

الفصل الأول

الإدارة العامة : المفاهيم والمداخل

تعريف الإدارة العامة :

من وجهة النظر التقليدية، يمكن تعريف الإدارة العامة بأنها العلم الذى يهتم بالكيف والكم الخاص بالحكومة. كما يمكن تعريفها بأنها "ذلك الضرب من النشاط الذى يهتم ببحث مجموع العمليات التى تهدف إلى تحقيق وتنفيذ السياسة العامة التى تؤمن بها الحكومة، أو تأتى إلى الحكم مقتنعة الرغبة فى تنفيذها". أو أن الإدارة العامة هى "تنفيذ السياسة العامة فى سلسلة عمليات مرتبطة تبدأ من صناديق الانتخاب إلى عمل المجالس التشريعية، إلى تأليف الحكومة، إلى قيام السلطة التنفيذية بمباشرة اعمالها وإدارتها لجهاز الإدارة".

إن جميع التعاريف السابقة، تنظر إلى الإدارة العامة باعتبارها نشاطاً إدارياً صرفاً إنما يندصر أساساً فى مجال تنفيذ السياسات العامة كما تحددها الأجهزة التشريعية فى الدولة. وإذا كانت هذه التعاريف قد لاقت رواجاً وقبولاً فى ظل الدور المحدود والمفهوم الضيق للدولة، إلا أن التطور الذى لحق بهذا الدور وذلك المفهوم أثبت مدى قصور تلك التعاريف عن تحديد المجال الفعلى لنشاط الإدارة العامة، والذى يحدد نطاق مسؤوليتها فى المجتمع الحديث.

إن مسؤولية الإدارة العامة فى المجتمع الحديث هى مسئولية ذات شقين، ولذا فإنها تعرف من وجهة النظر الحديثة بأنها علم وفن وضع وتنفيذ السياسة العامة. وإذا كان الشق الثانى- تنفيذ السياسات العامة- يمثل الجانب التقليدى من نشاط وممارسات الإدارة العامة، ومن ثم فإنه يتفق مع سياق التعاريف التقليدية، إلا أن الشق الأول، ونعنى به وضع وتصميم السياسات العامة، إنما يمثل تطوراً حديثاً فى هذا الميدان، هذا التطور الذى أصبح ضرورة ملازمة لدمو واتساع دور الدولة فى المجتمع الحديث.

وإذا كانت النظريات السياسية التقليدية قد روجت لفكرة انفراد السلطة التشريعية في الدولة بمهمة وضع وتصميم السياسات العامة، فإن هذا الوضع أصبح صعباً في ظل المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية السائدة. ومن ثم، لم يكن هناك مفر للأجهزة التشريعية من تفويض العديد من سلطاتها إلى الجهاز الإداري، خصوصاً فيما يتعلق بالجانب الاقتصادي لهذه السلطة، إيماناً بأن ذلك يمكن أن يحقق إسهاماً أكثر إيجابية في تحقيق الصالح العام. وقد نتج عن هذا الوضع أن أصبح جهاز الخدمة المدنية، أو بمعنى آخر، الجهاز الإداري للدولة، حائزاً للعديد من السلطات التي كانت فيما مضى حكراً على الأجهزة التشريعية دون سواها. لهذا السبب فإن أى محاولة لدراسة الإدارة العامة تصبح عقيمة عند قصرها على عملية تنفيذ السياسات، أى دون التعرض لدورها في عملية وضع وتصميم السياسات العامة.

إن اتساع دور الإدارة العامة ليشمل الاسهام في وضع السياسات العامة لا ينفي الادعاء بأنها تمثل أساساً الأداة التي بمقتضاها يتم تنفيذ تلك السياساتز فأغلبية القادة الإداريين إنما يعينون لغرض أساسى وهو تنفيذ السياسات التي يحددها الأفراد المنتخبون في المجالس التشريعية. ومما لا شك فيه أن العديد من القرارات الهامة والحيوية مثل تحديد سياسات الاجور والأسعار والعلاقات الخارجية وغيرها، هذه القرارات تحتفظ المجالس التشريعية بحق إصدارها، ويتمثل الدور الأساسى للجهاز الإدارى في تنفيذها.

