

## مقرر مقياس التسيير العمومي الجديد

المحور الأول: مدخل تعريفي للإدارة العامة .

المحور الثاني: بيروقراطية الإدارة العامة.

المحور الثالث: التسيير العمومي الجديد: المفهوم، المنطلقات الفكرية والآليات.

المحور الرابع: التسيير العمومي الجديد: النماذج /التجارب.

المحور الخامس: الخدمة العامة الجديدة .

المحور السادس: الحوكمة العامة الجديدة.

المحور السادس: الفساد في الإدارة العامة.

المحور السابع: التسيير العمومي الجديد في الجزائر.

## مدخل أساسي للإدارة العامة

تعمل الإدارة العمومية على تقديم الخدمات العمومية للمواطنين في ظل المناخ الملائم لتسيير وتحسين حياتهم اليومية. وتستند عملية تسيير نشاطات هذه الخدمات على قواعد تستمد منها شرعيتها، الأمر الذي يسمح بتقديم خدمات عمومية للجميع دون تمييز على سبيل الاستمرار وكذا تكييف محتوى الخدمة العمومية مع التطور الاجتماعي والتقدم التقني من جهة واحتياجات المستفيدين من جهة أخرى.

### أولاً- ماهية الإدارة العامة:

لم يظهر تعبير الإدارة العامة إلا في النصف الثاني من القرن 19 مع أستاذ علم السياسة (وودرو ويلسون) سنة 1887.

وقد برزت أهمية الإدارة العامة على إثر الحربين العالميتين، اللتين وضعتا على عاتق الدولة أعباء كبيرة لم يكن من الممكن النهوض بها من دون أن توجد الحكومة أجهزة إدارية تسهر على كافة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية. (تطور مفهوم الدولة الحديثة ووظائفها)

### 1- تعريف الإدارة العامة:

هناك العديد من التعاريف للإدارة العامة (عضوي، وظيفي، مقصدي/الهدف). ومن التعاريف ما هو خاص بحيث يسقط موضوعات تعتبر من صميم أعمال الإدارة العامة، ومنها ما هو شامل يفقد الإدارة العامة هويتها ويدخلها مع غيرها من المجالات كالسياسة العامة.

### من تلك التعاريف ما يلي:

عرف وايت الإدارة " بأنها تتكون من جميع العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة"

فالإدارة في نظره نشاط يتعلق ( بالتنفيذ) أي بتنفيذ السياسة العامة للدولة.

كما عرف أيضاً نايجرو على "أنها مجهودات جماعية تعاونية تشمل فروع السلطات الثلاث: القضائية، والتشريعية ، والتنفيذية وعلاقتها مع بعضها. وهي تلعب دوراً مهماً في صناعة السياسات العامة وأخيراً تختلف اختلافاً جوهرياً عن الإدارة الخاصة".

وعرفها جون ففنز وروبرت برسناس بأنها " تنسيق المجهودات الفردية والجماعية لتنفيذ السياسة العامة".

فالكاتبان عرفا الإدارة العامة بأنها عملية توجيه وإشراف وتنسيق يمكن ممارستها بواسطة التخطيط والقيادة واتخاذ القرارات والاتصالات والعلاقات العامة.

ويمكن القول أن الإدارة العامة، من واقع الجهود التي بذلت لتعريفها:

- ترتبط الإدارة العامة بالأجهزة الحكومية.
- تختص بإدارة الأنشطة المرتبطة بالسياسة العامة للحكومة.
- تختص بتنفيذ السياسة العامة من خلال عمليات مترابطة.
- يتمتع مجال ونطاق عمل الإدارة العامة وفق المنهج أو التوجه الذي تتبناه الدولة في إدارة النشاط الاقتصادي وعملية التنمية .

## 2- الإدارة العامة وإدارة الأعمال:

يطلق مصطلح الإدارة العامة ويراد به التمييز عن إدارة المشروعات الاقتصادية؛ حيث الهدف النهائي للإدارة العامة هو تقديم الخدمات اللازمة للحفاظ على المجتمع.

