جامعة الشهيد حمه لخضر– الوادي–

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

مطبوعة بيداغوجية بعنوان

علم الإدارة العامة

محاضرات ألقيت على طلبة السنة اولى ماستر تخصص قانون إداري

السداسي الثاني

من إعداد الدكتور/ وكواك الشريف

الرتبة: أستاذ محاضر – ب –

الشعبة: قانون عام

التخصص: الدولة و المؤسسات العمومية

السنة الجامعية 2022/2021

الفصل الاول/ مفهوم الادارة العامة

للتعرف على حقيقة ماهية الادارة العامة، يتطلب الامر معرفة و تحديد الادارة من حيث التعريف العضوي و المادي و تحديد معنى الادارة العامة بصفة عامة و تحديد معنى الادارة العامة بصفة خاصة ثم تحديد و بيان مقومات الادارة العامة و كذا ضرورة تمييز الادارة العامة عن الادارة الخاصة (ادارة الاعمال) و يتم ذلك من خلال المباحث التالية

المبحث الاول/تعريف الادارة العامة

المبحث الثاني/ خصائص الادارة العامة

المبحث الاول/تعريف الادارة العامة

لتعريف الادارة العامة يتطلب الأمر التعرض لبيان الإدارة بشكل عام ثم بيان معنى الادارة العامة بصفة عامة، و الادارة العامة بصفة خاصة، و تفريق و تمييز الادارة العامة عن الادارة الخاصة (ادارة الاعمال)ن ثم مظاهر الاختلاف بين الادارة العامة و الادارة الخاصة من خلال المطالب التالية:

المطلب الاول/ تعريف الادارة

المطلب الثاني/ معنى الادارة العامة

المطلب الثالث/عملية تمييز الادارة العامة عن الادارة الخاصة

المطلب الرابع/مظاهر الاختلاف بين الادارة العامة و الادارة الخاصة

المطلب الاول/ تعريف الادارة

لتحديد الادارة بوجه عام من حيث المفهوم لابد من تحديد المفهوم العضوي للإدارة و تحديد المفهوم العضوي للإدارة كما سيتم توضيحه من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الاول/ المفهوم العضوي للإدارة

الفرع الثاني/ المفهوم المادي للإدارة

الفرع الاول/ المفهوم العضوي للإدارة

تعرف الادارة بالمفهوم العضوي بأنها هيئة وسيطة بين الحكومة و الشعب أي بين الحكومة و مجموعة القاطنين إقليم الدولة. فإذا قلنا أن الادارة تمثل الوجه الثاني للحكومة فإن ذلك يعني أن هذا القول مقصور على قمة الادارة أي الوزراء الذي يترأس الواحد منهم جهازا أو مجموعة بشرية تدير مرفقا عاما، و بهذه المثابة تتصف بالدوام.

و مهمة هذه الهيئة الوسيطة هي تنفيذ إرادة الحكومات المتعاقبة المتمثلة في سياساتها العامة و الاهداف التي تقوم بوضعها من أجل إشباع الحاجات العامة للمواطنين. و بحكم هذه الهيئة الوسيطة أي الادارة، في سلوكها اليومي الخضوع و الولاء للهيئة الحاكمة، فلا يصح أن تتمسك الادارة بسياسة الحكومة السابقة و بالذات ما تعلق منها بالإيديولوجية أو الفلسفة السائدة في مواجهة الحكومة الحالية، فإذا كانت الحكومة التي في السلطة اشتراكية مثلا فلا يعقل أن تتصرف الادارة بمعايير و سلوك الحكومة الرأسمالية السابقة.

و من هنا نجد أن الفارق بين الحكومة و الإدارة هو أن الأولى تتولى رسم و تخطيط السياسة العامة على الصعيدين الخارجي في مواجهة المجموعة الدولية و على الصعيد الداخلي بهدف تحقيق الأمن للمواطنين بجميع جوانبه من الخدمات الى الانتاج في شكل سياسة عامة، ثم تتولى الادارة ترجمة هذه الاهداف الى واقع ملموس أي تنقله من حيز الآمال الى عالم الواقع في صورة إشباع مباشر للحاجات العامة لمجموع الشعب سواء تطلب ذلك تقديم خدمة أو انتاج سلعة.

على أن ما سبق تقديمه كفارق بين الحكومة و الادارة على صحته لا يعني قط أن دور الادارة سلبي يقف عند حد التنفيذ الالي لما تؤمر به، فالمقصود بالخضوع و الولاء للحكومة هو ألا تعمل الادارة في اتجاه معاكس للخطة العامة للدولة و التي

تمثل سياساتها و فلسفتها، أو تعرقل سير الاعمال بما يعوق تنفيذ المهمة على الوجه الأكمل، أو أن تحتفظ بولائها القديم للهيئة الحاكمة السابقة.

فالإدارة العامة إذا كان يحكمها دائما واجب تنفيذ السياسة التي ترسمها الحكومة التي تعمل في عهدها، فإذا كان هذا صحيح فإنه يبقى صحيحا كذلك في مقابل ذلك أن يكون للإدارة الاستقلال بحرية تنفيذ برامجها على الوجه الذي تراه ملائما لتحقيق النفع العام متكيفة دائما مع متطلبات التطبيق اليومي و هي بذلك و بحكم دائمية استمرارها في مواجهة الحكومات المتغيرة أقدر من الأخيرة على فهم متطلبات التطبيق اليومي، و لها في سبيل ذلك حق الاقتراح أو الإيحاء بسلوك معين، و هي التي ترفع للحكومة رغبات و حاجات الجمهور بما يترتب على ذلك من انشاء مرافق جديدة أو التوسع في نشاط معين أو إلغاء مرافق فقدت أهميتها.

هذا القدر من الاستقلال الذي تتمتع به الادارة يختلف بحسب النظم السياسية حتى في البلد الواحد تبعا للتطور التاريخي و الفلسفي و العقائدي.

و إذا كان للحكومة على الادارة تأثير الأمر و النهي، فإن الادارة بسلوكها السوي و ولائها الخالص للسلطة الحاكمة تستطيع أن تدعم النظام السياسي الحاكم و على العكس من ذلك، إذا فقدت الادارة ولائها للحكومة و تصرفت على نحو يعرقل خطتها، أو كانت إدارة غير منضبطة لاهية، و غير مكترثة فإنها سوف تعوق تنفيذ الخطة العامة، و بذلك تنفر الشعب من الحكومة، لأن الشعب لا يفرق بين الموظف الجالس خلف مكتبه في الولاية أو البلدية و بين الحكومة بكامل هيئتها و على رأسها رئيس الجمهورية، إذا لم تشبع حاجته و بالذات التي وعد بها الحكام و خططوا لها و وضعوا لها برامج التنفيذ، و لكن بدلا من ذلك قامت الادارة عن عمد أو إهمال بعرقلة وصول النتيجة الى أفراد الشعب، كما إبتغاها النظام الحاكم و وعد بها الشعب فإن هذا من شأنه تقليب الشعب على حكومته فتفقد الحكومة سند بقائها الشرعي و يكتب عليها الاختفاء.

نخلص من ذلك الى أن الادارة وهي تشكل الوجه الثاني للحكومة تتبادل التأثير، فإن كانت الأخيرة صاحبة السلطان فإن الأولى هي سند هذا السلطان.

الفرع الثاني/ المفهوم المادي للإدارة

و تعرف الادارة كنشاط أو وظيفة بأنها مجموعة العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة، مما يدخل في نطاق مهمتها مختلف العمليات في كافة الميادين مثل بيع أملاك عامة أو إبرام معاهدة أو منح تعويض أو وضع مريض في مستشفى، كما يشمل المسائل العسكرية و الشؤون المدنية...الخ.

و يكاد فقه الادارة العامة يجمع على هذا التعريف، أو يدور حوله بتوسيع نطاقه أو الحد منه، و الواقع يجب التسليم به لكونه الأكثر شمولا.

