

السنة الثانية  
ليسانس  
تخصص  
جذع مشترك

سلسلة محاضرات لطلبة كلية الحقوق والعلوم السياسية

# محاضرات في مقياس مدخل الى علم الادارة

---

من إعداد الأستاذة: بغدادباي نعيمة  
أستاذ محاضر صنف " أ "

---

كلية الحقوق و العلوم السياسية

2023/2022

## الفهرس

مقدمة

.....  
4ص.....

الفصل الأول : مفاهيم حول الإدارة.....  
6

المبحث الأول: مدخل.....  
6ص.....

المبحث الثاني: طبيعة الإدارة و أهميتها.....  
08ص.....

1- طبيعة الإدارة.....  
.....  
08ص.....

2- أهمية الإدارة.....  
.....  
08ص.....

المبحث الثالث: ماهية الإدارة والإدارة العامة.....  
10ص.....

1- مفهوم الإدارة.....  
.....  
10ص.....

2- مفهوم الإدارة العامة.....  
.....  
13ص.....

### 3-خصائص

الإدارة.....

ص14.....

المبحث الرابع: هل الإدارة علم أم فن ؟ مجالاتها و  
مواردها.....ص16

1-الإدارة

أم

علم

فن.....

ص16.....

2-مجالات

الإدارة.....

ص18.....

3-موارد

المنظمة.....

ص18.....

المبحث الخامس: الفرق بين الادارة العامة و الإدارة  
الخاصة.....ص20

1-أوجه

التشابه.....

ص20.....

2-

الاختلاف.....

ص20.....

الفصل الثاني: مداخل ووظائف ونظريات الإدارة  
العامة.....ص23

المبحث الأول: مداخل الإدارة  
العامة.....ص23

1-المدخل

التقليدي.....

ص23.....

2- المدخل

الحديث.....

24ص.....

المبحث

الإداري.....

ص25

1- تعريف

التنظيم.....

ص25.....

2- علاقة

بالتنظيم.....

ص25.....

3- أنواع

التنظيم.....

ص25.....

4- أهداف

التنظيم.....

ص26.....

المبحث

الثالث:

وظائف

الإدارة

العامة.....

ص28.....

1- تحديد

الأهداف

و

رسم

السياسات.....

ص2.....

8

2-

التخطيط.....

ص28.....

3- التنظيم

الإداري.....

ص30.....

4- القيادة

الإدارية.....

30ص.....

-5

التنسيق.....

32ص.....

-6

التوجيه.....

32ص.....

-7

الاتصال.....

32ص.....

8- صنع

القرار.....

33ص.....

9- الرقابة على

العامّة.....

33ص...

المبحث

الرابع:

نظريات

.....

1- النظرية

القانونية.....

37ص.....

2- النظرية

العلمية.....

37ص.....

3- نظرية

الإداري.....

40ص.....

.....

.....

.....

.....

العلاقات	4-نظرية الإنسانية.....	41ص.....
	5-النظرية السلوكية.....	42ص.....
اتخاذ	6-نظرية القرار.....	43ص.....
او	7-النظرية الشرطية.....	44ص
الموقفية		
Z	8-نظرية اليابانية.....	44ص.....
الادارة	المبحث الخامس: أبرز التحديات التي تواجه	46ص.....
الإدارة	الفصل الثالث: البيروقراطية واثـر البيئة في	47ص.....
ماكس	المبحث الأول: البيروقراطية عند	47ص.....
	1-خصائص البيروقراطية.....	47ص.....
	2-إجابيات البيروقراطية.....	48ص.....

السلبى

3- المعنى

..... للبيروقراطية.....  
48ص.....

4- مساوى

..... البيروقراطية.....  
49ص.....

على

البيئة

عوامل

أثر

الثانى:

المبحث

الإدارة.....  
50ص.....

1- تعريف

..... البيئة.....  
50ص.....

أنواع

الثالث:

المبحث

..... البيئة.....  
53ص...

1- البيئة

..... الخارجية.....  
53ص.....

2- البيئة

..... الداخلية.....  
53ص.....

الاعمال(البيئة

3- بيئة

..... الوسيطة).....  
54ص

خاتمة

.....  
55ص.....

قائمة

..... المراجع.....  
56ص.....

## مقدمة:

ان الإدارة هي الحلقة الأقوى في أي عمل مؤسسي كونها تمارس مجموعة من الوظائف التي لا يمكن الاستغناء عنها في العمل الإداري، وتعد الإدارة من أهم الأنشطة في أي مجتمع لما لها من تأثير على حياة المجتمعات، لأنها ترتبط بالشؤون الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

ان المجتمع في يومنا هذا يزخر بالعديد من المنظمات التي تسعى الى تنظيم اعمالها وتحقيق أهدافها ويتوقف نجاح أي منظمة أو فشلها - في تحقيق ما تصبو اليه - على الأداء الإداري وفعاليتها.

### أهداف تدريس مقياس مدخل الى علم الإدارة :

يتمكن الطالب بعد اكتسابه هذه المادة من الحصول على مؤهلات تساعد على استيعاب و القدرة على الفهم السليم للإدارة العامة بالتركيز على اهم المدارس الإدارية و الوظائف الإدارية تعتبر الإدارة من اهم الأدوار التي يحتاجها الطالب للعمل لأن كل المؤسسات في حاجة الى من يقوم بالإدارة و يكون مسؤول عن المؤسسة و العاملين بها يكتسب الطالب مؤهلات علمية لكي يمارس الإدارة في المؤسسات بشكل ناجح لكي يضمن جودة العمل المقدم

تكمن أهمية تعلم هذا العلم في ان يعرف الطالب كل النقاط الخاصة بالإدارة سواء كانت قوية أو ضعيفة لكي يتمكن من الاستمرار في النجاح

يدرس الطالب هذا المقياس لكي يكتسب العديد من المهارات التي تساعد على اثبات نفسه و ان يطور نفسه حتى يصبح مؤهلاً للعمل في المؤسسات الإدارية مستقبلاً

### الأهداف العامة:

تعتبر الإدارة حجر الزاوية في نجاح أي منظمة، حيث أن الدور الذي تقوم به الإدارة من أهم عوامل نجاح المنظمات أو فشلها، و بالتالي من أهم أسباب نمو المجتمع و تقدمه أو تخلفه و تأخره . كما يتوقف نجاح المنظمات على وجود إدارة فعالة تستخدم الطرق العلمية في اتخاذ القرارات و في أداء الوظائف الإدارية المختلفة و التي تسعى الى الابتكار و التطوير و التكيف مع الظروف المحلية و العالمية ، تعد الإدارة من اهم الأنشطة في أي مجتمع لما لها من تأثير على حياة المجتمعات، لأنها ترتبط بالشؤون الاقتصادية والاجتماعية و السياسية

ان من الأهداف العامة للإدارة محاولة تحقيق الاستمرارية في العمل الإداري و ذلك من أجل الوصول الى اعلى معدلات النجاح و التقدم ، وكذا محاولة الوصول بقيمة المؤسسة الى أعلى المعدلات من خلال الزيادة في التحفيز المادي و المعنوي للموظفين و زيادة العامل المعنوي و الرضا الوظيفي



عن المؤسسة ، ومن جانب اخر تقديم جودة عالية سواء كانت الإنتاج خدمة مدنية أو منتجاً مادياً ، و الهدف الأكبر ان تقوم المؤسسات الإدارية بالرفع من مستوى معيشة المواطنين و تحقيق طموحاتهم لقد أصبحت الإدارة مفتاحاً لتقدم الدول و كل التجارب في الدول النامية تؤكد أن الإدارة هي المحرك الأساسي للتنمية فهي العنصر الفعال في نجاح العمل في أي منظمة و هي الوسيلة الناجحة و الهامة في دفع عجلة التنمية الاقتصادية للأمام و تحقيق أهداف النمو الاقتصادي و الاجتماعي، و لا يمكن لأي منظمة أن تحقق أهدافها مهما توافر لديها من الأموال و المقومات المادية كالآلات و المعدات و المواد الخام... إذا لم توجد إدارة سليمة تخطط و تنظم و تراقب و تنسق الجهود فيها

## الفصل الأول : مفاهيم حول الإدارة

### المبحث الأول : مدخل:

تعتبر الإدارة قديمة منذ وجود الانسان على هذه الأرض، فترتيب الانسان لحياته يعد سلوكاً إدارياً مهماً، مهما كان بسيطاً و اولياً، اما الإدارة كحقل من حقول المعرفة فإنها حديثة، بدايتها كانت في العشرينات من القرن العشرين.

فالإدارة كتنظيم وجد منذ بدا الخليقة و تطورت مع ظهور نظام الاسرة حيث كان الرجل هو المدير الأول لأعمال البيت ثم مع ظهور نظام القبيلة حيث كان رئيسها يتولى إدارة شؤونها ثم نظام الدولة التي أصبحت تخضع لسلطة سياسية تتولاها هيئة حاكمة تقوم بتسيير شؤون العباد و البلاد.

تعتبر الإدارة حجر الزاوية في نجاح أي منظمة ، حيث ان الدور الذي تقوم به الإدارة من اهم عوامل نجاح المنظمات او فشلها ، و بالتالي من اهم أسباب نمو المجتمع و تقدمه او تخلفه و تأخره . كما يتوقف نجاح المنظمات على وجود إدارة فعالة تستخدم الطرق العلمية في اتخاذ القرارات و في أداء الوظائف الإدارية المختلفة و التي تسعى الى الابتكار و التطويرو التكيف مع الظروف المحلية و العالمية

لقد أصبحت الإدارة مفتاحا لتقدم الدول و كل التجارب في الدول النامية تؤكد أن الإدارة هي المحرك الأساسي للتنمية فهي العنصر الفعال في نجاح العمل في أي منظمة و هي الوسيلة الناجحة و الهامة في دفع عجلة التنمية الاقتصادية للأمام و تحقيق أهداف النمو الاقتصادي و الاجتماعي لا يمكن لأي منظمة أن تحقق أهدافها مهما توافر لديها من الأموال و المقومات المادية كالألات و المعدات و المواد الخام... اذا لم توجد إدارة سليمة تخطط و تنظم و تراقب و تنسق الجهود فيها

و تعتبر الإدارة العامة هي مرآة الدولة و اداتها التنفيذية، و بواسطتها تصنع خططها و سياساتها و تحقق أهدافها، و لهذا انتشرت بين فقهاء الإدارة مقولة: " ان قيمة الإدارة من قيمة الإدارة العامة فيها " حيث تعتبر الإدارة عاملا أساسيا لنجاح المنظمات على اختلافها او حتى فشلها، سواء كانت منظمات سياسية او اقتصادية او تعليمية او غيرها .

وترمي الإدارة العامة من جهة الى وصف و شرح بنية و مهام الأجهزة التي يوكل اليها مهمة تحقيق الأهداف ذات المصلحة الجماعية المحددة من قبل السلطة السياسية و ترمي من جهة أخرى الى دراسة سلوك الأشخاص و الجماعات التي تلعب دورا هاما في عمل هذه الأجهزة او التي تقع تحت تأثيرها.

كما ان الإدارة العامة لا تخضع فقط الى القواعد القانونية المجردة بل تخضع أيضا كبقية فروع العلوم الاجتماعية (علم الاقتصاد، علم السياسة، علم القانون...) لظواهر طبيعية و إنسانية و اجتماعية، و هي شخصية معنوية لا وجود حقيقي لها، لكن موظفيها يملكون وجودا حقيقيا. لا يتأثرون فقط بالقواعد القانونية السارية المفعول بل يخضعون أيضا لعوامل عديدة مثل وضعهم و تكوينهم الاجتماعي و أفكارهم السياسية لذا فالإدارة العامة تؤثر في الوسط الذي يحيط بها و تتأثر بدورها بهذا الوسط.

ويؤكد معظم الباحثين في علم الإدارة و الاجتماع ان الإدارة العامة أصبحت في عصرنا الراهن من اهم ركائز التطوير الاجتماعي و الاقتصادي في المجتمع البشري، اذ تحتاج جهود الانماء الاقتصادي و محاولات التطوير الاجتماعي الى إدارة عامة متطورة و قادة اداريين يستطيعون وضع

ما أتوا من معارف إدارية موضع التطبيق الصحيح و اتخاذ القرارات الناجعة لمواجهة المشكلات المستحدثة التي تتعرض لها الدولة.

وقد اثبتت ان الجمود والعجز الإداري كان سببا في فشل العديد من المحاولات التنموية الاجتماعية والاقتصادية في كثير من الدول فالإدارة الناجحة قادرة على توفير أسباب التقدم والتفوق للدولة وهي مسؤولة عن تقدم الأمم ونجاح المنظمات داخل المجتمع كونها قادرة على استغلال الموارد البشرية والمادية بفاعلية.

ان الإدارة هي مفتاح التقدم في المجتمعات و على مستوى الدول أيضا فهي محرك التنمية التي لا يمكن ان تتحقق بدونها حتى لو كانت العناصر الأخرى جميعها متوفرة، لذلك تكمن أهميتها في المساعدة على تحقيق اهداف المنظمة دون اهدار للوقت و الجهد والمال عن طريق الاستغلال الأمثل للموارد المادية و البشرية و تقليل التكاليف و تحقيق مستوى اعلى من الإنتاج. وينتج عن ذلك تحقيق عوامل الازدهار للمجتمع (تحسين الإنتاج الاقتصادي، تحسين مستوى المعيشة، توفير فرص العمل للأفراد...)

