

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية

مطبوعة دروس في مقياس

المدخل لعلم الإدارة

للطلبة السنة الثانية ليسانس جذع مشترك

علوم سياسية

من إعداد الأستاذ :

غزال أحمد

مقدمة:

عرف علم الإدارة منذ بداية الحضارة الإنسانية ، ومع مرور العصور التي مر بها الإنسان من أجل تحقيق غاية أو هدف ما، لذلك فقد وجدت الإدارة كممارسة "منذ أن هبط سيدنا آدم عليه السلام إلى الأرض حيث ظهرت الحاجة إلى التخطيط للمستقبل و تنظيم أسلوب الحياة لإشباع الحاجات وتحقيق الأهداف المنشودة"¹ و لهذا الإدارة قديمة و لصيقة بحياة الإنسان.

وهذا العلم نشأ مع الجماعات البشرية كالحضارات الإنسانية القديمة ، حيث ظهرت عند نشأتها على شكل تجمعات وتنظيمات تعمل على تحقيق أهدافها ، وذلك من خلال تعيين قائدا لهم ضمن معايير معينة من أجل تحقيق التعاون والانسجام بين أفراد التنظيم ، وذلك باستخدام كل الإمكانيات المتاحة من موارد من أجل تحقيق الحد الأقصى من الإشباع لحاجاتهم ورغباتهم وميولهم، ومواجهة المشاكل التي تعترضهم بتقديم الحلول المناسبة من أجل تحقيق الأهداف المرسومة بأقل وأقصر وقت ممكن.

وفي وقتنا الحاضر برز دور وأهمية الإدارة في المجتمعات وما عرفته من تطور وتقدم متسارع يعود فيه الفضل للإدارة وركائزها المرنة والهادفة لتغيير وتطوير شتى الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بهدف معالجة القضايا والمشاكل ووضع الحلول الملائمة وبشكل فعال من خلال أساليب ووسائل إبداعية في وضع السياسات والأنظمة والتخطيط والتنظيم واتخاذ القرارات الملائمة ، والتوجيه السليم نحو الأهداف ضمن مناخ اجتماعي إنساني من أجل بذل كل الطاقات وتجنب كل وسائل التسلط والقهر.

ومما لا شك فيه أن الدول المختلفة أدركت أهمية الإدارة في إطار حركة النمو والتطوير وأولتها جل اهتمامها وفرضتها كعامل أساسي لنجاح وسير العمل في

¹ عبد الله أمين جماعة، الإدارة المعاصرة. مصر: دار الكتب المصرية، 2003، ص 34.

مؤسساتها ومنظماتها المختلفة وعلى كافة الأصعدة والمستويات. فمنذ بدايات الثورة الصناعية الكبرى في أوروبا بدأت تظهر بعض الكتابات الجادة في مجال الإدارة كعلم كتخصص يسعى إلى إنجاز منظمات الأعمال والدولة على حد سواء. وبعد ذلك قدم العلماء والباحثون النظريات المختلفة ونشرت العديد من الأبحاث والمؤلفات في هذا المجال حتى وصل علم الإدارة إلى ما وصل إليه من رسوخ وثبات في نظرياته ومبادئه وبنفس الوقت كعلم قادر على استيعاب المتغيرات المستجدة يوماً بعد يوم.

في هذه المطبوعة نتناول الأسس والمبادئ الإدارية التي ينصح بها أن تطبق في المنظمات بشكل عام ويمكن أن نقسمها إلى ثلاثة أبواب ، الباب الأول يتناول مفهوم الإدارة وأنواعها وخصائصها، والباب الثاني يناقش المداخل التقليدية والتطويرية في دراسة علم الإدارة والباب الثالث يتعرض إلى تطور الفكر الإداري بمراحله المختلفة.

ونأمل أن نكون من خلال هذه المطبوعة قد أضفنا لبنة جديدة في سبيل أغناء الفكر الإداري وتقديم مادة علمية مفيدة للدارسين والعاملين في مجال الإدارة وأن يكون مرجع استفادة للباحثين والدارسين في هذا المجال.

الباب الأول: مفهوم الإدارة وأهميتها

في البداية وجب التطرق لمختلف التعاريف والمفاهيم المتعلقة بعلم الإدارة .

إن مصطلح الإدارة في اللغة العربية من الفعل أدار بمعنى قاد، وجه، أشرف، خدم غير أن مصطلح الإدارة من الناحية الفنية و الاصطلاحية قد تباين الفقهاء و رواد الفكر الإداري في تحديد معناه للأسباب التالية:

1. لأن الإدارة علم اجتماعي فهي غير محددة و مضبوطة المفهوم.

2. لأن الإدارة ترتبط بمختلف الوظائف فهي متغيرة و معقدة.

3. تباين التصورات بين مختلف المدارس الإدارية.

مفهوم الإدارة:

حتى يمكننا الإلمام بمعنى الإدارة فإننا سنقوم باستعراض بعض تعريفاتها الشائعة، و مصطلح الإدارة في اللغة الإنجليزية (administration). و كلمة Administration مشتقة من الكلمة اللاتينية ذات المقطعين Ad-minstrare. و تعني تقديم الخدمة للغير²، وهي تنقسم إلى شقين، AD وتعني لك، والشق الثاني MINISTRARE ويقصد بها الخدمة ليصبح معنى مصطلح الإدارة خدمة الغير أو تقديم العون للآخرين.

- أما من الناحية الاصطلاحية قدمت العديد من التعريفات للإدارة نذكر منها:
1. عرفها والدو: "بأنها جهد بشري متفاوت و متميز بدرجة عالية من القدرة والكفاءة"³.
 2. يعرف "جيمس موني" و "ألان رايلي" الإدارة على أنها: "الشرارة التي تنشط وتوجه وتراقب خطة وإجراءات المنظمة"⁴.
 3. تعريف "هنري فايول" : هي " أن تدير أي أن تتنبأ وتخطط وتنظم وتصدر الأوامر وتنسق وتراقب"⁵.
 4. كما عرفها أبل بالآتي: "لقد عرفت الإدارة بعبارة بسيطة جدا بأنها تنفيذ الأشياء عن طريق الآخرين، وتنقسم هذه الوظيفة على الأقل إلى مسؤوليتين أساسيتين إحدهما التخطيط أما الأخرى فهي الرقابة"⁶.
 5. وتعرف موسوعة العلوم الاجتماعية الإدارة أنها: "العملية التي يمكن بواسطتها تنفيذ غرض معين والإشراف عليه"⁷.

من خلال التعاريف السابقة نلاحظ ونستنتج بأن الإدارة هي :
✓ هي عبارة عن وسيلة أو نشاط أو وظيفة أو جهد يقوم به الفرد أو مجموعة من الأفراد.

² محمد المحمدي وآخرون، أساسيات الإدارة، ج1، مصر: مركز جامعة القاهرة، 2001، ص13.
³ دوايت والدو، دراسة الادارة العامة، ترجمة الشريف عبود، (دار الفكر العربي - مصر، القاهرة). ص 19، 45.
⁴ هاشم حمدي رضا، تنمية وبناء نظم الموارد البشرية، ط1، عمان: دار الازية للنشر والتوزيع، 2010، ص 17.
⁵ طارق المجذوب، الإدارة العامة، ط1، بيروت : منشورات الحلبي الحقوقية، 2005، ص34.
⁶ علي محمد منصور، مبادئ الإدارة، (د.م.ن): (د.د.ن)، (د.س.ن)، ص 34.
⁷ المرجع السابق ذكره، ص 34.

- ✓ جهد بشري يتعاون فيه أفراد المجموعة بكل طاقاتهم .
- ✓ تضع الإدارة العليا للمنظمة الهدف المحدد والمرسوم من اجل تحقيقه ضمن
الإمكانيات المتاحة.
- ✓ الظاهرة الإدارية تنسم بالتعقيد و التداخل بين مختلف العلوم فهذا ما يجعلنا
نقدم مجموعة من التعاريف ترتبط بمجالات و حقول معرفية مختلفة:

❖ علماء النفس:

يرى علماء النفس أن علم الإدارة هو "فن التعامل مع البشر"، أي أن الإدارة تتعامل مع الأفراد بصفة خاصة، غير أن هذا التعريف لا يعد جامعا مانعا.

❖ علماء الاجتماع:

يرى علماء الاجتماع من خلال المدخل النفسي-الاجتماعي أن الإدارة عبارة عن تنظيمات اجتماعية تعبر عن التفاعلات الاجتماعية، لذلك فهي "نظاما اجتماعيا هادفا يضم مجموعة من الأفراد يعملون لتحقيق هدف واحد مشترك"⁸.

❖ رجال الأعمال و الممارسون:

ينطلقون في تعريفهم للإدارة من الممارسة دون أن يتعلموا فنونها و علومها في المعاهد و الجامعات، لذلك يعتبرونها "فن الرجل الموهوب و أن المدير الناجح يولد ولا يصنع"⁹.

❖ علماء الإدارة:

يمكن في هذا الاتجاه أن نبرز مجموعة من تعاريف الإدارة و هي:

⁸ سعيد المصري، التنظيم والإدارة، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2002، ص34.

⁹ المرجع نفسه، ص14

- (1) تعريف **F.Taylor**: هو "أن تعرف بالضبط ماذا تريد ثم التأكد أن الأفراد يؤدونه بأرخص طريقة ممكنة"¹⁰.
- (2) تعريف **Ralph Davis**: هي "عمل القيادة التنفيذية".
- (3) تعريف **John. F.Mee**: هي "فن الحصول على أقصى النتائج بأقل جهد ممكن حتى يتمكن من تحقيق أقصى رواج لصاحب العمل والعاملين مع تقديم أفضل خدمة ممكنة للمجتمع"¹¹.
- (4) تعريف **Dwight Waldo**: هي "تنظيم وإدارة الموظفين و الموارد اللازمة لتحقيق أغراض الحكومة، أو هي فن وعلم الإدارة التطبيقية لشؤون الدولة"¹².
- (5) تعريف **Thomas Woodrow Wilson**: في مقالته الشهيرة: (دراسة الإدارة العامة) عرف الإدارة العامة بأنها "الجزء الأكثر وضوحا من الحكومة ، بل هي الحكومة في العمل التنفيذي" ، أو هي "تلك العمليات المتعلقة بتحقيق أهداف الحكومة بأكبر قدر من الكفاءة و بما يحقق الرضا لأفراد الشعب".
- (6) تعريف عطية حسين أفندي:
- هي "تحقيق النتائج المرجوة عن طريق التأثير في السلوك الإنساني في نطاق بيئة مناسبة"¹³.
- (7) تعريف سيد الهواري :
- علم الإدارة هو "كيف نفهم المنظمات الجديدة و كيف نعمل على زيادة فعاليتها في ضوء المتغيرات الحادثة باستمرار"¹⁴.
- و في نفس الاتجاه يعرف سيد الهواري الإدارة بأنها نشاط يتعلق بإتمام الأعمال بواسطة أشخاص آخرين¹⁵ ، والكاتب في تعريفه هذا قدم مفهوما للإدارة من خلال

¹⁰ طارق المجذوب، الإدارة العامة، ط1، بيروت : منشورات الحلبي الحقوقية ،2005،ص34

¹¹ المرجع نفسه، ص 34

¹² ابراهيم عبدالله المنيف، تطور الفكر الإداري المعاصر .(دم ن)،(د د ن)، 1993،ص 309.

¹³ Dwightwaldo ,the study of Puplic adminstration,1995)

[http://archive.org/details/studyofpublicadm00inwald\),p02](http://archive.org/details/studyofpublicadm00inwald),p02).

¹⁴ سيد الهواري ،الإدارة :الأصول والأسس العلمية للقرن الـ 21 ، مصر: دار الجيل للطباعة ،2002،ص293.

التركيز على الأهداف والخطط التي توجد من أجلها المنظمة بالاعتماد على الجهد الجماعي للأفراد داخل المنظمة.

(8) وانتهى البعض إلى أن الإدارة "تنظيم وتوجيه وتنسيق ورقابة مجموعة من الأفراد داخل المنظمة لإتمام عمل معين بقصد تحقيق هدف معين، أو هي العملية التي تنشأ ترتيباً على قيام جهود مشتركة منظمة لتحقيق بعض الأهداف"¹⁶.

التعاريف الحديثة للإدارة:

التعاريف التقليدية للإدارة عرفت على أساس أنها مجموعة من الأنشطة الإنسانية والوظائف المختلفة التي يقوم بها مجموعة من الأفراد داخل المنظمة التي يتم بواسطتها تحقيق الأهداف داخل المنظمة دون الأخذ بعين الاعتبار البيئة المحيطة بها. لذلك جاءت التعاريف الحديثة للإدارة التي أعطت هذا البعد أهميته وأحدثت تطوراً كبيراً في الفكر الإداري.

ومن بين هذه التعاريف الحديثة للإدارة نجد من يعرفها بأنها: العمل الإنساني المنظم الهادف إلى تحقيق نتائج وأهداف قامت من أجلها منظمة الأعمال وذلك باستخدام طاقات وإمكانات العنصر البشري إلى جانب الموارد المادية والمعنوية المكتملة للدور البشري وذلك في ظروف بيئية مادية واجتماعية محددة"¹⁷.

الملاحظ على هذا التعريف أن الكاتب بالإضافة إلى تركيزه على الأهداف التي تقوم عليها المنظمة والعامل البشري فإنه ركز على عامل جديد ألا وهو البيئة المحيطة بالإدارة تعرف الإدارة أيضاً بأنها: "منظومة من الأنشطة (أو العمليات) الذهنية المتكاملة التي تهدف إلى تهيئة بيئة داخلية محفزة للأفراد والجماعات تعمل بإرادتها في اتجاه تحقيق

¹⁵ كامل بربر، الاتجاهات الحديثة في الإدارة وتحديات المديرين، ط1، بيروت: دار المنهل اللبناني، 206، ص 66.

¹⁶ إبراهيم عبد العزيز شبحا، الإدارة العامة العملية الإدارية، بيروت: الدار الجامعية، 1997، ص 28.

¹⁷ علي السلمي، إدارة السلوك الإنساني، القاهرة: دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، (د.س.ن)، ص 34.

أهداف المنظمة وذلك لإقناعهم بأن تحقيق أهداف المنظمة سيؤدي إلى تحقيق أهدافهم الذاتية في النهاية، والتفاعل المستمر مع البيئة الخارجية، ومع التغيرات المستمرة التي تطرأ عليها والإعداد للتكيف معها بما يحقق أهداف المنظمة في الأجلين القصير والطويل".¹⁸

يتضح من هذا التعريف أن الإدارة في مفهومها الحديث بالإضافة إلى الخصائص الأساسية التي تقوم عليها من ضرورة وجود مورد بشري يقوم بجملة من الوظائف المترابطة بغرض تحقيق أهداف المنظمة، إلى أنها تمتد إلى بعدين مهمين وهما البيئة الداخلية للمنظمة والبيئة الخارجية المحيطة بها والتي أصبحت تتكيف مع متغيرات هذه البيئة وما تحتويه من فرص وتحديات للمنظمة.

التعريف الإجرائي للإدارة:

من التعريف السابقة للإدارة ورغم إسهامها في وضع الخطوط الأولى لتحديد المقصود بالإدارة إلا أنها لم تقدم تعريفا دقيقا لها، فنجد كل كاتب ركز على جانب واحد من الجوانب المختلفة للإدارة وأهمل بقية الجوانب ، وذلك راجع إلى الاختلاف في وجهات النظر والمدارس التي ينتمون إليها، وعليه سنحاول تقديم التعريف الإجرائي للإدارة وهي كونها : عملية ديناميكية تتكون من مجموعة الموارد المادية والبشرية التي تستخدمها المنظمة لمباشرة مختلف العمليات والوظائف والإجراءات المتناسقة والهادفة بغية تحقيق جملة من النتائج والأهداف التي قامت من أجلها المؤسسة بفاعلية وكفاءة وذلك في ظل بيئة داخلية وخارجية تتفاعل معها. من خلال هذا التعريف يمكن أن نستخلص العناصر التالية:

- 1- الإدارة عمل إنساني تعتمد على المجهود البشري وبالاعتماد على الجهد الجماعي.
- 2- الإدارة لقيامها تحتاج إلى موارد مالية.
- 3- الإدارة عبارة عن نشاط يتكون من مجموعة من الوظائف الإدارية.

¹⁸ سعيد المصري، التنظيم والإدارة، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2002، ص 15.

- 4- الإدارة عملية مخططة بوعي وليست نتيجة صدفة.
- 5- تسعى الإدارة إلى تخطيط هدف معين.
- 6- الإدارة نظام مفتوح يتأثر ويؤثر بالبيئة المحيطة به.
- 7- الاختلاف في التعاريف ذلك راجع إلى الاختلاف في وجهات النظر والمدارس التي ينتمي إليها كل مفكر:

فعلماء النفس يرونها فن التعامل مع البشر.

وعلماء الاجتماع يعتبرونها نظام اجتماعي هادف.

ورجال الأعمال و الممارسون يرونها فن الرجل الموهوب.

وعلماء الإدارة يرونها عملية إدارية تشمل التخطيط ، التنظيم ، التوجيه ، والرقابة.¹⁹

لمحة تاريخية حول علم الإدارة:

يتطلب البحث في مادة المدخل إلى علم الإدارة التطرق من الناحية المنهجية إلى فكرة الإدارة من الناحية التاريخية و كيف تطورت حتى وصلت إلى التنظير العلمي. و في هذا السياق " نستعير تعبير الفين توفلر الذي ورد في كتابه الموجة الثالثة و فيه قدم الكاتب مفهوما للتاريخ من خلال النظر إليه باعتباره مجموعة من التغيرات المتعاقبة في شكل موجات يصاحب كل منها مجموعة من القيم و السلوكيات و الأفكار و الممارسات التي تنتشر في المجتمع ، حيث تبدأ الموجة قوية ثم تنكسر و تتراجع مفسحة المجال لموجة جديدة ، و يمكن أن تتضارب الموجات و يمثل هذا صراعا فكريا في وجهات النظر ، و هكذا يتكون المخزون المعرفي و التراث الحضاري".²⁰

¹⁹محمد المحمدي الماضي وآخرون، أساسيات الإدارة، ج1، القاهرة: مركز جامعة القاهرة، 2001، ص16.
²⁰الخطيب محمود أحمد، الإدارة: مدخل المنظمة. مصر: الإسراء للطباعة، 2007، ص 149.

1- الحضارة المصرية: تميزت بوجود حكومات محلية تعمل كواحدات إدارية في

أقاليم مختلفة تتبع الحكومة المركزية للفرعون وأقامت الإدارة الحكومية

ثلاث نظم إدارية تمثل ثلاث فئات كانت هناك:

أ-الإدارة العليا: تتمثل في ملاك الأراضي و الإقطاعيين .

ب- الإدارة الوسطى: تتمثل في فئة الموظفين (من الطبقة الوسطى) و هي الفئة التي

تتوفر فيها الخبرة والكفاءة .

ج-الطبقة الدنيا : وتشمل العبيد .

في البدء قامت الحضارة المصرية القديمة ببناء الأهرامات التي تدل على استخدام

عمليات الإدارة المختلفة من تخطيط و تنظيم و توجيه و رقابة، حيث تميزت تلك

الحضارة بوجود حكومات محلية تعمل كوحادات إدارية في الأقاليم المختلفة و هي تتبع

الحكومة المركزية .

2- الحضارة الصينية : و في الحضارة الصينية أوجدت أجهزة إدارية و أسس

للوظيفية العامة كنظام الترقيّة المرتبط بالاختبارات تحت إشراف

الإمبراطور. وتتوفر هذه الحضارة على أجهزة إدارية أسست للوظيفة

العامة .

