

د. صديق سعوداوي

محاضرات مقياس:

" علم الإدارة العامة "

للسنة الأولى ماستر ؛

تخصص: قانون إدارة وتسيير الجماعات المحلية

الموسم الجامعي: 2020-2021

مقدمة:

علم الإدارة العامة موضوع يتعلق بالقانون الإداري والتسيير؛ والأداء الجيد وتقديم الخدمة العامة وتحسين صورة الإدارة تجاه المواطن؛ وبالأساس تعتبر موضوعا علميا وهذا أمر بديهي؛ في حين تعتبر أيضا فن التسيير وبالتالي هذين العنصرين معا ويشكلان أساسا للإدارة العامة؛ وكما ترتبط الإدارة العامة بعلاقتها العضوية بالدولة المعاصرة والحديثة؛ من خلال ارتباطها بالسياسة العامة للدولة.

وبالتالي تحتاج السياسة العامة في عملية تنفيذها لإدارة تسيير وفقا لقواعد قانونية وتنظيمية ومبادئ تتشكل من المشاركة في هذه العملية من خلال العناصر الفنية للإدارة " الإدارة الفنية "؛ والتي تتمثل في: - القيادة؛ - التخطيط؛ - التوجيه؛ - التنسيق؛ - الرقابة.

وبالتالي تهدف عملية تنفيذ السياسة العامة للدولة إلى إنجاز أو تحقيق أو تطبيق عملية معينة أو تحقيق هدف معين من طرف الموظفين الإداريين القائمين على ذلك.

وعليه تعتبر الإدارة العامة التي تمثل مختلف العمليات والأنشطة التي تقوم بها بغية تحقيق السياسة العامة التي تسطرها الدولة والتي تتجسد في أوجه النشاط الحكومي؛ من خلال ظهور نظام مزيج من

القوانين والأنظمة واللوائح والتطبيقات العملية وتلك العلاقات السائدة في الدولة التي تستهدف إنجاز السياسة العامة في الدولة.

المحاضرة الأولى

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 أساساً بالقانون الإداري وحتى السياسي في الدولة؛ وبالتالي تشمل الجانب العلمي والفني.

أولاً- 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؛ وخصوصاً أن هذا الموضوع يمثل موضوعاً اجتماعياً وقانونياً وإدارياً.

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 تكشف 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 والولاية؛ 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 نتائج 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 الآتي:

1- حتمية الإدارة العامة: أي الإدارة العامة مثلها مثل إدارة المشروعات الخاصة؛ أي أنها لا تتحقق بطريقة تلقائية بوصفها عملاً جماعياً 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 تركز 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 تتناقض مع بعضها غالباً؛ فمثلاً 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.

المحاضرة الثانية

مناهج البحث في علم الإدارة العامة

بما أن علم الإدارة العامة؛ علم قائم بذاته؛ يمكن دراسته من خلال المناهج المعتمدة في البحث فيه؛ وتشمل هذه المناهج التالية: القانوني؛ التنظيمي؛ السلوكي؛ التاريخي؛ والمنهج المقارن؛ ونبين كل منهج على حدا من خلال دراسة عناصره الأساسية المتكون منها.

أولا- المنهج القانوني:

ظهر هذا المنهج من خلال الدراسات الإدارية المرتبطة بالقوانين الدستورية والإدارية؛ في أوائل القرن العشرين؛ والذي ساد ببحث الفقهاء لهذه الدراسات والمهتمين بها وبتدريسها كمادة مستقلة؛ ومضمون هذا المنهج هو أن الإدارة العامة تقوم على القوانين؛ وليس على الرجال الذين تحكمهم اعتبارات ذاتية ومصالحهم الشخصية؛ وعليه كان التركيز على القوانين يفيد في التحكم في تلك الاعترابات الشخصية؛ وبالتالي المنهج القانوني يركز على النشاط القانوني للإدارة العامة؛ وما ينتج عنه من مركز قانوني يتمثل في الحقوق والواجبات التي تنظمها الدساتير والقوانين واللوائح والتي ترتب على الإدارة العامة ما يلي:

1- مسؤولية العاملين بالإدارة العامة: وتكون مسؤولية قانونية؛ فالموظف الإداري الممتاز هو من يقوم بالخضوع إلى القانون وبالتطبيق والتنفيذ له وللوائح المعتمدة في الإدارة التي يتبعها؛ ومن ثم المنهج القانوني يعني قيام الموظف بأداء واجبه القانوني؛ وبالتالي هذا المنهج يهمل الجوانب الفنية؛ التي يصعب تقنينها؛ ومن ثم تكون سلوكيات وتصرفات العاملين مجرد تطبيقات قانونية لا يمكن تجاوزها.

