الإدارة العامة

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

منشورات جامعة دمشق
كلية الحقوق

الإدارة العامة

الدكتور نجم الأحمد
أستاذ القانون العام المساعد
جامعة دمشق ـ كلية الحقوق

الدكتور أحمد إسماعيل
أستاذ القانون العام المساعد
جامعة دمشق ـ كلية الحقوق

جامعة دمشق

١٤٣٦ـ١٤٣٧هـ
٢٠١٤ ـ ٢٠١٥ م

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

الفهرس

التقسيم	الموضوع	الصفحة
المقدمة		١١
الباب الأول	مدخل لدراسة الإدارة العامة	١٧
الفصل الأول	مفهوم الإدارة العامة	٢١
المبحث الأول	تعريف الإدارة العامة	٢٥
المطلب الأول	تعريف الإدارة العامة لدى الكتّاب الغربيين	٢٦
المطلب الثاني	تعريف الإدارة العامة لدى الكتّاب العرب	٢٩
المطلب الثالث	النتائج المستخلصة من تعريفات الإدارة العامة	٣٢
المبحث الثاني	عناصر الإدارة العامة	٣٥
المبحث الثالث	طبيعة الإدارة العامة- علم أم فن ؟	٣٨
الفصل الثاني	نشأة علم الإدارة العامة وتطوّر الفكر الإداري	٤٣
المبحث الأول	الأصول الأولى لعلم الإدارة العامة	٤٧
المبحث الثاني	روّاد الفكر الإداري	٥٢
المطلب الأول	مدرسة الإدارة العلمية	٥٣
المطلب الثاني	روّاد الفكر الإداري السلوكي	٦٢
المبحث الثالث	أهمية الإدارة العامة وأسباب تطوّرها	٦٥
المطلب الأول	الإدارة العامة في المجال الدولي	٦٦
المطلب الثاني	الإدارة العامة في المجال العربي	٦٩
المطلب الثالث	الإدارة العامة في الجمهورية العربية السورية	٧٣
المطلب الرابع	أسباب تطوّر الإدارة العامة	٧٦

الباب الثاني	**وظائف الإدارة العامة**	٧٩
الفصل الأول	**التخطيط**	٨٣
المبحث الأول	ماهية التخطيط	٨٧
المبحث الثاني	أنواع التخطيط	١٠٠
المبحث الثالث	التخطيط في الجمهورية العربية السورية	١٠٢
الفصل الثاني	**التنظيم**	١٠٧
المبحث الأول	ماهية التنظيم الإداري	١١١
المبحث الثاني	عناصر التنظيم الإداري	١٢٠
المطلب الأول	الوحدات الإدارية	١٢٠
المطلب الثاني	الوظيفة العامة	١٢٤
المبحث الثالث	صور التنظيم الإداري	١٣٧
المبحث الرابع	التنظيم الإداري المركزي في الجمهورية العربية السورية	١٤٥
المطلب الأول	رئيس الجمهورية	١٤٦
المطلب الثاني	مجلس الوزراء	١٥٤
المطلب الثالث	رئيس مجلس الوزراء	١٥٨
المطلب الرابع	الوزراء	١٦٢
المطلب الخامس	معاونو الوزراء	١٦٤
المطلب السادس	المحافظون	١٦٥
المطلب السابع	أمين عام المحافظة	١٦٩
المبحث الخامس	التنظيم الإداري المحلي في الجمهورية العربية السورية (الإدارة المحلية)	١٧١
المطلب الأول	مفهوم الإدارة المحلية	١٧٣
المطلب الثاني	أهداف المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١	١٧٥
المطلب الثالث	المجلس الأعلى للإدارة المحلية	١٧٧

المطلب الرابع	الوحدات الإدارية ومجالسها ومكاتبها التنفيذية	١٧٩
الفصل الثالث	**القيادة الإدارية**	١٩٧
المبحث الأول	ماهية القيادة الإدارية	٢٠١
المطلب الأول	مفهوم القيادة الإدارية	٢٠١
المطلب الثاني	طرق اختيار القائد الإداري	٢٠٥
المبحث الثاني	أنماط القيادة الإدارية	٢٠٨
المطلب الأول	القيادة الأوتوقراطية	٢٠٩
المطلب الثاني	القيادة الديمقراطية	٢١٥
المطلب الثالث	القيادة الحرّة	٢٢٢
الفصل الرابع	**القرار الإداري**	٢٢٥
المبحث الأول	ماهية القرار الإداري	٢٢٩
المطلب الأول	مفهوم القرار الإداري	٢٣٠
المطلب الثاني	مقوّمات صناعة القرار الإداري	٢٣٤
المبحث الثاني	مراحل صناعة القرار الإداري	٢٣٦
المبحث الثالث	معوّقات صناعة القرار الإداري وعوامل نجاحه	٢٤٦
المطلب الأول	معوّقات صناعة القرار الإداري	٢٤٧
المطلب الثاني	عوامل نجاح صناعة القرار الإداري	٢٥٢
المبحث الرابع	دور المعلومات والمشاركة في صناعة القرار الإداري	٢٥٥
المطلب الأول	دور المعلومات في اتخاذ القرارات الإدارية	٢٥٦
المطلب الثاني	دور المشاركة في صناعة القرارات الإدارية	٢٦١
المبحث الخامس	أنواع القرارات الإدارية	٢٦٩
الفصل الخامس	**التنسيق والاتصال**	٢٧٥
المبحث الأول	التنسيق	٢٧٩
المبحث الثاني	الاتصال	٢٨٤

الفصل السادس	**الرقابة**	٢٩٣
المبحث الأول	ماهية الرقابة	٢٩٧
المبحث الثاني	أنواع الرقابة	٣٠١
الباب الثالث	**نظريات الإدارة العامة**	٣١١
الفصل الأول	**العلاقات العامة**	٣١٥
المبحث الأول	مفهوم العلاقات العامة	٣١٩
المبحث الثاني	عوامل زيادة الاهتمام بالعلاقات العامة	٣٢٤
المبحث الثالث	أهداف العلاقات العامة ووسائلها	٣٢٦
المبحث الرابع	أهمية العلاقات العامة وخطوات برنامجها	٣٣٠
الفصل الثاني	**البيروقراطية**	٣٣٥
المبحث الأول	ماهية البيروقراطية	٣٣٩
المبحث الثاني	تقييم البيروقراطية	٣٤٦
الباب الرابع	**علاقة الإدارة العامة بالبيئة السياسية والاقتصادية**	٣٥٣
الفصل الأول	**علاقة الإدارة العامة بالبيئة السياسية**	٣٥٧
المبحث الأول	تطوّر العلاقة بين الإدارة العامة والسياسة	٣٦١
المبحث الثاني	العلاقة العضوية والموضوعية بين السياسة والإدارة العامة	٣٦٥
المبحث الثالث	حدود مساهمة العمل الإداري في رسم السياسة العامة	٣٦٨
المبحث الرابع	أثر السياسة في حرية العاملين في أجهزة الإدارة العامة	٣٧٠

الفصل الثاني	علاقة الإدارة العامة بالبيئة الاقتصادية	٣٨١
المبحث الأول	العلاقة بين النظام الاقتصادي السائد والإدارة العامة	٣٨٥
المبحث الثاني	أثر المتغيرات الاقتصادية العالمية في الإدارة العامة	٣٩٢
المبحث الثالث	الإصلاح الإداري والمتغيرات الاقتصادية العالمية	٤٠٥
المطلب الأول	المحاور الإستراتيجية في سياسة الإصلاح الإداري	٤٠٦
المطلب الثاني	أثر المتغيرات الاقتصادية العالمية في عناصر الإدارة العامة	٤٠٩
المطلب الثالث	ماهية الإصلاح الإداري وأهدافه ونماذجه	٤١٢
المراجع		٤١٩

Damascus University

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المقدمة

تعدّ الإدارة **من مستلزمات أي عصرٍ من العصور**، فحيثما وجد الإنسان في مجموعاتٍ سياسية أو عسكرية أو اقتصادية... كانت هناك ضرورة للإدارة، وذلك **بغية تحديد الأهداف التي تسعى إليها المجموعة، والعمل على تحقيقها بأكبر كفايةٍ ممكنة**، فالإدارة مطلوبة لتحقيق أهداف أي جهد جماعي، في أي منظمة،

مهما كان حجمها، وأياً كان شكلها القانوني، وبغض النظر عن طبيعة نشاطها، أو عملها، كما أن **الإدارة مسألة لازمة لتقدم الدول ورقيّها.**

ويحتلّ علم الإدارة العامة اليوم **مركزاً مرموقاً** ليس على الصعيد الأكاديمي فحسب وإنما على الصعيد العملي أيضاً، فقد **أولت الدول اليوم جلّ عنايتها بهذا العلم**، ذلك أن **صلاح الإدارة العامة في أي دولة من الدول إنما يعني صلاح الدولة ككل**، فلا يمكننا أن نتصور وجود دولة متخلّفة بإدارة عامة صالحة أو متطوّرة، والعكس صحيح.

وفي عالم اليوم **يقاس تقدم الأمم بكفاءة الجهاز الإداري المنفّذ للسياسة العامة**. ومن هذه **العلاقة** بين السياسة العامة من ناحية، والإدارة العامة من ناحيةٍ أخرى، تتأكد **الصفة الاجتماعية للعملية الإدارية** في الجهاز الإداري، فالعملية الإدارية - وإن كان لها نظام مستقل بذاته- إلا أن هذا النظام يؤدي أهدافه في إطار منظمة تعمل في مجتمع، مما يوجب على الإدارة **حل مشكلاتها وفقاً للأساليب التي تفرضها الوظيفة الاجتماعية**، وليس على أساس **التجريد المطلق**.

وتحظى دراسة الإدارة العامة اليوم بأهميةٍ بالغة بين الدارسين في مختلف أوجه **النشاط الاقتصادي والاجتماعي** على حدٍ سواء، ولعلّ مرد ذلك هو **تزايد المتغيرات والظروف البيئية المختلفة** من سياسية واقتصادية واجتماعية، إضافةً إلى **ازدياد حدة المنافسة بين المشروعات المختلفة**، وهو ما أدى إلى زيادة الاهتمام **بالأداء الفعّال** داخل تلك المشروعات.

ومع نمو المجتمعات، وكِبر حجمها، وبالتالي كِبر حجم المنظمات التي تقوم بإشباع احتياجاتها، **فإن الحاجة إلى المنظمات والمديرين أصبحت أكثر وضوحاً**، وبدا الاهتمام بمحاولة إيجاد وسائل فعّالة للتغلب على المشكلات الإدارية

التـي تواجههـا التنظيمـات، ومـن ثـم ظهـرت المحـاولات لتنميـة مبـادئ الإدارة ونظرياتهـا، وذلـك علـى النحـو الـذي يمكّـن مـن الاسترشـاد بهـا عنـد إدارة هـذه التنظيمات. ويمكن القول **إن ظهور الثورة الصناعية في النصف الثاني من القرن التاسع عشر كان نقطة البداية الحقيقية نحو ظهور هذه المحاولات ونموها.**

لقـد ظهـرت الإدارة بحسـبانها **فنـاً** مارسـته البشـرية منـذ بـدء الحضـارة الإنسانية، ومع ذلك فإن **علـم الإدارة يعدّ من العلـوم الحديثـة،** فلم تعرف دراسات هذا العلم بصورةٍ منظّمة إلا أواخر القرن التاسع عشر.[1]

وهكـذا ظهـرت فـي الربـع الأخيـر مـن القـرن التاسـع عشـر **حركـة الإدارة العلمية** التي ارتبطت باسم **فردريك تـايلور**. وقد أثرت هذه الحركة على المبادئ التي تقوم عليها الإدارة العامة، ونظام أسلوبها في تحقيق الأهداف. وما لبثت هذه الحركة أن تطوّرت، ولم تعد تقتصر على الاهتمام بالجانب الفني للمشروع، بل أدخلت في اهتمامها **العامل الإنسـاني،** واتخذ هذا العامل مكانـه في دراسة الإدارة العامـة إلـى جانـب الأسـس الفنيـة. ولـم يقـف التطـوّر عنـد ذلـك، بـل أبـرزت **كتابـات الفقهاء المعاصرين العلاقة بين الإدارة العامة والبيئة،** مما يوجب دراسة العوامل البيئية في كل بلد، حتى يمكن فهم السمات الحقيقية التي تميّز عمل الحكومة في أي بلدٍ من البلدان.

لقد تطوّرت **العملية الإدارية،** وبرزت فيها عناصر جديدة تؤدي إلى تحقيق أهداف الإدارة، فقد برز **أساس المسؤولية الإداريـة،** وهو اتخاذ القرارات، وبرز **المفهوم الإنساني للإدارة،** وأصبحت الإدارة عملية إنسانية، **فالرئيس الإداري يدير أفراداً ولا يدير جماداً...**

والإدارة **بمعناها الشامل** تعني ذلك النشاط الذي يعتمد على التفكير والعمل الـذهني المـرتبط بالشخصـية الإداريـة، وبالاتجاهـات السـلوكية المـؤثرة، على نحوٍ يؤدي إلى تحفيز الجهود الجماعية لتحقيق هدف مشترك، وذلك باستخدام الموارد المتاحة، **وفقاً لأسس ومفاهيم عمليـة سليمة،** ووسيلتها في ذلك إصدار القرارات الخاصـة بتحديـد الهـدف فـي إطـار **المصلحة العامـة للمجتمـع،** ورسم

[1]- يعود تاريخ الكتابات المتعلّقة بالإدارة إلى أمدٍ بعيد، وإن كانت معظم هذه الكتابات قد جاءت لحل مشكلاتٍ إدارية وقعت، وليس نتيجةً للمراقبة أو الممارسة أو البحث العلمي. ومن هذه الكتابات ما وجد في بعض أوراق البردي في مصر الفرعونية، وما كتبه كونفوشيوس في الصين القديمة، وأقوال سقراط في أثينا، والأحكام السلطانية للماوردي، والسياسة الشرعية لابن تيمية، ومقدمة ابن خلدون...

السياسات، ووضع الخطط والبرامج وأشكال التنظيم اللازمة لتحقيق الهدف، وتوجيه الجهود، والتنسيق بينها، وتفجير الطاقات الكامنة لدى أفراد القوى العاملة، وإثارة مواطن القوة فيهم، وتنمية مواهبهم وقدراتهم، ورفع روحهم المعنوية، وكذا الرقابة على الأداء لضمان تحقيق الأهداف وفقاً للخطط والبرامج الموضوعة.

ومن أهداف الإدارة العامة الكشف عن القوانين التي تحكم الظواهر الإدارية. وبمعنىً آخر كشفت التجارب العملية عن وجود قواعد يتعيّن مراعاتها في أي إدارةٍ ناجحة. ومن أمثلة هذه القواعد قاعدة وحدة الرئاسة والتوجيه، وتسلسل القيادة، وتوازن السلطة والمسؤولية... وغير ذلك من القواعد التي سنعكف على دراستها في الموقع المناسب من هذا الكتاب.

والإدارة العامة وإن باتت **علماً مستقلاً** اليوم، إلا أنها لا تزال وثيقة الصلة بالعلوم الأخرى. فقد نشأت وترعرعت في كنف **علم السياسة**، وظلّ النظر إليها على أنها جزء من العلوم السياسية فترةً طويلةً من الزمن. **والارتباط** بين **الإدارة العامة وعلم السياسة** هو ارتباط وثيق للغاية، ولكن على الرغم من هذا الارتباط فهي ليست فرعاً من فروعه، بل إن **كلا العلمين له كيانه المستقل**، وذاتيته الخاصة المميزة له، وإن كلا العلمين يستفيد من دراسات العلم الآخر، وأبحاثه، لكن **الواقعة الإدارية تبقى في ذاتها متميزة عن الواقعة السياسية.**

كما أن الصلة بين **القانون الإداري وعلم الإدارة العامة** تبدو **متكاملة ودقيقة. متكاملة أولاً**، لأن **القانون الإداري** ما هو إلا مجموعة القواعد القانونية التي تحكم **الإدارة العامة** في مفهومها **العضوي** (التنظيمي- الهيكلي)، وكذلك مجموعة القواعد القانونية التي تحكمها في مفهومها **الوظيفي**. وهي **دقيقة** كذلك، لأن كلاً من العلمين يهتم بدراسة الظاهرة الإدارية. ولكن إذا كان **القانون الإداري** يهتم بها **من الناحية القانونية** المتعلّقة بالتنظيم والنشاط معاً، إضافة إلى دراسة العلاقة من الناحية القانونية بين الإدارة العامة والأفراد، مع توضيح حقوق كل منهما وواجباته، فإن **علم الإدارة العامة** يهتم بالظاهرة الإدارية **في جوانبها الفنية والتقنية**.[٢]

وبهذا فإن دراسة **الإدارة** تمثّل المحور الرئيس في دراسة كل من **القانون الإداري وعلم الإدارة العامة.** ولبيان ذلك فقد درج الفقهاء على توضيح هذه

[٢]- د. عبد الله طلبه: "الإدارة العامة". منشورات جامعة دمشق، عام ١٩٩٥، ص٤١.

الصورة من خلال بيان طريقة الدراسة من وجهة نظر **القانون الإداري وعلم الإدارة العامة** لكل من الموضوعات التي تتصل بالظاهرة الإدارية، وأعطوا لذلك بعض الأمثلة التي تتعلّق بالوظيفة العامة، ودراسة القرار الإداري، وعلاقة الرئيس بمرؤوسيه... ففي مجال الوظيفة العامة مثلاً، فإن القانون الإداري عندما يدرس الوظيفة العامة فإنه يهتم بها **من الناحية القانونية**، بدءاً من حياة الموظف العام، وانتهاءً بانفصام عرى الرابطة الوظيفية بينه وبين الإدارة، فهو يدرس تعريف الموظف العام، والشرائط الواجب توافرها فيه، وكذلك أساليب التعيين في الوظيفة العامة، وما يجب على الموظف القيام به، وما هو محظور عليه. كما أنه يبيّن وضع الموظف (العامل) في المرافق العامة الإدارية، وفي المرافق العامة الصناعية والتجارية. ويبحث في حقوق الموظف أثناء حياته الوظيفية، وكيفية تأديب الموظفين، والجهات المختصة بتأديبهم، وفي علاقة الرئيس بمرؤوسيه في ظلّ القوانين والأنظمة المعمول بها، وفي ظل اجتهادات محاكم القضاء الإداري. ويبيّن القانون الإداري كذلك حالات انتهاء الخدمة العامة، وطرائق انتهاء الرابطة الوظيفية. أما علم الإدارة العامة فهو وإن نظر إلى الموضوعات ذاتها المتعلّقة بالوظيفة العامة، إلا أنه ينظر إليها من زاوية مختلفة عن زاوية القانون الإداري، فينظر فيها من ناحيتين: **الناحية الفنيّة** من جهة، **والناحية البشرية والاجتماعية من جهة أخرى**، أي من زاوية كون الوظيفة العامة **وسطاً فنياً وتنظيمياً**، ومن زاوية كونها **وسطاً اجتماعياً**، فمن **الناحية الفنية** يتناول علم الإدارة العامة دراسة الوظيفة العامة من خلال بيان طبيعة الوظيفة العامة ومفهومها، ونظامها، كما يدرس أسس إنشاء الوظائف وترتيبها وتوصيفها وتصنيفها، مع تحديد اختصاصات ومواصفات كل وظيفة. كما يهتم بدراسة أفضل طرائق اختيار العاملين في الوظيفة العامة، وبعد الاختيار يهتم بدراسة أفضل الطرائق التي تكفل رفع الكفاءة الإدارية للعاملين عن طريق التدريب والتأهيل... وينظر علم الإدارة في هذا كله من خلال دراسة الوسط الإنساني والاجتماعي للموظف العام والوظيفة العامة، حيث إن علم الإدارة كما هو حال علم القانون يعدّان من العلوم الاجتماعية، وإن علم الإدارة عندما يدرس الإدارة العامة فهو يدرسها كظاهرة إدارية إنسانية واجتماعية.

وتتصل الإدارة العامة بعلم الاقتصاد، ولبيان ذلك يمكن القول إن علم الإدارة العامة الذي يبغي من جانبه اتخاذ القرارات التي تهدف إلى تحقيق الأهداف

العامة للدولة، **ومنها الأهداف الاقتصادية**، لا بد له من أن يستند في اتخاذ هذه القرارات إلى **نظريات علم الاقتصاد ومبادئه**، حتى تكون القرارات المتخذة بأعلى مستوى من الكفاية الاقتصادية، وذلك وفقاً للمبدأ الاقتصادي **"أعلى كفاية بأقل النفقات والجهود"**. وهدف الكفاية من أهداف علم الاقتصاد الذي يبغي استخدام الموارد المتاحة في سبيل تحقيق أعلى إنتاجية ممكنة. ومن وجهة نظر الكفاية يتضح لنا أن كلا العلمين **يكمل بعضهما الآخر**، حيث لا بد لرجل الإدارة الناجح من أن يكون ملماً إلماماً كافياً بالمبادئ الاقتصادية، وأن يكون متفهماً للأوضاع الاقتصادية في بلده حين اتخاذه القرارات التي تتعلّق بوحدته الإدارية من الوجهتين الاقتصادية والمالية، وذلك حتى يضمن لهذه الوحدة أن تصل إلى الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها بأعلى كفاية إدارية واقتصادية ممكنة.

كما أن **الصلة قائمة بين الإدارة العامة والمالية العامة**، فعلم المالية العامة يُعنى بتأمين الموارد اللازمة لإشباع حاجات المجتمع، وطرائق إنفاقها، بغية تحقيق السياسة العامة للدولة وأهدافها. وفي الواقع فإن نجاح الإدارة العامة في أداء مهماتها، والقيام بالأعباء الملقاة على عاتقها، **يتوقف إلى حد كبير على تأمين الموارد المالية اللازمة لنشاطها**. والموازنة العامة للدولة إن هي إلا **"المرآة"** التي تعكس نشاط الإدارة العامة، وتحدد حدود هذا النشاط ونوعيته.

وقد ذهب الفقهاء في دراسة **العلاقة بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة (إدارة الأعمال)** إلى إظهار نقاط الالتقاء أو التشابه، وكذلك نقاط الافتراق فيما بينهما، وذلك من منطلق أن تقسيم الإدارة إلى إدارة عامة وإدارة أعمال هو من أهم التصنيفات في دراسة الإدارة، وأنه عندما نطبق الإدارة في القطاع العام نطلق عليها اسم **"الإدارة العامة"** ***public administration*** ، وعندما تطبق في القطاع الخاص تسمى **"إدارة الأعمال"** ***Business administration*** ، **أو** ***management*** **.**

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

الباب الأول

مدخل لدراسة

الإدارة العامة

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

توصف **الإدارة العامة** بكونها **ظاهرة إنسانية، واجتماعية،** لأن الإنسان هدفها ومحورها، ولأنها ترمي إلى خدمة المجتمع بفئاته المختلفة. ويمكن القول إن **القصور الإداري** سبب في فشل العديد من محاولات التنمية الاجتماعية والاقتصادية في كثير من الدول. وللتدليل على أهمية الدور الذي تؤديه الإدارة نستذكر قولاً **لشكسبير** في إحدى مسرحياته: **"الحمقى هم وحدهم الذين يتنافسون في تحديد أشكال الحكومات، فأفضلها هو أحسنها إدارةً".**

والإدارة العامة هي **أداة الدولة التنفيذية،** من خلالها تضع **الحكومة** الخطط والبرامج، وترسم سياساتها، وتحقق أهدافها المتشعّبة والمتعددة.

وترمي الإدارة العامة إلى وصف الأجهزة التي يوكل إليها مهمة تحقيق الأهداف المحددة من قبل السلطة السياسية، كما أنها تقوم بشرح آلية عمل هذه الأجهزة، وبيان بنيتها، والمهمات المسندة إليها. كما أن **الإدارة العامة لا تخضع لقواعد قانونية مجرّدة فحسب، وإنما تخضع لظواهر طبيعية وإنسانية واجتماعية،** لذا فإنها تؤثر في الوسط الذي يحيط بها، كما أنها تتأثر بهذا الوسط.

وفي سبيل التعرّف على **ماهية الإدارة العامة** لا بد من بيان **مفهومها، والتعرّف إلى نشأتها وتطوّرها...**

وبناءً على ما تقدم سوف نعالج موضوعات هذا الباب من خلال الفصلين الآتيين:

الفصل الأول: مفهوم الإدارة العامة.

الفصل الثاني: نشأة علم الإدارة العامة وتطوّر الفكر الإداري.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

الفصل الأول

مفهوم الإدارة العامة

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

حدثت **تطوّرات عميقة في المبادئ العلمية والتنظيمية التي تقوم عليها الإدارة العامة،** ويرجع ذلك بدرجةٍ أساسية إلى **الثورة الصناعية** التي حدثت في **إنكلترا** خلال النصف الثاني من القرن الثامن عشر.

وبعد أن **ترسّخت بنية الدولة المعاصرة،** وتوطّدت دعائم الحكم فيها، وتنوّعت مجالات نشاطاتها، وتعددت واجباتها، وتشعّبت المهمات والمسؤوليات التي تؤديها للأفراد من خلال المرافق العامة، **توجّه الاهتمام إلى الإدارة العامة** على نحوٍ يكفل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، من خلال الإدارة العلمية الحديثة.

ما هي الإدارة العامة؟ وما هي العناصر التي تقوم عليها؟ وهل الإدارة العامة علم أم فن؟ سنجيب عن هذه التساؤلات من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: تعريف الإدارة العامة.

المبحث الثاني: عناصر الإدارة العامة.

المبحث الثالث: طبيعة الإدارة العامة- علم أم فن؟

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الأول

تعريف الإدارة العامة

يتسم علم الإدارة العامة **بالحداثة، وتعدد المدارس** التي تطرّقت إليه، فضلاً عن **اتساع** نطاقه، **وتشابك** مراحل العملية الإدارية... مما نجم عنه **اختلاف العلماء في وضع تعريف محدد لمصطلح "الإدارة العامة"** ***Public Administration***، ذلك أن هذا التعبير يتضمن معانٍ متعددة، فقد يراد به إحدى الهيئات، أو أحد الأنشطة، وقد يشير إلى نوعٍ من أنواع الدراسة...[٣]

ووفقاً **للاصطلاح العلمي** يراد بالإدارة العامة **استخدام جهد مشترك لتحقيق هدف موحّد**، فالإدارة تفترض وجود **جهد جماعي** يقوم به عدد من العاملين بتوجيه واعٍ ممن يتمتع بقدر من السلطة عليهم، أي أن **الجهد الفردي لا يتصف بصفة الإدارة أياً كانت الكفاءة المبذولة في تقديمه.**[٤]

ولتبيان موضوعات هذا البحث فإننا نقسّمه إلى المطالب الآتية:

المطلب الأول: تعريف الإدارة العامة لدى الكتّاب الغربيين.

المطلب الثاني: تعريف الإدارة العامة لدى الكتّاب العرب.

المطلب الثالث: النتائج المستخلصة من تعريفات الإدارة العامة.

---

[٣]- يرجع تعدد تعريفات الإدارة العامة إلى حداثة هذا العلم، وهو ما نجم عنه وجود نقصٍ أو اختلافٍ في مضمون كثير من المصطلحات العلمية الإدارية. يضاف إلى ذلك اتساع مجال الإدارة وتشابكه وتعقيده، مما دفع كل كاتب من كتّاب الإدارة للتعبير عنها من وجهة نظره التي قد تختلف عن وجهة نظر غيره من حيث الشمولية والدقة. كما أن الإدارة العامة الحكومية بحسبانها فرعاً من فروع الإدارة متداخلة مع العديد من المفاهيم والتطبيقات المتصلة بالنشاط الحكومي، وما يرتبط بهذا النشاط من عوامل سياسية وقانونية بطريقةٍ يصعب معها تحديدها بدقة. هذا التداخل في نشاط الإدارة الحكومية يضيف عبئاً جديداً إلى محاولة التعريف.

لمزيد من التفصيل انظر:

د. أحمد الزهري. د. علي المبيض: "الإدارة العامة". منشورات جامعة عين شمس، عام ١٩٩٥، ص٧.

[٤]- د. ماجد راغب الحلو: "علم الإدارة العامة". الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، عام ٢٠٠٧، ص٧.

المطلب الأول

تعريف الإدارة لدى الكتّاب الغربيين

في الاصطلاح اللغوي تشير كلمة **الإدارة** ***Administration*** المكونة من مقطعين ***ad-ministre administrer*** إلى **تقديم الخدمة**، أو تقديم **العون** إلى الآخرين.[٥] ومثل هذا المعنى اللغوي يشير إلى أن من يتولّى إدارة أو وظيفة ما إنما يعمل في خدمة الآخرين، وإنه يصل إليها بقصد خدمة الآخرين، وليس على أساس أنها امتياز خاص به.[٦]

وقد ذهب **ليونارد هوايت** ***Leonar D. White*** في معرض تعريفه للإدارة إلى القول: **"إنها فنّ توجيه وتنسيق ورقابة عدد معيّن من الأفراد، بقصد إنجاز بعض الأغراض أو الأهداف".**[٧]

ويشمل هذا التعريف مختلف العمليات التي تقوم بها الإدارة **في الميادين كافة.** ويعدّ في الواقع منطلقاً لمعظم التعريفات التي أعطاها الفقهاء -كل من وجهة نظره- للإدارة العامة.

ولدى روّاد الفكر الإداري الأوائل يعرف المهندس **تايلور** الإدارة بأنها: **"المعرفة الحقيقية لما تريد من الآخرين أن يقوموا به، ثم التأكد من أنهم يقومون بعملهم بأفضل طريقة وأرخصها".**[٨]

أما **فايول** فيرى أن المقصود بالإدارة: **"التنبؤ والتخطيط والتنظيم والقيادة والتنسيق والرقابة".**[٩]

بينما يرى **ماري باركر فوليت** بأن الإدارة هي: **"تنفيذ الأشياء عن طريق الأفراد".**

---

[5]- Gladden, An Introduction to public Administration, London. 1952, p.18.

[٦]- يبين قاموس "روبير" الفرنسي أن للفعل *administrer* معنيين هما: الإدارة الخاصة، والإدارة العامة. ويعطي المثال على الإدارة الخاصة، إدارة الزوج لأموال الزوجية المشتركة. ومثال الإدارة العامة إدارة العمدة، أو رئيس البلدية للبلدة، والمحافظ للمحافظة...

[7]- Leonard White, Introduction to the study of public administration, 5ed, The Mac Millan Co. N. 1967, p. 4.

[8]- F. W. Taylor, The principles of scientific management, Hraper, 1911.

[9]- Fayol, H, General and industrial management, Pitman, London, 1962.

ويذهب الأستاذ **موريس ديفرجيه** إلى القول إن العلوم الإدارية هي **فرع من فروع علم السياسة**، وهي تدرس**"تنظيم وعمل الإدارة"**، ويبين أن علم الإدارة هو: **"العلم الذي يدرس نشاط الإداريين، وأن موضوعه مماثل لموضوع الحقوق الإدارية، ولكنه عوضاً عن أن يكتفي بدراسة النظام القانوني للإدارة، فإنه يدرس عمل الإدارة في الواقع".**[١٠]

ويستعرض الأستاذ **شارل ديباش** تعريف الإدارة عن طريق **تقسيم مهماتها** إلى قسمين:[١١]

١- **مهمات خارجية:** وتتمثّل هذه المهمات في **علاقة الإدارة الخارجية مع الجمهور**، وهي: مهمات **سيادية** (الدفاع، والبوليس، والقضاء)، **ومهمات اقتصادية، وتعليمية، وثقافية، واجتماعية**.

٢- **مهمات داخلية:** وتتمثّل هذه المهمات في **تأمين التوظيف الأفضل للإدارة**، وذلك بتنظيم مرتبات الأفراد، وإدارتهم، واستغلال الوسائل المادية الضرورية، وتأمين الرقابة على الإدارة.[١٢]

ويشير الأستاذ **غورني** إلى صعوبة اعتماد تصنيفٍ مرضٍ لهذه الوظائف، حيث إن الإدارة -بشكل عام وإجمالي- **تتعلّق بتنفيذ السياسة العامة للدولة في**

---

[١٠]- موريس ديفرجيه: "محاضرات في الخدمات العامة". عام ١٩٥٥- ١٩٥٦.

[11]- Debbash, Ch, Science administrative, 2ed, Dalloz, Paris, 1972.

[١٢]- وبتصنيف مشابه صنّف الأستاذ *Bernard Gournay* وظائف الإدارة في أربع مهمات رئيسة هي الآتية:

١- **المهمات السيادية:** وهذه بدورها تتضمن مهمات سيادية خارجية، كالدفاع، والأمن القومي، والعلاقات الخارجية. ومهمات سيادة داخلية، وتشمل الأمن الداخلي، والقضاء . ومهمات سياسية بحتة: وتشمل إدارة المؤسسات السياسية، وانتخاب المجالس النيابية، والعلاقات مع المؤسسات الدينية، وإعلام الرأي العام بالأهداف السياسية.

٢- **المهمات الاقتصادية:** ومثالها المهمات المتعلّقة باختصاص الدولة بإصدار النقود. ودور الدولة في مختلف مناحي الحياة الاقتصادية (الطاقة، والنقل، والاتصالات، والصناعات التحويلية، والزراعة، والخدمات). والمشكلات المشتركة لجميع القطاعات، كالبحوث التطبيقية الإنتاجية، والأيدي العاملة، والتعليم المهني، والاستثمارات، والأسعار، والضرائب، والتجارة الخارجية. وتتلخص المهمات الاقتصادية بالتنسيق العام فيما بين السياستين الاقتصادية والمالية.

٣- **المهمات الاجتماعية:** وتتضمن النشاطات في مجال الصحة، والإسكان، والعمران، والدفاع عن حقوق الطبقات الاجتماعية المهنية، ومصالحها. وتوزيع الدخول لصالح الضعفاء اجتماعياً، والبحث في التركيبة الاجتماعية (سياسة الأسرة، والرقي الاجتماعي).

٤- **المهمات التعليمية والثقافية:** وتشمل البحث العلمي، والتعليم العالي، والتعليم الفني، والمهني، والرياضة، والأنشطة المختلفة لصالح الشباب، كتنظيم أوقات الفراغ، والأنشطة الثقافية الموجهة للعامة. وتطوير النشاط الفني، والحفاظ على الثروة الفنية، والتاريخية، وتشجيع الإبداع الفني، ونشر الأعمال الفنية.

انظر:

Gournay, B, Introduction à la science administrative, A, Colin, 1970.

المجالات كافة. وهي في هذا المعنى لدى الأستاذ **غورني** تشمل **العمليات كافة المتعلّقة بتحقيق هدف معين، والإشراف على بلوغه، وهي الناتج المشترك لأنواع ودرجات مختلفة من المجهود الإنساني الذي يبذل في هذه العمليات.**

وفي الواقع فإن تصنيف المهمات الإدارية يعكس وظائف الإدارة ونشاطها أكثر مما يعكس تعريفها، حيث إن **موضوع النشاط الإداري متعدد،** ولا يقع تحت الحصر، هذا من جهة، ومن جهةٍ ثانية **عدم وجود تصنيف مسلّم به ومرضٍ في هذا الموضوع.**[١٣]

[١٣]- للمزيد من التعريفات لدى الكتّاب الغربيين انظر مثلاً:

G. Caiden, The dynamics of public administration, N. Y. 1971.

E. Shrkansky, Public a administration, N. Y. 1975.

F. Mosher, American public a adinistation- past, present, future, N. Y. 1972.

H. Sick, Principles of managements, Cincinnati, South Westren, 1969.

B. Gournay, Administration publique, 1967, p. 5.

Dimock, and Others, Public administration, Rinehart and Winiston, N. Y. 1983.

المطلب الثاني

تعريف الإدارة لدى الكتّاب العرب

تشتق كلمة "**إدارة**" في **اللغة العربية** من الأصل الثلاثي "**دار**"، ويعني هذا الفعل: قاد، أو وجّه، أو خدم، أو اقتصد، أو أعان، أو وزر... وهكذا فإن **المعنى العربي يلتقي والمعنى اللاتيني، ويترادف معه**، مما يعني أن "**الإدارة**" هي **خدمة الغير، أو تقديم العون للآخرين.**[١٤]

بيد أن مصطلح الإدارة لا يتحدد بالمدلول اللغوي فقط، وهو ما يوجب علينا البحث فيه من الناحية **الفنيّة، أو الاصطلاحية.** وفي **الفقه العربي** -ولدى كتّاب الإدارة العامة المصريين خاصةً- نلحظ كذلك تعدد التعريفات، وتأثرها بالتعريفات التي وضعها الأساتذة الأمريكيون، والفرنسيون.[١٥]

من ذلك يعرّف **الدكتور عبد الملك عودة** الإدارة العامة بأنها: "**تتكون أساساً من مجموع العمليات والإجراءات والخطوات التي هدفها تنفيذ السياسة العامة التي تعدّها الحكومة، أو تصل للحكم معتنقة الرغبة في تنفيذها**".

أما **الدكتور عبد المجيد عبدو** فيعرّف الإدارة على أنها: "**النشاط الخاص بقيادة الأفراد وتوجيههم وتنميتهم وتخطيط العمليات الخاصة بالعناصر الرئيسية في المشروع ومراقبتها لتحقيق أهدافه المحددة بأحسن الطرق، وأقل التكاليف**".

ويعرّف **الدكتور حسن توفيق** الإدارة العامة بحسبانها: "**تدور حول دراسة النشاط الإداري الذي يقوم به موظفو الحكومة في قطاع السلطة التنفيذية للدولة، فلا تشمل الإدارة العامة ما يدور داخل السلطة التشريعية، وكذلك السلطة القضائية**".[١٦]

---

[١٤] - د. ربيع أنور فتح الباب: "العلاقة بين السياسة والإدارة- دراسة تحليلية في النظم الوضعية والإسلامية". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٩٤، ص١٩.

[١٥]- انظر:

د. هيثم هاشم: "وظائف الإدارة". مطابع الوحدة، دمشق، عام ١٩٨٢.

د. سيد الهواري: "الإدارة والأصول والأسس العلمية للقرن ٢١". مكتبة عين شمس، القاهرة، عام ٢٠٠٢.

دوايت والدو: "دراسة الإدارة العامة". ترجمة الشريف عبود، دار الفكر العربي، عام ١٩٦٥.

د. درويش عبد الكريم. د. ليلى تكلا: "أصول الإدارة العامة". ط٢. مكتبة الأنكلو المصرية، القاهرة، عام ١٩٧٢.

[١٦]- د. حسن توفيق: "الإدارة العامة"، عام ١٩٩٧.

ويرى **الدكتور رمزي طه الشاعر** أن الإدارة العامة هي: **"تنظيم وإدارة الجهود البشرية داخل المنظمات العامة لتحقيق الأهداف الحكومية في إطار السياسة العامة للدولة".**[١٧]

ومن التعريفات كذلك تعريف **الدكتور إبراهيم شيحا** بقوله إن الإدارة العامة هي: **"مجموعة الأنماط المتشابكة المتعلّقة بصنع وتنفيذ القرارات الإدارية (العملية الإدارية)، والتي يقوم بها جهاز إداري تحقيقاً للسياسة العامة التي تستهدفها الدولة".**

ويذهب **الدكتور حمدي أمين عبد الهادي** إلى القول إن الإدارة العامة هي: **"تنظيم بشري جماعي هادف".**[١٨]

وقد ذهب **الدكتور أحمد رشيد** إلى أن المقصود بالإدارة العامة هو: **"توجيه الجهود البشرية لتنفيذ السياسة العامة، وفق أسلوب أو أساليب تحقق الوظيفة الاجتماعية، والغايات النهائية للجهاز الإداري، وهي المصلحة العامة كما تفسرها وتحددها المؤسسات الحاكمة".**[١٩]

ويعرّفها **الدكتور السيد ناجي** قائلاً: **"هي أوجه النشاط الإداري، والمتعلّقة بتخطيط وتنظيم موارد الدولة، وتوجيهها نحو تحقيق الأهداف، ومراقبة مدى تحقيق ذلك للصالح العام في ضوء النظام السياسي، والاقتصادي، والقوانين السائدة".**[٢٠]

ويرى **الدكتور طارق المجذوب** أن الإدارة العامة هي: **"مجموعة النشاطات الإدارية المتعلّقة بصنع القرارات داخل التنظيمات الإدارية العامة، تقوم بها قوى بشرية تعمل ضمن الإمكانيات المالية المتاحة لتحقيق السياسة العامة للتنظيمات المعنيّة".**[٢١]

من جانبه يرى **الأستاذ فوزي حبيش** أن **الإدارة** العامة هي: **"تدبير شؤون الناس وقيادتهم وتوجيههم وتنظيمهم، بغية تمكينهم من تأدية الأعمال الموكولة**

---

[١٧]- د. رمزي طه الشاعر: "مبادئ الإدارة العامة". دار النهضة العربية"، عام ١٩٨٦، ص٥٧.

[١٨]- د. حمدي أمين عبد الهادي: "الإدارة العامة في الدول العربية- الأصول العلمية وتطبيقاتها العربية". ط٣، القاهرة، دار الفكر العربي، عام ١٩٧٥، ص١٠.

[١٩]- د. أحمد رشيد: "نظرية الإدارة العامة". ط٥. القاهرة، دار المعارف، عام ١٩٨١، ص٣٩.

[٢٠]- د. السيد ناجي: "الإدارة العامة- مدخل إداري"، القاهرة، عام ١٩٩٤، ص١٨.

[٢١]- د. طارق المجذوب: "الإدارة العامة- العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري". منشورات الحلبي الحقوقية، عام ٢٠٠٥، ص٤٧.

إليهم، وتنفيذ الخطط الموضوعة لهم، بهدف المحافظة على كيانهم، و ضمان استمرارية وجودهم"، وإن الإدارة العامة هي: "مجموعة نشاطات وأعمال منظمة تقوم بأدائها قوى بشرية تعيّنها السلطات الرسمية العامة، وتوفر لها الإمكانات المادية اللازمة، بهدف تنفيذ الخطط الموضوعة لها، وبالتالي تحقيق الأهداف العامة المرسومة لها بأكبر كفاية إنتاجية، وأقصر وقت، وأقل كلفة".[٢٢]

وفي **سورية** بعد أن يورد الدكتور **كمال الغالي** تعريفات كل من غورني، وليونارد هوايت، يعرّف الإدارة العامة بأنها: **"تشمل كل هيئة عامة منحتها السلطة السياسية اختصاص إشباع الحاجات العامة، وزودتها بالوسائل اللازمة لذلك، وهي أيضاً نشاط هذه الهيئات للنهوض بمهمتها، منظوراً إليه في مشاكل تسييرها ووجودها، وفي علاقاتها مع الهيئات الأخرى المشابهة، وكذلك في علاقاتها مع الأفراد".**[٢٣]

ويرى أن الإدارة العامة هي: **"مجموع المصالح العامة المنظّمة في مجتمع سياسي هو الدولة، بقصد إشباع الحاجات الجماعية، كالقضاء والشرطة والدفاع والتعليم ..". وإن الإدارة العامة من زاوية النشاط هي: "جميع العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة"**، أو هي: **"نشاط تقوم به الهيئات العامة مستخدمة عند الاقتضاء امتيازات السلطة العامة لإشباع الحاجات التي يقتضيها الصالح العام".**

كما يعرّف **الدكتور عبد الله طلبة** الإدارة العامة بأنها: **"العلم الذي يهدف إلى تنظيم وإدارة الطاقات البشرية والمادية، بغية تحقيق وتنفيذ السياسة العامة للدولة".**[٢٤]

ومن مجمل هذه التعريفات نلحظ أنها **لا تخرج عن ذلك التعريف الذي وضعه الأستاذ ليونارد هوايت**، من حيث إن الإدارة **تشمل جميع العمليات التي من شأنها تنفيذ السياسة العامة للدولة، وتحقيق أهدافها.**[٢٥]

وكما يقول **الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله** إن مسألة وضع تعريف جامع مانع لعلم حديث كالإدارة العامة، يمر بمرحلة من التطوّر، والنمو السريع، هي **مسألة عسيرة في الوقت الحاضر.**[٢٦]

---

[٢٢]- فوزي حبيش: "الإدارة العامة والتنظيم الإداري". دار النهضة العربية، بيروت، عام ١٩٩٩، ص١٣.

[٢٣]- د. كمال الغالي: "الإدارة العامة". المطبعة الجديدة، دمشق، عام ١٩٧٦، ص١١.

[٢٤]- د. عبد الله طلبه: " الإدارة العامة". منشورات جامعة دمشق، عام ١٩٩٥، ص١٤.

[٢٥]- للمزيد من التعريفات باللغة العربية انظر: د. عادل حسن . د. عبد المنعم فوزي: "الإدارة العامة". عام ١٩٦٣، ص٩.

[٢٦]- د. عبد الغني بسيوني عبدالله: "أصول علم الإدارة العامة". الدار الجامعية، عام ١٩٩٢، ص٣١.

المطلب الثالث

النتائج المستخلصة

من تعريفات الإدارة العامة

١- من خلال إيرادنا للتعريفات الفقهية المختلفة، يبدو أن تعريفات الإدارة العامة في مجملها **لا تخرج عن حقيقة التعريف الذي وضعه الأستاذ ليونارد هوايت** عام ١٩٢٦، عندما عرف الإدارة العامة بأنها: **"تشمل أو تتكوّن من جميع العمليات التي من شأنها تنفيذ السياسة العامة للدولة، وتحقيق أهدافها".**

٢- إن معظم التعريفات وإن تباينت في الشكل، فهي **تتفق في المعنى، والمضمون.**

٣- ليس معنى هذا أن التعريف بالإدارة العامة يعود إلى عام ١٩٢٦، بل إن **الإدارة العامة هي أقدم من ذلك بكثير،** فهي قد نشأت و ترعرعت منذ نشأة المجتمعات وتطوّرها.

٤- في التعريفات السابقة يمكن أن نلحظ **الفرق ما بين الأسلوب الإنكلوسكسوني والأسلوب اللاتيني،** ووجهة النظر التي يتناولون فيها الإدارة في كل من **فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية.** ففي الفقه **الإنكلوسكسوني** حيث تعدّ الولايات المتحدة الأمريكية مهد دراسة الإدارة العامة من خلال دراسة إدارة الأعمال، نلحظ التركيز على ظاهرة **الاهتمام بحركة الإصلاح الإداري،** وهذا لأسباب خاصة في أميركا، حيث بعد صدور قانون **بندلتون** (قانون الجدارة الإدارية) عام ١٨٨٢ نجح في محاولته هذه **بإبعاد الإدارة عن تأثير الأحزاب السياسية.**

ويظهر هذا الاتجاه جلياً إذا علمنا أن الاتجاه الانجلوسكسوني يطبق **على الإدارة تقريباً المبادئ ذاتها التي تطبق على المشروعات الخاصة والفردية** على السواء، وإن علم الإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية إنما **نشأ و ترعرع في محيط المشروعات الخاصة.**

ولكن على الرغم من هذه الحقيقة بخضوع الإدارة العامة وإدارة الأعمال إلى مبادئ الإدارة ذاتها، إلا أن هذين الفرعين مختلفين نتيجة تطبيق هذه المبادئ في مجالين مختلفين، هما **المجال الحكومي ومجال الملكية الخاصة.**

بينما نجد أن الوضع مختلف في **الدول اللاتينية** التي تطبق نظام الازدواج القضائي، وحيث لديها قانون إداري مستقل، نرى أن مجال دراسة الإدارة **قد تقلّص إلى دراسة الجانب الفني** تاركاً **الجانب القانوني** لدراسة **القانون الإداري.**

وبمعنىً آخر يمكن القول إنه في الوقت الذي تتمتع فيه الإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية بمجال واسع للتطبيق على النشاطين العام والخاص، فإننا نجد أن مجال الإدارة العامة ينحصر في النظام اللاتيني في دراسة المبادئ والأساليب الفنية للإدارة.

٥- إن تركيز التعريفات على كون الإدارة العامة أداة لتنفيذ السياسة العامة في الدولة **يبرز الدور التقليدي للإدارة،** لاسيما بعد أن ثبت أن **الإدارة تشارك في وضع السياسة العامة للدولة،** وأنه **لا يمكن قصر وظيفة الإدارة على التنفيذ فقط.**

ومؤدى ذلك أنه إذا كان إصطلاح الإدارة العامة في معناه الدقيق ينصب أساساً على **نشاط السلطة التنفيذية،** فإن الإدارة العامة لا تقتصر فقط على النشاط الإداري للسلطة التنفيذية، بل **تمتد لتشمل نشاط هذه السلطة بشقيه الحكومي والإداري.**

وبناءً عليه فإننا نميل إلى أن **الإصلاح الإداري في الدولة لا يقتصر على الجهة التي تتولّى تحقيق الأهداف، وتنفيذ السياسة العامة، بل يمتد ليطال الجهاز الإداري في الدولة بمجمله،** أي السلطة التي تضع البرامج، وتحدد الأهداف، وترسم السياسة العامة، وكذلك تلك التي تتولّى تحقيق هذه الأهداف، وتنفذ تلك السياسات العامة.

وعليه يمكننا القول إن **الاتجاه الذي يركز على الجانب التنفيذي للإدارة لا يحيط في الواقع بشمولية الإدارة للنشاط الحكومي والإداري للسلطة التنفيذية،** حيث **لا يمكن وضع حد فاصل بين وضع السياسة وبين تنفيذ هذه السياسة،** فالإدارة إنما **تتوضّع في إطار النظام السياسي،** وهي بالتالي **جزء من هذا النظام بمعناه الواسع،** وفي هذا فإن **الإصلاح الإداري لا بد أن يمتد ليشمل إصلاح الحكومة والإدارة.**

٦- من وجهة النظر التقليدية أيضاً يبدو أن التعريفات التي قصرت الإدارة على موضوع تنفيذ السياسة العامة **تتفق مع ذلك الدور المحدود والمفهوم الضيق للدولة الحامية**، إلا أنه منذ الثورة الصناعية، وتنوع المشكلات الإدارية، وتعقّد هذه المشكلات، فقد ثبت **قصور التصوّر التقليدي لمفهوم الإدارة الذي يقصر دورها على مجرد التنفيذ**، وإن التصوّر الحديث أصبح ينظر إلى الإدارة على كونها **علم وفن وضع السياسة العامة للدولة وتنفيذها**. ومثل هذا التصوّر الحديث لدور الإدارة يمثّل **تطوراً ملحوظاً** في ظل المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والفكرية والإدارية... التي نعيشها في المجتمع الحديث المعاصر.

٧- يعتقد معظم الكتّاب أن التعريف المناسب للإدارة العامة هو ذلك الذي يلقي الضوء على **الوظائف** *functions* أو **الأنشطة** *activities* التي تؤديها. وبناءً عليه فإن الإدارة هي ذلك **النشاط الذهني الإنساني** الذي يتضمن **التخطيط** *planning*، **والتنظيم** *organizing*، **والتوجيه** *directing*، **والرقابة** *controlling*، **والتنسيق** *coordinating* الذي يقوم به المسؤولين في المصالح والمؤسسات الحكومية كافة، والذي يرمي إلى تحديد وتحقيق أهداف تلك المصالح والمؤسسات **بأكبر كفاءة ممكنة**، وذلك من خلال **الاستخدام الأمثل لعناصر الإنتاج المادية** والبشرية المتاحة، وينتهي ذلك النشاط الإداري **باتخاذ مجموعة من القرارات** المتعلّقة بأنشطة تلك المؤسسات.[٢٧]

٨- مهما يكن من أمر، فإن أهمية التعريفات التي وردت بشأن **الإدارة** لا يمكن نكران أهميتها، وهي في الحقيقة تعدّ نقطة البداية في فهم الإدارة العامة ودراستها. وبسبب **تدخل** الإدارة العامة في العديد من المجالات والنشاطات **وبتعدد المدارس** الفقهية التي تتناول الإدارة بالشرح والتحليل، فقد أضحت الإدارة العامة **علماً وفناً**، وإن **كانت الإدارة العامة كما نعتقد إنما هو:**

علم الاهتمام بالموارد البشرية والمادية لتحقيق السياسة العامة للدولة، وتنفيذها.

[٢٧]- د. أحمد الزهري. د. علي المبيض، المرجع السابق، ص١٠.

المبحث الثاني

عناصر الإدارة العامة

تقوم الإدارة العامة على عددٍ من العناصر منها:

أولاً- الهدف:

تعمل الإدارة العامة من أجل **أهدافٍ محددة،** فتوجّه جهود العاملين نحو تحقيقها، وفي خضم ذلك تسعى إلى **تحقيق الصالح العام، وأداء الخدمات، وتحقيق مطالب الجماهير.** لكن الهدف المتعلّق بتحقيق المصلحة العامة **هدف صعب القياس،** وليس من السهل التحقق من أدائه بكفاءة، **ومرد ذلك:**[٢٨]

١- **مرونة فكرة المصلحة العامة،** فهي تختلف من مجتمعٍ لآخر. وبمعنىً آخر فإن ما يراه صاحب **الفكر الاشتراكي** محققاً للصالح العام قد لا يسايره فيه صاحب **الفكر الرأسمالي**. ومن ذلك على سبيل المثال **تدخّل الدولة، وقيام الإدارة بأداء أنشطةٍ اقتصادية، أو تجارية،** هذه الفكرة هي إحدى ثمار الفكر الاشتراكي، لكنها تجد معارضةً لدى الفكر الرأسمالي الذي يرى وجوب حصر نشاط الدولة في أضيق نطاقٍ ممكن. ويرى أنصار **الفكر الاشتراكي** كذلك بأن المصلحة العامة تقتضي قيام الدولة بدعم السلع الأساسية لضمان حصول الطبقات الفقيرة عليها، في حين يرى أنصار الفكر الرأسمالي أن الدولة لا بد أن تخضع في نشاطها الاقتصادي للظروف ذاتها التي يخضع لها النشاط الخاص.[٢٩]

٢- ومما يترتب على ما تقدم أن **فكرة المصلحة العامة فكرة نسبيّة،** فما يكون محققاً للصالح العام في زمنٍ معيّن أو لمجموعةٍ معيّنة قد يكون عكس ذلك في وقتٍ آخر، أو بالنسبة لمجموعةٍ أخرى. وأساس ذلك أن **أي قاعدة قانونية في أي دولةٍ ديمقراطية لا يمكن أن تحظى**

---

[٢٨] - د. ربيع أنور فتح الباب، المرجع السابق، ص ٤٠.

[29] - NIZZARD Iucien, Apropos, de la notion de service public mythes et representation socials, in Recueil d' Etudes en homage à Charles EISENMANN, editions cujas, p 94.

بإجماع الكافة، وبالتالي لن تكون معبّرة إلا عن رأي مجموعة معيّنة من أبناء الشعب، مما يعني أن القاعدة القانونية تعمل لتحقيق **صالح الأغلبية، وليس الصالح العام.** وبناءً عليه إذا صدر قانون يقضي بتخفيض الرسوم الجمركية على سلعةٍ معينة فإن هذا القانون سيجد من يعارضه، كمنتجي هذه السلعة في الداخل مثلاً. وبالتالي فإن **أي قانون في الدولة لا بد أن يجد من يعارضه**، وذلك لاختلاف المصالح المتعارضة في المجتمعات جميعها، وذلك مهما وصلت إليه من مستوىً اقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي.

٣- **الخلط الذي يحدث بين المصلحتين العامة والحكومية.** وبمعنىً آخر فإن الإدارة العامة ما هي إلا أداة الحكومة لتنفيذ سياسة المجتمع، ولكن كثيراً ما يكون ذلك **التنفيذ في ظل ما تفهمه الحكومة القائمة**، ومن هنا يختلط الأمر بين ما يهدف المجتمع إلى تحقيقه من وراء القواعد القائمة فيه، وبين ما تهدف إليه الحكومة طبقاً لما تعتنقه من أفكارٍ خاصةٍ بها.[٣٠]

ثانياً- عمال الإدارة العامة:

لا يمكن لأي نشاطٍ إداري أن يتحقق إلا **من خلال ما يبذله الموظف العام من جهود**، بل إن **وجود الدولة ذاتها مرتبط بوجود هذا الموظف.** ولكل إدارةٍ هدف تسعى إليه، فإن لم يكن هناك **تعاون** من أجل تحقيقه **غدا هذا الهدف سراباً.** هنا **يثور التساؤل حول ما إذا كانت هذه الجهود تقتضي أن تكون هناك رغبةً لدى عمال الإدارة العامة ببذل الجهد، أم أنه لا ضرورة لذلك ؟ وبمعنىً آخر هل تؤخذ في الحسبان الرغبة الداخلية لدى العاملين لإمكانية الوصول إلى الهدف ؟**

يرى البعض أنه **يكفي أن يكون هناك جهد مبذول بغض النظر عن سبب هذا الجهد، أو الدافع إليه**، ودليلهم في ذلك أن أصحاب رؤوس الأموال يمكنهم إجبار العمال على بذل الجهد، وهو ما كان يحدث فعلاً في بداية القرن التاسع

[٣٠]- د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب: "أصول الإدارة العامة". القاهرة. مكتبة سيد رأفت، عام ١٩٨٥، ص٦٨.

عشر، كما أن **الدولة يمكنها إرغام عمالها على العمل وتهديدهم بالعقاب إن لم يبذلوا الجهود المطلوبة منهم بطريقةٍ مقبولة.**

والصحيح أن ذلك كان ممكناً فيما مضى في فتراتٍ رافقت التطوّر الإنساني والاجتماعي نحو الاستقرار السياسي، ولكن **لم يعد ممكناً** قبول هذه الأفكار في ظل **المبادئ الديمقراطية** الحديثة، فاليوم باتت **الرغبة الداخلية** لدى العاملين في المنظمة أمراً ضرورياً للوصول إلى الأهداف المشتركة للمنظمة. وهذا أمر يقرّه **المنطق،** والطبيعة الإنسانية. كما أن علاقة الدولة بموظفيها قد تغيّرت، **فلم تعد علاقة قهرٍ وإكراه،** وإنما باتت علاقة **ودٍ ومحبة،** فالموظف هو **صورة الدولة وركيزة بنيانها.**[٣١]

لذلك ليس بمستغربٍ ما يردده فقهاء القانون العام من **أن الدولة لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام،** وأن **الموظف العام هو العنصر الأساسي في الإدارة العامة،** وأنه **بقدر الاهتمام به بقدر ما تكون الكفاءة لتحقيق المصلحة العامة.**

وإذا كان الموظف العام هو العنصر المهم في الإدارة العامة فإن **ما يستعمله الموظف العام من أدوات، وما يستخدمه من أموال، يلعب دوراً مهماً في نجاح الإدارة العامة، وقيامها بنشاطها.**

ثالثاً- السلطة الإدارية:

لكل منظمة إدارية **سلطة عليا تتولّى تحديد الأهداف التي ستبذل الجهود من أجلها،** جهة تتولّى **وضع الخطط، وتنظيم العمل، وممارسة الإشراف، والرقابة، ودراسة آليات تحسين الكفاءة...** وفي **سورية** يعدّ **مجلس الوزراء** السلطة الإدارية والتنفيذية العليا.

رابعاً- القواعد القانونية:

تعدّ **القاعدة القانونية عنصراً لازماً للإدارة العامة،** وليس للإدارة أن تخالف القواعد القانونية المعمول بها في الدولة، فإن فعلت كانت تصرفاتها **مشوبةً بعدم المشروعية.**

والإدارة العامة **ترتبط بالنظم الأساسية في المجتمع، وتخضع لها.** كما أن القانون يعطي الإدارة العامة **بعض الحقوق والامتيازات الخاصة بها،** وفي الوقت ذاته **يخضعها لبعض القيود والالتزامات التي لا ترد على النشاط الخاص.** فالإدارة حين قيامها بنشاطها تلتزم بالقواعد السائدة فيما تتخذه من قراراتٍ فرديةٍ، أو تنظيمية.[٣٢]

---

[٣١]- د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص٧١.

[٣٢]- د. أنور رسلان: "الإدارة العامة". القاهرة، عام ١٩٧٣، ص١٩.

المبحث الثالث

طبيعة الإدارة العامة

علم أم فن ؟

تؤكد **مدرسة الإدارة العلمية** ***Scientific management*** **الطابع العلمي** لدراسة الإدارة العامة. وترى وجوب **اتباع المنهج العلمي في دراسة الإدارة** بفرضها **علم حقيقي** متميّز من غيره من العلوم الأخرى. بينما تذهب **المدرسة الاجتماعية النفسية** ***L'Ecol socio psychologique*** التي يقودها **هربرت سيمون** ***Herbert- Simon*** إلى أن **دراسة الإدارة فن**، وأن ما توصل إليه الباحثون في نطاق الإدارة من نتائج ومبادئ هو **بمنزلة توجيهات وتوصيات ليست لها صفة علمية، بل تناقض بعضها أحياناً.**

لكن الانتقادات وجّهت إلى كلا المدرستين، **فالمدرسة العلمية تغفل العنصر البشري** في نطاق الإدارة العامة، ولا توليه العناية التي يستحقها من الناحية النفسية والاجتماعية. والمدرسة الثانية توجه اهتمامها للعنصر البشري، لكنها **ترى أن تطبيق المبادئ الإدارية لا يلاقي النجاح في جميع الظروف.**

من جهة أخرى ظهر اتجاه آخر **توفيقي** يؤكد الطبيعة المختلطة للإدارة **كعلم وفن.**

أولاً- الإدارة العامة علم: *SCIENCE*

تقوم الإدارة مع هذا التوجّه على **فن استخدام العلم.** والعلم هو: **"مجموعة الحقائق الثابتة المتعلقة بمجموعة معينة من الظواهر التي تربط بينها روابط منطقية، بحيث تكوّن في مجموعها كلاً متناسقاً"**. أو هو: **"الحقائق التي تمتاز بالعموم، والتي يستنتجها الإنسان بعقله من ملاحظة مجموعة الوقائع المتشابهة التي تتم أمامه".**[٣٣]

---

[٣٣]- لمزيد من التفصيل انظر مثلاً:
د. رمزي طه الشاعر، المرجع السابق، ص٦١.
د. سيد الهواري: "الإدارة العامة". بيروت، عام ١٩٦٤، ص١٨٩.

هذه الحقائق والقواعد التي يكشف عنها العلم **لا تختلف قيمتها وصحتها من وقت لآخر**، ومثالها العلوم الرياضية والكيمائية والفيزيائية، حيث تبقى كما هي في أي بلد من بلدان العالم.

من هذا المنطلق **فإن للإدارة العامة صفات العلم الحقيقي** وخصائصه، إذ تحتوي على موضوعات تهتم بدراستها **وفقاً للأسلوب والمنهج العلمي، وتطبق قواعد ومبادئ تحكم العملية الإدارية أو النشاط الإداري** في المنظمات والوحدات والمشروعات. كما أنه يتم الاسترشاد بهذه القواعد في **تطوير البنى والأسس التنظيمية الإدارية.**

يضاف إلى ذلك أن **حلّ المشكلات الإدارية يقوم على الأسس العلمية** التي يطبقها رجال الإدارة على العمليات والوظائف الإدارية، بقصد الوصول إلى أفضل النتائج لسير العمل الإداري في الوحدة الإدارية على **أسس علمية صحيحة.**

ثانياً- الإدارة العامة فن: *ART*

أما من يرى في الإدارة **فناً** فيقول إن **الفن يرتكز إلى استخدام المهارات والكفاءات والصفات والاستعدادات والمواهب الفطرية للإنسان في الإبداع، والابتكار في مجال من مجالات النشاط البشري.**[٣٤]

وعلى هذا يرى أصحاب هذا التوجّه أن ممارسة **الإدارة تعتمد على القدرة والإبداع والابتكار والذكاء وقوة التصوّر والتنبؤ.** وقد عبر الأستاذ ***Gladen*** عن ذلك بقوله إن: **"الإدارة هي فن يولد مع الإنسان، ولكنه لا يصنع، أو لا يكتسب "** ***The Administrator is born and not made"***.[٣٥]

ويقصد بذلك أن **الإدارة** هنا هي **أقرب إلى المواهب والاستعدادات الشخصية** منها إلى العلم المنظّم. ويتم التدليل على هذا التعبير باستعارة الأمثلة من **الحضارات القديمة** التي حققت نتائج باهرة في ميدان الإدارة بالاعتماد على المواهب الفردية، والكفاءات والملكات الشخصية،

د. فؤاد العطار: "مبادئ لإدارة العامة". القاهرة، عام ١٩٧٤، ص١٥.

[٣٤]- د. إبراهيم درويش: "الإدارة العامة في النظرية والممارسة". القاهرة، عام ١٩٧٥، ص٢٧.

[35]- White. L, Introduction to the study public administration. N.Y. 1967. p. 8.

وذلك قبل أن يحل القرن العشرين ويبرز الطابع العلمي للإدارة العامة.

ويضيف أنصار هذا التوجّه إلى ذلك أن **الإدارة الناجحة هي التي يرأسها إداري ناجح، وأن الإدارة الفاشلة تكون ضحية لرئيس إداري فاشل.**

ثالثاً- الإدارة العامة علم وفن:

مهما يكن من أمر هذه المواقف ومناقشتها، فإن **الحقيقة التي لا يمكن إغفالها هي أن ممارسة الإدارة تقوم على استخدام العلم والفن معاً**، وإنه **من الخطأ أن نقضي بكون الإدارة علماً فقط، أو فناً فقط، فالإدارة هي علم وفن**، حيث لا يخفى أن أثر **المهارات الشخصية للقائد الإداري لا تكفي لوحدها** دون الاعتماد على المبادئ العلمية، فهي لا تستطيع أن تجعل من هذا القائد إدارياً ناجحاً إذا لم يحط بمعطيات التقنيات العلمية وابتكاراتها الحديثة.[٣٦]

كما أن **تطبيق المبادئ العلمية في مجالات الإدارة لا يكفي أيضاً وحده** إذا لم تدعمها الخبرات والمهارات التي تمكّن من سلامة التطبيق، والوصول إلى أفضل النتائج، فالإعداد والتدريب والتأهيل في مجال الإدارة من الأمور التي لا يمكن لأحد أن ينكر أثرها في إعداد القادة والرؤساء الإداريين. **وهذا ما يؤكد عليه الطابع العلمي للإدارة** الذي يقرّ بفائدة إعداد الموظفين وتدريبهم وتأهيلهم، أخذاً بأساليب التنظيم العلمية الحديثة.

وبمعنىً آخر يمكن القول إنه **بتكامل الجانبين العلمي والفني يقوم جوهر الإدارة الناجحة، فالعلم** يوضّح لرجل الإدارة ما ينبغي الالتزام به من قواعد، **والفن** يتيح له تطبيق تلك القواعد والمبادئ بأكبر قدر من الفاعلية.[٣٧]

ورغم أن **الجانب الفني يتفاوت من إدارة إلى أخرى**، فإننا نعتقد أن هذا الجانب يمكن أن **يُكتسب** بالخبرة والمران والممارسة، كما هو حال الطبيب، والمحامي، والشاعر، والرسام، والموسيقي...

ولكن مع ذلك، **فالإدارة علم إنساني له أصوله وفلسفته الخاصة به**، وهذا العلم لا يمكن أن يعمل بمعزل عن العلوم الأخرى، فممارسة الإدارة **تقتضي**

---

[٣٦] - د. عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص ٣٨.

[٣٧] - د.إبراهيم شيحا،أصول الإدارة العامة، ص ٢٧.

التعامل مع الجهود الجماعية المنظّمة، وهي –أي الإدارة- **تتأثر بالعديد من المؤثّرات، والمعطيات البيئية والنفسية والاجتماعية.**

وهذا يعني أن الإدارة بفرضها علماً **على صلة بفروع العلوم الأخرى الاجتماعية والإنسانية والطبيعية،** حيث لا يُخفى ما للتطورات التقنية والتكنولوجية، وما للتقدم العلمي، من آثارٍ وانعكاسات على الإدارة الناجحة.

ولقد ساير **النظام الأساسي للمعهد الدولي للعلوم** الإدارية الرأي القائل إن **الإدارة العامة علم وفن معاً،** وقد نصّ على أن المعهد يستهدف تقدم العلوم الإدارية، وإتقان أساليب الإدارة وفنونها، وذلك عن طريق تدريس العلوم الإدارية، والإشراف على الدراسات، وتوجيه البحوث، ووضع الخطط والمشروعات والاتفاقات، وإنشاء مركز للمعلومات والوثائق، ومكتبة، ومحفوظات توضع تحت تصرّف أعضاء المعهد والعلماء والموظفين ورجال السياسة والطلاب ومن يتلقى التدريب. فضلاً عن إنشاء اللجان لدراسة المشكلات الخاصة بالقانون الإداري والفن، أو التطبيق الإداري. كذلك تشكيل شُعب قومية تعمل في مختلف البلاد على **تقدم فن وعلم الإدارة العامة** في دراسةٍ أعمق للإدارة العامة في المجال الدولي.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

الفصل الثاني

نشأة علم الإدارة العامة

وتطور الفكر الإداري

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

على الرغم من **وجود الفكر الإداري منذ أمدٍ بعيد، إلا أن الإدارة العامة كانت مرتبطة بالأشخاص،** وتختلف باختلاف مفاهيمهم ونزعاتهم، **ولم تكن ترتكز في بادئ الأمر إلى مبادئ علمية ثابتة،** إلا أنها **تطوّرت** بمضي الوقت، فمع ظهور **الدولة القومية ودولة القانون ظهر تيّار إداري** تمحورت دراساته حول **الإدارة العامة من زاوية علاقتها بالسلطة السياسية،** فاندمجت الإدارة العامة بدراسة العلوم السياسية والقانونية.

وتطوّرت ملامح الإدارة العامة مع قيام الثورة الصناعية التي نجم عنها اختراعات كبرى، وعدد هائل من الأيدي العاملة، وكميات كبيرة من رؤوس الأموال، وطبقات متميّزة من رجال الأعمال والإداريين والمستثمرين، والمستخدمين، فتعقّدت العلاقات بين أصحاب العمل والعمال، وغابت الصلة المباشرة بين المنتجين والمستهلكين، وظهرت الحاجة إلى تقسيم العمل. كل هذه الأمور أبرزت أهمية الإدارة، وسلّطت الأضواء على مبادئ علمية لها.

وقد **ترافقت حركة الإصلاح في الإدارة مع حركة الإدارة العلمية** التي ظهرت في الإدارة الخاصة على أيدي عدد كبير من روّاد الإدارة العامة.

بناءً على ما تقدم سوف نعالج موضوعات هذا الفصل من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: الأصول الأولى لعلم الإدارة العامة.

المبحث الثاني: روّاد الفكر الإداري.

المبحث الثالث: أهمية الإدارة العامة وأسباب تطوّرها.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الأول

الأصول الأولى

لعلم الإدارة العامة

تتطلّب دراسة الإدارة العامة معرفة **الأصول التاريخية** لها، وذكر **أوائل الروّاد** الذين كتبوا فيها، وبيان **التسلسل التاريخي** للتطوّر الفكري لها.

لقد **بدأ وجود الإدارة مع وجود الإنسان نفسه، فمنذ أن وجد الإنسان والإدارة ترافقه في جميع مناحي حياته** من تخطيط وتنظيم إلى تحديد الأهداف، وتوزيع المهمات، وتحديد طريقة الإشراف والتوجيه، والرقابة على حسن تنفيذ هذه الأهداف.

والإدارة في تطورها التاريخي قد ظهرت **منذ آدم عليه السلام، وهي ليست من الأمور الجديدة على الفكر البشري**، حيث أخذت شكلاً من أشكال التطوّر التاريخي والحضاري الذي نشهده في كل حضارة من الحضارات العالمية القديمة والحديثة التي أفرزت -ولا تزال- تفرز نتائجها إلى الأجيال اللاحقة.

بيد أن ظهور **الأصول الأولى لعلم الإدارة العامة**، أو ما يسمى **بالفكر الإداري الحديث**، إنما يعود إلى **القرن الثامن عشر**. وبمعنىً آخر فإن المفهوم الحديث للوظيفة الإدارية لم يستقر إلا بعد أن مرّ بسلسلة من التطورات في الفكر الإداري على مر السنين، والتي حددت الإطار العام لعناصر الإدارة الحديثة ومكوناتها. ففي النصف الثاني من القرن الثامن عشر تفجّرت الثورة الصناعية *Industrial Revolution* بظهور القوى المحرّكة، والآلات الميكانيكية، وقد ألقى ذلك عبئاً جديداً على أصحاب العمل، وهو عبء إدارة الإمكانيات، والموارد المادية والبشرية، والتنسيق بينهما لتحقيق هدف معيّن.

ولم تكن **الثورة الصناعية** في واقع الأمر ثورة فنية وحسب، وإنما كانت أيضاً **ثورة اجتماعية غيّرت من مركز العامل**، وحوّلته من عضوٍ في مجموعة عائلية إلى عضو في **هيئة متخصصة هي المشروع** الذي يعمل فيه دون أن يملك وسائل الإنتاج من معدات وآلات، وعلى ذلك فقد **تباينت** أهداف العمال عن أهداف أصحاب

الأعمال، واختلفت طريقة تحقيق كل منها لهذه الأهداف، وهنا برزت **مشكلة التنسيق** بين الأهداف المتباينة، وكذا التنسيق بين أوجه النشاط في المشروع لتحقيق الهدف المنشود، وبمعنىً آخر **برزت المشكلات الإدارية.**

وفي أوائل **القرن التاسع عشر** ركّزت الجهود نحو **الاستخدام الأمثل للطاقات الإنتاجية**، واستلزم ذلك الاهتمام بعددٍ من العمليات الإدارية، مثل تنظيم المصنع، وتخطيط جداول الإنتاج، وخط سير العمليات، وإعداد العمال وتدريبهم.

وفي **منتصف القرن التاسع عشر**، ونتيجة لظهور **النقابات العمالية** في الصناعة، وبروز **الدور الكبير للمفاوضات الجماعية**، ونتيجة **حتمية الإصلاح الاجتماعي وقتئذ**، وجّه الاهتمام إلى معالجة بعض شؤون الأفراد، مثل ساعات العمل والأجور وظروف العمل... كذلك كان من نتيجة التطوّر الصناعي، وزيادة أهمية الدور الذي يلعبه رأس المال في دعم الحركات الصناعية، أن **ظهرت الإدارة المالية.**

وفي **أواخر القرن التاسع عشر** ظهرت مشكلات التسويق، والتوزيع، نتيجة لظهور المنافسة في أوسع صورها بين الدول الصناعية، مما أدى إلى الاهتمام بدراسات تكاليف الإنتاج، وتقدير الأسعار، وما صاحب ذلك من **ظهور سياسات الحوافز الإنتاجية الإيجابية** لزيادة الإنتاج وخفض التكلفة.

وعلى هذا سستعرض على التوالي الأصول الأولى لعلم الإدارة في أوروبا، ثم في الولايات المتحدة الأمريكية، كما سنبيّن العوامل التي ساعدت على تطوّر الإدارة العامة وتقدمها.

أولاً- الأصول الأولى لعلم الإدارة في أوربا:

بدأ الاهتمام بدراسة الإدارة العامة في أوروبا كميدان من ميادين الدراسة والبحث **بإنشاء أول كرسي للدراسات الإدارية عام ١٧٢٨**، وذلك في عهد **الملك فريدريك الأول ملك بروسيا**، ثم بإنشاء **معهد لويتون للعلوم الكاميرالية** (الضابطية أو البوليسية) في عام ١٧٧٤. وقد غلب طابع الدراسة في هذا المعهد على استعراض **التطبيقات الإدارية المتبعة وتحليلها**، وإلى جانب الدراسة **النظرية** كانت هناك دراسة **عملية** للقواعد والمبادئ الإدارية.

وبعد **الثورة الفرنسية** بدأ الاهتمام بدراسة الإدارة، وظهور أول مؤلف يبحث في أسس الإدارة، هو كتاب الأستاذ **شارل جان بونان *Charles- Jean Bonnin*** بعنوان ***Principes d'administration*** **"مبادئ الإدارة العامة"**

publique عام ١٨١٢. وفي عام ١٨٤٥ نشر الأستاذ **الكسندر فرانسوا فيفيان** ***Alexandre François Vivien*** كتابه بعنوان **"دراسات إدارية"**، والذي يعدّ أول مؤلف متكامل في علم الإدارة العامة، وأبرز فيه ضرورة تميّز هذا العلم عن العلوم القانونية الصرفة. كما صدر في العام ذاته في **أكاديمية شتوتغارت** الألمانية كتاب **الأستاذ موهل "مبادئ الإدارة السليمة"**، حيث أكد فيه على جدوى إنشاء معهد متخصص لإعداد القيادات الإدارية.

ونتيجة دراسات **الأستاذ فيفيان أنشأت فرنسا أول مدرسة للإدارة** عام ١٨٤٨. بعد ذلك انتشرت فكرة **إنشاء معاهد خاصة للإدارة**، أو تدريسها إلى جانب العلوم الأخرى، بخاصة القانونية، ومنها القانون الإداري.

وكان من نتائج هذه الفكرة آنذاك أن **تغلّبت دراسة هذا القانون على دراسة علم الإدارة العامة**، وبصورة خاصة عندما أصبح قضاء **مجلس الدولة الفرنسي** قضاءً **مفوّضاً**، وأصبحت أحكامه واجتهاداته ركيزة القواعد الناظمة للشؤون الإدارية الفرنسية.

على أن **الاهتمام الحقيقي** بدراسة الإدارة العامة كعلم مستقل لم يظهر في أوروبا بصورة جدية إلا **في أعقاب الحرب العالمية الثانية**، حيث بدأ يأخذ طريقه بحسبانه **علماً مستقلاً عن دراسة القانون الإداري** فيها.[٣٨]

وفي عام ١٩٤٥ **أنشأت فرنسا المدرسة الوطنية للإدارة** ***L' Ecole nationale d'administration***، وصدرت فيها المؤلفات والمجلات المتخصصة في العلوم الإدارية، **كالمجلة الإدارية** ***La revue administrative***.[٣٩]

وبدا توجّه الفقهاء جلياً في دراسة الإدارة من خلال دراسة **"الواقعة أو الوسط الإداري"**، وتطوّرت فيما بعد هذه الدراسات في الجامعات الفرنسية، وإن كان هذا التطوّر لم يصل إلى تلك الدرجة المتقدمة التي عرفتها دراسة الإدارة في الولايات المتحدة الأمريكية.

---

[٣٨]- ظهر هذا التوجّه بصورة خاصة بعد أن أصبح قضاء مجلس الدولة الفرنسي قضاءً مفوضاً منذ عام ١٨٧٢، حيث أخذ الفقهاء يركّزون من خلال أحكام مجلس الدولة واجتهاداته على القواعد الناظمة لشؤون الإدارة، وانصرف اهتمام فقهاء القانون العام إلى دراسة الأحكام القضائية، وربط هذه الأحكام بنظرية عامة في القانون الإداري. ثم أخذ علم الإدارة العامة يشق طريقه بصورة متميّزة عن القانون الإداري على الرغم من أنه نشأ إلى جانب هذا القانون.

[39]- Roland Drago, Cours de science administrative, 1968- 1969. p. 17.

ثانياً- تطوّر علم الإدارة في الولايات المتحدة الأمريكية:

تعدّ الولايات المتحدة الأمريكية المهد الحقيقي لدراسة الإدارة، حيث أخذت الأبحاث الإدارية فيها مكانة مرموقة ومتميزة، وذلك بتدريسها إلى جانب العلوم السياسية.

وفي عام ١٨٨٧ دعا **أستاذ العلوم السياسية وودور ويلسون *Woodrow Wilson*** في مقاله المشهور **"دراسة الإدارة" *The study of Public Administration*** الذي نشر في المجلة الربعية لعلم السياسية إلى **وجوب البحث في علم الإدارة العامة بمعزل عن علم السياسة وعن علم القانون.**

وأوضح في هذا المقال **أهمية ابتكار مصطلح الإدارة العامة،** وذلك بخروجه على التقليد الذي ساد في أوساط الدراسات السياسية والدستورية في البحث عن السؤال **من سيضع القانون؟** وكيف يكون؟ **وإن السؤال الآخر والأكثر أهمية هو معرفة كيف يطبق القانون بدقة وعدالة وموضوعية ونزاهة ؟**

من جهة أخرى **انتقد ويلسون نظام الغنائم للمنتصر المطبق في أمريكا،** وتركّزت أفكاره بعد **صدور قانون الجدارة الإدارية** في عام ١٨٨٣ على استبعاد هذا النظام، بفرض أن القانون المذكور **مقدمة أولية لإصلاح إداري حقيقي،** وأن هذا الإصلاح يجب أن يعتمد على الإدارة.

من جهة ثانية، ونظراً لأن **المشكلات السياسية منفصلة عن المشكلات الإدارية،** فقد **ميّز في هذا المقال بين الجوانب السياسية والدستورية والإدارية،** وانتهى إلى **ضرورة فصل السياسة عن الإدارة،** وأن **هناك فروقاً جوهرية بين السياسات العامة وبين أساليب تنفيذ هذه السياسات.**

وقد أنتجت دعوة **ويلسون** هذه ثمارها، حيث **تزايد الاهتمام بدراسة الإدارة العامة بوصفها علماً مستقلاً في الجامعات الأمريكية، وأنشأت المعاهد المتخصصة في دراسة الإدارة العامة.**

ومما أسهم في تطوّر الإدارة العامة في الولايات المتحدة وتقدمها **إنشاء مكتب بحوث البلديات *Bureau Municipal Research* في نيويورك عام ١٩٠٦،** وظهور **حركة الإدارة العلمية** في الصناعة الأمريكية، **وإعادة تنظيم**

حكومة ولاية نيويورك من خلال العديد من التقارير والدراسات والأبحاث عن أنشطة الإدارة العامة ومجالاتها.[٤٠]

وقد أسهمت الدراسات التي جرت في **معهد الإدارة العامة في جامعة كولومبيا** عام ١٩٣٧ في تطوّر الإدارة العامة. وفي عام ١٩٤٦ كتب **فريتز ماركس *Fritz Marx*** كتاباً بعنوان **"مبادئ الإدارة العامة"** أكد فيه ارتباط المديرين والأجهزة الإدارية الحكومية ارتباطاً كبيراً بالشكل السياسي للدولة. وفي عام ١٩٤٧ **كتب هربرت سايمون *Herbert- Simon*** كتاباً بعنوان: **"دراسة عملية لاتخاذ القرار في التنظيمات الإدارية"**، والذي يعدّ من أوائل الكتب التي أدخلت منهجاً جديداً في **العلاقات الإنسانية** يتناول الإدارة عن طريق السلوك الإداري. وقد تتالت الأبحاث والكتب التي تناولت مجالات الإدارة العامة ووظائفها، الأمر الذي **أدى إلى وجود مساهمات فعّالة** ساعدت على تطوّر الإدارة العامة وتقدمها.

وهكذا فقد **استفاد علم الإدارة العامة من تجربة إدارة الأعمال، ومن تجربة علم النفس الاجتماعي**، وقد تركت أبحاث الإدارة الأمريكية أثرها الملحوظ **في الدول الأنكلوسكسونية، وفي بقية دول العالم.**

[٤٠]- د. أحمد الزهري. د. علي المبيض: "الإدارة العامة". منشورات جامعة عين شمس، عام ١٩٩٥، ص٢٣.

المبحث الثاني

روّاد الفكر الإداري

يرتبط ظهور مدرسة الإدارة العلمية بشخصين بارزين هما الأمريكي **فردريك تايلور *Frederick Taylor*** ، والفرنسي **هنري فايول *Henry Fayol*.** على أن هذه المدرسة وإن ارتبطت بهذين الاسمين، فقد سبقهما بعض العلماء الذين اهتموا بدراسة الفكر الإداري، مثل **هنري كانت *Henry cant*، وهانرنجتون إمرسون *Harington Emerson***، وهناك عدد كبير من كتّاب الإدارة العامة من مختلف أنحاء العالم ممن يعدّون من أنصار هذه المدرسة.

من جانب آخر بدأ الاهتمام في أواخر القرن العشرين بفكرة أن **العنصر البشري هو أهم عنصر في الإدارة.** وتمثّلت ردة الفعل هذه عبر **زيادة الاهتمام بالعلاقات الإنسانية إلى جانب تطبيق المبادئ العلمية للإدارة**، وذلك من خلال التجارب التي قام بها عالم الاجتماع الأمريكي **إيلتين مايو *Elton Mayo*** والتي عرفت باسم **"دراسات هوثورن".**

غير أن **فكرة العلاقات الإنسانية** تعود كما يرى علماء الإدارة إلى أعمال الأديبة ماري **باركر فوليت *Mary Parker Follet*** (١٨٦٨- ١٩٣٢) فقد كانت أبحاثها تضم النقاط والمرتكزات الأساسية **لنظرية العلاقات الإنسانية**، حيث أثبتت أن نظرية الإدارة **يجب أن تستند إلى منجزات علم النفس، وإلى النواحي النفسية الخاصة بالأفراد في أثناء العمل.**

وتبعاً لما تقدم سوف نتطرّق إلى موضوعات هذا المبحث من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: مدرسة الإدارة العلمية.

المطلب الثاني: روّاد الفكر الإداري السلوكي.

المطلب الأول

مدرسة الإدارة العلمية

سنستعرض نظرية الإدارة العلمية للمهندس الأمريكي **فردريك تايلور** ***Frederick Taylor***، ثم نتناول دراسة الأفكار التي قال بها **هنري كانت** ***Henry cant***. كما سنتطرّق إلى نظرية التنظيم العلمي للعمل للمهندس الفرنسي **هنري فايول** ***Henry Fayol***. وسنتوقف أخيراً عند الأفكار العلمية في التنظيم الإداري والإدارة والقيادة الإدارية الرشيدة... لدى عالم الإدارة **هارنجتون إمرسون** ***Harington Emerson***

أولاً- فريدريك تايلور: *Frederick Taylor* (١٨٥٦-١٩١٥):

لقّب **تايلور** بأبي الإدارة العملية، فهو أول من نبّه إلى دور الإدارة في **إرشاد العاملين في المشروع**، ووجوب إحاطتهم علماً بما هو متوقع منهم أداؤه، وتحديد طرائق الأداء وآليات تحفيزهم عليه. كما اهتم **تايلور** بدراسة ظاهرة **الإسراف في جهود العاملين**، وتلكؤهم المتعمّد في الإنتاج، ووضع الحلول اللازمة لتلافيها، ووسائل رفع الكفاية الإنتاجية. من جانب آخر ركّز على **ظاهرة انخفاض مستوى الكفاءة في الأداء**، وأشار إلى وسائل علاجها، مشيراً إلى **وجوب توفر الإدارة الصالحة** القادرة على مسك زمام الأمور، وتحقيق أهداف المشروع.[٤١]

وقد تولّدت أفكار **تايلور** في الإدارة خلال عمله في العديد من الشركات ومنها شركات **ميدفال للصلب** ***Midvale Steel Co*** التي التحق بها عام ١٨٧٨ كصانع للنماذج *Pattern -Maker*، وتدرّج في المناصب الأعلى حتى شغل منصب كبير مهندسي الشركة. وقد أتاح له ذلك **فرصة الاحتكاك بمشكلات العمل، والإلمام بالظروف والعوامل المؤثرة في هذه المشكلات**، ولذا فقد **أهتم بدراسة المسائل الإدارية والتنظيمية.**

ومن بين مظاهر **القصور الإداري** التي وقف عليها **تايلور** خلال سنوات عمله **عدم وجود معايير فعّالة تحكم تنفيذ الأعمال وتقاس بها الإنتاجية،**

[٤١] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص٢٢.

وعدم وجود حوافز تكفل تحسين الأداء وتطويره، وتأسيس **القرارات الإدارية** على **مجرد الخبرة السابقة أو البديهة، وشغل كثير من العاملين لوظائف لا تتوافر لديهم القدرة للنهوض بأعبائها،** وعدم إدراك إدارة المشروع لحقيقة كون **الأداء الفعّال للأعمال إنما يعود بالنفع على كل من الإدارة وأفراد القوى العاملة، ووجود صراع دائم بين العمال والمشرفين** على تحديد كمية الإنتاج.[٤٢]

وفي عام ١٨٩٠ ترك **تايلور** العمل في شركة ***Midvale Steel Co***، وعمل في شركات أخرى كمدير أو خبير حتى عام ١٨٩٨. وقد زاد اهتمامه **بإجراء التجارب والدراسات الإدارية** فيما بين عامي ١٨٩٨ و١٩٠١ إبان عمله **في شركة *Bethlehem steel Co***، وقد اعتزل **تايلور** العمل في الخامسة والأربعين من عمره **ليتفرغ لدراسة نتائج خبراته، ونشر المبادئ والآراء التي توصل إليها في مجال البحث الإداري.**[٤٣]

وكان أول أبحاث تايلور ذلك البحث الذي قدمه إلى **الجمعية الأمريكية للمهندسين الميكانيكيين *Mechanical Engineers American Society Of*** بعنوان **"نظام الأجر بالقطعة" *System Piece Rate***، والذي حدد فيه **المبادئ التي يجب أن يقوم عليها أي نظام لدفع الأجور**، وفي هذا البحث أبرز تايلور **أهمية الأجر بوصفه وسيلة تشجيعية للعامل** تدفعه لبذل الجهد اللازم للإنتاج، ولذلك نادى بضرورة **ربط الأجر بطريقة مباشرة بالإنتاج، مع الأخذ بنظام المكافآت التفاضلية *Differential Rewards***، والذي بموجبه يحدد **معدلان لأجر القطعة المُنتجة** يمنح أعلاهما للعامل الذي يبلغ المعايير القياسية للإنتاج، ويمنح أقلهما للعامل الذي يخفق في بلوغ هذه المعايير، ومن ثم **يكون لدى العامل حافز قوي على بلوغ المستويات والمعايير القياسية.**

وفي عام ١٩٠٣ قدّم **تايلور** بحثاً آخر عن **"إدارة المصنع" *shop Management***، أبرز فيه النقاط الآتية:

١- **تسعى الإدارة السليمة إلى دفع أجور أعلى في مقابل خفض تكلفة إنتاج الوحدة المنتجة عن طريق زيادة الإنتاج.**

---

[٤٢] - د. عبد الفتاح حسن: "مبادئ الإدارة العامة". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٧٢، ص٣٢.

[٤٣] - د. علي الشريف. د. محمد سلطان. د. محمد فريد الصحن: "مبادئ الإدارة". القاهرة، الدار الجامعية، عام ٢٠٠٠، ص٤٧.

٢- يجب على الإدارة **أن تطبق طرقاً عملية** للبحث والتجربة لصياغة **مبادئ ومعايير لرقابة العمليات الصناعية.**

٣- **يجب أن يلحق العاملون – بطريقة عملية- بأعمال تختار فيها المواد وظروف العمل على أساس عملي لمقابلة المعايير المحددة.**

٤- يجب أن **يتدرّب** العاملون **على أساس عملي لتحسين مهاراتهم في أداء العمل** لمقابلة معايير الإنتاج.

٥- إن جواً من **الصراحة، والصداقة، والتعاون الفعّال، يجب أن يسود بين الإدارة وأفراد القوى العاملة.**

وقد سجّل **تايلور** آراءه ونتائج تجاربه الطويلة في بحث ثالث أصدره عام ١٩١١بعنوان **"مبادئ الإدارة العملية"** ***the principles of scientific Management***. وقد أبرز **تايلور** أهمية الإدارة **كعلم قائم على قوانين ومبادئ صالحة للتطبيق في مختلف الأنشطة البشرية**، من العمل الفردي إلى الأعمال المعقّدة في المشروعات الكبيرة.

وبصفة عامة فقد وصلت دراسات **تايلور** في الإدارة إلى **تحديد معيار عملي دقيق لكل وحدة أو جزئية من جزيئات العمل**، من حيث الزمن والحركة، بما يضمن اختصار الوقت الضائع، والحركات الزائدة، وتحديد القدر العادل من الإنتاج لكل عامل في وحدة زمنية معيّنة، ودراسة أسباب **التعب *Fatigue***، ووضع توضيحات **لتخفيض إجهاد العاملين، ورفع كفاءتهم الإنتاجية، وإحلال التعاون بين الإدارة والعمال كأساس لتحقيق أهداف المشروع وأهداف العمال في آن واحد، فضلاً عن إيضاح أساليب اختيار العمال، وتدريبهم على أساسٍ عملي، إلى جانب التقسيم العادل للمسؤوليات بين الإدارة وأفراد القوى العاملة، حيث تتولّى الإدارة النهوض بوظائف التخطيط والتنظيم والرقابة، وتحديد طرق الأداء، تاركة للعمال مهمة تنفيذ العمل.**

وتُظهر دراسة أبحاث **تايلور** بوضوح **فلسفته التي ركّز عليها، وهي أن المجتمع يمكن أن يحقق أقصى منفعة ممكنة إذا ما تعاون طرفا الإنتاج (الإدارة وأفراد القوى العاملة) في تطبيق الطرق العلمية في الجهود والمجالات كافة.**

لقد غرس **تايلور** مفهوم **البحث العملي في الإدارة** ليحل محل عشوائية التصرّف القائم على **الحساب التقريبي *Rule- of- thumb*** ، مؤكداً أن المدخل الإداري السليم يعتمد على عامل أساسي هو **الدراسة والتجربة والبحث عن الجديد.**

كما أبرز أهمية استخدام **المعايير *Standards*** في مجالات الإدارة كافة. وأظهر مدى الحاجة إلى وجود معايير للملاءمة كمقدمة لمعايير على مستوى عالٍ للتشغيل وجودة الإنتاج.

وقد أوضح **تايلور** مفهوم **الإدارة العلمية** بأنها **ثورة ذهنية *Mental Revolution*** من جانب أفراد القوى العاملة عن واجباتهم نحو عملهم وزملائهم ونحو أصحاب العمل، كذلك هي ثورة ذهنية مماثلة ومعادلة لها من جانب الإدارة (المشرفون، والملاحظون، وأصحاب المشروعات، ومجالس الإدارة) عن واجباتهم نحو زملائهم والعمال والمشكلات اليومية.

وبتركيز **تايلور** على تطبيق **الطريقة العلمية** في حل مشكلات الإدارة أسهم مساهمة رئيسة في تقرير عدد من المبادئ النظرية في ميدان الإدارة، واضعاً بذلك اللبنات الأولى لنظرية الإدارة.

ثانياً- هنري كانت: *Henry cant* (١٨٦١-١٩١٩)

كان **هنري كانت** معاصراً **لفردريك تايلور**. وفي عام ١٨٨٧ اشترك معه في إجراء تجارب **في شركة *Midvale Steel co***، وأصبح متشبّعاً بآرائه ومفاهيمه. وفي عام ١٩٠١ عرض **"كانت"** طريقة خاصة لتحديد **الأجور التشجيعية**، وبموجب هذه الطريقة **يحدد زمن قياسي لإنتاج حجم معين من الوحدات، فإذا نجح العامل في بلوغ هذه المعايير القياسية منح أجره المعتاد عن الوقت المستنفذ في الإنتاج، بالإضافة إلى مكافأة تشجيعية تعادل نسبة معينة من أجر الوقت المستنفذ في الإنتاج، وإذا تجاوز إنتاجه المعايير القياسية منح أجراً أعلى عن كل قطعة منتجة، ولكن إذا أخفق العامل في بلوغ المعايير القياسية فإنه يستحق فقط أجره المعتاد عن الوقت الذي قضاه في العمل دون معاقبته على عدم بلوغ المعايير القياسية**، وعلى ذلك فهذه الطريقة تضمن للعامل حداً أدنى من الأجر يعادل أجر الوقت الذي قضاه في العمل، وبهذا تختلف طريقة **"كانت"** عن

طريقة الأجر بالقطعة التي قال بها **فردريك تايلور**، والتي لا تضمن منح حد أدنى من الأجر للعامل الذي لم يبلغ أداؤه المعايير المقررة.

كما أسهم **كانت** في **التخطيط الإداري، وعمليات الرقابة على الإنتاج عن طريق إدخال الخرائط الزمنية *Scheduling charts*** التي تربط الإنتاج بوحدات دالة من الزمن لكشف الموجود والوقت الضائعين. وأوضح أهمية **العامل الإنساني في الإدارة**، ورفع الروح المعنوية لأفراد القوى العاملة، ومسؤولية الإدارة عن **خلق بيئة صالحة للعمل** تعكس آثاراً نفسية حسنة للعاملين في المشروع، كما أسهم في **تحديد طريق حساب التكلفة الصناعية**.

ثالثاً- هنري فايول: *Henry Fayol* (١٨٤١– ١٩٢٥)

يعدّ **هنري فايول** –وبحق- من أشهر رواد الإدارة الأوروبيين، ففي الوقت الذي كان **"تايلور"** يجري فيه أبحاثه الإدارية في الولايات المتحدة الأمريكية، كان **هنري فايول يسهم هو الآخر بأبحاثه في الحركة الإدارة العلمية في فرنسا.** وتعدّ الأبحاث الإدارية لهذين الرائدين مكملة لبعضهما بعضاً، فكلاهما ركّز على **المدخل العملي في حل المشكلات الإدارية**، وقد كان الاختلاف بينهما من ناحية الخبرة والتاريخ الوظيفي سبباً في أن يركّز **تايلور** أبحاثه **على أدنى المستويات الإدارية ثم التدرّج للأعلى**، بينما ركّز **فايول** على مستوى الإدارة العليا، ثم تدرّج من القمة إلى الأسفل، وبديهي أن هذين المدخلين المتباينين في دراسة الإدارة مكملان لبعضهما بعضاً.[٤٤]

وقد تخرّج **فايلول** من الكلية الهندسية في فرنسا عام ١٨٦٠ متخصصاً في هندسة التعدين، ثم التحق بإحدى الشركات، وتدرّج في المناصب الوظيفية إلى أن شغل منصب المدير العام للشركة. وقد اعتزل **فايول** العمل عام ١٩١٨ حيث كرّس وقته للأبحاث الإدارية.

وقد أسهم **فايلول** بدور كبير في **إنشاء نظرية الإدارة**، فالعديد من المفاهيم التي نأخذ بها حالياً ونُدخلها في عداد مبادئ الإدارة قد حددت أصلاً بمعرفته عندما سجّل المبادئ التي لمسها بنفسه في مجال التطبيق العملي، والتي تعكس خبرته في مجال الإدارة، وليس مجرد الدراسات النظرية المنطقية.

---

[٤٤] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص٢٤.

وقد نشر **فايول** نتائج أبحاثه الإدارية في كتابه المشهور بعنوان **"الإدارة الصناعية والعامة"** ***Management General and Induatrial*** الذي أصدره عام ١٩١٦. وقد أوضح **فايول** أن وظائف المشروع الصناعي يمكن تجميعها في ست مجموعات رئيسة هي:

- **الوظيفة الفنية *Technical*:** وتشمل الإنتاج.
- **الوظيفة التجارية *Commercial*:** وتشمل البيع والشراء والتبادل.
- **الوظيفة المالية *Financial*:** وتتعلّق باحتياجات المشروع من رأس المال واستخدامه الاستخدام الأمثل.
- **الوظيفة الوقائية *Securite*:** وفحواها المحافظة على ممتلكات المشروع وعلى أفراد القوى العاملة فيه.
- **الوظيفة المحاسبية *Accounting*:** وتتضمن الدراسات الإحصائية.
- **الوظيفة الإدارية *Mabagerial***: وتضم التخطيط والتنظيم والقيادة والتنسيق والرقابة.

وهكذا عدّ **فايول الوظيفة الإدارية مجرد وظيفة من الوظائف التي تؤدى في المشروع، وتمارس على درجة كبيرة أو صغيرة بالنسبة لأوجه نشاط المشروع كافة.**

والواقع أن الوظائف الخمس الأخرى (الفنية والتجارية والمالية والوقائية والمحاسبية) لا تعدو أن تكون وظائف **تخصصية** لازمة لنجاح المشروع، لكن عمل الإدارة الأساسي هو **الاستخدام الأمثل للمهارات التخصصية، والتنسيق بينها لتحقيق أهداف المشروع.**

وتنحصر أوجه نشاط المشروع في وجهين أساسيين هما **النشاط الإداري، والنشاط التخصصي في مجالات المشروع كافة،** وينطبق ذلك أيضاً على أي مجال من مجالات النشاط في المشروع، سواء المجال الإنتاجي أو المالي أو التجاري... على أن هذه الملاحظة لا تنقص من الجهد الفائق الذي بذله **فايول** في وقت مبكر لإقامة الإدارة على أسس عملية لدرجة أن **أبحاث الإدارة الحديثة تتفق معه في كثير من آرائه وأفكاره.**

وقد خصص **فايول** الجزء الأكبر من كتابه المشار إليه **لدراسة الوظيفة الإدارية مركّزاً على تحليل أوجه النشاط الإداري، وأبرز الصفات (السمات) الإدارية والتدريب الإداري والمبادئ العامة في الإدارة.**

وقد حدد **فايول الصفات (السمات) الإدارية *Managerial Qualities*** الواجب توافرها في المدير من زوايا عدة على الوجه الآتي:

- **صفات طبيعية *Physical*:** وتشمل الصحة والقوة والعزم...
- **صفات ذهنية *Mental*:** وتشمل القدرة على الفهم والإدراك والحكم الصائب والتفكير المنطقي...
- **صفات أدبية وخلقية *Moral*:** وتشمل النشاط والحزم والرغبة والاستعداد لتحمّل المسؤولية والمبادئ والإخلاص واللباقة، والكرامة وعزة النفس.
- **صفات تعليمية *Educational*:** وتشمل الإلمام بالمسائل ذات الطابع العام، والتي لا تتصل بشكلٍ مباشر بالعمل.
- **صفات فنية *Technical*:** ومؤداها الإلمام بالمسائل ذات الطابع الخاص التي تتصل بشكلٍ مباشر بالعمل.
- **الخبرة *Experience*:** والتي تكتسب من الممارسة الفعلية للعمل.

وقد أبرز **فايول** أهمية الوظيفة الإدارية بإيضاحه أنه **بينما تكون قدرات العامل قدرات فنية فإن القدرات الإدارية تأخذ أهميتها في التزايد كلما ارتقينا السلّم الوظيفي، بحيث تشكل أهمية قصوى في مستوى الإدارة العليا. وخلص فايول إلى أنه أيًّا كان نشاط المشروع (تجاري- صناعي- زراعي- خيري- حربي...) فإنه لا بد من ممارسة الوظيفة الإدارية، ولذا فقد نبّه إلى ضرورة تجميع المبادئ الإدارية.**

وقد أوضح **"فايول" أن مبادئ الإدارة مبادئ مرنة *Flexible*، وغير مطلقة *Not Abaolute* تستخدم في ضوء الظروف الخاصة والمتغيّرة، وتتميز بطابع العموم في التطبيق الإداري *Universality of principles*،** فهي تطبق في إدارة المشروعات التجارية أو الصناعية أو المنظمات السياسية... وقد أورد **فايول** في كتابه **"المبادئ الإدارية" التي تمثّل محصلة خبراته الإدارية ودراساته في المجال الإداري.**

رابعاً- هارينجتون إمرسون *Harington Emerson* (١٨٥٣-١٩٣١):

توصّل **إمرسون** إلى **مبادئ عملية للكفاءة، وأظهر أهمية تنظيم الجهود لزيادة الإنتاج.** كما ركّز على استبعاد **"الضائع"** ***Waste*** في الإنتاج، وكذلك أهمية **القيادة الرشيدة** في التوفيق بين العلاقات والقوى المتصارعة في الإدارة. وقد اهتم **إمرسون بالدراسات التنظيمية،** وأوضح أهمية **التنظيم** الذي يجمع بين السلطتين **التنفيذية والاستشارية** ***Line & Staff***، وهو الأسلوب التنظيمي شائع الاستعمال في عصرنا الحاضر.

