

مقدمة

صحيح أن علم الإدارة العامة يشترك مع علم القانون الإداري لجهة " المحل "، إذ إن محل كلا العلمين هو الإدارة العامة (الإدارة الحكومية) ، بيد أن الصحيح أيضاً هو أن العلمين يختلفان بعضهما عن بعض اختلافاً جوهرياً لجهة اختلاف مقاربة كلا العلمين لمحلها (الإدارة الحكومية)¹ ، إذ يتركز اهتمام علم القانون الإداري في مشروعية تصرف الإدارة العامة، في حين يتركز اهتمام علم الإدارة العامة في البحث عن أفضل الآليات وأساليب العمل الواجب اتباعها في تنفيذ عمل المؤسسات الحكومية. بعبارة أخرى: وإن كانت الإدارة العامة تدور في فلك القانون الإداري، إلا أنها ليست جزءاً منه.

أمام هذه الحقيقة نجد أنه من الضروري أن يصار إلى دراسة ماهية الإدارة العامة والتنظير لها وتوضيح إطارها العلمي والتطبيقي.

أما الدافع للاهتمام بدراسة الإدارة العامة فيتلخص في أن ظهور بعض التعبيرات كتعبير (الإصلاح الإداري، والتنمية الإدارية، والإدارة بالأهداف ، وإدارة التغيير ، وإدارة الأزمات ، والإدارة الفعالة) وغيرها قد ارتبط بظهور الاتجاه المتنامي من قبل جميع الدول المعاصرة نحو الاهتمام بدراسة المشكلات الإدارية الناجمة عما أصاب البنى الإدارية الموكلة إليها أداء المهام الأساسية للدولة من انحراف وتعقيد في أدائها لمهامها، بصرف النظر عن الأيديولوجيا السياسية والاقتصادية التي اعتنقتها هذه الدول، وبصرف النظر عن كونها دولاً متقدمة أو دولاً نامية².

¹ الأفكار ذاتها لدى : د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 1993، ص : 5 .

² - د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، المرجع السابق ، ص : 10 .

فالدول ترسم وتراجع بشكل دائم ومستمر سياسات واستراتيجيات أجهزتها الإدارية عضوياً ووظيفياً بهدف رفع كفايتها الإنتاجية، بالشكل الذي يعود بالنفع على الجمهور المتلقي لخدماتها.

ونؤكد أن ما تقوم به هذه الدول في هذا الصدد لا يمكن توصيفه بأنه من قبيل التَّرف الفكري، بل بات ضرورة ملحة لأجل مواجهة الأزمات المتشعبة التي تغلغت في الأجهزة الإدارية الحكومية.

وما يؤكد الفكرة السابقة هو أن الأجهزة الإدارية ((تعد في حقيقتها واجهة النظام السياسي إزاء المواطنين، ومرآة عاكسة يرى فيها الجمهور طبيعة الحكومة ونظام الحكم))⁽¹⁾.

بعبارة أخرى: نستطيع القول: هكذا الأجهزة الإدارية في الدولة، وهكذا نظام الحكم السياسي فيها.

أليس هذا سبباً كافياً لكي تندفع الدول نحو مواجهة المشكلات الإدارية مواجهةً سريعةً وحاسمةً، كي لا تتجذّر وتتفرّع، فتغدو وقتئذٍ عاجزة عن مواجهتها، أو تواجهها بطريقة مبتسرة؟ وتفادياً لذلك ركّزت الدول ولا تزال تركز على دراسة المشكلات الإدارية وتحليلها، ولاسيما بعد أن أصبحت هذه المشكلات أكثر تعقيداً لسببين اثنين: الأول: اتساع نشاط الدولة وتعقد وظائفها.

الثاني: انتشار الأمراض الوظيفية: كالبيروقراطية الإدارية والانحرافات القيادية والنفاق الإداري.

أمام الحقائق السابقة ظهرت الحاجة إلى علم يقوم على مبادئ وأسس يكفل التعرف إليها تحسين أداء الإدارة الحكومية. هذا العلم هو علم الإدارة العامة الذي يستمد أصوله

ومبادئه الثابتة والمتطورة من أفكار علم الإدارة بشكل عام ، والذي يعود الفضل في وضع أسسه ولبنته الحديثة إلى كل من الأمريكي "فريدريك تايلور" والفرنسي "هنري فايول".

وكما هو واضح وبيّن فإن دراسة هذا العلم وأصوله ومبادئه باتت أمراً ضرورياً لدى كافة الدول التي تسعى جاهدة إلى تحسين سوية أداء أجهزتها الإدارية ورفعها، وتجد الدول النامية نفسها مضطرة للاهتمام بهذا العلم وتدرسه في جامعاتها ومؤسساتها الأكاديمية والتطبيقية بشكل يفوق اهتمام الدول المتقدمة، هذا لأن الدول النامية مطالبة بالتخلص من تخلفها واللاحق بركب الدول المتقدمة. وهذا ما فعلته الجمهورية العربية السورية ممثلة في وزارة التعليم العالي ، إذ تم اعتماد مقرر الإدارة العامة مادةً إلزاميةً ضمن الخطة الدراسية لكليات الحقوق والمعاهد العليا المتخصصة (كالمعهد الوطني للإدارة العامة والمعهد العالي لإدارة الأعمال)، بالنظر إلى الفائدة النظرية والتطبيقية التي سيحصل عليها خريج الحقوق وخريج تلك المعاهد العليا واستثمار المعارف الإدارية التي تلقاها عند انتقاله إلى ميدان العمل خير استثمار.

تقسيم الدراسة:

تملي طبيعة الدراسة أن يكون منهاج بحثنا على النحو الآتي:

فصل تمهيدي بعنوان: ماهية الإدارة العامة.

الباب الأول بعنوان: نشاط الإدارة العامة (العملية الإدارية).

الباب الثاني بعنوان: عمال الإدارة العامة (العنصر البشري في الإدارة العامة).

وإننا نأمل في أن نقدم من خلال صفحات هذا الكتاب لطلابنا الأعزاء ولجميع القراء

المهتمين مؤلفاً متخصصاً في علم الإدارة العامة ، ليشكل إلى جانب غيره من المؤلفات واحداً من المراجع التعليمية والبحثية.

والله ولي التوفيق

الأستاذ الدكتور :سعيد نحيلي المستشار الدكتور :وسام كاشي

دمشق 2021

فصل تمهيدي

ماهية الإدارة العامة

يتطلب البحث في ماهية الإدارة العامة التعرض لتعريفها وتحديد طبيعتها ومدى صلتها بغيرها من العلوم الأخرى، كما يقتضي الأمر التعرض لخصائص الإدارة العامة وبيئتها ومداخل دراستها. ومن ثم سنقوم بتقسيم هذا الفصل إلى المباحث الآتية:

المبحث الأول: تعريف الإدارة العامة.

المبحث الثاني: العلاقة بين علم الإدارة العامة و غيرها من العلوم المجاورة.

المبحث الثالث: التطور التاريخي لعلم الإدارة العامة.

المبحث الرابع: مداخل دراسة الإدارة العامة.

المبحث الخامس: الاهتمام بدراسة علم الإدارة العامة عربياً ودولياً.

المبحث الأول

تعريف الإدارة العامة

بداءة لأبد من القول : إن مهمة وضع تعريف واضح ومحدد للإدارة العامة مهمة غاية في الصعوبة ، لأن الإدارة العامة ما هي إلا نتاج لتفاعل العديد من المفاهيم في مجالات العلوم الاجتماعية المختلفة⁽¹⁾. وما يؤكد ذلك أيضاً قول الفقيه الألماني "فورست هوف" : ((إن الإدارة العامة ليست قابلة للتعريف، بل قابلة للتوصيف فقط⁽²⁾)). وعلى الرغم من ذلك ، لم يدّخر المختصون والباحثون والكتّاب جهداً في سبيل التوصل إلى تعريف مقنع للإدارة العامة.

فقد عرّف "ويلسون" الإدارة العامة بأنها ((كل العمليات المتصلة بالممارسات الحكومية وتهدف إلى إتمام المشروعات العامة بفاعلية وبما يتفق مع رغبات وطموحات الجماهير)).

وعرفها "جلادن" بأنها : كل الأنشطة الإدارية التي تقوم بها جهة عامة.

وعرفها "ليونارد هوايت" بأنها ((العمليات اللازمة للوفاء بالسياسة العامة أو تنفيذها، وأنه يمكن بناء نظام الإدارة العامة في ضوء مجموعة من اللوائح والقوانين والعلاقات التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة⁽³⁾)).

(1) - د . أحمد محمد غنيم ، الإدارة العامة (النظرية والتطبيق) كلية التجارة ، جامعة المنصورة 2004 ، ص : 9 .

² - Forsthoff ، Verw R,S.1: (Hartmut Maurer : Allgemeines Verwaltungsrecht, 12.Auf.s.4 Munchen 1999) .

³ لمزيد من التعاريف الفقهية للإدارة العامة : انظر : د . أحمد محمد غنيم ، مرجع سابق، ص:10 وما بعد .

وإن المتتبع لأفكار هؤلاء الكتاب يلاحظ أن مصطلح الإدارة العامة يتألف من مفردتين: الأولى "الإدارة" والثانية "العامة"، الأمر الذي يتطلب توضيح كل مفردة على حدة كما يأتي:

المطلب الأول

مفردة الإدارة

اختلف الفقهاء في تحديد مفهوم الإدارة ويعود ذلك إلى أسباب متعددة:

1. إن علم الإدارة كغيره من العلوم الاجتماعية ليس علماً مجرداً ، بل هو علم يتصف بعدم التحديد والانضباط¹

2. إن علم الإدارة يتعلق بعمليات حية ومعقدة تتشابك وتمتزج في كثير من الأحيان. ومهما تعددت الأسباب لتسوية عدم الاتفاق حول تعريف جامع مانع للإدارة ، فقد بذل الكتاب العديد من المحاولات لوضع تعريف للإدارة .

ومن هذه المحاولات نذكر ما جاء به الكاتب "ليونارد هوايت" الذي عرّف الإدارة بأنها ((فن توجيه وتنسيق ورقابة عدد معين من الأفراد بقصد إنجاز بعض الأغراض أو الأهداف²)).

وعرفها الأستاذ الدكتور "إبراهيم عبد العزيز شيجا" بشكل مبسط وشامل بأنها : ((توجيه جهد جماعي مشترك في منظمة ما - عامة أو خاصة - بقصد تحقيق أهداف محدّدة ومرسومة)).

من هذا التعريف الذي نتبناه نستخلص كلاً من أركان الإدارة وخصائصها .

¹ - انظر: د. عبد الكريم درويش، د. ليلي تكللا، أصول الإدارة العامة ، القاهرة ، 1976 ، ص:47.

² Leonardo White : Introduction to the study of Public Administration ، New york ،

أولاً - أركان الإدارة: لكي تتحقق الإدارة كعملية يتطلب الأمر توافر الأركان الآتية:

(1) أن يكون هناك جهد جماعي مشترك: بمعنى أن يكون هناك مجموعة من الأفراد في منظمة ما يتولون نشاطها.

ويقوم شخص منهم بتوجيه جهودهم والتنسيق بين هؤلاء الأفراد. هذا الشخص هو المدير.

من هنا واستناداً إلى الركن السابق لا يعد النشاط الذي يقوم به شخص بمفرده إدارة. كالطبيب في عيادته والمحامي في مكتبه، والسبب في ذلك يعود إلى أنه ليس هناك جهد جماعي، وإنما مجرد جهد فردي.

(2) أن يخضع القائمون بنشاط المنظمة لفكرة التدرج الإداري أي أن ينتظم الجمع البشري في تنظيم هرمي، وبمفهوم المخالفة إذا كان القائمون بنشاط معين يعملون على قدم المساواة بدون رابطة تدرجية هرمية، فلا تكون بصدد إدارة ولا يعد أحد هؤلاء مديراً، وأكثر الأمثلة دلالة على ذلك: الأعضاء في الجمعيات الخيرية.

ولا بد من الإشارة إلى أن الإدارة بالتعريف الذي تمّ ذكره أعلاه تكون واحدة في وظائفها أيضاً كان النشاط الذي تقوم به المنظمة سواء كانت خاصة أو عامة ، فكل من تقع عليه مسؤوليات إشرافية تجاه الآخرين فإنه يقوم بعملية التخطيط والتنظيم والتنسيق والاتصال والرقابة ، وبغض النظر عن المستوى الإشرافي الذي ينتمي إليه المدير، سواء أكان في الإدارة العليا للمنظمة (وزير في وزارة) ، أم في الإدارة الوسطى (مدير مركزي في وزارة) ، أم في الإدارة الدنيا (رئيس شعبة في وزارة) ، إلى أن نصل إلى المنفذين .

وخلاصة القول إنّ وحدة وظائف الإدارة بصرف النظر عن النشاط الذي تقوم به المنظمة وبصرف النظر عن المستوى الإشرافي الذي يتولاه المدير في المنظمة هو ما يطلق عليه مبدأ عمومية الإدارة¹.

ثانياً - خصائص الإدارة :

قمنا باستخلاص أركان الإدارة من خلال تعريفها المذكور أعلاه، بيد أننا نستطيع الآن استخلاص خصائصها التي تميز الإدارة عن غيرها من العمليات. وفيما يأتي نشرح أهم خصائص الإدارة وهي:

1- الطابع الإنساني للإدارة:

ويتجلى ذلك في أن المدير ينبغي، قبل كل شيء، أن يركّز على العنصر البشري الذي يعمل معه في المنظمة، وعلى الأنشطة التي يمارسها هذا العنصر. ومن هنا نؤيد ما يقوله أحد كتاب الإدارة، بأن الإدارة: ((تنظيم إنساني وليس تنظيمياً ألياً²)). وإذا كان الأمر كذلك، فمن الطبيعي أن توصف المشكلات التي تحيط بالإدارة بالصفة الإنسانية، وأن تكون الحلول الموضوعة لعلاجها إنسانية.

فمشكلات كبطء الإجراءات وضعف الكفاية الإنتاجية ومشكلة الرواتب والأجور والترهل الإداري ينبغي أن تواجه قبل كل شيء بحلول إنسانية، وأهم هذه الحلول نذكر:

- أ- الاهتمام بنظام الحوافز وإعمال مبدأ الثواب والعقاب.
- ب- الاهتمام بغرس مبدأ ديمقراطية الإدارة ومشاركة العاملين في عملية صنع القرار الإداري الرشيد والفعال.
- ج- العمل على نشر روح العمل ضمن الفريق بين أعضاء التنظيم.

¹ انظر : د . إبراهيم عبد العزيز شيحا ، مرجع سابق ، ص: 36.

² انظر : د . حمدي أمين عبد الهادي ، الإدارة العامة في الدول العربية ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، 1975 ، ص: 11.

د- إقامة علاقات إنسانية على أساس التعاون والتفاهم بين كل من الرؤساء والمرؤوسين.

2- الطابع الحتمي للإدارة:

أي إنه من الضروري أن تسند مهمة تنفيذ الأهداف بالنسبة إلى المنظمة إلى شخص يقوم بوظائف الإدارة وتتوافر فيه المهارات الكافية على إنجاز هذه الأهداف وفق مثلث الجودة الشاملة: ((جودة الخدمات وسرعة إنجازها وقلّة تكاليفها)).

3- الطابع الهادف للإدارة:

من الثابت أن الإدارة كعملية لا يمكن أن تكون هدفاً في حدّ ذاتها ، بل هي وسيلة لتحقيق الأهداف بشكل منظم ، بعيداً عن الفوضى والارتجالية والفراسة والاجتهاد الشخصي . لذا ينبغي أن يكون مسار الإداري مرتبطاً حتماً بأهداف المنظمة ووضعها موضع التنفيذ الفعلي بشكل هادئ ومتأنّ، مع التأكيد على اختلاف أهداف المنظمة باختلاف طبيعة المنظمة ذاتها ، فأهداف الإدارة الخاصة تكون مرتبطة دوماً بفكرة الربح ، في حين أن أهداف الإدارة العامة لا يجوز إلا أن ترتبط بفكرة المصلحة العامة وإشباع الحاجات العامة للأفراد كما سيتضح لاحقاً.

المطلب الثاني

مفردة العامة

تعني كلمة عامة أولئك المستفيدين من خدمات الإدارة، وتعني أيضاً مقدّمي هذه الخدمات.

وإذا نظرنا إلى الإدارة بأنها إدارةً عامّةً ، عنى ذلك أن الإدارة العامة تتصل بوضع السياسات العامة للدولة وتنفيذها⁽¹⁾. أي إن أعمالها تقتصر على تلك الأعمال التي تقوم بوظائف الدولة لخدمة أفراد المجتمع.

مع الأخذ في الحسبان تغير دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة ومن ثم بات من الضروري إحداث منظمات عامة تتولى العديد من الأهداف سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية أو الأمنية. هذه المنظمات العامة يطلق عليها -قانونياً- مرافق عامة تؤدي خدمات عامة للجمهور.

وفي ضوء ما تقدّم من توضيح لمفردتي (الإدارة، والعامة) ومن خلال دمج المفردتين في كلمة واحدة هي الإدارة العامة نجد علينا لزاماً الآن أن نتعرض لهذا المصطلح بشكل تفصيلي . وعلى الرغم من أن بعضهم حاول أن يصوغ تعريفاً جامعاً مانعاً للإدارة العامة ، إلا أن أغلب المؤلفات المتخصصة تتطلق من ثلاثة اتجاهات لتعريف الإدارة العامة.

الاتجاه الأول: يركز على الربط بين الإدارة العامة والسياسة العامة للدولة.

ومن أنصار هذا الاتجاه الأستاذ "ليونارد هوايت" الذي عرف الإدارة العامة بأنها كل العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة¹.

1- للمزيد من الإطلاع على مصطلح السياسة العامة، انظر: د. فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة، الطبعة الأولى، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع 2001، ص: 27 وما بعد.

وعلى الرغم من صحة هذا التعريف إلا أن الربط فقط مع السياسة العامة يعترضه بعض النقص، إذ إن جميع الأنشطة التي تمارس على إقليم الدولة (حتى تلك التي تمارس في القطاع الخاص) تصب في النهاية في تنفيذ السياسة العامة للدولة.

الاتجاه الثاني: الربط بين الإدارة العامة والنشاط الإداري:

ومن أنصار هذا الاتجاه نذكر الأستاذ "جلادن" الذي عرّف الإدارة العامة بأنها هي ((التي تختص بالأنشطة الإدارية الحكومية)). وكما نلاحظ فقد وردت في التعريف عبارة "الحكومية" وهي تعبير صحيح، لأن الإدارة العامة تعكس نشاطات الأجهزة الحكومية قبل كل شيء، تمييزاً لها عن أنشطة قطاع الأعمال الخاص.

الاتجاه الثالث: الربط بين الإدارة العامة والأجهزة الإدارية:

يركز أنصار هذا الاتجاه على الجانب العضوي (التنظيمي) للإدارة أي على المنظمة التي تتولى النشاط. فينبغي في رأيهم أن تكون منظمة عامة. ومن أنصار هذا الاتجاه الأستاذ الفرنسي "شارل ديباش" الذي عرّف الإدارة العامة بأنها ((جهاز إدارة الأعمال العامة وهي مجموعة من المرافق العامة التي يتيح حسن تسييرها تحقيق الأهداف بواسطة السلطة السياسية)).

وعلى الرغم من جدية المحاولات التي بذلت من أجل وضع تعريف شامل للإدارة العامة، إلا أن كل اتجاه على حدة لا يمكنه تحقيق المرجو. لذا ينطلق كُتّاب الإدارة العامة من أن أي تعريف للإدارة العامة لا يقوم على المدلولين العضوي والموضوعي (النشاطي) للإدارة العامة يعد تعريفاً ناقصاً.

¹ مذكور لدى: د. محمد نصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية 2005، ص:30. ومن أنصار هذا الاتجاه أيضاً نذكر الأستاذ Phiffner الذي عرّف الإدارة العامة بالمعنى الواسع بأنها تنسيق الجهود المتعددة بقصد تحقيق السياسة العامة.

ومن ثم ينبغي أن يحوي التعريف الشامل للإدارة العامة على العناصر الآتية:

1. العنصر الموضوعي للإدارة: أي العملية الإدارية .
2. العنصر العضوي للإدارة: أي الجهاز الإداري الذي يقوم بالعملية الإدارية .
3. العنصر الهادفي للإدارة: الذي يقوم على الهدف من النشاط الإداري للمنظمة والذي يتجلى في تنفيذ السياسة العامة للدولة، ومن ثم وبعملية جمع بسيطة لهذه العناصر وصياغتها نستطيع القول إن الإدارة العامة: هي مجموعة العمليات الإدارية التي تقوم بها المنظمات العامة (المركزية واللامركزية) بهدف تنفيذ السياسة العامة للدولة.

مع الأخذ في الحسبان المحددات الآتية لنطاق الإدارة العامة:

- الإدارة العامة تقتصر على نشاط السلطة التنفيذية ، ومن ثمّ يستبعد من التعريف نشاط السلطين التشريعية والسلطة القضائية .

- الإدارة العامة في نطاق السلطة التنفيذية تشمل جميع وظائف الإدارة، أي ما يقوم به المدير من تخطيط و تنظيم وتوجيه وتنسيق ورقابة، وتستبعد الأعمال الفنية : فلا يعد إدارة مثلاً ما يقوم به الطبيب في مشفى عام من كشف على المرضى ، إلا إذا أسند إلى هذا الطبيب منصب مدير مشفى وكذلك الحال بالنسبة إلى أساتذة الجامعة فإن أعمالهم لا تعد إدارة إلا إذا أسندت إلى أحداً منهم وظيفة رئيس جامعة أو عميد كلية الخ .

- الإدارة العامة تشمل أعمال السلطة التنفيذية (الحكومية منها والإدارية) خلافاً لما نتابعه في فقه القانون الإداري من اتجاه للتفريق بين أعمال الإدارة وأعمال

الحكومة، إذ إن هذا الاتجاه وُجد ليستبعد بعض أعمال الإدارة العامة من رقابة القضاء الإداري عليها من خلال استخدامه نظرية أعمال السيادة¹.
بعبارة أخرى لا يمكن استبعاد عمل من أعمال السيادة من نطاق أعمال الإدارة العامة لمجرد كونه يصدر عن السلطة التنفيذية بوصفها حكومة . فالمقياس الوحيد لتمييز أعمال الإدارة العامة هو : هل توافرت في هذه الأعمال عناصر تعريف الإدارة العامة أو لا . (جهاز إداري + نشاط إداري + سياسة عامة).
ومن ثم فإننا نعتقد أن قيام السلطة التنفيذية بقطع العلاقات الدبلوماسية مع دولة ما، لا يخرج عن كونه واحداً من أعمال الإدارة العامة بامتياز ، لأن الهدف هو تنفيذ السياسة العامة للدولة.

¹ لمزيد من التعمق حول موضوع أعمال السيادة انظر : د. أنور رسلان ، القضاء الإداري ، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح ، طبعة خاصة بسورية ، 2000 ، ص : 111 و ما بعد.

المطلب الثالث

طبيعة الإدارة العامة

يدور شرح هذا المطلب حول السؤال الآتي : هل الإدارة العامة علم أو فن أو أنها

تجمع بين الاثنين ؟

بداية قد يسأل سائل : ما الأهمية العملية لمناقشة هذا الموضوع ؟ فنجيب السائل :

إن أهمية هذا الموضوع تتجلى في الفوائد العملية الآتية :

(1) إذا قلنا إن الإدارة علم فهذا يعني أنها تقوم على مبادئ شبه مستقرة ومن ثمّ على الإداري أن يتقنها .

(2) إذا قلنا إن الإدارة فن فينبغي على الإداري أن يتفنّن في العملية الإدارية وأن يمتلك من المهارات ما يكفي لتحقيق أهداف المنظمة بأفضل كفاية ممكنة.

ومن ثمّ سنعرض فيما يأتي الاتجاهات النظرية المختلفة التي حاولت تحديد طبيعة الإدارة العامة. وأهمها:

الاتجاه الأول - الإدارة العامة علم:

ينطلق أنصار هذا الاتجاه من القول بعلميّة الإدارة العامة مسوغين وجهة نظرهم

هذه بأن الإدارة تعتمد على مجموعة من المبادئ والقواعد "شبه المستقرة" التي تمّ تطويرها من خلال تقنية التجربة .

وقد ظهر هذا الاتجاه بمنزلة صدى لظهور حركة الإدارة العلمية في مستهل القرن

العشرين على يد رواد هذه الحركة وخاصة الأمريكي "فريدريك تايلور" والفرنسي "هنري فايول" اللذين حاولا إيجاد أسس ومبادئ عامة في ميدان الإدارة الحكومية .

وقد سوَّغ الاتجاه القائل بعلمية الإدارة وجهة نظره أيضاً من خلال الاستناد إلى العملية الإدارية في حد ذاتها التي تتضمن التخطيط والتنظيم والرقابة وهي عمليات تستند إلى أسس علمية مستقرة.

بيد أن أنصار هذا الاتجاه يقولون: إن علم الإدارة مجرد علم تطبيقي وليس علماً تجريبياً أو مجرداً، وهذا صحيح فهو علم يتداخل مع غيره من العلوم ولا يمكن فصله عن سائر العلوم الاجتماعية التي تأخذ الطابع التطبيقي التجريبي.

الاتجاه الثاني- الإدارة العامة فن :

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الإدارة فن، لأنها تعتمد قبل كل شيء على مجموعة من المهارات الشخصية والمواهب الذاتية. وعلى حد قول أحد أنصار هذا الاتجاه فإن الإداري يولد ولا يصنع¹. ويؤيد أنصار هذا الاتجاه وجهة نظرهم بأن الإدارة العامة تقوم على مجموعة قواعد علمية غامضة وغير مؤكدة، بل هي في رأيهم مجموعة توجيهات يصعب، إن لم نقل يستحيل وصفها بالعلم.

والدليل الآخر الذي يسوقه أنصار هذا الاتجاه القائل بفنية الإدارة هو أن الإدارة قامت في التاريخ القديم (مصر القديمة - الصين - الرومان) بغير وجود قواعد وأسس علمية.

الاتجاه الثالث- الإدارة العامة علم وفن :

فهي علم لكنه ليس علماً مجرداً كالعلوم الطبيعية، وهي أيضاً ليست فناً خالصاً يعتمد على المواهب والاجتهادات الذاتية الشخصية، بل هي مزيج من العلم والفن . فهي علم لأنها تقوم على مجموعة من المبادئ والأساليب العلمية وتعمل على تحليل الظواهر والمشكلات وإيجاد الحلول لها .

وهي فن لأنها تتطلب مهارات وخصائص ذاتية في المدير تمكنه من الاستخدام

الأمثل للمبادئ العلمية.

¹ مذکور لدى د. محمد نصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، مرجع سابق ، ص: 39 .

لذا وانطلاقاً من ذلك فإننا نشاطر الرأي القائل إنّ الإدارة العامة ((تقوم على فن استخدام العلم)) . إذ يقدّم العلم لرجل الإدارة مجموعة من المبادئ والقواعد التي يتم تطويرها من خلال الملاحظة والتجربة، أما الفن فيسمح لرجل الإدارة بتطبيق تلك القواعد بأكبر قدر من الفاعلية¹.

وأخيراً نستطيع أن نؤكد أن وصف الإدارة العامة بأنها علم وفن أمر لا ينم على أي تناقض، لأن الفن والعلم يكمل أحدهما الآخر، وليسا متناقضين. والإداري الناجح هو الذي يمزج بين الأصول العلميّة للإدارة العامة والمهارات والخبرات التي يتزوّد بها في العمل الميداني².

¹ انظر : د. محمد نصر مهنا ، مرجع سابق ، ص : 44

² يقول الأستاذ الدكتور إبراهيم شيحا: ((ممارسة الإدارة إذن يجب أن يكون قادراً على استخدام النظريات الإدارية بذات الطريقة التي يستخدم فيها الطبيب الممارس للنظريات الطبية العلمية)).

المبحث الثاني

علاقة علم الإدارة العامة بغيره من العلوم الاجتماعية الأخرى

لا يختلف اثنان في أن علم الإدارة يشكل واحداً من العلوم الاجتماعية التي تهتم بالأفراد ووجودهم ضمن جماعات وخلق مجموعة من الروابط بينهم. وهذا الموضوع يشغل المشتغلين في علم السياسة وعلم الاجتماع وعلم القانون الإداري وعلم إدارة الأعمال وعلم النفس وعلم الاقتصاد. ومن ثم سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطالب متعددة ندرس من خلالها علاقة علم الإدارة العامة بأكثر العلوم مجاورة لهذا العلم . وعليه سندرس علاقة الإدارة العامة بعلم السياسة (مطلب أول) ، وعلاقة علم الإدارة العامة بعلم القانون الإداري (مطلب ثانٍ) ، وعلاقة علم الإدارة العامة بعلم إدارة الأعمال (مطلب ثالث).

المطلب الأول

علم الإدارة العامة وعلم السياسة

لعله من المفيد أن نحدّد مظاهر الصلة بين الإدارة العامة والسياسة. فالسياسة تقوم بتحديد الأهداف العامة، بينما تتولى الإدارة العامة تنفيذ هذه الأهداف.

وأبعد من ذلك فقد قال كُتّاب الإدارة العامة إن علم الإدارة العامة لا يعدو أن يكون فرعاً من فروع علم السياسة، بل قالوا أيضاً إن الإدارة العامة والسياسة العامة وجهان لعملة واحدة¹. وانطلاقاً من هذه المظاهر نجد أن الإدارة العامة تحظى باهتمام السياسيين، بالفدر ذاته الذي تحظى به السياسة العامة باهتمام الإداريين.

وتعليل ذلك هو أن السياسيين يهتمون بالإدارة العامة كونهم وزراء أو حتى أعضاء في البرلمانات، أما اهتمام الإداريين بالسياسة العامة فيعود لكونهم أعضاء مسؤولين في الإدارة يشاركون السياسيين (الوزراء وغيرهم) في وضع وتصميم السياسة العامة. ومن هنا نشاطر من قال: ((إن الإداري الناجح هو الذي يملك حاسة سياسية سادسة بجوار الحواس الخمس المعروفة²)).

وعلى الرغم من تسليمنا بهذه الروابط بين كل من علم السياسة وعلم الإدارة العامة، فإنه من الثابت فقهاً أن لكل من العلمين هويته وذاتيته المستقلة. والسبب في ذلك يكمن في أن الواقعة السياسية تختلف اختلافاً وثيقاً عن الواقعة الإدارية.

بعبارة أخرى: إن علم السياسة يهتم بدراسة النظريات السياسية والمذاهب السياسية والسلطات الثلاث في الدولة، في حين أن علم الإدارة العامة يهتم بدراسة جميع المراحل التي تمر بها العملية الإدارية بغية تنفيذ السياسة العامة للدولة.

¹ انظر د. بكري القباني، الإدارة العامة 1970 ص: 53 (مذكور لدى د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، مرجع سابق ص: 106).

² المرجع السابق، ص: 106.

المطلب الثاني

علاقة علم الإدارة العامة بعلم القانون الإداري

سبق أن بيّنا أن للإدارة العامة مدلولين اثنين هما : الإدارة العامة بالمعنى العضوي والإدارة العامة بالمعنى الوظيفي (النشاطي). فالإدارة العامة بالمعنى العضوي تعني الإدارة في حالة السكون وهي تتناول جميع المنظمات العامة الموجودة في الهيكلية الإدارية للدولة (سواء كانت منظمات مركزية أم منظمات لامركزية) ¹.

أما الإدارة العامة بالمعنى الوظيفي (النشاطي) فتعني الإدارة في حالة الحركة وهي تتناول النشاط الإداري الذي تتولاه المنظمات الإدارية إياها.

وتتوضح الصلة بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري بادئ ذي بدء من خلال كون الإدارة العامة بمعناها المزدوج (العضوي والنشاطي) تشكل محل دراسة كل من العلمين، بيد أن المختلف بين العلمين هو الزاوية التي ينظر منها فقهاء القانون الإداري إلى الإدارة العامة وتلك التي ينظر منها فقهاء الإدارة العامة إلى الإدارة العامة.

فالقانون الإداري يركز على الإدارة العامة لجهة تنظيمها ولجهة نشاطها ولجهة الرقابة القضائية على أعمالها، ويكون منطقه دوماً قانونياً. أي يهتم بالإدارة العامة من جميع النواحي التي ذكرناها ولكن بالتقنية القانونية القواعدية. أما علم الإدارة العامة فيتناول الإدارة العامة تنظيمياً ونشاطاً ولكن بالتقنية الفنية.

وليس هناك مقارنة أفضل لإنجاز هذا المطلب من أن نذكر أمثلة عن موضوعات مشتركة بين كلا العلمين لنثبت للقارئ الفروق القائمة بين العلمين .

وأهم الأمثلة من الموضوعات المشتركة نذكر القرارات الإدارية والموظف العام.

¹ لمزيد من التفصيل حول موضوع الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية وتفصيلاتها. انظر: د. سعيد نحيلي، القانون الإداري - المبادئ العامة، منشورات جامعة البعث - كلية الحقوق 2013، ص: 121 وما بعد.

أولاً- الموظف العام :

بالعودة إلى المؤلفات المتخصصة في مجال القانون الإداري نستنتج أن هذه المؤلفات تتناول المركز القانوني للموظف العام منذ صدور قرار تعيينه مروراً بأوضاعه (النقل - النذب - الإعارة) ، بما في ذلك حقوقه المالية والمعنوية ومساءلته مسلكياً وانتهاءً بطرق انقطاع الرابطة الوظيفية بينه وبين الإدارة .

أما علم الإدارة العامة فيتناول المسار الوظيفي للموظف العام وربطه بالمسار التدريبي، كما يتناول الموظف العام من حيث كفايته وسوية أدائه وتطوير السبل اللازمة لرفع كفايته الإنتاجية، ويهتم أيضاً بحركية الموظف العام زمنياً ومكانياً. وأخيراً وليس آخراً يركز علم الإدارة العامة على إصلاح سياسات الرواتب والأجور وإصلاح التشوهات التي ترافق بناء الموظف العام كطاقة بشرية تقدم خدمات في المرافق العامة التي يخدم فيها .

ثانياً- القرارات الإدارية :

من السهل استخلاص اهتمامات القانون الإداري بموضوع القرار الإداري. إذ يعرفه الفقه والقضاء الإداريان بأنه عمل قانوني انفرادي تقوم به السلطة الإدارية بقصد إحداث أثر قانوني . وانطلاقاً من هذا التعريف يستبعد كتاب القانون الإداري الأعمال المادية للإدارة والأعمال القانونية الاتفاقية للإدارة من نطاق القرارات الإدارية.

باختصار: يتناول القانون الإداري القرار الإداري بوصفه محلاً لدعوى الإلغاء، أي دراسة مشروعيته من عدمها والشروط اللازمة لسلامته من الناحية القانونية .

أما الشغل الشاغل لكُتّاب الإدارة العامة فيما يختص بالقرارات الإدارية فهو أنه يتناولها بافتراض أن القرار الإداري يقوم على الاختيار الواعي الهادف بين مجموعة بدائل ، وبحسابه وسيلة بيد المنظمة الإدارية العامة لتنفيذ السياسة العامة للدولة. وفي هذا

النطاق يقدّم لنا علم الإدارة العامة الركائز العلمية المتوجب اتباعها عند صنع القرار والتي يطلق عليها كتاب الإدارة العامة مراحل صنع القرار الإداري ليكون قراراً رشيداً ملبياً لخطط الإدارة.

وكما يقول الأستاذ "رولاند دراغو" بهذا الخصوص: إن علم الإدارة العامة ليس علماً قانونياً قاعدياً، وإنما هو علم من العلوم الاجتماعية التجريبية يقوم على دراسة الإدارة بمدلوليها العضوي والنشاطي عن طريق المشاهدة والتجربة ويكشف عن عيوبها، ويقدم لنا أفضل الاقتراحات لإصلاح التشوهات وتقديم أفضل السبل لترشيد القرارات الإدارية¹.

وعلى الرغم من الفروق القائمة بين مقاربات القانون الإداري ومقاربات علم الإدارة العامة لموضوعاتهما المشتركة، لا ينفي ذلك وجود صلات مشتركة بين العلمين تتجلى في النواحي الآتية:

1) كلا العلمين يتبادل مع الآخر مبادئه وأفكاره ويحاول الاستفادة منها بهدف التحسين والتطوير.

2) تتأثر الإدارة العامة على نحو مهم بما يقدمه لها القانون الإداري من مبادئ ولاسيما مبدأ المشروعية لتكون أعمالها وأنشطتها منسجمة مع هذا المبدأ، كي تتفادى أن تكون مدعياً عليه في حال ممارستها غير المشروعة، لأن الدستور يصون للأفراد حقهم في مقاضاة الإدارة في حال التعسف في استعمال السلطة والاعتداء على حقوق الأفراد وحررياتهم كما نعلم جميعاً . كما أن التزام الإدارة العامة بمبدأ المشروعية يضمن لها هيبتها .

¹ : Rolland Drago : science administrative ، 1977 بهذا المعنى :

(مذكور لدى : د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مرجع سابق ، ص: 99)

وفي المقابل فإن المشرّع سيستفيد حتماً عند وضع التشريعات التي تلامس الوظيفة العامة و الموظف العام و القرارات الإدارية بالمبادئ التي قدّمها علم الإدارة العامة ، لاسيّما فيما يختص بإدخال شروط جديدة وإضافية لشروط التعيين في الوظيفة العامة أو تحسين سياسة الرواتب والأجور ، أو تطبيق مبدأ الثواب والعقاب فيما يختص بمسائلة الموظف العام ، لذا نختتم بالعبرة الآتية: العلاقة بين علم الإدارة العامة و علم القانون الإداري علاقة تكاملية وليست علاقة تفاضلية.

المطلب الثالث

علاقة علم الإدارة العامة بعلم إدارة الأعمال

لا نجد من الضروري أن نشرح التفاصيل الكاملة و نتعرّض للنظريات والمدارس المختلفة التي حاولت مقارنة هذا الموضوع¹. لذلك سيتم التركيز على الأساسيات في هذا المطلب بحيث يتعرف القارئ أهمّ الفروقات بين العلمين من جهة ، وأهم الصلات المشتركة بينهما من جهة أخرى .

أولاً : الفروقات القائمة بين العلمين :

- (1) من حيث الإحداث : في حين أن الدولة هي التي تمتلك المبادرة في إحداث المرافق العامة (الجهات العامة) ، تكون مبادرة إحداث المشروعات الخاصة بيد أشخاص القانون الخاص .
- (2) من حيث الهدف: تكون الغاية من إحداث المنظمات العامة مهما كان شكلها (مركزية أو لامركزية) ومهما كان القطاع الذي تنتمي إليه (قطاع إداري أو اقتصادي) دوماً تحقيق المصلحة العامة بشكل مجاني وبالتساوي بين جميع الأفراد ووفق مبدأ استمرار المرفق في تقديم الخدمة من دون أي انقطاع. أما المشاريع الخاصة فلا يشغلها سوى تحقيق الربح والكسب المادي.
- (3) الاختلاف من حيث النظام القانوني: إن القانون الناظم للإدارة العامة ولنشاطها هو القانون العام، في حين تخضع المشروعات الخاصة إلى القانون الخاص. مع ضرورة التذكير أن الإدارات العامة قد تخضع نفسها بإرادتها لقواعد الخاص إذا تنازلت عن

¹ هذه التفاصيل تجدها عزيزي القارئ في: د. إبراهيم عبد العزيز شبيحا، مرجع سابق، ص:19.

صفتها كسلطة عامة وقدّمت نفسها كفرد عادي. وهذا ما يحدث غالباً في معرض قيام المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي بتسويق منتجاتها وإدارة أموالها الخاصة⁽¹⁾.

4) من حيث المسؤولية: يخضع الموظف العام الذي يعمل لدى إدارة حكومية عامة لقواعد المسؤولية السياسية والجزائية والمسلكية والمدنية متى توافرت أركان كل منها، في حين أن العامل في قطاع الأعمال الخاص يخضع في أحسن الحالات إلى نوعي المسؤولية الجزائية والمدنية.

5) من حيث أساليب العمل:

أ- تعمل المرافق العامة في ظروف احتكارية، بينما تعمل المشروعات الخاصة في ظروف تنافسية.

ب- يلتزم الموظف العام الذي يعمل لدى الإدارة الحكومية العامة بمبدأ المساواة وهو التزام قانوني له مؤيداته الجزائية بالطبع، في حين أن التزام الموظف في القطاع الخاص بقاعدة المساواة يكون ذا طبيعة أخلاقية غير ملزمة.

ج- يعمل الموظف العام في الإدارة العامة بصفته لا باسمه وهو ملزم دوماً بأن يضع نصب عينيه أن الإدارة العامة خادم المجتمع لا سيّده.

أما بالنسبة إلى العاملين في القطاع الخاص (كمن يعمل لدى شركة سيرياتل) فإنه يقَدّم نفسه باسمه لا بصفته. وهذا أمر في غاية الأهمية لجهة تحمل الإدارة أخطاء الموظف من عدمه. إذ إن التفريق بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي يعد على الدوام أمراً مهماً في أدبيات الإدارة العامة الحكومية.

ثانياً: الصلات المشتركة بين العلمين:

قد يستغرب القارئ هذا العنوان بعد قراءته لأوجه الاختلاف بين كلا النوعين من الإدارة ويتساءل: هل هناك من مجال لتقارب كلا العلمين ووجود صلات مشتركة بينهما؟

(1)- يعدّ القانون رقم 2/ لعام 2005 المؤسسات العامة و الشركات العامة و المنشآت العامة النافذ في سورية تاجراً في علاقتها مع الغير.

فإننا في هذا السياق نقول: إن هذين القطاعين من الإدارة متداخلان إلى درجة أن القول بوجود حدود ثابتة بينهما يصبح ضرباً من الوهم والخيال.

✓ فهل يمكن لأحد أن ينكر أن كلا العلمين يهتم بكفاية الأداء وحسنه؟

✓ وهل يمكن لأحد أن ينكر أن كلا العلمين يهتم بالوفر والابتعاد عن الهدر؟

✓ وهل يمكن لأحد أن ينكر أن كلا العلمين يهتم بفاعلية القرار ورشده؟

ستكون الإجابة بالتأكيد لا. هذا كله ناهيك عن أن الكثير من المشروعات العامة الاقتصادية بدأت تبحث عن أساليب إدارة حديثة بعيداً عن الروتين والسيطرة الحكومية، إذ بتنا نلاحظ الكثير من الأساليب الخاصة في إدارة المشروعات الاقتصادية العامة، ويأتي على رأس هذه الأساليب مشاطرة الاستغلال وشركات الاقتصاد المختلط وعقود التزام المرفق العام وغيرها من أساليب التشاركية بين العام والخاص.

أو ما يسمى باللغة الإنكليزية (privat public partnership) (ppp) .

وفي نهاية هذا المبحث لا يسعنا إلا القول: إن علاقة الإدارة العامة بغيرها من العلوم المجاورة لا تقتصر على علاقتها بالعلوم التي تمّ عرضها أعلاه، بل لها صلات أيضاً بباقي العلوم الاجتماعية: كعلم الاجتماع وعلم الاقتصاد وعلم النفس الاجتماعي، إلا أننا أثرنا عدم عرض هذه التفاصيل، بل اكتفينا بعرض علاقة علم الإدارة العامة بأكثر العلوم قرباً منه.

المبحث الثالث

التطور التاريخي لعلم الإدارة العامة

من غير المنطقي أن نتصور أن الإدارة ومبادئها هي من الأمور الجديدة على الفكر البشري، بل ينطلق كتاب الإدارة العامة من أن الإدارة بدأت منذ أن بدأت الحياة الإنسانية، لأن الأفراد يحتاجون إلى تخطيط وتنظيم ورقابة حيثما وجدوا¹.

فقد وجد الفكر الإداري في مصر الفرعونية وفي الصين القديمة وعند الإغريق وعند الرومان وفي المسيحية وفي الإسلام، قبل أن تنفجر الثورة الصناعية في أمريكا وأوروبا. ولم يبق هذا الفكر من دون تأثير في فكر رواد الإدارة.

بيد أن نشأة علم الإدارة الحديثة بالشكل الذي ندرسه اليوم، وتطوير مبادئه وأساسياته وأصوله إنما ارتبط بظهور حركة الإدارة العلمية على يد روادها الكبار أمثال "فريدريك تايلور" و"هنري فايول" و"فرانك جيلبرت" إذ يعود لأفكار هؤلاء وكتاباتهم وخبراتهم الميدانية الفضل في وضع نظريات وقواعد ومبادئ الإدارة التي يتم اعتمادها والاسترشاد بها في الإدارات الحكومية والخاصة في سائر دول عالمنا المعاصر. من هنا تبدو أهمية دراسة أفكار رواد الإدارة لما لها من أثر كبير في العلوم الإدارية الحديثة.

¹ انظر : د. عبد الله طلبة ، الإدارة العامة ، الطبعة السادسة ، منشورات جامعة دمشق 1998 ، ص:14.

المطلب الأول

أفكار "فريدريك تايلور"

يعد "تايلور" أب للإدارة العلميّة الحديثة، ولا يختلف اثنان من كُتّاب علم الإدارة حول أهمية مؤلفه "مبادئ الإدارة العلمية" الذي ضمنه أفكاره الإدارية. وتتلخص هذه الأفكار في الآتي:

- (1) تحقيق الكفاية الإنتاجية: إذ رأى "تايلور" أن تحقيق الكفاية الإنتاجية لدى الأفراد (العمال) إنما ينبغي أن يكون من خلال دراسة الوقت والحركة دراسة علمية، ومن ثمّ تحليل كل عملية وبيان الحركات اللازمة لإتمامها ودراسة الوقت اللازم لأداء كل حركة فيها. وكان الباعث لدى "تايلور" من وراء هذه الأفكار يكمن في تفادي الحركات غير الضرورية والتي تؤدي إلى إهدار الوقت من دون مسوغ، ويرد "تايلور" خسارة الولايات المتحدة الأمريكية إلى تراجع الكفاية الإنتاجية للعمال وانخفاضها، ويبيّن أن سبب هذا النقص يعود إلى غياب الإدارة المنظمة.
 - (2) اعتماد مبدأ التخصص وتقسيم العمل: لما يحققه ذلك من تركيز على العمل الفعّال وتفادي البطالة المقنّعة ووضع الإنسان المناسب في المكان المناسب.
 - (3) ضرورة اختيار العمال وتدريبهم على أسس علميّة: بعيداً عن العاطفة وبعيداً عن التوظيف الاجتماعي الذي يقوم على مجرد اعتبارات عاطفية إنسانية بعيدة عن الكفاءة المهنية التي لها أكبر تأثير وانعكاس في الكفاية الإنتاجية (فكرته الأولى).
 - (4) الإيمان بمبدأ الحوافز وقيّمته في رفع الكفاية الإنتاجية: لما لذلك من تأثير إيجابي في العامل شخصياً وفي رب العمل (سواء الدولة أو القطاع الخاص).
- ولقد كانت العبرة في أفكار "تايلور" تتجلى في ثلاث نواحٍ:

أ- أن الخسارة التي تعرّضت لها الولايات المتحدة الأمريكية تعود إلى عدم الكفاية

الإنتاجية.

ب- أن علاج عدم الكفاية يتم من خلال الإدارة المنظمة، أي من خلال تنسيق الجهود المشتركة وتوجيهها بغية تحقيق الأهداف بأعلى إنتاجية وبأقل كلفة وبأسرع وقت.

ج- إثبات أن الإدارة علم حقيقي يقوم على أسس ومبادئ ينبغي تطبيقها على كل أنواع النشاط الإنساني.

المطلب الثاني

أفكار "هنري فايول"

أشهر ما يمكن أن نذكره حول هذا العالم هو كتابه "الإدارة الصناعية والعامّة"¹. وقد ضمّنه مجموعة من المبادئ والأفكار أهمها:

(1) تقسيم المشروع الصناعي إلى وظائف متعددة: فنيّة وماليّة ومحاسبيّة، ووظيفة الأمن، والوظيفة الإدارية التي قسمها إلى عناصر متعددة أهمها: التخطيط والتنظيم وسلطة إصدار الأوامر والتنسيق والرقابة.

(2) اعتماد مجموعة من المبادئ العامة للإدارة أهمها:

مبدأ تقسيم العمل كنتيجة لتطبيق مبدأ التخصص، ومبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية، ومبدأ وحدة القيادة والتوجيه، ومبدأ الترتيب ومبدأ الابتكار والمبادأة، وقد باتت هذه المبادئ تشكل جوهر علم التنظيم الإداري في نطاق الإدارة الحكومية.

وهنا نتساءل حول نقاط الالتقاء والاختلاف بين "تايلور" و"فايول": يلتقي "تايلور" و"فايول" في أن كلاّ منهما آمن بمبدأ عمومية مبادئ الإدارة.

أما نقاط الاختلاف فهي أن "تايلور" ركّز على المستوى الأدنى للمنظمة، وبدأ منها نحو القمة، بينما اهتم "فايول" بالقمة نازلاً إلى القاعدة والسبب في هذا الاختلاف هو التباين في المركز الاجتماعي لكلٍ منها².

¹ كتب هذا الكتاب باللغة الفرنسية عام 1929 و تمت ترجمته إلى الإنكليزية عام 1961.

² بدأ تايلور حياته عاملاً في حين أن فايول قد بدأ حياته مهندساً.

المبحث الرابع

مداخل دراسة علم الإدارة العامة¹

نقصد بمداخل دراسة الإدارة العامة مجموعة المقاربات التي يركّز عليها كتاب الإدارة العامة عند محاولاتهم عرض مبادئ هذا العلم . فمنهم من ركّز على الجانب القانوني (المدخل القانوني) ، ومنهم من ركّز على النشاط الذي تقوم به الإدارة الحكومية (المدخل الوظيفي) ، ومنهم من ركّز على التنظيم والهيكل الذي تقوم عليه الإدارة العامة (المدخل العضوي) ومن ثم سنقوم بعرض هذه المداخل بشيء من التفصيل.

¹ انظر : د . نعمة عباس الخفاجي ، د. صلاح الدين الهيتي ، تحليل أسس الإدارة العامة ، دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع ، عمان -الأردن ، 2009 ، ص : 75 وما بعدها .

المطلب الأول المدخل القانوني

يركز أنصار هذا المدخل على الجوانب القانونية للجهاز الحكومي. فإذا تحدثوا عن التنظيم الإداري فإنهم يتحدثون عن أساليب التنظيم الإداري (المركزية واللامركزية) وتطبيقاتها العملية. وإذا تحدثوا عن الموظف العام فإنهم يغلبون المسائل القانونية على منطقتي حديثهم فيبحثون عن حقوق الموظف وواجباته وطبيعة علاقته بالإدارة كما يتحدثون عن القرار ومشروعيته وخضوع أعمال الإدارة للرقابة القضائية.

وعلى الرغم من اعترافنا بأهمية هذا المدخل، إلا أننا ينبغي أن نذكر القارئ العزيز بأن علم الإدارة العامة وإن كان يركز في دراسته على محله (الإدارة الحكومية)، إلا أن اهتماماته تختلف، وعلى هذا الأساس تم توجيه سهام النقد إلى هذا المدخل وفيما يأتي نلخص أهم الانتقادات الموجهة لهذا المدخل:

- 1) أهمل أنصار هذا المدخل دراسة نشاط الإدارة العامة وديناميكيته.
- 2) أهمل الجوانب الفنية للإدارة والتي يشغلها دوماً رفع الكفاءة الإنتاجية للمنظمة.
- 3) أهمل الجانب النفسي والاجتماعي لعمال الإدارة ومدى أهمية ذلك وانعكاساته الإيجابية على فاعلية الإدارة.

المطلب الثاني المدخل التنظيمي

يركز أنصار هذا المدخل على التكوين الهيكلي والبنوي للإدارة. بعبارة أخرى: يركز أنصار هذا المدخل على دراسة الهياكل التنظيمية والبنى الإدارية داخل المنظمة الإدارية و دراسة شكل هذه الهياكل وتحليلها وإعادة تصميمها (إعادة الهيكلية عند الضرورة)، ويحدّد اختصاصات كل بنية إدارية ومدى ضرورة إحداثها أو إلغائها أو دمجها.

بعبارة ثالثة : فإن هذا المدخل يركّز على الإدارة كتنظيم ساكن . بيد أن هذا المدخل على أهميته لا يفي علم الإدارة العامة حقه، وتعد اهتماماته بسيطة، لذا لا بدّ عند تناول هذا المدخل من تشبيكه بمدخل آخر وهو المدخل الوظيفي، وهذا الأسلوب أكثر صحة لأنه يحقق ما قلناه سابقاً من أن الإدارة العامة لا تكتمل إلا بمدلوليها العضوي (التنظيمي) والوظيفي (النشاطي) .

المطلب الثالث

المدخل الوظيفي (النشاطي)

تنحدر أهمية هذا المدخل من قيمة مؤسسّه "هنري فايول"، وهو الرائد الأول لحركة الإدارة العلمية. إذ ينطلق هذا المدخل من التعريف بوظائف المدير من تخطيط وتنظيم وتنسيق واتصال ورقابة، وهي وظائف تشكل مكونات العملية الإدارية. وختاماً نقول: على الرغم من أهمية جميع المداخل وصحتها في دراسة الإدارة العامة، بيد أنه لا يمكن الاكتفاء بمدخل وإغفال المداخل الأخرى، بل لابدّ من تبني المدخل الجمعي.

فعلى الباحث في علم الإدارة العامة أن يأخذ في الحسبان القواعد القانونية الناظمة لنشاط الإدارة الحكومية، كما عليه أن يأخذ بالاعتبار كيفية بناء الهياكل التنظيمية وإعادة هيكليّة الإدارة، كما عليه الاهتمام بنشاط الإدارة و العملية الإدارية والاهتمام كذلك بالسلوك التنظيمي لأفراد المنظمة.

المبحث الخامس

الاهتمام بدراسة علم الإدارة العامة محلياً وعربياً ودولياً

لا يختلف اثنان على أن الأجهزة الإداريّة تشكل واجهة النظام السياسي، بل هي المرآة التي تعكس صورة هذا النظام.

كما لا يختلف اثنان على أن إحداث هذه الأجهزة وتوجيه دفعة نشاطها وممارستها في سبيل تحقيق السياسة العامة للدولة لا يجوز أن يتم بشكل عفوي، بل ينبغي أن يستند إلى أسس ومبادئ عملية.

والحقيقة الثالثة هي أن المشكلات الإدارية ازدادت تعقيداً نتيجة ازدياد حجم الأجهزة الإدارية وازدياد عدد العاملين في الإدارة الحكومية، الأمر الذي نجم عنه أمراض وظيفية وانحرافات قيادية باتت بحاجة إلى وقفة ومعالجة، وهو أمر ينبغي ألا يتم بصورة عفوية أيضاً.

من هنا كان اهتمام دول عالمنا المعاصر في الوقت الحالي أكثر من أي وقت مضى بدراسة علم الإدارة العامة ونشره أكاديمياً وميدانياً.

ومن أهم مظاهر اهتمام دول عالمنا المعاصر بدراسة علم الإدارة العامة على المستوى العربي هو إحداث المنظمة العربية للعلوم الإدارية عام 1969 تحقيقاً لأهداف ميثاق جامعة الدول العربية والتي من ضمنها التعاون على تقدّم العلوم الإدارية والعمل على تحسين الجهاز الإداري في هذه الدول والعناية بالعلوم المالية المتعلقة بالإدارة الحكومية¹، ونريد في هذا السياق أن نمجّد الخطوة التي خطتها حكومة الجمهورية العربيّة السورية التي تُوّجت بإصدار المرسوم التشريعي رقم /27/ لعام 2002 القاضي

¹ انظر لمزيد من الاطلاع على الهيكل التنظيمي والنشاطي لهذه المنظمة: د.عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص: 52 وما بعد.

بإحداث المعهد الوطني للإدارة العامة بغية إعداد كادر إداري إعداداً علمياً وعملياً رفيع المستوى وتأهيله ومن ثم توزيعه على جميع الإدارات الحكومية ليكون رائد إصلاح إداري حقيقي¹، وهي خطوة خطتها سورية على طريق أغلب دول عالمنا المعاصر متأثرة بتجربة فرنسا والمدرسة الوطنية للإدارة ENA.

أما على الصعيد الدولي فلا ننسى التذكير بإحداث المعهد الدولي للإدارة العامة على هامش انعقاد مؤتمر مدريد الدولي عام 1930²، وبرامج هيئة الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة المهمة بهذا الجانب.

¹ تتم الدراسة في هذا المعهد لمدة سنتين ، ثم يتخرج الدارس في المعهد و يمنح شهادة عليا في الإدارة العامة . و هي شهادة تطبيقية و ليست شهادة أكاديمية تؤهله للعمل بمنصب إداري في الإدارة الوسطى و ما فوق . ومن شروط الدراسة في المعهد أن يكون الدارس حاصلاً على إجازة جامعية بأي اختصاص كان و أن لا يتجاوز عمره /35/ سنة و يمكن أن يكون حراً أو من العاملين في الدولة.

² انظر أهداف هذا المعهد و أغراضه لدى : د. عبد الله طلبة ، الإدارة العامة ، مرجع سابق ، ص :7.

الباب الأول

نشاط الإدارة العامة

(العملية الإدارية)

بعد أن عالجتنا في فصل تمهيدي ماهية الإدارة العامة من خلال دراسة تأصيلية لعلم الإدارة، نأتي الآن للتعرف إلى النشاط الذي تمارسه الإدارة العامة من خلال تحليل عناصر العملية الإدارية ذاتها إلى عواملها الأولية وهي: التخطيط والتنظيم والقيادة (سلطة إصدار الأوامر) والتنسيق والاتصال والتحفيز ومن ثم الرقابة.

وكما هو ملاحظ فإن هذه العمليات لا ينفصل بعضها عن بعضها الآخر، بل بالعكس تتشابك فيما بينها، لذلك فهي عمليات مستمرة ودائمة طالما كان النشاط الإداري قائماً. ولأسباب أكاديمية (و فقط أكاديمية) وجدنا أنه من الضروري محاكاة الفقه في دراسته لهذه العمليات بشيء من التفصيل وفق الترتيب الآتي:

الفصل الأول : التخطيط.

الفصل الثاني : التنظيم.

الفصل الثالث : القيادة الإدارية.

الفصل الرابع : عملية صنع القرارات الإدارية.

الفصل الخامس : ثلاثية التنسيق والاتصال والرقابة.

الفصل السادس : العلاقات العامة.

الفصل الأول

التخطيط في الإدارة العامة

لا يعد مصطلح التخطيط واحداً من مصطلحات القرن الحادي والعشرين، إذ يوجد في التاريخ العديد من الأمثلة التي تثبت أن الإدارات والحكومات قد سعت دوماً لأن توجّه تصرفاتها بشكل موضوعي لكي تتخذ قرارات صحيحة ورشيّدة. إذ يحتاج النشاط الحكومي في الدول المتقدمة لعالمنا المعاصر إلى أن تكون قراراته موضوعية وعقلانية و مخططة وذلك يعود لأسباب متعددة أهمها: ازدياد تعقد المشكلات المجتمعية، والنقص الحاد في الموارد المالية للقطاع العام، والتوجهات الإستراتيجية الجديدة كالعولمة الاقتصادية ونقص الموارد والطاقة والنظام العالمي الجديد .

ومن المعروف أن اتخاذ القرارات يشكل مركز ثقل النشاط الإداري، لدرجة أن بعضهم وصف الإدارة بأنها نظام صنع القرارات الملزمة¹. ولهذا السبب فإنه من المفيد أن تكون القرارات المتخذة بخصوص المستقبل محضرة بشكل جيد، أي أن تكون قائمة على أساس خطة وبرنامج واضح، بعبارة أخرى إن التقرير المعقلن (الرشيّد) يشترط بالضرورة التخطيط السليم². ومن هنا يبدو بيّناً أهمية التخطيط واضحة في الإدارة العامة، لذا سنتعرّض الآن إلى توضيح عمليّة التخطيط واتخاذ القرار التخطيطي (مبحث أول)، ثم نستعرض تصنيفات

¹ : انظر Luhmann ، Theorie der Verwaltungswissenschaft ، bei Echehard Lanvermeyer ، in : Mattern / Reinfried (Hrsg) : Grundlagen der Offentlichen Verwaltung ، 4 .aufl ، walhallau .Praetoria verlag ، Bonn، 1994،S،253

² : انظر Freudenberg ، Planen und Entscheiden ، s 11.

التخطيط (مبحث ثانٍ) ، وبعد ذلك لابدّ من دراسة نماذج التخطيط وعملية التخطيط في حد ذاتها (مبحث ثالث) ، ثم نختم بدراسة وتحليل معادلة (المنفعة - الكلفة) كعامل مساعد لعملية التخطيط في عملية صنع القرار العام وفق مبدأ الموازنة بين المنفعة والكلفة .

المبحث الأول

تعريف التخطيط وتحديد عناصره

أولاً- تعريف التخطيط :

سبق أن تم ذكر مصطلح التخطيط من دون أن نعرّفه، وإن نظرة معمقة في الكتب الفقهية حول هذا الموضوع تؤدي إلى خلق حالة من الضياع أكثر من الوضوح. وفيما يأتي نذكر أهم المحاولات الفقهية التي عرّفت التخطيط: فهناك من عرّفه: بأنه نشاط يخدم التحضير الموضوعي للتصرفات كما يخدم تحسين القرارات¹.

وهناك من عرفه: بأنه نشاط ذهني موجّه للمستقبل يتم بموجبه تحضير القرارات السياسية وتنفيذها².

وفريق ثالث يعرفه بأنه: التحضير الذهني للتصرفات المستقبلية الهادفة، أي للقرارات المستقبلية. ونتائج التخطيط التي هي الخطة ما هي إلا تركيب وتجميع التصرفات المستقبلية على شكل برنامج عمل³.

وفي الفقه العربي هناك من عرّف التخطيط بأنه ((التدبير الذي يرمي إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفاً لتحقيق أهداف محدّدة⁴)).

وهكذا نستخلص من المحاولات الفقهية السابقة أن التخطيط لا يعدو أن يتلخص في فكرة التنبؤ للمستقبل والاستعداد له. وتجد هذه الفكرة أساسها التاريخي بفكر الرائد الكبير

¹ انظر : Kreuz ، planungtheorien und planungskosten ، S.11.

² . S.14 ، Grundriss ، Bohret انظر:

³ ، S.104 ، Planen und Entscheiden ، Freudenberg انظر:

⁴ انظر: Henri Fayol : administration industrielle generale p.48.