2- التمييز بين العمل الإداري القانوني وأعمال الإدارة الأخرى: أي هناك أعمال إدارية كثيرة ومنها ما يصدر عنها من أعمال كثيرة تنفيذا للقواعد القانونية السارية المفعول أين يضاف عليها الطابع الشرعي؛ أو صفة الأعمال المشروعة نتيجة تطبيق القانون والتنظيمات واللوائح المعنية وقت إصدار تلك الأعمال من خلال تطبيق الإجراءات والتقيد بالشروط والقيام باجتماعات وغيرها.

3- مركز الإدارة العامة بالنسبة للفرد المتعامل معها: أي هل يمكن أن تتمتع الإدارة بامتيازات قانونية مقارنة بالأفراد المتعاملين معها؛ بحيث لا يمكن الاعتراف لهؤلاء الأفراد ببعض الامتيازات؛ من حيث وجود أنظمة قانونية كبرى؛ نوضح ونجيب عن هذا المركز؛ وذلك برؤية النظام الأنجلوسكسوني؛ والنظام الفرنسي.

أ- **النظام الأنجلوسكسوني:** هذا النظام يرفض وجود امتيازات للإدارة العامة مقارنة بالأفراد المتعاملين معها؛ ولو تم الاعتراف بوجود امتياز لصالح الإدارة فيعني ذلك أن هذا أثرا من آثار الاستبداد والتسلط الإداري؛ وهذا ما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة أمام القانون؛ فكل من الإدارة والفرد سواسية تجاه القانون.

ب- **النظام الفرنسي:** هذا النظام نظام فرانكفوني؛ وهو الغالب في التطبيق بالنسبة لدول العالم؛ ومنها الجزائر؛ بحيث يعترف هذا النظام بوجود امتيازات قانونية لصالح الإدارة العامة مقارنة بالإفراد؛ من خلال وجوب ذلك؛ وتتمثل مظاهر هذه الامتيازات في:

* **الحجز الإداري؛** باستيفاء الحقوق قبل الأفراد للقيام بحجز إداري معين؛ وبإعفاء الإدارة من اللجوء إلى القضاء للمطالبة بتلك الحقوق.

* **التكليف؛** وذلك بإجبار الأفراد أو الموظفين بالقيام بأعمال وشغل بعض الوظائف؛ من أجل تحديد وتحقيق الهدف المنشود؛ كتوفير العدد الكافي من الخبراء والفنيين الذين تحتاجهم الإدارة من أجل القيام بالتنمية الشاملة اقتصاديا واجتماعيا على أساس التخطيط؛ ولا يعد ذلك مساسا بالحقوق والحريات العامة أو الفردية لهؤلاء؛ وقد يظهر هذا التكليف من خلال التعبئة العامة في الإدارات العمومية.

* **الاستيلاء:** يمكن للإدارة العامة القيام بتصرفات الاستيلاء على المحال والمنقولات والعقارات والمحال العمومية والصناعية وغيرها؛ بمختلف الوسائل الإدارية المتاحة لها؛ من أجل الوفاء بالتزاماتها القانونية؛ وذلك في حالة تعذر الاتفاق الودي مع المعنيين في حالة ضرورة ذلك أو بالنظر لوجود اضطرابات أو توترات بين الدولة ودول أخرى وهذا ما يمثل امتياز لها؛ ولكن لا يعتبر مساسا بمبدأ المساواة أمام القانون.

وبالتالي تعتبر أهم هذه الامتيازات استثناءات لصالح الإدارة العامة لتمتعها بالسلطة العامة تجاه الأفراد العاديين؛ ووردة في ظل تحقيق المصالح العامة والعليا للمواطنين وللدولة معا.

ثانيا- المنهج التنظيمي: (الجهاز البيروقراطي):

يعني هذا المنهج دراسة الإدارة العامة بالنسبة لتحديد مستويات السلطة والمسؤولية؛ ودراسة مشاكل التنسيق والاتصال بين مختلف الوحدات الإدارية التي يتكون منها الجهاز الإداري الناتج عن تضخيم العمل والأجهزة الإدارية وبالكشف عن سلبات التنظيم الإداري.

وبالتالي يعالج المنهج التنظيمي الجهاز البيروقراطي في الإدارة كعنصر وسلبية تقليدية موجود ومسلم بها؛ والتي نجدها متلازمة والسلطة التنفيذية والإدارية عموما؛ أي بوجود سلطة حكومية في الدولة تملك سلطة التقرير؛ بالإضافة إلى وجود أجهزة بيروقراطية في أجهزة إدارية تقوم بعملية التنفيذ الموكولة

إليها باسم الدولة؛ أي أن المهام الإدارية لا تحقق بإصدار ووجود القوانين والتنظيمات واللوائح فقط بل يستوجب وجود أجهزة إدارية مكلفة بتنفيذ القوانين والتنظيمات واللوائح أي بوضعها موضع التطبيق.

