

جامعة محمد الصديق بن يحي - جيجل-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

مطبوعة في مقياس الإدارة العامة

(محاضرات موجهة لطلبة السنة الأولى إدارة محلية-ماستر-)

تخصص إدارة محلية -السداسي الثاني-

من إعداد الدكتورة: جرمولي مليكة

أستاذ محاضر ب

السنة الجامعية: 2017 - 2018

تمهيد

تعتبر الإدارة العامة من أهم متطلبات عمل النظام السياسي حيث تمثل الجهاز المسئول عن تنفيذ سياساته، وجعلها بذلك واقعا ملموسا من خلال ما تحققة من تنمية سياسة واجتماعية واقتصادية، ومنه بناء على ذلك فالإدارة العامة هي الجهاز الذي يواجه الواقع ويبرز مدى نجاح النظام السياسي في رسم سياسات عامة فعالة وقابلة للتنفيذ، كما أن الإدارة العامة هي من يواجه ردات فعل المواطن إزاء هذه السياسات، ولهذا يعد هذا الجهاز مهما، وهذا ما سوف نحاول تغطيته من خلال التعريف بهذا الجهاز ووظائفه وأهميته وما يواجهه.

المحور الأول: ماهية الإدارة العامة

أولاً: مفهوم الإدارة العامة

تعتبر كلمة الإدارة Administration من أصل لاتيني، حيث تتكون من كلمتين Ad و To وما يعني من يخدم أو يساعد الآخرين، وترجم بالانجليزية إلى كلمتين هما كلمة Management والتي تشير إلى أعمال المدير في منظمة الأعمال التي تسعى إلى الربحية، كما تترجم كذلك بكلمة Administrator والتي تطلق على الإدارة في مجال منظمات لا تسعى إلى تحقيق الربحية في القطاع الحكومي.⁽¹⁾

أما **العامة** فتعني الحكومية، حيث يطلق البعض على الإدارة العامة Public administration تسمية الإدارة الحكومية Government Administration لتخصصها في إدارة المؤسسات الحكومية.⁽²⁾ وهذا تمييزاً لهذه الإدارة عن أنواع الإدارات الأخرى خاصة إدارة الأعمال، وإدارة الهيئات والمنظمات الخاصة وإدارة القطاع العام، وإدارة المنظمات الدولية.

لكن البعض يترجمها بكلمة Management وهي كلمة مختلفة في الواقع عن كلمة Administration فالأخيرة تشير إلى مهام الإدارة في المستويات العليا أما الأولى فتعبر عن الإدارة التنفيذية في المستويات الدنيا والوسطى، في حين أن التطبيق البريطاني والأوروبي يعتبر أنّ كلمة Administration هي من تعبر عن الإدارة في المستويات الدنيا.⁽³⁾

تعريف الإدارة العامة Public Administration

يمكن تعريف الإدارة من زاويتين

التعريف الوظيفي وهذا يربطها بوظيفة الإدارة حيث تعني مجموع الأنشطة التي تهدف إلى تلبية حاجيات ذات منفعة عامة للشعب (النظام العام، حسن تسيير المصالح العامة....) حسب ما يحددها الرأي العام والسلطات العامة.

التعريف العضوي إن تمّ ربطها بتنظيمها (التعريف العضوي) فإنها تعني مجموع الأشخاص المعنوية (الدولة، الجماعات المحلية، المؤسسات العمومية....) والأشخاص الطبيعية (موظفون دائمون، مؤقتون) الذين

(1) محمد سمير أحمد، الإدارة الإلكترونية، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2009، ص 21، 22.

(2) سعاد نائف برونوطي، الإدارة أساسيات إدارة الأعمال، ط 4، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، 2008، ص 98.

(3) محمد نصر مهنا، الإدارة العامة وإدارة الخصخصة من نماذج لتجارب بعض دول العالم، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 2006، ص 25.

يتولون الوظائف الإدارية المختلفة. ونجد مفهوم أوسع يدرج المؤسسات الخاصة التي تقوم بالوظائف الإدارية (للسالغ العام) في هذا المفهوم، في حين البعض يرفض إدراجها.⁽¹⁾

ويمكن أن نعرفها على أنها: الأجهزة الإدارية التي تختص بتنفيذ السياسة العامة للدولة، وتتمثل في الأجهزة الحكومية المختلفة التي تتولى مختلف الوظائف من تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة، من أجل تحقيق أهداف الدولة في مختلف المجالات.⁽²⁾

وتقوم الإدارة العامة بذلك بتنظيم وتوجيه الأفراد داخل مختلف الأجهزة لتحقيق مجموعة من الأهداف، وتتمثل بذلك مهامها في تقديم خدمات وتحقيق أهداف جميع الأفراد داخل المجتمع، وليس فئة محدّدة فقط.⁽³⁾

وتتمثل إحدى الأجهزة الرئيسية للدولة المكلفة بتنفيذ المهام المسندة إليها من القيادة السياسية. وهي تنظيم ومؤسسة تتكون من عناصر بشرية وأدوات مادية جاءت بها الدولة ووضعتها خدمة للمواطنين بقصد تطبيق القوانين التي سنتها القيادة السياسية والسلطة التشريعية وتقديم الخدمات الضرورية للمواطنين، حيث من خلال هذه المؤسسات الحكومية تقوم الدولة في أي مجتمع بدورها الحيوي المتمثل في المحافظة على الأمن وتحقيق العدالة الاجتماعية والإشراف على التعليم وتقديم الخدمات الصحية والاجتماعية لكافة مواطنيها.⁽⁴⁾

ويعتبرها آخرون أنها تنفيذ السياسة العامة للدولة وإخراجها إلى حيز الوجود، وتشمل السياسة العامة للدولة النشاطات الاقتصادية من زراعة وصناعة وتجارة والنشاطات الاجتماعية والخدمية كالصحة والتعليم، والنشاطات السيادية والدفاعية كالأشؤون الخارجية والدفاع عن أمن الوطن. وقد يتوسع البعض في مفهوم الإدارة ويدرج فيها مهام أبعد من تنفيذ السياسة العامة لتصل لمستوى رسم السياسة العامة، وأنها لا تشمل النشاطات التنفيذية فقط بل تضم أيضا الجوانب التشريعية والقضائية.⁽⁵⁾

ثانيا: تطور الإدارة العامة عبر التاريخ

يعدّ التاريخ المخبر الذي يوفر لنا تجارب عن ما قدّمته الحضارات القديمة من نماذج تعبر عن ما للإنسان من قدرات في إبداع نظم إدارية كان لها الفضل في ظهور وتطوير النظم الإدارية الحديثة، حيث وفّرت بذلك المادة التي تأسست من خلالها العلوم الإدارية في العصر الحديث.

(1) « Comment définir l'administration » apparut le 19 aout 2013, in <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/definition/comment-definir-administration.html> , consulté le 2 février 2018 à 13H30.

(2) هاني خلف الطراونة ، نظريات الإدارة الحديثة ووظائفها، عمان، دار أسامة للنشر والتوزيع، 2012، ص 23.

(3) الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، "مفهوم الإدارة العامة" من الموقع <http://www.abahe.co.uk/notions-public-administration.html> ، اطلع عليه يوم 2 فيفري 2018 على الساعة 15:00.

(4) عمار بوحوش، أبحاث ودراسات في السياسة والإدارة، المجلد 1، بيروت دار الغرب الإسلامي، 2007 ، ص 315.

(5) عبد الباري درة ومحفوظ جودة، الأساسيات في الإدارة المعاصرة منحى نظامي، عمان، دار وائل للنشر، 2011، ص 52، 53.

بدأت الإدارة منذ القدم كجهد إنساني تعاوني لتحقيق أهداف محددة، فكان اكتشاف النار وتطوير الأسلحة والأدوات خلال العصرين الحجري القديم والحديث ممهدا للإنجازات التقنية الحديثة، وكان للاعتقادات البدائية (السحر أو الدين) دورا في ظهور بعض التخصصات كالكاهن (shaman). كما ظهرت نشاطات أخرى مثل النقش والنحت وغيرها، وكانت الحضارات القديمة بدورها تقوم على التعاون من خلال استعمال أسلحة الصيد التي يصنعها الفنيون المهرة.⁽¹⁾

أ- في حضارة الصين القديمة

عرفت الصين القديمة (1500 ق م)، حكومة مركزية قوية فكان لها وزارات وموظفين، ولها تنظيم وظيفي متسلسل من الوزير الرئيسي إلى الوزراء التنفيذيين في بعض القطاعات (كالزراعة والشؤون العسكرية وغيرها). وعرفت تقنين الإدارة وتركيزها، وتقسيم المجتمع لفئات (علماء، مزارعون، فنانون، تجار، جيش). وعرفت الإدارة ثلاث مستويات (المقاطعات، المحافظات والمناطق)، وأسست خدمة مدنية ذات كفاءة عالية تقوم على امتحان الموظفين. كما عرفت الأعمال المكتبية والطباعة، ونظام المفتشين المتنقلين للرقابة، وتقدمت بفضلها كثيرا الإدارة.⁽²⁾ بل وحتى الإمبراطور كان يخضع للرقابة من طرف رقباء لملاحظة تصرفاته وتصرفات الموظفين، وكان هذا الأسلوب شبيه بما يعرف حاليا في الدول الإسكندنافية بالمُدعي العام "Ombudsman"، وله سلطة البحث والتحري في أي عمل إداري.⁽³⁾

ب- الحضارة الهندية

عرف في الحضارة الهندية نوعا من التنظيم العسكري، وقيام نظام الدوائر بموظفين مرتبين ترتيبا هرميا، لهم من المسؤوليات في عدة قطاعات وفي الخدمات الصحية ورفاهية المجتمع.

ج - حضارات أمريكا اللاتينية

فحضارة المايا Mayas في أوجها (2000 ق م)، وإن اختلفت للتنظيم لكن كان لها تنظيم طبقي (المزارعون والنبلاء)، على رأس المحافظة موظف يجمع بين الوظيفة المدنية والدينية، وهو منصب مورث بين الأقارب، ولها مجلس من العائلة الملكية يمنح الشرعية للمنصب وللوظائف التي يمارسها الرئيس. لكن الوظائف كانت بسيطة ومحصورة في دولة المدينة فقط.

أما حضارة الأنكا Incas، فعرفت تنظيما بشكل عال، حيث السلطة المركزية تشرف على مساحة واسعة وفق تنظيم هرمي، وكل مستوى يشرف على 10 أشخاص، ويبدأ من العامل إلى أن يصل للملك الإله في قمة الهرم. وإن انعدم نظام الكتابة لكن الاتصال والتسجيل كان عال، مع وجود شبكة من الجسور التي مكّنت من

(1) فيريل هيدي، الإدارة العامة منظور مقارن، ترجمة محمد قاسم القريوتي. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، د س ن ، ص 93.

(2) المرجع نفسه، ص 94، 95 .

(3) سيد توفيق وعبد الرحمان توفيق، الإدارة الأصول والجذور، ط 2، القاهرة، مركز الخبرات المهنية للإدارة، 1999، ص 69.

الاتصال والتجارة. فكان لهم نظاما إداريا (وإن لم يكن مركزيا مشددا) وعسكريا كفؤا. على رأس كل قبيلة رئيس، وللقبائل نوع من الاستقلالية مقابل دفعها جزية. (1)

د- الحضارات الشرقية

من أشهرهم السومريون على ضفاف نهري الدجلة والفرات (5000 إلى 4000 ق م) الذين شكلوا مجتمعات حديثة قائمة على التخصص في عدة مجالات كالزراعة، الهندسة، الرياضيات، شؤون الحكم وغيرها. (2) وكان لحضارات الشرق الأوسط دور كبير في تطوير عدة ميادين (السومرية، البابلية، الآشورية، الكلدانية والفارسية)، وجاءت بعدة إسهامات في التكنولوجيا وفن الحكم، وإنشاء مدن كبرى، وسجلات مكتوبة، وإصدار القوانين (قوانين حمورابي 1000 ق م)، كانت السلطة مطلقة، والمشاركة الشعبية محدودة جدا. لكن لها إنجازات مادية، بفضل تطوّر نظمها الإدارية التي تمكنت من استغلال الطاقات البشرية.

في حين وصلت الحضارة المصرية إلى مستوى عال من التطور الحضاري، وعمّرت حوالي 3000 سنة، ولنهر النيل الفضل في جعلها في أمان (الزراعة). كان لها مؤسسات سياسية في كل في شقيها الشمالي والجنوبي وجاء الملك مينيس Menes ليوحدها (3200 ق م). رغم عدم استقرارها (الغزوات) إلا أنها عرفت خدمات إدارية ذات مستوى متقدم تضاهي بذلك الإدارة الصينية، ويعد المصريون من ضمن المؤسسين لأكثر البيروقراطيات كفاءة في العالم القديم. كان لفرعون نائبا كوزير (تفويض السلطات)، وموظفين مركزيين (التخصص في العمل)، يعين أشخاصا (نومارك) على مناطق (نوميز) لتولي مسؤوليات عدة، وعرفت مصر نظاما مختلطا للخدمة المدنية، ونمط لتوريث وبيع الوظائف، واشترط لتولي المهنة معرفة الكتابة الهيروغليفية، والتدريب عليها وعلى القراءة والحساب. لكنها عرفت استعمالا للسلطة والتقنين الزائد والرشوة وازدواجية المكاتب والروتين والكل. (3) كما عرفت أسلوب تجميع الوظائف والتي كانت تقسم على طوائف أربعة من كبار الموظفين وهم حملة الأختام ورجال بيت المال وحكام الأقاليم، ورؤساء الكتاب وكبار رجال البلاط. (4)

هـ - الفينيقيون

أول المجتمعات التي شكلت دولة المدينة هم الفينيقيون، وورثوا نظمهم حتى للحضارات التي تشكلت في شمال إفريقيا (قرطاج). وما يميّز دولة المدينة (أثينا، إسبارطا، روما)، أنّ هذه النماذج لم تكن لها مجموعة منظمة من المؤسسات السياسية. قدّمت إسبارطا نموذج عن النظام الاجتماعي الطبقي الجامد، وتنظيم بدرجة عالية، بملكية ثنائية ومجلس شيوخ من النبلاء يختارهم المواطنون، تدريجيا تركزت السلطة في مجلس القضاة الذين يتم اختيارهم بالقرعة، وما ظهر عند الإسبارطيين أنّ خدمة الدولة كانت ذات قيمة للمواطن (لكن المواطن لم تكن للجميع). في حين أثينا كان نظامها أكثر مرونة وأكثر تشجيعا للمشاركة إلا أنّ نصف السكان كانوا

(1) فيريل هيدي، المرجع السابق الذكر، ص 96-98.

(2) المرجع نفسه، ص 93.

(3) المرجع نفسه، ص 98، 99.

(4) سيد توفيق وعبد الرحمان توفيق، المرجع السابق الذكر، ص 23، 24.

خاضعين. عرفت مجلس الخمسمائة كسلطة رئيسية للأحرار، تشرف عليه جمعية عامة (الأكليزيا)، يقسم المجلس السابق للجان عشر تسهيلا لأداء المهام.

و - عند الرومان

كان لروما نظاما ملكيا، والسلطة فيها لطبقة الأرستقراطية، تقوم الجمعية الشعبية فيها بالمصادقة على اختيار الملوك، ولمجلس الشيوخ المكوّن من العائلات الغنية دور سلطة استشارية ويختار من يتولى منصب الملك حال شغوره. حل لاحقا محل الملك نظام القنصلين، ويختارهم مجلس الشيوخ. تتطور مع ذلك النظام الجمهوري في روما واصطحبه ظهور مجموعة من المؤسسات والموظفين الذين يدافعون عن حقوق العامة أمام مجلس الشيوخ والقناصل. الميزة الأساسية في الدولة أنّ الوظيفة العامة كانت في يد هواة من الأغنياء يشغلونها لمدة قصيرة. ولم يكن الجهاز الإداري واضحا، وموارد الدولة يدفعها الموظفون أو مساعدات الأغنياء وعبيدهم. وفي عهد الإمبراطورية خلقت خدمة مدنية وظهر منصب الإمبراطور الملك، وأصبح الشعب مصدر السلطات (نظريا فقط). تم الفصل بين الموارد العامة للدولة وممتلكات رئيس الدولة الخاصة. وأصبحت الخدمة المدنية وظيفه ومهنة براتب، وتقوم على التدريب من أجل الكفاءة، وظهر نظام الفرسان لتولي وهم الجناح الرئيسي في الجيش وتولوا وظائف مهمة، كما قامت الخدمة المدنية على ظهور العبيد الذين أعتق بعض منهم وتولوا مناصب مهمة، وعملت روما على وضع نظام هرمي من أجل تحديد الرواتب. وظهر الإصلاح الإداري من خلال تأسيس وكالات لجمع الضرائب، وأخضعت المقاطعات لرقابة ومحاسبة شديدة. وتم تحديث قوانين خاصة بحقوق وواجبات المواطنين في الدولة. كل ذلك حقق نتائج إيجابية للرعايا والدولة. (1) كما عرفت الحضارة الرومانية أسلوب اختيار العمال بشروط تتمثل مرتبطة بالمعرفة والخبرة والاستعداد للعمل والسن، ووضع الحوافز المناسبة وهي لا تزال شروط موجودة في الإدارة الحديثة. (2)

و - النظام الإقطاعي الأوروبي

في العصور الوسطى كانت الحقوق شخصية لا جغرافية فالفرد تحت تصرف جماعة تحدد حقوقه وواجباته، وتشكلت الحياة السياسية في تلك العصور نتيجة الصراعات بين جماعات لها صلاحيات بمستوى متفاوت من الاستقلالية، لأفرادها حصانات ولهم مسؤوليات تقوم على التسلسل الاجتماعي وعلاقة الولاء للحاكم الذي يستمد السلطة بدوره من موافقة الكنيسة العالمية.

أما عن الأنظمة التي جاءت بعد الأنظمة الرومانية في أوروبا فلقد استطاعت بعض منها أن تطوّر إمكانياتها الإدارية، حيث كانت الرقابة السياسية بطابع شخصي من طرف الملك الذي يقدم الحماية بمقابل الطاعة، ويتمتع الملك بحقوق أبوية على رعاياه، له حق إصدار أوامر، وصك العملة وفرض الضرائب، لكن تم تقليص الوسائل الحكومية التي تكون تحت تصرفه. ولاحقا تراجعت السلطات الشخصية وظهرت عدّة مراكز قوّة

(1) فيريل هيدي، المرجع السابق الذكر، ص 100 - 105 .

(2) سيد توفيق وعبد الرحمان توفيق، المرجع السابق الذكر، ص 118.

وهو الأمر الذي أدى إلى ظهور الإقطاعية، وبقيت الكنيسة المؤسسة التقليدية الوحيدة التي استمرت واتخذت روما مركزا لها، وبفضل مكاسبها المالية والمنقولة الضخمة التي حققتها بفضل سلطتها الروحية أصبحت تقدم خدمات إدارية كانت سابقا من مهام السلطة المدنية. ويسقط النظام الإمبراطوري تحولت السلطات من الحكومة إلى المستوى المحلي، بل تراجع المجتمع نحو الأشكال البدائية المعتمدة على الولاء الشخصي داخل تجمعات وتلاشى مفهوم الخدمة العامة، وأصبح الإقطاعيون بذلك يقدمون الحماية ويوفرون العدالة والخدمات الأساسية مقابل الولاء والخضوع. وتم تجزئة السلطة بين مجموعات هدفها الحصول على موارد للدفاع.

ز - في عهد الملكية المطلقة

مع تراكم الأموال وظهور الاقتصاد النقدي (بدل المقايضة) في المدن تحولت السيطرة من الإقطاعيين في الأرياف نحو أصحاب رؤوس الأموال في المدن حيث تحالف معهم الملوك لكسر الأرستقراطية التقليدية، ليقوم النظام الملكي المطلق والحكم المركزي، وبذلك ظهرت الملكيات القومية لتصبح السيادة في يد الملك المسئول على الكنيسة وعن العدالة داخل المجتمع مع ضمان موارد لدعم الملكية وتوسع وتركيز الإدارة الحكومية. ومع التطورات الاقتصادية التي عرفتتها الفترة ولصدور قوانين معقدة استدعى الأمر توظيف موظفين أكفاء لمساعدة الملوك مما زاد من سلطة هؤلاء الموظفين وسيطرتهم بدخولهم مجلس الشورى (سابقا المجلس الإقطاعي) الذي أصبح يشرف على الشؤون الإدارية. واتسع في تلك الفترة نطاق الخدمة العامة خاصة وأن الملك أراد التحرر من بعض الوظائف، فأصبحت بذلك الخدمة الملكية مهنة، لكن انتشرت في بعض الأنظمة بسبب ذلك الرشوة للحصول على هذه المناصب وما تسمح به لذلك انتشر الموظفون غير الكفاء، لذلك اعتمدت بعض من الأنظمة أساليب جديدة للتعيين منذ القرن 17، وعمل بعض منها على خلق دولة الخدمات المهنية (بروسيا)، وتم إتباع أساليب النيابة على بعض المسؤوليات على المستوى المحلي. بل ولأجل تقديم موظفين أكفاء تم تخصيص كرسي أستاذية في الجامعة لتدريس علم الإدارة (ألمانيا) حيث أصبحت الشهادة الجامعية شرطا لتولي الوظيفة الإدارية مع التدريب عليها، وبشروط أخلاقية أخرى (الأدب ورفض الرشاوى والهدايا)، ورفض غرامات ثقيلة في حال المخالفة، وأصبحت ساعات العمل الرسمية في الإدارة والإجازات محددة.⁽¹⁾

ح - في الدولة القومية

غيرت الثورة الفرنسية ومجيء نابليون طبيعة الدولة وعمل الإدارة، حيث تم تغيير الصفة الشخصية للدولة والولاء للأمة بدل الملك، وأصبحت الدولة ملكا للأمة. والتركيز على النظام والتسلسل والتخصص والكفاءة، والموظف لم يعد خادما للملك بل للأمة وأداة للسلطة العامة وأصبح يسير بالقوانين، وتم وضع هياكل وزارية أوسع وحل مجلس الدولة مكان مجلس الملك. مع تدرج الوحدات الحكومية على مستويات محلية، كما تم تأسيس عدّة مدارس لتوفير موظفين مؤهلين ما أدى إلى خلق إطارات وكوادر إدارية يعتمد عليها، وهو ما خلق مستوى إداري فاق كل ما سبقه من عصور مع تحديث مؤسسات الإدارة بما يتماشى وتطورات أهداف العالم. حيث أصبحت

(1) فيريل هيدي، المرجع السابق الذكر، ص 106 - 112.

الحقوق والواجبات محدّدة ومكتوبة، العلاقة بالسلطة محدّدة ومنظمة، التعيين والترقية منظمة بالاتفاق والعقد، التدريب ضروري، الرواتب ثابتة، الفصل بين الوظيفة والموظف. والوظيفة عمل دائم.⁽¹⁾

ط- الإدارة العامة في العصر الحديث

وإن كانت الإدارة تعود إلى العصور القديمة إلا أنّ الاهتمام بها حديث العهد حيث تعود إلى القرن العشرين، وهذا بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية، وظهر الاهتمام بها ليس فقط في المجال الحربي والعسكري وإنما في مجال الإدارات المدنية للدولة. حيث مع ضعف الإمكانيات البشرية والمادية وثقل أعباء الدولة بسبب الأزمات تطلب وجود إدارة تكون على كفاءة كبيرة لمواجهة تلك الأعباء رغم ما تعانيه من نقص الإمكانيات. وكانت الولايات المتحدة الأمريكية مهد دراسة علم الإدارة الحديث، التي بدأت الأبحاث فيها منذ أواخر القرن 19، وأعتبر الرئيس الأمريكي وودرو ولسون Woodrow Wilson (1856-1924) من خلال مقال نشره في مجلة Political science quarterly عام 1887 مؤسس هذا العلم، مشيراً إلى ضرورة دراسته بطريقة موضوعية وموضحة طرق البحث فيه. ودفعت ظروف الأزمة الاقتصادية بين الحربين بالرئيس الأمريكي فرانكلين روزفلت Franklin Roosevelt إلى ثورة إدارية في الولايات المتحدة، أطلق عليها The New Deal، بموجبها تدخلت الدولة في عدّة ميادين لم تكن تتدخل فيها سابقاً، رغم معارضة المجتمع الأمريكي له، إلا أنّ ما حققه من نتائج أدى إلى اعترافهم بدور الدولة، التي أعطت صورة عن نجاح عملية تدخلها وطرق ذلك. وهو ما دفع إلى دراسة الإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، التي لها السبق فيها.⁽²⁾

ثالثاً: مداخل دراسة الإدارة العامة

تتصل الإدارة العامة بالعلوم الاجتماعية، ويمكن أن تدرس من زوايا عدّة كالقانونية والتنظيمية والوظيفية والبيئية والسلوكية ومن منظور مقارن.

أ- المدخل القانوني Legal Approach:

يعد أقدم مدخل لدراسة الإدارة العامة، ظهر منذ نهاية القرن 19 وبداية القرن 20، وارتبط بالقانون الدستوري والإداري، ويركز على:

- يعتبر هذا المدخل الإدارة العامة جزء من القانون الإداري وليس اختصاص مستقل يحتاج إلى التخصص والخبرة.
- دراسة المبادئ القانونية المطبقة على نشاط المنظمات الإدارية والحكومية.
- دراسة الحقوق القانونية والواجبات الرسمية الواجبة على الحكومة، ونشاط السلطات الثلاث أي القضائية والتشريعية والتنفيذية (مركزياً ومحلياً) والمسؤوليات الإدارية.

⁽¹⁾ المرجع نفسه، ص 113، 114.

⁽²⁾ ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004، ص 61 - 63.

- تحليل الإطار القانوني لتنظيم الدولة ونشاطات الحكومة (التففيذية) وهذا في التعيين في المناصب، حقوق وواجبات الموظف وجزاءاته وطرق التأديب وتشكيل المجالس التأديبية... الخ

إلا أنّ هذا المنهج أهمل الجوانب الفنية في الدراسات الإدارية، كما أنّه لا يفرق بين الجانب الفني والجانب القانوني، وأهمل النواحي البيئية والاجتماعية والسلوكية، وأهمل دور الإدارة الحيوي والفني في تنمية العامل واستعمال الأساليب التقنية لبلوغ الأهداف، لذا هذا المدخل لا يكفي لدراسة الإدارة العامة.⁽¹⁾

ب- المدخل الوصفي Structural-Descriptive Approach

يركز المدخل على الجوانب التنظيمية للإدارة العامة، والفضل في استعماله يعود لليونارد وايت Leonard White. ويرى هذا المدخل أنّ الإدارة يمكن أن تحقق الفاعلية والكفاءة بإتباع ما يلي:

- 1) تصميم الهياكل التنظيمية وفق المبادئ العلمية للتنظيم.
- 2) توصيف السلطة والمسؤوليات بدقة وبطريقة متوازنة مع ضمان التنسيق بين مختلف الوحدات والتخصصات.
- 3) تحديد الوظائف مع واجبات ومهام كل منها في الوصف الرسمي للوظائف.
- 4) تصميم شبكة اتصالات رسمية بمراعاة التسلسل للمستويات القيادية.
- 5) نظام رقابة يشمل كافة العمليات والنشاطات والجهاز الحكومي.

إلا أنّ هذا المنهج وإن طبق المنهج العلمي في الإدارة والتنظيم والرقابة لكنه أخفق في عدّة جوانب منها لم يتمكن من تحديد متطلبات اتخاذ القرار وما يؤثر فيه، وأغفل التنظيم غير الرسمي، وكذا سلوك العاملين والدوافع السلوكية للإنسان وحاجياته ورغباته وتطلعاته. كما يغفل هذا النظام البيئية الخارجية كأنه نظام مغلق لا يتأثر.⁽²⁾

ج- المدخل الوظيفي Functional Approach

يرى هذا المدخل أنّ العملية الإدارية التي تتضمن كل من التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة تمارس في كل التنظيمات (حكومية أو خاصة)، بغض النظر عن بيئة وجودها. حيث يدرس هذا المدخل كل مبادئ التخطيط وأسس التنظيم والقيادة والرقابة داخل التنظيم.

لكن يؤخذ عليه بحثه في الوظائف على أنها مستقلة عن بعضها، كما أهمل تأثير ظروف ومتغيرات البيئة التي تتم فيها (سياسية، قانونية اجتماعية... الخ)

(1) حنا نصر الله، الإدارة العامة المفاهيم والتطبيقات، عمان، دار زهران للنشر والتوزيع، 2012، 31، 32.

(2) المرجع نفسه، ص 32 - 35.

د- المدخل السلوكي:

يستعين هذا المدخل بإسهامات الباحثين في علم الاجتماع وعلم النفس لتحليل سلوك العاملين، ومن مميزات هذا المدخل:

- اعتباره للتنظيم الإداري أنه تجمع بشري وأن العنصر البشري هو المحرك لتحقيق أهداف المنظمة بفاعلية وكفاءة.
- يبحث هذا المدخل في طبيعة السلطة ومفهومها وأنماط القيادة وأهمية الاتصالات ووسائلها داخل المنظمة.
- يركز على تحليل سلوك الأفراد ودوافعهم، والسلوك الرسمي وغير الرسمي، والسلوك الجماعي داخل المنظمة، ودينامية الجماعة وأثر ذلك على سلوك الأفراد وأهداف المنظمة.
- يبحث في اتخاذ القرارات كإحدى الدعائم الأساسية الهامة في أي تنظيم حكومي، وكيفية اتخاذ القرارات من خلالها، وما يؤثر في صنع القرار وعواقبه.
- يبرز أهمية العنصر البشري وضرورة التعرف على احتياجات العاملين لمحاولة إشباعها.⁽¹⁾

ه- المدخل البيئي Ecological Approach:

ويمثل المدخل الايكولوجي الذي يركز على فهم ايكولوجية الإدارة من خلال دراسة بيئتها، وهذا يربط المنظمة بوسطها البيئي الذي تعمل فيها، ويرى فريد ريجز Fred Riggs أنه ينبغي دراسة الإدارة من خلال متغيرات بيئية، وبعد دراسة مختلف الأجهزة الإدارية في دول العالم واستنتج أن البيئة هي ثلاث:

- نظام إداري يعمل في بيئة زراعية.
- نظام إداري يعمل في بيئة صناعية.
- نظام إداري يعمل في وسط بيئي مزدوج (مرحلة انتقالية).

