

جامعة "محمد بوضياف" - المسيلة
كلية: العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم: علوم التسيير

مطبوعة محاضرات مقياس:

أسس التسيير العمومي



موجهة لطلبة السنة 3 ليسانس

تخصص: تسيير عمومي

من إعداد:

د. رابح مرواني

الموسم الجامعي: 2021 - 2022

إهداء

أهدي ثمرة عملي هذا المتواضع إلى روح من كانت دائما ترحمني، إلى: "أُمِّي"، رحمها
الله وأسكنها فسيح جنانه؛

إلى: "الأب" العزيز، حفظه الله ورعاه؛

إلى: "إخوتي وأختي"، جعلهم الله ذخرا لوطنهم؛

إلى: "زوجتي"، أثابها الله على صبرها معي؛

إلى: "ابنتي"، قرتي عيني، حماهما الله؛

إلى: "أقاربي وأصدقائي"، جزاهم الله خيرا.

الدكتور: رابح مرواني



فهرس المحتويات

محتويات الفصول	
الصفحة	الموضوع
1	إهداء
2	فهرس المحتويات
4	قائمة الجداول والأشكال
5	مقدمة
6	1. ماهية التسيير العمومي
6	تمهيد
7	1.1. مفهوم التسيير العمومي
10	2.1. نشأة التسيير العمومي، مميزاته وأهدافه
13	3.1. علاقة التسيير العمومي بالعلوم الأخرى
15	4.1. مداخل نظرية في دراسة التسيير العمومي
17	أسئلة للمراجعة
18	2. موجودات التسيير العمومي
18	تمهيد
19	1.2. الخدمة العمومية
23	2.2. القطاع العمومي
27	3.2. الوسائل العمومية
30	4.2. البيئة العمومية
33	أسئلة للمراجعة
34	3. المؤسسات الممارسة للتسيير العمومي
34	تمهيد
35	1.3. المؤسسات العمومية الإدارية
38	2.3. المؤسسات العمومية الاقتصادية
41	3.3. المؤسسات العمومية في ظل القانون الجزائري
46	4.3. المرافق العمومية
49	أسئلة للمراجعة
50	4. الديناميكيات الإدارية في التسيير العمومي
50	تمهيد
51	1.4. وضع السياسات العمومية
54	2.4. صنع القرارات العمومية

59	3.4. إعداد البرامج العمومية
62	4.4. إدارة العلاقات والعمليات في البيئة العمومية
64	أسئلة للمراجعة
65	5. وظائف الإدارة في التسيير العمومي
65	تمهيد
66	1.5. التخطيط في التسيير العمومي
69	2.5. التنظيم في التسيير العمومي
72	3.5. التوجيه في التسيير العمومي
75	3.5. الرقابة في التسيير العمومي
81	أسئلة للمراجعة
82	6. نظم معلومات التسيير العمومي
82	تمهيد
83	1.6. الفجوة والأتمتة في نظم معلومات التسيير العمومي
85	2.6. المرتكز الإلكتروني في بيئة نظم معلومات التسيير العمومي
88	3.6. نقل أسلوب نظم المعاملات وتخطيط الموارد من إدارة الأعمال إلى التسيير العمومي
91	4.6. إدماج نظم معلومات التسيير العمومي في مشروع الحكومة الإلكترونية
96	أسئلة للمراجعة
97	7. الأداء العمومي
97	تمهيد
98	1.7. مفاهيم ومقاييس مرتبطة بالأداء العمومي
100	2.7. التقييم الإداري والمالي للأداء العمومي
102	3.7. مداخل تقييم الأداء العمومي
106	4.7. أساليب تقنية لتقييم الأداء العمومي
110	أسئلة للمراجعة
111	8. الإبداع العمومي
111	تمهيد
112	1.8. مفاهيم ومسائل الإبداع العمومي
116	2.8. استحداث الإبداع العمومي
119	3.8. الإبداع العمومي من منظور الأداء المتميز
121	4.8. قيادة وتقييم الإبداع العمومي
125	أسئلة للمراجعة

قائمة الجداول والأشكال

1. الجداول		
الرقم	العنوان	الصفحة
1	مراحل تطور التسيير العمومي	10
2	منهجية تطوير وتحسين الخدمة العمومية المدمجة	23
3	مسؤوليات الإدارة المحلية	37
4	الأدوات الرقابية المستخدمة في متابعة البرامج العمومية	61
5	معايير التسيير في المجالين العمومي (المشروع السياسي) والخاص (المشروع الربحي)	63
6	المكونات التقنية ومتطلباتها لتشكيل نظم معلومات التسيير العمومي (تكامل نظم المعلومات الإدارية والجغرافية)	92
7	قياس أداء الخدمة العمومية بمؤشرات النوعية والإنتاجية	109
8	مراحل تجسد الإبداع نحو الابتكار في الميدان العام	113

2. الأشكال		
الرقم	العنوان	الصفحة
1	البيئة العمومية المباشرة في التسيير العمومي	32
2	نظام المرفق العمومي	48
3	أقسام ومستويات القرار في المؤسسة العمومية	56
4	تفاعل العوامل المؤثرة في صنع قرارات التسيير العمومي	57
5	مخطط هيكل السمكة للكشف عن أسباب الانحرافات في التسيير العمومي	80
6	تقاطع الرقمنة والذكاء الصناعي في نظم معلومات التسيير العمومي	84
7	نموذج توضيحي لنظام المعلومات في المؤسسة	86
8	تكامل الوظائف في نظم تخطيط موارد المؤسسة (ERP)	90
9	نموذج لوحة قيادة الإبداع العمومي للإتحاد الأوروبي (EPSIS)	122
10	نظام قيادة وتقييم الإبداع العمومي في نموذج بلدان شمال أوروبا (MEPIN)	123
11	تقييم التجديد والإبداع العموميين وفق النموذج الأوروبي للتميز (EFQM-EM)	124

مقدمة

يعد التسيير العمومي نشاطا إداريا وأداة عملية وواقعا معاشا في المؤسسات العمومية المختلفة، السياسية والإدارية والاقتصادية والعلمية والتكنولوجية وغيرها، وهو كظاهرة إدارية وتنظيمية ضروري جدا لتسيير مصالح المجتمع بصفة عامة وشؤون المرافق العمومية بصفة خاصة، من خلال سهره على التأطير والتشغيل والتحكم في كل ما تحتاجه مجهودات تقديم الخدمة العمومية باتجاه تحقيق المنفعة العامة للمواطنين، وفي نطاق أوسع، الاتجاه نحو تعزيز النمو الاقتصادي وتحقيق التنمية وزيادة معدلات الرفاهية، والتسيير العمومي من خلال ديناميكياته وفعاليته في وضع السياسات وصنع القرارات وتنفيذ البرامج يسهم إلى حد كبير في تحديث إطار عمل الحكومات وتطوير الاقتصاد وتوليد فرص الشغل والعمل وجذب تعاون أطراف المصلحة العموميون والمستثمرون، وتبسيط الإجراءات الإدارية، وبالتالي ستؤدي مفاهيمه ومقارباته وأساليبه وتطبيقاته وممارساته إلى تقديم إدارية مهمة، كالتحكم الجيد في الموارد العمومية ومتابعة الأداء العمومي المتميز وتطوير نظم المعلومات وإدماج الحكومة الإلكترونية والخدمات عبر الخط وتحسين إجراءات وجودة الخدمة وغيرها، وبالتالي سيكون العبء أقل على الأفراد وشركات الأنشطة التجارية والهيئات العمومي الأخرى.

فبعد هذه التوطئة، جاءت هذه المطبوعة الجامعية لتقدم محاضرات أكاديمية ملخصة حول أهم الموضوعات التي تعتبر كمدخل لطلبة التسيير العمومي، في شكل مقياس تحت مسمى: "أسس التسيير العمومي"، وهو منهاج موجه ومخصص للتكوين القاعدي في السداسي الأول، للسنة الثالثة، علوم التسيير، تخصص: تسيير عمومي. ولقد سعى العمل الموجود في هذه المطبوعة نحو تحقيق هدف تعريف الطلبة بالمفاهيم الأساسية للتسيير العمومي، من التعريفات الخصائص والمراحل والمعارف التاريخية والمبادئ المتداولة والنظريات المدروسة وشؤون ومسائل واهتمامات قطاعات الدولة والمجتمع ككل والميادين والمؤسسات التي تستوجب ممارسة تخصص التسيير العمومي، وهذا تمهيدا لمقاييس تكوينية وبحثية أخرى أكثر تعمقا وتخصصا موضوعيا ووظيفيا، بالخصوص إذا ارتبط الأمر بدراسة الوسائل والآليات والأساليب والتوجهات والنماذج والإصلاحات في مجال الإدارة وإعادة إبداع الحكومات والنظم والقطاعات العمومية. ولتحقيق الهدف المذكور آنفا، جرى تخطيط محتوى هذا المقياس عبر الفصول الآتية: (1) ماهية التسيير العمومي، (2) موجودات التسيير العمومي، (3) مؤسسات ممارسة للتسيير العمومي، (4) الديناميكيات الإدارية في التسيير العمومي، (5) وظائف الإدارة التسيير العمومي، (6) نظم معلومات التسيير العمومي، (7) الأداء العمومي، (8) الإبداع العمومي.

1. ماهية التسيير العمومي

تمهيد

تقوم المؤسسات العمومية، الإدارية والاقتصادية والتكنولوجية والثقافية وغيرها، بتقديم خدماتها بواسطة وسائل وآليات وأجهزة ومرافق مهمة، حيث يتم تسيير هذه المؤسسات من خلال تنظيم هيكلتها وتدبير مواردها وضبط جوانبها الحركية وبرمجة عملياتها، وكل هذا يحدث بإتباع طرائق منهجية ذات طابع علمي، وبتطبيق أساليب إدارية ذات صبغة عملية.

وقبل الشروع في وضع السياسات وتحويلها إلى قرارات تشغيل المرافق وإنجاز المشاريع، لابد على المؤسسات العمومية أن تنطلق نحو دراسة وفهم عوامل البيئة المحيطة بنشاطاتها العمومية، كما يجب عليها في كل مرة أن تقوم بتحليل مستجدات التغير في هذه العوامل، لتجري فيما بعد ردود أفعال مناسبة للتغيرات الحاصلة في هذه البيئة، وبمستوى تفاعلي منتظر، طبعاً هذا وفق مقاربات واستراتيجيات ومداخل ينادي بها تخصص التسيير العمومي.

هذا ما سيتم التطرق إليه وتوضيحه في هذا الفصل، عبر تقديم أهم المفاهيم والتعاريف والمبادئ والخصائص والعناصر الأساسية التي تميز تخصص التسيير العمومي، وكذا سرد ملخص حول تطورات هذا المجال الإداري، وفي الأخير التعرّيج على أوجه النظر العلمية لبعض المداخل النظرية المتعارف عليها، الكلاسيكية والحديثة، حسب ما أفادت به بعض أدبيات هذا التخصص.

1.1. مفهوم التسيير العمومي

أولاً: التعريف اللغوي

أ. التوضيح اللغوي

قبل البدء في التعريف اللغوي، تجدر الإشارة أن مصطلح التسيير في اللغة العربية ظهر بألفاظ مختلفة حسب المناطق العربية، ويعود ذلك إلى الخصوصية والظروف التاريخية للمجتمعات العربية، فدخل المشرق العربي، التي في معظمها تميل إلى النظم الأنجلوساكسونية، تستخدم لفظة "الإدارة" بدل لفظة "التسيير" المستخدمة في الجزائر، وفي تونس تستعمل لفظة "التصرف"، وفي المغرب "التدبير"، وهذا المضمون مصطلح "التسيير" يتماثل مع معنى مصطلح: الإدارة والتصرف والتدبير والتحكم.

إلا أن بعض الخبراء يفرقون بين مصطلحي "التسيير والإدارة"، خاصة الفرنسيين منهم، فالتسيير عندهم هو مجموع النظم والإجراءات والعمليات والأساليب المطبقة لتفعيل أدوات وتقنيات التحكم ومتابعة ومراقبة أعباء إنجاز الأنشطة المسطرة في القطاع أو المؤسسة، فيحين أن مصطلح الإدارة مقترن بجانب التسييس والتقنين من خلال مجموع التصورات والمناهج والمداخل والقدرات القيادية والفنية التي تبين رؤية ورسالة ومسار تحرك القطاع أو المؤسسة في مجال ما في الحياة وبجميع الجوانب المتعلقة به.

ب. الجذر اللغوي

لفظة "Administration" جاءت من الجذر اللاتيني "Administrare" المعبر عن معنيين، 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. ولفظة "publique" أو "عمومية"، فمعناها هو: عامة الناس، وعند إدماج اللفظتين تنتج عبارة "Administration publique"، أي: "إدارة عمومية أو تسيير عمومي"، فهي تعني الإدارة الحاكمة المقدمة للخدمة العمومية¹.

ج. السياق اللغوي

في السياق اللغوي، عبارة "عمومي"، في مصطلح "التسيير العمومي"، تعني الشمول والعامة والجماعة، فإذا، عبارة مصلحة عمومية يقصد بها منفعة تعم وتهم كافة أفراد المجتمع في الدولة، وليس أحدهم فقط أو فئة معينة بذاتها، وبوجود الدولة كمؤسسة عليا تمثل عامة أفراد المجتمع وتضطلع بشؤون حاجاتهم العامة، مثل الأمن والدفاع والقضاء والصحة... الخ، أصبحت عبارة "عمومية" تنصرف بالدرجة الأولى إلى كل ما يتعلق بمؤسسات الدولة من نشاطات ووسائل ومسؤوليات².

¹ Jean mercier, "L'ADMINISTRATION PUBLIQUE: De l'Ecole classique au nouveau management public", 5^{ème} édition, Québec, Les presses de l'université LAVAL, 2007. p. 13.

² عبد المعطي محمد العساف، "مبادئ الإدارة العامة"، الأردن، عمان، دار زهران، 2009، ص. 39.

ثانياً: التعريف الاصطلاحي

أ. الزاوية السياسية

تركز الزاوية السياسية على ما ينبغي أن تقوم به الحكومة وإدارة مؤسسات الخدمة عمومية على المستوى الوطني والمحلي، بصورة مباشرة أم غير مباشرة¹، وكذا دورة صنع السياسة العمومية وكيفية تطبيقها لتحقيق مصلحة المواطنين، من أفراد وشركات وجمعيات ونقابات وهيئات وغير ذلك².

ب. الزاوية القانونية

يبرز دور التسيير العمومي بارتباطه بالحكومة في مجال صياغة القواعد وإصدار اللوائح والقوانين وترتيب النظم التشريعية، وتحويلها إلى سلوك مؤسساتي، وهذا لضبط ومراقبة حركة وفعاليات المؤسسات العمومية التابعة للدولة، بشتى تخصصاتها السياسية والتشريعية والإدارية والاقتصادية والعلمية وغيرها، وعلاقاتها بمختلف فئات المواطنين، وكبح الفساد الإداري والمالي بالمحاسبة والقضاء³.

ج. الزاوية الإدارية

تنصرف الزاوية الإدارية والبيروقراطية والتكنوقراطية إلى وظائف المدراء التنفيذيين بالمؤسسة الحكومية، أي الرئيس، الوزراء، مدراء المصالح الكبرى، الولاة، رؤساء البلديات وغيرهم، كما تهتم الزاوية المهنية بمجموعة الوظائف والمهن والمهارات والشروط التوظيفية، وبالنسبة لإدارة الأعمال والاقتصاد، يمثل التسيير العمومي مجموعة أنشطة متعلقة بتخطيط وتنفيذ خيارات التسيير ومراقبته، حسب معيار الفعالية والكفاءة، وفيما يخص الخيارات الاقتصادية فهو يهتم ويراعى فيها المفاضلة في المشاريع العمومية على أساس التكاليف والعوائد⁴.

وبين "موفق حديد محمد" أن بعض المؤلفين يختلفون في تعريفهم لمصطلح الإدارة العمومية أو التسيير العمومي من الناحية العلمية والعملية، فمثلاً يراها:⁵

- William Johnson، كنشاط إداري تنفيذي، تقوم به المؤسسات والهيئات والأجهزة والمرافق العمومية التابعة للدولة في سبيل تقديم السلع والخدمات العمومية لصالح المواطنين.
- David Rosenbloom، كأداة بواسطتها تستطيع المؤسسات العمومية والأجهزة الحكومية تنفيذ السياسة العمومية التي تتبناها الدولة، لتحقيق متطلبات المجتمع ذات الصبغة العامة.

¹ لا يشترط قيام الدولة والحكومة بتقديم كل الخدمات العمومية للمواطنين بوسائل تمتلكها، فقد تكون هذه الوسائل مملوكة من قبل الأفراد الخواص يتم توظيفها عن طريق عقود (صفقات عمومية) لتكون تحت تصرف الخدمة العمومية، مثل: النقل الجامعي للطلبة. الخ.

² صلاح الدين الهيتي، "تحليل أسس الإدارة العامة"، الأردن، عمان، دار البازوري، 2009، ص. 20-22.

³ لهذا تسمى الدولة، وفقاً للزاوية القانونية، بدولة القانون المجسدة لمبادئ العدالة والأخلاق.

⁴ محمد عبد الفتاح باغي، "مبادئ الإدارة العامة"، ط2، الأردن، عمان، دار وائل، 2011، ص. 4.

⁵ موفق حديد محمد، "الإدارة العامة: هيكل الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية"، ط1، الأردن، عمان، دار الشروق، 2007، ص. 16.

- Jeffrey Straussman، كمجموعة وظائف رئيسية يقوم بها أي مدير تكنوقراطي على مستوى الإدارة العليا في أي مؤسسة عمومية، ربحية كانت أو غير ربحية، حيث تتمثل هذه الوظائف في: التخطيط، التنظيم، التوظيف، التوجيه، التنسيق، إعداد التقارير، التمويل... الخ.
- "موفق حديد محمد"، كنظام يتشكل من مجموع القوانين والتنظيمات واللوائح والممارسات والعلاقات والتقنيات والمعايير والقيم من أجل تنفيذ السياسة العمومية للدولة.
- وفي مناسبات وزوايا نظر أخرى إزاء المحتوى العلمي والأبعاد العملية لمفهوم الإدارة العمومية أو التسيير العمومي، ينظر إليها ويعتبرها بعض الخبراء، مثل:

- Milakovich & Gordon، كتنظيم وتنسيق لمجموعة الأجهزة والأفراد والوسائل العمومية، بمقتضى الوظائف والإجراءات، ما يسمح بلعب الدور التنفيذي من قبل السلطات التنفيذية، ولأجل تحقيق الأهداف التي سطرتها الجهات التشريعية والقانونية في الدولة¹.
- Waldo، الذي يراها، كعلم بنظرياته، وكفن بمبادراته، يطبقان في مجالات إدارة وتسيير شؤون مؤسسات الدولة وأجهزة الحكومة والمرافق العمومية على اختلاف مهامها وتنوع تخصصاتها².

ثالثاً: عناصر التسيير العمومي

- انطلاقاً مما تم عرضه حول المعنى اللغوي والتعاريف الاصطلاحية حول المقصود من الإدارة أو التسيير لأجل المصلحة العامة، يمكن تحديد العناصر الأساسية لمفهوم التسيير العمومي كما يلي:
- العمومي تعني في النهاية اختصاص إدارة القطاع الحكومي المرتبط بتقديم المنفعة العامة³، لتمييزه عن بقية الاختصاصات الأخرى، مثل: إدارة الأعمال، الإدارة الإقليمية والدولية... الخ؛
- نشاطات وجهود تقديم الخدمات العمومية للمواطنين يمثل موضوع التسيير العمومي؛
- التنظيم أو المؤسسة أو الجهاز أو المرفق، يمثل الجانب العضوي في مجال التسيير العمومي⁴؛
- القوانين واللوائح عناصر لازمة لتوجيه وضبط المؤسسات الحكومية في تأديتهم الخدمات العمومية؛
- الإدارة أو التسيير هي أداة تساعد القيادات على صنع السياسة العمومية وتتيح للإداريين تنفيذها؛
- الخدمات العمومية التي تقدمها المؤسسات العمومية تطرح على المستويين الوطني والمحلي⁵؛
- تقديم الخدمات العمومية للمواطنين من جانب الحكومة يأخذ الصبغة الرسمية.

¹ Montfort Alexis, "LE NOUVEL ETAT HAÏTIEN: Moderniser l'administration publique pour la bonne gouvernance, théories, principes et applications", USA, Xlibris, 2011, p. 31.

² صلاح الدين الهيتي، مرجع سبق ذكره، ص. 20.

³ المصلحة العامة، هنا مرتبطة بالنفع العام دون الإقصاء الذي قد تفرضه آليات السوق: - الطلب الذي يتطلب القدرة الشرائية؛ - والعرض الذي يتبع الهدف الربحي ومستوياته...، كما سيتم استعراض الفرق بين التسيير العمومي وإدارة الأعمال (التجارية) لاحقاً.

⁴ التنظيم والمؤسسة، يعني مجموعة الأشخاص والوسائل المادية والمالية المهيكلية والمخصصة لتحقيق هدف المنفعة العامة.

⁵ الخدمات العمومية، تقدم على المستوى الوطني من قبل الإدارة المركزية، مثلاً: خدمات المصالح الوزارية والمديرات العامة للشركات الوطنية، وتقدم على المستوى المحلي كذلك، مثلاً: الخدمات التي تقدمها البلديات والولايات.

بناء على أوجه نظر التعاريف السابقة، يمكن القول أن: "التسيير العمومي، هو ذلك التسيير الممارس في المؤسسات العمومية والأجهزة الحكومية الرسمية التي لا تأخذ الربح هدفا أساسيا لها، بل تحقيق المنفعة العامة (المصلحة العامة) للمواطنين، من خلال الأنشطة المتعلقة بتقديم السلع والخدمات العمومية على المستويين الوطني والمحلي، وفي إطار تنفيذ السياسات العمومية، حيث يغلب على هذه المؤسسات والأجهزة الحكومية المسؤولية عن تقديم الخدمات والسلع العمومية الطابع القانوني والاعتماد على النظم واللوائح في توجيهها وضبطها".

2.1. نشأة التسيير العمومي، مميزاته وأهدافه

أولا: نشأة وتطور التسيير العمومي

لقد مر التسيير العمومي (الإدارة العمومية) كحقل علمي وتخصص ميداني بمراحل تاريخية، تطور فيها، واتسم من خلالها بصفات أساسية، وهذا ما أكد عليه بعض رواد الفكر الإداري والسياسي الذين عايشوا هذه المراحل التاريخية. وعليه، يمكن تلخيص أهم ما جاء في بعض هذه المراحل التاريخية، وذلك بذكر أسم المرحلة التاريخية وروادها وأهم سمات ظهرت فيها، في الجدول 1 كالاتي:

الجدول 1: مراحل تطور التسيير العمومي

المرحلة	الرواد	السمات الأساسية
المرحلة الأولى (الطبيعة المعنوية) ، القضايا السياسية و التنظيم في التسيير (العمومي)	أفلاطون	- التأكيد على دور التفكير والتنظيم بالنسبة للنظام السياسي والنظام الإداري السليم. - الاهتمام بالظاهرة الإدارية. - تحديد الوظيفة الحكومية والتدريب على أعمال تولي الوظائف السياسية والإدارية للدولة.
	أرسطو	- دور الدولة في بقاء الإنسان واستمراره. - ربط عملية اتخاذ القرار بالمصلحة العامة (البرلمان).
	ميكافلي	- اعتبار إداري أو المسير الكفاء ذلك الشخص المتمكن في سياسة الدولة. - اتصاف الموظف الحكومي بالقوة والسلطة خدمة للمصلحة العامة.
	فريدريك ويليام 1	إنشاء مناصب الأستاذية في الجامعات للبحث في مجال الضرائب والإحصاء والإدارة.
المرحلة الأولى (الإدارة العمومية) أو التسيير العمومي، شكل من القانون الإداري، ومحاولة الفصل بين السياسة والتسيير	لورنس فون ستين (أوروبا، 1855)	- التسيير العمومي يتشكل من عدة حقول معرفية متكاملة (اجتماع، سياسة، قانون، مالية). - التسيير العمومي يقوده التطبيق وتشكل فيه النظرية الأساس. - ضرورة تبني الطرق العلمية في التسيير العمومي.
	ودرو ويلسون (و.م.أ، 1887)	- الفصل بين السياسة العمومية (صاحب القرار) والتسيير العمومي (منفذ القرار) للحد من الفساد الإداري والمالي والاقتصادي. - الاهتمام بالحكومة من منظور تجاري (الصلة بين الإدارة والمشروعات الخاصة). - القيام بالتحليل المقارن بين المؤسسات السياسية والخاصة. - تدريب وقياس جودة موظفي الخدمة العمومية.



■ النموذج البيروقراطي للتنظيم: الشكل الهرمي، نظام اللوائح، التصرف الرسمي، التعيين على أساس المؤهلات الفنية، ونظام الترقية على أساس الكفاءة والأقدمية. ■ الربط بين النموذج البيروقراطي للتنظيم والسعي لتحقيق أقصى درجات الكفاءة.	ماكس فيبر (ألمانيا، 1915.1905)	المرحلة الثانية (الإدارة العمومية أو التسيير العمومي محل التنظيم البيروقراطي، والإدارة العلمية، وتحليل السلوك الاجتماعي والفردية، والضبط الوظيفي)
■ أسلوب أداء الأعمال لزيادة الكفاءة الإنتاجية. ■ إحلال الأسلوب العلمي في الإدارة.	تايلور، جيلبرت (و.م.أ، 1911)	
■ المبادئ العلمية التي تطبق في جميع المجالات الإدارية. ■ تحديد وظائف الإدارة والمدير ووظائف المؤسسات، صناعية كانت أم حكومية.	فايول (فرنسا، 1916)	
■ أهمية الجوانب النفسية والاجتماعية. ■ دور التنظيم غير الرسمي.	مايو، وفوليت (و.م.أ. 1963.1945)	
■ 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 المستويات الإدارية.	كيوليك، هوايت، برنارد (و.م.أ، 1926)	
■ دراسة مواضيع جديدة، مثل: إدارة شؤون الموظفين، والميزانية والمالية العامة، والتحليل التنظيمي، والإدارة المحلية. ■ دراسة عملية الفصل بين السلطات والمسؤوليات الإدارية.	سايمون، والدو، موشر، ابليباي، ويلدافسكي، 1945	المرحلة الثالثة (التسيير العمومي والاهتمام بجوانب العمليات الإدارية)
■ التركيز على النواحي الوظيفية التي يتضمنها اصطلاح POSDCORB¹. ■ تأسيس لجنة "هوفر" (Hoover)² لتقديم خدمات استشارية للحكومة في جميع المستويات.	دروكر، دال، كونتر (بعد 1945)	
■ أهمية استخدام إبداع القطاع الخاص وموارده وأفكاره لتحسين أداء القطاع العمومي. ■ 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.	أوسبورن، جيلر (الو.م.أ، نهاية الثمانينيات، التسعينيات)	المرحلة الرابعة (التسيير العمومي الجديدة، "NPM" ³)
■ التركيز على الأفراد ومعاملتهم كمواطنين أكثر من كونهم عملاء. ■ منح المواطنين دورا أساسيا للمشاركة في استراتيجيات وبرامج الحكومة من خلال عملية تنفيذ السياسة العمومية.	جانيت، دانهارد (الو.م.أ، بداية القرن الـ 21)	المرحلة الخامسة (الخدمة العمومية الجديدة، "NPS" ⁴)

المصدر: من إعداد الأستاذ، بالاعتماد على ما جاء في:

صلاح الدين الهيتي، "تحليل أسس الإدارة العامة"، الأردن، عمان، دار اليازوري، 2009، ص. 26. 33.

ثانيا: مميزات التسيير العمومي

بعد انفصال شؤون السلطة التنفيذية عن أعمال وترتيبات السياسية اكتسب اختصاص "الإدارة

العمومية أو التسيير العمومي" خصائص مهمة، ميزتها عن اختصاص إدارة الأعمال، كما يلي:⁵

¹ POSDCORB: Planning, Organizing, Staffing, Directing, Control, Reporting, Budgeting.

² لجنة كان يرأسها "Brownlow" من جامعة "شيكاغو"، أسند إليها إعادة تنظيم الحكومة.

³ NPM: New public management.

⁴ NPS: New public service.

⁵ موفق حديد محمد، "إدارة الأعمال الحكومية"، الأردن، عمان، دار المناهج، 2002، ص. 21 - 25.



- الهدف، فإذا كانت المشروعات الخاصة تهدف إلى تحقيق الربح، فالمشاريع الحكومية هدفها هو تحقيق المصلحة العامة؛
- القرار في الأعمال يتصف بوجود عملاء محدودين ومنافسين، أما القرار في الحكومة فيتميز بعملاء كثيرون هم أفراد الشعب، والحكومة في الغالب تحتكر الخدمات التي تقدمها؛
- المسؤولية، يكون الموظف العمومي مسؤولاً أمام الجهات التشريعية ووسائل الإعلام، وتمارس عليه الضغوط من قبل جماعات المصالح، أما الموظف الخاص فهو غير معتمد على هذه المساءلات؛
- الصبغة الرسمية، فالإدارة العمومية تتعامل على أساس شخص عام، يحكمه القانون الإداري ويعمل بصفته الرسمية، وليس كشخص خاص مثل الشركات الخاصة؛
- الشكل التنظيمي يحدد بالبناء الهرمي ويتضمن مستويات إدارية مختلفة ويحدد العلاقات التي تحكم هذه المستويات، حيث يشمل: الوزارات، الدوائر المركزية، السلطات المحلية، الشركات وغيرها؛
- البيئة المحيطة بالمؤسسات العمومية تؤثر في رسم السياسة العمومية من خلال السلطتين التنفيذية والتشريعية وحتى الرأي العام.

ثالثاً: أهداف التسيير العمومي

- تتمثل أهداف التسيير العمومي (الإدارة العمومية) في أهداف مهام الدولة ذاتها، وتختلف حسب رغبات الشعوب وما تنتظره من حكوماتها، وبالتالي التسيير العمومي مسؤول عن تحقيق الأهداف الآتية:¹
- أهداف سيادية، تتعلق ب: تحقيق الأمن القومي، تطوير الدفاع والعلاقات الخارجية، حفظ الأمن الداخلي، إقرار العدالة في المجتمع، تطوير إدارة المؤسسات السياسية والانتخابات... الخ؛
 - أهداف اقتصادية، من خلال أهداف تتعلق بمعالجة المشكلات الاقتصادية لمختلف قطاعات الدولة، مثل: الإنتاج، القوى العاملة، الضرائب والتجارة، السياسات النقدية والمالية، مجالات الطاقة والمناجم، النقل وتكنولوجيا الاتصال... الخ؛
 - أهداف اجتماعية، ترتبط بتفعيل الأنشطة الاجتماعية، مثل: الإسكان والصحة والعمران، إعادة توزيع الدخل وصيانة الأسرة... الخ؛
 - أهداف تعليمية وثقافية، تشمل مهمات: تطوير البحث العلمي، تعليم الأطفال، تكوين الشباب مهنيين، تعزيز الأنشطة الفنية والإبداع... الخ.
- تتجلى أهداف التخصصات التطبيقية والعلمية للتسيير العمومي في بعض الغايات ذات الصلة باختيار الأطر الإدارية والتنظيمية والقانونية في والأجهزة العمومية للدولة، فتكون الأهداف كما يلي:²

¹ صلاح الدين الهيتي، مرجع سبق ذكره، ص. 37 - 39.
² المرجع السابق، ص. 40 - 41.

- وضع إطار تنظيمي وإداري للمؤسسات التابعة للقطاع العمومي، والتي تقوم بالأنشطة العمومية التي يعجز عنها مؤسسات القطاع الخاص.
- تحديد مجالات العمل في القطاع العمومي.
- تحديد أسس ومعايير متابعة وتقييم كفاءة استخدام الموارد العمومية وفعالية المهام العمومية.
- وضع الأطر التنظيمية والإدارية الملائمة للأجهزة التي تجعلها ميسرة لنشاط القطاعات الأخرى، لبلوغ مستويات مقبولة من التنمية.
- وضع السياسات العمومية التي تحقق الانضباط السلوكي والاحتراف المهني عند وحدات الجهاز الإداري وموظفيها، والمرافق العمومية على اختلاف مهامها؛
- تهيئة المناخ التنظيمي في المؤسسات المدنية ومحاولة الاستفادة من الكفاءات القيادية فيها.

3.1. علاقة التسيير العمومي بالعلوم الأخرى

أولاً: علاقة التسيير العمومي بعلم السياسة

يُعد حقل السياسة الموطن الذي نشأ فيه التسيير العمومي، فالأخير هو امتداد الأول، والواقع يشهد أن الأجهزة الحكومية المركزية هي التي تمثل الهيكل التنظيمي للسلطة التنفيذية للدولة، وبناء عليه فلا يمكن فهم وتحليل أداء تلك الأجهزة إلا بفهم وتحليل القوى السياسية وطبيعة النظام السياسي. من ناحية أخرى، يعتبر "Wilson" أحد الأوائل الذي تبنا التفرقة بين التسيير والسياسة، واعتبر أن التسيير العمومي يُعنى بكيفية تنظيم الأعمال وتنفيذها على عكس السياسة التي تهتم بتحديد الأهداف وما ينبغي القيام به من خدمات، وأخيراً من الناحية التاريخية كان أوائل المهتمين بالإدارة أو بالتسيير العمومي هم أساتذة لعلوم السياسية، باعتبار الإدارة تتمحور حول مجالات الإصلاح السياسي والإداري¹.

ثانياً: علاقة التسيير العمومي بعلم الاقتصاد

إذا كان علم الاقتصاد يهتم بدراسة نشاط المجتمع من حيث الحصول على الأموال والخدمات بغرض إشباع الحاجات المختلفة، فالعلاقة بين الاقتصاد والتسيير العمومي تبرز في استخدام النظريات الاقتصادية في النشاطات الإدارية، مثل اتخاذ القرار، وكذلك فالمسيرين لابد أن يتحلوا بالعقلية الاقتصادية في حساب الأرباح والخسائر المتوقعة، وتنبؤ أيضاً العلاقة في كون التسيير العمومي يبحث في فعالية وحسن استغلال الطاقات البشرية المتاحة، وكذا استثمار الأوقات، لتحقيق أكبر مكاسب عمومية ممكنة، وهو أمر وثيق الصلة بالميزانية العمومية، والذي هو أمر اقتصادي بحت².

¹ <https://wikimiser.com> (Consulté le: 07/03/2022).

² Idem.

ثالثاً: علاقة التسيير العمومي بعلم القانون

إن القانون الوثيق الصلة بالتسيير العمومي هو القانون الإداري، الذي يهتم بالجوانب القانونية لأية مؤسسة عمومية، وتحديد العلاقة بين المواطن وإدارته، وشروط التعاقد والتحاكم والتعويض، والتسيير العمومي يضم كل من عمليات التنظيم والتنسيق والقيادة وإصدار القرارات، أما القانون الإداري فيشمل مجموع القواعد القانونية التي تُطبق على الإدارة، وهناك فارق رئيسي في المعالجة، فعلم التسيير العمومي يعنى بأعمال الأفراد والجماعات التي يتكون منها جهاز الدولة، أما القانون الإداري فيدرس القواعد القانونية التي تحكم أعمال التسيير العمومي، سواء تعلق الأمر بالنصوص القانونية أو الدستورية أو التنظيمية، فضلاً عن القواعد التي تبرز في أعقاب الاجتهادات القضائية¹.

رابعاً: علاقة التسيير العمومي بعلوم إدارة الأعمال

هناك تشابه بين التسيير العمومي وإدارة الأعمال يقلل الاختلافات بين طريقة تسيير المؤسسات العمومية المتخصصة بمجال خدمة أكبر والمؤسسات الخاصة في السوق، وبالتالي فلا بد أن تسيير المؤسسات العمومية بنفس أسلوب المؤسسة الخاصة، أي نفس الوظائف والمفاهيم والمعايير، حتى تحقق المؤسسات العمومية الفعالية والكفاءة في الأداء. وترجع جذور هذه الفكرة إلى بداية القرن التاسع عشر عندما طالب الكثير من المصلحين الإداريين في الولايات المتحدة الأمريكية إلى تبني هذه النظرة كوسيلة لتنظيم وإدارة العمل في المؤسسات العمومية، بعد سلسلة الفضائح والفساد وعدم الفعالية والكفاءة ونقص الجدوى، ولقد تصور هؤلاء المصلحون بأن العلاج هو إدارة المؤسسات الحكومية بنفس أسلوب المؤسسات الخاصة، عن طريق التكامل بالشراكة أو التعاقد المتبادل وغيرها².

خامساً: علاقة التسيير العمومي بعلم الاجتماع

يركز علم الاجتماع اهتماماته على المشكلات المتعلقة بالجماعات، ولذلك أهمية، لكون الجماعات ذات تأثير كبير على تفكير المؤسسة العمومية وسياساتها وبرامجها ونشاطها. ولرواد علم الاجتماع إسهامات في دراسة جانب التسيير العمومي، إذ يعتبر Max Weber أحد المهتمين بدراسة البيروقراطية، وقد توصل إلى تنظيم له خصائص وقواعد لحكم العمل والعاملين، وعلم الاجتماع ذو صلة وثيقة بالتسيير فهو يهدف إلى دراسة ومعرفة القواعد والتقاليد التي تحكم العلاقات بين الأفراد داخل المؤسسة العمومية، مما سهّل على المدراء معرفة أمور كثيرة عما يدور أو يحكم عمل الجماعة وخاصة التنظيمات غير الرسمية وعلاقاتها وأي مفاهيم أخرى لها صلة تؤثر على الجماعة بما يخدم أهداف هذه المؤسسة والعاملين³.

¹ <https://wikimiser.com> (Consulté le: 07/03/2022).

² <https://www.business4lions.com> (Consulté le: 07/03/2022).

³ عوض الله السواط، عبد الوهاب السندي وطلال الشريف، "الإدارة العامة: المفاهيم والوظائف والأنشطة"، [على الخط]، مرجع إلكتروني: طريقك نحو المعرفة، 2021، متاح على: <<https://almerja.net/more.php?idm=157093>>، (اطلع عليه بتاريخ: 2022/03/07) ص. 9 - 10.

سادساً: علاقة التسيير العمومي بعلم النفس

يركز علم النفس على دراسة الفرد وانطباعاته ومشاعره، فالمحددات الشخصية والدوافع والإدراك وسيكولوجية النمو والقيم والعوامل الوراثية في نمو الفرد هي مفردات نفسية، تلعب دوراً أساسياً في التأثير على سلوك العامل الموظف والمستخدم، وهكذا تساهم أهداف علم النفس في حل مشكلات زيادة الكفاءة الإنتاجية والانسجام المرتبطة بالفرد العامل في المؤسسة العمومية، وذلك بإيجاد نوع من الاستقرار الوظيفي للعامل، بحل الصراعات والمنازعات ومصادر الشكاوى، وتحسين نفسية الموظف حتى لا يفقد الاهتمام، وأخيراً معرفة النمط الثقافي والقيم والاتجاهات المحسنة للمعنويات¹.

4.1. مداخل نظرية في دراسة التسيير العمومي

أولاً: المدخل القانوني

من رواه: Gladeng Wilson، فيه يعتبر التسيير العمومي انعكاساً للقوانين، تركز على الحقوق والالتزامات التي تنشأ من اللوائح التي تصدرها السلطة التشريعية، وتنظم نشاط السلطة التنفيذية وأجهزتها، كما ينظر إلى الدستور كمرجع أساسي لعمل الإدارات، وعلى احترام مبدأ الفصل بين السلطات: التشريعية، والقضائية، والتنفيذية، كدعم لتحقيق التوازن بينها، إضافة إلى الفصل بين السياسة والإدارة، فالإدارة تمثل مجموع العمليات الفنية المختلفة عن السياسة، وهذا في ظل توافر الضوابط القانونية واللوائح التي تتيح تنفيذ هذه العمليات².

ثانياً: المدخل التنظيمي

لقد جاء المدخل التنظيمي متأثراً بافتراضات النظرية الكلاسيكية في كتابات الإدارة العلمية ونجاحاتها في المؤسسات الكبيرة الحجم وابتكارات التسيير في المسائل المتعلقة بترشيد الإنتاج في الخطوط الصناعية، كما يهدف هذا المدخل إلى الحد من الفوضى والتفضيلات الشخصية، بالاعتماد على المبادئ العلمية، من خلال: العقلانية، والتخصص في المستويات الإدارية والمهنية وإدارة الموارد البشرية، وضمان التنسيق والرقابة المالية، واللجوء إلى السلطة في بناء الهيكل التنظيمي، كل هذا من أجل تحسين الأداء والرفع من مستويات إنتاجية الخدمة العمومية³.

¹ فرج عبد القادر طه، "علم النفس الصناعي والتنظيمي"، ط1، لبنان، بيروت، دار النهضة العربية، 1989، ص. 12 - 13.
² 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، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر "3"، 2008، ص. 25.
³ Denis Proulx, "MANAGEMENT DES ORGANISATIONS PUBLIQUES", 1^{ère} édition, Québec, Les presses de l'université Québec, 2006, p. 10.

ثالثا: المدخل السلوكي

يبحث في المسببات والعوامل الإنسانية التي تدفع بالأفراد إلى زيادة إنتاجيتهم والرفع من فعالية وكفاءة أدائهم، وهذه النظرة تختلف تماما عن ما جاءت به المداخل القانونية والتنظيمية¹. وبالمناسبة، يعود ظهور المدخل السلوكي إلى مسألة التحفيز المشتقة من دراسات علم السلوك التنظيمي والمؤلفات في العلاقات الإنسانية وتأثيرات علم النفس، وقد كتب فيه عدة باحثين، من أمثال: Mayo وFollet، خاصة في الجوانب النفسية والاجتماعية ودور التنظيم غير الرسمي، وكذلك Likert في موضوع الإشراف، حيث تطرق إلى دمج الشخص بالمؤسسة، والتدريب وتطوير الشخصية الإدارية، وكذلك Mc-Gregor في الجانب الإنساني للمؤسسة ونظرية x وy المتعلقة بمهمة السيطرة والنفوذ الإداري².

رابعا: مدخل النظم المفتوحة

لقد تأثر هذا المدخل بأعمال وأبحاث Von Bertalanffy حول القواعد والآليات التي تحكم وتسير النظم المادية في الطبيعة والحياة، فوفقا لهذا المدخل يمكن إجراء مقارنة القواعد والآليات التي تدير التنظيمات البشرية إلى تلك التي تدير النظم الطبيعية³. وبالتالي يُنظر إلى المؤسسات العمومية كجزء من النظام الإداري للدولة، تتأثر بالقوى المختلفة للبيئة العمومية المحيطة بها، وفي ذات الوقت تصدر عنها تصرفات لها تأثير على نفس البيئة، وهكذا يتشكل نموذج التسيير العمومي من مدخلات تتكون من المطالب والتأييد والموارد والضغط التي تؤثر في التنظيم الذي هو جزء من الدولة، أما المخرجات فتتكون من القرارات والسياسات والموارد والتصرفات الأخرى التي ينتجها التنظيم المعني ضمن بيئة عمومية⁴.

خامسا: مدخل التمكين والمشاركة

ينطلق من افتراضات تبني القيادات في التسيير العمومي مفهوم "التمكين والمشاركة" ثقافة وتعلما وتطبيقا، وهذا بالتزامن مع بروز التصورات الحديثة في الإدارة، مثل: إعادة هندسة العمليات، الجودة الشاملة، التعلم التنظيمي، إعادة ابتكار المؤسسات والحكومة الالكترونية، بمعنى تبني القيادات فلسفة إدارية تؤمن بجعل العاملين يديرون أنفسهم ذاتيا ويؤدون أعمالهم طوعيا، هذا مع أخذ تمكين العاملين خصائص مختلفة، منها على سبيل المثال: التعزيز الذاتي، الأهمية الذاتية، بناء الثقة بالنفس وغيرها، بالإضافة إلى تبني نموذجا إشرافيا ذا حلقات متنوعة ومتداخلة تكشف عن خطوات ومراحل عملية تمكين الأفراد قصد تقديم خدمات عمومية بجودة ترضي المواطن⁵.

¹ Denis Proulx, Op. cit., p. 12.

² موفق حديد محمد، "الإدارة العامة: هيكلية الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية"، مرجع سبق ذكره، ص. 38 - 39.

³ Denis Proulx, Ibid., p. 15.

⁴ رفاع شريفة، مرجع سبق ذكره، ص. 29.

⁵ صلاح الدين الهيتي، مرجع سبق ذكره، ص. 90 - 91.



أسئلة للمراجعة

- (1) ما المقصود بعبارة العمومية في التسيير العمومي؟
- (2) لخص زوايا النظر الاصطلاحية لمفهوم التسيير العمومي !
- (3) حلل العناصر المفاهيمية لتخصص التسيير العمومي !
- (4) ما هي سمات مرحلة التسيير العمومي الحديث NPM؟ وأذكر أهم روادها !
- (5) ما هو الجديد الذي ميز مرحلة الخدمة العمومية الجديدة NPS؟ وأذكر أهم روادها !
- (6) قارن بين خصائص التسيير العمومي وخصائص إدارة الأعمال !
- (7) ما هي أهم الاهتمامات القطاعية والأهداف التنظيمية التي يصبو إليها التسيير العمومي؟
- (8) وضح علاقة التسيير العمومي بعلوم القانون والاجتماع والاقتصاد !
- (9) اشرح طريقة إسقاط مدخل النظم المفتوحة على نموذج التسيير العمومي !
- (10) بين كيف يمكن للقيادات الإدارية أن تطبق مدخل التمكين والمشاركة في التسيير العمومي !

2. موجودات التسيير العمومي

تمهيد

بالنظر إلى التغيرات المثيرة والتطورات السريعة في المطالب والنشاطات المرتبطة بمناحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية على مستوى المجتمع، أصبح لزاما على الدولة ومؤسساتها، السياسية والإدارية والاقتصادية والعلمية، أن تولي اهتماماتها نحو تطوير نظم ومناهج تسيير الموضوعات ذات العلاقة بتقديم الخدمة العمومية الموجهة للصالح العام، وكذلك حل المشكلات المستجدة التي تظهر في القطاعات العمومية، والتي من شأنها أن تدفع ودعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية.

ولعل من بين النقاط الأساسية التي تساهم في تحقيق مطالب تطوير تسيير الخدمة والقطاع العموميين هو ضرورة الاعتناء بمسائل ترشيد وزيادة كفاءة وفعالية الوسائل العمومية، التي توظفها الدولة ومؤسساتها، بغرض تقديم الخدمات العمومية ضمن التطلعات المأمولة من قبل المواطنين.

والأكيد أن جهود الحكومات في تنظيم وترتيب شؤون الخدمة ضمن خصوصيات السياق العمومي سيخص مردودية القطاع العمومي ودراسة جدواه الاجتماعية والاقتصادية، تحت القيود والشروط والعوامل والمتغيرات والمؤثرات الموجودة في البيئة العمومية المحيطة بالمؤسسات المسؤولة عن تأدية ومتابعة أوضاع الخدمة، هذا على اعتبار أن هذه البيئة العمومية ليس حيادية، بل هي حيز ومحل عام من المكونات المتفاعلة باستمرار مع كل ما يدور حول عمليات تقديم وتسيير الخدمة العمومية.

ومن هذا المنطلق ونظرا لأهمية هذه المسائل المذكورة في تعرف الطالب على أسس التسيير العمومي، سيحاول هذا الفصل التطرق لعرض أهم المفاهيمية الأساسية لكل من: الخدمة العمومية، والقطاع العمومي، والوسائل العمومية، ومفردات البيئة العمومي، كموجودات محل عمليات التسيير في الدولة أو الحكومة أو المؤسسات والمرافق العمومية .

1.2. الخدمة العمومية

أولاً: المفهوم العملياتي والنظامي للخدمة العمومية

تعتبر الخدمات التي تقدمها الجهات الحكومية أو المؤسسات العمومية على أنها نتاج لمجموعة من العمليات الفنية والإدارية والمادية والتشغيلية، ذات طابع تكاملي، تحتاج في تفاعلها إلى عدة مدخلات، لتولد حصيلة من المخرجات النفعية لفائدة المواطن. وبالنسبة للمدخلات هناك ثلاثة أنواع، وهي¹:

- الأفراد، إذ يعد الفرد أو المواطن طالب الخدمة أحد أنواع المدخلات في تفعيل عملية الخدمة العمومية، مثال عن ذلك تقديم الإسعافات الأولية للمرضى في المستشفيات.
- الموارد، كل الأشياء غير الأفراد، والمملوكة للدولة، مثال: الأموال، الأجهزة، الرخص، السيارات وغيرها.
- المعلومات، بيانات تصف حقائق المطالب والشروط والخدمات والأحداث، مثال: تحليل البيانات الحكومية في المراكز.

