ماهية الإدارة العمومية

- مفهوم الإدارة

لقد كانت ولا زالت الإدارة هي العنصر الفاعل في نجاح المؤسسات والدول، فتحقيق النمو و الإستقرار مرهون بها، فهي التي تمكن من التوزيع الأمثل للموارد والتوفيق بينها وتسييرها التسيير الفعال بما يخدم الأهداف التنظيمية وأهداف الأفراد والمجتمع، ومن هنا فإن موضوع الإدارة يعتبر من أهم المواضيع التي يجب الإهتمام بها ومعالجتها بما يوازي التطورات الحادثة في عصر العولمة.

فكلمة "إدارة" في اللغة العربيةتعود في أصل اشتقاقها إلى فعل دار دوراناً أي تحرك وعاد إلى حيث كان أو إلى ما كان عليه. وقولهم أدار الأمر أي أحاط به، وأدار الشيء تعاطاه وداور على الأمر عالجه. والإدارة هي الاسم والمصدر من أدار والمدير هو من يتولى النظر في الشيء، وهو لاحقاً، من يتولى إدارة جهة ما.

أما في اللغتين الفرنسية والإنكليزية، فقد ظهر مصطلح "إدارة" بمعنى (Management) في بداية القرن العشرين في الدول الأنجلوساكسونية عموما والولايات المتحدة الأمريكية على وجه الخصوص، وذلك عقب الأعمال (الأفكار) التي قدمتها حركة الإدارة العلمية في نهاية القرن 19.

غير أن نقل هذا المصطلح إلى اللغة العربية غالبا ما يعتريه بعض اللبس والغموض . و هو الأمر نفسه بالنسبة للغة الفرنسية فبعض المختصين يترجمون مصطلح (Management) إلى الفرنسية بعبارة "تسيير" (Gestion) و البعض الآخر بعبارة "إدارة" (Administration) من فعل (Administrer) ذو الأصل اللاتيني و الذي يتألف من مقطعين أحدهما بادئة (préfixe) : (ad) ويعني من أجل، أو بغرض، ومقطع (ministrer) الذي يعني الذي يخدم أو يساعد، فكلمة ministre تعني في أصلها اللغوي اللاتيني الخادم ، أما كلمة (Administrer) فتعني بالفرنسية الكشف عن الحقوق والدفاع عن المنافع كما هو الحال في إدارة أموال القاصر.

لذلك نجد بعض اللبس في استخدام هذا المصطلح في اللغة العربية خاصة عندنا في الجزائر حيث يستخدم مصطلح " التسيير" كمرادف لمصطلح " الإدارة" الشائع التداول في دول المشرق العربي ، و في تونس يستخدم مصطلح " التصرف" ، و في المغرب الأقصى مصطلح "التدبير" و الذي يعتبره المهتمون أقرب مصطلح عربي لمصطلح "المنجمنت" (Management) نظرا إلى الأبعاد التي يكتسيها هذا المصطلح في اللغة العربية.

مما سبق ، نشير إلى أن استعمالنا لمصطلح "إدارة" في هذا المحتوى إنما هو تعبير عن المصطلح الأنجلوساكسوني (Management). فالإدارة بهذا المعنى هي علم وفن يهتم بدراسة أساليب الإنتاج وكيفية التحكم في الأفراد والإشراف عليهم و تأطيرهم و تعبئتهم من أجل تحقيق أهداف محددة من خلال الوظائف الأساسية للإدارة و المتمثلة في العبارات المختصرة«P.O.D.C».: التخطيط ، التنظيم ، التوجيه و الرقابة .

- تعريف الإدارة:

لقد اختلفت تعاريف الإدارة اختلافا واضحا، وبرجع ذلك إلى تباين وجهات نظر المفكرين من جهة واختلاف العصور التي تم فيها تقديم هذه التعاريف، إذ أن تعريف الإدارة في العصور القديمة ليس نفسه العصر الحديث وهذا لما شاهدته الإدارة من تطور، سواء من حيث تطور الفكر الإداري أو من حيث تطور التكنولوجيا المستخدمة.