هنري فايول" الذي عرّف التخطيط في كتابه الإدارة الصناعية والعامّة ((بأنه التنبؤ بالمستقبل والاستعداد له)).

ثانياً- عناصر عملية التخطيط:

بالعودة إلى المحاولات الفقهية التي بذلت من أجل تعريف التخطيط نستنتج أنه هنالك عناصر مهمة للتخطيط. إذ نستخلص من تلك التعريفات البعد التنبؤي والبعد القراري (الإنشائي) للتخطيط .

فمن الواضح أن التخطيط عملية مؤلفة من سلسلة من الأحداث التي يتبع بعضها بعضاً بشكل منطقي . كما أن الجانب القراري يعد أيضاً واحداً من العناصر المهمة للتخطيط، لأن التخطيط كتصرف ذهني واعٍ يبقى بلا قيمة إذا لم يُقفل بقرار. والمقصود بالقرار في هذا السياق الاختيار الواعي بين مجموعة خيارات (بدائل) ممكنة.

فالمخطط عليه أن يختار في النهاية على الأقل بين بديلين اثنين ممكنين، مع الأخذ في الحسبان أن عدم القيام بأي تصرف إنما هو قرار .

المبحث الثاني

تصنيف التخطيط

تعتبرنا الصعوبات ذاتها التي نوهنا عنها عند وضع تعريف للتخطيط عند القيام بعملية تصنيف أنواع التخطيط. فالفقه يعتمد مجموعة من المعايير لتصنيف التخطيط. فإذا أخذنا معيار (المحل والقطاع) نجد أن هناك التخطيط المروري والتخطيط التعليمي، والتخطيط الإقليمي والتخطيط الصحي، والتخطيط الاجتماعي، وإذا اعتمدنا معيار الزمن فإننا نفرق بين:

- التخطيط قصير الأجل أو ما يسمى التخطيط العملياتي (لمدة سنة).
- التخطيط متوسط الأجل (بشكل عام من سنة إلى خمس سنوات).
- لتخطيط طويل الأجل أو ما يسمى التخطيط الاستراتيجي (بشكل عام أكثر من 5 سنوات وحتى 15 سنة).

أما الأمثلة حول التخطيط قصير الأجل ومتوسط الأجل وطويل الأجل فنجدها كثيرة ومن دون أية صعوبات تذكر.

فالمثال الأبرز عن التخطيط طويل الأجل (التخطيط الاستراتيجي) هو التخطيط المتعلق بمهام الدولة، فالتخطيط بخصوص مصادر الطاقة والتخطيط بخصوص إمكانات تطوير المجتمع والتخطيط بخصوص الحقل السياسي يعد دوماً من قبيل التخطيط الاستراتيجي.

وفي التخطيط الاستراتيجي تصاغ إذاً الأهداف العليا وتوثق الخطوط التوجيهية. أما التخطيط متوسط الأجل فينطوي على وضع إجراءات متوسطة المدة والتي تنفذ على أساس التخطيط الاستراتيجي والمثال المدرسي على التخطيط المتوسط الأجل نذكر

الخطط المالية، أما التخطيط العملياتي (قصير الأجل) فينطوي على خطة المشاريع التي تنفذ وفق خطوات برامج التخطيط متوسط الأجل (مثال: تنفيذ الموازنة العامة للدولة التي تقوم على مبدأ سنوية الموازنة).

المبحث الثالث

أبعاد التخطيط

من النماذج التي توضح لنا البداية الممكنة والنهاية الممكنة لعملية التخطيط ذلك النموذج الذي يتضمن أربع مراحل مهمة من الناحية العملية وهذه المراحل هي:

- وضع الخطة.

- قرار الخطة.

- تنفيذ الخطة.

- تقييم الخطة.

ومن الواضح أن تنفيذ الخطة وتحديد نتائج تقييم الخطة هما اللذان يعطيان المخطط إمكانية توضيح النتائج من أجل بداية سلسلة خطط أولية جديدة.

وإن نظرة معمقة على واقع التخطيط العام تظهر لنا كم هي المعطيات العديدة التي يجب أخذها في الحسبان عند وضع الخطة، فمثلاً في قطاع النقل والمرور نلاحظ الأبعاد الآتية عند وضع خطة لبناء أوتوستراد بري أو ممر بحري: فهناك البعد السياسي والبعد القانوني والبعد الاقتصادي والبعد الاجتماعي والجانب التقني والجانب البيئي والجانب الصحي والجانب الثقافي والجانب العسكري والجانب الزراعي والجانب الدولي. هذه الأمثلة توثق لنا كم هي المشاريع العامة معقدة وكم هو التخطيط معقد، وتوضّح في آن كيف يمكن تبويب عملية التخطيط بأوسع شكل ممكن.

المبحث الرابع

مراحل وضع الخطة

بالنظر إلى الأهمية الكبيرة التي تمتاز بها الخطط في الإدارة العامة، فإن المنتبِع ينتظر لكي تكون الخطة أكثر موثوقية ومصداقية ورشداً، أن توضع هذه الخطة بطريقة علمية بعيداً عن الاجتهاد الشخصي والعفوية، والتأني والموضوعية. ومن ثم فإن هذا يتطلب بالتأكيد أن تمر الخطة بالمراحل الآتية:

أولاً- تحديد الأهداف:

أول ما ينبغي التفكير به أن يكون للخطة هدف ينبغي الاستعداد للوصول إليه، إلا أن مرحلة تحديد الأهداف ليست بالمرحلة الهينة، بل تعد من أصعب المراحل إن لم نقل أصعبها على الإطلاق، والخطة من دون هدف واضح يمكن تشبيهها بربان السفينة الذي يسير بها في عرض البحر من دون أن يعرف إلى أين يريد أن يصل¹.

ويتوقف تحديد هدف الخطة على عدّة محددات أساسية أهمها:

المحدّد الأول: نوع الخطة من الناحية الزمنية (إستراتيجية أم متوسطة الأجل أم قصيرة الأجل ((عملياتية)).

المحدد الثاني: مدى توافر العناصر اللازمة لتنفيذ الخطة ومدى ثباتها ونقصها هنا بالعناصر العنصر البشري والعناصر المادية.

ثانياً- جمع البيانات والإحصائيات :

بما أنّ الخطة هي مخرجات عملية التخطيط، فهي تعبّر عن قرار المخططين، وبما أن قرار المخططين ينبغي أن يتصف دوماً بالثبات والاستقرار والرشد والعقلانية، فينبغي

¹ انظر : د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مرجع سابق ص : 160

أن تتوافر مقوّمات ذلك. وأهم مقوّم لذلك يتجلى في المعطيات والبيانات والأرقام التي تخص القطاع المراد رسم خطته وبرامجه.

والمقصود بالمعطيات والبيانات والأرقام تلك المتعلقة بالإمكانات المادية والبشرية اللازمة لتنفيذ الخطة، تجنباً لأن تصبح الخطة مجرد مصفوفات نظرية لا قيمة لها من الناحية الواقعية (العملية).

ثالثاً- البحث عن مجموعة من البدائل الخطية :

بما أن التخطيط يعني التنبؤ بالمستقبل والاستعداد له، فهذا يعني أننا بالتأكيد بصدد مؤشرات، ولسنا بصدد حقائق قائمة.

ينجم عن ذلك أنه ينبغي على واضعي الخطط أن يكونوا علميين ومنطقيين لدى وضع الخطط.

لذا فمن الضروري أن يضعوا خطط بديلة، فيضعوا خطة على أساس حالة الاستقرار السياسي والأمان الداخلي ، ويضعوا خطة على أساس حالة الحرب و الأزمات.

فكما هو معروف قد تتعرض الدولة لأزمات اقتصادية أو سياسية أو عسكرية خارجة عن إرادتها، الأمر الذي ينبغي أخذه في الحسبان لدى وضع الخطة، وإلا فإن قيام الدولة بوضع خطة وحيدة قابلة للتطبيق في كل الظروف يعد أمراً خيالياً، وأمراً يُفقد الخطة المرونة، والمرونة صفة ينبغي أن تكون ملازمة للخطة بشكل دائم .

ومما لا شك فيه أن وضع الخطة بالأسلوب الذي أوضحناه إنما يشترط بالضرورة

الاستعانة بأشخاص أكفيا قادرين على وضع خطة مناسبة لمواجهة مختلف افتراضات

المستقبل، وهؤلاء موجودون في كل دولة ويجب دعوتهم ودعوة أقرانهم من الدول المتقدّمة إذا لزم الأمر.

رابعاً- تقييم الخطة :

وهي مرحلة غاية في الأهمية لا تقل أهمية عن مرحلة تحديد الأهداف، والتقييم يعني تحليل النتائج والإنجازات وبالتالي التقرير بالنجاح أو الفشل.

خامساً- الرقابة :

يقول "لينين" قائد الثورة البلشفية في روسيا عام 1917 "الثقة جيدة لكن الرقابة أفضل" من هذه المقولة نطلق لنؤكد عمليّة الرقابة و المتابعة بعد البدء بالتنفيذ أولاً، بأول ، لكي نستطيع أن نكشف عن الهوة الفاصلة بين ما تمّ إنجازه من الأمور المتوقعة وبين ما بقي في الحيّز النظري. وهذه المرحلة تعد حاسمة لتدارك النتائج السيئة التي يتعدّر تجاوزها فيما بعد، إذا تمّ التقصير في عملية المراقبة والمتابعة .

بعبارة أخرى: إن الرقابة على التنفيذ هي التي تساعدنا على الكشف عن المفارقات والاختلافات الجوهرية بين التنبؤ والتوقع من ناحية، والنسب المئوية التي تمّ إنجازها على أرض الواقع من أصل ما تمّ توقّعه.

المبحث الخامس

عوامل نجاح التخطيط وعوامل فشله

أولاً - عوامل نجاح التخطيط :

تقسم عوامل نجاح التخطيط إلى زمرتين اثنتين:

✓ الزمرة الأولى: العوامل الشخصية لنجاح التخطيط .

✓ الزمرة الثانية: العوامل الموضوعية لنجاح التخطيط .

فبخصوص الزمرة الأولى من العوامل فالأنظار تتجه باتجاه القائمين على الخطط

والهيئات المكلفة بالتخطيط ومدى تنظيمها بالشكل الأمثل.

أما بخصوص الزمرة الثانية فتتجه الأنظار إلى المعطيات والبيانات والأرقام، كما

تتجه الأنظار إلى البيئة التنظيمية التي تحيا في ظلها هذه البيانات، وأخيراً وليس آخراً

تتجه الأنظار إلى مدى اعتماد الشفافية والمصدقية والجديّة والثقة والمسؤولية والمساءلة

وكل متطلبات الحكم الجيد (الرشيد). كما يتطلب نجاح التخطيط أن يتم وضع خطة بشكل

مركزي، أما تنفيذها فينبغي أن يتم بشكل لا مركزي. ومعنى ذلك أن يكون هناك جهة

مركزية مسؤولة عن وضع الخطط شريطة أن تمتلك هذه الجهة جميع البيانات

والإحصاءات والكوادر البشرية الفعالة.

وإذا حاولنا إسقاط ذلك على الجمهورية العربية السورية فإن هذه الجهة تتجسّد في

هيئة التخطيط والتعاون الدولي¹، التي تعد المسؤول الأول والأخير عن وضع الخطط

الخمسية للدولة بكل قطاعاتها .

أمّا لا مركزية التنفيذ فتعني اتجاه الخطة من أعلى إلى أسفل في مرحلة التنفيذ.

¹ سابقاً كان يطلق عليها هيئة تخطيط الدولة.

هذا مع التحذير أن مركزية التخطيط لا تعني المركزية المطلقة، بل ليس ثمة مانع من المشاركة في إعداد الخطة من قبل باقي الشركاء (المحليّات - القطاع الخاص - مؤسسات المجتمع الأهلي).

بعبارة أخرى: تعني مركزية التخطيط أن يكون هناك جهاز مركزي متخصص في عمليّة التخطيط، وقد يكون هذا الجهاز على مستوى وزارة أو مديرية أو هيئة. أما لامركزية التنفيذ فتعني أن يلقى تنفيذ الخطة على عاتق الوزارات والأجهزة والهيئات وفقاً لاختصاص كل منها. بعبارة ثالثة: إن التخطيط الوطني الشامل محصور بيد الجهاز المسؤول عن التخطيط، أما التنفيذ فيوزع على سائر الهيئات بحسب الصلاحية والتخصص.

ثانياً- عوامل فشل التخطيط (عوائق التخطيط):

للتخطيط عوامل تؤدي إلى النجاح، لكن قد تعترضه مجموعة من العوائق التي تؤدي إلى فشله. ويمكن تصنيف هذه العوامل في ثلاث مجموعات هي:

1. العوامل التنظيمية.

2. العوامل الفنية.

3. العوامل البشرية.

أما فيما يختص بالعوامل التنظيمية فيذهب الذهن بداية إلى استخلاص نقاط الضعف الكامنة في الجهاز التنفيذي القائم على وضع الخطة، فقد يكون جهازاً مترهلاً يعاني نقص التدريب ويفتقر إلى الكفاءات البشرية.

وقد يكون السبب كامناً وراء عدم وجود تنظيم سليم للأجهزة التنفيذية المسؤولة عن الخطة. إذ لا يكفي وجود الجهاز في حد ذاته، بقدر ما يتطلب الأمر تنظيم هذا الجهاز لجهة تقسيم العمل وتوزيعه على البنى التنظيمية بشكل سليم.

أما العوامل الفنية فيمكن تلخيصها في اثنين هما:

- ✓ عدم شمولية التخطيط كأن يتم التخطيط لقطاع معين وإهمال قطاع آخر مرتبط به. فالتخطيط لإحداث جامعة في محافظة ما يستوجب التخطيط لتعيين أعضاء الهيئة التدريسية اللازمين لتدريس طلاب تلك الجامعات. وهذا يستوجب بدوره التخطيط لإيفاد عدد من المتخرجين لتأهيلهم بقصد الحصول على درجة الدكتوراه ومن ثم تعيينهم في تلك الجامعة لأغراض التدريس.
 - ✓ نقص المعلومات أو عدم دقتها: ومن المعروف أن أهم عنصر من عناصر التخطيط هو معرفة الحاضر والانطلاق منه. وهذا يتطلب إجراء عملية إحصائية دقيقة حول الواقع الحالي، وليكون ذلك من خلال استخدام الأرقام والنسب. بعبارة أخرى تعد الأرقام الدقيقة أساس عملية التخطيط، كما تعد الأرقام أهم معلومة من المعلومات التي ينبغي أن يركز إليها التخطيط¹.
- أما العوامل البشرية التي تؤدي إلى إعاقة عملية التخطيط فتعود إلى ضعف الأشخاص القائمين على الخطة وعدم إعدادهم إعداداً علمياً وعملياً رفيع المستوى، وهذا مرتبط بدوره بضعف نظم التعليم العالي، التي تفتقر كثيراً إلى الجوانب العملية التطبيقية.

¹ هكذا أيضاً: د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى بيروت 2005، ص: 172 و ما بعد.

لذا فإننا نقترح أن يُصار إلى مراجعة سياسات القبول في التعليم العالي وإعادة النظر في الخطط الدراسية وأسلوب الاختبارات وما إلى ذلك، مع التأكيد على أن يصار إلى استثمار خريجي المدارس التطبيقية المتخصصة في الإدارة استثماراً صحيحاً. فمثلاً لدينا في سورية المعهد الوطني للإدارة العامة ولدينا معهد مختص في شؤون التخطيط وغيرهما من المؤسسات التطبيقية التي ينبغي منحها الثقة الكافية باقتراضها المصدر الأول للكفاءات التي ينبغي تمكينها وتشغيلها وعدم تهميشها.

المبحث السادس

تطبيقات التخطيط في الجمهورية العربية السورية

لا نريد في هذا البحث أن نتعرض للتطورات التاريخية أو السياسية التي مر بها قطرنا العربي السوري فيما يختص بعملية التخطيط، بل نريد التركيز على أن عملية التخطيط عملية مهمة سواء في الدول المتقدمة أو في الدول النامية ، وبغض النظر عن المذهب السياسي الذي تعتنقه .

وستتعرض في السطور القادمة لأهم المبادئ التي تحكم التخطيط في سورية.

أولاً- حتمية التخطيط كمبدأ من المبادئ الاقتصادية ذات القيمة الدستورية:

بالعودة إلى دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012 نجد أن المشرّع

الدستوري قد أكد وظيفة التخطيط إذ ورد في المادة (13) ما يأتي:

((يقوم الاقتصاد الوطني على أساس تنمية النشاط الاقتصادي العام والخاص من

خلال الخطط الاقتصادية و الاجتماعية الهادفة إلى زيادة الدخل الوطني وتطوير الإنتاج

ورفع مستوى معيشة الفرد وتوفير فرص العمل)).

وبتحليل معمق لهذا النص نجد أن تنمية النشاط الاقتصادي سواء في القطاع العام أو

في القطاع الخاص إنما تستند إلى خطط اقتصادية واجتماعية ولا يمكن أن تتم بشكل

عفوي.

هذا ويعمل المشرّع العادي على سن التشريعات التي تنمهاى مع هذا المبدأ

الدستوري، كما تقوم السلطة التنفيذية باتخاذ جميع الإجراءات التنفيذية بالشكل الذي

ينسجم مع المبادئ الاقتصادية الواردة في الدستور.

ثانياً- مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ:

تقوم عملية التخطيط في سورية على هذا المبدأ، ويبدو ذلك واضحاً من خلال إسناد عملية إصدار الخطة إلى سلطة عليا مركزية متخصصة تسمى هيئة التخطيط والتعاون الدولي، على أن تتم مشاركة وحدات الإدارة المحلية (المحافظات - المدن - البلديات - البلديات) ومنظمات المجتمع الأهلي في وضع الخطة . ولا بدّ من الوقوف على بعض الأسباب التي أدت إلى اعتماد التخطيط المركزي وأهمها:

أ- أن مشكلة التخطيط هي مشكلة توزيع الموارد العامة على قطاعات مختلفة، ولا يجوز أن يترك لكل قطاع الحرية في تحديد خطته، لأنه عندئذٍ سوف يغالي فيما يخصه من أهداف، وإغفال الأهداف الأخرى.

ب- أن التخطيط المركزي ضرورة لإيجاد التوازن والتنسيق والتكامل بين القطاعات المختلفة.

وتعني لا مركزية للتنفيذ أن تمنح الوحدات الإدارية التنفيذية على جميع مستوياتها الصلاحيات التنفيذية اللازمة لوضع بنود الخطة موضع التنفيذ العملي، أي أن يكون القرار الإداري التنفيذي صادراً عن جهات لا مركزية قدر الإمكان.

ثالثاً- اعتماد أسلوب التخطيط التأشيرى بدلاً من التخطيط الملزم:

ويقصد بالتخطيط الملزم أن تقوم الدولة بإلزام الأفراد والهيئات بتنفيذ الخطة الموضوعة من قبلها بجميع بنودها، ويترتب على مخالفة ذلك مسؤولية سياسية ومسلكية وأحياناً جزائية، وهذا النوع من التخطيط يطلق عليه التخطيط القومي المركزي الشامل. أما التخطيط التأشيرى فيقصد به أن تشير الدولة إلى ما يجب تحقيقه من الأهداف، ويكون تدخل الدولة عن طريق التوجيه والإرشاد، ويصار إلى تقييم نسب التنفيذ خلال مدة الخطة، مع الأخذ في الحسبان مرونة هذه الخطة وتعديلها.

رابعاً-اعتماد أسلوب التخطيط الإقليمي (التموي):

يهدف هذا النوع من التخطيط إلى تخطيط منطقة معينة بهدف رفع مستواها الاقتصادي والاجتماعي لتلحق بركب بقية مناطق الدولة. فهو تخطيط يهدف إلى تحقيق الإنماء المتوازن على مستوى أقاليم الدولة ككل، ويهدف إلى وضع حد للهجرات السكانية إلى الأقاليم المتطورة. إذ يمكن وضع خطة لإقامة إقليم تخطيطي منخفض الكثافة السكانية بغية جعله منطقة جذب وهجرة سكانية من الأقاليم ذات الكثافة السكانية المرتفعة، شريطة أن تؤخذ في الحسبان نقاط القوة والضعف التي يعانيها هذا الإقليم: سياحياً، وجغرافياً، واقتصادياً. وهذا يتطلب تقديم تسهيلات مادية واستصلاح الأراضي، وتوفير المياه، وإنشاء شبكة حديثة للطرق، وتطبيق مبدأ الإعفاءات الضريبية والتسهيلات الائتمانية، وتخطيط المدن والقرى الجديدة في الإقليم.

وإننا لا نبالغ إذا قلنا إن السبب الرئيس الكامن وراء التوزيع المشوّه للسكان في سورية إنما يعود لغياب سياسة التخطيط الإقليمي.

هذا وقد خطت سورية خطوة جيدة على طريق التخطيط الإقليمي، إذ تم إصدار القانون رقم /26/ لعام 2010 الناظم للتخطيط الإقليمي، ونود أن نقول إن هذه البنى التشريعية والتنظيمية إنما تعد بنى تحتية ضرورية للإقلاع بتنفيذ سياسة التخطيط الإقليمي ولكن السؤال ... إلى متى الانتظار من أجل البدء بالتنفيذ...¹.

¹ لمزيد من التعمق في دراسات التخطيط الإقليمي انظر: د. محمد جاسم محمد علي شعبان العاني، التخطيط الإقليمي (المبادئ والأسس) الطبعة الأولى، عمان -الأردن 2007، وانظر أيضاً الأبحاث التي نشرت من مؤتمر التخطيط الإقليمي الذي نظم خلال أسبوع العلم /47/ والتي نظمتها وزارة التعليم العالي في سورية خلال المدة 25-27 تشرين الثاني لعام 2007 وكان لنا شرف المشاركة فيه وتقديم ورقة عمل بعنوان: " دور الهيئات المركزية واللامركزية والشركاء في وضع سياسات التخطيط الاقليمي .

الفصل الثاني

التنظيم الإداري¹

بعد أن عرضنا وظيفة الإدارة الأولى المتمثلة في التخطيط، نأتي الآن لدراسة الوظيفة الثانية من وظائف الإدارة المتمثلة في وظيفة التنظيم الإداري، ونظراً إلى الأهمية الكبيرة التي يتمتع بها التنظيم الإداري فقد طاب لبعض كُتَّاب الإدارة العامة أن يطلقوا على علم الإدارة العامة اسم علم التنظيم الإداري كناية عن الأهمية العملية للتنظيم الإداري في نطاق العملية الإدارية².

وتقتضي المعالجة المنهجية السليمة لموضوع التنظيم الإداري، أن يتم تقسيم هذا الباب إلى فصول عدة تختلف عناوينها على الشكل الآتي:

نتناول في الفصل الأول ماهية التنظيم الإداري وأهميته، ونخصص الفصل الثاني لدراسة عناصر التنظيم الإداري، أما الفصل الثالث فسنعرض فيه مبادئ التنظيم الإداري.

¹ آثرنا أن نضيف كلمة "الإداري" لكي تكون دراستنا مركزة على التنظيم الإداري بحيث يخرج من الدراسة التنظيم السياسي أو الاجتماعي أو الاقتصادي.

² انظر : د. طارق المجذوب ، مرجع سابق ، ص : 241.

المبحث الأول

ماهية التنظيم الإداري وأهميته

سوف ندرس هذا المبحث من خلال تقسيمه إلى مطلبين اثنين: نخصص الأول لمعالجة ماهية التنظيم الإداري وندرس في الثاني أهمية التنظيم الإداري على النحو الآتي:

المطلب الأول

ماهية التنظيم الإداري⁽¹⁾

من المتعدّد فهم مصطلح التنظيم إلا من خلال الاعتراف بوجود مدلولين اثنين له: التنظيم بالمعنى العضوي والتنظيم بالمعنى الوظيفي.

والتنظيم بالمعنى العضوي يطلق على كل منظمة إدارية سواء أكانت عامة أم خاصة، مركزية أم لا مركزية.

والمقصود بالمنظمة الإدارية في هذا السياق كل بنية إدارية تنظيمية لها هيكلتها الإدارية وفق ما ورد في صك إحداثها.

فالتنظيم الإداري بالمعنى العضوي يعني الإدارة في حالة السكون، والأمثلة على ذلك كثيرة: فهناك وزارات الدولة، وهيئاتها العامة، ومؤسساتها العامة، ووحدات الإدارة المحلية التي ورد ذكرها في قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011، أما التنظيم الإداري بالمعنى الوظيفي فيعني الإدارة في حالة الحركة، والمقصود بذلك النشاط المنظم الذي تقوم به المنظمة الإدارية بمعناها العضوي.

فالمعروف أن إحداث الإدارات لا يمكن أن يكون هدفاً في حد ذاته بقدر ما هو وسيلة للقيام بتحقيق هدف، بهذا المعنى يفهم التنظيم بأنه عملية (process) تتضمن القيام بمجموعة من الأفعال الإيجابية و هو مشتق من الفعل ((نظّم، ينظّم، تنظيمًا)).

و قد حاول الكثير من كتاب الإدارة تقديم تعريف للتنظيم الإداري، إذ يعرفه الدكتور "سليمان الطماوي: بأنه ((الشكل الذي تفرغ فيه جهود جماعية لتحقيق غرض مرسوم)). ويعرفه الدكتور حسن أحمد توفيق بأنه ((تنسيق للجهود البشرية في منظمة عامة بقصد تحقيق الأهداف والسياسات المرسومة بكفاءة عالية، وبأقل تكلفة ممكنة)).

(1)- انظر : د. حسين عثمان محمد عثمان ، أصول علم الإدارة العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2010 .

وتجدر الإشارة إلى أن التنظيم حينما يراد به الجهاز الإداري في بنيتة التنظيمية فقد يستخدم للدلالة على تنظيم قائم فعلاً كأن نقول: وزارة العدل، وزارة التعليم العالي، وقد يستخدم للدلالة على إنشاء تنظيمات إدارية جديدة كإنشاء وزارة للمصالحة الوطنية أو إنشاء وزارة للتنمية الإدارية، وقد يراد بالتنظيم الدلالة على عملية إعادة هيكلة الإدارة. وبذلك يعد التنظيم عملية مستمرة كسائر مفردات العملية الإدارية، فقد يحدث بعد الانتهاء من بناء هيكل التنظيم وتشغيله أن تنشأ ظروف جديدة تفرض على الإدارة القيام بإعادة هيكلة سواء كان ذلك بإحداثيات جديدة أو عملية دمج أو حتى عملية إلغاء على أن يتم ذلك وفق الشروط الآتية:

- أن يكون البناء الإداري هادفاً.
- أن يكون البناء الإداري واضحاً.
- أن يكون البناء الإداري شفافاً.
- أن يكون البناء الإداري اقتصادياً⁽¹⁾.

-Karl - Heinzmattern ، Organisation der Verwaltung in

Mattern / Reinfried (Hrsg.) Grundlagen der off. Verwaltung,aao.

المطلب الثاني

أهمية التنظيم الإداري

يحتل التنظيم الإداري دوراً مفتاحياً في العملية الإداريّة، إذ لا يمكن لعملية أن تنجح من دون أن يكون هناك تنظيم سليم للأجهزة التي تعنى بوضع الخطة أو تنفيذها، وكذلك لن تنجح عملية التنسيق والاتصال والرقابة من دون التنظيم. إذ تبدو الحاجة إلى التنظيم أكثر وضوحاً عندما يشترك في أداء النشاط أكثر من شخص، بحيث تظهر حاجة كل منهم إلى التعاون مع غيره من الأشخاص من أجل تحقيق الأهداف المنشودة.

ويمكن أن نشبّه أهمية عملية التنظيم بالنسبة إلى الإدارة بأهمية وضرة الماء والحياة للإنسان، وما يؤكد ذلك ما يقوله "بريسكو": ((إن أهم الدعائم التي تقوم عليها منظمات الأعمال هي رأس المال والتنظيم، ولكن التنظيم هو الدعامة الأعظم أهمية في كل الأحوال)) .

كما يبرز "كارينجي" أهمية التنظيم فيقول: ((خذ منّا كلّ منشآتنا الصناعية، وكلّ منشآتنا التجارية، وكلّ طرق مواصلاتنا، وكلّ أموالنا، واترك لنا التنظيم وخلال سنوات أربع سوف نكون قادرين على استعادتها جميعاً⁽¹⁾)).

ويمكن أن نرد ذلك إلى ما للتنظيم من آثار اقتصادية واجتماعية وحضارية، تنعكس على مصادر وطرق خلق الحاجات الإنسانية وإشباعها.

وأخيراً هل لأحد أن يغفل ضرورة التنظيم في كل جهد جماعي مهما كان حجمه إذا أفصحنا عن الفوائد الضخمة التي يقدّمها التنظيم، وأهمها:

(1) - مذکور لدى د. عبد الله طلبة ، الإدارة العامة ، مرجع سابق ، ص :97.

1. أنه يؤدي إلى تجنب التضارب والاحتكاك بين العاملين في المنظمة، لأنه يحدّد لكل فرد واجباته وسلطاته، وبذلك فهو يحقق التنسيق والتعاون بين مختلف أعضاء المنظمة.

2. أنه يعمل على الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة سواء أكانت بشرية أم مادية.

3. أنه يساعد على انتظام العمل وانسيابه بسهولة، الأمر الذي يمكن معه تحقيق الأهداف المرجوة في أسرع وقت وبأقل جهد ممكن⁽¹⁾.

(1)- انظر : د. أحمد محمد غنيم ، الإدارة العامة ، مرجع سابق ، ص:123-124.

المبحث الثاني

عناصر التنظيم الإداري

يقوم التنظيم الإداري على مجموعة من العناصر تعدّ بمنزلة ركائز جوهرية مهمة لكل عملية تنظيمية. ومن الثابت والمستقر أن أي تنظيم إداري (بالمعنى العضوي) إنما يتكوّن من مجموعة من الوحدات الإدارية¹، التي يشكل كل منها إلى جانب سائر الوحدات الإدارية الأخرى هيكلاً إدارياً. ومن الثابت أيضاً أن الهياكل الإدارية تُملأ بمجموعة من الوظائف الإدارية موزعة على مجموعة من المستويات: فهناك الوظائف العليا، والوظائف المتوسطة والوظائف الدنيا والمنفذون. وهذه المستويات الإدارية مرتبطة بعضها مع بعض ارتباطاً وثيقاً، ويسمى الرابط مبدأ التدرج الإداري.

بعد هذه المقدمة الموجزة نستطيع أن نستخلص عناصر العملية التنظيمية التي يمكن إجمالها في الآتي:

1. تحديد الوظائف.

2. تكوين الوحدات الإدارية.

3. التدرج الإداري.

وسنقوم بشرح هذه العناصر وتوضيحها بشيء من التفصيل من خلال ثلاثة مطالب ندرس في الأول تحديد الوظائف، ونتناول في الثاني: تكوين الوحدات الإدارية وتقسيمها، ونخصص الثالث لدراسة مبدأ التدرج الإداري.

¹ المقصود بالوحدة الإدارية هنا البنية التنظيمية الإدارية الصغيرة وهي جزء من كل، هذا الكل يدعى الهيكلية الإدارية للدولة.

المطلب الأول

عصر تحديد الوظائف

ذكرنا أعلاه أن الهياكل التنظيمية تملأ بمجموعة من الوظائف. والوظائف جمع وظيفة وهذه تشكل الخلية الأولى في كل تنظيم إداري.

والوظيفة في حد ذاتها هي كل عمل معين يقتضي تزويد من يشغله القيام بمجموعة من الصلاحيات وتحمل مسؤوليات ممارسة هذه الصلاحيات. وكما هو واضح يجب أن نفرّق بين الوظيفة بوضعها مركزاً قانونياً ومن يمارسها وهو الموظف.

فالوظيفة تحدث بتجرّد وبغض النظر عمّن سيشتغلها، وهي تبقى ضمن تشكيلات الهيكل التنظيمي إلى أن يتم إلغاؤها بأداة إحداثها ذاتها، ومن دون أن يتأثر وجودها بانتهاء الرابطة الوظيفية للموظف.

وبما أن إحداث الوظائف ينبغي أن يتم بصورة مجردة وفق ما تقتضيه ضرورات العمل الإداري، ينبغي أن يتم هذا الإحداث بعيداً عن الشخصية والمحسوبيات وتضارب المصالح، لما لإحداث الوظائف من أثرٍ خطير في المال العام؛ إذ إن إحداث أي وظيفة إنما يلزمه رصد الاعتمادات اللازمة للإنفاق عليها. ومن هنا بات من الضروري عدم الإسراف في إحداث الوظائف، ولاسيما الوظائف العليا تفادياً لهدر المال العام وعرقلة العمل الإداري. لذا فليس غريباً أن تقوم دول عالمنا المعاصر بإسناد مهمة إحداث الوظائف العامة إلى هيئات متخصصة تدرس الاحتياجات الضرورية لكل جهة عامة بشكل موضوعي تجنباً لتفصيل وظائف على المقاس.

وبعد إحداث الوظائف لابدّ من توصيفها وترتيبها وتقييمها ومن ثم شغلها، وهي عمليات إدارية تلي عملية إحداث الوظائف وسندرس هذه العمليات بشيء من التفصيل.

أولاً- توصيف الوظائف :

بداية لا بدّ من التأكيد على أن الوظائف ليست بنى إدارية مستقلة، بل هي صغرى وحدات أي تنظيم إداري. والتوصيف الوظيفي يتناول بالتحليل الوظيفة كعمل معين مخصص لشخص واحد لكي ينجزه في المنظمة تحقيقاً لأهدافها المرسومة.

ويعني توصيف الوظائف أنه مجموعة من الإجراءات الناجمة عن عملية التوصيف الوظيفي وتبدأ هذه الإجراءات بجمع المعلومات عن الوظيفة وتنتهي على شكل بيان وصف تحليلي مكتوب لكل وظيفة، ويكشف هذا البيان عن اسم الوظيفة وتحديد واجبات الوظيفة ومسؤولياتها والصلاحيات المخوّلة لشاغلها، ومن ثم ذكر الشروط والمؤهلات اللازمة لشغل الوظيفة، وينبغي في هذا السياق التفريق بين وصف الوظيفة (job Description) ومواصفات الوظيفة، وإن كنا نلاحظ أنّ ثمة تكاملاً بينهما.

إذ يتمثل توصيف الوظيفة في قائمة من البيانات أبرزها:

- تحديد واجبات الوظيفة ومسؤولياتها والسلطات المخوّلة لشاغلها.

- رصد العدد والأدوات والمواد التي تستعمل في أداء الوظيفة.

- تحديد موقع الوظيفة في الهيكل التنظيمي وعلاقاتها بغيرها من الوظائف.

- تحديد الظروف التي تؤدّي بها الوظيفة.

أما مواصفات الوظيفة فتعبّر عن المؤهلات والصفات الواجب توافرها فيمن يشغل الوظيفة: وتشمل هذه المؤهلات:

- التعليم ودرجة المعرفة Technical skill.

- الخبرة العملية Experience.

- التدريب Training.

إضافة إلى مجموعة من المواصفات الذهنية والبدنية التي يتطلبها أداء الوظيفة إسهاماً منها في تحقيق أهداف المنظمة.

ونختم هنا بإبراز أهمية توصيف الوظائف في رفع مستوى الأداء الوظيفي وتقويمه أساساً للارتقاء بالأداء المؤسسي¹. إذ إن إشغال الوظائف ينبغي أن يسبقه عملية توصيف وظيفي سليم من قبل الجهة العامة التي تريد إجراء تعديل من هيكلها التنظيمي ومن ثم إحداث وظائف جديدة، إذ إن إغفال عمليّة التوصيف الوظيفي سيؤدي حتماً إلى إسناد الوظائف وفق نمط اعتباطي تقليدي قوامه المحسوبيّة وآثارها الفساد وضعف الأداء والبطالة المقنّعة

ثانياً- ترتيب الوظائف²:

يقصد بترتيب الوظائف تقسيمها إلى مجموعات مختلفة استناداً إلى معيار: الخصائص والأوصاف، ثم تقسم كل مجموعة إلى فئات ذات أوصاف محدّدة. وبالعودة إلى القانون الأساسي للعاملين في الدولة الصادر بالقانون رقم 50/ لعام 2004 نجد أن المشرّع قد انطلق في تقسيمه الوظائف العامة من هذه المبادئ، إذ قسّم الوظائف إلى خمس فئات وحدّد المواصفات والمؤهلات اللازمة لشغل كل منها. وتسعى الحكومة السورية منذ مدة إلى إعداد مشروع قانون للمراتب الوظيفية ينطلق من مبادئ سامية: أهمها تفعيل المنافسة في الأداء، الأمر الذي سينعكس إيجاباً على رفع الكفاية الإنتاجية للموظف ومن ثم للإدارة.

ثالثاً- تقييم الوظائف³:

أي تسعيرها وتحديد فئات الأجور والتعويضات بالنسبة إلى كل وظيفة استناداً إلى معيار حجم المسؤوليات التي ترافق أداء كل وظيفة. وقد أخذ المشرّع السوري في القانون

¹ للمزيد من التعمق في مفردات التوصيف الوظيفي انظر: د. محمد صالح علي، د. أحمد عبد العزيز، توصيف الوظائف والإصلاح الإداري، مطابع مؤسسة الشبيبة بدمشق 2005، ص 49 وما بعد.

² انظر: د. سعيد نجلي، د. عيسى الحسن، القانون الإداري (النشاط الإداري) مطبوعات جامعة حلب 2007، ص: 20.

³ انظر: د. سعيد نجلي، د. عيسى الحسن، القانون الإداري (النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص: 20.

الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 بنظرية تقييم الوظائف وتحديد حد أدنى وحد أعلى من الأجور لكل وظيفة، إلا أن المعيار الذي اعتمده المشرع في ذلك إنما هو المؤهلات العلمية اللازمة لشغل كل وظيفة.

رابعاً- شغل الوظائف:

والمقصود بشغل الوظائف إشغالها، أي إسناد ممارستها للأشخاص المناسبين، بيد أن هذا الأمر ينبغي ألا يتم بطريقة عشوائية، بل ينبغي أن يتم بطريقة علمية مدروسة، ولاسيما أن الطلب على الوظيفة العامة قد ازداد بشكل يفوق كل تصور مقارنة مع العرض الذي يعاني تناقصاً بالنظر إلى إجراءات التخصص التي تشكلها بعض الدول. أمام هذه الإشكالية تلجأ دول عالمنا المعاصر إلى إشغال الوظائف العامة استناداً إلى المبادئ الآتية:

1- احترام مبدأ المساواة و تكافؤ الفرص.

2- احترام مبدأ الاستحقاق و الجدارة.

وقد جسّد المشرع السوري في نظام العاملين الأساسي رقم /50/ لعام /2004/ هذه المبادئ من خلال اعتماده مجموعة من الأساليب العملية لإشغال الوظائف العامة. ومن أهم هذه الأساليب نذكر المسابقة والترقية، إضافة إلى طرق أخرى تعتمد فيها على سلطتها التقديرية على أن تكون هناك ضوابط تقيد بها الإدارة في هذا المجال. ومن أهم الأساليب التي تلجأ إليها الإدارة لإشغال الوظائف استناداً إلى سلطتها التقديرية نذكر التعيين الاستثنائي والاختيار الحر والوكالة والتعاقد¹.

وقد لاحظنا في السنوات الأخيرة أن الدولة السورية قد اعتمدت مبدأ الوظائف المحجوزة ويقصد بذلك أن المشرع قد استثنى فئات معينة من قواعد التوظيف العامة

¹ انظر : د. محمود عزيز الصالح ، أساليب إشغال الوظائف العامة (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق بجامعة دمشق 2014 ،ص:75 و ما بعد.

وأخضعها لقواعد خاصة لتحقيق أغراض اجتماعية. ومن هذا القبيل نذكر تعيين بعض العاملين من فئة المعوقين وكذلك أيضاً تعيين نسبة من ذوي الشهداء ولا يمكن أن نكيّف هذه الاستثناءات إلا بإرجاعها إلى أسبابها الموجبة وهي أسباب اجتماعية سياسية. ولا ضير في اعتماد هذا الأسلوب في إشغال الوظيفة العامة، شريطة أن يكون مضبوطاً بمعايير موضوعية كي لا يفتح باباً للفساد الإداري والوظيفي.

المطلب الثاني

تكوين الوحدات الإدارية

بداية لا بدّ من تحديد المقصود بالوحدة الإدارية، فالوحدة الإدارية هي كل بنية إدارية تنظيمية صغيرة أو كبيرة تنتمي إلى الهيكل الإداري الكلي للدولة. وإذا وضعنا هيكلية الدولة من الناحية الإدارية أمامنا فنستنتج أنها تتألف من مجموعتين أساسيتين من الوحدات الإدارية.

✓ المجموعة الأولى: وهي الوحدات الإدارية المركزية.

✓ المجموعة الثانية: وهي الوحدات الإدارية اللامركزية.

وقد تعلمنا في مقرر القانون الإداري أن هذا التقسيم يعد تطبيقاً عملياً لأسلوبَي التنظيم الإداري: أسلوب المركزية الإدارية وأسلوب اللامركزية الإدارية، وليس هذا فقط، بل يتم تقسيم الوحدات الإدارية اللامركزية ذاتها إلى زمرتين اثنتين:

الأولى وحدات إدارية لامركزية إقليمية، والثانية وحدات إدارية لامركزية مرفقيه.

هذا التعدّد والتنوع إنما يقودنا بلا أدنى شك إلى إثارة السؤال عن الكيفية التي يتم من خلالها إحداث الوحدات الإدارية. وتزداد أهمية هذا السؤال عندما نأخذ بالحسبان أنّ إحداث الوحدات الإدارية قد يؤدي إلى إرهاب خزينة الدولة ولاسيماً إذا تمّ الإحداث من دون معايير موضوعية.

أمام هذه الإشكالية بتنا نلاحظ كيف سارع كُتّاب الإدارة العامة إلى ابتداع الأسس والمعايير التي ينبغي الاستناد إليها عند تكوين أي بنية إدارية جديدة أو عند دمجها بغيرها أو حتى عند إلغائها.

وليس هذا فحسب فقد سعى الكتاب إلى تقسيم الوحدات الإدارية في حد ذاتها إلى أنواع سواء من حيث الوظيفة التي تسند إليها، أو من حيث طبيعة عملها، أو حتى من حيث تمتعها بالشخصية الاعتبارية من عدمه¹.
و من ثم سنتعرض أولاً للمعايير التي ينبغي اتباعها في تكوين الوحدات الإدارية وتقسيمها وسنتعرض ثانياً لأنواع الوحدات الإدارية.

الفرع الأول

معايير تكوين الوحدات الإدارية

إذا عدنا ونظرنا إلى الهيكلية الإدارية للدولة نجد أنها تتألف من وحدات استناداً إلى معايير مختلفة. وفيما يأتي سنوضح أهم هذه المعايير في تكوين الوحدات الإدارية.

أولاً- المعيار الجغرافي (الإقليمي) (الجهوي)²⁽³⁾:

ويعني هذا المعيار تقسيم الجهاز الإداري إلى أقسام ووحدات إدارية يتولى كل منها مهامه في النطاق الإقليمي الذي يحدّد بصك الإحداث.

وينجم عن أعمال هذا التقسيم نشوء وحدات إدارية ذات طابع مركزي يمتد نشاطها ونفوذها ليشمل إقليم الدولة ككل أو وحدات إدارية تقتصر نطاق نشاطها على بقعة إقليمية محدّدة. والأمثلة على الوحدات المشكّلة تبعاً لهذا المعيار كثيرة وعلى رأسها الوزارات ومديرياتها المنتشرة في المحافظات.

¹ لا بدّ أن نؤكد للقارئ أن الوحدات الإدارية بشق أنواعها إنما تعد جهات عامة (سواء ذات طابع إداري أو ذات طابع اقتصادي) وهي مجملها مجموعة من المرافق العامة، والسبب في هذا الوصف يعود إلى أنّها تشكل الهيكلية الإدارية للدولة، والدولة ما هي إلا مجموعة من المرافق العامة بمدلولها التنظيمي والوظيفي. للمزيد انظر: د. سعيد نحيلي، د. عبسي الحسن، د. إبراهيم الهندي، المرافق العامة، منشورات جامعة حلب، 2004.

² يستخدم هذا المفهوم من قبل إخواننا في المغرب العربي (تونس، الجزائر، المغرب) ويقصدون به وحدات الإدارة المحلية و الأقاليم.

كما ينجم عن أعمال هذا المعيار نشوء وحدات إدارية لامركزيّة تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، وتمارس مهامها ضمن الحدود الإدارية الإقليمية المرسومة لها بصك إحداثها. وهنا نذكر القارئ الكريم بوحدات الإدارة المحليّة الخاضعة لقانون الإدارة المحليّة رقم /107/ لعام 2011 وهي: المحافظات والمدن والبلدات والبلديات وقد يأخذ التقسيم طابعاً "جيوستاسياً" وهذا ينطبق بصورة خاصة على تقسيم وزارة الخارجية، إذ تقسم هذه الوزارة إلى إدارات عامة على أساس جغرافي. فتوجد إدارة لأوروبا وإدارة لإفريقيا وإدارة لآسيا وإدارة لأمريكا¹⁽²⁾، والحقيقة إن هذا التقسيم يحقق الفوائد الآتية :

- 1) أنه يعمل على إبراز أهمية قواعد الاختصاص المكاني.
- 2) أنه يجسّد مبدأ الإدارة عن قرب.
- 3) أنه يساعد على صنع القرارات الإدارية الرشيدة.
- 4) أنه يساعد على اختصار الوقت والجهد وتبسيط الإجراءات.
- 5) أنه يساعد على فسح المجال أمام العمّال المحليين في الإدارات الإقليمية لتدريبهم للعمل في الشأن العام، كل ذلك بهدف اكتشاف الكفاءات القيادية ومن ثم ترشيحهم للعمل على المستوى القومي المركزي.

ثانياً- معيار الوظيفة أو العمل:

يعتمد هذا المعيار على مبدأ تقسيم العمل. وفحواه أن يصار إلى تجميع جميع الأنشطة المتشابهة في وحدة إدارية واحدة. مثال: تجميع كل ما يتعلق بالتعليم العالي في وزارة واحدة تسمى وزارة التعليم العالي، وكذلك تجميع ما يتعلق بالنشاط الاقتصادي في وزارة واحدة وهي وزارة الاقتصاد، وهكذا.

¹ هذا التقسيم مستند إلى فكرة الأستاذ الفرنسي Bernard Gournay.

والسؤال الآن هو: ما الفوائد والمزايا العملية لهذا المعيار؟

تتجلى الفوائد العملية لهذا التقسيم في الآتي:

- 1) أنه معيار منطقي وبسيط وغير معقد.
- 2) أنه يؤكد على الوظائف الأساسية للوحدة الإدارية ويلفت انتباه المهتمين في شؤون الإدارة إلى أهميتها.

ثالثاً- معيار المستفيدين (متلقي الخدمة):

ينجم عن اعتماد هذا المعيار في عملية تكوين الوحدات الإدارية أن يصار إلى تقسيم الجهاز الإداري إلى وحدات إدارية يتولى كل منها تقديم خدماته النوعية أو المتخصصة لفئة معينة من المتعاملين مع الإدارة.

فالأعمال المتعلقة بالفلاحين تجمع في وزارة الزراعة، والأعمال المتعلقة بالطلاب تجمع في وزارة التعليم العالي والجامعات وهكذا.

وهذا المعيار في التقسيم يمكن أن نشق منه تقسيماً فرعياً داخل الوحدة الإدارية الأساسية. فكما نعلم أن من يعمل في الزراعة قد يحتاج إلى دعم وقروض وبالتالي لا ضير في إنشاء مصرف خاص بالزراعيين وهكذا.

وبالعودة إلى تقييم هذا المعيار نجده يقوم على فلسفة غايتها تغطية احتياجات جميع شرائح المجتمع، كما يقوم أيضاً على مبدأ التخصص كسابقه.

ومن ثم تتجلى مزايا هذا المعيار في الآتي:

- 1) أن غايته تكمن في تلبية الاحتياجات المجتمعية من خدمات الإدارة الحكومية بطريقة علمية مدروسة.
- 2) أنه يقوم على مبدأ التخصص، ومن ثم فإنه يؤدي إلى رفع سوية الخدمة التي تقدّم للمستفيدين منها وجودتها.

رابعاً- معيار الناتج (المخرجات) :

إذا حاولنا تتبع بانوراما الهيكلية الإدارية للدولة نجد أنها تتكون من وحدات إدارية تمَّ إحداثها لتشكل وحدات "إنتاجية" تعمل على إنتاج متخصصين في مجالات الحياة كافة. نتحدث هنا عن مخرجات هذه الوحدات الإدارية، فما الحكمة التي تكمن وراء إحداث كليات جامعية ومعاهد تقانية متخصصة في سائر مناحي الحياة؟ أليس للاستفادة من ثمرات هذه الكليات والمعاهد التقانية⁽¹⁾؟

وإذا حاولنا استخراج التطبيقات العملية لهذا المعيار نذكر الأمثلة الآتية:

إحداث كلية للسياحة وكلية للطب وكلية للهندسة في جامعة دمشق. وقس على ذلك. وأبعد من ذلك نشاهد تقسيم مشفى عام إلى أقسام متعدّدة: للجراحة، للقلب... وهكذا. أما مزايا هذا المعيار من الناحية العملية فهي:

(1) أنه يمكّن من الاستخدام الأمثل للطاقات البشرية.

(2) أنه يعمل على تسهيل عملية الرقابة من خلال قياس الناتج بالنسبة إلى كل كادر بشري مختص في كل وحدة إدارية.

خامساً- معيار العملية :

ويعني هذا المعيار أن يصار إلى إحداث وحدة إدارية يسند إليها القيام بإنجاز نوع معين من العمليات. كما في المؤسسة العامة التي تتولى عمليات التشييد والبناء للجهاز الإداري في الدولة.

وعلى الرغم من أهمية المعايير التي شرحناها أعلاه، فلا يمكن التسليم بأن التقسيم يحدث على أساس معيار في حد ذاته بعيداً عن تأثيرات المعايير الأخرى، ذلك أن الجهاز

(1)- يوجد في سورية عدد هائل من المعاهد التقانية التي تعد وتؤهل متخصصين في مجالات مختلفة. فإذا ما تمت الاستفادة بشكل منطقي من مخرجات هذه المعاهد فإنها ستحقق تحمّزة تنموية هائلة ، فهناك المعهد التقاني المصرفي ، والمعهد التقاني الإحصائي والمعهد التقاني المالي والمعهد التقاني القانوني والمعهد التقاني للإحصاء وغيرها .

الإداري قد اتسع وتعدّدت وتشعبت وظائفه الأمر الذي يتطلب إعمال جميع المعايير السابقة بشأن تكوين الوحدات الإدارية .

الفرع الثاني

أنواع الوحدات الإدارية

تكمن الأهمية العملية لمعالجة هذا الموضوع في أن وحدات الإدارة الحكومية تقدّم خدماتها لجمهور المنتفعين بأساليب مختلفة. فمنها ما يتعامل مباشرة مع الجمهور، ومنها ما لا يتعامل مباشرة مع الجمهور بل يتعامل مع غيره من الوحدات الإدارية. وهنا نذكر القارئ الكريم بأن الإدارات الحكومية مسؤولة سياسياً وإدارياً وقضائياً إزاء ممارسة أعمالها التي قد ينجم عنها اعتداء على نطاق الحقوق والحريات العامة للأفراد. وهنا يثير السؤال نفسه: كيف للمتضرر أن يدافع عن هذه الحقوق والحريات ويطلب بإلغاء التصرفات المخالفة والتعويض عن الأضرار التي نجمت عنها؟ . يتم ذلك من خلال المخاصمة الصحيحة للوحدات الإدارية المتصرفة. فلا يمكن أن تخاصم وحدة إدارية ليست ظاهرة وليس لها علاقة خارجية مع الأفراد، بل ينبغي مراعاة صحة الخصومة بالشكل الذي حدّده قانون أصول المحاكمات⁽¹⁾.

ومن ثم سندرس هذا الموضوع من خلال تقسيمه منهجياً إلى مجموعتين رئيسيتين هما: المجموعة الأولى: الوحدات الأصلية التنفيذية. المجموعة الثانية: الوحدات المساعدة التي تقسم بدورها إلى وحدات مساعدة عاملة وأخرى مساعدة استشارية.

أولاً - الوحدات الأصلية التنفيذية :

(1)- القانون رقم 1/ لعام 2016 المتضمن أصول المحاكمات .

لا يعد إحداث البنى الإدارية والأجهزة التي تتركب منها هدفاً في حد ذاته، بقدر ما هو وسيلة لتحقيق هدف، يتجلى في خدمة الجمهور وتأمين متطلباتهم وفق ما تقتضيه نظرية العقد الاجتماعي التي تم اعتمادها كسبب لنشوء الدولة. بيد أن إنشاء أي بنية تنظيمية إدارية ينبغي أن يتم بطريقة علمية، ووفق مبادئ الجدوى الاقتصادية والتسويقية.

فمن المعروف أن إنشاء أي بنية إدارية ضمن الجهاز الإداري للدولة إنما يحتاج إلى إنفاق المال العام، وهذا الإنفاق يستلزم أن يحصل على شرعيته من خلال المقابل الذي يحققه إنفاق المال العام.

ويتجلى هذا المقابل عادة في الخدمات العامة التي ستقدم للناس جمهور المستفيدين وفق معادلة الجودة الشاملة: الكلفة الأقل، والزمن الأسرع، والجودة العالية.

ومن هنا فلا غرابة أن نلاحظ في الجهاز الإداري للدولة وجود وحدات إدارية أصلية تنفيذية تتولى تقديم الخدمات العامة مباشرة لجمهور المنتفعين، وتزويدها بكافة الوسائل القانونية والمادية والبشرية لإنجاز مهامها بنجاح.

وقد درجت العادة في أغلب دول عالمنا المعاصر على أن يكون الشكل القانوني الإداري التقليدي للوحدة التنفيذية الأصلية بصورة "وزارة" (ministry)). بيد أن التطور الذي طرأ على وظائف الدولة وتشعبها كما ونوعاً قد فرض على أنظمة الحكم أن تعمل على تقريب مركز الخدمة من المواطن وليس العكس، فكان أن تمّ اعتماد مبدأ اللامركزية في أداء الخدمات العامة بصورتها المحليّة والمرفقية، ونتيجة لذلك بتنا نلاحظ توسعاً كمياً ونوعياً في البنى الإدارية التي تتولى خدمة الناس، وقد تجلّى ذلك في وحدات الإدارة

المحلية في المؤسسات العامة والهيئات العامة⁽¹⁾؛ إذ تعد هذه الوحدات وحدات أصلية تنفيذية إلى جانب الوزارات.

ومن ثم فإن الوحدات التنفيذية الأصلية تقسم إلى مجموعتين: وحدات تنفيذية أصلية مركزية (الوزارات) ووحدات تنفيذية أصلية لا مركزية (وحدات الإدارة المحلية - المؤسسات والهيئات العامة).

ثانياً - الوحدات الإدارية المساعدة:

قلنا إن الوحدات الأصلية التنفيذية وجدت لتقدّم خدماتها لصالح الجمهور مباشرةً فهي صاحبة القرار في ذلك، بيد أن إنجاز مهام هذه الوحدات إنما يتطلب القيام بحزمة من الأعمال الثانوية بل التحضيرية قبل أن نشاهد الثمرة الحقيقية لعمل الوحدة الأصلية. وهنا يثير السؤال نفسه: هل ينبغي على هذه الوحدات القيام بالأعمال الثانوية بل والتحضيرية لإنجاز مهامها، أم تسند مهمة القيام بهذه الأعمال إلى وحدات تحدث خصوصاً لدعم الوحدات الأصلية التنفيذية من خلال تقديم العون والمساعدة؟

لقد فاز الاحتمال الثاني لدى كتاب الإدارة العامة الذين انطلقوا من أن تنفرغ الوحدات الأصلية لمهام الأمور كرسم السياسات ووضع برامج الإصلاح والتطوير والتنمية، وأن يلقي عبء القيام بالأعمال الثانوية إلى وحدات إدارية متخصصة تقوم إما بدعم الوحدات الأصلية بأعمال مادية (الوحدات المساعدة العاملة) أو تدعمها ذهنياً من خلال استشارات وتوصيات (الوحدات المساعدة الاستشارية).

إذ إن إنجاز المهام الأساسية إنما يتوقف على الدعم المادي والاستشاري الذي تتولاه الوحدات المساعدة.

فما مضمون كل نوع من الوحدات المساعدة العاملة والاستشارية؟

(1) - لمزيد من التفصيل حول موضوع التنظيم الإداري اللامركزي بنوعيه المحلي والمرفقي، انظر: د. سعيد نحيلي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، مرجع سابق، ص: 117 وما بعد، وبصورة خاصة ص: 173 وما بعد.

1- الوحدات المساعدة العاملة :

تقدم هذه الوحدات أعمالاً ذات طبيعة ماديّة لتغطية احتياجات الوحدات الأصلية التنفيذية. والمقصود بالأعمال المادية في هذا السياق تلك الأعمال ذات الطابع الحسي الملموس: كالشراء والتخزين والمحاسبة. وقد يجري ذلك من الناحية التنظيمية إما بإلحاق هذه الوحدات بكل وحدة أصلية (وزارة مثلاً)، أو إحداث وحدات مساعدة معاونة تقدّم أعمالها المادية لصالح جميع الوزارات. فمثلاً تمّ إحداث شركة محروقات في سورية تتولى مهمة توريد المشتقات النفطية للدولة كلها.

وتمّ إسناد مهمة التخليص الجمركي على جميع السلع والأصناف التي تأتي من الخارج إلى المديرية العامة للجمارك. وقد أسندت مهمة طباعة الكتب المدرسية وتوزيعها بمؤسسة المطبوعات الملحقة بوزارة التربية وهكذا....

2- الوحدات المساعدة الاستشارية⁽¹⁾:

وهي تلك الوحدات الإدارية التي تتولى إعداد بعض المسائل وتهيتها وإبداء النصح والمشاورات في شأنها لصالح الوحدات الأصلية التنفيذية. أما المسوّغ وراء إحداث هذه الوحدات فيتجلى في التطور الذي حدث على مستوى الإدارات الحكومية لجهة تعقد الواقعة الإدارية التي باتت بحاجة إلى حلول تقنية سليمة لا يمكن التوصل إليها إلا من خلال التشبيك بين الوحدات الأصلية التنفيذية ووحدات استشارية محدثة لهذا الغرض.

(1)- د. إبراهيم عبد العزيز شبيحا ، مرجع سابق ، ص: 222.

فالوحدات الإدارية الأصلية بحاجة مثلاً إلى إعداد أبحاث ودراسات لازمة لإعداد سياسة المنظمة، فتقوم بذلك الوحدات الاستشارية، وتقوم هذه الوحدات أيضاً بدراسة الاستشراف والتنبؤ للمستقبل ومن ثم إعداد مشروعات الخطط الاقتصادية والاجتماعية .

أما بخصوص الفرق بين الوحدات الإدارية المساعدة العاملة من جهة، والوحدات المساعدة الاستشارية من جهة ثانية فيتجلى في أن الأولى: تصدر قرارات ملزمة للوحدات الأصلية التنفيذية، أما الثانية: فتصدر قرارات غير ملزمة.

وينجم عن الصفة غير الملزمة لقرارات الوحدات المساعدة الاستشارية أنه لا يجوز لرؤساء الوحدات الأصلية التنفيذية (الوزراء مثلاً) أن ينسبوا إخفاقاتهم إلى الوحدات الاستشارية ومن ثم نفي مسؤوليتهم عن سير العمل في وحداتهم⁽¹⁾.

فالمسؤولية تبقى على عاتق متخذ القرار الذي ينبغي أن يتولى اتخاذه بطريقة علمية رشيدة، أما البيانات والمشورات والنصائح التي تقدمها الوحدات المساعدة الاستشارية فهي لاستكمال إجراءات اتخاذ القرار بشكل سليم بعيداً عن التسرع⁽²⁾.

ومن ثم فإننا نحدّد فيما يأتي أهم المزايا التي يحققها وجود هيئات مساعدة استشارية وهي:

أ- تضمن للمدير سرعة الحصول على المعلومات اللازمة.

ب- تساعد المدير على التنبؤ بالمشكلات.

ج- تحمي المدير من اتخاذ القرارات المبتسرة.

أما أمثلة هذه الوحدات في سورية فهي:

- القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة.

- الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

- مكتب المستشارين في رئاسة الجمهورية⁽¹⁾.

(1)- د. فؤاد العطار، مبادئ الإدارة العامة، القاهرة، 1974، ص:223، (مذكور لدى د. إبراهيم شبحا، مرجع سابق، ص:223).

(2)- انظر: د. إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، الطبعة الرابعة، القاهرة، 1975 .

3- الفروق بين الوحدات الأصلية والوحدات المساعدة بنوعها العامل والاستشاري:

نبيّن فيما يأتي أهم الفروق القائمة بين الوحدات التنفيذية الأصلية والوحدات

المساعدة بنوعها العامل والاستشاري:

أ- نقاط الاختلاف بين الوحدات التنفيذية الأصلية والوحدات المساعدة بنوعها:

تقوم الوحدات الأصلية بتحقيق الأهداف الرئيسة للمنظمة من خلال علاقتها مع

الجمهور، أما الوحدات المساعدة فتقدّم خدماتها للوحدات الأصلية.

- الوحدات التنفيذية الأصلية تتعامل مباشرة مع الجمهور، أما الوحدات المساعدة

(وخاصة الاستشارية) فتقدّم خدماتها للوحدات الأصلية أي لا تتعامل مباشرة مع

جمهور المستفيدين .

ب- نقاط الاختلاف بين الوحدات المساعدة العاملة والوحدات المساعدة الاستشارية:

- تصدر الوحدات المساعدة العاملة قرارات لها صفة الإلزام بالنسبة إلى الوحدات

الأصلية، أما الوحدات المساعدة الاستشارية فيقتصر دورها على تقديم المشورات.

- أغلب أعمال الوحدات المساعدة العاملة ذات طابع مادي حسّي (شراء -

صيانة....الخ) أما الوحدات المساعدة الاستشارية فعملها ذهني بحث (دراسات -

مذكرات تقديم مقترحات).

- الوحدات المساعدة العاملة تتشغل بما هو كائن في حين أن الوحدات المساعدة

الاستشارية تتشغل بما ينبغي أن يكون (إصلاح - تطوير - تنمية).

والمثال الآتي يوضح لنا الأنواع الثلاثة من الوحدات الإدارية وذلك على مستوى

الهيكل التنظيمي لجامعة ما:

- كليات الجامعة (حقوق - اقتصاد - طب) هي وحدات تنفيذية أصلية.

