جامعة محـــمد بوضياف - المسيلة
كلـية الحقـوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية

المضامين الفكرية لعلم الإدارة العامة

مذكّرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية

تخصص: إدارة و حكامة محلية

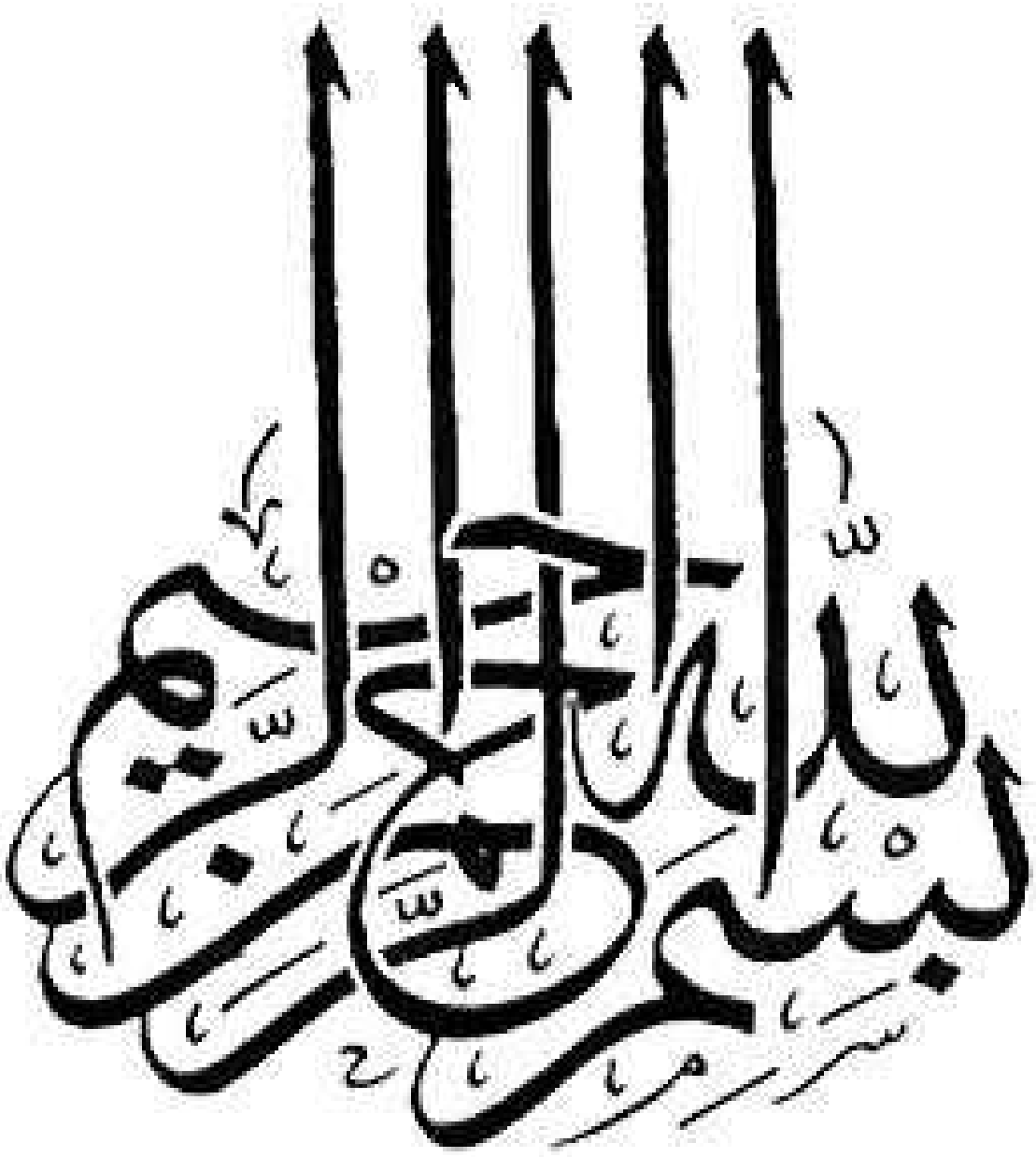
من إعداد الطالبة:
منيرة شايب ذراع

إشراف الأستاذ:
د. السعيد كليوات

لجنة المناقشة

الأستاذ:	نوري دومي	رئيسا
الأستاذ:	د. محمد بلعسل	مناقشا
الأستاذ:	د. السعيد كليوات	مشرفا

السنة الجامعية:2016/2015


بسم الله الرحمن الرحيم

كلمة شكر

إن الشكر ينبغي أن يكون أولا و أخيرا لله عز و جل
فنحمده حمدا كثيرا على توفيقه
لنا في هذا العمل.
كما أتقدم بجزيل الشكر و التقدير و الاحترام و
الاعتراف بالفضل
للأستاذ الكريم" كليوات السعيد" الذي كان عونا و سندا
لي من
خلال النصائح التي قدمها لي طوال فترة الإشراف على
هذه المذكرة، و توجيهي و
تشجيعي و نسأل الله أن يجزيه عنا خير الجزاء آمين.
و إلى الشموع التي تحترق لتنير درب العلم إلى كل من
علمنا حرفا و كان لنا عونا في
كل أطواري التعليمية إلى كل أساتذتي الكرام حفظهم الله

إهداء

اهدي هذا العمل إلى :

الوالدين الكريمين و إلى زوجي وإخوتي و إلى كل من علمني و اخذ بيدي و أنار لي طريق العلم و المعرفة.

منيرة

مقدمة

مقدمـــــة

يعد الإنسان ذو طبيعة اجتماعية، يتكتل مع بني جنسه في مجموعات بشرية، ذات اهتمامات مختلفة ومتنوعة. لذا فوجود الإدارة حتمي في كل التجمعات التي تمتلك إمكانيات مادية وفنية وطبيعية تساعدها على تحقيق أهدافها وتنفيذ واجباتها.

فكل مجتمع يزخر بالمنظمات التي تسعى لتنظيم أعمالها وتحقيق الأهداف التي أنشأت من أجل تحقيقها ونجاحها أو فشلها في تحقيق ما تصبو إليه، وهذا يتوقف على نوعية الأداء الإداري وفعاليته ومقدرة قادتها على تحديد الأهداف التي تلبي رغبات المجتمع وخلق أنظمة جديدة تمكنها من تجنيد الموارد البشرية والمادية، ولذلك كان لابد من دراسة النماذج والتجارب الناجحة لتطور علم الإدارة العامة.

حيث نجد أن مفهوم هذه الأخيرة مر بالعديد من التطورات،مع اختلاف النظم السياسية التي حكمت العالم والظروف والمتغيرات الاقتصادية كذلك، كما أنها تعد ظاهرة من ظواهر التعاون الإنساني ،حيث أنها علم له أسسه ومبادئه الجوهرية، إلا انه يمكن النظر إليها كأحد الفنون المتخصصة داخل نطاق الفن العام، الذي يدرس التعاون الإنساني في مجتمعنا المعاصر.ولكن يبقى الهدف الأساسي لها هو تلبية متطلبات السياسة العامة للمؤسسة بالشكل المطلوب، وتحقيق الرقي والرشد في الأداء داخل الإدارات الحكومية، مع الاهتمام بالمنافسة وتشجيع الارتقاء بمستوى الخدمات المقدمة وجودتها، وتقليل تكاليفها والتحكم في استهلاك الموارد.

لذلك نجد أنه في السنوات الأخيرة ظهرت تحديات عديدة لها تأثير مباشر على الإدارة العامة، ومن أهم هذه التحديات اختلاف دور الدولة، التغيرات البيئية، تخصيص وتطور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والعولمة.ولكي يتمكن القطاع الحكومي من مواجهة تلك التغيرات الاقتصادية والتكنولوجية والبيئية,ينبغي الاستفادة من التطورات الحديثة في الإدارة,وكذا تجارب الدول الأخرى في تعاملها مع هذه التغيرات.

أهمية الدراسـة:

يمكن تلخيص أهمية الدراسة فيما يلي:

1- قلة الدراسات التي تتناول المضامين الفكرية لعلم الإدارة العامة.

2- إن الموضوع يتناول دراسة الإدارة العامة والتي هي الركيزة الأساسية لأي دولة حديثة.

أهداف الدراسـة:

يمثل الهدف الرئيسي للدراسة في التحقق من افتراضاته والتوصل إلى نتيجة معينة بشان تساؤلات مشكلة البحث، كما تبرز أهداف الدراسة في:

1- التعرف على أهم التطورات التي مر بها حقل الإدارة العامة عبر العصور.

2- معرفة مدى تأثير هذا الحقل العلمي على بقية العلوم الأخرى.

3- دراسة طبيعة العلاقة بين تغير دور الدولة والإدارة العامة.

مبررات اختيار الموضوع:

لعل اهتمام الباحث ورغبته في تناول موضوع معين، هو في الحقيقة مبني على اعتبارات ذاتية ترتبط بشخص الباحث، وتوجه اهتماماته بحكم الميل نحو موضوعات معينة.و أخرى موضوعية ترتبط بمواصفات موضوع الدراسة من حيث قيمته العلمية، وكذا صلاحية البحث فيه، ومما سبق يمكن تلخيص أهم مبررات تناول هذا الموضوع فيما يلي:

1- **المبررات الذاتية:**

- والتي تنطلق في أولها من الاهتمام الشخصي، ومن عمق تخصصنا الأكاديمي بموضوع الإدارة العامة، باعتبارها تمثل مرتكز النهوض بجودة الحكم.