وقد سجّل **إمرسون** أفكاره في الكفاءة في البحث الذي نشر عام ١٩١١ بعنوان **"الكفاءة كأساس للتشغيل والأجور".** كذلك تبلورت مفاهيمه عن الكفاءة في البحث الذي نشر عام ١٩١٣ بعنوان: **"المبادئ الاثني عشر للكفاءة".**

ويعدّ البحث الأخير أفضل ما قدمه **إمرسون،** ولا سيما بحثه في مفهوم أساسي مؤداه أن **الأفكار أو الآراء** ***Ideas*** **هي التي تخلق الثروة، وليس رأس المال أو العمل أو الأرض،** فهذه الأفكار تستخدم أدوات رأس المال والعمل والأرض في خلق الثروة. ولتوضيح ذلك وضع **إمرسون** مبادئ الكفاءة التي يجب أن تركّز عليها الإدارة، وهذه المبادئ قد نعدّها مفاهيم عادية في وقتنا الحاضر، ولكنها كانت مفاهيم جديدة ومهمة وقت صدورها. ونستعرض من خلال الآتي ملخصاً لهذه المبادئ:

- **تحديد المثل الأعلى بوضوح** ***Clearly Ideal***، أي معرفة ما نهدف إلى تحقيقه، وتقليل **الغموض والإبهام** ***Vagueness***، **وعدم التأكيد** ***Uncertainty***، **والتصرّفات غير الهادفة.**
- **الفهم والإدراك السليم** ***common Sense*** في الحصول على المعلومات اللازمة، والبحث عن النصح والإرشاد في أي مكان.
- **المشورة الجيدة** ***Competent Counsel***، أي البحث بفعالية عن الاستشارة والنصح من الأفراد ذوي المهارة.
- **النظام** ***Discipline***، أي اتباع القواعد والتعليمات والطاعة، والامتثال الصارم للأوامر والتعليمات.

- **التصرّف والمعاملة العادلة *Fair Deal***، ومؤدى ذلك العدالة والإنصاف في المعاملة.
- **وجود سجلات مناسبة ودائمة**، يُعتمد عليها لجمع الحقائق والبيانات التي تستند إليها القرارات الصادرة.
- **الإنجاز السريع للأعمال *Dispatching***، والتخطيط العملي الذي عن طريقه تمارس أوجه النشاط والاختصاصات كافة، ومن ثم إمكانية توحيد الجهود، ومساعدة المشروع في تحقيق أهدافه المنشودة.
- **المعايير والجداول**، وهذا يعني تحديد طريقة أداء العمل وزمنه.
- **توحيد بيئة العمل *Uniformity Of Environment***، أي إعدادها على نمطٍ واحد.
- **عمليات منمّطة *Standardized Operations***، أي توحيد طرائق التشغيل.
- **تعليمات مكتوبة عن المعايير التطبيقية.**
- **إثابة الكفاءة *Efficiency Reward***، ويراد بذلك مكافأة الأداء الفعّال للعمل.

وفي هذا المجال تجدر الإشارة إلى أن **إمرسون قد ابتكر طريقة لتحديد الأجر التشجيعي الذي يضمن للعامل حداً أدنى من الأجر**، هو **أجر الوقت المستنفد في العمل، بالإضافة إلى مكافأة تشجيعية تعادل نسبة معينة من الأجر الأساسي إذا بلغ مستوى الكفاءة الإنتاجية للعمل (٦٦) %. وتحديد الكفاءة الإنتاجية للعامل بقسمة الوقت المقرر لإنهاء العملية الإنتاجية على الوقت الذي استغرقه العامل فعلاً لإنهاء العملية.**

المطلب الثاني

روّاد الفكر الإداري السلوكي

نتيجة للانتقادات التي وجهت إلى **الإدارة العلمية**، بدأ الاهتمام بفكرة **أن العنصر البشري هو أهم عنصر في الإدارة.** ونلحظ هنا **زيادة الاهتمام بالعلاقات الإنسانية إلى جانب تطبيق المبادئ العلمية للإدارة.** وذلك من خلال التجارب التي قام بها **إيلتين مايو *Elton Mayo*** والتي عرفت باسم دراسات **هوثورن**. وكذلك ما يعرف باسم **"إسهامات علماء النظم".**

أولاً- دراسات هورثورن: *Hawthorne Studies*

سميت الدراسة التي قام بها **إيلتون مايو وروثلز برجر** في شركة **"وسترن الكتريك"** الأمريكية، والتي استمرت خمس سنوات (١٩٢٧-١٩٣٢) باسم دراسات **"هورثورن"** نسبة إلى مصنع **"هوثورن"** في الشركة المذكورة. وتجلّت إسهامات **مايو** وفريقه العلمي المؤلف من (٥٧- ١٠٠) باحث من جامعة **"هارفارد"** في إظهار أهمية **التحفيز الحقيقي للعاملين لتحقيق أداء أفضل.**

وقد قام بدراسة بعض **المتغيّرات** في المصنع المذكور على مجموعتي عمل مستقلتين (كمتغيرات الإضاءة وشدتها وظروف العمل وفترات الراحة والأجور التشجيعية)، وأثر هذه العوامل والمتغيرات على العاملين وعلى الإنتاج. **ومن الطرق العلمية التي استخدمت طريقة التجربة والعيّنات والاستقصاء ودراسة الحالات.**

وكانت النتيجة التي توصل إليها الفريق المذكور تتركز حول **اهتمام المجموعة بالنزعة الإنسانية والاجتماع والارتباط،** وتوصل **مايو** من خلال ذلك إلى الاستنتاج بأنه في داخل التنظيمات الرسمية **توجد تنظيمات عدة غير رسمية تحسن إنتاجيتها إذا ترك لها تحديد أهدافها وقواعدها، وإذا أظهر لها الرئيس الاحترام والفائدة.**

كما توصل إلى أن عامل الإنتاجية إنما ينجم عن عاملين هما **ظروف العمل** (السمة المادية)، **والتحفيز** (السمة النفسية). وأكد **مايو** على وجود **الارتباط** بين

هـذين العـاملين، **وأثرهمـا فـي الكفايـة الإنتاجيـة فـي المنشـأة، وأنـه لا يمكـن فهـم تصرّفات العاملين بعيداً عن شعورهم تجاه العمل.**

وأضاف **مايو** من خلال ملاحظاته **أن العاملين يتصرّفون من خلال منطق العاطفة، بينما تتأثر الإدارة بمنطق التكاليف والفاعلية**، حيث يكون النزاع بين الإدارة والعـاملين فـي ذلـك **حتميـاً**، وأن المشـكلة الأساسـية إنمـا تتمثّـل فـي **بنـاء العلاقات الإنسانية بين مجموعات العمل والإدارة.**

وهكذا توصل إلى النتائج الآتية:

١- إن التنظيم الرسمي بشكله التقليدي لا يوفر الجو الصالح للسلوك التنظيمي السليم، وإن تنمية التنظيم غير الرسمي تساعد إلى حدٍ كبير في تحقيق أهداف المنظمة.

٢- الإنسان عضو في الجماعة، ويتجاوب في سلوكه مع سلوكها.

٣- هناك **عوامل تؤدي إلى زيادة الإنتاجية في المنظمة**، وهذه العوامل تفوق العوامل المكوّنـة لظروف العمل الماديـة، ومـن ثـم يجـب التركيـز عليها، **ودراستها في تكوين الإنسان النفسي والاجتماعي.**

٤- علـى الإدارة أن تراعـي **المتطلّبـات النفسـية للعـاملين**، بعيـداً عـن التسلّط والإكراه.

٥- أهمية الحوافز المعنوية.

وفي الواقع كان لنتـائج هذه الدراسـة السلوكية أثرها فـي المرحلـة الأولـى، حيث سميت فيما بعد **بمدرسة العلاقات الإنسانية**، ثم أسهم العديد من العلماء فيما بعد في تنمية الاتجاهات الإنسانية في ميدان الإدارة العامة.

وكان للدراسات التي قام بها **هربرت سيمون *Herbert Simon*** بعنوان **" السلوك الإداري" *Administration Behavior*** عام ١٩٤٧ الفضل الأكبر فـي **زيـادة الاهتمـام بحركـة العلاقـات الإنسـانية**، وذلك فـي مواجهـة مدرسـة الإدارة العلمية.

وأوضـح **سـيمون** الأثـر الكبيـر للـدوافع النفسـية والاتجاهـات السـلوكية فـي مختلف مراحل العملية الإدارية، وبصورةٍ خاصة على مرحلة اتخاذ القرار.

وهكذا استمرت **حركة العلاقات الإنسانية** في تطورها، وتركت بصماتها واضحة في الإدارة، وأضحت بالتالي واحدة من المدارس الرئيسة في علم الإدارة،

ترمي إلى إيجاد التوازن المعقول مع المدرسة العلمية، وذلك من خلال الاهتمام بالإدارة العامة كعلمٍ إنساني له غايات وأهداف محددة.

ثانياً- إسهامات علماء النظم:

من الإسهامات الرئيسة التي حدثت في السنوات الأخيرة تجب الإشارة إلى إسهامات **"مدخل النظم"** التي قام بها علماء النظم في المفاهيم الإدارية النظرية والعملية.

ويقصد بها **المجموع المكوّن من أجزاء مرتبة معاً بترتيبٍ متناسق وفقاً لخطة معينة أو لترتيب معين.**

وتأتي أهمية هذا المدخل كونه **يلزم الباحثين والممارسين في المجالات الإدارية بأن يكونوا باستمرار على بيّنة من أن عنصراً واحداً أو ظاهرةً واحدة أو مشكلةً واحدة لا يمكن معالجتها دون الأخذ في الحسبان ترابطها وتداخلها مع العناصر الأخرى.** من ذلك أن أي إدارة من الإدارات أو المنشآت إنما تحتوي في داخلها على مجموعة من العوامل والعناصر التي تشكّل نظاماً كالأشخاص والسلطة والمواد والتسهيلات وتدفق المعلومات... ووجوب التعامل مع أي عنصر أو مجال من مجالات النظام لمعرفة المتغيّرات والقيود والضوابط والعوائق ومدى التداخل والتشابك فيما بينها.

وكل الإسهامات المتقدمة تظهر الأهمية المتزايدة في نظرية الإدارة على الأصعدة كافة، حيث تصعب محاولة تعداد الإسهامات التي حدثت وتحدث في مجال نظرية الإدارة. وما التغيرات التي هبت على العالم في أواخر القرن الماضي في المجال العلمي والتقني إلا دليل على زيادة الاهتمام بدراسة العملية الإدارية وتحسينها، وزيادة المداخل والمدارس التي تهتم بالدراسات الإدارية.

المبحث الثالث

أهمية الإدارة العامة

وأسباب تطوّرها

حظيت الإدارة العامة بالأهمية البالغة من جانب دول عالمنا المعاصر دون استثناء. وقد برزت أهمية الإدارة العامة بشكل ملموس **إثر تطور مفهوم الدولة الحديثة وتبدّل نظرة الشعوب إلى دور الدولة** على الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي والتعليمي... وهذا ما دفع إلى **البحث عن الوسائل العلمية والعملية التي تساعد الدولة في تحقيق أهدافها العامة** بما لديها من إمكانيات بشرية ومادية. وكانت **الإدارة** في ظلّ هذا التطور، وعبر جهازها الإداري، **الأداة الرئيسة والمهمة في تحقيق هذه الأهداف، حتى إن عصرنا الحاضر يوصف بعصر "الثورة الإدارية".**[٤٥]

وفي خضم هذا التطور، ومع تعقّد المشكلة الإدارية، **تبيّن لدول العالم ما للإدارة من أهمية في رفع الكفاية الإنتاجية في الدولة،** الأمر الذي يؤدي إلى رفع مستوى الشعوب على الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعسكرية، وغيرها من المجالات التي تهم المواطنين في شؤونهم الداخلية والخارجية، **حتى أضحت الإدارة في خضم هذا التطور "المرآة الصادقة التي تنعكس عليها صورة الجماهير ليطّلع عليها النظام الحاكم".**[٤٦]

وعلى هذا سنتناول تباعاً شرح أسباب زيادة الاهتمام بالإدارة العامة في المجال الدولي، فالعربي، والوطني، وذلك من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: الإدارة العامة في المجال الدولي.

المطلب الثاني: الإدارة العامة في المجال العربي.

المطلب الثالث: الإدارة العامة في الجمهورية العربية السورية.

المطلب الرابع: أسباب تطوّر علم الإدارة العامة.

---

[٤٥] - د. عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص ٥١.

[٤٦] - فوزي حبيش: "الإدارة العامة والتنظيم الإداري". بيروت، دار النهضة العربية، عام ١٩٩٩، ص٢٠.

المطلب الأول

الإدارة العامة في المجال الدولي

تجسّد الاهتمام بدراسة الإدارة العامة من خلال عقد **العديد من المؤتمرات الدولية، ومن خلال إنشاء المعهد الدولي للإدارة *I.I.A.P*** عام ١٩٣٠، ثم في الجهود الكبيرة التي تبذلها **الأمم المتحدة.**

أولاً- المؤتمرات الدولية للإدارة العامة:

أسفرت الجهود الدولية منذ بداية القرن العشرين إلى عقد أول مؤتمر للإدارة العامة في مدينة **بروكسل** عام ١٩١٠، وقد قرر هذا المؤتمر إنشاء **"اللجنة الدولية الدائمة للعلوم الإدارية"** في مدينة **بروكسل**، وكلّفت هذه اللجنة القيام بعملية الإشراف والتنظيم والعمل على استمرار البحث العلمي في الأمور الإدارية.[٤٧]

وقد استمر عقد المؤتمرات في إطار هذه اللجنة حتى يومنا هذا بمعدل مؤتمر كل ثلاث سنوات.[٤٨]

وقد أسفر المؤتمر الرابع الذي عقد في مدينة **مدريد** الأسبانية عام ١٩٣٠ عن تحويل **"اللجنة الدولية الدائمة للعلوم الإدارية"** إلى **"المعهد الدولي للإدارة العامة"**، وذلك كمؤشر حقيقي على الاهتمام الدولي بقضايا الإدارة العامة.

ثانياً- المعهد الدولي للإدارة العامة:

حدد النظام الأساسي للمعهد أهداف المعهد ومهماته وأساليب تحقيقها، وذلك على النحو الآتي:

أ- أهداف المعهد:

يسعى **المعهد الدولي للإدارة العامة** إلى **تطوير الإدارة العامة وتنميتها بما يحقق الأهداف المتطوّرة لوظيفة الدولة، وتحسين سير المصالح العامة فيها، وتطوير العلوم الإدارية وتقدمها.**[٤٩]

---

[٤٧] - د. رمزي طه الشاعر، المرجع السابق، ص٣٢.

[٤٨] - عقد المؤتمر الثاني في بروكسل عام ١٩٢٢، والثالث في باريس عام ١٩٢٧، والرابع في مدريد عام ١٩٣٦، ثم في مدينة بون عام ١٩٤٧، ثم في فلورنسا عام ١٩٥٠، وفي اسطنبول عام ١٩٥٣، وفي مدريد عام ١٩٥٦، وفي مدينة فرديسان عام ١٩٥٩، ثم في مدريد عام ١٩٨٠...

ومن أهداف المعهد **إسداء النصح للدول التي تعاني من سوء النظام الإداري فيها، بغية إتقان أساليب الإدارة وفنونها، وبغية تقدم الإدارة الدولية.**

وتحقيقاً لهذه الأهداف حددت مهمات المعهد في البنود الآتية:

١- **دراسة المشكلات المتعلّقة بالهيئات الإدارية** من الناحية الإدارية.

٢- **دراسة أسلوب العمل بالأجهزة الإدارية للدول المختلفة**، بغرض نقل خبرات الدول المتقدمة في هذا المجال إلى الدول النامية.

٣- **إعداد البحوث والإشراف على الدراسات الإدارية** وتزويد الدول بنتائجها.

٤- **تعميم برامج تدريبية في العلوم الإدارية**، سواء من الناحية النظرية أو العملية **وتنفيذها** لتزويد أعضاء البعثات الذين توفدهم الحكومات المختلفة -وخاصة حكومات الدول النامية- بأهم التطوّرات العلمية والعملية في مجال الإدارة العامة.[٥٠]

ب- وسائل المعهد في تحقيق أهدافه:

تمكّن المعهد من تحقيق الأنشطة المتقدمة باستخدام الأساليب الآتية:

١- **عقد الاجتماعات والمؤتمرات الدولية.**

٢- إنشاء **مراكز** للوثائق والمحفوظات.

٣- إنشاء **لجان** لدراسة المشكلات الإدارية المختلفة.

٤- تشكيل **شُعب** في الدول المختلفة لمعاونتها في حل مشكلاتها الإدارية.

٥- إصدار **مجلة دولية للعلوم الإدارية**.[٥١]

وعلى هذا، فالمعهد **مستمر** في تأدية رسالته على المستوى الدولي، وأضحى **ظاهرة عالمية للتعاون الدولي في مجال الإدارة العامة.** ومن خلال المؤتمرات التي يعقدها، وعن طريق تبادل الأساتذة والخبراء والتقاء ممثلي الأجهزة المختلفة، والشُعب في مختلف الدول، وتبادل المعلومات والخبرات... أمكنه حلّ الصعوبات التي تجابه الدول في العمليات الإدارية التنفيذية.

---

[٤٩] - د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، مرجع سابق، ص١٨.

[٥٠] - د.عادل حسن،د.مصطفى زهير،"الإدارة العامة"، دار النهضة العربية،١٩٧٦، ص٧٣

[٥١] - تصدر هذه المجلة في بروكسل، وهي ربع سنوية.

وقد أولت هيئة **الأمم المتحدة** أهمية خاصة للمعهد، حيث تعهد إليه، ومنذ عام ١٩٤٨، بالكثير من الموضوعات ودراسة المشكلات الإدارية الخاصة بالدول الأعضاء واقتراح الحلول اللازمة لها، لتحقيق التنمية الاقتصادية والإدارية فيها.

ثالثاً- هيئة الأمم المتحدة:

نتيجة عناية الأمم المتحدة بالإسهام في تنمية المدارك الإدارية في المجال الدولي، فقد قامت -ومنذ فترة الخمسينات- بإنشاء أربعة معاهد للإدارة العامة في بعض الدول الأعضاء، وذلك في كل من مصر وتركيا والبرازيل وكوستاريكا (في أمريكا الوسطى)، وذلك بهدف توفير **الإعداد الإداري** اللازم بمختلف أنواعه ومستوياته في الوظيفة العامة.

على أن هذه المعاهد قد **تحوّلت فيما بعد إلى معاهد وطنية**، ولم تعد صيغة المدارس الإقليمية معمولاً بها، لأن مهمة الإعداد الإداري لا تقتصر في الواقع على معاهد الإدارة العامة الوطنية ومدارسها، **بل يقع عبء كبير منها على عاتق إدارات الدول الصناعية المتقدمة**، وذلك عن طريق الدورات التدريبية أو المؤسسات التعليمية التي تنشأ خصيصاً لهذه الغاية، كما هو حال **"المعهد الدولي للإدارة العامة في باريس"**.[٥٢]

وقد أسهمت الجمعية العامة للأمم المتحدة عن طريق تخصيصها الاعتمادات اللازمة في إنشاء **مكتب دولي للتكوين والإعداد الإداري**. إضافة إلى ذلك يقوم المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الهيئة -بين حين وآخر- بدعوة الخبراء الإداريين لعقد حلقات الدراسة والبحث، وتبادل وجهات النظر.[٥٣]

---

[٥٢]- د. عادل حسن، المرجع السابق، ص٣٩.

[٥٣]- د.إبراهيم عبد العزيز شيحا،"الإدارة العامة- العملية الإدارية". الدار الجامعية للطباعة والنشر، عام ١٩٨٢.

المطلب الثاني

الإدارة العامة

في المجال العربي

تجلّت أهمية علم الإدارة العامة على مستوى العالم العربي من خلال عقد المؤتمرات العربية للعلوم الإدارية، وإنشاء المنظمة العربية للعلوم الإدارية.

أولاً- المؤتمرات العربية للعلوم الإدارية:

ظهر اهتمام الدول العربية بعلم الإدارة العامة من خلال **الجامعة العربية** التي تبنّت تنظيم **المؤتمرات العربية للعلوم الإدارية**، والتي بدأت بالمؤتمر العربي الأول في مدينة **دمشق** عام ١٩٥٧، حيث تم التركيز في هذا المؤتمر على موضوع التنظيم الإداري، وتنسيق الأنظمة الإدارية والمالية على المستوى العربي وتوحيدها، كما ركّز على مشروع **اتفاقية تكوين منظمة عربية للعلوم الإدارية.**

وركّز المؤتمر الثاني الذي عقد في مدينة **الرباط** عام ١٩٦٠ على دراسة موضوع التركيز وعدم التركيز الإداري في الإدارة الحكومية، والمؤسسات العامة، وعلى نظام الرقابة والتفتيش على هذه الأجهزة.

وفي المؤتمر الثالث الذي عقد في **القاهرة** عام ١٩٦٥ تم التركيز على **تحديد الاختصاصات في الوظيفة العامة**، وأثر ذلك في وسائل رفع الكفاية الإدارية، إضافة إلى متابعة موضوع تنسيق الإجراءات، وتوحيد المصطلحات الإدارية.

وعالج المؤتمر الرابع الذي عقد في مدينة **بيروت** عام ١٩٦٧ موضوع **الإدارة المحلية، والإصلاح الإداري** على مستوى القطاع العام.

واهتم المؤتمر الخامس الذي عقد في مدينة **الكويت** عام ١٩٦٩ بمسائل معينة من وسائل **الإصلاح الإداري**، كالانحراف الإداري، والرقابة في مجال الخدمة المدنية، وتحديد المسؤوليات والاختصاصات في الوحدات الاقتصادية للقطاع العام.

وقد أسفر عن عقد هذه المؤتمرات، وتحقيقاً لأهداف ميثاق جامعة الدول العربية، إنشاء **المنظمة العربية للعلوم الإدارية** عام ١٩٦٩.

ثانياً- المنظمة العربية للعلوم الإدارية:

هي **منظمة تابعة لجامعة الدول العربية**، وتتكوّن من **ممثلي الدول الأعضاء** في الجامعة، ولها **شخصية معنوية وميزانية مستقلة، ومقرها مدينة القاهرة.** وقد أصبح المقرّ الجديد للمنظمة مدينة **عمان**.[٥٤]

أ- الهيكل التنظيمي:

تتكوّن المنظمة من :

١- **الجمعية العمومية:**

وتتألف من **ممثلي الدول الأعضاء في المنظمة**، ومن **ممثلي الهيئات العلمية المنضمة للمنظمة.** وتجتمع الجمعية العمومية **مرة في السنة. وتعدّ في منزلة السلطة التشريعية العليا للمنظمة.**

٢- **المجلس التنفيذي:**

يعدّ المجلس التنفيذي السلطة الإدارية العليا، والمخطط لأعمال المنظمة، ويتكوّن من **ممثل عن كل دولة عضو في المنظمة**، ويجتمع **مرتين في السنة.** ويختار المجلس **رئيساً ونائباً للرئيس** من بين الأعضاء بأغلبية الأصوات لمدة **سنتين** مع جواز إعادة انتخابهما.

٣- **الجهاز التنفيذي للمنظمة:**

يرأس الجهاز التنفيذي **مدير عام مُنتخب من الدول الأعضاء في المنظمة، ويعاونه مدير عام مساعد،** وعدد من الموظفين **الفنيين والإداريين** من جنسيات الدول العربية.

ب- أهداف المنظمة العربية للعلوم الإدارية:

تهدف المنظمة إلى:

١- **دراسة الوسائل التي تؤدي إلى تحسين الأداء الإداري** في الدول العربية ورفع مستوى الموظفين لديها، **ودعم وسائل الإدارة العامة فيها.**

٢- **التقريب بين النظم الإدارية** في الدول العربية تمهيداً لتوحيدها.

---

[٥٤] - د. رمزي طه الشاعر، المرجع السابق، ص٣٨.

٣- **توحيد أسماء العلوم الإدارية ومصطلحاتها** في الدول العربية.

٤- **التقريب بين الدراسات الإدارية في الجامعات العربية**، وتيسير الانتفاع من هذه الدراسات عن طريق تبادل رجال الإدارة والمشتغلين بالعلوم الإدارية.

٥- **دراسة النظم الإدارية العربية في مختلف أدوارها التاريخية**، ونشرها في المجال الدولي.

ج- وسائل المنظمة في تحقيق أهدافها:

من أجل تحقيق المنظمة لأهدافها جاء في قرار تكوينها أن **للمنظمة أن تلجأ إلى استخدام الوسائل الآتية:**

١- **جمع البيانات اللازمة للبحث والدراسة**، وتزويد الأعضاء بما يطلبونه من بيانات. **وللمنظمة تكوين لجان فرعية متخصصة** من أجل دراسة موضوع أو موضوعات معينة.

٢- **تيسير الوسائل التي من شأنها تشجيع الدراسات والبحوث العلمية**، وتساعد على تقدم العلوم الإدارية، والعمل على نشر هذه البحوث والدراسات.

٣- **إنشاء المكتبات** اللازمة لأغراض المنظمة.

٤- **إصدار مجلة** لنشر الأبحاث والدراسات الإدارية.

٥- **إنشاء مركز للتدريب والتأهيل** لموظفي الدول العربية.

٦- **التعاون مع الهيئات والمنظمات** التي تُعنى بالدراسات الإدارية، وتبادل المعلومات الإدارية معها في هذا الشأن.

٧- للمنظمة **عقد الاجتماعات والمؤتمرات بين أعضاء المنظمة، وإجراء الاتصالات اللازمة فيما بينها.**

د- مراكز المنظمة:

تتكوّن المنظمة من أربع مراكز هي الآتية:

١- مركز البحوث الإدارية:

ويختص **بإجراء البحوث** العلمية والنظرية والميدانية **في مجال العلوم الإدارية، ومتابعة البحوث** التي تتم في الدول العربية. **ويعمل على توحيد المصطلحات المالية والإدارية.**

٢- مركز التوثيق:

ويختص **بجمع الوثائق** اللازمة للبحث، والدراسة، وتبويبها ونشرها. **وترجمة** البحوث العلمية المتعلّقة بالعلوم الإدارية **ونشرها**. **وإعداد مجلة المنظمة** وإصدارها. **وتكوين مكتبة للعلوم الإدارية.**

٣- مركز الاستشارات الإدارية:

ويختص **بتقديم الاستشارات الإدارية** للحكومات والمؤسسات والشركات في الدول العربية.

٤- مركز التنمية الإدارية:

ويختص **بتنظيم الدراسات الأكاديمية والبرامج التدريبية** للمشتغلين في الإدارات الحكومية والمؤسسات والشركات في الدول العربية.

كما يقوم المعهد العربي للإدارة التابع للمنظمة بتصميم البرامج التدريبية وتنفيذها، بغية رفع كفاءة العاملين في الأجهزة الإدارية العامة، ويقوم المعهد في سبيل ذلك بعددٍ من الأمور منها:

١- **إعداد اللقاءات العلمية والدورات الإدارية لمختلف المستويات الإدارية،** وذلك بالتعاون مع الهيئات والمنظمات التي تعنى بالعلوم الإدارية في الدول العربية والأجنبية.

٢- **تنفيذ برامج تدريب للعاملين في مجال الإدارة العامة،** وذلك في إطار التعاون العربي في تنفيذ مثل هذه البرامج.

٣- **تدعيم التعاون الدولي مع الدول الأجنبية** عن طريق الحصول على منح تدريبية ودراسية منها، **كالمعهد الدولي للإدارة العامة في فرنسا،** وتوزيع هذه المنح على موظفين من مختلف الدول العربية.

٤- **إمداد معاهد الإدارة العربية بالأساتذة الزائرين،** ومساعدة هذه المعاهد في مهمات التدريب لديها.

٥- **أنشأت المنظمة منذ عام ١٩٧٦ بنكاً للحالات الواقعية الإدارية،** وذلك بغية الاستفادة من التجارب الإدارية الأجنبية في مجال البرامج التدريبية التي تنفذها المنظمة أو المعاهد العربية.

٦- تقوم المنظمة **بتقديم جائزة لأفضل كتاب يصدر في موضوع العلوم الإدارية** على مستوى الوطن العربي.

وعليه فإن جهود المنظمة ملموسة في زيادة فعالية الأجهزة التنفيذية وكفاءتها على المستوى العربي من خلال التدريب والبحوث والدراسات والاستشارات والتوثيق وتدعيم التفاعل والتعاون بين مؤسسات التنمية الإدارية العربية وأجهزتها.

المطلب الثالث

الإدارة العامة

في الجمهورية العربية السورية

انطلاقاً من **اهتمام سورية وحرصها على التفاعل مع أحدث المستجدات والنشاطات الإدارية** فقد **انصرف اهتمامها** منذ احتوائها المؤتمر العربي الأول للعلوم الإدارية إلى **الاهتمام بالعلوم الإدارية.** وتجسّد هذا الاهتمام لديها من خلال **إنشاء المعاهد والمدارس والمراكز المتخصصة في علم الإدارة العامة، ومن خلال اهتمام الجامعات -وبصورةٍ خاصة في كليتي الحقوق والاقتصاد- بتدريس مقرر الإدارة العامة والإدارة المحلية.**

وقد تّجلى هذا الاهتمام والتطوّر بعلم **الإدارة العامة** في مناحٍ متعددة **انعكست في تطوير النظام الإداري للعاملين في الدولة، والأخذ بالنواحي الفنية في الوظيفة العامة، وتحديد اختصاصات العاملين.**

وانطلاقاً من هذا التصوّر فقد **تم إنشاء العديد من المعاهد والمراكز المتخصصة في العلوم الإدارية،** ونذكر منها:

١- **المعهد الوطني للإدارة العامة** الذي أحدث عام ٢٠٠٢.

٢ -**المعهد العالي للتنمية الإدارية** الذي أحدث عام ١٩٧٩.

٣- **المعهد العالي لإدارة الأعمال.**

٤- **المعاهد المتوسطة،** والتي يزيد عددها عن (١٤٤) معهداً.

وسوف نلقي الضوء على اثنين من المعاهد المشار إليها، وهما المعهد العالي للتنمية الإدارية، والمعهد الوطني للإدارة العامة *E.N.A*

أ- المعهد العالي للتنمية الإدارية:

من أجل **النهوض بسياسة الإعداد والتدريب** فقد اتُخذت خطوات حميدة بقصد العمل على رفع مستوى كفاءة العاملين وزيادة الإنتاجية، فصدر **المرسوم التشريعي رقم (١١٨٣)** بتاريخ ١٩٧٩/١٠/٩، وتضمن إحداث **المعهد العالي للتنمية الإدارية**. وقد **حددت المادة (٢) منه الأهداف الآتية للمعهد :**

١- **إعداد المجازين** إعداداً علمياً وعملياً بما يحقق **الارتفاع بمستوى الإدارة والكفاية الإنتاجية.**

٢- **القيام بالبحوث العلمية** في مجال التنمية الإدارية.

٣- **إعطاء المشورة في القضايا الإدارية والإنتاجية** إلى سائر الجهات العامة والقطاعات العامة والمشتركة والخاصة.

٤- **تنظيم دورات تدريب وتأهيل خاصة** للعاملين في الوزارات ومؤسسات الدولة والقطاعات العامة والمشتركة والخاصة.

٥- **نشر أحدث الأبحاث العلمية في مجال التنمية الإدارية، وأساليب الإنتاج .**

ولكن على الرغم من أهمية هذه الأهداف، فقد بقيت الإجراءات الكفيلة بوضع نصوص هذا المرسوم موضع التطبيق حبراً على ورق حتى عام ١٩٨٧، وهذا التأخير في موضوع مهم أمر يؤسف له.

ب- المعهد الوطني للإدارة العامة:

لم يتوقف الاهتمام بموضوع التدريب والتأهيل وإعداد الأطر الإدارية المتخصصة علمياً وعملياً، وتكلل هذا الاهتمام بصدور **المرسوم التشريعي رقم (٢٧)** بتاريخ ٢٠٠٢/٥/٢١ **المتضمن إحداث المعهد الوطني للإدارة العامة،** وذلك على غرار التجربة **الفرنسية** التي تعود إلى عام ١٩٤٥ وإحداث **المدرسة الوطنية للإدارة في فرنسا.**

وقد حددت المادة (٣) من هذا المرسوم أهداف المعهد الوطني للإدارة العامة في الآتي:

١- **إعداد وتأهيل وتدريب أطر من حملة الإجازة الجامعية** -على الأقل- من الاختصاصات المختلفة، **إعداداً وتأهيلاً رفيعي المستوى في مجال علوم الإدارة العامة، بما يخدم تطوير الوزارات والمؤسسات والهيئات العامة في الدولة، وبما يضمن تحديثها.**

وقضت المادة (٤) منه على أن المعهد يمنح وفقاً للأحكام الواردة في لائحته الداخلية الشهادات الآتية:

- **شهادة عليا في الإدارة العامة.**
- **شهادة تأهيل وتدريب.**

وقد **مُنح المعهد الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي** وقُدمت التسهيلات اللازمة للعاملين في الدولة الذين يُقبلون في المعهد، **وذلك بمنحهم إجازة دراسية بتمام الراتب أو الأجر الشهري المقطوع،** ويُمنح المقبولون من غير العاملين **منحة دراسية شهرية مقطوعة من موازنة المعهد تعادل أجر الحد الأدنى للشهادة التي يحملونها** وفق الجدول الملحق بقانون العاملين الأساسي رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤.

وفي حال **التخرّج** قضت المادة (٢٠) بأن **يتم بقرار من رئيس مجلس الوزراء توزيع خريجي المعهد لتعيينهم في أي من الجهات العامة** أو نقلهم إليها وفقاً للأسس التي يضعها رئيس مجلس الوزراء، ويعدّ الشاغر مُحدثاً حكماً في حال عدم توفره في ملاك الجهة العامة.

ويمنح حملة الشهادة العليا في الإدارة العامة من العاملين أو الموظفين في الدولة، علاوة قدرها (٧) % من الراتب أو الأجر الشهري المقطوع، مع احتفاظهم بقدمهم المكتسب في أجرهم أو راتبهم السابق من أجل الترفيع المقبل، كما يُمنح خريجو المعهد تعويض طبيعة عمل قدره (٧٥) % من الراتب أو الأجر الشهري المقطوع.

ونعتقد أن هذا المعهد الذي ينحو نحو المدرسة الوطنية للإدارة في فرنسا *E.N.A* في طريقة التدريس، والاهتمام بعملية الإعداد والتدريب والتأهيل العلمي والعملي، سيشكل النواة الحقيقية للقادة الإداريين في سورية، وذلك من خلال العمل على تبنّي أعلى مستويات التنظيم وأحدثها في بلدنا، وبما يخدم خطط التطوير والتحديث في إدارات الدولة كافة .

أما **منهاج الدراسة في المعهد الوطني للإدارة** فهو -وإن كان يسير باتجاه نظيره الفرنسي- إلا أن **الأمل معقود في ألاّ يكون المعهد صورة مكررة عن الكليات الجامعية،** خاصة وأن تجربة السنوات الأولى أظهرت مثل هذا التوجّه. وهذا يقتضي من القائمين على إدارة المعهد **الابتعاد عن الأساليب الشخصية في انتقاء المدرسين وفي مناهج التدريس،** حتى يتمكّن المعهد من الأخذ بسياسة علمية وعملية للتدريب تطبّق في المستويات المختلفة، وبما يخدم الهدف الأساسي في تطوير الإدارة، ورفع كفاءة العاملين، وزيادة الإنتاجية فيها. أضف إلى ذلك **ضرورة أن يأخذ نظام الامتحانات الطابع الذي يمكّن من قياس قدرة المرشحين (العامة، والمهنية، والتخصصية، والإدارية...).**

ومهما يكن من أمر فإن **إحداث المعهد المذكور شكّل الخطوة الحقيقية على الطريق الصحيح، والاهتمام المتزايد لدينا بسياسة الإعداد والتدريب، والتي تنحو أكثر فأكثر نحو التخصص المهني والعلمي والإداري، وكذلك من خلال الاهتمام والرعاية الحسنة التي يلقاها المرشّحون في التدريبات العملية في الوزارات والهيئات والمؤسسات، وأجهزة الدولة الإدارية كافة.**

المطلب الرابع

أسباب تطوّر علم الإدارة العامة

كانت هناك مجموعة من العوامل التي ساعدت في تطوّر علم الإدارة العامة، وتقدمها، لعلّ أبرزها:

١- **التقدم الدائم الذي تعيشه المجتمعات الحديثة**، وما رافق ذلك من **ازدياد في دور الحكومات** في مختلف دول العالم، وهو ما أسهم في **نمو** حجم النشاط الحكومي والتنظيمات الحكومية، وزيادة عدد العاملين فيها، الأمر الذي استلزم **الاهتمام بتطوير المبادئ التي تقوم عليها الإدارة الحكومية**. هذا من ناحية، ومن ناحيةٍ أخرى، فإن **التقدم المستمر على الصعيدين الثقافي والاجتماعي للعديد من الدول** قد أدى إلى تطلّع حكومات تلك الدول **لإشباع حاجات شعوبها**، وبالتالي حدث **توسّع كبير في مهمات الإدارة العامة**، وذلك لتقديم المزيد من أشكال الرعاية والعناية للمواطنين.[٥٥]

٢- **تقدم علم السياسة وتطوّره في أوائل القرن المنصرم**، ما أدى إلى ظهور **نظرياتٍ حديثة** تنادي بدعم دور الدولة، **وقيام حكومات مركزية قادرة على تحقيق الأهداف القومية**، وهو ما استلزم الاهتمام بالإدارة العامة بحسبانها **وسيلة الدولة في تحقيق أهدافها القومية**.

٣- **حدوث الكساد العالمي في العقد الثالث من القرن العشرين**، وما تبعه من تدهورٍ وانكماش للأنشطة الاقتصادية في الكثير من الدول الرأسمالية، وهو ما أسهم في **زيادة تدخّل الدولة في الأنشطة الاقتصادية** لمواجهة هذا التدهور وعلاجه، ومن ثم حدث **تعدد وتنوّع في الأجهزة الإدارية والاقتصادية، مما ساعد على تطوّر الإدارة العامة**.

---

[٥٥] - د. أحمد الزهري. د. علي المبيض، المرجع السابق، ص٢٠.

٤- **نشوب الحرب العالمية الثانية وما نجم عنها من آثارٍ سلبية خطيرة على اقتصاديات الكثير من الدول،** الأمر الذي أدى إلى **زيادة التدخل الحكومي في العديد من الأنشطة الاقتصادية** لمواجهة متطلّبات الحرب وإعادة الاستقرار والبناء والتعمير بعد انتهاء الحرب، الأمر الذي **اوجب تطوير أجهزة الإدارة وأساليبها، لرفع إنتاجية الأفراد، ووضع الأسس والمعايير المناسبة لتقييم أداء العاملين، وحل مشكلاتهم.**

٥- **الدراسات والبحوث** التي أجريت في نطاق **الإدارة العامة** وإدارة الأعمال وعلم الاجتماع وعلم النفس وتجارب الكفاءات الإدارية العاملة في الأجهزة الإدارية الحكومية، **وهو ما أسهم في الوصول إلى العديد من المبادئ والمفاهيم السلوكية التي ساعدت في فهم السلوك الإنساني ودراسته.**

وبعد أن قدمنا فيما مضى مفهوما شاملاً لعلم الإدارة العامة غدا ضرورياً أن نقف عند أهم الوظائف التي تنهض بها في مختلف دول عالمنا المعاصر، وهو ما سنسلط الضوء عليه في الباب الثاني من هذا الكتاب.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

الباب الثاني

وظائف الإدارة العامة

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

تمثّل وظائف الإدارة العامة **النشاط الواقعي لها**، هذا النشاط الذي يمكنها من **النهوض بالأعباء الملقاة على عاتقها بالطريقة الأفضل.**

ولقد اختلف العلماء في تعداد هذه الوظائف، حيث يرى **فايول** أنها خمس وظائف هي: **التخطيط *Prévoyance*، والتنظيم *Organisation*، والقيادة *Commandement*، والتنسيق *Coordination*، والرقابة *Contrôle***. بينما يرى **"لوثر جيوليك"** بأنها سبعة هي: **التخطيط، والتنظيم، وتولّي شؤون الموظفين، والتوجيه، والتنسيق، والإبلاغ (تبادل المعلومات)، وتولّي شؤون الميزانية.**

والراجح أن هذا **الخلاف فقهي بامتياز**، ولا يتناول جوهر الوظائف التي تنهض بها الإدارة العامة، وتبعاً لذلك **سنبيّن في الفصول الآتية أهم الوظائف التي تنهض بها:**

الفصل الأول: التخطيط.

الفصل الثاني: التنظيم.

الفصل الثالث: القيادة الإدارية.

الفصل الرابع: القرار الإداري.

الفصل الخامس: التنسيق والاتصال.

الفصل السادس: الرقابة.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

الفصل الأول

التخطيط

PLANNIG

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

يتعيّن على **الدولة** أن تهيئ للأجيال المقبلة الفرص المناسبة للتعليم والعمل وأن توفر لهم المتطلبات المعيشية والخدمية **في إطارٍ من النهج التنموي**، وذلك من خلال **رؤية إستراتيجية تستشرف المستقبل** عبر **خطط تنموية** يجري إعدادها بناءً على **إحصائيات دقيقة وتوقعات علمية.**

ولم يعدّ **التخطيط للمستقبل** ترفاً يمكن الاستغناء عنه، كما أن تحقيق التنمية ليس من قبيل التزيّد، وإنما يمثّل كل منهما **وسيلةً لتحقيق التقدم والنمو** إذا ما أُريد ضمان حياة كريمة للأجيال القادمة من أبناء الوطن.

ولعلّ **التخطيط** هو الوظيفة الأكثر أهمية من وظائف الإدارة العامة، وله الأولوية على الوظائف الأخرى، إذ إنه يشكل الركيزة الأساسية لها جميعها.

وعليه سوف نتناول موضوعات هذا الفصل من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: ماهية التخطيط.

المبحث الثاني: أنواع التخطيط.

المبحث الثالث: التخطيط في الجمهورية العربية السورية.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الأول

ماهية التخطيط

يعدّ التخطيط من الوظائف الأساسية للإدارة العامة، وله **الأولوية** على باقي الوظائف الأخرى، لأنه يشكل **الركيزة الجوهرية** لجميع مراحله العملية الإدارية. وتبدو أهمية **التخطيط** بصفة خاصة في **صلته الوثيقة بوظيفتي التنظيم والرقابة، فالتخطيط** يعدّ العملية الفكرية السابقة لأي عمل من الأعمال. **وللتخطيط** صلة وثيقة بالرقابة، إذ لا يتمكّن القائد الإداري من مراقبة عمل خارج عن نطاق الخطة المرسومة للمنشأة، فالرقابة دون وجود **خطة** تكون غير مجدية طالما أنه ليس من الممكن القول إن ما تمّ تنفيذه قد **طابق حقيقة ما أريد إتمامه.**[٥٦]

وقد **بات التخطيط مستعملاً على نطاق واسع في حقول المعرفة كافة،** وفي سائر النظم الدراسية، وقد أقيمت إدارات متخصصة لموضوعه.

أولاً- مفهوم التخطيط:

يراد بالتخطيط **معرفة الحاضر، والتنبؤ للمستقبل.** وبعبارة أخرى فإن **التخطيط هو الانطلاق من الحاضر، والاستعداد للمستقبل.** وهو عملية **ذهنية** تقوم بشكل **مسبق** على تحديد الهدف أو الأهداف الرئيسة للمرفق العام، **وكيفية** تحقيق هذه الأهداف **بخطط منظّمة** معدّة مسبقاً.[٥٧]

وتبدو أهمية **التخطيط** من خلال كونه **الوظيفة الأساسية للإدارة** التي **لا يمكن لأي نشاط أن ينجح بدونها،** أي دون **التخطيط** الجيد الذي يقود إلى النتائج الجيدة، فالتخطيط يرتبط بوظائف الإدارة الأخرى، كالتنظيم و الرقابة، حيث **لا فائدة من التنظيم دون تخطيط مسبق، ولا فائدة من الرقابة دون تحديد الخطة المرسومة، ولعدم الجدوى من الرقابة التي لا تستند إلى خطة مسبقة.**[٥٨]

---

[٥٦] - د. علي الشريف. د. محمد سلطان. د. محمد فريد الصحن، المرجع السابق، ص١٢٩.
[٥٧] - د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٢٦٥.
[٥٨] - د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ٩٩.

وعليه، فالتخطيط هو **جوهر العملية الإدارية**، وسابق عليها، ويعرّف بأنه:**"عملية ذهنية تنطلق من ضرورة تحديد الأهداف مقدماً، وتحديد الفترة الزمنية اللازمة لإنجاز هذه الأهداف، وذلك عن طريق الاستعانة بالسياسات والإجراءات والقواعد والاستراتيجيات التي تضعها الإدارة العليا".**

والتخطيط وفق تصور الفقيه الفرنسي **فايول** هو: "**التنبؤ لما سيكون عليه المستقبل في الوحدة الإدارية، مع الاستعداد لهذا المستقبل".**

فيما يرى الدكتور عبد الغفور يونس بأن هدف التخطيط هو: "المحافظة على الاستخدام الكامل لحجم الموارد الاقتصادية المترتبة على التقدم التكنولوجي، والتوسّع السكاني".[٥٩]

وفي الواقع، ورغم تنوع التعريفات التي أعطيت لوظيفة التخطيط، وتعددها، فإن ما يجمع بينها هو **التركيز على أهمية التخطيط التي تعاظمت في عصرنا الحاضر** نظراً لازدياد أعباء الدولة وتضخم مسؤولياتها.[٦٠]

ومن خلال التعريفات المتقدمة يمكن القول إن عملية التخطيط تتضمن العناصر الآتية:

أ- التنبؤ بالمستقبل:

التنبؤ بالمستقبل هو جوهر عملية التخطيط والركيزة الأولى التي يقوم عليها، ذلك أن **الخطة تعتمد على التقديرات والافتراضات** التي يتوقّع واضعو الخطة تحقيقها في المستقبل. وبمعنىً آخر فإن **التخطيط يقوم على أساس من البحث والتحرّي والتحقيق.** ومع أن **دقة التنبؤ** هي السر في نجاح التخطيط، إلا أنه

---

[٥٩] - د. عبد الغفور يونس: "دراسات في الإدارة العامة". دار النهضة العربية، بيروت، عام ١٩٧٢، ص٢٨١.

٦٠- من ذلك تعريف **البرت وترسون** للتخطيط على أنه: "عملية ذهنية منظمة لاختيار أفضل الوسائل الممكنة لتحقيق أهداف محددة". ويعرف **الدكتور سليمان الطماوي** التخطيط بأنه: " التدبير الذي يرمي إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفاً لتحقيق أهداف محددة". ويعرفه **الدكتور حسن توفيق** بأنه: "جمع الحقائق والمعلومات التي تساعد على تحديد الأعمال الضرورية لتحقيق النتائج والأهداف المرغوب فيها". أما **الدكتور عبد الفتاح حسن** فيعرف التخطيط بأنه : "التحديد المسبق لأسلوب العمل تحقيقاً لهدف معين". فيما يعرفه الدكتور "سيد الهواري" بأنه يمثّل: "مرحلة التفكير التي تسبق تنفيذ أي عمل، واتخاذ القرارات الخاصة باختيار مجموعة الأهداف الواجب تحقيقها، والعناصر الواجب استخدامها (مادية كانت أو بشرية)، وكذلك مجموعة القرارات التي توجّه سير العمل والإجراءات التفصيلية التي تتبع في تنفيذ الأعمال". لمزيد من التفصيل أنظر: د.عبد الله طلبه- مرجع سابق- ص ٦٦. أ.فوزي حبيش، المرجع السابق، ص ٤٥.

يجب ألاّ يغربن عن البال أن **التخطيط يخاطب المستقبل،** لذا فإن إمكانية الوقوع في الخطأ أمر وارد، وهو ما يجب أخذه في الحسبان.[٦١]

ومما تجب الإشارة إليه أن **معرفة المستقبل لم تعد مجرد حاجة نفسية للاطمئنان إلى ما سيحدث، وإنما أصبح التعامل مع الحاضر ذاته،** وما يجري فيه أمر في غاية الصعوبة. وعلى الرغم من اتساع أساليب البحث العلمي، وانتشار الثورة التكنولوجية، فإن **التنبؤ بالمستقبل لا يزال أمراً معقداً،** وأخذ العلم يسير في هذا الخصوص ضمن واحد من اتجاهات ثلاثة:[٦٢]

الاتجاه الأول: ينطلق من الماضي والحاضر إلى المستقبل، فيكون الأخير امتداداً لعلاقات قائمة بالفعل تتطوّر بمعدلات معينة، بحيث يمكن تصوّر الحالة التي سوف يكون عليها عند نقطة زمنية محددة في المستقبل.

ويؤخذ على هذا الاتجاه أنه **أسير للواقع،** وغير قادر على أخذ التطوّرات الكيفية التي ربما تحدث في المنظور الزمني موضع الاعتبار.

الاتجاه الثاني: اتجاه قيمي يقوم على تشكيل **صورة مثالية** في المستقبل، بحيث تفرض على الحاضر ضرورة اتخاذ اتجاهات معينة حتى يمكن تحقيق هذه الصورة.

ويؤخذ على هذا الاتجاه **عدم موضوعيته،** واستناده إلى **الخيال،** فضلاً عن التخوّف من تحيّز الباحث في بناء الصورة المستقبلية.

الاتجاه الثالث: وهو يعتمد على **أسلوب "المشهد"،** بحيث يكون تطوّر أي علاقات في اتجاه محدد رهن بتوافر شروط معينة، وهكذا فإن تعدد الشروط يمكن أن يعطي عدداً متنوعاً من المشاهد لتطوّر علاقات بعينها.

يحاول هذا الاتجاه الجمع بين الاتجاهين الأول والثاني، لكنه بذلك يقع في الانتقادات الموجهة إلى كل منهما.

ومع تنامي الاهتمام بالدراسات المستقبلية فإن الكثير من التخصصات العملية قد قطع شوطاً بعيداً في تقدمه، فأصبحت **النمذجة الرياضية** أداة فاعلة في حل العديد من المشكلات بعد تزايد البرامج الالكترونية وتنوعها. وقد ساعدت هذه النمذجة مع **نظرية الاحتمالات وأدوات الإحصاء** في إرساء معادلات **"التنبؤ**

---

[٦١] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص١٧٦.

[٦٢] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص١٧٨.

الكمي" ***Quantitative forecasting***، **أو "الرياضي"** ***Judgmental forecasting*** **.** كما أسهمت **العلوم الإدارية والاجتماعية والنفسية في تطوير طرق "التنبؤ التحكمي"** **. وقد تطوّر الاتجاه الاستشرافي المبني على المشاهد** ***Scenarios*** ، والمطعّم بتخصص جديد معروف باسم **"بحوث العمليات"** ***Operation Research*** ، وانبثق مجال آخر أطلق عليه اسم **"تحليل النظم"** ***System Analysis*** ساعد في بلورة ما يعرف **ببحوث المستقبل** ***Futures Research*** التي تستعير من التخصصات جميعها الأدوات والأساليب والمناهج.

ب- الاستعداد للمستقبل:

لا يكفي أن تكون هناك أهداف محددة للدولة تنوي تحقيقها، **وإنما يجب أن يكون بإمكانها تأمين الوسائل والطاقات البشرية والمادية الكفيلة بتنفيذ الأهداف وتحقيقها.**[٦٣]

والتخطيط في نطاق الإدارة العامة **يبدأ في الدولة مع السلطة السياسية** التي تقوم بوضع السياسة العامة وإقرارها ثم يبدأ **عمل الإدارة** في **تحديد الخطوات الواجب اتخاذها وتحقيقها** لتنفيذ السياسة العامة المرسومة لها.[٦٤]

ثانياً- خصائص التخطيط:

يمكن إجمال خصائص عملية التخطيط في النقاط الآتية:

١- **التخطيط عملية ذهنية منظّمة** جوهرها معرفة مختلف العوامل المكوّنة للحاضر والمستقبل، عملية **أساسها ومنطلقها الإنسان** نظراً لكونه المخلوق المؤهل للتفكير بالمستقبل دون غيره من المخلوقات. وعلى هذا فهو **يتوجّه إلى العاملين** في الإدارة على مستوياتها كافة (العليا- المتوسطة- الدنيا).

٢- **التخطيط عملية سابقة** على الأعمال الإدارية الأخرى، وهو أول وظيفة من وظائف الإدارة التي تترابط وتتكامل مع الوظائف الأخرى.

---

[٦٣] - د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ١٠٧.

[٦٤] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص ١٨٢.

٣- **التخطيط عملية مستمرة،** وتقوم هذه العملية على تحقيق مجمل الأهداف العامة، وبصورة خاصة مجمل التغيرات الزمانية والمكانية، وذلك بغية مواكبة تطوّر العلوم وتقدمها.

٤- **التخطيط** عملية تقوم على **ضرورة توفر المعلومات الكافية والدقيقة والمستجدة،** وذلك قبل البدء في الموضوع الذي نخطط لتحقيقه.

٦- **التخطيط عملية تربط الوسائل بالأهداف،** فهي تتطلّب الترابط والتنسيق بين الأجهزة المتعددة، بغية تحقيق الصورة الشاملة والمتكاملة، وبغية تلافي النقص في اتخاذ القرارات التخطيطية، حتى يتم تحقيق الأهداف والغايات خلال الفترة الزمنية المحددة من خلال الإمكانيات البشرية والمادية المتوافرة، ووفق منطق **القانون الاقتصادي** المتمثل **"بأقل جهد، بأقل التكاليف، وفي الوقت المناسب".** والتخطيط هو عملية توجب **الوصول إلى الأهداف عن طريق إخراجها إلى حيّز التنفيذ،** وترجمتها من خلال السياسات والإجراءات والقواعد التي تؤمن تحقيق الأهداف.

٧- وهو عملية تتطلّب **مشاركة واسعة من المستويات كافة،** وتتطلّب **التضحية** من الجميع للوصول للأهداف المنشودة حتى تأتي نتائج الخطة كمحصلة لتضحية الجهود الجماعية في الدولة في سبيل إسعاد الجيل القادم، وتأمين مقومات غدٍ أفضل.

وعلى هذا، فالتخطيط مرحلة مهمة وأساسية في حياة الأمة، وإن النجاح في التخطيط لا يتوقف عند وضع الخطة، بل لا بد من مراعاة تأثيرات البيئة على نجاح عملية التخطيط، ومراعاة مجمل التغيّرات التي قد تؤثر في الخطة وفي نجاحها.

وهذه الحقيقة تقودنا إلى دراسة المنطلقات الأساسية للتخطيط الناجح ، وأثر البيئة والمتغيّرات في نجاح عملية التخطيط.

ثالثاً- المنطلقات الأساسية للتخطيط الناجح :

يقوم التخطيط الناجح في مجمله على **مجموعة من الأسس، والمقوّمات العلمية** التي من شأن مراعاتها أن تقودنا إلى نتائج سليمة للتخطيط، وإلى تخطيط ناجح.[٦٥]

وأهم مقوّمات عملية التخطيط ما يأتي:

١- الانطلاق من السياسة العامة والإستراتيجية المقررة للدولة:

بحيث تأتي الخطة **شاملة** لجميع القطاعات والمستويات والنشاطات في **إطارها العام الذي تحدده سياسة الدولة، وإستراتيجيتها التخطيطية**، وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنشودة على مستوى المجتمع بشرائحه، وقطاعاته العامة والخاصة والمشتركة. وكذلك لتحظى الخطة في إطار هذا الهدف العام **باهتمام الجميع**، ومشاركتهم على كل المستويات الإدارية والجماهيرية، فتنطلق **الخطة** بصورة **ديمقراطية** من **غايات وأهداف واضحة، ومحددة**، وتتحدد من خلالها الأهداف العامة الرئيسة والفرعية الواجب تحقيقها خلال مرحلة الخطة العامة والخطط الفرعية.

٢- تحديد الأهداف والأولويات:

تشكل الأهداف **المحور الرئيس والأساس الذي تدور حوله الخطة**، حيث يتعيّن ترتيب الأهداف العامة والخاصة والأولويات للبرامج والقطاعات التي توليها الخطة اهتمامها الأكبر كالصناعة والزراعة والاستثمار والصحة والتعليم... ويُراعى في تحديد هذه القطاعات **أثر تكامل الخطة في تحقيق أهدافها وغاياتها الأساسية.**[٦٦]

ويجب **أن تكون الأهداف واضحة ودقيقة** حتى يتم تكثيف الإمكانيات المادية والبشرية لتنفيذ الخطة خلال المدة الزمنية المقررة للتنفيذ، ومن خلال تقسيم **الخطة** إلى **خطة بعيدة المدى ومتوسطة أو قصيرة الأجل (سنوية).** ويجب أن نراعي في هذا التحديد والتقسيم مواجهة الخطة **للحالات العارضة** والتغيّرات **الطارئة** التي قد تطرأ على تحقيق الأهداف والأولويات أثناء التنفيذ، وأن يُراعي

---

[٦٥] - انظر:
د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ١٢١.
د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٢٧٩.

[٦٦] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص١٨٤.

تناسب طموح الخطة مع القدرات الاقتصادية والإمكانيات البشرية والإدارية الكفؤة، من أجل إنجاح الخطة.[٦٧]

٣- تحديد الإمكانيات المادية والبشرية والطبيعية التي تعتمد عليها الخطة:

في الحقيقة، هذه المسألة من الأهمية بمكان، حيث لا يكفي أن يكون لدينا **خطة طموحة** وآمال واسعة، وأهداف كبرى نبغي الوصول إليها، دون أن تتوافر لدينا **الإمكانيات المادية والفنية والبشرية** التي من شأنها إنجاح **الخطة**.

وفي الواقع غالباً ما نلحظ أهمية هذه المسألة في الدول النامية التي تريد اللحاق بركب الحضارة الصناعية المتطوّرة، إلا أن ضعف إمكانياتها وقدراتها الاقتصادية يجعل الخطة لديها **مجرد أرقامٍ على الورق**، ويأتي التطبيق العملي للخطة نوعاً من **الفشل** الذي تُمنى به الخطة **لعدم التناسب بين الأهداف والإمكانيات المتاحة**. ومن جهة ثانية نلحظ في هذه الدول **عدم توفر الجهاز الإداري الفني والكفء** الذي تقع على عاتقه تبعات تنفيذ الخطة وتحقيق غاياتها الأساسية، وهذه مسألة لا تقل أهمية عن الأولى. وعلى الهيئة المكلفة بالتخطيط في هذه الدول ضرورة مراجعة الإمكانيات وحصرها، وكذلك الموارد والقدرات الاقتصادية والبشرية والفنية المؤهلة لإنجاز الخطة والسير بها في الوصول إلى الهدف الأساسي منها.[٦٨]

٤- شمولية الخطة وتناسق أجزائها وتوازنها (وحدة الخطة):

تعني **شمولية الخطة** أن تأتي الخطة **شاملة لفروع الاقتصاد الوطني كافة، ولنشاطاته وفعالياته، الأساسية منها والفرعية**، وأن تحيط **بسائر النشاطات** الاجتماعية والإدارية والتربوية والعلمية، وغيرها من القطاعات والمستويات. ويجب على **الخطة** كذلك أن تأتي **تعبيراً عن التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة**، فتأخذ في الحسبان العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية والتقنية والإدارية التي تؤثر في الخطة.

وشمولية الخطة تمتد لتشمل الخطة المرحلية أو الخطة السنوية المتفرّعة عنها، مع مراعاة **الترابط والتكامل** بين مراحل الخطة وأجزائها، الأمر الذي من شأنه أن يضمن التوازن والتنسيق بين أهداف الخطة وبين الإمكانيات

---

[٦٧] - د. محمد بدران. د. محمد درويش: "وظائف الإدارة". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ٢٠٠٨، ص٢١.
[٦٨] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص١٨٤.

والموارد المتوافرة والمتاحة، وكذلك التناسق والتوازن بين الوسائل والبدائل، مما يساعد على تنفيذ الخطة بنجاح.

من جهة أخرى تجب الإشارة إلى أن **شمولية الخطة لا تعني عدم إمكانية تقسيم الخطة إلى خطط فرعية أو إلى خطط قطاعية** حسب القطاعات العامة في الدولة، والخطط الفرعية بدورها إلى برامج فرعية (كالبرنامج المالي، والفني، والتجاري...)، وفي هذا تكون الخطط والبرامج في مجملها متوافقة مع الخطة الرئيسة ومتناسقة معها في مراحل تنفيذها المختلفة.[٦٩]

٥- ضرورة التزامن الدقيق في تنفيذ الخطة:

تظهر أهمية هذه الخاصية **عندما يكون تنفيذ الخطة منوطاً بجهات متعددة، وفي أوقات غير منتظمة، وأماكن متباعدة،** حيث قد تتأخر بعض القطاعات في التنفيذ، ويتلكأ البعض الآخر بسبب الصعوبات الفنية والبشرية والمالية، أو غيرها من الصعوبات، الأمر الذي قد يعرقل نجاح الخطة، أو يؤخر نجاحها على الأقل. فتحديد المدة الزمنية اللازمة لتنفيذ الخطة **أمر ضروري ومهم في الخطط المعاصرة،** حيث لا تجدي الخطة نفعاً إذا لم يحدد الوقت اللازم لتنفيذها. وفي تحديد الوقت الزمني اللازم لتنفيذ الخطة يتحدد **توصيف الخطة والمراحل** التي يجري فيها تنفيذ كل جزء من أجزائها، وبالتالي إمكانية **تقسيم الخطة** إلى مراحل زمنية محددة ومتوافقة، بحيث يأتي التنفيذ متناسقاً وشاملاً لأجزاء الخطة وتشعباتها المتعددة.[٧٠]

٦- مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ:

يقصد بمركزية التخطيط أن يكون **وضع الصيغة النهائية** للخطة وإقرارها من اختصاص **سلطة عليا** (جهاز- هيئة- قيادة- مجلس). ومن شأن الأخذ بمركزية التخطيط أن تتمركز لدى السلطة العليا الالتزامات والمشروعات التي تتقدم بها الوحدات الأدنى لتناقش وتقرّ من قبل هذه السلطة، وذلك قبل عرضها على السلطة التشريعية التي تقر إلزاميتها في صورة خطة قومية ومركزية ملزمة بالقانون الذي يصدر بها.[٧١]

---

[٦٩] - د. عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص ٦٩.

[٧٠] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص١٨٥..

[٧١] - د. عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص ٧٣.

ومركزية التخطيط تؤدي إلى **حسن الاستفادة من موارد الدولة المختلفة،** حيث إن حسن توزيع المشروعات الاقتصادية على القطاعات والأقاليم من شأنه أن **يخلق التوازن الاقتصادي المنشود** على مستوى الدولة ككل، وبالتالي عدم قصر الرفاه والتقدم على بعض القطاعات أو الأقاليم دون غيرها. كما أن الأخذ بمركزية التخطيط من شأنه أن **يوفر برنامجاً علمياً وعملياً متكاملاً،** وهو من هذا المنطلق لا يتعارض مع مبدأ وجوب المشاركة في إعداد الخطة ووضعها.

ويتعيّن على الهيئات المكلّفة بالتنفيذ فيما بعد أن تتولّى إخراج الخطة إلى حيّز التنفيذ عن طريق **المشاركة في تنفيذها** من منظور لا مركزي.

ولا مركزية التنفيذ لا تقتصر على تنفيذ ما ورد في الخطة فقط، إنما تتضمن كذلك **التأكّد من نتائج التنفيذ، ومعرفة الصعوبات والمعوّقات التي تصادفها الهيئة المنفّذة، ومن ثم العمل على تجاوزها، واقتراح تصحيح مسار التنفيذ،** مع ضرورة البقاء ضمن نطاق **استقرار الخطة** بغية العمل على إنجاحها، وتحقيقها لأهدافها المحددة من قبل **السلطة العليا،** أي من قبل **القيادة السياسية** في الدولة.

٧- اعتماد مبدأ المشاركة:

يعتمد نجاح الخطة على **مبدأ المشاركة الواسعة في عملية التخطيط** بين المستويات الإدارية جميعها، **ومشاركة القطاعين الخاص والمشترك،** وكذلك **مشاركة الجميع** من أفراد وهيئات ومنظمات ومؤسسات، والشعور بأن الخطة الموضوعة مركزياً إنما هي خطتهم، وأنهم هم المعنيون بضرورة إنجاحها وقطف ثمارها.

ومن شأن الأخذ بمبدأ المشاركة أن **يُشعر العاملين في الوحدة الإدارية بأهميتهم وأهمية دورهم الفاعل والمؤثر،** وتأتي الخطة بتناسقها وتوازنها ووضوحها، **محصلة لجهود جماعية مشتركة** (مخططين- مشرفين- منفذين- متابعين...)، ويتحقق بذلك **مبدأ الديمقراطية في الإدارة،** ويتفانى العاملون في تحمل تبعات تنفيذ الخطة، ويضعهم ذلك أمام مسؤولية تطبيقها، ويكون أداؤهم أفضل نتيجة قناعتهم ومشاركتهم بوضع الخطة، وتعيين غاياتها وأهدافها. وهذا من شأنه أن يزيد **الاندفاع التقائي** في تنفيذ الخطة بشكلها الصحيح والسليم.[٧٢]

[٧٢] - د. عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص ٧٢.

٨- توفر الهيكل التنظيمي والجهاز الإداري الكفء:

من مقوّمات التخطيط الناجح ينبغي -كما ذكرنا- **ضرورة توافر الجهاز الإداري الكفء والمؤهل لتنفيذ أهداف الخطة.** وتتطلّب أهمية هذا الشرط من القائمين على التخطيط أن يضعوا في حسبانهم مدى توافر الهيكل التنظيمي المناسب والجهاز الإداري الكفء، حيث **لا فائدة من خطط طموحة دون جهاز إداري مؤهل بشكلٍ فني مناسب لتحقيق أهدف الخطة.** ومن مقتضيات هذا الشرط كذلك أن يعمل القائمون على عملية التخطيط **باستدراك النقص في الجهاز الإداري، وتأمين العناصر المؤهلة فنياً وإدارياً لتنفيذ الخطة.** وعند تعذّر ذلك، **الاستعانة بالخبراء الأجانب،** ومن ثم لا عجب في ذلك أن يكون **إعداد الجهاز الإداري** من أهم منطلقات نجاح الخطة.

وبناءً عليه فإن أهم ما يقع على كاهل المؤسسات المعنية بالتخطيط هو **رسم سياسة الاهتمام بالجهاز الإداري والفني** القادر على تنفيذ الخطة ومتابعتها، والعمل على تعبئة القوى الفكرية والخبرات العلمية والفنية والإدارية القادرة على القيام بمتطلّبات الخطة وفق متطلّبات التقدم العلمي، وتقنيات المعلوماتية المعاصرة.

٩- مرونة الخطة:

تعني مرونة الخطة **ضرورة مواجهة المستقبل بخطط بديلة** قادرة على تغيير الوسائل الموصلة إلى هدف الخطة، بما **يتلاءم** والظروف والمتغيرات التي قد تطرأ على الخطة أثناء التنفيذ. فكما هو معلوم قد تطرأ أثناء تنفيذ الخطة بعض الأمور لم تكن في الحسبان، كحالة الحرب مثلاً، أو الكوارث الطبيعية، أو الأزمات الاقتصادية الداخلية أو العالمية، أو نقص في الموارد ... وفي ذلك لا بد للجهاز المسؤول عن التخطيط من فهم هذه المتغيرات ومواجهتها بخطط بديلة تكون جاهزة للتطبيق، وتذليل العقبات التي قد تظهر إزاء تحقيق الخطة لأهدافها.[٧٣]

---

[٧٣] - ومن أهم هذه المتغيرات :

آ- **المتغيرات الفنية:** نظراً لما يحدثه التقدم التقني والفني المعاصر من آثار كبرى في سياسة المنشأة، وفي المنظمات والوحدات الإدارية، وفي مناحي الحياة كافة، وبغض النظر عن توضّعها الجغرافي، فإنه لا بد للخطة من أن تأخذ في الحسبان مثل هذه المتغيرات، كتأثير التلوث البيئي أو أثر الضغوطات النفسية والاجتماعية في الأفراد، والجماعات، أو الأثر الذي يمكن أن تحدثه في موازين الروابط الاجتماعية والأسرية.

ب- **المتغيرات القانونية والسياسية:** تقتضي المتغيرات القانونية والسياسية ضرورة الإلمام والإحاطة بالسياسات والقوانين والتشريعات التي تتعلّق بمظاهر الحياة الاقتصادية والاجتماعية والتجارية والتشريعات الضريبية والجمركية وبالقوانين المتعلّقة بالعمل... ومعرفة تأثير هذه القوانين والسياسات على سير المنشآت والإدارات.

١٠- إلزامية الخطة:

يراد بإلزامية الخطة أن **الالتزام بأهدافها، وبما احتوت عليه من وسائل وإجراءات لتنفيذ الأهداف، يشكل الضمانة الأساسية لنجاحها** في الموعد المحدد وبالشكل المعيّن.

وعلى هذا، فالخطة العامة للدولة **تصدر بقانون ملزم** للمعنيين بالخطة، بحيث يتحمّل المسؤولية كل من لا يعمل على تنفيذها، أو لا يهيئ الأسباب والوسائل اللازمة لهذا التنفيذ.

ويتجلّى هذا الالتزام أكثر ما يتجلى في **الدول الاشتراكية** التي تلتزم فيها الأجهزة السياسة والإدارية بتحقيق أهداف الخطة، وتوفير الإمكانيات والموارد اللازمة لتنفيذها. بينما يتراخى هذا الالتزام في الدول الرأسمالية التي تميل نحو تحفيز القطاع الخاص، ومشاركته الطوعية في الخطة الاقتصادية، ويبقى الالتزام محصوراً في الجهاز الإداري التنفيذي للدولة.

ج- المتغيرات الاقتصادية: من المعلوم أن اقتصاد أي دولة يمر في دورات اقتصادية متعددة (نمو- استقرار- كساد)، وعليه لا بد للخطة، أو بالأدق للجهاز المكلّف بالتخطيط، من أن يأخذ في الحسبان مكوّنات الدولة الاقتصادية، أي العناصر المكوّنة لاقتصاد الدولة في الداخل والخارج، من حجم الاستثمارات ووضع الميزان التجاري وأسعار الفائدة ووضع السوق المالية في الدولة ونسب البطالة والتضخم، ومدى توافر العناصر البشرية المدربّة ومدى تناسب أجورهم مع جهودهم، ومستوى المعيشة في الدولة، وبشكلٍ عام كل ما يتعلّق بالبنية التحتية الأساسية في الدولة.

د- المتغيرات الاجتماعية التي تحدث في القيم والعادات الاجتماعية السائدة: فغير خافٍ بأن القيم والعادات في المجتمعات الإنسانية إنما هي نتاج سلسلة طويلة من التطوّر التاريخي والعقائدي والمذهبي والفلسفي للأفكار التي تسود في مجتمع ما، في لحظة ما. وعليه فإن رصد التحركات الاجتماعية، ومعرفة الاتجاهات المستقبلية لأفراد المجتمع، تبدو من الأهمية بمكان لإدراج التخطيط في واقعه الاجتماعي الصحيح والمناسب، وذلك لما يسود المجتمع من متغيرات اجتماعية تجب معرفتها والإحاطة بها. من ذلك على سبيل المثال: أعباء الادخار والاستثمار، ومدى كون المجتمع محافظاً أو ميالاً إلى التقدم والتجديد، ورصد كل ما هو جديد في عادات المجتمع وتقاليده.

هـ- المتغيرات في الموارد الطبيعية: وذلك كإحدى النتائج التي يفرزها التطور التكنولوجي، وتبدل المستويات الفنية والمهارات البشرية المطلوبة لاستغلال هذه الموارد واستثمارها، وذلك لما لها من أهمية وتأثير على التنمية.

و- المتغيرات السكانية (الديموغرافية): لا بد من مراعاة هذه المتغيرات لمعرفة التغيّر الحاصل في عدد السكان وتوزعهم في المدن أو الأرياف، ونسبة اليد العاملة المنتجة، وأعمار السكان، ومتوسط دخل الفرد، ودرجة ثقافته وتعليمه... وذلك لتسخير كل هذه المعطيات بما يخدم حسن سير عملية التخطيط في مسارها الإجمالي (السياسي- الاقتصادي- الاجتماعي)، ومن ثم القدرة على وضع الخطط البديلة والمناسبة، ومعالجة أثر كل متغير من المتغيرات السابقة في إطار الإستراتيجية العامة للتخطيط، والسياسات والأهداف المرسومة لنجاح عملية التخطيط.

١١- متابعة تنفيذ الخطة وتقويم نتائجها:

يقصد بتنفيذ الخطة **وضع المشاريع والبرامج موضع التنفيذ**، أما متابعة التنفيذ والتقويم فتعني **ضرورة قيام القائمين على الخطة بالاشتراك مع الجهات المنفذة للخطة بتقويم كل مرحلة من مراحل إنجازها** لمعرفة نواحي النقص والمعوّقات في التنفيذ أينما وجدت، ومن ثم العمل على التخلّص منها وتلافيها في المرحلة القادمة.[٧٤]

وفي الحقيقة تعدّ هذه المرحلة **من أهم المراحل** التي تسيطر على نجاح الخطة، حيث لا يكفي وضع خطط وأهداف طموحة دون متابعة مراحل تنفيذها، وبالتالي دون العمل على تعديل الخطة ومراجعتها أو تحوير عناصرها لتتفق مع المتغيّرات والظروف التي قد تطرأ أثناء التنفيذ. وهذا من شأنه أن **يساعد في إجراء التقييم الشامل للخطة**، واستخلاص **مدى نجاحها** في تحقيق أهدافها.

على أنه تجب الإشارة إلى أن **التعديل أو التحوير في مسار الخطة يجب أن يبقى قدر الإمكان ضمن نطاق ضيق**، ذلك أن **الاستقرار** في التخطيط يعدّ عاملاً من عوامل نجاح عملية التخطيط.

رابعاً- مراحل وضع الخطة:

تمر عملية وضع الخطة بأربع مراحل هي الآتية:

أ- مرحلة الإعداد:

يقتضي إعداد الخطة مراعاتها لمجموعة من **الحقائق** التي يمكن إبرازها في الآتي:

١- ضرورة توافر **المعلومات والبيانات ودراسة الوضع القانوني والرسمي** للوحدات التي يتوجّه إليها التخطيط.

٢- **دراسة الوضع المالي.**

٣- **تقييم الخطط السابقة**، ومعرفة نقاط النجاح أو الفشل فيها، والاستفادة من ذلك في إعداد الخطة الحاضرة.

[٧٤] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص١٨٦.

ب- مرحلة الإقرار:

ومرحلة الإقرار تعني معرفة الجهة المخوّلة باتخاذ قرار الخطة التي غالباً ما تكون هي السلطة التشريعية.

ج- مرحلتي التنفيذ والمتابعة وتقييم عملية التنفيذ:

استعرضنا هاتين المرحلتين أثناء دراستنا لمنطلقات التخطيط الناجح، الأمر الذي يقتضي التعرض إلى معوّقات التخطيط وأنواعه، وإلى التخطيط في الجمهورية العربية السورية.

خامساً- معوّقات التخطيط:

تتجلّى معوقات التخطيط في النقاط الآتية: [٧٥]

١- **نقص المعلومات** وعدم دقتها.

٢- **عدم وجود المخططين** ذوي الكفاءة العالية، **وعدم الدقة** في معالجة المعلومات المتاحة.

٣- **فقدان عامل المشاركة** في التخطيط.

٤- **عدم التفويض** في التنفيذ.

٥- **عدم توافر الجهاز الإداري المتخصص** ونقص الخبرات الفنية القادرة على وضع الخطط السليمة.

٦- **عدم الشمولية والتناسق في أجزاء الخطة.**

٧- **ضعف المتابعة والرقابة على التنفيذ، وانفصال عملية التخطيط عن عملية التنفيذ.**

٨- **محاولة تسويغ الخطأ بشكل دائم ودون مسوّغ.**

<u>وهذا يقتضي من القائمين على عملية التخطيط:</u>

١- **تحليل المعلومات والبيانات بدقة**، ورفعها إلى الجهاز المختص بالتخطيط المركزي الشامل والعام.

٢- **القدرة على اتخاذ القرارات التخطيطية** النهائية والمسؤولة.

٣- **العمل على توافر الكادر الفني** المؤهل للقيام بعملية التخطيط.

٤- **القدرة على متابعة التنفيذ** وتصحيح مسار الخطة في أثناء التنفيذ.

---

[٧٥] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص١٨٨.

المبحث الثاني

أنواع التخطيط

يمكن التمييز بين **أنواع عدة من التخطيط**، وذلك على النحو الآتي:

أولاً-التخطيط القومي الشامل:

يهدف التخطيط القومي الشامل إلى **التحكّم في مختلف النشاطات في الدولة** بقصد تحقيق أهداف عامة. وهو يتميز **بالشمول والعمومية**، أي أنه يمتد ليشمل صور النشاط الاجتماعي والاقتصادي والإداري والثقافي، مستهدفاً **التنمية الشاملة** في الميادين جميعها، وذلك عن طريق **الاستخدام الأمثل** للطاقات البشرية والثروات الطبيعية والمادية، بأقل كلفة وبأقصى قدر ممكن من السرعة. كما يتميّز بأنه **تخطيط مركزي**، **ف**نظراً لكون **الطابع القومي** هو المهيمن على هذا النوع من التخطيط فإنه يجسّد جميع الخطط التي يتم إعدادها في **خطة عامة واحدة** تشمل الدولة كلها، وذلك بعد أن يتم إقرارها عن طريق السلطات العليا المختصة في الدولة. وهو **تخطيط تفصيلي من جهة**، أي أن الخطة العامة تتضمن تفصيلات للخطط الفرعية لمختلف الوحدات والقطاعات، وذلك حتى يسهل على كل قطاع معرفة دوره في خطة التنمية، وما هو مطلوب إنجازه من البرامج. **وتخطيط إلزامي من جهةٍ ثانية** لأن الخطة وجميع تفصيلاتها تلتزم بها الوحدات والقطاعات كافة، فهو إذن **تخطيط آمر**، الأمر الذي يقتضي متابعة تنفيذ الخطة بشكل مستمر.[٧٦]

والحقيقة أن **هذه الخصائص لا تتوافر في الغالب إلاّ إذا تحقق للدولة سيطرتها على أدوات الإنتاج ووسائله**، وذلك يكون عن **طريق تملّك الدولة لها أو لأغلبيتها**.[٧٧]

---

[٧٦] - انظر:
د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ١٠٩.
د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص١٩١.

[77] - Sorokin (G), Planning in the U.S.S.R. Progress publishers, Moscow, 1967. P8.

ثانياً- التخطيط الجزئي:

يستهدف التخطيط الجزئي **التحكّم في جزء من نشاطات الدولة**، فهو لا يمسّ الأسس الرئيسة التي يقوم عليها النظام الاقتصادي أو نظام الأعمال في الدولة، لكنه **يتعامل مع قطاع معيّن** مثل القطاع الصناعي أو القطاع الزراعي، كما قد يكون هذا التخطيط في نطاق ضيق داخل قطاع واحد من هذه القطاعات. ولا شك أن التخطيط الجزئي يعدّ **أيسر** من التخطيط الشامل الذي تتشعب جوانبه، ولكن من الصعب جداً أن نتصور انعزال التخطيط الجزئي عن التخطيط الشامل.[٧٨]

ثالثاً- التخطيط الإقليمي:

هو التخطيط الذي يختص **بمنطقة جغرافية من مناطق الدولة**، وذلك بغرض تعميرها وإنعاشها، أو رفع مستوى المعيشة فيها، أو إعادة تخطيط إحدى المدن كي تتفق مع مقتضيات المدنية الحديثة. وهذا النوع من التخطيط يعدّ أساسياً لأنه يسهم بشكلٍ فعّال في **تحقيق نوع من التوازن الاقتصادي** في جميع أرجاء الدولة. كما أن الاهتمام به على مستوى الريف يمكن أن يسهم في الحد من هجرة السكان باتجاه المدن الكبرى.[٧٩]

رابعاً- التخطيط طويل الأجل والتخطيط قصير الأجل:

يهدف التخطيط قصير الأجل (المؤقت) **إلى التغلّب على أزمة من الأزمات الاقتصادية**، مثل تلك التي تحدث نتيجة الدورة التجارية، وهذا النوع من التخطيط مؤقت ويدوم لفترة قصيرة.[٨٠]

أما التخطيط طويل الأجل فإنه **يستغرق وقتاً أطول** من النوع السابق. ويعتقد بعض خبراء الاقتصاد أنه كلما طالت الفترة الزمنية للخطة زادت الإمكانيات الفنية للاقتصاد، وأمكن بالتالي تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي ترغب **السلطة السياسية** في تحقيقها. ولكن طول المدة المستقبلية التي تغطيها الخطة يسهم في زيادة العناصر التي لا يمكن أخذها في الحسبان بدقة تامة. وبمعنىً آخر يمكن القول إن العناصر التي يمكن التنبؤ باتجاهها تنبؤاً معقولاً يجعل للخطة معنىً عند التنفيذ العملي.[٨١]

---

[٧٨] - انظر:
د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ١١٢.

[٧٩] - انظر:
د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ١١٣.
د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٢٧٥.

[٨٠] - د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ١٤.

[٨١] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص١٩٥..

المبحث الثالث

التخطيط

في الجمهورية العربية السورية

بدأ التخطيط في الجمهورية العربية السورية منذ عام ١٩٦٠، وذلك بتبني مفهوم **الخطة الخمسية** في الدولة لمدة **خمس سنوات.** وتتضمن الخطة الخمسية خططاً سنوية بميزانية إنمائية سنوية تتحدد فيها أهم المشروعات الإنمائية الواجب تنفيذها.

وفيما يلي سنستعرض التوجهات الأساسية لهذه الخطط في الجمهورية العربية السورية:

١- الخطة الخمسية الأولى ١٩٦٠-١٩٦٥:

تعدّ هذه الخطة **خطة الانطلاق نحو التنمية، وإعادة انسجام السياسة الاقتصادية مع متطلبات التنمية** في بلدنا.

٢- الخطة الخمسية الثانية ١٩٦٦-١٩٧٠:

هذه الخطة هي **خطة التحولات الاجتماعية والاقتصادية نحو البدء بالتخطيط الشامل،** وتوجيه المجتمع توجيهاً علمياً **نحو مجتمع متطوّر** على الأصعدة كافة، ولكن **هذه الخطة لم تصل إلى ما تصبو إليه** بسبب عدوان عام ١٩٦٧.

٣- الخطة الخمسية الثالثة ١٩٧٠-١٩٧٥:

وهذه هي خطة **التوجهات الجديدة للحركة التصحيحية في سورية،** وبصورة خاصة على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والاستثماري، والبدء بالخطط الإنتاجية، وتحسين البنية الاقتصادية.

٤- الخطة الخمسية الرابعة ١٩٧٦-١٩٨٠:

وقد استهدفت هذه الخطة تحقيق التشغيل الكامل للقوى العاملة في سورية و**زيادة الإنتاج،** وتنمية الإنتاج السلعي، و**تطوير مجتمع الاستهلاك،** ورفع المستوى الاستهلاكي للمواطن. إضافةً إلى **تطوير الادخار** للإنفاق على الاستهلاك العام والخاص، و**توسيع التبادل السلعي والخدمي** مع العالم الخارجي، و**كبح جماح التضخم. كما عنيت هذه الخطة بالتوزيع الأمثل للمشروعات جغرافياً.**

٥- الخطة الخمسية الخامسة ١٩٨١-١٩٨٦:

وهي **خطة النمو المتوازن والكفاية الاقتصادية، وتأمين العدالة في توزيع الدخل القومي، وتحقيق الاستخدام الكامل والأمثل للموارد البشرية والمادية،** مع تحقيق استقرار مستوى الأسعار.

٦- الخطة الخمسية السادسة ١٩٨٦- ١٩٩٠,

٧-الخطة الخمسية السابعة ١٩٩٠- ١٩٩٥

٨-الخطة الخمسية الثامنة ١٩٩٦- ٢٠٠٠

٩-الخطة الخمسية التاسعة ٢٠٠٠- ٢٠٠٥

١٠- الخطة الخمسية العاشرة ٢٠٠٦- ٢٠١٠

وقد **تضمنت هذه الخطة رؤية مستقبلية للمجتمع السوري حتى عام ٢٠٢٥**، وشعارها **"تنمية تشاركية"** محورها المواطن، وتتضمن هذه الخطة (٢٨) فصلاً تشرح مفاهيم **التنمية الحديثة** التي اعتمدتها **سورية**، وآليات التخطيط التأشيري الذي يرسّخ **الابتعاد عن التخطيط المركزي**، ويحدد مفهوم دور الدولة والقطاع الخاص والمجتمع الأهلي في التنمية. كما تتضمن **وصفاً وتحليلاً للواقع الاقتصادي في سورية**، ونتائج الخطة الخمسية التاسعة.

١١- الخطة الخمسية الحادية عشرة:

تناولت الخطة الخمسية الحادية عشرة موضوعات الإصلاح الإداري والاقتصاد الكلّي والقطاعات الاقتصادية والتنمية البشرية والتنمية المتوازنة والبيئة وإدارة الكوارث، ونظام الرصد والتقييم. وسنعطي لمحة موجزة عن أهم هذه الموضوعات:

(١) الإصلاح الإداري والمؤسساتي:

تضمنت الخطة الخمسية الحادية عشرة **الرؤى والغايات بعيدة المدى لعملية الإصلاح والتطوير في الجمهورية العربية السورية** بغية **تحسين مستوى الأداء وترشيد الإنفاق من خلال برامج مدروسة وتقليل النفقات.** هذا بالإضافة إلى **استخدام أساليب التقنية الحديثة، وإنشاء نظام حديث للإدارة العامة**، وذلك يعني في مجمله **تبنّي إستراتيجية الإصلاح الإداري الأفقي** الذي يقوم على اختيار عدد من التحديات ذات الأولوية، ووضع الأهداف للتعاطي مع هذه التحديات. كما جرى **التركيز على إستراتيجية الحكومة الالكترونية** التي تبنّاها **مجلس الوزراء** في

جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٩/١٠/٢٧. هذا فضلاً عن متابعة **محاربة الفساد،** والعمل على **إنفاذ القانون، وتفعيل مبدأ التشاركية** بين مختلف القطاعات (العام- الخاص- الأهلي...) للمساهمة في إدماج أكبر لشرائح المجتمع.

(٢) الاقتصاد الكّلي:

حددت الخطة الخمسية الحادية عشرة **الأهداف الكمّية للاقتصاد الكلي في الآتي:**

- **تشجيع دور استثمارات القطاعين العام والخاص** في المجالات كافة.
- **إعطاء أولوية عالية للاستثمار في القطاعات الإنتاجية** (الزراعة- الصناعة...) والبُنى التحتية.
- **إعطاء أولوية للاستثمار في قطاعات التنمية البشرية** (التعليم- الصحة...) بغية تعزيز دور رأس المال البشري في عملية التنمية.
- **تكييف توجّهات الإنفاق العام وفق معايير "النمو عمومي النفع"** التي تقضي بأن يتلازم متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي مع تخفيض درجة عدم المساواة في الدخل وتقليص عدد الفقراء.

(٣) أهداف التنمية البشرية وسياساتها:

تبنّت الخطة الخمسة الحادية عشرة **المفهوم الموسّع للتنمية،** وهو المفهوم الذي يتعدّى مجرد تحقيق زيادة في النمو الاقتصادي ليشمل **توسيع الخيارات** التعليمية والصحية والخدمية والمعيشية، وتنمية الموارد البشرية وإحداث تحولات أساسية في الجوانب المختلفة. **وتولي الخطة أهمية خاصة لقطاعات التنمية البشرية** وتخصص لها ما نسبته (٣٠) % من إجمالي استثماراتها العامة.

(٤) التنمية المتوازنة:

وذلك من خلال تحقيق الأهداف الآتية:

- **خفض التفاوت التنموي** بين المناطق والمحافظات في نطاق الخدمات الاجتماعية وفي نطاق البُنى التحتية.
- **توزيع المشروعات الاستثمارية** وفقاً للميّزات النسبية لكل منطقة ومحافظة.
- **خفض معدلات الهجرة الداخلية.**
- **رفع كفاءة إدارة التنمية المحلية.**

(٥) البيئة وإدارة الكوارث:

وذلك من خلال تحقيق الأهداف الآتية:

- **الحد من التلوث البيئي** بأشكاله كافة.
- **الحد من التصحّر** وإغناء التنوع الحيوي والتكيّف مع المتغيرات المناخية.
- **التخفيف من الخسائر المادية والبشرية الناجمة عن الكوارث.**

(٥) الرصد والتقييم:

تشكل **أنظمة الرصد والتقييم** إحدى أهم الأدوات التي تستخدمها الإدارة العامة لتحسين الأداء العام **وإبراز دور المساءلة والشفافية وتوضيح النتائج**، كما تساعد هذه الأنظمة في تحسين عملية صناعة القرار، وتعميم المعلومات عن نشاطات الحكومة. يضاف إلى ذلك رصد أداء المؤسسات أثناء تنفيذها للسياسيات والبرامج والمشروعات وتقييم هذا التنفيذ.

وتجدر الإشارة أخيراً إلى صدور القانون رقم (٢٦) بتاريخ ٢٠١٠/٦/٢٤ المتعلّق بالتخطيط الإقليمي، وهو القانون الذي يهدف إلى تنظيم عملية التخطيط والتطوير الإقليمي المكاني في جميع أراضي الجمهورية العربية السورية، حيث تلتزم كل خطط ومشروعات التطوير القطاعية والعمرانية العائدة إلى مختلف الجهات العامة والخاصة، والتي يكون لها تأثير مكاني على المستوى الإقليمي، بمبادئ خطط التطوير الإقليمي الصادرة وفقاً لأحكام هذا القانون.

وقد نص القانون على إحداث المجلس الأعلى للتخطيط الإقليمي برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وإحداث هيئة التخطيط الإقليمي، وهي هيئة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، مقرها دمشق وترتبط برئيس مجلس الوزراء. [٨٢]

[82] - www.jpnews.sy.com.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

الفصل الثاني

التنظيم

ORGANIZATION

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

يطلق بعض العلماء على الإدارة العامة اسم "علم التنظيم"، وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على **أهمية التنظيم في نطاق العملية الإدارية**، فعلى التنظيم يتوقف حسن سير الأداء الإداري، وبه ترتبط وظائف الإدارة جميعها.

وتبدو **أهمية التنظيم** في نطاق **الإدارة العامة المعاصرة**، إذ وجد فيه علماء الإدارة **الأداة التي يستطيعون من خلالها مواجهة التوسّع في تخصص الأعمال**، ذلك التخصص الذي بات الأداة التي تتحقق من خلالها الصلات الدقيقة بين العاملين في الإدارة، ومن خلاله تتكامل الدوافع وتتفاعل العلاقات بما يؤدي إلى خلق التعاون الجماعي وتنميته بغية تحقيق الأهداف المنشودة.

وتمر عملية التنظيم بمراحل عدة قبل اكتمال الهيكل التنظيمي، ومن ذلك تحديد الأنشطة الأساسية وتصنيف الوظائف وتقسيمها واختيار العاملين.

ولا بد من توافر مجموعة من العناصر الأساسية حتى يستطيع أي تنظيم إداري تحقيق الأهداف المرسومة له، والتي تشكل الركائز الأساسية لكل عملية تنظيمية، ومن ذلك تحديد الوظائف، وتكوين الوحدات الإدارية، وتدرّج السلطة، وتوزيعها.

ووفقاً لما ذكر أعلاه سنتناول موضوعات هذا الفصل من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: ماهية التنظيم الإداري.

المبحث الثاني: عناصر التنظيم الإداري.

المبحث الثالث: صور التنظيم الإداري.

المبحث الرابع: التنظيم الإداري المركزي في الجمهورية العربية السورية.

المبحث الخامس: التنظيم الإداري المحلي في الجمهورية العربية السورية.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الأول

ماهية التنظيم الإداري

نظراً لأهمية التنظيم في إطار **العملية الإدارية** فقد **أطلق بعض علماء الإدارة العامة على علم الإدارة تسمية "التنظيم الإداري"**، فللتنظيم دور في غاية الأهمية، إذ عليه يتوقّف سير العمل الإداري، وطريقة الأداء، وإليه تستند الوظائف الإدارية الأخرى جميعها.[٨٣]

ولا تقتصر الحاجة إلى التنظيم عند إحداث المنظمة الإدارية لأن الحاجة إليه **تستمر** ما بقيت هذه المنظمة قائمة، وذلك لتطوير أدائها وتقويم الانحرافات حال وقوعها.[٨٤]

أولاً- مفهوم التنظيم الإداري:

يعدّ التنظيم العلمي للجهاز الإداري **ركيزةً أساسية لنهضة الدولة ورقيها**، وأساساً فعّالاً لقدرتها على تحقيق الرخاء وإشباع حاجات الأفراد على أكمل وجه.

ويقصد بالتنظيم الإداري: **"عملية تنسيق الجهود البشرية في أي وحدة أو منظمة إدارية، كي تتمكن من تحقيق أهدافها بأقل تكلفة ممكنة وفي وقت معقول وبأقل مجهود"**. وبمعنىً آخر يعمل **التنظيم** على **"تجميع الموارد المتاحة بأفضل الأساليب وتحديد الأنشطة اللازمة لتحقيق الأهداف وتخصيصها على الأفراد وفقاً لقدراتهم وخبراتهم، وبطريقةٍ تساعد على تحقيق الأهداف"**.[٨٥]

وبتعريف شامل يمكن القول إن التنظيم هو: **"عملية إدارية تهتم بتجميع المهمات والأنشطة المراد القيام بها في وظائف أو أقسام، وتحديد السلطات والصلاحيات والتنسيق بين الأنشطة والأقسام، من أجل تحقيق الأهداف مع حل المشكلات والخلافات التي تواجه الأنشطة والأقسام من خلال أفراد التنظيم وبشكل ملائم"**.[٨٦]

---

[٨٣] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص٢٤١.

[٨٤] - د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٢٧٨.

[٨٥] - د. السيد ناجي: "الإدارة العامة- مدخل إداري". القاهرة، عام ١٩٩٤، ص٩٤.

[٨٦] - انظر:

د.عبد العزيز مقدادي. د.يحي عبد الكريم حداد: "مدخل إلى علم الإدارة"، دار زهران للنشر والتوزيع، ط١، عام ١٩٩٥، ص٧٤.

وبمعنىً آخر يعني التنظيم **تحديد الإطار الذي تتكتل فيه الجهود لتحقيق الهدف،** فالجهود تحتاج إلى تحقيق التكامل بينها بما يكفل تحقيق الهدف وفاعلية الأداء، ولا بد من أن يعرف كل رئيس إداري أوجه النشاط التي يشرف عليها ويديرها، وإلى من يرفع تقاريره، ومن هو المسؤول أمامه، ومن هم مرؤوسيه الذين يشرف عليهم ويوجههم.[٨٧]

ولما كان التنظيم لا يقوم على **أسلوب نموذجي** موحّد يمكن الاعتماد عليه في كل زمان ومكان، حيث إن لكل مجتمعٍ ظروفه ومعطياته الخاصة به من بشريةٍ ومادية وجغرافيةٍ وثقافية فإن التنظيم بالتالي **"عملية دقيقة ودائمة وشاملة ومتطورة تتجدد باستمرار".**

وهذا يعني بأن التنظيم يجب أن يكون **مرناً وقابلاً للتكيّف** مع أي تغيّر في الظروف التي يعمل فيها الجهاز الإداري.[٨٨]

وتبدو أهمية التنظيم بشكلٍ واضح في نطاق الإدارة المعاصرة فقد وجد فيه علماء الإدارة **الأداة التي يستطيعون بها مواجهة التوسّع في تطبيق قاعدة التخصص** الذي أصبح السمة المميزة للمنظمات الإدارية، والعملية التي تتحقق من خلالها الصلات الدقيقة بين العاملين في الإدارة، وتتكامل بها الجهود الإنسانية متفاوتة المستوى ومختلفة الدوافع، والإطار الذي يُستخدم لتحقيق **تفاعل العلاقات** بما ينمّي **التعاون الجماعي** لبلوغ الغايات المحددة.[٨٩]

إن التنظيم **لا يقتصر مداه على الأجهزة المكلّفة بالوظيفة الإدارية بمعناها الضيق،** أي على الوظيفة التي تُباشر من قبل **السلطات الإدارية** في الدولة، بل يمتد تطبيقه **ليشمل السلطة التي تحدد الأهداف،** وترسم السياسة العامة للدولة، وهي **الحكومة**.[٩٠]

صلاح الدين فوزي: "الإدارة العامة بين عالم متغيّر ومتطلبات التحديث". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ٢٠٠١، ص ٥٠.

"Organization is… a mechanism having the ultimate prupose of offsehing those forces which undermine human collaboration". W. Scott. Organisation Theory. 1952. P 16.

[٨٧] - د. أحمد عرفه د. سمية شلبي: "فعاليات التنظيم وتوجيه السلوك الإنساني". الكتاب الثالث، القاهرة، دار الكتب، ص١٤.

[٨٨] - توم بيترز:"ثورة في عالم الإدارة". ترجمة: محمد الحديدي. ج٢، الدار الدولية للنشر والتوزيع (مصر- كندا)، عام ١٩٩٨، ص٥٣٥.

[٨٩] - محمد عبد الرحيم عنبر: "الضوابط العملية والقانونية للإدارة العامة في القطاع الحكومي والقطاع العام". ج١، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، عام ١٩٧٣، ص ٧٥.

[٩٠] - د. محمد بدران. د. محمد درويش: وظائف الإدارة، المرجع السابق، ص١٤٤.

ثانياً- أهداف التنظيم:

من أهم أهداف التنظيم نذكر الآتي:

١- **تقسيم العمل**، وتحديد المهمات التي ينحصر اهتمام كل فرد في أدائها، كالمدير الإداري الذي يختص بشؤون الأفراد، أو مدير الذاتية الذي يختص بشؤون العاملين، والمدير المالي الذي يهتم بوضع الميزانيات، والأمور المالية...

٢- يقوم التنظيم **بوضع أسس نموذجية لأداء العمل**، وذلك من خلال الاهتمام بالإجراءات اللازمة لسير العمل في **المرفق العام**، الأمر الذي من شأنه أن يعفي العاملين من عبء تحديد هذه الإجراءات عندما يزاولون أي نشاط.

٣- يسهم التنظيم في **رسم مسار إصدار القرارات والتعليمات من قمة التنظيم إلى قاعدته**، وذلك بقصد تمكين العاملين من أداء العمل بالطريقة المطلوبة.

٤- يوضّح التنظيم **مسار الاتصالات الرسمية وغير الرسمية في المرفق العام**، ونوعيتها، مما يسهّل عملية **تبادل المعلومات** من الأسفل إلى الأعلى، والتعليمات والأوامر من الأعلى إلى الأسفل.

٥- يهيئ التنظيم **أسلوب التدريب في المرفق العام**، ويزيد في المهارات، ويدعم الولاء لدى العاملين، ويؤهلهم لاتخاذ القرارات المناسبة، وشغل الوظائف في المستويات العليا بالجهاز الإداري.

ثالثاً- أنواع الوحدات الإدارية:

تنقسم هذه الوحدات الإدارية إلى الأنواع الآتية:[٩١]

أ- الهيئات العاملة (الأصلية): *The Line Agencies*

وهي الوحدات الإدارية التي يُناط بها مهمات **إشباع الحاجات الجماعية العامة**، وتتمثّل عادة في **وزارات مستقلة**، وتضم كل وزارة عدداً من **المديريات الفنية**، فكل نشاط متميّز يتعيّن أن تقوم به الدولة يُعهد به إلى وزارة مستقلة. ولكي تنهض الوزارة بوظائفها التقليدية تقسّم عادةً إلى مديريات، والمديريات إلى مكاتب، والمكاتب إلى شعب... [٩٢]

---

[٩١] - د. عبدا لله طلبه: "الإدارة العامة". منشورات جامعة دمشق، طبعة عام ٢٠٠٦، ص١١٢.

[٩٢] -انظر:

ويفترض أن تحقق كل وزارة الأهداف المحددة لها، إلا أن مفهوم هذه الأهداف قد تطوّر، فلم تعد مهمات الوزارة تقتصر على تنفيذ الأهداف التقليدية، وإنما امتد هذا المفهوم إلى أهداف جديدة فرضها التطوّر الاقتصادي والاجتماعي الذي تتميّز به الدولة الحديثة. ولكي لا تتوزّع جهود العاملين فيها على أنشطة عدة، خصوصاً وأن هذه الأنشطة قد تتطلّب خبرات فنية عالية، فقد وجد أنه من الأفضل أن يُعهد بهذه الأنشطة إلى **أجهزة مستقلة**، فأنشئت **المؤسسات العامة والهيئات العامة** التي تعمل إلى جانب الوزارة المختصة، وتتمتع كل منها بالاستقلال المالي والإداري، وبالشخصية المعنوية.[٩٣]

ب- الهيئات المساعدة: *Auxiliary Agencies*

وهي الوحدات الإدارية التي **تنهض بالعمليات اللازمة لتحقيق الهدف المنوط من إحداث الوحدات الإدارية العاملة**، وتعدّ نشاطاتها **مكمّلة** لنشاطات تلك الوحدات. وغالباً ما يجري إلحاق الهيئات المساعدة بالوزارات المختصة، وقد تلحق برئاسة السلطة التنفيذية، أو برئاسة الجمهورية.[٩٤]

ويتصل نشاط هذه الهيئات عادة **بكل ما يتعلّق بشؤون العاملين في الوحدات الإدارية الأصلية. إضافةً** إلى تقديم **الخدمات، والسلع، والتجهيزات،** وذلك حسب نوع الهيئة المساعدة للهيئة الأصلية، كالخدمات التي تقدمها المؤسسة العامة للإسكان لأبنية التعليم، ومؤسسة الكتب المدرسية، ومؤسسة الأشغال العسكرية... كما تضطلع الهيئات المساعدة بالإشراف على **حسن تطبيق القضايا الإدارية، والمالية، والمحاسبية،**[٩٥] كالهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، والجهاز المركزي للرقابة المالية، وكلاهما ملحقان برئاسة مجلس الوزراء في سورية.

د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ١٤٩.

د. رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص٢٨٤.

د. محمد صالح علي. د. أحمد عبد العزيز: "توصيف الوظائف والإصلاح الإداري". دمشق، مطابع مؤسسة الشبيبة، عام ٢٠٠٥، ص٢١١.

[٩٣] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص٣٩٤.

[٩٤] - د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ١٥٢.

[٩٥] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص٣٩٤.

ج- الهيئات الاستشارية: *Staff Agencies*

وتقوم في نطاق الوحدة الإدارية التي تنشأ فيها **بتقديم الدراسات، والأبحاث، والاقتراحات، والتوصيات اللازمة لاتخاذ القرار من قبل القائد الإداري...**

ومن أهم المهمات التي تضطلع بها الهيئات الاستشارية:[٩٦]

١- إجراء **الدراسات والبحوث** اللازمة لعمليات التنمية الإدارية.

٢- إعداد **مشروعات العمل، وبرامجه، وخططه.**

٣- تهيئة **تصورات عن المشكلات التي ستواجه الوحدات الإدارية الأصلية،** وسبل حلها.