فقد عرفها فريدريك وينسلو تايلور F.W. Taylor في كتابه مبادئ الإدارة العلمية على أنها: " وظيفة تنفيذ الأشياء عن طريق الآخرين" .
أما "هنري فايول" (Henri Fayol) فيقول: "معنى أن تدير هو أن تتنبأ ، وتنظم ، وتصدر الأوامر ، وتنسق وتراقب".
وعرفها بيتر دراكر Peter F. Drucker الإدارة بأنها "جهاز متعدد الأغراض يدير الأعمال و المديرين والعمال والعمل" .
و بتعريف شامل يعرف ريمون آلان تيتار Raymond Alain Thietart فإن الإدارة هي : "فعل أو فن أو طريقة لقيادة منظمة معينة وتوجيهها وتخطيط تنميتها والرقابة عليها ".

مما سبق يتبين بأنه لم يستقر تعريف الإدارة على تعريف واحد، لذلك نلاحظ وجود عدة تعاريف أهمها:
1. الإدارة : هي علم استخدام كافة الموارد المتاحة لتعظيم الفائدة وتحقيق قيمة تنافسية عالية) محليا، إقليميا ودوليا (من خلال خطة زمنية لتحقيق أهداف عامة وتفصيلية
2. الإدارة : تستعمل إما للتعبير عن عملية بمكن عن طريقها الجمع بين الموارد المحدودة لتحقيق غايات معينة أو للدلالة على تنفيذ العمل بواسطة جهود الآخرين
3. الإدارة : هي نشاط اقتصادي بهدف إلى تحقيق أهداف إنتاجية أو اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية من خلال تجميع وتوجيه الموارد المادية والبشرية المتاحة وتنمية موارد جديدة ووضعها موضع الإستغلال المثمر.
4. الإدارة : هي مجموعة من الأنشطة المتميزة الموجهة نحو الاستخدام الكفء و الفعال للموارد من أجل تحقيق هدف ما أو مجموعة من الأهداف.
5. الإدارة: عبارة عن مجموعة من الأعمال والنشاطات والقواعد التي تهدف إلى بلوغ الغايات و تحقيق الأهداف المسطرة ، من خلال العمل والجهد الجماعي للقوى العاملة ضمن الوظائف الإدارية التي تضمن تحقيق الأهداف.

من خلال عرضنا لجملة التعاريف السابقة يمكن إعطاء التعريف التالي :

- **الإدارة (المنجمنت) هي علم وفن إدارة كل الموارد المتاحة واستغلالها استغلالا أمثلا بما يخدم الأهداف التنظيمية والأفراد من جهة وأهداف المجتمع من جهة أخرى وفق أسلوب علمي وعملي يضمن ذلك.**

- **أهمية الإدارة**

لاشك أن للإدارة أهمية كبرى للمؤسسات بمختلف أنواعها وأحجامها ، وهذا لما تضمنه لها من تسيير حسن للموارد واستشراف للمستقبل، وترجع أهمية الإدارة للأسباب التالية:

- **إن الزيادة الهائلة في السكان** وما يقابلها من شح في الموارد الطبيعية ألزم ضرورة الإستخدام الأمثل لتلك الموارد والتخطيط لها وإدارتها إدارة علمية مسلحة بفنون المعرفة

- **اتساع حجم المنظمات وضرورة استخدام أعداد هائلة من القوى العاملة** وبروز مشكلات نتيجة هذا الإستخدام الكبير قد جعل الحاجة ملحة لإدارة تستطيع التعامل مع هذه المشكلات التي لم يألفها المجتمع الإنساني

- **إن بروز التشكيلات الثقافية التي تقودها قيادات فاعلة و إطارات مدربة** ، اتخذت طريق العلم في ممارستها فاعتمدت على الحجة العلمية في منطقها ، وتعلمت كيف تصل إلى أهدافها ولتواجه مؤسسات لها إدارات تستطيع التعامل معها وهي مزودة بكل فنون التفاوض، ولديها من المعلومات والحقائق والحجج التي تدعمها

- **التنسيق بين عوامل الإنتاج وقيادتها وزيادة فعاليتها**، إذ ليس ندرة عناصر الإنتاج لوحدها تحتاج إلى إدارة قادرة على التوزيع الأمثل للموارد بل إن الإدارة ضرورة ملحة لإدارة عناصر الإنتاج والتنسيق بينهما وزيادة كفاءتهم حتى ولو توافرت تلك العناصر

