

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

Université Abou Bekr Belkaid
Tlemcen Algérie



جامعة أبي بكر بلقايد

تلمسان الجزائر

محاضرات في مقياس إدارة المرافق

العامّة الأستاذ بومدين محمد

محاضرات في مقياس إدارة المرافق

مطبوعة إدارة المرفق العام .

د/بومدين محمد

محاضرات في مقياس إدارة المرافق

تهدف هذه المطبوعة من محاضرات السداسي الثاني ليسانس "السنة الثالثة " تخصص " تسيير عمومي " إلى تعريف الطلبة بأساسيات المرفق العام و طرق إدارته بالمفهوم التقليدي و الحديث في إطار ما يسمى نموذج التسيير العمومي الجديد وأساسيته . المطبوعة تمزج بين الإطار القانوني و التسييري و ذلك راجع إلى طابع المقياس و خصوصية التخصص .

السلام عليكم

إليكم مقرر محاضرات مقياس إدارة المرفق العام

يهدف مقياس إدارة المرفق العام ، جعل الطالب الجامعي في تخصصه "التسيير العمومي" منهجيا في تفكيره وأطروحاته وبحوثه متخلصا من الجمود الفكري ومتوجها نحو الإبداع والتجديد والنقد والتحليل الممنهج والمنظم متماشيا مع التطورات الحاصلة في إدارة المرافق العامة في العالم . مستلهما من النظريات والمفاهيم التي تهدف إلى إعادة النظر بدور الحكومات وآليات عملها في ضوء المعادلة القائمة على تطوير الأداء عبر زيادة الفعالية والكفاءة وتقليل التكاليف. يمكن إجمال موضوع هذه المطبوعة البيدغوجية في المواضيع المقترحة في المقرر الوزاري على النحو

التالي كما تبينه المحاضرات:

المحور الأول

يشمل هذا المحور على المحاضرات التالية

- المحاضرة الأولى: ماهية المرفق العام.
- المحاضرة الثانية: المبادئ التي تحكم المرافق العامة.
- المحاضرة الثالثة: طرق إدارة المرافق العامة الكلاسيكية
- المحاضرة الرابعة: طرق إدارة المرافق العامة الأساليب الحديثة.

مدخل

يعد المرفق العام المظهر الإيجابي لنشاط الإدارة وتتولاه الإدارة بنفسها أو بالاشتراك مع الأفراد, وتسعى من خلاله إلى إشباع الحاجات العامة .و تعد فكرة المرافق العامة من أهم موضوعات القانون الإداري وترد إليها معظم النظريات والمبادئ التي ابتدعها القضاء الإداري كالعقود الإدارية والأموال العامة والوظيفة العامة.

ونبين في هذا الجزء من المحاضرات مفهوم المرفق العام والمبادئ التي تحكم المرافق العامة وأخيراً طرق إدارة المرافق العامة وذلك في أربعة محاضرات على النحو التالي:

- المحاضرة الأولى: ماهية المرفق العام
- المحاضرة الثانية : المبادئ التي تحكم المرافق العامة.
- المحاضرة الثالثة : طرق إدارة المرافق العامة الأساليب الكلاسيكية.
- المحاضرة الرابعة : طرق إدارة المرافق العامة الأساليب الحديثة.

المحاضرة الأولى

تهدف المحاضرة الأولى إلى تقديم: الإطار المفاهيمي للمرفق العام.

الإطار المفاهيمي للمرفق العام.

تحتل المرافق العامة مكانا بارزا في الواقع اليومي ، لكونها تؤدي دورا هاما في إشباع الحاجيات في المجتمع، وعن طريقها تتمكن السلطة العامة من تحقيق الصالح العام وكان سائدا في الفترات الماضية أن الدولة هي التي تتولى إدارة المرافق العامة بنفسها، ولم تكن تسمح لأي جهة أخرى أن تديرها إلا على سبيل الاستثناء، ذلك أن الدولة كانت تأخذ على عاتقها القيام بكل الأنشطة إشباعا لحاجات أفراد المجتمع، غير أن التطورات التي حدثت في العالم واخذ الفكر الرأسمالي في الانتشار وبسرعات كبيرة ، بدأت الدول في دعوة القطاع الخاص ليساعدها في إدارة المرافق العامة، وفي مرحلة تالية أن يقوم القطاع الخاص بإنشاء المرفق العام ويديره تحت رقابة من الدولة. و قبل التطرق إلى هذه المواضيع دعنا نجيب على بعض الأسئلة تخص ماهية المرفق العام إذن: ما هو المرفق العام؟ ما هي أنواعه؟ وكيف يتم إنشاء وإلغاء المرافق العامة؟

مفهوم المرفق العام

تعتبر فكرة النظام العام من أبرز المفاهيم الشائكة والغامضة في القانون الإداري رغم أهميتها كمعيار للنظام الإداري برمته نظرا لارتباطاتها بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة بالدولة. فأن الفقه والقضاء عادة ما يلجأ إلى تحديد مفهوم المرفق العام إلى استعمال معيارين أساسيين هما المعيار العضوي و المعيار الموضوعي.

المعنى العضوي: يقصد بالمرفق العام تبعا لهذا المعنى كل منظمة عامة تنشئها الدولة وتخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات الجمهور. ومن هنا جاز اعتبار كل من مرفق القضاء والأمن والدفاع وغيرها مرافق عامة لأنها منظمات أنشأتها الدولة بغرض أداء خدمة للجمهور.¹ ويتصف هذا المعنى بالشمولية والإطلاق حتى أن الدكتور أحمد محيو قال عنه يقصد بالمرفق العام تبعا لهذا المفهوم الإدارة بشكل عام.²

المعنى الوظيفي أو الموضوعي: يقصد بالمرفق العام بالنظر للمعيار الموضوعي كل نشاط يباشره شخص عام بقصد إشباع حاجة عامة³ ومن ثم تخرج عن نطاق هذا التعريف سائر النشاطات الخاصة بالمؤسسة الخاصة كما يخرج عنه المشروعات التي تستهدف فقط تحقيق الربح.

عناصر المرفق العام.

¹ شاب توما منصور، القانون الإداري، ط1، جامعة بغداد 1980، ص 194. - الدكتور حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، المرافق العامة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984، ص 45.

² أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ص 430 ولقد تبني جانب الفقه الفرنسي هذا التعريف كالفقيه هوريو. Delaubadere, traite de droit administratif 8^{eme} édition t1 1980 P6.

³ - محمد فاروق عبد الله، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين مفهومين التقليدي والإشترافي ديوان المطبوعات الجامعية 1987، ص 6. وأيضا الدكتور رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985، ص 11.

1- **المرفق العام تنشئه الدولة :** و يقصد بذلك أن الدولة هي التي تقرر اعتبار نشاط ما مرفقا عاما أي تقرر إخضاع هذا النشاط لأحكام المرافق العامة بموجب قانون ، و ليس من اللازم أن يكون كل مشروع تنشئه الدولة مرفقا عاما لأن الدولة تملك إنشاء المرافق العامة ، لهذا ينبغي البحث عن إرادة المشرع و التي قد تكون معلنة بصورة صريحة أما إذا لم يصرح المشرع عن قصده بنصوص صريحة فإنه يمكن استنتاج ذلك من خلال القوانين المختلفة . و ليس من اللازم أن يكون كل مشروع تحدثه الدولة أن تتولى هي مباشرة إدارته، فكثيرا ما تعهد الإدارة إلى الأفراد أو شركة خاصة بأداء خدمة عامة تحت إشرافها وهو الوضع الذي يجسده نظام الامتياز أو الشركات المختلطة وسنفضل في هذا الأمر عند دراستنا لطرق تسير المرفق. ويفترض في المرفق العام الذي تتولى الدولة إحداثه أن يكون على قدر من الأهمية وإلا لكان قد ترك الأفراد. وفي هذا المعنى قدم الفقيه ديجي وصفا للمرفق العام باعتباره نشاطا بأنه: أنواع النشاط أو الخدمات التي يقدر الرأي العام في وقت من الأوقات وفي دولة معينة أن على الحكام القيام بها نظرا لأهمية هذه الخدمات للجماعة. ولعدم إمكان تأديتها على الوجه الأكمل بدون تدخل الحكام⁴.

2- **ينشأ المرفق العام بقصد تحقيق غرض من أغراض النفع العام:** و معنى هذا أنه لا يمكن اعتبار أي مشروع مرفقا عاما إلا إذا كان يستهدف تحقيق النفع العام و يقصد بالنفع العام في صورته العامة إشباع حاجات عامة أو تقديم خدمات عامة للجمهور و هذه الخدمات قد تكون مادية كإيصال المياه و الكهرباء أو توفير وسائل المواصلات ، و قد تكون حاجات معنوية كالتنظيم الإداري ، غير أن غالبية فقهاء القانون العام يرون أن شرط النفع العام الذي يترتب عليه اعتبار المشروع مرفقا عاما لا يتحقق إلا إذا كان نوع النفع العام من النوع الذي يعجز الأفراد و الهيئات الخاصة عن تحقيقه أو لا يرغبون في تحقيقه أو لا يستطيعون تحقيقه على الوجه الأكمل و لهذا فإن المشروعات الصناعية و التجارية التي تنشئها الدولة لا تعتبر مرافق عامة إذا كانت تستهدف مجرد تحقيق الربح عن طريق منافسة المشروعات الخاصة.

3- **خضوع المرافق العامة للسلطة العامة:** أي خضوع المرافق العامة للسلطة العامة في الدولة أو غيرها من الأشخاص الإدارية سواء من حيث الرأي الأعلى أو إنشاء هذا المرفق العام تنظيمه و إغائه.

4- **خضوع المرفق العام لنظام قانوني يختلف عن النظام القانوني الخاص:** و يقصد من ذلك خضوع المرافق العامة لأحكام و مبادئ القانون الإداري و أن تتبع في إدارة هذه المرافق وسائل القانون العام.

5- **عنصر الهدف :** يعد تحقيق النفع العام من أهم العناصر المميزة للمرفق العام عن غيره في المشروعات التي تستهدف تحقيق النفع الخاص أو تجمع بين هذا الهدف وهدف إشباع حاجة عامة أو نفع عام ، و مع ذلك فإن تحقيق بعض المرافق العامة للربح لا يعني حتماً فقدانها صفة المرفق العام، طالما أن هدفها الرئيس ليس تحقيق الربح، وإنما تحقيق النفع العام كما أن تحصيل بعض المرافق لعوائد مالية لقاء تقديمها الخدمات إلى المواطنين كما هو الحال بالنسبة لمرفق الكهرباء والقضاء لا يسعى لكسب عوائد مالية بقدر ما بعد وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على كل المواطنين

6- **وجود امتيازات السلطة العامة:** يلزم لقيام المرافق العامة أن تتمتع الجهة المكلفة بإدارة المرفق العام بامتيازات غير مألوفة في القانون الخاص تلائم الطبيعة الخاصة للنظام القانوني الذي يحكم المرافق العامة.

أنواع المرافق العامة.

يمكن تقسيم المرافق العامة من زوايا متعددة سواء من حيث طبيعة نشاطها أو السلطة التي تنشئها أو لاختلاف دائرة

نشاطها نستعرض هذه الأنواع فيما يلي:

أولاً: تقسيم المرافق من حيث طبيعة أو نوعية النشاط.

- المرافق العامة الإدارية:

يقصد بالمرافق العامة الإدارية التي تنشئها الإدارات العامة لممارسة وظيفتها والمتمثلة - أساس - في النشاط التقليدي للدولة في مجالات التعليم الصحة، الدفاع الأمن..... يذهب الفقه إلى أنه من الصعوبة تحديد ماهية الطبيعة الإدارية للمرفق العام نظراً لتعدد وتنوع مظاهر النشاط الإداري إذ أنهم يعتمدون إلى التحديد السليبي. فالمرفق العام الإداري هو المرفق غير الصناعي التجاري. وهذا ما ذهب إليه الفقيه ديلوباير حيث يعرفها، بأنها " تلك المرافق التي لا تعتبر مرافق صناعية أو تجارية أو مهنية " وعرفها الدكتور فؤاد مهنا بأنها " المرافق التي يكون نشاطها إدارياً وتخضع في تنظيمها وفي مباشرة نشاطها للقانون الإداري وتستخدم وسائل القانون العام⁵. ويقصد بالمرافق الإدارية أيضاً أنها المرافق العامة التي تمارس نشاطاً إدارياً بحيث يدخل في صميم الوظيفة الإدارية، هذا النشاط الإداري الذي يختلف اختلافاً جذرياً و جوهرياً في طبيعته عن النشاط الخاص للأفراد الأمر الذي يستوجب ويختم خضوع هذه المرافق العامة الإدارية لنظام قانوني مخصوص واستثنائي هو نظام القانون الإداري الذي يختلف في قواعده عن قاعد القانون الخاص اختلافاً كبيراً. والمرافق العامة الإدارية هي فئة المرافق العامة التقليدية التي قامت على أساسها نظرية القانون الإداري في مفهومها الخاص الضيق.

- المرافق الاقتصادية و الصناعية :

بفعل الأزمات الاقتصادية وتطور وظيفة الدولة ظهر نوع آخر من المرافق العامة يزاوّل نشاطاً تجارياً أو صناعياً مماثلاً لنشاط الأفراد و تعمل في ظروف مماثلة لظروف عمل المشروعات الخاصة، وبسبب طبيعة النشاط الذي تؤديه هذه المرافق دعا الفقه والقضاء إلى ضرورة تحرير هذه المرافق من الخضوع لقواعد القانون العام، و الأمثلة على هذه المرافق كثيرة منها مرفق النقل و المواصلات و مرفق توليد المياه و الغاز و مرفق البريد.

تخضع المرافق العامة الاقتصادية ذات الصبغة الصناعية والتجارية لخليط من قواعد القانونين العام والخاص، فالقانون العام يحكمها لأنها مثل جميع المرافق العامة تخضع للمبادئ العامة الضابطة لسير المرافق العامة والتي تسمى القانون العام للمرافق العامة كمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد ومبدأ المساواة بين المنتفعين من خدماتها ومبدأ قابليتها للتغيير بما يلاءم مع الظروف والمستجدات علاوة على أنها تستفيد من بعض امتيازات السلطة العامة مثل إصدار القرارات الإدارية، نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، إبرام العقود الإدارية، وفي كل هذه المسائل يختص القضاء الإداري بالبت في المنازعات المنبثقة عنها، أما خضوعها للقانون الخاص فيرجع لكونها تقوم بنشاط مماثل للأنشطة التي يقوم بها الخواص وبالتالي يتعين تحريرها من قواعد القانون العام لأداء نشاطها بشكل جيد بعيداً عن البطء والروتين وتعقيد الإجراءات... تبعاً لذلك فإن المنازعات المترتبة عن تطبيقها لقواعد القانون الخاص تدخل في اختصاص القضاء العادي.

⁵ محاضرات الأستاذ الدكتور عمار بوضياف قسم القانون العام الأكاديمية العربية المفتوحة الدانمارك.

ولقد أثار ظهور المرافق الاقتصادية إشكالا على المستوى القانوني تمثل في إيجاد معيار فاصل بين المرافق الإدارية والمرافق الاقتصادية. نوجز هذا الخلاف فيما يلي:⁶

- الرأي الأول: معيار القانون الواجب التطبيق أو النظام القانوني الذي يخضع له المرفق:

ذهب جانب من الفقه إلى التمييز بين المرافق العامة الاقتصادية والمرافق العامة الإدارية على أساس النظام القانوني الذي يخضع له المرفق، فإذا كان يخضع لأحكام القانون الخاص اعتبر المرفق اقتصادياً وعلى العكس من ذلك إذا كان يخضع لأحكام القانون العام فهو مرفق عام إداري ويؤخذ على هذا الرأي أنه يصادر على المطلوب فالخضوع لقواعد القانون العام أو القانون الخاص إنما هو نتيجة طبيعية ترتبت على الاعتراف بالطابع الإداري والاقتصادي للمرفق. ومن ثم لا يمكن الاعتماد عليه.

- الرأي الثاني: معيار الغاية.

رأى جانب آخر من الفقهاء أن أداة التمييز بين النوعين من المرافق الاقتصادية والإدارية تكمن في أن المرافق الاقتصادية تبتغي في نشاطها تحقيق الربح خلافاً للمرافق الإدارية. ويؤخذ أيضاً على هذا الرأي أن تحقيق الربح من عدمه هو نتيجة مترتبة على طبيعته. كما أن المرافق الإدارية تتقاضى رسوماً لقاء قيامها بخدمة ما للجمهور.

- الرأي الثالث: معيار شكل المشروع أو مظهره الخارجي.

ذهب رأي في الفقه إلى التركيز على شكل المشروع أو مظهره الخارجي. فيعد المرفق اقتصادياً إذا أدير عن طريق شركة. إما إذا تولت السلطة العامة إدارته فهو على هذا النحو مرفق إداري. غير أن هذا الرأي تعرض للنقد مفاده أنه لا شيء يمنع السلطة العامة من أن تتولى أيضاً إدارة المرافق الاقتصادية

- الرأي الرابع: معيار طبيعة النشاط.

وهو أكثر المعايير الفقهية شيوعاً بالنظر لدقته. ويقوم هذا المعيار على أساس طبيعة النشاط الذي يزاوله المرفق. فإذا كان هذا المرفق يمارس نشاطاً يعتبره القانون تجارياً فيما لو قام به الأفراد عد المرفق على هذا النحو تجارياً. ولقد تبنى هذا الرأي كبار فقهاء القانون الإداري. ونحن بدورنا نعتقد أنه معيار سليم خاصة وقد سلط الضوء على ضابط يمكن الاعتماد عليه للتمييز بين النوعين من المرافق. وإذا كان الدكتور محمد أنس قاسم اعتبر أنه في المرافق الإدارية الوضع الغالب الإدارة هي من تدير النشاط خلافاً للمرافق الاقتصادية يعهد بالنشاط لأحد أشخاص القانون الخاص.

ثانياً: تقسيم المرافق من حيث أداة الإنشاء.

تقسم المرافق من هذه الزاوية إلى مرافق تنشأ بنص تشريعي ومرافق تنشأ بنص تنظيمي.

أ- المرافق التي تنشأ بنص تشريعي:

وهي عادة مجموع المرافق ذات الأهمية الوطنية القصوى التي يفرض المشرع أمر إنشائها بموجب نص تشريعي ليمكن أعضاء السلطة التشريعية من الإطلاع على نشاط المرفق وضرورته وقواعده. والحقيقة أن أهمية المرفق واحتلاله لهذه المكانة مسألة يتحكم فيها طبيعة النظام السياسي السائد في الدولة. ففي الدولة الاشتراكية مثلاً تحتل المرافق الاقتصادية مكانة متميزة، بينما في النظم الليبرالية لا ترقى أهميتها للدرجة التي ذكرناها بل إنها تعادل المشروعات الخاصة.

ب- مرافق تنشأ بنص تنظيمي:

⁶ محاضرات الأستاذ الدكتور عمار بوضياف قسم القانون العام الأكاديمية العربية المفتوحة الدانمارك.

عادة ما يخول التشريع في الدولة للسلطة التنفيذية صلاحية إنشاء المرافق العامة وهذا ما سنتولى توضيحه عند دراسة إنشاء المرافق العامة.

ثالثا: _ المرافق العامة من حيث مدى الالتزام بإنشائها :

تنقسم المرافق العامة من حيث حرية الإدارة في إنشائها إلى مرافق اختيارية وأخرى إجبارية :

1- المرافق الاختيارية : الأصل في المرافق العامة أن يتم إنشائها بشكل اختياري من جانب الدولة . وتملك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار وقت و مكان إنشاء المرفق ونوع الخدمة أو النشاط الذي يمارسه و طريقة إدارته، و من ثم لا يملك الأفراد إجبار الإدارة على إنشاء مرفق عام معين ولا يملكون الوسائل القانونية التي يمكنهم حملها على إنشاء هذا المرفق أو مقاضاتها لعدم إنشائها له. ويطلق الفقه على المرافق العامة التي تنشئها الإدارة بسلطتها التقديرية اسم المرافق العامة لاختيارية.

2- المرافق العامة الإجبارية : إذا كان الأصل أن يتم إنشاء المرافق العامة اختيارياً فإن الإدارة استثناء تكون ملزمة بإنشاء بعض المرافق العامة عندما يلزمها القانون أو جهة إدارية أعلى بإنشائها ومثال ذلك إنشاء الإدارة لمرفق الأمن والصحة فهي مرافق إجبارية بطبيعتها وتهدف لحماية الأمن والصحة العامة وغالباً ما تصدر القوانين بإنشائها.

إنشاء و إلغاء المرافق العامة:

أهمية المرافق العامة و تعددها مسألة تخضع معالجتها لنظام السياسي السائد في الدولة و تمة مسائل أخرى تتحكم في القواعد للإنشاء و الإلغاء و هي العلاقة بين السلطة التشريعية و التنفيذية و مجال التدخل و نشاط كل منهما . ف نطاق تدخل الدولة وقيامها بممارسة بعض النشاطات و سيطرتها على ميادين محددة دون غيرها، أمر لا يمكن التطرق إليه بعيداً عن فلسفة الدولة وخطتها ونهجها السياسي. فللمرافق الاقتصادية مكانة بارزة في ظل الفكر والنظام الاشتراكي. ولا تحتل ذات الموقع في ظل الفلسفة الليبرالية. ولما اختلف الموقع والأهمية وجب أن تختلف قواعد إنشاء المرفق.

في فرنسا يؤكد الفقه على أن إنشاء المرافق العامة يكون بقانون أو بناء على قانون لكن بعد صدور الدستور الفرنسي لسنة 1958 تم تحديد اختصاصات البرلمان التي تدخل موضوع إنشاء المرافق العامة ضمن اختصاصاته مما يجعل ذلك الاختصاص يول للسلطة التنفيذية التي قد تحتاج إلى قوانين لتطبيق هذا الاختصاص في بعض الحالات - إذا كان المرفق العام مرتبط بإنفاق مالي، فيحتاج إلى موافقة البرلمان على الاعتماد الخاصة بذلك الإنفاق - إذا كان المرفق العام يشكل مسألاً يحدى الحريات المنصوص عليها في الدستور، فإن إنشائه يتطلب استصدار قانون يقضي بذلك.

أما في الجزائر فإذا كان دستور الدولة قد قطع بأن إنشاء مرافق ما، بالنظر لأهميتها يعود للسلطة التشريعية، فإن هذا النوع من المرفق ينشأ بنص تشريعي. و إذا كان الدستور عند استعراضه لصلاحيات السلطة التنفيذية قد حكم بأنه يعود إليها إنشاء بعض المرافق فإن قاعدة إنشاء المرفق تكون بموجب نص تنظيمي. ورجوعاً للأمر 71-74 المشار إليه و تحديد لنص المادة 5 منه نجد أنها قد جاءت بالشكل التالي " تحدث المؤسسة الاشتراكية بموجب مرسوم باستثناء المؤسسات التي لها أهمية وطنية والتي تحدث بموجب قانون". من هذا النص يتضح أن المشرع ربط بين أداة الإنشاء (نص تشريعي أو نص تنظيمي) وبين أهمية المرفق فإن كان يحتل مكانة بارزة ونشاطه سيعود بالنفع العام على مجموع الإقليم دون أن يخص جزءاً معيناً منه، فإن إحداثه يتم بموجب نص تشريعي، وان ثبت خلاف ذلك تعين إحداثه بموجب نص تنظيمي. ولو وقفنا عند دستور 1976 وتحديد عن نص مادته 151 والتي نظمت صلاحية المجلس الشعبي الوطني لوجدناها تخلو من الإشارة إلى صلاحيات المجلس في إنشاء المؤسسات العامة. وهو ذات النص تقريباً نجده في دستور 1989 (المادة 115 منه) مما يفهم منه أن الأصل في إنشاء المؤسسات يعود للسلطة التنفيذية.

المحاضرة الثانية

تهدف هذه المحاضرة الأولى إلى تقديم: المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق.

المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق :

إن المرافق العامة التي تقوم على تلبية الحاجيات العامة لتحقيق المصلحة العامة والتي تؤدي خدماتها بأساليب القانونيين العام والخاص معاً، وذلك تبعاً لطبيعة ونوع هذه المرافق العامة، تنفرد بنظام قانوني يميزها عن نشاط الأفراد والتي يتجلى في مجموعة من القواعد الضرورية لإنشائها وتنظيمها وإلغائها، علاوة على القواعد الضابطة لسيرها والتي يرمز لها لعض الفقهاء بالقوانين الثلاثة للمرافق العامة والتي تكمن في:

1- مبدأ المساواة المنتفعين أمام المرفق: المساواة بين الأفراد حين تتوفر فيهم الشروط للاستفادة من خدمة المرفق ، والمساهمة في تحمل أعبائه، أي أن مبدأ المساواة يطبق على المرتفقين الموجدين في نفس المركز والذين تطبق عليهم نفس الأنظمة القانونية في حالة في الإخلال بالمبدأ يحق للأفراد اللجوء إلى القضاء . واستثناء يمكن لبعض المرتفقين الاستفادة من مزايا دون غيرهم نظراً لظروفهم الاجتماعية.

2- مبدأ سير المرفق العام بانتظام: يقوم المرفق العام بمهامه ونشاطه وتقديم خدماته على سبيل الدوام والاستمرار دون انقطاع أيًا كانت الظروف التي يواجهها في مشواره. ويطبق هذا المبدأ على أعمال الإدارة وعلى عمالها وأموالها.

ويترتب على تطبيق هذا المبدأ عدة نتائج منها: تحريم الإضراب، وتنظيم استقالة الموظفين العموميين ونظرية الموظف الفعلي ونظرية الظروف الطارئة ، وعدم جواز الحجز على أموال المرفق.

- أولاً : تنظيم ممارسة حق الإضراب: يقصد بالإضراب توقف بعض أو كل الموظفين في مرفق معين عن أداء أعمالهم لمدة معينة كوسيلة لحمل الإدارة على تلبية طلباتهم دون أن تنصرف نيتهم إلى ترك العمل نهائياً. وللإضراب نتائج بالغة الخطورة على سير العمل في المرفق وقد تتعدى نتائجه إلى الأضرار بالحياة الاقتصادية والأمن في الدولة وليس هناك موقف موحد بشأن الإضراب، ومدى تحريمه فهناك من الدول التي تسمح به في نطاق ضيق () . غير أن أغلب الدول تحرمه وتعاقب عليه ضمناً لدوام استمرار المرافق العامة.

