الفصل الأول: طبيعة الإدارة العامة

مفهوم الإدارة:

الإدارة: هي النشاط الموجه نحو تحقيق التعاون المثمر، والتنسيق الفعال بين الجهود المختلفة العاملة من أجل تحقيق هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة. يتضح من هذا المفهوم أن محور العملية الادارية هو العنصر البشري، وكيفية تحقيق التعاون بين الأفراد لتحقيق الأهداف المنشودة عبر الاستغلال الأمثل للموارد وتوفير بيئة عمل مناسبة.

مفهوم الإدارة العامة:

يقصد بكلمة (عامه) حكومية تمييزاً للإدارة العامة عن أنواع الإدارة الاخرى، وإذا كانت الحكومية تعني الوظيفة التنفيذية، فإن الإدارة العامة ترتبط بها في هذا المعنى.

وتعرف الإدارة العامة: على أنها تنفيذ السياسات العامة للدولة وإخراجها الى حيز الواقع ، وهي بذلك تمثل تخطيط وتوجيه النشاط الحكومي الموجه نحو أداء الخدمات العامة لجميع المواطنين على السواء طبقا للقوانين والتشريعات .

طبيعة الإدارة العامة، وهل هي علم ام فن؟

الإدارة علم: من حيث انها تعتمد على أساليب بحث العلمي في بعض المجالات المهمة.

الإدارة فن: من حيث أدائها فهي تعتمد على الموهبة والقدرة الشخصية على كيفية وضع الاسس العلمية موضع التنفيذ بكفاءة وفعالية.

ويمكن القول: ان طبيعة الإدارة تجمع بين العلم والفن على حد سواء، وتتميز بوجود اعتبارات فنيه وعلميه في وقت واحد.

أهمية الإدارة العامة:

أولاً: المساهمة في وضع وتشكيل السياسات العامة للدولة:

يتم تشكيل السياسات العامة بناء على العديد من الاقتراحات والمعلومات من مصادر متعددة وتبقى المنظمات العامة المصدر الأساسي لهذه المعلومات.

ثانيا: تنفيذ السياسات العامة:

حيث يتم تنفيذ السياسة العامة للدولة في مجال معين في كافة المؤسسات العاملة في هذا القطاع وفقاً للقوانين والتشريعات التي تم إصدارها. ويتم تنفيذ السياسة العامة، داخل المؤسسات من خلال ممارسة وظائف الادارة: تخطيط، تنظيم، توجيه، رقابة وذلك بما يتفق مع القوانين التي تم اصدارها.

مهام الإدارة العامة:

المجموعة الأولى: المهام السيادية أو الوظائف السياسية، وتحتوي على ثلاثة مهام:

1-مهام سيادية خارجية: كوظيفة الدفاع والأمن وقيادة العلاقات الخارجية.

2-مهام سيادية داخلية: كالشرطة التي تقوم بحفظ الأمن الداخلي والقضاء الذي يقوم بإقرار العدالة في المجتمع.

3- مهام سيادية بالمعنى الدقيق: وتتمثل في إدارة المؤسسات السياسية (المجالس النيابية مثل مجلس الشورى).

المجموعة الثانية: المهام الاقتصادية، وتتمثل هذه المهام في:

1- الاختصاصات المتعلقة بإصدار النقود.

2-الاختصاصات المتعلقة بسائر النواحي الاقتصادية (الطاقة، المناجم، النقل ووسائل الاتصالات اللاسلكية).

المجموعة الثالثة: المهام الاجتماعية، وتتضمن هذه المهام:

1-الأعمال أو النشاطات المتعلقة بالصحة والإسكان والتخطيط العمراني.

2-الدفاع عن حقوق ومصالح الطبقات الاجتماعية والمهنية وبصفة خاصة العمال.

3-توزيع الدخول لصالح الطبقات الضعيفة اجتماعيا.

4-صيانة أو حفظ التركيبات الاجتماعية المتعلقة بالأسرة أو مسائل النهوض الاجتماعي.