زيادة على ما سبق، يكشف المفهوم النظامي للخدمة العمومية وجود أجزاء فرعية، في شكل تنظيمات وإجراءات وعلاقات، فنية وإجرائية وإدارية، متعددة ومختلفة، تتفاعل مع بعضها لتحقيق أشياء مادية أو نشاطات تكون نفعية لصالح المواطنين، وتصب هذه المفاهيم التنظيمية للخدمة في²:

- نظام التشغيل والتحويل والمعالجة العمومية، موجود لإنتاج السلع والبضائع أو لإنجاز النشاطات أو لممارسة المهام، فمن خلال هذا النظام تتم عملية تشغيل وتحويل المدخلات لإنتاج المخرجات والعناصر الخاصة بالخدمة الموجهة للمواطن.
- نظام التسليم والدفع، وفقه يتم التجميع النهائي لكافة عناصر ونتائج مخرجات التشغيل والتحويل والمعالجة، ومن ثم العمل على منحها وإيصالها وتمريضها للمواطن المحتاج للانتفاع بالخدمة.

ثانياً: المفهوم القانوني للخدمة العمومية

يُظهر القانون أن الخدمة العمومية تعبر عن الأنشطة والأعمال والعمليات والمهام والحملات التي تقوم بها المؤسسات العمومية والأجهزة الحكومية المركزية والهيئات المحلية في مسيرتها نحو تحقيق منفعة عامة، باتجاه كافة أفراد وفئات المجتمع، وكذا تسهيل حياة المواطنين، ومنحهم نوعاً من الرفاهية، في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية والثقافية وغيرها، وسواء كان هذا بصورة مباشرة أم بصورة أخرى غير مباشرة³.

¹ عاشور عبد الكريم، "دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة "منتوري"، قسنطينة، الجزائر، 2010، ص. 41.

² المرجع نفسه.

³ الصورة المباشرة أو غير المباشرة، يعني استخدام الحكومة للموارد والوسائل التي تمتلكها، أم بالرجوع إلى إسناد المهام التنفيذية للقطاع الخاص بالنسبة لتلك الخدمات العمومية التي يستطيع القيام بتأديتها.

ثالثاً: تصنيفات الخدمة العمومية

من وجهة نظر التشريع والقانون والإدارة الحكومية يمكن تصنيف الخدمة العمومية إلى ثلاث أصناف رئيسية، في الغالب هي:¹

- خدمات الشؤون السيادية والضبط الإداري في الوظائف التقليدية للدولة من: عدالة، أمن ودفاع؛
- خدمات اجتماعية وثقافية، تغطي كل من: التعليم، الصحة، التكفل الاجتماعي والأنشطة الثقافية؛
- خدمات ذات صبغة اقتصادية، معبر عنها باللغة القانونية "بالخدمات العمومية الصناعية والتجارية"، أو ما يسمى بـ: (SPIC)²؛ فهذه الخدمات مهمة جداً، نظراً للدور الذي تلعبه في توفير الحاجات التي يعجز القطاع الخاص عن تأديتها، بسبب ضخامة تكاليفها، مثل خدمات قطاعات: الطاقة، الكهرباء، المواصلات الجوية والسكك الحديدية وغيرها.

بالمناسبة، الخدمات اللوجيستية والحساسة التي تقدمها المؤسسات العمومية للمواطنين والرعايا، تعتبر خدمات تابعة للقطاع العمومي للدولة، والتي يجري هيكلتها وتنظيمها وإطلاقها من قبل المصالح العمومية المختصة، مثل:³

- الكهرباء، تتضمن إنارة الشوارع والساحات العمومية وتوصيل الطاقة الكهربائية للمنازل وإمدادها للمنشآت العمومية والخاصة.
- المياه، تتطور خدمات هذا القطاع ببناء السدود وتثبيت شبكات الماء في المناطق السكنية والصناعية وحفر الآبار الارتوازية وتحلية مياه البحر.
- البنية التحتية، من شق الطرق، وتعبيدها، وترميمها بين فترة وأخرى، وبناء قنوات الصرف الصحي، والجسور، والأنفاق.
- التعليم، من خلال بناء المدارس، والجامعات، والمعاهد، والكليات المتخصصة في كافة المجالات.
- الصحة، في: بناء المستشفيات، والمراكز الطبية، والمختبرات، والعيادات.
- الأمن والحماية، في: مراكز الأمن العام والشرطة، وحدات الحماية المدنية.

رابعاً: المبادئ والقيم التوجيهية في الخدمة العمومية

يكشف الجانب التشريعي والقانوني أن التسيير العمومي، في المؤسسات العمومية، السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية والفنية، ملزم باحترام المبادئ والعمل بالقيم

¹ Bartoli Annie, "LE MANAGEMENT DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES", 2^e édition, Paris, Dunod, 2005, p. 38.

² SPIC: Services Publics Industriels et Commerciaux.

³ <https://mawdoo3.com> (Consulté le: 09/03/2022).

التوجيهية أثناء ممارسة عمليات ونشاطات تقديم الخدمة العمومية لفائدة المواطنين¹. وتتمثل هذه المبادئ والقيم التوجيهية في:²

- المساواة، وذلك بالابتعاد عن التفرقة التي يمارسها طاقم التسيير العمومي اتجاه أفراد وعناصر وفئات المجتمع الذين يطلبون الخدمة العمومية؛
- الحرص على تكافؤ الفرص بين الأفراد والجماعات أثناء تأدية الخدمة العمومية؛
- الاستمرارية، في عدم توقف الأجهزة عن تقديم الخدمات العمومية كشكل من التعسف؛
- المرونة والتكيف، وتعني تعديل حجم ونوع الخدمة العمومية حسب مطالب الأفراد، ومواكبة التطورات التي يفرضها المحيط العام.

خامسا: الخاصية الاقتصادية المميزة للخدمة العمومية

لقد كان للمنظرين الاقتصاديين إسهامات معتبرة في تمييز بعض الخصائص الاقتصادية المهمة في الخدمة العمومية، فكانت هناك محاولات جادة تمثلت في أعمال كل من:³

- Lorenzi، في ارتباط الخدمة بالاحتكار الطبيعي للخيرات الاجتماعية، من خلال التوضيح الذي قدمته نظرية إخفاق السوق⁴، بمعنى أن الخيرات تكون في متناول الجميع، أي أن الاستهلاك الفردي غير مؤثر على ما هو متاح للآخرين، في الخدمات غير السوقية، مثل: القضاء والدفاع...الخ.
- Henry، 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.
- Léveque، في تمييز الخدمة العمومية باستعمال أربعة متغيرات، هي: صنف السلعة أو الخدمة المقدمة (جماعية أو فردية)، نوع استهلاكها (إجباري أو اختياري)، طريقة الحصول عليها (بالمقابل أو دون مقابل) وطريقة تمويلها.⁵

سادسا: المعايير التطبيقية في تسيير نشاط توفير الخدمة العمومية

تحتاج عمليات تسيير نشاط توفير الخدمة العمومية إلى استخدام معايير تطبيقية، تكون مشتركة بالنسبة لأنواع الخدمة، وتعد بمثابة مواصفات تميز الخدمة العمومية عن الخاصة، من هذه المعايير:⁶

¹ Thierry Brunet et Autres, "MANAGEMENT DES ORGANISATIONS", France, Paris, Bréal, 2005, p. 38.

² Antony Taillefait, "DEONTOLOGIE DES FONCTIONNAIRES ET PRINCIPES DU SERVICE DE L'EDUCATION NATIONALE", 27 Mais 2010, Academie de poitiers: ESEN, 2010, p. 12.

³ رفاع شريفة، مرجع سبق ذكره، ص. 13.

⁴ إخفاق السوق، هي الوضعية التي تكون فيها حالة المنافسة التامة غير محققة لأمثلية "Pareto"، ومنه لا تقضي إلى تعظيم الرفاهية الاجتماعية.

⁵ التمويل يكون عن طريق الضرائب أو بإيرادات مقبوضة من المستعملين أو بواسطة طريقة مختلطة، أي بمقابل ومع وجود الدعم.

⁶ <https://www.politics-dz.com> (Consulté le: 09/03/2022).

أ. معيار المجانية النسبية

يتم اعتماد سلم يدرج في أعلاه الخدمات التي يكون الوصول إليها مجانيا للجميع، مثلا الصحة والأمن... الخ، ثم ترتيب الخدمات تنازليا حسب نوعية الخدمة ومستوى دخل المستفيد، بحيث تتعدد التسعيرات وتندرج إلى غاية أسفل السلم، أين يقتضي الحصول على الخدمة بمقابل، مثل الخدمات الصناعية والتجارية، كالسكن والسياحة وغيرها، ويكون هذا التسعير تقريبا وقابلا للمراجعة دوريا.

ب. معيار الشمولية

إنطلاقا من مفهوم الخدمة العمومية كونها خدمة أساسية يكون حق الاستفادة منها مكفولا لكل المواطنين، لأنها تعتبر ضرورية في أغلب الأحيان، ومن ثم فإن هذه الخدمة ينبغي أن تكون في متناول جميع المواطنين، والسماح لهم بالوصول إليها بشروط مواتية لقدراتهم ومستويات معيشتهم.

ج. معيار الفعالية

الخدمة العمومية هي كل الأنشطة التي تثبت فيها عجز السوق في التصحيح، فتوفير بعض الخدمات الجوارية، في مجال النقل والكهرباء والغاز والاتصالات والتعليم والصحة والأمن وشق الطرق وغيرها في المناطق ذات الكثافة السكانية الضعيفة تجعل تهيئة وتنمية هذه المناطق أكثر فعالية.

د. معيار التضامن

التضامن الاجتماعي في الخدمة العمومية تتولى الدولة قيادته وتجسيده ميدانيا، من خلال محاربة الفقر والحرمان، بالمساهمة في تقليص الفوارق بين المواطنين بسبب الدخل أو الإعاقة الصحية والمادية.

سابعاً: تصميم وتطوير الخدمة العمومية

يتم تصميم عمليات تزويد الخدمة العمومية، بحيث تكون مبنية على التكامل والترابط بين جهود الجهات والهيئات العمومية، والتركيز على اهتمامات المواطن الأساسية في مجالات الحياة، مثل: التعليم، الصحة، النقل، السكن، الطاقة وغيرها، ويجري هذا التصميم بناء على 4 أبعاد رئيسة هي:¹

- التكامل، بتقديم الخدمات عبر نقطة اتصال واحدة، مهما كان عدد الجهات العمومية، وتناسق وترابط المهمات والموارد، وتبادل المسؤوليات، لضمان تلبية احتياجات المواطنين بشكل أفضل.
- السلاسة، وتضمن حصول المواطن على الخدمة العمومية بطريقة مترابطة وسهلة وسريعة.
- الاستباقية، وتقدم دون طلب المواطن للخدمة.
- الخصوصية، وتستند إلى فهم سلوكيات شرائح المواطنين بشكل علمي ودقيق، ذات قيمة مضافة.

¹ مركز نموذج دبي (DMC)، "المتعامل في قلب خدمات حكومة دبي: دراسة نموذجية"، أجندة العمل الجديد لجميع خدمات حكومة دبي، المجلس التنفيذي لإمارة دبي، 2020، ص. 33.

هناك منهجية نظامية ومؤسسية يتم الاعتماد عليها لتطبيق المبادئ التوجيهية الموضوعية بهدف تمكين وتنفيذ إطار عمليات تقديم الخدمات العمومية، مع إبقاء المواطنين في قلب عملية اختيار الخدمات ذات الأولوية، وتوجيه عمليات تطوير الخدمات ودعمها. كما أن تنفيذ هذه المنهجية من قبل الحكومة والمؤسسات العمومية أسلوبا تعاونيا متعدد المراحل لتطوير وتحسين عمليات ونماذج الخدمة العمومية، وهذه المراحل موضحة في الجدول 2 الموالي:

الجدول 2: منهجية تطوير وتحسين الخدمة العمومية المدمجة

المرحلة	البيان	المحتوى والترتيبات
1	تقييم الوضع الراهن	دراسة واقع أداء الخدمة العمومية المراد إدماجها وتطويرها وتحسينها في وضعها الحالي، وما هي توقعات المواطنين بخصوصها.
2	التخطيط لتطوير الخدمة	تحديد الشكل الذي ستكون عليه الخدمة العمومية المدمجة بعد التحسين، وكيف سيتم تحقيق ذلك في قطاعها.
3	التطبيق	تحويل خطة تطوير وتحسين الخدمة العمومية، والتي تم إعدادها في المرحلة الثانية، إلى إنجازات واقعية ملموسة، من خلال تنفيذ ما اشتملت عليه من مبادرات تنظيمية وتمويلية وتشغيلية مرتبطة بتجريب التحسينات التي ألحقت بالخدمة.
4	المراقبة والمتابعة	التأكد من سير تطبيقات خطة تطوير وتحسين الخدمة العمومية، لضمان الاتجاه الصحيح لدمج الخدمة، كما هو مخطط له.
5	التعلم المستمر	اختتام تطبيق مبادرات تطوير وتحسين الخدمة العمومية بما يسهل التعلم الجماعي داخل الجهة العمومية، ويضمن استمرارية التحسين والإدماج للزيادة منفعة المواطن.

المصدر: مركز نموذج دبي (DMC)، "المتعامل في قلب خدمات حكومة دبي: دراسة نموذجية"، أجنحة العمل الجديد لجميع خدمات حكومة دبي، المجلس التنفيذي لإمارة دبي، 2020، ص. 14.

2.2. القطاع العمومي

أولاً: تعريف القطاع العمومي

من وجهة نظر الاقتصاد الكلي والمحاسبة الوطنية، يُعبر مفهوم القطاع العمومي عن القسم أو الجزء الذي ترتب حول مجموع المجالات المجتمعية أو القومية الكلية للدولة، بحيث يشكل هذا القسم أو الجزء حيزا لممارسة نشاطات أو خدمات عمومية لفائدة فئات المجتمع العام، بمعنى تلك الخدمات العمومية غير السوقية أو غير الربحية، والتي تقدم من قبل مؤسسات وأجهزة وهيئات ومعاهد تابعة للحكومة أو للدولة أو للإدارة العمومية¹، ويضم الحيز كذلك كل ما يرتبط بهذه المؤسسات والأجهزة والهيئات والمعاهد من إمكانيات ووسائل عمومية².

¹ اعتمادا على معيار الأنشطة غير الربحية يمكن اعتبار المؤسسات العمومية التي تقوم بتقديم خدمات للمواطن في إطار تحقيق المنفعة العامة، مثل: الوزارات والولايات والجامعات ومراكز التكوين والمستشفيات وغيرها، مكونا من مكونات القطاع العمومي.

² Philippe Barthélemy, "PRINCIPES D'ECONOMIE POLITIQUE", 4^{ème} édition, Bruxelles, Maison- Deboeck, 2003, p. 279.

ثانياً: أهمية القطاع العمومي

يتطلب القطاع العمومي الاهتمام الدقيق والمراقبة من قبل السلطة التشريعية والتنفيذية، فالقطاع العمومي يشير إلى جزء هام من اقتصاد الدولة، سواء كان سوقياً أو غير سوقى، وأهمية القطاع العمومي تعكس صورة الدولة أمام المواطنين المنتفعين بالخدمة العمومية والمستثمرين والجهات الأخرى التي تقوم بتقديم الدعم، وهو مرتبط ارتباطاً مباشراً بسياسات وبرامج الخدمة العمومية، فالحكومات تحاول دائماً السيطرة عليه، وعليه فالقطاع العمومي يؤثر بشكل كبير في حياة ورفاهية المواطنين كأفراد وجماعات، خاصة إذا ساهم في تسهيل هياكل وبنيات النشاط الاقتصادي، والذي ينعكس على تشغيل الأفراد ومستوى معيشتهم ومعدلات دخولهم، لذلك قد يتم إعطاء الأولوية في فهم ما يشتمل عليه القطاع العمومي، بالإضافة إلى متابعة ما يشرف عليه، والتأكد من القرارات العمومية التي يتم اتخاذها في تسيير إمكانيته، وفي مدى الدور الكبير والفعال الذي يلعبه في تشكيل مخرجات الاقتصاد الوطني وتحقيق التنمية الاقتصادية والنمو¹.

عملياً، أبرز مؤشر يمكن له أن يبين الأهمية الإدارية للقطاع العمومي الواحد، هو ذلك المؤشر المبين لحجم النفقات العمومية الموجهة للمشاريع والنشاطات في القطاع العمومي، والتي أصبحت تعرف ارتفاعاً في السنوات الأخيرة بالنسبة للدول في العالم، ما أدى إلى اتساع أحجام القطاعات العمومية، فمثلاً في بعض الدول الأعضاء لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE)²، في 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%.

ثالثاً: خصائص القطاع العمومي كجزء من الاقتصاد الوطني

بناء على الأثر الذي يقوم به القطاع العمومي على القرارات الحكومية والاقتصاد، والذي ينعكس بدوره على رفاهية حياة المواطن، فقد تم تحليل خصائص القطاع من خلال ما يأتي³:

- الملكية للدولة، تعد كافة هياكل وأجهزة ومرافق ومؤسسات القطاع العمومي مملوكةً إلى الدولة.
- الإدارة والرقابة، حيث تم تطوير هيئة مستقلة مسؤولة عن الرقابة تديرها وتمتلكها الحكومة.
- المساءلة العامة، تعد مؤسسات هياكل القطاع العمومي مسؤولةً أمام كافة الناس والنواب.
- تقديم الخدمة العمومية، من خلال توفير السلع والخدمات بأفضل الأسعار، وذلك لا يعني أن مجالات القطاع العمومي لا يمكنها تحقيق ربح رمزي.

¹ Kent State University ONLINE, "The Importance of the Public Sector", [Online], 4 October 2018, Disponible sur: <<https://onlinedegrees.kent.edu/political-science>>, (Consulté le: 27/03/2022).

² OCDE: Organisation de Cooperation et de Développement Economique.

³ <https://tyrocity.com/business-studies/characteristics-of-public-enterprises-1kda> (Consulté le: 27/03/2022).

- الاستقلالية، الحكومة لا تتدخل في الأنشطة اليومية التي تقوم مؤسسات القطاع العمومي، حتى لا تؤثر على عملية الإنتاج وتقديم الخدمات للمواطنين.
- الاحتكار، حيث يمكن اعتبار الحكومات محتكرة للقطاع العمومي بشكل مباشر وواضح.
- كيان قانوني منفصل، فمؤسسات القطاع العمومي وحدة قانونية يمكنها شراء وبيع الأوراق المالية والأسهم، كما يمكنها إبرام الاتفاقيات ومقاضاة الجهات التي قد تواجه مشاكل في التعامل معها.
- الاستقرار، فالقطاع العام مستقر بشكل عام ودائم في طبيعته، بحيث يمكن ضمان توفر الأمن الوظيفي للعاملين فيه.

رابعاً: القطاع العمومي السوقي وغير السوقي

أ. القطاع العمومي السوقي

تجدر الإشارة أنه، على الرغم من كون القطاع العمومي يظهر بشكل جلي في المجالات غير الربحية، إلا أن البعض يرى في المجالات التي تضم مؤسسات عمومية تمارس أنشطة تهدف إلى الربح مكونا من مكونات القطاع العمومي، مثل الشركات الوطنية، بما أن ملكية هذه المؤسسات تابعة للدولة، وعلى اعتبارها ميدان يطبق فيه القانون الإداري، فالظروف التي سببتها أزمة الكساد العالمي وانهايار الاقتصاديات في الحربين العالميتين دفعت بالحكومات إلى التدخل في الاقتصاد عن طريق الإنتاج، بمؤسسات تعود ملكيتها للدولة، سواء بالتأميم أو الإنشاء¹.

ب. القطاع العمومي غير السوقي

حسب وظيفة الدولة، غالبا ما تتوزع أرقام الإنفاق العمومي على عدة مجالات كبرى، تشكل بنسبة معتبرة جدا القطاع العمومي غير الربحي، والمقصود هنا هو تلك المجالات الإدارية والضبطية والاجتماعية والتعليمية والتقنية وغيرها، التي تنتج خدمات غير موجه للسوق، وتتمثل هذه المجالات في:²

- مجالات خدمات الدولة والإدارات المركزية ومختلف الوزارات مع فروعها الأخرى.
- مجالات خدمات القضاء والضبط والعدالة.
- مجالات خدمات الهيئات المحلية ونشاط المجالس الولائية والبلدية.
- مجالات خدمات الأمن الداخلي.
- مجالات خدمات الحماية المدنية.
- مجالات خدمات التربية والتعليم العالي والتكوين.
- مجالات خدمات الصحة والمستشفيات.

¹ ناصر دادي عدون، "اقتصاد المؤسسة للطلبة الجامعيين"، ط2، الجزائر، دار المحمدية العامة، 1998، ص. 58.

² Bartoli Annie, Op. cit., p. 34 - 35.

خامساً: إيجابيات وسلبيات توسيع القطاع العمومي

يمتاز القطاع العمومي بمجموعة من الإيجابيات والسلبيات التي تلعب دوراً هاماً في القرار نحو الاستثمارات أو الخصوصية، ويمكن توضيح أبرز هذه النقاط من خلال ما سيأتي:¹

أ. الإيجابيات

- يوفر مقياس اقتصادي ومؤشر على مدى الإنتاج والنمو والتنمية.
- وجود تخطيط وتنسيق محكم للعمليات والأنشطة التي تقوم بها مؤسسات القطاع العمومي.
- عدم تدخل الحكومة في تنفيذ الأنشطة اليومية للمؤسسات في القطاع العمومي.
- حماية المصلحة العامة للمواطنين من الظواهر التي تسبب حدوث مشكلات تؤثر على بيئة المجتمع.
- اتخاذ القرارات العمومية بشكل أدق.
- جمع الأموال من مصادر حكومية ودعمها للمؤسسات لضمان استمرارية عملها في الدولة.
- تقوم الحكومات بالاستفادة من الحجم الكبير لمؤسسات القطاع العمومي بهدف تقليل الأسعار وتوفير أفضل جودة ممكنة من المنتجات والخدمات التي تقدمها.
- يمكن للحكومات التأثير في مستوى الرفاهية العامة من خلال اتخاذ إجراءات لتعزيز ذلك.

ب. السلبيات

- وجود صعوبات في إدارة هياكل ومرافق وبنيات نسيج المؤسسات المشكلة للقطاع العمومي، وقد يرتبط ذلك بالحجم الكبير للأنشطة والعمليات التي تتم داخلها.
- وجود خطر إنتاج منتجات أو تقديم خدمات غير فعالة للمجتمع، وإهمال مصلحة المواطن.
- التدخل السياسي، في أعمال المؤسسات العمومية، والذي قد يؤدي إلى حالات غضب جماهيري في مختلف الأحيان إن لم تتوافق المتطلبات الجماهيرية مع الرؤية السياسية.
- استخدام سلطة الحكومة بشكل غير ملائم في إدارة مؤسسات القطاع العمومي، بالإضافة إلى إمكانية ظهور الفساد لدى الإداريين الذين يقومون بالتحكم بعمليات المرافق والأجهزة وأنشطتها.
- تكلفة تشغيل أليات المرافق والهياكل في القطاع العمومي مرتفعة مقارنة بالقطاع الخاص.
- عملية اتخاذ القرارات حول مسائل القطاع العمومي بطيئة تتطلب وقتاً أطول.
- تأثر مؤسسات القطاع العمومي السوقي بالعوامل الخارجية، فتقوم بإنتاج بعض المنتجات الرديئة في حين أن أسعارها تكون باهظة.
- في حال تعرض نسيج المؤسسات العمومية السوقية إلى خسارة فإن الدولة ستقوم بتقديم إعانات والدعم لها لتغطية هذه الخسائر، والذي قد يتسبب في إجهاد الموارد المالية للدولة.

¹ <https://www.upcounsel.com/advantages-and-disadvantages-of-public-corporation> (Consulté le: 27/03/2022).

3.2. الوسائل العمومية

أولاً: الوسائل العمومية البشرية

أ. الموارد البشرية مصدر يوفّر الأفراد العاملين

يمكن النظر إلى مفهوم الموارد البشرية باعتباره مجموع ما يتوفر من الأفراد الجاهزين لشغل مناصب وتولية وظائف عمومية، وهؤلاء الأفراد يتواجدون بصفات مختلفة، من حيث التخصصات والمستويات والمؤهلات العلمية، وبذلك، فهؤلاء هم الموظفون الذين سيمثلون المورد البشري الذي ستعتمد عليه المؤسسات العمومية عند القيام بنشاطاتها وتشغيل مرافقها وتنفيذ وتسوية الأعباء المرتبطة بخدمة المصلحة العامة للمجتمع والدولة، كما ويحتاج هذا المورد البشري في القطاع العمومي إلى حزم قانونية، تسمى بالقانون الأساسي¹، يشمل مواد وقواعد قانونية ونصوص تنظم وتضبط واجبات وحقوق الأفراد الموظفين، بالإضافة إلى ضرورة وجود قوانين أخرى، مثل قانون العمل، الذي بدوره ينظم ويرتب ويضبط علاقات العمل في القطاع العمومي بين الجهة العمومية الموظفة، باحتسابها رب العمل، والأشخاص كأفراد موظفين².

ب. الموظفون العموميون

الموظفون 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 الصحي³.

من الناحية القانونية، وبالضبط قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر، تم تعريف الموظف العمومي على أنه⁴:

➤ كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة سواء كان معينا أو منتخبا دائما أو مؤقتا مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر بصرف النظر عن رتبته أو أقديمته.

➤ كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأس مالها أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية.

➤ كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

¹ Statuts juridiques.

² Bartoli Annie, Loc.cit., p. 55.

³ موفق حديد محمد، الإدارة العامة "هيكلة الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية"، مرجع سبق ذكره، ص. 200.

⁴ المادة 2، من القانون: 01-06، مؤرخ في: 21 محرم 1427، الموافق 20 فبراير 2006، والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم.

ج. جهاز ونشاطات إدارة شؤون الموظفين العموميين

تعتمد الدولة في تسييرها لشؤون الموظفين 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، مثل التوظيف عبر تبين طرق الاستقدام وتحديد معايير الاختيار وتطبيق إجراءات التعيين، والتدريب بوضع سياساته وتحليل احتياجاته وتطوير وسائله وتنفيذه وتطوير مستوى العاملين، وتقييم الأداء بوضع نظام لقياس وتسجيل تقديرات الموظفين ومقارنتها بالمعايير اللازمة، والاتصالات من خلال تطوير وممارسة سياسة الاتصال مع العاملين وتكوين مركز للنشر وتوفير الدليل التنظيمي، تسيير الرواتب والأجور باقتراح سلم رواتب وأجور وتأسيس نظام التعويضات والمكافآت وتقييمه، والترقية والتقاعد بتوضيح نظام وإجراءات الترقية وكيفية الإحالة إلى التقاعد.
- نشاطات غير تقليدية، تتمثل في: تخطيط القوى العاملة ودراسة مشكلة الإنتاجية، تنظيم النقابات المهنية وتمثيل الموظفين والمستخدمين العموميين، قياس فعالية إدارة نظم الوظيف العمومي، والتوظيف في أجهزة الإدارات الحكومية والمحلية وغيرها.

ثانياً: الوسائل العمومية المالية

تظهر في مصادر المبالغ والقيم المالية المتدفقة نحو الخزينة العمومية للدولة، ومن خلال ما يأتي به وضع السلطات العمومية للميزانية العمومية للدولة، من أجل تنفيذ برامج وروتين الخدمة العمومية، وهذه الموارد المالية ستعلق بالإطار الذي يضم مجموع الحسابات المعلنة في الاعتمادات والمتعلقة بالاستخدامات المالية للدولة طيلة سنة مدنية أو أكثر إن تطلب الأمر.²

أ. موارد مالية تحصلها الخزينة العمومية

تتمثل مجموعة الموارد والقيم المالية أو الإيرادات المالية التي تقوم الخزينة العمومية بتحصيلها في كل ما يتعلق المداخل الجبائية والضرائب والآتوات والرسوم والمستحقات والغرامات وغيرها، فمهما مثلاً:

- الطبع الجبائي وحاصل الغرامات والتكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المقدمة والأتاوى؛
- مداخل الأملاك التابعة للدولة؛
- الأموال المخصصة للمساعدات والهبات؛
- التسديد برأس المال للقروض والتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة وكذا الفوائد المترتبة؛
- مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها؛

¹ موفق حديد محمد، إدارة الأعمال الحكومية، مرجع سبق ذكره، ص. 375 - 376.

² R.Le Duff et J.C.Papillon, "GESTION PUBLIQUE", France, Paris, Librairie Vuibert, 1988, p. 49.

- مداخليل المساهمات المالية للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي المحسوبة والمحصلة وفق الشروط المحددة في التشريع المعمول به؛
- تحصيلات الخزينة من البنك المركزي مقابل القيمة للنقود المعدنية والودائع تحت الطلب؛
- حسابات الشركات العمومية المحلية ما يشكل مورد حقيقي للخزينة؛
- الادخار السائل، بحيث تصدر الخزينة العمومية أذونات مجسدة ماديا للاكتتاب العام تمكّنها من الحصول على الادخار الصغير للعائلات.

من أجل القيام بمشاريع ضخمة ذات منفعة عمومية 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:¹

- الأول: عند اختلال زمني مؤقت بين موارد ومصاريف الخزينة العمومية يساعد البنك المركزي الخزينة العمومية بتقديم قروض مؤقتة أي تسبيقات.
- الثاني: عند وقوع عجز حقيقي نهائي في قانون المالية في هذه الحالة تأخذ الخزينة مساعدات من البنك المركزي باسم قروض للخزينة العمومية.

ب. استخدامات مالية تدفعها الخزينة العمومية

مثلما كان لصندوق الخزينة العمومية موارد مالية وقيم نقدية ومبالغ ومستحقات ومداخليل وتحصيلات أخرى مختلفة، فهناك في المقابل استخدامات أو إنفاقات أو مصروفات أو تحويلات تقوم بها الخزينة لضمان تشغيل المرافق العمومية وتأدية الخدمات لصالح المواطن، فمنها:²

- أعباء الدين العمومي.
- النفقات المحسوبة.
- مخصصات السلطات العمومية.
- النفقات الخاصة بالوسائل العمومية.
- تدخلات الحكومة.
- التمويل الإداري.
- تمويل الجماعات المحلية.³
- المساعدات المقدمة للمؤسسات العمومية.

¹ <https://www.etudiantdz.com> (Consulté le: 23/03/2010).

² Idem.

³ في الجزائر تم تخصيص 50% من الضريبة على الناتج الخام الخاص بالمداخليل الإيجارية لصالح البلديات، حسب الإجراءات التي جاء بها قانون المالية التكميلي لسنة 2008.

من المعلوم 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 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 لمهامها¹.

4.2. البيئة العمومية

لقد بدأ الاهتمام بدراسة عوامل البيئة المحيطة بنشاط مؤسسات الإدارة العمومية، أثناء نشاطها في تقديم الخدمات لصالح المواطنين، وذلك نتيجة لزيادة العلاقات والتعاون بين الدول، كما أن الدراسات التي تمت حول بيئة مؤسسات الخدمة العمومية أظهرت أنها تتشكل من:²

أولاً: البيئة العمومية الخارجية

هي كل ما هو متواجد في البيئة غير المباشرة من نظم وعوامل ومكتسبات تؤثر على المؤسسات التي تسهر على تقديم الخدمة العمومية، حيث تعتبر كمغيرات يصعب السيطرة عليها، وتتمثل في كل من:

أ. النظام السياسي

الذي يشمل عدة مكونات وعناصر وموجودات وعلاقات سياسية مهمة جدا في عمليات اختيار السياسات العمومية في القطاعات المختلفة وفي الحكومة وفي البلد، فمنها:

- نظام الحكم السائد.
- مجموعة الأحزاب الفاعلة والشعبية.
- مستويات الاستقرار السياسي.
- درجة استجابة المؤسسات والأجهزة العمومية للقيادة السياسية.
- إطار تنفيذ السياسات والخطط التنموية التي تم إعدادها في مراحل سابقة من التخطيط العمومي.
- التغيرات في السياسة العالمية والدولية.
- التكتلات السياسية الإقليمية.

¹ محرز محمد عباس، "اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة والميزانية العامة للدولة"، ط2، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص. 417.

² موفق حديد محمد، "إدارة الأعمال الحكومية"، مرجع سبق ذكره، ص. 59 - 62.



ب. النظام الاجتماعي

هو كذلك له تأثيرات مهمة في صنع القرارات الحكومية وصياغة السياسات وتخطيط محفظة البرامج العمومية ذات الأهداف الاجتماعية، حيث يتضمن هذا النظام مجموع المكتسبات والعادات والتقاليد والقيم والأعراف والطقوس السائدة في المجتمع والبارزة في مرحلة زمنية ما، وهو ما قد يسمح كذلك في توجهات ومبادئ تقديم الخدمة العمومية.

ج. النظام الاقتصادي

يتكون من مجموعة العوامل والمتغيرات الاقتصادية الجزئية والكلية، والتي تعد مهمة جدا، ولها تأثير عميق في مستويات وأداء التسيير العمومي، خاصة من خلال ما تبينه المستويات المتغيرة في:

- الموارد المالية المتاحة.
- كتل الأجور.
- حجم الدخل الوطني.
- الاستثمارات المنتجة.
- معدلات التضخم.
- سعر الفائدة ونسب التشغيل وقيمة النقد.

د. مكتسبات التراكم الحضاري

المكتسبات الحضارية هي نتاج من تراكم الأحداث والظروف التاريخية التي مر بها المجتمع العمومي، وهذا مؤثر خاصة بالنسبة للبلدان التي تعرضت للاستعمار والحروب والصراعات والنزاعات، والتي تسببت في التخلف والدمار والضعف العلمي والمادي والإداري والموروث الثقافي والبيروقراطية ونقص الخبرة والفقر وغيرها من الأوضاع الحضارية التي تعيق تطوير التسيير العمومي.

هـ. النظام الثقافي والتعليمي والتكويني

الذي ينتج عنه عنصر بشري مؤهل لتولي الوظائف، وضمان جهاز إداري يعمل بكفاءة، وإمكانية استخدام التكنولوجيا بطريقة مبدعة واتخاذ القرارات الناجحة.

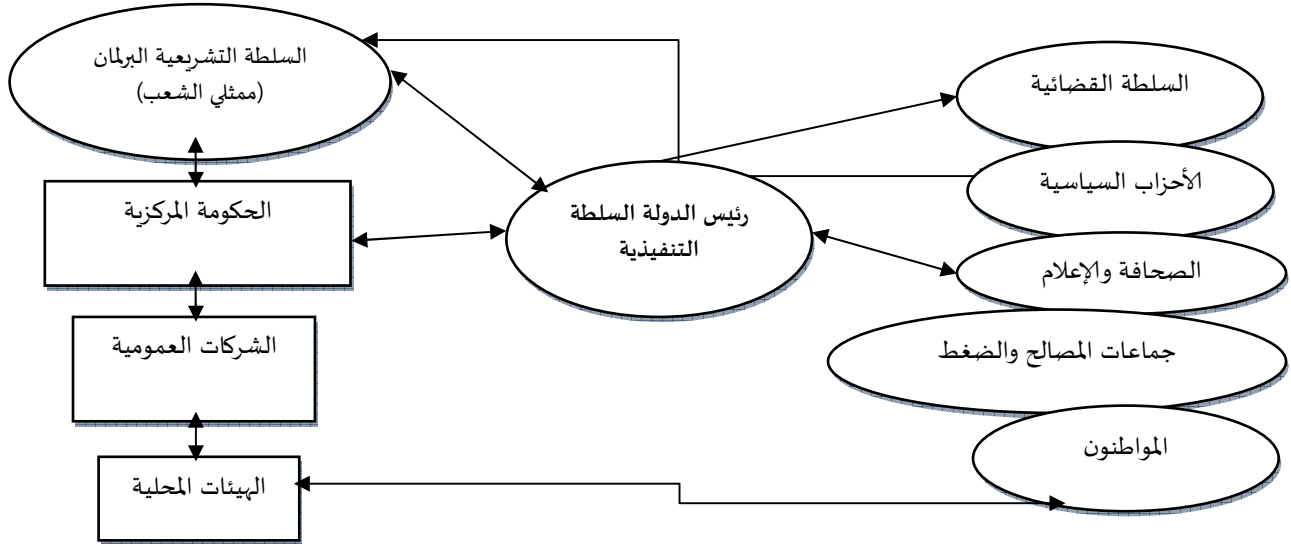
ثانيا: البيئة العمومية الداخلية

تشمل بيئة المحيط الداخلي لمؤسسات الخدمة العمومية كل من الأحزاب السياسية والصحافة وجماعات المصالح والسلطة التشريعية والأجهزة الإدارية الحكومية المركزية والمحلية. وللتذكير، هذه المكونات تتواجد في حالة حركة، دائما، فتصبح كمتغيرات أساسية تمارس تأثيرها على تسيير المؤسسات العمومية أثناء نشاطها في تقديم الخدمات العمومية، وهذا عن طريق الرقابة والمتابعة الدقيقة

التفصيلية لأعمال السلطة التنفيذية، والمتمثلة في الأجهزة المركزية والمحلية من أجل ضبط عملية صنع القرار العمومي، وحتى في تنفيذ السياسات والبرامج.

يمكن ملاحظة التفاعلات والتأثيرات المتبادلة بين المؤسسات الممارسة للتسيير العمومي وعناصر محيطها الداخلي، باعتبار هذا المحيط بيئة مباشرة للأعمال والأنشطة المنجزة، وهذا في الشكل 1 الموالي:

الشكل 1: البيئة العمومية المباشرة في التسيير العمومي



المصدر: موفق حديد محمد، "إدارة الأعمال الحكومية"، ط1، الأردن، عمان، دار المناهج، 2002، ص. 62.

أسئلة للمراجعة

- (1) حدد عناصر المفهوم النظامي والعملياتي للخدمة العمومية !
- (2) لخص نظرة الاجتهاد القانوني للخدمة العمومية! وأذكر أهم القيم التوجيهية للخدمة العمومية !
- (3) فيما تتمثل الخصائص الاقتصادية التي يسترشد بها على الخدمة العمومية؟ وأذكر أهم منظرها !
- (4) اشرح مضمون المعايير التطبيقية اللازمة لتسيير نشاط الخدمة العمومية !
- (5) بين وجهة نظر المحاسبة الوطنية في تعريف القطاع العمومي! وما هو المؤشر الإداري الدال على قيمة القطاع العمومي الواحد في المجتمع؟
- (6) فيما تكمن أهمية القطاع العمومي؟ وما هي أهم خصائصه؟
- (6) ما الفرق بين القطاع العمومي السوقي وغير السوقي؟
- (7) وضح المقصود بالوسائل البشرية ! وما هي أهم المهام والتطبيقات المنوط بتسيير هذه الوسائل؟
- (8) ما هي أهم المصادر والاستخدامات المتعلقة بالوسائل العمومية المالية؟
- (9) حلل مكونات البيئة العمومية التي تنشط فيها الدولة ومؤسساتها العمومية !
- (10) بين الموقع التفاعلي للمؤسسات الممارسة للتسيير العمومي مع بيئتها العمومية !

3. المؤسسات الممارسة للتسيير العمومي

تمهيد

يشار للمؤسسات التي تمتلكها الدولة والتي تمارس التسيير العمومي باسم المؤسسات العمومية، وعادة ما تظهر هذه المؤسسات في شكل تنظيمات رسمية، تقوم كل منها بأداء وظيفة عمومية مختصة أو نشاطات عمومية معينة، قد تكون موجودة من أجل تقديم خدمات إدارية، أو تكون اقتصادية، ذات توجه صناعي أو تجاري، أو تكون موجودة لأجل توفير خدمات ذات بعد اجتماعي أو ثقافي، أو تتجلى في صورة تنظيمات معقدة وعالية كمؤسسات التكنولوجيا والتعليم العالي والبحث العلمي.

وهذه التنظيمات الرسمية تشتغل بصفة قانونية، لها ميزات وخصائص وسمات وأساليب تنظيم محددة، تختلف عن مؤسسات الأفراد، ويتم إنشاؤها بطريقة مدروسة، وبكيفية وبشروط مرتبطة بأهميتها على مستويات أفقية وعمودية في الدولة وقطاعاتها العمومية، وهي تتواجد في الأصل لتحقيق أهداف المنفعة العامة، ويجب أن تكون مضبوطة بقيم الدولة ورسالتها الإنسانية، على سبيل المثال: السعي على نحو أساسي لتوفير خدمات ومنتجات تلبى الحاجات العامة للمواطنين بطريقة سلسة وسهلة ومرضية، كما أن تلبية هذه الحاجات بطبيعتها قد تكون بشكل مجاني أو بمساهمات رمزية أو تقدم بأثمان معقولة تكون في متناول جميع الفئات المجتمعية، وهذا لضمان سيرورة الصالح العام.

وفقا لما سبق التمهيد به، سيجري التطرق في هذا الفصل إلى طبيعة المؤسسات العمومية التي تمارس التسيير العمومي، عبر الإشارة إلى المؤسسات العمومية الإدارية المركزية والمحلية، وكذا المؤسسات العمومية الاقتصادية، ثم إلقاء نظرة على المؤسسات العمومية في ظل القانون الجزائري، وفي النهاية سيتم مناقشة فكرة المرفق العمومي حسب ما أفادت به بعض الأدبيات القانونية والإدارية.

1.3. المؤسسات العمومية الإدارية

أولاً: مؤسسات الإدارة المركزية

أ. 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 ما يأتي¹:

- وضع السياسات العمومية للدولة وإعداد مشروع الخطط العمومية والإشراف على تنفيذها؛
- تنسيق العمل بين الوزارات المختلفة وتوجيهها بما يحقق الصالح العام؛
- إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية في إطار القوانين المعمول بها؛
- إعداد مشروعات القوانين وتقديمها للمجلس النيابي وإعداد الميزانية العمومية للدولة؛
- عقد القروض العمومية في حدود السياسات الموضوعة؛
- مراقبة نشاط كل وزارة حول عدم انحرافها عن السياسة العمومية للدولة؛
- متابعة تنفيذ القوانين بما يحقق الأمن العمومي للدولة وحقوق المواطنين؛
- تعيين وعزل الموظفين طبقاً لأحكام القانون، ما لم ينص أن يكون التعيين والعزل بقرار جمهوري.

ب. الوزارات

يعهد بكل نشاط رئيسي متميز في الدولة إلى وحدة حكومية مستقلة تسمى الوزارة، وهي مسؤولة عن تنفيذ جانب معين من جوانب المهام المسؤولة عنها السلطة التنفيذية للدولة، كما يطلق على الموظفين المكلفين برئاسة الوزارات اسم "الوزراء"، وهم ملزمون بتنفيذ السياسة العمومية للدولة في اختصاصهم، ولا يسألون عن أعمالهم إلا أمام مجلس الوزراء². كما أن الأسس الإدارية والتنظيمية المعتمد عليها في تقسيم الأجهزة المركزية تشمل عدة اختيارات، منها على سبيل المثال³:

- حسب التخصص والوظيفة، أي على أساس تقديم خدمات حكومية متخصصة؛
- على أساس العملاء وتبعاً للمستفيدين ذوي المطالب الخاصة⁴ من الوزارة أو الدائرة الحكومية؛
- حسب العمل الذي يحقق أعلى درجة من التخصص التقني، مثلاً: صناعات ثقيلة، تعليم عالي... الخ؛
- على أساس جغرافي، بدمج تنظيم الإقليم المحلي مع التنظيم المركزي للقيام بالتخطيط الوطني.

¹ سعادة راغب الخطيب وعبد الرزاق سالم الراحلة، "المنخل العلمي الحديث للإدارة العامة"، ط1، الأردن، عمان، دار كنوز المعرفة العلمية، 2009، ص. 87.

² عبد الكريم علوان، "النظم السياسية والقانون الدستوري"، ط1، الأردن، عمان، دار الثقافة، 2009، ص. 97.

³ موفق حديد محمد، "إدارة الأعمال الحكومية"، مرجع سبق ذكره، ص. 135 - 137.

⁴ مثل: المغتربين في المهجر، وزارة المحاربين، أو الدوائر، مثل: إدارة المعوقين، ومكتب الأقليات العرقية، وإدارة الموظفين المتقاعدين.

ج. المصالح الحكومية

تعتبر المصلحة الحكومية الجهاز الرئيسي في الوزارة، يعين لها مديرا يتولى مسؤولية إدارتها وتنظيمها، وتبقى تحت إشراف الوزير المختص، وكلما 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 العمومية والبرامج الطويلة¹.

ثانياً: مؤسسات الإدارة المحلية

أ. طبيعة الإدارة المحلية

الإدارة المحلية تتضمن مؤسسات وهيئات وأجهزة تقوم بإدارة شؤون المواطنين في الإقليم المحلي من خلال تنظيمات أو مجالس أو لجان أو حكام محليين، معينين أو منتخبين، لهم صلاحيات محددة لإدارة مصالح الخدمات الإدارية والفنية والاجتماعية للمجتمع المحلي، ولقد أصبح من الضروري توزيع المسؤولية والصلاحيات بين العاصمة المركزية والمناطق المحلية، ما أدى إلى تقسيم الجهاز الحكومي إلى سلطات مركزية وأخرى محلية توصف باللامركزية الإدارية تعتمد صلاحيتها على فلسفة الدولة ونظرتها. وتعتبر هيئات ووحدات ومجالس الإدارة المحلية تنظيماً إدارياً تخضع فيه السلطات المحلية للتعليمات والسياسات الصادرة من الحكومة المركزية والمتعلقة بإدارة شؤون منطقة جغرافية معينة، وتكون جزء من الهيكل الإداري للدولة.

ب. تطبيق الإدارة المحلية

يمكن أن يعود تطبيق أسلوب الإدارة المحلية بفوائد إدارية عديدة سواء على مستوى المنطقة المحلية أو بالنسبة للسلطة المركزية، من هذه الفوائد مثلاً:²

- تخفيف ضغوط العمل الإداري على الإدارة المركزية.
- تمكين أبناء المنطقة المحلية من ممارسة أمورهم بأنفسهم.
- المساهمة في تحقيق الاحتياجات والخدمات المحلية.
- المشاركة في صنع القرار فيما يخص برامج التنمية المحلية.
- تخفيض الفترة الزمنية التي يتطلبها صنع القرار المركزي عند تحويله إلى قرار محلي.
- التنسيق بين مختلف الإدارات والأجهزة المركزية والمحلية.
- تحسين التعاون بين مصالح المناطق المحلية نفسها من جهة أخرى.

¹ سعادة راغب الخطيب وعبد الرزاق سالم الرحاحلة، مرجع سبق ذكره، ص. 90 - 91.

² موفق حديد محمد، "الإدارة العامة: هيكلية الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية"، مرجع سبق ذكره، ص. 193.

ج. مسؤوليات الإدارة المحلية

ضمن سياق آليات اللامركزية والمتمثلة في مجالس الإدارة المحلية (الولاية والبلدية)، يجب أن تمارس هذه الأخيرة سلطتها المحلية وتحمل مسؤوليتها قراراتها أمام الدولة المركزية، وستكون كذلك خاضعة للمساءلة، عبر جلسات استماع عامة قبل الموافقة على مشاريع التنمية المحلية وإمكانية وصول المجالس الشعبية المحلية للمعلومات، ومساءلة المسؤولين المحليين المعيّنين، مع أخذ آراء ووجهات نظر المواطنين في الاعتبار عند تصميم وتنفيذ السياسات العمومية على الصعيد المحلي.

وفيما يلي الجدول 3 يلخص أهم حيثيات الإشراف والمتابعة وإعداد الخطط الإدارية والبرامج التنموية وسلطة صنع القرارات في الإدارة المحلية.