نتائج هذا المدخل هي:

- لكل نظام إداري سمات وخصائص تختلف باختلاف البيئة التي يتواجد فيه (اقتصاديا، اجتماعيا، ثقافيا، وحضاريا).
- النظام الإداري نتاج بيئته.
- نجاح نظام في بيئة لا يعني نجاحه في أخرى.
- ينجح نظام إداري إذا تكيف مع عوامل وظروف بيئة ما.
- لا يمكن فهم أي نظام إداري بمعزل عن فهم مؤثرات النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الذي يحيط به.

(1) المرجع نفسه، ص 36، 37.

لكن هذا المدخل تتعدد فيه العوامل البيئية، كما لا يتضح تأثير العوامل البيئية أحيانا على النظام الإداري. ويسبب في تشتت الباحث في تتبع آثار مختلف هذه العوامل.⁽¹⁾

و- المدخل المقارن Comparative Approach:

وهو من أحدث المداخل، ويقوم على المقارنة بين نظام حكومي وآخر، من خلال عدّة جوانب كالنظام الإداري وأساليب اتخاذ القرار، واختيار الموظفين... الخ

وينطلق هذا المدخل من افتراض أنّه رغم اختلاف بيئات الأنظمة إلا أنّ ذلك لا يمنع من وجود أساليب وطرق معينة يمكن تطبيقها بشكل عام بتكييفها مع بيئة كل مجتمع، ويمكن من خلال المقارنة الوصول إلى عموميات يمكن الأخذ بها في علم الإدارة العامة.

ز- مدخل النظم System Approach :

أخذت من دراسات تالكوت بارسونز في سنوات الخمسينات في دراسته للنظام الاجتماعي، ثم للنظام السياسي، ومنذ الستينات بدأ يستعان به لدراسة النظام الإداري، استخدمه علماء السياسة ومنهم دافيد إستون David Easton لدراسة النظام.

وينطلق من افتراض وجود علاقة بين المنظمة الإدارية والبيئة المحيطة بها، حيث تستمر المنظمة بحصولها على موارد(مدخلات) باستمرار من البيئة، والتي تحوّلها إلى مخرجات لإشباع حاجات البيئة.

- المدخلات: وهي الموارد التي تأخذها الإدارة من البيئة كالقوى العاملة، ومدخلات مادية(المالية والمعدات، وتقنيات الإدارة) ومدخلات معنوية (معلومات، أنظمة، قوانين)
- الأنشطة: تعد العمليات الأساسية التي تقوم بها الإدارة العامة والتي من خلالها تحول المدخلات إلى مخرجات، كوضع استراتيجيات وجداول عمل، وتخطيط، ورقابة... الخ
- المخرجات: وهي مجموع الإنجازات التي تتم بنشاط الإدارة العامة التي تسعى لخدمة المجتمع وتأتي في شكل سلع وخدمات. وتكون:

- بشرية: أفراد تم إعدادهم.

- مادية: سلع وخدمات ينتجها النظام.

- معنوية: معلومات، معارف، آراء، وقرارات... الخ⁽²⁾

(1) المرجع نفسه، ص 37 - 39 .

(2) المرجع نفسه، ص 39 - 42 .

ح- مدخل الإدارة المعاصرة Contemporary Management Approach :

حيث مع التقدم في مجال المعلوماتية والاتصالات وظهور التقنيات الحديثة تطوّر الفكر الإداري، فالعلاقات بين الإدارات المختلفة داخل المنظمة وبينها والمنظمات الأخرى ومع بعض المستفيدين والمتعاملين معها أخذت بفعل التغيرات السريعة أبعاداً أخرى، وهو ما استوجب حدوث تطور في وسائل الحصول على المعلومات ومتابعتها وتحليلها من أجل تحسين القرار الإداري وحل المشاكل التي تواجه الإدارة، كما أنها مكنت من تحقيق السرعة والتميز في عملية الاستجابة لرغبات الزبائن وإرضائهم في ظل المنافسة الشديدة في عالم الإدارة. ولقد مكّن تطور الفكر الإداري من خلق منظمات تقدم خدمات على نطاق يتجاوز حدود الدول، بفضل وسائل الاتصال والتقنيات التي تستعملها في ظل تكنولوجيا المعلومات والتي تستعمل تقنيات التعامل مع البيانات Data للحصول على المعلومات التي تقيد في دعم القرارات الإدارية.⁽¹⁾

وتقوم الإدارة من خلال ذلك على:

1) أنظمة المعلومات الإدارية لتسهيل عملية الخزن: حيث تقوم المنظمة بمعالجة البيانات التي تحصل عليها وتخزين المعلومات بأنظمة تعتمد على تكنولوجيات المعلومات، وهذا لتزويد الإدارات والمديرين بما يلزمهم من معلومات لاتخاذ القرارات.

ونظام المعلومات الإدارية هو "مجموعة من المكونات الداخلية المترابطة التي تعمل معا في تجميع عملية خزن ونشر المعلومات التي تساعد في صنع القرار الإداري وفي العملية الإدارية (رقابة، تنسيق)"، ويمكن لهذه النظم مساعدة المدير والعاملين في تحليل المشاكل وإيجاد تفسيرات للمواضيع المعقدة التي تواجههم، كما تساهم في الإبداع (أفكار، منتجات). وساهم تطور أنظمة المعلومات في ظهور أنظمة معلومات خاصة بالإدارة تستند للذكاء الاصطناعي مثل الأنظمة الخبيرة Expert system وأنظمة المعلومات المستندة إلى الكمبيوتر Computer information لمساعدة متخذ القرار الإداري في تقديم حلول ممكنة للمشاكل التي تواجهه.

2) الإدارة الإلكترونية والخدمة الإلكترونية: تعتبر الإدارة الإلكترونية منظومة تقنية متكاملة بخصوصيات مختلفة عن ممارسات الإدارة التقليدية، حيث شملت عدّة تحولات في العمل الإداري لتقديم خدمة بمستوى أفضل وهذا الأمر ترك أثارا على مجالات الحياة (الإنسانية، السياسية، والاجتماعية)، زاد الاهتمام مع ظهور شبكة الانترنت وتوسع استعمالها في الإدارة وهو ما أدى إلى ظهور التبادل الإلكتروني للوثائق والبريد الإلكتروني.⁽²⁾

والحكومة الإلكترونية هي نظام تتبناه الحكومات باستخدام الشبكة العنكبوتية العالمية في ربط مؤسساتها وربط مختلف خدماتها بالمؤسسات الخاصة وبالجمهور، ووضع المعلومة في

(1) صلاح عبد القادر النعيمي، الإدارة، عمان، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2013، ص 83 ، 84.

(2) المرجع نفسه، ص 84 - 87 .

متناوله من أجل خلق علاقة شفافة معهم تقوم على السرعة والدقة هدفها الرقي بجودة الخدمة والأداء، وأول استعمال للكلمة كان في خطاب للرئيس الأمريكي كلينتون سنة 1992. ولقد عرفتها الأمم المتحدة سنة 2002 على أنها استخدام "الانترنت والشبكة العالمية العريضة لتقديم المعلومات وخدمات الحكومة للمواطنين" في حين يعرفها OECD على أنها "استخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصالات وخصوصا الانترنت للوصول إلى خدمة أفضل".⁽¹⁾ ومن الأساليب المتطورة التي تستعملها الإدارة في تعاملها مع تقنيات المعلومات:

أولا شبكة الانترنت Internet: وهي منظومة شبكات الاتصال والمعلوماتية، بدأت في قطاع الأعمال لتصل إلى الأفراد حيث مكنتهم من التخاطب والحصول على المعلومات في كل المجالات.

ثانيا شبكة الانترانيت Intranet: وهي منظومة حاسبات مرتبطة مع بعضها داخل المنظمة الواحدة حيث يستعان بها في عمل الإدارة وفي تبادل المعلومات بين الإدارات، والدخول إليها يكون للعاملين فيها فقط.

ثالثا شبكة الاكسترانيت Extranet: منظومة حاسبات تستخدم كشبكة خارجية يستعين بها المتعاملين والمستفيدين مع المنظمة (زبائن، موردين، أصحاب المصالح) لتبادل المعلومات والقيام بالأعمال التجارية.

وهذه الأساليب لجأت إليها الدول في إدارة شؤونها لتمكين مؤسساتها الحكومية والشركات والمواطنين من انجاز أعمال وتبادل المعلومات والحصول على خدمات باستعمال شبكات الانترنت، لهذا ظهر ما يسمى بإدارة الأعمال الحكومية الكترونيا وهو من المواضيع المعاصرة في الإدارة الإلكترونية.⁽²⁾

رابعا: خصائص الإدارة العامة

تتميز الإدارة العامة والتي يطلق عليها بتسمية الأجهزة الحكومية بالخصائص التالية:

أ- تؤسسها الدولة:

ما يعني أن من ينشئ هذه الأجهزة الدولة وليس أفرادا أو أشخاصا، فالدولة تمثل بذلك كافة المواطنين.

ب- هدفها تحقيق سيادة الدولة ورفاهية المجتمع:

فالدولة تؤسسها لتعزيز سيادتها ولتحقيق رفاهية المجتمع، وإقامة النظام والاستقرار فيه ولهذا عادة يوصف عملها هذا بالخدمة العامة أي عامة المواطنين وليس فئة معينة.

⁽¹⁾ عبد اللطيف قطيش، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق دراسة مقارنة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2013، ص 177.

⁽²⁾ صلاح عبد القادر النعيمي، المرجع السابق الذكر، ص 87، 88.

ج- تتمثل هذه الأجهزة في الأجهزة التشريعية والتنفيذية والقضائية:

فهي تضم كل الأجهزة التي تتولى تنفيذ الأنشطة التي تقوم بها الدولة الحديثة، من البرلمانات التي تشرع وأجهزة القضاء التي تنفذ القوانين، والجهاز التنفيذي المتشكل من الوزارات المختلفة وكل الأجهزة المنظمة للاقتصاد والحياة السياسية والاجتماعية وغيرها والمؤسسات التي تمول الدولة وأنشطتها (الضريبية)⁽¹⁾.

د- اختلاف عدد الأجهزة الحكومية بين الأنظمة السياسية:

فعدد ونشاطات هذه الأجهزة الحكومية يختلف بين الدول لعدة أسباب من ضمنها طبيعة نظامها السياسي التي يحددها دستورها، ففي الأنظمة الحرة (الليبرالية) تهتم نظريا بالاحتفاظ بالأجهزة الضرورية لتحقيق سيادتها حيث تشمل في الأساس الأجهزة التشريعية والقضائية والوزارات الأساسية من دفاع وداخلية وخارجية والعدل والمالية، في حين في الأنظمة الشيوعية والاشتراكية تنظم مجالات أخرى من حياة المواطنين كمجال الاقتصاد والثقافة والإعلام والتربية.... الخ.

هـ- هذه الأجهزة ذات طابع احتكاري للدولة:

فهذه الأجهزة هي الوحيدة في الدولة، حيث تنفذ أنشطتها دون منافس ومنازع، فنجد بذلك وزارة داخلية واحدة ووزارة عدل واحدة....، ومديرية ضرائب واحدة.... الخ وإن كانت لها فروع لكنها تبقى تابعة لجهاز واحد. ولهذا السبب نجدها كبيرة الحجم، ولا مؤسسة أخرى تقارن بها، وتستمر باقية ولا يمكن استبدالها حتى في حالة فشلها وتقصيرها في أداء مهامها.⁽²⁾

خامسا: متطلبات الإدارة العامة

أ- الأجهزة والموظفون العاملون فيها يحملون تسمية " عامة "

وهذا لكونها تعمل على الخدمة والمصلحة العامة ولهذا تسمى بالدوائر العامة وتخصص الإدارة فيها يسمى بذلك الإدارة العامة والعاملين فيها هم موظفون عامون لخدمتهم لعامة الناس.

ب- العدالة والقانون مهمان في عمل الإدارة العامة

نظرا لكون هذه الإدارة عملها موجه للمصلحة العامة فمبدأ العدالة أساسي بالنسبة لها. حيث تنظم عملها وتقدم الخدمة العامة وفق ما تقتضيه مبادئ العدالة والتي تقوم على قوانين وأنظمة تضمن ذلك. ولذلك الموظف في الإدارة العامة بحاجة إلى معرفة القوانين والأنظمة القائمة بالتفصيل. ولذا دراسة القانون أساسية للمختص

(1) سعاد نانف برنوطي، المرجع السابق الذكر، ص 98، 99.

(2) المرجع نفسه، ص 100، 101.

والعامل في الإدارة العامة. ويتطلب الأمر بذلك إعداد قوانين وأنظمة بشكل يحقق العدالة والرفاهية للمجتمع، كما ينبغي أن تكون مرنة تتلاءم مع التغيرات التي يعرفها المجتمع حتى لا تتحول إلى ضارة بالمجتمع.⁽¹⁾

ت- تأثير السياسة على عمل الإدارة العامة والتأهيل الإداري

تؤثر طبيعة النظام السياسي القائم في الدولة على حجم ومهمات جهازها الحكومي. لذلك على المختص في الإدارة العامة معرفة خصائص الأنظمة السياسية وعلى الدور الذي تلعبه الدولة، فالأنظمة السياسية الليبرالية تعتبر أن وظائف الدولة ينبغي أن تقتصر على القضايا السيادية (الدفاع، الأمن التشريعي، القانون، المالية والخارجية) في حين نشاطها في غير ذلك يكون محدودا احتراما للحريات الشخصية، وبذلك تترك تلك الأنشطة للسوق يوجهها (الاقتصاد). تتميز هذه الأنظمة عادة بالتعدد الحزبي القائم على المنافسة على السلطة وهو ما يستدعي من العاملين في الإدارة الحكومية الحياد، بل هذه الأنظمة غالبا ما تمنع عن الموظف الحكومي استخدام صفته هذه للترشح للانتخابات أو لدعم حزب معين، لهذا نجد في الوظائف الحكومية وظيفتين الأولى سياسية وأخرى فنية، حيث الفنية تكون لموظفين محايدين يستمرون في الخدمة مهما تغير الحزب الحاكم، ووظيفة عادة قيادية لممثلين عن الحزب الفائز والتي تتغير بتغير الحزب الفائز (الوزير).

في حين في الدول ذات النظام الاشتراكي فترى أنّ على الدولة توجيه المجتمع في عمومها، حيث الدولة تهتم بنشاطات إضافية مهمة (الاقتصاد، الثقافة، التربية، التعليم، الإعلام...) لهذا حجم الجهاز الحكومي يكون أكبر، وهي ما يتطلب مساندة وولاء الموظفين الحكوميين للحزب الحاكم.

ث- ضرورة توفير برامج خاصة للتدريب والتطوير الإداري

إن تفاصيل العمل في الأجهزة الحكومية تختلف بشكل كبير، حيث من يعمل في إدارة وزارة الداخلية يختلف عن من يعمل في إدارة الخارجية أو المالية أو الثقافة... الخ، وهو ما يصعب التكوين في كل تخصص، لذلك توفر تخصص الإدارة العامة لخريجها الإلمام بالعموميات في حين تضمن برامج التدريب والتطوير للعاملين إمكانية أداء مهامهم كما يمكن للإدارات الخارجية أن تساهم في ذلك.

ج- مشاكل قياس فاعلية وكفاءة الإدارة العامة

نظرا لكون هدفها تحقيق الخدمة العامة وليس الربح، إلى جانب كونها احتكارية فإنّ العامل الاقتصادي فيها غير أساسي، وهو ما يصعب من تحديد أهدافها والحكم على فاعليتها في أدائها. حيث يصعب تحديد أهدافها التفصيلية، واستخدامها للمال بطريقة كفاء. ولكونها ضرورية لا يمكن الاستغناء عنها حتى وإن كانت رديئة في أدائها ومقصرة فيه وفاشلة فإنه لا يمكن إلغائها. وهو ما يعمل بذلك على الاستمرار في إهدار المال وعدم الكفاءة بمبرر اعتبارها ضرورية لحماية مصالح الدولة. يمكن للأجهزة

(1) المرجع نفسه، ص 101-103.

الحكومية أن تتعرض للتقييم الإيجابي أو السلبي لكن دون إمكانية إثبات سلامة هذا التقييم وهو ما يجعلها تعمل على الحصول على دعم الإعلام أو السياسيين لها لتحمي نفسها من النقد السلبي.⁽¹⁾

ح- وجود احتمال التهاون في متطلبات التأسيس ومساءلة المسؤولين عن الإدارة العامة

نظرا لكون أنّ الدولة أو الحكومة نفسها هي من تقيّم هذه الأجهزة فإنه يمكن أن تتهاون في العمل على إعدادها بالشكل الجيد، حيث تقوم بتأسيسها دون الاستعداد وتوفير متطلبات عملها الأمر الذي يجعلها تعمل بشكل سيء وضعيف، وحتى متابعتها لها ومساءلتها ومحاسبتها تكون بذلك ضعيفة ومتساهل فيه، خاصة إذا كانت الأجهزة الرقابية والمسائلة الأخرى (الجهاز التشريعي) لا تمارس مهامها، لذا نجد هذه الأجهزة تعاني الضعف وعدم الفاعلية.

خ- أهمية الشفافية والمساءلة

إنّ هذه الإدارة ملزمة بالكشف عن نشاطاتها للمواطنين ومحاسبة المسؤولين عن أي تقصير، وهذا كونه الطريقة التي بها يمكن لها معالجة مشاكلها.⁽²⁾

سادسا: الإدارة العامة وإدارة الأعمال

يرجع بعض الباحثين نشأة الإدارة إلى قطاع الأعمال الخاصة مع ظهور الرأسمالية الصناعية، التي أدت إلى انتشار الرغبة في زيادة الإنتاجية ومنها الأرباح ورؤوس الأموال، فهذا النجاح أثار إتمام الباحثين وخبراء الإدارة الذين أرادوا الاستفادة منه، وكانت بعض المدارس الأمريكية تجمع بين إدارة الأعمال (المشاريع الخاصة) والإدارة العامة من حيث تدريسها، وهذا لإبراز ما للموضوعين من صلة بين بعضهما البعض مثل مدرسة The School of Business and Public Administration في جامعة كورنيل Cornell.⁽³⁾

لكن الموضوعان وإن كان بينهما شبه إلا أنهما مختلفان، سبق وأن وضعنا ما معنى الإدارة العامة، أما إدارة الأعمال فهي تهتم بإدارة المشاريع الاقتصادية، وتسعى لتلبية الحاجات المادية والمعنوية من أجل تحقيق الأرباح. كما يتم تحديد أهدافها ووضع سياساتها وتقرير برامج عملها وتنظيمها من طرف أصحاب رؤوس الأموال المستثمرين فيها، حيث يكون تدخل الدولة فيها محدودا جدا، يتوقف على مجرد النظر في توافر الشروط العامة المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المعمول بها في الدولة، والمطلوبة في ممارسة أعمال هذه المؤسسات.⁽⁴⁾

(1) المرجع نفسه، ص 103، 104.

(2) سعاد نائف برنوطي، المرجع نفسه، ص 101-105

(3) محمد نصر مهنا، المرجع السابق الذكر، ص 23.

(4) هاني خلف الطراونة، المرجع السابق الذكر، ص 25.

مقارنة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال

أ- أوجه الشبه

تمثل الإدارة **جهداً جماعياً** لتحقيق هدف معين، وهذا الأمر نجده سواء في مؤسسة عامة أو خاصة، وإن كان التعاون صفة مشتركة للعاملين داخل القطاعين إلا أنّ هدف كل منهما يختلف، كما أنّه يجمعهما عنصر اختلاف المشاكل، من مؤسسة عمومية إلى أخرى ومن مؤسسة خاصة لأخرى، حتى وإن تشابهت في نشاطها، لكن مشاكلها تختلف لاختلاف بيئتها. كما تتشابهان في وظائفهما المتمثلة في التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة.

ومع تطور الإدارة العامة استفادت الإدارة الخاصة من مفاهيمها ونظمها في رعاية العاملين، مثل التأمين الاجتماعي، الرعاية الصحية، الرواتب، الإجازات، التقاعد....(الخ)، كما كان للفكر الإداري العام دور في تعميق عدّة مفاهيم في إدارة الأعمال (مثل السلطة والاتصال واتخاذ القرار).

ب- أوجه الاختلاف

- عمل الإدارة العامة تحدده التشريعات فهي تنفذ السياسة العامة للدولة في حين الإدارة الخاصة عملها مرتبط بما يحدده مجلس إدارتها ومديرها. بالرغم من أنها لا تزال نشاطها إلا بترخيص من الإدارة العامة لكن لها من الحرية والمرونة في اتخاذ قراراتها، عكس الإدارة العامة.
- هدف الإدارة العامة تقديم الخدمة والمنفعة لكل المواطنين، وغرضها غير ربحي، في حين وإن كانت الإدارة الخاصة تقدم خدمة إلا أنّ هدفها الأرباح.
- نجاح الإدارة العامة يقاس برضا المواطنين عنها، في حين نجاح إدارة الأعمال يقاس بحجم أرباحها.
- تعمل الإدارة العامة في جو من الاحتكارية وهو ما يسبب أحيانا في جمودها وبطء تغييرها، كما أنّ ضمانها للاستمرارية رغم الظروف يجعلها لا تهتم بزيادة الكفاءة الإنتاجية، في حين تعمل إدارة الأعمال في جو من المنافسة وهو ما يشجعها على تحسين الخدمة والإنتاجية.
- مسؤولية الإدارة العامة مسؤولية عامة وشاملة تتحقق بالوسائل السياسية والقضائية والإدارية، في حين مسؤولية العاملين في إدارة الأعمال هي أمام أصحاب المشروع فهي بذلك أقل شمولية.
- العامل في الإدارة العامة له الصفة الرسمية، ولا يحق له التمييز بين المتعاملين معه في المعاملة لأنه عامل يتقاضى أجره من الخزينة العمومية، والتي هي مساهمة من كل المواطنين، في حين يعمل الموظف في إدارة الأعمال بصفته الشخصية، حيث من حقه تفضيل بعض الزبائن في المعاملة وهذا لأهميتهم في تحقيق أرباح المؤسسة .
- مخاطر إدارة الأعمال المالية أكثر، كونها تواجه الربح والخسارة، في حين يتمتع الموظف العام بالأمان، لكون موارده مؤمنة ومخاطر الربح والخسارة غير موجودة، وهذا لأن موارد الأجهزة الحكومية تضمنها الخزينة العمومية.
- ضخامة أجهزة الإدارة العامة مقارنة بإدارة الأعمال (خاصة في الدول النامية)

- نظريا تلتزم الإدارة العامة بتقديم كافة المعلومات للمواطنين الذين من حقهم الرقابة على العاملين في الحكومة، إلا في حالات قاهرة، وهذا راجع لكونهم هم من يدفعون الضرائب التي من خلالها تمول هذه الأجهزة، في حين من حق إدارة الأعمال الاحتفاظ بأسرارها التي تشكل سر نجاحها.⁽¹⁾

وما يجدر الإشارة إليه أنّ هذه الفروق تقلصت بعض منها، فبالنسبة للربح مثلا فعلى بعض المؤسسات العمومية أن تحقق بعض الأرباح أو على الأقل تتجنب الخسارة حتى لا تقع في أزمة (الموانئ، المطارات، البريد، النقل) وهذا لكونها شبه تجارية. كما نجد بعض المؤسسات الخاصة محتكرة لبعض القطاعات لأسباب عدم قدرة الحكومة على أدائها، (مثال شركة الكهرباء، مصفاة البترول...)، وحتى في مسألة المخاطرة فالإدارة العامة تتحمل أكبر المخاطر وهي في حياة الأفراد (الجيش والقوات المسلحة في الحروب) فمخاطرها أكثر من إدارة الأعمال.⁽²⁾

سابعاً: أهمية الإدارة العامة

يعود الاهتمام بالإدارة العامة في العصر الحديث إلى الأهمية التي تكتسبها، والتي تعود إلى ما يلي:

1- تزايد وظائف الدولة

بعد ما زاد حجم وظائف الدولة واتسع نطاقها أصبحت جميع المذاهب تعترف بدورها، حيث أصبحت الدولة تأخذ على عاتقها حل مشاكل المجتمع في الحاضر والمستقبل في جميع المجالات التي يمكن أن تحقق رفع مستوى معيشة المواطنين، ولتزايد أهمية الدولة تزايد الاهتمام بذلك بالإدارة العامة التي تنفذ سياسات الدولة. فالدولة التي كانت تكتفي بحفظ الأمن والشرطة والدفاع والقضاء وبعض النشاطات التي لا تجذب القطاع الخاص أصبحت تتدخل حتى في حياة الفرد، خاصة مع زيادة السكان وتطور الحياة وتعقد المشاكل والأزمات، وظهور حقوق للأفراد (اجتماعية واقتصادية وعامة) لذلك توسعت مجالات نشاطاتها واتسعت الأعمال والخدمات التي تؤديها أجهزتها.⁽³⁾

2- تعقد الوظيفة الإدارية

أدى تزايد دور الدولة إلى زيادة عدد الوزارات وتشعب فروع كل منها، حيث نشأت هيئات عامة مستقلة، وارتفع عدد الموظفين الإداريين بشكل كبير وهو ما استدعى ترتيب العمل وتنظيم العلاقات بين مختلف الوزارات وهيئات الدولة وداخلها. ولتعقد الوظيفة الإدارية وتوسع التخصصات فيها بشكل كبير، أصبح نشاطها صعب الإلمام به حتى من طرف البرلمانات. مما جعلها تتبنى مقترحاتها (أي مقترحات الإدارة) مباشرة في أغلب تشريعاتها، ووسعت الدساتير من مجال سلطة الحكومة في إصدار اللوائح حتى تتمكن من مباشرة مهامها وتضمن بذلك السير الحسن للعمل الإداري.

(1) هاني خلف الطراونة، المرجع السابق الذكر، ص 25-28

(2) المرجع نفسه، ص 28، 29.

(3) ماجد راغب الحلو، المرجع السابق الذكر، ص 11، 12.

3- تطور المدنية الحديثة

حدث في الإدارة في المجتمعات الحديثة ثورة مثل تلك التي حدثت مع الصناعة، وأصبح واضحا أنّ إدارة جيدة حتى مع إمكانيات ضئيلة يمكن أن تحقق نتائج أحسن بكثير من إدارة سيئة لها إمكانيات أكبر. والدول الفقيرة بذلك أشد حاجة إليها من الغنية. فحسن استخدام الموارد يؤدي إلى الخروج من التخلف.⁽¹⁾

المحور الثاني: وظائف الإدارة العامة

حتى تؤدي الإدارة العامة الخدمة للمواطنين وتحقق النفع العام فإنها تقسم مهامها لمجموعة من الوظائف المتكاملة مع بعضها البعض وهذه الوظائف تتمثل في :

أولاً: وظيفة التخطيط

أ- تعريف

يطلق كل من سكوت وهايمن Scott et Haimann على عملية التخطيط بوظيفة الذكاء. والتخطيط هو "عملية جمع المعلومات وتحديد الأهداف والسياسات وإقرار الإستراتيجيات التي يجب أن يتبناها المشروع، ومن ثم فإنّ المدير ينظم ويشكل ويوزع ويراقب لكي يضمن تحقيق الأهداف طبقاً للخطة الموضوعة".

في حين يقول هنري فايول عنه أنه "يشمل التنبؤ بما يكون عليه المستقبل مع الاستعداد لهذا المستقبل".⁽²⁾

وبالتالي من خلال التخطيط يتم اتخاذ التدابير المسبقة لعمل مستقبلي، فهو مرتبط بالزمن، واتخاذ القرارات على أساس تفكير مسبق.⁽³⁾

كما تم تعريفه على أنه " المواءمة بين ما هو مطلوب، وما هو متاح عملياً، فهو يعني تعبئة وتنسيق وتوجيه الموارد والطاقات والقوى البشرية لتحقيق أهداف معينة، ويتم تحقيق هذه الأهداف في فترة زمنية معينة تحددها الخطة، وتعمل كل خطة على تحقيق الأهداف، بأقل تكلفة ممكنة عملياً".⁽⁴⁾

ب- فوائد التخطيط في العملية الإدارية

ويعتبر التخطيط ضرورياً ومهماً في أي تنظيم إداري فالعمل من دون تخطيط فيه إمكانية الوقوع في الصدف والمخاطر ومن أهم فوائده في الإدارة أنه:

(1) المرجع نفسه، ص 13، 14.

(2) حنا نصر الله وآخرون، مبادئ في العلوم الإدارية الأصول والمفاهيم المعاصرة، عمان، دار زهران للنشر والتوزيع، 2009، ص 116.

(3) هاني خلف الطراونة، المرجع السابق الذكر، ص 42.

(4) علي فلاح الزغبى وعبد الوهاب بن بريكة، مبادئ الإدارة الأصول والأساليب العلمية، عمان، دار المناهج للنشر والتوزيع، 2013، ص 147.