٤- الإسهام في عمليات **إعداد التنظيم، وتحسين طرائق العمل.**

وتتفق الوحدات الاستشارية مع الوحدات المساعدة في أن كل منها يقوم **بمعاونة** الوحدات التنفيذية الأصلية، إلا أنهما **تتغايران في نطاق فاعلية القرارات الصادرة،** فالوحدات الإدارية **المساعدة** تصدر **قرارات ملزمة،** أما الوحدات **الاستشارية** فلا تعدّ قراراتها ملزمة، فهي **توصيات ليس لها أي طابع إلزامي.**[٩٧]

كما أن **مهمة الهيئات الفنية المساعدة لا تتجاوز مرحلة تقديم العون، والمساعدة،** في حين أن مهمة الهيئات الاستشارية تتجاوز ذلك لتشمل كل ما من شأنه تحديث تنظيم الوزارات، والإدارات، وزيادة كفاءتها الإنتاجية، وتحسين نوعية الخدمة، والاهتمام بالعلاقات الإنسانية داخل الوحدة الإدارية، وفي علاقتها مع الجمهور.[٩٨]

رابعاً- المبادئ التي تقوم عليها عملية التنظيم:

تتصل عملية التنظيم بالوظائف والأفراد، وتتأثر بالمتغيرات والمعطيات البشرية والفنية، مما يوجب **الاسترشاد بعددٍ من المبادئ الأساسية** التي يتعيّن أخذها في الحسبان في عملية التنظيم، أو عند إعادة النظر في هذه العملية.

ومن المبادئ التي تقوم عليها عملية التنظيم الإداري نذكر المبادئ الآتية:

---

[٩٦] - انظر:
د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ١٥٤.
د. إبراهيم درويش: "الإدارة العامة في النظرية والممارسة". القاهرة، عام ١٩٧٥، ص٢٣٤.
د. محمد صالح علي. د. أحمد عبد العزيز، المرجع السابق، ص٢١٣.

[٩٧] - د. محمد بدران د. محمد درويش: "وظائف الإدارة". دار النهضة العربية، عام ٢٠٠٨، ص١٨٠.

[٩٨] - د. حمدي فؤاد علي: "التنظيم والإدارة الحديثة- الأصول العلمية والعملية". دار النهضة العربية، عام ١٩٨١، ص ٦٨.

أ- وحدة القيادة على مستوى الجهاز الإداري:

يتسم البناء التنظيمي للإدارات الحديثة بالتنوّع والتعدد، مما جعل هذا البناء مشتملاً على منظمات ووحدات متعددة، سواءً على المستوى المركزي، أو اللامركزي. وتزداد المشكلة تعقيداً في الدول المتحدة اتحاداً مركزياً أو فيدرالياً، إذ توجد تنظيمات إدارية اتحادية، وأخرى محلية تتبع الولايات، أو الدويلات الأعضاء.[٩٩]

ولمّا كان الوضع المتقدم من شأنه أن يؤدي إلى تداخل الاختصاصات إذا ما تركت كل وحدةٍ إدارية وشأنها في رسم سياستها، أو التخطيط لها، وتنفيذها، وهو ما ينعكس سلباً على كفاءة الإدارة العامة في المجتمع، فإنه من الضروري **قيام سلطة واحدة بمهمة القيادة على مستوى الجهاز الإداري ككل،** سواء تمثّلت السلطة في شخصٍ واحد، أو مجموعة من الأشخاص (مجلس- جمعية...)، بحيث تتولّى **رسم السياسة التنظيمية في الدولة** التي تسير عليها مختلف الوحدات الإدارية، كما تختص بكفالة **التنسيق** بين أعمال تلك الوحدات بما يتفق وهذه السياسة.

وتختلف هذه السلطة باختلاف النظام السياسي السائد في الدولة، فهي من اختصاص **رئيس الدولة** في النظام الرئاسي، ومن اختصاص **الوزير الأول** في النظام البرلماني.

ومما لا شك فيه أن وجود سلطة عليا واحدة لمختلف التنظيمات الإدارية في الدولة، وقيام هذه السلطة بمهمة التنسيق والإشراف والرقابة على أعمال تلك التنظيمات، **فيه ضمان لعدم خروجها على السياسة العامة للدولة بما تتضمنه من خطط للتنمية وبرامج للإصلاح، وفيه ضمان لعدم حدوث أي تضارب في الاختصاصات،** وبذلك يتحقق الانسجام، ووحدة الهدف للتنظيمات الإدارية كافة، مهما تعددت أو تنوعت، مما ينعكس بآثاره الإيجابية على كيفية تحقيق السياسة العامة للدولة، وبالتالي المصلحة العامة للمواطنين.

---

[٩٩] - انظر:

د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ١٨٤.

د. رمضان محمد بطيخ: "أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية". دار النهضة العربية، عام ١٩٩٢، ص١٢٠.

ب- وحدة القيادة على مستوى المنظمة:

يجب أن يكون على رأس كل منظمة إدارية (وزارة- إدارة- مديرية- مؤسسة- قسم- شعبة...) **قيادة موحّدة** تقوم برسم سياسة هذه المنظمة، وذلك في إطار السياسة العامة للدولة، كما تباشر تنفيذ هذه السياسة بشكلٍ **يضمن التناسق والانسجام بين مختلف الأجهزة التي تشكّل منها**، ويمنع بالتالي التضارب أو التداخل في أعمالها. وهذه القيادة قد تنعقد لشخصٍ واحد، كالوزير بالنسبة للوزارة، وقد تنعقد لمجلس الإدارة، كما هو الحال في الهيئات العامة.[١٠٠]

ويتفرّع عن هذا المبدأ على مستوى المنظمة **أن تنحصر سلطة إصدار الأوامر والقرارات في نطاق المنظمة بمصدرٍ واحد.** ولا يقصد بذلك حصر السلطات جميعها داخل المنظمة في شخصٍ واحد، لأن ذلك غير ممكن عملياً، إنما المقصود أن تنحصر سلطة الأمر في كلّ مستوىً من المستويات الإدارية **في رئيس ذلك المستوى**، بحيث يكون هو المسؤول عن الإشراف والتنسيق والتوجيه لأعمال الموظفين الذين يعملون تحت رئاسته.

ويلزم لإعمال مبدأ وحدة القيادة على مستوى المنظمة كي يحقق النتائج المرجوة منه **احترام التسلسل في القيادة *Chain of command***، وهو ما يعني التزام الرئيس الإداري بإصدار تعليماته إلى مرؤوسيه **المباشرين** دون سواهم، والتزام المرؤوسين **بعدم الاتصال إلا برؤسائهم المباشرين فقط**، بحيث لا يجوز الخروج على هذا التسلسل إلا بشكلٍ **استثنائي**، وأن يُحاط الرئيس الإداري **علماً** به، وذلك منعاً للحرج، وتجنباً للإخلال بالنظام.[١٠١]

---

[١٠٠] -انظر:
د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ١٨٩.
د. رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص١٢٢.

[١٠١] - انظر:
د. سليمان الطماوي: "مبادئ علم الإدارة العامة". ط٥- دار الفكر العربي، عام ١٩٧٢، ص١٤١.
د. محمد حسين عبد العال: "الإدارة العامة". دار النهضة العربية، عام ١٩٨١، ص١٨٣.
د. محمد توفيق رمزي: "مذكرات في علم الإدارة العامة: ". القاهرة، عام ١٩٥٦، ص٥٦.

ج- تقسيم العمل والتخصص فيه:

Division and specialization of work

وهي **فكرة قديمة قدم المجتمعات الإنسانية**، فلا يمكن للفرد الاعتماد على نفسه فقط، وإنما يتبادل المنافع والخدمات مع الآخرين. وقد نادى بهذه الفكرة كل من **هنري فايول، وفردريك تايلور**، بوصفها من أهم المبادئ اللازمة لتحقيق الكفاية الإنتاجية والوصول إلى أهداف التنظيم بفعالية.

ويقصد بهذا المبدأ **تجميع الوظائف المتشابهة في كلٍ متكامل، وإسنادها إلى تنظيمٍ واحد للنهوض بها دون مشاركة أحد**، مما يسهّل أداء العمل بإتقان وفعالية. وبمعنىً آخر **عدم احتواء كل وظيفة من الوظائف التي يشتمل عليها التنظيم لأكثر من عمل واحد**، على أن يسند هذا العمل إلى الموظف الأقدر والأكثر خبرةً.[١٠٢]

إن إعمال مبدأ تقسيم العمل، والتخصص فيه، **يؤدي إلى نتائج إيجابية متعددة** منها معرفة كل موظف لواجباته بدقة، وحدود سلطاته ومسؤولياته، وإجادة العمل وتطويره، وتبسيط الإجراءات، وخفض التكاليف.[١٠٣]

د- تلازم وتوازن السلطة والمسؤولية:

Parity of authority and responsibility

ويعدّ هذا المبدأ من الأمور الأساسية لأي تنظيم سليم. ومفاد ذلك أن **مساءلة الموظفين عن الأعمال المسندة إليهم لا تكون مبررة إلا إذا كانت لديهم سلطات لمباشرة تلك الأعمال.**[١٠٤] وبناءً عليه يقال: **"حيث تكون السلطة تكون المسؤولية".** مع ملاحظة أن هذا القول لا يمثّل سوى جانباً من جانبي المبدأ الذي نحن بصدده، إذ يكمن الجانب الثاني في **ضرورة التناسب بين كلٍ من السلطة والمسؤولية**، وهذا يعني أنه لا يكفي أن تلازم السلطة المسؤولية، وإنما يجب أن تكون **مكافئة** لها، **ومتوازنة** معها، فلا يسيطر أحد الجانبين على الآخر.[١٠٥]

---

[١٠٢] - د. أحمد عرفه د. سمية شلبي، المرجع السابق، ص٥٦.

[١٠٣] - د. محمد بدران د. محمد درويش: "مبادئ الإدارة العامة". دار النهضة العربية، عام ٢٠٠٨، ص١٤٤.

[١٠٤] - د. رمضان محمد بطيخ: "أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٩٣، ص١٩٣.

[١٠٥] - انظر:

هـ- نطاق الإشراف:

ويُراد به **تحديد الطاقة المثلى للرئيس الإداري في الإشراف الفعّال على مرؤوسيه،** ذلك أن اتساع حدود هذا الإشراف من شأنه إضعاف إمكانيات الرئيس الإداري في تتبع مرؤوسيه، مما ينعكس سلباً على سير العمل.[١٠٦] مع الإشارة إلى أن **الوظائف العليا لها طابع ابتكاري، مما يعني حاجتها إلى إشراف دقيق،** خلافاً **للوظائف التنفيذية** التي تحتاج إلى **إشراف أقل.** ومما يؤخذ في الحسبان عند تقرير الحدود المثلى لمسؤوليات الإشراف **شخصية** كلاً من الرئيس، والمرؤوس، **وكفاءة** الأخير وخبرته.[١٠٧]

د. رمزي طه الشاعر- المرجع السابق- ص ٢٢٤.

د. صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص ٥٣.

M. Wallin, Lien de causalite et dommage direct dans la responsbilité administrative. R.D.P. 1974. P 1243.

[١٠٦] - د. حمدي فؤاد علي، المرجع السابق، ص٥٦.

[١٠٧] - د. عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص١٣٦.

المبحث الثاني

عناصر التنظيم الإداري

يتطلّب منا هذا المبحث التطرّق إلى **تكوين الوحدات الإدارية، والمعايير** التي يمكن الركون إليها بهذا الخصوص، وكذلك ما يتعلّق **بالوظيفة العامة** لجهة كونها المرتكز الذي تستند إليه التنظيمات الإدارية.

وسوف نتناول موضوعات هذا المبحث من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: الوحدات الإدارية.

المطلب الثاني: الوظيفة العامة.

المطلب الأول

الوحدات الإدارية

تُحدث الوحدات الإدارية **استناداً إلى عدد من المعايير** المتعارف عليها، **ومجموعة من الأسس** التي تجب مراعاتها، وهو ما سنبحثه من خلال الآتي:

أولاً- معايير تكوين الوحدات الإدارية:

تشير الدراسات إلى أن تقسيم التنظيمات الإدارية إلى وحدات إدارية، وتوزيع المهمات بينها، والتخصص، وتقسيم العمل فيما بينها، إنما يقوم بالاستناد إلى معايير عدة، منها:

أ- معيار الوظيفة (التخصص):

وفقاً لهذا المعيار يجري تقسيم العمل بين الوحدات الإدارية **على أساس تجميع وجوه النشاط التي تتشابه في طبيعتها،** فتتطلع إلى تحقيق هدف مشترك، كالوزارات مثلاً.[١٠٨]

وعندما يؤخذ بهذا المعيار كأساس للتقسيم فإن ذلك يتم بالنسبة **للوظائف الأساسية،** وقد يجري تقسيم فرعي داخل كل قسم رئيسي، وذلك حسب حجم المنظمة، وسعة نشاطها.[١٠٩]

---

[١٠٨] - د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ١٤٤.

[١٠٩] - د. السيد ناجي، المرجع السابق، ص١٢٧.

ويمتاز هذا التقسيم بأنه **منطقي وبسيط، ويؤكد أهمية الوظائف الأساسية للمنظمة**.[١١٠]

ب- معيار الإنتاج (نوع الخدمة):

يتم تجميع الوحدات الإدارية وفقاً لهذا المعيار **بحسب طبيعة الأنشطة التي تعنى بإنتاج معين**،[١١١] أو **بحسب نوع الخدمة التي تقدمها الوحدات**، كتقسيم الجامعات إلى كليات تقوم بنشاطات متماثلة تتعلق بالعملية التدريسية والبحثية والعلمية. أو كتقسيم مشفىً عام إلى أقسام متخصصة، كقسم الجراحة والهضمية والعصبية...[١١٢]

ومن مزايا هذا التقسيم:

١ـ الاستفادة من مزايا **التخصص** في منتج معين.

٢ـ الاستفادة من **المهارات البشرية المتخصصة**.

٣ـ تسهيل **عملية الرقابة، وتحديد المسؤولية** عن طريق قياس الناتج.[١١٣]

ج- التقسيم وفقاً لنوع العمليات والإجراءات:

يتم التقسيم هنا **بحسب أشكال النشاط الإداري التي تتميز بأداء نمطي واحد من العمليات الإدارية أو التقنية في الوحدة الإدارية**، كشعبة الذاتية، والنسخ، والإحصاء...

ويهدف هذا التقسيم إلى **تحقيق بعض الوفورات الاقتصادية، واستغلال جميع الطاقات والإمكانات على طول خطوط الإنتاج، أو العملية الإدارية**.[١١٤]

د- التقسيم وفقاً للمستفيدين من النشاط الإداري:

ويعني هذا النوع من التقسيم **إقامة التخصص بين الوحدات الإدارية وفقاً لفئات المتعاملين مع الوحدة الإدارية**، كالقضايا المتعلقة بفئات العمال، إذ يمكن تجميعها في وحدة إدارية يطلق عليها وزارة العمل، أو كتجميع قضايا الطلاب في

---

[١١٠] - د. رمزي طه الشاعر، المرجع السابق، ص١٦٦.

[١١١] - انظر:

د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ١٤٦.

د. حمدي فؤاد علي، المرجع السابق، ص٥٢.

[١١٢] - د. رمزي طه الشاعر، المرجع السابق، ص١٦٩.

[١١٣] - د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ١٤٧.

[١١٤] - د. أحمد عرفه د. سمية شلبي، المرجع السابق، ص٨٠.

مديرية تسمى مديرية شؤون الطلاب، وتجميع قضايا السكن في مديرية السكن، وقضايا التجنيد في دوائر التجنيد، وهذا النوع من التنظيم يؤدي إلى تحسين نوعية الخدمة التي تؤديها الوحدة الإدارية.[١١٥]

هـ- معيار المنطقة الجغرافية:

وهذا النوع من التنظيم يتميز **بضم النشاطات التي تتصل بمنطقة جغرافية محددة في وحدة إدارية خاصة محلية.** كما أن هذا التنظيم يأخذ في الحسبان الاهتمام باحتياجات العملاء والمستهلكين. وهو قد يكون تابعاً لتنظيم مركزي، كفروع الوزارات في المحافظات المختلفة، وقد تكون الوحدات الجغرافية وحدات محلية مستقلة، كوحدات الإدارة المحلية.[١١٦]

رغم أهمية ما ينطوي عليه تكوين الوحدات الإدارية من جهة، وتوزيع الاختصاصات والمهمات بينها من أهمية من جهةٍ ثانية، بسبب كونه مستمداً من الواقع الإداري، **فإن الواقع يبدو في بعض الحالات أكثر تعقيداً مما قد يبدو للوهلة الأولى، فكثيراً ما يؤخذ بأكثر من معيار في تكوين وحدة إدارية معينة وتنظيمها،** وإن تنظيم بعض الوحدات كان ثمرة لتطور تاريخي أو ظروف آنية قد لا تستجيب لأي معيار عقلاني.[١١٧]

لهذا فإن معيار التخصص الوظيفي، وإن كان الأساس في تكوين الوحدات الإدارية، فإن المعايير الأخرى تعدّ مكملة له، إذ إن تنظيم الجهاز الإداري للدولة المعاصرة يتبنى معيار التخصص الوظيفي بإضافة إلى المعايير الأخرى.[١١٨]

بناءً عليه فإن تكوين أي وحدة إدارية وتنظيمها، يتطلّب توافر مجموعة من الأسس والأهداف التي تؤدي إلى إنجاح العملية الإدارية، والوصول إلى تحقيق الأهداف الموضوعة من قبل السلطة السياسية.[١١٩]

---

[١١٥] - د. رمزي طه الشاعر، المرجع السابق، ص١٧٠.
[١١٦] - د. حمدي فؤاد علي، المرجع السابق، ص٥٣.
[١١٧] - د. أحمد عرفه د. سمية شلبي، المرجع السابق، ص٧٦.
[١١٨] - د. رمزي طه الشاعر، المرجع السابق، ص١٦٨.
[١١٩] - د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ١٤٥.

ثانياً- أسس تكوين الوحدات الإدارية

من أهم الأسس والمبادئ التي تهيمن على تكوين الوحدات الإدارية، نذكر الآتي:

١- **القدرة على تنفيذ السياسة الحكومية** بصورة جدّية.

٢- **تناسق أعمال الوحدة الإدارية مع سائر أعمال الوحدات الأخرى.**

٣- **القدرة على تقديم الخدمات للجمهور** دون مضايقات أو معوّقات.

٤- **الاستفادة** من **التخصص** والخبرات التي تتوافر في الوحدة.

٥- **القدرة على الملاءمة**، ومواجهة الظروف المتوقعة.

٦- **التفسير الموحّد** للسياسات العامة، ومضامينها، ومحتوياتها.

٧- **القدرة على استخدام الجهاز الفني والمالي، والتجهيزات...** لصالح الجمهور.

ويمكن القول إن التنظيم الإداري للحكومة وللإدارة العامة **يتأثر بالمبادئ العامة للتنظيم،** كما أنه يتأثر **بالعوامل السياسية والقانونية** التي تعكس طبيعة الفلسفة الاجتماعية والاقتصادية للدولة وأهدافها، عبر إحداث الأجهزة الحكومية والإدارية، **فالسلطة السياسية هي التي ترسم السياسة العامة، وتقرر الأهداف العامة،** وهذه الأجهزة هي **أدوات الحكومة** لتنفيذ غاياتها، وأهدافها، أي لتنفيذ السياسة العامة للدولة.

وعلى هذا **فالتنظيم في مجال الإدارة العامة يعدّ حجر الزاوية الذي يعكس توجهات السلطة السياسية،** وهذه التوجهات لها آثارها المهمة على الهياكل التنظيمية للأجهزة الحكومية والإدارية على حدٍ سواء، وفي مختلف ميادين عملها ونشاطاتها.

ومن الضروري أن يتماشى التنظيم الإداري السليم للمصالح الحكومية والإدارية مع الأهداف التي وجد التنظيم من أجلها، وأن يتصف **بالمرونة** والتجاوب مع البرامج والسياسات الجديدة، وأن **يتأقلم** مع المتغيرات والتطوّرات العالمية المتسارعة.

المطلب الثاني

الوظيفة العامة

يتعيّن الحديث في هذا السياق عن إحداث الوظائف العامة، وكذلك بيان المفاهيم الرئيسة لها في عالم اليوم، و تصنيف الوظائف العامة، وتقييمها، وشغلها، وفقاً للآتي:

أولاً- إحداث الوظائف العامة:

يتكوّن هيكل أي تنظيم إداري من **مجموعة من الوظائف**. وتشكل **الوظيفة الخلية المنتجة الأولى والوحدة الأساسية لأي تنظيم إداري.** وهي **عمل معيّن** يترتب على من يؤديه القيام **بواجبات** محددة، وتحمّل **مسؤوليات** معينة.[١٢٠]

وتعدّ الوظيفة **"مصطلح حيث العهد نسبياً"**، ويقابله عبارة ***fonction Publique*** بالفرنسية، وعبارة ***civl servies*** بالإنكليزية.

ومختلف القوانين المتعلقة بالوظيفة لا تقدم أي تعريف لهذا التعبير، إلا أنه يمكن الاستنتاج أن الوظيفة هي **كيان قانوني قائم في إدارة الدولة، تتألف من أعمال متشابهة ومتجانسة، توجب على القائم بها التزامات معينة مقابل تمتعه بحقوق معينة.**[١٢١]

وتقسّم الوظائف إلى قسمين: الدائمة، والمؤقتة. أما **الدائمة** فهي الوظائف **الملحوظة في الإدارات العامة التي يحددها القانون.** في حين ينصرف مفهوم الوظائف **المؤقتة** إلى **الوظائف التي أحدثت لمدة معينة تنتهي بانتهاء العمل الذي وجدت من أجله.**

وقد تكون **الوظائف مشغولة** عندما يُعيّن فيها موظف يقوم بتأدية مهماتها ضمن الإطار المحدد لها. وقد تكون **شاغرة** عندما تكون ملحوظة في أحد الملاكات المحددة دون أن يتم تعيين موظف لإشغالها.[١٢٢]

---

[١٢٠] - انظر:
د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ١٣٧.
د. رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص٢٧٢.

[١٢١] - د. محمد صالح علي. د. أحمد عبد العزيز، المرجع السابق، ص٢٧١.

[١٢٢] - د. عادل حسن: "الإدارة في القطاع الحكومي". بيروت، دار النهضة العربية، عام ١٩٨٥، ص١١٦.

ويرتبط مفهوم الوظيفة العامة بفلسفة الدولة، ونظرتها إلى العاملين لديها، والنظام الذي تعتمده لهذه الغاية.

ثانياً- المفهومان الرئيسان للوظيفة العامة:

لا بد لنا من التعرّض إلى المفهومين الرئيسين اللذين يسودان عالم اليوم بشأن الوظيفة العامة، وهما **الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة (نظام الاحتراف)** ***closed system*** **، والوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة (نظام المناصب)** ***open system*** **.**

أ- الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة (نظام الاحتراف).

تعني هذه التسمية أن **الإدارة العامة تعدّ كياناً قائماً بذاته بالنسبة لباقي هيئات الدولة وأفرادها.** فالوظيفة العامة بمفهومها المغلق **تعدّ مهنة أو سلكاً،** بمعنى أن **الموظف العام لا يرتبط مصيره بوظيفة معينة،** بل **يحق للإدارة أن تستفيد من خدماته للقيام بأي عمل آخر.** وبالتالي فإن **الإدارة لا تستطيع الاستغناء عنه بشكل تعسفي.** كما أن **الموظف لا يستطيع أن يترك الإدارة العامة متى شاء.** ولكن تكريس الموظف العام نشاطه المهني لصالح الإدارة العامة بشكلٍ دائم **يوجب على الدولة أن تضع نظاماً خاصاً لأجل ضبط الحياة المهنية لعمالها.**[١٢٣]

وينجم عن ذلك أن نظام الوظيفة العامة المغلقة يتسم **بالثبات والاستقرار،** ولكنه **يلقي على كاهل الموظفين - مقابل هذا الاستقرار- التزامات وواجبات أكثر أهمية من تلك التي تقع على عاتق العاملين في القطاع الخاص،** فالموظف **يكرّس قسماً كبيراً من وقته لخدمة الإدارة العامة،** كما أنه **لا يستطيع ترك العمل دون إخطار مسبق.** وهو مكلف بالالتزام بعدد من **الواجبات الإضافية** التي لا نجدها لدى موظفي القطاع الخاص، فيمكن مثلاً منعه من المجاهرة بآرائه السياسية، أو منعه من تكوين نقابة، أو الانضمام إليها، أو منعه من القيام بالإضرابات إلا من خلال ضوابط دقيقة. ويتعيّن **على الإدارة العامة أن تؤمن لموظفيها مرتبات كافية خلال فترة نشاطهم المهني، ورواتب تقاعدية عند تركهم الخدمة.**

ومن جهة أخرى فإن الموظفين - بحسب نظام الوظيفة العامة المغلقة - **يكونون مزوّدين بقدر من الثقافة العامة وبنسبة معينة من التخصص عند دخولهم**

[١٢٣] - د. عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص ٢٩٠.

في السلك الوظيفي، ولكن ثقافتهم تنمو مع الأعمال الإدارية اليومية، ومتابعتهم لدورات تدريبية تنظمها لهم الإدارة العامة.

وبالنتيجة فإن **هذا النظام يسهم في حياد الإدارة واستقلال الموظفين في مواجهة الأحزاب السياسية، ومجموعات الضغط المختلفة. هذا بالإضافة إلى ما يخلقه هذا النظام لدى الموظف من ولاء للإدارة، نظراً لارتباطه بوظيفته طيلة حياته المهنية.**

ولكن **هذا النظام تكتنفه ثغرات وعيوب**، فهو **يقتضي وضع نظام قانوني معقّد**، بغية تنظيم الإجراءات التي يجب اتباعها لتحقيق التوازن بين الواجبات التي تقع على كاهل الموظفين والحقوق والضمانات التي يتمتعون بها، مع ضرورة إعطاء الأهمية الكبرى لحاجات المرفق العام.

ومن جهة أخرى فإن **مهمة التكوين المهني وتطويره وتحسينه بشكل مستمر يقع على كاهل الإدارة**، وهذه مهمة إضافية، ومسؤولية خطيرة. كما أن **هذا النظام يحمل في طياته خطراً يكمن في أنه قد يتولّد عند الموظفين شعور بأنهم قد أصبحوا في"مأمن وظيفي" بمجرد دخولهم الوظيفة العامة**، وبأنه لم يعد بالإمكان فصلهم بسهولة. وهذا الشعور قد يدفعهم إلى عدم الاهتمام بتوفير الربح والفائدة للمرفق العام الذي يعملون فيه. وهذا يمكن أن يترجم بفقدان الحافز، وروح المبادأة، وقلة الفاعلية والإنتاج. وهنالك أيضاً أخطار **الروتين والبيروقراطية** التي تكون غالباً من طبيعة نظام الوظيفة العامة المغلقة.[١٢٤]

ب- الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة (نظام المناصب):

طبقاً لهذا المفهوم الذي يسود في بعض الدول، ومنها الولايات المتحدة الأمريكية، وكندا، وسويسرا، وفنلندا، **يتعيّن على عاتق الإدارة تحديد الوظائف التي تحتاج إليها**، ومن ثم **تحديد المواصفات اللازمة لهذه الوظائف، وبيان الطرائق التي يجب اتباعها، بغية اختيار أفضل المرشحين المتقدمين لشغلها.**[١٢٥]

ويمكن للإدارة العامة -على غرار المشروع الخاص- **أن تقبل المرشحين لفترة تجريبية** قبل أن تعينهم بشكل نهائي. ولكن **عندما يُعيّن المرشح بشكل نهائي**

---

[١٢٤] - د. عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص ٢٩١.

[١٢٥] - د. محسن العبودي: "الإدارة العامة- عمال الإدارة". ج (٢)، القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٩٢، ص١٧.

يصبح صاحب حق في هذه الوظيفة فقط، ولا يمكنه أن يعدّ نفسه في عداد أشخاص يعملون في سلك وظيفي دائم، لأنه اختير للقيام بأعباء وظيفة معينة، ولكي يستمر في هذه الوظيفة ذاتها. ثم إن **استمرار الموظف في القيام بأعباء المنصب الذي اسند إليه يتعلّق بدرجة الانسجام المتحقق بينه وبين الإدارة،** فإذا قدّرت الإدارة أن الموظف لا يقوم بأعباء وظيفته بشكل جيد، أو أنه لم يعد أهلاً لشغلها، أو أن سلوكه الشخصي لا ينسجم مع منصبه، **فإن لها الحق في عزله. كما أنه يحق للإدارة إذا ما غيّرت هيكلها التنظيمي ولم تعد بحاجة للوظيفة التي يشغلها موظف ما، أن تفصله من عمله. وأياً كان السبب** في انفصال الموظف عن وظيفته، فإن ذلك **لا يجوز أن يسبب تعطيلاً في سير المرفق العام،** ولا أن يلحق أضراراً بمصلحة الموظف، لذا كان لابد أن يسبق هذا الانفصال **إخطار** معيّن، وألاّ تكون المدة الزمنية لهذا الإخطار طويلة.[١٢٦]

وتتجسد محاسن هذا النظام في النقاط الآتية:

١- يعدّ نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة **بسيطاً،** ذلك أنه يقع على عاتق الإدارة **تصنيف الوظائف والمناصب** التي يوفرها الهيكل التنظيمي، ومن ثم تحديد **المواصفات والمؤهلات** اللازمة لكل منها، **وتحديد معدل عام للأجور** يتناسب وعروض القطاع الخاص، بحيث تستطيع أن تؤمن سير جميع المرافق العامة بشكل حسن وجيد. وتبعاً لذلك فلا يقع على كاهل الإدارة العامة وضع أنظمة خاصة بالترقيات، والترفيعات، والإجازات، والتقاعد...

٢- **يتميّز هذا النظام بالمرونة،** فالإدارة العامة التي تجد أنها لم تعد بحاجة إلى فئة معينة من الموظفين **ليست ملزمة بتأمين وظائف أخرى لهم،** بل تستطيع أن **تفصلهم** عن العمل بكل بساطة.

٣- يحقق هذا النظام للإدارة العامة **وفراً أكيداً،** ذلك أن هذه الإدارة تختار عدداً معيناً من المرشحين المؤهلين لوظائف معينة بذاتها، وغالباً ما يكون هؤلاء قد تنقلوا بين وظائف القطاعين العام والخاص، وبذلك فإنهم يكونون قد اعتادوا على أسلوب تحقيق الوفر والأرباح المتّبع في القطاع الخاص، فينقلونه معهم إلى أعمال الإدارة العامة.

---

[١٢٦] - د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ٣٠٧.

٤- يستطيع هذا النظام **إدخال الإدارة العامة في الحياة اليومية للأفراد.** والواقع أن الإدارة العامة في هذا النظام ليست عالماً قائماً بذاته، بل هي في حقيقة الأمر **مفتوحة،** وهذه الصفة هي التي أضفت على هذا النظام اسمه. وبهذه الطريقة فإن العاملين في الإدارة العامة لا يشكلون طبقة خاصة (تعرف بالموظفين) قد تصبح منعزلة عن باقي أفراد الأمة.

ويبدو أن هذا النظام يتمتع بمحاسن أكيدة، ولكن إذا تعمقنا في دراسته نلاحظ أنه ينطوي على مساوئ عدة، منها:

١- **عدم إمكانية تطبيق هذا النظام في المجتمعات جميعها،** لأنه يفترض وجود إدارة غنية جداً بالاختصاصيين، ولكن هنالك في الواقع أعمالاً كثيرة تقوم بها الإدارة العامة لا تتطلب اختصاصات محددة بذاتها، بل تتطلّب نوعاً من التدريب والتهيئة، والخبرة العملية المتدرّجة. وهذه المؤهلات لا يمكن الحصول عليها إلا بعد ممارسة وظيفية طويلة.

٢- **والإدارة العامة ليست في حقيقتها مشروعاً كباقي المشروعات الخاصة،** لأن هدفها لا ينحصر في تحقيق الربح المادي، بل هي تسعى إلى تحقيق نوع من التوازن بين المصالح العامة والخاصة.

ثالثاً- تصنيف الوظائف العامة وتقييمها:

الوظيفة العامة هي: "مجموعة من التنظيمات التي تتعلّق بالموظفين العموميين، وهذه التنظيمات قد تتعلّق بناحية قانونية تظهر في كيفية قيام الموظف بعمله، وقد تتعلّق بناحيةٍ فنّية تتمثّل في كيفية إنشاء الوظائف، وأساليب ترتيبها، والاهتمام بمشكلات الموظف، وحياته الوظيفية". [١٢٧]

وبعد إحداث الوظائف اللازمة للمنظمة الإدارية المنوي إنشاؤها لا بد من **وصف هذه الوظائف *gob description*، (تحديد اسم كل منها واختصاصاتها، والمؤهلات اللازمة لشغلها)،** ثم **ترتيب** هذه **الوظائف** في مجموعات، وفئات،

---

[١٢٧] - د. أشرف محمد أنس جعفر: "التنظيم الدستوري للوظيفة العامة- دراسة مقارنة". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ٢٠٠٩، ص١٣.
وفي اللغة الفرنسية انظر مثلاً:
Alin Planty, Traité partique de la function publique. Troisieme éd 1970. Paris.
Victor Silvéra, La function Publique et ses problems actuels. Paris, 1990.

ومراتب مختلفة، استناداً إلى اختلاف واجباتها ومهماتها، والمؤهلات اللازمة لشغلها، وأخيراً **تقييم هذه الوظائف،** لجهة تحديد أجر (راتب) كل منها.[١٢٨]

فإنشاء **وحدة صحية،** مثلاً، يتطلّب عدداً من الوظائف. فهذه الوحدة تتطلّب أطباء من مختلف التخصصات، وممرضين وممرضات، وإداريين، وعمال من مختلف الأنواع... ومن ثم لا بد من تحديد وصف كل وظيفة من هذه الوظائف، وتعيين راتب كل منها.[١٢٩]

ويقصد بالتصنيف ترتيب الوظائف، وتقسيمها إلى أنواع، وتجميعها في مجموعات وفئات على أساس التشابه فيما بينها في صفة أو أكثر. ولتحديد الصفة يقتضي التعرّف على الغاية من التصنيف، فإذا كانت هذه الغاية معرفة عدد الوظائف في المناطق، فالتصنيف يتم على أساس الموقع الجغرافي، وإذا كان التصنيف لغاية معرفة عدد الموظفين من حملة شهادة المعاهد المتوسطة مثلاً، فالتصنيف يتم على أساس المؤهلات العلمية.[١٣٠]

وتجب الإشارة إلى أن تصنيف الوظائف العامة على أساس واجباتها، ومسؤولياتها، وصعوباتها، وشروط التعيين فيها، يحقق أهدافاً مهمة في تطوير عمل الإدارة العامة، منها:

- **مساعدة رؤساء الوحدات في مراقبة أعمال مرؤوسيهم** رقابة فعّالة.
- **تحديد الأجر المناسب لكل عمل** بهدف تحقيق العدالة والمساواة بين الموظفين.
- الإسهام في **توحيد المصطلحات الإدارية،** ونشرها، وتعميم استعمالها.
- المساعدة في **إعداد الموظفين،** وتدريبهم على الوظيفة، لأن معرفة الوظيفة وشروطها تساعد في الكشف عن مدى الحاجة إلى التدريب، تمهيداً لوضع البرامج التدريبية اللازمة لزيادة كفاءة الموظفين وفاعليتهم في وظائفهم.
- **مساعدة المؤسسات التعليمية على تطوير برامج التدريس فيها، وتعديلها** بما يتناسب ومتطلّبات الوظائف التي تعدلها.

---

[١٢٨] - انظر:
د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ١٣٩.
محمد عبد الرحيم عنبر، المرجع السابق، ص١٢٠.

[١٢٩] - د. مهدي حسن زويلف: "إدارة الأفراد في منظور كمي". ط١، الأردن، عام ١٩٨٣، ص٣٤.

[١٣٠] - د. عامر الكبيسي: "إدارة شؤون الموظفين والعاملين بالخدمة المدنية". بغداد، عام ١٩٨٠، ص٨٤.

وإذا كانت **عملية تصنيف الوظائف وتقييمها تختلف من بلد إلى أخر**، فإنه يمكننا القول إن جميع هذه العمليات تتأثر إلى حد ما بالطريقة الأمريكية أو الأوربية.

رابعاً- شغل الوظائف العامة:

بعد تحديد الوظائف وإحداثها وتصنيفها وتقييمها **يجب إشغالها بموظفين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة كي يقوموا بالمهمات الموكولة إليهم على أحسن وجه**، وبذلك يتكوّن الجهاز الإداري المطلوب. ولإشغال الوظيفة **لا بد من اختيار الموظف وتعيينه في الوظيفة التي اختير لها.**[١٣١]

يبقى أن نشير إلى أن **مبدأ المساواة** في تولّي الوظائف العامة **لا يعني بحال من الأحوال أن يكون باستطاعة أي مواطن شغل الوظيفة التي يشاء دون شروط، فما هي أهم الشروط التي تتضمنها قوانين الوظيفة العامة عادةً ؟**

أ- شروط التوظيف العامة:

إذا كانت **قوانين الوظيفة العامة** تختلف في بعض أحكامها من نظام إلى أخر، فإنها **تتفق** إلى حد بعيد **على ضرورة توافر بعض الشروط العامة** في الأشخاص المتقدمين لشغل الوظائف العامة، منها:

١- الجنسية:

يعدّ **التمتع بجنسية الدولة شرطاً لدخول الوظائف العامة في أغلبية قوانين الوظيفة العامة في العالم. ولهذا الشرط مبرراته**، ذلك أن أولى **واجبات الموظف التمتع بالولاء للدولة التي يعمل في خدمتها**، ومن الطبيعي أن **المواطن** يشعر بهذا الواجب أكثر من غيره نحو وطنه.[١٣٢]

وتجدر الإشارة إلى أن **قوانين الوظيفة العامة** في العالم **تختلف** فيما بينها لجهة **تحديد المدة اللازمة لحيازة الجنسية** كشرط لتولي الوظيفة العامة.[١٣٣]

---

[١٣١] - د. محسن العبودي، المرجع السابق، ص٢١.

[١٣٢] - د. محمد السيد الدماصي، المرجع السابق، ص ٤٨٣.

[١٣٣] - تنص المادة (٧) من قانون العاملين الأساسي رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤ على الآتي:
"أولاً- يشترط فيمن يعيّن في إحدى الوظائف:
أ- أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية السورية منذ خمس سنوات على الأقل...".

ولا تفرض **الجنسية** فقط على المرشّح للدخول إلى الوظيفة العامة، بل **يجب أن تستمر مع الموظف ما دام يشغل الوظيفة**، ومتى فقدها فإنه يفقد حق الاستمرار في ممارسة وظيفته.

٢- السن:

تضع أغلبية القوانين **حدين** أدنى وأعلى **من السن** كشرط لتولّي الوظيفة العامة. **وتأخذ بهذا الشرط أنظمة الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة** التي كثيراً ما تشترط أن يسمح سن الموظف بالاستمرار **فترة طويلة** في العمل للاستفادة من المعاش التقاعدي.[١٣٤]

ولكن هذا الشرط **لا وجود له في الدول التي تعتمد نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة**، على فرض أن للموظف حرية التنقل من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وبالعكس.

٣- اللياقة الصحية:

تتفق معظم القوانين على **اشتراط خلو المرشح للوظيفة العامة من الأمراض المزمنة أو المعدية**، أو **العاهات الجسدية، أو العقلية**، والتي من شأنها أن تعيق أداء للعمل وتعطّل مصالح الجمهور لغيابه المتكرر نتيجة مرضه. وتتولّى عادة لجنة طبية معاينة المرشحين للوظائف العامة.[١٣٥]

٤- السيرة الحسنة:

تؤكد جميع قوانين الوظيفة على **ضرورة تمتع المرشّح للوظيفة العامة بالسيرة الحسنة، والأخلاق الحميدة**، فالموظف هو مرآة الدولة، كما أنه الحارس على مصالحها.[١٣٦]

---

[١٣٤] - تنص المادة (٧) من قانون العاملين الأساسي رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤ على الآتي:
"أولاً- يشترط فيمن يعيّن في إحدى الوظائف:
ب- قد أتم الثامنة عشرة من عمره بتاريخ تقديمه طلب التوظف، وذلك مع مراعاة النصوص القانونية النافذة التي تشترط للتعيين في بعض الوظائف أن يكون المرشّح في سن يتجاوز الثامنة عشرة من عمره، على أنه يمكن استثناءً تشغيل الأحداث في الوظائف الإنتاجية، وبعض وظائف الفنانين من هذا الشرط، ضمن الشروط وفي الحالات الواردة في النظام الداخلي للجهة العامة".

[١٣٥] - تنص الفقرة (هـ) من المادة (٧) من قانون العاملين الأساسي رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤ على وجوب أن: "تثبت سلامته (أي المرشّح للوظيفة) من الأمراض ذات العدوى، وكذلك من الأمراض والعاهات التي تمنعه من القيام بالوظيفة التي سيعيّن فيها، وذلك بموجب وثيقة تعطى له من قبل لجان فحص العاملين".

[١٣٦] - تنص الفقرة (ج) من المادة (٧) من قانون العاملين الأساسي رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤ على وجوب أن يكون المرشّح: "غير محكوم بجناية ، أو جنحة شائنة، أو مخلّة بالثقة العامة. وتحدد الجنح الشائنة التي تمنع من التوظيف بقرار من وزير العدل".

وبديهي القول إنه إذا كانت اللياقة الأخلاقية شرطاً لدخول الوظيفة العامة، **فإن فقدانها أثناء الوظيفة يعدّ حائلاً دون الاستمرار فيها**.

٥ ـ المؤهلات العلمية:

يعدّ الحصول على **مؤهل دراسي** من الشروط اللازمة لتولّي الوظيفة العامة في أغلبية قوانين الوظيفة العامة. ويختلف مستوى هذا المؤهل باختلاف مستوى الوظيفة المراد تولّيها.[١٣٧]

٦ـ التنافس:

لم تكتفِ معظم الدول باشتراط حيازة المؤهل الدراسي لإشغال الوظيفة العامة بل **اشترطت** أيضاً **دخول المرشحين في مسابقة تنافسية** لاختيار الأفضل والأقدر من بينهم.[١٣٨]

٧ـ المساواة:

يرتكز **النظام الديمقراطي** على جملة من **المبادئ الدستورية**، ويأتي في مقدمتها **"مبدأ المساواة"**، وهو مبدأ تحرص الغالبية من الدول على إيراده في دساتيرها، **والمساواة في تولّي الوظائف العامة صورة بارزة لإعمال هذا المبدأ**. وقد جاء النص على ذلك **في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي** الذي تضمنت المادة (٦) منه النص على أن: "جميع المواطنين متساوون في القبول بكافة الوظائف العامة حسب قدراتهم، ودون تمييز آخر لغير فضائلهم ومواهبهم".

وفي هذا السياق نجد النص في المادة (٢٦) من **الدستور السوري** لعام ٢٠١٢ على أن: **"المواطنون متساوون في تولي وظائف الخدمة العامة، ويحدد القانون شروط توليها، وحقوق وواجبات المكلفين بها".** في حين أوجبت المادة (٣٣) بأن: **" تكفل الدولة مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين".**

كما يقتضي مبدأ المساواة في شغل الوظائف العامة **المساواة بين الرجال والنساء في شغل هذه الوظائف**، وقد أكد **الإعلان العالمي لحقوق الإنسان** على المساواة **دون تمييز بسبب "الجنس"**، وهو ما يعني المساواة بين الرجال والنساء

---

[١٣٧] ـ تنص الفقرة (د) من المادة (٧) من قانون العاملين الأساسي رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤ على وجوب أن يكون المرشّح: "حائزاً على الشهادات والمؤهلات المطلوبة للوظيفة التي سيعيّن فيها بموجب هذا القانون والنظام الداخلي للجهة العامة".

[١٣٨] ـ د. محمد عبد الرحمن الدسوقي: "شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ٢٠٠٩، ص٥٣.

في جميع الحقوق. وتطبيقاً لذلك نصت المادة (٢٣) من الدستور السوري على أن: **"توفر الدولة للمرأة جميع الفرص التي تتيح لها المساهمة الفعّالة والكاملة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتعمل على إزالة القيود التي تمنع تطوّرها، ومشاركتها في بناء المجتمع".**

ومما يتطلّبه مبدأ المساواة في شغل الوظائف العامة أن تكون هناك **فرص متكافئة أمام الجميع للمنافسة في شغل هذه الوظائف**، وأن يقتصر التعيين في الوظيفة العامة **على الأشخاص الحائزين على الكفاءة المطلوبة**. ويتم الحكم على كفاءة المتقدم لشغل الوظيفة العامة من خلال **لجان محايدة ومستقلة**، مع وجود **معيار** واضح تقاس به كفاءة المتقدمين لشغل الوظائف.

ب- طرق اختيار الموظفين:

١ـ الاختيار الكيفي:

شاعت هذه الطريقة في **الماضي** معظم بلدان العالم. وتقضي هذه الطريقة **بأن مشيئة الحاكم هي المقياس الوحيد الصالح لاختيار الموظف.**

وإلى جانب الطريقة السابقة، **كانت الوظيفة تشغل أيضاً بالشراء، أو الوراثة، دون الالتفات إلى العلم أو الخبرة.** فكما تنتقل الأملاك من المورّث إلى الوارث، كانت الوظائف العامة تنتقل من السلف إلى الخلف. وإلى جانب وراثة الوظيفة، كان أسلوب شرائها طريقة شائعة، فكانت الوظيفة تشرى وتباع. وكان من الطبيعي أن **تنتشر الرشوة** في الإدارة العامة على نطاق واسع، بحيث لم يعد من الممكن الحصول على الخدمة من الدولة دون دفع المقابل لذلك. ونشير إلى أن **بعض الدول النامية لا تزال تأخذ بهذه الطريقة في بعض الحالات**.[١٣٩]

٢ ـ الاختيار المقيدّ:

وهو يشبه الاختيار الكيفي، مع فارق واضح بينهما، إذ ينبغي هنا **أن تتوافر في الموظف المختار بعض الشروط** المحددة صراحة في القوانين والأنظمة النافذة. وتجدر الإشارة إلى أن الوظائف التي تشغل بهذه الطريقة غالباً ما تكون **الوظائف الحساسة**، أو **الوظائف القيادية العليا**، أو **الوظائف المرتبطة ارتباطاً وثيقاً برئيس الدولة، أو بالمراجع العليا فيها.** ولا تزال هذه الطريقة موجودة في معظم دول العالم.

[١٣٩] ـ د. محمد السيد الدماصي: "تولية الوظائف العامة". ط (١)، دار الزيني للطبع والنشر، عام ١٩٧١، ص٣٥.

٣ ـ الانتخاب:

عُرفت هذه الطريقة **في المجتمعات القديمة**، حيث كان كبار الإداريين فيها يُنتخبون مباشرة من قبل الشعب. **ولا تزال هذه الطريقة متبعه في بعض البلدان** كالولايات المتحدة الأمريكية، حيث يعيّن **قضاة محاكم** بعض الولايات **بطريقة الانتخاب المباشر من قبل الشعب.** وهذه الطريقة وإن كانت تحقق مبدأ الديمقراطية في الاختيار، إلا **أنها تجعل الموظف المُنتخب خاضعاً أحياناً للرغبات والمؤثرات الخارجية، والانتخابية خصوصاً، فيضطر إلى إرضاء الجمهور**، ولا سيما في حال رغبته في تجديد انتخابه للوظيفة التي يشغلها.[١٤٠]

وإلى جانب طريقة الاختيار بالانتخاب المباشر من قبل الشعب **هناك طريقة الانتخابات الأكاديمية التي تعتمدها بعض الدول**، والتي تقضي بأن ينتخب فريق معين من الموظفين يعمل في مهنة أو سلك محدد رئيساً عليهم. ففي لبنان مثلاً، يختار مجلس الوزراء رئيس الجامعة اللبنانية من بين ثلاثة أساتذة يرشحهم مجلس الجامعة.

٤ـ نظام الوظائف المحجوزة:

تقوم بعض الدول **بحجز مراكز أو وظائف لقدماء أفراد الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام**، ولا سيما الوظائف التي لا تتطلّب مؤهلات تخصصية ومهارات عالية من شاغليها.[١٤١] وتحفظ هذه الوظائف، بكاملها، أو بنسبة معينة منها، لهؤلاء الأفراد، ممن تتوافر فيهم شروط محددة، كاستيفاء عدد من السنوات في خدمة السلك العسكري، أو إصابتهم بعللٍ ناتجة عن الخدمة، وقد تحفظ هذه الوظائف لأرامل العسكريين المتوفين في الخدمة، أو لأولادهم، ولاسيما إذا حصلت وفاتهم إثناء الحرب، أو الاضطرابات.[١٤٢]

ولحفظ هذه الوظائف **مبررات عدة أهمها عرفان الدولة بالجميل لمن خدموا الوطن، وضحوا بأنفسهم في سبيله**، والاستفادة من بعض الصفات التي

---

[١٤٠] ـ د. محمد السيد الدماصي، المرجع السابق، ص ٢٢٨.

[141] - Gustave Peister, Droit de la function publique, de l'Etat éd, 2008, p55.

[١٤٢] ـ انظر:

د. أشرف أنس جعفر. د. محمد أنس جعفر: "الحقوق الدستورية للموظف العام- دراسة مقارنة". القاهرة، عام ٢٠١٠، ص١٩١.

د. محمد السيد الدماصي، المرجع السابق، ص ٢٢٨.

يكون قدماء العسكريين قد اكتسبوها في الخدمة العسكرية، كالطاعة، والنظام، وغيرها من المزايا.[١٤٣]

وتطبيقاً لهذا الأسلوب في شغل الوظائف العامة فقد صدر **في سورية** القانون رقم (٣٦) بتاريخ ٢٠١٤/١٢/٣١ وبمقتضاه تلتزم الجهات العامة الراغبة في تعيين عدد من العاملين بوظائف الفئتين الأولى والثانية بموجب مسابقة وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من المادة (٨) من قانون العاملين الأساسي رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤ وتعديلاته، وبعد حصر الشواغر المتوفرة لديها والمراد ملؤها، بتخصيص نسبة ٥٠ % من تلك الشواغر المحددة في القانون رقم (٣٦) **لذوي الشهداء** العسكريين، وشهداء قوى الأمن الداخلي والشهداء المدنيين الذين يعملون بإمرة الجيش العربي السوري، والشهداء الموظفين أو العاملين في الدولة، ولذوي المصابين بحالة العجز التام من الفئات المذكورة.

٥ ـ الاختيار على أساس الألقاب:

تعتمد بعض التشريعات المؤهل العلمي أساساً لملء بعض الوظائف العامة، ولا سيما الوظائف التخصصية، مثل الأطباء والمهندسين... وتسمى هذه الطريقة في بعض الدول ـ كما في لبنان- **المباراة على أساس الألقاب.**

وبمقتضى هذه الطريقة يُقدّم المرشحون كل الشهادات العلمية، وإفادات الخبرة، وغيرها من المستندات التي تثبت الأهلية لتولّي الوظيفة، وتتولّى اللجنة الفاحصة دراسة هذه المستندات، وإعطاء معدلات لكل منها، وفقاً لأسس معينة تحددها اللجنة، وتعلن في ضوئها النتائج النهائية.

وهذه الطريقة **سهلة وسريعة وقليلة التكاليف،** لأن اللجنة الفاحصة تتولّى دراسة ملف المرشّح، وتقييمه وتعطيه علامة تقديرية. إلا أن هذه الطريقة **لا تكشف دائماً عن كفاءة المرشح ومقدرته الواقعية.**

٦ ـ الاختبارات:

تقتضي هذه الطريقة إجراء مسابقات تنافسية بين المرشحين للوظيفة لانتقاء أفضلهم. وهذه الطريقة **تقضي** - إلى حد بعيد- على المحسوبية، والفساد، والرشوة، وتسييس الوظيفة العامة.[١٤٤] وتتخذ الاختبارات صوراً عدة منها:[١٤٥]

---

[١٤٣] - في لبنان حدد المرسوم الاشتراعي رقم (١٤١) تاريخ١٩٥٩/٦/١٢، الوظائف المحفوظة بنسبة خمسين بالمئة لقدماء رجال الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام (حاجب- خادم- جابٍ- مباشر- مراقب- إطفائي- مراقب صحي- خفير جمركي- موزع بريد- مراقب خطوط هاتف...).

- **<u>الاختبار التحريري (الخطي):</u>** وهو يقضي **طرح أسئلة على المتنافسين يجيبون عنها خطياً.** وقد يكون الامتحان بطريقة تقليدية، أو بطريقة مؤتمتة، والطريقة الأخيرة باتت الأكثر شيوعاً اليوم.[١٤٦]
- **<u>الاختبار الشفهي (المقابلة):</u>** يهدف هذا الأسلوب إلى التعرّف على **شخصية المرشّح**، وعلى **مظهره الخارجي**، والتأكد من **سلامة حواسه، وخلوه من العاهات، وقدرته على التفكير الروي، وسعة اطلاعه، ومعلوماته الخاصة** المتعلّقة بنوع العمل المرشّح إليه، وغير ذلك من المعلومات التي ترى اللجنة الفاحصة ضرورة توافرها في المرشّح.[١٤٧]
- **<u>الاختبار العملي (التنفيذي):</u>** وفقاً لهذه الطريقة يتم اختبار المرشّحين **بصورة عملية**، وذلك بتكليفهم **القيام بمهمات الوظيفة** التي رشّحوا إليها.[١٤٨]

---

[١٤٤] - انظر المادة (٨) وما يليها من قانون العاملين الأساسي رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤.

[145] - Leonard WHITE, op. cit. p 370.

[١٤٦] -
انظر:
د. محمد السيد الدماصي، المرجع السابق، ص ٣٤٤.
د. أشرف أنس جعفر. د. محمد أنس جعفر، المرجع السابق، ص١٢٧.

[١٤٧] - د. أشرف أنس جعفر. د. محمد أنس جعفر، المرجع السابق، ص١٢٨.

[١٤٨] - د. أشرف أنس جعفر. د. محمد أنس جعفر، المرجع السابق، ص١٣٢.

المبحث الثالث

صور التنظيم الإداري

تعدّ صورتي **المركزية واللامركزية** من صور التنظيم الإداري العام اللتين تطبقهما الدولة في تنظيم جهازها الإداري، وتسيير مرافقها العامة. وتأخذ الدول عادة بهاتين الصورتين، أو بإحداهما، **بالقدر الذي يتناسب مع فلسفتها السياسية العامة في الحكم.**

وهاتان الصورتان، وإن تخللهما بعض نماذج التنظيم الإداري، كالتركيز الإداري، أو عدم التركيز الإداري، فإنهما تبقيان **الأكثر شيوعاً** في دول عالمنا المعاصر، حيث تمارس الدولة سلطتها ووظيفتها الإدارية من خلال أحد هذين النظامين، أو بالأخذ بهما معاً، حسب الظروف الخاصة بكل دولة، من سياسيةٍ واقتصاديةٍ واجتماعية.[١٤٩]

أولاً- المركزية الإدارية:

La Centralisation Administrative

أ- مفهوم المركزية الإدارية:

تعدّ المركزية الإدارية أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري الذي يقوم على **مبدأ تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية في العاصمة**، أو عن طريق **ممثليها الذين يعملون في العاصمة أو في الأقاليم، باسمها ولحسابها، ويخضعون لها خضوعاً رئاسياً.** أي أن السلطة التنفيذية المركزية في نظام المركزية الإدارية هي التي تتولّى **إدارة جميع المرافق العامة في الدولة**، سواء كانت هذه المرافق مركزية، أم محلية. وهي تتولاها إما مباشرة، أو بواسطة ممثليها في العاصمة، أو في الأقاليم. والسلطة التنفيذية المركزية هي التي تقوم بتنفيذ القوانين في أرجاء الدولة كافة.[١٥٠]

---

[١٤٩]- د. حمدي فؤاد علي، المرجع السابق، ص٦٣.

[١٥٠] - انظر:

د. عبد الله طلبة د. محمد الحسين د. مهند نوح: "المدخل إلى القانون الإداري". منشورات جامعة دمشق، عام ٢٠٠٧، ص١٠٧.

ب- صور المركزية الإدارية:

تتخذ المركزية الإدارية إحدى صورتين: إما صورة **المركزية الإدارية المطلقة**، وتسمى **التركيز الإداري *concentation***، أو **المركزية النسبية**، وتسمى **عدم التركيز الإداري *décocentration*.**

١- <u>التركيز الإداري (المركزية المطلقة):</u>

يقصد بهذه الصورة من صور المركزية الإدارية **حصر سلطة البت والتقرير النهائي في جميع الأمور الإدارية بيد الرئيس الإداري** الذي يكون له وحده سلطة اتخاذ القرارات دون مشاركة أحد من نوابه أو مرؤوسيه في الوحدات الإدارية الدنيا. ويقتصر دور **النواب والمرؤوسين** على مجرد تنفيذ ما يصدره الرئيس الإداري الأعلى من قرارات.[١٥١]

وقد يكون الرئيس الإداري الأعلى هو رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء، أو الوزير، أو أحد كبار الموظفين الحكوميين، أو رئيس إحدى الهيئات اللامركزية المرفقية أو المحلية، أو غيرهم من رؤساء الهيئات والمصالح والإدارات المختلفة في الدولة.[١٥٢]

ولا يحول هذا الشكل من المركزية دون تخويل الوزراء لممثليهم في الفروع بالأقاليم **بعض الاختصاصات ذات الطابع الفني أو الاستشاري أو تحضير مشروعات القرارات**، فمثل هذا التخويل لا يغيّر من صورة المركزية، حيث إن سلطة البت النهائي تبقى من اختصاص الرئيس الإداري الأعلى، أو السلطة المركزية التي تنفرد وحدها بإصدار القرارات.

من جهة أخرى، فإن صورة التركيز الإداري قد تقع في النظام المركزي، أو النظام اللا مركزي. [١٥٣]

ومثل هذا النظام، وإن كان له ميزة العمل على **تحقيق تجانس النظام الإداري** في الدولة، إلا أن له **مساوئ عدة** منها استحالة قيام الرئيس الإداري

عزت حافظ الأيوبي: "مبادئ في نظم الإدارة المحلية". بيروت، مكتبة مكاوي، ص١٤.

[١٥١] - د. رمضان محمد بطيخ. د. محمود أبو السعود حبيب: "النظرية العامة في التنظيم الإداري وتطبيقاتها في مصر". منشورات جامعة عين شمس، عام ١٩٨٦، ص٥٥.

[١٥٢] - د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٣٠٢.

[١٥٣] - عزت حافظ الأيوبي، المرجع السابق، ص ١٦.

الأعلى بتصريف الأمور كافة في الوزارة، فضلاً عن البطء في إصدار القرارات، مع ما يترتب على ذلك من ضياع في الوقت والمال، وعرقلة سير العمل الإداري.

والنتيجة التي يمكن الوصول إليها هي **عدم إمكانية تطبيق هذا النظام في دول عالمنا المعاصر**، وذلك بسبب تزايد وظائف الدولة وتعقدها.[١٥٤]

٢- **عدم التركيز الإداري:**

وجد هذا **الأسلوب للتخفيف من حدة التركيز الإداري.** وهو يعني قيام الرئيس الإداري **بنقل سلطة البت والتقرير النهائي في بعض اختصاصاته إلى نوابه أو مرؤوسيه**، سواءً المقيمين في العاصمة، أو الأقاليم، ودون الرجوع إليه في هذه الأمور.[١٥٥]

ومن شأن هذا الأسلوب **تخفيف العبء عن عاتق الرئيس الإداري الأعلى**، والإسهام في **تزويد ممثلي السلطة المركزية بالخبرة في مجال العمل الإداري.**

وفي نظام عدم التركيز تبقى **وحدة الدولة القانونية والسياسية** راسخة، وموطّدة، فالسلطة المركزية في العاصمة هي التي تقرر، وتنهي، وتأمر، وهي تقوم بذلك على المستويين المركزي والمحلي بوساطة موظفيها.[١٥٦]

هذا ويتحقق عدم التركيز بوسيلتين: إما من خلال **القانون**، أي بإرادة المشرع، أو **بالتفويض** في بعض الاختصاصات.

الوسيلة الأولى- تحقيق عدم التركيز عن طريق إرادة المشرع:

قد يتحقق عدم التركيز الإداري عن طريق **إرادة المشرع**، وذلك **بتوزيع الاختصاصات بمقتضى نصوص تشريعية** بين أعضاء السلطة الإدارية الواحدة، أو بين الرئيس الإداري الأعلى والمرؤوسين، وممثلي الوزراء، أو المحافظين. ويستطيع المرؤوسون بمقتضى النصوص التشريعية اتخاذ القرارات دونما حاجة إلى الرجوع إلى الرئيس الإداري الأعلى.

الوسيلة الثانية- تفويض السلطة: *Delegation of Authority*

ويعني **تفويض** الرئيس الإداري الأعلى **لجزء من اختصاصاته** التي يستمدها من القانون إلى بعض أعضاء السلطة الرئاسية الخاضعين لرئاسته.

---

[١٥٤] - د. رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص٢٤٢.

[١٥٥] - محمد عبد الرحيم عنبر، المرجع السابق، ص٨٧.

[١٥٦] - د. عبد الله طلبة د. محمد الحسين د. مهند نوح، المرجع السابق، ص١١١.

ويستطيع المفوَض إليه اتخاذ قرارات فيما فوّض فيه دونما حاجة للرجوع إلى الرئيس الأعلى المفوِّض.[١٥٧]

وإحدى الخصائص الأساسية للمدير الكفء في مستوى الإدارة العليا **هي تفويض السلطات لمعاونيه من الرؤساء بأكبر قدر ممكن،** وإعفاء نفسه من التفصيلات الجزئية للإدارة، وتكريس جهوده لمباشرة الوظائف الأساسية من تخطيطٍ عام، ورسم للسياسات، والتنظيم، والرقابة، والتي هي مسؤولياته الأساسية كمدير في مستوى الإدارة العليا، هذا إلى جانب حل المشكلات التي تعترض المنظمة في تحقيق أهدافها.[١٥٨]

والتفويض قد يكون كتابياً أو شفهياً، وقد يكون **مطلقاً أو مقيداً** بزمن معين. ولكن **لا يمكن أن يكون التفويض شاملاً،** حيث إن التفويض الشامل بالاختصاصات جميعها يقع باطلاً، فليس لوزير أن يفوِّض غيره برسم سياسة الوزارة، فمثل هذا التفويض لا يجوز، ولأن **مباشرة السلطة لاختصاصاتها هو واجب قانوني،** وليس حقاً يتصرّف فيه كما يشاء، إلا إذا كان التفويض بالقانون.[١٥٩]

ويترتب على ذلك في مقام التفويض أن **ليس للمرؤوس أن يفوّض غيره في الاختصاص المفوّض به،** وفق القاعدة المذكورة **"الاختصاصات المفوَضة لا تقبل التفويض".**

وفي حالة التفويض **تظلّ المسؤولية على عاتق المفوِض،** حيث إن المسؤولية لا تفوَض، وإن المسؤولية من جانب المرؤوس تتحدد وفقاً لمبدأ **"تعادل السلطة والمسؤولية".**

وللمفوِض الحق في **إلغاء التفويض،** كما أن له أن **يعدل من نطاق التفويض** حسب متطلّبات سير العمل في الجهاز الإداري.[١٦٠]

ولكن هل يمكن للرئيس الإداري الأعلى الذي فوّض جزءاً من اختصاصاته أن يمارسها أثناء فترة قيام التفويض؟

---

[١٥٧] - د. رمزي طه الشاعر، المرجع السابق، ص٢٠٦.
[١٥٨] - د. السيد ناجي، المرجع السابق، ص١١٤.
[١٥٩] - د. رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص٢١٧.
[١٦٠] - د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٣٠٤.

يجيب الفقه على هذا التساؤل بالتمييز بين نوعين من التفويض: التفويض في الاختصاص، والتفويض في التوقيع. ويرتب على هذه التفرقة النتائج الآتية:[١٦١]

تفويض الاختصاص (السلطة)	تفويض التوقيع
لا يستطيع المفوِض ممارسة الاختصاصات التي فوّضها إلى المفوَض طيلة مدة التفويض.	لا يُحرم المفوِض من ممارسة حق التوقيع إلى جوار المفوَض إليه.
التفويض في السلطة يوجّه إلى المفوَض إليه بصفته الشخصية، وهذا التفويض وهو لا ينتهي إذا تغير شخص المفوَض إليه.	التفويض في التوقيع شخصي، وينتهي إذا ما تغيّر شخص المفوِض أو المفوَض إليه.

ج- عناصر المركزية الإدارية:

تقوم المركزية الإدارية على ثلاث دعائم تتمثل في الآتي:

١ـ هيمنة السلطة المركزية على الوظيفة الإدارية في الدولة:

وهذا يعني أن السلطة المركزية، ومهما تعددت فروعها، وتنوعت هيئاتها، **تظلّ المحتكر الوحيد للوظيفة الإدارية في الدولة،** إذ إن الفروع لا تتمتع بشخصيةٍ معنويةٍ مستقلة، وتبقى خاضعةً لأوامر السلطة المركزية التي تنفرد بسطة التقرير، أو البت النهائي في القرارات الإدارية.[١٦٢]

٢ـ التدرّج الإداري:

وهو ما يعرف أيضاً **بالسلّم الإداري، أو الهرم الإداري.** ويراد به **تدرّج** الموظفين بشكلٍ **تصاعدي** بحيث يصبح كل موظف، أو مجموعة من الموظفين،

---

[١٦١] - انظر:
د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ١٧٣.
د. رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص٢٢٤.
د. عمرو فؤاد بركات:"التفويض في القانون العام- دراسة مقارنة".القاهرة، عام ١٩٨٩، ص١٠٦.
وفي الفقه الفرنسي انظر مثلاً:
Vedel et Delvove, Droit Administratif, 1989, p259.
(A) de Laubaer, Trité de Droit Administratif, 1980, p303.

[١٦٢] - د. رمضان محمد بطيخ. د. محمود أبو السعود حبيب: "النظرية العامة في التنظيم الإداري وتطبيقاتها في مصر". منشورات جامعة عين شمس- عام ١٩٨٦- ص٥٧.

تابعاً لمن هو أعلى منه في الدرجة... وهكذا حتى نصل إلى الرئيس الإداري الأعلى، وهو رئيس الدولة في النظام الرئاسي، والوزير الأول في النظام البرلماني.[١٦٣]

٣- الرقابة الرئاسية:

وهي الرقابة التي يمارسها الرئيس الإداري **على أشخاص مرؤوسيه،** وذلك فيما يتعلق بتعيينهم، أو ترقيتهم، أو نقلهم، أو تأديبهم... مع التنويه بأن هذه الأمور منظّمة بنصوصٍ قانونيةٍ وتنظيمية، ومحاطة بضماناتٍ عدة. **كما يقوم الرئيس الإداري بتوجيه مرؤوسيه، وإرشادهم،** وذلك بقصد تدريبهم، ومساعدتهم في فهم القوانين والأنظمة.[١٦٤]

وهناك **الرقابة اللاحقة** على أعمال المرؤوسين، ونعني بها حق الرئيس في إقرار أعمال مرؤوسيه، أو إلغائها، أو سحبها، أو تعديلها، أو تعديل آثارها. وقد يحلّ الرئيس بدلاً من المرؤوس في القيام بالتصرّف.[١٦٥]

ثانياً- اللامركزية الإدارية:

La Decentralisation Administrative

أ- مفهوم اللامركزية الإدارية:

لعل **اللامركزية هي الصورة الأكثر وضوحاً للإدارة المحلية،** بل إنها أداتها في تحقيق المهمات المنوطة بها. ونعني بها أن: **"يُعهد بسلطة البت في بعض الأمور إلى هيئات تتمتع بنوع من الاستقلال تجاه السلطة المركزية".** وبتعبير آخر أن يكون في الدولة **وحدات إدارية مستقلة عن السلطة المركزية،** تمارس الخدمات ذات الطابع المحلي، **وإلى جانبها سلطة مركزية تتولّى المهمات ذات الطابع القومي،** كما تتولّى الإشراف والرقابة على وحدات الإدارة المحلية.[١٦٦]

---

[١٦٣] - انظر:
د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ١٥٨.
د. رمزي طه الشاعر، المرجع السابق، ص١٨٨.

[١٦٤] - د. رمضان محمد بطيخ. د. محمود أبو السعود حبيب، المرجع السابق، ص ٥٩.

[١٦٥] - د. رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص٢٤١.

[١٦٦] - انظر:
د. السيد محمد مدني: "القانون الإداري الليبي". دار النهضة العربية، عام ١٩٦٥، ص٣٣.
عزت حافظ الأيوبي، المرجع السابق، ص ٢٥.

والنظام اللا مركزي في الإدارة المحلية **يهدف إلى توزيع المسؤولية، وتنمية الشعور لدى المواطنين المحليين، ليفسح المجال أمامهم للابتكار، ووضع الأفكار في خدمة الجماعة، وحل مشكلاتها.**[١٦٧]

ومما لا شك فيه أن هناك جملة من المسوّغات التي تستلزم الاستعانة بالأجهزة المحلية منها:

١- قد لا تكون الهيئة المركزية على دراية واسعة باحتياجات المناطق المحلية، **بينما تكون لدى المواطنين في المجالس المحلية الخبرة والتجربة بالظروف المحلية.**

٢- إن إسهام السكان المحليين في رسم المشروعات وتنفيذها إنما يترتب عليه **إسهاماتهم المالية في إنجازها،** ولا يقتصر أثر ذلك على تخفيف الأعباء المالية عن الحكومة المركزية، وإنما **زيادة قيمة الخدمة في نظر المواطن،** وذلك بخلاف الخدمات التي تُقدم إليه دون أي يعلم مقدار تكاليفها، ودون أن يسهم في هذه التكاليف.

٣- كما أن **إسهام المواطنين في الخدمات يقلل من انحرافات الموظفين المشرفين على التنفيذ،** ومن إهمالهم، وسوء استغلالهم لمراكزهم.

وبناءً عليه فإن **اللامركزية الإدارية طريقة من طرق التنظيم الإداري،** كما هو حال المركزية الإدارية، إلا أنها تفترق عن المركزية التي تقتضي تركيز سلطة البت والتقرير في الأمور الإدارية بيد السلطة المركزية، فهي، أي اللامركزية، تقتضي توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين أشخاص معنوية عامة، مستقلة عن السلطة المركزية إلا أنها تباشر وظيفتها تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها، ذلك أن استقلال هذه الأشخاص المعنوية، أو الهيئات العامة، أو الوحدات الإدارية، **ليس استقلالاً مطلقاً في مواجهة السلطة المركزية** التي تمارس الرقابة عليها تحت المصطلح الدارج باسم **"الرقابة الإدارية".**[١٦٨]

ب- صور اللامركزية الإدارية:

تظهر اللامركزية بصور مختلفة، منها **اللامركزية الإقليمية (المحلية)، واللامركزية المرفقية (المصلحية).** وهناك **اللامركزية السياسية** التي تُستخدم في

---

[١٦٧] د. خالد قباني: "اللامركزية وتطبيقاتها في لبنان". ط (١)، بيروت، منشورات عويدات، عام ١٩٨١، ص٤٢.

[١٦٨] - د. رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص٢٥٠.

فقه القانون الدستوري للدلالة على الدولة الاتحادية المركّبة أو الفيدرالية، كالولايات المتحدة الأمريكية التي تطبق اللامركزية السياسية في تنظيمها السياسي الذي يرتكز على مبدأ تعدد السلطات الثلاث (التشريعية- التنفيذية- القضائية).

١- اللامركزية الإدارية الإقليمية:

La decentralization territoriale

تتحقق هذه الصورة من صور اللامركزية عند **تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية**، كالمحافظات، أو المدن، أو القرى... بحيث **يعترف المشرع لكلٍ منها بالشخصية المعنوية، والاستقلال في مباشرة الشؤون المحلية المختلفة التي تهم مجموع السكان الكائنين في نطاقها، وذلك تحت إشراف السلطة المركزية.**[١٦٩]

وتعدّ **اللامركزية الإقليمية التي يطلق عليها اسم الإدارة المحلية** من **أهم صور اللامركزية الإدارية**، فهي التي تتبادر إلى الذهن عند استعمالنا لمصطلح اللامركزية الإدارية.[١٧٠]

٢- اللامركزية المصلحية (المرفقية):

La decentralization par service

تعدّ **اللامركزية المرفقية أسلوباً متطوراً من أساليب التنظيم الإداري**، وهي تقوم على أساس **منح بعض المرافق العامة الشخصية المعنوية، والاستقلال الذاتي في مباشرتها لنشاطها**، بطرقٍ تتلاءم مع طبيعة النشاط الذي تؤديه هذه المرافق، **تحت إشراف السلطة المركزية.** ومثال هذه المرافق الهيئات العامة، والمؤسسات العامة، والجامعات الحكومية...[١٧١]

---

[١٦٩] - انظر:
د. السيد محمد مدني، المرجع السابق، ص٤٢.
د. خالد قباني، المرجع السابق، ص٤٢.
عزت حافظ الأيوبي، المرجع السابق، ص ٢٩.

[١٧٠] - د. رمضان محمد بطيخ. د. محمود أبو السعود حبيب، المرجع السابق، ص ٦٩.

[١٧١] -انظر:
د. رمزي طه الشاعر، المرجع السابق، ص ١٩٦.
د. خالد قباني، المرجع السابق، ص٦٥.
عزت حافظ الأيوبي، المرجع السابق، ص ٢٥.

المبحث الرابع

التنظيم الإداري المركزي
في الجمهورية العربية السورية

بدأ التنظيم الإداري في **سورية** بالظهور بشكلٍ واضح **إثر الانفصال عن الدولة العثمانية**، وقد حمل معه مظاهر **الضعف والتخلّف** المتأصل في الجهاز العثماني. وفي عهد **الانتداب الفرنسي** نقلت فرنسا إلى سورية **بعض التنظيمات الإدارية** التي أضفت على بعض الهيئات الإدارية، وعلى أسلوب سير العمل فيها **صفة التنظيم الإداري الحديث.** وقد بدا ذلك واضحاً في **تنظيم الإدارة المالية**، وفي تنظيم بعض الوزارات، والإدارات، فضلاً عن المحافظات، وفي إحداث هيئات للرقابة كمجلس الدولة عام ١٩٢٥، وديوان المحاسبات عام ١٩٣٨.

وبعد أن نالت **سورية** استقلالها، **توسّع** الجهاز الإداري، **وازداد عدد الموظفين** عمّا كان عليه سابقاً، الأمر الذي أدى إلى إصدار قانون الموظفين الأساسي رقم (١٣٥) لعام ١٩٤٥، الذي حل محله النظام الأساسي الموحد للعاملين في الدولة رقم (١) الصادر بتاريخ ١٩٨٥/١/٢، والذي استبدل به قانون العاملين الأساسي رقم (٥٠) الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/١٢/٦.

وسوف نتناول تباعاً **مؤسسات التنظيم الإداري المركزي في الجمهورية العربية وفقاً للأحكام الدستورية**[١٧٢] **والقانونية النافذة تباعاً**، وذلك في المطالب الآتية:

المطلب الأول: رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني: مجلس الوزراء.

المطلب الثالث: رئيس مجلس الوزراء.

المطلب الرابع: الوزراء.

المطلب الخامس: معاونو الوزراء.

المطلب السادس: المحافظون.

المطلب السابع: أمين عام المحافظة.

[١٧٢] - سيكون الاهتمام منصبّاً على الدستور السوري لعام ٢٠١٢، وهو الدستور الذي تم الاستفتاء عليه بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢٦، وقد نال تأييد نحو (٨٩،٤) % من أصوات المقترعين....

المطلب الأول

رئيس الجمهورية

رئيس الجمهورية العربية السورية، وبمقتضى أحكام الدستور السوري لعام ٢٠١٢، **هو رئيس لدولة ديمقراطية ذات سيادة تامة، غير قابلة للتجزئة، ولا يجوز التنازل عن أي جزء من أراضيها.**[١٧٣]

أولاً- الأحكام المتعلّقة برئيس الجمهورية:

أ- شروط الترشيح:

بيّنت أحكام **الدستور** الشروط التي يتعيّن توافرها في المرشح لرئاسة الجمهورية العربية السورية، وذلك بأن يكون:[١٧٤]

١- متماً **الأربعين عاماً** من عمره.

٢- **متمتعاً بالجنسية العربية السورية بالولادة.**

٣- من **أبوين سوريين** متمتعين بالجنسية العربية السورية **بالولادة.**

٤- متمتعاً **بحقوقه المدنية، والسياسية،** وغير محكوم بجرم شائن، ولو رد إليه اعتباره.

٥- **غير متزوج من غير سورية.**

٦- أن يكون **مقيماً** في الجمهورية العربية السورية مدة **لا تقل عن عشرة سنوات** إقامة دائمة متصلة عند تقديم طلب الترشيح.[١٧٥]

ب- آلية الترشيح والفوز:

يكون الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية بأن **يدعو رئيس مجلس الشعب لانتخاب رئيس** الجمهورية قبل انتهاء ولاية الرئيس القائم في مدة لا تقل عن ستين يوماً، ولا تزيد عن تسعين يوماً. أما **طلب الترشيح** فإنه **يُقدّم إلى المحكمة**

---

[١٧٣] - المادة (١) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[١٧٤] - المادة (٨٤) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢. وكانت المادة (٨٣) من الدستور السوري لعام ١٩٧٣ تنص على أنه يشترط فيمن يترشّح لرئاسة الجمهورية: " أن يكون عربياً سورياً، متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية، متماً الرابعة والثلاثين عاماً من عمره".

[١٧٥] - وهناك شرط يستفاد من المادة (٣) من الدستور، وذلك بأن يكون "دين رئيس الدولة الإسلام".

الدستورية العليا، ويسجل في سجل خاص، وذلك خلال مدة **عشرة أيام** من تاريخ إعلان الدعوة لانتخاب الرئيس. ولا يُقبل طلب الترشيح إلا إذا كان طالب الترشيح حاصلاً على **تأييد خطي لترشيحه من خمسة وثلاثين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب،** ولا يجوز لعضو مجلس الشعب أن يمنح تأييده إلا لمرشّحٍ واحد.[١٧٦]

بعد ذلك يتم **فحص طلبات الترشيح من قبل المحكمة الدستورية العليا، ويُبت فيها خلال خمسة أيام تلي المدة المحددة لتسجيلها.** وإذا لم تتوافر الشروط المطلوبة للترشيح سوى بمرشحٍ واحد خلال المهلة المحددة، يجب على رئيس مجلس الشعب الدعوة إلى فتح بابٍ الترشيح مجدداً وفق الشروط ذاتها.

وقد بيّن الدستور بأن **رئيس الجمهورية يُنتخب من الشعب مباشرة. ويُعد فائزاً بمنصب الرئيس المرشّح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة للذين شاركوا في الانتخابات،** وإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية **أعيد الانتخاب خلال أسبوعين بين المرشّحين الاثنين اللذين حصلا على أكبر عدد من أصوات الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم.** أما **نتائج الانتخاب فتُعلن من قبل رئيس مجلس الشعب.**

مع التنويه بأن **رئيس الجمهورية يُنتخب لمدة سبعة أعوام ميلادية تبدأ من تاريخ انتهاء ولاية الرئيس القائم، ولا يجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية إلا لولاية واحدة تالية.**[١٧٧]

وفي حال **شغور منصب رئيس الجمهورية، أو عجزه الدائم عن أداء مهماته،** يتولّى هذه المهمات **مؤقتاً النائب الأول لرئيس الجمهورية** لمدة لا تزيد عن تسعين يوماً من تاريخ شغور المنصب، على أن يتم خلالها إجراء انتخابات رئاسية

---

١٧٦ - المادتين (٨٥) و(٨٦) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢. أما في ظلّ دستور ١٩٧٣ فقد بيّنت المادة (٨٤) بأن يصدر الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية عن مجلس الشعب، بناءً على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه. ويجري الاستفتاء بدعوة من رئيس مجلس الشعب، ويتم انتخاب الرئيس الجديد قبل انتهاء ولاية الرئيس القائم في مدة لا تقل عن ثلاثين يوماً ولا تزيد عن ستين يوماً. ويصبح المرشح رئيسا للجمهورية بحصوله على الأكثرية المطلقة لمجموع أصوات المقترعين، فإن لم يحصل على هذه الأكثرية رشّح المجلس غيره، وتتبع بشأن ترشيحه وانتخابه الإجراءات نفسها، على أن يتم ذلك خلال شهر واحد من تاريخ من تاريخ إعلان نتائج الاستفتاء الأول.

١٧٧ - المادة (٨٨) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢. بينما لم تكن المدة محددة في ظل دستور ١٩٧٣.

جديدة. **وإن لم يكن له نائب يتولّى مهماته مؤقتاً رئيس مجلس الوزراء** وفقاً للأحكام ذاتها.[١٧٨]

ثانياً- اختصاصات رئيس الجمهورية:

يمارس رئيس الجمهورية وفقاً لنصوص الدستور السوري لعام ٢٠١٢ **اختصاصات متعددة** دستورية، وسياسية، ودبلوماسية، وإدارية... وفيما يأتي سنبيّن الاختصاصات غير الإدارية لرئيس الجمهورية بوجهٍ عام، ثم نتبع ذلك ببيان اختصاصاته الإدارية.

أ- الاختصاصات غير الإدارية لرئيس الجمهورية:

يتمتع رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام دستور عام ٢٠١٢، باختصاصات عدة، أهمها:

١- **السهر على احترام الدستور، والسير المنتظم للسلطات العامة، وحماية الوحدة الوطنية، وبقاء الدولة.**[١٧٩]

٢- **يُمارس رئيس الجمهورية**، ومجلس الوزراء، **السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب**، ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور.[١٨٠]

٣- **يضع رئيس الجمهورية** في اجتماع مع مجلس الوزراء - برئاسته- **السياسة العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها.**[١٨١]

٤- **يُصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرّها مجلس الشعب**، ويحق له **الاعتراض** عليها بقرارٍ معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإذا اقرّها المجلس ثانية بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية.[١٨٢]

---

[١٧٨] - المادة (٩٣) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢. بينما جاء نص المادة (٨٨) من الدستور السوري لعام ١٩٧٣ على النحو الآتي: "يمارس النائب الأول لرئيس الجمهورية، أو النائب الذي يسميه، صلاحيات رئيس الجمهورية حين لا يمكنه القيام بها. وإذا كانت الموانع دائمة، وفي حالتي الوفاة والاستقالة، يجري الاستفتاء على رئيس الجمهورية الجديد وفقاً للأحكام الواردة في المادة (٨٤) من هذا الدستور، وذلك خلال مدة لا تتجاوز تسعين يوماً. أما إذا كان المجلس منحلاً، أو بقي لانتهاء ولايته أقل من تسعين يوماً، يمارس نائب الرئيس الأول صلاحيات رئيس الجمهورية حتى اجتماع المجلس الجديد.

[١٧٩] - المادة (٩٦) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[١٨٠] - المادة (٨٣) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[١٨١] - المادة (٩٨) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[١٨٢] - المادة (١٠٠) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

٥- إعلان الحرب، والتعبئة العامة، وعقد الصلح، بعد موافقة مجلس الشعب.[١٨٣]

٦- إعلان حالة الطوارئ، وإلغائها، وذلك بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء المنعقد برئاسته، وبأكثرية ثلثي أعضائه، **على أن يعرض على مجلس الشعب** في أول اجتماع له، ويبين القانون الأحكام الخاصة بذلك.[١٨٤]

٧- يعتمد رئيس الجمهورية رؤساء البعثات الدبلوماسية لدى الدول الأجنبية، ويقبل اعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية الأجنبية لدى الجمهورية العربية السورية.[١٨٥]

٨- يُبرم رئيس الجمهورية المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ويلغيها وفقاً لأحكام الدستور، وقواعد القانون الدولي.[١٨٦]

٩- يمنح رئيس الجمهورية العفو الخاص، وله الحق برد الاعتبار.[١٨٧]

١٠- لرئيس الجمهورية الحق بمنح الأوسمة.[١٨٨]

١١- لرئيس الجمهورية أن يخاطب مجلس الشعب برسائل، وله أن يدلي ببيانات أمامه.[١٨٩]

١٢- لرئيس الجمهورية أن يقرر **حلّ مجلس الشعب بقرارٍ معلل يصدر عنه.** وفي هذه الحالة تجري الانتخابات لمجلس جديد خلال ستين يوماً من تاريخ الحل، على أنه لا يجوز حلّ مجلس الشعب أكثر من مرة لسبب واحد.[١٩٠]

١٣- لرئيس الجمهورية أن **يُعد مشاريع القوانين، ويُحيلها إلى مجلس الشعب للنظر في إقرارها.**[١٩١]

١٤- يتولّى رئيس الجمهورية **سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلاً.** وقد أوجب الدستور عرض هذه التشريعات

---

[١٨٣] - المادة (١٠٢) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.
[١٨٤] - المادة (١٠٣) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.
[١٨٥] - المادة (١٠٤) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.
[١٨٦] - المادة (١٠٧) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.
[١٨٧] -المادة (١٠٨) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.
[١٨٨] -المادة (١٠٩) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.
[١٨٩] - المادة (١١٠) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.
[١٩٠] - المادة (١١١) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.
[١٩١] - المادة (١١٢) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له، وللمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات، أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة، على ألاّ تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة، دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي، وإذا لم يُلغها المجلس، أو يُعدلها، عُدت مُقرة حكماً.[١٩٢]

١٥- إذا قام **خطر جسيم وحال** يهدد الوحدة الوطنية، أو سلامة واستقلال أرض الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية **لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر**.[١٩٣]

١٦- لرئيس الجمهورية أن **يستفتي الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا**، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها، وينشرها رئيس الجمهورية.[١٩٤]

ب- الاختصاصات الإدارية لرئيس الجمهورية:

يمارس رئيس الجمهورية العربية السورية صلاحياته الإدارية **انطلاقاً من كونه رئيس السلطة التنفيذية.** هذا وقد تضمنت الدساتير كافة التي تعاقبت في سورية على أن يتولّى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية في الدولة. فهو الذي يتولّى **نشر القوانين وتنفيذها، وتأمين سير المرافق العامة، وديمومتها**، وفي هذا الإطار فهو **يضع القواعد التنظيمية المتعلّقة بها، والإشراف على إدارتها.** ورئيس الجمهورية بصفته يمارس السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب، وبصفته **رأس الهرم الإداري للدولة، فإنه يشرف ويشارك بصورة فعلية في أعمال الوظيفة الإدارية.** ويسهر على **حفظ النظام العام بمدلولاته المختلفة** (الأمن العام- الصحة العامة- السكينة العامة- الآداب العامة). وقد عدّت هذه المهمة من المهمات الإدارية الملقاة بصورة طبيعية على عاتق رئيس الجمهورية، رغم عدم النص الصريح عليها. كما

[١٩٢] - المادة (١١٣) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.
[١٩٣] - المادة (١١٤) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.
[١٩٤] - المادة (١١٦) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

يُناط برئيس الجمهورية كذلك مهمة **تأمين سير المرافق العامة ذات الطابع الإداري، والمرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي.**[١٩٥]

وحيث إن لرئيس الجمهورية وفق أحكام الدستور أن **يدعو مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته، وله طلب تقارير من رئيس مجلس الوزراء، والوزراء،**[١٩٦] فهو يمارس **السلطة الرئاسية** على الجهات العامة في الدولة كافة. ويمارس رئيس الجمهورية هذه السلطة **بشكلٍ مباشر وغير مباشر.**[١٩٧]

يضاف إلى ما تقدم أن رئيس الجمهورية **هو القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة، ويصدر جميع القرارات والأوامر اللازمة لممارسة هذه السلطة، وله التفويض ببعضها.**[١٩٨]

كما أن لرئيس الجمهورية أن **يشكل الهيئات، والمجالس، واللجان الخاصة.** وتحدد مهامها وصلاحياتها بقرارات تشكيلها.[١٩٩] بالإضافة إلى **إصدار المراسيم، والقرارات، والأوامر وفقاً للقوانين.**[٢٠٠] ويمارس رئيس الجمهورية هذه الصلاحيات بحسبان أن التعيينات والقرارات التي يصدرها إنما هي من صنع الوزارات، والهيئات الإدارية، وهو -وإن كان يملك سلطة البت فيها- مقيّد بالإجراءات المنصوص عليها في التشريعات. **كما أن رئيس الجمهورية هو الذي يتولّى تعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين، وينهي خدماتهم وفقاً للقانون.**[٢٠١]

ثالثاً- تنظيم جهاز الرئاسة:

تم تنظيم جهاز الرئاسة بالمرسوم التشريعي رقم (٩) تاريخ ١٩٧١/٤/٢٥، وقرار رئيس الجمهورية رقم (٢٩) تاريخ ١٩٧١/٦/٢٢. ويتكوّن جهاز الرئاسة من:

---

[١٩٥] - والمرافق العامة هي عبارة عن إدارات عامة على رأس كل منها وزير يعيّنه رئيس الجمهورية بمرسوم عادي. ومن المعلوم أن المرافق العامة والإدارات العامة تحدث بقانون وفقاً للأحكام الصادرة بهذا الخصوص في ملاكات مختلف الوزارات لعام ١٩٤٧ المعدلة، والمادتين (٤) و(٥) من قانون الموظفين الأساسي رقم (١٣٥) تاريخ ١٩٤٥/١/١٠. كما بيّن قانون العاملين الأساسي رقم (٥٠) الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/١٢/٦ في المادة (٢) منه بأن إحداث الجهات العامة ذات الطابع الإداري يتم بقانون، وإحداث الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي يتم بمرسوم، وأن مهام واختصاصات الجهة العامة تحدد في صك إحداثها.

[١٩٦] - المادة (٩٩) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[١٩٧] - المادة (٣) من المرسوم التشريعي رقم (١٤٣) لعام ١٩٧١ .

[١٩٨] - المادة (١٠٥) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[١٩٩] - المادة (١١٥) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٢٠٠] - المادة (١٠١) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

[٢٠١] - المادة (١٠٦) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

أ- المستشارون:

يكون لرئيس الجمهورية عدد من المستشارين الفنيين، يتولّون -في حدود اختصاص كل منهم- **إبداء الرأي والمشورة** في الأمور التي يُطلب منهم دراستها، **وإعداد الدراسات** حول الأمور المتصلة باختصاصهم، **وتلخيص الكتب المهمة** الصادرة باللغة العربية، واللغات الأجنبية، وتحليلها. إضافةً إلى القيام بالمهمات الأخرى التي يكلفهم بها رئيس الجمهورية.[٢٠٢]

ب- مكاتب رئاسة الجمهورية:

يلحق بجهاز الرئاسة المكاتب الآتية:

١- المكتب الخاص :

ويتولّى **المراسلات الخاصة برئيس الجمهورية**، وترتيب مواعيد مقابلاته. كما ينهض هذا المكتب بأعمال **المحاسبة** الخاصة بالنفقات السياسية، ورحلات رئيس الجمهورية، وزياراته، وكذلك الإعانات التي تصرف بأمر من الرئيس، فضلاً عن القيام بالأعمال والمهمات الأخرى التي يكلّفه بها رئيس الجمهورية.

٢- المكتب الصحفي:

ومن صلاحياته **تغطية أخبار رئاسة الجمهورية، وتنظيم نشر ما يصدر عن الرئيس من خطب، وأحاديث، وتصريحات، وإذاعته.** بالإضافة إلى **إعداد التقارير الإعلامية اليومية لرئيس الجمهورية**، متضمنة الأخبار، والتعليقات الصحفية، وتحليل الصحافة المحلية والعربية والأجنبية.

٣- مكتب المعلومات:

ويختص **بتجميع التقارير التي ترد إلى رئاسة الجمهورية، وتلخيصها، وتحليلها، وعرضها، وتنفيذ تعليمات الرئيس حولها.**

٤- مكتب الدراسات العامة:

ويتولّى القيام **بدراساتٍ ذات صفة عامة**، ومثال ذلك الدراسات الاجتماعية، والتربوية، والعلمية... ودراسة الاتفاقات والمعاهدات الدولية، وتحليلها، وما يتصل بالأحداث العالمية، ودراسة الموضوعات التي يكلفه بها الرئيس، وتحليلها.

---

[٢٠٢]- المواد (٢) و(٣) و(٥) من القرار رقم (٢٩) تاريخ ١٩٧١/٦/٢٢.

ج- الأمانة العامة:

يرأسها **الأمين العام لرئاسة الجمهورية،** وهو مسؤول عن حسن سير العمل في المديريات، والدوائر المرتبطة به، **ويقوم بالتوقيع على المعاملات الإدارية التي يفوّضه بها وزير شؤون رئاسة الجمهورية.**

ويساعد الأمين العام في أعماله، **أمين عام مساعد،** ينوب عنه في حال غيابه، ويقوم بالأعمال التي يفوضها إليه الوزير، أو الأمين العام.

ويتألف **جهاز الأمانة العامة** من المديريات والمكاتب الآتية: مديرية الشؤون الإدارية- مديرية الشؤون القانونية- مديرية المراسم- مديرية المحاسبة- دائرة الأرشيف والمكتبة- مكتب الأمين العام- مكتب الشكاوى- مكتب الترجمة.

المطلب الثاني

مجلس الوزراء

سنتحدث في هذا المطلب عن الأحكام الدستورية والقانونية المتعلّقة بمجلس الوزراء، وكذلك عن الاختصاصات المنوطة بهذا المجلس في المجالات المختلفة.

أولاً- الأحكام المتعلّقة بمجلس الوزراء:

مجلس الوزراء هو **الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة**، ويتكون من **رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء. ويشرف** على تنفيذ القوانين والأنظمة، ويراقب عمل أجهزة الدولة، ومؤسساتها.[٢٠٣]

يتولّى **رئيس الجمهورية** تسمية رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، وتسمية الوزراء، ونوابهم، وقبول استقالتهم، وإعفائهم من مناصبهم.[٢٠٤]

يؤدي رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، **أمام رئيس الجمهورية** عند تشكيل وزارة جديدة **القسم الدستوري** الوارد في المادة السابعة من الدستور[٢٠٥] وذلك قبل مباشرة أعمالهم. أما في حالة **تعديل الوزارة** فيُقسم الجدد منهم فقط.[٢٠٦]

وقد أوجب الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على رئيس مجلس الوزراء أن **يقدم خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ تشكيل الوزارة بيانها إلى مجلس**

---

[٢٠٣] - المادة (١/١١٨) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢. انظر كذلك المادة (١١٥) من الدستور السوري لعام ١٩٧٣.

[٢٠٤] - المادة (٩٧) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢. انظر كذلك المادة (٩٥) من الدستور السوري لعام ١٩٧٣.

[٢٠٥] - نصت المادة (٧) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على الآتي:
يكون القسم الدستوري على النحو الآتي:
"أقسم بالله العظيم أن أحترم دستور البلاد، وقوانينها، ونظامها الجمهوري، وأن أرعى مصالح الشعب، وحرياته، وأحافظ على سيادة الوطن، واستقلاله، وحريته، والدفاع عن سلامة أرضه، وأن أعمل على تحقيق العدالة الاجتماعية، ووحدة الأمة العربية".
بينما نصت المادة (٧) من الدستور السوري لعام ١٩٧٣ على الآتي:
"يكون القسم الدستوري على الشكل التالي:
أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصا على النظام الجمهوري الديمقراطي الشعبي، وأن أحترم الدستور، والقوانين، وأن أرعى مصالح الشعب، وسلامة الوطن، وأن أعمل مخلصاً وأناضل لتحقيق أهداف الأمة العربية في الوحدة والحرية والاشتراكية".

[٢٠٦] - المادة (١٢٠) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢. انظر كذلك المادة (١١٦) من الدستور السوري لعام ١٩٧٣.

الشعب لمناقشته، وهي **مسؤولة عن تنفيذ هذا البيان** أمام مجلس الشعب. وإذا كان المجلس في غير دورة انعقاد عادية دعي إلى دورة انعقاد استثنائية.[٢٠٧]

وتعدّ الوزارة بموجب الدستور مستقيلة حكماً في الحالات الآتية:[٢٠٨]

- عند انتهاء ولاية رئيس الجمهورية.
- عند انتخاب مجلس شعب جديد.
- إذا قدم أغلبية الوزراء استقالاتهم.

وفي هذه الحالة تستمر الوزارة بتسيير الأعمال ريثما يصدر مرسوم بتسمية الوزارة الجديدة.

ثانياً- اختصاصات مجلس الوزراء:

يمارس مجلس الوزراء اختصاصات عدة، منها ما هو مرتبط برئيس الجمهورية، ومنها ما يمارس على وجه الاستقلال، هذا بالإضافة إلى بعض الاختصاصات التي وردت في نصوص تشريعية:

أ- في إطار العلاقة مع رئيس الجمهورية:

١- يُمارس رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب، ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور.[٢٠٩]

١- يضع رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء –برئاسته- السياسة العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها.[٢١٠]

٢- لرئيس الجمهورية أن يدعو مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته، وله طلب تقارير من رئيس مجلس الوزراء، والوزراء.[٢١١]

---

[٢٠٧] - المادة (٧٦) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢. انظر كذلك المادة (١١٨) من الدستور السوري لعام ١٩٧٣.

[٢٠٨] - المادة (١٢٥) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢. وهو نص جديد لم يكن له ما يقابله في دستور عام ١٩٧٣.

[٢٠٩] - المادة (٨٣) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢. وكانت الفقرة (٢) من المادة (٩٣) من الدستور السوري لعام ١٩٧٣ تنص على الآتي:
"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب ضمن الحدود المنصوص عليها في هذا الدستور".

[٢١٠] - المادة (٩٨) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢. وكانت المادة (٩٤) من الدستور السوري لعام ١٩٧٣ تنص على الآتي:
"يضع رئيس الجمهورية بالتشاور مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها".

[٢١١] - المادة (٩٩) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢. انظر كذلك المادة (٩٧) من الدستور السوري لعام ١٩٧٣.

٣- يُعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ ويُلغيها بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء المنعقد برئاسته، وبأكثرية ثلثي أعضائه، على أن يعرض على مجلس الشعب في أول اجتماع له، ويبين القانون الأحكام الخاصة بذلك.[٢١٢]

٤- رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، مسؤولون أمام رئيس الجمهورية، وأمام مجلس الشعب.[٢١٣]

ب- الصلاحيات الدستورية لمجلس الوزراء:

يُمارس مجلس الوزراء الاختصاصات الآتية:[٢١٤]

١- وضع الخطط التنفيذية للسياسة العامة للدولة.

٢- توجيه أعمال الوزارات، والجهات العامة الأخرى.

٣- وضع مشروع الموازنة العامة للدولة.

٤- إعداد مشروعات القوانين.

٥- إعداد خطط التنمية، وتطوير الإنتاج، واستثمار الثروات الوطنية، وكل ما من شأنه دعم وتطوير الاقتصاد، وزيادة الدخل الوطني.

٦- عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور.

٧- عقد الاتفاقيات والمعاهدات، وفقاً لأحكام الدستور.

٨- متابعة تنفيذ القوانين، والمحافظة على مصالح الدولة، وأمنها، وحماية حريات المواطنين، وحقوقهم.

٩- إصدار القرارات الإدارية، وفقاً للقوانين والأنظمة، ومراقبة تنفيذها.

---

[٢١٢] - المادة (١٠٣) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢. وكانت المادة (١٠١) من الدستور السوري لعام ١٩٧٣ قد تضمنت النص الآتي:
"يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ ويلغيها على الوجه المبين في القانون".

[٢١٣] - المادة (١٢١) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢. انظر كذلك المادتين (٧٢) و(١١٧) من الدستور السوري لعام ١٩٧٣. وفي إطار المسؤولية أمام مجلس الشعب فإنه جدير بالذكر أن مجلس الشعب يمكنه حجب الثقة عن الوزارة، ويعدّ هذا مظهراً من مظاهر النظام البرلماني الذي يُعطى في مقابل الصلاحية التي يملكها رئيس السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) بإمكانية حل البرلمان (مجلس الشعب)، وذلك بغية تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وتطبيقاً لذلك نصت المادة (٧٧) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على أنه:
"١- لا يجوز حجب الثقة إلا بعد استجواب موجّه إلى الوزارة، أو إلى أحد الوزراء، ويكون طلب حجب الثقة بناءً على اقتراح يقدم من خُمس أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ويتم حجب الثقة عن الوزارة، أو أحد الوزراء، بأغلبية عدد أعضاء المجلس.
٢- في حال حجب الثقة عن الوزارة يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية، كما يجب على الوزير الذي حُجبت الثقة عنه تقديم استقالته".

[٢١٤] - المادة (١٢٨) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢. انظر كذلك المادة (١٢٧) من الدستور السوري لعام ١٩٧٣.

ج- الصلاحيات القانونية لمجلس الوزراء:

وإضافة إلى هذه الاختصاصات الدستورية لمجلس الوزراء، فقد وردت اختصاصات قانونية للمجلس في المادة الثانية من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) لعام ٢٠٠٥، وهي:

١- وضع الخطط اللازمة **لتنظيم جهاز الدولة الإداري**، وتبسيط هيكله، وتسهيل طريقة عمله.

٢- تشكيل **لجان تُكلّف للقيام بمهماتٍ محددة، ضمن مددٍ محددة.** ويصدر رئيس مجلس الوزراء قرار تشكيلها، وتحديد مهماتها، وآلية عملها.[٢١٥] وله أن يفوّضها بالاستعانة بمن ترى من الجهات والأشخاص تمكيناً لها من إنجاز المهمات المكلفة بها، وترفع تقاريرها بنتائج أعمالها إلى رئيس المجلس الذي يتولّى عرض تلك النتائج على المجلس.[٢١٦]

[٢١٥] - ومن الأمثلة على هذه اللجان: اللجنة المشكّلة بموجب القرار رقم (٦٧٢١) تاريخ ٢٠١١/٥/١٧ لصياغة استراتيجية متكاملة لإصلاح جهاز القضاء بمستوياته المختلفة، واللجنة المشكّلة بالقرار رقم (٦١٨٦) تاريخ ٢٠١١/٥/٨ لوضع مشروع قانون جديد للانتخابات العامة، واللجنة المشكّلة بالقرار رقم (٦٠٨٠) تاريخ ٢٠١١/٥/٥ بشأن تحديد وتوصيف جرائم الفساد....

[٢١٦] - هناك ثلاث لجانٍ ترتبط بمجلس الوزراء وهي اللجنة الاقتصادية، ولجنة الخدمات والبنى التحتية، ولجنة التنمية البشرية، حيث تتولّى كل لجنة في مجال اختصاصها دراسة وتدقيق مشروعات التشريعات التي تحال إليها في مجال اختصاصها، وإعداد الدراسات، وتقديم المقترحات حول التوجهات والقضايا العامة في مجال قطاعها، ومناقشة القضايا الطارئة والقضايا الراهنة في مجال اختصاصها، وتقديم المقترحات، والحلول، بالإضافة إلى دراسة ما يحال إليها من مجلس الوزراء، أو من رئيس مجلس الوزراء.

المطلب الثالث

رئيس مجلس الوزراء

سنتناول في هذا المطلب الأحكام المتعلّقة برئيس مجلس الوزراء، كما سنلقي الضوء على أهم الاختصاصات التي ينهض بها.

