

جامعة 8 ماي 1945 - قالمة -



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

**الإصلاح الإداري ودوره في تحسين الخدمة العمومية في الجزائر
المؤسسة الاستشفائية العمومية-خنشلة نموذجاً-**

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر نظام جديد (ل.م.د) في العلوم السياسية

تخصص: إدارة الجماعات المحلية

إشراف الأستاذ:

– نصر الدين لبال

إعداد الطلبة:

- صالح صبرينة

- عايب لبنى

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة	الجامعة	الصفة
فتيسي فوزية	أستاذة	قالمة	رئيسا
نصر الدين لبال	أستاذ	قالمة	مشرفا ومقررا
لفحل ليندة	أستاذة	قالمة	مناقشا

2016/2015

إهداء

الحمد لله الذي وفقنا لهذا ولولاه لما كنا من الموفقين، أتقدم بإهداء هذا العمل إلى من قال
فيهما الرحمان: (واخفض لهما جناح الذل من الرحمة وقل ربي ارحمهما كما ربياني
صغيرا).

إلى نعمتي في الوجود وهبة الخالق المعبود لي أمي الغالية أطل الله في عمرها.
إلى الذي أرى فيه وجودي وتعشق عيناى رؤيته إلى النور الذي دعمني وعلمني أبجديات
الحياة، وزرع في قلبي حب التعلم والصبر والإرادة إلى من أحرق سنين عمره من أجل أن
يضيئ دربي ويراني في الدرجات العلا إلى أبي العزيز أدامه الله ذخرا لنا.

إلى روح جدي وجدتي الغالية والى زينة الحياة الدنيا إلى من فتحت عيناى على روعة
حبهم إل أخي فادي وأخواتي درين هاجر وملاك.

إلى من استمر سؤالهم عني جدي وجدتي، خالاتي وأخوالي، أعمامي وحكيم والحاج احمد
وكل عائلة صالحى.

إلى من مشيت معهم درب الطموح إلى من رضيت نفسي أن يكونوا أصدقائي: لبنى، خولة
، تقوى، حنان، سارة، لوزة، ابتسام ، شافية، سعاد، صباح، قمر، زينو، نور الدين والأخ
رفيق وابنته ، وأصدقائي من جامعة تاسوست "خالد، منصور، فاطمة الزهراء، هاجر، محمد،
سناو وخلود

صبرينة

إهداء

أهدي ثمرة هذا العمل إلى من قال فيهما الرحمان (ولا تقل لهما أف ولا تنهرهما وقل لهما
قولا كريما)

إلى التي حملتني خلقا من بعد خلق، إلى ينبوع الصبر والتفاؤل والأمل، إلى الغالية على
قلبي أُمي رحمها الله، الخالدة في قلبي دوما.

إلى الذي له الفضل في تقديمي ووصولي إلى صاحب القلب الكبير أبي الغالي حفظه الله.

إلى شموع البيت من حولي...أختي العزيزة على قلبي نوال وزوجها نوالدين وأبنائها
إسلام، خليل، والكتكوتة همسة والصغيرة ريتاج

إلى أختي سامية وكريمة

إلى أخي الغائب هشام وزوجته وابنيه محمد وحمزة، إلى إخوتي وليد، رامي ، زكريا.

إلى كل من كانت لي معهم ذكريات سعيدة ولحظات جميلة إلى صديقاتي: صبرينة، سعاد،
ابتسام، سارة، لوزة، شافية، حنان، خولة، أمينة ...

إلى كل من حفظهم قلبي ونسيهم قلبي

بيني

شكر وعرfan

الشكر لك يا الله على نعمة العافية، الشكر لك سبحانك على نعمة العقل،
الشكر على كل ما أنا عليه، فهو من فضلك سبحانك وامثالاً لقول رسولنا الكريم

محمد ﷺ

كما لا يفوتنا أن نبعث بلمسة وفاء وتقدير بكلمات مضيئة بنور القرآن وعبارات
متقدة بعواطف الأخوة بوافر الشكر والعرfan للأستاذ المشرف نصر الدين لبال
على ما قدمه من دعم معنوي في انجاز هذا العمل المتواضع

كما نتقدم بجزيل الشكر والعرfan إلى كل من الأستاذة لفحل ليندة والأستاذة
فتيسي فوزية على قبولهم مناقشتي هذه المذكرة وعلى مساعدتهم لنا.

كما لا ننسى كافة موظفي إدارة كلية الحقوق والعلوم السياسية على الجهود
المبذولة من أجل الوصول إلى هذا المستوى

كما لا ننسى أناسا كانوا سببا في وصولنا لما نحن فيه بعد نجاحنا، ولكل من
ساهم في هذه الفرحة ولو من بعيد نبعث لهم برسالة حتى وإن لم تكتب أو تذكر
فهي ناقوس سيدق في نفوسنا كلما تذكرنا هذه الأيام وهذا النجاح بالأخص.

إلى كل من علمنا حرفا أساتذتنا الكرام وأخيرا وليس آخرا إلى كل من حملتهم
ذاكرتنا ولم تحملهم مذكرتنا.

صبرينة و لبنى

الخطبة

الخطوة

مقدمة

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والنظري للإصلاح الإداري والخدمة العمومية.

المبحث الأول: ماهية الإصلاح الإداري .

المطلب الأول: تعريف الإصلاح الإداري.

المطلب الثاني: المفاهيم المرتبطة بالإصلاح الإداري .

المطلب الثالث: نشأة وتطور الإصلاح الإداري .

المطلب الرابع: أهمية الإصلاح الإداري .

المبحث الثاني: الإصلاح الإداري: النماذج والإستراتيجيات .

المطلب الأول: أسباب وعوامل الإصلاح الإداري.

المطلب الثاني: نماذج الإصلاح الإداري .

المطلب الثالث : استراتيجيات الإصلاح الإداري .

المبحث الثالث: ماهية الخدمة العمومية.

المطلب الأول: تعريف الخدمة العمومية.

المطلب الثاني: نظم وأنواع الخدمة العمومية .

المطلب الثالث: معايير الخدمة العمومية .

المبحث الرابع: المقاربات التفسيرية لمفهوم الخدمة العمومية.

المطلب الأول: المقاربة الاقتصادية لمفهوم الخدمة العمومية .

المطلب الثاني: المقاربة الاجتماعية لمفهوم الخدمة الاجتماعية .

المطلب الثالث: المقاربة القانونية لمفهوم الخدمة العمومية .

الفصل الثاني: أساليب إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر .

المبحث الأول: مفهوم إصلاح الخدمة العمومية.

المطلب الأول: تعريف إصلاح الخدمة العمومية .

المطلب الثاني: مبررات إصلاح الخدمة العمومية.

المطلب الثالث: ترشيد الخدمة العمومية .

المبحث الثاني: التسيير العمومي الجديد.

المطلب الأول: تعريف المرفق العام.

المطلب الثاني: أزمة الخدمة العامة والتحول للتسيير العمومي الجديد.

المطلب الثالث: التغيير في آلية الحكومة.

المطلب الرابع: التغيير في أسلوب الإدارة وتقليص دور الدولة.

المبحث الثالث : بعض أساليب تحسين جودة الخدمات العمومية.

المطلب الأول: إدارة الجودة الشاملة.

المطلب الثاني: تنمية وإدارة الموارد البشرية.

المطلب الثالث: قياس أداء العاملين والموظفين .

المطلب الرابع: تقييم الأداء.

الفصل الثالث: جودة الخدمة العمومية في المؤسسة الإستشفائية علي بوسحابة خنشلة

المبحث الأول: ماهية المؤسسة العمومية الاستشفائية علي بوسحابة

المطلب الأول: تعريف المؤسسة الصحية

المطلب الثاني: التعريف بالمؤسسة الاستشفائية علي بوسحابة

المطلب الثالث: الهيكل التنظيمي للمؤسسة الاستشفائية علي بوسحابة

المبحث الثاني: آليات إصلاح الخدمة الصحية في المؤسسة الاستشفائية علي بوسحابة

المطلب الأول: تطبيق إدارة الجودة الشاملة في المؤسسة الاستشفائية علي بوسحابة

المطلب الثاني: تقييم أداء المؤسسة العمومية الاستشفائية " علي بوسحابة "

المطلب الثالث: تحليل بيانات الدراسة

خاتمة

مقدمة

إن موضوع الإصلاح الإداري أصبح حديث الساعة لدى الكثير من علماء الإدارة المتخصصين وحتى لدى عامة الناس، ولا شك أن هذا الاعتقاد راسخ لدى الكثير من البلدان بأن الإصلاح الإداري هو المحور الحاسم في نجاح التنمية من جهة، كما أن كل العمليات الإدارية المرتبطة أساسا بالتنمية والتطوير يتوقف نجاحها أو فشلها على فعالية الإصلاح الإداري الشامل ذاته من جهة ثانية.

يعد الإصلاح الإداري عنصرا مهما في النظام العام للمنظمات الإدارية الذي ينبغي على قادة المنظمات تفهم أبعاده، لكونه الوسط الذي تعيش فيه المنظمات والذي يؤثر في نوع السلوك الذي تتفاعل به مع غيره أو مع عوامل، كما يعتبر كذلك من المواضيع المهمة التي يجب تطبيقها في منظماتنا الإدارية، إذ تعاظمت الحاجة إلى الخدمة العمومية الرشيدة وأصبح من الضروري إيجاد حلول مناسبة وسريعة وبمشاركة كل فئات المجتمع للحد من انتشار هذه الحالة .

إن تحقيق وتجسيد إدارة فعالة تسهر على تقديم الخدمات العامة للشعب، تعتبر من أهم أولويات أية دولة تسعى لتحقيق الرفاه العام لشعبها، إلا أن ذلك لا يتأتى إلا بموجب تطبيق برامج إصلاحية محكمة وقوية قادرة على مواكبة التطور والمتغيرات التي تطرأ على المجتمع الدولي والتفاعل معها.

سعت الدولة الجزائرية إلى إرساء خطط إصلاحية بهدف إيجاد إدارة قادرة على تقديم خدمات عمومية، نظرا لأن الممارسات اليومية أثبتت أن هناك خلافا في التسيير الإداري الذي لم يحقق النتائج المرجوة منه، مما استدعى ضرورة الإصلاح الإداري لتصحيح الأوضاع بإرساء آليات أخرى جديدة من أجل تدارك مواطن الخلل.

وعليه أعطيت لعملية الإصلاح الإداري في الجزائر أهمية بالغة من أجل تقييم مدى نجاعة عمل مؤسسات الدولة بمختلف أنواعها من أجل تحقيق الأهداف المرسومة من قبل الحكومة، كما سبق وأشرنا موضوع الإصلاح الإداري يلعب دورا كبيرا وهاما داخل المؤسسات في تحسين جودة الخدمة العمومية وكذا مدى رغبة العامل في أدائه لعمله، ومن خلال هذه الدراسة سنحاول التطرق إلى موضوعين هاميين هما الإصلاح الإداري والخدمة العمومية.

إشكالية الدراسة:

سعت الدولة الجزائرية إلى إعادة هيكلة الجهاز الإداري وإصلاحه ونخص بالذكر المؤسسات العمومية من أجل إصلاح إدارتها بغية تحسين أدائها، ويتطلب ذلك منظورا وتوجها استراتيجيا جديدا لجهود الإصلاح الإداري من أجل تقديم وتحسين الخدمة العمومية، وهذا مايقودنل إلى طرح التساؤل التالي:

كيف يمكن للإصلاح الإداري أن يساهم في ترشيد الخدمة العمومية في الجزائر؟

ويندرج ضمن هذا التساؤل الرئيسي ثلاث أسئلة فرعية هي:

- ما مفهوم الإصلاح الإداري؟
- ماهي أهم نماذج الإصلاح الإداري الحديث لتحسين الخدمة العمومية في الجزائر؟
- هل نجحت برامج الإصلاح الإداري في تحسين الخدمة العمومية في المؤسسة العمومية الإستشفائية - على بوسحابة- بولاية خنشلة؟

ولمعالجة هذه الإشكالية والتساؤلات الفرعية قمنا بصياغة الفرضيات التالية:

الفرضية الرئيسية:

يسهم الإصلاح الإداري في ترشيد الخدمة العمومية من خلال تطبيق أساليب حديثة في تقديم الخدمة وتطبيق جملة برامج إصلاحية وكذا السعي وراء التغيير والخروج من ظاهرة الجمود والركود.

الفرضيات الفرعية:

- الإصلاح الإداري هو تلك العمليات الهادفة إلى إعداد أجهزة الإدارة في الدولة بما في ذلك الأفراد والمعدات والوسائل إعدادا علميا.
- تكمن النماذج الحديثة للإصلاح الإداري لتحسين الخدمة العمومية في الإدارة العامة الحديثة وإدارة الجودة الشاملة وكذا تقييم الأداء.
- قد تكون برامج الإصلاح الإداري المطبقة في المؤسسة الاستشفائية علي بوسحابة قد نجحت جزئيا ولكن ليس بشكل كلي.

- محاولة إعطاء طرق حديثة تعتمدها المؤسسة العمومية للارتقاء بجودة الخدمة المقدمة لتحقيق رضا الشعب.
- إبراز دور الإصلاح في وضع أحدث المعايير القياسية للخدمة والجودة وتطويرها باستمرار . الأسباب ذاتية:
- الميل الشخصي لموضوع الإصلاح الإداري والرغبة في التعمق أكثر في مختلف جوانبه.
- ملاحظة تدني الخدمة الصحية رغم أهميتها ورغم التجهيزات المادية والمعلوماتية المتوفرة.
- محاولة معرفة كيفية تطبيق البرامج الإصلاحية في المؤسسة العمومية .
- الرغبة في التعرف على طبيعة الإصلاح الإداري ودوره في ترشيد الخدمة العمومية الجزائرية.

أدبيات الدراسة:

اعتمدنا من خلال هذه الدراسة على العديد من الدراسات والأدبيات المتخصصة في موضوع الإصلاح الإداري ومن بينها:

- كتاب فيصل بن معيض آل سمير، استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني، (عمان: دار الحامد، 2014).

حيث تطرق صاحب الكتاب إلى التفرقة بين الإصلاح الإداري ومختلف المفاهيم الأخرى ومن بينها التطوير الإداري ودوره في تعزيز الأمن الوطني، وكذلك تحديد أساليب الإصلاح الإداري ومستوياته، غير أن الباحث لم يتطرق إلى معظم القضايا الحديثة المتعلقة بالإصلاح الإداري كالجودة الشاملة وتقييم الأداء والإدارة الإلكترونية.

- كتاب فايز حسين، سيكولوجيا الإدارة العامة، (عمان: دار أسامة، 2008).

تطرق صاحب الكتاب إلى الإصلاح الإداري توجهاته وأبعاده والتجربة العربية في الإصلاح الإداري سيماتها ونتائجها، كما تطرق إلى الأساليب الرئيسية للإصلاح الإداري ، ومختلف الاستراتيجيات المتبعة في الوطن العربي لإصلاح الإدارة العامة.

- مذكرة عاشور عبد الكريم ، " دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة والجزائر " ، (مذكرة مقدمة للحصول على شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، تخصص الديمقراطية والرشادة، 2009).

حيث تطرق الباحث من خلال دراسته إلى مختلف مفاهيم الإدارة الإلكترونية والخدمة العمومية ، إضافة إلى التطرق إلى نموذج إدارة الحكومة الالكترونية في الولايات المتحدة الأمريكية، وفي الأخير حاول دراسة تجربة الإدارة الالكترونية وأثرها على الخدمة العمومية في الجزائر حيث تعرض إلى العديد من القطاعات من بينها قطاع التكوين المهني والتربية والتعليم العالي وغيرها من القطاعات الأخرى.

صعوبات الدراسة:

- نقص المراجع المتعلقة بموضوع الخدمة العمومية.
- عدم برمجة ملتقيات بهذا الموضوع في الجامعة، حتى تفتح آفاق البحث فيه لطلبة الكلية.
- محدودية فترة إعداد المذكرة.

تبرير الخطة:

لمعالجة الموضوع تم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول مع مقدمة وخاتمة ، خصصنا الفصل الأول للأطر المفاهيمية للدراسة تناولنا فيها أربع مباحث رئيسية حيث تطرقنا في الأول والثاني لماهية الإصلاح الإداري وواقعه وفيه حاولنا ضبط المصطلحات والمفاهيم الرئيسية للبحث، أما المبحث الثالث فقد خصصناه لماهية الخدمة العمومية وفيه حاولنا ضبط المفاهيم المتعلقة بالخدمة العمومية ، ثم تطرقنا في المبحث الأخير لمختلف المقاربات الاقتصادية والاجتماعية والقانونية المفسرة للخدمة العمومية

أما الفصل الثاني فقد خصصناه للجانب النظري لكل من الإصلاح الإداري والخدمة العمومية وقسمناه إلى ثلاث مباحث حيث تناولنا في المبحث الأول مفهوم إصلاح الخدمة العمومية وترشيدها ومبررات تبني الإصلاح كخارطة عمل من أجل تحقيق الجودة في الخدمات الإدارية، ثم تطرقنا في المبحث الثاني إلى التسيير العمومي الجديد وكيفية ظهوره بدءا من أزمة المرفق العام إلى ضرورة الإصلاح باعتماد آليات الحكومة الرشيدة والتسيير العمومي الجديد، أما المبحث الثالث فقد تطرقنا فيه إلى عرض بعض أساليب تحسين جودة الخدمات العمومية منها إدارة الجودة الشاملة وتنمية الموارد البشرية .

أما الفصل الثالث فقد خصصناه للجانب التطبيقي، حيث تطرقنا من خلال المبحث الأول إلى مختلف المفاهيم المتعلقة بالمؤسسات الصحية وبالتحديد المؤسسة الاستشفائية العمومية علي بوسحابة بولاية خنشلة، والهيكل التنظيمي لها، وقد حاولنا في الفصل الثالث تطبيق الجانب النظري على الواقع لأهم النماذج التي اعتمدها المؤسسة العمومية الإستشفائية.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي والنظري للإصلاح
الإداري والخدمة العمومية

يعد الإصلاح الإداري من بين أرشد الطرق الحديثة في سبيل الرقي بالمجتمعات وبلوغ الرفاهية المنشودة، حيث يتوفر على آليات وسبل تساعد في تحسين الخدمات العمومية المقدمة سواء من طرف الدولة أو غيرها من الفواعل الأخرى ، فهو عملية متكاملة تستهدف بلوغ أعلى مستويات تقديم الخدمة لجميع المواطنين، على قدم المساواة دون تفرقة، وهو ما تضمنه الخدمة العمومية وافترضاها، لذلك هناك علاقة طردية بين كلا المفهومين، فكلما اتسع الإصلاح الإداري وبلغ كل مجالات الخدمة كلما انعكس ذلك إيجابا على مستوى نوعيتها وتقديمها من جانب آخر، وكلما تحدثنا عن كفاءة وفعالية الخدمات العمومية كلما لمسنا جانبا آخر من أوجه الإصلاح المجتمعي ككل، وهو الإصلاح الإداري، وسنحاول من خلال هذا الفصل التطرق الى المحاور التالية:

- مفهوم الإصلاح الإداري.

- الإصلاح الإداري:النماذج والإستراتيجيات.

- مفهوم الخدمة العمومية .

- المقترحات المفسرة للخدمة العمومية.

المبحث الأول: ماهية الإصلاح الإداري

يعد الإصلاح الإداري سلسلة متماسكة من التغييرات التي تهدف إلى تحقيق الكفاءة في الهياكل التنظيمية وعلى مستوى الوظائف الإدارية، فالإصلاح الإداري يشكل جهداً هادفاً وواعياً يسعى إلى تحسين مستوى الخدمات الممنوحة، لذلك سنحاول من خلال هذا المبحث التطرق إلى مفهوم الإصلاح الإداري ومختلف المفاهيم المرتبطة به والتي يختلف عنها، إضافة إلى التطرق إلى مختلف مراحل نشأته وتطوره.

المطلب الأول: تعريف الإصلاح الإداري

يمكن تعريف الإصلاح الإداري من عدة زوايا، من بينها:

1- تعريف الإصلاح الإداري على أنه تحسين:

- "الإصلاح الإداري يسعى إلى تحسين مستويات الأداء في الجهاز الإداري للدولة، من خلال تحديث طرق العمل وأساليبه وإجراءاته، والوصول إلى إدارة أكثر فاعلية للموارد البشرية".¹
- كما عرف الإصلاح الإداري على أنه: "سلسلة من التحسينات التي تبدأ بإعادة الهيكل الإداري بالتغييرات البسيطة في أساليب العمل، وكذلك في التنظيم الإداري للجهاز والأفراد، ونظر الناس لجميع هذه الأمور، مما يدعو إلى التغيير في أنماط سلوك الأفراد وأساليب التنظيم".
- ويعرفه محمد حسين حافظ حجازي: بأنه "تحسين وتطوير كافة فعاليات الأداء في المنظمات العامة بما ينعكس أثره على العلاقات بينها وبين الجمهور، بحيث يسوده الرضا".
- كما عرف بأنه: "إصلاح وتقويم وتحسين للأوضاع الراهنة، وربطها بطموحات مستقبلية لتحسينها وتطويرها، بالاعتماد على المنظور المستقبلي للجهاز والمحافظة على الأمل وتطويره".²

¹- المنظمة العربية للتنمية الإدارية، تجارب عالمية في الإصلاح الإداري، (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1998)، ص.07.

²- فيصل بن معيفي آل سمير القحطاني، "إستراتيجية الإصلاح الإداري والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني"، (أطروحة دكتوراه في العلوم الأمنية، جامعة الرياض، 2000)، ص.24.

2- تعريف الإصلاح الإداري بأنه جهد هادف:

يعرفه محمد قاسم الفريوتي بأنه : " يستهدف أساسا تنظيم الجهاز الإداري للدولة بشكل يحقق أهداف السياسة العامة للدولة بكفاءة وفعالية، من خلال التغيير الشامل في السلوكات وقيم العاملين بشكل يؤكد مفهوم الوظيفة العامة كخدمة أولا، ومن ثم يمتد ليشمل الجوانب الهيكلية والتشريعية لإحداث التغييرات السلوكية وتنبيتها، ويعطي الأهمية اللازمة للعوامل السياسية والاجتماعية والثقافية، باعتبارها مقومات المناخ الضروري اللازم لنجاح تلك التغييرات "¹.

- كما عرف بأنه " كل العمليات الهادفة إلى إعداد أجهزة الإدارة في الدولة بما في ذلك الأفراد والمعدات والوسائل، إعدادا عمليا يجعل الدور الكبير للجهاز الإداري ليس ممكنا فحسب بل مسالة اقتصادية أيضا " .

- كما عرف مؤتمر الإصلاح الإداري في الدول النامية الذي عقده هيئة الأمم المتحدة بجامعة ساسكي البريطانية لعام (1971) عملية الإصلاح الإداري على أنها : " حصيلة المجهودات ذات الإعداد الخاص، التي تستهدف إدخال تغييرات أساسية في المنظمة الإدارية العامة، من خلال إصلاحات على مستوى النظام، جمعية أو على الأقل من خلال معايير لتحسين واحد أو أكثر من عناصره الرئيسية مثل الهياكل الإدارية والأفراد والعمليات الإدارية " .

- ويعرفه الأستاذ حسن أبشر الطيب بأنه: "جهد سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي هادف لإحداث تغييرات أساسية ايجابية في سلوك التنظيم والنظم والعلاقات والأساليب والأدوات تحقيقا لتنمية قدرات وإمكانات الجهاز الإداري، بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في انجاز أهدافه " .

ويعتبر هذا التعريف الذي قدمه الأستاذ حسن أبشر اشمل تعريف للإصلاح الإداري من حيث تضمنه لجميع المجالات المتعلقة بالمجتمع ونواحي الحياة.²

- أما الأستاذ علي السلمي عرف الإصلاح الإداري على انه: " إحداث تغيير مادي وفكري ملموس في إطار عناصر العمل الإداري، وأساليبه، ويهدف للوصول إلى مستوى من الأداء الإداري

¹-محمد قاسم الفريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، (عمان : دار وائل للطباعة والنشر ، 2001)، ص.21.

²- علي السلمي ، تطور الفكر التنظيمي، (الكويت: وكالة المطبوعات ، 1975)، ص.280.

يتصف بتوفير القدرة لدى الممارسين على توزيع الموارد المحددة بطبيعتها، والتعرف على أوجه الاستخدام الأمثل غير المحدد نسبيا لتحقيق اقصر قدر ممكن من العائد الاقتصادي والاجتماعي والحضاري".¹

- وعرفت الأمم المتحدة الإصلاح الإداري في إحدى دراساتها عام 1983: بأنه "الاستخدام الأمثل والمدروس للسلطة والنفوذ، لتطبيق إجراءات جديدة على نظام إداري ما، من أجل تغيير الأهداف والهياكل والعمليات وتحسينها لخدمة التنمية".

- ورصد تقرير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في أواخر التسعينات أهم سمات الإصلاح الإداري في تسع دول في أعضاء المنظمة، تتمحور حول: "تحسين جودة الخدمات، الاعتماد على تكنولوجيا المعلومات، إدارة الأداء، والمساءلة على المخرجات والنتائج، المرونة في إدارة الموارد البشرية اللامركزية، والتوجيه الاستراتيجي، من أجل دعم القدرة على التكيف مع المتغيرات".²

هذا أهم ما جاء في الأدبيات الإدارية لمفهوم الإصلاح الإداري، فنجد كذلك عبد الرحمان تيشوري يعطي لنا كذلك تعريف للإصلاح الإداري من خلال المدلول السياسي وكذا الاجتماعي:

- المدلول السياسي للإصلاح الإداري : يربط عدد من الباحثين الإداريين الإصلاح الإداري السياسي بالنظام السياسي، لدرجة ان البعض يؤكد ان الإصلاح الإداري يقوم أساسا على الإصلاح السياسي وبدون هذا الأخير لأمعنى لأول، وخاصة في الدول النامية حيث عرف البعض الإصلاح الإداري: بأنه "تلك العملية السياسية التي تصيغ من جديد العلاقة بين السلطة الإدارية، والقوى المختلفة في المجتمع".

¹-المرجع نفسه، ص.ص. 280.281.

²- فيصل القحطاني، المرجع نفسه، ص.27.

المطلب الثاني: المفاهيم المرتبطة بالإصلاح الإداري

1- التنمية الإدارية: Administrational Developpement

يشير هذا المفهوم إلى: "الجهود الهادفة إلى تحسين مستوى الخدمات المقدمة، عن طريق زيادة حجم الأجهزة الإدارية، من حيث إعداد القوى البشرية، والهياكل الإدارية"، وقد كان ذلك نهجا تم اخذ الدول النامية به مع أواخر الستينيات من القرن الماضي، وتحت شعار بناء المؤسسات Institution Building، حيث تم استحداث كثير من الأجهزة والمعاهد والدواوين ومختلف الأجهزة بمسميات مختلفة لتتولى القيام بمسؤوليات إدارية مختلفة .

إذ اقترنت التنمية كثيرا بنمو الأجهزة الإدارية وتكاثرها، وهو ما استدعى في الفترة الحالية شعارا جديدا نحو الإصلاح الإداري، يتمثل في ضرورة تخلي الدولة عن كثير من هذه الأجهزة والدواوين التي أصبحت عبئا على موازنات الدول، وأصبح عددها والكلفة اللازمة للإنفاق عليها احد عوائق التطوير الإداري¹.

فعرفت التنمية الإدارية على أنها: "عملية واعية، وهادفة تتجلى في القدرة المتجددة على بناء وتطوير المفاهيم والاتجاهات، والأطر والأساليب والوسائل الإدارية، وبلورة الأهداف في مختلف مجالات الحياة، والربط العضوي للمؤسسات الحكومية والاجتماعية، وتوفير المناخ الملائم للتعاون والتنسيق بينها، لدفع كفاءة ومردودية النظام الإداري لمواجهة متطلبات التنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية"².

2- التحديث الإداري: Administrative Modernization

يشير هذا المصطلح إلى الوسائل، والأساليب، ونمط الثقافة التنظيمية التي تتبناها الدول النامية والتي تماثل تلك الأساليب والوسائل الموجودة في الأنظمة الإدارية للدول المتقدمة، وتنطلق هذه الجهود من افتراض ضمني بان هذه الوسائل والأساليب المنقولة حيادية، لاتحمل قيم الدول التي جاءت منها، ولا تتطلب بالضرورة نقل الخصائص السياسية والاجتماعية والثقافية لتلك الدول النموذج، ويفسر هذا النهج في التحديث قيام كثير من الدول النامية باستيراد السلع والخدمات والتكنولوجية الموجودة في

¹-محمد قاسم الفريوتي ، مرجع سابق، ص.13.