- 4- يساعد في تنسيق الجهود بين مختلف الدوائر والأقسام، حيث يوفر التوجيه اللازم للعاملين بإعلامه لكل شخص وفي كل مستوى ما ينتظر منه لتحقيق الأهداف.
- 5- يوفر الموارد ويجنب الإدارة هدرها، حيث بتحديد الغايات والآليات اللازمة لتنفيذها مسبقاً يزيد من الكفاءة والفعالية.
- 6- يساعد الإدارة على التعامل مع المواقف الغامضة لكونه يرغمهم على التفكير المسبق والتوقع للمستقبل وما قد يحدث من خلاله من تغيير وهو ما يجعلها تضع البدائل للتعامل مع مختلف الأوضاع.
- 7- يوفر معايير موضوعية للرقابة، وهذا لكون الخطة تحدد الأهداف مسبقاً مما يساعد على رقابة تحقيق هذه الأهداف بالنظر إلى مستوى التقدم والإنجاز.
- 8- التخطيط يمكننا من إتباع الطرق العلمية لاتخاذ القرار وحل المشاكل وتحديد الأهداف.
- 9- يحدد النتائج المنتظرة ويوضح المراحل الواجب إتباعها للوصول إليها.
- 10- ينسق بين مختلف الأجهزة ويحدد مسؤولية كل جهاز.
- 11- يحدد شكل التنظيم المناسب.⁽¹⁾

ج- شروط التخطيط الناجح

- 12- أن يكون للخطة هدف نهائي محدد بوضوح. وأن تكون الخطة بسيطة وواضحة.
- 13- تعريف الأجهزة الإدارية المسؤولة عن تنفيذ الخطة وجزئياتها وتفصيلها بوضوح .
- 14- واقعية الخطة وملاءمتها من حيث الزمان والمكان والأحوال التي يتم تنفيذها فيه.
- 15- الدقة في البيانات والحسابات
- 16- ضرورة مرونة الخطة للتمكن من مواجهة ما قد يظهر من صعوبات لم تكن منتظرة.
- 17- بناء الخطة من أسفل إلى أعلى، البدء بالخطط الفرعية والجزئية للوصول إلى المستويات الإدارية التنفيذية.
- 18- إشراك كل المشرفين على التنفيذ في صياغة تفاصيل الخطة ومقوماتها، كونهم أدري بما قد تواجهها من صعوبات عند التنفيذ.
- 19- شرح الخطة والإعلان عنها بوضوح لكل المعنيين.
- 20- متابعة تنفيذ الخطة للتأكد من السير الحسن.
- 21- ربط الخطة بالزمن في كل أجزائها.
- 22- مراعاة العامل الإنساني عند وضع الخطة، لما له من أثر وفاعلية في تنفيذ الخطة (دراسة أثر الحوافز).⁽²⁾

⁽¹⁾ هاني خلف الطراونة، المرجع السابق الذكر، ص 45 ، 46.

⁽²⁾ علي فلاح الزغبى وعبد الوهاب بن بريكة، المرجع السابق الذكر، ص 155، 156.

- 23- الاستفادة من جميع الخبرات الفنية والإدارية في إعداد ووضع الخطة.
- 24- مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ، حيث وضع الخطة مركزيا يؤدي إلى حسن الاستفادة من مختلف الموارد المتاحة، بالعمل على التوزيع الحسن للمشاريع على المناطق.
- 25- كفاءة الجهاز الإداري المسئول على التنفيذ، حيث لا يكفي وضوح الأهداف وواقعيتها فلا بد من الاهتمام بالعنصر البشري الذي يقع عليه عبء التنفيذ من خلال إعداد علميا وفنيا.⁽¹⁾

د- أنواع التخطيط

تضع الإدارة عدّة أنواع من التخطيط، وتختلف هذه الأنواع باختلاف المعايير التي تصنف بها منها:

- حسب الفترة الزمنية التي تشملها الخطة : وهي على ثلاث أنواع:
- 26- تخطيط طويل الأمد: تختلف من إدارة لأخرى وتتراوح عادة ما بين 3 إلى 5 سنوات، لكن كلما طالت المدة صعب التنبؤ، لتعقد الظروف وسرعتها.
- 27- تخطيط متوسط المدى: قد تمتد من سنة إلى 3 سنوات وتوضع عادة استنادا إلى الطويلة الأمد، وبها تفاصيل أكثر، وتسعى لتحقيق أهداف الخطة طويلة الأمد.
- 28- تخطيط قصير المدى: تتراوح مدته من شهور لسنة، وهي عادة آليات تنفيذية لتحقيق أهداف الخطط السابقة، لذلك هي أكثر تفصيلا منها. ويجب أن تكون كل هذه الخطط متكاملة، لا متضاربة.

• حسب نطاق شمولية الخطة: وهي على ثلاث أنواع:

- 29- **التخطيط الإستراتيجي**: يغطي مدة زمنية طويلة، ويركز على دراسة وفحص المتغيرات البيئية الخارجية التي تؤثر على أهداف التنظيم. وتقوم به الإدارة العليا.⁽²⁾ والإدارة الإستراتيجية في الواقع دخيلة على الإدارة حيث أنّ أصل الكلمة يوضح ذلك فالإستراتيجية *Stratégie*، مشتقة من كلمة *stratgos* وهي مركبة من كلمتين *stratos* والتي تعني الجيش و *agein* وتعني قيادة، وكانت عند اليونانيين تعني قادة الجيش، كما يقصد بها أيضا فن تحريك الجيش في مسرح العمليات، وهي بذلك مرتبطة بالجانب العسكري لذا اعتبرت دخيلة على مجال الإدارة. في حين في الإدارة فإنها تعني مجموع المهام التي يتولاها كبار المدراء ومستشاريهم التي تهدف إلى تحديد التوجهات الكبرى في عمل المنشأة، واتخاذ القرارات وتدبر ما تحتاجه بنية الإدارة والوسائل التي تكفل تنفيذ القرارات، إذن هي رؤية مستقبلية.⁽³⁾ وتعني بالنسبة للإدارة حسب شاندر *Chandler* "تحديد الأهداف والأغراض الرئيسة بعيدة المدى بالنسبة للمنظمة، وتبني النشاطات وتوزيع الموارد اللازمة لتحقيق هذه الأهداف".

(1) زيد منير عبيوي، التخطيط والتطوير الإداري، عمان، دار الراجحة للنشر والتوزيع، 2007، ص 18 - 21.

(2) حسين حريم، مبادئ الإدارة الحديثة النظريات العملية الإدارية وظائف المنظمة، ط 2، عمان، دار الحامد للنشر والتوزيع، 2010، ص 116-

. 118

(3) عبد اللطيف قطيش، المرجع السابق الذكر، ص 114، 115.

30- **التخطيط التكتيكي:** تترجم الخطط الإستراتيجية من طرف الإدارة السفلى في شكل خطط

تكتيكية متوسطة المدى من أجل تحقيق الأهداف الواردة في الخطة الإستراتيجية.

31- **التخطيط التشغيلي:** وهي ترجمة لعموميات الخطة الإستراتيجية يقوم بها رؤساء الأقسام

والمشرفين والمراقبين، أكثر تفصيلية ومركزة، تتوفر على أرقام تسمح بقياس النتائج والأهداف، مدتها قصيرة.

• **التخطيط على أساس تكرار الاستعمال:**

32- **التخطيط لمرة واحدة:** يستعمل لمواجهة حالات طارئة، يتم الاستفادة منه لفترة واضحة، وحين

يتحقق الهدف الرئيسي تصبح من دون فائدة(كخطة تدريب العاملين على أجهزة بمجرد انتهاءه ينتهي العمل بها)

33- **تخطيط متكرر الاستعمال:**وسميتها أنها خطط مستمرة في التطبيق، وتشمل

السياسات(كالسياسات المالية) والإجراءات(والتي توضح ما الذي يجب فعله وهي تتكرر دائما (القواعد (التعليمات: آليات التنفيذ وتطبيق السياسات).⁽¹⁾

وتصنيف آخر يصنف الخطط حسب عدّة معايير والتي تتمثل في الزمن ومستوى المركزية ودرجة

الالتزام وتفصيل ونطاق الخطط وتوفر الإمكانيات، وهي بذلك أربعة عشر نوعا وهي

34- خطط عامة طويلة الأجل:وهو ما يزيد عادة عن عشر سنوات، وصعوبتها في التنبؤ

للظروف المتغيرة، وتكاليفها مرتفعة، وجهدها ووقت تنفيذها مكلف للنظام السياسي والإداري.

35- خطط عامة قصيرة الأجل: مدتها عادة سنة، وهي الشائعة لأن التنبؤ فيها أكثر صوابا.

ومردودها ممكن الإدراك،وهي أكثر دقة لإمكانية التنبؤ للمدى القصير.

36- الخطط العامة متوسطة الأجل:وهي حل وسط بين النوعين السابقين،في العادة مدتها ما بين

أربع وسبع سنوات، ولها من العراقيل نفس التي نجدها في الخطط طويلة الأجل، تتبناه عادة

الدول الاشتراكية والنامية، وتعتبر الخطط طويلة الأجل مجموعة من الخطط متوسطة الأجل

تتخذها الإدارة حتى تتمكن من تعديلها في حالة تغير الظروف.وهي بدورها تضم مجموعة من

الخطط قصيرة الأجل.

37- الخطط العامة المركزية:حيث تعدها مؤسسات صنع القرارات دون الأجهزة التنفيذية، وسببها

عادة إيديولوجية(اشتراكية) أو سياسية(دولة بسيطة مركزية) أو عسكرية(فترات الحروب).

38- الخطط العامة اللامركزية: وترتبط بديمقراطية عملية التخطيط حيث تسمح لمنظمات الإدارة

العامة بالمشاركة، كما ترتبط بمسألة تفويض السلطات حيث نجد استقلالية وصلاحيات كبيرة

(1) حسين حريم، المرجع السابق الذكر، ص 118 - 124.

للمنظمات العامة التي تساهم في التخطيط ونجدها في الدول المركبة التي تتبع نظام الحكم المحلي. أو في الأنظمة الاشتراكية (التسيير الذاتي).⁽¹⁾

39- الخطط العامة الملزمة: أن تكون الخطط ملزمة لكل النظم الفرعية لكون من يتخذها جهة حكومية لها وسائل الإجبار، ونجده في الدول الاشتراكية حيث يسيطر القطاع العام وفي دول العالم الثالث.

40- الخطط العامة غير الملزمة: ونجدها في الدول المطبقة لنظام اقتصاد السوق أو الرأسمالية، حيث للقطاع الخاص دور حيوي في الاقتصاد، حيث القطاع الخاص يبقى مخيروا للأخذ بالخطط العامة للدولة (مثل خطة الدولة في محاربة البطالة)، كما نجده في الدول ذات نظام الحكم المحلي (الفدرالي) حيث محليا يمنح استقلالية شبه تامة في اتخاذ القرارات الداخلية.

41- الخطط العامة المفصلة: حيث تذكر فيها كل التفاصيل الواجب إتباعها، وبالتالي تطبيقها لا يحتمل أي تأويل لمقاصدها وهذا لوضوحها ودقتها، وهي تحتاج إلى معلومات مفصلة كما وكيفا ومن كل القطاعات، وتدل على بذل الإدارة العامة لمجهودات مكثفة، هذا النوع يعبر عن رغبة الدولة في السيطرة الفعلية على كل القطاعات.

42- الخطط العامة غير المفصلة: لا يلجأ هذا النوع إلى التفاصيل الدقيقة للخطوات الواجب إتباعها، حيث تحدد الأهداف بوضوح في حين تترك الوسائل للجهات المنفذة تختارها بكل حرية. وتعد نوعا من المرونة للأجهزة البيروقراطية، وهو النوع الأكثر تقبلا، ونجدها في الأنظمة اللامركزية.

43- خطط قومية شاملة: وتشمل كل إدارات المشروع على كل أقاليم الدولة، وهدفها تحقيق أهداف تنموية في جميع القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهي بحاجة لمعلومات وافية، وللجهاز السياسي والإداري دور مطلق في كل عمليات الإدارة (تخطيط، تنسيق، تنفيذ، متابعة، تقييم) إلى غاية تحقيق الهدف. نجده في النظم الاشتراكية (كالإتحاد السوفيتي)

44- الخطط العامة القطاعية: يهتم بتحقيق أهداف قطاع معين (صحة، صناعة، سياحة، ... الخ)، حيث يتم التركيز على القطاع لأهميته، أو لمشاكله. ونجدها في النظم الرأسمالية التي كبديل للخطط القومية الشاملة كما نجدها في الأنظمة الاشتراكية التي تتبناها إلى جانب الخطط القومية الشاملة.

45- الخطط العامة الإقليمية أو المحلية: وتركز على إقليم أو منطقة منه، ونجده هذا في الدول المتناثرة جغرافيا، تهدف إلى تطوير هذه الأقاليم، أو مواجهة مشكلة إقليمية (تلوث مثلا)، وهدفها هو تحقيق نمو متوازن.

46- خطط عامة مفتوحة: تتبناه الدول الغنية، والتي لا تنقيد الخطط فيه بمبالغ ولا بموارد مادية وبشرية معينة.

(1) مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، مبادئ علم الإدارة العامة. بنغازي، دار الكتب الوطنية، 2002. ص 237 - 241.

47- خطط عامة مقفلة: حيث تتقيد الخطط بموارد الدولة المحددة، لذلك تحدد المبالغ المخصصة

لها مسبقاً، وهي خطة تلتزم بمبدأ المفاضلة بين الأولويات. وهي ترتبط بنموذج فلسفي عقلاني. لتحقيق أكبر قدر ممكن من الأهداف في ظل إمكانيات محدودة.⁽¹⁾

ذ- العوامل المؤثرة في التخطيط

يتحدد نجاح التخطيط بمجموعة من العوامل يمكن تلخيصها في ما يلي:

- وضوح هدف الخطة: حيث يجب ألا يكون الهدف غامضاً أو غير محدد، وهذا لتسهيل تحديد طرق تحقيق الهدف وتنفيذ الخطة، ويختلف الهدف من التخطيط باختلاف نوعه، فالهدف قد يكون شاملاً وهدفه التحكم في توجيه النشاط الاقتصادي للدولة (كالتحول من الزراعة للصناعة).
- الأهداف والإمكانات المتوفرة: فلزوما بإدارة التخطيط أن تحصر مواردها المالية بصورة قريبة من الحقيقة، ونفس الشيء بالنسبة لليد العاملة الفنية المتاحة، وهو ما يسهل عليها وضع أهداف ممكنة التحقيق، وإلا تصبح الخطة شعاراً فقط.⁽²⁾

ر- مراحل التخطيط

- **تحديد الأهداف:** هل هي اقتصادية (زيادة الدخل، القضاء على البطالة) هل هي سياسية أو اجتماعية.
- **تشكيل فريق التخطيط:** من قيادات سياسية وإدارية وخبراء في عدة تخصصات (قانونية، اجتماعية، دينية).
- **تحديد القائد.**
- **معرفة الفريق لكل القوانين الحكومية حتى لا تتعارض الخطة معها.**
- **جمع المعلومات والبيانات وتحليلها بدقة:** ولا بد من توفر المعلومات الكافية، ويمكن الحصول عليها بعدة طرق منها الدوائر الإحصائية والصحية، منظمات المجتمع المدني، المواطنين.
- **تحديد البدائل:** وضع عدة بدائل ومناقشتها ودراسة جدوى كل منها ثم بعدها يتم اختيار البديل الأكثر فعالية وكفاءة.
- **توزيع الأدوار والمسؤوليات:** بتشكيل لجان (مثل اللجنة المالية لجنة المراقبة... الخ).
- **عقد اجتماعات دورية:** وهذا لمعرفة ما تحقق من الخطة والنظر في الانحرافات والإخفاقات التي قد تحدث أثناء التطبيق. مع وضع جدول زمني للتنفيذ.
- **التنفيذ:** تنفيذ الخطة ومتابعتها لمعالجة الأخطاء.⁽³⁾

(1) المرجع نفسه، ص 242 - 249.

(2) محمود شحماط، المدخل إلى العلوم الإدارية أسس ومبادئ علم الإدارة العامة، عنابة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2010، ص 132 ، 133.

(3) علي فلاح الزغبى وعبد الوهاب بن بريك، المرجع السابق الذكر، ص 166 - 168.

ز - معوقات التخطيط

تواجه عملية التخطيط عدّة صعوبات يمكن تلخيصها في:

48- صعوبة الحصول على المعلومات الدقيقة والصحيحة مما يجعل التنبؤ صعب، فالمعطيات

غير الصحيحة تؤدي إلى بناء خطة مستقبلية غير صحيحة.

49- سرعة تغيير المعطيات، فتغير الأحداث يصعب من التخطيط.

- التغيرات السياسية، وصعوبة تحديد الأولويات وصعوبة التوفيق بين الأهداف البعيدة والقريبة، وعدم

توفر الإمكانيات في الوقت المطلوب... الخ. (1)

س - نحو تخطيط تشاركي (المشاركة الشعبية في التخطيط)

تتصدر عملية التخطيط في كثير من الدول خاصة في العالم النامي على مؤسسات ولجان رسمية وإقليمية. وهو ما يحول دون المشاركة الشعبية ولو بأدنى مستوى، ويستدعي الأمر لتحقيق ذلك استحداث مؤسسات وهيئات جديدة وإعادة هيكلة البنية المؤسسية القائمة على التخطيط بالصورة التي تسهل عملية المشاركة الشعبية. وما يمنع من ذلك هو انحصار التخطيط في المستويات الوطنية الإقليمية دون المحلية التي تتوفر فيها غالباً فرص المشاركة. وحتى مع وجود لامركزية في صنع القرار التتموي فالهيئات المعنية بالتخطيط تعرقل عملية المشاركة الشعبية بعدة وسائل (البيروقراطية، محدودية التمثيل)، وهو ما يستدعي استحداث مؤسسات محلية تتشكل من السكان المعنيين بالتنمية ضماناً لتمثيل مصالحهم. (2)

ثانياً: وظيفة التنظيم

• تعريف التنظيم

تعددت تعريفات وظيفة التنظيم، ونذكر منها

تعريف نيومان Newman "تشمل تقسيم وتجميع العمل الواجب تنفيذه في وظائف مفردة ثم تحديد العلاقات المقررة بين الأفراد الذين يشغلون هذه الوظائف"، فهي تصميم هيكل لتقسيم العمل المطلوب تنفيذها في شكل وظائف محددة المسؤوليات والسلطات والعلاقات.

ويعرفه برنارد Barnard على أنه "نظام يعمل على تحديد الفعاليات والقوى الشخصية المنظمة بوعي وإدراك بين شخصين أو أكثر" فالتنظيم إذن منظمة لشيء ديناميكي متحرك بوجود الإنسان فيه أي يركز على السلوك التنظيمي للأفراد.

(1) عبد اللطيف قطيش، المرجع السابق الذكر، ص 119 ، 120.

(2) عثمان محمد غنيم، التخطيط أسس ومبادئ عامة، عمان، دار صفاء للنشر والتوزيع، 2006، ص 161 -

في حين يعتبره البعض على أنه يعني المنظمة أي مجموعة أجزاء مرتبطة ببعضها البعض حيث يجب التعامل مع النظام دفعة واحدة.

وهي في الواقع متكاملة تشكل نموذج عن التنظيم.⁽¹⁾

فالتنظيم يتناول تحديد جميع الأعمال اللازمة لبلوغ الأهداف وتجميعها وفق أسس ملائمة وتحديد مسؤوليات العاملين وصلحياتها، والعلاقات بينهم وإقامة الهيكل التنظيمي الذي يتم في إطاره تنفيذ الأعمال المطلوبة لتحقيق الأهداف.⁽²⁾

• أهمية وفوائد التنظيم

للتنظيم عدّة مزايا تتلخص في التالي:

أ- أنّ التنظيم يجنب الازدواجية والتضارب في الصلاحيات والمهام فهو وسيلة لتحقيق الانسجام والتوافق في عملية التنفيذ.

ب- أنّه يساعد على تحقيق أقصى استفادة من قدرات وإمكانيات الفرد، حيث توزع المهام وفق مبدأ التخصص مما يساعد على اكتساب مهارة ومعرفة وخبرة أكثر للفرد وهو ما تكون له نتائج على إنتاجيته.

ج- يساعد على التحديد الدقيق للعلاقات بين مختلف الوحدات والأقسام والأفراد.

د - يساعد على تحديد مسار نقل المعلومات وتعميم القرارات.

هـ - يساعد على توحيد وتضافر الجهود بين الأفراد.⁽³⁾

• مبادئ التنظيم

وضع رواد المدرسة الكلاسيكية (فايول، موني، رايلي، جوليك، أرويك، تايلور) مجموعة من المبادئ التي يقوم عليها التنظيم، والتي لا يمكن دراسة التنظيم دونها وهي:

✓ **مبدأ ضرورة التنظيم:** حيث لا بد من تقسيم العمل وتنظيمه وتحديد المسؤوليات، ومنح السلطات الملائمة للقيام بأي مهمة.

✓ **مبدأ الهدف:** أن يكون للمنظمة هدف تسعى إليه، وأن يعمل كل جزء من التنظيم لتحقيقه، من خلال تقسيمه لأهداف فرعية تخدم الهدف الرئيسي وهو ما يسمى بمبدأ وحدة الهدف.

(1) محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة، ط 2، عمان، دار وائل للنشر، 2011، ص 239-241.

(2) غانم فنجان موسى و فاطمة فالح أحمد، الإدارة في المنهج الإسلامي مدخل الوظائف الإدارية، عمان، دار اليازوري، 2011، ص 194.

(3) عبد اللطيف قطيش، المرجع السابق الذكر، ص 123.

- ✓ مبدأ التخصص: أن يتحمل الفرد أعباء وظيفة واحدة مما يزيد من مهاراته وقدراته فيها، ومنه زيادة الكفاية الإدارية.
- ✓ مبدأ التنسيق: ويعني توحيد الجهود المشتركة وترتيب الجهد بشكل منظم وهو ما يوصل للهدف بأقل تكلفة ووقت.
- ✓ مبدأ السلطة: أي القدرة الشرعية التي تمنح للشخص أو لوظيفة ما، والتي تمنح لها حق قبولها من الموظف الذي يمارسها ومن الذين تمارس عليهم أو المتأثرين بها. فالسلطة هي الحق في التصرف وإصدار الأوامر وتنفيذها والتنسيق والتخطيط والتنظيم. وأن تتحد من الأعلى (الرئيس) نحو الأسفل (المرووسين).⁽¹⁾
- ✓ مبدأ التدرج الوظيفي: وهو أن يتم ترتيب الوظائف بتسلسل هرمي
- ✓ نطاق الإشراف: أن يتم تحديد عدد الأفراد الذين يشرف عليهم الرئيس في كل مستوى وقسم ونشاط.
- ✓ مبدأ الوظائف: ويعني أن يتم التنظيم حسب الأعمال المطلوب أداءها وليس حسب الأشخاص.
- ✓ وحدة الأمر: وهو أن يتلقى العامل الأمر من رئيس واحد وليس أكثر.
- ✓ المسؤولية: فالرئيس مسئول عن أخطاءه وأخطاء مرووسيه.
- ✓ تكافؤ السلطة والمسؤولية: أن يكون للرئيس سلطة بحجم مسؤوليته (متناسبة معها)
- ✓ تفويض السلطة: أي أن تمنح سلطات للإدارات والأقسام حتى تتمكن من أداء مهامها.⁽²⁾

• أنواع التنظيم

أ- **التنظيم الرسمي:** هو التنظيم المقصود، والذي يشمل القواعد والترتيبات التي تعبر عن الصلات الرسمية بين العاملين التي تهدف إلى تنفيذ سياسات العمل داخل المؤسسة.⁽³⁾ فالالاتصال داخل التنظيم الرسمي تتم ضمن قنوات محددة وبتراثبية دقيقة مجرة بمعزل عن الأشخاص ومواقعهم. ويرتبط العاملون من خلالها بعلاقات نظامية وفق ما يحدده الهيكل التنظيمي وحسب الصلاحيات والمهام المخولة لهم بها.⁽⁴⁾ وللتنظيم الرسمي ثلاث أنماط هي:

- **التنظيم الرأسي Line organisation:** تتدرج فيه السلطات من أعلى إلى أسفل، حيث القيادة العليا في أعلى الهرم، هو نمط بسيط وواضح في تحديد التقسيمات الإدارية والفنية التي تقوم بالتنفيذ، ويمنع التداخل، لكن القيادة فيه تتحمل أعباء عديدة ومعقدة أحيانا تتجاوز قدرتها، خاصة مع عدم وجود تفويض للصلاحيات.
- **التنظيم الوظيفي Functional organisation:** يقوم على أساس التخصص الوظيفي للأقسام، حيث كل وحدة إدارية مسؤولة عن تنفيذ أعمال محددة، مثل قسم إدارة

(1) محمد عبد الفتاح ياغي، المرجع السابق الذكر، ص 242 ، 243.

(2) أحمد عثمان طلحة، إدارة المؤسسات العامة في الدول النامية منظور إستراتيجي، عمان، دار حامد، 2008، ص 69 ، 70.

(3) محمد محمود مصطفى، الإدارة العامة، عمان، دار البداية، 2012، ص 81.

(4) عبد اللطيف قطيش، المرجع السابق الذكر، ص 131 ، 132 .

الموارد البشرية، قسم الشؤون المالية وغيرها. يساهم هذا النوع في الارتقاء بالعمل الإداري بفضل التخصص، وينمي العلاقات بين الأفراد، لكنه يزيد فيه احتمال التداخل في المسؤوليات ويؤدي أحيانا للازدواجية والإرباك في الأداء.

▪ **التنظيم الرأسي الوظيفي Line-staff organisation:** ويجمع هذا التنظيم بين النوعين السابقين، لذا يحقق مزايا كلاهما، ويتجاوز أهم عيوبهما، حيث من خلاله يقوم الاستشاريين بتقديم مقترحات وأفكار للإدارة التنفيذية، لتمكينها من تحقيق جميع الأهداف، في حين التنفيذيون ينفذونها.

ومن مزاياه أنه يوفر البيانات والمعلومات المطلوبة للقيادة المسؤولة عن التنفيذ، لكنه قد تحدث فيه صراعات بين الاستشاريين التنفيذيين، خاصة إن كانت الاختلافات بينهم حادة، وقد يتهرب المديرون التنفيذيون من مسؤولياتهم في فشل القرارات ويلقون بها على الاستشاريين، كما قد يمتنع الاستشاريون عن تقديم النصح بسبب انساب نجاح القرارات للتنفيذيين دون الإشارة لمساهماتهم في ذلك. (1)

ب-التنظيم غير الرسمي: هو التنظيم الذي تقوم فيه العلاقات على ارتباطات اجتماعية وخاصة، حيث الاتصال فيه لا يتم حسب القنوات الرسمية وإنما بقنوات خاصة بعيدة عن التسلسل الهرمي للمنظمة، والعلاقات فيه تستجيب لحاجات نفسية ولتطلعات شخصية بعيدا عن العلاقات الرسمية بين الأفراد. (2)

يدعم التنظيم غير الرسمي التنظيم الرسمي في نواحي متعددة كالسرعة في الاتصال وتحسين نوعيته وإمكانية تبادل المعلومات المفيدة حيث يمكن أن تخلق أفكار ابتكارية لتحسين الأداء من خلال الحديث في أوقات الراحة مع المجموعة، وتسهيل التنسيق، وخلق روح الفريق، توفير رقابة جماعية مما يدفع إلى التحسين في الأداء. كما يساهم في إشباع حاجات العامل بتنمية علاقاته الاجتماعية، ويساعد على فهم رغبات الموظفين وحاجاتهم بشكل أفضل، والتنظيم غير الرسمي يساعد الإدارة في تجنب بعض الظواهر السلبية التي قد تنتشر مثل الإشاعة والمعارضة وتشويه الاتصال، وإضعاف معنويات العاملين وهو ما يؤثر سلبا على الأداء. (3)

• المركزية واللامركزية

أ- المركزية الإدارية

تعني المركزية الإدارية احتكار الهيئة الإدارية الوحيدة في الدولة للوظيفة الإدارية في سائر أنحاء البلاد، حيث يتم ممارسة كافة الاختصاصات الإدارية بواسطة أجهزة تتمركز في

(1) غانم فنجان موسى وفاطمة فالح أحمد، المرجع السابق الذكر، ص 201 - 203.

(2) عبد اللطيف قطيش، المرجع السابق الذكر، ص 131، 132 .

(3) محمد محمود مصطفى، المرجع السابق الذكر، ص 82 ، 83.

غالب الأحيان في العاصمة.⁽¹⁾ والأقسام الرئيسية للسلطة الإدارية في النظام المركزي تتمثل في الوزارات، وتقوم على أساس التخصص وتنوع الأهداف المراد بلوغها. حيث تبسط سلطاتها على جميع مناطق إقليم الدولة، ولا تتمتع الوزارات بالشخصية المعنوية المستقلة، فهي تمثل السلطة الإدارية المركزية، وتعتبر الوزارات مرافقا عضوية. وتنقسم كل وزارة إلى إدارات، تنفرع عن كل منها إدارات فرعية التي بدورها تنقسم إلى أقسام أصغر إلى أن يصل التقسيم إلى أدنى مستوى للوحدات الإدارية التي يعمل بها عدد محدود من الموظفين. وينظم كل ذلك في شكل هرمي على قمته الوزير، وبين القاعدة والقمة سلسلة من الرئاسات المتتالية.⁽²⁾ وتؤدي المركزية الإدارية إلى توحيد كل مظاهر النشاط الإداري في الدولة وجعلها في يد السلطة المركزية، ولا تعني المركزية الإدارية حصر الوظيفة الإدارية في يد شخص واحد في الدولة، وإنما المقصود بها أن تكون في يد سلطة واحدة وإن تعددت هيئاتها ووحداتها مادام أن أعضائها خاضعون لسلطة عليا واحدة ولقواعد وأنظمة واحدة.⁽³⁾

صور المركزية الإدارية

تأخذ المركزية الإدارية عمليا صورتين:

- **التركيز الإداري:** والمقصود به أن تحصر سلطة إصدار القرارات الإدارية النهائية والبت بالأمر في يد المستويات الإدارية العليا من التنظيم الإداري، والذي يتمثل عادة في الوزير. ولا يترك أي سلطة للمستويات الأخرى. لكن هذه الصورة لم يعد لها وجود نظرا لاستحالتها عمليا وهذا لكبر حجم التنظيمات الإدارية وتوسع نشاطاتها. إلى جانب عدم سرعتها في اتخاذ القرار. وكانت الصورة التقليدية للتنظيم الإداري حيث قلة عدد السكان، وقلة الأجهزة، وانتشار الحكم الفردي.
- **عدم التركيز الإداري:** يقصد بها توزيع سلطة إصدار القرارات الإدارية النهائية والبت في الأمور على عدة مستويات إدارية. حيث يمارس كل مستوى من المستويات جزءا من الوظيفة الإدارية وما تتطلبه من سلطة التقرير. وهذا النمط تطور للسابق ظهر مع توسع الأجهزة الإدارية وتعددتها وزيادة تدخل الدولة في عدة مجالات. فلم تعد السلطة تحصر في يد الوزير في قمة الهرم الإداري بل توزع على كل من الأمين العام والمدراء وبعض الموظفين. وأصبح بذلك لفروع ومديريات الوزارات سلطة التقرير سواء في العاصمة أو الأقاليم.⁽⁴⁾

(1) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2009، ص 166.

