

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية

ملخص دروس مادة: الإدارة العامة

الدكتور عمر كعيبوش

المحور الأول: مدخل حول الإدارة العامة

مفهوم الإدارة العامة

أهمية الإدارة العامة وخصائصها

وظائف الإدارة العامة

مداخل دراسة الإدارة العامة

الإدارة العامة والإدارة الخاصة

01-تعريف الإدارة:

يشتمل مفهوم الإدارة على معاني كثيرة ومتعددة، مما يوجد صعوبة في تقديم تعريف واحد يحددها في كلمات معدودة، انطلاقاً من كون الإدارة تتميز باتساع نطاقها من جهة وتنوع وتعدد وظائفها وتباين اغراضها من جهة ثانية، بوصفها نشاط انساني يرتبط بكافة أوجه المجهودات الفردية والجماعية، وتتصل بمختلف القطاعات المجتمعية كانت عامة او خاصة، كما تمتد الى سائر الميادين والمجالات ذات الطبيعة والصيغة الاجتماعية. ورغم التعاريف الكثيرة والمتعددة التي قدمها

الباحثين وعلماء الإدارة والعلوم الإنسانية، إلا أنه لا يوجد تعريف واحد ومتكامل يقدم تفسير شامل لها، وهذا راجع الى مجموعة من الأسباب نذكر منها:

✓ الإدارة علم اجتماعي فهي غير محددة ومضبوطة المفهوم.

✓ ترتبط الإدارة بمختلف الوظائف وهي متغيرة ومعقدة.

✓ تباين واختلاف وجهات النظر بين مختلف المدارس الإدارية والاتجاهات الفكرية.

ومن بين التعريفات التي قدمت للإدارة نذكر ما يلي:

✓ عرف "فردريك تايلور" Frederick Taylor الإدارة بأنها المعرفة الصحيحة لما يراد أن يقوم الأفراد به، ثم التأكيد من أنهم يفعلون ذلك بأحسن طريقة وأرخص التكاليف وهذا التعريف ركز على عملية الإعداد والتخطيط وتحديد الأهداف ثم التوجيه والرقابة، كما وضّح التعريف نقطتين هامتين: الأولى أن الأعمال تتم عبر الآخرين، والثانية أن الكفاءة في أداء هذه الأعمال ضرورية، وعبر عن معيار الكفاءة بأحسن طريقة للأداء وأقل التكاليف. فتايلور يرى ان الإدارة هي القيام بتحديد ما هو مطلوب عمله من طرف العاملين بشكل صحيح، ثم التأكيد من تأديتها بأفضل وأرخص الطرق.

✓ يعرف "هنري فايول" الإدارة بقوله: "الإدارة هي ان تدير أي ان تتنبأ وتخطط وتنظم وتصدر الأوامر وتنسق وتراقب"، بمعنى ان الإدارة عنده هي القدرة على التنبؤ بالمستقبل والتخطيط بناء عليه، إلى جانب التنظيم وإصدار التعليمات وتنسيق الأنشطة والمراقبة، وهذا يشير إلى الطبيعة الشمولية للإدارة كعملية متكاملة تتطلب رؤية مستقبلية، وقدرات تنظيمية متميزة.

✓ كما تعرف الإدارة بأنها الجهاز التنفيذي المكلف بتطبيق قوانين الدولة، وتقديم الخدمات الضرورية للمواطنين في إطار القوانين المرسومة والأهداف التي وضعتها القيادات السياسية، ومن ناحية التنظيم هي عملية تنظيم وتحليل وإدارة القوى البشرية والمادية لتحقيق الأهداف والمشاريع التي أعدها الحكومة، بمعنى هي التنظيم المستمر للأفراد والموارد المتاحة لإنجاز الأهداف، من خلال تحليل الوظائف ووضع الاستراتيجيات المناسبة.

✓ يقصد بالإدارة الاستخدام الأمثل والفعال والكفاء للموارد البشرية والمادية والمالية والمعلومات والأفكار والوقت، من خلال العمليات الإدارية السالفة الذكر، من اجل تحقيق الأهداف التي تسعى المنظمة الى تحقيقها،

✓ 03-تطوردراسة الإدارة العامة:

تطور مفهوم الإدارة العامة بتطور المجتمعات الإنسانية وتقدمها من جهة بتطور الدولة الحديثة وتطور وظائفه، وتحقق هذا التطور بتأثر عدة عوامل مرتبطة بمتطلبات التقدم الاقتصادي والأزمات الاقتصادية وظهور النظم السياسية الاشتراكية، مما جعل من الدولة محركاً أساسياً للتطور الاقتصادي والاجتماعي، فأصبحت الدولة مسؤولة عن تحقيق العدالة الاجتماعية وتقديم الخدمات العامة للمواطنين واشباع رغباتهم وحاجاتهم المختلفة.

