صديق سعوداوي
أستاذ محاضر قسم "أ"
كلية الحقوق والعلوم السياسية
مدير مخبر نظام الحالة المدنية
جامعة الجيلالي بونعامة؛ خميس مليانة

قسم "الحقوق"

محاضرات في مقياس:
" علم الإدارة العامة "

للسنة الأولى ماستر
تخصص: قانون إدارة وتسيير الجماعات المحلية

السنة الجامعية 2023-2024

مقدمة:

علـم الإدارة العامـة موضـوع يتعلـق بالقـانون الإداري والتسـيير؛ والأداء الجيـد وتقـديم الخدمة العامة وتحسين صورة الإدارة تجاه المواطن؛ وبالأساس تعتبر موضوعا علميا وهذا أمر بديهي؛ في حين تعتبر أيضا فن التسيير وبالتالي هذين العنصرين معـا ويشـكلان أساسـا للإدارة العامة؛ وكما ترتبط الإدارة العامة بعلاقتهـا العضـوية بالدولـة المعاصـرة والحديثـة؛ من خلال ارتباطها بالسياسة العامة للدولة.

وبالتالي تحتاج السياسة العامة في عملية تنفيذها لإدارة تسير وفقا قواعد قانونية وتنظيمية ومبادئ تتشكل من المشـاركة فـي هـذه العمليـة مـن خلال العناصـر الفنيـة للإدارة **" الإدارة الفنية "**؛ والتي تتمثل في: - القيادة؛ - التخطيط؛ - التوجيه؛ - التنسيق؛ - الرقابة.

وبالتالي تهدف عملية تنفيذ السياسة العامة للدولـة إلـى إنجـاز أو تحقيـق أو تطـبيق عمليـة معينة أو تحقيق هدف معين من طرف الموظفين الإداريين القائمين على ذلك.

وعليه تعتبر الإدارة العامة الـتي تمثـل مختلـف العمليـات والأنشـطة الـتي تقـوم بهـا بغيـة تحقيق السياسة العامة التي تسطرها الدولة والـتي تتجسـد فـي أوجـه النشـاط الحكـومي؛ مـن خلال ظهور نظام مزيج من القوانين والأنظمة واللوائح والتطبيقات العمليـة وتلـك العلاقـات السائدة في الدولة التي تستهدف إنجاح السياسة العامة في الدولة.

المحور الأول:

الإطار العام للإدارة العامة

المحاضرة الأولى

مفهوم الإدارة العامة

تعتبر الإدارة العامة من أبرز الأنشطة الإنسانية التي تساهم في تقديم وتبسيط الممارسـات المختلفة لتنفيذ السياسات العامة للمجتمعات؛ وبإيجـاد الحلـول للمشـكلات المختلفـة مـن أجـل تحقيق الأهداف بالنسبة للأنشطة الاقتصـادية والاجتماعية والسياسية؛ لذا تتخذ الإدارة العامـة مفاهيم متنوعة بالنظر إلى الأبعاد التي تنطوي عليها العملية الإدارية في الدولة.

أولا- تعريف الإدارة العامة

1- الإدارة العامة مجموعة من المبادئ والأساليب العلمية والعملية التي تستخدم من أجل تحقيق نتائج محددة باستخدام صحيح ودقيق لمختلف الموارد الموجودة والمتاحة للمجتمع؛ وهي أيضا الوصول من خلال قيادة مجموعة من الناس باستغلال مجهوداتهم لتحقيق نتيجة أو هدف معين ومحدد.

2- الإدارة عبارة عن تنسيق الموارد المختلفة بغرض تحقيق أهداف مرسومة مسبقا من خلال العناصر المكونة للعملية الإدارية من تنظيم وتوجيه ورقابة.

3- تعتبر السلطة التنفيذية باعتبارها سلطة عامة وسياسية بالدرجة الأولى السلطة الإدارية العليا في الدولة والتي تكون مسؤولة مباشرة عن تنفيذ سياسات عامة مدروسة مسبقا؛ وذلك باعتبار أن الإدارة العامة تقوم بها هذه السلطة التنفيذية باعتبار هذه الأخيرة وجه ثان وآخر للسلطة الإدارية الحقيقية في الدولة؛ المكلفة بعملية تنفيذ أهداف واستراتيجية التنمية وفقا لما هو متاح لها من موارد حقيقية ووسائل كفيلة بتحقيق تلك الأهداف والإستراتيجية.

