محاضرات

التسيير العمومي

ماستر 1 إدارة أعمال

- مفهوم الخدمات العمومية

ارتبط مفهوم الخدمة العمومية بنشأة الدولة كسلطة ذات سيادة وزيادة درجة تدخلها في اشباع الحاجات العامة للمجتمع من خلال ممارسة وظائف وأنشطة في مختلف المجالات الإقتصادية و الإجتماعية بغرض زيادة رفاهية المجتمع.

ففي القانون الإداري الفرنسي ارتبط هذا المفهوم بالدولة ومختلف مؤسساتها كهيئة تشرف على تنفيذ هذا النشاط من أجل تحقيق المنفعة العامة.

وهكذا عرفت الخدمة العمومية على أنها: "جميع أنواع الخدمات التي من غير الممكن استغلالها إلا في إطار جماعي تتوفر بشكل إجباري وفق قاعدة المساواة التي ينص عليها القانون ويكون من الضروري استغلالها بمعزل عن قواعد السوق، تتحمل الدولة مسؤولية توفيرها والقيام بها من حيث أدائها ومراقبتها."

الخدمة العمومية هي نشاط ينفذ مباشرة من قبل الدولة (سواء أكان محليا أو إقليميا) تحت رقابتها، تهدف لخدمة المصلحة العامة.

(1)

أنواع الخدمات العمومية .

تضم الخدمة العمومية مجموعة كبيرة وغير متجانسة من الخدمات الجماعية ، المنظمة من طرف الدولة ، يمكن حصرها في مجموعة الخدمات التالية :

- خدمات ضرورية لبقاء المجتمع وسلامته وتقدمه مثل : الخدمات التعليمية والصحية وهي خدمات يفترض أن تقدمها وتوفرها الدولة مهما ارتفعت تكلفتها .
- الخدمات الضرورية لأفراد المجتمع باختلاف قطاعاته و مستوياته مثل : التزود بالماء ، الكهرباء ، الغاز ، النقل ... وهذا النوع من الخدمات لم تعد حكرا على الدولة والمؤسسات العمومية وإنما أصبحت قابلة للتفويض من طرف القطاع الخاص وتتم إدارتها على أسس تجارية حيث تطبق عليها معايير الربحية التجارية .
- خدمات ذات منفعة اجتماعية وثقافية يستفيد منها أفراد المجتمع إلا أن هذه الخدمات قد لا تكون ذات أهمية بالنسبة للبعض (بعض الأفراد والمجتمعات) ومنها بينها : المكتبات العامة ، المتاحف ، المتنزهات العامة ...
- خدمات ذات طبيعة اجتماعية يمكن للأفراد تأديتها بأنفسهم عن طريق إمكانياتهم الخاصة إلا أن القصور في تأدية هذا النوع من الخدمات على أكمل الوجه قد يؤثر على المجتمع وهو ما يستدعي تدخل السلطات العمومية

في أداء وتوفير هذه الخدمات وهي بين هذه الخدمات نجد الإسكان بصورة أساسية.

- خدمات أساسية ملكية لا تقتصر منفعتها على الجيل الحالي وإنما تمتد الى الأجيال المقبلة مثل: بناء المدارس، والجامعات والمستشفيات.

و يمكن تصنيف الخدمة العمومية أيضا حسب الزاوية التي ينظر إليها منها:

- من حيث نوع الخدمة هناك:
  - الخدمات الإدارية: مثلا خدمة الحالة المدنية بالبلديات..
  - الخدمات الاجتماعية والثقافية: مثل خدمة التمدرس الإجباري، الخدمات الصحية ...
  - الخدمات الصناعية والتجارية مثل خدمة مؤسسة المياه، مؤسسة الكهرباء والغاز...
- من حيث طريقة تحمل تكلفة الخدمة: نجد في هذه الحالة 3 أصناف من الخدمات:
  - خدمة مجانية: تتمثل في الخدمة غير المسوقة، مقدمة لجميع المواطنين والمقيمين، الحصول عليها مجانا، تتحمل تكلفتها كليا الخزينة العمومية للدولة. مثل: حملات التلقيح، الأمن العمومي، الإنارة العمومية ... الخ.