ظهر تعبير الإدارة العامة في النصف الثاني من القرن التاسع عشر مع "توماس وودرو ولسون" Thomes Woodrow Wilson سنة 1887 في مقالته المشهورة بعنوان دراسة الإدارة العامة في المجلة الفصلية الأمريكية للعلوم السياسية، وقد أبرز في هذا المقال خصائص الإدارة العامة، كدراسة مستقلة عن علم السياسة، ويعتبر هذا المقال هو بمثابة أول بحث علمي من الناحية التاريخية، يحدد بدقة صفات وخصائص الإدارة العامة، ووضح "ولسون" أن الإدارة الحكومية يجب أن تعتمد على المبادئ العلمية حتى تتمكن من تحقيق أهدافها، بأكثر الوسائل. وتعتبر هذه الأخيرة نقطة البداية في دراسة الإدارة، ومنذ ذلك الوقت أصبحت الإدارة العامة اختصاص معترف به، سواء باعتبارها فرع من العلوم السياسية أو حقلاً قائماً بذاته. وقد حدد "توماس وودرو ولسون" الغاية من الدراسة الإدارية في مجموعة من النقاط هي كالآتي:

✓ الكشف عما تستطيع أن تفعله الحكومة بدقة.

✓ بيان كيفية أداء الأمور المحددة سابقاً.

✓ بأعلى ما يمكن من كفاية وفعالية.

✓ بأقل تكلفة ممكنة في الجهد والمال.

فكانت المحاولات الأولى لتأسيس علم الإدارة العامة مع Thomes Woodrow Wilson بشكل أكبر أول مرة سنة 1887، كمحاولة قوية وجادة لتأسيس حقل معرفي مستقل للإدارة العامة، وتبنى Wilson التوجه الاقتصادي للإدارة العامة الذي فصل الإدارة العامة عن العلوم السياسية ليدخلها في فلك علم الاقتصاد على المستوى الجزئي وليجعلها تدور في فلك إدارة الأعمال

كما نشر "ليونارد وايت" كتاباً بعنوان "مقدمة في دراسة الإدارة العامة" سنة 1926 وتعد طبعات الكتاب الخمس المتتالية (1928-1967) سجلاً حافلاً لتطور الإدارة العامة وطرق تدريسها، وبعدها كتب "هربرت سايمون" عن السلوك الإداري الذي طبعت منه العديد من الطبعات (1947-1976)، فأحدث تطوراً واضحاً في فكر الإدارة العامة، كما نشر "روبرت دال" سنة 1947 مقالة تحت عنوان "علم الإدارة العامة" والذي يعتبر نقطة تحول مهمة في دراسة الإدارة العامة، وفي تأكيد أهمية الدراسات العامة المقارنة. وفي سنة 1948 أوضح "جون جاوس" دور وتأثير العوامل البيئية في الإدارة في كتابه "تأملات في الإدارة العامة" الذي فتح الطريق للعديد من الدراسات لفهم الأوضاع والمشكلات

الإدارية في المجتمعات المختلفة على ضوء العوامل والظروف والاعتبارات البيئية التي تحيط بالنظام الإداري ويعيش فيها.

وفي سنة 1949 أكد "جيمس فيسلر" على تأثير العوامل الإقليمية في التخطيط القومي، مؤكداً كذلك على دور وتأثير العوامل والمتغيرات البيئية في الإدارة العامة في كتابه "الإقليم والإدارة". وبعدها أتى مجموعة من علماء الإدارة العامة أمثال كل من "فريد رجز" و"والدو وايت"، و"لوسيان باي" و"لينتو كولدوال"، وغيرهم من علماء الإدارة العامة ليساهموا في تطور الفكر الإداري سواء في مجال الدراسات المقارنة للإدارة العامة، أو في مجال تصميم النماذج الإدارية ودراساتها في الدول النامية على أسس تنبع من خصائص وطبيعة مجتمعات هذه الدول.

لقد مر تطور دراسة الإدارة العامة بعدة مراحل متداخلة نذكر منها:

- **المرحلة الأولى:** انفصلت فيها الإدارة العامة عن السياسة، وأصبحت تدرس كمادة مستقلة، كما تزايد اهتمام العلماء والكتاب بالإدارة العامة كميدان للدراسة ومجال للنشاط الحكومي المتسع، لا يعنى بالجوانب والقانونية والسياسي، بل يولي اهتمام كذلك بمختلف الجوانب الإدارية والتنظيمية، ومع نهاية هذه المرحلة ظهرت عدة نداءات للعديد من الكتاب حول ضرورة البحث عن مبادئ للإدارة العامة.