- ثانياً : تنظيم الاستقالة في تطبيقات هذا المبدأ تنظيم استقالة الموظفين بعدم جواز إهائهم خدمتهم بإرادتهم عن طريق تقديم طلب يتضمن ذلك قبل قبوله لما يؤدي إليه هذا التصرف من تعطيل العمل في المرفق.

- ثالثاً : الموظف الفعلي يقصد بالموظف الفعلي ذلك الشخص الذي تدخل خلافاً للقانون في ممارسة اختصاصات وظيفية عامة متخذاً مظهر الموظف القانوني المختص () . ولا شك أنه لا يجوز للأفراد العاديين أن يتولون وظيفة عامة بصورة غير قانونية لأنهم يكونون معتصبين لها وجميع تصرفاتهم تعتبر باطلة () . غير أنه استثناء على هذه القاعدة وحرصاً على دوام استمرار سير المرافق العامة في ظروف الحروب والثورات عندما يضطر الأفراد إلى إدارة المرفق دون إذن من السلطة اعترف القضاء والفقهاء ببعض الآثار القانونية للأعمال الصادرة منهم كموظفين فعليين، فتعتبر الأعمال الصادرة عنهم سليمة ويمنحون مرتباً لقاء أداءهم لعمليهم إذا كانوا حسنى النية

- رابعاً : نظرية الظروف الطارئة: تفترض نظرية الظروف الطارئة أنه إذا وقعت حوادث استثنائية عامة غير متوقعة بعد إبرام العقد وأثناء تنفيذه وخارجه عن إرادة المتعاقد وكان من شأنها أن تؤدي إلى إلحاق خسائر غير مألوفة وإرهاق

للمتعاقدين مع الإدارة فإن للإدارة أن تتفق مع المتعاقد على تعديل العقد وتنفيذه بطريقة تخفف من إرهاق المتعاقد وتحمل بعض عبء هذا الإرهاق بالقدر الذي يمكن المتعاقد من الاستمرار بتنفيذ العقد فإن لم يحصل هذا الاتفاق فإن للقضاء أن يحكم بتعويض المتعاقد تعويضاً مناسباً. وهذه النظرية من خلق مجلس الدولة الفرنسي، أقرها خروجاً على الأصل في عقود القانون الخاص التي تقوم على قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" ضماناً لاستمرار سير المرافق العامة وللحيلولة دون توقف المتعاقد مع الإدارة عن تنفيذ التزاماته وتعطيل المرافق العامة.

خامساً: عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام : خلافاً للقاعدة العامة التي تجيز الحجز على أموال المدين الذي يمتنع عن الوفاء بديونه، لا يجوز الحجز على أموال المرافق العامة وفاءً لما يتقرر للغير من ديون في مواجهتها لما يترتب على ذلك من تعطيل للخدمات التي تؤديها. ويستوي في ذلك أن تتم إدارة المرافق العامة بالطريق المباشر أو أن تتم إدارتها بطريق الالتزام مع أن أموال المرفق في الحالة الأخيرة تكون مملوكة للملتزم، فقد استقرت أحكام القضاء على أنه لا يجوز الحجز على هذه الأموال تأسيساً على مبدأ دوام استمرار المرافق العامة ولأن المرافق العامة أياً كان أسلوب أو طريقة إدارتها تخضع للقواعد الضابطة لسير المرافق العامة.

3- - مبدأ قابلية المرفق لتغيير و التبديل تبعاً لضرورات المصلحة العامة: يعتبر هذا المبدأ من المبادئ العامة و المسلم بها من جانب الفقه و القضاء، فهو يمنح للسلطة الإدارية حق تعديل النظام القانوني الذي يحكم المرافق العامة بما يتناسب مع التطورات التي تمس النشاطات المختلفة للمرافق العامة.، مسايرتا للتغيير والتطور، ولا يحق للمرتفقين وكذلك العمال الاحتجاج على هذا التعديل. كلما دعت الحاجة أن تتدخل لتعديل إدارتها المنفردة لتعديل النظم واللوائح الخاصة بالمرفق أو تغييرها بما يتلاءم والمستجدات دون أن يكون لأحد المنتفعين الحق في الاعتراض على ذلك والمطالبة باستمرار عمل المرافق بأسلوب وطريقة معينة ولو أثر التغيير في مركزهم الشخصي.

المحاضرة الثالثة

تهدف هذه المحاضرة إلى تقديم أهم أساليب التسيير العامة للمرافق العامة

أساليب التسيير العامة للمرافق العامة

بغض النظر و دون الدخول في الجدل الفقهي حول أي السلطتين أولى بإنشاء المرافق العامة التشريعية أم التنفيذية، فإن تسيير هذه المرافق يحتاج إلى أساليب و طرق تظهر حينما تتدخل الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى، لتسيير مرافق عام بشكل مباشر بواسطة أموالها وعمالها واعتمادا على امتيازات السلطة العامة، وتتلخص الأساليب العامة في:

- الاستغلال المباشر
- المؤسسة العمومية
- مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة.

و بالتالي تختلف طرق إدارة وتسيير المرافق العامة ، فهناك كما لحضنا من المرافق ما يتم سيرها مباشرة من قبل الدولة أو أحد أشخاص القانون العام ، وهناك من المرافق ما يتم تسييرها من قبل أحد أشخاص القانون الخاص ، والذي يتولى مهمة إدارة المرفق على نفقته لقاء مقابل نقدي من المنتفعين من خدماته و هذا ما يعرف بعقد الامتياز ، والذي يعد أحد الأساليب التي تلجأ إليها الدولة لإدارة المرفق العام . وقبل الحديث عن مختلف الطرق المتبعة في تسيير المرافق العامة لا بأس وأن نشير إلى معنى التسيير والمناجنت في إطار المرافق العامة

فالمناجنت العمومي كمفهوم هو مجموعة وسائل سياسية وإدارية من أجل تحقيق أهداف معينة على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والسياسي ...، فهو يعني كذلك مجموعة معاني مختلفة تميزه في إطار العمل الاقتصادي، الاجتماعي أو السياسي عن فعل (action) الإدارة. إن المناجنت العمومي يعني أيضا في مجمله الحرية في التصرف والمغامرة زيادة على رصد الأهداف والسعي نحو الوصول إليها ولا يعبر أي اهتمام للمخاطر عكس الفعل الإداري الصادر عن الإدارة بالمعنى التقليدي لمفهوم التسيير (gestion)، فبهذا المعنى الأخير هناك توحي للحدس سواء في الفعل أو القرار ، وعدم الحرية في النظر إلى الأشياء بحيث يكون الرجوع إلى السلطة العليا في الهرم الإداري هي السمة الغالبة ، مما يجعل قراراتها دائما مبنية على جهل ولا تتسم بالوضوح. بشكل مختصر، فالندير العمومي يقتضي عقلية مبادرة وجريئة، وليس فقط عقلية دفاعية، فهو يقتضي تكامل البنات المؤسساتية من أجل تلبية رغبات المستفيدين وذلك بأقل تكلفة وفي احترام تام للتنظيمات المعمول بها قانونا أخذا بعين الاعتبار المبادئ الأساسية المبني عليها المرفق العام. إن مصطلح المناجنت العمومي يرجع من حيث الأصل إلى العمق الأنجلوسكسوني والذي يعبر على مستوى الإطار العام ككيفية للقيادة بمعنى أنه مجموعة من الرجال والنساء يعملون من أجل الوصول إلى أهداف معينة تكون متجانسة ومتلائمة

الاستغلال المباشر

فالمرفق العام في ظل هذه الطريقة تديره إحدى الوزارات مباشرة، وهي الوزارات التي يرتبط المرفق بمجال عملها وتخصصها، وتحمل الدولة بواسطة الوزارة المختصة أعباء المرفق المالية وتنفيذ المهام التي يطلبها المرفق و تحقيق خدماته لجمهور عن طريق الموظفين العموميين العاملين بهذه الوزارة أو إحدى مصالحها أو إدارتها. أي أن تقوم الإدارة مباشرة بإدارة المرفق بنفسها سواء أكانت سلطة مركزية أم محلية مستخدمة في ذلك أموالها وموظفيها ووسائل القانون العام ولا يتمتع المرفق الذي يدار بهذه الطريقة بشخصية معنوية مستقلة. ويترب على ذلك أن يعتبر موظفي المرافق التي تدار بهذا الأسلوب موظفين عموميين وتعد أموال المرفق أموالاً عامة تتمتع بالحماية القانونية المقررة للمال العام وتتبع هذه الطريقة في إدارة المرافق العامة الإدارية القومية بصفة أساسية ويرجع ذلك إلى أهمية هذه المرافق واتصالها بسيادة الدولة كمرفق الأمن والدفاع والقضاء , وفي الوقت الحاضر أصبحت الكثير من المرافق الإدارية تدار بهذه الطريقة وكذلك بعض المرافق الصناعية والتجارية متى وجدت الإدارة أن من المناسب عدم ترك إدارتها لأشخاص القانون الخاص. ولا شك أن هذا الأسلوب يسمح للإدارة بإدارة المرافق العامة لنشاط المرفق ويوفر المقدرة المالية والفنية والحماية القانونية واستخدام أساليب السلطة العامة مما لا يتوفر لدى الأفراد. لكن الإدارة المباشرة منتقدة من حيث أن الإدارة عندما تقوم بالإدارة المباشرة للمرفق بتنفيذ بالنظم واللوائح والإجراءات الحكومية التي تعيق هذه المرافق عن تحقيق أهدافها في أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة. غير أننا نرى أن هذا الأسلوب لا يفيد أهمية بالنسبة للمرافق الإدارية القومية بالنظر لخطورتها وتعلقها بسيادة وأمن الدولة والتي لا يمكن أن تدار بأسلوب آخر، والمرافق الإدارية التي يعرف عن إدارتها الأفراد لانعدام أو قلة أرباحها.

التسيير المباشر للمرفق العام من قبل الجماعات المحلية

فيما يخص أسلوب الإدارة المباشرة للجماعات المحلية مثلاً: على مستوى البلدية توجد نشاطات إدارية تكتسي طابع المصلحة العامة (مصلحة الحالة المدنية , تقوم البلدية بتأمينها عن طريق أسلوب الإدارة المباشرة , كما أجاز المشرع بموجب نص المادة 151 من قانون البلدية استغلال مصالح عمومية بصفة مباشرة شرط أن تقيد الإيرادات والنفقات ضمن ميزانية البلدية, إلا أن هذا لا يمنع من استخدام أسلوب الإدارة المباشرة في عدد من المرافق العمومية التجارية والصناعية إذا رأت البلدية مصلحة في ذلك. وبهذه الصفة فهي تحدث إضافة إلى مصالح الإدارة المحلية , مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص بما يأتي:

-التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة.

-النفائات المنزلية والفضلات الأخرى.

-الإنارة العمومية.

-الأسواق المغطاة والموازين العمومية.

-الحظائر ومساحات التوقف.

-النقل الجماعي"...

المادة 150 من نفس القانون تنص " يكيف عدد وحجم المصالح العمومية عليها في المادة 149 حسب إمكانيات ووسائل واحتياجات كل بلدية.

ويمكن تسيير هذه المصالح مباشرة في شكل استغلال مباشر"...

المادة 151 من نفس القانون "يمكن البلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر. " وكذلك نص قانون الولاية 12-07 في المادة 141" مع مراعاة الأحكام القانونية المطبقة في هذا المجال , يمكن الولاية أن تنشئ قصد تلبية الحاجات

الجماعية لمواطنيها بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي , مصالح عمومية ولائمة للتكفل على وجه الخصوص بما يأتي:
-الطرق والشبكات المختلفة.

-مساعدة ورعاية الطفولة والأشخاص المسنين أو الذين يعانون من إعاقة أو أمراض مزمنة.

-النقل العمومي "...

وعليه فإن المجموعات الإقليمية التي أنشأت المرافق العمومية تقوم بتعيين عون عمومي يقوم بتسيير هذا المرفق دون أن تمنح له الاستقلالية المالية , ولكن تكون له محاسبة شخصية ,حتى يتمكن من الإطلاع على محتوى المداخل والمصاريف وهذا ما نصت عليه المادة 151 من قانون البلدية, والمادة 144 من قانون الولاية.

هذا التقسيم لا يعني أن هناك انفصالا كلياً بين الدولة والجماعات المحلية بل أهما تتعاون فيما بينها , فنجد موظفون ذو خبرة في المرافق الوطنية يعاونون ويساعدون بحريتهم في تسيير المرافق العمومية على المستوى المحلي , كما أن الدولة في بعض الأحيان تقدم إعانات للجماعات المحلية للقيام بأعباء الاستغلال المباشر للمرفق العام المحلي خاصة في ظل ضعف الموارد المحلية وتزايد حاجات المواطنين.

إنشاء المؤسسات العامة المحلية

أعطى المشرع الجزائري للمجالس الشعبية البلدية صلاحية إنشاء وتنظيم المؤسسات العمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وهذا ما جاء في نص المادة 153 من قانون البلدية 11-10 التي تنص على ما يلي "يمكن البلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بمدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها". كذلك أعطى المشرع الجزائري في هذا الإطار للمجالس الشعبية الولائية إنشاء مؤسسات عمومية ولائمة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وهذا ما جاء أيضاً في المادة 146 من قانون الولاية 12-07 على ما يلي "يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائمة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومي.و تلغى بنفس طريقة الإنشاء.

خصائص أسلوب الاستغلال المباشر

من خلال ما تقدم نستخلص أن أسلوب الاستغلال المباشر يتمتع بجملة من الخصائص تميزه عن باقي الأساليب، والمتمثلة في ما يلي

- أولاً: انعدام الشخصية المعنوية

- ثانياً: انعدام الاستقلال المالي

- ثالثاً : خضوع المرافق المسيرة عن طريق الاستغلال المباشر للإدارة المباشرة للشخص العام

لكن هذا التسيير المباشر عجز عن تلبية حاجات المواطنين نظراً لثقل هذه المرافق على ميزانية الدولة وأصبحت تعرف بدولة الرفاهية , لكن في إطار التخصص وجب عليها اختيار أسلوب جديد من خلال المؤسسات العمومية لمحاولة الوصول للفعالية في تأدية الخدمات العمومية, والوصول بالخدمة العمومية للجودة.

النتائج القانونية المترتبة عن التسيير بهذا الأسلوب:

- من حيث الموظفين: تكون علاقة العمل قائمة أصلاً بين الإدارة المنشئة للمرفق وبين الموظف العامل به وعليه تبقى علاقة العمل قائمة في حالة إلغاء المرفق.

- من حيث الأموال : الأموال المخصصة لإدارة المرفق العام في شكل استغلال مباشر هي ملك للإدارة العامة المنشئة للمرفق إذ لا يتمتع بذمة مالية مستقلة كما تؤكد قوانين الإدارة المحلية ومع ذلك يمكن أن تقتضي مقتضيات التسيير وفعاليتها منح المرفق العام ميزانية مستقلة لكن مع ضرورة ضمان التوازن المالي لهذه المرافق.

- من حيث الأعمال: جميع تصرفات المرفق المسير بهذه الطريقة تبرم من الناحية القانونية من طرف السلطة المختصة بإنشاء المرفق العام.

- من حيث المنازعات: نظرا لعدم اكتساب المرفق العام المدار بهذا الأسلوب للشخصية المعنوية فإنه لا يتمتع بأهلية التقاضي حيث يمثل أمام القضاء لدى الطعن في أعماله وتصرفاته أمام الجهة القضائية المختصة بواسطة الممثل القانوني للجهة الإدارية المنشئة للمرفق.

أسلوب المؤسسة العامة:

يمكن تعريف المؤسسة العامة بأنها عبارة عن مرفق عام منحت له الشخصية المعنوية, لتمكينه من الاستقلال في إدارته و ذمته المالية عن السلطة الإدارية التي يتبعها مع خضوعه لإشراف هذه السلطة و رقابتها. كما تعرف المؤسسة العامة بأنها مرفق عام مشخص وتعرف أيضا بأنها: إن المؤسسة العامة هي طريقة من الطرق العامة التي تدار بها المرافق العامة، وهي عبارة عن مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية كي تستقل في إدارتها عن السلطة الإدارية، وهذا الاستقلال يجعل من المؤسسة العامة مرفق يدار بطريقة اللامركزية . نجد أن المشرع الجزائري أعطى تعريف المؤسسة العمومية في قانون الوظيفة العمومية في نص المادة الثانية والتي عرفها كما يلي...": يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها و الجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي".

من بين الأساليب المتبعة في تسيير المرافق العامة هناك ما يعرف بأسلوب المؤسسة و الذي يقوم على إدارة المرفق العام من قبل أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي و التي تسمى الهيئات العامة إذا كانت تقدم خدمات عامة أو تسمى المؤسسات العامة إذا كان موضوع نشاطها تجاري أو صناعي أو زراعي أو مالي. وتهدف طريقة المؤسسة العامة إلى حسن إدارة المرفق العام و هي ذات أهمية من حيث تخفيف عبئ تسييرها فهي تتمتع بذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للجهة أو الشخص الذي أنشأها ، حيث تكون تلك الذمة وعاءا لحقوقها والتزاماتها المترتبة عن نشاطها. أي لجوء الإدارة العامة لتسيير المرافق العامة عن طريق المؤسسات العامة و التي تعد مرافق عامة مشخصة قانونيا .وعليه و خلافا لطريقة الاستغلال المباشر فإن طريقة المؤسسة العامة تقتضي منح المرفق العام الاستقلال القانوني و ذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليه. تهدف طريقة المؤسسة العامة غالى حسن إدارة المرافق العامة ذات الأهمية و تخفيف عبء تسييرها و متابعتها عن الجهة الإدارية تنشئها بموجب تمتعها بكل من الأشكال من الاستقلال الإداري و المالي .

خصائص المؤسسة العمومية :

تتميز المؤسسة العامة كشخص من أشخاص القانون العام بعدد من الخصائص و هي:

أولا- أنها تقوم على مرفق عام:

بمعنى أنها تسيير أحد المرافق العامة و التي كان من الممكن أن تتولى تسييره الدولة بمفردها ، غير أن الدولة رأت أنه من الأفضل إنشاء مؤسسة عامة مستقلة تتولى إدارة المرفق العام نيابة عنها ، و مثال ذلك المستشفيات.

و نظرا لكون المؤسسة العامة تتولى القيام بنشاطاتها بمفردها مستهدفة بذلك تحقيق المصلحة العامة ,و ذلك تلبية للاحتياجات

الجمهور فإنها تخضع لنفس القواعد الأساسية التي تحكم المرفق العام و المتمثلة في قاعدة سير المرفق العام بانتظام و اطراد , قاعدة

المساواة في المعاملة بين المتفاعلين بخدمات المرفق و أخيرا قاعدة التكييف لمواجهة التطورات المستقبلية.

ثانيا- خضوع المؤسسة العامة لمبدأ التخصص : بمعنى أن المؤسسة العامة بحكم طبيعتها هي شخص اعتباري عام يتخصص في إدارة مرفق عام محدد بالذات ، أو خدمة عامة نوعية يتخصص فيها فهو يتقيد في ممارسة اختصاصه وفق للغرض المحدد في قانون إنشائه. ذلك أن القانون المنشأ للمؤسسة العامة هو الذي يحد نوعية المرفق العام الذي تتولاه المؤسسة العامة مرفق التعليم العالي بالنسبة للجامعة و على العكس من ذلك فإنه يجوز للمؤسسة العامة أن تحيد عن الغرض الذي أنشأت من أجله و تمارس نشاطا أو تخصصا آخر غير التخصص أو النشاط الوارد في القانون المنشأ للمؤسسة العامة بل أكثر من ذلك لا يجوز للمؤسسة العامة أن تقوم بنشاط يحقق لها أرباحا يعينها على تحقيق نشاط المرفق العام الذي تتولاه . فلا يجوز للجامعة مثلا أن تنشأ دار للسينما إلا إذا كان ذلك يدخل في مجال التعليم و البحث الجامعي

ثالثا- المؤسسة العامة لها شخصية اعتبارية مستقلة المؤسسة العامة : تعتبر شخصا اعتباريا يخضع كأصل عام للقانون العام و يترتب عن الاستقلال الذي توفره الشخصية الاعتبارية من ناحية أولى أن يكون للمؤسسة العامة ذمة مالية مستقلة أي يكون لها ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة و من ناحية ثانية ممكن أن يخضع موظفو المؤسسة العامة للوائح خاصة بهم تنظم شؤونهم تعبيرا عن استقلال المؤسسة. و من جهة أخرى للمؤسسة العامة حق التقاضي أمام القضاء الإداري.

رابعا: خضوع المؤسسات العامة للوصاية الإدارية:

برغم من تمتع المؤسسات العامة بالشخصية المعنوية و ما يترتب عنها من آثار إلا أن هذا لا يعني أن المؤسسات العامة تتمتع بالاستقلالية المطلقة ، بل يبقى هذا الاستقلال نسبي ، فالقاعدة العامة أن الإدارة المركزية تمارس رقابتها على المؤسسات العامة ، ذلك أن القرارات الإدارية الصادرة عن المؤسسات العامة لا تغفل من الرقابة الوصائية من جانب الإدارة المركزية

أنواع المؤسسات العامة:

باعتبار المؤسسات العامة طريقة لإدارة المرافق العامة و التي تتنوع و تنقسم إلى مرافق عامة إدارية و أخرى صناعية تجارية ، فإنه يترتب على ذلك تقسيم المؤسسات العامة إلى مؤسسات عامة إدارية ، و أخرى صناعية تجارية. إبتداءا من سنة 1988 عرف أسلوب المؤسسات العامة تطورا كبيرا ويمكن إرجاعها إلى أربعة أصناف أساسية:

المؤسسة العامة الإدارية ذات الطابع الإداري.

المؤسسة العامة ذات الطابع الصناعي و التجاري.

المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي و التكنولوجي.

المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي و الثقافي و المهني

إن هذا التقسيم مكرس في المادة 2 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 17 جويلية 2006 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية.

مزايا أسلوب المؤسسة العمومية في إدارة المرافق العامة

- تلجأ الدولة إلى طريقة أو أسلوب المؤسسة العامة لتسيير بعض المرافق العامة الإدارية أو الاقتصادية، بدلا من الاستغلال المباشر بواسطة وزارات السلطة التنفيذية، نظرا لعدد من المزايا التي يقدمها أسلوب المؤسسة والتي تتمثل في ما يلي
- اعتبار المؤسسات العامة الإدارية مستقلة متميزة عن الاستغلال المباشر في إدارتها للمرافق العامة حتى تتمثل هذه الأخير من التعقيدات والصعوبات الإدارية وذلك من خلال السرعة في الأداء، بالإضافة إلى الكفاءة الفنية في الإدارة نظرا للطابع الفني أو التكنولوجي للمرفق
- أن المؤسسة العامة تعتبر الوسيلة التنظيمية الأكثر كفاءة ومرونة لتدخل الدولة لتحقيق أهداف التنمية الوطنية الاجتماعية

- والاقتصادية، نظرا لتمتعها بحرية التصرف وتخصصها في أغراض وأهداف محددة
- المؤسسات العامة لا يمكن أن تخرج عن الهدف الذي أسست و كلفت وجاءت من أجله، الذي حددته الأنظمة والقوانين حتى ولو كانت هذه المؤسسة معنية بتحقيق أكثر من هدف أو مهمة
- المؤسسة العامة هي الوحيدة المعنية بتحقيق و إدارة المرفق العام الذي كلفت به ، فهي تحتكر تسييره دون حاجة إلى المبادرة بإنشاء أجيذة تابعة أو تفويض غيرها

عيوب المؤسسة العمومية كأسلوب لإدارة المرفق العمومي

- في مقابل المزايا التي يحققها اللجوء إلى أسلوب المؤسسة العامة لإدارة بعض المرافق العامة، وهي مزايا مؤكدة، إلا أنه هناك أيضا بعض السلبيات و المساوئ والمعوقات في استخدام هذا الأسلوب والتي تتجلى فيما يلي
- إشكالية المنظومة القانونية: إن بعض المؤسسات العمومية يطرح أماميا إشكال سببه عدم وجود نظام قانوني متكامل يحقق طموحات وأمال المرافق العامة سواء كانت عمومية وطنية أو محلية في تلبية حاجيات المواطنين وتحقيق مخطط التنمية.
- إشكالية استقلالية المؤسسات العامة: ترجع إلى خطورة إساءة استخدام بعض المؤسسات العامة للاستقلال الممنوح لها، والذي توفره الاعتراف لها بالشخصية الاعتبارية، فيحدث أحيانا هذا الانحراف، ويساعد على تحقيق و ضعف الرقابة أو الوصاية الإدارية التي كانت المفروض أن تمارسها الحكومة المركزية.
- تعدد أنواع المؤسسات العامة: إن كثرة وتعدد أنواع المؤسسات العامة وفي عدة مجالات متقاربة، وهي ظاهرة ملحوظة وعانت منها التجربة الحكومية في فرنسا، هذا التنوع الشديد أدى إلى التضارب في الاختصاصات والتعارض في أنشطة بعض المؤسسات العامة، والتنافس بينها على حساب المال العام في أحيان أخرى، وهذا ما يعبر عنه في علم الإدارة العامة بانعدام التنسيق بين نشاطات المؤسسات العامة ،

المحاضرة الرابعة

الطرق الحديثة الخاصة لتسيير المرافق العامة

الطرق الحديثة لتسيير المرافق العامة

أسلوب الاستغلال المباشر وأسلوب المؤسسة العامة حيث نتج عن هذه الدراسة بأن هذه الأساليب المسيرة للمرفق العام غير كافية في تسيير المرافق العامة، وذلك راجع إلى عجزها في تحقيق الأهداف المسطرة لسير المرافق العامة وعدم قدرتها على تقديم خدمات نوعية وغياب الكفاءة والاعتماد على توظيف أشخاص متحصلين على شهادة عليا ولا يتمتعون بالخبرة اللازمة ويرجع ذلك لسياسة التوظيف المتبعة لسد حاجيات دون النظر للكفاءة، بالإضافة إلى عدم وجود نظام قانوني موحد يحقق طموحات وأمال المرافق العامة سواء كانت عمومية محلية أو وطنية في إشباع حاجيات المواطنين وتحقيق مخطط التنمية. فأصبح من الضروري إعادة التفكير في الأساليب الجديدة المتبعة في إدارة المرافق العامة لإيجاد أنجع الطرق لتسييرها، وذلك بهدف تلبية حاجات المواطنين والقدرة على تقديم أفضل الخدمات، عن طريق استحداث أساليب أكثر فعالية لمواكبة متطلبات المواطن وهذا ما سنحاول أن نعرضه في هذه المحاضرة

لكون الأساليب التقليدية التي اعتمدها الدولة في إدارة مرافقها عن طريق التسيير الذاتي لم تكن كافية لمواكبة التطورات الحاصلة، مما ألزمها ضرورة استحداث أساليب جديدة لإدارة هذه المرافق عن طريق تفويض هذه الأخيرة للخواص. و هذا ما دفع بالمشروع الجزائري بإعادة الاهتمام بتفويض المرافق العامة بموجب أحكام المرسوم الرئاسي 15-247، المؤرخ في 02 ذي الحجة 1436 الموافق ل 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج رع 50، الصادرة في 20 سبتمبر 2015. وهو نص قانوني يعرف عقود تفويض المرافق العامة ويجدد أنواعها (عقد الامتياز، عقد الإيجار، عقد الوكالة، عقد التسيير) وفقا للمادة 207 من المرسوم الرئاسي 15-247، بحيث يمكن تعريف تفويض المرفق العام على أنه عقد يقوم بمقتضاه شخص معنوي عام (المفوض)، بمنح سير مرفق عام لشخص خاص سواء كان طبيعيا أو معنويا ما لم يوجد نص قانوني مخالف لذلك، على أن يتم التكفل بأجر هذا الأخير (المفوض له) بصفة أساسية من استغلال المرفق العام. هذه العقود التي تسمح للخواص بالتدخل في سير المرافق العامة والتي حددها هذا المرسوم، توجد عقود أخرى وأشير هنا إلى عقد البوت والذي سنحاول أخذه كنموذج لتفويضات أخرى للمرافق العام .

