تعد الإدارة من مستلزمات أي عصر من العصور، كانت هناك ضرورة للإدارة وذلك بغية تحديد الأهداف التي تسعى إليها المجموعة، والعمل على تحقيقها بأكبر كفاية ممكنة، فالإدارة مطلوبة لتحقيق أهداف أي جهد جماعي، كما أن الإدارة مسألة لازمة لتقدم الدول ورقيها ويحتل علم الإدارة العامة اليوم مركزاً مرموقاً ليس على الصعيد الأكاديمي فحسب وإنما على الصعيد العملي أيضاً، فقد أولت الدول اليوم جل عنايتها بهذا العلم، ذلك أن صلاح الإدارة العامة في أي دولة من الدول إنما يعني صلاح الدولة ككل، فلا يمكننا أن نتصور وجود دولة متخلفة بإدارة عامة صالحة أو متطورة والعكس صحيح و في عالم اليوم يقاس تقدم الأمم بكفاءة الجهاز الإداري المنفذ للسياسة العامة. ومن هذه العلاقة بين السياسة العامة من ناحية، تتأكد الصفة الاجتماعية للعملية الإدارية في الجهاز الإداري، فالعملية الإدارية ـ وإن كان لها نظام مستقل بذاته إلا أن هذا النظام يؤدي أهدافه في إطار منظمة تعمل في مجتمع، مما يوجب على الإدارة حل مشكلاتها وفقاً للأساليب التي تفرضها الوظيفة الاجتماعية، وتحظى دراسة الإدارة العامة اليوم بأهمية بالغة بين الدارسين في مختلف أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي على حد سواء، ولعل مرد ذلك هو تزايد المتغيرات والظروف البيئية المختلفة من سياسية واقتصادية واجتماعية، فإن الحاجة إلى المنظمات والمديرين أصبحت أكثر وضوحاً لقد ظهرت الإدارة بحسبانها فناً مارسته البشرية منذ بدء الحضارة الإنسانية، ومع ذلك فإن علم الإدارة يعد من العلوم الحديثة، فلم تعرف دراسات هذا العلم بصورة منظمة إلا أواخر القرن التاسع عشر لقد تطورت العملية الإدارية، وبرزت فيها عناصر جديدة تؤدي إلى تحقيق أهداف الإدارة، وبرز المفهوم الإنساني للإدارة، وأصبحت الإدارة عملية إنسانية، فالرئيس الإداري يدير أفراداً ولا يدير جماداً والإدارة بمعناها الشامل تعني ذلك النشاط الذي يعتمد على التفكير والعمل الذهني المرتبط بالشخصية الإدارية، وذلك باستخدام الموارد المتاحة، ومن أهداف الإدارة العامة الكشف عن القوانين التي تحكم الظواهر الإدارية وبمعنى آخر كشفت التجارب العملية عن وجود قواعد يتعين مراعاتها في أي إدارة ناجحة ومن أمثله هذه القواعد قاعدة وحدة الرئاسة والتوجيه وتسلسل القيادة، فقد نشأت وترعرعت في كنف علم السياسة، بل إن كلا العلمين له كيانه المستقل، وإن كلا العلمين يستفيد من دراسات العلم الآخر، وأبحاثه، لكن الواقعة الإدارية تبقى في ذاتها متميزة عن الواقعة السياسية كما أن الصلة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة تبدو متكاملة ودقيقة متكاملة أولاً، لأن القانون الإداري ما هو إلا مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة في مفهومها العضوي التنظيمي – الهيكيلي ، وكذلك مجموعة القواعد القانونية التي تحكمها في مفهومها الوظيفي. وهي دقيقة كذلك لأن كلاً من العلمين يهتم بدراسة الظاهرة الإدارية. إضافة إلى دراسة العلاقة من الناحية القانونية بين الإدارة العامة والأفراد، مع توضيح حقوق كل منهما وواجباته، وبهذا فإن دراسة الإدارة تمثل المحور الرئيس في دراسة كل من القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ولبيان ذلك فقد درج