²- موسى اللوزي، التنمية الإدارية: المفاهيم ، الأسس، التطبيقات،(عمان: دار وائل للنشر، 2000)، ص.44.

الدول المتقدمة، حتى لا يبقى هناك ما ينقصها مما يميز تلك الدول في هذا المجال، ولكن من الواضح ان النقل والتقليد دون وجود الأرضية المناسبة لا يؤدي إلى التقدم ولا للتطور بالضرورة، فلا تكاد بلد من دول العالم وعلى شدة فقر كثير منها إلا واستوردت القوانين واللوائح والأجهزة والمعدات والخبرات والتقنيات الإدارية من خرائط، وأدلة تنظيمية، ولكنها وللأسف لم تتقدم كثيرا على صعيد الإصلاح الإداري¹.

حسب محمد الصيرفي: يشير مصطلح التحديث الإداري إلى "الوسائل والأساليب، والوسائل الموجودة في الأنظمة الإدارية للدول النامية، وتنطلق هذه الجهود من افتراض ضمني بأن هذه الوسائل المنقولة حيادية، ولا تحمل قيم الدول التي جاءت منها، ولا تتطلب بالضرورة نقل الخصائص السياسية والاجتماعية والثقافية لتلك الدول"².

3- إعادة التنظيم: Administrative Réorganisation

يشير مفهوم إعادة التنظيم إلى العمليات والجهود الهادفة إلى تحسين أداء الجهاز الإداري، من خلال إعادة النظر في الهياكل التنظيمية، وذلك من خلال إعادة توزيع الاختصاصات بين الوحدات المختلفة، ونمط العلاقات والاتصالات فيما بينها، ونمط التبعية الإدارية، وذلك بهدف الحد من تداخل الاختصاصات والحيلولة دون الازدواجية في العمل، وتحقيقا لدرجة اكبر من التعاون والتجانس فيما بينها.

ويمثل هذا الأسلوب ذو الطابع ديناميكي الأسلوب الأكثر شعبية في مداخل الإصلاح الإداري ذلك لأنه يتيح الفرصة لعمليات حذف أو إضافة أو دمج وحدات إدارية أو تغيير التبعية الإدارية لها تحقيقا لمصالح شخصية، وذلك كله تحت شعار الإصلاح والتطوير، وغالبا ما ينشأ عن ذلك * أجهزة إدارية جديدة وفق هذه المنهجية³.

4- التطوير الإداري: "هو ذلك النشاط الذي يتصف بالديمومة والاستمرارية، الهادف إلى التطوير التدريجي والتلقائي، أو الفوقي لكافة مكونات النظام الإداري وعناصره المختلفة، بما في ذلك الأطر البشرية والهياكل التنظيمية، والأساليب والوسائل والأدوات الإدارية، وهذا النشاط يتصف بأنه يتم تنفيذه بصورة أكثر استمرارية وتدرجي وقل جذرية".

¹ - محمد قاسم القريوتي، المرجع نفسه، ص. 13، 14.

² - محمد الصيرفي، التطوير التنظيمي، (مصر: دار الفكر الجامعي، 2006)، ص. 16.

³ - محمد قاسم القريوتي، المرجع نفسه، ص. 15.

ينظر التطوير الإداري إلى العملية الإدارية وإصلاحها بمعزل عن الإطار السياسي والاجتماعي ويتصور معالجة المشاكل من جانب واحد، إضافة إلى ذلك فإنه تغلب على مفهوم التطوير الإداري صفة المعالجة الوقتية، ورد الفعل ومعالجة نقائص اكتفت الأداء الإداري دون سعي لتكريس الجهد الإبداعي في النظام الإداري، واستمرارية إحداث صور متجددة من داخل النظام نفسه.¹

5- التغيير التنظيمي:

وقد تناول مفهوم التغيير التنظيمي العديد من الكتاب والباحثين من بينهم : أندرو سيزولافي ومارك جي والاس (Andro Sizolavi et Mark j Walas) : " هو عملية تسعى إلى زيادة الفعالية التنظيمية، عن طريق توجيه حاجات الأفراد للنمو والتطور مع الأهداف التنظيمية، باستخدام معارف وأساليب من العلوم السلوكية ".²

قدم فرانسوا بينون (françoïn bonen) تعريف للتغيير التنظيمي يقول فيه : " هو عبارة عن تغيير في طرق التشغيل الفردية والجماعية للعاملين بالمنظمة، وطريق توجيههم والتفاعل في قلب المنظمة ومع محيطها، من خلال التغيير التنظيمي، هنا نجد ان التغيير هو العملية التي يتم فيها التفاعل بين المنظمة والفاعلين فيها مع المحيط الذي تتواجد فيه وبالتالي هو عملية تأقلم ".

ووفق تعريف علي السلمي : "التغيير التنظيمي هو إحداث تعديلات في أهداف وسياسات الإدارة أو عن أي عنصر من عناصر العمل التنظيمي، مستهدفة احد الأمدنين وهما : ملائمة أوضاع أوجه نشاط جديدة يحقق للمنظمة سبق عن تغييرها ".³

6- الإصلاح الإداري:

يختلف مفهوم الإصلاح الإداري (أو يجب ان يختلف) في نظر المؤلف عن المفاهيم السابق ذكرها، فهو مفهوم لا يقرن تحسن الأداء بمجرد زيادة الأجهزة الإداري (التنمية)، ولا كنتيجة حتمية للمحاكاة واقتباس الأنظمة الإدارية من الدول المختلفة في دول ما لنفس الأساليب والنظم المستعملة

¹ - محمد احمد سيد الحاج، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق - دراسة حالة وزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية،

(د.ب.ن، الإدارة العامة للتنمية والتطوير الإداري، د.س.ن)، ص. ص. 35، 36.

² - موسى اللوزي، المرجع نفسه، ص. 17.

³ - علي السلمي، المرجع نفسه، ص. 12.

في دول أكثر تقدماً (تحديث)، ولا بمجرد إعادة النظر في هيكلية التنظيم (إعادة التنظيم)، وهو كذلك لا يرى في عملية الإصلاح الإدارية عملية للبناء على ما هو موجود بالضرورة، لان الأساس الموجود قد لا يكون سليماً، ولا يمكن البناء عليه بناء سليماً، بل ان الإصلاح الإداري يتطلب النظر للجهاز الإداري نظرة شمولية، وترى فيه وحدة واحدة باعتباره جزءاً من البيئة العامة التي يعمل فيها .

وتتعدد التعاريف التي يذكرها المختصين لمفهوم الإصلاح الإداري، وهي انه ذلك الجهد الذي يتمثل في كل العمليات الهادفة إلى إعداد أجهزة في الدولة بما في ذلك الأفراد والمعدات والوسائل إعداداً عملياً، يجعل تحقيق الدور الاستراتيجي للجهاز الإداري أمراً ليس ممكناً فحسب، ولكن أمراً اقتصادياً كذلك.

كما يمثل مجهود يستهدف تتبع مشكلات الجهاز الإداري حتى موقعها الاجتماعي، بالاستناد على حقيقة ان الجهاز الإداري في الدول النامية بالذات مظهر من مظاهر التخلف، ومرآة تعكس أوضاعه ومن ثم فانه في ذاته احد معوقات التنمية، ولن يكون ممكناً تحقيق التنمية بالجهاز الإداري إلا لو تم تغيير المصادر الاجتماعية لمشكلات هذا الجهاز.¹

¹ محمد قاسم القريوتي، المرجع نفسه، ص. ص. 16، 17.

المطلب الثالث: نشأة وتطور الإصلاح الإداري

يرى بعض الباحثين أن ما اتفق على تسميته الإصلاح الإداري يرجع جذوره إلى الدول الغربية فأول حركة للإصلاح الإداري قد ظهرت بداية في الولايات المتحدة الأمريكية في أوائل القرن العشرين داعية أجهزة الإدارة العامة إلى تحقيق الكفاءة في الأداء، والاقتصاد في النفقات، ولقد كان من ثمار هذه الحركة فصل السياسة عن الإدارة واعتبار الأخيرة مجالاً مستقلاً .

وقد انتقل الاهتمام بالإصلاح الإداري إلى الوطن العربي منذ خمسينيات القرن العشرين، على اثر الاستقلال السياسي لمعظم الدول العربية منذ الفترة التالية للحرب العالمية الثانية، حيث اتجهت الحكومات العربية نحو بناء جهاز الدولة وظل الإصلاح الإداري في الوطن العربي منذ ذلك التاريخ موضوعاً أثيراً وشعاراً مرفوعاً وحلماً مطلوباً، عقدت من اجله المؤتمرات وشكلت اللجان السياسية والفنية، واستقطبت له الخبرات والإمكانات، إلا ان ما تحقق منه دون الطموحات فالجهد والموارد الكبيرة التي وجهت لعملية الإصلاح خلال ما يقارب نصف قرن قابلها تعثر متزايد في أداء أوضاع الأجهزة الحكومية¹.

أما نشأة حركة الإصلاح الإداري فهناك من حددها بثلاث مراحل على النحو التالي:

1- المرحلة الأولى: وهي الواقعة بين أواخر السبعينات حتى أواخر الثمانينات : وقد عنيت هذه المرحلة بكيفية التحكم في الإنفاق الحكومي، وظهرت أثنائها فكرة ان الحكومة يجب ان تعمل أكثر وبتكلفة اقل وكان من سماتها السعي نحو تقليص الحجم والخصخصة، وهذه الموجة لاتزال مستمرة عن طريق الترشيح المالي في معظم الدول.

2- المرحلة الثانية : تمتد من أواخر الثمانينات حتى التسعينات : وخلالها تغير هدف الإصلاح الإداري من الكم إلى الكيف، ومحاولة الوصول إلى حكومة أفضل Better Government والتركيز على تحسين جودة الخدمات المقدمة والشفافية واللامركزية .

¹ - عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، (الجزائر: دار البصائر، 2007)، ص.55،56.

3- المرحلة الثالثة : تهتم بالمحافظة على ماتم انجازه، والتصدي لبعض السلبيات التي نشأت أثناء الموجتين السابقتين، مثل قضية تفتيت المهام وقضية أخلاقيات الإدارة.¹

المطلب الرابع: أهمية الإصلاح الإداري

للإصلاح الإداري أهمية بالغة تتجلى في:

1- العمل على تنمية الاتجاهات الايجابية نحو العمل والانتماء إليه والتوسع في مجالات التأهيل والتدريب والتطوير.

2- تبني الأنماط والمداخل الحديثة في البناء التنظيمي وإعادة تصميم الهياكل التنظيمية لمنظمات الجهاز الإداري، لتحقيق المرونة والاستجابة لمتطلبات التغيير والتطور، والتكيف مع عوامل ومتغيرات البيئة.

3- إشاعة مفاهيم اللامركزية الإدارية، والابتعاد عن مركزية اتخاذ القرارات وتنمية مهارات التفويض لدى القيادات الإدارية، وتمكين الإدارات الوسطى والتنفيذية لتحمل المسؤولية والاضطلاع بتنفيذ العمليات والأعمال الإدارية .

4- اعتماد شمولية تقويم الأداء للمنظمات من خلال الأهداف المحددة لها، مع التركيز على المسؤولية الاجتماعية لتلك المنظمات نحو المجتمع، بما يشمل تقويم الجوانب الأدائية للعمليات والأعمال المنجزة والتكاليف المالية وحجم الاستثمار وأداء العاملين وربطها بمتطلبات تطوير المجتمع.²

5- تحسين مستويات الأداء في الجهاز الإداري ورفع الانتاجية.

6- ترشيد الإنفاق الحكومي والتركيز على اقتصاديات التشغيل من خلال تخفيض حجم البرامج والأجهزة والأعداد الزائدة من العاملين.

7- تعزيز عملية التحول الديمقراطي ودعم التوجهات نحو اللامركزية الإدارية، بهدف تشجيع المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة وفي صنع القرارات.

¹- المرجع نفسه، ص.56.

²- هاشم حمدي رضا، الإصلاح الإداري، (عمان: دار الراية، 2011)، ص.15.

8- تبسيط الإجراءات الإدارية وإصلاح الأنظمة المالية والضريبية، بقصد توفير الموارد والعدالة في توزيع الأعباء .

9- تحسين أساليب التعامل مع المواطنين وتعزيز مفهوم ضرورة الاستجابة الإدارية، ويتم ذلك من خلال إظهار مزيد من الشفافية في عمل الموظفين والأجهزة الإدارية، وتعزيز مفهوم المساءلة والمسؤولية الاجتماعية¹.

¹-المرجع نفسه، ص.16.

المبحث الثاني: الإصلاح الإداري: النماذج والإستراتيجيات.

يعاني الواقع الذي تعايشه الإدارات العديد من المشاكل والأزمات والظروف التي تحول دون توجيهها نحو تحقيق أعلى مستويات الأداء، ناهيك عن بيئتها الداخلية التي تعرقل في العديد من الجوانب تحقيق مثل هذه الأهداف، لذلك نطرح من خلال هذا المبحث توصيفا متكاملًا لواقع الإدارات عموماً ومختلف نماذج الإصلاح، والاستراتيجيات المتبعة لتجاوز هذه الظروف والمعوقات.

المطلب الأول: أسباب وعوامل الإصلاح الإداري

ان غياب الحرية وضعف المساءلة الشعبية، وتكبير المشاركة بقيود ثقيلة، كلها أسباب أدت إلى الوصول إلى مرحلة الترهل الإداري ، على جميع الإجراءات والقوانين الحكومية، وبالتالي الوصول إلى الفساد الإداري الذي نشهده وتعاني منه اغلب دول العالم ، وهناك أسباب أخرى لاتقل أهمية عن الأسباب السابقة الذكر منها :

1- عدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وهذه هي العائق الكبير أمام أداء الإدارات، لان الرجل غير المناسب سيقوم بتعيين أناس غير مناسبين، وبالتالي سوف يعمل على خلق منظومة بأكملها من الأشخاص غير المناسبين وغير القادرين على النهوض بالمنظمة، وبالتالي تزايد الخسارات بملايين الدولارات إذا لم تتعدى المليارات .

2- الانتشار الكبير لأمراض الوساطة والمحسوبية والإقليمية والعشائرية والفئوية والحزبية والشخصية، في الجسم الحكومي بشكل واضح .

3- عدم ربط العمل القيادي للموظفين بالإبداع الإداري المطلوب.

4- ضعف أجهزة الرقابة الإدارية المتعمد وغير المتعمد، وبالتالي زيادة معدلات الفساد الإداري بأشكاله وصوره المختلفة.

5- ضعف المشاركة في العملية الإدارية، وبالتالي السيطرة والتسلط الإداري عند المسؤولين والمركزية المطلقة في اتخاذ القرارات¹.

¹ - صدام الخمايسة، الحكومة الالكترونية طريق نحو الإصلاح الإداري، (الأردن، عالم الكتب الحديث، 2013) ، ص.146، 147.

6- تغييب نظام الحوافز والمكافآت بشكل متعمد من قبل المسؤولين، وعدم إعطائها لمن يستحقها ان وجدت¹.

7- عجز الجهاز الإداري عن تحقيق حاجات المراجعين ورغباتهم، مما يؤدي إلى شيوع ظاهرة التذمر والشكوى، وعدم الرضا عن العملية الإدارية في أنحاء المجتمع كافة .

8- عجز الجهاز الإداري عن التنبؤ بالمستقبل، والمشكلات المتوقع حدوثها ومن ثمة اتخاذ الاحتياطات اللازمة لمواجهتها .

9- عجز الجهاز الإداري عن تطبيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، ومن ثمة الإسراف في استخدام عناصر الإنتاج وعدم توظيفها في المجالات المناسبة، مما قد يؤدي إلى تبديد الموارد².

عوامل الإصلاح الإداري:

هناك مجموعة من العوامل التي تفرض على المجتمع المطالبة بعملية الإصلاح الإداري، وتدفع القيادة لأسلوب الإصلاح الإداري وهي:

1- عوامل سياسية: عندما تواجه الدولة أحداثا خارجية أو داخلية كبيرة تعجز عن مواجهتها، عندما تنتشر موجة من التساؤلات عن أسباب هذا العجز وكيفية معالجته، وضرورة النهوض بأجهزة الإدارة العامة لتصبح قادرة على التخلص من هذا العجز، والوفاء بالتزاماتها تجاه المواطنين، أي تبدأ المطالبة بالإصلاح الإداري، حيث طغى على جهود الإصلاح في نهاية القرن الماضي النموذج الإداري، حيث يرى هيرديا و شيندر (shinder) et (hirdia) ان جهود الإصلاح الإداري في التسعينات يطغى عليها النموذج الإداري، وما يشتمل عليه من إجراءات للإصلاح تتضمن إبرام العقود الإدارية، وتفعيل المنافسة بين الهيئات واللامركزية، وعدم تثبيت العمالة، ويشير الكاتبان إلى كتابات اورسون (Orson) و جيلر (Jiler) في عام 1992 ودعوتهم إلى إعادة اختراع الحكومة وتأثير ذلك على حركات الإصلاح العالمية، فقدموا مصفوفة لثلاثة نماذج للإصلاح الإداري، وهي نموذج الخدمة المدنية، ونموذج المسائلة،

¹-صدام الخمايسة، المرجع نفسه ، ص.147.

²-المرجع نفسه، ص.147،148.

والنموذج الإداري، وواضح بالنسبة لكل نموذج من الثلاثة دواعي الإصلاح والأهداف، واهم الإجراءات وأيضاً السلبيات¹.

2- عوامل اقتصادية: عندما تواجه الدولة أزمات اقتصادية عادة كالتضخم أو العجز الواضح أمام المنافسة العالمية، أو عجز الميزان التجاري أو انخفاض مستوى الانتاجية، وتدني مستوى الدخل الفردي، يبدأ التفكير في الإصلاح الإداري نتيجة عجز الجهاز الإداري عن مواجهة الأعباء الجديدة التي أُلقيت على عاتقه .

3- عوامل اجتماعية: عندما تواجه الدولة تغيرات اجتماعية كانتشار الجرائم، وفقدان الأمن وانتشار الرشوة وازدياد الفساد، وتفاقم نسبة الأمية والتغيير في الهيكل الطبقي، ينتشر في أذهان الناس الإحساس بضرورة النهوض بالنظام الاجتماعي والقضاء على مظاهر الفساد فيه.

4- عوامل سكانية ديمغرافية: عندما تواجه الدولة أزمات تتعلق بالسكان مثل الانفجار السكاني والهجرتان الداخلية والخارجية للعاملين، فإن أعبائها تزيد إلى درجة تجعلها غير قادرة على تقديم الكثير من الخدمات الأساسية للمواطنين جميعاً، وهذا يؤدي إلى انتشار موجة المطالبة بالإصلاح والتغيير والقضاء على هذه الأزمات.

5- التغيير الشامل: في هذه المرحلة يأتي الشعور بضرورة معالجة جميع الظواهر المرضية والثغرات الموجودة في الجهاز الإداري الحكومي، وقد حاول الباحث في هذه الدراسة تصميم نموذج خاص بالعوامل الحاكمة لعملية الإصلاح الإداري، ابتداء من الإصلاح الإداري كمفهوم عام يتأثر بالضغوط الداخلية والتغييرات الاجتماعية والضغوط الخارجية والتقنيات الحديثة، وكذا دور القطاع الخاص وتأثير هذه العوامل مجتمعة أو منفردة على النظام السياسي، وانعكاس ذلك في قرارات القيادات الإدارية والمؤسسات الأكاديمية، وقيام المجتمع المدني كلا بدوره وتأثيره في إحداث التغييرات المطلوبة وفقاً للأساليب الإدارية الحديثة والدراسات والأبحاث العلمية بدعم ومشاركة المجتمع المدني مما يؤدي إلى الإصلاح الإداري الشامل والكبير أو مايسمى بالتغيير الشامل².

¹ فيصل بن معيض آل سمير ، المرجع نفسه، ص.ص.70، 71 .

² - المرجع نفسه،ص.72.

المطلب الثاني: نماذج الإصلاح الإداري

باعتبار الإصلاح الإداري أسلوب تفكير وعمل، فإن مفهوم الإصلاح الإداري بالطرق التي يسلكها المصلحون في إدارة عملية الإصلاح يصبح أساسيا وضروريا لعزل النماذج ومقارنتها وبالتالي يؤدي إلى إيجاد الصلة بين الإصلاح والنتائج والتحقق من التجربة.

1- نموذج البقاء:

ويتمثل هذا النموذج في اعتماد المنظمة أو الإدارة في الأجهزة الحكومية على الإكثار من التوسع في السلطات والصلاحيات، وصعوبة تنازل الوزارات والمصالح عن أي من تلك الصلاحيات والأعباء للجهات الأخرى، وهنا يصبح هم الوزارات والدوائر الأخرى هو ان تحمي نفسها من الوزارات والدوائر الأخرى، لأن في اعتقادها ان في حمايتها لتلك المصالح والصلاحيات يكمن أساسا بقائها، وتشير الدلائل المستقاة من بعض التجارب العربية في الإصلاح الإداري ان الصراع بين الوزارات والمحافظات على الصلاحيات هي جزء من الممارسات الإدارية التي عرقلت عملية التطور والإصلاح، ويشير مختار الأضم إلى ان تشبث الوزارات الإدارات السودانية في صلاحياتها ومحاولتها حمايتها قد أدى إلى صراع بين وزارتي المالية والتجارة الخارجية، وحالة أخرى مماثلة بين وزارة الداخلية والحكومة المحلية ولم تحل الصراعات حول الصلاحيات والبقاء إلى تشكيل لجنة أبو رنات لحسم الأمر في دولة السودان¹.

2- النموذج الوصفي:

تعتمد إدارة الإصلاح الإداري المتمثلة في هذا النموذج على محاولات المصلحين القيم بدراسات إدارية جزئية أو شاملة لأغراض إدارية محددة، يتم على ضوءها تصور الحل والإصلاح، ويظهر هذا النهج جليا في محاولات الأجهزة الإدارية تحديد المشاكل التي تعاني منها، ومن ثم اختيار الحلول الملائمة لذلك، وهذه المحاولات تعتبر الإصلاح الإداري وسيلة لتصحيح الأخطاء وتصويب المشاكل الإدارية، ويحاول هذا النموذج ان يضع تصورا عقلانيا سواء كان معتمدا على دراسات ميدانية أو على قضايا وملاحظات إدارية لإيجاد الحلول المناسبة للمشاكل، ومن خلال تطبيق الحلول المقترحة واختيار البديل المناسب، يرى أصحاب هذا النهج ان تطبيقه سيحل المشاكل الإدارية التي في رأيهم الإداري

¹-المرجع نفسه، ص.795،797.

تحتاج إلى إصلاح، ويميل هذا النموذج من الإصلاح باعتباره علاجاً للمشاكل الإدارية لتجزئة المشكلة الإدارية وكلية الإصلاح وتقسيمه إلى أجزاء يتم إصلاحها هنا وهناك.¹

3- النموذج المعياري و القيمي:

يغلب هذا النموذج على اغلب اتجاهات الإصلاح الإداري نظراً لاعتماد تجارب الإصلاح في الدول العربية على فكرة الشرعية المؤسسية في إيجاده وتنفيذه، ونجد ذلك جلياً في القوانين وتشريعات الإصلاح التي عادة ماتأخذ حكم القانون والنظام، باعتبارها انعكاسات قيمة لما يراه المصلحون واتجاهها يراد سلوكه، ويزداد هذا تأكيداً حينما يكون تفسير أهداف الإصلاح وسياساته وطرقه مقروناً بالسلطة الإدارية ورؤيتها لهدفه ووسيلته، واقتترانه بمعرفة تقنية وخبرة إدارية، ووضوح هذا المنهج يظهر في ان معظم الإداريين الذين يقومون في الإصلاح أو يشتركون في تحديده يعتمدون بالدرجة الأولى على الاعتقاد بان لديهم القدرة والكفاءة على تحديد عناصر وقطاعات الإصلاح، متضمناً أهدافه نظراً لخبرتهم ومعرفتهم بالمشاكل الإدارية السائدة وبما يحتاجه كل من الجهاز الإداري والرغبات المراد الاستجابة لها.

4- النموذج الفعال:

لازالت التجربة في هذا المنهج قليلة في البلاد العربية، نظراً لغلبة المناهج الأخرى على حركات الإصلاح في البلدان العربية، حيث السلطة السياسية وهيمنتها على الأجهزة الإدارية تترك مجالات تجعل الإداري مسؤولاً بالدرجة الأولى أمام نفسه، وثانياً أمام سلطة سياسية وشرعية فالمصلحون والإداريون يأتون غالباً لوضع منهجية الإصلاح ومستوياته الإدارية وإطاره، لذا فان تقيدهم بما يفرضه عليهم راسمو السياسة يجعلهم مسئولين بالدرجة الأولى أمامهم، ويقاس ذلك بمدى استجابتهم للرغبات التي أوحيت إليهم أو حددوا بها سواء ماتعلق منه بمستوى المنظمة او بمستوى الجهاز الإداري مما يجعل الإصلاح أداة لاتعين الجهاز الإداري على تطوير فعاليته الذاتية.²

¹ - محمد الصيرفي، الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري، (مصر: مؤسسة حورس الدولية، 2008)، ص.82.

² - ناصر محمد الصالح، المرجع نفسه، ص.799، 800.

المطلب الثالث : استراتيجيات الإصلاح الإداري

يمكن التمييز بين استراتيجيات الإصلاح الإداري من حيث نطاق أو درجة شمول الإصلاح وفق معيارين .

المعيار الأول: درجة احتواء جهود وبرامج الإصلاح للعناصر الحرجة المحددة لأداء المنظمات الحكومية، فاستراتيجيات الإصلاح يمكن ان تركز على عنصر واحد أو عناصر محدودة أو ان تشمل مختلف العناصر والعوامل الرئيسية التي تؤثر وتصب في فعالية الأداء.

المعيار الثاني: درجة شمول الإصلاح لمنظمات وقطاعات الجهاز الإداري للدولة فالتطوير بصرف النظر عما إذا كان يركز على عنصر واحد أو على مختلف العناصر الحرجة يمكن ان ينصرف إلى عدد محدود من المنظمات، أو على قطاعات محدودة من الجهاز الإداري للدولة كما يمكن ان يشمل الكل أو الجزء الأعظم لمنظمات وقطاعات هذا الجهاز، فقد يراود توجيه جهود الإصلاح إلى عدد محدود من المنظمات والقطاعات ضمانا لتركيز الجهود أو نتيجة لعدم توافر الإمكانيات¹.

وبناء على المعيارين السابقين يمكن التمييز بين أربعة بدائل إستراتيجية لنطاق الإصلاح كما يبينها الجدول التالي:

جدول رقم (01) : البدائل الإستراتيجية لنطاق الإصلاح

اغلب العناصر	القلة من العناصر	
إستراتيجية الإصلاح القطاعي	إستراتيجية الإصلاح الجزئي	القلة من المنظمات أو من القطاعات
إستراتيجية الإصلاح الشامل	إستراتيجية الإصلاح الأفقي	كل أو اغلب المنظمات أو القطاعات

¹- احمد صقر عاشور ، إصلاح الادارة الحكومية: آفاق استراتيجية للإصلاح الإداري والتنمية الادارية العربية في مواجهة التحديات العالمية، (مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1995)، ص.17.

المصدر: احمد صقر عاشور ، إصلاح الادارة الحكومية: آفاق استراتيجية للإصلاح الاداري والتنمية الادارية العربية في مواجهة التحديات العالمية، (مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1995)، ص.17.