الجدول 3: مسؤوليات الإدارة المحلية

المسؤوليات	المحافظ/ الوالي/ العميد	مجلس التنفيذي (المحافظة/ الولاية/ العمالة)	المجالس الشعبية المحلية (للمحافظة/ الولاية/ البلدية)
الإشراف والمتابعة	- الإشراف على تنفيذ السياسات العمومية للدولة على مستوى الإقليم المحلي. - الإشراف على المرافق والأقسام الإدارية التي لم تفوض مسؤولياتها إلى المجالس الشعبية المحلية. - المسؤولية عن الأمن والأخلاق والقيم العامة. - حماية حقوق الإنسان.	- يتابع كل الأعمال الموكلة إلى الهيئات التنفيذية للمحافظة/ الولاية/ العمالة. - تنفيذ المشاريع والخدمات العمومية على مستوى الإقليم المحلي للمحافظة/ الولاية/ العمالة.	- طلب البيانات التي تتعلق بأنشطة الهيئات المحلية التنفيذية. - الإشراف على المرافق والأنشطة العمومية في الإقليم المحلي التي تقع ضمن اختصاص المحافظة/ الولاية/ العمالة. - مراقبة أنشطة المجالس الشعبية الفرعية إن وجدت.
الإعداد	- وضع الخطط الإدارية. - الميزانيات المالية للتجهيز والتسيير. - صياغة برامج التنمية.	- مساعدة المحافظ/ الوالي/ العميد على وضع الخطط الإدارية والمالية. - إعداد الميزانية السنوية. - دراسة ومناقشة القضايا التي يحيلها المحافظ/ الوالي/ العميد إلى المجلس الشعبي المحلي.	- إعداد الخطة الاقتصادية والاجتماعية للإقليم المحلي. - المصادقة على المشاريع المحلية التي تحتاج إلى جهود المجتمع المحلي.
صنع القرار	- إعادة النظر في قرارات المجالس الشعبية المحلية. - إلغاء قرار المجلس الشعبي المحلي في حالة تنافيه مع القانون أو كونه ملحق للضرر بالمصلحة العامة، أو بمصالح المجالس المحلية الأخرى.	تنفيذ القرارات الصادرة عن المجلس الشعبي المحلي للمحافظة/ للولاية/ للعمالة.	- التصويت والموافقة على مشروع الميزانية السنوية للهيئة المحلية. - تصادق أو تعترض على القرارات التي أصدرتها المجالس المحلية الفرعية إن وجدت.

Source: <http://www.tadamun.co> (Consulté le: 24/04/2022).

2.3. المؤسسات العمومية الاقتصادية

أولاً: طبيعة المؤسسات العمومية الاقتصادية

تمثل المؤسسات العمومية الاقتصادية إحدى وسائل تدخل الدولة في النشاطات الاقتصادية الإستراتيجية أو الضخمة أو المكلفة أو غير المربحة بالنسبة للأفراد، حيث تقوم هذه المؤسسات العمومية بعمليات صناعية وتجارية وتسويقية وتخضع لنفس الافتراضات والمبادئ التي تنظم وتحكم مسؤوليات التجار. وتدار المؤسسات الاقتصادية باعتبارها شركات العمومية بأسلوب أقرب إلى إدارة الأعمال 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 العمومية، لتخطيط وتنفيذ أهداف هذه المؤسسة وفقاً للسياسات العمومية للدولة¹.

الشركات العمومية تظهر على مستويين: شركات وطنية وأخرى تابعة للجماعات المحلية، فأما الوطنية منها فهي تابعة للوزارات، وتأخذ أحجاماً كبيرة، وتخضع للمركز مباشرة، وتقوم المصالح المختصة في الوزارة بمراقبة إدارتها أعمالها، بحصولها على تقارير دورية عن نشاطها ونتائجها، أما الشركات الأخرى التابعة للجماعات المحلية فتكون تابعة للبلديات أو الولايات، وتأخذ أحجاماً متوسطة وصغيرة، وتمارس نشاطات مثل: الإقامة والاتصال والنقل².

ثانياً: التعريف التشريعي للمؤسسة العمومية الاقتصادية

أ. تعريفها حسب القانون الجزائري

ورد تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية في المادة الثانية من الأمر رقم 04 / 01 المؤرخ في أول جمادى الثانية 1422 الموافق لـ: 20 أوت 2001، بقولها: " المؤسسات العمومية الاقتصادية، هي شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام، أغلبية رأس المال مباشرة أو غير مباشرة، وهي تخضع للقانون الخاص"³.

ب. تعريفها حسب قوانين الاتحاد الأوروبي

المؤسسة العمومية الاقتصادية هي كل شركة تستطيع الدولة أو السلطة العمومية، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، أن تمارس عليها سيطرة أو توجيهاً أو تهيمناً عليها، بحكم ملكية الدولة لها أو مشاركة الدولة في رأس مالها أو بسبب القواعد القانونية والتنظيمية التي تحكمها⁴.

¹ سعادة راغب الخطيب وعبد الرزاق سالم الرحاطة، مرجع سبق ذكره، ص. 95 - 96.

² ناصر دادي عدون، مرجع سبق ذكره، ص. 59 - 60.

³ المادة 2، من الأمر رقم: 04 / 01، المؤرخ في: أول جمادى الثانية 1422 الموافق لـ: 20 أوت 2001.

⁴ شايب الراس عبد القادر، "المؤسسة العمومية ومبدأ المنافسة"، مذكرة ماجستير، تخصص: قانون عام اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، الجزائر، 2017، ص. 24.

ثالثا: خصائص المؤسسة العمومية الاقتصادية

لقد جاء نظام المؤسسة العمومية الاقتصادية مواكبا للتطورات المعاصرة التي حصلت في علاقة الدولة بالاقتصاد الوطني، لهذا فهي تتميز بعدة خصائص أساسية منها:¹

أ. المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات تجارية

مثلا، حدّد المشرع الجزائري شكلين يمكن أن تتخذهما المؤسسة العمومية الاقتصادية، إما شركات مساهمة و إما شركات ذات مسؤولية محدودة، ينتج عن هذا خضوعها للقانون التجاري فيما يخص الشروط القانونية لتكوين هذه الشركات وكذا القوانين الخاصة التي تحكم النشاط الاقتصادي أو التجاري.

ب. المؤسسة العمومية الاقتصادية ملك للدولة أو أن الدولة تملك أغلبية رأس مالها

بهذه الخاصية تعتبر المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي من ضمن القطاع العمومي في الدولة، حيث تكون أغلبية الحصص ملك للشخص العام، وهو الدولة في حالة الشركات الوطنية، بينما تكون شركات محلية تلك الشركات التابعة للجماعات الإقليمية أي الولاية و البلدية، كما تعتبر شركات ذات اقتصاد مختلط في حالة وجود شريك وطني أو أجنبي، يملك على الأكثر 49 بالمائة من رأس المال.

ج. المؤسسات العمومية الاقتصادية تمتلك الشخصية المعنوية

- للمؤسسات العمومية الاقتصادية شخصية قانونية، يترتب عنها استقلالية مالية وإدارية، تتحصل على أموال نتيجة لأنشطتها التجارية، هذه الأموال تمثل ثمن الخدمة أو السلع المقدمة.
- تتمتع المؤسسات العمومية الاقتصادية بالاستقلالية في التسيير، هذا لغرض تحريرها من الإجراءات الإدارية البيروقراطية.
- المؤسسات العمومية الاقتصادية، عكس المؤسسات العمومية الإدارية والمؤسسات العمومية التجارية والصناعية، لا تمتاز بميزة التخصص فهي تمارس أنشطة تجارية وتسعى لتحقيق الربح أينما وجد.

رابعا: أنواع المؤسسات العمومية الاقتصادية

المؤسسات العمومية الاقتصادية رأس مالها تابع للقطاع الدولة والسلطة العمومية، ويكون التسيير فيها بوساطة أشخاص تختارهم الجهة الوصية، وتظهر بعدة أنواع، منها ما يلي:²

أ. المؤسسات العمومية الفلاحية

تجمع المؤسسات العمومية التي تمارس نشاطات فلاحية، متخصصة في كل من الزراعة بمختلف أنواعها ومنتجاتها، وتربية المواشي حسب تفرعاتها أيضا، بالإضافة إلى أنشطة الصيد البحري، وغيرها من

¹ شايب الرايس عبد القادر، مرجع سبق ذكره، ص. 25 - 26.

² منتدى التمويل الإسلامي، <https://islamfin.yoo7.com/t1531-topic>



نشاطاتها المتعلقة بالأرض والموارد الطبيعية القريبة إلى الاستهلاك الغذائي، وعادة ما تضاف إليها أنشطة مناجم الأسمدة، لتصبح جميع هذه المؤسسات العمومية محتواه ضمن القطاع الأول ككل.

ب. المؤسسات العمومية الصناعية

في قطاع الصناعة تتجمع مختلف المؤسسات العمومية التي تعمل في تحويل الموارد الطبيعية أساسا إلى منتجات قابلة إلى الاستعمال أو الاستهلاك النهائي أو الوسيط (مورد أو مدخلات لمؤسسات أخرى) وتشمل بعض الصناعات المرتبطة بتحويل الموارد الصناعية إلى منتجات غذائية وصناعية مختلفة، وكذا صناعات تحويل وتكرير الموارد الطبيعية من معادن وطاقات وغيرها، وهي ما يدعى بالصناعات الاستخراجية، والفرع الواسع والأساسي لدفع الاقتصاد ككل، وهي مؤسسات صناعية التجهيزات ووسائل الإنتاج المختلفة، المستعملة في مجمل القطاعات الاقتصادية بما فيها الصناعية، وهناك صناعة مواد البناء في حالة فصلها عن الأنواع السابقة، حيث تجمع جانب التحويل، الكيماويات وغيرها، وفي الأخير هناك مؤسسات الصناعات الاستهلاكية بشكل عام.

ج. المؤسسات العمومية الخدمية والتوزيعية

هذه المؤسسات العمومية تشمل مختلف الأنشطة التي لا توجد في المجموعتين السابقتين، وهي ذات أنشطة وواسعة انطلاقا من المؤسسات الحرفية، والنقل بمختلف فروعها، والبنوك والمؤسسات المالية والتجارية، والجمارك وحتى الصحية وغيرها.

خامسا: أهداف تأسيس المؤسسات العمومية الاقتصادية

تسعى الدولة إلى تحقيق عدة أهداف حسب نوع المؤسسة العمومية الاقتصادية التي أنشأتها وتسييرها، ويمكن تلخيصها فيما يلي:¹

أ. أهداف اقتصادية بحتة

- تحقيق الربح، إن استمرار المؤسسة الاقتصادية مرهون بتحقيقها لمستوى أدنى من الربح، يضمن لها إمكانية رفع رأس مالها بأقل التكاليف الممكنة، وبالتالي توسيع نشاطها حتى يصمد أمام المؤسسات الأخرى المنافسة، واستعمال الربح المحقق لتسديد الديون وتوزيع الأرباح وتكوين مؤونات لتغطية الخسائر والأعباء.
- تلبية متطلبات المجتمع من السلع والخدمات العمومية، إن تحقيق الدولة لنتائجها يمر عبر عملية تصريف أو بيع إنتاج المؤسسة الاقتصادية، وهو ما يغطي طلبات المجتمع.
- عقلنة الإنتاج، يتم باستعمال الترشيد للعوامل الإنتاجية الموظفة في المؤسسة الاقتصادية، والتخطيط الجيد، والإشراف على عمالها، بالإضافة إلى مراقبة الدولة لتنفيذ برامجها.

¹ ناصر دادي عدون، مرجع سبق ذكره، ص. 17 - 20.



ب. أهداف اجتماعية

- ضمان مستوى مقبول من النتائج، حيث يعتبر العمال في المؤسسة العمومية الاقتصادية المستفيدين الأوائل من نشاطها ويتقاضون أجور تضمن لهم تلبية حاجتهم.
- تحسين معيشة العمال، فالتطور الذي يشهده المجتمع يجعل العمال أكثر حاجة لمنتجات جيدة، مما يدعو الدولة لتنويع الإنتاج، وتوفير إمكانيات مالية للعمال حتى يسهل عليهم اقتنائها.
- السهر على تنظيم وتماسك العمال.
- توفير تأمينات ومرافق للعمال، حيث تتمثل في التأمينات الاجتماعية والمساكن الوظيفية أو العادية بالإضافة إلى المرافق العمومية، مثل تعاونيات استهلاك و المطاعم.

ج. أهداف مهارية وثقافية ورياضية

- تدريب وتكوين العمال المبتدئين ورسكلة الآخرين القدامى.
- توفير الوسائل العلمية والتكوينية والثقافية.
- تخصيص أوقات الرياضة، ما يجعل العامل في صحة جيدة، فيؤدي دوره كامل في الإنتاج.

د. أهداف تكنولوجية

تؤدي الدولة دورا مساندا للسياسات العمومية القائمة في مجال تطوير البحث العلمي وتحفيز الابتكار التكنولوجي، خاصة على مستوى مؤسساتها العمومية الكبيرة والضخمة، الاقتصادية والاجتماعية، وهذا وفق الخطط التنموية، المتوسطة والبعيدة الأجل، والتي تعرض من خلالها جمل التنسيق بين العديد من الجهات العمومية، ابتداء من أجهزة وهيئات ومؤسسات البحث العلمي والمعاهد الجامعات والمؤسسات العمومية والشركات الاقتصادية، وكذا هيئات التخطيط الأخرى المتخصصة، كالمجلس الاقتصادي والاجتماعي ودواوين التجهيز ووكالات التطوير والتممين وغيرها.

3.3. المؤسسات العمومية في ظل القانون الجزائري

أولاً: المؤسسات (الهيئات) العمومية ذات الطابع الإداري (الإدارية)

أ. تعريفها

المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، حسب ما جاء في المادة 43 من القانون: 01-88، هي هيئات عمومية إدارية تخضع للقواعد المطبقة على الإدارة، ولبدء التخصيص، وتتمتع هذه الهيئات بنفس النظام المالي والحسابي المطبق على الإدارة ما لم توجد قاعدة خاصة مرتبطة باستقلالية سيرها وتسييرها، وقد تكون المؤسسات العمومية الإدارية مزودة بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي¹.

¹ المادة 43، من القانون: 01-88، المؤرخ في: 12 جانفي 1988، والمتضمن القانون التوجيهي للمؤسسة العمومية.

ب. كيفية تسييرها

كما جاء في المادة 43 من القانون التوجيهي للمؤسسة العمومية: 01-88، تحدد قواعد تنظيم وسير الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، بالتكيف مع طبيعتها وغرضها التخصصي ونوعها، ومن خلال قوانينها الأساسية المحددة، وعن طريق التنظيم المعمول به.

ج. أمثلة عن الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري

- المجالس الولائية والبلدية.
- المكتبة الوطنية.
- الديوان الوطني للمطبوعات المدرسية.
- الوكالة الوطنية للآثار وحماية المعالم والنصب التاريخية.

ثانياً: المؤسسات (الهيئات) ذات الطابع الصناعي والتجاري**أ. تعريفها**

يمكن استنتاج تعريف للهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من خلال نص المادة 44 من القانون: 01-88، التي نصت على أن "المؤسسة العمومية التي تتمكن من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئياً أو كلياً عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري يحقق طبق تعريفه (تسعيرة) معدة مسبقاً، ولدفع الشروط العامة الذي يحدد الأعباء والتقييدات، وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين".

القانون التوجيهي للمؤسسة العمومية: 01-88، يميز بين المؤسسة العمومية الاقتصادية والهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري التي تعتبر شكل انتقالي للتسيير، فعندما تتمكن هذه الأخيرة من السير طبقاً لقواعد اقتصاد السوق، وفي حالة ما إذا نص المخطط الوطني على ذلك تتحول إلى مؤسسة عمومية اقتصادية، أي شركة أسهم أو شركة ذات مسؤولية محدودة. والهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري تؤسس نتيجة الحاجة للقيام بأنشطة صناعية وتجارية، لم تستطع القيام بها المؤسسات الخاصة، بسبب قلة مردوديتها أو ضخامة رؤوس أموالها أو علو وتعدد مستواها التكنولوجي.

ب. صلاحيات المؤسسات (الهيئات) ذات الطابع الصناعي والتجاري

جاءت خصائص الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وصلاحياتها، وفقاً للمواد 45، 46 و 47 من القانون التوجيهي للمؤسسة العمومية: 01-88، وهي كالتالي:

- المادة 45: "تخضع الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري القواعد المطبقة على الإدارة في علاقتها مع الدولة، وتعد تاجرة في علاقتها مع الغير، وتخضع لقواعد القانون التجاري، ويكون لها في حياتها ذمة متميزة وموازنة خاصة طبقاً للأحكام القانونية والتنظيمية المطبقة في هذا الشأن".



- المادة 46: " يحدد الطابع الصناعي والتجاري للهيئة العمومية، وكذا قواعد تنظيمها وسيورها، بموجب عقد الإنشاء والقوانين الأساسية المتخذة وفق الشكل التنظيمي ".
- المادة 47: " تتحول الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري إلى مؤسسة عمومية اقتصادية، إذا أمكن عندئذ هدفها، وتسير عملها آليات السوق، ونص المخطط الوطني للتنمية على شروط ذلك.

ثالثا: المؤسسات (الهيئات) العمومية ذات التسيير الخاص

أ. تعريفها

الهيئات العمومية ذات التسيير الخاص كرسها المادة 49 من القانون التوجيهي للمؤسسة العمومية: 01-88، ويتعلق الأمر على وجه الخصوص بصناديق الضمان الاجتماعي والتأمين على الأخطار الاجتماعية ومعادلة الخدمات الاجتماعية، على سبيل المثال:

- الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء.
- الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الأجراء.
- الصندوق الوطني للتقاعد.
- الصندوق الوطني للتأمين على البطالة.
- الصندوق الوطني لمعادلة الخدمات الاجتماعية.

ب. خصائصها

تتجلى خصوصية الهيئات العمومية ذات التسيير الخاص في أنها مؤسسات أو هيئات أو تنظيمات أو وكالات أو صناديق أو أجهزة تعمل على تسيير المخاطر الاجتماعية في الدولة، وهي تاجرة في علاقتها مع الغير، ومواردها تكون من الاشتراكات المدفوعة.

في البداية كانت هذه التسمية تطلق فقط على هيئات الضمان الاجتماعي، في المرسوم 85-223 المؤرخ في 20 أوت 1985، الذي ينص في المادة 02، أن هيئات الضمان الاجتماعي عبارة عن مؤسسات ذات طابع إداري، لكن المشرع راح يستعمل هذه التسمية في عدة مرات، مثل:¹

- وكالة التنمية الاجتماعية.
- محافظة الطاقة الذرية.
- الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب.
- الصندوق الوطني لتطوير التمهين والتكوين المتواصل.

¹ ضريفي نادية، "تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة"، مذكرة ماجستير، تخصص الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1، 2008، ص. 60.



بالمناسبة، يلاحظ على الهيئات العمومية ذات التسيير الخاص أنها في بعض الأحيان تعتمد على تمويلات وإيرادات الدولة، خاصة في حالات العجز المالي أو في وجود بعض العقود وغيرها من الأسباب، هذا بالإضافة إلى ما هو معروف حول تمويلها بإيرادات تتأتى من اشتراكات الأفراد المشتركين، كالتأمين على العمال وذويهم والسيارات والممتلكات وغيرها، وهذه الهيئات تعتبر ضرورية للخدمة الاجتماعية.

رابعاً: هيئات ومراكز البحث

أ. تعريفها

لقد جاء في المادة 51 من القانون التوجيهي للمؤسسة العمومية: 01-88، أن مراكز البحث العلمي والتقني تعتبر مؤسسات وهيئات عمومية تضم مرافق خاصة بالبحث والمساهمة في مسائل التنمية في المجتمع، يمكن إنشاؤها عن طريق التنظيم، وهي هياكل خاصة تحمل اسم "مركز البحث والتنمية".

ب. خصائصها وصلاحياتها

هناك العديد من الخصائص والصلاحيات تميزت بها مراكز البحث والتنمية، منحها إياها القانون التوجيهي للمؤسسة العمومية: 01-88، وهي كما يلي:

- إنه يمكن تمويل مراكز البحث والتنمية من الأموال العمومية على شكل مساهمات نهائية من الدولة، أي بدون فوائد تتحملها.
- تحدد قواعد تنظيم وسير مراكز البحث والتنمية تبعاً لطبيعتها، مخالفة للقوانين المطبقة على الإدارة، عن التنظيم المعمول به.
- يجوز لمراكز البحث والتنمية استغلال أية براءة أو إجازة، كما يمكنها أخذ مساهمات في المؤسسات العمومية، أو إنشاء فروع تحكمها قواعد القانون التجاري.
- تهدف بذلك إلى تجميع نتائج البحث واستغلالها فيما يعود لخدمة المجتمع.

خامساً: الهيئات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي

أ. تعريفها

لقد نتج عن التطور الاقتصادي والاجتماعي، بل وحتى السياسي، تغير أنماط التسيير العمومي، والنظرة لتصنيف المؤسسات العمومية، فبعد المصادقة على القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتكنولوجي (1998-2002)، صدر مباشرة المرسوم التنفيذي 99-256 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999 مبيناً كيفية إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، وتنظيمها سيرها، وبينت المادة 17 من القانون 98-11 المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطور التكنولوجي، بأن هذه المؤسسة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية.

ب. الغرض من إنشائها

- تحقيق نشاطات البحث العلمي والتكنولوجي.
- التطور في مجال العلمي والتكنولوجي للحاق بالركب الحضاري.
- مساعدة الأدمغة الوطنية لتنمية قدراتهم وتطبيقها لخدمة المجتمع.

ج. مميزاتها

نص القانون: 98-11، المتضمن للقانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطور التكنولوجي، على خضوع الهيئات ذات الطابع العلمي والتكنولوجي لنظام الرقابة المالية البعديّة، كخطوة تميز هذه المؤسسة عن غيرها من المؤسسات العمومية، خاصة ذات الطابع الإداري، وهذا بهدف بعث نوع من المرونة على نشاطها العلمي وأدائها، أي تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

سادسا: الهيئات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني**أ. تعريفها**

الهيئات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني هي مؤسسة عمومية حديثة العهد في القطاع العمومي غير السوقي في الجزائر، من حيث التصنيف، ولقد ورد تعريفها في المادة 32 من القانون: 99-05 المؤرخ في 4 أفريل 1999، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي بالصيغة التالي: "المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني هي مؤسسة وطنية للتعليم، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

ب. أشكالها ومهامها الرئيسية

بينت المادة 38 من القانون التوجيهي: 99-05 أشكال المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني بكل من: الجامعة والمركز الجامعي، والمدارس المتخصصة، والمعاهد التكوينية. ويعمل قطاع التعليم العالي على تعزيز الطاقات العلمية الوطنية بالاشتراك مع الهيئات الوطنية والدولية للبحث العلمي، ويوطد معها علاقات تعاون علمية ومعرفية وتكوينية وبحثية مختلفة، وهذا من خلال ما جاء في المادة 25 من القانون التوجيهي: 99-05.

وكذلك من بين أهم المهام والخدمات التدريسية التي تمارس في المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، هي مهام سلك أساتذة التعليم العالي، والتي تتمثل أساسا في الميادين التالية:¹

- التعليم التدريجي و/أو ما بعد التدريجي
- التكوين المتواصل والتأطير والتوجيه العلمي.
- مراقبة المعارف وتقييم الطلبة المؤطرين.

¹ القانون: 99-05، المؤرخ في: 4 أفريل 1999، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي.

4.3. المرافق العمومية

أولاً: فكرة المرفق العمومي

استناد إلى المعيار العضوي¹، يعد المرفق العمومي بأنه هيكل أو هيئة أو أي جهاز يسير الشؤون العمومية²، أما المدلول الثاني فهو المعيار المادي³، أو النشاط (الخدمة المقدمة)، أي الأنشطة التي تقوم بها الأجهزة المشار إليها في المعيار العضوي بهدف تحقيق المنفعة العامة⁴. بالإضافة إلى هذه العناصر، هناك ما يجب أن يميز المرفق العمومي من حيث إبراز الجهة القانونية للسلطة العمومية التي تتكفل بإدارة هذا المرفق العمومي، ومصادر تمويله، والخدمات التي أنشئ من أجلها وكذا القانون الخاص به⁵.

ثانياً: عناصر المرفق العمومي

أ. المصلحة العامة

ترتبط المصلحة العامة بشروط أن تعود بنفعها على جميع المواطنين، وأن يوزع فيما بينهم حسب الجدارة والأحقية طبق مقتضيات النظم والقوانين السارية.

ب. تلبية الحاجات العمومية

الحاجات العامة تتمثل في النشاطات والخدمات التي يقدر الرأي العام أهميتها بالنسبة لمجموع المواطنين، بحيث تؤدي المرافق العمومية خدماتها بصورة مجانية أصلاً، فالرسوم التي تفرض كمقابل للارتفاع بتلك الخدمات، لا ترتقي إلى سعر تكلفة الخدمة، مثل: رسوم خدمات المستشفيات أو الجامعات.

ج. المرفق العمومي مشروع تنظيم عمومي

يقتضي إقامة تنسيق وتنظيم بين مختلف مكوناته البشرية والمادية بالشكل الذي يسمح له بأداء دوره في تلبية الحاجات العامة، وذلك من خلال إحداث أجهزة دائمة به، مثل: المجالس الإدارية، اللجان الاستشارية... الخ، على أن لا يكون الغرض من مباشرة النشاط تحقيق الربح.

د. ارتباط المرفق العمومي بالإدارة العمومية

سواء من حيث إنشائه أو تسييره أو إلغاءه، فالمرافق العمومية الوطنية إنما ترتبط بالسلطات المركزية، أما المرافق العمومية المحلية فهي تتبع الإدارة اللامركزية ممثلة في البلدية والولاية.

¹ Le critère organique: l'appareil.

² مثلاً: المرفق العمومي لقطاع التعليم العالي والبحث العلمي، بهذا المعيار العضوي، هو مبنى الوزارة مع مجموع هيكل الجامعات والمعاهد ومراكز البحث والإقامات الجامعية... الخ.

³ Le critère matériel: l'activité ou le service public.

⁴ لباد ناصر، "الوجيز في القانون الإداري"، ط 2، الجزائر، دار حسناوي للطباعة، 2007، ص. 192-193.

⁵ Bartoli Annie, Op. cit., p. 59.



هـ. خضوع المرفق العمومي لنظام قانوني استثنائي

يشتمل على مجموعة الأحكام والقواعد والمبادئ، تضعها الدولة بمناسبة إنشائها له، وتضبط كيفية تنظيمه وطرق تسييره، وشروط إلغائه، وأساليب إجراء الرقابة عليه، وهي تختلف اختلافا جذريا عن قواعد القانون الخاص، وعن قواعد النظام القانوني الذي يحكم المشروعات الخاصة تحديدا.

ثانيا: التصنيفات الإقليمية للمرفق العمومي

أ. المرافق العمومية الوطنية

هي المرافق التي تنشئها السلطات الإدارية المركزية ممثلة مرافق تابعة للوزارات، حيث تمارس نشاطها على مستوى كافة أرجاء الدولة مثل: المدرسة الوطنية للإدارة، المكتبة الوطنية، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، وهي مجموع المرافق التي يمتد نشاطها ليشمل جميع إقليم الدولة مثال: مرافق الدفاع والأمن والبريد والقضاء، ونظرا لأهمية هذا النوع من المرافق فإن أدارتها تلحق بالدولة.

ب. المرافق العمومية الجهوية والمحلية

هي المرافق التي تنشئها وحدات الإدارة الجهوية والمحلية، وتمارس نشاطها داخل الحيز الجغرافي المحلي للوحدة الإدارية المحلية مرجع النظر، وينتفع بخدمات تلك المرافق سكان الولاية أو البلدية، وتتولى السلطات الجهوية والمحلية أمر تسييره والإشراف عليه.

رابعا: أساليب إدارة المرفق العمومي

تتمثل أهم أساليب وطرق إدارة وتنظيم المرفق العمومي لفائدة الصالح العام، حسب القانون الجزائري، في عدة صيغ إدارية قابلة للتطبيق، فيما يلي:¹

- الاستغلال المباشر، فيه تتولى المجموعات الإقليمية (الدولة، الولاية، البلدية)، مباشرة، إدارة المرفق؛
- المؤسسة العمومية، بمعنى أن تستقل بإدارة المرافق العمومية التابعة للدولة والجماعات المحلية؛
- الامتياز، عن طريق عقد يكون بين الإدارة المانحة وبين شخص طبيعي (فرد) أو معنوي (شركة)؛
- عقد الإيجار، وهو اتفاق بين الإدارة والمستأجر لاستغلال المرفق العمومي لمدة معينة؛
- الإدارة عن طريق النقابات المهنية، في التنظيم الداخلي لشؤون طائفة معينة، مثل: تنظيم المهن الحرة من المحاماة والطب والهندسة... الخ؛
- المقاوله العمومية الاقتصادية، باتباع أسلوب إدارة الأعمال (إدارة المشاريع)، في إطار انجاز الصفقات العمومية التي تعقدتها مؤسسات الإدارة العمومية.

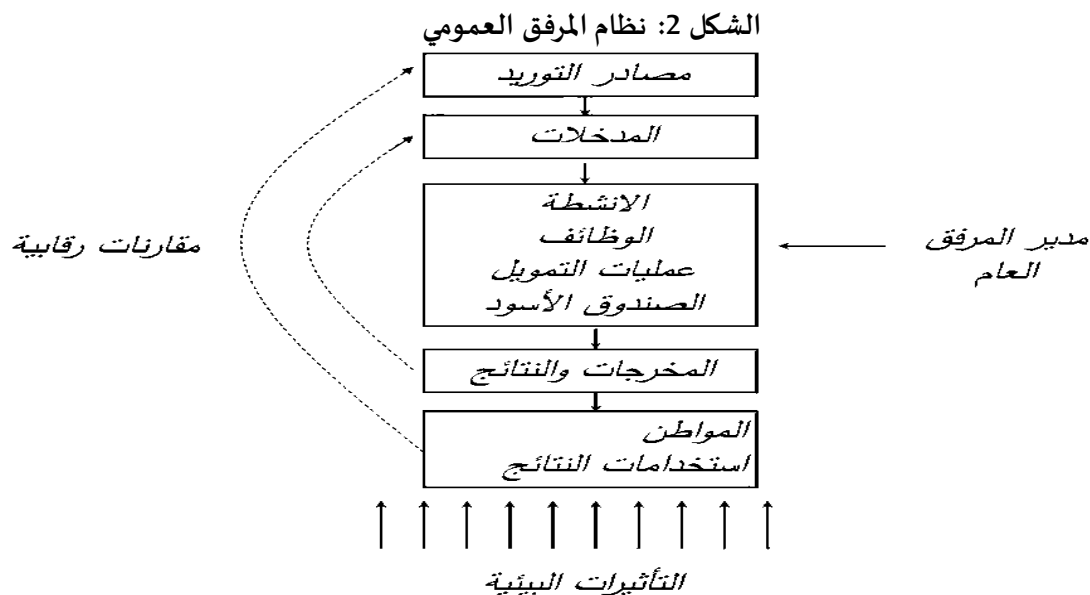
¹ لمزيد من التفاصيل القانونية عد إلى: "الباد ناصر"، في كتابه: الوجيز في القانون الإداري، ط 2.

خامساً: التحويل المؤسسي في نظام تشغيل المرفق العمومي

هنالك بعض المفاهيم المقترنة بمسألة مناقشة ودراسة خيارات التحويل المؤسسي إدارة وتشغيل المرفق العمومي وفق منطق الأعمال عن طريق الخصخصة أو الشراكة مع القطاع الخاص، فتتعلق التغيرات بمكونات نظام إدارة وتشغيل المرفق العمومي، منها مثلاً¹:

- التكلفة الاجتماعية، الأعباء، المكاسب.
- تمييز الخدمات، إعادة هندسة العمليات، زيادة الإنتاجية.
- المعاش المبكر وتحجيم العمالة.
- تحسين القدرات التنافسية مع البدائل.
- كفاءة المستلزمات والمدخلات، فعاليات أداء التشغيل والمخرجات.
- إدارة اللوجيستات، وإدارة الأعمال عن بعد، وإدارة خدمة المواطن الإلكترونية.
- ربط الأجور بالإنتاج والحافز بالعمل الإضافي.
- الإدارة بالالتزام، وتعديل أوقات العمل لتحقيق السيولة في المرور.
- تطبيق ممارسات الجودة الشاملة.
- تشغيل الشباب مقابل الخدمة المجانية، وتعاونيات تشغيل المرافق العمومية.

وفيما يلي الشكل 2 فيه مخطط توضيحي لنموذج متضمن لمكونات وعلاقات سيرورة نظام تشغيل المرفق العمومي وفق منطق الأعمال.



المصدر: فريد النجار، "إدارة مؤسسات المرافق العامة بآليات القطاع الخاص تجاه بعض المفاهيم الجديدة في التحويل المؤسسي"، البرنامج التدريبي إدارة المرافق العامة بأساليب الخصخصة، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2005، ص. 27.

¹ فريد النجار، "إدارة مؤسسات المرافق العامة بآليات القطاع الخاص تجاه بعض المفاهيم الجديدة في التحويل المؤسسي"، البرنامج التدريبي إدارة المرافق العامة بأساليب الخصخصة، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2005، ص. 5.

أسئلة للمراجعة

- (1) فيما تتمثل مؤسسات الإدارية المركزية؟ وما هي مهامها الرئيسية؟
- (2) مما تتكون الإدارية المحلية؟ وناقش باختصار فوائدها، باعتبارها إدارة لامركزية !
- (3) ما هي العناصر الأساسية المشكلة لمفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية؟ ولماذا تلجأ الدولة لإنشائها؟
- (4) حدد أنواع المؤسسة العمومية الاقتصادية المتعارف عليها؟ وما هي أهم أهدافها؟
- (5) لخص الأصناف التي جاء بها التشريع الجزائري، في القانون: 01-88، الخاص بالمؤسسة العمومية !
- (6) ما هو الغرض من إنشاء الهيئات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي في الجزائر؟
- (7) كيف حدد المشرع الجزائري مهمة الهيئات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني؟ وأذكر أهم أشكالها المطبقة حاليا !
- (8) ما هو مرتكز كل من المعيارين: "العضوي والمادي"، في التعريف القانوني للمرفق العمومي ! وقدم مثال واقعي عن كل معيار !
- (9) وضح العناصر التكوينية للمرفق العمومي !
- (10) أشرح الأساليب الممكنة التي تستخدم لتسيير المرافق العمومية في الجزائر !

4. الديناميكيات الإدارية في التسيير العمومي

تمهيد

تعتبر عمليات وضع السياسات وصنع القرارات وإعداد البرامج ديناميكيات إدارية شديدة الأهمية بمجال التسيير العمومي، حيث تقوم طواقم إدارة المؤسسات العمومية بهذه العمليات لحلّ مشكلات الخدمة العمومية في القطاعات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية وغيرها، وهذا للحصول على نتيجة منفعية عامة يرغب فيها المجتمع، وبالمناسبة يتعذر بلوغ هذه النتيجة بشكل عشوائي وتلقائي من دون تدخل هيئات التسيير في المؤسسات العمومية والحكومية للدولة، على اختلاف تخصصها، وتتطلب عمليات وضع السياسات العمومية وتنفيذها بشكل فعال على أرض الواقع وتقييم تأثيراتها المباشرة في الأفق المنظور وعلى المدى البعيد توفير مجموعة من الشروط السياسية، والمؤهلات المؤسسية، والقدرات الفنية، والجهود التواصلية بهدف تحقيق الفائدة لصالح المواطنين.

وغالبا ما تسعى المراجع العلمية، مثلما يحاول هذا الفصل، دراسة ومناقشة مفاهيم وشروط ومراحل أساليب وضع السياسات العمومية واتخاذ القرارات وإعداد البرامج العمومية، لتبيان ركائزها ومقارباتها المتعددة والعوامل الأساسية التي تساهم في ترشيد عملية وضعها وتقييمها وتقويمها نظرياً وعملياً، كما تتناول الأدبيات الإدارية بشيء من التركيز موضوعات دراسة دور عمليات المسائلة والرقابة والمحاسبة من قبل الدولة والمجالس الإدارية وقوى المجتمع الأخرى الفاعلة، بهدف التقعيد القانوني والبحث العملي والتعليم الإداري والتكوين المهني وحتى تنوير الرأي العام لتشجيع ثقافة المشاركة والمسؤولية في صنع السياسات العامة لدى أصحاب القرار العمومي.

1.4. وضع السياسات العمومية

أولاً: تعريف السياسة العمومية

تعد السياسة العمومية كإطار إداري وموضوعي يحتوي على خيارات من النشاطات التي تحقق منفعة عامة لفائدة المواطنين والدولة والهيئات الأخرى، وهي:¹

- عمل تختار الإدارة تنفيذه أو عدم تنفيذه؛
- عمل مقترح لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها؛
- تبني أسلوب عمل هادف يقوم بتطبيقه شخص لمعالجة مشكلة عمومية ما؛
- مجموعة من خطط وبرامج ومشاريع عمومية تستند إلى قانون مرخص وتنظيم محدد.

ثانياً: المفهوم التقني للسياسة العمومية

أ. بيان السياسية العمومية

من الناحية التقنية، ينظر إلى السياسة العمومية كبيان صريح لمجموعة من الأفكار والأهداف والقيم والمراسيم والأوامر والقرارات الموجهة لمجموعة الخطط والبرامج والمشاريع العمومية، حيث تظهر العديد من السياسات العمومية في صورة نواتج التخطيط الإداري في التسيير العمومي، والذي يعتمد على تحليل البيانات الماضية والمعلومات الحالية والتنبؤ بالأوضاع المستقبلية للقطاعات العمومية.

ب. تجسد السياسية العمومية في خطة

يجب أن تتجسد السياسة العمومية في شكل خطة، فيها ترجمة منطقية وكمية ورقمية لعمل ذهني تقوم به القيادات السياسية وطواقم التسيير، وذلك حول ما يجب أن يكون عليه مسار أحد المتغيرات العمومية، الجزئية أو الكلية، المرتبطة بمشكلات الخدمة والقطاع العموميين، والتي يسعى التسيير العمومي لدراستها وحلها بفعالية وكفاءة، مثلاً: كالتوجه إلى اقتصاد السوق (سياسة عمومية) يتم بخصخصة القطاعات العمومية وتحرير الأسعار ورفع تدخل الدولة.

ج. تقسم السياسية العمومية إلى برامج ومشاريع

بالمناسبة البرامج والمشاريع والنشاطات ذات الصبغة العمومية هي انعكاس لمحتوى وقيم وتوجهات السياسة العمومية في قطاع ما أو في خدمة ما، فالبرامج والمشاريع تشكل جزء من خطط فرعية مرسومة بواسطة توجهات خطط شاملة تنبثق من السياسة العمومية، وفي ما يخص المشاريع فهي الجانب الذي تظهر فيه النشاطات ذات الهدف الدقيق والتي تستهلك أوقات محددة وموارد مخصصة لمصلحة ما.

¹ موفق حديد محمد، "الإدارة العامة: هيكلية الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية"، مرجع سبق ذكره، ص. 116.

ثالثاً: مكونات السياسة العمومية

تحتاج عمليات وضع السياسة العمومية من قبل طواقم التسيير العمومي إلى تحديد مكوناتها وتحليلها إلى عناصر أساسية للتخطيط، متمثلة في:¹

- مطالب واحتياجات عمومية معينة؛
- قرارات عمومية بمثابة توجيهات للإجراءات؛
- محتوى السياسة ومصادرها من قوانين تشريعية وأوامر تنفيذية ودراسات وقواعد وقرارات وبيانات موظفين رسميين عن اتجاهات الحكومة وما تنوي القيام به؛
- النتائج، كمؤشرات ملموسة، تمثل الأشياء المنجزة كنتيجة للقرارات المتخذة والبيانات الوصفية؛
- آثار السياسة مقصودة أو غير مقصودة على المجتمع العمومي.

رابعاً: مراحل ومقومات وضع السياسة العمومية

أ. مراحل وضع السياسة العمومية

- من الناحية التطبيقية، وضع سياسة عمومية ما في قطاع عمومي ما يمر بعدة مراحل إدارية تكون نمطية ومنطقية، وقد تظهر متميزة بوجود خطوات خصوصية. هذه المراحل النمطية تتمثل فيما يلي:²
- تحليل بيئة المشكلة العمومية موضوع الدراسة مع أبعادها وكذلك تفحص الأساليب والإمكانيات المتوافرة باعتبارها بدائل قادرة على حل هذه المشكلة العمومية³؛
 - اختيار إحدى السياسات البديلة المتاحة أو مزيج منها بناء على معايير عديدة متكاملة؛
 - تفعيل العمليات التي تسمح باتخاذ القرار النهائي حول البديل الأفضل وتحديد خطط التنفيذ؛
 - التنفيذ، يصبح الجهاز الإداري دون سلطة صنع السياسة، بل يركز على تقديم الاستشارة وتنفيذ السياسة العمومية، وهنا يتبلور دور الإدارة العمومية؛
 - تحديد معايير ومؤشرات لمراقبة تنفيذ السياسات العمومية للدولة.

ب. مراحل ومقومات وضع السياسة العمومية

هناك بعض العمليات والمقومات تضمن نجاح الطاقم الإداري لمؤسسات الإدارة العمومية، بنسب مقبولة، في وضع السياسة العمومية لقطاع عمومي ما، قد تتمثل أهمها في:⁴

¹ موفق حديد محمد، "الإدارة العامة: هيكل الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية"، مرجع سبق ذكره، ص. 118.
² من فعاليات محاضرات مقياس: "صنع القرارات وتحليل السياسات"، لدراسات ما بعد التدرج، جامعة الجزائر "3"، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، تخصص تسيير، فرع: تسيير عمومي، إشراف: د. أسير منور، موسم: 2009-2010، غير منشورة.
³ ما يميز مجموع عمليات تحليل السياسة العمومية - 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 صياغة السياسة العمومية.
⁴ فهمي خليفة الفهداوي، "السياسة العامة: منظور كلي في البيئة والتحليل"، الأردن، عمان، دار المسيرة، 2001، ص. 95.

- وضوح هدف السياسة بشكل يتعد عن الغموض والتعقيد وبلغة سليمة ذات عبارات بسيطة؛
- مستوى الشروح والفهم المقدم للجهات التنفيذية؛
- مرونة السياسة، بمعنى دراسة قابليتها لبعض التغيرات دون أن يمس ذلك توازنها الهيكلي؛
- الانسجام، أي التنسيق مع السياسات العمومية الأخرى، ما يضمن عدم التعارض فيما بينها.

خامسا: تحليل السياسة العمومية

أ. مفهوم عملية تحليل السياسة العمومية

هناك تصور علمي وآخر عملي، يبرزان في وصف المقصود من العمليات الإدارية والجهود التنظيمية في تحليل السياسات العمومية، التي تم ممارستها وتطبيقها، وعليه فالتحليل هنا هو:¹

- بحث علمي، يميل نحو تطبيق مبادئ علوم الإدارة والاقتصاد والاجتماع، ويستخدم أدوات استقصائية وتحليلية متعددة، قصد إنتاج معلومات أساسية، تؤدي إلى معرفة نتائج السلوكيات المرتبطة بالفعل السياسي، وهذا من حيث الفاعلين المؤثرين والآثار المترتبة على المتلقين.
- منهج عملي، يساعد القيادة ومتخذي القرار على اختيار بديل السياسة العمومية الأفضل، لأجل حل مشكلة عمومية ذات أهمية بالغة، بعد تحليل عدة بدائل وفق معايير منطقية وطرق رشيدة.

ب. أهمية عملية تحليل السياسات العمومية

إن القيام بتحليل السياسة العمومية له أهمية تتجلى في العديد من النقاط الموضوعية، خاصة فيما يتعلق بانتظام الجهات التنفيذية لهذه السياسة العمومية. من هذه النقاط ما يلي:²

- 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؛
- 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؛
- ضمان توحيد الفهم والتصرف من قبل مختلف المديرين عند مواجهتهم لنفس المشكلة؛
- جعل عملية اتخاذ القرار عملية سهلة لأنها تحدد ما يجب عمله بالتفصيل؛
- توفير المعايير اللازمة لمتابعة الأداء والرقابة على المديرين لاحقا كما توفر الحماية لأي مدير يود الدفاع عن قراراته بأنها تسيروا وفق السياسة العامة للمنظمة العمومية؛
- إعطاء الأداء العمومي شكلا نظاميا، لأن القرارات لا تصدر بشكل فوضوي أو ارتجالي.

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص. 95 - 96.

² من فعاليات محاضرات مقياس: "صنع القرارات وتحليل السياسات"، لدراسات ما بعد التدرج، جامعة الجزائر "3"، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، تخصص تسيير، فرع: تسيير عمومي، إشراف: د. أسير منور، موسم: 2009-2010، غير منشورة.

2.4. صنع القرارات العمومية

أولاً: مفهوم القرار العمومي

القرار العمومي هو نتاج لعملية اختيار تحتكم إلى الرشد والمنطق العقلي، تتبلور في اختيار أفضل بديل من بين البدائل المتعددة المعروضة ذات مواصفات تتناسب مع الإمكانيات المتاحة والأهداف المطلوبة، من وجهة تحديد سياسية وإدارية واقتصادية وقانونية، حول مسألة ما تقتضي حل مشكلة متعلقة بخدمة ما أو قطاع ما أو نشاط ما أو ممارسة ما، وقد تكون المسألة في اتجاه البحث في كيفية اقتناص فرصة ما ظهرت لإجراء تغيير مفيد ونافع في مجال عمومي ما، وإذا كان القرار العمومي سيتخذ في المرحلة السياسية فهو سيتعلق بتصميم وتشكيل وتعيين الأهداف، علماً أنه يجب أن يركز على الشرعية والتراضي والاتسام بالشمولية، وإذا كان القرار العمومي بلغ المرحلة الإدارية فهو سيتعلق بتنفيذ الأهداف المحددة سياسياً، وبالتالي يختص بتحديد الأساليب والطرق التنفيذية المناسبة، بالتركيز على المشروعية (الاعتبار القانوني) والتدرج (هيكل السلطة) والمنطق (الحساب والاقتصاد) والموضع الواحد.¹

ثانياً: عملية صنع القرار العمومي

يعد صنع القرار العمومي من العمليات والديناميكيات والمهارات الإدارية والفنية الأساسية التي تقوم بها الطواقم المسيرة للمؤسسات العمومية، الاقتصادية والإدارية والسياسية والتكنولوجية والثقافية والاجتماعية... الخ، حيث يُمثل هذا الجانب الديناميكي في التسيير العمومي أحد أهم العوامل التي تحدد مدى نجاح وفشل عمليات إدارة وتأدية ومتابعة الخدمة العمومية الموجهة للمواطنين، والقرار العمومي كحقيقة إدارية مهم جداً، خاصة في ظل القرارات المصيرية التي قد يكون اتخاذها سبباً في نهوض العمل في المؤسسات والمرافق والقطاعات العمومية في المجتمع.

عملية صنع القرارات العمومية هي محور عمليات التسيير العمومي، ذلك لأنها عملية متداخلة في جميع وظائف الإدارة ونشاطاتها، فعندما يمارس مديرو المؤسسات العمومية التخطيط فإنهم يتخذون قرارات معينة في كل مراحل وضع الخطة، سواء عند وضع الهدف أو رسم السياسات أو إعداد البرامج أو تصميم المشاريع أو تحديد وتخصيص الموارد الملائمة أو في اختيار أفضل الطرق والأساليب الإدارية والتقنية لتشغيل هذه الموارد، وكذلك عندما يضع المديرون التنظيمات المناسبة لتنفيذ مهامات ونشاطات مؤسساتهم في تقديم الخدمة العمومية اتجاه الصالح العام، فإنهم يتخذون قرارات تنظيمية بشأن الهيكل التنظيمي ونوعه وحجمه وأسس تقسيم الإدارات والأقسام، والموظفين الذين تحتاج إليهم للقيام بالأعمال المختلفة ونطاق الإشراف المناسب وخطوط السلطة والمسؤولية والاتصال وغيرها.

¹ زيد منير عبوي وسامي حريش، "مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق"، ط1، الأردن، عمان، دار الشروق، 2006، ص. 77.