إن الحقيقة السابقة لا يمكن أن تخفى واقعاً آخر، وهو ان عملية وضع تلك السياسات، لكى تنسم بالقدر الكافى من الفطنة والحذر والعقلانية، لابد أن يسهم فيها أفراد الجهاز الإدارى بإبداء الرأى من خلال خبراتهم وممارساتهم، وإلا تصبح هذه السياسات ضرباً من الخيال. وبمرور الوقت، يصبح التأثير المتراكم لتدخل الجهاز الإدارى فى وضع السياسات سياسة قائمة فى حد ذاتها.

إن أى محاولة لدراسة الإدارة العامة فى واقعها الحديث لابد أن تهتم – بخلاف ما سبق- بالإطار المؤسسى Institutional Framework للمجتمع، ويقصد به البيئة

السياسية والاجتماعية والاقتصادية. وكذلك سلوك الأفراد العاملين فى الجهاز الإدارى الحكومى. وعلى الرغم من أن الكتابات القديمة قد اهتمت ببعض الموضوعات مثل التنظيم، التمويل، والأفراد، إلا أن الكتابات الحديثة أصبحت أكثر اهتماماً بالأطر غير الرسمية لسلوك الإنسانى داخل منظمات الإدارة العامة، تلك الأطر التى تظهر رغم جميع محاولات المنظمات لوضع هيكل يسيطر على قرارات الأفراد. وإذا كان هذا الاهتمام له ما يبرره من حيث أن المنظمات لها أهدافها الخاصة التى تسعى لتحقيقها بما يضمن بقاء واستمرار هذه المنظمات، إلا أن الأفراد لهم أيضاً أهدافهم الخاصة. وإذا كان هذا الوضع يعطى الحق للمنظمات فى تشكيل، أو محاولة تشكيل سلوك الأفراد بما يتفق مع صالح هذه المنظمات، فإنه فى نفس الوقت يعطى هؤلاء الأفراد حقاً مماثلاً فى تفسير هذا النموذج السلوكى المفروض عليهم من حيث مدى تمثليه أو تعارضه مع مصالحهم وأهدافهم الشخصية. إن تحليل الطريقة التى يحاول بها الأفراد إعادة هيكلة الأطر السلوكية للمنظمات أصبح موضوعاً مستقلاً تهتم به دراسات متخصصة تحت اسم السلوك التنظيمى Organizational Behavior. وبالرغم من النجاح الذى حققه علماء النفس وعلماء الاجتماع، وبأبحاث علم النفس الاجتماعى فى هذا المضمار، إلا أن علماء العلوم السياسية ما زالوا يركزون على الجانب القانونى والمؤسسى والرسمى للإدارة العامة، مع بعض استثناءات قليلة.

المنظمات العامة ومنظمات الأعمال:

إذا كانت الإدارة العامة تعنى المساهمة فى وضع السياسة العامة للدولة، ثم العمل على تنفيذ هذه السياسات كما أسلفنا، فإن الدولة تعد مسؤولة عن تحقيق العديد من الأهداف الحمائية والاجتماعية والاقتصادية للمجتمع. هذه الأهداف يتم إنجازها من خلال المنظمات العامة التى تنشأ لهذا الغرض.

والمنظمة العامة لا تختلف عن أى منظمة أخرى من حيث الغرض من إنشائها. ففي جميع الحالات نجد أن الشرط الأول لوجود أى منظمة هو قدرتها على إشباع حاجات معينة من حاجات المجتمع الذى توجد فيه، ومن ثم فإن طبيعة المنظمة وهيكلها يتحددان طبقاً للغرض من إنشائها. وحيث أن المنظمات تنشأ لخدمة المجتمع، فإنها تصبح جزءاً منه، وبالتالي تتأثر بالظروف الاجتماعية والمادية السائدة فى هذا المجتمع.