- **المرحلة الثانية:** في ظل هذه المرحلة اخدت الادرة العامة في التبلور، كما بدأ هيكلها المستقل وأصبح لها مدارس وكلليات خاصة تدرس بها، وتمنح شهادات دراسية متخصصة في حقل الإدارة العامة.

- **المرحلة الثالثة:** في هذه المرحلة تم انشاء المعاهد الخاصة بالإدارة العامة، لتقوم هذه الأخيرة بإجراء الدراسات والبحوث الضرورية لرفع مستوى الإدارات الحكومية تقديم الاستشارات لحل المشكلات الإدارية والتنظيمية التي تواجه عمل مختلف الأجهزة الإدارية، إضافة الى الاشراف على عملية تكوين وتدريب الموظفين والافراد العاملين بأجهزة الخدمة المدنية من اجل تحسين الأداء الوظيفي وتحسين الخدمات المقدمة، كما قامت حديثا بتقديم برامج لتنمية القادة الإداريين.

توجد مجموعة من العوامل التي ساعدت على ظهور علم الإدارة العامة كعلم

مستقل هي:

- **اتساع دور الحكومة:** كان دور الدولة في العصور القديمة محصورا على الدفاع والامن الداخلي والممتلكات إضافة الى حماية حدود الدولة من الأعداء، اما حديثا تطور دورها واتسع ليشمل نطاق العمل الحكومي ومختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية، كما

ازدادت المشاكل الإدارية، بما يستدعي تطوير وتحسين مستوى الجهاز الإداري، كما ازدادت عدد الوزارات والدوائر وتضاعف عدد الموظفين في الأجهزة الإدارية والتنفيذية، مما يتطلب الاهتمام بتحسين مستوى أداء الأجهزة الإدارية.

- **التكنولوجيا الحديثة:** تطور التكنولوجيات الحديثة وما ترتب عنه من أثر مهم في زيادة الاهتمام بالإدارة، فقد أصبحت المؤسسات الإنتاجية تولي اهتماما كبيرا بزيادة الجودة والمنتجات وتحسين الخدمات والحفاظ على قدرتها التنافسية في السوق، ونقل التكنولوجيا الى دول العالم الثالث.

- **زيادة حجم ومستوى التعقيدات الإدارية:** لقد تميزت الإجراءات الإدارية وبصفة خاصة على مستوى الدوائر الحكومية بدرجة كبيرة من التعقيد والروتين في العديد من بلدان العالم، من خلال التمسك الحرفي بتطبيق القوانين والتعليمات وتضخم الإجراءات الإدارية وإطالتها بما يؤدي الى تأخير المصالح العامة للمواطنين من خدمات، كما اثر ذلك سلبا على فعالية أجهزة الإدارة العامة، بما يستدعي ضرورة دراسة هذه المشاكل دراسة دقيقة وعلمية من اجل تبسيطها وتقديم الحلول الكفيلة بمعالجتها وحل الصعوبات والعراقيل التي تعترض فعالية أداء أجهزة الإدارة العامة والمؤسسات القائمة عليها.

- **تأثير الموظف العام على مصلحة المواطن:** ينجز المواطن الفعال كل ما يحتاجه من خدمات بإتقان وسرعة، اما الموظف العام غير الفعال يعقد إجراءات معاملة المواطنين، حتى ولو كانت مستكملة الشروط، وتأثير الموظف العام على مصلحة المواطن قد تزايد في السنوات الأخيرة، وذلك نتيجة لاتساع دور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين.

- **ظهور الكثير من علماء وباحثي الإدارة العامة:** لقد أسهم العلماء والباحثون في إرساء أصول علم الإدارة العامة، ويجدر القول اول مؤلف علمي ظهر في علم الإدارة العامة كان لصاحبه ليونارد وايت بعنوان مقدمة في دراسة الإدارة العامة سنة 1926. فقد ظهر الكثير من الكتاب والعلماء والباحثين الذين تناولوا بالدراسة والتحليل موضوعات مختلفة لهذا الحقل، كما ازداد عدد الدارسين للإدارة العامة وكذا عدد المعاهد المتخصصة بالإدارة العامة، ومنها تأسيس المعهد الدولي للعلوم الإدارية والمنظمة العربية للتنمية الإدارية، وكذا استحداث اقسام للإدارة العامة وشؤونها في منظمة الأمم المتحدة كمنظمة دولية.