- مديرية المشتريات واللوازم: هي وحدة إدارية مساعدة عاملة.

(1)- انظر: د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، الإدارة العامة، مطبوعات جامعة دمشق 2014، ص:152.

- المكتب القانوني: هو وحدة إدارية مساعدة استشارية.

المطلب الثالث

تدرج السلطة الإدارية

إذا أردنا تفهم هذا الموضوع، ما علينا إلا القيام بنظرة تحليلية لأي هيكل تنظيمي في أي وحدة إدارية وبالتحليل نستنتج أن الهيكل التنظيمي للوحدة الإدارية إنما يتألف من ثلاثة مستويات إشرافية: الإدارة العليا، والإدارة الوسطى، والإدارة الدنيا ومن ثم المنفذين.

وترتبط هذه المستويات فيما بينها من خلال مبدأ التسلسل الإداري الذي يقوم على أن الأعلى يسود الأدنى. بعبارة أخرى ترتبط هذه المستويات فيما بينها من خلال رابطة أن الإدارة العليا تصدر الأوامر والإدارة الأدنى تطيع الأوامر وتقضي الدراسة المنهجية لهذا الموضوع الإحاطة بالأمور الآتية:

أولاً: ماهية التدرج الإداري وخصائصه.

ثانياً: فوائد التدرج الإداري.

ثالثاً: أنواع أوامر الإدارة ومدى طاعة المرؤوسين لها.

الفرع الأول

ماهية التدرج الإداري وخصائصه

أولاً: ماهية التدرج الإداري:

يعني التدرج الإداري عضويًا أن يتم بناء أي جهاز إداري على شكل هرمي، تأتي السلطة العليا في قمته ثم تنساب لتصل إلى قاعدة الهرم. ينجم عن ذلك أن هناك تراتبية

إدارية أو سلماً إدارياً يتوزع على درجاته موظفي الجهاز بحيث يرتبطون فيما بينهم ارتباطاً يحكمه مبدأ التسلسل الإداري. وإذا حاولنا التعمق في فلسفة التدرج الإداري نجدها تكمن في مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية، كما أنها تكمن في مبدأ الإشراف والتوجيه الذي يملكه الرئيس الإداري تجاه مرؤوسيه، وهي بلا شك مبادئ تنظيمية تلقائية، تفرضها طبيعة العملية الإدارية، ولا تحتاج إلى نصوص.

أما وظيفياً فيعني التدرج الإداري قيام الرئيس الإداري بممارسة صلاحياته تجاه المرؤوسين مستخدماً سلطة التوجيه والإرشاد والتعقيب الذي يتضمن عناصر تصحيح التصرف أو تعديله أو حتى استبدال غيره به (1).

وهذه السلطات الرقابية هي سلطات مشتقة مباشرة من طبيعة العملية الإدارية كما سبق البيان، ومن ثم فهي لا تحتاج إلى نص تشريعي لتقديرها، وهي وإن وردت في النص يكن للنص أثرٌ كاشفٌ.

وهنا يتعين على السلطة المختصة في هندسة الهيكل التنظيمي أن تصمم هذا الهيكل على شكل هرمي. فما خصائص نظام التدرج الإداري؟

ثانياً: خصائص التدرج الإداري :

تتجلى خصائص التدرج الإداري في النواحي الآتية:

- (1) أنه يتسع عند القاعدة ويضيق عند القمة.
- (2) لكل مرؤوس رئيس إداري واحد يتلقى منه الأوامر.
- (3) يتم الاتصال الرسمي بين مستويات التنظيم جميعها سواء كان الاتصال الرسمي صاعداً أو هابطاً، وذلك تجنباً لحدوث فواصل في الرئاسة الإدارية.

(1) - انظر : د. سعيد نخيلي ، القانون الإداري (المبادئ العامة) ، مرجع سابق ، ص:126.

4) ينبثق عن نظام التدرج الإداري مبدأ تنظيمي مهم يطلق عليه مبدأ التلازم والتناسب بين السلطة والمسؤولية. وهذا ما سنأتي على توضيحه عند الحديث عن مبادئ التنظيم الإداري في حينه.

الفرع الثاني

فوائد نظام التدرج الإداري

ننتقل هنا من الحقيقة التي تقول: إن أي نظام بشري بقدر ما له من حسنات، فإنه ترافقه بعض العيوب، بيد أن العقلانية والمنطق وكذلك أيضاً الجدّية، كل هذا يجعلنا ننتظر من بناء الإدارة بشكل تدرجي تحقيق فوائد متعددة. وأهم هذه الفوائد:

- 1) أنه يعمل على تفادي الازدواج في الرئاسات الإدارية ومن ثم الازدواج في مصدر الأوامر، وذلك لأن البناء التدرجي ينبغي أن يكون قائماً على أساس وحدة الرئاسة والأمر كما ذكرنا في شرحنا لخصائص نظام التدرج الإداري.
 - 2) أنه يؤدي إلى تشغيل مستويات التنظيم الإداري كافة وتفعيلها، الأمر الذي ينجم عنه بوضوح تحديد الصلاحيات والمسؤوليات بدقة، ومن ثم توزيع مهام عملية صنع القرار على مستويات التنظيم كافة.
- بعبارة أخرى: يؤدي إلى تسهيل عملية لا مركزية القرار من خلال تفعيله لجميع مستويات التنظيم⁽¹⁾.

(1) - انظر : د.عبد الله طلبة ، الإدارة العامة ، مرجع سابق ، ص : 120.

3) يُسهّل نظام التدرج الإداري حركة الاتصال الرسمي بين جميع مستويات التنظيم الإداري صعوداً وهبوطاً، الأمر الذي يؤدي إلى سهولة اكتشاف المشكلات الإدارية وسهولة تشخيصها ومن ثم سهولة إيجاد الحلول لها.

الفرع الثالث

أنواع أوامر الإدارة ومدى طاعة المرؤوسين لها

قلنا إن التدرج الإداري يعني وظيفياً قيام الرئيس الإداري في المستوى الأعلى بتوجيه الأوامر الإدارية لمرؤوسيه المباشرين. وسلطة الرئيس هذا تعد سلطة تلقائية أصلية مشتقة من طبيعة العملية الإدارية.

والسؤال الذي يثير نفسه الآن هو: ما مصير هذه الأوامر؟ هل ينفذها المرؤوس كما هي؟ أو يملك رفضها؟

إن الإجابة عن هذا السؤال تتغير بتغير نوع الأمر في حد ذاته، إذ فرّق الكتاب بين ثلاث حالات هي:

1- حالة الأوامر المشروعة:

من المعروف أن المواطن ينتظر الخدمة من الإدارات بشتى أنواعها من دون أن يضطر للتعرف إلى البيت الداخلي للإدارة وهذا هو الهم الأول والأخير للإدارة. ومن المعروف أيضاً أن حركة الإدارة ونشاطها إنما تتطلب مجموعة من الإجراءات والتصرفات والأوامر تتخذها في سبيل إدارة وتسيير المرفق العام الذي تشرف عليه بانتظام واضطراد. بيد أن ثمة قيوداً ترد على حرية الإدارة في حركتها أهمها المحافظة على حقوق الأفراد وحياتهم. ومن ثم يستلزم الأمر في دولة القانون أن تكون تصرفات الإدارة مطبوعة بطابع المشروعية.

وهذا المبدأ (مبدأ المشروعية) يلزم جميع العاملين في التنظيم الإداري بحراسته وحمايته، سواء كان الرئيس أو المرؤوس. ومن ثم يتوجب على المرؤوس عندما يأتيه أمر إداري من الرئيس أن يتحسس مدى مشروعية هذه الأوامر. فإذا وجدها مشروعة ومتفقة مع القوانين والأنظمة، فمن واجبه قانوناً عندئذ إطاعتها وتنفيذها، ولا ضير إذا قام هو بمناقشة الرئيس وتقديم بعض المقترحات إذا كانت تصب في المصلحة العامة، على أن يتم ذلك ضمن حدود اللياقة والأدب وضمن المنطق الذي يقول: إن الحقيقة لا يجليها إلا قرع الحجة بالحجة والبرهان بالبرهان⁽¹⁾.

2- حالة الأوامر المخالفة للقانون:

هنا يجد المرؤوس نفسه أمام واجبين متعارضين: واجب احترام القانون، وواجب طاعة الرئيس، فأيهما يلتزم؟

تختلف الإجابة عن هذا السؤال باختلاف الزاوية التي ينظر منها المنتبِع. فمن وجهة نظر علم الإدارة العامة يميل بعض الكتاب إلى التزام المرؤوس بتنفيذ أوامر الرئيس حتى ولو كانت مخالفة للقانون، ذلك أن سير المرافق العامة وحركة الإدارة وتقديم خدماتها للأفراد لها الأسبقية والأولوية، كل ذلك تجنباً للمماطلة في التنفيذ ومن ثم إعاقة سير المرفق العام. أما بعضهم الآخر فينطلق من القيمة السامية لمبدأ سيادة القانون، ويرى أن الخضوع للقانون أولى من الخضوع لأوامر الرئيس الإداري.

وذهب اتجاه ثالث من الفقه إلى القول بوجوب إطاعة المرؤوس لأوامر رئيسه حتى ولو كانت مخالفة للقانون إلا إذا كانت هناك خشية من أن تتأثر المصلحة العامة بمخالفة القانون.

(1) - وفق ما جاء في قضاء محكمة القضاء الإداري في مصر مذكور لدى: د. أنور رسلان، القانون الإداري، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح،

ونحن ننطلق من أحقية المرؤوس في الاعتراض خطياً أمام الرئيس والاعتذار عن عدم تنفيذ الأمر الإداري، إلا إذا أصرّ الرئيس على التنفيذ خطياً، فعندئذ يقوم المرؤوس بالتنفيذ ولكن على مسؤولية الرئيس. وهذا ما نص عليه القانون الأساسي للعاملين في الدولة في سورية إذ جاء في المادة /66/ فقرة /ب/ من نظام العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم /50/ لعام 2004 ما يأتي: ((لا يعفى العامل من مسؤولية أعماله مسلكياً، إلا إذا أثبت أن ارتكابه للعمل المخالف كان تنفيذاً لأمر خطي صادر إليه عن رئيسه)) .

3- حالة الأوامر التي يكون تنفيذها جريمة جزائية:

في هذه الحالة ننتقل من نطاق المسؤولية المسلكية إلى نطاق المسؤولية الجزائية التي يطبق فيها مبدأ شخصية العقوبة. واستناداً إلى هذا المبدأ إذا قام المرؤوس بتنفيذ أمر لرئيسه ينطوي على ارتكاب جرم جزائي، فإن تنفيذ هذا الأمر من قبل المرؤوس يعرض هذا الأخير إلى العقوبات الجزائية عملاً بمبدأ شخصية العقوبة، إلا إذا نظرنا إلى أمر الرئيس الإداري بأنه سبب من أسباب الإباحة والتسوية، عندئذ يعفى المرؤوس من العقوبة. إلا أن الرأي الراجح ينطلق من أن أمر الرئيس لا يعد في حال من الأحوال سبباً من أسباب الإباحة والتسوية، ومن ثمّ على المرؤوس، أن يمتنع عن تنفيذ أمر الرئيس في هذه الحالة، ولا ضير عليه في ذلك. فمثلاً لا يمكن أن نتصور أن يقوم المرؤوس بتنفيذ أمر الرئيس الذي يأمره بارتكاب الغش أو الرشوة أو الاختلاس، وقد يعفى المرؤوس من المسؤولية إذا كان حسن النية.

المبحث الثالث

مبادئ التنظيم الإداري

عرضنا في المبحثين الأول والثاني لأهمية التنظيم الإداري وعناصره وكان حديثنا متركزاً على التنظيم الإداري في حالة السكون (إن صح التعبير)، أما الآن فنريد تقييم عمل المنظمة وتقييمه عندما تنتقل إلى حالة الحركة، أي عندما تبدأ المنظمة بممارسة نشاطها وأداء خدماتها للجمهور. فهل تعمل المنظمة بطريقة حرة أو بطريقة مقيدة بالمبادئ؟

بالتأكيد لم يبق الفقه مكتوف الأيدي، بل بذل من الجهد ما يكفي لتطوير مجموعة من التوجيهات العلمية لتشكل دليلاً استرشادياً يعمل به من قبل المعنيين بالإدارة العامة كافة. وقلنا إن تلك التوجيهات تعد دليلاً استرشادياً، بمعنى أنها مبادئ تأشيرية غير ملزمة قانوناً. ولكن التجربة أثبتت أن تطبيقها واعتمادها إنما يؤدي إلى نتيجة حتمية ألا وهي حسن سير العمل الإداري بأفضل كفاية، وبأقل تكلفة، وبكل رشد. وتجدر الإشارة إلى أن هذه المبادئ ليست نهائية وثابتة، بل قابلة للزيادة والتطوير. فهي ليست قانون فيزياء أو قانون رياضيات، بقدر ما هي استرشادية كما ذكرنا. لذا لا يمكن أن تحصر المبادئ بعدد⁽¹⁾، ومن ثم سنقوم بدراسة أهم المبادئ التي جرى العمل بها، علماً وعملاً محاولين مقاربتها بشكل مغاير عن المقاربات التقليدية وذلك في ضوء التوجيهات الإستراتيجية الجديدة.

(1) - انظر: د. إبراهيم شبحا، أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 241، د. رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والاسلامية، دار النهضة العربية 1992، ص 120. رمزي الشاعر، أصول الإدارة العامة، القاهرة 1985، ص 189.

المطلب الأول

مبدأ وحدة سلطة القيادة في الدولة

لعله من المفيد أن نُذكّر القارئ الكريم بحقيقة تضخم الجهاز الإداري في الدولة، وتضخم عدد العاملين فيه وذلك نتيجة التطور الذي طرأ على وظائف الدولة التي لم تعد مقتصرة على الوظائف التقليدية، بل بات الدور التدخلّي للدولة فريضاً ذاته في كل الأزمنة وفي كل الأمكنة. فالظروف التي أدت إلى تغيير دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة تتجدد باستمرار (أزمات + حروب + كوارث)، لذا فمن غير المعقول الاستغناء عن الدور التدخلّي للدولة⁽¹⁾.

وفي ظل هذا التضخم في الجهاز الإداري بتنا بأمس الحاجة إلى عمليات إدارية قوامها التنسيق والتعاون بين سائر مفاصل الجهاز الإداري، واتباعها سياسة عامة موحّدة.

وقد جرى العرف في أغلب دول عالمنا المعاصر على توحيد سلطة القيادة المسؤولة عن رسم السياسة العامة للدولة وتحديد أهدافها، وإجراء التنسيق الفاعل بين الوحدات الإدارية بحيث تصب جميعها في هدف واحد وهو تنفيذ السياسة العامة للدولة. فليس بخافٍ على أحد كم ستكون النتائج وخيمة، لو تعدّدت القيادات العليا في الدولة الواحدة، الأمر الذي يفسح مجالاً كبيراً للفوضى وضياع المسؤولية.

وقد برز مصطلح جديد في عالم الإدارة العامة ألا وهو التنسيق بين جميع المفاصل الأساسية في الدولة سواء كانت ذات طبيعة مركزية أو طبيعة لامركزية.

(1) - وها هو ذا بلدنا الحبيب سورية قد تعرّض منذ عام 2011 لأشرس هجمة خارجية بغية تدميره من الداخل، وخلال هذه الأزمة برز الدور

الحقيقي للمذهب التدخلّي للدولة، الذي لولاه، لحدثت كوارث إنسانية واقتصادية واجتماعية.

فمثلاً تختص وزارة التعليم العالي برعاية العلم والبحث العلمي ونشره وإيصاله لمن يرغب، إلا أنها لا تستطيع إنجاز هذا الهدف بمفردها، بل تحتاج للتنسيق مع وزارة الصحة ووزارة الإسكان ووزارة الداخلية من أجل تأمين الرعاية الطبية والعمرانية والأمنية للطلاب⁽¹⁾.

أما السؤال: من يتولى سلطة القيادة العليا في الدولة؟ فيجيب عليه الدستور السوري النافذ لعام 2012 إذ نصت المادة /98/ منه على أنه (يضع رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها).

ومن أفضل التعريفات التي وضعت للسياسة العامة للدولة ما ذكره الكاتب "دي كوسيو لاس" إذ عرفها بأنها ((تلك القرارات والخطط التي تضعها الهيئات الحكومية ، من أجل القضايا العامة في المجتمع⁽²⁾)).

كما يظهر من مجموع نصوص الدستور السوري لعام 2012 أن المشرع الدستوري قد عهد بسلطة القيادة في الدولة لرئيس الجمهورية بالتعاون مع مجلس الوزراء.

(1) - د. بكري القباني، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص119.

(2) - D.G.Kousulas, on Government and politics, 5Ed, New York, cole publishing, 1984,

(مذكور لدى د.فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة، مرجع سابق، ص35)..p.2.

المطلب الثاني

وحدة الرئاسة والأمر

ينقلنا مضمون هذا المبدأ من المنظور الكلي إلى المنظور الجزئي. بعبارة أخرى: إذا استطعنا أن نتصور أن رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء إنما يتحكمان في توجيه دفة الدولة برمتها باتجاه القضايا العامة في المجتمع، فإننا نتصور هنا أن كل منظمة إدارية من منظمات الجهاز الحكومي تكون مزودة بموظفين عموميين تقوم العلاقة بينهم وفق مبدأ الرئيس والمرؤوس وتبنى هذه العلاقة على أساس أن لكل مرؤوس رئيساً إدارياً مباشراً واحداً يتلقى منه الأوامر، وهذا هو مضمون مبدأ وحدة الرئاسة والأمر.

فما أهمية هذا المبدأ في دنيا التنظيم الإداري؟

إن احترام هذا المبدأ إنما يضمن بلا أدنى شك استقرار النظام، وتحديد المسؤولية وحصرها ويمنع تضارب الأوامر في حال ازدواج سلطة الرئاسة والأمر.

ويفيد التطبيق العملي لهذا المبدأ بعدم السماح للرئيس الإداري بتخطي مرؤوسيه المباشرين ومن ثم الهبوط إلى أسفل السلم الإداري، لما سوف يسببه ذلك من إرباكات وفوضى. وفي المقابل يؤدي التطبيق العملي لهذا المبدأ إلى عدم جواز قيام المرؤوس بتخطي رؤسائه المباشرين منعاً للحرج والالتباس، ناهيك عن أن هذا الخروج إنما يعد خرقاً فاضحاً لقواعد التسلسل الإداري، ويعرض المخالف للعقوبات المسلكية. وهذا المضمون اقتبسناه من قول الأستاذ الدكتور "توفيق رمزي" ((إن من سوء الإدارة أن يتخطى الرئيس مرؤوسه المباشر بإصدار الأوامر إلى من يقلون درجة عن هذا الرئيس

المباشر ظناً من الرئيس أن عمله هذا تبسيطاً للإجراءات وإسراعاً فيها. وغالباً ما ينتج الإحراج الشديد لكل من يشملهم هذا الإجراء الخاص من رئيس ومرؤوس أدنى.....⁽¹⁾).
بيد أننا نشدد في هذا السياق على أن تطبيق المبدأ الذي نحن بصدده ليس مطلقاً من الناحية العملية. بل ترد عليه بعض الاستثناءات بحيث يتلقى المرؤوس فيها أوامره من رئيسين إداريين. ويحدث ذلك غالباً في إدارة المشافي العامة. إذ يتلقى الطبيب أوامر من المدير الطبي، كما يتلقى أوامر من المدير الإداري. كما يحدث أيضاً بالنسبة إلى محاسبي الإدارات الحكومية، إذ يخضعون لتوجيهات وزارة المالية ولتوجيهات قمة الهرم الإداري في الجهة العامة التي يمارسون أعمالهم فيها.

فكما نلاحظ من المثالين السابقين فإننا قد نكون بصدد حالات تتعدد فيها الرئاسة فيكون للمرؤوس الواحد رئيس إداري وآخر فني. أما التعارض الذي يحصل في هذه الحالات فيتم حله من خلال تحديد نطاق النشاط الإداري والنشاط الفني. ففي مثال محاسبي الإدارات نقول: إذا كان محاسب الإدارة يقوم بتنفيذ أحكام مرسوم زيادة الأجور، فيتلقى التعليمات عندئذ من وزير المالية لأننا بصدد أمر فني أما إذا، كان بصدد تقديم اقتراح يمنح إجازة إدارية لموظف في إدارته. عندئذ يتلقى الأوامر والتعليمات من رئيسه الإداري الذي يعمل في إدارته.

(1) - انظر: د. محمد توفيق رمزي، مذكرات في علم الإدارة العامة، القاهرة، 1956، ص56.

المطلب الثالث

تحديد نطاق الإشراف والتمكين بدقة

تقوم الهياكل التنظيمية في أي إدارة من الإدارات على مبدأ التدرج الإداري الذي قدمنا الشرح عنه بافتراضه واحداً من عناصر التنظيم الإداري. وهنا وفي هذا السياق تعود أهمية هذا الموضوع لتطفو على السطح مجدداً. فالحديث من علاقات التسلسل الإداري يتطلب الحديث عن العدد المعقول للمرؤوسين الذين يتولى الرئيس الإداري الإشراف عليهم بكفاءة وفعالية وهذا هو مضمون المبدأ التنظيمي الذي نحن بصدد دراسته الآن.

والسؤال: هل يوجد عدد ثابت ومحدد لعدد المرؤوسين الذين يشرف عليهم الرئيس بكفاءة وفعالية، أو أن الأمر مرتبط بعدة عوامل موضوعية؟
في الحقيقة ومهما يكن من أمر يجب أن يراعى أمران بشأن تحديد نطاق الإشراف والتمكين:

الأول: ألا يكون نطاق الإشراف الرسمي (الوارد في النظام الداخلي للمنظمة الإدارية العامة) أوسع من نطاق الإشراف والتمكين الفعلي. بمعنى ينبغي عدم المغالاة في تحديد عدد المرؤوسين الذين يعملون بإشراف الرئيس المباشر على نحو يتعذر معه على هذا الأخير معالجة القضايا الإدارية بشكل جيد وفعال سواء لجهة تكليفهم بأعمال، أو مراقبتهم، أو الرد على تساؤلاتهم. فالعدد المعقول للمرؤوسين يجعلنا نتجنب حدوث الفوضى كما يجنب الإدارة اتخاذ قرارات إدارية متسرعة بعيدة عن الرشد والفعالية⁽¹⁾.

(1)- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص52.

الثاني: ألا يكون نطاق الإشراف الرسمي الوارد في النظام الداخلي أقل (بكثير) من قدرات المدير الفعلية، وإلا سيجد الرئيس المباشر نفسه في فراغ قاتل، زد على ذلك فإن الفرق الكبير بين النطاق الرسمي والنطاق الفعلي سيؤدي من حيث الشكل إلى إحداث خلل في البنى الإدارية.

فما النطاق المنطقي والمعقول للإشراف والتمكين؟

لقد حاول كتاب الإدارة العامة والفقهاء المتخصص في هذا المجال الإجابة عن هذا السؤال بطريقة علمية من خلال صياغة نظريات متعددة بهذا الشأن. وفيما يأتي نستعرض أهم النظريات:

أولاً: المدرسة التقليدية :

يقوم جوهر هذه المدرسة على مبدأ الملاحظة والمشاهدة والمقارنة بين الإدارات المتشابهة. وينطلق أنصارها من أنه ينبغي أن يكون هناك عدد ثابت من المرؤوسين الذين يشرف عليهم الرئيس الإداري المباشر فعلياً، بغض النظر عن قيمة هذا العدد صعوداً أو هبوطاً⁽¹⁾.

بيد أن التحديد على هذا النحو لا يعد أمراً سهلاً، بل ترافقه مجموعة من المخاطر تتجلى في افتقار التناسب بين النطاق الرسمي والنطاق الفعلي للإشراف.

ثانياً: مدرسة العملية الإدارية:

يتجلى مضمون هذه النظرية في الخلاصة الآتية: يتعذر إن لم نقل يستحيل أن نضع بوصفة مسبقة الصنع عدداً محدداً من المرؤوسين تحت إشراف ورقابة الرؤساء، بل ينطلق أنصار هذه المدرسة من مجموعة من العوامل التي يمكن أن ترتبط بالمدير ذاته، أو بالمرؤوس ذاته أو حتى بأساليب العمل ضمن المنظمات الإدارية.

(1) - هناك من حدّد هذا العدد بـ 4،8 في المستويات العليا و بـ 5،8 في المستويات الأدنى.

وسنقوم فيما يأتي بتوضيح هذه العوامل بشيء من التفصيل.

1. العوامل المتعلقة بالرئيس الإداري المباشر:

ويقصد بذلك المهارات الشخصية والإدارية للمدير، إذ يؤكد أنصار مدرسة العملية الإدارية على أنه كلما ارتفع مستوى هذه المهارات، زاد نطاق الإشراف لدى الرئيس الإداري.

2. عوامل متعلقة بالمرؤوسين:

ونقصد بذلك مستوى إعداد المرؤوسين وفطنتهم وثقافتهم الإدارية وأخلاقياتهم الوظيفية الإدارية ومدى استقلالهم في تسيير مهامهم من دون العودة إلى الرئيس المباشر في كل صغيرة أو كبيرة. وعليه فإنه كلما كان المرؤوسون بهذه الصفات، ارتفع عدد المرؤوسين الذي يشرف عليهم الرئيس الإداري.

3. عوامل تتعلق بأساليب العمل وطرقه في المنظمة الإدارية:

ونقصد هنا: وضوح التفويض وسلامة التخطيط وسهولة الاتصال ووضوح السياسات والإجراءات وغيرها⁽¹⁾.

ومهما يكن من أمر فإن المهم في الموضوع أن نكون أمام جسم إداري متماسك، قوامه التنظيم وقادر على التخطيط والتحفيز والتوجيه وسائر العمليات الإدارية الأخرى.

(1) - د. يحيى الجمل، الإدارة العامة، ص10، (مشار إليه لدى د. إبراهيم شيحا، مرجع سابق).

المطلب الرابع

مبدأ عدم صلاحية اللجان

لممارسة أعمال الإدارة التنفيذية

قد تسند عملية اتخاذ القرار الإداري في أي جهاز إداري (وزارة – هيئة عامة – مؤسسة عامة – شركة عامة) إلى رأس الهرم الإداري، بيد أنه قد توجد قرارات ذات طبيعة إستراتيجية يتطلب صنعها واتخاذها تشكيل لجنة أو مجلس، عندئذ تتخذ هذه القرارات من قبل هيئات جماعية (مجلس جامعة – مجلس القضاء الأعلى – مجلس التأديب... إلخ) . والسؤال الذي يثير نفسه هنا: هل نحن فعلاً بحاجة إلى لجان، أو يمكن الاكتفاء بإداري فرد؟

إن الإجابة عن هذا السؤال تتغير حسب طبيعة الأعمال الإدارية، لذا علينا أن نفرق بين الأعمال التقريرية و الأعمال التنفيذية.

أولاً: ضرورة تشكيل اللجان من أجل الأعمال التقريرية:

دافع كتاب الإدارة عن دور اللجان وفضلوا إسناد أعمال الإدارة التقريرية إلى لجنة بدلاً من إداري فردي، لما في ذلك من تغليب لرأي الجماعة على رأي الفرد، والحيلولة دون استغلال السلطة والاستبداد بها ، فضلاً عن إمكانية التوصل إلى القرار الرشيد من خلال ما تقوم به اللجان من مناقشات واستجلاء للحقائق ، وقد أكد الكتاب أنه لا مناص من تشكيل اللجان في الحالات الآتية:

- 1) وضع سياسات العمل داخل المنظمة.
- 2) الكشف عن نقاط الضعف في الجهاز الإداري.
- 3) إيقاع العقوبات المسلكية (مجلس التأديب).

ثانياً: عدم صلاحية اللجان لتنفيذ القرارات الإدارية:

يتجه علماء الإدارة العامة إلى عدم صلاحية اللجان لمباشرة أعمال الإدارة التنفيذية، ويفضلون إسناد عملية تنفيذ القرار الإداري إلى إداري فرد، لأن هذه الأعمال تحتاج إلى سرعة في الإنجاز ، وهو ما يمكن تحقيقه من قبل إداري فرد ، كون اللجان بطبيعتها لا تصلح لـ "أن تكون أداة في التنفيذ حتى ولو تعلق الأمر بقراراتها"⁽¹⁾.

وفيما يأتي نلخص أبرز العيوب التي تعتري عمل اللجان في مباشرة الإدارة التنفيذية:

- (1) إن القرار الذي يصدر عن اللجنة لا يمثل إلا الأكثرية الحاضرة والتي يطغى عليها صوت رئيس اللجنة، مما يشجع على عدم الإحساس بالمسؤولية.
- (2) اللجان والمجالس تعد مجالاً واسعاً للنقاشات اللازمة وغير اللازمة، ففيها الكثير من ضياع الوقت.
- (3) يقحم المدير نفسه رئيساً للجنة في غالب الأحوال، الأمر الذي يشغله عن القيام بمهامه الرئيسية.
- (4) بطء عملية إصدار القرار، في الوقت الذي تسعى فيه إدارات دول عالمنا المعاصر للبحث عن أفضل الأساليب والأدوات التي تؤدي إلى تبسيط الإجراءات وسرعة إنجازها.
- (5) الكلفة المرتفعة لعملية تشكيل اللجان إذا ما تقاضى أعضاء المجالس تعويضات لقاء قيامهم بأعمالهم⁽²⁾؟

(1) - انظر: د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص: 433.

(2) - تفادياً لأن يكون الحصول على التعويض غاية في حد ذاته، فقد صدر المرسوم التشريعي 134 لعام 1970 القاضي بعدم منح تعويضات لأعضاء اللجان، وعدّ المرسوم العزوف عن اجتماعات اللجان من دون عذر مشروع غياباً غير مبرر عن الدوام ، بيد أن هذا الأمر لم يعد نافذاً إذ تنص القوانين النافذة على منح اللجان المشكّلة تعويضات لقاء قيامها بأعمالها .

لذا وأمام التخوف من الوقوع في مخاطر هذه العيوب، نتوخى أن يكون للجان دورها في بعض العمليات الإدارية شريطة مراعاة العوامل الآتية التي تؤدي إلى نجاح عمل اللجان ومن أهمها:

- (1) عدم الإسراف في تشكيل اللجان.
- (2) تحديد مهام اللجنة بدقة.
- (3) إعادة النظر في أمر اللجان لتقدير مدى ضرورة اللجنة.
- (4) الابتعاد عن سياسة الحل الوسط، في عمل اللجان ، لأن الحل الوسط هو الحل الخاطئ في الأغلب.

المطلب الخامس

وجوب التلازم والتوازن بين السلطة والمسؤولية

يعد هذا المبدأ التنظيمي من أهم المبادئ، إن لم يكن أهمها، في ممارسة العمل الإداري. وبقدر ما لهذا المبدأ من أبعادٍ إدارية، فإن له أبعاداً قانونية أيضاً. ويشتق هذا المبدأ من مبدأ الاختصاص الذي يتضمن عنصرين اثنين هما:

السلطة والمسؤولية. أي عندما نحلّل كلمة اختصاص، فإن الاختصاص يتكون من سلطة ومسؤولية. فالسلطة والمسؤولية تدوران إذاً بعضهما مع بعض وجوداً وهدماً. فلا يمكن أن نسد إلى إداري إنجاز مهمة ما ونحمله المسؤولية عن عدم إنجازها بنجاح، إذا لم يعط الصلاحية الكافية من أجل إنجازها. كما ينبغي أن تكون السلطة المعطاة معادلة للمسؤولية التي ينبغي تحملها، لا زيادة ولا نقصان، إذ إن منح الرئيس الإداري سلطات واسعة قد يؤدي به إلى إساءة استعمالها، مما يؤدي إلى إفشال أي تنظيم إداري.

بعبارة أخرى: يؤكد الفقه أن تحقيق مبدأ التلازم والتعادل بين السلطة والمسؤولية، إنما يتوافق مع فكرة العدالة التي تأتي تقرير مسؤولية الإنسان من دون أن يسند إليه سلطة، كما تأتي الإعفاء من المسؤولية والمساءلة عندما يمنح سلطة، وإن الخروج على هذا المبدأ وعدم إعماله سيؤدي حتماً إلى تهرب أصحاب الصلاحيات الإدارية من المسؤولية، بل وإنكارها.

المطلب السادس

ضرورة تحديد واجبات الوظيفة ومسئولياتها بدقة

يقوم هذا المبدأ على أساس أن يعرف كل موظف وكل عامل في التنظيم الإداري الواجبات والمسئوليات الملقاة عليه بموجب القوانين والأنظمة بشكل دقيق لا يدع مجالاً لحدوث تنازع على السلطة سواء كان هذا التنازع ايجابياً أو سلبياً. وغني عن التوضيح أن إهمال هذا المبدأ وعدم الالتزام به سيؤدي بالضرورة إلى ضياع المسؤولية وإلى إنكارها، كما أنه سيؤدي إلى قيام حالات التنازع الايجابي والسلبى على الاختصاص، الأمر الذي سيؤدي بالضرورة إلى شل حركة التنظيم. ويجيبنا الخبير "سنكر" الذي كلف بمهمة فحص الموظفين في مصر واقترح علاج للأخطاء المكتشف - عن سؤال قُدم إليه حول الآلية التي يستحسن سلوكها للحد من الأخطاء: فاقترح أن يصار إلى إعداد كُتَيْب يذكر فيه صلاحيات كل موظف ومسئولياته بشكل دقيق على مستوى أي تنظيم إداري، وأن يصار إلى توزيع هذا الكتيب على جميع العاملين⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن تحديد الواجبات والمسئوليات لكل موظف إنما يعد عملاً سهلاً، كلما هبطنا إلى قاعدة الهرم الإداري ولكنه يصعب كلما صعدنا إلى القمة، وذلك بسبب التشابك والتداخل الذي تتصف به الوظائف العليا، فضلاً عن جرأة الموظفين في المستوى الإشرافي الأعلى في الاعتداء على سلطات الموظفين في المستويات الأدنى لما يتصفون به من حب السيطرة والظهور.

(1) - مذکور لدى: د. سليمان الطماوي، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 123.

المطلب السابع

إعمال مبدأ التخصص وتقسيم العمل

يكثُر في وقتنا هذا الحديث عن هذا المصطلح بسبب التقدم والنمو الذي طرأ على المجتمعات. فقد انتهى عصر الإنسان الشامل (الخبير بكل شيء أو "أبو العَرِيف") ، وبدأ عصر تقسيم العمل وتوزيعه على أفراد المنظمة كلِّ حسب تخصصه ونطاق إعداده. فمن الإيجابي أن يكون التخصص هو المعيار السائد عند إسناد الوظيفة، وإذا كان هذا المبدأ قد نشأ في نطاق المشروعات الخاصة على يد سيد علم الإدارة "تاييلور"، فإن الحديث عنه وعن تطبيقه في مجال الإدارة الحكومية بات أمراً طبيعياً في عصرنا هذا. وإنه لأمر معيب أصلاً أن تشغل الوظائف من قبل أشخاص غير مختصين لما في ذلك من فتح المجال لما يسمى البطالة المقنعة، ولما يؤدي إليه ذلك من ضعف في الانتاجية.

فمبدأ التخصص تفرضه الضرورات القانونية وحقوق الإنسان، قبل الضرورات الإدارية، فالإنسان المتلقي لخدمات الإدارة العامة (زبون الإدارة)، ينتظر من الإدارة أن تقدم له الخدمات بأعلى جودة، وهذا لن يتحقق إذا كان القائمون على الخدمة أشخاصاً غير متخصصين. كما أن إعمال هذا المبدأ واحترامه سوف يحول دون التضارب في الاختصاصات، لأن الإنسان ميال بطبعه أن يوسع سلطاته على حساب سلطات الآخرين كي يقنع الآخرين بذاته وبنفوذه، الأمر الذي ينعكس سلباً على المصلحة العامة.

كما يعمل مبدأ التخصص على وضع المقولة الشهيرة (الإنسان المناسب في المكان المناسب) موضع التطبيق العملي، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على المصلحة العامة، إذ سنكون أمام جهاز إداري يؤمن موظفيه بالكفاية الإنتاجية والفاعلية في إدارة الشأن العام واحترام حقوق الإنسان.

المطلب الثامن

عدم تركيز السلطة وتفويضها

بداءة لا بد أن نؤكد لقرائنا الأعزاء (طلاب وباحثين) أن هذا الموضوع لا يمكن اختزاله بصفحات قليلة ، لأنه يشغل فقهاء القانون الإداري بسبب أبعاده القانونية ، ويشغل كتاب الإدارة العامة بسبب أبعاده الفنيّة⁽¹⁾. إذ يدرسه فقهاء القانون الإداري بوصفه واحداً من آليات عدم التركيز الإداري⁽²⁾. أما كُتّاب الإدارة العامة فيدرسونه بوصفه واحداً من مبادئ التنظيم الإداري⁽³⁾. ومهما يكن من أمر فإننا سنقوم بدراسة هذا الموضوع ببعديه القانوني والفني، انطلاقاً من حقيقة التكامل بين القانون الإداري والإدارة العامة. ومن ثم سنقوم بدراسة ماهية التفويض الإداري ومزاياه وشروطه كما سندرس المبادئ التي يقوم عليها التفويض، ولا ننسى دراسة آثار التفويض الإداري، وأخيراً سنضع التفويض بالمقارنة مع ما يشابهه من مفاهيم إدارية كالحلول والإنابة الإداريّة.

أولاً - ماهية التفويض الإداري:

يقصد بالتفويض الإداري أن يعهد الرئيس الإداري (المفوض) ببعض اختصاصاته الأصليّة المستمدة أصلاً من القانون إلى أحد مرؤوسيه الذين يأتون بعده في درجات السلم الإداري (المفوض إليه) ، ليقوم هذا بمباشرة الاختصاصات المفوضة بمبادرة ذاتية ومن دون الرجوع إلى الرئيس الإداري في كل شاردة وواردة . وتجدر الإشارة إلى أن التفويض يأتي استثناءً على الأصل، لأن الأصل أن يقوم صاحب الاختصاص الأصلي الذي خصّه المشرع ببعض الاختصاصات، بمباشرة هذه الاختصاصات شخصياً،

(1) - توجد رسائل جامعية أكاديمية كتبت بموضوع التفويض الإداري. نذكر منها رسالة الدكتور: عيد قريظم، التفويض في الاختصاصات الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق. 2011.

(2) - انظر :د. سعيد نحيلي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص:129، ص130

(3) - د.عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية 2006، ص.

بافتراض أن المشرع قد راعى تقديرات متعددة عندما حدد من يباشر هذه الاختصاصات. ومن هذه التقديرات نذكر: الكفاءة والإعداد الفني ومهارات تحمل المسؤولية. هذا إذاً الأصل، أما الاستثناء فهو أن يلجأ الرئيس إلى تفويض جزء من اختصاصاته إلى المفوض إليه. وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها: ((إنه من المقرر فقهاً وقضاً أنه إذا أناط القانون اختصاصاً معيناً لجهة ما فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه إلا إذا أجاز القانون ذلك... الخ⁽¹⁾)).

ثانياً - فوائد التفويض الإداري:

في الحقيقة لا يمكننا حصر فوائد التفويض الإداري وتعدادها، بقدر ما ينبغي أن ننظر إلى التفويض الإداري بأنه فضيلة من فضائل الإدارة الحديثة. فهل هناك أفضل من أسلوب إداري يؤدي إلى تبسيط الإجراءات وإلى سرعة الانجاز وإلى تحقيق مبدأ الإدارة عن قرب، أي جعل الخلية الأصغر في موقع اتخاذ القرار فهي التي تتواصل مباشرة مع الجمهور، لا أن تكون مجرد صندوق بريد تتلقى أوامر وتعليمات الجهات العليا. وهل هناك من أسلوب أفضل يفتح المجال أمام الصف الثاني من الإداريين ليتعلموا كيفية صنع القرار وتحمل المسؤوليات، ومن ثم إعداد فريق رديف من القادة الإداريين. باختصار يعد مبدأ التفويض الإداري مدرسة لتعلم تحمل المسؤوليات⁽²⁾، ووسيلة لمضاعفة النتائج وتمكين العاملين وإعدادهم.

ثالثاً - معوقات التفويض:

على الرغم من اعتراف جميع المتتبعين بمزايا التفويض وبفوائده، نجد أن هناك من يريد عرقلة هذا المبدأ وعدم استثماره، ومن أبرز معوقات التفويض نذكر:

(1) - أشار إليه د. أنور رسلان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 80.

(2) - انظر: د. بسيوني البرادعي، صديقي المدير والتفويض، إصدارات "بيمك"، بإشراف د. عبد الرحمن توفيق، القاهرة 1999، ص 160.

- (1) الرغبة لدى بعض المديرين في حب الظهور بمظهر صاحب السلطة والنفوذ وإغفال التفويض كأسلوب عمل فعال.
 - (2) انعدام الثقة بين الرئيس والمرؤوس: إذ ينظر الرئيس الإداري للأمور نظرة غريبة من خلال رؤيته بعدم وجود سواه ليتولى إدارة الأمور.
 - (3) كذلك قد نجد بعض المرؤوسين الذين يريدون التهرب من المسؤولية، ويرضون بما أسند إليهم تشريعياً من مهام ويرفضون ضمناً تحمل أي مسؤولية جديدة.
 - (4) قد يكون السبب في العزوف عن استثمار مبدأ التفويض الإداري الجهل العلمي والعملية بأحكام التفويض. فالتفويض بات موضوعاً رئيساً من الموضوعات التي ينبغي أن تتصدر برامج الدورات التدريبية في مجال إدارة الموارد البشرية⁽¹⁾، لكي نصل إلى مستوى استثمار التفويض استثماراً فعالاً.
- وعلى الرغم من هذه المعوقات التي تبدو قابلة للمعالجة، نقترح أن يصار إلى إخضاع المديرين والمرؤوسين لدورات تدريبية في إدارة الموارد البشرية، والتركيز على أحكام التفويض الإداري.

رابعاً - القواعد التي تحكم التفويض الإداري:

- من خلال تعمقنا في موضوع التفويض الإداري، وجدنا أنه بات هذا الموضوع من اهتمامات الكتاب سواء في القانون الإداري أو في الإدارة العامة، وقد تبين لنا جميعاً أن التفويض علم في حد ذاته يقوم على مبادئ وقواعد عامة أهمها :
- (1) قدرة الرئيس الإداري على الإشراف والرقابة، ذلك أن الرئيس الإداري لا يعفى من المسؤولية بمجرد أنه فوض الاختصاص، بل يبقى مسؤولاً عن إنجاز الأعمال بنجاح، ولاسيما المسؤولية السياسية التي يخضع لها الوزير. فلو قام وزير التعليم العالي مثلاً

(1)- هناك أمثلة على بعض الكتب التعليمية التطبيقية التي تفيد في نشر ثقافة التفويض نذكر منها كتاب د. بسيوني محمد البرادعي ، مستشار التنمية الإدارية ، كتابه صديقي المدير والتفويض. مرجع سابق .

بتفويض أحد رؤساء الجامعات ببعض اختصاصاته، فلا يكون عندئذ بحل من مسؤوليته أمام مجلس الشعب بحجة أنه فوض هذه الصلاحيات لرئيس الجامعة، فالمسؤولية لا تفوض. أمام ذلك يمكنه أن يتابع المفوض إليه وأن يوجهه لما فيه الخير وأن يراقب أعماله.

(2) عدم التعارض بين التفويض وباقي مبادئ التنظيم الإداري. ونذكر هنا مبدأ وحدة الرئاسة والأمر. ومن آليات المحافظة على هذا المبدأ أن يتمتع الرئيس الإداري عن معالجة الموضوعات التي تم تفويضها طيلة مدة التفويض، وإلا فإن مشاركته إلى جانب المفوض إليه ستؤدي حتماً إلى خرق مبدأ وحدة الرئاسة والأمر.

والحكم ذاته ينطبق على مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية، ويتم احترام هذا المبدأ من خلال قصر السلطة الممنوحة للمفوض إليه على القدر اللازم لإنجاز الأعمال كي لا يسيء استخدام الزائد منها وكي لا يؤدي نقصها إلى العجز في تنفيذ الأعمال⁽¹⁾.

خامساً - الشروط القانونية لصحة التفويض:

ذكرنا أعلاه أن للتفويض بعداً فنياً، كما أن له أيضاً بعداً قانونياً. ومن هذه الزاوية حاول الكتاب إحاطة التفويض بمجموعة من الشروط القانونية التي تضيء عليه الصحة والمشروعية، بافتراض أن التفويض يعد كما ذكرنا استثناءً على الأصل المتمثل في الممارسة الشخصية للاختصاص.

ومن أهم شروط صحة التفويض:

1) وجود نص قانوني يأذن بالتفويض:

الأصل أن يقوم صاحب الاختصاص الأصلي بممارسة ما أسند إليه المشرع، ولا يجوز أن يتصرف بهذا الاختصاص تفويضاً إلا إذا أذن له المشرع بذلك عندئذ يعد الإذن

(1) - لمزيد من التفصيل والتعمق: انظر: د. محمود إبراهيم محمود الوالي، رسالة دكتوراه بعنوان: نظرية التفويض الإداري، القاهرة 1979، ص 306 وما بعدها.

التشريعي المستند القانوني الذي ينبغي على الرئيس الإداري أن يذكره في حيثيات قرار التفويض، ومن ثمّ هو الذي يضيف على قرار التفويض مشروعيته. فإذا لجأ الرئيس الإداري إلى تفويض جزء من اختصاصاته من دون نص يأذن بذلك، يكون قراره القاضي بالتفويض باطلاً، كما تغدو جميع القرارات التي يتخذها المفوض إليه بالاستناد إلى قرار تفويض كهذا باطلة استناداً إلى القاعدة الأصولية التي تقول ما بينى على باطل فهو باطل.

وليس هذا فحسب، بل ينبغي أن يكون النص الآذن بالتفويض من مرتبة النص المنظم للاختصاصات المراد تفويضها. فمثلاً لا يجوز لرئيس الجمهورية عندما يريد تفويض إحدى اختصاصاته لأحد نوابه أن يستند إلى التشريعات العادية، بل ينبغي أن يأذن له النص الدستوري بذلك لأن مصدر الاختصاصات الأصلية لرئيس الجمهورية هو الدستور أصلاً.

2) صدور قرار بالتفويض من السلطة التي تملكه:

لا يكفي أن يكون هناك نص يأذن بالتفويض، بل ينبغي أن يقوم المفوض بإصدار القرار اللازم لتفعيل النص التشريعي. فالإذن التشريعي بالتفويض لا يلزم الرئيس الإداري بإجراء التفويض (ليست سلطة الرئيس مقيدة). بل يمنحه سلطة استثنائية، بحيث يقدر الرئيس إما اللجوء إلى التفويض أو الإحجام عنه. ولتوضيح هذا الشرط نسوق المثال الآتي: فلو جاء النص التشريعي بأن إبرام العقود الإدارية التي تزيد قيمتها عن عشرة ملايين ليرة سورية هو من اختصاص الوزير وأردف النص قائلاً: ويجوز إبرام العقود من قبل المحافظ بتفويض من الوزير. عندئذ لا يحق للمحافظ إبرام هكذا عقود إلا إذا حصل على تفويض من السلطة صاحبة الاختصاص الأصلي، أي الوزير فإذا أصدر معاون الوزير قراراً بتفويض المحافظ، عندئذ يكون هكذا قرار باطلاً، لأنه صادر عن سلطة لا تملك ذلك أساساً، ففاقد الشيء لا يعطيه.

3) أن يكون التفويض جزئياً⁽¹⁾:

يعني هذا الشرط أن يختار الرئيس الإداري بعض اختصاصاته ويفوض معالجتها ومباشرة شؤونها لأحد مرؤوسيه، بحيث يتفرغ هو للشؤون ذات الأهمية الاستراتيجية التي لا يجوز التفويض فيها أصلاً.

وهنا لا بد أن نفرق بين التفويض في الاختصاص ونقل الاختصاص. فالتفويض في الاختصاص يكون محله دائماً جزءاً من الاختصاصات التي أسندها المشرع أصلاً للرئيس الإداري، وأذن له المشرع عينه بأن يفوض جزءاً منها لأحد مرؤوسيه. أما نقل الاختصاص فيعني صدور نص قانوني ينقل الاختصاص من سلطة إدارية إلى سلطة إدارية نقلاً كلياً. وقد يتشابه دافع المشرع بالتفويض ودافعه بنقل الاختصاص، ولكن قد يختلف هذا الدفع بين العمليتين. وخير مثال عن نقل الاختصاص في التشريع السوري هو ما ورد في نص المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم /11/ لعام 1986 والتي تقول: ((تصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء الصكوك التي تقضي القوانين والأنظمة النافذة بأن تصدر بمرسوم وذلك في الشؤون الآتية: الندب - التكليف - الاستيداع - الصرف من الخدمة - إلغاء الاستملاك... إلخ)) وإنه لمن الواضح في أن هذا النص قد نقل الاختصاص من رئيس الجمهورية إلى رئيس مجلس الوزراء بشكل دائم، ولعل فلسفة فكرة النقل تلتقي فلسفة فكرة التفويض لجهة أن الغاية من كلتا العمليتين هي الوصول إلى عدم تركيز السلطة، وتخفيف العبء عن الرئيس الإداري الأعلى.

4) عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة:

ويقصد بذلك عدم جواز قيام المفوض إليه بتفويض ما تم تفويضه هو به إلى من يليه في السلم الإداري من مرؤوسيه. والحكمة من هذا الشرط تكمن في أن التفويض في الاختصاص ينبغي أن يكون لمرة واحدة كي تتحقق الغاية من وجود الإدارة والتي يقع

(1) - انظر: د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، مرجع سابق، ص 304.

عليها عبء إنجاز الخدمات العامة والسرعة في ذلك. فإذا كنا أمام تفويضات متتالية فسوف نصل إلى حلقة مفرغة. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن الحكمة من عدم جواز التفويض الثاني تكمن في أن التفويض يشكل بالنسبة إلى المفوض إليه واجباً قانونياً يترتب عليه تحمله، وإلا تعرض للمسؤولية، ومن ناحية ثالثة فإن الحكمة من عدم جواز التفويض الثاني تكمن في قاعدة أصولية هي أن: فاقد الشيء لا يعطيه. فالتفويض يجب أن يصدر أصلاً عن يملك السلطة الأصلية قانوناً، والمفوض إليه لا يملك هذه السلطة، إذا وردته تفويضاً وليس أصالة⁽¹⁾.

5) أن يكون التفويض صريحاً لا ضمناً:

والسبب الذي يكمن وراء هذا الشرط هو أن التفويض لا يفترض، ولا يستخلص ضمناً كما يستبعد القياس به⁽²⁾.

6) يجب أن يكون التفويض كتابياً:

وهذا أمر طبيعي لأن التفويض يحتاج شكلاً إلى أن يكون صادراً بقرار إداري يحدد الاختصاصات المفوضة. ومع ذلك قد يحدث أن يقوم الرئيس الإداري بتفويض أحد معاونيه تلفونياً (شفوياً) لمعالجة موضوع ما إذا كان من الموضوعات التي لا تحتمل التأخير، شريطة أن يتم إصدار قرار إداري مكتوب بذلك بمجرد عودة الرئيس الإداري إلى مقر عمله كي يستقيم التفويض، وتقادياً لحدوث أي خلاف إداري.

7) أن يلتزم المفوض إليه بمضمون قرار التفويض:

فلا يملك المرووس مباشرة أي اختصاص إداري من اختصاصات الرئيس الإداري إذا لم يكن هذا وارداً في قائمة التفويضات. وإلا يغدو تصرفه غير مشروع ومشوباً بعيب

(1)- انظر: حكم محكمة القضاء الإداري المصرية لعام 1954 في مجموعة القواعد التي قررتها محكمة القضاء الإداري المصرية، السنة الثانية، حكم 429، ص 847.

(2)- حكم محكمة القضاء الإداري، مجموعة القواعد التي قررتها محكمة القضاء الإداري المصرية، السنة الحادية عشرة، حكم 476.

عدم الاختصاص الموضوعي ويفسح المجال أمام المتضرر للطعن بالإلغاء في القرار الصادر بمركزه القانوني.

8) أن يكون التفويض للأشخاص الذين حددهم النص الآن بالتفويض:

انطلاقاً من مبدأ الوضوح والأمن القانوني فغالباً ما يحدد المشرع في النص الناظم للاختصاصات الإدارية، الجهة أو الشخص الإداري الذي يوجه له التفويض. وإذا سكت المشرع في التشريع الخاص، فغالباً ما يكون هناك نص عام ما ينظم التفويض⁽¹⁾. وبهذا التحديد الذي يقوم به المشرع لجهة الأشخاص الذين ينبغي أن يختارهم الرئيس الإداري في التفويض، يحدد دور الرئيس الإداري محدوداً وسلطته مقيدة، بحيث لا يجوز له اختيار أشخاص آخرين، وإلا فإنه يخالف إرادة المشرع. وعلى الرغم من موافقتنا من حيث المبدأ على ضرورة هذا الشرط، فإننا نرى إمكانية الخروج عنه في حدود ضيقة عملاً بالقاعدة التي تقول: دفع التفويض إلى أسفل بقدر المستطاع كي يصدر القرار من يواجه المشكلة مباشرة⁽²⁾.

9) أن يكون التفويض مؤقتاً:

وقد يكون التوقيت زمنياً، أي تحديد دورة حياة التفويض بمدة زمنية معينة (سنة، ستة أشهر.... إلخ) ، وقد يكون التوقيت موضوعياً ، أي ربط قرار التفويض بإنجاز قضية معينة بحيث ينتهي التفويض حكماً بمجرد إنجاز هذه القضية . كما فعل رئيس الوزراء المصري بتفويض وزير الطيران بالاختصاصات اللازمة لإنهاء مشكلة تكدُّس البضائع في أحد الموانئ⁽³⁾ وتوقيت التفويض إنما يسمح للمفوض استرداده قبل انتهائه انتهاءً

(1)- هذا ما فعله المشرع السوري بالمرسوم التشريعي رقم 69 لعام 2005 المتضمن قواعد التفويض والأشخاص الموجه لهم التفويض.

انظر: للتعمق: د. محمد باهي أبو يونس، الوجيز في أصول الإدارة العامة، دائرة المعارف، الإسكندرية 1995، ص 208.

(2)- هكذا أيضاً: د. أنور رسلان ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 13.

(3)- انظر : د. عبد الهادي مساعدة ، جوانب قانونية في التفويض، بحث منشور في مجلة الإدارة العامة التي يصدرها معهد الإدارة العامة بالرياض

، العدد /44/ يناير 1985، ص38.

طبيعياً ، أو قد يتركه لحين انتهائه نهاية طبيعية . وقد يدخل عليه تعديلات إما زيادةً أو نقصاناً، على أن يكون ذلك وفق القواعد والإجراءات الشكلية التي تتطلبها عملية إصدار القرارات الإدارية⁽¹⁾.

سادساً - آثار التفويض :

تختلف آثار التفويض بالنسبة إلى المفوض عنها بالنسبة إلى المفوض إليه.

(1) بالنسبة إلى المفوض:

بمجرد أن يقوم الرئيس الإداري بإصدار قرار التفويض ونشره يترتب عليه الامتناع عن ممارسة الاختصاصات التي فوضها للمفوض إليه طيلة مدة التفويض وذلك تجنباً لحدوث أي تصدع بمبادئ التنظيم الإداري، ولاسيما مبدأ وحدة الرئاسة والأمر. ومن ناحية أخرى يبقى الرئيس الإداري مسؤولاً عن حسن إنجاز القضايا التي تم تفويضها، لأن المسؤولية لا تفوض⁽²⁾، الأمر الذي يعني أن قيام الرئيس الإداري بمتابعة عمل المفوض وتقييمه يعد أمراً مشروعاً وضرورياً ، وقد تنتهي به الحال إلى إلغاء القرارات التي اتخذها المفوض إليه تفويضاً أو سحبها. ولعل هذه الصلاحية مشتقة أساساً من قاعدة التسلسل الإداري التي تربط الرئيس بالمرؤوس وتمنح الرئيس مجموعة من السلطات السابقة واللاحقة⁽³⁾.

(2) بالنسبة إلى المفوض إليه:

يرتب التفويض على عاتق المفوض إليه واجباً قانونياً يتجلى في التزامه بأداء الاختصاصات المفوضة على أفضل وجه. كما أنه لا يجوز له تفويض هذه الاختصاصات إلى الغير، عملاً بالقاعدة التي تقول: الاختصاصات المفوضة لا تفوض. وليس هذا

¹ - انظر : د. علي خطار شنطاوي ، دراسات في القرارات الإدارية ، منشورات الجامعة الأردنية ، عمان 1998، ص 338.

² - انظر للتعمق: د. محمود إبراهيم محمود الوالي، نظرية التفويض الإداري، مرجع سابق، ص 417..

³ - انظر للتعمق: د. سعيد نحيلي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 126.

فحسب، بل يعد المفوض إليه مسؤولاً عن إنجاز هذه الاختصاصات على وجه حسن عملاً بالمبدأ القائل: التلازم والتناسب بين السلطة والمسؤولية. بعبارة أخرى: طالما ورد تفويض في الاختصاص إلى المفوض إليه، وبما أن الاختصاص يتألف من عنصرين اثنين هما: السلطة والمسؤولية فإننا نقول: إن السلطة يرافقها دوماً مسؤولية. ولا يتعارض ذلك مع بقاء مسؤولية الرئيس عن حسن إنجاز الاختصاصات المفوضة، لأن مصدر هذه المسؤولية هو موقع المفوض في السلم الإداري بوصفه الرئيس الإداري للمفوض إليه. باختصار: إن امتناع المرؤوس عن ممارسة الاختصاصات الواردة في قرار التفويض إنما يعد ركن السبب في المسؤولية التأديبية التي تسوّغ توقيع الجزاءات التأديبية عليه.

سابعاً- تطبيقات التفويض في سورية :

ما ذكرناه أعلاه من أحكام عامة للتفويض لم يكن بعيداً عن متناول المشرّع السوري، إذ تم اعتماد هذه المؤسسة بنصوص تشريعية إما خاصة، أو بنص عام، ويكمن الدافع لدى المشرع السوري في تنظيم هذه المؤسسة قانوناً كي لا يُساء استعمالها من قبل القادة الإداريين تبعاً لأهوائهم الشخصية.

أما عن كيفية تنظيم التفويض في سورية فإن هذا الأمر تم بطريقتين اثنتين: الأولى: التفويض بنص خاص ينظم موضوعاً معيناً: مثال قانون تنظيم الجامعات السوري رقم 6/ لعام 2006 الذي يسمح بتفويض وزير التعليم العالي ببعض اختصاصاته لرؤساء الجامعات، أو قانون الإدارة المحلية رقم 107/ لعام 2011 الذي يسمح للمحافظ بتفويض بعض اختصاصاته لأمين عام المحافظة.

الثانية: التفويض بتشريع عام: وقد حدث ذلك لأول مرة بعد الاستقلال من خلال المرسوم التشريعي رقم 3/ لعام 1962 ومن ثم القانون رقم 52/ لعام 2001 وأخيراً المرسوم التشريعي رقم 69/ لعام 2005 وهذا المرسوم الأخير يعد التشريع العام الذي يضبط عملية التفويض في سورية لجهة تحديد الأشخاص الذين يحق لهم

التفويض وأشخاص المفوض إليهم ولجهة الاختصاصات التي لا يجوز التفويض فيها. وقد تضمن هذا المرسوم خمس مواد. إذ جاء في المادة الأولى: ((يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن يعهد بقرار منه إلى نوابه أو الوزير المعني أو الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء ببعض اختصاصاته المنصوص عنها)).

وجاء في المادة الثانية: ((يجوز للوزير أن يعهد بقرار منه إلى معاوني الوزير أو المحافظين أو رؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات أو المديرين العامين أو المديرين المركزيين في الوزارات أو المديرين في المحافظات ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة... الخ))

وجاء في المادة الخامسة: ((لا يجوز للوزير أن يعهد لغيره بالاختصاصات التي أكلها المشرع إليه بالذات دون غيره)) ومن خلال قراءتنا لمواد المرسوم التشريعي 69/ لعام 2005 نستطيع استخلاص القواعد الآتية التي اعتمدها :

- 1) تحديد الأشخاص المخولين بسلطة إصدار قرار بالتفويض.
- 2) التفويض الوارد في التشريع هو تفويض بالاختصاص وليس مجرد تفويض بالتوقيع.
- 3) تحديد الأشخاص المفوض إليهم.
- 4) عدم جواز تفويض الاختصاصات الحصرية التي أكلها المشرع للرؤساء الإداريين بشكل ذاتي لاعتبارات مختلفة.

كما يتضح أن المشرع اكتفى بتنظيم نوع واحد من أنواع التفويض ألا وهو تفويض الاختصاص، وبقي تفويض التوقيع خارج نطاق التنظيم. هذا وبما أن هذا النوع من التفويض موجود وذائع الصيت في عمل الإدارة الحكومية السورية، وبالنظر إلى الفروقات القائمة بينهما، نأمل أن يصار إلى تنظيم تفويض التوقيع تشريعياً.

ثامناً- التفريق بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع :

يقوم هذا التفريق على معيار الطبيعة القانونية للتفويض الإداري. ويأخذ به المشرع الفرنسي بموجب مرسوم /14/ آذار لعام 1964، على عكس المشرع السوري الذي لا يميز هذين النوعين. فما أوجه الاختلاف بين كلا النوعين من التفويض:

(1) إذا كان تفويض الاختصاص يؤدي إلى نقل حقيقي لجزء من اختصاص المفوض إلى المفوض إليه وبارادته الحرة، فإن تفويض التوقيع لا يؤدي إلى ذلك، بل هو مجرد تحويل للمفوض إليه بسلطة التوقيع على القرارات، بافتراضه عملاً مادياً ليس إلا.

(2) التفويض في التوقيع له طابع شخصي، خلاف التفويض بالاختصاص الذي تابعه تنظيمي. ويعني ذلك أن أي تغيير يطرأ على المواقع الإدارية سيؤدي بالضرورة إلى إلغاء تفويض التوقيع، أما تفويض الاختصاص فيبقى قائماً، إلى أن يقوم الرئيس الإداري الجديد بالغائه.