إذا كان الرأى السابق صحيحاً، فما هو معيار التفرقة بين المنظمات العامة ومنظمات الأعمال؟ أو بمعنى آخر، لماذا تأخذ منظمات معينة الشكل الحكومى أو العام؟

إن الأجهزة الحكومية تملك سلطات لا تتوفر للأجهزة الخاصة مهما بلغت قوة الأخيرة. وأهم هذه السلطات القدرة على تدبير الأموال من خلال الضرائب، وأيضاً القدرة على تنظيم سلوك الأفراد غير العاملين فى المنظمات الحكومية، أى أفراد المجتمع بصفة عامة. ويلاحظ أن أغلبية الأنشطة الحكومية تأخذ طريقها إلى ديز الوجود طبقاً للاعتبارين السابقين. مثلاً، نجد أن نشاط الصحة العامة يكون عادة من الأنشطة الحكومية، والسبب فى ذلك أن الأفراد لا يسمح لهم بأن يقرروا بأنفسهم ما هى وسائل الحماية اللازمة ضد الأمراض المعدية، وذلك لأن الأفراد الذين يرفضون دفع ثمن تلك الخدمة سوف يستفيدون من الأفراد الذى يمولونها. وحيث أن الفئة الأولى، التى ترفض تلك الخدمة، سوف تهدد صحة أفراد الفئة الثانية، فإن الحكومة تتولى تحصيل الضرائب من أفراد الفئتين، أى المجتمع ككل، وذلك لتحقيق تلك الخدمة باعتبارها خدمة عامة تفيد جميع أفراد المجتمع. وبالإضافة إلى ذلك، تقوم الحكومة بتنظيم سلوك أفراد المجتمع فيما يتعلق بالاستفادة من تلك الخدمة، مثل تحديد مواعيد التطعيم الإجبارى، وغير ذلك من القواعد.

إن الكلام السابق لا ينطبق على نشاط الصحة العامة فحسب، بل يشمل العديد من الأنشطة الأخرى مثل الأمن والدفاع والفضاء. وجميع هذه الأنشطة - بسبب طبيعتها - تتطلب أن تقوم بها منظمات عامة.

إلا أن هناك أنشطة أخرى يمكن أن تتولاها منظمات عامة، كما يمكن أن تتولاها منظمات أعمال. ومن أمثلة ذلك أنشطة المياه والكهرباء والنقل والمواصلات وغيرها. فما هو معيار التفضيل بين هذين النوعين من المنظمات بشأن أداء تلك الأنشطة؟

إن تفضيل المنظمات العامة على منظمات الأعمال في هذا الصدد يتوقف على اعتبارات متعددة أهمها الاتجاه السياسى للدولة فيما يتعلق بكونها رأسمالية أم اشتراكية. ففي الدول الرأسمالية، نجد أن بعض أو كل هذه الأنشطة تتولاها منظمات أعمال Business Organization. أما في الدول الاشتراكية، فإن الأمر يختلف باختلاف مدى تطرف أو اعتدال الدولة في تطبيق المبادئ الاشتراكية، بمعنى أن التطرف في هذا المجال معناه امتلاك الدولة لأغلب المنظمات الاجتماعية والاقتصادية، حتى لو كان بعض هذه المنظمات يأخذ شكل الملكية الخاصة في مجتمعات أخرى أقل تشدداً أو أكثر اعتدالاً في تطبيق مبادئ الاشتراكية.

إن تشابه المنظمات العامة مع منظمات الأعمال بالصورة السابقة، أثار تساؤلاً حول مدى وجود - أو عدم وجود - اختلافات بين النوعين من المنظمات. وفي مواجهة هذا التساؤل، برزت وجهتا نظر، حيث تنادى الأولى بوجود اختلافات جوهرية يمكن إجمالها في النقاط التالية:

١- تعمل المنظمات العامة عادة في ظروف احتكار، بينما تسود منظمات الأعمال روح المنافسة.

٢- إن الموظف العام وهو يؤدي واجبه في مجال الإدارة العامة إنما يستهدف تحقيق خدمة عامة وليس تحقيق الربح.