- كما يعد موضوع دراستنا ذو أهمية خاصة في نفسيتي، وكذلك إرادتي في معالجة مثل هذه المواضيع الحساسة والمعاصرة، والتي مازالت محل جدل لدى العديد من الباحثين والدارسين في حقل العلوم السياسية.
- وكما تنبع إرادتنا، من كثرة مشاهدة معاناة المواطن من ثقل الممارسات الإدارية (الجانب السلبي للبيروقراطية) دفعتني لدراسة مثل هذا الموضوع.
- إضافة إلى الرغبة في مواصلة البحث في هذا الميدان.

2)- **المبررات الموضوعية:**

- تتمثل في النقص الواضح الذي تعانيه مكتبة العلوم السياسية بجامعة محمد بوضياف بالمسيلة في مجال الدراسات المتخصصة المتعلقة بحقل الإدارة العامة. وتنبثق هذه الأخيرة من القيمة العلمية لموضوع الإدارة العامة،إضافة إلى توفر عنصر الجدة في الموضوع على مستوى الطرح العلمي الأكاديمي، ومحدودية الدراسات والأبحاث التي تعنى به، وهو ما يشجع الدارسين للمزيد من الاجتهاد، ومحاولة إثراء الموضوع في جوانبه النظرية والتطبيقية.

<u>أدبيات الدراســة:</u>

1- تبرز الدراسة التي قدمتها **سلوى شعراوي جمعة** بعنوان حالة "علم الإدارة العامة في القرن العشرين"، رؤية نقدية مجلة النهضة، جامعة القاهرة –كلية الاقتصاد والعلوم السياسية– العدد الأول، أكتوبر 1999.حيث تناولت تطور الإدارة العامة من خلال تقديم تحليل وتفسير لأهم المدارس والمنظورات الكبرى وتطور المناهج العلمية، وأدوات التحليل المستخدمة والمفاهيم المحورية للحقل المعرفي.

2- كذلك نجد دراسة **عبد المعطي محمد عساف** تحت عنوان" نحو فلسفة عالمية للإدارة"، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد الثلاثون،2012. والذي تحدث

فيها عن تطور فلسفة الإدارة التي يجب فيها مراعاة عنصرين هامين هما: معرفة خصائص وحدة البناء الأساسية، والتمييز أو عدم الخلط بين فلسفة المنظمة وفلسفة الإدارة . كما تحدث عن نموذج الإدارة بالفعالية أو ما اسماه بنموذج التفوق العلمي العالمي.

إشكالية الدراسـة:

تنحصر إشكالية الدراسة فيما يلي :

/ ما هي مختلف المضامين الفكرية التي اشتمل عليها علم الإدارة العامة ؟

ويشتق من صميم هذا السؤال الرئيسي أسئلة فرعية تمثلت في:

1- كيف يمكن لنا تقديم خدمات أكثر و أفضل بالموارد المتاحة ؟

2- كيف نستطيع المحافظة على المستوى الحالي من الخدمات مع إنفاق قدر أقل من الأموال ؟

3- هل يؤدي تقديم هذه الخدمات إلى تحسين العدالة الاجتماعية ؟

فرضيـات الدراسة:

تمثلت فرضيات الدراسة في :

الفرضية الأولى: قد نستطيع القول بأن نجاح الحكومة مرهون بكفاءة وجودة إدارتها العامة

الفرضية الثانية: ظهور ما يسمى بالإدارة العامة الجديدة كفيل بتوفير وتحقيق العدالة الاجتماعية.

مناهج الدراسة:

لمعالجة هذه الإشكالية ومختلف المسائل التي يثيرها الموضوع ، سنقوم بإتباع منهج يجمع بين أوجه مختلفة في مجال الدراسة يوصلنا في الأخير إلى تحليل شامل لكل جوانب

الموضوع ، وهذا بالاعتماد على المنهج الوصفي بأسلوب يقوم على الوصف، الذي نحاول من خلاله التطرق إلى مختلف المفاهيم ونوازن على ضوءه مختلف الاتجاهات والاختلافات ونجمع من خلاله مختلف الملاحظات والانتقادات ، مع الاستعانة في بعض الأحيان بالمنهج المقارن وتوظيفه عند التطرق إلى العلاقة بين الإدارة العامة ومختلف العلوم الأخرى ، كما اعتمدنا كذلك على المنهج التاريخي الذي يوضح لنا كيفية تطور الإدارة كنشاط عبر مختلف العصور والمراحل التاريخية التي شهدها الإنسان.

منهجية الدراسة:

تتضمن دراسة الموضوع مقدمة عامة يتبعها ثلاث فصول ثم الخاتمة.

حيث تطرقنا في الفصل الأول إلى الإطار ألمفاهيمي للإدارة العامة، وقد بدأنا في هذا الفصل بالتعرف على مفهوم الإدارة العامة، وكذا تطورها التاريخي.

أما في الفصل الثاني فقد خصص لضبط السياق المعرفي لحقل الإدارة العامة. وفيه تم التطرق لعلاقة الإدارة العامة ببقية العلوم، وكذا أهم مداخل دراسة الإدارة العامة، وكذا إبراز تأثير حقل إدارة الأعمال على حقل الإدارة العامة.

وأخيرا الفصل الثالث الذي تطرقنا فيه إلى نمطية العلاقة بين تغير دور الدولة والاتجاهات الفكرية لعلم الإدارة العامة. و الذي تضمن ثلاث اتجاهات فكرية لعلم الإدارة العامة(الإدارة العامة الكفء، الإدارة الكفء العادلة، من كفاءة الإدارة إلى كفاءة الحكم والإدارة معا).

هذا وقد احتوى كل فصل على مقدمة في أوله وعلى خلاصة واستنتاجات في الأخير.

وأخيرا أتممنا الدراسة بخاتمة عامة للموضوع.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للإدارة العامة

الفصل الأول:الإطار المفاهيمي للإدارة العامة

تعد الإدارة العامة الوسيلة الأساسية للوصول إلى الأهداف سواء على المستوى الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي، ومحلية كانت أو مركزية. فلا يوجد ما هو أهم من الإدارة في مهمتها التي ترمي إلى تنفيذ وتنسيق الأعمال، وتحقيقها بواسطة الأفراد الذين يقومون بتلك الوظائف التي تمثلها الإدارة للخروج بها من دائرة التخلف إلى طريق التقدم، واللحاق بركب الحضارة والرخاء.

و إن أخذ الإدارة العامة لهذه الأهمية لم يحدث فجأة ودفعة واحدة، بل نتيجة لمراحل طويلة من التطور بدأت مع فجر التاريخ، واستمرت حتى يومنا هذا.

ومن هذا المنطلق سنقوم في هذا الفصل التمهيدي بمحاولة التعرف على مفهوم الإدارة العامة، وتطورها التاريخي وتحديد طبيعتها هل الإدارة هي علم أم فن أم مهنة، وكذا التطرق إلى أهمية ووظيفة هذه الأخيرة على المستوى المحلي أو المركزي.

المبحث الأول: مفهوم الإدارة العامة

إن نقطة البداية في دراسة أي علم من العلوم هي تحديد مفهوم هذا العلم، وذلك قبل الخوض في دراسة العناصر التفصيلية التي يشملها هذا العلم.

فمفهوم الإدارة من الناحية العلمية مفهوم حديث النشأة، أما من حيث التطبيق و الممارسة فمفهومه قديم قدم البشرية وعصورها، حيث أنها وجدت في كل الحضارات القديمة بأصولها و مفاهيمها الخاصة إذا فهي ترتبط بجميع العمليات أو النشاطات الحكومية التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة.

المطلب الأول: تعريف الإدارة العامة

تعريف الإدارة العامة بوجه عام: أصبحت الإدارة في وقتنا الحاضر من أهم حقائق الحياة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و العسكرية، في كل المجتمعات و في كل الدول، و لها اليد في تقرير الأمور و تصريف شؤون الحياة وتحقيق الأهداف التي يطمح إليها كل مجتمع، بأعلى قدر ممكن من الكفاءة، ووفق رغبات وإيرادات مواطنيها.[1]

لذلك فكلمة الإدارة مأخوذة من كلمة (Administre) أي يدير، و هذا الفعل مشتق بدوره من الأصل اللاتيني و هو (Administrare)، و معناها حسب قاموس
(Le Petit Larousse1982) Servir ، Aider، fournir، diriger ،أي يخدم و يساعد و يورد، ويوجه...، لهذا فإن كلمة الإدارة في اللغة العربية: مشتقة من كلمة: أدار، يدير، أي يخطط و ينظم و يوجه و يراقب...

[1] سعود بن محمد النمر، وآخرون، الإدارة العامة" الأسس و الوظائف و الاتجاهات الحديثة، ط7، المملكة العربية السعودية: مكتبة الشقري،2013، ص 3.