(3) يحظر على المفوض في تفويض الاختصاص ممارسة الاختصاصات المفوضة طيلة دورة حياة التفويض، وإلا عدَّ عمله هذا تجاوزاً للسلطة. أما في تفويض التوقيع، فلا يُحرم المفوض التوقيع بجوار المفوض إليه، متى أراد ذلك، لأن التوقيع بوصفه عملية مادية لا يؤدي إلى تغيير في السلطة المختصة التي تبقى هي ذاتها (الأصيل)، ومن ثم لا يؤدي إلى حدوث تصدعات في مبادئ التنظيم الإداري.

(4) القرارات التي يتخذها المفوض إليه في تفويض الاختصاص تنسب إلى هذا الأخير ومن ثم تستمد قوتها من مركز المفوض إليه في السلم الإداري (معاون وزير – محافظ – مدير عام).

مثال: إذا قام الوزير بتفويض أحد المحافظين بإدارة ملف الإغاثة في محافظته فإن القرارات التي تصدر بهذا الشأن عن المحافظ تعد تفويضاً بالاختصاص ومن ثم تنسب

للمحافظ وليس للوزير. وشكلاً سوف نشاهد في أسفل القرار اسم المحافظ وتوقيعه، وسوف نشاهد أعلاه: إن محافظ.....بناءً على.....يقدر ما يأتي:

أما القرارات التي يوقع عليها المفوض إليه في تفويض التوقيع فهي تنسب للرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل وسوف نشاهد في أعلاها اسم الأصيل وفي أسفلها اسم الأصيل، وعبرة /عن/ ومن ثم التوقيع من قبل المفوض إليه.

وأمام هذه الفروقات نؤكد على مقترحنا أن يُصار إلى تقنين هذه المبادئ الخاصة بتفويض التوقيع في سورية أسوةً بما فعله المشرع في المرسوم رقم /69/ لعام 2005 بشأن تفويض الاختصاص لما لذلك من آثار قانونية خطيرة.

تاسعاً- التفرقة بين التفويض الإداري وما يشابهه من نظم قانونية أخرى:

نقرأ في فقه القانون الإداري وفقه الإدارة العامة مصطلحات مثل الحلول والإنابة، من دون أن يدرك القارئ بشكل دقيق ماهية هذه المفاهيم والفروق القائمة بينها وبين التفويض الإداري. ومن ثم سنقوم في هذا المقطع بدراسة علاقة التفويض بكل من الحلول من جهة والإنابة من جهة ثانية.

1) التفويض الإداري والحلول: بات موضوع التفويض واضحاً لنا لجهة ماهيته وأحكامه، ولكن يبقى أن نبحث عن ماهية الحلول وأحكامه. فقد أجمع الفقه على أن "الحلول" يعني أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل بسبب إرادي أو لا إرادي، فيحل محله في ممارسة اختصاصاته شخص يسميه المشرع مباشرة، ويتمتع عندئذٍ بالصلاحيات ذاتها التي يتمتع بها الأصيل الغائب⁽¹⁾.

¹ انظر: د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة 1970، ص 38.

وكما هو ملاحظ من هذا التعريف فإن فلسفة فكرة "الحلول" وفلسفة فكرة "التفويض" تتشابهان من حيث إن كلاً منهما يؤدي إلى منع تركيز السلطة، وإن كلاً منهما يعمل على وضع مبدأ سير المرفق العام بانتظام واضطراد موضع التطبيق العملي. بيد أنهما يختلفان من حيث القواعد الناظمة لكل منهما:

فالتفويض يتم بإرادة المفوض صاحب الاختصاص الأصيل، أما الحلول فيتم بإرادة المشرع، فإذا أغفله المشرع بات الحلول مستحياً ويتم البحث عندئذ عن أسلوب آخر لملء الثغرة. كما أن الحلول يستلزم غياب الأصيل في حين أن هذا الأمر ليس ضرورياً في التفويض، بل غالباً ما يكون الأصيل على رأس عمله حين يصدر قرار التفويض، هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإن الحلول يتم بقوة القانون، أي إن الحال يُقْبَل على مباشرة صلاحياته بمجرد تحقق شرط الحلول (وهو غياب الأصيل)، أما التفويض فيحتاج إلى صدور قرار من المفوض استناداً إلى الإذن التشريعي الذي يخوله بالتفويض.

ومن ناحية أخرى فإن "الحلول" يتحدد بطريقة مجردة. فمثلاً تنص المادة /93/ من الدستور السوري لعام 2012 على ما يأتي:

((في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن أداء مهامه يتولى مهامه مؤقتاً النائب الأول لمدة لا تزيد عن تسعين يوماً..)) ((وفي حال شغور منصب رئيس الجمهورية ولم يكن له نائب ، يتولى مهامه مؤقتاً رئيس مجلس الوزراء لمدة لا تزيد عن تسعين يوماً..))

ومثال ذلك أيضاً النص الوارد في قانون الإدارة المحليّة رقم /107/ لعام 2011 المادة /55/ فقرة /1/: ((في حال غياب المحافظ ينوب عنه قائد شرطة المحافظة بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية كما ينوب عنه نائب رئيس المكتب التنفيذي في جميع الاختصاصات المتعلقة بعمل المكتب...)).

وكما هو ملاحظ من النصين السابقين فإننا بصدد ((حلول)) على الرغم من استخدام المشرّع عبارات أخرى ((يتولى))، ((ينوب))، لأن العبرة ليست للألفاظ والمباني، بل للمقاصد والمعاني. ومن الفروقات القائمة بين التفويض والحلول نجد أن التفويض يكون جزئياً، في حين أن الحلول يكون كلياً أي شاملاً لجميع اختصاصات الأصل. ومن ثم من حق الحال أن يقوم بتفويض بعض اختصاصاته لمن يليه في السلم الإداري، أما المفوض إليه فلا يملك تفويض ما فوض به لغيره.

وأخيراً يكون للحال في نظام الحلول المرتبة ذاتها التي يملكها الأصل، ومن ثمّ ليس لهذا سلطة التعقيب على قرارات الحال، أمّا في نظام التفويض فإن القرارات التي تصدر عن المفوض إليه لا ترتقي إلى مستوى قرارات المفوض، ومن حق هذا الأخير التعقيب على قرارات المفوض إليه استناداً إلى مبدأ السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس على المرؤوس.

2) التفويض الإداري والإنابة: تعني الإنابة وجود مانع دائم ومؤقت يحول بين الأصل وممارسته لمهامه، فتقوم سلطة إدارية عليا (غير الأصل الغائب) بتعيين نائب وتكليفه بممارسه مهام الأصل حتى زوال المانع. وكما هو ملاحظ فإن الإنابة تختلف عن الحلول، فهي ليست مجردة، بل يتطلب الأمر عند حدوث الغياب، صدور قرار إداري عن سلطة إدارية رئاسية عليا (تعلو الغائب وتعلو النائب)، يتم بموجبه تكليف الشخص النائب الذي سيتولى ممارسة اختصاصات الأصل الغائب، وقد نتحسس لأول وهلة وجود تقارب بين نظامي الإنابة والحلول، لأن كليهما قائم على فكرة غياب الأصل، ولأن كليهما يقوم بممارسة جميع اختصاصات الغائب. بيد أنه توجد فروقات بين النظامين نجملها فيما يأتي:

أ- يستند الحلول دوماً إلى نص تشريعي، أما الإنابة فقد تستند إلى نص تشريعي وقد لا تستند إلى نص مكتوب، كأن يقوم رئيس الجمهورية بتكليف أحد الوزراء بمهام وزير

آخر غائب. أما الإنابة بنص مكتوب فمثالها ما ورد في قانون تنظيم الجامعات رقم 6/ لعام 2006، المادة /31/ منه التي تقول: ((لرئيس الجامعة أن يعهد ببعض صلاحياته إلى نوابه في حدود اختصاصاتهم، وفي حال غياب رئيس الجامعة يكلف بمهامه أحد نوابه بقرار من الوزير))). وكما هو ملاحظ من النص فإننا بصدد إنابة وليس بصدد حلول لأن المشرع لم يحدد من يحل مكان رئيس الجامعة عند غيابه بل أسند هذا الأمر إلى وزير التعليم العالي الذي يتولى بقرار منه تكليف أحد نواب رئيس الجامعة ليتولى مهام رئيس الجامعة (الأصيل الغائب).

ب- الإنابة لا تتم بشكل آلي بل تحتاج إلى قرار، خلاف الحلول الذي يتم بشكل تلقائي. وبذلك تلتقي الإنابة مع التفويض لجهة أن كليهما لا يتم إلا بقرار، مع الاختلاف في الجهة مصدرة القرار. إذ يصدر القرار في حالة التفويض من الرئيس الإداري وبحضوره، أما في حالة الإنابة فيصدر القرار من الجهة الرئاسية التي ترأس الأصيل الغائب والنائب.

ج- إن النائب الذي سيحل محل الأصيل قد يكون من مرتبة هذا الأخير وقد يكون أعلى منه وقد يكون أدنى منه مرتبة.

د- يتولى النائب في نظام الإنابة جميع اختصاصات الأصيل، شأنه في ذلك شأن الحال في نظام الحلول، خلاف التفويض الذي ينبغي أن يكون جزئياً.

هـ- تنتهي الإنابة بقوة القانون، شأنها في ذلك شأن الحلول، أما التفويض فلا ينتهي إلا بإرادة الأصيل الذي يجب عليه إصدار قرار يلغي بموجبه التفويض وقد تنتهي مهمة المفوض إليه نهاية طبيعية بانتهاء مدة التفويض.

بهذا نصل إلى نهاية المبحث المخصص للتفويض الإداري، ويعود السبب في الإسهاب في هذا الموضوع لأهميته العلمية والعملية، ولأن الطالب الخريج سيتعامل

مع هذه المؤسسة بمجرد دخوله الحياة الوظيفية، فإن أكون متعمقاً في موضوع ما،
أفضل بكثير من أن أَلَمَّ به إماماً بسيطاً.

ملحق خاص بالتنظيم الإداري في سورية

تمهيد:

يقوم تنظيم الإدارة العامة في سورية على مبدئين تنظيميين اثنين هما:

1. مبدأ تدرج السلطة الإدارية.

2. مبدأ توزيع السلطة الإدارية.

إذ أدى اعتماد هذين المبدئين إلى هيكلية الإدارة العامة في سورية سواء على المستوى العضوي (التكويني) أو على المستوى الوظيفي (النشاطي).

وسنحاول في هذا المبحث توضيح حقيقة العمل بموجب هذين المبدئين في نطاق الإدارة العامة السورية على النحو الآتي:

أولاً: مؤشرات تطبيق مبدأ التدرج الإداري في سورية:

سبق وأشرنا في بحث التنظيم الإداري إلى أن عملية التنظيم الإداري بشكل عام تقوم على ثلاثة عناصر رئيسة هي: تحديد الوظائف وتوصيفها، تكوين الوحدات والأجهزة الإدارية بكافة أنواعها الأصلية والمساعدة، ومبدأ التدرج الإداري، وبعد أن يتم تكوين الوحدات الإدارية وفقاً لمعايير علمية، يجري العمل على تحديد كيفية الاتصال بين هذه الوحدات والتنسيق معها.

وقد وضع كُتّاب الإدارة العامة وعلم التنظيم الإداري أسساً دقيقة تعد بحد ذاتها مبادئ ملزمة لجميع السلطات الإدارية العاملة في الوحدات الإدارية، وأهم هذه المبادئ هو مبدأ التسلسل الإداري والذي يعرف في الفقه الإداري (الهيرارشيته)⁽¹⁾.

1- أنظر د. طارق المحذوب، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2005، بيروت، ص 396.

وقد راعت التشريعات السورية النافذة مبدأ التسلسل الإداري وحظرت على الموظف الاتصال برئيس له أعلى من رئيسه المباشر إلا عن طريق هذا الأخير تجنباً لحدوث إرباكات في التنظيم الإداري.

ففي مجال الشكوى الإدارية أو التظلم الإداري تحرص التشريعات على مراعاة مبدأ التسلسل الإداري بحيث تقدم الشكوى أو التظلم ابتداءً إلى السلطة الإدارية المباشرة ثم تتم مراجعة السلطة الرئاسية.

والمثال الآتي يوضح هذه الفكرة: لو أراد أحد أساتذة الجامعات الاتصال بوزير التعليم والبحث العلمي بشأن يخص أحد أوضاعه الوظيفية (ندب - نقل - إعاره)، عندئذٍ يجب عليه أن يتقدم بطلبه أصولاً إلى عميد الكلية المختص والذي بدوره يحيل الأمر إلى القسم المختص لإجراء اللازم أصولاً.

والباحث العلمي بشأن يخص أحد أوضاعه الوظيفية (ندب - نقل - إعاره)، عندئذٍ يجب عليه أن يتقدم بطلبه أصولاً إلى عميد الكلية المختص والذي بدوره يحيل الأمر إلى القسم المختص لإجراء اللازم أصولاً.

فإذا قام عضو الهيئة التدريسية هذا بمراجعة الوزير مباشرةً ومن دون علم عميد كليته ورئيس جامعته يكون عندئذٍ قد خالف قواعد التسلسل الإداري وعرض نفسه إلى العقوبات المسلكية المنصوص عليها في قانون تنظيم الجامعات وقانون الموظفين الأساسيين رقم 135 لعام 1945⁽¹¹⁾

¹ يذكر أن أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات مستثنون من أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004، لذا فهم يخضعون وظيفياً لقانون تنظيم الجامعات رقم 6/ لعام 2006، وتعديلاته، وفي حال السكوت يخضعون إلى قانون الموظفين الأساسيين رقم 135/ لعام 1945.

ويراعى مبدأ التسلسل الإداري في إعطاء التعليمات والأوامر والتوجيهات بحيث يتلقى المرؤوس أو امره من رئيسه المباشر، وعلى المرؤوس إطاعة الأوامر في ضوء مبدأ المشروعية.

وينبغي الأخذ في الحسبان أن مبدأ التسلسل الإداري يطبق على العاملين الإداريين في التنظيم الواحد (وزارة - هيئة عامة - مؤسسة عامة.... إلخ)، وقد أدى الأخذ به إلى اعتماد مبدأ أساسي من مبادئ التنظيم الإداري ألا وهو مبدأ وحدة الرئاسة والأمر⁽¹⁾

ثانياً- مؤشرات تطبيق مبدأ توزيع السلطة الإدارية في سورية:

تُمارس الوظيفة الإدارية في سورية من قبل سلطتين إداريتين هما: السلطة المركزية والسلطة اللامركزية، وهذه النتيجة مستمدة مباشرة من نصوص الدستور السوري الذي نظم السلطة التنفيذية⁽²⁾، من حيث أشخاصها وصلاحيات كل منهم⁽³⁾، حيث يستنتج من النص الدستوري أن السلطة التنفيذية موزعة بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ومجالس الإدارة المحلية.

ويفهم من قراءة النصوص الدستورية ذات الصلة أن المشرع الدستوري عدّ مجالس الإدارة المحلية جزءاً من السلطة التنفيذية، غير أن المجالس المحلية وإن كانت جزءاً من السلطة التنفيذية، إلا أن المشرع عدها سلطة إدارية لا مركزية، ويستخلص ذلك صراحةً من نص المادة /131/ من الدستور السوري الذي أكد على أن يرتكز تنظيم وحدات الإدارة المحلية على تطبيق مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات.

¹ يرجى العودة إلى البحث المتعلق بمبادئ التنظيم الإداري من هذا الكتاب.

² يقصد بالسلطة التنفيذية في هذا السياق الإدارة العامة بمستوياتها المركزي واللامركزي.

³ أنظر المادة /83/ وما بعدها.

ويفهم من ذلك أن السلطات التي تمارس الوظيفة الإدارية في سورية هي السلطة التنفيذية، إلا أن هذه الأخيرة قد تكون سلطة مركزية وقد تكون سلطة لا مركزية. وهكذا فإن تنظيم الإدارة العامة في سورية (الجهات العامة بنوعها الإداري والاقتصادي)، قد جاء تطبيقاً للمبدأين الشهيرين في التنظيم الإداري هما: مبدأ المركزية الإدارية ومبدأ اللامركزية الإدارية.

وإذا كان مبدأ المركزية الإدارية يعني حصر الوظيفة الإدارية بالسلطة المركزية (الحكومة المركزية)، فإن مبدأ اللامركزية الإدارية يعني اللامركزية، أي توزيع الوظيفة الإدارية بين الدولة المركزية وأشخاص إدارية اعتبارية عامة ذات استقلال إداري ومالي وتباشر اختصاصاتها تحت رقابة السلطة المركزية، وتقسّم الأشخاص الإدارية اللامركزية إلى نوعين: أشخاص إدارية لامركزية إقليمية وأشخاص إدارية لا مركزية مرفقية.

وقد جاء قانون الإدارة المحلية السوري رقم 7/ لعام 2011 تطبيقاً لمبدأ اللامركزية الإقليمية حيث منح المحافظات والمدن والبلدات والبلديات الشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، في حين جاء قانون المؤسسات العامة رقم 2/ لعام 2005 تطبيقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية المرفقية الذي منح المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة والهيئات العامة الاستقلال الإداري والمالي، على أن تمارس أشخاص الإدارة اللامركزية صلاحياتها في ظل القوانين والأنظمة النافذة في الدولة أي أن المشرع أخضعها لرقابة السلطة المركزية بهدف التأكد من التزامها في تنفيذ السياسة العامة للدولة واحترام مبدأ المشروعية⁽¹⁾

¹ للمزيد من التفصيل حول موضوع اللامركزية الإدارية وتطبيقها في سورية أنظر: د. سعيد النحيلي، د. عمار التركاوي، مبادئ القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، 2007، ص..... .

ويستنتج مما تم عرضه أعلاه أن هيكلية الإدارة العامة في سورية تتألف من مستويين من السلطات الإدارية وفق ما هو موضح في الشكل الآتي:

أما عن كيفية توزيع الصلاحيات بين عناصر كل من المستويين الإداريين فنحيد عن ذلك بموجب نصوص الدستور ونصوص القوانين التي تتضمن تفصيلاً لنصوص الدستور، إذ إن إدراج اختصاصات كل مستوى بموجب نصوص قانونية يؤدي على منع التنازع على الاختصاص بصورتيه السلبي والإيجابي.

وينجم عن ذلك عدم جواز اعتداء مستوى إداري على اختصاصات المستوى الإداري الآخر، وفي حال المخالفة تفقد قرارات السلطة المعتدية مشروعيتها وتصبح هذه القرارات معدومة.

ونشير أخيراً أن توزيع الاختصاصات بين كل المستويين الإداريين لا يحول دون إمكانية قيام السلطة المركزية بتفويض جزء من اختصاصاتها للسلطات اللامركزية ضمن الشروط القانونية للتعويض الإداري والمحددة في المرسوم التشريعي رقم (69) لعام 2005 وفي القوانين الناظمة لعمل السلطة المركزية بكافة مستوياتها: رئيس الجمهورية - رئيس مجلس الوزراء - الوزراء ، إذ الهدف من التفويض الإداري كان وسيبقى متمركزاً في عدم تركيز السلطة وتبسيط الإجراءات.

ثالثاً- الصيغ القانونية المتاحة أمام السلطات الإدارية في إدارة وتسيير المرافق العامة وإشباع الحاجات العامة لطالبيها:

المعروف أن الدولة هي مجموع من المرافق العامة، والمرفق العام ما هو إلا مشروع عام تتولاه الدولة كسلطة مركزية أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بغية تحقيق النفع العام.

وإذا كان إحداث أحد المرافق العامة وإلغاؤها ودمجها يدخل حصراً ضمن صلاحية السلطة التشريعية أو التنفيذية، فإن الأمر يختلف عند الحديث عن طرق إدارته.

حيث تملك السلطة المركزية أو السلطة اللامركزية التي تشرف على المرفق العام سلطة تقديرية في انتقاء الأسلوب الأمثل لإدارته.
ومن الأساليب المتبعة في إدارة المرافق العامة في دول عالمنا المعاصر نذكر الأساليب الآتية:

1. أسلوب الإدارة المباشرة: حيث تتولى السلطة الإدارية المؤولة عن المرفق إدارته بعمالها وأموالها من دون ان تسمح للقطاع الخاص التدخل في ذلك.
 2. أسلوب تفويض إدارة المرفق العام للقطاع الخاص: ويتم ذلك بأن تقوم السلطة الإدارية المشرفة على المرفق بإبرام عقد تعهد بموجبه إدارة المرفق العام إلى شخص من أشخاص القانون الخاص، بحيث يتولى هذا الأخير المسؤولية لإدارة المشروع بمقابل مالي يتمثل في التصريح له بتحصيل رسوم من المنتفعين بخدمات المرفق العام الذي يتولى إدارته، على أن يكون العقد لمدة زمنية محددة، تتراوح بين (25 سنة - 30 سنة) بحيث يجب على الملتزم تسليم المشروع مع نهايتها إلى الإدارة مانحة الالتزام بحالة جيدة.
 3. أسلوب التشاركية: ومقتضى هذا الأسلوب هو أن تتم إدارته بصورة مشتركة بين السلطة الإدارية وأحد أشخاص القانون الخاص، أما الصيغة القانونية لتنفيذ هذا الأسلوب فتتجلى بتأسيس شركة مسهمة أم محدودة المسؤولية تكون الإدارة أحد الشركاء إضافة إلى شركاء من القطاع الخاص، بحيث تتولى الشركة المؤسسة إدارة المرفق العام وفق الشروط التي تنص عليها القوانين.
- يذكر أن هذه الأساليب باتت حالة واقعية تلجأ إليها معظم دول العالم لإدارة مشاريع البنية التحتية (طاقة - نقل - مطارات - كهرباء - مياه) بهدف تحسين خدمات المرافق العامة من جهة، ومواجهة عجوزات الموازنة العامة للدولة من جهة ثانية.

الفصل الثالث

القيادة الإدارية

لا نقصد في هذه الدراسة القيادة الإدارية كموقع في قمة الهرم التنظيمي لمنظمة إدارية ما، بل نقصد هنا القيادة الإدارية كعملية "Process" ومن هنا جاءت دراستها في الباب المخصص لدراسة عناصر العملية الإدارية. وبغية الإحاطة والتعمق بجوانب موضوع القيادة الإدارية، اقتضى الأمر تقسيم الدراسة إلى مباحث متعددة. إذ ندرس في المبحث الأول تعريف القيادة الإدارية وأساليبها، ونخصص الثاني لدراسة خصائص القيادة الإدارية، أما المبحث الثالث فسوف ندرس فيه طرق اختيار القائد الإداري ثم نختم بمبحث رابع نتعرض من خلاله إلى المشكلات التي تعانيها الدول النامية فيما يختص بعملية القيادة الإدارية.

المبحث الأول

تعريف القيادة الإدارية وتبيان أساليبها

أولاً- تعريف القيادة الإدارية بوصفها عملية :

تعني كلمة قائد ((Leader)) الشخص الذي يوجه أو يرشد الآخرين. وتتطلب القيادة دوماً قيام علاقة حتمية بين شخص يوجه (القائد)، وأشخاص يتلقون التوجيه (المرؤوسين) بهدف تحقيق الأهداف.

وقد كثرت المحاولات الفقهية لتعريف القيادة الإدارية، وهي اتجاهات مختلفة تحمل الكثير من الأفكار المختلفة والمتنوعة.

وما يهمنا بالنسبة إلى القراء الأعزاء هو صياغة تعريف معقلن لعملية القيادة يتضمن العناصر الجوهرية التي تحرّض القارئ على أن يحلل التعريف بشكل ذاتي، ويندفع إلى الاستنتاج.

ومن الاتجاهات الفقهية التي برزت في مجال صياغة تعريف عملية القيادة الإدارية نذكر الاتجاه الذي ينطلق في تعريف القيادة على أساس السلطة الرسمية التي تخولها القوانين للقائد الإداري. فهذه السلطة هي أساس القيادة وهي أساس خضوع المرؤوسين لإرشادات القائد وتوجيهاته. وتقوم هذه السلطة على مجموعة من المكونات أهمها: سلطة إصدار الأوامر، والقرارات، وتوقيع العقوبات الزجرية.

أما الاتجاه الآخر فيربط بين القيادة الإدارية والوظيفة الإدارية، إذ ينطلق أنصار هذا الاتجاه من فكرة أن وظائف القائد الإداري تختلف حكماً عن وظائف المنفّذين، وأهم هذه الوظائف: التخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة والتحفيز.

بيد أن هذه الاتجاهات تجاهلت التوجهات الحديثة في النظرة إلى القائد الإداري المعاصر الذي يعتمد قبل كل شيء على قدراته ومهاراته الشخصية قبل اعتماده على سلطاته الرسمية في أداء مهامه.

إذ يستخدم قدراته ومهاراته في التأثير في المرؤوسين وإقناعهم بالأساليب العلميّة، بحيث يبقى اللجوء إلى استخدام السلطة الوسيلة الأخيرة التي يملكها.

ونحن نؤيد الأستاذ الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا الذي عرف القيادة الإدارية بأنها ((القدرة الفائقة على التوجيه والتنسيق والرقابة بقصد تحقيق الهدف العام للمنظمة وذلك عن طريق التأثير والنفوذ الذي يجعل المرؤوسين يتبعون قائدهم عن رضا وقناعة، أو باستعمال السلطة الرسمية عند الضرورة))¹

وبقراءة معمّقة لهذا التعريف نستخلص أنه راعى كافة الاتجاهات التي حاولت وضع تعريف للقيادة. إذ ورد في التعريف معيار الوظيفة ومعيار السلطة الرسمية ومعيار السلطة المقبولة. كما بين لنا التعريف أن القيادة كغيرها من العمليات الإدارية ليست هدفاً في حد ذاتها، بقدر ما هي وسيلة لتحقيق الأهداف المتمثلة في إنجاز الخدمات العامة الأساسية التي تدخل في مهام الإدارة العامة الحكومية، وتقديمها لجمهور المنتفعين.

ولأغراض أكاديمية نقترح على الطلاب الأعضاء التعريف الآتي للقيادة الإدارية: هي فن التأثير في المرؤوسين وتوجيههم بطريقة الاستمالة والإقناع والنفوذ عند الضرورة بهدف تحقيق أهداف المنظمة الإدارية العامة.

¹ انظر: د. إبراهيم شيحا أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 309، وانظر أيضاً: طارق المجذوب، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص: 614.

ثانياً- التفريق بين القائد الإداري والرئيس الإداري:

بداءة نتفق مع غيرنا من الكتّاب الذين يقولون: (ليس كلّ رئيس إداري قائداً إدارياً⁽¹⁾)، وهذه الحقيقة تقودنا إلى البحث في هذا السياق عن الفروق القائمة بين الرئاسة الإدارية والقيادة الإدارية. وتبدو هذه المهمة (لأول وهلة) ليست سهلة، ولاسيما أن القائد الإداري والرئيس الإداري يحتل كل منهما عادة مركزاً عالياً في السلم الإداري، بيد أن التشابه في الموقع على السلم الإداري لا يعني أنهما شيء واحد.

وللتفريق بين القائد الإداري والرئيس الإداري، لابدّ من العودة إلى تعريف القيادة الإدارية لنستنتج أبرز مقوماتها وأهمها: القدرة على التأثير والاستمالة والحد من استخدام السلطات الممنوحة بموجب القوانين والأنظمة. بهذا يمكن القول: إن مصدر سلطة القائد هو المجموعة ذاتها التي يديرها مستخدماً مهاراته وقدرته الذاتية والفنية.

إذ إن حصول القائد الإداري على رضا المرؤوسين وتعاونهم معه ومبادرتهم في تقديم الاقتراحات اللازمة لإنجاز الأعمال، إنما يؤدي من حيث النتيجة إلى تقوية مركز القائد الإداري. أما الرئيس الإداري فيعتمد قبل كل شيء على السلطة الرسمية التي تخولها له القوانين والأنظمة النافذة، أي استخدام الصلاحيات التي يستمدّها من القانون، من دون أن يعير أي اهتمام لرضا المجموعة وقناعاتها، إذ يملك سلطة الزجر والعقاب عند عدم الانصياع للأوامر والتوجيهات.

فالمسألة هنا إذا هي مسألة سلوك. وهذا السلوك الإداري الذي يسلكه الإداري في منظمته هو الذي يمنحه صفة القائد أو صفة الرئيس. بمعنى إذا لجأ الرئيس الإداري إلى وسائل التأثير والاستمالة والإقناع في تعاطيه مع المرؤوسين وقُلل من استخدام أسلوب

¹ انظر: د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 203، د. نواف كنعان، القيادة الإدارية، دار العلوم، الرياض 1984؛ د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 614. وغيرهم.

الزجر، تحول إلى قائد إداري، أما إذا اقتصر في تعامله على ما منحه القانون من سلطة الزجر والعقاب يبقى رئيساً إدارياً. عندئذ سوف تكون النتائج غير مرضية، إذ سيسود المنظمة الكسل والترهل والإرباكات، لأن اتباع أسلوب التسلط والزجر، هو سلاح الضعفاء، وسوف تكون آثار هذا الضعف واضحة على مستوى المنظمة. إذ سيستغل العاملون في المنظمة أية هفوة أو أي غياب للرئيس الإداري، ومن ثم سوف تعم الفوضى في التنظيم. بمعنى آخر: إن تعامل الرئيس الإداري باستخدام سلطة الزجر والعقاب يعني ابتعاده عن السلوك التنظيمي المؤسسي.

لذا نقترح أن يسلك جميع الرؤساء الإداريين معايير القائد الإداري (الإقناع، والتأثير، والاستمالة) لكي يصبح كل رئيس إداري قائداً إدارياً.

وتبدو أهمية التفريق بين الاثنين من خلال إبراز أهمية القيادة الإدارية التي باتت المعيار الذي يحدد على ضوئه نجاح أي تنظيم إداري، علماً أن عوامل النجاح هي قبل كل شيء: رضا الموظف الذي سيعطي كل ما عنده، الأمر الذي سينعكس بالإيجاب على الكفاية الإدارية. ونختم بقول الكاتب (كارليل): ((إننا نعرف عصوراً عديدة قامت تنادي رجلاً عظيماً يكون لها منقذاً ومخلصاً، ولكن هذا الرجل لم يوجد⁽¹⁾)).

ثالثاً- أساليب القيادة الإدارية:

تتنوع أساليب القيادة الإدارية بتنوع المعايير والمؤشرات التي تتخذ كأساس للتقسيم. ولعل أهم هذه المؤشرات هو حجم مشاركة المرؤوسين في صنع القرار الإداري على مستوى المنظمة.

ومن ثم قد جرى كتاب الإدارة العامة على التمييز بين القيادة الديمقراطية والقيادة المستبدة (أو التسلطية)، وهناك من ذكر مصطلحات أخرى لأساليب القيادة منها مصطلح

¹ مشار إليه لدى د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 207.

القيادة المتحررة⁽¹⁾. ومهما يكن من أمر فإننا سنعالج فيما يأتي أكثر أساليب القيادة سلوكاً في العمل الإداري.

1- القيادة الديمقراطية:

وهذا الأسلوب من القيادة يقدم نفسه بأنه الأسلوب الأفضل والأكثر قبولا من قبل المرؤوسين في المنظمة، لأنه يقوم على مجموعة من المرتكزات الأساسية أبرزها: قيام علاقات إنسانية بين القائد والمرؤوسين، وإشراك المرؤوسين في بعض الوظائف الإدارية القيادية، والسماح لهم بنقد السلطة. وسنبين مضمون كل من المرتكزات المشار إليها وفق الآتي:

أ- العلاقات الإنسانية:

وتتجلى هذه العلاقات بأن يعامل القائد الإداري أفراد المنظمة معاملة تحفظ لهم كرامتهم، وأن يهتم بإشباع حاجاتهم وتحقيق التآلف بينهم، وأن يتفهم القائد مشاعر مرؤوسيه ومشكلاتهم وأن يعمل على إشباع حاجاتهم الإنسانية والاقتصادية. ولا ننسى دور القائد في ضرورة خلق جو من الرضا الوظيفي لدى المرؤوسين وإشباع جميع حاجاتهم النفسية (حاجة الموظف للإحساس بالمحبة والعطف، وحاجته للإحساس بالأمن والأمان والاستقرار). ناهيك عن دور القائد في إشباع الحاجات الاجتماعية للموظف وعلى رأسها: إحساس الموظف بأنه ينتمي إلى التنظيم وليس دخيلاً عليه.

ب- المشاركة:

وتعني قيام القائد الإداري بدعوة مرؤوسيه والالتقاء معهم ومناقشتهم والاستماع إلى مشكلاتهم ومحاولة الوصول إلى أفضل الحلول الممكنة لها، مما يخلق الثقة لديهم لإشراك القائد لهم في وضع الحلول الملائمة.

1 انظر د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 620.

ولا ننسى أهمية المشاركة بافتراضها واحداً من المرتكزات الأساسية للقيادة الديمقراطية لأن إشراك المرؤوسين في عملية صنع القرار إنما يتيح لهم فرصة التعبير عن آرائهم وأفكارهم كما تخلق المشاركة المناخ الملائم لتشجيع التغيير في إطار مصلحة المرؤوسين.

ج- تفويض الاختصاص:

ويعد هذا بدوره عموداً أساسياً من أعمدة ممارسة القيادة الإدارية الديمقراطية للمنافع الكبيرة والضخمة التي تحملها مؤسسة التفويض معها⁽¹⁾. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أنه ينبغي عدم الخلط بين القيادة الديمقراطية والقيادة الضعيفة التي لا تعني سوى الفوضى والتسيب واللامبالاة. في حين أن القيادة الديمقراطية تعني الحزم والجرأة والجماعية والمشاركة. وللتفريق بين القائد الضعيف والقائد الديمقراطي يكفي أن نذكر بقول الخليفة الراشد عمر بن الخطاب الذي أوجز وصف القيادة بعبارته الشهيرة: ((إن هذا الأمر لا يصلح فيه إلا اللين في غير ضعف، والقوة في غير عنف)).

2- القيادة الاستبدادية (التسلطية):

يمكن أن نستخلص معنى هذا الأسلوب من أساليب القيادة الإدارية مما هو متداول في الأوساط السياسية التي تصف القائد المتفرد بالديكتاتور. والقيادة الإدارية المستبدة تقوم قبل كل شيء على استئثار القائد الإداري بكل شيء فيما يختص بعملية صنع القرار. فلا يشرك أحداً من مرؤوسيه ولا يفوض أحداً منهم، بل ينظر إلى مرؤوسيه كمجرد عنصر من عناصر الإنتاج، يحاول استغلاله للحصول على أكبر قدر من الفائدة والإنتاج. وهي خلاف القيادة الديمقراطية تؤدي إلى إضعاف الثقة بين القائد ومرؤوسيه، فليس لهؤلاء إلا الانصياع إلى أوامر القائد وتوجيهاته، ليس احتراماً له، بل خوفاً من بطشه وسلوكه

1 لتعمق في موضوع التفويض: انظر ما ذكر عنه في الموضوع الذي يبحث في مبادئ التنظيم الإداري من هذا الكتاب

ومعاملته التي تقوم على عنصر الإكراه وفرض العقوبات. بل أكثر من ذلك حتى استخدام هذه الوسائل لا يكون مستنداً على أسس موضوعية، بل يتم على أسس شخصية. أي الكيل بمكيالين كما يقال. وبالنظر إلى مضمون القيادة التسلطية (الأوتوقراطية) فقد وجه الكُتَّاب العديد من الانتقادات إلى هذا النمط من القيادة، وحاولوا استخلاص بعض مزاياها إذا استخدمت الجانب الصالح منها⁽¹⁾.

أ- انتقادات القيادة الاستبدادية:

من أبرز الانتقادات التي وجهت لهذا النمط أن القيادة الاستبدادية تؤدي إلى إعاقة إنجاز العمل وتأخيره وضعف جودته، كما تؤدي إلى إحباط المرؤوسين الذين سيشعرون بأنهم مجرد أدوات تنفيذية، ومن ثم انتشار السلوك العدواني في صفوفهم، الأمر الذي سيؤدي حتماً إلى اللامبالاة وعدم الإحساس بالمسؤولية⁽²⁾. عندئذ سيكون الخاسر الأكبر المنتفعون أو طالبو الانتفاع من خدمات المنظمة الإدارية العامة ذات الصلة.

ب- مزايا القيادة الاستبدادية:

على الرغم من الانتقادات التي وجهت إلى هذا الأسلوب من أساليب القيادة – وهي انتقادات محقة ونؤيدها...، فإنه ينبغي أن نتذكر ونذكر أن هذا الأسلوب قد يكون فيه نفع، إذا استخدم الجانب الصالح والخير منه. إذ قد ينجح هذا الأسلوب في بعض المواقف، لاسيما إذا عمّت الفوضى في التنظيم، لأن الأسلوب المستبد يقوم على السرعة والفاعلية والحزم. زد على ذلك فإن هذا الأسلوب لا بديل منه عند التعامل مع فئة غير عادية من الموظفين ولاسيما الموظف الشرس والجبان والعدواني.

1 انظر: د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 221. وما بعدها.

2 انظر: د. نواف كنعان، القيادة الإدارية، مرجع سابق، (بحث أساليب القيادة في كتابه).

وفي ختام هذا المبحث لابد من الإشارة إلى أن إعمال هذا الأسلوب أو ذلك من القيادة الإدارية إنما يرتبط بمجموعة من المحدّات.

أولى هذه المحدّات هي شخصية المرؤوس. إذ إن هناك بعض المرؤوسين لا يمتلكون القدرة على المبادرة، وهم بحاجة دائمة لتوجيهات من رؤسائهم، وقد يفشلون إذا تركت لهم فسحة من حرية التصرف. بينما بعضهم الآخر من المرؤوسين يطلب المشاركة ويبحث عنها دوماً، لأنه يرى في نفسه الإمكانيات الكافية التي يستطيع استخدامها عند حل المشكلات.

والمحدّد الآخر الذي يلعب دوراً في اختياره أسلوب القيادة الإدارية الديمقراطية أو أسلوب القيادة المستبدة، هو نوع العمل والمهمة المطلوب إنجازها. فالأعمال الروتينية اليومية الجارية، يمكن معالجتها وإنجازها عن طريق الأوامر والتوجيهات، وقد لا تحتاج إلى مشاركة وجلسات عصف ذهني ومناقشات. أما إذا كنا بصدد قضايا ومشاريع مصيرية على مستوى المنظمة، فلا مناص أمام القائد الإداري من إشراك المرؤوسين والاستماع إلى مقترحاتهم وتبادل وجهات النظر لحين الوصول إلى الحل الأمثل.

وهناك محدّد ثالث يلعب دوره في إعمال الأسلوب الديمقراطي، أو اللجوء إلى الأسلوب التسلطي في القيادة. هذا المحدّد هو الوقت المتاح لإنجاز المهام. فبعض القضايا المستعجلة والضرورية لا تحتمل التأخير، لذا فلا مانع من أن ينفرد القائد الإداري حل هذه القضايا ومعالجتها. وفي المقابل فإن القضايا غير العاجلة وتحتاج إلى دراسة متأنية، وبفضل اعتماد أسلوب القيادة الديمقراطية، يمكن التوصل إلى أفضل الحلول فيها.

المبحث الثاني

خصائص القيادة الإدارية

ثمة نظريات حاولت الإجابة عن السؤال الآتي: من القائد الإداري؟

والإجابة عن هذا السؤال لا تكون بتعريف القيادة الإدارية بل البحث عن الشخصية التي يمكن أن نطلق عليها قائداً إدارياً. ومن النظريات التي تم تطويرها في هذا الصدد نذكر: نظرية السمات والتي تعتمد على المدخل الفردي، والنظرية الموقفية التي تعتمد على المدخل الاجتماعي، والنظرية التفاعلية التي تعتمد على الدمج بين نظرية السمات والنظرية الموقفية. وسنحاول في هذا المبحث التعرض لهذه النظريات بشيء من التفصيل وبيان رأينا في نهاية المطاف.

أولاً- نظرية السمات:

ينطلق أنصار هذه النظرية من أن ثمة خصال ينبغي توافرها في الإداري، كي يطلق عليه قائداً إدارياً. والحقيقة لقد تفنن مؤيدو هذه النظرية واجتهدوا كثيراً، بل كان خيالهم أوسع من اللازم عندما حاولوا تعداد خصائص القائد الإداري. وبدراسة موضوعية متأنية حاول بعضهم⁽¹⁾ تقسيم المهارات الذاتية التي يفترض توافرها بنسبة كبيرة لدى القائد الإداري إلى مجموعات هي :

1) مهارات ذاتية: كالقدرات الجسدية والعقلية والمبادأة والابتكار وضبط النفس وتماسكها.

1 انظر: د. نواف كنعان، مرجع سابق، الموضوع المتعلق بنظريات القيادة الإدارية، من كتابه القيادة الإدارية.

2) مهارات سلوكية: كالقدرة على تحمّل المسؤولية، والفهم العميق للأمر، والجرأة والحزم.

3) مهارات أخلاقية: كالاستقامة والأمانة والإخلاص.

4) مهارات ذهنية: كالمهارة السياسية (الحاسة السياسية والولاء للخدمة)، والمهارة الإدارية (التخطيط، وتوزيع العمل داخل المنظمة، واختيار الأساليب التي تكفل رفع الكفاية الإنتاجية للمنظمة).

والحقيقة أن كل ما ذكر من صفات ومهارات تبقى من قبيل المثالية، وغريبة عن الواقعية. أي لا يمكن الاعتماد فقط على نظرية السمات لتحديد من هو القائد الإداري، وبشكل منفصل عن باقي النظريات. وعليه فقد تعرضت نظرية السمات للانتقادات الآتية:

أ- فشل البحوث التي قام بها أنصار هذه النظرية في إيجاد نمط مسبق من السمات التي تميز القادة. ومن أسباب هذا الفشل نذكر: عدم كفاية أساليب قياس الشخصية من ناحية، واختلاف العينات التي شملتها الدراسة من ناحية أخرى.

ب- إن الكثير من السمات التي افترضها أنصار هذه النظرية في القائد الإداري، قد توجد أيضاً لدى غير القادة لاسيماً: القدرة الجسدية والاستقامة وغيرها، مما يعني أن هذه النظرية تؤدي إلى خلق فوارق بين القائد والعاملين معه في التنظيم.

ج- تتجاهل هذه النظرية الطبيعة الموقفية للقيادة، بمعنى إنها لم تعط أهمية للموقف الذي يتعرّض له القائد الإداري. ذلك أن السمات المطلوبة تتغير كماً وكيفاً وتبعاً للموقع الإداري⁽¹⁾.

أمام هذه الانتقادات المحققة تم البحث عن نظريات أخرى للنظر في خصائص القيادة، فوجدت نظرية المواقف التي سندرسها في الفقرة الآتية:

1 هكذا أيضاً: د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 209، 210.

ثانياً- نظرية المواقف:

يرفض أنصار هذه النظرية الاعتراف بوجود سمات عامة لدى شخص ما ليصبح قائداً إدارياً، لأنهم يرون أن خصال القائد الإداري ومهاراته هي خصال ومهارات نسبية تتغير بتغير المواقف الإدارية التي تواجهه الإداري⁽¹⁾. ومن ثم وحسب أنصار هذه النظرية فإن سمات القائد الإداري في الإدارة العليا، تختلف عن سمات القائد الإداري في المستوى المتوسط أو الأدنى. كما تختلف هذه السمات تبعاً لطبيعة العمل الذي يقوم به القائد، هل هو سياسي أو عسكري أو إداري.

باختصار: إن جوهر هذه النظرية يقوم على ضرورة الربط بين السمات المطلوب توافرها في القائد والموقع الذي يشغله وطبيعة عمله والبيئة المحيطة. ومن هنا نشاطر في الرأي كل من قال: إن القائد الإداري الناجح في موقع معين قد لا يصلح لقيادة موقع آخر، وهذا ما أثبتته التجارب⁽²⁾.

ثالثاً- النظرية التفاعلية:

ينطلق أنصار هذه النظرية من أن القائد الإداري هو ذلك الشخص الذي يستطيع أن يتعامل مع من يعملون معه في التنظيم ومع متلقي خدمات هذا التنظيم بصورة تفاعلية، وليس بصورة إملائية. إذ عليه أن يستثمر كل ما لديه من مهارات ذاتية واجتماعية وفنية في مكانها الصحيح وفي الموقف الصحيح، عندئذ سوف نرى ثمار عمله وسوف يحكم جمهور متلقي الخدمات عنه بأنه قائد إداري، أو أنه مجرد رئيس إداري، وشتان ما بين الاثنين.

1 انظر: د. عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، مرجع سابق، ص257.

2 انظر د. سيد محمود الهواري، المدير الفعّال، مكتبة عين شمس، القاهرة 1975، ص20. وانظر مقالة للدكتور عبد الباري الدرة، منشورة في المجلة العربية للإدارة، عدد تشرين الأول 1979.

المبحث الثالث

آليات اختيار القائد الإداري

حديثنا هنا عزيزي القارئ ينصب على الطرق التي نصل من خلال سلوكها إلى اختيار القائد الإداري بكل ما للكلمة من معنى. ونؤكد هنا أنه ثمة علاقة بين طريقة اختيار القائد الإداري، وأسلوب القيادة الذي سيتبعه هذا القائد. فبال تأكيد لا ننتظر من قائد إداري عُيِّن بطريقة الاختيار الحر النتائج ذاتها التي نترقبها من قائد إداري تم اختياره على أساس الجدارة والاستحقاق. فما الطرق المتبعة في اختيار القادة الإداريين؟

أولاً- طريقة الاختيار الحر:

تقوم هذه الطريقة على أسس شخصية صرفه. إذ تقوم السلطة صاحبة الاختصاص بموجب الدستور والقانون بتعيين من تراه مناسباً في منصب وزير أو محافظ أو أي منصب قيادي في الدولة، وذلك بالنظر ((فقط)) لكونه موالياً للسلطة وبصرف النظر عن خلفياته وإمكاناته السياسية والإدارية والفنية (تكنوقراط). ونقرأ في بعض الكتب المتخصصة أن هذه الطريقة تتبع عند اختيار القادة الإداريين الذين يغلب على عملهم الطابع السياسي⁽¹⁾. بيد أننا لا نشاطر هؤلاء رأيهم بصلاحيّة طريقة الاختيار الحر للقادة الإداريين الذين يغلب على عملهم الطابع السياسي (الوزراء مثلاً)، لأن الوزير الذي سيقود منظمة إدارية بمستوى الوزارة ينبغي أن يمتلك المهارات الكافية (الذاتية والفنية والإدارية) لكي يصلح أن يكون وزيراً، ولا يكفي لقياس ذلك تزكيتة من قبل أشخاص، بقدر ما ينبغي التثبت من ذلك من خلال قاعدة بيانات تثبت وبشكل موضوعي أحقيته بالمنصب. فكثيراً ما نسمع الآن بحكومة تكنوقراط، والمقصود بذلك اختيار الأشخاص

(1) - انظر: د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص212، د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص629. د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص143.

المتخصصين فنياً كلُّ في القطاع الذي سيقوده. فإذا ما تأكدنا من امتلاكه ذلك، نبحت بعدئذ في المعايير الأخرى كالولاء السياسي وما شابه.

فالاختيار الحر المجرد من المعايير الموضوعية لا يجلب معه إلا الفوضى الإدارية، والفساد والمحسوبية، ويسبب الإرباكات الإدارية، لذلك نجد أن الدول التي تعتمد على تلك الدول ذات الأنظمة المستبدّة في الحكم وغالباً ما تصنف ضمن الدول النامية⁽¹⁾.

ثانياً- المركز الاجتماعي:

تعد هذه الطريقة في اختيار القادة الإداريين فرعاً من فروع طريقة الاختيار الحر ، إذ يرتبط اختيار القادة وفق هذه الطريقة بالانتماء إلى مركز اجتماعي مرموق . ويرى بعض الكتاب أن هذه الطريقة فرضت نفسها في مجال اختيار القياديين في الوظائف الدبلوماسية التي تتطلب أن يكون لشاغلها دخل خاص بجوار مرتبه الأصلي . هذا في الواقع ، أما من الناحية العلمية فإن اتباع هذه الطريقة في الاختيار إنما يجافي أبسط مبادئ الديمقراطية التي تفترض احترام قاعدة المساواة وتكافؤ الفرص في إشغال الوظائف القيادية.

فالاختيار على أساس المركز الاجتماعي سوف يؤدي إلى خلق فوارق اجتماعية كبيرة بين القائد والعاملين معه، مما يؤدي إلى إصابة التنظيم الإداري بالخلل.

فإذا كانت بعض الوظائف القيادية تتطلب فعلاً أن يكون القائد في مركز اجتماعي معين، فإن تحقيق هذا المتطلب إنما ينبغي أن يكون من واجبات الدولة التي ينبغي أن تدعم التعليم وأن تقدم فرص التعليم للجميع، بصرف النظر عن مركزهم الاجتماعي . كما

1 انظر ما كتبه مصطفى نجيب "كيف تصبح وزيراً؟" في صحيفة النهار اللبنانية في 2001/10/18. مشار إليه لدى د. طارق المجذوب،

الإدارة العامة، مرجع سابق، ص630. هامش 1، ونقتبس منه بعض المقاطع: "إن الواقع المر يقول أنه يجب أن يتوافر الآتي في بعض الوزراء ((
التعالي على المواطنين... وعدم الخجل من الكذب والادعاء بعكس الحقيقة، والشفافية لا علاقة لك بها.... ولا داعي لممارستها لأن أحداً لن
يحاسبك على ما تقول أو تفعل)).

ينبغي على الدولة أن تفكر جدياً بإعادة النظر في سياسة الرواتب والأجور التي يمكن أن تؤمن مورداً يغطي نفقات الوظيفة والمنصب مهما كان شاغله. لذلك فإننا نرى في سورية أن الوظائف الدبلوماسية، وكذلك أساتذة الجامعات ليست حكراً على أفراد الطبقات الغنية، بل باتت في متناول الجميع، من خلال مسابقة انتقاء تقوم على مبادئ أساسية كالمساواة وتكافؤ الفرص، والجدارة والاستحقاق. كما أن الأجور والمزايا الأخرى التي يحصل عليها العاملون في هذين القطاعين إنما توفرّ لشاغلي هذه الوظائف الظهور بالمظهر اللائق⁽¹⁾.

ثالثاً- الانتخاب:

قد يترأى للأذهان لأول وهلة أن هذه الطريقة هي الأفضل لأنها تقوم على وصول من يختارهم الناخبون إلى الموقع القيادي الإداري. إلا أن هناك إشكالية معينة في هذه الطريقة، فهل يمكن فعلاً تنظيم انتخابات لاختيار قادة إداريين، كما يحدث في اختيار رئيس الدولة في النظم الرئاسية؟ أي هل يمكن مقارنة اختيار القادة الإداريين بأسلوب اختيار القادة السياسيين نفسه؟ ولاسيما أن القيادة السياسية لها طابع تمثيلي، ومن ثمّ فإنها تمثل الشعب الذي اختارها؟ في الحقيقة لا يمكن الاعتماد على هذه الطريقة في اختيار القائد الإداري إلا بشكل محدود، لأن طريقة الانتخاب لا يمكن أن تجلب أفضل العناصر القيادية إلى السلطة، زد على ذلك فإن الدورية والتوقيت اللذين تتصف بهما عملية الانتخاب ستؤدي إلى نتائج غير محببة، ولاسيما الكلفة المادية من ناحية، وعدم استقرار التنظيم من ناحية ثانية.

(1)- تعمد وزارة الخارجية السورية على انتقاء دبلوماسيين بين الحين والآخر على أساس مسابقة، وقد تم إخضاع المقبولين في مسابقة 2008 إلى دورة تخصصية جرت في المعهد الوطني للإدارة العامة وكذلك الحال تعمد وزارة التعليم العالي إلى تعيين الخريج الأول في الجامعات السورية بصفة معيد لاستكمال متطلبات تعيينه في عضوية هيئة التدريس.

ومن ناحية ثالثة لا يخفى على أحد المثالب التي تعترى عملية انتخاب القادة السياسيين وخاصة في الدول النامية، ومن باب أولى ستفشل انتخابات القيادة الإدارية لأسباب عدة أبرزها: ندرة الناخبين الذين يتمكنون من التعاطي مع قواعد الانتخابات الديمقراطية وأهمها: الانتخاب الحر، والعام، والسري، والمتساوي والمباشر. بيد أن هذا ينبغي ألا يؤدي إلى ترسيخ القناعة بأن الانتخابات هي أسلوب فاشل دوماً، بل ينبغي بذل الجهود المثمرة في خلق شروط وبيئة جيدة تنجح فيها جميع أنواع الانتخابات بما فيها الانتخابات الإدارية. ولا تزال هذه الطريقة متبعة في انتخاب القائد الإداري المحلي على مستوى وحدات الإدارة المحلية في سورية، أي إن القائد الإداري المحلي يصل إلى السلطة بطريقة الاقتراع السري، الذي يمارسه الفائزون في انتخابات الإدارة المحلية لاختيار رأس الهرم الإداري على مستوى المجلس المحلي⁽¹⁾.

رابعاً- الإعداد والتكوين الفني:

ويقصد بهذه الطريقة أن تقوم الدول بإحداث مدارس ومعاهد متخصصة غايتها إعداد كوادر إدارية إعداداً علمياً وعملياً رفيع المستوى، ومن ثم توزيعهم على الإدارات الحكومية لممارسة مهامهم ميدانياً، واستثمار ما تلقوه من علوم نظرية وتطبيقية في أثناء فترة الإعداد في مراكزهم الوظيفية الجديدة. وتعوّل أغلب دول عالمنا المعاصر، وكذلك بعض الدول النامية على هذه المدارس في إعداد القادة والإداريين. فالمدرسة الوطنية للإدارة في فرنسا ENA، خير مثال يذكر في هذا المجال، أما فيما يخص سورية فإن الحكومة تعوّل كثيراً على خريجي المعهد الوطني للإدارة العامة في سياستها الإصلاحية وفي سياسة تحديث الإدارة الحكومية. ونقترح هنا أن يصار إلى الإقلاع عن العقلية

1 يقوم الفائزون بانتخابات الإدارة المحلية باختيار رئيس المجلس المحلي بطريقة الاقتراع السري. أما فيما يتعلق برئاسة المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة فلا تزال بيد المحافظ الذي يتم تعيينه بمرسوم جمهوري.

انظر المادة /20/ فقرة /1/ من قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011 وكذلك المادة /29/ فقرة /1/ من القانون ذاته.

الإدارية الأنانية المتخلفة التي تقاوم التغيير والإصلاح، والعمل على تكريس مبدأ الجدارة والاستحقاق في إشغال المناصب القيادية. ونحن لا ندعي أن خريج المعهد الوطني للإدارة العامة يملك عصا سحرية، إلا أن وجوده سيكون نواة تحول حقيقية إذا ما استثمر خير استثمار: بتجرد ووطنية وشفافية وإخلاص، وبعيداً عن ((الأنا الإدارية)). وإذا ما كان رائده في العمل تحقيق المصلحة العامة.

خامساً- الجدارة والاستحقاق:

نظراً إلى أهمية هذا الموضوع في نطاق الوظيفة العامة، فإننا نتابع العديد من الكتابات التي ركزت كثيراً على هذا الأسلوب وربطته بالتطوير الإداري والتنمية الإدارية بل أكثر من ذلك فإننا نجد أن هناك اجتهادات قضائية قد أعارت أهمية كبرى لهذا المبدأ ، إذ عرفت محكمة القضاء الإداري المصرية الجدارة بأنها : ((صفات ذاتية في الشخص تتكون من عناصر عدة، منها ما يتصل بدرجة المعرفة من المعلومات الإدارية والفنية، ومنها ما يتصل بالمهارات والذكاء والنشاط وحسن الاستعداد للعمل والإقبال عليه والتفرغ له والعناية به ، ومنها ما يتصل بحسن السيرة والسلوك وحسن السمعة ، وغير ذلك من شتى العناصر والمقومات الأخرى التي تتجمع من ماضي الشخص وتاريخ حياته الوظيفية))⁽¹⁾ بيد أن هذا التعريف للجدارة يبقى نظرياً في معايير درجة إننا نتساءل: كيف يمكننا أن نقيس الجدارة لدى الأشخاص؟

ومن خلال مطالعاتنا ومتابعتنا للفقهاء في هذا المجال نجد أن ثمة إجماعاً على آليتين

اثنتين لاكتشاف الجديرين هما: المسابقات وتقارير الكفاية.

1 محكمة القضاء الإداري المصرية، رقم /1550/ السنة الخامسة قضائية تاريخ 1953، مذكور لدى د. صبري جلي أحمد عبد العال، نظام

الجدارة في تولية الإدارة العامة، دراسة مقارنة بين النظام الإداري الوضعي والإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الشريعة والقانون. طنطا / مصر

2008، ص 84.

وهاتان الآليتان تتضمنان الكثير من التقنيات التي من شأنها وضعها موضع التطبيق العملي. وعلى سبيل المثال لا الحصر نذكر في هذا المجال: الامتحانات التحريرية، والمقابلات الشخصية التي ينبغي أن توليها الجهات الرسمية الاهتمام الكافي لتحقيق المطلوب منها، كي لا تبقى مسابقات شكلية يسودها الفساد والمحسوبية، مسابقات تقوم على الموضوعية والتجرد والولاء والإخلاص للإدارة العامة، بحسبانها خادم المجتمع لا سيده. وليس هذا فقط، بل ينبغي أن يُتَّبع الموظف خلال حياته الوظيفية من خلال بناء نظام تقييم أداء قائم ليس فقط على عنصر القدم، بل على عنصر الكفاءة والجدارة، وذلك من خلال تقييم أداء الموظف عن طريق تقارير الكفاية⁽¹⁾، بوصفها الوسيلة التي من خلالها يتم التعرف إلى عمل الموظف وسلوكه وعلاقاته مع زملائه ومدى قدرته على تولي مناصب قيادية عليا.

ومهما يكن من أمر فلا يكفي أن يكون في الدولة نظام قانوني لتقييم الأداء، بقدر ما ينبغي أن يطبق بصورة موضوعية على أرض الواقع. فالمشرع السوري لم يكن مقصراً، فيما يختص بنظام تقييم الأداء، إذ صدر المرسوم التنظيمي رقم/322/ لعام 2005 الخاص بإجراء عملية تقويم الأداء لجميع العاملين في الدولة، إلا أننا نتساءل عن مدى تطبيق هذا النص على أرض الواقع. فالواقع يبين أن هناك هنات واختراقات في التطبيق، ينبغي العمل على تجاوزها. ولا نجد في هذا السياق مقترحاً أفضل من المقترح الذي يوصي بإخضاع جميع العاملين كل بحسب فئته لبرامج تدريبية حقيقية، وأن يصار إلى إجراء اختبارات وتمارين تطبيقية ومباريات إدارية في أثناء عملية التدريب، لأن التدريب وحده لا يكفي بل ينبغي تقييم برامج التدريب والمتدربين لبيان مدى تحقيق الأهداف.

بقي أن نقترح في نهاية هذه الفقرة أن يصار إلى الربط بين طريقتي الإعداد والتكوين من جهة، ونظام الجدارة من جهة ثانية. بحيث يصار إلى إحداث قاعدة بيانات (Database)

¹ انظر: د. أحمد رسلان، تقارير الكفاية، دار النهضة العربية، القاهرة 1984، ص15 وما بعدها.

تخزن فيها الخبرات الإدارية التي تخرجت في المراكز المتخصصة، ومتابعة سيرة هذه الخبرات وظيفياً، وفنياً، وسلوكياً، بحيث يتم اللجوء إلى هذه القاعدة لاختيار العناصر المتميزة منهم، لشغل المناصب القيادية في الإدارات العليا والوسطى.

المبحث الرابع

مشكلات القيادة الإدارية في الدول النامية

لعله من المفيد في ختام الفصل المتعلق بالقيادة الإدارية أن نسلط المجر على واقع الدول النامية للتعرف إلى واقع القيادة الإدارية فيها واستقراء أكثر المشكلات وضوحاً في تلك الدول.

ونذكر هنا بالمقولة التي مضمونها: ((لا توجد دولة قوية ودولة ضعيفة ، بل توجد إدارة قوية وإدارة ضعيفة)). والمقصود هنا بالإدارة، ذلك العنصر البشري الذي يتولى إدارة الشؤون العامة في المنظمات الحكومية وتديرها. فما وضع القيادات الإدارية في الدول النامية؟

إن نتائج الدراسات التي أجريت بهذا الخصوص من قبل متخصصين قد دلت على أن الدول النامية تعاني جملة ما تعانيه بعض المشكلات سواء الإدارية أو البيئية أو تلك النابعة من وضع القيادات الإدارية.

فلا تزال هذه الدول تعاني المركزية الإدارية المتشددة وعدم الاستفادة من تجارب الدول المتقدمة فيما يتعلق باستثمار الفكر الإداري اللامركزي وتبسيط الإجراءات.

كما لا تزال تعاني هذه الدول عدم الاستقرار السياسي وكثرة الموارد الاجتماعية وما يرتبط بها من عادات وتقاليد إدارية متخلفة (الواسطة – المحسوبية) ، وجمود الأنظمة واللوائح وعدم استثمار التقدم العلمي ووسائل الاتصال الحديثة في العمل الإداري.

كل ذلك أدى إلى نتائج غير محمودة أكثرها وضوحاً وخطراً:

ضعف في كفاءة الموارد البشرية، واعتماد هذه الدول في الكثير من مناحي الحياة الإدارية على الخبرات والاستشارات الأجنبية .

فالأفضل هو: إعداد كوادر بشرية وطنية قادرة على تطويع التجارب الأجنبية وتسخيرها بما يتوافق مع البيئة المحلية ومعطياتها السياسية والاقتصادية والثقافية . إلا أن هذا العمل سيكون مكلفاً، لكن النفقة التي ستصرف في هذا المجال (إعداد الموارد البشرية) ستكون نفقة استثمارية بامتياز ، لأن العائد سيكون أكبر بكثير.

ونحن نؤكد في هذا السياق مشروع الإصلاح الإداري الذي أعلنت عنه الدولة السورية والذي نأمل أن نرى نتائجه التنفيذية بأسرع وقت ممكن.

الفصل الرابع

عملية صنع القرار في الإدارة العامة

من المعروف أن وظائف الإدارة العامة تتعدّد وتنشعب، بتعدد وتشعب وظائف الدولة ومهامها، لأن الإدارة العامة هي أداة الدولة لتنفيذ مهامها . ومن ثم فالمطلوب والمنتظر من الإدارة القيام بعمليات: التخطيط ، والتنظيم والتوجيه ، والتنسيق ، والاتصال ، والرقابة ، والتحفيز . بيد أن هذه الوظائف لا تكتمل ولا تظهر نتائجها إلا من خلال عملية صنع القرارات واتخاذها. بمعنى آخر إن جميع العمليات الإدارية تبقى عمليات نظرية إلى أن تترجم بقرارات تنظيمية وتنفيذية على أرض الواقع. فالقرار الإداري هو قلب الإدارة النابض. وانطلاقاً من ذلك سنقوم في هذا الفصل بدراسة تفصيلية لعملية صنع القرار في الإدارة العامة، وفق المخطط الآتي:

المبحث الأول: تعريف القرار في علم الإدارة العامة وتحديد أركانه.