- **حدّة المنافسة المحلية والدولية** : لقد تطور الإنتاج وأصبح يميل لسد حاجات مقبلة، حاجات تحددها سوق محلية واسعة، تشتد فيها المنافسة ، ولذا أصبحت الحاجة ملحة لإجراء دراسات تسويقية واقتصادية، تقوم بها إدارات متخصصة تستطيع الوقوف في وجه هذه التحديات وتقوم بإجراء الدراسات والأبحاث

- **التطور التقني والتكنولوجي** : إن صناعة اليوم صناعة متطورة تلاحق كل جديد وتسعى إلى تطوير إطاراتها لتواكب المنطلقات الفنية والتكنولوجية الجديدة، ويقف في صدارة واجباتها العاملين في الإدارة التي تريدها صناعة اليوم، إدارة قادرة على الوصول بقدرات العاملين للمستوى الذي ينطبق والتقدم الفني والتكنولوجي الذي هو إحدى خصائص الصناعة الحديثة.

- **دور الإدارة:**

إن دور المديرين الأساس هو توجيه المنظمات نحو تحقيق أهدافها، فجميع المنشآت يتم إنشائها من أجل غرض أو هدف وتقع على المديرين مسؤولية تجميع واستعمال الموارد التنظيمية في المنظمة لضمان قيام المنظمات بتحقيق غرضها، تقوم الإدارة بتسيير المنظمات نحو أغراضها أو أهدافها لتحديد النشاطات التي يقوم الأفراد بإنجازها إذا تم تصميم النشاطات بفاعلية فإن إنتاج كل فرد عامل في المنظمة يمثل مساهمة في تحقيق الأهداف التنظيمية لها، تسعى الإدارة إلى تشجيع النشاط الفردي الذي يعوق الهدف التنظيمي، ليس هناك أي فكرة مهما كانت أكثر أهمية للإدارة من الأهداف إذ لا معنى للإدارة بعيدا عن أهدافها إذ على الإدارة أن تحتفظ بالأهداف التنظيمية في ذاكرتها في كل الأوقات.

- **هل الإدارة علم أم فن؟ Management science or art?**

يمكن القول مفهوم الإدارة يقوم على الجانبين الفني والعلمي معا باعتبار العمل الإداري كممارسة فنية وعلمية في آن واحد.

- **علم الإدارة:** يتزايد في وقتنا الحاضر الاهتمام بعلم الإدارة (Management Science) حيث أن الفكرة الشائعة هي أن المعرفة المتعلقة بالإدارة تعني بالضرورة القدرة على الإدارة و التسيير ؛ أي أن الإلمام بعلم الإدارة يجعل الفرد مديرا فعالا ، لكن هذا القول لا يمثل في الواقع إلا نصف الحقيقة لأن العلم هو مجموعة من القواعد و الأسس المنطقية التي من خلالها يتم التأكيد على الحقائق التي لا تقبل الشك أو الجدل. من خلال هذا التعريف يتبين لنا بأن الإدارة ليست بالعلم الدقيق كالكيمياء و الرياضيات أو الفيزياء...إلخ ، و يعود السبب إلى حداثة هذا العلم نسبيا و كذا صعوبة القيام بتجارب في ميدان الإدارة و التحكم فيها و تعميم نتائجها، لأنها تتعلق أساسا بالعنصر البشري. في نفس الوقت فإنه تمت الاستفادة من البحوث المقامة في ميادين علمية شتى كالاقتصاد، والمحاسبة، والرياضيات، وعلم النفس، وعلم الاجتماع، والعلوم السياسية، والإعلام والاتصال، والإعلام الآلي، الأنتروبولوجيا... و غيرها ، في تطوير الفكر الإداري.