و في اللغة الفرنسية فإن كلمة الإدارة لها معنيان.[1] المعنى الأول "**عام**": دل على إدارة الدولة التي تستهدف الصالح العام و إذا ما أضيف إلى المعنى الثاني "**خاص**": دل على إدارة المشروعات الصناعية و التجارية التي تستهدف الربح.[2]

و قد عبر الكثيرون عن معنى الإدارة بطرق مختلفة و يمكننا استعراض ملخص عن أبرز ما قدمه هؤلاء حول هذا المعنى.

حيث عرفت دائرة المعارف للعلوم الاجتماعية الإدارة بأنها:« العملية الخاصة بتنفيذ غرض معين، والإشراف على تحقيقه، و بأنها الناتج المشترك لأنواع و درجات مختلفة من الجهد الإنساني، الذي يبذل في هذه العملية ».[3]

أما جون مي **John M** فعرف الإدارة بأنها: « فن الحصول على أقصى النتائج بأقل جهد، حتى يمكن تحقيق أقصى رواج و سعادة لكل من مناصب العمل و العاملين، مع تقديم أفضل خدمة للمجتمع ».[4]

بعدما توصلنا إلى تعريف الإدارة، فماذا عن كلمة العامة؟

فالمعنى اللغوي من الأصل اللاتيني: جاء المفهوم من كلمة (Administrare) حيث المقطع Ad = To ، والمقطع Ministrate = Serve ،أي أن المصطلح يعني" تقديم خدمة"، أما كلمة (public) فتعني "العامة" أو الجهات الرسمية أو الحكومية. و عندما نقول

[1] بن عيشة عبد الحميد،((العلاقة بن السياسة والإدارة العامة في الجزائر))، (أطروحة دكتوراه. كلية الحقوق، جامعة الجزائر(1)، 2011/2010)، ص 24.

[2] طلق عوض الله السواط، طلعت عبد الوهاب سندي، طلال مسلط الشريف، الإدارة العامة: المفاهيم–الوظائف–الأنشطة، د.م.ن: دار حافظ للنشر والتوزيع، د.ت.ن، ص6.

[3] موسى خليل، الإدارة العامة: المبادئ– الوظائف– الممارسة، ط1، بيروت: مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2005، ص16.

[4] المرجع نفسه،ص 16.

(public Service) يقصد بها " الخدمة العامة"، لذلك تعني (Public Administation) الإدارة العامة، أو الإدارة الحكومية.[1]

كما تعني عمومية الإدارة ،أنها ترمي لتحقيق المصلحة العامة بمضمونها الشامل، و بما ينطوي عليه ذلك من أهداف وخطط و سياسات عامة للدولة ، والجمع بين اصطلاحي: "الإدارة "و"العامة "يمكننا من تعريف الإدارة العامة: « بأنها أسلوب لتنفيذ السياسات العامة، أو ممارسة الأعمال و الأنشطة الحكومية، بغرض تحقيق الأهداف التي ترمي إليها الدولة بأكبر كفاية و فعالية».[2]

حيث نجد تعريف الأستاذ **ليونارد هوايت** للإدارة العامة بأنها:« كل العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسات العامة » ، كما يعرفها الأستاذان **Phiffner،Presthuse** بعبارة مماثلة بأن الإدارة العامة تعني بالمعنى الواسع:« تنسيق الجهود المتعددة بقصد تحقيق السياسات العامة » .كما عرفها البعض الآخر بأنها:« تتكون أساسا من مجموع العمليات و الإجراءات و الخطوات التي هدفها تنفيذ أو تحقيق السياسة العامة »[3].

أما **دراكر** فيعرف الإدارة بأنها:« وظيفة و معرفة، وعمل يتم إنجازه، و يطبق المديرون هذه المعرفة لتنفيذ هذه الوظائف وتلك الأعمال ».[4]

كما يرى **كونتز** و **أدونال** أن الإدارة هي: « وظيفة تنفيذ الأشياء من خلال الآخرين».[5]

كما تؤكد دراسات أخرى بأن الإدارة العامة تتمثل في استخدام النظريات والأجهزة الإدارية

---

[1] موفق حديد محمد، الإدارة العامة: هيكلة الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية، ط1،عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2000، ص17.

[2] درويش محمد ابراهيم، مبادئ الإدارة العامة، القاهرة: مطبعة كلية الحقوق،2008، ص 13.

[3] محمد نصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة،2005، ص30.

[4] احمد فوزي ملوخية، الإدارة لرجال الأعمال والحكومات، الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب، 2009. ص8.

[5] المرجع نفسه، ص 8.

والسياسة والقانونية، للاضطلاع بمهام تشريعية و تنفيذية وقضائية، من أجل تحديد المهام الحكومية على مستوى التنظيم القانوني والخدمات.[1]

و بهذا تكون الإدارة عملية توجيه وقيادة للجهود البشرية بالإضافة إلى التخطيط و التنسيق و اتخاذ القرارات و الرقابة في الجهاز التنفيذي للدولة بمعناه الواسع ، على اعتبار أن هذه الوظائف هي الركائز أو الأسس و العمليات التي تتضمنها الإدارة العلمية.[2]

و مع ذلك فإنه ليس من السهل وضع تعريف واحد عام و شامل و متفقا عليه للإدارة العامة، و يرجع ذلك للأسباب الآتية:

1- إن الإدارة العامة تعتبر من العلوم الاجتماعية التي ترتبط بالعنصر البشري و من ثم يصعب التعميم، و تعدد وجهات النظر لأي مفهوم أو مصطلح.
2- تعدد مدارس الإدارة و مناهجها و من ثم اختلاف التعريفات حسب المدرسة الإدارية
3- تعدد مداخل دراسة الإدارة العامة حسب مجال المعرفة الذي يشتق منها التعريف، هل هي معرفة إدارية أم قانونية أم سياسية....

فالإدارة ما هي إلا وسيلة لتحقيق السياسات و البرامج العامة، و ليست غاية، إنما مجرد وسيلة لتحقيق هدف معين. [3]

ويمكن تعريف الإدارة العامة بأنها: « أسلوب تطبيق المبادئ العلمية و الأسس الإدارية المتفق عليها في النشاط الحكومي بما يحقق أهداف المجتمع ».[4]

---

[1] الأمم المتحدة، تعريف المفاهيم والمصطلحات الأساسية في مجالي أسلوب الحكم والإدارة العامة، نيويورك: المجلس الاقتصادي والاجتماعي،27 /3آذار/مارس2006، ص6.

[2] احمد فوزي ملوخية، المرجع السابق، ص 12.

[3] هالة محمد لبيب عنبه، نيفين عزت الحبيشي، الإدارة العامة، القاهرة: كلية التجارة، 2008، ص 24.

[4] احمد مصطفى خاطر، الإدارة ومنظمات الرعاية الاجتماعية: الأسس النظرية والممارسة العامة، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2007، ص 12.

المطلب الثاني: نشأة الإدارة العامة

على الرغم من أن علم الإدارة العامة يعتبر حديث النشأة، إذ لا يربو عمره على قرن من الزمان ، أو يزيد عنه، فإن الإدارة كنشاط حكومي يرجع عموما إلى آلاف السنين، و سنعرض أهم مراحلها على النحو الآتي:

1- الحضارة المصرية القديمة:

عرفت مصر القديمة ثلاث آلاف عام قبل الميلاد نظاما بيروقراطيا متقدما.[1] حيث كان لها نصيب كبير في بزوغ العمليات الإدارية المعروفة في الوقت الحالي، و في ظهور الفكر الإداري و التنظيمي. فالمجتمع الفرعوني كان على جانب كبير من التنظيم الهرمي، حيث يكون في قمة الهرم فرعون ملك مصر، ثم تحت هذه القمة كان هناك تسلسل تنازلي أخذ في الاتساع–النبلاء–، ثم كبار موظفي الدولة ، ثم الكتاب والحرفيين و العمال غير المهرة، ثم الفلاحون.[2] حيث أنهم استعملوا التخطيط من أجل التحكم في الموارد المتاحة: ففي جزيرة أسوان بمجرى النيل، تم النحت على صخورها بالهيروغليفية – مقياس يوضح منسوب مياه النيل–، بواسطته يقدرون مستوى الفيضان، و كمية المياه، و نوع المحاصيل، و بعملية حسابية يقدرون هل هناك فائض للخزن أم قحط. وهذه العملية تماثل إلى حد كبير التخطيط في العصر الحديث.[3]

2- الحضارة الصينية:

إن الحضارة التي قامة في الصين قديما تركت أثرا كبيرا، حيث إن هذه الدولة كانت بها إدارة عظيمة، والدليل على ذلك إقامة سور الصين العظيم الذي كان هدفه هو حماية الدولة،

[1] محمد إبراهيم درويش ، محمد محمد بدران، المرجع السابق ، ص 20.

[2] نعيم إبراهيم الظاهر، أساسيات الإدارة: المبادئ و التطبيقات الحديثة، ط1، عمان: عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع ، وجدارا للكتاب العالمي للنشر والتوزيع ،2009 ، ص27.

[3] صالح شافي العائذي، الإدارة: أصولها و أفكارها، بغداد: دار العراب ودار نور للدراسات والنشر والترجمة، 2010، ص29.

