الدرس الأول

ماهية الادارة العامة (التعريف، النشأة، الوظائف).

مقدمة: من الصعوبة ايجاد تعريف شامل ومتفق عليه حول موضوع الادارة العامة، فهي عبارة عن حقل واسع تتقاطع فيه العديد من الاتجاهات والمواضيع المشتركة، غير أن المتفق عليه هو أن الادارة العامة هي قطاع الإدارة الموجودة في المجال السياسي[1]، فهي تلك التي تهتم بتنفيذ القدرات السياسية التي يضعها السياسيون في أي نظام سياسي.

1-مصطلح الادارة العامة:

يطلق على الادارة العامة في اللغة الفرنسية اسمAdministration publique ، وفي اللغة الانجليزية اسم public administration وتعني كلمة Publique مجموع أفراد الشعب، أو الشيء العام وهي تعني تقديم خدمة للآخرين[2].

واذا كان العمل الانساني هو النشاط الذي يخلق القيمة فالحاجة لأداء هذا العمل بكفاءة وفعالية، ومن خلال الجهود المشتركة للأفراد يفرض الاهتمام بالإدارة.

وذلك لان كل فرد يدير حياته بشكل يومي، فهو يخطط وينظم ارتباطاته ووقته، التنسيق بين متطلباته المختلفة الأسرية والمهنية والرقابة على تصرفاته وتصرفات من يتعامل معهم[3].

ويعرف H. Fayol الادارة: "**هي أن تدير، أي تنشأ، وتخطط وتنظم وتصدر الأوامر وتنسق وتراقب**"

ويرى تايلور Taylor: "**أن الادارة هي أن تعرف بالضبط ماذا تريد ثم تتأكد أن الافراد يؤدونه بأحسن طريقة وأقل كلفة ممكنة**".

ومن خلال التعاريف السابقة ، نستنتج أن مفهوم الادارة أوسع وأشمل من مفهوم الادارة العامة أوسع وأشمل من مفهوم الادارة الذي يتخصص في توجه معين وفقا لمصطلح العمومية، مما يستدعي من

---

[1] -فيرل هيدي، **الادارة العامة: منظور مقارن**. تر: محمد قاسم القريوني، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1985، ص 11.

[2] - طارق المجذوب، **الادارة العامة: العملية الادارية والوظيفة العامة والاصلاح الاداري**. بيروت: منشورات الحلبي، 2003، ص 116.

[3] طارق طه ،**الادارة** ،الاسكندرية: منشأة المعارف2002،ص84،

تعريف مصطلح العمومية أولاّ، والذي يعني "تبعية الادارة للحكومة، وانبثاقها لخدمة التوجهات والرأي العام"[4] .

كما يقصد بكلمة عامة هنا "حكومية" تمييزا "للإدارة العامة عن أنواع الإدارات الأخرى، وبالأخص إدارة الأعمال، وإدارة الهيئات والمنظمات الخاصة، وإدارة القطاع العام، وإدارة المنظمات الدولية"[5].

ورغم التباين والاختلاف بشأن الادارة العامة، فيمكن اجمالها في ثلاث اتجاهات رئيسية[6] :

اتجاه يربط بين الادارة العامة والسياسة العامة، واتجاه يربط بين الادارة العامة والنشاط الاداري، وآخر يربط بين الادارة العامة والأجهزة الادارية.

أ–الاتجاه الأول: الادارة العامة هي التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة، أي تنسيق الجهود المتعددة بقصد تحقيق السياسة العامة.

وفي هذا الاطار يعرفهاléonard white وwoodrow Wilson بقولهما أن:" الادارة العامة هي أداة الدولة في تنفيذ سياستها العامة".

أما **مارشال ادوارد ديموك** فيقول بأن: الادارة العامة هي مظهر لحقل واسع (الادارة)، لكنها تتميز عن غيرها من حيث أنها تتعلق بأهداف الدولة وارادة السيادة والمصالح العامة والقانون باعتباره العنصر الأساسي في المجتمع، لكن هل تنفيذ السياسات العامة حكرا على الادارة العامة؟

ب–**الاتجاه الثاني**: وهي التي تختص بالأنشطة الحكومية وعرفها **هيربرت سيمون**: بأنها تتضمن أنواع النشاط الذي تقوم بها الحكومة وادارتها التنفيذية.