3- الحضارة اليونانية : و أما الحضارة اليونانية فقد تميزت بالنظام الإداري

البسيط ذو الطبقة الاجتماعية ، حيث كان يتم انتخاب 500 عضو و لجان

مكونة من 10 أعضاء يتم اختيارهم بناء على علاقتهم بالشعب لا

لكفاءتهم. تميز التنظيم الإداري في الحضارة اليونانية بالبساطة والجماعية.

4- الحضارة الرومانية : تميزت بقلّة الكفاءة نظرا لطبيعة نظام الحكم

الأوتوقراطي فكان تعيين الموظفين يتم بقرار من الإمبراطور ، وأساس

توظيف الأفراد فيه يعتمد على الوراثة. و في الإمبراطورية الرومانية تم فيها بناء النظم الحكومية و تنظيم الجيوش و القضاء غير أن هذه النظم تتميز بنقص الكفاءة.

5- الحضارة العربية الإسلامية : تعتمد على ما يسمى بولاية أو قضاء أو ديوان المظالم أي وجود تنظيم إداري محكم و وزارة تفويض ، وزارة تنفيذ ، ولاية المظالم ، الحسبة، الخراج وغيرها.

وقد كانت الإدارة العامة في الإسلام قائمة على أساس الكفاءة والكفاية ووفق أحكام الشريعة الإسلامية، ففي وقت الرسول الكريم والخلفاء الراشدين كانت الدولة الإسلامية تمر بمرحلة انتقال نظرا للتوسعات التي كانت تمر بها تبعا لانتشار العقيدة الإسلامية في مختلف بقاع الأرض. ارتبطت الإدارة العامة في الإسلام بوظيفة الدولة في ذلك الحين، كما أنها تميزت بالبساطة وعدم التعقيد بسبب سيطرة جانب القيم الإسلامية على القائمين عليها، فكان على قمة الجهاز الإداري الإسلامي الخليفة ويأتي بعده مراتب ثلاثة من الأجهزة الإدارية هم الولاة، العمال والقضاة وكان سند تعيينهم يصدر من الرسول "ص" ومن بعده من الخلفاء، ويتم اختيارهم بناء على معايير الصلاحية والتمسك بالشريعة والقيم الإسلامية تطبيقا لقوله تعالى: «إن خير من استأجرت القوي الأمين»²¹.

²¹ إبراهيم درويش، «نحو تأصيل تحليلي لتطور الإدارة العامة»، مجلة العلوم الإدارية الشعبية المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، (العدد الأول)، 1974، ص 17-18.

وهذا الجدول يوضح مساهمة الحضارات المختلفة في تطور الفكر الإداري المعاصر

الحضارة	التاريخ	الأفكار	متطلبات الوقت	مساهمتها في التطور وملاءمتها للإدارة المعاصرة
السومريون	5000 سنة قبل الميلاد	الكتابة أو التدوين	تكوين الحكومات والتجارة	المعلومات المدونة مهمة للتنظيمات
المصريون	4000- 2000 قبل الميلاد	التخطيط والتنظيم والسيطرة	تنظيم 100,000 عامل لبناء الأهرام	الخطط وتسلسل السلطة مهم لتحقيق الأهداف
البابليون	2000- 1700 قبل الميلاد	القوانين والمسؤولية	وضعت حمورابي للاجور والحقوق والعقوبات	تنظيم السلوك للسيطرة على الأفراد لغرض تحقيق الأهداف
الصينيون	500 قبل الميلاد	الأنظمة	التجارية والعسكرية تتطلب أنظمة اتصالات وسيطرة من روما	النمطية والإجراءات مطلوبة في عمل المجموعة
الإغريق	350-500 قبل الميلاد	التخصص والطرق العلمية	التخصص الأساس العلمية. والرياضيات	التنظيمات تحتاج إلى التخصص التفكير العلمي يؤدي إلى التطور
الرومان	300 ق.م-	التنظيم	إمبراطورية واسعة	أهمية وفاعلية نظم

300 بعد الميلاد	المركزي	تحتاج إلى نظم اتصالات وسيطرة من روما	الاتصالات والاشراف للسيطرة على التنظيمات الكبيرة
الحضارة الإسلامية	600م-1800م	تشريع، سياسة، إدارة، علوم	إمبراطورية واسعة، تنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية
الفيثاقيون	1600م	الأشكال القانونية للتنظيم	التجارة الفينيقية تحتاج إلى وسائل قانونية عديدة
باكيولي	1400م	نظم المحاسبة	قواعد التكاليف والإيراد في التجارة
ماكيفيلي	1500م	الاستعمال العملي للقوة	اعتماد الحكومة على تأييد الجماهير. توقعات القادة والشعب يتطلب الوضوح. انتهاز القادة للفرص لاستخدام السلطة يعطيهم ضفة الكفاءة
أدم سميث	1776م	تقسيم	نظام المناقشة الذي نتج عن التخصص

	والأرباح أساس المشروع الخاص	العمل		
الأمم الغربية	الحاجة إلى رؤوس أموال كبيرة من المنظمة التي تتميز بشخصية معنوية وحياة وبمسؤولية محددة	المنظمة	القرن التاسع عشر	
	الفصل بين الملكية والإدارة نتج عن الحاجة إلى المدير المؤهل علميا ومهنيا			

الجدول رقم (1): مساهمة الحضارات في تطور الفكر الإداري المعاصر²²

أنواع الإدارة:

وانطلاقا من معيار الهدف يمكن تقسيم أنواع الإدارة إلى

1- إدارة عامة (أهداف عامة - خدمة عامة): إن الإدارة العامة هي نشاط إنساني قديم ، أما كحقل معرفي فهو حديث النشأة نسبيا ، ويرجعه الرواد الغربيون إلى سنة 1887 أي إلى توماس وودرو ويلسون (1854 -1924) أستاذ علم السياسة ورئيس الولايات المتحدة الأمريكية فيما بعد في مقالته الشهيرة "دراسة الإدارة العامة" ، غير أن الحقيقة العلمية غير ذلك فالإدارة العامة ليست حديثة العهد كما يظن هؤلاء ، صحيح ان أول دعوة لدراسة الإدارة العامة منفصلة عن علم القانون وعلم السياسة كانت من قبل توماس وودرو ويلسون ، إلا أنها من الناحية التاريخية وجدت عبر العصور ، وفي هذا السياق يقول الأستاذ إسماعيل صبري مقلد في كتابه "دراسات في

²²المصدر:

الإدارة العامة " أن تاريخ الإدارة العامة مرتبط بالحضارة المصرية القديمة وهذه الحقيقة اعترف بها حتى المفكرون الغربيون أمثال ماكس فيبر "1864-1920" حيث يقول أن الجذور التاريخية للبيروقراطية المصرية هي جذور متأصلة في التاريخ وتختلف عن أي نمط بيروقراطي حالي . وأجهزة الإدارة العامة عبر التاريخ لم يكن وليد الصدفة ولكنه تعبيراً عن حاجة المجتمعات رغم اختلاف لغاتها وحضارتها ومراحل تطورها حيث اختلفت وجهات نظر القدماء المفكرين حول أهمية الأجهزة الإدارية تبعاً لاختلافهم في تحديد الوظائف التي تؤديها.²³

إن الدور الرئيسي للإدارة العامة يتمثل في العمل على تحقيق أهداف الدولة من تنفيذ للبرامج الخاصة بالتعليم ونشر الوعي، تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة بين المواطنين، والتوفيق بين الجماعات المتعارضة في المجتمع بالإضافة إلى توفير الحياة الكريمة لجميع أفراد الشعب، معنى ذلك أن الإدارة العامة تمثل القوة الحيوية التي تلعب دوراً فعالاً وملموساً في حياة أفراد المجتمع، والمتمثل فيما يلي:²⁴

وهناك من يسميها إدارة القطاع العام والهدف من هذه الإدارة هو إدارة شؤون الدولة الاقتصادية لتحقيق المرونة والمبادأة والاستعداد للمخاطر والتجارب، وتمتاز هذه الإدارة بعدة ميزات منها كبر رأس المال والتحرر من التعقيد كالشراء والتوظيف وغير ذلك. وكذلك للحكومة الحق في التدخل في شؤونها ورسم سياساتها وسياسة العاملين فيها، وكذا السياسات المالية، كما أن الإجراءات الرقابية تعمل بشكل عالي المستوى نظراً لتعدد النشاطات والمسؤوليات الواقعة على عاتق الدولة وكذلك نظراً للتضخم الإداري فيها.²⁵

²³ فايز عبد الله حسين، سيكولوجيا الإدارة العامة، ط1، عمان: دار أسامة، 2007، ص 9.

²⁴ علي محمود المبيض وآخرون، الإدارة العامة، لبنان: دار شركة الحريري للطباعة، 2008، ص 16.

²⁵ محمود عساف، أصول الإدارة (مصر - دار وهدان للنشر، 1979)، ص 28

2-إدارة خاصة (أهداف خاصة - إدارة الأعمال) الإدارة الخاصة أو إدارة الأعمال هي تلك الإدارة التي تعني بالنشاط الاقتصادي من خلال تسيير العمل والتوجيه في مؤسسات ومنشآت يملكها أفراد أو هيئات خاصة تقوم بنشاط محدد وتستهدف الربح كما تمتاز بروح المنافسة الحرة.

العديد من التساؤلات تطرح عن العلاقة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال على الرغم من أن هذا الموضوع أصبح غير مهم في الإدارة الحديثة في الدول الصناعية المتقدمة، إلا أن الإدارة ليست مقصورة على القطاع الحكومي فقط أو على القطاع العام بل على القطاع الخاص أيضا، وذلك لاستخدام هذا الأخير للموارد البشرية والطبيعية والمادية أيضا. لذلك هناك عناصر رئيسية قد تتشابه وقد تختلف بين الإدارتين وهي كالآتي:

كلتا الإدارتين تقومان على نفس العمليات الإدارية وهي التخطيط والتنظيم واتخاذ القرار والقيادة والاتصال والتوجيه والرقابة ، وتتماشى في المبادئ والمفاهيم والمصطلحات المستخدمة. وكذلك كلا من الإدارتين تمثل جهدا جماعيا متعاوننا لتحقيق الأهداف المرجوة باستخدام الموارد البشرية والمادية والطبيعية²⁶.

إلا أن وجه الاختلاف بين الإدارتين يكمن في أن المشكلات التي تواجه الإدارة العامة تختلف عن المشكلات في إدارة الأعمال. كما أن الإدارة العامة سبقت إدارة الأعمال في تطورها بحكم ارتباطها بالدولة والنظام السياسي ، أما إدارة الأعمال فهي أكثر تطورا في استنباط المناهج والنظريات وذلك بحكم تطبيقاتها للأسلوب العلمي من اجل تحقيق أهدافها وزيادة إنتاجها. كما أن الإدارة العامة تنطبق في القطاع العام فإن إدارة الأعمال فمعظمها في القطاع الخاص بحكم طبيعة الأهداف المرسومة كالربح وزيادة الإنتاج²⁷.

²⁶ محمد ياغي وعبد المعطي عساف، التنظيم الإداري، (القاهرة ، مكتبة النهضة ، 1965)، ص120.
²⁷ يونس عبد العزيز مقدادي و يحيى عبد الكريم حداد ، مدخل لعلم الإدارة (الاردن : دار زهران للنشر والتوزيع ط1، 1995، ص

3- إدارة الهيئات والمنظمات الخاصة: هذا النوع من الإدارة يختلف عن الإدارة العامة وإدارة الأعمال حيث أنها تقدم خدمات ومساعدات لكل المجتمع أو لفئة من أفرادها، ولا تهدف إلى الربح بمفهومه العام ولا تقدم منافع للأعضاء والمنتمين إليها وأسره، ويقوم هذا النوع من الإدارة بتقديم خدماته من خلال أفراد متطوعون لا يتلقون جزاء مادي، ويتمثل هذا النوع من الإدارة في الجمعيات الدينية والخيرية والثقافية والرعاية الاجتماعية والنقابات العمالية والمهنية والأحزاب السياسية والنوادي الرياضية وغير ذلك²⁸.

ويمارس الأعضاء في هذه الهيئات و المنظمات حقهم في اختيار من يقودهم بانتخاب دوري لأعضاء مجلس الإدارة وتقييم أعمالها ومدى نجاحها.

4- إدارة الجمعيات التعاونية: وتتم إدارة هذه الجمعيات عن طريق مجلس إدارة ينتخب من الأعضاء المساهمين وباب العضوية مفتوح لكل من يرغب بالاشتراك والمساهمة في رأس المال، ولا تتجاوز نسبة الفائدة 6 بالمائة لكل سهم حتى لا تصبح الجمعية مجالاً للاستثمار أو منشأة رأسمالية. وهناك مبدأ آخر يحكم هذا النوع من الإدارة التعاونية وهو مبدأ الحياد الديني والسياسي، للابتعاد عن إثارة الأزمات بين الأعضاء ولتحقيق أهداف الجمعية والمصلحة العامة²⁹. وتتمثل هذه الجمعيات في الجمعيات التعاونية الاستهلاكية، الجمعيات التعاونية للإنتاج أو التسويق، الجمعيات المهنية للإسكان. وهذا النوع من الإدارة لا يهدف إلى الربح بقدر ما يهدف إلى تلبية احتياجات أعضائه.

5- الإدارة الدولية: ويقصد بها إدارة المنظمات التي لها صفة دولية، وتعمل هذه الإدارات على تحقيق الأهداف التي جاءت في دستورها، وتهدف إلى خدمة المجتمعات أو العالم بأسره أو جزء منه. وتعتمد على الموارد التي تقدمها الدول الأعضاء فيها وتحتاج إلى التخطيط والتنظيم والتنسيق والإشراف والرقابة للوصول إلى الأهداف المرجوة. ولكن

²⁸ محمود عساف، أصول الإدارة مرجع سابق، ص 27

²⁹ المرجع نفسه، ص 28

هذا النوع من الإدارة يواجه مشاكل وتحديات مثل اختيار الموظفون الدوليون ونقلهم والاتصالات والالتزامات المرماة على عاتقهم ومن أمثلة هذه الإدارات منظمة دول عدم الانحياز، ومنظمة الأمم المتحدة ومنظمة الدول الإفريقية وغيرها³⁰.

خصائص علم الإدارة:

يشتمل علم الإدارة على مجموعة من الخصائص تتمثل في:

1. الطابع الإنساني للإداري :

إن الإدارة هي توحيد الجهد البشري في حدود المنظمة أيا كان طابعها، و بالتالي فهي تركز على العنصر الإنساني و ما يمارسه من أنشطة خلال مراحل العملية الإدارية وكيف يؤثر السلوك الإنساني على أعمال الإدارة ككل.

2. الطابع القيادي للإدارة:

إذا كانت الإدارة عامة أو خاصة تسعى إلى تحقيق الأهداف فإن ذلك يتوقف على وجود من يقوم بوظائف الإدارة من تخطيط و تنظيم و غيرها بحيث لا يمكن ترك كل عضو في المنظمة يختار أسلوب العمل الذي يناسبه، و بالتالي تبرز الحاجة إلى وجود مستوى قيادي لجميع المنظمات و على مختلف مستويات الإشراف لها.

3. التوجه الهادف، الكفاء و الفعال للإدارة:

على الرغم من تعدد تعريفات الإدارة إلا أن القاسم المشترك بينها هو الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه كل منظمة . و في هذا السياق يتفق رواد الفكر الإداري على أن الإدارة ليست هدفا في حد ذاتها و إنما وسيلة لتحقيق أهداف و غايات منظمات الأعمال و المنظمات غير الحكومية.³¹

³⁰المرجع نفسه ، ص 28-29

³¹عطية حسن أفندي، مبادئ الإدارة، القاهرة: ددن، 2002، ص ص 15، 16، 17.

4. خاصية الحتمية:

أي حاجة الفرد و المجتمع و المنظمة إلى علم الإدارة أصبح ضرورة حتمية لا يمكن الاستغناء عنها و إلا غدى المجتمع و المنظمات العامة و الخاصة في فوضى .

الإدارة علم أم فن أم مهنة

1- الإدارة علم: لقد عرفها علماء الفكر الإداري كعلم بأنها عبارة عن حقل من المعرفة المنتظمة واسعة الأبعاد مدعومة بمراجع ومبادئ ثابتة في حقل الإدارة. فلإدارة كعلم ذو خصائص معينة ثابتة قابل للتنبؤ والقياس عليها ضمنه قوانين ثابتة مثل علم الطبيعة والكيمياء ومن الممكن التعرف عليها ضمن ظروف معينة بالقدر الممكن كذلك بأن تؤدي إلى نتائج معينة ثابتة³² .

2- الإدارة فن: الإدارة فن نظرا لاستخدام القوة الشخصية الفعالة إلى جانب الخبرات والكفاءات في مواجهة الصعاب كالإبداع والابتكار وحل المشكلات بالطرق السليمة مما تترك أثرا إيجابيا على الفرد عند قيامه بأي نشاط³³ .

3- الإدارة كمهنة: تعتبر الإدارة كمهنة لأنها تجمع بين العلم والفن بوجود اعتبارات علمية وفنية في وقت واحد، فلإدارة كعلم تعتمد على مبادئ ونصريات تفيد في البحث والتجربة ثم استخلاص النتائج وبالامكان القياس عليها كالتخطيط والتنظيم والدراسات السلوكية واتخاذ القرارات وإدارة الموارد المالية إلا أن علم الإدارة لا يمكن أن يخضع إلى قوانين مطلقة ثابتة وذلك لأن علم الإدارة يعتبر من العلوم الإدارية³⁴ .

³² Peter F. Durkers, People and Performance: the Best of Peter Durkers. on Management (N. Y: Harper & Row , Publishers, 1977), Pp.58-59

³³ Ibid :PP. 53-54

³⁴ يونس عبد العزيز مقداوي و يحيى عبد الكريم حداد ، مدخل لعلم الإدارة، مرجع سابق، ص 21

وظائف الإدارة:

لقد تبلورت لدى علماء الإدارة فيما يتعلق بالعملية الإدارية الوظائف الأساسية التالية:

● التخطيط :

و يقصد بها التنبؤ بالمستقبل و الاستعداد له أو التدبير و التخطيط للمستقبل.

كما يقصد به اتخاذ القرارات الخاصة بمستقبل المنظمة فيما يتعلق بتحديد الأهداف الطويلة الأجل و المتوسطة و القصيرة و تحديد الوسائل و التصرفات اللازمة لذلك.

لذلك فالتخطيط هو نقطة البداية في كل الأنشطة الإدارية، كما يعتبر التخطيط توأم عملية الرقابة، فمن التخطيط يتم وضع معايير الرقابة و من نتائج الرقابة يتم التأكد من حسن سير عمليات تنفيذ الخطة.

● التنظيم :

يقول هنري فايول بأن التنظيم هو إمداد المنشأة بكل ما يساعدها على تأدية وظيفتها من المواد الأولية و العدد و رأس المال و الأفراد، و تستلزم وظيفة التنظيم من المدير إقامة العلاقات بين الأفراد بعضهم ببعض و بين الأشياء بعضها ببعض.

و تظهر الحاجة إلى التنظيم إلى أن قال عنه بعض المفكرين بأن التنظيم هو الوظيفة الأولى و الأساسية لكل منظمة لذا فوظيفة التنظيم تقوم على عنصرين أساسيين و هما التخصص و تقسيم العمل و التنسيق و التكامل بين الوظائف.

