مدخل حول الإدارة العامة

تستند مناقشات ومواضيع هذا المحور النظري، إلى الوقوف على أرضية ثابتة من المفاهيم والتصورات حول الإدارة العامة، ومعرفة أهم الشروحات والاختلافات والتطورات التي رافقت ولا تزال مسارات التنظير والممارسة في مختلف تخصصات ومواضيع الإدارة العامة، ويكون هذا المحور مبنيا على كل ما يتصل بهذا العلم من تعاريف ووظائف ومداخل لدراسته.

1/الإدارة العامة: استهلال مفاهيمي

يعد من الخطأ اعتبار أن مبادئ الإدارة العامة ومفهومها أمر حديث وطارئ على الفكر البشري، فقد كان لها أهميتها منذ نشأة التجمعات البشرية وقد كانت هي المعيار الفاصل بين المجتمعات المنظمة والمجتمعات الهمجية. فالإدارة العامة ساعدت على نشوء الحضارات ونمو المجتمعات، وبما أنه لابد في كل مجتمع بشري من ضابط ينظم العلاقات بين الناس فقد نشأة الحاجة إلى الإدارة، وعليه فالرابطة الاجتماعية هي قبل كل شيء رابطة إدارية، وذلك أنه يستحيل تصور مجتمع بشري دون إدارة.

فالإدارة العامة كما تصور أغلب النظريات هي "تمثل مجموعة الأنشطة التي تمارسها الحكومة من خلال كافة المنظمات والأجهزة بالمجتمع من اجل تحديد وتوفير

وحة ضوئيا بـ CamScanner

الموارد والإمكانيات وسلامة تخصيصها وحسن استخدامها بهدف توفير الخدمات والمنتجات العامة للجمهور"[1]

بما يعني أن الإدارة العامة في أنشطتها يشترط أن تمس كافة قطاعات الدولة من أجهزة حكومية ومؤسسات الدولة.

ودون الدخول في عشرات المفاهيم للإدارة العامة يمكن القول أن الإدارة العامة من واقع الجهود التي بذلت لتعريفها بأنها:

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

لعريف الدكتور "عمار بوحوش": «علم الإدارة العامة يتمثل في تخطيط السياسة العامة للدولة والبحث عن الأساليب الفعالة لوضع تلك الخطط حيز التنفيذ وتحويلها من نظريات إلى نتائج ملموسة يقطف ثمارها كل مواطن»[2]

[تعبير الإدارة العامة لم يظهر إلا في النصف الثاني من القرن 19 مع الأستاذ علم السياسة (توماس وودرو ويلسون Thomas woodrow Wilson) في سنة 1887]

* * *

2/ وظائف الإدارة العامة

الإدارة العامة نشاط يجتاز مراحل متعددة ومتنوعة ومتشابكة ويستوجب القيام بوظائف معينة بغية تحقيق الغاية المرسومة له.

وحة ضوئيا بـ CamScanner

ويختلف فقهاء وعلماء الإدارة في تحديد المراحل أو الوظائف الإدارية، منهم من يربطها بالوظائف التقليدية للإدارة (5) وهناك من يربطها بوظائف (7) (إضافة الإبلاغ/ التمويل) وهناك من ربطها بثلاث وظائف هي: مهام الميزانية، مهام مساعدة، مهام قيادية.

ولو عمقنا البحث في اختلافات الفقهاء لوجدنا أن جوهر الخلاف هو في تحديد الأولوية وليس برفض تام للوظائف المختلف عليها. [تطبيق/ تنفيذ السياسة العامة محور مشترك]. إلا انه يمكن أن نمحورها في النقاط التالية:

أ. **التخطيط:** و هي مرحلة تتعلق بتحديد الأهداف و رسم السياسات.

ب. **التنظيم:** و هو تتعلق بوضع الهياكل التنظيمية و تنمية الأجهزة الإدارية.

ج. **التمويل:** وهو ما تعلق بالجانب المالي وتسيير المقدرات المالية للجهاز الإداري.

د. **القيادة:** وتتمثل توجيه المسؤولين و إدارته، بغية تحقيق الأهداف المرسومة.