- خدمة بالمقابل: تتمثل في الخدمات المسوقة والمقدمة للأفراد بشكل إختياري، يتحمل تكلفتها كليا وبشكل مباشر المستفيد منها. مثل: الكهرباء، الهاتف العمومي، الماء المشروب ... الخ.

- خدمة مدعمة: تتمثل في الخدمة التي يتحمل تكلفتها جزئيا المستفيد منها والباقي دفع عمومي لها. مثلا: النقل العمومي، السكن، السلع الاستهلاكية الأساسية كمادة الحليب والخبز ... الخ.

المبادئ الأساسية لتقديم الخدمة العمومية:

تهدف تحقيق الخدمات العمومية الأهداف التي تسعى إليها الدولة، من الضروري أن تخضع لمجموعة من القواعد، وتتمثل هذه المبادئ فيما يلي:

- مبدأ المساواة: يقوم هذا المبدأ على أساس إلتزام الجهات القائمة بالمرفق العام بأن تؤدي خدماتها لكل من تتوافر فيهم شروط الإستفادة منها دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللغة أو الدين أو المركز الإجتماعي أو الإقتصادي. فالمساواة أمام المرافق هي نتيجة للمبدأ العام والذي يمثل حقا من حقوق الإنسان. فمبدأ المساواة مبدأ قانونيا قارا أقرته الدساتير المتعاقبة في الجزائر.

- مبدأ الإستمرارية :

يتطلب هذا المبدأ الأداء الدائم للخدمة العمومية لضمان إستمرارية الوفاء الإجتماعية والوقي العام للمواطنين من خلال توفير الحاجات المشتركة الضرورية للجميع ، وهذا ما يتعين على الدولة حماية المؤسسات العمومية من حالات الفشل والإفلاس ، والإدارات العمومية من حالات الإضراب الشرعي للعمال كما يستوجب كذلك في حالات الإضراب الشرعي للعمال القطاع العمومي ، الإلتزام بالحفاظ على الحد الأدنى في أداء بعض نشاطات الخدمات العمومية .

- مبدأ التطور :

يسمح هذا المبدأ بتكييف محتوى الخدمة العمومية مع التطور الإجتماعي والتقدم التقني من جهة واحتياجات المستفيدين من جهة أخرى ، مثلا : إدخال البطاقات البيومترية في الحالة المدنية وتحديث وسائل النقل الجماعي كالقطار الكهربائي ، المترو ، ...

- مبدأ المجانية النسبية :

إستنادا لمبدأ المساواة بين المواطنين في حالة ما إذا كانت وضعياتهم متباينة (من حيث مستوى الدخل) يتم إعتماد سلم يبين هذا التباين ، بحيث يدرج في أعلى هذا السلم

الخدمات العمومية التي يكون الوصول إليها مجانيا للجميع مثلا: خدمات الصحة والأمن، ثم ترتيب الخدمات تنازليا حسب نوعية الخدمة ومستوى دخل المستفيد بحيث تتعدد التسعيرات وتتدرج الى غاية أسفل السلم أين يقتضي مبدأ المساواة في التعامل الحصول على الخدمة العمومية بمقابل مثل أغلبية الخدمات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية كالسكن، والتأمين والسياحة، ويكون هذا التسعير خاضعا لثمن تقريبي قابل للمراجعة.

- مبدأ الشمولية والتضامن:

ويقصد بالشمولية أن تشمل الخدمة كل المواطنين وأن تغطي كل احتياجاتهم بنفس الجودة، لذلك يشترط قوانين الإتحاد الأوروبي التعطيلة الإقليمية الكاملة للخدمة بثمن معقول.

أما التضامن، فتوفير الخدمة بحد ذاتها تعبير عن وجود تضامن إجتماعي في المجتمع تتولى الدولة تجسيده في مساعيها لمحاربة الفقر والحرمان مما يحفز الشعور بالمواطنة وتقليص الفوارق بين المواطنين بسبب الدخل أو الإعاقة.