كما أن وظيفة التنظيم تقوم على ثلاث اتجاهات، الاتجاه الأول يعتبر التنظيم كوظيفة إدارية، الاتجاه الثاني ينظر إلى التنظيم كهيكل تنظيمي و

الاتجاه الثالث يعتبر التنظيم كجماعة إنسانية تقوم على المشاركة و الاتصال
السليم بين أفرادها.

● التوجيه:

إن التوجيه هو "النشاط الذي يمكن المدير من تشجيع المرؤوسين و حملهم
على تقديم مساهمات إيجابية لأهداف المنظمة"³⁵

هذه الوظيفة تجعل الافراد يركزون جهودهم على تحقيق أهداف

المنظمة، و هي تشتمل على العناصر التالية:

- كل ما يتعلق بالاتصالات و توصيل أهداف المنظمة قراراتها و خططها من
الإدارة إلى الموظفين .
- تحفيز المرؤوسين .
- إدارة الصراع بين المرؤوسين و توجيههم.

● الرقابة:

تمكن الوظيفة الرقابية من التأكد أن ما يتم تنفيذه يسير طبقا لما هو
مخطط، و تحديد أي انحرافات و ما هي أسبابها و تنطوي وظيفة الرقابة على
الخطوات التالية :

- وضع المعايير: أي معايير الإنجاز أو الأداء من حيث الكم و الكيف،
الوقت، و هذا ما يدل على ارتباطها بالتخطيط.
- قياس الأداء و المقارنة عن طريق وسائل المنظمة المختلفة من اجل
التأكد من انجاز الأعمال و عدم الوقوع في الانحرافات.

● اتخاذ الخطوات الصحيحة: و من خلال تحليل أسباب الانحرافات و تحديدها

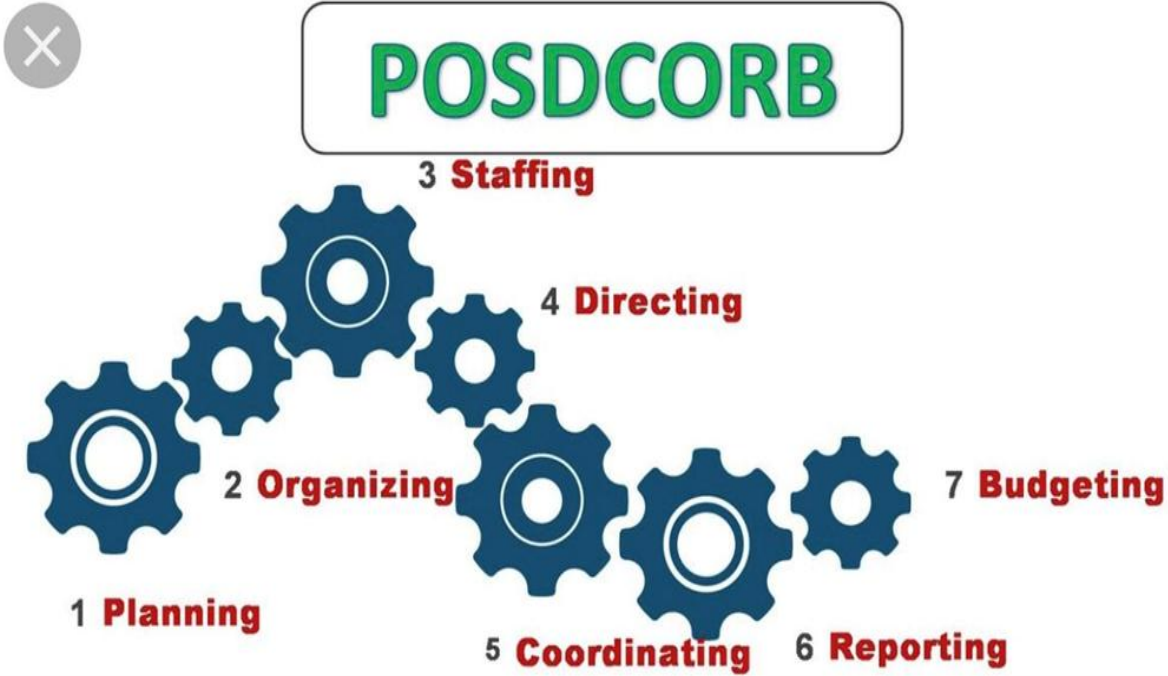
تم اقتراح و وسائل و إجراءات محددة لمواصفاتها مثل:

- إعادة وضع معايير جديدة (إعادة التخطيط).

³⁵ الخطيب محمود أحمد ،مرجع سبق ذكره، ص281.

- تغيير أسلوب القيادة (إعادة التوجيه).
- التغيير في مهارات الأفراد.
- التغيير في الهيكل التنظيمي و الوظيفي (إعادة التنظيم).

و باختصار فإن دراسة العملية الإدارية تنطوي على الوظائف الإدارية التالية بحسب الأفكار التي قدمها لوثر جولييك في سنة 1937 التي حددها في هذا الاختصار: POSDCORB وهي تعني على الترتيب ما يلي: التخطيط، التنظيم، تكوين هيئة العاملين، التوجيه، الرقابة، التنسيق، كتابة التقارير، إعداد الموازنة.



مخطط وظائف الإدارة³⁶

³⁶المصدر :

<https://i.ytimg.com/vi/N6Cpozsp9q4/sddefault.jpg>

الباب الثاني: مداخل دراسة علم الإدارة :

إن دراسة الإدارة تعود إلى سنة 1887 ويعود الفضل فيها إلى المقال الشهير للرئيس الأمريكي ولسون في دراسة الإدارة وكذلك إلى فرانك جودنو سنة 1890 في كتابه القانون الإداري المقارن، وكذلك لليونارد وايت في كتابه الإدارة العامة سنة 1926.

ا. المداخل التقليدية:

أولاً: المدخل القانوني الدستوري التاريخي:

يعتبر من المداخل الأولى التي ظهرت واستخدمت في دراسة الإدارة ويرجعه بعض الباحثين إلى سنة 1887 ، حيث ظهرت المقالة الشهيرة لـ: وودرو ولسون والتي يعتبرها هؤلاء أصل هذا المدخل وإنما تعد تقديماً لهذا الميدان الدراسي .

مرتكزات المدخل القانوني :

- 1- حقوق وواجبات الحكومة.
- 2- العلاقات الرسمية.
- 3- الأبنية الرسمية.
- 4- النصوص الرسمية.
- 5- الفصل بين السلطات الثلاثة للدولة.
- 6- الفصل بين الإدارة والسياسة.
- 7- تحديد معايير المسؤولية : أي كيف تكون المنظمات مسؤولة أمام الأجهزة التشريعية والمواطنين.
- 8- يبحث هذا المدخل في الجوانب المتعلقة بالنواحي الإدارية والفنية العامة.
- 9- يبحث هذا المدخل في الجوانب المتعلقة بالموظفين العموميين : أي التكييف القانوني لعلاقة الموظف بالحكومة ، التعيين ، التدريب ، واجبات الموظف ، المكافآت ، المعاشات .

و قد اعتمد رواد هذا المدخل في دراستهم للإدارة العامة مجموعة من القوانين والالتزامات التي يحددها الدستور وما يتبعها من قرارات تنفيذية ومساءلة قضائية تحكم العمل العام، وعلى ضوء دراسة هذه التشريعات يمكن فهم وتحليل الأنشطة التي تقوم بها الإدارة العامة.³⁷

يركز هذا المدخل في دراسته للإدارة العامة على عدة نقاط كالتالي:³⁸

1. يقوم المدخل على أساس الإطار القانوني للحقوق والالتزامات والتي تنشأ من مجموعة القوانين واللوائح التي تصدرها السلطة التشريعية وتنظم عمل ونشاط السلطة التنفيذية للدولة، ويستند هذا المدخل إلى أن الدستور هو السلطة القانونية الأعلى في الدولة ومن ثم فإن عمل الإدارات الحكومية هو انعكاس لهذه القوانين التي ينظمها الدستور.
2. يستند هذا المدخل إلى مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية القضائية التنفيذية، ومن ثم فإنه من الأهمية بمكان إبراز هذا الفصل كدعامة أساسية لتحقيق التوازن والذي يؤكد على توزيع السلطات لتفادي سيطرة سلطة معينة.
3. يتم النظر إلى الإدارة العامة كعملية فنية تتطلب توافر مهارات فنية خاصة، وفي هذا يتم الفصل بين السياسة واللوائح التي تتيح لها عملية تنفيذ القانون.
4. يتناول المدخل العلاقات القانونية بين الموظف الحكومي من ناحية والجهاز التنفيذي للدولة من حيث طبيعة هذه العلاقة (تعاقدية أو قانونية) والتكيف القانوني لها وطرق التعيين والجزاءات والمعاشات بالإضافة إلى مسؤولياته وواجباته تجاه الحكومة أي بمعنى آخر حقوق والتزامات القادة والموظفين الحكوميين في ظل الإطار القانوني الموضوع.

³⁷ نبيل الحسيني النجار، عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، الإدارة العامة النظرية والتطبيق، (د.م.ن): (د.د.ن)، 1998، ص 71.

³⁸ محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن، الإدارة العامة، (الاسكندرية، مصر: المكتب العربي الحديث)، ط 5، 1987، ص ص 54-55.

5. هذا المدخل يفيد في فهم علاقة السلطة التشريعية بالإدارة العامة ودورها في تحديد الإطار العام للعمل الإداري.³⁹

ميزة هذا المدخل أنه ساهم في التركيز على النظام القانوني الذي تعمل في إطاره أجهزة الإدارة العامة مع تبيان المبادئ القانونية المطبقة ومدى فاعليتها في سير الحياة الإدارية، أي دراسة الإدارة العامة من وجهة نظر قانونية باعتبار أن الإسهامات الأولى لهذا المدخل كانت من رجال القانون، إلا أن هذا المدخل له عدة جوانب قصور من بينها إهماله للعوامل الديناميكية الحيوية للإدارة العامة، بالإضافة إلى إغفاله العنصر السيكولوجي، الاجتماعي لعمال الإدارة والبيئة المحيطة بالإدارة وعلاقات التأثير المتبادلة بينهما.

ان هذا المنهج ركز على الحقوق الدستورية والقانونية للحكومة ووظائفها وسلطاتها والواجبات والمسؤوليات والعلاقات الرسمية . ويهتم هذا المنهج بتنظيم الادارة ووضعها القانوني وشكلها لا بكيفية عملها والمؤثرات التي يتعرض لها، وهذا المنهج ضيق جدا للإدارة⁴⁰ .

جوانب القصور (السلبيات) في المدخل القانوني :

- 1- إهمال النواحي الاجتماعية ، السلوكية ، البيئية.
- 2- إلغاء المبادرات الفردية.
- 3- القرارات وحدها كافية لتغيير تصرفات الحكومة والأجهزة الإدارية وقراراتها.

ثانيا: المدخل الوظيفي :

تأثر هذا المنهج بمبادئ الإدارة العلمية كما أوردها العديد من باحثي الإدارة الأوائل أمثال "فريدريك تايلور" و"هنري فايول" وغيرهم، ويرتكز هذا المنهج على دراسة الهيكل التنظيمي وإدارة الأفراد والرقابة المالية والقانونية على وحدات ومنظمات

³⁹ نبيل الحسيني النجار، عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، مرجع سبق ذكره، ص 72.

⁴⁰ علي شريف، أصول الإدارة العامة، (مصر، دار المطبوعات الجامعية، 1987) ص 24-26

الإدارة العامة⁴¹، ويعد هنري فايول رائد حركة مبادئ الإدارة العلمية مؤسس هذا المدخل. كما كان لدراسات فريدريك تايلور في مجال إدارة الأعمال الأثر البالغ الأهمية على الإدارة العامة وعلى ظهور هذا المدخل كما ركز رواد هذا المدخل على العلاقات التنظيمية للدولة من حيث عدد المستويات الإدارية والسلطات والمسؤولية المحددة لكل مستوى والوظائف التي يباشرها، والعلاقة بين الوظائف وبين المستويات ومدى السلطة الممنوحة لكل منها وكيفية تسلسل القرار عبر هذه المستويات⁴²، أي أن هذا المدخل يقوم بوصف الهيكل التنظيمي.

بالرغم من الدور الذي يلعبه هذا المدخل في تحديد العلاقات التنظيمية والمجالات الوظيفية المتخصصة، إلا أنه تعرض للعديد من الانتقادات نظراً لجوانب القصور فيه والتي منها:⁴³

. كما يعرف هذا المدخل بالمدخل التنظيمي نظراً للدور الذي يلعبه هذا المدخل في تحديد العلاقات التنظيمية والمجالات الوظيفية المتخصصة، إلا أنه تعرض للعديد من الانتقادات نظراً لجوانب القصور فيه والتي منها:⁴⁴

1. التركيز على الجوانب التنظيمية مع إهمال دور العنصر البشري وأهميته داخل المنظمة والعلاقات المتبادلة بين الأفراد داخل التنظيمات المختلفة.
2. إهمال الدور الذي تلعبه المتغيرات البيئية في رسم وتنفيذ السياسات العامة للدولة مما له أكبر الأثر على ممارسات الأجهزة التنفيذية للعمليات الإدارية والفنية المختلفة. فهذا المدخل يركز على الوظائف الإدارية داخل المنظمات الحكومية ويهمل المؤثرات البيئية

⁴¹ محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن، مرجع سبق ذكره، ص 56، 57.

⁴² محمد مهنا العلي، الإدارة في الإسلام، الجزائر: دار السعودية للنشر والتوزيع، (د.س.ن)، ص 38.

⁴³ محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن، مرجع سبق ذكره، ص 58.

⁴⁴ محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن، مرجع سبق ذكره، ص 58.

3. يفترض هذا المدخل إلى النظرة الواقعية للجوانب الهيكلية والتنظيمية التي قدمها.

4. يفترض أن الجهاز الإداري للدولة هو نظام مغلق على نفسه ، ولا شك أن هذا الافتراض الضمني يتناقض مع الواقع الفعلي للمنظمات الحكومية التي تعمل في تفاعل دائم مع البيئة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية للمجتمع الذي تضمها.

5. ينطلق هذا المدخل من وجود وظائف إدارية ذات طابع عمومي يمارس في كل المنظمات ، ومعنى هذا أن جوانب الأداء الإداري الكفاء لا تختلف من جهاز إداري إلى آخر والافتراض بوجود وظائف إدارية تشمل كل المنظمات الحكومية بعيد عن الواقع العملي وذلك لاختلاف الظروف والمواقف البيئية من دولة إلى أخرى.

ثالثاً: المدخل السلوكي أو النفسي-الاجتماعي:

هذا المدخل يدرس السلوك الإنساني في المنظمات الإدارية ويهتم بدراسة سلوك الأفراد والجماعات، حيث يختلف عن غيره في تركيزه على التحليل الإداري وليس فقط ما يجب على الإدارة والإداريين القيام به⁴⁵. وباختصار فإن أهم الفرضيات التي ينطلق منها هذا المدخل هي :

1-الخاصية الاجتماعية للمنظمات العامة: ومضمون هذا الافتراض أن الإدارة العامة محورها أجهزة الحكومة التي تعد في حقيقته مؤسسات اجتماعية لها قيم وأعراف اجتماعية وهي تتفاعل مع كيانات اجتماعية أخرى مثل المنظمات التابعة للجهاز التنفيذي والتشريعي

2-أهمية السلوك والتنظيم غير الرسمي في التأثير على بناء وأداء المنظمات العامة: كأداء أجهزة الدولة التنفيذية يقوم بها الأفراد والجماعات العاملة في هذه الأجهزة و الذين يتأثرون بقيمتهم ودوافعهم وبالجمهور والقوى الاجتماعية الخارجية وهذا ما يؤدي إلى التأثير في أسلوب تنفيذهم لسياسات الحكومة وبرامجها.

⁴⁵ علي شريف، أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 21-31

3-إن المنظمات العامة هي بطبيعتها منظمات اجتماعية تؤثر وتتأثر بجوانب البيئة والأعراف الاجتماعية، وبقدر ما تستجيب هذه المنظمات لتلك المؤثرات وتتوافق معها بقدر ما يتحدد نجاح أو إخفاق المنظمات العامة في تحقيق أهدافها.

الاعتراف المتزايد بأهمية الدور الذي تؤثر به القيم على سلوك أي منظمة بيروقراطية على أساس أن القيم من المؤثرات المحددة للسلوك التنظيمي والذي تدفع التنظيم المعين إلى اتخاذ قرارات في اتجاه معين.

4-أهمية دوافع الأفراد وسلوكهم داخل المنظمات العامة وتأثير ذلك على أداء الإدارات والمنظمات الحكومية، على أساس أن هذه المنظمات تدار بواسطة الأفراد والجماعات وهؤلاء الأفراد لهم قيم ومعتقدات ودوافع تؤثر على النمط الذي يؤدون به وظائفهم وعلى علاقتهم ببعضهم البعض، ومن ثم فإن التنظيم غير الرسمي ودور التجمعات لها تأثيرها على أداء التنظيم الرسمي أي على أداء المنظمات الحكومية الرسمية.

5-التركيز على المشاكل المنهجية والتحليل المسحي لتحديد الواقعية التنظيمية والاهتمام بالجوانب السلوكية والإنسانية في عملية اتخاذ القرارات.

من خلال ما سبق نجد أن المدخل السلوكي اهتم بالسلوك الفردي داخل المنظمة وكيفية تحقيق استقرار التنظيمات الحكومية، غير أن ما يعاب عليه تركيزه على العنصر البشري وإهماله لبقية القوى السياسية والاقتصادية بالإضافة إلى عجزه عن الوصول إلى تعميمات.

لقد أسهمت الدراسات التي جاءت نتيجة اهتمامات علماء النفس وعلماء النفس الاجتماعي في تطوير الاتجاهات السلوكية في دراسة الإدارة العامة (الدراسات المعاصرة للبيروقراطية) ، ورغم أن هذه الدراسات قد انطلقت من نموذج التنظيم الرسمي الرشيد الذي قدمه فيبر إلا أنها تخطت افتراضات هذا النموذج ومن رواد هذا المدخل شيلستر برنارد في كتابه : وظائف المديرين سنة 1938 ثم السلوك الإداري لـ : هيربرت سيمون حول كتاباته على عمليات اتخاذ القرارات ودراسة سلوك الأفراد و

والجماعات والاتصال الغير الرسمي و أثره على العاملين في المنظمة ودراسة طبيعة القيادة والسلطة والعلاقات الإنسانية.

النقد :

- حادثة هذا المدخل في دراسة الإدارة العامة فلم تتراكم عنه بحوث ودراسات كافية لتغطية مجالات الإدارة العامة.
- يهمل هذا المدخل اثر القوى الاقتصادية على أداء المنظمات الحكومية فهو يركز على ظواهر جزئية ويسقط في تحليله العوامل والمتغيرات الكلية.
- عجزه عن الوصول إلى وضع تعميمات. نماذج. للإدارة العامة .

رابعاً: مدخل النظم:

قبل التطرق للدعائم الأساسية التي يعتمد عليها هذا المدخل نشير إلى أصل كلمة النظم هو اللفظة اليونانية Systema المشتقة من sys وتعني toghather أي معا ومن Histotemi والتي تعني To set أي يكون أو يجمع ، والنظم اصطلاحاً هي مجموعة من الوحدات المترابطة التي تستقبل مدخلات معينة من بيئتها فتقوم بإجراء عمليات معينة وتنتج مخرجات معينة تعطيها لبيئتها .⁴⁶

هذا المدخل معروف في مجال العلوم الطبيعية حيث يحلل الكليات wholes وليس الأجزاء parts ولهذا نجد أنه يركز على كشف وتفسير طبيعة العلاقات المتعددة بين محتويات نظام ما.⁴⁷

وعليه فهو ينظر للإدارة العامة المعينة أو الوحدة الإدارية الحكومية باعتبارها جزءاً من النظام الإداري للدولة وتتأثر بالقوى المختلفة للبيئة التي توجد فيها وفي نفس الوقت تصدر قرارات وتؤتي تصرفات لها تأثيرها على نفس البيئة .⁴⁸

⁴⁶ علي محمد منصور، مرجع سبق ذكره، ص 79.