4- الإدارة العامة هي الوسيلة الرسمية بما أنها بعلاقة عضوية بالدولة من خلال قيام الدولة بالعمليات والأنشطة بهدف تحقيق السياسة العامة لها؛ وتمثل وتشكل بالدرجة الأولى تجسيد لأوجه النشاط والعمل الحكومي؛ بحيث يقوم مجموعة من الموظفين الإداريين وفق استخدام عناصر إدارية تتمثل في القيادة والتخطيط والتوجيه والتنسيق والرقابة؛ قصد إنجاز عملية أو تحقيق أهداف معينة.

ثانيا- علاقة الإدارة العامة بالتنمية

الأصل هو أنه كلما كان للإدارة التنظيم المحكم والتخطيط والخبرة والكفاءة في التسيير الإداري كلما نجحت في مشروعاتها وبناء تنمية اجتماعية متكاملة ولا سيما الجانب الاقتصادي؛ فحيث هناك من جعل نجاح أو فشل الإدارة العامة مرتبط بنجاح أو فشل مشروعاتها التنموية.

بحيث انتشار الفكر الإداري الحديث في الدول النامية لدليل على واجب الدولة عن طريق إدارتها العامة الوصول إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ لأن هذه التنمية تعني مباشرة وقبل أي شيء الإدارة العامة؛ فذلك نجد أن تنفيذ السياسة العامة للدولة تتبنى الجانب الاقتصادي والاجتماعي بدرجة أولى من حيث التنمية المستدامة والتطوير على المستوى المحلي والوطني؛ والذي يقع على الإدارة الحكومية في تنفيذ هذه السياسة وفقا البرنامج السياسي الواجب تنفيذه.

المحاضرة الثانية

المبادئ والقواعد العامة للإدارة العامة

إذا كانت الإدارة العامة ترتبط من خلال ظهورها بصفة موضوع من المواضيع الإنسانية التي تتعلق بالتنمية والتنفيذ لسياسات معينة؛ فإنها في البداية تعلقت بإدارة الأعمال والمشروعات الاقتصادية؛ والتجارية؛ من ظهور الصناعة وتطورها؛ وبالتالي لا يمكن ربط ذلك بموضوعات القانون الإداري؛ وبالتالي تعتبر الإدارة العامة علم حقيقي وموضوع يتعلق أساس بالقانون الإداري وحتى السياسي في الدولة؛ وبالتالي تشمل الجانب العلمي والفني.

أولا- الطابع العلمي للإدارة العامة:

يتمثل الطابع العلمي للإدارة من خلال إخضاع النشاط والتسيير الإداري إلى القواعد العلمية والاستفادة من الظواهر الإدارية بهدف تطور وتقدم الإدارة وزيادة كفاءتها وأدائها؛ وبالتالي يرى المختصين أن الإدارة العامة علم حقيقي؛ وذلك بأن العلم يعني إدراك بحقيقة الإدارة العامة؛ أي مجموعة القواعد والمبادئ التي تهتم بتفسير الظواهر والعلاقات القائمة وتلك المجموعات المتناسقة من المعارف المرتبطة بموضوع معين؛ ومنها موضوع الإدارة العامة.

وبالتالي من الصعوبة وجود منهج علمي واحد يدرس موضوع الإدارة العامة؛ وعليه يمثل هذا الموضوع أحد العلوم من بين العلوم الأخرى؛ وخصوصا أن هذا الموضوع يمثل موضوعا اجتماعيا وقانونيا وإداريا.

