المحاضرة الاولى ـ الادارة العامة

الفصل الأول الادارة العامة ـ مفهومها وعلاقتها بالعلوم الأخرى ـ محاور الفصل

أولاً: الإدارة. ثانياً: الإدارة العامة. ثالثاً: طبيعة الإدارة العامة. رابعاً: الإدارة العامة والعلوم الأخرى. خامساً: تطور دراسة الإدارة العامة. سادساً: مداخل دراسة الإدارة العامة.

أهمية الإدارة العامة :

سابقا :

كانت أنشطة الإدارة العامة (الأجهزة التنفيذية) تقليدية من جباية الضرائب والجمارك ، الدفاع ، الأعمال البريدية ..... الخ

حديثا :

أصبحت مصممة ومنفذة لبرامج تعنى بتقديم كافة أنواع الخدمات العامة للمواطنين وتنميتهم اقتصاديا واجتماعيا أي ان مسؤولية الأجهزة الإدارية هي استخدام الموارد المتاحة لوضع هذه السياسات موضع التنفيذ.

أولاً: الإدارة Administration

كلمة إدارة (Administration)أصلها اللاتيني "Ad" بمعنى"To " من اجل و(minister) بمعنى serve يخدم والكلمة كلها تعني To serve و معناها لكي يخدم. فالإدارة بذلك تعني : مجهودات بشرية لانجاز أهداف محددة هي خدمة الآخرين. لفظ إدارة دائما يأتي مقرونا بإحدى الصفتين " عام " أو " خاص " ، فإذا ما قورن بالصفة الأولى " عام " دل على إدارة الدولة التي تستهدف الصالح العام . و إذا ما أضيف إلى الصفة الثانية " خاصة " دل على إدارة المشروعات الصناعية و التجارية التي تستهدف الربح.

مفهومها:

النشاط الموجه نحو تحقيق التعاون المثمر، والتنسيق الفعال بين الجهود المختلفة العاملة من أجل تحقيق هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة. يتضح من هذا التعريف أن **محور العملية الإدارية هو العنصر البشري**، وكيفية تحقيق التعاون بين الأفراد والتنسيق بين جهودهم المختلفة لتحقيق الأهداف المنشودة عبر الاستغلال الأمثل للموارد وتوفير بيئة العمل المناسبة.

ثانياً: الإدارة العامة Public Administration

يقصد بكلمة عامة (حكومية) تمييزاً للإدارة العامة عن أنواع الإدارة الأخرى وبخاصة إدارة الأعمال، وإدارة المنظمات الدولية،...

١ـ ليونارد وايت و هو أول من كتب مؤلفا علميا في هذا الموضع بعنوان "مقدمة في دراسة الإدارة العامة "في عام ١٩٢٦م عرفها بأنها " جميع العمليات التي من شأنها تنفيذ السياسة و تحقيق أهدافها".

٢ـ عرفها وروبرت برسقس (John Ffiffner) and Robert Presthus (إن الإدارة العامة هى تنسيق الجهود الجماعية لتنفيذ السياسة العامة).

٣ـعرفها ديموك (Dimock) بأنها عملية شاملة لجميع الخطوات التى تتخذ ابتداء من الوقت الذى يبدأ فيه إسناد الاختصاص إلى الجهة الإدارية وحتى تنفيذه، وهي كمهنة، تنظيم وتوجيه لنشاط الآخرين فى هيئة عامة.

والإدارة العامة بهذا المفهوم تعني « **تنفيذ** السياسة العامة للدولة وإخراجها إلى حيز الواقع **عبر تنسيق** الجهود الجماعية، وهي بذلك **تمثل تخطيط وتوجيه النشاط الحكومي** الموجه نحو أداء الخدمات العامة لجميع المواطنين على السواء طبقاً للقوانين والتشريعات السائدة بالدولة ».

ثالثاً: طبيعة الإدارة العامة (علم أم فن)

يشير الاتجاه الواقعي في النظر إلى الإدارة إلى أنها **تجمع بين العلم والفن على حدٍ سواء. فهي علم** لأنها تعتمد على أساليب البحث العلمي في بعض المجالات المهمة، مثل: التخطيط والتنظيم واتخاذ القرارات والعلاقات الإنسانية. **وهي فن** لكونها تعتمد على الموهبة والقدرة الشخصية لوضع الأسس العلمية موضع التنفيذ بكفاءة وفاعلية.

يعتبر هذا الجمع أحد الأسباب المهمة التي تزيد من القدرات الإدارية للفرد، بحيث تُصقل المعارف والأفكار بالمهارات العملية

رابعاً: الإدارة العامة والعلوم الأخرى

١ : علاقة الإدارة العامة بإدارة الأعمال

عُرّفت إدارة الأعمال بأنها «إدارة النشاط الذي تؤديه المشروعات ذات الطابع الاقتصادي التي تعمل على اشباع حاجات مادية ومعنوية للمجتمع كافة أو لقطاعات دون سواها **بهدف تحقيق الربح**. أما الإدارة العامة فتقوم على تنفيذ السياسات العامة للدولة وترجمتها إلى خدمات عامة عبر جهود جماعية منسقه.