(2) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2008، ص 74.

(3) حمدي القبيلات، القانون الإداري، عمان، دار وائل، 2008، ص 94.

(4) المرجع نفسه، ص 98، 99.

تقييم المركزية الإدارية

- من مزاياها أنها تتفق مع طبيعة بعض المرافق التي ليس مناسبا أن تتخلى عنها السلطة المركزية، كونها من أسس وحدة الدولة (مثل الأمن والبريد). كما أنها تساعد على تقوية وتماسك الدولة الناشئة من خلال توحيد القواعد القانونية وتقوية تفرد السلطة المركزية.
- لكن من عيوبها بطء الإنجاز، وعدم تناسبها مع طبيعة بعض المرافق التي لها طبيعة خاصة، كما أنها لا تتماشى والديمقراطية المحلية التي يرغب فيها سكان التقسيمات الإقليمية.⁽¹⁾ كما يؤدي هذا الأسلوب إلى تعقيد الإجراءات والمغالاة بالبيروقراطية والروتين الإداري، ولا يشجع على الابتكار في الوحدات المحلية، إلى جانب عدم مرونة هذا النظام.⁽²⁾

ب- اللامركزية الإدارية:

تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بالدولة بين السلطة المركزية وعدد من السلطات المحلية والمرفقية التي يعترف لها بالشخصية المعنوية. بحيث تبقى الأولى تمارس نوعا من الرقابة والتي تعرف بالوصاية الإدارية. وفي هذا الأسلوب تتعدد الشخصية المعنوية العامة في الدولة، فإلى جانب شخصية الدولة الممثلة في السلطة المركزية نجد الأشخاص المحلية والأشخاص المرفقية.⁽³⁾

صور اللامركزية الإدارية:

- اللامركزية الإدارية الإقليمية: تقوم على سماح التنظيم الإداري للدولة بقيام أشخاص معنوية عامة أخرى إلى جانب الدولة، تتولى إدارة الوظيفة الإدارية أو جزء منها على المستوى المحلي. حيث يقتصر اختصاص الشخص المعنوي المحلي على رقعة جغرافية محددة والتي تمثل حدود شخصيته المعنوية. وتعتبر بذلك نقلا أو تحويلا لسلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين. وتختلف نظم الإدارة المحلية من دولة لأخرى فمثلا في بريطانيا تتميز بتعدد قوانين الإدارة المحلية مع تعدد وحداتها، وتحديد اختصاص الهيئات المحلية على سبيل الحصر، في حين في فرنسا يحكمها قانون موحد، وتمتاز بالعمومية والشمولية.
- اللامركزية الإدارية المرفقية: تتمثل في الأشخاص المعنوية التي تختص بإدارة مرفق عام بصورة مستقلة عن الإدارة المركزية، وتمارس مهامها حسب ما حدده المشرع في القانون وعلى كافة أرجاء الدولة في حدود الغرض والغاية التي أسست لأجلها، وتم تأسيس هذا الأسلوب لحماية

(1) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المرجع السابق الذكر، ص 74، 75.

(2) حمدي القبيلات، المرجع السابق الذكر، ص 104.

(3) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المرجع السابق الذكر، ص 75.

نشاط معين من تعقيدات الجهاز الإداري المركزي، وتركه لذوي الخبرة لإدارته بقدر من الاستقلال والحرية.⁽¹⁾

تقييم اللامركزية الإدارية

- من مزاياها أنها تخفف من أعباء السلطة الإدارية المركزية، كما أنّ تمتع السلطات المحلية بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من تمتعها بالذمة المالية المستقلة يسمح بزيادة الموارد لها عن طريق التبرعات أو الهبات وغيرها إلى جانب الضرائب. كما يساهم هذا الأسلوب في زيادة كفاءة المرفق لتحرره من القيود المركزية، ويسمح بإشراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية وهو ما يتناسب والأفكار الديمقراطية. ويساهم في رفع الوعي والاهتمام بالمصالح العامة.
- لكن من عيوبها في حالة غياب رقابة مركزية يمكن أن تسيء الهيئات اللامركزية استعمال السلطة وتفضل المصلحة المحلية على العامة، وقد ينتج عن ضعف إمكانياتها المالية والفنية فشلها.⁽²⁾
- **مشاكل تعدد مستويات التنظيم**

من أحد الأخطاء المتكررة هو تعدد مستويات التنظيم الإدارية دون حاجة حقيقية إليها، وهو ما دفع بأحد الكتاب في الإدارة للقول بـ " إنّ من أكثر أغراض التنظيم شيوعاً وأشدّها أثراً هو الإفراط في تعدد مستويات التنظيم، إنّ إحدى القواعد الأساسية في التنظيم يجب أن تكون بناء أقل عدد ممكن من المستويات التنظيمية، وجعل خط تسلسل الأوامر قصيراً قدر الإمكان" ويمكن اعتبار أنّ الخلل الأساسي في تعدد تلك المستويات هو ضعف نظم الاتصال.⁽³⁾

ثالثاً: وظيفة التنسيق

1- تعريف التنسيق

يرتبط التنسيق بكافة الأعمال الإدارية من التخطيط إلى الرقابة والتقييم، حيث يكون في كافة مراحل العملية الإدارية سواء داخل كل وظيفة أو الوظائف الإدارية أو بين مختلف الوظائف أو مع الإدارة ومحيطها الخارجي.⁽⁴⁾

يعرفه هنري فايول أنه "تأمين الانسجام بين جميع الأنشطة المختلفة داخل المنظمة، بطريقة تيسر العمل وتحقق النجاح".

(1) حمدي القبيلات، المرجع السابق الذكر، ص 123، 124.

(2) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المرجع السابق الذكر، ص 78، 79.

(3) جمال الدين لعويسات، مبادئ الإدارة، ط 2، الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2009، ص 86 .

(4) موسى خليل، الإدارة المعاصرة المبادئ-الوظائف-الممارسة، ط 2، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2011، ص 112.

في حين يعرفه سليمان الطماوي على أنه "التوفيق بين نشاط الجماعة التي تعمل على تحقيق غرض مشترك، وبث الانسجام بين أفرادها، بحيث يبذل كل منهم قصار جهده في تحقيق الغاية المشتركة".⁽¹⁾

يعرف التنسيق بأنه " الترتيب المنظم المتناغم للجهود البشرية من أجل المحافظة على توحيدها في مسارها نحو تحقيق الأهداف المشتركة للمؤسسة، بالإضافة إلى طبيعة توفير الارتباط الوثيق والتآلف بين قدراتها الفنية والمالية في الزمان والمكان بحيث تحقق التوازن المطلوب الدائم في ما بينها على ضوء الخطة الموضوعة".⁽²⁾

2- أهمية التنسيق

تظهر أهمية التنسيق في عدة نقاط هي:

- يضمن السير الحسن للإدارات وفي كل أشكال العمل الجماعي، من أجل تحقيق التناغم والتكامل في أعمال الإدارة.
- يمنع التضارب في الأعمال ويجنب النزاعات، وكلما زاد حجم التنظيم وحجم تدخل الدولة في الإدارة العامة زادت أهمية التنسيق.
- تجنب هدر الأموال، خاصة بالنسبة للدولة ولأعمال الحكومية. فمثلا يتم ترفيت طريق ثم تقوم مؤسسة كهرباء بحفرها وتم يتم ترفيته ثانية وتأتي مؤسسات المياه لتحفره... الخ وهذا راجع لعدم التنسيق.
- التنسيق يفرضه مبدأ التخصص في العمل حيث التنسيق يآلف بين مختلف التخصصات من أجل تأمين الانسجام بين الأعمال المتنوعة لجعلها تتجه نحو تحقيق الهدف المطلوب.⁽³⁾

3- أساليب تحقيق التنسيق

من أهم أساليب تحقيق التنسيق نذكر:

- أ- **التنسيق بالقواعد أو الإجراءات:** حيث يتم تحديد الأعمال التي يقوم بها المرؤوسين مسبقا من خلال التنبؤ.
- ب- **التنسيق بالأهداف:** حيث يمكن التنسيق من خلال تحديد الأهداف المراد الوصول إليها.
- ت- **التنسيق الهرمي:** من خلال توصيل المرؤوسين للمشاكل للرئيس من خلال التنسيق الهرمي.
- ث- **التنسيق من خلال التقسيم:** من خلال تقسيم التنظيم إلى أقسام.
- ج- **استخدام مساعدين في التنسيق:** بتعيين المدير لمساعد له للقيام بالتنسيق.

(1) عبد اللطيف قطيش، المرجع السابق الذكر، ص 143.

(2) موسى خليل، المرجع السابق الذكر، ص 112.

(3) عبد اللطيف قطيش، المرجع السابق الذكر، ص 142.

- ح- استخدام الاتصال للتنسيق: من خلال تعيين منسق بين قسمين أو أكثر ليقوم بالاتصال بينهما.
- خ- استخدام لجنة للتنسيق: من خلال تكوين لجنة فيها ممثلين عن كل قسم، يلتقون دوريا للمناقشة.
- د- استخدام التكامل المستقل للتنسيق: من خلال تعيين رجال مستقلين عن الأقسام للتنسيق بين مختلف الأقسام.

ذ- التنسيق من خلال التكيف المتبادل: وهذا يتم من خلال الاتصالات غير الرسمية لكن يكون في التنظيمات الصغيرة.⁽¹⁾

4- أهداف التنسيق:

إلى جانب أنّ التنسيق يسعى إلى تحقيق الانسجام بين مختلف الأنشطة من أجل تحقيق الأهداف بأقل تكلفة، وأدنى جهد، وأعلى كفاية، وبأسرع وقت، وأفضل نتيجة، فإنه يسعى إلى:

- منع الازدواجية في الاختصاصات والعمل: حيث في الإدارات التي تتعدد فيها الأقسام والوحدات يمنع التنسيق من قيام الوحدات والأقسام بأعمال مشتركة حيث تتولى وحدة التنسيق تلك الأعمال المشتركة ثم تقوم بإعادة توزيع النتائج على الوحدات والأقسام. وهذا حتى لا يقوم كل قسم بجمع معلوماته الخاصة فقط وهو ما يؤدي إلى نقص المعلومات الخاصة بالأقسام الأخرى.
- منع التضارب بين الأعمال: وهذا لمنع أن تخرب إدارة ما سبق أن قامت بإصلاحه إدارة أخرى.
- اعتماد معيار واحد في التعامل مع المرؤوسين: أي من أجل تحقيق المساواة في التعامل مع المرؤوسين الذين يقومون بأعمال متماثلة، ولا بد أن يكون للتفاوت مبررا وإلا يعتبر إخلالا بالمساواة، فالتفاوت في شروط التعيين، وفي تحديد الرواتب والتعويضات والحوافز لا بد أن تستند إلى مبررات موضوعية.⁽²⁾

رابعا: وظيفة الرقابة

1- تعريف الرقابة

هي الوظيفة التي من خلالها يتم متابعة الأداء لمعرفة مدى تطابق أو الخروج عن الأهداف الموضوعية في الخطة، وهي عملية تتم باستمرار لتجنب الأخطاء أو معالجتها.

ومن التعاريف التي وردت عنها أنها "العملية التي يتم خلالها متابعة نشاطات المنظمة لضمان إنجازها وفقا لما خطط لها مسبقا وتصحيح أي انحرافات مهمة فيها".

وهي "عملية للتأكد من الإنجاز الفعال لأهداف المنظمة، وقياس للأداء واتخاذ الفعل أو الإجراء المطلوب للتأكد من تحقيق النتائج المرغوبة".

(1) بشير العلق، الإدارة الحديثة نظريات ومفاهيم، عمان، دار اليازوري العلمية، 2008، ص 330-333.

(2) عبد اللطيف قطيش، المرجع السابق الذكر، ص 143 ، 144.

فهي إذن قياس نتائج أداء الأعمال من الأفراد لمجمل النشاطات داخل المنظمة وهذا للتأكد من أنّ العمل يسير نحو تحقيق الأهداف التي سبق التخطيط لها.⁽¹⁾

2-أساليب الرقابة على الإدارة العامة:

كانت الرقابة التقليدية في الإدارة العامة تقوم على الأساليب التالية:

- متابعة ممارسات المسؤولين الحكوميين للتأكد من درجة التزامهم بتنفيذ القوانين والأنظمة والسياسة العامة وعدم خروجهم عنها رغم ردود فعل المواطنين (إيجابية أو سلبية).
- متابعة مدى تقيد العاملين بالإجراءات واللوائح الداخلية الصادرة عن المنظمة، وتحديد المسؤولية حال تجاوزها والعقوبات المترتبة عنها في قوانين الدولة.
- الالتزام حرفياً بالنصوص القانونية والأنظمة دون النظر إلى ظروف تنفيذ القرارات وبيئته.

وكانت هذه الأساليب تتقيد حرفياً بالنصوص من دون أي مرونة والنظر إلى الظروف، إلا أنها تغيرت لتعذر تطبيقها.⁽²⁾

تحتم على الدولة إتباع أساليب رقابة حديثة تعتمد على نظم المعلومات كأساس لنجاحها، حيث المعلومات التي تأتي من المستويات الدنيا تعتبر مدخلات من خلالها يعاد النظر في الخطط المستقبلية لوضع بدائل جديدة وتحسين مستوى التخطيط. كما أن الرقابة الحديثة تقوم على وجود جهاز متخصص ومدرب على أساليب متخصصة لكل نوع من الرقابة التي تمارسها الدولة. وتستخدم الرقابة الحديثة الطرق الحديثة لمتابعة مدى تنفيذ مشاريع الدولة منها المسار الحرج أو مخطط بيرت الذي هو أسلوب تخطيط وتقييم ومراجعة الخطط.

3-أنواع الرقابة على الإدارة العامة

ومن أنواع الرقابة على الإدارة العامة :

- أ- **الرقابة الخارجية:** وهي الرقابة التي تقوم بها جهات ليست من جهاز الإدارة العامة وهي:
- **رقابة السلطة التشريعية على الإدارة العامة:** تعتبر هذه السلطة الوسيلة الرئيسية للرقابة حيث هي التي تحدد الخطوط العريضة لأهداف الإدارة واستراتيجيات عملها، وهي التي توافق على ميزانية تمويل عمل الحكومة، كما أنّ أعمال الإدارة الروتينية هي موضع مساءلة من طرف هذه السلطة، حيث يمكن لأحد البرلمانين التحقيق في نشاطات أي منظمة للتأكد من قانونية أعمالها. وتتدخل هذه السلطة هو ردع للإدارة

⁽¹⁾ صلاح عبد القادر النعيمي، المرجع السابق الذكر، ص 155- 157 .

⁽²⁾ حنا نصر الله، المرجع السابق الذكر، ص 268.

العامّة حتّى لا تتجاوز القانون. ومن حق البرلمان الموافقة على إنشاء منظمات حكومية ومؤسسات عامّة وهياكلها وتشكيلات الوظائف، وبيع المنظمات وخصّصتها. إذن فهي تتدخل في سن القوانين وفي الموافقة على المخصّصات وفي إجراء التحقيقات. ومن أساليب رقابة السلطة التشريعية توجيه أسئلة للمسؤولين حول قضايا مثارة في المجتمع، دعاء نواب لوزير للاستجواب، تشكيل لجان تحقيق برلمانية تتولى جمع المعلومات والبحث عن الأسباب، وأسلوب حديث ظهر في بعض الدول (السويد، كندا، دول شمال أوروبا...) حيث يتم تعيين مفوض برلماني Ombudsman للتحقيق في الممارسات غير العادلة وتظلمات المواطنين من المسؤولين في أجهزة الدولة ويرفع بتقريره للبرلمان مع الحلول الممكنة لمعالجة الوضع.⁽¹⁾ فعمل هذه المؤسسة الممثلة للشعب هو للتأكد من احترام الإدارة العامة للقوانين وعدم تعسفها كما قد تأخذ شكل أجهزة رقابة متخصصة تابعة للبرلمان مثل ديوان المحاسبة (الأردن) حيث يشرف على سير عمل مختلف الدوائر الحكومية ويقدم تقارير دورية للبرلمان ويتولى الأخير اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح الحكومة أخطائها.⁽²⁾

● **رقابة السلطة القضائية:** وهي أمر يتطلب استقلالية القضاء عن الإدارة العامة، وينحصر مجال الرقابة القضائية على المشروعية أي مدى مطابقة قرارات ونشاطات الدولة للقوانين. وتختلف الدول من حيث تنظيمها لهذه الرقابة فبعض الدول يمنحها للقضاء العادي أو لهيئة تابعة له.⁽³⁾ والدول التي تمنحها للقضاء العادي هي ذات النظام القضائي الموحد حيث تتولى المحاكم العادية بذلك تناول كل القضايا المعروضة عليها سواء كان أطرافها أفراداً عاديين أو موظفين حكوميين، وهذا النوع نجده في الدول الأنجلوسكسونية (بريطانيا، و م أ)، في حين الدول ذات النظام المزدوج ففيها نوعان من المحاكم، عادية تنظر في قضايا الأفراد، وإدارية تنظر في القضايا التي تنشأ بين الأفراد والحكومة. (فرنسا، الأردن، مصر، الكويت).⁽⁴⁾

● **رقابة الرأي العام:** وهي أن يراقب الناخبون الهيئات الحكومية للمحافظة على حقوقهم من خلال ممثليهم في المجلس التشريعي. أو من خلال وسائل الإعلام (الحرّة) للكشف عن التجاوزات، أو من خلال النقابات العمالية والمهنية حول مدى تطبيق أنظمة العمل.⁽⁵⁾

(1) المرجع نفسه، ص 268 - 273.

(2) محمد قاسم القريوتي، مبادئ الإدارة النظريات والعمليات والوظائف، ط 3، عمان، دار وائل، 2003، ص 350 ، 351.

(3) حنا نصر الله، المرجع السابق الذكر، ص 273 ، 274 .

(4) محمد قاسم القريوتي، مبادئ الإدارة النظريات والعمليات والوظائف، المرجع السابق الذكر، ص 351.

(5) حنا نصر الله، المرجع السابق الذكر، ص 274 ، 275 .

لكن لا تعتمد هذه الرقابة على وجود جهاز معين مختص في الرقابة، فهي رقابة غير مباشرة، تعبر عن نفسها بمختلف الوسائل (من خلال وسائل الاتصال ومن خلال السلوك الفردي والجماعي للمواطنين في تعاملهم مع الأجهزة الحكومية).⁽¹⁾

ب- الرقابة الداخلية:

• **الرقابة على الجهاز المركزي:** وهي الرقابة التي تتطلب إنشاء وحدات مكلفة بالرقابة على الأجهزة التنفيذية (وزارات، هيئات حكومية، مديريات، ...)، وهي عادة إدارات رئيسية مثل إدارة الموازنة العامة في م أ والمرتبطة بالرئيس مباشرة، تراقب مدى تنفيذ الموازنة العامة، ووحدة التفتيش التي تراقب المخازن. ومن هذه الرقابة نجد كذلك رقابة السلطة التنفيذية على الجهاز الحكومي أي رقابة كبار المسؤولين في الإدارة العامة على الوحدات الإدارية التابعة لهم من أجل معرفة مدى تطبيق السياسة العامة. وكثير من الدول من تخصص أجهزة مساعدة لرئيس الوزراء والوزراء للقيام بذلك. ولتنامي حجم الجهاز الحكومي المركزي والمحلي أصبحت الرقابة مهمة صعبة، وهو ما دفع ببعض الدول لخلق أساليب لذلك ومنها:

- ✓ الرقابة على وسائل الإعلام: حيث يتولى الرئيس التنفيذي مهمة توجيه سلوك المسؤولين في الجهاز الحكومي كمنعهم من تسريب المعلومات للصحافة، وإخضاع إعلاناتهم للرقابة.... الخ
- ✓ سلطة التعيينات: حيث يعتمد الرئيس التنفيذي على الوزراء الذين يعينهم في توجيه وإدارة الجهاز الإداري.
- ✓ إنشاء وحدات مساعدة: يكلف الرئيس التنفيذي مساعدين لرقابة الجهاز التنفيذي يتولون متابعة أجهزة الدولة ومراقبتها، مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي، اللجنة العليا للتطوير الإداري، مجلس الأمن الوطني.... الخ، حيث تساعد الرئيس التنفيذي في توطيد نفوذه بتوجيهه والتأثير على الرأي العام ليوافق على مشاريعه... الخ⁽²⁾

• الرقابة على الإدارة المحلية:

وهي الرقابة التي تمارسها الإدارة المركزية على الإدارة المحلية. ومن أسبابها :

- ✓ الحفاظ على وحدة الدولة إداريا وسياسيا.
- ✓ ضمان تحقيق أداء مناسب للهيئات المحلية.
- ✓ تحقيق التكامل والانسجام على المستويين الوطني والمحلي.
- ✓ حماية المواطن من تعسف الإدارة المحلية.

(1) محمد قاسم القريوتي، مبادئ الإدارة النظريات والعمليات والوظائف، المرجع السابق الذكر، ص 351.

(2) حنا نصر الله، المرجع السابق الذكر، ص 275-278 .

✓ معرفة نقاط ضعف الإدارة المحلية لتطويرها.

ومن أشكال الرقابة على المستوى المحلي:

هي نفسها الممارسة على المستوى المركزي، إلى جانب الرقابة الإدارية للجهات المركزية لحماية المصلحة العامة وهي كما يلي:

✓ الرقابة على أشخاص المجالس المحلية (وحدات الإدارة المحلية وإمكانية حلها).

✓ الرقابة على الأعضاء: إمكانية وقف أو عزل عضو نهائياً.

✓ الرقابة على أعمال المجالس المحلية: وتتمثل في مصادقة الجهاز المركزي على عدم مخالفة قرارات الإدارة المحلية للقوانين، ومن حق الإدارة المركزية إيقاف تنفيذ قرارات المجلس المحلي إن تعارضت مع القوانين.

✓ الرقابة المالية: مراقبة الإدارة المحلية في استخدامها للمساعدات التي تمنحها لها وحسن استخدام القروض، ويفحص حسابات المجلس المحلي، ويراقب مستودعاته، ومشاريعه الإنمائية للتأكد من تنفيذها في حدود التكلفة المحددة.⁽¹⁾

المحور الثالث: صنع القرار في الإدارة العامة

أولاً: مفهوم صنع القرار الإداري

أ- القرار وصنع القرار Decision and decision making

لا بد من التمييز بين القرار وعملية صنع القرار، حيث القرار سلوك واع يتم بين عدّة بدائل، أي هو اختيار واع بين عدّة بدائل، متبوع بإجراء تنفيذ هذا الاختيار، في حين صنع القرار هو سلسلة من الخطوات المترابطة المؤدية إلى القرار وتنفيذ القرار ومتابعته.

فحسب هاريسون Harrison القرار " مرحلة في عملية مستمرة لتقييم البدائل من أجل إنجاز هدف معين".⁽²⁾

تعددت مفاهيم صنع القرار وتنوعت باختلاف التخصصات المهنية لصاحب المفهوم:

صنع القرار الإداري في القانون الإداري يعني "العمل القانوني الصادر من جانب واحد يتسم بطابع السلطة العامة ويحدث آثاراً قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم".

⁽¹⁾ المرجع نفسه، ص 278 - 280.

⁽²⁾ حسين حريم، المرجع السابق الذكر، ص 87.

فالسياسات والبرامج التي توضع في مختلف مجالات الحياة هي نتيجة لقرارات اتخذت بشأنها، حيث كل قرار يتبعه سلسلة من القرارات إلى الحيز الذي تصبح فيه القرارات صغيرة جدا، فكل قرار يتبعه قرار بسيط حتى ينفذ، لذلك اتخاذ القرار لا يقتصر على المستويات العليا بل يمتد إلى كل المستويات.

والقرار هو في حد ذاته عملية عقلانية رشيدة تتبلور في عمليات فرعية هي البحث والمفاضلة أو المقارنة والاختيار.

ويعرف كذلك في علم الإدارة " الاختيار المدرك بين عدد من البدائل المحتملة لتحقيق هدف أو أهداف محددة مصحوبة بإجراءات التنفيذ ". (1)

يعرفه تاننباوم وويلشر وماساريك على أنه " الاختيار الحذر والدقيق لأحد البدائل من بين اثنين أو أكثر من مجموعات البدائل السلوكية ".

في حين يعرفه نيجرو على أنه " الاختيار الواعي بين البدائل المتاحة في موقف معين ". (2)

أما في القانون الإداري المصري فعرفه مجلس الدولة المصري على أنه " إفصاح عن إرادة الإدارة المنفردة الملزمة للأفراد بما لها من سلطة عامة، والذي يصدر في الشكل الذي تتطلبه القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني متى كان ممكنا وجائزا قانونا، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة".

من هذا التعريف يتطلب القرار الإداري وجود ما يلي:

- الاختصاص: من يتخذ القرار؟
- الشكل: ما هو الشكل أو الصورة التي يصدر بها القرار؟
- السبب: لماذا يتخذ القرار؟
- الإجراءات: ما هي الخطوات التي يجب أن يمر بها اتخاذ القرار؟
- المحل: من يتأثر بالقرار؟
- الغاية: لماذا يتخذ القرار؟ (3)
-

ثانيا: عناصر القرار الإداري

من خلال كل التعاريف السابقة يمكن استنتاج عناصر القرار الإداري فيما يلي:

أ- وجود مشكلة: أن يقابل الإداري مشكلة تتطلب حلا.

(1) منال طلعت محمود، أساسيات في علم الإدارة، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 2002، ص 136.

(2) هاني خلف الطراونة، المرجع السابق الذكر، ص 177.

(3) نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2003، ص 76.

ب- توفر البدائل: وجود عدّة بدائل أمام الإداري ليختار أحسنها، أما إن كان الحل واحدا فلا مفاضلة في هذه الحالة.

ت- وجود هدف: ويتمثل في تحقيق أقصى العائدات بأقل كلفة.

ث- الوعي والإدراك في اختيار البدائل: يعني إدراك ووعي النتائج من كل بديل.

ج- المناخ الذي يتم اتخاذ القرار فيه: وتدخل فيه عدّة اعتبارات وهي:

- شخصية متخذ القرار.
- القرارات السابقة.
- الظروف المحيطة باتخاذ القرار (المخاطرة وعدم التأكد).
- المتغيرات البيئية المختلفة.⁽¹⁾

ثالثا: خصائص عملية اتخاذ القرار:

يعتبر اتخاذ القرار عملية مهمة تصاحب كل وظائف الإدارة، ومن خصائصها ما يلي:

أ- عملية ذهنية: ناتجة عن نشاط فكري يتبع فيه المنطق والتفكير المنهجي.

ب- عملية إجرائية: حيث تسبقها خطوات أخرى كتحديد المشكلة وتعريفها وما يأتي بعدها إلى أن يتم تنفيذ القرار.

ت- تعدد البدائل: حيث إن كان للمشكلة حلا واحدا فلا اختيار في هذه الحالة، فهو إجباري، أي لا يكون هنا اتخاذ للقرار.

ث- اختيار البدائل بمعايير: فلا عشوائية في اتخاذ القرار وإنما يتم ذلك وفق أسس معينة من خلالها يتم اختيار الحل الأنسب.

ج- لا نختار البديل الأمثل: لأن ذلك غير ممكن في الواقع، وإنما نختار الأنسب للواقع والظروف.

ح- اتخاذ القرار مرتبط بالمستقبل: فاتخاذ القرار هو عملية تتم في الحاضر لكن التنفيذ يكون في المستقبل، وهو ما يصعب في العملية كونها تنبؤ للمستقبل الذي قد تتغير العوامل المؤثرة فيه، فهو لا يستقر.⁽²⁾

رابعا: تصنيف القرارات:

تتعدد تصنيفات القرارات حسب الزاوية التي ينظر منها إليها، ويمكن تلخيصها فيما يلي:

- القرارات المبرمجة: تعالج مشكلات سهلة، حيث تضع الإدارة فعليا قواعد وسياسات لمعالجتها، مثل اتخاذ إجراء تأديبي ضد موظف يتأخر عن مواعيد العمل.

(1) منال طلعت محمود، المرجع السابق الذكر، ص 137.

(2) أحمد ماهر، الإدارة المبادئ والمهارات، الإسكندرية، دار الجامعية، 2004، ص 283.