الفقهاء على توضيح هذه الصورة من خلال بيان طريقة الدراسة من وجهة نظر القانون الإداري وعلم الإدارة العامة لكل من الموضوعات التي تتصل بالظاهرة الإدارية، وأعطوا لذلك بعض الأمثلة التي تتعلق بالوظيفة العامة، ودراسة القرار الإداري، ففي مجال الوظيفة العامة مثلاً، فإن القانون الإداري عندما يدرس الوظيفة العامة فإنه يهتم بها من الناحية القانونية، وانتهاء بانفصام عرى الرابطة الوظيفية بينه وبين الإدارة، فهو يدرس تعريف الموظف العام، وكذلك أساليب التعيين في الوظيفة العامة، ويبحث في حقوق الموظف أثناء حياته الوظيفية، وكيفية تأديب الموظفين، والجهات المختصة بتأديبهم، وفي ظل اجتهادات محاكم القضاء الإداري. ويبين القانون الإداري كذلك حالات انتهاء الخدمة العامة، وطرائق انتهاء الرابطة الوظيفية. أما علم الإدارة العامة فهو وإن نظر إلى الموضوعات ذاتها المتعلقة بالوظيفة العامة، إلا أنه ينظر إليها من زاوية مختلفة عن زاوية القانون الإداري فينظر فيها من ناحيتين الناحية الفنية من جهة، والناحية البشرية والاجتماعية من جهة أخرى، مع تحديد اختصاصات ومواصفات كل وظيفة كما يهتم بدراسة أفضل طرائق اختيار العاملين في الوظيفة العامة، وبعد الاختيار يهتم بدراسة أفضل الطرائق التي تكفل رفع الكفاءة الإدارية للعاملين عن طريق التدريب والتأهيل. وبنظر علم الإدارة في هذا كله من خلال دراسة الوسط الإنساني والاجتماعي للموظف العام والوظيفة العامة، حيث إن علم الإدارة كما هو حال علم القانون يعدان من العلوم الاجتماعية، وتتصل الإدارة العامة بعلم الاقتصاد، ولبيان ذلك يمكن القول إن علم الإدارة العامة الذي يبغي من جانبه اتخاذ القرارات التي تهدف إلى تحقيق الأهداف العامة للدولة، ومنها الأهداف الاقتصادية، حتى تكون القرارات المتخذة بأعلى مستوى من الكفاية الاقتصادية، وذلك وفقاً للمبدأ الاقتصادي أعلى كفاية بأقل النفقات والجهود وهدف الكفاية من أهداف علم الاقتصاد الذي يبغي استخدام الموارد المتاحة في سبيل تحقيق أعلى إنتاجية ممكنة. ومن وجهة نظر الكفاية يتضح لنا أن كلا العلمين يكمل بعضهما الآخر، حيث لا بد لرجل الإدارة الناجح من أن يكون ملماً إلماماً كافياً بالمبادئ الاقتصادية، كما أن الصلة قائمة بين الإدارة العامة والمالية العامة، فعلم المالية العامة يُعنى بتأمين الموارد اللازمة لإشباع حاجات المجتمع، وطرائق إتفاقها،

lakhasly.com © تم تلخيص النص بواسطة موقع لخصلي

وفي الواقع فإن نجاح الإدارة العامة في أداء مهماتها، يتوقف إلى حد كبير على تأمين الموارد المالية اللازمة لنشاطها. وتحدد حدود هذا النشاط ونوعيته وقد ذهب الفقهاء في دراسة العلاقة بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة إدارة الأعمال إلى إظهار نقاط الالتقاء أو التشابه، وكذلك نقاط الافتراق فيما بينهما، توصف الإدارة العامة بكونها ظاهرة إنسانية، واجتماعية، لأن الإنسان هدفها ومحورها، ولأنها ترمي إلى خدمة المجتمع بفئاته المختلفة. ويمكن القول إن القصور الإداري سبب في فشل العديد من محاولات التنمية الاجتماعية والاقتصادية في كثير من الدول. والإدارة العامة هي أداة الدولة التنفيذية، من خلالها تضع الحكومة الخطط والبرامج، وتحقق أهدافها المتشعبة والمتعددة والمهمات