تتولى المنظمات العامة تحقيق أهداف عامة بينما تتولى منظمات الأعمال تحقيق أهداف خاصة بمالكها، وهنا يجب علينا أن نفرق بين المنظمات العامة التي تقوم على مفهوم الدور المحدود للدولة، وبين المنظمات العامة لوظائف الدولة المتدخلة في المجال الاجتماعي والاقتصادي. والحقيقة أنّ مدى اتساع أو ضيق وظائف الدولة يعتمد على تطور المجتمع ومدى اقترابه أو بعده عن تطبيق فكرة الدولة الحارسة.

إذا ما قارنا بين الإدارة العامة ومنظمات الأعمال سنجد اتجاهين:

الاتجاه الأول: الاختلاف ليس جوهري، ينصب على:

- من ناحية الهدف:

تهدف الإدارة العامة إلى تقديم خدمة أو تحقيق مصلحة عامة لأفراد المجتمع من خلال النشاط الذي تقوم به. أما الإدارة الخاصة فتهدف إلى تحقيق عائد اقتصادي على شكل ربح.

- من ناحية المستفيدين:

المستفيدون في الإدارة العامة هم أفراد المجتمع أو الغالبية العظمى منهم. أما المستفيدون في الإدارة الخاصة فهم شريحة معينة تتألف من صاحب العمل، المساهمين، العملاء.

- من ناحية المنافسة:

المشروعات العامة تعمل في ظل ظروف احتكارية حيث أن لكل إدارة مجال ونشاط محدد، وهناك تنسيق وتكامل بين تلك الأنشطة. أما في المشروعات الخاصة فتسود المنافسة الحرة حيث تتصرف الشركات الخاصة بالجرأة، والمخاطرة، وتحين الفرص، مما يؤدي إلى التطور السريع والابتكار والإبداع.

- من ناحية دوام الوظيفة:

فالوظيفة في المنظمات العامة توصف بأنها دائمة ولا يمكن الاستغناء عنها فهي تحقق ما يعرف بالأمن أو الاستقرار الوظيفي. أما في المنظمات الخاصة فيمكن إلغاؤها أو الاستغناء عن شاغلها.

- من ناحية المساواة:

فإن قاعدة المساواة تسود بين العاملين في القطاع العام حيث يوجد نظام موحد ومطبق على جميع العاملين. أما في القطاع الخاص فإن لكل شركة نظام خاص بها يحتكم إلى ظروف الشركة الاقتصادية واحتياجاتها من القوى العاملة.

الاتجاه الثاني: هناك اختلاف جوهري بين الإدارتين:

- معايير اتخاذ القرارات ودرجة الرشد:

ففي المنظمات العامة يتم اتخاذ القرارات بعد مناقشات ومداومات بقصد الوصول إلى اتفاق شامل حول تحقيق هدف معين، والسبب في ذلك يرجع إلى اعتبارات سياسية ، واقتصادية ، واجتماعية يجب أخذها في الاعتبار. أما في المنظمات الخاصة فإن عملية اتخاذ القرارات تعتمد على الاعتبارات الموضوعية ، والاقتصادية

- أساليب وطرق التقييم:

يتوقف الحكم على نجاح أو فشل القطاع الخاص على معايير اقتصادية بحتة تتمثل في تحقيق حد أدنى من المدخلات وحد أعلى من المخرجات حيث أن الفرق بينهما يمثل الربح.

أما القطاع العام فلا يمكن استخدام المعيار السابق لقياس الأداء لعدم وجود صلة بين الإيرادات التي تحققت والنفقات التي صرفت.

- المسؤولية:

إن الإدارات العامة تكون مسؤولة مسؤولية عامة أمام جهات متعددة مثل السلطة التنفيذية، الأجهزة الرقابية ، والجمهور بوجه عام. بينما الإدارات الخاصة تكون مسؤولة مسؤولية أمام الإدارة العليا فقط.

- الأساس المالي:

\* من حيث مصادر الإيرادات:

ففي القطاع العام تكون الضرائب ، القروض، أملاك الدولة، الإصدار النقدي، الرسوم أهم مصادر الإيرادات. أما في القطاع الخاص فإن مصادر الإيرادات هي الاستثمارات.