- ~~الاحتكار~~ مبدأ الإحتكار الطبيعي:

لطالما ارتبطت الخدمة العمومية بوجود الدولة

وتطور وظائفها، لذلك فقد اكتسبت المرافق العمومية نشاطات الخدمة العمومية. غير أن التطور الحاصل و تشعب وظائف الدولة أثر على نوعية هذه الخدمات و هو ما أدى استدعى تدخل الخواص لتقديم بعض الخدمات بتفويض من الدولة.

- مبدأ الفعالية في تقديم الخدمة:

مع ملاحظة التطورات الحاصلة وتطور المال الاجتماعي ومستوى المعيشة لم يعد يقتصر الأمر على الخدمة بل يشترط الفعالية في الخدمة ونوعيتها، لاسيما بعدما أصبحت الخدمة العمومية عقلا خصبا للمنافسة.

- مبدأ الرقابة العامة:

يخضع تقديم نشاطات الخدمة العمومية لرقابة متعددة سواء في شكل وصاية (من قبل أجهزة الدولة) أو من قبل المجتمع المدني باعتباره مرتفقا ومستفيدا.

مفهوم التسيير العمومي

يتضمن التسيير العمومي عدة نشاطات تقوم بها منظمات ومرافق تقع تحت وصاية الهيئات العامة للدولة سواء المركزية أو المحلية.

وقبل التطرق إلى هذا المفهوم، من الضروري التعرف على مفهوم التسيير (المناجمنت) ثم التطرق الى خصوصيات التسيير العمومي.

مفهوم التسيير (المناجمنت)

حاول العديد من الباحثين تحديد مفهوم التسيير، من بينهم:

- الأستاذ Bergeron P.G حيث عرفه بأنه: "العملية التي بواسطتها نخطط، ننظم، ندير ونراقب موارد المنظمة للوصول إلى أهداف معينة".
- كما يعرف التسيير بأنه: "طريقة عقلانية يتم بواسطتها التنسيق بين الموارد البشرية والمادية والمالية لخ... تحقيق أهداف معينة، هذه الطريقة تتدرج في عملية تتضمن تخطيط، تنظيم، إدارة ورقابة النشاطات بطريقة تؤدي الى مردود أفضل".
- من هذه التعاريف يتبين أن التسيير هو:

إختيار وترتيب وتنسيق واستخدام الموارد في وحدة عمل محددة في إطار أهداف ورسالات خاصة بالمنظمة، ظهر بذلك مجموعة من العمليات المتسقة والمتكاملة التي تشمل التخطيط، التنسيق، التوجيه، الرقابة.

وهكذا يمكن القول أن التسيير هو تحديد الأهداف وتنسيق جهود الأشخاص لبلوغها.

تعريف التسيير العمومي:

لمصطلح الساحة عدة مرادفات "الإدارة العمومية" "التسيير العمومي"، "إدارة الخدمة العمومية".

وقد ظهر مصطلح التسيير العمومي بالإنجليزية (public management) بعد الحالي في النصف الثاني من القرن 19 مع أستاذ علم السياسة والقانون الدستوري الأمريكي T. W. WILSON. نشر هذا الأستاذ بحثا بتاريخ 1887م بعنوان "دراسة الإدارة العامة"، يعرف فيه التسيير العمومي بأنه:

"الغاية أو الهدف العملي للحكومة موضوعه إنجاز المشروعات العامة بأكبر قدر ممكن من الفعالية تماشيا مع رغبات الأفراد وحاجاتهم، وعن طريق الإدارة العامة توفر الحكومات حاجات المجتمع التي يعجز

النشاط الفردي من الوفاء بها".

ويلاحظ من هذا التعريف أن التسيير العمومي موضوعه تحقيق الكفاءة في استخدام الموارد العمومية الموجهة لتلبية الحاجات العامة للمجتمع.