أولاً- الأحكام المتعلّقة برئيس مجلس الوزراء:

يتولّى **رئيس الجمهورية** تسمية **رئيس مجلس الوزراء،** ونوابه، وتسمية الوزراء، ونوابهم، وقبول استقالتهم، وإعفائهم من مناصبهم.[٢١٧]

ويعدّ **رئيس مجلس الوزراء،** ونوابه، والوزراء، **مسؤولون أمام رئيس الجمهورية، وأمام مجلس الشعب.**

وقد بيّن الدستور السوري لعام ٢٠١٢ بأن **رئيس مجلس الوزراء،** ونوابه، والوزراء، **مسؤولون مدنياً وجزائياً** وفقاً للقانون، وأن **لرئيس الجمهورية إحالتهم إلى المحاكمة** عمّا يرتكبه إي منهم من جرائم أثناء توليه مهامه، أو بسببها. وفي هذه الحالة **يُوقف المتهم عن** العمل فور صدور قرار الاتهام إلى أن يُبت في التهمة المنسوبة إليه، **ولا تمنع استقالته أو إقالته من محاكمته،** وتتم الإجراءات على الوجه المبيّن في القانون.[٢١٨]

أما **مخصصات رئيس مجلس الوزراء،** ونوابه، والوزراء **وتعويضاتاتهم فإنها تحدد بقانون.**[٢١٩]

وتجدر الإشارة إلى تضمّن الدستور السوري لعام ٢٠١٢ نصاً جديداً بمقتضاه **لا يجوز لمن يحمل جنسية أخرى، إضافة للجنسية العربية السورية، أن يتولّى مناصب رئيس الجمهورية، أو نائبه، أو رئيس مجلس الوزراء،** أو نوابه، أو الوزراء، أو عضوية مجلس الشعب، أو عضوية المحكمة الدستورية العليا.[٢٢٠]

---

[٢١٧] - المادة (٩٧) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢. انظر كذلك المادة (٩٥) من الدستور السوري لعام ١٩٧٣.
[٢١٨] - المادة (١٢٤) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.
[٢١٩] - المادة (١١٩) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.
[٢٢٠] - المادة (١٥٢) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

ونرى في توجّه المشرع الدستوري مسلكاً محموداً، لأن الجنسية رابطة ولاء بين الدولة ومن يحمل جنسيتها، ولا يعقل أن يتولّى مثل هذه المناصب الحساسة شخصاً يدين بالولاء لدولةٍ أخرى غير سورية.

ولكن ماذا لو تخلّى من يحمل جنسيةً أخرى غير الجنسية السورية عن الجنسية الأجنبية؟ أيحق له تولّي أي من هذه المناصب؟

ليس من إجابةٍ على هذا السؤال في الدستور السوري لعام ٢٠١٢، والذي نراه أنه في حال تخليه عن الجنسية الأجنبية فإن المانع يزول بهذا التخلّي، ومن ثم ليس ما يمنع من تولّيه أي من هذه المناصب تبعاً لذلك.

و في حال **شغور منصب رئيس الجمهورية، أو عجزه الدائم عن أداء مهامه،** يتولى مهامه **مؤقتاً النائب الأول لرئيس الجمهورية** لمدة لا تزيد عن تسعين يوماً من تاريخ شغور المنصب، على أن يتم خلالها إجراء انتخابات رئاسية جديدة. **وإن لم يكن له نائب يتولّى مهامه مؤقتاً رئيس مجلس الوزراء** وفقاً للأحكام ذاتها.[٢٢١]

ثانياً- اختصاصات رئيس مجلس الوزراء:

ينهض رئيس مجلس الوزراء بصلاحيات قانونية حددتها المادة (٣) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) لعام ٢٠٠٥، وهي:

١- **الإشراف على عمل الوزراء.**
٢- **إدارة جلسات المجلس،** وعند الحاجة إدارة جلسات اللجان.
٣- **الدعوة إلى جلسات المجلس** العادية والاستثنائية، **واعتماد جدول الأعمال.**
٤- يعهد إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء **تعميم خطة عمل المجلس المقبلة.**
٥- **العناية بإنجاز مهمات المجلس الأساسية** في جميع المجالات.
٦- **عرض القضايا التي يرى ضرورة بحثها في اجتماع المجلس،** ولو لم ترد في جدول الأعمال.

[٢٢١] - المادة (٩٣) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

ثالثاً- الأجهزة المرتبطة برئيس مجلس الوزراء:

من الأجهزة التي ترتبط برئيس مجلس الوزراء الأجهزة الآتية:

أ- الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش:

يرأسها **رئيس بمرتبة وزير**، وقد حلّت محل مكتب تفتيش الدولة، **ويشرف عليها مجلس أعلى يتولّى مراقبة مختلف الأجهزة الإدارية للدولة.**

وتقوم الهيئة بالرقابة والتفتيش على الأجهزة الآتية:

١- الوزارات، والإدارات، والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، والهيئات الأخرى، والوحدات الإدارية المحلية.

٢- المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي والشركات التابعة لها والجمعيات التعاونية على اختلاف أنواعها.

٣- أي جهة أخرى لها علاقة أو تأثير بعملية التحويل الاشتراكي.

٤- أي جهة تقوم الدولة بمنحها سلفاً، أو قروضاً، أو إعانات، أو تضمن لها حداً أدنى من الربح.

ب- الجهاز المركزي للرقابة المالية:

الجهاز المركزي للرقابة المالية **هو هيئة رقابية مستقلة ترتبط برئيس مجلس الوزراء**، وتهدف إلى **تحقيق رقابة فعّالة على أموال الدولة، ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية الإدارية والاقتصادية لمسؤولياتها من الناحية المالية. ويختص بتدقيق وتفتيش حساباتها.**

ويمارس الجهاز أعماله بطريق التدقيق والمراجعة، وبطريق التفتيش. ويقوم بأعمال التفتيش إما من تلقاء نفسه، أو بناءً على طلب الجهات العامة، أو بناءً على إخبار صريح مقدم من قبل المخبر.

ج- الأمانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء:

حلّت بدلاً من مكتب شؤون مجلس الوزراء، وذلك بمقتضى المادة (١٠) من القانون رقم (٢٣) تاريخ ٢٠٠٣/١١/١٠، المتضمن قانون الأمانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء. ويرأس الأمانة العامة **أمين عام يُعيّن بمرسوم.**

وترتبط الأمانة العامة مباشرة برئيس مجلس الوزراء، وتتولّى المهمات الآتية:

١- **تنظيم برنامج العمل الحكومي بالتنسيق مع مختلف الوزارات،** بناءً على خطة الحكومة المعتمدة.

٢- **تنظيم الاجتماعات** ومتابعتها واللجان التنسيقية بين الوزارات وإعداد محاضر الجلسات، وتوثيق متابعة القرارات الناتجة عنها.

٣- **الإشراف على أمانة سر المجلس.**

٤- **مراجعة مشروعات القوانين والمراسيم مع مجلس الدولة والجهات العامة المختصة، وتدقيقها** قبل عرضها، وتقديم المقترحات بشأنها.

٥- **تدقيق القرارات التنفيذية للتشريعات التي** تنص على إصدار تعليمات تنفيذية لها، ومتابعتها، وإعدادها.

٦- **تدقيق قانونية الصكوك المتداولة.**

٧- **الإشراف على نشر القوانين والمراسيم والقرارات،** والنصوص الرسمية الأخرى.

٨- **حفظ وأرشفة القوانين والمراسيم، وكذلك القرارات والبلاغات والتعاميم التي تصدر عن رئاسة مجلس الوزراء.**

ومن خلال تفحص الصلاحيات التي تنهض بها الأمانة العامة يظهر لنا أنها تلعب دوراً أساسياً في السهر على تنظيم أعمال الحكومة، وحسن سيرها.

المطلب الرابع

الوزراء

الوزير **هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، ويتولّى تنفيذ السياسة العامة للدولة** فيها.[٢٢٢] وهو **مسؤول أمام رئيس الجمهورية، وأمام مجلس الشعب. ويمارس صلاحياته الإدارية بإشراف رئيس مجلس الوزراء.**

وللوزير صفتان: صفة **سياسية** يمارسها بوصفه عضواً في مجلس الوزراء الذي يرسم سياسة الدولة، وصفة **إدارية** بوصفه رئيساً للوزارة التي يتولّى إدارتها، والإشراف عليها.

وكل وزير **مسؤول مباشرةً عن أعمال وزارته،** وعليه ضمن حدود القوانين والأنظمة إصدار القرارات والتعليمات الناظمة لأعمالها.[٢٢٣]

ويتعين أن **يشارك كل وزير في أعمال مجلس الوزراء بصورة إيجابية، وفعّالة،** وهو الذي يتحمل مسؤولية **تسيير العمل، وتنفيذ خطة الدولة في قطاع وزارته.** كما يقوم بتقديم **التقارير الدورية وغير الدورية** إلى رئيس المجلس، والمجلس، بشأن وضع وزارته، وأعمالها، ويتولّى **رفع خطة الوزارة عن المرحلة المقبلة.**[٢٢٤]

وقد أوجبت أحكام المرسوم التشريعي رقم (٤٠) لعام ٢٠٠٥ على الوزراء أن **يتعاونوا** لتحقيق مهماتهم، وأن يقوم كل منهم **بتوضيح شامل ودقيق للقوانين والأنظمة والقرارات في ضوء سياسة الدولة.** كما ينبغي عليهم **تنفيذ المراسيم والقرارات** كل فيما يخص وزارته، ومراقبة هذا التنفيذ في مختلف مراحله، وكذلك **تدريب الجهاز الإداري في وزاراتهم.**[٢٢٥]

كما **يقوم الوزراء بإعلام رئيس المجلس، أو المجلس، بالأمور غير العادية،** ولو وقعت خارج نطاق وزاراتهم.[٢٢٦] **وللوزير أن يعرض** على المجلس،

---

[٢٢٢] - المادة (١٢٢) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.
[٢٢٣] - المادة (٦) من المرسوم التشريعي (٤٠) لعام ٢٠٠٥.
[٢٢٤] - المادة (٧) من المرسوم التشريعي (٤٠) لعام ٢٠٠٥.
[٢٢٥] - المادة (٨) من المرسوم التشريعي (٤٠) لعام ٢٠٠٥.
[٢٢٦] - المادة (٩) من المرسوم التشريعي (٤٠) لعام ٢٠٠٥.

أو على اللجنة المختصة، أي **قضية عاجلة** لم ترد في جدول الأعمال إذا وافق رئيس المجلس على عرضها.[٢٢٧]

وبمقتضى الأحكام الدستورية يُمنع الوزراء -أثناء توليهم مهماتهم- من أن يكونوا **أعضاء في مجلس إدارة شركة خاصة، أو وكلاء عنها، أو أن يزاولوا بصورة مباشرة أو غير مباشرة أي عمل تجاري، أو مهنة حرة.**[٢٢٨] **وقد أجاز الدستور الجمع بين الوزارة وعضوية مجلس الشعب.**[٢٢٩]

[٢٢٧] - المادة (١٠) من المرسوم التشريعي (٤٠) لعام ٢٠٠٥.
[٢٢٨] - المادة (١٢٣) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.
[٢٢٩] - المادة (١٢٦) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

المطلب الخامس

معاونو الوزراء

نظراً **لضخامة الأعباء والمهمات الملقاة على عاتق الوزير** في إدارة وزارته، **يؤازره في تصريف شؤون الوزارة معاون، أو أكثر**، يسمّى **بمرسوم، بناءً على اقتراح الوزير المختص.**

ومعاون الوزير **مسؤول أمام الوزير** عن **سير أعمال الوزارة** في الأمور الإدارية، والفنية، والمالية، والقانونية، والتنظيمية. وفي حال وجود أكثر من معاون نص المرسوم التشريعي رقم (٢٢) لعام ٢٠٠٢ على أن **توزّع الاختصاصات بينهم - حسب طبيعتها - بقرار من رئيس مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح الوزير المختص.**

ويمارس معاون الوزير الاختصاصات الآتية:

١- **الاختصاصات الموكولة إليه بموجب القوانين والأنظمة النافذة**.

٢- **الإشراف على شؤون المديريات المركزية**، والمديريات في المحافظات، وعلى الجهات التابعة لها، أو المرتبطة بالوزارة، أو بالوزير، ومتابعة تنفيذ أعمالها.

٣- **التوقيع على معاملات الوزارة** التي تتعلّق بالأمور الإدارية، والفنية، والمالية، والقانونية، والتنظيمية، وفق القوانين والأنظمة النافذة.

٤- **التأشير** على **مشروعات القرارات** التي تقضي القوانين والأنظمة النافذة بإصدارها من الوزير.

٥- **التأشير** على **المعاملات والعقود** التي تعود صلاحية البت بها إلى الوزير بمقتضى القوانين والأنظمة النافذة.

٦- **ما يكلّفه به الوزير من أعمالٍ أخرى.**

المطلب السادس

المحافظون

تعدّ **المحافظة الأساس في تكوين التنظيمات الإدارية** التي تعاقبت في الجمهورية العربية السورية، حيث يرأس كل محافظة من المحافظات محافظاً يعدّ ممثلاً للسلطة التنفيذية المركزية في المحافظة، ومسؤولاً عن الإدارة المحلية في المحافظة، إضافة إلى مسؤوليته عن النظام العام المتمثّل بالأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، والآداب العامة.

أولاً- الأحكام المتعلّقة بالمحافظ:

يعدّ **المحافظ من أعضاء السلطة التنفيذية، وهو ممثل السلطة المركزية في المحافظة، إضافة إلى كونه "عاملاً" لجميع الوزارات في الدولة.**[٢٣٠]

ويُعيّن المحافظ بمرسوم، بعد توافر الشروط المطلوبة للتعيين في الوظيفة العامة، **ويعفى** من منصبه **بمرسوم**.[٢٣١]

ولا يباشر المحافظ مهام وظيفته قبل أن يقسم أمام رئيس الجمهورية اليمين القانونية.[٢٣٢]

وفي **حال غياب المحافظ ينوب عنه قائد شرطة المحافظة** بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية، **كما ينوب عنه نائب رئيس المكتب التنفيذي** في جميع الاختصاصات المتعلّقة بعمل المكتب التنفيذي.[٢٣٣]

---

[٢٣٠] - المادة (٤١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٣١] - المادة (٣٩) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٣٢] - المادة (٤٠) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٣٣] - المادة (٥٥) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

ثانياً- اختصاصات المحافظ:

أ- اختصاصات المحافظ في إطار العلاقة بالسلطة المركزية:

من أهم الاختصاصات التي يتولاها المحافظ بهذا الصدد:[٢٣٤]

- **تنسيق الاتصال بين المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة والسلطة المركزية** فيما يتعلّق بالقرارات والتدابير التي يتخذها المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.
- **شؤون العاملين في أجهزة المحافظة،** وفقاً لأحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة، باستثناء قوى الأمن الداخلي، وبما يفوّض به الوزير المختص.
- **تبليغ أوامر وتوجيهات السلطة المركزية** إلى الجهات ذات العلاقة، ومتابعة تنفيذها.
- **المهام التي تفوّضه بها السلطة المركزية،** مما يدخل أصلاً في اختصاصها، ولا يمنع القانون التفويض بها.
- على **الوزارات والأجهزة المحلية** (باستثناء قوى الأمن الداخلي) **أخذ رأي المحافظ في تعيين ونقل مديري الدوائر الحكومية، والمؤسسات، والشركات التي ينحصر عملها في نطاق المحافظة.**[٢٣٥]
- **على جميع العاملين** في الإدارات المركزيــة في الوزارات المنـقول اختصاصاتها إلى المحافظة **والمفتشين** الموفدين بمهمة رسمية إلى المحافظة، **أن يتصلوا بالمحافظ لاطلاعه على مهماتهم قبل المباشرة بها.**[٢٣٦]
- على **المحافظ أن يقدم إلى وزير الإدارة المحلية تقريراً كل ثلاثة أشهر يتعلّق بأوضاع المحافظة بشكلٍ عام،** وتُرسل نسخ من التقرير إلى الوزارات المختصة، كل حسب اختصاصه.[٢٣٧]
- **ينفذ المحافظ التعليمات التي يصدرها الوزراء** فيما يتعلّق بالشؤون التخطيطية والتنظيمية والفنية العائدة لوزاراتهم، فيما لا يتعارض واختصاصات مجلس المحافظة، ومكتبه التنفيذي. **وللمحافظ أن يبدي ملاحظاته** على هذه التعليمات قبل تنفيذها، وإذا **أصرّ الوزير** المختص **خطياً** على تنفيذ تعليماته، يمكن

---

[٢٣٤] - المادة (٤٤) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٣٥] - المادة (٤٦) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٣٦] - المادة (٤٧) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٣٧] - المادة (٤٨) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

للمحافظ حينها أن يرفع الأمر إلى رئاسة مجلس الوزراء عن طريق **وزير الإدارة المحلية** للبت فيه، إلا إذا رأى أن التنفيذ يؤدي إلى **خلل خطير في النظام العام**، أو الأمن العام، فعليه أن **يرفع الأمر فوراً إلى رئاسة مجلس الوزراء.**[٢٣٨]

ب- في إطار النظام العام والحقوق والحريات:

يتولّى المحافظ في هذا الشأن الاختصاصات الآتية:

- **اتخاذ التدابير التي يراها ضرورية لتوطيد الأمن العام في حدود القوانين، والأنظمة النافذة، وفقاً لتعليمات وزير الداخلية**، وذلك في الأمور التي لا تدخل في اختصاصات مجلس المحافظة، ومكتبه التنفيذي.[٢٣٩] وتطبيقاً لذلك **تنفذ قوى الأمن الداخلي في المحافظة أوامر المحافظ**، وللمحافظ إن رأى أن قوى الأمن الداخلي الموجودة في المحافظة غير كافية لتأمين الأمن، والنظام، والسلامة العامة، **أن يطلب بواسطة وزارة الداخلية تعزيز هذه القوى، أو الاستعانة بالجيش**، كما يحق له في الحالات الاستثنائية التي يستحيل فيها الاتصال بالسلطة المركزية أن يطلب **مباشرةً**، وعلى مسؤوليته، المعونة من قائد المنطقة أو الموقع، وفي هذه الحالة يلبي طلبه.[٢٤٠]
- **ينفذ مديرو المؤسسات، وشركات القطاعين العام والمشترك، ومديرو فروعها في المحافظة، ومديرو الأجهزة المحلية، والمركزية، والهيئات العامة، والمديريات العامة، طلبات المحافظ الخطّية المتعلّقة بالأمن العام، والصحة العامة، والراحة العامة**، على ألاّ يؤدي ذلك إلى مخالفة القوانين والأنظمة النافذة.[٢٤١]
- **ينفذ الدفاع المدني في المحافظة أوامر المحافظ في أثناء السلم والحرب.**[٢٤٢]

---

[٢٣٨] - المادة (٥٠) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٣٩] - المادة (٥/٤٤) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٤٠] - المادة (٥٢) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٤١] - المادة (٥١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٤٢] - المادة (٥٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

- **الاتصال مع النيابة العامة في المحافظة** في القضايا التي لها مساس بالنظام العام، وشؤون الأمن، وسرعة تنفيذ الأحكام القضائية.
- **تطبيق قواعد الحريات العامة الدستورية، وصونها.**
- **القيام بوظيفة الضابطة العدلية فيما يتعلّق بالجرم المشهود،** كما هو منصوص عليه في قانون أصول المحاكمات الجزائية، وله أن يأمر بإجراء التحقيق في الجرم غير المشهود عند الاقتضاء. وهو يؤدي وظيفته المتعلّقة بالضابطة العدلية بواسطة موظفي الإدارة العامة، وقوى الأمن الداخلي، على ألاّ يؤدي ذلك إلى مخالفة تعليمات الجهة المركزية المختصة.[٢٤٣]
- **للمحافظ إذا وقع غصب بيّن على عقار،** أو على حقوق عينية عقارية، أن يقرر **إعادة الحالة الراهنة إلى ما كانت عليه قبل الغصب،** وله عند وقوع اعتداء بيّن من شأنه إيجاد **خلاف عام على الغلال، ويؤثر في الأمن،** أن يتخذ التدابير اللازمة للمحافظة عليها، وأن يأمر بتوزيعها بين ذوي الاستحقاق وفق التعامل الجاري سابقاً، أو أن يضعها أمانةً لدى ثالث، دون أن يكون لذلك في الحالتين تأثير في الحكم الذي تصدره السلطات القضائية. ويبقى مفعول التدبير الإداري قائماً إلى أن يلغى أو يعدل بقرار من السلطة نفسها، أو لحين صدور قرار قطعي من السلطات القضائية التي تفصل بأصل النزاع.[٢٤٤]

ثالثاً- مسؤولية المحافظ:

يختص **مجلس القضاء الأعلى** بمحاكمة المحافظ **من الناحية المسلكية،**[٢٤٥] بعد إحالته إليه **بمرسوم، بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية. ولا تحرك الدعوى العامة بحقه لجرم ناشئ عن الوظيفة إلا بقرار من مجلس القضاء الأعلى.**[٢٤٦]

---

[٢٤٣] - المادة (٤٤) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٤٤] - المادة (٤٥) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٤٥] - لمزيد من التفاصيل حول مجلس القضاء الأعلى انظر المادة (٦٥) وما يليها من قانون السلطة القضائية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (٩٨) لعام ١٩٦١.
[٢٤٦] - المادة (٥٦) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

المطلب السابع

أمين عام المحافظة

أوجب قانون الإدارة المحلية إحداث وظيفة أمين عام المحافظة في كل محافظة، على أن يحدد النظام الداخلي توصيف هذه الوظيفة، وشروط إشغالها. **ويُعيّن الأمين العام للمحافظة** من عاملي الفئة الأولى من أبناء المحافظة من ذوي الخبرة **بقرار من رئيس مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية.**[٢٤٧]

ويتولّى الأمين العام للمحافظة الاختصاصات الآتية:[٢٤٨]

- **إعداد جداول اجتماعات المكتب التنفيذي** لمجلس المحافظة.
- **تدقيق وإعداد القرارات الصادرة عن مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي.**
- **رفع مشاريع القرارات والخطط والبرامج للمجلس.**
- **إحالة المواضيع المطلوب عرضها إلى اللجان المختصة في المجلس** لدراستها قبل عرضها على المجلس.
- **إعداد محاضر اجتماعات المكتب التنفيذي،** ومتابعة القرارات الصادرة عنها، وتوثيقها أصولاً.
- **رفع الخطط السنوية للمكتب التنفيذي** للمصادقة عليها.
- **متابعة تنفيذ خطط المحافظة،** ورفع تقارير بها إلى المكتب التنفيذي.
- **متابعة تنفيذ قرارات مجلس المحافظة، والمكتب التنفيذي.**
- التنسيق بين جهاز المحافظة، وباقي الهيئات والجهات العامة في المحافظة.
- **تطبيق النظام الداخلي للمحافظة.**
- **إدارة شؤون العاملين** في دوائر الأمانة العامة، والتنسيق بين مديرياتها، وتوزيع المهمات، والمراقبة، ومتابعة التنفيذ.
- **تقديم التقارير الدورية للمكتب التنفيذي** في جميع مجالات عمل المحافظة.

---

[٢٤٧] - المادة (٥٨) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

[٢٤٨] - المادة (٥٩) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

- اتخاذ الإجراءات الكفيلة بضمان **سرّية المراسلات والوثائق والمستندات** ذات الصفة السرّية.
- **تدقيق الدراسات** التي تجريها أجهزة الأمانة العامة، والأجهزة المحلية والمركزية في المحافظة، قبل عرضها على مجلس المحافظة، ومكتبه التنفيذي.
- **تأشير القرارات والمراسلات كافة** قبل توقيعها من رئيس المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.
- **الأعمال والمهمات التي يكلّفه بها المحافظ.**
- **حضور اجتماعات المجلس والمكتب** دون أن يكون له حق التصويت.

المبحث الخامس

التنظيم الإداري المحلي
في الجمهورية العربية السورية
(الإدارة المحلية)

زاد حجم الواجبات الملقاة على عاتق الدولة، وتعددت الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، وهو ما أسهم **في تعزيز الاتجاه نحو التنظيم الإداري المحلي**، واعتماد **مبدأ اللامركزية الإدارية**، مع الأخذ في الحسبان الظروف السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية لكل دولة.

وعندما **دخلت القوات الفرنسية إلى سورية** بقيادة الجنرال **"غورو"** عام ١٩٢٠، فإنه وفي سبيل إضعاف البلاد، لجأت **فرنسا** إلى تقسم **سورية** إلى دولٍ عدة. كما تنازلت عن **"كيليكية"** التي ضُمّت إلى **تركيا** بموجب الاتفاق المعقود في ١٩٣٩/٦/٢٣.

وبتاريخ ١٩٣٦/١/١٠ أصدر المفوّض السامي ما يسمى بالقرار (٥/ل.ر) المتضمن **التقسيمات الإدارية في سورية** على أساس المحافظات. كما قسّمت المحافظات إلى أقضية، ونواحٍ. وقد ظلّ القرار (٥/ل.ر) مطبقاً حتى صدور قانون التنظيمات الإدارية رقم (٤٩٦) بتاريخ ١٩٥٧/١١/٢١.[٢٤٩]

بدأت تجربة الإدارة المحلية في سورية بصدور المرسوم التشريعي رقم (١٥) بتاريخ ١٩٧١/٥/١١ المتضمن **قانون الإدارة المحلية**.[٢٥٠] كما تم إنشاء وزارة الإدارة المحلية بموجب المرسوم التشريعي رقم (٢٧) تاريخ ١٩٧١/٨/٣.

---

[٢٤٩] - ألغيت بعض أحكام قانون التنظيمات الإدارية رقم (٤٩٦) عام ١٩٥٧، وذلك بصدور قانون الإدارة المحلية رقم (١٢٤) بتاريخ ١٩٦٠/٣/٢٨، خلال فترة الوحدة بين سورية ومصر، وبعد الانفصال أعيد العمل بقانون التنظيمات الإدارية رقم (٤٩٦)، وذلك استناداً إلى المرسوم التشريعي رقم (٧٩) الصادر بتاريخ ١٩٦١/١١/١٨.

[٢٥٠] - تبنّى المرسوم التشريعي رقم (١٥) لعام ١٩٧١ في مجمل نصوصه الرغبة في تحقيق مبدأ الديمقراطية الشعبية، وتقليص المركزية الإدارية، وإفساح المجال أمام المواطنين في للمشاركة الفعالة في إدارة شؤونهم المحلية من خلال مجالسهم المنتخبة.

وقد صدرت اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية بموجب المرسوم رقم (٢٢٩٧) بتاريخ ١٩٧١/٩/١٨.[٢٥١]

وفي الوقت الراهن جرى تنظيم الإدارة المحلية بموجب قانون الإدارة المحلية الجديد رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١. فما هي الأهداف التي أرادها المشرع السوري بإصداره المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) الصادر بتاريخ ٢٠١١/٨/٢٣ المتضمن قانون الإدارة المحلية؟ وكيف نظّمت الإدارة المحلية في سورية بمقتضى أحكام هذا القانون ؟

سنعالج موضوعات هذا المبحث من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية.

المطلب الثاني: أهداف المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

المطلب الثالث: المجلس الأعلى للإدارة المحلية.

المطلب الرابع: الوحدات الإدارية ومجالسها ومكاتبها التنفيذية.

[٢٥١] - قبل هذا التاريخ يمكننا القول إنه لم يكن في سورية تشريع موحّد للإدارة المحلية، وإنما هناك تنظيم إداري يختص بشؤون الدولة بوجه عام، وذلك باستثناء الخدمات البلدية التي تتبع وزارة الداخلية. وهناك تنظيم بلدي يتعلّق بشؤون الخدمات البلدية والبلديات كانت تشرف عليه وزارة الشؤون البلدية والقروية آنذاك٠ كما أن قانون التنظيمات الإدارية رقم (٤٩٦) لعام ١٩٥٧، والقانون رقم (٢٥١) لعام ١٩٥٦، هما الناظمان لعلاقات الإدارة المحلية آنذاك٠ وبصدور المرسوم التشريعي رقم (١٥) لعام ١٩٧١ بات هذا المرسوم هو التشريع الناظم للإدارة المحلية في سورية إلى أن صدر القانون النافذ بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

المطلب الأول

مفهوم الإدارة المحلية

نتعرّض في هذا المطلب إلى التعريف بالإدارة المحلية، ومسوّغاتها:

أولاً- تعريف الإدارة المحلية:

اختلف العلماء اختلافاً واضحاً في خضم تحديدهم لمصطلح **"الإدارة المحلية"**. وعلى وجه العموم يمكننا القول **إن الصورة العامة للإدارة المحلية إنما تتحقق بتوافر شروط ثلاثة:**

١- **الاعتراف بوجود مصالح محلية** -أو خاصة- متميّزة.

٢- **وجود هيئات محلية تستقل بإدارة هذه المصالح المحلية، ولها شخصية معنوية، وذمة مالية خاصة.**

٣- **أن تمارس السلطة المركزية نوعاً من الرقابة على هذه الهيئات.**

ومن اللازم أن تحدد الدولة المصالح التي تعدّها محلية عن طريق التشريع، فتوضح للمجالس المحلية دائرة هذه المصالح، ونطاقها، كي تتمكن من مزاولة اختصاصاتها في النطاق الذي رسمه القانون، ويتفرّع عن ذلك تمتع الوحدات المحلية، أو الهيئات اللامركزية، **بشخصية معنوية مستقلة، ووجود ذمة مالية مستقلة لها.**

ولا يمكن للباحث الذي يتعرض لنظام الإدارة المحلية أن يدرس هذا الموضوع دراسة علمية دون التعرض لدراسة **المناخ الديمقراطي** الذي يستطيع أن ينمو ويتبلور فيه هذا النظام، فالديمقراطية الحقيقية هي التي تمحو الفوارق بين الحاكمين والمحكومين، فالمواطن هو عنصر فعّال وعامل داخل إطار الحكومة، كما أن **المواطن الذي يشارك في السلطة يشعر في كنانة نفسه بأنه يتمسّك بزمام وظيفة ما داخل إطار الحكومة**، وظيفة **"غير محدودة"** على حد تعبير الفيلسوف **أرسطو.**

ولعلّ **اللامركزية** هي الصورة الأكثر وضوحاً للإدارة المحلية، بل إنها أداتها في تحقيق المهمات المنوطة بها. ونعني بها أن **"يعهد بسلطة البت في بعض الأمور إلى هيئات تتمتع بنوع من الاستقلال تجاه السلطة المركزية"**. وبتعبير آخر، أن يكون في الدولة وحدات إدارية مستقلة عن السلطة المركزية، تمارس الخدمات ذات

الطابع المحلي، وإلى جانبها سلطة مركزية تتولّى المهمات ذات الطابع القومي، كما تتولّى الإشراف والرقابة على وحدات الإدارة المحلية.

ومما نوّد الإشارة إليه أنه **لا يمكننا أن نتصوّر قيام نظام محلي لا مركزي بصورة مطلقة، أو قيام الدولة على المركزية بشكل مطلق، فالدولة الحديثة تحتاج إلى الأسلوبين معاً.** ويعتمد الأسلوب المركزي على أن سلطة اتخاذ القرارات من الناحية القانونية إنما تتركز في أعلى المستويات الإدارية. إلا أن نطاق الأخذ بأي منهما إنما يختلف باختلاف الظروف السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية.. لكل دولة.

ومن نافلة القول الإشارة إلى أن **الإدارة المحلية تُشعر الأجهزة المحلية التي تشترك في التنفيذ بأهمية الدور الذي تقوم به،** وتمنح هذه الأجهزة الثقة في نفسها. وهذا يتفق مع أحدث النظريات العلمية في علم النفس الاجتماعي، والتي تؤكد على أن أي لون من ألوان التطوير الاجتماعي لا يمكن أن يفرض من خارج الجماعة، وإنما يلزم إحساس المجتمع بضرورة هذا التطوير، ليكون الدافع إلى الإصلاح المنشود بصورة ذاتية وبنّاءة.

ثانياً- مسوّغات الإدارة المحلية:

يهدف النظام اللامركزي في الإدارة المحلية إلى **توزيع المسؤولية، وتنمية الشعور لدى المواطنين المحليين،** ليفسح المجال أمامهم للابتكار، ووضع الأفكار في خدمة الجماعة، وحل مشكلاتها. ومما لا شك فيه أن هناك جملة من المبررات التي تستلزم الاستعانة بالأجهزة المحلية منها:

١- قد لا تكون الهيئة المركزية على دراية واسعة باحتياجات المناطق المحلية، بينما **تكون لدى المواطنين في المجالس المحلية الخبرة والتجربة بالظروف المحلية.**

٢- إن مساهمة السكان المحليين في رسم المشروعات، وتنفيذها، إنما يترتب عليه مساهمتهم المالية في إنجازها، ولا يقتصر أثر ذلك على تخفيف الأعباء المالية عن الحكومة المركزية، وإنما **زيادة قيمة الخدمة في نظر المواطن،** وذلك بخلاف الخدمات التي تُقدم إليه دون أي يعلم مقدار تكاليفها، ودون أن يسهم في هذه التكاليف.

٣- كما أن إسهام المواطنين في الخدمات **يقلل من انحرافات الموظفين المشرفين على التنفيذ، ومن إهمالهم، وسوء استغلالهم لمراكزهم.**

المطلب الثاني

أهداف المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١

سعى **المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١ إلى تحقيق جملةٍ من الأهداف** المبنية على اعتبارات دستورية وقانونية وفنية في التنظيم المحلي، ومن منطلق **الاتجاهات الديمقراطية** في الحكم المحلي. وكان الهدف الأساسي جعل الشؤون التي تهم المواطنين في الوحدات الإدارية المحلية، والمتعلّقة بالاقتصاد، والثقافة، والخدمات... في أيدي مواطني هذه الوحدات، يمارسونها عن طريق مجالسهم المنتخبة ديمقراطياً، بالإضافة إلى **أهدافٍ أخرى يمكن بيانها في الآتي:**

١- **تطبيق لا مركزية السلطات والمسؤوليات**، وتركيزها في أيدي فئات الشعب، تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية الذي يجعل الشعب مصدر كل سلطة، وذلك من خلال توسيع وتحديد واضح وغير مزدوج لسلطات وصلاحيات مجالس الوحدات الإدارية لتمكينها من تأدية اختصاصاتها ومهماتها في تطوير الوحدة الإدارية اقتصادياً، واجتماعياً، وثقافياً، وعمرانياً.

٢- **إيجاد وحدات إدارية قادرة على عمليات التخطيط والتنفيذ، ووضع الخطط التنموية الخاصة بالمجتمع المحلي**، وتنفيذ المشاريع الخاصة بها بكفاءة وفعالية من خلال تعديل مستويات الوحدات الإدارية، وتحديد هيكليتها المحلية، بما يتمشى مع الوظيفة الأساسية لها، وإضافة عدد من الوظائف النوعية فيها، وجعل الوحدات الإدارية في كل المستويات مسؤولة مباشرةً عن الخدمات، والاقتصاد، والثقافة، والشؤون التي تهم المواطنين في هذه الوحدات **بحيث تقتصر مهمة السلطات المركزية على التخطيط، والتشريع، والتنظيم، وإدخال أساليب التقنية الحديثة**، وتنفيذ المشروعات الكبرى التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الإدارية.

٣- **تعزيز الإيرادات المالية للوحدات الإدارية** لتمكينها من ممارسة الدور التنموي في المجتمع المحلي إلى جانب الدور الخدمي، وجعل هذا المجتمع مسؤولاً عن الحفاظ على موارده، وتنمية هذه الموارد، لتحسين المستوى

المعيشي للمواطنين، **وتقديم خدمات أفضل،** وإيجاد حالة من **التكامل بين الدورين الخدمي والتنموي.**

٤-**النهوض بالمجتمع في إطاره المحلي،** والمساعدة على النمو المتوازن، وتكافؤ الفرص بين المناطق بتكريس التعاون المشترك بين الوحدات الإدارية من خلال **إدارات مشتركة** تستطيع أن تنفذ برامج ومشاريع كبرى بشكلٍ كفوء وفعّال.

٥-**تبسيط الإجراءات لتأمين الخدمات للمواطنين عن طريق إنشاء مراكز خدمة للمواطن،** تختص بمنح الرخص والخدمات والرعاية بشكل مباشر، وفق الأنظمة والشروط الموضوعة من قبل مجالس الوحدات الإدارية، والوزارات والإدارات المعنية **وصولاً للحصول عليها عبر خدمات الحكومة الالكترونية،** بما يوفر الجهد، والوقت، والمال.

المطلب الثالث

المجلس الأعلى للإدارة المحلية

أحدث قانون الإدارة المحلية الجديد ما يسمّى **"المجلس الأعلى للإدارة المحلية"، فكيف يتم تشكيل هذا المجلس، وما هي أهم الصلاحيات المنوطة به؟**

أولاً- الأحكام المتعلّقة بالمجلس الأعلى للإدارة المحلية:

نصّ **قانون الإدارة المحلية** رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١ على أن **يرأس رئيس مجلس الوزراء المجلس الأعلى للإدارة المحلية**، ويضم في عضويته كل من: **وزير الإدارة المحلية، ورئيس هيئة التخطيط والتعاون الدولي، والمحافظون، ورؤساء المجالس المحلية للمحافظات، ورئيس هيئة التخطيط الإقليمي، ومعاون وزير الإدارة المحلية.**[٢٥٢]

وقد نص القانون على أن **يتولّى رئيس المجلس الأعلى للإدارة المحلية دعوة الوزراء المعنيين لنقل بعض أو كل اختصاصات وزاراتهم إلى الوحدات الإدارية، واقتراح التشريعات والأنظمة اللازمة.**[٢٥٣]

ويبت المجلس الأعلى في جميع الشؤون والتدابير التي يراها متعلّقة بالإدارة المحلية من حيث دعمها، وتطويرها، **واقتراح القوانين** الخاصة بذلك، **وإصدار القرارات التنفيذية** اللازمة. وتكون **قراراته ملزمة** للوزارات والجهات العامة كافة.[٢٥٤]

يجتمع المجلس الأعلى للإدارة المحلية مرتين في السنة على الأقل، وكلما دعت الحاجة، **بدعوةٍ من رئيسه**، وللمجلس الحق في دعوة من يراه من المختصين لحضور اجتماعاته.[٢٥٥]

---

[٢٥٢] - المادة (١/٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٥٣] - المادة (٢/٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٥٤] - المادة (٣/٣-٤) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٥٥] - المادة (٥) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

ثانياً- اختصاصات المجلس الأعلى للإدارة المحلية:

يتولّى المجلس الأعلى للإدارة المحلية:[٢٥٦]

١- **وضع الخطة الوطنية للامركزية وفق برنامج زمني محدد** والإشراف على تنفيذها، ودعم هذه الخطة، والتنسيق مع جميع الجهات المعنية في سبيل تنفيذها.

٢- **إصدار القرارات اللازمة لتوضيح آليات عمل الوحدات المحلية.**

٣- **إقرار اللوائح التنفيذية والتعديلات السنوية على لوائح الرسوم والموارد والتعويضات.**

وقد أوجب القانون **على المجلس الأعلى للإدارة المحلية وخلال فترة زمنية لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ صدور قانون الإدارة المحلية رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١ القيام بإصدار الخطة الوطنية للامركزية، على أن تحدد هذه الخطة برنامجاً زمنياً خلال فترة أقصاها خمس سنوات يجوز تمديدها لمرة واحدة** لاستكمال نقل الاختصاصات المنصوص عليها في قانون الإدارة المحلية إلى المجلس المحلية. وأن يشكل المجلس لجاناً تنسيقية للإعداد لهذا الانتقال من جميع النواحي القانونية، والإدارية، والتقنية.[٢٥٧]

[٢٥٦] - المادة (٤) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٥٧] - المادة (٦) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

المطلب الرابع

الوحدات الإدارية

ومجالسها ومكاتبها التنفيذية

يتناول هذا المطلب الحديث عن **الوحدات الإدارية** من حيث تكوينها، وما يتعلّق بها من أحكام، إضافةً إلى الأحكام المتعلّقة **بالمجالس المحلية**، واختصاصات **رؤساء هذه المجالس**. كما سنلقي الضوء على الأحكام المتعلّقة **بالمكاتب التنفيذية**، واختصاصاتها.

أولاً- الوحدات الإدارية:

تتكوّن الجمهورية العربية السورية من **وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال المالي والإداري**، وهي: المحافظة، والمدينة، والبلدة، والبلدية.[٢٥٨]

وقد بيّن القانون آلية تكوين الوحدات الإدارية على النحو الآتي:[٢٥٩]

- تُحدث **المحافظات**، وتُسمّى، وتُعيّن مراكزها، وحدودها، وتُعدل بقانون.
- تُحدث **المدن**، وتُسمّى، وتُعيّن مراكزها، وحدودها، وتُعدل بقرار من رئيس مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية.
- تُحدث **البلدات، والبلديات**، وتُسمّى، وتعيّن مراكزها، وحدودها، وتُعدل بقرار من وزير الإدارة المحلية، بناءً على اقتراح المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.
- تُحدث **الأحياء** بقرارٍ من المكتب التنفيذي للوحدة الإدارية.

وللمجلس الأعلى، بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية، إحداث مدينة، أو بلدة، أو بلدية، لأسبابٍ اجتماعية، أو اقتصادية، أو سياحية، أو أثرية، أو حدودية، دون التقيّد بعدد السكان. هذا وتُعامل المدن كافة معاملة مدن مراكز

---

[٢٥٨] - المادة (١/٧) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٥٩] - المادة (٩) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

المناطق لجهة إحداث الإدارات العامة المنصوص على إحداثها في القوانين والأنظمة النافذة.[٢٦٠]

وتمثّل الشخصية الاعتبارية للوحدة الإدارية المصلحة العامة المشتركة لجميع المواطنين المقيمين في الوحدة الإدارية، بما في ذلك **مصلحة الأجيال القادمة.** ويمثّل الناخبون في الوحدة الإدارية أصحاب الإرادة للشخصية الاعتبارية للوحدة الإدارية، ويعدّ **الاقتراع العام، والسري، والمباشر، والمتساوي،** بموجب **قانون الانتخابات العامة، الأساس الذي يُعبّر بموجبه أصحاب الإرادة للشخصية الاعتبارية عن إرادتهم.** كما تعدّ **المجالس المحلية للوحدات الإدارية المنتخبة ممثلاً لإرادة الشخصية الاعتبارية،** وتتحدد مسؤوليتها القانونية بموجب أحكام قانون الإدارة المحلية.[٢٦١]

ويجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة، يمثلها مجلس واحد، وفي هذه الحالة يتمتع مجلس المحافظة، ومكتبه التنفيذي (فضلاً عن اختصاصاتهما) باختصاصات مجلس المدينة، ومكتبه التنفيذي.[٢٦٢]

وتُضم إلى المدن، والبلدات، والبلديات (مع مراعاة الحدود الإدارية للمحافظات، والمناطق، والنواحي) **جميع القرى والمزارع التي لا تتبع أي مدينة،** أو بلدة، او بلدية، ولا يزيد بعدها عن (١٥) كم عن حدود مخططها التنظيمي العام المصدق، على أن تحقق فيما بينها الرابط الطرقي، أو الجغرافي، وتُمثّل هذه القرى والمزارع في مجلس المدينة، أو البلدة، أو البلدية، وفقاً لأحكام قانون الإدارة المحلية.[٢٦٣]

---

[٢٦٠] - المادة (١٠) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٦١] - المادة (٨) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٦٢] - المادة (٢/٧) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٦٣] - المادة (٣/٧) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

ثانياً- المجالس المحلية:

أ- الأحكام المتعلّقة بالمجالس المحلية:

يكون لكل وحدة إدارية مجلس مقرّه مركز الوحدة، ويتألف من **أعضاء منتخبين** وفق أحكام قانون الانتخابات العامة بالاقتراع العام، والسرّي، والمباشر، والمتساوي.[٢٦٤]

ويحدد عدد أعضاء المجالس المحلية وفقاً للآتي:[٢٦٥]

- **مجلس المحافظة:** ممثل لكل (١٠،٠٠٠) مواطن، بما لا يقل عن (٥٠) عضواً، ولا يزيد عن (١٠٠) عضو.
- **مجلس المدينة:** ممثل لكل (٤٠٠٠) مواطن، بما لا يقل عن (٢٥) عضواً، ولا يزيد عن (٥٠) عضواً.
- **مجلس البلدة:** ممثل لكل (٢٠٠٠) مواطن، بما لا يقل عن (١٠) أعضاء، ولا يزيد عن (٢٥) عضواً.
- **مجلس البلدية:** (١٠) أعضاء.[٢٦٦]

تحدد مدة المجالس المحلية **بأربع سنوات** ميلادية تبدأ من تاريخ صدور صك تسمية الأعضاء الفائزين، **ويجوز تمديدها بصكٍ تشريعي.**[٢٦٧] **ولا يجوز الجمع بين عضوية أكثر من مجلس محلي.**[٢٦٨]

تدعى المجالس المحلية إلى **الاجتماع بدورتها الأولى بقرارٍ من الوزير خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور الصك القانوني بتسمية الأعضاء الفائزين، وتجتمع حكماً في اليوم السادس عشر إذا لم يصدر قرار دعوتها.**[٢٦٩]

تكون **جلسات المجلس علنية،** ويمكن لرئيس المجلس **دعوة من يراه لحضورها،** ما لم يطلب الرئيس، أو ثلث الأعضاء، جعلها سرّية. وفي هذه الحالة

---

[٢٦٤] - المادة (١٢) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

[٢٦٥] - المادة (١٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

[٢٦٦] - وفقاً لأحكام المادة (١٤) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١ تعتمد سجلات الأحوال المدنية في نهاية العام السابق لانتخابات المجالس المحلية أساساً في تحديد عدد السكان. وتُعتمد أرقام المكتب المركزي للإحصاء في التجمعات السكنية التي لا يوجد فيها سجل مدني، والمحدثة بعد صدور قانون الإدارة المحلية.

[٢٦٧] - المادة (١٥) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

[٢٦٨] - المادة (١٦) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

[٢٦٩] - المادة (١٧) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

يقرر المجلس بالأكثرية المطلقة للأعضاء الحاضرين ما إذا كانت المناقشة في أي من الموضوعات المطروحة أمامه تستمر في جلسة سرّية، أو علنية.[٢٧٠]

وللمجلس الحق في تشكيل لجان دائمة من أعضائه، ومن غيرهم، من أصحاب الخبرة والاختصاص، على أن يحدد النظام الداخلي طبيعة هذه اللجان، وتكوينها، وأسلوب عملها. وللمجلس أن يشكل –عند الحاجة- لجاناً مؤقتة لدراسة قضايا معينة.[٢٧١]

ب- اختصاصات المجالس المحلية:

تختص المجالس المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة **بتسيير شؤون الإدارة المحلية، وجميع الأعمال التي تؤدي إلى تطوير المحافظة** (اقتصادياً، واجتماعياً، وثقافياً، وعمرانياً...)، بما يتمشى مع التنمية المستدامة والمتوازنة في مجالات: التخطيط- الصناعة- الزراعة- الاقتصاد والتجارة- التربية- الثقافة- الآثار- السياحة- النقل والطرق- الري- مياه الشرب والصرف الصحي- الكهرباء- الصحة- الشؤون الاجتماعية والعمل- الخدمات والمرافق- المقالع والثروة المعدنية- إدارة الكوارث والإطفاء- إدارة وتنظيم السير ومراكز إجازات السوق- البيئة- الرياضة والشباب- المشاريع المشتركة بين الوحدات الإدارية.[٢٧٢]

١- اختصاصات مجلس المحافظة:

(١) في مجال التخطيط:

يضع مجلس المحافظة الخطط، ويتابع تنفيذها لضمان التنمية المتوازنة والمستدامة في المحافظة، وله في سبيل ذلك:[٢٧٣]

- **تكليف الجهات المختصة** في الأجهزة المحلية والمركزية، أو بيوت الخبرة المحلية والدولية، **بوضع رؤية تنموية مستقبلية** (اقتصادية، واجتماعية، وخدمية) للمحافظة، **وترجمتها إلى خطط طويلة الأجل** تضمن الانتقال إلى مراحل تنموية متقدمة اقتصادياً، واجتماعياً، ومؤسسياً، وثقافياً، وذلك بالاعتماد على خصائص وإمكانيات المحافظة البشرية، والمادية.

---

[٢٧٠] - المادة (٢٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٧١] - المادة (٢٥) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٧٢] - المادة (٣٠) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٧٣] - المادة (٣٢) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

- **التنسيق مع المجالس المحلية الأخرى، والأجهزة المركزية، وجميع جهات القطاع العام، والخاص، والأهلي، في الإعداد للخطة.** مع التأكيد على انسجامها مع الخطة الخمسية التنموية على المستوى الوطني.
- **إقرار الخطة التنموية التأشيرية على مستوى المحافظة** على الأجل الطويل والمتوسط، وربطها بالخطط الإقليمية المكانية.
- **إقرار الخطط الاقتصادية والاجتماعية والخدمية السنوية الملزمة للمكتب التنفيذي،** والتي تمثّل خطة مرحلية لتحقيق الرؤى المستقبلية، ومتابعة ومراقبة أداء المكتب التنفيذي لتحقيقها، وتُقدم نتيجة الأداء للمواطنين.
- **إقرار الخطط اللازمة لزيادة إنتاجية العمل باستمرار، وتحسين نوعية الإنتاج، وتخفيض التكاليف،** مع التوفير في النفقات الإدارية، بهدف زيادة الريعية.[٢٧٤]
- **إقرار الخطط لإدارة الكوارث للتخفيف من أخطارها، ومعالجة نتائجها في حال وقوعها، وتخزين كميات من المواد** (مواد الإيواء- المواد الغذائية- والمشتقات النفطية..) احتياطياً، وذلك بالتنسيق مع الوزارات المختصة.[٢٧٥]
- **إقرار الخطط الخاصة بحماية الأرواح، والمنشآت والممتلكات الخاصة والعامة من أخطار الحريق.**[٢٧٦]
- **إقرار اتفاقات التشاركية بين المحافظة والمنظمات الشعبية، والمنظمات الأهلية،** وتوفير الدعم للمبادرات الأهلية في مجال الخدمات الاجتماعية، والبرامج التنموية.[٢٧٧]

(٢) على الصعيد الخدمي والإداري:

- **تسمية أعضاء اللجان الدائمة والمؤقتة.**[٢٧٨]
- **إحداث مراكز لخدمة المواطن** تقوم بمنح الرخص، وتقديم الخدمات والرعاية وفق الأنظمة والشروط الموضوعة من قبل المجلس والوزارات، والإدارات المعنية، لتبسيط الإجراءات.[٢٧٩]

---

[٢٧٤] - المادة (١/٣٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٧٥] - المادة (٦/٣٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٧٦] - المادة (٧/٣٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٧٧] - المادة (١٧/٣٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٧٨] - المادة (١٨/٣٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

- **الإشراف على عمل المكتب التنفيذي،** وطلب تقارير نوعية وعامة من المكتب.[٢٨٠]
- **إقرار التقرير السنوي للمكتب التنفيذي.**[٢٨١]

(٣) في مجال الاستثمار:

- **إقرار برامج تشجيع الاستثمارات المحلية، ودعم الترويج للمحافظة، والاستثمارات فيها.**[٢٨٢]
- **للمجلس إقرار تمويل مشاريع استثمارية تنموية ذات مردود لا يتجاوز (٢٥) % من الموازنة المستقلة لصالح المحافظة.** وللمجلس الأعلى إعادة النظر في هذه النسبة تبعاً لمقتضيات المصلحة العامة.[٢٨٣]
- **وضع أسس التصرّف بالأموال الخاصة للمحافظة** المنقولة وغير المنقولة بيعاً، وإيجاراً، واستثماراً. وتتبع بشأن التصرّف الإجراءات القانونية اللازمة.[٢٨٤]

(٤) على الصعيد المالي:

- **إقرار الموازنة المستقلة للمحافظة.**[٢٨٥]
- **إعداد الموازنات، وإقرار الخطط السنوية للأجهزة المحلية** على مستوى المحافظة.[٢٨٦]
- **الموافقة على استجرار القروض الداخلية، والخارجية،** بما يتوافق مع القوانين والأنظمة النافذة.[٢٨٧]
- **قبول المنح والهبات والتبرعات،** وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة النافذة.[٢٨٨]

---

[٢٧٩] - المادة (١٩/٣٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٨٠] - المادة (٢٠/٣٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٨١] - المادة (٢١/٣٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٨٢] - المادة (٥/٣٢) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٨٣] - المادة (١٧/٣٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٨٤] - المادة (٢/٣٤-٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٨٥] - المادة (١١/٣٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١. مع التنويه أن لمجلس المحافظة موازنة مستقلة لا تدخل في الموازنة العامة للدولة، حددت إيراداتها، وأوجه إنفاقها بالقانون رقم (٣٥) لعام ٢٠٠٧. انظر المادة (٣٤) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٨٦] - المادة (١٢/٣٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٨٧] - المادة (١٣/٣٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٨٨] - المادة (١٤/٣٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

- **تحديد التعرفة الواجب تحصيلها للخدمات التي تقع خارج نطاق خدمات المحافظة**، وذلك بناءً على طلب ذوي الشأن، بالتنسيق مع الوزارات المختصة.[٢٨٩]

(٥) في إطار العلاقة مع السلطة المركزية:

- **وضع أسس استثمار الثروات المحلية** التي لم تحدد التدابير والخطط المركزية طرق أخرى لاستثمارها، **وذلك بعد الرجوع للوزارة المختصة**.[٢٩٠]
- **وضع القواعد لإدارة المشروعات والمنشآت التي تخدم المحافظة وتتخلّى الجهة صاحبة العلاقة عنها**، واستثمارها وصيانتها.[٢٩١]
- **تنظيم كل أمر لا تتولّى السلطة المركزية تنظيمه مباشرةً**، ولا يدخل في اختصاصات المجالس الأخرى.[٢٩٢]

(٦) في إطار العلاقة مع المجلس المحلية الأخرى:

- **دعم نشاط المجالس المحلية الأخرى**، ومساعدتها في تأدية مهماتها.[٢٩٣]
- **التعاون مع مجالس المحافظات الأخرى** بما يسهم في توحيد الرؤى، والأهداف إزاء تنفيذ المهمات المشتركة في إطار التكامل الإقليمي.[٢٩٤]
- **القيام بالمهمات التي تخرج بطبيعتها من نطاق الإمكانيات الذاتية للمدن، والبلدات، والبلديات**.[٢٩٥]
- **إقامة مشروعات مشتركة** مع وحدات إدارية أخرى ضمن المحافظة، والانضمام إليها، أو الانسحاب منها، ومع وحدات إدارية خارج المحافظة (بعد موافقة وزير الإدارة المحلية).[٢٩٦]

٢- اختصاصات مجالس المدن والبلدات والبلديات:

إضافة إلى الاختصاصات العامة التي أعطيت لمجمل المجالس المحلية، والتي سبق بيانها، ينهض مجلس المدينة، أو البلدة، أو البلدية، بالآتي:

---

[٢٨٩] - المادة (١٥/٣٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٩٠] - المادة (٣/٣٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٩١] - المادة (٩/٣٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٩٢] - المادة (١٠/٣٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٩٣] - المادة (٢/٣٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٩٤] - المادة (٤/٣٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٩٥] - المادة (٥/٣٣) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٩٦] - المادة (١٦/٣٤) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

(١) في مجال التخطيط:[٢٩٧]

- **التنسيق مع مجلس المحافظة لوضع رؤية تنموية مستقبلية** (اقتصادية، واجتماعية، وخدمية) للمدينة، أو البلدة، أو البلدية، ووضع **خطط طويلة الأمد** تضمن الانتقال إلى مرحلة تنموية متقدمة اقتصادياً، واجتماعياً، ومؤسسياً، وثقافياً، وذلك بالاعتماد على خصائص الوحدة الإدارية، ومواردها البشرية، والمادية، **واقتراح المشروعات التي تقع ضمن اختصاصات مجلس المحافظة، والأجهزة المركزية، لإدراجها في خطته.**
- **المشاركة وإبداء الرأي حول الخطط الإقليمية المكانية** ضمن نطاق الوحدة الإدارية.
- **التنسيق مع المجالس المحلية والأجهزة المركزية وجميع فعاليات القطاعين العام والخاص وهيئات المجتمع المحلي في الإعداد للخطة، وفي مناقشتها.**
- **إقرار الخطط السنوية**،الاقتصادية، والاجتماعية، والخدمية.
- **الإشراف على جاهزية خطط الدفاع المدني، والحماية من الكوارث والآفات** على مستوى الوحدة الإدارية، ومتابعة تنفيذها.[٢٩٨]
- **متابعة المخططات التنظيمية** وفق القوانين والأنظمة، وإقرارها.
- **تشجيع إقامة المراصد الحضرية، ومراكز توثيق المعلومات المحلية.**
- **إقرار الموازنات والخطط السنوية** للأجهزة المحلية على مستوى الوحدة الإدارية.[٢٩٩]

(٢) على الصعيد الخدمي والإداري:

- **قيادة وتوجيه أعمال الأجهزة التابعة للمدينة أو البلدة أو البلدية لتحسين العمل فيها،** عن طريق المكتب التنفيذي، وممارسة الرقابة على سائر أوجه نشاطها.[٣٠٠]
- القيام بمهمات الوحدة الإدارية المنصوص عليها في **قوانين الاستملاك**.[٣٠١]

---

[٢٩٧] - المادة (٦١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٩٨] - المادة (٥/٦١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٢٩٩] - المادة (١٦/٦١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣٠٠] - المادة (١/٦١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

- القيام بمهمات الوحدة الإدارية المنصوص عليها في **قوانين وأنظمة إزالة الشيوع.**[٣٠٢]
- **الموافقة على الأنظمة المعمارية، والعمرانية،** وفق الأنظمة والقوانين النافذة.[٣٠٣]
- **تغيير تخصيص الأملاك العامة** للمدينة، أو البلدة، أو البلدية، وإدخالها في أملاكها الخاصة.[٣٠٤]
- **وضع القواعد اللازمة لإدارة المرافق والمشروعات الحكومية** التي تعهد السلطة المركزية إلى الوحدة الإدارية بإدارتها.[٣٠٥]
- **رعاية الشباب والرياضة، وتنظيم أوقات الفراغ،** ودعم النشاط المتعلّق بالأندية، والمراكز الرياضية، والتربية البدنية، مادياً وفنياً.[٣٠٦]
- **إنشاء المدن والأبنية والملاعب والمراكز الرياضية،** وإدارتها واستثمارها وصيانتها.[٣٠٧]
- **إحداث مراكز الدعم المجتمعي لتنفيذ النشاطات الاجتماعية،** بهدف تمكين المستفيدين وأسرهم اقتصادياً، واجتماعياً، وصحياً، وتعليمياً، ومهنياً، من خلال **برامج متنوعة** يتم تنفيذها عن طريق هذه المراكز، بما يضمن تحقيق العدالة في توزيع الخدمات الاجتماعية، وتنفيذ البرامج اللازمة للنهوض بالواقع الاجتماعي في المحافظة.[٣٠٨]
- **مراقبة تنفيذ التعليمات الخاصة بتطبيق متطلبات الوقاية من الحرائق ضمن جميع الأبنية والمنشآت، وجميع المشيدات،** وحسب نظام الوقاية من الحرائق المعتمد من نقابة المهندسين أصولاً.[٣٠٩]
- **مراقبة التقيّد بالأمن الصناعي، والصحة، والسلامة المهنية،** وعدم تلويث البيئة.[٣١٠]

---

[٣٠١] - المادة (٢/٦١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣٠٢] - المادة (٣/٦١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣٠٣] - المادة (٤/٦١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣٠٤] - المادة (٧/٦١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣٠٥] - المادة (١٠/٦١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣٠٦] - المادة (١٣/٦١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣٠٧] - المادة (١٤/٦١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣٠٨] - المادة (١٩/٦١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣٠٩] - المادة (٢١/٦١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

- **إحداث مراكز خدمة المواطن** في المدينة، أو البلدة، أو البلدية.[٣١١]
- **وضع الأسس والمعايير الخاصة بمنح رخص تركيب اللوحات الإعلانية.**[٣١٢]
- **إقرار التقرير السنوي للمكتب التنفيذي.**[٣١٣]

(٣) في مجال الاستثمار:

- **إقرار برامج تشجيع الاستثمارات المحلية،** ودعم الترويج للوحدة الإدارية، والاستثمارات فيها.[٣١٤]
- **استثمار الثروات المحلية** غير المستثمرة من جهات عامة أخرى.[٣١٥]
- **وضع أسس التصرّف بالأموال المنقولة وغير المنقولة** العائدة للوحدة الإدارية بيعاً وإيجاراً واستثماراً ضمن القوانين والأنظمة المرعية.[٣١٦]
- **إحداث شركات ذات مردود اقتصادي للوحدة الإدارية، وتمويلها،** وفق أحكام القوانين والأنظمة النافذة، ومنح الاستثمارات الخاصة في المدينة، أو البلدة، أو البلدية.[٣١٧]
- **وضع القواعد لإدارة المشروعات والمنشآت التي تخدم الوحدة الإدارية،** والتي تتخلّى الجهة صاحبة العلاقة عنها، واستثمارها.[٣١٨]
- إحداث شركات ومصالح النقل الداخلي.[٣١٩]

(٤) في إطار العلاقة مع السلطة المركزية:

- يتولّى مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية، **اتخاذ جميع القرارات والتدابير اللازمة لممارسة اختصاص الوزارة، أو الإدارة، أو المؤسسة المركزية**

---

[٣١٠] - المادة (٢٢/٦١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣١١] - المادة (٢٣/٦١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣١٢] - المادة (١٥/٦١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣١٣] - المادة (١٧/٦١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣١٤] - المادة (٥/٦٠) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣١٥] - المادة (١/٦١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣١٦] - المادة (٨/٦١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣١٧] - المادة (٩/٦١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣١٨] - المادة (١١/٦١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣١٩] - المادة (١٢/٦١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

التي تم نقل اختصاصاها إلى الوحدة الإدارية بموجب الخطة الوطنية للامركزية.[٣٢٠]

- **تولّي السلطة التنظيمية** في كل أمر لا تتولّى السلطة المركزية تنظيمه مباشرةً.[٣٢١]

(٥) في إطار العلاقة مع المجلس المحلية الأخرى:

- **إقرار اتفاقات التشاركية بين المجلس وهيئات المجتمع المحلي**، وتوفير الدعم للمبادرات الأهلية في مجال الخدمات الاجتماعية، والبرامج التنموية.[٣٢٢]

ج- اختصاصات رؤساء المجالس المحلية:

١- اختصاصات رئيس مجلس المحافظة:

يتولّى رئيس مجلس المحافظة الاختصاصات الآتية:[٣٢٣]

- **تمثيل مجلس المحافظة** أمام القضاء، والغير.
- **توقيع محاضر مجلس المحافظة، وقراراته، ومراسلاته.**
- **تنفيذ قرارات المجلس، وتوصياته، ومقترحاته.**
- **دعوة أعضاء مجلس المحافظة إلى حضور اجتماعات الدورات العادية، والاستثنائية**، وفقاً لأحكام نظامه الداخلي، ويرأس جلساته.
- **تنسيق الاتصال بين مجلس المحافظة والسلطات المحلية** فيما يتعلّق بالقرارات والتدابير التي يتخذها المجلس.
- **دعوة أي من المديرين العامين في نطاق المحافظة عن طريق المحافظ** لحضور الجلسات لمناقشة المواضيع المطروحة ذات الصلة بعملهم.
- **الإشراف على جميع الأعمال الإدارية المتعلّقة بمكتب المجلس.**
- **تلقي شكاوى المواطنين** المتعلّقة بأعمال المجلس، والأجهزة المحلية.

كما يتولّى رئيس مجلس المحافظة مخاطبة المحافظ في جميع الأمور التي تتطلّب تنسيقاً مع السلطة المركزية.[٣٢٤]

---

[٣٢٠] - المادة (٦٠) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣٢١] - المادة (٢٠/٦١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣٢٢] - المادة (١٨/٦١) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣٢٣] - المادة (٣٥) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

وتجب الإشارة إلى أن **نائب الرئيس يتمتع بصلاحيات رئيس المجلس جميعها عند غيابه، أو إذا تعذّر عليه القيام بمهماته.**[٣٢٥]

٢- اختصاصات رؤساء مجالس المدن والبلدات والبلديات:

يتولّى رئيس مجلس المدينة، أو البلدة، أو البلدية، الاختصاصات الآتية:[٣٢٦]

- **تمثيل شخصية الوحدة الإدارية** أمام القضاء، والغير.
- **رئاسة المكتب التنفيذي** للمدينة، أو البلدة، أو البلدية.
- **دعوة أعضاء المجلس لحضور الدورات العادية، والاستثنائية،** وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس، ويرأس جلساته.
- **دعوة أعضاء المكتب التنفيذي للاجتماع،** وفقاً لنظامه الداخلي، ويرأس اجتماعاته.
- **تنفيذ قرارات المجلس، والمكتب التنفيذي، والتقيّد بها.**
- **الطلب من أمانة السجل العقاري نقل أراضي أملاك الدولة غير المبنية الواقعة ضمن حدود الوحدة الإدارية إلى ملكية هذه الوحدة.**
- **الاختصاصات المنوطة برئيس المكتب التنفيذي لمجلس الوحدة الإدارية** في القوانين والأنظمة النافذة.
- **شؤون العاملين** وفق القوانين والأنظمة النافذة.
- **ممارسة الأمور التنفيذية** التي لم يعهد بها إلى جهة معيّنة في قانون الإدارة المحلية، ضمن حدود الوحدة الإدارية.
- **عاقداً للنفقة، وآمراً للتصفية والصرف.**
- **الإشراف على أجهزة الوحدة الإدارية** بما يكفل تنفيذ المهمات المنوطة بها.
- **التوقيع على القرارات والمراسلات** الصادرة عن المجلس، والمكتب، وإدارات الوحدة الإدارية.

وفي حال غياب رئيس المجلس ينوب عنه نائبه في جميع الاختصاصات المنوطة به، ويكون عاقداً للنفقة، وآمراً للتصفية والصرف في حال إعفائه لحين تعيين بدبل. كما أن **لرئيس المجلس التفويض** ببعض اختصاصاته.[٣٢٧]

---

[٣٢٤] - المادة (٣٦) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣٢٥] - المادة (٢/٣٧) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣٢٦] - المادة (٦٩) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

ثالثاً- المكاتب التنفيذية:

سنبيّن من خلال الآتي الأحكام المتعلّقة بالمكاتب التنفيذية، والاختصاصات المسندة إليها:

أ- الأحكام المتعلّقة بالمكاتب التنفيذية:

يكون **لكل مجلس محلي مكتب تنفيذي مدته أربع سنوات،** تبدأ من تاريخ تصديق قرار تسميته.[٣٢٨] ويحدد عدد أعضاء المكتب التنفيذي – عدا الرئيس- على النحو الآتي:[٣٢٩]

- **عضو لكل مكتب تنفيذي واحد لكل (١٠) أعضاء من أعضاء مجلس المحافظة،** بما لا يقبل عن (٨) ولا يزيد عن (١٠)، ويشمل العدد نائب الرئيس.
- **(٨) أعضاء في مدينة مركز المحافظة، والمدينة التي يزيد عدد سكانها على (١٠٠،٠٠٠) نسمة،** ويشمل العدد نائب الرئيس.
- **(٦) أعضاء في المدينة التي يقل عدد سكانها عن (١٠٠،٠٠٠) نسمة،** ويشمل العدد نائب الرئيس.
- **(٤) أعضاء في البلدة، والبلدية،** ويشمل العدد نائب الرئيس.

يرأس المحافظ المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة، ويرأس رئيس مجلس المدينة، أو البلدة، أو البلدية، مكتبها التنفيذي.[٣٣٠] **ويكون نائب رئيس المجلس نائباً لرئيس المكتب التنفيذي، ومتفرغاً حكماً.**[٣٣١]

---

[٣٢٧] - المادة (١٣/٦٩-١٤) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣٢٨] - المادة (٢٧) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣٢٩] - المادة (٢٨) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣٣٠] - المادة (١/٢٩) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.
[٣٣١] - المادة (٢/٢٩) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

ب- اختصاصات المكاتب التنفيذية:

١ـ اختصاصات المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة:

يتولّى المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة الاختصاصات الآتية:[٣٣٢]

- **تنفيذ قرارات مجلس المحافظة، ومتابعتها**، وتقديم تقارير دورية إلى المجلس بشأنها.
- **تقديم المساعدة للمكاتب التنفيذية للمجالس الأخرى ضمن المحافظة** في تأدية مهماتها بناءً على طلبها.
- **الرقابة على عمل الأجهزة المحلية في نطاق المحافظة**، وتقديم تقارير دورية بشأنها إلى المجلس.
- **إعداد الخطط التي تدخل في نطاق عمل المجلس**، ورفعها إليه للمصادقة عليها، ومتابعة تنفيذها.
- **إعداد مشروع الموازنة المستقلة للمحافظة** بالتنسيق مع الجهات المعنية.
- **التعاون مع المحافظات الأخرى** فيما يتعلّق بإعداد المهمات المشتركة وتنفيذها.
- **إبداء الملاحظات حول عمل الأجهزة المركزية، وقراراتها**، وتقديم المقترحات عندما تمس هذه القرارات مصالح سكان المحافظة.
- **التصديق على عقود الأجهزة المحلية** وفق الحدود المنصوص عليها في نظام العقود، والقوانين والأنظمة النافذة.
- **تكليف الجهات العامة، أو الخاصة، إعداد الدراسات الاقتصادية، والتخطيطية، والتقنية، لتطوير أعمال الوحدات الإدارية، وخدماتها.**
- **الإشراف على إعداد خطط الحماية** من الكوارث، والزلازل، **وجاهزيتها**، ومتطلّبات الوقاية من الحرائق التي تعدّها الجهات المختصة.
- **المشاركة في تأمين المساعدات اللازمة لإعانة ضحايا الآفات، والكوارث.**
- **اتخاذ التدابير اللازمة لضمان حقوق المحافظة في الدعاوى القضائية المقامة منها، أو عليها.**

[٣٣٢] - المادة (٣٨) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

- **اتخاذ أي قرار مستعجل يدخل في اختصاص مجلس المحافظة في فترات عدم انعقاده** لحماية مصالح الوحدة الإدارية، على أن يُراعى في ذلك عدم مخالفة أي قرار نافذ أصدره المجلس، وعلى أن يعرض هذا القرار على المجلس عند انعقاده في أول دورة للنظر فيه، وفي حال رفضه يعدّ لاغياً، دون أن يكون لذلك أثر على الحقوق الناشئة للغير.
- **وضع الأسس والإجراءات لمنح التراخيص الإدارية** وفق القوانين النافذة، والأنظمة التي تضعها الوزارة المختصة.
- **تشكيل لجنة دراسة طلبات الترخيص باستعمال المياه العامة** السطحية والجوفية في المشاريع الزراعية، ومنح رخص استعمال الموارد المائية وفق القوانين والأنظمة النافذة.
- **إصدار قرارات الترخيص** الإداري للمعامل، والمنشآت الصناعية، أو السياحية، أو الخدمية، أو التربوية التي تنص القوانين والأنظمة على ترخيصها من المكتب التنفيذي للمحافظة.
- **وضع تسعيرة للمنتجات المحلية.**
- **اقتراح إحداث أندية** رياضية، واجتماعية، وثقافية، في المحافظة.
- **جميع اختصاصات المحافظة** التي تنص عليها القوانين، والأنظمة النافذة الخاصة **بتنظيم عمل الجمعيات الأهلية.**

٢ـ اختصاصات المكتب التنفيذي لمجالس المدن والبلدات والبلديات:

يتولّى المكتب التنفيذي لمجلس المدينة أو البلدة أو البلدية الاختصاصات الآتية:[٣٣٣]

- **تنفيذ قرارات المجلس.**
- **القيام بمهمات المجلس المحلي في الإشراف والتنسيق والإدارة** وفقاً لأحكام المادة (٣٠) من قانون الإدارة المحلية.[٣٣٤]

---

[٣٣٣] ـ المادة (٦٢) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١.

[٣٣٤] ـ تنص المادة (٣٠) من قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (١٠٧) لعام ٢٠١١ على الآتي:

"تختص المجالس المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة بتسيير شؤون الإدارة المحلية فيها، وجميع الأعمال التي تؤدي إلى تطوير المحافظة (اقتصادياً، واجتماعياً، وثقافياً، وعمرانياً...) بما يتماشى مع التنمية المستدامة، والمتوازنة، في مجالات التخطيط- الصناعة- الزراعة- الاقتصاد والتجارة- التربية- الثقافة- الآثار- السياحة- النقل والطرق- الري- مياه الشرب والصرف الصحي- الكهرباء- الصحة- الشؤون الاجتماعية والعمل- الخدمات

- **إعداد الخطط** الاقتصادية والاجتماعية والخدمية (السنوية وبعيدة الأجل) والبرامج التفصيلية لهذه الخطط.
- **مراقبة نشاط مختلف الأجهزة المحلية، وتنسيقها، والمؤسسات، والدوائر الخدمية**، ضمن نطاق الوحدة الإدارية.
- **إبداء الرأي في قرارات الأجهزة غير التابعة للمجلس** حينما تمس هذه القرارات مصالح المواطنين في المدينة أو البلدة أو البلدية.
- **إدارة واردات الوحدة الإدارية، وأموالها، وعقاراتها، واستثمارها** وفق ما يقرّه المجلس، ومراقبة حساباتها، والقيام بجميع الأعمال اللازمة لضمان حقوقها.
- **تدقيق أضابير العقود قبل تصديقها من الجهات المختصة**، وإعطاء المباشرة.
- **وضع الأسس والإجراءات الخاصة لمنح رخص البناء والتراخيص الإدارية.**
- **اقتراح مشروعات الاستملاك للمنفعة العامة** العائدة للوحدة الإدارية والجهات العامة كافة.
- **تكليف الجهات العامة أو الخاصة إعداد الدراسات الاقتصادية والتخطيطية والتقنية لتطوير أعمال وخدمات الوحدة الإدارية.**
- **اتخاذ التدبير اللازمة لتأمين حقوق الوحدة الإدارية في الدعاوى القضائية المقامة منها، أو عليها.**
- **اتخاذ أي تدبير أو قرار مستعجل يدخل أصلاً في اختصاص المجلس في فترات عدم انعقاده لحماية مصالح الوحدة الإدارية**، على أن يُراعى في ذلك عدم مخالفة أي قرار نافذ أصدره المجلس، وأن يُعرض هذا التدبير أو القرار على المجلس عند انعقاده في أول دورة له للنظر فيه، وفي حال رفضه يعدّ لاغياً دون أن يكون لذلك أي أثر على الحقوق الناشئة للغير.

والمرافق- المقالع والثروة المعدنية- إدارة الكوارث والإطفاء- إدارة وتنظيم السير ومراكز إجازات السوق- البيئة- الرياضة والشباب- المشاريع المشتركة بين الوحدات الإدارية.

- **تشكيل لجان** الأحياء، ولجان العمل التطوعي، ولجان التقنية المحلية، والإشراف على عملها، واعتماد الأسس المناسبة لدعمها مادياً، ومعنوياً، ومراقبة نشاطها.

وبذلك نكون قد ألقينا الضوء على التنظيم الإداري في جوانبه المختلفة، مع بيان الآليات والأحكام المتعلّقة بالتنظيم الإداري (المركزي- اللامركزي) في الجمهورية العربية السورية. والآن سوف ننتقل لدراسة القيادة الإدارية بوصفها وظيفة من وظائف الإدارة العامة.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

الفصل الثالث

القيادة الإدارية

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

القيادة هي **فن التعامل مع البشر**، فن يتمثّل بالنشاط الإشرافي الذي يُمارس من قبل شخص على آخرين لتحقيق **أهداف محددة. وهكذا يتعامل القائد مع الآخرين من خلال الاتصال بهم، وتوجيههم نحو الأهداف المبتغاة.**[٣٣٥]

والقيادة الإدارية مسؤولية تتوزّع في الدولة بدءاً بالرئيس الأعلى، وهو رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي، والوزير الأول (رئيس مجلس الوزراء) في النظام البرلماني، ثم الوزراء، فمعاونو الوزراء... وانتهاءً بأي رئيس يمارس السلطة الرئاسية ولو على مرؤوس واحد.

وتبعاً لما ذكر سوف نحدد من خلال هذا الفصل ماهية القيادة الإدارية، وأنماطها، وذلك من خلال المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: ماهية القيادة الإدارية.

المبحث الثاني: أنماط القيادة الإدارية.

[٣٣٥] - محمد عبد الرحيم عنبر، المرجع السابق، ص١٠٧.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الأول

ماهية القيادة الإدارية

اختلف الفقهاء والعلماء في وضع تعريف محدد للقيادة الإدارية، ومرد ذلك بدرجةٍ أساسية اختلافهم في الخصائص الواجب توفرها في القائد. كما أن طرق اختيار القادة الإداريين متعددة، ومتنوعة.

وسوف نتناول موضوعات هذا المبحث من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: مفهوم القيادة الإدارية.

المطلب الثاني: طرق اختيار القائد الإداري.

المطلب الأول

مفهوم القيادة الإدارية

في هذا المطلب سنلقي الضوء على تعريف القيادة الإدارية مميزين بينها وبين الرئاسة، وكذلك الصفات الواجب توافرها في القائد الإداري.

أولاً- تعريف القيادة الإدارية:

اختلف معنى القيادة الإدارية في القديم عنه في العصر الحديث، ففي القديم **كان المعنى التقليدي لها يرتبط بالسلطة الرسمية** التي كان يتمتع بها القائد في مواجهة من هم تحت قيادته، فكانت عبارة عن ممارسة للسلطة، وإصدار الأوامر، وتوقيع الجزاءات على المخالفين. وبالتالي لم تكن لشخصية القائد وقدرته على التأثير والإقناع، أو للعلاقات الإنسانية، دور يذكر في قيادته، إنما المعوّل **هو استعمال القائد لسلطته الرسمية في الأمر والجزاء.**[٣٣٦]

---

[٣٣٦] - انظر:

د. إبراهيم درويش: القيادة الإدارية". كلية الحقوق بجامعة القاهرة، مجلة القانون والاقتصاد، العدد (٣)، السنة (٤٣)، عام ١٩٧٣، ص٢.

أما الآن فمعنى القيادة يرتكز أساساً إلى **قدرة القائد في التأثير على العاملين معه، وإقناع من هم تحت قيادته، وتوحيد جهودهم، والسير بهم نحو تحقيق الهدف المحدد أو الأهداف الموضوعة.**[٣٣٧]

وقد تعددت تعريفات القيادة الإدارية، فقد عرفها ***Kontz*** بأنها: **"العملية التي يتم من خلالها التأثير على سلوك الأفراد والجماعات، بغية دفعهم للعمل برغبة واضحة لتحقيق أهداف محددة".**[٣٣٨]

ويرفها ***Tead*** بأنها: **"النشاط الذي يمارسه شخص للتأثير في الآخرين، وجعلهم يتعاونون معه لتحقيق هدف معيّن".**[٣٣٩]

ونرى أنها: **القدرة على توجيه عدد من الأشخاص العاملين في منظمة إدارية معينة، سواء بالتأثير والإقناع أو باستعمال السلطة الرسمية، وتوحيد وتنسيق جهودهم المتعددة والمتنوعة، وتنظيم استخدامات الوسائل والإمكانيات القانونية والمادية والفنية المتاحة للوصول إلى هدف معين.**

ثانياً- التمييز بين القيادة الإدارية والرئاسة الإدارية:

إذا كان كل من القائد الإداري والرئيس الإداري يتحدان في المكانة التي يحتلانها، وهي أعلى من باقي أعضاء المنظمة الإدارية التي يتوليان أمورها، إلا أن هناك فارقاً كبيراً بينها، **فالرئيس الإداري** يعتمد في رئاسته على السلطة الرسمية والقانونية، وما تخوّله له القوانين واللوائح من صلاحيات إصدار التعليمات والتوجيهات والأوامر إلى العاملين معه، والخاضعين لرئاسته، ومن ثم توقيع الجزاءات على المخالفين منهم والمقصرين في أداء عملهم. **أما القائد الإداري** فهو يستند في قيادته بالدرجة الأولى إلى ما يتمتع به من قوة التأثير النفسي والاجتماعي على أفراد المنظمة، والى ما له من قدرة على إقناعهم بقراراته، وعلى التنسيق بين جهودهم لتحقيق الأهداف المرسومة. فهو لا يعتمد بالدرجة الأولى

د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد: "القيادة الإدارية ودورها في صنع القرار- دراسة مقارنة". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٩٦، ص٢٦.

Stogdill R. Leadership memebership and organization psycho psycho logical. Bulletin, Vol, 47, 1950. P 9.

[٣٣٧] - د. عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص ٢٠٥.

[338] - Harlod Kontz, Management, McGraw- Hill, London, 1980, p661.

[339] - Tead, Ordway, The art of leadership, McGraw- Hill, New York, 1963, p16.

على ما يخوّله له منصبه من سلطات رسمية، سواء في إصدار الأوامر أو توقيع الجزاءات.[٣٤٠]

وعلى هذا **فليس كل رئيس إداري قائد إداري**، فالرئيس الإداري يصبح قائداً إدارياً فقط في حالة قدرته على إدارة شؤون المنظمة التي يتولى أمرها **معتمداً أساساً على قوة شخصيته وقدرته على التأثير في العاملين في منظمته، وإقناعهم بآرائه وقراراته، والسير بجهودهم نحو الهدف الموضوع للمنظمة.**

ومما سبق يمكن استخلاص النتائج الآتية: [٣٤١]

١- يتميّز **القائد الإداري** عن الرئيس الإداري في قدرة الأول **على استخدام وسائل التأثير خلافاً للرئيس الإداري** الذي يعتمد على السلطة الرسمية.

٢- **يتحد كل من القائد الإداري والرئيس الإداري في الهدف**، ومن الممكن أن يصبح الرئيس الإداري قائداً إدارياً إذا توافرت فيه المهارات الممطلوبة، وأحسن تطويرها واستغلالها.

ثالثاً- صفات القائد الإداري:

هل كل شخص يمكن أن يكون قائداً ؟ الإجابة **بالنفي** بطبيعة الحال، فحتى يكون الشخص قائداً لا بد من توافر صفات وسمات معينة.[٣٤٢]

ولكن ما هي هذه الصفات وتلك السمات ؟

توجد ثلاث نظريات: نظرية السمات الشخصية أو الذاتية *the individualistic theory*، ونظرية الموقف *the situational theory*، ونظرية التفاعل *the interactional theory*.

وقد قدمت كل نظرية مجموعة من السمات التي رأت ضرورة توافرها في الشخص حتى يمكن أن يكون قائداً ناجحاً.

ومن هذه الصفات ما هو **فطري طبيعي** يولد بها الشخص، ومنها ما هو **مكتسب** بيئي يكتسبها بعد ولادته في المجتمع، ومنها ما هو **ثابت** لا يتغير، ومنها ما هو **قابل للتنمية** بعد تولّى مهمات القيادة وممارسة العمل الفعلي .[٣٤٣]

---

[٣٤٠] - توم بيترز:"ثورة في عالم الإدارة". ترجمة: محمد الحديدي. ج٢، الدار الدولية للنشر والتوزيع (مصر- كندا)، عام ١٩٩٨، ص٥٨٥.

[٣٤١] - د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المرجع السابق، ص ١٠٩.

[٣٤٢] - د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٣٣٢.

[٣٤٣] - د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المرجع السابق، ص ٧٣.

وأهم هذه السمات هي: [٣٤٤]

١- الصحة والنشاط والحيوية، والقدرة على التحمّل والمثابرة.
٢- القدرة الذهنية، وتفتح الذهن والذكاء.
٣- الطموح والتفاؤل.
٤- الحدس والمبادرة والاجتهاد.
٥- الشجاعة وقوة الشخصية.
٦- الاهتمام والانطلاق، وإيثار الصالح العام.
٧- الحساسية المجتمعية، والقدرة على الحكم على الآخرين.
٨- القدرة على الإقناع والتعاون.
٩- القابلية للتكيف، والقدرة على التعامل مع المواقف المختلفة.
١٠- التفاعل مع الجماعة.
١١- المعرفة الفنية والتخصص والخبرة.
١٢- المهارات الخاصة.
١٣- القدرة على التنظيم.
١٤- القدرة على تحمّل المسؤولية.
١٥- القدرة على صناعة القرار والتقرير وحسم الأمور.
١٦- أخيراً التمتع بروح القيادة بكل ما تتطلبه لجهة آلية التعامل مع الآخرين، والتخطيط، وتوجيه العمل الجماعي، والتنسيق، والقدرة على الاستخدام الأمثل للوسائل والإمكانيات، والمقدرة على مواجهة الصعوبات، والأزمات، والتحلي بالعدل، والإنصاف

[٣٤٤] - د. جورجي شفيق ساري: "أصول ومبادئ الإدارة العامة". دار النهضة العربية، عام ٢٠٠٠، ص٣٠٣.

المطلب الثاني

طرق اختيار القائد الإداري

تهتم النظم الإدارية المختلفة للدول بتحديد أسلوب اختيار القادة الإداريين، كما أنها تضع برامج محددة لاختيار هؤلاء القادة:[٣٤٥]

أولاً- نظام الاختيار الحر والتعيين:

أ- الطريقة الأرستقراطية:

في هذه الحالة يتم اختيار القادة من بين **الأشخاص الذين يتميزون بمركز اجتماعي معيّن، أو ممن ينتمون إلى أسرةٍ معينة معروفة بثرائها أو بمركزها الاجتماعي.**[٣٤٦]

كان هذا الأسلوب هو المتبع في **عهود الإقطاع**، إذ كانت المناصب القيادية تتطلّب نوعاً من الوجاهة، وإلى من يمكنه الظهور بمظهر لائق، فقد كان صاحب المنصب بحاجةٍ إلى نفقات تفوق بكثير ما يتقاضاه من أجرٍ أو مرتب.[٣٤٧]

ولا يزال هذا الأسلوب متبعاً في بعض الدول بالنسبة لبعض المواقع التي تعتمد على المكانة الاجتماعية، كالوظائف الدبلوماسية، والقضاء، والتدريس في الجامعة.

ب- الاعتبارات السياسية:

يستند الاختيار في هذه الحالة إلى **اعتبارات سياسية صرفة**، فيعيّن في المواقع القيادية الأشخاص الذين يدينون بالولاء لنظام الحكم القائم، كي يضمن الحكام تنفيذهم للسياسة العامة للدولة.[٣٤٨]

---

345 - Bennis, W, Leadership and Administrative Behaviour, Administraive Science Quarterly, Dec 1959.

٣٤٦ - د. جورجي شفيق ساري، المرجع السابق، ص ٣١٠.

٣٤٧ - د. عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص ٢١٢.

٣٤٨ - د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المرجع السابق، ص ١٥٣.

ويمكن القول إن هذه الطريقة **معمول بها في جميع الدول**. ففي فرنسا مثلاً يُتبع هذا الأسلوب في اختيار الوزراء، وفي تعيين بعض القيادات الإدارية العليا، كالمحافظين، ومديري الإدارات المركزية. وفي الولايات المتحدة كان الأسلوب المتبع في التعيين يستند إلى ما يسمى **"سياسة الغنائم للمنتصر" *Spoils system***، وبموجب هذه السياسة فإن الحزب الفائز في الانتخابات الرئاسية هو الذي يستحوذ على الوظائف العامة في الإدارة الأمريكية، وبالتالي يتغيّر الموظفون بتغير الحزب الحاكم. وقد أدى هذا الوضع إلى عدم استقرار الوظيفة العامة، فجاء قانون الإصلاح الإداري لعام ١٨٨٣، ليحلّ نظام المسابقات محل نظام الغنائم. لكن النظام الأخير ظل هو المتبع بالنسبة للمواقع القيادية في الإدارة الأمريكية، إذ غالباً ما يولّي رئيس الولايات المتحدة أنصاره في الوظائف القيادية المهمة.

يمتاز نظام الاختيار الحر والتعيين **بالبساطة**، ولكن يؤخذ عليه قيامه على عوامل شخصية وليس على أسس موضوعية، كما أنه لا يتفق مع مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة، وهو المبدأ الذي نصت عليه إعلانات الحقوق والحريات وغالبية دساتير العالم.

ثانياً- الانتخاب:

تسود هذه الطريقة **في بعض الدول التي تقدّم فيها الوعي الإداري**، إذ يتم اختيار القادة عن طريق العاملين في المنظمة.

يطبق هذا الأسلوب في المنظمات الإدارية التي يتوافر لدى أفرادها قدر عالٍ من الوعي والثقافة والنضج، لذا فإن هذه الطريقة غالباً ما تتبع بالنسبة لاختيار رؤساء الجامعات، وعمداء الكليات، كما هو الحال في فرنسا، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة الأمريكية...

يمتاز هذا النظام **باتفاقه مع المبادئ الديمقراطية**، ولكن يؤخذ عليه احتياجه إلى درجة كبيرة من الوعي كي يتمكن الناخبون من اختيار الشخص الأكفأ من بين المرشحين للقيادة، وهذه الدرجة من الوعي قد لا تتوافر لدى جميع الناخبين.

ثالثاً- الاختيار على أساس الجدارة:

تعتمد النظم التقدمية في اختيار القادة الإداريين على **أسس موضوعية** تقوم أساساً على الجدارة من خلال الارتكاز إلى **قدرات المرشحين وكفاءاتهم**، ومدى صلاحيتهم لتولّي المناصب القيادية.

ويعدّ هذا الأسلوب **الطريق المتبع في أغلب الدول** بالنسبة للتعيين في الوظائف العامة، كما أنه يعدّ من أفضل الطرق بالنسبة لاختيار القادة الإداريين، كونه **يحقق مبدأ المساواة**، ويضمن اختيار أفضل المرشحين لشغل المناصب الإدارية.

المبحث الثاني

أنماط القيادة الإدارية

حظي موضوع أنماط القيادة الإدارية باهتمام العلماء والباحثين، سواء في مجال علم النفس أو الاجتماع أو الإدارة العامة، وذلك لتحديد أفضل أنواعها، ومدى مشاركة المرؤوسين للقائد في اتخاذ القرارات وتحديد نوعية العلاقة التي تربطهما، **وفيما إذا كانت علاقة تسلّط وسيطرة أم علاقة تعاطف وتآخي، أم هي علاقة بين الاثنين معاً ؟** وذلك لما لهذه الأنماط من تأثير فعّال في العلاقات التي تتم بين القائد والمرؤوسين.

وقد انتهت أبحاث علماء علم الإدارة العامة، ودراساتهم، لأنماط القيادة الإدارية إلى ظهور أنماط عدة لها، يتمثّل الأكثر شيوعاً وأهمية منها في القيادة الأوتوقراطية، والديمقراطية، والخيّرة، والذاتية، والأمنية...

وسوف نتحدث عن أهم أنماط القيادة الإدارية من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: القيادة الأوتوقراطية.

المطلب الثاني: القيادة الديمقراطية.

المطلب الثالث: القيادة الحرّة.

المطلب الأول

القيادة الأوتوقراطية

ظهرت القيادة الأوتوقراطية في نهاية القرن التاسع عشر وخلال القرن العشرين على إثر ازدهار النهضة الصناعية.

أولاً- أنواع القيادة الأوتوقراطية:

أ- القيادة الأوتوقراطية التسلطية: ***Léadership Autocratique***

١- مفهوم القيادة الأوتوقراطية التسلطية: ***Concept du Léadership Autocratique***

عرّف فقهاء الإدارة العامة القيادة الأوتوقراطية التسلّطية المطلقة تعريفاتٍ متعددة تتفق جميعها في **"قيام القائد الإداري بتركيز كامل الصلاحيات والسلطات بين يديه، دون أن يفوّض مرؤوسيه في مباشرة أيٍ منها، ودون مشاورتهم أو أخذ رأيهم في أيٍ من الأمور، فيستبد في وضع سياسات إدارته وخططها، وينفرد في إصدار القرارات اقتناعاً منه بعدم جدوى مشاركة مرؤوسيه فيها لأنهم غير ناجحين في العمل، ولا يرغبون في تحمّل المسؤولية..."**.[٣٤٩]

ويرجع بعض علماء الإدارة العامة وجود القيادة الأوتوقراطية التسلطية إلى **أمور ثلاثة هي:**

١- **طبيعة الفرد التي تميل غالباً نحو الكسل وقلة العمل**، والطموح نحو آمال عريضة يريد تحقيقها، والتهرّب من المسؤولية... من الأمور التي تساعد على الخضوع للقيادة الأوتوقراطية خوفاً من الجزاء والعقاب وليس حباً في العمل.

٢- **إن حرمان الفرد من الحوافز المادية والمعنوية يساعده على الخوف والخضوع للقيادة الأوتوقراطية بأساليبها المختلفة.**

[٣٤٩] - د. عبد العظيم عبد السلام ومحمد عبد الله الطوبان: "القيادة الإدارية والذاتية بين النظرية والتطبيق". ج٢، ط١، الرياض، المديرية العامة لكلية الملك فهد الأمنية والمعاهد، ١٩٩٦، ص٣٥٠.

٣- **حاجة الفرد دائماً إلى متابعة من رؤسائه، وإشراف مباشر منهم للتحقق من قيامه بأعماله يفرض وجود قيادة أوتوقراطية** للإشراف الدائم على المرؤوسين.

وقد كشفت دراسات بعض علماء الإدارة العامة مثل **همفل** في هذا الصدد عن **فقدان القادة ذوي الميول التسلطية إلى بعد النظر والحكم الصائب على الأمور، وتركيز اهتمامهم على تحسين مراكزهم الوظيفية** دون أدنى اهتمام بوضع مرؤوسيهم وحاجاتهم. وقد أدى هذا السلوك في الغالب إلى **فشل هؤلاء في أدائهم لمهماتهم الوظيفية**، وعدم قدرتهم على التكيّف مع المواقف الإدارية للمنظمة التي يعملون فيها، أو مواجهتها بفعالية.

وتتأثر القيادة الأتوقراطية التسلطية **بالقيادة السياسية *politique* في الدولة، ونظام الحكم فيها وفلسفته**، وذلك نظراً لإنتمائهما سوياً للسلطة التنفيذية في الدولة، إذ تتولى القيادة السياسة مهمة رسم السياسة العامة للدولة وتحديد أهدافها، أما القيادة الإدارية الأوتوقراطية فإنها تتولّى مهمة تنفيذ هذه الأهداف وفقاً للسياسة المرسومة للدولة. ومن ثم فإذا كان النظام السياسي للحكم في الدولة يميل إلى الديكتاتورية السياسية فإن القيادة الإدارية تقتدي به وتسير على نهجه.[٣٥٠]

٢- خصائص القيادة الأوتوقراطية التسلطية:

تتمتع القيادة الأوتوقراطية التسلطية بخصائص عدة نلخص أهمها في الآتي:

١- **تركيز القائد الأوتوقراطي للسلطات والاختصاصات كافة في يده** استناداً لفهمه بأن السلطة اداة ضغط وتهديد للحصول على العمل.

٢- حرص القائد الأوتوقراطي على **الحد من مساهمات مرؤوسيه في إدارة التنظيم الإداري الذي يقوده.**

٣- **اعتماد القائد الأوتوقراطي في تنفيذه لقراراته على سلطته** التي يرى بأنها مستمده من منصبه الرسمي وقوة شخصيته والأساليب الضاغطة.

٤- استخدام القائد الأوتوقراطي **القرارات الغيبية المفاجئة لمرؤوسيه في تسييره للعمل** كي لا يتيح لهم فرصة مناقشتها ودراستها او التعليق عليها.

[٣٥٠] - د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٣٢٧.

٥- يرد القائد الأوتوقراطي لنفسه دائماً النتائج الإيجابية *Les coséquences positives* التي تحققها قراراته **دون الاهتمام بمرؤوسيه**.[٣٥١]

٦- اعتماد القائد الأوتوقراطي في تسيير التنظيم الإداري الذي يقوده على **التفسير الحرفي للوائح**، وذلك بقصد التهرّب من المسؤولية والعقاب.

ب- القيادة الأوتوقراطية الخيّرة:

هي القيادة التي يكون فيها القائد **أقل استبداداً** من القائد الأوتوقراطي المتسلط، وذلك من خلال إدارة القائد للجماعة التي يقودها **بمفهوم رب الأسرة الذي يعتمد عليه أعضاؤها كلية**، وتفضيله التعامل مع مرؤوسيه **عن طريق الإقناع والاهتمام بالعلاقات الإنسانية بينه وبينهم، وتركه حرية محدودة لمرؤوسيه لمناقشة أوامره وقراراته، وحرية كاملة في تنفيذها في الإطار الذي يحدده لهم، وذلك لتحقيق قدر من ولاء مرؤوسيه**، وطاعتهم النفسية له ولقراراته، والتخفيف من ردود أفعالهم السلبية التي قد تترتب على قراراته.

وإذا فشل هذا القائد الأوتوقراطي الخير في إقناع مرؤوسيه بتنفيذ قراراته انقلب سلوكه فجأة إلى الإكراه، واستخدام سلوك أكثر استبدادية من الأسلوب الأوتوقراطي المتسلط.

ويعدّ هذا الأسلوب امتداداً طبيعياً للنموذج السابق مع عدم اعتماده كليّة على أسلوب التهديد والعقاب المباشر، ووجود درجة من الثقة المحدودة بين القائد ومرؤوسيه، ولذلك فإنه **عادة ما يحقق نتائج أفضل من القيادة الأوتوقراطية الاستبدادية** وخاصة على المدى الطويل.

ج- القيادة الأوتوقراطية اللبقة:

هي القيادة التي تتميز **بلباقة سلوك القائد في تعامله مع مرؤوسيه ومعاونيه، واهتمامه بخلق الشعور والإحساس بالرضا لديهم** فقط من خلال مشاركتهم الصورية له في إصدار القرارات الخاصة بالمنظمة لقبولها وتنفيذها، والاقتناع بها وعدم معارضتها، **ودون مشاركتهم له فعلياً في إصدار هذه القرارات، وذلك لعدم اهتمامه بآرائهم في تصريف مجريات الأمور.**

---

[٣٥١] - د. محمد ماهر عليش: "أصول التنظيم والإدارة في المشروعات الحديثة". عام ١٩٦٣، القاهرة، عام ١٩٦٣، ص٤١٨.

وتتم مشاركة المرؤوسين **الصورية** للقائد الأوتوقراطي في إصدار القرارات من خلال تعاونهم معه في الاقتراحات وإبداء الآراء حول سير العمل في المنظمة أو تطوير طريقة العمل بها، والندوات والاجتماعات واللقاءات التي يعقدها القائد معهم من وقت آخر، والتي يفتح فيها النقاش ويستمع لآرائهم، بل قد يتسع صدر هذا القائد للجدال وسماع الرأي المعارض لرأيه. هذا فضلاً عن **اتباع القائد لسياسة المدح والثناء على مرؤوسيه بدلاً من الجزاء والعقاب** وذلك لخلق الشعور بالإقناع لديهم بما يريده هو، أما الاقتناع الحقيقي فلا يهمه.

إلا أن كل هذا لا يغير من الطابع الأوتوقراطي لهذه القيادة، **وذلك لاحتفاظ القائد وتمسكه بسلطته التي تستند لسلطته الرسمية، وليس لسلطته الرضائية،** أو المقبولة في الأخذ بآراء مرؤوسيه واقتراحهم، أو عدم الأخذ بها، واتخاذ القرار النهائي منفرداً.

ثانياً- تقدير القيادة الأوتوقراطية

Estimation du leadership autocratique

أ- أهم الانتقادات التي وجهت للقيادة الأوتوقراطية.

تتمثّل أهم هذه الانتقادات في الآتي:[٣٥٢]

١- **لم تعد خاصية التسلّط والاستبداد أمراً مقبولاً في الوقت الحاضر** نظراً لما يترتب عليها من **آثارٍ سلبية،** كحالة الخوف لدى المرؤوسين، وانخفاض نوعية العمل المنجز، وعدم إمكانية الاستفادة من أصحاب الكفاءات.

٢- تؤدي القيادة الأوتوقراطية إلى **توتر العلاقات الاجتماعية، وإهدار الروابط الإنسانية بين الرئيس الإداري ومرؤوسيه** وظهور عوامل التوتر والتذمّر بينهم، مما يؤدي بالتالي إلى إلحاق المخاطر بالمنظمة الإدارية، وضعف كفاءتها الإنتاجية.

٣- **صعوبة تطبيق القيادة الأوتوقراطية في الوقت الحالي،** إذ ازدادت نسبة التعليم والوعي الثقافي بين العاملين، وظهور النقابات المهنية.

[٣٥٢] - د. عبد العظيم عبد السلام ومحمد عبد الله الطوبان- المرجع السابق- ص ٣٦٠.

٤- **عدم امتلاك القيادة الأوتوقراطية للخبرة الإدارية والفنية لإدارة التنظيم، وإصدار القرارات الصحيحة المتعلقة به،** إذ غلباً ما يحجم المرؤوس عن لفت انتباه رئيسه إلى الخطأ خوفاً من انتقامه منه.

ومما تجب الإشارة إليه أن الآثار السيئة للقيادة الأوتوقراطية **لا تقتصر على التسلطية منها فقط،** إذ إنها تشمل كذلك القيادة الأوتوقراطية اللبقة، فالرئيس الإداري يستخدم في كلتا الصورتين وسائل مشاركة زائفة لمرؤوسيه في معرض إصدار القرارات الإدارية.

ب- إيجابيات القيادة الأوتوقراطية.

على الرغم من الانتقادات العديدة التي وجّهت للقيادة الأوتوقراطية بكل صورها، إلا أنه يمكن القول إن هذا النمط القيادي **لم يندثر في وقتنا الراهن،** فقد أثبتت الدراسات الحديثة بأن نمط القيادة الأوتوقراطية لا زال مطبقاً في بعض الإدارات الحديثة، **خصوصاً بالنسبة للأعمال الروتينية، أو حينما تسعى المنظمة إلى تحقيق أهداف محددة على المدى القصير، أو عندما تكون ثقافة المرؤوسين محدودة.** كما أن هناك **بعض الظروف التي توجب تطبيق القيادة الأوتوقراطية التسلطية،** فضلاً عن وجود بعض المرؤوسين الذين يفضلون تطبيقها.

١- الظروف التي توجب تطبيق القيادة الأوتوقراطية التسلطية:

لقد أثبتت الدراسات الحديثة بأن نمط القيادة الإدارية الأوتوقراطية -ولا سيما التسلّطية- **هو أفضل الأنماط للتعامل مع بعض الظروف التي قد يمر بها التنظيم الإداري، والتي تتطلب السرعة والحزم، ووجود قائد إداري حازم يمكنه التعامل معها.** ومن الأمثلة التي توضح ذلك نشوب حرب أهلية في الدولة، أو حدوث الزلازل أو الفيضانات أو الحرائق أو حدوث عصيان أو أعمال شغب... أو مختلف صور الإخلال بأمن الدولة... فمثل هذه الظروف تحتاج إلى قائد حازم يمكنه تدارك الخطر بالسرعة المطلوبة.[٣٥٣]

٢- المرؤوسين الذين يفضلون تطبيق القيادة الأوتوقراطية التسلّطية:

كما أثبتت الدراسات الحديثة بأن نمط القيادة الأوتوقراطية الحديثة **قد يكون هو الأفضل للتعامل مع بعض المرؤوسين الذين فشل معهم أسلوب الإقناع في الاستجابة لقيادتهم الإدارية، وبالتالي فإن هؤلاء المرؤوسين إنما يحتاجون إلى**

[353] - R. Hamblin. Leadership and Crissis Socismetr, No 21 Sente. 1959. p 322.

قائد حازم يدفعهم إلى الطريق السليم على نحوٍ يزيد فيه من كفاءتهم في العمل.
ومن هؤلاء المرؤوسين نذكر على سبيل المثال أولئك الذين يخشون استعمال السلطة، أو الذين يقبلون بارتياح تركيز القائد الإداري لكامل السلطات بين يديه، إضافة إلى المرؤوسين الذين يفقدون الثقة في أنفسهم إذ يعتمدون دائماً على تلقي الأوامر عن الآخرين...

المطلب الثاني

القيادة الديمقراطية

Le Léadership Dimocratique

تأخذ الديمقراطية في عالمنا المعاصر مدلولين مختلفين:

١- المدلول السياسي: ***Concept politiqe*** أي **الديمقراطية السياسية،** وذلك من خلال **مشاركة الشعب في شؤون الحكم،** وفي اتخاذ القرارات المهمة، وفقاً للقاعدة المعروفة"حكم الشعب نفسه بنفسه".