سمي عصرنا بعصر الإدارة لوقوفها بقوة وراء كل نجاح يحققه أي نشاط او خدمة او انتاج فالإدارة هي حجر الأساس لبناء كل مجتمع حيث يقول شكسبير: " دع الحمقى يتنافسون حول اشكال الحكومات فان أفضلها إدارة أفضلها قاطبة"

## المبحث الثاني : طبيعة الإدارة و أهميتها:

### 1- طبيعة الإدارة

الإدارة نشاط انساني يرتبط بالعمل الجماعي يهدف الى تحقيق نتائج محددة باستغلال موارد متاحة والعمل على تنمية موارد جديدة ، وان هذا العمل يتطلب القيام بعدد من الوظائف الأساسية من تحديد للأهداف و التخطيط والتنظيم وتنمية الموارد و التنسيق والتوجيه بالإضافة الى الرقابة و تقييم الأداء

الإدارة هي نظام متكامل يعمل كل جزء فيه عملا محددًا يسهم بدرجة في تحقيق الهدف العام للنظام و بالتالي فان القصور في أداء احد هذه الأجزاء يصيب النظام كله بالضعف و الخلل و التخلف

ان الإدارة ضرورة لكل نشاط بشري ابتداء من إدارة الفرد لذاته الى إدارة حياة الاسرة الى إدارة المنظمات العامة او الخاصة، فالتقدم الاقتصادي والاجتماعي لا يتم بمجرد استيراد الآلات الحديثة و توفير رؤوس الأموال و زيادة في القوى العاملة بل انه يحتاج الى فكر اداري و تنظيمي يحسن إدارة الموارد البشرية و استثمار الأموال و التخطيط السليم بغية القضاء على التخلف

ان النشاط الإداري لا يهتم فقط بالمشاكل الحاضرة بل يمتد افقه الى فترات مقبلة تحتاج الى التنبؤ و التقدير كأساس لاتخاذ القرارات و اختيار أساليب العمل ، كما ان العمل الإداري لا ينفصل عن ظروف البيئة المحيطة بل ان تلك البيئة تؤثر تأثيرا مباشرا في إمكانيات الإدارة و على أسس اختيارها لسبل العمل و كذلك تتأثر البيئة بما تنتجه الادارة<sup>1</sup>

## 2- أهمية الإدارة:

أصبحت الإدارة الناجحة في الوقت الحاضر ضرورة ملحة بسبب المتغيرات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و التكنولوجية و تنبع أهميتها نتيجة ظهور العديد من الظواهر و المتغيرات و التطورات في مجالات الحياة الاقتصادية و الاجتماعية

ولابد من معرفة ان السبب الرئيسي لظهور الإدارة هو الثورة الصناعية و ما تبعها من تطورات و من بين اهم المتغيرات التي أدت الى ابراز أهمية الإدارة كعنصر حيوي و فعال في إنجاح الاعمال منها

-كبر حجم المشروعات و زيادة القوى العاملة فيها و توسعها و تنوع انتاجها أدى الى ضرورة تنسيق الجهود و توجيهها و الرقابة عليها الامر الذي تطلب وجود اداريين اكفاء لادارة و توجيه الجهود البشرية داخل المشروع

-فصل الملكية عن الإدارة نظرا لكبر حجم المؤسسات و ضخامة روس أموالها تعددت فيها المهام الإدارية مما أدى الى ظهور طبقة من المتخصصين الإداريين لتحقيق اهداف المنظمات<sup>2</sup>

-ظهور النقابات العمالية فمع توسع حجم المؤسسات و زيادة مشاكل العمل ظهرت النقابات العمالية لتدافع عن حقوق العمال و ظهرت الحاجة الى أهمية التوفيق بين مصالح العنصر البشري و مصالح المؤسسات من جهة ثانية

- ظروف التنمية و التطورات الاقتصادية ابرزت أهمية الإدارة و الدور الحيوي الذي تقوم به في التنسيق بين عناصر الإنتاج و تنفيذ خطط التنمية بنجاح و تنمية الموارد و تطويرها

1- عمر محمد درة، مدخل الى الإدارة. جامعة عين شمس كلية التجارة، 2009، ص13

2- عمر محمد درة ، مرجع سابق الذكر، ص16

- التدخل الحكومي و زيادة الرقابة من جانب الحكومة الذى الى ابراز دور الإدارة كوسيلة تستخدمها الحكومات في سبيل تنظيم هذا التدخل من قبلها
- ظاهرة العولمة و انحسار الحدود الإقليمية بين البلدان أدى الى خلق سوق عالمية مفتوحة ازدادت بها حدة المنافسة مما زاد الطلب على المهارات الإدارية المتخصصة القادرة على الابداع و الابتكار لتحقيق مزايا في الأسواق الخارجية
- سرعة التغيرات التكنولوجية و الاقتصادية و الاجتماعية

## المبحث الثالث :ماهية الإدارة و الادارة العامة

### 1- مفهوم الإدارة:

تطور مفهوم الإدارة بشكل كبير و تم تطوير العديد من المفاهيم و التعريفات من قبل الباحثين و الكتاب في علم الإدارة في ضوء مداخل متعددة ، و يصعب الوصول الى تعريف شامل و محدد لمفهوم الإدارة بسبب اختلاف وجهات نظر المفكرين و العلماء و الكتاب، و فيما يلي نعرض بعض التعاريف لمفهوم الإدارة

### لغويا:

قبل تعريف مصطلح الإدارة العامة لابد من توضيح معنى الإدارة، فكلمة الادارة في اللغة الأجنبية هي **administration** و هذه الكلمة مشتقة من اصلها اللاتيني **administratio** المشتقة بدورها من الفعل **administrare** وهو مقسم الى كلمتين : **AD=TO** و **Ministrare=serve** و يعني ذلك **To Serve:** ومعناه خدم او تقديم خدمة.

وتشتق كلمة إدارة في اللغة العربية من الفعل دار و يعني حرك احتوى على الحركة و التشغيل ومن ثم تحقيق النتيجة<sup>1</sup>، وتعني أيضا في قاموس الموارد البشرية بانها مجموع المهمات ذات الطبيعة الإدارية توزع على الافراد العاملين و يتم مكافأتهم<sup>2</sup> قاد، وجه، اشرف، خدم، اقتصد، اعان، وزر...و على هذا النحو تعني الإدارة "خدمة الغير" او "تقديم العون للآخرين"

### اصطلاحا:

ان نظرة المفكرين الى علم الإدارة يختلف باختلاف التصور الذي يحملونه في أذهانهم عن دور الإدارة في المجتمع الذي عاشوا فيه

-الإدارة هي الجهاز التنفيذي المكلف بتطبيق قوانين الدولة وتقديم الخدمات الضرورية للمواطنين و ذلك في اطار القوانين المرسومة و الأهداف التي وضعتها القيادة السياسية في خططها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعي

-الإدارة هي عملية تنظيم و تحليل و إدارة القوى البشرية و المادية لتحقيق الأهداف و المشاريع التي أعدتها الحكومة

-الإدارة هي تحليل و تعديل الوظائف ووضع الاستراتيجيات التي تساهم بها الدولة في رفع مستوى الدخل و خلق الظروف الملائمة التي تجعل أبناء الشعب يتمتعون بحياة سعيدة<sup>3</sup>

-الإدارة هي فن التوجيه من طرف القيادة و المعرفة الصحيحة لما يريد القائد من مساعديه ان يقوموا بعمله لكي تتحقق الأهداف المنشودة بأحسن طريقة ممكنة<sup>4</sup>

ان علم الإدارة باعتباره علما اجتماعيا يتسم بعدم التحديد والانضباط، فيعرفها ابلي **A APPLEY** بانها: "تنفيذ الأشياء عن طريق جهود الآخرين"<sup>5</sup>

ويعرفها جون مي **JHON F MEE** بانها: «فن الحصول على اقصى النتائج باقل جهد ممكن حتى يمكن تحقيق اقصى رواج و سعادة لكل من صاحب العمل و العاملين مع تقديم افضل خدمة للمجتمع"

ويعرفها ليونارد وايت **LEONARD D WHITE** بانها: "فن توجيه و تنسيق و رقابة عدد معين من الافراد بقصد انجاز بعض الأغراض او الأهداف"

1 - محمد حافظ حجازي ، المنظمات العامة ،البناء،العمليات ، النمط الإداري .القاهرة :طيبة للنشر، 2002، ص22 .

2 -Jean-Marie Peretti ,**Dictionnaire des Ressources Humaines** ,Librairie Vuibert,10-1999,p6 .

3-John Pfiffner and Robert Prethus ,**Public Administration** , New York : The Ronald Press Company , 1956 ,p8 .

4 -Ibid , p8.

5 - محمد منير حجاب، الموسوعة الإعلامية، م2، القاهرة: دار الفجر للنشر و التوزيع، 2003، ص165

يعرفها ليفنجستون **LIVINGSTON** بانها: «الوصول الى الهدف باقل التكاليف و افضل الوسائل بحسن استخدام الموارد المتاحة»

تعرفها موسوعة العلوم الاجتماعية الامريكية بانها: «العملية التي يمكن بواسطتها تنفيذ امر ما و الاشراف عليه»

و يعرفها ستانلي فانس **S-Vanss** بانها مداخل اتخاذ القرارات و الرقابة على اعمال القوى الإنسانية بقصد تحقيق الأهداف السابق تقريرها أما فروست **Frost** فيرى ان الإدارة هي فن توجيه النشاط الانساني<sup>1</sup>

يعرف فريديريك تايلور الإدارة بانها القيام بتحديد ما هو مطلوب عمله من العاملين بشكل صحيح ثم التأكد من انهم يؤدون ما هو مطلوب منهم بأفضل الطرق و أقل التكاليف<sup>2</sup>

و يعرفها شيلدون بانها وظيفة يتم بموجبها القيام برسم السياسات و التنسيق بين أنشطة الإنتاج و التوزيع و المالية و تصميم الهيكل التنظيمي للمشروع و القيام بأعمال الرقابة النهائية على كافة اعمال التنفيذ<sup>3</sup>

رالف دافيز الإدارة هي عمل القيادة التنفيذية<sup>4</sup>

كما يعرفها هنري فايول بانها تعني بالنسبة للمدير أن يتنبأ بالمستقبل و يخطط بناء عليه و ينظم و يصدر الأوامر و ينسق و يراقب<sup>5</sup>

هي كيف تحقق الاشياء من خلال الاخرين أي تقوم بتنسيق الجهود الجماعية و الفردية لتحقيق اهداف محددة و هي تمثل أيضا عملية التخطيط و اتخاذ القرار و التنظيم والقيادة و التحفيز و الرقابة التي تمارس من اجل حصول المنظمة على الموارد البشرية و المادية و المالية و المعلوماتية و مزجها و توحيدها و تحويلها الى مخرجات بكفاءة لغرض تحقيق أهدافها و التكيف مع بيئتها أي الوصول الى افضل النتائج بأقصر الطرق و اقل التكاليف<sup>6</sup>

اما عند المفكرين العرب أمثال سيد هواري فيعرفها بانها: «نشاط يتعلق بإتمام الاعمال بواسطة اشخاص اخرين»

ويعرفها محمد الصيرفي بانها: «مجموعة من المبادئ والافتراضات التي لم ترق الى مستوى النظرية ولكنها تسهم في تحديد الإطار العام الذي تسيير عليه المنظمة في سبيل تحقيق أهدافها»

1- حافظ فرج احمد، محمد صبري حافظ ، مرجع سابق الذكر، ص167 .

2- Taylor, 1911

3- Sheldon ;1923

4 - سمير خليل شمتو ، مدخل الى علم الإدارة ، ط1. بغداد: دار الوثائق العراقية، 2017، ص14.

5 - Fayol, 1949

6 - سمير خليل شمتو ، مرجع سابق الذكر ، ص14.

اما **خليل الشماخ** فيعرف الإدارة بانها: عملية تخطيط واتخاذ القرار والتنظيم والقيادة والتحفيز و الرقابة التي تمارس في حصول المنظمة على الموارد البشرية و المالية و المعلوماتية و مزجها و توحيدها و تحويلها الى مخرجات بكفاءة عالية بغرض تحقيق أهدافها و التكيف مع بيئتها"

و تعرف الإدارة أيضا بأنها عملية تخطيط و تنظيم و صنع قرار و قيادة و رقابة أنشطة أعضاء المنظمة و استخدام لكل الموارد التنظيمية –البشرية و المالية و المادية و المعلوماتية- بغرض انجاز أهداف المنظمة بكفاءة و فعالية<sup>1</sup>

الإدارة هي عمليات فكرية تنعكس في الواقع العملي للمنظمات بشكل ممارسات في مجال التخطيط و التنظيم و القيادة و الرقابة للموارد البشرية و المادية و المعلوماتية و تؤدي الى تحويل هذه الموارد الى سلع أو خدمات تنتج بشكل فاعل و كفاء الأهداف التي تم صياغتها مسبقا<sup>2</sup>

و يعرفها **علي السلمي** بانها ذلك النشاط الإنساني الهادف الى تحقيق نتائج محددة و مرغوبة باستخدام الموارد المادية و البشرية المتاحة افضل استخدام ممكن في ظل الظروف الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و الثقافية السائدة في مجتمع ما<sup>3</sup>

كما يعرفها **عامر الكبيسي** بانها عملية تكامل الجهود الإنسانية للوصول الى هدف او اهداف مشتركة<sup>4</sup>

باختصار الإدارة هي تنسيق الجهود الجماعية و الفردية لتحقيق اهداف عامة" كما ان الإدارة كممارسة هي الاستخدام الأمثل و الكفاء للموارد البشرية و المادية و المالية و المعلوماتية و الوقت ..لتحقيق الأهداف

كما يمكن تعريفها بانها قيادة و توجيه و تنظيم و تنسيق جهود الجماعة لبلوغ الأهداف المحددة و تنفيذها في ضوء الخبرة و الموهبة و القدرة في السيطرة على اغلب الظروف التاريخية و الخارجية التي يمكن ان تفرض على ادارته"

الإدارة هي ان يتمكن الافراد من رؤساء و مرؤوسين من القيام بجهود مشتركة و يتحدد دور كل فئة بحيث تستطيع المؤسسة ان تحقق النتائج المطلوبة بالأسلوب المنفق عليه بين الرؤساء و المرؤوسين و نستخلص ان علم الإدارة هي تخطيط السياسة العامة للدولة و البحث عن الأساليب الفعالة لوضع تلك الخطط حيز التنفيذ و تحويلها من نظريات على الورق الى نتائج ملموسة يقطف ثمارها كل مواطن

1-محمد مصطفى الخشروم ، نبيل محمد مرسي، إدارة الاعمال المبادئ و المهارات و الوظائف . الرياض: مكتبة الشقري، 1998

2-صالح مهدي العامري و طاهر محسن الغالبي ، الإدارة و الاعمال ، عمان: دار وائل للنشر، 2008

3-محمد منير حجاب ، مرجع سابق الذكر، ص 167

4-طارق عبد الحميد البدري، الأساليب القيادية و الإدارية في المؤسسات التعليمية، عمان: دار الفكر للطباعة و النشر و

التوزيع، 2001، ص21



## 2- مفهوم الإدارة العامة:

تعني كلمة **publique**: العموم او جموع افراد الشعب او الشيء العام او الرسمي.