كما يعرف أيضا التسيير العمومي بأنه: "تنظيم وإدارة القوى البشرية والمادية لتحقيق أهداف الحكومة".

أي أن التسيير العمومي يعمل في إتجاه التنسيق بين الموارد المادية والبشرية المسخرة في إطار القطاع العمومي، لتحقيق الأهداف المسطرة من الحكومة.

ويعرف أيضا "أن الإدارة العامة تختص بتنظيم وتوجيه الموارد المتاحة بقصد تحقيق السياسة العامة".

فالتسيير العمومي حسب Gélinier جيلينيي هو "تنفيذ السياسة العامة للدولة عن طريق الإدارات العمومية".

فمن خلال هذا التعريف يلاحظ إرتباط الإدارة العمومية بالسياسة العمومية على إعتبار أن الإدارة العمومية هي الأداة التنفيذية لتحقيق السياسة العمومية.

ويعرف فوزي حبيش التسيير العمومي على أنه:

"مجموعة نشاطات وأعمال منظمة تقوم بأدائها قوى بشرية تعينها السلطات الرسمية العامة و توفر لها الإمكانيات المالية اللازمة، بهدف

تنفيذ الخطط الموضوعة لها وبالتالي تحقيق الأهداف العامة المرسومة لها بأكبر كفاية إنتاجية وأقصر وقت وأقل تكلفة".

وهكذا يعد المناجمنت العمومي الطريقة التي تتحول بها السياسة العامة للدولة إلى أهداف قابلة للتنفيذ.

مميزات التسيير العمومي:

يتميز التسيير العمومي ببعض المميزات منها:

* فهو يضمن وجود الدولة في وظيفة التسيير على مستوى المؤسسات والإدارات العمومية، ومختلف النشاطات الاجتماعية والثقافية والتربوية.

فحضور الدولة في مثل هذه المهام العمومية أمر ضروري وهو ما يضفي على وظيفة التسيير العمومي الطابع السلطوي الذي يعكس سلطة الدولة و يجسد برامجها السياسية ميدانيا.

وفي هذا السياق فهو يهدف لتحقيق جملة من الأهداف:

- يؤكد على الهوية الجماعية باسم الدولة ورموزها (اللغة، الذاكرة الجماعية، الثقافة، ... الخ)
- يضمن الحريات الفردية والجماعية ويقر مبدأ التضامن والمساواة ويهدف إلى تحسين المستوى المعيشي.

- يعمل على تحسين سير وعمل المؤسسات والهيئات العمومية وتنمية السياسات العمومية وتسيير المالية العمومية من خلال ترشيد الإنفاق العمومي، وتخفيف قواعد الدولة إلا منها هو ضروري وترقية ثقافة النتائج.

* المساءلة العمومية هو علم يطبق من بيئة تتميز بالتعقيد وتعدد الفاعلين والهيئات، كما أنه يتماشى مع إطار تشريعي وتنظيمي جد كثيف (الدستور، القوانين المشيرة للدولة ومؤسساتها، قوانين مالية... الخ)

* إنه تسيير تشاركي من خلال تسيير الموارد البشرية و مشاركة العاملين في اتخاذ القرارات.

* إنه تسيير علاقات: إنطلاقا من الإدارة العمومية تقدم خدمات علائقية مرتبطة بالثقة، الأمر الذي يوحي بأن هدف التسيير العمومي هو تسيير علاقة ثقة مع المستخدمين بخصوص الخدمات المقدمة.

* إنه تسيير تأملي: يعني ينبغي التفكير في الأهداف وفي كيفية تحقيقها وقابلية المحيط لها (المواطنين).

علاقة التسيير العمومي بالدولة :

للدولة مفهوم لغوي ومفهوم إصطلاحي .

كلمة دولة (state) هي أصل لاتيني ومأخوذة من كلمة (status) والتي تعني الحالة المستقرة ، ولم تأخذ الكلمة مدلولا سياسيا إلا في العهد الروماني عندما أطلقت الجمهورية ولم تدل هذه الكلمة في مدلولها العام حتى استخدمها ميكيافيلي (N. Machiavel) في كتابه الشهير (الأمير) حين عرف الدولة بأنها (كل هيئة يكون / أو كان لها سلطة على الشعوب ، وهي إما جمهوريات أو إمارات) .