وفيما يلي عرض موجز لكل واحد من الاستراتيجيات الأربع وفق المعيارين السابقين :

أ/- إستراتيجية الإصلاح الجزئي:

تمثل هذه الإستراتيجية جهود التطوير الإداري التي تنصب على قلة من العناصر ويختار للتطوير فيها عدد محدود من المنظمات فقد يتم تبسيط اجراءات العمل أو تطوير الهياكل التنظيمية والوظيفية أو تدريب القيادات الإدارية أو تطوير نظم المعلومات... الخ في عدد قليل من المنظمات غير الحكومية وتعتبر هذه الإستراتيجية منى الاستراتيجيات الفاصرة وهي أضيق الاستراتيجيات من حيث النطاق وتتبع هذه الإستراتيجية من رؤية محدودة للعوامل والعناصر التي تؤثر على الأداء الإداري والفعالية التنظيمية ومن اهتمام بأوضاع منظمات بعينها من منظمات الجهاز الحكومي.¹

ب/- إستراتيجية الإصلاح الأفقي:

تمثل هذه الإستراتيجية جهود التطوير الإداري التي تنصب على عدد محدود من العناصر لكن التطوير يؤثر على كل أو اغلب المنظمات أو قطاعات الجهاز الحكومي وبالرغم من شمول جهود التطوير على عدد كبير من المنظمات لكن احتواء هذه الإستراتيجية على عدد قليل من العناصر يضع حدودا من الفعالية النهائية لجهود التطوير ومن أمثلة هذا النوع منى الاستراتيجيات الجهود التطويرية التي تتضمن وصف وتوصيف الوظائف في الجهاز الحكومي أو تطوير الهياكل التنظيمية لمنظماته حيث يتم هنا التركيز على عناصر قليلة (وصف وتوصيف الوظائف أو تطوير الهياكل التنظيمية) لتطوير لمعظم المنظمات الحكومية.²

ج/- إستراتيجية الإصلاح القطاعي:

تمثل هذه الإستراتيجية جهود الإصلاح تنتقي عددا محدودا من المنظمات الحكومية وتركز على متطلبات التقدم لرفع فعالية أدائها فيتم بناءا على هذا تطوير مختلف العناصر الحرجة وممارسات هذه المنظمات ونقطة بداية في صياغة هذه الإستراتيجية في الناتج النهائي للمنظمات المستهدفة بالتطوير

¹- المرجع نفسه، ص.19.

²- فيصل بن معيض آل سمير ، المرجع نفسه، ص. 85.

لذلك فإن تحديد متطلبات التطوير يتوجه إلى مختلف العناصر الأساسية والدرجة ليشخص ما يعوز كل منها من قصور أو ما يلزم تغييره فيها ليساند التطوير اللازم في عنصر آخر .

المبحث الثالث: ماهية الخدمة العمومية

تشكل الخدمة العمومية الجوهر والأساس الذي جاءت من أجله الإدارات عامة، وتسعى إلى ترقية تقديمها، والمحافظة على بقائها وحسن تكيفها مع متطلبات المتعاملين معها وسنتطرق من خلال هذا المبحث إلى تعريف الخدمة العمومية ، ونظمها وأنواعها، وكذا معايير تقديمها ومقترباتها.

المطلب الأول: تعريف الخدمة العمومية

من أجل التطرق إلى مفهوم الخدمة العمومية يجب ان نشير إلى مفهوم الخدمة من حيث تعدد الباحثين والدارسين لها مع تعدد تعاريفها ونجد منها:

يعرفها كوتلر آرمسترونغ بأنها: " نشاط أو منفعة يقدمها طرف إلى طرف آخر وتكون في الأساس غير ملموسة ولا يترتب عليها أية ملكية فتقديم الخدمة قد يكون مرتبطا بمنتج مادي أو لا يكون. ويرى شوستاك ان: " التمييز بين الخدمة الجوهر والعناصر المحيطة بهذا الجوهر هو أساس يمكن اعتماده لتعريف الخدمة فالجوهر في عرض الخدمة هو عبارة عن المخرجات الضرورية لمؤسسة الخدمة والتي تستهدف تقديم منافع غير ملموسة يتطلع إليها المستفيدين " .

وتعرف أيضا أنها: " نشاط أو منفعة احد الأطراف يمكن ان يقدمه لطرف آخر يكون غير ملموس بالضرورة ولا ينتج عنه ملكية لأي فرد ويمكن ان يرتبط أو لا يرتبط بمنتج طبيعي " .¹

تعريف الخدمة العمومية: "هي القدرة على تلبية الحاجات الضرورية للحفاظ على حياة الإنسان وضمان وتأمين رفاهيته والتي يجب توفيرها على ان تكون في مصلحة الغالبية من المجتمع وهي المحرك الأساسي لكل سياسة في شؤون الخدمات بهدف رفع المستوى المعيشي للمواطنين " .²

¹-كوين موك وآخرون، إدارة جودة الخدمات في الضيافة والسياحة ووقت الفراغ، تر. سرور علي ابراهيم سرور، (السعودية : دار المريخ للنشر ،2007)،ص.42-43.

²- بشير العلاق، ثقافة الخدمة، (الاردن: دار اليازوري،2009)،ص.138-139.

وتعرف أيضا: "هي عملية دائمة مستمرة ينبغي ان تخطط الدولة لتقديمها وتطويرها ليحصل المواطن عليها في أحسن صورة وهي ليست مرتبطة بزمن محدد وتكون مسؤولية الدولة بالدرجة الأولى ."

ويمكن تعريف الخدمة العمومية على أنها: "مجموعة من الأنشطة والممارسات التي تقع مسؤوليات أدائها ومراقبتها على الدولة تخضع لقاعدة المساواة يستفيد منها جميع المواطنين بغض النظر عن الجنس ، اللغة ..."

ولا يمكن الاستغناء عنها أو توفيرها في فترة أو الاستغناء عنها في فترة أخرى ولا يمكن استغلالها إلا في إطار الجماعة .¹

خصائص الخدمة العمومية: وتتمثل فيما يلي:

- للخدمات العمومية نظام خاص فهي تخضع لمجموعة من القواعد الموضوعية لغرض المصلحة العامة .
- الخدمة العامة عادة تحتكرها مؤسسات ضخمة وكبرى من حيث معدل تشغيلها ورقم اعمالها .
- لكي تصبح الخدمة خدمة عمومية فذلك معناه ان هذه الخدمة تتمتع بمعيار ثنائي فهي من جهة إدارية أو اقتصادية ومن جهة أخرى مراقبة الدولة لها تجعلها سياسية .
- هناك ارتباط موجب بين مستوى التقدم والرفاهية التي يصلها البلد وبين عدد الوظائف التي تتكفل بها المصالح العمومية.
- الخدمة العامة لا تقدم للأقليات فقط بل تسعى إلى تغطية اكبر عدد من الجمهور وهذا لان الخدمة العامة ليست متميزة بعلاقات مع الزبائن .
- الهدف من تقديم الخدمة العامة ليس تحقيق الربح بل هدفها تحقيق الربح الاجتماعي .
- الخدمة العامة عادة تحتكرها مؤسسات كبرى وضخمة من حيث معدل تشغيلها.²

¹-المرجع نفسه،ص.139.

²- يسمينة مرشدي وابتسام بورديم، ص.18.

المطلب الثاني: نظم وأنواع الخدمة العمومية

1/ نظم الخدمة العمومية:

يمكن تقسيم نظم الخدمة العمومية كما هو معمول به في مجال الوظيفة لدى المجتمعات المعاصرة إلى نظامين: نظام الخدمة العامة المفتوح ونظام الخدمة العامة المغلق.

أ-نظام الخدمة العامة المفتوح: يرتبط مفهوم الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة بمضمون الوظيفة الإدارية ذاتها ويستخدم أعوان متميزون بالكفاءة والالتزام لتنفيذ المهمة التي استخدموا من أجلها فمناصب العمل محددة سلفا وفق مواصفات وظيفية التنظيم الإداري الساري وهذا في إطار تقديم خدمة عمومية .

وماهو جدير بالذكر هو ان منظمات الخدمة العامة قبل توظيف الأفراد تقوم بتحديد الشروط الواجب توفرها في المرشحين للوظائف العامة إلى جانب إجراء مقارنة بين الوظائف المتشابهة بهدف الحد من ازدواجية المسؤوليات والتضارب في الاختصاصات .

يمتاز نظام الخدمة العامة المفتوح بجملة من الخصائص تتمثل في:

1-البساطة: ويظهر ذلك من خلال :

-مسؤولية الموظف عن تدريب نفسه تجعل المنظمة تدخر جهد إعداده .

- طالما ان الموظف هو المسئول عن تدريب نفسه فالإدارة لا تتحمل مسؤولية ذلك .

2- مرونة النظام يمكن لهذا النظام ان يستغني عن من لم تعد لديهم فائدة في تقديم خدمات عامة كما يعطي للموظف حرية البحث عن وظائف أخرى فهذا النظام لايقيد الموظف بوظيفة واحدة .¹

3- اقتصادية النظام: هذا راجع إلى :

¹- عبد الله الجناحي، أنظمة الخدمة العامة، على الرابط الإلكتروني:

-لا يكون هناك عدد زائد عن حاجة العمل فيمكن الاستغناء عما ليسو بحاجة لهم .

- مبدأ المساواة في عدم التمييز بين العاملين سواء كانوا حكوميين أو غيرهم .

أما عن عيوب هذا النظام فنكمن في انه يتطلب العمل بالمنظمات العامة نظام م معين وذهنية خاصة

ومهارات تختلف عن المهارات المطلوبة في القطاعات الخاصة إضافة إلى إمكانية التخلي عن الموظف في أي وقت مما يجعل الموظف العام متخوف على مستقبله الوظيفي مايجعله يميل للبحث عن عمل آخر وهذا ما يؤثر على الأداء الجيد في تقديمه لخدمات عامة في المستوى .

2- نظام الخدمة العامة المقفل: وفق هذا النموذج تقوم الإدارة غالبا بعمليات إعداد الموظفين أولا قبل التحاقهم بالعمل واستمرار التدريب أثناء العمل بغية رفع المستويات المهنية وتنمية القدرات واكتشاف الاستعدادات.

والقاعدة العامة التي تحكم الخدمة العامة هي ان الموظف الذي يقدمها يتفرغ طيلة حياته للوظيفة كما يتميز بالاستقرار والاستمرارية ولا تحتاج لتخصص دقيق بل التخصص العام ويحدد الموظفين وفق شروط معينة.

قانون الموظفين : هو مجموعة قواعد قانونية محددة لأوضاع مختلف العاملين في المنظمات الحكومية تجعلهم يتميزون عن الموظفين في القطاعات الأخرى فقانون الموظفين ينطوي على قواعد خاصة تتعلق بالتعيين والمعاملة المالية والانجازات والمنافع المادية والمعنوية المختلفة كما يحدد أيضا كل المسؤوليات والواجبات العامة لكل موظف مختلف الإجراءات الجزائية الخاصة بإهمال أي شرط من شروط العمل وهذا من اجل تقديم أحسن الخدمات العمومية للمواطنين .

التميز الوظيفي : إذا كان النظام المفتوح للخدمة العمومية يتم التحاق الفرد فيه من اجل شغل وظيفة محددة فان النظام المقفل يتم التوظيف وفقه من خلال موافقة أثناء تواجده في خدمة المنظمة وما يمكن ان يقدمه طول حياته من خلال أدائه لوظائف كثيرة في خضم الطلب الدائم والمستمر للمواطن وهذا النظام هو الآخر يمتاز بجملة من المميزات والخصائص التي جعلت منه نظام تسعى العديد من الدول تبنيه وهي:

إمكانية الحصول على الموظفين القادرين على التجاوب مع الإدارة والمتفهمين لأهدافها ورعاية الموظفين وتمتية الحس الوظيفي لديهم وذلك من خلال التكفل بكل الجوانب المحيطة بهم.

الإعداد والتدريب لدى الإدارة يجعلها تحصل على احتياجاتها من العناصر البشرية وذلك من خلال الاهتمام بالدورات التدريبية والتكوينية للموظفين الندوات العلمية والملتقيات فهذا يجعل المنظمة العامة التي تقدم خدمات عامة ليست مجبرة على طلب المساعدة من عناصر خارجية ومثلما لهذا النظام جملة من المزايا أيضا يوجد عدد من النقاد والباحثين الذين قدموا له العديد من الانتقادات نذكر منها:

- خلق طبقة من الموظفين ينغلقون داخل أنفسهم قد يشكلون عائق أمام تطبيق عدة قرارات قد تخدم المصلحة العامة .

- عدم قبول استقالة الموظف العام إلا بموافقة الإدارة قد يؤدي إلى أوخم العواقب فالموظف قد يجد نفسه مرغما على البقاء في العمل الحكومي دون رغبة منه وهذا قد يضع الموظف تحت ضغوطات تحول دون قيامه بأداء الخدمات العمومية للمواطنين .

- عدم مراعاة التخصص الدقيق في تولي الوظائف العامة يؤدي إلى نقص الكفاءة والفعالية في تقديم الخدمات العمومية .

- عادة ماتكون رواتب الموظفين في هذا النظام أقل من الرواتب في نظام الوظائف المفتوحة القائمة في حرية المنافسة وغالبا ماتعرف القوانين على الموظفين حق الإضراب أو المساومة مما يؤدي في المدى الطويل إلى تدهور مستواها الاجتماعي والمعيشي .

- التزام الإدارة ببقاء الموظفين وعدم التخلص منهم إذا استدعت حاجة العمل إلى ذلك يؤدي التضخم الوظيفي وانخفاض الانتاجية وخلق نوع م الاتكالية لان الموظفين يعملون في وظائف دائمة مما يضعف لديهم روح المبادرة وهذا من شأنه ان يضعف الأداء الجيد للخدمات العمومية .

2/ أنواع الخدمة العمومية :

تضم الخدمة العمومية مجموعة كبيرة وغير متجانسة من الخدمات العمومية المنظمة من طرف الدولة تتنوع بتنوع طلبات المواطنين ويتغير الظروف المعيشية والتي أصبحت مرتبطة ارتباط وثيق بالتقدم

التكنولوجي والعلمي ما يحتم على المنظمات العامة مراعاة ذلك ويمكن حصرها في مجموعة الخدمات التالية:

-الخدمات الإدارية: مثلا خدمة الحالة المدنية بالبلديات .

-الخدمات الاجتماعية والثقافية : خدمة التمدرس الإلزامي الخدمات الصحية ...

- الخدمات الصناعية والتجارية مثلا خدمة مؤسسة المياه خدمة مؤسسة الكهرباء والغاز ...

ومن ثمة يمكن التمييز بين ثلاث أنواع من الخدمات العمومية وفق التصنيفات التالية :

1-من حيث طبيعة الخدمة المقدمة : ونجد صنفان خدمة فردية يستفيد الفرد منها بمفرده وخدمة اجتماعية أي لا يمكن استغلالها إلا في إطار الجماعة .

2- من حيث طبيعة الخدمة المقدمة: ونجد صنفان خدمة ذات استهلاك إجباري وخدمة ذات استهلاك اختياري .

3- من حيث طريقة تحمل التكلفة: نجد خدمة مجانية وخدمة بالمقابل وخدمة مدعمة.¹

المطلب الثالث: معايير الخدمة العمومية

من خلال نتائج الأعمال والدراسات التي توصل إليها معظم العلماء الباحثين في مجال الماناجمنت العمومي علم الإدارة العمومية أكدوا ان كل عملية تسيير لنشاطات الخدمة العمومية ينبغي ان تستخدم قواعد مشتركة تعد بمثابة قيم تستمد منها شرعيتها وصفاتها والمتمثلة في المعايير الآتية :

1-معيار المساواة: يعبر هذا المعيار عن دعم التمييز بين المواطنين على أساس الأصل أو المعتقد أو اللون أو الانتماء الحزبي...، فهذا المعيار يفرض المساواة بين المستفيدين في حالة وجودهم في وضعيات مماثلة .

2-معيار الاستمرارية: هذا المعيار يتطلب الأداء الدائم للخدمة العمومية لضمان استمرارية الرفاهية الاجتماعية والرقي العام للمواطنين من خلال توفير الحاجيات المشتركة الضرورية لهم وهذا ما يتعين على

¹- نور الدين شنوفي، المناجمنت العمومي، على الرابط الالكتروني:

الدولة حماية المؤسسات والإدارات العمومية من حالات الفشل والإفلاس كما يستوجب كذلك في حالات الإضراب الشرعي لعمال القطاع العمومي الالتزام بالحفاظ على الحد الأدنى في أداء بعض نشاطات الخدمة العمومية.

3- معيار التطور: هذا المعيار يسمح بتكييف محتوى الخدمة العمومية مع التطور الاجتماعي والتقدم التقني من جهة واحتياجات المستفيدين من جهة أخرى مثلا إدخال البطاقات البيومترية في الحالة المدنية ومعالجة العمليات الجارية الحسابية بالنظام الآلي الحديث وتحديث وسائل النقل الجماعي كالقطارات الكهربائية وغيرها...¹

4- معيار المجانية النسبية: امتدادا لمعيار المساواة بين المواطنين في حالة ماذا كانت وضعياتهم متباينة (من حيث مستوى الدخل) يتم اعتماد سلم يبين ها التباين بحيث يدرج في اعلي هذا السلم الخدمات العمومية التي يكون الوصول إليها مجانيا للجميع مثل خدمة الصحة والأمن ... ثم ترتيب الخدمات تنازليا حسب نوعية الخدمة ومستوى الدخل للمستفيد بحيث تتعدد التسعيرات وتندرج إلى غاية أسفل السلع أين يقتضي معيار المساواة في التعامل الحصول على الخدمة العمومية بمقابل مثل أغلبية الخدمات العمومية ذات الصفة الصناعية والتجارية كالسكن والتأمين السياحة والترفيه ... ويكون هذا التسعير خاضعا لثمن تقريبي قابل للمراجعة دوريا .

5- معيار الشمولية: انطلاقا من مفهوم الخدمة العمومية كونها خدمة أساسية يكون حق الاستفادة منها مكفولا لكل المواطنين لأنها تعتبر ضرورية في اغلب الأحيان ومن ثم فان هذه الخدمة ينبغي ان تكون في متناول جميع المواطنين والسماح لهم بالوصول إليها بشروط مواتية لقدراتهم ومستويات معيشتهم .

6- معيار الفعالية: ويتمثل في جعل الخدمة العمومية وفعاليتها مكسبا مقدما لجميع فئات وطبقات المجتمع دون تمييز، وخلق نوع من التوازن بين جميع المناطق في مسألة تقديم الخدمة (القضاء على الفوارق الجهوية) ، فتوفير بعض الخدمات العمومية الجوارية في مجال النقل والكهرباء والغاز و الاتصالات والتعليم والصحة والأمن وشق الطرق في المناطق ذات الكفاءة السكانية الضعيفة يسمح بخلق التوازن

¹ -سمية بن طراد، "الإدارة الالكترونية ودورها في تحسين الخدمة العمومية -دراسة حالة مؤسسة بريد الجزائر -"، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم التجارية ، تخصص تقنيات البيع وإدارة العلاقة مع الزبون، جامعة 08 ماي 1945)، ص.64.

الجهوي والحفاظ على مزاولة النشاطات الاقتصادية خارج التجمعات السكانية الكبرى وعليه فان مثل هذه الخدمات تجعل تهيئة وتنمية هذه المناطق أكثر فعالية .

7- معيار التضامن: الخدمة العمومية ماهي إلا تعبير عن التضامن الاجتماعي بين المواطنين تتولى الدولة قيادته وتجسيده ميدانيا من خلال محاربة ظاهرة الفقر والحرمان بالمساهمة في تقليص الفوارق بين المواطنين بسبب الدخل أو الإعاقة الصحية والمادية لذا فالخدمة العمومية تهدف مهامها إلى ثلاثة أصناف وفق معيار التضامن الاجتماعي والمتمثلة في:

أ/- مهام تهدف إلى جعل الخدمة العمومية مادية ومالية في متناول المواطنين المهددين بالفقر والتهميش (الفئات المعوزة) .

ب/- مهام تهدف إلى المحافظة على الانسجام الاجتماعي والشعور بالمواطنة .

ج/- مهام تهدف إلى المساهمة في تشجيع الاستعمال الفعال والعادل للموارد المشتركة.¹

¹-المرجع نفسه، ص.65.

المبحث الرابع: المقاربات التفسيرية لمفهوم الخدمة العمومية

في الفترة الأخيرة وما صاحبها من تطورات على كافة المستويات السياسية الاقتصادية والاجتماعية بدأ الاهتمام برفع أداء الخدمة العمومية في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية خاصة مع بروز نظريات الإصلاح والحكم الراشد وسنقوم في هذا المبحث بدراسة مختلف المقاربات التفسيرية للخدمة العمومية .

المطلب الأول: المقاربة الاقتصادية لمفهوم الخدمة العمومية

بدا اهتمام الاقتصاديين بالخدمة العمومية بعد الثورة الصناعية حيث ظهرت نظريات اقتصادية عديدة وخلال فترات زمنية متلاحقة نظريات اقتصادية فيزيوقراطية 1494-1774 ونظريات ليبرالية 1772-1823 إلا ان لهذه النظريات وجهات نظر متباينة جدا بخصوص دور الدولة في الحياة الاقتصادية .

ويعد الفكر الماركنتيلي بداية التفكير الاقتصادي السياسي وكانت صفته الأساسية تكمن في الابتعاد عن الطابع والنظرة الأخلاقية والمنهجية الفلسفية السابقة ويختلف باحثو الفكر الاقتصادي في تقييم آراء الماركنتيلية ومكانة هذه الآراء في تاريخ الفكر والمذاهب الاقتصادية وظهر هذا الفكر جاء نتيجة للتغيير الذي طرأ على العلاقات الاجتماعية والاقتصادية في هذه الدولة فالماركانتليون عملوا على إدخال وتطوير قوى الدولة في مجالات وتخصصات معينة وظهر معه تأسيس أول المؤسسات العمومية وشبه العمومية وظهر معها أيضا مايسمى بالقانون الإداري في حين عمل الفيزيوقراطيون على تبني اتجاه مخالف لاتجاه الماركنتيليين وهم ضد تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية فحسب رأيهم تدخل الدولة في الاقتصاد عن طريق الصناعة غير شرعي ويعمل على تراجع الزراعة والصناعة وبالتالي ربطوا ازدهار

الاقتصاد بالتبادل الحر سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي وتتواجد السوق الحرة حين يكون التنافس بشكل طبيعي وواعي.¹

عمل التحليل الاقتصادي ل(keyens) على تثبيت مفهوم الخدمة العمومية كونه اقتراح لحل الأزمة الاقتصادية تدخلا نشطا للدولة باعتبارها الوحيدة القادرة على حل الأزمة والانطلاق الاقتصادي وهذا بالقيام بإجراءات منها :

-تشجيع الاستهلاك باستخدام عدة وسائل كالزيادة في الأجور توزيع متزايد للمداخل غير المباشرة تطبيق سياسة جباية مستحقوه وإنشاء وظائف عمومية .

بالنسبة لكينز الرصيد السالب للموازنة العمومية ليس بالأمر السيئ ففي بعض الحالات من المفيد اللجوء إلى تخفيض الضرائب أو ارتفاع في النفقات العمومية بشكل يسمح بتشجيع الاستثمار والاستهلاك دفعة واحدة وهي بالضبط نظرية الطلب الفعلي فهذا الأسلوب يعمل على دفع الإنتاج الذي بدوره يعمل على ارتفاع الدخل وبالتالي ارتفاع للضرائب في نفس الوقت وبهذا السوق يغطي الرصيد السلبي للموازنة.²

رؤية الخدمة العامة من منظور التحليل الاقتصادي :

في السنوات الأخيرة تصدر موضوع الخدمة العامة يعجز العديد من التقارير وغالبا ماكان الاقتصاد بين الدول الأكبر فيها ونظرا لغياب تعريف الخدمة العمومية من الجانب القانوني أصبح من الضروري الاتجاه نحو الإطار الاقتصادي لشرح الإطار المعرفي للخدمة العمومية (خصائص ، أنواع ، أهداف...) وقد تم دراستها بصفة معمقة من طرف كل من (martimand et lorenzi) و cohen (et henry) فبالنسبة إلى (lorenzi) يعتبر مفهوم الخدمة العمومية ذو صلة مع مفهوم الاحتكار الطبيعي والبضائع العامة ومن خلال ما وصفته النظرية الاقتصادية بفشل السوق وهي الحالة التي تغيب فيها المنافسة الكاملة والتي بطبيعة لا تؤدي إلى تحقيق أقصى قدر من الرعاية الاجتماعية وغالبا مايشير مفهوم الاحتكار الطبيعي إلى الخدمة العامة الصناعية والتجارية أما بالنسبة لمفهوم الخيارات الاجتماعية فيقصد بها الخيارات التي تكون عادة في متناول الجميع تخضع لقاعدة المساواة والتي إذا تم استهلاكها

¹-يسمينة مرشدي، ابسام بورديم، "ترشيد الخدمات العمومية بالجماعات المحلية الجزائرية"، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر تخصص حوكمة محلية وتنمية سياسية واقتصادية ، جامعة قالمة 08ماي 1945 ، قالمة ، 2014، 2015)، ص.27.

²- المرجع نفسه، ص.28.

من طرف شخص واحد لا تؤثر على ما هو متاح للجماعة ونعني بها الخدمات غير المسوقة مثل الدفاع الوطني لكن ليست كل الخدمات على سبيل المثال التعليم الذي قد يكون مقدم بشكل انتقائي للأفراد التي من شأنه ان تساهم في تمويله .

أما بالنسبة ل هنري نجد ان عاملي النزاهة والكفاءة من أهم الخصائص في تحديد النشاطات والمهام المرتبطة بالخدمة العمومية فمبرر الكفاءة يشمل كل الأنشطة التي تثبت فيها عجز السوق.¹
وحسب هنري و كيوهن يمكن ان تصنف مهام الخدمة العامة إلى ثلاث أصناف .

-المهام التي تجعل الخدمة العامة مادية ومالية في متناول الأفراد المهددين بالتهميش وذلك بسبب معوقات حقيقة ووضعية حرجة أو دخل محدود .

-المهام التي تهدف إلى المحافظة على الانسجام الاجتماعي بعيدا عن مكافحة التهميش وتحمل على الحفاظ على شعور الانتماء الوطني .

-المهام التي تسهم في تشجيع الاستعمال الفعال والمتوازن في الوقت والزمن للإقليم والموارد المشتركة .

-التصنيف الاقتصادي للخدمات العامة .

-للتمييز بين مختلف الخدمات العامة يمكن استخدام اربع متغيرات هي حسب الطبيعة العامة للخدمة المقدمة جماعية أو فردية .

-حسب طبيعة الاستهلاك (إجباريا أو اختياريًا).

-حسب طبيعة التكلفة أي طريقة الحصول عليه (مجاني أو بمقابل/ مدعمة).

حسب طريقة التمويل (ضرائب ، إيرادات، طريقة مختلطة ، بمقابل لكن مع وجود الدعم).²

¹ - المرجع نفسه، ص.29.

² - المرجع نفسه،ص.30.

المطلب الثاني: المقاربة الاجتماعية لمفهوم الخدمة الاجتماعية

مثلاً كان للمقرب الاقتصادي دور في تفسير الخدمة العمومية من جانبها الاقتصادي كذلك هو الحال من الناحية الاجتماعية فعلى اعتبار الخدمة العمومية مرتبطة بالمجتمع ايضاً فالمقرب الاجتماعي له دور في تفسير الخدمة العمومية .

حسب هذه المقاربة ترتبط خصائص الخدمة العمومية بطبيعة النشاط المنجز أي بنوعية الخدمات العمومية التي تقدمها الإدارة العامة (الإدارة المحلية - المرافق العامة) للمواطن والتي يرى فيها المواطن أنها تلبية لحاجات معينة أما إذا جئنا إلى تحديد خصائص الخدمة فنجد أنها تندرج في:

المساواة: الخدمة تتطلب المساواة بين المواطنين وعدم التمييز بينهم.

العدالة: عدم التمييز بين طالبي الخدمة .

الاستمرارية: عدم التقطع في تقديم الخدمات .

التطور والتكيف: مع المتغيرات وفق احتياجات المستفيد التي تتغير بتغير متغيرات البيئة الداخلية والخارجية .

الشمولية: بمعنى ان الخدمة العامة يجب ان تلبى كل احتياجات ومتطلبات المستفيد.

الكفاءة والفعالية : وذلك في تقديم الخدمة للأفراد مع ضمان التوازن بين مختلف المناطق وكذا من اجل

الحفاظ على الانسجام الاجتماعي¹.

¹ - المرجع نفسه، ص.31-32.