المطلب الثاني/ معنى الادارة العامة

لقد تعرض لتعريف الادارة العامة العديد من علماء و كتاب علم الادارة و العلوم السياسية و علم الاجتماع و القانون و علم الاقتصاد لذا توجد بعض التعريفات ذات طابع علمي فني بحت، و بعض التعريفات ذات صبغة سياسية، و الاخرى يغلب عليها الجانب السلوكي الاجتماعي، و بعض التعريفات ذات طابع قانوني و بعضها ذات صبغة اقتصادية، و لتحديد معنى الادارة العامة نتعرض أولا لتحديد معنى الادارة العامة بصفة عامة ثم لتحديد معنى الادارة العامة بصفة خاصة حسب الفروع التالية:

الفرع الاول/ معنى الادارة العامة بصفة عامة

الفرع الثاني/ معنى الادارة العامة بصفة خاصة

الفرع الاول/ معنى الادارة العامة بصفة عامة

إن كلمة الادارة لغتا مشتقة من نعمل و ندير و أدار (Manager) أي يخطط و ينظم و يوجه و يراقب أنشطة و أعمال الناس الذين يجتمعون حول مهمة معينة أو هدف محدد.

أما كلمة (Administration) باللغتين الانجليزية و الفرنسية فإنها مشتقة من الاصل اللغوي اللاتيني المركب من كلمتين هما: (A.D) و معناها خدمة (To serve Ministare) و معناها الاخرين، فتعني الكلمتان معا خدمة الاخرين.

أما الادارة (Administration) اصطلاحا، فإنها تعني: << فن أو علم توجيه و تسيير و ادارة عمل الاخرين بقصد تحقيق أهداف محددة...>>. و هناك تعريفات متعددة حاول كتاب علم الادارة و خاصة علماء و كتاب ادارة الاعمال وضعها لتحديد معنى الادارة فنيا و علميا و اصطلاحيا.

و من هذه التعريفات، التعريف الذي يقرر أن الادارة هي: << تنظيم و توجيه الموارد البشرية و المادية لتحقيق أهداف مرغوبة >>. و كذا التعريف الذي يقول أن الادارة موهبة و فن يتعلقان بالتفاعل العقلي و الروحي بين قائد موجه لمجموعة من البشر و بين المجموعة التي يوجهها و يشرف عليها مستهدفا من وراء ذلك تحقيق اهداف مرغوب فيها.

و التعريف الذي يقرر أن: << الادارة هي عملية خاصة تتضمن مجموعة أنشطة و عمليات التخطيط و التنظيم و التحويل و الرقابة التي تضمن تحديد و تحقيق الاهداف بواسطة استخدام المخلوقات البشرية و الوسائل الأخرى >> .

و الادارة هي توجيه الناس المشتركين معا في عمل للوصول الى هدف مشترك كما عرفها تاجي (TYAGI) بأنها: << التنظيم أو الترتيب الخاص بالجهود الجماعية للبشرية >>.

و عرفت أيضا الادارة بأنها: << تنظيم العلاقات بين الافراد ...>>.

و هكذا تتحد و تتجه المحاولات لوضع تعريف يحدد معنى الادارة و تتمحور جل هذه المحاولات حول معنى كون الادارة هي فن و علم و مهنة جمع شتات مراد تحقيقه.

و الادارة بهذا المفهوم الفني و العلمي و المهني قد تكون ادارة خاصة و هي ما يصطلح عليها باسم ادارة الاعمال (Business Administration)(Administration des affaires).

و تعرف ادارة الاعمال بأنها: << ادارة الانشطة التي تتضمن انتاج و توزيع السلع و الخدمات تحقيقا للربح >>.

الفرع الثاني/ معنى الادارة العامة بصفة خاصة

لقد تعرض لتعريف الادارة العامة العديد من علماء و كتاب علم الادارة و العلوم السياسية و علم الاجتماع و القانون و علم الاقتصاد، لذا توجد بعض التعريفات ذات طابع علمي فني و عملي بحت، و بعض التعريفات ذات صبغة سياسية، و الاخرى يغلب عليها الجانب السلوكي و الاجتماعي، و بعض التعريفات ذات طابع قانوني و بعضها ذات صبغة اقتصادية.

و يستوجب الامر هنا جمع جملة من التعريفات المختلفة و المتعددة، بقصد البحث عن التعريف الاقرب الى الحقيقة أو لبيان ثانيا حقيقة ان الادارة العامة مداخل و خلفيات و جوانب ايديولوجية و سياسية و اجتماعية و اقتصادية و نفسية و فنية و علمية و قانونية متشابكة و متداخلة و متكاملة و متساندة في بناء النظرة الشمولية و الكلية لنظرية الادارة العامة في الدولة.

و من التعريفات التي حاولت تعريف الادارة العامة، التعريف الذي قال به ودرولسون عام 1887، و هو أقدم محاولة علمية لتعريف الادارة العامة. و مضمون هذا التعريف أن الادارة العامة هي: << العمليات المتعلقة بتحقيق أهداف الحكومة بأكبر مقدار من الكفاءة و بما يحقق الرضا لأفراد الشعب >>.

و عرفها بفد فبرو ر بريش بأنها: << الانشطة التي تعنى بتوجيه الجهود البشرية لتنفيذ السياسة العامة وفق اسلوب أو أساليب تحقق الوطنية الاجتماعية للجهاز الاداري >>.

كما عرفت الادارة العامة بأنها: << الادارة التي تعنى بتنفيذ السياسة العامة للدولة، بواسطة الاجهزة الحكومية المختلفة عن طريق التخطيط و التنظيم و التوجيه و الرقابة على جهود العاملين >>.

كما عرفها جيمس ديفيز (James w DAVIS) الادارة العامة بأنها: << ما هي إلا عملية وضع و تنفيذ و تقييم و تعديل السياسات العامة للدولة >>.

كذلك عرفت الادارة العامة بأنها: << أسلوب تطبيق المبادئ العلمية و الأسس الإدارية المتفق عليها في النشاط الحكومي بما يحقق أهداف المجتمع >>.

كما عرف الادارة العامة لينورد وايت (LEONARD D WHITE) بأنها: << جمع العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة >>.

كما عرف كل من جون بفيفنر (JHON PFIFFNER) و روبرت برسثاس الادارة العامة على نحو آخر محتواه أن الادارة العامة هي: << عملية توجيه و اشراف و تنسيق، يمكن ممارستها بواسطة التخطيط و القيادة و اتخاذ القرارات و الاتصالات و العلاقات العامة >>.

و من التعريفات التي قيل بها لتعريف الادارة العامة، التعريف الذي قال به توفيق شحاتة و مضمونه أن الادارة العامة هي: << مجموعة الهيئات و السلطات التي تضطلع في العصر الحديث بمختلف أوجه التدخل في حياة الجماعة في حدود الأهداف و التوجيهات التي حددتها السلطة السياسية و في نطاق الوسائل التي نصت عليها >>.

و عرفت الادارة العامة أيضا بأنها: << ادارة تتولاها منظمات عامة لتحقيق أهداف عامة >>.

و يمكن أن نعرف الادارة العامة بأنها مجموعة العمليات و المبادئ و القواعد و الاساليب العلمية و الفنية و العملية و القانونية التي تجمع شتات الجهود و الوسائل المادية و البشرية و التنظيمية العامة، و تحركها و توجهها بواسطة عمليات التخطيط و التنظيم و الرقابة لتحقيق الاهداف العامة الرسمية المحددة في السياسة العامة للدولة و المطلوب بإنجازها.

و من خلال تفحص و تحليل التعريفات السابقة للإدارة العامة يمكن استخراج العناصر و المقومات الاساسية للإدارة العامة و هي:

-01- أن الادارة العامة هي ادارة بالمعنى الفني و العلمي الضيق للإدارة، أي أنها فن و علم و مهنة جمع الجهود و الوسائل البشرية و المادية و تنسيقها و توجيهها لتحقيق هدف مشترك مراد تحققه.