الملامح المميزة لكل من الإدارة العامة وإدارة الأعمال

أرقم	السمة	الإدارة العامة	إدارة الأعمال
١-	الاطار القانوني	• يخضع العاملون للقواعد والإجراءات المحددة بموجب نظام الدولة وأجهزتها التشريعية (عدم الحرية في العمل). • البطء وعدم المرونة في تغيير وتعديل الأنظمة بحكم الرجوع للهيئة التشريعية. • خضوع تصرفات العاملين لرقابة السلطة التشريعية والأجهزة القضائية والرقابية.	• يخضع العاملون لقرارات مجلس الإدارة وتعليمات المديرين (درجة من المرونة في العمل). • سرعة وحرية في التصرف عند تغيير وتعديل الأنظمة لكون ذلك يتطلب فقط موافقة مجلس الإدارة أو صاحب رأس المال. • خضوع تصرفات العاملين لرقابة الرئيس الإداري فقط.
٢-	الهدف	تقديم خدمات عامة، ويتم تقويم العمل على أساس رضا الجمهور المستفيد من الخدمة.	أقصى قدر من الأرباح وتوسيع الحصة السوقية، ويتم تقويم العمل على أساس المعيار المادي.
٣-	طبيعة النشاط	نشاطات تحقق المصلحة العامة كالأمن والدفاع والعلاقات الدولية.	نشاطات يغلب عليها الطابع الاقتصادي والتجاري.
٤-	درجة الرشد	تأثر القرارات باعتبارات سياسة واجتماعية	تأثر القرارات بالرشد والموضوعية لتحقيق مزيد من الأرباح.
٥-	المنافسة	نادراً ما تتعرض للمنافسة.	نشاطات تحكمها المنافسة بحكم التعددية.

٢ : علاقة الإدارة العامة بعلم السياسة

هنالك **علاقة وثيقة بينهما**. فالإدارة العامة ليست مستقلة عن السياسة بقدر ما هي أداة من أدواتها وموضوعاً من موضوعاتها، ونظام فرعي للعمل السياسي. فضلاً عن محاولة اللجوء لبعض الأساليب السياسية كالتفاوض والمساومة والتشاور وخاصةً عند الحصول على الأموال وتخصيصها وعند رسم السياسات وتقرير نتائج الأعمال. لقد أصبحت الإدارة العامة في كثير من الأحيان يحكم الواقع وظروفه تتعدى مجرد القيام بتنفيذ السياسة العامة لتقوم بدور استشاري غالباً، وتقريري أحياناً فيما يتعلق بوضع هذه السياسة ورسمها الأمر الذي يُبرز الإدارة العامة كحقل ذي أهمية بالغة في مجال الحياة السياسية العامة.

٣ : علاقة الإدارة العامة بعلم الاجتماع

يوجد **ارتباط وثيق بينهما**. حيث يختص علم الاجتماع بدراسة سلوك الفرد والجماعة كأجزاء في المجتمع، وبالتالي فإنه يمد الإدارة العامة بأنواع متعددة من الدراسات مثل التقسيمات المختلفة للمجتمع والجماعة والتنظيم والبيئة، كما يغذيها بمفاهيم التعاون الإنساني وعلاقات العمل بين الجماعات المختلفة. ماكس فيبر من رواد علم الاجتماع الذين ساهموا في دراسة جانب من جوانب الادارة العامة والمهتمين بدراسة البيروقراطية ، و قد توصل إلى تنظيم له خصائص و قواعد لحكم العمل و العاملين في الإدارة.

٤ : علاقة الإدارة العامة بعلم النفس

يهدف علم النفس لدراسة الإنسان بوصفه كائناً بشرياً معقد التركيب متنوع الحاجات ويحمل العديد من الانطباعات والمشاعر التي تلعب دوراً إيجابياً أو سلبياً في إنتاجه ونشاطه وعمله الوظيفي. حيث أن للبيئة الوظيفية دور فعال في التأثير على هذه الأمور.

اتساقاً مع ذلك فقد قدم علم النفس للإدارة العامة مفاهيم متعددة كمفاهيم القيادة وقياس الكفاءة واختبارات التوظيف والترقية ونظام الحوافز ،... (بحث العوامل السلوكية في التنظيم الإداري).

٥: علاقة الإدارة العامة بعلم القانون

العلاقة بينهما شديدة الصلة على اعتبار أن عمل الإدارة العامة يجب أن يكون دائماً متوافقاً مع مضمون القانون، ومنسجماً مع أحكامه، وإلا تعرضت أعمالها لعدم الشرعية، وأصبحت محلاً للمسؤولية.