- **القرارات غير المبرمجة:** وهي قرارات فريدة وهي ضرورية بسبب بعض المواقف التي تتطلب حلا للمشاكل، ويتم اتخاذها لمواجهة متطلبات الوضع الراهن، كتسريح عمال، وإغلاق مؤسسة...
- **القرارات الأوتوقراطية الانفرادية والقرارات الديمقراطية أو بالمشاركة:** أي حسب نمط القيادة.
- **القرارات السياسية والقرارات الاقتصادية والمالية والاجتماعية:** أي حسب مجالها.
- **القرارات القومية والدولية:** أي حسب مستوى اتخاذها.
- **القرارات الكيفية (الوصفية) والقرارات الكمية (المعيارية):** أي حسب أساليب اتخاذها. (1)
- **القرارات الإستراتيجية والقرارات التنظيمية والقرارات التشغيلية:** والأولى هي غير متكررة، وذات درجة عالية من المركزية، تتخذ من طرف الإدارة العليا. والثانية قرارات متكررة مقارنة بالأولى، وتصدر من الإدارة الوسطى. والأخيرة تتصف بدرجة عالية من المركزية والتكرار، تصدر من مستويات الإشراف. (2) وتصنف هنا حسب أهميتها.
- **قرارات تتعلق بالعنصر البشري وقرارات تتعلق بالوظائف الإدارية وقرارات تتعلق بالنواحي المالية:** أي حسب الوظائف الموجودة في المنظمة. (3)

خامسا: العوامل المؤثرة في اتخاذ القرارات:

ونعني بها الظروف الخارجية للتنظيم الإداري أو المؤسسة وهي:

- أ- **الظروف الاقتصادية والسياسية والمالية القائمة في المجتمع.**
- ب- **العوامل التنظيمية الاجتماعية والاقتصادية كالنقابات والتشريعات والقوانين، والرأي العام وغيرها.** (4)

سادسا: الابتكار في اتخاذ القرارات:

تحتاج عملية اتخاذ القرار إلى أكبر عدد ممكن من البدائل الجديدة، لأجل الوصول إلى البديل الأحسن، ويدعى التمكن من وضع بدائل وأفكار جديدة بالابتكار، الذي يتطلب الخيال والرؤية الواسعة والقدرة على تنمية عدد كبير من الأفكار الجديدة، ومن طرق الابتكار نذكر:

- **العصف الذهني:** وهي الهجوم الخاطف السريع على المشكل، حيث يتم إطلاق عدّة أفكار بسرعة إلى غاية الوصول إلى الفكرة التي تصيب الهدف وتحل المشكلة، فترة هذا الأسلوب قصيرة نسبيا (نصف ساعة وساعتين تقريبا) ويعتمد على مفاجأة المشتركين في حل المشكلة وإثارة ذهنيهم، ومناقشة سريعة للبدائل إلى غاية الوصول لأحسن حل.

(1) منال طلعت محمود، المرجع السابق الذكر، ص 143 ، 144.

(2) هاني خلف الطراونة، المرجع السابق الذكر، ص 196.

(3) منال طلعت محمود، المرجع السابق الذكر، ص 144.

(4) هاني خلف الطراونة، المرجع السابق الذكر، ص 191 .

- **أسلوب دلفي:** نسبة إلى معبد دلفي اليوناني، حيث يعود إليه الناس للحصول على معلومات عن المستقبل. يقوم هذا الأسلوب على تحديد البدائل ومناقشتها غيابيا أي في اجتماع يغيب فيه أعضاءه، ويتم تحديد المشكلة أولا وبعده تحديد أعضاء الاجتماع الخبراء وذوي الرأي وتصمم أسئلة لهم حول بدائل حل المشكلة ثم ترسل لهؤلاء الخبراء كل على حدة ليبدى رأيه، ثم يتم تحليل الإجابات وتجميعها (ما تشابها منها) وترسل مرة أخرى في تقرير كتابي لهم لطلب ردة فعلهم حول توقعات حل المشكلة، ثم تحلل مرة أخرى إجاباتهم وترسل لهم في تقرير مرة ثانية، وفي النهاية يتم تجميع الآراء النهائية في شكل تقرير نهائي عن أسلوب حل المشكلة.

- **أسلوب الجماعة الصورية:** وتسمى كذلك لأن تكوينها على الورق فقط، فلا نقاش فعلي شفوي بين الأفراد بل فقط على الورق، هذا الأسلوب خلط للأسلوبين السابقين، حيث يقوم على تحديد المشكلة أمام جميع أعضاء الاجتماع، ثم يضع كل واحد منهم بدائله على ورقة، ثم يتم تجميع الحلول، وبعدها مناقشتها (والتي قد تلغى مسألة أن تتم وجها لوجه) وتحليلها ثم يتم الاقتراع عليها بعد ترتيبها حسب أفضليتها، ليتم جمع الأصوات واختيار القرار النهائي حيث من يأخذ أقل مجموع هو الأحسن، وهي بذلك طريقة تستعمل الاقتراع وتأخذ وقتا أقل من السابقة، كما أنها تعتمد على أسلوب -تقريبا- كمي.⁽¹⁾

سابعا: ظروف صنع القرار

تتفاوت الظروف التي تحيط بعملية صنع القرار وهذا من حيث **درجة التأكد**، وتصنف بذلك إلى ثلاث أنواع:

- **ظروف التأكد:** في هذه الحالة تكون البدائل المتوفرة لمواجهة المشكلة وتكلفتها ومردودها معروفة، حيث لا مجال لعامل الحظ للتدخل في البديل ومردوده.
- **ظروف المخاطرة:** ويتم صنع القرار في هذه الظروف حين لا تكون البدائل المتوفرة معلومة ومعروفة، وكذا احتمالات حدوثها وفوائدها، وهو النوع الأكثر انتشارا حيث البدائل تكون معلومة في حين نتائجها تبقى مشكوك فيها.
- **عدم التأكد:** وهي الأكثر صعوبة فلا البدائل معروفة ولا احتمالات وقوعها ولا عوائد كل بديل.⁽²⁾

(1) أحمد ماهر، المرجع السابق الذكر، ص 295 - 300.

(2) حسين حريم، المرجع السابق الذكر، ص 90 ، 91.

ثامنا: الرشد الإداري وحدوده

جاء مفهوم الرشد الإداري مع سيمون Simon بعد عجز الإدارة من تحقيق الرشد الاقتصادي الذي يقوم على أساس اختيار البديل الأمثل، ما يعني تحقيق أقصى النتائج بصورة مطلقة، وهو ما يتحقق عند وصول العائدات إلى أقصى حد مطلق مع أدنى حد من التكاليف بشكل مطلق، الأمر الذي يعتمد على توافر المعلومات الكاملة لمتخذ القرار وسيطرته الكاملة على العوامل المؤثرة في اتخاذ القرار.

والرشد الإداري: هو تصرف متخذ القرار في إطار الظروف المؤثرة على تنظيمه، حيث يتخذ القرارات في ضوءها، ما يعني أنه لما يتخذ القرار فإنه يختار البديل الأنسب لا الأمثل، أي البديل الذي يحقق أفضل النتائج التي يمكن الوصول إليها. في إطار الظروف المؤثرة والعوامل المحيطة بالقرار.⁽¹⁾

حدود الرشد في اتخاذ القرار:

هناك عدّة عوامل واعتبارات تجعل من الرشد في القرار الإداري غير مطلق، فمتخذ القرار مقيد بعدة قيود واعتبارات، والتي يمكن حصرها في:

- **عدم توافر المعلومات الكاملة اللازمة لاتخاذ القرار:** فمهما بذل متخذ القرار من جهود واستخدم من إمكانيات فلن يصل إلى كامل المعلومات المطلوبة لاتخاذ القرار، لهذا تتم المفاضلة بين البدائل في ضوء نقص المعلومات، حيث تتم المفاضلة بالاعتماد على الخبرة والمهارات الشخصية لمتخذ القرار مع تحمل تكاليف نقص المعلومات. وغالبا ما تفوق هذه التكاليف النتائج والآثار الناجمة عن اتخاذ القرار.
- **عدم إمكان السيطرة على العوامل المؤثرة في القرار:** مهما حاول متخذ القرار السيطرة على الوضع فإنه ثمة عوامل خارجية يصعب السيطرة عليها (القوانين، التشريعات، وعوامل مرتبطة بالعلاقات الدولية).
- **القدرات المحدودة لمتخذ القرار:** مهما كانت خبرات وقدرات متخذ القرار والإمكانيات المتوفرة لديه فإن قدراته ستبقى نسبية ومحدودة، وهو ما يؤدي إلى عدم التحديد الدقيق والكامل للمشكلة، وعدم تنمية جميع البدائل الممكنة لحل المشكلة، وعدم إمكانية تقييم هذه البدائل بشكل كامل. كل هذا يجعل من الرشد الإداري نسبيا.
- **القيود الاجتماعية والحضارية والسياسية:** فهذه الظروف التي يتخذ فيها القرار تحد من الرشد الإداري المطلق.
- **العوامل الشخصية المرتبطة بمتخذ القرار:** وتتمثل في فلسفته وأخلاقه وخبراته العلمية وتجربته الإدارية وغيرها التي تجعل الرشد الإداري نسبيا.

(1) أحمد ماهر، المرجع السابق الذكر، ص 290.

- الوقت والإمكانات المادية والبشرية المحدودة: ونعني هنا الإمكانيات الموجهة لاتخاذ القرار وكذا لتنفيذه، فالموارد محدودة وهو ما يؤدي حتما إلى قرارات نسبية ونتائج محدودة غير مطلقة.

وهذه العوامل بقدر ما يسيطر عليها متخذ القرار بقدر ما تحقق رشدا في اتخاذ القرار، مع بقاء الرشد الإداري نسبيا لنسبية السيطرة على هذه العوامل.⁽¹⁾

تاسعا: أخطاء وعوائق صنع القرار

أ - أخطاء صنع القرار

- عدم الاعتراف بأن القرار كان سيئا.
- افتراض أن الناس منطقيون.
- نسيان الحصول على موافقة الإدارة العليا.
- اعتبار أن اتخاذ القرار أحسن من لا شيء.
- عدم الثناء في الموضع الذي يستوجب الثناء.

ب - عوائق صنع القرار

- التشخيص الخاطئ.
- نقص المعلومات.
- الاعتقاد بوجود حل وحيد للمشكلة.
- ارتفاع تكلفة حل المشكلة.
- انعدام المتابعة.
- التسرع في اتخاذ القرار.
- المتغيرات البيئية.
- التعارض بين أهداف أطراف التعامل.
- التفكير الجامد.
- عدم قابلية القرار للتنفيذ.⁽²⁾

عاشرا: إدارة الصراع داخل الإدارة

يعتبر الصراع ظاهرة اجتماعية، ويبدو للجميع أنه ظاهرة سلبية، إلا أنه يعتبر الظاهرة التي من خلالها يتفاعل الأفراد والجماعات داخل المجتمع.

(1) أحمد ماهر، المرجع السابق الذكر، ص 291، 292.

(2) زيد منير عبيو وسامي محمد هشام حريز، مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، عمان، دار الشروق، 2005، ص 84، 85.

وإدارة الصراع حسب دراسة جيمس أستورن تعني " محاولة الإدارة العليا الوصول إلى أساليب تحدث بها التوازن بين الصراع والتوازن".

في حين الصراع هو " صورة من صور التفاعل الذي يتم بين الأفراد أو الجماعات أو الإدارات أو المنظمات، الناجم عن عدم الاتفاق في وجهات النظر أو الأهداف أو القيم، أو عدم الانسجام في الأنشطة والممارسات، بما يؤدي إلى آثار ضارة تعوق أو تمنع فعالية المنظمة من تحقيق أهدافها".

وتكون بذلك للصراع نتائج سلبية على الجهاز الإداري حين لا يكون قائماً على اختلاف وجهات النظر والمنافسة الشريفة.⁽¹⁾

أسباب الصراع:

- **اختلاف الأهداف:** بالرغم من توحيد أهداف جهاز الإدارة العامة إلا أنه قد تكون للإدارة أو للقسم أو للأفراد فيها أهدافاً معينة، وهو ما قد يؤدي للصراع.
- **ندرة الموارد:** حيث قد يؤدي ندرة الموارد (المادية والبشرية) إلى الصراع بين الإدارات من أجل حجز أكبر نصيب منها.
- **الاختلافات الفردية:** يقصد بها الاختلافات بين الأفراد في المستوى التعليمي والوظيفي وفي القدرات، مما يؤدي إلى صراعات.
- **طبيعة العمل:** باختلاف الأعمال والأنشطة التي تمارسها الإدارات والتنسيق بينها قد تؤدي إلى صراعات بين الأفراد والإدارات.
- **طبيعة اتخاذ القرار:** فاشترك عدّة جهات في اتخاذ القرار ودرجة قربها وبعدها من الإدارة العليا وتأثيرها في اتخاذ القرار، قد تؤدي لصراعات.
- **اختلاف وجهات النظر:** حيث قد تختلف الآراء بين القدامى والجدد والفنيين والإداريين والكبار والصغار، بما قد يخلق صراعات.
- **المنافسة الشريفة:** قد تؤدي استمالة الأفراد لتحقيق أهدافهم إلى صراعات.
- **غموض اللوائح:** مما يترتب عنها غموض في الإجراءات والقواعد والتعليمات وهو ما قد يؤدي بدوره للصراعات.⁽²⁾

المحور الرابع: بيئة الإدارة العامة

تختلف وظائف وأهداف الإدارة العامة حسب البيئة التي تعمل فيها، فهي نتاج الأخيرة. حيث تعتبر الإدارة العامة بمثابة متغير تابع لمتغيرات البيئة (الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية والتكنولوجية) التي هي

(1) هياس رجاء الحربي، العلاقات العامة والإدارة العليا، عمان، دار أسامة للنشر والتوزيع، 2012، ص 66، 67 .

(2) المرجع نفسه، ص 67 ، 68 .

متغير مستقل. ففهم الإدارة العامة في أي بلد يتطلب فهم بيئتها، ولقد اختلف الباحثون في تحديد هذه المتغيرات.⁽¹⁾ ويجدر بنا تعريف البيئة أولاً لفهم مكوناتها.

أولاً: تعريف البيئة وعناصرها

حسب قاموس لاروس الصغير Le petit Larousse الفرنسي فالبيئة هي " مجموعة العوامل الفيزيائية والكيميائية والبيولوجية والعناصر الطبيعية والاصطناعية التي تحيط بالإنسان، والحيوان أو النبات ".²

وبهذا نستخلص أنّ عناصر البيئة هي:

أ- العناصر الطبيعية:

وتتمثل أهم هذه العناصر في:

- **الإنسان:** يعد أهم عنصر، فهو المنتج والمستهلك، الباني والهادم في الطبيعة، الأكثر تأثيراً وتأثيراً في عناصرها.
- **الكائنات الحية الأخرى:** وهم الحيوانات والنباتات، وهما مجال اهتمام ونشاط المنظمات.
- **الجماد:** وتشمل كل ثروات الطبيعة غير الحية على سطح وفي باطن الأرض وفي البحيرات والمحيطات والمستنقعات والأنهار بما فيها مصادر الطاقة (ماء وغاز وبنفط) ويدخل فيها حتى ما تدخل الإنسان في تشكيله من ثروات اصطناعية، وهي مجال نشاطات الإنسان.
- **الفضاء:** طبقات الجو المختلفة وما فيها من هواء وغازات وسوائل وكواكب وظواهر وما يحدث فيها من تغيرات مناخية وكونية (في الفضاء الداخلي والخارجي) ويدخل ضمنها اهتمام الإنسان (المناخ، الاتصال، الأقمار الصناعية، النقل) قد تكون له أهمية مستقبلية أخرى.
- **الظواهر الطبيعية على سطح الكرة الأرضية:** تشمل الهزات الأرضية والبراكين والفيضانات والأعاصير، وانهيارات الجليد... وغيرها، وهي محل اهتمام في نشاطات المنظمة أو في التخطيط للتخفيف من آثارها.

ب-العناصر الاصطناعية:

وتشمل العناصر التي تدخل فيها الإنسان والحيوان في إعادة تشكيلها وتنظيمها، وهي من العناصر الطبيعية أو أوجدها الإنسان وهي:

- عناصر البيئة الطبيعية التي تدخل الإنسان أو الحيوان في إعادة تشكيلها.
- القوانين والأنظمة والعقود والمواثيق والعادات والتقاليد والتراث (مادي ومعنوي)
- المنظمات المختلفة في الدولة من سياسية وثقافية واجتماعية واقتصادية وعلمية وأمنية...

⁽¹⁾ حنا نصر الله، المرجع السابق الذكر، ص 53، 54 .

⁽²⁾ Yves Garnier et Mady Vinciguerra , **Le petit Larousse illustré** , Paris, Montparnasse éd, 2007. P 419.

- الأموال والممتلكات والعقارات والأصول والخصوم للأشخاص الطبيعيين والاعتباريين
- الحقوق والواجبات في المجتمع.
- سلع وخدمات وأفكار نتيجة النشاط الإنساني.
- الفضلات والبقايا الناتجة عن النشاط الإنساني والحيواني والنباتي.⁽¹⁾

ثانياً: أنواع البيئة

يمكن التمييز بين نوعين من البيئة وهما:

- **البيئة الخارجية:** وتتمثل في مجموع القيود أو العوامل التي تؤثر في سلوك وتصرفات المنظمة وتتأثر بها.
- **البيئة الداخلية:** وهي مجموع المتغيرات أو العوامل التي ترتبط بالعاملين داخل المنظمة مثل نظم الأجور، وأنماط الإشراف ونظام الإدارة ومناخ العمل من إضاءة وتهوية وغيرها والتي تحكم في إطار العمل وسلوك الأفراد وإنتاجية المنظمة بشكل عام.⁽²⁾

1- البيئة الخارجية:

وتشمل البيئة الخارجية ما يلي:

- 1- **البيئة السياسية:** والتي تتأثر بها الإدارة العامة، وتتمثل أبعاد البيئة السياسية حسب ما يحدده دستور الدولة في شكل الدولة وإطار الحكم فيها.
- أ- **شكل الدولة:** وتكون في شكلين هما:

- الدولة البسيطة الموحدة: سكانها يشكلون وحدة متجانسة، وتطبق دستورا واحدا، ولها سلطة واحدة، وجهاز إداري مركزي يقوم بجميع الوظائف العامة، مع إمكانية تفويض بعض الصلاحيات للإدارة المحلية.
- الدولة المركبة: وهي اتحاد دولتين أو أكثر، وهي في شكلين هما:

✓ **الاتحاد الكونفدرالي:** حيث تتحد دوله على أساس اتفاق، في حين تحتفظ كل منها باستقلالها وسيادتها الخارجية والداخلية، ويحتفظ مواطنوها بجنسيتهم.

✓ **الاتحاد الفدرالي:** حيث الدول المتحدة من خلاله لها شخصية دولية واحدة تتولى الشؤون الخارجية، ولكن تبقى لكل منها بعض مظاهر من السيادة الداخلية (فلكل سلطاتها الثلاث)، في حين يكون لها دستور اتحادي وسلطات عامة اتحادية تسري على كل الولايات، وان كان لكل ولاية سلطاتها الثلاث لكن لا

(1) صبحي العتيبي، تطور الفكر والأنشطة الإدارية، عمان، دار حامد، 2002، ص 200-202.

(2) عبد السلام أبو قحف، أساسيات التنظيم والإدارة، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2002، ص 230

تتمتع بصفة الدولة. في حين لمواطنيها جنسية واحدة، ولها جيش واحد.⁽¹⁾

ففي الأنظمة الفدرالية تمارس أجهزة الإدارة العامة مهامها باستقلال أكبر. فتنحصر اختصاصات الحكومة في العاصمة في المجالات ذات العلاقة بالسيادة والشؤون الخارجية، في حين تترك للحكومات في الولايات الحق في التصرف في شؤونها الداخلية بما يتناسب وبيئتها، في حين في الدول الموحدة فالإدارة تكون أكثر مركزية.⁽²⁾

ب- السلطات في الدولة: حيث تأخذ الدول الديمقراطية بمبدأ الفصل بين السلطات النسبي الذي يعتبر طريقة للحد من الاستبداد، بحيث تراقب كل واحدة منهما الأخرى، في حين إن تم جمعها في جهة واحدة فذلك يعد استبدادا. ومن أدوار ومهام هذه السلطات ما يلي:

- السلطة التنفيذية: تتولى تنفيذ القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، لها صلاحية تحديد كيفية تنفيذ هذه القوانين من خلال تحديد الإجراءات واللوائح ووسائل التنفيذ الكفاء، تعرف عادة بالسلطة الإدارية، تخضع للمسائلة من طرف السلطتين التشريعية والقضائية عن مدى تنفيذها للقوانين.
- السلطة القضائية: ودورها النظر في مدى قانونية ممارسات المسؤولين والأجهزة الحكومية، ويتمثل دورها في:
 - ✓ فض المنازعات وتقديم التفسير القانوني لبنود القانون، والنظر في مدى دستورية القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية، ومدى قانونية الممارسات والنشاطات الإدارية.
 - ✓ حماية المواطنين من تجاوزات المسؤولين
 - ✓ تمكين ذوي الحقوق (مواطنين، منظمات، قطاع خاص...) من مقاضاة المسؤولين حال تجاوزهم للقوانين، وإجبارهم على اتخاذ إجراءات تتوافق مع القانون.
- السلطة التشريعية: تتكون من ممثلين منتخبين من طرف الشعب للتعبير عن حاجياته، تتمثل سلطاتها في:
 - ✓ سن قوانين إلزامية على الحكومة.

(1) حنا نصر الله، المرجع السابق الذكر، ص 55- 58 .

(2) أيمن عودة المعاني، الإدارة العامة الحديثة، ط 2 ، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، 2012، ص 26.

✓ إقرار ميزانية الدولة، وتحديد السياسات الاقتصادية والاجتماعية للحكومة ومتابعة صرف الميزانية، ومن حقها فرض أو تخفيض الضرائب.

✓ الرقابة الشاملة للممارسات السياسية للجهاز الحكومي وهذا من خلال التصويت على التوجهات السياسية، وحقها في سحب الثقة من الحكومة، وتأييدها أو معارضتها في سياستها. (1)

ت- أنظمة الحكم في الدولة: حيث تتباين الدول في طريقة ممارستها للسلطة، حيث قد تتبع

نظام يقوم على الوراثة (ملكي) أو على الانتخاب (رئاسي، برلماني)

- النظام الملكي: فالملك لا يحكم، فهو رمزي (بريطانيا).
- النظام الرئاسي: تقوم على الفصل بين السلطات، رئيس البلاد فيها يكون منتخبا من الشعب مباشرة، مستقل عن السلطة التشريعية، وغير مسئول أمامها، وليس من حق البرلمان سحب الثقة منه إلا في حالات محددة وبموافقة مجلس النواب ومجلس الشيوخ (و م أ).
- النظام البرلماني: يقوم على عناصر ثلاث هي:

✓ رئيس الدولة: يكون إما رئيسا للجمهورية أو ملكا.

✓ رئيس الوزراء: وهو رئيس الحزب الفائز في الانتخابات، يعين الوزراء حسب الأغلبية البرلمانية، وحل وعزل رئيس الوزراء يبقى مرتبطا بموقف الأحزاب وتكتلات البرلمان، وهذا المجلس مسئول تضامنيا أمام البرلمان، وهو صاحب السلطة التنفيذية الفعلية.

✓ مجلس نيابي: الذي ينتخبه الشعب، ليقوم بالتشريع والرقابة على الإدارة العامة (الأجهزة المركزية والمحلية). والحكومة هي تعبير عن الأغلبية البرلمانية الناتجة عن انتخاب أغلبية الشعب.

ث- المشاركة السياسية: أي درجة مشاركة الشعب في صنع السياسات والقوانين، التي ترتبط بأسلوب الحكم (ديمقراطي أو استبدادي)، ففي النظام الاستبدادي يتم جمع السلطات في يد شخص أو فئة، وتعكس رغبات الفئة الحاكمة وليس رغبات الشعب. في حين في النظام الديمقراطي يتم فيه الفصل بين السلطات، ولكل سلطة صلاحياتها دستوريا، وتتعدد فيه الأحزاب والتنظيمات بتعدد اتجاهات المجتمع، وللشعب برلمان يمثلته. (2)

(1) حنا نصر الله، المرجع السابق الذكر، ص 60 - 62.

(2) المرجع نفسه، ص 62 - 68.

فنوع الحكم ومدى ديمقراطيته ينعكس على نمط الإدارة العامة، حيث في النظم الديمقراطية يحق للمواطنين أو لممثليهم رقابة الإدارة الحكومية، والتأثير على سلوك الموظف العام، فيصبح مفهوم الخدمة العامة هو السائد بين الموظفين، وأن وظيفتهم تكليفا لا تشريفا، وأكثر الوسائل تأثيرا في هذه الأنظمة بذلك هي الأحزاب وجماعات الضغط وجماعات المصالح. ويؤثر إلى جانب ذلك الاستقرار السياسي على الجهاز الإداري الذي يساعدها على الاستمرارية والمهنية. كما أنّ حياد القوى السياسية وعدم تدخلها في الشؤون الإدارية يمنح للموظفين الحرية والاستقلالية في أداء واجباتها بفاعلية.(1)

2- البيئة الاجتماعية:

يعيش كل مجتمع في ظل نظام اجتماعي يتكوّن من منظومة من القيم والعادات والتقاليد التي تسود في المجتمع والتي تنعكس على الإدارة وفاعليتها، فالمجتمع الذي قيمه تعرف العدالة واحترام الوقت والعمل والجدارة والكفاءة يؤثر ذلك إيجابا على سلوك العاملين في الإدارة العامة، مما يجعله منضبطا.(2)

تعتبر الإدارة الوسيلة التي من خلالها تستطيع المجتمعات تخطيط وتنفيذ سياساتها وتحقيق أهدافها، ويشير عدّة باحثين إلى وجود متغيرات تؤثر مباشرة على الجهاز الإداري ودرجة كفاءته وفاعليته، وتتعلق بالبناء الاجتماعي والمستوى التعليمي والثقافي وسمات الشخصية القومية.

أ- **البناء الاجتماعي:** ويعني تركيب التنظيمات الفرعية للمجتمع وأهدافه ونطاقه وحدود العلاقات بين أفراد. وحسب فراد ريجز فهي على نوعين:

- تنظيمات أولية: نجدها في المجتمعات البدائية وتتمثل في العائلة والقبيلة.
- تنظيمات ثانوية: نجدها في المجتمعات المتقدمة، وتشمل المنظمات الاقتصادية والتعليمية والأحزاب السياسية.

ب- **المستوى التعليمي والثقافي:** حيث يتأثر الجهاز الإداري بمستوى التعليم والتقدم العلمي والتقني الذي وصلت إليه البلاد. ويعرف المستوى العلمي عادة بمستوى الأمية، حيث بانخفاضها ترتفع نسبة المثقفين والمؤهلين والتقنيين، وهو ما يدخل أساليب عمل متطورة للإدارة ويرفع بذلك من كفاءتها وفاعليتها.

ت- **سمات الشخصية القومية:** ونعني بها السمات العامة في المجتمع والمتمثلة في قيمه وعاداته وأعرافه، والتي تؤثر في تشكيل شخصية الفرد، وتظهر في تفكيره واتجاهاته ونظرته للأمور.

- الدوافع الفردية والاستقلال وتأكيد الذات: حيث تختلف درجة التنشئة الاستقلالية من مجتمع لآخر، وهو ما ينعكس على سلوك الأفراد في عملهم في أي منظمة بالعمل باستقلالية وصدق وأمانة وبرقابة ذاتية.

(1) أيمن عودة المعاني، المرجع السابق الذكر، ص 27 .

(2) المرجع نفسه، ص 28.

- الاتجاه للتجديد والابتكار: ففي المجتمعات المحافظة يفضل الأفراد التمسك بالتقاليد والأعراف (بريطانيا) في حين في مجتمعات سريعة التغيير ومرنة وتحب التجديد والابتكار يتأثر الفرد بذلك وينعكس على تطوير أساليب عمله والتقنيات المستخدمة فيه.
- الخصائص الذهنية: ففي المجتمعات أحادية البعد وبسيطة التركيب وغير المتنوعة وغير المتعارضة تتسم بالجمود ومحدودية التفكير، عكس المجتمعات الأكثر تشعبا وتعقيدا التي تتسم بتعددية التفكير، ما ينعكس على سياسات وقرارات المسؤولين في الأجهزة الإدارية التي تكون أكثر موضوعية وواقعية ومرنة وقادرة على التكيف مع متغيرات البيئة.⁽¹⁾

3- البيئة الاقتصادية:

حيث تؤثر طبيعة النظام الاقتصادي السائد في الدولة من حيث كونه رأسماليا أو شموليا على الإدارة فيها، حيث في النظام الرأسمالي يكون حجم الجهاز الإداري أقل منه في الدول التي تنتهج النظام الشمولي، وهذا راجع لكثرة الأعمال التي تؤديها الحكومة في الأنظمة الشمولية والتي نجدها في النظام الرأسمالي تترك للقطاع الخاص. ولموارد الدولة كذلك أثر على جهازها الإداري، حيث الدول الغنية توفر الموارد والإمكانات لأجهزتها الإدارية وهو ما يؤثر على مستوى الخدمات التي يتلقاها المواطنون، كما تحد من الفساد الإداري والمالي، في حين يشكل فقر الدول عبئا على إدارتها، التي عليها أن تحاول الاستفادة بأفضل الطرق من ما أتيج لها من موارد.⁽²⁾

وبالتالي في البيئة الاقتصادية نجد عاملين رئيسيين يؤثران في نشاط الإدارة العامة وهما:

أ- الهيكل الاقتصادي: وهو بدوره يتأثر بـ:

- مستوى التقدم الاقتصادي: فمستوى التقدم والتخلف والحاجة إلى تدخل الدولة في القطاع الاقتصادي يفرض على الحكومة تحمل أعباء أكثر، من التخطيط إلى التنفيذ، وهذا خاصة في الدول النامية، في حين يختلف الأمر في الدول المتقدمة حيث يبقى للقطاع الخاص الفضل في التنمية، وينحصر دور الدولة في الرقابة. كما أن تدخل الدولة في الاقتصاد يتطلب منها توفير رؤوس الأموال وهو ما تعجز عنه الدول النامية، ما يحتم عليها الاستدانة ومنه تحمل أعباء الديون.
- نمط توزيع الثروة: حيث يتأثر دور الحكومة بالفوارق في نمط توزيع الدخل، ففي حالة عدم وجود فوارق شاسعة في الدخل يسهل العمل على الحكومة والعكس صحيح. وهو ما يحتم عليها توفير موارد مالية (برفع أو استحداث ضرائب)، لتقديم

(1) حنا نصر الله، المرجع السابق الذكر، ص 70 - 72.