1- عقد الامتياز.

يعرف على أنه عقد أو اتفاق تكلف الإدارة العامة المانحة سواء كانت الدولة أو الجماعات المحلية بموجبه شخصا طبيعيا أو شخص معنوي من القانون العام ، أو من القانون الخاص (شركة) يسمى صاحب الامتياز بتسيير مرفق عمومي لمدة محددة ، ويقوم صاحب الامتياز بإدارة هذا المرفق مستخدما عماله وأمواله ومتحملا المسؤولية الناجمة عن ذلك ، وفي المقابل يتقاضى صاحب الامتياز مقابل مالي يحدد في العقد ، يدفعه المنتفعين الذين استفادوا من خدمات هذا المرفق.

يعتبر عقد الامتياز من بين الأساليب المعتمدة لتسيير المرافق العامة ويعرف عقد الامتياز فقها على انه "عقد إداري يتولى الملتزم فردا كان أو شركة بمقتضاه وعلى مسؤوليته إدارة المرفق العام عام اقتصادي ، واستغلاله مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين مع خضوعه للقواعد الأساسية الضابطة لسير المرافق العامة ، فضلا عن الشروط التي تضمنها الإدارة عقد الامتياز، أو انه طريقة تعهد بمقتضاها الإدارة (الدولة أو احد الأشخاص الإقليمية) إلى احد الأفراد أو الشركات بادرة مرفق عام اقتصادي واستغلاله لمدة محددة و ذلك عن طريق عمال وأموال يقدمها الملتزم وعلى مسؤوليته في مقابل تقاضي رسوم من المنتفعين بهذا المرفق العام "

ويعرفه آخرون انه " عقد أو اتفاق تكلف الإدارة المانحة سواء كانت الدولة أو الولاية أو البلدية بموجبه شخصا طبيعيا (فردا) أو شخصا معنويا من القانون العمومي (البلدية او من القانون الخاص (شركة مثلا)، يسمى صاحب الامتياز ، بتسيير واستغلال مرفق عمومي لمدة محددة ويقوم صاحب الامتياز بإدارة هذا المرفق مستخدما عماله و أمواله و متحملا المسؤولية الناجمة عن ذلك ، وفي المقابل القيام بهذه الخدمة أي تسيير المرفق العمومي و يتقاضى صاحب الامتياز مقابل مبلغ مالي يحدد في العقد، يدفعه المنتفعون

بخدمات المرفق. ويعتبر أسلوب الامتياز الأكثر شيوعاً في استغلال المرافق العمومية . و يتميز عقد الامتياز لكونه يحتوي على نوعين من الشروط، شروط تعاقدية: تخضع لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين وشروط تنظيمه وهي شروط تملك الجهة الإدارية سلطة تعديلها في أي وقت وكلما دعت حاجة المرفق العام لذلك.

أ - حقوق وواجبات السلطة المانحة الامتياز.

- حق الإدارة في الرقابة و الإشراف.

للإدارة مانحة الالتزام حق الرقابة و الإشراف حول مدى احترام الملتزم للالتزامات التعاقدية، و وبغرض حسن سير المرفق و تلبية الخدمات العامة للجمهور فإن الإدارة مانحة الالتزام تسهر على إشراف و رقابة الملتزم.

- حق الإدارة في توقيع جزاءات على الملتزم.

عقد الالتزام باعتبار عقد إداري فهو يخول للإدارة سلطة توقيع الجزاء في حالة إخلال الملتزم بالتزاماته العقدية , فالإدارة لها حق تنفيذ هذه الجزاءات بمفردها دون اللجوء إلى القضاء كأصل عام ، فالإدارة مانحة الالتزام إذا رأت أن الملتزم أخل بالالتزامات لها أن توقع عليه جزاءات في شكل غرامات مالية يلزم صاحب الامتياز بل قد يصل الأمر إلى فسخ العقد في حالة الإخلال الجسيم من طرف الملتزم. و لكن في عقد التزام المرافق العامة هناك خروج على القاعدة العامة من ناحية أن القضاء الإداري الفرنسي أستقر على عدم جواز قيام الإدارة بفسخ العقد من جانبها بقرار إنفرادي على سبيل الجزاء و إنما يكون للقضاء الإداري وحدة النطق بفسخ عقد الالتزام . حماية للمتعاقد الملتزم الذي أنفق كثيراً لتجهيزات المرفق و منشآته. غير أنه إذا نص في عقد الالتزام أن للإدارة حق إلغائه في حالة إخلال صاحب الامتياز رفضها فهنا يجوز لها ذلك إعمالاً للشروط الوارد في العقد.

- حق الإدارة تعديل شروط العقد اللاتجارية.

تماشياً مع المستجدات التي تطرأ أثناء تنفيذ عقد الامتياز و إعمالاً لقاعدة التكيف ، فإنه يحق للإدارة أن تعدل من قواعد الالتزام و لو بإدارتها المنفردة و ذلك تحقيقاً للمصلحة العامة التي أنشأ المرفق لتلبيتها و تحقيقها.

- حق الإدارة في استرداد المرفق موضوع الالتزام .

يجوز للإدارة مانحة الامتياز أن تسترد المرفق من قبل صاحب الامتياز ، و ذلك قبل انتهاء مدة الالتزام، و يرجع سبب استرداد المرفق من طرف الإدارة ليس لخطأ أو تقصير من طرف صاحب الامتياز و إنما يتم بالإرادة المفردة للإدارة لأسباب تتعلق بالصالح العام و السياسة العامة للدولة

ب - آثار عقد الامتياز للملتزم.

يتمتع الملتزم بمجموعة من الحقوق تتمثل فيما يلي :

-**اقتضاء المقابل المالي:** يتمثل المقابل المالي في تلك الرسوم التي يتقاضها الملتزم من المنتفعين من خدمات المرفق العام أو

الثلث الذي تمنحه الإدارة في بعض الحالات ، و الذي يتم تحديده في العقد من حيث شروطه , كيفية تسديده أو مراجعته.

-**التعويض :** إلى جانب المقابل المالي ، فإنه يحق للملتزم أن يستفيد من التعويض الذي لحقه من جراء أعمال و تصرفات الإدارة

مانحة الامتياز ، فقد تخل الإدارة مانحة الامتياز بالتزاماتها التعاقدية بحيث يترتب على ذلك المسؤولية العقدية تجاه الإدارة.

-**الحفاظ على توازن المالي للالتزام :** أثناء تنفيذ عقد الامتياز قد تقع أحداث ووقائع تجعل من تنفيذ عقد الامتياز من

طرف الملتزم أمراً مرهقاً ، كأن ترفع أسعار مواد معينة ، مما يؤدي إلى تهديد التوازن المالي للصفقة.

2- **ثانيا: عقد الإيجار:** عرّف المشرع الجزائري عن إعطاء تعريف خاص بالإيجار فقد أعطى تعريف لو في بعض القوانين الأخرى، حيث عرفه قانون الصفقات العمومية لسنة 2015 في المادة 210 عمى أنه: "تعيد السلطة المفوضة للمفوض لو بتسيير مرفق عام وصيانتته مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها، ويتصرف المفوض لو حينئذ لحسابه وعلى مسؤوليته تمول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العام، ويدفع أجر المفوض لو من خلال تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العام وهو عقد إيجار المرفق العام هو اتفاق يكلف بموجبه شخص معنوي شخص آخر يسمى المستأجر استغلال مرفق عمومي لمدة معينة مع تقديم إليه المنشآت والأجهزة، ويقوم المستأجر بتسيير استغلال المرفق العمومي مستخدما عماله وأمواله، وفي المقابل يتقاضى المستأجر مساهمة مالية للشخص المعنوي لاسترجاع مصاريف المنشآت والأجهزة الأصلية، وهذا الأسلوب أستعمل في الجزائر خاصة على مستوى الجماعات المحلية، بحيث يجيز قانون البلدية، كراء أملاكها ولاسيما منها المنشآت والتجهيزات وذلك عن طريق إجراء الزيادة مثل كراء الأسواق، كراء حقوق الوقوف، كراء المسالخ البلدية

3- **طريق الاقتصاد المختلط:** من بين الأساليب المتبعة في تسيير المرافق العامة إدارة المرافق عن طريق شركات مختلطة ذات طابع صناعي تجاري هدفها تحقيق الربح وتحقيق النفع العام في إن واحد. ويقوم هذا النوع من المرافق العامة على ما يسمى بشركات الاقتصاد المختلط والتي تعد أشخاصا معنوية من أشخاص القانون الخاص تشترك مع أفراد القانون العام في رأس المال بهدف إدارة نشاط له علاقة بالمصلحة، أي أن شركات الاقتصاد المختلط تقوم على مساهمة الدولة أو أحد أشخاص القانون العام في رأس المال، و تأخذ هذه الشركات عادة شكل شركة مساهمة وهي شركات تجارية تخضع للقانون التجاري و قد تكون حصة الدولة في الشركة حصة نقدية أو عينية (عقارات). وتعرف شركات المساهمة على أنها "هي الشركة التي ينقسم رأس مالها إلى حصص وتتكون من شركاء من القانون الخاص، أو أحد أطرافها شخص عام ولا يتحملون الخسائر إلا في حدود أو بقدر حصصهم في راس مال الشركة. و تخضع هذه الشركات لرقابة الدولة أن غالبية رأس المال مملوك للدولة

4- **أسلوب التدبير المفوض:** وهو أحد الأساليب الحديثة في تسيير المرافق العامة وكان أول ظهور له في فرنسا في سنة 1987 و هو عقد إداري يقوم على تسيير المرفق العام الصناعي و التجاري المحلي لمدة محددة تنتهي بانتهاء مدة العقد. استخدم المشرع الفرنسي مصطلح تفويض المرفق العام أول مرة بفرنسا سنة 1987 و استخدم مصطلح تفويض المرفق العام في قانون السادس من فيفري 1992 الخاص بالإدارة اللامركزية للجمهورية، وعرف هذا التفويض، على أنه طريقة جديدة من بين الطرق المعتمدة لتسيير المرفق العام تشابه مع عقد الامتياز لأن المدة الزمنية لعقد الامتياز تكون أطول، إضافة إلى أن الملتزم يتعهد بتوفير الأموال المستخدمين. بينما في التدبير المفوض تبقى التجهيزات في ملكية الإدارة، كما يحتفظ المفوض له بالمستخدمين مع مراعاة حقوقهم. فنظام التدبير المفوض من شأنه أن يعود بعائدات مالية مهمة ويحسن خدمات المرافق إلا أن هذا النوع من أنماط التسيير لا يعطي النتائج المتوخاة منه، إلا إذا كانت هناك عمليات تقييمية لعمل الشركة المفوض لها المشروع، أي لا بد من الرقابة هذه الشركة ومتابعة أعمالها

5- **عقد البوت:** من الأنظمة الحديثة التي تعتمدها الدول لتنفيذ المشاريع الضخمة الخاصة بالبنية التحتية وغيرها مثل المطارات والجسور، و معناه عقد البناء والتشغيل و إعادة الملكية وقد عرف هذا العقد على أنه اتفاق يتم بين الدولة وشركة متخصصة من شركات القطاع الخاص، توكل بموجبه الدولة إلى الشركة مهمة القيام بأعمال تدخل في نشاطات القطاع العام عن طريق منح هذه الشركة امتيازا لأجل إنشاء المشروع، حيث تقوم الشركة الخاصة

بإنشاء المشروع وتمويله على نفقتها على إن يتم تشغيله وإدارته لعدد من السنوات وتسترد تكاليف البناء وتحقق أرباحا من تشغيل المشروع و استغلاله تجاريا و في نهاية مدة الامتياز تنتقل ملكية المشروع إلى الحكومة ضمن قواعد قانونية وفنية متفق عليه مسبقا ، وتقوم الشركة باستثمار المشروع لحسابها الخاص مدة من الزمن ثم تقوم بنقل ملكيته وكل ما يتعلق به إلى الدولة أو إحدى الإدارات أو المؤسسات العامة .(24)

و لقد عرفت لجنة الأمم المتحدة للقانون النموذجي (الانسترا) عقود البناء و التشغيل و نقل الملكية بأنها شكل من أشكال تمويل المشاريع ، تمنح بمقتضاه حكومة لفترة ما من الزمن أحد الاتحادات المالية الخاصة ، و يدعى شركة المشروع امتياز لتنفيذ المشروع معين وتقوم الشركة ببنائه تشغيله لمدة وتسترد تكاليف المشروع وتحقق الإرباح من تشغيله واستغلاله تجاريا وتنتقل في الأخير ملكيته إلى الحكومة وعادة ما تكون مدة التشغيل بين 20 إلى 30 سنة ، وبعد المدة المتفق عليها تعود الملكية لصاحب المشروع سواء من القطاع الخاص أو القطاع العام

6- **المقاولات العمومية في ظل اقتصاد السوق**: بتاريخ 12 جانفي 1988 صدر القانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمقاولات العمومية الاقتصادية و أهم ما جاء في هذا القانون هو تأكيد على استقلالية تسيير المقاولات العمومية و هذا كله وفقا للآليات اقتصاد السوق ، بحيث أصبحت المقاولات العمومية تتمتع بالشخصية المعنوية و تخضع لقواعد القانون التجاري ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.أي أصبحت المقاولات العمومية تسيير مثل الشركات التجارية. كما تجدر الإشارة إلى أن القانون رقم 88-01 ميز بين نوعين من المقاولات العمومية

-مقاولات عمومية تنتج الأموال المادية و المتمثلة في المقاولات العمومية الاقتصادية.
-مقاولات عمومية لا تنتج الأموال المادية بل يقتصر دورها في تسيير و الاستثمار في الأموال المنقولة و هي الأسهم ، يسميها البعض بالمقاولات بدون مصنع ، و تسمى أيضا بشركة تسيير السندات.

7- **تعريف عقد التسيير**

ليس هناك تعريف تشريعي أو تنظيمي صريح لعقد تسيير المرفق العام، إنما نظم المشرع الجزائري هذا العقد في القانون الخاص رقم 01-89 وذلك ضمن الباب التاسع تحت عنوان "العقود الواردة على العمل" من القانون المدني، في المادة الأولى على ما يلي: "عقد التسيير هو العقد الذي يلتزم بموجبه متعامل يتمتع بشهرة معترف بها يسمى مسيرا إزاء مؤسسة عمومية اقتصادية أو شركة مختلطة الاقتصاد، يسير كل أملاكها أو بعضها باسمها وحسابها مقابل أجر فيضفى عليها علامته حسب مقاييس و معايير، و يجعلها تستفيد من شبكاته الخاصة بالترويج والبيع." كما عرفه المرسوم الرئاسي 247-15 في نص مادته 210 على ما يلي: "هو تعهد السلطة المفوضة للمفوض لو بتسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام، ويستغل المفوض لو المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإدارته. ويدفع أجر المفوض لو مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة إنتاجية. رغم غياب تقنين عقد التسيير وعدم وجود نظام قانوني له، إلا أنه تم اعتماده في قطاع المياه وفي إطار تفويض الخدمة العمومية للمياه، حيث قامت مؤسسة "الجزائرية للمياه" بتفويض تسيير خدمات التزويد بالمياه في ولاية الجزائر العاصمة لصالح المتعامل الفرنسي "suezenvironnement" لمدة 5 سنوات ونصف ابتداء من مارس 2006، وهي المدة القانونية التي تستغرقها عقود التسيير، وقد تم تجديد هذا العقد لمدة 5 سنوات أخرى .

8- الوكالة المحفزة

عرف المشرع الجزائري الوكالة المحفزة من خلال المرسوم الرئاسي 247-15 المتضمن قانون الصفقات العمومية في نص مادته 210 على ما يلي: "تعيد السلطة المفوضة للمفوض لو بتسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام، ويقوم المفوض لو باستغلال المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها إقامة المرفق العام وتحفظ بإدارته. و يدفع أجر المفوض لو مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة إنتاجية وحصصة من الأرباح عند الاقتضاء. تحدد السلطة المفوضة بالاشتراك مع المفوض لو التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام، ويحصل المفوض لو التعريفات لحساب السلطة المفوضة المعنية"

إن الطرق التقليدية التي اعتمدت عليها الدولة في تسيير المرافق العامة ، والمتمثلة في الاستغلال المباشر والمؤسسة العامة وأسلوب الامتياز ، أضحت في ظل تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية بحاجة إلى تجديد و استحداث أساليب جديدة لفتح المجال أمام الدولة للتدخل في العديد من المجالات التي كان ينظر إليها على أنها حكرا على الأفراد في ظل النظام الرأس مالي . وهذا ما أدى إلى ظهور أساليب جديدة ومتطورة مثل أسلوب التدبير المفوض ، وعقود البوت التي تخفف من أعباء الدولة في تحمل نفقات إنشاء مشاريع ضخمة ، وتشغيلها حيث يوكل المشروع في هذا العقد إلى شركات خاصة ، والتي تلتزم تسليم المشروع بعد بنائه واستغلاله لفترة من الزمن إلى الدولة في حالة جيدة وقابلة للتسيير وبناء على ذلك أن هذا التنوع والاختلاف في اعتماد الطرق والأساليب يقتضي بالضرورة الوقوف على حماية المال العام ، وذلك وفق آليات مقننة ، فالمرفق العام يقدم خدمات كثيرة ومتنوعة في الحياة اليومية للمواطن لكنه غالبا مل يتعرض للإتلاف والإهمال فلا بد من المحافظة عليه .

المحور الثاني

يشمل هذا المحور على أربعة محاضرات خصصت

- المحاضرة الأولى: المركزية الإدارية.
- المحاضرة الثانية: اللامركزية الإدارية.
- المحاضرة الثالثة: الديمقراطية التشاركية .
- المحاضرة الرابعة: القرارات في المرفق العام

– تهدف المحاضرة الأولى إلى تقديم: المركزية الإدارية.

المركزيّة الإداريّة

تتراوح أساليب التنظيم الإداري في الدول جميعها بين المركزيّة الإداريّة، واللامركزيّة الإداريّة بهدف توزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة الإداريّة التابعة للدولة. فالمركزيّة تعني الاتجاه إلى تركيز السلطة، بينما اللامركزيّة تعني توزيع السلطات وإعطاء حرية القرارات وهما مفهومان اصطلاحيان يعبران عن مدى تفويض السلطة للمستويات الإداريّة الأقل. وهذان النظامان هما وجهان من أوجه التنظيم الإداري الأكثر شيوعاً في العالم. والدولة عادة تعتمد أحد هذين النظامين أو كليهما بحسب ما يتلاءم مع الفلسفة السياسيّة التي تعتنقها والنظام السياسي الذي تعتمده.

مفهوم المركزيّة الإداريّة وعناصرها:

المركزيّة الإداريّة اختلف الفقهاء والباحثون في تحديد مفهوم المركزيّة الإداريّة فمنهم من أشار إليها بأنها جمع أو تركيز مختلف مظاهر الوظيفة الإداريّة في الدولة بيد هيئة واحدة، حيث تتولى هذه الهيئة التي تكون عادة في المركز جميع مظاهر السلطة بنفسها دون مشاركة هيئات أخرى وتباشر ذلك أما بنفسها أو بواسطة موظفين يعملون باسمها ويخضعون لرئاسة عليها وفق أحكام وقواعد موحدة. أو بتعبير أدق: حصر مختلف مظاهر الوظيفة الإداريّة في الدولة بأيدي أعضاء الحكومة وتابعيهم في العاصمة أي في الأقاليم مع خضوعهم جميعاً للرقابة الرئاسية التي يمارسها عليهم الوزير أي وزارة فهي لا تتمتع بشخصيتها المعنوية وإنما تعتبر ممثلة للسلطة الإداريّة المركزيّة وجميع الوزارات تعتبر مرافق عمومية. باختصار فإن النظام المركزي الإداري يعني تركيز الوظيفة الإداريّة في الحكومة المركزيّة، وخضوع جميع الموظفين لنظام التسلسل الإداري والسلطة الرئاسية. ويترتب على هذا النتائج التاليّة:

- 1- توحيد السلطة في شخص معنوي عام واحد هو الدولة بحيث تتولى السلطة المركزيّة الموجودة في العاصمة إدارة الشؤون الإداريّة في البلاد واليها وحدها يعود حق اتخاذ القرارات والتنسيق والمراقبة.
 - 2- وجود هرم إداري واحد قوامه موظفو الدولة على اختلاف فئاتهم واختصاصاتهم، في قمته يوجد الوزراء الذين تحصر فيهم سلطة اتخاذ القرارات وإصدار التعليمات والقيام بالمراقبة وممارسة السلطة التسلسلية.
 - 3- هيمنة الدولة على سائر الهيئات العامة المحليّة والإقليمية، وبالتالي فرض مركزيّة جغرافيّة تعزز المركزيّة السياسيّة وهيمنة العاصمة على جميع الأقاليم والمناطق في البلاد.
- لذلك فالإدارة المركزيّة تتكون من ثلاث عناصر

1. العنصر الأول: تركيز السلطة بين أيدي السلطة المركزيّة

إن تركيز السلطة في أيدي الحكومة المركزيّة مأخوذة بمعناها الواسع أي رجال السلطة التنفيذية في مدا رجها العليا في العاصمة وعمالها من موظفي المصالح الخارجيّة لهذه السلطة في الأقاليم و يتمثل ذلك في تركيز ولاية البت النهائي في يد رجال الحكومة المركزيّة وكذا تركيز الاختصاصات الفنيّة في يد أخصائيين في العاصمة حيث أنهم يقومون بدراس المسائل وإعداد القرارات تمهيداً لرفعها إلى الوزير المختص لإتخاذ القرار والتوقيع عليه.

2. العنصر الثاني: التبعية الهرميّة:

المقصود بها بالنسبة للسلطة الرئاسية داخل الإدارات المركزيّة ومصالحها الخارجيّة هو التبعية المتدرجة التي تحكم موظفي وأعمال هذه الإدارات في علاقاتهم بالسلطة الرئاسية وتعتبر هذه التبعية من لوازم النظام المركزي وبمقتضاها يخضع الموظفون والمستخدمون لما

يصدره رئيسهم من توجيهات وأوامر ملزمة وتندرج هذه التبعية في سلم إداري إلى إن تصل إلى أدنى درجات الإدارة ومختلف وحدات هذا الجهاز الإداري المركزي المتناسك لا يتمتع بشخصية معنوية قائمة بذاتها ولكنها جميعها تنتمي إلى شخص الدولة

3. العنصر الثالث: السلطة الرئاسية:

السلطة الرئاسية هي الاختصاصات والصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس في مواجهة مجموع رؤوسه وتجعلهم يرتبطون برابطة التبعية و الخضوع، فهي اختصاصات مصدرها وأساسها القانون منحت من أجل تحقيق المصلحة العامة و حسن سير المرافق العام. فالسلطة الرئاسية هي جوهر النظام الإداري المركزي وتقتضي خضوع الموظف الأدنى مرتبة لسلطة الموظف الأعلى مرتبة ويؤكد الفقه على أنها ليست حقاً شخصياً ولا مطلقاً لصاحبه ولكنها مجردا اختصاص يمارسه الرئيس على رؤوسه وفق قوانين ونصوص تنظيمية فهي تخول الرئيس حق تعيين رؤوسه وتخصيصهم لعمل معين ونقلهم و ترقيةهم وتوقيع الجزاء التأديبي لا عليهم متى وقع منهم إخلال بواجباتهم وله أيضاً على أعمال رؤوسه سلطات يأخذ بعضها صورة التوعية للرؤوس لإعادته على تفهم القوانين والأنظمة ويأخذ بعضها الآخر صورة التعقيب لإرجاع تصرفات الرؤوس إلى حكم القانون والأنظمة.

المشرع الجزائري كرس فكرة السلطة الرئاسية من خلال قوانين و تشريعات عديدة نذكرها منها أول قانون للتوظيف العمومية في الجزائر لسنة 1966 أو حتى في آخر قانون لسنة 2006. جاء في نص المادة 17 من القانون 133-66 المتضمن قانون الوظيفة العامة "أن كل تقصير في الواجبات المهنية وكل مس بالطاعة عن قصد وكل خطأ يرتكبه الموظف في ممارسته مهامه أو أثناءها يعرضه إلى عقوبة تأديبية دون الإخلال عند اللزوم بتطبيق قانون العقوبات"، وكذا المادة 19 من نفس القانون التي تناولت "كل موظف مهما تكن مرتبته في التسلسل الإداري مسئول عن تنفيذ المهام التي يناط بها ". وما أكد ذلك ما جاء في القانون 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية ليؤكد مبدأ السلطة السلمية كآلية من آليات التنظيم الإداري.