٢- المدلول الإداري: ***Concept administratif*** أي **الديمقراطية الإدارية،** والتي تتمثّل في **مشاركة العاملين في المنظمات الإدارية لقادتهم في حل المشكلات التي تعترض سير العمل، وفي اتخاذ القرارات الإدارية،** فضلاً عن الاهتمام بالجوانب **الإنسانية** في العلاقة بين الرئيس الإداري ومرؤوسيه، فيهتم القائد الإداري بمشكلات مرؤوسيه، ويعمل على بث **روح التعاون** بينهم.[٣٥٤]

وفي هذا المبحث سنتحدث عن أسس القيادة الديمقراطية، وعوامل نجاحها، وتقديرها.

أولاً- أسس القيادة الديمقراطية:

Les Bases du Léadership Dimocratique

تقوم القيادة الديمقراطية على أسس ثلاثة هي:

أ- المشاركة في العمل: *Le Partage du Travail*

١- مفهوم المشاركة في العمل:

يتمثّل هذا المفهوم في **مباشرة القائد الإداري لأعماله ومهماته من خلال مرؤوسيه في المنظمة التي يقودها، وعدم انفراده لوحده في صناعة القرارات المتعلقة بالمنظمة، وإنما يعطى المرؤوسين أهميةً كبيرةً عند إصدار هذه القرارات،** إذ إنهم يشاركون في رسم السياسات المتعلقة بأعمال المنظمة، والأهداف

[٣٥٤] - د. محمد بدران. د. محمد درويش: وظائف الإدارة، مرجع سابق، ص١٢٨.

التي تسعى إليها، وحل المشكلات الإدارية التي تواجه المنظمة، واستشارتهم في اتخاذ القرارات النهائية قبل إصدارها. ويتحقق ذلك كله من خلال عقد اللقاءات، والمؤتمرات وإجراء المناقشات، فضلاً عن قيام المرؤوسين في التحضير للقرارات الإدارية، والإعداد لها.. **وبالتالي تكون قرارات القائد الإداري الديمقراطي حصيلة للتفكير الجماعي** لا سيما إذا أخذنا في الحسبان أن المرؤوسين هم الذين سينفذون هذه القرارات فيتحمّلون أخطارها.[٣٥٥]

يضاف إلى ذلك أن المرؤوسين **يشاركون في العمل عندما يتبادل معهم قائدهم المعلومات المتعلقة بنشاطهم، والمشكلات التي قد تواجههم في العمل،** وذلك بغية إيجاد الحلول الملائمة لها. وقد **يفوّض** الرئيس الإداري مرؤوسيه بحل هذه المشكلات، وذلك ضمن ضوابط وحدود معينة، كي يشعروا بمشاركتهم في إصدار القرارات مما يحملهم في نهاية المطاف على الالتزام بتنفيذها.[٣٥٦]

٢- نماذج المشاركة في العمل:

Types du Partaage du Travail

من الممكن إيجاز أهم هذه النماذج في النقاط الآتية:

١- قد يقوم القائد الإداري **بتحديد المشكلة ورسم أبعادها، أو تقديم قرارات مبدئية قابلة للتقويم والتعديل، أو تفويض مرؤوسيه بإصدار هذه القرارات.**

٢- قد يصدر القائد الإداري مجمل القرارات **لكنه يناقش مرؤوسيه في آليات التنفيذ.**

٣- قد يسمح القائد الإداري لمرؤوسيه **بالعمل في إطار التوجيهات التي تمليها القيادة العليا.**

٤- قد يقدم القائد الإداري لمرؤوسيه الأفكار المتعلقة بالقرار، **ثم يترك لهم** مسألة **اتخاذ القرار المناسب شريطة أن يقترن إصدار القرار بموافقته النهائية.**

---

[٣٥٥] - د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٣٢٨.

[٣٥٦] - عبد العظيم عبد السلام ومحمد عبد الله الطوبان، المرجع السابق، ص ٣٧٢.

٣- مزايا المشاركة في العمل القيادي:

Privileges du Partage du Travail

للمشاركة مزايا المشاركة في العمل مزايا عدة نوجزها في الآتي:[٣٥٧]

١- **إتاحة الفرصة لحل المشكلات المتعلقة المعقدة المتعلقة بالمشروعات الحديثة،** والتي تحتاج إلى عدد كبير من المتخصصين، ومرد ذلك استخدام وسائل العلم والتكنولوجيا الحديثة في تلك المشروعات.

٢- **شعور المرؤوسين بأهمية مقترحاتهم في تنظيم العمل الإداري في المنظمة التي يعملون بها.**

٣- إتاحة الفرصة للمرؤوسين **للمشاركة في حل المشكلات الإدارية المتعلقة بالمنظمة التي يعملون فيها.**

٤- إتاحة الفرصة لإقامة **علاقات طيبة بين الرؤساء والمرؤوسين،** وبين المنظمة والمتعاملين معها.

٥- **ترشيد إصدار القرارات الإدارية** المتعلّقة بالمنظمة من خلال معرفة القائد الإداري للآراء الصحيحة المستنيرة.

ب- تفويض الاختصاص:

Délégation Competence

١- التعريف بتفويض الاختصاص:

يقصد بتفويض الاختصاص **قيام القائد الإداري بمنح بعض اختصاصاته المعهودة إليه بمقتضى النصوص القانونية إلى مرؤوسيه الذين يعملون تحت قيادته المباشرة، بحيث يمارسون هذه الاختصاصات دون الرجوع إليه على أن يظل الرئيس الإداري هو المسؤول عن هذه الاختصاصات، وأن يظلّ له الحق في تعديل التفويض، أو إلغائه، تحقيقاً للمصلحة العامة.**

وهكذا فإن تفويض الاختصاص ينصب **على جانب من اختصاصات الرئيس الإداري** وليس على جميع هذه الاختصاصات، **لأن التفويض الكامل يعدّ تنازلاً من الرئيس الإداري عن اختصاصاته،** وهو أمر غير جائز. كما أننا بحاجة إلى **نصٍ قانوني يجيز التفويض، إذ "لا تفويض بدون نص".** ومما يجب التنويه

[٣٥٧] - مختار حمزة: "الحاجة المتزايدة للقيادة الإدارية ودورية المشاكل الإدارية". القاهرة، معهد الإدارة العامة، عام ١٩٥٩، ص٢٩.

إليه أن **التفويض لا يعفي الرئيس الإداري من المسؤولية،** وبتعبير آخر فإن التفويض لا ينقل المسؤولية إلى المرؤوس بالنسبة لما فوّض به.

ومما تجب الإشارة إليه أن **للتفويض أشكالاً متعددة،** فقد يكون **شفهياً** أو **مكتوباً،** وقد يكون **صريحاً** أو **ضمنياً،** لكنه **لا يكون إلا جزئياً** كما أشرنا إلى ذلك قبل قليل.

٢- عوامل نجاح تفويض الاختصاص:

Facteurs du Succés de La Délégation du Compéténce

لكي يحقق تفويض الاختصاص الأهداف المرجوة منه ينبغي توافر الآتي:

١- **ألاّ يشمل التفويض الاختصاصات المفوّضة أصلاً إلى القائد الإداري من قبل القيادة العليا، وذلك عملاً بمبدأ "الاختصاصات المفوّضة لا تقبل التفويض".**

٢- **أن يمنح القائد الإداري إلى مرؤوسيه السلطات الكافية لتحقيق المهمات التي فوّضهم بها نيابةً عنه.**

٣- أن يكون التفويض **واضحاً وصحيحاً من الناحية القانونية،** وفي الحدود والضوابط التي رسمها التشريع.

٤- أن يتأكد القائد الإداري **من كفاءة مرؤوسيه،** ومن حسن استعمالهم للصلاحيات المفوّضة، وذلك على النحو الذي يحقق الغرض المرجو من التفويض.

٥- **توفر وسائل الاتصال السريعة** بين القائد الإداري ومرؤوسيه لإبلاغهم بالتعليمات اللازمة لإنجاز العمل بالسرعة المطلوبة، وعلى أحسن وجه.

٦- **عدم ممارسة القائد الإداري الاختصاصات المفوّضة إلى مرؤوسيه طوال مدة التفويض،** وإن فعل ذلك فإن قراراته تعدّ باطلة لعدم الاختصاص.

٣- مزايا تفويض الاختصاص:

لتفويض الاختصاص مزايا عدة يمكن إدراجها في الآتي:

١- **توفير الوقت للقائد الإداري كي يتفرغ للقضايا الاستراتيجية المتعلّقة بالمنظمة التي يرأسها،** كالتوجيه والإشراف والتنسيق...

٢- **تدريب المرؤوسين على العمل القيادي** بغية توفير قيادات جديدة قادرة على تحمّل المسؤولية في المستقبل.

٣- **تنمية القدرات القيادية والإدارية لدى المرؤوسين وتدريبهم على السرعة والمرونة في اتخاذ القرار.**

٤- **تخفيض التكاليف المادية للقرارات الإدارية** من خلال الاقتصاد في العديد من المواد المكتبية، والآلات المستخدمة، وساعات العمل.

٥- **العمل على تغيير نظرة القادة لمرؤوسيهم** من حيث الكفاءة، والقدرة على تحقيق ما يكلّفون به من أعمال، وما يتحمّلونه من مسؤوليات.

٦- **السرعة في إصدار القرارات الإدارية** لمواجهة المشكلات حين وقوعها.

ثانياً- عوامل نجاح القيادة الديمقراطية:

Facteurs De Succes de Léadership Dimocratiqe

يتوقف نجاح القيادة الديمقراطية على توفر عدد من الأمور منها:[٣٥٨]

١- **أن تكون المشكلة موضع المناقشة مشكلة غير عادية** (أي غير متكررة أو روتينية).

٢- **رغبة المرؤوسين في الاستقلالية،** وشعورهم بالمقدرة على العمل بدون مراقبةٍ أو إشراف.

٣- **امتلاك القائد الإداري للحزم في قراراته** إزاء المقصرين في أعمالهم.

٤- أن تتوافر لدى الرئيس الإداري **الثقة في مرؤوسيه،** وأن يعطيهم الفرصة للتعبير عن آرائهم ومواقفهم.

٥- **أن يعمل القائد الديمقراطي على رفع الروح المعنوية لمرؤوسيه** بوساطة قنوات الاتصال الفاعلة التي يعمل على إيجادها بينه وبينهم، كي تتحقق أهداف المنظمة بالكفاءة المطلوبة.

[٣٥٨] - عبد العظيم عبد السلام ومحمد عبد الله الطوبان، المرجع السابق، ص ٣٩٣.

ثالثاً- تقدير القيادة الديمقراطية

Estimation du leadership Dimocratique

سندرس في هذا المطلب النقاط الآتية:

أ- مزايا القيادة الديمقراطية:

تتلخص هذه المزايا في الآتي:

١- **تساعد القيادة الإدارية المرؤوسين على المبادرة والابتكار،** كما أنها تنمي لديهم المهارات الإدارية، وترفع من معنوياتهم في العمل.

٢- **إتاحة الفرصة للقائد الإداري في اختيار الحل المناسب للمشكلة المعروضة أمامه من بين الحلول البديلة،** وإصدار القرار المناسب إزاءها.

٣- **الاستفادة من كافة الكفاءات** والتخصصات الفنية والمهنية والإدارية داخل المنظمة الإدارية.

٤- توفير الشعور لدى عمال المنظمة بأن **القرارات الصادرة عن القائد الإداري إنما هي نابعة من أفكارهم،** مما يدفعهم إلى تنفيذها بشكلٍ صحيح.

٥- **تدريب المرؤوسين على فنون القيادة،** وإكسابهم المهارات اللازمة للقيام بها.

٦- **تحقيق التماسك بين أعضاء الجماعة** على نحوٍ يشجع على الابتكار، وتقوية روح الفريق بين المرؤوسين.

ب- سلبيات القيادة الديمقراطية:

ومن الممكن أيضاً تلخيصها في الآتي:

١- **مشاركة القائد الديمقراطي المرؤوسين في ممارسة بعض مهماتهم واختصاصاته** تؤدي **إلى إضعاف مركزه، وتعد تنازلاً منه عن ممارسة بعض مهماته القيادية.**

٢- اهتمام القيادة الديمقراطية بآراء المرؤوسين وتبادل الرأي معهم **يجعل هذه القيادة غير عملية.**

٣- **بطء إجراءات إصدار القيادة الديمقراطية لقراراتها** يؤدي إلى صعوبة تطبيقها في الظروف والأحداث والأمور المستعجلة التي قد تمر بها المنظمة.

٤- تركيز القائد الديمقراطي اهتمامه بمرؤوسيه **لا يترتب عليه دائماً رفع روحهم المعنوية وزيادة الإنتاج وتحقيق أهداف المنظمة التي يقودها،** بل قد تؤدي أحيانا وفقاً لما أثبتته الدراسات والتجارب العملية إلى قلة الإنتاج وانخفاض الروح المعنوية للمرؤوسين.

٥- **حاجة المنظمات الإدارية البسيطة إلى قيادة آمرة وليس إلى قيادة ديمقراطية** تقوم على المشاركة في إصدار القرار.

المطلب الثالث

القيادة الحرّة

Le leadership libre

ما هي القيادة الحرّة؟ وما هي أهم الخصائص التي تتسم بها؟ وكيف يقيّم العلماء هذا النوع من أنواع القيادة؟ هذا ما سنوضحه الآن.

أولاً- مفهوم القيادة الحرة:

تعرّف القيادة الحرة بأنها: **"القيادة التي تؤمن بالحرية المطلقة والكاملة لأعضاء المنظمة، ومنحهم حق تحديد كل شيء بإدارتهم المنفردة، ودون أدنى تدخل من القائد الذي يتسم دوره بالطابع السلبي..."**.

ويقتصر دور القائد في ظل القيادة الحرة **على توجيه مرؤوسيه بما ينبغي القيام به من خلال التأثير في سلوكهم أو بما هو مطلوب منهم، وإمدادهم بالبيانات والمعلومات والمواد اللازمة لتحقيق أهداف المنظمة، وإبداء المشورة إذا طلب منه إبداؤها، وتركهم يفعلون ما يريدون وفقاً لإرادتهم الذاتية المطلقة دون أدنى تدخل منه بأي موقف إيجابي، سواء بالأمر أو النهي أو التوجيه أو تنظيم مجريات الأمور، إلا إذ طلب منه مرؤوسوه رأيه أو تحكيمه.**

ولذلك وصف دور القائد في ظل مفهوم القيادة الحرة بأنه **دور سلبي** يفقد فيه القائد كل مقومات القيادة الفعّالة والمؤثرة ومسؤولية اتخاذ القرارات في المنظمة التي يقودها.

ثانياً- خصائص القيادة الحرة:

١- **تفويض القائد الحر مرؤوسيه اختصاصاته الإدارية على أوسع نطاق** لمنحهم أكبر قدر من الحرية والاستقلال في إدارتهم للمنظمة التي يعملون بها.

٢- **منح المرؤوسين أكبر قدر من الحرية لممارسة مهمات تحديد أهداف المنظمة وخططها، وإصدار القرارات والإجراءات اللازمة لها** اعتقاداً بأن هذه الحرية تنمّي قدراتهم الوظيفية في العمل والأداء.

٣- **التزام القائد الحر بسياسة الباب المفتوح *la porte ouverte* في اتصالاته مع مرؤوسيه** من خلال تسهيله سبل اتصالهم به لعرض آرائهم وأفكارهم الغامضة، أو التي يتلبس أمرها عليهم، لإعطائه التوجيهات والتعليمات بشأنها فقط دون معالجتها، وذلك لاعتقاد هذا القائد بعدم نجاح القيادة الحرة إلا بالالتزام بهذا الأسلوب.

ثالثاً- تقدير القيادة الحرّة:

أ- عوامل نجاح القيادة الحرّة:

١- **امتلاك القائد القدرة والمهارة على التكيّف مع هذا النمط القيادي ومع مرؤوسيه العاملين معه في ظلّه** لدفعهم إلى بذل قصارى جهودهم في العمل لزيادة الإنتاج، وتحقيق أهداف التنظيم الذي يقوده.

٢- **تمتع المرؤوسين الذين يخضعون لهذه القيادة بقدرٍ عال من التعليم والثقافة والكفاءة العالية** التي تبث في نفوسهم القدرة على تحمل مسؤوليات العمل.

٣- **حسن استخدام القائد الحر والمرؤوسين معاً لأسلوب التفويض الواسع الذي توجبه القيادة الحرة.**

٤- **وجود أنشطة ومواقف تلائم تطبيق القيادة الحرّة وتجعلها صالحة للتطبيق الفعلي،** مثل أنشطة الجامعات ومراكز البحث العلمي.

ب- عيوب القيادة الحرة:

١- **حاجة القيادة الحرّة في تطبيقها إلى طبقة معيّنة من المرؤوسين تتمتع بقدر كبير من الثقافة والفهم والقدرة على تحمّل المسؤولية،** وإلا ترتب على تطبيقها التشويش والبلبلة وفقدان الزعامة الإدارية وتهتك القيادة الفعّالة.

٢- **يؤدي تطبيق القيادة الحرة** - وفقاً لما أثبتته الدراسات والتطبيقات العملية لها- **إلى خلق الحرية الزائدة وإطلاقها في العمل لدى**

المرؤوسين الخاضعين لها، وعدم خضوعهم لضوابط فعلية وحازمة في العمل، مما يترتب عليه آثار سيئة بالنسبة لهم، مثل عدم تحقيق السرور الدائم في نفوسهم، وزيادة حدة الروح الفردية بينهم.

٣- عدم إشراف القائد الحر على مرؤوسيه، والعاملين معه، وتوجيههم الوجهة السليمة ورقابته الدائمة لأنشطتهم المختلفة، واتخاذ القرارات، **يؤدي إلى عدم تأدية هؤلاء المرؤوسين لأعمالهم على خير وجه.**

٤- **ثبوت فشل القيادة الحرة في الدراسات التي أجريت عليها،** لانعدام دور القائد والتوجيه فيها، وتخبط العملية الإدارية في ظلها، مما يؤدي إلى النتائج الضارة ذاتها في ظل القيادة الأوتوقراطية الاستبدادية أو التسلطية.

٥- **إضاعة القائد الحر في ظل القيادة الحرّة غالبية أوقاته في الأعمال الشكلية والترفيهية،** مثل استقبال الزوار، وإقامة الحفلات الرسمية، وحضور اجتماعات اللجان خارج التنظيم...

والذي نراه أنه أياً كان نوع القيادة الإدارية، فإن تجسيد إرادة القائد الإداري على الواقع الملموس إنما تتحقق باتخاذ القرار المناسب. وتبعاً لذلك سننتقل إلى دراسة الوظيفة التالية من وظائف الإدارة العامة وهي صناعة القرار الإداري بمفهومه الفنّي.

الفصل الرابع

القرار الإداري

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

يعدّ اتخاذ القرار من **أهم أسس العمل الإداري ومبادئه** إن لم يكن أهمها على الإطلاق، حتى أن البعض قد وصفه بأنه **جوهر الإدارة وقلبها.**[٣٥٩]

وفي حقيقة الأمر فإنه ليس في هذا الوصف مبالغة، **فاتخاذ القرار هو الترجمة الفعلية للعمل الإداري كله،** وجميع العمليات الإدارية تتمخض في النهاية عن اتخاذ قرار معيّن، فهو النتيجة الطبيعية لكل من هذه العمليات، سواء تعلّق الأمر بالتخطيط، أو التنظيم، أو الاتصال، أو التنسيق، أو القيادة، أو التوجيه، أو الرقابة، أو الإشراف... فسير العمل في إحداها ينتهي غالباً باتخاذ قرار معين، حتى يمكننا أن نقرر بأن **كل عملية ما هي إلا سلسة متصلة الحلقات من القرارات.**

وتجدر الإشارة إلى أنه **ليس ضروريا أن يتخذ قرار ما في كل حالة،** فقد ينتهي الأمر إلى عدم اتخاذ أي قرار، وبتعبير آخر قد يقدّر المختص أو المسؤول بأن الوقت لم يحن بعد، أو من غير المناسب اتخاذ قرار معيّن في الموضوع المعروض، **وقد يكون عدم اتخاذ قرار ما هو في حد ذاته قرار سلبي،** يعبّر عن موقف مدروس ومحسوب بالصمت أو السكوت من جانب المختص أو المسؤول. كما أنه **ليس حتميا أن يصدر القرار في شكل مكتوب فقد يكون شفهياً.**

وسوف نعالج موضوعات هذا الفصل من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: ماهية القرار الإداري.

المبحث الثاني: مراحل صناعة القرار الإداري.

المبحث الثالث: معوّقات صناعة القرار الإداري وعوامل نجاحه.

المبحث الرابع: دور المعلومات والمشاركة في صناعة القرار الإداري.

المبحث الخامس: أنواع القرارات الإدارية.

---

[٣٥٩] - لا تقتصر أهمية اتخاذ القرار على الإدارة وحدها، وإنما تبدو في الحياة بصفة عامة، وعلى مستوى حياة الأفراد أنفسهم، فكل فرد يجد نفسه يوميا مواجه بمجموعه من المواقف التي تقضى منه اتخاذ قرار معين حيالها: عند اختيار ملبسه أو مأكله عند شراء شيء أو بيعه... غير أن هذه الأهمية تزداد أكثر بالنسبة للإدارة، سواء كانت الخاصة أو العامة، وإن كانت أكثر بالنسبة للإدارة العامة نظراً لارتباطها بكثيرٍ من العوامل المتشابكة والمتشعّبة والمتداخلة.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الأول

ماهية القرار الإداري

تقوم فكرة القرار الإداري في نطاق علم الإدارة العامة على **اختيار أنسب البدائل المتاحة أمام متخذ القرار ابتغاء تحقيق الأهداف.** وهو عملية يومية في حياة الأفراد والمنظمات على السواء، إنه الوسيلة الأساسية التي تتحرك من خلالها الإدارة العامة نحو تحقيق الأهداف المنوطة بها، **وهو نقطة الانطلاق الفعلية لسائر العمليات الإدارية.**[٣٦٠]

وبمعنىً آخر فإن عملية **صناعة القرار الإداري هي جوهر العملية الإدارية** والمحور الأساسي لدراسة الإدارة العامة، ونشاطاتها، كالتخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة والتنسيق والاتصال، كما أن **عملية اتخاذ القرارات ترتبط ارتباطاً وثيقاً برسم السياسة العامة للدولة،** حيث يتوقف نجاح هذه السياسة على القدرة على اتخاذ القرارات الإدارية الرشيدة، لذا ذهب **هربرت سيمون** إلى أن: **"الإدارة هي اتخاذ القرارات".**[٣٦١]

وينقسم هذا المبحث إلى المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري.

المطلب الثاني: مقوّمات صناعة القرار الإداري.

---

[٣٦٠] - د. محمد بدران. د. محمد درويش، المرجع السابق، ص٦٣.

[361] - Herbert Simone, Administrative Behaviour. Maclmillan, 1960, p 1.

المطلب الأول

مفهوم القرار الإداري

تعدّ مسألة وضع تعريف محدد لمفهوم ما في ميدان الإدارة - بصفة عامة- من **أعقد المسائل البحثية التي يواجهها الباحثون في هذا المجال.** ويعود السبب في ذلك إلى **التطوّر المستمر في المفاهيم الإدارية الناتج عن التغيّر السريع في الوظائف، وفي المناهج التنظيمية الإدارية،** إذ من المتطلّب في التعريف أن يتصف بشيء من الاستقرار، وهذا مالا نجده في مضامين المفاهيم الإدارية الحديثة، والتي تتخذ كأساس لدراسة ظواهر **التنمية الإدارية،** وسياسات **الإصلاح الإداري والاقتصادي** مثلاً.. وما ترافق مع ذلك من **ظهور مصطلحات ومناهج وسياسيات إدارية قلبت مفاهيم إدارية سابقة رأساً على عقب.**

وليس هذا من باب التبرير للخروج من مأزق التوصل إلى تحديد تعريف قاطع لما نحن بصدده، وإنما تقرير لما هو واقع فعلاً، وهذا ما سنستهله بعد قليل في معرض تعريف القرار الإداري في علم الإدارة.

والقرار في علم الإدارة العامة يختلف في معناه عن القرار في القانون الإداري، إذ إن القرار في القانون الإداري لا يمثّل إلا حيزاً محدداً من نشاط الإدارة، ذلك أنه قد يمضي على جهة الإدارة مدة طويلة دون أن تصدر قراراً بالمعنى القانوني له، وهي وإن أصدرته لا تصدره في كل المستويات الإدارية. أما القرار في علم الإدارة العامة **فهو أكثر شمولاً وأوسع دلالة،** بحيث يمكن أن يصدر في كل المستويات الإدارية العليا والدنيا. كما أن كثيراً من التصرفات تعدّ قرارات من وجهة نظر علم الإدارة العامة، إلا أنها لا تعد كذلك من وجهة نظر القانون الإداري. وباستعراض التعريفات المتعددة في هذا المجال نجد أن هناك اختلافاً كبيراً في الصياغة التي وردت بها تلك التعاريف، وما ذلك إلا **نتيجة للخلط في المفاهيم،** وعدم تحديدها تحديداً دقيقاً قبل الولوج إليها إلى تعريفها.

أولا- تعريف القرار الإداري:

يعرف البعض القرار في علم الإدارة على أنه: **"عملية اختيار بديل واحد من بين بديلين محتملين أو أكثر، لتحقيق هدف أو مجموعة من الأهداف خلال فترة زمنية، في ضوء معطيات كل من البيئة الداخلية والخارجية، والموارد المتاحة للمنظمة".**[٣٦٢]

وذهب البعض الآخر إلى أن **"معنى القرار في علم إدارة ينصرف إلى الاختيار المدرك لأحد البدائل المتاحة أمام القائد الإداري، والمقترن بتحديد إجراءات التنفيذ، وذلك بقصد تحقيق هدف محدد، أو مواجهة مشكلة معينة".**[٣٦٣]

يتضح من التعاريف السابقة أنها جاءت لتبيّن **الوسيلة أو الكيفية** التي يتم بموجبها اتخاذ القرار، أي أنها ركّزت على الوسيلة، وأهملت الجانب الموضوعي الذي كان من الواجب أن ينصب عليه التعريف، ذلك أن **عملية الاختيار** المدرك **لبديل** من بين بديلين أو أكثر... ليست هي القرار، **بل هي مرحلة واحدة من مراحل عملية صنع القرار.** كما أنه من الخطأ التصوّر بأن القرار الإداري يقدّم **"الحل الأمثل"** لأن هناك **الكثير من القرارات لا تقدم** أمثل الحلول الموجودة، وإنما **أنسبها،** أو **أفضلها، إذ إن الحل الأمثل قد لا يكون متاحاً أو موجوداً،** فقد لا تسمح الظروف أو الإمكانات باختياره. وبعبارة أخرى يمكن القول **إن المفاضلة بين المسالك أو البدائل المتاحة، واختيار أحدها، لا تخرج عن كونها عناصر لعملية صنع القرار، وليست عناصر للقرار ذاته.**[٣٦٤]

ثانيا- معنى اتخاذ القرار:

في الحقيقة إن معظم التعريفات التي وردت في هذا المجال لم تكن واضحة ومحددة بشكل دقيق، بحيث يفهم المراد منها دون لبس أو غموض، ذلك أن معظمها **لم يفرق بين القرار واتخاذه من جهة، وبين عملية صنعه من جهة أخرى،** مع

---

[٣٦٢] - د. عبد الغفار حنفي: "أساسيات إدارة المنظمات". الدار الجامعية، الإسكندرية، عام ١٩٤٤، ص٨٨.

[٣٦٣] - انظر:
د. محمد باهي أبو يونس: "الوجيز في أصول الإدارة العامة". دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، عام ١٩٩٥، ص ١٢٣.
د. عبد الغني بسيوني عبد الله: "أصول الإدارة العامة". الدار الجامعية للطباعة والنشر، عام ١٩٩٢، ص٢٨٨.
د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص ٦٣٥.

[٣٦٤] - محمد عبد الرحيم عنبر، المرجع السابق، ص١٩٦.

العلم أن هناك فارقا كبيرا بين هذه العبارات، **فاتخاذ القرار لا يعني إلا مرحلة جزئية من عملية كلية هي عملية صنع القرار**، وبالتالي كان من المفترض أن تنصب الجهود على بيان **معنى اتخاذ القرار** على هذا الأساس، ودون إدخال عناصر أخرى في هذا المجال، إذ إن البعض يعرّف اتخاذ القرار مثلا على أنه: **"عملية مفاضلة بين البدائل المتاحة، ثم اختيار إحداها.."**، مع العلم أن عملية المفاضلة هي الأخرى مرحلة مستقلة من مراحل عملية صنع القرار، وسابقة على مرحلة اتخاذ القرار. ويذهب البعض –وبحق – إلى أن القرار هو: **"الحكم بترجيح جانب على جانب، أو إيجاد حل لمشكلة، أو التوصل إلى إقرار شيء، أو استقراره".**[٣٦٥]

ثالثا- معنى صناعة القرار:

عملية صنع القرار عملية **معقدة للغاية** تتداخل فيها عوامل مختلفة. وقد عرفها البعض بأنها : **"الاختيار القائم على أساس بعض المعايير لبديل واحد من بين بديلين محتملين أو أكثر".**[٣٦٦]

ومن الممكن تحديد بعض السمات الأساسية لمفهوم عملية صنع القرار في الآتي:[٣٦٧]

١- **عملية هادفة:** لأنها تسعى إلى تحقيق أهداف محددة تدور كلها في إطار من **المصلحة العامة** التي يتغياها كل صانع قرار.

٢- **تستلزم الترشيد المستمر،** فهي سلسلة طويلة من القرارات المتتابعة والمرتبطة غالبا ببعضها البعض. ولكي تحقق هذه العملية أهدافها لا بد من العمل على ترشيد القرارات المكوّنة لهذه العملية، من خلال توفير المعلومات المناسبة، والعمل على عقد دورات تدريبية للقادة الإداريين...

٣- **عملية معقدة وصعبة،** لأنها تتضمن نشاطات متعددة، وهذه النشاطات تتطلّب من المديرين قدرات كبيرة لإنجاز هذه العملية.

---

[٣٦٥] - د. مختار عوض هلودة: "اتخاذ القرارات". مذكّرة داخلية، معهد التخطيط، عام ١٩٩٧، ص١.

[٣٦٦] - د. جميل أحمد توفيق: "إدارة الأعمال- مدخل وظيفي". دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، عام ١٩٩٠، ص١٠٤.

[٣٦٧] - د. إبراهيم علي الهندي: "عملية صنع القرارات الإدارية". رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، عام ١٩٩٧، ص٤٣.

٤- **عملية ذات أبعاد إنسانية واجتماعية،** فهي تتأثر بشخصية صانع القرار، وشخصية المرؤوس الذي يعملون معه.
٥- تعتمد هذه العملية على **محصلة جهود جماعية مشتركة،** فهي نتاج جهد مشترك لجميع أعضاء التنظيم الإداري الذين يشاركون في إعداد وتحضير وصنع القرار.
٦- **تمتد هذه العملية من الماضي إلى الحاضر فالمستقبل،** وهذا يعني بأن القرار ما هو إلا حلقة من سلسلة قرارات متتابعة.
٧- يضاف إلى ذلك بأنها **عملية ديناميكية ومستمرة** من جهة، **وعامة وشاملة** من جهة أخرى.
٨- أخيرا فإنها عملية مقيدة بضرورة **احترام القانون،** وتعتمد على الدراسة المتأنّية والمتعمّقة.

ونعرض في هذه الدراسة لمفهوم القرار من خلال دراسة مفهوم صناعة القرار ومراحله والعوامل المؤثرة فيه، ومعوّقات صناعة القرار وعوامل نجاحه، ودور كلاً من المعلومات والمشاركة في صناعة القرارات الإدارية، ثم أنواع هذه القرارات.

المطلب الثاني

مقوّمات صناعة القرار الإداري

يقوم القرار في جوهره **على عمليه الاختيار**، ويعني الاختيار وجود **بدائل عدة** مرتبطة بموقف معيّن. والمفروض أن يقع الاختيار على أفضل هذه البدائل وأضمنها في تحقيق الهدف المنشود، وهذا هو جوهر القرار في نظر الإدارة، فهذا المفهوم يتحلل إلى **عنصرين**، أو يفترض توافر **شرطين** أساسيين هما: وجود بدائل عدة أولاً، واختيار أفضلها ثانياً.

أولا- وجود بدائل عدة:

يرتبط مفهوم القرار **بوجود بدائل عدة متاحة** متعلّقة بالموقف موضوع القرار. وعلى ذلك فالموقف الذي يرتبط به **احتمال واحد** ولا يتعلق باحتمالات عدة ممكنة أو مجموعة من البدائل المتاحة، أو عددٍ من الاختيارات المعروضة، **لا يكون محلاً لاتخاذ قرار، لأنه لا يكون أمام الإدارة إلاّ الأخذ بالحل الوحيد والمفروض عليها في واقع الأمر.**

ففي هذه الحالة لا نكون أمام **اتخاذ قرار إداري** بالمفهوم الدقيق لعملية اتخاذ القرار، اللهم إلاّ **من الناحية الشكلية البحتة**، حيث إنه لا بد من صدور قرار المسؤول المختص لاتباع الطريق الوحيد المفتوح، أو بتنفيذ الحل الوحيد المتاح، فهنا نكون أمام قرار من الناحية الشكلية وإن لم ينطبق عليه المفهوم الدقيق لاختيار القرار.[٣٦٨]

على أي حال فإنه **من النادر في التطبيق العملي أن نصادف موقفاً لا ينطوي على وجود أكثر من بديل**، فالمواقف في الحياة الإدارية تفرض غالباً وجود بدائل عدة.

[٣٦٨] - د. علي الشريف. د. محمد سلطان. د. محمد فريد الصحن، المرجع السابق، ص ٢٢٧.

ثانياً- اختيار أفضل البدائل:

تتركّز عملية اتخاذ القرار في اختيار أفضل البدائل المتاحة للوصل إلى الغاية المنشودة. وعملية اختيار أفضل البدائل هذه قد عبّرت عنها **النظرية السياسية الديمقراطية والنظرية الاقتصادية الكلاسيكية** بتعبير **"الرشد"** ***RATIONALITY***، فالقرار الذي ينجح في اختيار أفضل البدائل من بين البدائل المتاحة لتحقيق الهدف المطلوب هو **"قرار رشيد"** ***RATIONAL***، وهو ما يجب أن تكون عليه عملية اتخاذ القرار في نظر هاتين النظريتين.

وقد انتقد بعض كتّاب الإدارة العامة هذا المعنى وعلى رأسهم **هربرت سيمون** ***HERBERT SIMON*** الذي يرى أنه **ليس بالضرورة أن تكون القرارات رشيدة،** وإنما يكفي أن تكون **معقولة،** حتى ولو بدت **أنها "غير رشيدة"** ***IRRATIONAL*** إلى حد ما لأن القرارات تصدر من بشر يتفاعلون مع متغيرات مستمرة، **فالرشد المطلق يتعذّر -إن لم يستحل- إدراكه، أو الوصول إليه في الواقع الفعلي،** فتكفي هنا المعقولية، أو يكفي **"الرشد النسبي".**[٣٦٩]

وقد تتمخض عملية اتخاذ القرار **عن عدم صدوره أي قرار،** ويعدّ هذا في حد ذاته **قراراً سلبياً.**

[369] - Herbert SIMON, Administrative begavior Macmillan com, 1970, cg, III.

المبحث الثاني

مراحل صناعة القرار الإداري

تتحلل عملية صناعة القرار إلى **مراحل رئيسة**، وقد اختلف كتّاب الإدارة العامة في تحديد هذه المراحل، فذهب البعض إلى أن هذه العملية تتحلل إلى **تسع مراحل هي**: الاعتراف بالمشكلة (تحديدها وبلورتها)، وجمع المعلومات، وتصنيف المعلومات وتحليلها، والبحث عن الوسائل، وتحديد البدائل، وتقييم البدائل، والقرار، والتنفيذ، والتقييم والمتابعة.[٣٧٠]

وذهب البعض الآخر إلى أن عملية صنع القرار تمر **بخمس مراحل هي:** تحديد المشكلة، وتعريف الحلول البديلة، وتقرير أفضل الحلول، وإصدار القرار.[٣٧١]

وذهب البعض إلى أنها تتكون من **ست مراحل هي:** تحديد المشكلة، وتحليل المشكلة، وتنمية الحلول البديلة، وتقييم البدائل، واختيار أنسب البدائل، ووضع القرار موضع التنفيذ.[٣٧٢]

وهناك رأي يرى أنها تمر **بمرحلتين فقط:** تكوين المشكلة – إيضاح المشكلة، وربطها بغيرها من المشكلات التي تواجه التنظيم أو المجتمع، والبحث عن الأسلوب المعالج لها.[٣٧٣]

والواقع أنه من **الصعب تحديد عدد ثابت من المراحل التي تمر بها عملية صناعة القرار، وذلك لأنها عملية مرتبطة بأشياء متغيّرة، وظروف وعوامل غير ثابتة**، فعدد هذه المراحل وماهيتها يرتبطان بطبيعة المشكلة المعروضة ونوعها، وعدد البدائل المتاحة وطبيعتها، ومدى توافر البيانات اللازمة، وكذلك إمكانيات تنفيذ البديل المختار.

---

[٣٧٠] - انظر:
Fleix NIGRO, Modem public administration Harper and Row. New York, 1965, p 174. Harper and Row, New York, 1965, p 174.

[371] - Marshall E. DIMOCK and Louis W. KOENIG, Public administration Reinhart. New York, 1958, p 35.

[٣٧٢] - د. حمدي مصطفى المعاز: "وظائف الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، عام ١٩٨٦، ص٣٠٥.

[٣٧٣] - د. إبراهيم درويش: "الإدارة العامة في النظرية والممارسة". ط (٤)، عام ١٩٧٨، ص١٤٥.

ورغم ذلك يمكن القول إن هناك مراحل عامة تمر بها أي عملية من عمليات صنع القرار، هذه المراحل العامة تتمثل في ثلاثٍ: **تحديد المشكلة وتحليلها- وتحديد البدائل المتاحة وتقييمها- واختيار أنسب البدائل وتنفيذه.**

أولاً- تحديد المشكلة وتحليلها:

يعدّ وجود مشكلة معينة نقطة البدء في عملية صنع القرار، فإن لم تكن هناك مشكلة معينة فلن تكون هناك حاجة إلى اتخاذ قرار، فلا قرار بدون مشكلة. وتكون هناك مشكلة عندما تكون هناك **فجوة بين ما هو كائن وقائم وبين ما يجب أن يكون قائماً،** مما يدعو إلى ضرورة اتخاذ إجراء معيّن.[٣٧٤]

والمرحلة الأولى تتحلل إلى **عمليتين فرعيتين** هما تحديد المشكلة وتحليلها:

أ- تحديد المشكلة:

التعرّف على المشكلة وتحديدها من **أهم مراحل عملية صناعة القرار،** بل هي أهمها جميعاً، **لأنه بناء عليها تتحدد معالم المرحلتين التاليتين وتتخذ الإجراءات التالية لها،** فهي الأساس الذي تبنى عليه الخطوات الأخرى التالية.[٣٧٥]

ويجب أن يكون **التعرّف دقيقاً، والتحديد صحيحاً،** فالتعرّف غير الدقيق والتحديد غير السليم **يؤدي إلى نتائج خطيرة،** أبسطها إضاعة الوقت والجهد والمال في مشكلات جانبية بعيدة عن المشكلة الحقيقية، وأخطرها **اتخاذ قرار خاطئ،** وما يسفر عنه ذلك من أضرار ومساوئ تصيب العمل كله، بالإضافة إلى **بقاء المشكلة الأصلية دون حل.**[٣٧٦]

وليست هناك مبالغة في أن **التعرّف الصحيح على المشكلة والتحديد الدقيق لها يعدّ نصف الحل، لأنه يسهّل عملية اختيار أنسب البدائل المتاحة أو الحلول الممكنة،** فالتحديد السليم للمشكلة يؤدي غالباً إلى اتخاذ القرار السليم لمعالجتها وحلها.[٣٧٧]

---

[٣٧٤] - د. محي الدين الأزهري: "الإدارة العامة من وجهة نظر المنظمة: ". دار الفكر العربي، عام ١٩٧٩، ص٥٣٦.

[٣٧٥] - د. محمد بدران. د. محمد درويش: "وظائف الإدارة"، المرجع السابق، ص٧٨.

[٣٧٦] - د. علي الشريف. د. محمد سلطان. د. محمد فريد الصحن، المرجع السابق، ص٢٢٧.

[٣٧٧] - إيراشاركانسكي: الإدارة العامة". ترجمة: د. محمود عادل مختار الهواري، مؤسسة سجل العرب، عام ١٩٧٩، ص ٤٦.

والتعرّف على المشكلة قد يتم عن طريق **شكوى، أو طلب** من أحد الأفراد أو ذوي الشأن، وقد يكون نتيجة **مذكّرة** أو **تقرير** يرفعه الموظف المختص، أو بمناسبة أعمال الإشراف والرقابة التي يمارسها الرؤساء على أعمال المرؤوسين، أو أثناء تفقدهم للعمل ومتابعة الأداء والتنفيذ...

وعملية تحديد المشكلة تحديداً دقيقاً ليست بالأمر السهل، وإنما مسألة صعبة وشائكة، وتحتاج إلى دراسة دقيقة للظروف المحيطة بالظاهرة التي أثارت المشكلة، وهذه الدراسة تحتاج إلى **الكثير من المعلومات والبيانات، والأبحاث حول الظاهرة والمشكلة التي أثارتها،** كما أن التحديد الدقيق للمشكلة يقتضي توافر **الخبرة** الكافية، **والمهارة** اللازمة، **والقدرة** الشخصية الضرورية لدى القائم على التحديد، فكثير من المشكلات لا تكون واضحة، ومظاهرها قد تكون مضللة، وقد تؤدي إلى اتخاذ قرارات لا تمس بيت الداء في المشكلة الحقيقية.[٣٧٨]

لذلك **لا بد من إعطاء هذه المرحلة العناية والاهتمام الكافيين،** حتى لا يضيع الجهد والمال والوقت في حلول لمشكلات فرعية، ولا تمس المشكلة الحقيقية فتبقى كما هي، وكأننا لم نفعل شيئاً. ومثال ذلك ازدياد الحوادث على الطرق السريعة، فقد يعزى ذلك إلى ضيق الطريق، أو السرعة الزائدة، أو عدم كفاية الإشراف عليه، أو عدم مراعاة قواعد المرور، فتتخذ الإجراءات وتصدر القرارات في اتجاه من هذه الاتجاهات، ويبذل الكثير من الوقت والجهد والمال في اتخاذ مثل هذه القرارات وتنفيذها، ورغم ذلك تبقى المشكلة كما هي، وعدد الحوادث على الطرق لا يقل ولا ينخفض، لأن السبب الحقيقي وراء هذه المشكلة قد يكون كامناً في عدم دقة العلامات التحذيرية على الطريق.

ومما تجب الإشارة إليه أنه ليس من الضروري -وبشكل محتم- أن يكون القرار حلاً لمشكلة، فهناك العديد من القرارات اليومية لا تتعلّق بالضرورة بحل مشكلة معيّنة، فقد تتناول منهج العمل أو السياسة الإدارية، وقد تتعلّق بمجرد إجراءات أولية لتحديد هدف محدد مسبقاً، أو لتحديد المدى الزمني لعمل الإدارة، أو لتحديد خطط الأداء، أو لتوزيع العمل وتنظيمه، أو لزيادة رفاهية العاملين...

[٣٧٨] - د. السيد ناجي: "الإدارة العامة- مدخل إداري". القاهرة، عام ٢٠٠٢، ص١٩٥.

ب- تحليل المشكلة:

بعد التعرّف على حقيقة المشكلة، وتحديدها بشكله دقيق، تأتي الخطوة التالية المرتبطة بالتعريف والتحديد، ألا وهي **عملية تحليل المشكلة. وتحليل المشكلة يفيد في إيجاد الحل لها**، فهو يساعد على **التعرّف على العنصر الناقص الذي يكمن فيه الإشكال** ويمكّن من التعرف على **العامل الاستراتيجي**، أي العامل الحيوي والأساسي في حل المشكلة من خلال التعرّف على **السبب الحقيقي** وراء المشكلة، حتى يمكن التغلّب عليه، فانخفاض الإنتاج الزراعي مثلاً، هل يرجع إلى ضعف التربة، أو عدم استخدام وسائل الزراعة الحديثة، أو هجرة الفلاحين، أو انتشار الآفات الزراعية، أو عدم فعالية السياسة المتبعة في مجال الزراعة، أو تقلّص مساحة الأرض الزراعية بسبب الاعتداء عليها بالتجريف أو بالبناء؟...

والذي يقوم بالتحليل هو المختص بدارسة المشكلة وبحثها، ويمكن الاستعانة بالخبراء والمختصين في ذلك.

وفي حقيقة الأمر من النادر أن يكون للمشكلة سبب واحد، أو عامل واحد فقط، **فأغلب المشكلات في الواقع نتاج وحصيلة مجموعة من الأسباب**، والعوامل المترابطة والمتشابكة والمتشعبة في الوقت ذاته. ورغم ذلك **فهناك بعض المشكلات المعروفة ذات الأسباب المعروفة والحلول المعروفة أيضاً**. وهي غالباً مشكلات **متكررة ومألوفة**، ويمكن أن نطلق عليها **"المشكلات النمطية"**. وهذا النوع من المشكلات **لا يثير أي صعوبة** أو عقبة في التغلّب عليها.

ثانياً- البدائل المتاحة:

بعد أن التعرّف على المشكلة، وتحديدها بدقة، وبعد وضع اليد على السبب الحقيقي أو العامل الاستراتيجي الذي أفرزها، تأتي المرحلة الثانية **وهي البحث عن حل أو حلول لها.** [٣٧٩]

وكما أنه من النادر أن تكون هناك مشكلة ذات سبب محدّد، بل وكما أنه **من النادر أن تكون هناك مشكلة بسيطة، فأغلب المشكلات التي تحدث في الحياة العامة**

[379] - Karam A.J, L'art de pendre une décision et son mécanaisme, in Revue de Liban, No 1631, II- 18/5/1991. P 58.

هي مشكلات مركّبة معقّدة، تتفرع إلى مشكلات أخرى كثيرة فرعية وجانبية، **فمن النادر أيضاً أن يكون هناك حل واحد محدد، أو احتمال واحد لعلاج المشكلة.**[٣٨٠]

أ- مفهوم البديل وشروطه:

البديل هو **"مسار فعل معين يمكن اتباعه لتحقيق غاية معينة. أو هو خطة أو جزء من خطة تبين كيفية استغلال الموارد المتاحة للتوصل إلى هدف معين. أو هو حل يؤخذ في الحسبان إلى جانب حلول أخرى مقترحة بقصد المقارنة والتحليل، حتى يتم اختيار واحد منها، فيصبح هو الحل أو القرار الأخير"**.

ويشترط في البديل إسهامه في حل المشكلة كليا أو جزئيا، وإمكانية تنفيذه، وأن يكون البديل مشروعاً ومتاحاً ومقبولاً من قبل الأطراف المتأثرة به.

ب- كيفية إيجاد البدائل:

من الطرق أو الوسائل التي من شأنها الإسهام في وجود البدائل نذكر:

١- **الخبرة السابقة:** وذلك من خلال مقارنة الحلول في مشكلات سابقة ومحاولة تطبيقها على المشكلة الحالية.

٢- **القرارات المؤتمتة:** وهو أسلوب جديد بمقتضاه يقوم الرؤساء الإداريين بدمج التحليل الكمي بالفهم الذاتي بغية الإفادة من التكنولوجيا الحديثة والمشاركة الجماعية لمواجهة المشكلات الإدارية التي يواجهونها.

٣- **الطريقة التنافسية:** حيث يقسّم القائمون على دراسة المشكلة إلى فرق، ويتناول كل فريق دراسة المشكلة، والعمل على إيجاد الحل المناسب لها وفقا لوجهة نظره، ثم يتم اختيار الحل الأنسب للمشكلة.

٤- **طريقة العصف الذهني:** وهي طريقة قديمة كانت تستخدمها الجيوش المقاتلة، بمقتضاها يتم قبول جميع الحلول ثم يتم انتقاء الأفضل منها.

٥- **طريقة التفكير التقاربي:** وفيها يكون الجهد موجهاً لحل المشكلة من خلال البدء بها، ثم التحرك منطقياً نحو الحل.

٦- **طريقة التفكير المتشعّب:** من خلال إحداث طرق جديدة لرؤية المشكلة، ثم البحث عن بدائل جديدة.

---

[٣٨٠] - د. محمد بدران. د. محمد درويش: وظائف الإدارة، مرجع سابق، ص٧٨.

والمرحلة الثانية في عملية صناعة القرار تتكون من خطوتين أساسيتين:
تحديد البدائل المتاحة، وتقييم كل منها بشكل مستقل:

ج- تحديد البدائل المتاحة:

تحديد البدائل المتاحة هو أولى خطوات المرحلة الثانية في صناعة القرار. وهذه الخطوة تعني أساساً **حصر البدائل المتاحة الممكنة**، ويجب البدء بجمع وحصر كل البدائل بما فيها تلك التي لا يمكن الأخذ بها من الناحية العملية و الفعلية، ثم يلي ذلك عملية الفرز لاستبعاد البدائل غير ممكنة التنفيذ، والاحتفاظ بالبدائل الممكنة فحسب.[٣٨١]

وعملية جمع البدائل المتاحة وحصرها لحل المشكلة المطروحة **ليست عملية سهلة وميسرة، وإنما تنطوي على صعوبة كبيرة**، لما تحتاج إليه من ذكاء وخبرة وقوة تصوّر وبعد نظر وقدرة على الإدراك السليم لأبعاد المشكلة، واحتمالات الحلول الممكنة، بالإضافة إلى ضرورة توافر كمية كافية من المعلومات، والبيانات والإحصاءات التي تساعد في هذا الحصر. ونعطي مثالاً لتحديد البدائل المتاحة لمشكلة انتشار البطالة وازدياد عدد الخريجين، فهذه المشكلة تتضمن بدائل عدة للحلول المتاحة، وتتمثّل في:

- خلق فرص عمل جديدة.
- تشجيع الاستثمار وإنشاء المشروعات الجديدة.
- تشجيع الشباب على استصلاح الأراضي وزراعتها.
- تشجيع التعليم الفني.
- خفض عدد المقبولين في التعليم الثانوي العام والتعليم الجامعي.
- التوسّع في إنشاء مراكز التدريب المهني.
- رسم سياسة جديدة للتعليم تتفق مع حاجات سوق العمل الفعلية، وترتبط بها.
- التزام الدولة بتعيين الخريجين جميعهم.
- تشغيل فائض الخريجين في الأعمال والأشغال العامة، مثل رصف الطرق وتشجير الشوارع وإنشاء المرافق العامة (كمد خطوط الكهرباء والمياه والهواتف والصرف الصحي...).

[٣٨١] - د. محمد بدران. د. محمد درويش: وظائف الإدارة، مرجع سابق، ص٨٢.

وهكذا فحل أي مشكلة **يفترض وجود عدد من البدائل** ويتعيّن على المختص حصر كل البدائل المتاحة والممكنة لحل هذه المشكلة، وتحديدها.

د- تقييم البدائل المتاحة:

بعد جمع البدائل المتاحة والممكنة وحصرها وتحديدها، تأتي الخطوة التالية في المرحلة الثانية، والتي تتمثّل في **تقييم البدائل المتاحة. وهذه الخطوة تنطوي على تحديد مزايا وعيوب كل بديل بشكل مستقل، والآثار والنتائج المتوقعة له من ناحية الكم والكيف.**[٣٨٢]

وعملية التقييم ليست سهلة، خاصة أن جانباً كبيراً منها يعتمد على **التنبؤ *FORCACTING***، أي **الارتباط بالمستقبل** بكل غموضه واحتمالاته وتغيراته ومفاجآته. وهذا يحتاج إلى قدرة كبيرة على التوقع الدقيق لما يمكن أن يحدث، ولما يمكن أن يؤدي إليه كل بديل من البدائل المتاحة.[٣٨٣]

والتقييم يتناول كل ما يرتبط بالبدائل من حيث **الوقت** الذي يستغرق الأخذ به وتنفيذه والجهد المطلوب لذلك **والتكلفة** التي يتطلّبها، وكذلك **الآثار الجانبية** المحتملة له، وخاصة ما يتعلّق فيها بالأهداف العامة للمنظمة، وما يتفق مع السياسة العامة للتنظيم كله وللدولة كلها.

وبصفة عامة **يجب أن يراعي التقييم كل الجوانب المرتبطة بالبديل المطروح** فإغفال أي جانب أو عدم إعطائه الاهتمام الكافي يمكن أن يؤدي إلى قصور في القرار المتخذ.[٣٨٤]

وتقييم كل بديل من البدائل المتاحة تقييماً دقيقاً وسليماً **يساعد على اختيار أنسبها، وبالتالي يسهم في اتخاذ القرار الصحيح.**

ومما تجب الإشارة إليه أن هناك بعض **العوامل المؤثرة في عملية تقييم البدائل** والتي يتعيّن أخذها في الحسبان عند عملية التقييم كي يكون مبنيا على أسس موضوعية. وبتعبير آخر يمكن القول إن كل قرار إداري يتخذ لا بد أن **يؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر في الإدارة والموظف والمواطن**، فهو يحمل في طياته فائدة لجهة معينة، لكنه في المقابل قد يعني خسارة ما لجهة أخرى، فالقرارات الصادرة بتقديم خدمات مجانية للجمهور قد تحقق مزايا مادية للمواطنين لكنها في المقابل تكبّد

---

[٣٨٢] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص ٦٣٩.
[٣٨٣] - د. علي شريف. د. محمد سلطان. د. محمد فريد الصحن، المرجع السابق، ص ٦٦.
[٣٨٤] - د. عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص ٢٢٩.

الإدارة خسائر مادية كبيرة، والقرارات المتعلّقة بزيادة ساعات العمل قد تحقق فائدة للإدارة ولكن على حساب راحة الموظف.. فهذه الأمور يجب أن تؤخذ في الحسبان عند تقييم البدائل.

يضاف إلى ذلك وجوب الإشارة إلى أن نجاح صانع القرار في تقييمه للبدائل إنما يتوقف على **مدى صدق البيانات والمعلومات التي يجب أن يحاط بها وحداثتها، وكذلك على مدى وصول هذه البيانات في الوقت المناسب.** كما يجب أن يكون صانع القرار **موضوعياً ومتجرداً من كل الأفكار المسبقة**، وعدم التحيّز لجانب معين من القيم التي يرغبها كي يكون التقييم موضوعياً.

هـ- معايير تقييم البدائل:

هناك عدد من المعايير التي يمكن اعتمادها عند إجراء عملية التقييم نوجزها في الآتي:

١ـ المعيار الاقتصادي:

يعني هذا المعيار تقييم البدائل على **أسس اقتصادية**، فتقاس كمية **الأرباح** التي يمكن تحقيقها، ويكون البديل الأفضل هو ذاك الذي **يحقق ربحاً أكبر.**

ولكن يؤخذ على هذا المعيار أن **هناك بعض البدائل التي لا تستهدف تحقيق الربح**، وإنما تقديم **خدمة عامة للجمهور.**

٢ـ معيار المخاطرة:

هنا يتعين على صانع القرار أن يقدر **مخاطر كل بديل، والمكاسب المتوقعة له**، والموازنة بينهما، والترجيح تبعا لذلك.

٣ـ المعيار الإنسانى:

وفقاً لهذا المعيار يتم تحديد كل بديل على أساس **مدى قبوله من قبل من سيتأثرون به**، أو الذين سيقومون بتنفيذه، ذلك أن البديل غير المقبول من الصعب تنفيذه من قبل المرؤوسين، فعلى سبيل المثال نجد أن البدائل التي تتعارض مع القيم الاجتماعية إنما تلقى معارضة شديدة من قبل الجمهور، مما يعني صعوبة تنفيذها على أرض الواقع.

٤ـ معيار تحقيق الهدف:

في هذه الحالة يتم تقييم البدائل على أساس **قدرة كل منها في تحقيق أهداف المنظمة بالسرعة المطلوبة، وبكفاءة عالية،** كذلك على أساس **مدى اتفاق البديل مع سياسة المنظمة وخططها.**

ثالثاً- اختيار أنسب البدائل وتنفيذه:

المرحلتان السابقتان هما مجرد **مرحلتين تمهيديتين للمرحلة الثالثة في عملية صناعة القرار، وهي مرحلة اختيار أنسب البدائل وتنفيذها.** وتعدّ هذه المرحلة **من أكثر المراحل صعوبة وتعقيداً،** إذ إن القرار قد يكون بحاجة إلى دراسة معمّقة، وقد يؤثر في عدد كبير من الأفراد، أو أنه يعالج مشكلة حساسة.[٣٨٥]

يضاف إلى ذلك أن مسألة الموازنة بين العيوب والمزايا إنما هي **مسألة نسبية** قد تختلف باختلاف الأشخاص. وهكذا فإن التقييم إنما يتوقف على الافتراضات الفلسفية، ودرجة الخبرة والمعرفة التي يتمتع بها صانع القرار ورغباته ودوافعه الداخلية، فبعض صنّاع القرار يركّزون اهتماماتهم على الجوانب المادية أو الاقتصادية، بينما يركّز البض الآخر اهتمامه على الجوانب الاجتماعية، أو الإنسانية.[٣٨٦]

أ- اختيار أنسب البدائل:

يمثّل التعرّف على المشكلة وتحديدها، وحصر البدائل المتاحة وتحليلها، **خطوات المقصود منها اتخاذ قرار معيّن لحل المشكلة،** وقد سبق أن أوضحنا أن القرار في جوهره عبارة عن اختيار أنسب البدائل المتاحة.

وتعتمد هذه المرحلة اعتماداً كبيراً على الخطوات السابقة عليها، أي تقييم البدائل، وترتبط بها ارتباطاً وثيقاً، فكلما كان التقييم دقيقاً وسليماً كان اختيار أنسب البدائل سهلاً وصحيحاً.[٣٨٧]

وليس معنى ذلك أن اختيار أنسب البدائل يتوقف عند خطوة تقييم البدائل، فهذا الاختيار يرتبط **بافتراضات أخرى** إلى جانب تقييم البدائل، يتمثّل أهمها في **درجة**

---

[٣٨٥] - د. علي الشريف. د. محمد سلطان. د. محمد فريد الصحن، المرجع السابق، ص ٢٣١.
[٣٨٦] - د. محمد بدران. د. محمد درويش: وظائف الإدارة، مرجع سابق، ص٨٣.
[٣٨٧] - د. علي شريف. د. محمد سلطان. د. محمد فريد الصحن، المرجع السابق، ص ٢٣٢.

المخاطرة التي تتخذها الإدارة عند اختيار بديل ما **وحسن استخدام الموارد المتاحة، والظروف الخاصة التي تعمل فيها المنظمة، ومدى إسهامها في علاج المشكلة المعروضة وحلها. ومن** المفترض أيضاً أن ينصب الاختيار على **أقل البدائل من حيث المخاطرة التي ينطوي عليها التنفيذ، وأفضلها** من حيث استخدام الموارد المتاحة، **وأكثرها ملاءمة للظروف الخاصة بالمنظمة** وتمشياً مع السياسية العامة لها، **وأقواها** إسهاماً في حل المشكلة وعلاجها، **وأقربها** إلى تحقيق الأهداف المرسومة.

كل هذه الافتراضات لا تتضمنها خطوة تقييم البدائل، **وإنما تؤخذ في الحسبان عند مرحلة اختيار أنسب البدائل،** أي مرحلة إصدار القرار. فأزمة الإسكان مثلاً قد يكون انسب البدائل للتغلب عليها هو التوسّع في إنشاء المجمعات العمرانية الجديدة، والاستعانة في ذلك بطاقات الشباب، فهذا البديل يساعد على حل الأزمة، وفي الوقت ذاته يستغل ويشغل الموارد البشرية المتوفرة والمعطّلة، وهو بديل يتفق مع السياسة العامة للدولة، ويساعد في تحقيق الأهداف المطلوبة دون أن ينطوي على مخاطرة كبيرة.

وهناك بدائل أخرى قد تكون أقل من حيث **الأفضلية** أو **القابلية للتنفيذ،** أو **التكلفة** أو **الوقت** اللازم لتنفيذها، أو **الجهد** المطلوب بذله، ومثال ذلك تخفيض أسعار مواد البناء لتشجيع إقامة المساكن بأسعار معقولة، أو تنظيم الأسرة وتحديد النسل، وهو بديل يحتاج لوقت طويل نسبياً حتى تؤتى ثماره ونتائجه، أو تشجيع فتح ما يعرف بدفاتر التوفير الإسكاني، أو رفع سن الزواج، وهو بديل قد يصطدم بفكرة الحقوق والحريات الطبيعية للإنسان، أو ببعض المعتقدات الدينية، أو غيرها.

ب- وضع البديل المختار موضع التنفيذ:

لا تكتمل عملية صنع القرار باختيار أنسب البدائل، **وإنما تكتمل بوضع هذا الاختيار موضع التنفيذ، ومتابعته أيضاً.** ويتم ذلك بصدور القرار في **الشكل المحدد له، وإبلاغه إلى القائمين على التنفيذ،** واتخاذ الإجراءات التي يقتضيها هذا التنفيذ، وتوفير الموارد، والوسائل المادية والبشرية، بل والقانونية أيضاً، ورصد الاعتمادات المالية اللازمة لذلك وتوفيرها، أو تذليل العقبات، وإزالة المعوّقات التي تعترض طريقه.

كما تكتمل هذه العملية أيضاً **بمتابعة أعمال التنفيذ** للتغلّب على أي عائق أو طارئ غير متوقع، **والتصرّف بسرعة،** واتخاذ الإجراءات الفورية بما تفرضه المتغيرات المستجدة، **وبانتهاء عملية التنفيذ والمتابعة تتم عملية صناعة القرار وتكتمل.**[٣٨٨]

[٣٨٨] - د. محمد بدران. د. محمد درويش: وظائف الإدارة، مرجع سابق، ص٨٤.

المبحث الثالث

معوّقات صناعة القرار الإداري
وعوامل نجاحه

تتأثر عملية صناعة القرار بمجموعة من **المعوّقات المتباينة**، وتلعب هذه المعوّقات دوراً كبيراً في اتخاذ القرار ومضمونه، بل وفي شكله أحياناً، فعملية صناعة القرار هي **عملية مركّبة ومعقّدة**، لأنها تتكوّن من عناصر عدة وتمر بكثير من المراحل، وتؤثر فيها العديد من العوامل المتباينة، لذلك فمن الطبيعي أن تعترض طريق عملية صناعة القرار عقبات عدة، وتحيط بها العديد من المشكلات والصعوبات.

كما أن نجاح صناعة القرار يتوقف على **عوامل كثيرة**، نذكر منها حسن التنظيم ودقته ووضوحه، وقدرة صانع القرار، ووجوب اتباع الأسس العلمية، واحترام القواعد التنظيمية السليمة، وديمقراطية صناعة القرار، ومراعاة الظروف المحيطة، وتوفر وسائل الاتصال وسهولته.

أما موضوعات هذا المبحث فإننا سنعالجها من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: معوّقات صناعة القرار الإداري.

المطلب الثاني: عوامل نجاح صناعة القرار الإداري

المطلب الأول

معوّقات صناعة القرار الإداري

يمكن القول إن العقبات والصعوبات والمشكلات المرتبطة بصناعة القرار الإداري إنما **تتفرّع وتتشعب** إلى فروع جانبية كثيرة وصغيرة. ونستطيع أن نصنف هذه الصعوبات في أربع طوائف: صعوبات تتعلّق بمراحل صناعة القرار وإجراءات إصداره وصعوبات تتعلّق بالتنظيم وأخرى بصانع القرار وبالإمكانيات الفنية والتكنولوجية المساعدة في عملية صناعة القرار.[٣٨٩]

أولا- الظروف المحيطة بصناعة القرار وصانعه:

أ- الظروف المحيطة بصنع القرار:

وهو **عامل مركّب** ويتكوّن من عناصر **متفرّعة** تتمثّل أساساً في ظروف الزمان والمكان، والبيئة المحيطة، والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعقائدية والفلسفية السائدة في المجتمع، فعملية صناعة القرار تتأثر بكل هذه الظروف، والقرار الصادر هو عبارة عن **محصلّة** لها جميعاً، بل وانعكاسا وترجمة لها، وتعبيراً دقيقاً عنها، فهذه العملية **غير منفصلة عن البيئة والمناخ المحيطين بها**، هذا القرار لن ينسلخ عن الظروف السابقة، وإنما سيكون في الواقع نتاج طبيعي لها وتعبير صادق عنها.

ب- العوامل المتصلة بصانع القرار:

تبدو هذه العوامل في خبرة صانع القرار **ومهارته** وقدراته **الشخصية** ودرجة **الذكاء** لديه وقوة **شخصيته** وقدرته على **التصوّر** والتخيل والتوقع والتنبؤ، وقوة **التحمّل** لديه...

وكلها صفات ليس من السهل أن نجدها عند جميع صنّاع القرار، **فقد لا تتوافر لدى صانع القرار القدرة الكافية لاستيعاب المشكلة وتحليل جوانبها** بسبب ضعف في قدراته الذهنية أو الصحية أو المهنية، أو عدم القدرة على التكيّف مع قيم التنظيم وضعف التنسيق أو تحكّم العوامل الشخصية، أو الاستجابة لتأثيرات

[٣٨٩] - د. علي شريف. د. محمد سلطان. د. محمد فريد الصحن، المرجع السابق، ص ٢٥٠.

غير موضوعية، وعدم القدرة على التوصل إلى اقتراحات سليمة، أو وجود عيوب في شخصيته أو أخلاقه أو قيمه وفلسفاته، وعدم حياده أو عدم نزاهته...

وتتأثر عملية صناعة القرار كثيراً **بطبيعة صانع** القرار نفسها، وما إذا كان رجل إدارة أم رجل اقتصاد في الأصل، فالإداري تغلب عليه القواعد الإدارية التي تحكم العمل، أما الاقتصادي فيكون متأثراً في الغالب بأفكاره الاقتصادية وتقييمه للبدائل من هذه الناحية، فيظهر ذلك واضحاً على قراره. ويرتبط بالعوامل المتصلة بصانع القرار مدى قدرته على **معرفة المتغيّرات المرتبطة بالموقف** وعلى تحديد درجة الاحتمالات والآثار المترتبة على القرار.

ونستطيع التمييز في هذا الخصوص بين ثلاث حالات:[٣٩٠]

١ـ حالة التأكد التام:

حيث يكون صانع القرار **على علم بجميع المتغيرات المرتبطة بالموقف، وكذلك بكل الآثار المترتبة على القرار.** وهذه الحالة تفترض **رشداً كاملاً** في عملية صنع القرار، وتكون درجة المخاطرة المرتبطة بالقرار منعدمة أو محدودة للغاية. وهي حالة **من النادر حدوثها في الواقع العلمي** إلا بالنسبة لعدد قليل جداً من القرارات النمطية المتكررة المتعلّقة ببعض المشكلات كثيرة الحدوث في العمل، وتصدر هذه القرارات من قادة متمرسين عليها، وتتوافر لديهم الخبرة الكافية، والقدرة الكبيرة على التوقّع والتنبّؤ.

٢ـ حالة المخاطرة:

في هذه الحالة **لا يكون صانع القرار متأكداً من حدوث المتغيّرات المتعلّقة بالموقف،** فهي **قد تحدث وقد لا تحدث،** ومثال ذلك احتمال انخفاض أزمة الإسكان في السنوات القادمة نتيجة سياسة التعمير والبناء التي تنتجها الدولة حالياً.

وتلعب **الخبرة** والقدرة على التوقّع دوراً كبيراً في تحديد مدى الاحتمال ودرجة المخاطرة. ومما يساعد عليها تطوّر **علم الإحصاء ونظرية الاحتمالات.**

٣ـ حالة عدم التأكد:

وفيها يكون صانع القرار **غير قادر على معرفة المتغيرات المتعلّقة بالموقف، والتي من شأنها التأثير على القرار، ولا حتى درجة المخاطرة** التي ينطوي عليها القرار الذي يفكر في اتخاذه.

---

[٣٩٠] ـ د. علي شريف. د. محمد سلطان. د. محمد فريد الصحن، المرجع السابق، ص ٢٥١.

وهي حالة تتعلّق عادة **بالمشكلات المعقدة والقرارات الصعبة** الخاصة بالتخطيط لمدى بعيد. وهي من أصعب الحالات التي يجد صاحب القرار نفسه فيها، وتتطلّب منه خبرة كبيرة وعلم غزير، وقدرة على التنبؤ والتصوّر، وبعد النظر ومهارة شخصية، وذكاء، واستخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة، وعلم الإحصاء ونظرية الاحتمالات ...

ثانياً- العوامل المتعلقة بالتنظيم والمنظمة:

أ- العوامل المتعلّقة بالتنظيم:

إن عدم وضح التنظيم، أو عدم دقته، أو عدم وجود سياسة وإستراتيجية محددة له، أو أهداف مرسومة، أو عدم اتباعه المبادئ والأسس العلمية في التنظيم الإداري، **أو عدم الترابط والتناسق بين عناصره، أو تشعب القيادة العليا فيه، أو عدم استقراره أو جموده، أو كثرة القيود التي يتضمنها...** كل هذا يمثّل عقبة أو عقبات إزاء عملية صنع القرار.

وترتبط عملية صنع القرار ارتباطاً وثيقاً بالتنظيم الإداري، فهي جزء منه وتخضع لقواعده، وتتأثر بمبادئه، وهي تتم داخل إطاره، ومن خلال السياسة العامة والاستراتيجيات التي تحكمه، ووفقا للأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، فهذا التنظيم بمبادئه وسياسته وأهدافه ومدى دقته، يؤثر تأثيراً واضحاً في عملية صناعة القرار.

والقرار الذي يصدر دون أن يُراعي قواعد التنظيم، أو يتأثر بمبادئه، **ينطوي على خلل ما،** إلا إذا كان هذا الخلل في التنظيم نفسه، وهو أمر نادر.

ب- العوامل المتعلّقة بالمنظمة:

كل ما يتصل **بالمنظمة** له تأثير كبير على عملية صناعة القرار، فهذه العملية تتأثر **بشكل المنظمة ونمطها، وبحجم هذه المنظمة، ونوع النشاط الذي تمارسه وطبيعته، والأهداف التي تسعى المنظمة إلى تحقيقها، ومدى الإمكانيات والوسائل المادية والبشرية والمالية التي تملكها، كذلك بالحدود التي يتعيّن عليها أن تلتزم بها، والقيود المفروضة على حريتها في التصرف وإصدار القرارات.**

وتتأثر أيضا **بالمهمات** الموكلة إليها، **والسياسة** المرسومة لها، **والأهداف** المطلوب منها تحقيقها، **والقواعد** التي تحكم نشاطها.

ثالثاً- العقبات المتعلّقة بمراحل صناعة القرار:

وهي مرتبطة بتحديد المشكلة وتحليلها، وحصر البدائل، وتقييمها واختيار أنسب البدائل وتنفيذه.

أ- صعوبات تحديد المشكلة وتحليلها:

أول عقبة في عملية صناعة القرار تتمثّل **في تحديد المشكلة وتحليلها،** فغالباً ما تكون المشكلات المطروحة من النوع **الغامض** غير الواضح، والنوع **المركّب** المعقد، مما يصعب تحديدها وتحليلها، ويحتاج إلى وقت وجهد كبيرين لصياغة المشكلة، وتحديد جوانبها وتحليل عناصرها.

ب- صعوبات حصر البدائل المتاحة وتقييمها:

تتأثر عملية صناعة القرار كذلك بعوامل كثيرة **متعلّقة بالبدائل المتاحة** أو من أهم هذه العوامل: عدد هذه البدائل، ومدى إمكانية تنفيذها، الوقت والجهد والمال الذي يتطلّبه تنفيذ كل بديل، والنتائج والآثار المتوقعة للبدائل، وخاصة تلك التي تتعلق بالعاملين، وسلوكهم، وروحهم المعنوية، ورضاهم، ورد فعل الجمهور، وأيضاً مدى تحقيق كل منها للأهداف.

إن العقبة والصعوبة الثابتة التي تواجه عملية صناعة القرار **هي حصر البدائل المتاحة، وفرز ما هو ممكن التنفيذ منها، واستبعاد غير المفيد في حل المشكلة وغير ممكن التنفيذ، وتقييم كل بديل يمكن الأخذ به وتنفيذه.**

ج- صعوبات اختيار أنسب البدائل وتنفيذه:

وهذه المرحلة تعدّ من **أصعب مراحل عملية صناعة القرار وأخطرها.** وتتمثّل صعوبات هذه المرحلة في تحديد أنسب بديل من بين البدائل المتاحة وممكنة التنفيذ بعد عملية الفرز والاستبعاد.

وقد **تتشابه** البدائل فتختلط الأمور على صانع القرار ومنفذه، ويصعب التمييز بينها، مما قد يؤدي إلى أن يختار بديل من دون أن يكون هو أنسبها، أو أفضلها أو أحسنها.

وقد تكون هناك عقبة في هذه المرحلة **تتمثّل في رد فعل الأفراد الرافضين لمثل هذا القرار الصادر أو تنفيذه.**

وبعد اختبار أنسب البدائل المتاحة قد تكون هناك بعض الصعوبات التي تتعلّق **بإجراءات إصدار القرار.** ومن أهم هذه الصعوبات تعدد هذه الإجراءات وكثرتها، أو تعقّدها، أو تكرارها، أو طولها، أو عدم وضوح قواعد الاختصاص بإصدار القرار، أو انطوائها على نوع من اللبس والغموض.

المطلب الثاني

عوامل نجاح صناعة القرار الإداري

يمكن تجميع هذه العوامل المختلفة في خمسة طوائف وفقاً للآتي:

أولاً- عوامل تتعلق بالتنظيم:

يلعب **التنظيم** دوراً كبيراً وحيوياً في إنجاح عملية صنع القرار، ومن أهم العوامل التي تساعد على ذلك **وضوح التنظيم ودقته، ووحدة الهدف فيه، والترابط والتناسق بين عناصره، ووحدة الأمر، والدقة والتوازن بين عناصر الاختصاص فيه** وقيامه على التخصص وتقسيم العمل وتمتعه بنوع من **الاستقرار والاستمرارية مع المرونة... كل هذه العوامل إذا توفرت في التنظيم أدت إلى تسهيل عملية صناعة القرار ونجاحها، فليس أسوأ من ضعف التنظيم،** أو عدم دقته ووضوحه، أو عدم التناسق بين عناصره... **على عملية صنع القرار وعلى صانعه.**

ثانياً- عوامل تتعلق بصانع القرار:

هناك عوامل كثيرة تساعد على نجاح صناعة القرار، **وتتصل بصانعه** نفسه منها ذكاؤه ومهارته الشخصية وقدراته الذاتية (الذهنية، والقدرة على التخيّل أو التصوّر، والقدرة على التنبّؤ والتوقّع، وعلى التأثير والاستعداد للتأثر، وقوة شخصيته، والقيادة الديمقراطية، والعلم والثقافة، والعلاقة بالمستويات الأخرى، والحالة الصحية والعلاقات الاجتماعية والإنسانية). ويضاف إلى ذلك امتلاكه السلطة اللازمة لاتخاذ القرار، ووضعه موضع التنفيذ، ومتابعته.

ثالثاً- اتباع الأسس السليمة في صنع القرار:

وأهم هذه الأسس يتمثل في:

- **الواقعية في اتخاذ القرار** والبعد عن الخيال غير المطابق للواقع.
- **مراعاة الظروف البيئية المحيطة،** والأخذ في الحسبان الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في المجتمع.

- **إشراك العاملين والقائمين على التنفيذ في عملية صناعة القرار**، ومن شأن ذلك تحقيق فوائد كثيرة، فهو يحقق ديمقراطية صنع القرار، ويرفع من إحساس العاملين بالمسؤولية، ويسهّل **فهمهم وإدراكهم للقرار** الصادر من جميع جوانبه، مما يخفف العبء على صانع القرار في الشرح والتفسير والإشراف والرقابة.
- **تبادل الرأي ووجهات النظر مع الهيئات والجماعات والجماهير التي يعنيها القرار**، أو يمس مصالحها، حتى يصدر القرار مراعيا لكل الظروف.[٣٩١]
- **الاسترشاد برأي الخبراء المتخصصين في المجالات المختلفة** (السياسية والاقتصادية والنفسية والاجتماعية والقانونية والفنية...).
- **توفر الثقة المتبادلة بين كل المشتركين في عملية صنع القرار** مما يسهّل عملية تبادل المعلومات والأفكار بين فرق العمل المختلفة.
- **احترام القواعد الفنية ومبدأ المشروعية في عملية صنع القرار** إلى جانب الصياغة الجيدة للقرار بألفاظ وعبارات دقيقة ومفهومة من الجميع، خاصة من القائمين على التنفيذ.
- **اختيار التوقيت المناسب لاتخاذ القرار** كي يكون أثره فعالا ونتائجه عظيمة.

رابعاً- وجود المتخصصين وتوافر الإمكانات:

من العوامل التي تساعد على عملية صناعة القرار **وجود المتخصصين في المجالات المختلفة** التي تحتاجها هذه العملية وتعتمد عليها. مثل الباحثين والدارسين والمتخصصين في عمليات الإحصاء، وجمع المعلومات والبيانات اللازمة لصناعة القرار وتحليلها وتفريغها وتصنيفها وترجمتها واستنتاج مدلولاتها.

وتحتاج هذه العملية أيضاً إلى وجود **فريق كامل ومتجانس** من المستشارين والخبراء والمعاونين لاستيعاب الجوانب الفنية والقانونية والعلمية للقرار، ولدقة صياغته. كذلك يعتمد نجاح القرار على **وجود العمال المهرة المدربين على التنفيذ** خاصة بالنسبة للقرارات الفنية والمهمة.

---

[٣٩١] - ومثال ذلك اجتماع مدير أمن القاهرة في إحدى المرات مع مديري دور السينما والمسرح في العاصمة، وذلك لبحث طرق الرقابة التي يمكن اتباعها مع العابثين بالآداب العامة أو بشعور الجمهور ومشاعره. وكذلك اجتماع نائب مدير أمن الإسكندرية بالباعة الجائلين في وسط المدينة لأخذ رأيهم في نقل نشاطهم من وسط المدينة إلى منطقة أخرى تخفيفاً للزحام.

وإلى جانب وجود المتخصصين تحتاج العملية إلى **توافر الإمكانات الكافية لها** للاستعانة بالخبراء والمستشارين، وللقيام بالدراسات والأبحاث اللازمة. ويحتاج الأمر أيضاً إلى **توافر الآلات اللازمة والأجهزة الحديثة والمتطوّرة.**

خامساً- وضوح قواعد الاختصاص وبساطة إجراءات اتخاذ القرار:

وفي النهاية فإن من عوامل نجاح عملية صناعة القرار أيضاً **وضوح قواعد الاختصاص،** وعدم تداخل الاختصاصات المتعلّقة بإصدار القرار ودقة توزيع هذه الاختصاصات.

المبحث الرابع

دور المعلومات والمشاركة
في صناعة القرارات الإدارية

بات اتخاذ القرارات الإدارية متوقفا على **كمية المعلومات المتوافرة** مما حدا المنظمات الإدارية إلى الاهتمام بمسألة توفير المعلومات من خلال **العمل على تطوير نظم المعلومات الإدارية، ورصد التطوّرات الحاصلة في هذا المجال.** كما أنه – وبسبب تعقد مهمات الإدارة الحديثة- بات من الصعب على فرد بعينه أياً كانت إمكانياته وقدراته أن يقوم بتسيير كامل أعمال المنظمة الإدارية **دون مشاركة الغير له،** وبناء عليه فإن عملية اتخاذ القرار الإداري إنما تحتاج إلى **المشاركة،** بغية نجاح العمل الإداري والوصول إلى الأهداف التي تطمح المنظمة الإدارية إلى تحقيقها.

وعلى أساس ذلك فإننا سنناقش في هذا المبحث دور كلٍ من المعلومات والمشاركة في اتخاذ القرارات الإدارية، وذلك من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: دور المعلومات في صناعة القرار الإداري.

المطلب الثاني: دور المشاركة في صناعة القرار الإداري.

المطلب الأول

دور المعلومات

في اتخاذ القرارات الإدارية

تشكل المعلومات **العنصر المهم في تحديد المشكلة وفي إيجاد البدائل وتقييمها،** وعلى أساسها يتم الاختيار من بين مجموعة البدائل، مما يعني أن البدائل هي بمنزلة الدعامة الأساسية لاتخاذ القرار.

أولا- مفهوم المعلومات:

المعلومات هي مجموعة من **الحقائق** التي تخص موضوع معيّن، وتكون الغاية منها تنمية معرفة الإنسان وزيادتها.. والتي يمكن الحصول عليها من خلال البحث أو القراءة أو الاتصال.. أو أنها **مجموعة البيانات التي تمت معالجتها** بحيث باتت ذات دلالة معينة فالبيانات هي عبارة عن **رموز مجردة من المعنى الظاهري،** إنها المادة الأساسية التي تتطلّب إجراء معالجات معينة من أجل تحويلها إلى نتائج يمكن الإفادة منها.[٣٩٢]

وذهب البعض إلى تعريف المعلومات بأنها: **"الحقائق عن أي موضوع، أو أنها الأفكار والحقائق عن الناس والأماكن والأشياء، وهي معرفة تكتسب من خلال الاتصال أو التعليم أو الملاحظة".**[٣٩٣]

ويمكننا تعريف المعلومات على أنها: **مجموعة البيانات والإحصاءات والرؤى والأفكار المتعلقة بموضوع معين والتي على أساسها يتولّى رجل الإدارة اتخاذ القرار المناسب بصدد هذا الموضوع.**

---

[٣٩٢] - د. علاء السالمي. د. هلال البياتي. د. عثمان الكيلاني: "المدخل إلى نظم المعلومات الإدارية". دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، عام ٢٠٠٠، ص١٥.

[٣٩٣] - د. محمد عويس: "قراءات في الإدارة الحديثة". عام ١٩٩٣، ص١١٢.

ثانيا- أنواع المعلومات:

يمكننا تصنيف المعلومات إلى الأنواع الآتية:

أ- المعلومات الكمية والنوعية:

تعتمد المعلومات الكمية على الأرقام والإحصائيات لذلك تتسم **بالدقة** الكبيرة، ويتم جمع هذه المعلومات من خلال مراقبة بعض العوامل، وقياسها، أو الأرقام، أو الظواهر.

أما **المعلومات النوعية** فهي آراء وتقييمات شخصية تعتمد على المراقبة أو الملاحظة، هذه المعلومات لا يعبّر عنها بالأرقام، وهي **معرضة للخطأ والنسيان** بسبب **طابعها الشخصي.**[٣٩٤]

ب- المعلومات الأولية والثانوية:

تجمع المعلومات الأولية من المصادر الأولية المتعلّقة بالمشكلة بهدف حل المشكلة القائمة. ويتم الحصول على هذه المعلومات من خلال **الاتصال المباشر بمن لهم صلة بحل المشكلة أو بوساطة سجلات المنظمة وتقاريرها السنوية...**

ومما يميّز هذه المعلومات أنها تخضع مباشرة لرقابة متخذ القرار. بينما **تتعدد مصادر المعلومات الثانوية، كما تتعدد أغراضها،** ونظرا لوجودها عادة في جهات عدة فإنها تكون **معلومات ثانوية** الاستخدام لعدم الثقة الكبيرة بصحتها.[٣٩٥]

ج- أنواع أخرى للمعلومات:

١- المعلومات الإنجازية:

وهي المعلومات التي **يحتاجها رجل الإدارة في اتخاذ قرار وإنجاز عمل أو مشروع** مثل القرار المتعلق بتعيين موظف..

٢- المعلومات الإنمائية:

وهي التي يحتاجها في **تطوير القدرات وتنميتها وتوسيع المدارك في نطاق العمل،** وذلك كالمعلومات التي يتلقاها المتدربون في الدورات التدريبية.

---

[٣٩٤] - عامر إبراهيم قنديلجي: "نظام المعلومات الإداري". بغداد، المركز القومي للتخطيط والتطوير الإداري، عام ١٩٨٨.

[٣٩٥] - د. علاء السالمي. د. هلال البياتي. د. عثمان الكيلاني، المرجع السابق، ص ١٧.

٣- المعلومات التعليمية:

تحتاجها الإدارة في **المؤسسات التعليمية** كالجامعات والمدارس والمعاهد..

٤- المعلومات الإنتاجية:

وهي تفيد في إجراء **البحوث التطبيقية** وفي **تطوير وسائل الإنتاج، واستثمار الموارد الطبيعية بشكل أفضل**، وذلك كالمعلومات المتعلقة بإنتاج سلعة معينة.

د- الآراء:

وتتعلّق **بمجموعة التقارير التي ترد من الخبراء والمستشارين، متضمنة اقتراحاتهم وتوصياتهم واستشاراتهم** المتعلّقة بموضوع معيّن. وتتوقف صحة هذه المعلومات على مدى ما يتمتع به أولئك الخبراء والمستشارون من علم ومعرفة.

ثالثا- مصادر المعلومات:

يمكننا تحديد أهم المصادر التي يمكن من خلالها جمع المعلومات بالآتي:

أ- المصادر الوثائقية:

وتشمل **البيانات المنشورة وغير المنشورة، والمحفوظة**، والتي تجمع من قبل أجهزة الدولة، أو الهيئات العلمية، أو مراكز البحوث. ومن الأمثلة على هذه المصادر الإحصائيات والمنشورات التي تصدر عن أجهزة الإحصاء المختلفة. إضافة إلى الكتب والمطبوعات المتوافرة في المكتبات الرسمية والمكتبات العامة.[٣٩٦]

ب- المصادر الميدانية:

في هذه الحالة يتم الحصول على المعلومات **من مصدرها الأصلي**. وقد يتحقق ذلك من خلال **المقابلات الشخصية**، أي جمع المعلومات من خلال استمارات تعرض على الذين تشملهم الدراسة بشكل مباشر. ومن الممكن أن يتم جمع المعلومات من **مصدرها الميداني** بوساطة التجربة والتسجيل، أي القيام بالتجربة ومن ثم تسجيل النتيجة التي يتم التوصل إليها. وهناك **طريقة المشاهدة الحية**، أي المشاهدة المباشرة للوحدات والقيام بجمع البيانات عنها. يضاف إلى ذلك إمكانية استخدام **وسائل الاتصال** عند ملء الاستمارات المتعلّقة بجمع المعلومات.[٣٩٧]

---

[٣٩٦] - إبراشاركانسكي، المرجع السابق، ص٢٠٨.

[٣٩٧] - د. علاء السالمي. د. هلال البياتي. د. عثمان الكيلاني، المرجع السابق، ص ١٧.

ج- بنك المعلومات:

أي الحصول على المعلومات من عدد من البنوك العالمية، أو الإقليمية، أو الخاصة، أو **المحمّلة على الحاسب**، والمتوفرة من خلال **شبكة المعلومات**، من خلال الاشتراك في تلك البنوك..

د- شبكة الانترنت:

تربط هذه الشبكة الملايين من أجهزة الحاسوب في العالم، وتُستخدم من قبل مئات الملايين من الأشخاص الذين ينتشرون في أرجاء المعمورة. وتضم هذه الشبكة عدداً كبيراً من قواعد المعلومات والمكتبات والجامعات والمراكز البحثية والشركات والمؤسسات الرسمية والخاصة، وعدد كبير من المراكز البحثية... لذلك تعدّ **شبكة الإنترنت** مصدرا أساسيا من مصادر المعلومات، لا بل إنها أصبحت من أحدث المصادر المتعلّقة بجمع المعلومات التي يمكن للإدارة الحديثة الحصول عليها.

رابعا- طرق جمع المعلومات:

هناك طرق عدة من أهمها:[٣٩٨]

أ- طريقة الحصر الشامل:

حيث يتم جمع المعلومات عن كل وحدة من وحدات المجتمع الإحصائي. ومن الأمثلة على الحالات التي تطبق فيها هذه الطريقة إحصاء عدد سكان الدولة. ولعلّ من مزايا هذه الطريقة أنها تؤدي إلى الحصول على **معلومات كاملة ونتائج دقيقة**، ولكن يؤخذ عليها أنها **مكلفة مادياً وتحتاج إلى كادر فني كبير وفترة زمنية طويلة للإنجاز.**

ب- طريقة المسح بالعيّنات:

وفقاً لهذه الطريقة يتم تمثيل البيانات من خلال **اختيار مجموعة من الوحدات بطرق مختلفة عشوائية أو منتظمة، ومن ثم جعل هذه العيّنة ممثّلة للمجتمع الإحصائي.** ومن مزايا هذه الطريقة **السرعة** في تحقيق النتائج **وانخفاض التكلفة** مقارنة بالأسلوب الأول. ولكن يؤخذ عليها أنها **قد لا تعطي صورة واقعية وحقيقية عن المجتمع الإحصائي.**

[٣٩٨] - د. علاء السالمي. د. هلال البياتي. د. عثمان الكيلاني، المرجع السابق، ص ١٨.

خامسا- سريّة المعلومات:

يجب الحفاظ على المعلومات المهمة المتعلّقة **والإستراتيجية**، والتعامل معها بشكل **سرّي**. ويتم الحفاظ على هذه المعلومات من خلال مجموعة من الإجراءات والتدابير التي من شأنها حماية هذه المعلومات من السرقة أو التلاعب أو الاختراق.

وهذا يعني أن موضوع **حماية المعلومات** هو من الموضوعات التي يجب الاهتمام بها في جميع مراحل إعداد نظم المعلومات الإدارية، فقد بات **الأمن المعلوماتي** ذو أهمية خاصة في عصر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

ومن الممكن أن يكون ضياع المعلومات بسبب عوامل عدة منها:

١- **الكوارث الطبيعية** كالزلازل والفيضانات والأعاصير.

٢- **الأضرار العرضية** التي يعد العنصر البشري في مقدمتها، وذلك من خلال تصرّفات عرضية كالإهمال الناجم عن عدم التقيّد بالتعليمات الخاصة بحرارة ورطوبة المكان الخاص بالحاسوب.

٣- **الأضرار البشرية** أي اختراق مراكز المعلومات من خلال الدخول على نظام الكمبيوتر بهدف الوصول إلى قاعدة المعلومات، وإعطاء الأوامر لسرقة الأسرار الاستراتيجية للشركات.

ومن الإجراءات التي يتعين أخذها في الحسبان للحفاظ على سرّية المعلومات نذكر:

١- **التأشير على المعلومات ذات الأهمية البالغة بعبارة "سري للغاية".**

٢- فتح **سجل خاص بالوثائق المصنّفة الصادرة والواردة** يبين فيها رقم المعاملة وتاريخها والجهة المرسلة إليها أو الواردة منها.

٣- تحفظ المعاملات السرية في **أماكن آمنة ومزوّدة بالحراسة الكافية.**

٤- **عدم جواز إخراج الملفات السرية خارج دائرة العمل** إلا بموافقة الرئيس الإداري.

٥- عدم جواز ترك الملفات السرية **ظاهرة للعيان** عند الخروج من المكتب.

٦- **وضع عدد من النسخ مرقّمة حسب عدد المخاطبين بها، مع تحديد رقم النسخة لكل عنوان** وعدم وضع نسخ زائدة إلا بموافقة الرئيس الإداري.

٧- بعد الانتهاء من الملفات السرية يجري العمل على **إتلافها.**

المطلب الثاني

دور المشاركة

في صناعة القرارات الإدارية

المشاركة هي إحدى صور الممارسة الديمقراطية وقد بات الاتجاه واضحاً في عالم اليوم نحو موضوعات **المشاركة الديمقراطية**، ومثال ذلك اللامركزية الإقليمية، والإدارة المفتوحة، والمشاركة الإدارية التي ستكون مناط بحثنا الآن، وخصوصاً في مجال صناعة القرارات الإدارية.[٣٩٩]

أولا- مفهوم المشاركة:

أدت التطورات الحديثة إلى **تنوّع المنظمات وتعقّد أعمالها**، ولقد انعكس ذلك على مهمة القادة الإداريين التي أصبحت بدورها أكثر تعقيداً، لازدياد رقم الأعمال وتوسّع نطاق الإشراف، وتنوّع الأعمال والتخصصات، **مما اثبت عجز القائد الإداري في إدارة المنظمة بمفرده دون الاستعانة بالآخرين مهما كان فذاً وماهراً**، فالتنظيمات أصبحت تتضمن مهماتٍ عديدة موزعة على عناصر مختلفة كالمحامين والمهندسين والمستشارين والموظفين والمهنيين والعمال... **والقائد الناجح هو الذي يستطيع الاتصال بهؤلاء جميعاً** ويكسب ثقتهم ويقوي العلاقات معهم. وأفضل طريقة في ذلك هي **المشاركة**، إذ بفضلها يحصل القائد على ثقة مرؤوسيه، ويكسب تأييدهم، ويحصل على المعلومات اللازمة لحل المشكلات من مصادرها الأصلية مباشرة. وإذا ما أدرك القائد الإداري ذلك -علاوة على ضيق الوقت ونقص المعرفة- فإنه **يصبح ضرورياً الاستعانة بالآخرين** ووضع الثقة بهم، ليس من أجل تنفيذ القرار وحسب بل من أجل المساعدة في اتخاذ القرارات ورسم السياسات وتحقيق الأهداف.[٤٠٠]

---

[٣٩٩] - د. محمد بدران. د. محمد درويش: وظائف الإدارة، مرجع سابق، ص٨٧.

[٤٠٠] - توم بيترز:"ثورة في عالم الإدارة". ترجمة: محمد الحديدي. ج٢، الدار الدولية للنشر والتوزيع (مصر- كندا)، عام ١٩٩٨، ص٤٣١.

ومن هنا انصبت الدراسات وتركزت الجهود على **دراسة المشاركة في الإدارة** وعلى دراسة قرارات المجموعة، والعوامل المحددة لها، فأي قرار هو في حقيقته **ناتج نهائي لحصيلة جهود متكاملة من الآراء والاتصالات والدراسة** التي تمت في مستويات مختلفة في المنظمة بمعرفة أفراد عديدين، ومن ثم ينظر إلى القرارات التي تتخذ في المنظمات على أنها **ناتج جماعي لا نتيجة لرأي شخصي.** وتتلخص فكرة المشاركة في **قيام مجموعة من الأفراد بالمنظمة بدور فعّال في التأثير والإسهام في عملية صناعة القرارات.**

ويوضح ***David Emery*** مفهوم المشاركة في قوله: **"إن المدير يمكنه خلق الجو النفسي والموقف الملائم الذي يحفّز العاملين على بذل أقصى جهودهم لتحقيق أكبر قدرٍ من الإنتاج. كما يمكنه التوفيق بين مصالح العاملين ومصالح التنظيم من خلال توسيع الدور الذي يقوم به المرؤوسون، وإن إمكانية تحقيق ذلك لا تتأتى إلا عن طريق المشاركة التي تتمثّل في أخذ المدير متخذ القرار بالآراء والتوصيات والاقتراحات التي يبديها المرؤوسون، والتي تيسّر له اتخاذ القرارات الصائبة، وتضمن له في الوقت نفسه حسن تنفيذها".**

ثانيا- مبررات المشاركة:

القائد الإداري صاحب الحق الشرعي في صناعة القرار، إلا أن مشاركته في ذلك تجد مسوّغاتها في الأتي:

١- **تعدّ المشاركة الجماعية في صناعة القرارات وسيلة ناجحة، وأسلوباً بارعاً لتقبل القرارات وزيادة فاعليتها،** إذ إن الإنسان بتكوينه النفسي في حاجة إلى الأمن والمحبة والعطف والإحساس بالنجاح والتقدير والشعور بالحرية، فضلاً عن حاجته إلى الضبط والتوجيه.

٢- يُعنى علماء الإدارة جلّ العناية بالنواحي **السيكولوجية** في إعداد القرار، **ويركزون على ضرورة المشاركة في صناعته ممن يعنيهم أمر القرار** وخاصة القائمين على تنفيذه.

٣- أثبتت الدراسات والتجارب أن **هناك ارتباطاً ايجابياً بين المشاركة وزيادة الإنتاجية وفعاليتها.**

٤- من المعروف أن حل أي مشكلة من المشكلات الإدارية يحتاج إلى **معلومات كافية،** وهذه المعلومات لا تتوافر عادة لدى مدير أو فرد واحد.

٥- توجد العديد من المشكلات التي تهم جهات مختلفة، إضافة إلى أن بعض المشكلات يجب أن تدرس من جهات عدة (سياسية- اجتماعية- اقتصادية...)، وبالتالي **يتطلّب ذلك إشراك الجهات التي تهمها هذه المشكلة** من اجل دراستها من كل الوجهات حتى يأتي الحل مناسباً وفعّالاً.

٦- إذا كانت **المشكلات حيوية أو إستراتيجية** فإن المشاركة تغدو ضرورية لأنه قد يعجز فرد واحد أن يحيط بمثل هذه المشكلات أو يجد الحلول لها.

٧- هناك من المشكلات ما تهم أكثر من مدير، ويستلزم الموقف عند حلها أن يتعاون أكثر من مدير في تنفيذ الحل.

٨- وتجد المشاركة مبرراتها أيضاً في أنها **تنمّي قدرات العاملين المتعلّقة في التجديد والابتكار**، وإكسابهم المهارات الإدارية الناجحة الناجمة عن ممارسة اتخاذ القرارات.

ثالثا- حدود المشاركة ودرجاتها:

أ- حدود المشاركة:

في أي نوع من أنواع القرارات تجب المشاركة ؟ وعلى أي المستويات؟

للإجابة عن هذه التساؤلات لا بد من استعراض الاتجاهين اللذين ظهرا بين كتاب الإدارة العامة في هذا المجال:

١- الاتجاه التقليدي:

يقسّم هذا الاتجاه القرارات إلى نوعين: **استراتيجية وروتينية**، فيقتصر اتخاذ القرارات من النوع الأول على المستويات العليا في الإدارة، **ولا تجب مشاركة الموظفين من المستويات الدنيا في مثل هذه القرارات.** أما القرارات العادية أو الروتينية -والتي تتخذ في المستويات الإدارية الدنيا- **فلا ضير من المشاركة فيها.**

٢- الاتجاه الحديث:

ويقوم هذا الاتجاه على **المشاركة الجماعية** في اتخاذ القرارات **من مختلف المستويات التنظيمية في الإدارة**، وبغض النظر عن نوعية القرارات المتخذة، فلا بد من إشراك كل من يمسهم موضوع القرار، وكذلك من ينفذ عليهم، إضافة إلى أنه إذا كانت هناك أجهزة أخرى يتصل بها القرار فلا بد من مشاركتها في صناعته.

ب- درجات المشاركة:

صنّف علماء الإدارة **درجات ونماذج مختلفة** تتدرّج فيها المشاركة **تبعاً للسلوك** الذي يسلكه **القائد الإداري** في إطار هذا النمط. **وهذه النماذج هي:**

١- انفراد الرئيس الإداري بصناعة القرار: تبعاً لهذا النموذج تكون **المشاركة في أدنى مستوياتها،** إذ **ينفرد الرئيس الإداري بصناعة القرار،** ويتخذ كل الخطوات اللازمة لذلك من تحديد للمشكلة وتشخيصها وتحديد للبدائل واتخاذ البديل الملائم...

٢- الرئيس الإداري يقدم آراءه ويدعو إلى الأسئلة: وطبقاً لهذا النموذج تكاد **تكون المشاركة محصورة في طرح التساؤلات،** لأن **الرئيس الإداري** يكون قد توصل إلى قرار، لكنه يسعى إلى **أن تقبل أرؤاه** من جانب المرؤوسين، لذلك **يشرح وجهة نظره، ويعطي نفسه فرصة كافية للاستفسار وسماع الآراء** بحيث يستطيع العمال فهم ما يريد تحقيقه بشكل أفضل.

٣- الرئيس الإداري يقدم قراراً أولياً قابلاً للتعديل: وفيه **يقوم الرئيس الإداري** طبقاً لهذا النموذج بكل خطوات صنع القرار، ومن ثم يتخذ **قراراً أولياً قابلاً للتعديل،** وذلك بعد سماع الآراء والمقترحات من قبل المرؤوسين في هذا الصدد.

٤- الرئيس الإداري يعرض المشكلة ويحصل على الاقتراحات، ثم يتخذ قراره: في هذا النموذج **ليس لدى الرئيس الإداري حل جاهز** ليعرضه على مرؤوسيه، بل يطرح المشكلة القائمة على المرؤوسين لأخذ آرائهم **دون أن يجازف هو بمفرده** في اتخاذ القرار.

٥- الرئيس الإداري يضع الحلول ويطلب من المجموعة اتخاذ القرار: في هذا النموذج **يقوم الرئيس الإداري بتحديد المشكلة،** والحدود التي ينبغي أن يتخذ القرار في إطارها، ثم يوكل إلى المجموعة -وبوصفه عضواً فيها- وضمن الحدود المرسومة مهمة اتخاذ القرار.

٦- الرئيس الإداري يسمح للمجموعة أو المرؤوسين باتخاذ القرار الذي يوافقون عليه: ويمثّل هذا النموذج **أقصى درجات المشاركة والديمقراطية** في اتخاذ القرار.

رابعا- صور المشاركة:

تتعدد صور المشاركة، ويمكن أن نذكر أهمها في الآتي:

أ- مجلس الإدارة:

تلجأ كثير من الإدارات إلى هذا الأسلوب في اتخاذ بعض القرارات **وخاصة القرارات الإستراتيجية** التي يصعب عادة اتخاذها عن طريق فرد واحد. ومن أمثلة هذه المجالس: مجالس الأقسام والكليات والجامعات، ومجالس إدارة شركات القطاع العام، وغيرها من المجالس.

وضماناً لفعالية هذه المجالس **ينبغي أن يحاط أعضاء المجلس جميعاً بالموضوع إحاطة كاملة قبل انعقاد الجلسات للتعرف على جوانب المشكلة محل القرار**، والمناقشة أثناء الجلسات عن طريق توجيه الأسئلة التي تتميز بالفطنة وحسن التمييز. ومما ينبغي توافره أيضاً في هذه المجالس لكي تتخذ قرارات فعّالة **قيادة تتسم بالديمقراطية** والمهارة القيادية في فن إدارة الجلسات.

كما يجب **وضع إجراءات دقيقة لحسن سير الجلسات** وعدم إضافة الوقت في مناقشة أمور جانبية، أو لا تتمتع بالأهمية الكبيرة. وتختلف دورات انعقاد هذه المجالس باختلاف الإدارات التابعة لها هذه المجالس، وغالباً ما تكون أسبوعية أو شهرية.

أما عن **نظام التصويت** فغالباً ما يكون بالأكثرية مع ترجيح صوت الرئيس حال تساوى الأصوات.

ومن أهم المشكلات التي يمكن أن تعيق عمل هذه المجالس **الخلافات التي يمكن أن تحصل بين الأعضاء المعينين والأعضاء المنتخبين.**

ب- المؤتمرات واللقاءات:

يلجأ الرؤساء الإداريون عادة إلى عقد المؤتمرات واللقاءات من أجل حل مشكلة معينة، **وذلك عندما يحتاج حل هذه المشكلة إلى قبول أكبر عدد من الأفراد، أو للحصول على أكبر قدر ممكن من المعلومات والآراء**، إذ إن المؤتمرات واللقاءات تتيح فرصة كبيرة لتبادل الآراء والمعلومات، وتكوين وجهات نظر

متعددة لحل المشكلة المطروحة من خلال عقد جلسات أو تشكيل فرق عمل تسهم كل منها في مناقشة جانب معين من المشكلة المطروحة.[٤٠١]

ويتوقف نجاح مثل هذه المؤتمرات واللقاءات على مهارة القادة القائمين على عقدها وتنظيمها، وقدرتهم العالية في فن الاتصال بالحاضرين وكسب ثقتهم، وجعلهم يشاركون مشاركة فعّالة في حل المشكلة.