⁴⁷ لوكا الهاشمي، نظريات المنظمة، الجزائر، مخبر التطبيقات النفسية والتربوية، (د.س.ن)، ص 56.

⁴⁸ علي محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن، مرجع سبق ذكره، ص 63.

وعليه فإن مدخل النظم يقسم النظام الإداري إلى مدخلات، مخرجات، عملية التحويل والتغذية العكسية، إذ يستقبل عنصر المدخلات الموارد المحيطة بالنظام الإداري من مطالب، تأييد، ضغوط، ... الخ من الأفراد الذين تربطهم مصالح بهذا التنظيم ويتم استقبال تلك المدخلات من قبل النظام الإداري من خلال عنصر عملية التحويل ثم يتخذ سلوكا معيناً يتجسد في شكل مخرجات قد تكون في شكل قرارات، سياسات، معلومات أو تصرفات أخرى، أما حلقة التغذية العكسية فهي أحد العلاقات الهامة في أي نظام وهي الوسيلة التي يضبط بها النظام العملية من أجل الاستمراري تقديم المخرجات أو القيام بالتعديلات المناسبة أو التوقف .

خامساً: المدخل البيئي أو الايكولوجي:

إن كلمة بيئي (إيكولوجي: Ecology مشتقة من الأصل الإغريقي إيكوس Ekos أي كل ما يحيط بالمرء فيصبح مسكنه، وكلمة لوجي Logy معناها علم ومعنى المصطلح " هو العلم الذي يهتم بالمحيط وبالبيئة والمؤثرات التي تخضع لها " وينتقل المصطلح هنا لدراسة الموضوع وسط محيطه وما يخضع له من تأثير يصدر عن هذا المحيط فيؤثر ويتأثر به فالإيكولوجي هنا هو احتواء الظاهرة المراد دراستها وهي وسط بيئتها وفي خضمها . و بالتالي فالإدارة تعمل في ظل ثلاثة مؤثرات هي :

- المؤثر السياسي : وما يعنيه من شكل الدولة وتكوينها.
 - المؤثر الاجتماعي : وما يعنيه من دراسة طبقات المجتمع وخصائصه.
 - المؤثر الاقتصادي : وما يعنيه من دراسة البيئة الاقتصادية والثروة والدخل .
- إن الاهتمام بإيكولوجية الإدارة يرجع في الأساس إلى العلوم البيولوجية إذ تعتبر البيئة أحد فروعها باعتبارها الحقل الذي يبحث علاقة الكائنات الحية بالبيئة المحيطة. والاتجاه الإيكولوجي في الإدارة يقوم على أساس الافتراض العلمي القائل بوجود علاقة عضوية بين المنظمة الإدارية والوسط البيئي الذي تعمل فيه فهو جزء لا يتجزأ منه وبالتالي فإنها تؤثر وتتأثر بها بصورة ديناميكية .

و يعتبر جون قاوس من أبرز الكتاب الذين دعوا إلى هذا الاتجاه في الدراسات الإدارية وذلك في كتابه المنشور سنة 1947. انعكاسات على الإدارة العامة. إلا أن دعوته آنذاك كانت مجرد فكرة أولية وتبلورت إلى مرحلة البحث والدراسة بفضل احد كتاب الإدارة العامة المعروفين بهذا الاتجاه (فرد رجز) ودراساته الميدانية وقد توصل هذا الباحث من خلال زيارته للعديد من بلدان العالم ودراسته للأجهزة الإدارية فيما أن هناك ثلاثة أنواع من النظم الإدارية هي :

- نظام إداري في وسط بيئة زراعية متخلفة.
- نظام إداري في وسط بيئة صناعية متقدمة.
- نظام إداري في وسط بيئي مزدوج .

تأثير البيئة على الإدارة:

لا شك أن لكل نظام إداري سمات وخصائص يختلف بها عن النظام الآخر ولكل مجتمع إمكانياته المادية والبشرية وخصائصه الحضارية ولو أن نظاما إداريا صادف نجاحا في مجتمع ما في وقت معين فان هذا لا يعني انه سوف يصادف النجاح نفسه إذا طبق في مجتمع آخر وحتى في البلد الواحد تختلف أساليب الإدارة بين المدينة والريف.

وتأسيسا على ذلك لا يمكن لأي مبدأ من مبادئ الإدارة العامة أن تتساوى فعاليته في كل دولة من دول العالم ، كما أن طرق الإدارة الناجحة في بلد معين لا يمكن أن يكتب لها النجاح في مجتمع آخر ، لماذا ؟ لان كل مجتمع هو بذاته نتاج وتكوين مختلف الظروف التي تتفاعل مع بعضها فتخلق له مزاجه الحضاري وسيكولوجيته ونمط معتقداته ، فشجرة الحناء في وادي حضر موت لا يمكن أن تعطي نفس العطاء في كاليفورنيا مهما وفرت لها من عوامل الإنبات والنضج ، لقد تغيرت التربة تغيرت البيئة المحيطة بالنبته ، تغيرت إيكولوجيتها ، وإذا كانت للنبته إيكولوجيتها فكيف بالمنظمة الإدارية ومؤسساتها ومدراءها وموظفيها وعمالها ؟

إن تأثير البيئة في الإدارة مسألة ما عادت قابلة للنقاش ، فالنقاش يدور حول اختلاف درجة التأثير بين دولة وأخرى حسب اختلاف ظروف البيئة وإمكاناتها المادية. ومن هذا المنطلق كان للدراسة الأيكولوجية التأثير البالغ على النطاق العالمي خصوصا وأنها تفرض علينا عند دراسة الإدارة العامة ضرورة فهم وتحليل العوامل المؤثرة في الإدارة (مختلف المتغيرات السياسية ، الاجتماعية ، الثقافية الاقتصادية التكنولوجية الخ).

لقد بدا المدخل البيئي يأخذ مكانة منذ الحرب العالمية الثانية وهذا نتيجة زيادة التعاون والاتصال بين الدول وتقدم التحليل المقارن في الدراسة . وفي نفس السياق فإن دراسة المدخل البيئي حسب الأستاذ جون قاوس يتضمن جملة من المتغيرات الأخرى وهي :

المكان . السكان . درجة التقدم العلمي . التطور التكنولوجي . القيم والأعراف والتقاليد . الأزمات التي يمر بها المجتمع

كما أن أساس هذا المدخل يرجع إلى كتابات العديد من الكتاب حول العلاقة بين الإدارة العامة والبيئة التي تعيش فيها وتعمل من خلالها، ومدى تأثير هذه البيئة على أداء وتنظيم الإدارة العامة في بيئة المجتمع الذي تتواجد فيه تلك الإدارة ذلك أن التنظيم ليس الإنتاج البيئة التي يوجد فيها⁴⁹ ، حيث عرفه "جون جونسون" في كتاب فرييل هيدي: «أنه هو الذي يبدأ وبشكل حربي من الأساس فصاعدا من عناصر المكان والتربة والمناخ والموقع، ومن السكان، حيث عددهم وأعمارهم والمعرفة بالطرق التكنولوجية الاجتماعية، والطبيعية التي بواسطتها يحصلون على معيشتهم من المكان الذين يعيشون فيه، وحتى علاقاتهم مع بعضهم»⁵⁰

يهتم هذا المدخل بدراسة وتحليل نشاط الإدارة العامة من خلال فهم عوامل البيئة المحيطة بهذا النشاط، فالمؤسسات الحكومية لا تعمل في فراغ ولكن داخل

⁴⁹ محمد مهنا العلي، مرجع سبق ذكره، ص 39،40.

⁵⁰ Feerel Heady, public administration, France : second edition, 1979, p 51.

بيئة تحكمها عوامل وأوضاع سياسية وتشريعية، اجتماعية، ثقافية، عادات وتقاليد..... الخ تكونت نتيجة أحداث ومؤثرات داخلية وخارجية، كما يهتم أيضا بدراسة وتحليل نشاط الإدارة العامة.⁵¹

من هذا المنطق يؤمن أنصار هذا المدخل وعلى رأسهم "جون قاوص" John Gaws بأن النظام الإداري الرشيد والفعال هو الذي يتجاوب مع الاعتبارات السابقة ويتفاعل معها، ونتيجة لذلك فإن النظام الإداري المطبق في دولة ما لا يصلح للتطبيق في دولة أخرى إذا ما اختلفت الظروف البيئية في كل من الدولتين⁵²، مما يستدعي دراسة عناصر البيئة التي تعمل بها المنظمات الناجحة في بلد ما وهو ما يعرف بالنقل التكنولوجي transfer of technology لابد وأن يسبقه دراسة لإمكانية استيعاب وتطبيق هذه النظم في الدولة محل التطبيق.⁵³

رغم الإسهامات والإضافات الجديدة التي جاء بها هذا المدخل ورغم أهمية الظروف البيئية وتأثيرها على الإدارة العامة إلا أن الدراسات بمثل هذه الظروف تتطلب الماما بكافة فروع العلوم الاجتماعية والإنسانية وهو ما يؤدي إلى تشتت الجهود كما أن العوامل البيئية تتسم بالتغير والتطور المستمر، مما يصعب اللحاق بها وحصرها.

سادسا: المدخل البيئي المقارن:

يقوم هذا المدخل على دراسة نظم وعمليات الإدارة في بلدين أو أكثر بهدف التوصل إلى قواعد يمكن تطبيقها والاستفادة منها خاصة بالنسبة للوظائف والعمليات الإدارية التي تتميز بصفة العمومية بغرض النهوض بمستوى الإدارة ورسم أحسن السبل للقيام بوظائفها، حيث أن هذا المدخل يؤمن بأنه رغم اختلاف الظروف البيئية

⁵¹ نبيل الحسيني النجار، عبد الحميد الفتاح المغربي، مرجع سبق ذكره، ص 76.

⁵² ابراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سبق ذكره، ص 145.

⁵³ محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن، مرجع سبق ذكره، ص 60.

من دولة إلى أخرى ومن مجتمع إلى آخر إلا أن ذلك لا يمنع من وجود قواعد ثابتة وأصول محددة قابلة للتطبيق وهو ما يمكن اكتشافها عن طريق الدراسات المقارنة.⁵⁴

يرجع انتشار هذا المدخل وزيادة الاهتمام به في دراسة الإدارة العامة إلى مجموعة من الأسباب هي:⁵⁵

1- التقدم المأخوذ في وسائل النقل والمواصلات مما جعل انتقال الخبرات بين الدول وبعضها أمرا سهلا.

2- الدور الذي تلعبه الهيئات الدولية وبصفة خاصة ما تقدمه الأمم المتحدة من معونات للدول المتخلفة من أجل النهوض بأنظمتها الإدارية.

5- زيادة عدد الدول النامية التي تتشابه في ظروفها، ورغبة حكوماتها في القيام بدور ايجابي للنهوض بها سياسيا واقتصاديا واجتماعيا، لذا كان من الطبيعي أن تطلب حكومات هذه الدول الحصول على الخبرات الإدارية اللازمة من الدول المتقدمة.

هذا المدخل وكغيره من مداخل دراسة الإدارة العامة وجهت له عدة انتقادات من بينها صعوبة الاستفادة من الدراسات المقارنة نتيجة لاختلاف ظروف الدول عن بعضها، وحتى بالنسبة إلى الدولة الواحدة قد تختلف ظروفها من وقت لآخر.

المدخل السلوكي جعل بؤرة الاهتمام سلوك الأفراد داخل الإدارات إلا أنه غير كافي وحده لدراسة الإدارة العامة ، لتجاهله للعديد من الجوانب من بينها العوامل السياسية والاقتصادية ومالها من تأثير على سير وأداء الإدارة العامة كما أهمل أيضا الجوانب القانونية الضابطة لعمل الإدارة.

أما المدخل الهيكلي ورغم الدور المهم الذي يلعبه في تحديد العلاقات التنظيمية داخل المنظمة إلا أنه أغفل البيئة المحيطة بالإدارة العامة في حين أن مدخل النظم الذي يعتبر المنظمة كنظام متكامل مترابط يتكون من العديد من الأنظمة الفرعية التي

⁵⁴ ابراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سبق ذكره، ص 142.

⁵⁵ علي محمود البيض وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 39.

تفاعل مع بعضها البعض بهدف تحقيق أهداف النظام إلا أنه ركز فقط على عملية المدخلات والمخرجات ولم يحدد طبيعة العلاقة بين بعض المدخلات والمخرجات، بالإضافة إلى عدم توضيح كيفية عمل العلبة السوداء وما هي القوى المختلفة في التنظيم التي تؤثر في عملية تحويل المدخلات إلى مخرجات.

أما بالنسبة للمدخل البيئي الذي اعتبر الإدارة العامة نظاما مفتوحا وأنها لا تعمل في فراغ بل تحكمها أوضاع بيئية مختلفة (سياسية، اقتصادية، اجتماعية، ثقافية، تكنولوجية،... الخ) وأنه كلما اتسق النظام الإداري مع العوامل البيئية السائدة كلما كانت فاعليته أكبر إلا أنه أهمل كون البيئة عبارة عن عامل متحرك ومحاولة تتبع كل المتغيرات الحاصلة بها يستلزم وقت كبير وتخصص في عدة علوم، بالإضافة إلى إغفاله للعديد من الجوانب الأساسية الأخرى كالجوانب السلوكية، أما المدخل البيئي المقارن حاول إيجاد قواعد ثابتة قابلة للتطبيق في كل البيئات مهما كان الاختلاف إلا أنه أغفل عدة جوانب من بينها صعوبة تحديد المفاهيم المقارنة وخصوصية كل بيئة وصعوبة فهمها، وتتبع التغيرات المتسارعة الحاصلة فيها.

بالرغم من وجود كل هذه المداخل إلا أنه لا يمكننا الاعتماد على كل مدخل على حدى في دراستنا وتحليلها للإدارة العاملة لأن كل مدخل تناولها من وجهة نظرا محددة وزاوية معينة حسب طبيعة المدرسة التي ينتمي إليها، ولذا جاء مدخل آخر يعرف بمدخل الجمع بين المداخل يأخذ من كل مدخل نقاط قوته مثلا من (المدخل القانوني) يستفيد من الجوانب القانونية التي يركز عليها والتي تتحكم في النشاط القانوني والتنظيم القانوني للمنظمة كما يركز أيضا على الجوانب الفنية في كيفية بناء الهيكل التنظيمي ومستوياته (المدخل الهيكلي) كما يهتم أيضا بمراحل العملية الإدارية باعتبارها عملية ديناميكية يقوم بها العاملين وعليه من اللازم الاهتمام بالسلوك داخل التنظيم (المدخل السلوكي) دونما إغفال العوامل البيئية (المدخل البيئي) كما

يمكن الاعتماد على الدراسات المقارنة لفهم المشكلات الإدارية في سياقها البيئية
المختلفة (المدخل البيئي المقارن)

II. المداخل التطويرية لدراسة الإدارة :

حققت هذه المداخل نقلة نوعية في التفكير بأساليب الإدارة العامة وأدواتها نتيجة
تنوع التحديات التي أفرزتها بيئة الدول عالمياً ترجح المداخل إعطاء أولوية إلى لغة
النظم المفتوحة قاصدة تحقيق التنمية الإدارية المستدامة وتتمثل في:

أولاً: مدخل النظم المفتوحة:

يركز هذا المدخل على تناول كل وحدة من وحدات الجهاز الإداري على اعتبار أنها
جزء من كل، وأن الجهاز الإداري ككل جزء من البيئة العامة لها كنظام أعمم
وأشمل⁵⁶ وينبغي التعامل مع هذه المستويات الثلاثة على اعتبار أن بينها علاقات تبادل
وتفاعل في صورة مدخلات ومخرجات تؤثر في بعضها البعض، يعتمد هذا المدخل على
فلسفة أن التنظيم الإداري الحكومي يدخل ضمن دائرة النظام الإداري الكلي للدولة
وأن الأخير يدخل ضمن دائرة البيئة العامة لجميع أنظمة الدولة، يترتب على ذلك
مجموعة أسس وهي:

- 1- ينبغي أن تراعى المستويات حيث أن لكل مستوى من نظم الإدارة العامة مدخلاته،
عملياته، مخرجاته وتغذيته الراجعة بها تكشف عن نتائج أدائه.
- 2- يتأثر السلوك التنظيمي والوظيفي لوحدات الجهاز الحكومي ويؤثران في
السلوكين التنظيمي والوظيفي للجهاز الإداري العام للدولة، حيث يمكن أن يكون
كل منهما مصدراً لتوريد الضغوط والتوتر والقلق إلى الآخر.

⁵⁶ نعمة عباس الخفاجي، نظرية الإدارة تفكير تأملي، (عمان، الأردن: دار أسامة للنشر والتوزيع)، 2013، ص ص
84، 85.

3- من الخطورة أن يتم اتخاذ قرار ما في إحدى هذه المستويات دون القرارات ذات العلاقة في المستويات الأخرى.

4- يتوقف تأثير التفاعل الداخلي داخل كل مستوى على مدخلاته من المستويات الأخرى، وعلى خصائص تلك المدخلات من جانب وسمات وقدرات التشغيل الداخلي في كل مستوى من جانب آخر. يتحمل كل مستوى من هذه المستويات قدرا من المسؤولية عن فاعلية أداء المستويات الأخرى.

ثانيا: المدخل الاجتماعي التقني :

أورد " Oden " إمكانية تقسيم النظام التنظيمي الجهاز الإداري الحكومي إلى نظامين فرعيين وهما النظام الاجتماعي والنظام التقني، يعمل هذا المدخل وفق منهجية تقوم على هيكلة الجهاز الحكومي وإدارته في محاولة لتحقيق ربط بين جوانبها التقنية والسلوكية للموارد البشرية المستخدمة فيها، تأخذ عملية التحويل مسارين متفاعلين ومتكاملين فهما على اتصال دائم وتبادل المعلومات بين المسارين وهما مسار إعادة التصميم التقني ومسار إعادة التصميم الاجتماعي.⁵⁷

وعليه فإن عملية التحول تتم على مستوى القيادة التحويلية التي تضع خطط إستراتيجية وخطط تكتلية من أجل تنظيم وتخطيط عملية التحول التي تنقسم إلى مسارين مستقلين متكاملين، المسار الأول إعادة التصميم التقني للمنظمة الذي يشتمل على مجموعة من المراحل وفلسفته، ثم تفصيل إعادة التصميم التقني لعمليات وآليات عمل المنظمة، بعدها مرحلة المعلومات المعنوية لإعادة تصميم العمليات والآليات.

المسار الثاني إعادة التصميم الاجتماعي للمنظمة ينقسم أو يتم وفق مجموعة من المراحل وهي مرحلة المدخل لإعادة التصميم الاجتماعي، مرحلة النظرة الواسعة لإعادة التصميم الاجتماعي فلسفته، تفصيل إعادة التصميم الاجتماعي للمنظمة، ثم مرحلة

إعادة تصميم عمليات الموارد البشرية ليلتقي المساران عند إتمام عملية التحول التقني في عملية تقييم إعادة تصميم النظم .