حيث يعد احد عجائب الدنيا في يومنا هذا. إضافة إلى ظهور العديد من الصناعات والحرف التي تأكد على الإدارة الحكيمة، و التي لولاها لما انتعشت صناعة الورق و الطباعة، بل إن نظام الأسرة كوحدة منتجة ظهرت في البداية في الصين القديمة ، بعدها انتشرت في شرق آسيا متى صارت أسلوب لتجميع الصناعات الوسيطة وأصبحت تدرس في معاهد متخصصة كنظام عمل جديد يقوم على توظيف الأيدي العاملة كثيرة العدد دون الحاجة لوجود مصانع كبيرة معقدة الوظائف.[1] وعلى ذكر الحضارة الصينية نجد الفلسفة الكونفوشيوسية لرجل الصين العظيم وفيلسوفها كونفوشيوس (551–479) ق.م، الذي تولى إدارة إحدى الدويلات الأسرية، و بفضل فلسفته الإدارية و حسن قيادته، تم الإطاحة به، حيث تفرغ بعدها لنشر فلسفته في السياسة والإدارة.[2]

و من أهم مبادئ كونفوشيوس بشأن الدولة و الإدارة نذكر أهمها:

أ. أن الإدارة السليمة هي وسيلة الحكم الصالح.

ب. على الحاكم أن يقود الناس بالحكمة و يكبح جماحهم باللباقة، و عندئذ تسودهم الطيبة و الصلاح.

ج. الإدارة القوية و الحكومة الصالحة و الملتزمة أداة الدولة العادلة.[3]

3- **الحضارة البابلية :**

خلقت هذه الحضارة العديد من الآثار الدالة على مدى الاهتمام بالمعاملات التجارية و إدارتها بفعالية. هذا إلى جانب اهتمام **حمورابي** بالعديد من المفاهيم الإدارية لتنظيم نشاط تداول الأموال والأراضي والعقارات والتجارة والأسرة والعمل.

[1] احمد مصطفى خاطر، المرجع السابق، ص 21.

[2] عامر الكبيسي، الفكر التنظيمي: التنظيم الإداري الحكومي بين التقليد و المعاصرة، ط1، دمشق: دار الرضا للنشر، 2004، ص 25.

[3] المرجع نفسه،ص 26.

و من بين تلك المفاهيم ما تعلق بالأجور والحوافز والرقابة والمتابعة والمسؤولية والسلطة وغيرها.[1]

4- الحضارة اليونانية :

وإذا انتقلنا إلى دولة المدينة اليونانية "City State" حيث كان العالم الإغريقي القديم ينقسم إلى مجموعات منها، لوجدنا أن وظيفة الإدارة العامة قد أنيطت بمجلس الخمسمائة، وهو أحد المؤسسات السياسية في ظل النظام السياسي لدولة المدينة، حيث عرفت نظام الإدارة المحلية، وكانت دولة مدينة أثينا مقسمة إلى حوالي مائة قسم على أساس قبلي و ليس على أساس إقليمي.[2]

5- الحضارة الرومانية:

نظرة متفحصة لتاريخ الرومان في ظل الإمبراطورية الرومانية منذ قيام الجمهورية حوالي سنة (500 ق.م)، والتي تشير إلى الاستقرار السياسي و الذي أدى بدوره إلى استقرار إداري تميز بفكر قانوني، و نظم قانونية غاية في الدقة والضبط والأحكام، و بفضل هذا التراث القانوني تمكنت الإمبراطورية الرومانية من أحكام السلطة الإدارية المركزية، يساعدها نظام إداري على درجة عالية من القوة.[3] أما التعيين في الوظيفة كان يتم بقرار إمبراطوري بعد اخذ رأي رئيس الإدارة المختص. و كان يتم على أساس الوراثة أو شراء الوظيفة، و كان المعين يمر بفترة تدريبية يتلقى فيها قسطا من الثقافة الإدارية العامة إذا كان من كبار الموظفين، أما إذا كان من صغار الموظفين فانه يتدرب على كيفية أداء الأعمال الروتينية.

---

[1] عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، الإدارة: الأصول العلمية والتوجهات المستقبلية لمدير القرن الحادي والعشرين، مصر: المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، 2006، ص 62.

[2] محمد إبراهيم درويش و محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص 38.

[3] عبد العزيز صالح بن حبتور، أصول ومبادئ الإدارة العامة، ط1، عمان: الدار العلمية للنشر والتوزيع، ودار الثقافة للنشر والتوزيع، 2000، ص49.

أما عن نظام الترقي محكوما بمبدأ الاقدمية، غير أن الوساطة و المحسوبية كان لهما دور كبير في هذا النظام.[1]

وبعد انحلالها و سقوطها ورثت الإمبراطورية البيزنطية تراثها الإداري التي عاصرت ظهور الدولة العربية.[2]

6- الحضارة العربية الإسلامية:

لقد كانت الإدارة العامة في الدولة العربية الإسلامية، مضرب الأمثال في النزاهة والمقدرة، وقد اتسمت بالمرونة و السهولة هذا إلى جانب أفكارهم الخاصة بالإدارة، فضلا عن الروح الدينية و الأخلاقية التي سادت تلك الإدارة.[3]

فلقد أسس المسلمون حضارة إسلامية زاهرة امتدت لقرون عديدة بعد سنة 600 م حتى أصبحت خلال فترة قصيرة إمبراطورية واسعة، ساهمة في وضع التشريعات السياسية والاجتماعية والاقتصادية لتنظيم حياة الأفراد في المجتمع .

وأبدعت الحضارة الإسلامية في ممارسة وتطوير مفاهيم السلطات المدنية والعسكرية و العلاقات الدولية وتطبيق العدالة والمساواة .

إن إقامة أول دولة إسلامية في المدينة كانت ناتجة عن عبقرية وجود الرسول صلى الله عليه وسلم بصفته قائدا ومؤسسا للأمة الإسلامية ، التي نشأت وترعرعت على أساس شرعي وسياسي في تنظيمها وإدارتها، وتميزت وظائفها الإدارية بالبساطة وعدم التعقيد نظرا لدور الدولة المحدود في ذلك الوقت.[4]

أما عن الإدارة في الدولة الغربية فقد نشأة في البلدان الأنجلوسكسونية و تحديدا في الولايات المتحدة الأمريكية، وهي أول دولة أسهمت في نشأة و تأسيس وتطبيق علم الإدارة

---

[1] حسين عثمان محمد عثمان، أصول علم الإدارة العامة، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية،2007، ص18.

[2] عبد العزيز صالح بن حبتور، المرجع السابق ،ص49.

[3] عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، المرجع السابق ،ص28.

[4] موفق حديد محمد، المرجع السابق، ص 31.

العامة. وفي هذا السياق كان **ودرو ويلسون**، الذي لعب دورا هاما في وضع منهج علمي لهذا العلم.

والملاحظ أن ما دفعه إلى ذلك انتشار ظاهرة الفساد في الجهاز الإداري في أواخر القرن الماضي، حيث كان أول من نادى بوجوب البدء في حركة الإصلاح الإداري.[1]

كما أن علماء الإدارة في غرب أوروبا و أمريكا، كان لهم الدور البارز في تنشيط الفكر الإداري و فلسفته، فظهرت الإدارة كعلم، له أصوله و قوانينه و مبادئه، و نظرياته في نهاية القرن التاسع عشر، وأوائل القرن العشرين. حيث و ضع العالم"ماكس فيبر" نظرية البيروقراطية، ثم تلا ذلك الأمريكي **فريديريك تايلور** عن الإدارة العلمية ،وكذا دراسات العالم الفرنسي **هنري فايول**، وظهور المدرسة السلوكية ، ومن أهم روادها: **جورج التون مايو**. بعدها ظهر الاهتمام بعلم النفس الإداري، وهذا ما يبدو واضحا في دراسات **ماسلو** و **هيرزبرج** ، حيث كونت هذه الدراسات ما يسمى بمدارس الفكر الإداري.[2]

كما أن من أهم أسباب ظهور علم الإدارة العامة و تطوره هو:

- التطور التكنولوجي الحديث. والثورة الصناعية.
- زيادة مجال النشاطات البشرية و اتساعها.
- الاتجاه نحو مزيد من التخصص و التنوع في المجتمعات الحديثة.

[1] عبد العزيز صالح بن حبتور، المرجع السابق ، ص 31.

[2] نعيم إبراهيم الظاهر، المرجع السابق، ص 30.

المبحث الثاني: طبيعة الإدارة العامة

المقصود بالطبيعة هنا، ماهية وجوهر وكيان الإدارة وفيما إذا كانت تعتبر علما أو فنا.

و يرجع ذلك إلى أن الإدارة قد نشأت في بداياتها الأولى مستندة إلى الخبرات و المهارات الخاصة بالأفراد، أكثر من اعتمادها على المبادئ والحقائق العلمية، كما يمكن توضيح طبيعة الإدارة العامة ببعد ثالث وهو الإدارة كمهنة. و هذا ما سيتم توضيحه لاحقا.