وتمتاز هذه الطريقة بأنها **تتيح فرصة لأكبر عدد ممكن من المرؤوسين للمشاركة في صنع القرار، وشعورهم أن مقترحاتهم وآراؤهم مهمة ولها قيمة.**

وعلى الرغم من المزايا المتقدمة، إلا أن هناك بعض المآخذ على هذه الطريقة من أهمها:

- **التكاليف المالية الباهظة** الناجمة عن وجوب تخصيص مكان لعقد اللقاءات.
- **ضرورة توفير الأجهزة والمواد اللازمة.**
- **أجور الاستعانة بالخبرات الأجنبية في بعض الأحيان.**

ج- اللجان:

وهي **الصورة الأكثر شيوعا للمشاركة بالنسبة لاتخاذ القرارات.** واللجنة هي: **"مجموعة من الأفراد يعينون أو ينتخبون لبحث ودراسة الموضوعات أو المشكلات التي تقدم إليهم، وذلك في إطار ما يعقدونه من اجتماعات تتم بصورة منتظمة".**

تنقسم اللجان عادة إلى **نوعين:** لجان **دائمة،** ولجان **مؤقتة**. أما اللجان الدائمة فإنها تشكل لمناقشة **مواضيع دورية** لدراستها، وتقديم الاقتراحات المناسبة بشأنها، أو اتخاذ القرار المناسب بالنسبة لها. بينما تشكّل اللجان **المؤقتة لدراسة مشكلة أو موضوع معين،** بحيث تنتهي مهمتها بانتهاء المهمة المكلفة بها. ولعلّ **السبب في انتشار عمل اللجان هو كبِر حجم الأعمال وتعقّدها،** مما يعني تفضيل الرؤساء الإداريين تحميل اللجان مسؤولية صناعة القرارات الإدارية. ومما تجب الإشارة إليه أنه عندما يراد اتخاذ القرار الإداري بوساطة لجنة ما فإنه يتعين على رئيس هذه اللجنة أن يكون يقظاً لما يتم داخل أجواء المنظمة من مناقشات.

وما تجب الإشارة إليه أيضاً أن هناك **بعض العيوب والنواقص** في استخدام اللجان كوسيلة جماعية في صنع القرارات الإدارية **منها:**

[٤٠١] - د. محمد بدران. د. محمد درويش: وظائف الإدارة، مرجع سابق، ص٩٢.

- **المخاطرة:** فالأفراد يميلون إلى الاختيارات الخطرة نسبيا عندما يكونون أعضاء في لجان، بينما يميلون إلى الاختيارات المعقولة والأقل خطرا عندما يكون العمل فرديا.
- **رغبة بعض أعضاء اللجان في الجدال.**
- **ضياع الوقت** في اجتماعات متعددة وطويلة.
- كما أن **اللجان وسيلة للتهرب من المسؤولية.**

ومن صور المشاركة الأخرى المقابلات الشخصية والفردية، والاقتراحات والشكاوى، والاتصالات الهاتفية، والاستفسارات الكتابية.

خامسا- مزايا المشاركة وعيوبها:

بذل كتاب الإدارة العامة جهودا كبيرة في إبراز **محاسن المشاركة في الإدارة وعيوبها بشكل عام،** وفي **عملية صناعة القرارات الإدارية بوجه خاص،** وذلك من أجل معرفة الدور الحقيقي الذي تلعبه في هذا المجال:

أ- مزايا المشاركة:

- إن إشراك عدد من المرؤوسين أو الفنيين والمتخصصين في عملية صناعة القرارات يمكن أن **يوفر أكبر كمية من المعلومات والبيانات لم يكن في الإمكان الحصول عليها لولا إشراك هؤلاء في صناعة القرار.** وإن إشراك عدد كبير **ممن يهمهم القرار في صناعته يؤدي إلى درجة التزام أكبر من قبلهم في عملية تنفيذه.**
- واتخاذ القرار بشكل جماعي عادة ما يؤدي إلى **إشباع المستوى الأعلى من حاجات الأفراد.** كما تساعد المشاركة على **رفع الروح المعنوية للعاملين** في تدعيم مفهوم العلاقات الإنسانية.
- كما تسهم المشاركة في **تنمية مهارات المرؤوسين الإدارية، وتربية كوادر قيادية جديدة من القادة الإداريين.** كما أن المشاركة في صنع القرار تساعد على **تنمية ملكة القدرة على الخلق والابتكار لدى العاملين،** مما يؤدي إلى **تحسين جودة القرارات الصادرة.**
- هذا وتتيح المشاركة أيضا **فرصة التفاهم المتبادل بين أعضاء التنظيم،** وتخفيف حدة المنافسة غير المشروعة، وتوفر **استعداداً أكبر لتقبل التغيير،**

فعندما يطبق التغيير بطريقة تحكمية من أعلى يجعل المرؤوسين يميلون إلى الشعور بعدم الاطمئنان واتخاذ خطوات تهدف إلى تعطيل التجديدات.

- وتعد المشاركة في عملية صنع القرارات **وسيلة إدارية فعّالة في توسيع مجال قبول السلطة، وتقليل مقدار المقاومة لممارسة السلطة الرسمية، وزيادة الاستجابات الإيجابية من جانب المرؤوسين للأوامر الإدارية.**

ب- عيوب المشاركة:

- تشكل المشاركة **مظهرا لتنازل الرئيس الإداري** عن بعض مهماته القيادية التي يفرضها عليه منصبه.
- **عدم وجود مسؤولية محددة لكل عضو من الأعضاء المشاركين بالنسبة لنتائج القرارات التي يصنعونها، وهذا ما يسمى بشيوع المسؤولية.**
- غالبا ما تتسبب المشاركة في **ضياع وقت كبير** في حين تتطلب بعض القرارات السرعة والعجلة.
- بالنسبة للمشاركة عن طريق اللجان **هناك مخاطر السيطرة من قبل فرد واحد على الجلسة، ومحاولة فرض رأيه** أو شعور بعض الأعضاء المشاركين بالضغط لقبول القرار المتخذ.

والذي نراه أن فوائد المشاركة أكبر بكثير من سلبياتها، فالرئيس الإداري لا يتنازل عن مهماته وإنما يجعل من المعنيين بها شركاء له في اتخاذ القرار المناسب، ولا ضير من شيوع المسؤولية طالما أن كل شخص من المجموعة مسؤول بالقدر ذاته. أما النقد المتعلّق بسرعة اتخاذ القرار فيمكن تلافيه بقصر المشاركة على القرارات الإستراتيجية والمهمة.

المبحث الخامس

أنواع القرارات الإدارية

للقرارات أنواع كثيرة ومتعددة من وجهة نظر الإدارة العامة، وتقسّم هذه الأنواع تقسيمات عدة، ويمكن تجميعها في مجموعات مختلفة حسب المعيار الذي يؤخذ أساساً للتقسيم أو التصنيف، وحسب زاوية النظر التي ينظر منها إلى هذه القرارات. فمن حيث **نطاق تطبيقها** يمكن تقسيمها إلى قرارات جماعية المصدر وفردية المصدر، ومن حيث **هدفها** يمكن تقسيمها إلى قرارات عامة الهدف وخاصة الهدف، ومن حيث **الموضوع** يمكن تقسيمها إلى قرارات سياسية واقتصادية، واجتماعية... ومن حيث **أهميتها** يمكن تقسيمها إلى قرارات إستراتيجية وتكتيكية. ومن حيث **تكرارها** يمكن تقسيمها إلى قرارات تقليدية روتينية وجديدة أو غير متكررة، ومن حيث **مستوى إصدارها** يمكن تقسيمها إلى قرارات الإدارة العليا، والمتوسطة والمباشرة، ومن حيث **موقف الإدارة** يمكن تقسيمها إلى قرارات إيجابية وسلبية.

وتبعاً لما تقدم سوف نتناول أهم أنواع القرارات الإدارية وفقاً للآتي:

أولاً- التقسيم من حيث المصدر:

وفقاً لهذا المعيار تنقسم القرارات إلى نوعين: قرارات **جماعية** وقرارات **فردية** المصدر.

أ- القرارات جماعية المصدر: *Group decision making*

هي قرارات التي تصدر من **هيئة جماعية** تتكوّن من عدد من الأعضاء، ويكون لها رئيس عادة. وهذه الهيئة لها مسميات عديدة، مثل مجلس أو لجنة أو قيادة أو إدارة أو رئاسة أو جمعية أو اتحاد.

هذا النوع من القرارات **موجود في كل الدول المعاصرة**، نظراً لكثرة المشكلات وتشابكها وتشعبها، مما يحتاج إلى **تبادل لوجهات النظر** وتبادل الآراء بين عدة أفراد.

وقد يكون هناك بعض المنظمات التي لا يتضمن تنظيمها إلا القرارات جماعية المصدر، بمعنى أن جميع القرارات الصادرة عنها تصدر دائماً عن هيئة أو مجلس غالباً ما يكون مجلس الإدارة. **وقد يقتضي التنظيم صدور قرارات بعينها بشكل جماعي** دون البعض الآخر في المنظمة ذاتها.

ولهذا النوع من القرارات مزايا عدة منها:

- الحصول على قدر كبير من **البيانات والمعلومات والاقتراحات والآراء**، وتبادلها ومناقشتها.
- تعدّ تطبيقاً **لمبدأ المشاركة**.
- تسهيل **عمليات الاتصال والتبليغ والتنفيذ.**
- زيادة **الشعور بالمسؤولية.**

ورغم ذلك فهي لا تخلو من بعض العيوب منها:

- شعور بعض الأعضاء **بالضغط** لقبول القرار الذي تراه الأغلبية.
- الحاجة إلى **وقت كبير** لتبني قرار معيّن بصيغة معيّنة.
- **قد يسيطر بعض الأشخاص** على بقية المجموعة، أو **قد يخضعون لرأي الرئيس دائماً** خاصة إذا كان يتمتع بقوة في الشخصية.
- قد تؤدي إلى **الجدل والمناقشات العقيمة** غير المجدية لمجرد أن عضواً ما يريد إثبات وجوده.
- قد يصل تعارض وجهات النظر إلى **عدم تبني قرار معيّن** فيتجه الرأي إلى **تبني حل وسط** قد لا يكون في صالح المنظمة.

ب- القرارات فردية المصدر: ***Individual decision making***

وهي القرارات التي تصدر من **شخص واحد** - وهو الغالب في القرارات- وتصدر من الرئيس حسب تخصصه وسلطته ومستواه في السلّم الإداري.[٤٠٢]

تمتاز هذه القرارات بالسرعة والبساطة في الصدور، ولكن إلى جانب ذلك **تفتقر إلى المعلومات والبيانات الكافية** وقد تتغلّب عليها **الاعتبارات الشخصية** على حساب المصلحة العامة.

[٤٠٢] - د. صلاح الدين فوزي: "الإدارة العامة بين عالم متغير ومتطلبات التحديث". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ٢٠٠١، ص١٧٣.

ثانياً- التقسيم من حيث المستوى والتكرار

زاوية النظر في هذا التقسيم هي **المستوى الذي يصدر فيه القرار.** ومن هذه الزاوية يوجد ثلاثة أنواع من القرارات: قرارات الإدارة العليا، وقرارات الإدارة المتوسطة، وقرارات الإدارة المباشرة. أما القرارات الإدارية من حيث التكرار فقد تكون متكررة أو غير متكررة.

أ- القرارات من حيث المستوى:

١- قرارات الإدارة العليا:

وهي تصدر من **القيادات الإدارية العليا في التنظيم،** مثل رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو المحافظين. **وتتضمن هذه القرارات عادة توجيهات عامة أو قواعد تنظيمية، أو تضع السياسات العامة أو تحدد الأهداف العامة للتنظيم،** مثل سياسة الانفتاح الاقتصادي والقرارات الخاصة بدعم القطاع العام، وتشجيع القطاع الخاص والاستثمار...

٢- قرارات الإدارة المتوسطة:

وتصدر من رؤساء مجالس الإدارات والمدراء العموميون. وتركّز غالباً على المسائل التنفيذية لقرارات الإدارة العليا وتوجيهاتها وتعليماتها. وكذلك وضع برامج العمل في الوحدات المختلفة، وتحديد خطة التنفيذ وإصلاح مساره.

٣- قرارات الإدارة المباشرة:

وهي التي تصدر من رؤساء الأقسام، والرؤساء المباشرين أو الرؤساء التنفيذيين. وتتعلّق بسير العمل اليومي وتوزيع العمل على الموظفين التنفيذيين.

ب- التقسيم من حيث التكرار:

معيار هذا التقسيم هو **تكرار أو عدم تكرار القرارات في العمل.** وتطبيقاً لهذا المعيار يمكن التمييز بين نوعين من القرارات: قرارات متكررة، وقرارات غير متكررة:

١- القرارات المتكررة:

وهي القرارات التي **يتكرر صدورها في العمل بصفة مستمرة أو دورية.** ومثل هذا النوع من القرارات لا يحتاج إلى مهارات عالية، بل يمكن اتخاذها اعتماداً على الخبرات والتجارب التي اكتسبها الإداري خلال حياته الوظيفية، وبناءً

على المعلومات المتاحة لديه.[٤٠٣] وتتكون بدورها من نوعين: قرارات روتينية وقرارات تقليدية.[٤٠٤]

- **القرارات الروتينية:**

وهي القرارات التي تتعلق بالمشكلات والأمور اليومية البسيطة المتكررة في العمل، أو التي تحدث غالباً فيه، مثل الحضور والانصراف، وتوزيع العمل، وحالات الإهمال البسيط في العمل الذي يقع من جانب بعض العاملين، وكذلك طلب إجازة عارضة أو اعتيادية.[٤٠٥]

وهي عادة **قرارات فورية تلقائية** يصدرها الرؤساء فور عرض الموضوع عليهم، وبعد إجراء بسيط وتفكير سريع.

- **القرارات التقليدية:**

وتصدر في مشكلات أو موضوعاتٍ متكررة أيضاً لكنها أقل حدوثاً من مشكلات النوع السابق، **وأكثر فنية وتفصيلاً عنها.** ومثال ذلك إحلال موظف مكان آخر لعذرٍ قهري لدى الأخير، وتصحيح بعض الأخطاء التي تقع أثناء أداء العمل... وهذه القرارات تصدر من الرؤساء المباشرين والتنفيذيين وتتعلّق بسير العمل.

٢- القرارات غير المتكررة:

وتسمى أحياناً بغير التقليدية أو الجديدة، ويطلق عليها البعض القرارات الحيوية. وتتعلّق هذه القرارات بموضوعات لا تحدث في العمل بشكل تكراري.

وكما هو واضح فهي قرارات تتعلّق بموضوعات عامة وكبيرة ومركّبة، وتتخذ عادة من **أعلى مستوى،** كرئيس الدولة، أو مجلس الوزراء، أو رئيس مجلس الوزراء، أو الوزراء المختصين، أو المحافظين بالنسبة لمحافظاتهم...

---

[٤٠٣] - د.محمد بدران. د. محمد درويش: وظائف الإدارة، مرجع سابق، ص٧٢.

[٤٠٤] - د. علي الشريف. د. محمد سلطان. د. محمد فريد الصحن، المرجع السابق، ص ٢٣٤.

[٤٠٥] - عامر الكبيس: "الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق". بغداد، دار الحرية للطباعة، عام ١٩٧٥، ص٢٦.

ثالثاً- التقسيم من حيث موقف الإدارة:

أساس هذا التقسيم هو موقف الإدارة تجاه المشكلات التي تعرض عليها، وهذا الموقف قد يكون إيجابياً، وقد يكون سلبياً:

أ- القرارات الإيجابية:

وهي القرارات التي تعبّر عن **موقف إيجابي** تتخذه الإدارة حيال المشكلة المعروضة عليها. وفيها تتصرف الإدارة **تصرفاً معيناً واضحاً**، سواء كان هذا القرار في شكل قرار **مكتوب** – وهو الغالب- أم في شكل قرار **شفهي**، وهو ما يحدث أحياناً بالنسبة لبعض المشاكل البسيطة، التي لا تحتاج إلى قرار مكتوب. ومن أمثلة القرارات الإيجابية قرار حظر استيراد السيارات بقصد الاتجار وجميع القرارات التأديبية بالنسبة للموظفين والعاملين.

ب- القرارات السلبية:

وهي القرارات التي تعبّر عن موقف سلبي من جانب الإدارة **بالنسبة لبعض الموضوعات التي تلتزم فيها الإدارة بالصمت، أو السكوت**، فتعدّ وكأنها أصدرت قرارات سلبية في هذه الموضوعات. أي أنها ترى أنه من الملائم عدم اتخاذ قرار إيجابي فيها، سواء كان ذلك بشكل مطلق دائم، أم بشكل نسبي مؤقت، لأنها تقدر أن الوقت المناسب لم يحن بعد لاتخاذ هذا القرار الإيجابي.

وقل رب زدني علما
Damascus University

الفصل الخامس

التنسيق والاتصال

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

يتسم الجهاز الإداري للدولة المعاصرة بالتضخم، إذ زاد عدد الوزارات والهيئات والمؤسسات، وزاد عدد العاملين تبعاً لذلك، لذا برزت **وظيفة التنسيق** بحسبانها **وظيفة لازمة** لما لها من دور في **تحقيق السياسة العامة للدولة** في إطار أهمية هذه الوظيفة في **تحقيق الانسجام** بين الجهات الإدارية المنفصلة من جهة، وداخل الوحدة الإدارية من جهةٍ ثانية.

ولكي يتحقق التنسيق **لا بد من وجود اتصال جيّد بين الجهات العامة** فلا تنسيق بدون اتصال يربط بين مختلف الوحدات الإدارية، وبين فروع الوحدة الإدارية وأقسامها، وبين القيادة وأعضاء التنظيم.

وسوف نعالج موضوعات هذا الفصل من خلال المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: التنسيق.

المبحث الثاني: الاتصال.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الأول

التنسيق
Coordination

أضحى **التنسيق روح العملية الإدارية،** وأحد أهم المبادئ التي تقوم عليها الإدارة العامة، حتى أن البعض يرى فيه **المبدأ الأول،** وأن سائر المبادئ الأخرى إما مساعدة له أو مشتقة منه.

فما الذي نعينه بالتنسيق؟ وما هي أهميته؟ وأهدافه؟

أولاً- تعريف التنسيق وأهميته:

يمكن تعريف التنسيق بأنه: **"العملية الهادفة إلى توفيق وتوحيد عمل الجماعة في سبيل تحقيق الغاية المشتركة للمنظمة".**[٤٠٦]

وتبدو أهمية التنسيق في كونه **الوسيلة الأساسية لضمان الاستفادة من الجهود الجماعية.** ويقع على عاتق **المدير** تحقيق التنسيق، ويمكن له أن يحقق ذلك عن طريق **التخطيط والرقابة،** كما يمكنه القيام بذلك عن طريق **إشراك المرؤوسين في وضع الخطط أو في اتخاذ القرارات.** يضاف إلى ذلك أن استخدام **الحوافز الجماعية** يعدّ نوعاً آخر من أنواع تنسيق الجهود الجماعية خاصة إذا ما تم ربطها بنظام الحوافز العامة.[٤٠٧]

إن عملية **التنسيق بالنسبة للرئيس الإداري واجب عام ومعقّد ولا ينتهي،** والنشاط المتعلّق بالتنسيق يشكل **جزءاً لا يتجزأ من مقتضيات الإدارة العامة،** ويتم **في جميع الاتجاهات،** فالتنسيق ضروري بالنسبة إلى مختلف أوجه نشاط الإدارة الواحدة وبين غيرها من الإدارات، وهو أمر ضروري أيضاً في نطاق العلاقة بين الإدارة وبين السلطة السياسية، وبينها وبين الأفراد والجماعات وذوي المصالح، وبينها وبين الهيئات المحلية.[٤٠٨]

---

[٤٠٦] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص ٦٤٧.
[٤٠٧] - د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٣٥٣.
[٤٠٨] - د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ١٩٥.

ثانياً- أهداف التنسيق:

يهدف التنسيق الإداري إلى **التوفيق بين جهود مختلف التنظيمات الإدارية بهدف تحقيق الأهداف المرسومة** بأعلى درجة من الكفاءة وبأقل تكلفة ممكنة من حيث الوقت والجهد والمال.

وينشد التنسيق إضافة إلى هذا المطلب العام تحقيق الأهداف الآتية:[٤٠٩]

أ- الحيلولة دون وقوع التعارض في الاختصاصات:

يرمي التنسيق إلى **الحيلولة دون وقوع تعارض في الجهود المبذولة من الوحدات الإدارية المختلفة**، لأن مثل هذا التعارض يؤدي إلى **تفتيت الجهد والوقت، وضياعهما، وزيادة الكلفة والبطء في إنجاز الخدمة المطلوبة** دون مبرر معقول، فقد تقوم مصلحة الهاتف بأعمال الحفر في الطرق بقصد دفن الأسلاك في الأرض، وبعد فترة قصيرة تقوم مؤسسة المياه بإعمال حفر أخرى للطرق ذاتها بقصد مد أنابيب المياه في الأرض، ثم تقوم مصلحة الطرق بإعادة ردمها ورصفها وهكذا...

ولاشك أن **التنسيق الفعّال** في اختصاص هذه الوحدات الإدارية يؤدي إلى **منع تضارب الجهود المبذولة**، ويحقق وفراً في المال والوقت والجهد، وإتقاناً وسرعة في الخدمة العامة.

ب- الحيلولة دون حدوث ازدواج في الاختصاصات:

يهدف التنسيق إلى **منع حدوث ازدواج في الأنشطة الإدارية**، ويحدث ذلك **عندما يمنح النص القانوني اختصاصاً واحداً لأكثر من جهة**، ففي هذه الحالة يعمل التنسيق على **تنظيم الجهود وتكتيلها** حتى يتم الوفاء بالأهداف المشتركة بأقل جهد، وفي أقل وقت، وبأقل تكلفة مالية.

وقد تحتاج بعض المنظمات الإدارية إلى بعض **الإحصائيات والبيانات في مجال محدود**، وتقوم هذه المنظمات بنفسها بجمع ما يلزمها من هذه البيانات والإحصائيات، وفي هذه الحالات يعمل التنسيق على توفير وقت وجهد كل منها

---

[٤٠٩] - انظر:
د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ١٩٦.
د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص ٦٤٨.

عن طريق **إنشاء جهاز متخصص** يمد هذه الوحدات بما يلزمها من إحصائيات وبيانات.

إن **من أهم المشكلات التي تجابه جهازنا الإداري في سورية هي الاختصاصات المتشابهة بين أكثر من وزارة، ثم بين الإدارات العامة في الوزارة الواحدة.** ولعل السبب في ذلك في ذلك يعود إلى **عدم وجود سياسة عامة** لدينا في تنظيم الوزارات والإدارات من جهة، ولأن **بعض الوزارات قد أحدثت في فترات متعاقبة،** ودون التنسيق الدقيق بينها وبين ما كان محدثاً من وزارات فيما سبق، وقد أدى ذلك بالطبع إلى **ازدواجية الاختصاص،** وتضارب الآراء، والتهرّب من المسؤولية في الوزارة الواحدة، وإلقائها على كاهل الوزارة أو الإدارات الأخرى. ومثال ذلك التداخل بين اختصاص وزارة الخارجية ووزارة المغتربين، والتداخل بين اختصاص الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والجهاز المركزي للرقابة المالية.

ج- منع المنافسة:

إن **نطاق التنسيق واسع المدى،** إذ يمتد إلى السياسات والبرامج والأفراد القائمين بالتنفيذ. **ويتطلّب التنسيق** الكثير من الكفايات والمهارات والحكمة وبعد النظر وسلامة التنظيم الإداري. كما أن **مقدرة الرئيس الإداري** على فهم الظروف والحوادث والمواقف الطارئة، وقدرته على وضع الحلول المناسبة لها، تعدّ من **الركائز الأساسية** لعملية التنسيق.[٤١٠]

ثالثاً- أساليب التنسيق ووسائله:

تتعدد الجوانب التي تشملها وظيفة التنسيق، إذ يتعلّق التنسيق بالسياسة والبرنامج الإداري والأشخاص القائمين على الوظيفة الإدارية. ويمكن القول إن **التنسيق سيكون مجدياً في مرحلة التخطيط ورسم السياسة إذا تحقق عن طريق هيئة،** بينما يفضّل في مرحلة التنفيذ أن يتم بوساطة اجتماع سلسلة الرؤساء الذين لهم سلطة القيادة والتوجيه في الأقسام الإدارية المختلفة.[٤١١]

[٤١٠] - د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ١٩٧.
[٤١١] - د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ٢٠٠.

ومما لا شك فيه أن **عملية التنسيق** ناتجة صعوبات عدة، إذ تواجه في بعض الأحيان معارضة من الإداريين أنفسهم رغبةً منهم في بقاء التعارض القائم بين الوظائف المختلفة بغية تحقيق مصالح شخصية.

ولا تقتصر **مهمة التنسيق** على مستوى من المستويات الإدارية، بل إنها **لازمة في المستويات جميعها**، ولعلّ **التنسيق بين نشاط الوزارات والهيئات المستقلة هو من أصعب أنواع التنسيق وأكثرها دقةً**، وذلك بالنظر إلى ما تتمتع به الوزارات والهيئات من **استقلال**.

وإذا كان **الجانب الأكبر من التنسيق يقع على عاتق الرئيس الإداري**، إذ يمارس هذه المهمة من خلال الأوامر والتعليمات والتوجيهات فإنه إلى جانب ذلك يمكن أن يلجأ **إلى اجتماعات المجالس وإلى الاجتماعات الدورية** التي تعقد لمناقشة سياسة العمل وإلى هيئات التنسيق المتخصصة.

ويبدو أن خير وسيلة للتنسيق هي في **إحداث لجان تنسيق بين الوزارات**، بحيث تتولّى دراسة المشكلات المشتركة تمهيداً لتنسيق الخطط اللازمة لمواجهتها، مع التنويه إلى أن مثل هذه اللجان قد تثير بعض المشكلات إذ قد لا يكون بمقدور الرئيس الإداري تخصيص الوقت اللازم لمراقبة أعمالها.

ولكي يكون التنسيق فعّالاً لا بد من تحديد السلطة المسؤولة عنه تحديداً دقيقاً، وأن تحاط هذه العملية **بالإشراف الدقيق**، فتحديد السلطة والمسؤولية أمر لازم لنجاح التنسيق.

ويمكن إجمال الوسائل اللازمة للتنسيق في الآتي:

- **التنظيم الجيد** الذي ينعدم فيه ازدواج العمل.
- **تفويض السلطة** بطريقة مناسبة حيث يخفف الأعباء عن الرئيس الإداري.
- **الاتصال الدائم** بين مختلف أجزاء الإدارة، أو بين وحدات إدارية في درجات متساوية من السلّم الإداري.[٤١٢]

---

[٤١٢] - انظر:
د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ٢٠٠.
د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص ٦٥٠.
د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٣٥٣.

رابعاً- السلطة المختصة بالتنسيق:

تنصبّ مسؤولية التنسيق على عاتق **أعلى سلطة في الدولة**. وتبعاً لذلك تختلف هذه السلطة في **النظام الرئاسي** عنها في النظام **البرلماني**. ففي النظام **الرئاسي** يقوم **رئيس الجمهورية** بمهمة التنسيق، يعاونه في ذلك مجموعة من المساعدين والمكاتب المتخصصة والهيئات المستقلة. أما في النظام **البرلماني** فإن التنسيق من اختصاص **مجلس الوزراء**، بالتعاون مع مجموعة من اللجان الوزارية والمكاتب المتخصصة، إذ كثيراً ما يتم التنسيق بين أعمال الوزارات عن طريق **لجان وزارية** تضم الوزراء المختصين أو ممثلي الوزارات المعنية. وغالباً ما تقتصر مهمة هذه اللجان على دراسة الموضوعات التي تحتاج إلى تنسيق، ثم تعرض ما تراه بشأنها على مجلس الوزراء الذي يتولّى البت فيها.[٤١٣]

[٤١٣] - د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ٢٠٢.

المبحث الثاني

الاتصال

COMMUNICATION

تعدّ **الاتصالات من أهم مفردات عناصر إدارة التنظيم**. ومن جهة أخرى فإن **العنصر الإنساني هو عصب التنظيم**. وقد يتحاور المتحاورون دونما تواصل أو اتصال، لأن المعاني التي يقصدونها من كلماتهم قد لا تكون واضحة وقد يفهم منها عكس المقصود، ومن هنا يحدث سوء الفهم، وتنشأ المشكلات.[٤١٤]

أولاً- تعريفه وأهميته:

تظهر أهمية الاتصال بشكل أوضح في التنظيمات الإدارية فالرئيس الإداري بحاجة إلى أن يفهمه مرؤوسوه، وأن يعرفوا ما يريده. **وإذا لم يستطع الرئيس ومرؤوسوه أن يمارسوا الاتصال ممارسة ناجحة أصيب العمل الإداري بالفشل. والاتصال من المحددات المهمة للسلوك الإداري**، فإذا لم تضمن الإدارة وصول رسالتها، وتتأكد من استقبال تلك الرسالة، وتفهّم مضمونها، سوف يتعذّر تنفيذها، **فالاتصال وسيلة مهمة من وسائل التوجيه الإداري**، وأي قصور فيه سيؤثر سلباً في مستوى الأعمال الإدارية.[٤١٥]

وتبدو أهمية الاتصال في أنه يعدّ **بمنزلة الخيط الذي يربط بين الإدارات المختلفة برباط موحد من الفهم المتبادل**، ويرجع ذلك في المقام الأول إلى أن الأعمال في أي منظمة تقوم أساساً على توفر البيانات والمعلومات الصحيحة، وتبادلها بين الأفراد في مختلف المستويات.

ويُعرّف الاتصال بأنه: "تبادل الأفكار والبيانات بغرض تحقيق أهداف العمل الإداري".[٤١٦]

---

[٤١٤] - انظر:
د. صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص ١١١.
د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٣٥٩.

[٤١٥] - د. محمد بدران. د. محمد درويش: "وظائف الإدارة". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ٢٠٠٨، ص١٩٢.

[٤١٦] - د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ٢٠٩.

ويرى **جانب من الفقه** أن **الاتصال** هو: **"عملية نقل المعاني أو الأفكار أو المعلومات بين شخص هو (المرسل) وأخر هو(المتلقي) بحيث يؤدي هذا النقل إلى حدوث استجابة من المتلقي يتم التأكد منها عن طريق نظام التغذية الارتجاعية".**[٤١٧]

وتعدّ **المعلومات المادة الخام التي تقوم عليها عملية الاتصالات،** وقد أصبحت هذه المعلومات مورداً مهماً في المنظمات الحديثة. ولا شك أن المعلومات في شتى صورها تعدّ **أساساً مهماً من أسس القوة** في المنظمات الحديثة، **ومن لديه السيطرة على مصادر البيانات والمعلومات تكون له اليد الطولى في تقرير سياسيات المنظمة.**

والاتصالات هي الوسيلة التي يتم بواسطتها نقل المعلومات إلى الأجزاء المختلفة من المنظمة. وكذلك **نقل مثل هذه المعلومات من البيئة إلى المنظمة، أو العكس،** وستظلّ تلعب دوراً رئيساً في الأنشطة الإدارية طالما أن مراكز اتخاذ القرارات ورسم السياسات في المنظمة الإدارية تبعد عن مراكز التنفيذ، إذ ستظل الحاجة قائمة دائماً إلى **نقل المعلومات.**

ويتشابه نظام الاتصالات في المنظمة الإدارية مع مثيله في الجسم الإنساني حيث يقوم نظام الاتصالات بها بالوظائف الآتية:

١- **جمع المعلومات من البيئة الخارجية** من خلال أقسام متخصصة.

٢- **ترجمة هذه المعلومات إلى رموز وتخزينها في مراكز صناعة القرارات** في المنظمة والاستفادة منها عند الحاجة.

٣- **إرسال الرموز المطلوبة عبر قنوات الاتصال إلى الأفراد في المنظمة الإدارية.**

٤- **التغذية المرتدة،** والتي تعتمد على **كفاءة** نظام الاتصال في المنظمة، وذلك بهدف **ترشيد القرارات.**

[٤١٧] - د. محمد بدران. د. محمد درويش: وظائف الإدارة، مرجع سابق، ص ١٩٥.

ثانياً- عناصر الاتصال وأهدافه:

١- المرسل:

وهو نقطة البداية في عملية الاتصال. وقد تسلك اتصالاته **اتجاهاً واحداً،** وقد تأخذ **اتجاهاً مزدوجاً،** حيث تتبدل الأدوار فيصبح المتلقي مرسلاً والمرسل متلقياً.[٤١٨]

وفي **اتصالات الاتجاه** الواحد يتم نقل المعلومات من المرسل إلى المتلقي دون أن يعطى هذا الأخير أي فرصة للمناقشة أو الاستيضاح أو الأخذ أو الرد. ومن أمثلتها في العمل: الرسائل التي توجّه من قادة الوحدات في العمليات العسكرية إلى جنودهم في ساحات القتال. أما في **الاتجاه المزدوج** فإن المعلومات تنتقل من المرسل إلى المتلقي مع إعطاء هذا الأخير الفرصة لنقل وجهة نظره، وإبداء رأيه في الموضوع، أو نقل معلومات جديدة بخصوصه، حيث يتبادل كل من المرسل والمتلقي أدوارهم طوال عملية الاتصال، ومثالها في العمل أن يعطي الرئيس بعض التعليمات مع السماح لمرؤوسيه بإبداء رأيهم فيها، والأخذ والرد معهم بخصوصها،

وتتأثر عملية الاتصال بمهارات المرسل وخبراته وأرائه ومعتقداته ومعرفته وخلفيته الثقافية والاجتماعية.[٤١٩]

٢- الرسالة:

يشترط أن تكون هناك رسالة يُراد نقلها إلى المتلقي. ويقصد بالرسالة في هذا الصدد **معلومة خام** ينوي المرسل بثها إلى المتلقي. وقد تكون هذه المعلومة الخام الأمر بعمل شيء، أو الامتناع عنه، أو هدفاً يُراد تحقيقه. وقد تكون بياناً إحصائياً أو حسابياً أو معرفة بخصوص موضوع معيّن...

ومن الممكن أن يحدث **تحريف في مضمون الرسالة** بسبب **عدم فهم مجموعة الرموز التي تستخدم لنقل المعنى.**

٣- تحويل الرسالة إلى رمز قابل للنقل:

يُقصد بتحويل الرسالة إلى رمز قابل للنقل **تحويل الفكرة أو الخاطرة أو المعلومة إلى صورة يمكن للمتلقي أن يفهمها ويستوعبها.** ومن **وسائل صياغة**

---

[٤١٨] - د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ٢١٠.
[٤١٩] - د. محمد بدران. د. محمد درويش: وظائف الإدارة، مرجع سابق، ص ١٩٩.

الرسالة: اللغة والأفعال والصورة. واللغة قد تكون كلمات مقروءة أو مكتوبة أو مسموعة. **والأفعال** قد تكون مجموعة من الإشارات والتصرفات. **ومصدر** الرسالة يكون للخيار بين ترجمة المعاني التي تدور في خلده إلى كلمات لصبها على الورق، أو ينطقها بلسانه أو بإشارة أو صورة بقصد إحداث التأثير الذي يريده في نفس المتلقي.

٤- قنوات الاتصال:

قناة الاتصال هي الوسيلة التي تسافر الرسالة عبرها من نقطة إلى أخرى. ويقوم مصدر الرسالة باختيار القناة اللازمة لنقل رسالته، وهو الذي يقرر أي قنوات الاتصال المتاحة أمامه أكثر إيفاء بغرضه في نقل الرسالة.

وتقوم قنوات الاتصال بوظيفة إلغاء المسافة بين المرسل والمتلقي. وكلما كانت الوسيلة قادرة على إلغاء المسافة كلما كانت أفضل. وتتقسم قنوات الاتصال عادة إلى قنوات رسمية وقنوات غير رسمية.

٥- المتلقي:

هو ذلك **الشخص الذي يستهدفه المرسل بالرسالة،** أي أنه الهدف الذي توجّه إليه الرسالة. ويعدّ المتلقي عنصراً رئيساً في عملية الاتصال، إذ لا يكفي إرسال المعلومات من شخص ما إذا لم يقم شخص أخر بتلقيها.

ويجب على **المتلقي** كي **يعي الرسالة** أن تكون لديه **القدرة والمهارة** في **التسبيب ووزن الأمور،** ولا شك أن **المستوى الفكري للمتلقي** يلعب دوراً أساسياً في فهم الرسالة فهماً صحيحاً.

٦-حل رموز الرسالة:

يقوم المتلقي بحل رموز الرسالة الموجّهة إليه، وذلك عن طريق ترجمة الكلمات أو الإشارات التي تلقاها إلى معاني ذهنية مدركة. فلا يكفي نقل المعنى من متحدث إلى أخر حتى يكون الاتصال قد تم بينهما، بل يجب أن يفهم المتلقي معنى الرسالة الموجّه إليه، فالخطاب الذي يُوجّه إلى شخص بلغة لا يفهمها لا يمكن أن يكون وسيلة اتصال إلا إذا قام بترجمة عباراته إلى لغة يعرفها.

٧- الاستجابة:

لا يتم الاتصال بمجرد نقل المعاني من شخص إلى آخر، وفهمها، بل **لا بد من أن تكون هناك استجابة من المتلقي**، وهذه الاستجابة قد تكون إيجابية، أو وسلبية أو مجرد الإقرار بتلقي الرسالة. والسبب في ذلك أن **الاتصال في المنظمات الإدارية هو وسيلة للرقابة على سلوك الأفراد**، وما لم تحدث استجابة من المتلقي فإن عملية الاتصال لا تتم.

ولا يشترط أن تكون هذه الاستجابة بأداء العمل المطلوب في الرسالة المبلّغة، بل قد تكون الاستجابة سلبية برفضها، أو بإقرار المتلقي بوصولها إليها.

٨- التغذية المرتدة:

لا شك أن **التغذية المرتدة أو الارتجاعية** هي أنجح الوسائل للاتصال في المنظمات الإدارية، فهي تبين لمرسل الرسالة ما إذا كانت رسالته قد فهمت الفهم الصحيح الذي قصده هو، وما إذا كانت قد نفذت فعلاً أم لا، ففي أحيان كثيرة قد تفهم فهماً خاطئاً، أو لا يستجيب المتلقي لها. وفي هذه الحالة تكون **التغذية المرتدة** الوسيلة الفعّالة لضمان الفهم الصحيح **والتغذية المرتدة وسيلة مجدية** تؤدي إلى **زيادة فاعلية الاتصال** حيث تحول دون التناقض بين ما قُصد تطبيقه وما طبق فعلاً من الأوامر والقرارات.

ثالثاً- أنواع الاتصال:

أ- الاتصالات الرسمية:

وفيها يتم الاتصال في **شكل خطوط رسمية تتبع مسار الهيكل التنظيمي**، وقد يكون **الاتصال**:

- **هابطاً بين الرئيس ومرؤوسيه**، متضمناً أوامر أو تعليمات أو توجيهات تتضمن مستوى الأداء المطلوب تحقيقه.
- **وهناك الاتصال الصاعد من المرؤوسين إلى رئيسهم**، وفيه ينقل المرؤوس إلى رئيسه معلومات عن عمله وتقدمه في أدائه والمشكلات التي يصادفها والاقتراحات التي يراها مناسبة.

- **ثم هناك الاتصال الأفقي،** ويتم بين أولئك العاملين في المستوى التنظيمي نفسه، ويهدف هذا الاتصال إلى تنسيق العمل وتبادل المعلومات المتعلّقة بعمليات التنفيذ.[٤٢٠]

ويهدف الاتصال الرسمي إلى إيجاد نظام رشيد قائم على التخطيط للإجراءات، والكيفية التي تسلكها البيانات في المنظمة الإدارية بما يتفق وتوزيع السلطات والاختصاصات الرسمية داخل المنظمة.[٤٢١]

وتجب الإشارة إلى أن **تجاهل رئيس إحدى الإدارات بإعطاء الأوامر مباشرة لأحد الذين يعملون تحت رئاسته إنما هو في منزلة تشجيع للخلاف والنزاع،** كما يعدّ **إبعاداً للرئيس الإداري عن دائرة نشاط واقعة ضمن اختصاصه.** وقد يتسبب هذا أيضاً في **إضعاف الروح المعنوية** في التنظيم إذ قد يفسّر التجاهل على أنه تشكيك في قدرة هؤلاء الرؤساء الذين تم تخطيهم.[٤٢٢]

ومن بين الوسائل المستخدمة في الاتصال الرسمي: مؤتمرات الإشراف، والتصريحات التي تصدر خلال الاجتماعات العامة في التنظيم، والنشرات والمطبوعات التي تصدرها المؤسسة أو الوكالة الحكومية، والتقارير السنوية، والتقارير الدورية، والمذكّرات التفسيرية للقرارات التي تتخذ داخل التنظيم.

إن سلامة عمليات الاتصال الرسمي وفاعليتها تستلزم أن تكون قنوات الاتصال منظمّة وواضحة ومعروفة من جميع العاملين، وأن **يعي الرؤساء الإداريون أهمية دورهم في عملية الاتصال،** وضرورة **التقيّد بالقنوات المحددة للاتصال وفقاً لتدرّج السلّم الإداري.**

ب- الاتصالات غير الرسمية:

إن عملية **الاتصال غير الرسمي تمليها ضرورات عدة،** وأهمها الوجود الطبيعي للصداقات والعلاقات الشخصية والثقة المتبادلة بين بعض أعضاء التنظيم، وهو الأمر الذي يستحيل التخلص منه.

---

420 - "Les systems de communication pent erte formel et emptunter les moyens et les reseaux de communication institutes ou officiels". CF Charles DEBBASCH. Scince administratire". Precis Dalloz. Troisieme edition. 1970. P 104.

٤٢١ - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص ٦٥٧.

٤٢٢ - د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٣٧٣.

وتبدو أهمية الدور الذي يلعبه الاتصال غير الرسمي في أن **التصريحات والبيانات الرسمية المتعلّقة بالسياسات المتبعة في التنظيم ما هي إلا حصيلة مناقشات غير رسمية**. كما أن المذكّرات الرسمية للقرارات التي تتخذ لا تتم إلا بعد مناقشات غير رسمية أيضاً.[٤٢٣]

وأهم وسائل الاتصال غير الرسمي الاعتماد على المكالمات الهاتفية في بعض الأعمال المتعلّقة بنشاط التنظيم، وكذلك الاتصالات الشخصية بغرض الاستشارة أو الحصول على بيانات أو معلومات تستخدم في عملية اتخاذ القرارات.[٤٢٤]

رابعاً- معوقات الاتصال:

يعدّ **كمال الاتصال** في المنظمات الإدارية **شيئاً مثالياً لا يمكن الوصول إليه تماماً**، وكل ما يمكن عمله هو **الاقتراب منه**، أي بزيادة فعالية الاتصال، والسبب في ذلك هو وجو **معوّقات تمنع فاعلية الاتصال**، نوجزها في الآتي:[٤٢٥]

أ- معوقات مرجعها الأفراد:

١- تحيّز المتلقي:

إن المعلومات التي لا تلقى استحساناً أو قبولاً في نفس المتلقي لا تصله، وإذا وصلت إليه **قد يحرفها** بما يتفق مع أهوائه ورغباته. ويختلف فهم الأفراد للرسالة الموجه إليهم باختلاف إدراكهم، وتصورهم، وباختلاف دوافعهم أيضاً.

٢- حذف البيانات من المرسل أو تحريفها:

قد يترك المرسل بعض البنود خارج رسالته، وذلك لأسباب عدة، ففي دراسة لأحد الباحثين وجد أن الأفراد الطامحين إلى مناصب إدارية أعلى في

---

423 - "Les moyens de communication informels sont ceux qui resultant des contacts que les fonctionnaires ont entre eux en dehors de toute procedure instituee des relations socials nees spontanement au sein de l'organisation. Les rencontres, les echanges de vues les coups de telephone, les dialogues de couloires constituent les elements essentiels d'un processus de communication. Les communication formels perdait rapidement toute antorite, il ne serait qu' imparfaitement informe st partiellement obei. CF Charles DEBBASCH. Op. cit. p 105.,

٤٢٤ - د. صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص ١٣٤.

٤٢٥ - انظر:

د. محمد بدران. د. محمد درويش: وظائف الإدارة، مرجع سابق، ص ٢٠٧.

د. صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص ١٥٤.

المنظمة الإدارية **يميلون دائماً إلى حجب المعلومات التي قد تهدد مركزهم الوظيفي** فيما بعد، وكلما قلّت طموحات الشخص قلّت كميات المعلومات التي يقوم بحجبها.

٣- غياب الثقة:

إذا زادت ثقة المرسل في المتلقي فإن كمية البينات التي يقوم بتوصيلها إليه تزداد، والعكس صحيح.[٤٢٦]

٤- عدم الوضوح:

ربما تكون الرسالة واضحة في ذهن المرسل، **ولكنها ليست كذلك لدى المتلقي.** ولا شك أن استخدام العبارات العائمة، والتعريفات غير الدقيقة، قد تؤدي جميعاً إلى سوء الاتصال. وربما تعني الكلمة الواحدة أشياء مختلفة بالنسبة للأفراد المختلفين.

٥- حجم المعلومات:

تحصيل المتلقي كمية من المعلومات أكثر مما يطيق سوف يحتم عليه غربلة هذه المعلومات، وتصنيفها، وهذه مشكلة كبيرة. ولا شك أن التقدم التكنولوجي، وتحسين وسائل الاتصال، سوف يساعد على زيادة كمية المعلومات المتلقاة، وستتضاعف مشكلة الإفراط في المعلومات.

٦- إخفاء المعلومات:

قد يستخدم بعض الأفراد مراكزهم الوظيفية لاحتكار المعلومات بدلاً من مشاركتها مع الغير. **وقد يرجع حجب المعلومات إلى أنها تستخدم عادة كوسيلة في النوع التنظيمي،** حيث يقوم فريق من المتنازعين في المنظمة بحجب المعلومات عن الآخر حتى يأخذ ميزة عليه. وقد يؤدي هذا **النزاع التنظيمي** إلى تعطيل الاتصال في المنظمة.

٧- عامل المسافة:

كلما بعد الأشخاص عن بعضهم فكرياً أو جغرافياً أو في المركز الاجتماعي أو الوظيفي **كلما قلت الاتصالات بينهم.**

[٤٢٦] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص ٦٥٨.

ب- معوقات مرجعها التنظيم:

يزداد الاتصال بين الأفراد من المستوى ذاته، ويقل فيما بين الأفراد من مستوياته متفاوتة.

ولا شك في أن تعدد المستويات الإدارية يوسّع المسافة بين الأفراد ويؤدي إلى عدم فعالية الاتصال.[٤٢٧]

ومن معوقات الاتصال **الفشل في الحصول على المعلومات من المصدر الصحيح.**

ج- معوقات مرجعها وسائل الاتصال:

من معوقات الاتصال أيضاً عدم استخدام وسيلة الاتصال الملائمة.

خامساً- طرق معالجة معوّقات الاتصال:

١- **تنمية الشعور بالصالح العام** لدى العاملين.

٢- **تحديد نوع المعلومات** المطلوب تداولها بين جمهور المنظمة **وتوقيتها، والاتجاه الذي تسلكه.**

٣- **تحديد القنوات اللازمة والمناسبة،** حيث إن كل نوع من المعلومات يتطلّب قناة معينة تحقق الهدف من الاتصال بأقل جهد وتكلفة وفي الوقت المطلوب، وأن يُراعى **عدم تعارض هذه القنوات مع التسلسل الرئاسي.**

٤- **يجب أن يمارس الرئيس الإداري الأسلوب الديمقراطي في إدارته،** فيبث روح الثقة لدى مرؤوسيه، ويشحذ هممهم من أجل تنفيذ أهداف الإدارة على الوجه الأكمل.

[٤٢٧] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص ٦٦٢.

الفصل السادس

الرقابة

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

الرقابة من العمليات الإدارية التي ترمي إلى **التأكد من حسن الأداء، ومن تحقيق الأهداف المرسومة في الإدارة، والتحقق الفعلي من تنفيذ العمل على النحو المطلوب، ومدى تطابق الخطط المقررة مع التعليمات الصادرة، والمقابلة بين عنصرين** هما **العمل المنفذ والأصول المحددة والموضوعة مسبقاً**، غايتها **البحث عن المطابقة بينهما**، والكشف عن المعوّقات وتذليلها في أقصر وقت ممكن.

وتختلف **أنواع الرقابة** وأساليبها **وفقاً للنظام السياسي السائد** في كل دولة، وإن كانت في المجمل سياسية أو قضائية أو إدارية.

وسنعالج - بإيجاز شديد - وظيفة الرقابة على أعمال الإدارة من خلال المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: ماهية الرقابة.

المبحث الثاني: أنواع الرقابة.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الأول

ماهية الرقابة

تختص وظيفتا **التخطيط والتنظيم** بتحديد الأهداف وتوفير الموارد اللازمة لتنفيذ هذه الأهداف، لكن التحديد والتنفيذ لا يكفيان، وإنما يجب على الإداري أن يتأكد من أن الأهداف قد أمكن بلوغها، وهذه هي وظيفة **الرقابة**. وبمعنىً آخر فإن الوظيفة الإدارية **للرقابة** هي **قياس أداء المرؤوسين وتصحيحه من أجل التأكد من أن أهداف المشروع والخطط المرسومة لبلوغها قد نفذت**، فهي الوظيفة التي يستطيع بها كل مدير أن يتأكد **أن ما تم فعله هو الذي كان يقصد إتمامه**.[٤٢٨]

وترتبط وظيفة الرقابة بوظيفة التخطيط، فالتخطيط الإداري يسعى إلى البرامج المتكاملة والواضحة، في حين تسعى الرقابة إلى إرغام الحوادث على التوافق مع الخطط. كما أن للرقابة **صلة بعملية إصدار الأوامر وعملية التنسيق**، إذ يستطيع المدير عن طريقها التعرّف على مدى **تنفيذ قراراته ومدى فاعليتها ومدى قبولها من جانب أعضاء التنظيم**، وهي التي تمكّن المدير في النهاية من **معرفة أوجه القصور** في التنسيق داخل المنظمة فيعمل على تلافيها أو تذليلها. وكما قيل في أهمية الرقابة فإنه عن طريقها **يتحقق المدير من أن الأهداف تسير نحو التحقيق، وأن التنظيم صالح، وأن الأفراد تتوافر لديهم المهارة، والنتائج المالية مرضية، والقيادة فعّالة، والتنسيق يعمل على منع الازدواج.**[٤٢٩]

ويمكن التدليل على أهمية الرقابة من خلال الآتي:[٤٣٠]

١- تمثّل **الرقابة المحصلة النهائية لأنشطة المرفق العام**، إذ إنها تمكّن من قياس مدى كفاءة الخطط الموضوعة، وأساليب تنفيذها، وفيما إذا كانت هناك بدائل أفضل لتحقيقها. ومن خلال الرقابة يمكن التأكد من مدى التطوّر في أداء العاملين، وتحقيقهم للأهداف الموضوعة سلفاً. **وبغياب الرقابة نجد الكثير من مظاهر الإسراف والفوضى.**

---

[٤٢٨] - د. علي شريف. د. محمد سلطان. د. محمد فريد الصحن، المرجع السابق، ص ٣٣٥..

[٤٢٩] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص ٦٦٥.

[٤٣٠] - د. علي شريف. د. محمد سلطان. د. محمد فريد الصحن، المرجع السابق، ص ٢٣٥.

٢- **ترتبط الرقابة ارتباطاً وثيقاً بوظيفة التخطيط،** والكثير من كتّاب الإدارة العامة يرون بأنهما وجهان لعملة واحدة، فالتخطيط مطلب أساسي للقيام بوظيفة الرقابة. ومن الواضح أن **معايير الرقابة يجب أن تستند إلى خطط واضحة ومتكاملة،** وجوانب للأداء من الممكن تحقيقها. ومن ناحية أخرى فإن وجود الخطط دون تحقيق رقابة فعّالة يعدّ **لغواً** لا معنى له، بل من الممكن عدّ معظم أساليب الرقابة الإدارية **أساليب تخطيطية** في المقام الأول.

٣- تتطلّب الرقابة الفعّالة وجود هيكلٍ **تنظيمي واضح** يبيّن أوجه المسؤولية المختلفة للرؤساء الإداريين بالنسبة للانحرافات التي قد تظهر أثناء التنفيذ أو بعده. وبدون وضوح المسؤولية التنظيمية عن الأخطاء، ووجود لائحة للاختصاصات، فإن تصحيح الأخطاء لا يتم بسهولة، ولن نتمكّن من اكتشاف المسؤول عن الخطأ. كما أن **وضوح درجات المركزية** والموضوعات المتعلّقة بتفويض السلطة يؤدي إلى سهولة تحديد المسؤول عن النواحي الرقابية في المستويات الإدارية المختلفة. ولهذا **كلما كان الهيكل التنظيمي واضحاً ومحدداً للمسؤوليات سهلت عملية الرقابة وزادت كفاءتها.**

٤- **تتأثر الرقابة الفعّالة بوجود توجيه سليم للعاملين،** وكلما **توافرت صفات** قيادية جيدة للمسؤول عن العمل ونظام فعّال للاتصال كلما كانت الرقابة أسهل وزادت كفاءتها. ومن ناحية أخرى يمكن من خلال الرقابة إجراء تعديلات في نظم الاتصال أو الحوافز أو القيادة.

أولاً- تعريف الرقابة وأهدافها:

يمكن تعريف الرقابة بأنها: **" التحقق من مدى إنجاز الأهداف المبتغاة، والكشف عن معوقات تحقيقها والعمل على تذليلها في أقصر وقت ممكن".**

أما أهداف الرقابة فمن الممكن تحديدها في الآتي:

١- **ضمان أن الأداء يتم وفقاً للخطط الموضوعة.**

٢- **التحقق من مدى إنجاز الأهداف المرسومة** في الوقت المناسب والكلفة المقدّرة والجودة الملائمة.

٣- **التنبؤ بالأخطاء والانحرافات** قبل وقوعها.

٤- **الكشف عن المعوّقات** التي قد تقف إزاء تحقيق الأهداف وتذليلها.

٥- **اقتراح الحلول الملائمة لمعالجة الأخطاء والثغرات.**

٦- **تحديد المسؤول عن الأخطاء والانحرافات.**

هذا ولم يعد بالإمكان **قصر الرقابة على قانونية النشاط الإداري فقط** (رقابة المشروعية)، بل امتدت لتشمل **الكشف عن الانحرافات والأخطاء، وتحديد المسؤول عن ارتكابها، واقتراح الحلول الكفيلة بمعالجة هذه الأخطاء.** ونظام الرقابة الفعّال والمرن يمكنه الكشف عن الانحرافات قبل أن تحدث فعلاً، وإبلاغ الرئيس الإداري بها كي يتخذ الإجراءات الكفيلة بمنع وقوعها.

ثانياً- الشروط الموضوعية للرقابة الفعالة:

١- **ينبغي لنظم الرقابة أن تعكس طبيعة النشاط وحاجاته:**

يجب أن يكون نظام الرقابة مناسباً **لطبيعة العمل واحتياجات الإدارة،** فلا شك أن النظام الذي يتناسب مع منظمة كبيرة لا يصلح لمنظمة صغيرة. كذلك تختلف أدوات الرقابة اللازمة لإدارة الشؤون والذاتية عن تلك التي تكون للإدارة المالية...

٢- **المرونة في نظم الرقابة:**

ينبغي أن يكون النظام الفعّال للرقابة مرناً، **كي تظل الرقابة أداة نافعة في مواجهة الخطط المتغيرة أو في الظروف غير المتوقعة، أو في حالات الفشل التام.**

وتتطلّب الرقابة **فهماً مرناً للاعتبارات السلوكية والسيكولوجية** التي تؤثر في العلاقات بين العاملين وطرق أدائهم، فالرقابة المتشددة أو التي تتطرف في التهديد بقوة السلطة والجزاءات الرسمية تخلق جواً من النفور وأزمة الثقة بين القيادات والمرؤوسين مما يدفع بالمرؤوسين إلى التنصّل من مسؤولية أداء الأعمال خشية التورط في الأخطاء، ويؤدي ذلك بدوره إلى السلبية وقتل الحوافز والقدرة على الابتكار. **أما مرونة السياسات الرقابية فإنها تحقق نتائج إيجابية وأكثر فائدة للتنظيم.**[٤٣١]

٣- **يجب أن يكون نظام الرقابة اقتصادياً:**

يقع على كاهل الإدارة أن تضع نظاماً للرقابة **قليل التكاليف** قدر الإمكان. وبالرغم من بساطة هذه القاعدة فإن وضعها موضع التنفيذ غالباً ما يكون أمراً في غاية التعقيد، ذلك أن المدير يجد صعوبةً في التعرف

[٤٣١] - د. علي شريف. د. محمد سلطان. د. محمد فريد الصحن، المرجع السابق، ص ٣٥٧.

على **القيمة الفعلية** لنظام معيّن من نظم الرقابة، كذلك فإنه قد لا يكون على علم بما يتكلّفه حقيقة. ويعدّ الوفر في تنفيذ نظام من نظم الرقابة **مسألة نسبية** نظراً لأن المزايا تختلف بالنسبة لأهمية المشكلة وحجم المنظمة والمصروف الذي قد ينتج في حالة عدم وجود الرقابة ومدى ما يمكن أن يسهم فيه نظام الرقابة.[٤٣٢]

٤- **يجب أن تكون نظم الرقابة مفهومة وواضحة:**

إن البساطة والملاءمة شرط لأي نظام ناجح للرقابة، ذلك أن وضوح هذا النظام يسهم في **فهمه من قبل الرؤساء والمرؤوسين**، هذا فضلاً عن وجوب إتاحة فرصة المناقشة والاستيضاح لكل من يعينهم أمر الرقابة.[٤٣٣]

٥- **يجب أن يكون نظام الرقابة موضوعياً لا شخصياً:**

تهدف الرقابة إلى معرفة **مدى تحقق الأهداف المرسومة** والكشف عن الأخطاء المتوقعة أو الواقعة **وليست الغاية منها إرضاء رغبات أو دوافع شخصية**، فهي ليست غاية في حد ذاتها ولكنها وسيلة لتحقيق غاية.

٦- **وجوب عدم تعدد أوجه الرقابة دون مبرر:**

يجب أن يكون نظام الرقابة **دقيقاً وموجزاً**، ذلك أن الرقابة التفصيلية والمتعددة الأشكال تعمل على إرهاق **المرؤوسين وتعطيل إنجاز الأهداف وانتشار السلبية لدى المديرين، هذا فضلاً عن أنها تكون مكلفة للغاية.**

[٤٣٢] - د. علي شريف. د. محمد سلطان. د. محمد فريد الصحن، المرجع السابق، ص ٣٥٥.
[٤٣٣] - د. علي شريف. د. محمد سلطان. د. محمد فريد الصحن، المرجع السابق، ص ٣٥٦.

المبحث الثاني

أنواع الرقابة

تختلف أنواع الرقابة باختلاف النظام السياسي السائد في الدولة. وعموما يمكن القول إن الرقابة إما أن تكون سياسية أو قضائية أو إدارية.

أولاً- الرقابة السياسية:

إن الديمقراطية المباشرة **تجعل من الشعب بمعناه السياسي الهيئة الحاكمة** التي تمارس شؤون السلطة من تشريعية وتنفيذية قضائية، فلا يكون هناك برلمان أو وزارة أو قضاء، وتظهر الطبقة المحكومة بمظهر الهيئة الحاكمة دون أدنى إنابة أو تمثيل.[٤٣٤]

لكن **تطبيق الديمقراطية المباشرة يبدو مستحيلاً** نظراً لزيادة عدد السكان زيادة هائلة في الدول المختلفة، ولأن الطابع الفني والعلمي الذي تتميز به شؤون السلطة في وقتنا الحالي يعمل كذلك على استحالة الأخذ بهذا النظام المباشر.

ونتيجة لهذه العوامل لجأت كثير من الدول إلى اعتماد مفهوم **الديمقراطية التمثيلية** التي تقوم على إسناد مباشرة شؤون السلطة لنواب الشعب، واستقلال هؤلاء بمباشرة شؤون السلطة المقررة لهم عن الشعب. وينجم عمّا تقدم أن دور نواب الشعب في **الديمقراطية النيابية** لا يقتصر على وضع التشريعات الضرورية للمجتمع، **بل يمتد ليشمل رقابة أعمال الإدارة التنفيذية في الدولة.**[٤٣٥]

وتختلف هذه الرقابة قوة وضعفاً وفقاً للنظام السياسي القائم في البلاد، فهي واضحة وقوية في **النظام البرلماني** على عكس الوضع في **النظام الرئاسي،** وعلة وضوح الرقابة وقوتها في النظام البرلماني ترجع إلى أن هذا النظام يقوم على أساس مسؤولية الوزراء مسؤولية تضامنية، ومسؤولية كل وزير مسؤولية فردية في نطاق وزارته التي يشرف عليها. ويقابل هذه الرقابة الممارسة من المجلس رقابة مماثلة من جانب الهيئة التنفيذية للمجلس النيابي، وما قد يرتبه ذلك من استعمالها **حق حل هذا المجلس.**

---

[٤٣٤] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص ٧٢١.

[٤٣٥] - د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ٣٥٣.

أ- رقابة السلطة التشريعية:

تمارس الهيئة التشريعية سلطاتها في رقابة أعمال الإدارة بطرق عدة يبينها الدستور ويوضح حدودها. **وهذه الطرق تتجلى بأشكال عدة أهمها:**

١- **السؤال:** وهو أسلوب يوجه بمقتضاه أعضاء الهيئة التشريعية **أسئلة** إلى **الوزراء للاستفسار عن التدابير المتخذة بشأن موضوعي معيّن** وتلقي الجواب عنه خلال مدة معيّنة.

٢- **الاستجواب:** وهو **أقوى من السؤال** وأخطر منه في نتائجه، لأنه قد ينتهي الأمر في حالة عدم الاقتناع بالنتيجة إلى **التصويت على الثقة في حدود إجراءات معينة.**

٣- **تشكيل لجان التحقيق:** وذلك **لإجراء تحقيقات بقصد الوصول إلى معرفة أمور معينة** والكشف عن الخلل الموجود في إحدى مصالح الإدارة العامة.

٤- **بحث العرائض:** أي **الشكاوى** التي تتقدم إلى الهيئة التشريعية من قبل الأفراد والهيئات المختلفة التي **تنص الدساتير** عادة على حقها في تقديم الشكاوى الذي البرلمان الذي يملك بعد إجراء التحقيق فيها أن يناقش الوزراء المختصين وأن يطلب منهم إيضاحات بشأنها.

٥- **حجب الثقة:** وذلك وفقاً لإجراءاتٍ معيّنة **تنص عليها الدساتير** التي تأخذ بخصائص النظام البرلماني. ويترتب على حجب الثقة **سقوط الوزارة بأكملها.**

ومما تجب الإشارة إليه أن الرقابة السياسية **لا تتعدى الجانب السياسي** بمعنى أنها لا تعطي الحق للهيئة التشريعية **وفقاً لمبدأ فصل السلطات** بأن تتدخل مباشرة في أعمال الإدارة، فهي لا تملك إصدار الأوامر الملزمة في شأن القيام بعمل أو الامتناع عن عمل من اختصاصها. كما أنها لا تستطيع أن تلغي قراراتها أو أن تعدل فيها.

ب- نظام المفوّض البرلماني:

أوجدت بعض الدول نظام **المفوّض البرلماني** الذي تكون مهمته مراقبة مختلف نشاطات وفاعليات الإدارة العامة، وهو يقتضي **تعيين مفوّض برلماني من قبل الهيئة التشريعية يتمتع بالاستقلال التام خلال فترة وكالته، ولا يكون مسؤولاً**

إلا أمام السلطة التي عينته. وهذا المفوّض يتولّى الرقابة على الأجهزة الحكومية في مختلف مستوياتها، إما بناءً على طلب أحد أعضاء الهيئة التشريعية، أو بناءً على الشكاوى أو التظلّمات التي يقدمها المواطنون ضد الإدارة.[٤٣٦]

ويقدم المفوّض البرلماني تقريره إلى البيئة التشريعية مبيناً فيها الأمور التي يباشر التحقيق فيها، والتدابير التي اتخذتها السلطات المختصة بشأنها.

ثانياً- الرقابة القضائية:

أ- مفهوم الرقابة القضائية:

درج الفقه على **دراسة القواعد المتعلّقة بالفصل في المنازعات الإدارية في دراساتٍ منفصلة تندرج جميعها تحت عنوان "القضاء الإداري".** وتضم دراسة القضاء الإداري البحث في أساس **خضوع الإدارة للرقابة القضائية** (مبدأ المشروعية)، **وأسس تنظيم القضاء الإداري** وذلك بتحديد الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية، وبيان قواعد اختصاصها، والمنازعات الإدارية التي تدخل في ولاية القضاء الإداري، والدعاوى التي يمكن للقضاء الإداري أن يفصل من خلالها في هذه المنازعات، والإجراءات المتبعة في نظر تلك الدعاوى وطرق الطعن في الأحكام الصادرة فيها.

ويقصد بمبدأ المشروعية سيادة حكم القانون في الدولة، القانون بمعناه الواسع الذي يشتمل على **القواعد القانونية كافة،** مكتوبةً كانت أم غير مكتوبة، والتي تنقسم قوتها الإلزامية بحيث تأتي القواعد الدستورية في قمتها تليها القواعد التشريعية ثم اللائحية... كما أن المراد بسيادة القانون خضوع الجميع لأحكامه حكاماً كانوا أم محكومين.

ووفقاً لتدرّج القواعد القانونية فإن أي تصرّف تأتيه إحدى السلطات العامة وتخالف به القواعد القانونية الملزمة يعدّ باطلاً من وجهة النظر القانونية. ولضمان تحقيق هذا المبدأ فإن الدولة القانونية تقوم بتنظيم الوسائل التي يمكن للأفراد من خلالها الطعن بتصرفات الإدارة التي تخالف مبدأ المشروعية وذلك بقصد التخلّص منها ومن آثارها.

---

[٤٣٦] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص ٦٢٧.

ومن المتفق عليه أن خير ضمان لحقوق الأفراد وحرياتهم العامة هو قيام القضاء بالنهوض بهذه المهمة فيباشر القاضي ولايته وبما تمليه عليه نصوص القانون ووحي ضميره، وذلك لأن القضاء هو الجهة الأكثر قدرةً على حماية مبدأ المشروعية، والدفاع عن الحقوق والحريات، **شريطة ضمان استقلاله في أداء مهماته،** فمثل هذا الاستقلال يجعل للقضاء مكانةً ساميةً في نفوس الأفراد ويثبّت دعائم القانون، ويشيع الإحساس بالعدل، ويزيد من اطمئنان المجتمع واستقراره.

ب- شروط الرقابة القضائية:

يمكن القول **إنّ الرقابة القضائية** على أعمال الإدارة تبقى **من أهم صور الرقابة** في الدولة، ذلك أن **القضاء هو الجهة المؤهلة لحماية مبدأ الشرعية** إذا توافرت فيه الضمانات الضرورية التي تكفل له الاستقلال في أداء وظيفته، ولكن الهيئة التي تقوم بالرقابة القضائية لأعمال الإدارة وتصرفاتها يجب أن تكون لها **صفة القضاء، ولا يتحقق ذلك إلا بتوافر الشروط الآتية:**[٤٣٧]

١- أن تكون الهيئة المكلفة بالرقابة على أعمال الإدارة **قد اكتسب هذا الاختصاص بناءً على نصوص دستورية أو قانونية.**

٢- أن تتبع الهيئة المكلفة بالرقابة عند نظرها للمنازعات المعروضة عليها **القواعد والإجراءات المنصوص عليها في القوانين** بقصد ضمان الجدية في دارسة الدعاوى وكفالة حرية الخصوم في الدفاع عن أنفسهم وحقوقهم.

٣- أن تكون للأحكام التي تصدرها الهيئة المكلّفة بالرقابة **حجية الشيء المقضي فيه،** وحجية الأحكام لا تتقرر إلا للأحكام التي تصبح غير قابلة للطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن المقررة في القانون. ويمارس القضاء العادي في النظام الإنكلوساكسوني والقضاء الإداري في النظام اللاتيني رقابته لأعمال الإدارة **بناءً على دعوى ترفع إليه** بهدف إلغاء التصرفات المخالفة لمبدأ المشروعية، والتعويض عمّا تسببه من أضرار للمواطنين.

[٤٣٧] - د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ٣٣٤.

ج- أهداف الرقابة القضائية:

تهدف الرقابة القضائية إلى تحقيق الآتي:

١- **إلزام الإدارة باحترام مبدأ سيادة القانون والخضوع لأحكامه** ويتحقق ذلك عن طريق إلغاء قراراتها الإدارية التي يشوبها عيب من عيوب عدم المشروعية (عيب الاختصاص- عيب الشكل- مخالفة القانون- الانحراف في استعمال السلطة)، فدعوى الإلغاء في حقيقتها ليست موجهة إلى الإدارة بقدر ما هي موجهة إلى القرار المعيب. وهذا ما يعنيه الفقهاء بقولهم: **"إن دعوى الإلغاء ليست دعوى بين الخصوم ولكنها دعوى ضد القرار".**

٢- **حماية حقوق الأفراد وحرياتهم** عن طريق إلغاء القرارات الإدارية، أو التعويض عنها، أو الاثنين معاً، وذلك إذا ترتب على هذه القرارات مساس بحقوق الأفراد أو حرياتهم، فدعوى التعويض (القضاء الكامل) موجهة ضد الإدارة، وهذا ما يعنيه الفقهاء في قولهم **"إن دعوى القضاء الكامل هي دعوى بين خصوم".**[٤٣٨]

د- صور الرقابة القضائية:

يطلق على الدعاوى التي تتصل بالمنازعات الإدارية مصطلح **"الدعاوى الإدارية".** ووفقاً للفقه التقليدي في **فرنسا** فإن هناك أربعة أنواعٍ رئيسة فيما يخصّ تقسيم ولاية القضاء الإداري، ويتأسس هذا التقسيم على **طبيعة الدعوى،** ومدى السلطة التي يمارسها القاضي عند الفصل في الدعوى المرفوعة أمامه، ومن ثم تنقسم ولايته كقاضٍ إداري إلى فروعٍ أربعة هي:

١- دعوى الإلغاء:

Le Contentieux de l'annulation

وهي دعاوى **توجّه ضد القرارات الإدارية غير المشروعة بهدف إلغائها** دون أن يكون للقضاء سلطة تعديل التصرّف أو استبداله أو التصدي للآثار الناشئة عن إلغاء القرار أو الحكم بأي حقوق محددة للطاعن.

[٤٣٨] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص ٧٠٩.

٢ـ القضاء الكامل:

Le Contentieux de Plein Juridiction

للقاضي في هذا النوع **الحق في إلغاء القرار الإداري لعدم مشروعيته، أو تعديله أو تقويمه أو استبداله.** وله **ترتيب الحقوق للطاعن،** كالتعويض عن الأضرار التي لحقت به نتيجةً لهذا القرار، وإلزام الإدارة بها.

وإذا كان إلغاء القرار الإداري في **دعوى الإلغاء** من شأنه إعدام القرار ليس بالنسبة لأطراف الدعوى فحسب وإنما لذوي الشأن كافة ممن لحقهم القرار بآثاره. بينما في دعوى **القضاء الكامل** فإن حجية الحكم **نسبيّة،** إذ تقتصر على أطراف الخصومة فقط.[٤٣٩]

ج- قضاء التفسير وفحص المشروعية:

Le Contentieux de L'interprêtatin et de L'appréciation de La Légalité

في هذا النوع **تنحصر سلطة القاضي في التحقق من معنى العمل الإداري أو صلاحيته ومشروعيته.** كما أن القاضي لا يباشر هذه الولاية بناءً على إحالة من محكمة عادية يثار أمامها بمناسبة دعوى مطروحة عليها دفع في مسألة مبدئية لا تختص بها، ويقتضي منها تفسير قرار إداري، أو فحص مشروعيته، **فتوقف المحكمة الفصل في الدعوى لحين البت في هذا الدفع من جانب القضاء الإداري المختص بالفصل في هذه المسألة المبدئية.** وهنا تنحصر سلطة القاضي الإداري في تقديم تفسيرٍ للقرار الإداري وتحديد معناه الصحيح أو بإعلان مشروعيته، أو عدم مشروعيته دون أن يكون له الحكم بإلغاء القرار محل الدفع أو ترتيب نتائج أو حقوق قانونية لمن أثار الدفع أو لغيره، وإلا كان متجاوزاً لاختصاصه.[٤٤٠]

---

[٤٣٩] ـ د. عبد الله طلبة: "القانون الإداري- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة- القضاء الإداري". ط٥، منشورات جامعة دمشق، عام ١٩٩٦، ص١٨٦

[٤٤٠] ـ د. سامي جمال الدين: "الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري". الكتاب الأول، دعوى الإلغاء، منشأة المعارف بالإسكندرية، عام ١٩٩١، ص١٣.

د- قضاء الزجر أو العقاب:

Le Contentieux de La Repression

قد يقرر المشرّع للقاضي الإداري ولاية العقاب، وبمعنىً آخر قد يقرر له سلطة توقيع العقوبات على الأشخاص الذين يخالفون أحكام القوانين واللوائح، وهي الولاية المقررة في الأصل للقضاء الجزائي.[٤٤١]

ويذهب جانب من **الفقه المصري** إلى أن المدلول الحديث لقضاء الزجر أو العقاب يعني **سلطة القاضي الإداري في توقيع أي عقوبة جزائيةً كانت أم مسلكية،** ومن ثم فإن قضاء التأديب يندرج تحت مدلول قضاء الزجر أو العقاب.[٤٤٢]

ومن جانبنا نؤيد هذا الاتجاه، لأن المحاكم المسلية تطبق العقوبات المسلكية التي ترد في قوانين الوظيفة العامة التي لا جدال في أنها جزء من القانون الإداري في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج. كما أن أحكام هذه المحاكم تقبل الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا.

ثالثاً- الرقابة الإدارية:

تتحرك الرقابة الإدارية - معظم الأحيان- بناءً على **تظلّمٍ إداري. ومؤدى هذه الرقابة أن تتولّى الإدارة نفسها مراجعة قراراتها التي أصدرتها،** وقد يقوم بهذه المهمة **الرئيس الإداري** ذاته الذي أصدر لأمر بناءً على **تظلّم** يقدم إليه، ويسمى **التظلم الولائي *recours graieux***. وقد يقوم بها أحد الرؤساء الذين هم في مرتبةٍ إداريةٍ أعلى من مصدر القرار الإداري ويسمى التظلّم هنا **تظلماً رئاسياً. وقد تتم هذه الرقابة الإدارية بغير تظلّم فتجريها الإدارة من تلقاء نفسها في بعض الأحيان.**

والرقابة الإدارية بهذا الشكل لا تخلو من فائدة، بل **لعلها تحقق تفوقاً في بعض الأحيان على الرقابة القضائية ذاتها،** فالطعن القضائي لا بد أن يكون مستنداً إلى أسبابٍ قانونية، أما الطعن الإداري فمن الممكن تأسيسه على أسباب إنسانية بحتة، وهكذا فإن الموظف الذي أخلّ بالتزاماته في خدمة الدولة فوقّع الوزير عليه جزاء تأديبياً يمكنه أن يؤسس تظلّمه الإداري للوزير على أساس أنه كان في

---

[٤٤١] - د. سليمان محمد الطماوي: "القضاء الإداري". الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، عام ١٩٩٦، ص٢٧٢.

[٤٤٢] - د. محمد عاطف البنا: "الوسيط في القضاء الإداري". عام ١٩٨٨، ص٢٤.

ظروف عائلية قاسية جعلته مشتت الذهن، لكن هذا السبب الإنساني لا يصلح أساسا لطعنٍ قضائي يتقدم به الموظف إلى مجلس الدولة.

وقد تمارس الرقابة الإدارية من قبل هيئات إدارية خارجية عن الإدارة (كما هو الحال بالنسبة للهيئة المركزية والتفتيش في سورية). وهناك أيضاً **الرقابة التي تمارس الإدارة نفسها على ما تجريه من أعمال وتصرفات.**[٤٤٣]

وتأخذ هذه الرقابة من الناحية العملية صوراً ثلاث:

أ- الرقابة الذاتية:

وتتجلّى في أن يقوم المتضرر من فعل الإدارة أو تصرفاتها بتقديم تظلّم استرحامي إلى الجهة التي صدر منها هذا التصرف طالباً تصحيح خطأها، سواء أكان ذلك عن طريق العدول عن التصرف أم تعديله أم استبداله بغيره.

ب- الرقابة الرئاسية:

يقصد بالتسلسل أو التدرّج الإداري أن **ينتظم الموظفون في رابطة ذات مدارج تصاعدية تنتهي إلى القائد الإداري الأعلى،** وينشأ عن ذلك أن يخضع عمل المرؤوس **لرقابة الرئيس المباشر،** وتتجلّى الرقابة الرئاسية التي يمارسها الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه وتصرفاتهم **في شكلين: الرقابة التي تسبق إجراء التصرّف** وتتضمن حق الرئيس في إصدار التوجيهات والإرشادات إلى مرؤوسيه. **والرقابة اللاحقة على إجراء التصرفات** وهدفها التأكد من مطابقة هذه التصرّفات لمبدأ المشروعية وملاءمتها للظروف والأوضاع المقررة لذلك. ويستطيع الرئيس الإداري ممارسة هذا النوع من الرقابة **تلقائياً** على أعمال مرؤوسيه، كما يمكنه أن يقوم بذلك بناءً على **تظلّم** مقدم من الأفراد، وفي كلتا الحالتين يستطيع سحب أو إلغاء أو تعديل القرار الذي أصدره المرؤوس، كما يمكن أن يحل الرئيس محل المرؤوس، ويقوم بنفسه بالعمل مباشرة حتى يتفادى ما به من أخطاء، ولكن إذا نجم عن القرار حق للغير فلا يجوز للرئيس العمل على إلغائه أو تعديله إلا في حدود المواعيد المقررة قانونياً.[٤٤٤]

إن مباشرة الإدارة لهذا النوع من الرقابة (سواء أكان ذلك من تلقاء نفسها أم بناءً على تظلّم) إنما ترمي إلى تحقيق مصلحة الإدارة نفسها، لأن حرص الإدارة

---

[٤٤٣] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص ٦٦٩.

[٤٤٤] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص ٦٧٢.

على سلامة تصرفاتها وانتظام سير المرافق العامة بصورة تؤدي إلى تمكّنها من تحقيق النفع العام الذي يمثّل الغاية الأساسية للنشاط الإداري.[٤٤٥]

وتتغاير الرقابة الإدارية شدة ومرونة وفقاً لأسلوب التنظيم الإداري السائد في الدولة، إذ تكون الرقابة قوية ومحكمة في ظل النظام المركزي، ولكنها تضعف ويضيق نطاقها بالنسبة للنظام اللامركزي. وسبب هذا التغاير في قوة الرقابة يعود إلى أن هيئات الجهاز الإداري المركزي وموظفيه يخضعون لقاعدة التبعية أو التسلسل الإداري التي تعطي للرئيس سلطات مطلقة على مرؤوسيه، في حين أن الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية ليست مطلقة، وإنما هي رقابة مفيدة ومحصورة في نطاق معين لا يصح تجاوزه، وإلا كانت عرضةً للطعن من قبل الهيئة اللامركزية، وتبعاً لذلك فإن الهيئات المركزية لا تملك سلطة التوجيه أو إصدار الأوامر والتعليمات الملزمة للوحدات الإدارية المستقلة، في حين أنها عندما تمارس سلطة التعقيب على أعمال هذه الوحدات، فإنها **لا تملك في مواجهة هذه الأعمال إلا أحد طريقين:** إما أن تصادق عليها جملة أو أن ترفضها جملة. ومفاد ذلك أنها لا تملك أن تلغي هذه الأعمال أو تسحبها أو تعدّلها أو تعدل آثارها كلها أو بعضها، وذلك لأنه هذه الوحدات الإدراية المحلية تستطيع التمسك بقراراتها رغم الاعتراض عليها من قبل الهيئات المركزية، بل تستطيع أن تخاصم هذه القرارات أمام القضاء الإداري في حال مخالفتها لمبدأ الشرعية.

ج- إسناد الرقابة إلى لجنة إدارية:

وتتمثّل في **تشكيل لجان من كبار الموظفين الإداريين** مهمتها رقابة مختلف الأعمال والتصرفات التي تجريها الإدارة، وتعديل أو إلغاء ما يكون منها مخالفاً للقانون أو غير ملائم. وقد توجد **هيئات متخصصة** في رقابة نوع معيّن من الفعاليات الإدارية مثل ديوان المحاسبات في مصر الذي يتولّى الرقابة المالية على إيرادات الدولة ونفقاتها للتأكد من إن هذه الأخيرة قد تم صرفها في الإغراض التي خصصت الاعتمادات من أجلها، وديوان الموظفين الذي يتولى رقابة نشاط الإدارة المتصل بشؤون التوظيف واللوائح والتعليمات الصادرة تنفيذا أو تفسيراً لها.

[٤٤٥] - د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب، المرجع السابق، ص ٣٤٢.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

الباب الثالث

نظريات الإدارة العامة

العلاقات العامة- البيروقراطية

Damascus University

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

تهدف **العلاقات العامة** إلى بناء سلسلة متصلة من العلاقات الجديدة والناجحة سواء **داخل المنظمة** مع الموظفين والعمال، أو **خارجها** مع الجمهور والزبائن الذين تتعامل معهم، وذلك بأفضل طريقة، وبأقل التكاليف، من خلال استخدام التقنيات المختلفة.

ومما لا شك فيه أنه **كلما زادت الأعباء الملقاة على كاهل** الدولة وتنوعت أعمالها وتشعّبت مهماتها، فإن عدد المناصب يزداد، وتتعدد المستويات الإدارية ووحدات التنظيم، فتتضخم الأعمال، وهو ما يطلق عليه من حيث المآل اسم **"البيروقراطية"**. وهو أمر ستكون له نتائج سلبية حال استفحاله، وفي مقدمة هذه النتائج الإهمال والتعقيد والبطء في تسيير المعاملات، وتفشّي الفساد الإداري.

إن نظريات الإدارة العامة عديدة ومتنوعة، سنقتصر على دراسة اثنتين منها، وهما نظرية العلاقات العامة، ونظرية البيروقراطية، وذلك من خلال الفصلين الآتيين:

الفصل الأول: العلاقات العامة.

الفصل الثاني: البيروقراطية.

وقل رب زدني علما
Damascus University

الفصل الأول

العلاقات العامة

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

العلاقات العامة هي **فن التأثير في الآخرين،** وبمعنىً آخر إنها فن **الاتصال بالجماهير** والانسجام مع الناس. وهي وإن اختلطت بمفاهيم أخرى إلا أن لها خصائصها المتميزة، كما تتعدد العوامل التي تسهم في وجوب الاعتماد عليها. ودونما شك أن للعلاقات العامة أهدافاً تسعى إليها ولها، وسائلها في تحقيق هذه الأهداف، وخطواتها، وبرامجها.

وتبعاً لما تقدم فإننا سنعالج موضوعات هذا الفصل من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: مفهوم العلاقات العامة.

المبحث الثاني: عوامل زيادة الاهتمام بالعلاقات العامة.

المبحث الثالث: أهداف العلاقات العامة ووسائلها.

المبحث الرابع: أهمية العلاقات العامة وخطوات برنامجها.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الأول

مفهوم العلاقات العامة

سنتحدث في هذا المبحث عن تطوّر العلاقات العامة، ونبيّن تعريفها، ومعايير تمييزها عمّا قد يختلط بها.

أولاً- تطوّر العلاقات العامة:

إن **مفهوم العلاقات العامة قديم قدم الإنسانية ذاتها**، حيث إن **الإنسان** ومنذ فجر التاريخ قد **أنشأ** تحت ضغط الظروف وقسوة البيئة ومخاطرها **العلاقات المتبادلة بينه وبين أبناء جنسه**.[٤٤٦]

ثم **تطوّرت فكرة العلاقات العامة بتطور نشأة الدولة**، وظهور **السلطة العامة** فيها التي مارست -ومنذ القِدم- **شكلاً من أشكال العلاقات العامة** للمجتمعات القديمة.[٤٤٧]

إلا أن **تاريخ العلاقات العامة بمفهومها الحديث** يرجع إلى أربعينيات القرن الماضي، وبصورة خاصة إلى أعقاب الحرب العالمية الأولى، حيث ظهرت منذ ذلك الحين أهمية العلاقات العامة بحسبانها **فناً من الفنون الرفيعة في إقامة التفاهم المتبادل والتجاوب المشترك بين الجمهور والمصالح والإدارات الحكومية**

---

[٤٤٦] - حول مفهوم العلاقات العامة انظر مثلاً:
شوميلي وهويسمان: "العلاقات العامة". مجموعة ماذا أعرف؟، رقم (٩٦٦)، عام ١٩٦٣.
د.كمال الغالي: "الإدارة العامة"، منشورات جامعة دمشق، عام ١٩٧٥.
إلياس سلوم: "تقنية العلاقات العامة". سلسلة الرضا للمعلومات، عام ٢٠٠٠.

[٤٤٧] - ففي العراق مثلاً عُثر على نشرات ترجع إلى عام ١٧٠٠ قبل الميلاد، كانت قد أصدرتها آنذاك السلطة العامة آنذاك للمزارعين والفلاحين بغية إرشادهم إلى كيفية بذر المحاصيل والعناية بها، ومعالجة الآفات الزراعية. وفي مصر الفرعونية عثر كذلك على وثائق كانت تصدرها الحكومات الفرعونية لتفخيم الحكام والإعلان عن منجزاتهم، أو لاطلاع العامة على أخبار الانتصارات العسكرية التي حققها الحكام بقصد الترويج لحكمهم وكسب التأييد لهم. كما عرفت الحضارة الإسلامية كذلك العلاقات العامة، وأضفت عليها مزايا التقدم والرفعة، وذلك من خلال الدعوة إلى استخدام أفضل الأساليب والوسائل لنشر الدعوة بين الأفراد والجماعات. وكذلك من خلال استخدام أساليب الخطابة والنشر والمراسلة، وأسلوب الحملات التجارية والغزوات الحربية إلى جانب أسلوب اللقاءات والاجتماعات على شكل مؤتمرات أسبوعية أو سنوية. كما كان المسجد في الإسلام المنبر الحقيقي للتوجيه والتأثير والإعلام وإلى جانب المسجد هناك مواسم الحج التي تعد بذاتها مؤتمرات دولية للنشر والاتصال وتبادل الرأي والمشورة وتشخيص المشكلات وتفقد حاجات المسلمين أينما كانوا وكذلك فإن إنشاء ديوان المراسلات، وديوان البريد، يعدّ أكبر دليل على اهتمام الخلفاء المسلمين بالإعلام وبالعلاقات العامة. لمزيد من التفصيل انظر: د.عبد الله طلبه، المرجع السابق، ص ٤١٦.

المختلفة، عن طريق **عرض الحقائق والمعلومات** عن **أعمال الحكومة والإدارة والمنظمات،** وعن طريق **تفسيرها وتحليلها** بطريقة تسهّل على الجمهور فهمها واستيعابها والانضمام إليها.

ثانياً- تعريف العلاقات العامة :

العلاقات العامة - بصورة عامة- هي فن الاتصال مع الناس كافة. هذا وقد وردت **تعريفات متعددة للعلاقات العامة** تناول فيها الفقهاء النظر إلى العلاقات العامة من وجهة نظر معينة، وعبر تطوّرها التاريخي، رغم أن **العامل المشترك الذي يجمع بين هذه التعريفات هو كون العلاقات العامة تتمثّل في فن التأثير في الرأي العام.**

وقد عرّفها **جانب من الفقه** بأنها: **"الجهود التي تبذل للتأثير على الجمهور عن طريق وسائل الإعلام المختلفة، حتى يكون لديها فكرة صحيحة عن المؤسسات فيساندوها في أزماتها ويعضدوها في أهدافها ويعملون على تشجيعها في نشاطها".**[٤٤٨]

ولكن رغم تعدد التعريفات للعلاقات العامة التي توضح تطوّرها التاريخي، فإن **العلاقات العامة كعلم وفن، قد شقت طريقها في مجال التطبيق والممارسة،** وأضحت **ميداناً غنياً للدراسات الفقهية** التي تقوم في أعماقها على **الاعتراف بالقيم الإنسانية،** ومن ثم ظهور الحاجة إلى الاهتمام بالعلاقات العامة في الإدارات العامة كنشاط متميز، وذلك من خلال إبراز **أبعادها الفنية والوظيفية،** وعدها **وظيفة من وظائف الإدارة** التي ينظر إليها على أنها **ذات طبيعة تخطيطية دائمة.**[٤٤٩]

---

[٤٤٨] - انظر:
Steinbeeg Charles, The Mass Communnication. New York. Harper and Row Publishers Inc. 1958. P 198.
Barbour, R. L, Who's in Public Relations. Moriden, N. H. PR Publishing Co. 1959.
Cutlip, S. M. and Allen H. Carter, Effective Public Relations. 3 rd. Prentice Hall, Inc. 1964.

[٤٤٩] - د. أحمد بدر: الاتصال بالجماهير بين الإعلام والدعاية والتنمية". ط (١)، الكويت، وكالة المطبوعات، عام ١٩٨٢، ص١٦٧.

ومن هذا التصوّر **ظهرت للعلاقات العامة تعريفات متعارف عليها دولياً،** وهكذا فإن **المعهد البريطاني للعلاقات العامة** يرى بأنها: **" الجهود المخططة والمستمرة لتأسيس سمعة حسنة والتفاهم المتبادل بين المؤسسة والجمهور".**

ومن ذلك أيضاً **تعريف البيان المكسيكي** الذي أعقب **الاجتماع الدولي لمنظمات العلاقات العامة في مدينة مكسيكو** عام ١٩٧٨ الذي توصل إلى الآتي: **"ممارسة العلاقات العامة هي فن وعلم الاجتماع في تحليل الميول والاتجاهات وتوقع نتائجها واستشارة مدراء المؤسسة وإعداد برامج مخططة للتنفيذ التي ستخدم كلاً من المؤسسة ورغبة جمهورها ".**[٤٥٠]

ثالثاً- تمييز العلاقات العامة :

بتدقيق النظر في **تعريفات العلاقات العامة،** يبدو أنها **ليست بديلاً عن حسن الأداء في المنظمة وليست علاجاً للمشكلات التي تعاني منها الإدارة** فهي **تتميز أساساً عن الدعاية والإعلان والتسويق وترويج المبيعات،** الأمر الذي يقتضي منا التفريق بينها وبين هذه المفاهيم.[٤٥١]

أ- العلاقات العامة والإعلان:

حسب **تعريف المعهد البريطاني للمهنيين في الإعلان فإن** الإعلان هو: **"الطريقة الأكثر إغراءً لنقل رسالة البيع لنوع معيّن من الجمهور لمنتج ما، أو خدمة ما، بأقل تكلفة ممكنة".**

أما **العلاقات العامة** فهي **ليست نوعاً من الإعلان،** بل هي **أوسع** منه لأنها **ترتبط بكلفة الاتصالات، بينما الإعلان يكون محدداً لهدف البيع والتسويق.**

وفي الواقع إن **كل جهة** مهما كان نوعها، سواء كانت إدارات عليها تقديم خدمات للجمهور، أو إدارات لا تملك خدمات تبيعها إليه، نجد أن **لها علاقات مع الجمهور،** بينما **يمكن لهذه الجهات أن تستخدم الإعلان أو لا تستخدمه، حسب طبيعة المنظمة، مما يعني من حيث النتيجة** أن العلاقات العامة تظهر على أنها **مكثّفة ومركزة** أكثر من الإعلان.[٤٥٢]

---

[٤٥٠] - إلياس سلوم، المرجع سابق.
[٤٥١] - د. أحمد بدر، المرجع السابق، ص ١٧٧.
[٤٥٢] - إلياس سلوم، المرجع السابق، ص١٣.

ب- العلاقات العامة والتسويق:

حسب **تعريف المعهد البريطاني للتسويق** فإنه يعني: **"الطريقة المتبعة من قبل الإدارة المسؤولة عن تحديد توقع رغبات الزبائن وإشباعها مع تحقيق الربح".**

والتسويق هو **مسؤولية مهنية متخصصة** لمعرفة **متطلّبات السوق** بشكل محكم، **وإشباع رغبات الجمهور** مع **تحقيق الربح** للمؤسسة.

ومع ذلك فإن **التسويق يحتاج إلى العلاقات العامة** من أجل خلق الشهرة والسمعة الطيبة.

وهكذا نرى أن **العلاقات العامة والتسويق يتشابهان كثيراً، فالتسويق** يشغل جزءاً من العمل ككل، في حين أن **العلاقات العامة** تتضمن الناحية المالية، والإنتاج، وهي بذلك **جزء مهم وضروري لكل جزء من أجزاء التسويق، وتثقيف السوق** يمكن أن يكون عملاً رئيساً **للعلاقات العامة** وعلى هذا يتوقف نجاح **الإعلان**.[٤٥٣]

ج- العلاقات العامة و ترويج المبيعات :

ترويج المبيعات هو: **"الجسر بين الإعلان والبيع وذلك لمساعدة الإعلان في وسائل الإعلام المختلفة لتثبيت البيع ".**

وترويج المبيعات يعني **تحريك البضائع خارج المستودعات وجذب الزبائن لنقطة البيع وهذا قد يتم بخطط ترويج للمدى البعيد،** كالعرض المستمر للبضائع في المخازن أو المحلات، أو عبر **خطط ترويج للمدى القصير** تتضمن على سبيل المثال تخفيضات على الأسعار والمنافسة والمضاربة، وهدايا مجانية...

وترويج المبيعات هو من أشكال الاتصال الشخصي للتسويق، وهو وإن كان **يحمل بعض نواحي العلاقات العامة، إلا أنه ليس كالعلاقات العامة** بالمعنى الدقيق والمعروف للعلاقات العامة، وذلك كشكل من أشكال **الاتصالات المخططة** التي تهدف إلى **تنفيذ أهداف محددة مسبقاً،** والتي تتعلّق بالتفاهم المتبادل وخلق المواقف الإيجابية للجمهور عن طريق **التأثير في الرأي العام** ومن ثم تأييده لسياسة الإدارة وخطتها.

---

[٤٥٣] - إلياس سلوم، المرجع السابق، ص١٤.

وهذا يعني أن **على رجل العلاقات العامة عدم التوقف عن التعلّم والرغبة، بل لا بد من أن تتوافر لديه المقدرة على التخيّل والتصوّر والتنظيم والاتصال والتماشي مع أذواق الناس وآرائهم،** ولهذا غالباً ما يوصف **رجل العلاقات العامة بـ "المتكهن** " أو "**المنجّم**" بغية إنجاح سياسة المؤسسة أو الإدارة، سواء في علاقاتها بالجمهور الداخلي أم الخارجي.[٤٥٤]

[٤٥٤] - إلياس سلوم، المرجع السابق، ص١٧.

المبحث الثاني

عوامل زيادة الاهتمام بالعلاقات العامة

ترجع عوامل زيادة **الاهتمام بالعلاقات العامة** في مفهومها الحديث وبوصفها فناً راقياً فنون النشاط الإداري المتخصص إلى جملة من العوامل التي يمكن إجمالها في النقاط الآتية:

أولاً- تطوّر أساليب الإنتاج وأدواته:

مع قيام **الثورة الصناعية نما حجم المؤسسات الصناعية والتجارية، وازداد التنافس** فيما بينها، الأمر الذي استلزم **أسواقاً كبيرة للتصريف** في جو من المنافسة الشديدة. وقد نجم عن هذه المنافسة **ضرورة إرضاء احتياجات المستهلكين وإشباع رغباتهم** بقصد كسب ثقتهم بالشركات والمؤسسات التي كانت قد وضعت في خططها وبرامجها **إقامة علاقات طيبة مع جمهور المستهلكين**، والوقوف على انطباعاتهم وأذواقهم وآرائهم، وكان ذلك **شكلاً من أشكال العلاقات العامة في ميدان المنافسة بين الشركات**، حيث أضحت **العلاقات العامة فيها -فيما بعد- وظيفة متخصصة** ومستقلة عن الإعلان والدعاية، وذلك سعياً منها نحو **خلق أفضل صورة طيبة للشركة في أعين الجماهير.**

من جهة ثانية، وفي إطار هذا التطوّر كان لظهور **المشكلات في العلاقة بين أصحاب العمل والعمال داخل المصانع**، وما رافق هذه المشكلات من إضرابات واحتجاجات من قبل العمال، أكبر الأثر في المطالبة بتوفير ظروف عمل أفضل للعمال، ونظام أجور أكثر عدالة.

وفي ظلّ هذه الظروف، وبغية امتصاص نقمة العمال، وتحسين صورة صاحب العمل، ظهرت العلاقات العامة وتطوّرت.[٤٥٥]

[٤٥٥] - في عام في عام ١٩٠٦ يذكر أن "إيفي لي" مؤسس العلاقات العامة قد أوجد الغرفة العالمية للعلاقات العامة في نيويورك وذلك في الوقت الذي اشتدت فيه عداوة الجمهور للمؤسسات الكبرى التي نسب إليها الاحتكار وممارسة سياسة متوحشة لا ترحم إزاء العمال، حيث أوعز "روكفلر" صاحب الشركة الضخمة وأقل الرجال شعبية في أمريكا بإطلاق النار على العمال المضربين، الأمر الذي زاد من كراهية الناس له. وقد لجأ فيما بعد إلى الصحفي "إيفي لي" وكلفه بالعمل على تحسين صورته في أذهان الجمهور فكان له ذلك عن طريق العلاقات العامة التي أظهره فيها "إيفي" بصورة رجل طيب ومحب للإنسانية. انظر: شوميلي وهويسمان، مرجع سبق ذكره.

ثانياً- اهتمام الحكومات المتزايد بشرح سياستها للجمهور:

يعود **اهتمام الحكومات بالعلاقات العامة** في الواقع إلى **زيادة قوة الرأي العام ونفوذه في المجتمعات الديمقراطية، فالمجتمعات الحديثة** -وكما نعلم- تميّزت **بتغيرات نوعية في شكل الحكم وتكوينه وطبيعته** سياسياً، واقتصادياً، واجتماعياً.

وقد **اتضح للحكومات** كنتيجة لتلك الإيديولوجيات، وبصورة خاصة في **المجتمعات الديمقراطية،** أن تعبئة الرأي العام، وتأييده لسياسات الحكومة، هو خير وسيلة للنجاح في الحكم، وأن من **واجب الحكومات الديمقراطية** الانفتاح على الشعب من خلال **الاتصال المثمر معه،** بغية كسب رأيه وتأييده، ومعالجة مشكلاته، وعلى طبيعة الحاجات التي يتحسسها الجمهور، وقد كانت ترجمة هذا الاتصال مع الرأي العام عبر **العلاقات العامة.**

ثالثاً- تزايد الوعي لدى جماهير الرأي العام:

وفي تفسير هذه الحقيقة يقول **رئيس الولايات المتحدة الأمريكية السابق "هاري ترومان: "إن قوة رئيس الولايات المتحدة قوة كبيرة يعترف بها الجميع، ولكن في المدى الطويل أستطيع أن أقول إن هذه القوة يتوقف أثرها إلى حد بعيد على درجة النجاح في العلاقات العامة، فعلى رئيس الجمهورية أن يعرف كيف يتعامل مع الجمهور وكيف يقنع أفراده ويجذبهم إلى رأيه".**[٤٥٦]

[٤٥٦] - د.عادل حسن، د.مصطفى زهير، مرجع سابق، ص٣٦٣.

المبحث الثالث

أهداف العلاقات العامة ووسائلها

تسعى الإدارة العامة إلى تحقيق **جملة من الأهداف**، كما أن هناك **وسائل يصار إلى اعتمادها** في سبيل تحقيق الأهداف الموما إليها، وهو ما سنبينه الآن:

أولاً- أهداف العلاقات العامة :

مما لاشك فيه أن **تحديد الأهداف يعكس الفلسفة التي تقوم عليها الإدارة أو المنظمة، ويزوّدها بالأساس الذي يقوم عليه التخطيط** فيها، ويشكل **عاملاً لدفع لكل فرد في المنظمة** إلى ربط أهدافه بأهداف المنظمة التي يعمل فيها، وكذلك لكل الأفراد في المجتمع الذين يعملون متعاونين في الوصول إلى هذه الأهداف. وعليه فإن **عملية تحديد الأهداف تمكّن من القيام بوظائف الرقابة والتقييم، وتعديل إستراتيجية العمل** بقصد الوصول إلى الأهداف التي وجدت من أجلها الإدارة.

ومن خلال **الفلسفة التي تقوم عليها العلاقات العامة داخل المنظمة** يمكننا أن نميّز في إطار هذه الوظيفة بين مفهوم **العلاقات العامة** في الإدارة الأمريكية **والعلاقات العامة في مفهوم الإدارة الفرنسية.**

ففي حين أن **العلاقات العامة في الولايات الأمريكية** تقوم على مفهوم **الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة**، ونظراً للاعتقاد السائد هناك بعدم وجود فوارق أساسية ما بين القطاعين العام والخاص، لأن من الأمور المقبولة أن على الإدارة واجب تقديم حساب عن نشاطها لدافعي الضرائب، ومساعدة المواطنين في شرح القوانين والأنظمة، ومن ثم بيان الأسباب الداعية إلى اتخاذ موقف ما، وما ينجم عن ذلك من فوائد ومزايا، فلا عجب أن تقوم الإدارة في **الولايات المتحدة الأمريكية** على نمط المشروعات الخاصة في تقديم خدماتها للجمهور اعتماداً على الأسلوب التجاري.[٤٥٧]

[٤٥٧] - د. كمال الغالي، المرجع السابق، ص٤٤٣.

أما في **الدول اللاتينية** ذات **المفهوم المغلق للوظيفة العامة كفرنسا،** فمن البديهي ألاّ يوجد فيها تقليد يلزم الإدارة بتقديم حساب للجمهور عن أعمالها، ونشاطها، أو اتباع الأساليب التجارية في عرض خدمات الإدارة للجمهور.

على أن **الرأي العام في فرنسا** وإن كان يتقبل ذلك من جانب المشروعات الخاصة، فإن الإدارة العامة في **فرنسا** ترى نفسها ملزمة باتباع الطرق الرسمية المرتكزة إلى الحياد والموضوعية، ومن ثم اعتماد الحوار الموضوعي في صلتها بالجمهور، بقصد شرح حسن تأديتها لمهماتها ونشاطها.

بناءً على ما سبق، ونظرا **لاختلاف مفهوم العلاقات العامة باختلاف نظرة الدول إليها،** فإن ما نريد الوصول إليه هو اتفاق **علماء الإدارة** على ضرورة التزام الإدارة **الحياد والموضوعية** في كسبها ثقة الجمهور، وذلك بأن تقتصر على تقديم المعلومات وعرض الوقائع **دون محاولة التأثير فيه،** وأن تقيم معه حواراً موضوعياً وبنّاءً، من خلال **عرض المشكلات والمعوقات مع الجمهور** بشكلٍ موضوعي مع شيء من النقد الذاتي.