ثالثاً: مراحل صنع القرار العمومي

إن صنع القرارات العمومية من قبل المسؤولين في الحكومة أو من طرف المديرين في المؤسسات العمومية، بالأخص تلك المتخصصة في تقديم الخدمات الإدارية والاجتماعية وكونها ذات مكانة إستراتيجية، لا يخضع دائماً إلى المعادلات الحسابية والخطوات المترابطة والمتسلسلة الدقيقة، فالبعض منها يتطلب عقلية مصلحية واجتماعية ومنفعية تعرف كيف تتعامل وتتصرف مع الأحداث والطوارئ والمشاكل ذات الطابع العمومي، والتي تهم فئة عريضة من المواطنين، إلا أن هذا الوضع المخصوص لا يمنع من إيجاد قاعدة عامة، يمكنها أن تزود أو أن تكشف عن كيفية صنع القرار العمومي¹، في شكل مراحل ضمن إطارها الطبيعي، وذلك من خلال الخطوات الآتية:²

- تحديد الهدف العمومي للإدارة العمومية (الغرض العمومي) بمنتهى الدقة.
- جمع المعلومات والحقائق المتعلقة بالمسألة العمومية أو بالأزمة الموجودة في حقل القطاع العمومي.
- تحديد ومراجعة الإمكانيات العمومية المتاحة.
- عرض الحلول المفتوحة والبدائل والنتائج المحتملة ومناقشتها بناء على المزايا والعيوب.
- ترجيح أحد الحلول...ولماذا وقع عليه الاختيار؟...وهل توجد إمكانية لتنفيذه؟
- إصدار القرار...من يصدره؟...وفي أي وقت؟...وهل يكون واضحاً أو غامضاً؟
- مراقبة المنفذين... كيف تم التنفيذ؟
- جمع ردود الأفعال الصادرة عن الرأي العام.
- إجراء التعديلات التصحيحية على الأجزاء المنقوصة في الحلول المنفذة.

رابعاً: أبعاد صنع القرار العمومي

في العادة، يعتمد الباحثون والإداريون للتمييز بين جهات وأصناف وشروط عمليات صنع القرار في المؤسسات التي تمارس التسيير العمومي والمقدمة للخدمة العمومية على الأبعاد الآتية:³

- المدى الزمني للقرار العمومي، هل هو: سنوات أم أشهر أم أيام أم ساعات حتى؟
- نطاق القرار في قطاع عمومي ما، هل هو شامل أم فرعي؟
- المستوى الإداري للقرار العمومي، هل هي: قرارات إستراتيجية أم قرارات تكتيكية وسطى أم قرارات تشغيلية وقاعدية وروتينية.

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.

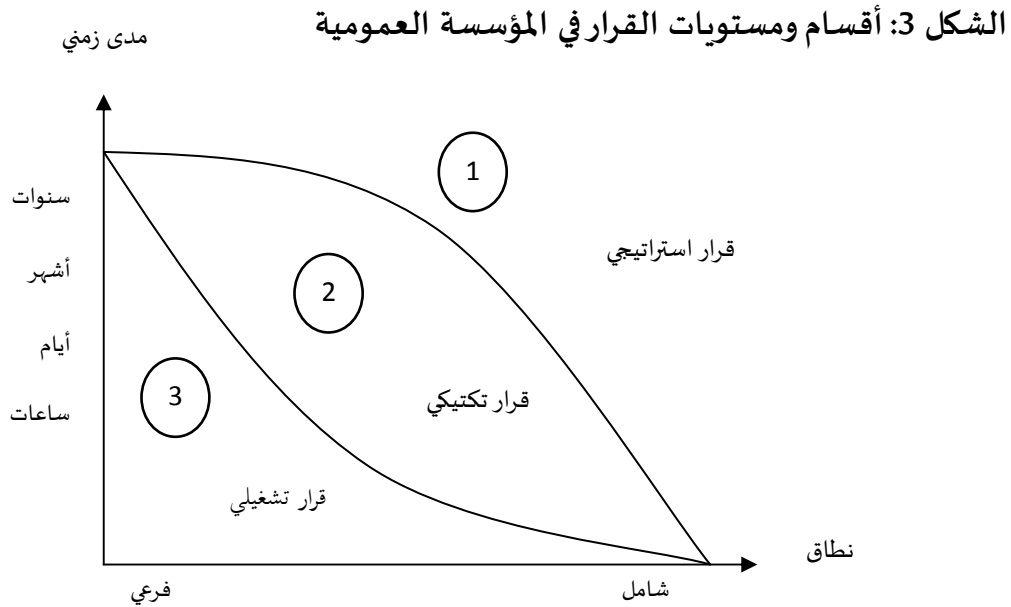
² خليل حسين، "السياسات العامة في الدول النامية"، ط1، لبنان، بيروت، دار المنهل اللبناني، 2007، ص. 87 - 88.

³ Souterain Jean-François & Philippe Farcet, "ORGANISATION et gestion de l'entreprise", France, Paris, Berti édition, 2007, p. 196.

خامسا: أقسام القرار العمومي

هناك بعض التوضيحات الفنية المهمة التي جاء بها Ansoff حول أقسام ومستويات صنع القرارات الإدارية في المؤسسات، فبالنسبة إليه:¹

- القرارات الإستراتيجية، تصدرها الإدارة العليا، تعبر عن أهداف وخطط طويلة المدى، تتميز بأنها مرتبطة بمشكلة جديدة وغامضة غير مألوفة والمعلومات عنها قليلة وتحتاج إلى اجتهاد وتفكير.
- القرارات التكتيكية، تصدر عن موظفي الإدارة الوسطى، تعبر عن أهداف تنظيمية وإشرافية، تتسم بأنها تعالج مشكلة شبه روتينية مألوفة والمعلومات عنها متوفرة وتعتمد على حالات سابقة مماثلة.
- القرارات التشغيلية، لا يتم في المستويات التشغيلية إصدار القرار بقدر ما يتم تطبيق القواعد والإجراءات بصورة حرفية من طرف جميع الأفراد المنفذين.

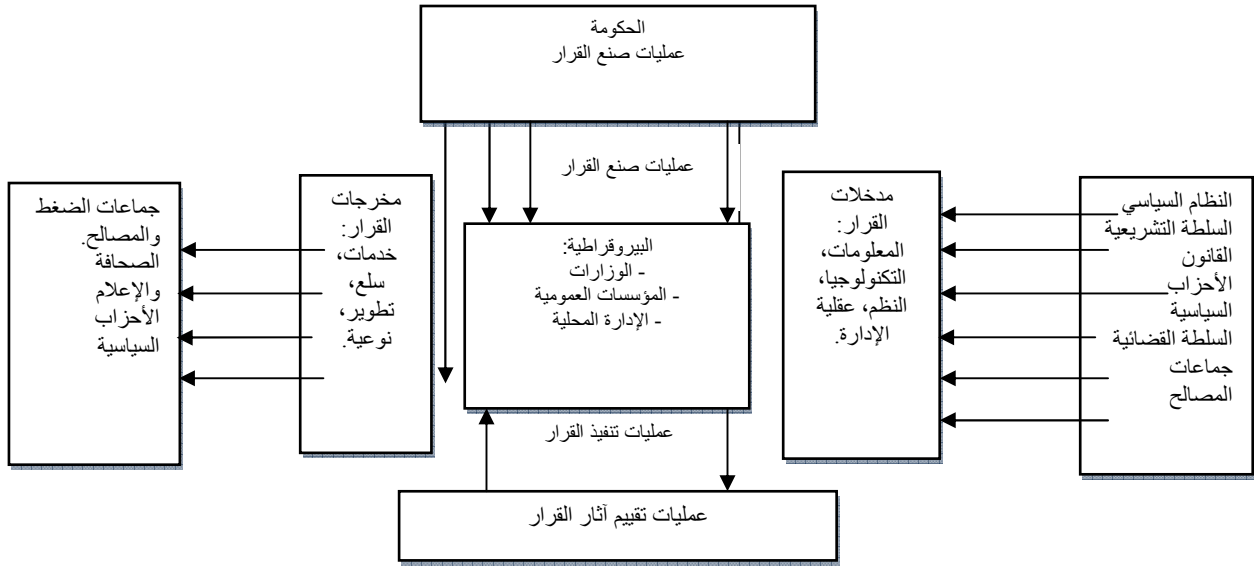


Source: Souterain Jean-François & Philippe Farcet, "ORGANISATION et gestion de l'entreprise", France, Paris, Edition Berti, 2007, p. 197.

فيما يخص مجموعة القوى والعوامل المؤثرة على عمليات ومراحل صنع القرار في الإدارة العمومية، تتضح أنها متغيرات وظروف ومكونات متعلقة بمحيط صناعة القرار العمومي، وهي رباعية الأبعاد، حسب المنظور النظامي، فهناك ما هو متعلق بمدخلات نظام القرار الإداري، ومختلف العمليات والإجراءات اللازمة لصناعة القرار، ومخرجات ونتائج القرار العمومي المتخذ والمنفذ، وتأتي ردود الأفعال حول هذه العناصر الثلاث، مثلما هو مبين في المخطط المقبل (الشكل 4).

¹ Souterain Jean-François & Philippe Farcet, Op. cit., p. 197.

الشكل 4: تفاعل العوامل المؤثرة في صنع قرارات التسيير العمومي



المصدر: موفق حديد محمد، "إدارة الأعمال الحكومية"، الأردن، عمان، دار المناهج، 2002، ص. 262.

سادساً: نماذج صنع القرارات العمومية

أ. النموذج العقلاني

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، هما:¹

- لا ينبغي على صانعي القرارات العمومية تبني أي قرار حينما ترتفع التكاليف وتزيد على العوائد.
- يجب على متخذي القرارات اتخاذ القرارات التي تزيد فوائدها أو عوائدها على تكلفة تطبيقها.

ب. النموذج التدرجي

في الواقع معظم القرارات في القطاعات ذات التسيير العمومي تتخذ بأسلوب تراكمي، ويعتبر Lindblom أول من اقترح هذا النموذج لصنع القرار، فصانع القرار سيركز فقط على السياسات العمومية التي تختلف جزئياً أو هامشياً عن السياسات الحالية أو القائمة، ويهتم المشاركون في صنع القرار بعدد محدود من البدائل المتاحة في حل مشكلة عمومية ما، ويقوم هؤلاء بتقييم عدد قليل من النتائج والآثار المترتبة عن كل سياسة بديلة مقترحة، نظراً لضيق الوقت وضخامة تكاليف دراسة كل البدائل المتاحة.²

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص. 125 - 126.

² موفق حديد محمد، الإدارة العامة "هيكلة الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية"، مرجع سبق ذكره، ص. 157.

والنموذج التدرجي أو التراكمي ما هو في الحقيقة إلا استمرارية للنشاطات العمومية السابقة، ولكن بشيء من التعديلات التدريجية، فصانعي القرار يفضلون تجزئة المشكلات عند صنع القرارات، لغرض التمكن من اختيار القرار الذي يحقق هامشا مطلوباً من الحل¹.

ج. نموذج المسح المختلط

جاء به Etzioni منتقدا كلا من النموذجين الأول والثاني، فالقرارات التي تصنع بالأسلوب التراكمي تمثل أصحاب السلطة والمصالح في المجتمع المنظمة سياسيا، بينما تهمل مصالح الطبقة المعدومة غير المنظمة سياسيا، بالإضافة إلى أنه يركز على المدى القصير وعلى التغير المحدود في السياسات الجارية، وبذلك يهمل الإبداع الاجتماعي، ففي القرارات المصيرية والأساسية مثل قرار إعلان الحرب لا يأتي تحت مظلة القرارات الجزئية - التراكمية، والقرارات تعطي مضمون قرارات تراكمية عديدة².

ويدعو Etzioni إلى ضرورة إيجاد نموذج توافقي في صنع القرارات العمومية، يأخذ بجانب معين من النموذج العقلاني والرياضي، كما يأخذ بالإضافة إلى ذلك جانب هام من النموذج التدريجي والتحسيني، بما يحقق الاستفادة من المعطيات العقلانية والتدريجية، بشكل يؤدي إلى صنع قرارات يمكن أن توصف بالحركية (الديناميكية)، وبالعملية والواقعية، وبالتالي تجنب القرار مثالية الرشادة (النظرية) ورتابة التدريجية (المصلحية)³.

د. نموذج الاختيار العام

هذا النموذج يرى بأن اتخاذ القرار العمومي يمكن أن يكون بصورة جماعية وتشاركية، والذي سيعبر عن مجموعة الأفراد والفئات في المجتمع الذين يسعون إلى تحقيق مصالحهم الذاتية من خلال اختيار لبرنامج عمل عمومي يتوافق مع مصالحهم. وهكذا صنع القرار العمومي من الناحية السياسية سيبرز ضرورة الأخذ بعين الاعتبار غايات ومبادئ الاختيار العام من خلال الآتي⁴:

- أفضلية Pareto، المشتملة على المبدأ الأخلاقي، الذي ينطلق من شروط الوضع الأمثل في تحسين إمكانيات وفائدة بعض الناس، والذي لا يجب أن يلحق ضرر بغيرهم.
- القطاعات السياسية والاجتماعية، من ناخبين ومرشحين ومشرعين وبيروقراطيين وحكومات، يبحثون وراء مصالحهم الخاصة مثلما هو الحال في فكرة اليد الخفية للسوق.
- نشأة الحكومة، 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.

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص. 130.

² موفق حديد محمد، الإدارة العامة "هيكلية الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية"، مرجع سبق ذكره، ص. 157 - 158.

³ فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص. 136.

⁴ المرجع السابق، ص. 148.

3.4. إعداد البرامج العمومية

أولاً: مفهوم البرنامج العمومي

البرنامج العمومي هو خطة عمل تشتمل على نشاطات متعددة تقوم بها مصلحة عمومية ما لتحقيق هدف عمومي معين، في إطار حل مشكلة عمومية ولضمان سريان المنفعة العامة، كما وتظهر في خطة العمل هذه جميع الإجراءات والموارد العمومية اللازمة لإنجاز النشاطات المحددة، ولهذه الخطة مراحل بداية ونهاية واضحة، يتم صياغتها وإعدادها بالتحديد الدقيق لأهدافها ووسائلها من قبل الإدارة، وقد يكون هذا النشاط الإداري موجه لترجمة إستراتيجية عمل ما إلى واقع عملي متحرك، يضمن إنجازات لصالح الأطراف المتعددة المعنية بالبرنامج¹.

ثانياً: تصنيفات البرامج العمومية

التطرق إلى خطط الأعمال التنفيذية في القطاعات العمومية للدولة، على عدة مستويات واتجاهات وشروط يمكن أن يساعد في تصنيف البرامج العمومية بالنظر إلى أغراضها المختلفة:²

- وفق اتجاه ومصدر التمويل العام للبرنامج العمومي، إن كان من قبل ميزانية الفيدرالية الإقليمية، أو الدولة الوطنية أو الولاية أو البلدية.
- حسب مستوى المشكلات العمومية التي يتعين على البرنامج العمومي حلها، هل هي متعددة التخصصات، مركزية، محلية، دولية.
- بناء على طبيعة المسائل العمومية التي يجب على نشاطات ومشاريع البرنامج العمومي التعامل معها وتديرها وحلها، هل هي معقدة في المجالات البحثية، أم في المجالات الاجتماعية والاقتصادية، أو المجالات العلمية والتقنية... الخ.
- بناء على الشروط الزمنية المتوقعة لتنفيذ نشاطات ومشاريع البرامج العمومي، كونه برنامج قصير الأجل أو متوسط الأجل أو طويل الأجل.

ثالثاً: الأبعاد الرئيسية للبرنامج العمومي

إن البرنامج العمومي الذي يتم إعداده في مرحلة ما ضمن مراحل إدارة المسائل المرتبطة بالقطاعات والخدمات العمومية في فترة زمنية ما، من الضروري جداً أن يوفق بين 3 أبعاد رئيسية:³

¹ حسين حريم، "مبادئ الإدارة الحديثة: النظريات، العمليات الإدارية ووظائف المنظمة"، ط1، الأردن، عمان، دار حامد، 2006، ص. 120.
² <https://ar.infoaboutlawyers.com/4303478-what-are-government-programs-state-medical-educational-economic-programs> (Consulté le: 27/04/2022).
³ <https://lof.finances.gov.ma/ar> (Consulté le: 27/04/2022).



- البعد الميزانياتي، حيث يرتبط كل برنامج عمومي باعتمادات مالية مخصصة لسياسة عمومية محددة.
- البعد الإداري، عبر وضع أسس تنظيمية، حيث يجب أن يحدد المسؤول عن البرنامج، بالتشاور مع الهيئات التنفيذية، الإجراءات الإدارية المزمع إتباعها لتحقيق الأهداف المسطرة في برنامجه.
- البعد الأدائي، الذي يبين فعالية وكفاءة أداء العمل والأنشطة المبرمجة في البرنامج، وهنا البرامج العمومي سيمثل إطار تقديم وقيادة ناجعة في منهجية الأداء الجديدة.

رابعاً: عملية تصميم وإعداد البرامج العمومية

تصميم وإعداد البرامج العمومية يكون وفقاً للاحتياجات العمومية، وتحت قيد القدرات والموارد العمومية المتاحة، ويتم أثناء صياغته وضع مسار لإمداد الأفراد المعنيين بالوسائل العلمية وبالقائم التوجيهية والمناهج الفعالة لأهم طرق التعامل مع العوامل المتوقعة والعقبات الإقليمية. وتحتاج مناسبات إعداد البرنامج العمومي المرور بعدة خطوات، كما يلي:

- تحديد مشكلات وأهداف ووسائل البرنامج العمومي؛
 - صياغة بيان البرنامج، الذي يحدد كميات ونوعيات الأنشطة والمشاريع وتكاليفها ومواردها وأوقاتها؛
 - تخطيط مراحل التنفيذ وبنود واعتمادات ميزانية البرنامج العمومي؛
 - التخطيط لمجموعة تقنيات وأدوات رصد معلومات تنفيذ البرنامج العمومي؛
 - تحديد معايير تقييم البرنامج العمومي وتحديد المسؤوليات بعد التنفيذ.
- وهناك عدد من المبادئ الإدارية، ذات صبغة علمية وعملية، من الواجب إتباعها عند تصميم وإعداد البرامج العمومية من طرف الوزارات أو المصالح الحكومية أو المؤسسات الإستراتيجية، منها:¹
- البرنامج يجب أن يكون تابع لنفس القطاع الوزاري.
 - يجب أن يتسم تنفيذ البرنامج بالسهولة.
 - يجب أن توضع البرامج العمومية بعقلانية، لتعزز المرونة الإدارية التي يستفيد منها المسيرون، ولتقلل التكاليف الناجمة عنها، من تأشيرات، صفقات، تحويل اعتمادات، فواتير... الخ.
 - تسجيل الاعتمادات المالية للبرامج ضمن الأصناف الرئيسية للنفقات مع احترام طبيعة النفقات.

خامساً: تنفيذ البرامج العمومية

يقصد بعملية تنفيذ البرامج، تفعيل النشاطات الموجهة نحو إحالة البرامج إلى حالة التطبيق العملي أو الانجاز الفعلي الملموس، وتشمل هذه النشاطات على:²

¹ <https://lof.finances.gov.ma/ar> (Consulté le: 27/04/2022).

² موفق حديد محمد، "إدارة الأعمال الحكومية"، مرجع سبق ذكره، ص. 193.

- الخطوات العملية، في التعبير عن البرامج بالتعليمات القابلة للتطبيق العملي؛
- التنظيم، بإيجاد وحدات وأساليب التنفيذ؛
- التطبيق، بتحريك التجهيزات الروتينية من الخدمات وصرف النفقات.

سادساً: الرقابة على البرامج العمومية

تتمثل الرقابة في تفعيل عمليات فحص نشاطات التنفيذ وطرق العمل وشؤون الموظفين واللوائح والنظم المعمول بها، وكذا عمليات اكتشاف المشكلات والمعوقات التي تقف في طريق إنجاز مشاريع البرامج، بالإضافة إلى عمليات التأكد من تنفيذ أهداف البرامج العمومية المقررة مسبقاً واستخدام الموارد المخصصة بكفاءة. وتأخذ الرقابة على البرامج العمومية الأشكال الآتية:¹

- رقابة مستندية تنصب على الوثائق والدفاتر، للتأكد من أن الموارد قد أنفقت في حدود اعتمادات البرامج، وأنها مطابقة للأرقام الواردة بالسجلات، وقد تكون قبل الصرف أو بعده، ويتم التأكد من صحة تقارير الخبرة وروتين العمل والإجازات والمشتريات والبريد والحضور...الخ.
- رقابة ميدانية على واقع العمليات، تشمل قياس أداء العمليات الجارية، وكذلك مراجعة نشاط بقصد متابعة ما تم تنفيذه من أشغال ومدى تحقيق النتائج المبرمجة في البرامج العمومية.

تختلف الأدوات الرقابية المستخدمة في رقابة البرامج العمومية حسب المستويات الإدارية في المؤسسات الممارسة للتسيير العمومي. وهذا ما سيوضحه الجدول 4، الذي يكشف عن كيفية الاستعانة بمختلف الأدوات الرقابية الممكنة.

الجدول 4: الأدوات الرقابية المستخدمة في متابعة البرامج العمومية

المستوى الإداري	الأدوات الرقابية المستخدمة
1. المؤسسات والمديريات الرئيسية	الميزانيات الرئيسية، الاجتماعات، التقارير، قوائم التحليل المالية، تقييم مستوى أداء مديري الإدارات الرئيسية، السياسات العامة، الإجراءات المهمة.
2. الأقسام	ميزانيات الأقسام، الاجتماعات والتقارير، تقييم أداء موظفي الإدارات الرئيسية، السياسات والقواعد التي يضعها القسم، الملاحظات الشخصية، الرقابة الالكترونية والآلية على المعدات المستخدمة.
3. الموظفون (الأفراد)	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.

المصدر: موفق حديد محمد، "إدارة الأعمال الحكومية"، الأردن، عمان، دار المناهج، 2002، ص. 357.

¹ بوكساني رشيد وأوكيل نسيم، "أجهزة الرقابة المالية على الأنشطة الحكومية - حالة الجزائر"، المؤتمر العربي الأول، حول: التطوير والإصلاح الإداري من أجل رفع كفاءة الأداء المؤسسي ومواجهة الفساد، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، الأردن، 28-26 أكتوبر 2008، ص. 5.

4.4. إدارة العلاقات والعمليات في البيئة العمومية

أولاً: المجال المتعلق بتسيير علاقة المؤسسات العمومية بعناصر بيئتها (محيطها)

يظهر مجال تسيير الشؤون اللازمة لمباشرة وتفعيل نشاطات المؤسسات المحسوبة على الإدارة العمومية، أو ما يسمى بالتسيير العمومي (Public Management)، في علاقة المؤسسات العمومية، سواء الإدارية أو الاقتصادية أو العلمية أو الثقافية أو التكنولوجية أو غيرها، بالمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية والتكنولوجية والمعرفية... الخ، التي تشكل بمحيطها العمومي، وكذلك في علاقتها بالمتغيرات المتعلقة بمحيطها الخاص، من القيادة العليا في الدولة والأحزاب وجماعات الضغط وجمهور المتعاملين من شركات وأفراد... الخ.

تظهر هناك قضايا ومسائل مهمة ستخص باستمرار المجال المتعلق بإدارة علاقة المؤسسات العمومية بمحيط أعمالها. هذه القضايا والمسائل هي:¹

- الأداء والكفاءة بضمان التكافؤ والتوازن بين مراكز القوة الموجودة في المحيط والمؤسسات العمومية؛
- تهيئة الإقليم والأهداف الإيكولوجية الأخرى من خلال علاقة المؤسسة العمومية بالفضاء الخارجي؛
- ضمان المظهر المؤسساتي للخدمة العمومية ومدى تقبل الجمهور لذلك؛
- مدى قانونية وشرعية خيارات السياسات والبرامج والوسائل المرتبطة بتأدية الخدمة العمومية؛
- التسيير في المدى الزمني الطويل لمواجهة التحولات التكنولوجية والاجتماعية المؤثرة؛
- التحكم الجيد في تسيير العلاقات العامة بتقديم خدمات مرتبطة بالثقة أكثر منها ببيع الخدمات؛
- ضمان سياسة اتصال مستمرة تعمل على المراقبة والتأكد أن شرعية التنظيم مجسدة فعلا؛
- المساءلة، حيث يجب أن تضمن عملية التسيير تلك الإجابات على الأسئلة المرتبطة بتأدية الخدمات العمومية بالأداء المطلوب؛
- استجابة الخدمات العمومية لحاجات ورغبات المواطنين وتقبلهم لها؛
- إنجاز الأعمال والأنشطة العمومية بصرف أقل تكلفة ممكنة.

ثانياً: المجال المتعلق بعمليات ووظائف تسيير البيئة الداخلية للمؤسسة العمومية

هناك من يرى أن إطار تطبيق التسيير في المؤسسات التابعة للقطاع العمومي أو الحكومي، سواء كانت إدارية أم اقتصادية أم ثقافية أم تكنولوجية أم سياسية، لا يكتسب صفة التمييز، ولا توجد فروق جوهرية بين تطبيق التسيير في جميع المؤسسات، سواء كانت ذات ملكية عمومية أو ملكية خاصة، فأي عمل إداري مهما كان غرضه يحتاج إلى التخطيط والتنظيم والقيادة والتوجيه والتنفيذ والمراقبة.

¹ رفاع شريفة، مرجع سبق ذكره، ص. 35 - 38.

كما أن الفرق بين هدف المؤسسات العمومية الإدارية وبين المؤسسات الخاصة التجارية لا يعني أن هناك فرق في طبيعة العملية الإدارية للصنفين، هذا مع التأكيد أن العديد من التبريرات التي قدمها دعاة تمييز التسيير المطبق بين مؤسسات القطاعين العمومي والخاص، قد تلاشت بسبب ما يلي:¹

- تغير المحيط الاقتصادي والاجتماعي، زاد في الضغوط والندرة، فأصبح من الضروري أن تسعى المؤسسات العمومية الإدارية إلى تحقيق إيرادات وأرباح حتى تضمن لنفسها الاستمرارية.
- المسؤولية الاجتماعية اتجاه أفراد وفئات المجتمع، حيث فرض على المؤسسات الخاصة مؤخرًا التعامل بهذا المفهوم الجديد في مسؤوليات الأعمال.
- ظهور حقيقة تنافسية التصنيف لدى المؤسسات العمومية فيما بينها على المستوى الوطني وحتى الدولي، كما أصبحت المؤسسات العمومية تنافس المؤسسات الخاصة في بعض المجالات.
- صفة الاحتكار لم تعد مقتصرة على المؤسسات الحكومية، إذ أن العديد من المؤسسات الخاصة الكبيرة، وكنتيجة لظروف تمايز منتجاتها وعدم وجود منافسين جديين وأسبقية الإبداع والتفوق التكنولوجي... الخ، أصبحت محتكرة للسوق.

وبالمناسبة تعتبر الرسالة السياسية مبدأ مهم في توجيه مجالات التسيير العمومي، والتي تتمثل في صياغة أهداف المنفعة العامة وتحقيقها، عبر إدارة البيئة الداخلية لتنظيم الهيئة التي يتم العمل فيها، وبناء على ذلك يتم أخذ خصوصيات معايير عمل مؤسسات القطاع العمومي، خاصة غير الربحية منها، لممارسة وظائف وعمليات الإدارة كمجال للتسيير العمومي. وفيما يلي، الجدول 5 يوضح الاختلافات في معايير العمل بين مؤسسات المجالين العمومي (المشروع السياسي) والخاص (المشروع الربحي).

الجدول 5: معايير التسيير في المجالين العمومي (المشروع السياسي) والخاص (المشروع الربحي)

المجال	القطاع العمومي (المشروع السياسي)	القطاع الخاص (المشروع الربحي)
النهايات	تحقيق رسالة اجتماعية	زيادة ثروة المساهمين
المصدر الأساسي للإيرادات	ضرائب مخصصات خيرية تبرعات وهبات	عوائد مبيعات المنتجات من السلع والخدمات
الأداء	الفعالية الكفاءة	الإنتاجية صافي الربح، الفوائد قيمة حقوق الملكية
الأسلوب	إيجاد طرق رشيدة وعقلانية وفضلى لتحقيق الرسالة الاجتماعية	إيجاد نقاط تفوق مؤسسة الأعمال (الشركة) على المنافسين تعزيز الحصة السوقية والقدرة على التسويق.

المصدر: كاسبار فان دن بيرغ، "التخطيط الإستراتيجي للأحزاب السياسية أداة عملية"، النسخة العربية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA) بالتعاون مع معهد (NIMD)، السويد، ستوكهولم، 2016، ص. 21.

¹ محمد السعيد عبد الفتاح ومحمد فريد الصحن، "الإدارة العامة: المبادئ والتطبيق"، مصر، الإسكندرية، الدار الجامعية، 2003، ص. 40.

أسئلة للمراجعة

- (1) عن ماذا يعبر مصطلح السياسة العمومية ؟
- (2) ما هي المحتويات الأساسية الواجبة التصريح في بيان السياسة العمومية؟
- (3) أشرح كيف تتجسد السياسة العمومية في صورة خطة إدارية !
- (4) وضح العلاقة القائمة بين تقسيمات الخطط الفرعية (البرامج، والمشاريع، والنشاطات) والسياسة العمومية لقطاع ما أو لخدمة ما !
- (5) وضح المكونات والمراحل والمقومات المتعلقة بوضع السياسة العمومية !
- (6) ما المقصود بعملية تحليل السياسة العمومية؟ وفيما تكمن أهمية تحليل السياسة العمومية؟
- (6) ما الفرق بين صنع القرار واتخاذ القرار؟
- (7) ما هي المراحل الأساسية في صنع القرار العمومي؟
- (8) فيما تتمثل الأبعاد الإدارية المعتمد عليها للتمييز بين جهات وشروط صنع القرار العمومي؟
- (9) حلل اتجاهات تفاعل القوى والعوامل المؤثرة في القرار العمومي !
- (10) لخص الافتراضات الأساسية التي جاءت النماذج التنظيرية لصنع القرار العمومي !
- (11) ماذا يمثل البرنامج العمومي ؟
- (12) ما هي الخطوات الإدارية التي يمر بها إعداد وتصميم البرنامج العمومي؟
- (13) بين كيف يتم تنفيذ البرنامج العمومي !
- (14) ما المقصود بالرقابة الميدانية على نتائج تنفيذ البرامج العمومية؟
- (15) قدم أمثلة عن الأدوات الإدارية المستعان بها في الرقابة على البرامج العمومية !
- (16) ما هي القضايا والمسائل التي تخص استمرار إدارة المؤسسات العمومية لعلاقتها بمحيط أعمالها !
- (17) ناقش التبريرات التي قدمها دعاة تمييز مجال التسيير بين المؤسسات العمومية والمؤسسات الخاصة !

5. وظائف الإدارة في التسيير العمومي

تمهيد

في بداية القرن العشرين، في سنة 1916 صدر مؤلف مهم في الإدارة ابتكره المهندس الفرنسي Henri Fayol وضع فيه المبادئ الأولى لنظرية الإدارة، ولقد تم تصنيفه على أنه الأب المؤسس لتخطيط وتنظيم الخط الإنتاجي ورقابة الموظفين على سبيل المثال، وهذا بناءً على خبرته كمدير ناجح في شركة التعدين والفحم، ولقد طور العديد من النظريات التي لا تزال صالحة حتى اليوم، وفي ذلك الوقت، لم يكن لدى المديرين تدريب رسمي على الوظائف الإدارية، وبعد ذلك، أدى التعقيد المتزايد في المؤسسات العمومية الكبرى وحتى الخاصة نحو الحاجة إلى التكوين الإداري لامتهان وظيفة الإدارة.

وتعد العمليات الإدارية جزءًا لا يتجزأ من الحياة العملية في إدارة أعمال وأشغال المؤسسات الناشطة في القطاعات الاقتصادية، العمومية والخاصة، وهي ضرورية جدا حيثما وجدت الجهود البشرية المبذولة لتحقيق الأهداف المرجوة، وتبقى نظرية الإدارة تنظر إلى مجموعة المبادئ المتعلقة بوظائف التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة، حيث يتم تطبيق هذه المبادئ في تسخير الموارد البشرية والمادية والمعلوماتية بكفاءة وفعالية لتحقيق أهداف المؤسسة، وتجدر الإشارة إلى أن وظائف الإدارة ثابتة بغض النظر عن مميزات وسمات المؤسسات وطبيعة بيئة العمل.

وفي هذا الفصل سيتم تسليط الضوء على وظائف التسيير المطبقة في التسيير العمومي، وكذلك وصف وتحليل أهم العناصر الوظيفية في مجالات التسيير العمومي، سواء تعلق الأمر بمجال تسيير علاقة المؤسسات العمومية بعناصر محيطها الخارجي أو بمجال العمليات الإدارية من تخطيط وتنظيم وقيادة وتوجيه وتنفيذ والرقابة على نشاط الوحدات والمرافق والأجهزة العمومية.

1.5. التخطيط في التسيير العمومي

أولاً: مفهوم وظيفة التخطيط

التخطيط وظيفة إدارية تحدد مسار عمل المؤسسات العمومية، خاصة تلك المؤسسات الإدارية التي تمارس التسيير العمومي الإستراتيجي، حيث يعتبر التخطيط كنشاط إداري يبين سلوك المؤسسة أو القطاع وتصرفها أو تصرفه في المستقبل، وسواء كانت هذه المؤسسة العمومية ذات اختصاص إداري أم اقتصادي أم اجتماعي أم ثقافي أم علمي أم تكنولوجي أم غير ذلك. يتضمن التخطيط كذلك كيفية تنفيذ أعمال هذه المؤسسات العمومية في الفترات المقبلة، ويكون ذلك بتحديد مسبق وواضح ودقيق للأهداف العمومية المستقبلية، بالإضافة إلى اتخاذ القرارات المتعلقة ببرمجة محفظة النشاطات واستخدامات الموارد العمومية المطلوبة لتحقيق هذه الأهداف العمومية المسطرة، وحسب طبيعة الهدف العمومي، في أي مؤسسة أو هيئة أو جهاز أو فرع أو وحدة في نسيج وقطاع المؤسسات العمومية المذكورة، تتحدد كمية ونوعية الأعمال والأنشطة والعمليات المطلوبة، في شكل خطط عمل وبرامج ومشاريع، وتكون توجيهية وشاملة وتفصيلية وخصوصية¹.

ثانياً: عناصر التخطيط

تتضمن الخطط على عناصر لازمة حتى تكون مكتملة، وهي: الغرض، الأهداف، الاستراتيجيات، السياسات والإجراءات، القواعد، البرامج والميزانيات، حيث يقصد بالغرض الغاية الأساسية التي وجدت المؤسسة من أجلها²، ويعطي التخطيط ما يلي³:

- الإستراتيجية، التي تعبر عن خط شامل يضم برامج العمل وتوزيع الموارد الضرورية قصد انجاز أهداف طويلة الأمد⁴؛
- السياسات، تعبر عن إطار عام يوجه التفكير ويسمح بحرية التصرف والاجتهاد ويتسم بالشمولية؛
- الإجراءات، تعبر عن خطة تفصيلية، تتضمن سلسلة خطوات متتابعة، لا تترك مجال الحرية والاجتهاد، وهي آلية لتنفيذ السياسة، وتحدد التصرفات أكثر من التفكير، ونتائجها نمطية؛
- القواعد، تعني بتعليمات محددة وأوامر القيام والنهي عن سلوك معين، لا تتضمن أي مرونة؛
- البرامج، كمزيج من الأهداف والإجراءات والمهام والخطوات، وتحديد الموارد اللازمة لانجاز النشاطات؛
- الميزانيات، كخطة نقدية، غالباً ما، تمتد فترتها لمدة سنة، تصف بطريقة رقمية كيفية توزيع الموارد المختلفة من أموال ومواد وعناصر بشرية وغيرها على النشاطات المراد انجازها.

¹ محمد شوقي أحمد شوقي ومحمد العزازي أحمد إدريس، "الإدارة الحكومية الجديدة"، مصر، مطبعة جامعة الزقازيق، 2007، ص. 64.

² مثلاً: الغرض من الجامعة هو تقديم خدمة التعليم العالي والبحث العلمي.

³ حسين حريم، مرجع سبق ذكره، ص. 119-126.

⁴ مثلاً: إستراتيجية النقل الجامعي لديوان الخدمات الجامعية قد تشمل الاعتماد على توظيف شركات النقل التابعة للخواص بعقد إيجاري، بدلا من شراء الديوان لأسطول نقل وتوظيفه لمدة سبع أو عشر سنوات.

ثالثاً: أهمية التخطيط

إن عمل المؤسسات العمومية بدون خطة معدة مسبقاً يصبح ضرباً من العبث وضياح الوقت والموارد، إذ تعم الفوضى والارتجالية ويصبح الوصول إلى تحقيق الهدف العمومي بعيد المنال، وتبرز أهمية التخطيط في توقعاته لمستقبل الطلب على الخدمة العمومية ومدى توفر الموارد العمومية، وما قد يحمله هذين المتغيرين من مفاجآت وتقلبات، حيث أن الأهداف العمومية التي يراد الوصول إليها هي أهداف مستقبلية أي أن تحقيقها يتم خلال فترة زمنية مقبلة ومحددة قد تطول وقد تقصر، مما يفرض على الإداريين في التسيير العمومي تصور الافتراضات اللازمة لما قد يكون عليه مستقبل هذين المتغيرين العموميين، ويجب تكوين فكرة عن ما سيكون عليه الوضع عند البدء في توظيف الموارد العمومية نحو تقديم الخدمة العمومية، وتنفيذ الأهداف الحكومية خلال مراحل التنفيذ المختلفة¹.

رابعاً: مزايا التخطيط

يحتوي التخطيط كوظيفة إدارية في المؤسسات التي تمارس التسيير العمومي على كثير من المزايا العملية والميدانية، يمكن إيجاز البعض منها فيما يلي:²

- يساعد على تحديد الأهداف العمومية المراد الوصول إليها، بحيث يمكن توضيحها للموظفين والمواطنين، مما يسهل تنفيذها في المؤسسات العمومية.
- يساعد على ضبط الموارد المادية والبشرية والمالية والتكنولوجية اللازمة لتنفيذ الأهداف المدرجة في السياسات والبرامج والمشاريع العمومية.
- يساعد في التنسيق بين جميع الأعمال على أسس من التعاون والانسجام بين الموظفين والعمال والمستخدمين بعضهم البعض، وبين الإدارات المختلفة ما يحول دون حدوث التضارب أو التعارض عند القيام بتنفيذ الأعمال والأنشطة العمومية.
- يعتبر وسيلة فعالة في تحقيق الرقابة الداخلية والخارجية على مدى تنفيذ الأهداف العمومية.
- يحقق الأمن النفسي للمواطنين والشركات والموظفين وفرق العمل والقيادات، ففي ظل التخطيط يطمئن مكونات وفئات المجتمع العمومي إلى أن الأمور التي تهمهم قد أخذت في الاعتبار.
- يتناول محاولة توقع الأحداث العمومية مما يجعل إدارة المؤسسات العمومية المختلفة في موقف يسمح لها بتقدير ظروف ذلك المستقبل وعدم ترك الأمور لمحض الصدفة.
- يساعد على تحقيق الاستخدام الاقتصادي الأفضل أو الأمثل لمجموع الوسائل العمومية، البشرية والمادية والمالية، ما يؤدي بدوره إلى ترشيد الإنفاق العمومي.

¹ <https://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts> (Consulté le: 21/03/2022).

² Idem.

خامسا: أنواع التخطيط في التسيير العمومي

لقد تباينت آراء خبراء الإدارة بالتقسيمات الموضوعية للتخطيط، فمنهم من قسمها حسب النطاق والهيكل والوظيفية والدرجة والموضوع والزمن وغيرها:¹

- تخطيط جزئي، يتناول أحد الجوانب في المؤسسات العمومية أو أحد القطاعات الاقتصادية، مثل: قطاع الزراعة أو قطاع الصناعة، أو التخطيط في نطاق ضيق داخل قطاع واحد من القطاعات الاقتصادية، ويعتبر التخطيط الجزئي تخطيط قطاعي أو تخطيط شامل لقطاع معين بدلا من القطاعات كلها، ويعاب على هذه التخطيط عدم تحقيق التوازن بين القطاعات المختلفة.
- تخطيط هيكلي، يهدف إلى تغيير الفلسفة الاقتصادية الاجتماعية وتغيير الهيكل الاقتصادي للمجتمع، مثل القرارات الخاصة بالتأمين والإصلاح الزراعي.
- تخطيط وظيفي، يتم بناء على إعداد وتنفيذ خطه اقتصاديه ضمن الهيكل الاقتصادي القائم دون تغيرات جذرية، وتشكل اللجان الدائمة أو المؤقتة عادة لبحث الأوضاع القائمة بغرض معرفه أوجه القصور والتخلف والفساد ووضع الحلول المناسبة.
- تخطيط مساعد، يتعلق بالتخطيط للمتغيرات الاقتصادية كالأسعار والأجور والادخار وغيرها.
- تخطيط موضوعي، حسب موضوع الخطة، مثلا: تخطيط اقتصادي، تخطيط اجتماعي، تخطيط ثقافي، تخطيط تكنولوجي، تخطيط إداري لتنمية الكفاءات...الخ.
- تخطيط رئيسي، بوضع خطة رئيسية تحتوى على عدة مشروعات عمومية، يمكن تنفيذها لتوافر الموارد المادية والبشرية.
- تخطيط تكميلي، هو جزء ثاني مكمل لما تبقى من التخطيط الرئيسي الشامل.
- تخطيط متعلقة بالفترة الزمنية، قصير ومتوسطة وطويلة الأجل، فمثلا: هناك خطه خماسية أو ثلاثية أو سنوية أو أقل تتضمن الإجراءات والوسائل والسياسات اللازمة لتحقيق الأهداف الطويلة أو المتوسطة أو قصيرة الأجل.

سادسا: عوامل إعداد الخطة

التخطيط بالمعنى الفني يعني تحديد أهداف محتملة مستقبلية وبلورة وسائل بديلة ذات أبعاد زمنية متميزة لتحقيق تلك الأهداف، ومن ثم مقارنة البدائل المطروحة واختيار أكثرها مناسبة لظروف وإمكانيات الجهاز العمومي المقصود، ونجاح التخطيط يتوقف على عدة عوامل منها:²

¹ https://kl28.com/writers_club/view (Consulté le: 22/03/2022).

² <https://almerja.net/reading.php?idm=46889> (Consulté le: 16/04/2022).

- صحة البيانات الحكومية والإحصائيات الخاصة بالقطاعات العمومية، فلكي تكون الافتراضات صحيحة يجب أن تبنى على إحصائيات صحيحة وواقعية.
- كفاءة الجهاز العمومي المسؤول عن تنفيذ الخطة.
- مشاركة جميع فئات المجتمع العمومي والمؤسسات العمومية في وضع وإعداد الخطة العمومية.
- مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ، ويجب مشاركة الموظفين والعاملين في الدولة وفي المؤسسات العمومية في تقديم التغذية العكسية أثناء إعداد الخطة.
- الوعي بأهمية التخطيط ومساهمة المواطنين في تزويد الدواوين والمؤسسات العمومي والحكومة بالبيانات الواقعية اللازمة لتحديد الأهداف المنشودة في الخطة العمومية.

2.5. التنظيم في التسيير العمومي

أولاً: تعريف وظيفة التنظيم

وظيفة التنظيم في المؤسسات والأجهزة والوحدات التابعة لقطاع الإدارة العمومية، كعملية إدارية أساسية، تتضمن عدة أدوار، منها: تقسيم الأنشطة إلى أعمال ووظائف وتفويض السلطة وتحديد المسؤولية وتحديد نطاق الإشراف المناسب وتقرير الأسس السليمة لتكوين الوحدات والأقسام الإدارية والفنية وتجميع المهام والأعمال وتحديد العدد المناسب من الوظائف في كل قسم¹.

التنظيم نشاط إداري يقوم به أفراد موظفون يعملون في مؤسسات عمومية، إدارية أم اقتصادية، ويقدمون استشارات في نواحي التنظيم وطرق العمل بهدف زيادة الكفاءة في العمل من خلال تقديم خدمة عمومية أفضل أو خدمة عمومية بتكلفة أقل أو خدمة عمومية أفضل وبتكلفة أقل، مما يؤدي إلى زيادة في ترشيد نفقات المرافق العمومية وحتى زيادة أرباحها ورضا العاملين والمواطنين عن نشاطها².

ثانياً: المسائل التنظيمية

يتركز الاهتمام في المستويات العليا على الهيكل العام لتنظيم المؤسسة العمومية كتحديد العلاقات بين الإدارات الرئيسية، أما في المستويات الدنيا فيتركز على عملية إسناد الواجبات والتنسيق بينها، ومن أكثر المسائل التنظيمية التي تواجهها مؤسسات الإدارة العمومية، هناك مثلاً³:

- مدى تطبيق التخصص في الأدوار.
- مدى القيام بالتقنين في السلوك والوسائل أو درجة الحرية التي تعطى للموظف.

¹ حسين حريم، مرجع سبق ذكره، ص. 144.

² http://mhassan037.blogspot.com/2014/12/blog-post_12.html (Consulté le: 23/03/2022).

³ موفق حديد محمد، "إدارة الأعمال الحكومية"، مرجع سبق ذكره، ص. 78.



- مدى القيام بتشجيع الجوانب الرسمية.
- عدد المستويات الإدارية اللازمة لممارسة السلطة.
- مدى تطبيق مركزية أو لا مركزية صنع القرار.

ثالثاً: وحدات التنظيم وأساليب العمل

هناك وحدات علمية واستشارية وعملية في مجال تسيير المؤسسات العمومية، موجودة في اختصاصات وقطاعات مختلفة، تختص بدراسة مسائل التنظيم وأساليب العمل، ويكمن هدفها في:¹

- دراسة كيفية تحسين وتطوير وسائل وطرق انجاز الأعمال في المؤسسات العمومية، الإدارية والاقتصادية، للاستفادة بشكل أفضل من الموارد الطبيعية والبشرية والمالية المتوفرة للمؤسسات.
- دراسة التنظيم والإجراءات وطرق العمل في المؤسسات العمومية لمعرفة مدى فعاليتها وتحسينها.
- دراسة الهيكل التنظيمي/ تقسيم العمل/ وضع خرائط تنظيمية/ إعادة التنظيم بشكل عام.
- تقييم النظم والأساليب والاختلاف بينهما وأمور تقديم المسودة في هذه المجالات.

يكمن اختصاصات وحدات التنظيم ومتابعة أساليب العمل في قطاع المؤسسات العمومية الممارسة للتسيير العمومي في مجموعة المهام الآتية:

- إجراء دراسات التنظيم الإداري.
- تصميم أساليب وطرق العمليات.
- دراسة الطرق المستخدمة لتبسيطها.
- إنشاء وسائل الرقابة على الأعمال.
- إدارة الإجراءات.
- إمكانية الاستفادة من الأجهزة.
- دراسة طلبات إحداث وظائف.
- دراسة تصاميم المكاتب.
- إدارة النماذج.
- إدارة التقارير والسجلات.
- تقديم خدمات استشارية.
- إيجاد الوعي بين العاملين.
- متابعة البحوث والتطورات الحديثة في مجال التنظيم وأساليب العمل.

¹ جعفر عبد الله موسى إدريس، "أصول التنظيم وأساليب العمل"، جامعة الطائف، قسم إدارة الأعمال، موسوعة مهارات مقالات النجاح، السعودية، أكتوبر 2019، [على الخط]، متاح على: <<https://sst5.com/Article/2056>>، اطلع عليه بتاريخ: 2022 /04/16.

ترتبط أجهزة ووحدات التنظيم ومتابعة أساليب العمل بوجود إدارة مركزية على مستوى كل قطاع عمومي، ولها علاقة وطيدة بالجهات المسؤولة عن التخطيط، وعليه في الغالب:

- توجد إدارة مركزية تشرف على نشاط التنظيم تتبنى نشره في الجهاز الحكومي بإنشاء وحدات فيما.
- ترتبط أغلبها بوزارة المالية أو تسميات مشابهة لها حتى يعرف موظفو الموازنة العمومية للدولة مدى حاجة المؤسسات الحكومية والعمومية إلى المبالغ المطلوبة سنوياً.
- ترتبط الوحدات برئيس المؤسسة أو أحد كبار الموظفين لدعم مركزها.
- بعضها يرتبط بقطاع التخطيط والموازنة، فيطغى جانب التخطيط الاقتصادي والإداري.