-02- أن الادارة العامة هي مجموعة الوسائل البشرية و المادية و التنظيمية العامة المسخرة لتحقيق الاهداف العامة الرسمية المحددة و المراد تحقيقها.

-03- أن للإدارة العامة أهداف عامة رسمية محددة في السياسة العامة للدولة و المرسومة في كافة الوثائق و المواثيق و النصوص القانونية و التنظيمية الرسمية و النافذة المفعول في الدساتير. فهذه المقومات و العناصر الثلاثة التي تكون الادارة العامة و تميزها عن الادارة الخاصة أو ادارة الاعمال بالإضافة الى معايير أخرى تكميلية.

المطلب الثالث/عملية تمييز الادارة العامة عن الادارة الخاصة

لقد سبق التعرف على أن الادارة في معناها الفني الخاص و الضيق هي فن و علم و مهمة جمع الجهود البشرية و الوسائل و تنسيقها و تحريكها و توجيهها لتحقيق هدف مشترك مرغوب تحقيقه بفاعلية.

و لقد سبقت أيضا الاشارة أن الادارة بهذا المعنى قد تكون ادارة اعمال أي ادارة خاصة إذا ما تكونت الادارة على أساس عناصر و مقومات الادارة الخاصة مثل طبيعة الملكية الخاصة للإدارة، و هدف تحقيق الربح المالي.

و قد تكون الإدارة عامة، إذا ما تكونت على أساس مقومات و عناصر و خصائص الادارة العامة، مثل الملكية العامة للإدارة و وسائلها و تسيير هذه الادارة بواسطة منظمات ادارية عامة، تحوز و تمارس مفاهيم و أساليب السلطة العامة و الهدف العام الذي تستهدفه الادارة و هو هدف تطبيق السياسة العامة للدولة بما يحقق المصلحة العامة في المجتمع، عن طريق إشباع الحاجات العامة و المادية و المعنوية بواسطة وظيفة تنظيم و تسيير المرافق و المؤسسات.

فهناك فروق و اختلافات بين الادارة العامة و ادارة الاعمال تتطلب الاهمية و القيمة العلمية النظرية و العملية التطرق لبيان مظاهر هذه الفروق و الاختلافات و قبل الدخول في بيان مظاهر هذه الفروق، منطق الحقيقة يتوجب ذكر حقيقة أن القواعد و المبادئ الفكرية و العملية و الفنية التي خلقها الفكر الاداري و أكتشفها علم الادارة التنظيم و تسيير الادارة هي واحدة و صالحة للإدارة الخاصة << ادارة الاعمال >> و للإدارة العامة على حد سواء: << أنه بالرغم من أن الادارة العامة و الادارة الخاصة تختلف في عدة نقاط إلا أن هناك تشابه في الاساس إن لم يكن تماثل >>.

هذه الحقيقة مؤكدة في قول هبري فيايول أن معنى الادارة لا يشمل المنظمات العامة و لكن جميع المشروعات مهما كان حجمها و وصفها.

فكل المنظمات تتطلب تخطيط و تنظيم و تنسيق و توجيه و رقابة. فلم نعد أمام علوم إدارية، لكن أمام علم واحد يمكن تطبيقه على الاعمال العامة و الخاصة.

و بالرغم من صدق حقيقة و شمولية فكر و مبادئ و فنون و اساليب و قواعد علم الادارة للإدارة العامة و الخاصة على السواء على أساس أن الإدارة في حقيقتها و جوهرها العلمي و الفني واحدة.

إلا أن المكونات و المقومات و العناصر للإدارة العامة مثل طبيعة الملكية العامة، للإدارة العامة و وسائلها و الهدف العام المرتبط بالسياسة العامة للدولة، و المنظمات الادارية العامة الحائزة و الممارسة لمظاهر السلطة العامة و السيادة في مجال النشاط الاداري، و حتمية ارتباط و تفاعل الادارة العامة مع النظام الاجتماعي و السياسي و الاقتصادي للدولة و المجتمع.

إن عملية ادخال هذه المقومات العامة على الادارة باعتبارها فن و علم و مهنة جمع و توحيد شتات الجهود و الوسائل البشرية و المادية لتحقيق هدف مشترك مطلوب تحقيقه سيكسبها حتما طبيعة الادارة العامة و يجعلها متميزة و مخالفة للإدارة الخاصة (ادارة الاعمال) فمظاهر الاختلاف و الفروق بين الادارة العامة و الادارة الخاصة، تتبع أصلا و أساسا من عناصر و مقومات كل من الادارة العامة و الادارة الخاصة، و لا تتولد هذه الفروق و الاختلافات من طبيعة الادارة باعتبارها علم و فن و مهنة فالإدارة في طبيعتها العلمي و الفني و المهني واحدة.

المطلب الرابع/مظاهر الاختلاف بين الادارة العامة و الادارة الخاصة

لقد كشف علماء و كتاب علم الادارة العديد من الفروق و الاختلافات بين الادارة الخاصة (ادارة الاعمال) و من أهم هذه الفروق مايلي:

-01- طبيعة الهدف، فالهدف الرئيسي و الاصيل للإدارة العامة هو تحقيق المصلحة العامة عن طريق تقديم الخدمات و السلع لإشباع الحاجات العامة و المحافظة على النظام العام في المجتمع و في نطاق السياسة السائدة في الدولة.

أما الهدف المباشر و الاساسي للإدارة الخاصة (ادارة الاعمال) فهو تحقيق المصلحة الخاصة عن تحقيق الربح و المكاسب الاقتصادية في مقابل تقديم الخدمات و السلع لإفراد المجتمع.

-02- طبيعة النشاط، فتتسم اعمال الادارة العامة غالبا بالطابع السياسي و الاداري و الاجتماعي بينما تتصف انشطة الادارة الخاصة (ادارة الاعمال) أصلا و دائما

بالطبيعة الاقتصادية البحتة مثل المشروعات الزراعية و الصناعية و التجارية و المالية.

-03- الصفة الاحتكارية تعمل الادارة العامة في النطاق الاحتكاري لنشاطها حيث لا يوجد تنافس حر بين المنظمات و المؤسسات العامة، بينما تعمل الادارة الخاصة (ادارة الاعمال) في ظل ظروف و روح المنافسة الحرة.

-04- حجم الاهداف إن حجم أهداف الادارة العامة ضخم جدا نظرا لمسؤولية الادارة العامة على قيادة و تسيير و تحقيق الاهداف العامة الكثيرة و المتنوعة لإشباع حاجات المجتمع الوطنية و الدولية سياسيا و اقتصاديا و اداريا و اجتماعيا و ثقافيا و روحيا. بينما أهداف الادارة الخاصة ضيق و محدود جدا بالقياس الى حجم اهداف الادارة العامة.

-05- حجم المسؤولية حيث أن حجم مسؤولية رجال الادارة العامة ضخم جدا و متنوعة كثيرا، فرجال الادارة العامة مسؤولون قانونيا أمام المجتمع العام و أمام السلطات التنفيذية و السياسية و التشريعية و القضاء عن أعمالهم بينما تنحصر مسؤولية رجال ادارة الاعمال أمام جمعية الشركاء و المستهلكين و موظفي المنظمة.

-06- حجم القيود و الرقابة، أن يخضع عمال الادارة العامة و أعمالها لقيود و حدود كثيرة و دقيقة و صارمة بهدف حماية المصلحة العامة من كافة أسباب و مظاهر الانحراف و الفساد و الشطط و التبذير و الفشل.

كما يخضع عمال و أعمال الادارة العامة لعملية رقابة شاملة و محكمة سياسيا و شعبيا و اداريا و قضائيا، لحماية شرعية نشاط الادارة العامة من كافة النواحي السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الفنية و القانونية. بينما تتمتع الادارة الخاصة في حدود النظام العام و الاداب العامة بحرية الحركة و التصرف.

