الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية
الفرع الثالث

بحث في
الإدارة العامة والإدارة الخاصة

إعداد الطالب
سامر حسين العريفه

إشراف
الدكتور سمير دنون

العام الدراسي 2012 ــ 2013

الفهرس

المقدمة.....ص3

القسم الأول: تطوّر مفهوم الإدارة

1. جهد جماعي تعاوني.....ص4

2. وظائف الإدارة.....ص5

القسم الثاني: ماهية الإدارة العامة والإدارة الخاصة

1. أوجه التلاقي.....ص8

2. أوجه الاختلاف.....ص9

القسم الثالث: دور الإدارة في تطوّر ورقيّ المجتمعات

1. علم وفن وموهبة وعمل.....ص12

2. تطوّر دور الإدارة.....ص13

الاستنتاج.....ص15

المصادر والمراجع.....ص17

ـــ المقدمة ـــ

تعتبر الإدارة العامة الجهاز التنفيذي الخاضع لإرادة الدولة وهي بالتالي تتعلق بالسياسات الحكومية المتبعة وآليات تحقيقها وتنفيذها بما يحقق حاجات المواطنين ويضمن قيام واستمرار الدولة بمهامها ووظائفها.

وبالتالي فالإدارة العامة تتولى تحقيق الصالح العام وخدمة المجتمع من خلال تدخلها في كافة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ومن هنا يمكننا أن ننطلق لإجراء مقارنة ما بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة حيث أن الأخيرة بعكس الأولى تهدف إلى تحقيق الربح المادي وتقوم على الأفراد وتزول بزوالهم في حين أن الإدارة العامة لا تزول بزوال أفرادها.

وبناءً على ما تقدم سنعالج في بحثنا هذا الأقسام الثلاثة التالية:

القسم الأول: تطوّر مفهوم الإدارة.

القسم الثاني: ماهية الإدارة العامة والإدارة الخاصة: تبيان أوجه التلاقي والاختلاف بين الإدارتين.

القسم الثالث: دور الإدارة في تطوّر ورقيّ المجتمعات.

القسم الأول: تطوّر مفهوم الإدارة

جهد جماعي تعاوني

إن تطبيق الإدارة وممارستها فى الواقع بدأ منذ فجر التاريخ وبداية ظهور المدنية، فإذا نظرنا للمصريين القدماء نجد أن عندهم قدرات إدارية فعّالة فى بناء الأهرامات والمعابد وإدارة شؤون دولتهم وينطبق الشيء ذاته على الحضارات القديمة مثل الصين وبابل والإمبراطورية الفارسية والرومانية وقدّم المسلمون نماذج مبهرة فى مجال الإدارة جعلتهم ينتقلون من حياة البداوة إلى دولة مترامية الأطراف ذات حضارة عظيمة.

ولكن دراسة الإدارة كعلم له مبادئ ونظريات لم يبدأ إلا نتيجة للثورة الصناعية أواخر القرن التاسع عشر، وما صاحبها من ظهور اختراعات عديدة الأمر الذي أدى إلى تقدّم الصناعة الآلية بشكل كبير وإنشاء المصانع الكبرى والتوسع فى الإنتاج.

ولقد أصبح يُنظر إلى الإدارة كعلم وفن وموهبة وتخصّص علمي. ومن المنظور التنظيمي يمكننا القول بأن الإدارة هي إنجاز أهداف تنظيمية من خلال الأفراد والموارد والإمكانات المتوفرة.

ويعني ذلك أن الإدارة ــ سواء أكانت عامة أم خاصة ــ هي جهد جماعي تعاوني.

ويرى البعض أن علم الإدارة العامة هو علم مستقل بذاته عن علم إدارة الأعمال أو الإدارة الخاصة ولا يوجد أي علاقة بينهما على الإطلاق بالرغم من أوجه التشابه الكبيرة بينهما. وذلك استناداً إلى اختلاف الإدارة العامة عن الإدارة الخاصة أو إدارة الأعمال في معايير اتخاذ القرار وطريقة وأسلوب التقييم المتبعة في كل منهما.