المبحث الثاني: أنواع القرار في الإدارة العامة.

المبحث الثالث: مراحل عملية صنع القرار في الإدارة العامة.

المبحث الرابع: عملية اتخاذ القرار وتوزيع سلطات اتخاذه.

المبحث الخامس: الصعوبات التي تجابه الإداري في اتخاذ القرار.

المبحث الأول

تعريف القرار في علم الإدارة العامة وتحديد أركانه

إن لكلمة القرار معاني متعددة شأنها في ذلك شأن الكثير من التعبيرات الإدارية. وقد عرف بعضهم القرار بأنه ((مسار فعل يختاره متخذ القرار باعتباره أنسب وسيلة متاحة أمامه لإنجاز الأهداف التي يبتغيها)). .

وقد عرفه بعضهم الآخر بأنه ((ذلك الخيار الذي يفضله القائد الإداري بعد تحليله لموقف معين)). ومهما تعددت التعريفات فإن للقرار في الإدارة العامة معنىً مختلفاً عن معناه في القانون الإداري. فالقرار الإداري في القانون الإداري أضيق في المعنى من القرار في علم الإدارة العامة، إذ قد تمضي مدة طويلة على حياة المنظمة من دون اتخاذ أي قرار إداري بالمعنى القانوني، في حيث تتخذ خلال المدة نفسها حزمة من القرارات من أجل سير العجلة الإدارية. فقيام المدير بتكليف أحد العاملين بدراسة موضوع معين، وإعداد تقرير بشأنه، يعد قراراً في علم الإدارة العامة، ولكنه لا يعد قراراً بالمفهوم المصطلح عليه في القانون الإداري.

كما أن علم الإدارة العامة يهتم بدراسة القرار الإداري لجهة كفيّة صنعه، ورشده، وفعاليتيه في تحقيق أهداف المنظمة الإدارية، أما علم القانون الإداري فيهتم ببحث مشروعية القرار الإداري ومدى احترامه لمبدأ المشروعية بجميع مركباته⁽¹⁾.

1 هكذا أيضاً: انظر د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق ص 40 . وانظر أيضاً: د. نجم الأحمد، د. أحمد إسماعيل، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 230.

ومن ثم فإن القرار الإداري في القانون الإداري يُعرّف بأنه ((عمل قانوني انفرادي تقوم به السلطة الإدارية بهدف إحداث أثر قانوني)). أما القرار في علم الإدارة العامة فيعرّف بأنه ((الاختيار الواعي الهادف الذي يفضّله القائد الإداري من بين عدة خيارات لمعالجة موقف إداري معين، أو لتطوير حالة قائمة)). وعليه فإن للقرار الإداري، من وجهة نظر علم الإدارة العامة، أركاناً عدة لا يقوم من دونها وهي:

أولاً- الاختيار:

ويقصد بذلك أن يكون أمام متخذ القرار بدائل متعددة ليتمكن من اختيار أحدها. بعبارة أخرى: ينبغي أن يتوافر لدى الإداري بديلان على الأقل لحل المشكلة التي تجابهه، بحيث يقوم هذا الإداري باختيار واحدٍ منهما. أما إذا انعدمت إمكانية الاختيار أمام الإداري، فلا نكون عندئذ بصدد قرار. فقد تغلق القوانين والأنظمة الطريق أمام الإداري في الاختيار، فتلزمه ببديل واحد، فعندئذ لا يمكنه أن يتخذ قراراً. والمثال الكلاسيكي لذلك هو أن تحدد القوانين والأنظمة آلية ترقية الموظف بالأقدمية، وتتوافر شروط الترقية في موظف ما، عندئذ لا يملك الإداري إمكان الاختيار، لذلك لا يتخذ قراراً، بل كل ما في الأمر أن سلطة الإداري في هذه الحالة تكون سلطة مقيدة، وملزمة بالخيار الذي حدّده له المشرّع، ويكون تصرفه ذا أثر كاشف.

بعبارة أخرى: ينبغي أن يكون الإداري في موقف يسمح له بامتلاك سلطة الاختيار بين إصدار القرار، وسلطة الامتناع عن إصداره، كما ينبغي أن يجد الإداري نفسه أمام بدائل متعددة يختار الأفضل من بينها لمعالجة الموقف. أي إن القرار الإداري في علم الإدارة العامة، يدور وجوداً وعدمياً بوجود البدائل أو عدمها. وهنا لا يكفي أن يملك الإداري الاختيار بين بديلين أو أكثر، بل ينبغي أن يكون البديل، الذي يدخل في سباق المقارنة مع باقي البدائل، ممكن التطبيق قانونياً وعملياً، ومتفقاً مع السياسة العامة للدولة.

فمثلا ليس من المعقول أن تضع وزارة التعليم العالي إيفاد المعيدين إلى الخارج على نفقة الجامعة من البدائل المتاحة، إذا كانت الدولة تمر بظروف مادية قاسية (كحالة الحرب)، إذ إن الأولوية هنا في إدارة الموارد لمجابهة الحرب. ومن ثم على وزارة التعليم العالي، والحال كذلك، أن تفكر ببدائل أخرى لإعداد المعيدين، كأن تستعين بأساتذة زائرين، وأن تكتفي بإيفادهم لمدة سنة لتعلم اللغة، واصطحاب المراجع العلمية، على أن يتم استكمال متطلبات الدراسة في الجامعات الوطنية، أو أن تلجأ ابتداءً إلى إيفادهم إيفاداً داخلياً.

ثانياً- الاختيار الواعي:

ويعد هذا الركن ضرورياً، لأن من صفات القرار أن يكون إرادياً. أي ينبغي أن يُتخذ بعد دراسة وتفكير وتمحيص. فالعادات التي يسلكها الإداري في المنظمة بطريقة عفوية ولاشعورية، لا تعد قرارات. والاختيار الواعي الإداري هو الذي يحدث بعيداً عن الضغوطات والمؤثرات الخارجية، وبعيداً عن أي نوع من الإكراه، سواء المادي أو المعنوي. فمثلاً لا نكون بصدد اختيار واع إذا تعرض القائد الإداري لضغوط من إحدى السلطات العليا بصدد ترقية موظف، أو تعيينه استثنائياً.

ثالثاً- الاختيار الهادف:

كما نعلم فان القرار في علم الإدارة العامة ليس غاية في حد ذاته، بل هو وسيلة لتحقيق غاية أو هدف.

والهدف هو دوماً غاية الإدارة العامة، وغاية الإدارة العامة هي دوماً المصلحة العامة منبعاً ومصباً، بعبارة أخرى: ينبغي أن تنطلق الإدارة العامة في تصرفاتها من الصالح العام، وأن تنتهي إلى الصالح العام، وإذا انحرفت عن هذا الهدف يكون تصرفها مشوباً بعدم المشروعية، وبعيداً عن مقتضيات المصلحة العامة.

المبحث الثاني

أنواع القرار في الإدارة العامة

تختلف أنواع القرار في الإدارة العامة باختلاف المعيار المتبع للتصنيف. وبالتعمق في المصادر المتخصصة التي بحثت في هذا المجال نستطيع القول: إنه يوجد معياران اثنان لتصنيف القرارات في الإدارة العامة هما:

- معيار صانع القرار: هل هو فرد أو جماعة.
- ومعيار أهمية القرار: هل هو قرار استراتيجي أو متكرر وروتيني. ومن ثم سندرس هذين المعيارين بشيء من التفصيل.

أولاً- تصنيف القرارات وفق معيار صانع القرار:

تقسم القرارات وفق هذا المعيار إلى قرارات انفرادية، وهي تلك التي يتفرد الإداري بصنعها من دون مشاركة أحد في التنظيم، وهناك القرارات الجماعية، وهي تلك التي تكون ثمرة عمل وجهد جماعي قوامه المشاركة في عملية صنع القرار. وهذا المعيار مرتبط بدوره بنوع القيادة الإدارية: فهل نحن أمام قيادة تسلطية، أو قيادة ديمقراطية. ففي الأولى تكون القرارات دوماً انفرادية، أما في الثانية فتكون القرارات دوماً جماعية، لأن المشاركة تعد مرتكزاً أساسياً من مرتكزات القيادة الديمقراطية كما وضح أعلاه.

ثانياً- تصنيف القرارات من حيث أهميتها بالنسبة إلى حياة التنظيم الإداري:

وفق هذا المعيار تقسم القرارات إلى قرارات إستراتيجية وقرارات أخرى متكررة أو روتينية.

والمعروف أن القرارات الإستراتيجية هي تلك التي تتعلق بسياسة المنظمة وأهدافها، وهي التي تؤدي إلى تغييرات جوهرية سواء إحدائاً، أو دمجاً، أو حتى إلغاءً. لذلك فإنه من الطبيعي أن تتناول هذه القرارات مشكلات معقدة، وغير مألوفة، وتلامس جوهر السياسة العامة للدولة. والمثال المدرسي على هذه القرارات: هو قرار الحكومة باعتماد أسلوب التشاركية بين العام والخاص لتقديم الخدمات العامة، أو قرار الحكومة بالانضمام إلى إحدى الفضاءات الاقتصادية الدولية، كقرار الانضمام إلى دول البريكس⁽¹⁾ مثلاً، وكذلك قرار الحكومة بإحداث وزارة جديدة لمواجهة متطلبات العصر، والمثال على ذلك إحدائ وزارة للمصالحة الوطنية في سورية، على هامش الحرب الإرهابية التي شنت على سورية، مهمتها إجراء التسوية، أو المصالحات مع الأطراف الخارجة على القانون.

هذه القرارات تختلف بالطبع عن القرارات الروتينية أو المتكررة. ولعل معيار التفريق بين النوعين من القرارات المذكورة يتركز قبل كل شيء في الآلية التي تعتمد لصنع كلا النوعين من القرارات، فالقرارات الاستراتيجية تحتاج دوماً إلى بحث وتمحيص وتأمل وتأنٍ، في حين أن القرارات المتكررة يمكن أن تتخذ بشكل تلقائي وآني، ومن دون الحاجة إلى دراسات سابقة. ومثال هذا النوع من القرارات: قرار الإداري بمنح إذن لموظف، أو قراره بإعادة توزيع المكاتب داخل التنظيم. وكما هو ملاحظ فإنها قرارات لا أثر لها في جوهر التنظيم.

زد على ذلك فإن درجة الرئاسة التي يسند إليها اتخاذ القرار قد تكون معياراً للتفريق بين القرار المتكرر (الروتيني) والقرار الاستراتيجي. إذ يُسندُ إصدار النوع

1- دول البريكس هي الأحرف الأولى من أسماء الدول المنضمة إلى المنظمة وتكتب باللغة الأجنبية "Brics". وهذه الدول هي: البرازيل، روسيا، الهند، الصين، وجنوب إفريقيا.

الأخير من القرارات إلى المستوى الإشرافي الأعلى، في حين يتولى المستوى الإشرافي المتوسط والأدنى صنع القرارات المتكررة⁽¹⁾.

وفي هذا السياق يمكننا التذكير بتصنيف أعمال السلطة التنفيذية إلى نوعين من الأعمال: الأعمال الحكومية، والأعمال الإدارية. فالأولى تتخذها السلطة التنفيذية بصفتها السياسية وتسند عادة إلى رئيس السلطة التنفيذية، والحكومة مجتمعة (مجلس الوزراء)، والثانية تتخذها السلطة التنفيذية بصفتها الإدارية (تسيير مرافق الدولة). والأمثلة على ذلك كثيرة: فالقرار الذي تتخذه السلطة التنفيذية بشأن إنشاء علاقات دبلوماسية واقتصادية دولية مع دولة أخرى، إنما يعد من القرارات الاستراتيجية، وهو مثال تقليدي عن أعمال الحكومة (أعمال السيادة). في حين أن القرارات التي يتخذها كل عضو في الحكومة (كل وزير في وزارته لتنفيذ خطة عمل الوزارة)، غالباً ما تُصنّف ضمن الأعمال الإدارية للسلطة التنفيذية والتي من شأنها بالتعاون مع باقي الوزارات تنفيذ السياسة العامة للدولة.

1- د. بكري القباني، الإدارة العامة، الجزء الثاني، ص 119.

المبحث الثالث

مراحل عملية صنع القرار الإداري

إن عملية صنع القرار الإداري تعد المحور الأساسي لعمليات الإدارة برمتها، لأنها عملية متداخلة في جميع وظائف الإدارة (التخطيط والتنظيم والرقابة والتحفيز والتوجيه والتنسيق والاتصال). أي إن عملية صنع القرار تجري في دورة مستمرة مع استمرار العملية الإدارية ذاتها. وعلى الرغم من اختلاف الكتاب في حصر مراحل صنع القرار، فإن الرأي السائد ينطلق من خمس مراحل ينبغي اتباعها من أجل صنع قرار إداري علمي رشيد. وهذه الطريقة العلمية في صنع القرار، تختلف عن الطريقة التقليدية في صنع القرار، والتي تعتمد على الخبرة، والتجربة، وفراصة القائد، ومبادراته الشخصية، وفيما يأتي عرض لأهم المراحل العلمية لصنع القرار.

- المرحلة الأولى: تشخيص المشكلة :

يقصد بتشخيص المشكلة تحليلها والوقوف على الأسباب الحقيقية لنشوتها. ومن ثم فإن البحث عن الأسباب الحقيقية يؤدي بالضرورة إلى استبعاد الأسباب الثانوية، أو الأسباب غير المؤثرة.

ولا يخفى على المتتبع أنه كلما كان الإداري بليغاً وصائباً في تحديد سبب المشكلة أو أسبابها، كان من السهل عليه اختيار البديل الأفضل لحلها، لأن التشخيص الخاطئ للمشكلة يؤدي إلى ارتكاب أخطاء في المراحل اللاحقة.

كما لا يخفى على المتتبع، أن المشكلات لا تعرض نفسها، لذا ينبغي على المدير أن تكون لديه حاسة إدارية مميزة للكشف عن أسبابها. والتعرف إلى المشكلة وأسبابها إنما يختلف باختلاف المشكلة ذاتها: أهى مشكلة معقدة (شريرة) أم مشكلة بسيطة مألوفة؟ وهل

هي مشكلة طارئة أو مشكلة دائمة⁽¹⁾؟ كما تتضمن عملية تشخيص المشكلة الإحاطة بها وتطويقها. ومن ثم تأتي المرحلة الحاسمة التي تتجسّد في تحليل أسباب المشكلة إلى عناصرها الأولية والوقوف على الأسباب الحقيقية لنشوتها. وهنا تُشدّد على ضرورة التمييز بين الظاهرة والسبب.

فقد يلاحظ الإداري في منظمته ازدحاماً غير مألوف في صفوف المراجعين، ويلاحظ أن هناك انتشاراً للرشوة. فيقوم المدير باتخاذ قرار بتشديد الرقابة والحزم في فرض العقوبات التأديبية على الموظفين، مفترضاً أن ظاهرة الرشوة هي وراء البطء في تقديم الخدمات، في حين يتبيّن، بالدراسة والتمحيص، أن السبب الحقيقي للمشكلة هو تعقّد الإجراءات. لذا يتعين على المدير في هذه الحالة أن يختار بديلاً أفضل لحل مشكلة الازدحام، يتجلى في تبسيط الإجراءات وإلغاء غير الضروري منها، أو العمل على إنشاء النافذة الواحدة، أو أتمتة الخدمة.

المرحلة الثانية: البحث عن البدائل:

يقصد بالبدائل أحد الحلول المقترحة، التي تؤخذ في الحسبان إلى جانب حلول ومقترحات أخرى يتم تحليلها وتقييمها، ليصار بعد ذلك، إلى اختيار واحدٍ منها بحيث يصبح هو القرار

ولا يمكن أن نأخذ البديل في الحسبان إلا إذا توافر فيه شرطان اثنان هما:

- 1- إسهام البديل في حل المشكلة.
- 2- توافر الإمكانيات المادية والبشرية لتنفيذه، وأن يكون متفقاً مع السياسة العامة للدولة.

¹ هكذا أيضاً: د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 225. وفي هذا المرجع تحديداً نقرأ تصنيفات مختلفة للقرار الإداري، إلا أن هذه التقسيمات تؤدي إلى الخلط بين القرار في القانون الإداري والقرار في الإدارة العامة.

وفي ضوء هذين الشرطين، ينبغي ابتداءً استبعاد البدائل التي تتعارض معهما. فمثلاً: لا يمكن اللجوء إلى رفع الأجور لحل مشكلة تدني الروح المعنوية لدى المواطنين، إذا كانت الدولة تمر بظروف اقتصادية قاسية، بل ينبغي البحث عن بديل آخر، فقد يصلح اللجوء للتحفيز المعنوي للموظف، كبديل في هذه الحالة، إذ إن زيادة الرواتب والأجور تعد أمراً مرتبطاً بالمعطيات الاقتصادية، والمالية، والنقدية للدولة، ولا يجوز أن تحكمه الانفعالات وردود الفعل. ومن المعروف أن عملية إيجاد البدائل تعد عملية فكرية تستلزم الإبداع والمقارنة والوعي.

ومن الطرق الحديثة التي يتم اللجوء إليها لإيجاد البدائل نذكر:

- 1- الاعتماد على الخبرات السابقة في المواقف الإدارية المماثلة.
- 2- اعتماد تقنيات الحاسوب من أجل الحصول على قرارات جاهزة، وتعتمد هذه الطريقة على إدخال البيانات المتعلقة بالمشكلة ومن ثم انتظار الحل الذي يعطيه الحاسوب (القرارات الإلكترونية).
- 3- طريقة العصف الذهني: (Brain storming) وهي طريقة فعالة في جمع الأفكار، إذ يتم الدعوة إلى إرسال عاصفة من الأفكار الجديدة وفق ضوابط، وأدبيات ينبغي مراعاتها عند إجراء جلسة العصف الذهني، أهمها:
 - الترحيب بجميع الأفكار والمقترحات.
 - التركيز على الكمية من الأفكار.
- 4- وقد يتم اللجوء إلى نظام المباريات الإدارية الذي يقضي بتقسيم الموارد البشرية في المنظمة إلى فريقين، يقوم الفريق الأول بتقديم حل معين

للمشكلة، فيأتي الفريق الثاني لإظهار عيوب هذا الحل وتقديم المقترح البديل، وهكذا.

5- الاعتماد على بيوت الخبرة والاستشارات المحلية والدولية التي يفترض أن يكون لها دور مؤثر في هذا المجال.

ويبقى السؤال الذي يثير نفسه: هل تتبع إدارتنا هذه المنهجية في عملية البحث عن البدائل، أو أن الأمر يحدث استناداً إلى مبادرات فردية يقرها الآخرون، باقي أعضاء المجلس أو اللجنة؟

المرحلة الثالثة: تقييم البدائل:

يقصد بهذه المرحلة أن يصار إلى وضع كل بديل من البدائل التي تم اقتراحها في الميزان بغية الكشف عن حسنات كل منها وعيوبه، ومن ثم تقدير مدى قدرته على حل المشكلة، على أن يكون البديل: مناسباً، ومعتدلاً، وضرورياً. ونحن نشاطر الرأي الفقهي الذي يقول: إن مرحلة تقييم البدائل هي مرحلة ليست بسيطة، بل تواجه الإدارة صعوبات متعددة عند تقييم البدائل أهمها:

1- إن نتائج البديل لا تظهر بشكل مباشر، بل ستظهر في المستقبل وعند التطبيق العملي.

2- أحياناً تفرض الظروف نفسها على الإداري، أن يتخذ القرار بسرعة، ولا يملك الوقت الكافي للدراسة، عندئذٍ سيتخذ قرارات متسرّعة، وغير رشيدة. ومن المعروف أن كل قرار سيُتخذ سوف يرمي بظلاله على عدة أطراف، الإدارة، والموظف، والمجتمع. لذا فلا بدّ من وضع معايير علمية فعالة لتقييم البدائل واستبعاد البديل الذي تكون درجات تقييمه ضعيفة في ضوء تلك المعايير، على أن تكون المعايير المختارة موائمة

للسياسة العامة للدولة، وأفراد المجتمع، ومن ثم يصار إلى إجراء عملية موازنة بين مصلحة الدولة العليا ومصالح الأفراد.

ومن المعايير التي تمّ تطويرها في هذا الصدد نذكر:

- **المعيار الاقتصادي: ويقوم هذا المعيار على مجموعة من الأسس الاقتصادية أهمها:**

العائد والكلفة وتوافر الموارد والجهود اللازمة.

ولتطبيق المعيار الاقتصادي تطبيقاً صحيحاً، ينبغي أن نفرّق بين القرارات التي يكون مضمونها إحداث مشروع استثماري جديد، عندئذٍ نفكرّ بالعائد الاقتصادي لهذا المشروع، وإذا كان فحوى القرار هو إحداث مشروع ذي طبيعة خدمية، فينبغي عندئذٍ الأخذ في الحسبان كلفة الخدمات التي سيقدمها هذا المشروع، ومقارنة ذلك بأهمية هذه الخدمات في حياة المواطنين.

- **معيار المخاطرة:** ويقوم هذا المعيار على دراسة المخاطر التي ستنتج عند تطبيق كل بديل. علماً أنه لا يمكن أن يوجد بديل من دون مخاطر، ولكن تشديدنا على أعمال هذا المعيار يهدف إلى اختيار أقل البدائل خطراً، وترتيب المخاطر حسب آثارها. فهنا تأتي مخاطر القرار على البيئة في الدرجة الأولى، إضافة إلى سائر المخاطر التي تؤثر في النظام العام (الأمن والسلامة العامة، الصحة العامة، السكينة العامة). فيتم اختيار البديل الأقل خطراً على هذه القيم.

- **المعيار الإنساني:** وهو الذي يركز على الانعكاسات النفسية والاجتماعية التي تنجم عن كل بديل ومقارنتها بالبدائل الأخرى. فقرار الإدارة مثلاً باعتماد التشاركية بين القطاع العام والقطاع الخاص لإدارة المرافق العامة ستكون آثاره إيجابية، أكثر من قرار الإدارة باعتماد أسلوب الإدارة المباشرة والاحتكار.

- معيار تحقيق الأهداف: وهو يساعد على اكتشاف البديل الذي من شأنه أن يؤدي إلى إنجاز أهداف المنظمة بنجاح. بمعنى: ينبغي التفكير هنا بمدى ضرورة البديل، وملاءمته لتحقيق الهدف، واعتداله.

ومن الملاحظ أن كل معيار من المعايير السابقة له أهميته في عملية تقييم البدائل، بيد أن الأمر يعتمد في الدرجة الأولى على النظرة الكلية للإدارة، وعلى العقلانية، ودقة البيانات. وتبرز في هذا المجال أهمية كلٍ من المعيارين الاقتصادي والإنساني، إذ ينبغي التركيز عليهما أكثر من غيرهما، لاسيما المعيار الإنساني، إذ إن هناك قرارات لا تكون بطبيعتها شعبية، ومن ثمّ تلقى عدم القبول من أفراد المجتمع.

المرحلة الرابعة: مرحلة اختيار البديل الأنسب:

يبدو أن الأنظار تتجه إلى هذه المرحلة نظراً إلى أنها ستشهد ولادة القرار المطلوب.

وإذا ما تبين أن هذا القرار من الرشد بمكان، يمكن للمرء أن يحكم بأن المراحل السابقة قد أنجزت بنجاح.

بيد إن اختيار البديل الأنسب لا يمكن أن يتم بالبساطة التي يمكن أن يتصورها بعضهم، بل هي عملية شاقة تحتاج إلى مجموعة من الشروط التي ينبغي توافرها في المدير، وأهمها:

قدرته على التصرف السليم، ومراعاة الظروف الموضوعية للمنظمة (سواء قدرتها المالية والتقنية أو قدرتها البشرية أو حتى القدرات اللوجستية).

والمهم في الأمر أن تجري عملية الاختيار بعد مفاضلة سليمة بين البدائل المتاحة وفقاً للمعايير التي تمّ ذكرها أعلاه. ولا يمكن لأي إداري أن يضمن مسبقاً

نسبة عالية من فعالية القرار ونجاحه، بل يتوقف ذلك على وضع القرار موضع التطبيق العملي، لأن مزاياه وعيوبه ستظهر فقط خلال هذه المرحلة⁽¹⁾.

المرحلة الخامسة: مرحلة اتخاذ القرار⁽²⁾:

بعد مرحلة اختيار البديل الأنسب تأتي هذه المرحلة التي تؤدي إلى وضع القرار المتخذ موضع التطبيق الفعلي. وهي مرحلة مهمة جداً في دورة صنع القرار الإداري، لأنها تتطلب مراقبة ومتابعة للتنفيذ من أجل التعرف إلى عيوب القرار.

وثمة عوامل تؤثر إيجاباً أو سلباً في عملية اتخاذ القرار أهمها: البيئة التنظيمية التي سينفذ فيها القرار، وواقعية أهداف المنظمة، وكفاءة القائمين على التنفيذ ومدى فهمهم الصحيح للمشكلة ولفحوى القرار ومضمونه. وهذا يتطلب بطبيعة الحال رقابة، ومتابعة، وإشرافاً، وجدّية من قبل القائمين على إدارة المنظمة. إذ يجب عليهم الحصول على تقارير دورية عن سيرورة التنفيذ، والوقوف على الصعوبات التي جابهت عملية التنفيذ، ومحاولة وضع الحلول الضرورية لتذليلها.

¹ - انظر : للمزيد من التعمق في مراحل اتخاذ القرار ، د .إبراهيم الهندي ، عملية صنع القرارات الإدارية ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، 1997 . د. طلال عبود ، نظرية القرارات ، المعهد العالي لإدارة الأعمال ، 2017 ، ص : 125 وما بعدها .

² - هنا يفرّق البعض بين اتخاذ القرار وصنع القرار ويرون أن اتخاذ القرار إنما هو المرحلة الأخيرة من مراحل صنع القرار : انظر : د.إبراهيم عبد العزيز شيحا ، مربع سابق ، ص:355 .

المبحث الرابع

عملية اتخاذ القرار وتوزيع سلطات اتخاذ

أولاً: عملية اتخاذ القرار:

ينبغي التأكيد هنا على أن ما تم عرضه أعلاه إنما يتعلق بعملية صنع القرار. وكما تمّ توضيحه في موضعه فإن عملية صنع القرار تتم في نسق محدّد من الإجراءات الإدارية التي تنص عليها القوانين، والأنظمة النافذة، أو تفرضها بطبيعة الحال الأعراف الإدارية. والسؤال الذي يثير نفسه الآن: ماذا لو تم صنع القرار وفق المراحل العلميّة التي تم توضيحها، إلا أن السلطة الإدارية المختصة قانوناً امتنعت عن إصداره ووضعه موضع التنفيذ؟ إذاً: لا بدّ هنا من الحديث عن عملية اتخاذ القرار.

واتخاذ القرار يعني: إصدار القرار من قبل السلطة المحدّدة في القوانين والأنظمة. ولهذا الموضوع أهمية بالغة للحكم على مشروعية القرار، لا على رشده وفاعليته في تحقيق الأهداف. إذ إن الحكم على رشد القرار، يتم على أساس اعتماد عملية صنع القرار على المشاركة في صنعه من قبل عناصر التنظيم. وفي هذا السياق يكون المشرّع قد أخذ في الحسبان عند تحديد سلطة اتخاذ القرار افتراضات متعددة أهمها:

القيمة الحقيقية للقرار، وسرعة اتخاذ القرار، وتخفيض تكاليف القرار، والآثار النفسية لتوزيع سلطة اتخاذ القرار.

فالقرارات الكبرى الاستراتيجية، يسند اتخاذها عادة إلى المستوى الإشرافي الأعلى، لأنها تتعلق بالسياسة العامة للدولة.

في حين أن القرارات الخاصة تتعلق بسير العمل اليومي فلا تثريب على المشرّع في أن يسند اتخاذها إلى الإدارة الوسطى والدنيا.

ومن ثم سنقوم بشرح محدّدات توزيع سلطة اتخاذ القرار في الإدارة العامة بشيء من التفصيل في الفقرة الآتية.

ثانياً: توزيع سلطة اتخاذ القرار:

المعروف أن لكل منظمة إداريّة عامة هيكلًا تنظيميًا مصمّمًا على أساس مبدأ التدرج الإداري. وإذا ما حاولنا الاطلاع على أي هيكل تنظيمي لوحدة إدارية تنفيذية، سنجد أن هذا الهيكل يفرز مستويات إشرافيّة عدة للإدارة. فهناك المستوى الإشرافي الأعلى (الإدارة العليا)، وهناك المستوى الإشرافي المتوسط (الإدارة الوسطى)، وهناك المستوى الإشرافي الأدنى (الإدارة الدنيا) ثم يأتي في القاعدة المنفّذون.

ويراعي المشرّع الذي يتولى ابتداءً إحداث المنظمة الإداريّة العامة (وزارة - هيئة عامة - محافظة إلخ) إسناد الوظائف الإداريّة لكل مستوى إشرافي استناداً إلى ما هو وارد في النظام الداخلي، والهيكل التنظيمي لهذه المنظمة، والتي يجب عليها وضعه بأمر من المشرّع الذي قام بإحداث المنظمة.

وينبغي التأكيد على أن توزيع سلطة اتخاذ القرار في الإدارة العامة ينبغي أن يراعي مبدئين أساسيين:

المبدأ الأول: وهو ذو طبيعة فنيّة وتنظيميّة، ويتجسّد في احترام مبدأ عدم التركيز الإداري، أو مبدأ الإدارة عن قرب، والذي مضمونه إنجاز المهام الإدارية بأعلى جودة وبأقل تكلفة وبأسرع وقت ممكن، وبما يخدم السياسة العامة للدولة.

المبدأ الثاني: وهو ذو طبيعة قانونية وهو مبدأ المشروعيّة. إذ إن صاحب سلطة اتخاذ القرار إنما يحدّده المشرّع ابتداءً، وقد يأذن للأصيل بتفويض اتخاذه إلى سلطة أدنى منه

في السلم الإداري. عندئذٍ تتحقق حالة مشروعية القرار لجهة تحديد السلطة صاحبة الاختصاص، إذ إن الاختصاص يعد ركناً جوهرياً من أركان القرار الإداري، وهو من متعلقات النظام العام، لأنه وضع بقواعد قانونية أمره لا يجوز الاتفاق على مخالفتها، وبهدف حصر المسؤولية وتفادي تشييعها وضياعها .

ويرى كُتّاب الإدارة العامة أن تحديد السلطة المخوّلة باتخاذ القرار، إنما يتوقف على عوامل عدة، أهمها الآتية⁽¹⁾:

1- القيمة الحقيقية للقرار:

أي مدى استراتيجيّة القرار وملاءمته لخدمة السياسة العامة للدولة وخطتها. والمعروف أن اتخاذ القرارات الاستراتيجية (الأساسية) يقتضي أن يكون لدى متخذ القرار البيانات، والإحصاءات وجميع الدراسات المتعلقة بالمشكلة الإدارية المراد حلها. وهذه البيانات تكون موجودة عادة تحت تصرف الإدارة العليا، لذا فمن الطبيعي أن تسند سلطة اتخاذه إلى هذه الإدارة. والمثال الآتي يوضّح ذلك: إذا أرادت الحكومة السورية إعادة هيكلة مرفق الكهرباء، بأن فكرت بإشراك القطاع الخاص في إدارة وتسيير هذا المرفق، فإن اتخاذ القرار بهذا الشأن يكون بيد مجلس الوزراء (الحكومة) كهيئة جماعية تتألف من: رئيس مجلس الوزراء ونوابه، والوزراء.

2- تبسيط الإجراءات:

والمعروف أن هذا الأمر بات مبدأً أساسياً من المبادئ العامة التي تحكم المرافق العامة، إذ إن المستهدفين بثمار القرار الإداري الحكومي هم أفراد المجتمع ، ومن ثم فإن رضا المواطنين ينبغي أن يكون الشغل الشاغل للدولة.

¹ : انظر Gourny:Introduction a la science Administrative, 1966, p.113

ولا يتحقق رضا المواطن بالشكل المطلوب، إلا إذا تم اتباع الأساليب التي من شأنها إيصال الخدمات العامة لمستحقيها بأسرع وقت ممكن وبأقل تكلفة. وهذا يتطلب أن يصار إلى توزيع سلطة اتخاذ القرار وعدم تركيزها بيد رأس الهرم الإداري، تفادياً للروتين والسلبية. وهذا المعيار يصلح بالنسبة إلى القرارات الأقل أهمية، أي يصلح للقرارات اليومية الجارية.

كما أن رضا المواطن، يتوقف أيضاً، على تخفيض التكاليف الماليّة للحصول على الخدمات العامة. وهذا ما ينتج بالضرورة عن تبسيط الإجراءات وعدم تركيز سلطة اتخاذ القرار بيد الإدارة العليا. إلا أن عمليّة إسناد سلطة اتخاذ القرار إلى المستويات الإداريّة الأدنى، إنما هو مشروط بأن يكون العاملون في هذا المستوى الإداري، ممن يملكون المهارات والقدرات اللازمة. وهذا الأمر يمكن استدراكه وتحقيقه من خلال إخضاعهم لدورات تدريبيّة، وتأهيليّة، وفق سياسة التدريب والتأهيل المستمر الذي ينبغي أن تسلكها الحكومات.

ولا ننسى أن تبسيط الإجراءات ودفع سلطة اتخاذ القرار إلى أدنى درجات السلم الإداري، سيؤدي بالضرورة إلى خلق حالة نفسيّة جيدة لدى العاملين في المستوى الإداري الأدنى. أي سيشعرون بأنهم جزء أساسي من التنظيم، وليسوا مجرد أدوات تنفيذيّة، فالعالم المتمدّن يعتمد بشكل جوهري على مبدأ ديمقراطيّة الإدارة، أي اعتماد مبدأ المشاركة في عمليّة اتخاذ القرار الإداري. وهنا يبرز أسلوب القيادة الديمقراطية لتفعيل هذا المبدأ على حساب انحسار أسلوب القيادة التسلطية.

المبحث الخامس

الصعوبات التي تجابه الإداري في اتخاذ القرارات

لا يختلف اثنان من المختصين في العلوم الإداريّة أن عمليّة اتخاذ القرار ليست بهذا الأمر البسيط، بل وكما نعلم جميعاً، فإن العمل في الشأن العام، إنما تحكمه تقديرات متعددة:

فهناك التقديرات المؤسّساتية: التي تتعلق ببيئة العمل في الإدارة العامة، وبنية النظام القانوني للدولة، والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام السياسي للدولة، وكذلك أيضاً مستوى الوعي السياسي، والثقافي، والاجتماعي لأفراد المجتمع.

وهناك التقديرات الذاتية: التي تتعلق بسمات القائد الإداري الذي تسند إليه سلطة اتخاذ القرار.

وعليه يمكن تلخيص الصعوبات التي تجابه الإداري في عملية اتخاذ لقرار في الآتي:

- 1- ضعف المهارات الإدارية والفنيّة والذاتية لدى الإداري. ويمكن تدارك ذلك من خلال تفعيل مبدأ الاستحقاق والجدارة في إسناد الوظائف القيادية من خلال اعتماد أسلوب التكوين الفنيّ في مدارس عليا متخصصة في الإدارة.
- 2- قد تواجه الإداري مشكلة أخرى، تنبثق من عدم وضوح التشريعات الناظمة لتوزيع الاختصاصات، مما يؤدي إلى خلق حالة من التنازع الإيجابي أو السلبي على الاختصاص، وكلتا الحالتين لهما آثارهما السلبية في عملية صنع القرار.

- 3- الخوف من اتخاذ القرارات، وهذه المشكلة ترتبط بالصفات الشخصية للإداري. فقد يكون الإداري شخصاً متردداً أو جباناً. أو من الذين لا يريدون تحمل المسؤولية.
- 4- وقد يعاني الإداري قيوداً وصعوباتٍ سواء داخل التنظيم أو خارجه. ويقصد بذلك تحفُّظ الإداري وتخوفه من اتخاذ قرارات تخالف السياسة العامة للدولة. وهنا نشير إلى ضرورة أن يمتلك الإداري الناجح، إضافة إلى حواسه الخمس، الحاسة الإدارية، والحاسة السياسيّة، لاستخدامهما في نشاطه الإداري. ونشير هنا أيضاً إلى ضرورة الاستعانة بالخبراء والاستشاريين المتخصصين، سواء في المجال القانوني، أو في المجال السياسي لكي يقدِّموا العون للقائد الإداري، ووضعهم في حالة يستطيع خلالها اتخاذ ما ينبغي اتخاذه من قرارات فاعلة ورشيّدة، تخدم السياسة العامة للدولة وتخدم المشروعيّة.

الفصل الخامس

ثلاثية التنسيق والاتصال والرقابة

تمّ تجميع العمليات الإداريَّة في فصلٍ واحدٍ نظراً إلى العلاقة الوثيقة القائمة بين هذه العمليات فيما بينها، والناجمة بطبيعة الحال عن طبيعة العمل الإداري. وسنقوم بدراسة المحتوى العلمي لهذا الفصل من خلال تخصيص مبحث كامل عن كل عملية من العمليات الإداريَّة الثلاث التي يتناولها وفق الترتيب الآتي.

المبحث الأول

التنسيق

إن دراسة عملية التنسيق تأتي ضمن المتواليّة العلميّة لدراسة العمليّة الإداريّة برمتها. بيد أن دراستها تسلسلياً بعد عرض عمليّات الإدارة (التخطيط والتنظيم والقيادة واتخاذ القرار)، لا يعني أبداً أن أهميّة عمليّة التنسيق تأتي في مرتبة متأخرة. بل إننا نتفق مع الأستاذين "موني" و"رايلي" في أن التنسيق يعد المبدأ الأصلي في الإدارة، وسائر المبادئ تعد مبادئ مساعدة ومشتقة⁽¹⁾.

من هنا نقول إن لعمليّة التنسيق أهميّة بالغه في حياة الإدارة العامّة، لا سيما في وقتنا الحالي الذي شهد ويشهد تضخماً هائلاً في الأجهزة الإداريّة الحكوميّة (وزارات- مؤسسات عامّة - هيئات عامّة - وحدات الإدارة المحليّة)، وتبعه بالطبع زيادة في عدد الموظفين. وهذا كله فرض على كُتّاب الإدارة العامّة ابتكار وظيفة أخرى من وظائف الإدارة إلى جانب الوظائف الرئيسيّة الأخرى ألا وهي وظيفة التنسيق.

ومن ثم وانطلاقاً من أهميّة التنسيق، سنعالج هذا الموضوع بشيء من التفصيل، إذ سنعرض إلى: تعريف التنسيق وأهميته العلميّة والعمليّة، وأهدافه وأنواعه ووسائله، كل ذلك وفق الترتيب الآتي:

أولاً: تعريف التنسيق:

إن أبلغ وأوجز ما يمكن أن يقال عن تعريف التنسيق هو أنه: تحقيق التوافق ومنع وقوع التعارض بين البنى الإداريّة المختلفة التي تنتمي للمنظمة الإداريّة، بحيث تتحرك

¹ - مشار إلى ذلك في كتاب: د.عفيف حيدر، د.صباح هاشم، الإدارة العامّة، منشورات جامعة دمشق، 2012، ص: 207.

هذه البنى وتمارس مهامها بشكل مترابط ومتجانس من أجل الوصول إلى تحقيق الأهداف والاستحقاقات المطلوبة من المنظمة. وهناك تعريف مختصر ومعبر للتنسيق أورده أستاذنا الدكتور " عبد الله طلبة" في كتابه "الإدارة العامة" بقوله: (التنسيق هو العملية الهادفة إلى توفيق وتوحيد عمل الجماعة في سبيل تحقيق الغاية المشتركة للمنظمة) (1).

وهكذا ومن خلال التَّمَعُّن في تعريف التنسيق نجد أنه يدخل في تعريف علم الإدارة في بحد ذاتها، إذ تم تعريفها في مطلع هذا المقرر بأنها تنسيق الجهود الجماعية المشتركة في منظمة ما - عامة أو خاصة - بقصد تحقيق الأهداف. والتنسيق بالمعنى المشار إليه يتم عادة على مستويين اثنين:

المستوى الأول: التنسيق بين البنى الإدارية المتعددة داخل المنظمة الإدارية الواحدة، بحيث تنسق مع بعضها لتحقيق مهمة المنظمة (ويمكن تسميته بالتنسيق الداخلي) أو العمودي.

المستوى الثاني: التنسيق بين منظمة إدارية عامة تتبع الهيكلية الإدارية للدولة مع منظمات أخرى تتبع لنفس الهيكلية، كلما كان ذلك ضرورياً، بحيث يتحقق الانسجام والارتباط بين هذه المنظمات عند سعيها لتحقيق الأهداف المنوطة بها، والتي تتجلى من حيث النتيجة بتنفيذ السياسة العامة للدولة (وهو ما يمكن تسميته بالتنسيق الخارجي) أو الأفقي.

ثانياً: أهمية التنسيق علمياً وعملياً:

لا يختلف اثنان حول ضرورة عملية التنسيق وتصنيفها ضمن الوظائف الرئيسية للإدارة العامة.

¹ - انظر: د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص: 238.

فمن الناحية العلمية نجد أن لوحة مفردات العملية الإدارية تبدو ناقصة بل مشوهة إذا غابت عنها عملية التنسيق.

أما من الناحية العملية فيستدل على أهمية التنسيق من تعريف التنسيق ذاته.

فهل لعقل أن يتنكر لأهمية تنظيم الجهود الجماعية داخل المنظمة، وتوجيهها نحو أهداف مشتركة، هذا كله يقدمه التنسيق. والأهمية العملية للتنسيق تتبلور أكثر عند قراءتنا لأهداف التنسيق التي سنعرضها في الفقرة الآتية.

ثالثاً: أهداف التنسيق:

يعد التنسيق عملية إيجابية تقوم على مجموعة من الإجراءات والاتصالات التي تهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف نلخصها فيما يأتي:

1- يؤدي التنسيق إلى تحقيق أهداف الإدارة الحكومية بأفضل جودة وبأقل تكلفة وبأسرع وقت، لأن التنسيق يعمل على منع حدوث تضارب أو تعارض في مهام المنظمات. والمثال العملي على ذلك نستمد من الخدمات العامة المتنوعة، والتي تتنوع تبعاً لذلك المنظمات الإدارية المكلفة بها فمؤسسة المياه ومؤسسة الهاتف ومؤسسة الكهرباء ومؤسسة الطرق كلها منظمات تشبّك وتتسق فيما بينها لكي نصل إلى نتيجة ينتظرها جمهور المستفيدين وتختصر بعبارة: إن المرفق العام قد أدى الخدمة المطلوبة منه بشكل جيد.

2- إن التنسيق يؤدي إلى منع الازدواجية في الاختصاصات. ويمكن توضيح ذلك من خلال تصورنا للجهاز الإداري في الدولة والذي يتألف من عدد هائل من الوحدات الإدارية التنفيذية التي تم إحداثها وفق معايير دقيقة وبعد دراسة مفصلة لأسبابها الموجبة. بيد أن إسناد مهام متخصصة لكل منظمة لا يعني أبداً انعزالها التام بنشاطها

عن غيرها من المنظمات الأخرى، الأمر الذي يتطلب أن تباشر التنسيق فيما بينها عند انتقالها إلى حالة الحركة (النشاط). فمثلاً يتهيأ للفرد لأول وهلة أن وجود جهازين رقابيين في سورية باسم الجهاز المركزي للرقابة المالية والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، إنما يعد أمراً غير مسوّغ، نظراً إلى تقارب اختصاصات كل منهما. إلا أن هذا التقارب لا يصل إلى حد الازدواجية، وإلا كان وجودهما جنباً إلى جنب عبثاً، والحل يكون في أن يؤدي كل جهاز اختصاصاته بالتنسيق مع الجهاز الآخر، تجنباً للازدواجية.

3- منع المنافسة بين المنظمات الإدارية: فكل منظمة تسعى إلى تزويد ذاتها بجيش من العاملين وبحجم كافٍ من الموارد المادية، الأمر الذي قد ينجم عنه تشوهات في التوزيع. وما يحول دون الوقوع في هذه المشكلة هو اتباع سياسة رشيدة يكون محورها بالطبع عملية التنسيق⁽¹⁾.

رابعاً: أنواع التنسيق:

لا يمكن تقسيم التنسيق إلى أنواع بشكل تحكيمي، بل يحتاج الأمر إلى الاعتماد على معايير من أجل ذلك، وتستمد هذه المعايير عادة من خلال البنى التنظيمية الموجودة في الهيكلية الإدارية للدولة برمتها.

والمعروف أن كل وحدة إدارية أصلية تقوم على هيكل تنظيمي معقلن تظهر فيه مجموعة من البنى الإدارية الفرعية ومن المعروف أيضاً أن لكل بنية من هذه البنى اختصاصاتها وواجباتها التي ينبغي أن تقوم بها من دون إرباكات وتشوهات؛ لذا فهي تضطر للقيام بعملية التنسيق فيما بينها، وهذا النوع من التنسيق يطلق عليه التنسيق الداخلي.

¹ انظر: د. رمزي الشاعر، د. ربيع فتح الباب، أصول الإدارة العامة، القاهرة، مكتبة سيد رأفت 1985، ص: 197.

أما المستوى الثاني من التنسيق فهو التنسيق الخارجي الذي يحدث عادة بين منطمتين إداريتين أو أكثر لكل منهما كياناً قانونياً مستقلاً عن الأخرى، والمثال الآتي يوضح ماهية التنسيق الخارجي: عند القيام بتنفيذ مشروع حكومي تابع للسلطة المركزية (وزارة من وزارات الدولة) ضمن النطاق الإقليمي لمحافظة ما، فإنه من الضروري عندئذ أن يصار إلى التنسيق مع إدارة المحافظة والأجهزة الإدارية التابعة لها.

وهناك معيار آخر لتحديد أنواع التنسيق يعتمد على موقع المنظمات التي تريد التنسيق فيما بينها. فإذا حدث ونسقت مديرية الإنتاج في شركة عامة، مع مديرية التسويق في الشركة ذاتها نكون عندئذ بصدد تنسيق أفقي لعدم وجود علاقة رأسية بين المديريتين. أما إذا كان التنسيق قد تم بين مديرية إقليمية من المديریات التابعة لوزارة ما مع الوزارة ذاتها التي تتبعها، فعندئذ نكون بصدد تنسيق رأسي (عمودي)، بالنظر إلى العلاقة الهرمية بين المديرية والوزارة التي تتبعها. وتجدر الإشارة إلى أن تقسيم التنسيق إلى رأسي وأفقي له أهميته العلمية التي تنعكس في طريقة الاتصال، إذ إن لهذا الموضوع مبادئه وآلياته التي ينبغي على الإدارات إتقانها واحترامها، كما أن لهذا التقسيم دوره في تحديد السلطة المختصة بالتنسيق هل هي: سلطة مركزية أو سلطة لامركزية.

خامساً: وسائل التنسيق:

والمقصود بوسائل التنسيق تلك الآليات الإدارية والقانونية المتاحة لتحقيق التوفيق والارتباط بين البنى الإدارية المختلفة سواء داخل المنظمة الواحدة، أو مع المنظمات الأخرى بغية تحقيق الغاية المشتركة للمنظمة. ولتحقيق عملية التنسيق من الناحية العملية قد يحتاج الموضوع إلى إصدار أوامر وتعليمات وتوجيهات: وهذا يحدث من خلال علاقة الرئيس الإداري بمروؤوسيه.

وقد يحتاج الأمر إلى عقد اجتماعات دورية بين المنظمات ذات الصلة، وقد يحتاج الأمر أيضاً إلى تشكيل لجان إدارية مشتركة متخصصة لدراسة المشكلات واقتراح الحلول لها.

وهكذا فالتنسيق - كباقي العمليات الإدارية - لا يمكن اختصاره أو اختزاله في مجموعة من القواعد والآليات، بل ينبغي أن يبقى الأمر مفتوحاً أمام القادة الإداريين لاختيار ما يرونه مفيد عملياً، وما قيامنا بدراسة النقاط السابقة في بحث التنسيق إلا لوضع القارئ بصورة القواعد العامة التي تخص موضوع التنسيق لجهة تعريفه وأنواعه، وهي معلومات موجزة أكثر منها تفصيلية.

المبحث الثاني

الاتصال

تتبع أهمية دراسة موضوع الاتصال من كونه إحدى العمليات الإدارية التي لا تكتمل وظائف الإدارة من دونها.

فالتخطيط والتنظيم واتخاذ القرار والتنسيق كلها عمليات يحتاج نجاحها إلى الاستعانة بعملية الاتصال الجيد.

فما معنى الاتصال كحلقة أساسية من حلقات العملية الإدارية، وما عناصره وأهدافه وأنواعه في حياة الإدارة العامة وما معوقاته. جميع هذه العناصر سنتولى توضيحها بشيء من الإيجاز على النحو الآتي:

أولاً: تعريف الاتصال:

تماماً كما أشرنا عند بحثنا لوظيفة التنسيق لجهة صعوبة وضع تعريف جامع مانع، فإن الصعوبة ذاتها تواجهنا عند محاولة وضع تعريف لعملية الاتصال. ويعود ذلك إلى أن علم الإدارة وعمليات الإدارة (بحسبانها من العلوم الاجتماعية) من الممكن وصفها، ولكن من الصعب تعريفها. ومع ذلك توجد في كتابات الإدارة العامة محاولات عديدة لتعريف الاتصال، فهناك من عرفه بأنه عملية إدارية تعني إنتاج أو توفير أو تجميع البيانات والمعلومات الضرورية لاستمرار العملية الإدارية ونقلها أو تبادلها أو إذاعتها، بحيث يكون للفرد أو للجماعة إحاطة الغير بأمر أو أخبار، أو معلومات جديدة، أو التأثير في

سلوك الأفراد والجماعات⁽¹⁾. ويعرفه آخرون بأنه (إيصال المعلومات والفهم وذلك بغرض إيجاد التغيير المطلوب في سلوك الآخرين)⁽²⁾.

ويعرّف الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله⁽³⁾ الاتصال بأنه (إبلاغ المعلومات أو توجيه التعليمات أو تبادل الأفكار والبيانات في سبيل إنجاز أهداف المنظمة).

وهكذا يتبين لنا أن كل تعريف يختلف عن الآخر، وهذا دليل على أن الموضوع خلافي، لكنه يعتمد على الفهم الصحيح لعملية الاتصال في حد ذاتها، وربطها مع الهدف منها. وعليه فلا يخرج الاتصال عن كونه عملية تزويد المعنيين بالمعلومات اللازمة بغية تحقيق أهداف المنظمة.

والأهم من تعريف الاتصال هو تحديد عناصر الاتصال والتي سنعرضها في البند الآتي.

ثانياً: عناصر الاتصال:

يؤكد كُتّاب الإدارة العامة أن عملية الاتصال تقوم على عناصر متعددة أهمها:

- 1- طرفا الاتصال: وهما الرئيس والمرؤوس، فقد يكون الاتصال هابطاً من الرئيس للمرؤوس، وقد يكون صاعداً من المرؤوس إلى الرئيس.
- 2- مضمون الاتصال: والمقصود بمضمون الاتصال المعلومة أو الحادثة أو الموقف المراد إيصاله من المرسل إلى المستقبل.
- 3- وسيلة الاتصال: وهي متنوعة، ولا تقتصر على الوسائل التقليدية (مذكرات، تقارير، أو منشورات مكتوبة). بل باتت وسائل الاتصال الحديثة أمراً واقعاً يتم اللجوء إليه، ونقصد بذلك وسائل التقنية الحديثة (الإنترنت بكل أنواع الخدمات التي يقدمها).

1 انظر: د. عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، مرجع سابق، عام 1972

2 انظر: د. صلاح الشنواي، (مشار إليه لدى: د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص: 244).

3 د. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول الإدارة العامة، الدار الجامعية، بيروت 1984؛ ص: 324.

ثالثاً: أهداف الاتصال:

من خلال تعريفنا لعملية الاتصال، تبين لنا أهميتها في حياة الإدارة العامة. فمن غير الممكن أن نتصور نجاح عمليات الإدارة الأخرى من دون الاستعانة بالاتصال والتواصل. ومن ثم يمكن تفريد أهداف الاتصال وتلخيصها في الآتي:

- 1- الاتصال يهدف إلى إعلام الإداريين - كل في موقعه الإداري - بكل المعلومات الضرورية لتحقيق أهداف المنظمة.
- 2- الاتصال وسيلة تهدف إلى إعلام الإداريين بالمشكلات والصعوبات التي تعترض عملية تنفيذ القرارات ومحاولة خلق البدائل اللازمة لتجاوزها.
- 3- الاتصال وخاصة الصاعد (من المرؤوس للرئيس) يؤدي إلى خلق نوع من الثقة في الذات لدى أفراد المنظمة. بعبارة أخرى: يخلق الاتصال الصاعد الشعور لدى المرؤوسين بالدور الحيوي الذي يؤديه في إنجاز الهدف النهائي للمنظمة. ويتأكد هذا الشعور بقناعة المرؤوس بأن هناك قائداً إدارياً يستمع له ويهتم بأرائه وأفكاره.

وإذا حاولنا إسقاط هذا الموضوع على الإدارة العامة في دول عالمنا العربي، سنجد أن هناك ظاهرة يطلق عليها (فواصل الرئاسة⁽¹⁾)، وهذه الظاهرة تتجلى في حجب الرئيس عن مرؤوسيه في مختلف المستويات الإدارية. ومن أهم أسباب ظاهرة فواصل الرئاسة نذكر: أن كل رئيس إداري يحيط نفسه بمجموعة من الإداريين الملاصقين (العاملين في مكتب الوزير مثلاً)، ويقصر الاتصال والتواصل بهم، ويعتمد على ما يقدمونه له من معلومات وبيانات، عامة أو خاصة، ويأخذ بها كما هي لكونها تأتي من المقربين منه. فهؤلاء الذين يحيطون بمكتب القائد الإداري (وزير - محافظ - مدير عام..... إلخ) يشكلون حاجزاً بينه وبين باقي العاملين في المنظمة، ويتحولون من حيث

1 - د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص: 245.

النتيجة إلى عائق واضح أمام ما ينبغي أن تسعى المنظمة إلى تحقيقه. والحل يكون بالقضاء على ظاهرة فواصل الرئاسة من خلال تمكين جميع العاملين في المنظمة (مهما كان موقعهم الإداري) من الاتصال والتواصل مع رؤسائهم وفقاً للأصول والبروتوكولات الإدارية النافذة، (مراعاة مبدأ التدرج الإداري)، بحيث يتكون لديهم الشعور بأنهم فئة فاعلة وليست مهملة أو (تتمة عدد) كما يقال.

رابعاً: أنواع الاتصال:

تتعدد أنواع الاتصال تبعاً لتعدد المعايير المعتمدة في التصنيف.

فهناك الاتصال الذي يجري ضمن المنظمة الواحدة التي تتكون من مجموعة من البنى الإدارية المرتبة ترتيباً هرمياً ضمن هيكل تنظيمي، يأتي الرئيس الإداري الأعلى في قمته وتدرج الرئاسة هبوطاً إلى أن نصل إلى قاعدة الهرم.

وعليه فإن الاتصال الذي يجري بين الرئيس والمرؤوس يطلق عليه اتصال عمودي، ويكون إما اتصالاً هابطاً من الرئيس إلى المرؤوس، أو اتصالاً صاعداً من المرؤوس إلى الرئيس ولكل من الأسلوبين وسائله.

وقد يحدث أن يتم الاتصال بين منطمتين لكل منهما استقلاليتها، ففي هذه الحالة يكون نوع الاتصال أفقياً، ويستبعد أن يكون الخطاب رأسياً، نظراً إلى انعدام العلاقة التسلسلية الهرمية بين المنطمتين. والمثال على الاتصال الأفقي ذلك الكتاب الذي يرسله وزير الاتصالات والتقانة إلى زميله وزير التعليم العالي، أو ذلك الاتصال الهاتفي الذي يجريه رئيس جامعة البعث مع رئيس جامعة دمشق ... وهكذا.

وقد يحدث أن يتم الاتصال تنفيذاً لقوانين المنظمة وأنظمتها الداخلية، أو استناداً إلى العلاقات الشخصية التي تربط بين أطراف الاتصال، ففي هذه الحالة نكون: إما أمام

اتصال رسمي مصدره القوانين والأنظمة النافذة، أو اتصال غير رسمي قائم على أساس العلاقات الشخصية.

ويقصد بالاتصال الرسمي ذلك الذي يتم من خلال القنوات الرسمية وتفرضه كما ذكرنا القوانين والأنظمة النافذة، ويكون عادة للاتصال الرسمي وسائله الخاصة الرسمية وأهمها: الكتب الرسمية، والتقارير الدورية (كالتقارير التي يرفعها الوزير لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء).

أما الاتصال غير الرسمي فيقوم على العلاقات الشخصية والاجتماعية بين العاملين في المنظمة. وهذا النوع من الاتصال لا تفرضه القوانين والأنظمة، بل هو متروك كما ذكرنا للعلاقات الاجتماعية والإنسانية. بيد أنه ينبغي عدم التقليل من أهمية الاتصال غير الرسمي بحسابه قد يحقق نتائج أفضل من تلك التي يحققها الاتصال الرسمي، إذا ما استثمر بشكل جدي وفق ما تفرضه أدبيات النيّات الحسنة والصادقة، ووفق ما تفرضه الغيرية على مصلحة المنظمة⁽¹⁾.

أما بخصوص وسائل الاتصال غير الرسمي فيشير كتاب الإدارة العامة إلى أهمها وهي: الاعتماد على المكالمات الهاتفية، والرسائل الإلكترونية القصيرة عبر الشبكة ووسائل التواصل الاجتماعي (الفيسبوك)... والزيارات الودية.

خامساً: معوقات الاتصال وطرق معالجتها:

يمكن تصنيف معوقات الاتصال إلى مجموعات، فهناك معوقات تتعلق بحجم المنظمة الإدارية، وأخرى تنبثق من طبيعة نشاط المنظمة ذاته، وأخرى تتعلق بالحالة

1- انظر: د. إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، مرجع سابق، ص: 352.

النفسية لأطراف الاتصال (المرسل والمستقبل)، وهناك عوامل تتعلق بتقنيات الاتصال،
وعليه سوف نقوم بشرح هذه المعوقات وفق العرض الآتي:

- 1- معوقات تتعلق بحجم المنظمة: فكلما كان حجم المنظمة الإدارية كبيراً وله فروع في الأقاليم تعقدت عملية الاتصال.
- 2- معوقات تتعلق بالحالة النفسية لأطراف الاتصال: فقد تنشوه عملية الاتصال نتيجة انفعال الرئيس أو المرؤوس، أو نتيجة مرضهما.
- 3- عدم إتقان بعض القادة الإداريين لعملية الاتصال وأساليبها اعتقاداً منهم بأنها باتجاه واحد.
- 4- عدم إيلاء الاتصالات غير الرسمية الأهمية الكافية. إذ لاحظنا عند شرح الاتصال غير الرسمي أهمية الدور الذي يلعبه هذا النوع من الاتصال في دفع عجلة المنظمة نحو الأمام، وخلق جسور ثقة وتعاون بين المنظمات الإدارية بوصفها تنتمي من حيث النتيجة إلى جسم إداري واحد⁽¹⁾.
- 5- وأهم ما يمكن ذكره من عوامل تؤدي إلى إعاقة عملية الاتصال المادية التي يراد إعلامها للطرف الآخر وتشويهها. فقد يتم إخفاء بعض المعلومات، والاكتفاء بإيصال المعلومات ذات الأهمية الأقل، وقد يتم اللجوء إلى إنقاص البيانات. والحل الذي يمكن اعتماده لتجاوز هذه المشكلة يكمن في الاعتماد بشكل أساسي على وسائل الاتصال الحديثة واستثمار نظم المعلومات في هذا المجال، ومن ثم تقوية أية فرصة للتلاعب بالمعلومات. وأخيراً وليس آخراً فإن ما ذكر أعلاه إنما يشكل مصفوفة تأشيرية على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر، لذا وانطلاقاً من أهمية الاتصال السليم في حياة

1 بهذا المعنى أيضاً د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص: 251.

المنظمات الإدارية نقترح أن يُصار إلى اتباع الإجراءات الآتية لتجاوز معوقات الاتصال وأهمها:

أ- العمل على خلق جو من الثقة بين وحدات التنظيم الإداري الكلي (الدولة). وهذه المهمة ينبغي أن يتولاها المشرّع من خلال سن قوانين موجّهة للسلطة التنفيذية تحمل رسالة سامية تتجلى في إعلاء شأن المصلحة العامة فوق كل المصالح الشخصية.

ب- العمل على سن القوانين التي تشكل الأساس القانوني لاعتماد أساليب الاتصال الحديثة وتقنياتها وإحلالها مكان وسائل الاتصال التقليدية (المكاتب).

ج- النظر إلى عملية الاتصال على أنها أساسية في نجاح عمل المنظمات وإتقانها لمهامها، الأمر الذي يتطلب اتخاذ سلسلة من الإجراءات الضرورية ذات الطابع الإداري والتقني والقانوني.

المبحث الثالث

الرقابة

إن موضوع الرقابة يعد الحلقة الأخيرة في سلسلة العمليات الإدارية. والجدير بالذكر أن عملية الرقابة تنبثق بشكل تلقائي من ضرورات العمل الإداري ذاته، إذ إن وضع الخطط ورسم الهياكل التنظيمية واتخاذ القرارات وإجراء التنسيق والتعاون والاتصال، تعد عمليات إدارية هادفة، وبالتالي يثير السؤال نفسه: كيف يمكن التأكد من إنجاز هذه الأهداف؟ بعبارة أخرى: إننا ننطلق في موضوع الرقابة من مقولة تاريخية تعد منقوشاً ذهبياً لفظها "لينين" .. قائد الثورة البلشفية لعام 1917 في الاتحاد السوفيتي إذ يقول: "إذا كانت الثقة جيدة، فالرقابة أفضل". وبغض النظر عن صفة القائل والأسباب الدافعة لهذا القول، فإننا نستطيع استثماره لتحديد أهمية الرقابة في حياة أي تنظيم، سواءً كان خاصاً، أو عاماً. وعليه فإننا نود أن نستعرض موضوع الرقابة بكل جوانبه من حيث تعريف الرقابة وبيان أهميتها، ومن حيث عرض أنواعها وشروطها.