رابعا: التصميم التنظيمي

هناك إمكانية في توجيه وتغيير الهيكل التنظيمي في المؤسسات العمومية من خلال عملية التصميم التنظيمي، ويبقى عمل التسيير العمومي مسؤول عن تصميم التنظيم، فالتصميم التنظيمي عملية إدارية شاملة، حيث يستعملها المديرون في المؤسسات العمومية لاختيار وإدارة الأبعاد والأجزاء المختلفة التي لها علاقة بالهيكل والثقافة والقيم التنظيمية لكي تتمكن المؤسسة العمومية من السيطرة وتوجيه نشاطاتها الضرورية لتحقيق أهدافها العمومية ولموازنة حاجاتها وإدارة الضغوط الداخلية والخارجية لكي تستطيع الاستمرار في البقاء والنمو وتؤدي ما هو منتظر منها اتجاه المجتمع. وبمناسبة بحث الإداريين عن التصميم التنظيمي الناجح، يستند هؤلاء الإداريين إلى معايير تنظيمية تساعد في نجاح القرارات المتعلقة بالبناء التنظيمي للمؤسسة العمومية، أهمها:¹

- القبول والتأييد من قبل المنفذين، وهذا يدل على مقدار الثقة في المعلومات والقرارات العمومية.
- قابلية التكيف للظروف، في إمكانية تنظيم المؤسسة العمومية بالتكيف مع التغيير في التكنولوجيا والسياسات والتطورات الدولية والظروف الاقتصادية والعلاقات بين الحكومة المركزية والمحلية.
- استمرارية نظام القرار، في إمكانية التنظيمات في المؤسسات والقطاعات العمومية من اتخاذ قرارات حول سياسات عمومية ثابتة وواضحة ومستمرة.
- تطبيق الكفاءة الوظيفية، في إمكانية المؤسسة العمومية من توظيف الأشخاص الذين يمتلكون المؤهلات العالية والاستفادة من اتجاهاتهم الفكرية وخبراتهم ومواهبهم.
- المشاركة والتمثيل العادل للمجتمع، يهدف إلى مساهمة مختلف العناصر الأساسية اللازمة كمدخلات لصنع القرار العمومي.
- توفير قاعدة معلوماتية فعالة، تعطي المؤسسة العمومية القدرة على اختيار واستعمال المعلومات الكاملة والصادقة والموثوقة لاتخاذ قرارات وإجراءات سليمة.

¹ موفق حديد محمد، "إدارة الأعمال الحكومية"، مرجع سبق ذكره، ص. 81.

- عامل التكلفة والزمن، فعامل التكلفة والزمن مهم جدا في الحصول على القرارات العمومية التي يصنعها التنظيم في المؤسسة العمومية.
- تحمل المسؤولية أمام رئاسة الدولة، وتعني وضوح حدود السلطة التنفيذية ومسؤولية التنظيمات المكونة للمؤسسات العمومية أمام رئاسة الدولة وأمام المجتمع.
- تحمل المسؤولية أمام السلطة التشريعية، والمقصود هو تقديم بيان المعلومات اللازمة والكافية حول نتائج الأعمال أمام السلطة التشريعية والالتزام بالمسؤولية الكاملة نحو هذه السلطة.

3.5. التوجيه في التسيير العمومي

أولا: تعريف وظيفة التوجيه وعناصرها

التوجيه هو تلك الوظيفة التي يمارسها المدير من موقعه في المؤسسة، والتي تهتم بالإرشاد والتحفيز والاتصال وقيادة الموظفين والعاملين المرؤوسين لتحقيق رسالة المؤسسة والأهداف المطلوبة بفعالية، وهذا عن طريق إعطاء التوجيهات وإصدار التعليمات والأوامر المناسبة، ثم حث هؤلاء على إتباعها وتوفير الاستجابة عندهم والتنفيذ من جانبهم، وللقيام بوظيفة التوجيه يتم تحفيزهم بطريقة تحقق لهم الرضا والولاء للمؤسسة، وتضمن الوصول إلى النتائج المرغوبة من قبلهم ومن قبل المؤسسة العمومية التي تستخدمهم، وتزايد عملية التوجيه في المستويات الدنيا وتنخفض في المستويات العليا¹.

ينظر إلى عملية التوجيه على أنها مهمة مستمرة لصنع القرارات وتسجيلها في أوامر وتعليمات، وسواء كانت هذه الأوامر وتلك التعليمات عامة أو خاصة، ويعتبر التوجيه من الوظائف الصعبة، بسبب أن المدير يتعامل مع بشر، وهم قوى مركبة، يختلفون في شخصياتهم، ولكل منهم أهدافه ودوافعه التي قد تتفق مع أهداف المؤسسة العمومية أو تتعارض أحيانا معها، والتوجيه يتطلب من الرئيس أن يقضى بعض الوقت مع الأفراد من أجل الاستماع والإنصات والملاحظة. ويحتوي التوجيه على عدة عناصر هي:²

- تحديد واجبات الأفراد الموظفين والعاملين.
- شرح إجراءات تنفيذ كل عمل.
- النصح والإرشاد المستمرين.
- تشجيع الأفراد الموظفين والعاملين بالوسائل المتاحة.
- التأكد من تنفيذ أي إجراء صحيح ثم وضعه بشأن حل مشكل أو علاج انحراف معين.
- إصدار الأوامر والتعليمات.
- وجود علاقة مباشرة بين الرئيس والمرؤوسين كأفراد أو جماعة، يعني أطراف التوجيه.

¹ <https://www.economydz.com> (Consulté le: 24/03/2022).

² رحاب حسين جواد كاظم، "التوجيه في المنظمة"، شبكة جامعة بابل، موقع الكلية، نظام التعليم الإلكتروني، كلية الإدارة والاقتصاد، قسم علوم مالية ومصرفية، [على الخط]، متاح على: <https://business.uobabylon.edu.iq>، اطلع عليه بتاريخ: 2022/03/24.

ثانياً: أهمية التوجيه

يستمد التوجيه أهميته من كونه الوظيفة الإدارية في التسيير العمومي التي تعكس حسن أو سوء أداء العملية الإدارية لتنفيذ خطط وبرامج الخدمة العمومية كلها مع ما توفر من هياكل وموارد أساليب تنظيمية عمومي ملائمة، فبعد أن يتم تحديد أهداف الخدمة في المؤسسة العمومية وتوزيع الواجبات حسب الاختصاصات، وذلك بوضع الموظف وفرق العمل المناسبين في الأماكن والمواقع المناسبة في تنظيم المؤسسة، لابد من إعلام هؤلاء الموظفين والفرق وتحفيزهم وإرشادهم وتشجيعهم وقيادتهم نحو تحقيق الأهداف المسطرة سابقاً، وإذا تمت هذه الآليات واكتملت بدقة فإن مسؤولية التوجيه تصبح سهلة وميسرة وأما إذا أختلت إحدى مراحلها أو لم تلقى العناية التي تستحقها فلا بد وأن ينعكس هذا الاختلال في مستوى تحقيق الأهداف العمومية، فمثلاً:¹

- إذا لم توزع الواجبات على الأفراد والأقسام لكي تسهم في تحقيق أهداف الخطط والبرامج والمشاريع التي ترغب فيها المؤسسة العمومية، فسوف يؤدي ذلك إلى ضعف الالتزام تجاه هذه المؤسسة العمومية والتهرب من المسؤولية، وبالتالي تعطيل المصلحة والخدمة المقدمة للمواطن.
- إذا تم شغل المراكز لأفراد لا يملكون كفاءات ومؤهلات متناسبة مع تخصصات واجباتهم فإن الأمل يصبح ضعيفاً في تحقيق فعالية الأداء، وبالتالي تتأثر الخدمة العمومية المقدمة لصالح المجتمع.
- إذا غاب اتصال المدير بالمرؤوسين مرات ومرات، لن تسنح لهم الفرصة لتبادل الرأي في شأن مشاكلهم المهنية والشخصية وظروفهم عملهم ومعيشتهم، بالإضافة إلى مشاكل الخدمة وطرق إنجازها بفعالية.

ثالثاً: أسس ومبادئ التوجيه

من المبادئ العامة للإدارة، في السياق الخاص بتطور الفكر الإداري والتخطيط والتنظيم والتوجيه وغيرها من الوظائف الإدارية الأخرى، تكمن بعض الأفكار التي تمثل أساس جيد لممارسة وظيفة التوجيه في المؤسسات التي يمارس فيها التسيير العمومي على النحو المستهدف. ومن بين هذه الأسس ما يلي:²

- ضرورة تحديد هدف المؤسسة العمومية على مستوى القطاع أو المرفق، فالهدف يعد المحور الأساسي للتوجيه بأي نشاط داخل نظم العمل، على مستوى الموظف وفرق العمل، وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى ضرورة وجود اتفاق وتكامل بين أهداف المؤسسة العمومية وعمالها.
- وحدة التوجيه ووحدة الأمر أساس لتجنب التعارض في الأوامر والتعليمات الصادرة باتجاه المرؤوسين كأفراد موظفين وعاملين أو كفرق ومجموعات عمل.

¹ <https://business.uobabylon.edu.iq/lecture.aspx> (Consulté le: 24/03/2022).

² صهيبي كمال الأغا ومحمود عبد المجيد عساف، "الإدارة والتخطيط التربوي: نماذج وتطبيقات عملية"، ط1، الأردن، عمان، دار الجنادرية للنشر والتوزيع، 2015، ص. 63.

- ضرورة التعاون بين الإدارة والموظفين والزملاء في نفس المستوى التنظيمي للمؤسسة العمومية، فالتعاون هو دعامة أي عمل جماعي، قصد ضمان المنفعة من قبل مرافق هذه المؤسسة العمومية.
- العدالة في معاملة الموظفين والعمال، وضرورة اتخاذ القرارات المرتبطة أي حالة من حالات التمييز في منح الثواب أو توقيع العقاب على أسس موضوعية.
- تنمية مفهوم الرقابة الذاتية كوسيلة لدعم الثقة بين الإدارة والموظفين والعمال من ناحية، وكذلك تنمية روح الولاء والإحساس بالمسؤولية إزاء المصالح العمومية من ناحية أخرى.

رابعاً: أدوات التوجيه

ممارسة وظيفة التوجيه في المؤسسات، التي يمارس فيها التسيير العمومي، تتطلب من طاقم الإدارة توفير عدة أدوات، على النحو التالي:¹

- القيادة، هي عملية التأثير على الأفراد الموظفين والعاملين في المؤسسة العمومية وتحفيزهم وتشجيعهم لتحقيق الأهداف العمومية، ولابد من تعدد مصادر التأثير سواء كانت رسمية أو غير رسمية، ومن بين مصادر القوة أو التأثير، هناك مثلاً: الحق في منح الثواب أو الحوافز للأداء المرضي والجيد، الحق في توقيع العقاب، القوة الشرعية أو القانونية، القوة المرجعية التي تجعل الآخرين يرغبون في تقليد نمط السلوك الخاص بشخص ما، القوة الناجمة عن الخبرة أو التخصص والمهارة والمعرفة.
- الدافعية، هي المؤثر الداخلي الذي يحرك وينشط السلوك الإنساني نحو تحقيق الهدف، وللإجابة عن مشكلة الدافعية بطريقة علمية يجب على إدارة المؤسسة العمومية خلق جو من الأمان والاستقرار والثقة في نفوس العاملين وعلمها أيضاً وضع أهداف عمومية سليمة وهيكل تنظيمي متوازن يعمل على تحديد الوظائف والتنسيق الفعال بين أجزاء العمل، كما عليها تطبيق وسائل رقابية كافية غير مبالغ فيها، وهذا من أجل تفادي السلوك السلبي للعامل، والعمل على رفع معنوياته في أداء العمل.
- الاتصال، بواسطته يتم توجيه نشاط الموظفين والعاملين في المرافق العمومية في أي مؤسسة عمومية مهما كان اختصاصها، إداري أم اقتصادي، ولأن نقل البيانات والمعلومات من موظف لآخر يعتبر من الضروريات الجوهرية لما يحدثه من تعديل وتغيير في السلوك وتحقيق للأهداف، كما يساعد الاتصال الجيد على أداء الأعمال بطريقة أفضل.
- اتخاذ القرار، فالقرارات تلعب دوراً كبيراً في إقناع الأفراد الموظفين والعمال وفرق العمل لما يجب عمله لتحقيق أهداف المؤسسة العمومية، وليس هناك وسيلة للترغيب من ذلك الذي يجعل القائمين بالتنفيذ يحسون أنهم مهمون في القرار المتخذ من قبل طاقم الإدارة، ولم يأتي ذلك إلا بإشراكهم في عملية اتخاذ القرار، فلا يجوز فقط أن يكون القرار مصمماً لمساعدة المسير على القيام بعمله بطريقة أسهل وأفضل، بل يجب أن يساعد الأفراد على تحقيق أهدافهم.

¹ رحاب حسين جواد كاظم، مرجع سبق ذكره، الصفحة الإلكترونية نفسها.

خامسا: متطلبات التوجيه

يتطلب توجيه الموظفين والعاملين نحو تحقيق أهداف المؤسسة العمومية فهم سلوكهم ومعرفة أسباب تصرفاتهم وقيادتهم وتشخيص احتياجاتهم في العمل، وعلى هذا الأساس ينبغي توفير مجموعة من المتطلبات لتفعيل عملية التوجيه بشكل ناجح، وأهم هذه المتطلبات تتمثل في:¹

- توفير نظم وقنوات وتقنيات اتصال حديثة وفعالة تربط بين المراكز والمناصب والمواقع والاختصاصات المختلفة ضمن الهيكل التنظيمي في المؤسسات والأجهزة والمرافق المقدمة للخدمة العمومية.
- توفر قيادة مسؤولة عن توجيه الموظفين والعاملين وفرق العمل المرؤوسين بطرق وأساليب تؤدي إلى إخلاصهم وتعاونهم والتزامهم وولائهم للمؤسسة العمومية واقتناعهم ببرامجها.
- توفر أدوات السلطة القانونية وقدرات توجيه الأفراد الموظفين والعاملين نحو تحقيق الأهداف المسطرة في المجال العمومي، وإحداث التنسيق الكامل بين هؤلاء الأفراد.
- توفير وسائل وأدوات علمية وعملية تزيد في القدرة على تشخيص احتياجات المؤسسة الأفراد الموظفين والعاملين، وتحديد المشاكل ووضع الحلول المناسبة لها حسب الأولويات.

4.5. الرقابة في التسيير العمومي

أولاً: مفهوم وظيفة الرقابة

تشمل وظيفة الرقابة عمليات التأكد من أن الأهداف والخطط والبرامج العمومية تتم حسب معايير محددة سلفاً، واكتشاف الانحرافات عن هذه المعايير وتحديد أسبابها واتخاذ إجراءات تصحيحها، وتهدف الرقابة من الناحية المحاسبية إلى: التحكم في التكاليف، اختبار زيادة الإنتاجية، فحص الأعمال التنفيذية والخدمات المحققة بواسطة الموارد التي تم تخصيصها على أساس أمثل، وكل هذا يتم بواسطة أدوات مراقبة التسيير، باعتبارها تقنية لها إمكانية العرض المستمر لمعلومات تخص ضبط الأهداف المراد تحقيقها، ومتابعة أداء الموارد المخصصة، وتسجيل النتائج المحققة.²

ثانياً: أهمية الرقابة

الرقابة كوظيفة إدارية في المؤسسات الممارسة للتسيير العمومي، وعلى اختلاف اختصاصاتها، إدارية أو اقتصادية أو صناعية أو تجارية أو ثقافية وغيرها من المؤسسات، لها أهمية قد تظهر في:³

¹ موفق حديد محمد، إدارة الأعمال الحكومية، مرجع سبق ذكره، ص. 80 - 81.

² Serge Alécian & Dominique Foucher, "LE MANAGEMENT dans le SERVICE PUBLIC", 2^{ème} édition, France, Paris, Editions d'Organisation, 2002, p. 172.

³ <https://al3loom.com> (Consulté le: 25/03/2022).



- قدرتها على الربط بين الخطط والبرامج والقرارات المناسبة لتنفيذها وفق الأهداف المسطرة، وفي إطار من التعليمات المحددة لذلك، من تأكد طاقمها الإداري أن النشاطات تنجز والممارسات تقام والخدمات تقدم، بإتقان وفق المعايير، مع اقتصاد في الموارد العمومية المتاحة، وبسرعة مناسبة.
- التأكد من أن التنفيذ يتم بأفضل الوسائل العمومية والطرق والأشكال، ويعطي النتائج المتوقعة في ظروف ممكنة، فمهمة الرقابة لا تقوم على الضبط والمنع والمساءلة فحسب، وإنما في تحديد أسباب الانحراف أو الخلل في الأداء، والتوجيه لتجنب وقوعها.
- التدخل في التخطيط السليم، والمتابعة الواضحة، فهي عملية ملازمة للتخطيط، ضرورية في اتخاذ القرارات، عن طريق التغذية العكسية، ومن خلال دراسة نتائج الأعمال السابقة، وإعطاء المعلومات والبيانات الدقيقة لتسهيل إعداد البرامج العمومية على مرتكزات واستراتيجيات سليمة.
- مراقبة أداء النشاط العمومي ومتابعته لتفادي الأخطاء والسيطرة على تصحيحها في الوقت المناسب قبل فوات الأوان.

ثالثاً: ميزات الرقابة

- لكل وظيفة من وظائف الإدارة في المؤسسات التي يمارس فيها التسيير العمومي ميزات عديدة، وفيما يلي بعض الميزات الأساسية لوظيفة الرقابة في هذه المؤسسات، مهما كان نوعها:¹
- الرقابة وظيفة نهائية، ووظيفة تأتي بمجرد إجراء العروض في تأكيدات مع الخطط.
 - الرقابة وظيفة منتشرة، فهي موجودة على جميع المستويات الإدارية في المؤسسات العمومية، ما يعني أن المديرين يؤدونها على جميع المستويات وفي جميع أنواع الاهتمامات.
 - الرقابة تتطلع إلى الأمام، لأن التحكم الفعال يكون دائماً بتوقع المستقبل، بحيث يمكن إجراء المتابعة.
 - الرقابة عملية ديناميكية، تتطلب اتخاذ طرق مراجعة، يجب إجراء التغييرات حيثما كان ذلك ممكناً.
 - الرقابة ترتبط بالتخطيط، فهما وظيفتان لا يمكن فصلهما عن الإدارة. بدون تخطيط، يكون التحكم تمريناً لا معنى له وبدون التحكم أي الرقابة، سيكون التخطيط عديم الفائدة.
 - الرقابة عملية مستمرة، لأنها تكمل دورة عملية التسيير، وبالتالي ستوفر الأساس لتحسين عمليات التخطيط في الدورة المقبلة.

رابعاً: عناصر الرقابة

- لتسهيل عملية الرقابة في المؤسسات التي تمارس التسيير العمومي يجب التعرف على أبرز عناصر العملية الرقابية الأساسية، وهي كالآتي:²

¹ <https://the-arabic-entrepreneur.com> (Consulté le: 25/03/2022).

² Idem.



- تخطيط ما هو مطلوب، بوضع أهداف وغايات واضحة.
- وضع معايير الأداء، بإنشاء قياسات واقعية لمستوى جودة الهدف.
- مراقبة وتقييم الأداء الفعلي، بإنشاء نظام للإبلاغ عن المعلومات يكون دقيقًا وملائمًا وفي الوقت المناسب ويحدد أي انحرافات أو أخطاء.
- مقارنة النتائج الفعلية بالنتائج المرجوة، بتفسير وتقييم المعلومات من أجل إعطاء تفاصيل التقدم، والكشف عن الانحرافات، وتحديد الأسباب.
- تصحيح الانحرافات واتخاذ الإجراءات التصحيحية، وذلك تنفيذ أنسب مسار للعمل، والذي قد يساهم بشكل كبير في تحقيق الأهداف المسطرة.

خامسًا: فترات الرقابة

إذا كانت الرقابة في المؤسسات العمومية الممارسة للتسيير العمومي تقنية بحتة، ومن 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 تسيير العمليات. وللإشارة، تستند عمليات مراقبة التسيير إلى حلقة للتغذية العكسية¹، وهذه العمليات تكون مستمرة عبر الفترة الزمنية لتنفيذ نشاط المؤسسة، وتكون المراقبة حينئذ²:

- قبلية، قبل إنجاز النشاط، من خلال العمل على تأسيس التنسيق بين الوسائل الضرورية والأهداف المحددة سلفًا، وتستعمل فيها أدوات خاصة، مثل تلك التي تطبق في مجالات:

التخطيط؛

الموازنة؛

التوافق بين تخصيص الموارد والتكاليف.

- تزامنية، خلال الإنجاز، فيها يتم قياس النتائج المحققة على الميدان ومقارنتها بما هو مبرمج، والقيام بإجراءات تصحيحية، وإبلاغ العاملين عن أداؤهم، باستعمال أدوات رقابة عملية، مثل:

بطاقات الأداء؛

لوحات القيادة؛

مؤشرات القياس.

- بعدية، بعد الإنجاز، لتحليل النتائج، يقوم مراقب التسيير بشرح الفوارق بين ما هو محقق على الواقع وما هو مبرمج، وهذا ما يساعد على التعلم واكتساب أدوات تنبؤية (خاصة بالمؤسسة) تؤدي إلى إمكانية التحسين المستقبلي للأداء.

¹ ما يعرف بالانجليزية بـ: Feed back

² C. Hénot & F. Hémici, "CONTRÔLE DE GESTION", 1^{ed}, Bréal, France, Paris, 2007, p. 7.

سادسا: أبعاد ومقومات نجاح الرقابة

من المراحل السابقة الذكر، يمكن تمثيل فكرة مراقبة تسيير عمليات تقديم الخدمة من قبل المؤسسة العمومية بمنظور تقني من ثلاثة أبعاد رئيسية، وهي:¹

- البعد (1): يجري من خلاله، تحديد الوسائل العمومية، البشرية والمادية والمالية، الضرورية لإنجاز المهمات والنشاطات والمشاريع المرتبطة بخطة عمل البرامج العمومية المعينة؛ والإسهام والمساعدة في إعداد نظم المتابعة والمعلومات وتنظيمها؛ وتصميم أدوات قياس الأعمال ومراقبة الأداء.
 - البعد (2): 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).
 - البعد (3): فيه، تعمل مراقبة التسيير على استنباط توصيات وحقائق تفيد 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 مصدرا مقترحات بخصوص تنظيم المسؤوليات وتطوير منهج ونمط الإدارة.
- وحتى تتمكن وظيفة مراقبة التسيير في المؤسسة العمومية من القيام بمهامها بشكل فعال، يحقق لها النجاح لا بد من أن تمتاز بالمقومات الآتية:²
- الوضوح، يمنع وقوع في التناقض أو الازدواجية مع الأجهزة المشابهة في العمل، ويجب تحديد هذه الوسائل بشكل يسمح لجميع الأجهزة الخاضعة للرقابة أن تلم بها، فالهدف الإرشاد والتصحيح، وليس تصيد الأخطاء.
 - المرونة، وهذا يعني أن تكون وسائل الرقابة وخطواتها وأساليبها قابلة للتغيير والتبديل أو التعديل والتطوير حسب ظروف العمل ومستجداته.
 - الموضوعية، ويعني أن هناك عمليات وأنشطة تستحق أن يطبق عليها نظام رقابي معتمد، نظرا لقيمة هذه العمليات في تحقيق الأهداف المسطرة، وليس على العمليات البسيطة غير المؤثرة على الأداء.
 - الملاءمة، حيث يجب أن تتناسب الرقابة مع طبيعة الأعمال المكلفة بها المؤسسة العمومية، والتي تؤدي إلى اختلاف في الخطط والبرامج في ضوء الظروف الجديدة للمؤسسة وأهدافها وتمويلها.
 - الاقتصاد في التكلفة، يجب أن لا تشكل الرقابة عبئ على موارد المؤسسة العمومية.

¹ رفاع شريفة، مرجع سبق ذكره، ص. 37.

² <https://al3loom.com> (Consulté le: 25/03/2022).

سابعاً: أنواع الرقابة

الرقابة كوظيفة إدارية في المؤسسة العمومية، خاصة الاقتصادية والصناعية والتجارية والخدماتية، لها أنواع عديدة منها: الرقابة على الإنتاج، والرقابة على الجودة، والرقابة على التكاليف، والرقابة على أداء الموظفين والعاملين. والأنواع يمكن تصنيفها إلى الشكل الآتي¹:

➤ الرقابة حسب أهدافها وموضوعاتها:

الرقابة الإيجابية، وتعني بالتأكد من أن الإجراءات تتم وفق الأنظمة والتعليمات المحددة للمؤسسة. الرقابة السلبية، وتهدف إلى اكتشاف الأخطاء بشكل مقصود دون الاهتمام بتوجيه وإرشاد وتنبيه العاملين إليها قبل وقوعها، أو تقديم الحلول المناسبة لمعالجتها عند وقوعها، وتلافي تكرارها مستقبلاً.

➤ الرقابة حسب الفترة الزمنية للتنفيذ:

الرقابة الوقائية، وهي عملية تسبق مرحلة التنفيذ، وتتحصر في تدقيق الخطط والبرامج في مراحل إعدادها، لمنع حدوث الأخطاء.

الرقابة العلاجية، وهي عملية تتم بعد التنفيذ لكل مرحلة من مراحل العمل، وتهدف إلى تقييم ما تم إنجازه، والتعرف إلى الأخطاء وبيان الحلول المناسبة للتصحيح.

➤ الرقابة حسب أنواع النشاطات:

الرقابة على الأعمال الإدارية، وتهتم بمتابعة الأداء والتقييم المستمر لخطوات ومراحل الأعمال الإدارية، والتأكد من تنفيذ الخطط والبرامج وفق التعليمات المقررة.

الرقابة المحاسبية، وتهتم بالمراقبة على البيانات المالية من إيرادات ومصروفات حسب الأنظمة والتعليمات الخاصة بها.

الرقابة القضائية، وتهدف إلى مساءلة المخالفين ومسببي الانحرافات في العمل، وذلك من خلال السلطة الجزائية والقانونية.

الرقابة الاقتصادية، وتهدف إلى التأكد من أن الإجراءات تتم وفقاً للأنظمة والتعليمات بصورة اقتصادية تكفل تحقق أهداف المؤسسة.

➤ الرقابة حسب مصادرها:

الرقابة الداخلية، وتعمل على تقييم خاص لكيفية تطبيق السياسات والإجراءات وأساليب تنفيذ الخطط والبرامج ومدى تحقيق أهدافها المقررة.

الرقابة الخارجية، وتقوم بها أجهزة مختصة ومستقلة، بما يضمن التزام المؤسسة بالقوانين والأنظمة والتعليمات لتحقيق أهدافها وتنفيذ برامجها وخططها.

¹ عبد الفتاح أبو معال، "الرقابة الإدارية ودورها في التخطيط والمتابعة"، مجلة رسالة المعلم، جمهورية مصر العربية، العدد 4، المجلد 35، 1994، ص 40 - 45.



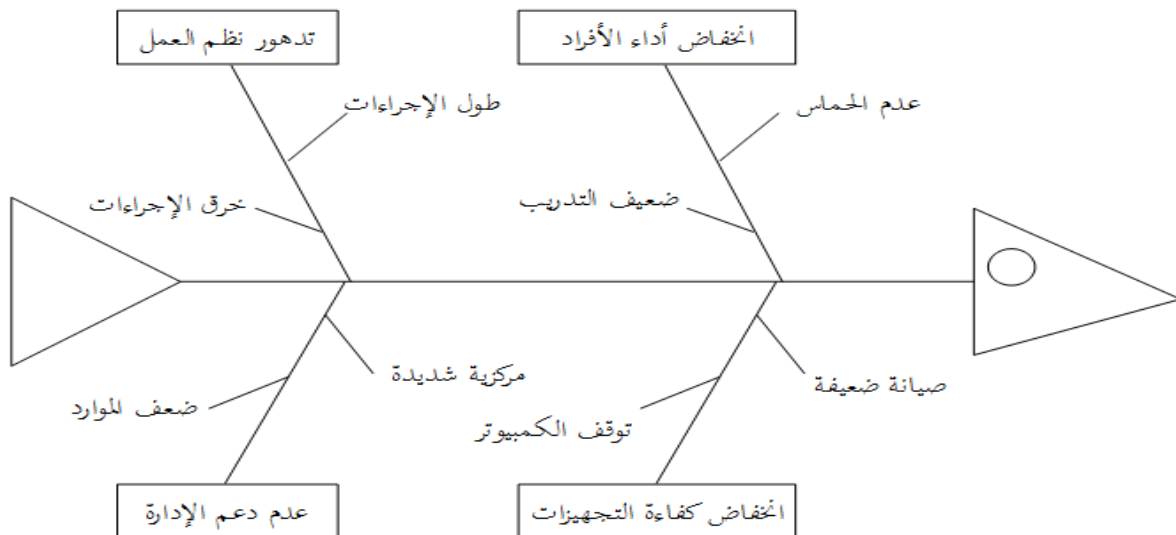
ثامنا: وسائل الرقابة والكشف عن الانحرافات

تتطلب وظيفة الرقابة في المؤسسات التي تمارس التسيير العمومي استخدام وتوظيف عدد من الأدوات والوسائل الرقابية، منها على سبيل المثال:¹

- الميزانية التخطيطية، ويتم من خلالها مراجعة الموازنة باعتبارها الترجمة الكمية والنقدية للخطط والبرامج التي تسعى المؤسسة العمومية لتنفيذها خلال فترة زمنية محددة.
- البيانات الإحصائية في المجالات الوظيفية، من الأدوات التي تسهل للرقابة أن تجري المقارنات والدراسات التحليلية لدى توافق الانجاز مع المدة الزمنية والتكلفة المقررة.
- التقارير، وهي وسيلة توفر للمراقبين المعلومات عن سير العمل وإجراءاته وأساليبه.
- الملاحظة الشخصية، وهي وسيلة تتيح لجهاز الرقابة الاتصال المباشر مع العاملين في المؤسسة لمراقبة أدائهم وفق التعليمات المقررة لذلك.
- السجلات، وهي وسائل مهمة لإجراء عملية الرقابة الداخلية، حيث توفر معلومات عن الأداء الفعلي.

وفي الرقابة لابد من تحديد وحساب الانحرافات، وذلك بمقارنة الأداء الفعلي بالأداء المعياري، ثم تحديد سبب الانحراف. ومن الطرق الشائعة، التي يمكن استخدامها في تشخيص السبب، هناك طريقة عظام السمكة، وهو أسلوب لتحديد العلاقة السببية بين الانحراف والعوامل (الأسباب) المؤدية لهذا الانحراف. ويوضح الشكل 5 الآتي فكرة هذه الطريقة.

الشكل 5: مخطط هيكل السمكة للكشف عن أسباب الانحرافات في التسيير العمومي



المصدر: أحمد ماهر، " مبادئ الإدارة بين العلم والمهارة "، [على الخط]، مصر، الإسكندرية، الدار الجامعية للنشر، 2014، متاح على: <https://sst5.com/readArticle.aspx?ArtID=1522&SecID=76>، (اطلع عليه بتاريخ: 2022/04/24).

¹ عبد الفتاح أبو معال، مرجع سبق ذكره، ص. 46.

أسئلة للمراجعة

- (1) ما الذي يمكن استيعابه من مفهوم وظيفة التخطيط في التسيير العمومي؟
- (2) ما هي مخرجات التخطيط في التسيير العمومي؟
- (3) فيما تكمن أهمية ومزايا عمليات التخطيط في التسيير العمومي؟
- (4) لخص مضامين أنواع وأصناف التخطيط في التسيير العمومي !
- (5) ناقش العوامل المؤثرة على عملية التخطيط في التسيير العمومي !
- (6) عرف ما تحتويه وظيفة التنظيم في التسيير العمومي؟
- (6) ما هي المسائل التنظيمية التي تركز عليها الإدارة العليا للمؤسسات الممارسة للتسيير العمومي ؟
- (7) ما هو الدور الذي تختص به وحدات التنظيم وأساليب العمل في التسيير العمومي؟
- (8) وضح محتوى المعايير التنظيمية التي تساعد في توجيه قرارات البناء التنظيمي للمؤسسة العمومية !
- (9) تحدث باختصار عن عناصر وظيفة التوجيه في التسيير العمومي !
- (10) ما هي أسس ومبادئ عمليات التوجيه في التسيير العمومي؟
- (11) كيف يتم توظيف أدوات التوجيه في التسيير العمومي؟
- (12) هل هناك حد أدنى من المتطلبات لتفعيل عملية التوجيه بشكل ناجح في التسيير العمومي؟
- (13) ما المقصود بوظيفة الرقابة في التسيير العمومي؟
- (14) ما هي أهمية وميزات الرقابة الإدارية في عمليات التسيير العمومي؟
- (15) اشرح الأبعاد المعتمدة في عمليات مراقبة التسيير العمومي؟
- (16) حدد أنواع الرقابة الممكنة في التسيير العمومي؟
- (17) كيف يتم توظيف الوسائل الرقابية في عمليات التسيير العمومي؟

6. نظم معلومات التسيير العمومي

تمهيد

يرى البعض أن المؤسسات الممارسة للتسيير العمومي تعمل في بيئة طرفها الأساسي هو الحكومة، كأكثر الكيانات استقراراً وسلطة في المجتمع، حيث يسعى المواطن لطلب الخدمة العمومية منها، وتعتبر هذه الخدمة أساسية ومعروفة، والربح مستبعد كهدف أساسي، وعلى ذلك يسود الاعتقاد لديهم بعدم الحاجة أو الضرورة لتطبيق الأسس والمبادئ التي تدعو إليها نظم المعلومات الحديثة، لكن مع ظروف انتشار الوعي العام حول ضرورة تحقيق الكفاءة والفعالية والجودة في الخدمات العمومية، وزيادة وكبر حجم القيود والتحديات والمشاكل المعلقة بالقطاعات المجتمعية وارتفاع التكاليف والنفقات، أثبتت التجارب العملية أنه لا بد من تغيير هذه النظرة التقليدية، وبالتالي على المؤسسات التابعة للحكومة والمحسوبة على القطاع العمومي أن تحذو حذو مؤسسات الأعمال السوقية باستخدام الطرق والأساليب والوسائل والنظم الحديثة في الإدارة، خاصة ما تعلق بنقل وإدماج التطبيقات التكنولوجية المعاصرة والرقمنة في إدارة عمليات تقديم وتأدية الخدمات لضمان الصالح العام.

في الفترة الأخيرة مضى تعزيز بيئة نظم المعلومات في التسيير العمومي بالرقمنة والأنتمة، فظهرت هنالك جهود كثيرة للاستفادة من المفاهيم والممارسات والتجارب الإلكترونية التي عرفتها تطبيقات إدارة الأعمال، على شاكلة إدارة العمليات المكتبية وتسوية ومعالجة تعاملات تقديم السلع والخدمات للعملاء وإدارة وتخطيط الموارد... الخ، كما أن نقل الأسلوب الإلكتروني إلى نظم معلومات التسيير العمومي كان مهماً ومكيفاً ومحفوفاً بتحديات الفجوة الرقمية ومحاكاة المعالجة الآلية للبيانات العمومية والتفاعل الآلي مع معلومات أطراف المصلحة والمواطنين، وهذا ما سيجري التطرق إليه في هذا الفصل.



1.6. الفجوة والأتمتة في نظم معلومات التسيير العمومي

أولاً: توصيف الفجوة الرقمية

لقد كانت النظرة إلى الفجوة الرقمية نظرة تركز على التفاوت بين الأفراد في امتلاك تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتباين في وصولهم إلى شبكة الإنترنت، ثم تعدت هذه النظرة لدراسة التفاوت والفارق بين المؤسسات والقطاعات في بلد ما، وبين البلدان، وهذا ما بينه حجم الدراسات الاستكشافية والميدانية الجادة لعدد من الحكومات عالمياً في السنوات الأخيرة، حيث تم إثارة مسألة الفجوة الرقمية في مؤسسات القطاع العمومي التي تتسبب في تعطيل تنمية وتطوير الخدمة العمومية، وهذا موضح في النسبة المئوية للحكومات التي اهتمت بدراسة الفجوة الرقمية الموجودة في المؤسسات العمومية في بعض الدول، بنسبة 10.8٪، في مقابل بنسبة 2.6٪ في مؤسسات قطاع الأعمال الصناعية والتجارية¹.

بناء على التقدم التقني والتكنولوجي المدمج في مؤسسات الأعمال، والذي أدى إلى تفوق إدارة الأعمال لم يعد أمام التسيير العمومي إلا ضرورة خوض تجربة تعميم هذه التقنيات والتكنولوجيات وتطبيقاتها في هيكلة البنيات التحتية الفنية والإدارية والتشغيلية للمؤسسات العمومية المقدمة للخدمات العمومية، وهذا لترشيد جهود ونفقات ضمان المصلحة للمواطن، وكذلك لسد الثغرات أمام تبذير الموارد العمومية²، الأمر الذي يستدعي اعتماد نظم إدارية ومعلوماتية متطورة مركزة على المعارف التقنية الحديثة وأساليب تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والنظم الرقمية، لتساعد على ضبط وتلبية الاحتياجات العمومية، وتحديد مواضع الخلل في تلبيتها، والعمل على حل مشكلات الفضاء العمومي، وكذا برمجة وانجاز المشروعات العمومية اللازمة لزيادة الموارد واستغلالها في القطاع العمومي³.

ثانياً: عوامل تخطي الفجوة الرقمية

يهدف تخطي الفجوة الرقمية للبنية الهيكلية والمعلوماتية بين مؤسسات إدارة الأعمال ومؤسسات التسيير العمومي، لأبد من تضافر العديد من العوامل والجهود والتصرفات كما يلي⁴:

- الاهتمام بالتطبيقات والمناهج المتعلقة باستخدام تقنيات المعلومات والاستفادة منها استفادة مثلى.
- الاهتمام بالتدريب التقني للموظفين.

¹ Srinuan Chalita & Bohlin Erik, "Understanding the digital divide: A literature survey and ways forward", 22nd European Regional Conference of the International Telecommunications Society: "Innovative ICT Applications - Emerging Regulatory, Economic and Policy Issues", Budapest, Hungary, 18th-21st September, 2011, p. 4 - 5.

² سد الثغرات المقصودة أو غير المقصودة لإهدار الموارد العمومية يصبح ضرورة ملحة، خاصة أمام شح الموارد العمومية وازدياد الطلب على الخدمات العمومية في ظل النمو السكاني المتزايد؛ مما يضاعف من أعباء الحكومات، ويضعها أمام ضغوط إدارية وتقنية ومالية متزايدة.

³ عرض أحمد محمد الحسن، "الإدارة الإلكترونية: المفاهيم- السمات- العناصر (دراسة وثائقية)"، المؤتمر الدولي الأول للإدارة الإلكترونية: تواصل خلاق مع طفرة الاتصال والمعلومات في عالمنا المعاصر، 1 و4 جوان 2010، طرابلس، الجماهيرية الليبية، 2010، ص. 23.

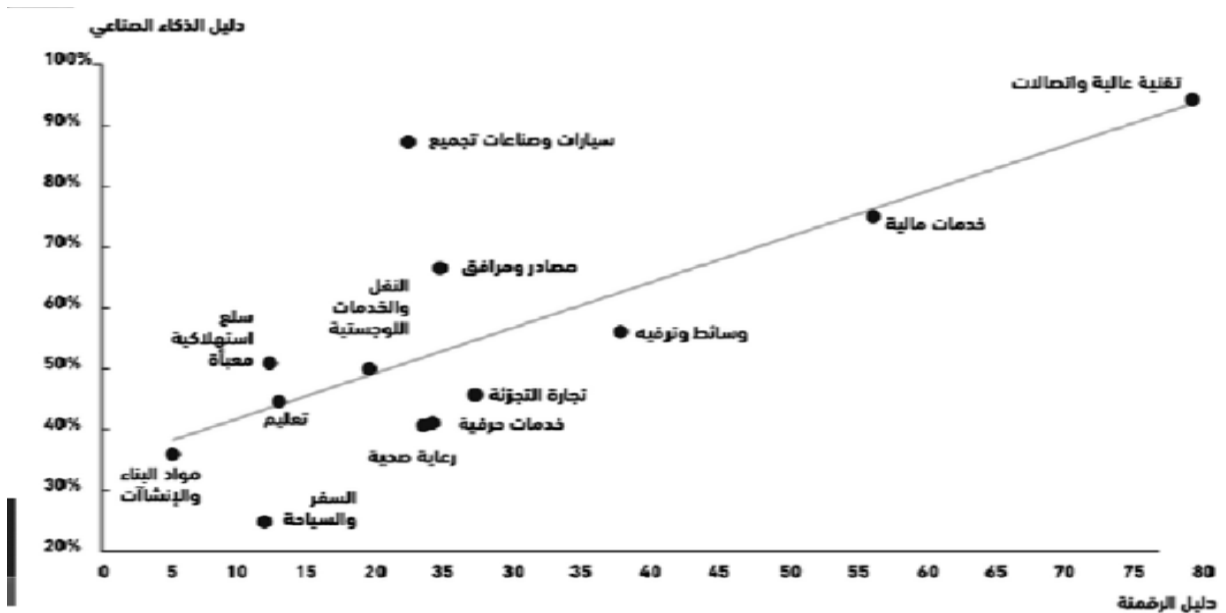
⁴ <https://nalhazani2012.files.wordpress.com> (Consulté le: 01/12/2020).

- توفير أجهزة ومكونات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في المؤسسات العمومية، ولن يحتاج إليها في المناطق شبه الحضرية كالريف والقرى... الخ، وربطها بخطة متكاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- تنمية بنية الشبكات التحتية: الكهربائية، الاتصالات، الألياف البصرية، الأقمار الصناعية... الخ.
- تصميم برمجيات ومحركات البحث باللغة التي يفهمها العاملون والموظفين في المؤسسات العمومية.
- ضمان الشفافية في حجز البيانات ونشر المعلومات في جميع القطاعات العمومية.
- إشراك القطاع الخاص في تنمية نظم المعلومات والاتصالات وتنمية المهارات البشرية للأفراد.
- وضع آليات وتشريعات وتنظيمات قانونية تلزم وتشجع استثمار المؤسسات العمومية في تدعيم الإدارة الإلكترونية والاقتصاد الرقمي.
- إنشاء هيئة عمومية متخصصة تتولى تخطيط بناء مجتمع المعلومات العمومي (مؤسسات ومواطنين).

ثالثا: الأتمتة الممكنة تطبيقها في نظم معلومات التسيير العمومي

عالميا، وفي الفترة الأخيرة، توجهت المؤسسات العمومية إلى تبني المقاربة التي قامت بها الكثير من مؤسسات الأعمال في مجال توفير بيئة معلوماتية مرقمنة ومتكاملة تساعد في زيادة فعالية وكفاءة إدارة الوظائف اللازمة لتنفيذ الأعمال الصناعية والتجارية والخدمية، فهذا الشكل المتقدم للبيئة المعلوماتية سيتيح نوعا من الانتقال السليم والشفاف والسريع لبيانات العمل بين الإدارات والأقسام والورشات، على المستوى الداخلي، ثم معالجة هذه البيانات المتدفقة بطريقة إلكترونية لتخريج معلومات فنية وإدارية تهم مباشرة عمليات صنع القرار والتنفيذ والمراقبة، ويتم الأمر كذلك على المستوى الخارجي، بالنسبة لمؤسسة الأعمال خاصة عند تنسيق تعاملاتها مع أطراف المصلحة الآخرين.

الشكل 6: تقاطع الرقمنة والذكاء الصناعي في نظم معلومات التسيير العمومي



Source: <https://www.alarabiya.net/qafilah> (Consulté le: 27/10/2021).

إذا، توفير بيئة معلوماتية حديثة مشابهة لتلك الموجودة في مؤسسات الأعمال، سيعين على إيجاد حلول لما تعانيه المؤسسات العمومية من الاعتماد على نظم معلومات متقادمة، لا تتوافق مع التغيرات السريعة والمعايير المعمول بها، ولا تدعم البنية الإجرائية الفعالة لتأدية الخدمة العمومية، فالأسلوب الإلكتروني، الذي ينتشر باستثمار تطبيقات الشبكات والوسائط السريعة لتدفق البيانات وبرمجيات نظم تخطيط الموارد (ERP) ونظم الذكاء الصناعي، سيساعد على إزالة العديدة من العوائق البعدية ونقاط الاختناق، وسيساهم في استبعاد الوظائف التي لا تحقق قيمة مضافة عملية في الإجراءات التي تمر من خلالها الخدمة لتصل إلى المستفيد (المواطن) في أسرع وقت وبأقل تكلفة مع جودة مرتقبة¹.

رابعاً: المقاربة الإلكترونية في أتمتة وسائل التسيير العمومي الحديث

تمتاز إدارة الأعمال بقناعة تصب في فكرة أن التطوير المستمر للتنظيمات والهياكل والبنى التحتية وأساليب إدارة العمليات وطرق تسوية التعاملات سيشكل قوة جوهرية لتأدية أفضل للخدمات اتجاه العملاء، وهو ما سيحقق التميز في أداء الأعمال، ولعل من بين أوجه التطوير هذه هو اللجوء إلى استعمال الإبداعات الحديثة في مجال الأدوات الرقمية والشبكات الإلكترونية والخوارزميات التطبيقية، وبالأخص إذا ما كانت في نظم معلومات الأعمال والعمليات والتعاملات. وبعد نجاح هذه القناعة ميدانياً، ظهرت فكرة محاكاة الإدارة العمومية للأساليب الإلكترونية المطبقة في إدارة الأعمال وتنفيذ العمليات وتسوية المعاملات التجارية، لتحسب هذه الخطوة ضمن مقاربات الإدارة العمومية الحديثة (NPM)².

2.6. المركز الإلكتروني في بيئة نظم معلومات التسيير العمومي

أولاً: مفهوم نظم معلومات التسيير العمومي

يعتبر نظام المعلومات لغرض دعم التسيير العمومي نظام آلي لمعالجة البيانات وإنتاج (تخريج) المعلومات المتعلقة بالمعاملات الحكومية التي تجريها وتتعامل بها مختلف المؤسسات والأجهزة والمرافق المقدمة للخدمات العمومية، سواء داخلياً ما بين الإدارات أو ما بين المؤسسة والأطراف الأخرى الخارجية (من مواطنين وغيرهم)، حيث يتولى هذا النظام بطريقة إلكترونية معالجة بيانات ومعلومات المعاملات اليومية والدورية الأخرى التي تحدث، من خلال تسجيلها، تجميعها، وفرزها، وتخزينها في قاعدة بيانات مركزية، وإنتاج التقارير الإجمالية والتفصيلية التي يعتمد عليها في تقديم الخدمة لصالح المواطنين³.

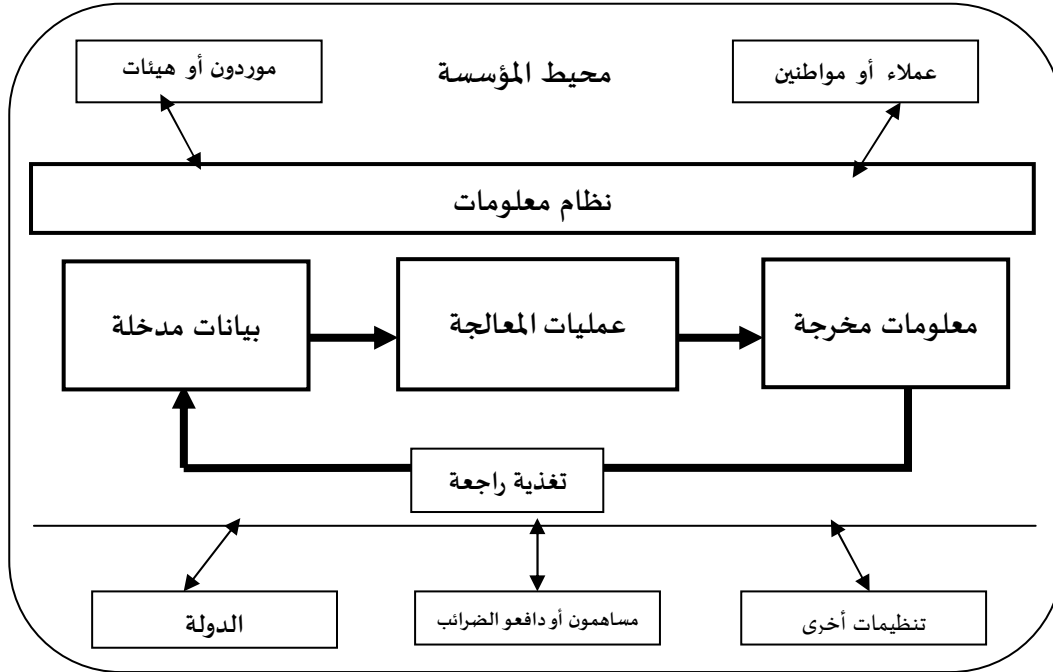
¹ ماجد بن عبدالله المشاري آل سعود، "أنظمة تخطيط موارد الأعمال (ERP) بوابة إلى تطوير بنية التجارة والحكومة الإلكترونية"، مجلة العالم الرقمي، [على الخط]، جوان 2006، العدد. 166، متاح على: <<http://www.al-jazirah.com/digimag/11062006/hasebat3.htm>>، (اطلع عليه بتاريخ: 2017/08/08).