- **فن الإدارة :** يمكن اعتبار الإدارة فنا مبنيا على المهارات والقدرات والمواهب الفردية التي يتمتع بها بعض الأفراد دون غيرهم والذين يطلق عليهم "المديرون الموهوبون". حيث يتجلى الجانب الفني للإدارة في المهارات وسلوكات واتجاهات وخصوصيات المديرين فيما يتعلق بالقيادة وقدرات التحفيز، والاتصال، والتحكيم، واتخاذ القرارات ، ومعالجة المشاكل إضافة إلى التخطيط، التنظيم والرقابة. لهذا هناك من يعتبر الإدارة فنا لا يقل أهمية عن العلم بل يتجه المديرون الممارسون و خاصة منهم العصاميون إلى اعتبار فن الإدارة أكثر أهمية من علم الإدارة.

مما سبق ذكره يمكن القول بأن:

الإدارة علم لأنها تبني قراراتها الإستراتيجية والتاكتيكية والتشغيلية على حقائق وتجارب ميدانية، كما أنها علم يخضع لمجموعة من النظريات والمبادئ والأفكار التي تدرس في المعاهد و الجامعات. وكونها علم ينبع من حيث أنها تعتمد على مناهج البحث العلمي في بعض مجالاتها الهامة التي يفيد فيها البحث المتعمق للمادة التجريبية و استخلاص نتائج يمكن قياسها.

ومن ناحية أخرى يمكن تعريف الإدارة بأنها فن توصل الطرق المستخدمة إلى نتائج معينة عن طريق استخدام المهارة و الخبرة فنجد تبسيط إجراءات واختصار الخطوات وعملية التنسيق وتوزيع الوظائف والواجبات يقع في مجال الفن الإداري بهدف زيادة الكفاءة في الأداء .كما يمكن وصف الإدارة على أنها فن تعمل في إطار ظروف وعوامل اجتماعية وحضارية معينة من خلال الإهتمام بالعنصر البشري في التنظيم وهذا بدوره تحكمه عادات وتقاليد مختلفة وسلوكات وتصرفات مختلفة مما يتطلب أحيانا طرق غير علمية وغير موضوعية للتعامل ، ومن ثم تتطلب فنا خاصا ومعرفة ذكية لفهمها والتجاوب معها، وبالتالي فالمدير الفنان هو الذي يمتلك القدرات و السمات الشخصية لتطبيق الأفكار والنظريات والمبادئ الإدارية بطريقة ذكية و مرنة تعكس الموهبة و الخبرة والتجربة.

و عليه نستخلص أن الإدارة هي تقاطع للعلم و الفن أي أنها غلم و فن في نفس الوقت، و هي المهنة التي برزت مع منتصف القرن العشرين وما زالت تتطور إلى أيامنا هذه. و كلا من العلم و الفن من الأمور الحيوية للإدارة الناجحة ، فالعلم يعلم الفرد أن يعرف «To Know» أما الفن فيعلم الفرد أن يعمل «To do».

- **مجالات الإدارة** Management Fields

هناك مجالات متعددة تطبق فيها الإدارة أهمها:

- **الإدارة العمومية** (Public administration) (Management public) : تطبق في مجال المؤسسات الإدارات التابعة للقطا ع العام (Secteur Public) و في أغلب الأحيان لا تهدف إلى تحقيق الربح ، بل تتولى إدارة النشاطات المتعلقة بتنفيذ السياسة العامة للدولة وتهدف بالدرجة الأولى إلى توفير الخدمات العمومية للمواطنين.

- **إدارة الأعمال** (Business Administration) (Management des affaires) : تطبق في مجال مؤسسات وإدارات القطاع الاقتصادي (secteur économique) خاصة منه القطاع الخاص ، و تهدف إلى تحقيق الربح.

كما يمكن أن نلاحظ أن هناك مجالات أخرى يطبق فيها لفظ الإدارة ، كما هو الحال بالنسبة لإدارة المستشفيات وهي الإدارة التي تطبق في المستشفيات، وإدارة الفنادق وهي الإدارة التي تطبق في الفنادق وإدارة تسمى إدارة المساجد وهي الإدارة التي تطبق في المساجد....الخ وهكذا نلاحظ أن الإدارة تكتسب إسم المجال الذي تطبق فيه. ويعتبر تقسيم الإدارة إلى إدارة عمومية وإدارة أعمال من أهم التقسيمات القائمة.

تعريف الإدارة العمومية :

يعرف وودرو ويلسون Woodrow Wilson ، الإدارة العمومية بأنها:" الهدف العملي الذي يتعلق بإنجاز المشروعات العامة بما يتفق مع رغبات الناس، وحاجاتهم. فعن طريق الإدارة العمومية توفر الحكومات حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بها" .