ولقد عرف بعض المفكرين الدولة على أنها :

« مجموعة من الأفراد تستقر على إقليم معين تحت تنظيم خاص ، يعطي جماعة معينة فيه سلطة عليها تتمتع بالأمر والإكراه » (C. de Malberg) .

« الدولة هي عبارة عن مجموعة بشرية مستقرة على أرض معينة وتتبع نظاما اجتماعيا وسياسيا وقانونيا معينا يهدف الى تحقيق الصالح العام ويستند الى سلطة عمومية ذات صلاحيات الإكراه » تعريف أندريه هوريو (A. Hauriou)

- تعريف بيردو G. Burdeau : عرفها بالقول:
" إن البشرية قد توصلت الى شكل آخر للسلطة السياسية فعوض أن يعتبروا السلطة كملكية شخصية للذي يمارسها إبتكروا سندا يكون مستقلا ومتميزا عن الأشخاص الحكام أنفسهم هذا السند هو الدولة "
من خلال هذه التعاريف يمكن أن نستنتج التعريف التالي للدولة:
الدولة هي شخص معنوي يمثل قانونا مجموعة من الأفراد يقطنون أرضا معينة، ويبيده مقاليد السلطة العامة.
كما نستنتج أيضا أن هناك 3 عناصر (أركان) لابد من توافرها لوجود دولة ما وهي:
• المجموعة البشرية: فالركن الأول لأي دولة هو وجود "جماعة من الناس"، متجانسة (الأمة)، أو غير متجانسة (الشعب)، ولا يشترط أن يبلغ عدد هؤلاء الناس مبلغا محددا للقول بتوافر هذا الركن.
• الإقليم: إذا كانت الدولة في تعريفها الصحيح تفترض وجود مجموعة من الأفراد يعيشون معا عيشة دائمة ومستقرة، فإن هذا الإستقرار والدوام لن يتحقق دون توافر الإقليم، بوصفه من المعالم الرئيسية للنظام الدولي الحاضر، إذ لابد أن تتبوفر كل دولة

برقعة محددة من أرض المعمورة، تعرف بإقليم الدولة
ولها وحدها عليه حق السيادة؛ بحيث يخضع
لسلطانها كل الأشخاص والأشياء الموجودة عليه.

• السلطة السياسية: هي الهيئة الحاكمة التي تتخذ
القرارات باسم كل أفراد الدولة وتنفذها باعتبارها
ملزمة للجميع، وتقوم هذه السلطة بوضع منظومة
قانونية تضبط من خلالها سلوك الجماعة، كما تتوج
بكل الإجراءات والتدابير اللازمة لتسيير شؤون الجماعة
وحماية مصالحهم، ويشترط فيها أن تكون شرعية
ومشروعة تقوم على رضا الأفراد المحكومين للحكام.

يمثل التسيير الإداري العمل الحكومي باعتباره أداة
تنفيذ السياسات العامة للدولة، فهي تتعامل دائما
مع أشخاص عاديين وليس خاصين، ويحكم التسيير
الإداري القانون العام ويعمل الموظف الإداري
بصفته الرسمية وليس بصفته الشخصية، و يخضع
التسيير الإداري لسلطة الدولة ولمؤسساتها الرسمية،
كما يعمل وفق السياسة العامة للدولة التي يحددها
القانون.

ويعد التسيير الإداري أداة لتحقيق وظائف الدولة

- خلال مؤسساتها الى تعكس السياسات العامة للدولة الى أهداف قابلة للتنفيذ، وهو هنا كان التلازم بين السلطة السياسية والتسيير العمومي أي بين سلطة الحكم وأداة التنفيذ.