مظاهر السلطة الرئاسية

إن مبدأ السلطة الرئاسية يعد من الخصائص والمميزات الجوهرية لنظام المركزية الإدارية، وتتجلى هذه السلطة الرئاسية في عدد مظاهر منها

أولا السلطة الرئاسية على شخص الرؤوس: تتضمن هذه السلطة صلاحية تعيين الرؤوس وتوزيعهم على مختلف المصالح الإدارية، وكذلك سلطات نقلهم من إدارة إلى أخرى، ك و من مكان إلى آخر حسبما تقتضيه حسن سير المرافق العامة أو حسب ضرورات العمل الإداري، كما تشمل مسألة ترقية الرؤوس وكذلك تقويم أعمالهم وإسناد الإعداد المهنية إليه بغرض المنح والمكافأة، أضف إلى ذلك سلطة التأديب والفصل، من إجراءات التي نص عليها قانون التوظيف العمومي سلطات الرئيس على الرؤوس أثناء مساره المهني: إن مسؤولية الرئيس عن إدارة المرافق العامة بانتظام و استمرار و فاعلية تتطلب تحويله مجموعة من الصلاحيات من جملتها ما يلي

- سلطة التعيين
- سلطات الرئيس في تحديد وضعية الرؤوس
- سلطة الترقية
- سلطة الانتداب
- سلطة النقل
- سلطة الموافقة على طلبات الرؤوس كوسيلة للتحكم في تحديد وضعية الرؤوس مثل
- الوضعية خارج الإطار

- وضعية الإحالة على الاستيداع
- سلطتنا التأديب و إنهاء الخدمة

ثانيا:سلطات الرئيس على أعمال المرؤوس:

يجوز سلطات واختصاصات واسعة في شكل رقابة تزاوّل من ناحية للرئيس الإداري على المرؤوس من سلطة في التعيين والترقية والتأديب وإنهاء المهام الشخص المرؤوس- كما سبق الإشارة إليه-ومن ناحية أخرى تزاوّل على أعمال المرؤوس فيتاح للرئيس بأن يصدر أوامر ونواهي تتعلق بسير العمل، كما يتيح له تعديل ما يصدره المرؤوس من قرارات في حدود اختصاصه والتصديق عليها، إلى جانب إنهاء تلك الأعمال بإلغائها أو سحبها

صور المركزية الإدارية:

لا يقوم الوزير بتسيير المرفق المناط بوزارته بل يستعين بعدد كبير من المستخدمين والفنيين يمثلون وذلك لصعوبة تطبيقها في الدول المحدودة المساحة وعدد السكان القوة البشرية لوزارته ولا تتوقف قدرة الوزراء وكفاءتها على عدد موظفيها بقدر ما تتوقف على مستواهم الفني وحسن توزيعهم وتتخذ هذه الصلاحيات والاختصاصات التي يمارسها الوزير احد الشكلين

الصورة الأولى: التركيز الإداري:

تكون المركزية مطلقة أو حصرية عندما تحتكر السلطة المركزية في العاصمة الممثلة برئيس الدولة والوزراء والموظفين الإداريين الكبار جميع الصلاحيات، وتقوم بممارسة جميع مهام الدولة دون أن يكون لممثليها في الأقاليم والمناطق أي سلطة باتخاذ القرارات وتصريف الأعمال بصورة منفردة ومستقلة عنها. وهذه الصورة من المركزية ينفرد بها الوزير بممارسة كافة الاختصاصات المنوط بوزارته فلا يشترك في ممارستها احد من موظفي الوزارة لا في العاصمة ولا خارجها فالوزير وحده هو الذي يملك سلطة التقرير في صغيرة وكبيرة غير أن هذا لا يعني أن موظفي الوزارة لا يقومون بأي شيء سوى التحضير والدراسة والاقتراح عن طريق رفع تقارير و مذكرات إلى الوزير المختص الذي يتخذ وحده القرار النهائي في شأنها وبعد مصادقة الوزير على تلك الاقتراحات والتقارير يظهر الموظفين من جديد للقيام بعملية تنفيذ تلك التدابير ومتابعتها غير أن هذه الصورة لا تكاد تكون موجودة من الناحية العملية في أي دولة من الدول المعاصرة

الصورة الثانية: عدم التركيز الإداري:

تكون المركزية الإدارية نسبية أو لاحصرية عندما تقوم السلطة المركزية في العاصمة بنقل جزء من صلاحياتها وسلطاتها إلى ممثليها في المناطق والأقاليم، وبالتالي تحويلهم صلاحية اتخاذ القرارات النهائية دون الرجوع إليها في بعض الشؤون المحلية العائدة لمناطقهم وأقاليمهم، والرجوع إليها في الشؤون الأخرى. وتحدد القوانين والأنظمة النافذة مدى هذه الصلاحيات والسلطات، وماهية هذه الشؤون المحلية.

يعني عدم التركيز الإداري أن يكون لبعض الموظفين التابعين للوزير سلطة اتخاذ بعض الأعمال والقرارات والبت النهائي فيها دون الحاجة إلى طلب المصادقة عليها من طرف الوزير قبل الشروع في تنفيذها وقد يتحقق ذلك بنقل بعض الاختصاصات من الوزير إلى موظف آخر أو إلى مجموعة من الموظفين بالوزارة بالعاصمة ذاتها وقد تنقل إلى بعض موظفي الوزارة في المصالح الخارجية للوزارة أو إن توكل بعض الاختصاصات إلى عمال الأقاليم والعمالات أو إلى رؤساء البعثات الدبلوماسية في الخارج

تعريف السلطة الرئاسية السلطة الرئاسية هي الاختصاصات والصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس في مواجهة مجموع مرؤوسيه وتعملهم يرتبطون برابطة التبعية و الخضوع، فهي اختصاصات مصدرها وأساسها القانون منحت من أجل تحقيق المصلحة العامة و حسن سير المرافق العام.

أنواع المركزية

حيث نجد في الدول المعاصرة ثلاث مجالات للمركزية هي:

- أ-المركزية السياسية: هنا تخضع الدولة لسلطة سياسية واحدة من ثم تكون السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية مركز بيد الحكومة المركزية دون أي مشاركة للهيئات الأخرى.
- ب-المركزية الاقتصادية: يسود هذا النوع من المركزية في بعض الدول المعاصرة إذا تتولى السلطات المركزية في الدولة توجيه الاقتصاد والتخطيط الكلي والجزئي له.
- ت-المركزية الإدارية : يخص هذا النوع المجال الإداري حيث تكون سلطة البت النهائي في الشؤون الإدارية بيد الحكومة المركزية في العاصمة.

كيف تتحقق المركزية ؟ تتحقق المركزية الإدارية بطرق عديدة، هي:

- 1- تتحقق المركزية الإدارية عندما يتم تصعيد كل موقف أو مشكلة تتطلب إلى القيادات العليا في الجهاز الإداري الحكومي (أي الوزراء) من أجل البت فيها، ووضع الحلول المناسبة لها. وهذا يعني عدم امتلاك المستويات الدنيا في الهرم التنظيمي صلاحية إيجاد الحل أو التصرف إزاء هذه المشاكل إلا بعد موافقة القيادات العليا. ومثلما يكون من صلاحية هذه القيادات العليا مهمة اتخاذ القرار، فإنها تمتلك الحق كذلك في الرفض والتعديل والإلغاء إذا ما تطلب الأمر ذلك ، وما على الجهات الأدنى إلا تنفيذ ما تقرره هذه القيادات العليا.
- 2- وتتحقق المركزية بواسطة إصدار لوائح وتعليمات وقرارات تفصيلية من قبل الجهات العليا وتلتزم الجهات الأدنى بتطبيقها، دون أن يكون لها حق التصرف والاجتهاد بما يخالف هذه القرارات والتعليمات صورة رسمية وتتسم بطابع العمومية ، بمعنى أنها تطبق على جميع الحالات المتشابهة.في هذه الحالة تعفى المستويات الإدارية العليا من اتخاذ قرارات مباشرة منفردة تتعلق بكل حالة على حدة أو بكل موقف من المواقف التي تواجه الأجهزة الإدارية ذات المستوى الأدنى ، فتحصيل الضرائب الجمركية مثلا تنظمه قواعد ولوائح تحدد إجراءات تسمين السلع والجهة التي تقوم بالتسمين ونسبة الضريبة المفروضة على كل نوع من أنواع السلع وحالات وشروط وحدود الإعفاءات الجمركية ، وعلى دائرة الجمارك أن تطبق هذه القواعد واللوائح بكل دقة دون أن يكون لها حق التصرف والاجتهاد.
- 3- كما يمكن تحقيق المركزية بطريقة الخلط بين الطريقتين السابقتين، فقد يصدر المركز لوائح وتعليمات تفصيلية منظمة للعمل في الجهاز الإداري، على أن تعرض على المركز الحالات والمشاكل التي يكون لها طابع مميز أو حين لا تتضمن اللوائح والتعليمات حلول لها ، أو لا تحدد كيفية التصرف

مزايا المركزية:-

- إن الأخذ بالإدارة المركزية يؤدي إلى الوحدة الإدارية في الدولة، مما يسمح بتثبيت سلطات الحكومة المركزية. وهنا الأمر يعود لتاريخية الدولة ومستوى تطورها وتقدمها وسويات التنمية المختلفة بها ومدى المخاطر التي تواجهها الدولة وحجم الضغوط الخارجية.
- توحيد الإدارة وتناسقها تبعاً لتوحيد أساليب النشاط الإداري وأمطه في مختلف مرافق الدولة، كما يؤدي مع طول التجربة إلى استقرار الإجراءات ووضوحها، ويصل إلى تحقيق سرعة في إنجاز الأعمال الإدارية.
- الإدارة المركزية غالباً هي الأسلوب الإداري الوحيد الذي يلاءم المرافق العامة الوطنية التي تهدف إلى أداء الخدمات على نطاق واسع ولجميع أفراد الشعب بالشروط نفسها وبصورة منظمة.
- إن الأخذ بأسلوب الإدارة المركزية يساعد على انتقاء رجال الإدارة بطريقة التعيين، وبذلك تتمكن السلطة من انتقاء الرجال الأكفاء ذوي الخبرة القانونية والإدارية، وكذلك تساعد على وحدة القرار ودقة النظام والعدالة في توزيع المزايا والفوائد على كل الشعب.
- تزود الإدارة العليا بالقوة والمكانة كما يمكن وضع وتوحيد السياسات في مستويات الإدارة ووحداً كافة
- تحقيق الإجراءات الرقابية على الوحدات الإدارية كما تمكن من الاستخدام الكامل لخبرات المستويات التنظيمية العليا.

عيوب المركزية الإدارية:

- يؤدي هذا النظام إلى أشغال الإدارة المركزية أو الوزراء بمسائل قليلة الأهمية على حساب المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة لوزاراتهم
- المركزية الإدارية لا تتماشى مع المبادئ الديمقراطية القائمة بضرورة أن تدار الوحدات المحلية من خلال سكان هذه الوحدات عن طريق مجالس منتخبة من بينهم
- المركزية الإدارية وبسبب تركيز السلطة بيد الوزراء وفتة قليلة من الرؤساء والإداريين في العاصمة تؤدي إلى قتل روح المثابرة والإبداع لدى الموظفين الآخرين لأن دورهم ينحصر بتنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة من السلطة المركزية، وعدم مشاركتهم فيها لاستئثار السلطة المركزية بسلطة اتخاذ كافة القرارات في الدولة وبعد مصدر القرار في أكثر الأوقات عن الأماكن المراد تطبيق القرار فيها ، غالباً ما تأتي هذه القرارات غير متلائمة مع طبيعة المشكلات المراد حلها

- تهدف المحاضرة الثانية إلى تقديم: اللامركزية الإدارية.

اللامركزية الإدارية :

مفهوم اللامركزية:

تم تناول مفهوم اللامركزية من قبل العديد من المتخصصين كل حسب وجهة نظرة ومنطلقاته فقد عرفها هويت لونارد بأنها "نقل السلطة التشريعية كانت أو اقتصادية أو تنفيذية من المستويات الحكومية العليا إلى المستويات الدنيا" ويبين هذا التعريف أن اللامركزية هي عملية نقل السلطات بأنواعها إلى المستويات الدنيا مبينا أبعادها المالية والسياسية والإدارية وتتم العملية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية. بينما يعرفها فقهاء القانون الإداري بأنها "تحويل جزء من وظائف الدولة أما بطريقة التفويض أو النقل إلى وحدات الجهاز الإداري وإلى جهات مستقلة قانونا ، والتي تشمل وظائف الدولة الثلاث وقد يقتصر على الوظيفة التنفيذية والإدارية فقط"، بين هذا التعريف أن اللامركزية هي تنازل من قبل الدولة عن بعض وظائفها عن طريق التفويض أو النقل وهنا تسمى اللامركزية السياسية (الحكم المحلي). إذن اللامركزية هي توزيع الاختصاصات والسلطات والمسؤوليات بين السلطة المركزية والوحدات الإدارية الإقليمية أو المحلية عن طريق التفويض أو النقل

أشكال اللامركزية الإدارية

تتفاوت أشكال وصور اللامركزية الإدارية، فقد تأخذ شكل هيئات محلية منتخبة ومستقلة عن السلطة المركزية تتولى إدارة منطقة ما، أو تأخذ شكل مؤسسات عامة أو هيئات عامة أو مصالح مستقلة تتولى إدارة مرفق عام. كما تتفاوت درجات اللامركزية، فقد يضيق أو يتسع مجال إشراف ورقابة ووصاية الحكومة المركزية على الهيئات المحلية أو المؤسسات العامة بقدر ما يكون لهذه الهيئات والمؤسسات من صلاحيات واسعة أو محددة النطاق، أو أن يكون لها حق اتخاذ القرارات النافذة بنفسها أو معلقة على تصديق الحكومة المركزية، أو كون قراراتها قابلة للإلغاء من قبل الحكومة المركزية أو غير قابلة للإلغاء. انطلاقاً من هذا، ما هي أشكال اللامركزية الإدارية؟

اللامركزية الإقليمية

وهي توزيع الصلاحيات و السلطات بين مختلف مناطق الدولة الواحدة أو الإقليم الواحد بهدف توصيل و تحسين الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين في مختلف الأقاليم، ولضمان تنفيذ البرامج والخطط و المشروعات التنموية التي ترمي الدولة إلى توزيعها في أقاليمها المختلفة، فهي تهدف إلى خدمة و تطوير كافة الإقليم و السهر على تنفيذ السياسات العامة للدولة فيه

اللامركزية المرفقية

هي شكل أو صورة ثانية من اللامركزية الإدارية .وهي لا تختلف كثيراً عن اللامركزية الإدارية الإقليمية أو المحلية، فبينما في اللامركزية الإقليمية تتوزع الصلاحيات والمهام الإدارية جغرافياً" استجابة لتطلعات اجتماعية ، يتم هذا التوزيع في اللامركزية المرفقية وظائفيًا" وفقاً لطبيعة النشاط الإداري وللحاجة المراد إشباعها .فاللامركزية المرفقية هي وحدة إدارية فنية متخصصة تدير مرفقاً عاماً" ضمن النطاق الوطني أو المحلي وتمتع بشخصية عامة معنوية مع استقلال إداري ومالي، وتخضع لوصاية السلطة المركزية .ولا يستند هذا الأسلوب على فكرة الديمقراطية إنما هي فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق وعلى ذلك ليس من حاجة للأخذ بأسلوب الانتخابات في اختيار رؤساء أو أعضاء مجالس إدارة هذه الهيئات العامة هذا ويحرص المشروع دائماً تكون ممارسة هذه المؤسسات لنشاطها ضمن الحدود والاختصاصات التي أجازها ولا يمكن مباشرة نشاط آخر أو التوسيع من اختصاصاتها.

الأسس العامة للامركزية الإدارية

لكي تعتبر هيئة محلية لامركزية، لا بد أن تتوفر فيها ثلاث عناصر أساسية هي:

- (أ) أن تكون للهيئة المحلية شخصية معنوية مستقلة، وشؤون أو مصالح عامة محلية خاصة بها متميزة عن المصالح العامة الوطنية: فهي كشخص معنوي عام تمتلك الأدوات والوسائل التي تخولها القيام بمهامها، ولها أموالاً منقولة وغير منقولة مستقلة عن أموال الدولة، كما ولها أجهزتها وعناصرها البشرية الخاصة بها ولها موظفيها الذين يخدمونها، ولها منتفعين ينتفعون من خدماتها. فالشخصية المعنوية إذاً تشكل الركيزة الأساسية والمقياس لاستقلال الهيئة المحلية عن الدولة. لا يكفي أن يمنح القانون الهيئة المحلية الشخصية المعنوية المتميزة عن الشخصية المعنوية للدولة، بل يجب أن يعترف بوجود شؤون ومصالح عامة تخص النطاق الجغرافي المحدد لهذه الهيئة المحلية وتعني فقط من ينتمي للمجموعة المحلية ولا تعني الوطن بكامله، فإلى جانب المرافق العامة الوطنية كالمدافع والعلاقات الخارجية مثلاً، هناك المرافق العامة المحلية التي تخص نطاقاً جغرافياً محدداً كحاجة المدينة أو القرية للمياه والكهرباء والخدمات العامة الأخرى. فبينما تقوم السلطة المركزية في تأمين المرافق العامة الوطنية تقوم الهيئة المحلية بتأمين المرافق العامة المحلية. إن تحديد المصالح المحلية الإقليمية المتميزة عن المصالح الوطنية يتم بواسطة التشريعات كالدستور والميثاق الوطني وقانون الولاية وقانون البلدية.

(ب) إن تمثل الهيئة المحلية الجماعية المحلية: إن العنصر الثاني لاعتبار الهيئة المحلية لامركزية هي أن تمثل الجماعة المحلية لا الإدارة المركزية في النطاق الجغرافي المخصص لها، أي المحلّة. ولتحقق هذا العنصر يجب أن يكون أعضاء هذه الهيئة المحلية من أهالي المحلّة ومنتخبون من أهالي المحلّة أنفسهم دون أي تدخل خارجي. وهذا الانتخاب يعتبر، من الناحية الديمقراطية، المظهر الحقيقي والتجسيد الفعلي للامركزية الإدارية.

(ج) عدم خضوع الهيئة المحلية لرقابة صارمة من قبل السلطة المركزية: إن استقلالية الهيئة المحلية عن السلطة المركزية لا يعني إطلاقاً انفصال الأولى عن الأخيرة، بل يعني استقلالها في إدارة الوحدة الإدارية الإقليمية أو المحلية ذاتياً ضمن الحدود التي يعيّنها القانون مع البقاء في إطار الدولة الواحدة.

مزايا النظام اللامركزي

يمكن تبرير الأخذ باللامركزية الإدارية استناداً على مبدأ مركزية التخطيط و لا مركزية التنفيذ، حيث توضع الخطة العامة بالدولة من طرف الإدارة المركزية (هيئات التخطيط الوطنية)، و لا يمكن تجسيده و تطبيقها إلا بواسطة أجهزة و هيئات لا مركزية موجودة على مستوى المحلي.

- يضمن النظام اللامركزي تطبيق مبدأ تقريب الإدارة من الجمهور كما يكفل تبسيط الإجراءات بحكم إمكانية البث في كثير من القرارات على المستوى المحلي (الولاية أو البلدية)، وبالتالي تحقق اللامركزية الإقليمية استقلالية إدارة الشؤون المحلية، إذ يتولى أبناء الوحدة المحلية إدارة شؤونهم الخاصة بحرية شبه تامة وفقاً لرغبات سكان الوحدة المحلية ذاتها.

- إن أسلوب النظام الإداري اللامركزي وسيلة جديدة لتطبيق علم الإدارة العامة في المجال العلمي و التطبيقي: مثل مبدأ التخصص و تقسيم العمل و تفويض سلطة الاختصاص، و ذلك لكون نظام اللامركزية الإدارية وسيلة قانونية و فنية لتفتيت و توزيع سلطة الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطات الإدارية المركزية و السلطات الإدارية اللامركزية.

- تعتبر اللامركزية عاملاً من عوامل التنمية الاقتصادية و الاجتماعية: فلا تستحوذ المركز في ظل نظام اللامركزية على كل الثروة و السلطة و متطلبات البنية التحتية للاستثمار العام و الخاص بل يتوزع ذلك على مختلف الأقاليم، مما يشجع السكان على المساهمة في تنمية أقاليمهم و تطويرها.

مساوئ و عيوب اللامركزية

إلا أن هذا النظام تتخلله العديد من العيوب و نقاط الضعف، لعل أبرزها إضعاف السلطة المركزية و فقدان السيطرة على بعض الأقاليم التي ترغب السلطات المحلية فيها بنمط أكبر من الاستقلالية عن المركز، كما أنها تضاعف الأعباء المالية على الدولة بسبب تكرار بعض الوحدات كالشؤون القانونية و الإدارية على المستوى المحلي، و تعتمد وحدة البلاد في هذه الحالة على مستوى و عي الأمة بهويتها القومية التي يجب أن تتغلب على نزعات بعض الشرائح المجتمعية للاستقلال عن السلطة المركزية أو الانفراد بالحكم، و يسهم تشتت الجغرافي و اختلاف اللغة و المعتقدات في تعزيز هذه النزعات لدى بعض الفئات مما يضعف الحس القومي لدى هذه الفئات. ناهيك على بعض المساوئ الأخرى

- قد تساهم اللامركزية الإدارية في تفتيت وحدة الدولة السياسية و القانونية مما قد يكون سبباً في تمزيق وحدة الدولة و تماسك السلطة فيها لكن هذا الكلام غير دقيق لان موضوع اللامركزية يتناول فقط توزيع الوظيفة الإدارية فقط دون سائر الوظائف التشريعية و القضائية
- قد تتغلب مصلحة الوحدات المحلية على المصالح القومية.
- لا تقدم اللامركزية أفضل الصيغ الإدارية و ذلك لعدم وجود الأجهزة و الإمكانيات القادرة على النهوض بأعباء الخدمات العامة.
- لا يوصل الانتخاب دائماً الأفضل من ذوي الكفاية و المقدرة من الذين يتولون الوظائف الإدارية.
- لا يمكن أن تنجح اللامركزية الإدارية في مهامها بدون إمكانيات مالية كبيرة و كافية.
- تحتاج اللامركزية إلى المزيد من الشفافية و المسؤولية و المساءلة لتستطيع النجاح و تساهم في بناء و صنع و تطوير و تحديث الدولة.

علاقة اللامركزية الإدارية و اللاتركيز الإداري

اللاتركيز الإداري هو صورة من صور المركزية، لذا فإن استقلال ممثلي السلطة المركزية ما هو إلا استقلال شكلي يجوز للوزير سحبه في أي وقت، كما أن اختصاص هؤلاء الممثلين و مهامهم و نشاطاتهم تخضع لرقابة الحكومة المركزية بالكامل، أي أنهم لا يتحملون إلا جزئيات بسيطة من المسؤولية اتجاه أي خطأ يصدر منهم، بخلاف استقلال الهيئات المحلية بتخصصاتها وفق القوانين التي تحددها الحكومة المركزية، و تتحمل الهيئات المحلية المسؤولية الكاملة عن تصرفاتها، و لا تملك السلطة المركزية عليها إلا حق الوصاية الإدارية.

الرقابة الإدارية:

إن استقلال الهيئات اللامركزية استقلال أصيل مصدره المشرع مكنه ليس مطلق بل تمارس الهيئات اللامركزية صلاحياتها تحت إشراف السلطة المركزية و تعرف بالوصاية الإدارية و قد سماها البعض بالرقابة الإدارية. للحكومة المركزية سلطة إصدار لوائح لأجل تنظيم بعض الأمور المتعلقة بالهيئات اللامركزية كالتصرف في الأموال العمومية المملوكة للبلديات و مساكن العمال و القروض

والحسابات الختامية الخ . وتباشر السلطة المركزية الرقابة على الهيئات المحلية من تلقاء نفسها أو بناء على تظلم من ذوي الشأن . كما تمارس الرقابة الإدارية في العاصمة أو في الأقاليم بواسطة ممثليها أو مفتشيها.. كما تملك السلطات المركزية حق إيقاف المجلس المحلي عن العمل لمدة شهر بقرار من وزير الداخلية وتمتلك أيضا حق حل المجلس ويتم ذلك بقرار من رئيس الحكومة بناء على اقتراح من الوالي أم الرقابة على أعمال المجلس فتأخذ شكل المصادقة على مداوات الهيئات المحلية أو الاعتراض عليها .