4-تعريف الإدارة العامة:

تتكون الإدارة العامة من مختلف العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة وكذا المساهمة في عملية صنعها، كما أن هذه الأخيرة تسعى لتحقيق المصلحة العامة والاهداف الحكومية المرسومة

والتي يعبر عنها بالسياسة العامة، بمعنى ان الإدارة العامة مرتبطة بمجموعة الاعمال التي تنطوي على تسيير المرافق العامة ومختلف الشؤون الحكومية، أي مختلف العمليات للوفاء بتنفيذ السياسة العامة والوفاء بأغراض الحكومة.

تشمل الإدارة العامة العديد من الخدمات الإدارية التي تساعد على تقوية ودعم المجتمعات من خلال الأدوار الحكومية غير الربحية والمحلية والولائية والفدرالية. ويغطي علاقات العمل والأخلاقيات، والعلاقات التشريعية، وإدارة السياسة العامة، والإدارة المالية، وعمليات الميزانية العامة، بمعنى تشير الإدارة العامة إلى تنفيذ وإدارة السياسات والبرامج والخدمات من قبل المنظمات الحكومية على مختلف المستويات، وتلعب دورا هاما في التأثير وتشكيل جوانب المجتمع، بما في ذلك حياة الأفراد.

يعرف "الغلاييتي" الإدارة العامة بأنها عبارة عن إدارة تنظيم الطاقة البشرية والمالية لتحقيق الهدف شريطة أن يكون هذا الهدف مقبولا، ويقصد بها هنا تنظيم الاعمال التي تختص بها منظمة حكومية موكل اليها تنفيذ السياسة العامة، وقد تطلق على إدارة وتنظيم حكومية، وكذلك قد تعرف الإدارة حسبه بأنها إدارة وتنظيم وتنسيق المجهودات المختلفة لتنفيذ السياسة العامة. ويشير "فردرك موشير" f – mosher بأن تعريف الإدارة العامة إما يأتي ضيقا للغاية لا يفي بوصف واقع الحال، أو واسعا ومع ذلك لا يمكنه التعبير عن كل موضوعاتها.

وعرفها "نايجرو ونايجرو" Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro على انها جهد جماعي تعاوني في بيئة عامة يشمل جميع السلطات الثلاثة – التنفيذية والتشريعية والقضائية – والعلاقات المتبادلة بينها، وهي تلعب دور مهم في صناعة السياسة العامة، وبالتالي فهو جزء من العملية السياسية، كما تختلف الإدارة العامة في جوانب هامة عن الإدارة الخاصة، وترتبط ارتباطا وثيقا بالعديد من المجموعات الخاصة والأفراد.

ترتبط الإدارة العامة بالدولة، كونها تمس كافة قطاعاتها ومؤسساتها وأجهزتها الحكومية، كما انها تختص بإدارة مختلف الأنشطة المرتبطة بالسياسة العامة للحكومة، وتختص كذلك بتنفيذ هذه السياسية. وتوجد ثلاثة اتجاهات حاولت تقديم تعريف للإدارة العامة ندرجها كما يلي:

الاتجاه الأول: يربط بين الإدارة العامة وتنفيذ السياسة العامة:

يعتبر "توماس وودرو ولسون" Thomes Woodrow Wilson، (والذي أصبح رئيسا للولايات المتحدة الأمريكية فيما بعد)، أبرز ممثلي هذا الاتجاه، كونه يرى ان الإدارة العامة هي الهدف العملي الذي يرتبط بإنجاز المشروعات العامة، Public Administration is the detailed a systematic execution of public law. Every particular application of law is public administration ، بما

يتفق مع رغبات الناس ويلبي احتياجاتهم، بمعنى انه عن طريق الإدارة العامة تتمكن الحكومة من توفير حاجات افراد المجتمع الذي يعجز النشاط الفردي عن تحقيقها والوفاء بها.

الاتجاه الثاني: يربط بين الإدارة العامة وتنفيذ السياسة العامة:

يركز هذا الاتجاه على دراسة العلاقة الوطيدة بين الإدارة العامة والنشاط الإداري، بمعنى يتم تعريف الإدارة العامة بأنها ذلك النشاط الذي تقوم به هذه الأخيرة، أي مختلف الأنشطة الإدارية التي تقوم بها الحكومة، وفي هذا الطرح يرى "جلادن" Edgard Norman Gladden انه يمكن تعريف الإدارة العامة بأنها جميع العمليات والمنظمات والأفراد الذين يعملون في مناصب وأدوار رسمية مرتبطة بتنفيذ القوانين والقواعد المعتمدة أو الصادرة عن الهيئات التشريعية والتنفيذية والمحاكم، كما تهتم بالأنشطة الإدارية الحكومية.