وكثيرا ما كانت البحوث والدراسات عن البيروقراطية هي الأساس في علم الإدارة العامة؛ وبذلك أكد الباحث " ماكس ويبر " الذي يعتبرها مجموعة أنماط قانونية للسلطة التي تمارسها المنظمات الكبيرة الحجم والتي تعتمد على الرسمية والموضوعية والرشد؛ في بناء أنظمتها الإدارية؛ بحيث قام بتحليل السلطة لأنواع مختلفة لمعرفة موضوع " البيروقراطية "؛ وهي:

1- السلطة الشخصية: هي ما يتميز به الشخص في الإدارة من صفات وقدرات ومواهب خاصة وشخصية؛ تمكنه باستخدامها في فرض طاعته على غيره من الأفراد؛ بإخضاعهم له بعنصر التبعية؛ وبالتالي حائز السلطة على أساس هذه المميزات ترتبط بتلك التبعية عدما ووجودا.

2- السلطة التقليدية: هي ما يسود المجتمع من عادات وتقاليد وأعراف تمكن بعض الأفراد بحكم المكانة الاجتماعية كالسن والقرابة والجنس والبنية أن يمارسوا نفوذا وسلطة وتأثيرا على الغير؛ أي تلك الممارسة تكون مؤسسة على معايير اجتماعية تمثل بعضا من التقاليد الموروثة كالسلطة التي يمارسها الأب على الابن؛ والكبير على الصغير؛ وشيخ القبيلة على أفراد القبيلة.

3- السلطة القانونية: هي السلطة التي تمارس على أسس قانونية ومشروعة وموضوعية؛ أي تلك الممارسة انطلاقا من المنصب الوظيفي الذي يشغله في منظمة رسمية تخضع لمبدأ المشروعية (الرقابة)؛ أي تمارس طبقا للقانون؛ وتعتبر هذه السلطة أكثر شيوعا من أنواعها باعتبارها أكثر استقرارا وموضوعية؛ وكلما اتسعت في المجتمع دائرة السلطة القانونية يكون المجتمع أكثر استقرارا ورشدا وعقلانية.

وبالتالي يرى " ماكس ويبر " في تحليل العنصر البيروقراطي في الجهاز الإداري؛ أن يجب توافر عناصر في الإدارة الموضوعية والرشيده التي تتحقق بها كفاءة المنظمة؛ وهي:

- * درجة عالية من التخصص الوظيفي وتقسيم العمل.
- * هرمية للتدرج الوظيفي والعلاقات الوظيفية؛ بتحديد السلطة والمسؤولية.
- * سيادة العلاقات الموضوعية غير الشخصية بين أفراد التنظيم الإداري.
- * نظام دقيق وصارم لاختيار العاملين وتعيينهم وتكوينهم وترقيتهم وغيرها.
- * الفصل بين العمل الرسمي والممتلكات الرسمية للمنظمة بحياد حياة الموظف الخاصة.

ملاحظة: تحديد مركز الموظف: من خلال العناصر السابقة يمكن تحديد المركز الحقيقي للموظف الإداري؛ والذي يظهر من خلال ما يلي:

- أ- الوظيفة العامة مهنة أي واجب وظيفي؛ باحتراف مهنة إدارية في التنظيم الإداري.
- ب- التعيين في الوظيفة العامة؛ يتم عن طريق أساليب وطرق موضوعية؛ من اختبارات ومسابقات؛ وقبول الموظف بالمهنة الإدارية يعني الخضوع لالتزامات محددة في مقابل الاستقرار الوظيفي.
- ج- ترقية الموظف؛ الترقية إلى شغل وظائف أعلى في الهرم الإداري من خلال عناصر الأقدمية أو التقدير الوظيفي والموضوعي لرؤسائه وهكذا.

- أسباب البيروقراطية:

للبيروقراطية أسباب قانونية وسياسية وإدارية واجتماعية؛ بحيث تظهر من هذه الأسباب ظاهرة البيروقراطية العنصر الذي يشوب الإدارة العامة كثيرا؛ بفعل هذه الأسباب:

1- الأسباب القانونية: وهي تلك العيوب التي تطرأ على عدم صلاحية القوانين والتنظيمات واللوائح الإدارية؛ بعدم مسايرتها للوضع الراهن في علاقة الإدارة بالمواطن؛ أو في علاقة الموظفين بالمهنة الإدارية نفسها؛ ومن ثم يكون واقع الحياة الإدارية مختلف عن واقع القواعد الإدارية العاجزة عن تفعيل وتحريك العملية الإدارية؛ وما ينتج عن ذلك من إحراج إداري؛ وتردي في علاقة الإدارة بالمواطن. وكذا بتقديم خدمات إدارية وأداء سيئ لا يساير طلبات الأفراد يساير طموحاتهم وحاجياتهم؛ ومن ثم ظهور إدارة بيروقراطية وعاجزة؛ وبرداءة التسيير والتعامل غير المضبوط وغير المقنع والملحوظ بفعل إدارة جاهلة للمتغيرات وللتطور الحاصل؛ مثلا من خلال المجالات الجديدة الإلكترونية والتكنولوجية بعدم عصرة الإدارة.