ثالثا: مدخل نظم الإدارة المفتوحة:

هذا المدخل كمنهج وفلسفة إدارية معاصرة بدأ الاهتمام به أوائل عقد التسعينات من القرن العشرين والذي كان ظهوره نتاج منطقي لتطور ممارسة الفكر الإداري، فاتخذ منظورا جديدا لتطوير العملية الإدارية، معتمدا على توظيف الطاقة الكامنة في أعماق الموارد البشرية التي توحى لهم بمزيد من الفكر وتطلق دوافعهم نحو الانجاز والتفوق، وقد وجد هذا المنهج مجالا واسعا للتطبيق في إدارة منظمات قطاع الأعمال والخاصة والتي اتخذت كوسيلة لتحديث نظامها القيمي والثقافي بما يسمح لها بالتحرك بمواردها للفوز بمركز تنافسي.

كما جاء هذا المدخل استجابة لمتطلبات حضارة مجتمعي المعلومات والمعرفة، وهما نتاج ثورتي المعلومات وتكنولوجيا المعلومات، المعرفة، وتكنولوجيا المعرفة، إنه منهج يتخذ منظورا جديدا لتطوير العملية الإدارية معتمدا على استثمار جدارات العاملين الفكرية وتحفز إرادتهم في تحسين مستوى أدائهم قصد التفوق.

يطرح مدخل نظم الإدارة المفتوحة فلسفة إدارية معاصرة ارتكزت فكرتها الأساسية على طرح تساؤل حول إمكانية أن يتحول العاملون بالمنظمة إلى شركاء حقيقيين في إدارة تلك المنظمة ومن ثم العمل بروح وعقلية جديدة هي عقلية الملكية بدل الوظيفة⁵⁸.

⁵⁸ نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة : منظور معاصر، (عمان، الأردن):

رابعاً: مدخل التمكين:

يشكل أحد المداخل المعاصرة التي بشر بها مفكروا الفكر التنظيمي، وقد وجد هذا المدخل صداه في مؤسسات المجتمع المدني وحقوق الإنسان بمختلف الصيغ والمقاصد متنوعة، وينطلق هذا المدخل من جملة افتراضات في دراسة الإدارة العامة وهي:⁵⁹

- 1- هيمنة اللغة الواقعية في تبني قيادة المؤسسات العامة التمكين ثقافيا و تعلما وتطبيقا.
- 2- تزامن الاهتمام به مع بروز تصورات جديدة في تصميم المؤسسات العامة ومنها إعادة هندسة الأعمال والجودة الشاملة للخدمات العامة وإعادة ابتكار منظومات الدولة والحكومة الالكترونية.
- 3- تبني قادة المؤسسات العامة فلسفة إدارة الذات التي تمكن من جعل العاملين يديرون أنفسهم ذاتيا ويؤدون أعمالهم طوعيا.
- 4- يأخذ التمكين للعاملين خصائص مختلفة منها التقرير الذاتي، والأهمية الذاتية، وبناء الثقة بالنفس وتعزيز القدرة على تأثير.
- 5- تبني المدخل نموذجا ذو حلقات متنوعة متداخلة تكشف عن خطوات عملية التمكين وما يرافقها من أخطار التمكين.
- 6- تتمثل الافتراضات الحاكمة لدور التمكين في الإدارة العامة في: تعزيز السلوك، نماذج سلوكية، زيادة الثقة، تمكين الذات، توليد رؤية جديدة، (إعادة صيانتته) أخطاء وسلبيات التي تترجم إلى مساءلة وإحباط ومن وفق عملية تقديم الخدمات العامة⁶⁰.

الباب الثالث: تطور الفكر الإداري

⁵⁹ المرجع نفسه، ص 90.

⁶⁰ نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهبيني، مرجع سبق ذكره، ص 81.

تأثير دور مدارس الفكر الإداري في تطور حقل الإدارة:

لقد عرفت الإدارة كعلم في أواخر القرن 19م و هذا يشير من جانب آخر إلى أن ممارستها مرتبطة قبل ذلك بالإنسان في حد ذاته، أو عبر مجموعة من الحضارات تباينت فيها تلك الممارسات للإدارة. و برز الاتجاه التقليدي في الإدارة في نهايات القرن 19م و حتى عشرينيات القرن 20م على يد مبادرات مجموعة من المهندسين في قطاع التصنيع، و يرجع سبب ظهورها على يد المهندسين الصناعيين إلى العوامل التالية:

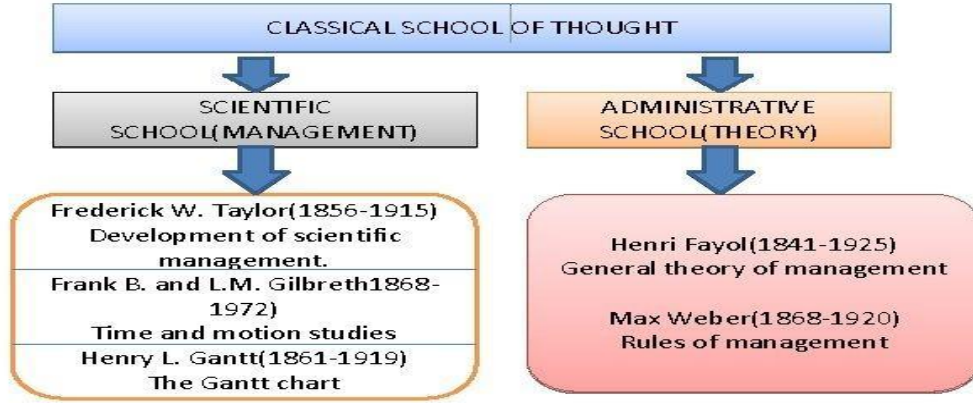
1. تأثير الثورة الصناعية .
2. بروز مشكلات من نوع خاص في هذا النظام الصناعي، مثل ضخامة و توسع المشروعات و تباعدها مكانيا، ضخامة المصانع، ضخامة عدد العمال الذي يحتاج تدريباً تقنياً و فنياً.
3. الواقع و الذي تمثل في الممارسات الإدارية السيئة حسب رأي و ليس بسبب العمل و العمال، و هذا ما يستدعي ضرورة تغيير و إصلاح الإدارة القائمة على التقاليد و التجارب الشخصية إلى إدارة ذات أسلوب علمي يركز على تحديد:
 - أسلوب العمل.
 - اختيار العمال و تدريبهم على أساس علمي.
 - تقسيم الواجبات و المسؤوليات، بحيث يتولى الإداريون وظائف التخطيط و التنظيم و التنسيق و يهتم العمال بوظيفة التنفيذ.
 - الحوافز المادية الإيجابية.⁶¹

و على هذا الأساس فالجهود العلمية التي تناولت الإدارة على أساس علمي شملت مجموعة من المدارس أو الاتجاهات الفكرية و هي :

⁶¹ الخطيب محمود أحمد، مرجع سبق ذكره، ص154.

1. المنظور الفكري الكلاسيكي: المدرسة الكلاسيكية (الأفراد راشدون وعقلانيون):

تتضمن موضوع إثراء المدرسة الكلاسيكية عدداً من النظريات الإدارية التي ظهرت في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين ، وقد ظهرت هذه المدارس في أوروبا وأمريكا ، وأهم هذه النظريات هي :



The classical viewpoint includes management theories that provide foundation to the modern management theory

مخطط لأفكار المدرسة الكلاسيكية⁶²

و من هذا التصور برز فريدريك تايلور (Fredrick Taylor) (1856-1915) كمؤسس للإدارة العلمية و صاحب لقب «أبو الإدارة العلمية». أما مهندس المناجم الفرنسي هنري فايول (Henri Fayol) (1841-1925) فبدوره أبرز معالم هذه المدرسة من خلال تحديده لمجموعة من الوظائف و المبادئ الإدارية القابلة للتطبيق في أي بيئة تنظيمية،

المصدر: ⁶²

https://www.google.com/search?q=diagram+in+fayol+management+school&tbm=isch&ved=2ahUKewiR_gSv6YryAhWIBhoKHaZoBlSQ2-cCegQIABAA&oq=diagram+in+fayol+management+school&gs_lcp=CgNpbWcQA1DzhQFY

وقد حدد هذه الوظائف في التخطيط و التنظيم و التنسيق و إصدار الأوامر و الضبط (التحكم) أما المبادئ فهي تقسيم العمل، السلطة و المسؤولية، الانضباط، وحدة الأمر، وحدة التوجه، خضوع المصلحة الشخصية للمصلحة العامة، مكافأة الأفراد المركزية، تسلسل السلم الإداري، الترتيب، الإنصاف، تثبيت الأفراد، المبادرة و روح التضامن.

أ- نظرية الإدارة العلمية :

وهي من الدراسات التي قام بها ثلاثة من الرواد في هذا المجال وهم : فريدريك تايلور (Fredrick Taylor) وهنري غانت (Henry Gant) و فرانك و ليليان جلبريث (Frank and Lilian Gilbreth) .

وكان سبب ظهور هذه النظريات هو النمو الاقتصادي الكبير وظهور المؤسسات والشركات الكبيرة ذات رؤوس الأموال الضخمة ونشوء مشاكل جديدة لدى هذه المؤسسات لم تكن معروفة من قبل ، وشعور مدراء المصانع التي تضخمت وتكدس فيها الأفراد والآلات بحاجتهم إلى طرق جديدة لتحسين الأداء وأساليب جديدة لتخفيض النفقات والتكاليف كي يعود ذلك عليهم بمنفعة أكبر .

1- نظرية فريدريك ونسلو تايلور (الإدارة العلمية) :

في كتابه مبادئ الإدارة الحديثة (1911) ركز فيه تايلور على :

- اختيار وتدريب العاملين والمشرفين

- التعامل الإداري.

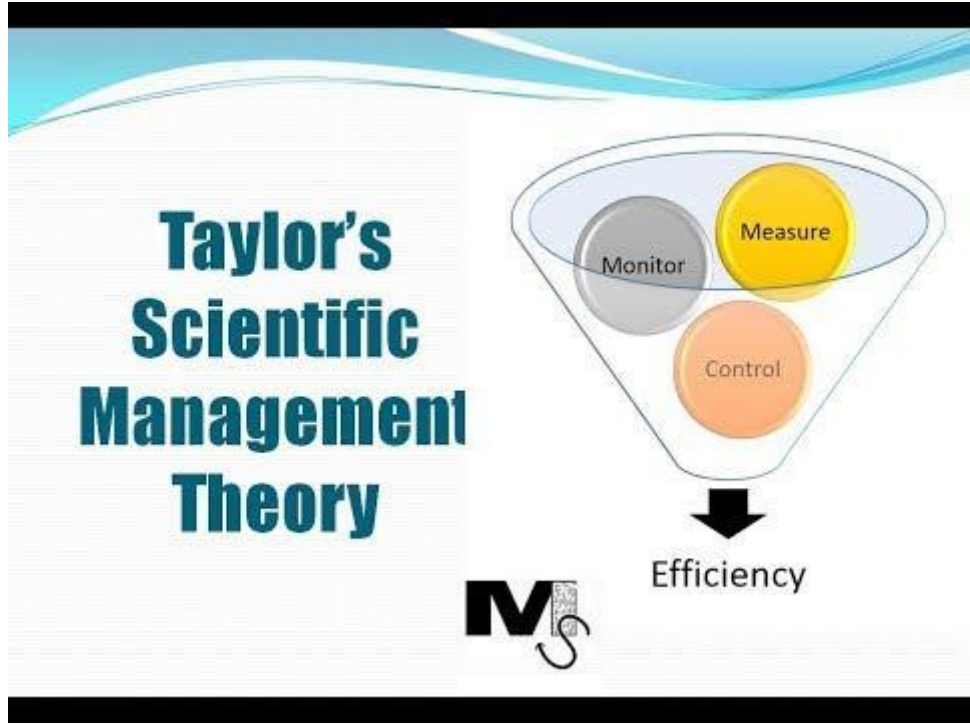
- الوقت والحركة وذلك بإعداد قواعد علمية لدراسة الحركة والوقت المناسب.

- التركيز على إنتاجية الفرد

يؤمن فردريك تايلور بضرورة دراسة العمل بشكل علمي حتى يستطيع المديرون الوصول إلى الطريقة الصحيحة لإنجاز الأعمال ، كما يعتقد تايلور بأن الكفاءة في الأعمال يمكن تحسينها من خلال الحرص والاهتمام والتدريب والتخصص الوظيفي والتحفيز المادي ، لأن التطور الصناعي خلق نوعين من المشاكل (تكنولوجية وإنسانية) التي يتوجب على الإدارة مواجهتها .

لهذا يمكن تلخيص مدخل تايلور العلمي في الإدارة إلى أربع مبادئ إدارية ضرورية :

1. جمع المعلومات بشكل علمي ومدروس عن الأفكار والخبرات الموجودة لدى العاملين واستخدام الطرق العلمية في اكتشاف أجزاء العمل الرئيسية .
2. اختيار العاملين وتدريبهم وتنمية مهاراتهم وخلق روح التعاون بينهم وتوحيد جهودهم للعمل كمجموعة بدل العمل كأفراد .
3. تقسيم العمل بين الإدارة والعمال بحيث يقوم كل منهم بالعمل الذي يناسبه مما يؤدي إلى الكفاءة الإنتاجية في المشروع .
4. التحفيز المالي : يعتقد تايلور أنه من الضروري تأمين خطة لإثارة الدافعية الإنتاجية للعاملين حتى يقدموا أكبر جهد ممكن ، ولهذا نادى بوجوب أن يكون هناك نظام للحوافز المالية يتناسب مع حجم إنتاج العامل ويكون هذا الحافز مرتبطاً وتابعاً لأجر العامل .



المخطط : لأفكار تايلور⁶³

(2) - هنري جانت :

وكان من زملاء تايلور ، فقد كان متفقاً إلى حد كبير مع نظرية تايلور ، ولكنه كان أكثر عطفاً على العمال ، ويفضل أن لا يرتبط أجر العامل بكمية الإنتاج ، وإنما يجب أن يدفع للعامل أجر يومي محدد يساعده في توفير عيشة كريمة .

- فرانك و ليليان جلبرث :

إسهامات الزوجين فرانك و ليليان جلبرث تمثلت في:

• تطوير معدات لدراسة الوقت والحركة للتقليل من الوقت الضائع.

⁶³ المصدر:الموقع الاللكتروني

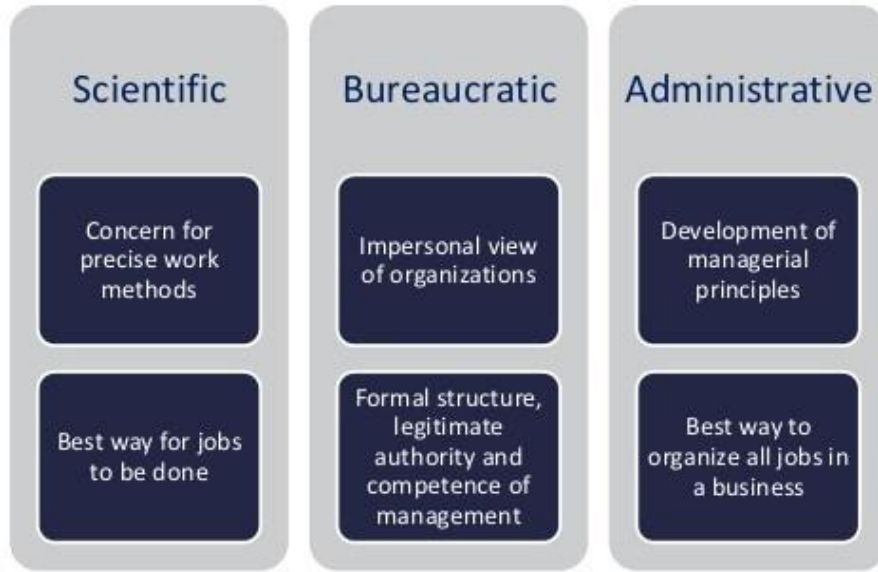
• تطوير علم النفس الصناعي .

• تطوير مصطلحي: "WORK Simplification" "تبسيط العمل،

"standardization" القياسية.

ابتكر طرق حديثة لتحسين أداء العمل وذلك بدراسة وتحليل الحركات المستعملة أثناء العمل وتخفيضها وتبسيط الإجراءات إلى أدنى مستوى ممكن مما زاد في كفاية العامل الإنتاجية .

Summary: The Classical School of Management



9/13/2013

Mala Sarat Chandra

13

مخطط أفكار فرانك و ليليان جلبرت⁶⁴

⁶⁴المصدر الموقع الالكتروني:

https://www.google.com/search?q=diagram+in+classic+management+school&tbm=isch&source=iu&ictx=1&fir=bjITrYlpR1GwBM%252CYMp2jQhkoZq-uM%252C_&vet=1&usg=AI4_-

ب - نظرية شمولية الإدارة لهنري فايول (Henry Fayol) و جيمس موني و ألن رايلي
: (James Mooney & Alan Reily)

• نظرية مكملة لإنجازات الإدارة العلمية (التركيز على إنتاجية الفرد)، فهذه تركز على
المنظمة كوحدة واحدة.

في كتابه سنة 1916 بعنوان: الإدارة العليا والإدارة الصناعية شكلت أفكاره قاعدة
للتخصص الإداري.

ولخص فايول وظائف الإدارة في⁶⁵:

• وضع الخطة: الاستبصار والحكمة أي "التنبؤ بالمستقبل و الاستعداد له"

• التنظيم

• القيادة

• التنسيق: مطابقة الجهود مع بعضها .

• الرقابة: للتأكد من أن كل ما أنجز يتطابق مع الخطة.

قسم المنظمة إلى عدة نشاطات:

• النشاط الإنتاجي

• النشاط التجاري

• النشاط المالي

• النشاط المحاسب

• نشاط الحماية من المخاطر

⁶⁵ عطية حسن أفندي، مرجع سبق ذكره ، ص60.