الاتجاه الثالث: يربط بين الإدارة العامة وتنفيذ السياسة العامة:

يرى أنصار هذا الاتجاه الإدارة العامة هي الوسيلة المستخدمة لإدارة المرافق العامة، الى جانب وسائل أخرى كالإدارة غير المباشرة والإدارة المختلطة، والإدارة بواسطة الامتيازات المعطاة لأشخاص القطاع الخاص، ويربط بين الإدارة العامة والمنظمة او المؤسسة او الهيئة التي تدير النشاط الإداري، بمعنى ان الإدارة العامة هي جهاز تسيير الشؤون العامة، وتتألف من مجموعة من المرافق العامة التي يسمح حسن تسييرها بتحقيق الأهداف المرسومة من طرف السلطة السياسية وهذا حسب "شارل دباش" Chareles Debbasch،

تأسيسا على التعاريف السابقة للإدارة العامة، يلاحظ انه هناك جدل حول نطاق الإدارة العامة بين وجهات النظر التقليدية والحديثة للأتباع.

1. **النظرة التقليدية:** حصر الكتاب التقليديون نطاق الإدارة العامة في السلطة التنفيذية للحكومة فقط بالمعنى الضيق، حيث تشمل الإدارة العامة في المقام الأول التنظيم والموظفين والممارسات والإجراءات الضرورية للأداء الفعال للوظائف المدنية الموكلة إلى السلطة التنفيذية للحكومة

2. **النظرة الحديثة:** لقد قام الكتاب المعاصرون بتوسيع نطاق الإدارة العامة لتشمل جميع السلطات الرسمية الثلاثة، وحسب رأيهم؛ فالإدارة العامة هي الحكومة بأكملها في العمل. وفي الديمقراطية، تمارس السلطة التشريعية جميع العمليات الإدارية الرئيسية في سن واصدار القوانين، كما تمارس السلطة التشريعية دورها في الرقابة على الإدارة بهدف التأكد من تنفيذ السياسات على النحو المطلوب والمنشود. كما تتمتع السلطة القضائية

بسلطة كبح الإدارة العامة من الأعمال غير الدستورية وغير القانونية والتعسفية. ولذلك، فإن جميع فروع السلطات الثلاثة هي جزء من دراسة وممارسة الإدارة العامة. ونعني بنطاق

فالإدارة العامة لا تتعامل مع العمليات الادارية فحسب، بل تتعامل أيضا مع المسائل الجوهرية للإدارة، مثل الدفاع والقانون والنظام والتعليم والصحة العامة والزراعة والأشغال العامة والضمان الاجتماعي والعدالة والرعاية الاجتماعية، وما إلى ذلك.

5-أهمية الإدارة العامة وخصائصها:

أ-أهمية الإدارة العامة:

تنبع أهمية الإدارة العامة نتيجة للدور الكبير الذي تلعبه في تنظيم مختلف مجالات الحياة، وكذا تدخلها لتنظيم حياة الافراد والجماعات في المجتمع فيما يرتبط بشؤونهم العامة، والسهل على توفير الخدمات الضرورية التي يصعب تحقيقها بمفردهم وتحتاج الى تدخل أجهزة الإدارة العامة، إضافة الى مساهمتها في تنفيذ البرامج التنموية، بمعنى ان الإدارة العامة تعتبر عاملا محوريا في تحسين مستويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومن تم تحقيق التنمية المستدامة.

كما تساهم لإدارة العامة في تعزيز التنمية المستدامة من خلال السياسات المتعلقة بالتنمية المستدامة، فيمكن للإدارة العامة أن تخلق بيئة مواتية للاستثمار، وتخلق فرص العمل، وتعزز النمو الاقتصادي، مما يؤدي إلى الرخاء في المجتمع، ونتيجة لذلك زادت أهمية وجود الإدارة العامة في الدولة الحديثة تبعا للتطور الفلسفي وتطور المفاهيم والظروف البيئية المحيطة.

ان أهمية أجهزة الإدارة العامة في الدول النامية هي أكبر منه في الدول المتقدمة، كون التنمية الاقتصادية والاجتماعية تعني قبل شيء الإدارة، حيث تتطلب الخطط التنموية ضرورة إجراء الدراسات والأبحاث لمعرفة مدى الجدوى الاقتصادية، كما يتطلب ذلك القيام بإجراء الدراسات للتأكد من توفر الإمكانيات والقدرات الإدارية بهدف وضع الخطة وتنفيذها من اجل تحقيق الأهداف المراد تحقيقها

ب-خصائص الإدارة العامة: يمكن اجمال خصائص الإدارة العامة في النقاط التالية:

✓ تعتبر الإدارة العامة ظاهرة تسود كافة المجتمعات المدنية على اختلاف أيديولوجياتها كونها تؤدي وظائف محددة لا يمكن الا الوفاء بها.