هذه بعض مظاهر الاختلاف و الفرق بين الادارة العامة و الادارة الخاصة من منظور و مدخل علم الادارة فقط، حيث أنه يمكن أن نستعمل أفكار و نظريات قانونية كمعايير للتمييز بين الادارة العامة و الادارة الخاصة، و نستخرج من جرائها

مظاهر أخرى للخلاف و الفرق بين الادارة العامة و الادارة الخاصة من زاوية القانون الاداري.

المبحث الثاني/ خصائص الادارة العامة

تتميز الادارة العامة بجملة من الصفات و الخصائص الذاتية يؤدي التعرف عليها و تفهمها و مراعاتها الى التعرف على ماهية الادارة العامة بأفق اوسع و أعمق أولا، و ثانيا الى التأكيد على ضرورة و حتمية احترام هذه الخصائص و العمل على أخذها بعين الاعتبار و الجدية عند القيام بعمليات التخطيط و التنظيم و التنسيق و التوجيه و الرقابة للاضطلاع بتحقيق الاهداف العامة بفاعلية و رشادة.

و من أبرز خصائص الادارة العامة إنسانية الادارة، و بيئية أو ايكولوجية الادارة العامة و هادفية أو غائية الادارة و حتمية الادارة.كما سيتم توضيحه في المطالب التالية:

المطلب الاول/ انسانية الادارة العامة

المطلب الثاني/ بيئية الادارة العامة

المطلب الثالث/غائية أو هادفية الادارة العامة

المطلب الرابع/ حتمية الادارة العامة

المطلب الاول/ انسانية الادارة العامة

انسانية الادارة العامة حيث أن النشاط الاداري هو نشاطا انسانيا بالدرجة الاولى قبل أن يكون عملا ميكانيكيا أو آليا قانونيا أو تنظيميا.

فالإدارة تعتمد على طاقة و قوة شخصية الانسان و جهده و فكره و ابداعه و براعته و خلقه، قبل اعتمادها على الالات و القوانين و النظم و الاساليب و العقول الالكترونية، و هو الذي يخلقها و يبتدعها و يستعملها و يوجهها و يتولى صيانتها.

كما أن الهدف الاول و الاخير لنشاط الادارة هو خدمة الانسان و ازدهاره حاضرا و مستقبلا.

فقوة و قيمة الادارة تتوقف على قوة و قيمة شخصية الانسان و نوعية العلاقات الانسانية السائدة داخل المنظمة الادارية لذا يجب التركيز و الاهتمام بالعنصر الانساني و الاجتماعي داخل الادارة لخلق عوامل و ظروف و شروط تحقيق الفاعلية و الرشادة الادارية في انجاز و تحقيق الاهداف الادارية. و يتم الاهتمام بالعنصر الانساني في الادارة عن طريق دراسة و تفهم شخصية العاملين بالإدارة، و دراسة موقفهم و حاجاتهم و دوافعهم و ميولاتهم و آمالهم و طموحاتهم و ظروفهم المختلفة.

ثم القيام بعمليات حل المشاكل الانسانية و الاجتماعية داخل الادارة و عمليات التحضير المادي و المعنوي المختلفة لخلق الاجواء الانسانية و النفسية و الاجتماعية السليمة و الصحيحة داخل منظمات الادارة، أي تحسين العلاقات الانسانية و خلق الاندماج و التفاعل الانساني و الاجتماعي داخل الادارة من أجل توليد الطاقة و الحركة الدافعة و الخلاقة و المنتجة بفاعلية و رشادة داخل المنظمة الادارية.

و يعود الفضل في اكتشاف قوة و قيمة العامل الانساني في الادارة الى فكر نظريات مدرسة العلاقات الانسانية في علم الادارة.

المطلب الثاني/ بيئية الادارة العامة

المقصود ببيئية الادارة (The Ecology of Administration) هو شدة ارتباط و تعامل و تفاعل الادارة العامة مع ظروف و عوامل و معطيات و مقتضيات المحيط و الواقع الزماني و المكاني ايديولوجيا، اجتماعيا و حضاريا، اقتصاديا و سياسيا، فمثلما تتبيوء الحياة النباتية و الحيوانية و ترتبط و تتكيف مع عوامل و مقومات البيئة المحيطة بها مثل عناصر المكان و التربة و الهواء و الضوء و المناخ، فإن الادارة العامة ترتبط و تتكيف مع ظروف و معطيات و مقومات محيط الحياة و

المكان و الزمان الذي تعمل فيه، و تتفاعل مع النظام الايديولوجي و الاقتصادي و السياسي الذي توجد و تعمل في نطاقه، كذلك ترتبط و تتكيف مع واقع الحياة الاجتماعية و الحضارية التي تحيط بالإدارة العامة و تتطبع بطابعها.

و يرجع الفضل في التركيز و الاهتمام ببيان تأثير و تفاعل البيئة الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية مع الادارة العامة زمانا و مكانا الى كتابات جون جرس (John M GAUS R.K. ARRORA, RIGGS).

فهكذا نجد الادارة العامة في الحضارات القديمة ارتبطت و تأثرت و تفاعلت مع عناصر و عوامل الحضارات القديمة زمانا و مكانا، و نجد الادارة العامة في النظام الاجتماعي و الاقتصادي و السياسي الاشتراكي تختلف عن الادارة العامة في النظام الرأسمالي، فالإدارة العامة في اليابان تختلف عن الادارة العامة في الصين و الادارة العامة في أمريكا ...الخ.

و للتعرف على خاصية بيئية الادارة العامة هذه أهمية كبيرة علميا و عمليا، إذ تفيد دراسة المحيط و البيئة الايديولوجية و الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية التي توجد و تعمل في نطاقها ادارة عامة ما في الاضطلاع بالدراسات المقارنة بصورة علمية حية و صحيحة، الامر الذي يسهل اكتشاف و استخراج أوجه الفروق و الاختلافات بين النظم الادارية في الدراسات المقارنة للإدارة العامة.

كما تفيد كثيرا عملية الدراسة و التفهم الشامل لبيئة الادارة العامة في وضع أسس و ضوابط و مقومات النظام الاداري في الدولة و قوانين و اساليب و اجراءات عملية، و في القيام بكافة العمليات الادارية اللازمة لتحقيق الاهداف العامة على أسس واقعية و متكيفة مع البيئة الايديولوجية و الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية للنظام الاداري الامر الذي يوفر للإدارة الجو السليم للعمل.

المطلب الثالث/غائية أو هادفية الادارة العامة

تتسم الادارة في معناها الفني و العلمي الخاص بميزة و خاصية الغائية أو الهادفية ذلك أن الادارة ليست بغاية في حد ذاتها، و إنما هي وسيلة لتحقيق هدف، فالإدارة

هي فن و علم جمع الجهود و الوسائل المختلفة و توحيدها و تنسيقها و توجيهها لتحقيق هدف محدد مطلوب تحقيقه.

فلكل ادارة هدف أو اهداف سواء كانت ادارة خاصة أو ادارة عامة، ادارة عامة اشتراكية أو رأسمالية، اقتصادية كانت أو اجتماعية أو عسكرية أو سياسية أو ادارية.

إلا أن هدف أو أهداف تتأثر بنوعية الادارة، فهدف الادارة يختلف بنوعية الادارة، فهدف الادارة الخاصة يختلف عن هدف الادارة العامة، حيث أن هدف الادارة الخاصة هو دائما هدف اقتصادي و هو تحقيق الربح الخاص، بينما هدف الادارة العامة قد يكون اداري و قد يكون اجتماعي و اقتصادي، و هو دائما تحقيق المصلحة العامة عن طريق اشباع الحاجات العامة في المجتمع بواسطة تقديم السلع و الخدمات اللازمة و المحافظة على النظام العام. و اهداف الادارة العامة في النظام الرأسمالي، من حيث الضخامة و تعدد و تنوع الاهداف.