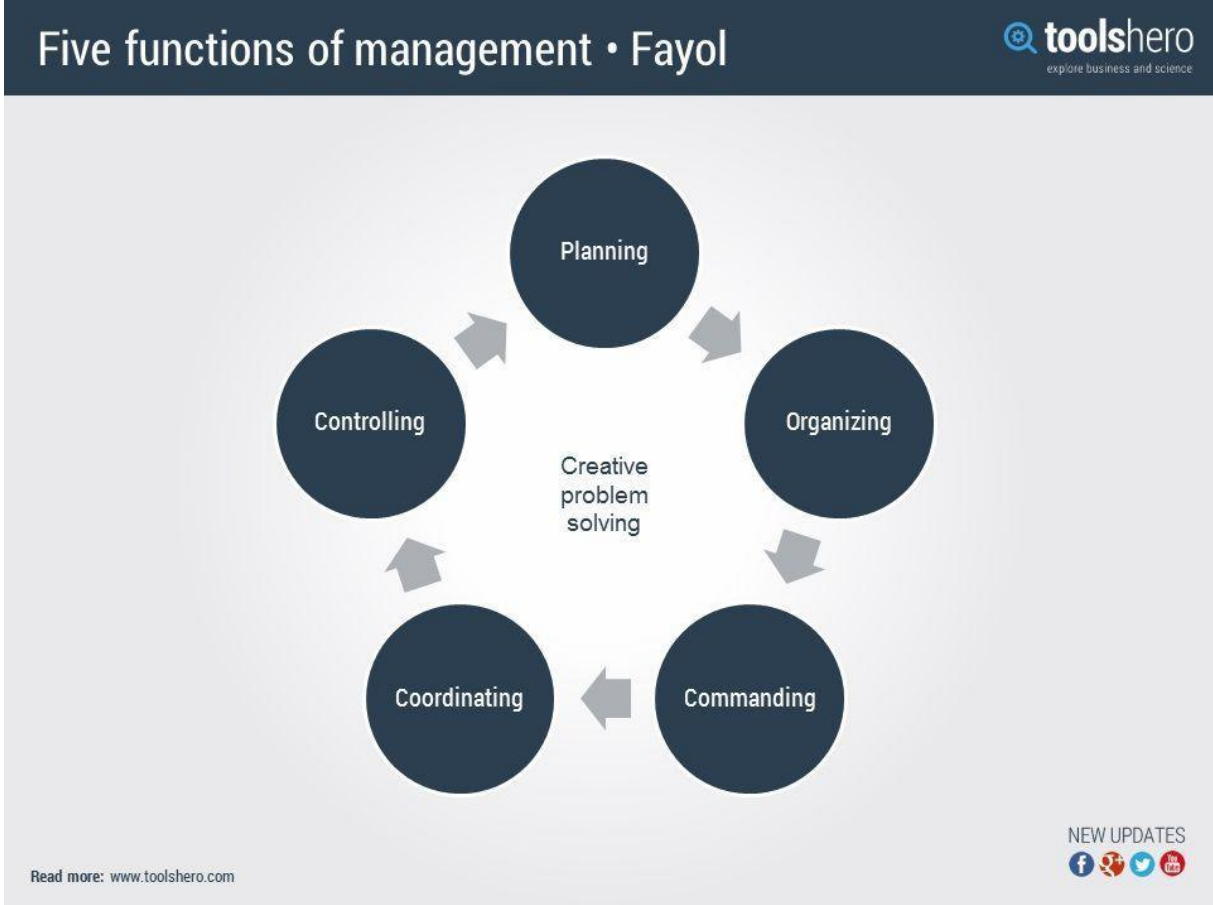
•النشاط الإداري

4-المبادئ الإدارية 14 عند هنري فايول :

- 1.التخصص و تقسيم العمل.
- 2.السلطة والمسؤولية.
- 3.القواعد المحددة للعمل (تحديد العلاقة بين الأطراف).
- 4.وحدة الأمر.
- 5.وحدة الاتجاه.
- 6.خضوع مصالح الأفراد لمصالح المنظمة.
- 7.مكافأة العاملين بعدالة .
- 8.المركزية (السياسات والقرارات العليا).
- 9.التدرج الهرمي (الاتصالات، القرارات).
- 10.الترتيب : وضع الرجل المناسب في المكان المناسب.
- 11.العدالة .
- 12.استقرار العاملين .
- 13.المبادرة (المبادأة) أي تشجيع العاملين على تقديم أفكار جديدة .
- 14.روح الفريق.

لقد لاحظ هنري فايول أن الإدارة شيء مشترك في جميع النشاطات الإنسانية (البيت ، المدرسة ، المستشفى ، الورشة ، ...) وجميع هذه النشاطات تتطلب القيام بخمس

وظائف أساسية ، وإن كانت مختلفة بدرجات متفاوتة ، وهذه الوظائف الخمس هي :
التخطيط ، التنظيم ، إعطاء الأوامر ، التنسيق والرقابة .



مخطط 1: أفكار فايول⁶⁶

⁶⁶المصدر الموقع الالكتروني:

https://www.google.com/search?q=diagram+in+fayol+management+school&tbm=isch&ved=2ahUKEwiR_qSv6YryAhWIBhoKHaZoBlSQQ2-cCegQIABAA&oq=diagram+in+fayol+management+school&gs_

:lcp=CgNpbWcQA1Dzh

Fayol's 14 Principles of Management

14 Principles of Management (Fayol)



4 | SlideSalad.com

slidesalad

مخطط 2: أفكار فايول⁶⁷

- أما جيمس مونيه و آلن رايلي فقد توصلا للاقتناع بأن كل تنظيم لابد وأن يقوم على المبادئ التالية :

مبدأ التدرج الهرمي : وهو نظام يقسم العاملين إلى رؤساء ومرؤوسين ، كما يقسم العمل ويحدد الواجبات والمسؤوليات الوظيفية .

المبدأ الوظيفي : أي التخصص الوظيفي والاختلاف في التخصصات الوظيفية

مبدأ التنسيق : التنسيق ضروري في الإدارة ، وهو ضروري لتنسيق الجهود لتحقيق الهدف العام.

⁶⁷ المصدر الموقع الإلكتروني:

https://www.google.com/search?q=diagram+in+fayol+management+school&tbm=isch&ved=2ahUKEwiR_qSv6YryAhWIBhoKHaZoBIsQ2-cCegQIABAA&oq=diagram+in+fayol+management+school&gs_lcp=CgNpbWcQA1Dzh

مبدأ الفصل بين المشورة والتنفيذ : الجهة الاستشارية تقدم النصح والتوصية ، أما الجهة التنفيذية فلها حق اتخاذ القرارات وتنفيذها ، وهي المعنية بالرقابة والإشراف على العاملين ومعاقبتهم عند الفشل .

أ - النظرية البيروقراطية لعالم الاجتماع الألماني ماكس فيبر (Max Weber) :

وهي تهتم بإقامة جهاز بيروقراطي إداري مثالي ، يحتوي على تقسيم إداري ومكتبي ، وفيه مجالات للتخصص ، ولديه قواعد وتعليمات ، كما أن السلطات محددة وموزعة وفق قواعد وآليات ، ويعتمد على إتباع المنطق العلمي السليم في تفسير الأمور ، ويرفض المعتقدات غير العلمية ، كما أنه يفصل بين الملكية والإدارة .

أما البيروقراطية عند المنظر الألماني ماكس فيبر Max Weber (1820-1964) فهي نموذج إداري تنظيمي يقوم على مجموعة من الأسس ترتكز على توزيع العمل على الموظفين وتحديد الصلاحيات والمسؤوليات الوظيفية بالمنظمة، و على أساس الموقع الذي يشغله على السلم الهرمي التنظيمي و اعتماد الكفاءة الفنية كأساس لتعيين الموظف وترقيته وظيفيا أو ماليا، و تسجيل و حفظ القواعد و القوانين و الإجراءات و القرارات في المنظمة بشكل رسمي، و عمومية تطبيقها على الجميع، و ولاء الموظف لمصلحة العمل و لو تعارض ذلك مع مصلحته الشخصية.⁶⁸

مفاهيم البيروقراطية:

نلاحظ أن مصطلح البيروقراطية يعود إلى القرن 18 وان أول استعمال له من قبل وزير التجارة الفرنسي ويعني به سلطة المكتب ، ثم انتقل هذا المفهوم إلى ألمانيا في القرن 19 أما كموضوع خاضع للبحث العلمي فالمصطلح يرتبط بشكل رئيسي بـ :

عالم الاجتماع الألماني ماكس فيبر (1864. 1920)

⁶⁸ درويش محمد ابراهيم ، بدران محمد محمد ، مبادئ الإدارة العامة . القاهرة : دار النهضة العربية ، 2008 ص.130.

.تعريف موسكا : في سنة 1895 لا يعطي تعريفا فهو يميز بين النظم الإقطاعية وبين
النظم البيروقراطية

.تعريف ميشلز : في سنة 1911 في كتابه .الأحزاب السياسية .مصطلح البيروقراطية
أطلق على مستوى الأحزاب
.النموذج البيروقراطي لماكس فيبر :

حكم المكتب أو سلطة المكتب تعني : التنظيم الإداري العلمي وليس بالمفهوم السلبي
، فقد ظهر الفساد في ألمانيا هذا ما أدى به إلى الكتابة وقد ربطه بالتنظيم
الاجتماعي.

شتمل نظرية فيبر في البيروقراطية على المحاور التالية :
-علاقات السلطة .

- خصائص التنظيم الإداري .

- مركز الموظف في التنظيم الإداري.

أولا : علاقات السلطة :

حق بعض الأفراد في إصدار أوامر على الأفراد الآخرين , لماذا ينظر التابعون إلى
عملية ممارسة السلطة بواسطة القادة على أنها حق شرعي ؟ . ما الذي يحدد هذه
العلاقة ؟ شرعية هذه العلاقة تتحدد بثلاثة عناصر هي :

1. السلطة البطولية أو المهمة أو الكاريزمية : حيث يتمتع القائد بخاصية فذة
تميزه تعطيه حق شرعية السيطرة.

2. السلطة التقليدية : يقول فيبر : هي الامتثال للسلطة البطولية ، استنادا إلى
الحق المكتسب أو الموروث للقائد وقبول الآخرين لهذا الحق المكتسب وولائهم له
وإخلاصهم لقيادته (السلطة قائمة على العادات والتقاليد والأعراف)

3. السلطة القانونية أو العقلانية : تنشأ السلطة هنا بحكم القانون ، فتصبح
ممارسة السلطة بشكل شرعي .

ثانيا : خصائص التنظيم البيروقراطي :

- ماهي الأسس التي اعتمدها فيبر في التحليل ؟ هل هي رسمية أم غير رسمية؟
1. النظام التسلسلي : والمقصود به هرمية السلطة أي جعل المرؤوسين تابعين للرئيس وان نطاق الإشراف بين الرئيس والمرؤوس بناء على السلطة القانونية (الرسمية)
2. تقسيم العمل : الناتج عن مسالة التخصص الوظيفي ، بحيث يصبح كل موظف متخصص في وظيفة معينة
3. اعتماد الوثائق المكتوبة : فالمنظمات العامة تعتمد على الوثائق والسجلات (فكرة الرسمية تؤدي إلى البيروقراطية
4. الابتعاد عن العوامل الشخصية : اللاشخصانية في العلاقات بين الأفراد داخل التنظيم
5. اختيار موظفين وفق معايير علمية واضحة : كالتدريب والتكوين ولا يخضع للعوامل الشخصية فشغل الوظيفة يتم بالتعيين لا بالانتخاب
- ثالثا : مركز الموظف في التنظيم البيروقراطي :
- شغل الوظيفة يعتبر مهنة في التنظيم البيروقراطي
- الاحتفاظ بالوظيفة مدى الحياة ماعدا الحالات الاستثنائية (الاستقالة ، الإقالة ...الخ)
- التدرج في سلم الوظائف (الترقية)
- أنواع البيروقراطية :
1. البيروقراطية المنغلقة :
- تسود في الدول المتخلفة .
- تعتمد على العادات والتقاليد.
- لا يوجد تفاعل بين المنظمة والبيئة الخارجية .
2. البيروقراطية المفتوحة :
- توجد وتتميز بها الدول المتقدمة.

.بيئتها خالصة من دراسات فيبر المثالية.

.هذا النموذج في تفاعل مع البيئة الخارجية.

3. البيروقراطيات المختلطة : دراسات رجز : .قسم المجتمعات إلى تقليدية زراعية

ومجتمعات صناعية متقدمة.

.نظريات البيروقراطية الحديثة :

أغلب هذه النظريات ركزت على السلوك التنظيمي للفرد وأهمها :

نموذج روبرت ميرتون : ويركز على :

.السلوك التنظيمي للفرد.

.الاهتمام بالآثار السلبية الناتجة عن ظاهرة التعلم التنظيمي.

.الموظف ملزم بتطبيق اللوائح القانونية.

.تحليل ميرتون يركز على سلوكيات الأفراد داخل الإدارة العامة.

.نموذج ميشال كروزيه :

.يركز على الإطار الثقافي والحضاري للمجتمع في عملية التحليل.

.التنظيم الإداري وليد البيئة.

.ينتقد كثيرا نموذج فيبر بأنه نموذج رسمي وروتيني (الجمود).

.لا يمكن تغيير المجتمع بمراسيم .

.مشاكل التنظيم البيروقراطي :

.استئثار صانع القرار بالسلطة.

.عدم السماح للجهاز الإداري بالمشاركة في صنع القرار.

.غياب الاستشارة.

.التمسك بحرفية القوانين يؤدي إلى الروتين والجمود .

.المحابة.

.التحايل على القانون.

.المركزية الشديدة في صنع القرارات.

.عدم الاستعانة بالمتخصصين.

ومن جانب آخر أسهم آخرون في تطوير فكر المدرسة التقليدية فالاقتصادي الاسكتلندي آدم سميث(1723-1790) Smith Adam طور فكرة التخصص و تقسيم العمل ، و Henri Gant (1861-1919) طور رسوما بيانية و خرائط لجدولة وظائف و تبسيط عملية المتابعة الإدارية، و Frank Gilbreth (1868-1924) في ابتكار أسلوب الحركة و الزمن الذي اعتمده فريدريك تايلر في تحديد الطريقة المثلى لتنفيذ الأعمال بالمنظمات ، و Luther Gulick (1892-1993) الذي جعل العمليات الإدارية في تسعة عناصر و هي التخطيط ، التنظيم ، التوظيف ، التوجيه، التنسيق ، الرقابة، إعداد التقارير و وضع الميزانيات. و مما سبق نستخلص أن الاتجاه التقليدي في الإدارة لا يختلف رواده إلا في مجال التركيز على عنصر دون آخر فتايلر و جانت و جلبرت أعطوا الاهتمام لإدارة المستوى التنفيذي أو الإجرائي . أما فايول و فيبر و جوليك فقد ركزوا على الإدارة و مستواها الأعلى من خلال وظائف التخطيط، التنظيم، التنسيق و صناعة القرارات.

غير أن أوجه النقد التي طالت هذه المدرسة قد شملت ديكتاتورية أو تسلطية أسسها، فقد كان اهتمامها مركزا على المخرجات و كذلك تجاهل العنصر الإنساني و اعتباره كآلة داخل المنظمة، و كذلك طريقة النظر الى العمال بمنظور أسود فهو ذو طبيعة كسولة و مهملة يكرهون العمل وفق تعبير D.M.C Gregor (1906-1964) .

مدرسة العلاقة الإنسانية: اتجاه العلاقات الإنسانية: المنظور التقليدي الحديث (

مدرسة حركة العلاقات الإنسانية):

لقد أدرك كتّاب الإدارة أن السلوك الإنساني معقد ويمثل طاقة محرّكة في العمل ، وأن العمال ليسوا مجرد معطيات في نظام المنشأة ، بل لهم حاجات و رغبات يجب على المنظمة النظر إليها بعين الاعتبار .

لذلك ركزت الإدارة الحديثة على التنظيم من ناحية العوامل الاجتماعية والنفسية ، كما أخذت بعين الاعتبار أثر وأهمية التنظيمات غير الرسمية الموجودة ضمن التنظيم ، ونظرت إلى الفرد بتكوينه العاطفي والاجتماعي والنفسي وما يحمله من قيم وآراء ومعتقدات وأفكار وطموحات ونزعات إنسانية ، وهي التي أظهرت أهمية الفرد كعنصر رئيسي في تنظيم وليس كأداة إنتاجية أو آلة مجردة من الحس والشعور والعواطف والأفكار والاحتياجات .

لقد تم تطوير الاتجاه الإنساني لهذه المدرسة كرد فعل على الإدارة التقليدية، و تعتبر فترة الثلاثينيات و الأربعينيات من القرن العشرين 20 مرحلة بروز هذه المدرسة (1868-1933) و في هذا السياق كانت عالمة الاجتماع " Mary Parker Follett " من الأوائل في هذا الاتجاه، فهي التي مهدت الطريق نحو بروز مفهوم العلاقات الإنسانية في عشرينيات القرن العشرين من خلال كتاباتها و أفكارها التي أثبتتها فيما بعد التجارب العلمية لمصانع هاوثرن (Hawthorne) و قد أثبتت فولبيت من خلال أفكارها أن المشكلة الرئيسية التي تشكل تحدياً للمنظمات على اختلاف أنواعها تكمن في إيجاد و تطوير علاقات التفاعل و الانسجام الشخصية " Interpersonal relations " بين أفرادها . و لذلك رأت أن بناء المنظمات يكون بممارسة الإداريين القوة " power " مع المرؤوسين لا عليهم، كما أن الخطط التي تتخذ القرارات بشأنها في المستويات الإدارية العليا لا يمكن أن تنفذ في المستويات الإدارية الدنيا دون تنسيق و توجيه قبل و أثناء وضع تلك الخطط لأن ذلك يعزز من عامل العلاقات الأساسية داخل أي تنظيم.

و بالتالي فإن الاختلاف و التعارض داخل المنظمات يحقق رغبات كل الأطراف و لهذا نرى أن فولبيت وضعت بحق الأفكار الأولى للإدارة التشاركية: " participatory " التي نعرفها في عصرنا.

و إلى جانب فوليت ساهم "Mesterberg" في تطوير فكر حركة العلاقات الإنسانية بالتركيز على العامل النفسي الاجتماعي للعاملين داخل المنظمات⁶⁹.

و على الرغم من القيمة العلمية و العملية لدراسات فوليت و ماستربيرغ إلا أن نقطة البدء في تطبيق الاتجاه الإنساني كانت مع George Elton Mayo (1880-1949) أستاذ قسم الأبحاث الصناعية بمدرسة إدارة الأعمال بجامعة هارفارد العريقة و ذلك من خلال التجارب التي أجراها مع زملائه في مجمع هاوثرن الصناعي التابع لشركة وسترن الكتریک western Electric قرب مدينة شيكاغو الأمريكية، و التي عهدت لمايو بدراسة ظاهرة الاستياء التي بدأت تظهر بين العمال في المجمع السالف الذكر. و التي أثرت على الإنتاج بعد أن فشل خبراءها في علاج تلك المشكلة من خلال زيادة في الحوافز المادية و تحسين بيئة العمل و العناية بالتسهيلات الترويحية للعمال. و من خلال التجارب التي أجراها تبين لفريق الباحثين أن أداء العاملين يعتمد على عوامل أخرى غير معدلات الأجور و غير الظروف المادية.

إن تجارب الهاوثرن كانت بمثابة نقطة تحول في الإدارة و في تحليل السلوك الإنساني، كما أنها أصبحت الأساس لما يسمى بعد ذلك بحركة العلاقات الإنسانية.

و على هذا الأساس بدأ مايو و زملاؤه و على رأسهم "Frit Rothlisberger" (1998-1974) تجاربهم و التي استمرت لأكثر من ثمانية (1927-1933) سنوات منطلقين في ذلك من فروض المدرسة التقليدية و أسسها كعوامل أساسية تحكم الإنتاج.

و في هذا السياق تم التركيز على دراسة تأثير كل من عامل (الإضاءة، فترات الراحة، طول فترات العمل اليومية، طرق دفع الأجور للعاملين على الإنتاج).

غير أن نتائج الدراسات و التجارب كانت عكسية، بحيث لم يكن لعامل من العوامل السابقة تأثير إيجابي على الإنتاج و كفاءة العمل، بل أكد مايو على أن التحسن في

⁶⁹ عبد الله أمين جماعة، مرجع سبق ذكره، ص47.

الإنتاج الذي رافق تلك التجارب يعود إلى تأثير عوامل إحساس العاملين بأهميتهم داخل التنظيم، الأدوار التي يؤديونها من خلال الاهتمام بأرائهم في التغييرات التي كان يقصد إجراؤها خلال فترة الدراسة، و لهذا ارتفعت روحهم المعنوية و أدت إلى تحسن الإنتاج⁷⁰.