المسندة إليها كما أن الإدارة العامة لا تخضع لقواعد قانونية مجردة فحسب، وإنما تخضع لظواهر طبيعية وإنسانية كما أنها تتأثر بهذا الوسط وفي سبيل التعرف على ماهية الإدارة العامة لا بد من بيان مفهومها والتعرف إلى نشأتها وتطورها ويرجع ذلك بدرجة أساسية إلى الثورة الصناعية التي حدثت في إنكلترا خلال النصف الثاني من القرن الثامن عشر تعريف الإدارة العامة: وفقاً للاصطلاح العلمي يراد بالإدارة العامة، استخدام جهد مشترك لتحقيق هدف موحد، أي أن الجهد الفردي لا يتصف بصفة الإدارة أياً كانت الكفاءة المبذولة في تقديمه. بقصد إنجاز بعض الأغراض أو الأهداف". و يعرف تايلور الإدارة بأنها: "المعرفة الحقيقية لما نريد من الآخرين أن يقوموا به، ثم التأكد من أنهم يقومون بعملهم بأفضل طريقة و أرخصها". أما فايول فيرى أن المقصود بالإدارة: "التنبؤ و التخطيط و التنظيم و القيادة و التنسيق و الرقابة". بينما يرى ماري باركر فوليت بأن الإدارة هي: "تنفيذ الأشياء عن طريق الأفراد". و يذهب الأستاذ موريس ديفرجيه الإدارة هي فرع من فروع علم السياسة، و هي تدرس "تنظيم و عمل الإدارة"، و يبين أن علم الإدارة هو: "العلم الذي يدرس نشاط الإداريين، و أن موضوعه مماثل لموضوع الحقوق الإدارية، و مهمات اقتصادية، و إدارتهم، 3 – و يشير الأستاذ غورني إلى صعوبة اعتماد تصنيف مرض لهذه الوظائف، حيث إن الإدارة بشكل عام و إجمالي تتعلق بتنفيذ السياسة العامة للدولة في في المجالات كافة. و هي في هذا المعنى لدى الأستاذ غورني تشمل العمليات كافة المتعلقة بتحقيق هدف معين، و هي الناتج المشترك لأنواع و درجات مختلفة من المجهود الإنساني الذي يبذل في هذه العمليات. وفي الواقع فإن تصنيف المهمات الإدارية يعكس وظائف الإدارة ونشاطها أكثر مما يعكس تعريفها، اسم الكلية : الإدارة العامة السنة الدراسة : الرابعة 2) تعريف الإدارة لدى الكتاب العرب: يعرف الدكتور عبد الملك عودة الإدارة العامة بأنها: "تتكون أساساً من مجموع العمليات و الإجراءات و الخطوات التي هدفها تنفيذ السياسة العامة التي تعدها الحكومة، أو تصل للحكم معتنقة الرغبة في تنفيذها". أما الدكتور عبد المجيد عبدو يعرف الإدارة على أنها: "النشاط الخاص بقيادة الأفراد و توجيههم و تنميتهم و تخطيط العمليات الخاصة بالعناصر الرئيسية في المشروع و مراقبتها لتحقيق أهدافه المحددة بأحسن الطرق، و أقل التكاليف" و يعرف الدكتور حسن توفيق الإدارة العامة بحسبانها: "تدور حول دراسة النشاط الإداري الذي يقوم به موظفو الحكومة في قطاع السلطة التنفيذية للدولة، و كذلك السلطة القضائية. ويرى الدكتور رمزي طه الشاعر أن الإدارة العامة هي: "تنظيم و إدارة الجهود البشرية داخل المنظمات العامة لتحقيق الأهداف الحكومية في إطار السياسة العامة للدولة" وفق أسلوب أو أساليب تحقق الوظيفة الاجتماعية، و الغايات النهائية للجهاز الإداري، ويعرفها الدكتور السيد ناجي قائلاً: "هي أوجه النشاط الإداري، و الاقتصادي، تقوم بها قوى بشرية تعمل ضمن الإمكانيات المالية المتاحة لتحقيق السياسة العامة للتنظيمات المعنية". و إن الإدارة العامة هي: "مجموعة نشاطات و أعمال منظمة تقوم بأدائها قوى بشرية تعينها السلطات الرسمية العامة، و بالتالي تحقيق الأهداف العامة المرسومة