التمييز بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية:

أطلق جانب من الفقه على الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية مصطلح الوصاية الإدارية إلا أن هذا المصطلح منتقد عند جانب آخر من الفقهاء ويرون أن يستبدل بمصطلح الرقابة الإدارية وذلك لوجود اختلاف بين المراد بالوصاية في القانون الخاص ، وبين الوصاية الإدارية في القانون العام ، فالأولى تتعلق بحماية أفراد ناقص الأهلية أما الوصاية الإدارية فتترتب على الهيئات المحلية ، وهذه الهيئات تتمتع بأهلية كاملة بصفتها شخصية معنوية معتبرة

ونرى إزاء هذا الاختلاف البين إن مصطلح الرقابة الإدارية هو الأجدر على وصف العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية والرقابة الإدارية في نظام اللامركزية تختلف عن السلطة الرئاسية التي تعتبر أحد عناصر المركزية الإدارية ، فالسلطة الرئاسية كما سبقت الإشارة علاقة التبعية والتدرج بين الموظف ورئيسه أما في نظام اللامركزية فإن الموظفين في الدوائر والهيئات المحلية لا يدينون بالطاعة لأوامر السلطة المركزية على خلاف الأمر في السلطة الرئاسية لأن هذه الهيئات تتمتع بشخصية معنوية تجعلها بمنأى عن الخضوع التام لتوجيهات السلطة المركزية ، ولكنها لا تتخلى عن الرقابة اللاحقة التي تمارسها على أعمال الهيئات المحلية ولا يمكن اعتبار هذا الاستقلال منحه من الهيئات المركزية بل هو استقلال مصدره القانون أو الدستور ويقود هذا الاستقلال إلى أعضاء الرئيس الذي يملك الوصايا من المسؤولية المترتبة من جراء تنفيذ المرؤوس لتوجيهاته إلا المرؤوس لتوجيهاته غلا في الأحوال التي يحددها القانون

كما تختلف (الوصاية الإدارية) عن السلطة الرئاسية في انه لا يجوز للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية وكل ما تملكه توافق عليها مجالتها أو ترفضها فان حاولت السلطة المركزية فرض رئاستها على المرافق اللامركزية بالتعرض لقراراتها بالتعديل أو إلغائها في غير الحدود القانونية كان لهذه الخيرة الاعتراض على ذلك

وأخيرا فان سلطة الوصايا تملك الحلول محل الوحدات المحلية عندما تهمل الأخيرة في ممارسة اختصاصاتها أو تخل بالتزاماتها فتفرض اتخاذ إجراء معين كان الواجب عليها طبقاً للقوانين واللوائح، حتى لا يتعطل سير المرافق العمامة تحرير السلطة المركزية محل الوحدات اللامركزية لتتخذ الإجراء المطلوب وذلك باسم الوحدات اللامركزية ولحسابها

ولخطورة هذه السلطة وحتى لا تتعسف السلطة المركزية في ممارسة حق الحلول ، درج القضاء على القول بضرورة وجود نص قانوني صريح يلزم الوحدة اللامركزية بالقيام بالعمل أو بإجراء التصرف وامتناعها عن ذلك ، وقيام السلطة الوصايا بتوجيه إنذار مكتوب إلى الوحدة اللامركزية الممتنعة تدعوها إلى وجوب القيام بالعمل او الإجراء الذي يفرضه القانون

مظاهر الوصاية الإدارية في قانون القانون 10/11 (البلدي

* الرقابة على الهيئة

مظهر هذه الرقابة التي تمارسه السلطة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة تتمثل في إمكانية حله إذا توافرت الشروط المنصوص عليها في المادة 46 من القانون البلدي، مع ملاحظة أن هذا الإجراء كان منصوص عليه في المادة 34 من القانون البلدي السابق (08/90)

بحيث يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب قرار إداري وتنتهي حياته ويتم تجديد كافة الأعضاء من الصفة التي يحملوها في الحالات الأربعة التالية :

- 1- في حالة خرق أحكام دستورية
 - 2- في حالة الغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس
 - 3- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس
 - 4- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم
 - 5- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه (الاستخلاف).
 - 6- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد اعذارا يوجهه الوالي للمجلس دون استجابة له
 - 7 - في حالة اندماج بلديات او ضمها أو تجزئتها .
 - 8- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب
- الرقابة على المنتخبين

تخضع أعمال المنتخبين وتصرفاتهم لرقابة وصائية تمارس على المنتخبين أنفسهم كما تمارس على الهيئة البلدية رغم كون البلدية مستقلة وتجسد مظاهر النظام الإداري اللامركزي وتتجلى هاته الرقابة في إمكانية أخذ إجراءات تأديبية مع أي منتخب وفق ماتضمنه الأمر 76 - 85 المؤرخ في 76/10/23 المتضمن النظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي ، وقد تضمنت المواد 31 و 32 و 33 من القانون البلدي صور الرقابة وأشكالها تتمثل في:

- أ/ - الإقالة الحكومية (المادة 40 من القانون 10/11) .
- ب/ - الإيقاف (المادة 43 من القانون 10/11) .
- ج/ - الإقصاء (المادة 44 من القانون 10/11)

الرقابة على الأعمال

تضمنت المواد من 56 إلى 60 صور الرقابة الإدارية التي تمارس من طرف الوالي على أعمال المجلس الشعبي البلدي وتتخذ شكلين :

أ) - التصديق (المصادقة)

ويكون إما تصديق (مصادقة) ضمنية أو صريحة على مدونات وقرارات المجلس الشعبي البلدي ورئيس البلدية. (10)

ب) - البطلان

يكون الإبطال أو بطلان أعمال المجلس الشعبي البلدي أو قرارات رئيس البلدية إما بطلان نسبي أو مطلق وهذا إذا تناول موضوع خارج عن اختصاص البلدية أو يكون موضوع المداولة مخالفة للقانون أو بسبب يتصل بعيب يخص الشكل (القرار الإداري) أو الإجراءات (الاجتماعات القانونية) وقد نصت المادة 58 من القانون البلدي على هذه الحالات .

قانون البلدي الجديد اعطى امكانية قانونية لرئيس البلدية للاحتجاج على رفض المصادقة او ضد قرار الوالي الذي يثبت بموجبه البطلان وهذا ما نصت عليه المادة 61 من قانون البلدية.

هذا التوجه يبين العلاقة الجديدة التي اصبحت تقوم على المشروعية بإعطاء الحق في الطعن الاداري والقضائي ضد كل صور الممارسة الرقابية على اعمال المجلس وتصرفاته(10).

المحاضرة الثالثة

تهدف المحاضرة الثالثة

إلى تقديم: الديمقراطية التشاركية كآلية للإدارة المرافق العامة

-

.

الديمقراطية التشاركية كآلية للإدارة المرافق العامة

مفهوم الديمقراطية التشاركية

تعتبر الديمقراطية التشاركية من المفاهيم الحديثة في العلوم الاجتماعية والتي تعرف كذلك باسم الديمقراطية التشاركية ، وقد حاول العديد من الباحثين تعريف الديمقراطية التشاركية وفقا لرؤيتهم للموضوع إلا أنهم يجمعون على أنها أهم آليات إشراك المواطنين بصورة مباشرة في اتخاذ القرارات المتعلقة بتسيير شؤونهم العامة ومراقبة وتقويم مدى تنفيذ هذه القرارات. وقد تم تعريف الديمقراطية التشاركية أيضا بأنها " نظام يمكن من مشاركة المواطنين والمواطنات في صنع القرارات السياسية ذات الأولويات بالنسبة إليهم عن طريق التفاعل المباشر والمستمر مع السلطات القائمة بشأن المشكلات والقضايا المطروحة، وتبنت مفهوما جوهريا يأخذ بعين الاعتبار دور المواطنين في المشاركة في صنع القرار السياسي وتدير الشأن العام كما أنها تتسع بالتفاعل بين المواطنين والحكومات أو المستشارين المحليين بشكل دائم مستمر وأنها مكملة للديمقراطية التمثيلية . " الديمقراطية التشاركية هي " عملية استشارة المواطنين واتخاذ القرارات والإسهام في مراقبة السياسات العمومية، أو هي عملية إشراك المواطنين في السياسات العمومية من حيث الاستشارة والمراقبة واتخاذ القرار. وتبعاً لذلك لا يتم تعريف الديمقراطية التشاركية في حد ذاتها، أي بوصفها مفهوماً، بل يتم تعريفها من خلال الوسائل الموضوعية على ذمتها وذلك في علاقة بالهدف المقصود من تكريسها العامة "وتسد الديمقراطية التشاركية ثغرات الديمقراطية التمثيلية حيث برزت الديمقراطية التشاركية كبديل قوي بعدما أبانت الديمقراطية الكلاسيكية عن محدوديتها وعجزها عن حل المشكلات التنموية، فهي نتاج مباشر لعدم قدرة السياسات العمومية على تحقيق النتائج المرغوبة على مستوى التقويض من الفوارق الاجتماعية، والتصدي للتأثيرات الاقتصادية والاجتماعية السلبية أي أنها "تقوم بدمقرطة الديمقراطية" تنطلق مقارنة الديمقراطية التشاركية من حق المواطن في الحصول على فرصة الإخبار والاستشارة والمشاركة في المجالس المنتخبة للجماعات المحلية ومتابعة المشاريع المنجزة والمشاركة في فرصة تقييمها على المستوى المحلي .وتقتضي هذه العمليات من مجالس المنتخبين في الجماعات المحلية، الارتقاء بثقافة الإنصات والتفاعل، واقتسام المسؤولية والمعرفة مع المواطن، والانفتاح على فواعل المجتمع من هيئات المجتمع المدني لقطاع الخاص، وإشراك كل من يمكن إدماجه من ساكنة المدينة من جمعيات الأحياء والنوادي، وهي عمليات ترسي قيم التخلي السلطوي عن الاستئثار المركزي بعملية اتخاذ القرار

أسس الديمقراطية التشاركية

أسس الديمقراطية التشاركية تتمثل في الشروط التي لا يمكن تصورها أو الحديث عنها بدونها، باعتبارها خصائص ومميزات تشكل ماهية الديمقراطية التشاركية وتعطيها بعدا فلسفيا في تناول الإشكالات المجتمعية من خلال شرطي النقاش العام المفتوح والاتفاق العام بين كافة مكونات المجتمع

• **أولا: شروط النقاش العام** يعد النقاش المفتوح على كافة مكونات المجتمع الشرط الأول للديمقراطية التشاركية، حيث يجسد البعد الديمقراطي الذي يعتمد على المناقشات المباشرة مع السكان واللقاءات وجها لوجه، والتي تمكن السكان من التعبير عن احتياجاتهم الحقيقية وتوليد برنامج تنمية وفقا لتلك المتطلبات وعموما فإن النقاش العام المباشر يبني على مجموعة من المبادئ المتمثلة في تقبل

الاختلاف، وتوسيع حرية التعبير عن الآراء ومساواة الجميع في النقاش، أي إتاحة الفرصة للجميع للإدلاء برأيه مهما كان مستواهم المعرفي وبدون تمييز في السن أو الجنس أو غيرها من المحددات الاجتماعي.

ثانيا: الاتفاق العام بين مكونات المجتمع المحلي ويعد هذا الشرط من أهم الأسس التي تقوم عليها الديمقراطية التشاركية على مستوى تدبير الشأن العام الترابي، خاصة على مستوى الجهات، بحيث يهدف إلى توحيد الرؤى والتصورات المختلفة بين الفاعلين المؤسساتيين والسكان حول غايات التنمية المشتركة، بغرض تعبئة جميع مكونات المجتمع داخل الجهة في أفق بلورة فلسفة التوافق والتعاقد السياسي والاجتماعي كأحد مرتكزات المجتمع الديمقراطي

النصيص الدستوري والقانوني للديمقراطية التشاركية:

يكرس دستور الجزائر لسنة 2016 تشجيع الدولة ديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، ويوسع التشاور من خلال وضع مؤسسات استشارية جديدة لدى السلطة التنفيذية مثل المجلس الإسلامي الأعلى، والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، ومجلس وطني لحقوق الإنسان، ومجلس أعلى للشبيبة، ومجلس وطني للبحث العلمي والتكنولوجيات.

تنص المادة 15 من الدستور أن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية. ويعد المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية. وتشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية كما ورد في المادة (11) من قانون البلدية 10-11 أن البلدية تشكل الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، ويتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويمكن في هذا المجال استعمال الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة. كما تضيف المادة 12 أن المجلس الشعبي البلدي يسهر على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم، قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري. ويسمح تطبيق الديمقراطية التشاركية بالمساهمة في فرض رقابة على البرامج التنموية التي تقرها المجالس خاصة ما يتعلق بالمشاريع ذات الأولوية والأهمية للمواطنين وكل ما له انعكاسات وتأثيرات على الإطار العام المحلي، للحياة، وفي مقدمتها التأثيرات البيئية. وفي هذا الصدد، تنص المادة الثالثة من قانون البيئة في إطار التنمية المستدامة 03-10، على جملة من المبادئ التي تقوم عليها حماية البيئة، منها مبدأ الإعلام والمشاركة، حيث يكون لكل شخص الحق في أن يكون على علم بحالة البيئة وحق المشاركة في الإجراءات العملية التي تسبق اتخاذ القرارات حول إقامة الحق في المشاريع التي قد تلحق أضرارا بالبيئة.

خصائص الديمقراطية التشاركية

- تقوم الديمقراطية التشاركية بإتاحة تعاون النخب السياسية فيما بينها، فالنخب التي يمكن أن تتباعد أو تتصارع فيما بينها من خلال التصويت العادي والآلي في الديمقراطية الغير تشاركية ولكن يمكنها عن طريق التشارك أن تتعاون وان تتصافر جهودها من خلال هذا الأسلوب الديمقراطي التشاركي.

- تعتبر الديمقراطية التشاركية هي طريقة لصيانة النظام، لأن الكل سيشعرانه جزء من النظام ومن تم يبذل جهودات خاصة لصيانة هذا التشارك، الذي يرى فيه الجميع ضمانا لتحقيق المصالح المشتركة .
- احترام الشرعية، فالشرعية القائمة من خلال التشارك لا يشعر أي طرف فيها بالإقصاء أو التهميش ولكن الجميع يرى فيها مجهوداته الخاصة دوره في البناء المجتمعي. الفعالية فبدونها لا يمكن لأي نظام أو مشروع أن ينجح، فالفعالية مظهر بل شرط لكل عمل يراد له تحقيق أهدافه، فهي عنصر قوي من عناصر الحكم الديمقراطي.
- تتبنى الديمقراطية التشاركية مفهوم الديمقراطية من أسفل لأنها تسعى لأن يشارك المواطن في صناعة القرار ويؤثر به مباشرة
- تتسم الديمقراطية التشاركية بالتفاعل المباشر والنشيط بين المواطنين ونوابهم، وبين المواطنين ومشكلاتهم والسعي وراء إيجاد الحلول المناسبة للمشاكل والصعوبات المطروحة محليا. تلعب المجالس المنتخبة دورا بارزا في آليات تنفيذ الديمقراطية التشاركية

آليات الديمقراطية التشاركية

أجمعت مختلف الدراسات والمذكرات التي تناولت المجتمع المدني على أن الديمقراطية التشاركية تشكل ضرورة بهدف تعزيز الأدوار الدستورية والتنموية للجمعيات ولكي تضطلع بدور استراتيجي كشريك فعلي في تحقيق التنمية المستدامة والنهوض بالمجتمع المغربي، في تكامل تام مع الديمقراطية التمثيلية، إلا أن تفعيل الديمقراطية التشاركية وإنجاح مسلسل تنزيلها لا يمكن حصره فقط في إعداد القوانين ذات الصلة وإرساء المجالس والمؤسسات على أهميتها، بل أيضا في تحويل القوانين المذكورة إلى واقع ملموس، وبث الروح في الهياكل المؤسسية المعنية بما يجعلها قادرة على الاضطلاع بالأدوار والمهام المنوطة بها "

آليات الديمقراطية التشاركية إن الديمقراطية التشاركية ليست مبادئ وقواعد تصورية وحسب، بل تتضمن آليات من أجل بلورة المشاريع التنموية وجعلها ذات هدف إيجابي والتي تهدف إلى تبني المشكل ومعالجته عن طريق مجموعة من التدابير التشاركية سواء من خلال مستحداث دستور 2011 وكذا المقتضيات المكمل لها والتي عملت على تنزيلها القوانين التنظيمية للجهات، مقتضيات مهمة، وفي هذا الإطار قد تضمنت القوانين التنظيمية للجهات مقتضيات مهمة جعلت من المواطنين والمواطنات وفعالين المجتمع المدني حاضرا وشريكا في تدبير الشأن العام وذلك عبر آليات قانونية مهمة ومن هذه الآليات نجد

• آلية العرائض

يعتبر تقديم العرائض مظهرا من مظاهر حرية الرأي والتعبير، وهو عمل يتم على أساس توجيه الالتماس إلى السلطة العمومية أملا في الحصول على إجابة، أو مطالبة الأفراد السلطة العمومية إبداء رأي حول موضوع معين أو تقديم ملاحظات في الأمور التي تتعلق بهم بشكل فردي أو تلك التي لها علاقة بالشؤون العامة، كما يعتبر حق تقديم العرائض من بين أهم الوسائل القانونية التي تتيح للمواطنين والمجتمع المدني من التواصل المباشر مع السلطات العمومية، وذلك من أجل إبداء تظلماتهم، وهو معطى يجعل من ممارسة هذا الحق من بين أهم مظاهر الديمقراطية التشاركية ، التي تتركز على إشراك المواطنين في تسيير الشأن العام، و انخراطهم الفعلي في الحياة السياسية

• تفعيل دور المجتمع المدني

ومن أهم آلية تكريس الديمقراطية التشاركية تفعيل دور المجتمع المدني الذي يمكن تعريفه كما يلي تعريف المجتمع المدني : من أهم محاولات تعريف المجتمع المدني ذلك الذي قدمه البنك الدولي الذي يعرف المجتمع المدني بأنه : "مجموعة المنظمات التطوعية التي تملأ المجال بين الأسرة والدولة وتعمل على تحقيق المصالح المالية والمعنوية لأفرادها، وذلك في إطار الالتزام بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح والقبول بالتعددية والإدارة السلمية للخلافات والنزاعات.

تكمن أهمية مشاركة المجتمع المدني في تدبير الشأن المحلي في ما يلي :

- يعتبر الإطار الأنسب لتمثيل شرائح كبيرة من المواطنين يتقاسمون نفس الانشغالات المتعلقة بحياتهم اليومية ، ويستطيعون من خلاله المشاركة في صياغة القرارات المتعلقة بتسيير الشأن المحلي وتنفيذها ، حيث يرى "مصطفى المناصيفي" أن مشاركة المجتمع المدني في صنع القرار العمومي قد تكون أثناء صياغة القرار أو في مرحلة تنفيذه ، أو هما معا .

- يستطيع المجتمع المدني ممارسة الضغط على الجهات الرسمية بالنقد والرقابة لضمان شفافية تسييرها للشأن العمومي على المستوى المحلي ، يقول "الكسيس توكفيل" : "لابد من عين فاحصة ومستقلة ، هذه العين الفاحصة ليست سوي مجموعة متعددة من الجمعيات المدنية الدائمة اليقظة والقائمة على التنظيم الذاتي ، وهي الضرورية ليست اللازمة لدعم الديمقراطية وتحقيق غاياتها في إشراك النسبة الأكبر من المجتمع في مؤسسات الدولة أو مراقبتها " .

- إن تفعيل دور المجتمع المدني يتيح للسلطات المحلية إطارا ملائما للحوار وحل المشاكل اليومية للمواطن بشكل يساهم في دعم الثقة بينها وبين المواطنين

- إن مشاركة المواطنين في تدبير الشأن العام من خلال الجمعيات يؤدي إلى تجميع الطاقات وتبادل الآراء للوصول إلى الآليات المناسبة للتكفل بانشغالهم ، وتضمينها في مطالب تتكفل هذه المنظمات بتبليغها للجهات الرسمية ، لتجسدها في مشاريعها ومخططاتها التنموية ، مما يجعل هذه المخططات انعكاسا لمقترحات المواطنين ورغباتهم وتحظى بقبولهم .

- إن مشاركة المجتمع المدني تعتبر شرطا أساسيا لإرساء قواعد الحكم الراشد باعتباره أحد أطراف الحكم الراشد وهي :-الحكومة -القطاع الخاص -المجتمع المدني

متطلبات ومعيقات بناء الديمقراطية التشاركية

يستلزم قيام الديمقراطية التشاركية توفر مجموعة من المتطلبات التي تساعد على أن يستوي البناء الديمقراطي التشاركي، ويمكننا أن نشير إلى هذه المتطلبات ونذكرها كالآتي

أ- تأكيد سيادة الشعب وسلطته

ب التعدد التنظيمي المفتوح

ج تعميق مفهوم المواطنة

د-تحقيق العدالة الاجتماعية

هـ -التداول السلمي على السلطة

تحديات ومعوقات بناء الديمقراطية التشاركية

إن الواقع المحلي نجد الكثير من التحديات والعراقيل كما في الجزائر ، فالجزائر من الدول التي تبنت هذه المقاربة في إطار الإصلاحات و تجسيدها في قوانينها . إلا أنه في واقع التجربة الجزائرية أصبحت الديمقراطية التشاركية مجرد شعار للخطاب السياسي ، يرفع مع كل استحقاق انتخابي و ينتهي بانتهائه . وهذا راجع لما يحيط بالديمقراطية التشاركية المحلية في الجزائر من صعوبات قانونية ، من غموض التكريس الدستوري لحق المشاركة وغموض مبدأ المشاركة في النصوص التشريعية لاسيما قانوني البلدية و الولاية ، وعدم صدور التنظيمات المطبقة لها ، بالإضافة إلى عراقيل غير قانونية مختلفة . لا بد من تفعيل الديمقراطية التشاركية بتوفير مجموعة من الآليات التي تسمح بإشراك كافة فئات المجتمع المدني وعموم المواطنين في صنع القرار .

أجمعت مختلف الدراسات والمذكرات التي تناولت المجتمع المدني على أن الديمقراطية التشاركية تشكل ضرورة بهدف تعزيز الأدوار الدستورية والتنموية للجمعيات ولكي تضطلع بدور استراتيجي كشريك فعلي في تحقيق التنمية المستدامة والنهوض بالمجتمع المغربي، في تكامل تام مع الديمقراطية التمثيلية، إلا أن تفعيل الديمقراطية التشاركية وإنجاح مسلسل تنزيلها لا يمكن حصره فقط في إعداد القوانين ذات الصلة وإرساء المجالس والمؤسسات على أهميتها، بل أيضا في تحويل القوانين المذكورة إلى واقع ملموس، وبث الروح في الهياكل المؤسساتية المعنية بما يجعلها قادرة على الاضطلاع بالأدوار والمهام المنوطة بها ."

تهدف المحاضرة الرابعة

إلى تقديم: القرارات و دورها في إدارة المرافق العامة

.

القرارات في المرافق العامة

نظريات اتخاذ القرارات

لقد جاءت النظريات المتعلقة باتخاذ القرارات الإدارية متأخرة قياسا للنظريات الإدارية والتنظيمية الأخرى بالرغم من الأهمية الكبيرة التي تعطى لهذه العملية في التنظيمات الحديثة ، وبالتالي يمكن القول أن اتخاذ القرارات الإدارية كحقل دراسة لم يكن شائعا إلى أن ظهرت النظريات الكلاسيكية في أوائل القرن العشرين وسادت حتى أواخر الثلاثينات منه ، ثم ظهر كتاب السلوك الإداري الذي وضعه هيربرت سايمون في نهاية الأربعينيات من القرن الماضي ، ومنذ ذلك الحين بدأ أدب اتخاذ القرارات يحتل أهمية كبيرة في الموضوعات الأكاديمية والعملية والتطبيقية . حيث كانت النظرية الاقتصادية الكلاسيكية الجديدة قد وضعت تسلسل لعملية اتخاذ القرار:

- تحديد المشكلة : تبدأ عملية اتخاذ القرار عادة بملاحظة بروز أو وجود مشكلة أو أن هناك فرصة قوانين لاتخاذ القرار فيما يتعلق بالفرد أو الجماعة أو المنشأة . فيجب تحديد المشكلة ومواجهتها وتحديد أهميتها وعدم الخلط بين أعراضها وأسبابها والوقت الملائم للتصدي لحلها واتخاذ القرار الفعال والمناسب بشأئها.
- جمع المعلومات : إن فهم المشكلة فهما حقيقيا واقتراح بدائل مناسبة لحلها يتطلب جمع البيانات والمعلومات ذات الصلة بالمشكلة . لذا يعتمد المدير على اتخاذ القرار في حجم المعلومات التي تجمع عن هذه المشكلة وقد صنف بعض علماء الإدارة أنواع البيانات والمعلومات التي يستخدمها المدير إلى : البيانات والمعلومات الأولية والثانوية . . البيانات والمعلومات الكمية . . البيانات والمعلومات النوعية . . الأمور والحقائق.
- تحديد البدائل : يتوقف عدد الحلول البديلة ونوعها على عدة عوامل: منها وضع المنشأة والسياسات التي تطبقها والفلسفة التي تلتزم بها وإمكانياتها المادية والوقت المتاح أمام متخذ القرار ,ويجب تقييم هذه البدائل أو الأفكار لحل المشكلة.
- تنفيذ الحل : تتضمن هذه الخطوة في اتخاذ القرارات تطبيق ما تم اختياره لحل المشكلة على عملية تنفيذ أي بديل أو حل ليست عملية يسيرة . وأن يتم مهمة تنفيذ الحل إلى شخص أو أشخاص لديهم المهارات الكافية لتنفيذ هذا الحل مع إعطائهم فرص الصلاحية والمرونة التي تمكنهم من تنفيذ الحل
- متابعة تنفيذ الحل : عندما يتم تنفيذ الحل يجب مراقبه ومتابعته للوقوف على مدى فاعليته في علاج المشكلة فالمتابعة تبين لنا صحة اختيارنا السليم لحل المشكلة.

هذا لنموذج لاتخاذ القرار في النظرية الاقتصادية الكلاسيكية الجديدة له مجموعة من الفرضيات:

- 1- للفرد كل المعلومات الممكنة حول المشكلة.
- 2- للفرد كل المعلومات الممكنة حول المحلول المتوفرة للمشكلة.
- 3- للفرد كل المعلومات الممكنة حول نتائج المحلول المتوفرة للمشكلة.
- 4- للفرد القدرة على التعامل مع كل المتغيرات الخاصة بالمشكلة.

في الواقع، لا تتوفر هذه المعلومات لدى الفرد حتى وإن توفرت لا يستطيع معالجتها كلها هو ليس رشيدا رشدا مطلقا القرار لا يمكن أن يكون رشيدا بكيفية مطلقة.

الرشد ليس مطلقا فهو مقيد . لا يمكن الوصول إلى الحل الأمثل يجب الاكتفاء بالحل المرضي .

لذلك فإن النظرية السلوكية في اتخاذ القرار تقدم المدخل البديل .وقد طورت الأفكار المركزية للنظرية السلوكية في اتخاذ القرار من قبل هيرت سايمون وجيمس مارش ونظراء آخرين .وتقوم هذه النظرية على المفاهيم التالية:

- تقدم وصف دقيق للكيفية التي يتخذ بها الأفراد قراراتهم الفعلية.
- تقدم دليل عملي واقعي لمتخذي القرار للكيفية التي يجب أن تقترب من أوضاع ومواقف القرار

مدرسة صنع القرارات:

تنسب هذه المدرسة التي ظهرت تقريبا في سنة 1950م إلى هيرت سيمون الذي أعطى تعريفا للتسيير يتمثل في كونه عملية "اتخاذ القرارات"، فحسب هذه المدرسة فإن المسير هو عون لاتخاذ القرار وأن "جوهر التسيير هو اتخاذ القرار"⁷، وعلى المسير أن ينجز القرارات الرشيدة التي تساعد على تحقيق الأهداف، وقد ذهب أنصار هذه المدرسة أمثال March et Herbert simon, Richard cyrt, james إلى دراسة آلية اتخاذ القرار، فالقرار الجيد في نظر سيمون "ليس ذلك الذي يؤدي إلى قدر أكبر للكفاءة بل هو ذلك الذي يحوز على موافقة أغلبية المعنيين بالقرار عن طريق استخدام أسلوب التفاوض والإقناع"⁸ "وقد عارض سيمون مفهوم الرشد المطلق بحكم أن المسير لوجود معوقات ومتغيرات كثيرة مثل المواقف والضغوط التي تفرض عليه قيودا يلتزم بأتماط معينة قد تعيقه عن اختيار البديل الأمثل فعملية اتخاذ القرار هي اختيار البديل الأمثل في ظل الظروف السائدة والمعروفة لذا ظهرت محلها نظرية الرشد المحدود"⁹ وهي كتنقد للنظرية الأولى التي مفادها أن الإنسان لا يبحث عن الحل الأمثل بل يتوقف عند الحل المرضي مقارنة بالوضعية التي فيها، "وتجدر الإشارة إلى أن التركيز على مدخل دراسة وتحليل القرارات فقط لا يعد كافيا للتوصل إلى نظرية متكاملة للإدارة أو التسيير"¹⁰ ولأن اتخاذ القرار ما هو إلا فعل يقوم به المسير أثناء ممارسة العملية التسييرية ولا يمكن أن نعتبره تسييرا.