المطلب الأول: الإدارة كعلم

يرى البعض من علماء و كتاب الإدارة أن الإدارة العامة هي علم و ليست بفن، فإذا كان العلم لغة يعني: إدراك الشيء بحقيقته، وهو اليقين و المعرفة و يعني اصطلاحا« جملة الحقائق و الوقائع و النظريات و مناهج البحث...» أو : « مجموعة المبادئ و القواعد التي تشرح بعض الظواهر و العلاقات القائمة بينهما ».[1]

فإن الإدارة العامة تعتمد على مجموعة من المبادئ و القواعد التي استندت في وجودها إلى التجربة و الملاحظة، و قامت على أساس من الدراسة و البحث، فالإدارة العامة علم له فلسفته، وإطاره، ومناهجه، ونظامه الفاحص.[2]

فالدارس لعلم الإدارة يدرس نظريات و مفاهيم مثله مثل أي علم من العلوم المعترف بها، كالطب و الهندسة و الفيزياء و الكيمياء. فالتشكيك بوجود علم الإدارة بحجة أن الإنسان

[1] عمار عوابدي ، القانون الإداري، الجزء الأول –النظام الإداري– ، ط4، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2002، ص25.

[2] محمد نصر مهنا، المرجع السابق ، ص ص 40-41.

لا يمكن و ضعه في المختبر، كما هو الحال مع المواد الكيميائية ولا التحكم بسلوكه، تشكيك في غير محله.[1]

و يمكن القول بان الإدارة علم ، حيث استمد رواد الإدارة و مفكريها و الباحثين في مجالاتها، على الأسلوب العلمي في البحث، والذي يقوم على المشاهدة للظواهر والموضوعات محل البحث، ثم استخلاص أفكار معينة نتيجة للمشاهدة، ثم و ضع مجموعة من الافتراضات تفسر سلوك هذه الظواهر، وبناءا عليه أمكن التوصل إل مجموعة من المبادئ و القواعد في الكثير من النواحي الإدارية، كالتخطيط ، و التنظيم و التوجيه...، و كذا سلوك الأفراد و الجماعات و العلاقات الإنسانية و غيرها. [2]

و القول بأن الإدارة علم، لأنها تعتمد على أساليب البحث العلمي في بعض المجالات المهمة مثل: التخطيط و التنظيم و الدراسات السلوكية المرتبطة بالتنظيم غير الرسمي، و العلاقات الإنسانية، و عملية اتخاذ القرارات و إدارة الموارد المالية.[3]

و من أنصار اتجاه علمية الإدارة نجد الأستاذ **جريفت** بقوله: « أن رجل الإدارة مطبق للأسلوب العلمي بالطريقة نفسها التي يستخدمها المهندس أو الطبيب. سيكون هناك دائما جانب الفن في الإدارة كما هو في الهندسة أو الطب، و لكن مقدار الفن سيتضاءل كلما حلت المعلومات العلمية محل الفلكلور الإداري. صحيح أن طبيب اليوم أرقى بكثير من طبيب القرن التاسع عشر، ولكن ذلك يعزى فقط إلى توافر المعرفة العلمية بدرجة اكبر، ولا يرجع إلى كونه فنانا كبيرا ».[4]

---

[1] هاني خلف الطروانة، نظريات الإدارة الحديثة و وظائفها، عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع،2011 ، ص30.

[2] محمد محمد إبراهيم، مصطفى عبد الحليم أسامة، أصول ومبادئ الإدارة الحديثة، د م ن، د د ن، 2007، ص 105.

[3] سعود بن محمد النمر،و آخرون، المرجع السابق،ص 7.

[4] محمد نصر مهنا،المرجع السابق، ص 42.

و مع هذا فلا يكفي تعلم الإدارة من الكتب أو في قاعات الدراسة فقط، و إنما بالممارسة العلمية و الخبرة المكتسبة، فضلا عن الموهبة، فهي أمور لازمة و ضرورية. و دليلنا على ذلك هو أنه لا يمكن للكتب و المراجع العلمية الطبية لأي طبيب أن تجعله قادرا على التشخيص الصحيح للأمراض، ما لم يدعم دراسته هذه بالممارسة و التعلم من تجارب الآخرين، بل لا بد من توافر المقومات الشخصية لدى الفرد أيضا. تلك المقومات التي تجعله قادرا على استخدام مبادئ علم الإدارة و نظرياتها استخداما سليما. وهنا يأتي دور فن استخدام هذه المبادئ والنظريات.[1]

المطلب الثاني: الإدارة كفن

يرى البعض من علماء الإدارة أن حقيقة طبيعة الإدارة العامة أنها فن و ليست بعلم. وقدم أنصار الطبيعة الفنية للإدارة العامة نظريتهم هذه بالعديد من الأسانيد و الحجج القوية منها:

1- إن الدليل على أن الإدارة العامة هي فن و ليست علم، إنما حتمية، حيث أن الإدارة تتحقق و توجد بطريقة تلقائية، بالنسبة لجميع الأنشطة داخل الجماعات البشرية.
2- كذلك يستدل أنصارها بما يسمى بإنسانية الإدارة، حيث يقولون بأنها عملية إنسانية، حيث أن المهارات الإدارية لا تباع وإنما هي موهبة طبيعية.
3- كما يستند أنصارها إلى حقيقة قدم الإدارة العامة، حيث وجدت في الحضارات الإنسانية القديمة، قبل ظهور الإدارة العامة، و مدارس الفكر الإداري[2].

كما تعني الإدارة كفن التوجيه و التعاون و الرقابة على الأفراد من اجل تحقيق هدف أو غرض معين، أو تنسيق المجهودات الفردية و الجماعية لتنفيذ السياسة العامة للدولة.[3]

[1] صالح شافي العائذي، المرجع السابق ، ص43.
[2] عمار عوابدي ، المرجع السابق ،ص ص21-22.
[3] موفق حديد محمد، المرجع السابق، ص 18.

و من هذه الناحية نجد أن هناك جانب الفن في الإدارة ، و يتركز في فكرة من يولد قائدا، أو من كانت لديه سمات شخصية قيادية يصقلها بالخبرة و التجربة، و من ثم يستطيع أن يحسن و يجيد فن الإدارة بطريقة ناجحة.[1]

فالمدير مثلا يحتاج لخبرة و مهارة و ذكاء في ممارسة عمله، و تعامله مع العنصر البشري لحفزه على الأهداف التنظيمية، لأن ليس كل من درس علم الإدارة قادر على تطبيقه ففن الإدارة هو القدرة على تطبيق الإدارة في المجالات المختلفة.[2]

كما أن من الضروري لمن يتولى أي وظيفة في مجال الإدارة أن يتوفر لديه القدرة على تصريف الأمور و المهارات من ناحية المواقف المختلفة التي تواجهه، و حسن التقدير و ذلك طبعا بالإضافة إلى العلم الإداري الذي يتوفر لديه، و ذلك حتى يمكن تحقيق الفعالية و الكفاءة في تحقيق الأهداف المنشودة.[3]

كما اعتمد أنصار هذا الاتجاه في تدعيم مذهبهم القائل بان الإدارة فن، إلى أن الإدارة العامة تقوم على قواعد غامضة ، و غير مؤكدة ، مما يتنافى مع مفهوم العلم، أو هي بالأحرى مجرد توجيهات يستعان بها دون أن يكون لها أي صبغة علمية ثابتة أو محققة.

واعتمادا على الطابع الحتمي لنشاط الإدارة ، يرى أصحابه أن الإدارة العامة كانت تقوم على أسس شخصية ترتبط بأشخاص القائمين بها فيما مضى، دون الاعتماد على أية قواعد موضوعية، و هذا ما يبدوا جليا بالنسبة لنجاح الإدارات العسكرية القديمة بصفة خاصة فضلا عن نجاح الإدارات المدنية القديمة في مزاولة نشاطها، و الإدارة المصرية القديمة قبل ظهور علم الإدارة العامة في ثوبه الجديد.[4]

و الآن نستطيع القول بأن الإدارة بجانب كونها علما فهي في نفس الوقت فن وأن فنها يرتكز على الشخصية التي تستطيع استخدام العلم و مبادئه و قواعده و نظرياته.

---

[1] هاني خلف الطراونة، المرجع السابق، ص 29.

[2] نعيم إبراهيم الظاهر ،المرجع السابق، ص50.

[3] محمد محمد إبراهيم، أسامة عبد الحليم مصطفى، المرجع السابق،ص 107.

[4] محمد نصر مهنا، المرجع السابق ، ص39.

و فن الإدارة في نظرنا، موهبة لا تتوافر إلا لأعداد قليلة من الأشخاص، و منه فالموهبة تحتاج إلى صقل لتنميتها، وهذا الصقل لا يتم إلا بالدراسة.

المطلب الثالث: الإدارة كمهنة

يرى جانب آخر من كتاب و علماء الإدارة، بأن الإدارة ليست بفن أو علم و إنما هي احتراف و مهنة تتطلب قدرات و براعة خاصة، تكتسب بالاحتراف في المهنة. فالإداري الناجح و الفعال هو ذلك المهني المحترف كالطبيب و المهندس و المعلم و المحامي... و يستند أنصار هذا الاتجاه كون الإدارة مهنة و ليست بفن أو علم إلى نسبية علم الإدارة العامة، باعتباره فرع من العلوم الاجتماعية، أي أنها غير ثابتة مثل القواعد و المبادئ العلمية في العلوم الطبيعية.[1]

حيث يمكن تحديد أهم معالم المهنة و خصائصها فيما يلي:

1- المهنة تقوم على مجموعة متكاملة من المعارف و الأفكار التي تتطلب تدريبا عقليا و تقتصر معرفتها على فئة معينة من الناس.