غير أنه يمكننا القول أن أصول "الإدارة" بمفهومها الحديث قد نشأت لأول مرة في مجال إدارة المشاريع الخاصة، كما حصل في الولايات المتحدة الأميركية حيث ارتبطت بإسم الأميركي "فريديريك تايلور" وهو مهندس. ومن خلال مؤلفه مبادئ الإدارة العلمية،

والذي اعتبره نواة للإدارة الحديثة، حيث عرض فيه خلاصة تجربته العلمية والتي طبقت في العديد من الشركات.

وكذلك الأمر في فرنسا لمع اسم المهندس "هنريل فايول" ــ (1841 – 1925) مؤلف كتاب "النظرية الكلاسيكية للإدارة" ــ في مجال إدارة الأعمال معتبراً أهميتها الأساسية كعلم له قواعده وأصوله، وبالتالي يمكن تطبيقه في القطاع العام من خلال التركيز على مبدأ تقسيم العمل، ووحدة القيادة، وتدرّج السلطة، وروح الفريق والمبادرة، والابتكار، وتلك المبادئ لا تختلف في جوهرها عن علم "الإدارة العامة".

إلا أن الإدارة العامة بمفهومها الأشمل تتضمن تنفيذ السياسات العامة وبرامجها وصولاً إلى الأهداف المرجوّة بغية تحقيق الصالح العام.

وانطلاقاً من كون الإدارة هي عمل تعاوني ومهما كان موقع الشخص وأياً تكن وظيفته وسواء أكان مسؤولاً عن إنجاز عمل ما أو ضمن حلقة عمل معيّنة، ضمن المؤسسة العامة أم الخاصة فعليه كباقي أفراد العمل أو المسؤولين، أن يعي العملية الإدارة وعناصرها الرئيسية ومبادئها العامة.

وظائف الإدارة

وبكل الأحوال فإن الإدارة تنقسم إلى وظائف أربعة، وهي:

التخطيط: هذه الوظيفة الإدارية تهتم بتوقع المستقبل وتحديد أفضل السبل لإنجاز الأهداف التنظيمية.

التنظيم: يعرف التنظيم على أنه الوظيفة الإدارية التي تمزج الموارد البشرية والمادية من خلال تصميم هيكل أساسي للمهام والصلاحيات.

القيادة: يهتم باختيار وتعيين وتدريب الموظفين ووضع الشخص المناسب في المكان المناسب في المنظمة. وتوجيه وإرشاد وتحفيز الموظفين باتجاه أهداف المنظمة.

الرقابة: الوظيفة الإدارية الأخيرة هي مراقبة أداء المنظمة وتحديد ما إذا كانت حققت أهدافها أم لا.

وفي بعض المواضع يمكن أن يتم استخدام وظيفتين أو أكثر، بحسب الأعمال المتوخى إنجازها وفيما إذا كانت تتعلق بالإدارة العامة أم الإدارة الخاصة.

وبكل الأحوال يمكننا القول أنه ومن خلال التخطيط ــ أي العملية الأولى في رسم السياسيات وتحديد الأهداف وصولاً إلى تحقيقها ــ ستحدد طرق سير الأمور التي سيقوم بها الأفراد، والإدارات، والمنظمة ككل لمدة أيام، وشهور، وحتى سنوات قادمة.

وتعود أهمية التخطيط كونه يحقق النتائج المرجوّة من خلال:

ــ تحديد الموارد المطلوبة.

ــ تحديد عدد ونوع الموظفين (فنيين، مشرفين، مدراء) المطلوبين.

ــ تطوير قاعدة البيئة التنظيمية حسب الأعمال التي يجب أن تنجز.

ــ تحديد المستويات القياسية في كل مرحلة وبالتالي يمكن قياس مدى تحقيقنا للأهداف مما يمكننا من إجراء التعديلات اللازمة في الوقت المناسب.

على أن الوظائف الأخرى للإدارة لا تقل أهمية، إلا أن التخطيط يُعتبر بمثابة العملية أو الوظيفة الأولى، والتي يُستند ويُبنى عليها.

