المحاضرة الثالثة: العلاقة بين الإدارة العامة و بقية المفاهيم والعلوم الأخرى

تقديم:

لم تعد العلوم تقسم إلى علوم نظرية وأخرى علمية، ولم يعد كل علم مستقل بذاته، بل أصبحت العلوم مثل العالم الذي نعيش فيه قرية صغيرة، يتأثر فيها كل علم بالآخر ويؤثر فيه، ومثال ذلك علم الإدارة العامة، فله وثيق الصلة بعدة مفاهيم وعلوم. وسوف نقم عند أهمها على النحو الآتي:

أولا: العلاقة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال

مبدئيا هناك اختلاف بيّن بين الإدارة العامة وغدارة الأعمال، ومع ذلك ثمة بعض أوجه للتقارب بينهما. وسوف يتم التفصيل في ذلك فيما يأتي:

1- أوجه الاختلاف بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال

تختلف الإدارة العامة عن إدارة الأعمال في عدة جوانب، ومنها:

- **اختلاف الهدف:** تهدف الإدارة العامة إلى تقديم خدمات عامة للمواطنين بغض النظر عن العوائد المادية المترتبة على هذه الخدمات أما الإدارة الخاصة فتهدف في المقام الأول إلى تحقيق الأرباح والعوائد الاقتصادية.

- **اختلاف المستفيدين:** تقدم الإدارة العامة خدماتها إلى جميع أفراد المجتمع، أما الإدارة الخاصة أو إدارة الأعمال فهي تقدم خدماتها لشريحة أو مجموعة معينة فقط من أفراد المجتمع (أصحاب المنظمة، الموظفين، عملاء المنظمة...إلخ).
- **ظروف النشاط:** تعمل الإدارة العامة في ظل الظروف الاحتكارية، فمن غير الممكن أن تجد أي نوع من المنافسة بين الإدارات الحكومية أو إدارات حكومية تقوم بنفس العمل حيث تقوم كل جهة حكومية باختصاصها في حين تعمل الإدارة الخاصة أو إدارة الأعمال في ظل البيئة التنافسية الحرة وقوانين العرض والطلب.
- **دائمية الوظيفة:** تتمتع الوظائف في الإدارة العامة بالصفة الدائمة، فلا نجد ما يؤثر على هذه الوظيفة أي أن هناك نوع من الأمن الوظيفي في جميع الإدارات الحكومية بينما في الإدارة الخاصة أو إدارة الأعمال نجد أن الوظيفة تعاقدية يحكمها عملية رقابة وعملية تقييم للموظف بناءاً على عمله الذي يقدمه تترتب عليهما إما مكافأة هذا الموظف أو الاقتطاع من راتبه.

- **مبادئ المساواة:** تسود المساواة في وظائف القطاع الحكومي بشكل واضح أما في المؤسسات الخاصة فنجد أن لكل مؤسسة نظامها الخاص في الرواتب والمكافآت وما إلى ذلك. كما يتساوى الموظفون العاملون في الإدارة العامة بالامتيازات، ويحكم ميزاتهم السلم الوظيفي فقط. فمن غير المهم معرفة اسم الموظف الحكومي ، لأنه يعمل بصفته الرسمية، بينما يعمل موظف إدارة الأعمال باسمه الشخصي في معظم الأحيان، وخاصة في الشركات الاقتصادية والتجارية، ولهذا لا نجد مثلاً إدارة حكومية سعت وعملت لاستقطاب موظف حكومي من دائرة إلى أخرى، بينما نرى أن كثيرا من الشركات الخاصة تسعى لجذب الأشخاص المميزين من الشركات المنافسة للعمل لديهم.