✓ قدرة الإدارة العامة على ممارسة السلطة وفرض سياساتها بالقوة المشروعة والقانونية.

✓ تحظى نشاطات الإدارة العامة بالأولوية بالنسبة لغيرها من المصالح.

✓ تمثل الإدارة العامة أكبر منظمة متعددة الأغراض والخدمات تقدم مجموعة واسعة ومتنوعة من الخدمات والسلع لإشباع حاجات المواطنين في المجتمع.

✓ تتحمل الإدارة العامة مسؤولية نشاطاتها وإدائها أمام القيادة السياسية العليا في الدولة.

✓ ارتفاع مستوى التوقعات الاجتماعية الملقاة على عاتق الإدارة العامة من حيث رفع سوية الأداء.

06- مبادئ الإدارة العامة: تحكم الإدارة العامة في أي مجتمع معاصر مجموعة من المبادئ يمكن إدراجها على النحو التالي

• الشرعية القانونية Legitimacy : أي أن الأصل في ممارسة كافة الأعمال والأنشطة هو استنادها إلى القوانين والأنظمة.

✓ المؤسسية Institutionalization: وهي سيادة العمل التنظيمي القانوني المنضبط بالإجراءات والقواعد الموضوعية المحايدة البعيدة عن التأثيرات والأحكام والأمزجة الشخصية المتغيرة، مما يضمن درجة مقبولة من الاستمرارية والثبات والموضوعية.

✓ المسؤولية العامة Responsibility: الالتزام الموضوعي بأهداف ومتطلبات وواجبات محددة بموجب القوانين والأعراف والتقاليد التي تحكم العمل العام، حيث يتم تعزيز هذه المسؤولية من خلال إجراءات ووسائل قانونية محددة بالإضافة إلى الرقابة الذاتية للأفراد.

✓ المساءلة Accountability: الوقوف على إمكانية التحقيق وبيان مسؤولية الأفراد والمؤسسات وتحديد الأخطاء تمهيداً لاتخاذ الإجراء المناسب بشأنها.

✓ الخدمة العامة Public service: النظر إلى العمل الحكومي كخدمة وواجب مجتمعي وليس كمنصب لممارسة القوة والنفوذ وتحقيق المآرب الذاتية والعائلية.

✓ المهنية Professionalization: اعتبار الإدارة العامة حقل مهني متميز بالمتطلبات والمهارات والتأهيل العلمي والفني والسلوكي وغيرها.

✓ نظام الجدارة Merit System: أي وضع الشخص المناسب في الموقع المناسب وفقاً لمؤهلاته وخبراته ضمن إطار المعايير القانونية والموضوعية المتبعة.

✓ النظرة النظامية المفتوحة Open Systems view: لنشاطات الإدارة العامة ومشكلاتها وعلاقاتها على كافة المستويات، وبالتالي الاهتمام بعلاقاتها البيئية المحلية والخارجية.

- ✓ النظرة المستقبلية الفاحصة: وتعني استشراف المستقبل بناء على خطط واستراتيجيات ملائمة للمستجدات وتقدير مستقبل الأحداث بناء على نظام معلومات معاصر وشامل.
- ✓ الابداع في المفاهيم والأساليب والتكنولوجيا المناسبة لتحقيق أفضل انجاز ممكن.

07مدخل دراسة الإدارة العامة

1-المدخل الدستوري القانوني التاريخي: Constitutional, Legal and Historical cologica

ويركز هذا الأخير على النقاط التالية:

- التركيز على العلاقات الرسمية والفصل بين السلطات الثلاثة والأوضاع الدستورية والسوابق القضائية والعلاقات بين السلطات المركزية وبين الهيئات المختلفة.
 - التركيز على حقوق وواجبات الحكومة (الحقوق الدستورية والقانونية للحكومة ووظائفها وسلطاتها والواجبات المفروضة عليها).
 - حصر مهمة الجهاز الإداري في تنفيذ السياسة العامة للدولة.
 - تحديد معايير مسؤولية الأجهزة الإدارية أمام السلطة التشريعية.
- كانت دراسة الإدارة ذات طبيعة قانونية، وذات صلة بالقانون الدستوري والإداري،

2-المدخل الوظيفي (الإداري): Functional Approach

ترجع جذور هذا المنهج الى عصر اصلاح نظام الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الامريكية في القرن التاسع عشر، كرد فعل على نظام الغنائم الذي كان سائدا في تعيين المسؤولين في أجهزة الإدارة العامة، ويكون دور الموظفين الحكوميين هو تنفيذ السياسات المحددة لهم وليس صنع تلك السياسات. وقد ظهر هذا المدخل في اواخر القرن العشرين، وانطلق من فكرة رئيسية مفادها ان إدارة المنظمات العامة تتماثل مع إدارة المنظمات الخاصة، بمعنى ان علم الإدارة العامة تأثر بعلم الإدارة الخاصة التي ظهرت بعد الثورة الصناعية، فالإدارة العامة مثلها مثل الإدارة الخاصة تقتضي القيام بمجموعة من العمليات والوظائف الإدارية ممثلة في

- وظيفة التخطيط.
- وظيفة التنظيم.
- وظيفة التنسيق والتوجيه.