و من بين المساهمات أيضا في فكر حركة العلاقات الإنسانية دراسات عالم النفس الأمريكي أبراهام ماسلو " Abraham Maslow " (1908 1970)-من خلال نظرية هرمية الحاجات الإنسانية، بحيث اهتم ماسلو بمؤشر الحوافز داخل المنظمات و ضرورة ربطها بتلبية حاجات الإنسان المختلفة المادية منها و المعنوية، هذه الحاجات التي تمثل دوافع لسلوك الإنسان و قد رتبها ماسلو في تسلسل هرمي، تمثل قاعدته الحاجات الفسيولوجية، ثم تأتي حاجات الأمن، حاجات الانتماء الاجتماعي، حاجات احترام الذات، و في قمة الهرم حاجات تحقيق الذات، و لذلك نرى أن الأجر المادي (الحوافز المادية) لدى المدرسة التقليدية لا تمثل سوى نوع واحد من الحوافز التي تلبى حاجات الأفراد و هي الحاجات الأولية العضوية .

و باختصار يرى ماسلو أن المنفعة المرتبطة بهذا الأجر المادي من أجل تحفيز العامل تكون متناقصة بمعنى أن العامل يشعر بالرضا عند مستوى معين من الأجر و بعد ذلك فإن أي زيادة فيه لا يصاحبها تأثير في حالته المعنوية أو كفايته الإنتاجية، و بالتالي فإن المنفعة المرتبطة بالأجر تتغير مع الزمن بتغير تطلعات الفرد و أهدافه.

و من الذين أثروا أيضا في مدرسة العلاقات الإنسانية و في تطوير الفكر الإداري الإنساني هنري دنسن " Henry Densson - (1877-1952) الذي اهتم بالمشكلات الإنسانية داخل المنظمات و تحديدا في مؤسساته الصناعية التي حملت اسمه و طبق عمليا أسلوب الإدارة التشاركية و جعل المرؤوسين ممثلين فيه.

⁷⁰ عبد الله أمين جماعة، مرجع سبق ذكره، ص47.

وقد قدم العالم ماكجريجور نظرية سماها نظرية X , Y حيث X هي وجهة النظر التقليدية أي النظرية الكلاسيكية التي تنظر إلى العلاقات التنظيمية في العمل نظرة فردية تنحصر في أداء الفرد لواجباته وهي مخالفة للواقع ، بينما Y هي وجهة النظر الإنسانية للعلاقات المتكاملة بين أهداف الفرد وأهداف التنظيم ، لأن العلاقة التنظيمية تلامس مختلف نواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية لأعضاء التنظيم .

وصفوة القول فقد ساهمت مدرسة العلاقات الإنسانية في إثراء الفكر الإداري و تطوير الممارسات الإدارية و تعميق فهم السلوك الإنساني، و بداية تكوين السلوك التنظيمي الذي يرجع الفضل فيه إلى تجارب هاوثرن , أما المفاهيم والقيم الإدارية التي جاء بها الفكر الإنساني في هذا السياق فهي جماعية حل المشكلات " Group problem solving "، اتخاذ القرار بالمشاركة "participatory Decision making"، التفويض " Delegation "، المناخ التنظيمي "Organizational climate"، والروح المعنوية " Morale "، ديناميكية الجماعة "group dynamic" و إدارة الصراع " Conflict management " .

المدرسة السلوكية : (الأفراد اجتماعيون)

لقد أدرك كتّاب الإدارة أن السلوك الإنساني معقد ويمثل طاقة محرّكة في العمل ، وأن العمال ليسوا مجرد معطيات في نظام المنشأة ، بل لهم حاجات و رغبات يجب على المنظمة النظر إليها بعين الاعتبار .

لذلك ركزت المدرسة التقليدية الحديثة على التنظيم من ناحية العوامل الاجتماعية والنفسية ، كما أخذت بعين الاعتبار أثر وأهمية التنظيمات غير الرسمية الموجودة ضمن التنظيم ، ونظرت إلى الفرد بتكوينه العاطفي والاجتماعي والنفسي وما يحمله من قيم وآراء ومعتقدات وأفكار وطموحات ونزعات إنسانية ، وهي التي أظهرت

أهمية الفرد كعنصر رئيسي في تنظيم وليس كأداة إنتاجية أو آلة مجردة من الحس والشعور والعواطف والأفكار والاحتياجات

اعتبرت المدرسة السلوكية المنظمة الإدارية نظاما اجتماعيا مفتوحا يتم اتخاذ القرارات فيه من خلال دراسة العمليات وتحديد المؤثرات وتفاعلها مع بعضها للوصول إلى قرار موضوعي وسليم⁷¹ ، المدخل السلوكي ظهر نتيجة لإسهامات كتاب علم النفس وعلم الاجتماع من خلال تحليلهم لأداء وسلوك المنظمات الإدارية العامة والخاصة على حد سواء، ويبني هذا المنهج على أساس أن التنظيم الإداري ما هو إلا تجمع إنساني يكون فيه الأفراد القوة الديناميكية المحركة للتنظيم والتي تؤثر في كفاءته أو ضعفه وبالتالي نهوضه بالمسؤوليات الواقعة عليه.⁷²

كما يعنى بدراسة المواقف الإدارية في ضوء العوامل الاجتماعية والنفسية المختلفة التي تحكم الأفراد القائمين بالتنظيم من الناحية العملية بغية وضع قواعد تتصل بالتنظيم والإدارة⁷³ .

تطورت هذه المدرسة بفضل "العلوم السلوكية" (The Behavioral Sciences) وهي التي تستمد أصولها العلمية من علم النفس وعلم الاجتماع و علم النفس الصناعي و علم الأنثروبولوجيا الاجتماعية و علم البيئة"⁷⁴ .

و يعتبر شيلستر برنارد (Ghester Barnard 1886-1961) أول من أسس الحركة السلوكية في الإدارة - بالرغم من أن برنارد لم يكن أكاديميا بل فشل حتى في إنهاء دراسته بجامعة هارفارد - من خلال كتابه وظائف المنفذ (الرؤساء) "The functions of the executive" سنة 1938، الذي كان له تأثير كبير في الفكر الإداري ، من خلال

⁷¹ محمد نشوان الأتاسي، الإدارة العامة، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، ص 13.

⁷² نبيل الحسيني النجار، عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، مرجع سبق ذكره، ص 74.

⁷³ ابراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سبق ذكره، ص 139.

⁷⁴ عبد الله أمين جماعة، مرجع سبق ذكره، ص 48.

وضعه لأسس المدرسة السلوكية، وذلك لتحديد المنظمة اللارسمية (informal organization) ، وعلاقتها بالمنظمة الرسمية (Formal Organization)، بحيث تمثل هذه الأخيرة صلات وتفاعلات مقصودة محكومة بمحددات معتمدة مسبقا، أما المنظمة غير الرسمية فهي النشاطات التفاعلية الإيجابية والسلبية غير المحكومة بأي إطار رسمي .

وكان هدف برنارد العناية بخصيات المنظمة الرسمية (المدرسة التقليدية) والعاملين بها (مدرسة العلاقات الإنسانية) على حد سواء في الممارسة الإدارية. وتأسيسا على ما أسهم به برنارد في كتابه وظائف المديرين ثم هيربرت سيمون في كتابه السلوك الإداري، فقد شدد أستاذ التربية والسلوك كريس أرجيرس (Chris Argyrs 1923 - 2013) على ضرورة الاهتمام بالفرد والمنظمة على حد سواء، وذلك من خلال الفروض الثلاثة التالية :

- الافتراض الأول: أن للفرد ميول واحتياجات وأهداف.
- الافتراض الثاني: للمنظمة كينونة ومطالب.
- الافتراض الثالث: مناخ تنظيمي مناسب يتيح للأفراد النمو والنضج ويحقق للمنظمة أهدافها.

الشكل 1: الشخصية الناضجة عند كريس أرجيرس :

الطفل	الراشد
- عالية - تابع - متكل	- مستقل
- افتقار للخبرات	- نمو و تطور الخبرات
- توجهات آنية	- توجهات بعيدة المدى

الشكل 2: الفرد والمنظمة عند كريس أرجيرس :

الطفل	الراشد
- تحكم وسيطرة (النظام – الترتيب)	- الحرية وتقدير الذات
- المساهمة في الأهداف الجماعية	- الإنجاز وتحقيق الذات
- التخلص من أدوار وظيفية محدودة	- تطوير وتنمية الخبرات
- التركيز على فاعلية التوجهات الآنية	- توجه مستقبلي

و باختصار استطاعت المدرسة السلوكية أن تضع رؤية شاملة وتكاملية للإدارة من خلال الجمع بين فكر المدرسة التقليدية وفكر مدرسة العلاقات الإنسانية ومفاهيم علم النفس وعلم الاجتماع وعلم السياسة.

ومن ثمة يمكن القول بأن المدخل السلوكي أو ما يطلق عليه في بعض الأحيان مدخل الأفراد دون التنظيمات people without organisations بسبب اتجاهه إلى التقليل من التركيز على الأهداف والنواحي الهيكلية والقانونية والاهتمام بدوافع الأفراد، بأنه يأخذ في الاعتبار العديد من الجوانب والتي منها:⁷⁵

1- إن المنظمات العامة هي بطبيعتها منظمات اجتماعية تؤثر وتتأثر بجوانب البيئة والأعراف الاجتماعية، ويقدر ما تستجيب هذه المنظمات لتلك المؤثرات وتتوافق معها بقدر ما يتحدد نجاح أو إخفاق المنظمات العامة في تحقيق أهدافها.

2- الاعتراف المتزايد بأهمية الدور الذي تؤثر به القيم على سلوك أي منظمة بيروقراطية على أساس أن القيم من المؤثرات المحددة للسلوك التنظيمي والذي تدفع التنظيم المعين إلى اتخاذ قرارات في اتجاه معين.

3- أهمية دوافع الأفراد وسلوكهم داخل المنظمات العامة وتأثير ذلك على أداء الإدارات والمنظمات الحكومية، على أساس أن هذه المنظمات تدار بواسطة الأفراد والجماعات وهؤلاء الأفراد لهم قيم ومعتقدات ودوافع تؤثر على النمط الذي يؤدون

⁷⁵ محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن، مرجع سبق ذكره، ص 58-59.

به وظائفهم وعلى علاقتهم ببعضهم البعض، ومن ثم فإن التنظيم غير الرسمي ودور التجمعات لها تأثيرها على أداء التنظيم الرسمي أي على أداء المنظمات الحكومية الرسمية.

4- التركيز على المشاكل المنهجية والتحليل المسحي لتحديد الواقعية التنظيمية والاهتمام بالجوانب السلوكية والإنسانية في عملية اتخاذ القرارات.

5- من خلال ما سبق نجد أن المدخل السلوكي اهتم بالسلوك الفردي داخل المنظمة وكيفية تحقيق استقرار التنظيمات الحكومية، غير أن ما يعاب عليه تركيزه على العنصر البشري وإهماله لبقية القوى السياسية والاقتصادية بالإضافة إلى عجزه عن الوصول إلى تعميمات.

و باختصار فإن أهم الفرضيات التي ينطلق منها هذا المدخل هي :

1-الخاصية الاجتماعية للمنظمات العامة: ومضمون هذا الافتراض أن الإدارة العامة محورها أجهزة الحكومة التي تعد في حقيقته مؤسسات اجتماعية لها قيم وأعراف اجتماعية وهي تتفاعل مع كيانات اجتماعية أخرى مثل المنظمات التابعة للجهاز التنفيذي والتشريعي

2-أهمية السلوك والتنظيم غير الرسمي في التأثير على بناء وأداء المنظمات العامة:كأداء أجهزة الدولة التنفيذية يقوم بها الأفراد والجماعات العاملة في هذه الأجهزة و الذين يتأثرون بقيمهم ودوافعهم وبالجمهور والقوى الاجتماعية الخارجية وهذا ما يؤدي إلى التأثير في أسلوب تنفيذهم لسياسات الحكومة وبرامجها. لقد أسهمت الدراسات التي جاءت نتيجة اهتمامات علماء النفس وعلماء النفس الاجتماعي في تطوير الاتجاهات السلوكية في دراسة الإدارة العامة { الدراسات المعاصرة للبيروقراطية } ، ورغم أن هذه الدراسات قد انطلقت من نموذج التنظيم الرسمي الرشيد الذي قدمه فيبر إلا أنها تخطت افتراضات هذا النموذج

ب - النظرية الموقفية:

يرى المدخل الموقفي أن تخصص المنظمة وطريقة الإدارة تتوقف على نوع وطبيعة المهام التي تسعى المنظمة لتحقيقها .

أي أنه يفضل اللجوء إلى المدخل الكلاسيكي إذا ما اتصفت الأعمال بالروتينية ، مثل مصانع الغزل والنسيج ، مصانع السكر ، مصانع الجلود ، ، واللجوء إلى المدخل السلوكي في الأنشطة التي تتطلب قدرًا من الإبداع والالتزام مثل مصانع وشركات الالكترونيات ومراكز الأبحاث.

أ - نظرية النظم:

جاءت مدرسة النظم لتعوض النقص الذي حصل في المدارس السابقة التي درست الإدارة من زوايا معينة جزئية ولم تدرسها بشكل كلي عمومي شامل، وبالتالي هذه المدرسة جاءت لتدرس المنظمة والإدارة فيها على أنها كل متكامل، من خلال ما قدمه كل من بيثا لا نفي وبولنج وسكوت ومن أفكار عن المدخل المتكامل في دراسة الإدارة the integrative approach والذي يشار إليه بنظرية التنظيم الحديثة⁷⁶، يعتبر لودويج خون بيرتا لانفي Luduag van beertalanffy عالم الفيزياء والأحياء، هو مؤسس نظرية النظام العام، والفكرة الأساسية لهذه المدرسة تعتمد على مفهوم System الذي يمكن تعريفه بأنه هو الكل المنظم أو الوحدة المركبة التي تجمع وترتبط بين الأشياء أو أفراد تشكل في مجموعها تركيبا كليا موحدا، والنظام هو وحدة تتكون من أجزاء ذات علاقات متبادلة ولهذا فإن دراسة أي جزء من هذه الأفراد في معزل عن الأفراد الأخرى لا يعطي الصورة الحقيقية المتكاملة وبموجب هذه الفكرة فإن

⁷⁶ هاشم حمدي رضا، مرجع سبق ذكره ، ص 63.

المؤسسة هي عبارة عن نظام اجتماعي مفتوح مصمم لتحقيق أهداف معينة⁷⁷² ، تقوم هذه النظرية على جملة الأسس التالية:⁷⁸

فكرة النظام المفتوح The open system concept تؤكد هذه النظرية على النظام مفتوح وليس مغلق فهي جزء لا يتجزأ من البيئة لأن هناك علاقة مستمرة مع البيئة.

عناصر النظام The system Elements يتشكل النظام الكلي من مجموعة من الأجزاء يمكن أن يسمى كل واحد منها بنظام فرعي أو جزئي حيث تعمل هذه الأنظمة الفرعية بشكل متفاعل ومتكامل مع بعضها في سبيل تحقيق الهدف الكلي للنظام.

مكونات النظام الفرعي (الجزئي) The partial system contents تعتبر مكونات النظام الفرعي الذي يعتبر جزءاً من النظام الكلي عن العناصر التي يتكون منها الجزء ومجموع هذه المكونات يشكل النظام الكلي وتتمثل في: أهداف النظام، الفرد، التنظيم الرسمي، التنظيم الغير رسمي، الدور، عمليات الربط بيئة النظام،...إلخ.

والنسق كما أشار فان فليت fleet هو فئة مترابطة من العلاقات المتبادلة interrelated من العناصر التي تعمل ككل، وأن النسق له أربعة عناصر أساسية وهي:⁷⁹

- الأول أن النسق يتلقى من البيئة أربعة أنواع من المدخلات أو الموارد البشرية، الموارد الطبيعية، الموارد المالية، الموارد المعلوماتية.

- والثاني هذه الموارد المختلفة تتحول من خلال مجموعة من العمليات إلى مخرجات Outputs هذه العمليات تمثل تكنولوجيا المنظمة.

⁷⁷ كامل برير، مرجع سبق ذكره ، ص 51.

⁷⁸ محمد بهجت جاد الله كشك، المنظمات وأسس إدارتها : مدخل على إدارة المؤسسات الاجتماعية ، (الإسكندرية،

مصر: المكتب الجامعي الحديث)، ص 110_111.

- والجزء الثالث من النسق أو النظام هو المخرجات ويشمل الإنتاج أو الخدمات أو السلوك أو المكاسب أو الخسائر.

- وأخيرا التغذية العكسية من البيئة Reed Back بحيث تقدم للنسق معلومات إضافية حول الكيفية التي تصبح بها أفعال المنظمة وأعمالها تكون معقولة.

تتميز مدرسة النظم بكونها توفر أداة تحليلية فعالة في دراسة المؤسسة بشكل متكامل يستوعب جميع العناصر التي تؤثر فيها، كما أعطت هذه المدرسة مفهوما جديدا للبيئة الخارجية بمكوناتها المختلفة وأضافت أبعادا بتعريفها الأوسع لمعنى التنظيم وكذلك اعتبارها المؤسسة نظاما مفتوحا.⁸⁰

المدارس الحديثة للإدارة العامة :

المدارس السابقة الذكر تمثل النظريات الكلاسيكية للإدارة العامة. إلا أن التحولات التي سادت النظم والهياكل السياسية والمجتمعية أدت إلى محاولة بلورة الاتجاهات الإدارية الحديثة وعليه ظهرت أهم الأسس والمبادئ لثلاث نظريات تعد من أهم نظريات الإدارة العامة الحديثة التي تبنت فلسفات وممارسات جديدة وهي الإدارة بالأهداف، إدارة الجودة الشاملة، وإعادة الهندسة.

✓ الإدارة بالأهداف : فلسفة تهدف إلى تحقيق أهداف المنظمة من خلال دمج أهداف العمل مع أهداف الأفراد، كما أنها نظام للتحفيز ومشاركة الأفراد في الإدارة وتقييم الأداء، وحتى تكون هذه الأهداف ذات قيمة يتم وضع مجالات النتائج المطلوب تحقيقها، حيث حدد بيترد ركز ثمانية مجالات لوضع هذه الأهداف تمثلت في: الربح، الإنتاجية، العائد على رأس المال، مصادر التمويل، معدلات العمل والابتكار، أداء واتجاهات المديرين، المسؤولية الاجتماعية، حصة المنظمة في السوق.

⁸⁰ كامل بربر، مرجع سبق ذكره، ص 53.

ويرتكز نجاح تحقيق منهج الإدارة بالأهداف على توافر عدة معايير منها:

- 1- التحدي الدقيق للأهداف. 2- التنسيق بين أهداف الأقسام.
- 3- معايير محددة لقياس الأداء. 4- توفر الإمكانيات لتحقيق الأهداف.
- 5- إنشاء نظام دقيق للمعلومات. 6- نظام كفاء للحوافز لدفع العاملين لتحقيق هذه الأهداف⁸¹.

✓ إدارة الجودة الشاملة : برنامج يهدف إلى تحقيق الجودة الكلية للمنظمات من خلال إحداث الجودة في ثلاثة مكونات رئيسية هي:

- 1- جودة التكنولوجيا المادية (تطوير الآلات والأساليب الفنية).
- 2- جودة التكنولوجيا البشرية (الارتقاء بالعنصر البشري).
- 3- جودة البيئة (صحة النظم الفرعية للنظام الرئيسي).