هـ. **الرقابة:** و تمثل إجراء يتم من خلاله متابعة التنفيذ و تقييم أداء المسئولين.[1]

* * *

3- أهمية الإدارة العامة

يعد من علم (الإدارة العامة) أحد العلوم الرئيسية المهمة في التخصصات الإدارية والاجتماعية و السياسية وهو ما يدفعنا إلى إبراز المميزات أو أهمية الإدارة العامة. فعلى اعتبار أن العلوم الاجتماعية هي الحاضن الأكبر للإدارة العامة أصبحت تعطي اهتماما للإنسان ونعتبره كائنا يتمتع بقيمة مادية وروحية وهو ما يعني البحث وإيجاد كل ما يمكن أن يوجد ويطلق قدراته وطاقاته.[2]

وحة ضوئيا بـ CamScanner

وعليه فإن (الإدارة العامة) برزت أهميتها على إثر الحربين العالميتين، اللتين وضعتا على عاتق الدولة أعباء جسيمة لم يكن من اليسير النهوض بها وإنجازها إلا بتوفر إدارة كفؤ. كما أن تطور مفهوم الدولة الحديثة زاد من الأهمية نتيجة لتبدل نظرة الشعوب والحكومات لها، ففي الماضي كانت مهام الدولة مقتصرة على حماية الأمن وتحقيق العدالة للناس، [أما اليوم أصبح الشعب ينادي بوجوب تدخلها في كافة شؤونه الاقتصادية والاجتماعية] وهو ما يعني أن توجد الحكومة أجهزة إدارية تقوم بها بأسلوب علمي وكفاية إنتاجية[وباختصار، فإن الدولة الناجحة هي التي تقوم بتسيير أعمالها وفق إدارة ناجحة].[1]

4- مداخل دراسة (علم) الإدارة العامة

تعددت المداخل المتعلقة بدراسة (علم) الإدارة العامة بتعدد المدارس التي عنيت بدراسة هذا العلم، إلا أنه يمكن أن نقصرها بصورة (إجرائية) في 05 مداخل:

أ- **المدخل القانوني:** ويعد أقدمها، فقد اهتم رجال القانون بالإدارة العامة، فكانت الدراسة ذات صبغة قانونية ذات صلة (القانون الدستوري الإداري) وعليه فالإدارة العامة هي تكملة لها، أو أنها مصدر لتتبع التطبيق أو أنها تساعد في تطويره، ويقصد بهذا المدخل أنه تم دراسة كل آليات وأجهزة وأعمال الإدارة العامة وفق رؤية قانونية.

ب- **المدخل الهيكلي:** يعني هذا المدخل بتركيز تام على دراسة الأسس والمبادئ التي تحكم كيفية بناء التنظيم الرسمي للجهاز الإداري، خصوصا بمسألة (الهرارکية الإدارية) ومن خلال العلاقة بين المستويات الإدارية، والوحدات المكونة للهيكل وبالتركيز على مسألة التنسيق والاتصال بينها، وكل هذا وفق رقابة جادة على مختلف العمليات وعلى كافة المستويات.

أ- **المدخل الوظيفي:** ويرى هذا المدخل أن الإدارة العامة تتكون من عدد من الوظائف لاتختلف باختلاف المنظمة وباختلاف المستويات التي تمارس فيها، لا باختلاف

وحة ضوئيا بـ CamScanner

الظروف المحيطة التي تطبق فيها. وتنحصر مهمة الإدارة من خلال هذا المدخل في وظائف أو مكونات العملية الإدارية، التخطيط، التنظيم، الإشراف، التنسيق، والإتصال الرقابة.

د- **المدخل السلوكي:** يركز هذا السلوك الإنساني للعنصر البشري داخل التنظيم العام والإهتمام بالتفاعلات الإنسانية وأثرها في عملية صنع القرار، بمعنى أنه مدخل يعنى بتفاعلات الإتجاهات السلوكية مع عناصر العملية الإدارية، ويبرز العوامل النفسية التي تحكم سلوك العاملين في التنظيم العام.

هـ- **المدخل البيئي:** ويعتمد هذا المدخل على إبراز العلاقة بين الإدارة والبيئة التي تعيش فيها، فهو يؤمن بأن الأنماط الإدارية في كل دولة تتأثر بالعوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية والحضارية التي تسودها.[1]

و- **المدخل المقارن:** يرى هذا المدخل رغم اختلاف الظروف البيئية من دولة أخرى ومن مجتمع إلى آخر، فإن هذا لا يمنع من وجود قواعد ثابتة وأصول محددة قابلة للتطبيق فيقوم هذا المدخل على دراسة نظم وعمليات الإدارة في بلدين أو أكثر بهدف للتوصل إلى قواعد عامة يمكن تطبيقها على الإدارة.[2]