\*من حيث أوجه الإنفاق:

ففي القطاع العام يكون الإنفاق في مجال الصحة، التعليم، المواصلات، الدفاع، الأمن. أما في القطاع الخاص فإنه يكون بحد أدنى من الإنفاق على المدخلات (الموارد البشرية، المادية، المالية)

\*من حيث إعداد الميزانية:

في القطاع العام يكون إعداد الميزانية عن طريق جهات متعددة داخل الإدارة وخارجها لذلك تحتاج إلى وقت طويل. أما في القطاع الخاص فتتم عن طريق وحدة معينة داخل المنظمة لذلك تستغرق فترة زمنية أقل.

### 3- الخدمة العمومية:

ارتبط مفهوم الخدمة العمومية بنشأة الدولة كسلطة ذات سيادة وزيادة درجة تدخلها في إشباع الحاجات العامة للمجتمع من خلال ممارسة وظائف وأنشطة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية بغرض زيادة رفاهية المجتمع وبالتالي تحقيق التنمية الاقتصادية.

### \*تعريف الخدمة العمومية:

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

- الخدمة العمومية هي مهمة (غرض) عامة أو أداء خاص يقدم من قبل الدولة لجميع المواطنين لاستخدامها (للاستفادة منها).

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

- الخدمة العمومية وفقا للقانون الإداري الفرنسي، بأنها "تلك التي تعد تقليديا خدمة تزود بصورة دائمة بواسطة منظمة عامة كاستجابة لحاجة عامة ويتطلب توفرها أن يحترم القائمين على إدارتها مبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف لتحقيق الصالح العام"

حسب هذه التعاريف فإن وجود الدولة أو السلطة الحاكمة ضروري لتحقيق الخدمة العمومية لغرض تلبية حاجة ذات منفعة عامة، وهذا يعني أن الخدمة العمومية ترتبط ارتباطا وثيقا بالمنفعة العامة، الأمر الذي سيستدعي تماشي الخدمة مع التطور الحاجات العامة.

### \*مبادئ الخدمة العمومية:

يتضح من خلال التعاريف السابقة من أجل أن تحقق الخدمات العمومية الأهداف التي تسعى إليها الدولة كان من الضروري أن تخضع لمجموعة من القواعد تضمن تحقيق هذه الأهداف، وتتمثل هذه المبادئ في:

1- مبدأ المساواة: يعني أن يحصل الأفراد في المجتمع على الخدمة العامة ، وأن تتشابه التعريفات في المواقع المتشابهة ويدفع الجميع بنفس الطريقة وأن يحصلوا على نفس الضمانات بالنسبة لأية قرارات شكوى أمام أي محكمة أو قانون ، وأيضاً عند الدفاع عن مصالحهم في مواجهة المرفق العام .

ويلاحظ أن هذا المبدأ يحيد الخدمة العامة ويتضمن ضرورة توفيرها بدون عوائق وإتاحتها لجميع المواطنين دون استثناء وبصورة عادلة.

ولا يعني مبدأ المساواة إطلاقاً مجانية تقديم الخدمة العمومية أو الحصول عليها، وهو ما يظهر جلياً في الخدمات العمومية الاقتصادية التي يتطلب الحصول عليها تقديم مقابل.

2- مبدأ الاستمرارية: تهدف الخدمات العمومية إلى تلبية حاجات ذات منفعة عامة، ومن أجل تحقيق هذا الهدف يشترط عدم انقطاعها، لهذا فإن مبدأ الاستمرارية يعتبر مبدأ أساسياً لقيام الخدمة العمومية.

فالخدمات العمومية هي خدمات جوهرية ينظم الأفراد شؤونهم على أساسها، لذلك لا بد من استمرار سيرها بانتظام حتى لا يحدث خلل واضطراب في حياة الناس، ويمكن تصور ذلك مثلاً عند توقف مرفق الماء أو الكهرباء أو المواصلات عن العمل.