2- الأسباب السياسية: تتمثل في تركيز السلطة الإدارية في يد هيئة إدارية غير واعية أو غير مختصة أو غير ذات كفاءة علمية؛ وذلك بتقلد مناصب في الإدارة على أساس سياسي نتيجة العملية السياسية الناتجة عن انتخابات وغيرها؛ فمثلا يتم تعيين عضو حكومة على أساس نتيجة الانتخابات التشريعية؛ وهذا العضو ترشح للنيابة على أساس انعدام الشهادة وعدم ممارسته لنشاط إداري سابق؛ ومن ثم يكون سببا سياسيا واضحا في الإخلال بالوظيفة العمومية في الإدارة العامة.

3- الأسباب الإدارية: تتمثل في عدة عناصر رئيسية وأهمها هي:

أ- تركيز السلطة؛ أي انتقال السلطة إلى هيئة أو مجموعة من الأفراد الموظفين في الإدارة؛ وهذا ما يعكس صورة عدم كفاء واختصاص هذه الهيئة أو المجموعة في النشاط والعمل الإداري؛ وكثيرا ما

يمثل تركيز السلطة في الحكومة وعدم الاعتراف بالسلطة الإدارية اللامركزية صورة للبيروقراطية الإدارية؛ وكثيرا ما تسعى الإدارة إلى اعتماد نمط عدم التركيز الإداري لتأكيد تركيز السلطة الحكومية؛ للسيطرة بالحكم السياسي والإداري في الدولة نتيجة أن القائمين بالإدارة العامة في السلطة المركزية يكونون ناتجين عن عملية سياسية أكثر منها من عملية وظيفية وإدارية؛ وذلك بشيء بالتحكم المركزي؛ وهذا ما نجده في الدولة البسيطة؛ وخصوصا مثلا أن الجزائر اعترفت بنمط عدم التركيز الإداري صراحة في العلاقة القائمة بين الدولة والجماعات المحلية طبقا للمادة 18 من الدستور؛ وإنما اللامركزية المعترف بها تخص المجالس الشعبية المحلية المنتخبة والتي لا تتمتع بممارسة السلطة الحقيقية ما عدا ما يتعلق برئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعترف لها بممارسة الصلاحيات وليس سلطات.

ب- عدم وضع الموظف المناسب في المكان المناسب؛ وهذا ما يعني تعيين موظفين إداريين لممارسة السلطة الإدارية العامة في الدولة لصالح أفراد غير مختصين؛ وغير أكفاء علميا وإداريا؛ أو نتيجة التعيين الاعتباري المتعمد خدمة للمصالح الخاصة؛ أو بتجسيد العمل البيروقراطي للإبقاء على التنسّر الإداري بعدم شفافية الإدارة ووضوحها بالنسبة للمواطنين.

وكثيرا ما تكون الشهادات العلمية والتكوين المعتمد في الدولة لا يتماشى والسياسة الإدارية الواجبة التطبيق؛ وكثيرا ما نرى وجود تخصصات في الجامعة ليس لها أهداف واضحة في سياسة التوظيف والشغل؛ كالعلوم السياسية مثلا؛ وكثيرا ما يتم تأهيل شهادات علمية لممارسة أنشطة لا تتطابق ومضمون تلك الشهادات؛ وكما يظهر عنصر آخر يتعلق بتسعير الشهادة العلمية.

ج- تسعير الشهادة العلمية؛ أي ربط بين المؤهل العلمي والوظيفة العامة؛ وذلك بهدف الحصول على المرتب الذي يتناسب مع الشهادة العلمية بغض النظر عن طبيعة الوظيفة التي يشغلها عمليا؛

4- الأسباب الاجتماعية: كثيرا ما تقوم الدولة أو الإدارة بتوظيف أشخاص بسبب طلبات العمل وشغل الوظائف للحصول على مصدر رزق وعيش الأفراد وعائلاتهم؛ بحيث تعتمد الإدارة العامة سياسة توظيف ليس بهدف الخدمة العمومية وتحسينها؛ وإنما من أجل توسيع دائرة عدد العاملين لاستيعاب ضغط طالبي الشغل؛ بأجور منخفضة؛ وكذا مكن أجل تثبيت أفراد في مناصب شغل دائمة للحصول على مرتبات دائمة للحصول على المكانة الاجتماعية لا أكثر؛ وبالتالي يؤدي ذلك إلى أوضاع سلبية تتعلق بالاحتجاج بوجود مرتبات شهرية غير كافية وغير مناسبة؛ ومن ثم يسعى الموظفون لممارسة أعمال خارج الإدارة وخارج الدوائر الرسمية؛ من أجل كسب أموال أخرى بهدف تحسين الوضع المادي للمعنيين؛ وهذا ما يبين صراحة بيروقراطية التوظيف الإداري؛ وكذا عدم الاستناد إلى دراسات حقيقية تبين السياسة في التوظيف والشغل في الإدارة العمومية.