- ٣- إن المنظمات العامة تلتزم بقاعدة المساواة بين المواطنين، و عدم إيثار بعضهم بأنواع معينة من الخدمات.
 - ٤- إن الموظف فى نطاق الإدارة العامة يعمل بصفته وليس بإسمه.
 - ٥- يهيمن على المنظمات العامة قاعدة المسؤولية العامة. فرجال الإدارة العامة مسؤولون عن تصرفاتهم أمام الجمهور، وتتدقق هذه المسؤولية بعدة طرق منها السياسية والقضائية.
 - ٦- تخضع المنظمات العامة لقاعدة بمقتضاها يتعين تزويد الأفراد بكافة المعلومات التى تعينهم على استعمال حقهم فى الرقابة. ولهذا فإن من واجب هذه المنظمات إمداد وسائل الإعلام بما يلزمها من معلومات، وعدم حجب هذه المعلومات إلا فى الحدود التى تقتضيها المصلحة العامة.
 - ٧- تتسم المنظمات العامة بخضوعها لتنظيم يتم على نطاق واسع.
 - ٨- لما كانت المنظمات العامة لا تخضع لظروف المنافسة، فقد أصبح لزاماً عليها الاستعاضة عنها بقاعدة اختبارات الكفاءة، والتى يقصد من ورائها الكشف عن الكفاءات وإيجاد الحوافز لزيادة الانتاجية.
- وعلى العكس مما سبق، إن وجهة النظر الثانية لا تمثل فى مجموعها اختلافات تذكر بين المنظمات العامة ومنظمات الاعمال، وذلك على النحو التالى:
- ١- إن الكثير من منظمات الأعمال يعمل أيضاً فى ظروف احتكارية، أما روح المنافسة، فلم يعدلها وجود فعلي بالصورة التى تحدث عنها الاقتصاديون الأوائل.
 - ٢- إن الغرض من منظمات الأعمال ليس الحصول على الربح كما قد يتبادر إلى الذهن، ولكن تقديم سلع وخدمات لإشباع رغبات معينة للجماهير. ويظهر الربح أو لا يظهر نتيجة للنجاح أو الفشل فى تحقيق ذلك الغرض. ولكى تتجح منظمة الأعمال يجب أن يشعر العاملون بها بروح

الخدمة، وبالتالي فإن هذه الروح ليست مقصورة على المنظمات العامة فحسب.

٣- لقد أصبحت المعايير الأخلاقية ضمن المعايير التي تتأثر بها تصرفات منظمات الأعمال، ولم تعد مقصورة على النشاط العام فحسب، ولذا فإن المنظمة الخاصة يجب أن تلتزم بقاعدة المساواة بين المستهلكين وبين الموردين والجماهير التي تتعامل معها بصفة عامة. أى أن قاعدة المساواة لم تعد حكراً على المنظمات العامة.

٤- ليس هناك ما يمنع إطلاقاً من أن تتم الأعمال فى المنظمات العامة على أساس اسماء الأشخاص، كما لا يمنع أن تتم الأعمال فى منظمات الأعمال على أساس صفة الشخص، بل إن اتمام الأعمال على أساس الأشخاص يتضمن الكثير من العلاقات الإنسانية التي يجب أن تغلب على الاعمال بغض النظر عن كونها عامة أو خاصة.

٥- إن المسؤولية الاجتماعية لمنظمات الأعمال أصبحت تتساوى من حيث الأهمية مع المسؤولية الاقتصادية، بل وتعتبر أساساً لإنجاز المسؤولية الأخيرة. وبناء عليه فإن مفهوم المسؤولية العامة تجاه الجماهير يجد مجالاً متسعاً للتطبيق فى منظمات الأعمال، بحيث لم يعد مقصوراً على المنظمات العامة.

٦- إن جميع الأعمال تتم بناء على المعلومات المتبادلة ونظم الاتصال المستخدمة، وهذا لا يقتصر على الأعمال العامة فقط، بل يتعداه إلى النشاط الخاص.

٧- إن التنظيم على نطاق واسع ليس من صفات المنظمات العامة فقط، بل إن العديد من منظمات الأعمال يعمل فى ظل الحجم الكبير أيضاً.