فالخدمة تتطلب التوزيع العادل للموارد وكذا التمكين الحقيقي للمواطن للاستفادة منها وذلك من خلال إيجاد نمط للتسيير يكفل التنسيق بين عناصر الإنتاج المختلفة وفي هذا السياق تصنف الخدمات الاجتماعية إلى:

1-التصنيف الأول: خدمات عامة لايمكن استغلالها في إطار الجماعة ففي أنواع الخدمة العامة هناك خدمات تصنف حسب طبيعة النشاط(خدمات إدارية خدمات اجتماعية ثقافية صناعية) وحسب طبيعة الخدمة (خدمة فردية خدمة جماعية) لكن في هذا التصنيف يتم الحديث عن الخدمات التي توفرها الدولة ولا يمكن الاستفادة منها إلا في إطار الجماعة لتحقيق الصالح العام وذلك لارتباطها بالتكلفة العامة التي تتحمل مسؤوليتها الدولة الولاية والبلدية والسلطات الجهوية ومثال ذلك المدارس والجامعات .

2- التصنيف الثاني خدمات عامة تتوفر بشكل إجباري ووفق قاعدة المساواة :

الخدمات العامة هي خدمات ضرورية لسير الحياة الاجتماعية وتلبية حاجات المواطنين وبالتالي فتوفير هذه الخدمات أمر ضروري تتحمل مسؤوليته الدولة وهذا من شأنه ان يضمن الاستقرار والاستمرارية للدولة خاصة إذا كان ذلك وفق قاعدة المساواة أما عن خصائص هذه المقاربة او ما يطرح ضمنها نجد:

1-مبدأ المساواة : أي المساواة أمام الخدمة وهو مبدأ دستوري ويجب ان تضمن الخدمة العامة المساواة بين الجميع أمام القانون وهذا ما أكد عليه إعلان حقوق الإنسان والمواطن فكل الأشخاص لديهم حقوق متساوية في الوصول إلى الخدمة العمومية كما لايمكن نكران ان هناك عدة معيقات تقف أمام تنفيذ هذا المبدأ .

فمبدأ الاستمرارية يعتبر حجر الزاوية والمبدأ الأساسي الذي يحكم تقديم الخدمات العامة فيهدف إلى كفالة الانتفاع بالخدمات لجميع المواطنين على قدم المساواة دون تمييز أو تفرقة بسبب الأصل أو الجنس أو الدين أو اللغة .

غير ان مبدأ المساواة ليس مطلقا فيجب ان تتحقق عدة شروط للمنتفعين من الخدمات العامة حتى معاملتهم معاملة متساوية ولا يقتصر مضمون مبدأ المساواة بالانتفاع من خدمات معينة وإنما جميع الخدمات سواء كانت إدارية صناعية تجارية من إدارات محلية أو مركزية .¹

¹ - المرجع نفسه ،ص.33.

2- مبدأ المجانية : طالما ان الدولة تحاول دائما تلبية رغبة السواد الأعظم من شعبها فهي تقدم العديد من الخدمات وبما ان هذه الخدمات خدمات ضرورية لاستمرار حياة المواطن تسعى الدولة لكي تجعلها في متناول جميع مواطنيها وذلك عن طريق إمكانية الحصول عليها بصفة مجانية او بسعر رمزي لا يعقدو ان يكون بقيمة الخدمة المقدمة فمبدأ المجانية يبقى مبدأ نسبي تدخل فيه عوامل عدة كعامل التقاعد أو البطالة أو غيرها من الشروط...

وهذه الخدمات التي تقدمها الدولة بصفة مجانية تكون تكاليفها على عاتق الميزانية العامة للدولة وهناك خدمات تكون كما سلف وذكرنا مقابل أسعار رمزية أيضا تكون مدعمة من الدولة والهدف من هذا المبدأ هو تقريب الإدارة من المواطن لتمكينه من الاستفادة من خدماتها خاصة للأفراد ذوي الدخل الضعيف أو الأفراد المهمشين.

3- مبدأ الإيجابية:

كما سبق واشرنا فان هذه الخدمات تقدمها الدولة وتتحمل مسؤولية تمويلها واستمراريتها طالما أنها خدمات ضرورية لتسيير حياة المجتمع كما وجب على الدولة تقديمها دون تمييز سواء على المستوى الجغرافي أي منطقة على حساب أخرى أو على مستوى الأشخاص بين تقديمها لشخص دون آخر فهي حق مكفول على عاتق الدولة للجميع.¹

المطلب الثالث: المقاربة القانونية لمفهوم الخدمة العمومية

يشير مفهوم القانون إلى ثلاث معاني أساسية هي: قاعدة تصنفها هيئة شرعية تصدر على شكل مرسوم أو قرار أو انه مجموعة من المبادئ والمعايير الأخلاقية أو انه مجموعة من الانتظامات والضرورات والعلاقات بين العناصر والظواهر.

تطور مفهوم الخدمة العمومية على الساحة القانونية محافظا على توازن مفهوم القانون الإداري الذي يهدف بالدرجة الأولى إلى خدمة الأفراد حيث ان القانون الإداري لم يعد قانون امتيازات الإدارة ولكن مجال مسؤوليات جديدة ومن جهة أخرى فمحتواه يتغير لان فكرة المصلحة تعرف تضاربات جديدة للإدارة والقوانين ومن ثمة فالخدمة العمومية تسمح بإعادة توحيد القانون الإداري غير ان الحديث عن المصلحة

¹ - المرجع نفسه، ص.34.

العامّة يتأرجح للحديث عن الخدمة العامة كنشاط وليس كهدف مقتبس في ذلك من الشرح والتفسير الاصطلاحي لكلمة مصلحة عامة بالفرنسية حيث تقابلها **service public** وليس **intérêt public**

من بين رجال القانون الذي اهتم بالخدمة العمومية نجد الفقيه دوجيه بحيث يرى ان الدول دائماً تعرف زيادة في نشاطاتها بمعنى ان الخدمة العامة نشاط مرتبط بالدولة لذلك رفعت عليها مسؤولية للحفاظ على الحقوق والواجبات وكذا التمييز بين السلطات الثلاثة في الدولة كما أكد على اختفاء الشرعية على تدخل الدولة في تقديم الخدمات العامة وكذا على التعبير بين الإدارة العامة والخاصة فيجب ان يكون تدخل الدولة في الخدمة العامة يتميز بالموضوعية كما انه يشير إلى استخدام السلطة العامة (مسئولين موظفين كحكوميين) لايجب ان يؤدي مصلحة شخصية بل لديهم واجب استخدام قوتهم لتنظيم الخدمات العامة وتصميمها بشكل جيد لتكون أساساً لنظرة الدولة.¹

وحسب دوجيه الخدمة العامة هي هدف أي النشاط الذي يجب ان يكون مضمون ومسطر بشكل جيد من قبل الحكام ليضمن هذا النشاط تحقيق وتطوير الترابط الاجتماعي والذي بطبيعته لايمكن ان يؤدي بالشكل الكامل إلا من خلال تدخل الحكومة فالعقيدة التي أسس لها هذا المفهوم القانوني بقيت هي العقيدة المرجعية حيث يولي للدولة مكانة محورية وبالتالي يعود فقط للسلطة العمومية الوطنية أو المحلية تقرير فيما إذا كان نشاط معين يتوافر على معيار الخدمة العامة حيث تتولى هذه السلطة تحديد شروط تنفيذه ومراقبته فالخدمة العمومية تمثل حجر الزاوية للقانون الإداري ذلك كمحصلة للاجتهادات القضائية الإدارية.

ان نشاطات الخدمة العمومية تضم مجموعة كبيرة وغير متجانسة للخدمات الجماعية المنظمة من قبل الدولة والمتمثلة في: الخدمات الإدارية : مثل تلك التي تقدمها المستشفيات والخدمات الصناعية والتجارية: مثل تلك التي تقدمها شركات المياه والكهرباء والغاز .

وحسب دوجيه الدولة لاتحتكر الخدمة العمومية بالقوة لأنها المهندسة للتضامن الاجتماعي كما ان المرافق التي تقدم الخدمات العامة هي مرافق ضخمة ليس باستطاعة القطاع الخاص تحمل تكلفة كل أعبائها وخاصة لتميز الخدمة العامة بمجموعة من الخصائص يكون القطاع الخاص غني عنها مثل المجانية .

أيضا تتميز الخدمة العامة بمعيار المنفعة ولذلك وجب عند تقديمها مراعاة بعض المعايير وهي:

¹-المرجع نفسه،ص.34.

- **معيار المساواة والاستمرارية:** فكل المواطنين لديهم الحق في الانتفاع من الخدمات العامة المقدمة من طرف الدولة والتي يجب دائما ان تراعي عدم التمييز بين مواطنيها وكذلك الخدمات العامة هي خدمات ضرورية لاستمرار الحياة للمواطنين وبالتالي يجب ان تراعي الدولة في خدماتها مبدأ الاستمرارية¹.

- **معيار التكيف مع المتغيرات:** ان متطلبات المواطنين مستمرة ومتنوعة وتتميز بالديناميكية لذلك وجب على الدولة مراعاة تغيرات البيئة الداخلية والخارجية المرتبطة بالخدمات التي تقدمها ومراعاة في ذلك مثلا التطور التكنولوجي لذلك يجب ان تتكيف هذه الخدمات مع كل ما هو جديد لتتمكن من سد وإتباع حاجات الجمهور كما يسمح بتطبيق محتوى الخدمة العمومية مع التطور التقني واحتياجات المستفيد.

- **معيار المجانية أحيانا:** غالبا تكون الخدمات العامة مجانية وان كانت بمقابل فتكون بأسعار رمزية لاتعدو ان تكون في مستوى الخدمة المقدمة .

كما نجد إشارة أخرى إلى هذا المفهوم تحت اسم الخدمة العالمية **le service univers** في إطار إعداد القوانين المنظمة لقطاع الاتصالات وهو يضم الخدمات الأساسية التي يكون حق الاستفادة منها مكفولا لكل المواطنين لأنها تعتبر ضرورية ومفهوم الخدمة الشاملة يرتكز على مبادئ معينة منها الشمولية أي السماح لكل المستفيدين الوصول إليها بشرط قابلية التغيير .

فضمن هذا المدخل ينظر إلى الإدارة العامة على أنها عملية فنية يتم الفصل من خلالها بين السياسة والإدارة حيث ترتكز الحكومة وأجهزتها على العمليات الإدارية في ظل توافر الضوابط القانونية واللوائح التي تتيح لها تنفيذ القانون .²

¹- المرجع نفسه،ص.35-36.

²-المرجع نفسه،ص.36.

خلاصة الفصل:

ومن ثمة نستنتج أن الإصلاح الإداري هو ذلك الجهد الذي يتمثل في كل العمليات الهادفة إلى إعداد أجهزة في الدولة بما في ذلك الأفراد والمعدات والوسائل إعدادا عمليا، يجعل تحقيق الدور الاستراتيجي للجهاز الإداري أمرا ليس ممكنا فحسب، ولكن أمرا اقتصاديا كذلك، وهو يجعل جودة الخدمات العمومية وتغطيتها لحاجات المجتمع أمرا متاحا كونها تشكل القدرة على تلبية الحاجات الضرورية للحفاظ على حياة الإنسان وضمان وتأمين رفاهيته والتي يجب توفيرها على ان تكون في مصلحة الغالبية من المجتمع وهي المحرك الأساسي لكل سياسة في شؤون الخدمات بهدف رفع المستوى المعيشي للمواطنين وبالتالي فان الإصلاح الإداري يطور من نوعية الخدمات العمومية ويربطها بالحاجات المباشرة لطالبيها من أفراد المجتمع الموجهة إليهم .

الفصل الثاني

أساليب إصلاح الخدمة
العمومية في الجزائر

يعد إصلاح الخدمة العمومية أحد الركائز الأساسية في تحسين نوعية الخدمات وجودتها ، وقد تضافرت العديد من الأبحاث والدراسات المقدمة في سبيل إيجاد أحسن السبل للوصول إلى مجتمعات حديثة، تسعى جاهدة للتكيف مع كل متطلبات الحياة، من خلال مواكبة مختلف الخدمات لها، وهناك العديد من الآليات التي تجسد ذلك لعل أبرزها إدارة الجودة الشاملة والإدارة العامة الحديثة، وكذا آليات قياس وتقييم الأداء والتي تشكل مرحلة متقدمة جدا من الإصلاح الإداري في مجال إدارة الموارد البشرية، حيث سنحاول من خلال هذا الفصل التطرق إلى جميع هذه الجوانب من خلال :

- المبحث الأول: مفهوم إصلاح الخدمة العمومية.
- المبحث الثاني: التسيير العمومي الجديد.
- المبحث الثالث: بعض أساليب تحسين جودة الخدمات العمومية.

المبحث الأول: مفهوم إصلاح الخدمة العمومية

يركز هذا المبحث على الجوانب المرتبطة بإصلاح الخدمة العمومية ومحاولة ضبط مختلف ما قدم حولها من تعاريف حول ترشيد الخدمة العمومية ومفهوم إصلاح الخدمة العمومية، مع التطرق إلى مبررات إصلاح الخدمة العمومية.

المطلب الأول: تعريف إصلاح الخدمة العمومية

يعتبر إصلاح الخدمة العمومية إحدى الركائز الأساسية في قضايا الإصلاح الإداري، والذي كان محل اهتمام عدد كبير من الدارسين وخبراء الإدارة العامة، الذين أسهموا بشكل واسع في تحديد فحوى إصلاح الخدمة العمومية كجزء من استراتيجيات التطوير والتغيير التنظيمي، لذلك فإن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يقدم تعريف لإصلاح الخدمة العمومية ويرى بأنها تعني بناء قطاع عام يتسم بالكفاءة والفعالية، وقادر على خدمة حاجات الجماهير، وبالتالي فأساس إصلاح الخدمة العمومية هو خلق قطاع اعم كفو وفعال يتميز بمعرفة رغبات المستهلكين ، قليل الروتين له مواصفات المرنة واليسر في تقديم الخدمات العامة للمواطنين¹.

وقد أكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDB) على ان إصلاح الخدمة العامة يجب ان يأخذ المسارات التالية:

- أ. تقوية إدارة الموارد البشرية وتحسين الوظائف والهياكل للخدمة العامة.
 - ب. مأسسة نظام إدارة الجودة بهدف علاج مشاكل المستهلكين بسرعة ليستجيب لاحتياجاتهم ورغباتهم.
 - ج. تحسين العمليات وتقديم الخدمات، مثل زيادة توفير المعلومات وتحسين أداء المؤسسات العامة .
- وبشكل عام يمثل إصلاح الخدمة العمومية احد آليات القضاء على الفساد ومحاولة تخليق المرفق العام والخدمة العامة، فيتم التركيز بداية على محو الآثار السلبية التي تفشت في المرفق العام مثل الاختلاسات ، شخصنة القطاع العام، المحسوبية والتزوير، الغموض في تقديم الخدمات ، استغلال النفوذ والطبقية في معاملة المرتفقين (المواطنين الذين يتقدمون طلبا للخدمة العمومية).

¹-زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات، (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية ،2003)، ص.167.

ان هذه الآثار السلبية التي تعرقل المنظمات العامة في تأدية واجبها وصيانة حقوق المواطنين، تستدعي من القائمين على برامج إصلاح الخدمة العمومية العمل وفق إستراتيجية واضحة للإصلاح تأخذ بعين الاعتبار النقاط التالية :

- وضع وصياغة ميثاق محدد للخدمة العمومية يوضح بشكل جلي المهام والوظائف الخاصة بالعمال داخل الإدارات الحكومية، بما يؤدي إلى حفظ حقوق الأفراد، ويلبي احتياجاتهم العامة مما يوطد علاقة الاحترام المتبادل بين المواطن والإدارة العامة .

- العمل على حماية حقوق الأفراد والموظفين (متلقي الخدمة / مقدم الخدمة)، بواسطة إطار قانوني يوضح مفاهيم الخدمة العامة (تنظيم المعاشات، توضيح الأحكام القضائية، توضيح وتعليل القرارات الإدارية)، قوانين دعم الشفافية والعقلنة في تدبير الشأن العام .

- تجاوز فكرة تضارب مصالح الأفراد مع الإدارات العامة، ودعم انفتاح مؤسسات الخدمة العامة على المجتمع.¹

المطلب الثاني: مبررات إصلاح الخدمة العمومية

تقوم برامج إصلاح الخدمة العمومية انطلاقا من المبررات التالية:

أ. تضخم الهيكل التنظيمي في منظمات الخدمة العمومية، وغياب التخصص الوظيفي وضعف التأهيل المهني .

ب. ضعف التنسيق في العمليات الإدارية، مثل التخطيط والتنسيق داخل منظمات الخدمة العامة.

ج. البطالة المقنعة ووجود وظائف تجاوزها الزمن، وتزايد المطالب الجماهيرية المنادية بتغيير أسلوب الخدمة.

د. التحديات التكنولوجية وبروز مفاهيم حديثة في المنظمات العامة مثل التوظيف الالكتروني والخدمة العامة الالكترونية، وغيرها من المفاهيم التي أفرزتها الثورة التكنولوجية والعصر الرقمي .

¹- ثابت عبد الرحمان إدريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة، د.ب.ن.ص.490.

لقد أدت كل هذه الأسباب والدواعي إلى وجود بعض المبادرات أو البرامج الرامية إلى إصلاح الخدمة العامة، والتي قام بها البنك الدولي في مايزيد عن 75 برنامجا في إفريقيا، حيث شملت برامج إصلاح الخدمة العامة في إفريقيا (زمبيا، غانا، غينيا)، تكوين وخلق وظائف خاصة بشؤون الأفراد برامج التطوير والتدريب للأفراد، إعادة النظر في تخطيط الموارد البشرية الموازنات برامج تحسين الأداء.¹

ان عمليات الإصلاح التي شهدتها نظم الخدمة العامة في مراحل عديدة على اختلاف أنواع الدول متقدمة / نامية، يؤسس في النهاية إلى تطوير وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين، ومن ثم الاهتمام بموضوع الحكم الراشد في منظمات الخدمة العامة وصولا إلى ترشيد الخدمة العمومية.²

المطلب الثالث: ترشيد الخدمة العمومية

يؤكد المنشور المقدم من طرف البنك الدولي إلى إقليم إفريقيا تحت عنوان طريق الحكمانية لإصلاح الخدمة العامة في المنطقة الإفريقية، ويدعو إلى إصلاح الخدمة العامة من خلال البدء في تقييم البيئة المؤسسية التي تعمل بها الخدمة العامة، ويركز التقييم المؤسسي على قيم الحكم الراشد مثل المسائلة، الانفتاح، الشفافية، المساءلة، إلى إقامة أنظمة فعالة من أجل تقييم أداء مؤسسات الخدمة العامة وإتباع أسلوب التحقيقات وتفعيل دور المفتشيات العامة بالإدارات العمومية، حيث أصبح مفهوم ترشيد الخدمة العامة يمثل احد الأبعاد الأساسية في جل برامج إصلاح الخدمة العمومية والتي تمثل دعما أساسيا لتوجه العديد من الحكومات التي تتبنى تحقيق عناصر الحكم الراشد كمنطلقات كبرى، فبترشيد الخدمة العمومية خاصة فيما يتعلق بخاصية الفعالية والمهارة، حيث تسعى الإدارات العمومية إلى الالتزام والتشبث بإنتاج النوعية، خاصة في المصالح والخدمات المقدمة للمواطنين.³

وبالتالي تعدد آراء الباحثين حول تحديد شروط وضبط مقاييس محددة يمكن الحكم من خلالها على المستوى الأمثل في ترشيد الخدمة العمومية، غير ان ذلك لم يمنع من توجه بعض الدراسات إلى تقديم بعض المتطلبات الجوهرية لقيام خدمة عامة رشيدة، إذ يعرف الأستاذ الدكتور محمد الصيرفي الخدمة

¹ - زهير عبد الكريم الكايد، المرجع نفسه، ص.169.

² - سمية بن طراد، "الإدارة الالكترونية ودورها في تحسين الخدمة العمومية دراسة حالة مؤسسة بريد الجزائر لولاية قلمة -"، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم التجارية، تخصص تقنيات البيع وإدارة العلاقة مع الزبون، 2014)، ص.79.

³ - زهير عبد الكريم الكايد، المرجع نفسه، ص. ص.170، 171.

العامّة الرشيدة بالتركيز على عنصر الشفافية، إذ يرى ان من الشروط تحقيق الشفافية احد دعائم الحكم الراشد هو العمل على إصلاح الخدمة العمومية على نحو يتضمن الحدود الدنيا التالية :

1. ان يكون تقييم الأداء والمساءلة يشمل جميع فئات الموظفين بمن فيهم الفئة العليا.
2. التأكيد على مراعاة مبدأ الكفاءة فقط في اختيار القيادات الإدارية وتحديد الآلية المناسبة لضمان أمنها الوظيفي، تحفيزها ومسائلتها، وتقييم أدائها والحيلولة دون تسيبها.
3. اختيار الموظف على أساس الكفاءة فقط، ووفق آليات تعتمد على الإعلان المفتوح والخضوع للمراجعة والالتزام بالشفافية .
4. تحديد الحقوق والواجبات والمحظورات على الموظف وتوفير آلية واضحة للشكوى والتظلم.¹

ان مايمكن تسجيله حول هذا الاتجاه هو تركيزه بشكل كلي على عنصر واحد في معادلة الخدمة العامة وهو الموظفين، أمن الموظف، وطرق اختيار المرشح للوظيفة، وغيرها وبالتالي يمكن القول انه لايمكن إهمال دور الموظف في الارتقاء بمستوى جيد للخدمة العامة، لكن من غير الممكن كذلك ان نهمل العناصر الأخرى لأنها عناصر أساسية ومركزية تتفاعل في الوصول إلى الخدمة العامة الرشيدة، والتي تشمل المعدات والوسائل الضرورية في تقديم الخدمة العامة طرق وآليات تقديم الخدمة العامة، (خدمات تقدم عن قرب خدمات تقدم عن بعد) بيئة الخدمة العامة التي تشمل الأطر التنظيمية والقواعد التشريعية التي تحدد نوع وطبيعة العلاقة بين أجهزة الخدمة المدنية والمواطن .

كما تعرف الخدمة المدنية الرشيدة وفقا لإستراتيجية الإدارة التنظيمية الرشيدة: بأنها ذلك الإطار المكون من الأدوات والمؤسسات والإجراءات التنظيمية المبنية على عناصر الكفاءة الشفافية المساءلة، والتي يمكن الوصول إليها عن طريق الحكومة الالكترونية، باعتبارها تساهم في رفع الكفاءة وإصلاح الإدارة العامة وبناء الثقة بين الحكومة والمواطن .

تأسيسا على ماسبق يمكن القول ان ترشيد الخدمة العمومية تمثل مدخل إداري جديد يؤسس لمرحلة الإدارة العامة الفعالة، يتم من خلاله تجنيد مكونات التنظيم من معدات تقنيات تكنولوجية تحديد مستويات تنظيمية مرنة (موارد مادية)، واستراتيجيات دقيقة في اختيار، تكوين، تدريب تعيين الموظفين

¹ - محمد الصيرفي، الإصلاح والتطوير الإداري كمدخل للحكومة الالكترونية، (د.ب.ن، دار الكتاب القانوني، 2007)، ص.172.

بالإدارة العامة (موارد بشرية)، إضافة إلى حسن تسيير المرفق العام، ودعم أخلاقيات الوظيفة العامة بشكل يكرس سرعة الاستجابة للخدمات التي يتطلبها المواطنين مع ضرورة توفير المحاسبة الدورية بما يوطد الشفافية في العمل داخل هذه المؤسسات، ويزيد من رضا كامل الفئات المجتمعية تجاه مهام منظمات الخدمة العمومية.¹

¹ - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، الإدارة الرشيدة لتحقيق التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ، مشروع وثيقة العمل الخاصة بمجموعات العمل المحورية ، الرباط، 29-30 افريل، 2004، ص.13.

المبحث الثاني: التسيير العمومي الجديد

حاولنا من خلال هذا المبحث التطرق إلى نموذج حديث للإصلاح الإداري وهو التسيير العمومي الجديد، انطلاقا من أزمة المرفق العام مع التطرق لمفهوم المرفق العام، ومفهوم أزمة المرفق العام.

المطلب الأول: تعريف المرفق العام

المرفق العام هو وسيلة في يد الدولة لتنفيذ الخدمة العمومية، هدفه الأساسي تلبية الحاجات العامة، فللمرفق العام علاقة مباشرة مع المواطنين، وقد كان المرفق العام محور القانون الإداري والدولة بصفة عامة حتى ان مدرسة المرفق العام في فرنسا عرفت الدولة بمثابة جسم خلاياه المرافق العامة.¹

- وقد عرفه العميد دوجيه بأنه الأنشطة التي يجب ان تضمن وتضبط وتراقب من طرف الحكومة بسبب طبيعتها والتي يمكن تحقيقها بتدخل كلي للدولة.²

- وعرفه الأستاذ هوريو المرفق العام هو منظمة Organization تجمع مجموعة من العناصر البشرية المادية والمالية والقانونية .

- بعد الحرب العالمية الثانية سنة 1953 أعطى الأستاذ اندريه دي لوبادار هذا التعريف المرفق العام هو مجموعة أنشطة الهيئات التي تستهدف المنفعة العامة.

- وعرفه الأستاذ ريفيرو هو نشاط يهدف إلى تحقيق الصالح العام.

- وعرفته محكمة العدل الأردنية (تعريف موسع) : هو حاجة جماعية بلغت من الأهمية مبلغا يقتضي تدخل الحكومة لكي توفرها للأفراد باستخدام وسائل القانون العام، سواء كان الأفراد بوسائلهم الخاصة إشباع تلك الحاجة أولا، أي ان العنصر الأساسي في المرفق العام هو ضرورة وجود خدمة عامة يهدف المشرع إلى إدارتها من طرف الحكومة مباشرة أو بواسطة ملتزم تحت إشرافها.³

¹- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، (الجزائر: دار الريحانة ، 1999)، ص.50.

²- Jean-Louis de corail l'approche fonctionnelle du service public sa réalité et ses limites la revue ajla 1° spécial sur le service publics 1997 p.20.

³- نادية ظريف، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، (الجزائر: دار البيضاء، 2010)، ص.04.

المطلب الثاني: أزمة الخدمة العامة والتحول للتسيير العمومي الجديد

هناك جملة من الأساليب لتراجع الدور الأساسي للمرافق العامة، مثلت تحديات عرقلية سير وكفاءة المرفق العام، وقد اجتهد العديد من الباحثين في محاولة ضبط هذه الأساليب، وتبيين مدى تأثيرها في أزمة الخدمة العمومية، وبالتالي هناك من يرجع أزمة التسيير العمومي إلى الأسباب التالية:

أولاً: ضعف الأداء والفعالية

دفعت العديد من العوامل إلى ضرورة رفع أداء كفاءة المرافق العامة والقطاعات العمومية في الجزائر، فالعديد من الدول المتقدمة وحتى النامية قد عرفت تغييراً جذرياً على مستوى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية باتجاه التقليل، غير أن ذلك لم يحقق النتائج المطلوبة بالنظر إلى عدم كفاءة القطاع العام من حيث مستوى الأداء، وكفاءة استخدام الموارد المتاحة.¹

وقد لعبت تكنولوجيا المعلومات والاتصال الحديثة وكذا العولمة، إضافة إلى أزمة مالية الدولة والأنماط الجديدة في التسيير، وتجديد الفكر الليبرالي، دوراً أساسياً في دفع القطاع العمومي إلى تبني ورفع كفاءة استخدام الموارد المتاحة له، من خلال الإصلاحات التي أدخلت على تسيير القطاع.

ثانياً: تراجع دور الدولة

لقد كان دور الدولة لعقود كثيرة يأخذ طابع تأمين خدمات الأمن و الدفاع الخارجي والقضاء، وهو ما يعرف بالدولة الحارسة، وأول استعمال لهذا المصطلح كان مع سنة 1780، وابتداء من منتصف القرن 19 تزايد تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية حيث أصبح دورها يشمل على مايلي:

- توفير الخدمات الأساسية للمجتمع .
- وضع القواعد العامة المنظمة للنشاط الاقتصادي .
- وضع نظام قضائي لحماية الحقوق واحترام التعاقدات .

¹- ليلي بن عيسى، "أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي - دراسة حالة جامعة محمد خيضر بسكرة-"، (مذكرة ماجستير قسم علوم التسيير فرع التسيير العمومي 2006)، ص.42.