اقترح Simon نموذج لاتخاذ القرار في ثلاث مراحل..

- مرحلة الاستخبار .. وهي مرحلة البحث عن المعلومات في البيئة.
- مرحلة التصميم .. وهي مرحلة تحديد الحلول الممكنة.
- مرحلة الاختيار .. وهي مرحلة اختيار الحل الأنسب للمشكلة.

يسمى هذا النموذج نموذج IMC

- Choise .. – Modelization – Intelligence

- ومن هنا نفهم أن نظرية القرار لا تعترف بالحل الأمثل ولا بالحل الأمثل الوحيد.
- إدخال الرشد المقيد ومنة الحلول المرضية.
- المؤسسة عبارة عن كائن يتأقلم مع بيئته، يحاول أن يتماشى مع ما تتيحه هذه البيئة.

⁷ H.Koontz et O'Donnel , Op Cit , p21.

⁸ سمير أسعد مرشد، مفهوم الكفاءة والفعالية في نظرية الإدارة العامة ، مجلة الاقتصاد والإدارة، العدد 48، جامعة الملك فيصل، السعودية، 1988، ص 194.

⁹ محمد ياغي، مبادئ الإدارة العامة ، مطابع الفرزدق التجارية، الرياض، 1994، ص ص 99-102.

¹⁰ سعيد محمد المصري، التنظيم والإدارة مدخل معاصر للعمليات التخطيطية، التنظيم، القيادة والرقابة ، الدار الجامعية، مصر، 1999، ص 32.

تعريف القرار الإداري:

إذا اختلف الفقه على طريقة دراسة القرار الإداري فإنه متفق على عناصر تعريفه، حيث عرف الاستاذ "فؤاد مهنا" القرار الإداري بقوله " هو عمل قانوني انفرادي صدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث أثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم"

أركان القرار الإداري

- يعتبر عملاً قانونياً منفرداً: القرار الإداري هو أهم الأعمال القانونية التي تقوم بها أية إدارة، ويصدر من الإدارة بشكل منفرد سواءً كان القرار بإرادة ضمنية أو صريحة، فالقرار الصريح هو: الذي يصدر بصورة ملموسة ومكتوبة وواضحة مثل: تعيين الموظفين لشواغر إدارية معينة، أما القرار الضمني: مثل قانون معين يشترط المصادقة عليه بعد مدّة معينة، فعندما تنقضي المدة المحددة يصادق عليه ضمناً أي بالسكوت عنه ما لم يتم الرفض خلال الفترة.
- يصدر عن سلسلة إدارية مختصة: أي أن القرار يكون إدارياً في حال صدر عن جهة مختصة إدارية سواءً كانت مركزية أو غير مركزية. وإذا كان القرار تعبيراً عن إرادة الإدارة، فيجب صدوره لمن يملك التعبير عن إرادة الإدارة من أصحاب الاختصاص، طبقاً للقوانين واللوائح
- يترتب عليه آثاراً قانونية: حتى يكون القرار إدارياً فيجب أن ينتج عنه آثار قانونية، ومثال على ذلك: عندما يتم تعيين شخص معين، فيتخذ صفة الموظف في الدائرة.

أركان وشروط صحة القرار الإداري

إن القرار الإداري يجب أن تتوفر فيه أركان وشروط صحته المتمثلة بالآتي

أولاً : الاختصاص

المقصود بالاختصاص تحديد مجموعة التصرفات والأعمال التي يكون لسلطة الإدارة أن تمارسها قانوناً وعلى وجه يعتد به شرعاً ، فالاختصاص هو الصلاحية التي تتمتع بها سلطة إدارية لاتخاذ إجراء ما ، أو للقيام بعمل قانوني ، أي اتخاذها قراراً إدارياً دون غيرها من السلطات .

ويحدد الاختصاص بعناصر ثلاثة :-

- 1.العنصر الشخصي : أي يحدد الأشخاص الذين يحق لهم مباشرة الأعمال الإدارية دون غيرهم
- 2.العنصر الموضوعي : وذلك بتحديد أنواع التصرفات أو القرارات التي يجب أو يجوز اتخاذها من قبل العضو الإداري وذلك ما يدخل ضمن الموضوعات المحددة له .
- 3.العنصر الزماني : قد يحدد القانون فترة زمنية لجهة إدارية اتخاذ قرار معين فلا بد أن يتخذ القرار ضمن هذا الوقت وان يكون مستنداً إلى القاعدة القانونية وقت نفاذها وإلا عد معيبا بعبء الاختصاص الزماني .
- 4.العنصر المكاني : أن القانون قد يحدد لبعض الجهات الإدارية أو الأعضاء الإداريين دائرة مكانية لا يحق لهم إن يتجاوزوه في ممارسة اختصاصاتهم وإلا عدت تصرفاتهم أو قراراتهم معيبة بعبء الاختصاص المكاني

ثانياً: الشكل

يقصد بالشكل كركن من أركان القرار الإداري هو المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار للإفصاح عن إرادة الإدارة ، ومن ثم فإنها غير مقيدة بشكل معين تفصح فيه عن إرادتها ما لم يقض القانون صدوره بشكل خاص بالنسبة لقرارات معينة . إذ يصح صدور القرار الإداري مكتوباً أو شفويًا ، صريحاً أو ضمناً . ولكن يلاحظ ما لكتابة القرار من أهمية حيث تكفل له الدقة والإثبات وسهولة تفسيره ومعرفة تاريخه وتحديد مضمونه، لذا فإن الأغلب الأعم هو صدور القرارات الإدارية مكتوبة

ثالثاً: السبب

سبب القرار الإداري يعني الحالة التي تسبق صدور القرار الإداري وتأخذ شكل حالة قانونية ، او مادية ، تدفع الإدارة إلى اتخاذ القرار أو تلزمه بإصداره ، ومن ثم فانه لا يكون القرار صحيحاً إلا إذا كان له سبب يقره القانون .

رابعاً : المحل

إن محل القرار الإداري هو مادة وموضوع القرار . ويمكن القول إن محل القرار الإداري هو الأثر الذي يدخله هذا القرار على التنظيم القانوني ، أما بإنشاء مركز قانوني جديد ، أو بتعديل مركز قانوني قائم ، أو بإنهائه . فالإدارة عندما تتجه إرادتها إلى إحداث اثر قانوني من خلال ما تصدره من قرارات ، يتوجب عليها الالتزام بجانب القواعد القانونية التي تستند إليها منذ إصدار قراراتها ، أي لا تخالف القانون في ذلك وإلا عد قرارها معيباً بعبء مخالفة القانون أي عدم شرعية المحل في القرار الإداري . مثال ذلك القرار الصادر من الإدارة بنزع ملكية عقار معين دون تعويض ماللك العقار يعتبر قراراً باطلاً لعدم مشروعية المحل ، ذلك لأن القوانين الجزائية تنص على أن لا تنزع الملكية الخاصة إلا وفق تعويض عادل يحدده القانون .

خامساً : الغاية

تعني الغاية بوصفها ركناً من أركان القرار الإداري الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من إصدار القرار، حيث انه كأي عمل قانوني آخر - ليس غاية في ذاته - بل هو وسيلة لتحقيق غرض معين . والأصل أن تكون المصلحة العامة هي الغاية والتي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها . وقد لا يكفي أن يكون الهدف من القرار الإداري تحقيق مصلحة عامة غير محددة وإما يحدد المشرع وفي بعض الحالات نوع المصلحة العامة المراد تحقيقها ، فإذا خالفت الإدارة هذا الهدف المحدد حتى إذا استهدفت تحقيق مصلحة عامة من نوع خاص غير المصلحة التي حددها المشرع يكون قرارها معيباً بعبء الانحراف باستعمال السلطة .

أنواع القرارات

لا يوجد إجماع أو اتفاق تام على أنواع القرارات من قبل الباحثين في هذا الموضوع ، ولكن في ضوء الأدب الإداري فانه يمكن تقسيم القرارات وتصنيفها على النحو التالي:

- حسب درجة أهميتها : قرارات إستراتيجية وقرارات روتينية .
 - حسب طبيعة القرار ودرجة تكراره : قرارات متكررة أو مبرمجة ، وقرارات غير متكررة أو غير مبرمجة .
 - حسب الجهة التي أصدرت القرار: قرارات تنظيمية يصدرها المدير منطلقاً من دوره الرسمي وصلاحياته ، وقرارات شخصية يصدرها كونه عضواً في المجتمع .
 - حسب درجة الرشد : قرارات رشيدة اعتمدت في اتخاذها الأسلوب العلمي لحل المشكلة ، وقرارات غير رشيدة اتخذت بناء على المزاج والعشوائية والارتجال .
 - حسب صيغة القرار : قرارات مكتوبة وقرارات شفوية .
 - حسب طريقة اتخاذ القرار : قرارات فردية وقرارات جماعية .
 - حسب إمكانية الطعن أو إعادة النظر فيها : قرارات أولية وقرارات قطعية نهائية .
 - حسب درجة التأكد من النتائج : قرارات في حالة التأكد ، وقرارات في حالة المخاطرة المحسوبة ، وقرارات في حالة عدم التأكد
 - حسب درجة وضوحها : قرارات سريعة وقرار ضمنية
 - القرار الصريح والقرار الضمني والقرار السلي للإدارة .
- فالقرار الصريح: يكون في حالة إفصاح الإدارة عند إرادتها بصورة واضحة و ملموسة بما يكفل لذوي الشأن التعرف عن موقفها .
- مثال أول: رفض الإدارة تسليم الوثائق إلى ذوي الشأن .

مثال ثاني : صدور قرار صريح بتعيين موظف نتيجة لشغور منصب إداري.

أما القرار السلبي: فهو القرار الذي تلتزم فيه الإدارة الصمت إزاء موقف معين، ولم تظهر إرادتها خارجيا بوسيلة واضحة أو بإشارة يفهم منها قصدتها أو رغبتها

مثال: سكوت رئيس البلدية وعدم إجابته عن طلب تقديم رخصة البناء قدمت وفقا للمادة 60 من القانون 29-90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

-أما القرار الضمني: يكون قرار الإدارة ضمينا متى توفرت قرائن وظروف وملابسات بما استدل بها على اتجاه موقف الإدارة

حيال مسألة معينة ويكون القرار الضمني على خلاف القرار السلبي، متى كانت سلطة الإدارة تقديرية

بينما في القرار السلبي تكون أمام سلطة مقيدة للإدارة ألزمها التشريع أو التنظيم باتخاذ موقف معين حيال مسألة معينة، وواجهت الإدارة المعنى بالامتناع عن الإفصاح عن موقفها . مثال عن القرار الضمني المادة 43 من قانون البلدية 90-08 التي تشترط للمصادقة على مداوات المجلس الشعبي البلدي مدة 30يوما من يوم إيداعها لدى الولاية، ففي حالة سكوت الوالي 30يوم، اعتبرت المصادقة ضمنية , أي أن القرار ضمني

مثال 2 : في حالة سكوت الإدارة مدة تزيد عن ثلاثة أشهر عن الرد عند طلب التظلم الإداري، يعد بمثابة رفض أي قرار

إداري ضمني بالرفض.

ما للمقصود بحل المشكلات واتخاذ للقرارات ؟

" لم يتم اختيار هذين المصطلحين بالصدفة، فمع أنهما متشابهان بطبيعتهما إلا أن معنهما مختلف...فمثلا يمكن أن تحل المشكلات بدون اتخاذ أي قرار، كما يمكن أن تتخذ قرارات بدون أن تحل المشكلات، لو استعرضنا أدبيات الإدارة لرأينا أن بعض الباحثين يتحدث عن حل المشكلات ، وبعضهم الآخر يتحدث عن اتخاذ القرارات ، بينما يجمع آخرون بين طرفي الموضوع تحت عنوان (حل المشكلات واتخاذ القرارات)، والرأي المرجح هو الجمع بينهما بسبب الترابط الوثيق والتكامل فيما بينهما . ويمكن تعريف عملية حل المشكلات واتخاذ القرار ضمن هذا الإطار بأنها : (عبارة عن عملية اختيار حل معين من بين حلين أو أكثر من الحلول المتاحة في بيئة العمل ، أي أنها تنتهي إلى تفضيل بديل أو حل مناسب من بين عدد من البدائل أو الحلول المتاحة لحل المشكلة، وعادة ما يتم ذلك بعد أن يقوم المدير متخذ القرار بتحديد المشكلة وتحديد الحلول أو البدائل لحلها. فتحليل المشكلة هو عملية تحديدها وتعريفها، أما اتخاذ القرار فهو الوصول إلي حل هذه المشكلة التي تم تحليلها، فالملاحظ أنهما متقاربان لذا يجب أن يتم فصلهما من الناحية النظرية والعملية.

مشاكل الإدارة في اتخاذ القرارات:

يعمل المدير أو القائد على اتخاذ القرارات بطريقة موضوعية وعلى أسس علمية وهذا من أجل الحصول على نتائج إيجابية وملموسة لكن بعض الحالات تكون النتيجة الأخيرة غير متوقعة تماما وبعيدة عن الأهداف المطلوب تحقيقها في الميدان، ويرجع هذا كله إلا أن عملية اتخاذ القرارات تخضع للعديد من العوامل المتغيرة باستمرار، مما يصعب التحكم فيها أو التنبؤ بها، فمتخذ القرار يشهد عدة حواجز وعقبات مثل:

مدى صحة ودقة المعلومات : يواجه القادة والمشرفون عدة صعوبات وعقبات، حيث يتخوفون ويحتاطون من الذين يعملون معهم، لأن النقص الواضح في المعلومات وعدم صحتها تؤثر سلبيا على القرارات المتخذة.

2-الغاية من اتخاذ القرار " :السؤال الذي يطرح باستمرار في مجال اتخاذ القرارات هو :لماذا تعين على المسؤولين اتخاذ القرار، وهل الغاية من اتخاذه سياسية أم اقتصادية أو حل مشكلة معينة ؟ وطبعا هناك فرق بين الرغبة الصادقة لحل مشكلة معينة عن طريق اتخاذ إجراءات دقيقة بطريقة موضوعية، وبين توجيهات سياسية لترضية أطراف معينة وتهدئة الأوضاع "

3-توقيت القرار : يشمل توقيت القرار كل من الظروف البيئية والعاملين الذين يتأثرون به، وليس فقط متخذ القرار، فالظروف المناسبة تكون حافزا لتقبل القرارات، لكن إذا كانت غير ملائمة فهذا سيؤدي إلى خلق جو من التوتر والنزاعات بين الأطراف وبالتالي يفقد مصداقيته وقيمه

وقت إبلاغ القرار : يعتبر عنصرا أساسيا ، فإذا كان العمال لا يعلمون بمضمون القرار، فهذا سيؤدي إلى حدوث عدة مشاكل وتوترات لأنهم لم يتهيئوا ويتكيفوا معه، فالقرارات المفاجئة والغير إيجابية، تعمل على إضعاف قوة هذه القرارات ومدى تأثيرها.

5-مدى المشاركة في اتخاذ القرار : ويعني هذا فتح وخلق مجال للحوار بين المعنيين باتخاذ القرار، وذلك من خلال المناقشة والبحث عن أفضل البدائل ، وبالتالي الابتعاد عن الإنفراد باتخاذ القرارات من قبل المديرين

6- من هي الجهة التي يحق لها اتخاذ القرار : توجد المركزية واللامركزية في اتخاذ القرارات، لكن من هي الجهة التي تتخذ القرار؟، هل هي التي تقوم بالإشراف والتسيير ، أم هي السلطة

المركزية التي تقوم بتشريع القوانين واتخاذ القرارات وتحيلها بعد ذلك إلى الأقسام الأخرى لتنفيذها

7- مدى التجاوب والانسجام بين السلطة العليا وسلطة التنفيذ:

نجد هذه الظاهرة موجودة في العديد من المؤسسات، حيث نلاحظ أن المسير الإداري يتجنب عملية تنفيذ القرارات التي تتخذ من أطراف أخرى غير متوافقة معه، أو في حالة القرار يتناقض مع القوانين السارية والمعمول بها في المؤسسة، وأن تطبيق مثل هذه القرارات قد يخلق عدة مشاكل في عملية التسيير .

المحور الثالث

يشمل هذا المحور على ثلاثة محاضرات خصصت

- المحاضرة الأولى: قياس الأداء الحكومي.
- المحاضرة الثانية : الاتجاهات المعاصرة لتحسين الأداء الحكومي
- المحاضرة الثالثة: التسيير العمومي الجديد كآلية لتحسين إدارة المرافق العامة.

تهدف المحاضرة الثالثة

إلى تقديم: إطار مفاهيمي حول قياس الأداء الحكومي

قياس الأداء الحكومي

أصبح قياس أداء الأجهزة الحكومية من أهم المرتكزات المعتمدة في نهضة الدول وتطوير مؤسساتها الحكومية ، و بالتالي في وضع الخطط الإستراتيجية لتطوير ومواكبة التطورات المتجددة لدي جمهور المستفيدين في عالم متسارع الخطي تقنيا وتفاعليا.

الأداء الحكومي: هو محصلة لكل من الأداء الفردي وأداء الوحدات التنظيمية الحكومية التي يعمل بها الأفراد، بالإضافة إلى تأثيرات البيئة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية عليهما، بشرط محاولة أنظمة العمل في آل إدارة أن تحقق أكبر قدر ممكن من الإنتاج بأقل قدر من التكلفة، وفي أقل وقت ممكن، وعلى مستوى مناسب من الجودة. ويعكس الأداء الحكومي لأي دولة الأداء الجزئي لأجهزتها الحكومية المختلفة من وزارات وهيئات وغيرها، بالإضافة إلى منظماتها الخاصة.

قياس الأداء الحكومي: يعرف قياس الأداء بأنه جزء من العملية الإدارية، تستخدم فيها مجموعة من المقاييس والمؤشرات الكمية والنوعية لتحديد مستوى كفاءة الأجهزة والمنظمات التابعة له من خلال استخدام الموارد المتاحة، وقياس درجة النجاح في تحقيق الأهداف المحددة سلفاً خلال فترة زمنية محددة، ومدى التحسن في مستوى جودة تقديم الخدمات، ومن ثم الكشف عن أوجه القصور إن وجدت والعمل على معالجتها في الحاضر، وتجنب تكرارها في المستقبل وذلك الوقوف على الجوانب الإيجابية في الأداء وتعظيم الاستفادة منها وما يؤدي في النهاية إلى تطوير وتحسين أداء الجهاز الحكومي

أهمية قياس الأداء :

تنبع أهمية قياس أداء الأجهزة الحكومية من أهمية الدور الذي تقوم به الأجهزة الحكومية في عملية التنمية بأبعادها المختلفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ففعالية هذه الأجهزة وكفاءتها في تأدية خدماتها يعني أنها تؤدي دورها في النمو و التطور الاقتصادي والاجتماعي والاستقرار المجتمعي . كما تكمن أهمية دراسة قياس الأداء بالأجهزة الحكومية في إيجاد مؤشرات موضوعية عن أداء الأجهزة الحكومية بما يساهم في دعم القرارات الحكومية المتعلقة بجهود التطوير الإداري ومساندتها، ويساهم كذلك في بناء برامج تدريبية ترفع من إنتاجية الموظف الحكومي، ويساعد أيضا في معرفة أسباب انخفاض أداء الجهاز الحكومي والسبل الكفيلة برفع كفاءته. وفي العموم يمكن القول بأن أهمية قياس أداء الأجهزة الحكومية تكمن في :

- أنها مؤشر حقيقي للتعرف على مستوى أداء الأجهزة الحكومية المراد قياس أدائها.
- أنها أداة فعالة في تحديد مؤشرات أداء واضحة ومحددة لمساعدة الأجهزة الحكومية في تطوير مستوى خدماتها.
- قياس الأداء يمكن من اتخاذ الإجراءات الوقائية والتصحيحية والتحفيزية في أوقاتها المناسبة .
- أنها تساعد على استخلاص عدد من التوصيات لزيادة كفاءة أداء الإدارات التنفيذية وفعاليتها في تقديم الخدمات بما يحقق رضا المستفيدين ويلبي تطلعاتهم، وتفادي أوجه القصور، وتلبية الاحتياجات المتجددة لأفراد المجتمع.

اختيار مؤشرات الأداء الرئيسية

خلال عملية اختيار مؤشرات الأداء تتم الاستعانة بخبراء مختصين في مجال مؤشرات الأداء بالإضافة إلى الاسترشاد بالتجارب الإقليمية والدولية الناجحة. ومن ثم يتم اختيار مؤشرات الأداء الرئيسية للأهداف الإستراتيجية المعتمدة للجهاز مع التركيز بصورة رئيسية على مؤشرات قياس النتائج (KPIs) والتي تهدف إلى قياس الأثر النهائي وليس المرحلي للأهداف الإستراتيجية. التي تترك إلى كل جهاز محلي ليقوم بمتابعة أو إصدار تقارير تتعلق بالمؤشرات التشغيلية، مؤشرات المدخلات أو مؤشرات الإجراءات للأجهزة. على ان تراعى مؤشرات الأداء الرئيسية بالتأكد من أنها تستوفي الاشتراطات التالية:

- **الوضوح:** أن يقدم اسم المؤشر وصفًا واضحًا لما يتم قياسه.
 - **الأهمية:** وضوح العلاقة بين المؤشر والهدف الذي يتم قياسه، وحجم تأثير التغيير في نتيجة المؤشر على تحقيق الهدف الإستراتيجي.
 - **القيمة المضافة:** أن تكون القيمة المضافة والعائد من قياس المؤشر تبرر الجهد والتكلفة المطلوبين للقياس.
 - **الكفاية:** أن يكفي هذا المؤشر (أو مجموعة المؤشرات) لقياس مدى النجاح في تحقيق الهدف الإستراتيجي.
 - **القابلية للقياس:** أن يكون المؤشر قابل للقياس بطريقة اقتصادية.
 - **القابلية للمتابعة:** أن يكون المؤشر قابل للتتبع في كل دورة قياس.
- أسباب ومبررات تبني مفهوم قياس الأداء الحكومي

إن تبني مفهوم قياس الأداء المؤسسي يحقق فوائد عديدة نذكر منها ما يلي :

- 1- تفادي مشكلة عدم الواقعية في تحديد الأهداف، أو عدم بذل الجهد المطلوب في تحديدها مما يجعلها أهدافًا هلامية بعيدة عن أي قياس أو تقويم موضوعي.
- 2- الارتكاز على أهداف واضحة قابلة للقياس يمكن بالتالي من إعطاء توصيف دقيق للأعمال المطلوب القيام بها لإنجاز تلك الأهداف، وبالتالي يتضمن الوصف المسؤوليات والالتزامات الوظيفية.
- 3- يمكن من اتخاذ الإجراءات الوقائية والتصحيحية والتحفيزية في أوقاتها المناسبة.
- 4- يفعل دور وسعي الإدارة المتواصل في تحقيق رضا المستفيد من الخدمة وتجاوز توقعاته والارتقاء بجودة الخدمات المقدمة.
- 5- المساعدة في إعداد ومراجعة الميزانية إضافة إلى المساهمة في ترشيد النفقات وتنمية الإيرادات.
- 6- يحدد وحدات قياس ممكنة لا تتعرض لمشكلات قياس الأداء في وحدات الجهاز الحكومي التي تقوم بمسؤولية أداء الخدمات.
- 7- يتطلب وضع وتحديد مؤشرات قياس الأداء المؤسسي الدقة التي يعتمد عليها كعنصر أساسي في نجاح عملية القياس. فهي عملية ليست سهلة يسبقها وضع مجموعة الأسس اللازمة لاختيار المؤشرات في حين يجب أن تليها عملية متابعة ورقابة مستمرة من خلال هذه المؤشرات يمكن متابعة الأداء وتحديد انحرافات سيره أثناء التنفيذ بهدف تلافيها ومعالجتها.

مشاكل وصعوبات قياس الأداء المؤسسي:

ترجع صعوبة قياس أداء أية منظمة حكومية إلى الصعوبات التي لها علاقة بطبيعة العمل في مثل تلك المنظمات الحكومية. ونورد هنا أهم تلك المشاكل والصعوبات:

- 1- طبيعة الخدمات الحكومية:
- 2- تعدد وتعارض الأهداف والأولويات:
- 3- غياب التحديد الدقيق لمهام الأجهزة الحكومية:
- 4- الروتين في الأجهزة الحكومية:
- 5- الصعوبات المرتبطة بعنصر العمل:
- 6- غياب رقابة الملكية الخاصة:
- 7- الضغوط السياسية:
- 8- التداخل في تقديم نفس الخدمة بين القطاعين الحكومي والخاص.
- 9- قياس الأداء المضلل:
- 10- غياب المعيار الكمي للمخرجات:

إضافة إلا أن هناك الكثير من المشكلات التي تعوق هذا القياس وهي تتمثل فيما يلي:

1. البيئة الاجتماعية والثقافية:

ترتكز البيئة الاجتماعية والثقافية في أربعة محاور لها انعكاساتها على ممارسات الإدارة الحكومية:

- العادات والتقاليد:
- الشخصية الوظيفية وأشكال الاتصال السائدة:
- هياكل ونظم التعليم والتدريب السائدة:

2 أوضاع ونظم تقنيات المعلومات

3 اختلال هياكل العمالة بالأجهزة الحكومية

4 ظاهرة انخفاض الإنتاجية في الأجهزة الحكومية

5 تركيبة القوى العاملة والانتماء الاجتماعي

مستويات قياس الأداء في القطاع الحكومي

تتم عملية قياس الأداء في القطاع الحكومي على المستوى الاستراتيجي، ويمثل مستوى الإدارات العليا والتابعة لها ويتم النظر إلى الأداء على مستوى الجهاز الحكومي من خلال تشخيص مدى تحقق الرؤية والرسالة والأهداف الإستراتيجية للجهاز الحكومي، وكذلك على المستوى التشغيلي وهو المستوى الذي تتم فيه العمليات و مستوى المخرجات.