- المظاهر المادية للبيروقراطية:

* **الإسراف؛** أي الإنفاق المادي من أجل المظاهر الشكلية للإدارة فقط؛ كالإنفاق وتجميل المباني؛ ووجود الامتيازات العينية والمبالغة في استخدام السيارات والمركبات الحكومية؛ الذي لا يخرج عن دائرة التبذير وتبديد المال العام.

* **الاستشراء؛** أي الاتجار بالوظيفة؛ من خلال الاستفادة من المزايا والهدايا ذات الاعتبار العالي؛ من طرف المواطنين وذوي النفوذ لصالح الموظفين والمدراء والقادة في مقابل القيام بواجبهم الوظيفي؛ والذي لا يخرج عن دائرة الفساد الإداري.

* **الاختلاس؛** الناتج عن اختلاس واستفادة بعض الموظفين من الأموال المسلمة إليهم ماديا بغية تحقيق أهداف إدارية وبسبب وظائفهم.

* **الكسب غير المشروع؛** بسبب استغلال النفوذ والاعتبار الإداري بسبب مقام الوظيفة المشغولة؛ وذلك دون عناء أو تقديم جهد وظيفي قد يبيح كسبا من الناحية القانونية.

* **التحايل على القانون؛** من خلال التفسير غير السليم للنص القانوني والتنظيمي وتفسيره بصفة إدارية بحتة تخدم المصلحة الشخصية للإداري القائد؛ في مقابل تجاهل المصلحة الإدارية والطاغم الإداري المكونة منه؛ أو كوضع مالك شهادة عليا تؤهله للقيام بوظيفة مناسبة؛ في شغل وظيفة أقل من مستوى تلك الشهادة؛ لمواجهة الإداري القائد الخطر العلمي والبحثي الذي يتمتع به ذلك الموظف في مجال الترقية والحصول على منصب أرقى أو من مستوى منصب المدير المسير؛ بما أنه يشكل له منافسة وظيفية؛ كتكليف هذا الموظف بتقلد منصب عون بدلا من منصب مترف إداري.

* **التمسك بالشكليات؛** كثيرا ما تعتبر الإجراءات المتخذة من طرف الإدارة في عملية تقديم الخدمة أو اتخاذ القرار إجراءات شكلية لا تثبت بتلك العملية؛ وكثيرا ما تكون هذه الإجراءات جامدة غير مرنة؛ ومن شأنها عرقلة العمل الإداري في ذاته؛ نظرا لاعتبارها معقدة وتعتمد نفس النمط والمنهج؛ لأنه كثير ما يعتبر في عصرنة الإدارة أن تلك الإجراءات والأعمال المكتبية وسيلة للتطوير ولتحسين العمل الإداري؛ ولكنها تزيد من تعكير علاقة الإدارة بالمواطن؛ وتبطل من اتخاذ القرار؛ كاتخاذ الموظفين التعليمات من طرف رؤساءهم الإداريين حرفيا؛ ولا تشكل تلك التعليمات إلا توجيهها لا أكثر.

وبالتالي يتخذها الموظفين وكأنها نصوصا قانونية وتنظيمية؛ لأن الإدارة البطيئة والبيروقراطية هي من تعتمد الإجراءات والشكليات التي يكون فيها هؤلاء الرؤساء الإداريين ضعيفي المستوى الإداري أو عدم وعيهم القانوني والوظيفي لمتطلبات العمل الإداري؛ وكثيرا ما تكون تلك التعليمات والتوجيهات تثبت مدى قدرة أو ضعف الرؤساء وقادة الإدارة؛ وليس لها علاقة بتطوير وتحسين التسيير الإداري؛

ويعود تطبيق تلك التعليمات الزائدة عن اللزوم والتي لا تعد إلا تفسيرا للقانون أو التنظيم المنتهج من طرف القادة والرؤساء ببغية أن هناك عمل إداري فوقي ورقابي يجب تطبيقه والاستناد إليه في الوثائق الإدارية؛ وبالتالي لا تكون في عملية تفعيلها إلا مجرد محاولة الموظفين نيل رضا رؤسائهم وقادتهم.