المطلب الرابع/ حتمية الادارة العامة

ان الادارة حتمية لكل نشاط، ذلك أن الفرد لا يستطيع بمفرده لأسباب منطقية أن يحقق كل الاهداف اللازمة له، و لغيره من أفراد المجتمع. كما أن تعدد نشاطات و أعمال الافراد و انتشار مبدأ التخصص و تقسيم العمل في الجماعات الانسانية المختلفة يزيد من حتمية وجود الادارة كفن و علم ومهنة جمع الجهود البشرية و الوسائل المادية و توجيهها نحو تحقيق هدف أو أهداف مشتركة مطلوب تحقيقها، و ذلك بواسطة عمليات التخطيط و التنظيم و التوجيه و التنسيق و الرقابة.

فالإدارة لازمة و حتمية انسانية و اجتماعية و علمية و اقتصادية لكل نشاط انساني هادف، و بدون وجود الادارة لا يمكن تحقيق النظام و الاهداف.

الفصل الثاني/ تكييف طبيعة الادارة العامة و عملياتها

لبيان تكييف طبيعة الادارة العامة و تحديد العمليات الخاصة بها علينا أن نتطرق بالتحديد في المباحث التالية:

المبحث الاول/ تكييف طبيعة الادارة العامة

المبحث الثاني/ عمليات طبيعة الادارة العامة(Administratives Processes)

المبحث الاول/ تكييف طبيعة الادارة العامة

لقد قام التساؤل في نطاق علم الادارة عن حقيقة طبيعة الادارة العامة، من حيث هل هي أي الادارة العامة فن أم علم، أم هي مهنة، أم هي فن و علم و مهنة أم هي فن و علم و مهنة في ذات الوقت. و لتكييف طبيعة الادارة العامة و معرفة حقيقة هذه الطبيعة أهمية حيوية نظريا و عمليا، حيث تساعد هذه المعرفة في توسيع و تعميق آفاق التعرف على ماهية الادارة العامة، كما يؤدي فهم طبيعة الادارة العامة الى الاهتمام بالجوانب الفنية و العملية و المهنية للإدارة العامة عند القيام بوضع فلسفة و أهداف و مقومات النظام الاداري في الدولة و كذا احترام الجوانب الفنية و العلمية و المهنية عند القيام بالعمليات الادارية (Administratives Processes) المختلفة من تخطيط و تنظيم و تنسيق و توجيه و رقابة، لذلك يتطلب الأمر القيام بمحاولة التكييف و الكشف عن طبيعة الإدارة العامة، و قد اختلفت و تعددت الآراء حول تكييف طبيعة الادارة العامة في مجال علم الادارة، فقد قال البعض بنظرية فنية الادارة العامة، و قال جانب آخر من علماء الادارة العامة بنظرية علمية الادارة العامة، بينما يقرر جانب آخر بنظرية الجمع بين فنية و عملية و مهنية الادارة العامة كما سيتم توضيحه في المطالب التالية:

المطلب الاول/ الادارة العامة فن

المطلب الثاني/ الادارة العامة علم

المطلب الثالث/ الادارة العامة احتراف و مهنة

المطلب الرابع/ الادارة العامة فن و علم

المطلب الاول/ الادارة العامة فن

يرى البعض من علماء الادارة أن حقيقة طبيعة الادارة العامة أنها فن و ليست بعلم و قدم أنصار الطبيعة الفنية للإدارة العامة نظريتهم هذه بالعديد من الاسانيد و الحجج القوية منها:

-01- أن الدليل على أن الادارة العامة هي فن و ليست بعلم، أنما حتمية حيث أن الادارة تتحقق و توجد بطريقة تلقائية بالنسبة لجميع الانشطة و الاعمال داخل كافة الجماعات و التنظيمات البشرية، دون توقف وجودها و عملها على شروط اعداد و تحصيل علمي مسبق.

-02- كذلك يستدل أنصار نظرية فنية طبيعة الادارة بما يسمى بإنسانية الادارة حيث يقولون أنها عملية انسانية، حيث أن الفنان يولد و لا يصنع (The Administar is Born and not made) و أن المهارات الادارية (Administrative SKills) لا تباع و إنما هي موهبة طبيعية في الانسان و أن الادارة فن لأنها تعتمد على قواعد كثيرة غامضة و غير ثابتة و غير مؤكدة، فهي تعتمد على المهارات الشخصية و المواهب الذاتية و على الاستعدادات و القدرات الفطرية في المبادئ و الخلق و الابتكار، و على قوة الذكاء و التخيل و الصبر و صواب التقدير و الحكم على الامور، و كذلك الاستعداد الفطري و الذاتي لقيادة الآخرين و التحكم في الاشياء.

-03- كما يستند أنصار نظرية الادارة العامة فن، الى حقيقة قدم الادارة العامة، حيث وجدت و ظهرت الادارة العامة في النظم و الحضارات الانسانية القديمة و قبل ظهور علم الادارة العامة و قبل ظهور مدارس الفكر الاداري المعروفة.

فقد وجدت و ظهرت الادارة في عصر ما قبل التاريخ في صور و مظاهر مختلفة للإدارة مثل ادارة القبائل بهدف تحقيق هدف تبادل التعاون في الصيد و الحماية من الاعداء و ادارة القرية الزراعية الصغيرة.

على أن الراجح أن المجتمع البدائي كان كمجتمعنا من حيث تعقده و تركيبه، فقد كان له نظمه في ادارة الاعمال كما كانت له قواعده في دور الباء في رعاية البناء و

عقاب المذنبين و طقوس عبادة الآلهة و آدابها السائدة بل أهم من ذلك ادراك الحاجة الى السلطة و ضرورة وجود نظام الادارة، و بنمو هذه القوى الصغيرة و ارتقاء حضارتها نما المديرون و ارتقوا بدورهم فأصبح منهم القساوسة و الملوك و الوزراء.

و أصبحوا يقبضون على زمام القوة و الثروة في مجتمعاتهم حتى قبل ابتكار الاجهزة الاجتماعية و السياسية و العسكرية الدقيقة التنظيم و كانت الضرائب و الاستغلال المثمر للموارد و توزيع العمل و الاتفاقيات و التدابير التجارية و شن الحروب و نشر السلام من المشاكل التقليدية التي جابهت يقينا أولئك المديرون من أبناء الحضارة الأولى المتناهية البدائية.

كما ظهرت الادارة و وجدت في الحضارات مثل ادارة الملك سليمان في عقد الاتفاقيات التجارية و ادارة مشروعات الانشاء و التعمير و ابرام معاهدات السلام في القرن العاشر قبل الميلاد.

و كذلك ظهور و ازدهار الادارة في عهد السومريين، و خاصة في ميدان الرقابة و النظام الضريبي و اموال الدولة، و ادارة الزراعة و الثروة الحيوانية و الادارة الدينية و استعمال نظام الكتاب و السجلات الادارية.

و كذا وجود و ازدهار الادارة في عهد مصر الفرعونية، حيث تشهد بناءات الاهرامات في مصر على أن الادارة المصرية القديمة قد استخدمت وسائل و مبادئ تكنولوجية بدائية قاطعة الدلالة و قدرات الادارة المصرية القديمة في ميدان التعمير و البناء. كما امتازت ادارة مصر القديمة في فن التخطيط و النقل و النظام الاداري المركزي، و نظام الاستشارة في الادارة، و نظام الكتابة و السجلات الادارية، و طبقوا مبادئ السلطة و المسؤولية بالمفهوم الاداري، كما أدركوا مبدأ تحديد و توصيف الوظائف بالتفصيل و عرفوا نظام التظلمات الادارية و نظام الوزارة و عرفوا و طبقوا اخلاقيات الوظيفة العامة. كما عرفوا نظام الحكومة، نظام الضرائب، مبدأ التخصص، نظام الادارة المحلية،...الخ.