أولاً: تعريف الرقابة:

بالعودة إلى المراجع المتخصصة يجد المتتبع أن هناك العديد من التعريفات لمفردة الرقابة. وبما أننا بصدد كتابة مقرر تعليمي لطلابنا الأعزاء نكتفي بصياغة تعريف شامل لجميع مكونات عملية الرقابة، تاركين المجال مفتوحاً أمام القارئ العزيز لأن يعود شخصياً إلى المراجع المتخصصة إذا أراد التعمق في هذا المجال.

وعليه نعرّف الرقابة بأنها: ((عملية التحقق والتأكد من إنجاز الأهداف المبتغاة والكشف عن معوقات تحقيقها، والعمل على تذليلها بأسرع وقت وبأقل جهد وبأقل تكلفة⁽¹⁾)). وقد عرفها الدكتور "فؤاد العطار" بأنها ((وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف بكفاية وفي الوقت المحدد لها)). ومهما حاولنا استعراض المحاولات الأخرى لتعريف الرقابة نجد أنها لا تعدو أنها عملية تقوم على عناصر متعددة:

- العنصر الإيجابي: أي الطرف الذي يقوم بالرقابة.
- العنصر السلبي: أي الطرف الذي يخضع للرقابة.
- معيار الرقابة: أي وحدة القياس التي يتم من خلالها المقارنة بين ما ينبغي تنفيذه وما تمّ تنفيذه.

هذا بخصوص تعريف الرقابة، أما أهميتها فلا تخفى على أحد. وتتجسد أهمية الرقابة في الأهداف التي تسعى هذه العملية إلى تحقيقها.

ثانياً: أهمية الرقابة وأهدافها:

لا يمكن لأحد إغفال أهمية الرقابة كعملية من العمليات الإداريّة وتبدو أهمية الرقابة من خلال تلخيص مسوّغاتها وأهمها:

- 1- أن من يقوم بالعمل الإداري هو العنصر البشري. ومن ثم فإن هذا العنصر البشري معرّض في أثناء ممارسة مهامه للخطأ والصواب، الأمر الذي يستدعي مراقبته لرصد الأخطاء وتصحيح المسار وإعادة الأمور إلى جادة الصواب.

¹ مشار إليه لدى د. عفيف حيدر، صباح هاشم، مرجع سابق، ص: 227.

2- اتساع أجهزة الدولة وازدياد عدد الموظفين، الأمر الذي يتطلب ليس فقط تنسيق جهودهم، بل أيضاً مراقبة هذه الجهود لتصب في الهدف الأسمى: المتمثل في رفع مستوى وكفاءة أداء المنظمة.

3- ضبط سلطات الإدارة العامة التي منحها القانون مجموعة من الامتيازات بهدف تحقيق المصلحة العامة وتقييدها. بيد أن احتمال قيام الإدارة بإساءة استخدام هذه السلطات ومن ثم الإضرار بالمراكز القانونية للأفراد يعد أمراً جائزاً، الأمر الذي يتطلب تفعيل عملية الرقابة⁽¹⁾.

هذا من حيث مسوغات الرقابة، أما أهدافها فتتجلى في النقاط الآتية:

تحقق الرقابة غاية مزدوجة: الأولى لصالح الإدارة ذاتها، والثانية لصالح الأفراد المتعاملين معها.

أما بالنسبة إلى الغاية الأولى فإن الرقابة تهدف إلى التأكد من أن أعمال الإدارة المتشعبة تسير وفق السياسات والخطط الموضوعة، كما تهدف إلى التأكد من إنجاز الأهداف بنوعية جيدة.

وبالنسبة إلى الغاية الثانية فتتجسد في حماية حقوق المواطن من تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها ومحاولة كبح هذه الإساءة. ولكي تتحقق هذه الأهداف، لا بد من أن تكون الرقابة فعالة وموضوعية. فما الشروط الموضوعية للرقابة؟

ثالثاً: الشروط الموضوعية للرقابة:

وتتجلى هذه الشروط في الآتي:

1- أن تمارس الرقابة بحيادية ونزاهة مطلقة.

¹ انظر بهذا المعنى: د. عفيف حيدر، صباح هاشم، المرجع السابق، ص: 230.

- 2- أن تسند الرقابة إلى أجهزة متخصصة قانونياً وفنياً.
- 3- أن يكون معيار الرقابة واضحاً ومحددأ، بمعنى أن تستند الجهات الرقابية إلى معايير واضحة، وأهم هذه المعايير: القوانين والأنظمة، السياسة العامة للدولة، فعالية ورشد القرار.
- 4- اقتصادية نظام الرقابة من حيث الوفرة والمردود والعقلانية في الإنفاق.
- 5- أن لا تتعدد الأجهزة الرقابية بشكل يؤدي إلى التضارب و الازدواجية في الاختصاصات.

رابعاً: أنواع الرقابة:

تتعدد أنواع الرقابة تبعاً لتعدد الجهات التي تمارسها. ومن المعروف أن الرقابة التي تمارس في نطاق المرافق العامة تختلف عن نظيرتها في نطاق المشروعات الخاصة، وانطلاقاً من مبدأ الفصل بين السلطات المرن فإننا نجد أن الرقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. والرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية تأخذ عادة شكل الرقابة السياسية، وهناك أيضاً الرقابة التي تمارسها الإدارة على ذاتها، وهي ما يطلق عليها الرقابة الإدارية، أما النوع الثالث والأخير من الرقابة على الإدارة فهو الرقابة القضائية التي تسند إلى جهات قضائية متخصصة وحيادية تمارسها بهدف رفع لواء مبدأ المشروعية. ونظراً إلى اختلاف معيار كل نوع من أنواع الرقابة المذكورة أعلاه نجد أنه من الضرورة بمكان تخصيص كل منها بعرض موجز لتحديد ماهية كل منها، ومعيارها، وهدفها.

1- الرقابة السياسية (البرلمانية) (21):

هي تلك الرقابة التي يمارسها البرلمان على السلطة التنفيذية، وتستمد هذه الرقابة أصولها القانونية من دساتير الدول النافذة، ومنها الدستور السوري النافذ منذ عام 2012. وبالعودة إلى الدستور نجد أن هذه الرقابة يمارسها مجلس الشعب من خلال الأدوات الآتية:

أ- السؤال: ومضمونه أن يتوجه أعضاء السلطة التشريعية بأسئلتهم إلى الوزير أو الوزراء للاستفسار عن بعض الملفات التي تخص وزارته، وإعطائه الفرصة للإدلاء بالإجابة على هذه التساؤلات.

ب- الاستجواب: وهو طريقة أخطر من السؤال، لأن الأمر قد ينتهي من حيث النتيجة، إلى التصويت على الثقة وفق الإجراءات التي نص عليها النظام الداخلي لمجلس الشعب.

ج- تشكيل لجان التحقيق: ويتم اللجوء إلى هذا الأسلوب عندما نكون بصدد قضية أو مشكلة حدثت على مستوى السلطة التنفيذية. ففي هكذا حالة يتم اللجوء إلى تشكيل لجان من أعضاء مجلس الشعب مهمتها جمع المعلومات وتقصي الحقائق.

¹ نشير هنا إلى أن هذا النوع من الرقابة قد تمت دراسته تفصيلاً في مقرر القانون الدستوري من مقررات السنة الأولى، لذا نحيل إلى هذا الموضوع في مقررات القانون الدستوري. منها: د. سام دلة، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة حلب، 2005.

د- وقد ينتهي الحال إلى حجب الثقة عن الحكومة إذا ثبت للجان التحقيق ارتكاب ممارسات خطيرة ومضرة بالمصلحة العامة والمال العام.

2- الرقابة الإدارية:

كما يدل اسمها فإن الجهة التي تمارس الرقابة الإدارية هي الإدارة ذاتها، والجهة المراقب عليها هي أيضاً الإدارة. وتكمن فلسفة هذا النوع من الرقابة في منح الفرصة للإدارة لتصحيح الأخطاء التي ترتكبها، تفادياً لتعريضها للرقابة القضائية.

أما من حيث أساليب ممارسة الرقابة الإدارية فإن المستقر في معظم دول العالم استخدام الأساليب الآتية:

أ- إسناد الرقابة الإدارية إلى جهات رقابية متخصصة: ومن هذا النمط الرقابي نذكر بالجهاز المركزي للرقابة المالية والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.

ب- الرقابة الرئاسية: وهي التي يمارسها الرئيس الإداري على المرؤوسين وأعمالهم، وهي تجري من خلال الرقابة المسبقة (التوجيه والتعليمات)، ومن خلال الرقابة اللاحقة التي تتعدّد عناصرها وأهمها:

التصديق على قرار المرؤوس، أو إلغاء القرار، أو تعديل القرار أو حتى الحلول محل المرؤوس لاتخاذ القرار في الحالات التي يسمح بها القانون⁽¹⁾.

ج- الرقابة الذاتية: وأليتها هي التنظيم الإداري الذي يعترض بموجبه الفرد المتضرر من قرار الإدارة ويطلب فيه إلقاء القرار المشكو منه كلياً أو جزئياً أو تعديله.

3- الرقابة القضائية:

¹ انظر: د. سعيد نحيلي، القانون الإداري (الجزء الأول)، مرجع سابق، ص: 126 وما بعد.

وهذا النوع من الرقابة يجد أساسه النظري في فكرة دولة القانون ومبدأ المشروعية الذي يهدف إلى حماية حقوق الأفراد وحياتهم. إذ تضمن الدساتير حق التقاضي للأفراد لحماية حقوقهم من تعسف الإدارة.

وتجدر الإشارة إلى أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تختلف من دولة إلى أخرى. ففي الدول التي لا يوجد فيها قانون إداري بالمعنى الضيق تسند الرقابة القضائية على أعمال الإدارة فيها إلى القضاء العادي (نظام القضاء الموحد) (1).

أما الدول التي تأخذ بنظام القانون الإداري بالمعنى الضيق، فإنها تسند الرقابة القضائية على أعمال الإدارة إلى القضاء الإداري المتخصص في المنازعات الإدارية. وتجدر الإشارة إلى أن معيار هذه الرقابة وهدفها ومداهما يختلف عن معيار الرقابة الإدارية وهدفها ومداهما.

فالرقابة القضائية هدفها ومعيارها مبدأ المشروعية، ولا يمكن أن تتصدى للأمور من تلقاء نفسها، بل بناءً على دعوى من صاحب المصلحة. كما أن سلطة القاضي الإداري تقتصر على التأكد من مشروعية التصرف الإداري أو عدمها، ويمتلك سلطة الإلغاء وإلزام الإدارة بالتعويض من خلال إتاحة نوعين من الدعاوى أمام المتضرر هما: دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل، أما الرقابة الإدارية فتمارسها الجهات المختصة بالرقابة إما بناء على تظلم أو آلياً انطلاقاً من أعمال مبدأ التسلسل الإداري.

¹ تمت دراسة هذا الموضوع في مقرر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ضمن مقررات السنة الثالثة حقوق. لذا اكتفينا هنا بالتذكير والتأكيد على الأساسيات. انظر: د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منشورات جامعة دمشق، طبعة عام 2006.

الفصل السادس

العلاقات العامة

بوصفها عنصراً من عناصر العمليّة الإدارية في نطاق نشاط الإدارة العامة

تمهيد:

منذ أن تكوّنت الدول: بمفهومها الحديث بدأ المفكروّن والكتّاب إيجاد أفضل الصيغ التي من شأنها إقامة علاقة شفافة بين السلطة الحاكمة والأفراد والجمعيات الجماهيرية المنظمة سواء أخذت شكل الأحزاب السياسيّة أو المنظمات الشعبيّة أو النقابات المهنيّة أو غرف التجارة والزراعة والصناعة والسياحة أو المؤسسات المجتمع الأهلي.

إذ إن الحكومة في أية دولة إنما تملك سلطة صنع القرار الحكومي وتنفيذه وتعديله واستبدال غيره به. ولا يخفى على أحد الأثر الذي سينتج عن هذه القرارات إزاء متلقيها من الأحزاب وأفراد المجتمع ومن مؤسسات المجتمع الأهلي والنقابات. عندئذٍ يتعيّن على الحكومات أن تأخذ في الحسبان دور الرأي العام⁽¹⁾ إزاء قراراتها وكيفية تعاطيهم معها، ومن ثم إتقان آلية تسويق قراراتها. وهذا في حدّ ذاته يتطلب جسور ثقة بين الإدارات الحكوميّة من جهة، وأفراد المجتمع ومؤسساته من جهة أخرى.

(1) - انظر : د. رفيق سكري ، الرأي العام بين القوة الناعمة والقوة الخشنة ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، 2012 ، ص: 23 وما بعدها .

هذه الجسور يفترض أن يتم إنشاؤها عن طريق ما يطلق عليه في وقتنا الحاضر وظيفة الإعلام والعلاقات العامة. وإذا كان موضوع العلاقات العامة موضوعاً قديماً قدم الحياة، فإنه صار في وقتنا الحالي علماً قائماً في ذاته يُدرّس في المدارس التخصصية، بل لقد خضعت العلاقات العامة إلى تطور ملحوظ تحت تأثير أسباب عدة أبرزها:

1. تغيّر طبيعة العلاقة بين الحكومات والجمهور من علاقة سلطة وجبر وإكراه، إلى علاقة قوامها المشاركة في إدارة الشأن العام. فلم يعد بالإمكان إغفال دور الأفراد والتنظيمات المجتمعية وفرض القرار الذي ترغب فيه الحكومة، إذ إن ذلك سيؤدي إلى سخط أفراد المجتمع تجاه المؤسسات الحكومية وقراراتها .

2. تغيّر دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة تنشط في المجال الاقتصادي. إذ تسعى الدول في وقتنا الحالي إلى إيجاد أفضل الصيغ والأساليب لإدارة المرافق العامة ومنها تفويض إدارته إلى القطاع الخاص. وقد نجم عن ذلك أن الخدمات الحكومية التي تقدّم للمواطنين إنما باتت محلاً للتقييم من قبل جمهور المستفيدين: هل هي خدمات بجودة عالية وكلفتها معقولة ؟

3. والسبب الثالث في تطوّر وظيفة العلاقات العامة بافتراضها وظيفة حتمية من وظائف الإدارة الحكومية هو التطوّر المذهل الذي حصل في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال، الأمر الذي دفع حكومات الدول المعاصرة إلى استثمار تكنولوجيا المعلومات سواء في العلاقات الداخلية أو في العلاقات الدولية.

4. ارتفاع مستوى الوعي السياسي والاجتماعي لدى أفراد المجتمع، مما يعني أنهم باتوا قوة هائلة لا يجوز إغفال دورها في مجال العمل الحكومي⁽¹⁾.

(1) - للمزيد من الاطلاع يمكن العودة إلى د. عبدالله طلبة ، الإداة العامة ، مرجع سابق ، ص: 418 .

فما مدلول العلاقات العامة وما أهدافها؟

أولاً- ماهية العلاقات العامة :

تعددت التعريفات التي صيغت فيها وظيفة العلاقات العامة إلا أن جميع المحاولات ركزت على عنصر الاتصال والتواصل مع الجماهير. لذا فإننا نتبنى تعريفاً موجزاً وبسيطاً للعلاقات العامة بأنها: ((فنّ الاتصال بالجماهير والانسجام مع الناس)) . وقد وضع الاتحاد الدولي للعلاقات العامة تعريفاً للعلاقات العامة بأنها: ((وظيفة إدارية ذات طبيعة تخطيطية دائمة ، تهدف المنظمات والمؤسسات العامة والخاصة من خلالها إلى استمرار كسب وتعاطف الذين تهتم بهم عن طريق تقديم الرأي العام له بغرض إيجاد ارتباط وثيق بسياساتها وإجراءاتها وتحصل على المعلومات الصحيحة))⁽¹⁾.

وهكذا فإن الهدف المعلن لعملية العلاقات العامة هو التأثير في الرأي العام، أي التعبير الحر عن آراء الناخبين بالنسبة إلى المسائل العامة المختلف عليها، على أن تكون درجة إقناع الناخبين بهذه الآراء وثباتهم عليها كافية للتأثير في السياسة العامة والأمور ذات المصلحة العامة وبحيث يكون هذا الرأي ممثلاً لرأي الأغلبية ولرضى الأقلية⁽²⁾.

وإذا حاولنا تبين علاقة الإدارة العامة بالجمهور، عندئذٍ ستظهر وبوضوح أهداف العلاقات العامة.

وانظر أيضاً : أديب حضور ، مترجم كتاب إدارة حملات العلاقات العامة وتخطيطها للأستاذ آن غريفوري ، منشورات الأكاديمية السورية الدولية للتدريب والتطوير ، 2008 ، ص : 11 وما بعد .

(2)- وردت في كتاب الدكتور محمود محمد الجوهري ، دراسات في العلاقات العامة ، القاهرة ، 1968 ، ص : 12 .

(2)- هذا التعريف جاء به الدكتور أحمد بدر في كتابه صوت الشعب ، مشار إليه لدى : د. رفيق سكري ، الرأي العام ، مرجع سابق ، ص :

ثانياً- أهداف العلاقات العامة :

مهما اختلف الكُتّاب المتخصصين في تحليل وظيفة العلاقات العامة في الإدارات الحكوميّة، فإنهم يلتقون في نقطة جوهرية وأساسية هي أن الحكومة تلجأ من خلال وظيفة العلاقات العامة إلى كسب تأييد الرأي العام.

بل إن عملية الاتصال بالجمهور وكسب تأييد الرأي العام باتت واجباً على الدول الحديثة، إذ يستمد هذا الواجب أساسه النظري من فكرة المواطنة التي تعني العضوية الكاملة التي تنشأ من علاقة بين الدولة والفرد⁽¹⁾.

وتقتضي هذه العلاقة بطبيعة الحال أن يصار إلى الاهتمام بالمواطن بافتراضه شريكاً أساسياً في مشاريع الإصلاح، أيّاً كان نوع الإصلاح: هل هو إداري أو اقتصادي أو سياسي؟

بيد أن هذه الشراكة لا يمكن تحقيقها إلا من خلال تكريس حق المواطن في الإعلام، وهو حق شخصي يقوم على طرفين، الطرف الإيجابي: صاحب الحق وهو المواطن، والطرف السلبي: الملتزم وهو الدولة بجميع هيئاتها الدستورية.

والثابت أن هناك مؤشرات متعددة تعبّر عن الاهتمام بالمواطن أبرزها:

1. المؤشر التشريعي: ويظهر من خلال تضمين الدساتير ومن بعدها التشريعات الضمانات الكافية لحماية حقوق الإنسان.

(1)- يقول جان جاك روسو أحد منظري نظرية العقد الاجتماعي : للمواطن حقوق إنسانية لا بدّ من تقديمها له ، وفي الوقت ذاته عليه مسؤوليات اجتماعية يلتزم بها .

2. المؤشر التربوي: ويتجسد في تكريس وعي المواطنه قيماً وممارسات لدى الأجيال.

3. المؤشر السياسي: ويظهر في البنى والمؤسسات السياسيّة التي تستوعب مشاركة المواطن في إدارة الشأن العام.

وهكذا يمكن تلخيص أهداف العلاقات العامة في الآتي:

1. كسب تأييد الرأي العام للقرارات الحكومية سواء كانت على شكل قوانين أو قرارات أو توجّهات.

2. إعلام المواطن وإمداده بالمعلومات اللازمة حول الأحداث الجارية محلياً وإقليمياً ودولياً، انطلاقاً من أن تدفق المعلومات يعد شرطاً أساسياً ليكون المواطن مشاركاً فاعلاً في صنع القرار على أن يتم ذلك وفق الضوابط الآتية:
التزام الإعلام بالنظام العام للدولة.

أ. المهنية في الأداء.

ب. الابتعاد عن التحيز والتضليل.

ثالثاً- التنظيم الإداري لوظيفة العلاقات العامة :

لو قمنا بمراجعة الهياكل التنظيمية والوظيفية لأي منظمة سواء أكانت منظمة عامة أم منظمة خاصة، لوجدنا أن هذه الهياكل لا تخلو من بنية إدارية تنظيمية تحت مسمى دائرة العلاقات العامة، وهذا يعد أمراً بديهياً وحتمياً، وتتحدر حتميته من الدور المهم المنوط بهذه البنية والذي يختصر بعبارة واحدة: هو

تسويق المنتج الخدمي⁽¹⁾ (سواء كان على شكل قانون أو قرار أو أي تصرف آخر) أو المنتج السلعي .

وفي هذا السياق يأتي دور القائد الإداري لتفعيل عمل هذه البنية الإدارية، بما أن أداء وظيفة العلاقات العامة وإنجازها كغيرها من وظائف الإدارة لا يمكن أن يحدث إلا وفق مبدأ التدرج الإداري بوصفه واحداً من العناصر الجوهرية التي تقوم عليها عملية التنظيم الإداري.

ويتحتم على القائد الإداري الإشراف وبشكل مباشر على عمل مديرية لعلاقات العامة وتوجيه العاملين فيها بهدف تجميع المعلومات وإعداد المذكرات على أن تكون معلومات دقيقة بعيدة عن التضليل والمغالاة.

كما يتعيّن على القائد الإداري أن يأخذ في الحسبان موقف الرأي العام وأن يمتلك القدرة على إقناعه بالأسباب الموجبة التي دعت لإصدار القرارات الإدارية التي تؤثر فيهم اقتصادياً ونفسياً.

ومما لا شك فيه أن تأثير قرارات الإدارات العامة في الجمهور يتفاوت تبعاً لطبيعة المرفق والخدمة التي يقدمها.

فالخدمات الصحية والخدمات التعليمية وخدمة النظافة والبيئة والتراخيص الإدارية لها حساسية خاصة، بالنظر إلى حجم المستفيدين منها ومستعملها⁽²⁾.

وكذلك الحال بالنسبة إلى تأمين السلع الأساسية والضرورية في حياة الناس

1 - للمزيد من التفصيل حول موضوع تسويق الخدمات : انظر : د. محمد ناصر ، إدارة المؤسسات الخدمية ، منشورات جامعة دمشق ، كلية الاقتصاد ، 2010.

2 - انظر : د. محمد ناصر ، إدارة المؤسسات الخدمية ، مرجع سابق ، ص : 92 وما بعدها .

(المشتقات النفطية والمواد الغذائية الرئيسية)، إذ لا يخفى على أحد حجم الأثر الاقتصادي الذي سيولده نقص هذه الموارد في الفعاليات الاقتصادية . وتطفو هذه المشكلة على السطح ولاسيما في أوقات الحرب والأزمات فتصبح الدولة ضحية حصار اقتصادي تفرضه الدول المعادية. وهذا ما عاشته الدولة السورية خلال مرحلة الحرب الظالمة التي شنت عليها من قبل العصابات الإرهابية والدول الداعمة لها، وكان الهدف من اتخاذ إجراءات الحصار زعزعة الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي في الدولة.

وفي مثل هذه الظروف تظهر براعة القيادات الإدارية ذات الشأن لخلق الأسلوب الأمثل في إعلام الجمهور بحقيقة الأمر. وتأتي هذه الإجراءات في سياق احترام السلطة السياسية وأجهزتها الإدارية للحقوق السياسية للمواطن ومنها حقه في الحصول على المعلومة الدقيقة، إذ إن التباعد بين السلطة والمواطن وتجاهل أحاسيسه سيؤدي حتماً إلى تفاقم المشكلة.

الباب الثاني

العنصر البشري في الإدارة العامة

(الوظيفة العامة والموظف العام)

تمهيد وتقسيم:

بالعودة إلى مطلع هذا المقرر، تم التأكيد عند الحديث عن تعريف الإدارة العامة، على الربط بين الإدارة العامة والسياسة العامة للدولة. كما تم الربط أيضاً بين الإدارة العامة و المرافق العامة، كما تم التأكيد على أن أبرز سمة (أو خاصية) من سمات الإدارة: هو الطابع الإنساني للإدارة. وآية ذلك أن الإدارة هي ((إدارة الأشخاص، لا إدارة الأشياء)) كما يقول الأستاذ "جلادن".

ونحن نقول هنا: إن أي مرفق عام، تحدثه الدولة، بقصد تحقيق النفع العام، سوف يبقى تنظيمياً صامتاً وغير قادرٍ على إنجاز المطلوب منه، إذا لم يُصَر إلى رفده بالعناصر البشرية القادرة. وآية ذلك أن هذا العنصر الآدمي، هو الذي يمثل الدولة في علاقتها مع المواطنين، بل هو المرآة التي تعكس صورة الدولة تجاه مواطنيها. لهذا لا غرابة أن ينتشر في أوساط الفقه الإداري والقانوني القول المعبر بأن: ((الدولة لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام)) (1). فالوظائف الدبلوماسية يمارسها أشخاص آدميون يمثلون من خلالها بلادهم في الدولة المضيفة. وعناصر الأمن يتولون تنفيذ هدف الدولة المتمثل في المحافظة على النظام العام، ويدخلون بصفاتهم هذه في علاقات حتمية مع المواطنين الذين

1 - مشار إليه في: د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص: 271

سيتولون تقييم أدائهم من الناحية الوظيفية والسلوكية. وكذلك الحال بالنسبة إلى العاملين في مجال الخدمات العامة (الصحة - النظافة- البيئة- التعليم) سيكون أدائهم وسلوكهم الوظيفي محلّ تقييم من قبل المواطنين الذين يتلقون هذه الخدمات.

وهكذا يعدّ العنصر البشري في الإدارة العامة (الحكوميّة) الدعامة الأساسيّة التي يقوم عليها العمل العام، أي العمل الحكومي.

وقد اتجهت أنظار المشرّع في شتى دول عالمنا المعاصر عند قيامه بوضع تشريعات الوظيفة العامة إلى هذا العنصر وجعله محطّ اهتمام دائم ومستمر، وتناوله بالتنظيم منذ انتسابه إلى الوظيفة العامة حتى انتهاء خدمته فيها.

وإذا كان دور المشرّع يقتصر على تنظيم الوظيفة العامة، والمراكز الحقوقية للموظف العام، بدءاً بتحديد شروط التعيين، وانتقالاً إلى دراسة أوضاع الموظفين وتحركهم الزمني، والمكاني، وبيان حقوقهم وواجباتهم، وانتهاءً بتحديد أسباب انتهاء خدمتهم، فإن دور علم الإدارة العامة يختلف عن دور القانون الإداري، عند مقارنته الوظيفة العامة والموظف العام، حيث يركّز علم الإدارة العامة على الجوانب الفنية والسلوكية للموظف العام، بحيث يركز جلّ اهتمامه على إدارة هذا المورد البشري وتدريبه بغية رفع كفاءة أدائه إلى المستوى الذي يؤهله لتنفيذ خطط الدولة وسياساتها المتمثلة في إشباع الحاجات العامة في أبهى صورة ممكنة: السرعة في الإنجاز، والاقتصاد في الإنفاق، وبأفضل جودة ممكنة.

وإذا كانت مبادئ علم الإدارة العامة وقواعده ونظرياته، مختلفة عن قواعد القانون الإداري ونظرياته ومبادئه، فإن هذا الاختلاف ينبغي ألا يعني انقطاع الصلة بين العلمين. بل إنهما علمان متكاملان، ويتضح ذلك من خلال إبراز الأفكار الآتية:

1. لقد خلص العلماء المهتمون في علم الإدارة العامة، إلى نتيجة مفادها أن إستراتيجية أي إصلاح إداري أو تطوير إداري أو تنمية إدارية في دولة ما، ينبغي أن تنصب

بالدرجة الأولى على تطوير التشريعات الناظمة بما يتناسب مع تغير المعطيات السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية في تلك الدولة. بل ينبغي أن يقوم على إعادة النظر في سائر السياسات العامة ومنها: سياسة تنظيم السلك الوظيفي وسياسة إشغال الوظائف العامة، وسياسة الانتقاء، وسياسة التدريب والتأهيل، عملاً بالقاعدة الأصولية: "لا ينكر تغير الأحكام بتغير الأزمان". بعبارة أخرى: لا يجوز لأحد أن يُغفل تطور الحاجات العامة تبعاً للتطور الطبيعي. ومع تطوّر الحاجات العامة وتعقدّها، ينبغي أن يتطوّر عدد الوحدات التنظيمية القائمة على إشباعها (وزارات - هيئات عامة - مؤسسات عامة) وتبعاً لذلك ينبغي أن يتطوّر عدد الموظفين العاملين فيها ونوعهم ومستواهم. إذ بتنا نقرأ الكثير حول مصطلحات لم تكن موجودة قديماً، كمصطلح الإدارة الإلكترونية، ومصطلح النافذة الواحدة، ومصطلح الوقفة الواحدة، ومصطلح قياس أداء الموظف العام. وإذا حاولنا البحث عن أسباب ذلك لتبيّن لنا أن تطوّر الحياة، وانتشار التكنولوجيا، ومحاولة استثمارها، كان وراء ذلك. وبناءً على ما ذكر، فليس غريباً أن نتابع أن ثمة رسائل يوجّهها كُتّاب "الإدارة العامة" إلى المشرّع، علّه يأخذ هذه التطورات في الحسبان عند إعادة النظر في تنظيم الوظيفة العامة، وشؤون الموظف العام. وهكذا فقد بتنا نتابع في التشريعات الحديثة مبادئ قانونية، ترجع في أصلها إلى مفكرّي علم الإدارة العامة، وكُتّابها من ذلك مثلاً: مصطلح مجلس الخدمة المدنية⁽¹⁾ ومصطلح "الموارد البشرية"، ومصطلح تنمية ثقافة الخدمة المدنية، ومصطلح تقويم الأداء⁽²⁾. كما بتنا نتابع مصطلحات في التشريعات الإدارية الأخرى تعكس التطوّر الذي تشير إليه، كمصطلح التنمية

1 - انظر المادة 3/ من القانون 81 لعام 2016 الناظم للخدمة المدنية في مصر

2 - انظر المواد 4، 7 من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81/ لعام 2016 .

المتوازنة ، والتنمية المستدامة ، وتبسيط الإجراءات⁽¹⁾ . وهكذا استطاع علم الإدارة العامة الذي يهتم بالواقعة الإدارية، أكثر من اهتمامه بالواقعة القانونية، أن يثبت نفسه أمام المشرّع عندما أرغمه على اعتماد مبادئ متطورة في مشروعات تطوير قوانين الوظيفة العامة وتحديثها.

2. وفي المقابل فإن أداء الأجهزة الإدارية العامة، لا يمكن أن يكون مقبولاً من الناحية القانونية إن لم يكن مؤطراً قانونياً. لذا لا غرابة أن نلقى مصطلحات قانونية تهم القائمين على الإدارة الحكومية أبرزها: الالتزام بمبدأ المشروعية، والالتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة، والالتزام بتحمل الإدارة لمسؤولياتها عن الخطأ المرفقي وغير ذلك. أي إن العلمين: الإدارة العامة، والقانون الإداري يعدّان متكاملين فعلاً.

أخيراً وليس آخراً ينبغي التأكيد على أن دراسة العنصر البشري في الإدارة العامة (الموظف العام) تقتضي بالضرورة دراسة محل ما يشغله الموظف العام، أي دراسة الوظيفة العامة. إذ العبرة والأساس في أي تنظيم حكومي (أي جهة عامة) هي للوظيفة العامة من حيث تحديدها، وتوصيفها، وترتيبها وتقييمها، وأساليب إشغالها.

ونشدّد هنا على أن أسلوب دراسة الوظيفة العامة والموظف العام في علم الإدارة العامة سيركزّ على النواحي الفنيّة والتنظيميّة، والسلوكية، أكثر منه تركيزاً على النواحي القانونيّة التي تخص الموظف العام، والتي هي موضوع دراسة القانون الإداري.

وبناءً على ما سبق يتطلب عرض هذا الموضوع أن يصار بداية إلى التعريف بالنظم الوظيفية الرئيسة في العالم، ثم ننتقل إلى دراسة المبادئ الرئيسة للوظيفة العامة في الدول التي تعدّ فيها الوظيفة العامة سلكاً قائماً في ذاته، وتعدّ العاملين فيه طبقة مميزة عن العاملين في المشاريع الخاصة. وهذا النظام - كما سيتبين لاحقاً - هو النظام الأكثر

1 - انظر المادة /3/ من قانون الإدارة المحلية السوري رقم 107 لعام 2011

انتشاراً في دول عالمنا المعاصر، مقارنة بالنظام الآخر الذي يطبقه القليل من الدول، ولاسيما الولايات المتحدة الأمريكية، في بعض الوظائف وليس جميعها. وعليه سنشرع بالتعرّف إلى أهم النظم الوظيفيّة في دول عالمنا المعاصر وخصائص كل منها، ثم نقوم بدراسة المحتوى العلمي لمفردات نظام الوظيفة المغلقة، الذي يعتمد على عنصري: السلك والنظام. فنعرض سياسة إحداث الوظائف وتوصيفها وأساليب شغلها، ثم نفرض سياسة الانتقاء والتعيين، يليها دراسة سياسة تدريب الموظف العام وتأهيله وتقويم أدائه، ثم نختم بالتعرف إلى موضوع أخلاقيات الإدارة في الوظيفة العامة.

الفصل الأول

النظم الوظيفية الرئيسة في العالم

تمهيد وتقسيم:

عندما نتحدث عن النماذج الرئيسة للوظيفة العامة، يثير السؤال نفسه: ما معنى الوظيفة العامة وهل يختلف مضمونها من دولة إلى أخرى، وهل هناك نقاط مشتركة بين جميع وجهات النظر الرئيسة للوظيفة العامة؟

من خلال تتبعنا الحثيث للنظم الوظيفية في دول عالمنا المعاصر، وجدنا أن هناك مصطلحات متعددة تستخدم للدلالة عن الوظيفة العامة.

فهناك التعبير الإنكليزي (Civil Service) والذي يعني باللغة العربية (الخدمة المدنية)، وهناك التعبير الفرنسي (La Fonction Publique) والذي يعني باللغة العربية (الوظيفة العامة).

ومهما اختلفت التعابير والمصطلحات، فإن تعبير "الوظيفة العامة" يتمتع بذاتية وهوية تميزه من غيره من الأنشطة الأخرى.

فمن يعمل لدى شركة خاصة (بصرف النظر عن طبيعة العمل المسند إليه)، فإنه لا يباشر وظيفة عامة، بل يقوم بعمل مهني لقاء أجر متفق عليه.

وفي المقابل نقول: ليس كل من يعمل في المؤسسات الحكومية يطلق عليه موظفاً عاماً. إذ يختلف ذلك باختلاف النظام الإداري والاقتصادي السائد في كل دولة.

فالمعروف أن الدول الرأسمالية اعتمدت نظام الاقتصاد الحر، واعتمدت تبعاً لذلك مفهوم الدولة الحارسة التي تقتصر وظائفها على: حماية حدود البلاد، وإقامة العدل بين الناس، وحماية النظام العام، وإدارة علاقاتها الدبلوماسية والقنصلية مع غيرها من الدول.

فهذه الأعمال والأنشطة تحتاج إلى إحداث وظائف عامة، وعدّ من يمارسها موظفاً عاماً. ويضاف إلى ذلك وظائف التربية، والتعليم العالي.

أما الأنشطة الاقتصادية والإنتاجية، فتتولاها الفعاليات الاقتصادية الخاصة، تحت رقابة الدولة وإشرافها. ومن ثم لا يطلق على هذه النشاطات والفعاليات وظائف عامة، ولا يطلق على من يعمل فيها وصف (موظف عام).

ونشير هنا حتى بعد تغيير دور الدولة، وانتقالها من مفهوم الدولة الحارسة، إلى مفهوم الدولة المتدخلة، بحيث أصبحت تنشئ مرافق عامة اقتصادية (منشآت صناعية، أو زراعية، أو مشاريع تجارية) حتى عند قيامها بذلك، فإنها لم تطلق على العنصر البشري، الذي يعمل لديها، وصف موظف عام، بل وصف عامل في القطاع العام. واعتمدت في ذلك على معيار طبيعة العمل المسند إلى العنصر البشري: هل هو مرتبط بالوظائف الأساسية السيادية للدولة، أو أنه عملٌ يشبه من حيث طبيعته النشاط الاقتصادي الخاص. وعليه فإن تطبيق هذا المعيار واعتماده يتم من خلال مجموعة من الإجراءات الإدارية أبرزها: إعداد الهيكل التنظيمي والإداري للمشروع العام، وإعداد هيكله الوظيفي، ومن ثم إشغال الوظائف الضرورية من قبل أشخاص بشريين يطلق عليهم إما موظفون عامون أو عمال القطاع العام.

أي إن التدخّل الذي اعتمده هذه الدول والذي نجم عنه التفريق بين العمل الإداري السيادي، والعمل الإنتاجي، اتصف بكثير من المرونة من دون أن يكون للدولة هدف في إقصاء الفعاليات الاقتصادية الخاصة نهائياً عن إدارة المشاريع العامة بوصفها شريكاً أساسياً في إشباع الحاجات العامة، على أن يتم ذلك تحت إشراف الدولة ورقابتها بكل ما تعنيه هذه الكلمة من معنى.

ومن ثم فقد نشأ في الفكر السياسي مفهومان للدولة: الأول الدولة المشغلة، والثاني الدولة المنظمة. فالأول يعني أن الدولة تتولى ابتداءً وبصورة مباشرة، إدارة جميع

المشاريع العامة، أما الثاني فيعني أن يقتصر دور الدولة على الرقابة والإشراف على أنشطة المشروعات الخاصة وتوجيهها وتقييدها بما يضمن المحافظة على حقوق الأفراد وحياتهم. وقد سلكت الجمهوريّة العربيّة السورّيّة سلوك الدولة المشغّلة واحتفظت بدورها التنظيمي والإشرافي. إذ يستخلص ذلك ابتداءً من نصوص الدستور السوري لعام 2012، والخطط الاقتصادية المتتابعة وبيانات الحكومة المتتالية. فها هو ذا القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 قد انطلق من تلك التوجّهات وقسمّ الجهات العامة في سورية إلى نوعين رئيسيين: الأول: الجهات العامة ذات الطابع الإداري. والثاني: الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي. وعدّ كل من يسند إليه عمل دائم في إحدى الوظائف الواردة في الهياكل الوظيفية لتلك الجهات عاملاً في الدولة. أي إنه لم يستخدم لفظة "الموظف العام"، في أحكامه.

إلا أن المشرّع السوري استثنى في القانون /50/ لعام 2004 بعض الوظائف العامة من أحكامه، وأراد إخضاعها لقوانين وظيفية خاصة، وأحال في بعض الشؤون الوظيفية إلى أحكام قانون الموظفين الأساسي رقم /135/ لعام 1945.

وللعلم فإن قانون الموظفين الأساسي هذا، قد فرّق بين الموظف، والعامل، والمستخدم (علماً أن الجميع يعمل لدى الدولة)، واعتمد في هذا التفريق على معيار طبيعة العمل المسند إلى العنصر البشري .

ومن ثم يستخلص مما سبق: أن مفهوم الوظيفة العامة، ليس موحّداً في جميع الدول، وحتى في الدولة الواحدة يختلف من وظيفة إلى أخرى.

وانطلاقاً من هذه الحقيقة، فقد عمدت الدول إلى اعتماد طرق إشغال مختلفة للوظيفة الحكومية تتناسب طردأً مع طبيعة العمل المسند إلى العنصر البشري.

ونحن سننطلق في هذا المقرر من الاعتراف بتنوّع النظم الوظيفية، واختلافها من دولة إلى أخرى، إلا أننا نميل إلى عدم جواز إطلاق صفة (الموظف العام) على كل من

يعمل في الإدارة العامة، بل نشاط الرأى الذى يُفرّق بين الموظف العام والشخص الذى يعمل فى القطاع العام. وسىتم توضيح معيار التفريق تباعاً بعد أن نتعرّف بداية النظم الوظيفية الرئيسة فى العالم، ثم نقوم بدراسة مفصلة لأكثر النظم الوظيفية انتشاراً فى العالم وهو نظام الوظيفة المغلقة والمطبق فى سورية أيضاً.

المبحث الأول نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة

انطلاقاً من تأكيدنا فيما سبق، على أن ثمة ارتباطاً واضحاً بين مفهوم الدولة، ومفهوم الوظيفة العامة، فإننا سنوضح هنا النظرة الأمريكية للدولة، والوظيفة العامة، وبيان نقاط الاختلاف بينها، وبين النظرة الأوروبية. فلا يتصور الأمريكي منح الإدارة العامة امتيازات لا يقرها القانون في المعاملات التي تتم في نطاق المشروعات الخاصة، بل ينطلق الفكر الأمريكي من مبدأ الدولة الليبرالية، ومن ثم لا حاجة للتفريق بين الإدارة العامة، والإدارة الخاصة، ومن ثم تتشابه أوضاع العاملين في كلتا الإدارتين، ولا يوجد ضرورة لوضع نظم وظيفية مغايرة للنظم التي تحكم الأفراد في المشروعات الخاصة. ويُلخّص الكتاب خصائص الوظيفة العامة في النظام الأمريكي فيما يأتي:

1. إن الوظيفة العامة هي مهنة كسائر المهن الحرة.
2. لا يوجد سلك وظيفي يُحدّد طرق التعيين، وأوضاع الموظفين، وحقوق الموظفين، وطرق انتهاء خدمتهم، نظراً إلى أن وجودهم في الوظيفة العامة مؤقت. بعبارة أخرى: إن الوظيفة العامة ليست رسالة دائمة، بقدر ما هي مهنة عارضة كسائر المهن الأخرى.
3. ينجم عن مفهوم الوظيفة العامة المفتوحة، نتيجة تنظيمية تتجسّد في عدم ضرورة تطبيق مبدأ التسلسل الإداري المعروف، والذي يعني خضوع المرؤوس لتعليمات الرئيس وأوامره، بل ينبغي أن يكون الخضوع للقانون هو السائد.
4. تتجه النظم الأمريكية إلى الوظيفة، وليس إلى الموظف. ومن ثم يُكتفى في هذا النظام بأن يُصار إلى إحداث البنى الإدارية ومن ثم وضع الهياكل التنظيمية والوظيفية لها ثم إشغال الوظائف بطريقة التعاقد.

المبحث الثاني

نظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة

- تختلف النظرة الأوربيّة ولا سيّما (فرنسا وسائر الدول الأوربيّة الأخرى) إلى الوظيفة العامة . ويتلخّص مفهوم الوظيفة العامة المغلقة في الخصائص الآتية:
1. الوظيفة العامة مهنة متميّزة عن سائر المهن الأخرى، وهي مهنة تتصف بالدوام والاستقرار.
 2. أبرز ما يميّز الوظيفة العامة الأوربيّة هو خضوع الإدارة العامة، وتبعاً لذلك الوظيفة العامة، إلى قانون يختلف من حيث الطبيعة والمبادئ عن القانون الخاص، هذا القانون هو: القانون العام. ينجم عن ذلك أن الإدارة العامة تتمتع بمجموعة من الامتيازات التي لا نظير لها في روابط القانون الخاص.
 3. يشكّل الموظفون العامون سلكاً وظيفياً متميزاً عن عمال المشاريع الخاصة، ويستفيدون من الكثير من الضمانات والحصانات بموجب نصوص قانونية.
 4. الوظيفة العامة المغلقة هي سلك (Carriere)، أي إن الموظف لا يرتبط بوظيفة معينة، بل يمكن تحريكه مكانياً وزمانياً، ضمن الهيكلية الوظيفية للدولة. لذا كان لابد من وضع نظام خاص بالوظيفة العامة، يُبين حقوق الموظفين، وواجباتهم، وتدريبهم، وتقييم أدائهم وأسباب إنهاء خدمتهم. وعليه فإن الوظيفة العامة المغلقة تقوم على عنصرين اثنين هما: السلك والنظام⁽¹⁾.
- وبصرف النظر عن محاسن كلا النظامين وعيوبه ، لا يمكن أن يُطبّق أي منهما بشكل مطلق في جميع الدول. ولكن المهم في هذا الموضوع، أن نعترف بضرورة

1 - انظر : د. عبد الله طلبة ، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر ، المطبعة الجديدة ، دمشق ، 1983 ، ص : 39 وما بعدها .

مراجعة أي نظام وظيفي من فترة لأخرى، للكشف عن الثغرات التي ظهرت في أثناء التطبيق العملي، والسير في خطا الإصلاح، والتطوير، كلما كان ذلك ضرورياً. كما ينبغي التأكيد، مرة ثانية على أن الاختلاف بين نظام وظيفي وآخر، قد يكون في الجوانب الفنيّة، أما الهدف والجوهر فهو واحد ويتجسّد في شعار: الإدارة العامة هي خادم المصلحة العامة.

وانطلاقاً من ذلك فإننا سنقوم في الصفحات الآتية، بالتركيز على نظام الوظيفة العامة بوصفها سلكاً وظيفياً مختلفاً عن العمل في القطاع الخاص له مبادئه وأحكامه. وسيكون التركيز على الجانب الفني بالنسبة إلى عمال الإدارة العامة، وليس على الجانب القانوني، الذي تمّت دراسته تفصيلاً في مقرر القانون الإداري. أي إننا سنركّز فيه على دراسة العنصر البشري للإدارة العامة، انطلاقاً من أن المرافق العامة تقوم على عنصرين اثنين هما: العنصر البشري. (عمال الإدارة العامة) والعنصر المادي (أموال الإدارة العامة).

وعندما نتولى دراسة العنصر البشري، فإننا سنركّز على أهم المبادئ التي من شأنها رفع كفاءة عمال الإدارة العامة. لذا ستكون دراسة العنصر البشري في الإدارة العامة، منصّبة على أكثر موضوعات الوظيفة العامة إثارة. من ذلك: سياسة انتقاء عمال الإدارة العامة وسياسة تقويم أدائهم وسياسة تدريبهم وتأهيلهم.

الفصل الثاني

إدارة المورد البشري في الإدارة العامة⁽¹⁾

تتكون إدارة الموارد البشرية في الإدارة العامة من عمليات عدة هي: عملية الانتقال، وعملية تقويم الأداء، وعملية التدريب والتأهيل. ومن ثم سنتولى دراسة هذه العمليات كلٍ منها في مبحث مستقل.

¹ - انظر للمزيد من التفصيل في إدارة الموارد البشرية : د. محمد بن دليم القحطاني ، إدارة الموارد البشرية ، العبيكان للنشر ، الرياض ، 2008.

المبحث الأول

سياسة الانتقاء والمبادئ التي تحكمها

أول ما ينبغي أن يشغل الإدارة الحكوميّة، هو قضية اختيار الموظفين الذين تحتاج إليهم. والاختيار ينبغي أن يكون مرتبطاً بالحاجة. وتحديد الحاجة يرتبط بدوره بتحديد مهام كل مرفق عام، وتحديد عدد الوظائف اللازمة لأداء مهام المرفق، بعد أن يتم تقسيم هذه الوظائف إلى أنواع (وظائف قيادية، ووظائف تنفيذية، ووظائف فنيّة). وعلى الرغم من أن غالبية الفقه يركّز على أن انتقاء العنصر البشري ينبغي أن يكون قائماً على مبدأ الاستحقاق والكفاءة، فإنهم - ونحن نشاطرهم الرأي - يركزون أيضاً على مبدأ مساواة جميع المواطنين في تولي الوظائف العامة.

المبدأ الأول - مبدأ المساواة :

ضمن الدستور السوري لعام 2012 مبدأ المساواة في تولي وظائف الخدمة العامة صراحة، وألزم المشرّع بوضع تشريع الوظيفة العامة على أساس هذا المبدأ ابتداءً⁽¹⁾. وقد تناغم الدستور السوري مع غيره من الدساتير، بل تناغم أيضاً مع إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لعام 1789، إذ جاء في هذا الإعلان: ((الناس يولدون أحراراً ومتساوين في الحقوق)). كما تناغم الدستور السوري مع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، إذ جاء في المادة 21/ منه ((كل شخص له الحق في الوصول إلى الوظائف العامة في بلده ضمن شروط متساوية)).

1- انظر المادة 26/ بند 2/ من الدستور السوري لعام 2012 .

وتجدر الإشارة إلى أن احترام الدول لمبدأ المساواة، لا يكون فقط بضمانه في نصوص الدستور، بل بتجسيده من خلال آليات عدة أبرزها:

1. تمكين أفراد المجتمع من خلال إتاحة فرص التعليم والتكوين أمامهم، وخاصة أولئك الذين لا تسمح لهم ظروفهم المادية بالتعليم، لكي يملكوا فرصة منافسة غيرهم ممن يعيشون ظروفًا أفضل، وصولاً إلى مبدأ تكافؤ الفرص، فليس من المنطق بشيء أن تطلق الدول المساواة في تولي الوظائف العامة، وتبقى مكتوفة الأيدي إزاء أفرادها، بل عليها القيام بكل الإجراءات التي تجعلهم متساوين في الفرص، ومنافسة أقرانهم من المتقدمين للحصول على وظيفة عامة. وقد أكد دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012 مبدأ تكافؤ الفرص بشكل صريح وألزم الدولة بجميع سلطاتها احترامه، إذ نصّت المادة/33/ بند/4/ من دستور 2012 على أنه ((تكفل الدولة مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين)) .

2. احترام مبدأ سيادة القانون والابتعاد عن المحسوبيات السياسيّة، والمناطقية، والعرقية، والطائفية عند انتقاء المتقدمين للوظائف العامة التي تعلن عنها الدولة. عندئذ يتجسّد وبشكل حقيقي المبدأ الدستوري الذي يقول: ((المواطنون متساوون في الحقوق والواجبات، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس، أو الأصل، أو اللغة، أو الدين، أو العقيدة)) . (المادة/33/ بند /3/ من دستور 2012) .

المبدأ الثاني - مبدأ الاستحقاق والكفاءة :

تتبع أهمية هذا المبدأ من أن عمّال الإدارة العامة ستسند إليهم مهام حسّاسة، تتجلى في تنفيذ السياسة العامة للدولة ، وخدمة المصلحة العامة، وخدمة الشعب. وقد انطلق دستورنا لعام 2012 من هذا المبدأ في مادته /26/ بند /1/ إذ جاء فيها:

((الخدمة العامة تكليف وشرف ، غايتها تحقيق المصلحة العامة وخدمة الشعب)).
ويُفهم من ذلك، أن العنصر البشري الذي ستسند إليه وظيفة عامة، ينبغي أن يمتلك من الكفاءة الحد الأدنى، الكافي لتجسيد المبدأ الدستوري المذكور. ومن ثم لا مجال للمساواة بين جميع المتقدمين، بل ينبغي أن يكون الاختيار قد وقع على الأجدر والأكفأ، ذلك أن العمل الوظيفي يتصف بطبيعته بالدقة والتعقيد، ومن ثم يتطلب إنجازَه وجود عناصر بشرية قادرة على التعاطي مع العمل الوظيفي، لتكون طاقة فاعلة ومنتجة.
وانطلاقاً من ذلك برز مبدأ "التخصص" بوصفه أحد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها التنظيم الإداري، ذلك المبدأ الذي فرض على فقهاء الإدارة العامة اعتماد سياسة التوصيف الوظيفي، واعتماد مبدأ (الإنسان المناسب في المكان المناسب)، الأمر الذي ينجم عنه الحد من البطالة المقنعة، التي باتت مشكلة حقيقية في أيامنا هذه.
وعليه فإذا كان مبدأ الاستحقاق والجدارة قد حظي باهتمام كبير من قبل الهيئات الدستورية (السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية)، فإن السؤال الآن يدور حول آليات تطبيق هذا المبدأ.
فهل يكفي النص في الدستور على ضرورة تطبيق هذا المبدأ؟ أو يتطلب الأمر اتباع الضمانة الدستورية والقانونية بمجموعة من الآليات التنفيذية التي ينبغي أن تترجم النص الدستوري والقانوني إلى واقع ملموس؟
في الحقيقة: لقد راعت التشريعات الوظيفية الوطنية النازمة لشؤون الوظيفة العامة مبدأ الاستحقاق والجدارة في تولي الوظائف العامة، وهو مبدأ لا يتعارض من الناحية القانونية أو الاجتماعية مع مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص. لذا فإن اعتماد أسلوب المسابقة إنما سيؤدي من حيث النتيجة إلى وضع مبدأ الاستحقاق والجدارة موضع التطبيق العملي.

بل يعد أسلوب المسابقة أو امتحانات التسابق هو الأسلوب الأمثل لشغل الوظائف العامة المععلن عنها⁽¹⁾.

أما الأسباب المسوّغة لاعتماد مبدأ المسابقة كأسلوب أصيل في شغل الوظائف العامة فهي كثيرة ومنها:

1. أنه يحقق الحد الأدنى لضمان الحياد والنزاهة في شغل الوظائف العامة.
2. أنه يضمن التنافس الحقيقي بين المتقدمين، ومن ثم فهو الأسلوب الأمثل لإعمال مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص⁽²⁾.

وقد اعتمدت تشريعات الوظيفة العامة في سائر دول عالمنا المعاصر أسلوب المسابقة لشغل الوظائف العامة في الدولة مهما كانت طبيعتها. فالقانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وكذلك قانون الموظفين الأساسي رقم /135/ لعام 2004 وكذلك أيضاً قانون تنظيم الجامعات رقم /6/ لعام 2006 وقانون السلطة القضائية رقم /98/ لعام 1961 وقانون مجلس الدولة رقم /32/ لعام 1959، جميعها اعتمدت أسلوب المسابقة لاختيار من يشغل وظيفة يخضع تنظيمها القانوني للتشريعات المشار إليها⁽³⁾.

وتأكيداً على أهمية المسابقة كمبدأ أصيل لشغل الوظائف العامة نجد أن السلطة التنفيذية في شتى دول العالم تضع الأسس والإجراءات المتعلقة بأصول التعيين، وتصدر الأنظمة اللازمة وتضمنها الإجراءات اللازمة التي يتعين على جميع الجهات العامة التقيد بها عند رغبتها في إشغال بعض الوظائف الشاغرة لديها. واللافت في هذا السياق هو قرار مجلس الوزراء في سورية (رقم /62/ م. و تاريخ 2018/11/11) المتضمن الأحكام العامة المتعلقة بإجراءات التعيين وأصوله والاستخدام المؤقت لدى الجهات

1 - انظر : د. فوزي حبيش ، الإدارة العامة والتنظيم الإداري ، دار النهضة العربية ، بيروت ، 1991، ص: 135.

2 - للمزيد من التفاصيل : انظر : د. محمود الصالح ، مرجع سابق ، ص: 86 وما بعدها .

3 - انظر نص المادة /8/فقرة/أ/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 النافذ في سورية ، وانظر نص المادة /12/ منه قانون الخدمة المدنية المصري رقم /81/ لعام 2016.

العامة. إذ تضمّن هذا القرار مجموعة من الإجراءات التي من شأنها إخراج المسابقة بأبهى صورة سواء من حيث احترامها مبدأ المساواة أو احترامها مبدأ الاستحقاق والجدارة. ومن هذه الإجراءات نذكر:

1. ضرورة تشكيل جهة منظمة للمسابقة.
2. أن تقوم الجهة المنظمة للمسابقة بتشكيل:
 - لجنة إشراف مركزية من كل وزارة.
 - لجنة تنظيمية برئاسة مدير إدارة الموارد البشرية والتنمية الإدارية.
 - لجنة علمية مهمتها وضع نماذج متعدّدة للامتحان التحريري المؤتمت.
 - لجنة المقابلات الشفوية لإجراء المقابلات الشفوية للناجحين في الامتحان التحريري.

على أن تكون درجة الامتحان الكتابي /80/ درجة ودرجة المقابلة الشفوية /20/ درجة. وقد حدّد قرار مجلس الوزراء في سورية المعايير التي ينبغي التركيز عليها عند إجراء المقابلة الشخصية وأهمها:

- المظهر والسلوك الشخصي.
- مهارات التواصل وسلامة ووضوح الخطاب.
- أسئلة تقنية.

ونحن نعتقد أن مبادرة الحكومة في وضع هكذا إجراءات إنما يعد من قبيل التشدّد في تطبيق مبدأ الاستحقاق والجدارة لشغل الوظيفة العامة. وقد انطلقت الحكومة السورية عند إعداد هذه الإجراءات من المرتكزات الأساسية التي وردت في المشروع الوطني للإصلاح الإداري، ورأت أن الخطوة التنفيذية الأولى من خطوات هذا المشروع تكمن

في تشغيل من هو كفاء مهنياً وأخلاقياً في المرافق العامة، إذ بات واضحاً أن ثمة ترهلاً وفساداً إدارياً تشكو منه الجهات العامة بمختلف طبيعتها ومستوياتها الإشرافية.

ونحن نعتقد أن وزارة التنمية الإدارية في سورية قد أخذت على عاتقها الكثير من المهام التي تأمل أن تنعكس من الناحية العمليّة على تحسين الوظيفة العامة وتمكين الموارد البشرية العاملة في الجهات العامة وبالشكل الذي يؤدي إلى إشباع الخدمات العامة بأحسن صورة ممكنة.

فالمتتبع لاختصاصات وزارة التنمية الإدارية الواردة في القانون /28/ لعام 2018 الخاص بوزارة التنمية الإدارية في سورية يستنتج بسهولة أن الدولة السورية ساعية وبخطا وثقة إلى الانتقال بمواردها البشرية العاملة في المرافق العامة إلى مستويات عالية وبالشكل الذي يلبي الطموحات والتحديات التي تواجه الدولة على جميع الأصعدة: سواء أكانت تحديات سياسية أم اقتصاديّة أم اجتماعيّة.

وتبدو إرادة الدولة في مواجهة هذه التحديات واضحة ودليلاً على ذلك الاختصاصات التي تمّ إسنادها إلى وزارة التنمية الإدارية ومنها:

- مراجعة القوانين الناظمة للوظيفة العامة واقتراح تطويرها ودراساتها بما يضمن جودة خدماتها.

- اقتراح سياسة إشغال الوظائف العامة ووضع معايير موضوعيّة للترشيح.

- وضع مؤشرات قياس الأداء الإداري وتطويرها.

- وضع الأطر العامة لإدارة الموارد البشرية واقتراح برامج تأهيلها.

وهكذا تبدو وزارة التنمية الإدارية في سورية التنظيم الإداري المؤسسي الذي يفترض أن يضم كبار المختصين في شؤون الوظيفة العامة، ومن ثم التنسيق مع ممثلي الجهات العامة الأخرى لوضع الخطط اللازمة لانتقاء عمال الإدارة العامة وتحسين

أدائها، والعمل على معالجة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والنفسية التي يعانيها الموظف العام في سورية، وهي مشكلات قديمة حديثة.

فقد أشار استاذنا الدكتور زين العابدين بركات إلى مجموعة من المشكلات المتعلقة بالموظف العام منذ أن أنجز مؤلفه (مبادئ القانون الإداري عام 1978) إذ عدّ راتب الوظيفة العامة منذ ذلك الوقت مشكلة أساسية نجم عنها مشكلات أخرى أبرزها⁽¹⁾:

1. المشكلات الإدارية والتي تتجسّد في تدني مستوى كفاءة الأداء لدى الموظف العام، مما أدى إلى استغناء الكثير من الكوادر البشرية المؤهلة عن العمل في الجهات العامة، وحتى أولئك الذين يدخلون في علاقة وظيفية مع الدولة في وقتنا الحالي إنما يدخلونها لعدم امتلاكهم فرص عمل أخرى.

2. المشكلات الاقتصادية والاجتماعية: وتتجسّد في أن الموظف الذي يعاني ضعف دخله الوحيد (وهو راتبه الوظيفي) سيكون مستوى أدائه ضعيفاً ومن ثم إنتاجيته أيضاً ، وهذا ينعكس سلباً على إنتاجية الإدارة العامة ويخلق مشكلات إدارية وقانونية .

زد على ذلك فإن ضعف الراتب خلق مشكلات اجتماعية إذ راح الموظف العام يبحث عن مصادر تمويل أخرى (بصورة مشروعة كالعامل بعد الدوام في أعمال خاصة ..وهذا في حد ذاته سيؤثر سلباً في الموقع الاجتماعي للموظف العام) ، أو بصورة غير مشروعة من خلال استغلال النفوذ الوظيفي وتلقي الرشاوى . وكلتا الصورتين تعدان سبباً مباشراً في ضعف كفاءة الكوادر البشرية العاملة في المرافق الحكومية.

¹ - انظر : د. زين العابدين بركات ، مبادئ القانون الإداري ، مطبعة الداودي ، عرين، 1978 ، ص : 416 وما بعدها .

وإذا كان هناك إجماع على القيمة العلميّة والعملية لإعمال مبدأ الاستحقاق والجدارة في تولي الوظائف العامة⁽¹⁾، فإن هناك ركائز وأساساً أخرى من طبيعة غير تشريعية لنجاح تطبيقه. هذه الركائز المقصودة هي تلك المتعلقة بأخلاقيات الإدارة في الوظيفة العامة. إذ إن الواجبات والمحظورات التي تفرضها تشريعات الوظيفة العامة وتقتضيها متطلبات العمل الذي يمارسه الموظف العام. إنما تشكل الجانب القانوني في التزامات موظفي الدولة. أما الجانب الآخر فهو الجانب المعنوي المتمثل في المبادئ والمثل العليا وما يجب أن يكون عليه السلوك الوظيفي السليم، وهو ما اصطلح على تسميته (أخلاقيات الوظيفة العامة).

إن هذه الأخلاقيات تنهض لتفرض على الموظف العام (مهما كان موقعه في مدارج السلم الإداري) الالتزام بمستوى معيّن من الأداء الوظيفي قوامه : احترام مهام العمل المنوطة به، والحياديّة والشفافيّة .

وبالنظر إلى أهميّة موضوع أخلاقيات الوظيفة العامة، نجد أنه من الضروري تخصيص مبحث كامل لدراسته في هذا الكتاب وتسليط الضوء عليه نظراً إلى الصلة الوثيقة التي تربط بينه وبين الجوانب الاجتماعية والقانونية والإدارية التي تحيط بالموارد البشرية العاملة في المرافق العامة.

¹ - لم يكن هذا المبدأ وليد العصر الحديث . إذ نشأ نشأة تاريخية وتم العمل بموجبه منذ مصر الفرعونية والصين القديمة وبلاد اليونان والرومان ، إلى أن تمّ اعتماده من قبل دول عالمنا المعاصر . للمزيد حول النشأة التاريخية لهذا المبدأ انظر : أنس حسن رعد ، رسالة ماجستير بعنوان : مبدأ الجدارة في الوظيفة العامة وأثره في تحقيق التنمية الإدارية، كلية الحقوق بجامعة دمشق ، 2015 ، ص : 38.