*** المحاباة؛** تعتبر عنصرا بيروقراطيا في الإدارة؛ وعنصرا متفشيا؛ لأنه من يتمتع بالنفوذ أو الثراء يستخدم هذه المميزات لتوظيف أفراد في الإدارة من أجل تسهيل مصالحهم الخاصة على حساب المصلحة العامة؛ وكذا تتأثر الإدارة العامة بهذا المميزات للاستفادة من مصالح خارجة عن الوظيفة العمومية بغية الحصول على مزايا متعددة تتعلق بنفوذ اجتماعي أو إيجاد وسائل في المستقبل يستفيد منها الموظف الإداري والقائد فيها فيما يخص إمكانية الترشح لتقلد مناصب سياسية ووظائف عليا.

ثالثا- المنهج السلوكي:

يعني هذا المنهج الاهتمام بسلوك وتصرفات الموظف داخل الإدارة العمومية؛ أي دراسة مختلف السلوكات الايجابية والسلبية وتلك الأخلاقيات التي يتمتع بها كل عضو في الإدارة؛ وذلك بتحليل وتفسير تلك السلوكات بتحديد النتائج المترتبة على ذلك؛ وهذا ما يشير إلى ثقافة المؤسسات الإدارية؛ وكثيرا ما تعتبر أخلاقيات الإدارة مضبوطة قانونيا وتنظيميا ولائحيا؛ وحتى بالنسبة لميثاق العمل الإداري الذي يعتبر منهجا صحيحا للتصرفات والسلوكات الواجب إتباعها من طرف كل موظف أو عون في المؤسسة الإدارية مهما كانت.

ولكن كثيرا ما تصبح الإدارة محل شك الجمهور؛ وحتى بالنسبة لأعضاء المؤسسة نفسها؛ من خلال ظهور وانتشار سلوكات معيبة وسيئة تحكمها عقول وسلوكات أهم الموظفين أو القادة في الإدارة؛ وخاصة بعضا من الموظفين الضعفاء الشخصية لتحقيق غايات غير غاية أهداف المصلحة العامة؛ وتتمثل هذه السلوكات فيما يعرف بـ " النفاق الإداري "؛ والذي يعتبر تصرف إداري مريض؛ من أجل تحقيق ترقية أو علاوة أو الاستفادة من تكوين مستمر؛ وكثيرا ما يظهر هذا النفاق الإداري في الدعم الذي يجده المدير أو الرئيس الإداري من طرف بعضا من الموظفين الذين يشيدون بتسييره وقراراته الإدارية التي يتخذها حتى وإن كانت قرارات غير صائبة وخاطئة.

وهناك مظاهر للنفاق الإداري تتمثل في " الكذب " في طرح المعلومات وصياغة التقارير الإدارية مثلا؛ وكذا في " مخالفة " المواعيد الواجبة والتي تكون من النظام العام؛ وأيضا بـ " الخيانة الوظيفية " إذا تم انتمان الموظف بالقيام بواجب تأدية عمل؛ فيكفي أن الوظيفة العامة هي القيام بواجب مهني؛ ومن ثم عدم الصدق في التصرفات وهكذا.

رابعاً- المنهج المقارن:

يعني مقارنة الأنظمة الإدارية بين دولة وأخرى؛ ونظام سياسي ونظام سياسي آخر؛ وكذا بالمقارنة بالوضع الحالي للمنظومة الإدارية الوطنية ومقارنتها بالنظم القانونية الكبرى في العالم؛ مثل المنظومة الفرانكفونية والمنظومة الأنجلوسكسونية؛ والمنظومة العربية؛ وغيرها من الأنظمة؛ وكذا المقارنة بين النظام القديم والنظام الحديث وهكذا؛ وكذا تلك المقارنة بين الإدارة العامة التابعة للدولة؛ ولإدارة الخاصة التابعة للمؤسسات والشركات الخاصة؛ وكيف يمكن للمواطنين أو المجموعات الإنسانية المستقلة عن الدولة والمنظمة في نظام خاص التحكم بالوضع الإداري وتقديم المصلحة العامة وتحقيق نتائج أفضل من تلك التي تقدمها الإدارة العامة.

خامساً- المنهج التاريخي:

ويعني دراسة وبحث المنظومة الإدارية في وقت معين سابق ومقارنته بالوضع الراهن والحالي للمنظومة الإدارية؛ أي تلك الدراسة المتعلقة بظروف وزمن وجيل معين وربطه بالجيل وزمن وظروف الحال؛ أي بالتأكد من أي لحظة أو مرحلة كانت فيها الإدارة العامة أحسن أو أسوأ؛ ومتى تكون الإدارة في اتساع ومتى تكون في انكماش وهكذا؛ ومن ثم تحديد كل عناصر الوظيفة الماضية؛ وعناصر الوظيفة الإدارية الحالية؛ وللاستفادة مهما وتحقيق الوظيفة الإدارية المثلى التي يتطلع إليها في المستقبل.