- فرض الضرائب.¹

ومع منتصف السبعينيات عرفت كثير من الدول المتقدمة أزمة حادة في اقتصادياتها، تعود بوادرها إلى نهاية الستينيات، وبالرغم من كل الإصلاحات إلا أن السياسات المطبقة لم تحقق النتائج المنتظرة، إذ مثلت عوامل الأزمة أسبابا حقيقية لدى أغلب المفكرين في بروز عملية تجديد الفكر الرأسمالي في تلك المرحلة، حيث انطلقت بعض الرؤى الفكرية من أن تعاضم دور الدولة وما تركه من آثار على مختلف المهام والأنشطة قد كان سببا رئيسيا في تفاقم الأزمات التي وصلت إليها اقتصاديات الدول الغربية.

لقد صيغت نظريات جديدة في هذا المجال كنظرية الاختيارات العمومية، نظرية تكاليف الصفقات نظرية الوكالة... الخ، وقد عرفت هذه الأفكار الجديدة تطبيق متزايد لها في الدول الغربية، وكانت بريطانيا نيوزيلندا والولايات المتحدة الأمريكية السبابة في هذا المجال، غير أن العديد من الدول الأخرى المتقدمة والنامية سارت فيما بعد في نفس الاتجاه الذي أدى إلى مراجعة أشكال تدخل الدولة، بما في ذلك طرق تسيير حتى المرافق ذات الطابع الإداري البحت، وذلك نظرا لاعتبار الطرق التقليدية للتسيير باتت غير فعالة، وعلى القطاع العام اعتماد أشكال أقرب ما تكون إلى ممارسات المنظمات الاقتصادية الخاصة وآليات السوق.²

ومع المفكر لوفار رومان (laffer romain) نجد أن التسيير العمومي قد مر بالعديد من المراحل إذ يقسمها إلى ثلاث مراحل:

المرحلة الأولى: 1800-1900: سادها عنصر القوة في التسيير.

المرحلة الثانية: 1900-1945: ساد هذه المرحلة مصطلح الخدمة العمومية إذ بدأت المجتمعات تهتم بالتنوع داخل المؤسسة العمومية.

المرحلة الثالثة: تمتد من 1945 إلى نهاية الستينيات: ويرى لوفار بان هذه المرحلة سادتها بعض الأزمات التي مست بعض المؤشرات والمقاييس الخاصة بالخدمة العمومية (خاصة مرحلة الستينيات)،

¹- عاشور عبد الكريم ، "دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة والجزائر" ، (مذكرة مقدمة للحصول

على شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، تخصص الديمقراطية والرشادة، 2009)، ص

²- ليلي بن عيسى ، مرجع سابق، ص. ص. 44، 45.

أو ما يسمى الأزمة في مؤشر قياس الخدمة العمومية، وهو ما أدى إلى بروز أزمة الدولة المتدخل، وظهر هذا الصراع في الخطاب السياسي العالمي، حيث تكلم لوفار رومان حول فكرة التغيير والتحسين في الخدمة العمومية عن صراع تحديد الحدود، ومعرفة ماهو للقطاع العام وماهو للقطاع الخاص، أي البحث عن اللغة الإدارية أو ما يصطلح عليه بالفرنسية (*langue managériale*) وما شكل من تناقض للآراء حول وجوب ان تنسحب الدولة من كل المجالات، أو ضرورة ان تتواجد في كل النشاطات والمجالات .

هذا الصراع حدث على مستوى نظريات الدولة في إطار وظائفها الحديثة، حيث أثرت هاتين الفكرتين على مفهوم تحسين الخدمة العمومية في هذه المرحلة، وأدى إلى ظهور ما يسمى بالتسيير الرشيد (*la rationalisation gestion*)، أو ما يعرف بتحسين إدارة الأعمال داخل المؤسسات.

وبالتالي فمصطلح التسيير العمومي الحديث قد جاء نتيجة الأزمات الاقتصادية في السبعينيات، والتي كانت احد الأسباب الرئيسية في ارتفاع مشاريع الإصلاح الإداري في الجزائر في تلك السنوات، الأمر الذي دفع بالحكومات والمنظمات بالبحث عن تغيير جذري في سياستها، والبحث عن فعالية المردود العمومي من جديد، خاصة بعد الوقوع في مشكل التردّي أو النقص الذي سجل في مجال تقديم الخدمات العمومية الناتج عن الضعف في الأداء وتدني مستويات تقديم الخدمة بسبب الممارسات الاحتكارية، الأمر الذي جعل تقديم الخدمات العمومية من قبل منظمات لا تهدف للربح تنشط في إطار قانوني يمتاز بالانضباط والتحديد المطلق والدقيق لكل هيئات الخدمة وطرق تمويلها، وهو ما انعكس بشكل كبير على هامش الحرية لدى المسير العمومي، وجعلها اقل بكثير مقارنة بما هي عليه لدى القطاع الخاص، والتي كان من نتائجها تقييد ظاهرة الإبداع والتجديد، ومن ثم فان ارتباط ثقافة الهيئة العمومية بالصرامة والبيروقراطية التي يفرضها منطبق الإطار القانوني الذي تنشط ضمن محيطه مختلف المنظمات قد انعكس سلبا على أنماط الأداء والتسيير فيها ¹.

وفي هذا السياق عرف التسيير العمومي الحديث بأنه: اتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية، ظهر مع بداية التسعينيات في الدول الانجلوساكسونية، وتلاحق انتشاره في معظم دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وعلى خلاف التسيير العمومي التقليدي الذي يستمد مبادئه من العلوم الإدارية

¹ - عاشور عبد الكريم، مرجع سابق، ص. ص 48، 49.

والقانونية، فإن أفكار ومعالم التسيير العمومي الجديد مستوحاة من العلوم الاقتصادية، ومن سياسات التسيير في القطاع الخاص، ومن دوافع وأسباب ظهور هذا النوع الرغبة في تحسين ومعالجة الاختلالات التي اتسم بها التسيير العمومي التقليدي، والتي من بينها التدهور البيروقراطي وكذا محاولته الارتقاء بالإدارة العامة إلى مستوى الكفاءة والفعالية.¹

المطلب الثالث: التغيير في آلية الحكومة

فالإدارة العامة الحديثة تشمل تغيير في البناء الهيكلي للحكومة، وتتضمن إعادة الهيكلة للأقسام والإدارات، إنشاء وحدات لتقديم الخدمة اللامركزية في السلطة والمسؤولية، من خلال إعطاء الصلاحيات للمستويات الإدارية الدنيا، والفصل بين السياسة وتقديم الخدمات (Hood 1991)، وتنادي الإدارة العامة الحديثة كذلك إلى تغيير الثقافة التنظيمية، تحسين الجودة، الاستجابة للعملاء وممارسة المشاركة الإدارية، الاتجاه نحو آلية السوق واستخدام الموارد بأسلوب يتميز بالكفاءة والفعالية .

وكذا من أجل التركيز على الاستخدام الأمثل والكفاءة للمدخلات المستخدمة في تقديم الخدمات، بما قد يؤدي إلى تقليل وترشيد النفقات.²

وقد اتجهت العديد من دول العالم ومنها المملكة المتحدة، حيث جاءت الإصلاحات تحت مسمى Financial management initiative، وذلك لرفع مستوى الكفاءة الإدارية وفي مجال اللامركزية وإعطاء صلاحيات أكبر للمستويات الإدارية الدنيا، اتجهت المملكة المتحدة لإصلاح إداري بمسمى برنامج الخطوات التالية next step programme، ويهدف لتقليل التحكم المركزي فيما يتعلق بالرقابة الإدارية والمالية، وإعطاء المزيد من المسؤوليات والصلاحيات للعاملين في المستويات الإدارية الدنيا، وفي خطوة أكثر تقدماً في مجال اللامركزية تم الاتجاه لإنشاء وكالات تنفيذية، وذلك لتحقيق أهداف محددة،³ وفي مجال طبيعة دور الإدارة العامة وعلاقتها بالمواطنين قد تبنت العديد من الدول أشكالاً معينة لميثاق

¹ - المرجع السابق، ص. 50.

² -Halachmi. a(1992) re- engineering and public management done issue and considiration international revien of administration science. pp 329-341.

³ -James. o (2001) business modeles and the transfer of busineslike central government agencies governance: an internatival journal of policy and administration. pp 233-252.

المواطن، تهدف إلى تحسين الخدمات العامة بالنسبة للمواطنين وتزويدهم بخيارات متعددة وإمدادهم بالمعلومات المتعلقة بالخدمات.¹

المطلب الرابع: التغيير في أسلوب الإدارة وتقليص دور الدولة

ويشمل التغيير في الإدارة من خلال العناصر التالية: belend dolle 1998

أ. تبني القطاع العام لممارسات الإدارة المطبقة في القطاع الخاص، والتي تتضمن استخدام نموذج التميز إعادة الهندسة، إدارة الجودة الشاملة القيمة مقابل النقل، قياس الأداء والحوافز، خدمة العملاء الربحية وتقليل العمالة.

ب. التركيز على الكفاءة والفاعلية .

ج. الانتقال من التحكم في المدخلات والإجراءات والأنظمة باتجاه قياس المخرجات .

د. تفضيل الملكية الخاصة أسلوب التعاقد للخدمات العامة وإتباع أسلوب المنافسة لتقديم الخدمات

هـ. تفويض الصلاحيات والسلطات للمستويات الإدارية الدنيا.²

تقليص دور الدولة:

ويشمل تقليص دور الدولة وفقا لمفهوم الإدارة العامة الحديثة الاتجاه نحو التخصص .

- برامج تخفيض الميزانية.

- تشغيل الخدمات بأسلوب تجاري.

- تخفيف القيود الحكومية على القطاعات الاقتصادية deregulation.

وقد حدد Hood 1991 مجموعة من السمات المميزة للإدارة العامة الحديثة :

¹- شمس الحق، "العلاقة بين مفهوم المواطنة والإدارات العامة - إعادة ترتيب وتنسيق - المجلة الدولية للعلوم الإدارية"، أبو ظبي

للإصدار العربي، العدد 3، المجلد 4، سبتمبر 1999.

² Bole m and dale t (1998) public sector reform in new zealand and its relevance to developing countries – the world bank research observer pp 103-137.

- أ. إطلاق حرية المديرين للإدارة .
- ب. وضع معايير واضحة لقياس الأداء .
- ج. التركيز على رقابة الأداء .
- د. تجزئة فعاليات القطاع العام وتحويلها إلى هيئات عامة .
- هـ. تشجيع المنافسة .
- و. تبني أساليب القطاع الخاص في الإدارة .
- ز. التأكيد على مزيد من الانضباط في استغلال الموارد¹ .

ويمكن النظر للإدارة العامة الحديثة كنموذج معياري لإدارة القطاع العام، وتتضمن العديد من المكونات المترابطة مع بعضها، وقد برز هذا النموذج لاستجابة الحقائق الاقتصادية والاجتماعية والتي واجهت الحكومات في مختلف دول العالم خلال العقدين الماضيين.

ويمكن تلخيص تلك الحقائق فيما يلي:

- 1- ان القطاع العام يتسم بكبر الحجم وضخامة التكاليف .
- 2- الحاجة للاستفادة من تكنولوجيا المعلومات لتحسين الكفاءة .
- 3- الاحتياجات المتزايدة للمواطنين للحصول على خدمة تتميز بالجودة .
- 4- التحول من الاقتصاد القائم على التخطيط المركزي للاقتصاد الحر القائم على نظام السوق² .

وهناك أيضا مسوغات فكرية وعملية للإدارة العامة الحديثة في الجزائر نشأت من خلال الاتجاه الجديد للخدمة العامة، والتي تأثرت بشكل واضح بالإطار المعياري للخدمة العامة، حيث التركيز على قيم الكفاءة والفعالية، ولكن مع التغيرات المتسارعة التي تمر على القطاع العام في الجزائر كان لابد من إدخال مفاهيم تتلاءم وتلك التغيرات التي وفقا ل Denhardtand يجب ان تتضمن القيم والمعتقدات التالية:

¹ Hood – c- (1991) public management for all seasons public administration . pp 3-19.

² Bornis s (1995) the new public management is here to stay canadian public administration pp 122-123.

- 1- الخدمة بدلا من إدارة الدقة، فالموظفين العموميين لابد ان يقدموا الخدمة للمواطنين ويحققوا مطالبهم بدلا من محاولة التحكم وإدارة المجتمع.
- 2- جعل الخدمة العامة الهدف النهائي يجب ان يسهم المديرون العموميون في بناء وحدة تعاونية مشتركة لخدمة المصلحة العامة، والتي يمكن ان تساهم في بناء مصالح ومسؤوليات مشتركة.
- 3- التفكير بأسلوب استراتيجي فالبرامج والأهداف التي تسعى لتحقيق احتياجات المواطنين يمكن تحقيقها وبطريقة مبكرة تتميز بالفاعلية من خلال جهد جماعي تعاوني .
- 4- خدمة المواطنين وليس العملاء يجب على الموظفين العموميين ليس فقط الاهتمام والاستجابة لمطالب العملاء، ولكن الاهتمام ببناء علاقة تسودها الثقة والتعاون مع المواطنين .
- 5- المساءلة: وهي مسألة بسيطة فالموظفين العموميين لايجب مسائلتهم فقط وفقا لنظام السوق ولكن لابد ان تتسم مسائلتهم طبقا للأنظمة والقوانين وقيم المجتمع والمعايير المهنية.
- 6- إعطاء الاهتمام للأفراد وتقديرهم وعدم التركيز فقط على الانتاجية فالمنظمات العامة يمكن ان تنجح في تحقيق أهدافها إذا قامت بإدارة .
- 7- مشاريعها من خلال الأسلوب التعاوني والقيادة المشتركة المعتمدة على أسلوب المشاركة واحترام وتقدير الأفراد¹.

¹-Denehard r b and denehard d v (2000) the new public service serving rather than steering public administration review pp 549-559.

المبحث الثالث : بعض أساليب تحسين جودة الخدمات العمومية في الجزائر

هناك جملة من الأساليب المقدمة في تحسين الخدمة العمومية حيث حاولنا في هذا المبحث إبراز بعض هذه الأساليب، بحيث تطرقنا إلى إدارة الجودة الشاملة دون أن نغفل مبادئ تطبيقها وأهميتها، وكذا حاولنا التطرق إلى أسلوب تنمية وإدارة الموارد البشرية وكذا توضيح دور قياس أداء العاملين والموظفين، دون أن نغفل أيضا تقييم الأداء في تحسين الخدمة العمومية.

المطلب الأول: إدارة الجودة الشاملة

تعد إدارة الجودة الشاملة من أكثر المفاهيم الفكرية والفلسفية التي كان لها اهتمام واسع من قبل الاختصاصيين والباحثين والإداريين والأكاديميين، الذين يعملون بشكل خاص في تحسين وتطوير المستوى الإنتاجي والخدمي في مختلف المنظمات والمؤسسات الخاصة، والمؤسسات والهيكل العمومية¹.

حيث تم تعريف إدارة الجودة الشاملة من طرف وزارة الدفاع الأمريكية على أنها: " فلسفة أو مجموعة مبادئ إرشادية، تعتبر بمثابة دعائم للتحسين المستمر بالمنظمة، وهي تطبيق الأساليب التي تساهم في الوفاء باحتياجات العميل الحالية والمستقبلية "².

لعل ابرز مفاهيم الجودة تعريف لمعهد المقاييس البريطاني حيث عرفها على أنها: "فلسفة إدارية تشمل كافة نشاطات المنظمة التي من خلالها يتم تحقيق احتياجات وتوقعات العميل والمجتمع وتحقيق أهداف المنظمة كذلك بأكفأ الطرق وأقلها تكلفة، عن طريق الاستخدام الأمثل لطاقت جميع العاملين بدافع التطوير المستمر "³.

¹ - عبد الوهاب القراوي، إدارة الجودة الشاملة، (عمان: دار اليازوري العلمية، 2005)، ص. 39.

² - احمد محمد غنيم، إدارة الجودة الشاملة، (المنصورة: المكتبة العصرية، 2009)، ص. 40.

³ - خالد بن جميل مصطفى زقزوق، " تطبيق مبادئ إدارة الجودة الشاملة لتحسين أداء كلية خدمة المجتمع والتعليم المستمر بجامعة أم

القرى"، (بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في الإدارة التربوية والتخطيط، جامعة أم القرى، كلية التربية، قسم الإدارة التربوية والتخطيط، 2007-2008)، ص. 42.

أ- مبادئ تطبيق إدارة الجودة الشاملة في المؤسسات العمومية:

- تحديد الجودة من وجهة نظر المواطن حيث تعتبر احتياجات المواطن ذات أولوية عند المؤسسات العمومية .
- يجب على الإدارة العليا ان تستعد للقيادة والتوجه نحو تحقيق الجودة .
- تعتبر الجودة قضية إستراتيجية تهتم بها الهيئات العمومية لتقديم الخدمات العمومية .
- الجودة هي مسؤولية كل الموظفين والعاملين على كل مستويات المؤسسة .
- التحسين المستمر للجودة يجب ان يكون في كل وظائف المؤسسة وذلك من اجل انجاز الأهداف الإستراتيجية .
- يجب عند حل مشكلات الجودة مشاركة كل الموظفين والإدارة العامة معا .
- يمكن ان تكون عملية حل المشكلات الخاصة بالجودة والتحسين المستمر باستخدام طرق الرقابية الإحصائية على الجودة وقياس رضى المواطنين .
- يجب ان تدعم عملية التحسين المستمر للجودة بتدريب جميع الموظفين.
- بناء ثقافة داخل المؤسسة ¹.

ب- أهمية إدارة الجودة الشاملة في الإدارة الجزائرية:

- تعتبر منهجية قابلة أكثر من كونها نظام تقليدي يتبع إجراءات وقرارات .
- إلزام الإدارة المحلية يعني قابليتها على تغيير سلوك موظفيها ولمفهوم الجودة .
- تعتبر تطبيقية يعني ان الإدارة المحلية تهتم بأنشطتها ككل وليس بالمواطنين فقط .
- متكاملة وبالتالي فان الجودة محصلة تعاون الموظفين الداخليين والخارجيين .

¹- زيد منير عيوي، إدارة الجودة الشاملة، (عمان: دار كنوز المعرفة، 2006)، ص.28.

- لها أهمية لا تعكس تحسين العلاقات المتبادلة بين الموظفين والمواطنين فحسب وإنما على تحسين سمعة الإدارة المحلية والروح المعنوية بين الموظفين وتنمية روح الفريق .

ج- متطلبات تطبيق إدارة الجودة الشاملة في المؤسسات العمومية

يتطلب تطبيق إدارة الجودة الشاملة مايلي:

1- القيادة: تتطلب القيادة القيام بالبحث والتقصي عن أعمال المؤسسة كافة، والاستماع لمشكلات الموظفين في نفس الوقت تدريبهم على تقنيات جديدة، والجودة الشاملة تعني القدرة على تشجيع الموظفين في ان تكون لديهم الرغبة والقدرة على خدمة المواطنين .

2- الالتزام: ان تلتزم الإدارة العليا بالمؤسسة العمومية بإدارة الجودة الشاملة، حيث يتطلب التدريب على المفاهيم والمبادئ الأساسية لهذه الفلسفة بما يحقق الاستفادة من مزاياها .

3- فريق العمل (الموظفون): ان العمل الجماعي هو احد متطلبات إدارة الجودة الشاملة حيث يعد فريق العمل والموظفون وسيلة مهمة لاندماج الموظفين فيما بينهم .

4- التقييم الفعال: تعد الخدمة العمومية المقدمة محور النشاط الذي يعكس الإمكانيات للموظفين بالمنظمة من جهة كما يمثل أهم متطلبات المواطنين من جهة أخرى .

5- التركيز على العمليات: ان سبب بناء مؤسسات عمومية مميزة تنافسية قوية بالنسبة للخدمات المقدمة من طرف القطاعات الخاصة يعد ارتكازها بدرجة كبيرة على الخدمات التي تقدمها للمواطن.¹

¹ - محمد عبد العالي، إدارة الجودة المعاصرة- مقدمة في إدارة الجودة الشاملة للإنتاج والعمليات والخدمات- ، (الأردن: دار اليازوري، 2009)، ص.ص. 45-63.

المطلب الثاني: تنمية وإدارة الموارد البشرية

ان الموارد البشرية تعتبر من أهم العوامل التي تؤثر على فعالية ونجاعة أي نشاط تمارسه الهيئات العمومية كالعنصر البشري، حيث يعتبر اللبنة الأساسية لأي عمل يراد له النجاح، فهو المكلف بتقديم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها، وعليه فان أي هيئة ومهما كانت طبيعتها لا يمكن ان تصل إلى تحقيق أهدافها إلا بالاعتماد على قاعدة بشرية تتمتع بالمؤهلات العلمية والمهنية التي تمكنها من أداء مهامها بصفة فعالة.¹

أ- تنمية الموارد البشرية:

تعرف تنمية الموارد* البشرية على أنها: "زيادة عملية المعرفة والمهارات والقدرات للقوى العاملة القادرة على العمل في جميع المجالات التي يتم انتقاؤها واختيارهم في ضوء ما يجري من اختبارات مختلفة بغية رفع كفاءتهم الانتاجية إلى أقصى حد ممكن".

يعرفها علي السلمي على أنها " تلك العملية الكاملة المخططة موضوعيا والقائمة على معلومات صحيحة والهادفة إلى إيجاد عمل متناسب مع متطلبات العمل في منظمات محددة والمتفهمة لظروف وأساليب الأداء المطلوب وإمكانياته".²

وقد قدم نادلر لمفهوم تنمية الموارد البشرية كأحد الفروع الثلاثة المكونة لعملية الموارد البشرية وهي كالتالي:

1- تنمية الموارد البشرية: وهي تشمل: التدريب - التعليم - التطوير.

2- إدارة الموارد البشرية: وتشمل على عمليات: الاستقطاب الاختيار التعيين تقويم الأداء لفوائد والتعويضات وتخطيط القوى العاملة.

¹- يوبا عساسي، "دور رؤساء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة في تحقيق التنمية المحلية"، (مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص قانون إداري، 2012-2013)، ص 27.

*- الموارد: من حيث الاشتقاق اللفظي واللغوي كلمة "مورد": ان القصد من اللفظ ورد والوارد: الإشراف على الماء وغيره، وتعني هذه الكلمة الجزء من القرآن أو القطيع من الطير أو الجيش كما تعني كمية أو نصيب من الماء والمورد تعني مصدر الماء.

²-نوال بعباش، "تأثير الموارد البشرية على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر - دراسة حالة ولاية جيجل -"، (رسالة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم العلوم السياسية، تخصص رسم السياسات العامة، 2010-2011)، ص. ص. 63-67.

3- تحسين بيئة الموارد البشرية: وتشمل على: الإثراء الوظيفي التطوير الوظيفي.

ب- إدارة الموارد البشرية في الإدارة المحلية:

مجموعة الأنشطة والبرامج والوظائف الإدارية المتعلقة بحصول الإدارة المحلية على احتياجاتها من الموارد البشرية وتطويرها وتحفيزها، والاحتفاظ بها لتحقيق الأهداف التنظيمية على مستوى أدائها، وزيادة فرص لتحقيق الإدارة المحلية، وهي تقديم خدمات جيدة للمواطنين .

ان إدارة الموارد البشرية الفعالة تتوقف عليها إستراتيجية الهيئات العمومية المستقلة، حيث توفر وتلبي حاجات الإدارة المحلية من الموارد البشرية المناسبة والمدرية والمؤهلات والمحفزة بشكل جيد، ذلك من خلال برامج تدريبية تضعها إدارة الموارد البشرية لرفع وتنمية قدرات هذه الموارد البشرية، والتي عن طريقها تحقق الإدارة المحلية أهدافها، وهي خدمة المصلحة العامة وتقديم خدمات عمومية جيدة .

ج- بعض أسباب الاهتمام المتزايد بالموارد البشرية

- التوسع والتطور في الخدمات التي يعرفها العصر الحال.
- الاهتمام بعنصر الجودة في تقديم الخدمات.
- ارتفاع المستوى المعيشي وزيادة الوعي لدى الموظفين .
- ظهور النقابات العمالية التي تهتم بحماية حقوق العمال والموظفين وعليه أصبح من الضروري وجود إدارة أو جهاز مختص يعمل على حل جميع مشاكل الموظفين وخلق التعاون في الهيئات العمومية وداخل الإدارة المحلية.¹

د- آليات تسيير حديثة في الإدارة المحلية: تتلخص فيما يلي:

- تحديد الاحتياجات من الموارد البشرية وفقا لمتطلبات الموظفين وانتقاء الكفاءات.

¹ -منير بن دريدي، "إستراتيجية إدارة الموارد البشرية في المؤسسة العمومية الجزائرية التدريب، الحوافز - دراسة ميدانية للمديرية الجهوية لنقل الكهرباء سونلغاز عنابة-"، (مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع ، جامعة قسنطينة، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، قسم علم الاجتماع، تخصص تنمية وتسيير الموارد البشرية، 2008-2009)، ص79.

- تهيئة كل الظروف والإمكانات داخل الإدارة المحلية متوقف على درجة التنسيق بين مختلف المصالح.

- التسيير العقلاني والأمثل للموارد البشرية.

- يركز دور الموارد البشرية في الإدارة المحلية على خدمة التنمية المحلية بفرض تحقيق العدل والمساواة وتحسين البرامج العامة للدولة.¹

هـ- أهداف إدارة الموارد البشرية:

1- الأهداف الاجتماعية : وتتمثل في مساعدة المواطنين في ان يتمكنوا من الحصول على الوظائف الملائمة مما يجعلهم سعداء ويشعرون بالحماس نحو العمل الجيد إلى جانب رفع معنوياتهم وإقبالهم إلى العمل برضا وشغف .

2- أهداف الموظفين: العمل على التقديم والحصول على ترقية الأفراد والموظفين في إطار ظروف عمل منشطة تحفزهم على أداء العمل بإتقان وفعالية وهذا ما يرفع من الدخل الذي يحصلون عليه.

3- أهداف المؤسسة: جلب أفراد أكفاء تتوفر فيهم جميع المؤهلات اللازمة وذلك عن طريق الاختيار والتعيين على حسب المعايير الموضوعية الاستقادة القصوى من الجهود البشرية عن طريق تدريبها وتطويرها.²

¹- يوبا عساسي، المرجع نفسه، ص.28.

²- بن دريدي منير، المرجع نفسه، ص.82.

*- قياس: هو عملية المقارنة بين ما هو كائن بما يجب ان يكون ووضع حكم على الفرق الموجود بين ما يجب ان يكون وما هو كائن في أي ميدان كان

*- الأداء: في المفهوم اللغوي هي كلمة انجليزية مشتقة من الكلمة القديمة performance وهي مأخوذة من كلمة performer والتي تعني أتم و أنجز أو أدى accomplir .

المطلب الثالث: قياس أداء العاملين والموظفين

قياس الأداء له دور كبير لدى المؤسسات العمومية في الجزائر فهو بمثابة وسيلة من خلالها يتم تقديم أداء العمال والموظفين، والأعمال التي يقدمونها، فأهميته تكمن في عملية ترشيد الخدمات التي تقدمها الهيئات العمومية للمواطنين والمستفيدين.

حيث يعرف قياس * الأداء * على انه " عملية تحديد وتعريف الفرد بكيفية أدائه لوظيفته وأحيانا عمل خطة لتحسين وتطوير أدائه، وأيضا يقصد به دراسة وتحليل أداء العاملين لعملهم وملاحظة سلوكهم وتصرفاتهم أثناء العمل، للحكم على مدى نجاحهم ومستوى كفاءتهم في القيام بأعمالهم، ويعرف أيضا الحكم على إمكانيات النمو والتقدم للفرد في المستقبل وتحمله لمسؤوليات اكبر أو ترقيته لوظيفة أخرى " .

يمكن ان تدخل عملية قياس أداء العمال في إطار إدارة الموارد البشرية لاهتمامها بالجانب البشري ويعتبر قياس الأداء عنصر هام تستخدمه المؤسسات العمومية من اجل تقييم أداء عمالها وموظفيها وترشيد الخدمات التي تقدمها.

أ- أهمية قياس أداء العاملين في المؤسسات العمومية: يمكن ان نلخصها فيما يلي:

1- الترقية والنقل: إذ تكتشف عمليات تقييم الأداء وقدرات العاملين والموظفين العموميين ومن ثم يتم ترقيةهم إلى وظائف أعلى ونقلهم ووضعهم في الوظيفة المناسبة.