لها بأكبر كفاية إنتاجية، و أقصر وقت، و أقل كلفة". و ليونارد هوايت، و هي أيضاً نشاط هذه الهيئات للنهوض بمهمتها، بغية تحقيق و تنفيذ السياسة العامة للدولة". ومع مجمل هذه التعريفات نلحظ أنها لا تخرج عن ذلك التعريف الذي وضعه الأستاذ ليونارد هوايت من حيث إن الإدارة تشمل جميع العمليات التي من شأنها تنفيذ السياسة العامة للدولة وتحقيق أهدافها كما يقول الدكتور عبد الغني بسيوني عبدالله إن مسألة وضع تعريف جامع مانع لعلم حديث كالإدارة العامة يمر بمرحلة من التطور والنمو السريع هي مسألة عسيرة في الوقت الحاضر النتائج المستخلصة من تعريفات الإدارة العامة: 1 – من خلال إيرادنا للتعريفات الفقهية المختلفة، عندما عرف الإدارة العامة بأنها: "تشمل أو تتكون من جميع العمليات التي من شأنها تنفيذ السياسة العامة للدولة، و تحقيق أهدافها". 3 – إن الإدارة العامة فهي قد نشأت و ترعرعت منذ نشأة المجتمعات و تطورها. 4 – في التعريفات السابقة يمكن أن نلحظ الفرق ما بين الأسلوب الإنكلوسكسوني و الأسلوب اللاتيني (الناطق باللغة الاسبانية والبرتغالية)، و وجهة النظر الذي يتناولون فيها الإدارة في كل من فرنسا و الولايات المتحدة الأمريكية، ففي الفقه الإنكلوسكسوني حيث تعد الولايات المتحدة الأمريكية مهد دراسة الإدارة العامة من خلال دراسة إدارة الأعمال، نلحظ التركيز على ظاهرة الاهتمام بحركة الإصلاح الإداري، و هذا لأسباب خاصة في أمريكاً، حيث يعد صدور قانون بندلتون (قانون

lakhasly.com © تم تلخيص النص بواسطة موقع لخصلي

الجدارة الإدارية) نجح في محاولته هذه بإبعاد الإدارة عن تأثير الأحزاب السياسية. ولكن على الرغم من هذه الحقيقة بخضوع الإدارة العامة وإدارة الأعمال إلى مبادئ الإدارة ذاتها، إلا أن هذين الفرعين مختلفين نتيجة تطبيق هذه المبادئ في مجالين مختلفين، هما المجال الحكومي ومجال الملكية الخاصة. وحيث لديها قانون إداري مستقل، وبمعنى آخر يمكن القول إنه في الوقت الذي تتمتع فيه الإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية بمجال واسع للتطبيق على النشاطين العام والخاص فإننا نجد أن مجال الإدارة العامة ينحصر في النظام اللاتيني في دراسة المبادئ والأساليب الفنية للإدارة. لا سيما بعد أن ثبت أن الإدارة تشارك في وضع السياسة العامة للدولة، و أنه لا يمكن قصر وظيفة الإدارة على التنفيذ فقط. ومؤدى ذلك أنه إذا كان إصطلاح الإدارة العامة في معناه الدقيق ينصب أساساً على نشاط السلطة التنفيذية، فإن الإدارة العامة لا تقتصر فقط على النشاط الإداري للسلطة التنفيذية، بل يمتد ليطال الجهاز الإداري في الدولة بمجمله أي السلطة التي تضع البرامج، وتحدد الأهداف وترسم السياسة العامة، وكذلك تلك التي تتولى تحقيق هذه الأهداف، وتنفذ تلك السياسات العامة. 6 – من وجهة النظر التقليدية أيضاً يبدو أن التعريفات التي قصرت الإدارة على موضع تنفيذ السياسة العامة تتفق مع ذلك الدور المحدود و المفهوم الضيق للدولة الحامية، إلا أنه منذ الثورة الصناعية، و تنوع المشكلات الإدارية، و تعقد هذه المشكلات، فقد ثبت قصور التصور التقليدي لمفهوم الإدارة الذي يقصر دورها على مجرد التنفيذ، و إن التصور الحديث أصبح ينظر إلى الإدارة على كونها علم و فن وضع السياسة العامة للدولة و تنفيذها. و ذلك من خلال الاستخدام الأمثل لعناصر الإنتاج المادية و البشرية المتاحة، و ينتهي ذلك النشاط الإداري باتخاذ مجموعة من القرارات المتعلقة بأنشطة تلك المؤسسات". 