المحاضرة الثالثة

الإدارة علم وفن

عملية التنظيم الإداري تكون ملقاة على عاتق ومسؤولية السلطة المركزية؛ وبوجود عناصر كفيلة يتم إتباعها في هذه العملية تكون كفيلة بمساعدة المسؤول الأول الإداري في تحقيق السياسة العامة؛ ومع اختلاف النظم السياسية والإدارية في الدراسات المقارنة لمختلف أنظمة الدول؛ فإنه كثيراً ما تشترك هذه النظم في مبادئ مهمة تتعلق بما يلي:

أولاً- المركزية الإدارية:

الإدارة العامة ترتبط بالدولة بعلاقة عضوية متكونة من جميع المؤسسات الإدارية المتعددة؛ إذ الدولة على المستوى المركزي تتشكل من مجموع الوزارات المختلفة وإداراتها ومصالحها العامة؛ بالإضافة إلى الهيئات الإدارية اللامركزية المرفقية؛ وتلك الهيئات المحلية التي تمثل اللامركزية الإدارية؛ وهذا التنظيم يستوجب تنظيمًا محكمًا يتضمن وحدة في الفكر والعمل والذي يسمى الحكومة؛ والتي تعتبر القيادة العليا في السلطة التنفيذية؛ وعليه تكون الحكومة في الدولة سلطة توجيه عامة لكل المنظمات الإدارية المركزية واللامركزية الموجودة على إقليم الدولة.

وبالتالي فكل نظام سياسي وأي هيئة أو قائد فيها في الحكومة؛ ففي النظام الرئاسي تكون القيادة في تنفيذ السياسة العامة لرئيس الدولة وبتوجيهه للوزراء الذين يخضعون له في عملية القيام بالتنفيذ دون مشاركة في تمثيل الحكومة لأنها أحادية فقط؛ وفي الجزائر في ظل دستور 2020 تكون الحكومة ممثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأول بحيث يكلف رئيس الجمهورية الوزير الأول بتنفيذ البرنامج السياسي الرئاسي لرئيس الجمهورية؛ ومن ثم يكون للسلطة التنفيذية الثنائية القيام بتحقيق السياسة العامة في الدولة؛ أين تكون الحكومة مسؤولة عنها وليس لرئيس الجمهورية ومن ثم يقود الحكومة الوزير الأول طبقا للمادة 1/103 ومن الوزراء الذين يشكلونها وبالتالي يكون تنفيذ وتنسيق العمل الإداري للسياسة العامة في الدولة من اختصاص الوزير الأول.

وفي النظام البرلماني تكون الحكومة مشكلة من ثنائية غالبا وتكون حقيقية؛ وعليه يقوم رئيس الوزراء بقيادة الحكومة بمعونة من الوزراء؛ أي يكون رئيس الوزراء رئيسا للحكومة؛ ويكون كل وزير رئيسا إداريا لقطاعه؛ وفي الجزائر وفي آخر تعديل دستوري لسنة 2020 نجد أن السلطة التنفيذية مزدوجة؛ ومن ثم يتم تنفيذ سياسة عامة وفقا لبرنامج الحكومة المكونة من رئيس الحكومة والوزراء الذين يشكلونها؛ إذا كانت الأغلبية البرلمانية غير الأغلبية الرئاسية؛ وبالتالي يحجب برنامج رئيس الجمهورية في هذه الحالة؛ لأن رئيس الحكومة يعين من طرف رئيس الجمهورية من الأغلبية البرلمانية وبالتالي يكون رئيس الحكومة هو القائد الأعلى في تنفيذ هذه السياسة؛ ويكون مسئولا عنها؛ وبالتالي نجد فرقا بين حالة الوزير الأول الذي يقود في تنفيذ البرنامج السياسي وفقا لمخطط العمل الذي يكون مشاركا فيه رئيس الجمهورية طبقا للمادة 2/106 في حين لا يمكن لرئيس الحكومة التشاور مع رئيس الجمهورية وذلك بإعداد برنامج الحكومة مستقلا به.

وبالتالي نجد اختلاف في القيادة الإدارية للحكومة في تحقيق السياسة العام للدولة بوجود نمطين؛ وبتحقيق أحد الاحتمالين في انبثاق الحكومة عن إرادة رئاسية أو إرادة برلمانية.