ان مفهوم الإدارة العامة نشأ و طبق لأول مرة في الولايات المتحدة الامريكية ثم انتقل الى الدول المتحضرة الأخرى فأول من كتب فيها من الكتاب الأمريكيين كان **وودرو ويلسن WOODROW WILSON** وهو يعتبر اول من وضع منهج علمي لهذا العلم و إرساء الإدارة العامة على قواعد عادلة و تطبيق المبادئ العلمية للإدارة فيها

وقد عرفها **وودرو ويلسن** الإدارة العامة بانها: «العمليات المتعلقة بتحقيق اهداف الحكومة بأكبر مقدار من الكفاءة و بما يحقق الرضا لأفراد الشعب»

اما **ليونارد وايت LEONARD WHITE** فهو اول من كتب مؤلفا علميا في هذا الموضوع بعنوان "مقدمة في دراسة الإدارة العامة" في عام 1926 و قد عرفها بانها: "جميع العمليات التي من شأنها تنفيذ السياسات العامة و تحقيق أهدافها "

ومن المفكرين العرب **احمد زكي بدوي** الذي عرف الإدارة العامة بانها: "تنسيق جهود الافراد و الجماعات لتحقيق الأهداف الموضوعة و تشمل مرحلة التخطيط و التنظيم والتنسيق و الإبلاغ و التمويل و الرقابة "

اما الدكتور **محمد توفيق رمزي فيري** بانها: "نشاط الجماعات المتعاونة في خدمة الحكومة في الإدارة التنفيذية على وجه التخصيص لتحقيق اهداف عامة مرسومة يعبر عنها بالسياسة العامة"

ان الإدارة العامة في الفقه العربي الإسلامي فلقد استخدم الفقهاء العرب القدامى مصطلح "التدبير" للدلالة على المفهوم المعاصر لكلمة "الإدارة" الحالية ومنهم **أبو الحسن المودودي** و **عبد الرحمن بن خلدون** و **ابن سينا** و **أبو نصر الفارابي**

ان الإدارة العامة بصفة عامة هي مجموعة الأنشطة التي تمارسها الحكومة من خلال كافة القطاعات والأجهزة بالمجتمع من اجل تحديد وتوفير والإمكانيات وسلامة تخصصها و حسن استخدامها بهدف توفير الخدمات والمنتجات العامة للجمهور كما انها جميع العمليات او النشاطات الحكومية التي تهدف الى تنفيذ السياسية العامة للدولة

اذن الإدارة العامة هي مجموع النشاط او العمل الحكومي الموجه نحو أداء الخدمات العامة والإنتاج الحكومي في ضوء المصلحة العامة للدولة ووفقا لاحتياجات طالبي الخدمة من افراد الشعب

## 3- خصائص الإدارة:

الإدارة أداة لتطوير المجتمع، تعمل على تقدمه و تطويره باستغلال الطاقات المتوافرة لديه في الاتجاه المرغوب فيه الى اقصى مدى ممكن، حيث يعتمد عليها المجتمع في وضع و تحقيق مخططاته التنموية ولذلك للإدارة خصائص معينة يمكن استخلاصها في:

-الإدارة نشاط انساني هادف فالافراد يعملون معا لتحقيق حسن الأداء ،فالعامل في فريق يحقق تكامل الخبرات و التخصصات<sup>1</sup>

-ترتبط الإدارة بالمنظمة فهي لا تمارس في فراغ وهي نشاط ذهني مستمر ما بقيت المنظمة

-الإدارة وسيلة للتفاعل بين عوامل الإنتاج لتحقيق الأهداف

-عملية هادفة تسعى الى تحقيق اهداف محددة باقل تكلفة ووقت و جهد و مال

-تتضمن الإدارة مجموعة من الموارد البشرية والمادية والمالية و الاعلامية<sup>2</sup>

-الإدارة لا تقتصر على مجال واحد بل تمارس في مختلف المجالات الإنتاجية و الخدمات ، المجال الاقتصادي ، الاجتماعي ، التعليمي...

-تمارس الإدارة في جميع المستويات الإدارية : مستوى القمة و المتوسط والمستوى الاشرافي المباشر

-اتخاذ القرار هو أساس الإدارة و جوهرها ( كل العمليات تمارس من خلال القرارات)

-الإدارة تمارس في اطار الظروف البيئية المحيطة و تتأثر بهذه الظروف الاجتماعية الاقتصادية و التكنولوجية

-نجاح الإدارة يقاس ليس بقدرتها فقط على انجاز الأهداف بل أيضا على أساس ان يكون هذا الإنجاز متصفا بالكفاءة والفاعلية

---

1-محمد حافظ حجازي ، مرجع سابق الذكر،ص24

2-علي الشريف، الإدارة المعاصرة. الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث،1999 ، ص17

## المبحث الرابع: هل الإدارة علم أم فن؟ مجالاتها ومواردها

### 1- الإدارة علم أم فن؟

اختلف كتاب و فقهاء علم الإدارة حول طبيعة الإدارة العامة و ما هو كنهها و كيائها حيث انفجر جدل كبير في الفكر الإداري حول طبيعة الإدارة هل هي علم أم فن؟ أم أنها علم وفن معا؟ فهل الإدارة العامة علم بالمعنى الذي توصف به العلوم التطبيقية أي تتميز بخصائص ثابتة يمكن قياسها أم أن الإدارة العامة فن له خصائصه مثل المهارة و الابتكار و الابداع وكذلك الذكاء والموهبة والالهام أم أن الإدارة هي علم وفن معا؟

**العلم** هو مجموعة الأصول والمبادئ والقواعد التي يتوصل اليها الانسان بالتجربة والبحث والاحصائيات التي تؤدي الى اكتشاف قواعد هامة لا تختلف قيمتها وصحتها من وقت لآخر ومن مكان لآخر كالعلوم الفيزيائية والكيميائية، والعلم هو المعرفة المنسقة التي تم التوصل اليها باتباع قواعد المنهج العلمي مصاغة في قوانين<sup>1</sup>

**الفن** هو استخدام المهارات و الكفاءات و الصفات والملكات البشرية الشخصية في تطبيق المبادئ والقواعد العلمية فالفن هو تطبيق المعرفة على الواقع ويعني ذلك ان الإدارة تحتاج الى موهبة شخصية يتسم صاحبها بحسن التصرف في حل المشكلات و القدرة على التنظيم و التنسيق واستخدام الإمكانيات و تنمية الموهبة يتم من خلال الخبرة<sup>2</sup>

العلم معرفة إنسانية و الفن خبرة إنسانية

**الرأي الأول: الإدارة علم (To know):** يوجد العديد من المدارس و الجامعات تقوم بتدريس الإدارة في مختلف مجالاتها

الإدارة ذات طابع علمي ومن مبادئه وحدة القيادة ، التخصص، تدرج المسؤولية و تفويضها و هي تعتمد على الأسلوب العلمي عند ملاحظة المشكلات الإدارية و تحليلها و تفسيرها و التوصل الى نتائج يمكن تعميمها

للإدارة مبادئ و قواعد و مدارس و نظريات تحكم العمل الإداري كما ان تطبيق هذه المبادئ و النظريات يؤدي الى نتائج محددة

**الرأي الثاني: الإدارة فن (To do):** ان ما توصل اليه الباحثون في نطاق الإدارة من نتائج و مبادئ يعتبر بمثابة توجيهات و توصيات ليس لها صفة علمية بل تناقض بعضها بعضا أحيانا كما يعتمد سلوك المديرين على خصائصهم الشخصية مثل الذكاء و الدافعية والمشاعر هي أمور لا تعتمد على العمل و انما البناء الشخصي كما انه لا تسري القوانين المستقرة لعلوم الرياضة و الطبيعة و الكيمياء

1- احمد مصطفى خاطر، محمد بهجت كشك، مرجع سابق الذكر، ص25

2- تيسير الدويك، مرجع سابق الذكر، ص11

على المواقف الإدارية المركبة التي تحتوي على الكثير على الكثير من الابعاد كما انه يصعب التوصل الى قوانين مستقرة 100 % في علم الإدارة حتى و ان وجدت فان استخدامها يخضع للفن و المهارة الشخصية للمدير و طبيعة الموقف الذي يواجهه.

ان المدير يحتاج الى خبرة ومهارة وذكاء في ممارسة عمله وتعامله مع العنصر البشري لحفزه على الأهداف التنظيمية لان ليس كل من درس علم الإدارة قادر على تطبيقه

**الرأي الثالث: الإدارة علم و فن:** ان المدرسة العلمية و المدرسة النفسية الاجتماعية تتكاملان مع رسم خطوط التكيف السليم لدراسة الإدارة العامة فالإدارة العامة هي فن استخدام العلم و ذلك حتى يوتي التطبيق افضل النتائج ، فالعلم يحدد لرجل الإدارة ما يجب ان يكتسبه و يستوعبه و ما يجب ان يلتزم به من قواعد و الفن يمكنه من تطبيق تلك القواعد بأكبر قدر من الفاعلية

لذلك أجمع معظم الكتاب و علماء الإدارة ان طبيعة الإدارة تجمع بين العلم والفن، فهي علم عندما تعتمد على خطط البحث العلمي في كثير من مجالاتها و هي فن لأنها تحتاج الى الذكاء و الالهام و سعة الأفق عند الحديث عن الرؤية المستقبلية

وعلى هذا الأساس الإدارة العامة هي علم و فن معا فهي علم لجهة الدراسة و البحث و التنظيم و فن لجهة النشاطات و المهارات و الفاعلية و الابداع ، و الإداري الناجح هو من يجمع بين الفن الموهوب و العلم المكتسب

الإدارة هي فن تطبيق المعرفة ذات الصلة بالإدارة عند تنسيق الجهود لتحقيق الأهداف المشتركة فالعلم كمجال دراسة يعلم الانسان أن يعرف. والفن كمجال ممارسة يعلم الانسان أن يعمل.

## 2- مجالات الإدارة:

ترتبط الإدارة بجميع الأنشطة الحياتية و يمكن تصنيف الإدارة تصنيفا عاما و شاملا على أساس الهدف من النشاط (اجتماعي، خدماتي، مادي) فتصبح الإدارة نوعين:

-إدارة الأنشطة ذات الهدف الخدمي الاجتماعي ( القطاع الحكومي او الإدارة العامة)

-إدارة الأنشطة ذات الهدف المادي (إدارة القطاع الخاص او إدارة الاعمال)

وتنقسم الى:

- إدارة عامة Public Administration

- وإدارة الاعمال Business Administration

بالنسبة للإدارة العامة: هي الإدارة الحكومية التي تستهدف تقديم خدمة عامة للمجتمع

أما إدارة الاعمال: هي تتعلق بالمشروعات الاقتصادية التي تهدف الى تحقيق الربح والتي تعود ملكيتها الى أفراد و يتم تطبيقها في القطاع الخاص

وهناك من يضيف الإدارة الدولية وهذا المجال متواجد في المنظمات الدولية كمنظمة الأمم المتحدة و هيئة جامعة الدول العربية و الاتحاد الأوروبي ...

### 3-موارد المنظمة:

تتكون موارد المنظمة من أربعة موارد هي

-الموارد البشرية أي العاملين

-الموارد المالية أي المبالغ التي تستعمل لتوفير احتياجات المنظمة

-الموارد المادية أي ما تملكه المنظمة من الات و أدوات ومعدات ووسائل انتاج

-الموارد المعلوماتية أي قدرة المنظمة على امتلاك قاعدة بيانات تحتوي على كمية المعلومات التي تحتاجها المنظمة<sup>1</sup>

يجب على المنظمة استخدام هذه الموارد بكفاءة و فعالية

الكفاءة هي أداء النشاط او العمل المطلوب بأفضل طريقة (خفض التكلفة)

الفعالية هي القدرة على اختيار الأهداف المناسبة (واقعية وقابلة للانجاز و مطلوبة)

---

1- عمر محمد درة ، مرجع سابق الذكر،ص23

## **المبحث الخامس : الفرق بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة (إدارة الاعمال)**

ان النشاط الإداري ينقسم الى مجالين اساسيين هما الإدارة العامة و إدارة الاعمال فهما متشابهان من حيث تماثل المفاهيم و العمليات و الطرق المستعملة في كل منهما ومتشابهان في المبادئ و الوظائف فهي نفسها

لكن لكل منهما ما يميزه من خصائص فهما يختلفان في مقدار الرؤية و القدرة على الحركة و في الأهداف و في طبيعة النشاط و درجة الرشد و المنافسة

وقد اختلف الكتاب فيما يتعلق بالفرق بين الإدارة العامة و الإدارة الخاصة لكن يتفقون انها فرع لأصل واحد هو الإدارة فالاختلاف يكمن أساسا في الأهداف و ليس في الوظائف

### **1-أوجه التشابه:**

-تتكون العملية الإدارية في كل منهما من المراحل ثابتة و متلاحقة هي التخطيط و التنظيم والتنسيق والرقابة

-المبادئ الرئيسية التي تستند اليها كل منهما واحدة في جوهرها (مبدا تقسيم العمل و التخصص و نطاق الاشراف...)

-يعمل كل منهما على رفع مستوى الكفاءة الإنتاجية للأفراد

-يعمل كل منهما على رفع المستوى المعيشي لأفراد المجتمع سواء بصورة مباشرة او غير مباشرة

-ان حجم الاعمال في بعض وحدات القطاع الخاص اصبح من الضخامة بحيث يعادل حجم الاعمال ببعض الوحدات الحكومية ان لم يكبر منها

## 2-أوجه الاختلاف:

- **من حيث وضع الهدف:** في الإدارة العامة القيادة السياسية تضع الأهداف والإدارة البيروقراطية تتولى التنفيذ اما في إدارة الاعمال كل مؤسسة ترسم لنفسها سياسة خاصة و التي تتماشى مع معالمها الخاصة من حيث الأهداف الأساسية

الهدف الأساسي للإدارة العامة هو تقديم خدمة نافعة بغض النظر عن الربح او عدمه بينما تسعى إدارة الاعمال الى تحقيق بقاء المشروع و استمراريته و نموه عن طريق تقديم خدمة نافعة للمجتمع لتحصل على أرباح ملائمة تحقق بها البقاء و الاستمرارية

- **من حيث مجال التطبيق:** تطبق الإدارة العامة في مجال الخدمة العامة أي الدوائر و المؤسسات الحكومية بينما تطبق إدارة الاعمال في مجال القطاع الخاص من مشاريع فردية وشركات

- **من حيث المصلحة:** العاملون في الإدارة العامة يعملون في اطار المصلحة العامة ومن الخدمات العامة التي تقدمها الإدارة العامة خدمات التربية و التعليم، الخدمات الصحية ، اما العاملون في مجال إدارة الاعمال فيعملون في اطار المصلحة الخاصة وفقا لمصلحة صاحب المشروع

- **من حيث الاستفادة:** في الإدارة العامة المستفيد الأول هو افراد المجتمع اما في إدارة الاعمال المستفيد هو صاحب العمل ثم العملاء او الجمهور الخاص بالشركة

- **من حيث الحجم ونطاق النشاط:** في المنظمات العامة مهما كانت طبيعة النظام السياسي و الاجتماعي الذي تعمل فيه فانها تفوق في الحجم أي منظمة اعمال (مع بعض الاستثناءات في بعض الدول الصناعية المتقدمة) وهي تتغلغل في كافة أوجه النشاط في المجتمع اما إدارة الاعمال فيقتصر نشاطها على نطاق معين

- **من حيث اطار العمل:** تعمل الإدارة العامة ضمن اطار السياسة العامة للدولة و تستمد سلطاتها من الدستور و التشريعات و القوانين الحكومية بينما إدارة الاعمال تعمل ضمن حدود السياسة الخاصة بها و التي تحددها مجالس ادارتها و التي يجب ان لا تخرج عن نطاق المصلحة العامة ولا تتعارض مع القانون العام للدولة

- من حيث الاحتكار و المنافسة: تعمل الإدارة العامة في جو احتكاري حيث لا يوجد تنافس بين المؤسسات الحكومية على تقديم الخدمات بينما تسود إدارة الاعمال روح المنافسة في معظم الحالات أي تعمل في جو تنافسي

- من حيث مقاييس النجاح: في الإدارة العامة يقاس نجاح المنظمة بقدرتها على تقديم الخدمة العامة التي أنشأت من أجل تقديمها اما في إدارة الاعمال يقاس نجاحها بمقدار الأرباح التي حققتها لأصحابها