3- مبدأ التكيف أو المرونة: هي قابلة للتغيير أي قابلة للتكيف مع كل الظروف والاحتياجات، فإذا كانت المنفعة العامة تتطور بتطور الزمن كان لا بد من أن تستجيب المؤسسة العمومية لتلك التغيرات لكي تتمكن من تقديم الخدمات التي أنشأت من أجلها بأحسن طريقة فمبدأ المرونة أو التكيف يعتبر شرطاً أساسياً لمتابعة تطور الحاجات العامة، وهو ما يبرر التغيرات التي تحدث على سير الخدمات العمومية تبعاً للتغيرات التكنولوجية وتبعاً كذلك لتطور الطلب الاجتماعي أو الحاجات الاجتماعية.

\* أنواع الخدمة العمومية: تتنوع الخدمة العمومية وفق معايير مختلفة، ويمكن ذكر الأنواع التالية:

1- الخدمة الإدارية: كخدمة المحافظة أو البلدية لمواطنيها والخدمات المرتبطة بالمجالس المحلية.

2- الخدمات الإلزامية: ومنها الخدمات الاجتماعية والمتعلقة بالمعرفة، وتشمل خدمة التعليم المدرسي، والتطعيم الطبي ضد الأمراض والأوبئة الخطيرة .

3- الخدمات المتعلقة بمستلزمات الحياة الضرورية: وأهمها خدمة المياه، وخدمة الكهرباء، والصرف الصحي، وتوزيع الوقود والغاز وغيرها.

4- خدمات مجانية وأخرى مدفوعة: وهي تلك الخدمات التي تقدمها الجهة الرسمية، ولا تتلقى مقابلها المال من المواطنين كإنارة الشوارع، وعمل الشرطة، أما الخدمات المدفوعة التي تقدمها مقابل التزام المواطن بدفع التكاليف كاملة فمثالها خدمة المياه، فيما يوجد نوع يجمع بين النوعين السابقين وهي الخدمات التي يتشارك في دفع تكاليفها المالية كل من الدولة والمواطن كالنقل العام، وتوفير شبكة كهرباء للمنازل.

## ثانيا- تطور حقل الإدارة العامة: من التأسيس إلى إعادة الاختراع.

يمكن القول إن الإدارة العامة بوصفها مجالاً بحثياً ذا حدود صريحة، وإن كانت مختلفاً عليها، يعود إلى أواخر القرن التاسع عشر، خاصة مع صدور دراسة وودرو ويلسون الشهيرة عام 1887 التي دعا فيها إلى الفصل بين السياسة والإدارة، وإنشاء حقل علمي مستقل لدراسة الإدارة العامة باعتبارها فرعاً لحقل إدارة الأعمال في مجال عمل أجهزة الدولة، بينما يرجعها آخرون إلى النصف الأول من القرن الثامن عشر في بروسيا.

وفي القرن العشرين، شهد حقل الإدارة العامة العديد من التقلبات من حيث وضعيته بين العلوم الاجتماعية الأخرى وعلاقته بها، إضافة إلى أزمات وجودية شككت في جدوى أبحاثه، خاصة فيما يتعلق بوحدات الدراسة والمناهج المتبعة. فالإدارة العامة في أوائل القرن العشرين، خاصة مع جهود الحركة الإصلاحية في الولايات المتحدة الأميركية منذ أواخر القرن التاسع عشر، قد ركزت جل نشاطها على السعي لتأسيس علم للإدارة الحكومية يهدف إلى تحقيق الكفاءة والفاعلية. وقد كان حقل الإدارة العامة في هذه الفترة يحظى بمكانة مستقرة بوصفه فرعاً من فروع العلوم السياسية، حتى إن هذا الحقل كان أحد الحقول الفرعية للعلوم السياسية عند تأسيس الجمعية الأميركية للعلوم السياسية عام 1903.

ولكن حقل الإدارة العامة قد تعرّض لضربات موجعة في منتصف القرن العشرين، وتجلت هذه الضربات في التشكيك في الفرضيات الرئيسية التي تشكلت على أساسها نظرية الإدارة العامة الكلاسيكية حتى ذلك الوقت، وعلى رأسها إمكانية الفصل بين السياسة والإدارة، وقدرة الحقل، بتركيزه على دراسة المنظمات ووضع مبادئ للإدارة، على أن يقدم نتائج علمية قابلة للتعميم.