2- تقضي المهنة مدة طويلة من التركيز على الأنشطة العقلية أكثر منها على الأنشطة الجسمية أو اليدوية العملية.

3- تتطلب المهنة مدة طويلة من التدريب و التخصص.

4- تتميز المهنة بمدى من الحرية في التصرف و الحرية في إعطاء الحكم.

5- تركز المهنة على خدمة الآخرين، و تركز على الخدمة المؤداة أكثر من تركيزها على جمع المال.[2]

[1] عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 27.

[2] هاني خلف الطراونة،المرجع السابق ،ص 31.

المبحث الثالث: أهمية و وظائف الإدارة العامة

إن للإدارة العامة أهمية كبيرة بالنسبة لدول اليوم، لأنها تعد الركيزة الأساسية لها، و واحدة من أهم وظائف الدولة. حيث أن وظيفة الإدارة العامة في الماضي كانت تنحصر في توفير الأمن الداخلي و الخارجي. أما حديثا فتزايد الطلب على الحكومة لتساهم هاته الأخيرة في رفع المستوى المعيشي لرقي مواطنيها ، من خلال تقديم البرامج التنموية.

المطلب الأول: أهمية الإدارة العامة

يمكن القول بأن الأهمية تنبع من عدة حقائق و هي:

أولا: أن الإدارة هي الأساس لنجاح أي عمل يسعى لتحقيق أهداف مشتركة.

ثانيا: أن الإدارة هي الحافز الأساسي للجهود الإنسانية، و هي المديرة للعناصر اللازمة للإنتاج، و هي التي تعمل باستمرار على تحسين سمعة المنظمة، من خلال تقديم أفضل المنتجات و الخدمات للمجتمع.

ثالثا: أن الإدارة هي عين المشروع الخارجية و الداخلية، و هي التي تمد المنظمة بالخلق و الإبداع و التصور البناء لمتطلبات المجتمع و مشاكله.

رابعا: هي محور النشاطات و الأوامر و محور وضع الأفراد لاستقبال القرارات و تنفيذها.[1]

كما يمكن إرجاع أهمية الإدارة العامة إلى الأسباب التالية:

1- توجه العديد من الخريجين إلى العمل في مواقع مختلفة بالحكومة، حيث أنهم يمثلون مديرو المستقبل في الحكومة.

[1] عبد العزيز صالح بن حبتور، المرجع السابق،ص44.

2- إن العديد من الخريجين من الكليات الفنية المتخصصة كالمهندسين وغيرهم عندما يعملون في المنظمات الحكومية، و يصبحوا مديرين للأقسام التي يعملون بها نتيجة للترقية، وهو ما يتطلب منهم الإلمام بالمعرفة الإدارية بالإضافة إلى خبراتهم الفنية المتخصصة.

3- إن العديد من الخريجين اللذين لا يرغبون في العمل في الحكومة ، و يرغبون في العمل في أعمال خاصة، لا بد أن يتعاملوا مع الجهات الحكومية، من خلال استخراج أوراق المشروع أو أن يتقدم لمناقصة عامة ، أو تتم الرقابة عليه من عدة جهات.[1]

كما نجد كذلك أن أهمية الإدارة العامة تتجسد في :

1- أنها مثل القلب، فهي العضو المسؤول عن تحقيق نتائج المنظمة مثل القلب المسؤول عن إمداد الجسم بالدم اللازم لبقائه.

2- الإدارة مسؤولية ليست لها أهمية في ذاتها ، وإنما مسؤولة عن تحقيق النتائج.

3- أهمية الإدارة مستمدة من النتائج المفروض أن تحققها في المجتمع في جميع المجالات.

4- لا يمكن تصور منظمة أو شركة أو مؤسسة بدون إدارة.

5- الإدارة مطلوبة و ضرورية لكل أنشطة المنظمات، ولكل مستويات الإدارة.[2] فلا يمكن لأي منظمة تحقيق الكفاءة والفعالية في أهدافها بدون إدارة جيدة.

فقد أثبتت التجارب و الدراسات الحديثة أن تقدم وازدهار الشعوب لا يعود لكثرة ثرواتها الطبيعية والبشرية، بل إلى وجود إدارة واعية قادرة على تسيير هذه الثروات، بما يلبي حاجيات و رغبات أفرادها.

[1] هالة محمد لبيب عنبه، نيفين عزت الحبيشي، المرجع السابق، ص 28.

[2] نعيم إبراهيم الظاهر،المرجع السابق ، ص 48.

فالمجتمعات التي اهتمت بتنمية مواردها البشرية بالشكل المطلوب ووفقا لمبادئ الإدارة العلمية و الحديثة حققت نموا عاليا في شتى الميادين رغم افتقارها للموارد الاقتصادية ، وأفضل مثال على ذالك تجربة اليابان وماليزيا و هولندا.

في حين نجد مجتمعات غنية بثروات طبيعية و موارد بشرية هائلة، لكنها تعاني من الجوع و الفقر و المرض و انتشار الجهل، نتيجة نقص الكوادر الإدارية الكفءة، و لعل دول العالم الثالث ابسط مثال على ذلك. و هذا ما أكدته مقولة **دراكر** عندما قال:« انه لا توجد دول متخلفة اقتصاديا و إنما هناك دول متخلفة إداريا، حيث أن كل التجارب في الدول النامية تؤكد أن الإدارة هي المحرك الأساسي للتنمية، و من غير توافر هذا العنصر لا يمكن تحقيق التنمية، حتى لو توافرت جميع عناصر الإنتاج الأخرى» .[1]

و مجمل القول أن أهمية الإدارة العامة تكمن في العمل على تحقيق أهداف الدولة من تنفيذ البرامج الخاصة بالتعليم، و نشر الوعي، و الرعاية الصحية و الاجتماعية و كذا تحقيق العدالة و المساواة بين المواطنين، و توفير الحياة الكريمة للجميع. ومعنى ذلك أن الإدارة العامة هي القوة الحيوية التي تلعب دورا فعالا و ملموسا في حياة أفراد المجتمع.[2]

المطلب الثاني: وظائف الإدارة العامة

لا يوجد اتفاق بين كتاب الإدارة العامة حول وظائفها و مهامها، حيث يرى **هنري فايول**، وهو من أوائل الكتاب في الإدارة، أن الوظائف الرئيسية للإدارة تتمثل في:

1- التخطيط Planning .

2- التنظيم Organization .

3- القيادة Command.

4- التنسيق Coordinate.

[1] مصطفى يوسف كافي، وآخرون، المفاهيم الإدارية الحديثة: مبادئ الإدارة، ط1، عمان: مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، 2013، ص ص 22-23.

[2] علي محمود المبيض، وآخرون، الإدارة العامة، مصر : دار شركة الحريري للطباعة، 2008، ص16.

5- الرقابة Control .

ولقد اهتم **فايول** بالوظيفة الإدارية ، و بين أهميتها بالنسبة للوظائف الأخرى ، و تناول شاغلها، و ما يجب أن يتوفر فيهم من صفات تؤهلهم لحسن الإدارة.[1]

كما أن هناك ثلاث مفاهيم تتناول موضوع وظيفة الإدارة العامة هي كالتالي:

المفهوم الأول: ان وظائف الإدارة ليست حكرا على مستوى إداري معين دون الآخر وبالتالي فهي تمارس على كافة المستويات الإدارية.

المفهوم الثاني: يختلف التعاطي مع وظائف الإدارة في الممارسة العملية بين المستويات الإدارية سواء من حيث تأثيرها على أداء المنظمة ككل، أو من حيث الوقت الممنوح لها.

المفهوم الثالث: لا يمكن النظر إلى وظائف الإدارة على أنها وظائف أو حلقات منفصلة بل يجب النظر إليها باعتبارها وظائف متصلة، متناسقة و متفاعلة مع بعضها البعض من حيث قوة التأثر و التأثير، فوظائف الإدارة كجسم الإنسان لكل عضو فيه وظيفة و تأثير على الأعضاء الأخرى.[2]

و على كل حال يمكن تقسيم الوظائف و المهام التي تقوم بها الإدارة العامة إلى أربع مجموعات كالآتي:

المجموعة الأولى: المهام السيادية" Primacy Tasks "، وتشمل ثلاثة أنواع:

- مهام سيادية خارجية: كوظيفة الدفاع.
- مهام سيادية داخلية: كالشرطة و القضاء.
- مهام سياسية بالمعنى الدقيق: و تتمثل في إدارة المؤسسات السياسية.

[1] عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، المرجع السابق، ص 59.

[2] كامل بربر، الإدارة عملية و نظام ، ط1، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1996، ص 16.

المجموعة الثانية: المهام الاقتصادية "Economic Tasks"، وتحتوي على ثلاثة أنواع:

- الاختصاصات المتعلقة بإصدار النقود، و كذا الاختصاصات المتعلقة بسائر نواحي الحياة الاقتصادية و أيضا الاختصاصات المتعلقة بالتنسيق العام للسياسة و المالية.

المجموعة الثالثة: المهام الاجتماعية "Social Tasks"، وتتضمن هذه المهام:

- الأعمال والنشاطات المتعلقة بالصحة و الإسكان و كذا الدفاع عن مصالح و حقوق العمال و توزيع الدخول للطبقات الضعيفة.