- وظيفة الرقابة.
- وظيفة التقييم والاشراف.

3-المدخل الهيكلي: Structural Approach

يركز هذا المدخل على دراسة الأسس والمبادئ التي تحكم كيفية بناء التنظيم الرسمي للجهاز الإداري، الهراركية الإدارية والعلاقات بين المستويات الإدارية والوحدات المكونة للهيكل التنظيمي للمنظمة، وإدارة الافراد والرقابة المالية والقانونية على وحدات ومنظمات الإدارة العامة.

وقد تأثر هذا المدخل بمبادئ الإدارة العلمية كما أوردها العديد من باحثي الإدارة الأوائل "كهنري فايول" و "فردريك تايلور" ويركز على دراسة الهيكل التنظيمي، وإدارة الأفراد والرقابة المالية والقانونية على وحدات ومنظمات الإدارة العامة، وفي دراسته للهيكل التنظيمي فان هذا المدخل ينظر إلى الخريطة التنظيمية للدولة من حيث عدد المستويات الإدارية والسلطات والمسؤوليات المحددة لكل مستوى والوظائف التي يباشرها، وكذا العلاقات بين المستويات ونوع ومدى السلطة المخصص لكل منها كيفية تسلسل القرارات.

تم تقديم مجموعة من الانتقادات لهذا المدخل هي:

- عدم الاهتمام بديناميكية العملية الإدارية.
- عدم الاهتمام بدراسة السلوك الإنساني للموظف.
- لم يوضح دور الراي العام والمنظمات الجماهيرية في توجيه حركة الأجهزة الإدارية بسبب عدم ربط الإدارة بالبيئة والمجتمع.
- اهمال الارتباط بين الهيكل التنظيمي وبين البيئة الخارجية والعلاقات التبادلية بينها.
- إهمال كل ما يرتبط بالتنظيمات غير الرسمية والسلوك غير الرسمي بين الموظفين والعاملين في المنظمات.
- النظر الى عملية اتخاذ القرارات من جانبها الرسمي واهمال تأثير ضغوط جماعات المصالح في المجتمع.

4-المدخل السلوكي (المدخل الاجتماعي النفسي): Socio-Psychological Approach

يطلق على المدخل السلوكي اسم المدخل الاجتماعي النفسي، وظهر هذا المدخل نتيجة تأثيرات علم الاجتماع وعلم النفس وعلم النفس الاجتماعي على دراسة الإدارة بصفة عامة، ودراسات

الإدارة العامة بصفة خاصة، فقد كان هذا المدخل محصلة لمساهمة علماء الاجتماع وعلم النفس الاجتماعي، ويركز هذا المدخل على دراسة الابعاد النفسية والاجتماعية لأداء المنظمات العامة، من حيث العوامل المحركة لسلوك الافراد العاملين والموظفين فيها وأنماط القيادة وأثرها على أداء وسلوك المنظمات العامة. ويقوم هذا المدخل على الافتراضات التالية:

أ- الطابع الاجتماعي للمنظمات العامة.

ب- أهمية السلوك والتنظيم غير الرسمي في التأثير على أداء المنظمات العامة.

وأبرز ما يميز هذا المدخل تركيزه على الوظائف العامة ليس باعتبارها كيانا قانونيا رسميا، ولا هيكلًا لمجموعة من الوظائف الإدارية الرسمية التي تدير المنظمات العامة، وإنما باعتبارها إدارة العنصر البشري الإنساني في هذه المنظمات، وكان لهذه الدراسات دو مهم ومساعد على تفهم الإدارة على أساس علمي، إضافة اكي اكتشاف التفاعل المستمر بين الادارة وبيئتها وبين مقومات الإدارة المختلفة من تشريع وتنظيم وقوى بشرية وامكانيات مادية. كما يركز هذا المدخل على النقاط التالية:

- التركيز على دراسة الابعاد النفسية للعنصر البشري داخل التنظيم العام.
- التركيز على دراسة العوامل المحركة لسلوك الافراد الموظفين.
- التركيز على المؤثرات التي تحكم عملية اتخاذ القرار في المنظمات العامة.
- التركيز على دراسة سلوك وتفاعل جماعات العمل.
- التركيز على دراسة أنماط القيادة الإدارية وأثرها على أداء المنظمات العامة.
- إغفاله للنواحي القانونية والتنظيمية لهيكل الإدارة.
- التركيز على التفاعل غير الرسمي والاتصال والتنظيم غير الرسمي وأثره على أداء المنظمات العامة.