وقد بدأت الانتقادات تُوجّه إلى النموذج الكلاسيكي أو المدرسة الأرثوذكسية في دراسات الإدارة العامة، منذ ثلاثينيات القرن العشرين. فحركة العلاقات الإنسانية، على سبيل المثال، انتقدت التركيز على المنظمة باعتبارها وحدة للدراسة، ووجهت النظر إلى الفرد باعتباره الفاعل الرئيس في الإدارة العامة، كما انتقدت التركيز المفرط على المنظمات؛ ما أدى إلى نزعة ميكانيكية وغير واقعية عن الإدارة العامة. لكن الانتقاد الأقوى الذي واجه الحقل كان من طرف هيربرت سيمون في كتاباته حول القرار باعتباره وحدة الدراسة الأولى بالاهتمام، وليس المنظمة. ويعدّ كتاب دوايت والدو: "الدولة الإدارية"، أحد أهم كتب الإدارة العامة في القرن العشرين؛ لما أحدثه من نقلة في الحقل، حيث حدد والدو الفرضيات الناظمة لأبحاث الإدارة العامة خلال النصف الأول من القرن العشرين، وانتقد العديد من هذه الفرضيات باعتبارها غير واقعية، وعلى رأسها فكرة العلم "المحايد" للإدارة العامة، ومبدأ الفصل بين السياسة والإدارة الذي ساد هذه الدراسات باعتباره مبدأً غير واقعي. وقد خرجت عن هذه الأطروحات العديد من المدارس والدراسات المؤثرة في أبحاث وتطبيقات الإدارة العامة.

وقد أدت هذه التطورات إلى ازدياد الهوية بين حقل الإدارة العامة وحقول العلوم الاجتماعية الأخرى، مثل العلوم السياسية وعلم الاجتماع والاقتصاد، التي سعت لبناء نماذج نظرية على أساس عدد كبير من وحدات الدراسة من أجل الوصول إلى نتائج قابلة للتعميم وتحقيق القدرة على التنبؤ على أساس هذه النتائج. وفي

المقابل، لم يتمكن حقل الإدارة العامة من متابعة هذه التطورات . ومن هنا، بدأ حقل الإدارة العامة يفقد حتى اهتمام الممارسين بنتائج البحثية، حتى إن تأسيس حقل السياسات العامة نفسه في فترة الستينيات من القرن العشرين، خلال إدارة الرئيس الأميركي جون كينيدي، جاء في إطار السعي لتأسيس حقل معرفي يضع الشؤون العامة على أساس علمي يستند إلى مبادئ الاقتصاد الجزئي والتحليلات الإحصائية، وذلك بدلاً من تركيز حقل الإدارة العامة على المنظمات وإدارة العمليات.

ومع التطورات الفكرية في سبعينيات القرن العشرين، وصعود حكومات يمينية في الولايات المتحدة وأوروبا بقيادة رونالد ريغان ومارغريت تاتشر، برز التوجه نحو آليات السوق بوصفه حلاً لمشكلات القطاع العام، وهو الفكر الذي وجّه العديد من الدراسات والتطبيقات العملية في مجال الإصلاح الإداري خلال الثلث الأخير من القرن العشرين. وعلى الرغم من أهمية هذه التوجهات في إعادة الاهتمام بدراسات الإدارة العامة، فإن هذه التطورات قد مثلت تحدياً بالنسبة إلى الإدارة العامة بوصفها مجالاً أكاديمياً.

### ثالثاً- المسألة القيمية/المعيارية في الإدارة العامة:

إن البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والطابع القيمي تبقى محددات أساسية للعمل الأكاديمي والتطبيقي في حقل الإدارة العامة، وإن السعي للوصول إلى أطر ونماذج علمية يظل رهناً بفهم العوامل البيئية.

كتب ديفيد روزنبوم، رئيس تحرير دورية Public Administration Review ، أوائل تسعينيات القرن العشرين، وهي إحدى أهم دوريات الإدارة العامة، دراسته الشهيرة " Don't Forget the Politics " ، التي وجّه فيها النظر إلى التبعات السياسية والقضايا الدستورية والقيمية التي ينبغي الالتفات إليها عند الحديث عن أي إصلاح إداري. ( أنظر مقالة لا تنسوا القانون والسياسة).