المجموعة الرابعة: المهام التعليمية والثقافية، وتتمثل في:

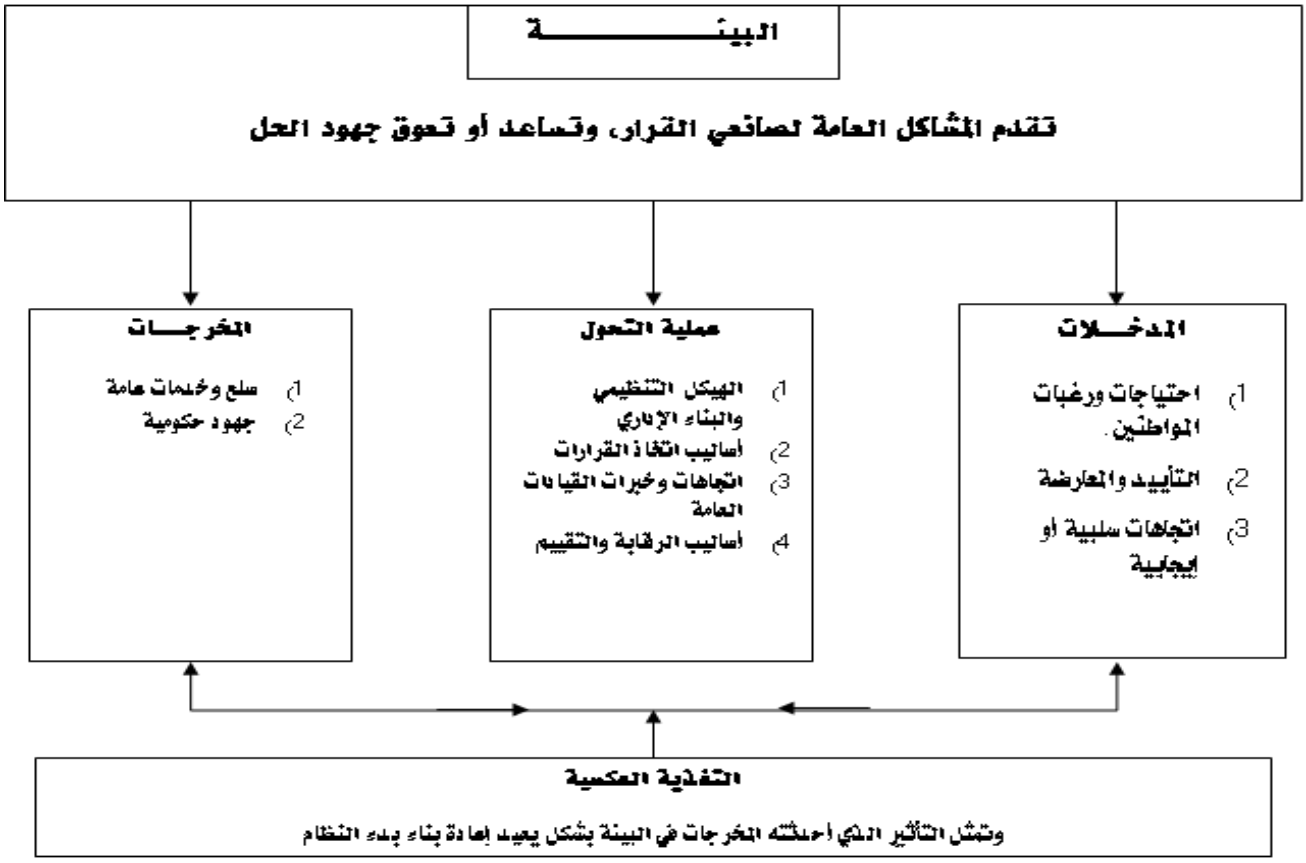
1-البحث العلمي المجرد.

2-تعليم الأطفال والشباب.

3-تنظيم أوقات الفراغ والأنشطة الثقافية.

4-تطوير الأنشطة الفنية مثل الحفاظ على الثروة الفنية والتاريخية.

الإدارة العامة كنظام:



الإدارة العامة والعلوم الأخرى :

ويلسون يعد أول عالم فكر في انشاء الإدارة العامة ونادى بوجوب قيام علم خاص اسمه (الإدارة العامة) ، وبذلك اصبحت الإدارة تمثل حقلا دراسيا متسع الابعاد ، مما اقتضى ضرورة تحديد العلاقة بين الإدارة العامة كحقل دراسي والحقول الدراسية الاخرى.

أولاً: الإدارة العامة وإدارة الأعمال:

1-الإطار القانوني:

(أ) يخضع العاملون في الأجهزة الحكومية في تصرفاتهم للقواعد والاجراءات المحددة لهم وفقاً للقوانين المصدرة من السلطة التشريعية بينما في قطاع الاعمال، يمارس العاملون نشاطاتهم بدرجه أكبر من المرونة.