- **معايير اتخاذ القرار:** في الإدارة العامة تدخل الاعتبارات السياسية والاجتماعية ويتخذ القرار بعد مداولات ومناقشات طويلة وهو في الأخير ليس قرار شخص واحد، أما في إدارة الأعمال فيؤخذ بالاعتبار المعايير الموضوعية والاقتصادية ونادرا ما يؤخذ بغيرها ويرجع ذلك بسبب الهدف الأساسي لإدارة الأعمال وهي الربح المادي. وفي هذا الصدد، كتب "هورلد كرنتر" أن الخسارة التي تترتب عن مراعاة شعور الناس تتحملها ميزانية الدولة بالنسبة للسياسيين أما بالنسبة لأصحاب الأعمال فإنهم يتحملونها ويدفعونها من جيوبهم وذلك يعني إفلاسه.
- **أساليب وطرق التقييم:** يقيم كل قطاع على أساس هدفه العام، فنجد المعايير التي يقوم على يعتمدها القطاع الخاص هي معايير اقتصادية بحتة أما في القطاع العام فلا يمكن الاعتماد على المعايير الاقتصادية فقط. ومثلما يقول والدو**Waldo** ، لا يمكن مثلا أن يقيم أداء قسم الشرطة بمعيار النفقات النقدية التي أنفقتها خلال فترة زمنية معينة كما لا يمكن تقييم أدائه على أساس الإيراد الذي حقق ولا يمكن أخذ معيار الربحية لقياس أداء المنظمات العامة حيث لا توجد صلة بين الإيرادات التي تحققها والنفقات التي تتحملها.
- **المسؤولية:** الإدارة العامة مسؤولة أمام جهات متعددة فهي مسؤولة أمام الجمهور وأمام السلطة التشريعية والقضائية وغير ذلك أما في القطاع الخاص فالمسؤلية أمام مجلس إدارة المشروع فقط.
- **الأساس المالي:** تختلف الإدارات من حيث الإيرادات والمصروفات والجهة المسئولة ففي القطاع العام توجد مصادر متعددة للإيرادات تتنوع من الضرائب إلى الإصدار النقدي والرسوم وغيرها الكثير وتتنوع أيضا أوجه الإنفاق على الصحة والتعليم والمواصلات وغيرها الكثير من المرافق الاجتماعية أيضا 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 معينة داخل المنظمة لذلك فهي لا تأخذ وقت طويل.

- **القانون المطبق**: يحكم الإدارة العامة القانون الإداري الذي تقره الحكومة، بينما ينطبق على إدارات الأعمال القانون التجاري أساسا.

2- أوجه الشبه بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال

رغم كل الاختلافات السابقة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال، إلا أن هذا لم يمنع من وجود بعض أوجه الشبه بينهما، ومن ذلك مثلا نجد ما يأتي:

- إن الكثير من الشركات الكبرى في الدول المتقدمة تعمل في جو احتكاري مثلها مثل شركات القطاع العام مثل شركات تصنيع السيارات، شركات الكهرباء، شركات الماء، شركات القطارات.
- إن الغرض من عمل شركات القطاع الخاص تقديم السلع والخدمات مثلها مثل شركات القطاع العام.
- إن كل العاملين في المنشآت الخاصة مسؤولين أمام جميع شرائح المجتمع مثلهم مثل العاملين في المنشآت الحكومية
- يوجد الكثير من المنشآت الخاصة التي تفوق في حجمها حجم بعض المنشآت الحكومية في الدول النامية
- إن الإدارة الحديثة في المنشآت الحكومية أصبحت تعمل وفق قاعدة اختيار الموظفين الأكفاء، لذلك فهي تجري المسابقات لاختيار الأكفأ والأفضل.

ثانيا: العلاقة بين الإدارة العامة والسياسة العامة

يُعنى علم السياسة بدراسة النظم والقوانين والحكومات وكذا الأحزاب السياسية، كما نجده يهتم بالمنظمات والعلاقات الدولية، أما السياسة العامة فتعرّف بأنها النشاطات والتوجيهات الناجمة عن العمليات الحكومية، استجابة للمطالب الموجهة من قبل النظام الاجتماعي إلى النظام السياسي. كما تعرّف من الناحية الإجرائية بكونها مجموعة القواعد والبرامج الحكومية التي تشكل قرارات أو مخرجات النظام السياسي، بصدد مجال معين، ويتم التعبير عن السياسة العامة في عدة صور وأشكال منها :القوانين و اللوائح والقرارات الإدارية والأحكام القضائية.