أما عالم الإدارة العمومية الأميركي Leonard Dupee White فقد عرف الإدارة العمومية بأنها "تتكون من مجموع العمليات التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة".

و عليه يمكن القول أن الإدارة العمومية هي ذلك العلم والنشاط الذي يهدف إلى تطبيق السياسات العامة للدولة وتنفيذها، بحيث تساهم في تحقيق الصالح العام وتلبية احتياجات المواطنين. بعبارة أخرى، هي عملية تخطيط وتنظيم وتوجيه الموارد البشرية والمادية لتحقيق أهداف محددة تعود بالنفع على المجتمع ككل وتخدم الصالح العام .

مرادفات الإدارة العمومية

يأخذ مصطلح الإدارة العمومية عدة مرادفات له ، منها:

-الإدارة العمومية

-التسيير العمومي

-إدارة الخدمة العمومية

في الكثير من الكتابات في مجال الإدارة العمومية ، يستعمل مصطلح " الإدارة "Management كدلالة على إدارة الأعمال والإدارة العمومية.

كما يمكن أن نصادف معنى الإدارة مرادفا لكلمة Management أو لكلمة Administration وكثيرا ما تحمل نفس المعنى الذي نعنيه بالإدارة.

الأصول العلمية للإدارة العمومية

باعتبار الإدارة العمومية كعلم وفن ، فإن أصوله العلمية تعود إلى مجموعة مكونات علمية أهمها:

- القانون العمومي
- العلوم السياسية والإدارية
- علم إجتماع المنظمات
- علوم التسيير
- الإقتصاد العمومي

فالشخص الممارس للإدارة العمومية ينبغي عليه الإلمام بهذه العلوم ، ذات الصلة بمجال الإدارة العمومية.

جوانب التفرقة بين الإدارة العمومية وإدارة أعمال

إن التمييز بين الإدارة العمومية وإدارة الأعمال يعود بالدرجة الأولى إلى معيار مجال تطبيق الإدارة (Mannagement) ؛ فإذا تم تطبيقها في مجال القطاع العام، يطلق عليها في هذه الحالة (الإدارة العمومية)، أما إذا تم تطبيقها في مجال القطاع الاقتصادي، يطلق عليها في هذه الحالة (إدارة الأعمال.) وبالتالي يمكن أن نميز بينهما من خلال عدة جوانب نلخصها في الجدول التالي:

© الإدارة العمومية - أ.الهادي بوقفول

الفرق بين إدارة الأعمال و الإدارة العمومية

معيار التفرقة	إدارة الأعمال	الإدارة العمومية
الهدف	تحقيق الربح	تقديم خدمة عمومية
الحجم	صغير	عادة كبير
مجال التطبيق	القطاع الاقتصادي و خاصة القطاع الخاص	قطاع الخدمات و مؤسسات القطاع العام الاقتصادية و الخدمية
إطار العمل	مجلس الإدارة	السياسة العامة للدولة
شكل التنظيم	شركات الأموال شركات الأشخاص، الأفراد	مرافق عمومية : مؤسسات وإدارات عمومية وطنية و محلية، هيئات وزارية ، مصالح
الجهة الرقابية	المساهمون	الدولة ممثلة في أجهزتها الرقابية
مقياس الأداء	تعظيم الربح	توفير الخدمة بجودة عالية
درجة ونطاق الاهتمام	غير مهتمة برفاهية المتعاملين معها والمستفيدين من إنتاجها إلا بقدر ما يحقق لها من سمعة وربحية	مهتمة برفاهية المواطنين و تعطى الأولية للمصلحة العامة للمجتمع
طبيعة الزبائن	زبائن محدودون في العدد لكل مؤسسة ، سوق خلفي تشتري منه وسوق أمامي تبيع له	عدد غير محدود من المواطنين (من دافعي الضرائب ومن المستفيدين من الخدمات العمومية)
المسؤولية	مسؤولية أداء مهني واجتماعي وأخلاقي	الموظف يخضع للمساءلة وعمله يخضع للشفافية أمام الجهات المعنية

وهنا لابد من الإشارة إلى أن هذه الفروقات قد بدأت في التلاشي والانكماش شيئا فشيئا ، نتيجة التغييرالذي حدث و يحدث في نمط إدارة المؤسسات والإدارات العمومية تماشيا مع متطلبات المعايير الدولية في التسيير الإداري عامة والعمومي خاصة (الإدارة العمومية).