- من حيث نوعية الخدمات: في الإدارة العامة النشاطات الإدارية الحكومية متكاملة و مقسمة بين مختلف الأجهزة الحكومية اما في إدارة الاعمال توجد منافسة و مخاطرة و تداخل الأنشطة و ازدواجية الاختصاص

- من حيث الضوابط القانونية للعمل: في الإدارة العامة يتم الخضوع لقوانين و قرارات تصدرها القيادة السياسية للبلاد و يتقيد بها المواطن الحكومي يعني اقل مرونة ان لم نقل اكثر جمودا( ظروف احتكارية) اما في إدارة الاعمال يتم تغيير إجراءات العمل بسهولة طبقا لمقتضيات المؤسسة أي وجود المرونة و الحداثة و ذلك بسبب خضوعها لقانون المنافسة الحرة التي تتميز بالإقدام و اقتناص الفرص و تجنب المخاطر لتأمين الربح المادي

- من حيث الكسب المادي و تقويم الفعالية في العمل: في الإدارة العامة تقدم خدمة معينة للجمهور ليس بقصد تحقيق الربح مقابل خدمات مثل التعليم و الصحة... فالهدف توفير اكبر قسط من الرفاهية لافراد المجتمع . اما في الإدارة الخاصة الخدمات تقدم للمواطنين مقابل أرباح ( الكسب المادي) تعتبر أساسية لبقاء المؤسسة و المحافظة على وجودها

- من حيث الاعتبارات الاجتماعية في العمل: تتأثر الإدارة العامة بالاعتبارات السياسية وخاصة بالنسبة لجماعات الضغط و متطلبات الجمهور و الرضا العام اما الاعتبار الأول و الأخير في الإدارة الخاصة هو الربح المادي و النتائج الملموسة له

تخضع الأجهزة الإدارية بالدولة للرقابة الشعبية لذلك فمن الواجب استخدام وسائل الاعلام المختلفة لنشر المعلومات و البيانات التي تهم افراد المجتمع اما مسؤولية العاملين بالقطاع الخاص فهي مسؤولية خاصة بمعنى انهم مسؤولون امام أصحاب راس العمل و عليهم ان يديروا المشروع بالأسلوب الذي يرضي تلك الفئة حتى لو عليه تدمير المصلحة العامة بينما مسؤولية العاملين بالوحدات الحكومية تعتبر مسؤولية عامة فلا يستطيعون التصرف وفق اهوائهم الشخصية

تتسم الإدارة بطابع السياسة بينما تتسم الإدارة الخاصة بطابع الاعمال (زراعة صناعة تجارة)



## الفصل الثاني : مداخل الإدارة العامة

### المبحث الأول : مداخل الإدارة العامة

هناك نوعان من المداخل المدخل التقليدي و المدخل الحديث للإدارة العامة

#### 1-المدخل التقليدي :

ينظر الى الإدارة العامة من خلال الدور المحدد لها باعتبارها أداة لتنفيذ السياسة العامة للدولة، أي أن الإدارة هي مجموعة القوانين و اللوائح و التنظيمات و الأنشطة و العلاقات التي تسمح بتنفيذ السياسات العامة للدولة

وتتمثل اتجاهات هذا المدخل فيما يلي:

#### - الاتجاه الأول: الربط بين الإدارة العامة و السياسة العامة

يركز هذا الاتجاه على الربط بين الإدارة و السياسة العامة كما تحدها الأجهزة التشريعية للدولة، حيث يرى ليونارد وايت ان الإدارة العامة هي العمليات اللازمة للوفاء بالسياسة العامة أو تنفيذها و يبني نظامها على أساس مجموعة من القوانين و التشريعات و اللوائح بهدف تنفيذ السياسة العامة للدولة و يراها روبرت برستون و جون فينفر انها ترابط و تعاون جهود الفرد و الجماعة من أجل تحقيق السياسة العامة

و نلاحظ من خلال هذه التعريفات انها ركزت أساسا على دور الإدارة العامة في تنفيذ السياسة العامة

#### - الاتجاه الثاني: الربط بين الإدارة العامة و النشاط الإداري الحكومي

يعرف جلادن الإدارة العامة بانها الاعمال التي تمارسها السلطة المختصة بالانشطة الإدارية الحكومية

في حين يرى فرييل هايدي ان الإدارة العامة كمظهر للنشاط الحكومي موجود طالما استمر النظام السياسي يعمل من اجل تحقيق الأهداف المحددة من قبل القيادة السياسية

اما هيربرت سيمون فيشير الى الإدارة العامة على انها نشاط السلطة التنفيذية و مجالات ادارتها و إدارة مشروعاتها

لذلك يربط هؤلاء المفكرون مجال دراسة الإدارة بنشاط السلطة التنفيذية او الحكومة فقط

- الاتجاه الثالث: الربط بين الإدارة العامة والأجهزة الإدارية

يعرف ديباسس الإدارة العامة بانها وسيلة إدارة الاعمال العامة وهي تتمثل في مجموعة المرافق العامة التي تعمل على تحقيق الأهداف المرسومة او المحددة بواسطة السلطة السياسية أي ان المنظمة العامة هي التي تقوم بالعملية الإدارية

**2- المدخل الحديث للإدارة العامة:**

و هو يرى ان دور الإدارة العامة هو المساهمة في تشكيل السياسة العامة للدولة و تنفيذها

حيث يرى فيشر ان الإدارة العامة هي علم وفن وضع و تنفيذ السياسة العامة أي ان دور الإدارة العامة توسع ليشمل المساهمة في وضع السياسات العامة و تنفيذها

كما يرى فليكس نجرو ان الأدوار الحديثة للإدارة العامة تتمثل في انها تغطي السلطات الحكومية الثلاث وان لها دورا في تكوين السياسة العامة و تتصل اتصالا وثيقا بالجماعات و الافراد حينما تؤدي خدماتها الإنسانية للجماعة

## المبحث الثاني: التنظيم الإداري

ان دور التنظيم في العملية الإدارية دور أساسي يتوقف عليه سير وأداء العمل الإداري، و به ترتبط جميع مراحل الإدارة من تخطيط و تنسيق و اتصال و قيادة و رقابة ... فالتنظيم يختصر أسلوب الجهاز الإداري (المركزي و اللامركزي) كما يعتبر بحق من اهم وظائف الإدارة في وقتنا الراهن. وبدون تنظيم اداري سليم لن تنجح المنظمة الإدارية في الوصول الى غاياتها بالكفاءة المطلوبة و في الوقت المحدد، و تظهر الحاجة الى التنظيم عندما يشترك في أداء النشاط اكثر من شخص، بحيث تظهر حاجة كل منهم الى التعاون مع غيره من الأشخاص من اجل تحقيق الأهداف المشتركة.

### 1-تعريف التنظيم:

هو عملية تنسيق الجهود البشرية في أي منظمة حتى تتمكن من تحقيق أهدافها بأقل وقت والتكاليف و اقل مجهود و اقل وقت و بأقصى إنتاجية ممكنة

و قد عرفه ادوين ستين **edwin stene** "بانه الشكل الذي تفرغ فيه جهود جماعة لتحقيق غرض مرسوم" كما عرفه الأستاذ فوزي حبيش بانه "عملية إدارية أساسية تقضي بدراسة هيكل الإدارة و أهدافها و مهامها و مسؤولياتها و أساليب و طرق العمل فيها ، و ذلك بهدف تمكينها من تحقيق الخدمات التي اوجدت من اجلها بأقل تكلفة ممكنة و اقصر وقت معقول و اكبر إنتاجية "اذن فالتنظيم يعني تحديد الوظائف و توزيعها في علاقات إنتاجية معينة و هو يهدف الى توفير نوع من المهارات و المسؤوليات عن طريق التوزيع المناسب للأشخاص و الواجبات و تحديد الاختصاصات

### 2-علاقة الإدارة بالتنظيم:

ان الإدارة و التنظيم عنصران متكاملان ،فالتنظيم هو البناء او الهيكل العام الذي يحدد العلاقات الرسمية المختلفة في المنظمات الإدارية اما الإدارة فهي العنصر الحي الذي يجعل البناء او الهيكل في حالة عمل ونشاط هادف و هي بذلك تختص بالسلوك داخل المنظمات أي داخل البناء او الهيكل

### 3-أنواع التنظيم:

ان التنظيم هو ما يشمل هيكل الجهاز الذي تمارس من خلاله الإدارة و تنظيم و تنسيق ما يمارسه الافراد من أنشطة داخل الجهاز من خلال تكتيل جهود العاملين ، وهكذا يضم التنظيم الجهاز في هيكله ( التنظيم الرسمي) ونشاطه( التنظيم غير الرسمي)

يعنى التنظيم الرسمي للإدارة بتحديد الأنشطة الأساسية للمنظمة و القيام بتصنيف و تقسيم هذه الاعمال مع تحديد سلطات و مسؤوليات كل وظيفة و اختيار العاملين في المنظمة على أساس مؤهلاتهم و كفاءاتهم التي تتفق مع نوع العمل الذي يوكل اليهم

ويعنى بالتنظيم غير الرسمي العلاقات التي تنشأ بين العاملين في المنظمة و يهتم بالجوانب النفسية و السلوكية حتى تنهيا الظروف لتقوية و لائهم للمنظمة و ترسيخ انتمائهم اليها من اجل تحقيق اهداف المنظمة

#### 4- أهداف التنظيم:

ان عملية التنظيم تعتمد أساسا على كفاءة المنظم و موهبته ، فاذا كان التنظيم جيدا سرعان ما يفتنع العاملون بصلاحيته و يتكيفون لأوضاعه ، اما اذا كان غير جيد فيجب تعديله حتى يتكيف مع مقدرة و كفاءة العاملين فيه

ان اهداف التنظيم تتمثل في ما يلي:

- تقسيم العمل و ذلك بإسناد عمل معين لكل فرد حتى يركز اهتمامه عليه
- وضع أسس نمطية لأداء كل عمل و بذلك يعفى العاملون من عبء تحديد هذه الإجراءات في كل مرة يزاولون فيها أي نشاط
- يهيئ الأسلوب الذي يتم به ارسال و استقبال القرارات من قمة التنظيم الى قاعدته
- يوضح نوع الاتصالات الرسمية بين مختلف أجزاء المنظمة مما يسهل عملية تبادل المعلومات لاتخاذ القرار المناسب
- يهيئ أسلوب من اهم أساليب التدريب حيث يعمل على اظهار مواهب الافراد و تنمية معلوماتهم بما يؤهلهم لشغل الوظائف في المستويات الأعلى بالهيكل التنظيمي تقييم:
- من الناحية النظرية يمكن بناء و إقامة بناء تنظيمي نموذجي تتوفر فيه كل الخصائص و اسس التنظيم العلمية و المنطقية لكن مجرد إقامة هذا البناء ليس الضمان الحقيقي لنجاح المنظمة في تحقيق أهدافها اذ يبقى النجاح متوقفا على كيفية إدارة العنصر البشري و التأثير في سلوك افراده و تصرفاتهم داخل التنظيم بما يؤدي الى تحقيق الأهداف بكفاية عالية

#### خلاصة:

التنظيم ليس هدفا في حد ذاته و انما هو هدف وسيط(تحديد أوجه النشاط و الاختصاصات و الوظائف) او هو وسيلة لتحقيق اهداف المنظمة بكفاية عن طريق تنسيق الجهود و تنظيم العلاقات و

المرونة في مواجهة الظروف المتغيرة المحيطة بالمنظمة، و تزداد أهميته بازدياد حجم المنظمة و المشكلات الإدارية التي تواجهها و نوع النشاط الذي يزاوله  
التنظيم هو الوظيفة الإدارية التي تمزج الموارد البشرية و المادية من خلال تصميم هيكل أساسي للمهام و الصلاحيات و هو رسم و توزيع المهام و المسؤوليات داخل المنظمة.

### **المبحث الثالث : وظائف الإدارة العامة :**

تمثل الوظائف الإدارية الأنشطة الرئيسية التي تتم في كل المنظمات بصرف النظر عن اختلاف مجال نشاطها (صناعي او تجاري او خدمي) كما يقوم بها كل المديرين من مختلف المستويات (إدارة عليا، إدارة وسطى، إدارة سفلى او اشرافية)

لكي تستطيع المنظمة تحقيق أهدافها لابد لها من القيام بالعديد من الوظائف ، و تقوم المنظمة بهذه الوظائف حتى تستطيع ان تبقى و تستمر و ان تحقق اهداف مالكيها

و في سعي إدارة المنظمة للقيام بوظائف المنظمة فلا بد لها ان تخطط و تنظم و توجه و تراقب على وظائف المنظمة ، و يختلف العلماء في عدد الوظائف فهناك من يقسمها الى تخطيط وتنظيم وقيادة ورقابة (نورمان و سومر)و هناك من يقسمها الى تخطيط وتنسيق و توظيف ورقابة(كوتز و اودنيل) و يقسمها هانري فايول الى تخطيط وتنظيم وتنسيق والامر والرقابة وكذلك قسمها سيرس الى تخطيط وتنظيم وتوجيه وتنسيق ورقابة واعتبرها من العمليات الرئيسية للإدارة<sup>1</sup> و تتمثل هذه الوظائف في ما يلي:

### 1-تحديد الأهداف و رسم السياسات:

تعبر الأهداف على النتائج المرجو تحقيقها و هناك اهداف عامة طويلة المدى واهداف تفصيلية قصيرة المدى

فالأهداف العامة للمنظمة هي النتائج النهائية المراد تحقيقها و هي الغايات التي ترغب الإدارة العليا للمنظمة في تحقيقها ، وتوضع هذه الأهداف على مستوى الإدارة العليا فقط و هي تؤثر في الأهداف التنفيذية المنبثقة من الأهداف العامة

اما الأهداف التنفيذية فهي تعبر عن النتائج النهائية التي ترغب الإدارات و الأقسام في تحقيقها و تعمل هذه الأهداف التنفيذية على تحقيق الأهداف العامة للمنظمة و لا تتعارض معها

### 2-التخطيط:

هو العملية التي يتم من خلالها تحديد أهداف المنظمة و الموارد الضرورية و الأفعال المؤدية الى تحقيقها، وتمرير أفضل السبل لانجازها ، فالتخطيط يركز على تحديد الأهداف و على طرق تحقيقها و التخطيط عمل فكري يعتمد على المخطط و على خبرته و مهارته في دراسة الوضع الراهن للمنظمة و محاولة معرفة الظروف المحيطة بالمنظمة

و يعرفه أروك Orek بأنه عملية ذكية و تصرف ذهني لعمل الأشياء بطريقة منظمة للتفكير قبل العمل و العمل في ضوء الحقائق بدلا من التخمين<sup>2</sup>

يعتبر التخطيط اهم مرحلة من مراحل العملية الإدارية و الأساس الذي ترتكز عليه المراحل الأخرى و هو يعني رؤية المستقبل او استشرافه ثم الاستعداد للمواجهة