2- تقييم المشرفين والمديرين: فهي تساعد في تحديد مدى فاعلية المشرفين والمديرين في تنمية وتطوير أعضاء الفريق الذي يعمل تحت إشرافه وتوجيهه.

3- تقديم المشورة: يشكل وسيلة لتقييم جوانب ضعف أداء العاملين والموظفين واقتراح إجراءات لتحسين ذلك الأداء عن طريق التدريب مثلا.

ب- أهداف قياس أداء العمال والموظفين:

1- الأهداف على مستوى المؤسسة والإدارة: نذكر منها مايلي:

- تهدف عملية تقييم الأداء إلى الربط والتكامل بين الأهداف التنظيمية الإستراتيجية ونشاط العاملين والموظفين وخصائصهم المناسبة لتنفيذ الإستراتيجية التنظيمية، والمتمثلة بالمنتجات المحددة مسبقا، لذلك لا بد من ان يكون نظام الأداء مرنا يستجيب لأي تغيير في إستراتيجية المؤسسة العمومية.
- وضع معدلات موضوعية لأداء العمل من خلال دراسة تحليلية للعمل ومستلزماته.
- تقويم برامج وأساليب إدارة الموارد البشرية .
- توفير التوثيق الملائم لقرارات الإدارية والأسباب التي بنيت عليها.
- المساعدة في قياس الكفاءة للعمال والموظفين.

2- الأهداف على مستوى الموظفين:

- تنمية الإحساس بروح المسؤولية، من خلال توليد القناعة الكاملة بأن الجهود التي يبذلونها في سبيل تحقيق الصالح العام تقع تحت عملية التقييم الأمر الذي يجعلهم يجتهدون في العمل .
- إشعار المرؤوسين بموضوعية عملية القياس حيث تستند إلى الأحداث الواقعة المسجلة وتعرف الرئيس على درجة وضوح المعايير وسرعة وصوله إلى المرؤوسين.¹
- رفع الروح المعنوية للعاملين.
- الحصول على العلاوات والمنح.²

ج- خطوات تقييم الأداء: من هذه الخطوات نجد:

- تحديد الأعمال المطلوب تنفيذها وتحديد إجراءات وسياسات العمل التعرف على جوانب العمل المختلفة حيث الواجبات التي ينطوي عليها العمل والمسؤوليات التي يلتزم بها شاغل العمل.

¹- وفاء افالو وأمينة شرفي، "دور الحكومة في تحسين الإدارة المحلية الجزائرية"، (مذكرة مكلة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، جامعة قلمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، تخصص حوكمة محلية وتنمية سياسية واقتصادية، 2013/2014)، ص. ص. 54-56.

²- عمار بن عيشي، "دور تقييم أداء العاملين في تحديد احتياجات التدريب دراسة حالة مؤسسة صناعة الكوابل الكهربائية - سكيكدة-"، (مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في العلوم التجارية، جامعة المسيلة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، قسم العلوم التجارية، 2005-2006)، ص. ص. 6-10.

- وضع معايير تقييم الأداء وتحديد الأسلوب المثالي لتقييم الأداء وتحديد مصادر جمع المعلومات وتحديد توقيت دورية القياس والتقييم، واختيار الجهة التي تتولى عملية القياس والتقييم وتدريبها وتحليل قياس الأداء وتقييمه ومناقشة النتائج مع العاملين ومراجعتها.
- تحديد مصادر جمع البيانات الخاصة بعملية التقييم وتحديد الوسيلة المناسبة التي تساعد في جمع المعلومات المناسبة لعملية التقييم.¹

المطلب الرابع: تقييم الأداء

لقد وردت العديد من التعاريف لتقييم الأداء نذكر منها مايلي:

يقصد بالأداء على أنه: "إتمام الموظف للمهام التي تم تحديدها له ويمكن النظر للأداء أيضا على أنه الاستعداد للعمل والنتيجة المترتبة عن هذا التشغيل".²

أما تقييم الأداء يعرف على أنه: "إيجاد مقياس يمكن من خلاله معرفة مدى تحقيق المنظمة للأهداف التي أقيمت من أجلها ومقارنة تلك الأهداف بالاهداف المحققة وتحديد مقدار الانحرافات عن ما تم التخطيط له مسبقا، مع تحديد الأسباب وأساليب معالجتها".³

كما يعرف تقييم الأداء على أنه "تمديد مؤشرات معينة ثم جمع المعطيات اللازمة لقياس تلك المؤشرات، ثم مقارنة الأداء الراهن بمستوى الأداء المرغوب".⁴

يعرف أيضا على أنه "تقرير دوري عن مستوى أداء الفرد ونوع سلوكه مقارنة مع واجبات الوظيفة المنوطة به".

¹- وفاء افالو و أمينة شرفي، المرجع نفسه، ص. ص. 56، 57.

²-صلاح محمود نياي و عبد الإله سيف الدين الساعاتي، إدارة المستشفيات- منظور شامل - ، (الأردن: دار الفكر للنشر، 2012)، ص. 353.

³-مريزق محمد عدنان، مداخل في الإدارة الصحية، (الأردن: دار الراية، 2011)، ص. 25.

⁴-عائشة والة، "أهمية جودة الخدمة الصحية في تحقيق رضى الزبون - دراسة حالة المؤسسة العمومية الاستشفائية لعين طالة الجزائر العاصمة-"، (مذكرة ماجستير، تخصص تسويق، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2011)، ص. 36.

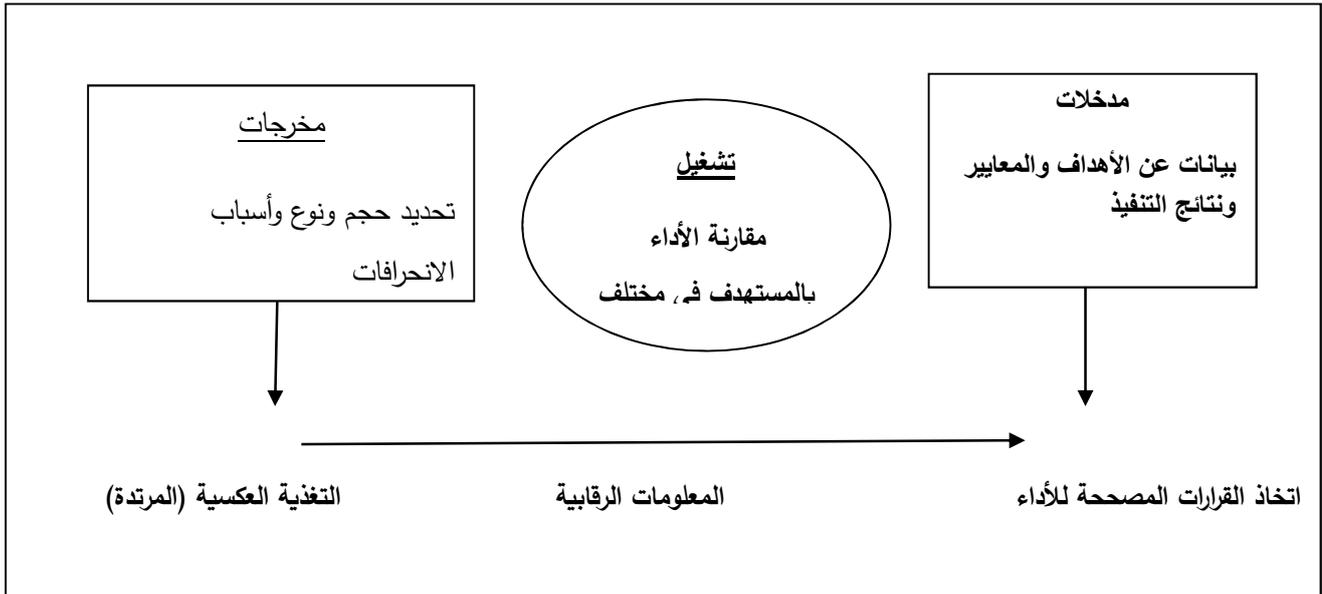
كما يعرف على أنه: " حلقة جوهرية لأهم وظائف الإدارة وهي الرقابة فهي تبدأ مع بداية النشاط الفعلي وتستمر مع مراحل التنفيذ المختلفة ".¹

ومهما كان تعريف تقييم الأداء فإنه يحتوي على العناصر التالية:

- تحديد الأهداف التي يجب أو من المتوقع الحصول عليها.
- قياس النتائج الفعلية للأداء.
- تحليل النتائج ومقارنتها بالأداء المستهدف.²

إذا طبقنا مدخل النظم على مفهوم تقييم الأداء، فيمكن عرض الشكل التالي:

الشكل رقم(01): نظام تقييم الأداء



المصدر: مريزق محمد عدنان، مرجع سابق، ص.25.

¹ - صلاح محمود ذياب وعبد الإله سيف الدين الساعاتي، المرجع نفسه، ص. 353.

² - مريزق محمد عدنان، المرجع نفسه، ص 25.

الفصل الثالث

جودة الخدمة العمومية في

المؤسسة العمومية علي

بوسحابة

تعد المؤسسات الصحية من المؤسسات الهامة في المجتمع الحديث، كما تحتل الخدمات الصحية في الجزائر مكانة بارزة نظرا لأهميتها في الحفاظ على سلامة الإنسان وزيادة قدرتها على البناء والتنمية، وهي تمثل أهم ما يمكن أن يقدم للإنسان، وإن كانت تعكس ضرورة إنسانية فإنها تمثل ضرورة اقتصادية لبناء مجتمع قادر على الأداء الأفضل في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

المبحث الأول: ماهية المؤسسة العمومية الاستشفائية علي بوسحابة

تعد المؤسسات العمومية الاستشفائية من أهم المؤسسات التي تساهم في رفع المستوى الصحي للبلاد، ومن ثم توفر الظروف المناسبة لتحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية في آن واحد

المطلب الأول: تعريف المؤسسة الصحية

لقد تعددت تعاريف المؤسسة الصحية نذكر منها مايلي:

عرفت المنظمة العالمية للصحة (WHO) المؤسسة الصحية على أنها جزء متكامل من النظام الصحي ووظيفتها توفير العناية الصحية الكاملة لجميع أفراد المجتمع، سواء كانت علاجية أو وقائية، كما أنها مركز لتدريب العاملين في الحقل الطبي والصحي، وكذلك مركز للأبحاث الطبية والاجتماعية.¹

الهيئة الأمريكية للمستشفيات (AHA): عرفت المؤسسة الصحية على أنها مؤسسة تحتوي على جهاز طبي منظم يتمتع بتسهيلات طبية دائمة، تشمل على أسرة للتتويج وخدمات طبية تتضمن خدمات الأطباء وخدمات المريض المستمدة لإعطاء المرضى التشخيص والعلاج اللازمين.²

ويمكن تعريف المؤسسة الصحية على أنها جزء أساسي من تنظيم طبي واجتماعي، وظيفته تقديم رعاية صحية كاملة للسكان علاجيا، ووقائيا، وتمتد خدمات عيادته الخارجية إلى الأسرة في بيئتها المنزلية، ويعتبر أيضا مركز للتعليم، والتدريب، ومركز للبحوث الاجتماعية البيولوجية.³

كما عرفت على أنها: تركيب اجتماعي إنساني يستهدف تحقيق وتلبية أهداف محددة، ويتكون من أفراد مهنيين ومختصين بميادين صحية وطبية متنوعة يقدمون خدمات الرعاية الصحية.⁴

كما يمكن تعريف المؤسسة الصحية من خلال الأطراف المتعاملة معها، حيث تعتبر لدى:

¹- حنان يحي الشريف، "تأثير نظم المعلومات على جودة خدمات المؤسسات الصحية-دراسة حالة مستشفى بشير بن ناصر بسكرة-"، (مذكرة ماجستير تخصص اقتصاد وتسيير مؤسسة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، قسم علوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2008)، ص.7.

²-علي سنوسي، "تقييم مستوى الفعالية التنظيمية في المستشفيات الجزائرية- دراسة تطبيقية على المستشفيات العمومية-"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 17، الجزائر، د.س.ن، ص. 292.

³-صلاح محمود ذياب، إدارة خدمات الرعاية الصحية، (الأردن: دار الفكر للنشر والتوزيع، 2010)، ص.27.

⁴-محمد سامي راضي، المحاسبة في المستشفيات والوحدات العلاجية، (مصر: الدار الجامعية الإبراهيمية، 2007)، ص. 14.

- المرضى: الجهة المسؤولة عن تقديم العلاج والرعاية الطبية لهم.
- الحكومة: إحدى مؤسساتها الخدمية المسؤولة عن كل ما يحتاجه المجتمع للنهوض بالواقع الصحي في البلاد نحو الأحسن.
- الإطار الطبي: المكان الذي يمارسون أعمالهم ومهامهم الإنسانية فيه.
- شركات الأدوية وباقي المؤسسات المعنية: سوق واسع يستوجب إمداده بما يحتاجه من أدوية ومستلزمات طبية.
- إدارة المؤسسة الصحية: مؤسسة على البيئة المحيطة بها، ومتفاعلة مع متغيراتها المختلفة في ضوء ما حدد لها من أهداف وواجبات مسؤولة عن تنفيذها بشكل كفؤ وفعال.
- الطلبة والجامعات: موقع تدريبي وعملي لإكسابهم المهارة والمعرفة الميدانية لإجراء البحوث والتجارب.

من التعاريف السابقة يمكن تعريف المؤسسة الصحية بأنها: المؤسسة التي تعمل على توفير الرعاية الصحية الكاملة للمواطنين سواء كانت علاجية أو وقائية، وذلك من طرف أفراد متخصصين في المجال الصحي.¹

خصائص المؤسسة الصحية:

تتميز المؤسسة الصحية بمجموعة من الخصائص نذكر منها مايلي:

- أ. تعدد أسعار الخدمة الواحدة: ففي الوقت الذي قد تقدم فيه خدمة معينة مجاناً لفئة من المرضى فإن نفس الخدمة قد تقدم بمقابل رمزي لفئة أخرى، كما قد تقدم بمقابل يساوي كلفة الخدمة أو بمقابل يساوي كلفة الخدمة أو بمقابل يزيد عنها لفئة مختلفة، كما قد تختلف طرق تحصيل الخدمات التي تقدم بمقابل فقد تحصل قيمتها نقداً أو بالأجل أو وفقاً لتعاقدات بين المؤسسة الصحية وجهات عمل معينة.

¹- أحلام دريدي، "دور استخدام نماذج صفوف الانتظار في تحسين جودة الخدمات الصحية -دراسة حالة المؤسسة العمومية للصحة الجوارية بسكرة-" ، (مذكرة ماجستير تخصص الأساليب الكمية في التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2013)، ص4.

- ب. وجود خطوط للسلطة: الأول هو خط سلطة المعرفة الذي يتميز به أفراد الجهاز الطبي بسبب طبيعة تخصصهم الوظيفي الدقيق، الأمر الذي يؤدي في بعض الأحيان إلى صراع على النفوذ، أما النوع الآخر يتمثل في السلطة النقابية التي لها ثقل تمثيلي مما يسمح أن يكون لها موقع كفى وقوي.
- ج. تدار الكثير من المؤسسات الصحية بأسلوب الإدارة بالأزمات بدلا من أسلوب الإدارة بالأهداف: وذلك لأن متطلبات العمل في غالبيتها ذات طبيعة طارئة غير قابلة للتأجير.
- د. تتعامل المؤسسات الصحية في صراع مع مشكلة الحياة والموت: وهذا يجعل العاملين بها تحت ضغوط بصفة مستمرة، كما أن العمل بها يتطلب درجة عالية من التخصص وقليل ما يتحمل الخطأ.
- هـ. اعتماد نشاط المؤسسات الصحية أساسا على كفاءة ومهارة العنصر البشري: حيث تبرز أهمية كفاءة ومهارة العنصر البشري في تمييز نشاط مؤسسة عن أخرى من خلال المعاملة الحسنة، الاستقبال الجيد والكفاءة العلاجية والتمريضية.¹

تعريف المنظومة الصحية:

للمنظومة الصحية جملة من التعاريف نذكر منها:

تعرف المنظومة الصحية على أنها: " مجموع المنظمات والمؤسسات والموارد المكرسة للتدخلات الصحية، وإذا كان تحسين الصحة هو الغرض الرئيسي لأي منظومة صحية فإنه ليس بالغرض الوحيد، كما أن هذا ينقسم إلى شقين: بلوغ أفضل مستوى صحي (الجودة)، والحد قدر الإمكان من الفوارق القائمة بين الأفراد والجماعات في تيسير حصولهم على الرعاية الصحية (العدالة).²

كما تعرف المنظومة الصحية على أنها: " مجموعة من العناصر المترابطة والمتفاعلة مع بعضها ضمن شبكة من الاتصالات، والتي تعمل معا لتحقيق هدف المنظومة الصحية، والمتمثلة في ضمان أعلى مستوى صحي ممكن للفرد والمجتمع، والمحافظة عليه وترقيته باستمرار.³

¹ - نفس المرجع نفسه، ص. ص 6، 7.

² - مريزق محمد عدنان، المرجع نفسه، ص. 16.

³ - عبد المهدي بوعانة، إدارة الخدمة والمؤسسات الصحية - مفاهيم، نظريات، وأساسيات في الإدارة الصحية-، (عمان : دار الحامد ، 2004)، ص. 38.

المطلب الثاني: التعريف بالمؤسسة الاستشفائية علي بوسحابة

نشأة المستشفى:

افتتح في عام 1957 والبعض يقول في عام 1959، أي في وقت الاستعمار ويسمى آنذاك بالمشفى العسكري، وبعدها سمي بمستشفى ديغول، وفي عام 1962 سمي بالمستشفى المدني وبعدها استبدلت تسميته بالقطاع الصحي لولاية خنشلة.

يحتوي المستشفى على المصالح التالية:

الطابق العلوي: الطب العام للنساء

الطابق الأول: الطب العام رجل

الطابق السفلي: الإنعاش الطبي والجراحي وقسم الجراحة قسم العمليات العامة والخاصة، وقسم الأمراض الصدرية، والإدارة العامة للمستشفى

هذا المشفى سعته 80 سرير لكن مع التوسعة والنمو الديموغرافي اتسع إلى ما يفوق 120 سرير، وهو يسير حسب المعطيات العالمية للصحة.

- وإلى غاية 2008 حسب التقسيم الإداري الجديد للصحة العمومية حولت تسمية هذه المستشفى إلى المؤسسة الصحية العمومية الاستشفائية علي بوسحابة وهو المتعامل به إلى غاية يومنا هذا.
- وحسب المسؤولين سيتحول هذا المشفى إلى مؤسسة عمومية اختصاصية لأنه حاليا يحتوي على المصالح الاختصاصية التالية: طب العيون، الأمراض الصدرية، الأمراض المعدية، قسم العمليات، الإنعاش الطبي... .

الإصلاحات التي مر بها المستشفى:

في 2008 في ظل المرسوم رقم 48/07 المؤرخ في 19-05-2007 يتضمن انشاء المؤسسات الاستشفائية العمومية الصحية الجوارية وتنظيمها وتسييرها، إلا أنها بقيت تعمل بالقانون القديم 1997.

وبالنسبة للوظيفة العمومي صدر الأمر 06-03 المؤرخ في 15/07/2006 يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومي.

أما بالنسبة للأجور: فقد تغيرت من خلال قانون 07-304 المرسوم الرئاسي المؤرخ في 2007/12/29 والذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، وقد بدأ العمل به في 2008/01/01.

بالنسبة للميزانية: المدير التنفيذي هو الذي يتصرف في الميزانية حسب المعطيات المتوفرة وذلك في حدود القانون، وقد تغيرت الميزانية في 2013، وبدأ العمل في 2014 بميزانية جديدة، ففي السابق كان 13 فصل ثم أصبح هناك فصلين (التقليل من أجل العمل).

قانون الصحة 05-85: القانون الجديد مفاده تطوير الخدمات الصحية

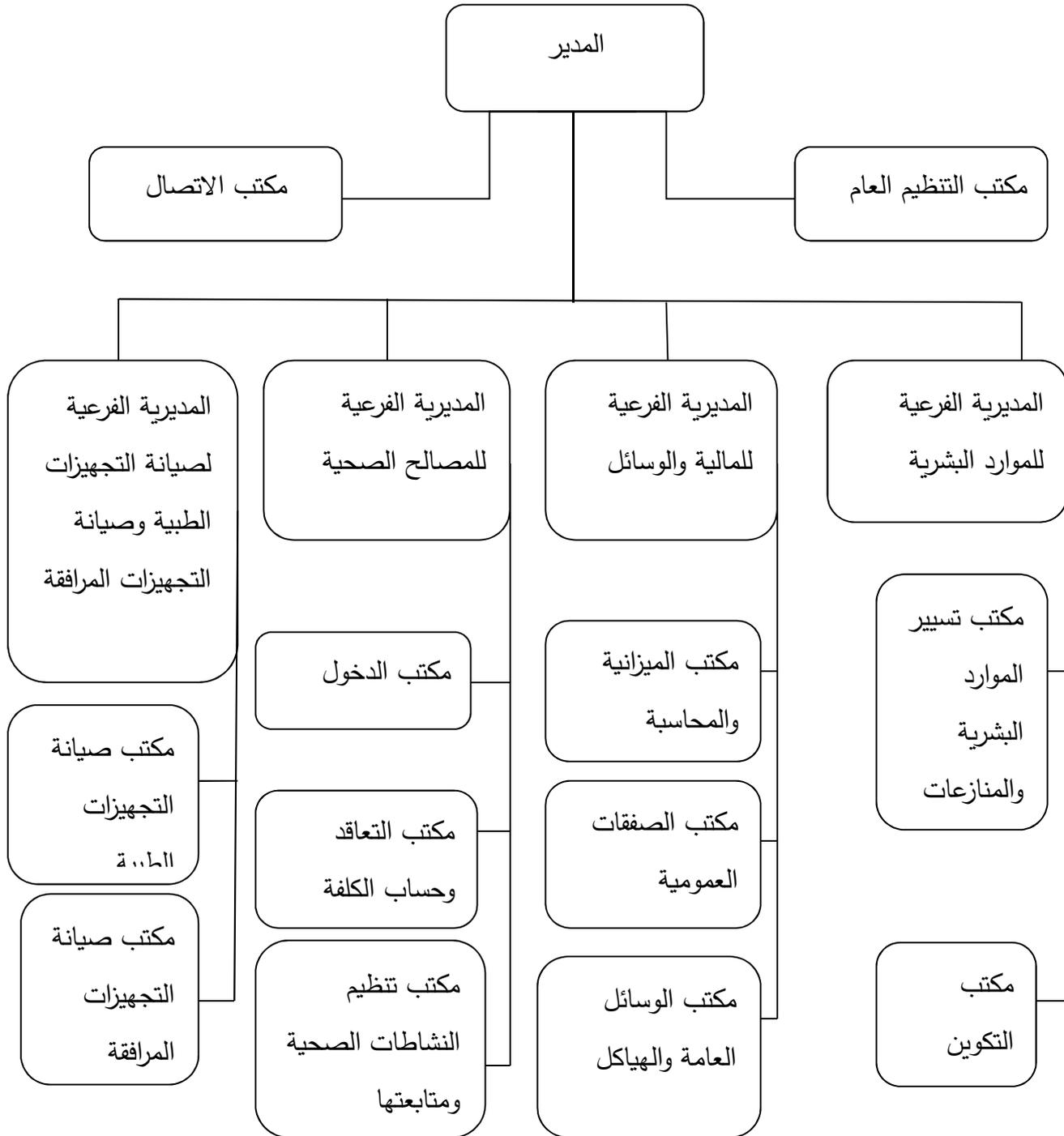
- السهر على صحة المريض
- السهر على تلبية الراحة والأمان للمريض ...¹

¹- مقابلة أجريت مع السيد بوعزيز صابر، نائب مدير المؤسسة الاستشفائية علي بوسحابة، بتاريخ 20 ماي 2016، على الساعة 11:00.

المطلب الثالث: الهيكل التنظيمي للمؤسسة الاستشفائية علي بوسحابة

تتكون المؤسسة الاستشفائية علي بوسحابة من العديد الهياكل والمديريات والمخطط الموالي يوضحها بدقة

الشكل رقم (02): الهيكل التنظيمي للمؤسسة الاستشفائية علي بوسحابة



شرح المخطط:

كل مديرية فرعية يحكمها مدير فرعي، وكل مدير له شروط .

1- المديرية الفرعية للموارد البشرية: تختص بحل المنازعات برفع قضايا للعدالة، وذلك أثناء حدوث خلافا بين المريض والأطباء .

2- المديرية الفرعية للمالية والوسائل: وهي المسؤولة عن الأموال التي تصرف داخل المستشفى، وذلك من خلال عقد صفقات مع التجار، لأجل الحصول على مختلف الموارد مثل موارد الطبخ والمواد الغذائية بصفة عامة، وذلك من خلال دفع المال للحصول على هذه المواد، كذلك هو المسؤول على تغيير الوسائل العامة داخل المستشفى .

3- المديرية الفرعية للمصالح الصحية: يتكون من مكتبين، مكتب الدخول وهو يقوم بتسجيل الحركة اليومية للمرضى (دخول وخروج)، أما مكتب التعاقد وحساب الكلفة فهو يقوم بالتقييم المالي في كل شئ داخل المستشفى .

4- المديرية الفرعية لصيانة التجهيزات الطبية وصيانة التجهيزات المرافقة:

حيث يتوفر مكتب صيانة التجهيزات الطبية على مهندس الصيانة وهو الذي يقوم بتصليح أي عطل في العتاد داخل المستشفى.¹

¹- مخطط متحصل عليه من إدارة المستشفى.

المبحث الثاني: آليات إصلاح الخدمة الصحية في المؤسسة الاستشفائية علي بوسحابة

حاولت المؤسسة الاستشفائية علي بوسحابة تطبيق العديد من الآليات بغية تحسين أداء خدماتها الصحية ومن خلال هذا المبحث حاولنا الوقوف على أهم هذه المبادرات حيث ركزنا فيه على كل من تقييم الأداء وإدارة الجودة الشاملة وذلك بناء على ما تم الوصول إليه من خلال نتائج الإستبيان المقترح للدراسة.

المطلب الأول: تطبيق إدارة الجودة الشاملة في المؤسسة الاستشفائية علي بوسحابة

لقد تبنت المؤسسة الصحية الاستشفائية علي بوسحابة العديد من الخطوات من أجل تحسين جودة الخدمات الصحية وبناء خارطة طريق صحيحة في سبيل إجراء إصلاحات شاملة تتوافق واحتياجات المستفيدين من خدماتها من عمال ومرضى وموظفين لذلك فقد تبنت مجموعة من الممارسات أهمها:

1- التزام الإدارة العليا بمبدأ تحسين إدارة الجودة: إن تبني الإدارة العليا وحماستها لمفهوم إدارة الجودة الشاملة ودعم تطبيقها يعتبر حجر الأساس في نجاح المؤسسة، ونجاح تطبيق مفهوم إدارة الجودة الشاملة، كما أن ذلك يسمح بمكافأة العاملين على بلوغ الامتياز في مستوى جودة المنتج.

2- التحسين المستمر: لا بد من التخطيط المستمر لتحسين جودة الخدمات المقدمة بشكل يساعد الإدارة على تطبيق مفهوم إدارة الجودة الشاملة، والعمل على وصول الإدارة إلى أهدافها وتوجد خطوتان يجب اتخاذهما للسير في عملية التحسين المستمر للجودة:

- أن يكون لدى كل من المدير فكرة عن كيفية إدارة المؤسسة من حيث تعبئة الطاقات التنظيمية تجاه أغراض محددة، واستخدام الوقت والموارد بفعالية.

- التأكد من أن معايير اتخاذ القرارات ووضع الأولويات تتعلق بالمؤسسة حيث الأغراض، الأهداف، الخطط الإستراتيجية والتشغيلية.