وعليه الدراسة العلمية للإدارة العامة تكشف عن ذلك التنسيق وتلك العناصر التي تحكم الظاهرة الإدارية المتعلقة بالموظفين العموميين في قطاع معين مركزي وإقليمي أو جهوي ومحلي وهكذا؛ باكتشاف العلاقات والتأثيرات المتبادلة بين الموظفين لقطاع محدد وبالجمع مع مختلف القطاعات الأخرى؛ إلى أن نكشف عن القوانين والقواعد الحاكمة للظاهرة الإدارية؛ والتي يمكن تحديدها من خلال ما يلي:

1- قاعد وحدة الرئاسة الإدارية: أي للمنظمة أو الهيئة الإدارية قائد أعلى يتولى شؤون وسير الإدارة ويوجهها اتجاه تحقيق الأهداف المرجوة؛ ومنها ما يمثله رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة كأعلى سلطة وقيادة إدارية.

2- قاعد تسلسل القيادة: أي القيادة وفقا للسلم الإداري المعني بالهيئة أو المنظمة الإدارية أو المؤسسة الإدارية؛ من خلال حجم الموظفين والعاملين فيها؛ وبالتالي يكون لها عدد من مناسب من الكفاءة بعلو كفاءة على أخرى؛ وبالتالي نجد كفاءات متعددة في قاعدة السلم القيادي الهرمي وبتناقص عدد الكفاءات وصولا إلى منصب الكفاءة العليا للقيادة في هرم السلم الإداري والقيادي؛ ومنها مثلا رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولاة؛ والوزراء والوزير الأول ورئيس الجمهورية؛ وهذا بالنسبة للمنظمة الإدارية للدولة بالنسبة للسلطة الإدارية العامة؛ والواجهة الخاصة بالسلطة التنفيذية باعتبارها سلطة إدارية وسياسية في نفس الوقت؛ وبالقياس بالنسبة لوحدة إدارية بحد ذاتها؛ كما هو الحال للقيادة بين السلطة الإدارية المركزية والقيادة في السلطة اللامركزية والمحلية.

ونشير إلى أن السلطة والصلاحيات تتركز وتتسع كلما توجهنا من القيادة من قاعدة الهرم السلمي إلى هرم السلم؛ كما يمثله رئيس الجمهورية أو الوزير الأول من مهام ووظائف وسلطات قيادية وإدارية أوسع وأكثر صرامة بالنسبة للقادة في الأسفل بالنسبة لهذا الهرم؛ مثلا مدير المدرسة والمدير الجهوي أو الفرعي لمديرية التربية؛ والمدير الولائي للتربية؛ ووزير التربية الوطنية والوزير الأول.

3- قاعدة توازن السلطة والمسؤولية: في هذه القاعدة نطبق قاعدة أين توجد السلطة توجد المسؤولية؛ أي كلما زادت السلطة تزداد المسؤولية؛ أي مسؤولية القائد أو المسؤول أو

الموظف عن مهامه في أداء واجبه وممارسة صلاحياته لا أكثر؛ مع الأخذ في الاعتبار حماية المنظمة أو تأكيدها؛ أي لا يمكن حتى معاقبة شخص على فعل خاطئ لم يكن يملك إزاءه حلا أو سلطة أو قوة؛ وذلك بتطبيق قاعدة أو قانون **(بركان سون)** في علم الإدارة؛ الذي يعني أن كل إدارة تميل إلى البقاء والاستمرار بغض النظر عن أهدافها وغاياتها.

وكما قد تثار مسألة الموظف الفعلي في مثل هكذا تصرفات في الإدارة العمومية؛ والتي كثيرا ما أكدها القضاء واعتبرها صحيحة ولا يمكن معاقبة تصرفات الموظف الفعلي بسبب مسؤولية لم يكن مختصا بها؛ لأنه كثير من يكون التسيير عمليا واتخاذ قرارات فجائية يحقق نتائجا إيجابية أفضل من الاعتماد أو انتظار الموظف أو القائد المعني لاتخاذ عمل معين؛ خاصة في الظروف الاستثنائية وغير العادية والتي تعجز الإدارة العادية عن القيام بمهامها.

وفي هذا يتمثل المفهوم العلمي للإدارة العامة في التنظيم القانوني والتشريعي واللائحي المنظم للمنظمة أو الهيئة أو المؤسسة الإدارية.