المبحث الثاني

سياسة تقويم أداء عمال الإدارة العامة

لقد تغير دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة راعية متدخلة، حتى أصبحت مهامها تفوق كل تصور، بل أصبحت المستخدم الأول والأكبر، وقد رافق هذا التطور في وظيفة الدولة تطور حتمي في ازدياد عدد العاملين فيها.

وقد دفعت هذه الزيادة الهائلة في عدد الموظفين العموميين، معظم دول عالمنا المعاصر، المتقدم منها والنامي، إلى وضع النظم والقواعد التي تكفل حسن اختيار موظفيها من ناحية، وتقويم أدائهم خلال ممارستهم لمهامهم الوظيفية من ناحية أخرى.

وفيما يخص فكرة تقويم الأداء، فالمعروف أن المجتمع يمارس يومياً عملية المقارنة بين الناس والتمييز بينهم بحسب نشاط كل منهم ومدى كفاءته في أداء عمله. فيقال مثلاً إن اللاعب /1ع/ أكفأ من اللاعب /2ع/، أو يقال الطالب /1ط/ أكفأ من الطالب /2ط/. وطالما الحال كذلك، فمن الطبيعي أن نجد الدولة تهتم بمعرفة مستوى أداء موظفيها وذلك من أجل مكافأة المجدّ النشط وفتح الطريق له للتّرقّي وشغل الوظائف الرئيسة الحساسة، وإبعاد الموظف الضعيف ليخلي وظيفته لمن هو أقدر منه وأكفأ من ناحية. ومع الاهتمام المتزايد بتقويم أداء العاملين في الإدارة العامة، تعددت نظم تقدير كفايتهم، فظهر نظام معدل الأداء (كمية الإنتاج)، ونظام الاختبارات، ونظام تقارير الكفاية. وقد ظهر ذلك بوضوح في تشريعات الوظيفة العامة الحديثة، حتى تبين للمتتبع المختص أن تقويم أداء العاملين في المرافق العامة الحكوميّة، بات يحتل أهمية موازية لأهميّة مبدأ انتقاء عمال الإدارة العامة. ومن ثم فقد بنتنا نقرأ قواعد قانونية أمرت في التشريعات الوظيفيّة تلزم

الجهات العامة بتقويم أداء العاملين، انطلاقاً من أنها المسؤول الأول والأخير عن حسن سير المرافق العامة وتحمل المسؤولية عن الأضرار التي تتسبب بها أخطاء عمّالها. السلطة والمسؤولية.

وهذا ما نجده في تشريعات الوظيفة العامة السوريّة (كالقانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004، وقانون الموظفين الأساسي رقم /135/ لعام 1945، والقوانين الوظيفية الخاصة، كقانون تنظيم الجامعات رقم /6/ لعام 2006، وقانون السلطة القضائية رقم /98/ لعام 1961 وتعديلاته) إذ أوردت هذه التشريعات العديد من الأحكام الناظمة لتقويم أداء العاملين والآثار المترتبة على ذلك.

نشير في هذه المقدمة إلى أن هناك منطلقات نظريّة - نعدّها بمنزلة قواعد عامة تضبط موضوع تقويم الأداء - من أهمها:

1. إن تقويم أداء عمال الإدارة مرتبط بالمركز القانوني للموظف العام. أي إنه موجّه للموظف بمركزه الحقوقي، وما يترتب على ذلك من آثار قانونية؛ أبرزها واجب الموظف بأداء مهامه بأبهى صورة ممكنة، والتزامه الكامل بأحكام القوانين والأنظمة النافذة.

2. إن تقويم أداء العاملين لا يرتبط فقط بالنواحي المهنيّة الفنيّة، بل يرتبط ارتباطاً وثيقاً بأخلاقيات الوظيفة العامة.

3. إن تقويم الأداء يجد مصدره التنظيمي في وظيفة الإشراف والرقابة الإداريّة التي تُعد واحدة من العمليات الأساسيّة للإدارة العامة.

4. إن تقويم الأداء يُعد تصرفاً هادفاً وليس هدفاً في حد ذاته. فهو بهذه الحال وسيلة لتحقيق أهداف منها: ضبط الحركة الزمانية للموظف العام (ترقيته)، أو ضبط

الحركة المكانية للموظف العام (نقله إلى وظيفة أقل من مستوى وظيفته)، أو تحديد الاحتياجات التدريبية له ولغيره من العاملين.

5. إن موضوع تقويم أداء العاملين يرتبط ارتباطاً وثيقاً بموضوع إدارة الموارد البشرية وتدريبهم وتأهيلهم.

ومن ثم فإن نظام تقويم الأداء لا يهدف فقط إلى محاسبة الموظف المترهل والسلبى الكسول، أي لا يركّز فقط على الأثر القسري (العقابي)، بقدر ما هو واجب على الدولة مقابل سلطتها في رقابة أداء الموظفين وواجبها في تمكينهم وتأهيلهم وتطوير كفاءة أدائهم.

واستناداً إلى المنطلقات النظرية السابقة سنتولى دراسة الجوانب القانونية والتقنية لعملية تقويم الأداء، لاسيما ما يخص تعريف تقويم الأداء، ومعايير قياس الأداء، وكذلك الآثار القانونية المترتبة على ذلك.

أولاً: مفهوم تقويم الأداء:

يعرّف الفقه الإداري عملية تقويم الأداء بأنها جملة من الإجراءات القانونية والإدارية التي تهدف إلى قياس أداء العامل في المرافق العامة من الناحية المهنية والسلوكية، وقياس قدرته ومهارته الوظيفية، وبيان مدى كفاءته المهنية. ولا نود أن نكرّر ما ذكرناه في مقدمتنا، بقدر ما نود التركيز على أن أهمية تقويم أداء عمال الإدارة العامة تتأتى من طبيعة الوظيفة العامة وتعقيدها وتشابكاتها، ناهيك عن أن تقويم أداء العاملين يهدف إلى تحفيز العاملين على العمل بجديّة مطلقة، كونه يرتب مجموعة من الآثار القانونية والإدارية التي يمكن أن تغيّر المسار الوظيفي للعامل برمته. ومما لا شك فيه أن عملية تقويم الأداء تُعد إجراءً خطيراً، لذا فلا بد أن تتم بناءً على أسس موضوعية تجنّباً للصعوبات والمخاطر التي تعترضها. فما صعوبات عملية تقويم أداء العاملين؟

ثانياً: صعوبات تقويم الأداء:

إن عملية تقويم الأداء تُعد من العمليات الصعبة، لأن الطرق المتبعة في قياس الأداء ماهي إلا سلطات تقديرية يمنحها المشرع للشخص الإداري القائم بتقويم الأداء. كما تكمن الصعوبات أيضاً في تحديد معايير قياس الأداء ذاتها، فهناك معيار يطلق عليه معدّل الإنتاج (الكمية والزمن). فهذا المعيار يصلح مثلاً في قضايا استخراج جوازات السفر، أو تسجيل الطلاب في الجامعات، كونها من الأعمال التي تحتاج إلى تركيز ذهني. وهناك معيار آخر يعتمد على رضا المواطن وقلة الشكاوى ضد المرفق العام.

وأمام هذه الصعوبات لا يسعنا إلا أن نقول: إنه ينبغي الاستئناس بمجموعة من المبادئ التي ينبغي أن تطبع عملية تقويم الأداء بطابعها، أبرزها:

1. خضوع جميع العاملين لعملية التقويم من دون استثناء. أي اتساع النطاق الشخصي لتقويم الأداء ليشمل كل من يعمل في الإدارات الحكومية.
2. وضع معايير موضوعية واضحة وقابلة للتطبيق لقياس أداء العاملين على أن تكون المعايير، متفقة ومتماهية مع المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة، وعلاقتها بحقوق الإنسان: كمبدأ السير المنتظم للمرفق العام، وجودة الخدمة، وسرعة إنجازها، وقلة كلفتها والاستجابة السريعة لطلبات المنتفعين بها.
3. إخضاع القائمين على تقويم الأداء لدورات تدريبية منتظمة حول آليات وضع معايير قياس الأداء وكيفية تنفيذها.
4. تعدد المشاركين في عملية تقويم الأداء تجنباً لأهواء المحابة والانتقام.
5. ينبغي أن يكون رجال القانون أعضاء في لجان تقويم الأداء، لأن نتائج تقويم الأداء وأثارها تأخذ طابعاً قانونياً لجهة منح علاوة ترفيع، أو لجهة ترقية الموظف على السلم الوظيفي، أو لجهة إنهاء خدمة الموظف لعدم الكفاءة.
6. ينبغي أن تكون نتائج تقويم الأداء علنية، لكي يتسنى لأصحاب الشأن الاطلاع عليها وسلوك سبل الاعتراض عليها، والظعن فيها أمام القضاء الإداري.

ثالثاً: أهداف تقويم الأداء:

لقد شرّع نظام قياس كفاءة أداء العاملين لكي يكون استمراراً لسياسة انتقاء العاملين لشغل الوظائف العامة وفق مبدأ الجدارة والاستحقاق وتكافؤ الفرص من خلال أسلوب المسابقة والاختبار والتكوين الفني⁽¹⁾. إذ إن اجتياز المرشحين لامتحانات المسابقة أو الاختبار بنجاح، لا يعني أنهم قادرون على ممارسة مهام الوظيفة العامة بكفاءة عالية، بل تعد نتائج اختبارات المسابقة بمنزلة مؤشرات أولية، إذ تنص التشريعات الوظيفية على اختيار الناجحين حسب تسلسل درجات نجاحهم في المسابقة.

لذا فلا مناص من الاستمرار في مراقبة نشاط الموظف العام بعد مباشرته العمل في الوظيفة وفي أثناء خدمته. من خلال إخضاعه لعملية تقويم الأداء.

وقد حدّدت تشريعات الوظيفة العامة أهداف تقويم الأداء بنصوص صريحة، وهذا ما فعله المشرّع السوري في القانون /50/ لعام 2004 المتضمن القانون الأساسي للعاملين في الدولة.

إذ أفرد باباً مستقلاً لموضوع تقويم أداء العاملين⁽²⁾، فخاطب المشرّع السلطة التنفيذية بإصدار نظام متكامل لتقويم أداء العاملين. وبناءً على ذلك صدر المرسوم التنظيمي رقم /322/ لعام 2005 الذي حدّد الأهداف المرجوة من عملية تقويم أداء العاملين بأن يتم استخدام هذه النتائج كسبب قانوني لقرارات الترقية والترفيغ والنقل والتسريح.

كما نصّ المرسوم /322/ على أن تستعمل نتائج تقويم الأداء في إعادة النظر وتقويم سياسات وأساليب انتقاء عمّال الإدارة العامة. إذ إن الكشف عن عيوب هذه الأساليب وثغراتها لا يظهر إلا بعد تطبيقها عملياً. ثم يصار إلى تقويم أداء العاملين الذين تم

1 - للمزيد من التفصيل حول أساليب إشغال الوظائف العامة، انظر: د. محمود الصالح، مرجع سابق، ص: 75 وما بعدها.

2 - المادة /23/ من القانون /50/ لعام 2004

اختيارهم على أساسها، فتظهر للقائمين على عملية تقويم الأداء (رجال الإدارة العامة بمختلف مستوياتها الإشرافية " عليا - وسط - دنيا")، أن ثمة نقصاً في الشروط الخاصة التي حدّدها المشرّع للتعيين في الوظائف العامة. وبناءً على ذلك فقد أضيفت شروط جديدة عدة للانتساب إلى بعض الوظائف العامة، أبرزها شرط امتلاك شهادة قيادة الحاسوب الدولية (ICDL).

وتهدف عملية تقويم الأداء أيضاً، إلى تحديد الاحتياجات التدريبية للعاملين الذين خضعوا لعملية تقويم الأداء بعد أن تمّ الكشف عن نقاط الضعف التي يعانيها العاملون، فيصار إلى تجاوزها من خلال إجراء التدريب المناسب لهم.

أما الهدف الآخر من أهداف عملية تقويم الأداء، فيكمن في تطوير أداء العاملين بالشكل الذي يتجاوز الحد الأدنى المطلوب، والارتقاء بمستوى كفاءتهم، ومهاراتهم الإدارية في ضوء التطورات والمستجدات.

ولا يخفى أيضاً أن عملية تقويم الأداء تهدف إلى انتقاء الأفضل لشغل المراكز القيادية، إذ يتم تحليل نتائج تقويم الأداء، ومن ثم اختيار المتميزين لشغل الوظائف القيادية.

والحال ذاته ينطبق عند تحديد علاوة الترفيع التي يستفيد منها العاملون. إذ تتراوح هذه العلاوة بين حدّين أدنى وأعلى، تبعاً لنتائج تقويم أداء العامل.

وهكذا يتبيّن لنا أن عملية تقويم الأداء وسيلة لتحقيق هدف، وليست غاية في حد ذاتها، بل هي حالة قانونية ملزمة، يترتب على إهمالها مساءلة الإدارة القوامة على الجهة العامة⁽¹⁾.

وبعد أن تمّ توضيح أهداف تقويم الأداء، نأتي الآن لتوضيح معايير تقويم الأداء.

رابعاً: معايير تقويم الأداء :

1 - انظر المادة /2/ من المرسوم /322/ لعام 2005.

سبق وأكدنا في مقدمة هذا الفصل على ضرورة اختيار معايير موضوعية لقياس أداء العاملين، بالنظر إلى أهمية القرارات الإدارية التي ستبنى على نتائج تقييم أداء العاملين.

وتختلف معايير تقييم الأداء تبعاً لاختلاف طرق تقييم الأداء الوظيفي⁽¹⁾. ومع ذلك فإن ثمة اتفاقاً على بعض المعايير الموضوعية المستقرة عند إجراء عملية تقييم الأداء. ومن هذه المعايير:

- معدل كمية الإنتاج: وهذا المعيار يصلح لقياس أداء العامل في القطاع الإنتاجي أكثر منه في القطاع الإداري الخدمي.

- الشكاوى: وهذا المعيار يصلح لقياس أداء العامل في المرافق العامة الإدارية، وخاصة العاملين في القطاع الصحي والتربوي والضابطة الإدارية.

- الانتظام في الدوام: إذ إن التزام العامل بالمواطبة على الدوام يعد مؤشراً جيداً على سلوكه. والعكس صحيح فالغياب المتكرر واللامبالاة يعدان من قبيل المؤشرات الدالة على انخفاض كفاءة العامل وظيفياً.

وانطلاقاً مما سبق تلجأ معظم التشريعات الوظيفية إلى اعتماد طريقة تقارير الكفاءة لقياس أداء العامل. إذ تقوم السلطة التنفيذية العليا (مجلس الوزراء) بوضع دليل استرشادي لإعداد تقرير الكفاءة، يتضمن الدليل مجموعة من المهارات المعروفة في علم الإدارة⁽²⁾ منها: المرونة والقدرة على التكيف، ومهارة التواصل مع الآخرين، والقدرة على التطور والتحسّن، وهذه المعايير تصلح لقياس كفاءة العامل في المرافق الإدارية.

1 - للمزيد من التعمق في موضوع طرق تقييم الأداء الوظيفي : انظر : د. أنور أحمد رسلان ، تقارير الكفاءة ، الطبعة الثالثة ، 2010، من دون دار نشر ، ص : 30 .

2 - انظر : مارجريت ديل ، بول إيليز تقييم مهارات الإدارة (مرشد للكفاءة وأساليب التقييم) ، ترجمة د . اعتدال معروف ، د. خولة الزبيدي ، صادر عن مركز البحوث في معهد الإدارة العامة في السعودية ، 2002، ص : 108 وما بعد .

أما العامل في المجال الإنتاجي فتكون معايير قياس أدائه ذات طابع مختلف عن معايير قياس كفاءة العامل في المجال الإداري.

ومن المهارات التي يتم قياسها لدى العامل في القطاع الإنتاجي نذكر: مدى تقيده بإجراءات الصحة المهنية وبرامجها ، ومحاظته على التجهيزات، وقدرته على تحديد مشكلات العمل، والتزامه بالقوانين والأنظمة، والاهتمام بتنمية قدراته الذاتية.

وإذا كانت هذه المعايير تستخدم لقياس أداء العاملين في الإدارة التنفيذية، فإن هناك معايير تستخدم عادة لقياس كفاءة أداء العاملين في الوظائف القيادية. إذ تختلف هنا مهارات الإدارة التي ينبغي توافرها لدى القياديين عن تلك التي يتمتع بها الموظفون في الإدارة التنفيذية.

ومن المهارات التي تصلح لقياس أداء العاملين في الوظائف القيادية نذكر⁽¹⁾:

- القدرة على التخطيط.

- الدقة في توصيف المشكلات واتخاذ القرارات المناسبة لحلها.

- المتابعة والإشراف على عمل المرؤوسين.

- تحمل المسؤوليات المتلازمة والمتوازنة مع الصلاحيات.

- مهارة تحفيز المرؤوسين وتطوير أدائهم.

وهكذا فإن الكفاءات والمهارات التي سيتم قياسها ترد على شكل جدول، ثم يوضع لكل كفاءة تمّ تقديرها لدى العامل، عددٌ من النقاط التي يستحقها من أصل التقدير الأقصى وهو عادة 5/ درجات. ثم يتم وضع تقدير عام لكل عامل استناداً إلى ما حصل عليه من نقاط، بحيث تكون درجة تقويم أداء العامل بمعدّل جيّد إذا حصل على ثلاث نقاط ونصف حتى

1 - انظر النموذج الاسترشادي لتقرير تقويم الأداء الخاص بالوظائف الإشرافية والقيادية لبعض المديرين في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في سورية والذي تمّ اعتماده كمثال (كنموذج) إرشادي لتقويم الأداء .

خمس نقاط. وتكون درجته وسطاً إذا كانت نقاطه بين (2،5 – 3،49) نقطة، ويكون معدّله ضعيفاً إذ كانت نقاطه بين (1 – 2،49) (1).

خامساً: المبادئ التي تحكم وضع تقرير الكفاية:

ثمة مبادئ ينبغي مراعاتها عند وضع تقرير الكفاية. وهذه المبادئ إما أن تخص السلطة التي تضع التقرير، أو تخص الإطار الزمني لوضع التقرير، أو تلك التي تخص الطبيعة القانونية لتقرير الكفاية والضمانات الإداريّة والقضائية المتاحة للعامل تجاهه.

1- مبدأ التسلسل الإداري في وضع تقرير الكفاية:

تسند عادة مهمة إنجاز تقارير الكفاية للرئيس المباشر للعامل، ومن ثم اعتماده من الرئيس الأعلى في المنظمة، ويؤخذ عادة بهذه الطريقة في شتى أنظمة الوظيفة العامة المعاصرة. وهذا الأسلوب يحقق فائدتين: الموضوعيّة والسرعة. وهذه الطريقة معتمدة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة في سورّيّة (2). وبذلك يمكن القول إن المبدأ الذي يحكم السلطات المختصة بوضع تقارير الكفاية هو مبدأ التسلسل الإداري (3).

2- مبدأ دوريّة تقرير الأداء:

انطلاقاً من أن العامل في الدولة يخضع لسياسة التحرك الزماني، فهذا يعني أن تتم متابعة أدائه في جميع مراحل حياته الوظيفيّة. وقد أخذت سائر تشريعات الوظيفة العامة التي تقوم على نظام الوظيفة العامة المغلق ومنها التشريع السوري بهذا المبدأ. إذ فرّق

1 - هذا النظام معمول به في سورّيّة بموجب القانون /50/ لعام 2004 بدلالة المرسوم التنظيمي رقم /322/ لعام 2005 الخاص بتقويم أداء العاملين .

2 - المادة /4/ من المرسوم /322/ لعام 2005 .

3 - انظر: نص المادة /24/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة ، والمادة /3/ من المرسوم /322/ لعام 2005 .

المشرّع السوري بين نوعين من تقويم الأداء هما: تقويم الأداء الدوري نصف السنوي، وتقويم الأداء بقصد الترفيع والذي يحدث كل سنتين مرة (1).

وحسناً فعل المشرّع السوري عندما اعتمد مبدأ دورية تقارير الكفاية، لأنه أخذ في الحسبان تغيّر أوضاع العاملين خلال حياتهم الوظيفية سواء تعلق الأمر بنقلهم، أو ندهم أو إعارتهم.

3- مبدأ علنية تقارير تقويم الأداء:

يقصد بالعلنية في هذا السياق إعلام الموظف صاحب الشأن بنتائج تقويم أدائه. وينحدر هذا المبدأ من مبدأ الشفافية الإدارية الذي يعد واحداً من المبادئ الرئيسة لدولة القانون. أما الحكمة من إعلام العامل بنتائج تقويم أدائه فتكمن في تمكينه من الاعتراض على نتائج تقدير أدائه أمام الجهات الوصائية خلال مدة زمنية محدّدة، وسلوك طريق التقاضي إذا أراد ذلك.

وقد أخذ المشرّع السوري في القانون /50/ لعام 2004 بهذا المبدأ إذ نصّت المادة /6/ بند /3/ من المرسوم /322/ لعام 2005 على ((إعلام العاملين خطياً بنتائج تقويم أدائهم لتمكينهم من ممارسة حق الاعتراض على قرارات عدم الترفيع)) . إذ يقدّم الاعتراض أمام اللجنة المركزية التي تشكل في كل جهة عامة ومن ثم تبنت هذه اللجنة بالاعتراض بقرار معلّل ونهائي، يقبل الطعن أمام القضاء الإداري.

4- الطبيعة القانونية لتقارير تقويم الأداء:

تصدر تقارير الكفاية بصيغة قرار إداري بكل ما تعنيه هذه الكلمة من معنى، لأنها تنشئ آثاراً قانونية تتجلى في إحداث تغيير في المركز القانوني للموظف. إلا أن وصف

1 - للمزيد من التفصيل حول دورية تقارير الكفاية انظر: د. أنور رسلان، تقارير الكفاية، مرجع سابق، ص: 230 وما بعدها.

القرار الإداري النهائي لا ينطبق إلا على النتيجة النهائية لتقرير الكفاية، أما الأعمال التمهيدية التي تسبق تقرير الكفاية، فهي أعمال مادية لا ترقى إلى مرتبة القرار الإداري.

سادساً - آثار تقويم الأداء :

سبق القول: إن عملية تقويم الأداء ليست غاية في حد ذاتها، بقدر ما هي وسيلة لتحقيق غاية محدّدة. ومن ثم فإن نتائج تقويم الأداء تعد الأساس الذي تبنى عليه الإدارة قراراتها بالنسبة إلى العامل محل التقويم. وهذه القرارات التي تتخذها الإدارة بناءً على نتائج تقويم الأداء هي في حد ذاتها الآثار الوظيفية المترتبة على تقويم الأداء. وهناك مجموعة من الضوابط العامة التي ينبغي أن تحكم القرارات الوظيفية التي تصدر استناداً إلى نتائج تقويم الأداء ومن أهم هذه الضوابط العامة:

- تقيّد الإدارة بالخيارات التي حدّدها المشرّع كأثار لعملية تقويم الأداء.

فمثلاً ألزم المشرّع السوري الإدارة عند وضع تقارير نصف سنوية حول أداء العامل بالجلوس مع العامل ومناقشته بنقاط ضعفه، ومن ثم إرشاده لتلافيها في المستقبل. وهذا في حد ذاته يعد ضابطاً قانونياً على الإدارة للتقيد به.

- أن يكون قرار الإدارة الذي تصدره بناءً على نتائج تقويم الأداء مكتمل الأركان (الاختصاص - الشكل والإجراءات - السبب - المحل - الغاية).

وإذا كانت هذه هي الضوابط العامة التي تحكم الإدارة عند أعمال آثار تقويم الأداء، نأتي الآن لذكر أهم هذه الآثار من خلال مجموعتين:

المجموعة الأولى: الآثار الإيجابية: وتتجلى في منح العامل علاوة الترفيع القانونية، بل وترقيته إذا تحققت شروط الترقية.

المجموعة الثانية: الآثار السلبية: وتتجلى في عدم ترفيع العامل إذا حصل على تقييم أداء بدرجة ضعيف، وإذا تكرّر ذلك لمرّة ثانية تالية، أو لثلاث مرّات خلال حياته الوظيفية،

عندئذٍ تصدر الإدارة قراراً إدارياً بإنهاء خدمته لعدم الكفاءة، أو قد تنقله الإدارة إلى وظيفة أخرى تناسب مستوى كفاءته.

وغني عن البيان أن القرارات الإدارية التي تحمل أثراً سلبياً للعامل، إنما تخضع للرقابة الإدارية والرقابة القضائية بوصفها قرارات إدارية نهائية تؤثر في المركز الوظيفي للعامل⁽¹⁾.

1 - انظر للمزيد من التفصيل على الرقابة الإدارية والقضائية على أعمال الإدارة : د. عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص : 186 وما بعدها .
الصفحة 222 من 283

المبحث الثالث

سياسة تدريب عمال الإدارة العامة وتأهيلهم

بالنظر إلى الدور المهم الذي يلعبه عمال الإدارة العامة في المرافق العامة الحكومية، وسعيًا وراء الاستخدام الأمثل لهم، تتولى جميع دول عالمنا المعاصر (وخاصة المتقدمة منها) وضع الاستراتيجيات ومن ثم إنشاء البنى التنظيمية اللازمة، بهدف تنمية قدرات القوى البشرية العاملة فيها وتدريبهم وتأهيلهم، من أجل الربط بين خطط التنمية وإمكانيات التدريب الفني والإداري، واقتراح الحلول اللازمة للتنسيق بين حجم الطلب على العمالة، والعرض⁽¹⁾.

وإذا كنا نتحدث عن عمال الإدارة العامة فإننا نقصد كل من يتولى إحدى الوظائف الواردة في الهيكل التنظيمي لأي إدارة من إدارات الدولة، سواء كانت إدارة مركزية (وزارات الدولة والجهات التابعة لها) أو إدارة لا مركزية (وحدات الإدارة المحلية بجميع مستوياتها : المحافظة والمدينة والبلدة والبلدية).

والمعروف أن المسائل المتعلقة بموظفي الإدارة العامة، تتنوع وتتعدد، ويأتي تدريب الموظفين بافتراضه إحدى هذه المسائل. وعليه فإن أي دراسة أكاديمية تتصل بموضوع الوظيفة العامة، تفرض على الباحثين المهتمين الإحاطة بتدريب الموظفين.

ونحن في هذا المقرر نسعى جاهدين إلى تقديم عرض مركز ومختصر حول موضوع تدريب عمال الإدارة العامة بالشكل الذي يحقق الغاية المرجوة في استكمال

1 - أنشئ في مصر عام 1982 المجلس الأعلى لتنمية القوى البشرية والتدريب . وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على أن الاهتمام بتدريب عمال الإدارة العامة بات أمراً حتمياً ولا يجوز لأي دولة التحلل من مسؤوليتها تجاهه. انظر د. ماجد راغب الحلو ، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الأزاريطة 2007، ص : 200.

إعداد طالب الحقوق الذي بدأ بدراسة مقرر القانون الإداري بمبادئه العامة، وحصل على معلومات تخص النشاط الإداري والرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ومن ثم اختتام الحلقة الدراسية بالوقوف على الجوانب الفنية المتعلقة بالموظف العام.

ومن ثم سنوجز في هذا الفصل التعريف بالتدريب الإداري وتحديد أهدافه، ثم ننتقل لدراسة أهدافه، ونختم بالتعرّض لأساليب التدريب التي يستحسن سلوكها. كما سيستنتج القارئ أن دراستنا هذه المواضيع ستكون دوماً مغلّقة بالجوانب التشريعية للتدريب، بغية بيان مدى اهتمام المشرّع الوطني بهذه المسألة الوظيفية التي لا ينبغي أن تقل أهميّة عن باقي مسائل الوظيفة العامة.

أولاً- تعريف التدريب وأهميته:

على الرغم من صعوبة وضع تعريف محدّد للتدريب، فقد توصّل علماء الإدارة العامة إلى صيغة مناسبة لمعنى التدريب الإداري بالقول: إن التدريب هو تزويد العناصر البشرية العاملة في المؤسسات (الإدارية أو الإنتاجية) بالمعلومات والمهارات والأخلاقيات المهنية، بهدف رفع مستوى قدراتهم، لإنجاز المهام والمسؤوليات المسندة إليهم بأعلى كفاءة ممكنة⁽¹⁾.

وبالنظر إلى أهمية التدريب في إعداد الموارد البشرية، والعمل على رفع كفاءتها، بتنا نتابع اهتمام دول عالمنا المعاصر بقضية تنمية الموارد البشرية وتأهيلها بشكل مستمر. وأولى صور هذا الاهتمام نجدها من خلال قيام السلطة التشريعية، عند سن تشريعات الوظيفة العامة، بتخصيص أحكام قانونية خاصة تلزم الجهات العامة كافة بتدريب وتأهيل العاملين لديها وفق أنظمتها الداخلية، وهياكلها التنظيمية⁽²⁾، ثم تتولى

1 انظر : د. ماجد راغب الحلو ، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية ، مرجع سابق ، ص : 222.

2 - انظر : المادة /18/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004.

الحكومة وضع الإجراءات التنفيذية اللازمة لنقل النصوص التشريعية إلى واقع عملي ملموس، وذلك من خلال لوائح تنفيذية تتضمن قواعد عامة ومجردة تفصيلية لتنظيم التدريب وجعله تدريباً هادفاً وملتباً لخطة كل جهة عامة فيما يخص تنمية مواردها البشرية.

ويلجأ المشرع عادة إلى منح الموظفين الذين خضعوا لدورات تدريبية، وفق خطة التدريب التي وضعتها الجهات العامة، علاوات مالية على أجورهم بنسب مختلفة، بهدف تحفيزهم على السعي الدائم لتحسين كفاءتهم، وتعزيز الرغبة لديهم في استكمال المسار التدريبي⁽¹⁾.

ونحن نعتقد أن قيام المشرع بوضع أحكام خاصة بتدريب العاملين وتأهيلهم يعد توجّهاً رشيداً وتعبيراً صريحاً عن إرادة القيادة السياسية للدولة برغبتها في أن تكون سياسة تدريب عمّال الدولة وتأهيلهم من أهم أولوياتها.

فلا يجوز إغفال الأهمية العلمية والعملية لإعداد الموارد البشرية، لأن هذه الموارد هي الموارد الدائمة مقارنة مع الموارد المادية التي تنضب وتزول.

وقد خطت الدولة السورية خطوة مهمة ولافتة في مجال تنمية الموارد البشرية تجسّدت في إصدار القانون /28/ تاريخ 2018/7/2 الخاص بوزارة التنمية الإدارية. ومن ضمن الأهداف التي حدّدها المشرع لوزارة التنمية الإدارية: تحميلها مسؤولية تنفيذ السياسة العامة للدولة فيما يتعلق بشؤون التنمية الإدارية والإصلاح الإداري، ودعم الشفافية المؤسسية، على أن يتم ذلك بالتنسيق والتعاون مع الجهات العامة المختصة.

1 - المادة /19/ فقرة /ب/ من القانون /50/ لعام 2004. كما يتضمن قانون تنظيم الجامعات وقانون السلطة القضائية وقانون وزارة الخارجية أحكاماً مماثلة تهدف إلى تحفيز الموظفين في هذه القطاعات وتعزيز رغبتهم في تحسين الأداء.

ونحن نرى أن إحداث وزارة التنمية الإدارية قد جاء منسجماً مع إرادة الدولة في تنظيم مشروع الإصلاح الإداري بشكل علمي وتنفيذه، إذ إن إسناد مهمة متابعة تنفيذ مفردات مشروع الإصلاح إلى تنظيم إداري متخصص بحجم وزارة إنما يحقق أهدافاً كثيرة أهمها:

1. تحقيق الجدّية الكاملة والمضّي قدماً في تنفيذ برنامج الإصلاح الإداري. فكما هي وزارة العدل متخصصة في اتخاذ أي خطوة من شأنها رفع شأن مبدأ سيادة القانون من خلال اختيار القضاة الأكفاء وإعدادهم وتدريبهم، فإن عمل وزارة التنمية الإدارية يركز على اتخاذ كل ما يلزم من إجراءات بهدف الوصول بالموارد البشرية العاملة في مرافق الدولة إلى أعلى مستوى من الكفاءة، سواء أعلق الأمر بتقديم مقترحات تكفل تنفيذ سياسة انتقاء عمّال الإدارة العامة وفق مبدأ الجدارة والاستحقاق ، أم تعلق بتقديم مقترحات تعنى بآليات إعداد الهياكل التنظيمية والأنظمة الداخلية للجهات العامة .

2. إن إحداث تنظيم إداري متخصص بحجم وزارة، يجعل مشروع الإصلاح الإداري أكثر رشداً وعقلانية، بل يعدّ بمنزلة البنية التحتية المؤسسية لتنفيذ هذا المشروع بصورة علمية.

ويستدل على ذلك من خلال قراءة اختصاصات ومهام الوزارة وتحليلها⁽¹⁾ وهي اختصاصات لافتة ومهمة وجاءت متفقة مع مشروع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) ومن هذه الاختصاصات نذكر:

أ- مراجعة ودراسة قوانين الوظيفة العامة واقتراح تطويرها.

ب- مراجعة الأنظمة الداخلية والهياكل التنظيمية واقتراح تطويرها.

1 - المادة /4/ من القانون /28/ لعام 2018 الخاص بوزارة التنمية الإدارية .

ج- اقتراح وضع أسس ومعايير موضوعية وشفافة في نطاق وضع سياسة محدّدة لإشغال الوظائف العامة.

د- وضع مؤشرات قياس الأداء الإداري ووضع الأطر العامة لإدارة الموارد البشرية.

هـ- منح ترخيص مزاولة مهنة التدريب الإداري.

وكما هو ملاحظ فإن اهتمام الدولة بسياسة التدريب الإداري بات أمراً واضحاً، كما بات أمراً منظماً قانونياً، بهدف تنسيق جهود جميع المعنيين في شأن التدريب الإداري (الدولة أو مؤسسات القطاع الخاص المختصة بالموارد البشرية).

ثانياً- أهداف التدريب :

مهما حاول علماء الإدارة العامة حصر أهداف التدريب، فليس في الإمكان وضع قائمة محدّدة ومغلقة لأهداف التدريب، لأن أهداف التدريب يمكن أن تتداخل مع أهداف التنمية الإدارية في حد ذاتها. فإذا كانت التنمية تعني النقلة النوعية من وضع إلى آخر أفضل منه في المجالات الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، فإن التنمية الإداريّة تعد الشرط الرئيس لتحقيق باقي مجالات التنمية الشاملة. والمعروف أن التنمية الإداريّة تقوم قبل كل شيء على مجموعة من المرتكزات الأساسية أبرزها: العنصر البشري المدرب والمؤهل. وهذا يعني أن التدريب الإداري يعد الوسيلة الأساسية لصنع كوادر بشريّة كفوءة وقادرة على أن تكون المحرك الرئيس لعملية التنمية. أي إن هناك تدخلاً بين أهداف التدريب الإداري، وأهداف التنمية، بافتراض أن تدريب الموارد البشرية وتأهيلها يؤدي إلى نجاح عملية التنمية الإداريّة، التي تعد - كما سبق وأوضحنا - القلب النابض لعملية التنمية الشاملة في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية، والسياسية. فما أهداف التدريب؟

لقد تبين لنا من خلال تعريف التدريب، أن التدريب، وسيلة لتحقيق تنمية الموارد البشرية بالنظر للأثر الملموس الذي سيحدثه التدريب الإداري من تغييرات في الفرد المدرب لجهة: المعلومات، والخبرات، والمهارات، ومعدلات الأداء، وأساليب الإدارة الحديثة، مما يجعل هذا الفرد قادراً على القيام بمهامه بكفاءة وإنتاجية عالية⁽¹⁾.

وعليه يمكن تلخيص فوائد التدريب في النقاط الآتية:

1. الزيادة الكمية والنوعية في الإنتاج. فالعنصر البشري المدرب والمؤهل تأهيلاً علمياً وعملياً رفيعاً المستوى، سيكون له الدور البارز في زيادة كمية الإنتاج ونوعيته. وهذا يصدق على السوء سواء تعلق الأمر بالعاملين في المرافق العامة الإدارية التقليدية، أو تعلق بالعاملين في المرافق العامة الاقتصادية (التجارية أو الصناعية أو المالية).

2. الاقتصاد في الإنفاق العام: وأية ذلك أن النفقات العامة، التي سيتم صرفها بهدف تمكين الكوادر البشرية، ستكون من النفقات الاستثمارية، وهل هناك استثمار يفوق في الأهمية الاستثمار في الموارد البشرية؟ إذ إن العاملين الذين أنهوا الدورة التدريبية، سترتفع كفاءة أدائهم كماً ونوعاً، كما ستخفض نسب ارتكاب الأخطاء لديهم، الأمر الذي ينجم عنه توفير المال العام بدلاً من هدره نتيجة ارتكاب الأخطاء المتكررة.

1 - انظر : د. عبد الكريم درويش ، د. ليلي ت كلا ، أصول الإدارة العامة ، مرجع سابق .

3. الارتقاء بالجانب النفسي والمعنوي لدى العاملين، لأن تدريبهم سيجعل منهم مشروع قادة إداريين ، ويزيد شعورهم بالرضا الوظيفي الذي يعد واحداً من مؤشرات قياس كفاءة الأداء الإداري⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن الأهداف التي تمّ ذكرها، إنما وردت على سبيل المثال لا الحصر، لأنه كما ذكرنا لا يمكن حصر أهداف التدريب في مجموعة مغلقة. وإذا كانت هذه الأهداف ضرورية في نطاق إدارة الموارد البشرية العاملة في القطاع الخاص، فهي من باب أولى تصبح أكثر ضرورة في نطاق إدارة الموارد البشرية العاملة في المرافق العامة الحكومية، لأن الغاية الأساسيّة من إحداث المرافق العامة ونشاطها تكمن قبل شيء في تحقيق المصلحة العامة، وهذا الهدف في حدّ ذاته هو الذي يكسب النفقات العامة التي تنفق في سبيل ذلك صفة المشروعية.

ثالثاً- أساليب التدريب:

بدايةً ينبغي التنويه إلى أن الأهداف التي تم ذكرها أعلاه يتعدّد - كي لا نقول يستحيل - تحقيقها إذا لم تتكامل عناصر نجاح التدريب.

ومن عناصر نجاح التدريب الحديث جودة أساليب التدريب ودقتها، أي الطرق المتبعة في إنجاز الدورة التدريبية بالصورة التي تؤدي إلى تحقيق إفادة كاملة للمتدربين. ونحن إذ نؤكد أن أساليب التدريب ليست من نمط واحد، بل ترتبط ارتباطاً عضوياً بنوع الوظائف التي يمارسها المتدربون، كما ترتبط أيضاً بالمستوى الوظيفي للموظف وموقعه في مدارج السلم الإداري، فإنه بالرغم من هذه الارتباطات ثمة أساليب متفق على

1 - انظر : المادة /3/ من قرار مجلس الوزراء رقم/ 59/ م . و / لعام 2017. المتضمن مؤشرات قياس الأداء الإداري والذي جاء تنفيذاً لأحكام المواد 13،14،15 من القانون /28/ لعام 2018 الخاص بعمل وزارة التنمية الإدارية في سورية .

صلاحيتها من قبل علماء الموارد البشرية لأي موظف مهما كان نوع الوظيفة ومهما كان موقع الموظف في السلم الإداري. ومن هذه الأساليب نذكر:

1. المحاضرات النظرية:

يقوم جوهر هذا الأسلوب على تزويد المتدربين بالمعارف النظرية المتعلقة بموضوع الدورة التدريبية. إذ إن الإدارة العامة، ومنها إدارة الموارد البشرية، علم يقوم على مجموعة من النظريات والمبادئ الأساسية. وهذه ينبغي إسقاطها على كل مادة تدريبية يصار إلى اختيارها وتقريرها من قبل القائمين على إدارة الموارد البشرية عند وضع الخطة التدريبية الخاصة بكل جهة عامة بعد أن يتم تحديد الاحتياجات التدريبية أصولاً. إذ يتم اختيار البرنامج التدريبي بناءً على تقويم أداء العاملين والتعرّف على نقاط القوة ونقاط الضعف لديهم، ومن ثم يصار إلى إخضاعهم إلى دورات تدريبية في المجال الذي يعانیه العاملون من نقاط ضعف. كما لو تبين عند تقويم أداء العاملين أن ثمة ضعفاً واضحاً في أسلوب التواصل مع الآخرين، أو ضعفاً في إدارة الوقت، أو ضعفاً في المعارف القانونية.

وينبغي على المدرب المختص⁽¹⁾ قبل كل شيء أن يزود المتدربين بالمفاهيم والمصطلحات والكلمات الفتحية، ويشرح لهم مضمونها بشكل موجز، على أن يتم ذلك باتباع أسلوب المحاضرة التفاعلية، وليس المحاضرة التلقينية. بمعنى آخر، أن يتم تزويد الدارسين بأمثلة عملية من شأنها توضيح الأفكار النظرية، إذ إن استيعاب هذه المصطلحات سيكون له الأثر الفاعل في فهم باقي محاور الدورة. مع العلم أن نجاح أسلوب المحاضرة يتوقف على عناصر عدة أهمها:

1 - ينبغي التفريق بين المدرب والمدرّس .

أ. اختيار المادة العلميّة بشكل دقيق.

ب. اختيار المدرب الكفاء ممن يملكون الخبرة الطويلة في مجال التدريب.

ج. استخدام وسائل التوضيح الحديثة (power point) شرائح العرض.

2. دراسة الحالات:

ويقوم هذا الأسلوب على اختيار إحدى المشكلات الحقيقية التي تعانيها إحدى الإدارات الحكوميّة في قطاع، عندئذٍ يصار إلى دراستها من قبل المتدربين وتحليلها بطريقة علميّة. فيتم الوقوف على أسبابها وآثارها، بعدئذٍ يتولى المتدربون البحث عن الحلول القابلة للتنفيذ من الناحيتين القانونية والماديّة، ومن ثم تقييمها واختيار أفضلها بعد مناقشات مستفيضة. ولا يخفى على أحد أن هذا الأسلوب هو الأكثر تشويقاً للمتدربين، والأكثر تحفيزاً وتحريضاً لهم في تنشيط الفكر وتعويدهم على الإبداع والابتكار.

3. المباريات الإداريّة:

يقوم هذا الأسلوب على طرح المدرب تمريناً عملياً تطبيقياً على المتدربين، يكون موضوعه موقفاً معيّناً من المواقف الإداريّة التي تحدث في مجال الوظيفة العامّة. ومن الناحية الإجرائيّة، يقتضي أسلوب المباريات الإداريّة أن يتم تقسيم المتدربين إلى مجموعات، بحيث تمثل كل مجموعة وحدة إداريّة ما (سواء أكانت هذه الوحدة بهيئة وزارة أم هيئة عامة أم مؤسسة عامة)، ثم يُثار على هذه المجموعات ملف إداري ما (مشكلة إداريّة ما

سواء في مجال النقل الجماعي أو في مجال تأمين المشتقات النفطية في الظروف الطارئة أو في مجال تعديل المناهج التربوية أو في مجال التلوث البيئي (البصري)، ويطلب إلى هذه المجموعات البحث عن الحلول، واتخاذ القرار الملائم لحل المشكلة المطروحة خلال مدة زمنية (ساعة أو ساعتين) يحددها المدرب المشرف. ثم تجري عملية تقييم المتدربين في ضوء الأفكار التي قدّموها لحل المشكلة وفق المعايير الآتية:

- مدى واقعية البديل الذي تمّ اختياره.
- مدى توافر الإمكانيات المادية والبشرية لتنفيذه.
- مدى إمكانية تنفيذ البديل باستعمال أساليب الإدارة الحديثة

(الحكومة الإلكترونية مثلاً)

ولا تخفى مزايا هذا الأسلوب على المتتبع المختص، إذ إنه يساعد على الكشف عن المهارات الذاتية والإدارية التي يتمتع بها المتدرب، كما يعمل على إظهار الفروقات الفردية بين المتدربين. زد على ذلك فإن اتباع هذا الأسلوب سيساعد على الربط بين البرامج التدريبية التي تعتمد على المراكز التدريبية المتخصصة، والمشكلات الحقيقية التي تعانيها الإدارات الحكومية، الأمر الذي سيؤدي إلى خلق جسور من التعاون بين المراكز التدريبية (الرسمية منها والخاصة) من جهة، والإدارات الحكومية من جهة أخرى، ومحاولة الاستفادة من خبرات المتدربين، والاستعانة بهم لتقديم المشورات للجهات الحكومية في شتى المجالات. ونشير إلى أن هذا الأسلوب قد بات متبعاً في معاهد الإدارة العامة المتخصصة في الوطن

العربي ومنها المعهد الوطني للإدارة العامة في سورية والمحدث بالمرسوم التشريعي رقم /27/ لعام 2002، إذ يكشف المتتبع مدى تركيز المعهد على أسلوبين أساسيين من أساليب التدريب الإداري هما: التمرين التطبيقي، ودراسة الحالة. والأهم من ذلك أن موضوعات التمارين ودراسة الحالات تركز على مواقف حقيقية لا افتراضية، سواء أكانت ذات طابع قانوني، أم اقتصادي، أم إداري.

4. تقمّص الأدوار:

يقوم هذا الأسلوب على أن ينسب مركز وظيفي ما لبعض المتدربين (صفة مدير أو صفة وزير أو صفة محافظ)، وتثار عليهم مشكلة من المشكلات التي تعانيها الإدارات الحكومية، كمشكلة التأخير والبطء في إنجاز الخدمات الإداريّة (منح ترخيص - أو جواز سفر)، ثم يطلب من المتدرب التصرف، ومقاربة الموقف كما لو كان هو صاحب القرار حقيقة. ثم يصار إلى تقييم قرار المتدرب من جميع النواحي: القانونية، والماديّة، والتنظيمية.

ومما لا شك فيه فإن سلوك هذا الأسلوب في الدورات التدريبية، سيؤدي حتماً إلى إكساب المتدربين الخبرات اللازمة والضرورية للتعامل مع المشكلات الإداريّة العمليّة، كما سيؤدي إلى تعزيز قدراته القياديّة.

ومهما حاولنا حصر أساليب التدريب الحديثة، فهي غير قابلة للحصر، بسبب التطور العلمي والتكنولوجي الذي ينبغي استثماره بشكل دائم. لذا

ينبغي أن تكون أساليب التدريب أساليب مرنة وقابلة للتطوير والتحديث بما يتلاءم وأحدث أساليب إدارة الخدمات العامة.

رابعاً - مستلزمات التدريب:

بالنظر إلى الأهمية العلمية والعملية التي يتمتع بها موضوع تدريب عمال الإدارة العامة، فإن نجاح هذه السياسة يتوقف على توفير مجموعة من المستلزمات سواء أكانت مستلزمات مادية أم مستلزمات قانونية:

1. المستلزمات المادية: ويقصد بها ما يطلق عليه فقهاء الإدارة العامة ماديّات التدريب⁽¹⁾، وهذه تتجسّد في مكان التدريب، أي المبنى الذي ستجري فيه الدورة التدريبيّة، إذ ينبغي أن يكون مهيباً بالشكل الذي يريح المتدربين من الناحية النفسيّة ويجذبهم للالتزام والمواظبة. فانتقال الموظف من إدارته إلى مكان التدريب سيؤدي إلى خلق حالة من الارتياح لدى الموظف في حال كان المكان مجهزاً بالشكل اللائق، وإلا سيؤدي المكان التدريبي السيئ (من حيث الأثاث ومن حيث البيئة المحيطة) إلى خلق حالة من التذمّر والتردد لدى المتدربين. كما يعد من ماديّات التدريب موضوع وسائل الإيضاح التي تستخدم في المركز التدريبي، سواء تعلق الأمر بأجهزة عرض، أو أفلام، أو صور، أو رسوم وخرائط. إذ إن استخدام هذه الوسائل سيخلق حالة من الشعور الايجابي لدى المتدربين، وسيؤدي إلى تقوية الدافع لديهم بأن يبذلوا أقصى الجهود للاستفادة من الدورة التدريبيّة.

1 - انظر : د. ماجد راغب الحلو ، علم الإدارة العامة ، مرجع سابق ، ص : 231 .

ولا ينبغي إغفال تزويد المراكز التدريبية بالمكتبات المتخصصة ورفدها بالمراجع التخصصية النظرية والعملية، ليصار إلى استخدامها من قبل المتدربين عند تكليفهم بإعداد حلقات بحثية أو دراسة حالة، أو تمرين تطبيقي، أو غير ذلك.

2. المستلزمات القانونية: ونقصد بها أن يخصص المشرع الوطني أحكاماً قانونية أمره للجهات العامة بأن تولي موضوع التدريب الاهتمام الذي يستحقه.

ومن الأحكام التي نتطّلع، إلى أن يصار إلى تضمينها في النصوص التشريعية نذكر الآتي:

- جعل التدريب إلزامياً وترتيب عقوبات مسلكية على المتدربين الذين يمتنعون لأسباب غير مسوّغة خطياً عن الالتحاق بالدورة.

- منح العاملين الذين خضعوا للدورات التدريبية حوافز مادية مجزية.

- منح العاملين الذين تميزوا في الدورة التدريبية علاوة ترفيع استثنائية، وأن يصار إلى اعتماد نظام الترقية على أساس الكفاءة.

- ربط المسار الوظيفي بالمسار التدريبي.

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد، أن الحكومة السورية قد خطت خطوة مهمة في عملية الإصلاح الإداري، وأسندت مهمة الإشراف على المشروع إلى وزارة التنمية الإدارية. وقد صدر القانون رقم /28/ لعام 2018 الخاص بعمل الوزارة. وبالعودة إلى المادة /4/ من هذا القانون نجد أن إرادة المشرع قد اتجهت بشكل صريح إلى إيلاء التدريب والتأهيل أهمية كبرى، انطلاقاً من أن كفاءة الأداء

الإداري لدى الجهات العامة ترتبط ارتباطاً حتمياً بكفاءة الأداء الإداري لدى العاملين في هذه الجهات، ولا يمكن لأحد إغفال أهمية التدريب والتأهيل ودوره في تمكين الكوادر البشرية، ورفع مستوى كفاءة الأداء لديهم.

إلا أن هذا الهدف يبقى مفقوداً للنجاح إذا لم يتم إعادة النظر في موضوع تقييم نتائج التدريب.

خامساً - تقييم نتائج التدريب:

بات واضحاً أن ثمة إجماعاً لدى الباحثين في علم الإدارة العامة على ضرورة إعداد عمّال الإدارة العامة وتدريبهم بصورة مستمرة، إذا ما أخذنا في الحسبان الفوائد العلميّة والعملية التي يحققها التدريب سواء بالنسبة إلى العامل المتدرّب، أو بالنسبة إلى الجهة العامة التي يعمل لديها. إذ بدا واضحاً من العرض السابق أن العلاقة بين إنتاجية أي مشروع (عاماً كان أو خاصاً) سواء من الناحية الكميّة، أو من الناحية النوعيّة، وبين العنصر البشري المؤهّل والمدرّب علاقة حتميّة، بل هي علاقة عضويّة وثيقة.

غير أن ملف تدريب وتأهيل العاملين ينبغي ألا يغلق بمجرد إتمام البرنامج الزمني للدورة التدريبية، بل ينبغي أن يلي إنجاز هذا البرنامج ورشة عمل حقيقيّة بهدف تقييم الدورة التدريبية، ومن ثم إصدار الحكم بنجاحها أو بفشلها.

إذا فالغاية القصوى من عملية تقييم التدريب تتمثل في الحكم على نجاح التدريب والكشف عن أسباب هذا النجاح، أو الحكم على إخفاق التدريب ومن ثم الكشف عن أسباب هذا الإخفاق، وذلك بغية تحليل هذه الأسباب ومعالجتها. وانطلاقاً من أن هناك إجماعاً لدى المهتمين في علوم الإدارة على ضرورة إجراء تقييم للتدريب، هناك اختلاف في وجهات النظر حول معايير قياس كفاءة التدريب.

ونحن نقول: على الرغم من وجود اختلاف في وجهات النظر حول معايير تقييم التدريب، فإن هذا الاختلاف يقتصر على التفصيلات، لذا فإن هناك معايير موضوعية لا يمكن إغفالها عند البدء بقياس كفاءة التدريب. وهذه المعايير إما أن تتعلق بأطراف التدريب (المدرّب والمتدرّب)، وإما أن تتعلّق بأساليب التدريب التي اعتمدت في الدورة، أو تتعلق بمادّيات التدريب. وينبغي أن نشير في هذا السياق إلى ضرورة الأخذ في الحسبان طبيعة العمل المسند إلى المتدرّب. فلا يجوز أن تطبّق معايير قياس كفاءة التدريب المتبّعة بالنسبة إلى متدربي القطاع الإنتاجي على متدربي القطاع الإداري أو الخدمي. بعبارة أخرى: إن معايير تقييم كفاءة التدريب تختلف باختلاف نوع الدورة التدريبية ونوع العمل الذي يتولاه المتدرّب. فإذا كان عنوان الدورة التدريبية مثلاً ((ترشيد إدارة المال العام))، والتي قرّرت الإدارة المعنية في منظمة ما إجرائها للعاملين في القطاع المالي، عندئذٍ يجب لمعرفة نجاح هذه الدورة أن تجري مقارنة بين نتائج إدارة المال العام ما قبل الدورة وما بعدها، فإن تبين أنّ النتائج ايجابية، أي صار هناك وفر في الموارد، وصار هناك ترشيد في الإنفاق، مقارنة مع حالة الهدر والعجز التي كانت تحدث قبل اتباع الدورة، عندئذٍ نقول: إن الدورة التدريبية قد حققت المراد منها.

أما معايير قياس كفاءة التدريب في مثالنا السابق فهي:

1. كفاءة المدرّب والمتدرّب.

2. حداثة وتنوع الأساليب التدريبية.

3. توافر البيئة التدريبية السليمة.

إلا أن الموضوع الأصعب من تحديد معايير قياس كفاءة التدريب، إنما يكمن في الكيفية التي يتم الاعتماد عليها لقياس كل مؤشر من المؤشرات السابقة اللازمة لتقييم التدريب:

1. تقييم أطراف التدريب (المدرّب والمتدرب):

أ. تقييم المدرّب: إن تقييم المدرّب ينبغي أن يتم من قبل المتدربين أنفسهم، إلا أن هذا ينبغي أن يتم من خلال تصميم استمارة تقييم، يعدها المركز التدريبي المتخصّص بشكل مسبق، على أن يكون جوهر الاستمارة قائماً على تقييم مجموعة من المهارات لدى المدرّب أبرزها:

- المهارات القياديّة للمدرّب: وتقاس من خلال ضبطه لنشاط المتدربين وقدرته على إدارة الجلسة.

- المهارات المعرفيّة: وتقاس من خلال حداثة المادة العلميّة ومدى انسجامها مع النظريات الحديثة للإدارة.

- أسلوب المدرّب: ويقاس من خلال سلوكه أساليب التدريب الحديثة (حالات عمليّة - تمارين تطبيقيّة) .

- القدرة الإقناعيّة لدى المدرّب: وتقاس من خلال استجابة المدرّب لتساؤلات المتدربين واستفساراتهم وانسجامه مع المتدربين.

وكما هو واضح فإن التدريب يختلف عن التدريس الأكاديمي، لذا فلا بدّ لمن يريد

أن يكون مدرباً ناجحاً أن يكون قد خضع لدورة تدريب المدرّبين (TOT)

(Training of Trainer) في مراكز متخصصة بذلك، وأن يكون قد حصل على

شهادة رسميّة بهذا الشأن .

ب. تقييم كفاءة المتدرب في أثناء الدورة التدرّبيّة: ينبغي أن يصار في هذه الحالة

إلى إعداد استمارة خاصة بذلك من قبل إدارة المركز التدريبي قوامها مجموعة

من الأسئلة التي توجّه إلى المشرفين على الدورة التدريبية في المركز بما فيهم المدرب ذاته. على أن تشمل أسئلة الاستمارة على نوعين من المؤشرات:

الأول: لقياس الصفات الشخصية للمتدرب (وأهمها: الالتزام بمواعيد الجلسات، والدافع الشخصي لدى المتدرب، وعلاقاته مع المدرب وزملائه المتدربين).

الثاني: لقياس مهارات الإدارة لدى المتدرب (وأهمها: المشاركة الفعالة في قاعة التدريب، وقدرة المتدرب على ابتكار الحلول، وسلوك المتدرب).

بيد أن تقييم المتدرب الذي خضع لدورة تدريبية لا يكتمل بأن يجري قياس أدائه في أثناء التدريب من قبل المدرب ومساعديه فحسب، بل ينبغي أن يخضع لامتحان حقيقي في نهاية الدورة التدريبية: بحيث يتألف هذا الامتحان من شقين:

الأول: امتحان تحريري بطريقة الخيارات المتعددة.

الثاني: امتحان مقابلة شخصية: على أن يتم ذلك عن طريقة تشكيل لجنة للمقابلات الشخصية يكون أعضاؤها من الكفاءات المعروفة والمتخصصة في التدريب والموارد البشرية.

وبعد إنهاء الامتحانات ترسل النتائج إلى الإدارة التي يعمل لديها المتدرب. عندئذ تتولى الإدارة صاحبة الشأن متابعة ورقابة أعمال المتدربين ومن ثم تقييم أدائهم بعد أن خضعوا للتدريب.

وتستعين الإدارة صاحبة الشأن عند تقييم أداء العامل بعد التدريب بمجموعة من المعايير أهمها:

- رضا الموظف الذي يتعامل مع القسم الذي يعمل فيه المتدرب، ويقاس ذلك من خلال سرعة الاستجابة للطلبات، وجودة معالجتها وحسن التواصل، وقلّة الشكاوى.

- علاقة المتدرّب مع زملاء العمل: ويقاس ذلك من خلال مهاراته على العمل ضمن فريق.

فإذا تبين للإدارة أن ثمة تحسّناً طرأ على المهارات الإداريّة والشخصية للعامل، عندئذٍ سيكون حكمها بنجاح الدورة التدريبيّة حكماً معللاً وقائماً على الحقيقة وليس على المجاملات .

سادساً- واقع التدريب في سورية:

لاقى ولا يزال يلقى موضوع تدريب عمّال الإدارة العامة وتأهيلهم اهتماماً جدّياً من قبل المؤسسات الدستوريّة في سورية إيماناً منها بأن تنمية الموارد البشرية هي المفتاح في تحقيق التنمية الإداريّة، وإيماناً منها بأن التنمية الإداريّة هي العمود الفقري للتنمية الاقتصادية .

وفيما يأتي سنقوم ببيان ملامح التزام كلّ من السلطة التشريعيّة والسلطة التنفيذية بموضوع التدريب.

1. دور السلطة التشريعيّة: يكاد لا يخلو تشريع ناظم للوظيفة العامة من أحكام قانونية، أفردتها المشرّع لموضوع تدريب وتأهيل الموظفين العاميين على اختلاف الوظائف المسندة إليهم. إذ أفرد القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 باباً مستقلاً شرح فيه أحكام التدريب والتأهيل، وعدّه بمنزلة واجب إداري ملقى على عاتق جميع الجهات العامة، سواء ذات الطابع الإداري، أو ذات الطابع الاقتصادي⁽¹⁾. وكان منطلق المشرّع في ذلك منبثقاً من المبادئ الدستوريّة، ولاسيّما ما ورد في المادة السادسة والعشرين من الدستور السوري لعام 2012، إذ جاء في

1 - المادة /18/ من القانون /50/: تتولى الجهات العامة تدريب وتأهيل العاملين لديها وفقاً لنظامها الداخلي .

فقرتها الأولى : ((الخدمة العامة تكليف وشرف ، غايتها تحقيق المصلحة العامة وخدمة الشعب)) .

كما أكد قانون تنظيم الجامعات رقم /6/ لعام 2006 وتعديلاته على موضوع تدريب وتأهيل العاملين العلميين في مؤسسات التعليم العالي . إذ أوعز لمجلس التعليم العالي مسؤولية وضع الخطط اللازمة لتنفيذ سياسة التعليم العالي التي تضعها الدولة وربطه بخطط التنمية الاقتصادية ، والاجتماعية ، والثقافية ، كما أسند إليه وضع الخطط العامة لمؤسسات التعليم العالي ، وخاصة فيما يتعلق بتدريب العاملين فيها⁽¹⁾ .

كما منح المشرّع للجامعات مجموعة من الصلاحيات بغية تمكينها من تحقيق أهدافها المتمثلة في تحقيق التقدم في مجالات العلم ، والتقانة ، والفكر ، والفن ، وإغناء الحضارة الإنسانية ، وتوسيع آفاق المعرفة البشرية ، والإسهام في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في سورية⁽²⁾ . ومن أبرز الصلاحيات والمسؤوليات التي ألقاها المشرّع على عاتق الإدارات الجامعية لتتمكن من تحقيق أهدافها، أن المشرّع أسند إليها مسؤولية الإسهام في دورات التأهيل والتدريب والتعليم المستمر⁽³⁾ .

أي إن المشرّع أراد ألا يقتصر دور الجامعات على الجانب البحثي الأكاديمي، بل أراد أن تسهم وبشكل فاعل بالإعداد العملي من خلال الدورات التدريبية التي ينبغي تنظيمها.

1 - المادة /2/ من قانون تنظيم الجامعات السوري رقم /6/ لعام 2006 وتعديلاته .

2 - المادة /12/ من القانون /6/ لعام 2006 .

3 - المادة /12/ فقرة /و/ من القانون /6/ لعام 2006 .

ولا ينبغي في هذا السياق إغفال قانون السلطة القضائية رقم /98/ لعام 1961 وتعديلاته، وقانون مجلس الدولة السوري رقم /55/ لعام 1959، لجهة تأكيد كلٍّ منهما على موضوع تأهيل القضاة ولاسيما المعيّنين في أدنى الدرجات القضائية. إذ ألزم المشرّع مجلس القضاء الأعلى أن يضع نظاماً خاصاً بتمرين القضاة المعيّنين في أدنى الدرجات القضائية ينشر بقرار من وزير العدل⁽¹⁾.

كما أنّحت إدارة المشرّع السوري في إيلاء موضوع التدريب والتأهيل أهميّة كبيرة من خلال إحداث المعهد الوطني للإدارة العامة بموجب المرسوم التشريعي رقم /27/ لعام 2002، وأسندت إليه مهمة إعداد وتأهيل وتدريب أطر من حملة الإجازة الجامعيّة 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⁽²⁾.

والحال ذاتها تنطبق على المعهد العالي للتنمية الإداريّة، والمعهد العالي لإدارة الأعمال، إذ كان الهدف من إحداث كلٍّ منهما العمل على رفع مستوى كفاءة الموارد البشريّة.