فعلى سبيل المثال فإن العملية التنظيمية ستجعل تحقيق غاية المنظمة المحددة سابقاً في عملية التخطيط أمراً ممكناً، كذلك فإن طريقة اختيار الكادر البشري الذي سيقوم بتنفيذ الأهداف له أهميته الكبيرة.

وبشكل عام يمكننا القول أنه لابد من إعطاء الأولوية للعمل الإداري وتحسين كفايته حتى يمكن الحصول على أفضل النتائج للجماعة والأفراد.

القسم الثاني: ماهية الإدارة العامة والإدارة الخاصة

أوجه التلاقي والاختلاف بين الإدارتين

بالرغم من الحقيقة التي تقول بإنطلاق الإدارة العامة من رحم الإدارة الخاصة، وصولاً إلى تطوير مفهوم الإدارة العامة وتدخلها في جميع شؤون ومناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. إلا أنه ثمة أوجه تلاقي (تشابه) واختلاف ما بين الإدارتين العامة والخاصة.

وهي تعود في الجزء الأهم منها (التشابه والاختلاف)، إلى تطور مفهوم الإدارة بتطور المجتمعات والنظريات والأفكار بتعاقب الأحداث والتجارب التاريخية. وهذه النقلة لا يمكن القول بأنها ثابتة بل هي تتطوّر وتتبدل باستمرار بمعنى المحافظة على الثابت منها ومحاولة تطوير الأداء بتطوير دور الإدارة، فعلى سبيل المثال يقسّم بعض العلماء وظائف الإدارة إلى خمسة أقسام بدل أربعة ــ كما ذكرنا ــ فيضيف إليها مثلاً: "التوظيف"، ولها علاقة باختيار الأشخاص وتدريبهم.

وهو ما يدفعنا بالتالي إلى بذل المزيد من الجهد والتمحيص والتدقيق بالتجارب السابقة والإنجازات من خلال تعاقب الحضارات وتطور المجتمعات، بغية إرساء قواعد أكثر شمولاً تؤدي إلى تطوير دور الإدارة والارتقاء بأدائها.

أما عن أوجه التلاقي والاختلاف بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة فيمكننا أن نوجزها على الشكل التالي:

أوجه التلاقي:

1. مبادئ كل منهما تكاد تكون واحدة مثل التخصص وتقسيم العمل ووحدة القيادة وتكافؤ السلطة والمسؤولية والتفويض وغير ذلك.

2. ترمي كلاهما إلى تحقيق الأهداف بأقل كلفة وأقصر وقت وأفضل إنتاج.

3. تسعى الإدارة العامة والخاصة إلى خدمة المواطنين وإشباع حاجاتهم.

4. يمكن أن تعمل الإدارة العامة في جو منافسة مع إدارة خاصة تمارس نفس النشاط.

إن الإدارة العامة وإدارة الأعمال مختلفتان في الشكل لكنهما متفقتين في الجوهر والأساس لأن الإدارة عملية مشتركة بكافة النشاطات الجماعية العامة والخاصة. غير أن الإدارة العامة بمفهومها الأشمل لها علاقة بما يتم رسمه من سياسات عامة للدولة، بغية خدمة المجتمع ككل.

هذا فيما يتعلق بأوجه التلاقي (أو الشبه).

أما بالنسبة لـــ"أوجه الاختلاف" بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة (أو إدارة الأعمال)، فهي كالتالي:

1. إختلاف الهدف: فالإدارة العامة تهدف في المقام الأول إلى تقديم خدمات عامة للمواطنين بغض النظر عن العوائد المادية المترتبة على هذه الخدمات أما الإدارة الخاصة فتهدف في المقام الأول إلى الربح المادي.

2. اختلاف المستفيدين: في القطاع العام تستفيد شريحة كبيرة جداً من المواطنين من الخدمات العامة أما القطاع الخاص فشريحة المستفيدين لا تتعدى العملاء والمساهمين وصاحب المشروع.

3. من ناحية دائمية الوظيفة: في الدول التي تنتهج النظام المغلق تعتبر الوظيفة دائمة فحتى في حالة إلغاء الوظيفة فإن الموظف يظل في خدمة الدولة ويتقاضى أجره ويختلف الوضع تماماً في الإدارة الخاصة فالوظيفة ذات طابع تعاقدي ويعتمد بقاء الموظف على حسب الحاجة إليه.