وبالتالي يمكن القول بأن التسيير العمومي يعد الطريقة التي تتحول بها السياسات العامة للدولة الى أهداف قابلة للتنفيذ، وهو هنا كان التلازم بين السلطة السياسية (الدولة) والتسيير العمومي يعد الطريقة التي تتحول بها السياسات العامة للدولة الى واقع يؤثر في حياة المواطنين وهو أمثلة ذلك الكيفية التي تقرر بها السلطة السياسية، الموارد المالية والتقنية و البشرية الضرورية لأغراض التنفيذ، وسبل الإفادة من مزايا التطور التكنولوجي للحصول على أعلى مستوى كفاءة الأداء بأقل تكلفة وأفضل جودة.

أوجه التشابه والاختلاف بين التسيير العمومي و إدارة الأعمال.

يقوم التسيير العمومي بترجمة السياسة العامة في الدولة الى أعمال تنفيذية وتأديتها في إطار السلطة العامة المرسومة وفي نطاق المصلحة العامة.

بينما إدارة أعمال فهي ترجمة للسياسة الخاصة التي يرسمها القائمون على المؤسسة الخاصة الى أعمال تنفيذية حيث يتم تأديتها في نطاق المصالح الخاصة للمؤسسة.

فإدارة الأعمال هي الإدارة التي تهدف الى تحقيق الربحية سواء كانت خدمية أو صناعية أو تجارية.

وسوف نعرض فيما يلي وجه التشابه والاختلاف بين كلا النوعين من الإدارة كما يلي:

* أوجه التشابه:

تقترب إدارة الأعمال من التسيير العمومي في نواحي محددة أهمها:

- اتساع الإجراءات وتقسيم العمل الإداري الذي يتم من خلال عدة وظائف إدارية (التخطيط، التنظيم، التوجيه، الإتصال، الرقابة) والتي نجدها في كلا نوعي الإدارة.
- مبدأ ضرورة إقتران السلطة بالمسؤولية، فلا سلطة بدون مسؤولية ولا مسؤولية دون سلطة.

- ضرورة رسم أهداف والعمل على تحقيقها بأقل تكلفة وأقصر وقت وأفضل نوعية.
- يخضع كلا المجالين لمبادئ تقسيم العمل والتخصص و وحدة القيادة ونطاق الإشراف.

* أوجه الإختلاف.

يتجسد إختلاف التسيير العمومي عن إدارة الأعمال فيما يلي:

- يمارس المناجمنت العمومي ضمن بيئة تتميز بكثافة النصوص القانونية والتنظيمية، لأنه يهدف أساسا لتنفيذ السياسات العامة في مختلف المجالات، أما إدارة الأعمال فتحكمها قرارات مجالس الإدارة التي تتابعها و التعليمات التي يصدرها المديرون، لذلك فهي تتمتع بمرونة وحرية أكبر في مزاولة نشاطها رغم تقيدها بنظام التراخيص القانونية التي تمنحها السلطة العامة المخولة بذلك.

- من حيث الهدف: يهدف التسيير العمومي لتحقيق المصلحة العامة عن طريق تقديم خدمات عامة لا تهدف بالدرجة الأساسية للربح في إطار السلطة العامة للدولة، أما إدارة الأعمال فهي ترمي أساسا لتحقيق الربح حتى وان كانت في بعض الأحيان تقوم بأنشطة تخدم المجتمع بشكل عام.

- تعمل إدارة الأعمال في جو المنافسة ، وهو ما يجعلها أكثر كفاءة بينما يعمل الشيء العمومي في ظروف إحتكارية مما يلغي عليها بعض الجهود و عدم مواكبة التطور ، ويشعرها بالأمان لأنه بقائها مضمون .

- يتحمل قطاع إدارة الأعمال درجة أكبر من المخاطرة المالية فالمؤسسة الخاصة معرضة في كل وقت للربح والخسارة بينما الإدارة العامة تتمتع بأريحية في هذا الشأن لأن مواردها مؤمنة ولا توجد إحتمالية الخسارة و الربح في حساباتها ، وذلك لأن الخزينة العمومية تكفل للأجهزة الحكومية مواردها .