٨- إن اختيار الموظفين الأكفاء ليس مطبقاً فقط فى المنظمات العامة، بل إن نجاح منظمات الاعمال يرتبط أساساً بكفاءة العاملين.

إن المقارنة السابقة عديمة الجدوى فيما يتعلق بالتمييز بين المنظمات العامة ومنظمات الأعمال، وبالتالي فإنها لا تزودنا بصورة واضحة تحدد الفرق بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال التجارية. لذلك فإن الرأي الأغلب هو أن ذلك التمايز الذى نبحت عنه إنما يكمن فى المتغيرات البيئية.

بيئة الإدارة العامة :

إذا كانت الإدارة من الناحية الوظيفية هى عملية اجتماعية تتضمن القيام بأنشطة معينة، فإن هذه الأنشطة لا تختلف من منظمة إلى أخرى. فجميع المنظمات لابد أن تخطط وتضع السياسات، وتعد برامج العمل، وتعد الميزانيات. وجميع هذه الأنشطة تتماثل أو تتشابه فى كل من المنظمات العامة ومنظمات الأعمال. إذن، فإن الاختلافات بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة إنما يكمن فى خصائص بيئة كل منهما.

من الناحية البيئية، فإن الإدارة العامة هى ممارسة لوظائف ومبادئ الإدارة فى ظل ومن خلال الحكومة فى كل مستوى من مستوياتها. هذه الحقيقة لها آثارها الهامة التى يمكن تقسيمها إلى آثار سلبية وأخرى إيجابية.

الآثار السلبية :

- ١- إن "ميزان المدفوعات" ليس دائماً فى صالح العاملين فى مجال الإدارة العامة. ويقصد به مساهمات هؤلاء العاملين فى شكل الضرائب، والعائد الذى يحصلون عليه لقاء العمل فى المنظمات العامة.
- ٢- إن الإدارة العامة تضطلع بمسؤولية العديد من المشاكل بعد أن تتفاقم هذه المشاكل علاوة على عدم ربحيتها. ومن أمثلة ذلك تحديث المناطق النائية لاستيعاب التكس السكانى، تدعيم الاقتصاد القومى لمعالجة البطالة، تنظيم التعامل فى القطاع الخاص وغيرها.

٣- إن الإدارة العامة تتميز بعدم وجود صلة بين الإيرادات التي تحققها والنفقات التي تتحملها بعكس الحال في منظمات الأعمال. ومعنى وجود هذه الصلة هو إمكانية استخدام الربح كمعيار كمى لقياس الكفاءة. لذلك فإن تقييم المنظمات العامة يعتبر من أصعب عمليات التقييم والحكم على الكفاءة. فمعيار الربح المستخدم في تقييم نشاط منظمات الأعمال هو انعكاس أو محصلة للعديد من القرارات التي تصدرها، وبالتالي فإنه يمكن تقييم نشاط هذه المنظمات من واقع مدى التأثير الإجمالى لتلك القرارات على الأرباحية. وعلى العكس من ذلك فإن نشاط المنظمات العامة لا يستهدف الربح من الأساس، حتى الإيرادات التي تزيد في بعض الحالات مثل أموال الضرائب أو الرسوم الجمركية قد يكون مصدرها القانون وليس ارتفاع كفاءة العاملين. ولذا يستعاض عن معيار الربح في تقييم الأداء بمعايير أخرى، إلا أن هذه المعايير هي معايير قيمية مثل العدالة في تقديم الخدمة والمساواة بين المواطنين والالتزام بالصالح العام والنهوض بالمسؤولية الاجتماعية. ومشكلة هذه المعايير أنها تخضع لقاعدة الذسبية. فإذا فكرت الحكومة في وضع برنامج لرصف الطرق على سبيل المثال، وكانت الاعتمادات المالية غير كافية لرصف جميع الطرق في وقت واحد، علاوة على صعوبة تحقيق ذلك من الناحية العملية. في هذه الحالة فإن الحكومة تحدد أولويات، بمعنى البدء بمجموعة معينة من الطرق، وترك مجموعة أخرى لمرحلة تالية قد تطول أو تقصر حسب الأحوال. وقد يكون للحكومة منطقتها في هذا الصدد، وقد تكون ملتزمة بقاعدة العدالة والمساواة. ولكن الجماهير قد يكون لها رأياً آخر، حيث يشعر الأفراد الموجودون في المناطق التي تحتل ترتيباً متأخراً في سلم الأولوية أن الحكومة قد كسرت قاعدة المساواة عندما قررت رصف بعض المناطق، وتأجيل ذلك بالنسبة لمناطق أخرى.