4. معايير اتخاذ القرار: في الإدارة العامة تدخل الاعتبارات السياسية والاجتماعية ويتخذ القرار بعد مداولات ومناقشات طويلة وهو في النهاية ليس قرار شخص واحد أما في إدارة الأعمال فيؤخذ بالإعتبار المعايير الموضوعية والاقتصادية ونادراً ما يؤخذ بغيرها.

5. أساليب وطرق التقييم: يقيّم كل قطاع على أساس هدفه العام فبما أن القطاع الخاص هدفه هو الربح المادي فإن المعايير التي يقوم على أساسها هي معايير اقتصادية بحتة، أما في القطاع العام فلا يمكن الإعتماد على المعايير الاقتصادية فقط، ولا يمكن أخذ معيار الربحية لقياس أداء المنظمات العامة حيث لا توجد صلة بين الإيرادات التي تحققها والنفقات التي تتحملها.

6. المسؤولية: تعرَّف المسؤولية بأنها الدرجة التي تكون المؤسسة أو المنظمة مسؤولة تجاه الآخرين فيما يتعلق بأدائها، فالإدارة العامة مسؤولة أمام جهات متعددة فهي مسؤولة أمام الجمهور وأمام السلطة التشريعية وغير ذلك، أما في القطاع الخاص فالمسؤولية أمام مجلس إدارة المشروع فقط.

7. الأساس المالي: تختلف الإدارات من حيث الإيرادات والمصروفات والجهة المسؤولة ففي القطاع العام توجد مصادر متعددة للإيرادات تتنوع من الضرائب إلى الإصدار النقدي والرسوم وغيرها الكثير، وتتنوع أيضاً أوجه الإنفاق على الصحة والتعليم والمواصلات وغيرها الكثير، أيضاً وبالنسبة لإعداد الميزانية فهي تأخذ وقت طويل بسبب تعدد الجهات المشاركة، أما في القطاع الخاص فإن إيرادهم يعتمد بشكل كبير على الاستثمارات الخاصة بهم وهناك اقتصاد في النفقات لتحقيق أكبر نسبة أرباح وإعداد الميزانية منوط بإدارة معيّنة داخل المنظمة لذلك فهي لا تأخذ وقتاً طويلاً.

8. **التعاون والتنسيق**: يحكم الإدارة العامة مبدأ التنسيق والتعاون بين الوحدات والأعمال الإدارية، كما يحكمها مبدأ الاحتكار لبعض النشاطات والخدمات والقطاعات، بينما يحكم الإدارة الخاصة مبدأ التنافس والمضاربة.

9. **المساواة**: في الإدارة العامة يتم العمل بمبدأ المساواة بين المستفيدين من المواطنين، في حين أن تعامل الإدارة الخاصة محكوم بمبدأ المفاضلة والتفاوت.

10. **حجم المشاريع**: أما بالنسبة إلى الأعمال والمشاريع التي يتم إنجازها فنرى بأن الإدارة العامة تتميز بضخامة مشروعاتها والتي يمكن لها أن تضاهي قدرات الإدارة الخاصة، فالأولى تتعلق بالسياسات العامة للدولة، والثانية لها ارتباطها بالأفراد.

ولكن مرة أخرى نقول بأن الإدارة العامة وإدارة الأعمال رغم وجود بعض الاختلافات بينهما، فهما ينطلقان من علم الإدارة ووظائفه المتعددة والتي تبدأ بالتخطيط، وتنتهي بالرقابة، وتعتمدان على آليات التنفيذ بكفاءة عالية، وقدرة وفهم يؤدي إلى تنفيذ الأعمال بأقل كلفة وأقصر وقت وأفضل إنتاج.