المجموعة الرابعة: المهام التعليمية أو الثقافية "Educational Tasks"، و تتمثل فيما يلي:

- البحث العلمي المجرد، و كذا تعليم الأطفال و الشباب، و تنظيم الأنشطة الثقافية، و كذا تطوير الأنشطة الفنية.[1]

كما أن هناك من يقسم وظيفة الإدارة العامة إلى مرحلتين وهما: وظيفة الإدارة العامة في الماضي ووظيفة الإدارة العامة في الوقت الحاضر. فوظيفة الإدارة العامة في الماضي كانت تنحصر في نطاق ضيق محدود، ذلك أنها كانت متمثلة في صون الأمن، وإقامة العدل بين الناس. ذلك أن المذهب الرأسمالي يستوجب قصر نشاط الإدارة العامة على إشباع الحاجات الجماعية التي يعجز النشاط الخاص عن إشباعها.

أما وظيفة الإدارة العامة في الوقت الحاضر_ من خلال تبني الأفكار الداعية إلى تدخل الدولة اقتصاديا و اجتماعيا، إضافة إلى شيوع النظام الديمقراطي_ أدى إلى إلقاء الكثير من الأعباء على عاتق الإدارة العامة في الوقت الحاضر، و سبب ذلك أن الإدارة العامة هي الإدارة التي تتولى مهمة تنفيذ سياسة الدولة في شتى المجالات. [2]

---

[1] مجدي عريف،((نظم المعلومات الإدارية ودورها في حل مشكلات الإدارة العامة: دراسة ميدانية على مديرية المالية في اللاذقية))،(مذكرة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة تشرين- سوريا، 2008)، ص ص 41-42 .

[2] حسين عثمان محمد عثمان، أصول علم الإدارة العامة، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، ص ص 133-134.

لقد تبلورت نظرة علماء الإدارة نحو العملية الإدارية في وظائف أساسية وهي:

° التخطيط Planning

° التنظيم Organizing

° التوجيه Directing

° التنسيق Coordination

° الرقابة Controlling

فهذه العناصر إذا كانت صالحة للتطبيق في مجتمعات الأعمال المتقدمة فهي غير كافية في المجتمعات النامية. و لهذا وجب إضافة عنصرين آخرين هما:

° تهيئة القوى البشرية Sttafing

° الابتكار والإبداع Innovation[1]

1- التخطيط :Planning

هي عملية وضع أهداف المنظمة وتحديد الوسائل اللازمة للوصول إليها بأحسن الأحوال. إن للعملية التخطيطية أهمية كبيرة في الممارسة الإدارية وتشكل القاعدة الأساسية في للوظائف الإدارية الأخرى، باعتبارها محددة للاتجاه ومقررة وجهة المنظمة المرغوب بها وأفضل الطرق للوصول إليها. فعدم كفاءة التخطيط ينعكس بنتائج سلبية على المنظمة خاصة عند عدم إدراك تأثير البيئة المحيطة، وعدم معرفة عناصر و قوة المنظمة للاستفادة منها في تحديد الأهداف.[2]

2- التنظيم:Organizing

إن وظيفة التنظيم تتعلق بتحديد النشاطات اللازمة لتحقيق الأهداف المخططة و تجميع هذه النشاطات في إطار أو هيكل متعاون يضمها، ثم إسناد هذه النشاطات إلى وظائف

[1] مصطفى يوسف كافي، واخرون، المرجع السابق، ص 25.

[2] صالح مهدي محسن العامري، طاهر محسن منصور الغالبي، الإدارة والأعمال، ط2، عمان: دار وائل، 2008، ص 203.

محددة يتولاها أشخاص قادرون على الاتصال ببعضهم، وراغبون بالعمل لتحقيق الأهداف المشتركة فبدون التنظيم يفقد التخطيط أهميته، ويفشل الأفراد، وتنهار المنظمات، ومن ثم تفقد المنظمة أو الإدارة العامة احد المقومات الأساسية لبقائها ونموها.[1]

3- التوجيه:Directing

هي وظيفة إدارية تنطوي على قيادة الأفراد والإشراف عليهم وتوجيههم وإرشادهم حول كيفية أداء الأعمال، وتحقيق التنسيق بين مجهداتهم وتنمية روح التعاون بينهم من اجل تحقيق هدف مشترك.[2]

4- التنسيق: Coordination

يرى **هارولد كونتز** و **ادونيل** Harold Koontz and Donnel في تنسيق أهم مكونات العملية الإدارية وهو الأساس في ممارسة المدير لهذه العملية حيث يحقق التنسيق الوفاق بين المجهودات الفردية داخل المنشاة.

فالتنسيق عمل أصيل للمدير و من واجبه أن ينسق دائما بين أوجه النشاط المختلفة التي تعمل تحت قيادته و سلطاته.[3]

5- الرقابة: Controlling

وهي أخر وظيفة في العملية الإدارية، وتعني بقياس الأهداف والنتائج التي تم تحقيقها ومعرفة مستويات أداء الأفراد والجماعات ومقارنتها بالمعايير الموضوعية واكتشاف أي تفاوت، واتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة وتعتبر الرقابة وسيلة لتطوير وتحسين الأداء.[4]

---

[1] سعود بن محمد النمر، وآخرون، المرجع السابق، ص 161.

[2] بشير العلاق، الإدارة الحديثة: نظريات ومفاهيم، عمان: دار اليازوردي العلمية للنشر والتوزيع، 2008، ص 30.

[3] مصطفى يوسف كافي، وآخرون، المرجع السابق، ص 28.

[4] حسين حريم، مبادئ الإدارة الحديثة: النظريات والعمليات الإدارية ووظائف المنظمة، ط1، عمان: دار ومكتبة الحامد، 2006، ص 21.

خلاصة الفصل الأول:

يمكن القول بعد استعراض هذا الجزء من الدراسة، والذي ركزنا فيه على مفهوم الإدارة العامة، والتي تعني توجيه الجهود البشرية من خلال التخطيط والتنظيم، والتنسيق والرقابة لممارسة الأعمال الحكومية بما يحقق أهداف المجتمع وحاجاته.

فبالرغم من حداثة علم الإدارة العامة إلا أنها قديمة قدم التاريخ، وابسط دليل على ذلك البيروقراطية التي عرفتها مصر القديمة سابقا، وكذا حضارة الصين العظيمة والروم.. إلى غير ذلك من الحضارات.

فالباحثين الأوائل قد ركزوا على الإدارة العامة كعلم له أطره الفكرية المتميزة، لكن العديد منهم يعتبر الإدارة العامة فنا له قواعده وأسسه، وأيضا مهنة لها مواصفات وخصوصيات عرفتها البشرية منذ القدم.

وأخيرا أوردت في هذا الفصل أهمية ووظيفة الإدارة العامة والتي تعمل على تحقيق أهداف الدولة، فهي تمثل القوة الحيوية التي تلعب دورا فعالا وملموسا في حياة أفراد المجتمع.

الفصل الثاني:

السياق المعرفي لحقل الإدارة العامة

الفصل الثاني:السياق المعرفي لحقل الإدارة العامة

تعددت نظريات الفكر الإداري، وخضعت لتطور عبر الزمن، حيث يمكننا أن نتابع المراحل التي مر بها الفكر الإداري في تطوره من خلال إلقاء الضوء على المدارس الإدارية المختلفة، واهم مداخل دراسة الإدارة العامة، هذا إلى جانب علاقة الإدارة بالعلوم الأخرى، باعتبار أن هذه الأخيرة هي احد فروع العلوم الاجتماعية، وبالتالي لا بد من دراسة هذه العلوم والاستفادة منها في تنظيم وإدارة المشروعات العامة والخاصة.

المبحث الأول: العلاقة بين الإدارة العامة و بقية العلوم الأخرى

لم تعد العلوم تقسم إلى علوم نظرية وأخرى علمية، ولم يعد كل علم مستقل بذاته، بل أصبحت العلوم مثل العالم الذي نعيش فيه قرية صغيرة، يتأثر فيها كل علم بالآخر ويؤثر فيه، و مثال ذلك علم الإدارة العامة، فله وثيق الصلة بعدة علوم من أهمها ما يلي:

المطلب الأول: الإدارة العامة و علم السياسة

عند البحث في علم السياسة يمكننا القول أن هذا العلم يدور فلكه نحو البحث المستمر لتنظيم الجماعة الإنسانية في كنف الدولة، و لذلك فهو يعنى بدراسة النظم و القوانين و الحكومات و كذا الأحزاب السياسية ، كما نجده يهتم بالمنظمات و العلاقات الدولية و طالما أن علم السياسة يهتم بنشاط الدولة، فهو يرتبط بالجهاز التنفيذي ارتباطا وثيقا حيث يمكن أن نشير إلى الجهاز التنفيذي بالإدارة العامة.[1]

حيث أن هناك صلة وثيقة بين الإدارة العامة و علم السياسة، إذا تعد الإدارة العامة بمثابة الأداة الرئيسية التي تنشئها الدولة (ممثلة في السلطة الحاكمة)، من أجل تنفيذ سياستها و على هذا الأساس فالإدارة العامة ليست مستقلة عن السياسة بقدر ما هي أداة من أدواتها، وموضوعا من موضوعاتها، و من ثمة تصبح نظاما فرعيا في إطار النظام السياسي العام، و هذا لا يلغي استقلالية الإدارة العامة، و لا يلغيها كحقل دراسي متميز كذلك نلاحظ بأن علم الإدارة يعتمد على علم السياسة اعتمادا كبيرا ، فالسياسة تحدد و ترسم الاتجاه العام للدولة ، و الإدارة العامة تشرف على الوصول إلى تحقيق الأهداف المنشودة، و هذا يوضح لنا أن رقابة السلطة التشريعية على الإدارة العامة لا يعني بأنها فرع من فروع علم السياسة، فهي تهدف لتحقيق و انجاز الأهداف العامة، حيث لها دور هام في المشاركة في اتخاذ القرار، و كذا رفع التوصيات إلى الجهات المعنية العليا للأخذ بها. فالاتجاه الداعي إلى

[1] ثامر ملوح المطيري، فلسفة الفكر الإداري و التنظيمي،ط1، المملكة العربية السعودية: دار اللواء للنشر و التوزيع، 1990، ص32.