من جهة ثانية، إذا كان **نجاح الحكومات في تأدية مهماتها ورسالتها، يتوقف على مدى تعاون الجماهير معها عن رضا وقناعة بسياستها،** فإنه تجب الإشارة إلى أن **العلاقات العامة في المنظمات كانت تهدف سابقا إلى تحقيق أقصى قدر من الربح للملاك وحملة الأسهم** وكذلك إلى حماية مصالحهم الشخصية. إلا انه مع **تغيّر الفلسفة الاجتماعية التي تقوم عليها العلاقات العامة أضحى هدف هذه الأخيرة يقوم على الاهتمام بالجمهور بأوسع معانيه،** سواء **الجمهور الداخلي** (العاملين في المنظمة)، أم **الجمهور الخارجي** (المستهلكين والموردين والزبائن). وبالتالي فقد أضحت الغايات والأهداف الاقتصادية، والاجتماعية، والإنسانية، **دافعاً من دوافع العلاقات العامة**. ومن ثم فإنه يقع على كاهل الأجهزة المكلفة بالعلاقات العامة الترويج والاهتمام بهذه الأهداف، حتى تضمن على الدوام ثقة الجمهور وتعاونه معها عن قناعة ورضا.

ولكن **رغم اختلاف أهداف العلاقات العامة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها** باختلاف طبيعة النظام السياسي، وذلك كمبدأ مسلّم به العلاقات العامة، فإن **القاعدة العامة** في النظر إلى جوهر العلاقات العامة لا تختلف باختلاف المجتمعات، إنما

الاختلاف يكمن في الأهداف والأساليب والوسائل التي تعكس طبيعة النظام الذي توجد في إطاره العلاقات العامة وتمارس فيه.

مع ذلك إذا أخذنا هذه الملاحظة العامة في الحسبان فإن **أهداف العلاقات العامة في الحكومة** وكما أوضحها الأستاذان ***Cutlip & Center*** تتلخص في الأهداف الخمسة الآتية:[٤٥٨]

١- **كسب تأييد الرأي العام للقوانين الجديدة أو التعديلات التي يجب إدخالها على القوانين القديمة**، والتي تمليها حاجات المجتمع الحديث.

٢- **إحاطة المواطن علماً بالخدمات والوظائف التي تؤديها الدولة إلى المجتمع** بأفراده وهيئاته وإمداد الناخب بالمعلومات التي تمكنه من اتخاذ قرار حكيم عند الإدلاء بصوته في البرامج المختلفة للحكومة.

٣- **نقل وجهة نظر الجماهير إلى الهيئات التي تتولّى إصدار القوانين** حتى يأخذها في الحسبان عند تشريع قوانين جديدة، وبذلك تكون قريبة إلى واقع الحياة ومقبولة في نفوسهم .

٤- **إقناع المواطنين بالحاجة إلى التنظيمات الإدارية** وبضرورة الإسهام في التعاون مع هذه التنظيمات في أداء مهمتها.

٥- **إعطاء المواطنين الوسائل التي يمكنهم عن طريقها الإفصاح عن آرائهم والتعبير عن أفكارهم بهدف إسماعها للحاكم.**

ويمكن القول **إن برنامج العلاقات العامة في أي حكومة ديمقراطية ينبغي أن يتوخى الأهداف الآتية:**

- **إيصال المعلومات والأخبار إلى أفراد الشعب** الذين تقوم الإدارة بخدمتهم.
- **جذب انتباه الجماهير إلى ناحية معينة** كالمرور والثقافة المرورية وإلى **أهمية النظام والآداب** العامة.
- **التأثير في رجال الدولة لتبني وجهة معينة** كالمطالبة بإنشاء جامعات عامة أو خاصة...
- **الرد على أي هجوم موجّه إلى الوزارة أو إلى الإدارة.**
- **منع نشر معلومات معيّنة حرصاً على الصالح العام.**
- **إذاعة الأخبار العادية للحكومة دون وجود هدف خاص** كالتنقلات والتعيينات والترقيات لكبار الموظفين...

[٤٥٨] - د.عادل حسن. د.مصطفى زهير، المرجع السابق، ص ٣٧٧.

ثانياً- وسائل العلاقات العامة:

العلاقات العامة أساساً هي القدرة على الاتصال وتبادل المعلومات بقصد التأثير في الجمهور داخل المنظمة وخارجها، وهذا يرتبط بتعدد وسائل الاتصال والإعلام وتنوّعها، وإن كانت **العلاقات العامة** لا تختص بها وحدها.

وهذه **الوسائل** التي تهدف في مجملها إلى **إقناع الرأي العام** والتأثير في الجمهور بقصد كسب ثقته وتأييده، يمكن تقسيمها إلى وسائل الاتصال عن طريق الكلمة المكتوبة والمسموعة والمصورة.

ومن هذه الوسائل:

١- الاتصال عن طريق الكلمة المكتوبة، كالرسائل والمراسلات والمجلات والملصقات ولوحة الإعلانات والإعلانات المدفوعة والصحف...

٢- الاتصال عن طريق الكلمة المسموعة: وتتكوّن من الهاتف والاجتماعات والمؤتمرات والمذياع والتلفاز...

٣- الاتصال عن طريق الكلمة المصورة: كالأفلام والجرائد والمجلات والتلفاز والمعارض...

و**لكل وسيلة من هذه الوسائل مزاياها وعيوبها،** وعلى **رجل العلاقات العامة** دراسة كل وسيلة من هذه الوسائل، والتعرّف على نوع الجمهور الذي تصل إليه، ومن ثم يقرر الوسيلة التي يجب استخدامها في برامج العلاقات العامة.[٤٥٩]

وعلى هذا **فإن العلاقات العامة تفترض استخدام وسائل الاتصال المتعددة والمتنوعة** في سبيل إرشاد الجمهور بصوره مبسّطة وواضحة ودقيقة عن حقوقه وواجباته عن الإجراءات واجبة الاتباع وغيرها من المستندات والمعلومات والوثائق التي ينبغي تقدمها، أو يود الحصول عليها، وهذه توجد في القطاعين العام والخاص، أي في الحكومة كما في منظمات إدارة الأعمال.

---

[٤٥٩] - من وجهة نظر أخرى، يمكن تقسيم وسائل الاتصال إلى:
- وسائل الاتصال الشخصية: وهذه تتكوّن من الاتصال الشخصي كالهاتف والرسالة الشخصية والاستعانة بقنوات الخبراء وممثلي المنظمة والاستشاريين والشخصيات العامة والأصدقاء وأفراد الأسرة وزملاء العمل أو الدراسة.
- وسائل الاتصال غير الشخصية: وهذه تتكوّن من وسائل الاتصال الخاصة، والعامة. ومن وسائل الاتصال الخاصة: المراسلات والمجلات والكتيبات والملصقات ولوحة الإعلانات وصحف المنظمة وأفلامها ومعارضها والأفلام السينمائية والمعارض والاجتماعات والمؤتمرات.-
وسائل الاتصال العامة: كالصحف والمذياع والتلفاز والمجلات والجرائد ووسائل الانترنت الحديثة. انظر: شوميلي وهويسمان ، المرجع السابق.

المبحث الرابع

أهمية العلاقات العامة
وخطوات برنامجها

يتعيّن علينا البحث في أهمية العلاقات العامة، وكذلك خطوات برنامج العلاقات العامة، وفقاً للآتي:

أولاً- أهمية العلاقات العامة:

نظرا لتنوع العمل الحكومي، وتعقده، والصعوبات التي يواجهها المواطن العادي في فهم معنى العمل الحكومي وفهم أبعاده، فقد ظهرت **أهمية تعريف موظفي الحكومة بمسؤولياتهم تجاه أهمية الرأي العام في المجتمع**، وكذلك أهمية **تعريف الجمهور بمسؤولياته تجاه الدولة**، حتى يتسنى للإدارة القيام بمهماتها على أكمل وجه.

الأمر كذلك لأن **الديمقراطية** الحقيقية إنما تعني وجود **خطوط اتصال** واضحة لتبادل المعلومات والآراء والأفكار بين الحكومة من جهة، والمواطنين من جهة أخرى.

بناءً عليه فإن **تبادل الرأي بين الحكومة والشعب** هو من أساسيات ومستلزمات الحكم الصالح، أي الحكم الديمقراطي. ولهذا يجب على الإدارة أن تولي **العلاقات العامة** العناية والأهمية الفائقة التي تستحقها.

ففي إطار الوزارات **في الدول النامية** فإن موضوع العلاقات العامة لم يلقَ ذلك الاهتمام الكافي كما هو الحال في **الدول المتقدمة. وفي سورية**، وإن كنا قد بدأنا بخطوات حميدة في سياسة العلاقات العامة، فإن الأمل معقود على **وضع سياسة عامة مبرمجة ومخططة للعلاقات العامة في نطاق كل وزارة من وزارات الدولة**، وأن تكون هذه السياسة **دقيقة واضحة ومركّزة**، وذلك من أجل خلق **التفاهم الطيب** بين الإدارة والجمهور من أجل إقناعه بسياسة الوزارة ومساندته ودعمه لها **بعيداً عن كل مظاهر الانحراف الإداري** الذي قد يُعزى في جانب منه -حسب رأينا- إلى **ضعف مفهوم العلاقات العامة في تنوير الرأي العام**.

وفي هذا يجب على القائمين بمهمة العلاقات العامة العمل على:

- **إرشاد المواطنين إلى تقوية الروح المعنوية وتحسسهم المسؤولية** ودفعهم إلى **المزيد من التعاون والتضحية والتفاني في خدمة الوطن والمواطن.**
- **تبسيط أحكام القوانين والأنظمة، والتعاون مع الحكومة والإدارة على تنفيذها وتحقيق ما تهدف إليه بكل شفافية ونزاهة، ذلك أن تأييد الجمهور لنظام معين هو أساس نجاح هذا النظام وتخليهم عنه يسبب فشله،** فالشخص الذي يستطيع أن يفهم **الرأي العام** أهم جداً من ذلك الذي يضع القوانين ويفسرها، فالقانون إذا لم يحصل على تأييد الرأي العام لا قيمة له.[٤٦٠]
- أن تعمل **مكاتب العلاقات العامة** في الوزارات والإدارات على تزويد الرأي العام ببيانات وإحصاءات **صحيحة ودقيقة** عن النشاط الحكومي والإداري عدا ما له طابع سرّي.
- **تنظيم اللقاءات** بين الشعب ومسؤولي الوزارة.
- العمل على **الوصول إلى الأهداف المرسومة** للوزارة بأقصر الطريق وبأقل التكاليف، مع المحافظة على **الموضوعية** وعلى الحياد في الحوار والمناقشة، وذلك بدراسة الرأي العام، وسبر اتجاهاته، ومعرفة رغباته وميوله، ومن ثم تحليلها وتقديم **تقارير** عنها إلى الجهات المسؤولة التي ترسم السياسة العامة.
- كما يجب **معرفة اتجاه رأي الموظفين العامين** داخل الوزارة.
- **التعاون والتنسيق مع إدارة الأفراد داخل الوزارة** من أجل زيادة الاهتمام والعناية الفائقة بالنواحي **الإنسانية** لدى الأفراد، ولجذب **ثقة الأفراد والعاملين** باتجاه الإدارة، وخلق **التفاهم** البنّاء والطيب بينهم وبين الإدارة.
- **التعاون مع الصحافة والإعلام** وتسهيل عملية **الاتصال** بالمسؤولين ومناقشتهم **في المسائل التي تشغل تفكير الرأي العام، ونقل وجهات نظرهم إلى الجمهور** في الأحاديث الصحفية أو الإذاعية التي تنشرها وسائل الإعلام.

[٤٦٠]- من قول لإبراهام لنكولن، ورد في كتاب "الإدارة العامة" للدكتور عادل حسن، والدكتور مصطفى زهير، مرجع سابق، ص٣٦٣.

ثانياً- خطوات برنامج العلاقات العامة:

إن وضع خطوات لبرنامج العلاقات العامة يهدف إلى نجاح عملية العلاقات العامة نظراً لأهمتها في الإدارة، وخطوات برنامج العلاقات العامة في الواقع تشكل خطوات متكاملة لا يمكن تجزئتها، وهي تشكل عملية واحدة لإنجاح مهمة العلاقات العامة، التي عليها أن:

- **تحدد الأهداف.**
- تدرس **نوع الجمهور** الذي تتعامل معه **وطبيعته**.
- تختار **الوقت المناسب للحملة الإعلانية** بين الجمهور.
- تختار **وسيلة الإعلام المناسبة.**
- تختار **الموضوعات التي يدور حولها الإعلام،** مع **وضع ميزانية عامة لتنفيذ خطة العلاقات العامة،** وتحديد واجبات ومسؤوليات القائمين على تنفيذ هذه الخطة.

وقد لخص الأستاذان **"كتليب" و"سنتر" خطوات العلاقات العامة** في النقاط الآتية:

- **البحث عن الحقائق:** وهذه الخطة تعني تحديد ما هي المشكلة ؟
- **التخطيط:** وتتلخص هذه الخطوة في معرفة ماذا نفعل ؟
- **الاتصال:** وتعني كيف نفعل ذلك ؟
- **تقييم البرنامج:** هل نجحنا ؟

وملخص القول إن نجاحنا في تحقيق أهداف **العلاقات العامة** إنما يعني نجاحنا في حسن استخدام لغة العلاقات العامة التي تقوم على أن **العلاقات العامة هي "العين المبصرة التي نبصر بها، والأذن الصاغية التي نسمع بها، واللسان البليغ الذي ننطق به"**، وهذا ينطبق من باب أولى على **القادة والمسؤولين** وكل موظف، إذ يتعيّن عليهم جميعاً حسن **استخدام هذه اللغة** في سماع صوت الشعب والوقوف عند **مقومات الرأي العام** وإشعار الشعب أن **الحكومة هي منه وله** وأن **الهدف** واحد، وأن **الرأي العام** إنما **يعني إرادة الشعب.**

وفي الواقع **إن احترام إرادة الشعب هو سر نجاح الحكومات الصالحة، فللرأي العام قوة أكبر من قوة الحكام ونفوذهم.**

وأخيراً إذا كان لا بد للعلاقات العامة لدينا من أن تأخذ دورها المهم والفعّال **في مختلف ميادين النشاط الحكومي والإداري** فإنه لا بد من الدعوة إلى **إنشاء معهد متخصص للعلاقات العامة في سورية** ليكون هذا المعهد لبنة أساسية في الدعوة **لنشر مفاهيم العلاقات العامة** التي لا بد من معرفة لغتها وقواعدها وأسسها، فتكون **المنطلق الحقيقي والصحيح** لنجاح مؤسساتنا العامة والخاصة في مشكلاتها الفنية والإنتاجية والإدارية والمالية والتسويقية والإنسانية. ولا بد من **خلق حالة من التفاهم الطيب** والثقة والتعاون والتجاوب المتبادل والتام **بين الإدارة والجمهور** على أسس موضوعية ومؤسساتية يكون **أساسها الصالح العام** ومد الجسور الطيبة بين مؤسسات الدولة والجمهور.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

الفصل الثاني

البيروقراطية

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

يمثّل **التنظيم البيروقراطي مدخلاً تقليدياً لدراسة الإدارة العامة،** وقد ظهر هذا الاتجاه مع **كِبر حجم المنظمات الإدارية،** الأمر الذي يدعو إلى محاولة فهم طبيعة هذه المنظمات، والطريقة المثلى لإدارتها، ومن خلال الدراسات التي أجريت تبيّن أن هذه المنظمات تشترك في خاصية **الاتجاه نحو الرسمية،** ومن ثم **نحو البيروقراطية.**

وتستهدف البيروقراطية إلغاء الطابع الشخصي من حيث **توزيع الأعمال وطرق الأداء وتقييم هذا الأداء،** أي أن مجموع النظم واللوائح المنظمة للعمل هي التي تحدد السلوك التنظيمي، اعتقاداً بأن ذلك يشكل ضمانة لحماية المنظمة من الفساد والتسيّب والانحراف.[٤٦١]

ويعتمد مفهوم البيروقراطية بشكلٍ أساسي على **فكرة الرسمية،** أي تمييز الهيكل التنظيمي بالتحرير القاطع للمراكز والعلاقات بينها، وأن هذه المراكز **مستقلة تماماً عن شاغليها،** ومن ثم يقوم التنظيم على **قواعد وسلطات مع التحديد الدقيق والصريح لواجبات كل مركز.**

[٤٦١] - د. علي شريف. د. محمد سلطان. د. محمد فريد الصحن، المرجع السابق، ص ٦٦.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الأول

ماهية البيروقراطية

من المسلّم به أن من نتائج تطوّر وظائف الدولة وتعددها وتشعبها **زيادة وتعاظم دور التقنيين والأخصائيين فيها**، وكذلك زيادة الحاجة إلى هؤلاء في إدارة الأعمال والمشاريع في مجتمعنا المعاصر الحديث. كما كان من نتائج هذا التطوّر في عصر **التقنية والتخصص** أن كان لظاهرة البيروقراطية الحظ الأوفر في النشأة مع بروز ظاهرة تقسيم العمل والتخصص، مع ما لازم ذلك من تقدم الآلات والأجهزة وتزايد فعاليتها وإنتاجها من زيادة في التخصص وتقسيم العمل.[٤٦٢]

أولاً- ظهور البيروقراطية:

تهدف البيروقراطية إلى تحقيق أكبر قدر من الكفاية والإنتاجية، حيث إنه مع **نظام التخصص وتقسيم العمل** تبرز الحاجة إلى **ضرورة ربط نتائج التخصصات والأجزاء مع بعضها البعض** في إطار كلّي موحّد يخدم الهدف الذي تسعى المنظمة إلى تحقيقه. وهذا الأمر يفترض مع الدرجة العالية من التخصص وتقسيم العمل ووجود نظام دقيق ومتين للتنسيق، وقواعد ولوائح تحكم نظام العمل لكل قسم من الأقسام، وتبين المسؤولية وتوزيع السلطة في نظام منسّق ودقيق، مع التزام كل عامل في المنظمة بأداء عمله في الإطار المحدد والمرسوم له ضمن نظام العمل الجماعي وقواعده.[٤٦٣]

ومع هذه النشأة المنطقية للبيروقراطية كنظام يقوم على التخصص وتقسيم العمل برزت الحاجة كذلك إلى **مسوّغات البيروقراطية** والدفاع عنها **كظاهرة من الظواهر الاجتماعية والسوسيولوجية**، مع التركيز على دراسة خصائصها وانتقاداتها وتطبيقاتها.

ولكن قبل معالجة هذه النقاط، نتساءل هل من الضروري مع تقسيم العمل والتخصص ظهور البيروقراطية وشيوعها؟

---

[٤٦٢] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص ٨٤٣.

[463] - Jacques Chevalier, Sciences administrative, Thémis. Paris. 1994. P 34.

في الإجابة على هذا التساؤل يبدو أن خبراء الإدارة يتجهون بصورة عامة إلى القول إن تقسيم العمل والتخصص من شأنهما الأخذ وبصورة حتمية بنظام البيروقراطية وفي جميع النظم الاقتصادية سواء الرأسمالية أو الاشتراكية، وكذلك الدول التي تسير في طريق التقدم والتطور. ويرد خبراء الإدارة هذه الحتمية إلى **حتمية نظام الإنتاج ومتطلباته التكنولوجية والتقنية**، كما يردونها كذلك إلى تعقّد **العملية الإدارية** وإلى **تنوع أهداف الإدارة** وتعقدها واتساعها، حيث أضحت الإدارة منظمة على غاية كبيرة من التعقيد والتنظيم والضخامة، حيث تسود بين العاملين في هذا الوسط الضخم والمنظم جملة من **العوامل النفسية والاجتماعية** التي تؤثر بهم كأفراد من جهة، وتؤثر بهم كجماعات أو **مجموعات "ذات أنماط متنوعة من السلوك الإداري "** من جهة ثانية.

وفي سياق هذه المسوغات **تصبح البيروقراطية ظاهرة حتمية**، بل ظاهرة **ملازمة ومصاحبة** لعمل المنظمات والمؤسسات الكبيرة المعاصرة، سواء في القطاع العام أم الخاص.

وهذه السمات للمنظمات والمؤسسات الكبيرة والمشروعات الضخمة التي تسعى إلى تحقيق أهدافها ووظائفها المحددة مسبقاً في لوائح وقواعد، تنطوي على **قدر كبير من احتمالات الجمود والمحافظة التي تحكم أفرادها** وتظهر البيروقراطية وتشيع فيما بعد بينهم.

وهناك جملة من العوامل التي أسهمت في شيوع البيروقراطية منها:

١- **انعدام الحافز الإيجابي** الذي يدفع كل عامل أو موظف في المنظمة إلى التصرف على مسؤوليته وحسب رأيه الخاص **نتيجة انعدام نظام المكافآت والحوافز.**

٢- ومع غياب احتمالات المكافأة والثواب **يسعى الإداري إلى التهرب من العقوبات الرادعة**، وتتولّد لديه **نزعة الخوف من التصرّف الجديد والمستقل**، فيحافظ على العلاقات والبنى القائمة مفضلاً **الحذر والحيطة** على التجديد. وفي هذا تزداد احتمالات تجنب المسؤولية وبصورة خاصة في **الأعمال الفكرية** التي تصبح سمة من سمات السلوك البيروقراطي.

٣- **مع انعدام الحوافز الموضوعية في مكافأة العاملين ومعاقبتهم وغياب الرقابة الجدية تنتشر المحسوبية ويظهر الفساد الإداري** ويشيع كسمة من سمات البيروقراطية.

وفي شيوع هذه الظواهر **تكون النظرة إلى البيروقراطية كظاهرة تحمل الملامح الرديئة للتنظيم الإداري** وذلك على الرغم من **النظريات العلمية** التي ترى في البيروقراطية **النموذج المثالي** للتنظيم الإداري.

ثانياً- تعريف البيروقراطية :

عُرفت البيروقراطية على **أنها ظاهرة حكم المكاتب أو نفوذ المكاتب** في المجتمعات القديمة كافة (الصين واليونان والرومان، وفي الدولة الإسلامية، وكذلك في الدول الصناعية الكبرى المتقدمة).

وهي تعني تحكم طبقة الموظفين ومكاتبهم في أمور الدولة والناس، حيث أصبح معنى **حكم المكاتب أو حكم اللوائح** معنى دارجاً للبيروقراطية، **ومرادفاً لمعاني "شيوع الجمود في المنظمة"، و"نقص الكفاية"، و"بطء الاستجابة لمقتضيات التطور والأحوال الجارية"، و"تعطيل مصالح الجمهور"** من خلال **تعقّد الإجراءات الإدارية وتعدد الموافقات والمراجعات،** ومن خلال **التضخيم** المستمر للأعمال الورقية، واكتساب الإجراءات نمطاً من القدسية الذاتية التي يحتمي البيروقراطيون وراءها، والتي تشكل حواجز دفاعية يجدون فيها مصالحهم الدائمة ويعملون على تقويتها والحفاظ عليها.

وعلى هذا لا عجب أن ظاهرة **البيروقراطية** شديدة التنوع وترتبط بمفاهيم علم السياسة والاجتماع والاقتصاد، وعلم النفس والإدارة العامة والبيئة الاجتماعية، فهي كظاهرة **تاريخية** تدرس في إطار الدراسات التاريخية المقارنة التي تتناول البنى وأساليب التنظيم في المجتمعات القديمة والمعاصرة. وفي إطار نظرية التنظيم تعنى **بدراسة مبادئ التنظيم وقواعد السلوك في المنظمة،** كما تعنى بإدخال مبادئ **العقلانية والإدارة الرشيدة** فيها. وهناك من يدرسها **بقصد استخلاص نماذجها أو أنماطها المثالية.** وهناك دراسات أخرى تعنى **بوصف نماذج تنظيم الهيئات الإدارية** والبحث عن مبادئ عامة وأسس للفعالية والتنظيم.

وفي وقتنا الحاضر **يزداد الاهتمام بالدراسات الاجتماعية للبيروقراطية** وتحليل مختلف أنماط النظم والمنظمات البيروقراطية مع تركيز العناية على

العوامل النفسية والاجتماعية التي تحكم سلوك العاملين في المنظمة واتجاهاتها. ولكن في إطار هذا الاهتمام لو تم سؤال أي منا عن موقفه من البيروقراطية لأجاب بأنه ضده، وأنه ضد هذا **"الغول غير المرئي"** الذي نجمع على تسميته بالبيروقراطية التي يتعاظم شبحها في المؤسسات والمنظمات الإدارية لتلتهم الحاضر والمستقبل، وللدرجة التي يحلو للبعض أن يسميها أيضاً **بالفساد الإداري.**

ومن المصطلح اللغوي للبيروقراطية **(حكم المكاتب، نفوذ المكاتب، سلطة المكاتب، عالم الورقيات، الغول غير المرئي)** تترادف الدلالات لتنصرف إلى مفهوم اصطلاحي يعني: **ضخامة التنظيم الإداري، والمنظمات الكبرى العامة أو الخاصة، وفئة الموظفين البيروقراطيين، والإجراءات الحكومية الرسمية المعقدة وذات القدسية، وتركيز السلطة في المكاتب الإدارية.**

وفي المعنى الأوسع انتشاراً تنصرف إلى معنى **العيوب والانحرافات والقصور والتشوهات والفساد التي تلتصق بالعمل الإداري،** وذلك في وسط أو عالم قائم بذاته من التضخيم المستمر للورقيات والتوقيعات لانعدام المسؤولية، **والبطء والتسويف والتعسف** في تصريف الأمور أو في حسمها. وهي في هذا المعنى **مرض يصيب الإدارة ويعرقل نشاطها** من خلال **التعقيد الإداري أو الحد من الحرية في التصرف،** ويعرقل الوصول إلى الإدارة السليمة الناجحة، الرشيدة والعقلانية.

ثالثاً- نماذج البيروقراطية :

من **الصعوبة بمكان النظر إلى البيروقراطية من وجهة نظر واحدة،** نظراً لأن هناك **العديد من النظريات** التي حاولت تفسيرها بحسبانها **من الأنظمة الإدارية العقلانية.** ومن هذه النظريات نشير إلى **النظرية الماركسية والنظرية الرأسمالية ونظرية ماكس فيبر** التي تعدّ النظرية الأكثر أهمية، وسوف نتناول بإيجاز كل نظرية من هذه النظريات:

أ- المفهوم الاشتراكي الماركسي للبيروقراطية:

تظهر **البيروقراطية في المفهوم الماركسي** على أساس كونها **مرافقة لثورة البروليتاريا** التي تعني **فقدان البيروقراطية لمبررات وجودها نتيجة انعدام التناقضات الطبقية في المجتمع الاشتراكي، ونتيجة انعدام الامتيازات بين الأفراد.**

وتفقد مبررات وجودها أيضاً جرّاء **اضمحلال الإدارة** في الفكر الماركسي، حيث إنه ومع الاقتراب من **الشيوعية** تحلّ **إدارة الأشياء كبديل لإدارة الأشخاص**، وفيها يألف الأفراد **التقيّد الطوعي بقواعد الحياة** في المجتمع الاشتراكي، ويألف كذلك **التعاون الجماعي الاختياري** في إنجاز المهمات، وتلغي **وفرة الخيرات** والخدمات المشكلات التي تثيرها مسألة توزيع الدخول في المجتمع الرأسمالي، وعند ذلك **لا يبقى من مبرر لرواسب البيروقراطية** كما هي معروفة في المجتمع الرأسمالي، حيث تعدّ الإدارة فيه من وجهة النظر الماركسية **أداة طبقية** تعبّر عن مصالح الطبقة المالكة لوسائل الإنتاج وسلطة الطبقة الحاكمة.

على أن فلسفة المفهوم الماركسي لتناقض الطبقات وتصارعها لم تخل في الحقيقة من **انتقادات**، حيث إنه **وفي كلا النظامين الرأسمالي والاشتراكي فإن البيروقراطية ووفقاً لمبدأ الحياد السياسي تخدم أي حكومة أو سلطة توفرت لها صفة الشرعية وقوة السلطة**، وهي تخدمها بالطاعة نفسها وبالولاء ذاته، ويخدم **المديرون المحترفون** كذلك في الشركات الخاصة أصحاب رأس المال أياً كانت أهدافهم.

ومن هذه الانتقادات ما عبر عنه **مايزس** بقوله: **"إنه من المعيب حقاً أن نعرض البيروقراطية بكل أمراضها للنقد والاعتراض دون أن تنصرف انتقاداتنا إلى الاشتراكية نفسها".**

أما **برتراند راسل** فيرى أن: **"كلا النظامين الرأسمالي والاشتراكي يعتمدان على الطرق التكنولوجية أو نظم الإنتاج ذاتها، وكلاهما يحتاج إلى المنظمات الكبيرة ذات الكفاية العالية التي يقوم على قيادتها النوع نفسه من المديرين المحترفين".**

ب- عوامل تطور البيروقراطية في النظام الرأسمالي:

من العوامل التي أدت إلى **تطوّر البيروقراطية في النظام الرأسمالي** يمكن أن نشير إلى العوامل الآتية:

١- **الثورة الصناعية.**

٢- **التطور التكنولوجي** وارتفاع نسبة الفنيين والمهنيين في هذه الدول.

٣- زيادة السكان.

٤- **اتساع نشاط الدولة** وتدخلها في مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية كافة.

٥- **زيادة تنظيم الاتصالات في المنظمات.**

٦- **انفصال الإدارة عن الملكية** وانتقال الإدارة إلى طبقة البيروقراطيين المحترفين.

ج- عوامل تطور البيروقراطية في الدول النامية:

أما في الدول النامية فيمكن أن نشير إلى العوامل الآتية التي أسهمت في **شيوع البيروقراطية**:

١- **مرحلة الاستعمار والتسلّط** وممارسة القيادة الإدارية من قبل أفراد يتصرفون تصرف قوات الاحتلال في أرض أجنبية معادية.

٢- مظاهر **التخلف الاقتصادي والاجتماعي** في العديد من القيم والثقافة السطحية في بعض أوساط هذه المجتمعات.

٣- وفي مرحلة ما بعد الاستعمار يمكن أن نشير إلى **مواجهة هذه الدول أعباء ثقيلة في التنظيم والتنفيذ** إلى جانب **غياب الوسائل الإدارية الحديثة والقيادات المدربة والمؤهلة** في اتخاذ القرارات الملائمة. وقد ساعد هذا كله في اتساع هوة التدهور الإداري فيها وانتشار التخلف الإداري مع ظواهر المحسوبية والرشاوى.

رابعاً- نظرية ماكس فيبر:

ركّز عالم الاجتماع الألماني **ماكس فيبر** في دراسته للتنظيم البيروقراطي على **النواحي الرسمية والترشيدية للنظام البيروقراطي** بحسبان أن هذا النظام **نظاماً عقلانياً ضرورياً** ويتناسب مع المجتمعات الصناعية المتطورة.[٤٦٤]

وقد أجمل **خصائص هذا النظام** في النقاط الآتية:

١- درجة عالية من **التخصص الدقيق في العمل.**

٢- **توزيع العمل** على أساس هذا التخصص الذي هو جزء من الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمنظمة.

[٤٦٤] - د. علي شريف. د. محمد سلطان. د. محمد فريد الصحن، المرجع السابق، ص ٦٧.

٣- **سلطة متدرّجة في التنظيم** من الأعلى إلى الأدنى حيث تتناقص السلطة تدريجياً من المستويات العليا إلى المستويات الدنيا، وكل منصب أو فرد يخضع لرقابة وإشراف الرئيس الأعلى أو المنصب الأعلى. **وللرئيس سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات** وعلى **المرؤوسين** واجب **الطاعة والتنفيذ**. وفي هذا تكون السلطة والمسؤولية محددة بدقة وفق **السلطة القانونية الرسمية للمنظمة.**

٤- مجموعة من **القواعد التقنية والقانونية التي تحكم ممارسة الوظيفة في المنظمة** مع قدر ضروري من **التأهيل والتخصص** بغية تحقيق الاندماج في المنظمة على أسس عقلانية. ومفاد هذا أن نظام التعيين في المنظمة يقوم على أساس **المؤهلات الفنية**، وأن نظام **الترقية** يتم إما حسب الأقدمية أو الكفاءة أو كليهما معاً. ومثل هذا النظام يستبعد من جانبه المحسوبية والصداقة والعلاقات الشخصية في التعيين، كما يستبعد الانتماءات الطائفية أو العشائرية. وتلعب **الخبرة** الدور الأساسي في سياسة المنظمة وفي اتخاذ القرارات من أجل تحقيق أهداف المنظمة وسياستها وزيادة العملية الإنتاجية.

٥- في نموذج **فيبر الوظيفة ليست ملكاً للموظف**، وإذا كان للموظف حقوق ترتبط بالوظيفة فهذا **بقصد تأمين الطابع الموضوعي والمستقل لممارسة الوظيفة** في **إطار السلطة القانونية الرسمية والعقلانية للتنظيم.**

٦- **الفصل بين الإدارة وملكية وسائل الإنتاج**، فالعمال والموظفون ليس لهم أن يتملكوا لوسائل الإنتاج أو الإدارة، بل إن الوسائل توضع تحت تصرفهم مع التزامهم بتقديم حساب عن أوجه استخدامها.

٧- **الصلة بين الأفراد في المنظمة رسمية** تحددها القوانين واللوائح في جميع المستويات، وتتحدد فيها الاختصاصات والالتزامات والمسؤوليات الأمر الذي يدفع العاملين إلى **الطاعة والمزيد من الإنتاج.**[٤٦٥]

[٤٦٥] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص ٨٤٧.

المبحث الثاني

تقييم البيروقراطية

ما هي مزايا البيروقراطية؟ وما هي أهم الانتقادات التي وجّهت إليها؟ وكيف يمكننا التغلّب على هذه الانتقادات؟

أولاً- المزايا الإيجابية البيروقراطية:

يمكن تلخيص هذه المزايا **بالدقة والسرعة، ومعرفة المستندات بشكلٍ تام، والاستمرار، والوضوح، والخضوع للرؤساء، وتخفيض التكلفة الإنسانية والاقتصادية للعمل، وتخفيض الاحتكاك بين الأفراد.**

ثانياً- الانتقادات الموجّهة للبيروقراطية:

انصبت مجمل الانتقادات على **دور الفرد داخل التنظيم،** وعلى **التنظيم ذاته** الذي يقوم على **أسبابٍ فنية رسمية** مهملاً الاعتبارات النفسية والاجتماعية للأفراد العاملين في التنظيم.

ويمكن إبراز هذه الانتقادات في النقاط الآتية:

١- **تهمل البيروقراطية دور الفرد** نتيجة عدم التمييز بين الوظيفة والموظف، **فينظر إلى الموظف كآلة داخل التنظيم،** ويغفل الجانب النفسي والاجتماعي للعامل. ونتيجة لذلك **تنعدم الروابط الإنسانية** مما يفضي إلى **نتائج غير متوقعة** تنتهي إلى **خفض كفاءة التنظيم** بدلاً من زيادتها.

٢- **ضعف روح العمل لدى العاملين** نتيجة التقيّد بتنفيذ الأنظمة والقوانين **حرفياً**.

٣- إن بعض المبادئ التي يقوم عليها التنظيم البيروقراطي تؤدي إلى **التباطؤ والتراخي في سير العمل،** وتدني الكفاءة.

٤- **احتمال خروج المنظمة عن سير عملها نتيجة للفصل بين دور الموظف الرسمي ودوره الشخصي** عند أداء العمل، حيث يتعرّض إلى بعض

الضغوطات الخارجية، كالعلاقات الاجتماعية التي تتم مع الآخرين خارج المنظمة.

٥- زيادة **تستر الموظفين وراء القواعد والأنظمة** بقصد حماية أنفسهم من انتقادات الجمهور عند إنجاز الأعمال بدون كفاءة.

٦- احتمال **الانحراف عن القواعد والتعليمات يؤدي إلى مزيد من الرقابة والإشراف**، وقد يؤدي هذا إلى **هدر في الموارد** دون زيادة في مردود الكفاءة.

٧- إن نجاح أي تنظيم إداري لا يتوقف على الخصائص الذاتية الفنية للتنظيم، بل **لا بد من مراعاة الظروف والبيئة المحيطة به** (التنظيمية، والفكرية والاجتماعية)، فنظرية البيروقراطية تنظر إلى التنظيم على أنه **نظام مغلق** لا يؤثر في البيئة الخارجية ولا يتأثر بها، وهذا ما لا يمكن تصوره لأن أي نظام إداري يؤثر ويتأثر بالوسط المحيط به.

ثالثاً- المشكلات الناجمة عن البيروقراطية وآليات التغلّب عليها:

ينجم عن البيروقراطية جملة من المشكلات التي تتطلّب التركيز على حلها بغية التغلّب عليها والوصول إلى الأداء الفعال للكفاية والإنتاجية الإدارية.

أ- المشكلات الناجمة عن البيروقراطية:

١- انقلاب الوسائل إلى غايات:

حيث **ينصب تركيز العامل على تنفيذ الأنظمة والقوانين بحرفيتها** دون النظر إلى الهدف منها، أو الغاية التي وضعت من أجلها، ألا وهي زيادة الكفاءة والإنتاجية. وعلى هذا **تصبح القواعد والأنظمة هدفاً في حد ذاتها** وليست وسيلة لتحقيق الهدف.

٢- انخفاض مستوى الكفاءة الإدارية:

وبخاصة في **البلدان النامية**، وذلك لأن **البيروقراطية** قد تستخدم **لزيادة الكفاءة والفاعلية الإدارية**، وقد تؤدي إلى انخفاض مستوى هذه الكفاءة. ومن أهم الأسباب الكامنة وراء هذه المشكلة في المنظمات الحكومية نذكر:

١- **عدم وجود مقاييس واضحة لقياس الكفاية بدقة في المنظمات البيروقراطية،** وهذا من أهم أسباب التفرقة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال.
٢- **التمسك بحرفية القوانين والأنظمة.**
٣- **نقص الكفاءة** بسبب كثرة الإجراءات التي تتحكم في مجريات العمل الإداري، الأمر الذي يؤدي إلى **تقديم الخدمة بصورة سيئة،** وإلى **شعور الجمهور بعدم كفاية الجهاز البيروقراطي** في تقديم هذه الخدمات.
٤- **عدم تقدير العاملين في المنظمات الحكومية لقيمة إنجاز العمليات الإدارية في موعدها المحدد،** الأمر الذي يؤدي في هذه المنظمات إلى **تأخر التنفيذ** من جهة، **وانخفاض الكفاءة** في الأداء من جهة ثانية.
٥- **عدم تشجيع المبادرات الفردية وتفشي ظاهرة اللامبالاة وعدم الرغبة في تشجيع الأفكار الحديثة لتنفيذ العمل.** وغالباً ما **يتهرب** العامل في التنظيم البيروقراطي من **الاختصاص**. ويسود **الروتين** في المنظمة نتيجة الارتباط بمستويات إدارية عدة، ويغيب الحافز لدى العاملين **للقيام بمحاولة تطوير أدائهم** أو اتخاذ **المبادرة** في وضع قواعد جديدة للعمل تزيد من كفاءة الأداء، وذلك نتيجة قيامهم بتكرار الخطوات ذاتها.

٣- الاستبداد بالسلطة:

حيث **ينظر الموظف إلى العمل الحكومي الذي يقوم به وكأنه ارتبط به طيلة حياته،** وهذا المنصب أو العمل يرتبط بقدر من **السلطة** التي تمنح لمن يشغله. وهذه السلطة التي يتمتع بها الموظف قد تتعدى حدود الوظيفة إلى الحياة العادية، نظراً لقناعة الموظف بأن خروجه من منصبه أو مركزه يفقده أي نوع من السلطة، فيتعمّد إساءة السلطة سواء **بتأخير معاملات المواطنين** أو تأخير مصالحهم إمعاناً في إظهار السلطة من جهة، وأن الأعمال لا بد من أن تمر من خلاله من جهةٍ ثانية.

٤- صعوبة تأقلم الجهاز البيروقراطي مع متغيرات البيئة الخارجية:

تتعرض المنظمة الإدارية إلى متغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية وتكنولوجية تتطلب **التجاوب السريع معها،** ومن الأسباب التي تؤدي إلى **حتمية** حدوث التغيرات في أوضاع المنظمة البيروقراطية وضرورة التجاوب السريع مع المتغيرات الخارجية، نشير إلى الأسباب الآتية:

- **تقدم أساليب البحث العلمي والتقني** لدرجة ازدادت الحاجة معها إلى تغيير الإطار التقليدي لعمل المنظمة، والعمل على ضرورة **تحقيق الانسجام والاتساق** مع المقاييس العلمية والتقنية الحديثة.
- **التضخم في حجم المعاملات وزيادتها** الأمر الذي يفرض على المنظمة **اعتماد أساليب وأدوات جديدة في الاتصال** تكون قادرة على استيعاب الزيادة في حجم المعاملات التي تدخل فيها المنظمة.
- **التقدم والتطور السريع في الظروف الاقتصادية وغيرها من الظروف الأخرى في عصر المعلوماتية** التي لا بد من التكيّف معها بإحداث **تغييرات أكثر فعالية في أوضاع المنظمة بقصد زيادة الفعالية والكفاية الإنتاجية.**

ب- طرق التغلّب على مشكلات الإدارة البيروقراطية:

تدل الدراسة العلمية للمؤسسات والمنظمات الإدارية الكبرى على **الصلة الوثيقة بين عمل المؤسسات والبيروقراطية** كونها **ذات طبيعةٍ مؤسساتية وتقوم** على **مستوىً عالٍ من الدقة والتنظيم**، رغم ما لمصطلح **البيروقراطية** من **سلبية** في المعنى الدارج. ومع ذلك، ونظراً **لانطواء البيروقراطية على معايير موضوعية وحيادية** تجاه العاملين في المنظمة والمتعاملين معها، فإن طرق التغلّب على المشكلات التي تعترض الإدارة البيروقراطية تكون في **العمل المؤسساتي** ذاته.

ومن هذا المنطلق يرى عدد من **كتّاب الإدارة العامة** أن من طرق التغلّب على المشكلات البيروقراطية **الحلول الآتية:**

١- خدمة المواطنين والمساواة بينهم في المعاملة:

تقوم **خدمة المواطنين** على أساس **شعور المواطن بالاحترام والاهتمام من جانب الموظفين والإدارة ككل**، ومن ضرورة **معاملة المواطنين** بشكلٍ **متساوٍ** في إطار من **الشفافية**، الأمر الذي **يدعم الثقة** ما بين **المواطنين والموظفين**. كما أن خدمة المواطنين تأتي من منطلق كونها **مفروضة** بنص **القانون** كواجب ومسؤولية وليس لأنها منحة أو تفضل من الموظفين على المواطنين. وهذا التصوّر يستدعي من جانبه **ضرورة العمل في اتجاهين**:

الأول: يقوم على أساس **تدعيم الاتصال بين الموظفين والمواطنين، وتعديل سلوك الموظف** الذي عليه ألاّ ينظر إلى المواطن **بتعالٍ** بسبب ما يوفره له مركزه من

حماية وسلطة، بل يجب أن تتوّلد **الثقة** لدى المواطنين إزاء الخدمات التي يقوم بها الموظفون.

الثاني: هو أن هذه الثقة تعتمد بدورها على **تسهيل الإجراءات الإدارية وتبسيطها خدمة للصالح العام من جهة، وخدمة للمواطنين أو للمتعاملين مع الإدارة من جهة ثانية،** فالطرق الحديثة في الإدارة يجب ألاّ تهمل أهمية هذا المطلب في تسهيل الإجراءات وتبسيطها، ومن ثم تدعيم **الثقة،** من خلال مفهوم **"النافذة الواحدة"** الذي ظهر في الآونة الأخيرة، وأتى في إطار هذا التصوّر لدعم الثقة، سواء في عقلانية اتخاذ القرارات أم في التصرف بسرعة، ودون جعل المواطن يصطدم بعقبات الروتين والتعقيد في الإدارة، **فالروتين** -وإن كان في أساسه طريقة لتنظيم العمل بغية **إنجاز المعاملات بالسرعة الملائمة وبأقل جهد**- يشير في المعنى الشائع إلى **تعقّد الإجراءات وجمود القواعد،** والموظف ليس بعيداً عن هذه الطريقة في الإدارة، إذ غالباً ما يواجه **بتقاليد وعادات** معينة ألفتها **الجماعة** التي يعمل معها، وهو في هذا **إما أن ينصاع لهذه التقاليد أو يقاومها،** وعندها **ستنبذه الجماعة** ويبقى **معزولاً** عن أعضائها، الأمر الذي يضطره إلى **العودة** للجماعة، وإلى توفيق سلوكه مع الأعراف والتقاليد السائدة.

بناءً على ما سبق فإن **المسألة تقتضي ضرورة أن يبذل الموظف الوقت والجهد الكافي في حسن إنجاز المعاملات وخدمة المواطنين،** وأن يبين **ويقترح** على أصحاب المصلحة أو الطلبات الإدارية **أسباب عدم تلبية طلباتهم** أو الأسباب التي كانت وراء اتخاذ قرارات ليست في مصلحتهم.

٢- خدمة المواطنين تقتضي الدقة والسرعة في الإنجاز:

تؤدي **السرعة في إنجاز معاملات المواطنين** إلى **الابتعاد** عن ذلك **المظهر غير المرغوب في تنقل المواطن من مكتب إلى آخر،** أو **الانتظار** فترة طويلة قبل البت في مسألة ما، أو اتخاذ قرار فيها، فضلاً عما يسببه مثل هذا التأخير والتعقيد من **شعور بعدم الرضا عن أداء الإدارة،** ومن خسارة في الوقت والمال. ولتجنب ذلك لا بد من **تشجيع اتخاذ القرارات في الأعمال العادية والروتينية من جانب المستويات الإدارية الدنيا** دون الرجوع إلى المستويات الإدارية المركزية.

وهذا يستدعي **إعادة النظر في هيكلية التنظيم الإداري، وفي طرق هذا التنظيم سواء على المستوى الرأسي أم الأفقي،** كما يقتضي **ضرورة تشجيع التفويض بالسلطة** وبخاصة في الأمور العادية والروتينية.

٣- المراجعة المستمرة لبيانات الإدارة:

يجب أن تتسم بيانات الإدارة بالوضوح والبساطة كي يستطيع **المواطن العادي أن يتفهمها ويستوعبها،** وهذا ما يوجب **توحيد النماذج والبيانات وجعلها مفهومة وواضحة** مما يوفر الوقت والمال والجهد. كما أن **تجديد هذه البيانات ومراجعتها** يتماشى مع **أساليب العمل الحديثة** ومع **روح العصر الإداري** الحديث **عصر الثورة الإدارية.**

وفي هذه المراجعة المستمرة لبيانات الإدارة لا بد من التركيز والتأكيد على ضرورة **العمل المكتبي المنظّم والحديث في الإدارة،** كالتقارير والمذكّرات السجلات والجداول، سواء من حيث **حركة الأوراق والمستندات بين المكاتب أو الموظفين، أو من حيث التعامل مع هذه الأوراق والمستندات** وأرشفتها وتبويبها وحفظها وتخزينها. ومثل هذه المراجعة تستدعي **عدم الزيادة في التوقيعات** من الموظفين الذين يتولون إنجازها والتأكيد على استخدام **الأجهزة الحديثة والمهارات الفنية العالية**. وكل هذا يستدعي **مراجعة سياسة التوظيف العامة** من اجل توفير الفنيين والخبراء في الإدارات من القادرين على التعامل واستخدام الآلات الحديثة في الإدارة، **وعدم إهمال أهمية الجانب الإنساني** في العمل الإداري كشرط أساسي لإنجاح أي نشاط أو عمل في الإدارة. وهذا بدوره يقودنا إلى **التأكيد على ضرورة اتسام تصرفات الموظفين مع المواطنين بالنزاهة وعدم التحيّز،** وللوصول إلى ذلك تتطلّب المسألة ليس فقط **تعديلاً في السلوك أو الاهتمام** ولكن أيضاً **زيادة الاهتمام بالأساليب والطرق السليمة غير المعقدة في التحديث الإداري** والتي لا بد فيها من **معالجة ظواهر الانحراف والفساد الإداري**.

٤- معالجة ظواهر الانحراف والفساد الإداري:

تؤدي **ظاهرة الانحراف أو الفساد الإداري** في الواقع إلى **تفضيل الموظفين المصالح الخاصة على الصالح العام، وعدم الحرص على الممتلكات العامة،** أو **السعي من قبل الموظفين للحصول على مزيد من الحقوق والامتيازات.**

وفي الواقع هناك أسباب عدة تؤدي إلى هذه الظاهرة منها:

- **أسباب تعود إلى الموظفين أنفسهم،** كالابتعاد عن التصرّفات الأخلاقية.
- **أسباب تعود إلى النظام الإداري ذاته،** كالتعقيد والبطء في إنجاز الأعمال والتقيّد بحرفية القوانين والأنظمة.
- **الخوف من المسؤولية.**
- **ضعف الأجور والمرتبات.**
- **الضغوط الاجتماعية** التي تجعل الموظف يتعرض للرشوة والمحسوبية لأن المجتمع الخارجي هو الذي يدفعه إلى هذا المسلك غير السوي.
- **سوء التنظيم الإداري** وتداخل الاختصاصات بين الأجهزة والوحدات الإدارية مما يفتح المجال واسعاً لسوء استخدام السلطة خدمة للمآرب الخاصة.
- **ضعف أجهزة الرقابة** واقتصارها على البعض دون البعض الآخر...

الباب الرابع

علاقة الإدارة العامة

بالبيئة السياسية والاقتصادية

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

تتعدد **العوامل البيئية** التي يمكن أن تؤثر في الإدارة العامة، ومنها **الظروف التاريخية** التي نشأ في كنفها علم الإدارة العامة، وهكذا فإن **القوانين** قد تكون وليدة ظروف تاريخية نابعة من التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وإلى جانب البعد التاريخي هناك عوامل بيئية مهمة لا تقل أهمية، ومنها **جغرافية المكان**، ومدى تأثيرها في المجتمع بصفة عامة، وفي أنظمته الإدارية بصفة خاصة، وهكذا فإن **الدولة شاسعة المساحة تميل إلى النظام اللامركزي**، أما **الدولة صغيرة المساحة فيغلب عليها الطابع المركزي**، وعموماً فإن الدول تأخذ **بالأسلوبين** معاً.

وفي سياق الحديث عن العلاقة بالمؤثرات البيئية لا يمكن إغفال التأثير المتبادل بين **الإدارة العامة والسياسة**، فالسياسة العامة تتعلّق **بتحديد الأهداف** العامة، **وهي الأهداف التي تسعى الإدارة العامة إلى تحقيقها، وبمعنى آخر تعدّ الإدارة العامة أداة تنفيذ السياسة العامة**، مما يؤدي إلى التداخل **العضوي والموضوعي** بينهما في كثير من الأحيان. كما أن **طبيعة النظام السياسي، وشكل الحكومة**، يؤثران في أجهزة الإدارة العامة بشكل واضح وملموس سواء فيما يتعلّق بالحقوق السياسية للعاملين وحرياتهم العامة، أو فيما يتعلّق بعلاقة العاملين بجمهور المنتفعين من خدمات المرافق العامة.

كما تؤدي **البيئة الاقتصادية** دوراً مهماً فمن خلالها يتحدد **نطاق الدور الذي تؤديه الأجهزة الحكومية وطبيعة هذا الدور**، كما تحدد **قدرتها** على القيام بهذا الدور، فتركيب الهيكل الاقتصادي ومستوى التقدم والنمو ونوعية النظام الاقتصادي... كلها أمور تؤثر في تشكيل أجهزة الإدارة العامة وعمل هذه الأجهزة.

ومن **الناحية الاجتماعية** ينعكس التركيب الطبقي في المجتمع على أجهزة الإدارة العامة، وموقع رجال الإدارة العامة في هذا التركيب، ونظرة المجتمع إلى الموظف العام، وعلاقة الجمهور بالجهاز الإداري.

وتبعاً لما تقدم ينقسم هذا الباب إلى الفصول الآتية:

الفصل الأول: علاقة الإدارة العامة بالبيئة السياسية.

الفصل الثاني: علاقة الإدارة العامة بالبيئة الاقتصادية.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

الفصل الأول

علاقة الإدارة العامة بالبيئة السياسية

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

هناك صلة وثيقة بين **السياسة *La Politique* والإدارة العامة**، ذلك أن **الإدارة العامة** تمثّل **التجسيد العملي للنظام السياسي** لكونها الأداة الأساسية في **تنفيذ السياسة العامة**. كما أن **الوظيفة الاجتماعية** للجهاز الإداري **لا يمكن فهمها إلا من خلال النظام السياسي.**

يضاف إلى ما تقدم أن أي **حكومة دستورية** لا بد من **استنادها إلى جهاز إداري على درجة عالية من الكفاءة**، فهذا الجهاز هو الذي **ينفذ** السياسة العامة باقتدار، وعلى نحو يحقق **المصلحة العامة**، ومن ثم **يمنع من تردّي العلاقة بين الحكومة والمواطن.**

ولا بد من الإشارة إلى ظهور مفهوم حديث في **علم السياسة** يركّز على **الإنسان كوحدة اجتماعية سياسية، والإداري** لا يخرج عن كونه إنساناً يشارك في الحياة العامة ويؤثر فيها.

كما أن المجتمع يتكوّن من **جماعات ذات مصالح متباينة** أحياناً، جماعات تؤدي دوراً مؤثراً في كل من السياسة والإدارة، والإداري يتعامل على الدوام مع **جماعات متنافسة**، فضلاً عن أن تحديد سلطة الوظائف في **الخريطة التنظيمية** يعدّ مسألة سياسية في الغالب الأعم.

وإذا كانت **الأحزاب** تؤدي عملاً سياسياً فإنها **تعنى بالجوانب السياسية للإدارة** بغية وضع برامجها موضع التنفيذ عندما تكون لها **أغلبية في البرلمان**، وهو ما يوجب على الإداري **معرفة الموضوعات محل الاتفاق بين الأحزاب**، والنأي بنفسه عن الدخول في **خلافات حزبية.**

وتبعاً لما تقدم سنتناول موضوعات هذا الفصل من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: تطوّر العلاقة بين الإدارة العامة والسياسة.

المبحث الثاني: العلاقة العضوية والموضوعية بين السياسية والإدارة العامة

المبحث الثالث: حدود مساهمة العمل الإداري في رسم السياسة العامة

المبحث الرابع: أثر السياسة في حرية العاملين في أجهزة الإدارة العامة

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الأول

تطوّر العلاقة

بين الإدارة العامة والسياسة

يعد علم السياسة من أكثر العلوم ارتباطاً بالإدارة العامة، حيث إن السلطة السياسية التي هي مجال دراسة العلوم السياسية تعدّ **التنظيم الأعلى في الدولة**، وهي التي تقرر السياسة العامة التي تنهض الإدارة العامة بعبء تنفيذها.[٤٦٦] والإدارة **وبوصفها أداة الحكومة في تنفيذ أهدافها، وتنفيذ أهداف الدولة، فإنها تعدّ جزءاً من النظام السياسي بمعناه الواسع.** والإدارة العامة بهذا المعنى ترتبط ارتباطاً وثيقاً بعلم السياسية.

وقد مرت **العلاقة بين السياسة والإدارة** في مراحل عدة يمكن إبرازها في المراحل الآتية:

أولاً- مرحلة تبعية الإدارة العامة لعلم السياسة:

في هذه المرحلة، وحيث **كانت الوظائف العامة تباع وتشرى**، كانت **الإدارة العامة بكامل أجهزتها التنفيذية مبنية على أساس الخضوع والولاء المطلق للحكام** الذين كانوا **يحكمون باسمهم**، ويقررون ما يريدون دون أن يكون لأحد مخالفة أوامرهم. وكان **الموظفون الأداة التنفيذية للسياسيين** ينفذون أوامرهم ويدينون لهم بالطاعة والولاء.

وقد تجلّت **مرحلة التبعية** هذه حتى وقت قريب، وتكرّست مع **نظام الغنائم للمنتصر** الذي عرفته الولايات المتحدة الأمريكية حيث كانت الوظائف الإدارية تشغل من قبل أنصار الحكم الفائز في الانتخابات.

ولكن مع كثرة **الفساد والفوضى** التي سادت هذا النظام، وازدياد الروتين الإداري كانت دعوة الرئيس الأمريكي **وودرو ويلسون** في مقاله المشهور

---

[٤٦٦] - د. محمد بدران. د. محمد درويش: "مبادئ الإدارة العامة". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ٢٠٠٨، ص٨٥.

"دراسة الإدارة العامة" في عام ١٨٨٧ إلى فصل السياسة عن الإدارة. وكانت دعوة الرئيس **ويلسون** هذه نابعة من اعتقاده بأن **المشكلات الإدارية منفصلة عن المشكلات السياسية**، وذلك على الرغم من أن السياسة هي التي تزوّد الإدارة بالمسؤوليات والأعباء، **فالسياسة** تقع في دائرة اختصاص رجل الدولة، **والإدارة** هي عملية فنية متخصصة، تقوم على المهارات والقدرات، الأمر الذي يجعل من انفصال الإدارة عن السياسة أمراً محتوماً.

ثم جرى التمييز في دراسة الإدارة العامة ما بين **الوظيفة الحكومية والوظيفة الإدارية** التي تأتي في مرتبة أدنى من الوظيفة السياسية للدولة. وقد انطلق أنصار هذا الاتجاه في فصل السياسة عن الإدارة من منطلق أن **ربط الإدارة العامة بعلم السياسة** قد يؤدي إلى فرض **العقيدة السياسية** للطبقة الحاكمة على المجتمع، وأن **مبدأ حيادية الجهاز الإداري** يجب التسليم به حتى يتمكن من تنفيذ السياسة العامة وفق الوظيفة المحددة له، وبالتالي فإن الضرورة تقضي أن يكون الجهاز الإداري خال من تأثيرات السياسيين.

ورغم أن الاتجاه إلى **فصل السياسة عن الإدارة** قد أدى في هذه المرحلة إلى تبني **نظام الكفاءة** بدلاً من نظام **الغنائم للمنتصر** في الولايات المتحدة الأمريكية، ثم في تبني **قواعد الاختبار والتعيين** على أساس الكفاءة والاستحقاق في غيرها من الدول، إلا أن **الاتجاه إلى فصل السياسة عن الإدارة قد ثبت خطأه فيما بعد**، وأن هذا الاتجاه أضحى اتجاهاً غير مقبول، خاصة بعد أن تغيرت فلسفة الإدارة العامة، وتغيرت مشكلاتها، والنظرة إليها بعد الحرب العالمية الثانية.[٤٦٧]

ثانياً- مرحلة الترابط والتكامل بين السياسة والإدارة:

مع تغيّر النظرة إلى نظام الغنائم للمنتصر، وترسّخ نظام الكفاءة بعد الحرب العالمية الثانية، **بدأت فكرة الفصل بين السياسة والإدارة تفقد أهميتها**، وأضحى أمر الفصل بينهما غير سليم علمياً، وغير صحيح واقعياً، **وذلك للأسباب الآتية:**

[٤٦٧] - د. عادل حسن، د. مصطفى زهير، د. عاطف عبيد، " الادارة العامة"، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٤، ص٢٤.

١- لا تقوم **فكرة الإدارة العامة** على أساس ارتباطها بتنفيذ السياسة العامة للدولة فحسب، بل انطلاقاً من **مشاركتها في تشكيل هذه السياسة ورسمها**، فالإدارة العامة أضحت **الساعد الأيمن للجهاز السياسي**، فهي التي **تقدم له المعلومات التي تبنى عليها القرارات**، وهي التي **ترسم الخطط والبرامج**، وتتولّى **تنفيذ تعليمات القيادة السياسية وأوامرها. فالإدارة العامة** وفق المفهوم التقليدي **تركّز على الجانب التنفيذي للسياسة العامة** وذلك على فرض أنها **أداة تحقيق هذه السياسة**، وأن الإدارة تبعاً لذلك هي **ذلك النشاط الإداري الذي يقوم به موظفو الحكومة في الجهاز الحكومي الذي يمثّل كيان السلطة التنفيذية للدولة.**[٤٦٨]

٢- تم إدخال **موضوعات جديدة** إلى الإدارة العامة لم تكن معروفة سابقاً. **فالإدارة العامة لا تعمل في فراغ**، وإنما **تعمل** في **وسط بيئة** داخلية وخارجية، فهي تؤثر في هذه البيئة، وتتأثر بها. ولا بد من دراسة **البيئة السياسية التي تتعامل معها الإدارة**، أي لا بد من دراسة **الوسط السياسي** أو **الجهاز السياسي** الذي يحيط بالإدارة. **فالسياسة** العامة هي التي **تحدد الاتجاهات**، والأهداف العامة، **والإدارة** العامة هي التي **تشرف على الوصول إلى هذه الأهداف**، ولتحقيق هذه الأهداف للتوجهات السياسية العامة، **لابد من أن تتضافر الجهود الإدارية والسياسية** لتحقيق السياسة العامة للدولة. فالسياسة العامة أو الجهاز السياسي في الدولة لا بد له من أن يأخذ في الحسبان **إمكانيات التنفيذ** من قبل الإدارة، و إلا عجزت هذه السياسات عن تحقيق أهدافها. فالجهاز السياسي بحاجة إلى معرفة **الكفاءة الفنية**، والقدرة الإدارية للجهاز الإداري في الدولة. والجهاز الإداري نفسه لا يمكن له أن يتجاوز مشكلاته ومعوّقات عمله **دون معرفة أثر النظام السياسي في الجهاز الإداري نفسه، وفي العاملين فيه.** فالارتباط إذن واضح ما بين الجهاز السياسي الذي يضع السياسة العامة للدولة، وبين الجهاز الإداري الذي **يسهم في وضع هذه السياسة، ويشارك في تنفيذها. ومشاركة الإدارة** بدت واضحة من خلال الدور الذي يلعبه الموظفون في **اقتراح القوانين، ورسم السياسات، وبرمجة الخطط.** وهذه المشاركة في

[٤٦٨] - د. ربيع أنور فتح الباب، المرجع السابق، ص ١٠١.

اقتراح السياسة العامة هي من دواعي الارتباط الوثيق بين الجهاز السياسي والإداري، حيث تتزايد فيها الجوانب الفنية، ويزداد فيها التخصص، وتقسيم العمل، ومن ثم تصبح الخبرة والمعرفة ضرورة من الضرورات اللازمة في وضع السياسة العامة للدولة، وتنفيذها.[٤٦٩]

من جهة أخرى لا بد من الإشارة إلى **التداخل العضوي بين الإدارة والحكومة**، فالوزير لم يعد قائداً سياسياً يشترك في وضع السياسة العامة للدولة بوصفه عضواً في الحكومة، بل هو أيضاً **قائد إداري يرأس الجهاز الإداري التابع لوزارته.**

وهكذا فإن الإدارة العامة تحظى باهتمام القيادة السياسية، كما أن السياسة العامة تحظى باهتمام رجال الإدارة.

والارتباط بين الإدارة العامة وعلم السياسة هو **ارتباط وثيق** للغاية، والإدارة العامة وإن نشأت وترعرعت في كنف علم السياسة، فهي ليست فرعاً من فروعه ، بل إن كلا العلمين له **كيانه المستقل، وذاتيته الخاصة** المميزة له، وأن كلا العلمين يستفيد من دراسات وأبحاث العلم الآخر، وإن **الواقعة الإدارية تبقى في ذاتها متميزة عن الواقعة السياسية.**

[٤٦٩] - د. محمد بدران. د. محمد درويش: "مبادئ الإدارة العامة". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ٢٠٠٨، ص٢٠٤.

المبحث الثاني

العلاقة العضوية والموضوعية
بين السياسية والإدارة العامة

تتجلّى العلاقة العضوية والموضوعية بين السياسة والإدارة في مظاهر عدة، وهو ما سنتطرّق إليه الآن:

أولاً- العلاقة العضويـة:

تختص القيادة السياسية بوصفها **الفرع الأعلى** للسلطة التنفيذية في رسم السياسة العامة. أما السلطة الإدارية فتعدّ **أداة لتنفيذ هذه السياسية.** وهذا ما يترتب عليه وجوب **التمييز بين العاملين في الأجهزة الحكومية والأجهزة الإدارية.** وهكذا فإن معاوني الوزراء يدخلون ضمن الإدارة العامة، ولا يدخلون ضمن أعضاء الحكومة. كما أن وزراء الدولة يدخلون ضمن الأعضاء المكونين للحكومة، لكنهم لا يدخلون ضمن الإدارة العامة.[٤٧٠]

لكن هذا التمييز يصعب تطبيقه أحياناً. ففي الدول التي تأخذ **بالنظام الرئاسي، وشبه الرئاسي،** نجد بأن رؤساء الدول هم رجال حكم وسياسة، إذ إنهم يباشرون بالإضافة إلى عملهم السياسي أعمالاً ذات طبيعة إدارية، مثل إنشاء أجهزة الإدارة العامة، وإلغائها، وتعيين الموظفين العموميين، وعزلهم ...[٤٧١]

---

[٤٧٠] - د. محمد سعيد أمين: "المنهج البيئي المقارن في دراسة علم الإدارة العامة". منشورات جامعة عين شمس، عام ١٩٩٥، ص١٠٩.

[٤٧١] - وفقاً للمادة (٢) من دستور الولايات المتحدة فإن الرئيس هو القائد الأعلى لجيش الولايات المتحدة، وبحريتها، وله أن يطلب كتابة رأي الوزارات في المهمات المتعلّقة بكل وزارة، وتكون له سلطة تنفيذ الأحكام، وإصدار عفو عام عن الجرائم المقترفة بحق الولايات المتحدة، باستثناء الحالة المتعلقة بالاتهام بعدم الولاء. كما أن له عقد المعاهدات بعد مشورة مجلس الشيوخ، شريطة أن يوافق عليها ثلثا الشيوخ الحاضرين. وله بعد مشورة مجلس الشيوخ أيضاً الحق في تعيين السفراء، والوزراء، والقناصل، وقضاة المحكمة العليا، وجميع الموظفين الآخرين في الولايات المتحدة، والذين لم ترد في الدستور نصوصاً خاصة بتعيينهم، على أن يقرر ذلك بقانون... وللرئيس صلاحية ملء الشواغر خلال عطلة مجلس الشيوخ من خلال تفويضات تنتهي في ختام الدورة الثانية.
The President shall be Commander in Chief of the Army and Navy of the United States, and of the Militia of the several States, when called into the actual Service of the United

كما أن **شغل الوظائف العامة قد يحمل في طياته بعداً سياسياً**، ويحدث ذلك عندما يكون شغل الوظيفة بمنزلة تعبير عن توجّه سياسي معين يمكن استنتاجه من الميول السياسية لشاغل الوظيفة. ومثال ذلك أن يُعيّن كبار موظفي الدولة من أصحاب الاتجاهات الاشتراكية خلفاً لأولئك الذين كانت ميولهم برجوازية.[٤٧٢]

ثانياً- العلاقة الموضوعية:

يتمثّل مضمون العمل السياسي في رسم السياسة العامة، أما دور العمل الإداري فإنه يتجسّد في **تنفيذ ما تمّ رسمه**، وهكذا نجد أن العمل الإداري يسير في فلك العمل السياسي في إطار من **الرابطة التبعية**.[٤٧٣] ومع ذلك فإننا نشاهد عملياً أن أجهزة الإدارة العامة قد تسهم بشكل فعّال في رسم السياسة العامة للدولة، فالخبرة المهنية للعاملين في الأجهزة الإدارية كفيلة بتصوّر المشكلات التي يمكن أن تصاحب تنفيذ السياسة العامة، وفي تقديم الحلول اللازمة للتغلّب عليها. وبتعبير آخر يمكن القول إن تقرير السياسة غالباً ما يكون بعيداً عن الواقع، **فإذا لم تؤخذ إمكانيات التنفيذ في الحسبان فإن هذا يعني عجز السياسة عن تحقيق أهدافها**.[٤٧٤]

إن مشاركة الأجهزة الإدارية في اقتراح السياسية العامة يؤدي إلى **زيادة ارتباطها بأهداف هذه السياسات**، وينجم عن ذلك قيام هذه الأجهزة ببذل أقصى جهد ممكن في التنفيذ. كما أن **الأحوال السياسية إنما تتأثر إلى درجة كبيرة**

States, he may require the Opinion, in writing of the principal Officer in each of the executive Departments, upon any Subject relating to the Duties of their respective Offices, and he shall have Power to grant Reprieves and Pardons for Offenses against the United States, except in Cases of Impeachment.

He Shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided tow thirds of the Senators present concur, and he shall nominate, and by and with the Advice and Consuls. Judges of the supreme Court, and all other Officer of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provide for, and which shall be established by Law, but the congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments.

The President shall Power to fill up all Vacancies that may happen during the Recess of the Senate, by granting Commissions which shall expire at the End of Their next Session.

[٤٧٢] - د. ماجد راغب الحلو: "علم الإدارة العامة". الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، عام ١٩٨٧، ص٥٤.

[٤٧٣] - د. عثمان خليل عثمان: "القانون الإداري". ط (٤)، القاهرة، عام ١٩٥٩، ص١٢.

[٤٧٤] - د. علي شريف: "أصول الإدارة العامة- مدخل النظم". الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، عام ١٩٧٨، ص٢٥٥.

بالأحوال الإدارية، فكلما انتظمت الإدارة العامة في بلد من البلدان ارتفع مستوى الخدمة التي تقدمها الأجهزة الإدارية، وحسنت ضمائر العاملين بها.. قامت الدولة بالتزاماتها في مواجهة المحكومين على النحو المطلوب. وهذا ما يعزز ثقة الشعب بالحاكم، وتحقيق الاستقرار السياسي للدولة.[٤٧٥]

ويمكن القول أيضاً إن **الإصلاح في الاقتصادي والاجتماعي** لا يمكن أن يحقق النتائج المرجوة منه ما لم تقم بتنفيذه **إدارة عامة صالحة،** وهو ما يُظهر بجلاء مدى تأثير الأوضاع الإدارية السليمة في الأوضاع السياسية، فالإدارة العامة كما يقول: **كونفوشيوس** هي: **"وسيلة الحكم الصالح".** وبالمقابل فإن **تخلّف الإدارة** وانتشار التعقيدات المكتبية وتفشي الرشوة والمحسوبية.. كلها عوامل من شأنها أن تؤدي إلى حدوث القلاقل السياسية، وقيام الثورات الاجتماعية التي من شأنها تقويض دعائم النظم السياسية القائمة.

جامعة دمشق Damascus University

475 - LAJOS LORINCZ, Rapport sur les payesd Europe orientatale, Revue international des sciences, administrative volume 52. 1986, n IP, 7.

المبحث الثالث

حدود مساهمة العمل الإداري

في رسم السياسة العامة

يمكن القول **إن إسهام العمل الإداري في رسم السياسة العامة إنما لها حدود يتعين عدم تجاوزها.** وبتعبير آخر فإن دور الإدارة هو **تنفيذ** السياسة العامة لا رسمها، والقول بخلاف ذلك يجعل منها المسؤولة **عن الغاية والوسيلة** معاً، وهو أمر لا يستقيم مع المنهج العلمي السليم، **فالإدارة هي علم الوسائل لا الغايات.**[٤٧٦]

وبمعنىً آخر إن **النظام السياسي الحديث** يشتمل على وظيفتين مهمتين: وظيفة **الحاكم،** وهي تتعلق بتحديد الأهداف العامة، ومراقبة تنفيذها بالكفاءة المطلوبة، وإدخال التعديلات المناسبة عليها، هذه الوظيفة تقوم بها الحكومة. كما أن هناك وظيفة **إدارية** تتعلق بتنفيذ الأهداف العامة من خلال اختيار الوسائل المناسبة، وتقديم المقترحات المتعلقة برفع كفاءة الأهداف ذاتها. وهذا يعني أن **الجهاز الإداري يرتبط برابطة التبعية لرقابة الحكومة،** فالحكومة تضع الغاية، والجهاز الإداري يختار الوسيلة، والحكومة هي التي تحاسب الجهاز الإداري على نتائج اختياره لوسائل العمل.[٤٧٧]

يضاف إلى ما تقدم أن **هناك عوامل عملية تقتضي التزام الإدارة العامة حداً معيناً يجب عليها عدم تجاوزه،** هذه العوامل تتجلى في **وجوب مراعاة البعد السياسي والاجتماعي حين رسم السياسة العامة،** وهذا الأمر يجب أن تستقل به السلطة الحكومية في الدولة **بحكم اتصالها بنبض الجمهور،** وإحساسها بمطالبه، ومدى الرضا العام عن تنفيذ السياسة العامة. وبتعبير آخر فإن اختفاء قيمة الحكومة وفعاليتها في العمل السياسي معناه سيادة النظام الإداري، وهذا ما يؤدي إلى اختلال التوازن الذي يقوم عليه النظام السياسي. **فالجهاز الإداري بحكم تكوينه ليس جهاز حكم وإنما جهاز تنفيذ،** فهو جهاز يرتبط ولاؤه بالمهنة أكثر من الجماهير، كما أنه

---

[٤٧٦] - د. محمد سعيد أمين، المرجع السابق، ص١١٩.

[٤٧٧] - د. أحمد رشيد: "نظرية الإدارة العامة- السياسة العامة والإدارة". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٨٧، ص٨٧.

يستخدم **المكتب** في عملياته أكثر من استخدامه للاتصالات. كما أن الجهاز الإداري بحكم كونه جهاز تنفيذ **لا بد له من أجهزة تراقبه وتتابعه،** ولو أن هذا الجهاز هو الذي قام جدلاً بوضع الأهداف والوسائل والتنفيذ، فإنه من غير المنطقي أن يقوم بالمراقبة والمتابعة أيضاً.

وخلاصة القول إن مساهمة العمل الإداري في رسم السياسة العامة واقتراحها يجب أن تقف عند حد معين، فدور الحكومة في رسم السياسة العامة هو دور أصيل يتمثّل في الحفاظ على التوازن المطلوب بين دور كل من الحكومة والإدارة إزاء السياسة العامة، لأن انفراد الجهاز الإداري برسم وتنفيذ السياسة العامة من شأنه أن يؤدي إلى إغفال دور الرأي العام ومطالب الجماهير تجاه المنظمات الإدارية، كما أنه يؤدي إلى إغفال الرقابة الواجبة على الجهاز الإداري على نحوٍ من شأنه أن يسهم في انهيار الحكومة ذاتها.[٤٧٨]

[٤٧٨] - د. محمد سعيد أمين، المرجع السابق، ص١٢٣.

المبحث الرابع

أثر السياسة في حرية العاملين

في أجهزة الإدارة العامة

يمكن أن نلحظ بهذا الصدد **ثلاث مراحل** أساسية:

الأولى- تحتم **الولاء الإيجابي** الكامل من عمال الإدارة للنظام السياسي القائم.

الثانية- مرحلة **الحياد السياسي**، ومن خلالها يمنح الموظف العام حقوقه السياسية الأساسية بوصفه مواطناً، شريطة عدم اشتراكه بشكل إيجابي في العمل السياسي أو الصراعات السياسية.

الثالثة- وفيها تتعدد مظاهر **حرية العمل السياسي** للموظف العام، إذ يحق له ممارسة العمل السياسي وفقاً للضوابط التي يحددها القانون.[٤٧٩]

وهذا ما سنعالجه بإيجاز من خلال الآتي:

أولاً- اشتراط الولاء الإيجابي:

في هذه المرحلة كان من المتعيّن على عمال الإدارة العامة -أياً كانت درجتهم- أن **يدينوا بالولاء والتبعية للحكام**. والولاء هو الإخلاص الذي تريده السلطة من تابعيها.

---

[٤٧٩] - لمزيد من التفصيل انظر على سبيل المثال:

د. محمد جودت الملط: "الموظف العام وممارسة الحرية". القاهرة، مجلة العلوم الإدارية، السنة (١١)، العدد (٣)، عام ١٩٦٩، ص٨٣.

د. محمد السيد الدماطي: "الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي- حق إبداء الرأي وحق تشكيل تجمعات للموظفين". القاهرة، مجلة العلوم الإدارية، السنة (١٦)، العدد (١)، عام ١٩٧٤، ص٧٩.

د. محمد حسنين عبد العال: "الحريات السياسية للموظف العام". مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، عام ١٩٨٣، ص٥٨٥.

د. ناصف إمام: "إضراب العاملين بين الإجازة والتحريم- تشريعاً وقضاء وفقها". رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، عام ١٩٨٤.

د محمد أنس قاسم جعفر: "الموظف العام وممارسة الحق النقابي". مجلة العلوم الإدارية، السنة (٢٧)، العدد (١)، عام ١٩٨٥، ص٢٥.

ويترتب على ذلك نتائج مهمة يمكن إجمالها في الآتي:

١- يتخذ الولاء **مفهوماً إيجابياً**، وخاصة خلال العمل. فالموظف يجب عليه أن يظهر الولاء بالأعمال الإيجابية لصالح السلطة.

٢- **تعدّ الوظائف العامة مملوكة ملكية خاصة للسلطة.**

٣- في مقابل هذا الولاء **يتمتع الموظف بامتيازات خاصة** تختلف باختلاف الظروف في كل دولة.

لكن السؤال الذي يتبادر إلى الذهن يتعلق بتحديد الجهة التي يكون الولاء لها ؟

يمكن القول إن هذا الولاء **قد يكون لرئيس الدولة، أو الحكومة، أو الوطن**. **فالولاء الشخصي *Personnel*** يسود عادة في **النظم الاستبدادية** عندما يطلب من بيده زمام الأمور من عمال الإدارة **ولاءً سياسياً إيجابياً في أوقات الخدمة، وخارجها.** وهكذا كان حال الوظيفة العامة في ظل **النظام النازي** الألماني، حتى أن الموظف المدني كان يطلق عليه لقب **"الجندي السياسي".**[٤٨٠]

أما **الولاء الحكومي *Gouvernmental*** فإنه يرتبط عادة **بالنظام الحزبي**، فالوظيفة العامة تصبح هنا من العناصر الأساسية في صراع الجماعات والأفراد، وبالتالي فإن **الحزب الحاكم** إنما يعمل على وضع مؤيديه في هذه الوظائف، ويُبعد عنها الأشخاص المعارضين له. ولعل **سياسة "الغنائم للمنتصر"** التي كانت سائدة في الولايات المتحدة الأمريكية، والتي بمقتضاها يستأثر الحزب الفائز في الانتخابات في معظم الوظائف المهمة في الدولة خير دليل على هذه الصورة من صور الولاء.[٤٨١]

أخيراً نجد أن **الولاء الوطني *Natinal*** واجب يلتزم به كل مواطن في الدولة سواء كان يشغل وظيفة عامة أم لا، كما يستوي في ذلك أن يكون النظام السياسي استبدادياً أم حراً.

---

[٤٨٠] - د. عبد المنعم فهمي مصطفى: "عمال الإدارة وحرية الرأي". رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، عام ١٩٧٧، ص٦٦.

[٤٨١] - د. محمد سعيد أمين، المرجع السابق، ص١٣٠.

أ- مصادر الولاء الإيجابي:

قد يتمثّل **الولاء الإيجابي في القسم السياسي *Le serment politique***، أي **القسم بالولاء لشخص رئيس الدولة**، أو **للنظام القائم**. والمثال النموذجي لذلك هو **النظام النازي** في الوظيفة العامة، فقد نص القانون الصادر سنة ١٩٣٧ على أن **الموظف الألماني مرتبط بالفوهرر وبالرايخ** بعلاقة القانون العام وبالإخلاص، وأنه يجب أن يعطي المثل لباقي المواطنين، وأن يكون **مخلصاً للفوهرر** حتى الموت.

ويعدّ **الواقع السياسي** الناجم عن المتغيرات الجذرية مصدراً أساسياً لالتزام موظفي الإدارة بالولاء الإيجابي للنظام الجديد، ففي مثل هذه الحالات التي يحدث فيها تغيير جذري في أهداف الدولة، واتجاهاتها، تصبح الحاجة ماسة إلى توفير **جهاز إداري جديد** يؤمن بالأهداف الجديدة وينحاز لها.[٤٨٢]

ففي عهد **الرئيس الأمريكي "جاكسون"** عُدت الوظائف **من الحقوق المشروعة للحزب المنتصر في الانتخابات**، وسُمي هذا النظام باسم **"سياسة الغنائم للمنتصر"**، وتطبيقاً لذلك فقد **ظلّت الإدارة تابعة للسياسة**. وقد أصدر بناءً على ذلك **قانوناً للوظائف العامة يقضي بتوقيت البقاء في الوظائف الحكومية بأربع سنوات** وهي الفترة المحددة لبقاء رئيس الجمهورية في منصبه.[٤٨٣]

لقد أدى تطبيق هذه السياسة إلى طبع الوظيفة العامة في الولايات المتحدة بطابع خاص، فهي ليست خدمة عامة بقدر ما هي **مهنة كسائر المهن** يحصل عليها الفرد كمكافأة لولائه السياسي. كما أن الموظفين لا يشكلون كلاً متجانساً، ولا يتمتعون بأية ضمانات يمكنهم الاحتجاج بها في مواجهة السلطات السياسية.

وقد ترتب على تطبيق سياسة الغنائم للمنتصر نتائج سلبية منها:

١- **فقدان الفاعلية** وفرض التزامات سياسية على مستخدمي الحكومة.

---

[٤٨٢] - د. عبد الكريم درويش د. ليلى تكلا: "أصول الإدارة العامة". مكتبة ا؟لأنكلو المصرية، القاهرة، عام ١٩٨٠، ص٢٠٢.

[٤٨٣] - قيل في معرض الدفاع عن هذا القانون إنه يحقق امتيازات عديدة منها أن الوظيفة العامة يجب أن تكون مرنة وسهلة التغيير لذلك يجب أن تعتمد على مجريات الانتخاب بحيث يصبح من حق الحزب القائم أن يولي أنصاره المناصب، وأن يقوم بتوجيه ومراقبة الإدارة. كما أن عدم توقيت الوظيفة بالمدة المحددة أعلاه قد يؤدي إلى تحويل الموظف إلى مهني محترف فيكون بمنأى عن التيارات السياسية، وهذا ما يجافي المصلحة العامة. هذا وتعدّ أعمال الوظائف الحكومية من الأعمال البسيطة التي يمكن للمواطن العادي متوسط الذكاء القيام بها فلا ضرر بالتالي من توقيت أجل الوظيفة العامة.

٢- **تولي الوظائف العامة من قبل أشخاص بعيدون عنها** ولا خبرة سابقة لهم بها.

٣- إن شغل الوظيفة لاعتبارات سياسية **أدى إلى نتائج سلبية كبيرة في بعض الإدارات الحكومية مما أدى إلى انهيارها،** كما هو الحال بالنسبة لإدارة البريد.

٤- كما أن تأقيت الوظيفة العامة يؤدي إلى **خضوع الموظف للمؤثرات السياسية لهيئة الناخبين،** فينهدم بذلك الاستقلال الشخصي للموظف العام.[٤٨٤]

ب- فكرة حياد الموظف العام:

يقصد بهذه الفكرة **الحياد في أداء الخدمة العامة، والتعاون مع الحكومة القائمة.** وتتبدّى أهمية هذه الفكرة في الدول التي يسود فيها **نظام التعددية الحزبية،** إذ يتطلّب الحزب القائم أن يكون **الموظف** -وإن كان معارضاً- **على درجة من الحيدة والاستقلال** التي تمكنه من تنفيذ السياسة العامة. وهكذا فإن **الإدارة العامة** في مجملها تغدو **إدارة محايدة.**

وبناء عليه فإن **العديد من قوانين الوظيفة العامة** السائدة في دول العالم **توجب على الموظف عدم الدخول في السياسة ومؤثراتها** حين أدائه العمل المعهود إليه، وإلاّ فإنه يخرج عن واجب الحياد، ويصبح بالتالي غير مؤهل لأداء الخدمة العامة.[٤٨٥]

وقد تسهم **الظروف السياسية** التي تمر بها الدولة في تأكيد فكرة الحياد السياسي للموظف العام، ذلك أن انتشار **المبادئ الديمقراطية،** والرغبة في تحسين أداء الخدمة العامة، واتباع نظام المسابقات، وكفالة مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، وانتشار مفهوم **الموظف الفني** بوصفه الأداة الصالحة لتنفيذ الخدمة... كل ذلك من شأنه أن يؤدي إلى **اختصار فكرة الولاء الإيجابي،** وظهور **مبدأ الحياد السياسي.**

---

[٤٨٤] - د. عزيزة الشريف: "مبادئ علم الإدارة العامة". القاهرة، دار النهضة العربية، ص١٠٧.

[٤٨٥] - د. عبد الكريم درويش، وليلى تكلا، المرجع السابق ص٢٠١.

يضاف إلى ما تقدم أن نجاح **الحركة العمالية** خلال القرن التاسع عشر في مختلف الدول، وظهور **نقابات العمال** بالتالي، قد أسهم في تطبيق فكرة الحياد الوظيفي، فقد ضمنت تلك النقابات للموظفين **إمكانية الاستمرار في الخدمة بعيداً عن التيارات السياسية المتصارعة.**[٤٨٦]

ثانياً- الحرية السياسية للموظف العام:

لقد فقدت فكرة الفصل بين الإدارة والسياسة أهميتها منذ مطلع الثلاثينات من القرن الماضي، وبدأ **الدور السياسي** المباشر الذي يؤديه عمال الإدارة العامة بالظهور في الغالبية من الدول، وتبلورت **فكرة التأثير المتبادل بين السياسة والإدارة،** فالإدارة لا تعمل في فراغ، وإنما وسط دوائر متعددة تأتي في مقدمتها **دائرة الحياة السياسية** بمفاهيمها وهيئاتها.

وعلى الإدارة أن تكون مرآة صادقة تنعكس عليها صورة المجتمع، وبالتالي لا يمكن تصوّر حرمان عمال الإدارة العامة من **حريتهم السياسية،** ولا سيما **حرية الرأي،** المهم **ألاّ تتأثر قراراتهم الإدارية بميولهم السياسية.**

وتبعاً لذلك سنتناول بالحديث المبادئ التي تنظم ممارسة الحرية السياسية للموظف العام، ومظاهر هذه الحرية في فرنسا:

أ- المبادئ التي تكفل الحرية السياسية للموظف العام في فرنسا:

في ضوء النصوص الدستورية،[٤٨٧] والتشريعية،[٤٨٨] وأحكام مجلس الدولة الفرنسي، تتمثّل تلك المبادئ في الآتي:

---

[٤٨٦] - د. عبد المنعم فهمي مصطفى، المرجع السابق، ص٨٧.

[٤٨٧] - جاء في ديباجة دستور ١٩٤٦ النص على أنه: "لا يجوز أن يتعرّض أي شخص للإيذاء في عمله، أو وظيفته، بسبب أصله، أو آرائه، أو معتقداته".

"Nul ne peut être lésé, dans son travait ou son employ, en raison de ses origins, de ses opinions ou de ses croyances".

[٤٨٨] - نص القانون رقم (٦٣٤-٨٣) لعام ١٩٨٣ في المادة (٦) منه على أنه: "لا يجوز إجراء أي تمييز بين الموظفين بسبب آرائهم السياسية، أو النقابية، أو الفلسفية، أو العقائدية، أو بسبب جنسهم، أو انتماءاتهم العرقية.

"Aucune distinction ne peut être fait entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, pgilosophiques ou religieuses de leur, sexe ou de leur appurtenance ethnique".

كما نصت المادة (٧) على أنه وفيما يخص الموظفين الذين يشغلون عضوية المجالس النيابية، فإنه لا يجوز أن يتأثر وضعهم الوظيفي بسبب آرائهم، أو تصويتهم في تلك المجالس.

١- حرية الرأي والعقيدة:

حرية الرأي والعقيدة مطلقة لا يرد عليها أي قيد بالنسبة للموظف العام. ومن ثم فإن الآراء والمعتقدات الدينية والسياسية للشخص لا تصلح سنداً قانونياً لقرار الإدارة بحرمانه من الالتحاق بالوظائف العامة، أو لاتخاذ جزاء تأديبي في مواجهته، فالموظف العام يتمتع -كأصل عام- **بحريته في التعبير عن أي آراء** أو **معتقدات سياسية أو دينية** خارج نطاق المرفق الذي يعمل فيه، فهو **يملك أن ينضم إلى أي حزب سياسي، وأن يشارك في نشاطه**، حتى ولو كان هذا الحزب **معارضاً** لسياسة الحكومة القائمة.

ويملك أيضاً **التعبير بحرية**، سواء بالقول أو الكتابة، عن أي آراء أو معتقدات، فالانضمام إلى حزب مشروع -ولو كان من أحزاب المعارضة- لا يشكل خطأً وظيفياً.[٤٨٩]

إلاّ أن حرية الموظف على نحو ما تقدم ترد عليها ضوابط معينة يمكن إيجازها في الآتي:

- للدولة أن تطلب من الموظف داخل المرفق **الامتناع عن كل تصرف من شأنه الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية.**
- قد تحتم طبيعة بعض الوظائف العليا من شاغليها **الولاء السياسي الكامل تجاه الحكومة**، بحيث يمكن عزلهم من وظائفهم لاعتبارات الملاءمة السياسية التي تقررها.[٤٩٠]

---

[٤٨٩] - د. محمد حسنين عبد العال، المرجع السابق، ص٦٠٥.

[490] - Sont, aux termes de l'article 25 de la loi 11 janvier 1984 susvisée: des employs superieurs laisées à la decisions du Gouvernement en ce qui concerne tant la nomination que la cessation de fonctions. Les employs suviants: Dans toutes administration:
- Commissaires généraux, hauts- Commissaires, Commissaires, secretaries generaux: délégues generaux et délégues, lorsqu' il sont places directement sous l'autorité du minister:
- directeurs généraux et directeurs d' administration centale Auprès du premier minister:
- Secrétaire general du Gouvernement.
- Secrétaire general de la defence national.
- Délégués interministériels et délégués Au minister de relations extérieurs.
- Chef titulaire de mission diplomatique ayant rang d'ambassadeur. Au minisre de l'interieur et de la decentralization.
Préfets, Commissaires de la Republique.
- Chef de service de l'inspection générale de l'administration.

- ومن ناحية أخرى فإن سائر الموظفين سواء في ذلك شاغلي الوظائف العليا أو الدنيا في السلّم الوظيفي ينبغي عليهم عند التعبير عن آرائهم أو معتقداتهم **الالتزام بمقتضيات واجب التحفّظ**، حيث يعد الخروج عن ذلك خطأ وظيفياً يبرز توقيع الجزاء التأديبي على الموظف.
- يخفف مجلس الدولة كثيراً من الضوابط والقيود فيما يتصل بواجب التحفّظ **عندما يتعلق الأمر بطائفة معينة من الموظفين هم أولئك الذين يضطلعون بمسئوليات نقابية**، وذلك مراعاة لما يتطلبه العمل النقابي من حرية واسعة في التعبير دفاعاً عن المصالح المهنية لأعضاء النقابة من الموظفين.

ب- مظاهر الحرية السياسية للموظف العام في فرنسا:

المظهر الأول- حق المساهمة في الحياة السياسية والحزبية:

الموظف العام في مفهوم النظام السياسي الفرنسي **هو مواطن** قبل أن يكون موظفاً وبالتالي فإنه يتمتع -كقاعدة عامة- **بمباشرة الحقوق والحريات التي أكّدها إعلان حقوق الإنسان ونصّت عليها الدساتير.**[٤٩١]

وبناءً على ذلك فإن الموظف العام- كغيره من الأفراد- يملك الحق في **الترشيح** لعضوية المجالس والهيئات النيابية وغير النيابية.

كما يملك **حق الإدلاء بصوته** في الانتخابات والاستفتاءات العامة، وليس هناك ما يحظر على موظفي الإدارة في ترشيح أنفسهم لعضوية **المجالس المحلية والنيابية** طالما أن الموظف كان مستوفياً للشروط التي يتطلّبها القانون للعضوية في هذه المجالس.[٤٩٢]

ومن ناحية أخرى يملك الموظف العام في فرنسا **حرية الانضمام إلى الأحزاب السياسية القائمة** بما في ذلك الحزب الشيوعي بوصفه من الأحزاب المشروعة. ولا يترتب على مثل هذا الانضمام أي مساءلة تأديبية طالما أن الموظف العام ملتزم بواجب التحفّظ المفروض عليه قانوناً.[٤٩٣]

- Directeur des services actifs de police en fonctions à l'administration central et chef du servce de l'inspection générale de la police nationale.

Au minister de l'éducation nationale: Sans prejudice de l'application des texts en vigueur fixant les conditions nomination, recteurs d'academie.

[٤٩١] - د. محمود أبو السعود حبيب: "مظاهر الحرية السياسية للموظف العام". القاهرة، عام ١٩٩٣، ص٥٠.

[٤٩٢] - انظر المادة (٢٥) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

[٤٩٣] - د. محمد سعيد أمين، المرجع السابق، ص١٧٨.

وليس بمستغرب لجوء المشرع الفرنسي **لتأكيد الالتزام بالولاء نحو الوطن وتجريم الآراء التي تحمل دعايات انفصالية *Propagande secessioniste*، والآراء المخربة *Subversives*، أو المتعلقة بالخيانة *Trahison***، وقد أيّد **مجلس الدولة الفرنسي** هذا الاتجاه، حيث عاقب على التعاون مع العدو أو الدعاية لمصلحته، كما قرر أن الإسهام في إحياء ذكرى خائن يشكل خطأ تأديبياً. والواقع أن **الولاء الوطني** يمثّل واجباً يلتزم به كل مواطن في الدولة، سواء أكان يشغل وظيفة عامة أم لا، وبغض النظر عن نوع النظام السياسي السائد.[٤٩٤]

المظهر الثاني- حق تكوين النقابات:

كان **الحق النقابي في فرنسا محظوراً على الموظفين العموميين** كونه متعارض مع مبدأ **التدرج الرئاسي**، فضلاً عن كونه **وسيلة للضغط على السلطات العامة** خاصة عندما تلجأ النقابات إلى سلاح الإضراب. وقد بدأ التطوّر في مجال الوظيفة العامة نحو الاعتراف بهذا الحق على **صعيد الواقع** فنصت ديباجة دستور ١٩٤٦ على حق كل فرد في الدفاع عن حقوقه ومصالحه بالعمل النقابي، وأن ينضم باختياره إلى نقابة ما. كما نصت المادة السادسة من قانون الموظفين الصادر عام ١٩٤٦ قبل صدور دستور عام ١٩٤٦ على أن **الحق النقابي** معترف به للموظفين. وقد استمرت **قوانين الوظيفة العامة في فرنسا** بالحرص على **كفالة الحق النقابي للموظفين.** وبهذا تعد **النقابات** عنصراً فعّالاً من عناصر الحياة الوظيفية للموظف العام في فرنسا.[٤٩٥]

وإلى جانب التزام الحكومة في **فرنسا** بضمان **حرية النقابات** في ممارسة حقوقها والقيام بوظائفها فإن **ممثلي النقابات** يتمتعون بتسهيلات ومزايا عديدة،

---

[٤٩٤] - د. عبد المنعم فهمي مصطفى، المرجع السابق، ص١٦٤.

[٤٩٥] - د. محمد أنس قاسم جعفر: "الموظف العام وممارسة العمل النقابي". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٨٦، ص ٥.

وفي اللغة الفرنسية انظر مثلاً:

Laurant Blanc, La fooonnnction publique, 1973, p 148.

Michel Voissel, Contralisation dans function publique, A.J.D.A. 1970, p 389.

Yves Saint- Jours, Le syndicalisme dans la function publiqe la documentation Française Juin 1975.

R. Bourot, La droit syndical dans la function publique, Revue pratique de droit social 1971, p 240.

R. Silvera, L'exercice de droit sindicaux dans la function publique, Revue administrative, 1975, p 50.

ومن أبرزها جواز إعطاء الموظف إجازة أو تصريح خاص بالغياب كي يتمكن من حضور الاجتماعات النقابية مع عدم احتساب هذه الإجازة ضمن مجموع الإجازات السنوية المصرّح بها للموظف. كما أجاز **مجلس الدولة الفرنسي** للوزير المختص مع مراعاة احتياجات العمل بالمرفق منح إعفاءات جزئية من الخدمة لممثلي النقابات.

وتجدر الإشارة إلى أن **غالبية دول العالم تعترف اليوم للموظفين بحق الانضمام إلى النقابات، ومثال ذلك سويسرا، وانكلترا، وألمانيا، وإندونيسيا، والجزائر، والمغرب...**[٤٩٦]

المظهر الثالث- الاعتراف بمشروعية الإضراب بضوابط معينة:

يمكن تعريف الإضراب ***La grève*** بصفة عامة بأنه: **"اتفاق بعض العاملين عن الامتناع عن العمل مدة من الزمن دون أن تنصرف نيتهم إلى التخلي عن وظائفهم نهائياً وذلك بقصد إظهار استيائهم من أمر من الأمور، أو الوصول إلى تحقيق بعض المطالب، ولاسيما المتصلة بالعمل، كرفع الأجور مثلاً".**[٤٩٧]

وإذا كان الإضراب يمكن أن يعدّ **حقاً** بمعنى الكلمة فهو يرتبط قبل كل شيء بعناصر خارجية **تتمثل في الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية** للدولة التي يراد أن يمارس فيها الإضراب، حيث يشترط للاعتراف بطائفة ما بحق الإضراب **بلوغ تلك الطائفة لمستوى معين من النضج والوعي،** فالإضراب إذا ما أُسيء استخدامه كحق، أو تقرر لجماعة ينقصها الوعي والنضج، فإن معنى ذلك تعريض مصالح المواطنين وتعريض مظاهر الحياة في الدولة إلى التوقف.[٤٩٨]

---

[496] - Yvés Saint- Jours, La syndicalisme dans la function publique, p 12. Aussi: J.D. Reynaud, Les syndicates en France 1963. D. Sylvestre, le syndicalisme contemporain 1970, la situation syndicale en Suéde. Rapport d'une mission du bureau international de travail, Géneve, 1961.

[٤٩٧]- انظر:

L. Hamon, Grève et continaité du service public. D. 1980 chronique. P 333.
Veradier, Traité de droit du travail, 1966, p183.
Camerlyncket Lyon Caen, Drait du travail, 1980, p743.
Sinay et Javillier, La gréve, tom VI, 1984, p197.

[٤٩٨] - انظر:

د. ناصف إمام سعد هلال: "إضراب العاملين بين الإجازة والتحريم". رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، عام ١٩٨٤، ص٤٣.

د. محمد عبد الحميد أبو زيد: "دوام سير المرافق العامة". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٩٨، ص١٦.

هذا وينقسم الفقه في خصوص الاعتراف بالأحزاب إلى فريقين رئيسين:

<u>الفريق الأول:</u> وهو ينكر الاعتراف بهذا الحق للعاملين مستنداً في ذلك إلى أسباب سياسية واجتماعية واقتصادية وإدارية. حيث يرى هذا الفريق أن الإضراب **وسيلة لهدم بعض المبادئ التي يقوم عليها القانون العام،** ومثال ذلك مبدأ وجوب سير المرفق العام بانتظام واطراد.[٤٩٩]

ومن ناحية أخرى فإنه وفقاً للرأي المعارض **يعدّ اعتداء وإخلالاً خطيراً بالقاعدة الأصولية التي تحكم علاقة الموظف بالإدارة ويقصد بها في هذا المقام الطبيعة التنظيمية واللائحية.**

والفقه المنكر للإضراب يحظره بالنسبة **لأنواع المرافق العامة** الإدارية والاقتصادية، وأيّاً كان الأسلوب الذي يدار به المرفق العام، فالحظر يشمل المرافق التي تديرها الدولة مباشرة، وتلك التي تديرها بطريقة غير مباشرة.

<u>أما الفريق الثاني</u>: من الفقه **المؤيد لحق الإضراب** فقد عمل من جانبه على **تأسيس وتسويغ حق الإضراب** أي توضيح الأسباب التي تدعو إلى تقرير هذا الحق للعاملين. وقديماً كانت تلك الأسباب من طبيعة سياسية، مما جعل الإضراب في نظر هؤلاء الفقهاء في منزلة الحريات العامة **كونه وسيلة لإعادة التوازن السياسي والقانوني بين الكادحين وغيرهم من الطبقات.** ثم تطور الوضع حديثاً وعدّ حق الإضراب **من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية،** فصار وسيلة لإعادة التوازن الاجتماعي والاقتصادي بين الطوائف العامة. والفقه المؤيد لحق الإضراب **لم يجعل ممارسته طليقة من كل قيد** ولكن قيده بقيدين أساسيين هما النظام العام ،وعدم التعسف في استعمال الحق.[٥٠٠]

هذا وقد مرّ تنظيم الإضراب في فرنسا بمرحلتين أساسيتين:

المرحلة الأولى: السابقة على صدور دستور عام ١٩٤٦، وقد تميزت **بعدم مشروعية الإضراب.**

أما المرحلة الثانية: فهي التي أعقبت صدور دستور ١٩٤٦ وفيها أصبح **الإضراب مباحاً** -كقاعدة عامة- وذلك بشروط وقيود معينة. فقد نصّت مقدمة دستور ١٩٤٩ على أن **حق الإضراب يباشر في إطار القوانين التي تنظمه.**

---

[٤٩٩] - د. محمد فؤاد مهنا: "الوجيز في القانون الإداري- المرافق العامة". القاهرة، عام ١٩٦١، ص١٥٢.

[٥٠٠] - د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص١٦.

وقد وجد هذا النص قبولاً من جانب الفقه الفرنسي المؤيد لحق الإضراب حيث قرّر أن الاعتراف بحق الإضراب للعاملين في مجال القطاع الخاص يجعل **من غير المنطقي إنكار هذا الحق بصورة مطلقة على الموظفين العموميين،** مع مراعاة التقارب الواضح بين التنظيم القانوني لأوضاع وظروف العمل بالنسبة للعاملين في المشروعات الخاصة وأولئك الذين يعملون في المرافق الاقتصادية "الصناعية والتجارية" التي تزايد عددها بصورة ملموسة.

ومن الواضح أن إضراب العاملين في بعض المشروعات الخاصة مثل الخبازين أو الصيادلة **من شأنه أن يلحق بالصالح العام أضرار تفوق بكثير تلك التي تترتب على إضراب بعض طوائف الموظفين العموميين.**

الفصل الثاني

علاقة الإدارة العامة بالبيئة الاقتصادية

Damascus University

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

علم الاقتصاد هو العلم الذي **يدرس نشاط الأفراد في سبيل إشباع حاجاتهم المتعددة بمواردهم المحدودة.** أو هو **"علم إدارة الموارد النادرة في مجتمع إنساني".** وبتعريف شامل هو **"العلم الذي يتناول دراسة وتحليل القضايا الاقتصادية الرئيسة"**، وما يتعلق بها وينجم عنها ويرتبط بمعالجتها".[٥٠١]

من جهة أخرى لا بد من الإشارة إلى أن دراسة **متغيرات البيئة الاقتصادية تعد من العوامل الهامة التي تحدد إلى درجة كبيرة نمط أداء الجهاز التنفيذي لدوره في الدولة،** فدراسة متغيرات البيئة الاقتصادية من زاوية النظام الاقتصادي للدولة، ومن زاوية مستوى التقدم الاقتصادي فيها، ونمط الدخول وتوزيعها، تؤثر تأثيراً كبيراً في **نمط وكيفية أداء الجهاز الإداري للمهمات الملقاة على عاتقه،** من وضع الخطط القومية إلى تنفيذ برامج التنمية الاقتصادية وتحسين مستوى الدخل القومي، وما إلى ذلك من تأثير الإمكانات الاقتصادية في حسن أداء الجهاز الإداري لدوره، وعلى كيفية تحقيقه الأهداف العامة للدولة.[٥٠٢]

وطبقاً للمفاهيم التقليدية **تؤثر البيئة الاقتصادية على أجهزة الإدارة العامة** من خلال البناء الاقتصادي للمجتمع ونوعية النظام الاقتصادي السائد فيه

من ناحية أخرى فإن **المتغيرات الاقتصادية على الصعيد العالمي** التي شهدها عالمنا المعاصر في أواخر القرن العشرين قد أثرت في أجهزة الإدارة العامة في مختلف دول العالم، بل إن مظاهر تأثيرها قد تحققت بالفعل في بعض الدول.[٥٠٣]

ووفقاً لما سبق سوف نتناول موضوعات هذا الفصل من خلال

المبحث الأول: العلاقة بين النظام الاقتصادي السائد والإدارة العامة.