والواضح مما سبق، أن الإدارة العامة سوف تمثل امتدادا طبيعية للأجهزة التي تمثل السلطة السياسية في الدولة ولا يمكن فصل السلطة التنفيذية عن السياسة العامة للدولة، لأنها تعتبر بمثابة الأداة التي يتم من خلالها تنفيذ

السياسة العامة للدولة. وإذا كانت السياسة تحدد الاتجاه العام للدولة، فإن الإدارة العامة تشرف على الوصول إلى ذاك الاتجاه.

ثالثا: العلاقة بين الإدارة العامة وقانون الإدارة العامة (القانون الإداري)

يمثل القانون الإداري مجموعة من القواعد القانونية التي تضبط كل ما يتعلق بالإدارة تنظيما ونشاطا، وما تستخدمه في تنظيمها ونشاطها من موارد مالية وبشرية، وما تباشره من تصرفات قانونية (قرارات إدارية وعقود إدارية) أو مادية لتحقيق أغراضها. أما الإدارة العامة هي تشمل النشاطات المتعلقة بتحقيق الأهداف العامة التي تعمل الأجهزة الحكومية والهيئات العامة على تنفيذها.

وعلى ذلك يتبين أن كلا من القانون الإداري والإدارة العامة يعالجان ذات الموضوع، وهو الإدارة العامة تنظيما ونشاطا ومواردا. إلا أن ذلك لا يعني تطابقا كليا بينهما، إذ أن كل مفهوم يعالج الإدارة العامة من زاويته. ومن ذلك مثلا أن كليهما يعالجان موضوع الموظف العام، غير أن القانون الإداري يهتم بكل ما هو قانوني بالموظف منذ بداية مسيرة حياته الوظيفية إلى نهايتها، من خلال شروط التوظيف، وطرق التعيين، وعلاقة الموظف العام بالإدارة. كذلك تحديد حقوق الموظف وواجباته والحالات التي يتعرض فيها للعقاب والتأديب وما إلى غير ذلك. أما الإدارة العامة فهي تتعرض لمسألة الموظف العام من الجانب الفني، وليس القانوني. فمثلا نجد أن هذه الأخيرة تقوم بدراسة أفضل الأساليب لتعيين وترقية الموظف، وكيفية معاملة المرؤوسين، وتحفيزهم وقيادتهم لتحقيق الكفاية الإنتاجية المطلوبة.

وإضافة إلى موضوع الموظف العام، يشترك كل من الإدارة العامة والقانون الإداري في معالجة موضوع القرار الإداري، إلا أنهما كذلك يفترقان في كيفية المعالجة كل من زاويته، فالإدارة العامة تبحث موضوع القرار الإداري من منطلق كونه الأداة الرئيسية لمباشرة وظائف الغدارة، ومن اجل ذلك ينبغي أن تتم عملية اتخاذ القرار وفق منهجية علمية دقيقة وعبر مراحل متتالية تبدأ من عملية تشخيص المشكلة الإدارية واقتراح البدائل والمفاضلة بينها بغية الوصول إلى أفضل الحلول الممكنة. في حين أن القانون الإداري يعالج القرار الإدارية من زاوية قانونية بحتة انطلاقا من مبدأ المشروعية، والذي يفرض توافر مجموعة من الأركان حتى يصطبغ القرار بصفة المشروعية، وكيف يتم الطعن في القرارات غير المشروعة، والجهات القضائية المختصة بالفصل في هذه الطعون، والآثار القانونية المترتبة على إلغاء القرارات الإدارية وغيرها من الجزئيات القانونية الدقيقة اللصيقة بالقرار.