ثانيا- الطابع الفني للإدارة العامة:

يمثل الطابع الفني للإدارة العامة المهارة والقدرة القائمة على تنفيذ عمل معين؛ وبالتالي فالفن بما يجب أن يكون وليس ما هو كائن بالنسبة للعلم؛ إذ يعتمد الفن على الشخصية والذاتية عن طريق دراسة المبادئ الموضوعية التي تهدف إلى مساعدة رجل الإدارة على اختيار المبدأ الأنسب والملائم للظرف العملي والواقعي الذي يعرض عليه.

وعليه تستند الإدارة العامة الفنية إلى عناصر أكدها الفقه؛ والتي تتمثل في الأتي:

1- حتمية الإدارة العامة: أي الإدارة العامة مثلها مثل إدارة المشروعات الخاصة؛ أي أنها لا تتحقق بطريقة تلقائية بوصفها عملا جماعيا يفرض نفسه داخل كافة التنظيمات البشرية؛ ولا يتوقف على تحصيلات علمية؛ أي لا يترك للجميع في الهيئة الإدارية سلطة تنفيذ أو تحقيق الأهداف؛ لأن ذلك يؤدي إلى فوضى واضطراب بسبب التكتلات وعدم التوحد بين أعضاء نفس المنظومة أو المؤسسة؛ وكذا بسبب تنازعهم على السلطة.

وبالتالي الإدارة الفنية تعني وجوب إسناد عملية الإدارة إلى هيئة معينة يتوافر أعضائها على صفات ومميزات خاصة تتعلق بالأهلية القانونية والمؤهلات العلمية والقدرة المهنية

والصلاحية العلمية؛ وبالتالي نستنتج أن تحقيق الأنشطة الجماعية يستلزم مباشرة الإدارة للأنشطة اللازمة لتحقيق الأهداف المشتركة بالاعتماد على التخطيط والتنظيم والتوجيه والتنسيق والمراقبة.

2- المهارة الإدارية: التجربة في الإدارة العامة تؤكد أن رجل أو قائد الإدارة يولد ولا يصنع؛ وبالتالي المهارة الإدارية لا تكتسب؛ وعليه أصبحت الإدارة العامة تهتم باكتشاف الحلول العملية؛ لأن الفرد في الإدارة يعتمد على بعض المبادئ والقواعد الأولية فقط.

3- الإدارة القديمة: لم تعتمد الإدارة القديمة على المبادئ الأولية فقط؛ وإنما استندت على أسس شخصية مرتبطة مباشرة بالأشخاص القائمين عليها؛ كما هو الحال في الإدارات العسكرية التي ترتكز على المواهب الفردية والمهارات الشخصية؛ رغم أنها ظهرت قبل ظهور علم الإدارة العامة.

4- المبادئ العلمية: إذا كان أنصار علم الإدارة العامة يستندون إلى وجود مبادئ علمية تحكم سير الإدارة بإخضاع نشاطها إليها؛ فإنه ليس لتلك المبادئ صفة علمية بما أنها تناقض مع بعضها غالبا؛ فمثلا تزايد الكفاءة الإدارية بتقليل عدد المرؤوسين يتناقض مع مبدأ تقرير وتبسيط الإجراءات واختصار المراحل التي تمر من خلالها القرارات قبل البت فيها؛ وكذلك تعارض مبدأ وحدة القيادة مع قاعدة التخصص وهكذا.

وبالتالي نخلص إلى أن الإدارة العامة أصبحت ذات طابع مزدوج؛ طابع علمي وطابع فني؛ ويحكمها مبدأ النسبية شأنها شأن مختلف العلوم الإنسانية والاجتماعية الأخرى؛ لأن مبادئ الإدارة متغيرة ومتطورة نتيجة اختلاف الظروف والأنظمة فيها؛ وبهذا يجب عدم الخلط بين ما يمثل دراسة بالنسبة لعلم الإدارة العامة باعتبارها علما من العلوم الإنسانية والاجتماعية؛ وبن ما هو تطبيقي أين يمثل فنا تقوم به قدرات ومهارات شخصية يتميز بها من يكون قائم على الإدارة.