(2) أيمن عودة المعاني، المرجع السابق الذكر، ص 27.

خدمات أكبر للطبقة الفقيرة (دعم الأسعار، مساعدات...)، العمل على القضاء على الفقر والبطالة.

- هيكله الاقتصاد: فالأهمية التي تمنحها الدولة لقطاع ما (زراعة، صناعة، خدمات...) ينعكس على نشاط الحكومة، وهذا بإنشاء وزارات ومؤسسات للقطاع وزيادة النفقات المخصصة له.

ب- خصائص النظام الاقتصادي: حيث يختلف دور الحكومة من نظام اقتصادي لآخر:

- في النظام الرأسمالي: حيث يسيطر اقتصاد السوق فدور الدولة يقتصر على الرقابة، في حين توفر الضروري فقط من الخدمات، وهو ما لا يتطلب توسيع أجهزتها.
- النظام المختلط: حيث تعمل الدولة إلى جانب القطاع الخاص، لذلك تتدخل في بعض المشروعات لمنع إفلاسها وحماية لاقتصادها أو لأن القطاع الخاص لا يهتم بها لانخفاض مردوديتها ومخاطرها المالية والخبرات التي تتطلبها.
- النظام الاشتراكي: حيث تملك الدولة جميع وسائل الإنتاج، والتخطيط يكون مركزيا، وهو ما يتحتم تضخيم في الجهاز الإداري وهذا للأعباء الملقاة على الدولة.⁽¹⁾

II- البيئة الداخلية:

حيث تتميز المنظمات الحكومية ببعض من الخصائص الداخلية والتي تؤثر بشكل كبير على أدائها، كما أنّ متغيرات تلك البيئة لها دور في نجاح أو إفشال تلك المنظمات، ومن أهم تلك المتغيرات نذكر:

1- الطابع المهني لنشاط الحكومة: حيث بفضل تطور العلم والتكنولوجيا تطوّرت تخصصات

تكنولوجيا المعلومات والإحصاء وغيرها التي أصبحت مهمة في المجتمع، كما أنّ التخصصات التي كانت تتطلب قبلا تأهيلا بسيطا أصبحت بدورها تتطلب تدريبا محترفا وهذا ينطبق على معظم وظائف الحكومة. إلى جانب دواعي تطوير مستوى التأهيل السابقة يضاف لها ضغوطات النقابات والجمعيات العلمية والمهنية التي تطالب برفع مستوى الأداء وكفاءة الموظفين. كما أن في أجهزة الدولة تعمل سائر التخصصات، ويضل المتخصصون مرتبطون بالتطور العلمي لمجال تخصصهم، وينشطون في البحث العلمي (مؤتمرات، ندوات) كما يشتركون في نقابات مهنية. وهو ما يؤثر على تطوير وظائفهم.

2- النقابات العمالية: حيث أصبح عمال القطاع العام بدورهم ينتسبون إلى النقابات وهذا بسبب

تزايد عددهم ومطالبتهم بتحسين أجورهم ومكافآتهم التي تعد أقل من التي يتقاضاها العمال في القطاع الخاص، إلى جانب مطالبتهم من خلال نقاباتهم بإشراكهم في رسم السياسات العامة،

(1) حنا نصر الله، المرجع السابق الذكر، ص 72- 78.

ورغبتهم في تحسين ظروف عملهم وحماية حقوقهم وتأمين صحتهم وتطبيق نظام التقاعد عليهم وغيرها من الأسباب التي تؤثر على عمل أجهزة الحكومة. (1)

3- **نظام الجدارة:** والذي يعني اختيار الموظفين وترقيتهم وفق أسس وإجراءات ومعايير محددة وليس على أسس انتماءات حزبية أو عرقية أو دينية، وهذا لوضع الشخص المناسب في المكان المناسب، ويكون ذلك بوضع وصف للوظائف وتوافر جهاز حيادي يطبق أسلوب الجدارة في التعيين والترقية والمكافأة، واتباع نظام أجور متكافئ مع الجهود... وغيرها.

4- **الهيكل التنظيمي:** حيث يؤثر بدوره على القرارات الإدارية ويحدد قيم وسلوك الموظف العام، بتحديد مراكز اتخاذ القرار في القمة، ومن توكل لهم مسؤولية الإشراف والتنسيق، كما يحدد المسؤوليات ونطاق الإشراف والاتصال الرسمي وغيرها. ومن خلاله كذلك تحدد المسؤوليات وكيف تتم المساءلة عن الإنجاز، ونوع المهام ويحدد وحدات المشورة والتنفيذ تجنباً للصراع والتداخل في الأعمال.

5- **الاعتبارات الإنسانية:** فللعاملين في أجهزة الدولة قيمهم واتجاهاتهم وسماتهم الشخصية والتي قد تفرزها البيئة التي ينتمون إليها، وعلى المسؤولين إدراك مسبباتها لإرشاد الموظفين لما قد يؤثر على أداء الجهاز الحكومي (مثل المصالح الشخصية، الإدراك الخاطئ الذي يؤدي إلى السلبية، الالتزام بمعايير الجماعات غير الرسمية ذات المواقف السلبية،... وغيرها)

6- **أساليب العمل:** تؤثر أساليب العمل الفاعلة على كفاءة المنظمة، فالتقنيات المستعملة في الاتصال واتخاذ القرارات وفي التوظيف والرقابة مهم وهذا بتطوير تلك الأساليب بما يتماشى وتطور التكنولوجيا وما تخلقه المنافسة من ضرورة تحسين نوعية الخدمات والسلع لرضا المواطنين، وتوفير جهود ووقت الموظفين والمال العام. وهو ما يبعث الثقة في التعامل مع المنظمات الحكومية. (2)

المحور الخامس: إدارة الأزمات

ظهر هذا المصطلح في الإدارة العامة تعبيراً عن دور الدولة في مواجهة الكوارث المفاجئة والطوارئ كالزلازل والفيضانات والأوبئة والحرائق والحروب، نمت في هذا المصطلح في ميدان العلاقات الدولية للتعبير عن أسلوب في تسيير السياسة الخارجية في حالة المواقف الدولية الساخنة (أزمة الصواريخ الكوبية 1961م مثلاً)، أدخل المصطلح إلى مجال الإدارة العامة للتعبير عن أساليب تبنتها الأجهزة الحكومية لإنجاز مهام ومواجهة أزمات، ما أدى إلى ظهور ما يسمى بقوة المهام الخاصة للمآزق طائفة Task force، وتسمى كذلك الإدارة بالاستثناء أو إدارة المشروعات وغرفة العمليات، وهذا لإدارة المشاكل الحادة، وهي بذلك أحد فروع الإدارة،

(1) المرجع نفسه، ص 78 - 81.

(2) المرجع نفسه، ص 81 - 85.

ومع اتضاح معالم هذا الأسلوب ظهر النقاش حول إمكانية تحويله إلى أسلوب متكامل يعمل كوحدة وظيفية له قواعد ويصبح بذلك نمطا إداريا له آليات مواجهة الأزمات.⁽¹⁾

أولاً: تعريف الأزمة

تختلف الزوايا التي تأخذها الأزمة وهو الأمر الذي أدى إلى ورود عدّة تعريفات عنها:

أ- من الناحية الإدارية

هي ظاهرة إدارية غير مستقرة تمثل تهديدا مباشرا وصريح لبقاء المنظمة واستمرارها، وهي تتميز بدرجة معينة من المخاطرة، وتمثل نقطة تحول في أوضاع غير مستقرة تعود إلى نتائج غير مرغوبة تؤثر سلبا على كفاءة وفعالية متخذ القرار حيث لا يمكن للتنظيم تحملها.

ب- من الناحية السياسية:

هي موقف يستدعي اتخاذ قرار لمواجهة التحدي (إداري، سياسي، نظامي، اقتصادي، وغيره) بحيث الاستجابة الروتينية تكون غير كافية، قد يستدعي تجديدات حكومية إذا كانت النخبة لا ترغب في التضحية بمركزها وإذا كان المجتمع يريد أن تبقى. وتعود الأزمة هذه إلى فشل القيادة السياسية أو عدم صلاحية النظام السياسي أو عدم قدرة الأحزاب على إدارة الصراعات في المجتمع.

ت- من الناحية الاقتصادية

هي الانقطاع المفاجئ في مسيرة المنظومة الاقتصادية بما يهدد سلامة الأداء الذي تعودت عليه الإدارة والهادف إلى تحقيق غاياتها.

ث- من الناحية الاجتماعية:

هي اضطراب في العادات والعرف بما يستدعي التغيير السريع لإعادة التوازن بتكوين عادات جديدة أكثر ملائمة خاصة و أنّ الأفراد لا يتحملون الأزمات لمدة طويلة.⁽²⁾

كما يعرفها البعض الأزمة عامة على أنها "حدث أو موقف مفاجئ يؤدي إلى تغير البيئة الداخلية أو الخارجية للدولة، ينشأ عنه تهديد لقيم أو أهداف أو مصالح أو أمن الدولة الخارجي أو الشرعية الدستورية، ويتطلب سرعة التدخل والمواجهة للتحكم في تأثيراتها المختلفة المنتظرة المتوقعة".⁽³⁾

تعني الأزمة "تهديدا خطرا أو غير متوقع لأهداف وقيم ومعتقدات وممتلكات الأفراد والمنظمات والدول والتي تحد من عملية اتخاذ القرار"

ويقع الخلط عادة بين الأزمة والمشكلة والكارثة، وينتج عن هذا الخلط سوء التخطيط لمواجهة هذه الأزمة.

(1) محمد نصر مهنا، الإدارة العامة وإدارة الخصخصة من نماذج لتجارب دول العالم، المرجع السابق الذكر، ص 82، 83.

(2) محمد عبد الفتاح الصيرفي، مفاهيم إدارية حديثة، عمان، دار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، 2003، ص 307.

(3) محمد نصر مهنا، إدارة الأزمات، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، 2004، ص 253.

حيث المشكلة هي "حالة من التوتر وعدم الرضا نتيجة لوجود بعض الصعوبات التي تعوق تحقيق الأهداف والوصول إليها، والمشكلة سبب لحالة غير مرغوب فيها، ويمكن بذلك أن تكون تمهيدا لأزمة، إذا زادت حدة وتعقيدا، لذا يجب عدم تركها تتراكم، بل يجب حلها بشكل دوري ودائم.

أما الكارثة فهي ناتجة عن بقاء المشكلة لمدة طويلة من دون حل فتنحول إلى كارثة، ويجري الخط عادة بينها والأزمة، حيث الكوارث غالبا ما تكون سببا رئيسيا للأزمة.

وتعتبر الكارثة هي الحالة التي حدثت فعلا وأدت إلى تدمير وخسائر في الموارد البشرية أو المادية أو كلاهما. وأسبابها عامة هي:

- أسباب طبيعية.
 - أسباب بشرية (مدراء فاشلون).
 - أسباب صناعية وتكنولوجية.
- فبذلك الأزمة هي نتاج للكارثة. (1)

وتجسد الأزمة ظرف عمل استثنائي وأكثر من الاعتيادي بالنسبة لأجهزة الدولة ذات العلاقة، وقد تكون الأزمة واقعة فعلا أو متوقعة على مدى زمني مستقبلي كما يمكن أن تكون ذات طابع جزئي حيث تنحصر بجهاز إداري فرعي واحد أو تكون شاملة أو في غالبية أجهزة الدولة الإدارية. (2)

ثانيا: خصائص الأزمة:

وإن اختلفت تعاريف الأزمة إلا أنّ خصائصها يتفق الباحثون عليها، وتتمثل في:

- **التهديد:** والذي يعني الإجراءات والأفعال الصادرة عن فرد أو مجموعة أفراد أو نظام سواء بالإشارة أو القول أو الفعل وهذا للاستجابة لمطالب أو شروط محددة يسعى الطرف الأول لتحقيقها من طرف الطرف الثاني، مع التلويح باستخدام القوة عند عدم الاستجابة لهذه المطالب وبذلك تبدأ الأزمة. وقد تكون التهديدات سياسية، أو عسكرية (باستعمال السلاح) أو اقتصادية (كفرض قيود على الاستيراد) أو ثقافية (غزو فكري مثلا بالبعثات أو المسلسلات)، أو اجتماعية (بسبب التناقضات العرقية أو الدينية أو غيرها). وقد يكون التهديد داخليا داخل تنظيم الدولة أو خارجيا أي خارج الدولة. ويأخذ التهديد عدة أساليب كالتصريحات أو بعمل سلبي كالغاء اتفاق... الخ
- **المفاجأة:** وتكون في المكان أو الزمان، وعلى من يستخدمها أن يخطط جيدا للاستثمار في نتائجها من خلال سرعة تنفيذ ما خطط له. وتكون المفاجأة في المكان ويعني أن تفاجئ دولة بقطع العلاقات معها بما يلحق الضرر بها، أما في الزمان فيقصد به اختيار

(1) سامي محمد هشام حريز، المهارة في إدارة الأزمات وحل المشكلات الأسس النظرية والتطبيقية، عمان، دار البداية، 2006، ص 15 ، 16.

(2) عاصم الأعرجي، إدارة الأزمات واتخاذ القرارات، أريد ، مؤسسة حمادة للنشر والتوزيع، 2013، ص 24.

الوقت المناسب للقيام بالإجراء حيث لا يتوقعه الطرف الآخر بما يضغط عليه لتحقيق ما يريده الطرف الأول.

- **ضييق الوقت:** فالمفاجأة في الحدث لا يمنح الوقت الكافي للرد، حيث على الرد أن يكون سريعاً لما يترتب عليه من تهديد، بسبب عدم الاستعداد كفاية لمواجهته. ويضع الأمر صنّاع القرار تحت ضغط ذهني ويتسبب في إرباكهم، لكن يمكن مواجهة ذلك بالتدريب والتنبؤ. ويبقى اعتبار الوقت ضيقاً مختلفاً حسب طبيعة الأزمة وتعقد عناصرها وتشابكها، حيث الأزمة المعقدة تحتاج إلى وقت أطول. (1)

ثالثاً: تعريف إدارة الأزمة

يقصد بها "مجموعة الاستعدادات والجهود الإدارية التي تبذل لمواجهة أو الحد من الدمار المترتب عن الأزمة "

كما تعرف كذلك على أنها: " فن إدارة السيطرة من خلال رفع كفاءة وقدرة نظام على صنع القرارات سواء على المستوى الجماعي أو الفردي للتغلب على مقومات الآلية البيروقراطية الثقيلة التي قد تعجز عن مواجهة الأحداث والمتغيرات المتلاحقة والمفاجأة وإخراج المنظمة من حالة الترهل والاسترخاء الذي هي عليه" ويمكن إجمال تعريفها في أنها "عملية إدارة خاصة من شأنها إنتاج استجابة إستراتيجية لمواقف الأزمات، من خلال مجموعة من الإداريين المنتقلين مسبقاً والمدربين تدريباً، والذين يستخدمون مهاراتهم بالإضافة إلى إجراءات خاصة من أجل التقليل من الخسائر إلى الحد الأدنى". (2)

وتختلف إدارة الأزمات عن الإدارة بالأزمات التي تعني فعل يهدف إلى توقف أو انقطاع نشاط من الأنشطة وزعزعة استقرار بعض الأوضاع الهادف إلى التغيير في ذلك النشاط لصالح مدبر الأزمة. (3)

رابعاً: تصنيف الأزمات

1- تصنيف الأزمات من حيث مستواها

تصنف الأزمات بالنظر إلى الأطراف المشتركة فيها ومكان حدوثها، وهي بذلك يمكن تقسيمها إلى:

- أ- **الأزمات الخارجية:** وهي التي تحدث خارج حدود الدولة ذاتها، وأطرافها قد تكون إما دولاً معادية أو دولاً علاقات الدولة بها غير طبيعية أو دولة صديقة. أو منظمات أو أحزاب تنتمي إلى دول أجنبية. والأزمات الخارجية قسمين:

(1) محمد نصر مهنا، إدارة الأزمات، المرجع السابق الذكر، ص 244 - 247.

(2) محمود جاد الله، إدارة الأزمات، عمان، دار أسامة، 2008، ص 27 - 29.

(3) المرجع نفسه، ص 30.

• **أزمات إقليمية:** وهي التي تحدث داخل منطقة ما ذات خصائص متقاربة (الدول العربية، الدول الأوروبية...).

• **أزمات دولية:** وهي التي تنشأ بين دولتين لا تنتميان إلى نفس المنطقة، حيث تهدف الدولة من خلالها إلى إحداث تغيير حاد ومفاجئ في الوضع الدولي الراهن وهو الأمر الذي يشكل تهديدا غير مباشر على الأمن القومي للدول الأخرى أو لمجموعة من الدول. وينتج عنها ردود أفعال بما قد يؤدي إلى نشوب صراع مسلح أو احتمال حدوث حرب. لكن ليس كل الأزمات تحتل اللجوء إلى الحرب.⁽¹⁾

ب- **الأزمات الداخلية:** وتعد أخطر التهديدات الموجهة للدولة كونها تمس كيانها الداخلي وأمنها القومي، وهي على نوعين:

• **أزمات ذات طابع عدائي:** وتتمثل في أعمال التخريب والعنف والإرهاب الداخلي وتلوث المياه والبيئة والمظاهرات العدائية والاعتقالات السياسية، وقد تكون أزمة اندماج حضاري وسياسي (كأزمة جنوب السودان، وأزمة مطالبة انفصال الأكراد شمال العراق).

• **أزمات ذات طابع غير عدائي:** وتتمثل في الكوارث الطبيعية مثل الفيضانات والسيول والزلازل والبراكين وحوادث التصادم والغرق الجسيمة والحرائق الكبيرة المهددة للممتلكات والمحاصيل.

2- تصنيف الأزمات من حيث نوعها

أ- **الأزمة السياسية:** تنشأ بسبب قصور أو تخلف النظام السياسي وتنتج عنه عدة أزمات (كأزمة الشرعية، أزمة المشاركة، أزمة الهوية)

ب- **الأزمة الاقتصادية:** تعود لخلل أو لا توازن في الهيكل البنائي للاقتصاد القومي مما يؤدي إلى التخلف وعجز الإنتاج عن توفير حاجات الاستهلاك، والعجز في ميزان المدفوعات، والبطالة... وغيرها.

ت- **الأزمة العسكرية:** قد تكون داخلية كمحاولة الانقلاب لتغيير أو تعديل نظام الحكم، أو خارجية كتواجد حشود عسكرية على الحدود بين دولتين بما يصعد التوتر بينهما والذي قد يؤدي إلى حرب. كما قد تكون الأزمة العسكرية السريع في صفوف الجيش بما يريكه ويخلق أزمة في قيادته، أو أن يظهر العدو في مكان غير متوقع أو دخول طرف جديد في الحرب (دخول الصين في الحرب الكورية في 1950 حيث خلق لأزمة للولايات المتحدة) أو خروج طرف منها (خروج فرنسا في الحرب ضد ألمانيا في 1940 حيث خلق أزمة للحلفاء)

ث- **الأزمة الاجتماعية:** وهي داخلية فقط حيث تقوم بها جماعات ضاغطة داخل المجتمع والاضطرابات التي تقوم بها جماعات دينية متطرفة.⁽²⁾

(1) محمد نصر مهنا، إدارة الأزمات، المرجع السابق الذكر، ص 250، 251.

(2) المرجع نفسه، ص 252، 253.

ج- أزمة دولية: وهي التي تمس كل المجتمع الدولي مثل التلوث البيئي، التسرب الإشعاعي... وغيرها.

ح- أزمة شخصية أو جماعية وهي التي تمس الجانب الإنساني أو الاجتماعي كالمرض والطرء من العمل والوفاة... وغيرها. (1)

3- تصنيف الأزمات من حيث مجال التنفيذ

أ- الأزمة البرية: تحدث وقائعها على الأرض.

ب- الأزمة الجوية: تنشأ بسبب حشد الأساطيل أو تحرك أسطول أو حشد قطع بحرية بالقرب من شاطئ الدولة، خطف سفينة... .

ت- الأزمة البحرية: وهي التي تحدث في الجو كاختطاف طائرة. (2)

خامسا: مسببات الأزمة

تنتج الأزمة لعدة أسباب وهي:

1- أعمال معادية موجهة من الخارج: وتأخذ عدة أشكال وهي:

- قولية أو لفظية: كالتهديد بالقيام بأعمال عدائية (سياسية، اقتصادية، عسكرية)
- فعلية أو مادية: كتوقيع معاهدات أو تأسيس تحالف مع أعداء أو قطع العلاقات الدبلوماسية أو فرض حصار اقتصادي أو القيام بمناورات عسكرية... وغيرها.

2- متغيرات خارجية موجهة ومؤثرة: وتظهر في عدة أشكال هي:

- أعمال عسكرية غير موجهة كالتجارب على أسلحة ردة جديدة، امتلاك صواريخ... وغيرها.

- مظاهر سياسية: كتحدى شرعية الدولة من طرف تنظيم دولي أو طرف آخر.

3- أعمال عدائية داخلية: والتي تكون قولاً أو فعلاً كتحدى النظام بالتحريض على العصيان، ووسائل الإعلام أو بالتخريب والشغب وغيرها. (3)

4- أسباب خارجة عن إرادة التنظيم: مثل الزلازل والبراكين والأعاصير والحرائق وتقلبات الجو وغيرها من الكوارث الطبيعية التي يصعب تنبؤها والتحكم في أبعادها.

5- أسباب داخل التنظيم: كضعف إمكانيات الإدارة (المادية والبشرية)، تجاهل الإشارات لحدوث الأزمة، عدم وضوح أهداف الإدارة، صراع المصالح بين الأفراد العاملين، ضعف نظم المعلومات

(1) سامي محمد هشام حريز، المرجع السابق الذكر، ص 23.

(2) محمد نصر مهنا، إدارة الأزمات، المرجع السابق الذكر، ص 254.

(3) المرجع نفسه، ص 254، 255.

ونظام صنع القرار وأساليب الاتصال، ضعف العلاقات بين العاملين، عيوب في نظام الرقابة والمعلومات والاتصال والحوافز، سوء التخطيط وعدم الاستفادة من الخبرات والتجارب السابقة.⁽¹⁾

سادسا: متطلبات إدارة الأزمات

لإدارة الأزمات متطلبات والتي من خلالها يمكن أن تواجه الأزمة وهي:

- 1- وجود فرق عمل مدربة ومؤهلة، وغرف عمليات وبرامج اتصال جماهيري (داخليا وخارجيا)، ونمط قيادة سريع التصرف.
- 2- وجود برنامج مخطط بشكل محكم ليتم تنفيذه حال حدوث الأزمة.
- 3- تحضير المؤسسة داخليا حتى تتعامل وتواجه الشائعات والمعلومات الخاطئة التي قد تضللها.
- 4- إتباع مجموعة خطوات وعمليات ذهنية مدروسة لتقدير الأزمة وحجمها الحقيقي، وليس فقط القيام بتصرفات ميكانيكية.⁽²⁾

سابعا: مراحل وخطوات إدارة الأزمة:

يتم إدارة كل أزمة بإتباع مجموعة من المراحل وتعمل الإدارة على مواجهتها وحلها باتخاذ مجموعة من الخطوات.

1- مراحل إدارة الأزمة

يتبع في إدارة أي أزمة مجموعة من المراحل وتتمثل في:

أ- المرحلة الأولى:

و تتمثل أولا في اكتشاف الدلائل والتأثيرات التي تشير على وجود أزمة في الأفق، حيث تظهر منذ البداية مؤشرات تعتبر كإنذار من خلالها يحاول المتخصصون تفسيرها واكتشاف الأزمة من خلالها وهذا يكون بربط الظواهر بعضها ببعض والعلاقات القائمة بينها وتأثيراتها من أجل معرفة نقاط الضعف والأسباب وهذا للاستعداد لها.

ب- المرحلة الثانية:

العمل على احتواء الأضرار، وهذا الأمر يكون بعدما تصبح الأزمة غير ممكن منعها، وعلى الإدارة في هذه المرحلة إعداد الوسائل الضرورية للتقليل من الخسائر والأضرار.

(1) محمود جاد الله، المرجع السابق الذكر، ص 19.

(2) المرجع نفسه، ص 29.

ت- المرحلة الثالثة:

تأتي هذه المرحلة بعد مواجهة الأزمة ومعرفة الخسائر والأضرار وتقييمها والتكيف مع الوضع وإعادة الأمور إلى حالتها الطبيعية، وهنا يبقى على الإدارة العمل على التكيف واستعادة النشاط، وتجنب حدوث الأزمة في المستقبل. (1)

2- خطوات مواجهة الأزمة:

- أ- على الإدارة إتباع مجموعة من الخطوات لمواجهة الأزمة، وتتمثل هذه الخطوات في:
 - أ- تكوين فريق عمل لوقت الأزمات يتكون من أفضل الكوادر وتزويدهم بالتجهيزات والأدوات.
 - ب- تخطيط الوقت أثناء الأزمات للاستفادة من كل دقيقة لأنها مهمة في التخفيف من حدة الأزمة.
 - ت- رفع معنويات العاملين وقت الأزمة لبعث الحماس والحيوية فيهم للقيام بالعمل.
 - ث- الإبداع والتجديد في المواقف الصعبة ودفع العمال لتقديم أنسب الحلول.
 - ج- حل المشكلات وقت الأزمة بتحديد ما والمشورة لاختيار أنسب الحلول.
 - ح- تقبل أي تغيير في فترة الأزمة.
 - خ- حصر الأزمات التي تتوقع الإدارة حدوثها مستقبلا ودراستها ووضع بدائل للحلول المناسبة لها. (2)

المحور السادس: الفساد في الإدارة العامة

أولاً: مفهوم الفساد الإداري

الفساد صفة كامنة في البشر وهي ضارة بصحة المجتمع، ولا ينشأ إلا بظروف خاصة يمر بها المجتمع ويستمر يسير في حالة التهاون في اتخاذ القوانين الرادعة ضد المفسدين، وكما يبرز الفساد بسبب تسبب الرقابة الإدارية وعدم متابعة وتطبيق أحكام القانون الإداري وما يتعلق بالموظف العام وأحكامه. وكذلك للبيروقراطية المعقدة الروتينية والتي تضع عراقيل في طريق قضاء الناس لمصالحهم الروتينية، مما يجعل المواطن مضطراً لإغراء الموظف بشيء من المال حتى يتمكن من قضاء حاجاته وتيسير أمره. (3)

يعني الفساد الإداري "الانحراف المعتمد في تنفيذ العمل الإداري المناط بالشخص، لكن قد نجد انحرافاً إدارياً يتجاوز فيه الموظف، من دون قصد سيء، القانون وسلطاته الممنوحة وهذا بسبب الإهمال واللامبالاة، وإن كان هذا الانحراف لا يرقى إلى مستوى الفساد الإداري إلا أنّ القانون يعاقب عليه، وقد يؤدي في الأخير إلى فساد إداري إن لم يتم معالجته".

(1) سامي محمد هشام حريز، المرجع السابق الذكر، ص 22، 23 .

(2) المرجع نفسه، ص 22.

(3) سمير الشوبكي، المعجم الإداري، عمان، دار أسامة للنشر والتوزيع، 2006، ص 229.

يمكن أن نوضح مفهوم الفساد الإداري من خلال مناهج تحليل وفهم الفساد الإداري والتي تصنف إلى ثلاث اتجاهات فكرية وهي:

أ- يركز الاتجاه الأول على النظام القيمي ويعتبر الفساد الإداري " فقدان السلطة القيمية ومنه إضعاف فاعلية أجهزة الحكومة" فبروز انحرافات في قيم الأفراد عن القيم السائدة داخل الأجهزة الإدارية هي من تدفع بالأفراد إلى ممارسة سلوكيات تتحرف بأهداف أجهزة الدولة. ولكن ما يعاب عن هذا الاتجاه أنه لم يحدد كيفية انحراف هذه السلوكيات وأسبابها، وعن نوع النظام القيمي المعتمد هل هو عالمي أو هو نظام يلتزم به المجتمع المعني فقط. كما أنه حتى وإن كان عالميا فإن ضبط معالمه بدقة صعب.

ب- يرى الاتجاه الثاني الذي يسمى باتجاه المعدلين أو الموظفين، والذي ظهر في بداية الستينات، على أنّ الفساد يتجسد في "الانحراف عن قواعد العمل الملتزمة...في جهاز إداري"، فالفساد الإداري بذلك هو خروج عن إطار قواعد العمل الملتزمة المعمول بها داخل الجهاز الإداري بغض النظر إن كانت تلك القواعد مجسدة للنظام القيمي السائد أم لا. ويرى أنّ القواعد المعمول بها في الإدارة وجدت لسد النقص القائم محليا أي أن الفساد في قيم المجتمع هي عامل ايجابي يساعد على النضج والتطوير في الإدارة وهذا الاتجاه يرى زوال الفساد باكتمال نضج وتقدم النظام العام، فهو يرتبط بالمجتمعات المتقدمة.

لكن هذا الاتجاه تغافل عن حالات الفساد الإداري الموجودة في الدول المتقدمة، كما أنّ اعتبار الفساد كظاهرة محلية عاملا ايجابيا مساعدا على النضج والتطوير الإداري لا يوجد ما يدعمه. ظهر منهج ثالث بناء على أفكار المنهج السابق وسمي منهج اللامعدلون وذلك لكونه عاد للمنهج الأول القائم على المنهج القيمي واعتبار الفساد ظاهرة سلبية، ويطلق عليه كذلك تسمية منهج ما بعد الموظفين باعتبارهم للفساد ذات طابع نظمي وليس فردي.⁽¹⁾

ولقد أعتبر بذلك الفساد الإداري على أنه " القصور القيمي عند الأفراد الذي يجعلهم غير قادرين على تقديم الالتزامات المجردة التي تخدم المصلحة العامة" لكن يبقى هذا التعريف ناقصا لعدم إشارته للفساد الإداري النظامي وتركيزه على القصور القيمي للفرد فقط.