كما ازدهرت الادارة في بابل في ميادين حفظ النظام بالمفهوم الاداري و التجاري و التوظيف و الاسرة و المعاملات و العدالة، و الرقابة، و الزراعة، و نظام المسؤولية،

و كذا عرفت حضارة الصين القديمة نظام الادارة في ميادين نظام الجيش، و نظام الحكومة، و نظام التأديب، و نظام الأجور، و نظام الزراعة، و اساليب التحضير و أساليب الرقابة، و مبدأ الشورى، و استخدام النظم و الاساليب و الاجراءات و الرتب في ادارة الجيش كما طبقت الصين القديمة مبدأ التخصص في العمل و مبدأ التوجيه.

و كذا عرف الإغريق الفينيقيون الادارة مثل ادارة البوليس و الحكومة الديمقراطية و اكتشاف أثر الموسيقى في زيادة الانتاج، و مبدأ تقسيم التخصيص في العمل و الادارة المالية.

و كذا عرفت روما الادارة و طبقتها في ميادين الجيش و الزراعة و ادارة الامبراطورية و نظام الرقابة و الاشراف.

كما عرفت الدولة الاسلامية و الحضارة الاسلامية الادارة بقيمها و تنظيمها و عملياتها و اهدافها فقد ازدهرت الادارة العامة أو ادارة الدولة في الحضارة الاسلامية في ميادين الادارة المالية و نظام الوزارة و الجيش و الامن و العلاقات الخارجية و نظام المظالم. و طبقت الادارة الاسلامية مبادئ ادارة ناضجة و راقية مثل مبدأ الشورى و المشاركة في الادارة و توزيع العمل و مبدأ شروط و مقاييس العاملين العامين و نظام النظام الاداري المركزي و نظام الرقابة و نظام الدواوين المختلفة و المتخصصة و فلسفة و اخلاقيات الوظيفة بين الزاوية الدينية و الزاوية الدنيوية.

بهذا يشهد التاريخ على حقيقة قدم الادارة بصفة عامة و الادارة العامة بصفة خاصة قدم الانسان و الجماعات الانسانية. و يستدل أنصار الطبيعة الفنية للإدارة العامة بحقيقة قدم الادارة حيث أنها كانت موجودة و مزدهرة قبل ظهور المدارس الفكرية و العلمية و الادارية.

المطلب الثاني/ الادارة العامة علم

يرى البعض من علماء و كتاب الادارة أن الادارة العامة هي علم و ليست بفن، فإذا كان العلم يعني لغة إدراك الشيء بحقيقته، و هو اليقين و المعرفة، و يعني اصطلاحا << جملة الحقائق و الوقائع و النظريات و مناهج البحث >> أم << مجموعة المبادئ و القواعد التي تشرح بعض الظواهر و العلاقات القائمة بينها >>.

و إذا كانت أهداف و وظائف العلم هي اكتشاف النظام السائد في الكون و فهم قوانين الطبيعة و إيجاد الطرق اللازمة للسيطرة على قوى الطبيعة. و زيادة قدرة الانسان على تفسير الحوادث و الظواهر و المعطيات و التنبوء بها و ضبطها و التحكم فيها.

فإن طبيعة الادارة العامة في نظر جانب من علماء و كتاب الادارة العامة هي تحكمه قوانين و مبادئ و قواعد عامة تدرس و تفسر علميا الاحداث و الوقائع الادارية و تتنبأ بالحلول و النتائج.

و يدلل أصحاب نظرية علمية الادارة على ذلك بالعديد من الحجج و الدلائل منها:

-01- أن الادارة العامة تعرف تطبيق المبادئ و القواعد العلمية في ميادين التخطيط و التنظيم و التنسيق و التوجيه و الرقابة و القيادة الادارية و الدراسات السلوكية و العلاقات الانسانية و في عملية اتخاذ القرارات الادارية.

و من أهم و أشهر القواعد و المبادئ العلمية في الادارة العامة، مبدأ حتمية وجود الهدف، مبدأ التخصص و تقسيم العمل، مبدأ تحديد نطاق الاشراف و الرقابة، مبدأ تفويض السلطة، مبدأ توصيف الوظائف، مبدأ وحدة السلطة الرئاسية، مبدأ الفاعلية و الكفاءة، مبدأ التدرج الاداري،...و غير ذلك من المبادئ و القواعد التي اكتشفتها كافة مدارس الفكر الاداري المختلفة.

-02- كما يستند أنصار نظرية الطبيعة العلمية للإدارة الى استخدام و تطبيق الاساليب و التطبيقات و الطرق و المناهج العلمية في القيام بالعمليات الادارية المختلفة من تخطيط و تنظيم و تنسيق و توجيه و رقابة، و كذا استخدام و تطبيق الاساليب و المناهج و الطرق في حل المشكلات الادارية، و في عملية اتخاذ

القرارات الادارية، فهكذا تستعمل في الدراسات و البحوث الادارية المناهج العلمية المعروفة بالمنهج الاستقرائي و المنهج التجريبي و المنهج التاريخي و المنهج الدياليكتيكي، كما تستخدم و تطبق الاساليب و الطرق و التطبيقات العلمية و التكنولوجية في الابحاث و الدراسات و العمليات الادارية.

المطلب الثالث/ الادارة العامة احتراف و مهنة

كما يرى جانب آخر من كتاب و علماء الادارة بان الادارة ليست بفن أو علم و إنما هي احتراف و مهنة تتطلب قدرات و براعة خاصة تكتسب بالاحتراف في المهنة.

فالإداري الناجح و الفعال هو ذلك المهني المحترف كالطبيب و المهندس و المعلم، المحامي، القاضي، لأن كل واحد من هؤلاء قد احترف المهنة و تخصص فيها بواسطة التحصيل و الدراسة العلمية.

و يستند أنصار كون الادارة مهنة و ليست بفن أو علم الى نسبية علم الادارة العامة، باعتبارها من فرع العلوم الاجتماعية، فالقواعد و المبادئ العلمية التي تحتويها العلوم الاجتماعية و منها علم الادارة لا يمكن الاعتماد عليها مئة بالمائة لأنها نسبية و مرنة أي أنها غير ثابتة مثل القواعد و المبادئ العلمية في العلوم الطبيعية.

و أن حتمية استخدام الادارة للفن و العلم لا ينفي حقيقة طبيعتها في أنها مهنة و احتراف.

المطلب الرابع/ الادارة العامة فن و علم

يتفق أغلب علماء و كتاب الادارة على حقيقة التركيب المختلط و المركب للإدارة العامة حيث تجمع الادارة العامة بين جوانب و عناصر فنية و جوانب و عناصر علمية في ذات الوقت فهي فن و علم معا، و لا يمكن القول بفكرة المفاضلة بين الطبيعة الفنية و الطبيعة العلمية للإدارة العامة.

فالإدارة العامة علم لأنها تحتوي تطبيق القواعد و المبادئ العلمية في القيام بعمليات التخطيط و التنظيم و التنسيق و التوجيه و الرقابة و في القيام بحل المشكلات الادارية، و لأنها تطبق الطرق و المناهج و الاساليب العلمية في الاضطلاع بوظائفها في عمليات دراسة المشكلات الادارية في عملية اتحاذ القرارات الادارية، و هي فن لأنها قوى و قدرات و ملكات و مواهب انسانية في الخلق و الابداع و التفكير و التحليل و المبادأة و التكيف و التغلب على المشاكل الادارية الطارئة بحكمة و رصانة.

فالجانبان و الطبيعتان الفنية و العلمية للإدارة العامة متكاملان و متساندان و متفاعلان في تركيب و تكوين البناء الكامل و الشامل للإدارة العامة.