² NPM: New Public Management.

³ علي ميا، صلاح شيخ ديب ومجدي عريف، "دور نظام المعلومات في دعم خدمات الحكومة الإلكترونية في سورية - دراسة حالة توزيع شبكات الدعم الحكومي لمادة المازوت في اللاذقية"، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، سورية، 2011، المجلد. 33، العدد. 4، ص. 153.

يمكن توضيح كيفية ارتباط المكونات والمقومات الرئيسية لنظم المعلومات في مؤسسات الأعمال الخاصة، وحتى المؤسسات التي تمارس التسيير العمومي، وكذا آليات عملها في الشكل 7 الموالي:

الشكل 7: نموذج توضيحي لنظام المعلومات في المؤسسة



Source: K. Laudon & J. Laudon, Traduction: Eric. Fimbel & Serge. Costa, "MANAGEMENT DES SYSTEMES D'INFORMATION", Paris, Pearson. éducation France, 2010, p. 19.

ثانياً: تفعيل تطبيقات معالجة البيانات وتخريج المعلومات

كغيره من نظم المعلومات، يتكون هذا النظام من فكرة استحضار المدخلات والمعالجة ومخرجات منتظرة، مع توافر آلية إلكترونية للتحكم والتغذية العكسية. وعليه تشتغل هذه العناصر كما يلي:¹

أ. المدخلات

يحصل نظام المعلومات عن طريق شبكات الاتصال الإلكترونية على مدخلاته من البيانات والمعلومات الموجودة في قواعد البيانات التابعة للمؤسسات العمومية والحكومية (وزارات، مصالح، مديريات، شركات، مرافق...الخ) كل حسب اختصاصه، والمتعلقة بمعاملات الجمهور، من مواطنين، شركات، هيئات عمومية، جمعيات...الخ، والتي قد تتمثل في معاملات: الشراء، التملك، البيع، الضرائب، المدفوعات، الرسوم، الصفقات، العقارات، النقل، الأحكام والقرارات الإدارية...الخ.

ب. المعالجة والعمليات

باستخدام البرامج المعلوماتية والحاسوبية حسب وظيفتها المتخصصة (الإحصائية، الإدارية، الدفترية، المالية، النقدية، البنكية، المحاسبية، المكتبية، الإعلامية...الخ) يتم إجراء العمليات على بيانات

¹ علي ميا، صلاح شيخ ديب ومجدي عريف، مرجع سبق ذكره، ص. 154



المعاملات (الحكومية أو العمومية)، ثم تجميعها، ومراجعتها، وتلخيصها وتصنيفها وترتيبها في ملفات مخصصة لكل مواطن وشركة وإدارة وغيرها، ومن ثم تتم إعادة تخزين النتائج الجديدة لهذه العمليات في قواعد بيانات مركزية حسب الاختصاص الإداري والتقني الموجود في المؤسسات العمومية.

ج. المخرجات

هي بيانات ومعلومات جديدة تمثل نتائج عمليات معالجة البيانات (الحكومية أو العمومية)، تكون في شكل تقارير إجمالية وتفصيلية تتضمن كافة البيانات والمعلومات المرتبطة بأحداث المعاملة الإدارية التي أجرتها دائرة الاختصاص في الإدارة العمومية لصالح المواطن أو الشركات أو الإدارات الأخرى... الخ، حيث يتم الاعتماد على هذه التقارير الجديدة في تلقي الخدمات العمومية الجديدة.

د. التغذية العكسية

هي معلومات تعكس ردود الأفعال حول المعاملات (الحكومية أو العمومية) التي تم إجراؤها لصالح المتعاملين والمواطن، تفيد في تثبيت وتصحيح وضعيات البيانات والمعلومات الجديدة ضمن قاعدة البيانات المركزية في حال وجود أخطاء، خاصة فيما يتعلق بآراء وشكاوي ومواقف المواطنين من واقع الخدمات المقدمة لهم.

ثالثاً: الآليات التفاعلية في تسوية تعاملات الإدارة العمومية إلكترونياً

لقد أسهمت عمليات نقل تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصال نحوى مؤسسات ومرافق القطاع العمومي إلى ظهور تطورات فنية في مجال إدارة وتسوية المعاملات الحكومية، منها ما يلي:¹

أ. التبادل الإلكتروني لبيانات تنفيذ وتسوية معاملات المؤسسات العمومية

يسمح بعدم وجود وثائق ورقية في إجراء وتنفيذ وتسوية المعاملات التي تقوم بها المؤسسات العمومية والمصالح الحكومية، حيث يتم إرسال كافة الوثائق إلكترونياً ودون استخدام الورق، عبر نظام آلي للتبادل الإلكتروني للوثائق الخاصة بتسوية الخدمات العمومية بين هذه المؤسسات العمومية والمصالح الحكومية، وباقي المواطنين من أفراد وشركات وأطراف أخرى مختلفة.

ب. التحويل الإلكتروني للأموال العمومية

يهدف تخفيض تكاليف الخدمة العمومية وتسهيلها على المواطنين والمتعاملين وتقليل المخاطر، تم منح صلاحيات عديدة للبنوك من أجل القيام بحركة التحويل المالي الدائنة والمدينة بصفة الكترونية بين الحسابات البنكية، وعلى هذا الأساس يسمح نظام التحويلات الإلكترونية للأموال لأية مؤسسة عمومية بقبول مستندات الفواتير، حيث يولد تلقائياً المبالغ المسددة بعد التحقق من صحة المستندات، هذا مع

¹ ريم عقاب طه، "أثر تطبيق الحكومة الإلكترونية على تطوير نظام المعلومات المحاسبية الحكومية دراسة تحليلية"، مجلة العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة المسيلة، الجزائر، 2012، المجلد 1، العدد 8، ص. 4 - 5.

أساليب الدفع الإلكتروني، مثل: بطاقات الشريط الممغنط، بطاقات الخصم للحسابات الدائنة، بطاقات الصراف الآلي لتنفيذ بعض العمليات المصرفية المحدودة، بطاقات الخدمات الإلكترونية المبتكرة، بطاقة الانترنت التي تتيح سداد الاشتراكات الشهرية. وتم كذلك السماح باستعمال تقنية البطاقات المزودة بشريحة الكترونية وبطاقات القيمة المخزنة كبطاقات ذكية تتيح تخزين وحدات النقود على وسائط الكترونية، مثل الحاسب الشخصي، حيث تستخدم هذه النقود لتسوية المدفوعات عبر تحويلها إلى وسائط الكترونية خاصة بالأطراف المقابلة عمومية كانت أم خاصة.

ج. الإفصاح الإلكتروني للبيانات العمومية

يمثل قيام مؤسسات الإدارة العمومية بعرض تقاريرها مثل: القوائم المالية السنوية للموازنة العمومية للدولة وملحقاتها، والمعلومات المتعلقة بالموقف المالي والتدفق النقدي والدين العمومي، والإيضاحات المتممة، وتقارير الأجهزة الرقابية على شبكة الانترنت، ويكون هذا العرض أكثر قبولاً بالنسبة للمواطنين والهيئات العمومية في آن واحد للوصول إلى التقرير المالي المباشر في توقيت مناسب.

3.6. نقل أسلوب نظم المعاملات وتخطيط الموارد من إدارة الأعمال إلى التسيير العمومي

أولاً: توظيف تطبيقات نظم معلومات إدارة المعاملات

لا يكون التغيير في التسيير العمومي فقط بإحداث تغييرات شكلية في وسائل تقديم الخدمة وتشغيل المصالح وتسوية معاملات المواطنين، بل يتعدى الأمر إلى إعادة هندسة وهيكلية العمليات والنشاطات ذاتها، وهذا بكيفية تتماشى مع الطرق والأساليب الآلية الحديثة التي تدعم الإصلاح الإداري، والذي تسعى الحكومات المختلفة لتحقيقه، بمعنى إعادة هندسة الإجراءات بما يتلاءم مع تطورات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، التي ستعزز العمليات الآلية في معالجة البيانات وتراسل المعلومات ضمن النظم المسؤولة عن التسوية الإدارية للمعاملات، وهو ما يشبه ما تم تجربته من تطبيقات إلكترونية في نظم معلومات تسوية المعاملات التجارية في إدارة الأعمال.

وعلى ذلك، تمثل نظم معلومات التسيير العمومي بالأسلوب الإلكتروني نموذجاً متقدماً، سيعتمد على توظيف تطبيقات الخوارزميات والبرمجيات الحاسوبية وبروتوكولات شبكة الانترنت، وهذا للمساعدة في استكمال إحداث تغييرات تحويلية حاسمة (غير وقتية أو تدريجية) على أدوات إدارة الهياكل والأجهزة القائمة في تأدية الخدمة العمومية، والعمل على استمرار فعاليتها الإدارية بتقوية النظم المعلوماتية لمتابعة وتسوية الإجراءات الإدارية والفنية للمعاملات، وهذا طبعاً يستلزم استيعاب الجديد الحاصل في التقنيات، والذي سيكون له أثر مهم في استمرار طلب تنمية كفاءات المؤسسات العمومية¹.

¹ زياد هاشم السقا، "إمكانية تصميم نظم المعلومات المحاسبية في ظل الحكومة الإلكترونية"، مجلة "تكريت" للعلوم الإدارية والاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة تكريت، العراق، 2011، المجلد 5، العدد 15، ص. 158 - 159.

ثانياً: توظيف تطبيقات نظم تخطيط موارد الأعمال (ERP)

أ. تخطيط الموارد في بيئة النظم المعلوماتية

لقد تطورت نظم تخطيط موارد مؤسسة الأعمال في بيئة النظم المعلوماتية حتى وصلت إلى برمجيات حاسوبية، جاهزة وقابلة للتشكيل والتثبيت والتكيف، حيث صممت بناء على مسح لعدة إجراءات وعمليات ومهام نمطية في عالم إدارة موارد الأعمال، وترجمت بأحسن تطبيقات إلكترونية تعمل على تكامل البيانات والمعلومات والإجراءات على مستوى الأقسام والورشات والوظائف والإدارات، مهما كانت جغرافيتها، وهذا لتتمكن مؤسسة الأعمال من استخدام مواردها المادية والبشرية والمالية بفعالية وكفاءة، من خلال فكرة مفادها توفير حل إداري شامل ومتكامل لكافة حاجات المؤسسة، بالاعتماد على دوال رياضية وإحصائية ومنطقية لمعالجة كل البيانات والمعلومات المتعلقة بقرارات تخطيط موارد الوظائف الكثيرة، مثل: البيع، التوزيع، التمويل، التخزين، توظيف وتشغيل الأفراد، مراقبة الإنتاج، الإمداد بالمواد، الصيانة، العوائد والتكاليف، الجودة، الميزانيات... الخ.

ب. تطبيق تخطيط الموارد في القطاع العمومي

تطبق نظم (ERP) في ميدان المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي، بمعنى الشركات العمومية المختلفة كالمصانع الطاقوية وشركات البتروكيميايات والبتترول والقطاعات الخدمية للنقل بالسكك الحديدية وشركات الطيران وغيرها، وفي هذه المؤسسات تعد نظم تخطيط الموارد بمثابة العمود الفقري لتطبيقات عديدة كالتجارة والحكومة الإلكترونية وتعددين البيانات واستداعها والمعالجة التحليلية الآنية (OLAP)¹ وسلسلة الإمداد وإدارة علاقات العملاء².

ج. فرضية عمل نظام معلومات تخطيط موارد (ERP)

تعتمد فرضية نظام تخطيط موارد (ERP) على كيفية تفاعل الوحدات والأقسام والفروع المختلفة للمؤسسة مع بعضها البعض لتوليد رؤية متكاملة قابلة للتنفيذ وأداء الوظائف أثناء تنفيذ نشاطات الأعمال المبرمجة عبر قاعدة بيانات موحدة، وتستخدم برمجيات ذكاء الأعمال، لإنتاج تقارير معلوماتية نوعية، كما أن التكامل في نظام (ERP) هو أعلى مميزاتة، حيث يقوم النظام بدمج المعلومات المختلفة من الأقسام المختلفة للمؤسسة واستخدامها بصورة أمثل، هذا بالإضافة إلى سرعة وفعالية نظام (ERP) كأفضل مميزاتة، فهو يقدم معلومات آنية، ويقوم بتحديث البيانات بشكل مستمر³.

والشكل 8 يبين كيفية تكامل البرمجيات والتطبيقات الوظيفية ذات الأسلوب الإلكتروني لتشكيل نظام معلومات تخطيط موارد مؤسسة الأعمال (ERP).

¹ OLAP: Online Analytical Processing.

² ماجد بن عبدالله المشاري آل سعود، مرجع سبق ذكره، الصفحة الإلكترونية نفسها.

³ <https://www.thaqfya.com/arabic-erp-system/#ERP2> (Consulté le: 10/12/2020).

الشكل 8: تكامل الوظائف في نظم تخطيط الموارد (ERP)



Source: <https://www.indiamart.com/proddetail/netsuite-erp-solutions.html> (Consulté le: 10/12/2020).

ثالثاً: إعادة هندسة إجراءات إدارة الخدمة العمومية وفق تطبيقات (ERP)

في الآونة الأخيرة، ظهرت في المؤسسات الممارسة للتسيير العمومي مبادرات إعادة هندسة إجراءات النظم الإدارية والمعلوماتية المسؤولة عن إدارة تدفق الخدمات العمومية، حيث ارتكز جانب منها على نقل تطبيقات نظم معلومات تخطيط الموارد (ERP) إلى مجال عمليات تقديم الخدمة (الحكومية أو العمومية) التي تختص بها الحكومة والمؤسسات العمومية، منها على سبيل المثال: نظام معلومات إدارة مالية الحكومة (GFMIS)¹، كتطبيقات برمجية جاهزة، ومكيفة حسب العمليات المالية والموازنة².

يتكون نظام (GFMIS) من نظم فرعية تخدم وظائف متعددة، منها نظم المدفوعات والمقبوضات الجبائية، وتسجيلات المحاسبة العمومية، والمشتريات والمقتنيات العمومية (في إطار صفقات المواد واللوازم)، ومتابعة تكاليف انجاز المشاريع العمومية (الأشغال والتجهيز)، والميزانيات العمومية... الخ، مما يمكن الوزارات والمصالح العمومية من استخدام وإدارة مواردها المعلوماتية والمادية والبشرية بفعالية وكفاءة بتوفير حل متكامل لكافة حاجاتها المتعلقة بمعالجة بيانات المالية العمومية، كما يمثل تطبيق نظام معلومات إدارة مالية الحكومة (GFMIS) تحولاً جوهرياً في الأساليب المتبعة لتنفيذ العمليات المالية والمحاسبية في الوزارات والدوائر الحكومية والمصالح العمومية، بالانتقال من العمل بالأساليب التقليدية كاستخدام السجلات اليدوية ونظم المعلومات المالية غير المترابطة، واستبدالها بنظام معلومات مالية حكومي موحد ومتكامل يتوافق مع معايير المحاسبة الدولية للقطاع العمومي والممارسات المثلى في هذا المجال، وهذا بهدف رفع كفاءة عمليات تخطيط وإدارة الموارد المالية الحكومية³.

¹ معنى المختصر باللغة الإنجليزية: GFMIS: Government Financial Management Information System

² <http://www.gfmis.gov.jo/ar/content> (Consulté le: 14/10/2017).

³ Idem.



4.6. إدماج نظم معلومات التسيير العمومي في مشروع الحكومة الإلكترونية

أولاً: ربط نظم معلومات الإدارة العمومية بمقاربة الخدمات الحكومية الإلكترونية

مع ازدهار تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتطور مفاهيم نظم المعلومات في النصف الثاني من القرن العشرين، ظهرت المقاربة الإلكترونية في إدارة الأعمال والعمليات والمعاملات، وبتفصيل جزئي ظهرت مع هذه المقاربة حقيقة المعالجة الآلية لبيانات العمل، بواسطة معالجات الحواسيب الإلكترونية، بغرض تلبية الاحتياجات الكثيرة والمستمرة من المعلومات في المجالات الإدارية والفنية المختلفة لعالم الأعمال الصناعية والتجارية وغيرها، ولعل هذه المقاربة ستساهم بشكل أو بآخر في تحسين فعاليات تأدية المهام الإدارية المرتبطة بنشاطات تموين وتصنيع وتبادل وتسليم السلع والخدمات للعملاء.

بشكل مباشر، تأثر التسيير العمومي بهذه المقاربة الإلكترونية لإدارة الأعمال والخدمات، نظرا لرغبة الحكومة والمؤسسات العمومية رفع فعاليتها وكفاءتها في تأدية خدماتها، وحتى لأجل تحسين وتطوير طريقة إدارتها للخدمات، وعليه تجسد تأثرها هذا بما يعرف بنموذج الحكومة الإلكترونية، الذي يأخذ بالأساليب الحديثة في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتقديم الخدمات الحكومية عبر الخط.

وهنا، بدأ تعزيز الجهات الحكومية والمؤسسات العمومية بموارد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والانترنت، وفي مختلف الهياكل والإدارات والأجهزة والمرافق، بهدف تسهيل عمليات تقديم الخدمة الحكومية والعمومية عبر الخط، وهذا الأمر احتاج إلى تشبيك نظم معلومات هذه الهياكل العمومية، وهو أمر يساعد على تبسيط الإجراءات وسلاسة تدفق البيانات في إطار الخدمات وتأكيد الوثائق لفائدة المواطنين وباقي المتعاملين مع الحكومة، هذا بالإضافة إلى تسيير التعاملات اليومية من خلال الوسائل والوسائط الرقمية المتعددة، ما يعين الجهات والسلطات الحكومية المختلفة على اتخاذ القرارات الملائمة في الوقت المناسب لحل المشكلات العمومية كذلك¹.

ثانياً: مكونات ومتطلبات توجيه نظم معلومات التسيير العمومي

يستهدف نظام الحكومة الإلكترونية إعادة تنظيم شامل للخدمات العمومية المقدمة والأدوات العمومية المستخدمة لتحقيق الأهداف المطلوبة، حيث تشمل إعادة التنظيم على: سرعة الأداء، وتبسيط الإجراءات، وتقليل التكاليف، لتركز على جملة من العناصر التي تهيكل بناء نموذج الحكومة الشاملة، ومنها تنبثق المشاريع الريادية لبنائها، أما المتطلبات فهي تحتاج إلى أدوات بشرية ومادية مختلفة تم إيجازها من خلال الجدول 6.

¹ عصام الدين محمد علي، "تأثير نظم المعلومات على الإدارة الحكومية في المدينة العربية في ظل الثورة الرقمية"، المؤتمر المعماري الدولي السادس: الثورة الرقمية وتأثيرها على العمارة والعمران، جامعة "أسيوط"، كلية الهندسة، قسم العمارة، جمهورية مصر العربية: جامعة أسيوط، 15 و17 مارس 2005، ص. 4 - 5.

الجدول 6: المكونات التقنية ومتطلباتها لتشكيل نظم معلومات التسيير العمومي
(تكامل نظم المعلومات الإدارية والجغرافية)

المكونات التقنية	متطلباتها
. الجاهزية الالكترونية	■ تحديد قدرة استخدام تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات في تطوير الخدمات العمومية المقدمة للمتعاملين مع الإدارة العمومية من مواطنين وشركات أعمال...الخ. ■ امتلاك المجتمع لبنية تحتية معلوماتية واتصالية متكاملة مع النشاطات العمومية للمجتمع كافة. ■ إنشاء بوابة الالكترونية واحدة (One-stop-shop).
. قاعدة بيانات ومعلومات حكومية (عمومية) تكون إدارية وجغرافية	■ بناء قاعدة بيانات إدارية وجغرافية متكاملة للهيئات الحكومية والمؤسسات العمومية (في كل الوزارات والدوائر والمصالح) عن طريق بناء مستودع قواعد بيانات موحد يمكن أن ترتبط فيه القواعد مع بعضها البعض وفق نظام مرجعي موحد يتم من خلاله تحويل كل الوثائق الإدارية والصور والخرائط الأساسية من الصيغة الورقية إلى الرقمية.
. مركز الاتصال . مركز معالجة البيانات وتخريج المعلومات الإدارية والجغرافية	■ مركز اتصالات يستطيع التعامل مع الاتصالات الصوتية (الهاتف)، والاتصالات عبر الإنترنت (الدردشة والبريد الإلكتروني)، والاتصالات المكتوبة (الفاكسات والبريد العادي). ■ مركز معالجة معلومات يستطيع تقديم خدمات، بداية بتلبية الطلبات البسيطة للمعلومات (الخدمة الذاتية بنظم الرد الصوتي التفاعلي) وانتهاءً بخدمات المعاملات المعقدة (الاتصال المباشر بوكيل بشري). ■ استخدام تكنولوجيا ترابط الحاسوب الهاتف (CTI) ليكون المركز محطة واحدة لتقديم الخدمة.
. مركز خدمة المجتمع	■ مُخصص للمستخدمين (المواطنين) الذين لا يستطيعون الاتصال بالإنترنت من منازلهم. ■ تقع عادة في الأماكن العمومية، ويكون فيها موظفين مُكرّسين لمساعدة المستخدمين (المواطنين).
. مجمع خدمة المتعاملين	■ يوفر اتصالاً مباشراً وشخصياً بين أفراد المجتمع والحكومة والمؤسسات العمومية (في: الوزارات، والدوائر والمصالح، والمؤسسات العمومية...الخ). ■ تقديم الخدمات المعقدة التي يتعدّد تقديمها خلال قنوات الخدمة الذاتية.
. البريد الإلكتروني	■ يكون مناسباً لتقديم خدمات بسيطة لا تتطلب اتصالاً شخصياً. ■ يكون متوفراً على مدار 24 ساعة/7 أيام في الأسبوع.
. التراسل الفوري/ الدردشة عبر الإنترنت.	■ مناسب لطرح أسئلة وجيزة وللحصول على إجابة سريعة. ■ أسرع من البريد الإلكتروني.
. نظام الرد الصوتي التفاعلي	■ يمكن الوصول إليه عبر خط الهاتف. ■ مناسب للخدمات البسيطة. ■ متوافر على مدار 24 ساعة/7 أيام في الأسبوع.
. الجهاز المحمول (النقال)	■ تمكين المستخدمين من الوصول إلى الخدمات بصرف النظر عن موقعهم. ■ تقديم وظائف مثل خدمة الرسائل القصيرة والبريد الإلكتروني والاتصال بالإنترنت (وفقاً لموديل الجهاز)، وإن كل أجهزة الهاتف الذكي مزودة من الشركة بخدمة ب GPS. ■ رفع مستوى الدمج في المناطق التي يوجد فيها نظام سبي لخطوط الهاتف الثابت من خلال تقديم خدمات الاتصالات الهاتفية والرسائل القصيرة والإنترنت (خدمات الهاتف المحمول). ■ الاستفادة من تشابه وظائف الأجهزة المختلفة (هواتف نقالة، مساعدات رقمية شخصية، حواسيب لوحية، حواسيب محمولة، حواسيب مكاتب...الخ).
. خدمة الرسائل القصيرة	■ إرسال رسائل قصيرة (160 رمزاً كحد أعلى) من وإلى الهواتف المحمولة. ■ مناسب لخدمات الإعلام والتبليغات وغيرها.

■ يستخدم على نطاق واسع للاتصال بالإنترنت (المنزل، العمل، المدرسة، ومن نقاط الوصول العمومية). ■ يمتلك عدد محدود من المستخدمين جهاز حاسوب شخصي مع اتصال بالإنترنت.	الحاسوب الشخصي المكتبي والعائلي
■ تحتوي على كميات هائلة من البيانات والمعلومات. ■ متوافرة على مدار 24 ساعة/7 أيام في الأسبوع. ■ تجعل القنوات الإضافية أو الموازية مثل مركز الاتصال المواقع الإلكترونية تظهر بشكل مباشر أكثر. ■ يُحدّد الجهاز (حاسوب شخصي، هاتف محمول) الذي يتم من خلاله الوصول إلى البوابة الإلكترونية أو الموقع الإلكتروني العرض ومن ثم الخدمات (الخدمات الإلكترونية، خدمات الهاتف المحمول).	البوابة الإلكترونية/ مجمع للمواقع الإلكترونية الحكومية
■ خدمات الانترنت وذلك بالاعتماد على ما متوافر من شبكات تواصل. ■ الشبكات المحلية (LANs) في مكاتب الحكومة والمؤسسات العمومية موثوق بها. ■ الشبكات واسعة النطاق (WAN) التي يمكن الوصول إليها من مكاتب مصالح عمومية موثوق بها. ■ مزود خدمة الإنترنت (ISPs) في المنطقة يقدمون خدمة موثوق بها. ■ الانترنت عبر الأقمار الصناعية في المنطقة يوفر خدمة موثوق بها.	الشبكات الحاسوبية (الانترنت والانترنت)

المصدر: مكي غازي عبد لطيف المحمدي، "التوجهات المطلوبة للتكامل التطبيقي بين نظم المعلومات الجغرافية GIS والحكومة الإلكترونية دراسة تطبيقية لمدينة بغداد"، مجلة كلية التربية الأساسية، جامعة بابل، العراق، 2015، العدد. 22، ص. 650-649.

ثالثاً: نظم معلومات إدارة الخدمة في بعض المؤسسات الممارسة للتسيير العمومي

هناك نظم المعلوماتية خاصة بتطبيقات الخدمة العمومية مرشحة لإقامة تكامل مهم، وعبر الخط كذلك، لتساعد في تطبيق نموذج حكومة الكترونية شامل. من هذه النظم على سبيل المثال ما يلي:¹

أ. نظم معلومات الحالة المدنية

تحتوي على تطبيقات وبرمجيات وتجهيزات تساعد على رقمنة المعلومات الديموغرافية المتوافرة حول التعداد السكاني والانتخابات، الأمر الذي يمكن الهيئات العمومية من الاستعانة بهذه المعلومات لأجل برامج التنمية المكانية وتحسين الخدمات اليومية، مثل: شهادات الولادات والوفيات، وإصدار البطاقات الشخصية، والجنسية، وجوازات السفر...الخ.

ب. نظم معلومات خدمات مصالح البلدية

فهي برمجيات وتطبيقات لإدارة المعلومات حول تحصيلات رسوم المياه، ومراقبة توزيع المياه والصرف الصحي، وتسجيل وإصدار تراخيص وإجازات البناء، وتثبيت وإصدار منشورات تحديد الملكية وسندات العقارية...الخ.

ج. نظم معلومات خدمات الكهرباء

تشمل برمجيات إدارة هياكل النظام والوظائف، وقواعد بيانات الكهرباء، وأسماء المشتركين، وأرقام سندات ملكيتهم لعدادات الكهرباء، وتجهيز البنية التحتية، والتراخيص ومقاييس الاستهلاك.

¹ مكي غازي عبد لطيف المحمدي، "التوجهات المطلوبة للتكامل التطبيقي بين نظم المعلومات الجغرافية GIS والحكومة الإلكترونية دراسة تطبيقية لمدينة بغداد"، مجلة كلية التربية الأساسية، جامعة بابل، العراق، 2015، العدد. 22، ص. 649 - 650.

د. نظم معلومات الخدمات الصحية

تضم عدة نظم وبرمجيات وتطبيقات وملفات تساعد على توفير بيانات ومعلومات لإدارة خدمات الرعاية الصحية الأولية مع ربطها ببطاقة التأمين الصحي، وإدارة خارطة انتشار الأمراض والأوبئة، وإدارة التطعيم، وتقديم الدعم للأجهزة الخاصة بالاكشاف المبكر للأمراض المعدية وغير المعدية.

هـ. نظم معلومات الخدمات التعليمية

تتكون من عدة تطبيقات معتمدة في الأرشفة، وإدارة معلومات الأساتذة والتلاميذ، وتسيير جدولة حصص الدروس والمحاضرات والأقسام والصفوف، ومتابعة إجراءات التعيين للهيئات التربوية، ومباشرة تسيير تسجيلات وإصدارات شهادات الدراسة والتعليم... الخ.

و. نظم معلومات الخدمات الأمنية والسياحية والنقل

تعرف عدة برمجيات وتطبيقات رقمية وقواعد بيانات إلكترونية تساعد على إدارة المرور والطيران ومسارات الحافلات والقطارات وتجديد رخص السيارات... الخ، وكذلك توفير تحديثات مخالفات المرور ولوحات السيارات ومواقع مراكز الشرطة، والقيام بكتابة التقارير عن الحوادث، وتسجيل الشكاوى، وإدارة رخص المناطق والمعالم والفنادق والأسواق والمطاعم والمنتجعات السياحية.

رابعاً: التخصصات الإدارية في نظم معلومات التسيير العمومي

في مقابل نظم المعلومات الوظيفية لإدارة الخدمة في المؤسسات العمومية، توجد هناك نظم معلوماتية أخرى للتسيير العمومي، فيها تطبيقات ذات اختصاصات إدارية، منها على سبيل المثال ما يلي:¹

أ. نظم معلومات إدارة المالية العمومية

تشمل على نظام مشكل من عدة برمجيات وتطبيقات وقواعد بيانات، التي تربط بين جميع أجهزة الحكومة والمصالح العمومية، حيث يحتوي هذا النظام على ملفات تطبيقية لكل الوظائف والعمليات المالية والمحاسبية في كافة مراحل إعداد وتنفيذ شؤون الأعمال المالية للحكومة، فيما يحص تحديد وتوقع الإيرادات والنفقات وطريقة الموازنة، بداية من التخطيط والتسجيل والإبلاغ وانتهاء بالتصويت.

ب. نظم معلومات الميزانية العمومية

يتمثل هذا النظام في حزمة من البرمجيات والتطبيقات المعنية بإعداد مشروع الموازنة العمومية للدولة، بدءاً من مرحلة إدخال مقترح رأى الدوائر الوزارية والجهات العمومية، وانتهاءً بصدر قانون ومراسيم ربط الموازنة، وكذا إحالة الاعتمادات المالية إلى تطبيقات تنفيذها وصرفها.

¹ عواد شكشك، "ما لا تعرفه عن منظومة إدارة المعلومات المالية الحكومة GFMIS"، مجلة أخبار اليوم، [على الخط]، 14 يوليو 2021، متاح على: <https://m.akhbarelyom.com/news/newdetails/3427564/1>، (اطلع عليه بتاريخ: 2022/04/26).

ج. نظم معلومات المحاسبة العمومية

تحتوي على برمجيات إلكترونية تتيح مجموعة من تطبيقات الأعمال المحاسبية، مثل: الأستاذ العام، وقيود الالتزام، والتدفقات النقدية، وحساب الخزنة، وحسابات المقبوضات والمدفوعات، وإدارة النقدية، ورواتب العاملين، والاستحقاقات والاستقطاعات، وإدارة المخزون، وإدارة المشتريات، وإدارة الدين، وإدارة المنح، وإدارة الإيرادات الضريبية، والرقابة والمراجعة.

د. نظم معلومات إدارة الصفقات العمومية

يتألف من برمجيات وتطبيقات إلكترونية تسمح بإدخال البيانات ومعلومات المحاضر التي تتضمن توصيف أحداث مراحل إجراءات تنظيم صفقات الأشغال واللوازم والدراسات والخدمات، من: تسجيل الالتزام، إصدار دفتر شروط المزايدات والمناقصات، الإعلان، طلب واستلام العروض، تقارير فتح الأطرقة، ومحاضر نتيجة تقييم العروض، والمنح المؤقت، التنفيذ، تحديد كمية المواد، ومواصفاتها وسعر الوحدة، وإصدار التعليمات لتحرير الصكوك، وتأكيد الخدمة، والتسوية.

بالإضافة إلى ما سبق ذكره من نظم المعلومات ذات التخصصات الإدارية، هناك نوع آخر من نظم المعلومات المستخدمة في التسيير العمومي، وهي ذات طابع وظيفي، منها ما يلي:

هـ. نظم معلومات إدارة مستخدمي الوظيف العمومي

يتشكل من برمجيات وتطبيقات تتيح إجراء عمليات تسيير الحياة المهنية لمستخدمي المؤسسات والمصالح العمومية، من خلال تحديث بيانات ومعلومات العمليات بناء على القوانين الأساسية، وتسجيل تأشيرات الرقابة، وتحديد المناصب المالية، وإعداد عقود الأعوان المتعاقدون، وطرح القوائم الاسمية، وتبيين المناصب العليا والوظائف العليا، وحفظ اعتمادات الخبرة المهنية، ومتابعة وتنفيذ الترقيات، ومتابعة إجراءات النقل والانتداب، وتحديد حالات الاستيداع، معالجة العطل المرضية الطويلة المدى، حساب ودفع الأجور والمنح والعلاوات الأخرى خارج التعويضات، وتسوية ملفات الإحالة على القاعد.

و. نظم معلومات إدارة الأملاك العمومية

فيها نظم وبرمجيات تحتوي على تطبيقات حاسوبية تساعد أفراد الإدارة على معالجة المعلومات وتخزين بيانات جرد وتسجيل ومراقبة عقود ومستندات الممتلكات المنقولة والعقارية والتجهيزات والورشات والبراءات والرخص... الخ، وإعداد تقارير أحوال قسم مساحة الأراضي، والوثائق، ووعاء العقارات، والتصفية، وجدولة عمليات مراقبة حالات المباني، ومتابعة إجراءات الصيانة والمحافظة على المباني التراثية وغيرها من العمليات.

أسئلة للمراجعة

- (1) كيف يمكن توصيف الفجوة الرقمية الحاصلة في قطاع المؤسسات الممارسة للتسيير العمومي؟
- (2) ما هي عوامل تخطي الفجوة الرقمية في القطاع العمومي؟
- (3) اشرح مقارنة الأتمتة وفق الأسلوب الإلكتروني المطبق في نظم معلومات إدارة الأعمال!
- (4) وضح فكرة محاكاة الأسلوب الإلكتروني وفق توجهات التسيير العمومي الحديث!
- (5) على ماذا يعتمد إجراء تثبيت وتفعيل تطبيقات معالجة البيانات وتخريج المعلومات بأسلوب إلكتروني؟
- (6) ما هي الصورة التي تظهر بها عناصر نظم المعلومات في التسيير العمومي؟
- (7) وضح محتويات الآليات التفاعلية في تسوية التعاملات العمومية إلكترونيا !
- (8) كيف تم نقل أسلوب نظم المعاملات وتخطيط الموارد من إدارة الأعمال إلى التسيير العمومي؟
- (9) باختصار، بين كيف يجري ربط نظم معلومات التسيير العمومي بمقاربة الحكومية الإلكترونية !
- (10) فيما تتمثل مكونات ومتطلبات توجه نظم معلومات التسيير العمومي نحو الحكومة الإلكترونية؟

7. الأداء العمومي

تمهيد

لقد اهتم الفكر الإداري بمناقشة مسألة الأداء، إن كان مؤسسي أو وظيفي، نظراً لارتباطه بكفاءة وفعالية المؤسسات على اختلاف طبيعتها وشكلها، خاصة أم عمومية أم حكومية أم دولية وغيرها، وفي الواقع غالباً ما يتحقق الأداء الفعال والكفاء كنتيجة لسلامة عمليات تحديد وتنفيذ الرؤية والأهداف الموضوعية، كما أن نجاح أي مؤسسة متعلق بمستوى أداء أفرادها وفرقها ووحداتها في ظل التطورات السريعة التي تحدث في بيئة الأعمال الحكومية أو التجارية، وبمناسبة الحديث عن الأداء أصبح على عاتق المؤسسات الممارسة للتسيير العمومي ضغوطاً كبيرة من قبل بيئتها العمومية، حيث غدت تدفعها هذه المؤسسات إلى البحث عن كيفية ملاءمتها وتكيفها مع التطورات والتغيرات في عوامل وشروط النشاط العمومي، ولذلك تطورت فكرة الأداء مع تلك التغيرات التي حدثت على الصعيد العالمي والمحلي.

و يبقى الأداء العمومي (أداء الأنشطة من قبل المؤسسات التي يمارس فيها التسيير العمومي) هو صورة تعكس الأهداف والمخرجات التي تسعى المؤسسات إلى تحقيقها في قطاعاتها العمومية، وفي سياق ما تقدمه من خدمات عمومية لصالح المواطنين المستفيدين، وعلى هذا الأساس يجب متابعة ودراسة القيم والمستويات القياسية التي يكون عليها هذا الأداء العمومي، وللقيام بذلك يوجد الكثير من المداخل النظرية التي يركز كل واحد منها على جانب معين من الجوانب الإدارية لتقييم فعالية نشاط هذه المؤسسات العمومية في تقديم الخدمة، بالإضافة إلى وجود تنوع في الأساليب التطبيقية المستعملة في تقييم الأداء العمومي بناء على ما جاء في فرضيات المداخل بشكل منفرد أو متكامل. وكل هذه النقاط سيتم معالجتها في هذا الفصل.

1.7. مفاهيم ومقاييس مرتبطة بالأداء العمومي

أولاً: تعريف الأداء

أ. أداء المؤسسة ووحداتها

حسب أدبيات الإدارة والتنظيم، هناك من يرى، مثل: (Peterson) وآخرين، أن الأداء المؤسسي "هو قدرة المؤسسة على استخدام مواردها بكفاءة، وإنتاج مخرجات متناغمة مع أهدافها ومناسبة لمستخدميها"¹. وهناك من ينظر إليه كنظام متكامل متكون من نتائج أعمال المؤسسة أو الهيئة في ضوء تفاعلها مع عناصر بيئتها الداخلية والخارجية"². فإذا، أداء المؤسسة يعبر عن مدى قدرتها في التفاعل مع بيئتها الداخلية والخارجية، وذلك فيما يتعلق بحصولها على مواردها المختلفة وكفاءة عملياتها الداخلية، وفي محاولة تقديم المنتجات والخدمات المطلوبة من قبل الغير. والأداء يتضمن ثلاث مستويات، وهي:³

- أداء الفرد في إطار وحدته التنظيمية؛
- أداء الوحدة التنظيمية في إطار السياسات العامة للمؤسسة؛
- أداء المؤسسة في إطار محيط الأعمال الذي تنشط فيه.

ب. أداء الفرد

هو قدرة الفرد في معرفته بواجباته في المكان المناسب له ضمن التنظيم، وفي مدى تأثير أفكاره في صنع القرارات، وفي مستوى خبرته في القيادة وإحاطته بأساليبها، وفي مدى مساهمته في كمية الخدمات المنتجة وفي نوعيتها⁴. وبتفصيل أكثر الأداء الفردي هو ذلك الشكل الذي يعكس:⁵

- قيام الأفراد الإداريين بانجاز المهمات الإدارية، وبمعالجة المشاكل الإدارية بقرارات ملائمة، وباقتراح بدائل العمل ذات الفعالية والكفاءة، وبتوسع مستوى الخبرات الإدارية لديهم؛
- مباشرة الأفراد العاملين تنفيذ عمليات تصنيع السلع وتقديم الخدمات بإنتاجية تزيد في العوائد، وفي استجابتهم لمطالب وحاجات العملاء ودعم وزيادة رضاهم عليها.

ثانياً: المقاييس المرتبطة بالأداء

يلاحظ أن العديد من الكتابات والبحوث والتقارير التي تناولت مسألة الأداء تذكر بأنه كثيراً ما يرتبط بمفاهيم قياسية، مثل: الإنتاجية، الكفاءة، الفعالية والجودة. وهذا ما سيتم شرحه فيما يلي:

¹ وصفي عبد الكريم الكساسبة، "تحسين فاعلية الأداء المؤسسي من خلال تكنولوجيا المعلومات"، ط1، الأردن، عمان، دار يازوري، 2011، ص. 77.

² رفاع شريفة، مرجع سبق ذكره، ص. 184.

³ وصفي عبد الكريم الكساسبة، المرجع السابق، ص. 77.

⁴ إنعام علي توفيق الشهريلي، "تقويم نظم المعلومات باستخدام بحوث العمليات"، ط1، الأردن، عمان، دار الوراق، 2009، ص. 93.

⁵ عبد الستار العلي وآخرون، "المدخل إلى إدارة المعرفة"، ط2، الأردن، عمان، دار المسيرة، 2009، ص. 276.

أ. الإنتاجية

الأداء يتعلق بمؤشرات قياس الإنتاجية (Productivité) على مستوى المنظمة، ويكون ذلك عن طريق العلاقة النسبية بين مخرجات هذه المنظمة ومدخلاتها. وتعني نسبة المخرجات إلى المدخلات¹:

$$\text{الإنتاجية} = \frac{\text{المخرجات}}{\text{المدخلات}}$$

أي أن: الإنتاجية = كمية الخدمات المنتجة / كمية الموارد المستخدمة².

ويمكن أن تقاس الإنتاجية على مستوى الوحدات والأقسام التنظيمية للمؤسسة العمومية أو على مستوى فرق وجماعات العمل أو على مستوى الفرد العامل.

ب. الكفاءة

تشير الكفاءة (Efficiency) إلى العلاقة بين الموارد والنتائج³. وتقاس باحتساب نسبة المخرجات إلى المدخلات المستغلة لتحقيق الأهداف. 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 المؤسسة كفأه حينما تحقق أعلى ما يمكن من الهدف الذي تسعى إليه.

ج. الفعالية

الفعالية (Efficacité) هي مدى تحقق الأهداف⁴. وبمعنى آخر: "قدرة المؤسسة على تأمين الموارد المتاحة واستخدامها لتحقيق أهدافها"⁵.

$$\text{إذا: الفعالية} = \frac{\text{المخرجات المحققة}}{\text{المخرجات المخططة}}$$

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

د. الجودة

من 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 مطابقة السلعة أو الخدمة للمواصفات والمعايير الموضوعية لها، والدرجة التي بموجبها تتم تلبية متطلبات ورغبات الراغبين فيها⁶.

¹ سونيا محمد البكري، "إدارة الإنتاج والعمليات: مدخل النظم"، مصر، الإسكندرية، الدار الجامعية، 2000، ص. 146.

² تتمثل الموارد المستخدمة في: العمالة + الأموال + طاقة + تكنولوجيا + مواد.

³ Souterain Jean-François et Philippe Farcet. Op. cit., p18.

⁴ Idem.

⁵ حسين حريم، مرجع سبق ذكره، ص. 344.

⁶ المرجع السابق، ص. 343.

2.7. التقييم الإداري والمالي للأداء العمومي

أولاً: المفهوم الإداري لتقييم الأداء العمومي

تقييم الأداء 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 الكفاءات سنة بعد أخرى، وعملية تقييم الأداء بالمفهوم الإداري تهدف لمقارنة الأداء الفعلي مع المعايير المحددة مسبقاً، بما يساعد على كشف الانحرافات في فترة تسمح باتخاذ الإجراءات التصحيحية¹. وهناك من يرى بأن المفهوم الإداري لتقييم الأداء يندرج ضمن إطار حلقة أساسية في عملية الإدارة المتكاملة باعتباره عنصراً كامناً في الرقابة الإدارية².

تختلف الأبعاد الإدارية لتقييم الأداء باختلاف اهتمامات التنظيم أو القسم أو الفرع الذي يسعى إلى التقييم، فهناك من ينصب اهتمامه على³:

أ. وحدات تقديم الخدمة

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، وتعزف 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؛

ب. الأفراد

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

ج. نظم ووسائل العمل

هناك من يركز على أداء نظم ووسائل العمل، مثل (French) الذي يرى "أن المديرين يهتمون في تقييم أداء الأفراد بتقييم نظم العمل ووسائل التنفيذ في إدارتهم للتأكد من أنها تؤدي إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من الأعمال والإنتاج بأقل تكلفة وفي وقت أقل وبمستوى مناسب من الجودة".

¹ وصفي عبد الكريم الكساسبة، مرجع سبق ذكره، ص. 82.

² سعادة راغب الخطيب، عبد الرزاق سالم الرحاطة، مرجع سبق ذكره، ص. 230.

³ وصفي عبد الكريم الكساسبة، المرجع السابق، ص. 85 - 87.

تقييم الأداء من الناحية الإدارية يتضمن، كذلك، تقييم نجاح عمليات تفعيل وتطبيق الوسائل والنظم الهادفة إلى تسهيل الإجراءات والنشاطات والقواعد والتعليمات وسير العمليات، وتسهيل القوانين من وجهة نظر المستفيدين من نشاط الإدارة العمومية، إضافة إلى تنميط الأساليب السهلة في معالجة المعاملات، ولابد من قياس حجم التطور في الممارسات والتطبيقات والأعمال الإدارية عبر الزمن من خلال هذه الوسائل والنظم المسهلة¹.

إضافة إلى ما سبق، تهتم الإدارة العليا بالصورة الكلية في تقييم أداء، 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 الإستراتيجية للمنظمة في مدى تكيفها مع بيئتها².

ثانياً: المفهوم المالي والمحاسبي لتقييم الأداء العمومي

يقصد به استخدام المنطق الحسابي وأساليب التقييم الموضوعية في الزاوية المالية والتكاليفية، للحكم على الانجازات المحققة بعد تنفيذ المشروعات والأنشطة العمومية. 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، إذا هذا المفهوم يبين أن عملية التقييم هي أساس تحليل للنفقة والعائد نقدياً"³. والمفهوم المالي والمحاسبي، يجب أن يعطي تفسيراً مقبولاً حول المردودية المالية للمؤسسات العمومية الاقتصادية بعد تحققها، وذلك بتحديد الأصول التي تسببت في الحصول على هذه المعدلات الربحية⁴.

من المفاهيم المالية والمحاسبية المستخدمة في قياس وتقييم مؤشرات الأداء بالنسبة لنشاطات ومشروعات المؤسسات العمومية، خاصة إذا كانت هادفة للربح، هناك⁵:

- 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.
- 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.

¹ Cahier sous titre: EVALUER LA QUALITE ET LA PERFORMANCE PUBLIQUES, dans: La documentation française -Paris, 2006, p. 214.

² وصفي عبد الكريم الكسابية، مرجع سبق ذكره، ص. 87.

³ سعادة راغب الخطيب وعبد الرزاق سالم الرحاطة، مرجع سبق ذكره، ص. 224.

⁴ Rejean landry et Mohamed charih. LA GESTION PUBLIQUE sous le MICROSCOPE, Québec, Les presses de l'université Québec, 1997, p. 13

⁵ سعادة راغب الخطيب وعبد الرزاق سالم الرحاطة، المرجع السابق، نفس الصفحة.

3.7. مداخل تقييم الأداء العمومي

1.3.7. مداخل كلاسيكية لتقييم الأداء العمومي

أولاً: مدخل التقييم من زاويتي رضا المشتركين والعدالة الاجتماعية

أ. مدخل رضا المشتركين

يطلق على مدخل رضا المشتركين، أيضاً، اسم مدخل أصحاب المصلحة المستفيدين من نشاط وأعمال المؤسسة، من خلال تركيز التقييم على رضا أصحاب المصالح، فإذا كان هناك أداء فعال وكفء، هذا يعني أن هناك حد أدنى من الرضا، ويمكن قياس هذا الرضا كمؤشر على تقييم الأداء¹. وعليه فإن المؤسسات العمومية ذات الأداء الفعال المتوقع هي التي تحقق أعلى مستويات الرضا لأصحاب المصالح، ويمكن أن يكون وجه الرضا بالنسبة لهؤلاء متمثل في مدى المساهمة في تقليص حالة الندم بالنسبة لهم.

ب. مدخل العدالة الاجتماعية

هو تعديل لإطار مدخل رضا أصحاب المصلحة بالتركيز على ما أطلق عليه "قاعدة الندم"، بعد تصنيف هؤلاء إلى فئات محددة، ومحاولة ضمان العدالة في تحقيق أهدافهم². وفي الأهداف ينبغي التمييز بين مجموعة النتائج المقصودة والنتائج غير المقصودة من قبل مؤسسة الإدارة العمومية، وهذا التمييز يصعب تحقيقه دون افتراض موافقة جميع أصحاب المصالح على أهداف النشاط المشترك بينهم بطريقة عادلة، وليس تحديد أهداف عمومية بمجموعة عشوائية غير ممثلة للمجتمع العمومي.