ومن ثم فإنّ دراسة الإدارة العامة تتضمن الأبعاد المعيارية والثقافية، بما في ذلك دراسة القيم العامة والحكومية المقارنة. في ثلاثينيات القرن الماضي، كانت "الكفاءة" تحتل قمة الهرم القيمي للإدارة العامة. وفي حين تظل الكفاءة مركزية، وغالبًا ما تكون هي القيمة الأصلية عندما نفتقر إلى التوافق بشأن الطريقة التي ينبغي أن تعمل بها الإدارة العامة، فإنها اليوم تتنافس مع مجموعة من القيم السياسية والحكومية. وبناء عليه، فإنّ حدود الإدارة العامة، بصفتها حقلًا تخصصيًا للدراسة والممارسة، واسعة النطاق، وغير ثابتة، "وغامضة"، وتتداخل مع تخصصات أخرى متعدّدة.

في عام 1947 ، تحدّى عالم السياسة الأميركي روبرت دال فكرة أنّ الإدارة العامة يمكن أن تكون علمًا، وقال إنّ الإدارة العامة في جوهرها معيارية، ولا يمكن فصلها عن إطارها الثقافي، ويصعب دراستها علميًا لأنها تستند إلى السلوك البشري. وهنا، نحن مهتمون بأول هذه التحديات، وهو أنّ الإدارة العامة أدرجت الأبعاد المعيارية في جوهرها. وأكد دال أنّ "الصعوبة الأولى في بناء علم الإدارة العامة تنبع من الاستحالة الدائمة لاستبعاد الاعتبارات المعيارية من مشاكل الإدارة العامة".

لم يقدّم دال مقترحات لتحرير الإدارة العامة من طبيعتها المعيارية المترسّخة، وما زال هذا الطابع هو الغالب، على الرغم من توافر الرغبة في تقديم الحلول اللازمة لهذه المسألة لدى أولئك الذين يعرفون الإدارة العامة على أنها من قبيل إدارة الأعمال الحكومية.

وفي عام 2015، دعا الباحث الأميركي ريتشارد ستيلمان، وهو أحد أهم المساهمين في مجال الإدارة العامة، إلى التدقيق في الأسئلة المعيارية المهمة -التي لا يُفصّح عنها في كثير من الأحيان- في أعمال كبار علماء الإدارة العامة وإدارة الأعمال العامة اليوم.

تشكّل المفاضلة بين القيم مشكلة مستعصية في حقل الإدارة العامة، لأنّ تشكيلة القيم العامة واسعة جدًا. وقد وضع يورغنسن وبوزيمان قائمة مفصّلة بالقيم العامة، استنادًا إلى 230 دراسة في الإدارة العامة وتنظيم الشؤون العامة، وحدّدوا 72 قيمة، وصنّفوها في سبع فئات كما يلي:

1- مساهمة القطاع العام في المجتمع.

2- تحويل المصالح إلى قرارات.

3- الإداريون والسياسيون.

4- العلاقة بين الإداريين والبيئة المحيطة.

5- الجوانب المؤسسية.

6- سلوك العاملين في القطاع العام.

7- العلاقة بين الإدارة العامة والمواطنين.

ونجد لهذه الأصوات (معيارية الإدارة العامة) أصداء في عدة دراسات نظرية وتطبيقية تناولت الجدل الحادث بين الاقترابات المنهجية والتطبيقية للإدارة العامة في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء. ومع غياب مساعٍ حقيقية للاشتباك مع الأفكار الموجهة لأبحاث الإدارة العامة على المستوى الدولي، نلاحظ كذلك غيابًا للحديث عن تطور حقل الإدارة العامة في الوطن العربي، وما إذا كانت ثمة نظريات للحقل نابغة من الواقع العربي أو الإسلامي أو النامي. وهنا نطرح التساؤل الأهم: هل تحتاج الدول العربية/النامية نهجًا أكاديميًا مختلفًا في مجال الإدارة العامة؟ ( انظر مقالة أجندة لدراسة الإدارة العامة في البلدان النامية).