أهمية الإدارة العمومية:

تنبع أهمية الإدارة العمومية من المهام الحيوية التي تقوم بها و المتمثلة في:

- الربط بين السياسة والتنفيذ **:** تلعب الإدارة العامةدورًا حاسمًا في تحويل السياسات التي تقرها الحكومات إلى واقع ملموس على الأرض.

- الاستخدام الأمثل للموارد **:** تساهم الإدارة العمومية في تخصيص الموارد المتاحة بطريقة عقلانية، مما يضمن تحقيق أقصى استفادة منها .

- التطوير المستمر : تشجع الإدارة العمومية على تبني الابتكار والتطوير المستمر، مما يساهم في مواكبة التغيرات المتسارعة في البيئة المحيطة .

- تحسين الأداء : تسعى الإدارة العمومية إلى رفع مستوى أداء الأفراد والمؤسسات من خلال توفير بيئة عمل محفزة وتدريب الموظفين .

- تقديم الخدمات العامة للأفراد المجتمع: تهدف الإدارة العمومية إلى تلبية احتياجات المواطنين وتقديم الخدمات العامة بكفاءة وفعالية .

- تحقيق التنمية المستدامة : تساهم الإدارة العمومية في تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة من خلال من خلال إدارة الموارد الطبيعية بكفاءة وحماية البيئة عبر تخطيط وتنفيذ المشاريع والسياسات التي تعزز التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.
- ضمان العدالة والمساواة : تسعى الإدارة العمومية إلى تحقيق العدالة والمساواة بين جميع أفراد المجتمع.
- ضمان الشفافية والمساءلة : تعمل الإدارة العمومية على تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة في عمل المؤسسات الحكومية .

مجالات الإدارة العمومية:

تغطي الإدارة العمومية مجموعة واسعة من المجالات، من بينها :

- السياسات العامة **:** صياغة وتقييم السياسات الحكومية .
- التخطيط الاستراتيجي **:** وضع الرؤى والأهداف طويلة الأجل للمؤسسات الحكومية .
- إدارة الموارد البشرية : إدارة الموظفين وتطوير قدراتهم .
- إدارة الميزانية **:** تخطيط وإدارة الموارد المالية .
- إدارة المشاريع **:** إدارة وتنفيذ المشاريع الحكومية .
- الاتصال الحكومي **:** بناء علاقات جيدة مع المواطنين.
- تقديم مختلف الخدمات العمومية**:** خاصة من خلال استخدام التكنولوجيا الحديثة و الرقمنة لتحسين الخدمات العامة الحكومية .

أبعاد الإدارة العمومية:

- البعد الاقتصادي : تساهم الإدارة العمومية في تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة من خلال خلق فرص العمل وتحسين بيئة الاستثمار.
- البعد الاجتماعي : تسعى الإدارة العمومية إلى تحقيق العدالة الاجتماعية وتحسين مستوى معيشة المواطنين من خلال توفير الخدمات الأساسية.
- البعد السياسي: تلعب الإدارة العموميةدورًا هامًا في تحقيق الاستقرار السياسي والحفاظ على الأمن العام.

التحديات التي تواجهها الإدارة العمومية :

- الفساد : يعتبر الفساد من أكبر التحديات التي تواجه الإدارة العمومية في العديد من الدول.
- البيروقراطية : قد تؤدي البيروقراطية الزائدة إلى بطء الإجراءات وتقليل الكفاءة.
- الضغوط السياسية **:** قد تتأثر قرارات الإدارة العمومية بالضغوط السياسية.
- التغيرات السريعة : تتطلب الإدارة العمومية القدرة على التكيف مع التغيرات السريعة في البيئة المحيطة .
- نقص الكفاءات **:** تعاني العديد من المؤسسات الحكومية من نقص في الكفاءات اللازمة لتولي المناصب الإدارية .