(ب) أن تغيير وتعديل الأنظمة في مجال الإدارة العامة غير مرن ، اذ يتطلب الرجوع الى الهيئة التشريعية والحصول على ما تقرره ، ومن ثم تتسم عملية التغيير والتعديل بالبطء، بينما في منظمات قطاع الاعمال تتسم عملية التغيير والتعديل بدرجه كبيره من السرعة وحرية التصرف ، لأنها لا تتطلب الا موافقة مجلس الإدارة أو صاحب رأس المال .

(ج) تخضع تصرفات العاملين في الحكومة لرقابة السلطة التشريعية والأجهزة القضائية والرقابية والإدارية المختلفة، بينما تخضع تصرفات العاملين في قطاع الأعمال لرقابة الرئيس الاداري فقط ..

2- الهدف:

(أ) تهدف الإدارة العامة الى أداء خدمات عامه ، بينما تهدف إدارة الأعمال أساساً الى الربح .

(ب) تقويم كفاءة العمل الحكومي يكون على أساس رضا الجمهور المستفيد من الخدمة العامة، بينما في ادارة الأعمال فإن معيار الكفاية فيها واضح ومحدود وبذلك يسهل تقويم الجهود وفقاً لهذا المعيار المادي غير ان هذا لا يعني ان إدارة الاعمال لا تضع الأهداف الاجتماعية في الحسبان.

3-طبيعة النشاط:

تتولى الإدارة العامة ومنظماتها الحكومية النشاطات التي تحقق المصلحة العامة.

بينما تتولى المنظمات الخاصة النشاطات التي يغلب عليها الطابع الاقتصادي والتجاري.

4-درجة الرشد:

تتأثر القرارات في الإدارة العامة بالاعتبارات السياسية والاجتماعية.

- بينما تتأثر القرارات والتصرفات في نطاق الأعمال بأكبر قدر من الرشد والموضوعية، بمعنى انها تنتقي أفضل الوسائل لتحقيق المزيد من الأرباح سنويًا.

5-المنافسة:

للإدارة العامة طابعا جامداً يحد من فاعليتها ، فمن النادر تعرضها للمنافسة.

بينما ادارة الاعمال تتميز بطابع الجرأة والمرونة وعدم التقيد بحرفية التعليمات لتحقيق الهدف، وبالتالي يحكمها المنافسة لتعدد المؤسسات التي تقوم بنوع النشاط نفسه.

ثانياً: الإدارة العامة وعلم السياسة :

تعد الإدارة العامة بمثابة الأداة الرئيسية التي تنشئها الدولة (ممثله في السلطة الحاكمة) من أجل تنفيذ سياستها، وعلى هذا الأساس فالإدارة العامة ليست مستقله عن السياسة بقدر ماهي أداة من أدواتها ، ومن ثم فإن نظام الإدارة العامة يصبح نظاماً فرعياً في إطار النظام السياسي العام

ثالثا: الإدارة العامة وعلم الاجتماع:

علم الاجتماع يهدف الى دراسة الفرد والجماعات الإنسانية كأجزاء من المجتمع تؤثر في البيئة المحيطة وتتأثر بها،

ولما كانت الإدارة العامة تمارس نشاطاتها من خلال الفرد والجماعة فإنها ترتبط بعلم الاجتماع ، فهو الذي يمد الإدارة العامة بأنواع متعددة من الدراسات، كما يغديها بمفاهيم التعاون الانساني وعلاقات العمل بين الجماعات المختلفة ..

رابعاً: الإدارة العامة وعلم النفس:

يهدف علم النفس الى دراسة الانسان بوصفه كائناً بشرياً ، معقد التركيب ، متنوع الحاجات ، وهذه كلها تلعب دوراً ايجابياً او سلبياً في إنتاجه ونشاطه وعمله الوظيفي .لقد قدم علم النفس للإدارة العامة مفاهيم متعددة ، مما يجعلنا نقول : ان علم النفس قد أسهم نتيجة ارتباطه بالإدارة العامة في بحث العوامل السلوكية في التنظيم الإداري ، وكذلك في الجوانب الإنسانية في القائمين على الإدارة .

خامساً: الإدارة العامة والقانون:
ترجع الصلة بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري الى ان كليهما يتخذ الإدارة مجالاً لدراسته، مع الفارق الأساسي في ان الاول يركز على النواحي الفنية التنفيذية من الإدارة ، في حين أن الثاني يعنى بالنواحي القانونية منها ، فعلم الإدارة العامة يتولى تحديد المبادئ والأسس اللازمة لممارسة النشاط الإداري بكفاية وانتاجيه ، في حين أن القانون الإداري يتولى وضع الضوابط القانونية للعمل الإداري بحيث تبقى تصرفات الإدارة ونشاطاتها في حدود شرعيه ..