غير أن النشاط الاداري ليس موجودا في السلطة التنفيذية، بل هنالك جانب إداري في القضاء والتشريع.

ج–الاتجاه الثالث: وعرفها **شارل دوباش**: "بأنها تسيير الشؤون العامة ويتألف من مجموع المرافق العامة التي يسمح حسن سيرها بتحقيق الأهداف المرسومة من السلطة السياسية" .

---

[4] - Petit Larousse en couleur, paris :Cedex 06, 1991, p 810

[5]- ابراهيم عبد الهادي المليجي، استراتيجيات وعمليات الادارة، الاسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2002، ص 27.

[6]طارق المجذوب، **مرجع سابق**، ص ص 118–119

النقد: تستخدم مصطلحات تحتاج إلى تعريف هي الأخرى مثل" المرفق العام"، وكل اتجاه يركز على جانب معين دون الأخر(العضوي، الموضوعي، الغائي).

والتعريف الشامل هو الذي يجمع الجانب الموضوعي والعضوي والغاية والجانب البشري والمالي، أي صنع القرارات الادارية داحل الجهاز الاداري لتنفيذ السياسة العامة بالاعتماد على الموارد المالية والعناصر البشرية.

وذهب في طريق البحث عن تعريف شامل **ثابت عبد الرحمان ادريس** من خلال تعريفه للإدارة العامة بقوله: "تمثل الادارة العامة مختلف الأنشطة الخاصة بالتخطيط والتنظيم والقيادة والتوجيه والرقابة اللازمة لإدارة كافة الأعمال والمهام المتعلقة بتنفيذ السياسة العامة للدولة من خلال الأجهزة والمؤسسات الحكومية والمنظمات العامة، وذلك بغرض تقديم الخدمات العامة للمواطنين في المجالات المختلفة، وهي مجال واسع النطاق حيث يتعلق بالفروع الثلاثة للحكومة والمتمثلة في الأجهزة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتلعب دورا هاما في صياغة السياسة العامة وهي بالتالي جزء من العملية السياسية".[7]

2-خصائص الادارة العامة: هناك مجموعة من الخصائص التي تميز الادارة العامة عن غيرها من الادارات الغير حكومية والخاصة وأهمها:

-أنها جزء من التنظيم السياسي للدولة والمتمثل في سلطتها التنفيذية.

-تمتعها بسلطات عامة ملزمة يحدها نظامها القانوني، وتمتع قيادتها بمراكز قانونية تخولهم تمثيل القيادة السياسية في مواقعهم الوظيفية والجغرافية.

-عمومية ملكيتها وعوائدها للدولة وشمولية أهدافها وتنوعها وارتباطها بالمصلحة العامة.

- اتسام أعمالها وسلوكها بالشرعية ويترتب على الإخلال أو التلاعب أو التقصير بأموالها وبلوائحها المسائلة إزاء الحق العام.

-يتم إنشائها وتنظيمها ودمجها وشطرها أو إلغائها بقرارات رسمية وفقا لما تقرره القوانين والانظمة التي أستحدثت بموجبها.

---

[7]-ثابت عبد الرحمان ادريس، **المدخل الحديث في الادارة العامة**. الاسكندرية: الدار الجامعية، 2001،ص11.

– اتسامها بالسعة والتضخم وبالشكلية والرسمية وغيرها من الظواهر والأعراض التي يسميها العامة بالظواهر البيروقراطية أكثر مما تتعرض له المنظمات الخاصة والأهلية.

– تعقد عمليات التطوير والتنمية واعادة التنظيم فيها بسبب تداخلها وارتباطها الوثيق ببيئتها[8].

3– وظائف الادارة العامة: تقوم الادارة بجملة من الوظائف لتحقيق أهدافها:

أ–التخطيط: لقد عرف التخطيط كونه اتخاذ قرار لما سيتم مستقبلا وكيف سيتم؟ ووقت اتمامه، ومن سيقوم به؟ فالتخطيط هو خطوات عمل معينة ومحددة ومركبة وفق دراسة علمية سليمة مبينة على حقائق وتقديرات ملموسة[9]

ويعتبر التخطيط بمثابة الوظيفة الأولية للإدارة، وهو العمليات المتتابعة المتعلقة بوضع أهداف المنظمة، وتحديد أساليب تحقيقها[10].

كما أن هناك فرق بين عملية التخطيط والخطة، فالخطة هي حصيلة العملية التخطيطية، وهي ليست نهائية، حيث يتم اعدادها بحيث تكون مرنة لأية تغيرات مستقبلية بفترة زمنية مستقبلية.