إن مشكلة المعايير القيمية غير الملموسة لا تتوقف عند حد الذسبية، بل تتعدى ذلك إلى العديد من التساؤلات مثل من الذى يحدد هذه المعايير؟ ومن الذى يتولى عملية تقييم أداء المنظمات العامة طبقاً لها؟ هل يترك هذا الأمر للحكومة نفسها؟ وعندئذ يصبح التقييم عملية ذاتية، أم تتولاه السلطة التشريعية؟ وعلى أى أساس؟

الآثار الإيجابية:

على العكس مما سبق، هناك بعض الآثار الإيجابية التى تحقق للمنظمات العامة مزايا تنفرد بها بالمقارنة مع منظمات الأعمال. مثل:

١- امتلاك مصادر مالية غير محدودة تؤهلها لطرق أى مجال يستحق المبادرة، وذلك من خلال قدرة الدولة على فرض وتحصيل الضرائب من المواطنين.

٢- احتكار الشرعية القانونية، وهذا يعنى أن المنظمات العامة باعتبارها خاضعة لملكية الدولة و جزءاً من السلطة التنفيذية تقوم بدور الممثل الشرعى لصالح المجتمع، بعكس منظمات الأعمال التى قد تسعى إلى تقوية مركزها بما يمكنها من أن تصبح قوة مؤثرة فى المجتمع، ولكن الهدف الخاص وراء هذه المحاولات- الربح- يجعلها فى مركز أضعف بالمقارنة مع المنظمات العامة.

إن المقارنة السابقة بين المنظمات العامة ومنظمات الأعمال، و من ثم بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال التجارية، إنما تعنى أنه داخل المجتمع الواحد يوجد النوعان من المنظمات. هذه الحقيقة لابد أن تثير العديد من التساؤلات مثل:

- ١- كيف تتعايش المنظمات العامة مع منظمات الأعمال؟
- ٢- كيف يمكن تقسيم المسؤولية على النوعين من المنظمات؟
- ٣- إذا كانت التفرقة بين النوعين من المنظمات على أساس الأعمال التى يتولاها كل منهم، فأيهما ينبغى أن يفعل ماذا؟

٤- أى النوعين من المنظمات يستأثر بالجزء الأكبر من المسؤولية؟ وأيها يكون رقيباً على الآخر؟

إن الإجابة على التساؤلات السابقة يحددها مفهوم المؤسسية Institutionalizm. ويعنى هذا المصطلح أن المجتمع يتكون من عدد كبير ومتباين من المنظمات التى تمثل البنية الأساسية لهذا المجتمع. فهناك منظمات تعليمية وثقافية ورياضية ودينية وسياسية وأعمالية. جميع هذه المنظمات تعمل فى نسق واحد، وتتحدد العلاقات بينها طبقاً للعديد من المتغيرات. ولما كانت جميع المتغيرات التى تسهم فى تكوين مفهوم المؤسسية تخرج عن نطاق دراستنا، فسوف نقتصر على ذكر أهم المتغيرات المؤثرة فى تكوين العلاقة بين المنظمات العامة ومنظمات الأعمال. وهذه المتغيرات هى:

- ١- الفلسفة السياسية.
- ٢- المعتقدات الدينية.
- ٣- خصائص النظام الاقتصادى.
- ٤- مرحلة النمو الاقتصادى.
- ٥- المركز النسبى للدولة فى المجتمع العالمى.