٦: علاقة الإدارة العامة بعلم الاقتصاد

العلاقة بينهما لها أهمية خاصة، فعلم الاقتصاد يُعنى بتحديد عوامل الإنتاج وتحليل العلاقات بينها، بحيث تخرج أكبر عائد ممكن، وتوزيع هذا العائد بين عوامل الإنتاج المختلفة. كما ويعنى علم الاقتصاد بالتنمية الاقتصادية، حيث يقع على عاتق الإدارة العامة النهوض بتحقيق التنمية الاقتصادية بصورة خاصة، والتنمية الشاملة بصورة عامة، ناهيك عن وجود موضوعات مشتركة بين الإدارة العامة والاقتصاد مثل الميزانية والحسابات الختامية والمالية العامة. ومن الموضوعات ذات العلاقة اختيار الموظفين، وتحديد رواتبهم، والاستعانة بالخبرات المختلفة والتقنية الحديثة.

خامساً: مراحل تطور دراسة الإدارة العامة

أصبحت الإدارة العامة من أكثر ميادين المعرفة أهمية في حقل العلوم الاجتماعية، فقد حققت ذاتيتها وشخصيتها العلمية وأصبحت نظاماً دراسياً قائماً بذاته. يعتبر وودرو ويلسون (Woodrow Wilson) أبا الإدارة العامة ومؤسسها كنظام دراسي. وهو صاحب المقال الشهير "دراسة الإدارة".

المرحلة الأولى: انفصلت فيها الإدارة العامة عن السياسة وأصبحت تدرس كمادة مستقلة. وزاد اهتمام العلماء والكتاب بها، وظهرت النداءات حول ضرورة البحث عن مبادئ الإدارة العامة.

المرحلة الثانية: أخذت الإدارة العامة تتبلور ويتكون هيكلها المستقل، وأصبحت هناك مدارس وكليات خاصة لتدريسها ومنح شهادات متخصصة بها.

المرحلة الثالثة: أنشئت معاهد الإدارة العامة لتقوم بإجراء الدراسات والبحوث والاستشارات وحل المشكلات، ناهيك عن تدريب العاملين بالخدمة المدنية، ووضع برامج لتنمية القادة بغية رفع مستوى الإدارة الحكومية. وقد كان لذلك أثر كبير في زيادة عدد المؤلفات والدوريات المتخصصة في هذا المجال.

سادساً : مداخل دراسة الإدارة العامة

١ : المدخل الدستوري القانوني التاريخي

أول المداخل الذي ساد في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين. حيث تركزت الدراسة هنا على الحقوق الدستورية والقانونية للحكومة ووظائفها وسلطاتها والواجبات المفروضة عليها. مع الاهتمام بالنواحي الإدارية والسوابق القضائية والعلاقات بين السلطات المركزية والهيئات المحلية المختلفة. ويرى فقهاء القانون أن هذا المدخل قاصراً، ويمثل نظرة ضيقة للإدارة العامة للأسباب التالية:

- اقتصاره على سرد النصوص وتفسيرها.
- إغفالة للجوانب الفنية في العملية الإدارية.
- اقتصاره على تناول العوامل التاريخية للمجتمع.
- إغفاله المؤثرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية.
- إغفاله العوامل البيئية التي تؤثر على النظام الإداري.
- اقتصاره على الناحية الفقهية.

٢ : المدخل الوظيفي

ظهر في أوائل القرن العشرين، ويفترض أن المنظمات العامة مثلها مثل المنظمات الخاصة تقتضي القيام بعدد من العمليات والوظائف الإدارية والتي تتمثل بعمومها بين دعاة هذا المدخل بـ (التخطيط، والتنظيم، والتوجيه، والرقابة، وإدارة الأفراد، وإدارة التمويل والميزانية).

اهتم هذا المدخل بالإدارة في شكلها الرسمي واعتباراتها التقليدية، بينما أغفل النظر إلى الإدارة كنشاط ذي جوانب سلوكية مهمة تتصل بالعنصر البشري والاعتبارات الإنسانية، كما وقد أهمل المؤثرات البيئية.

٣ : المدخل الاجتماعي النفسي

يعد هذا المدخل نتاجاً لتأثير دراسات علم الاجتماع وعلم النفس. ويركز هذا المدخل على الوظائف العامة باعتبارها إدارة للعنصر الإنساني في المنظمات. وقد كان لهذه الدراسات ـ الإجتماعية والسلوكية ـ دور مهم ساعد على تفهم الإدارة على أساس علمي. كما وقد اهتم هذا المدخل بالتنظيم الرسمي وغير الرسمي، وبالاتصالات الرسمية غير الرسمية، وكذلك بالقيادة والسلطة والعلاقات الإنسانية وبسلوك الجماعات الصغيرة. إلا أنه لا يعد كافياً وحده لدراسة الإدارة العامة كونه يهمل أثر القوى الاقتصادية وأثر النظام السياسي على مسلك وأداء المنظمات العامة.

٤ : المدخل البيني أو "الإيكولوجي"

الذي يقوم على الاهتمام بالبيئة المحيطة، ويُبرز العلاقة بين المنظمة وبيئتها وذلك من خلال دراسة أثر العوامل البيئية على الإدارة العامة في المجتمع. وفي ذلك تأكيد على عدم انفصال النظام الإداري عن الأنظمة البيئية الأخرى.