فالتخطيط يساعد على توقع المخاطر المستقبلية، والابتعاد عن ال القرارات الغير عقلانية ويصحح الانحرافات في وقتها، ويؤدي في النهاية الى فعالية وكفاءة الوظائف الأخرى.

ب–التنظيم: وهو المرحلة التي تتعلق بوضع الهياكل التنظيمية وتنمية الأجهزة الادارية، وذلك حتى تضمن المؤسسة فاعليتها من خلال تحديد الأهداف، وتكوين الادارات اعتمادا على التخصص وتحديد نطاق الاشراف وتحقيق التكامل والتنسيق بين مختلف الأنشطة.

ويعرف التنظيم بأنه: ترتيب منسق للأعمال اللازمة لتحقيق الهدف وتحديد السلطة والمسؤولية المعهود بها للأفراد الذين يستولون تنفيذ هذه الأعمال.[11]

---

[8]- عامر الكبيسي، **الفكر التنظيمي** ،(ط1)، سوريا: دار الرضا للنشر، ط1، 2004، ص 50-51.

[9]– مهدي حسن زويلف، **الادارة: نظريات ومبادئ**، عمان، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، 2001، ص 71.

[10]– طارق طه، **مرجع سابق**، ص 74.

[11]– مهدي حسن زويلف، **مرجع سابق**، ص 102.

1–المعنى الموضوعي: وهو نشاط يتضمن تحديد الاعمال وتحديد المسؤوليات والسلطات اللازمة لتحقيق هذه الأهداف وتنظيم العلاقة بين الأفراد القائمين بها[12].

2– المعنى الشكلي: ويقصد به المؤسسة أو المنظمة التي تضم جماعة بشرية نظمت على شكل ادارات أو أقسام لتحقق أهدافا محددة.

ولذلك فهنالك علاقة بين الشكل والموضوع: أي بين الاطار والنشاط الذي يتم بداخله.

ومن بين أهم فوائد التنظيم هو تحديد الصلاحيات والمسؤوليات ،ويمنع الاحتكاك والتداخل والتضارب بين الأفراد والمصالح وبالتالي تحدد المسؤوليات وما يتبعها من محاسبة ورقابة.

ج–القيادة والتوجيه:

يمكن تعريف القيادة بأنها العملية التي عن طريقها يتم التأثير على الأفراد لجعلهم يرغبون في تحقيق الأهداف ومعنى ذلك أن القائد مسؤول عن تنسيق جهود ونشاطات أعضاء المجموعة التي يقودها لتحقيق هدف مشترك [13]

وتلعب القيادة دورا مؤثرا في توجيه الأفراد وتحفيزهم وارشادهم لضمان تطبيق ما جاءت به الخطة المرسومة لتحقيق الأهداف.

د–الرقابة: ويقصد بالرقابة الادارية الرقابة الذاتية التي تمارسها الادارة العامة على نفسها وهي وسيلة تستطيع الادارة بواسطتها التأكد من ان الأهداف قد تحققت في الوقت المحدد لها*[14]

وتتمثل وظيفة الرقابة في متابعة الأداء والتأكد من انجاز الأهداف المسطرة، واتخاذ الاجراءات الوقائية لتجنب ظهور أي انحرافات ذات دلالة بين الأداء الفعلي والأداء المرغوب والقيام بالتصرفات التصحيحية في حال ظهور تلك الانحرافات[15]

---

[12]– محمد مختار عثمان، **مبادئ علم الادارة**، طرابلس، قاريونس 1991 ص 102.

[13]– فؤاد الشيخ وآخرون، **المفاهيم الادارية الحديثة**، عمان : دار الشعب 1982، ص 146.

[14]–طارق الجذوب، **مرجع سابق**، 529.

[15]– طارق طه، **مرجع سابق** : ص79.

ومن خلال ما سبق يمكن تحديد ثلاث خطوات أساسية للرقابة:

-تحديد معايير الرقابة أو وضع معدلات الأداء.

-قياس الأداء استنادا الى المعايير الموضوعة سابقا.

-تصحيح الانحرافات والاختلالات في الوقت المناسب.

ويبقى التنسيق بين هذه الوظائف مجتمعة هو مفتاح النجاح في تحقيق الادارة العامة لأهدافها.