القسم الثالث: دور الإدارة في تطوّر ورقيّ المجتمعات

علم وفن وموهبة وعمل

كما أشرنا سابقاً بأن الإدارة هي علم وفن. والإدارة فى الدول المتقدمة علم أكثر منها فن بمعنى أن الإدارة فى هذه الدول تعتمد على التفكير العلمي وعلى المنهج العلمي فى اتخاذ القرارات وفى القيام بوظائف الإدارة على أساس النظريات والمبادئ والأصول العلمية.

فالإدارة كعلم تشكل مجموعه من المبادىء والأسس والقوانين والنظريات الخاصة بقيادة وتوجيه جهود وأنشطة المرؤوسين نحو تحقيق هدف محدد.

وهي كفن تمثل مجموعه من المهارات والقدرات والمواهب والخبرات التي يكتسبها المديرون من واقع الممارسة الفعلية والخبرة العملية.

ولفظ إدارة دائماً يأتي مقروناً بأحد الصفتين (عام) و(خاص). فإذا ما قورن بالصفة الأولى (عام) دلّ على إدارة الدولة التي تستهدف الصالح العام. وإذا ما أضيف إلى الصفة الثانية (خاصة) دلّ على إدارة المشروعات الصناعية والتجارية التي تستهدف الربح.

والإدارة بشكل عام هي علم جامع وفن وعمل (مهنة) وموهبة وتخصّص ونشاط شامل، وهي تهدف إلى معرفة ما تريد من الآخرين تنفيذه بأفضل الطرق وأقل الأكلاف، وبحسب ما هو متوفر من إمكانات وموارد.

ويمكننا القول بأن أنجح المجتمعات اليوم هي أفضلها إدارة لأن الإدارة هي الأساس في تحقيق التفوّق والتقدّم. حتى أن الإدارة ـــ سواء أكانت عامة أم خاصة ـــ، ما تلبث أن تنطلق إلى حياة الأفراد أنفسهم ضمن المجتمع الواحد أو حتى المجتمعات المتعددة ـــ من خلال تواصل المجتمعات وتلاقيها ـــ، بحيث تؤدي إلى زيادة مهارات الفرد وتعزيز قيمة التطوير الذاتي لديه، إلى درجة يصل فيها لتطبيق أصول الإدارة في عمله وحياته الخاصة،

حيث أنها تُعدّ من أهم أوجه النشاط الإنساني حيث ترتبط بحياة كل فرد وكل مجموعة في الأسرة، المدرسة، المجتمع، الجامعة، المؤسسة، المصنع...الخ. انطلاقاً مما تتضمنه من وظائف عدة: التخطيط، التنظيم، القيادة، والرقابة.

من هنا تكمن أهمية الإدارة في رقي وتقدم المجتمعات ومدى نجاحها وثباتها.

وبلا شك بأن الإدارة أصبحت من الوظائف الأساسية في المجتمع، وهي فيما يتعلق بالإدارة العامة على وجه التحديد تشكل الدعامة الهامة للدولة وأحد أهم وظائفها حيث تتعلق بتنفيذ السياسات العامة.

تطوّر دور الإدارة

وفي الماضي كانت وظيفة الدولة تنحصر في توفير الأمن الداخلي والخارجي، وعلى المواطنين أنفسهم أن يوفروا حاجاتهم الضرورية، أما حديثاً وفي ظل تزايد الطلب على الحكومة لتلعب دوراً بارزاً في تقديم البرامج التنموية التي تساهم في رفع المستوى المعيشي ورقي مواطنيها. وهذا ما أدى إلى ظهور ما يطلق عليه في وقتنا الحاضر (دولة الخدمات العامة) أو (دولة الرفاهية). من هنا فالإدارة العامة هي الركيزة الأساسية للدولة الحديثة.

ونقول بأن نجاح أي مؤسسة يتوقف بالدرجة الأولى على كفاءة جهاز الإدارة وبدرجة كبيرة، ومقدرته على التطوير والتجديد والإبداع ليواكب متطلبات مجتمعه وبيئته الخارجية مهما كانت طبيعة تلك المؤسسة.