يضاف إلى ذلك التشريعات التي صدرت بإحداث المعاهد المتخصصة في إعداد الكوادر الخاصة وتأهيلها.

فنشير هنا إلى المعهد العالي للقضاء، والمعهد الدبلوماسي التابع لوزارة الخارجية، ومعهد تدريب ضباط قوى الأمن الداخلي التابع لوزارة الداخلية.

1 - المادة /73/ من قانون السلطة القضائية . هذا وقد أصدرت وزارة العدل نظام التمرين بالقرار الوزاري رقم /585/ لعام 1993.

2 - المادة /3/ من المرسوم التشريعي /27/ لعام 2002 القاضي بإحداث المعهد الوطني للإدارة العامة .

ومن دلائل اهتمام السلطة التشريعية في سورية بموضوعات التدريب والتأهيل نذكر أيضاً ما ورد في القانون /28/ لعام 2018 الخاص بوزارة التنمية الإدارية في الجمهورية العربية السورية. إذ حدّد المشرّع أهداف الوزارة بتنفيذ السياسة العامة للدولة وتوجهاتها في كل ما يتعلق بشؤون التنمية الإدارية والإصلاح الإداري والوقاية من الفساد، ودعم الشفافية بما يحقق التنمية الشاملة والمستدامة⁽¹⁾.

وقد منح المشرّع وزارة التنمية الإدارية مجموعة من الصلاحيات تمارسها بالتنسيق والتعاون مع الجهات العامة والمعنية، ومن هذه الصلاحيات والمهام نذكر بعض ما أورده المادة /4/ من القانون /28/ لعام 2018 إذ جاء فيها: ((تتولى وزارة التنمية الإدارية بالتعاون والتنسيق مع الجهات العامة وضع الأطر العامة لإدارة الموارد البشرية واقتراح برامج تأهيلها وتطويرها وتدريبها وتقويم أدائها ... ومنح ترخيص مزاوله مهنة التدريب الإداري)).

ونحن نعتقد أن إحداث تنظيم إداري بمستوى وزارة متخصصة في موضوع التنمية الإدارية، إنما يدعو إلى التفاؤل والأمل بإحداث تغيير جوهري في مجال الإدارة العامة، سواء أتلّق الأمر بالجانب التنظيمي، أم بالجانب الوظيفي.

2. دور السلطة التنفيذية: وهنا نود التنويه إلى أن وضع التشريعات وتخصيص أحكام قانونية أمره للاهتمام بالتدريب والتأهيل يبقى الخطوة الأولى اللازمة، ولكنها ليست كافية لتنفيذ السياسة العامة للدولة وتوجهاتها فيما يتعلق بشؤون التنمية الإدارية. وهنا يأتي دور السلطة التنفيذية وتحمل مسؤولياتها في تصميم البرنامج التنفيذي لإعداد وتأهيل الكوادر البشرية العاملة في الجهات العامة وتدريبها. إذ إن تنفيذ خطة الدولة فيما يتعلّق بإعداد الكوادر البشرية وتأهيلها وتقويم كفاءة أدائها

1 - المادة /2/ من القانون /28/ لعام 2018 .

ليس مهمة وزارة واحدة (وزارة التنمية الإدارية)، بل يدخل في مهام الحكومة بجميع مكوناتها.

عندئذٍ يكون دور وزارة التنمية الإدارية بمنزلة الداعم التقني في علاقتها مع الجهات العامة. أي إنها تقدّم للحكومة خطتها في تنفيذ برنامج الإصلاح الإداري ويصار عندئذٍ إلى إقرار هذه الخطة من قبل الحكومة لتصبح ملزمة لجميع الجهات العامة.

ونشير في هذا السياق إلى القرار التنظيمي رقم /59/ م.و/ الصادر عن مجلس الوزراء عام 2017 والمتعلق بعملية قياس الأداء الإداري والتي تهدف إلى تطوير عمل الجهات العامة من خلال الاستجابة إلى تطلعات المواطن ومعالجة الخلل الإداري. وقد وردت في المادة /3/ من هذا القرار مجموعة من المؤشرات التي ينبغي الاعتماد عليها عند وضع معايير قياس الأداء الإداري للجهات العامة وأهمها:

- جودة التنظيم المؤسسي.
- تبسيط الإجراءات.
- مكافحة الفساد الإداري والاستجابة للشكوى.
- رضا المواطن.
- رضا الموظف.

ونحن نرى أن ما ورد في هذا القرار إنما ينبغي أن يضاف إلى أسس ومعايير تقويم أداء العاملين التي نصّ عليها المرسوم التنظيمي رقم /322/ لعام 2005 الناظم

لعملية تقييم أداء العاملين والذي صدر تنفيذاً لأحكام المادة /23/ من القانون /50/ لعام 2004.

وقد حدّدت المادة /2/ بند /4/ من المرسوم /322/ أن أحد أهدافه ينطوي على استخدام نتائج تقييم الأداء في تحديد الاحتياجات التدريبية للعاملين. كما نشير في سياق الحديث عن الإجراءات التنفيذية والقرارات التنظيمية التي قامت بها الحكومة في سورية فيما يتعلق بتنفيذ سياسة الدولة وتوجهاتها بشأن التنمية الإدارية إلى القرار التنظيمي رقم /62/ لعام 2018 المتعلق بالأحكام العامة المتعلقة بإجراءات وأصول التعيين والاستخدام المؤقت لدى الجهات العامة. ومن الأحكام اللافتة التي وردت في هذا القرار، نذكر ما ورد في المادة /4/ منه، والتي دعت إلى ضرورة قيام كل جهة عامة تعلن عن مسابقة أو اختبار بتشكيل لجنة إشراف مركزية، ولجنة تنظيمية، وأخرى علمية، ورابعة لجنة المقابلات الشفوية بهدف التأكيد على إعمال مبدأ الجدارة والاستحقاق، ومبدأ المساواة وتكافؤ الفرص في التوظيف.

وفي ختام بحث الإعداد والتدريب فإننا نهيب بالإدارات العليا على مستوى كل جهة عامة مهما كانت طبيعة عملها أن تسعى جاهدة إلى تنفيذ سياسة الدولة وتوجهاتها في تطوير كفاءة العناصر البشرية العاملة في المرافق العامة، وأن تقوم بإعداد خطة لتدريب عمالها وفق الاحتياجات التدريبية التي كشفت عنها عملية تقييم الأداء، وأن يصار إلى استثمار مراكز التدريب العامة المتخصصة في علوم الإدارة والتنسيق معها لتنفيذ البرامج التدريبية.

المبحث الرابع

سياسة تحريك الموظف العام

لا تقتصر عملية إدارة العنصر البشري في الإدارة العامة على وظيفة توصيف الوظائف والانتقاء وتقويم الأداء والتدريب، بل يدخل في مضمون عمليّة إدارة العنصر البشري سياسة النقل والترقية.

وقد عالج بعض الشراح موضوع نقل الموارد البشرية وترقيتها في نطاق الإدارة العامة تحت عنوان: سياسة التحرك المكاني والزمني للموظف العام (1).

ومن الثابت أن عملية تحريك الموارد البشرية تعد من المهام الأساسية لأصحاب الاختصاص في إدارة وتدبير المورد البشري، بل إنها واحدة من المعايير الحاسمة في استقطاب الكفاءات البشرية أو طردها من المرافق العامة وإليها (2).

بيد أن إعداد سياسة سليمة للنقل والترقية من قبل الجهة العامة إنما يتوقّف في الدرجة الأولى على تحليل الوظائف وتوصيفها لأنهما الأساس السليم والمتين لوضع وتطوير نظام متماسك للترقية، بحسبانها التعبير القانوني السليم لصعود الموظف على مدارج السلم الإداري والمرتبط بعاملتي: القدم والكفاءة.

وهكذا فالترقية مرادف لعملية النقل النوعي للموظف العام.

والمسألة الأخرى التي تثير نفسها في سياق الحديث عن سياسة تحريك العنصر البشري في الإدارة العامة هي موضوع تحريكه مكانياً أي جغرافياً سواء تم ذلك بإرادة الإدارة القوامة على المرفق العامة وفق ما تراه مناسباً لخدمة المصلحة العامة، أو بإرادة

1 - انظر: د. عبد الله طلبية، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص:

2 - للمزيد من التعمّق في هذا الموضوع انظر: د. محمد بن دليم القحطاني، إدارة الموارد البشرية، مرجع

سابق، ص: 26 وما بعدها.

الموظف ذاته من خلال التعبير عن رغبته للعمل في فرعٍ من فروع الجهة العامة الناشطة في الأقاليم والمحافظات، بحيث يأتي قرار الموافقة على النقل استجابة للظروف الاجتماعية والاقتصادية والنفسية للموظف العام.

وينبغي ألا يكون هناك فصل بين سياسة التحريك المكاني (سواء أتم ذلك إلى تفرعات الإدارة المركزية للجهة العامة الناشطة في العاصمة أو تم ذلك بالنقل إلى فروع الجهة العامة في المحافظات) وسياسة تقويم أداء العامل. إذ من الممكن أن يأخذ تحريك الموظف معنىً سلبياً من زاوية الرؤية التي ينظر منها الموظف العام حيث ينقل إلى وظيفة أدنى من الوظيفة التي كان يشغلها، وتأتي هذه الصورة من صور التحريك المكاني تحت عنوان: النقل التأديبي بافتراضه عقوبة مسلكية شديدة تفرض على الموظف العام الذي ارتكب جرماً وظيفياً لا يرتقي من حيث الجسامة إلى أن يكون سبباً في طرد الموظف العام، بل يكفي بنقله إلى وظيفة أدنى من تلك التي كان يمارسها قبل ارتكاب الفعل.

والمثال على ذلك: نقل أحد أعضاء الهيئة التدريسية من وظيفة أستاذ جامعي إلى وظيفة إدارية بعد إحالته إلى مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية وثبوت ارتكابه فعلاً مشيناً يستوجب عقوبة النقل التأديبي كما يسمى بالمعنى الشائع.

وقد يحدث أن ينقل الموظف العام من وظيفته الحالية إلى وظيفة أدنى بعد أن تتأكد الإدارة من عدم صلاحيته المهنية للاستمرار بشغل الوظيفة التي أسندت إليه، وهذا ما نجده مقنناً في تشريعات الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر. إذ تنص هذه التشريعات على وضع العامل المعين مجدداً في مرحلة اختبار (تمرين كما يسميها القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004)، بحيث يثبت للإدارة المشرفة على هذا العامل وأقرانه ممن يقضون فترة التمرين عدم صلاحيته للعمل في هذه الوظيفة، ولكنه قد يصلح للعمل في وظيفة أخرى.

وبعد هذه المقدّمة - الطويلة نسبياً - نود أن نخصص لشرح سياسة التحريك الزماني وسياسة التحريك المكاني بالنسبة إلى العنصر البشري مبحثاً مستقلاً من الفصل المخصص لعرض إدارة العنصر البشري في الإدارة العامة . بحيث يتم التعرّض لمعنى التحريك وأهدافه ومبادئه وشروط تطبيقه، ليس من منظور التشريع السوري فحسب، بل من منظور علم الإدارة الموارد البشريّة بشكل عام.

المطلب الأول (التحريك المكاني)

ويقصد به نقل العامل أو ندبه من وظيفة إلى وظيفة أخرى سواء كان التحريك داخل الهيكل التنظيمي للجهة العامة، أو كان إلى خارج الهيكل التنظيمي للجهة العامة. وبهذه الحال قد يأخذ التحريك المكاني للموظف العام صوراً متعددة يرتبط كلٌ منها بسبب التحريك:

الصورة الأولى: التحريك لضرورات المصلحة العامة إذ تقوم إدارة الموارد البشرية بوضع خطة علمية لإعادة توزيع الموارد البشرية مكانياً بالشكل الذي يحقق توازناً عددياً ونوعياً في توزيع القوى العاملة ويجنب حدوث فائض في وحدة إدارية أو نقص في أخرى.

الصورة الثانية: التحريك الناجم عن عملية تنظيمية تتمثل في دمج بعض البنى الإدارية الموجودة في الهيكل التنظيمي للوحدة الإدارية ببنية تنظيمية أخرى بسبب التدخل والازدواجية في الاختصاص. عندئذٍ سترتب على عملية الدمج هذه إلغاء بعض الوظائف القائمة، فيوزع العاملون فيها على الوحدات التنظيمية الأخرى بشكل علمي، أي استناداً إلى عملية التوصيف الوظيفي (1).

الصورة الثالثة: وتتمثل في أن يتقدم العامل في جهة عامة ما بطلب النقل للعمل في إحدى الوحدات التنظيمية الناشطة في الحدود الإدارية لمحافظةه.

1 - يذكر أن الحكومة السورية ممثلة في مجلس الوزراء أصدرت تعميماً للجهات العامة مضمونه دمج الوحدات التنظيمية ، على أن يتم ذلك بالتنسيق مع وزارة التنمية الإدارية و وحدات التنمية الإدارية التابعة لها والناشطة في جميع الجهات العامة ، بحسبانها المشرف على تنفيذ مفردات مشروع الإصلاح الإداري .

ومما لا شك فيه أن إدارة الموارد البشرية تجد نفسها أمام تحدٍّ حقيقي في هذا الشأن. إذ لا يمكن أن نتوقع كفاءة عليا في أداء الموظف العام إذا كان مرغماً على العمل بعيداً عن موطنه الأصلي، بسبب أن السعي لتحقيق رضا الموظف العام بات أمراً لا يمكن لإدارة الموارد البشرية إغفاله.

وقد نشأت هذه المشكلة مع اتساع حجم الطلب على الوظيفة العامة، فالكثير من الوظائف المراد إشغالها (لا سيّما في مجال المؤسسات الخدمية ومرافق الشرطة والدفاع) تتركز في العاصمة، الأمر الذي يعني مشاركة شريحة واسعة من مواطني الدولة في المسابقة، وفي حال نجاحهم وفرزهم للعمل ضمن العاصمة، سيواجه المعينون من سكان الأقاليم مشكلات اجتماعية واقتصادية حقيقية، أبرزها مشكلة تأمين السكن.

وقد يحدث العكس بأن يطلب بعض العاملين في الأقاليم الانتقال للعمل في المركز، ويعود ذلك لأسباب عدة منها: الفوارق النوعية في الخدمات بين المركز والأقاليم، والرغبة في الحصول على الشهرة ومن ثم تبوؤ المناصب الإدارية في الوظائف الحساسة على مستوى العاصمة.

وهكذا يتبين لنا مما سبق أن هناك سياسات مرتبطة بالوظيفة العامة المغلقة والتي يتعيّن على المؤسسات الدستورية في أي دولة تضمينها في سياستها وخطتها العامة، كيف لا والوظيفة العامة تعد الخلية الأساسية في الإدارات العامة التي يطلب إليها تنفيذ السياسة العامة للدولة.

بعبارة أخرى: إن من يضع السياسة العامة للدولة هم في النهاية موظفون عامون، لذا فلا بدّ من أن يتم تنظيم السلك الوظيفي بطريقة علمية وفق ما تقتضيه مبادئ الإدارة الرشيدة. وعليه ينبغي أن تشمل سياسة تنظيم السلك الوظيفي أيضاً (إضافة إلى سياسة انتقاء الموارد البشرية العاملة في المرافق العامة، وسياسة تقويم أداء الموارد البشرية،

وسياسة تدريب الموارد البشرية⁽¹⁾، تحريك الموارد البشرية العاملة في المرافق العامة إن كان من الناحية المكانية أو الزمانية أو حتى من حيث انتهاء الرابطة الوظيفية. ونحن في هذا المقرر سنقوم بشرح المبادئ الأساسية وتوضيحها وينبغي أن تقوم عليها هذه السياسات والتي ينبغي أن نرى أثرها في تشريعات الوظيفة العامة ، وهي تعد في حد ذاتها معايير تستند إليها الإدارات العامة عند بناء إجراءاتها التنفيذية فيما يخص التحريك المكاني أو الزماني أو إنهاء الرابطة الوظيفية للموارد البشرية العاملة في المرافق الحكومية.

أولاً- المبادئ التي تحكم التحريك المكاني :

ينبغي أن يكون تحريك الموظف مكانياً مستنداً إلى الضوابط الآتية:

1. مراعاة تقديرات المصلحة العامة وفي آن مراعاة التقديرات العائلية والمادية والنفسية للموظف العام. ذلك أن المصلحة العامة تقتضي أن يتم توزيع الموارد البشرية على كافة فروع الجهات العامة في الأقاليم والمحافظات بالصورة التي تخدم احترام مبدأ الإنماء المتوازن. فليس من العدل أن يتم التركيز على المركز على حساب إهمال سائر الأقاليم من الكوادر المتميزة (ولاسيما وحدات الإدارة المحلية الصغيرة).

وهذا لن يتحقق إلا من خلال تطبيق مبدأ الإدارة الرشيدة الذي يقوم على تفعيل أسلوب اللامركزية الإدارية بدلاً من المركزية الشديدة التي باتت السبب الرئيس وراء أكثر المشكلات الإدارية التي تعانيها مرافق الدول النامية.

1 - انظر : د. محمد بن دليم القحطاني ، إدارة الموارد البشرية ، مرجع سابق ، ص: 110 وما بعدها .

2. مراعاة مبدأ التوصيف الوظيفي عند توزيع القوى العاملة مكانياً ومراعاة مبدأ التخصص وتقسيم العمل كي يتم وضع الإنسان المناسب في المكان المناسب .

3. أن يكون التحريك المكاني بعيداً عن الطابع العقابي المقنّع، إذ قد يحصل أن يلجأ بعض الرؤساء الإداريين إلى هذا الأسلوب (وخاصة في البلدان النامية) ونقل بعض العاملين إلى المناطق النائية كعقوبة مقنّعة. وهذا الإجراء يحمل خطراً مزدوجاً: فمن ناحية يجريه الرئيس الإداري للانتقام من بعض الكوادر البشرية التي لا تنسجم مع أسلوبه في العمل، الأمر الذي يعني التسبب للموظف العام بمشكلات عائلية وإنسانية، ومن ثم مشكلات وظيفية إذ ستتخفّض كفاءة هؤلاء مهنيّاً، وسيجدون أنفسهم يعملون من دون حافز نظراً إلى تجاوز الإدارة رضاهم ورغباتهم .

فالحركية الوظيفية تعد من حيث المبدأ أمراً مهماً ، لأنها تؤدي إلى تجاوز حالات الترهل الإداري الذي يتسبب به تثبيت العاملين في دوائرهم مدى حياتهم الوظيفية . بل تهدف الحركية إلى وضع الموظف العام أمام تحديات وظيفية جديدة ، مما يدفعه إلى بذل الجهد لإثبات وجوده في الوظيفة الجديدة . وهذا ما يجري عليه العمل بالنسبة إلى خريجي المدرسة الوطنية للإدارة في فرنسا (ENA) إذ يُلزم خريجو هذه المدرسة بأن يمضوا مدة من الزمن في خدمة وظيفة غير تلك التي فرزوا إليها عند تخرجهم ، وفي حال الرفض يحرّمون من الترقية (1) .

بيد أن تنفيذ هذه السياسة بشكل موضوعي إنما يتطلب أن يتم إحداث كيان تنظيمي تحت مسمى لجنة الموارد البشرية ، أو هيئة عليا للوظيفة العامة على

¹ - انظر : د. عبد الله طلبة ، الإدارة العامة ، مرجع سابق ، ص : 368.

مستوى كل جهة عامة تكون مهمتها وضع مشروعات قرارات التحريك المكاني والزمني ليصار إلى اعتمادها أصولاً من قبل السلطة صاحبة الحق في التعيين⁽¹⁾.

ونحن نعتقد أن الدولة السوريّة قد خطت خطوة مهمة في هذا المجال من خلال إحداث وزارة للتنمية الإداريّة . وقد أسندت إلى هذه الوزارة مهمات وصلاحيات لافتة ، لذا فإننا نأمل أن تلقى خططها القبول من قبل الجهات العامة في تنفيذ سياسة التحريك المكاني ، وعليه فإن المبادئ المشار إليها أعلاه يفترض أن تكون منطلقاً نظرياً أمام المشرّع الوطني عند تنظيمه موضوع نقل العاملين .

¹ - تضمنت المادة /4/ من قانون الخدمة المدنية المصري رقم /81/ لعام 2016 اختصاصات لجنة الموارد البشرية يرجى العودة إلى نص المادة المذكورة .

المطلب الثاني

(التحريك الزماني)

والمقصود هنا تصميم نظام الوظيفة العامة على شكل مراتب وظيفية تضمن للموظف الكفاء الانتقال من مرتبة إلى أعلى خلال حياته الوظيفية ، شريطة ألا تتم الترقية على أساس القدم الوظيفي فحسب ، بل ربطها أيضاً بالكفاءة . والكفاءة التي نقصدها هنا هي تلك التي تقوم على معايير الإبداع والابتكار والرغبة في تطوير الذات، وأن يتم الاعتماد في إشغال المناصب الجديدة على مستوى الجهة العامة بالاستناد إلى أسلوب الترقية الداخلية ، أي أن يصار إلى إسناد الوظائف العليا إلى موظفين أكفاء من داخل ملاك الجهة العامة وليس من خارجها ، ولاسيما إذا كان المنصب المراد إشغاله من الوظائف الفنية التخصصية ، كالقطاع التعليمي والقطاع المصرفي والقطاع الصناعي.

وينبغي أن يتم ذلك كله وفق خطة متكاملة لإدارة البشرية قوامها الاستقطاب الداخلي، أي جذب الكفاءات البشرية المؤهلة والعاملة ضمن الجهة العامة والقدرة على رفع كفاءة أداء العامة .

بيد أن تفعيل سياسة الاستقطاب الداخلي ونجاحها إنما يتوقف في رأينا على :

- إقامة نظام حوائز مادية ومعنوية عادل.

- تأمين الظروف المادية المحيطة بالعمل (المباني وتأثيثها) .

وإن نظرة تحليلية سريعة لواقع الترقية الوظيفية في سورية تجعلنا نخلص إلى نتيجة مفادها أن الكثير من المناصب تُشغَل بطريقة الاختيار الحر من خارج

المنظمة ، مما يعني انخفاض الدافع لدى الكوادر البشرية العاملة في المنظمة ،
ويؤدي من حيث النتيجة إلى الترهل وضعف الأداء .

المطلب الثالث

(سياسة إنهاء الرابطة الوظيفية)

تحتل هذه السياسة الوظيفية دوراً مهماً في نظام الوظيفة العامة المغلق .

لذا تلجأ الدول التي تأخذ بهذا النظام إلى وضع المبادئ الأساسية الضابطة لإنهاء الرابطة الوظيفية ، وهي مبادئ تشمل جميع حالات انتهاء الخدمة : سواء تلك التي تتم بقوة القانون أو بإرادة الإدارة أو بإرادة الموظف العام⁽¹⁾ . وينبغي أن يتم التركيز بصورة خاصة على حالة إنهاء الخدمة بإرادة الإدارة بالنظر لخطورة قرارات الإدارة بهذا الخصوص ، ومن ثم إحاطة الموظف العام بالضمانات القضائية الكافية لحمايته من الفصل التعسفي .

ونحن نعتقد أن يتم تأسيس السياسة التشريعية فيما يخص موضوع انتهاء الخدمة على المبادئ الآتية :

1. مراعاة رغبة الموظف العام في استمراره في الخدمة العامة أو عدمها . لذا فإن تنظيم الاستقالة يعد أمراً مهماً لأنه يراعي مصلحة المرفق العام من جهة ، ومصلحة الموظف العام من جهة أخرى .
2. إن إنهاء الخدمة بإرادة الإدارة ينبغي أن يكون قائماً على أسباب واقعية وقانونية كافية لتسوية قرار الإدارة . فالفصل التأديبي وسيلة بيد الإدارة تستخدمها عند ارتكاب الموظف العام جرماً تأديبياً ، بهدف القضاء على الفساد الإداري والمالي .

¹ - انظر : د. سعيد نحيلي ، د. عبسي الحسن ، القانون الإداري (النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص : 1 وما يليها .

والحال ذاتها ينطبق بالنسبة إلى الفصل لعدم الكفاءة والذي يستدل عليه من خلال تقارير تقييم أداء العامل المتتابعة والمستمرة . وهي وسيلة تهدف إلى حث الموظف العام لبذل قصارى جهده من أجل تطوير ذاته بما يخدم رفع سوية كفاءة أداء المنظمة .

أما انتهاء الرابطة الوظيفية بسبب إتمام السن القانونيّة فينبغي أن يكون مؤسساً على مبادئ اجتماعية واقتصادية ووظيفية في آن .

فمن الناحية الاجتماعية ينبغي عند تحديد سن التقاعد في التشريع الوظيفي لأي دولة الأخذ في الحسبان الجوانب الصحيّة والجسديّة لدى الموظف العام .

ومن الناحية الاقتصادية ينبغي أن تجري دراسة دقيقة للكلفة الماليّة المترتبة على سياسة إحلال موظفين جدد بدلاً من الموظفين المحالين إلى المعاش .

ووظيفياً ينبغي الأخذ في الحسبان معيار الخبرة لدى الموظف القديم وكيفية وكلفة تعويضه بموظفين جدد .

السائد في سورية فيما يتعلق بحالات انتهاء الرابطة الوظيفية هو مراعاة نوع الوظيفة ومكانتها في علاقة الدولة بالمجتمع .

إذ تُعامَلُ الوظائف القضائية ووظائف التدريس في الجامعات معاملة مختلفة عن باقي الوظائف الأخرى من حيث الإحالة على المعاش .

ولعل السبب في ذلك يعود إلى اختلاف هذه الوظائف عن غيرها من الوظائف الأخرى من حيث نوعيتها وطرق وكلفة إعداد شاغليها وحساسة

عمل هذه الوظائف قياساً بالوظائف الأخرى الإنتاجية التي يتطلب القيام بها
جهداً بدنياً كبيراً قياساً بالجهد الذهني .

المبحث الخامس

أخلاقيات الوظيفة العامة

مقدمة :

يجمع الكتاب على أن الأخلاقيات في الإدارة إنما تمثل سلوك العاملين في إطار العمل الوظيفي، والسلوك الوظيفي ما هو إلا مظهر من مظاهر السلوك الأخلاقي، وهذا قد يكون سلوكاً حسناً ومحموداً ، وقد يكون سلوكاً غير حسن وغير محمود .

كما أن هناك علاقة وثيقة بين السلوك الوظيفي من جهة ، والأخلاقيات والقيم العليا التي يؤمن بها الفرد من جهة أخرى .

وتوجد علاقة بين أخلاقيات الوظيفة العامة والمسؤولية ، إذ إن الأخلاقيات الوظيفية ما هي إلا جزء من المفهوم الواسع للمسؤولية وأحد الضوابط التي تمنع الإدارة من التعسف في استعمال السلطة . بعبارة أخرى : إن كلمة المسؤولية تتضمن مدلولين اثنين :

الأول – المسؤولية الموضوعية : ويقصد بها محاسبة الموظف المرتكب استناداً إلى القوانين والأنظمة النافذة .

الثاني – المسؤولية الذاتية : وهذه في حد ذاتها تتصل بيقظة الضمير والولاء والانتماء تجاه الفعاليات الإدارية المتصلة بعمل الموظف .

ولا يجوز في هذا السياق إغفال العلاقة بين الأخلاقيات الوظيفية والمصلحة العامة التي هي غاية العمل الإداري العام ، ومفردة المصلحة العامة تعني تحقيق مصلحة مواطني الدولة ، وهذا يتطلب أن يعلم من يعمل في الوظيفة العامة بأنه خادم لمواطني الدولة وأفراد المجتمع وليس سيدهم .

لذا فليس غريباً أن يلجأ المشرع إلى صياغة هذه الأخلاقيات على شكل قواعد قانونية
أمرة من خلال مجموعة من الواجبات الايجابية والسلبية . فما مدلول أخلاقيات الوظيفة
العامّة ؟

أولاً — مدلول أخلاقيات الوظيفة العامّة:

يكثر تداول عبارة أخلاقيات الوظيفة العامّة من قبل الكثيرين المهتمين بالشأن العام ،
فالسياسي يتحدّث فيها ، وكذلك رجل الإدارة ورجال القانون .
ونحن في هذا المؤلّف نوّد التعريف بمدلولها من الوجهتين الإدارية والقانونية ، لأننا
اعتمدنا في كتابة هذا المقرر على المدخل القانوني للإدارة العامّة ورجّحناه على باقي
المداخل ، كونه موجهاً بصورة أساسية إلى دارسي علم القانون .
ومن ثم فإن أخلاقيات الوظيفة العامّة يراد بها :

مجموعة القيم والعادات والسلوكيات التي يتخذها موظفو الدولة في معرض قيامهم بالمهام
المسندة إليهم بموجب القوانين والأنظمة واستناداً إلى ما استقر عليه العمل الوظيفي من
مُثلٍ وقيم عليا (1) .

ثانياً - أهمية التقديرات الأخلاقية في مجال الوظيفة العامّة :

من المعروف أن الوظيفة العامّة تقوم على ثلاثة عناصر جوهرية هي :

- 1- العنصر البشري: ويتجلّى في الموظف العام الذي يشغل الوظيفة العامّة .
- 2- العنصر الموضوعي : ويتجلّى ذلك في أن الوظيفة العامّة تقوم على نظام وظيفي
تضعه السلطة التشريعيّة وتكمّله السلطة التنفيذية متضمناً أهداف الوظيفة العامّة وأساليب
شغلها وحقوق شاغليها وواجباتهم ومسؤولياتهم وأوضاعهم الوظيفيّة وأسباب انتهاء
الرابطه الوظيفيّة .

¹ - انظر :د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، أخلاقيات الوظيفة العامّة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى
2014 ، ص : 38

3- عنصر المستفيدين : ويتجلى ذلك في العلاقة الحتمية بين المواطن والدوائر الحكومية. وإذا كان العنصران الأول والثاني ينتميان إلى العلاقات التنظيمية الداخلية للجهة العامة ، فإن العنصر الثالث يشكل جوهر العلاقة الخارجية بين الجهة العامة والمستفيدين من خدماتها .

ومن ثم فإن الأخلاق تلعب دوراً مهماً في جميع العلاقات السابقة . فعلاقة الرئيس مع مرؤوسيه (العلاقة العمودية) ينبغي تصميمها على أسس أخلاقية قوامها الحيادية والابتعاد عن المصالح الضيقة . وكذلك الأمر بالنسبة إلى علاقة الموظفين فيما بينهم (العلاقة الأفقية) ينبغي تصميمها من باب أولى على أسس وقواعد مغلّفة بالقيم والمثل العليا بهدف تجنب الصراعات الوظيفية والسلوكيات غير المحمودة .

وأكثر العلاقات التي ينبغي أن تكون قائمة على أسس أخلاقية هي علاقة الموظف العام بالمواطن متلقي الخدمة العامة . إذ ينطلق كل مواطن من حقيقة دستورية تتجسد في أنه وغيره من المواطنين قد حمّلوا الموظف العام أمانة مقدّسة قوامها الإخلاص في العمل وتلبية احتياجات المواطنين بأحسن صورة . بعبارة أخرى : إن قيام العلاقة بين الجهات العامة والمواطن على أسس أخلاقية إنما يعد متطلباً ضرورياً من متطلبات شرعية تلك الجهات ومسوغاً من مسوغات وجودها .

ثالثاً - مصادر أخلاقيات الوظيفة العامة :

قد يعتقد بعضهم أن المصدر الرئيس لأخلاقيات الوظيفة العامة هو المصدر الرسمي المتمثل في النصوص الدستورية والقانونية المكتوبة منها والعرفية .

إلا أن الصحيح هو أن أخلاقيات الوظيفة العامة تنتج عن مصادر أخرى غير رسمية أبرزها القيم الاجتماعية والقيم الذاتية والدينية وتقديرات المصلحة العامة والضمير . وإذا كان للمصادر الرسمية مؤيداتها الجزائية و المسلكية و المدنية ، فإن المؤيدات التي تعمل

على الالتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة قد تكون أقسى بكثير من المؤيدات القانونية ، أي إن محاكمة الضمير قد تكون عقوباتها أشد من العقوبات التي تفرضها المحاكم النظامية . ومن الممكن أن يُصار إلى رفع شأن المصادر غير الرسمية للأخلاقيات الوظيفية من خلال اعتماد نظام مدوّنه السلوك الوظيفي⁽¹⁾ الذي تطبقه بعض دول عالمنا المعاصر ، بحيث تحدّد فيها التزامات الموظف العام بالمحافظة على الأموال العامة وكرتمان المعلومات والوثائق والمحافظة على كرامة الوظيفة والامتناع عن استغلال الوظيفة العامة . ثم يوقع الموظف العام تعهداً خطياً مآله الالتزام بمحتوى هذه المدونة بعد اطلاعه عليها ، ليكون تعهده هذا بمنزلة رادع أخلاقي يترتب على مخالفته عواقب جسيمة ذات طابع قانوني وأخرى ذات طابع نفسي .

وتجدر الإشارة إلى أن تنظيم مدوّنه السلوك الوظيفي إنما يهدف إلى تحقيق التربية الاستباقية للموظف العام ، إذ إن توقيع الموظف العام على اللائحة كشرط للانخراط في الوظيفة العامة سيلعب دور الرادع النفسي والأخلاقي ومن ثم تجنب ارتكاب أي مخالفة لأحكام المدونه⁽²⁾ .

ونحن نعتقد أن الإجراءات التي اتخذتها الحكومة السورية في معرض تنفيذ المشروع الوطني للإصلاح الإداري قد ركّزت وشدّدت على موضوع أخلاقيات الوظيفة العامة . ونأمل أن لا يقتصر الهدف من التشديد على الأخلاقيات الوظيفية على الاستعراض الإعلامي، بل نأمل أن يكون هذا الموضوع السمة البارزة لعمل جميع الموارد البشرية الناشطة في المرافق الحكومية .

¹ : انظر : Fredrick Adolf Paola ، Robert Walker ، ethicist and the goals of clinical ethics consultation ، Nova Southern ten University ، 2006 ، P.23

² - لقد تمّ إصدار مدونة السلوك في العراق من قبل هيئة النزاهة بموجب الأمر رقم /55/ لعام 2004 ، وقد تم تضمينها أهم الالتزامات والواجبات التي يجب على موظف الامتثال إليها مستمدة من أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، رقم 14 السنة 1991 . (مشار إلى ذلك لدى : د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، مرجع سابق ، ص : 39)

ومن الدلائل التي تشير إلى جدية الحكومة السورية عن المضي قدماً بتنفيذ برنامج الإصلاح الإداري نذكر الأدلة الآتي :

1- الدليل المؤسسي : إذ تمَّ إحداث وزارة التنمية الإدارية وصدر القانون /28/ لعام 2018 الخاص بهذه الوزارة . وتمَّ إحداث مركز دعم وقياس الأداء الإداري للجهات العامة . مهمته تطوير عمل الجهات العامة ودعم الشفافية المؤسسية من خلال الاستجابة لتطلعات المواطن بما يتوافق مع تحسين أداء الخدمة العامة والإسهام في مكافحة الفساد الإداري .

كما تمَّ إحداث مركز خدمة الموارد البشرية ليحل محل السجل العام للموظفين : مهمته الإسهام بالتعاون مع الجهات العامة في رسم السياسة العامة للتشغيل في الوظيفة العامة وضبط أوضاع الموظفين وتحديد أماكن الفائض والعجز في خريطة الموارد البشرية للعاملين في الدولة .

كما تمَّ إحداث مركز القادة الإداريين بهدف تمكين أصحاب المؤهلات النوعية لتولي الوظائف العليا .

2- الدليل السياسي : ويتمثل في الإرادة التي عبّرت عنها القيادة السياسية . وهذا يعد نقطة قوة ينبغي استثمارها للسير قدماً في تنفيذ البرنامج الإصلاحي .

3- الدليل التقني : ويتمثل في القرارات التي أصدرها مجلس الوزراء في سورية كمتطلب أساسي من متطلبات نجاح وزارة التنمية الإدارية في تحقيق أهدافها .

إذ صدر القرار رقم 59 م . و/ بخصوص عملية قياس الأداء الإداري للجهات العامة . وتم اعتماد مجموعة من المعايير لقياس الأداء الإداري في الجهات العامة : ومنها معيار الإجراءات التي اتبعتها كل جهة عامة في سبيل مكافحة الفساد الإداري والاستجابة لشكاوى المواطنين . وهو معيار يرتبط بشكل وثيق بموضوع أخلاقيات الوظيفة العامة .

فصل ختامي

الإدارة الإلكترونية

مدخل: إن التقدم التكنولوجي فتح الباب واسعاً أمام الإدارة العامة لاستغلال ثمار النهضة التكنولوجية واستخدامها في إنجاز مهامها تجاه أجزائها (من إدارة إلى إدارة)، وتجاه الأفراد المتعاملين معها، وقد بنتا نتابع مصطلح الحكومة الإلكترونية أو الإدارة الإلكترونية في إشارة إلى قيام الجهات العامة الحكومية باستخدام نظام المعلومات ووسائل الاتصال الحديثة.

والإدارة الإلكترونية بهذه الحال تعني أن تقوم الأجهزة الحكومية باستثمار الوسائل الإلكترونية في إنجاز مهامها وتقديم خدماتها للأفراد، لذا أطلق بعضهم على الإدارات العامة التي تستخدم الوسائل الإلكترونية تسمية (إدارة عامة بغير أوراق)⁽¹¹⁾.

وعليه نرى أن نقدم للقارئ الكريم بعض أساسيات الإدارة العامة الإلكترونية من حيث صورها ومزاياها ومقومات تطبيقها والمشكلات القانونية الناجمة عن تطبيقها، ونختم بعرض تجربة سورية وبعض الدول بالعمل بنظام الإدارة الإلكترونية.

وعليه نرى أن نقدم للقارئ الكريم بعض أساسيات الإدارة العامة الإلكترونية من حيث صورها ومزاياها ومقومات تطبيقها والمشكلات القانونية الناجمة عن تطبيقها، ونختم بعرض تجربة سورية وبعض الدول بالعمل بنظام الإدارة الإلكترونية.

أولاً- الإدارة الإلكترونية ومرحلتها:

يقوم نظام الإدارة العامة الإلكترونية على الربط بين مختلف الجهات الحكومية بحيث يمكن القول إن الأجهزة الإدارية للدولة تبدد وكأنها جهة واحدة، وهذه المرحلة تعد

¹ - أنظر د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 912.

الصورة الأولى للإدارة الالكترونية والتي يعبر عنها بعبارة (الخدمة من الإدارة العامة إلى الإدارة العامة).

وبعد إتمام هذه المرحلة يصار إلى تطبيق المرحلة الثانية التي تتجسد في بناء علاقة مباشرة بين الإدارة العامة والمواطن.

فالمعروف أن المواطن على صلة وثيقة بإدارات الدولة جميعها، فهو ملزم بدفع الرسوم والضرائب على اختلاف صورها، كما أنه ملزم بالحصول على التراخيص الإدارية اللازمة للاستثمار ومباشرة النشاط بجميع أوجهه (السياسي والاقتصادي والثقافي)، كما أنه مرتبط حتماً مع الإدارة العامة للحصول على الخدمات الأساسية كالكهرباء والمياه والهاتف وغيرها من الخدمات، أي إننا بصدد العديد من صور العلاقة بين الإدارة العامة والمواطن والعديد من المعاملات الإدارية التي تفرضها قوانين وأنظمة استثمار المرافق العامة.

وهنا تصبح الصورة الثانية من صور الإدارة الالكترونية (الخدمة من الإدارة العامة إلى المواطن) ضرورة من الضرورات التي تدفع الدول إلى الاستفادة من مزايا هذا النظام فما مزايا الإدارة الالكترونية؟

ثانياً- مزايا الإدارة الالكترونية:

لا يخفى على أحد حجم المزايا والإيجابيات التي يقدمها نظام الإدارة الالكترونية سواءً للمواطن أم للإدارة العامة ذاتها، وفيما يأتي أبرز مزايا الإدارة العامة الالكترونية:

1. فلم يعد مقبولاً أن يقف المواطن في الصف (IN LINE) للحصول على الخدمة،

بل يستطيع الحصول عليها من خلال الدخول على الخط (ON LINE).

فهناك بعض الخدمات التي يليق معها استخدام نظام الإدارة الالكترونية، لكونها لا تتطلب التحقق من شخصية متلقي الخدمة، وهذا ينطبق بصورة خاصة على حالة دفع الضرائب والرسوم، والحصول على الوثائق والخدمات التي لا تتطلب التحقق من شخصية المنتفع (مثال: المعلومات والنشرات العامة).

2. خفض كلفة الحصول على الخدمة: حيث يجنب نظام الإدارة الالكترونية المواطن عبء الانتقال والتنقل باتجاه مراكز المرفق العامة أو فروعها، بحيث يحصل عليها من منزله عبر استخدام الشبكة الداخلة أو العالمية.

3. تبسيط الإجراءات: حيث يؤدي نظام الإدارة الالكترونية إلى القضاء على البيروقراطية بصورتها المرضية، إذ يتيح للمواطن الحصول على الخدمة العامة بوقفة واحدة أمام موظف واحد من خلال قاعدة البيانات **DATA-BASE** المحددة سابقاً على مستوى إرادته.

4. يمكن للإدارة الالكترونية أن تمنع الفساد الإداري والمالي، والسبب في ذلك هو عدم ضرورة الاحتكاك الفيزيائي بين الموظف وطالب الخدمة العامة.

5. يؤدي نظام الإدارة الالكترونية إلى تجسيد المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة بأبهى صورة ممكنة.

ومن أهم المبادئ الضابطة للمرافق العامة: مبدأ استمرارية المرفق العام، فالمواطن يستطيع من خلال نظام الإدارة الالكترونية الحصول على الخدمة العامة في أي وقت وعلى مدار الساعة، أما مبدأ المساواة أمام المرافق العامة وعلاقته بنظام الإدارة الالكترونية فيظهر من خلال أن هذا النظام يمنع على الإدارة العامة التمييز في المعاملة تبعاً للانتماء الطائفي أو الحزبي أو العرقي.

وإذا كان نظام الإدارة الالكترونية يحقق كل تلك المزايا المذكورة أعلاه؟ فلماذا لا نجد له تطبيقاً واسعاً في الكثير من الدول؟

هذا السؤال يقودنا للحديث عن مقومات نجاح نظام الإدارة الالكترونية عنوان الفقرة الآتية.

ثالثاً- مقومات نجاح نظام الإدارة الالكترونية:

تتعد مقومات نجاح نظام الإدارة الالكترونية تبعاً لتعدد هذا النظام ومتطلباته. فأولى مقومات نجاحه تكمن في قيام الدولة بتأمين البنية التحتية الضرورية (طاقة شبكة انترنت _ أجهزة حواسيب حديثة _ إنشاء أبنية حكومية وغيرها من اللوازم اللوجستية). ولا نخفي على أحد أن تأمين هذه المتطلبات إنما سيؤدي الى تحميل خزانة الدولة أعباء مالية ضخمة ، لكنه يوفر عليها تشغيل عناصر بشرية ، ومن ثم تحقيق وفر في الخزانة العامة

ومن ناحية ثانية يتطلب نجاح الإدارة الالكترونية حيازة المواطن وسائل الاتصال الحديثة وامتلاكه المهارات والمعارف اللازمة للتعامل مع هذا النظام وهنا يأتي دور الدولة التي عليها أن تقدم ما يلزم لمحو الأمية الالكترونية لدى المواطنين ، لا سيما في الدول النامية وبالإضافة الى المتطلبات المادية المذكورة أعلاه يتطلب تشغيل نظام الإدارة العامة الالكترونية مراجعة شاملة للتشريعات والأنظمة التي تعد متقدمة إزاء البدء بنظام الإدارة الالكترونية وذلك تجنباً للمشكلات القانونية التي تنشأ عن نظام الإدارة الالكترونية والبحث عن الحلول التشريعية والإجرائية لتجاوزها .

رابعاً-فما أهم المشكلات القانونية لنظام الإدارة العامة الالكترونية:

هناك العديد من المسائل القانونية التي يجب مراعاتها في سياق الحديث عن نظام الإدارة الالكترونية التي يتوجب وضع الحلول لها.

وأولى هذه المسائل يتجلى في أن إنشاء قاعدة البيانات الشخصية إنما يتطلب أساساً دستورياً وقانونياً كي يبقى متفقاً مع ضمان الحقوق والحريات الفردية التي تصونها الدساتير.

وهناك مسألة أخرى تتعلق بالجودة القانونية لأعمال الإدارة العامة (ليس فقط جودتها التقنية) ، والتوصيف القانوني للقرارات التي تصدر إلكترونياً. ولا ننسى أيضاً موضوع الدخول إلى مخدمات الإدارة الإلكترونية ومنشأتها إلكترونياً وهناك مسألة قانونية أخرى تتعلق بدراسة انعكاسات نظام الإدارة الإلكترونية على نظام الإجراءات الإدارية من جهة وعلى نظام عمل المنصة الإدارية من جهة أخرى بالإضافة إلى مسألة مسؤولية الدولة عن خطئها في قيادة نظام الأتمتة.

وأكثر المسائل القانونية تعقيداً (وخاصة في الدول الديمقراطية) يقدم موضوع حماية البيانات الشخصية للأفراد نفسه موضوعاً جدياً ويحتاج إلى الحلول فالمواطن يخشى - وبحق- أن تتسرب بياناته الشخصية من دون علمه ومن دون إرادته كما يخشى أن يساء استخدامها لغير أغراض أتمتة الإدارة لذا فلا بد من إعداد قانون يضمن للمواطن حماية كافية إزاء تصرفات مشغلي نظام الإدارة الإلكترونية

خاتمة

لقد تمّ تأليف هذا الكتاب وفق المنظور المعاصر للإدارة العامة . إذ تمّ التركيز على المدخل القانوني للإدارة العامة لجهة إبراز الدور الكبير للإدارة العامة في تنفيذ السياسة العامة للدولة التي تضع خطوطها العريضة القيادة السياسيّة في الدولة وتترجم إلى قوانين وأنظمة من خلال سلطاتها المختصة .

كما تمّ التركيز على إبراز دور المؤسسات الحكوميّة (مهما كان نوعها: خدميّة أو إنتاجيّة) في حياة المواطنين طالبي الانتفاع بهذه الخدمات استناداً إلى مبادئ الحكم الرشيد وأهمها : الشفافية في المرافق العامة ، وجودة خدمات هذه المرافق وسرعة أدائها لطالبيها ومعقولية كلفتها .

كما تمّ إعمال المدخل الإداري لدراسة الإدارة العامة وقد بدا ذلك جلياً من خلال التركيز على شرح مضمون عناصر العملية الإداريّة وعرض المبادئ الأساسيّة التي تقوم عليها .

كما حظي موضوع إدارة الموارد البشريّة العاملة في الإدارة الحكوميّة باهتمام مميّز ، بالنظر إلى أهميّة هذا العنصر في نطاق الإدارات العامة ، فتمّت دراسة سياسة انتقاء عمال الإدارة العامة وسياسة تقويم أدائهم وسياسة تدريبهم وتمكينهم وسياسة تحريكهم زمانياً ومكانياً . وكان المنطلق في اختيار هذه الموضوعات وإدراجها في مؤلف الإدارة العامة مستنداً إلى حقيقة ينبغي عدم إغفالها ألا وهي : إن المورد البشري (الموظف العام) هو المحرّك الرئيس في انتقال الإدارة العامة من حالة السكون إلى حالة الحركة .

أما الموضوع الأخير الذي تمّ اختياره فهو موضوع علاقة الإدارة العامة بالمواطنين .

إذ تمّ توضيح هذه العلاقة من خلال شرح موقع وظيفة العلاقات العامة بين وظائف الإدارة الأخرى: التخطيط والتنظيم والقيادة وصنع القرار والاتصال والتنسيق والرقابة .

وسيلاحظ القارئ أن مفردات الكتاب ركّزت على واقع الإدارة العامة في سورية ، من هنا كان لا بدّ من الإشارة إلى النصوص التشريعيّة التي وضعت في معرض إعادة النظر في السياسات الحكوميّة وأساليب تنفيذها إذ أطلقت القيادة السياسيّة المشروع الوطني للإصلاح الإداري وأعلنت عن رغبتها في متابعة تنفيذ هذا المشروع ، إيماناً منها بأن التنمية الإداريّة هي الرافعة الأساسيّة للتنمية الشاملة .

المؤلفان

د. وسام كاشي

أ. د. سعيد نحيلي

قائمة المراجع

أولاً : باللغة العربية :

1. د. إبراهيم الهندي ، عملية صنع القرارات الإدارية ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، 1997 .
2. د. إبراهيم درويش ، الإدارة العامة في النظرية والممارسة ، الطبعة الرابعة ، القاهرة ، 1975 .
3. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، أصول الإدارة العامة ، دار المطبوعات الجامعيّة ، الإسكندرية ، 1993 .
4. د. اعتدال معروف ، د. خولة الزبيدي ، تقييم مهارات الإدارة ، (ترجمة) صادر عن مركز البحوث في معهد الإدارة العامة في السعودية ، 2002 .
5. د. أحمد محمد غنيم ، الإدارة العامة ، النظرية والتطبيق ، كلية التجارة ، جامعة المنصورة ، 2004 .
6. د. أديب خضور ، إدارة حملات العلاقات العامة (ترجمة) ، منشورات الأكاديمية السورية الدولية للتدريب والتطوير ، 2008 .
7. د. أنس رعد ، مبدأ الجدارة في الوظيفة العامة وأثره في تحقيق التنمية الإدارية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق - جامعة دمشق ، 2015 .
8. د. أنور أحمد رسلان ، تقارير الكفاية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1984 .
9. د. أنور رسلان ، القانون الإداري ، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح ، 2002 .
10. د. أنور رسلان ، القضاء الإداري ، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح ، طبعة خاصة بسوريا ، 2000 .

11. د . بسيوني البرادعي ، صديقي المدير والتفويض ، إصدارات بيمك ، بإشراف الدكتور عبد الرحمن توفيق ، القاهرة ، 1999 .
12. د . بكري القباني ، الإدارة العامة ، 1970 .
13. د . حمدي أمين عبد الهادي ، الإدارة العامة في الدول العربية ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، 1975 .
14. د . رفيق سكري ، الرأي العام بين القوة الناعمة والقوة الخشنة ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، 2012 .
15. د . رمزي الشاعر ، أصول الإدارة العامة ، القاهرة ، 1985 .
16. د . رمزي الشاعر ، د . ربيع فتح الباب ، أصول الإدارة العامة ، مكتبة سيد رأفت ، القاهرة ، 1985 .
17. د . رمضان محمد بطيخ ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، دار النهضة العربية ، 1992 .
18. د . زين العابدين بركات ، مبادئ القانون الإداري ، مطبعة الداودي ، عربين ، 1978 .
19. د . سام دلة ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشورات جامعة حلب ، 2005 .
20. د . سعيد نحيلي ، القانون الإداري -المبادئ العامة -منشورات جامعة البعث - كلية الحقوق ، 2013 .
21. د . سعيد نحيلي ، د . عيسى الحسن ، القانون الإداري (النشاط الإداري) ، مطبوعات جامعة حلب ، 2007 .
22. د . سعيد نحيلي ، د . عيسى الحسن ، د . إبراهيم الهندي ، المرافق العامة ، منشورات جامعة حلب ، 2004 .

23. د . سليمان الطماوي ، مبادئ علم الإدارة العامة ، ط4 ، القاهرة 1980 .
24. د . سيد محمود الهواري ، المدير الفعال ، مكتبة عين شمس ، القاهرة ، 1975 .
25. د . صبري جلبي أحمد عبد العال ، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة ، رسالة دكتوراه ، طنطا - مصر ، 2008 .
26. د. طارق المجذوب ، الإدارة العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2005 .
27. د. طلال عبود ، نظرية القرارات ، المعهد العالي لإدارة الأعمال ، 2017 .
28. د . عبد الباري الدرة ، مقالة في المجلة العربية للإدارة ، عدد تشرين الأول 1979 .
29. د . عبد الغني بسيوني عبد الله ، أصول الإدارة العامة ، منشأة المعارف الإسكندرية ، 2006 .
30. د . عبد الفتاح حسن ، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1970 .
31. د . عبد الكريم درويش ، د . ليلى تكلا ، أصول الإدارة العامة ، القاهرة ، 1976 .
32. د . عبد الله طلبة ، الإدارة العامة ، مطبعة جامعة دمشق ، الطبعة السادسة ، 1998 .
33. د . عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، منشورات جامعة دمشق ، 2006 .
34. د . عبد الله طلبة ، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر ، المطبعة الجديدة ، دمشق ، 1983 .

35. د . عبد الهادي مساعدة ، جوانب قانونية في التفويض ، مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة بالرياض ، العدد /44/ يناير 1985 .
36. د . عثمان سلمان غيلان العبودي ، أخلاقيات الوظيفة العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ، 2014 .
37. د . عفيف حيدر ، صباح هاشم ، الإدارة العامة ، منشورات جامعة دمشق ، 2012 .
38. د . علي خطار شطناوي ، دراسات في القرارات الإدارية ، منشورات الجامعة الأردنية ، عمان - الأردن ، 1998 .
39. د . عيد قريطم ، التفويض في الاختصاصات الإدارية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق - جامعة دمشق ، 2011 .
40. د . فهمي خليفة الفهداوي ، السياسة العامة ، الطبعة الأولى ، عمان ، دار السيرة للنشر والتوزيع ، 2001 .
41. د . فؤاد العطار ، مبادئ الإدارة العامة ، القاهرة ، 1974 .
42. د . فوزي حبيش ، الإدارة العامة والتنظيم الإداري ، دار النهضة العربية ، بيروت ، 1991 .
43. د . ماجد راغب الحلو ، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الأزاريطة ، 2007 .
44. د . محمد باهي أبو يونس ، الوجيز في أصول الإدارة العامة ، دائرة المعارف الإسكندرية ، 1995 .
45. د . محمد بن دليم القحطاني ، إدارة الموارد البشرية ، العبيكان للنشر ، رياض ، 2008 .
46. د . محمد توفيق رمزي ، مذكرات في علم الإدارة العامة ، القاهرة ، 1956 .

47. د . محمد جاسم محمد علي شعبان العاني، التخطيط الاقليمي (المبادئ والأسس)، الطبعة الأولى ، عمان - الأردن ، 2007 .
48. د . محمد صالح علي ، د . أحمد عبد العزيز ، توصيف الوظائف والاصلاح الإداري ، مطابع مؤسسة الشيببية ، دمشق ، 2005 .
49. د . محمد فؤاد عبد الباسط ، قياس كفاءة الأداء للعاملين المدنيين في الدولة، جامعة الإسكندرية - كلية الحقوق ، ط2 ، 2003 .
50. د . محمد ناصر ، إدارة المؤسسات الخدمية ، منشورات جامعة دمشق -كلية الاقتصاد ، 2010 .
51. د . محمد نصر مهنا ، تحديث في الإدارة العامة والمحلية ، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية ، 2005 .
52. د . محمود إبراهيم محمود الوالي ، نظرية التفويض الإداري ، رسالة دكتوراه ، القاهرة ، 1979 .
53. د . محمود عزيز الصالح ، أساليب إشغال الوظائف العامة (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق - جامعة دمشق ، 2014 .
54. د . نجم الأحمد ، الإصلاح الإداري ، منشورات الهيئة السورية للكتاب - وزارة الثقافة ، 2018 .
55. د . نجم الأحمد ، د . أحمد إسماعيل ، الإدارة العامة ، مطبوعات جامعة دمشق، 2014 .
56. د . نعمة عباس الخفاجي ، د . صلاح الدين الهيتي ، تحليل أسس الإدارة العامة ، دار اليازوري العلميّة للنشر والتوزيع ، عمان - الأردن ، 2009 .
57. د . نواف كنعان ، القيادة الإدارية ، دار العلوم ، الرياض ، 1984 .

ثانياً : باللغة الأجنبية :

1. Hartmut Maurer ، Allgemeines Verwaltungsrecht، 12. Aufl، Verlag C.H.Beck ، Munchen ، 1999.
2. Leonardo White، Introduction to the study of public Administration ، New York ، 1955.
3. Rolland Drago ، Science administrative، 1977.
4. Mattern / Reinfried (Hrsg) ، Grundlagen der öffentlichen Verwaltung ، 4. Aufl.، Bonn 1994.
5. D.G.Kousulas ، on Government and politics، 5. Ed.، New York، cole publishing، 1984.
6. Gourny : Introduction a la science Administrative، 1966.
7. Fredrick Adolf poola ، Robert Walker ، ethicist and the goals of clinical ethics consultation، Nova Southern University ، 2006.

فهرس المحتوى العلمى

رقم الصفحة	الموضوع
1	مقدمة
5	فصل تمهيدى : ماهية الإدارة العامة .
6	المبحث الأول : تعريف الإدارة العامة .
7	المطلب الأول : مفردة الإدارة .
11	المطلب الثانى : مفردة العامة .
15	المطلب الثالث : طبيعة الإدارة العامة .
18	المبحث الثانى : علاقة علم الإدارة العامة بغيره من العلوم الاجتماعية الأخرى .
19	المطلب الأول : علم الإدارة العامة وعلم السياسة .
20	المطلب الثانى : علاقة علم الإدارة العامة بعلم القانون الإدارى .
24	المطلب الثالث : علاقة علم الإدارة العامة بعلم إدارة الأعمال .
27	المبحث الثالث : التطور التاريخى لعلم الإدارة العامة .
28	المطلب الأول : أفكار "فريدريك تايلور" .
30	المطلب الثانى : أفكار "هنرى فايول" .

رقم الصفحة	الموضوع
31	المبحث الرابع : مداخل دراسة علم الإدارة العامة .
32	المطلب الأول : المدخل القانوني .
33	المطلب الثاني : المدخل التنظيمي .
34	المطلب الثالث : المدخل الوظيفي النشاطي .
35	المبحث الخامس : الاهتمام بدراسة علم الإدارة العامة محلياً وعربياً ودولياً .
37	<u>الباب الأول</u> : نشاط الإدارة العامة (العملية الإدارية)
38	- <u>الفصل الأول</u> : التخطيط في الإدارة العامة .
40	المبحث الأول : تعريف التخطيط وتحديد عناصره .
42	المبحث الثاني : تصنيف التخطيط .
44	المبحث الثالث : أبعاد التخطيط .
45	المبحث الرابع : مراحل وضع الخطة .
48	المبحث الخامس : عوامل نجاح التخطيط وعوامل فشله.
52	المبحث السادس : تطبيقات التخطيط في الجمهورية العربية السورية.
55	- <u>الفصل الثاني</u> : التنظيم الإداري .

رقم الصفحة	الموضوع
56	المبحث الأول : ماهية التنظيم الإداري وأهميته .
56	المطلب الأول : ماهية التنظيم الإداري .
59	المطلب الثاني : أهمية التنظيم الإداري .
61	المبحث الثاني : عناصر التنظيم الإداري
62	المطلب الأول : عنصر تحديد الوظائف .
67	المطلب الثاني : تكوين الوحدات الإدارية .
68	الفرع الأول : معايير تكوين الوحدات الإدارية .
72	الفرع الثاني : أنواع الوحدات الإدارية .
78	المطلب الثالث : تدرج السلطة الإداريّة
78	الفرع الأول : ماهية التدرج الإداري وخصائصه.
80	الفرع الثاني : فوائد نظام التدرج الإداري .
81	الفرع الثالث : أنواع أوامر الإدارة ومدى طاعة المرؤوسين لها .
84	المبحث الثالث : مبادئ التنظيم الإداري .
85	المطلب الأول : مبدأ وحدة سلطة القيادة في الدولة.

رقم الصفحة	الموضوع
87	المطلب الثاني : وحدة الرئاسة والأمر
89	المطلب الثالث : تحديد نطاق الإشراف والتمكين بدقة.
92	المطلب الرابع : مبدأ عدم صلاحية اللجان لممارسة أعمال الإدارة التنفيذية .
95	المطلب الخامس : وجوب التلازم بين السلطة والمسؤولية .
96	المطلب السادس : ضرورة تحديد واجبات الوظيفة بدقة ومسئولياتها .
97	المطلب السابع : إعمال مبدأ التخصص وتقسيم العمل.
98	المطلب الثامن : عدم تركيز السلطة وتفويضها .
115	ملحق خاص بالتنظيم الإداري في سورية
121	<u>- الفصل الثالث : القيادة الإداريّة .</u>
122	المبحث الأول : تعريف القيادة الإداريّة وتبيان أساليبها .
130	المبحث الثاني : خصائص القيادة الإداريّة .
133	المبحث الثالث : آليات اختيار القائد الإداري .
140	المبحث الرابع : مشكلات القيادة الإداريّة في الدول النامية .
142	<u>- الفصل الرابع : عملية صنع القرار في الإدارة العامة .</u>

رقم الصفحة	الموضوع
143	المبحث الأول : تعريف القرار في علم الإدارة العامة وتحديد أركانه .
146	المبحث الثاني : أنواع القرار في الإدارة العامة .
149	المبحث الثالث : مراحل عملية صنع القرار الإداري .
156	المبحث الرابع : عملية اتخاذ القرار وتوزيع سلطات اتخاذها .
160	المبحث الخامس : الصعوبات التي تواجهه الإداري في اتخاذ القرارات .
162	<u>- الفصل الخامس :</u> ثلاثية التنسيق والاتصال والرقابة .
163	المبحث الأول : التنسيق .
169	المبحث الثاني : الاتصال .
176	المبحث الثالث : الرقابة .
183	<u>- الفصل السادس :</u> العلاقات العامة
190	<u>الباب الثاني :</u> العنصر البشري في الإدارة العامة (الوظيفة العامة والموظف العام) .
195	<u>- الفصل الأول :</u> النظم الوظيفية الرئيسة في العالم .
199	المبحث الأول : نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة .

رقم الصفحة	الموضوع
200	المبحث الثاني : نظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة .
202	- <u>الفصل الثاني</u> : إدارة الموارد البشرية في الإدارة العامة .
203	المبحث الأول : سياسة الانتقاء والمبادئ التي تحكمها .
211	المبحث الثاني : سياسة تقويم أداء عمال الإدارة العامة .
223	المبحث الثالث : سياسة تدريب عمال الإدارة العامة وتأهيلهم .
246	المبحث الرابع : سياسة تحريك الموظف العام .
249	المطلب الأول : التحريك المكاني .
254	المطلب الثاني : التحريك الزماني .
256	المطلب الثالث : سياسة إنهاء الرابطة الوظيفية .
259	المبحث الخامس : أخلاقيات الوظيفة العامة .
263	فصل ختامي (الإدارة الالكترونية)
269	خاتمة
271	قائمة المراجع