المبحث الثاني: أثر المتغيرات الاقتصادية في الإدارة العامة.

المبحث الثالث: الإصلاح الإداري والمتغيرات الاقتصادية العالمية.

---

[٥٠١] - د.عبد الرحيم بوادقجي. د.محمد خالد الحريري: "الاقتصاد الكلي"، منشورات جامعة دمشق، عام ٢٠٠٤، ص١٤.

[٥٠٢] - د.علي شريف: "الإدارة العامة المعاصرة".الدار الجامعية، عام ١٩٨٨، ص١٨٧.

[٥٠٣] - د. محمد بدران. د. محمد درويش: "مبادئ الإدارة العامة". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ٢٠٠٨، ص٢٢١.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الأول

العلاقة بين النظام الاقتصادي السائد والإدارة العامة

تتبدّى هذه العلاقة من خلال أثر البناء الاقتصادي في أجهزة الإدارة العامة، وطبيعة النظام الاقتصادي، وهو ما سنبينه من خلال الآتي:

أولاً- أثر البناء الاقتصادي على أجهزة الإدارة العامة:

من أبرز المعايير التي توضح أثر البناء الاقتصادي للمجتمع في أجهزة الإدارة العامة فيه تركيب الهيكل الاقتصادي، ومستوى التقدم والنمو، وكيفية توزيع الثروة والدخل.[٥٠٤]

أ- تركيب الهيكل الاقتصادي:

ينعكس **تركيب القطاعات الاقتصادية** في المجتمع على دور الحكومة وأجهزة الإدارة العامة، فتركيب هذه القطاعات كثيراً ما ينعكس على البناء التنظيمي للأجهزة الإدارية. فحيث يمثّل قطاع معين **نشاطاً اقتصادياً قائداً في** المجتمع نجد أن الجهاز المنوط به الإشراف على هذا القطاع يشغل مكاناً رئيساً وقائداً بين الأجهزة الحكومية، وعلى سبيل المثال إذا كان القطاع الصناعي أو التجاري يمثل القطاع الأساسي في اقتصاديات المجتمع فإن الجهاز المنوط به الإشراف على هذا القطاع يكون في مستوى الوزارة (وزارة الصناعة أو وزارة التجارة) يكون له ثقل وتميّز ملحوظ بين الوزارات والأجهزة الأخرى.

وتؤثر درجة **التوزّع الجغرافي** للهيكل الاقتصادي في دور الحكومة وأجهزة الإدارة العامة حيث تتوزع الأنشطة والموارد الاقتصادية على أقاليم المجتمع، فيتخصص كل إقليم في نشاط إنتاجي معيّن أو في مورد معين من موارد الثروة الطبيعية (كالمناجم وحقول البترول) وفي هذه الحالة يختلف دور الحكومة

---

[٥٠٤] - د. أحمد صقر عاشور: " الإدارة العامة- مدخل بيئي مقارن". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٧٩، ص٢٠٣.

والأجهزة التابعة لها عن الحالة التي ترتكز فيها الأنشطة والموارد في إقليم معيّن، ففي حالة التوزّع الجغرافي يلزم ربط أقاليم الدولة لتحقيق هذا التكامل.[٥٠٥]

من ناحية أخرى يؤثر **نظام التبادل الاقتصادي** في دور الأجهزة الحكومية. فشيوع التعامل بالنقود يستلزم وجود سوق ومؤسسات نقدية ومصرفية. وهذا الطابع النقدي لعمليات التبادل يفرض على الحكومة ضرورة تنظيم السوق النقدي من حيث عمليات إصدار النقد وضرورة الإشراف على المؤسسات المصرفية التي تلعب دوراً مهماً في هذه الحالة.

ب- مستوى التقدم والنمو:

يختلف دور الحكومة وأجهزة الإدارة العامة التابعة لها **باختلاف مستوى التقدم والنمو على الصعيد الاقتصادي في المجتمع**، فارتفاع مستوى التقدم الاقتصادي للمجتمع يترتب عليه تعقّد البناء الاقتصادي مما يتطلّب **دوراً تنسيقياً ورقابياً ضابطاً** من قبل الحكومة. والحفاظ على توازنات **المجتمع المتقدم** المعقد التركيب يتطلّب جهداً تنظيمياً ورقابياً أكبر من المجتمع المتخلف بسيط التركيب الذي لم يأخذ بسبيل التنمية بعد، **والمجتمع النامي** والآخذ في طريق النمو يفرض على الأجهزة الحكومية أعباء من نوعيات أخرى، فالدور التنموي للحكومة وأجهزة الإدارة العامة في هذا النوع من المجتمعات دور أساسي، ويعدّ عنصراً مهماً لإخراج المجتمع من دائرة التخلف.

إن **الدور التنموي للحكومة** في المجتمعات الأقل تقدماً ونمواً يقترن بتعقّد الهيكل التنظيمي الحكومي، فأهداف ومهمات التنمية عادة ما تتطلب أجهزة إدارية مخصصة للقيام بها، فيقترن بالدور التنموي للحكومة نشأة أجهزة تخطيطية وأجهزة للاستثمار وهيئات للمشروعات الحكومية العامة، وهيئات للتنمية الإقليمية، وأجهزة رقابة ومتابعة للنشاط الاقتصادي. وتبرز نتيجة لذلك مشكلات عدة في اختيار النمط التنظيمي والإداري الذي تأخذ به الحكومة في إدارة الأنشطة التي تقوم بها في هذه المجالات.[٥٠٦]

---

[٥٠٥] - د. محمد سعيد أمين، المرجع السابق، ص٢٦٧.

[٥٠٦] - د. محمد سعيد أمين، المرجع السابق، ص٢٦٩.

وكثيراً ما تواجه المجتمعات النامية **مشكلات تتعلق بنقص الكوادر الإدارية والتنظيمية** التي يمكن أن تتولّى المشروعات التنموية الجديدة التي تنشئها الحكومة.

ويتأثر دور الحكومة بتأثر بمستوى **التقدم الاقتصادي للمجتمع** من خلال ارتفاع مستوى دخول الأفراد، فمع الدخول المرتفعة للأفراد تكون الفرصة متاحة للحكومة في تحصيل ضرائب من الأفراد، مما يعني زيادة الموارد المالية للدولة، وبالتالي قدرة الحكومة على تمويل النفقات العامة ومن بينها أجور ومرتبات العاملين في الأجهزة الإدارية.[٥٠٧]

وفي **المجتمعات الفقيرة** فإن الحكومة تواجه مشكلات من نوعٍ آخر فهي مطالبة للقيام بمهمات تنموية تتطلب موارد وإمكانيات كبيرة في الوقت الذي يعوق فيه التخلف الاقتصادي للمجتمع إمكانية توفير هذه الموارد والإمكانيات، وهنا تظهر مشكلات الجهاز الحكومي واضحة عندما تعجز الحكومة عن توفير الموارد والعوائد واللازمة للأفراد العاملين في هذا الجهاز، فانخفاض الأجور والخدمات وضعف موارد الجهاز الحكومي ينعكس على ولاء العاملين في هذا الجهاز، وعلى كفاءة أدائهم وأداء الجهاز.

ج- توزيع الثروة والدخل في المجتمع:

إذا اقترن فقر وتخلف المجتمع بتوزيع غير عادل للثروة والدخل فإن مشكلات الحكومة تزداد تعقيداً، **فانخفاض المستوى المعيشي** للطبقات الفقيرة يفرض على الحكومة والأجهزة التابعة لها القيام ببرامج خدمية ومرفقية كثيرة لصالح هذه الطبقات. وتقوم الحكومة بهذه الخدمات **تحت الضغط السياسي** الذي تمارسه الطبقات الفقيرة.

هذا وتزداد مشكلات الحكومة عندما يزداد **التفاوت الاقتصادي والطبقي** وتعجز الحكومة عن توفير الخدمات اللازمة، وعن ضبط هذا التفاوت، وتضييق شقته، وحين يقل التفاوت في توزيع الثروة والدخل في المجتمعات فإن مشكلات الحكومة والأجهزة التابعة لها تقل بدرجة كبيرة، حيث يصبح في إمكانها التعامل مع فئات وطبقات المجتمع بسهولة ويسر.

---

[٥٠٧] - المرجع نفسه، ص٢٧٠.

ثانياً- طبيعة النظام الاقتصادي وأثر ذلك على أجهزة الإدارة العامة:

أ- النظام الرأسمالي:

يمثّل **النظام الرأسمالي التنافسي** مرحلة تاريخية سابقة على معظم النظم الرأسمالية المعاصرة، وهو **يرتكز إلى تعدد المشروعات الاقتصادية العاملة في القطاعات المختلفة والمملوكة ملكية خاصة بالقدر الذي لا يسمح لأي منها بممارسة احتكار أو سيطرة السوق**، فالنظام التنافسي يتيح لقوى السوق الحرة وتفاعل العرض والطلب والأسعار في تحقيق التوازن الاقتصادي وتوجيه الموارد نحو الاستخدامات الاقتصادية الأكثر ربحية، وذلك **دون تدخل من جانب الدولة.**

وفي ظل هذا النظام **يتضاءل دور الأجهزة الحكومية**، حيث يقتصر على **الخدمات الضرورية** مثل الحفاظ على الأمن الداخلي والدفاع الخارجي والقضاء والعلاقات الخارجية، وفي بعض الحالات تؤدي الحكومة بعض **الخدمات المرفقية** ذات الطابع الاقتصادي مثل التعليم أو الصحة أو الكهرباء لكنها لا تستأثر بها، فقد يشاركها الأفراد في توفير هذه الخدمات من خلال المشروعات الخاصة.

ودور الحكومة إزاء هذا النوع من الأنظمة الاقتصادية يتمثّل أساساً في حماية النظام الحر للمعاملات والمبادئ التي يقوم عليها النشاط الاقتصادي.

ويترتب على الدور المحدود للحكومة في ظل هذا النوع من الأنظمة الاقتصادية نتيجة مهمة مؤادها أن **حجم الجهاز الحكومي يكون محدوداً**، كما أن **الشكل التنظيمي** له يتسم **بالبساطة وعدم التعقيد**.

ب- نظام الرأسمالية الاحتكارية:

يتسم هذا النظام بسيطرة عدد قليل من المشروعات الكبيرة المملوكة ملكية خاصة على أغلب قطاعات النشاط الاقتصادي. ويمثّل **النظام الرأسمالي الاحتكاري** نمطاً شائعاً بين الرأسماليات المعاصرة، كما هو الحال بالنسبة إلى الاقتصاد الأمريكي والاقتصاد الكندي.

ونتيجة للتركّز الاقتصادي الذي يتسم به **نظام الرأسمالية الاحتكارية فإن قوى السوق الحرة والمنافسة تضيق بدرجة كبيرة**، مما يؤدي إلى تعرض النظام الاقتصادي **لأزمات دورية** تتمثل في زيادة نسبة البطالة وانخفاض معدلات الإنتاج

والاستثمار وانخفاض الدخل الحقيقي تبعاً لذلك. ويتعرّض الاقتصاد في هذا النظام لضربات قوية تهدد كيانه بفعل عوامل عدم التوازن الكامن فيه.

والحقيقة أن الآراء التي تنادي بتدخل الحكومة وأجهزتها لإنقاذ النظام الاقتصادي في ظل الرأسمالية الاحتكارية آراء ليست جديدة، فلقد أدت **الأزمة العالمية** التي تعرض لها النظام الرأسمالي في نهاية العشرينات وبداية الثلاثينات من القرن الماضي، وهو ما حدث خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، إلى ظهور آراء تنادي بضرورة تدخل الحكومة لحماية النظام الرأسمالي، وقد تبنت معظم الحكومات المعاصرة في النظم الرأسمالية الاحتكارية تلك الآراء التي تطالب بالتوسع في الدور الاقتصادي للحكومة لحماية أنظمتها الاقتصادية.

ج- نظام رأسمالية الدولة المختلط:

يتميّز **نظام رأسمالية الدولة المختلط بدخول الدولة في ميدان النشاط الاقتصادي وامتلاكها مشاريع اقتصادية عامة** حيث تمثّل هذه المشاريع العامة قطاعاً عاماً يعمل إلى جانب الرأسمالية الخاصة.

ففي **فرنسا** لجأت الحكومة إلى **تأميم** البنوك الكبرى وبعض المشروعات التي يملكها بعض كبار الرأسماليين الذين تعاونوا مع الاحتلال النازي مثل مصانع رينو للسيارات. وقد لجأت إلى **التأميم** الحكومات لكي تتمكن من توجيه وحماية النظام الرأسمالي من خلال السيطرة على القطاعات التي تلعب دوراً حيوياً فيه مثل القطاع المصرفي أو قطاع صناعات الطاقة، أو قطاع النقل.[٥٠٨]

ويعدّ دخول الدولة كمالكة للمشروعات الاقتصادية في النظم الرأسمالية **عاملاً من عوامل تعقيد دور الحكومة فضلاً عن اتساع هذا الدور**، فالحكومة في نظام رأسمالية الدولة المختلط تقوم بنفس دورها ومهماتها في نظام الرأسمالية الاحتكارية، لكي يضاف إليها **مهمات إدارة القطاع العام.**

وباتساع دور الحكومة في نظام رأسمالية الدولة المختلط تنشأ مشكلات **تتعلّق بكيفية تحقيق التوازن بين الطابع الرأسمالي للنظام وبين الدور الكبير للحكومة**، حيث يقع على الحكومة وأجهزة الإدارة العامة في ظل هذا النظام عبء ضبط هذا التوازن بما يحفظ للنظام كيانه من ناحية، وبما لا يؤثر في المصالح الرأسمالية الخاصة من ناحية أخرى.

---

[٥٠٨] - د. أحمد صقر عاشور، المرجع السابق، ص٢٧٦.

د- النظام الاشتراكي الانتقالي (الاشتراكي المختلط):

يرتكز النظام الاشتراكي المختلط إلى ملكية الدولة لمشروعات اقتصادية تعمل في مجالات مختلفة، وتمثل في مجموعها قطاعاً عاماً يؤدي دوراً قيادياً في الاقتصاد القومي، حيث يدار الاقتصاد في ظل هذا النظام من خلال خطة قومية شاملة يحظى فيها القطاع العام بدور أساسي، ويجري إعداد هذه الخطة لفترة حدها الأدنى ثلاث سنوات لتكون الإطار الذي يتحدد فيه الدور القيادي الذي تقوم به الحكومة ومنظمات الإدارة العامة في المجتمع في مجالاته وقطاعاته المختلفة. وتحدد في تلك الخطة مسؤولية كل جهاز من أجهزة الحكومية وكل منظمة من منظماتها في تحقيق أهداف الخطة.

وإلى جانب **الدور الرائد للقطاع العام** في ظل النظام الاشتراكي الانتقالي (المختلط)، نجد المشروعات الخاصة، وإن كان دورها محدوداً ومحكوماً بالخطة، وموجهاً من خلال تعاملات القطاع العام وأدوات وسياسات الحكومة المالية والنقدية.

ولقد اتجهت المجتمعات الاشتراكية إلى الأخذ بالنظام الاشتراكي المختلط في المراحل الأولى لتحولها نحو الاشتراكية.

و- النظام الاشتراكي المركزي:

يمثّل النظام الاشتراكي المركزي مرحلة يمكن للنظام الاشتراكي الانتقالي أن يصل إليها في حال نمو القطاع العام ويتوسّع بحيث يتمكن من استيعاب أغلب النشاط الإنتاجي والاقتصادي في المجتمع. فهو نظام للملكية العامة لأغلب المشروعات، حيث لا تقوم الملكية الخاصة في هذا النظام إلاّ في حدود ضيقة.[٥٠٩]

هذا ويقترب النظام الاشتراكي المركزي في أهدافه والكثير من سماته مع النظام الاشتراكي المختلط. ومع ذلك فإن أبرز جوانب الاختلاف بين النظامين الاشتراكي المختلط، والاشتراكي المركزي **تتمثّل في أن القطاع العام في النظام الاشتراكي المركزي يكاد يستوعب كل الأنشطة الإنتاجية والاقتصادية لقطاعات المجتمع، في حين أنه لا يمثّل إلاّ قطاعاً قائداً فقط في النظام الاشتراكي الانتقالي.**

[٥٠٩] - د. سعاد الشرقاوي: "القانون الإداري وتحرير الاقتصاد، القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٩٤، ص٢٢.

ولأن الاقتصاد يدار من خلال هذا النمط الذي يحكم السيطرة والرقابة على وحدات الإنتاج ويخضعها لخطة تفصيلية فإن حرية الوحدات في اتخاذ القرارات تكون في أضيق الحدود، **وبذلك يضيق عمل قوى السوق الحرة.**

وبالإضافة إلى ما تقدم فإن الجهاز الإداري للدولة في ظل نظام الاشتراكية المركزية **يكون مركز قوة ونفوذ وسيطرة هائلة على مقدرات المجتمع بأكمله.** فالسلطة والإمكانيات الهائلة التي تقع تحت سيطرة الجهاز الإداري تجعل عمليات الرقابة على هذا الجهاز عسيرة للغاية.

إن النظام المركزي يحمل في طياته احتمالات **هبوط الأداء الاقتصادي** نتيجة للجمود والشلل الذي يمكن أن يصيب عملية صنع القرارات في أثناء التنفيذ.[٥١٠]

هـ- النظام الاشتراكي اللا مركزي:

أهم ما يتميز به النظام الاشتراكي اللا مركزي هو اعتماده على القوى الاقتصادية للسوق مع مزجها بقوى وضوابط التخطيط الشامل بما يعطي حيوية للمشروعات الاقتصادية، ويتيح لها أن تتخذ الكثير من قراراتها لا مركزياً مع محاسبتها في النهاية على ما حققته من نتائج اقتصادية، فهو نظام تمتلك فيه الدولة كل أو أغلبية المشروعات الاقتصادية في القطاعات المختلفة، ويسير اقتصاده وفق خطة شاملة لكنها ليست تفصيلية، وتستهدف سياسات الحكومة فيه تحقيق التنمية الاشتراكية، وإشباع حاجيات الطبقات العامة والشعبية.

وفيما يتصل بدور الحكومة في ظل النظام الاشتراكي اللا مركزي فإنه يتمثّل في محاولة تحقيق ذات الأهداف العريضة للأنظمة الاشتراكية، إلاّ أن حدود ومكونات هذا الدور لها طابع مميز فنتيجة لانتهاج الحكومة واتباعها لأسلوب **الإدارة اللامركزية** في تسيير المشروعات الاقتصادية فإن نمطين لإدارة المنظمات العامة يوجدان ويتعايشان جنباً إلى جنب، فنمط **الإدارة المركزية** التقليدي يمثّل الأسلوب الذي تدار به الوزارات والأجهزة الخدمية المرفقية، في حين يطبق **النمط اللا مركزي** على المشروعات الاقتصادية أساساً.

---

[٥١٠] - أ.د. أحمد صقر عاشور، المرجع السابق، ص٢٣٤.

المبحث الثاني

أثر المتغيرات الاقتصادية العالمية

في الإدارة العامة

أدت **المتغيرات الاقتصادية العالمية** التي شهدها العالم في أواخر القرن العشرين إلى إحداث تغييرات كبيرة في أجهزة الإدارة العامة في مختلف دول العالم ولاسيما دول العالم الثالث، فقد أدى **انهيار الاتحاد السوفييتي** إلى انهيار دول أوروبا الشرقية تبعًا لذلك، وبات التوجه نحو **المزيد من التكتلات الاقتصادية،** كالسوق الأوربية المشتركة، والتكتلات الاقتصادية بين اليابان ودول جنوب شرق آسيا، وكذلك بين الولايات المتحدة الأمريكية وكندا والمكسيك ...فضلا عن أن اختفاء الاتحاد السوفييتي وانهيار نظام القطبية الثنائية قد **جعل الولايات المتحدة منفردة بالقدرة على السيطرة والتأثير.**

ولا يغيب عن البال ما حدث من **تقدم علمي هائل لم يشهد له العالم مثيلا من ذي قبل،** وهو التقدم الذي ترافق من الناحية الاقتصادية بتحول العديد من دول العالم نحو **النظم الحرة،وتبني سياسة التكتلات التجارية...** هذا التقدم الذي ترافق **بزيادة نسبة الفقر في العالم،** ولا أدل على ذلك من أن أكثر من خُمس سكان الكرة الأرضية يعانون اليوم من فقرٍ مدقع .كما تحول العالم اليوم **من المجتمع الصناعي إلى مجتمع ما بعد الصناعة،** وهو ما يطلق علية بعضهم اسم **"مجتمع المعلومات"** أو **"عصر المعلومات".** وإزاء ما تقدم كان من واجب دول العالم أن تأخذ في الحسبان ضرورة الاستعداد لمواجهة المتغيرات العالمية الجديدة.[٥١١]

أولاً- التحولات والتنظيمات الاقتصادية العالمية:

شهد عقد التسعينات من القرن الماضي نمواً لنشاط الأسواق المالية، وقيام تكتلات اقتصادية كبرى. **وبقيام منظمة التجارة العالمية** اكتمل المثلث الذي تشكل

[٥١١] - د. نجم الأحمد: "المتغيرات الاقتصادية العالمية وسياسة الإصلاح الإداري في سورية". مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (٢٤)، العدد (١)، عام ٢٠٠٨، ص٣٥١.

أضلاعه مؤسسات النظام الاقتصادي العالمي (صندوق النقد الدولي- البنك الدولي- منظمة التجارة العالمية).

أ- التحولات الاقتصادية:

تمّثلت أهم التحولات الاقتصادية العالمية فيما يسمى **عولمة الاقتصاد**، فضلاً عن اتجاه العديد من دول العالم إلى **سياسة اقتصاد السوق والخصخصة، بالإضافة إلى ظاهرة النمور الآسيوية:**

١- عولمة الاقتصاد:

نشهد اليوم اتجاهًا نحو **"عولمة الاقتصاد"**، بمعنى أن **يصبح العالم اقتصاداً واحداً**، ولا نعني بذلك زيادة حجم المبادلات التجارية الدولية بين دول منعزلة، وإنما نعني بذلك ما تؤدي إلية هذه الكلمة من الناحية الفنية، أي مدلولها الاقتصادي الذي يعني **توحّد العالم في اقتصادٍ واحد وسوقٍ واحد.**[٥١٢]

وفي الواقع هناك **تحولات اقتصادية** كبيرة أدت إلى ما **يسمى بالاقتصاد العالمي منها:**

١- **انفصال اقتصاديات إنتاج المواد الأولية في العالم عن الاقتصاد الصناعي**، وبناء عليه حدث **انخفاض** في الطلب على **المواد الأولية**، وانخفاض في أسعار هذه المواد، وفي المقابل **ازداد** الطلب على **المنتجات الصناعية** ذات الأسعار المرتفعة.[٥١٣]

٢- **نقص معدلات العمالة وفرص التوظيف عن الإنتاج الصناعي.**

٣- أصبحت **حركة رؤوس الأموال** هي القوة الحقيقية المحركة للاقتصاد العالمي.

يحتم **الواقع الجديد** في صورة الاقتصاد **العالمي إعادة النظر في السياسات الاقتصادية المحلية** كي تتمكن الدولة من أن توجد لنفسها مكانًا على الصعيد

---

[٥١٢] - انظر مثلاً:

د. محمد سعيد أمين، المرجع السابق، ص٢٩٤.

د. أحمد رشيد: "الإصلاح الإداري- إعادة التفكير". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٩٤، ص٨.

Naibist, and Aburdence; P, Megaaatrends, Wiliam Morrow Co Inc, N.Y. 1982.

[٥١٣] - لمزيد من التفصيل انظر:

ولد سيدي محمد: "تأثير منظمة التجارة العالمية في الاقتصاد العالمي". وذلك ن خلال الموقع الآتي على شبكة الانترنت:

www.aljazeera.net.

العالمي، وذلك من خلال حقيقةٍ أساسية مؤداها ضرورة العمل على **إيجاد "ميزة تنافسية" في السوق العالمي *The countrys international competitive position*** ذلك أن تحقيق معدلات النمو الاقتصادي تبدو **صعبة** خارج نطاق هذا التصوّر.[٥١٤]

ويمثّل الاقتصاد العالمي الجديد مرحلة ما بعد الصناعة، أو ما يسمى **باقتصاد المعلومات *information based***، لذا فإنه مقارنة بالاقتصاد الصناعي التقليدي يعتمد على صناعاتٍ **أساسها المعلومات *information base*** **مقارنة بالاقتصاد الصناعي التقليدي** الذي يعتمد على صناعاتٍ قوامها **المواد الخام بالدرجة الأولى *material based*** ومن ثم فإن التحوّل نحو **الاقتصاد العالمي** يعني نشأة الطلب على نوعياتٍ جديدة من الأفراد لديهم مهارات خاصة يتعين على الدولة العمل على توفيرها من خلال مؤسسات التعليم والتدريب الخاصة بإعداد وتأهيل العناصر البشرية المناسبة للاقتصاد الجديد[٥١٥].

٢- الاتجاه إلى اقتصاد السوق:

هناك تحول شهدته بعض الدول في **التحوّل من نظم الاقتصاد المخططة مركزياً** إلى ما يسمى **" اقتصاد السوق".** وبتعبير آخر أخذت الدول تهجر السياسة الاقتصادية التي تسيطر فيها الإدارة الحكومية على توجيه الموارد الاقتصادية، ووضع القرارات السياسية، إلى أنواعٍ من الاقتصادات التي تعمل وفقًا لتوجهات السوق، وعوامل العرض والطلب.

ويمكن بيان أهم الأساليب التي اعتمدتها الدول لأجل ذلك في الآتي:

- **العمل على تخصيص وسائل الإنتاج**، وإعادتها إلى القطاع الخاص بدلا من إدارة الدولة لها.
- العمل على **إنشاء أسواق للأوراق المالية**، وتشجيع حركة تبادل الأسهم والسندات.

---

[٥١٤] - د. علي السلمي: الإدارة الجديدة في ضوء المتغيرات البيئية التكنولوجية". كتاب الأهرام الاقتصادي، العدد (٣٥)، عام ١٩٩١، ص١٣.

Druker, The frontiers of management harper and Row publishers, N. Y. 1986, p, x.

[٥١٥] - انظر:

د. محمد سعيد أمين، المرجع السابق، ص٢٩٥.

د. علي السمي، المرجع السابق، ص١٩.

- اتباع أساليب **اللامركزية الإدارية**، ونقل الصلاحيات والسلطات إلى المستويات الإدارية الأدنى.
- **التخلّص من المؤسسات والشركات.**
- **تخفيف القيود الحكومية** على الأنشطة الاقتصادية.[٥١٦]

وقد ترافقت هذه التحولات الاقتصادية بتحولات سياسية مهمة تدعم الديمقراطية، فلا يتوقع أن يكون للإصلاح الاقتصادي أو الإداري فرصة للنجاح ما لم يترافق **بإصلاح سياسي** قائم على المكاشفة والشفافية وحرية الرأي والتعبير.

٣- سياسة الخصخصة:

تبّنت الإدارة العامة في العديد من دول العالم ما يسمى **"سياسة الخصخصة" *privatisation*، أي "تحويل ملكية بعض المرافق العامة أو إدارتها من القطاع العام إلى القطاع الخاص"**، وذلك من خلال **"الاستغلال المباشر"، أو" الامتياز concession، أو" مشاطرة الاستغلال"، أو "شركات الاقتصاد المختلط".**[٥١٧]

وقد زادت الدعوة إلى اعتماد سياسة الخصخصة بحسبانها **أحد المخارج للمسألة الاقتصادية**، ذلك أنها ستؤدي إلى *تخفيض الأعباء* عن كاهل القطاع العام، وتحويل جزء من هذه الأعباء إلى القطاع الخاص.[٥١٨]

ويمكن القول إن سياسة الخصخصة قد جاءت في سياق فكر اقتصادي معيّن نجم عن ظروف وتطورات اقتصادية وسياسية عصفت بالدول الصناعية مع بدايات السبعينيات من القرن المنصرم. ولعلّ أبرز هذه التطورات ما عرف باسم

---

[٥١٦] - انظر المادة (٥٥) من القانون رقم (٢٠٣) الصادر في جمهورية مصر العربية عام ١٩٩١، والمتعلّق بشركات قطاع الأعمال في مصر.

[٥١٧] - د. طارق المجذوب: "الإدارة العامة- العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري". ط (١)، منشورات الحلبي الحقوقية، عام ٢٠٠٥، ص٨٩٦.

وفي اللغة الفرنسية انظر مثلاً:

Les privatization, Journée d'actualité (Beyrout, 12 mars 1999), CEDROMA, Université Joseph, 1999.

[٥١٨] - زاهر الخطيب"الخصخصة- أثرها في التنمية وإعادة البناء في لبنان". انظر البحث على شبكة الانترنت من خلال الموقع الآتي:

www.kobayat.org.

"الركود التضخمي" *Stagflaation*، فقد ساد الاعتقاد في هذه الفترة بأن حجم القطاع العام أصبح كبيرًا ويحب تقليصه.[٥١٩]

ومن الممكن حصر **أهداف الخصخص**ة -كما يرى بعض الاقتصاديين- في الآتي:

- **دفع إنتاجية الاقتصاد الوطني وتفعيله**، وذلك من خلال تخفيض حجم القطاع العام.
- السعي إلى **إيجاد مصادر تمويل إضافية**، وذلك بإنماء السوق الوطنية، وجذب المستثمرين إليها، وتحريك آلية الاقتصاد المحلي.[٥٢٠]

(١) نماذج الخصخصة:

تتحقق الخصخصة وفق نموذجين هما:

النموذج الأول- الخصخصة التلقائية: وتتلخص في **تشجيع القطاع الخاص، ودعمه** بشكل يؤهل لزيادة ثقله في الاقتصاد القومي دون التأثير في وضعية الأنشطة التي يضطلع بها القطاع العام. ويعتمد هذا الأسلوب على تنفيذ الدولة **لوسائل تحفيزية** تشجع القطاع الخاص مع تهيئة القاعدة الاقتصادية الملائمة لنمو هذا القطاع، وذلك بتهيئة الوسائل الملائمة للاستثمار والإنتاج في مؤسساته المختلفة.

النموذج الثاني: الخصخصة الهيكلية: وتتخلص في **تقليص دور القطاع العام من خلال بيع بعض مؤسساته الإنتاجية والخدمية**، أو **تحويل إدارتها** إلى القطاع الخاص. وعادة ما يتطلب تنفيذ هذا الأسلوب فترة طويلة من الزمن تكفي لقيام المؤسسات الحكومية والخاصة بتعديل خططها المتعلقة بالادخار والاستثمار. ويتبع هذه الإجراءات **إجراءات هيكلية** مختلفة تستند إلى تصفية المؤسسات العامة التي

---

[٥١٩] - هناك عوامل أخرى لم تكن اقتصادية أدت إلى التوسّع في هذه السياسات، ومنها لجوء حكومات المحافظين في بريطانيا عام ١٩٧٩ إلى العديد من عمليات الخصخصة بهدف كسر شوكة حزب العمال، وذلك من خلال ضرب نفوذ النقابات العمالية.

[٥٢٠] - د. طارق المجذوب، المرجع السابق، ص ٨٩٨.

انظر كذلك:

د. مصطفى حسين المتوكل: "الخصخصة- خلق آفاق جديدة أمام القطاع الخاص". اليمن، المركز الوطني للمعلومات، مجلة المعلومات، العدد (٢)، عام ٢٠٠١.

يثبت عدم جدوى إصلاحها ليتم بيعها إلى القطاع الخاص، أو حتى **فصل ملكيتها عن إدارتها** تمهيدًا لضمان إدارة تلك المؤسسات على أسس اقتصادية.[٥٢١]

(٢) أساليب الخصخصة:

يمكن تقسيم أساليب الخصخصة إلى مجموعتين: أساليب تنطوي على **بيع** جزئي أو كلي لحصة الحكومة في ملكية المنشأة، **وأساليب لا تنطوي على عمليات بيع:**

المجموعة الأولى- أساليب تنطوي على بيع جزئي أو كلي للمنشأة:

وتتضمن هذه المجموعة الطرح العام، والطرح الخاص جزئيًا أو كليًا للأسهم، وبيع أصول المنشأة، وتمليك الإدارة والعاملين لحصة من رأسمال المنشأة:

- **الطرح العام للاكتتاب:** يقصد بالطرح العام قيام الحكومة بطرح كل أسهم رأسمال المنشأة أو جزء منها للبيع للجمهور من خلال سوق الأوراق المالية.
- **الطرح الخاص للاكتتاب:** ويراد به بيع أسهم المنشأة أو جزء منها لمستثمر واحد أو مجموعة مختارة من المستثمرين، بل وقد يتم البيع لمنشأة أخرى قائمة بالفعل، أو لمؤسسة مالية، وقد يفضل كثير من المستثمرين الطرح الخاص على الطرح العام، وذلك لعدة أسباب من أبرزها عدم وجود التزام بنشر المعلومات من قبل المنشآت التي تطرح أسهمها للتداول العام.[٥٢٢]
- **تملّك العاملين وأعضاء مجلس الإدارة** لحصة من رأسمال المنشأة.

المجموعة الثانية- أساليب لا تنطوي على بيع:

وذلك من خلال تقسيم المنشأة إلى وحدات مستقلة وجذب استثمارات خاصة إضافية، ثم الخصخصة بأسلوب التأجير وعقود الإدارة:

- **جلب استثمارات خاصة إضافية:** بهدف إعادة تأهيل الشركة أو لتمويل استثمارات جديدة.
- **التأجير وعقود الإدارة:** للتأجير وعقود الإدارة سمات مشتركة تبرر تناولهما معًا في قسم واحد، فكل من الأسلوبين يزوّد المنشأة محل

---

[٥٢١] - د. مصطفى حسين المتوكل، المرجع السابق، ص٣.

[٥٢٢] - د. ماهر ملندي: "القانون الدولي الاقتصادي". ج (١)، منشورات جامعة دمشق، عام ٢٠٠٩، ص٢٤١.

الخصخصة بالكفاءات والمهارات الإدارية والتكنولوجية خلال فترة التعاقد، وذلك مقابل تعويض مادي.

٤- ظاهرة النمور الآسيوية:

كان **للتجربة** التي حدثت في منطقة **الحزام الباسيفيكي *The pacific rim*** **انعكاسات واسعة على الساحة العالمية.** وقد تمّثلت هذه التجربة في حدوث حركة انطلاق اقتصادي بمعدلات غير مسبوقة عالميًا. كما **نمت الحركة الاقتصادية** لهذه الدول في إطار ثقافي متميز يضم شعوبًا وديانات ولغات مختلفة. وتبعًا لذلك فإن الحركة الاقتصادية قد انتقلت بالقيادة الاقتصادية من اليابان إلى دول جديدة هي النمور الأربعة (كوريا الجنوبية- تايوان- سنغافورة- هونغ كونغ). وقد كان أساس هذه الحركة هو **العناية الفائقة بالتعليم.**

أدت ظاهرة النمور الآسيوية إلى **تغيير في نظريات التنمية الاقتصادية** التي تؤمن بالتدرّج والمرحلية، فقد انطلقت هذه الدول إلى مرحلة **"اقتصاد المعلومات" *information economy*** دفعة واحدة دون المرور بمرحلة الصناعة التقليدية.

أما بالنسبة **للسياسات الاقتصادية الكلية** التي انتقتها حكومات هذه الدول فقد كانت ذات تأثير إيجابي في خلق الظروف الاقتصادية المحلية المناسبة لدفع قوى النمو والتقدم. ومن هذه السياسات تلك التي تتعلق بالدور الذي قامت به الدولة في **بناء شبكة البنية التحتية المتقدمة، واستثمار الثروات البشرية، والعناية الخاصة بقطاع الصادرات لمكانته الارتكازية في تجارب تلك الدول.**[٥٢٣]

وتفيد تجارب النمور الآسيوية وغيرها من دول الشرق الأقصى بأنها **استطاعت تحقيق الطفرة الاقتصادية الهائلة التي حدثت في فترة زمنية وجيزة** نتيجة مجموعة من العوامل أهمها **اهتمامها بالعنصر البشري،** وتنمية مهاراته وقدراته.[٥٢٤]

---

[٥٢٣] - عبد الرحمن تيشوري: "تجربة النمور الآسيوية والعوامل التي أدت إلى أزمتها". الحوار المتمدن، العدد (١٣٧٣)، تاريخ ٢٠٠٥/١١/٩. انظر البحث على الانترنت من خلال الموقع الآتي:

www.rezgar.com.

[٥٢٤] - في سنغافورة مثلاً يجري تدريب (٤٠٠،٠٠٠) شخص سنوياً، أي بما يعادل ربع القوى العاملة. وبذلك يعاد تدريب الفرد كل أربع سنوات لرفع مستواه. كما قامت النمور الآسيوية بتشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة ورعايتها عن طريق توفير مركز التدريب على التكنولوجيا المتقدمة، الربط بينها وبين مراكز البحث العلمي، والسعي المتواصل لرفع مستوى جودة الخدمات والتركيز على الصناعات المقامة من أجل التصدير وفتح الباب على مصراعيه لزيادة الاستثمار سواء من حيث التشريعات أو الإجراءات، أو الأنظمة المالية والضريبية والقضائية. انظر: د. نجم الأحمد، المرجع السابق، ص٣٥٧.

وبذلك تمكنت دول الشرق الأقصى من تحقيق العديد من النتائج المهمة، إذ أدى **الاشتراك الحقيقي بين الحكومة ومجتمع الأعمال** إلى رسم السياسات وتنفيذها في إطار تحفيز القطاع الخاص على توسيع نطاق استثماراته. كما أدى إعفاء الإدارات الحكومية من الوظائف التي أوكلت إلى المؤسسات المقامة إلى **التخفيض من الأعباء الحكومية، وتفرغ الحكومة لأداء مهامها، واضطلاع كل من الحكومة والمؤسسات بتحمل المسؤولية بكفاءة عالية.**[٥٢٥]

وعلى الرغم من انتقال عدد من الوظائف الحكومية إلى الأجهزة المذكورة فإن حكومات تلك الدول **ظلّت مستمرة في القيام بدور مهم ومؤّثر في عملية التنمية،** وذلك باستصدار القوانين والأنظمة والقرارات المتعلقة بالسياسات الصناعية والتجارية والاقتصادية الأخرى التي توصي بها مجالس إدارات المؤسسات المستقلة، وتوفير البنية الأساسية والخدمات التي تزيد من قدرة الصناعة على أن تصبح أكثر منافسة، ومساندة برامج التنمية المتواصلة للإنتاجية، وتشجيع الابتكار والاختراع، وتسهيل نقل التكنولوجيا وبناء تكنولوجيا متطوّرة.

ب- التنظيمات الاقتصادية العالمية:

يمكن القول إن العالم قد شهد نشاطاً واسعاً على صعيد تكوين التكتلات **الاقتصادية الثنائية أو الإقليمية أو شبه الإقليمية،** وهو ما يعرف بعملية **التكامل الاقتصادي *Economic Integration Press*** أو من خلال تجمعات لا تكتسب الصفقة الإقليمية المباشرة، وإنما من خلال مجموعة من الدول ذات التفكير المتشابه عبر نطاق جغرافي متسع من خلال ما يطلق عليه اسم **"المجالات الاقتصادية الكبرى" *large economic space*** مع تنامي التوجّه نحو تشكيل تكتلات تجمع بين دول متباينة في مستواها الاقتصادي.

واليوم تتجه الدول المتقدمة والنامية على حد سواء **إلى المزيد من التكتلات الاقتصادية الإقليمية،** وفي هذا السياق تسعى **الدول الصناعية المتقدمة** إلى **الاستفادة من عوائد الكفاءة *Efficiency Gains*** الناجمة عن إزالة العوائق المفروضة على الأنشطة الاقتصادية القائمة، إذ إن الهياكل الصناعية لهذه الدول تتسم عادة بالاستقرار لعقود طويلة، ومن ثم فإن تغيير هذه الهياكل استجابة للتكتل وبرامج التكامل يكون له أثر إيجابي ملموس على الأداء الاقتصادي بوجه عام،

[٥٢٥] - د. نجم الأحمد، المرجع السابق، ص٣٥٧.

ويكسبه المزيد من الديناميكية والفاعلية. أما أهداف **الدول النامية** فإنها ليست أهدافاً **ديناميكية** بقدر ما هي **هيكلية** تشمل تنمية صناعات جديدة من خلال التنسيق عبر الحدود. وهذا ما تسمح به الاقتصاديات ذات الحجم الكبير **بسبب اتساع السوق وتنوع الإمكانيات.**[٥٢٦]

وسنقتصر في دراستنا هذه على نموذجين متمايزين للتنظيمات الاقتصادية العالمية هما الاتحاد الأوربي، واتفاقيات تحرير التجارة العالمية:

١ـ الاتحاد الأوروبي:

دخلت الدول الأوروبية **حالة من الاندماج التام** بتوقيعها على معاهدة **ماستريخت** بتاريخ١٩٩٢/٢/٧، هذه المعاهدة التي تضمنت **إنشاء الاتحاد الأوروبي** الذي يحقق حالة من الوحدة التامة بين الدول الأعضاء، وذلك بعد سلسلة من المعاهدات التي كانت في منزلة تمهيد لهذا الاتحاد.[٥٢٧]

لقد حددت معاهدة **ماستريخت** أهداف السياسة التنموية **للاتحاد الأوروبي** بأن تكون **سياسة أوروبية** لا سياسة وطنية ضيقة النطاق. وفيما يخص الدول النامية فإنه من الضروري أن تتوافق الآراء على أن يتأسس **التعاون من أجل التنمية** مع الدول النامية على مبدأ **المنفعة المشتركة** للطرفيين، والاتجاه نحو **المساعدة في التنمية الصناعية ونشاط الأعمال في القطاع الخاص والمشروعات المشتركة وتحسين القدرات التكنولوجية ورفع المهارات البشرية بدلاً من المساعدات المالية والغذائية.**

ويتبع الاتحاد نهجاً مفاده **الانفتاح التدريجي لأسواقه أمام دول المتوسط** التي أبرمت معه **اتفاقيات للشراكة مقابل تحرير التجارة والاستثمار في هذه الدول،** إضافة إلى **فتح مساعدات مالية لدول المتوسط.** كما يهدف الاتحاد إلى **تطوير علاقاته بدول المنطقة** من خلال **حوار سياسي ناشط** يهدف إلى تحقيق السلام والاستقرار في المنطقة، وإقامة منطقة اقتصادية أوروبية متوسطية من خلال إنشاء منطقة للتجارة الحرة، وزيادة المساعدات المالية للدول المتوسطية، وتطوير التعاون في المجالات العلمية والاجتماعية.

---

[٥٢٦] ـ د. نجم الأحمد، المرجع السابق، ص٣٥٨.

[٥٢٧] ـ د. ماهر ملندي، المرجع السابق، ص٢٨٥.

وقد تحدد الهدف من **التعاون في المجال السياسي والأمني** في عدد من المبادىء و المصالح المشتركة التي يتعهد الأطراف مجتمعين بدعمها، وإعادة التأكيد على **أهمية الحريات الأساسية** وضرورة احترامها، وإقامة **دولة القانون** كأحد عناصر الاستقرار في منطقة المتوسط، مع التأكيد على **مبدأ حسن الجوار**، وضرورة **مراعاة الخصوصيات الثقافية** لكل من دول المنطقة. هذا وتتعهد الدول المشاركة في **دراسة إجراءات بناء الثقة والأمن** التي يمكن تبنيها بطريقة جماعية بهدف **إنشاء منطقة للسلام والأمن** في منطقة حوض المتوسط.

أما على **الصعيد الاقتصادي والمالي** فقد تجلّت الأهداف بعيدة المدى في **المشاركة الاقتصادية والمالية** من خلال **الإسراع بمعدلات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحسين الظروف المعيشية لشعوب المنطقة، وزيادة فرص العمل والعمل على تخفيف الآثار الاجتماعية والبيئية للتنمية الاقتصادية إضافة إلى دعم التعاون الإقليمي.** ولوضع هذه الأهداف موضع التنفيذ فإنه ستحدث **منطقة أوربية متوسطية** تركّز على حرية التجارة والمشاركة في أكبر عدد من المجالات، وذلك على **أساس مبادىء اقتصاد السوق والتكامل الاقتصادي**، مع الأخذ في الحسبان احتياجات كل دولة وظروفها، ومراعاة درجة التقدم الاقتصادي لكل منها، مما يعني أن تبدأ دول المتوسط في **التفاوض لتحرير تجارتها البينية** بالتوازي مع مفاوضاتها مع الاتحاد.[٥٢٨]

كما يقع على عاتق دول المنطقة مهمة **مكافحة العنصرية والتطرّف وكراهية الأجانب والإرهاب والاهتمام بتنظيم الهجرة والسيطرة عليها، والنظر في أوضاع المهاجرين غير الشرعيين، فضلاً عن التعاون في مكافحة الجريمة التي تهدد استقرار دول المتوسط.**

ومن خلال نظرة متأنية إلى ما تقدم فإننا سنلحظ بعض الصعوبات التي يمكن أن تجابه الأهداف المتقدمة، فعلى فرض أن شعوب دول المتوسط والنظم السياسية القائمة في دولها – وهذا مجرد افتراض – ستؤيد وتعمل لتحقيق الأهداف الموما إليها، فهل يمكن حمل إسرائيل على الالتزام بمبدأ حسن الجوار؟ وعلى جعلها تحارب العنصرية والتطرف وكراهية الأجانب والإرهاب؟ وما السبيل لإلزامها بالسيطرة على الهجرة أو في مكافحة الجريمة المنظمة؟ ومتى يمكننا

[٥٢٨] - د. ماهر ملندي، المرجع السابق، ص٣٤٢.

القول إن دول المنطقة تسهم فعلاً في مناهضة "الإرهاب"، وهو المصطلح الذي عجزت المواثيق الدولية عن أن تضع معياراً محدداً له. وبمعنىً أكثر بساطة هل مقاومة الاحتلال ستعد عملاً إرهابياً أم لا؟ وهل تستطيع الدول الأوربية تلافي ازدواجية المعايير في توصيف الإرهاب فلا يكون مجرماً في مكان ويلقى الدعم والعون ويعدّ عملاً مشروعاً في مكان آخر.

أما حقوق الإنسان والحريات الأساسية فإنها ستطرح تساؤلات مختلفة فهل المقصود بها نظرة الغرب إلى هذه الحقوق والحريات؟ وهل ستطلق هذه الحقوق والحريات على الغارب أم أنها ستكون منظمة بأحكام القانون؟ وفي حال تنظيمها ألا يمكن أن تختلف الرؤى والتصورات حول ما يجب تنظيمه أولاً؟ ولعلنا نتفق جميعاً على أن الحرية غير المنظمة هي صورة من صور الفوضى المرفوضة.[٥٢٩]

٢ـ اتفاقيات تحرير التجارة العالمية *GATT*:

وهي الاتفاقات التي نجمت عن **جولة أوروجواي** وكان من نتيجتها قيام **منظمة التجارة العالمية** *WTO* وما ارتبط بها من اتفاقيات متعددة الأطراف **شملت إلى جانب تجارة السلع ما أطلق عليه اسم تجارة الخدمات**، وكذلك **حقوق الملكية الفكرية**، يضاف إلى ذلك **إنشاء آلية فعالة لتسوية المنازعات الدولية التجارية** في نطاق المنظمة. لقد أعطى قيام منظمة التجارة العالمية دفعة قوية لإرساء قواعد التجارة الدولية في إطار من المفاوضات التجارية.[٥٣٠]

لقد تنبهت الجماعة الدولية إلى **أهمية إنشاء منظمة دولية للتجارة** ولذلك عمدت إلى إقامة هذه المنظمة عندما أعدت **ميثاق هافانا** عام ١٩٤٨ وهي المنظمة التي **لقيت محاربة الولايات المتحدة** التي برفضها المصادقة على ميثاق إنشائها، مما كان سبباً في عدم قيام هذه المنظمة وكان ذلك شأن العديد من الدول التي حذت حذو الولايات المتحدة، لا سيما وإن هذه الدول رأت **في اتفاقيـة الجات** *GATT 47* ما يحقق تسيير علاقتها التجارية. وقد رعت **الجات** عدداً من الجولات التفاوضية بين أطرافها المتعاقدين كان آخرها **جولة أورجواي** التي انبثقت عنها

---

[٥٢٩] ـ لمزيد من التفصيل انظر:
سمير سعيفان: "مقالات في الاقتصاد والإدارة في سورية". ط (١)، دمشق، دار نشر القرن (٢١)، عام ٢٠٠٠.

[٥٣٠] ـ ولد سيدي محمد: "تأثير منظمة التجارة العالمية على الاقتصاد العالمي. انظر البحث على الانترنت من خلال الموقع الآتي:
www.aljazeera.net.

منظمة التجارة العالمية *WTO* ومجموعة من الاتفاقيات متعددة الأطراف التي ترتبط بها.[٥٣١]

وبعد التوقيع على **الاتفاقية العامة للتجارة والتعريفة الجمركية *GATT*،** والتي تحوّلت بدءاً من ١٩٩٤/٤/١٥ إلى منظمة التجارة العالمية من طرف دول عدة بما تدعو إليه من **إزالة للحواجز الجغرافية والجمركية أمام حركة التجارة بين الدول،** والخارطة الاقتصادية العالمية في تغير دائم.

إن ميلاد هذه المنظمة بعد سنوات عديدة من المفاوضات الشاقة جاء ثمرة للأوضاع التي ميّزت العالم منذ بداية التسعينيات من القرن المنصرم متمثلةً في العولمة وتشابك الاقتصاديات وارتباط مصالح العديد من الدول النامية بالدول المتقدمة والشركات الكبرى العابرة للقارات أو (متعددة الجنسيات)، **وتنامي دور المؤسسات الدولية في رسم مسار التنمية للدول النامية والتحكم فيه**. هذا فضلاً عن سعي دول الشمال الغنية للسيطرة على النصيب الأوفر من الاقتصاد العالمي عبر شركاتها وفروعها المنتشرة في أنحاء العالم، والتي أصبحت تتحكم في جزء كبير ومتزايد من عمليات الإنتاج، وتوزيع الدخل العالمي. وكذلك سعي تلك الدول إلى حل مشكلاتها الاقتصادية والاجتماعية ولو على حساب دول الجنوب .وقد عجل هذا الواقع ظاهرة العولمة، وإن كان بعضهم يرى أنها ظاهرة قديمة إلا أن البداية الفعلية كانت مع اكتمال أسس النظام الدولي الجديد مع قيام منظمة التجارة العالمية.

وتعدّ العولمة ظاهرة شمولية لها أبعاد اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية، إلا أن عقد التسعينيات أبرز ميلاد ما يمكن أن نسميه **"العولمة المالية"**، والتي يرى بعضهم بأنها أبرز تجليات ظاهرة العولمة، حيث زادت رؤوس الأموال الدولية بمعدلات تفوق بكثير معدلات نمو التجارة والدخل العالميين.[٥٣٢]

أثارت اتفاقيات تحرير التجارة العالمية **مخاوف العديد من الدول في أن تتأثر سيادتها بشكل سلبي إذا ما قبلت الانضمام إلى هذه الاتفاقيات** التي باتت ذات تأثير مؤكد في اقتصاديات الدول جميعها ولاسيما الدول النامية، خصوصًا وأن هذه

---

[٥٣١] - لمزيد من التفصيل انظر:
د. ياسر خضر الحويش: "مبدأ عدم التدخل واتفاقيات تحرير التجارة العالمية". رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، عام ٢٠٠١.

[٥٣٢] - ولد سيدي محمد، المرجع السابق.

الاتفاقيات أخذت تشمل مجالات متعددة كالتجارة في السلع والخدمات، وفي حقوق الملكية الفكرية.

وقد كانت جولة أورجواي التي انطلقت عام ١٩٨٦ تحت رعاية **الجات** مناسبة مهمة لوضع العلاقات الدولية في نطاق قانوني ملائم للمتغيرات العالمية، فقد سيطر الأساس الاقتصادي للنظام الرأسمالي على طبيعة العلاقات التجارية، وكيفية تسييرها، فالميزة النسبية باتت هي المنطلق الأساسي بالنسبة للتعامل التجاري على الصعيد الدولي، وهي فكرة تقوم على ترسيخ مبدأ المنافسة بين الدول، وعلى نحو يدفع إلى التخصص في المجالات التي يمكن للدولة أن تنافس الآخرين من خلالها. ولن يكون التنافس مجديًا ما لم يكن للعضو **ميزة نسبية** في إنتاج ما ينافس فيه. ويمكن القول: **إن النظام التجاري بات مهتمًا بدرجة أساسية بجعل العالم سوقًا واحدة، بحيث لا يوجد فيه ما يعيق تدفق لتجارة عبر الدول. فقد نقلت اتفاقيات تحرير التجارة العالمية مبدأ التدخل في شؤون الدول من الحظر إلى الإباحة كما يرى جانب من الفقه**.[٥٣٣]

[٥٣٣] - د. ياسر خضر الحويش: تأثير اتفاقيات تحرير التجارة العالمية في تطوير القوانين الداخلية". مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (٢٠)، العدد (٢)، عام ٢٠٠٤.

المبحث الثالث

الإصلاح الإداري
والمتغيرات الاقتصادية العالمية

أدت المتغيرات الاقتصادية العالمية **إلى إحداث تحولات إدارية مهمة**، كان أبرزها **التحول من التعامل وفقاً لنظام منغلق *closed system*** تحدده القواعد الحكومية، وتنظمه القرارات الإدارية العليا **إلى التعامل وفقاً نظام مفتوح *open system*** تحكمه متغيرات السوق وعوامل المنافسة.[٥٣٤]

يضاف إلى ذلك **التحوّل من التعامل بأسلوب مخطط** يحرص على الأوضاع القائمة، ويعمل على تنفيذ موازناتٍ معدة سلفاً بقصد استهلاكها، **إلى التعامل بأسلوب مرن** يهدف إلى تحقيق النمو والتميّز، ويعمل على تطوير الموازنات وفقاً لمتطلبات السوق والواقع العملي. وقد رافق ذلك **تحول في النظم الإدارية من المركزية إلى اللامركزية الإدارية** بما ينمي **"المشاركة الخلاقة"** لمختلف العاملين في اتخاذ القرارات، أي **التحول إلى أسلوب العمل الجماعي وروح الفريق.**[٥٣٥]

ويمكن القول إن المتغيرات الاقتصادية العالمية **تمثّل دوراً جديداً للدولة وأجهزة الإدارة العامة**، وهو دور **يجب أخذه في الحسبان في سياسات الدول المتعلقة بالإصلاح الإداري** مفاده **الطابع الكيفي الحيوي المقترن بدور صغير من الناحية الكمية، وهو ما يستلزم متطلبات جديدة يجب على القائمين بتصميم برامج الإصلاح والتطوير الإداري أخذها في الحسبان.** فقوة الدولة **ليست في حجم تدخلها** وإنما في **مدى قوة إدارتها العامة وكفاءتها، وبمدى قدرتها على تنشيط العلاقة بين الأجهزة والمنظمات غير الحكومية، وكيفية تنظيم آليات السوق**، حتى لا

---

[٥٣٤] - د. محمد سعيد أمين، المرجع السابق، ص٣٠٦.
[٥٣٥] - د. علي السلمي، المرجع السابق، ص٢٨.

تؤدي الحرية الاقتصادية إلى زيادة الأرباح في الوقت الذي يتم فيه تجاهل الإنتاج وتحقيق العدالة الاجتماعية.[٥٣٦]

المطلب الأول

المحاور الاستراتيجية

في سياسة الإصلاح الإداري

توجد خمسة محاور مهمة في هذا الخصوص:

أولاً- طبيعة الدور الجديد للدولة:

تتمثّل الوظائف التقليدية للدولة في **تحقيق الأمن الداخلي والخارجي وإقامة العدل بين المواطنين.** وقد أخذت الدولة تتدخل تدريجيا في نشاطاتٍ أوسع. **وقد ظلّ تدخل الدولة الرأسمالية في نشاطات محدودة** هي تلك التي كانت تشهد عزوفاً من جانب القطاع الخاص، إما لأنها تتطلب موارد مالية ضخمة لا يرغب القطاع الخاص الدخول بها، أو لأن الربح فيها غير مضمون تماماً، أو لأنه لا يتحقق إلا بعد فترة زمنية طويلة.[٥٣٧]

إلا أنه وفي ظل المتغيرات العالمية الاقتصادية **فإن دور الدولة يتجه في ظاهره نحو التقلص.** وقد يفهم من ذلك للوهلة الأولى أن دور الدولة يشهد تراجعاً لكن الحقيقة **أن هذا الدور يزداد دقة وصعوبة** ذلك أن المفهوم الموضوعي لوظائف **الدولة يحمل مضمون رعاية ومساندة يصبح غاية في الدقة عند التنفيذ.**

---

[٥٣٦] - جاءت دعوات الإصلاح في السنوات الأخيرة من داخل الوطن العربي وخارجه. من ذلك على سبيل المثال إعلان برشلونة لعام ١٩٩٥، ووثيقة صنعاء عام ٢٠٠٤، ووثيقة الإسكندرية عام ٢٠٠٤، ووثيقة خطة "جماعة الثماني" لتطبيق الإصلاح عام ٢٠٠٤، فضلاً عن تقارير التنمية العربية التي صدرت عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الأعوام ٢٠٠٢- ٢٠٠٣- ٢٠٠٤. لمزيد من التفصيل انظر:
د. نبيل سكر: "أزمة التنمية العربية وتحديات الإصلاح". بحث مقدّم إلى مؤتمر الإصلاح الاقتصادي والسياسي في الوطن العربي ودور الأسواق المالية في التنمية الاقتصادية، دمشق، المجلس الأعلى لرعاية الفنون والآداب والعلوم الاجتماعية، خلال الفترة ٢/٤ أيار عام ٢٠٠٥، ص١٣.

[٥٣٧] - د. محمد سعيد أمين، المرجع السابق، ص ٣٠٨.

إن الوضع الموما إليه يعني في حقيقة الأمر **تقلص كمي في دور الدولة مع توسع وتطور كيفي في أساليب الإدارة والرعاية**، فقد لا يكون مطلوباً من الإدارة العامة **التنفيذ المباشر** وهي في خضم إيصال بعض الخدمات العامة، بل المطلوب هو **تصميم النظام الإداري الملائم** لإسناد هذه الخدمات إلى منظمات أخرى غير حكومية (قطاع أعمال – تعاونيات – مؤسسات ذات استقلال مالي وإداري).

ثانياً- الدور الاستراتيجي للقيادات الإدارية:

وهو الدور الذي يجب أن تلعبه الإدارة في مختلف مستوياتها. والدور الاستراتيجي للقيادة الإدارية العليا **لا يتمثل فقط في التشغيل الكفء والفعال للإدارة العامة وإنما يتطلّب أيضاً وجوب العمل على تطويرها.**

هذا ويؤكد الدور المحوري للقيادات الإدارية في نطاق الإدارة العامة حقيقة **أن تطوير أساليب الإدارة وتقنيتها بما يتلاءم مع المعطيات الاقتصادية والسياسية لا يمكن تحقيقه اعتماداً على مبادرات القيادة السياسية العليا فقط أو من خلال الاستعانة بالخبرات الأجنبية فحسب**، فكل هذا لا يمكن أن يؤتي الثمار الموجودة منه **ما لم يكن مقروناً بمساندة وتفهم من قبل بقية المستويات الإدارية.**

ثالثاً- الانفتاح بين الإدارة العامة والمجتمع:

وهو ما يمكن أن يتحقق من خلال صيغتين هما:

١- **صيغة مجالس التداول:** وهي مجالس تتكون من ممثلين للإدارة العليا مع ممثلين لاتحادات العمال ورجال الأعمال وقيادات المجتمع، **وذلك للتداول في السياسات الإدارية المهمة واقتراح الاستراتيجيات الملائمة لها.**

٢- **تكوين الوحدات التنفيذية التي تستهدف تحقيق الرضا العام:** هذه الوحدات تكون في بعض الوزارات وهي **تهدف إلى الرضا العام كماً وكيفاً** بالنسبة للخدمات التي تقدمها الوزارات المعنية إلى المنتفعين من خدماتها. وبمعنى آخر فإن المفهوم التقليدي للخدمة المدنية إنما يتأكد في شكلٍ حديث من خلال **صنيع وترتيبات عملية** يمكن من خلالها **قياس الرضا العام *public consent* كماً وكيفاً.**[٥٣٨]

[٥٣٨] - د. محمد سعيد أمين، المرجع السابق، ص ٣٠٩.

رابعاً- تفعيل دور الرقابة:

وهذا أمر طبيعي ينجم عن **الانفتاح بين الإدارة العامة والمجتمع.** وهكذا فإن الإدارة العامة يجب أن تكون **موضع مساءلة مستمرة** من الناحية السياسية أو الوزارية أو من ناحية المجتمع ككل. يضاف إلى ذلك أن **الرقابة الذاتية** هي أمر في غاية الأهمية.

خامساً- الأخذ بالمفاهيم الحديثة للإدارة:

من المهم الأخذ في نطاق الإدارة العامة بالمفاهيم الحديثة للإدارة وبالأساليب الملائمة للإدارة الحكومية مثل **نظم الجودة الشاملة والخدمة المدنية المتميزة *QUALITY CIVIL CERVICE* ونظم انتداب الموظفين من قطاع الأعمال *BUY-IN MANAGEMEN* وتكوين الوكالات التنفيذية *EXECUTIVE AGENCIES*.**

المطلب الثاني

أثر المتغيرات الاقتصادية العالمية

في عناصر الإدارة العامة

نبين فيما يلي أثر المتغيرات الاقتصادية العالمية في **الموارد البشرية**، وكذلك أثرها في **أساليب الإدارة العامة وأدواتها**، ومن ثم أثرها على **الهيكل التنظيمي وأنماط العلاقات**.

أولاً- الموارد البشرية:

يعدّ **العنصر البشري** من الدعائم الأساسية التي يرتكز إليها الجهاز الإداري في تحقيق أهدافه وتنفيذ السياسة العامة للدولة. ومما لا شك فيه أن نجاح العنصر البشري الذي تقوم عليه الإدارة في أداء دورها إنما يعدّ من أهم عوامل تقدم الإدارة وحسن اضطلاعها بأعبائها الضخمة ومهماتها المتغايرة.[٥٣٩]

وقد كان من مقتضى التحولات التكنولوجية الهائلة **أن طبيعة الأعمال والمهمات الإنتاجية والإدارية قد تغيرت بدرجات واضحة**، وعلى نحو يؤدي **إلى تغيير في المواصفات والمهارات التي يجب توفرها في الأفراد لأداء تلك المهمات والأعمال.** ومن ثم فإن الإدارة الجديدة **تواجه قوى عاملة جديدة** من حيث الإعداد والتركيب المهني والعلمي و النوعي. كما أن القوى العاملة الجديدة في الصناعات عالية التكنولوجيا والصناعات الجديدة تتميز **بارتفاع نسبة المتعلمين ومستوى التعلم ونوعيته** فضلاً عن تميزها **بالتحفز للإنجاز والتطلع للاستقلال وحرية الحركة في العمل.** وهكذا فإن أنماط الإدارة التقليدية لا تصلح للتعامل مع القوى العاملة الجديدة.

كان من مقتضى **التحولات التكنولوجية الهائلة أن طبيعة الأعمال والمهمات الإنتاجية والإدارية قد تغيرت بدرجات واضحة**، وعلى نحو يؤدي إلى تغيير في المواصفات والمهارات التي يجب توافرها في الأفراد لأداء تلك المهمات

[٥٣٩] - د. عبد الله طلبة: "الإدارة العامة". منشورات جامعة دمشق، طبعة عام ٢٠٠٥، ص٢٧١.

والأعمال، ومن ثم فإن الإدارة الجديدة تواجه قوى عاملة جديدة من حيث الإعداد، والتركيب المهني والعلمي والنوعي. وهنا تجب الإشارة إلى أنه يتعين على الإدارة **الحصول على ولاء قوة العمل بدلاً من ولاء العمال،** وذلك من خلال إتاحة الفرصة للاستخدام الأمثل للطاقات والإبداع الخلاق في الابتكار والتجديد وخلق مناخ مشجع لاستمرار الأفراد في العمل والعطاء.

كما يجب أن يكون التوجه الأساسي للإدارة الجديدة هو التفوق والتميز، وذلك باستثمار الطاقة الخلاقة للتكنولوجيا الحديثة والقوى البشرية عالية المهارة، فالمعيار الرئيسي لنجاح الإدارة الجديدة في تحقيق التفوق والتميز هو الرضا من جانب المنتفع والمستهلك.

.ثانياً- الأساليب والأدوات:

انعكست الثورة التكنولوجية على عمل الإدارة **بإفرازها مجموعة متطورة من أساليب العمل الإداري وطرقه وأدواته،** والتي تعتمد في أساسها على الحاسب الآلي بشكل مباشر أو غير مباشر. ومؤدى الأساليب الجديدة هو **اختصار الوقت وتسهيل اتخاذ القرار لوفرة المعلومات،** وإمكانية امتداد المدى الزمني للقرارات إلى فترة أطول في المستقبل. كما أصبح عمل الفريق أكثر سهولة ويسراً. وهكذا فإن المحصلة النهائية هي **زيادة القدرة التنافسية للمؤسسة وزيادة معدلات نموه، وتحسين قدرتها وكفاءتها في الاستجابة السريعة لمتطلب السوق، والقدرة على التكيف السريع مع المتغيرات والتحولات، واستثمارها والإفادة منها.**[٥٤٠]

ثالثاً- الهيكل التنظيمي وأنماط العلاقات:

لقد باتت الهياكل التنظيمية وأنماط العلاقات التقليدية **غير ملائمة للأوضاع الجديدة،** بل أصبحت معوّقة لها، لذلك فإن تغييرات جذرية قد أصابت الهياكل التنظيمية، **وتتمثل هذه التغييرات في الآتي:**

١- **اعتماد الهياكل التنظيمية الجديدة على المعلومات** -*INFORMATIOU BASED* **أي أن المعلومات أصبحت هي العامل الأساسي الذي يحكم تدفق العلاقات بين وحدات التنظيم.**

[٥٤٠] - د. محمد سعيد أمين، المرجع السابق، ص٣١٣.

٢- وبناءً على ما تقدم فإن **التنظيم الجديد سيصبح مسطحاً** *FLAT*، ومن ثم ستقل أعداد المستويات التنظيمية لأن الحاجة إلى المستويات الوسيطة ستختفي بين الإدارة العليا والعاملين نظراً لسهولة تداول المعلومات.

٣- **اختلاف العنصر الحاكم لكفاءة التنظيم الجديد وترابط،** فتصبح المعلومات بديلا للسلطة في تحقيق التنسيق والتوجيه والمتابعة.

٤- في التنظيم الجديد **سيتدفق العمل في كل المجالات في آن معًا،** بعكس الهياكل التقليدية التي يتتابع فيها الأداء على مراحل وفقًا لتدفق المعلومات أو التعليمات من الأعلى إلى الأسفل.

٥- يتبنى التنظيم الجديد مفاهيم **الرقابة الذاتية** أكثر من الاعتماد على أساليب الرقابة التقليدية.[٥٤١]

٦- تولي الإدارة الجديدة اهتمامًا كبيرًا **بالتعليم والتدريب والتوجيه والإرشاد** بفرضها أساليب لازمة لتكوين المهارات والقدرات للعاملين بما يتناسب مع متطلبات العمل.[٥٤٢]

ومما تجدر الإشارة إليه أن بناء الهيكل التنظيمي اللازم لتحقيق أهداف الإدارة يجب أن يجسد تقسيمًا موضوعيًا للعمل المؤسساتي، وبناء عليه فالهيكل التنظيمي ليس استجابة للأهواء والرغبات الشخصية التي تشكل قوة ضاغطة باتجاه التضخيم الإداري والوظيفي أو بقصد إحداث المناصب الإدارية وبناء هياكل تنظيمية مترهلة وعالية تطول فيها المسافة بين قمة الهرم الإداري وقاعدته.

[٥٤١] - د. علي السلمي، المرجع السابق، ص ٣١٧.
[٥٤٢] - د. محمد سعيد أمين، المرجع السابق، ص٣١٧.

المطلب الثالث

ماهية الإصلاح الإداري وأهدافه ونماذجه

سنبيّن في هذا المطلب توضيح **ماهية الإصلاح الإداري** ***Administrative Reform*** من خلال تعريفه، وبيان أهم نماذجه، ومداخله.

أولاً- ماهية الإصلاح الإداري:

يهدف الإصلاح الإداري إلى معالجة المشكلات وإزالة العيوب المعوقة لرفع **كفاية الأداء الإداري وفعاليته** بحيث يصبح الجهاز الإداري قادراً على تأدية مهماته على أكمل وجه، وعلى **بناء وتطوير الهياكل والمهارات** لمواجهة الاحتياجات المستقبلية المتجددة، حتى يتمكن من مواكبة عمليات التنمية الكاملة وتحقيق أهداف الدولة بكل فعالية، **وبذلك يصبح هذا الإصلاح حجر الأساس لتنفيذ خطط الدولة المختلفة.**

ومما يعمق الشعور بأهمية الإصلاح أنه يمثّل **أداةً للحد من النفقات** أولاً ولتحقيق **درجة من الكفاءة في أدوات النظام الإداري** ثانياً **ولتفعيل مواضع العدالة** والتكافؤ ومبدأ سيادة القانون ثالثًا. يضاف إلى ذلك **ثورة الاتصالات والمعلومات** وما عكسته من إلغاءٍ للحواجز والقيود المتعلقة بتبادل المعرفة بشكلٍ تزايدت معه الرغبة في التحديث من خلال استيراد التقنية وتوفيرها.[٥٤٣]

أ -تعريف الإصلاح الإداري:

يرى جانب من كتّاب الإدارة العامة أن المقصود بالإصلاح الإداري: **"جهود مصممة خصيصاً لإحداث تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة من خلال اصطلاحات تنظيمية واسعة، أو على الأقل من خلال إجراءات أو ضوابط تسعى من خلال الأنظمة لتحسين الهياكل التنظيمية وشؤون العاملين".**[٥٤٤]

---

[٥٤٣] - د. ديالا الحاج عارف: "الإصلاح الإداري في سورية- لماذا وكيف". انظر البحث من خلال الموقع الآتي على شبكة الانترنت:

www.mafhoum.com.

[544] - Gaiden, Gerald. E- Administrative Reform- Chicgos Aldine Public Co. 1979, p65.

بينما يذهب بعضهم الآخر إلى أن المقصود به: **"جهد سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي وثقافي وإرادي هادف لإحداث تغيرات أساسية إيجابية في السلوك والنظم والعلاقات والأساليب والأدوات تحقيقًا لتنمية قدرات وإمكانات الجهاز الإداري بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في إنجاز أهدافه".**[٥٤٥]

ويتجه جانب من كّتاب الإدارة العامة إلى ضرورة أن ينطلق أي تعريف للإصلاح الإداري من **المنطلقات الآتية:**[٥٤٦]

١- **الابتعاد عن الفهم الجزئي للإصلاح الإداري** إلى فهم أعم وأكثر جدوى في المكونات والمقومات العقائدية والفلسفية والسياسية و الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٢- **تأصيل نهج معرفي خاص لمفهوم الإصلاح الإداري** يحيط بالواقع من مختلف أبعاده.

٣- ضرورة **مشاركة مختلف مؤسسات الدولة في عملية الإصلاح** وبمختلف مراحله.

٤- تصوّر الإصلاح الإداري على أنه **عملية مستمرة ومتجددة** تهدف إلى تحقيق أفضل النتائج الإدارية في الإطار السياسي والاجتماعي السائد.

ويمكننا القول إن **الإصلاح الإداري يمثّل منهجاً متكاملاً يهدف إلى إصلاح الأوضاع الراهنة للجهاز الإداري بأكمله وتقويمها وتحسينها، وربطها بطموحات المجتمع، وذلك من خلال مضامين قانونية وهيكلية وسلوكية تجعله جزءاً من عملية التنمية الشاملة من خلال التأثير في البيئة المحيطة بالجهاز الإداري، وهو بذلك يضم كلاً من التطوير والتحديث والتنمية الإدارية.**

---

[٥٤٥]- د. حسن أبشر الطيب: الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة- الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي". المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، عام ١٩٨٦، ص٨٠٨.

[٥٤٦]- د. ديالا الحاج عارف: "الإصلاح الإداري- الفكر والممارسة". ط (١)، دمشق، دار الرضا للنشر، عام ٢٠٠٣، ص ١٦.

ب- نماذج الإصلاح الإداري:

سنبين فيما يلي هذه النماذج باختصار شديد:

١- **النموذج الوقائي:** *protective style* ويتم من **خلال صلاحيات المنظمات الإدارية وهياكلها،** بهدف وقايتها من الأخطاء. ولكن يؤخذ عليه أنه يؤدي إلى تضارب وغياب التنسيق بين المنظمات.

٢- **النموذج الوصفي:** *descriptive style* وتتم فيه **دراسة مشكلات إدارية محددة ووضع الحلول لها** من قبل مختصين إداريين. ويؤخذ عليه معالجته الجزئية للقطاعات وبأساليب وطرق نظرية قد تكون ناقصة.

٣- **النموذج المعياري: (الفني)** *prescriptive style* **من خلال استخدام القوانين والتشريعات لحل المشكلات الإدارية التي يواجهها عمال الجهاز الإداري** في إطار ثوابت وأهداف سياسية واجتماعية واقتصادية ولكن يؤخذ عليه أنه يعالج ظاهر المشكلات دون التحليل الدقيق والعلمي لها.

٤- **النموذج المؤقت** *reactive style* وفيه **يتم تحليل المشكلات الإدارية الموجودة،** ووضع الحلول لها. ويؤخذ الحلول لها. ويؤخذ عليه أنه يعالج المشكلات الآنية ويشغل الإدارة بها دون أن يعمل على تجنب المشكلات الجديدة والاستعداد لمتغيرات المستقبل.

٥- **النموذج الفعّال:** *proactive style* **وهو عملية ذاتية تتفاعل وتتكامل بحركة مستمرة مع البيئة والمتغيرات المحيطة.** ولكن هذا النموذج صعب المنال لأنه يتطلب قادة إداريين يتمتعون بقدرات عالية تمكنهم من الحصول على ثقة ودعم القيادة السياسية.

والذي نراه أن الإدارة ليست ملزمة باتباع نموذج محدد بعينه، وإنما من الممكن الأخذ بأكثر من نموذج، وذلك وفقاً لظروف كل دولة، وطبيعة الجهاز الإداري المراد تطويره، وإصلاحه.

ج- مداخل الإصلاح الإداري:

وهذه المداخل هي:

١- **المدخل القانوني:** ***legal approach***

ويدعو لبدء الإصلاح **عبر وضع أنظمة ولوائح تحسن أداء الجهاز الإداري.** وقد وظّفت عدة نظريات للإصلاح الإداري في إطار هذا المدخل نذكر منها: **نظرية المركزية واللامركزية الإدارية** التي تدعو إلى توزيع النشاطات وتفويض السلطات، **ونظرية القرارات الإدارية** التي تدعو لوضع استراتيجية علمية لإصدار القرار الإداري تقوم على مشاركة كل العاملين في عملية إصدار القرار، **ونظرية المسؤولية التقصيرية** للموظف العام. وأخذ على هذا المدخل أن التركيز عليه **يؤدي للحد من الإبداع والابتكار لدى الفرد، وقد يتجاهل العلاقات الإنسانية والاعتبارات الاجتماعية** وأنه يحمل الجهاز الإداري من كيان حي متفاعل مع البيئة **إلى أداة لتنفيذ القوانين** دون الاهتمام بمضمون العمل ومحتواه، وأنه **قد يعيق الإصلاح و يؤخره،** لأن عملية إصلاح النصوص القانونية لا تساير سرعة المتغيرات الاجتماعية والثقافية والتقنية والاقتصادية.

٢- **المدخل التنظيمي:** ***organizational approach***

ويدعو لبدء الإصلاح **عبر تنظيم الوحدات الإدارية بشكل يسمح بتحقيق أعلى فعالية إدارية** عبر بناء أجهزة متخصصة في التنظيم والإدارة والأساليب، وبناء وحدات إدارية جديدة، وإعادة بناء الهياكل التنظيمية للوحدات القائمة بشكلٍ يكفل زيادة التخصص، وإزالة الازدواجية، وتبسيط الإجراءات وتحسينها، والاستخدام الأمثل للموارد البشرية، بحيث تصبح هذه الموارد مرنة عالية الأداء.

٣- **المدخل البشري:** ***approach Human***

وهو أصعب المداخل تنفيذاً وأطولها رغم أنه أكثرها شيوعاً، ويدعو لبدء الإصلاح عبر **الاهتمام بتخطيط القوى العاملة، وضمان حسن توزيعها، وتحسين سياسات الرواتب والأجور، وظروف العمل،** مما يزيد من الإقبال على العمل **وبتطوير المعارف الإدارية**. ومن النظريات الموظّفة في الإصلاح الإداري في إطار هذا المدخل نذكر **نظرية العلاقات الإنسانية، ونظرية التطوير التنظيمي، ونظرية التنظيم الاجتماعي.**

٤- **المدخل البيئي:**

وهو ينطلق من **افتراض وجود علاقة عضوية وتفاعلية متبادلة بين الجهاز الإداري وبين الوسط البيئي الذي يعمل فيه،** ويدعو إلى بدء الإصلاح عبر **دراسة العوامل البيئية المؤثرة على الجهاز الإداري والعاملين فيه،** والعمل على تعزيز تأثير العوامل الإيجابية، والحد من تأثير العوامل السلبية. ومن النظريات الموظفة في الإصلاح الإداري في إطار هذا المجال نذكر **النظرية البيئية، ونموذج ريجز *Riggs*، ونموذج داهل *Dahel*.**

٥- **المدخل التحليلي:**

وهو مدخل حديث أسسه **بارسون** في الستينات من القرن المنصرم. ويقوم على افتراض أن كل نظام مكوّن من عدة أنظمة جزئية تتفاعل وتتكامل فيما بينها، **ويدعو لبدء الإصلاح عبر دراسة وتحليل المدخلات والمخرجات والعمليات التي أجريت لاكتشاف مواضع الخلل وإصلاحها،** وتحديد مقومات النجاح وتعميمها، ومن النظريات الوظيفة في الإصلاح الإداري في إطار هذا المدخل نذكر **نظرية النظام المفتوح، ونظرية الموقف.**

٦- **المدخل التقني:**

والذي ينطلق من أن ما توفره **التقنية** من إمكانيات كبيرة لتطوير وإصلاح أداء الجهاز الإداري. ويقتضي **أن تبدأ عملية الإصلاح بالتركيز على اختيار التقنيات المناسبة للبيئة الإدارية، والعمل على تطبيق هذه التقنيات في العمل الإداري.** ومن النظريات الموظفة في الإصلاح الإداري في إطار هذا المدخل نذكر **نظرية المعلومات الإدارية، ونظريات التقنيات الحديثة في الإدارة، ونظريات البرمجة والتخطيط لمتابعة وتقويم الأداء.**

د- عوامل نجاح العملية الإصلاحية:

من هذه العوامل نذكر:

١- **أن تكون عملية الإصلاح مستمرة ومتجددة على الدوام،** وذلك لكي تبقى مسايرة للتغيرات المتواصلة في ظروف وحاجات المجتمع والجهاز الإداري والعملية التنموية.

٢- أن يتم العمل -وبشكل دائم ومستمر- **على تقويم عملية الإصلاح الإداري وتعزيزها، وإزالة معوقاتها وسلبياتها.**

٣- **أن يتم دعم عملية الإصلاح، وتوفير كامل متطلّبات ومستلزمات نجاحها من قبل أعلى السلطات السياسية، وأن يتم تفعيل دور الهيئات التشريعية في عملية الإصلاح الإداري عبر دورها الرقابي الذي يسلط الضوء على أماكن الخلل.**

٤- **أن تكون الخطط والبرامج الإصلاحية مبنية على أسس علمية سليمة تلائم بين أهداف العملية الإصلاحية وإمكانياتها،** وأن تعتمد فيما يتعلق بالتخطيط والرقابة بشكل خاص على قاعدة معلومات سليمة ودقيقة وموضوعية يتم تنمية مصادرها بشكل مستمر، وأن تتم الاستعانة بالاستشارات والتجارب والخبرات الإصلاحية الأخرى في وضع هذه الخطط والبرامج عبر الندوات والاجتماعات والنشرات والمجلات والاتصال مع الدول الأخرى بشكل مباشر، أو عبر المنظمات العربية والإقليمية والدولية.

٥- **أن تكون الخطط والبرامج الإصلاحية شاملة** لأن التجزئة تجعل العملية قليلة الفعالية والكفاءة وتحدان من جدواها ونجاحها كما يجب أن تكون خطة الإصلاح متكاملة وفق أساليب علمية تحدد المسؤوليات والصلاحيات بين أجهزة الإصلاح وتنسق بينها، و أن تكون البرامج الإصلاحية فعّالة وبعيدة قدر الإمكان عن النمطية والتكرار.

٦- **أن تراعى خطط وسياسات وبرامج الإصلاح خصائص ومتطلبات المجتمع،** وأن ترتبط بخصائصه البيئية، وبالخصائص الشخصية لأفراده.

٧- النظر إلى الإصلاح الإداري على أنه **عملية وطنية يجب على الجميع المشاركة فيها** رغم الدور المركزي والأساسي لأجهزة الإصلاح الإداري وذلك عبر المشاركة الفعّالة من قبل الوحدات الإدارية المركزية، وفروع أجهزة الإصلاح، والوحدات الإدارية المحلية، وعبر الإدارات ذات الصلة فيها بشكل خاص.

٨- أن يتصف العمال المكلفون بإنجاز عملية الإصلاح الإداري **بالقدرة على استيعاب الإصلاح بشمولية، والقدرة على الحركة والابتكار وعلى تجسيد الخطط والسياسات في برامج واقعية والتمتع بمؤهلات علمية والخضوع لبرامج تدريبية كافية.**

٩- أن يعدّ **العنصر البشري أساس عمليات الإصلاح وهدفها ووسيلتها**، وأن تركز العمليات الإصلاحية **على تفجير الطاقات الكامنة في الإنسان، وإصلاح سلوك عمال الإدارة وأفكارهم وممارساتهم**، ولا سيما القيادات العليا منهم، **لأن القادة الإداريين هم وسطاء الإصلاح الإداري والتنمية الشاملة والتطوير الحضاري.**

المراجع

أولاً- المراجع العربية:

أ- الكتب والمؤلفات:

د. إبراهيم درويش: "الإدارة العامة في النظرية والممارسة". ط (٤)، عام ١٩٧٨.

د. إبراهيم درويش: "الإدارة العامة في النظرية والممارسة". القاهرة، عام ١٩٧٥.

د.إبراهيم عبد العزيز شيحا: "الإدارة العامة- العملية الإدارية". الدار الجامعية للطباعة والنشر، عام ١٩٨٢.

د. إبراهيم علي الهندي: "عملية صنع القرارات الإدارية". رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، عام ١٩٩٧.

د. أحمد بدر: الاتصال بالجماهير بين الإعلام والدعاية والتنمية". ط (١)، الكويت، وكالة المطبوعات، عام ١٩٨٢.

د. أحمد الزهري. د. علي المبيض: "الإدارة العامة". منشورات جامعة عين شمس، عام ١٩٩٥.

د. أحمد رشيد: "الإصلاح الإداري- إعادة التفكير". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٩٤.

د. أحمد رشيد: "نظرية الإدارة العامة- السياسة العامة والإدارة". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٨٧.

د. أحمد رشيد: "نظرية الإدارة العامة". ط٥. القاهرة، دار المعارف، عام ١٩٨١.

د. أحمد صقر عاشور: " الإدارة العامة- مدخل بيئي مقارن". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٧٩.

د. أحمد عرفه د. سمية شلبي: "فعاليات التنظيم وتوجيه السلوك الإنساني". الكتاب الثالث، القاهرة، دار الكتب.

د. أشرف أنس جعفر. د. محمد أنس جعفر: "الحقوق الدستورية للموظف العام- دراسة مقارنة". القاهرة، عام ٢٠١٠.

د. أشرف محمد أنس جعفر: "التنظيم الدستوري للوظيفة العامة- دراسة مقارنة". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ٢٠٠٩.

د. السيد محمد مدني: "القانون الإداري الليبي". دار النهضة العربية- عام ١٩٦٥.

د. السيد ناجي: "الإدارة العامة- مدخل إداري". القاهرة، عام ٢٠٠٢.

د. السيد ناجي: "الإدارة العامة- مدخل إداري"، القاهرة، عام ١٩٩٤.

إيراشاركانسكي: الإدارة العامة". ترجمة: د. محمود عادل مختار الهواري، مؤسسة سجل العرب، عام ١٩٧٩.
توم بيترز: "ثورة في عالم الإدارة". ترجمة: محمد الحديدي. ج٢، الدار الدولية للنشر والتوزيع (مصر- كندا)، عام ١٩٩٨.
د. جميل أحمد توفيق: "إدارة الأعمال- مدخل وظيفي". دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، عام ١٩٩٠.
د. جورجي شفيق ساري: "أصول ومبادئ الإدارة العامة". دار النهضة العربية- عام ٢٠٠٠.
د. حسن أبشر الطيب: الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة- الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي". المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، عام ١٩٨٦.
د. حسن توفيق: "الإدارة العامة"، عام ١٩٩٧.
د. حمدي أمين عبد الهادي: "الإدارة العامة في الدول العربية- الأصول العلمية وتطبيقاتها العربية". ط٣، القاهرة، دار الفكر العربي، عام ١٩٧٥.
د. حمدي فؤاد علي: "التنظيم والإدارة الحديثة- الأصول العلمية والعملية". دار النهضة العربية- عام ١٩٨١.
د. حمدي مصطفى المعاز: "وظائف الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، عام ١٩٨٦.
د. خالد قباني: "اللامركزية وتطبيقاتها في لبنان". ط (١)، بيروت، منشورات عويدات، عام ١٩٨١.
د. درويش عبد الكريم. د. ليلى تكلا: "أصول الإدارة العامة". ط٢. مكتبة الأنكلو المصرية، القاهرة، عام ١٩٧٢.
دوايت والدو: "دراسة الإدارة العامة". ترجمة الشريف عبود، دار الفكر العربي، عام ١٩٦٥.
د. ديالا الحاج عارف: "الإصلاح الإداري- الفكر والممارسة". ط (١)، دمشق، دار الرضا للنشر، عام ٢٠٠٣.
د. ربيع أنور فتح الباب: "العلاقة بين السياسة والإدارة- دراسة تحليلية في النظم الوضعية والإسلامية". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٩٤.
د. رمزي طه الشاعر: "مبادئ الإدارة العامة". دار النهضة العربية"، عام ١٩٨٦.
د. رمزي الشاعر. د. ربيع فتح الباب: "أصول الإدارة العامة". القاهرة. مكتبة سيد رأفت، عام ١٩٨٥.

د. رمضان محمد بطيخ: "أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٩٣.
د. رمضان محمد بطيخ. د. محمود أبو السعود حبيب: "النظرية العامة في التنظيم الإداري وتطبيقاتها في مصر". منشورات جامعة عين شمس، عام ١٩٨٦.
د. سامي جمال الدين: "الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري". الكتاب الأول، دعوى الإلغاء، منشأة المعارف بالإسكندرية، عام ١٩٩١.
د. سعاد الشرقاوي: "القانون الإداري وتحرير الاقتصاد، القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٩٤.
د. سليمان محمد الطماوي: "القضاء الإداري". الكتاب الأول- قضاء الإلغاء-دار الفكر العربي-عام ١٩٩٦.
د. سليمان الطماوي: "مبادئ علم الإدارة العامة". ط٥- دار الفكر العربي، عام ١٩٧٢.
د. سيد الهواري: "الإدارة والأصول والأسس العلمية للقرن ٢١". مكتبة عين شمس، القاهرة، عام ٢٠٠٢.
د. سيد الهواري: "الإدارة العامة". بيروت، عام ١٩٦٤.
شوميلي وهويسمان: "العلاقات العامة" مجموعة ماذا أعرف؟ رقم ٩٦٦ لعام ١٩٦٣.
صلاح الدين فوزي: "الإدارة العامة بين عالم متغيّر ومتطلبات التحديث". القاهرة، دار النهضة االعربية، عام ٢٠٠١.
د. طارق المجذوب: "الإدارة العامة- العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري". منشورات الحلبي الحقوقية، عام ٢٠٠٥.
د. عادل حسن: "الإدارة في القطاع الحكومي". بيروت، دار النهضة العربية، عام ١٩٨٥.
د. عادل حسن . د. عبد المنعم فوزي: "الإدارة العامة". عام ١٩٦٣.
د.عادل حسن. د.مصطفى زهير: "الإدارة العامة". دار النهضة العربية، ١٩٧٦.
د. عادل حسن، د. مصطفى زهير، د. عاطف عبيد: " الادارة العامة"، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٤.
عامر إبراهيم قندليجي: "نظام المعلومات الإداري". بغداد، المركز القومي للتخطيط والتطوير الإداري، عام ١٩٨٨.
د. عامر الكبيسي: "إدارة شؤون الموظفين والعاملين بالخدمة المدنية". بغداد، عام ١٩٨٠.

عامر الكبيسي: "الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق". بغداد، دار الحرية للطباعة، عام ١٩٧٥.
د.عبد الرحيم بوادقجي. د.محمد خالد الحريري: "الاقتصاد الكلي"، منشورات جامعة دمشق، عام ٢٠٠٤.
د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد: "القيادة الإدارية ودورها في صنع القرار- دراسة مقارنة". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٩٦.
د. عبد العظيم عبد السلام ومحمد عبد الله الطوبان: "القيادة الإدارية والذاتية بين النظرية والتطبيق". ج٢- ط١- الرياض- المديرية العامة لكلية الملك فهد الأمنية والمعاهد- ١٩٩٦.
د.عبد العزيز مقدادي. د. يحي عبد الكريم حداد: "مدخل إلى علم الإدارة"، دار زهران للنشر والتوزيع، ط١، عام ١٩٩٥.
د. عبد الغفار حنفي: "أساسيات إدارة المنظمات". الدار الجامعية، الإسكندرية، عام ١٩٤٤.
د. عبد الغفور يونس: "دراسات في الإدارة العامة". دار النهضة العربية، بيروت، عام ١٩٧٢.
عبد الغني بسيوني عبد الله: "أصول علم الإدارة العامة". الدار الجامعية، عام ١٩٩٢.
د. عبد الفتاح حسن: "مبادئ الإدارة العامة". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٧٢.
د. عبد الكريم درويش د. ليلى تكلا: "أصول الإدارة العامة". مكتبة ا؟لأنكلو المصرية، القاهرة، عام ١٩٨٠.
د. عبد الله طلبه: "الإدارة العامة". منشورات جامعة دمشق، طبعة عام ٢٠٠٦.
د. عبد الله طلبة: "القانون الإداري- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة- القضاء الإداري". ط٥- منشورات جامعة دمشق- عام ١٩٩٦.
د. عبد المنعم فهمي مصطفى: "عمال الإدارة وحرية الرأي". رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، عام ١٩٧٧.
د. عثمان خليل عثمان: "القانون الإداري". ط (٤)، القاهرة، عام ١٩٥٩.
عزت حافظ الأيوبي: "مبادئ في نظم الإدارة المحلية". بيروت، مكتبة مكاوي.
د. عزيزة الشريف: "مبادئ علم الإدارة العامة". القاهرة، دار النهضة العربية.
د. علاء السالمي. د. هلال البياتي. د. عثمان الكيلاني: "المدخل إلى نظم المعلومات الإدارية". دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، عام ٢٠٠٠.

د. علي الشريف. د. محمد سلطان. د. محمد فريد الصحن: "مبادئ الإدارة". القاهرة، الدار الجامعية، عام ٢٠٠٠.
د.علي شريف: "الإدارة العامة المعاصرة". الدار الجامعية، عام ١٩٨٨.
د. علي شريف: "أصول الإدارة العامة- مدخل النظم". الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، عام ١٩٧٨.
د. فؤاد العطار: "مبادئ الإدارة العامة". القاهرة، عام ١٩٧٤.
فوزي حبيش: "الإدارة العامة والتنظيم الإداري". دار النهضة العربية، بيروت، عام ١٩٩٩.
د. كمال الغالي: "الإدارة العامة". المطبعة الجديدة، دمشق، عام ١٩٧٦.
د. ماجد راغب الحلو: "علم الإدارة العامة". الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، عام ٢٠٠٧.
د. ماجد راغب الحلو: "علم الإدارة العامة". الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، عام ١٩٨٧.
د. ماهر ملندي: "القانون الدولي الاقتصادي". ج (١)، منشورات جامعة دمشق، عام ٢٠٠٩.
د. محمد السيد الدماصي: "تولية الوظائف العامة". ط (١)، دار الزيني للطبع والنشر، عام ١٩٧١.
د. محمد أنس قاسم جعفر: "الموظف العام وممارسة العمل النقابي". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٨٦.
د. محمد باهي أبو يونس: "الوجيز في أصول الإدارة العامة". دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، عام ١٩٩٥.
د. محمد بدران. د. محمد درويش: "وظائف الإدارة". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ٢٠٠٨.
د. محمد توفيق رمزي: "مذكرات في علم الإدارة العامة: ". القاهرة، عام ١٩٥٦.
د. محمد حسين عبد العال: "الإدارة العامة". دار النهضة العربية، عام ١٩٨١.
د. محمد سعيد أمين: "المنهج البيئي المقارن في دراسة علم الإدارة العامة". منشورات جامعة عين شمس، عام ١٩٩٥.
د. محمد صالح علي. د. أحمد عبد العزيز: "توصيف الوظائف والإصلاح الإداري". دمشق، مطابع مؤسسة الشبيبة، عام ٢٠٠٥.
د. محمد عاطف البنا: "الوسيط في القضاء الإداري". عام ١٩٨٨.
د. محمد عبد الرحمن الدسوقي: "شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ٢٠٠٩.

د. محمد عبد الحميد أبو زيد: "دوام سير المرافق العامة". القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٩٨.
محمد عبد الرحيم عنبر: "الضوابط العملية والقانونية للإدارة العامة في القطاع الحكومي والقطاع العام". ج١، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، عام ١٩٧٣.
د. محمد عويس: "قراءات في الإدارة الحديثة". عام ١٩٩٣.
د. محمد فؤاد مهنا: "الوجيز في القانون الإداري- المرافق العامة". القاهرة، عام ١٩٦١.
د. محمد ماهر عليش: "أصول التنظيم والإدارة في المشروعات الحديثة". عام ١٩٦٣، القاهرة، عام ١٩٦٣.
د. محسن العبودي: "الإدارة العامة- عمال الإدارة". ج (٢)، القاهرة، دار النهضة العربية، عام ١٩٩٢.
د.محمود سعيد عبد الفتاح، د.محمد فريد الصحن: "الإدارة العامة"، عام ١٩٩١.
د.محمود محمد الجوهري: "دراسات في العلاقات العامة"، القاهرة، ١٩٦٨.
د. محي الدين الأزهري: "الإدارة العامة من وجهة نظر المنظمة: ". دار الفكر العربي، عام ١٩٧٩.
مختار حمزة: "الحاجة المتزايدة للقيادة الإدارية ودورية المشاكل الإدارية". القاهرة، معهد الإدارة العامة، عام ١٩٥٩.
د. مختار عوض هلودة: "اتخاذ القرارات". مذكّرة داخلية، معهد التخطيط، عام ١٩٩٧.
د. مهدي حسن زويلف: "إدارة الأفراد في منظور كمي". ط١، الأردن، عام ١٩٨٣.
د. ناصف إمام سعد هلال: "إضراب العاملين بين الإجازة والتحريم". رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، عام ١٩٨٤.
هيثم هاشم: "وظائف الإدارة". مطابع الوحدة، دمشق، عام ١٩٨٢.
د. ياسر خضر الحويش: "مبدأ عدم التدخل واتفاقيات تحرير التجارة العالمية". رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، عام ٢٠٠١.

ب- المقالات والدوريات:

د. إبراهيم درويش: القيادة الإدارية". كلية الحقوق بجامعة القاهرة، مجلة القانون والاقتصاد، العدد (٣)، السنة (٤٣)، عام ١٩٧٣.
إلياس سلوم: " تقنية العلاقات العامة"، سلسلة الرضا للمعلومات، ٢٠٠٠.

سمير سعيفان: "مقالات في الاقتصاد والإدارة في سورية". ط (١)، دمشق، دار نشر القرن (٢١)، عام ٢٠٠٠.
د.عامر الكبيسي: "النظرة التكاملية لتطور مفهوم العلاقات العامة وتطبيقاتها" المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، تشرين الأول، ١٩٧٩.
د. علي السلمي: الإدارة الجديدة في ضوء المتغيرات البيئية التكنولوجية". كتاب الأهرام الاقتصادي، العدد (٣٥)، عام ١٩٩١.
د. محمد السيد الدماطي: "الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي- حق إبداء الرأي وحق تشكيل تجمعات للموظفين". القاهرة، مجلة العلوم الإدارية، السنة (١٦)، العدد (١)، عام ١٩٧٤.
د محمد أنس قاسم جعفر: "الموظف العام وممارسة الحق النقابي". مجلة العلوم الإدارية، السنة (٢٧)، العدد (١)، عام ١٩٨٥.
د. محمد جودت الملط: "الموظف العام وممارسة الحرية". القاهرة، مجلة العلوم الإدارية، السنة (١١)، العدد (٣)، عام ١٩٦٩.
د. محمد حسنين عبد العال: "الحريات السياسية للموظف العام". مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، عام ١٩٨٣.
د. مصطفى حسين المتوكل: "الخصخصة- خلق آفاق جديدة أمام القطاع الخاص". اليمن، المركز الوطني للمعلومات، مجلة المعلومات، العدد (٢)، عام ٢٠٠١.
د. نبيل سكر: "أزمة التمية العربية وتحديات الإصلاح". بحث مقدّم إلى مؤتمر الإصلاح الاقتصادي والسياسي في الوطن العربي ودور الأسواق المالية في التنمية الاقتصادية، دمشق، المجلس الأعلى لرعاية الفنون والآداب والعلوم الاجتماعية، خلال الفترة ٤/٢ أيار عام ٢٠٠٥.
د. نجم الأحمد: "المتغيرات الاقتصادية العالمية وسياسة الإصلاح الإداري في سورية". مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (٢٤)، العدد (١)، عام ٢٠٠٨.
د. ياسر خضر الحويش: تأثير اتفاقيات تحرير التجارة العالمية في تطوير القوانين الداخلية". مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (٢٠)، العدد (٢)، عام ٢٠٠٤.

ثانياً- المراجع الأجنبية:

(A) de Laubaer, Trité de Droit Administratif, 1980.
Alin Planty, Traité partique de la function publique. Troisieme éd 1970. Paris.
B. Gournay, Administration publique, 1967.

Barbour, R. L, Who's in Public Relations. Moriden, N. H. PR Publishing Co. 1959.
Bennis, W, Leadership and Administrative Behaviour, Administraive Science Quarterly, Dec 1959.
Camerlyncket Lyon Caen, Drait du travail, 1980.
CEDROMA, Université Joseph, 1999.
Cutlip, S. M. and Allen H. Carter, Effective Public Relations. 3 rd. Prentice Hall, Inc. 1964.
Debbash, Ch, Science administrative, 2ed, Dalloz, Paris, 1972.
Dimock, and Others, Public administration, Rinehart and Winiston, N. Y. 1983.
Druker, The frontiers of management harper and Row publishers, N. Y. 1986.
E. Shrkansky, Public a administration, N. Y. 1975.
F. Mosher, American public a adinistation- past, present, future, N. Y. 1972.
F. W. Taylor, The principles of scientific management, Hraper, 1911.
Fayol, H, General and industrial management, Pitman, London, 1962.
Fleix NIGRO, Modem public administration Harper and Row. New York, 1965.
G. Caiden, The dynamics of public administration, N. Y. 1971.
Gaiden, Gerald. E- Administrative Reform- Chicgos Aldine Public Co. 1979.
Gladden, An Introduction to public Administration, London. 1952.
Gournay, B, Introduction à la science administrative, A, Colin, 1970.
Gustave Peister, Droit de la function publique, de l'Etat éd, 2008.

H. Sick, Principles of managements, Cincinnati, South Westren, 1969.
Harlod Kontz, Management, McGraw- Hill, London, 1980.
Harper and Row, New York, 1965.
Herbert Simone, Administrative Behaviour. Maclmillan, 1960.
Herbert Simone, Administrative Begavior Macmillan com, 1970.
Jean Rivéro, Vers la fin du droit de la function publique.
Dalloz chronique 37, 1974.
Jacques Chevalier, Sciences administrative, Thémis. Paris. 1994.
Karam A.J, L'art de pendre une décision et son mécanaisme, in Revue de Liban, No 1631, II- 18/5/1991.
L. Hamon, Grève et continaité du service public. D. 1980 chronique.
LAJOS LORINCZ, Rapport sur les payesd Europe orientatale, Revue international des sciences, administrative volume 52. 1986.
Laurant Blanc, La fooonnnction publique, 1973.
Leonard White, Introduction to the study of public administration, 5ed, The Mac Millan Co. N. 1967.
M. Wallin, Lien de causalite et dommage direct dans la responsbilité administrative. R.D.P. 1974.
Marshall E. DIMOCK and Louis W. KOENIG, Public administration Reinhart. New York, 1958.
Michel Voissel, Contralisation dans function publique, A.J.D.A. 1970.
Naibist, and Aburdence; P, Megaaatrends, Wiliam Morrow Co Inc, N.Y. 1982.

NIZZARD Iucien, Apropos, de la notion de service public mythes et representation socials, in Recueil d' Etudes en homage à Charles EISENMANN, editions cujas.
R. Bourot, La droit syndical dans la function publique, Revue pratique de droit social 1971.
R. Hamblin. Leadership and Crissis Socismetr, No 21 Sente. 1959.
R. Silvera, L'exercice de droit sindicaux dans la function publique, Revue administrative, 1975.
Roland Drago, Cours de science administrative, 1968- 1969.
Sinay et Javillier, La gréve, tom VI, 1984.
Sorokin (G), Planning in the U.S.S.R. Progress publishers, Moscow, 1967.
Steinbeeg Charles, The Mass Communnication. New York. Harper and Row Publishers Inc. 1958.
Sylvestre, le syndicalisme contemporain 1970, la situation syndicale en Suéde. Rapport d'une mission du bureau international de travail, Géneve, 1961.
Tead, Ordway, The art of leadership, McGraw- Hill, New York, 1963.
Vedel et Delvove, Droit Administratif, 1989.
Veradier, Traité de droit du travail, 1966.
Victor Silvéra, La function Publique et ses problems actuels. Paris, 1990.
White. L, Introduction to the study public administration. N.Y. 1967.
W. Scott. Organisation Theory. 1952.
Yvés Saint- Jours, La syndicalisme dans la function publique, p 12. Aussi: J.D. Reynaud, Les syndicates en France 1963. D.
Yves Saint- Jours, Le syndicalisme dans la function publiqe la documentation Française Juin 1975.

ثالثاً- المواقع الالكترونية:

www.aljazeera.net.
www.rezgar.com.
www.aljazeera.net.
www.mafhoum.com.
www.jpnews.sy.com.
www.kobayat.org.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

اللجنة العلمية:

- أ. د. محمد الحلاق

- أ. د. محمد واصل

- أ. د. محمد الحسين

المدقق اللغوي

د. محمد قاسم

حقوق الطبع والترجمة والنشر محفوظة لمديرية الكتب والمطبوعات