ثانيا- عدم تركيز السلطة الإدارية:

يعتبر علم الإدارة العامة مجسدا لنمط إداري يعتمد على توسيع النشاط الإداري للإدارة العامة في الدولة بين مستوياتها الإدارية المركزية واللامركزية والمرفقية؛ بحيث يجب تطبيق نمط أو أسلوب عدم التركيز الإداري؛ وذلك لوجوب تفادي تركيز السلطة في القيادة العليا؛ ولأنه يتم مراعاة تنظيم مستويات السلطة والإدارة؛ وذلك بوجود وزراء ومديرين وولاة ورؤساء مجالس شعبية بلدية؛ يتمتعون بممارسة السلطة في اتخاذ القرارات ويتمتعون بعملية الإشراف تحت الوصاية العليا للإدارة العامة الأعلى في الدولة؛ وبذلك نجد أنه مثلا الوزير الأول أو رئيس الحكومة هو من يقود الإدارة العامة والتكليف بتنفيذ السياسة العامة طبقا للمادة 112 من الدستور لسنة 2020 أنه يسهر على حسن سير الإدارة العمومية

والمرافق العمومية. وكما له سلطة إدارية عليا في قيادة الإدارة العامة من خلال تمتعه بسلطة التوجيه والتنسيق ومراقبة عمل الحكومة طبقا للمادة 112 بند 1 من الدستور.

وعليه يكون للإدارة العامة مركزيا علاقة عضوية بالهيئات اللامركزية وفقا لأسلوب عدم التركيز الإداري الذي أصبح منظما لأول مرة وصراحة في الدستور في علاقة الدولة بالجماعات المحلية من خلال المادة 18 من دستور 2020 أنه تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز؛ لأن أسلوب عدم التركيز كان منظما ضمنا في بعض القوانين كقانون الولاية الذي ينظم مصطلح " غير المركز " وقانون البلدية؛ باعتبار أن كل منهما يمنحان المسؤول الأول في الولاية أو في البلدية سلطات وصلاحيات في تمثيل الدولة؛ وكاعتبار الوالي مفوض الحكومة مثلا طبقا للمادة 110 من قانون الولاية رقم 07-12.

وكما يتمتع الوالي باعتباره يمثل إدارة لعدم التركيز بالتنسيق وبالتنسيق والمراقبة للمصالح غير المركزية الممنوحة له طبقا للمادة 111 من قانون الولاية؛ ومهما يكن من أمر فأسلوب عدم التركيز الإداري للسلطة الإدارية يقوم على فكرة نطاق الإدارة المناسبة؛ أي نطاق التمكن؛ أي لا يمكن للرئيس الأعلى الإشراف على كل أعضاء الإدارة بفعالية إلا على عدد محدد من المرؤوسين؛ وبالتالي فتعدد المديرين والقادة داخل نفس المنظومة الإدارية بسبب تضخمها يؤدي إلى ضرورة توزيع السلطة وعدم تركيزها؛ سواء على أعضاء معينين كالولاية؛ أو منتخبين كرؤساء المجالس الشعبية البلدية طبقا للمادة 62 و64 والمادة 85 التي تنص على تمثيله للدولة؛ من قانون البلدية رقم 10-11.

وكذلك نجد توسيع لعملية التركيز الإداري من طرف السلطة المركزية من خلال عملية تفويض السلطات والصلاحيات بين مختلف المستويات من أعلى لأسفل؛ لأن تفويض السلطة يكون تطبيقا مباشرا وعاما لمبدأ عدم التركيز؛ فمثلا رئيس الجمهورية يمكنه تفويض بعضا من سلطاته للوزير الأول أو رئيس الحكومة طبقا للمادة 1/93 من الدستور مع التقيد بالمحظور تفويضها طبق لنفس المادة 2/93-3 من الدستور؛ والمادة 112 البند 6 من الدستور التي تنص على إمكانية التفويض لهما بحسب الحالة في حالة تعيين الموظفين.

ثالثا- لامركزية السلطة الإدارية:

تعني توزيع السلطة وتقسيمها بين السلطة المركزية والسلطات المحلية والإقليمية؛ فكثيرا من الدساتير والقوانين الأساسية في الدول تنضم لامركزية السلطة لتحريك الإدارة العامة خصوصا محليا؛ وأن تأخذ بعين الاعتبار الدولة الظروف والحاجيات المحلية؛ ومختلف ما يميز المناطق الإقليمية من ثروات وإمكانات تزر بها؛ من أجل تسيير ذلك بدعم تنفيذ السياسات العامة محليا؛ تحقيقا للديمقراطية المحلية؛ ولتقريب الإدارة من المواطن؛ وكما طبقت الجزائر اللامركزية الإدارية في الدستور من خلال قانون

الولاية وقانون البلدية؛ باعتبار المجالس الشعبية المحلية المنتخبة تمثل قاعدة للامركزية؛ حتى وإن كان يغلب في الطابع الإداري نظام عدم التركيز الإداري؛ لأنه لم تصل بعد لتحقيق اللامركزية السياسية المحلية؛ وإنما اللامركزية الإدارية تكون شكلية فقط؛ بحيث نصت المادة 19 من الدستور بأنه يمثل المجلس المنتخب قاعدة للامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

انتهى وبالتوفيق للجميع