ثانياً: مدخل تقييم الخطط والنتائج

هناك مدخل إداري يركز على تقييم خطط النشاط الذي قامت به الهيئة العمومية، وهذا بالتأكيد على عناصر مهمة تشمل: السياسات، البرامج، الإستراتيجيات والنتائج، وفيما يلي شرح لكل منها:³

أ. تقييم السياسات

يقوم على تطوير مؤشرات لمراقبة ظروف البيئة العمومية خلال فترة معينة، للحصول على معلومات تثبت بأن هذه الظروف لم تتغير أو تحسنت أو تدهورت⁴، وفي هذه الحالة لن يكون هناك ضرورة لتقدير العلاقات التبادلية "السبب والآخر" بين السياسات والتغيرات الحاصلة، كما أن الاحتفاظ بالمؤشرات الاجتماعية لمجتمع محلي وللمجتمع ككل هو مثال مشابه لمدخل تحليل السياسات.

¹ وصفي عبد الكريم الكساسبة، مرجع سبق ذكره، ص. 67.

² نعمة الخفاجي ومحمد الطائي، "تنظيم المعلومات الإستراتيجية: منظور الميزة الإستراتيجية"، الأردن، عمان، دار الثقافة، 2009، ص. 67 - 68.

³ موفق حديد محمد، "إدارة الأعمال الحكومية"، مرجع سبق ذكره، ص. 327 - 329.

⁴ مثلاً: تشغيل برنامج عمومي 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.

ب. تقييم البرامج

يركز على مراقبة مدخلات البرنامج وعملياته ومخرجاته. فبالنسبة للمدخلات، سيتم مراقبة حجم القوى البشرية المستثمرة والمخصصات المالية وعدد المتعاملين والعملاء وكمية المواد والتجهيزات...الخ. أما فيما يخص العمليات والنشاطات، فالتقييم سيكون من خلال تجميع المعلومات عن ما يجري في تنفيذ البرنامج، حيث يجب أن يتضمن الإطار الإجرائي لعملية التقييم على مقاييس مرحلية لقياس حجم العمل وجزئياته¹. وعند التركيز على المخرجات، فالتقييم الذي يكون يجب أن يمس نواتج أو عوائد البرنامج².

ج. تقييم الإستراتيجية

يؤكد على أهمية تشخيص فجوات الأداء الحاصلة بين الخطط الإستراتيجية والواقع، فتقوم الإدارة بإجراء المحاولات التجريبية على المستوى المصغر وإجراء دراسات الجدوى من أجل تجهيزها بتصورات إستراتيجية أولية قبل البدء بتنفيذ برامجها المعممة، كما أن نتائج تحليل الإستراتيجية تستخدم للتدخل في المراحل التشغيلية للبرامج بدلا من انتظار النتائج النهائية. وتختلف الاستراتيجيات من حيث الوظائف، فتكون لأجل: المالية، البحث والتطوير، الإنتاج والعمليات، الموارد البشرية...الخ.

د. تقييم النتائج

سيعتمد على قياس نتائج السياسات والاستراتيجيات والبرامج، فالمطلوب من عملية التقييم هنا هو أن تهتم بجميع الآثار الايجابية والسلبية التي تسببها هذه السياسات أو الإستراتيجية أو البرنامج على الأفراد، وهنا يجب التأكيد على الدقة في تصميم السياسة أو الإستراتيجية أو البرامج من أجل أن تحقق النشاطات والمشاريع النتائج المتوقعة والمصادقية المنتظرة.

ثالثا: مدخل تقييم ثنائية محيط المؤسسة وقيم الإدارة

لقد تم تطوير هذا المدخل من قبل Robert Quinn & John، ليطلقا عليه اسم: "القيم المتنافسة"، وتدور فكرته الرئيسية، في أنه لا يوجد مقياس فردي واحد للفعالية يكون مرضيا وحده، فالنموذج الذي يصلح لمؤسسة ما يعتمد على عاملين رئيسيين، وهما: بيئة المؤسسة (داخلية أم خارجية؟) وقيم الإدارة (التحكم والرقابة أم المرونة أم النمو؟)، فينتج عن هذين العاملين مصفوفة من أربعة احتمالات³:

➤ إذا كانت الإدارة تركز على مرونة الهيكل التنظيمي مع الاهتمام بالبيئة الخارجية، ستطبق نموذج النظام المفتوح، فيكون هدف الإدارة هو النمو والحصول على الموارد، وتستعمل المرونة والاستعداد كوسائل لتحقيق هذه النتيجة.

¹ مثلا: ساعات العناية الصحية في المستشفى أو ساعات تدريس الطلبة...الخ.

² مثلا: 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.

³ وصفي عبد الكريم الكساسبة، مرجع سبق ذكره، ص. 103 - 105.

- إذا كان توجه الإدارة نحو التحكم والرقابة والتركيز على البيئة الخارجية، فهي ستستخدم نموذج الهدف العقلاني لتحقيق الإنتاجية والكفاءة والربح، والوسائل المستخدمة في هذا النموذج هي التخطيط الداخلي، ووضع تفصيلات النهايات والأهداف بدقة.
- 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، والوسائل المستخدمة من قبل الإدارة لتحقيق هذا الهدف تتضمن تقنيات اتصال فعالة، وإدارة معلومات، وصناعة القرار.
- عندما يتمحور انشغال الإدارة نحو البيئة الداخلية والهيكل التنظيمي، فهي تستخدم نموذج العلاقات الإنسانية، لتحقيق هدف تطوير الموارد البشرية، والوسائل المستخدمة لتحقيق هذا الهدف هي التماسك والمعنوية والفرص التدريبية.

2.3.7. مداخل معاصرة في تقييم الأداء العمومي

هنالك عدة مداخل معاصرة في تقييم الأداء العمومي ارتبطت بعدة خصائص كانت محسوبة على إدارة الأعمال في القطاعات السوقية، منها على سبيل المثال: الإدارة بالأهداف، التوجه بالعمل، الجودة الشاملة، المقارنة المرجعية. وعليه، سيتم تلخيص افتراضات هذه المداخل المعاصرة:¹

أولاً: مدخل الإدارة بالأهداف

لقد أصبحت الإدارة بالأهداف (MBO)² أداة مدمجة في مجال التسيير العمومي بغرض البحث عن تقديم خدمات عمومية اتجاه المواطنين بأداء عال وبجودة مضمونة وبأقل تكلفة مالية ممكنة، حيث ارتقت إلى أن تكون كمدخل فكري للإدارة أكثر من كونها مجرد قواعد وإجراءات وقوانين. ويرجع تاريخ ظهور الإدارة بالأهداف (MBO) إلى سنوات ما بعد الحرب العالمية الثانية، خاصة بعد المؤلفات التي كتبها P. Drucker، في مسألة صياغة الأهداف وشروطها، وفي كيفية تصور نموذج إداري مبني على نهايات الأهداف التي ترغب المؤسسة في الوصول إليها وتحقيقها على أرض الواقع.³ وعند الحديث عن استعمال الإدارة بالأهداف (MBO) في تقييم التسيير العمومي، فإن الأمر يؤول إلى ضرورة دراسة قوة ارتباط مستويات تأدية وتنفيذ النشاط العمومي بالأهداف التي اختارتها ووضعتها الحكومة والمؤسسات العمومية، وفي هذا إشارة إلى ما قام به Verrier & Santo في أبحاثهما حول تحليل النشاط العمومي، واستنتاجهما

¹ رفاع شريفة، مرجع سبق ذكره، ص. 253، ص. 286 - 292.

² MBO: Management by objectives.

³ يشير مفهوم الإدارة بالأهداف MBO إلى أن العمليات التي تختص بوضع الخطط والإستراتيجيات يجب أن تتضمن أهداف الأفراد العاملين في إطار إتاحة الفرصة لهم للمشاركة في رسم أهداف المؤسسة، وأن تحقيق الأهداف التي تم تحديدها من قبل هؤلاء الأفراد المشاركين سوف يصب في مصلحة تحقيق النتائج المرغوبة من قبل الإدارة العليا على المدى البعيد، ومن هنا يأتي دور التخصيص الدقيق والأمثل للموارد والإمكانات والوسائل لبلوغ النتائج المستهدفة، بحيث يضمن هذا فيما بعد الأداء الجيد والتحكم في التكاليف:

[Source: Serge Huteau, "LE MANAGEMENT PUBLIC TERRITORIAL: Eléments de stratégie, organisation, animation et pilotage des collectivités territoriales", Montreuil, Editions papyrus, 2006, p. 396]



لمؤشرات تضمنت خصائص الأهداف التي ارتبطت بمستويات أعلى للنشاط، وهكذا تصبح الإدارة بالأهداف قاعدة تقنية موجهة نحو تحسين أداء الخدمة العمومية.

ثانياً: مداخل معتمدة على منهج التوجه بالعميل (التركيز على المواطن)

لقد تم اشتقاق عدة معايير للتقييم انطلاقاً من الخصائص التي تنتمي إلى منهج التوجه بالعميل، وفيما يلي شرح مختصر لأهم مبادئ ومؤشرات هذه الأطر الحديثة كمدخل حديثة:

أ. مدخل ميثاق المواطن

جاء بمبادرة رئيس الوزراء البريطاني الأسبق، John Major، سنة 1991، ليعتبر المواطن عميلاً وليعطي اهتماماً كبيراً لجودة الخدمة العمومية. ويمكن تلخيص محتوياته ومبادئه في النقاط الآتية:

- وضع معايير واضحة للخدمة التي يتوقعها المواطن ومراقبة تنفيذ هذه المعايير ونشر نتائج المراقبة؛
- توفير المعلومات الدقيقة والإفصاح عنها حول أسلوب إدارة الخدمات وتكاليفها وتحديد المسؤوليات؛
- الاختيار والمشاركة بشكل مستمر مع المواطنين المستخدمين للخدمة العمومية، بالخصوص حول اختيارات وقرارات وأولويات تحسين الخدمة التي يحددها؛
- المساعدة وتصويب الأمور بوضع إجراءات بسيطة وميسرة وواسعة الانتشار لنظام الشكاوي؛
- تقديم الخدمات العمومية بشكل اقتصادي وفعال ضمن الموارد المتوفرة.

ب. مدخل الاعتماد على جوائز الأداء

حيث تمثل جوائز الأداء المتميز مسابقات تتنافس فيها الهيئات الحكومية والمؤسسات العمومية، استناداً إلى تميزها في جودة الخدمات التي تقدمها وارتقاء نظم العمل وأساليبه والعلاقات التنظيمية، والتي تتيح فرص التحسين والتطوير المستمرين، ويعتمد أسلوب الجوائز على استخدام قوائم رصد، إما عن طريق مقارنة أعمال المؤسسات وخدماتها بأعمال مثيلاتها 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 الغرض¹.

ثالثاً: مدخل إدارة الجودة الشاملة

يعتبر تطبيق إدارة الجودة الشاملة مدخلاً أساسياً للتحسين والتطوير الشامل وزيادة الإنتاجية بصفة مستمرة. وتتمثل أهم أهداف تطبيق هذا النموذج بالنسبة للهيئات الحكومية والمؤسسات العمومية في مجموعة من النقاط الأساسية، أهمها:

¹ هناك جوائز ذات شهرة عالمية تقدم للهيئات التي حققت إنجازات على مستوى الجودة، مثل جائزة Deming، والعديد من الشهادات الأخرى.

- تحقيق درجة أعلى من الإشباع لطالبي الخدمة العمومية.
- زيادة القدرة على الاحتفاظ بالعملاء من طالبي الخدمة العمومية، رغم احتكار الخدمات.
- تقليل شكاوي طالبي الخدمة العمومية.
- زيادة الفعالية التنظيمية لوسائل الخدمة العمومية.
- تخفيض تكاليف تأدية الخدمة العمومية.

رابعاً: مدخل القياس المقارن أو المقارنة المرجعية

يستخدم القياس المقارن في تقييم النشاط العمومي لأجل متابعة وتصحيح مسار التسيير العمومي، وهذا ما يوفر معلومات مهمة تساعد في تحسين الخدمة، ويتم استعمال هذا المدخل مع تواجد الرغبة في التغيير والبحث عن التميز، وذلك بالاعتماد على: ملاحظة أفضل الأساليب بين أطراف المقارنة، وإيجاد أفكار ومصادر التحسين ولو من الخارج. ويهدف القياس المقارن لتحقيق ما يلي:

- تخفيض التكاليف الناجمة عن عمليات تقديم الخدمة العمومية إلى أدنى مستوى ممكن.
- زيادة إنتاجية كل الأفراد والوحدات في الهيئات الحكومية والمؤسسات العمومية.
- تحقيق أعلى مستويات ممكنة لرضا طالبي الخدمة العمومية والمنتفعين بها.

4.7. أساليب تقنية لتقييم الأداء العمومي

أولاً: الأساليب المتبنية لمؤشرات الفعالية في تحقيق الأهداف

تعتبر الأساليب المتبنية لمؤشرات قياس فعالية تحقيق الأهداف محاولة لتطبيق أسلوب الإدارة بالأهداف في المؤسسات الممارسة للتسيير العمومي، ليتم بذلك اتخاذ نماذج مهمة، على شاكلة:¹

- أسلوب عدم التمرکز والمرونة يسعى إلى إعادة توزيع الكفاءات البشرية ومراكز اتخاذ القرار وتخصيص وسائل وإمكانات العمل بشكل يجعل الخدمات العمومية أقرب إلى مواقع المواطنين.
- أسلوب التعلم أو الوعي بحاجة المتعاملين، مُستمد من منظور معرفة المواطن والاعتماد على التعلم المستمر، وهذا قصد تلبية متطلبات المواطنين بعد النظر إليهم على أنهم "عملاء" يجب إرضائهم.

بشكل عام، يجب أن تتبع نماذج التقييم عدة تقديرات مشتركة في دورة تنفيذ النشاط العمومي ومتابعة أدائه²، وهذه التقديرات تساعد في التحقق فعالية النتائج المرجوة، وذلك عبر:³

¹ رفاع شريفة، مرجع سبق ذكره، ص. 254.

² ما يطلق عليه بالفرنسية: Le cycle de management de la performance publique.

³ J. leclerc & B. Mazouz, "LA GESTION INTEGREE PAR RESULTATS: Concevoir et gérer autrement la performance dans l'Administration publique", Canada, Les presses de l'université Québec, 2008, p. 198 - 199.

- تقدير نتائج الخيارات الإستراتيجية، وفق مشاركة العاملين التنفيذيين، وتحديد نوعية الخدمات العمومية المطلوبة من المواطنين لإرضائهم على أساس إدراك وتقييم احتياجاتهم.
- تقدير نتائج توظيف المخصصات المالية للبرامج وللمشاريع وللعمليات وفقا لاصطلاح الخدمات العمومية المؤكدة والمنجزة.
- تقدير نتائج العمليات: نشاطات، تكاليف، قيم مضافة ووقت...الخ، وبهذا الشكل، من الممكن تطوير مستوى الخدمة العمومية بالاستناد إلى قاعدة من الأهداف حددتها السياسة العمومية مسبقا¹.

ثانياً: أسلوب ترشيد خيارات الميزانية (R.C.B) ونموذج (PPBS)²

هو طريقة حديثة لتسيير أداء الميزانيات، ظهر تطبيقها في وزارة الدفاع لـ و. م. أ، سنة 1961، واستعملت في البنك العالمي والمؤسسات الدولية الكبرى³، حيث تؤول فكرة هذا الأسلوب إلى توظيف وتخصيص الموارد المالية والبشرية بناءً على أهداف النشاط العمومي، والتي تم تحديدها مسبقاً في شكل برامج اعتمدتها الإدارة العمومية، ويكون كل هذا مسجلاً ضمن إطار موازنة، يظهر معلومات حول: استخدامات من يقوم بالإنفاق، والبنود المتعلقة بأهداف هذا الإنفاق بتفاصيل رقمية لمبالغ الاعتمادات والأغلفة المالية (نقدية)، ونوع وحجم الوسائل المسخرة.

ويبقى الهدف الإستراتيجي لهذا الأسلوب هو ترشيد نفقات الموازنة، أي تقليص النفقات بشكل لا يمس بمستوى تقديم الخدمات والنمو، ويكون ذلك باختيار بدائل البرامج والميزانيات باستخدام معيار الفعالية والكفاءة الإدارية في تحقيق أهداف النشاط المسطر، هذا مع اللجوء إلى معيار المفاضلة الاقتصادية (العائد والتكلفة) في اختيار المشاريع العمومية الاقتصادية، وهذا ما يضمن إطاراً واضحاً لتقييم أداء النشاط العمومي⁴.

ثالثاً: أسلوب حلقات الجودة

يعتبر هذا الأسلوب⁵، أداة ووسيلة اتصال وتفاعل اجتماعي تتواجد على مستوى وحدات العمل، تكون ناشطة بشكل مستمر، بحيث تتألف الوحدة الواحدة من مجموعة أفراد عاملين لهم طوعية أثناء العمل، تتمثل في اقتسام وتوزيع البيانات والمعلومات والمعارف حول حلول مشكلة معينة (مرتبطة بجودة العمل)، ولهم هدف تحسين الجودة والاهتمام بتحقيق الأهداف والتعاون في مجال التعلم ومعرفة

¹ هذا ما يعني التوجه بمراقبة وتقييم الأداء نحو التركيز على مخرجات السياسات والبرامج العمومية وليس نحو مدخلاتها من الموارد والوسائل.

² RCB: Rationalisation des choix budgétaires; PPBS: Planning Programming Budgeting System.

³ يعود تاريخ المبادرات الأولى التي عملت على إدخال تقنية PPBS من القطاع الخاص إلى القطاع العمومي سنة 1960. وكان Mc Namara أول من قام بذلك، فالتقنية كانت مستعملة أصلاً في شركة FORD الأمريكية.

⁴ Pierre Cliche, "GESTION BUDGETAIRE ET DEPENCES PUBLIQUES", Canada, Québec, Les presses de l'université Québec, 2009, p. 154 - 159.

⁵ تاريخياً، المهّد الحقيقي لمنهج حلقات الجودة: Les cercles de qualité، ظهر وتطور تطبيقه في قطاع الصناعات اليابانية، على يد العديد من الباحثين، منهم: ISHIKAWA Kaoru، وهو مؤسس فكرة حلقات الجودة، ثم انتقل المنهج إلى الولايات المتحدة الأمريكية وإلى أوروبا فيما بعد.

العمل، وبهذا يؤدي إنشاء حلقات الجودة إلى تنمية ذكاء وإبداعات هؤلاء الأفراد العاملين مع إسناد المهام إلى العناصر الذين لهم مستوى عال في تطبيق الجودة في العمل الذي يختصون فيه¹.

لقد أدخل أسلوب حلقات الجودة في تقييم أداء النشاط الذي تقوم به الهيئات الحكومية والمؤسسات العمومية بعد المجهود الذي قامت به مدارس الإدارة بالمشاركة لتطوير ثقافة العاملين المتطوعين والمكونين لحلقة العمل التي تهتم بترقية جودة المنتج، فالمقاربة التي يعتمد عليها هذا الأسلوب تنطلق من القاعدة التشغيلية، الفنية والإدارية، ليشكل بذلك نظاما تصاعديا عبر سلم هرمي متضمنا مستوى رفيع من تحمل المسؤوليات والمشاركة الفعالة للأطراف النشطة في تحقيق أهداف الجودة وتفادي انعكاسات إنتاج الخدمات العمومية بشكل رديء، أي على مستوى التكلفة والمحيط الاجتماعي، وهو الأمر الذي يجعل تحقيق الجودة هدفا استراتيجيا².

رابعا: أسلوب دراسات المقارنة لمؤشرات إنتاجية الخدمة العمومية

أسلوب دراسات المقارنة لمؤشرات إنتاجية الخدمة العمومية في تقييم الأداء العمومي يعتمد على دراسة المقارنة لإنتاجية نظم الخدمة العمومية في نفس المجال، فيمكن مقارنة مستوى الإنتاجية لخدمة معينة في مدينة مع مدينة أخرى أو بلد مع بلد آخر، كذلك فيه إمكانية لمقارنة إدارتين تقومان بأداء خدماتها بطريقتين: طريقة تقليدية وطريقة حديثة.

كما يستعرض هذا أسلوب بعض المقاييس المختلفة لقياس وتقييم إنتاجية النظم والوسائل والأدوات المشغلة في المؤسسات الحكومية وأجهزتها ومرافقها التي تسهر على تقديم الخدمة العمومية للمواطنين حسب معايير مضبوطة.

والجدول 7 يبين بعض الطرق المتنوعة والمختلفة لقياس وتقييم إنتاجية الخدمة في الهيئات الحكومية والأجهزة ومرافق المؤسسات التي تمارس التسيير العمومي بصفة أكبر³:

- حجم العمل في الخدمة.
- نوعية الخدمة العمومية.
- أثر الخدمة على رضا ورفاهية المواطنين.
- الظروف المحلية واستخدامها لتفسير إنتاجية الخدمة.

¹ J- P. Hubérac, "GUIDE DES METHODES DE LA QUALITE", 2^{ème} édition, Paris, maxima, 2001, p. 39.

² رفاع شريفة، مرجع سبق ذكره، ص. 240.

³ موفق حديد محمد، "إدارة الأعمال الحكومية"، مرجع سبق ذكره، ص. 310.

الجدول 7: قياس أداء الخدمة العمومية بمؤشرات النوعية والإنتاجية

نوع الخدمة العمومية	قياس الإنتاجية على أساس:		
	حجم العمل	العوامل النوعية وتأثيرها على المواطن	الظروف المحلية
. خدمات الصحة والمستشفيات	. عدد المرضى المفحوصين في اليوم.	. تخفيض عدد الأمراض ومدى خطورتها. . حالة المرضى بعد المعالجة. . مدة العلاج. . استفادة ذوي الدخل المحدود من العلاج.	. مدى توفر الخدمات الصحية وتكلفتها. . الأحوال الصحية للمجتمع المحلي.
. تطبيق القانون (المحاكم)	. عدد الحالات التي تنتهي في المحاكم.	. عدد الأحكام الصادرة. . التأخير في إيجاد الحلول أو إصدار القرار.	. عدد ونوعية القضايا المعالجة محليا.
. خدمات المياه	. كمية المياه المعالجة.	. نوعية المياه من حيث العذوبة والطعم. . مقدار الشوائب التي تستبعد.	. النوعية الأساسية لمصدر المياه.
. خدمات الصرف الصحي (المجاري)	. كمية المياه الصرفة المعالجة.	. نوعية المياه بعد المعالجة. . نوعية المواد التي تبقى للتخلص منها.	. المجاري التي تصب فيها المياه الملوثة.
. صيانة الشوارع	. عدد الأمتار المربعة في صيانة الشوارع.	. جودة العمل والديمومة. . التأخيرات التي تسببها للمجتمع. . غبار وضجة الصيانة.	. كثافة المرور. . الكثافة السكانية للشارع. . مواقع السكن والأسواق والمتنزهات.
. تجميع القمامة	. مجموع الأطنان المجمعة.	. نظافة الشوارع. . التجميع من دار إلى دار أو حسب المراكز. . دورة التجميع وأي تأخير عليها.	. التجميع عن طريق المؤسسات المحلية. . نوع المواد المجمعة من المناطق السكنية أو التجارية أو الصناعية.
. المتنزهات	. عدد الحظائر المزروعة. . عدد الأشخاص المستخدمين.	. مدى سهولة استخدامها. . مدى الازدحام فيها. . توفر خدمات الترفيه أو النقص فيها.	. مساهمة القطاع الخاص في التجهيز. . إمكانية الوصول إلى هذه الخدمات. . الظروف المناخية. . توفر الوقت عند المواطن لاستخدامها.
. خدمات الحماية المدنية	. عدد النداءات. . عدد التدخلات.	. مقدار الضرر. . عدد الإصابات. . الخسارة بالأرواح.	. حالة الطقس المحلي. . نوعية المباني والبنىات. . الكثافة السكانية.
. التعليم الابتدائي والثانوي	. عدد الطلبة. . عدد الأيام الدراسية.	. نتائج الامتحان ومستويات النجاح. . حالات الاستمرارية أو حالات التسرب.	. المستوى الاقتصادي والاجتماعي للطلبة. . نوع المناطق السكنية للطلبة والمعلمين. . مستوى فكر الطلبة.

المصدر: موفق حديد محمد، "إدارة الأعمال الحكومية"، الأردن، عمان، دار المناهج، 2002، ص. 310.

أسئلة للمراجعة

- (1) عرف الأداء في المؤسسة الممارسة للتسيير العمومي (الأداء العمومي) من منظور:
 - المؤسسة ووحداتها !
 - الأفراد !
- (2) أشرح محتوى المقياس الواحد من المقاييس الآتية المرتبطة بالأداء العمومي:
 - الإنتاجية !
 - الفعالية !
 - الكفاءة !
 - الجودة !
- (3) ما هي الاهتمامات الممكنة التي ينصب عليها التقييم الإداري للأداء العمومي؟
- (4) على ماذا تركز المؤشرات المالية والمحاسبية لقياس وتقييم أداء المشروعات العمومية الربحية؟
- (5) ما الفرق بين تقييم الأداء العمومي من زاوية رضا المشتركين والعدالة الاجتماعية؟
- (6) لخص أهم روافد مدخل تقييم الخطط العمومية؟
- (7) على أي أساس يجري تقييم الأداء العمومي وفق مدخل ثنائية محيط المؤسسة وقيم الإدارة؟
- (8) كيف يتم استعمال الإدارة بالأهداف (MBO) في تقييم الأداء العمومي؟
- (9) تحدث عن أهم المداخل المعتمدة على منهج التركيز على المواطن !
- (10) ما هي الغايات النهائية المرجوة من تطبيق أسلوب ترشيد خيارات الميزانية (R.C.B) ونموذج (PPBS) في تقييم الأداء العمومي؟

8. الإبداع العمومي

تمهيد

تعد جهود وعمليات ونظم الإبداع إحدى الإمكانيات الحديثة والمهمة لمواجهة المشاكل والتحديات المعاصرة التي تقابلها المؤسسات بفعل بيئة الأعمال التي تتميز بالمفاجآت والمخاطر وعدم التأكد، بالإضافة إلى شدة الضغوط التي تتولد من قبل المنافسين وجماعات الضغط وحتى أطراف المصلحة وتغير رغبات العملاء من مواطنين وشركات وزيادة وعيهم وكثرة المعارف والمعلومات، وهكذا سيلعب الإبداع دوره في التجديد والتطوير في مختلف المستويات الإدارية والتصنيعية والإنتاجية والخدماتية والتجارية وغيرها، خاصة وأن الإبداع يعتمد على إيجاد وتطبيق فكرة جديدة من أجل إنتاج شيء جديد أو إدخال تحسين معتبر على شيء موجود في ميادين شتى، كالتيكنولوجيا والاقتصاد والصناعة والإدارة والسياسة... الخ، وبالمناسبة هو ظاهرة وعقدة ومتعددة الأبعاد، وأهم ما يميزها التغيير المستمر.

وتأسيسا على ما تقدم، يأتي هذا الفصل لاستكشاف طبيعة الإبداع العمومي، ذلك الإبداع الموجود في المؤسسات العمومية، الإدارية والاقتصادية والتكنولوجية وغيرها، أو المستشف في القطاع العمومي، المهم أن له صلة المؤسسات التي تمارس التسيير العمومي، فلقد جاء التسيير العمومي الحديث بفكرة نقل الأساليب الإبداعية من قطاع الأعمال نحو تطبيقها في قطاع التسيير العمومي، مع تكييفها بشكل ملائم، وكذا التركيز على أهمية الإبداع في حل المشكلات القديمة التي تعيق الخدمة، بشكل جديد وفعال وكفاء ومتميز، بعدما يتم تحويل الأفكار الإبداعية إلى خطط وبرامج عمومية، واستبعاد مشكلات التنسيق، واستنباط حلول إبداعية واستباقية، واستخدام الأدوات الحديثة لاستشراف المستقبل، والتميز كمقوم أساسي للانتقال بأداء التسيير العمومي نحو ضمان مستوى إضافي من الرفاهية والتنمية في مستقبل المجتمعات والأفراد المواطنين.

1.8. مفاهيم ومسائل الإبداع العمومي

أولاً: بدايات الاهتمام بموضوع الإبداع العمومي

لقد عالج المعهد الأوروبي لإدارة الأعمال (INSEAD) ما يمكن ملاحظته في عالم الأعمال التجارية والصناعية حتى يتم اعتباره كإبداع مشهود، وبالتالي إرشاد المسؤولين والإداريين والدارسين والمهتمين عليه، ففي مراحل البداية كانت النماذج والدراسات الأوروبية في الفترة 1992 و1997 تركز بشكل كلي على ظاهرة تنميط أساليب ونماذج ومؤشرات رصد إبداعات الثورة الصناعية الرابعة في المنتجات والعمليات والفرص في القطاعات السوقية. وبعد سنة 1997 توسع النظر من التصنيع إلى الخدمات والمعلومات والمعرفة، وفي عام 2005 أضيف إلى ذلك رصد الإبداع في الأساليب الإدارية، وبعدها ذكر لأول مرة موضوع ظهور محاولات لرصد الإبداعات في القطاع العمومي ومجالات الإدارة الحكومية، بوصفه مجالاً يتطلب مزيداً من البحث، وزاد تعزيز ذلك عام 2010 في التقرير بشأن إستراتيجية الإبداع في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، الذي أشار إلى أنه ينبغي قياس الإبداع العمومي والإبداع الاجتماعي¹.

ثانياً: فكرة الإبداع في مجال التسيير العمومي

الإبداع في المجال العمومي يمثل مبادرة لكل تغيير وتطوير يتم في خدمة ما أو نشاط ما أو عمل ما، حيث ينطلق هذا الإبداع من ظهور فكرة، جديدة وأصيلة، واختيارها لتكون قابلة للتنفيذ، على أمل أن تحقق منفعة جديدة أو تؤدي إلى تحسين فائق في أداء خدمة قائمة أو تزيد في منفعة عمومية أو تؤسس لطريقة جديدة في تفاعل الحكومة مع المواطنين أو تساهم في تجديد التكنولوجيات والعمليات المادية للخدمة أو تحدث في الأساليب والطرق الإدارية أو تقترح سياسات عمومية غير مسبقة أو تضع حلاً لتحديات عمومية معينة بحيل جديدة ومفصلية². ويمكن أن يتضمن الإبداع في المجال العمومي فكرة تبني وتكييف إبداعات كانت مطبقة أساساً في قطاع الأعمال الربحية، وهذا في شكل أعمال عمومية مبتكرة، مسعرة أو غير مسعرة، سوقية أو غير سوقية، فيظهر الإبداع هنا كتصور وتبني وتنفيذ عمل جديد لتحقيق نتيجة و/ أو أداء عمومي متميز، حيث يشمل إدخال عناصر جديدة أو صياغة مزيج جديد من العناصر الموجودة سابقاً أو إحداث تغيير مهم في أسلوب عمل تقليدي أو العدول عنه³.

ويظهر الجدول 8 الموالي ملخص لكيفية تجسد الإبداع وذلك بالانتقال من مرحلة الإبداع إلى مرحلة ابتكار الأعمال في نطاقات الأسواق والقطاعات العمومية.

¹ تقرير قمة توصيل العالم العربي، "توصيل الجميع بحلول 2015"، ورقة: "الابتكار"، [على الخط، الدوحة، قطر، 5-7 مارس 2012، متاح على: <http://www.itu.int/net4/ITU-D/CDS/ConnectArabStates/DisplayCategory.asp?Language=ar&Cat=9>، (اطلع عليه بتاريخ: 2017/10/27)، ص. 2.

² Hugo Hollanders And others, "European Public Sector Innovation Scoreboard 2013: A pilot exercise", Printed in Belgium, Brussels, PRINTED ON CHLORINE FREE PAPER, © European Union, 2013, p. 9.

³ لجنة خبراء الإدارة العامة للأمم المتحدة، "الابتكارات في مجالي الحكم والإدارة العامة لتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية"، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، دورة خامسة، 29 ديسمبر 2005، نيويورك، E/C.16/2006/1، 05-66700، ص. 11.

الجدول 8: مراحل تجسد الإبداع نحو الابتكار في الميدان العام

المرحلة	السمة	النتيجة
الإبداع (Créativité)	القدرة على تطوير فكرة أصيلة ومناسبة تستجيب لأوضاع جديدة لحقيقة ما.	أفكار جديدة
الاختراع (Invention)	إنشاء وبناء وتصميم شيء ما غير موجود من قبل.	التجسيد المادي للفكرة إلى منتج
الابتكار (Innovation)	تحديد اختراع يقدم قيمة مضافة ويسمح بانتشار استخداماته وتطبيقه في المجتمع.	إيجاد سوق

المصدر: من إعداد الأستاذ، بالاعتماد على ما جاء في:

Source: Arnaud Groff, "MANAGER L'INNOVATION: 100 Questions Pour Comprendre Et Agir", France, Saint- Denis, "AFNOR" Edition, 2009, p. 13.

حسب Arnaud Groff، التمييز¹ بين مفاهيم الإبداع مرتبط بالمرحل الممتدة لتجسد الإبداع نحو الابتكار، فالإبداع (Créativité) يشير في البداية إلى توليد أفكار جديدة تماما غير مسبقة (مثل: فكرة حل خلاق لمشكلة ما أو فكرة منتج جديد)، ثم يأتي الاختراع (Invention) في تلك المرحلة التقنية والتكنولوجية المتمثلة في التجسيد المادي للفكرة إلى منتج (إبداع الجزء الملموس المرتبط بالتنفيذ المادي)، فيحين تكون النهاية بالابتكار (Innovation) بتحويل الاختراع المقبول إلى أعمال في السوق².

ثالثا: الإبداع الممكن إدراجه في المجال التقني للخدمة العمومية

هنالك ممارسات وتطبيقات إبداعية مختلفة، يمكن تنفيذها أو تبنيها في قطاع المؤسسات ذات التسيير العمومي، والمعنية بتقديم الخدمة العمومية وتطويرها والإشراف عليها، منها النوعين الآتيين³:

أ. الإبداع بتطوير خدمة عمومية جديدة

يكون الإبداع في المجالات التقنية المرتبطة بإنتاج الخدمة العمومية لصالح المواطنين، سواء كانت هذه الخدمة المنتجة كسلعة أو كعمل أو كنشاط نفعي، والإبداع هنا سيكون على شكل إحداث تغييرات جديدة أو إدراج تطويرات مهمة، وهذا بهدف تحسين مواصفات وخصائص الخدمة أو إدخال تصميمات عصرية تشمل عناصر الخدمة وغيرها من الأشياء، التي ستقدمها المؤسسات العمومية المختلفة والأخرى الإدارية، وفي شق آخر، يمكن أن يمس الإبداع العمليات التقنية والفنية لأساليب الإنتاج والإمداد أو أن يأتي بخدمات عمومية جديدة تماما وغير مسبقة، مثل: الذكاء الصناعي في القطاع العمومي.

¹ إذا كان التمييز بين الإبداع والابتكار، مقبولا في الماضي، عندما كان التوصل إلى الفكرة الجديدة يظل في حالة الركود قبل أن يتحول إلى منتج جديد، حيث كان هناك جهتان ذات علاقة بالابتكار: المبتكر الذي يأتي بالفكرة والمؤسسة التي تطبق، فإن هذا التمييز لم يعد ساريا في الوقت الحالي، لأن أغلب الابتكارات تتم عبر المؤسسات التي تتوصل إلى الفكرة، وهي التي تحولها إلى منتج جديد، أو أنها تبحث عنها وتدفع لأصحابها من أجل تطبيقها.

² Arnaud Groff, "MANAGER L'INNOVATION: 100 Questions Pour Comprendre Et Agir", France, Saint- Denis, "AFNOR" Edition, 2009, p. 13.

³ Thomas Halvorsen, Johan Hauknes, Ian Miles and Rannveig Roste, "Innovation in the Public Sector: On the differences between public and private sector innovation", NIFU STEP, Norway, Oslo, EU, 2005, p. 2- 5.

ب. الإبداع بإدماج تكنولوجيا حديثة في الخدمة العمومية

يتضمن هذا النوع من الإبداع، في المجالات التي تنشط فيها مؤسسات المقدمة للخدمة العمومية، مبادرات إدخال أو تبني أو استعمال أو تكييف بعض التقنيات والتكنولوجيات والآليات الحديثة ذات صلة بالنظم المادية لتسليم أو توجيه الخدمة نحو المواطنين الطالبين لها، وتحديدًا يتعلق الأمر بتقنيات الإمداد أو الإنتاج أو التوزيع أو في الطرق أو الكيفيات الفنية اللازمة لتأدية هذه الخدمة، على سبيل المثال: خدمات الحسابات الجارية البريدية والتحويلات المالية عبر التطبيقات الرقمية على الخط (Online).

رابعاً: الإبداع الممكن إدراجه في المجال التنظيمي والإداري للخدمة العمومية

يتمثل الإبداع هنا في القيام بوضع إجراءات عملية جديدة لمعالجة مشاكل إدارة وتنظيم نشاطات تقديم الخدمة العمومية، وذلك بإيجاد حلول أصيلة للمشاكل الجديدة والقديمة، فهناك، إذا:

- إبداع نماذج وطرق جديدة ومعدلة في إدارة وتنظيم النشاطات داخل مؤسسات الخدمة العمومية؛
- إبداع مفاهيم إدارية، بإدخال أشكال ومهمات ووجهات نظر جديدة حول الأهداف والاستراتيجيات في الإدارة العمومية، مثلاً: أدوات سياسية على نحو تفاعلي، الإدارة المتكاملة، إصلاحات الميزانية... الخ؛
- إبداع يتمثل في تميز الأداء الإداري للنشاط العمومي، أي أن يكون هذا الأداء متفاعل مع الطرق والمعرفة الجديدة المحسنة لإدارة النشاط العمومي إزاء المواطنين والمؤسسات الأخرى؛
- إبداع هيكل تنظيمي ومالي جديد للمؤسسات العمومية، وذلك بإدخال نظم جديدة أو بإجراء تغيير جوهري، وقد يصل الأمر إلى إنشاء مؤسسات جديدة تماماً أو استعمال أنماط جديدة من التعاون؛
- إبداع بإحداث تغييرات جذرية في الأساليب العقلانية لإدارة موارد وعمليات المؤسسات العمومية.

خامساً: الإبداع الممكن إدراجه في ديناميكية إدارة المجالات والقطاعات العمومية

إضافة إلى ما ذكر من الأنواع السابقة، تتواجد هنالك أصناف أخرى محسوبة على ممارسات وتطبيقات الإبداع في اختصاص الإدارة العمومية، يمكن أن تتحقق على شكل¹:

- إبداع في إدارة الحلول العمومية ناتج عن فهم جديد للمشكلات العمومية؛
- إبداع سياسات عمومية جديدة بإحداث تغييرات في أهدافها ووسائلها للتأثير على سلوك المواطنين²؛
- إبداع في إدارة التعاملات والعلاقات بين المؤسسات العمومية والهيئات الأخرى؛
- الإبداع في الإجراءات الإدارية للتسوية الخاص بالصفقات العمومية بطرق حديثة أو معدلة³؛

¹ Hugo Hollanders And others, Op. cit., p. 8 - 9.

² مثلاً: صياغة سياسة عمومية تشجع على فكرة تأطير خدمات مشتركة بين القطاعين الخاص والعمومي، أو فكرة تدوير المواد لترشيد الاستهلاك... الخ.
³ مثل: تبني العمليات الإلكترونية المدرجة في نظام دفع الأجور والرواتب للموظفين في القطاع العمومي، أو تبني نظم التصويت الإلكتروني حول الاختبارات العمومية للمواطنين.



- إبداع مراكز مسؤوليات النشاط العمومي؛
- إبداع بتسهيل إجراءات صنع القرار العمومي.

من الممكن أن يتم إدراج وإحلال مفاهيم الإبداع وعملياته وتطبيقاته في مختلف مجالات الوظيفة في مؤسسات الإدارة العمومية، ليشمل، مثلاً:¹

- إبداعات في مجال تنمية الموارد البشرية والوظيف العمومي؛
- إبداعات في مجال تمويل الخدمة العمومية؛
- إبداعات في مجال كيفية الضبط العمومي؛
- إبداعات في مجال الميزانية العمومية؛
- إبداعات في مجال المحاسبة العمومية؛
- إبداعات في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات العمومية؛
- إبداعات في مجال تحقيق لامركزية صنع القرار؛
- إبداعات في مجال العمليات الديمقراطية.

سادساً: التحديات الكلية الموجبة للإبداع في مجالات التسيير العمومي

تسعى المؤسسات التي تمارس التسيير العمومي لتكون أكثر استباقاً وكفاءة وتركيزاً في توفير خدمات عمومية ذات جودة، ولإنجازها هذا الأمر بشكل إبداعي تعكف إلى محاولة الاستجابة للتحديات الآتية:²

- نمو تطلعات السياسات العمومية من خلال تطور الأهداف السياسية التي تتواجد في برامج الأحزاب.
- جس النبض حول ردود أفعال الرأي العام، فعدم الرضا عن السياسة يقتضي إجراء إصلاحات.
- الالتزام بالاتفاقات الدولية حول تطوير قوانين ونظم ومعايير الخدمة العمومية كاستجابة للعولمة.
- زيادة التطور في التكنولوجيا وتقدم الاكتشافات العلمية أصبح يدفع الإبداع العمومي بشكل مطرد.
- مواجهة المسائل الاجتماعية المرتبطة بالنمو الديموغرافي، الفقر، البطالة، التعليم، الأوبئة... الخ.
- مواجهة المسائل الاقتصادية الكلية حول الدخل الوطني، الاستثمار، الصادرات والواردات... الخ.
- تحديات تحسين الاستجابة للمواطنين وتفضيلاتهم المرتبطة بالتفاعل اليومي مع الخدمة العمومية.
- الاستياء العام من الوضع الراهن لنظم الخدمة العمومية الذي يشعر به المواطنون والموظفون.
- متابعة مناورات جماعات الضغط، ورصد مطالبهم ومقترحاتهم الجديدة في حل المشكلات العمومية.
- حماية الإبداعات التكنولوجية تعتبر تحدياً صارخاً لنظم تقديم الخدمات العمومية.

¹ الأمم المتحدة: لجنة خبراء الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص. 12.

² Thomas Halvorsen, Johan Hauknes, Ian Miles and Rannveig Roste, Op. cit., p. 6 - 8.

سابعاً: أهمية وأهداف القيام بالإبداعات في مجالات التسيير العمومي

يمكن إيجاز مسألة أهمية وأهداف إحداث الإبداع في القطاعات والمجالات العمومية، التي تنشط فيها المؤسسات العمومية الاقتصادية والإدارية والتكنولوجية والثقافية وغيرها، في ما يلي:¹

- دور الأفراد المبدعين في المؤسسات العمومية نحو رفع كفاءتها وإنتاجيتها وتقديم خدماتها بشكل مميز.
- إبداع الأساليب الإدارية والفنية والتكنولوجية الحديثة في المؤسسات والأجهزة والهيئات التابعة للإدارة العمومية، والتي تتناسب مع البيئة العمومية، ما يساعد في تنفيذ العمليات وحل المشكلات.
- تلبية احتياجات الرأي العام المتزايدة وتوصيل الخدمات العمومية بسهولة وبجودة أفضل.
- مساهمة اتجاهات الدول والحكومات والمؤسسات العمومية نحو الخصخصة.
- مواجهة تفاقم المشكلات التنظيمية والاحتياجات المتزايدة للعنصر البشري المهاري والمؤهل في مؤسسات الإدارة العمومية يفرض التغيير والتطوير الذي يتطلب الإبداع في إحداثه.
- الاستجابة إلى الحاجة المستمرة إلى نظم وأساليب إدارية مبدعة نابغة من خصوصيات ومتطلبات الأقاليم المحلية دون السير خلف نظم منقولة بحذافيرها من الآخرين بلا تكييف وإضافة وإبداع.

تجدر الإشارة أن أهداف مبادرات الإبداع، عبر إعادة التنظيم والتحديث والتجديد في المؤسسات العمومية يتمثل في تحسين فعالية وكفاءة عاملها ومجموعاتها، خاصة عن طريق تطوير نظم إيصال الأوامر والتعليمات وتحقيق التنسيق بين الأفراد وفرق العمل والأقسام المسؤولة عن تقديم الخدمة، ليؤثر ذلك في مجالات متعددة، مثل ظهور: هياكل مرنة ومتنوعة ولا مركزية، خدمات متكاملة، فهناك من المختصين، مثل: Michael Hammer و James Champy من يؤكد بأن عملية الإبداع تهدف إلى الاهتمام بالعمليات التشغيلية للوصول إلى تحقيق وفورات في النفقات²، وزيادة الجودة وسرعة تأدية الخدمات³.

2.8. استحداث الإبداع العمومي

أولاً: المبادئ المنشئة للإبداع في المجال العمومي

تقوم الإبداعات الفنية والتنظيمية والتكنولوجية الفعالة في المؤسسات التي تمارس التسيير العمومي على تبني مبادئ إستراتيجية مهمة في تنشئة مشاريع هذه الإبداعات، وهذه المبادئ تتمثل في:⁴

¹ السعيد عواشرية، "العوامل المؤثرة في الإبداع في المنظمات الحكومية وآليات تفعيل أثرها الإيجابي"، محور: الدور المستقبلي لمؤسسات التنمية الإدارية في تطوير الأداء، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، 1 و 4 نوفمبر 2009، معهد الإدارة العامة، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2009، ص. 11.

² في المراجع الحديثة كثير ما يتم ربط التغيير بصفة إبداعية بإعادة تنظيم الوظائف والعمليات بالاستناد إلى ما تقدمه مستجدات التكنولوجيا الرقمية بغية التخلص من عبء الوظائف القديمة غير المجدية والمكلفة. [http://www.Grandidictionnaire.com, (Consulté le : 15/09/2011)].

³ Souterain Jean-François & Philippe Farcet, Op. cit., p. 128.

⁴ مركز محمد بن راشد للابتكار الحكومي، "إطار الابتكار الحكومي"، النسخة الأولى، [على الخط]، 2015، متاح على: <http://www.mbrcgi.gov.aetools-ar.aspx>، (اطلع عليه بتاريخ: 2017/10/27)، ص. 6.

- التحسين المستمر بالنظر إلى نوعية ومستوى الخدمات العمومية من وجهة نظر المستفيدين منها، أي المتعاملين من مواطنين وشركات ومؤسسات وجمعيات وطوائف معنية...الخ.
- استقطاب الأفكار الجديدة حول الحلول المناسبة وتوفير خدمة عمومية أفضل، وهذا بدمج هذه الأفكار في نظم وعمليات الخدمة القائمة.
- رصد النتائج الإبداعية على المدى البعيد، للوقوف على تعزيز الحلول الناجعة للمشكلات العمومية.
- تحديث وتجديد الموارد والنظم العمومية بإيجاد بدائل إستراتيجية معاصرة.
- تمكين الأفراد العاملين والموظفين العموميين كنشاط يمكن إدارته وتشجيعه على كافة مستويات قطاع الإدارة العمومية، وهذا بالنظر إلى قدرة كل فرد أو فريق أو جماعة على إحداث الإبداع.

ثانياً: مقاربات واتجاهات الإبداع في القطاع العمومي

- يجري تطبيق الحلول والعمليات الإبداعية الناجحة للتغلب على تحديات ممارسة التسيير العمومي، وعند دراسة الإبداع في الخدمات العمومية يبرز عدد من المقاربات الإستراتيجية، أهمها:¹
- إدماج الخدمات العمومية لتلبية احتياجات المتعاملين عن طريق تجميعها في موقع واحد.
 - إضفاء الطابع اللامركزي أثناء تقديم الخدمات العمومية.
 - توظيف عقود الشراكة بين القطاعين العمومي والخاص.
 - التركيز على إشراك المواطن.
 - تمكين المستشارين وتوظيف طاقات المبدعين في مجال الإبداعات والاختراعات العمومية.
 - التحسين المستمر للخدمة العمومية.

هناك عدة اتجاهات استراتيجية ناشئة جديدة تعنى بتحقيق الإبداع في مجالات وميادين وقطاعات ونشاطات المؤسسات ذات التسيير العمومي. وهي كالآتي:²

- التحول الجذري للعمليات، بتكليف المعارف والتقنيات الأصيلة/ الخلاقة في العمليات الحالية للتوصل إلى منهجيات جديدة تماماً للتعامل مع التحديات العمومية.
- إقامة بنية تحتية وغير تقليدية، تكون قابلة للتعديل والتكيف ومتعددة الأغراض والاستخدامات، وقادرة على الاستجابة للتحديات العمومية بسرعة ومرونة، لتحسين ظروف تأدية الخدمات.
- تطويع أنماط السلوك البشري الإيجابية، بغرض تطوير البرامج العمومية وزيادة فعاليتها، مثل إطلاق برامج تشجع المواطن على إعادة تدوير المواد الاستهلاكية.