عرف البرت وترسون التخطيط بأنه «عملية ذهنية منظمة لاختيار افضل الوسائل الممكنة لتحقيق اهداف محددة "، و يعرفه الدكتور سيد الهواري بأنه "يمثل مرحلة التفكير التي تسبق تنفيذ أي عمل و اتخاذ القرارات الخاصة باعتبار مجموعة الأهداف الواجب تحقيقها و العناصر الواجب

1-صلاح عبد الحميد مصطفى ، مرجع سابق الذكر،ص25

2-صلاح عبد الحميد مصطفى ، مرجع سابق الذكر،ص26

استخدامها (مادية او بشرية) و كذلك مجموعة القرارات التي توجه سير العمل و الإجراءات التفصيلية التي تتبع في تنفيذ الاعمال

و تشمل مراحل او عناصر عملية التخطيط:

-تحديد الأهداف المطلوب تحقيقها و تحديد أولويات هذه الأهداف أي أهميتها بالقياس الى الموارد المتاحة حاليا و مستقبليا

-قياس الفجوة او الفارق بين الواقع الحالي و المستوى المأمول تحقيقه من الأهداف و يتضمن هذا تحليلا للمشكلات و العقبات التي ينبغي التغلب عليها لتحقيق الأهداف الموضوعه

-وضع برامج و سياسات التنفيذ و مسارات العمل الحكومي الواجب اداؤه و ذلك للوصول الى الأهداف المرسومة و يتضمن هذا تحديد المهام و الاختصاصات الموكلة الى المنظمات الحكومية و الوحدات التنظيمية فيها و تحديد الجدول الزمني لأدائها و تحديد الموارد المالية و غير المالية الواجب توافرها لها و تحديد معايير الإنجاز المطلوب الوصول اليها

-متابعة التنفيذ للخطة و برامجها و سياساتها و ذلك لاجراء التعديلات الواجب إدخالها على الأهداف او البرامج

اذن التخطيط هو تحديد الأهداف المطلوب تحقيقها في المستقبل و تحديد وسائل تحقيق هذه الأهداف من سياسات و برامج و أيضا وسائل المتابعة اثناء التنفيذ لاجراء التعديل اللازم في الأهداف او الوسائل الموصلة اليها

### 3-التنظيم الإداري:

هو عملية تخصيص المهام و الموارد و إقامة الدوائر والأقسام و التنسيق بينها لانجاز الأعمال بشكل فاعل و تتضمن وظيفة التنظيم مجموعة من العناصر منها تخصص العمل، تجميع الأنشطة في وحدات تنظيمية، علاقات السلطة، المهام التنفيذية و الاستشارية، صميم الوظائف التنسيق بين الافراد و الوحدات التنظيمية، اعداد جداول العمل، التطوير التنظيمي، نطاق الاشراف، اعداد الهيكل التنظيمي للمنظمة، اعداد الجداول الزمنية للتنفيذ، فبواسطة التنظيم يستطيع المدراء نقل الخطط الى فعل حقيقي و تنفيذي من خلال الوظائف و الافراد

ويعرف محمد الصالح حثروبي التنظيم بأنه تنفيذ ما تم تخطيطه من خلال العمل و تجديد المهام و توزيعها على الافراد و توفير الوسائل و توضيح العلاقات الإدارية من حيث السلطة و المسؤولية<sup>1</sup>

ان التخطيط لا يمكن ان ينجح دون تنظيم سليم للأجهزة التي تعمل على وضع الخطة و تنفيذها ، وبدون تنظيم سليم لن تنجح المنظمة الإدارية في الوصول الى غاياتها بالكفاءة المطلوبة و

1-محمد صالح حثروبي، المرجع في الإدارة المدرسية. الجزائر: عين مليلة، دار الهدى للطباعة والنشر و التوزيع، 2005، ص11

في الوقت المحدد و به ترتبط جميع المراحل الأخرى فالتنظيم يختصر أسلوب عمل الجهاز الإداري المركزي و اللامركزي

والتنظيم هو العملية الإدارية التي تقضي بدراسة هيكل الإدارة العامة و تنسيق الجهود البشرية فيها بقصد تمكينها من تحقيق الأهداف و السياسات المرسومة بكفاءة و باقل وقت و اقل تكلفة ممكنة

#### 4- القيادة الإدارية(السلطة والمسؤولية):

القيادة هي فن التعامل مع الناس و يشمل النشاط الاشرافي الذي يمارسه شخص معين على الاخرين بأساليب معينة و يهدف الى تحقيق غايات محددة

و القيادة الإدارية هي التي تجمع بين الغاية او الهدف و الوسائل و لا تكفي بالتركيز على أي منها فقط، فهي اذن القدرة على توجيهه و التنسيق و الرقابة على المسؤولين بغية تحقيق اهداف المنظمة عن طريق الاقناع و التأثير او من خلال استعمال السلطة عند الضرورة

و السلطة هنا هي حق التصرف للقيادة الإدارية في نطاق المنظمة و باسمها و حق اصدار التعليمات و اتخاذ القرارات . و لابد ان تتساوى السلطات المعطاة لهذه القيادات مع المسؤوليات و الواجبات المطلوبة منها . و تدرج السلطة هبوطا من القمة الى القاعدة و مقابل ذلك تدرج المسؤولية صعودا من القاعدة الى القمة و هذا يسمى السلم الإداري

تعتبر القيادة من أهم أدوات التوجيه فاعلية فهي تمكن المدير من ان يؤثر في المرؤوسين للعمل بحماس و ثقة لإنجاز الاعمال المكلفين بها، فالقيادة مجمةعة من العمليات المستخدمة لجعل أفراد التنظيم يعملون معا لتحقيق مصالح و أهداف المنظمة. و تتكون وظيفة القيادة من أربعة أنشطة رئيسية هي:

-تشجيع الأداء المرتفع من جانب المرؤوسين

-التحفيز او زيادة دافعية الافراد لبذل المزيد من الجهد

-التعامل مع الافراد و الجماعات

-الاتصال و العلاقات الشخصية مع الاخرين

و تختلف القيادة الإدارية عن الرئاسة الإدارية فالرئيس الإداري او المدير يعتمد على السلطة الرسمية المفوضة اليه بموجب القوانين و الأنظمة . اما القائد الإداري فيستمد من الجماعة التي يقودها و يؤثر في قراراتها من خلال تحفيزهم نحو هدف منشود، فسلوكه الإداري يعتمد على قدرات الاقناع و وسائل النفوذ و التأثير و الاستمالة إزاء تابعيه و هذا يختلف عن الرئيس الذي يعتمد سلوكه على سلطة الامر و النهي استنادا الى ممارسة سلطة الجزاء



## 5- التنسيق:

يقصد بالتنسيق تنظيم علاقة كل وحدة مع الوحدات الأخرى بحيث تساهم كل منها بأسلوب مباشر أو غير مباشر في تحقيق الهدف الكلي للمنظمة ، و التنسيق هو تحقيق التوافق ومنع وقوع التضارب أو التعارض بين الأنشطة المختلفة في المنظمة الإدارية بحيث تسير في تجانس و انسجام تامين بقصد تحقيق الأهداف المشتركة و هكذا يختلف التنسيق عن معنى التعاون فهو اشمل و أوسع منه

و يعرف بأنه يحقق للإدارة الانسجام بين مختلف الأنشطة و الأدوار و يضمن عدم التضارب و التداخل بين الصلاحيات<sup>1</sup>

و يعد التنسيق من اهم واجبات الرئيس الإداري و مهمته لا تقتصر على ترتيب العمل داخل المنظمة بل تتعداه الى علاقة الإدارة بغيرها من الإدارات ضمن مؤسسة واحدة او علاقاتها مع المؤسسات الأخرى ، و يتم التنسيق عادة بواسطة الأوامر و التعليمات و التوجيهات التي يعطيها الرئيس لمرووسيه و كذلك بواسطة عقد الاجتماعات الدورية بين رؤساء الوحدات بغية حل المشكلات التي تعترضهم و تاليف اللجان لدراسة المشاكل و اقتراح الحلول لها كما ان هناك أجهزة متخصصة تعنى بشؤون التنسيق

## 6- التوجيه:

1- محمد الصالح حثروبي، مرجع سابق الذكر، ص12

وهو توجيه الافراد و حفزهم لاداء العمل او الاعمال التي تم تحديدها لتحقيق الأهداف و ذلك عن طريق اختيار أسلوب القيادة الملائم و أسلوب التحفيز مع خلق جو مناسب للعمل و رفع الروح المعنوية و تحقيق اتصال فعال وصولا لتحقيق الاهداف<sup>1</sup>

## 7-الاتصال:

هو احدى الوظائف الأساسية التي تقع على عاتق القائد الإداري فهي تعتبر الجهاز العصبي للمنظمة الذي يبعث فيها الحياة و يدفعها الى الهدف. و تتجلى أهمية الاتصال بحيث يساعد القائمين على وضع و اعداد الخطة من معرفة حقيقة امر القوى البشرية و المادية و المؤثرات الإحصائية المتوافرة في المنظمة التي تتوقف عليها صحة التخطيط و نجاعته كما ان عملية صنع القرارات بمراحلها المختلفة هي نجاح جهد مشترك كما ان القرار يتم عملية نقله و ايصاله الى من يهمهم القرار من وحدات و افراد كما ان فاعلية الرقابة تتوقف الى حد بعيد على سهولة الاتصال ووضوح قنواته (شبكة الاتصالات)

و يعرف بانه العملية الهادفة الى نقل و تبادل المعلومات التي على أساسها يتوحد الفكر و تتفق المفاهيم و تتخذ القرارات لذلك فهو يعني ابلاغ او تزويد المعنيين بالمعلومات اللازمة على اختلاف أنواعها في سبيل تحقيق اهداف المنظمة الإدارية

و تتمثل عناصر الاتصال في خمسة مرتكزات هي المتصل (المرسل)و المتصل به(المرسل اليه) و وسيلة الاتصال(شفهية او كتابية) و موضوع الاتصال و حصيلة الاتصال (مضمون الاتصال: خبر او معلومة او شكوى او فكرة)

## 8- صنع و اتخاذ القرار:

تهتم هذه الوظيفة بتحديد المشاكل و اختيار أفضل البدائل المطروحة لحل المشكلة موضوع البحث و تتمثل في تحديد المشكلة بدقة و تجميع و تحليل البيانات المتعلقة بها تمهيدا للوصول الى أفضل بديل ثم تأتي عملية المفاضلة بين البدائل المعروضة وفق معايير معينة و يترتب عن ذلك اختيار أفضل بديل من البدائل المطروحة لحل المشكلة و يتبع ذلك عملية المتابعة و التغذية المرتدة للتعرف على مدى صحة تنفيذ القرار و مدى اسهامه في حل المشكلة

## 9-الرقابة على أداء الإدارة العامة:

1-جابر عوض سيد، أبو الحسن عبد الموجود، مرجع سابق الذكر، ص42

تعرف الرقابة الإدارية (ليس السياسية) بأنها مجموعة العمليات و الأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من ان الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف و المعايير الموضوعية ، فالرقابة تتضمن عمليات تسبق الأداء و تتخلله ثم تتعقبه بعد حدوثه

تمثل الرقابة المرحلة الأخيرة في عملية الإدارة و تهدف الى مراقبة التقدم الذي تحرزه المنظمة نحو تحقيق الأهداف ، و يقصد بها قياس و تصحيح الأنشطة المسندة للمرؤوسين للتأكد من أن الأهداف المنظمة و الخطط التي صممت للوصول اليها قد تحققت. و تعني الرقابة التأكد من دقة تنفيذ الخطط عن طريق مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير الموضوعية<sup>1</sup>، و يقوم بها المديرون لتعديل الانحرافات ان وجدت وإعادة تصحيحها و الرقابة ترتبط بالتخطيط حيث يبدأ المشروع بالتخطيط و ينتهي بالرقابة ثم التخطيط و هكذا<sup>2</sup>

فعملية الرقابة تتضمن أربع خطوات

-وضع مستويات و معايير الأداء

-قياس الأداء الفعلي و مقارنته بالمستويات المحددة سلفا

-تحديد الانحرافات عن الأهداف الموضوعية بغرض اجراء التصحيحات المطلوبة

-اتخاذ الإجراءات لتصحيح الأداء و إزالة الفجوة بين المخطط و المنفذ

وهناك نوعين من الرقابة ، رقابة وقائية و رقابة علاجية و تعني الرقابة الوقائية محاولة منع الأداء غير المرغوب و الأخطاء من الوقوع و تعتمد على قياس الأداء اول بأول و مقارنته بالأداء المخطط او المرغوب

اما الرقابة العلاجية فتعنى بعلاج الأخطاء و الانحرافات بعد وقوعها و العلاج قد يكون صعبا لان المشكلة تكون قد استفحلت و تحتاج هنا الى تغييرات جذرية و تكاليف عالية ووقتا أطول ( الوقاية خير من العلاج)

وتتضمن الرقابة مجموعة من العمليات ( الخطوات ) يمكن تلخيصها فيما يلي :

1-تحديد الأهداف و وضع المعايير (نقصد بالمعايير كلفة الزمن، الجودة، رضا الجمهور...)