حيث يظهر و يبرز الجانب أو العنصر العلمي في الادارة العامة في بناء الادارة العامة و القيام بعمليات التخطيط و التنظيم و التنسيق و التوجيه و الرقابة على مبادئ و قواعد علمية، و في حل بعض الاشكالات الاجتماعية و الفنية في الادارة و في عملية اتخاذ القرارات الادارية، بينما تبرز أهمية دور الطبيعة الفنية في الادارة العامة خلال التطبيق و الممارسة العلمية للمبادئ و النظريات و القواعد العلمية، و عند القيام بعمليات الملائمات و التكييف مع معطيات و مقومات الموقف و الواقع الاداري المرن و الحساس و المتغير و استعدادات القيادة.

حيث يتطلب الامر خصال و مواهب الفكر و الخلق و الابداع و المثابرة و الصبر و الحكمة و المرونة و قوة التصور و التكييف و الملائمة، لتطبيق القواعد و النظريات و المبادئ العلمية على الواقع و الموقف الاداري الشديد المرونة و الحساسية و التغيير، و للتغلب على احتمال عدم صدق و نجاح تفسير و تنبؤ القواعد و المبادئ العلمية الادارية المتسمة بطابع النسبية باعتبار كون علم الادارة فرع من فروع العلوم الاجتماعية أو عدم ملائمة و صلاحية القواعد و المبادئ و النظريات العلمية الادارية نظرا لتغير و تبدل معطيات الموقف و الواقع الاداري المرن و الحساس و الشديد التغير و التطور.

فحقيقة طبيعة الادارة العامة أنها امتزاج و تفاعل و تكامل بين الجانب الفني و الجانب العلمي و المهني معا في بناء و حركة و عمل الادارة العامة.

فيجب على رجال السياسة و الاقتصاد و الادارة و منظري و علماء الادارة العامة و القانون الاداري، أن يحترموا و يراعوا هذه الطبيعة المركبة و المختلطة للإدارة العامة، أي أن يراعوا و يحترموا الجوانب و العناصر و المقتضيات الفنية و العلمية للإدارة العامة، و ذلك عندما يتعرضون و يعالجون الادارة العامة بالتنظيم و بالممارسة أو بالتطبيق أو بالدراسة و التحليل و التأصيل و الشرح و التفسير، و التنبؤ و الضبط و التحكم، و ذلك حتى المعالجة و النظرة للإدارة العامة تتسم بالصدق و الصواب و بالشمولية و العمق.

المبحث الثاني/ عمليات طبيعة الادارة العامة(Administratives Processes)

لكي تقوم الادارة ادرة عامة أو ادارة خاصة بالتزاماتها و واجباتها، و تنجز وظائفها المختلفة بكفاية و فاعلية، تقوم و تضطلع بجملة من العمليات الفنية و العلمية تسمى بالعمليات الادارية (Administratives Processes).

فالعمليات الادارية تختلف عن وظائف و اهداف و واجبات الادارة، حيث أن العمليات الادارية هي الوسائل العلمية و الفنية التي تنجز و تحقق بواسطتها الادارة الوظائف و الالتزامات و الاهداف بكفاية و فاعلية.

و قد اختلف الكتاب و علماء الادارة في مسألة حصر عدد العمليات الادارية و في كيفية ترتيبها.

فهكذا يوسع البعض في عدد العمليات الادارية، و يضيق البعض الآخر في عددها فيقول البعض أن العمليات الادارية هي التخطيط، التنظيم و التوظيف و التوجيه و الرقابة.

و يقول البعض الآخر بأن عدد عمليات الادارة العامة ينحصر في عملية التخطيط (Planning)، عملية التنظيم (Organisation)، عملية التوظيف (Staffing)،

عملية التنسيق (Coordination)، عملية التوجيه (Direction)، و عملية الرقابة (Control).

و يوسع البعض عمليات الادارة العامة الى عدد ثمانية عمليات ادارية هي: التخطيط و التنظيم (Organising)، التوظيف (Staffing)، التوجيه (Directing)، التنسيق (Coordinating)، الانجاز (Oprerating)، و الابداع في وضع التقارير (Reporting)، و التمويل (Budgeting) بحيث يصبح هذا العدد من العمليات الادارية يكون كلمة (POSDCORB).

و البعض يقول بأن العمليات الادارية هي التخطيط و التنظيم و التوظيف و التنفيذ و التقييم، و يحصر البعض الآخر عمليات الادارة العامة في ثلاثة عمليات فقط هي: التخطيط و التنظيم و الرقابة.

كما يقول البعض من كتاب الادارة أن عمليات الادارة الاساسية هي: التخطيط و التنظيم، التوجيه و القيادة و الضبط و الرقابة.

و مهما يكن من الامر في مسألة الاختلاف حول عدد العمليات الادارية، فإن الامر الاساسي هو مسألة ضرورة التفريق و معرفة حقيقة الفرق بين اهداف و وظائف الادارة العامة و واجباتها و التزاماتها، و بين العمليات الادارية باعتبارها وسائل علمية و فنية تقوم بها الادارة العامة بقصد تحقيق اهدافها، و انجاز وظائفها و التزاماتها.

أما فيما يتعلق بخلاف الكتاب و علماء الادارة حول مسألة كيفية ترتيب العمليات الادارية، فإن هذا الخلاف لا يتعلق بقضية أساسية و جوهرية، إذ أن أغلب العمليات الادارية متشابكة و متداخلة مع بعضها البعض، و إن كان المنطق يرتب العمليات الادارية على النحو التالي: التخطيط ثم التنظيم، ثم التنسيق ثم التوجيه و القيادة و أخيرا عملية الرقابة، و ذلك على أساس أن التخطيط يمثل الفكر، و التنظيم و التنسيق و التوجيه و القيادة يمثلون العمل و التنفيذ، و عملية الرقابة تمثل التأكد و الحرص على أن يتم العمل و التنفيذ وفقا لما هو مخطط.

الفصل الثالث/ مستويات و أهداف الادارة العامة

إن الادارة العامة تنقسم الى عدة مستويات و هي بحسب مستوياتها ترمي الى أهداف عديدة مناط بها تحقيقها و من اجل بيان مستويات و اهداف الادارة العامة نقسم هذا الفصل الى المبحثين التاليين

المبحث الاول/ مستويات الادارة العامة

المبحث الثاني/ أهداف الادارة العامة

المبحث الاول/ مستويات الادارة العامة

تنقسم و تتفرع مستويات الادارة العامة القيادية أو شبه القيادية و الاشرافية الى عدة مستويات متدرجة و متسلسلة عموديا و هذا وفقا لمبدأ التخصص و تقسيم العمل في النظام الاداري للدولة أو في المنظمة الادارية بصفة عامة.

و تبدو أهمية دراسة مستويات الادارة العامة في تحديد و تنظيم اختصاصات و وظائف الادارة العامة بصورة منظمة و دقيقة و متناسقة و كذا سهولة معرفة مصادر و أنواع القرارات الادارية ممن حيث مصادرها، كما تساعد عملية تنازل مظاهر السلطة الرئاسية و تصاعد الطاعة، و كذا تنظيم عملية الاتصال و التنسيق في الادارة العامة.

كما تساعد عملية تحديد و دراسة مستويات الادارة العامة في تطبيق عمليات التفويض و نقل الاختصاصات و تجديد المسؤوليات، و كذا تحديد نطاق الاشراف و الرقابة.