سادساً: الإدارة العامة والاقتصاد:
يعنى علم الاقتصاد بتحديد عوامل الإنتاج وتحليل العلاقات بينها بحيث تخرج أكبر عائد ممكن، وتوزيع هذا العائد بين عوامل الإنتاج المختلفة ، وقد حدد علماء الاقتصاد عوامل الإنتاج بأنها الأرض ورأس المال والعمل والتنظيم ،
ويقصد بالتنظيم : القدرة على مزج عوامل الإنتاج الاخرى للحصول على أكبر إنتاج بأقل تكلفه وهذا هو مجال الإدارة .
ويقع على عاتق الإدارة العامة النهوض بتحقيق التنمية الاقتصادية بصوره خاصه ، والتنمية الشاملة بصوره عامه ، ومن ثم فإن دراسة مشكلات التنمية الاقتصادية يقع جانب كبير منها داخل نطاق دراسات الإدارة العامة ..

تطور دراسة الإدارة العامة :
المرحلة الأولى: انفصلت فيها الإدارة العامة عن السياسة ، وأصبحت تُدَرَس كماده مستقله ، وفي نهاية هذه المرحلة ظهرت نداءات للعديد من الكتاب حول ضرورة البحث عن مبادئ للإدارة العامة ..
المرحلة الثانية: في هذه المرحلة أخذت الإدارة العامة تتبلور ويتكون هيكلها المستقل ، وأصبح لها مدارس وكليات خاصه تدرس بها ، وتمنح شهادات دراسية متخصصه في حقل الإدارة العامة ..
المرحلة الثالثة: انشئت معاهد للإدارة العامة لتقوم بإجراء الدراسات والبحوث اللازمة لرفع مستوى الإدارة الحكومية ..

مداخل دراسة الإدارة العامة:
أولاً / المدخل الدستوري القانوني التاريخي:
- اقتصاره على سرد النصوص ..
- إغفاله للجوانب الفنية في العملية الإدارية ..
- اقتصاره على العوامل التاريخية والفلسفية للمجتمع ..
- إغفاله المؤثرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تتأثر بها العملية الإدارية والتي تؤثر فيها.
- عدم دراسة هذا المدخل للنظام الإداري ككائن حي واقتصاره على الناحية الفقهية ..

ثانياً / المدخل الوظيفي:

- يعبر عن تأثير مناهج ومفاهيم دراسة وظائف الإدارة على دراسة الإدارة العامة، ويلاحظ ان هذا المدخل اهتم فقط بالإدارة في شكلها الرسمي واعتباراتها التقليدية، بينما أغفل النظر الى الإدارة كنشاط ذي جوانب سلوكيه مهمه تتصل بالعنصر البشري والاعتبارات الإنسانية التي يستمد منها مفهوم الإدارة أخص صفاته.

ثالثا/ المدخل الاجتماعي النفسي :

- يركز على الوظائف العامة ليس باعتبارها كيانًا قانونياً رسمياً، ولا باعتبارها هيكلاً لمجموعه من الوظائف الإدارية الرسمية التي تسير المنظمات العامة، وإنما باعتبارها إدارة للعنصر الانساني في هذه المنظمات ، لكن هذا المدخل لا يعد كافيةً وحده لدراسة الإدارة العامة، حيث يهمل أثر القوى الاقتصادية وأثر طبيعة النظام السياسي على مسلك وأداء المنظمات العامة .

رابعاً / المدخل البيئي:
- كان اهتمام هذا المدخل بإبراز العلاقة بين الإدارة وبيئتها ، وذلك بدراسة العوامل المختلفة التي تكسب مجتمعاً معيناً صفاته وخصائصه ، وأثر هذه العوامل على الإدارة العامة في هذا المجتمع ، والأنماط الإدارية والوظيفية في كل بلد تتأثر بعدة عوامل التي تتفاعل مع بعضها لتخرج نظاماً معيناً من الإدارة هو الذي يسود في النهاية ، ومن هنا يتعذر تعميم الأسس والمبادئ الإدارية أو افتراض أن ما يحدث منها أثراً في مجتمع معين سوف ينتج أثراً مماثلاً في مجتمع آخر ..