2-متابعة و قياس الأداء الفعلي(وفق أساليب مثل الملاحظة والتقارير والسجلات و الجولات التفقدية) وفق المعايير الموضوعية (متابعة الأداء) و التعرف على درجة مطابقة الأداء للمعايير الموضوعية (قياس الاختلاف)

1-محمد فريد الصحن، ميادئ الإدارة .الاسكندرية: الدار الجامعية ،2001 ، ص31

2-جما الدين عويسات، ميادئ الإدارة، الجزائر :دار هومة،2005، ص12

3-مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير المرسومة و تحليل الانحرافات و تقصي أسبابها حيث بعد تحديد مجالات الانحرافات بالزيادة او النقصان يتم تقصي أسباب الانحراف و الظروف المحيطة بالأداء

4-التقويم و التصحيح و اتخاذ الإجراءات الملائمة أي اتخاذ إجراءات ووضع تدابير من شأنها توفير الظروف المناسبة للأداء بغرض التغلب على المعوقات و المشكلات التي صادفته و يحتمل ان تصادفه في المستقبل ( معالجة مكامن الضعف و تعزيز مكامن القوة و إعادة النظر في المعايير)

ان الرقابة الإدارية باختصار هي مراجعة الإنجاز وفقا للخطط الموضوعة أي قياس النتائج الفعلية و مقارنتها بالمعايير و الخطط ومعرفة أسباب الانحرافات بين النتائج المتحققة و النتائج المطلوبة و اتخاذ فعل تصحيحي

و الرقابة لها منظورين ، منظور تقليدي يغلب عليه طابع التفتيش و تقصي أخطاء الآخرين تمهيدا لتحميل المسؤولية و المحاسبة، اما الرقابة من منظور حديث فهي لا تستهدف البحث عن الأخطاء بقدر ما تهدف لتقديم العون لهم

## المبحث الرابع : نظريات الإدارة:

ان الإدارة نشأت منذ بداية الخليقة لا انها كانت تعتمد على الصفات الذاتية و الموهبة الشخصية

لحاكمين والاداريين و لم تحظ بالتسجيل او الاعلام كما لاقته في العصر الحاضر فالحضارة الفرعونية قبل 2000 عام قبل الميلاد احتاجت اهراماتها لإنجازها الى انظمة دقيقة من التخطيط و التنظيم و القيادة ، و كذلك حضارة الصين و إنجازها لصور الصين العظيم و الرومان في انجاز القلاع<sup>1</sup>، كما ظهرت الإدارة في عصر الإسلام حيث أرسى دعائمها سيدنا محمد صلى الله عليه و سلم غير ان وظائف الإدارة بمسمياتها الحديثة كالتخطيط و التنظيم و التوجيه والرقابة لم تكن تسمى بنفس الاسم الا ان الإدارة في الإسلام كانت تطبق تلك العمليات<sup>2</sup>

تنقسم النظريات الى اربعة مدارس هي:

-المدرسة الكلاسيكية

-المدرسة السلوكية

-المدرسة الكمية

-المدرسة الحديثة

أولا-المدرسة الكلاسيكية:

تفترض هذه المدرسة ان الأفراد عقلانيون و يتسمون بالرشد في تصرفاتهم ويفترض ان العاملين او الزملاء او المستهلكين او الموردين هم اكثر استجابة للحوافز الاقتصادية و بالتالي سيتصرفون برشد و عقلانية إزاء الفرص المتاحة لهم حيث يقومون بكل ما يرونه ضروريا لتحقيق اكبر عائد اقتصادي(ص94)

وتنقسم هذه المدرسة الى عدة نظريات هي:

النظرية العلمية (روادها تايلور، جلبرت، جانيت، ايمرسون)

نظرية المبادئ الإدارية (فايول، موني، فوليت، برنارد)

نظرية البيروقراطية (ماكس ويبر)

اتبع الباحثون في دراستهم للإدارة العامة مدارس مختلفة و أساليب متعددة و كان لكل منهم حججه و براهينه في تفضيل المدرسة التي اختارها

1-هاني عبد الرحمن صالح الطويل، الإدارة التربوية و السلوك المنظم، مرجع سابق الذكر،ص19

2-احمد محمد المصري، مرجع سابق، ص151

و قبل التطرق الى النظريات التي جاءت بها هذه المدارس نتطرق الى اول نظرية ظهرت قبل كل تلك النظريات و هي النظرية القانونية

## 1- النظرية القانونية :

ترجع الى أولى التعريفات التي قدمت للإدارة العامة ، في تعريف وودرو ويلسون عام 1887 عندما عرف الإدارة العامة بانها "التنفيذ المفصل للقانون العام " أي ان الجهاز التنفيذي للدولة يركز على عمليات الإدارة وفق الضوابط القانونية التي تكفل حياد و استقلال هذا الجهاز و قصر دوره على تنفيذ القانون

و تركز النظرية القانونية للإدارة على الاطار القانوني للحقوق و الالتزامات التي تنشأ عن الدستور باعتباره القانون الأعلى للدولة و القوانين المرتبطة بالحكومة و اللوائح و القرارات المختلفة التي تنظم عمل و نشاط السلطة التنفيذية للدولة

و تهتم النظرية القانونية بالمواضيع التالية : الفصل بين السلطات الثلاث و العلاقات بينها و دراسة النظام السياسي و تركيبه و تحليل العلاقة المتبادلة بين أجهزة الحكم و مؤسساته

**نقد:** تركز النظرية على الجوانب الساكنة للإدارة العامة فهو ينظر الى النظام السياسي و الى بناء و علاقات أجهزة الإدارة التنفيذية على انها مجرد مجموعة من العلاقات الثابتة المتوازنة و هو يهمل الجوانب الحركية و الطبيعة الحيوية المتغيرة في مختلف جوانب العمل في الأجهزة الإدارية

## 2- النظرية العلمية:

رائد هذه النظرية هو **فريدريك تايلور (1856-1915)** و هو مهندس امريكي و يلقب بمؤسس الإدارة العلمية و قد بلور أفكاره في كتابه "مبادئ الإدارة العامة" عام 1911 ، يعتبر تايلور اول من استخدم أسلوب الإدارة العلمية و لقب بالأب الروحي لحركة الإدارة العلمية

هي عبارة عن أسلوب في الإدارة يهتم بتطوير أداء الفرد أي انها تركز على العمل و ليس على الفرد العامل و ظروفه و يرى تايلور ان نجاح المؤسسة و تحقيق الربح يأتي من خلال التنظيم الجيد الذي يعمل على رفع الإنتاجية و نجاح العاملين و الرؤساء و يقاس بقيمة المردود و أيضا من خلال دور القيادة في التسيير الذي يرفع من الإنتاجية<sup>1</sup>

من مبادئه:

-استخدام الأسلوب العلمي و احلاله محل قاعدة التجربة و الخطأ، أي إحلال الطرق العلمية بدلا من الطرق البدائية التي تقوم على التقدير و التخمين

-دراسة الوظيفة و الأنشطة الموجودة بها حتى يتم التوصل الى افضل طريقة لاداء العمل

<sup>1</sup> -Jacque Orsoni, Jean-Pierre Helfer,op cit ,p15

- اختيار العاملين بعناية فائقة بحيث يمتلكون المهارات المطلوبة للوظيفة أي اختيار الافراد بطريقة مناسبة للوظيفة المصممة و تدريبهم لزيادة مهاراتهم و انتاجيتهم
- تقسيم العمل بين الإدارة و العمال و تعاونهم لتنفيذ الاعمال المطلوبة بدلا من النزاع فالمديرين يقومون بتخطيط و تنظيم العمل و يقوم الموظفون بتنفيذ الاعمال<sup>1</sup>
- تدريب العاملين بعناية لأداء أعمالهم و دفع أجور تتلاءم مع أدائهم
- تحفيز العمال على أداء العمل من خلال الخطوات المادية (الأجور و الحوافز)
- ضرورة الفصل بين اعمال التخطيط و اعمال التنفيذ
- تركز النظرية على اختبار و تدريب العاملين و المشرفين بعناية و دعمهم بالتخطيط السليم ومن أشهر روادها فريديريك تايلور ثم جاء من بعده فرانك و ليليان جيلبرت و هنري جانيت و هارينجتون ايمرسون

#### نقد:

- رغم رواج هذه النظرية خاصة اثناء الحرب العالمية الأولى الا ان إصرارها على تحقيق اهداف المنظمة و زيادة الإنتاج و الأرباح جاء على حساب تضحيات العنصر البشري و تجاهل النظرية تأثير الجانب الإنساني على أداء العمل و اعتبار العنصر البشري كالألة و اهمالها الجوانب الاجتماعية و الإنسانية للعاملين في المنظمة
- ومن الانتقادات الموجهة لحركة الإدارة العلمية: على الرغم من النتائج الإيجابية التي حققتها حركة الإدارة العلمية في مجال الإنتاجية و التخصص و تقسيم العمل الا انه تم توجيه مجموعة من الانتقادات لها هي:
- تتسم الكثير من مبادئها بالعمومية مما يجعل من الصعب الاستفادة منها عمليا
- أهملت الإدارة العلمية الجوانب الاجتماعية و النفسية في المنظمات حيث ركزت على دراسة الوقت و الحركة و زيادة الإنتاج و اعتبرت العمال كالات
- تجاهلت نظام الاقدمية في المستويات الإدارية
- تركيز اهتمامها على البيئة الداخلية للمنظمة و تجاهلت البيئة الخارجية
- اهتمامها بالتنظيمات الرسمية و اهمالها لدور التنظيمات غير الرسمية

1- عبد الصمد الاغبري ، مرجع سابق الذكر، ص48

-المغلاة في تقسيم العمل الى أجزاء و بالتالي مهام صغيرة حولت العامل الى أداة تنفيذ لهذه الجزئية و بالتالي الافتقاد الى روح الابتكار

### 3- نظرية التنظيم الإداري:

رائدها هو هنري فايول (1841- 1925) مدير لشركة مناجم في فرنسا الذي قسم العملية الإدارية الى خمسة أنشطة هي التخطيط و التنظيم و الامر و التنسيق و الرقابة و بناء على هذه الأنشطة وضع **14 مبدأ** من خلاله يمكن الاضطلاع بأنشطة الإدارة على خير وجه<sup>1</sup> مثل تقسيم العمل،السلطة والمسؤولية،الالتزام بالقواعد ، وحدة الامر، وحدة الهدف، خضوع الافراد للمصلحة العامة، المكافآت، المركزية، التسلسل الرئاسي، النظام،العدالة،الاستقرار الوظيفي، المبادأة روح الفريق.

في حين كانت الإدارة العلمية تركز على إنتاجية الفرد و زيادتها ركز هذا الاتجاه على ادارة المنظمة ككل و ليس على وظائف الافراد و من اشهر روادها هنري فايول و من ورائه جيمس موني و ألان رايلي وماري باركر فوليت و شستر برنارد

ركز فايول على على كيفية تنظيم المنظمات الكبيرة و المعقدة و نظر الى الإدارة على انها نظام منضبط له قواعده الخاصة و ارشاداته و تركزت أفكاره في

---

<sup>1</sup> - Jacque Orsoni, Jean-Pierre Helfer ,op cit ,p16



-الوظائف الإدارية حيث قسمها الى خمس مجموعات أساسية : التخطيط ، التنظيم ، القيادة و اصدار الأوامر ، التنسيق، الرقابة

اهم المبادئ الإدارية تتمثل في : تقسيم العمل ،السلطة والمسؤولية، القواعد المنظمة للعمل ، وحدة الأمر، وحدة الاتجاه، خضوع مصالح الافراد لمصالح المنظمة ، مكافأة العاملين بعدالة، المركزية، التدرج الهرمي، الترتيب، العدالة في المعاملة، استقرار الكادر ، المبادرة، روح الفريق

**نقد:** الانتقادات الموجهة للنظرية: ركز فايول على ان هناك مبادئ عامة للإدارة صالحة لكل مكان و زمان و قد ثبت ان هذا ليس سليماً دائماً فبعض المبادئ يجب تطويعها لكي تناسب دولة او حضارة ما و زمان ما

-مبادئ الإدارة فيها أحيانا إرشادات و نصائح متناقضة

-ادبيات مدرسة مبادئ الإدارة غامضة و سطحية في معالجتها لموضوع الإدارة

-اهمالها للجوانب الاجتماعية و العاطفية للفرد

-اهملت المتغيرات التكنولوجية و العوامل النفسية للأفراد

- اهتمت بالتنظيم الرسمي بالدرجة الاولى و اغفلت نواها اخر من التنظيم و هو التنظيم غير الرسمي الذي يهتم بالعلاقات بين العمال و بينهم وبين الإدارة فهو ينشأ نتيجة وجود افراد في مجموعات يتفاعلون مع بعضهم البعض<sup>1</sup>

#### 4- نظرية العلاقات الإنسانية:

رائد هذه النظرية هو التون مايو و قد ظهرت بين 1930 و 1950 حيث تحول الاهتمام الى العلاقات الإنسانية فقد استهدفت الوصول بالعاملين عن طريق اشباع حاجاتهم الى افضل انتاج في ظل افضل حالات التكيف و الرضا النفسي و المادي

يرى التون مايو ان هناك عوامل أخرى تزيد من إنتاجية العامل و هي

-المناخ الجماعي: أي العلاقات الاجتماعية الجيدة تؤدي الى الرغبة نحو أداء عمل جيد

-الإشراف المشترك: أي اشعار العمال بأهميتهم و استشارتهم في اتخاذ القرارات

1- احمد مصطفى خاطر، محمد بهجت كشكن ، مرجع سابق الذكر،ص73

النقد الموجه للنظرية: عدم إمكانية تعميم النتائج ضمن منظور البحث العلمي و محدودية العينة (6 عمال) الا ان هذه النظرية ساهمت في نقل انتباه الباحثين من التركيز على الجوانب الفنية و الهيكلية (الكلاسيكية) الى الجوانب الاجتماعية و الإنسانية كمفاتيح مهمة لتحسين الإنتاجية

لقد أعطت هذه النظرية اهتمام للشعور الإنساني و السلوك و العلاقة بين العاملين أهمية كبيرة و توصل مايو الى ان الإنتاجية ترتبط إيجابيا بالظروف الاجتماعية و النفسية للعاملين اكثر مما ترتبط بالتغيرات المادية التي تدخل على ظروف و أحوال العمل و من النتائج التي توصل اليها :

-الإدارة تعتمد على الانسان ككائن اجتماعي و ليس اقتصادي

-دور التنظيم غير الرسمي لتفادي الاحتكاك مع الإدارة

-اختلاف الافراد يؤدي الى اختلاف الأدوار

-المناخ الاجتماعي للمجموعة العاملة يشعر العامل بالاطمئنان و الثقة و بالتالي القدرة على التكيف بما يحقق انتاج اوفر

**نقد:**

رغم ان هذه النظرية انكرت فكرة معاملة البشر على الأساس المادي التنظيمي البحث و اعترفت بحاجات الفرد الاجتماعية و النفسية و الاحاسيس و المشاعر التي تنمو داخل الجماعة لكنها لم تدرك اختلافات الناس فيما بينهم و طغيان مشاعر الانانية و المنافسة و عدم وجود الضمير المهني

## 5-النظرية السلوكية:

افكارها تتعلق بضرورة الاهتمام بالفرد العامل و المجموعات من خلال النظر الى رضاهم و تطوير العلاقات الاجتماعية بينهم ( العامل الإنساني و ليس العامل الاقتصادي)و بالتالي تحقيق أعلى إنتاجية

من روادها ابراهام ماسلو و فريدير كهنزبرغ و فكتور فروم ..تركز هذه النظرية على ان الإدارة العامة هي أداة للعنصر البشري الإنساني في المنظمة حيث تركز على الابعاد النفسية و الاجتماعية لأداء المنظمة العامة من حيث العوامل المحركة لسلوك الافراد العاملين فيها و تلك التي تحكم ما يتخذ من قرارات و سلوك و تفاعل ما تحتويه من جماعات عمل و أنماط القيادة و اثرها على أداء و سلوك المنظمات العامة و التفاعلات الاجتماعية بين المنظمة و جمهورها الخارجي ترتكز على مايلي:

-انه لا يمكن النظر الى التنظيم على انه كيان مادي بل هو كيان ديناميكي و حيوي و ليس أليا و يتكون من عناصر إنسانية

-ان التنظيم جزء من بيئة أكبر يؤثر فيها و يتأثر بها

- ان دوافع الافراد في التنظيم ليست مادية فقط بل اجتماعية و نفسية و أهدافهم ليس من الضروري ان تكون متكيفة مع الأهداف العامة للتنظيم

-هناك نمط من العلاقات غير الرسمية بين الافراد في التنظيم و يمارس دورا مؤثرا في سلوك المنظمة

كما تركز على أهمية التنظيم غير الرسمي في التأثير على أداء المنظمات العامة أي ان تصرفات الافراد و الجماعات داخل المنظمة تؤثر مباشرة او غير مباشرة على تنفيذ المنظمات العامة لسياسات الدولة

#### نقد:

تركز النظرية على ظواهر جزئية و تسقط العوامل و المتغيرات الكلية التي تتعلق بطبيعة و تركيب البناء الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي للمجتمع و اثره على نمط سلوك و أداء أجهزة الإدارة العامة فيه أي تهمل اثر القوى الاقتصادية و اثر طبيعة النظام الاجتماعي و السياسي على أداء المنظمات العامة

-ان انتاج الموظف غير الراضي يكون أحيانا مرتفعا كما ان الموظف الراضي قد لا يكون من ذوي الإنتاج العالي

-اهمال بعض الجوانب في دراسة المنظمة خاصة اثر البيئة الخارجية

- اهملت التنظيمات الرسمية للإنتاجية.