3- التركيز على المرضى: إن رضا المريض هو الهدف الأساسي للمؤسسة الصحية علي بوسحابة ، فنجاحها يعتمد على مدى قناعتها وإدراكها لأهمية تقديم خدماتها الصحية بكفاءة وفعالية عالية، حيث تقود رغبات المريض نظام الجودة الشاملة بالمؤسسة، فيتم التعرف على خصائص الخدمات التي يرغب بها المرضى وذلك لتحقيق رضاه وولائه

4- تدريب العاملين على إدارة الجودة الشاملة: يتطلب نجاح إدارة الجودة الشاملة الاهتمام بتزويد الأفراد العاملين بالمهارات والقدرات اللازمة لتطبيقها ونجاحها، ويمكن أن يتخذ التدريب عدة أشكال من أهمها الندوات، الأبحاث والدراسات الميدانية ...، حيث للتدريب مكانة مهمة في إنجاز عملية تطبيق إدارة الجودة، حيث يساعد على تحقيق الأهداف التالية:

- تزويد الأفراد بمعلومات متجددة عن طبيعة الأعمال والأساليب.
- إعطاء الأفراد الفرص الكافية لتطبيق هذه المعلومات والمهارات.

5- مشاركة العاملين في عمليات اتخاذ القرارات: تتطلب إدارة الجودة الشاملة مشاركة ذات مستوى عال من جميع الأفراد العاملين وبمختلف المستويات الإدارية، حيث قامت الإدارة بالاستجابة لاقتراحات وآراء العاملين الايجابية لان مشاركتهم تؤدي أيضا إلى رفع الروح المعنوية وتحقيق الرضا الوظيفي ومن ثم زيادة مستوى الانتماء والولاء للمؤسسة، ورفع مستوى الأداء.

6- تشكيل فرق العمل: يعتبر تشكيل فرق العمل داخل المنظمات الحديثة أحد متطلبات إدارة الجودة الرامية إلى حل المشكلات، فلقد قامت الإدارة العليا في المستشفى بالعمل على تكوين فرق عمل من أفراد تتوفر لديهم المهارات والقدرات اللازمة لحل المشكلات، وهذه الفرق ذاتية الحركة تتمتع بدرجة من الاستقلالية عن الإدارة العليا وذلك بهدف تحسين جودة الخدمات الصحية.

7- الوقاية من الأخطاء قبل وقوعها : فالمطلوب ليس اكتشاف الأخطاء وإنما الوقاية منها قبل وقوعها وهذا يتحقق من خلال تفعيل دور فرق العمل وجماعات التحسين المستمر ومن خلال المتابعة المستمرة وقياس جودة الخدمات الصحية المقدمة، ففي ظل إدارة الجودة الشاملة تعد الأخطاء فرصا مواتية للتطوير والتحسين ولهذا من الضروري محاولة الكشف عنها قبل استفحالها.

8- استعمال الحقائق والبيانات الدقيقة والكافية لاتخاذ القرارات: وهي ليست مجرد تكهنات وآراء شخصية وارتجالية بل قرارات مدعمة بالحقائق، وهذا يتطلب التوسع في استخدام الوسائل الإحصائية التي تساعد في اتخاذ القرارات الروتينية والإستراتيجية داخل المؤسسة الصحية الاستشفائية

المطلب الثاني: تقييم أداء المؤسسة العمومية الاستشفائية " علي بوسحابة "

لتقييم أداء المؤسسة الاستشفائية " علي بوسحابة" بولاية خنشلة تم الاعتماد على مجموعتين من المعايير أو مؤشرات الأداء، هذه الأخيرة يمكن اعتبارها كمقياس لجودة الخدمات التي تقدمها هذه المؤسسة وتتمثل أهم هذه المعايير في: معايير الأداء الخاصة بالموارد البشرية في المؤسسة ومعايير الأداء الخاصة بتقييم جودة الخدمات الصحية خلال السنوات الثلاث الأخيرة (2012-2014)، وقد تمت مقارنتها بالمعايير التي حددتها منظمة الصحة العالمية.

1- معايير أداء الموارد البشرية في المؤسسة:

يمكن استعراض أهم المعايير في الجدول الموالي:

جدول رقم (02): معايير أداء الموارد البشرية في المؤسسة خلال الفترة (2012-2014).

المعيار	السنة	2012	2013	2014
عدد الأسرة/ممرض		2.38	2.48	2.79
عدد الأسرة/طبيب		3.18	2.14	2.47
عدد الأسرة/صيدلي		62	62	49.33
ممرضة/طبيب		1.33	0.86	0.88

المصدر: من إعداد الطالبين بالاعتماد على المعلومات المقدمة من طرف المؤسسة العمومية الاستشفائية " علي بوسحابة" خنشلة

يتضح من الجدول أن الأسرة لكل ممرض لا يتعدى 2.49، في حين بلغت النسبة التي حددتها منظمة الصحة العالمية 2 أسرة لكل ممرض، مما يعني ارتفاع أداء المؤسسة وبالتالي جودة الخدمات التي تقدمها، كما يتضح من الجدول أن نسبة الأسرة إلى الأطباء تبلغ 2.47 كأقصى نسبة وصلت إليها سنة 2014، بينما تصل النسبة المعمول بها عالميا إلى 4 أسرة لكل طبيب، وهذا يدل على أن أداء المؤسسة في مستوى جيد لتحقيق رضا المرضى.

كما أن نسبة عدد الأسرة إلى الصيدلي تتراوح بين 62 و 49 سرير لكل صيدلي وهي أقل مما حددته منظمة الصحة العالمية والبالغة 100 سرير لكل صيدلي مما يدل على ارتفاع أداء المؤسسة خاصة عند زيادة عدد الصيادلة إلى 03 في سنة 2014، كما يعتبر عدد الأطباء متناسب مع عدد الممرضين كون أن كل طبيب يرافقه ممرضان.

2- معايير الأداء الخاصة بتقييم جودة الخدمات الصحية:

يمكن استعراض أهم المعايير في الجدول التالي:

جدول رقم(03): معايير الأداء الخاصة بتقييم جودة الخدمات الصحية خلال الفترة (2012-2014).

المعيار \ السنة	2012	2013	2014
متوسط فترة الإقامة	3.68	3.50	2.95
معدل شغل الأسرة	8.68%	10.00%	11.78%
معدل دوران السرير	8.61	10.44	14.58
معدل الوفيات	2.62%	2.09%	1.62%

المصدر: من إعداد الطالبتين بالاعتماد على المعلومات المقدمة من طرف المؤسسة العمومية الاستشفائية " علي بوسحابة" خنشلة

يتبين من خلال الجدول أعلاه أن متوسط فترة الإقامة يتراوح ما بين 2.95 و 3.68 وهو أقل من العدد المعمول به عالميا والذي يبلغ 7 أيام، مما يدل على كفاءة النظم العلاجية والطبية المتاحة، وذلك بشرط شفاء المريض ورضاه على الخدمات العلاجية المقدمة له في المؤسسة.

كما يتضح من الجدول أن معدل إشغال السرير لا يتعدى في أقصاه 11.78% سنة 2014، في حين بلغت النسبة المقبولة عالميا 80% مما يدل على أن الوقت الذي يظل فيه السرير مشغولا للمريض منخفض، وهذا ما يؤكد انخفاض متوسط فترة الإقامة مقارنة بالنسبة التي حددتها منظمة الصحة العالمية.

الجدير بالذكر أن هذا المعدل يعتبر من الأدوات اللازمة لوضع السياسة الصحية، حيث أن الارتفاع المستمر لهذا المعدل يجذب الاهتمام نحو زيادة عدد الأسرة وقصور العدد المتاح، ومن ناحية أخرى يجب التنبيه إلى عدم الاعتماد على هذا المعدل بصفة منفردة، حيث أن هناك أقسام مثل العظام والأمراض النفسية يكون فيها هذا المعدل مرتفعا، بينما في أقسام أخرى يكون المعدل منخفضا مثل أقسام الأطفال والأمراض العادية المتكررة.

أما معدل الوفيات فيتراوح بين 1.62% كحد أدنى في سنة 2014 و 2.62% كحد أقصى في سنة 2012، وهي أقل من العدد المقبول عالميا الذي بلغ 3%، وهذا يدل على ارتفاع أداء المؤسسة وجودة خدماتها المقدمة.

المطلب الثالث: تحليل بيانات الدراسة

عينة الدراسة:

هي اختيار عناصر من مجتمع الدراسة لجمع البيانات بما يخدم ويناسب ويعمل على تحديد أهداف الدراسة نظرا لكبر حجم المجتمع، وصعوبة دراسته كله تم سحب عینتين منه، وبعدها يتم تعميم النتائج المتوصل إليها على المجتمع محل الدراسة.

العينة الأولى: تتمثل في موظفي المؤسسة العمومية الاستشفائية علي بوسحابة خنثلة محل الدراسة
العينة الثانية: تتمثل في المستفيدين من الخدمات التي تقدمها هذه المؤسسة (المرضى)، وقد تم توزيع مجموعة من الاستبيانات على عینتي الدراسة وهي موضحة في الجدول.

جدول رقم (04): عينة الدراسة

عدد الاستثمارات المسترجعة		عدد الاستثمارات الموزعة	
عينة المرضى	عينة العاملين	عينة المرضى	عينة العاملين
30	40	40	40

المصدر: من إعداد الطالبتين

تم توزيع 80 استمارة استبيان على عینتي الدراسة: العينة الأولى المكونة من 40 استبيان موجهة لموظفي المستشفى، وقد تم استرجاعها كلها، وكما تم توزيع 40 استبيان على العينة الثانية المتمثلة في المرضى المتعاملين مع هذه المؤسسة، وقد تم استرجاع 30 فقط منها.

تحليل الاستبيان الخاص بالموظفين:

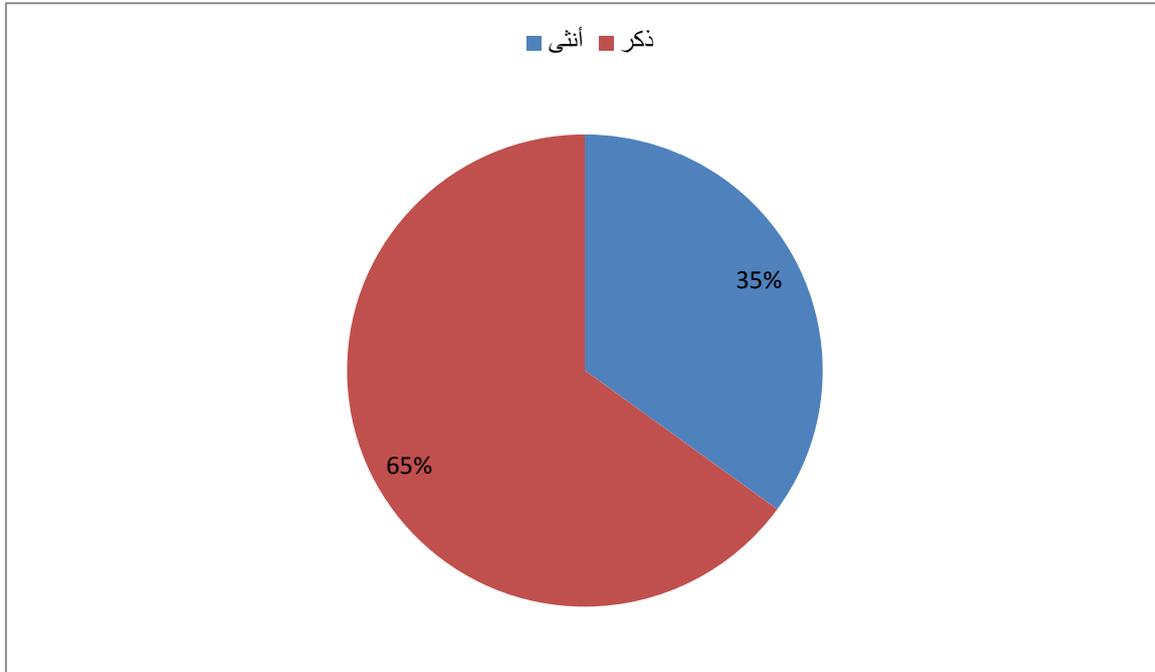
تحديد الخصائص الشخصية لأفراد العينة الأولى (الموظفون بالمؤسسة)

جدول رقم (05): متغير الجنس

النسبة المئوية	العدد (الاجابة)	الجنس
35%	14	أنثى
65%	26	ذكر
100%	40	المجموع

المصدر: من إعداد الطالبتين

الشكل رقم(03): حسب متغير الجنس



المصدر: من إعداد الطالبتين

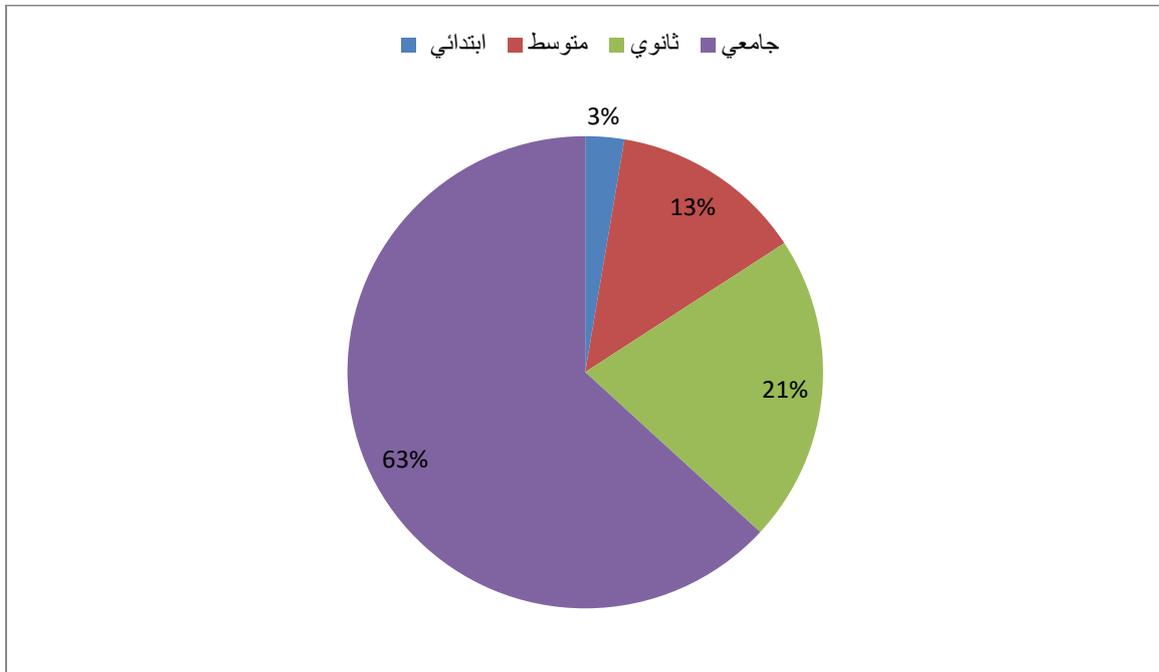
يتضح من خلال الجدول والشكل البياني أعلاه أن نسبة الذكور مرتفعة مقارنة بنسبة الإناث، حيث بلغت نسبة الذكور 65% بينما لم تتجاوز نسبة الإناث 35%.

جدول رقم (06): متغير المستوى التعليمي

النسبة المئوية	العدد	المستوى التعليمي
5%	2	ابتدائي
25%	10	متوسط
40%	16	ثانوي
30%	12	جامعي
100%	40	المجموع

المصدر: من إعداد الطالبتين

الشكل رقم (04): حسب متغير المستوى التعليمي



المصدر: من إعداد الطالبتين

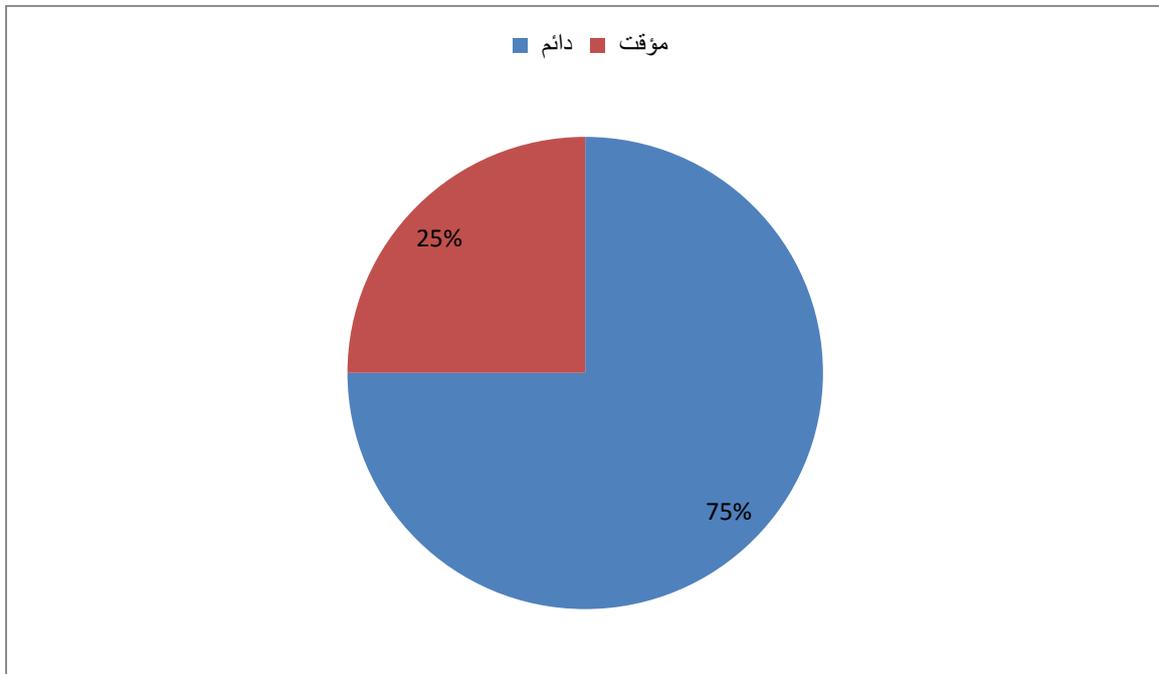
من خلال الجدول والشكل أعلاه نلاحظ أن أفراد العينة لديهم مستوى تعليمي عالي ومقبول نوعا ما، ويتضح ذلك من خلال النسبة التي حصلت عليها فئة الثانويين، حيث قدرت ب 40% وأغلبهم الممرضين أو شبه الطبي، وتليهم نسبة أصحاب المستوى الجامعي ب 30%، وتمثل هذه الفئة الأطباء والقابلات وغيرهم، وتليها نسبة المستوى المتوسط ب 25%، وتليها نسبة أصحاب المستوى الإبتدائي حيث قدرت ب 5% وهي أقل نسبة مقارنة مع المستويات الأخرى، حيث تتمثل هذه الفئة في عمال النظافة وأعوان الأمن.

جدول رقم (07): متغير الوضعية الوظيفية

الوضعية الوظيفية	العدد	النسبة المئوية
دائم	30	75%
مؤقت	10	25%
المجموع	40	100%

المصدر: من إعداد الطالبتين

الشكل رقم(05): متغير الوظيفة العمومية



من خلال نتائج الجدول والشكل أعلاه نلاحظ أن نسبة الدائمين أعلى من نسبة المؤقتين حيث تمثل نسبة الدائمين 75% بينما تمثل نسبة المؤقتين 25%.

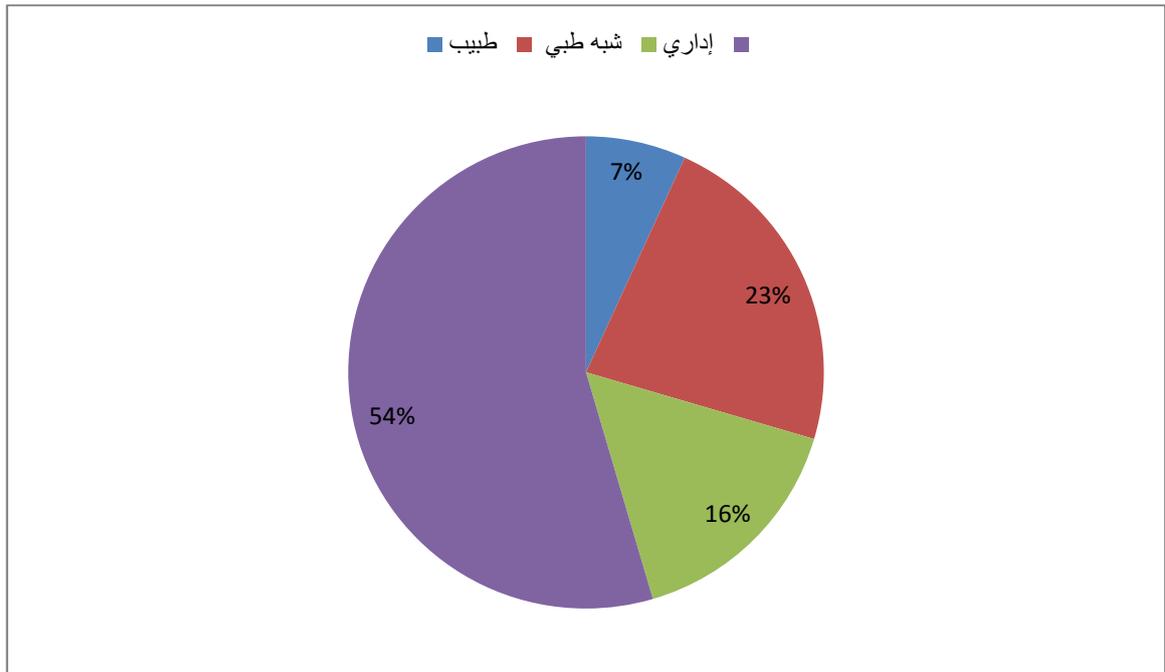
جدول رقم (08): متغير الفئة العمالية

النسبة المئوية	العدد	الفئة العمالية
15%	6	طبيب
50%	20	شبه طبي
35%	14	إداري
100%	40	المجموع

المصدر: من إعداد الطالبتين

يوضح الجدول أعلاه أن أكبر نسبة تمثلت في فئة شبه الطبي وقدرت ب 50%، وهي أكبر نسبة مقارنة مع نسبة الإداريين والأطباء، ثم تليها فئة الإداريين وقدرت ب35% ثم تليها فئة الأطباء حيث قدرت ب 15% وهي أقل نسبة.

الشكل رقم(06): متغير الفئة العمالية



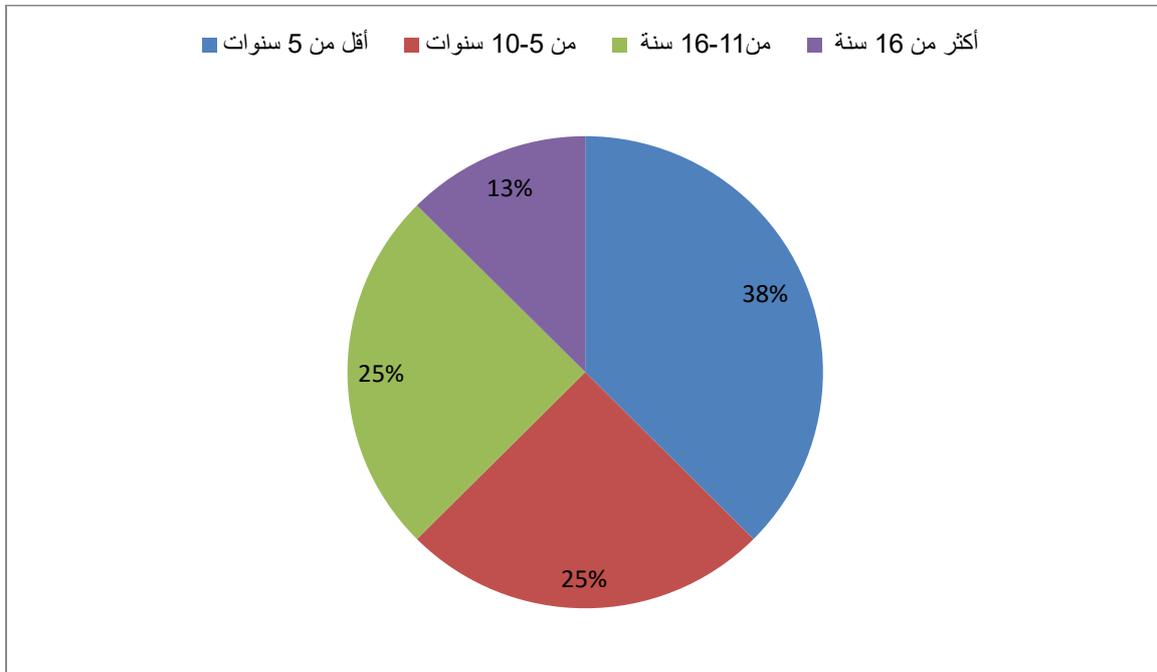
المصدر: من إعداد الطالبتين

جدول رقم (09) متغير مدة الخبرة

الخبرة	العدد	النسبة المئوية
أقل من 5 سنوات	15	37.5%
5-10 سنوات	10	25%
11-16 سنة	10	25%
أكثر من 16 سنة	5	12.5%
المجموع	40	100%

المصدر: من إعداد الطالبتين

الشكل رقم (07): متغير مدة الخبرة



المصدر: من إعداد الطالبتين

من خلال الجدول أعلاه توضح لنا أن أغلب أفراد عينة العاملين هم من لديهم خبرة في العمل أقل من 5 سنوات، حيث بلغت نسبتهم 37.5%، وهو ما يعطي انطباع جيد فيما يخص الخبرة المكتسبة من طرف العاملين، وتبين أيضا أن نسبة المبحوثين الذين لديهم خبرة في العمل المحصورة بين 5-10 سنوات وهي نفس النسبة التي كانت للعاملين الذين سنوات عملهم بين 11-16 سنة، وقدرت ب 25%، ثم تليها نسبة العاملين الذين لديهم أكثر من 16 سنة عمل.

تحليل الاستبيان الخاص بالمرضى:

جدول رقم (10): الخصائص الشخصية لأفراد العينة الثانية - المرضى -

المتغير	العدد	النسبة
1- الجنس	17	56.66%
	13	43.33%
2-المستوى التعليمي	1	3.33%
	3	10%
	12	40%
	09	30%
	06	20%
	10	33.33%
	05	30%
3-الفئة العمرية	1	3.33%
	04	13.33%
	15	30%
	10	33.33%
4-الدخل	05	16.66%
	10	33.33%
	15	30%
5-الفئة المرضية	10	33.33%
	15	30%
	05	16.66%

المصدر: من إعداد الطالبتين

تحليل الجدول:

1-حسب متغير الجنس: من خلال الجدول أعلاه يتضح لنا أن : غالبية أفراد العينة ذكور بنسبة 56.66% من مجموع المستجوبين، والنسبة المتبقية للاناث 43.33%

2-حسب المستوى التعليمي: غالبية أفراد العينة لديهم مستوى تعليمي متوسط حيث قدرت النسبة ب 40%، ثم يليه المستوى التعليمي الثانوي بنسبة 30%، ثم يليه المستوى التعليمي الجامعي بنسبة 20%.

3-حسب متغير الفئة العمرية: نلاحظ من خلال الجدول أعلاه أن أفراد الفئة التي تتراوح أعمارهم أقل من 30 سنة يمثلون أكبر نسبة والتي تقدر ب 33.33% ثم تليها فئة المرضى الذين تتراوح أعمارهم ما بين 31-40 سنة، أما فئة 41-50 سنة فتقدر ب 3.33%.

4-حسب متغير الدخل: نلاحظ أن غالبية أفراد العينة لديهم دخل متوسط حيث تقدر نسبة 33.33% وهي تمثل أعلى النسب، في حين بلغت نسبة أفراد العينة ذات الدخل المنخفض 30% أما أفراد عينة الدخل العالي هي أقل نسبة حيث قدرت ب 16.66%.

5-حسب متغير الفئة العمرية: نلاحظ أن غالبية أفراد العينة يعانون من أمراض مزمنة حيث قدرت بنسبة 33.33%، ثم تليها فئة الحوامل قدرت بنسبة 30% في حين تبين أن هناك أمراض أخرى يعانون منها أفراد العينة بنسبة 16.66%.

مايمكن التوصل إليه من خلال النتائج السابقة أن أغلبية أفراد العينة ذكور، بحيث تتراوح أعمارهم 30 سنة وأن مستواهم التعليمي ودخلهم متوسط، وأن أغلبهم يعانون من أمراض مزمنة.