ويرتكز برنامج الجودة على عدد من المبادئ من أهمها:

- 1- رضا العميل الداخلي والخارجي. 2- صخرية الأخطاء.
- 3- التركيز على جودة العمليات والنتائج. 4- التطوير والتصيين الدائم لمعايير الجودة ج- إعادة الهندسة (الهندرة): الهندرة أسلوب يعين إعادة التفكير المبدئي في الأساسيات وإعادة تصميم العمليات الإدارية بصفة جذرية بهدف تحقيق تحسينات جوهرية فائقة، وليست هامشية أو تدريجية في معايير الأداء الحاسمة مثل: التكلفة، الجودة، السرعة ويرتكز هذا الأسلوب على:

- 1- إعادة النظر في الأسس التي تحدد أساليب العمل المتبعة.
- 2- إعادة التصميم الجذري للوضع القائم مثل:
(أ). إعادة المفاهيم الأساسية للمنظمة.

⁸¹ أبو بكر فاتن أحمد ، نظم الإدارة المفتوحة . ط1، مصر : إيتراك للنشر و التوزيع ، 2001.، ص 23.

(ب). إعادة التصميم الداخلي للعمليات.

(ج). سياسة جديدة لتعليم وتدريب العاملين.

تحقيق طفرات فائقة في معدلات الأداء عن طريق نسق القوالب القديمة واستبدالها بأساليب مبتكرة⁸².

د- نظرية Z في الإدارة اليابانية:

هي من أحدث النظريات المطبقة حالياً في كبرى الشركات العالمية والتي أثبتت مدى فائدتها للمنشآت والإدارات الحكومية وغيرها ، وأساس النظرية هو ، أن العلاقة بين الإدارة والعاملين يسودها :

1- الألفة.

2- المودة .

3- الثقة الكاملة .

ولم تهمل النظرية الفروق الفردية بين العاملين فبدلاً من تنميطهم قامت النظرية على خلق بيئة اندماجية متكاملة بين الإدارة والعاملين ، فهي تقوم على بناء فرق عمل ذات اختصاص واحد وتحت إشراف مدير المجموعة وربما يكون أقل من حيث المرتبة والمنصب من شخص آخر يعمل ضمن نفس الفريق. هذا ما يسمى بالقائد ، وهناك فرق كبير بين القائد والمدير . فالقائد هو الذي يقوم بقيادة فريق نحو تحقيق هدف محدد ، والمدير هو الذي يضع الاستراتيجيات ويبحث الأهداف ويديرها ويوزع المهام بين موظفيه.

وقد جاءت نظرية Z موافقة لنتاج فكري ثقافي متراكم في اليابان ، ففي

اليابان ، كان المعبود الأول لديهم وإلههم الأوحد هو الإمبراطور ، وكان الإمبراطور هو الأمر النهائي في الإمبراطورية اليابانية. وحين نشبت الحرب بين اليابان و الو.م.أ قامت الو.م.أ بهدم صرح عظيم لدى اليابانيين . و مع مطلع 1953 بدأ التحول في طريقة

⁸² فانتن أحمد أبو بكر، مرجع سبق ذكره، ص 23.

الإدارة في اليابان .

لذلك كانت ركيزة النظرية عند اليابانيين هي عبادة العمل وزيادة الإنتاج ، حتى أصبحت العقوبة لدى اليابانيين منعهم من العمل .

و من هذا اتجهت الإدارة اليابانية في بداياتها بتكوين فرق عمل في الفصول الأولى في الدراسة. ففي اليابان لا يوجد نجاح فردي لشخص واحد وإنما يوجد نجاح للمجموعة متكاملة ، ففي فصل واحد يتم تكوين فريق عمل ، ويدربوا على كيفية اختيار قائد الفريق و تعطى ورقة امتحان واحدة للفريق بالكامل ويتم حلها بينهم جميعاً وهكذا إما يسجل النجاح للجميع أو الرسوب كذلك .

إن هذه البيئة العملية خلقت إنتاج يصل إلى ما يسمى Zero Error أو الخطأ الصفري ، وهو يعني أنه وعلى خط الإنتاج فإن المخرجات ذات العيب الصناعي هي صفر بالمائة .

وفي هذه البيئة الصحية للعمل خرجت ما يسمى بإدارة الجودة الشاملة: TQM . كما ظهر مفهوم لا يوجد اعتصامات ، لا يوجد أعياد رسمية ، يوجد عمل وعمل فقط ، وإنتاج يتزايد مع الوقت حتى توصلوا إلى ما يسمى بالتوريد اللحظي ليكون المخزون يساوي صفراً . فلا يحتاجون لوجود مخازن كبيرة تأخذ أماكن واسعة من بلد يكتظ بالناس العاملين .

إن أسلوب الإدارة اليابانية يعتمد على نظرية الإدارة بالجودة الشاملة ، أو ما يسمى مبادئ ديمنج ، وهو الإداري الاقتصادي الأمريكي الذي وضعها لليابانيين ، وهي منظومة من المبادئ والأدوات والممارسات التي تهدف إلى تحقيق الرضا عند الزبون، وتساعد الإدارة بالجودة الشاملة على تحقيق الهدف من خلال إلغاء العيوب والأخطاء التي قد ينطوي عليها المنتج أو الخدمة، وإضفاء طابع القوة على التصميم الذي يخرج به المنتج، وتسريع الخدمة، تخفيض التكلفة وتطوير جودة العمل كل ذلك من خلال تغيير ثقافة التنظيم⁸³ .

⁸³ فاتن أحمد أبو بكر، مرجع سبق ذكره، ص 23.

ا. منظور الفكر الإداري الإسلامي:

إن الإدارة العامة الإسلامية محورها الأساسي العقيدة والإيمان و بهما يتجاوز الفرد المسلم المنافع الشخصية والدنيوية إلى سعة التكليف الرباني الذي جعل الحياة كلها لله، وأن غاية خلق الإنسان هي العبادة والخلافة في الأرض تحقيقاً لقوله تعالى: "وما خلقت الجن والإنس إلا ليعبدون ما أريد منهم من رزق وما أريد أن يطعمون"، وقد تكون الفكر الإداري في الإسلام مع الهجرة النبوية إلى يثرب ، حيث تكونت أمة إسلامية لها دستورها القائم على القرآن والتي اتخذت العدالة والمثل والأخلاق الكريمة سلاحاً لها ثم تلى ذلك الخلفاء الراشدون الذين دعموا هذه الدولة وأقاموا إمبراطورية إسلامية من المشرق إلى المغرب ، وهنا ظهر مفهوم الوظيفة العامة ومبدأ تفويض السلطة.

ولقد أدى اتساع سلطات الخلافة الإسلامية إلى التوسع في الدواوين تمثلت في

المجموعات التالية :

1) دواوين تتعلق أعمالها بالرسائل والمكاتبات.

2) دواوين تخص الشؤون الإدارية والمالية.

3) دواوين الشؤون العسكرية.

4) دواوين خاصة بشؤون البلاد.

ويعد الفكر الإداري الإسلامي فكراً متكاملأ يصلح للتطبيق في أي زمان ومكان لكونه

يحتوي على المبادئ التالية :

1) مراعاة المسلم لدينه فيما يوكل إليه من مهام وأعمال.

2) الأخذ بمبدأ الشورى في تعاملات الفرد مع رؤسائه.

3) الرقابة الذاتية من قبل الفرد والمستمدة من دينه.

4) تطبيق الإدارة الإسلامية لمبدأ تقسيم العمل والجدارة والأجر على العمل.

الإدارة العامة في الإسلام تمتاز بالرصانة والتماسك عبر الإفادة من التجارب الدينية والإدارية التي سبقتها. إضافة إلى نزوع الإسلام إلى التجدد ومنح الإنسانية فرصة كبيرة للتمتع بالصلاحيات الممنوحة للنبي "ص" من السماء في بناء الحياة الاجتماعية والدينية والروحية في المجتمع الإسلامي. إلا أن القرآن الثابت الأساسي في تشريع القوانين لم يتعرض للتفاصيل المتعلقة بنظام الدولة الإسلامية، ولم يتحدث أيضاً عن أساليب الإدارة في الدولة، حيث طرح المبادئ والأسس والقواعد الأساسية التي يجب أن يقوم عليها النظام الإسلامي. والدستور الإسلامي يقوم على مبادئ ثلاثة وهي: العدل: "وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل"، والمساواة: "إنما المؤمنون إخوة"، والشورى: "وشاورهم في الأمر"، "وأمرهم شورى بينهم".⁸⁴

فالإسلام قد عالج جميع قضايا الإنسان، ووضع الحلول الحاسمة لجميع مشكلاته وأزماته وكان من أهم ما عني به القضايا السياسية والإدارية العامة لأنها ترتبط بحياة المسلمين ومصيرهم، فوضع لها القواعد والأسس العامة ولم يتعرض للتفاصيل الشكلية.

وتعد هذه ميزة متفردة للإسلام، فقد ثبت أن ما عدا الأسس والمبادئ من تفصيلات أمر خاضع للاجتهاد والرأي والتبديل والتغيير كلما اقتضت الضرورة ذلك. وبهذا تكون الإدارة في الإسلام قابلة لأن تأخذ أشكالاً كثيرة تبعاً لاختلاف الأحوال وتبدل الأطوار الاجتماعية المتعاقبة.

كما عرفت الحضارة الإسلامية والإدارة الإسلامية اختلافاً عن سواها من حيث أنها تستمد تشريعاتها وقوانينها من القرآن و السنة، حيث أنها أتت بمجموعة من القيم والدعامات التي ينادي بها المتحضرون اليوم وتقوم عليها أسس علم السياسة والذي

⁸⁴ عفيف حيدر، صباح هاشم، الإدارة العامة، دمشق: منشورات جامعة دمشق، 2007، ص 64.

هو الوعاء الذي نمت فيه الإدارة العامة، هذه الدعامات تتمثل في الديمقراطية، العدل، الإخاء، المساواة، اختيار الرجل المناسب للمكان المناسب وغيرها⁸⁵

وفي محاولة لتأصيل البحوث الإدارية من منظور الفكر الإداري العربي الإسلامي والوقوف على الأسس والأساليب التنظيمية التي تكفل التوظيف المعاصر للتراث الإداري العربي الإسلامي، فإن وظائف الإدارة كما هي معروفة في الفكر الإداري ومدارسه المختلفة وهي: التخطيط، التنظيم، التوجيه والرقابة، وردت من وجهة نظر الإسلام ونظريته في الإدارة. ففي مجال التخطيط جاء القرآن الكريم للبحث عن التخطيط القائم على أساس من الإمكانيات المتاحة وصولاً إلى هدف محدد حيث قال سبحانه وتعالى في الآية 60 من سورة الأنفال: "وأعدوا لهم ما استطعتم من قوة ومن رباط الخيل ترهبون به عدو الله وعدوكم وآخرين من دونهم لا تعلمونهم الله يعلمهم"، ويبين سبحانه وتعالى ضرورة قيام الإنسان بجمع المعلومات الصحيحة في التخطيط لأعماله ولا يجوز الاعتماد على الظن، وكان رسول الله (ص) يحض الناس على مواجهة المستقبل أي التخطيط فيقول: «اعقلها وتوكل» وهناك دلائل كثيرة على تقديم الفكر الإداري في الإسلام في مجال التخطيط طويل المدى وقصير المدى، يقول الخليفة "علي بن أبي طالب" كرم الله وجهه: «اعمل لدنياك كأنك تعيش أبداً (تخطيط طويل المدى) واعمل لآخرتك كأنك تموت غداً (تخطيط قصير المدى)»⁸⁶.

أما في مجال التنظيم فهناك آيات في القرآن الكريم تشير إلى التنظيم مقارنة بالفكر الإداري الحديث، يقول سبحانه في سورة التوبة الآية 41: "والمؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر ويقيمون الصلاة ويؤتون الزكاة ويطيعون الله ورسوله أولئك سيرحمهم الله إن الله عزيز حكيم".

⁸⁵ - محمد مهنا العلي، الإدارة في الإسلام: دار السعودية للنشر والتوزيع، (د.س.ن)، ص 21.

⁸⁶ هاشم حمدي رضا، مرجع سبق ذكره، ص 75.

أما فيما يتعلق بالتوجيه والإشراف لدفع الأفراد العاملين للمزيد من العطاء ومشاركتهم في العمل وديمقراطية الإدارة يقول تبارك وتعالى في سورة النحل: « ادع إلى سبيل ربك بالحكمة والموعظة الحسنة وجادلهم بالتي هي أحسن إن ربك هو أعلم بمن ضل عن سبيله، وهو أعلم بالمهتدين » الآية 125.

أما فيما يتعلق بالرقابة، فالإسلام يأخذ أولاً بمبدأ رقابة الضمير أي الرقابة الذاتية النابعة عن خشية الله وراحة النفس، وثانياً بمبدأ رقابة الغير أي الرقابة الخارجية، وهذان من الرقابة أجملهما الله تعالى في الآية 105 من سورة التوبة بقوله: «وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله، والمؤمنون وستردون إلى عالم الغيب والشهادة فينبئكم بما كنتم تعملون ».⁸⁷ أي أن الإدارة في الإسلام تمتاز على بقية النظريات الأخرى بأنها تنزيلاً من الله سبحانه وتعالى، كما أدخلت بعداً اجتماعياً هاماً على سلوك الإدارة العامة وهو البعد الأخلاقي.

⁸⁷ المرجع نفسه، ص 76-77.

قائمة المراجع:

1. عبد الله أمين جماعة، الإدارة المعاصرة. مصر: دار الكتب المصرية، 2003، ص34.
2. محمد المحمدي وآخرون، أساسيات الإدارة، ج1، مصر: مركز جامعة القاهرة، 2001، ص13.
3. دوايت والدو، دراسة الادارة العامة ، ترجمة الشريف عبود ، (دار الفكر العربي – مصر ، القاهرة). ص 19 ، 45.
4. هاشم حمدي رضا، تنمية وبناء نظم الموارد البشرية، ط1، عمان: دار الياية للنشر والتوزيع، 2010، ص 17.
5. علي محمد منصور، مبادئ الإدارة ، (د.م.ن): (د.د.ن)، (د.س.ن)، ص 34.
6. طارق المجذوب، الإدارة العامة، ط1، بيروت : منشورات الحلبي الحقوقية، 2005، ص34،
7. ابراهيم عبدالله المنيف، تطور الفكر الإداري المعاصر. د م ن، ددن، 1993، ص 309.
8. سيد الهواري، الإدارة: الأصول والأسس العلمية للقرن الـ 21 ، مصر: دار الجيل للطباعة ، 2002، ص293.
9. كامل بربر، الاتجاهات الحديثة في الإدارة وتحديات المديرين، ط1، بيروت: دار المنهل اللبناني، 206، ص 66.
10. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الإدارة العامة العملية الإدارية، بيروت: الدار الجامعية، 1997، ص 28.
11. علي السلمي، إدارة السلوك الإنساني، القاهرة: دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، (د.س.ن)، ص 34.
12. سعيد المصري، التنظيم والإدارة، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2002، ص 15.

13. الخطيب محمود أحمد ، الإدارة : مدخل المنظمة . مصر : الاسراء للطباعة ، 2007 ، ص 149.
14. إبراهيم درويش ، «نحو تأصيل تحليلي لتطور الإدارة العامة» ، مجلة العلوم الإدارية الشعبية المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية ، (العدد الأول) ، 1974 ، ص 17-18.
15. فايز عبد الله حسين ، سيكولوجيا الإدارة العامة ، ط 1 ، عمان : دار أسامة ، 2007 ، ص 9.
16. علي محمود المبيض وآخرون ، الإدارة العامة ، لبنان : دار شركة الحريري للطباعة ، 2008 ، ص 16.
17. محمود عساف ، أصول الادارة (مصر - دار وهدان للنشر ، 1979) ، ص 28
18. محمد ياغي وعبد المعطي عساف ، التنظيم الاداري ، (القاهرة ، مكتبة النهضة ، 1965) ، ص 120.
19. يونس عبد العزيز مقداوي و يحي عبد الكريم حداد ، مدخل لعلم الادارة (الاردن : دار زهران للنشر والتوزيع ط 1 ، 1995 ، ص 22
20. عطية حسن أفندي ، مبادئ الإدارة ، مصر : ددن ، 2002 ، ص 15
21. نبيل الحسيني النجار ، عبد الحميد عبد الفتاح المغربي ، الإدارة العامة النظرية والتطبيق ، (د.م.ن): (د.د.ن) ، 1998 ، ص 71.
22. علي شريف ، أصول الإدارة العامة ، (مصر ، دار المطبوعات الجامعية ، 1987) ص 24-26
23. محمد سعيد عبد الفتاح ، محمد فريد الصحن ، الادارة العامة ، (الاسكندرية ، مصر ، المكتب العربي الحديث) ، ط 5 ، 1987 ، ص ص 54-55.
24. محمد مهنا العلي ، الإدارة في الإسلام ، الجزائر : دار السعودية للنشر والتوزيع ، (د.س.ن) ، ص 21.
25. درويش محمد ابراهيم ، بدران محمد محمد ، مبادئ الإدارة العامة . القاهرة : دار النهضة العربية ، 2008 . ص 130.

26. محمد نشوان الأتاسي، الإدارة العامة، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، ص 13.
27. أبو بكر فاتن أحمد، نظم الإدارة المفتوحة. ط 1، مصر: إيتراك للنشر و التوزيع، 2001.
28. عفيف حيدر، صباح هاشم، الإدارة العامة، دمشق: منشورات جامعة دمشق، 2007، ص 73.
29. نعمة عباس الخفاجي، نظرية الإدارة تفكير تأملي، (عمان، الأردن: دار أسامة للنشر والتوزيع)، 2013، ص ص 84، 85.
30. نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة: منظور معاصر، (عمان، الأردن: دار اليازوري)، الطبعة الثانية، ص 88، 89.
31. محمد بهجت جاد الله كشك، المنظمات وأسس إدارتها: مدخل على إدارة المؤسسات الاجتماعية، (الإسكندرية، مصر: المكتب الجامعي الحديث)، ص 110_111.
32. لوكا الهاشمي، نظريات المنظمة، الجزائر، مخبر التطبيقات النفسية والتربوية، (د.س.ن)، ص 53-56.

1. Dwightwaldo ,the study of Puplic adminstration,1995)http://archive.org/details/studyofpublicadm00inwald),p02.
2. Joseph Massie, Essential of Management, 4 th ed, Englewood CLIFFS: New Jersey, Prentiee Hall International,1987,pp.12-13.

3. 1 Peter F. Durkers, *People and Performance: the Best of Beter Durkers. on Management* (N. Y : Harper & Row , Publishers, 1977), Pp.58-59
4. Feerel Heady, *public administration, France : second edition,* 1979, p 51
5. https://www.google.com/search?q=diagram+in+taylor+management+school&tbm=isch&ved=2ahUKEwiJpZx6lryAhUE4RoKHS7ZCE0Q2-cCegQIABAA&oq=diagram+in+taylor+management+school&gs_lcp=CgNpbWcQAzoIC
6. [https://www.google.com/search?q=diagram+in+fayol+management+school&tbm=isch&ved=2ahUKEwiR_qSv6YryAhWIBhoKHaZoBlS2-cCegQIABAA&oq=diagram+in+fayol+management+school&gs_lcp=CgNpbWcQA1Dzh:](https://www.google.com/search?q=diagram+in+fayol+management+school&tbm=isch&ved=2ahUKEwiR_qSv6YryAhWIBhoKHaZoBlS2-cCegQIABAA&oq=diagram+in+fayol+management+school&gs_lcp=CgNpbWcQA1Dzh)
7. https://www.google.com/search?q=diagram+in+fayol+management+school&tbm=isch&ved=2ahUKEwiR_qSv6YryAhWIBhoKHaZoBlS2-cCegQIABAA&oq=diagram+in+fayol+management+school&gs_lcp=CgNpbWcQA1Dzh
8. <https://i.ytimg.com/vi/N6CpozsP9q4/sddefault.jpg>