وجاء تعريف آخر له على أنه " الحالة التي يدفع فيها موظف نتيجة محفزات مادية أو غير مادية غير قانونية للقيام بعمل لصالح مقدم المحفزات وبالتالي إلحاق الضرر بالصالح العام". لكن حتى هذا التعريف يعد ناقصا لإهماله للاندفاعات الذاتية للموظف نحو الفساد دون وجود من يحفزها بمقابل، ولم يشر التعريف إلى الفساد النظامي ولم يعرف المصلحة العامة.⁽²⁾

وعرف في العصر الحديث من طرف العديد من الباحثين من هذه التعاريف:

(1) عاصم الأعرجي، المرجع السابق الذكر، ص 43-45.

(2) المرجع نفسه، ص 46، 47.

تعريف روجو Rogow و لاسويل Lasswell الذي يرى أنّ الفساد هو "العمل الفاسد هو خيانة للمسؤولية تجاه النظام العام أو المدني وعدم توافقه مع النظام بما يهدد بتدميره".

في حين يعرفه نبي Nye على أنه "مخالفة الواجبات الرسمية المرتبطة بالوظيفة من أجل الحصول على... منفعة شخصية أو تحسين وضعية اجتماعية، أو مخالفة القواعد التي تمنع استعمال بعض من أشكال التأثير الهادفة إلى الحصول على امتيازات شخصية".

ويعرفه شيرمان Sherman على أنه "استعمال السلطة التنظيمية للحصول على امتيازات شخصية".⁽¹⁾

كما عرف الفساد على أنه "سوء استغلال السلطة بغية تحقيق مكاسب شخصية الذي يعود إلى غياب القيم الأخلاقية التي تعد أهم وسائل الرقابة الذاتية وغياب ثقافة المواطنة، وأكبر مشكلة تعاني منها الإدارة هو الفساد التراكمي بسبب غياب الرقابة الإدارية الصارمة وغياب الثواب والعقاب، فعدم معاقبة مسئول كبير على تجاوزات قانونية ومالية حسب الأصول القانونية والدستورية المعمول بها في الدولة يؤدي إلى تشجيع الموظفين في وزارات الدولة على ارتكاب تجاوزات مماثلة، الأمر الذي يؤدي إلى تراكم الفساد، وهو ما يصعب من معالجته ويستدعي عمل كل الشعب من أجل استنهاض ضمير ما تبقى ممن يخاف على مصلحة المجتمع، لكن مع غياب ثقافة المواطنة التي تمنح الأولوية للوطن فتؤدي إلى توسع انتشار الفساد في إدارات الدولة".⁽²⁾

ويمكن تعريف الفساد الإداري باختصار على أنه "النشاطات التي تتم داخل جهاز إداري حكومي التي تؤدي فعلا إلى حرف ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي المفترض أن يكون مجسما لطلبات الجمهور العامة، وهذا لصالح أهداف خاصة سواء ذلك بصيغة متجددة مستمرة أم لا، وسواء كان بأسلوب فردي أو نظمي"⁽³⁾

ثانيا: محاور الفساد الإداري

للفساد الإداري عدّة محاور منها:

1- **الفساد المالي:** يظهر الفساد المالي من خلال الانحرافات المالية ومخالفة الأحكام والقواعد المعتمدة حاليا في تنظيمات الدولة إداريا، وفي مؤسساتها ومخالفة ضوابط وتعليمات الرقابة المالية.

⁽¹⁾ Fernando Acosta , La corruption politico- administrative , émergence , constitution et éclatement d'un champ d'étude , revue Déviance et société, vol 9, n° 4, 1985 ,in https://www.persee.fr/doc/ds_0378-7931_1985_num_9_4_1455 ,consulté le 19 avril 2018,à 11H 15.

⁽²⁾ هاشم حمدي رضا، الإصلاح الإداري، عمان، دار الرابية، 2011، ص 85.

⁽³⁾ عاصم الأعرجي، المرجع السابق الذكر، ص 49، 50.

- 2- **الفساد الإداري:** ويرتبط بمظاهر الفساد الإداري والوظيفي التي تظهر لدى الموظف العام أثناء تأديته لعمله، وهذا من خلال مخالفة التشريع والقانون والقيم الفردية، ما يعني أن يستغل الموظف موقعه للحصول على مكاسب غير مشروعة.
- 3- **الفساد السياسي:** وهو الانحراف عن النهج وأدبيات الحزب أو المنظمة السياسية بسبب اعتقاد الشخص بالبقاء في المنصب أو على أنه الوحيد، أو لسبب بيع مبادئ المنظمة للكتل الدولية أو الإقليمية، بالخيانة والتواطؤ والجهل والتغافل وغيرها من الأسباب.
- 4- **الفساد الأخلاقي:** ويعني الانحرافات الأخلاقية وسلوك وتصرفات الفرد غير المنضبطة دينياً أو عرفاً أو اجتماعياً. (1)

ثالثاً: آثار الفساد الإداري

للفساد الإداري عدّة آثار سلبية، إن لم يتم محاربتها فستترك آثاراً على كل التنظيم بل وتخلف خسائر كبيرة على كل المجتمع، ومن ضمن هذه الآثار:

- أ- يؤدي الفساد الإداري إلى فقدان الثقة والمصادقية بجهاز الإدارة وبالدولة.
- ب- التأخر في معالجة الفساد يؤدي إلى توسع انتشاره في بقية الأجهزة الإدارية.
- ت- تراجع الشعور بالعدالة الاجتماعية لدى المواطنين والعاملين في الإدارة، خاصة إذا تسترت الإدارة على الفاسدين.
- ث- انتشار الفساد يؤدي إلى ظهور اللامبالاة والاستهتار بمصالح العامة وبرموز الدولة.
- ج- انتشار الفساد في معظم أجهزة الإدارة العامة قد يؤدي إلى انتقاله إلى المجتمع وهو ما قد يؤدي إلى الانحلال الأخلاقي واللامبالاة ومعه زيادة المشاكل الاجتماعية.
- ح- إذا انتشر الفساد في المجتمع فإن قرارات الإدارة تصبح في معظمها غير رشيدة، وكما ينتج عن ذلك سوء استخدام الموارد المتوفرة وعدم قدرة الإدارة على تحديد الأولويات. (2)

رابعاً: أنواع الفساد الإداري

يقسم الفساد الإداري إلى أصناف أربع وهي:

- 1- **الانحرافات التنظيمية:** وتعني المخالفات الصادرة عن الموظف أثناء تأديته لوظيفته، ومن أهمها:
- أ- عدم احترام العمل: والذي يظهر من خلال التأخر عن الحضور، الخروج قبل نهاية الدوام الرسمي، عدم الاهتمام بالإنتاجية، التنقل داخل المكاتب... وغيرها

(1) المرجع نفسه، ص 85 ، 86.

(2) موسى اللوزي، التنمية الإدارية، ط2 ، عمان، دار وائل، 2001، 165، 166.

ب- الامتناع عن أداء المطلوب منه: والذي يظهر في رفض القيام بالعمل المطلوب أو عدم أداء العمل بالوجه الصحيح، أو التأخر في إنجاز العمل)

ت- التراخي عن الإنجاز: الذي يظهر من خلال الكسل، الرغبة في أعلى أجر مقابل أدنى مجهود، تنفيذ الحد الأدنى من العمل)

ث- عدم الالتزام بأوامر الرؤساء: وهذا من خلال خلق أعذار، أو للعدوانية نحو الرئيس وغيرها
ج- السلبية: التي تظهر من خلال اللامبالاة، عدم الميل للتجديد والابتكار، نبذ العمل الجماعي... وغيره

ح- عدم تحمل المسؤولية: من خلال التهرب من الإمضاء والتوقيع على الملفات، وعدم تحويل الأوراق إلى مستويات إدارية أخرى... وغيره
خ- إفشاء أسرار العمل.

2- الانحرافات السلوكية: الناتجة عن ارتكاب الموظف لمخالفات إدارية بسبب سلوكه الشخصي وتصرفاته ومن أهمها:

أ- انتهاك كرامة الوظيفة: كالقيام بأفعال مخلة بالحياء في العمل (المخدرات، جرائم أخلاقية)
ب- سوء استعمال السلطة: كتقديم خدمات شخصية، تجاوز العدالة لمنح أقارب أو مسئولين ما يطلبون)

ت- المحسوبية: وهذا بتوظيف أشخاص غير مؤهلين وهو ما يؤثر على كفاءة الإدارة ومستوى الخدمات والإنتاجية.

ث- الوساطة: حيث قد يستعملها الموظف لتبادل المصالح.⁽¹⁾

3- الانحرافات المالية: وترتبط بمخالفات المالية والإدارية للموظف والتي لها علاقة بالعمل الذي يتولاه. وتتمثل في:

أ- مخالفة القواعد والأحكام المالية للمنظمة.
ب- قيام الموظف باستغلال سلطة وظيفته للانتفاع من المهام الموكلة إليه وهذا بفرض إتاوات على أشخاص أو استخدام العمال والموظفين للقيام بأمر شخصية لا علاقة لها بوظيفتهم الرسمية.

ت- الإسراف في استخدام المال العام: كتبديد المال في البناء والتأثيث، والاستخدام المبالغ فيه للمقتنيات العامة للمصالح الخاص، إقامة حفلات ببذخ... وغيرها.

4- الانحرافات الجنائية: والأكثر انتشارا هي:

أ- التلاعب بالأسعار.

ب- التلاعب بالرواتب والأجور.

(1) هاشم حمدي رضا، المرجع السابق الذكر، ص 92، 93.

ت- التلاعب بنظم الحوافز والمكافآت.⁽¹⁾

كما يمكن أن يأخذ الفساد الإداري شكلين آخرين وهما:

- أ- **الفساد الإداري الفردي**: أي أن يكون الفساد نشاطاً فردياً. وهو الأقل ضرراً على الجهاز الإداري.
- ب- **الفساد الإداري النظامي (الجماعي)**: وهو الأكثر سلبية وضرراً على الجهاز الإداري، ويضم مجموعة من الأفراد، هذه المجموعة قد تكون جميعها داخل الجهاز الإداري وقد يكون بعض منها خارج هذا الجهاز ممن لهم مصالح مع الجهاز الإداري. وهذا النوع الأخير يؤدي إلى إمكانية بروز صفة التجدد والديمومة في الهدف الذي تسعى له المنظومة الفاسدة، ونجد لهؤلاء الفاسدين سمتان مرة يعملون لصالح الجهاز الإداري (وينظمها القيمية) إن كانت لا تتعارض مع مصالحهم ومرة يعملون لصالح النظم الفاسدة وقواعدها القيمية بالنظم في حالة تناقض مصالحها والجهاز الإداري.⁽²⁾

خامساً: أسباب الفساد الإداري

تعددت أسباب الفساد داخل الإدارة العامة ومن الصعب تحديدها كلها ونذكر من هذه الأسباب:

- 1- وجود فجوة بين القيم الحضارية للمجتمع وقيم وقواعد العمل الرسمية المعتمدة داخل أجهزة الدولة خاصة إن كانت هذه الأخيرة مستوردة من نظم إدارية أجنبية.
- 2- محدودية قنوات التأثير الرسمية على قرارات أجهزة الدولة الحكومية وكذا ضعف علاقات هذه الأخيرة مع الجمهور، مع سيادة الولاءات الجزئية على حساب الولاء الشامل للوطن وهو ما يوسع من انتشار الفساد، حيث تؤثر قنوات استثنائية على قرارات أجهزة الدولة الإدارية.
- 3- وجود هياكل قديمة لأجهزة الدولة رغم التغييرات التي تطرأ على قيم وطموح الأفراد وهو ما يخلق فجوة الجانبين، حيث تصبح تلك الأجهزة غير قادرة على الاستجابات لحاجات الأفراد، وهو ما يدفع بالبعض إلى اللجوء لقنوات أخرى تدخل في مفهوم الفساد من أجل تجاوز الهياكل القائمة القديمة.
- 4- انعدام العدالة في توزيع الثروة في المجتمع، فتبرز فئة كثيرة الثراء وأخرى في مقابل فئات محرومة وذلك من شأنه أن يضعف ولاء الأفراد للأهداف العامة المشتركة في المجتمع، وهو ما يفسح المجال للسلوك المنحرف والفساد في أجهزة الدولة.⁽³⁾
- 5- منح صلاحيات واسعة في اتخاذ القرارات لبعض الموظفين مما قد يؤدي إلى صياغتها بطريقة بعيدة عن الهدف المطلوب.
- 6- بروز مصالح خاصة للموظف لا يمكن له تحقيقها بنفس المستوى من المنفعة من دون اللجوء للفساد.

(1) المرجع نفسه، ص 93، 94 .

(2) عاصم الأعرجي، المرجع السابق الذكر، ص 51، 52.

(3) المرجع نفسه، ص 54 - 57 .

- 7- تكاليف وعقوبات إتباع طرق الفساد لتحقيق منافع معينة تكون أقل من تحقيقها بطرق قانونية.
- 8- سيادة النظرة السلبيه في المجتمع عن أجهزة الدولة وانتشار عادات تقديم هدايا وأثر ذلك على قواعد العمل في أجهزة الدولة الحكومية.
- 9- تعدد وتنوع الولاءات والممارسات العشائرية والدينية والإقليمية داخل المجتمع وتقاطعها مع قواعد ونظم العمل المعتمدة في أجهزة الدولة.
- 10- ظهور علاقات اجتماعية قائمة على أساس المنافع الخاصة المتبادلة بين أفراد وجماعات داخل وخارج جهاز الإدارة والتي يمكن أن تتطور إلى ممارسات تدخل في خانة الفساد.
- 11- ضعف التفتيش والرقابة على ممارسات العاملين في أجهزة الدولة مما يفتح المجال أمامي انتشار ممارسات الفساد الإداري.
- 12- توسع تشكيلات أجهزة الدولة الإدارية بما يحتمل منه إضعاف ولاء الموظفين لقواعد ونظم العمل المقررة رسمياً.⁽¹⁾
- 13- عدم شمولية المحاسبة واقتصار المراقبة على الحسابات إلى الحد الأدنى مع انعدام الوضوح والشفافية في الأداء الإداري.
- 14- عدم صوابية الحوافز غالباً، حيث ترتبط بروابط شخصية وبالمحسوبية لا علاقة لها بالكفاءة وحسن الأداء الوظيفي.
- 15- ضعف أداء مؤسسات الدولة وعدم قيامها بمهامها (الرقابة والمحاسبة متابعة الموظفين) مع تغييب دور القضاء.
- 16- التخلف الإنمائي في المجتمع المدني: ويظهر ذلك في تدني مستويات التنمية في مختلف الأنشطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.⁽²⁾

سادساً: أساليب ووسائل مواجهة الفساد الإداري

من أهم الأساليب والوسائل التي يمكن استعمالها لمكافحة الفساد الإداري نذكر:

- 1- العمل على زيادة وعي المواطنين وتقوية إيمانهم بالمصلحة العامة ورفض الضغوط الاجتماعية، وضرورة العمل على الرقي والتحضر من خلال تطبيق المعايير العلمية في كل العمليات الإدارية.
- 2- تحقيق استقلالية الجهاز الإداري وإبعاده عن الضغوطات السياسية والاجتماعية، وضرورة وصف كل عمليات الإدارة في التنظيم وتقوية عملية الرقابة الإدارية وأحكامها لمعالجة الانحرافات والمخالفات.
- 3- تحديث وتطوير الهياكل التنظيمية ووصف الوظائف وتصنيفها.

(1) المرجع نفسه، ص 57 - 59.

(2) غازي محمد فريج، الإصلاح الإداري دراسة مقارنة بين الأنظمة الوضعية والنظرية الإسلامية رؤية مستقبلية لإصلاح الإدارة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2014، ص 31-34.

- 4- تشجيع الديمقراطية داخل الإدارة، وتطوير القوانين والأنظمة وتحديث أنظمة الحوافز.
- 5- تطوير وتنمية قدرات العاملين وتشخيص مشاكل التنظيم لمواجهتها.
- 6- تطبيق أساليب الشفافية⁽¹⁾. وهذا يجعل ما تقوم به المؤسسة واضحا مع علانية الإجراءات والغايات والأهداف.
- 7- النزاهة في العمل وتطبيق الإدارة لأساليب الرقابة وهذا بمساءلة المسؤولين عن الوظائف العامة المنتخبون منهم والمعينون وهذا بتقديم تقارير دورية عن أعمالهم، مع حق المواطن في الحصول على المعلومات من الإدارات العامة للتأكد من أن عملهم يتفق مع القيم الديمقراطية والقانون. ومحاسبة الذين يتولون المناصب العامة عن نتائج أعمالهم (مسؤولية الموظفين أمام من أعلى في قمة الهرم وهم الوزراء ومسؤولية هؤلاء أمام السلطة التشريعية)⁽²⁾.
- 8- تبسيط إجراءات العمل والتخلص من معوقات الإدارة فالإجراءات الطويلة والمعقدة تؤدي إلى الفساد حيث تجبر المواطنين على دفع رشاوى إلى الموظفين حتى لا تتأخر معاملاتهم أو تضيع داخل الإدارة، لهذا لا بد من تصميم إجراءات بسيطة وسريعة.
- 9- تقويم ومكافأة الموظف الأمين: حيث مع انتشار الفساد في الأجهزة الحكومية فالموظف النزبه لا يلقى التقدير والاحترام، بل قد يتلقى الإهانات والسخرية من الموظفين الفاسدين بل قد يصل الأمر إلى عقابه لنزاهته، ولا يكون علاج ذلك إلا بتحفيز هذا النوع من الموظفين واعتباره قدوة.
- 10- إعادة النظر في الرواتب والأجور بين فترة وأخرى: فانخفاض مستوى الرواتب والأجور يعد من الأسباب الرئيسية لانتشار الفساد، خاصة إن كان لا يوفر العيش الكريم للموظف وعائلته، مما يدفع به إلى قبول الرشوة، ولذلك أفضل حل هو مراجعة الأجور والرواتب بما يتناسب ومستويات المعيشة وظروف السوق⁽³⁾.
- 11- إيجاد اتفاق اجتماعي على معيار للقيم: وهذا بتطوير فهم المجتمع لمعيار واحد للقيم بوضع الأمانة كفضيلة سامية يثنى بها، مع خلق نبذ وكره عام للفساد وهذا الأمر لا يتم إلا بالتعليم.
- 12- نشر التعليم وتوعية المواطنين: فالجهل وعدم معرفة الحقوق يعد من الأسباب الدافعة لقبول الرشوة، ولتجنيب ذلك لا بد من نشر التعليم والوعي الاجتماعي في صفوف المواطنين وتعريفهم بحقوقهم، وبذلك تقل نسبة الفساد⁽⁴⁾.

(1) موسى اللوزي، المرجع السابق الذكر، ص 166، 167.

(2) هاشم حمدي رضا، المرجع السابق الذكر، ص 102، 103.

(3) المرجع نفسه، ص 106، 107.

(4) المرجع نفسه، ص 105، 106.

المحور السابع: الإصلاح الإداري

أولاً: مفهوم الإصلاح الإداري

أ- الإصلاح

يقصد بالإصلاح تلك العملية المستمرة مع استمرار الزمن كون معالجة معوقات النهضة لا يمكن تحديدها بزمان وهذا لأنها تمس القيم والأفكار وطرق التفاعل داخل المجتمع.⁽¹⁾ وعرف الصلاح في اللغة على أنه ضد الفساد، فأصلح الشيء بعد إفساده يعني أقامه، فالإصلاح نقيض الإفساد.⁽²⁾

ب- الإصلاح الإداري

تعددت تعاريف الإصلاح الإداري وهذا بحسب اهتمامات الباحثين ومداخل بحثهم للإصلاح الإداري، ولقد جرى الخلط بينه ومفاهيم أخرى كالتطوير الإداري والتنمية الإدارية.⁽³⁾ ومع مفاهيم أخرى كالتحديث الإداري والثورة الإدارية والتغيير الإداري والهندرة الإدارية، فبالنسبة للتنمية الإدارية ترتبط بالتنمية العنصر البشري في الإدارة خاصة في مستوياتها العليا والتنفيذية.

في حين يشير التحديث الإداري إلى الأساليب والوسائل والثقافة التنظيمية التي تتبعها الدول النامية المتماثلة مع الأساليب والوسائل الموجودة في الدول المتقدمة. أما الثورة الإدارية فهي إحداث تغييرات جذرية في المفاهيم والأوضاع والأساليب الإدارية وفي كل ما يرتبط بها ويتفاعل معها من العوامل الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والقانونية وغيرها بهدف إقامة نظام جديد شامل.

ويعني التغيير الإداري الانتقال من الوضع الحالي إلى وضع مستقبلي أكثر كفاءة وفاعلية من خلال إدخال تعديلات على عدّة مستويات. وقد يكون في بعض حالاته هداما بسبب الطرق والأساليب المتبعة.

أما الهندرة الإدارية فيقصد بها استخدام وسائل مهنية وتقنية متطورة جدا لإحداث التغيير الجذري الشامل للمنظمة، بغية توفير ما يحتاجه الزبائن والمستفيدين.⁽⁴⁾ ولهذا التداخل فإنه سنجد تعدد تعاريف الإصلاح الإداري ومنها:

(1) هاشم حمدي رضا، المرجع السابق الذكر، ص 13.

(2) فيصل بن معيض آل سمير، استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني، عمان، دار حامد للنشر والتوزيع، 2014، ص 41.

(3) هاشم حمدي رضا، المرجع السابق الذكر، ص 13.

(4) باية صياد، "الإصلاح الإداري في الجزائر 1999-2007 دراسة حالة المنظومة التربوية، رسالة ماجستير، تخصص تنظيم سياسي وإداري، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2007-2008. ص 16-18.

أ- عرف الإصلاح الإداري على أنه: " التحسن المتعمد والمستمر للأداء التشغيلي للقطاع الحكومي".

ب- كما يعرف على أنه: "المجهود الهادف إلى تحقيق تغييرات أساسية مرغوبة في الإدارة العامة بهدف تحسين الإمكانيات الإدارية في مجمل الجهاز وفي أدائه وفي اتجاهات العاملين في منظماتهم".

وفي كلا التعريفين السابقين يأخذ معنى التحسين.

ت- تعرفه منظمة الأمم المتحدة في إحدى الدراسات التي نشرتها سنة 1983 بمفهوم الاستخدام الأمثل المدروس، فهو "الاستخدام الأمثل والمدروس للسلطة والنفوذ لتطبيق إجراءات جديدة على نظام إداري ما من أجل تغيير أهدافه وبيئته وإجراءاته بهدف تطويره لتحقيق أهداف تنموية".

ث- وورد تعريف آخر لمنظمة الأمم المتحدة على أنه "التأثير والاستخدام المتعمد للسلطة من أجل تطبيق معايير جديدة للنظام الإداري، بغرض تغيير الأهداف والهيكل والعمليات وتحسينها لخدمة التنمية".

ج- عرف كذلك على أنه: "الجهد الهادف إلى تقليص الفجوة بين درجة أداء النظام الإداري الراهنة وما ينبغي لها أن تكون عليه وفق الطموحات والآمال في مختلف جوانب التنمية".

ح- وعرف بربطه بالإصلاح الشامل على أنه "الإصلاح الشامل لنظام الدولة، والذي يشمل على إصلاح سياسي واقتصادي بجاني الإصلاح الإداري".

خ- وعرف كذلك على أنه: " يتضمن أنواع مختلفة من العمليات المصممة لزيادة إمكانيات تأقلم الحكومات لجعلها أدوات فعالة"، وهو ما يقصد به زيادة فعالية الحكومات في الاستجابة لطلبات المواطنين ومنه مسايرة التغيير.⁽¹⁾

ويمكن تعريفه من خلال النظر إليه كنشاط هادف ومن الجوانب التي قد تدخل في الإصلاح الإداري على أنه: "التغيير الذي يتم بوعي وتفكير ويتم إدخاله في أي منظمة أو نظام عام بغية تحسين هيكلته وطريقة تسييره أو نوعية موظفيه".

كما يعرفه Gaider على أنه "الإصلاح يتم بناءه على فكرة بسيطة تتمثل في أنه لا ينبغي انتظار تغييرات طبيعية بطرق اصطناعية يحتمل منها تحسين ترتيب الأمور".

ومن خلال هذا التعريف فالإصلاح الإداري فيه أبعاد أكثر تعقيدا، لما يتعلق الأمر بالقطاع العام وليس الخاص، وهذا لكون أنه في الإصلاح الإداري في الإدارة العامة لا بدّ من الاهتمام بالبعد السياسي والبعد

(1) فيصل بن معيض آل سمير، المرجع السابق الذكر، ص 41 - 44 .

الاقتصادي وبأهداف أخرى مرتبطة بالقضاء على الفساد والمحسوبية... وغيرها والاهتمام بتمثيل الأفراد ومشاركة المواطنين والمجموعات والمساءلة والشفافية.⁽¹⁾

والتعريف المتداول على المستوى الدولي هو الذي قدّمه مجموعة من العلماء في المؤتمر الدولي العاشر للعلوم الإدارية المنعقد بإسبانيا سنة 1956 والذي يرى أنّ الإصلاح الإداري يعني "سلسلة التحسينات في الجهاز التنفيذي ابتداء من إعادة تنظيم هيكل الإدارة إلى التغييرات البسيطة في أساليب إنجاز العمل بالمصالح والوزارات"، ومنه الإصلاح الإداري هو تنظيم للإدارة التنفيذية من شأنه تحقيق تحسين في الأجهزة الإدارية في الدولة بجعلها أكثر مقدرة وفاعلية في تنفيذ السياسة العامة.⁽²⁾

ثانياً: مداخل الإصلاح الإداري

يمكن تحقيق الإصلاح الإداري من خلال زاويتين مختلفتين، وهما:

1- المدخل الشمولي:

يرى بعض الباحثين أن استخدام مدخل النظم أحسن لتحقيق المنهج الشامل للإصلاح الإداري، حيث أنّ مدخل النظم المفتوح يمكن من دراسة الظواهر الإدارية في إطار تفاعلها مع البيئة المحيطة بها، فعمل التنظيم وتفاعله يستمر باستمرار حصوله على المدخلات. حيث يتلقى التنظيم من بيئته الخارجية موارد (مادية وبشرية) ثم يقوم بعملية تحويلها إلى خدمات يقدمها للمجتمع. حيث تعبر هذه العملية عن قدرة التنظيم على الاستفادة من الموارد التي يحولها إلى مخرجات نهائية تأتي في هيئة خدمات وأفكار وسلع يحتاجها المجتمع ويستهلكها. ثم تأتي بعده التغذية العكسية لتصحيح الانحرافات داخل التنظيم وتعديل الأخطاء التي وقع فيها التنظيم. وبذلك أذن سيتم الإصلاح. فحسب هذا المدخل الإصلاح الإداري جزء من إستراتيجية شاملة، تتضمن الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

2- المدخل الجزئي:

يركز هذا المدخل في الإصلاح الإداري على إتباع أساليب جزئية ومرحلية لمعالجة المشاكل التي تواجه الجهاز الإداري. وهذا بالتركيز على الهياكل التنظيمية وتبسيط الإجراءات. حيث إتباع أسلوب التدرج سيحقق إصلاح الجهاز الإداري بشكله الكلي. أي الإصلاح من داخله من دون رقابة الجهات الخارجية.⁽³⁾

⁽¹⁾ James Lain Gow , « Réforme administrative » , **Le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique** , in http://dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/defintions_francais/reforme_administrative.pdf , le 17 avril 2018 à 11 h 30.

⁽²⁾ منصور بن لرنب، "الإصلاح الإداري والبيروقراطية في الجزائر بين النظرية والتطبيق - وزارة الداخلية والجماعات المحلية-"، رسالة ماجستير، قسم الإدارة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة باتنة، 1982، ص 41.

⁽³⁾ سامي محمود أحمد البحيري، "مداخل الإصلاح الإداري" بحث مقدم للحصول على درجة الماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، المملكة المتحدة، جويلية 2011، ص 48-50 من الموقع

<http://www.abahe.co.uk/files/Arab%20Researchers/Arab%20Researchers-13-11-2012/entrances-to-the-administrative-reform.pdf> ، اطلع عليه يوم 17 أبريل 2018، على الساعة 14:50 .

ثالثاً: سمات الإصلاح الإداري

حدّدهم تقرير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في أواخر التسعينات من خلال دراسة تظم تسع من أعضاء المنظمة على أنّها تتمحور في:

- 1- تحسين جودة الخدمات.
- 2- الاعتماد على تكنولوجيا المعلومات.
- 3- إدارة الأداء.
- 4- المساءلة عن المخرجات و النتائج.
- 5- المرونة في إدارة الموارد البشرية.
- 6- اللامركزية.
- 7- التوجه نحو التفكير الإستراتيجي من أجل دعم القدرة على التكيف مع المتغيرات.⁽¹⁾

رابعاً: وسائل الإصلاح الإداري

تحتاج عملية الإصلاح الإداري إلى عدّة وسائل من أجل إنجازها وهي:

- 1- التمهيد السياسي لعملية الإصلاح الإداري على نطاق واسع وهذا لتهيئة الرأي العام والجهاز الإداري من خلال إعداد الكوادر التي ستنفذ العملية.
- 2- الاعتماد على التنظيمات السياسية والأجهزة المختلفة خاصة الإعلام.
- 3- تطهير الأجهزة الإدارية من بعض النماذج البيروقراطية المعارضة للإصلاح.
- 4- تكوين أجهزة خاصة للرقابة والنقصي والتفتيش.
- 5- تمكين أجهزة الإدارة من ممارسة مهامها بعيدا عن المركزية والبيروقراطية المعرقلة.
- 6- إجراء تعديلات دورية في المواقع القيادية والاعتماد على أجهزة استشارية ودعمها في عملية صنع القرار.
- 7- الاستعانة بالسلطة التشريعية وهذا لتعيد النظر في القوانين المتحكمة في النشاط الإداري.
- 8- تغيير الاتجاهات السلوكية للموظفين بالاعتماد على دعائم أخلاقية مع تدريبهم على الإحساس بالمسؤولية.
- 9- اختيار الوقت المناسب للإصلاح من أجل توفير فرص أكثر لإنجاحه.
- 10- تقييم الإصلاح وقياس نتائجه ومقارنتها بالخطط والبرامج الإصلاحية من حيث الكفاءة والزمن والتكلفة والجودة، والانعكاسات والآثار الإيجابية التي تركها في النظام السياسي وعلى مستوى رضا الإدارة والمتعاملين معها والمواطنين.⁽²⁾

⁽¹⁾ فيصل بن معيض آل سمير، المرجع السابق الذكر، ص 46.