اعتبرت المدرسة السلوكية المنظمة الإدارية نظاما اجتماعيا مفتوحا يتم اتخاذ القرارات فيه من خلال دراسة العمليات وتحديد المؤثرات وتفاعلها مع بعضها للوصول إلى قرار موضوعي وسليم. ورغم اسهامات هذا المدخل الا انه وجهت له الانتقادات التالية:

- إهمال الجوانب البيئية المحيطة بالمنظمة العامة.

- التركيز بشكل كبير على الفرد داخل التنظيم.

- صعوبة التنبؤ بسلوك الفرد المتغير باستمرار داخل المنظمة.
- تجاهل أثر القوى الاقتصادية وأثر طبيعة النظام السياسي والاجتماعي على بناء وأداء الإدارة العامة.
- عدم وجود دراسات كافية والعجز عن الوصول الى تعميمات لمبادئ الإدارة العامة.

5- المدخل البيئي (الايكولوجي) Ecological Approach :

يؤكد رواد هذا المدخل أمثال "جون جاوس" الى ضرورة الاهتمام بدراسة العوامل البيئية في كل دولة بغية الوصول الى فهم الخصائص والسمات التي تتميز بها الحكومة ووظائفها وطريقة عملها وطبيعة علاقاتها، حيث تتضمن هذه العوامل المكان والسكان والتقدم العلمي والتطور التقني والقيم والعادات والتقاليد والأفكار الشخصية الموجودة في المجتمع. ومن هذا المنطلق يرتبط تحديث أنظمة الإدارة العامة في المجتمعات النامية بتحليل ودراسة البيئة السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية للمجتمع الذي يراد تطوير الأنظمة الإدارية فيه.

تفرض المدرسة الإيكولوجية انه عند دراسة الإدارة العامة يجب وتحليل العوامل المؤثرة في الإدارة، لا في صورتها المجردة، وإنما كمنظومة مؤثرات متفاعلة مع بعضها البعض تؤثر على مسار الإدارة واستقرارها. بمعنى ان المتغيرات الموجودة في البيئة تؤثر على مسار واستقرار الإدارة العامة، كما انه لا يمكن تعميم نظام اداري معين في دولة ما الى دولة أخرى، وهذا ما ساعد بعض الدول النامية على دراسة البيئة المحيطة لتطوير الإدارة العامة فيها.

وتتضمن الانتقادات الموجهة لهذا المدخل:

- صعوبة دراسة جميع خصائص المجتمع، مثل الإمكانيات المادية والبشرية والحضارية فهي مسألة صعبة ومرهقة.
- العوامل البيئية سريعة التطور.

6- المدخل المقارن: Comparative Approach

ترجع أصول هذا المدخل الى الدراسات المقارنة للأنظمة السياسية والحكومات، وقد اهتمام الجدي بالدراسات المقارنة في الخمسينيات من القرن الماضي، الا ان الأصول التاريخية لهذا المدخل ترجع الى عهد فلاسفة اليونان خاصة "ارسطو" في كتابه "السياسة" والذي أجري مقارنة بين أنظمة الحكم من خلال الدساتير اليونانية.

- ركزت الدراسات المقارنة الأولى على البناء السياسي والقانوني للحكومات المختلفة.

- ركزت على العناصر والخصائص التي لها صفة الثبات والاستقرار (المؤسسات السياسية) التي يطغى عليها الطابع الرسمي.
- سرعان ما تعرض هذا الاتجاه الى انتقادات كبيرة من باحثي الإدارة العامة وعلم السياسة:
- اقتصار هذه الدراسات على الأنظمة الغربية دون سواها.
- لم تتجاوز الأبنية الرسمية القانونية عند مقارنتها للأنظمة المختلفة.
- عدم التطرق لأنشطة هذه المؤسسات وممارساتها الفعلية.
- عدم تناول العوامل والمتغيرات البيئية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتأثيراتها المختلفة على أنشطة وممارسات الإدارة العامة.
- هذه الدراسات هي أقرب للوصف منه الى المقارنة، فهي تشترط أسس ومعايير يتم وفقها مقارنة الأنظمة الرسمية للحكومات وكذلك أنظمة الممارسة غير الرسمية.