8 – مهما يكن من أمر، و هي في الحقيقة تعد نقطة البداية في فهم الإدارة العامة و دراستها. فقد أضحت الإدارة العامة علماً وقفاً، عناصر الإدارة العامة تعمل الإدارة العامة من أجل أهداف محددة، فتوجه جهود العاملين نحو تحقيقها، ما هي العناصر التي تقوم عليها الإدارة العامة؟ 1 – الهدف : ـ مرونة فكرة المصلحة العامة، وبمعنى آخر فإن ما يراه صاحب الفكر الاشتراكي محققاً للصالح العام قد لا يسايره فيه صاحب الفكر الرأسمالي. أو تجارية، لكنها تجد معارضة لدى الفكر الرأسمالي الذي يرى وجوب حصر نشاط الدولة في أضيق نطاق ممكن. في حين يرى أنصار الفكر الرأسمالي أن الدولة لا بد أن تخضع في نشاطها الاقتصادي للظروف ذاتها التي يخضع لها النشاط الخاص ـ ومما يترتب على ما تقدم أن فكرة المصلحة العامة فكرة نسبية فما يكون محققاً للصالح العام في زمن معين أو لمجموعة معينة قد يكون عكس ذلك في وقت آخر، أو بالنسبة لمجموعة أخرى. وأساس ذلك أن أي قاعدة قانونية في أي دولة ديمقراطية لا يمكن أن تحظى بإجماع الكافة، مما يعني أن القاعدة القانونية تعمل لتحقيق صالح الأغلبية، وليس الصالح العام. وبناء عليه إذا صدر قانون يقضي بتخفيض الرسوم الجمركية على سلعة معينة فإن هذا القانون سيجد من يعارضه، وذلك مهما وصلت إليه من مستوى اقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي وبمعنى آخر فإن الإدارة العامة ما هي إلا أداة الحكومة لتنفيذ سياسة المجتمع ولكن كثيراً ما يكون ذلك التنفيذ في ظل ما تفهمه الحكومة القائمة ومن هنا يختلط الأمر بين ما يهدف المجتمع إلى تحقيقه من وراء القواعد القائمة فيه، 2 – عمال الإدارة العامة بل إن وجود الدولة ذاتها مرتبط بوجود هذا الموظف. ولكل إدارة هدف تسعى إليه، هنا يثور التساؤل حول ما إذا كانت هذه الجهود تقتضي أن تكون هناك رغبة لدى عمال الإدارة العامة ببذل الجهد، أم أنه لا ضرورة لذلك ؟ وبمعنى آخر هل تؤخذ في الحسبان الرغبة الداخلية لدى العاملين لإمكانية الوصول إلى الهدف ؟ يرى البعض أنه يكفي أن يكون هناك جهد مبذول بغض النظر عن سبب هذا الجهد، أو الدافع إليه، ودليلهم في ذلك أن أصحاب رؤوس الأموال يمكنهم إجبار العمال على بذل الجهد، وهو ما كان يحدث فعلاً في بداية القرن التاسع عشر، والصحيح أن ذلك كان ممكناً فيما مضى في فترات رافقت التطور الإنساني والاجتماعي نحو الاستقرار السياسي، وهذا أمر يقره المنطق والطبيعة الإنسانية. وإنما باتت علاقة ود ومحبة، فالموظف هو صورة الدولة وركيزة بنيانها. لذلك ليس بمستغرب ما يردده فقهاء القانون العام من أن الدولة لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام، وأن الموظف العام هو العنصر الأساسي في الإدارة العامة، وأنه بقدر الاهتمام به بقدر ما تكون الكفاءة لتحقيق المصلحة العامة وإذا كان الموظف العام هو العنصر المهم في الإدارة العامة فإن ما يستعمله الموظف العام من أدوات، يلعب دوراً مهماً في نجاح الإدارة العامة، وقيامها بنشاطها

lakhasly.com © تم تلخيص النص بواسطة موقع لخصلي