ي- **مدخل الجمع بين المداخل:** الدراسة الكاملة الصحيحة هي تلك التي تشمل مختلف النواحي أو المداخل ونحاول الوقوف على تفاعل هذه العوامل وكيف يمكن معرفة مكامن القوة والضعف.[3]

* * *

5/- الفرق بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال

رغم ما يظهر من خلاف بين المفكرين هو اختلاف الإدارة العامة وإدارة الأعمال، إلا أن اتفاقهم يبرز في أنهما فرعان لأصل واحد (الإدارة). والقصد أنهما فرعان أي أن كلها (الصنفين) تعتمدان على أساليب أو تقوم بوظائف متماثلة (التخطيط، التنظيم، التوجيه،

وحة ضوئيا بـ CamScanner

الرقابة، التنسيق). وعليه فالاختلاف يكمن أساسا في الأهداف لكليهما وليس في الوظائف.

وان من بين ما بمكن ملاحظته في بداية تعقب الاختلافات بين صنفي الإدارة، نجد أن الإدارة العامة هي أقل مرونة إن لم نقل أكثر جمودا، بينما نجد المرونة والحداثة والاعتماد الدائم على الأساليب العلمية والتقنية والتكنولوجية في إدارة الأعمال[1]. ونبين الآن أهم الاختلافات:

نمطي الإدارة / الإختلافات	الإدارة العامة	إدارة الأعمال
من حيث وضع الهدف	القيادة السياسية هي من تضع الأهداف والإدارة البيروقراطية تتولى التنفيذ.	كل مؤسسة ترسم لنفسها سياسة خاصة والتي تتماشى ومعالمها الخاصة.
من حيث نوعية الخدمات	النشاطات الإدارية الحكومية متكاملة مقسمة بين مختلف الأجهزة الحكومية	توجد منافسة ومخاطرة وتداخل الأنشطة وازدواجية الاختصاص
الضوابط القانونية للعمل	الخضوع لقوانين وقرارات تصدرها القيادة السياسية للبلاد وتنفيذ المواطن الحكومي.	يمكن تغيير إجراءات العمل بسهولة طبقا لمقتضيات المشروع أو المؤسسة
الكسب المادي وتقويم الفعالية في العمل	أنشئت لتقديم خدمة معينة للجمهور وليس بقصد تحقيق ربح مقابل الخدمات	الخدمات تقدم للمواطنين مقابل أرباح تعتبر أساسية لبقاء المؤسسة والمحافظة على وجودها.

وحة ضوئيا بـ CamScanner

من حيث الاعتبارات الاجتماعية في العمل	تتأثر كثيرا بالاعتبارات السياسية وخاصة بالنسبة لجماعات الضغط ومتطلبات الجمهور والرضا العام.	الاعتبار الأول والأخير لأي عمل هو الكسب المادي والنتائج الملموسة له.

الجدول من إعداد الأستاذ

6/- علاقة الإدارة العامة بالعلوم الأخرى ✳ ✳ ✳

هدف الإدارة العامة هو تقديم خدمات للجمهور عن طريق أجهزتها، فإن هذه الخدمات تشاركها فيها بعض الفروع الأخرى من العلوم الاجتماعية الأخرى. والجدول أدناه يبين هذه العلاقة:

فرع العلم	علاقته بالإدارة العامة
علم القانون الإداري	فرع من القانون العام /يهتم بالجوانب القانونية لأية منظمة وخاصة تحديد العلاقة التي تربط بين المواطن وإدارته وشروط التعاقد والتحاكم والتعويض.
علم السياسة	يتصل بعلم الإدارة صلة وثيقة/ الإرتباط الوثيق بين تحديد الأهداف وإقرار السياسة العامة للدولة ووضعها موضع التنفيذ (يؤثر كلاهما في الأخر)/ تبرز العلاقة من خلال الصياغة/ التنفيذ/ التحكم/ التوجيه.
علم الإقتصاد	تسهم الإدارة العامة في الفعالية وحسن الإستغلال للطاقات البشرية المتوفرة وربح الوقت بكفاءة عالية. بالإضافة (للميزانية العامة) من الموضوعات المشتركة.
علم الإجتماع	دراسة الرابط بين الفرد ومنظمته والمنظمة ببيئتها/ ملاحظة السلوك الإنساني/ متابعة التكيف/ ملاحظة التطور الإقتصادي والإجتماعي والسياسي.

وحة ضوئيا بـ CamScanner