جدول رقم (11): مدى تطبيق برامج الإصلاح الإداري بالمؤسسة

التسيير العمومي الجديد		إدارة الجودة الشاملة		تقييم الأداء	
نعم	لا	نعم	لا	نعم	لا
25	15	35	5	18	22
62.5%	37.5%	87.5%	12.5%	45%	55%
21	19	30	10	30	10
52.5%	47.5%	75%	25%	75%	25%
35	5	35	5	35	5
87.5%	12.5%	87.5%	12.5%	87.5%	12.5%

المصدر: من إعداد الطالبتين

جدول رقم (12): إجابات العاملين عن الإصلاح الإداري

لا		نعم		
النسبة	العدد	النسبة	العدد	
17.5%	7	82.5%	33	1- هل لديك فكرة عن الإصلاح الإداري ؟

المصدر: من إعداد الطالبتين

جدول رقم (13): أثر تطبيق برامج الإصلاح الإداري

المجموع		لا		نعم		الاقتراحات
النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	
100%	40	37.5%	15	62.5%	25	ج1
100%	40	25%	10	75%	30	ج2
100%	40	12.5%	5	87.5%	35	ج3

المصدر: من إعداد الطالبتين

جدول رقم (14): تقييم أفراد عينة المرضى

المجموع		لا		نعم		الاقتراحات
النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	
100%	30	46.66%	14	53.33%	16	-1
100%	30	60%	18	40%	12	-2
100%	30	80%	24	20%	6	-3
100%	30	66.66%	20	33.33%	10	-4
100%	30	8.66%	26	13.33%	4	-5
100%	30	60%	18	40%	12	-6
100%	30	%	21	%	9	-7
100%	30	66.66%	20	33.33%	10	-8
100%	30	80%	24	12%	6	-9

المصدر: من إعداد الطالبتين

خلاصة الفصل:

وفي الأخير نستنتج أن الإصلاح الإداري مس جميع القطاعات لا سيما منها القطاعات الصحية حيث ساهم بشكل أو بآخر في تحسين أداء الخدمات الصحية وانتقالها من كونها خدمات إنسانية إلى كونها خدمات عامة لها نفس خصائص الخدمات الإدارية الأخرى وقد حاولت المؤسسة العمومية الاستشفائية علي بوسحابة - خنشلة - تبني هذه الإصلاحات ولو بطريقة جزئية ولم تكن شاملة إلا أن هناك محاولات لو تم تميمها من قبل السلطات المختصة لو ساهمت في الرقي بالخدمات العامة داخل القطاع.

خاتمة

من خلال ما تطرقنا إليه نخلص إلى القول أن الإصلاح الإداري هو عملية ضرورية من أجل ترشيد الخدمة العمومية، هذه الأخيرة التي يجب أن تكون ذات جودة فعالة لإرضاء الشعب وذلك من خلال تقديم خدمات حسنة للجمهور وبأساليب حديثة ومتطورة مواكبة للتغيرات الحاصلة، وعملية الإصلاح الإداري لا تقوم به وحدة فنية صغيرة في جهاز تنفيذي ولكنه عملية شاملة تتأثر بالعوامل السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، ولا بد أن تشارك فيه العديد من الجهات السياسية الاقتصادية والاجتماعية والفنية، وذلك للارتقاء بجودة الخدمة العمومية، ونخص بالذكر الخدمة العمومية الاستشفائية والتي يمكن ترشيدها من خلال أساليب الإصلاح الإداري وفوائده المرجوة عبر أسلوب التسيير العمومي الجديد من خلال تقديم جهود طموحة لإصلاح الطريقة التي تدير بها برامجها، بتقديم برامج أكثر وخدمات أفضل والتعرف على مدى تطبيق مفهوم المواطن في الإدارات العامة، وكذا من الأساليب المعتمدة لإصلاح الخدمة العمومية إدارة الجودة الشاملة والتي تساهم في الوفاء باحتياجات العميل الحالية والمستقبلية حيث يتم من خلالها تحقيق احتياجات وتوقعات العميل والمجتمع وتحقيق أهداف المؤسسة الاستشفائية العمومية، وكذا بأكفأ الطرق وأقلها تكلفة عن طريق الاستخدام الأمثل لطاقت جميع العاملين بدافع التطوير المستمر.

وما تم استنتاجه كذلك من دراستنا أن البرامج الإصلاحية المطبقة على المؤسسة العمومية الاستشفائية علي بوسحابة بولاية خنشلة قد ساهمت في ترشيد الخدمة العمومية والارتقاء بجودتها ولكن بشكل جزئي وليس شامل عن طريق التطوير والتحسين في بعض الأساليب المعتمدة في تقديم الخدمة العامة، وعليه يمكن تأكيد صحة الفرضيات المطروحة بأن الإصلاح الإداري يسهم في ترشيد الخدمة العمومية من خلال تطبيق أساليب حديثة في تقديم الخدمة وتطبيق جملة برامج إصلاحية وكذا السعي وراء التغيير والخروج من ظاهرة الجمود والركود وذلك من خلال العديد من الآليات لاسيما إدخال نمط التسيير العمومي الجديد في الإدارة والتوجه نحو التخطيط الاستراتيجي وإدارة الجودة الشاملة وذلك من خلال تقديم برامج اصلاحية هادفة تأخذ بعين الاعتبار متطلبات الخدمة وتحاول تكييفها مع ما يطرحه الواقع من متغيرات.

وقد توصلنا إلى مجموعة من النتائج:

- أن الإصلاح الإداري هو أحد المفاهيم الحديثة، ويعتبر أحد المتطلبات الضرورية لنجاح عمل المؤسسة، ويعد مطلباً أساسياً للخدمة العمومية الناجحة.

- يشير الإصلاح السياسي إلى تصميم السياسات والبرامج الموجهة إلى العاملين بالمؤسسة بهدف تحقيق مستويات عالية من الرضا لديهم، و الذي بدوره يمكن أن يؤدي إلى الارتقاء بمستوى جودة الخدمة المقدمة.
 - للإصلاح الإداري منافع كبيرة تتجلى في الحصول على عاملين لهم قدرات ومهارات عالية في التعامل وتقديم خدمات ذات مستوى عال من الجودة إلى المستفيدين، فضلا عن أن الإصلاح الإداري وسيلة لإرضاء المتعاملين.
 - تطبيق الإصلاح الإداري له أثر إيجابي على مستوى جودة الخدمات الصحية.
 - غياب أحد عناصر الإصلاح الإداري يؤدي إلى عدم تطبيقه بالشكل الصحيح، وبالجودة المطلوبة.
- بناء على ذلك يمكن تقديم جملة من التوصيات بهدف تطبيق الإصلاح الإداري وتفعيل دوره في ترقية الخدمات الصحية في المؤسسات العمومية الاستشفائية بصفة عامة، ومؤسسة علي بوسحابة بصفة خاصة مفادها مايلي:
- يجب تطبيق برامج الإصلاح الإداري في المؤسسة لمعرفة حاجات ورغبات العاملين والعمل على تلبيةها لتحقيق الجودة في عملهم.
 - لا بد من تحضير الأفراد العاملين وتزويدهم برؤية المؤسسة بالشكل الذي يمكنهم من أداء أعمالهم.
 - ضرورة تبني مفهوم الإصلاح الإداري على نحو واضح من قبل إدارات المؤسسات العمومية الاستشفائية.
 - ضرورة توصية العاملين بالإهتمام بالمتستفيدين، وإدخال العاملين في دورات تدريبية وإرشادية تساعدهم في رفع مهاراتهم وتطوير سلوكياتهم في التعامل مع المستفيدين أثناء تقديم الخدمات لهم.
 - يجب زيادة عملية التفاعل بين العاملين والمستفيدين أثناء تقديم الخدمة الصحية لهم، وإحساس العاملين بأهمية الدور الذي يقومون به في ذلك.
 - يجب على المؤسسة الصحية إشباع حاجات ورغبات عمالها والالتزام بالوفاء بوعودها تجاههم، وتوفير المناخ المناسب للعمل حتى تحقق رضاهم، وهذا ما يجعلهم يقدمون خدمات ذات جودة عالية مما يؤدي إلى ارتقاء المؤسسة بجودة خدماتها الصحية.

الملاحق

الملحق رقم (01): استبيان الدراسة

استبيان خاص بالعمال:

أجب على الأسئلة التالية بوضع علامة (x) في الخانة المناسبة:

أولاً: بيانات شخصية

- 1- الجنس: ذكر أنثى
- 2- المستوى التعليمي: ابتدائي متوسط ثانوي جامعي
- 3- الوضعية الوظيفية: دائم مؤقت
- 4- الفئة العمالية : طبيب شبه طبي إداري
- 5- مدة الخبرة: (بالسنوات)

أقل من خمس سنوات 5-10 11-16 أكثر من 16 سنة

- ملاحظة: الخبرة ليست في هذه المؤسسة فقط -

ثانياً: تطبيق الإصلاح الإداري

الإصلاح الإداري هو:

- 1- هل لديك فكرة على الإصلاح الإداري؟ نعم لا
- 2- تمارس المؤسسة الإصلاح الإداري من خلال الإجراءات التالية؟ نعم لا

أ-التسيير العمومي الجديد:

- 1- هل تقوم إدارة المؤسسة بتطبيق أسلوب الإدارة العامة الحديثة؟ نعم لا
- 2- هل يشارك جميع العاملين في إتباع هذا الأسلوب؟ نعم لا
- 3- هل ترى أن أسلوب الإدارة العامة الحديثة يزيد من معرفتك ومهاراتك في كيفية التعامل مع المرضى؟ نعم لا

ب- إدارة الجودة الشاملة:

- 1- هل جميع العاملين بالمؤسسة على علم بالخدمات التي تقدمها المؤسسة؟ نعم لا
- 2- هل تقوم إدارة المؤسسة بتقديم معلومات إلى العاملين حول إدارة الجودة الشاملة؟ نعم لا
- 3- هل كان لإدارة الجودة الشاملة دور في ترشيد الخدمة في المؤسسة؟ نعم لا
- 4- هل هناك خلفيات على مستوى المؤسسة لإدارة الجودة الشاملة؟ نعم لا

ج- تقييم الأداء:

- 1- هل يخضع جميع الموظفين في المؤسسة لأسلوب تقييم الأداء؟ نعم لا
- 2- هل تسعى المؤسسة لتحسين الخدمة من خلال تقييم الأداء؟ نعم لا
- 3- هل تقييم الأداء هو حافز للارتقاء بجودة الخدمات؟ نعم لا

ثالثا: أثر تطبيق الإصلاح الإداري على جودة الخدمة

- 1- هل تعتبر أن برامج الإصلاح الإداري التي تطبق تؤثر على جودة الخدمة؟ نعم لا
- 2- هل التغيير عامل أساسي يجعلك تقدم خدمات ذات جودة؟ نعم لا
- 3- هل عندما توفر لك إدارة المؤسسة جميع التسهيلات اللازمة لأداء عملك تقدم خدمات بجودة؟ نعم لا

استبيان خاص بالمرضى:

أجب على الأسئلة التالية بوضع علامة (x) في الخانة المناسبة:

أولاً: بيانات شخصية

الجنس:

ذكر أنثى

المستوى التعليمي: غير متعلم ابتدائي متوسط ثانوي جامعي

الفئة العمرية: (بالسنوات)

أقل من 30 سنة 31-40 41-50 51 فأكثر

الدخل:

منخفض متوسط عالي

الفئة المرضية: أمراض مزمنة الحوامل أمراض أخرى

ثانياً: جودة الخدمة الصحية من وجهة نظر المرضى

- 1- هل يقدم لك الموظفون جميع المعلومات حول الخدمة التي تحتاجها؟ نعم لا
- 2- هل الموظفون بالمؤسسة لديهم اهتمام بالمرضى واستفساراتهم؟ نعم لا
- 3- هل دخلك يتناسب مع الخدمات التي تقدمها لك المؤسسة؟ نعم لا
- 4- هل يتعامل معك عمال المؤسسة بطريقة حسنة؟ نعم لا
- 5- هل تقدم لك المؤسسة الصحية خدماتها بطريقة صحيحة من أول مرة؟ نعم لا
- 6- هل يتابع الموظفون بالمؤسسة حالتك بصفة مستمرة؟ نعم لا
- 7- هل تخبرك المؤسسة بموعد تقديم الخدمة بدقة؟ نعم لا
- 8- هل أنت راض بعلاقتك مع موظفي المؤسسة وجودة الخدمة المقدمة لك؟ نعم لا

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولاً: باللغة العربية

الكتب:

- 1- المنظمة العربية للتنمية الإدارية، تجارب عالمية في الإصلاح الإداري، (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 1998).
- 2- القريوتي محمد قاسم ، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، (عمان : دار وائل للطباعة والنشر ،2001).
- 3- السلمي علي ، تطور الفكر التنظيمي، (الكويت: وكالة المطبوعات ،1975).
- 4- اللوزي موسى، التنمية الإدارية: المفاهيم ، الأسس، التطبيقات،(عمان: دار وائل للنشر، 2000).
- 5- الصيرفي محمد ، التطوير التنظيمي،(مصر: دار الفكر الجامعي، 2006).
- 6- الصيرفي محمد ، الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري، (مصر: مؤسسة حورس الدولية، 2008).
- 7- الصيرفي محمد ، الإصلاح والتطوير الإداري كمدخل للحكومة الالكترونية، (د.ب.ن، دار الكتاب القانوني، 2007).
- 8- الحاج محمد احمد سيد ، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق - دراسة حالة وزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية، (د.ب.ن، الإدارة العامة للتنمية والتطوير الإداري، د.س.ن).
- 9- الخمايسة صدام ، الحكومة الالكترونية طريق نحو الإصلاح الإداري، (الأردن، عالم الكتب الحديث، 2013).
- 10- العلاق بشير ، ثقافة الخدمة ، (الاردن: دار اليازوري، 2009).
- 11- الكايد زهير عبد الكريم ، الحكمانية قضايا وتطبيقات ، (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية ،2003).
- 12- القراوي عبد الوهاب ، إدارة الجودة الشاملة،(عمان: دار اليازوري العلمية، 2005).
- 13- بوحوش عمار ، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، (الجزائر: دار البصائر، 2007).
- 14- بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري، (الجزائر: دار الريحانة ، 1999).

- 15- بواعنة عبد المهدي ، إدارة الخدمة والمؤسسات الصحية- مفاهيم، نظريات، وأساسيات في الإدارة الصحية-، عمان : دار الحامد ، .
- 16- حمدي هاشم رضا، الإصلاح الإداري،(عمان: دار الولاية، 2011).
- 17- ذياب صلاح محمود ، إدارة خدمات الرعاية الصحية، (الأردن: دار الفكر للنشر والتوزيع، 2010).
- 18- راضي محمد سامي ، المحاسبة في المستشفيات والوحدات العلاجية، (مصر: الدار الجامعية الإبراهيمية، 2007).
- 19- صقر احمد عاشور ، إصلاح الإدارة الحكومية: آفاق إستراتيجية للإصلاح الإداري والتنمية الإدارية العربية في مواجهة التحديات العالمية، (مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1995).
- 20- كوين موك وآخرون، إدارة جودة الخدمات في الضيافة والسياحة ووقت الفراغ، تر.سرور علي ابراهيم سرور، (السعودية : دار المريخ للنشر، 2007).
- 21- ظريف نادية ، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة،(الجزائر: دار البيضاء، 2010).
- 22- عيوي زيد منير ، إدارة الجودة الشاملة، (عمان: دار كنوز المعرفة، 2006).
- 23- عبد العالي محمد ، إدارة الجودة المعاصرة- مقدمة في إدارة الجودة الشاملة للإنتاج والعمليات والخدمات- ، (الأردن: دار اليازوري، 2009).
- 24- غنيم احمد محمد ، إدارة الجودة الشاملة، (المنصورة: المكتبة العصرية، 2009).

المذكرات:

- 1- القحطاني فيصل بن معيفي آل سمير، "إستراتيجية الإصلاح الإداري والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني"،(أطروحة دكتوراه في العلوم الأمنية ، جامعة الرياض، 2000).
- 2- الشريف حنان يحي ، "تأثير نظم المعلومات على جودة خدمات المؤسسات الصحية-دراسة حالة مستشفى بشير بن ناصر بسكرة-"، (مذكرة ماجستير تخصص اقتصاد وتسيير مؤسسة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، قسم علوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2008).
- 3- افالو وفاء و شرفي أمينة ،"دور الحكومة في تحسين الإدارة المحلية الجزائرية"، (مذكرة مكلة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، جامعة قالم، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية، تخصص حوكمة محلية وتنمية سياسية واقتصادية، 2013/2014).

- 4- بكعباش نوال ، "تأثير الموارد البشرية على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر - دراسة حالة ولاية جيجل- " ، (رسالة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، قسم العلوم السياسية، تخصص رسم السياسات العامة، 2010-2011).
- 5- بن دريدي منير، "إستراتيجية إدارة الموارد البشرية في المؤسسة العمومية الجزائرية التدريب، الحوافز- دراسة ميدانية للمديرية الجهوية لنقل الكهرباء سونلغاز عنابة-" ، (مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع ، جامعة قسنطينة، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، قسم علم الاجتماع، تخصص تنمية وتسيير الموارد البشرية، 2008-2009).
- 6- بن طراد سمية ، "الإدارة الالكترونية ودورها في تحسين الخدمة العمومية -دراسة حالة مؤسسة بريد الجزائر-"، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم التجارية ، تخصص تقنيات البيع وإدارة العلاقة مع الزبون، جامعة 08 ماي 1945).
- 7- بن عيسى ليلي ، "أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي- دراسة حالة جامعة محمد خيضر بسكرة-"، (مذكرة ماجستير قسم علوم التسيير فرع التسيير العمومي 2006).
- 8- بن عيشي عمار ، "دور تقييم أداء العاملين في تحديد احتياجات التدريب دراسة حالة مؤسسة صناعة الكوابل الكهربائية - سكيكدة-" ، (مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم التجارية، جامعة المسيلة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، قسم العلوم التجارية، 2005-2006).
- 9- دريدي أحلام ، "دور استخدام نماذج صفوف الانتظار في تحسين جودة الخدمات الصحية - دراسة حالة المؤسسة العمومية للصحة الجوارية بسكرة-" ، (مذكرة ماجستير تخصص الأساليب الكمية في التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2013).
- 10- زقزوق خالد بن جميل مصطفى ، "تطبيق مبادئ إدارة الجودة الشاملة لتحسين أداء كلية خدمة المجتمع والتعليم المستمر بجامعة أم القرى"، (بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في الإدارة التربوية والتخطيط ، جامعة أم القرى، كلية التربية، قسم الإدارة التربوية والتخطيط ، 2007-2008).
- 11- مرشدي يسمينة ،ابتسام بورديم، "ترشيد الخدمات العمومية بالجماعات المحلية الجزائرية" ، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر تخصص حوكمة محلية وتنمية سياسية واقتصادية ، جامعة قالمة 08 ماي 1945 ، قالمة، 2014، 2015).

12- عاشور عبد الكريم ، "دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة والجزائر" ، (مذكرة مقدمة للحصول على شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، تخصص الديمقراطية والرشادة، 2009).

13- عساسي يوبا، "دور رؤساء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة في تحقيق التنمية المحلية"، (مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة بسكرة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق، تخصص قانون إداري، 2012-2013).

المجلات:

- 1- الحق شمس، "العلاقة بين مفهوم المواطنة والإدارات العامة - إعادة ترتيب وتنسيق"، المجلة الدولية للعلوم الإدارية، أبو ظبي للإصدار العربي ، العدد 3، المجلد 4، سبتمبر 1999.
- 2- سنوسي علي ، "تقييم مستوى الفعالية التنظيمية في المستشفيات الجزائرية- دراسة تطبيقية على المستشفيات العمومية-"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 17، الجزائر، د.س.ن.

الملتقيات:

- 1- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، الإدارة الرشيدة لتحقيق التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ، مشروع وثيقة العمل الخاصة بمجموعات العمل المحورية ، الرباط، 29-30 افريل، 2004.
- المقابلات:

- 1- مقابلة أجريت مع السيد بوعزيز صابر، نائب مدير المؤسسة الاستشفائية علي بوسحابة، بتاريخ 20 ماي 2016، على الساعة 11:00.

المواقع الإلكترونية:

- 1- الجناحي عبد الله ،أنظمة الخدمة العامة، على الرابط:
بتاريخ 2016/02/15. على الساعة 16:30 www.iva56.blogspot.com
- 2- شنوفي نور الدين ، المناجمنت العمومي، على الرابط:
بتاريخ 2016/02/20، على الساعة 12:00 <http://www.abcche.com>

ثانياً: باللغة الأجنبية

الكتب باللغة الانجليزية:

- 1- Bole m and dale t (1998) public sector reform in new zealand and its relevance to developing countries – the world bank research observer
- 2- Hood – c- (1991) public management for all seasons public administration
- 3- Bornis s (1995) the new public management is here to stay canadian public administration
- 4- Denehard r b and denehard d v (2000) the new public service serving rather than steering public administration review
- 5- Halachmi a(1992) re- engineering and public management done issus and considiration international revien of administration science .
- 6- James o (2001) business modeles and the transfer of busineslike central governement agencies governance: an internatival journal of policy and administration.
- 7- Jean-Louis de corail l’approche fonctionnelle du service public sa réalité et ses limites la revue ajla 1° spécial sur le service publics1997.

الفهرس

الفهرس

الصفحة	عنوان
أ	مقدمة
8	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والنظري للإصلاح الإداري والخدمة العمومية
10	المبحث الأول: ماهية الإصلاح الإداري
10	المطلب الأول: تعريف الإصلاح الإداري
13	المطلب الثاني: المفاهيم المرتبطة بالإصلاح الإداري
17	المطلب الثالث: نشأة وتطور الإصلاح الإداري
18	المطلب الرابع: أهمية الإصلاح الإداري
20	المبحث الثاني: واقع الإصلاح الإداري
20	المطلب الأول: أسباب وعوامل الإصلاح الإداري
23	المطلب الثاني: نماذج الإصلاح الإداري
25	المطلب الثالث: استراتيجيات الإصلاح الإداري
27	المبحث الثالث: ماهية الخدمة العمومية
27	المطلب الأول: تعريف الخدمة العمومية
29	المطلب الثاني: نظم وأنواع الخدمة العمومية
32	المطلب الثالث: معايير الخدمة العمومية
35	المبحث الرابع: المقاربات التفسيرية لمفهوم الخدمة العمومية
35	المطلب الأول: المقاربة الاقتصادية لمفهوم الخدمة العمومية
38	المطلب الثاني: المقاربة الاجتماعية لمفهوم الخدمة الاجتماعية
40	المطلب الثالث: المقاربة القانونية لمفهوم الخدمة العمومية
44	الفصل الثاني: آليات إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر
46	المبحث الأول: مفهوم إصلاح الخدمة العمومية

46	المطلب الأول: تعريف المرفق العام
47	المطلب الثاني: مبررات إصلاح الخدمة العمومية
48	المطلب الثالث: ترشيد الخدمة العمومي
51	المبحث الثاني: التسيير العمومي الجديد
51	المطلب الأول: تعريف المرفق العام
52	المطلب الثاني: أزمة الخدمة العامة والتحول للتسيير العمومي الجديد
55	المطلب الثالث: التغيير في آلية الحكومة
56	المطلب الرابع: التغيير في أسلوب الإدارة وتقليص دور الدولة
59	المبحث الثالث: بعض أساليب تحسين جودة الخدمات العمومية
59	المطلب الأول: إدارة الجودة الشاملة
62	المطلب الثاني: تنمية وإدارة الموارد البشرية
65	المطلب الثالث: قياس أداء العاملين والموظفين
67	المطلب الرابع: تقييم الأداء
69	الفصل الثالث: جودة الخدمة العمومية في المؤسسة الإستشفائية علي بوسحابة خنشلة
72	المبحث الأول: ماهية المؤسسة العمومية الاستشفائية علي بوسحابة
72	المطلب الأول: تعريف المؤسسة الصحية
75	المطلب الثاني: التعريف بالمؤسسة الاستشفائية علي بوسحابة
77	المطلب الثالث: الهيكل التنظيمي للمؤسسة الاستشفائية علي بوسحابة
79	المبحث الثاني: آليات إصلاح الخدمة الصحية في المؤسسة الاستشفائية علي بوسحابة
79	المطلب الأول: تطبيق إدارة الجودة الشاملة في المؤسسة الاستشفائية علي بوسحابة
81	المطلب الثاني: تقييم أداء المؤسسة العمومية الاستشفائية " علي بوسحابة "

83	المطلب الثالث: تحليل بيانات الدراسة
95	خاتمة
94	الملاحق
97	قائمة المراجع

فهرس الجداول :

الصفحة	العنوان
25	جدول رقم (01) : البدائل الإستراتيجية لنطاق الإصلاح
81	الجدول رقم (02) : معايير أداء الموارد البشرية في المؤسسة خلال الفترة (2012-2014)
82	الجدول رقم (03): معايير الأداء الخاصة بتقييم جودة الخدمات الصحية خلال الفترة (2012-2014).
83	الجدول رقم (04): عينة الدراسة
84	الجدول رقم (05): متغير الجنس
85	الجدول رقم (06) : متغير المستوى التعليمي
86	الجدول رقم (07): متغير الوضعية الوظيفية
87	الجدول رقم (08): متغير الفئة العمالية
88	الجدول رقم (09): متغير مدة الخبرة
89	الجدول رقم (10): الخصائص الشخصية لأفراد العينة الثانية - المرضى -
90	جدول رقم (11): مدى تطبيق برامج الإصلاح الإداري بالمؤسسة
91	جدول رقم (12): إجابات العاملين عن الإصلاح الإداري
91	جدول رقم (13): أثر تطبيق برامج الإصلاح الإداري
92	جدول رقم (14): تقييم أفراد عينة المرضى

فهرس الأشكال:

الصفحة	الشكل
68	الشكل رقم: (1) نظام تقييم الأداء
77	الشكل رقم (2 0): الهيكل التنظيمي للمؤسسة الاستشفائية علي بوسحابة
84	الشكل رقم(03): حسب متغير الجنس
85	الشكل رقم(04): حسب متغير المستوى التعليمي
86	الشكل رقم(05): متغير الوظيفة العمومية
87	الشكل رقم(06): متغير الفئة العمالية
88	الشكل رقم(07): متغير مدة الخبرة

الملخص

الملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى بيان مدى تأثير تطبيق الإصلاح الإداري كمتغير مستقل على جودة الخدمات الصحية، وكذا توضيح الدور الذي يلعبه في الارتقاء بجودة هذه الخدمات، حيث يتضمن الإصلاح الإداري مجموعة من الأساليب والإجراءات التي تقوم بها المؤسسة من أجل جذب أفضل الكفاءات من العاملين والاهتمام بحاجاتهم ورغباتهم من أجل تحقيق رضاهم، وبالتالي تحسين جودة الخدمات المقدمة وتحقيق رضا الزبون.

وقصد إجراء هذه الدراسة تطبيقياً تم اختيار المؤسسة العمومية الاستشفائية " علي بوسحابة " - خنشلة - محل الدراسة، وتم استخدام استمارة استبيان كأداة رئيسية لجمع البيانات من الأفراد العاملين في هذه المؤسسة وكذا المتعاملين معها.

وقد خلصت الدراسة من جانبها النظري أن الارتقاء بجودة الخدمات العمومية يقتضي بالضرورة تبني مفهوم الإصلاح الإداري من خلال الاهتمام بجميع أبعاده وتصميم البرامج والاستراتيجيات الموجهة لاحتياجات ورغبات المجتمع.

أما من الجانب التطبيقي فقد أظهرت نتائج الدراسة أنه لا يوجد اهتمام بالإصلاح الإداري من قبل المؤسسة الصحية علي بوسحابة - خنشلة - بالرغم من أن هناك ممارسة لبعض أنشطته.

Abstract:

This study aims to show the extent of the impact of the application of administrative reform as an independent variable on the quality of health services, as well as clarify the role it plays in improving the quality of these services, where the administrative reform includes a set of methods and procedures carried out by the institution in order to attract the best qualified staff and attention to their needs and desires in order to achieve satisfaction, and thus improve the quality of services provided and achieving customer satisfaction.

In order to conduct this study applied were chosen hospital public institution "Ali Bozhabh" - Khenchela - under study, was used a questionnaire as a key tool to collect data from individuals working in this institution, as well as clients.

The study concluded that for its part the theoretical improve the quality of public services necessarily requires the adoption of the concept of administrative reform through interest in all its dimensions and design of programs and strategies geared to the needs and desires of the community.

The practical side of the results of the study have shown that it does not have interest in administrative reform by Ali Bozhabh health institution – khenchela - although there is the practice of some of its activities.