

## المحاضرة الثانية: مفهوم الإدارة العامة

### أولاً: تعريف الإدارة العامة

#### 1- تعريف الإدارة العامة استناداً على المعيار العضوي:

تُعرف الإدارة العامة بحسب الأستاذ " توفيق شحاتة " بأنها مجموعة الهيئات والسلطات التي تضطلع في العصر الحديث بمختلف أوجه التدخل في حياة الجماعة في حدود الأهداف والتوجيهات التي حددتها السلطة السياسية وفي نطاق الوسائل التي نصت عليها.

كما تعرّف بأنها مجموعة الأجهزة التي بتأثير من السلطة السياسية تضمن تدخل الدولة كشخص عمومي والأشخاص العمومية الأخرى في الحياة اليومية بمختلف أوجهها الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها. وتتمثل هذه الأجهزة في: السلطات المركزية (رئيس الدولة، رئيس الحكومة، الوزراء..)، السلطات المحلية لنظام عدم التركيز (الوالي، رئيس الدائرة)، السلطات اللامركزية الإقليمية (رئيس المجلس الشعبي البلدي)، السلطات اللامركزية المرفقية ( مدير المؤسسة العمومية). وباختصار، تعتبر الإدارة العمومية الجهاز الذي يسير الشؤون العمومية، وهي تتكون من مجموع المرافق العمومية التي تتكفل بتحقيق الأهداف المحددة من طرف السلطة السياسية.

ويبدو أن المشرع الجزائري قد تبني هذا التعريف المادي، وهو أمر يتضح على الأقل من خلال ما تضمنته المادة الثانية من المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، والتي حصرت الإدارة العامة في القطاع الذي تعمل فيه المؤسسات والإدارات العمومية على المصالح التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها ومصالح المجلس الشعبي الوطني والمجلس الأعلى للمحاسبة. وتتبع هذا القطاع الهيئات العمومية التي تخضع لقواعد المحاسبة العامة". ويرز كذلك هذا التوجه في المادة 14 من القانون رقم 90-02 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، والتي ورد فيها ما يأتي: " تعد مؤسسات وإدارات عمومية في مفهوم هذا القانون، المؤسسات والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، وكذلك الإدارات المركزية التابعة للدولة والولايات والبلديات".

#### 2- تعريف الإدارة العامة استناداً على المعيار المادي

في مقابل المعيار الموضوعي الذي اعتمد في تعريف الإدارة العامة، ثمة اتجاه يحاول تبني معيار مادي موضوعي في تعريفه، ومن ذلك ما ورد عن " وودرو ولسون Woodrow Wilson "، في أقدم محاولة لتعريف الإدارة العامة،

وبحسب هذا العالم تمثل الإدارة العامة العمليات المتعلقة بتحقيق أهداف الحكومة بأكبر مقدار من الكفاءة وبما يحقق الرضا لأفراد الشعب. وضمن نفس التوجه، يعرّف "لينورد وايت **William White**" الإدارة بأنها جميع العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة. ويعرفها "درويش محمد إبراهيم" بأنها أسلوب لتنفيذ السياسات العامة، أو ممارسة الأعمال والأنشطة الحكومية، بغرض تحقيق الأهداف التي ترمي إليها الدولة بأكبر كفاية وفعالية. ويعرفها الأستاذ "أحمد مصطفى خاطر" بأنها أسلوب تطبيق المبادئ العلمية و الأسس الإدارية المتفق عليها في النشاط الحكومي بما يحقق أهداف المجتمع.

وفي الجزائر، تبنى الأستاذ "عمار عوابدي" هذا المعيار، فقد عرّف الإدارة العامة بأنها مجموعة العمليات والمبادئ والقواعد والأساليب العلمية والفنية والعملية والقانونية التي تجمع شتات الجهود والوسائل المادية والبشرية والتنظيمية العامة، وتحركها وتوجهها بواسطة عمليات التخطيط والتنظيم والرقابة لتحقيق الأهداف العامة الرسمية المحددة في السياسة العامة للدولة والمطلوب بانجازها.

### 3- تعريف الإدارة العامة استنادا على معيار مركب ( مادي/عضوي)

وهو الاتجاه الأكثر شمولاً، حيث ينظر إلى الإدارة نظرة متكاملة شاملة الجانبين الوظيفي والعضوي معا. وفي هذا الصدد يرى الأستاذ "إبراهيم شيحا" أن التعريف الشامل للإدارة العامة ينبغي أن يشمل العناصر الآتية:

أولاً: الجانب الموضوعي للإدارة، أي العملية الإدارية ( النشاط الإداري )

ثانياً: الجانب العضوي للإدارة، أي الجهاز الإداري أو المنظمة العامة التي تقوم بالعملية الإدارية.

ثالثاً: هدف الإدارة العامة، وهو تحقيق أو تنفيذ السياسة العامة.

وانسجاماً مع هذا الطرح، يقترح الأستاذ "محمد جاهين" تعريفاً للإدارة العامة انطلاقاً من كونها نشاط علمي يرتبط بتنفيذ السياسة العامة للدولة وتحقيق أهدافها بأكبر قدر ممكن من الكفاءة والفاعلية من خلال أداء الوظائف الإدارية بواسطة منظمات عامة ( حكومية ) طبقاً لأسلوب يعمل على إشباع أغراض اجتماعية محددة.