إذاً إن أنجح المجتمعات اليوم هي أفضلها إدارة لأن الإدارة هي الأساس في تحقيق التفوق والتقدم. وهناك دول غنية بالثروات لكنها تعاني التخلف بسبب افتقادها إلى الإدارة العلمية السليمة والتي تحسن استخدام الموارد، في حين أن دولاً أخرى ليس لها

موارد لكنها تعتمد على المهارات الإدارية المتوفرة لديها وأصبحت من الدول المتقدمة جداً بفضل إدارتها.

لذا لابد من إعطاء الأولوية للعمل الإداري وتحسين كفايته وأدائه حتى يمكن الحصول على أفضل نتائج للفرد والجماعة والمجتمع ككل.

ـــ الاستنتاج ـــ

يقول "فريدريك تايلور" (Fredrick Taylor) في كتابه "إدارة الورشة" الصادر عام 1930: "إن فن الإدارة هو المعرفة الدقيقة لما تريد من الرجال عمله، ثم التأكد من أنهم يقومون بعمله بأحسن طريقة وأرخصها". أما "هنري فايول" (Henry Fayol) فيعرفها في كتابه الإدارة العامة والصناعية، بقوله: "يقصد بالإدارة التنبؤ والتخطيط والتنظيم والتنسيق وإصدار الأوامر والرقابة".

وأما في تعريف كونتز واودانول فإن: "الإدارة هي وظيفة تنفيذ الأشياء عن طريق الآخرين"، وبالنسبة لتشيستر برنارد فعرفها في كتابه المدير بأنها: "ما يقوم به المدير من أعمال أثناء تأدية الوظيفة". أما جلوفر فيقول إنها "القوة المفكرة التي تملك وتصف وتخطط وتحفز وتقيم وتراقب الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والمادية اللازمة لهدف محدد ومعروف".

من هنا نقول بأن تقدم المجتمعات يعود إلى الإدارة الموجودة فيها، تلك الإدارة التي يُناط بها مسؤولية نجاح المؤسسات داخل المجتمع، بحيث تعتبر وحدها القادرة على استثمار ما يتوفر من الموارد البشرية والإمكانات المادية بكفاءة عالية وفاعلية ودون إسراف أو تقصير. فهناك العديد من الدول التي تملك الموارد المالية والبشرية ولكن لنقص الخبرة الإدارية بقيت في موقع متخلف. فيما أن دولاً أخرى لا تملك تلك الموارد المتعددة وحققت مواقع متقدمة لها بفضل إدارتها الجيدة.

ونقول بأن الإدارة بما تمثله من علم شامل له ارتباطاته بالعلوم الأخرى كالسياسة والاقتصاد والقضاء وغيرها، ترتب إلماماً شاملاً بتلك العلوم ومدى ترابطها الوثيق، وتعطي صورة عامة عن كيفية إدارة الموارد، من هنا تكمن أهمية ذلك الفريق القائم على تنفيذ سياسة الدولة (أي الجهاز الإداري)، أو تنفيذ سياسة المؤسسات الخاصة حتى وإن كانت

تبتغي الربح، فالإدارة الخاصة أو إدارة الأعمال كالإدارة العامة تتبع الأصول والوظائف الأساسية للإدارة من: تخطيط، تنظيم، قيادة، ورقابة.

لذا فالفريق أو الجهاز الإداري بحاجة إلى علم وخبرة ومهارة وذكاء. ونجاح خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحقيقها لأهدافها لا يمكن أن يتم إلا بحسن استخدام الموارد المتاحة (المادية والبشرية). وكذلك نجاح المشروعات المختلفة في جميع الأنشطة الاقتصادية الزراعية والصناعية الخدماتية.

المصادر والمراجع

1. الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، Arab British Academy For Higher Education
http://www.abahe.co.uk/notions-public-administration.html

2. ويكيبيديا، الموسوعة الحرة. http://ar.wikipedia.org

3. منتدى جسد الثقافة. http://aljsad.com.

4. د. عبد الرحمن تيشوري، المعهد الوطني للإدارة العامة.
http://www.ahewar.org

5. منتدى كلية التجارة والاقتصاد ــ فلسطين
http://www.pal-stu.com/vb/showthread.php

6. المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية.
http://www.hrdiscussion.com/hr20399.html

7. د.أحمد كردي. http://kenanaonline.com