1. **المحور الاستراتيجي:** ويمثل وضع مؤشرات أداء تقيس مدى تحقيق النتائج على الأجهزة العامة بناء على الخطط

الإستراتيجية المعتمدة من مجلس الوزراء أو مجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية أو ما التزمت به الأجهزة الحكومية من

التزامات في برنامج الرؤية الوطنية أو الخطط القطاعية.

2. **المحور الثاني: هو المحور التشغيلي:** ويتم قياس مدى التقدم في مبادرات برامج تحقيق الرؤية الوطنية، وتمثل المبادرة

عادة من مجموعة من المشاريع حيث تصدر تقارير شهرية أو ربع سنوية ... حسب الحالة عن عمليات التنفيذ.

3. **محور الخدمات:** ويقصد به قياس رضا المستفيد عن جودة الخدمات المقدمة له من قبل الأجهزة العامة، ويقصد

بالمستفيد كلاً من (المواطن، المقيم، الزائر، القطاع الخاص، والقطاع غير الربحي). ويهدف قياس رضا المستفيد إلى

تحديد المجالات التي يجب تطويرها للارتقاء بمستوى جودة الخدمات المقدمة. و يستخدم في ذلك باستخدام عدة أدوات

قياس مثل الاستبيانات والزيارات الميدانية والتطبيقات الالكترونية، بالإضافة إلى الأدوات المعتمدة في المركز .

الصورة الذهنية للمرفق العام : إن الصورة الذهنية (الانطباعات الشعورية واللاشعورية عند الجماهير) من أحسن المؤشرات

عن نجاح المرفق العام أو فشلها لأنها مقياس شامل لقدرة الإدارة على تحقيق مسؤولياتها (الاقتصادية والاجتماعية) لذلك فمن

الضروري لكل مؤسسة الرقابة على الصورة الذهنية لها عند جماهيرها وذلك بقياس الرأي العام الذي هو عبارة عن اتجاهات

ومعتقدات ووجهات نظر لمجموعة من الناس ويمكن قياسه بعدة طرق نذكر منها: طريقة الاستقصاء الجماعي، طريقة الاستقصاء

الفردى العميق، والطريقة الاسقاطية. ويتم قياس رضا المستفيد على 4 مستويات كالتالي:

• رحلة المستفيد: تقييم كافة الخدمات التي يتعامل معها المستفيد مع جهات مختلفة خلال تجربة معينة بعض النظر عن الجهة الحكومية المقدمة لها.

• الجهة الحكومية: تقييم مستويات رضا المستفيدين عن الجهة الحكومية ككل. • مركز الخدمة: تقييم مستويات رضا المستفيدين عن مركز تقديم الخدمة سواء الحصول على الخدمة إلكترونياً أو زيارة المركز. • الخدمات المقدمة: تقييم مستويات رضا المستفيدين على مستوى الخدمة نفسها.

متطلبات قياس الأداء الحكومي

من متطلبات قياس الأداء الحكومي نوجزها في العناصر التالية

الإدارة الإستراتيجية رسم الاتجاه المستقبلي للقطاعات الحكومية وبيان غاياتها على المدى البعيد ، واختيار النمط

الاستراتيجي الملائم في ضوء العوامل والمتغيرات البيئية داخلياً وخارجياً ثم تنفيذ الإستراتيجية وتقويمها.

1- الشفافية : حرية تدفق المعلومات معرفة بأوسع مفاهيمها ، أي توفير المعلومات والعمل بطريقة منفتحة تسمح

لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة ، واكتشاف الأخطاء.

3 - المساءلة :المساءلة كآلية لتقويم الأداء:عند استخدام المساءلة كآلية لتقويم الأداء يكون التركيز على كل من

مستوى الأداء الذي تم تحقيقه ومدى فعالية نظام المساءلة الذي تم أتباعه. ويتضمن تطبيق المساءلة السليم ضرورة

وجود مجموعة من القيم والعمليات التي تسمح للمسؤولين بالقيام بواجباتهم بكفاءة. مع ضرورة تفعيل دور أجهزة

الرقابة المركزية لتفعيل نظم المساءلة:

2- تطوير النظم المحاسبية:

بناءً على المدخل الحديث في قياس الأداء المؤسسي الذي يقوم على التركيز على تعدد أهداف وغايات الأجهزة

فقد ظهرت الحاجة إلى نظم محاسبية جديدة يمكن استخدامها في إعداد الموازنات الخاصة بتلك الأجهزة لتزويد

متخذي القرار بالبيانات والمعلومات اللازمة للحكم على كفاءة استخدام الموارد المادية والبشرية المتاحة لتحقيق الأهداف وتمثل موازنة البرامج إحدى الوسائل المقترحة لتحسين الأداء المؤسسي.

مؤشرات أداء البرامج:

هناك عدة مؤشرات تستخدم لتقييم أداء البرنامج وهي التي تدل على نجاح البرنامج في تحقيق الأهداف المنشودة _ نذكر منها ما يلي:

(أ) مؤشرات النظم:

(ب) مؤشرات أعباء العمل:

(ج) مؤشرات الكفاءة: العلاقة بين المدخلات والمخرجات.

(د) ملاءمة البرنامج: مدى نجاح البرنامج في تحقيق الأهداف .

خطوات تقييم البرنامج:

يتطلب تقييم البرنامج القيام بالخطوات التالية:

1- تحديد ما يجب تقييمه

2- وضع معايير لتقييم البرنامج

3- تنظيم عملية التقييم

4- جمع وحفظ البيانات المتعلقة بأداء البرنامج.

5- تحليل البيانات والتوصل إلى بعض التوصيات.

6- اتخاذ إجراء تصحيحي.

7- تقييم عملية التقييم.

تهدف المحاضرة الثانية

إلى تقديم: بعض الاتجاهات الحديثة كمدخل لتحسين وتطوير الأداء المؤسسي الحكومي

الاتجاهات المعاصرة لتحسين الأداء الحكومي

لقد شهدت الإدارة في الفترة الأخيرة تحولات أساسية في إطار المفاهيم الخاصة بإدارة القطاع الحكومي فقد تحول الحديث إلى الريادة وسيادة متلقي الخدمة وإدارة الأداء وتحسين الخدمات والمساءلة عن النتائج. ونستعرض فيما يلي بعض هذه المفاهيم والاتجاهات الحديثة كمدخل لتحسين وتطوير الأداء المؤسسي لتشمل ما يلي

1. ميثاق المواطن

ميثاق المواطن عبارة عن تعبير عن التفاهم بين المواطنين ومقدمي الخدمات فيما يتعلق بالخدمات التي يحصل عليها المواطنين وجودتها نظير سداد الضرائب أو مقابل محدد. هو يقدم المعلومات الضرورية التي يحتاج المواطن أن يعرفها عن الخدمة المقدمة من إحدى الوكالات الحكومية/ العامة بشكل مختصر ومحدد.. تم النظر إليه بأنه تعاقداً بين مستخدمي الخدمة ومقدميها، بشكل يوضح:

- استيضاح مستوى الخدمة الذي يحق للمواطنين الحصول عليه،
 - مستوى الخدمات الذي يتعين على مقدمي الخدمة الالتزام به
 - وقد حدد الميثاق جملة من المبادئ للخدمات الحكومية شملت الآتي:
 - (أ) **المعايير**: وضع ومراقبة ونشر معايير واضحة للخدمات .
 - (ب) **المعلومات والإفصاح**: توفير المعلومات الدقيقة الواضحة حول أسلوب إدارة الخدمات.
 - (ج) **الاختيار والمشاورة**: على القطاع الحكومي أن يتيح فرصة الاختيار والمشورة مع المستفيدين من الخدمة من أجل التطوير.
 - (د) **الاحترام والمساعدة**: أن تقدم الخدمة لمتلقيها بأعلى درجة من الاحترام.
 - (هـ) **تصويب الأمور**: في حالة حدوث خطأ يوضع علاج سريع وفعال.
 - (ز) **الاقتصاد**: ينبغي تقديم الخدمات العامة بشكل اقتصادي وفعال أيضاً.
- إجمالاً يحدد ميثاق المواطن عدة مبادئ أساسية للخدمات الحكومية منها وضع ومراقبة ونشر معايير واضحة للخدمات التي يتوقعها متلق الخدمة، ونشر الأداء الفعلي مقارنةً بهذه المعايير، وكذلك توفير المعلومات الدقيقة الواضحة حول أسلوب إدارة الخدمات الحكومية وتكليفها، ومدى حسن أدائها وتحديد الشخص المسئول عنها

2. جوائز الأداء الحكومي:

تعتبر جوائز الأداء الحكومي المتميز بمثابة مسابقات تنافس فيها الأجهزة الحكومية استناداً إلى تميزها في جودة الخدمات التي تقدمها وارتقاء نظم وأساليب العمل والعلاقات التنظيمية السائدة بها والتي تتيح فرص التحسين والتطوير المستمر. ونذكر منها على سبيل المثال جائزة ديمنج وجائزة دبي.

3. تعريف التحسين المستمر

-مصطلح ياباني يعني 'التحسين المستمر' ويتكون من جزئين 'Kai' - وتعني تغيير Change و 'Zen' وتعني إلى الأفضل For the better، بحيث يعني المصطلح 'التغيير إلى الأفضل أو الأحسن'. أما المعنى الشائع له فهو التحسين التدريجي المستمر في جميع نواحي المنظمة، وليس فقط في سلسلة عمليات الإنتاج الأساسية، حيث ينخرط جميع العاملين في المنظمة في عملية التحسين، وعلى جميع المستويات الإدارية، بغض النظر عن مراكزهم الوظيفية - من الإدارة العليا إلى عامل التنظيف فيها .
-أسلوب ياباني لإدخال تحسينات تدريجية صغيرة وبسيطة ومستمرة على المنتجات والخدمات والعمليات، تخفض التكاليف وتقلل من الفاقد والهدر في الموارد، وتزيد من معدل الإنتاجية.

-منهجية يابانية لتحسين الأداء، والتي تتبنى مبدأ التحسين المستمر لكل شيء بالمؤسسة اعتماداً على استخدام الأساليب المنطقية في الإدارة وتفعيل الاستخدام الأمثل للموارد الحالية دون الحاجة إلى تخصيص استثمارات وموارد جديدة، وهي المنهجية التي صنعت المعجزة اليابانية والتي يمكن استخدامها في ظروف محدودة الموارد. وكايزن طريقة وفلسفة ابتكرها المؤسس الرئيسي لنظام تويوتا الإنتاجي تاييشي أوهونو (Taiichi Ohno) لقيادة المؤسسات، وتقوم فلسفتها على 'جعل العملية أفضل بشكل مستمر، لأنها لن تكون منضبطة بالكامل وبدون مشاكل

وتركز فلسفة 'كايزن' على التحسين المستمر بحيث إن... 'ما نفعله اليوم، يجب أن يكون أفضل من الأمس، وما نفعله غدا يجب أن يكون أفضل من اليوم.'

ويكمن مفهوم كايزن فيما يلي:

- عمل دفعة قوية في الأنشطة والجهود المركزة لفترة قصيرة
- التحسين المستمر في تدفق العمليات والأنشطة
- موجه لحل مشاكل محددة
- يركز على منطقة محددة أو عملية محددة
- يدار من خلال المراجعة اليومية لمدى التقدم
- يهدف إلى إنجاز تحسينات محددة في وقت قصير
- حل المشاكل التي تعيق التدفق في العمليات
- إزالة الفاقد Eliminate Waste

أن الكايزن يهتم بإحداث تغيير بسيط يؤدي بشكل تراكمي لتخفيض الهدر فمثلاً يقوم عامل النظافة بكنس مدخل مرفق عام (البلدية) بشكل يومي ويستغرق هذا الأمر وقتاً طويلاً ولكن يمكن تخفيض هذا الوقت بشكل كبير من خلال سد الفراغات الموجودة تحت أبواب المدخل التي يدخل من تحتها التراب بشكل جيد فهذا التغيير في الأبواب سيؤدي وبشكل تراكمي لتخفيض الوقت اللازم لكنس المدخل أي تخفيض الهدر. وهناك ثلاث أنواع من الهدر:

1. مودا: أي هدر يحدث في الوقت أو المال ويقسم لسبعة أقسام هي النفايات السبعة.
2. مورا: الهدر بسبب التضارب في الصلاحيات أو في الأعمال مثل الاضطرار لإعادة شرح بعض المفاهيم للطلاب في بداية الفصل الدراسي بالرغم من أنه قد سبق للطلاب وأن درسوها في مواد سابقة وهذا تكرار للجهد وتضارب مصالح بين المواد القديمة والجديدة.
3. موري: وهو الهدر الناتج عن زيادة الإجهاد البدني للموظفين ومن ذلك استمرار عطل المصاعد في المباني العالية مما يفرض على الموظفين استخدام الدرج وهو الأمر الذي قد يؤثر على صحة بعضهم

مبادئ الكايزن:

تتضمن الكايزن عدة مبادئ وأفكار لا يسعني الخوض فيها كلها وسأكتفي بسرد بعضها مع بعض الإيضاحات المصاحبة ويمكن لمن يرغب الاستزادة قراءة كتب أو حضور دورات متخصصة في هذا الأمر.

1. مبدأ العمل في الوقت المناسب: وهو مفهوم إنتاج أو نقل الوحدات المطلوبة فقط عندما نحتاجها لجميع عمليات التصنيع.
2. نظام الكانبان وهو نظام إمداد للموارد المطلوبة لعملية التصنيع.
3. التوقف لحل المشكلات حيث يتم إيقاف العمل لملاحظة المشكلة والتعرف على جذورها ومن ثم إصلاحها بطريقة تضمن عدم تكرار الخطأ ويمكن عزل المشكلة عن خط الإنتاج ليعود كما كان للتركيز عليها بشكل أكبر بشكل مستقل بدون أن تتوقف عملية الإنتاج.
4. مبدأ منع حدوث المشكلات من خلال إنشاء أنظمة لا تسمح بحدوث الأخطاء أو أنظمة ذكية تستطيع مراقبة الأخطاء.
5. مبدأ معاينة الأشياء بشكل مباشر وعدم الاكتفاء بقراءة التقارير أو سماع وجهات نظر الآخرين.
6. مبدأ عمق المسؤولية ويتضمن إحساس الشخص بالتقصير والسعي من أجل معالجته.

خطوات التحسين الخمسة في الكايزن

هناك خمسة خطوات ضرورية في الكايزن من أجل التحسين وتلك الخطوات هي:

1. التصنيف: وهو التفريق بين الأشياء الضرورية وغير الضرورية والتخلص من الأشياء التي لا تحتاجها ويمكن تطبيق هذه الإستراتيجية في المكتب مثلا من خلال الخطوات التالية:
 - ابدأ بتصنيف الأشياء التي على مكتبك لضرورية وغير ضرورية وأشياء لا تعرف وضعها.
 - تخلص من الأشياء الغير ضرورية مباشرة.
 - ضع ملصقا أحمر على الأشياء التي تشك في أهميتها واتركها على مكتبك
 - ابدأ باستخدام مكتبك وقم بإزالة الملصق الأحمر من أي شئ تستخدمه.
 - بعد مرور شهر من هذا الأمر قم برمي كل الأشياء التي بقيت على مكتبك وعليها الملصق الأحمر.
2. الترتيب: وهو العملية التي تلغي عملية البحث عن الأشياء وتتضمن قاعدة ال 30 ثانية التي تشير لأن أي شيء لا تجده خلال 30 ثانية يعني أنه بحاجة إلى إعادة ترتيب وتتطلب الترتيب حلول تخزين وترتيب مبتكرة.
3. النظافة: تعرف الكايزن النظافة بأن تكون نظافة المكان كمياري ينظر إليه الآخرون.

4. المعايير: وضع معايير لإبقاء الأشياء منظمة ومرتبطة ونظيفة سواء على الصعيد الشخصي والبيئي ويمكن القيام بها من خلال وضع العلامات واللوحات الإرشادية والتحذيرية.
5. الالتزام: وهو القيام بالعمل الصحيح كمنهج وبشكل يومي ودوري.

أهم العناصر اللازمة لنجاح التحسين المستمر:

- القيادة المفتوحة.
- بناء الوعي.
- فتح خطوط الاتصال واستمراريتها.
- العمل على خلق ثبات الهدف.
- التركيز على العميل
- اختيار الجهود المبكرة في المجالات المبكرة الحرجة بغرض النجاح.
- تكوين فرق العمل.
- تقديم الدعم والتدريب والتعليم للموارد البشرية.
- خلق بيئة يكون فيها التحسين المستمر أسلوب حياة.
- التحسين المستمر لكل العمليات.

أنواع التحسين المستمر

- تحسينات تدريجية 'على دفعات صغيرة ومستمرة'
- تحسينات تحويلية (قفزات نوعية)
- التحسين المستمر المفضل للمنظمة - (القفزة) الابتكار والتجديد Six Sigma ، Innovation ، والتحسين التدريجي ويركز كايين على نوعين من التحسينات :
- التحسين على المستوى الكبير
- التحسين على المستوى الصغير أو المحدود .

1- التحسينات على المستوى الكبير: هو جذاب، ويؤدي إلى تغيرات كمية في معدل الإنتاجية، وتحسينات في الجودة، والفعالية. ومع ذلك فهو من الصعب تنفيذه لأنه يشمل جهات عديدة، الإنسان والعمليات الإنتاجية. فالتصميم يجب أن يكون قريبا من الكمال، لان الفشل يؤدي إلى خسائر كبيرة .

2- التحسينات على المستوى الصغير: تكون أسهل وأسرع، وتكون المخاطر قليلة، لان تأثيرها محدود . ويكون التأثير التراكمي للتحسينات الصغيرة المستمرة أكثر ايجابية من تلك التحسينات الكبيرة التي تنفذ مرة واحدة.

مجالات التغيير

- بين أن التغيير التنظيمي يمكن أن يحدث في ا
- التغيير في الهيكل التنظيمي والعلاقات التنظيمية.

- تغيير السياسات وقواعد العمل.
- التغيير في نظم وإجراءات العمل.
- تغيير العمال والأنشطة التي يمارسها التنظيم.
- التغيير في الموارد البشرية.
- تغيير الإمكانيات والموارد المتاحة للتنظيم.

4. نموذج "Kano Model"

سميت بهذا الاسم نسبةً لوضع معاييرها الدكتور "نورياكي كانو" المحاضر والاستشاري في مجال إدارة الجودة بجامعة طوكيو للعلوم، بمساعدة من ثلاث علماء يابانيون آخرين وهم N.Seraku و F.Takahahi والسيد S.Tsuji، وصدرت أول مخطوطة تحوي تحليل النموذج في مجلة الرقابة على الجودة في المجتمع الياباني.

نورياكي كانو المحاضر بجامعة طوكيو وضع ذلك النموذج في عام 1984 لفهم العوامل التي تؤثر على رضا العميل و بالتالي زيادة المبيعات و الإرباح. يفترض النموذج أن جميع خواص و مميزات المنتج يمكن تصنيفها إلى احد ثلاثة فئات مهما كانت طبيعة المنتج و مهما كانت المميزات. أي يركز هذا النوع على ثلاثة أنواع من الاحتياجات ذات الصلة بالمنتج سواء كان سلعة أو خدمة

1- احتياجات أساسية: وهي المميزات الأساسية للمنتج و التي يتوقع العميل وجودها بالضرورة دون ان يطلبها و لا يمكن أن يتنازل عنها, يمكن نضع في هذه الفئة أحرمة الأمان بالنسبة للسيارة, أو إمكانية وضع التعليقات بالنسبة لمواقع التواصل الاجتماعي, أو شاشة اللمس لأجهزة الهواتف المحمولة وجود تلك المميزات لا يزيد من رضا العميل, لكن فقد اي منها يتسبب في عدم رضا العميل عن المنتج إطلاقاً مهما أضفنا من مميزات الفئات الأخرى

2- مميزات الأداء: وجودها ليس أساسي لكنه متوقع من العميل و كلما زادت عناصر تلك الفئة في المنتج كلما زاد رضا العميل و إذا نقصت نقص الرضا, و هنا تبذل معظم جهود مطوري المنتجات و الخدمات للتفوق على المنافسين, فكر في تغطية الجيل الرابع لشركات المحمول, أو زمن التوصيل لمطاعم الوجبات السريعة, أو حجز رحلات الطيران عن طريق الانترنت عندما تذكر مميزات الأداء

رضا العميل يزيد بزيادة عناصر الفئة شرط استيفاء جميع الاحتياجات الأساسية

3 - المميزات الغير متوقعة: و تسمى أيضا عوامل الترف و البهجة, وجودها يزيد رضا العميل بدرجة كبيرة و غيابها لا ينقص من رضا العميل حيث لم يكن يتوقعها أصلاً, تفهم ذلك عندما يفاجئك "صاحب محل" في السوبرماركت بأنك ستدفع ثمن 80% فقط من مشترياتك لأنك أصبحت عميل مميز

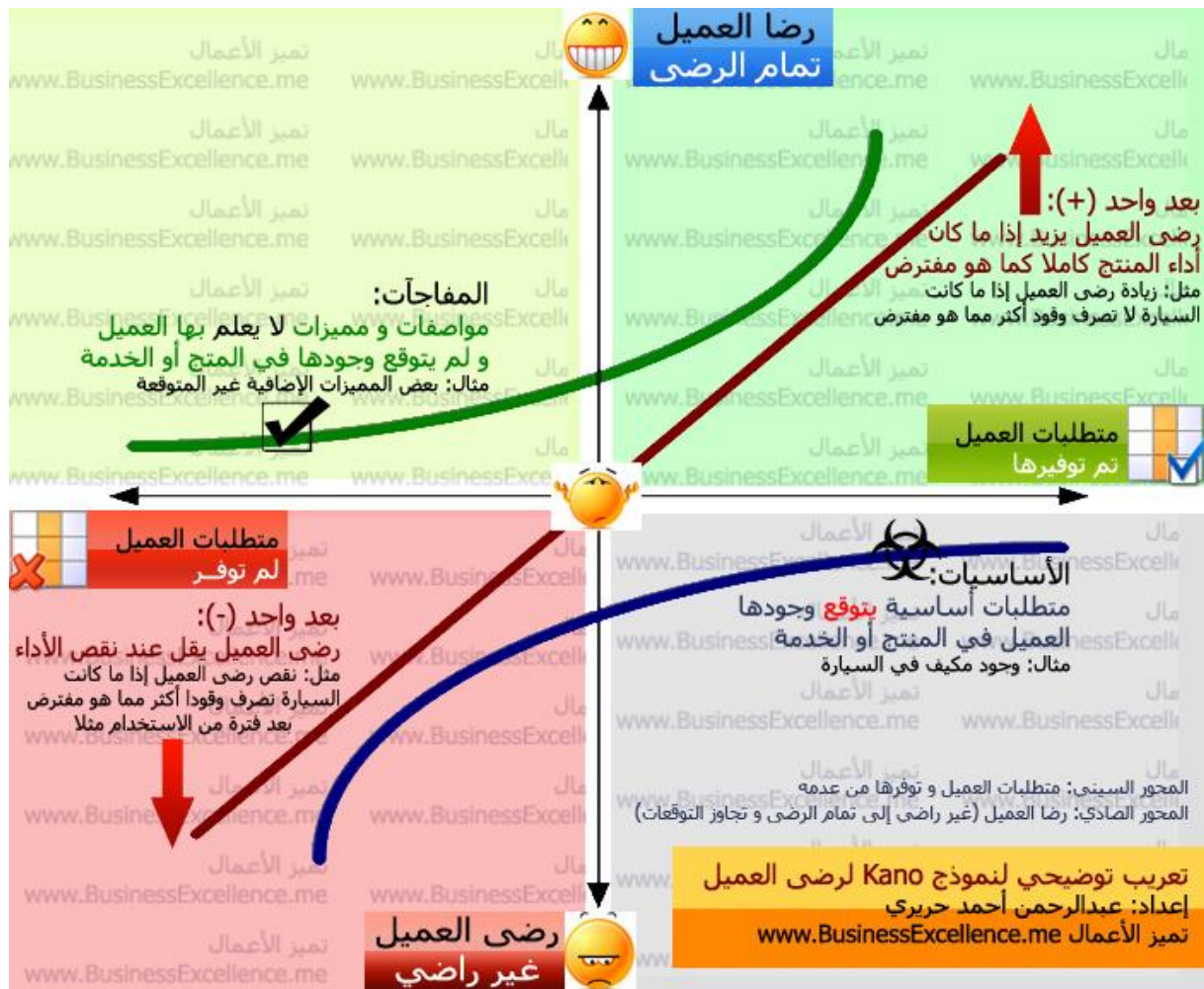
من الملاحظات الهامة إن مميزات المنتج طبقاً لنموذج كانو تنتقل دائماً من فئة إلى أخرى مع مرور الزمن و شدة المنافسة, فبمجرد ان تقدم إحدى الشركات ميزة جديدة غير متوقعة لعملائها يبدأ المنافسين بتقديم مميزات مشابهة حتى لا يفقدوا المنافسة فتتحول

تلك الميزة من فئة الترف و البهجة إلى فئة مميزات الأداء المتوقعة, و في النهاية تصبح من الأساسيات التي لا يستغنى عنها العميل فقط حاول أن تتخيل أن شركات الكمبيوتر منذ عشرين عام فقط كانت تعلن عن إمكانيات تشغيل الصوت و الأقراص المدججة كمميزات بهجة خارقة

كيف يتم تطبيق نموذج تحليل كانو ؟ يتم ذلك من خلال تقديم الأسئلة التوضيحية للمشارك في التحليل ومع إجاباته يمكن رسم المنحني وتحديد مدى الرضا أو السخط علي المنتج ولكن هناك عدة عوامل هامة يجب أن تكون واضحة للمختص برسم المنحني لتكون النتائج أكثر موضوعية ودقة وهي:

- التأكد من أن الأسئلة الموجه للمشارك واضحة ومحددة.
- أن تكون مفهومة بالنسبة للشخص وهذا يعتمد علي البعد الثقافي والعلمي للمشارك.
- تشمل كل النواحي التي ترضي العميل.
- تكون الأسئلة مختصرة وفي الموضوع مباشرة.