#### 6-نظرية اتخاذ القرار:

ظهرت عام 1950 على يد هربرت سيمون و قد اهتمت بالجوانب الهيكلية خصوصا بعد ظهور المنظمات الكبيرة التي أصبحت عملية اتخاذ القرارات فيها من الأمور الجوهرية في حياة التنظيم و أصبحت الحاجة ضرورية لوضع عدة بدائل و اختيار بديل جيد

و قد نتج عن هذه النظرية :

-ان هناك عمليات اختيار لبديل من عدة بدائل

-ان تحديد الهدف العام لا يترتب عليه انتهاء عملية اتخاذ القرار بل ان عملية اتخاذ القرار تتضمن التنظيم كذلك

- ان التنظيم الإداري يتضمن فئة عليا و هم صانعو القرارات و فئة دنيا و هم منفذو القرارات
- ان متخذ القرار هو الذي يجب عليه اختيار البديل من عدة بدائل .

## نقد:

ان القرار الرشيد هو القرار الموضوعي القائم على دراسة و تحليل الموقف بصورة واقعية لكن يلاحظ ان حالة الرشد المطلقة تكاد تكون مستحيلة لانه معرض للقيود التي تحول دون ممارسته العقلانية بصورة كاملة ن ونفس الشيء بالنسبة للإدارة فهي تحاول التركيز على الإنتاجية و الكفاءة الا ان الظروف تمنع أحيانا من اتخاذ القرار الرشيد

فنظرية المنظمة هي نظرية الرشد المحدود بسبب وجود محددات و معوقات تمنع الوصول الى الرشد المطلق

## 7- النظرية الموقفية أو الشرطية :

النظريات السابقة تبحث عن أفضل طريقة لإدارة المنظمة في حين يقترح المدخل الموقفى ان كل منظمة يمكن اعتبارها نظاما منفردا في خصائصه و بيئته لذلك لا يمكن تعميم طرق شاملة للنجاح و انما لكل موقف هناك سلوك اداري يلائمه و يتأثر بالعديد من العوامل الموقفية مثل الحجم و البيئة و التكنولوجيا المستخدمة و طبيعة الأفراد و المجموعات في المنظمة و نوع الاستراتيجيات و قيم الإدارة العليا و غيرها

وهناك الكثير من الكتاب الذين تحدثوا عن أهمية الموقف في اختيار القرارات الإدارية و التنظيمية منهم: دراسة بيرنز و ستالكر(اختيار التنظيم الالى او العضوي، دراسة وودوارد(حول التكنولوجيا المستعملة و الهيكل التنظيمي) و دراسة هال ( التكنولوجيا المستخدمة) دراسة لورنس و لورش (المحيط او البيئة المستقر و غير المستقر)

## 8- نظرية Z اليابانية:

قدم هذه النظرية وليم اوشي عام 1981 في محاولة الربط بين ممارسات الإدارة في الولايات المتحدة الامريكية و اليابان

ونظرية "Z" هي المزج بين نمط "A" الأمريكي و نمط "J" الياباني  
النمط الأمريكي "A" : التوظيف قصير المدى ، صنع القرار فردي، المسؤولية فردية، ترقية سريعة  
، اليات واضحة للرقابة، اهتمام جزئي بالفرد (حسب الدور الذي يلعبه)  
النمط الياباني "J" : التوظيف مدى الحياة، صنع القرار جماعي ، المسؤولية جماعية ، ترقية بطيئة  
، اليات ضمنية للرقابة (ذاتية) ، اهتمام كلي بالفرد  
النمط الأمريكي المعدل "Z" :

- توظيف طويل المدى
- صنع القرار جماعي
- المسؤولية فردية
- التقييم البطيء و الترقية البطيئة ( ربطها بالاسهامات و ليس الاقدمية)
- رقابة ضمنية و غير رسمية ولكن مع مقاييس صريحة و مقننة
- مسارات وظيفية متخصصة بدرجة متوسطة
- اهتمام كلي بالفرد

**المبحث الخامس: أبرز التحديات التي تواجه الإدارة المعاصرة**

-العولمة: مع الاتجاه المتزايد نحو التخصصة و تحرير الأسواق تواجه الإدارة اليوم تطور حجم الشركات المتعددة الجنسيات (المنافسة الدولية) التي توسعت أنشطتها داخل البلد الواحد ودوليا مما ترك اثره على درجة المنافسة التي تواجهها المنظمة محليا و إقليميا و دوليا

-التكتلات الاقتصادية: ولدت تحديا جديدا في العالم لانها تفرض معايير و شروط لحركة المواد والافراد اليها

-النوعية و الإنتاجية: تشكل ضرورة رفع مستوى الإنتاجية و تحسين النوعية تحديا كبيرا للمنظمات الإدارية لانها أساس التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و يتحكم في مستوى الإنتاجية عوامل عديدة منها تصميم الحوافز المناسبة، تطوير التكنولوجيا و تقديم المنتجات المطلوبة في السوق من حيث الكم والنوع

-من حيث التنوع: من التحديات المعاصرة ازدياد في تنوع القوة العاملة فقد ازدادت الحاجة لتخصص الموارد البشرية بتعقيد العمليات الإنتاجية و ترابطها و ازدياد نسبة العمالة الوافدة سواء إقليميا او دوليا

-من حيث التغيير: تواجه الإدارة المعاصرة تغيرات متسارعة في عناصر البيئة المختلفة سواء الاقتصادية او الاجتماعية او التكنولوجية او الثقافية او غيرها من العناصر لذلك وجب عليها التكيف مع هذه التغيرات المتسارعة و الاستجابة لها

-من حيث البحث و الابداع و التطوير: تخصص إدارة الاعمال في الدول المتقدمة أموالا طائلة لدعم أنشطة البحث و التطوير و حفز الابداع فيها و هي تشكل تحديا كبيرا امام إدارات الاعمال في الدول النامية

-تمكين العاملين: على المنظمة ان تعمل على تطوير قدرات عاملها و مشاركتهم في اتخاذ القرارات في المنظمة عن طريق تكوين فرق العمل للاستفادة القصوى من إمكانيات الموارد البشرية المختلفة لحل المشاكل المختلفة التي يمكن ان تواجه المنظمة

## الفصل الثالث: البيروقراطية واثر البيئة في الإدارة العامة

## المبحث الاول: البيروقراطية عند ماكس فيبر:

ارتبط اسمها باسم عالم الاجتماع الألماني ماكس فيبر (1864-1920) الذي عالج نظرية البيروقراطية باعتبارها نظاما عقلانيا ضروريا يتناسب مع المجتمع الصناعي في غرب أوروبا وكلمة بيروقراطية تعني قوة او سلطة المكتب

ان نظرية البيروقراطية: هي صيغة تنظيمية و رشيدة قائمة على أساس المنطق و النظام و السلطة الشرعية لانجاز الاعمال و تحقيق الأهداف و يعتبر ماكس وبيبر رائد هذه النظرية و من ورائه انتوني دونز

يعتبر ماكس وبيبر البيروقراطية شكل معين من التنظيم يتصف بالنموذجية والعقلانية و الكفاءة العالية في الإنجاز و يستند الى مبادئ المنطق و النظام و السلطة الشرعية و هو يرى ان المبادئ التي تنطبق على التنظيم البيروقراطي هي: تقسيم واضح للعمل، هيكلية واضحة للسلطة ، قواعد و إجراءات عمل رسمية ( قواعد مكتوبة بوضوح)، اللاشخصية في التعامل (القواعد تطبق على الجميع)، التدرج الوظيفي حسب الكفاءة (الترقية حسب الأداء)، فصل الإدارة عن الملكية

### 1- خصائص البيروقراطية:

من الخصائص الأساسية للنظام البيروقراطي في المنظمات الإدارية و العسكرية و الصناعية التي يحتويها المجتمع الغربي تتمثل في ما يلي:

- تمتع الموظفين بحرية ذاتية و ممارساتهم لمسؤولياتهم الإدارية بتجرد
- تدرج الوظائف الإدارية حسب تراتب واضح و نظام تسلسلي هرمي
- تحديد مسؤوليات كل وظيفة بوضوح
- تعيين الموظفين بالتعاقد
- اختيار الموظفين على أساس كفاءتهم المهنية المدعومة بدرجة جامعية
- تخصيص مرتب و أحيانا معاش تقاعدي للموظفين
- اقتصار الموظف على القيام بمهام وظيفته
- تامين تدرج مهني و امكان الترقية حسب الاقدمية او الجدارة بعد استشارة المسؤولين المعنيين
- عدم السماح للموظف باحتكار وظيفته و مصادرة عائداتها
- خضوع الموظف للرقالة المنظمة و التدابير التأديبية

و لذلك تتميز البيروقراطية بوجود درجة عالية من التخصص و توزيع العمل على أساسها و سلطة متدرجة و صلة بين الافراد رسمية و غير شخصية ( القوانين ) و تعيين العاملين يعتمد على الكفاءة الفنية و ليست صلة القرابي او الصداقات او الانتماء الطائفي

## 2- إيجابيات البيروقراطية:

- الدقة و الوضوح و السرعة في انجاز الاعمال
- تحقيق تحسينات كبيرة في الإنتاجية من خلال مبدأ التخصص و تقسيم العمل
- العدالة و المساواة في معاملة الموظفين و العملاء
- وجود هيكل واضح من علاقات السلطة و المسؤولية
- سلوك المنظمة سلوك رشيد لا تحكمه الاهواء و الاحكام الشخصية
- الكفاءة في استغلال الموارد و المعرفة الواضحة و المستندات

## 3- المعنى السلبي للبيروقراطية:

تستعمل كنوع من أنواع الشتم السياسي و البيروقراطية في معناها السيء تتمثل في شدة التمسك بالإجراءات و النظر اليها بعين القدسية كما لو كانت غاية في حد ذاتها و ليس مجرد وسيلة لإدراك اهداف الإدارة

و كلمة بيروقراطية لا تلقى استحسانا لدى غالبية الناس التي تعتبرها سبب تخلف الإدارة العامة و فسادها و هي تعني التمسك بحرفية القوانين و الأنظمة الإدارية مما يحول دون التصدي للمشاكل الأساسية التي تعترض سير العمل الإداري ، فيصبح الموظف رهنا لشكليات القواعد الإدارية التي يفرض عليه الالتزام بها دون الالتفات لمصلحة المواطنين

و تنعكس البيروقراطية على النشاط الإداري في البطء و الإهمال و الروتين و التعقيد في تسيير المعاملات و كثرة التواقيع عليها ، الامر الذي يعمق التسبب و يجلب الرشوة بغية الإسراع في انجاز المعاملات الإدارية

## 4- مساوئ البيروقراطية:

- قد تؤدي الى عدم الكفاية في حالات معينة
- الاهتمام الزائد بالتمسك بالتعليمات يؤدي الى التحفظ و التردد في اتخاذ القرارات و عدم المرونة
- إيجاد التناقض في العلاقات مع من تخدمهم البيروقراطية
- كثرة الإجراءات الروتينية و التزمتم و عدم المرونة ، السرية الزائدة و عدم الرغبة في تفويض الصلاحيات و الامتناع او التردد في ممارسة الصلاحيات



-التسلسل الرئاسي يفقد الكثيرين روح المبادرة في اتخاذ القرارات في القيام بالأعمال

-اغفال الجانب النفسي و المظهر الاجتماعي للإنسان سلبيات البيروقراطية:

-الجمود في معالجة المشاكل و عدم المرونة

-تجاهل أهمية العنصر البشري

-المغالاة في التمسك باللوائح و القوانين نتيجة الرقابة الشديدة على الموظفين

-مقاومة التغيير

-اللامبالاة من جانب الموظف

-التركيز على الوسائل و اهمال الغايات

-تكرار بعض الوظائف نتيجة الالتزام الدقيق بمبدأ التخصص الوظيفي

لقد أصبحت البيروقراطية اليوم وفق المفهوم الشائع مرادفة للمعنى السلبي و الروتين و التأخير في انجاز الاعمال و الجمود في التعامل مع ما يستجد في الإدارات المختلفة

النقد المقدم لنظرية البيروقراطية: اغفال ويبر للعنصر البشري في التنظيم و مدى أهميته وتأثيره على السلوك التنظيمي كأحد المتغيرات الأساسية كما يرى ويبر ان التنظيم البيروقراطي تنظيم مغلق لا يتأثر سوى بالمتغيرات الداخلية

## المبحث الثاني: أثر عوامل البيئة على الإدارة:

ان الاهتمام بالبيئة هو محاولة فهم الإدارة العامة في اطارها الصحيح ، بحيث ظهرت مجموعة من الدراسات تهتم بتفهم الأوضاع و المشكلات الإدارية في كل مجتمع في ضوء مجموعة العوامل و الظروف و الاعتبارات البيئية التي تحيط بالنظام الإداري و يعيش فيها و يفترض هذا المدخل انه لا يمكن تعميم نظام معين في بلد معين على بلد اخر

من النادر ان يتمكن نظام اداري من ان يقتبس تنظيما بأكمله من حضارة أخرى مختلفة فكل مجتمع انما هو في ذاته نتاج لكثير من التفاعل السياسي والاقتصادي والحضاري و الظروف و خبرات بين النجاح و الفشل، و هذه العوامل لها اثارها على الحكومة و الإدارة فالفهم الحقيقي لها و ادراكنا لأثارها هو البداية السليمة لدراسة و فهم خصائص الإدارة في مجتمع بذاته

وقد ساعد المدخل البيئي الدول النامي على دراسة البيئة المحيطة بها كبداية لتطوير الإدارة العامة بها بحيث يجب عند دراسة الإدارة العامة فهم و تحليل العوامل المؤثرة في الإدارة أي كمنظومة مؤثرات متفاعلة مع بعضها البعض مما يؤثر على مسار الإدارة و استقرارها

## 1-تعريف البيئة:

البيئة هي عبارة عن العوامل المحيطة بالمنظمة و المؤثرة عليها و على الإدارة كما ينظر اليها على انها تقدم مدخلات أساسية للمنظمة مثل الخامات و الأموال و الافراد لكي تحصل المنظمة على مخرجات مثل المنتجات و الخدمات و السلع و الأجور و دفع ضرائب للدولة التي تعيد المنظمة تقديمها للبيئة

وهناك تعاريف مختلفة للبيئة لغويا و اصطلاحا بحيث لا يوجد اتفاق حول تعريف محدد جامع للبيئة.