وبناء على ما سبق، سوف يقصد بالإدارة العامة جميع العمليات أو النشاطات الحكومية التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة. وهي تشمل كل هيئة عامة، مركزية أو محلية أوكلت إليها السلطة السياسية ووظيفة تلبية الحاجات العامة، على اختلاف صورها، وزودتها بالوسائل اللازمة لذلك، وتشمل أيضاً أسلوب عمل هذه الهيئات وطابع علاقاتها فيما بينها وعلاقاتها بالأفراد.

## ثانيا: أهمية الإدارة العامة

تمثل أهمية الإدارة العامة في ما يأتي:

- أصبحت الإدارة العامة حديثاً من الدعائم الهامة للدولة وأحد أهم وظائف الدولة، والتي لم تكن كذلك في الماضي حيث كانت الدولة تُعني فقط بالحفاظ على الأمن للمجتمع ولم تكن مسؤولة عن خدمة أفراد المجتمع إلا في العهد الحديث.
- تنفيذ السياسات الحكومية بدقة وفعالية من خلال استخدام أحدث أساليب الإدارة المستخدمة حديثاً.
- تقدم الإدارة العامة خدمات لجميع أفراد المجتمع غير مقتصرة على فئة معينة في أقصر وقت ممكن وبأقل التكاليف المادية وبأفضل جودة.
- يتوقف نجاح أي منظمة في الدرجة الأولى على كفاءة جهاز الإدارة وبدرجة كبيرة.

## ثالثا: خصائص الإدارة العامة

تتسم الإدارة بخصائص أربعة يكمن أولها في الطابع الإنساني للإدارة وثانيها في الطابع البيئي أو الايكولوجي للإدارة العامة، وأخيرا الطابع الهادف والطابع الحتمي للإدارة.

## 1- إنسانية الإدارة

يعود الفضل في اكتشاف قوة وقيمة العامل الإنساني إلى فكر نظريات مدرسة العلاقات الإنسانية في علم الإدارة، فلما كانت الإدارة تقوم على توجيه جهد بشري في حدود المنظمة أيا كان طابعها، فإن الإدارة تركز على العنصر الإنساني وتدور حول ما يمارسه هذا العنصر من أنشطة خلال مراحل العملية الإدارية، لذا قيل أن الإدارة تنظيم إنساني وليس تنظيماً آلياً كما تصور البعض من رواد حركة الإدارة العلمية التي أغلقت الجانب الإنساني في الإدارة وصورت الإدارة على أساس مادي وآلي بحت.

فالإدارة تعتمد على طاقة وقوة شخصية الإنسان وجهد وفكره وإبداعه وبراعته وخلقه، قبل اعتمادها على الآلات والقوانين والنظم والأساليب والعقول الإلكترونية، لأن الإنسان هو سيد هذه الآلات والنظم والعقول الإلكترونية، وهو الذي يخلقها وابتدعها ويستعملها ويوجهها ويتولى صيانتها.

## 2- بيئة الإدارة العامة

المقصود ببيئة الإدارة هو شدة ارتباط وتفاعل الإدارة العامة مع ظروف ومعطيات ومقتضيات المحيط والواقع الزماني والمكاني إيديولوجيا، اجتماعيا، حضاريا، اقتصاديا وسياسيا. فالإدارة العامة ترتبط وتتكيف مع ظروف ومعطيات ومقومات محيط الحياة والمكان والزمان الذي تعمل فيه، وتتفاعل مع النظام الإيديولوجي والاقتصادي والسياسي الذي توجد وتعمل في نطاقه، كذلك ترتبط وتتكيف مع واقع الحياة الاجتماعية والحضارية التي تحيط بالإدارة العامة وتنطبع بطابعها.

وللتعرف على خاصية بيئة الإدارة العامة أهمية كبيرة علميا وعمليا، إذ يرى الدكتور "عمار عوابدي" بأن عملية الدراسة والتفهم الشامل لبيئة الإدارة العامة تساعد كثيرا في وضع أسس وضوابط ومقومات النظام الإداري في الدولة وقوانين وأساليب وإجراءات عملية، وفي القيام بكافة العمليات الإدارية اللازمة لتحقيق الأهداف العامة على أسس واقعية ومكيفة مع البيئة الإيديولوجية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية للنظام الإداري، الأمر الذي يوفر للإدارة العامة الجو السليم للعمل.

## 3- غائية أو هادفية الإدارة

يتفق جمهور الفقه على أن الإدارة ليست هدف في حد ذاته، وإنما وسيلة لتحقيق الهدف، فبواسطتها يتم تحقيق الهدف الخاص لكل منظمة وترجمته إلى واقع ملموس. فلكل إدارة هدف أو أهداف سواء كانت إدارة خاصة أو إدارة عامة، إدارة عامة اشتراكية أو رأسمالية، اقتصادية كانت أو اجتماعية أو عسكرية أو سياسية أو إدارية.

## 4- حتمية الإدارة

إن الإدارة حتمية لكل نشاط، ذلك أن الفرد لا يستطيع بمفرده لأسباب منطقية أن يحقق كل الأهداف اللازمة له ولغيره من أفراد المجتمع، كما أن تعدد نشاطات وأعمال الأفراد وانتشار مبدأ التخصص وتقسيم العمل في الجماعات الإنسانية المختلفة يزيد من حتمية وجود إدارة تجمع الجهود البشرية والوسائل المادية وتوجهها نحو تحقيق هدف أو أهداف مشتركة مطلوب تحقيقها.