نموذج كانو



فلسفة إدارية تشمل كافة نشاطات المنظمة التي من خلالها يتم تحقيق احتياجات، وتوقعات العميل، والمجتمع، وتحقيق أهداف المنظمة بأكفأ الطرق، وأقلها تكلفة، عن طريق الاستخدام الأمثل لطاقت العاملين جميعهم بدافع مُستمرٍ للتطوير". كما تعتبر "عملية إدارية تُؤدّيها المنظمة بشكل تعاوني؛ لإنجاز الأعمال، من خلال الاستفادة من القدرات الخاصة بكل من الإدارة، والعاملين؛ لتحسين الجودة، وزيادة الإنتاجية بشكل مستمر، عن طريق فِرَق العمل، وبالاسترشاد بالمعلومات الدقيقة؛ للتخلص من كل أعمال الهدر في المنظمة"

تعريف القياس المقارن: **Bench Marking**:

يعتبر أسلوب القياس المقارن واحد من أهم الأساليب الحديثة التي تستخدمها المنظمة لإجراء مقارنة بينها وبين المنظمات الأخرى المنافسة أو ذات التفوق في مجال معين والتي يمكن اعتبارها منظمات رائدة ولعل أول من استخدم هذا الأسلوب هي شركة زيروكس في الثمانينيات ، حيث وضعت المعايير والمقاييس لتضييق وتسد الفجوة في الأداء لبعض الأنشطة مثل (تكاليف ، الأرباح مواصفات المنتج ، دورة الإنتاج ، أسعار البيع) قصد تطوير منتجاتها عن طريق مقارنة ملامح ومكونات منتجاتها مع غيرها من المنافسين . ويعرف المركز الأمريكي للجودة والإنتاجية القياس المقارن بأنه عملية قياس منظمة ومستمرة لمقارنة وقياس أداء أي مؤسسة بأداء المنظمات الرائدة في أي مكان في العالم بهدف ما تراه من إجراءات لتحسين أدائها¹¹، وكما يعرفه آخرون بأنه عملية مستمرة لجمع المعلومات المخبرية القيمة عن المنافسين بغرض تحديد وقياس الفجوة أو الفرق بينهما في المستوى داخليا أو خارجيا وذلك بهدف التحسين والتطوير المستمر في المنظمة لكسب عملاء جدد وفتح أسواق جديدة. إضافة إلى أن هناك العديد من التعاريف إلا أن اشتملها هو ذلك الذي يعكس المضمون العام لأسلوب القياس المقارن والذي قدمه هار بنغتون¹² على أنه عملية مستمرة تتضمن:

- مقارنة المؤسسة وأنشطتها الداخلية مع أفضل المؤسسات في أي مجال وفي أي دولة.
- مقارنة أداء العمليات المختلفة بالمؤسسة مع العمليات المتميزة في المؤسسات المماثلة بهدف الوصول إلى أفضل النتائج.
- مقارنة مراحل الخدمة المقدمة من المؤسسة بالخدمات التي يقدمها المنافسون.
- مقارنة الأساليب المختلفة لتحسين الأداء لاختيار الأسلوب ذو القيمة الأفضل والأكثر مناسبة للتطبيق لكل مؤسسة
- تحديد الاتجاهات المستقبلية للأداء الأفضل والتكيف مع هذه الاتجاهات.
- مقابلة احتياجات العميل بشكل يفوق توقعاته.

6-1 أهمية القياس المقارن: إن المؤسسات الرائدة التي ترغب في الثبات والاستمرار في عملها من جانب ومن جانب آخر تحقيق التميز والإبداع عليها أن تعمل دائما على تحسين أداءها قياساً ومقارنة بأداء المنافسين وأداء المؤسسات الرائدة في مجال عمل المؤسسة. ولكون المقارنة المرجعية تعد أحد الأساليب التي تساعد المؤسسة على معرفة مستوى أداءها قياساً بأداء منافسيها ، ولكونها أسلوب للتحسين المستمر فإن أهميتها تبرز من خلال ما تحقّقه منافع يمكن تحديدها فيما يلي

- ان استخدام تقنية المقارنة المرجعية مثلاً في تقويم أداء القطاع السياحي للمؤشرات التنافسية الاربعة للسياحة والسفر لعام 2017 ببلادنا يضع بين أيدي أصحاب القرار و رجال الأعمال نقاط القوة أي العناصر المتوافرة في القطاع السياحي للبلد والتي تساهم بشكل ايجابي في انجاز العمل بمهارة وخبرة عالية و كشف نقاط الضعف والنقص في

¹¹- توفيق محسن عبد المحسن قياس الجودة. دار الفكر العربي مصر 2004 ص:194.

¹² نفس المرجع السابق ص 56

إمكانيات الدولة وخاصة عند مقارنة مواردها مع موارد الدول المقارنة و التعرف على مجموعة من الفرص المتمثلة في الظروف المحيطة بالقطاع السياحي للبلد ، و تجنب المخاطر والعقبات التي تقف أمام القطاع السياحي وتحد من تحقيق أهدافه ، أو تقلل من قدرة القطاع السياحي على استغلال الفرص المتاحة أمامه.

- استخدام تقنية المقارنة المرجعية في تقييم أداء القطاع السياحي مثلاً تساعد على التعرف على أسباب حالة التراجع السياحي المحتملة في الجزائر و من تم تعظيم الاستفادة من تجارب تلك الدول موضوع المقارنة في وضع آليات وخطط تساهم في تعزيز الاستغلال الأمثل للموارد و تحقيق التنمية المستدامة للمقصد السياحي .
- يمثل القياس المقارن نقطة البداية لعملية التطور التي تتيح للمنظمة فرصة التعلم من الآخرين وخفض التكاليف وتقليل درجة المخاطرة نتيجة تفادي الأخطاء التي وقعت فيها المنظمات الأخرى أو بمعنى آخر، انه لم تعد المنظمات تتنافس من خلال المقارنة مع المنافسين بل بدأت تسعى لاكتساب مزايا المنافسة عن طريق المقارنة والتعلم من المنظمات المنافسة والغير المنافسة لتعزيز الميزة التنافسية لها.

6-2 أنواع القياس المقارن:

هناك عدة تقسيمات لموضوع القياس المقارن. ولكن أكثر هذه التقسيمات انتشاراً هو التقسيم إلى قياس مقارن (داخلي وآخر خارجي). والمقصود به مجال تطبيق القياس وكونه داخل أو خارج المنشأة أو الدولة أو الصناعة. كما يوجد تقسيم آخر يمكن دمجته بالأول ، وهو ما يتم من خلاله تصنيف القياس المقارن بحسب الهدف المطبق من أجله القياس و إجمالاً يتفرع القياس المقارن إلى مجموعة من التقسيمات كما يلي:

- 1 - القياس المقارن بالأفضل داخليا: المقارنة بين أنشطة أو أقسام داخل نفس المؤسسة
- 2 - القياس المقارن الأفضل خارجياً: بمعنى البحث عن أفضل أداء لنشاط مجدد المؤسسة يمتلكها على المستوى الدولي.
- 3 - القياس المقارن تنافسياً: بمعنى البحث عن أفضل ممارسات لنشاط محدد و يطلق عليه قياس مقارن استراتيجي ، ويكون على المسارات الكلية بعيدة المدى التي تصوغ الرؤية العامة ورسالة المنشأة وتحولاتها. ومثل هذه النوعية من المقارنات يتم عقدها على فترات متباعدة نسبياً عن غيرها من القياسات الأخرى.

6-3 مراحل المقارنة المرجعية : تتم وفق أربع مراحل وهي:

- تحديد الفعاليات والأنشطة الضعيفة في المنظمة والتي تحتاج إلى تطوير
- تحديد المنظمات التي تشتهر من خلال إجراء زيارات ميدانية لها والتحدث إلى المدراء والموظفين ، وقراءة المنشورات التجارية ، لمعرفة أسباب الأداء الجيد ، الذي تتمتع به هذه المنظمة والتي تعمل بها المنظمة على المستوى الجزئي او يكون ذلك على المستوى الدول
- استخدام المعلومات في إعادة تحديد الأهداف وتعديل العمليات والحصول على موارد جديدة، وتكريس فعاليات جديدة لتطوير الأعمال.

تهدف المحاضرة الثالثة

إلى تقديم: التسيير العمومي الجديد كآلية لتحسين إدارة المرافق العامة

التسيير العمومي الجديد مقارنة مفاهيمية

يستهدف هذا المحور إلى أربعة محاضرات التسيير العمومي الحديث. حيث يعبر هذا التسيير عن نقل خصائص تسيير القطاع الخاص إلى القطاع العمومي تعبر من خلال القيام بعملية التخطيط ، اتخاذ القرار ، التنظيم ، القيادة ، التحفيز ، الرقابة ، قصد حصول المنظمة أو الإدارة أو المؤسسة العمومية على الموارد البشرية والمادية و المالية و المعلوماتية ، مزجها و توحيدها و تحويلها إلى مخرجات لغرض تحقيق أهدافها و التكيف مع بيئتها.

ارتبط موضوع ترقية أداء المنظمات العمومية بالإصلاح الإداري، الذي شكل موجة فكرية وعملية كبيرة انطلقا من سبعينيات القرن العشرين، وفي هذا الصدد يؤكد العديد من الباحثين على بروز ثلاثة نماذج رئيسية شكلت حيز الأساس في منطلق التغيير والتطوير في المنظمات العمومية، وهي: نموذج إعادة اختراع الحكومة، ونموذج إعادة هندسة العمليات، ونموذج التسيير العمومي الجديد وأساسيته. وفي ما يلي سنقدم قراءة عامة حول هذا النموذج.

تعريف التسيير العمومي الجديد :

يرى بعض المنظرين أن مصطلح التسيير العمومي (الإدارة العامة) لم يظهر ببعده الحالي وكميدان يستحق الدراسة إلا في النصف الثاني من القرن التاسع عشر(19) مع أستاذ علم السياسة الأمريكي توماس وودرو ويلسون Thomas Woodrow Wilson، أستاذ القانون الدستوري بالولايات المتحدة الأمريكية، و الذي أصبح رئيسا لها سنة 1913، فقد نشر هذا الأخير بحثا بتاريخ 1887 تحت عنوان " دراسة الإدارة العامة " و يعرف Wilson التسيير العمومي بأنه " الغاية أو الهدف العملي للحكومة موضوعه هو إنجاز المشروعات العامة بأكبر قدر ممكن من الفعالية و الاتفاق مع رغبات الأفراد و حاجاتهم، فعن طريق الإدارة العامة توفر الحكومات حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بها" . أما التسيير العمومي الجديد: نشأ مفهوم التسيير العمومي الجديد في مختبرات أفكار الليبرالية الجديدة في سبعينيات القرن الماضي، عندما استفحلت الأزمة الاقتصادية في الدول الصناعية، حيث شدد هذا الاتجاه على أن أحد الأسباب الرئيسية لهذه الأزمة هو تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بشكل مفرط. لقد كانت بعض الدول الأنجلوساكسونية كبريطانيا ونيوزلندا خاصة وغيرهما، ميدانا تجسدت فيه بعض مبادئ التسيير العمومي الجديد من خلال بعض مشاريع إصلاح التسيير العمومي والإدارة في بداية الثمانينات من القرن الماضي، وفي فترة لاحقة تم تعميم هذه المبادئ على جل المشاريع في الدول الغربية ودول آسيا وأمريكا اللاتينية، وأصبح التسيير العمومي الجديد هو المرجعية لكل الحكومات المركزية والهيئات المحلية فيما يتعلق بإدخال أي تغييرات على مرافق الدولة أو إصلاحها، وفي بداية الألفية الثالثة أصبح من الممكن الحديث عن تجارب يمكن تقييمها واستخلاص دروس منها فيما يتعلق بالإصلاحات الإدارية.

يعرف المعجم السويسري لسياسة الاجتماعية التسيير العمومي الجديد بأنه و " :اتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية تعود أولى معالم ظهوره إلى بداية التسعينيات في الدول الأنجلوساكسونية ، وانتشر لاحقا في معظم دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وعلى عكس التسيير العمومي التقليدي الذي يستمد مبادئه من العلوم الإدارية والقانونية فإن أفكار ومعالم التسيير العمومي الجديد مستوحاة من العلوم الاقتصادية وهدفه تحسين ومعالجة الاختلالات التي ميزت التسيير العمومي التقليدي ، التي من بينها البيروقراطية وكذا محاولة الارتقاء بالإدارة العامة إلى مستوى الكفاءة و الفعالية.

أمّا على حد تعبير بوليت Pollitt فللتسيير العمومي الجديد تعاريف مختلفة " فهو عبارة عن أيديولوجية، أو مجموعة من المقاربات والتقنيات الإدارية الخاصة (الكثير منها تمّ استقدامها من القطاع الخاص والتي تستهدف الربح) فينظر بالتالي، للتسيير العمومي الجديد كوعاء فكر إداري أو كنظام فكر أيديولوجي أساسه الأفكار المتولدة في القطاع الخاص، والتي تستهدف إصلاح القطاع العام

يمكننا تعريف التسيير العمومي بأنه: أسلوب تسييري حديث يرتكز على مجموعة من النقاط أهمها توفير خدمات ذات جودة عالية للمواطنين، اللامركزية، قياس الأداء، تحسين المحاسبية، تحسين الإدارة المالية، مرجعة الأداء زيادة استقلالية المسيرين العموميين، قياس ومكافأة الأفراد على أساس تلبية الأداء للأهداف، إتاحة الموارد البشرية والتكنولوجية التي يحتاجها المسيرون بشكل جيّد، وكذا إدراك المزايا التي قد تنجر من عامل المنافسة (التشجيع على المنافسة).

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

ويعريف فوزي حبيش التسيير العمومي على أنه:

"مجموعة نشاطات و أعمال منظمة تقوم بأدائها قوى بشرية تعينها السلطات الرسمية العامة و توفر لها الإمكانيات المالية اللازمة، بهدف تنفيذ الخطط الموضوعة لها و بالتالي تحقيق الأهداف العامة المرسومة لها، بأكبر كفاية إنتاجية و أقصر وقت و أقل تكلفة".

كما نجد أن Mc Namara يعرف التسيير بأنه:

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

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

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

-**الاهتمام بالموارد المالي** باعتباره الركيزة الأساسية لتنفيذ المشاريع.

وأظهرت التعاريف أعلاه، أنه لا يوجد اتفاق كامل حول مفهوم التسيير العمومي الجديد ومكوناته رغم أنّ هناك العديد من النقاط المشتركة. مع ذلك، تمّ وضع جدول أعمال مشترك لجميع المؤلفين في كيفية جعل الحكومة أكثر فعالية وتجاوباً مع مطالب المواطنين، أساسها نموذج جديد يضمن تقسيم المنظمات البيروقراطية الكبيرة إلى منظمات صغيرة مندمجة/مركبة، التركيز على المخرجات بدلاً من المدخلات، إعطاء قيمة لأموال دافعي الضرائب، انتقال السلطة) اتخاذ القرار (إلى نقطة تقديم الخدمة، المرونة، والاستجابة للعملاء وإدخال المنافسة للخدمة العمومية، وكذا تعزيز الشفافية والمساءلة. فكانت الأداة المستخدمة من قبل العديد من البلدان للتقليل أو التقليل من تدخل الحكومة

ويمكن تلخيص العناصر الرئيسية من التعاريف السابقة التي تميز هذا المفهوم على النحو التالي :

- التركيز على النتائج من حيث الفعالية والكفاءة وجودة الخدمات.

-استبدال الهياكل التنظيمية الهرمية والمركزية الشديدة ببيئات تسييرية تعتمد على اللامركزية، بحيث تكون عملية اتخاذ القرار بشأن تخصيص الموارد وتقديم الخدمات أقرب إلى نقطة التسليم أو تقديم الخدمة، والتي توفر نطاق ردود الفعل من العملاء ومجموعة المصالح الأخرى

-المرونة لاستكشاف البدائل وتوجيه الأحكام العامة والقواعد التي قد تعطي عوائد أكبر لنتائج السياسة الفعالة

-زيادة التركيز على الكفاءة في الخدمات المقدمة من قبل القطاع العام، والتي تنطوي على وضع الأهداف الإنتاجية، وخلق بيئة تنافسية داخل مؤسسات القطاع العام وبينها.

مبادئ التسيير العمومي:

1. إن من أهم الأسس التي يعتمد عليها (NPM) والتي ترتبط بهذا التحليل، هو التشديد على نمط القطاع الخاص في الممارسات الإدارية، بمعنى أن تتحول الوظائف في نطاق الجماعات المحلية بصفقتها العمومية، إلى نمط تصبح فيه هذه الأجهزة تستعمل أسلوب إدارة القطاع الخاص، حتى تستطيع أن تكون متحررة وقادرة على التفاوض والتعاون والشراكة بصورة أكثر أريحية لها، ومن دون "الهيمنة الاحتكارية" التي تتبناها الأنظمة الإدارية التقليدية، والوصول إلى مرحلة يصبح الخط الفاصل بين إدارة القطاعين العام والخاص متلاشياً، وهو ما يمكن من تحقيق المبادرة والابتكار والإبداع الذي تبحث عنه الحكومة.
2. إضفاء مبادئ التنافسية على القطاع العام وهو ما يؤدي بالضرورة إلى إعطاء أكثر فعالية لهذا القطاع ويسمح بتجديد وتأهيل وتطوير الخدمة العمومية ورضا المتعاملين معها، وكذا تدعيم رقابة التسيير.
3. ضرورة تغيير نظرة الإدارة أو البيئة للمتعامل إذ يجب أن تصبح هذه الأخيرة شبيهة إلى حد ما بفكرة الزبون أولاً وأخيراً في التنظيمات الهادفة للربح، وهو ما يفرض جعل هذا الأخير أساساً في عملية تصميم أداء الخدمة وذلك بمراعاة احتياجاته وتطلعاته وخياراته خلافاً لعملية التسيير البيروقراطي .
4. أن تكون لهذه البيئات أو الحكومات استعدادات سابقة لمواجهة وحل الصعوبات أو المشاكل قبل ظهورها.
5. يجب أن تسعى البيئات الحكومية والعمومية وبصورة فعالة إلى تعظيم أرباحها الاقتصادية والبحث عن موارد جديدة بدل الاكتفاء بعملية تسيير إنفاق موارد.
6. اعتماد مبدأ المشاركة في التسيير والتخلي عن المركزية، وهذا النوع من التسيير لو العديد من المزايا إذ يتضمن مرونة الاستجابة للمتغيرات المفاجأة للمحيط، ومن ثم للزبائن، ضف إلى ذلك الكفاءة والفعالية والتجديد في مستوى التسيير.
7. كما يتطلب هذا النظام أن يتحقق التسيير المحترف في القطاع العام، ومعنى ذلك أن يتم التوجه نحو النتائج والتغيير، بدلا عن احترام القواعد والإجراءات والعمليات بصورة جامدة. وهي الآلية التي يمكنها أن تؤدي إلى تفكيك الإدارة التقليدية إلى هياكل شبه مستقلة، فالتسيير العمومي الجديد يعمل على التقليص من البيروقراطية وتجميع دورها، مقابل زيادة في الاعتماد على فلسفة إدارة الأعمال.

خصائص التسيير العمومي

قد حاول بعض الأكاديميين والباحثين البحث عن مجموعة من الخصائص التي تميزه عن النماذج القديمة، وبهذا حددت ثلاث خصائص وهي كالآتي

- **تغيير في آلية الحكومة:** جاء هذا النموذج الجديد حسب رأي الباحثين للتغيير في البناء الهيكلي للحكومة، من خلال إعادة هيكلة الأقسام والإدارات، وإنشاء وحدات لتقديم الخدمة، اللامركزية في السلطة والمسؤولية، وذلك من خلال إعطاء صلاحيات أوسع للمؤسسات الإدارية الدنيا، وكذلك من خلال الفصل بين السلطة وتقديم الخدمة، وبيروا بأن التسيير العمومي

الجديد جاء للتغيير من الثقافة التنظيمية للمؤسسات العمومية، وتحسين جودة الخدمات، وتلبية حاجات العملاء، وفسح المجال للمشاركة الإدارية، الاتجاه نحو آليات السوق، واستخدام الموارد بأسلوب يتميز بالكفاءة والفعالية.

- **تغيير في أسلوب الإدارة:** يتمثل التغيير في الإدارة في العناصر التالية: تبني القطاع العام الأسلوب الإداري المطبق في القطاع الخاص، والمتمثل في استخدام نموذج التميز من خلال إعادة الهندسة، وإدارة الجودة الشاملة، القيمة مقابل النقود، وقياس الأداء والحوافز، بالإضافة إلى خدمة العملاء، الربحية والتقليل من العمالة. التركيز على الكفاءة والفعالية. قياس المخرجات بدلا من الاعتماد على التحكم في المدخلات والإجراءات والأنظمة و تفضيل الملكية الخاصة واعتماد أسلوب التعاقد في الخدمات العمومية، وأسلوب المنافسة لتقدم الخدمات. إعطاء صلاحيات أكبر للمستويات الإدارية الدنيا من خلال تفويض الاختصاصات.

- **تقليص دور الدولة:** يلخص هذا المفهوم تقليص دور الدولة من خلال إدراج القطاع الخاص في المؤسسات العمومية من خلال مبدأ الخصوصية، ويشمل هذا المعنى برامج تخفيض الميزانية، تشغيل الخدمات بأسلوب تجاري، تخفيف القيود الحكومية على القطاعات الاقتصادي بالإضافة إلى الخصائص التي ميزت التسيير العمومي الجديد، عرف النظام الاقتصادي العالمي معالم وخصائص جديدة أسهمت في تطوره ونجاحه، تمثلت في الثورة التكنولوجية الحديثة، التي أعطت سمات جديدة للعالم الاقتصادي، و تجهيزه للدخول في مرحلة التطور الحقيقي كشبكة المواصلات الدولية التي أحدثتها الثورة المعلوماتية والتكنولوجية أدت إلى قفزة نوعية في هذا النظام.

التجارب الدولية في الإصلاح الإداري

يركز هذا الجزء من الدراسة على عرض موجز لبعض التجارب الدولية في الإصلاح الإداري التي تستهدف تطوير وتحسين الأداء والإنتاجية في أجهزة القطاع العام. ويشمل العرض تجربة الولايات المتحدة الأمريكية في ميدان تنظيم الجهاز التنفيذي، وميدان مراجعة أداء الأجهزة التنفيذية. كما يشمل العرض بإيجاز تجربة كندا ونيوزيلندا وأستراليا وبريطانيا وأيضاً الصين واليابان

أولاً : تجربة الحكومة الفيدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية

تتكون هذه التجربة من شقين : الشق الأول يتعلق بتجربة تنظيم الجهاز التنفيذي ، والشق الثاني يتعلق بمراجعة أداء الأجهزة التنفيذية في الحكومة الفيدرالية الأمريكية كما سيتم إيضاحه.

-1- التجربة الأمريكية في ميدان تنظيم الجهاز التنفيذي

انصب هذا الجهد على تنظيم الجهاز التنفيذي للحكومة الأمريكية الفيدرالية ، وتم بمعرفة ما سمي بـ " لجنة هوفر الأولى (1947-1949م . " (وكان هدف التنظيم دراسة طرق وأساليب الأداء في الأجهزة التنفيذية الفيدرالية ، بهدف الوصول لى تحسين أدائها وترشيده أوجه مصروفاتها . وتبني هذا التوجه التنظيمي مدخل الإصلاح الشامل للأجهزة التنفيذية . كما تم التركيز في الدراسة على الجوانب الخمسة التالية :

- التوازن بين الصلاحيات والمسئوليات.
- أدوات الإدارة مثل : المالية ، الوظائف والموظفين ، الخدمات العامة ، نظام حفظ الوثائق والتقارير العامة.
- التداخل والازدواجية في الأجهزة العامة.

-اللامركزية في التنفيذ تحت مظلة إشراف مركزي.

-إعادة تنظيم الأجهزة التنفيذية.

2- التجربة الأمريكية في ميدان مراجعة أداء الأجهزة التنفيذية

هدفت هذه التجربة إلى بناء جهاز حكومي قادر على تقديم خدمات عامة متميزة بتكلفة أقل . وتبنت الدراسة مدخل الإصلاح الشامل للأجهزة التنفيذية ، والتركيز على أساليب الأداء والعمليات الإدارية والمعوقات التي تصاحبها . كما ركزت الدراسة على إعادة تشكيل ثقافة المنظمات التنفيذية بما يخدم المستفيدين في المقام الأول.

كما اتبعت الدراسة منهجية قامت على مرحلتين ، ففي المرحلة الأولى تم تشكيل فريق عمل لمشروع الإصلاح مكون من (250) عضواً من ذوي الخبرة والتأهيل من الأجهزة العامة . وتفرعت عن الفريق الرئيسي مجموعة فرق للدراسة . وأسند لمجموعة من الفرق دراسة الأنظمة والإجراءات والقضايا العامة التي تسير العمل في جميع الأجهزة التنفيذية مثل : أنظمة الميزانية ، المشتريات ، الموظفين ، إجراءات خدمات المستفيدين من تلك الأجهزة . كما أسند لمجموعة أخرى من الفرق دراسة أجهزة معينة كجهاز التعليم وجهاز القوى العاملة . كما جرت مطالبة كل رئيس جهاز بتشكيل فرق داخلية للعمل على تحقيق ما هو مطلوب من التغيير والتطوير داخل الجهاز . وتم كذلك إيجاد مراكز متخصصة في كل جهاز من الأجهزة بغرض البحث عن الأفكار الجديدة وتجريبها من أجل تلمس تحسين الأداء فيه

تجربة كندا ونيوزيلندا وأستراليا وبريطانيا

في عام 1990م تبنت كل من كندا ونيوزيلندا وأستراليا وبريطانيا إصلاحاً إدارياً ركز على مفهوم الإدارة لتحقيق النتائج . وكان هدف مشروع الإصلاح زيادة الكفاءة والفاعلية في الأداء والإنتاجية في الأجهزة العامة ، وكذلك تعزيز مبدأ المساءلة أو المحاسبة الإدارية . وكان مدخل المشروع هو الإصلاح الشامل بحيث يتم إعطاء صلاحيات واسعة لرؤساء الأجهزة التنفيذية كذلك التي تعطى لرؤساء الأجهزة في القطاع الخاص، وأن تتم محاسبتهم على النتائج . لذلك تم مطالبة كل جهاز بثلاثة أمور:

- إعداد خطط إستراتيجية لتوضيح رسالة وأهداف كل جهاز لموظفي الجهاز والمستفيدين منه.

- وضع خطط تشغيلية لترجمة الخطط الإستراتيجية إلى أهداف تفصيلية مرتبطة برسالة وأهداف الجهاز .

-استخدام مقاييس الأداء للتحقق من تقدم الجهاز نحو تحقيق الأهداف. "

ملاحظة هامة : عمل تجميعي فقط من مختلف المصادر الكتب مواقع الانترنت و المجالات و أطروحات الدكتوراه و ملتقيات و النصوص القانونية فان أصبت من عند الله و أن قصرت فهو من عندي.