### أ-لغة :

"تبوأ" أي حال و نزل وأقام و الاسم من الفعل هو البيئة<sup>1</sup> وهو بمعنى المنزل و يقال "انه لحسن البيئة" أي الهيبة

اللفظ "بوا" أي النزول و الإقامة<sup>2</sup>، باء الى الشيء أي رجع اليه ،باء الشيء يبوء بوءا و تبوءا فيقال بوا الرمح نحوه أي سدده من ناحيته و قابله به.<sup>3</sup>

ذكر ابن منظور لكلمة تبوأ معنيين المعنى الأول هو إصلاح المكان و تهيئته قبل تبوئه و المعنى الثاني هو النزول و الإقامة<sup>4</sup>

في اللغة الإنجليزية " Environment " يدل على الظروف المحيطة و المؤثرة في النمو و التنمية كما يستخدم للتعبير عن الظروف الطبيعية مثل الهواء و المال و الأرض التي يعيش فيها الانسان<sup>5</sup>

في القانون الدولي، البيئة هي كل ما يحيط بالإنسان و هو يمثل المدينة بأسرها بمواردها (الطبيعية والبشرية)و ان البيئة الصحية هي البيئة النظيفة الخالية من كل الملوثات<sup>6</sup>

### ب- اصطلاحا :

عرف مصطلح البيئة منذ القدم و كانت تقتصر الإشارة اليه على الجوانب الفيزيائية و البيولوجية و التي يطلق عليها Ecology وتعني علم البيت في اللغة اللاتينية او معرفة شؤون البيت و المقصود

1 - ابن منظور، لسان العرب ، الجزء الخامس. القاهرة: دار المعارف ، دون تاريخ النشر،ص381

2 - نجم العزاوي، عبد الله حكمت النقار، إدارة البيئة، (نظم و متطلبات و تطبيقات ايزو 14000 )، ط1. عمان، الأردن: دار المسيرة، 2007، ص93 .

3 - ابن منظور، مرجع سابق الذكر، ص513 .

4 - أحمد لكحل ، مرجع سابق الذكر، ص25.

5 - منال سخري ،السياسة البيئية في الجزائر بين المحددات الداخلية و المقتضيات الدولية،ط1 . الأردن ، عمان : دار الحامد للنشر و التوزيع، 2017 ،ص27 .

6 - إبراهيم سليمان ، تلوث البيئة أهم قضايا العصر، المشكلة و الحل . القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2002 ، ص22

بالبيت هنا البيئة ، و يعتبر عالم البيولوجيا الألماني **أرنست هيكل** أول من استخدم مصطلح ايكولوجي عام 1868.<sup>1</sup>

وهي تعني البيئة المحيط أو الوسط أو المحيط الذي يعيش و يسكن فيه الانسان و يحصل منه على مقومات حياته

من الناحية القانونية البيئة هي :الوسط الذي يتصل بحياة الانسان و صحته في المجتمع سواء كان من صنع الطبيعة أو من صنع الانسان

ويعرفها مؤتمر استكهولم 1972 المنعقد في السويد تحت اشراف الأمم المتحدة بأن البيئة هي: مجموعة النظم الطبيعية و الاجتماعية و الثقافية التي يعيش الانسان و الكائنات الأخرى و التي يستمدون منها زادهم و يؤدون فيها نشاطهم<sup>2</sup>

كما عرفها برنامج الأمم المتحدة للبيئة بأنها: مجموعة الموارد الطبيعية و الاجتماعية المتاحة في وقت معين من أجل اتباع الحاجات الإنسانية.<sup>3</sup>

و عند العلماء و المفكرين فهناك جملة من **التعاريف** منها ما يلي :

عرف **ريكاردوس البيئة** بأنها مجموعة العوامل الطبيعية المحيطة التي تؤثر على مختلف الكائنات الحية بالوسط الذي تعيش فيه، فهي وحدة ايكولوجية مترابطة.<sup>4</sup>

ويعرفها **محمد صابريني** بأنها ذلك الإطار الذي يحيا فيه الانسان و يحصل منه على مقومات حياته من غذاء و كساء و مأوى و يمارس فيه علاقاته مع أقرانه من بين البشر.<sup>5</sup>

كما يعرفها **زين الدين عبد المقصود** على انها الوسط او المجال المكاني الذي يعيش فيه الانسان مؤثرا و متأثرا<sup>6</sup>

1 - منال سخري ، مرجع سابق الذكر، ص26 .

2 - صلاح عبد الرحمن عبد الهيثي ، **النظام القانوني الدولي لحماية البيئة** ، ط1. لبنان: منشورات اعلامي الحقوقية، 2010 ، ص14 .

3 -محمد صالح الشيخ، **الاثار الاقتصادية و المالية لتلوث البيئة ووسائل الحماية منها**، ط1. د ب ن: مكتبة و مطبعة الاشعاع الفنية، 2006، ص17.

4 - كرم علي حافظ ، **الاعلام و قضايا البيئة** ، ط1. دب ن: دار يافا للنشر و التوزيع، 2016 ، ص ص 9- 10 .

5 - محمد سعيد راشد الحمد صابريني، " البيئة و مشكلاتها " ، **سلسلة عالم المعرفة**، الكويت :المجلس الوطني للثقافة و الفنون و الاداب، العدد 22 ، أكتوبر 1979 ، ص 24 .

6 - زين الدين عبد المقصود ، **البيئة و الانسان علاقات و مشكلات**، القاهرة: دار عطوة، 1981 ، ص7.

اما عبد العزيز طريح شرف فيرى انها كل ما يحيط بالإنسان او الحيوان او النبات من مظاهر وعوامل تؤثر في نشأته وتطوره ومختلف مظاهر حياته.<sup>1</sup>

ويعرفها محمد عبد الفتاح القصاص خبير الأمم المتحدة في الشؤون البيئية عل انها مجموعة الظروف والأحوال السائدة في الحيز الذي يعيش ويعمره الانسان ويؤثر عليه وعلى صحته

## المبحث الثالث : أنواع البيئة

تتمثل في البيئة الخارجية، البيئة الداخلية ، بيئة الاعمال

### 1-البيئة الخارجية:

تتمثل في البيئة الاجتماعية و البيئة الاقتصادية والبيئة التكنولوجية و البيئة السياسية و البيئة الدولية

ا-البيئة الاجتماعية: تتمثل في العادات و التقاليد ، الدين،معدل النمو السكاني،هيكل توزيع السكان، هيكل توزيع الاعمار، حجم الاسرة، الاتجاهات الفكرية،الميولات الشخصية للفرد..

ب-البيئة الاقتصادية: الخيار الاقتصادي للدولة، دور الدولة في الاقتصاد ،هيكل الاقتصاد او البناء الاقتصادي ،التبادل التجاري ،الدخل و توزيع الثروة،مستوى البطالة ، معدل التضخم...

ج-البيئة التكنولوجية: تطور انتاج الآلات ، نقل التكنولوجيا،إنتاجية العامل، الانفاق على البحوث

د-البيئة السياسية: الاستقرار السياسي و الحياة السياسية للدولة، شكل الدولة بسيطة او مركبة، أنظمة الحكم (ملكي،جمهوري..)، القوانين ...

ه-البيئة الدولية: حرية التجارة الدولية ، الاتصالات الدولية ، التحالفات الدولية و الاتفاقات مع الشركات العالمية

### 2-البيئة الداخلية:

1 - عبد العزيز طريح شرف، التلوث البيئي حاضره و مستقبله ، الإسكندرية : مركز الإسكندرية للكتاب، 2000 ، ص 3 .

تتمثل في :

- هيكل المديرين ، اعمار و صحة المديرين ،مهاراتهم الفنية و السلوكية والعقلية
- هيكل القيم و الثقافة للمنظمة مثل احترام الوقت و المواعيد ، التعاون بين العمال ، الابداع واحترام السلطة ، الانضباط...
- الأنظمة الإدارية كأنظمة العمل و القواعد و الإجراءات مثل أنظمة الإنتاج (الرقابة على الجودة والامن الصناعي)أنظمة التسويق ( الأسعار الترويج للسلع) أنظمة التمويل و الاستثمار(التخطيط المالي ، تمويل الاستثمارات، المراجعة والتدقيق)أنظمة المعلومات و الاتصالات(استخدام الحاسبات الالية، البرامج المستخدمة على الحاسبات،الحصول على المعلومات و تخزينها)

### 3-بيئة الاعمال (البيئة الوسيطة):

و هي الأطراف المستفيدة او ذات المصلحة منها:

- الملاك: أصحاب المشروع او المساهمون ودورهم الموافقة او الاعتراض على أسلوب الإدارة
- العمال: لهم مطالب مثل الأجور، ظروف العمل المناسبة، الرعاية الصحية و الاجتماعية
- الموردين:المنظمات التي تمد المنظمة باحتياجاتها من المواد الأولية والطاقة و الخدمات
- المستهلكين: المشتريين لمبيعات المنظمة
- الموزعين: اسلوب المنظمة في تدفق السلع و الخدمات من المنظمة الى الأسواق
- المؤسسات المالية: كالبنوك و المصارف التي توفر الأموال للمنظمة من خلال القروض
- جمعيات المصالح الخاصة: كجمعية حماية المستهلك ، حماية البيئة ، نظافة المدينة ، الرفق بالحيوان
- ...

## خاتمة:

يمكننا ان نرى الوجه الحقيقي للإدارة الحكومية في أي مجتمع من خلال الوقوف على مدى تاثرها بالظواهر و العوامل الأخرى السائدة ومن خلال الأثر الذي تتركه البيئة بكل تنوعاتها في أداء و فاعلية الإدارة عموما.

فالإدارة الناجحة = تعزيز الكفاءة من خلال التنظيم و التخطيط و الرقابة (المدرسة الكلاسيكية) + التركيز على تحسين الأداء من خلال التحفيز و فهم سلوك الافراد والقيادة (المدرسة السلوكية) + استخدام أساليب كمية و أدوات رياضية لتحسين عملية اتخاذ القرار و انجاز العمليات + ادراك تاثير البيئة و العلاقات التبادلية الداخلية (المدرسة الحديثة: نظرية النظم) + ادراك الطبيعة الموقفية للإدارة و الاستجابة الى الخصائص الفردية في الموقف (النظرية الموقفية) و هذا ما يؤدي الى الكفاءة و الفاعلية وتتمثل الاتجاهات و الممارسات المعاصرة و المستقبلية في الإدارة:

-العولمة

-البحث عن التميز ( المنظمة الرائدة)

-التنوع ( داخل المنظمة بين العاملين)

-الإدارة بالأهداف ( بيتر دركر وجورج أوديورن) توجيه الجهود نحو أهداف المنظمة

-إدارة الجودة الشاملة ( احداث تغييرات جذرية داخل المنظمة )

-الهندرة التغيير الجذري لطرق أدائها في كل ارجاء المنظمة

-إدارة المعرفة (بناء المعرفة كمورد هام داخل المنظمة)

## قائمة المراجع:

- 1- عمر محمد درة، مدخل الى الإدارة. جامعة عين شمس كلية التجارة، 2009 .
- 2- محمد حافظ حجازي ، المنظمات العامة ،البناء ،العمليات ، النمط الإداري .القاهرة :طيبة للنشر،2002.
- 3- محمد منير حجاب، الموسوعة الإعلامية ،م2، القاهرة: دار الفجر للنشر و التوزيع،2003
- 4-حافظ فرج احمد، محمد صبري حافظ ، القاهرة: دار الفجر للنشر و التوزيع.
- 5- سمير خليل شمطو ، مدخل الى علم الإدارة ، ط1 .بغداد :دار الوثائق العراقية،2017.
- 6- محمد مصطفى الخشروم ، نبيل محمد مرسي، إدارة الاعمال المبادئ و المهارات و الوظائف . الرياض: مكتبة الشقري، 1998
- 7-صالح مهدي العامري وطاهر محسن الغالبي ، الإدارة و الاعمال ، عمان: دار وائل للنشر،2008
- 8- طارق عبد الحميد البدري ، الأساليب القيادية و الإدارية في المؤسسات التعليمية، عمان: دار الفكر للطباعة و النشر و التوزيع،2001 .
- 9 -محمد صالح حثروبي، المرجع في الإدارة المدرسية. الجزائر ،عين مليلة،دار الهدى للطباعة والنشر و التوزيع،2005.
- 10- علي الشريف، الإدارة المعاصرة. الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث،1999 .
- 11- محمد فريد الصحن، مبادئ الإدارة .الاسكندرية: الدار الجامعية ،2001.
- 12- جمال الدين عويصات، مبادئ الإدارة. الجزائر :دار هومة،2005.
- 13- هاني عبد الرحمن صالح الطويل، الإدارة التربوية و السلوك المنظم، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث،1999
- 14- ابن المنظور، لسان العرب ،الجزء الخامس. القاهرة: دار المعارف ، دون تاريخ النشر.
- 15- نجم العزاوي، عبد الله حكمت النقار، إدارة البيئة، (نظم و متطلبات و تطبيقات ايزو 14000 )، ط1.عمان، الأردن: دار المسيرة، 2007.
- 16- منال سخري ،السياسة البيئية في الجزائر بين المحددات الداخلية و المقترضات الدولية،ط1 . الأردن ، عمان : دار الحامد للنشر و التوزيع، 2017.
- 17- إبراهيم سليمان ، تلوث البيئة أهم قضايا العصر، المشكلة و الحل . القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2002 .

- 18- صلاح عبد الرحمن عبد الهيبي ، النظام القانوني الدولي لحماية البيئة ، ط1. لبنان: منشورات اعلامي الحقوقية، 2010 .
- 19- محمد صالح الشيخ، الآثار الاقتصادية و المالية لتلوث البيئة ووسائل الحماية منها، ط1. د ب ن: مكتبة و مطبعة الاشعاع الفنية، 2006.
- 20- كرم علي حافظ ، الاعلام و قضايا البيئة ، ط1. دب ن: دار يافا للنشر و التوزيع، 2010 .
- 21- عبد العزيز طريح شرف، التلوث البيئي حاضره و مستقبه ، الإسكندرية : مركز الإسكندرية للكتاب، 2000.
- 22- محمد سعيد راشد الحمد صابريني، " البيئة و مشكلاتها " ، سلسلة عالم المعرفة، الكويت :المجلس الوطني للثقافة و الفنون و الاداب، العدد 22 ،أكتوبر 1979
- 23- زين الدين عبد المقصود ، البيئة و الانسان علاقات و مشكلات، القاهرة: دار عطوة، 1981 ، ص7.
- 24- Jean-Marie Peretti ,**Dictionnaire des Ressources Humaines** ,Librairie Vuibert,10-1999
- 25- John Pfiffner and Robert Prethus ,**Public Administration** , New York : The Ronald Press Company , 1956 .