¹ الأمم المتحدة: لجنة خبراء الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص. 12 - 17.

² تقرير القمة العالمية للحكومات، "ابتكارات الحكومات الخلاقة: ابتكارات حكومية من حول العالم"، مكتب رئاسة مجلس الوزراء، دولة الإمارات العربية المتحدة، [على الخط]، فيفري 2016، متاح على: <<https://www.worldgovernmentsummit.org/ar>>، (اطلع عليه بتاريخ: 2017/10/27)، ص. 4 - 6.



- توظيف التكنولوجيات لمواجهة تحديات مختلفة تمام، كاستخدام تقنيات محاكاة الطيران.
- تشغيل الذكاء الجماعي، بأدوات تتمتع بوجود مزيج من المشاركات الفئوية للمجتمع في صنع القرارات بشكل جماعي، باستخدام تكنولوجيا الاتصالات التي تتيح تكوين منصات الذكاء الجماعي¹.
- فتح قواعد البيانات العمومية، سيعمل على جذب اهتمام الجهات الخارجية المبدعة، كأفراد وشركات، وبالتالي الاستفادة من مساعيهم في إيجاد وتطوير حلول جديدة وتحسين الخدمة العمومية.

ثالثاً: عملية الإبداع في التسيير العمومي

تأتي معظم الإبداعات في الخدمة العمومية كنتيجة لعملية منظمة، بخطة مدروسة، وبمنهجية تماثل بشكل كبير تلك المتبعة في أي مشروع إبداعي تنفذه مؤسسات الأعمال، حيث يتم تحديد الأهداف، وتعيين المراحل التنظيمية، ووضع جدول زمني لإنجاز نشاطات ومشاريع الإبداع التي ستطبق في الميدان العمومي، وتخصص الموارد المالية والبشرية والمادية اللازمة للتنفيذ، ثم يتم قياس فعاليتها. كما أن عملية إبداع خدمة عمومية جديدة كانت مرتبطة بوضع السياسات، كسيرورة ذات اتجاه واحد، تتلخص في تحليل المشاكل العمومية بطريقة مجردة، ووضع الخطط لمعالجتها وفقاً لما ترغبه مجموعة من الخبراء، لكن في الوقت الحالي استدعت التحديات المعقدة للبيئة العمومية تبني منهجية مختلفة في صياغة هذه السياسات، بحيث تكون هذه العملية أكثر مرونة وارتباطاً بالواقع التجريبي، وبأن تتمحور حول المواطنين، لأنهم معنيون بالخدمة العمومية، ليتم إشراكهم ضمن العملية الإبداعية في البداية، وليساهموا في إيجاد أفكار جديدة وحلول مناسبة، من خلال تجاربهم، وتقوم العملية كذلك على تضافر وتمكين جهود الأفراد العاملين ذوي المهارات والمؤهلات المختلفة المتواجدين في المؤسسات العمومية².

رابعاً: مراحل عملية تطوير الإبداع في مجال التسيير العمومي

- تقوم عملية الإبداع في المجالات والقطاعات محل التسيير العمومي على مراحل مشابهة لتلك المراحل العملية لمشاريع الإبداع في قطاع الأعمال، فيمكن أن تظهر في الأغلب بالتسلسل الآتي³:
- إجراء بحث حول فرص وتحديات المشروع محل الإبداع العمومي.
 - طرح الأفكار الجديدة، باستخدام أدوات وتقنيات التفكير الإبداعي بين الأفراد والجهات العمومية.
 - التطوير والاختبار، بتصميم وإعداد نماذج أولية وسيناريوهات للأدوار على مقياس مصغر.

¹ منصات الذكاء الجماعي هي تقنية معلوماتية واتصالية إعلامية جديدة شاملة في تصميمها حتى تسمح لأي شخص في المجتمع بالمشاركة المباشرة في صناعة القرار العمومي.

² مركز محمد بن راشد للابتكار الحكومي، مرجع سبق ذكره، ص 14 - 15.

³ Geoff Mulgan, "INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR: HOW CAN PUBLIC ORGANISATIONS BETTER CREATE, IMPROVE AND ADAPT?", Version 1, "NESTA": Innovation Foundation, Registered office: 1 Plough Place, London, EC4A 1DE, UK, November 2014, p. 6 - 13.

- إثبات صحة وفعالية الأفكار الجديدة المنمذجة حول المشروع العمومي محل العمليات الإبداعية، بإيجاد أدلة علمية وميدانية مقنعة، وإعداد دراسة جدوى الاجتماعية والاقتصادية للنموذج المقترح.
- التقديم والتنفيذ، يتم بتحديد الجهة التي ستقوم بتنفيذ الفكرة ورعايتها، وإعداد نموذج العمل، والتحضير لإطلاقه، ومعالجة معوقات وتحديات فعالية التنفيذ.
- تعزيز وتنمية مشروع الإبداع ونشره، فيتعين التركيز عليه، وإتباع طرق متعددة تساعد في توسيع نطاقه، ثم تعميم تطبيقاته، ونقل ممارساته في ميادين أخرى.
- تغيير نظام العمليات والخدمة والإدارة، بتوزيع المعرفة بالإبداع الجديد، وضبط الصلاحيات التي أصبح يتمتع بها، ومنح الاعتماد له في الفترات المستقبلية، وتوقيف العمل بالنظم القديمة.

خامساً: تمويل عمليات المشاريع الإبداعية

إن تجسيد عمليات ونشاطات المشاريع الإبداعية في المجال العمومي يحتاج إلى توليفة من الموارد المالية المتنوعة، لذا من الضروري إدراك الدور الذي يمكن أن يلعبه التمويل في تعزيز فرص نجاح تنفيذ هذه المشاريع الإبداعية، وذلك عبر طرق متعددة للحصول الأموال، التي ستستخدم لضمان استمرار الأفراد وفرق العمل في إمداد هذه المشاريع بالأفكار الجديدة في تخطيطها وتنظيمها وتكنولوجياها، ويساعد هذا الاستخدام كذلك في تخصيص الموارد المالية اللازمة للتوصل إلى فهم أفضل لطبيعة المشكلات العمومية القائمة والمرتبطة باحتياجات المواطنين، وهذا ما يعني تخصيص ميزانية لذلك¹.

يمكن استعمال الأموال العمومية لتمويل مجموع النشاطات الداخلة في تخطيط وتنظيم وتنفيذ الإبداع في المجال العمومي، وهناك استخدامات أخرى قد تشمل تمويل النشاطات الآتية:²

- نشاطات مرتبطة بالبحث، مثل: جمع آراء المتعاملين، ودراسة أثر سياسات التكنولوجيا... الخ.
- نشاطات مرتبطة بالتصميم، مثل: تصميم الخدمات والنماذج الأولية للمشاريع التجريبية.
- نشاطات التدريب وتنمية المهارات، مثل: المؤتمرات، التدريب الرسمي، برامج الإعارة وتبادل الموظفين.
- نشاطات توسيع نطاق انتشار الإبداعات التي ثبتت فعاليتها (الناجحة).

3.8. الإبداع العمومي من منظور الأداء المتميز

بمناسبة تحليل مفهوم تميز الأداء العمومي (الأداء العمومي المتميز) على مستوى الأعمال والنشاطات والخدمات التي تقوم بها الأجهزة والمرافق والهيئات والمؤسسات العمومية، والتي يمارس فيها التسيير العمومي، هنالك ملاحظتين هامتين تتمثل فيما يلي:³

¹ مركز محمد بن راشد للابتكار الحكومي، مرجع سبق ذكره، ص. 100 - 101.

² المرجع السابق، ص. 102.

³ الأمم المتحدة: لجنة خبراء الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص. 10 - 11.

أولاً: اتصال مفهوم تميز الأداء العمومي بأفضل الممارسات

يظهر المفهوم بشكل معتبر في تلك الصورة الإبداعية في نتيجة الأداءات العمومية، أي في مستويات وجوده تأدية الأعمال أو النشاط المرتبطة بالخدمة العمومية، والتي ستكون متصلة باستخدام مفهوم أفضل ممارسة عمومية، أي الممارسات الأكثر نجاحاً وإقناعاً على نطاق واسع في الدولة أو الإقليم. وتكمن أفضل الممارسات بأنها نشاطات أو إجراءات متخذة أثمرت نتائج بارزة جداً في حالة ما متعلقة بمصلحة عمومية ما، بعدما ركزت هذه الممارسات على تراكم تطبيق المعارف بشأن ما يصلح في مختلف أوضاع ومواضيع الخدمات، ما يعني في آن واحد:

- الدروس المستفادة والتعلم المستمر والتغذية المرتدة والتفكير في نتائج التجارب السابقة الناجحة.
- تحليل ما الذي يصلح من التجارب الناجحة السابقة؟ وكيف يصلح؟ ولماذا؟
- تركيز التحليل على "التجارب الناجحة" في قطاع عمومي ما، لاكتشاف سلسلة الممارسات وطرائق العمل التي تتحقق أفضل النتائج.

ويبقى النظر إلى "أفضل الممارسات العمومية"، مقترن بفكرة أن المبادرات والنشاطات والمشاريع ذات البعد الإبداعي الجديد، والتي تقوم بها الهيئات الحكومية والمؤسسات العمومية وتنفذها في ميدان ما، إذا دامت بشكل مقبول ومستمر، أصبحت ممارسات ناجحة، أو أن هذه المبادرات تستجيب بشكل مستمر لأهم معيار، في الإبداع والتفوق والتميز، والمتمثل في القابلية للتنفيذ الدائم والقبول مستقبلاً.

ثانياً: اختلاف مفهوم تميز الأداء بين إدارة الأعمال والتسيير العمومي

نظراً لكون الإبداع في الميدان العمومي لم يبلغ من التطور المستوى الذي بلغه الإبداع في قطاع الأعمال السوقية، يأتي مفهوم تميز الأداء في التسيير العمومي بشكل فيه نوع من الاختلاف عن مفهوم تحقق التميز والسبق في المنافسة السوقية، فالمفهوم هنا يركز على مدى القدرة على اختراق الأسواق والتميز عن المنافسين في مستوى الاستجابة إلى مطالب العملاء، خاصة في موضوع المنتج السلعي ونوعية الخدمة، بناء على التفضيلات الجديدة لهؤلاء العملاء المستهدفين، بينما مفهوم التميز في القطاع الحكومي له نظرة تمييزية في تاريخ ومحطات الخدمة، فمثلاً يتمثل أحد معايير اختيار الفائزين بجوائز الأمم المتحدة للخدمة العمومية في استحداث الحكومة:

- فكرة فريدة أو نهجاً جديداً متميزاً لحل المشاكل العمومية.
- تصميماً فريداً في صياغة وتنفيذ البرامج والسياسات.
- تنفيذ المشروعات مع ضمان أقصى حد للكفاءة والشفافية والمساءلة والاستجابة في نطاق الخدمة العمومية المؤثرة على رفاهية المجتمع.

4.8. قيادة وتقييم الإبداع العمومي

أولاً: تسهيل وإعاققة الإبداع في مجالات التسيير العمومي

إن اعتماد وتكييف الممارسات الإبداعية يظهر وجود عدة عناصر مهمة، يجب فهم توجهاتها والآثار التحفيزية السلبية والإيجابية التي تسببها وضعياتها المختلفة، وذلك عبر ثلاث أبعاد تحليلية ممكنة، هي:¹

أ. عوامل مسهلة/ معيقة في البيئة الكلية المحيطة بمجالات التسيير العمومي

- المحفزات السياسية والإدارية من بيئة الإدارة العمومية، تظهر في جانب التعقيد الاجتماعي والسياسي للبيئة، كأمر يؤدي إلى ظهور مطالب محددة تعمل بمثابة "عامل محفز" خارجي للإبداع.
- ثقافة القانون، في درجة التقنين (وضع وتحديث وتطبيق القوانين) في الإدارة والسياسات العمومية.
- تقاليد نظام الحكم في الدولة وخدمة المجتمع المدني.
- كيفية تخصيص الموارد العمومية، وما هي هذه الموارد المعتمد عليها (درجة التبعية لهذه الموارد)، ونوعية شبكة العلاقات ما بين أصحاب المصلحة العموميين (مواطنين، شركات، هيئات...الخ).

ب. عوامل مسهلة/ معيقة لمبادرات الإبداع في مجالات التسيير العمومي

- دور ربط القيادة الإدارية بالسياسية ذات التوجه الإبداعي في البرامج العمومية.
- الدعم والمشاركة في إنشاء نموذج عمليات مشاريع الإبداع مع المستخدمين النهائيين، مواطنين مثلاً.
- تعريف المخاطر العمومية وإدارتها.
- دور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ووسائل الإعلام الاجتماعية في تنفيذ عمليات الإبداع.

ج. عوامل مسهلة/ معيقة لاستيعاب واعتماد الإبداع في مجالات التسيير العمومي

- خطط تخصيص الموارد العمومية نحو مشاريع البحث عن أفكار الإبداع العمومي.
- استعدادات تكوينية في التخصصات الإدارية والفنية والتكنولوجية في المؤسسات العمومية.
- دور قادة الرأي، وأبطال الإبداع ووسطاء المعرفة في تبني واعتماد الإبداع العمومي.
- نشر واعتماد الإبداعات المتبناة كعملية للتعليم المستمر.
- تأثير نظر المجتمع العمومي على حد سواء.
- مستوى الذكاء الجماعي.

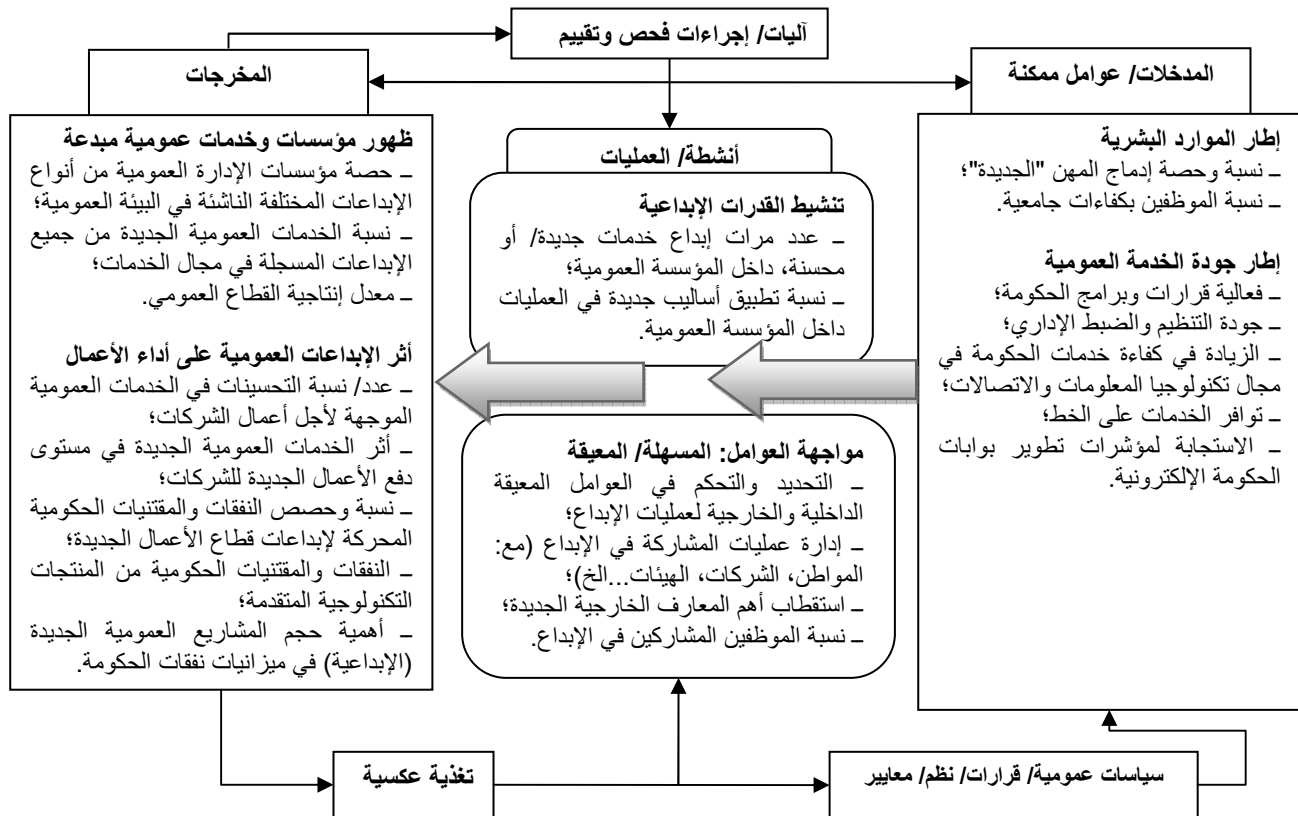
¹ Victor Bekkers, Lars Tummers, Bobby Glenn Stuijzand, William Voorberg, "SOCIAL INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR: An integrative framework", "LIPSE" Working papers, SERIES No. 1, Version 0.5, 05-04-2013, Netherlands, Rotterdam: Erasmus University, 2013, p. 15 - 30.

ثانياً: قيادة الإبداع في مجالات التسيير العمومي

أ. نموذج الإتحاد الأوروبي (EPSIS)

يرتكز على فكرة متابعة الإبداع من وجهة نظر نظامية، تبدأ بفحص نسب ومؤشرات جاهزية مدخلات وعوامل تمكين الموارد البشرية، وإطار أهداف وحالات جودة الخدمة، ثم قياس أعداد ونسب أنشطة وعمليات تنشيط القدرات الإبداعية، والتحكم في العوامل المسهلة والمعيقة، وبعدها يأتي فحص وتقييم مخرجات ظهور مؤسسات وخدمات إبداعية والأثر على أداء الأعمال العمومية، من التحسينات والخدمات الجديدة والإنفاق وحجم المشاريع الجديدة في المؤسسات العمومية أو في القطاع العمومي.

الشكل 9: نموذج لوحة قيادة الإبداع العمومي للإتحاد الأوروبي (EPSIS)



المصدر: من إعداد الأستاذ، بالاعتماد على ما جاء في:

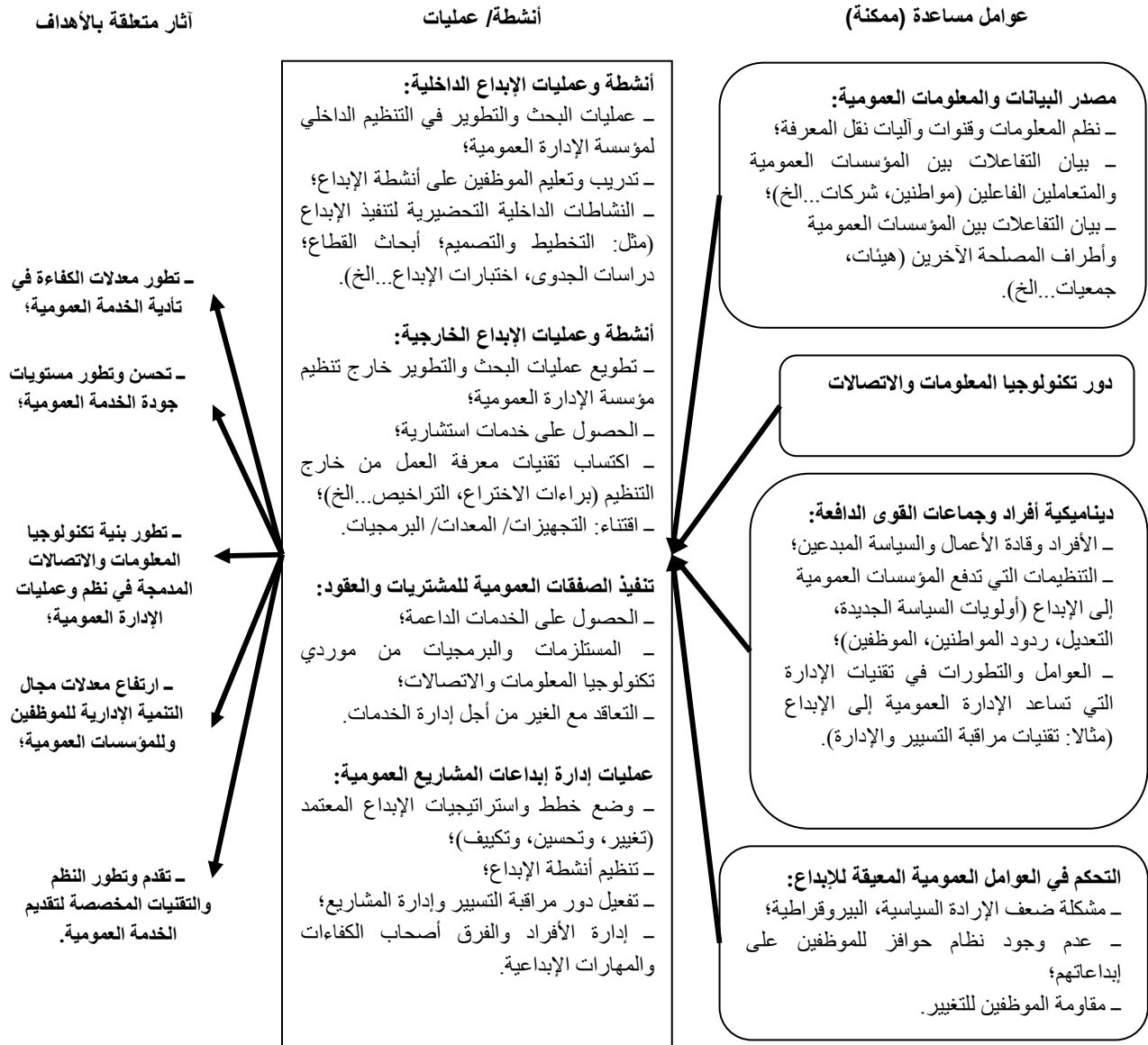
Hugo Hollanders And others, "European Public Sector Innovation Scoreboard 2013: A pilot exercise", Printed in Belgium, Brussels, PRINTED ON CHLORINE FREE PAPER, © European Union, 2013, p. 19 - 20.

ب. نموذج بلدان شمال أوروبا (MEPIN)

إن افتراضات نظام قيادة وتقييم الإبداع العمومي في نموذج بلدان شمال أوروبا (MEPIN) تنظم فكرة التركيز على متابعة وقياس وتحليل القيادية السياسية والإدارية للعوامل التنظيمية المساعدة على تطبيق الإبداعات الجديدة في مؤسسات القطاع العمومي، والمتمثلة في: مصدر البيانات والمعلومات

العمومية، جديد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ديناميكية الأفراد والوظيف العمومي، الوسائل والتقنيات الإدارية، التحكم في العوامل المعيقة لتمرير الإبداعات، ثم يأتي بعدها تقييم أنشطة وعمليات الإبداع في الصفقات والمشاريع المبرمجة، وفي الأخير يجري قياس الآثار العمومية المرتبطة بتحقيق الأهداف من خلال معدلات: الفعالية، الكفاءة، الجودة، التنمية، تقدم التقنيات...الخ.

الشكل 10: نظام قيادة وتقييم الإبداع العمومي في نموذج بلدان شمال أوروبا (MEPIN)



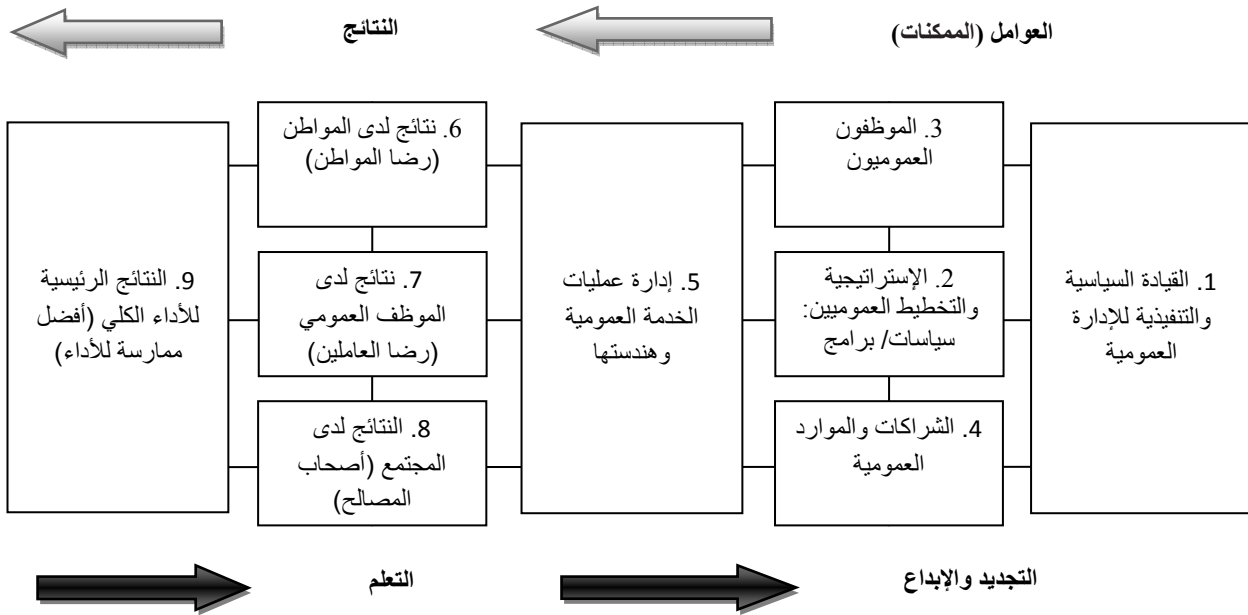
المصدر: من إعداد الأستاذ، بالاعتماد على ما جاء في:

DRAFT, "Measuring Innovation in the Public Sector: A literature review", The Australian Public Sector Innovation Indicators (APSII) Project, Australian Government Department of Innovation- Industry- Science and Research, Australia, April 2011, p. 36.

ج. تقييم إبداع التسيير العمومي بالنموذج الأوروبي للتميز

تقييم الإبداع العمومي يدخل في مجال قياس مدى تميز الأجهزة والمرافق والهيئات والمؤسسات العمومية في تنفيذ نشاطات تقديم الخدمة للمواطن، وفي هذا الصدد، يمكن الاعتماد على متابعة عدة معايير، موجودة ضمن إطار نموذج "التقييم الذاتي"، والذي يعتبر كأداة لإدارة التميز والجودة والإبداع في الهيئات الحكومية والمؤسسات العمومية. وتم بناء هذا النموذج بتكييف المبادئ المستوحاة من نموذج تقييم الأداء المتميز، الصادر عن المؤسسة الأوروبية لإدارة الجودة EFQM وكلية العلوم الإدارية "Speyer" بألمانيا، حيث يسمح نموذج التميز بتقييم الأداء العمومي من عدة جوانب، وذلك عبر نظام عمل وسير إجمالي يكون كطريقة لتحليل هذا الأداء المتجه نحو التميز والتجديد والإبداع، وبالتالي إمكانية تشخيص العوامل والممكنات التنظيمية القابلة لإعادة النظر والتطوير والتحسين، فبعد نهاية سلسلة تغييرها وتطويرها وضبطها، سيؤدي هذا الوضع إلى تحسن النتائج في ميدان الهيئات الحكومية والمؤسسات الممارسة للتسيير العمومي بطريقة مبدعة¹. والشكل 9 يوضح المقاربة النظامية في تقييم الأداء المتميز باتجاه التجديد والإبداع وفقا للنموذج الأوروبي للتميز (EFQM-EM).

الشكل 11: تقييم التجديد والإبداع العموميين وفق النموذج الأوروبي للتميز (EFQM-EM)



المصدر: جان- مارك دوشو، تعريب: بهيجة المانسي الشريف، "إطار التقييم الذاتي للوظائف العمومية، CAF. 2006: كيف نحسن المؤسسة عبر إطار التقييم الذاتي"، ط2. مراجعة ومضاف إليها الثلاثية الثالثة لـ 2008، ج. لوروا، بروكسل، بلجيكا، 2008، ص. 11.

¹ جان- مارك دوشو، تعريب: بهيجة المانسي الشريف، "إطار التقييم الذاتي للوظائف العمومية، CAF. 2006: كيف نحسن المؤسسة عبر إطار التقييم الذاتي"، الطبعة 2 (للنسخة البلجيكية) مراجعة ومضاف إليها الثلاثية الثالثة لـ 2008، صاحب الطبع: ج. لوروا J. Leroy، 51 نهج القانون: 1040، بروكسل، بلجيكا، 2008، ص. 8 - 10.

أسئلة للمراجعة

- (1) كيف بدأ الاهتمام بموضوع الإبداع في قطاعات التسيير العمومي؟
- (2) ما المقصود بمفهوم الإبداع في مجال تسيير الخدمة والأعمال العمومية؟
- (3) هل هناك حدود تميز بين المراحل الممتدة للإبداع باتجاه الابتكار؟
- (4) ماذا يقتضي الإبداع المتعلق بتطوير خدمة عمومية جديدة؟
- (5) وضح وجهة النظر التقنية للإبداع المتعلقة بإدماج التكنولوجيات الحديثة في الخدمة العمومية؟
- (6) فيما تكمن صورة الإبداع الممكن إدراجه في المجال التنظيمي والإداري للخدمة العمومية ؟
- (7) هل يمكن الإبداع ملاحظة في ديناميكيات إدارة القطاعات العمومية ؟
- (8) تحدث عن أهمية وأهداف القيام بعمليات الإبداعات في مجالات التسيير العمومي !
- (9) ما هي المسائل الواجبة الاعتبار عند استحداث الإبداع في التسيير العمومي ؟
- (10) حلل مكونات عملية الإبداع في التسيير العمومي !
- (11) اشرح مراحل عملية تطوير الإبداع في التسيير العمومي !
- (12) ما هي الميكانيزمات المعتمدة في تمويل المشاريع الإبداعية في القطاعات العمومية؟
- (13) بين كيف يتصل مفهوم تميز الأداء العمومي بأفضل الممارسات في التسيير العمومية !
- (14) ما الفرق بين مفهوم تميز الأداء في إدارة الأعمال والتسيير العمومي؟
- (15) ناقش عوامل تسهيل وإعاقه الإبداع في مجال التسيير العمومي؟
- (16) ما هي أهم افتراضات نموذجي (EPSIS) و (MEPIN) لقيادة الإبداع؟

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية

أ. كتب

1. إنعام علي توفيق الشهبلي، "تقويم نظم المعلومات باستخدام بحوث العمليات"، الأردن، عمان، دار الوراق، 2009.
2. حسين حريم، "مبادئ الإدارة الحديثة: النظريات، العمليات الإدارية ووظائف المنظمة"، ط1، الأردن، عمان، دار حامد، 2006.
3. خليل حسين، "السياسات العامة في الدول النامية"، ط1، لبنان، بيروت، دار المنهل اللبناني، 2007.
4. زيد منير عبوي وسامي حريش، "مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق"، ط1، الأردن، عمان، دار الشروق، 2006، ص. 77.
5. سعادة راغب الخطيب وعبد الرزاق سالم الرحاحلة، "المدخل العلمي الحديث للإدارة العامة"، ط1، الأردن، عمان، دار كنوز المعرفة العلمية، 2009.
6. سونيا محمد البكري، "إدارة الإنتاج والعمليات: مدخل النظم"، مصر، الإسكندرية، الدار الجامعية، 2000.
7. صلاح الدين الهيتي، "تحليل أسس الإدارة العامة"، الأردن، عمان، دار اليازوري، 2009.
8. صهيب كمال الأغا ومحمود عبد المجيد عساف، "الإدارة والتخطيط التربوي: نماذج وتطبيقات عملية"، ط1، الأردن، عمان، دار الجنادرية للنشر والتوزيع، 2015.
9. عبد الستار العلي وآخرون، "المدخل إلى إدارة المعرفة"، ط2، الأردن، عمان، دار المسيرة، 2009.
10. عبد الكريم علوان، "النظم السياسية والقانون الدستوري"، ط1، الأردن، عمان، دار الثقافة، 2009.
11. عبد المعطي محمد العساف، "مبادئ الإدارة العامة"، الأردن، عمان، دار زهران، 2009.
12. فرج عبد القادر طه، "علم النفس الصناعي والتنظيمي"، ط1، لبنان، بيروت، دار النهضة العربية، 1989.
13. فهي خليفة الفهداوي، "السياسة العامة: منظور كلي في البيئة والتحليل"، الأردن، عمان، دار المسيرة، 2001.
14. لباد ناصر، "الوجيز في القانون الإداري"، ط2، الجزائر، دار حسناوي للطباعة، 2007.
15. محرز محمد عباس، "اقتصاديات المالية العامة: النفقات العامة، الإيرادات العامة والميزانية العامة للدولة"، ط2، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005.
16. محمد السعيد عبد الفتاح ومحمد فريد الصحن، "الإدارة العامة: المبادئ والتطبيق"، مصر، الإسكندرية، الدار الجامعية، 2003.
17. محمد شوقي أحمد شوقي ومحمد العزازي أحمد إدريس، "الإدارة الحكومية الجديدة"، مصر، مطبعة جامعة الزقازيق، 2007.
18. محمد عبد الفتاح ياغي، "مبادئ الإدارة العامة"، ط2، الأردن، عمان، دار وائل، 2011.
19. موفق حديد محمد، "إدارة الأعمال الحكومية"، الأردن، عمان، دار المناهج، 2002.
20. موفق حديد محمد، "الإدارة العامة: هيكل الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية"، ط1، الأردن، عمان، دار الشروق، 2007.
21. ناصر دادي عدون، "اقتصاد المؤسسة للطلبة الجامعيين"، ط2، الجزائر، دار المحمدية العامة، 1998.
22. نعمة عباس خضير الخفاجي، محمد الطائي، "نظم المعلومات الإستراتيجية: منظور الميزة الإستراتيجية"، الأردن، عمان، دار الثقافة، 2009.



23. وصفي عبد الكريم الكساسبة، "تحسين فاعلية الأداء المؤسسي من خلال تكنولوجيا المعلومات"، ط1، الأردن، عمان، دار اليازوري، 2011.
24. كاسبارفان دن بيرغ، "التخطيط الإستراتيجي للأحزاب السياسية أداة عملية"، النسخة العربية، منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA) بالتعاون مع معهد (NIMD)، السويد، ستوكهولم، 2016.

ب. مذكرات جامعية

1. رفيع 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، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر "3"، 2008.
2. شايب الراس عبد القادر، "المؤسسة العمومية ومبدأ المنافسة"، مذكرة ماجستير، تخصص: قانون عام اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، الجزائر، 2017.
3. ضريفي نادية، "تسيير المرفق العام والتحول الجديد"، مذكرة ماجستير، تخصص الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1، 2008.
4. عاشور عبد الكريم، "دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة: "منتوري"، قسنطينة، الجزائر، 2010.

ج. ندوات، ملتقيات ومؤتمرات

1. بوكساني رشيد وأوكيل نسيم، "أجهزة الرقابة المالية على الأنشطة الحكومية. حالة الجزائر"، المؤتمر العربي الأول، حول: التطوير والإصلاح الإداري من أجل رفع كفاءة الأداء المؤسسي ومواجهة الفساد، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، الأردن، 28-26 أكتوبر 2008.
2. سعيد عواشري، "العوامل المؤثرة في الإبداع في المنظمات الحكومية وآليات تفعيل أثرها الإيجابي"، محور: الدور المستقبلي لمؤسسات التنمية الإدارية في تطوير الأداء، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، 1 و4 نوفمبر 2009، معهد الإدارة العامة، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2009.
3. عصام الدين محمد علي، "تأثير نظم المعلومات على الإدارة الحكومية في المدينة العربية في ظل الثورة الرقمية"، المؤتمر المعماري الدولي السادس للثورة الرقمية وتأثيرها على العمارة والعمران، قسم العمارة - كلية الهندسة - جامعة أسيوط، 15-17 مارس 2005.
4. عوض أحمد محمد الحسن، "الإدارة الإلكترونية: المفاهيم- السمات- العناصر (دراسة وثائقية)"، المؤتمر الدولي الأول للإدارة الإلكترونية: تواصل خلاق مع طفرة الاتصال والمعلومات في عالمنا المعاصر، 1 و4 جوان 2010، طرابلس، الجماهيرية الليبية، 2010.

د. مجالات ودوريات

1. ريم عقاب حسين طه، "دور نظم دعم القرارات الإلكترونية في رفع كفاءة أداء عملية التدقيق الخارجي: دراسة ميدانية في مكاتب تدقيق الحسابات الأردنية"، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية، 2013، المجلد 21، العدد 2.

2. زياد هاشم السقا، "إمكانية تصميم نظم المعلومات المحاسبية في ظل الحكومة الإلكترونية"، مجلة "تكريت" للعلوم الإدارية والاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة تكريت، العراق، 2011، المجلد 5، العدد 15.
3. عبد الفتاح أبو معال، "الرقابة الإدارية ودورها في التخطيط والمتابعة"، مجلة رسالة المعلم، جمهورية مصر العربية، العدد 4، المجلد 35، 1994.
4. علي ميا، صلاح شيخ ديب ومجدي عريف، "دور نظام المعلومات في دعم خدمات الحكومة الإلكترونية في سورية. دراسة حالة توزيع شيكات الدعم الحكومي لمادة المازوت في اللاذقية"، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، سورية، 2011، المجلد 33، العدد 4.
5. مكي غازي عبد اللطيف المحمدي، "التوجهات المطلوبة للتكامل التطبيقي بين نظم المعلومات الجغرافية GIS والحكومة الإلكترونية دراسة تطبيقية لمدينة بغداد"، مجلة كلية التربية الأساسية للعلوم التربوية والإنسانية، جامعة بابل، العراق، 2015، العدد 22.

هـ. منشورات أخرى

1. أحمد ماهر، "مبادئ الإدارة بين العلم والمهارة"، [على الخط]، مصر، الإسكندرية، الدار الجامعية للنشر، 2014، متاح على: <<https://sst5.com/readArticle.aspx?ArtID=1522&SecID=76>>.
2. الأمم المتحدة: لجنة خبراء الإدارة العامة، "الابتكارات في مجالي الحكم والإدارة العامة لتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية"، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الدورة الخامسة، 29 ديسمبر 2005، مذكرة: الأمانة العامة، نيويورك، E/C.16/2006/1، 05-66700، مارس 2006.
3. تقرير القمة العالمية للحكومات، "ابتكارات الحكومات الخلاقة: ابتكارات حكومية من حول العالم"، مكتب رئاسة مجلس الوزراء، دولة الإمارات العربية المتحدة، [على الخط]، فيفري 2016، متاح على: <<https://www.worldgovernmentsummit.org/ar>>.
4. تقرير قمة توصيل العالم العربي، "توصيل الجميع بحلول 2015"، ورقة حول: "الابتكار"، [على الخط]، الدوحة، قطر، 7.5 مارس 2012، متاح على: <<http://www.itu.int/net4/ITU-D/CDS/ConnectArabStates/>>.
5. جان-مارك دوشو، تعريب: بهيجة المانسي الشريف، "إطار التقييم الذاتي للوظائف العمومية (CAF. 2006): كيف نحسن المؤسسة عبر إطار التقييم الذاتي"، الطبعة 2 (لنسخة البلجيكية)، صاحب الطبع: ج. لوروا J. Leroy، 51 نهج القانون: 1040، بروكسل، بلجيكا، 2008.
6. جعفر عبد الله موسى إدريس، "أصول التنظيم وأساليب العمل"، جامعة الطائف، قسم إدارة الأعمال، موسوعة مهارات مقالات النجاح، السعودية، أكتوبر 2019، [على الخط]، متاح على: <<https://sst5.com/Article/2056>>.
7. رحاب حسين جواد كاظم، "التوجيه في المنظمة"، شبكة جامعة بابل، موقع الكلية، نظام التعليم الإلكتروني، كلية الإدارة والاقتصاد، قسم علوم مالية ومصرفية، [على الخط]، متاح على: <<https://business.uobabylon.edu.iq>>.
8. عوض الله السواط، عبد الوهاب السندي وطلال الشريف، "الإدارة العامة: المفاهيم والوظائف والأنشطة"، [على الخط]، طريقك نحو المعرفة، 2021، متاح على: <<https://almerja.net/more.php?idm=157093>>.
9. فريد النجار، "إدارة مؤسسات المرافق العامة بآليات القطاع الخاص تجاه بعض المفاهيم الجديدة في التحويل المؤسسي"، البرنامج التدريبي إدارة المرافق العامة بأساليب التخصص، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2005.

10. ماجد بن عبدالله المشاري آل سعود، "أنظمة تخطيط موارد الأعمال (ERP) بوابة إلى تطوير بنية التجارة والحكومة الإلكترونية"، مجلة العالم الرقمي، [على الخط]، جوان 2006، العدد. 166، متاح على: <http://www.al-jazirah.com/digimag/11062006/hasebat3.htm>.
11. محاضرات: "صنع القرارات وتحليل السياسات"، دراسات ما بعد التدرج، جامعة الجزائر "3"، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، تخصص: تسيير عمومي، إشراف الأستاذ: أسير المنور، 2010، غير منشورة.
12. مركز محمد بن راشد للابتكار الحكومي، "إطار الابتكار الحكومي"، النسخة الأولى، [على الخط]، 2015، متاح على: <http://www.mbrcgi.gov.aetools-ar.aspx>.
13. عواد شكشك، "ما لا تعريفه عن منظومة إدارة المعلومات المالية الحكومة GFMIS"، مجلة أخبار اليوم، [على الخط]، 14 يوليو 2021، متاح على: <https://m.akhbarelyom.com/news/newdetails/3427564/1>.
14. القانون: 01-88، المؤرخ في: 12 جانفي 1988، والمتضمن القانون التوجيهي للمؤسسة العمومية.
15. القانون: 05-99، المؤرخ في: 4 أفريل 1999، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي.
16. الأمر رقم: 04/01، المؤرخ في: أول جمادى الثانية 1422 الموافق لـ: 20 أوت 2001.
17. القانون: 01-06، المؤرخ في: 21 محرم عام 1427، الموافق 20 فبراير سنة 2006، والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم.

Bibliographie en langues étrangères

A. Ouvrages

1. Antony Taillefait, "DEONTOLOGIE DES FONCTIONNAIRES ET PRINCIPES DU SERVICE DE L'EDUCATION NATIONALE", 27 Mais 2010, Academie de poitiers: ESEN, 2010.
2. Arnaud Groff, "MANAGER L'INNOVATION: 100 Questions Pour Comprendre Et Agir", France, Saint- Denis, "AFNOR" Edition, 2009.
3. Bartoli Annie, "LE MANAGEMENT DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES", 2^e édition, France, Paris, Dunod, 2005.
4. C. Hénot & F. Hémici, "CONTRÔLE DE GESTION", France, Paris, Bréal, 2007.
5. Denis Proulx, "MANAGEMENT DES ORGANISATIONS PUBLIQUES", 1^{ère} édition, Québec, Les presses de l'université Québec, 2006.
6. Hugo Hollanders And others, "European Public Sector Innovation Scoreboard 2013: A pilot exercise", Printed in Belgium, Brussels, PRINTED ON CHLORINE FREE PAPER, © European Union, 2013.
7. J. leclerc & B. Mazouz, "LA GESTION INTEGREE PAR RESULTATS: Concevoir et gérer autrement la performance dans l'Administration publique", Canada, Québec, Les presses de l'université Québec, 2008.
8. J- P. Hubérac, "GUIDE DES METHODES DE LA QUALITE", 2^{ème} édition, Paris, Maxima, 2001.
9. Jean mercier, "L'ADMINISTRATION PUBLIQUE: De l'Ecole classique au nouveau management public", 5^{ème} édition, Québec, Les presses de l'université LAVAL, 2007.
10. K. Laudon & J. Laudon, Traduction: Eric. Fimbel & Serge. Costa, "MANAGEMENT DES SYSTEMES D'INFORMATION", Paris, Pearson. éducation France, 2010.
11. Montfort Alexis, "LE NOUVEL ETAT HAITIEN: Moderniser l'administration publique pour la bonne gouvernance, théories, principes et applications", USA, Xlibris, 2011.
12. Philippe Barthélemy et Autres, "PRINCIPES D'ECONOMIE POLITIQUE", 4^{ème} édition, Bruxelles, Deboeck, 2003.

13. Pierre Cliche, "GESTION BUDGETAIRE ET DEPENCES PUBLIQUES", [En ligne], Canada, Québec, Les presses de l'université Québec, 2009.
14. R.Le Duff et J.C.Papillon , "GESTION PUBLIQUE", France, Paris: Librairie Vuibert, 1988.
15. Rejean Landry & Mohamed Charih, "LA GESTION PUBLIQUE sous le MICROSCOPE", Canada, Québec, Les presses de l'université Québec, 1997.
16. Serge Alécian & Dominique Foucher, "LE MANAGEMENT dans le SERVICE PUBLIQUE", 2^{ème} édition, France, Paris, Editions d'Organisation, 2002.
17. Serge Huteau, "LE MANAGEMENT PUBLIQUE TERRITORIAL: Eléments de stratégie, organisation, animation et pilotage des collectivités territoriales", Montreuil, Editions papyrus, 2006.
18. Souterain Jean-François & Philippe Farcet, "ORGANISATION et gestion de l'entreprise", France, Paris, édition BERTI, 2007.
19. Thierry Brunet et Autres, "MANAGEMENT DES ORGANISATIONS", France, Paris, Bréal, 2005.

B. Magazines spécialisés et article

1. Victor Bekkers, Lars Tummers, Bobby Glenn Stuijzand, William Voorberg, "SOCIAL INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR: An integrative framework", "LIPSE" Working papers, SERIES No. 1, Version 0.5, 05-04-2013, Netherlands, Rotterdam: Erasmus University, 2013.

C. Colloques, Conférences et Séminaires

1. Srinuan Chalita & Bohlin Erik, "Understanding the digital divide: A literature survey and ways forward", 22nd European Regional Conference of the International Telecommunications Society: Innovative ICT Applications - Emerging Regulatory, Economic and Policy Issues, Budapest, Hungary, 18th-21st September, 2011.

D. Autres publications

1. Cahier sous titre: "EVALUER LA QUALITE ET LA PERFORMANCE PUBLIQUES", Dans: La Documentation Française, France, Paris, 2006.
2. DRAFT, "Measuring Innovation in the Public Sector: A literature review", The Australian Public Sector Innovation Indicators (APSII) Project, Australian Government Department of Innovation- Industry- Science and Research, Australia, April 2011.
3. Geoff Mulgan, "INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR: HOW CAN PUBLIC ORGANISATIONS BETTER CREATE, IMPROVE AND ADAPT?", Version 1, "NESTA": Innovation Foundation, Registered office: 1 Plough Place, London, EC4A 1DE, UK, November 2014.
4. Kent State University ONLINE, "The Importance of the Public Sector", [Online], 4 October 2018, Disponible sur: <<https://onlinedegrees.kent.edu/political-science>>.
5. Thomas Halvorsen, Johan Hauknes, Ian Miles and Rannveig Roste, "Innovation in the Public Sector: On the differences between public and private sector innovation", Publin Report No. D9, NIFU STEP, Norway, Oslo, © European Union, 2005.

E. Sites Web

1. http://mhassan037.blogspot.com/2014/12/blog-post_12.html
2. <http://www.gfmis.gov.jo/ar/content>
3. <http://www.Granddictionnaire.com>
4. <https://almerja.net/reading.php?idm=46889>



5. <https://business.uobabylon.edu.iq/lecture.aspx>
6. <https://islamfin.yoo7.com/t1531-topic>
7. <https://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts>
8. https://kl28.com/writers_club/view
9. <https://mawdoo3.com>
10. <https://nalhazani2012.files.wordpress.com>
11. <https://the-arabic-entrepreneur.com>
12. <https://tyrocity.com/business-studies/characteristics-of-public-enterprises-1kda>
13. <https://wikimissr.com>
14. <https://www.alarabiya.net/qafilah>
15. <https://www.business4lions.com>
16. <https://www.etudiantdz.com>
17. <https://www.indiamart.com/proddetail/netsuite-erp-solutions.html>
18. <https://www.politics-dz.com>
19. <https://www.thaqfya.com/arabic-erp-system/#ERP2>
20. <https://www.upcounsel.com/advantages-and-disadvantages-of-public-corporation>
21. <http://www.tadamun.co>
22. <https://ar.infoaboutlawyers.com/4303478-what-are-government-programs-state-medical-educational-economic-programs>
23. <https://lof.finances.gov.ma/ar>