⁽²⁾ هاشم حمدي رضا، المرجع السابق الذكر، ص 26، 27.

خامسا: مراحل الإصلاح الإداري

لا تتم عملية الإصلاح الإداري إلا بإتباع مجموعة من المراحل وهي:

- 1- جمع المعلومات: وهذا بالعمل على معرفة مختلف عناصر البيئة الداخلية والخارجية التي تؤثر على النشاط الإداري وهذا للتعرف على المشكلات والمعوقات وجمع كل المعلومات عنها.
- 2- دراسة وتحليل الواقع المالي: وهذا لمعرفة حجم تفاقم المشكلات لمعالجتها كما ينبغي.
- 3- اتخاذ قرارات ووضع خطة العمل: وهذا بوضع خطة مناسبة واتخاذ القرارات اللازمة وتحديد أهداف عملية الإصلاح وبرامجها وتحديد الأنشطة والبرنامج الزمني وتحديد المسؤوليات وتخصيص الموارد (مادية وبشرية) لتنفيذ الخطة.
- 4- تقييم عملية الإصلاح والمتابعة: بوضع المعايير اللازمة لمتابعة وتقييم عملية الإصلاح الإداري. ومدى نجاح الخطة في تحقيق الأهداف المنتظرة خلال فترة زمنية محددة، وسلامة تخصيص الموارد والأنشطة والبرامج الموضوعية. ويجب أن تكون المتابعة دورية لتقويم العمل وتصحيحه.⁽¹⁾

سادسا: تقنيات الإصلاح الإداري

يتم الإصلاح الإداري من خلال:

- 1- إعادة التنظيم: ويقصد بها نقل المنظمة من الوضع الحالي إلى وضع أفضل، ويتم بإعادة تقسيمها إلى إدارات ووحدات، وإعادة تحديد الصلاحيات والسلطات، وتعديل الهياكل بهدف الوصول إلى الأفضل.
- 2- تبسيط الإجراءات: حيث قد تكون الإجراءات القائمة معقدة ويسيء الموظفون استخدامها، فتظهر فيها بذلك عيوب مما يجعلها عبئا، ككثرة مراحل المعاملات وتعدد سجلاتها وخضوعها لعمليات رقابة وتدقيق وغيرها، مما يطيل إنهاءها، وهو الأمر الذي يحتم على المنظمة القيام بدراسة إجراءاتها وتحليلها من أجل تبسيطها. ويتم ذلك ب:
 - أ- اللجان: وهي أكثر الأساليب انتشارا في معظم الدول، ويتم تشكيلها لغرض محدد وهو البحث فيما يستدعي عملية الإصلاح الإداري وتقديم الحلول المناسبة. وتظهر تجارب الدول في معظمها عدم نجاح هذا الأسلوب أو ضعف فاعليته. ويلجأ البعض إليها في الواقع لتهدئة الرأي العام، أما في الإصلاح الإداري فهذا الأسلوب لا ينجح في الغالب (وتجارب الدول النامية خاصة تثبت ذلك، عكس الدول المتقدمة أين نجح بعض منها ك لجنة فولتن في بريطانيا ولجنة هوفر في أمريكا).
 - ب- الاستعانة بالخبراء الأجانب: يستخدم هذا الأسلوب خاصة في الدول النامية، لاعتبارها للدول المتقدمة متفوقة عليها. ونجاح هذا الأسلوب يعود لتجربة الخبير الأجنبي مما

(1) المرجع نفسه، ص 27 ، 28.

يمنحه رؤية أدق لمشاكل الإدارة، إلى جانب تفرغه وعدم تحيزه لأعضاء الجهاز الإداري بكونهم طرف في فشل الجهاز الإداري. لكن يبقى حياد الخبير للأسف شكليا في بعض الأحيان، حيث قد ينحاز لنموذج إصلاح معين دون غيره، كما يكون الخبراء عادة جاهلين بالبيئة الاجتماعية والثقافية للبلد المعني بالإصلاح فتكون حلولهم متأثرة بظروف بلدانهم. لذلك أحسن طريق في حالة اللجوء إلى الخبراء الأجانب هو طلب نصيحتهم لا غير.

ت- إنشاء هيئات فنية متخصصة في التنظيم الإداري: أجمع الباحثون على أن هذا الأسلوب يعد الأكثر نجاحا وفعالية، ويهدف لإثراء القدرات والإمكانات لتحقيق أهداف الإصلاح، حيث تركز على تدعيم قدرات الجهاز الحكومي ورفع مستوى كفاءته من خلال تحسين موارده المالية، وإصلاح الخدمة المدنية في الجهاز الحكومي بتعديل اللوائح، ومراعاة مبدأ تكافؤ الفرص والحد من الوساطة والمحسوبية، وتعميق اللامركزية وتفويض السلطات، وتبسيط الإجراءات وتسريع انجاز المعاملات.⁽¹⁾

سابعا: مقترحات حول عملية الإصلاح الإداري

• الجهود الوطنية (الداخلية) للإصلاح الإداري

يرى الدكتور أحمد رشيد عالم الإدارة المصري أنه ينبغي التركيز على مجموعة من الحلول لتحقيق الإصلاح الإداري وهي:

1- إعادة النظر في وظائف الجهاز الإداري: فالإصلاح الاقتصادي في أي دولة يستدعي إعادة النظر في جهازها الإداري، وهذا يجعل بعض المهام أكثر فعالية سواء في القطاع العام أو الخاص، ويكون معه تطوير دور الأجهزة المركزية الرقابية، كما ينبغي علاج مشكل العمالة الزائدة بما لا يتعارض والاستقرار السياسي. وينبغي على هذا الجهاز القيام بدور في إدارة بعض المشاريع الاقتصادية، وعلى الإدارة المركزية تطوير أساليب إدارة المشاريع العامة وإلغاء صور المعاملة التمييزية والعمل وفق المنافسة، مع إلغاء المشاريع الفاشلة. ويمكن إشراك التنظيمات غير الحكومية في ذلك بما لها من دور ومبادرات خاصة على المستوى المحلي. وتتم إعادة النظر في الجهاز الإداري من خلال:

أ- إعادة النظر في الهيكل الإداري للدولة: وهذا لتحقيق التكامل بين السياسات العامة والإدارة الفعالة، ويتم ذلك بتطوير نظم المعلومات لدعم القرارات الإستراتيجية.

ب- تطوير الأجهزة الحكومية التي تم إعادة تشكيلها: حيث من خلال ذلك يتم تقليص أو إلغاء الأجهزة التي كانت تتولى مهام الضبط والرقابة وتقديم التراخيص واستحداث أجهزة تقوم بأدوار حماية المنافسة والرقابة على الاحتكار وحماية المعاملات... وغيرها.⁽²⁾

⁽¹⁾ فيصل بن معيض آل سمير، المرجع السابق الذكر، ص 50 - 58.

⁽²⁾ محمد نصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، 2005، ص 351 - 354.

ت- تنمية القيادات الإدارية: وهذا بتطوير الخبرات والمهارات التي يعتمد عليها في الأجهزة التي تم إعادة هيكلتها بما يتماشى والتغيير في الأدوار وأساليب الرقابة.
ث- إعادة هيكلة أجهزة الرقابة المركزية وتطوير أدوارها: وهذا بالتركيز على نتائج العمل ومؤشرات الفاعلية.

2- **إلغاء احتكار الجهاز الإداري لبعض الخدمات:** بما أنّ هدف الإصلاح الأساسي هو تخفيف العجز في الموازنة العامة للدولة فإن المهمة الأساسية في الإصلاح هي رفع كفاءة الأجهزة الإدارية المرتبطة بالخدمات الاقتصادية وهذا لكونها هي من تحقق زيادة العوائد، ومن ضمن الحلول لذلك إلغاء الاحتكار في تقديم الخدمات وإخضاعها للمنافسة. وكما أنّ ضخامة الأجور في الموازنة العامة مع معاناة الدولة عجزا في الموازنة يستدعي البحث عن أساليب تلغي احتكار الدولة للخدمات بالسماح للوحدات المحلية بتمويلها مثلا، والسماح لشركات الأعمال في القطاعين العام والخاص بإقامة مشاريع البنية الأساسية، وإلغاء قيود المنافسة... وغيرها .

3- **استرداد تكلفة بعض الخدمات الحكومية:** وهذا باقتراح أجهزة الدولة لطرق تستعيد بها جزءا من تكاليف الخدمات الحكومية التي يقبل عليها المواطنون، وهذا من أجل رفع مستوى تقديم الخدمات وإشباع حاجات المواطنين بفاعلية أكبر.⁽¹⁾

4- **تبسيط إجراءات حصول المواطنين على بعض الخدمات:** من خلال وضع برامج يكون هدفها الأساسي هو تقديم الخدمة وتكرارها وزيادة حجم المتعاملين معها بما يجعل المواطنين يحسون بأن الخدمة للجميع وليس لفئات متميزة فقط.

5- **تنظيم جهاز الإصلاح الإداري:** وهذا بوضع جهاز للإصلاح الإداري قريب من القيادة العليا المسؤولة عن رسم السياسات العامة، مع وضع القرارات المناسبة لتحويل الإصلاح إلى واقع ملموس، والاستمرارية في وظيفة الإصلاح الإداري، والعمل المتضافر والتنسيق والتعاون بين مختلف الأجهزة المسؤولة عن رسم السياسات العامة الاقتصادية وأجهزة الإصلاح الإداري. وهذا من خلال تهيئة مناخ التعاون بالحصول على تأييد كل أعضاء التنظيم. مع العمل على تجنب المقاومة من الموظفين الذين يعتبرون الأمر تغييرا ما قد يؤدي إلى مقاومتهم لهذا الإصلاح.

6- **عدم المبالغة في إعلان النتائج المتوقعة من الإصلاح:** فلا بد من الواقعية، فالإصلاح يستدعي إثبات دائم لنتائجه، وعلى القائمين عليه العمل دائما على تطوير ما تحقق في كل الأوقات وباستمرار.⁽²⁾

• الجهود الدولية للإصلاح الإداري:

ظهرت على المستوى العالمي، بعد تفشي ظاهرة الفساد في العديد من الدول، أصوات تنادي بتوحيد الجهود من أجل مكافحة الفساد الإداري بالقيام بمجموعة من الإصلاحات لإنقاذ الشعوب من

(1) المرجع نفسه، ص 354 - 358 .

(2) المرجع نفسه، ص 362 - 364 .

التخلف الإنمائي، حيث عقدت عدّة مؤتمرات ولقاءات وندوات دولية وإقليمية بعنوان "مكافحة الفساد في الإدارة العامة"، وبعدها عقدت ندوة سنوية لشؤون الإدارة العامة على المستوى الأوروبي لسنة 1972 نجحت في تأسيس المجموعة الأوروبية للإدارة العامة سنة 1974 والتي تقوم بإدارة المعهد الدولي للعلوم الإدارية. وكانت نتيجة كل ذلك تحديد الأهداف التي ستعمل على تحقيق الإصلاح الإداري، وتتمثل في:

1- تنظيم وتشجيع تبادل المعلومات حول تنمية الإدارة العامة على الصعيدين النظري والعملي.
2- رعاية الدراسات المقارنة حول تطور نظرية الإدارة العامة باتجاه الأهداف المرجوة على الصعيد الأوروبي.

3- إشراك معلمين وباحثين وموظفين من الإدارة العامة في نشاطات المعهد.

كما حددت نفس المجموعة الأنشطة التي من خلالها يتم إنجاز هذه الأهداف والتي تتمثل في:

1- تنظيم ورعاية المؤتمرات الإدارية، واللقاءات الدراسية على مستوى أصغر.

2- تشكيل مجموعات للاهتمام بالدراسات الإدارية.

3- رعاية إصدار منشورات إدارية وتعميمها.

وفي هذا الإطار عقدت كذلك على الصعيد العربي والدولي في مجال الإدارة العامة مجموعة من الاجتماعات والنشاطات والمؤتمرات واللقاءات برعاية منظمة الأسكوا الدولية ESCWA من أجل التشجيع على محاربة الفساد مثل ندوة تحسين جودة الخدمات الحكومية المنعقدة في دمشق سنة 2002 والمؤتمر العربي الثالث في الإدارة والقيادة الإبداعية والتجديد في ظل النزاهة والشفافية في بيروت سنة 2003 وغيرها. يضاف إلى ذلك جهود بعض المنظمات التي تتابع ظاهرة الفساد وتقترح سبل مكافحتها من خلال إصدار تقارير وتوصيات دورية حول نتائج أبحاث ودراسات وإحصاءات حول مؤشر الفساد في العالم خاصة منظمة الشفافية الدولية وهي منظمة غير الحكومية التي تأسست سنة 1993 في ألمانيا والتي تهدف إلى كشف الفساد ومحاربه في العالم.⁽¹⁾

ثامنا: معوقات الإصلاح الإداري

يواجه الإصلاح الإداري عدّة معوقات تحول دون نجاحه وتتمثل في:

1- معوقات مرتبطة بالموارد البشرية: وتتمثل في:

أ- اصطياذ بعض الموظفين للفرص للحصول على المناصب.

ب- عدم قبول الجديد والتطور.

ت- انتشار الفساد الأخلاقي والإداري.

ث- عدم ربط الأجر بالمجهود المبذول.

(1) غازي محمد فريج، المرجع السابق الذكر، ص 34 - 39.

ج- نقص المدربين المؤهلين للنهوض بالتنمية.

2- معوقات مرتبطة بالتنظيم: وأهمها:

أ- عدم توفر المعلومات خاصة لمتخذي القرار.

ب- عدم التطابق بين النظري والعملي.

ت- عدم المتابعة وقياس النتائج والآثار الناجمة عن الإصلاح.

ث- عدم التكامل بين عناصر ومحاور التنمية.

ج- تضخم الوظائف والموظفين داخل أجهزة الدولة.

ح- إهمال الطاقات القديمة.

خ- عدم إشراك الجماهير في عملية الإصلاح.

3- معوقات مرتبطة بالعلاقة بين أجهزة التنمية الإدارية: وتتمثل في:

أ- عدم توحيد الإدراك بين الموظفين فيما يتعلق بتنفيذ التغيير.

ب- غموض الأهداف.

ت- ضعف التعاون وعدم تنظيم العمل في فرق وورش مدربة.

4- معوقات تتعلق بالبيئة الإدارية: وأهمها:

أ- عدم توفر القيادات الإدارية المؤهلة.

ب- انعدام الابتكار والإبداع والتجديد.

ت- انعدام الخطط الشاملة وعمل كل إدارة بمفردها.

ث- زيادة أجهزة الإدارة بشكل عشوائي وتضخم عدد الموظفين.

ج- انتشار ظاهرة البيروقراطية.

ح- الروتين وطول الإجراءات التي تؤدي إلى انتشار الرشوة، والمحسوبية وتبديد المال العام.⁽¹⁾

5- معوقات ترتبط بالطابع البيروقراطي للإدارة: ويمكن تلخيصها في:

أ- الروتين والبطء في العمل.

ب- توسع انتشار الرشوى.

ت- تقديس الأساليب والإجراءات القديمة.

6- معوقات مرتبطة بأسلوب الإدارة العلمي:

أ- ضعف الرقابة وعدم فعاليتها .

ب- ضعف نظم الحوافز.

ت- ضعف العلاقات العامة والاتصال بين الناس.

ث- عدم تحديد نظم البناء الإداري بشكل علمي ودقيق.

7- معوقات مرتبطة بالعملاء والزبائن والموظفين: وتتلخص في:

(1) هاشم حمدي رضا، المرجع السابق الذكر، ص 32، 33.

- أ- عدم قبول الإصلاح بشكل عام.
- ب- وضع الحلول الجاهزة.
- ت- غياب الالتزام بالتغيير من طرف القيادات الحكومية العليا.
- ث- مقاومة التغيير من طرف الجهاز البيروقراطي.
- ج- الصورة الذهنية للأفراد التي تعتبر العام سيء والخاص جيد.
- ح- انعدام الثقافة التنظيمية والتدريبية.⁽¹⁾

(1) المرجع نفسه، ص 33 .

الخاتمة

بعد كل ما سبق تظهر لنا أهمية دراسة الإدارة العامة، التي تختص بدراسة أجهزة الحكومة التنفيذية، وتوصلنا إلى أنها مرت على عدة تجارب تاريخية كطريقة ومنهج لتنفيذ سياسات الدولة، إلى أن أصبحت علما يمكن دراسته من خلال مجموعة من المداخل التي بدورها تطوّرت إلى أن وصلت إلى عصر الإدارة الإلكترونية. ويستمر نشاط الإدارة العامة من خلال قيامها بمجموعة من الوظائف (التخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة)، وهي إن كانت جهازا تنفيذيا إلا أنها تصنع في الوقت ذاته قرارات إدارية بها يمكن أن تجعل السياسات العامة محل تنفيذ. وتبقى الإدارة العامة خلال قيامها بمهامها متفاعلة مع بيئتها (الداخلية والخارجية) التي تجعلها تتجه اتجاهات دون غيرها. كما تتأثر بالأزمات التي تحدث داخل أو خارج حدود الدولة كونها هي من ينفذ سياسات الدولة لمواجهة تلك الأزمات بما تحمله هذه الأزمات وظروفها من مخاطر. وقد تواجه هذه الإدارة العامة الفساد الذي قد يعرقل نشاطاتها بما يحد من أدائها للخدمة للصالح العام فنتحول لأداة لخدمة مصالح خاصة للقائم بالوظيفة الإدارية، وهو ما يحتم على هذا الجهاز الحكومي التفكير بالإصلاح الإداري من أجل النهوض بهذا الجهاز وتنميته من أجل تحقيق خدمة أفضل للمواطن الذي من أجله وجدت هذه الإدارة العامة.

قائمة المراجع:

أ- المعاجم

• باللغة العربية:

1- الشوبكي سمير، المعجم الإداري، عمان، دار أسامة للنشر والتوزيع، 2006.

• باللغة الفرنسية

1- Garnier Yves et Vinciguerra Mady, **Le petit Larousse illustré**, Paris, Montparnasse éd, 2007.

ب - الكتب:

• باللغة العربية:

1- أبو قحف عبد السلام، أساسيات التنظيم والإدارة، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2002.

2- الأعرجي عاصم، إدارة الأزمات واتخاذ القرارات، أريد، مؤسسة حمادة للنشر والتوزيع، 2013.

3- الزغبى علي فلاح و بن بريكة عبد الوهاب، مبادئ الإدارة الأصول والأساليب العلمية، عمان، دار المناهج للنشر والتوزيع، 2013.

4- الحلو ماجد راغب، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004.

5- الحلو ماجد راغب، القانون الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2008.

6- الحربي هباس رجاء، العلاقات العامة والإدارة العليا، عمان، دار أسامة للنشر والتوزيع، 2012.

7- الطراونة هاني خلف، نظريات الإدارة الحديثة ووظائفها، عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2012.

8- اللوزي موسى، التنمية الإدارية، ط2، عمان، دار وائل، 2001.

9- المعاني أيمن عودة، الإدارة العامة الحديثة، ط2، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، 2012.

10- النعيمي صلاح عبد القادر، الإدارة، عمان، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2013.

11- العلاق بشير، الإدارة الحديثة نظريات ومفاهيم، عمان، دار اليازوري العلمية، 2008.

12- العتيبي صبحي، تطور الفكر والأنشطة الإدارية، عمان، دار حامد، 2002.

13- الصيرفي محمد عبد الفتاح، مفاهيم إدارية حديثة، عمان، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، 2003.

14- القبيلات حمدي، القانون الإداري، عمان، دار وائل، 2008.

15- القريوتي محمد قاسم، مبادئ الإدارة النظريات والعمليات والوظائف، ط3، عمان، دار

واائل، 2003.

- 16- بوحوش عمار، أبحاث ودراسات في السياسة والإدارة، المجلد 1، بيروت دار الغرب الإسلامي، 2007 .
- 17- بن معيض آل سمير فيصل، استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني، عمان، دار حامد للنشر والتوزيع، 2014.
- 18- جاد الله محمود، إدارة الأزمات، عمان، دار أسامة، 2008.
- 19- جمال الدين سامي، أصول القانون الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2009.
- 20- درة عبد الباري وجودة محفوظ، الأساسيات في الإدارة المعاصرة منحى نظامي، عمان، دار وائل للنشر، 2011.
- 21- هيدي فيريل، الإدارة العامة منظور مقارن، ترجمة محمد قاسم القريوتي. الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، د س ن.
- 22- حمدي رضا هاشم، الإصلاح الإداري، عمان، دار الراية، 2011.
- 23- حريز سامي محمد هشام، المهارة في إدارة الأزمات وحل المشكلات الأسس النظرية والتطبيقية، عمان، دار البداية، 2006.
- 24- حريم حسين، مبادئ الإدارة الحديثة النظريات العمليات الإدارية وظائف المنظمة، ط 2، عمان، دار الحامد للنشر والتوزيع، 2010.
- 25- طلعت محمود منال، أساسيات في علم الإدارة، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 2002.
- 26- ياغي محمد عبد الفتاح، مبادئ الإدارة العامة، ط 2، عمان، دار وائل للنشر، 2011.
- 27- كنعان نواف، اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2003.
- 28- لعويسات جمال الدين، مبادئ الإدارة، ط 2، الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2009.
- 29- ماهر أحمد، الإدارة المبادئ والمهارات، الإسكندرية، الدار الجامعية، 2004.
- 30- مهنا محمد نصر، إدارة الأزمات، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، 2004.
- 31- مهنا محمد نصر، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، 2005.
- 32- مهنا محمد نصر، الإدارة العامة وإدارة الخصخصة من نماذج لتجارب بعض دول العالم، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 2006.
- 33- موسى غانم فنجان و فالح أحمد فاطمة، الإدارة في المنهج الإسلامي مدخل الوظائف الإدارية، عمان، دار اليازوري، 2011.
- 34- مصطفى محمد محمود، الإدارة العامة، عمان، دار البداية، 2012.

- 35- نائف برنوطي سعاد، الإدارة أساسيات إدارة الأعمال، ط 4، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، 2008.
- 36- نصر الله حنا، الإدارة العامة المفاهيم والتطبيقات، عمان، دار زهران للنشر والتوزيع، 2012.
- 37- نصر الله حنا وآخرون، مبادئ في العلوم الإدارية الأصول والمفاهيم المعاصرة، عمان، دار زهران للنشر والتوزيع، 2009.
- 38- سمير أحمد محمد، الإدارة الإلكترونية، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2009.
- 39- عبد الله مصطفى و خشيم أبو القاسم، مبادئ علم الإدارة العامة، بنغازي، دار الكتب الوطنية، 2002.
- 40- عبوي زيد منير و حريز سامي محمد هشام، مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، عمان، دار الشروق، 2005 .
- 41- عبوي زيد منير، التخطيط والتطوير الإداري، عمان، دار الرياء للنشر والتوزيع، 2007.
- 42- عثمان طلحة أحمد، إدارة المؤسسات العامة في الدول النامية منظور إستراتيجي، عمان، دار حامد، 2008.
- 43- فريج غازي محمد، الإصلاح الإداري دراسة مقارنة بين الأنظمة الوضعية والنظرية الإسلامية رؤية مستقبلية لإصلاح الإدارة، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2014.
- 44- قطيش عبد اللطيف، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق دراسة مقارنة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2013.
- 45- شحماط محمود، المدخل إلى العلوم الإدارية أسس ومبادئ علم الإدارة العامة، عناية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2010.
- 46- توفيق سيد و توفيق وعبد الرحمان، الإدارة الأصول والجذور، ط 2، القاهرة، مركز الخبرات المهنية للإدارة، 1999.
- 47- خليل موسى، الإدارة المعاصرة المبادئ-الوظائف-الممارسة، ط 2، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2011.
- 48- غنيم عثمان محمد، التخطيط أسس ومبادئ عامة، عمان، دار صفاء للنشر والتوزيع، 2006.

ب-الدراسات غير المنشورة:

- 1- بن لرنب منصور، "الإصلاح الإداري والبيروقراطية في الجزائر بين النظرية والتطبيق - وزارة الداخلية والجماعات المحلية-"، رسالة ماجستير، قسم الإدارة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة باتنة، 1982.

2- صياد باية، "الإصلاح الإداري في الجزائر 1999-2007 دراسة حالة المنظومة التربوية، رسالة ماجستير، تخصص تنظيم سياسي وإداري، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2007-2008.

ت-المواقع الإلكترونية

• باللغة العربية

1- البحيري سامي محمود أحمد، "مداخل الإصلاح الإداري" بحث مقدم للحصول على درجة الماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، لندن، المملكة المتحدة، جويلية 2011، ص 48-50 من الموقع

<http://www.abahe.co.uk/files/Arab%20Researchers/Arab%20Researcher-s-13-11-2012/entrances-to-the-administrative-reform.pdf> ، اطلع عليه يوم 17 أفريل 2018، على الساعة 14:50.

2- الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، "مفهوم الإدارة العامة" من الموقع <http://www.abahe.co.uk/notions-public-administration.html> ، اطلع عليه يوم 2 فيفري 2018 على الساعة 15:00.

• باللغة الفرنسية

- 1- Acosta Fernando, La corruption politico- administrative, émergence, constitution et éclatement d'un champ d'étude , revue Déviance et société, vol 9, n° 4, 1985 ,in https://www.persee.fr/doc/ds_0378-7931_1985_num_9_4_1455 ,consulté le 19 avril 2018,à 11H 15.
- 2- Lain Gow James, « Réforme administrative », Le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique, in http://dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/defintions_francais/reforme_administrative.pdf , le 17 avril 2018 à 11 h 30.
- 3- « Comment définir l'administration » apparut le 19 aout 2013, in <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/definition/comment-definir-administration.html>, consulté le 2 février 2018 à 13H30.

الفهرس

الصفحة

تمهيد.....	2
المحور الأول: ماهية الإدارة العامة.....	3
أولاً: مفهوم الإدارة العامة.....	3
ثانياً: تطور الإدارة العامة عبر التاريخ.....	4
ثالثاً: مداخل دراسة الإدارة العامة.....	9
رابعاً: خصائص الإدارة العامة.....	14
خامساً: متطلبات الإدارة العامة.....	15
سادساً: الإدارة العامة وإدارة الأعمال.....	17
سابعاً: أهمية الإدارة العامة.....	19
المحور الثاني: وظائف الإدارة العامة.....	20
أولاً: وظيفة التخطيط.....	20
ثانياً: وظيفة التنظيم.....	26
ثالثاً: وظيفة التنسيق.....	32
رابعاً: وظيفة الرقابة.....	34
المحور الثالث: صنع القرار في الإدارة العامة.....	38
أولاً: مفهوم صنع القرار الإداري.....	38
ثانياً: عناصر القرار الإداري.....	39
ثالثاً: خصائص عملية اتخاذ القرار.....	40
رابعاً: تصنيف القرارات.....	40
خامساً: العوامل المؤثرة في اتخاذ القرارات.....	41

41	سادسا: الابتكار في اتخاذ القرارات.....
42	سابعا: ظروف صنع القرار.....
42	ثامنا: الرشد الإداري وحدوده.....
44	تاسعا: أخطاء وعوائق صنع القرار.....
44	عاشرا: إدارة الصراع داخل الإدارة.....
45	المحور الرابع: بيئة الإدارة العامة.....
46	أولا: تعريف البيئة وعناصرها.....
47	ثانيا: أنواع البيئة.....
53	المحور الخامس: إدارة الأزمات.....
54	أولا: تعريف الأزمة.....
55	ثانيا: خصائص الأزمة.....
56	ثالثا: تعريف إدارة الأزمة.....
56	رابعا: تصنيف الأزمات.....
58	خامسا: مسببات الأزمة.....
59	سادسا: متطلبات إدارة الأزمات.....
59	سابعا: مراحل وخطوات إدارة الأزمة.....
60	المحور السادس: الفساد في الإدارة العامة.....
60	أولا: مفهوم الفساد الإداري.....
62	ثانيا: محاور الفساد الإداري.....
63	ثالثا: آثار الفساد الإداري.....
63	رابعا: أنواع الفساد الإداري.....
65	خامسا: أسباب الفساد الإداري.....

66	سادسا: أساليب ووسائل مواجهة الفساد الإداري.....
68	المحور السابع: الإصلاح الإداري.....
68	أولا: مفهوم الإصلاح الإداري.....
70	ثانيا: مداخل الإصلاح الإداري
71	ثالثا: سمات الإصلاح الإداري.....
71	رابعا: وسائل الإصلاح الإداري.....
72	خامسا: مراحل الإصلاح الإداري.....
72	سادسا: تقنيات الإصلاح الإداري.....
73	سابعا: مقترحات حول عملية الإصلاح الإداري.....
75	ثامنا: معوقات الإصلاح الإداري.....
78	الخاتمة.....
79	قائمة المراجع.....
83	الفهرس.....