و يتفق علماء و كتاب علم الادارة العامة على عدد مستويات الادارة العامة هو ثلاثة في الادارة العامة هي المستوى الأعلى أو القيادي، و المستوى الوسطى و الأوسط و المستوى الاشرافي و القاعدي أو الداخلي، و يقرر بعض الكتاب أنه في حال وجود مجلس إدارة له سلطة اتخاذ القرارات، فإن مستويات الادارة العامة تصبح أربعة هي

مجلس الادارة، و مستوى الادارة العليا، و مستوى الادارة الوسطى، و مستوى الادارة الداخلية أو الاشرافية. و عليه نقسم هذا المبحث الى المطالب التالية:

المطلب الاول/ الادارة العليا

المطلب الثاني/ الادارة الوسطى أو الادارة التنفيذية

المطلب الثالث/ الادارة الاشرافية الداخلية

المطلب الاول/ الادارة العليا

تتمثل الادارة العليا أو القيادية و الادارة الرئيسية في وظائف وضع السياسات و المخططات و الاستراتيجيات الادارية الرئيسية أي تحديد الاهداف الادارية العامة و الرئيسية، بالإضافة الى المسؤولية على وظائف الاشراف و التنفيذ التي تقوم بها المستويات الادارية الوسطى و الدنيا، و تضم الادارة القيادية أو العليا رئيس الدولة، و الوزراء و الأمناء العامين و رؤساء الدواوين الوزارية و المفتشين العامين بالوزارات، و الولاة و المديرين العامين للمؤسسات، و نظرا لخطورة الوظائف و المهام التي يقوم بها المسؤولون على مستوى الادارة العامة العليا القيادية، فإنه يتطلب في من يتولى هذه الوظائف صفات و شروط القيادة السياسية و الاجتماعية و الادارية و المتفق عليها في علم التنظيم الاداري و السياسي و الاجتماعي و العسكري.

و تقوم الادارة العليا أو القيادية بالوظائف التالية: و ذلك من زاوية علم الادارة:

-01- اتخاذ القرارات الادارية السياسية و المتعلقة بوظائف الادارة و في نطاق اختصاصها.

-02- التخطيط الطويل الامد و كذا المشاركة في كل العمليات التخطيطية المتعلقة بالإدارة المعنية.

-03- ممارسة مظاهر السلطة الرئاسية و الوصائية على عمال و أعمال المستويات الادارية الوسطى و الدنيا.

-04- تلقي المعلومات و التقارير اليومية عن العمليات الانتاجية و الادارية و الفنية.

-05- نقل و تفويض الصلاحيات و الاختصاصات للسلطات و المرؤوسين في المستويات الادارية الوسطى.

المطلب الثاني/ الادارة الوسطى أو الادارة التنفيذية

الادارة الوسطى أو الادارة التنفيذية تشمل وظائف دراسة الاهداف و المخططات المتخذة من طرف الادارة العليا، بغية اتخاذ القرارات و الاجراءات و التدابير اللازمة لتنفيذها، و كذا القيام بوظائف الرقابة و الاشراف الداخلي على الادارة الداخلية أو الاشرافية، و تضم الادارة الوسطى في الادارة العامة صنف المديرين و المديرين الفرعيين (نواب المديرين) و رؤساء المكاتب بالإدارة المركزية للوزارة و المديرين التنفيذيين الموجودين بالولايات و الاقاليم.

و تقوم الادارة الوسطى أو الادارة التنفيذية من زاوية علم الادارة بالأعمال التالية:

-01- القيام بأعمال الاتصال اليومي.

-02- المشاركة في اتخاذ القرارات الادارية التنفيذية.

-03- تقييم نتائج الاعمال.

-04- تقييم أعمال المرؤوسين المباشرين.

-05- حل المشاكل اليومية و الملحة.

-06- تنفيذ القرارات السياسية و الادارية المتخذة من طرف الادارة العليا.

المطلب الثالث/ الادارة الاشرافية الداخلية

الادارة الداخلية أو الادارة السفلى أو القاعدية أو الادارة المباشرة هي التي تضم الرؤساء المباشرين. و تقوم بالأعمال الفنية و التنفيذية اليومية التي تساعد الادارة

الوسطى و الادارة العليا على تنفيذ قراراتها و سياساتها و أهدافها على مستوى الحياة اليومية الجارية في صورة انتاج سلع و تقديم خدمات و التعامل مع العمال و الجمهور في نطاق سياسة العلاقات العامة المتبناة.

و يقوم رؤساء الادارة الاشرافية الداخلية من زاوية علم الادارة بالأعمال التالية:

-01- يخطط لأعمال الانتاج اليومي و ذلك في نطاق الاهداف التي حددتها المستويات الادارية العليا.

-02- تكليف الموظفين المرؤوسين بالأعمال و المهام المحددة لكل منهم.

-03- ملاحظة و متابعة الانتاج و العمل اليومي.

-04- كتابة و رفع تقارير العمل و الانتاج يوميا.

-05- العمل على اكتشاف الاخطاء و تصحيحها في عين المكان و الوقت.

-06- المحافظة على العلاقات الشخصية و المباشرة مع موظفي الورشة أو الوحدة الانتاجية.

-07- تقييم اعمال الموظفين المباشرين له.

-08- تنفيذ القرارات السياسية و الادارية و التنفيذية المتخذة من طرف المستويات الادارية العليا.

-09- ينهض بأعمال السلطة التنفيذية.

المبحث الثاني/ أهداف الادارة العامة

تتحدد أهداف الادارة العامة في أصولها و أسسها و مبادئها و محاورها الرئيسية في السياسة العامة للدولة و الأمة، المدونة في المواثيق الوطنية و النصوص السياسية و القانونية السارية المفعول في الدولة، و تعاد صياغة الأهداف الادارية في برامج و سياسات حكومية تنفيذية في برامج الحكومة، ثم تصاغ صياغات سياسية أكثر فنية

و تجسيدا و تخصيصا بواسطة القيادة و الرئاسات الادارية على مستوى الادارة العليا القيادية في هرم تدرج النظام الاداري في الدولة.

و هكذا حتى تصبح هذه الاهداف مرسومة و مجسدة في قرارات و اجراءات و تدابير ادارية تنفيذية و فنية قابلة للتطبيق و الانجاز في صورة انتاج سلع و تقديم خدمات عامة.

و عملية تحديد الاهداف للإدارة العامة عملية صعبة و معقدة، نظرا لتعقد الاهداف الادارية بسبب تعقد البيئة الادارية العامة، حيث أن أهداف الادارة العامة هي خليط و تركيب من أهداف سياسية و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية و قانونية و تنظيمية، و كذا كون الاهداف العامة للإدارة هي حقائق و ظواهر حية و متحركة و متطورة بحركة و تطور و تغير البيئة الايديولوجية و الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية و القانونية و التنظيمية و الفنية و المادية.

و لقد أمكن حصر الاطار العام لأهداف الادارة العامة بواسطة الضبط و التنظيم القانوني بحيث تنحصر أهداف و وظائف الادارة العامة في هدفين أساسيين و رئيسيين هما هدف ضمان حسن سير المؤسسات و المنظمات و المرافق الادارية العامة بانتظام و اطراد و بفاعلية و رشادة لإشباع الحاجات العامة عن طريق انتاج السلع اللازمة و تقديم الخدمات العامة المطلوبة و هدف المحافظة على النظام العام بالمفهوم الاداري، عن طريق وجود سلطات و اعمال و اساليب و وسائل البوليس أو الضبط الاداري للمحافظة على الأمن العام و الصحة العامة و السكينة العامة و الآداب العامة بطريقة وقائية.

و يتحكم في عملية اتساع و ضيق حجم اهداف الادارة العامة عوامل المحيط و البيئة السياسية و الايديولوجية الاجتماعية و الادارية و القانونية للدولة.

فأهداف الادارة العامة في ظل الدولة الحارسة و الدولة الليبرالية أقل و أضيق حجما من أهداف الادارة العامة في الدولة النامية و الدولة الاشتراكية، حيث أن حجم أهداف الادارة العامة في الدولة النامية و الدولة الاشتراكية أوسع بكثير من أهداف

الادارة العامة الرأسمالية، فأهداف الادارة العامة في الدولة النامية و الدولة الاشتراكية اهداف ضخمة و متنوعة اقتصادية و اجتماعية و ادارية نظرا لكون الادارة العامة تقود كافة العمليات الاقتصادية و الاجتماعية و الادارية في الدولة الاشتراكية و الدولة النامية.