الربط بين الإدارة العامة و السياسة ، يعتبرها أداة السلطة لتنفيذ السياسة التي تحددها الدولة، و التي يطلق عليها اصطلاح " السياسة العامة" ، أنصارها هم : **ديموك** ، ليونارد هوايت و من العرب نجد **توفيق رمزي** ، و **حمدي أمين** ....

فهذا الجانب أو الاتجاه يؤخذ عليه اهتمامه بالجانب "الغائي" للإدارة، و هو تنفيذ السياسة العامة، و أهمل الجانب العضوي لها. و هذا ما يميزها عن الإدارات الأخرى ، و بالأخص إدارة المشروعات الخاصة.[1]

كما نجد هناك وجه أخر من أوجه التقارب بين العلمين، حيث يتجلى ذلك في التداخل العضوي بين الإدارة العامة و الحكومة، فمثلا نجد كل وزير يستحوذ على صفتين الأولى أنه يشترك في وضع السياسة العامة للدولة، و الصفة الثانية أنه يرأس في الوقت نفسه الجهاز الإداري الخاص بوزارته.

في حين نجد مظاهر الاستقلال واضحة من حيث أن الإدارة العامة تتميز بالثبات و الاستقرار، و أن رجال الإدارة العامة لا بد من دوامهم في مناصبهم لأداء الخدمة العامة و تحقيق الصالح العام، في حين نجد رجال السياسة في حالة عدم استقرار وتغير، وهذا راجع لطبيعة العمل السياسي، كما تنصب دراسة علم السياسة على دراسة المذاهب السياسية، و سلطات الدولة الثلاث و كل ما يتصل بها من بحوث و دراسات، في حين أن الإدارة العامة يرتكز اهتمامها في دراسة كل ما يتعلق بالنشاط الإداري.[2]

و نلاحظ بأن الاتجاه الفكري الذي ينادي بضرورة فصل السياسة عن الإدارة قد تعرض للكثير من النقد نظرا لتعذر هذا المنطلق الفكري في الواقع العملي.

---

[1] عبد الحميد بن عيشة،((العلاقة بين السياسة و الإدارة العامة في الجزائر))، (أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون الجزائر ،2010 /2011)، ص29.

[2] عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، المرجع السابق، ص ص 55-56.

المطلب الثاني: الإدارة العامة و علم الاقتصاد

إن علم الإدارة العامة يهدف من خلال تنفيذ السياسة العامة إلى تحقيق النجاح و الفعالية، إلا أن باحثيها يسعون إلى الترشيد في الموارد ذات الطابع الإنتاجي و الخدمي، من أجل تحقيق عنصر الكفاءة و الفعالية. فالمتفق عليه أن الإدارة العامة لا تقدم خدماتها بمقابل مادي أو ما شابه ذلك، على عكس ما هو الحال في إدارة الأعمال ، لكن يبقى هدف تحقيق الكفاءة هو الذي يحقق أكبر قدر من الفائدة و يتجنب أقل قدر ممكن من الخسارة ، لأنه ركن أساسي في تقييم بعض الانجازات التي تقوم بها بعض المنظمات العامة.

كما تتجسد لنا علاقة علم الإدارة العامة بعلم الاقتصاد مثل في مجال التنمية الذي يحظى باهتمام العديد من الباحثين و السياسيين في الدولة النامية خاصة، و التي عانت كثيرا من ويلات التخلف الاقتصادي.

فعملية التنمية في هذه الدول لا تسعى لتحقيق التوازن الداخلي و الخارجي فقط، و إنما على توفير كوادر إدارية كفءة ، و ذو خبرة عالية.[1]

حيث أصبحت العلاقة بينهما_ الإدارة العامة و الاقتصاد_ ذو أهمية كبيرة و بالخصوص إذا أنيطت مهمة النهوض بتحقيق التنمية الاقتصادية بصفة خاصة ، و التنمية الشاملة بصفة عامة، من قبل الإدارة العامة.[2]

فالعلاقة هنا تبدو علاقة وثيقة جدا، حيث يهدف كلاهما إلى تحقيق أفضل النتائج بأقل التكاليف لذلك كان لا بد للمتخصصين في الإدارة العامة أن يلموا بالمفاهيم الاقتصادية الأساسية المتعلقة أساسا بالكفاية و الإنتاجية.[3]

[1] مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، مبادئ علم الإدارة العامة، طرابلس: الجامعة المفتوحة ، 2001 ، ص 62.

[2] سعود بن محمد النمر، و آخرون ، المرجع السابق ، ص14.

[3] هاني خلف الطراونة، المرجع السابق، ص35.

حيث أن علم الاقتصاد يهدف لتوزيع الموارد و استغلالها استغلالا أمثل لتلبية المتطلبات و الحاجات الأساسية للأفراد، و هذا ما تهدف إليه الإدارة من خلال توظيف و تنسيق الجهود و الموارد، بما يحقق أفضل استغلال لها.[1]

فدراسة الاقتصاد و الإدارة العامة نجدها تتوافق في كثير من الأحيان، و في العديد من الأوجه في دراسة العديد من الموضوعات ، مثل : الحساب الختامي، الميزانية و المالية العامة، التي يشترك فيها كل من دارسي الإدارة العامة و الاقتصاد. فالدولة هنا تقوم بإرساء القواعد الأساسية للاقتصاد العام، و توكل مهمة التنفيذ إلى الأجهزة الإدارية.[2]

المطلب الثالث:الإدارة العامة و علم القانون الإداري

هناك من يخلط بين الإدارة العامة و القانون الإداري ،حيث أن هذا الأخير هو عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم المصالح العامة و تبين علاقاتها فيما بينها من جهة، و فيما بينها و بين الأفراد من جهة أخرى، حتى يكونوا على دراية بطبيعة العلاقة بسلطاتهم، و بحقوقهم و واجباتهم حيال بعضهم البعض ، فهو علم مستقل بحد ذاته.

أما الإدارة العامة هي نشاط يتعلق بتحقيق الأهداف العامة التي تعمل الأجهزة الحكومية و الهيئات العامة على تنفيذها[3]

كما نجد الاختلاف واضح بين الإدارة العامة و علم القانون الإداري من خلال الموظف العام. فالقانون الإداري يهتم بكل ما هو قانوني منذ بداية مسيرة حياته الوظيفية إلى نهايتها، من خلال شروط التوظيف، و طرق التعيين، وعلاقة الموظف العام بالإدارة.

كذلك تحديد حقوق الموظف و واجباته و الحالات التي يتعرض فيها للعقاب و التأديب

[1] حسين حريم، مبادئ الإدارة الحديثة: النظريات و العمليات الإدارية و وظائف المنظمة، ط1، عمان : دار مكتبة الحامد، 2006.ص 38.

[2] طلق عوض الله السواط ، طلعت عبد الوهاب سندي ، طلال مسلط الشريف، المرجع السابق ،ص13.

[3] عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، المرجع السابق ، ص ص 56-57.

و ما إلى غير ذلك.

أما علم الإدارة ، نجدها تختلف عن ما ذكر سابقا، فهي تتعرض لمسألة الموظف العام من الجانب الفني، و ليس القانوني. فمثلا نجد أن هاته الأخيرة تقوم بتدريب الفرد على العمل في حالة عدم كفاية الشروط، و هل هذا التدريب سابق أم لاحق للالتحاق بالعمل، و كذا دراسة أفضل الأساليب لتعيين و ترقية الموظف، و كيفية معاملة المرؤوسين، و تحفيزهم و قيادتهم لتحقيق الكفاية الإنتاجية المطلوبة[1]

و في محاول أخرى للتفريق بين العلمين، ذهب رأي آخر إلى أن علم الإدارة العامة هو فرع من فروع العلوم الاجتماعية، يعني بوصف و شرح تكوين و نشاط وآراء و سلوك الرجال و الجماعات الذين يكونون جهاز الدولة، في حين القانون الإداري هو مجموعة القواعد القانونية التي تحكم النشاط الإداري.[2]

و منه نجد أن العلاقة بين الإدارة العامة و القانون كانت فيما سبق علاقة اندماج و تكامل ، و هذا راجع إلى أن علم الإدارة العامة نشأ بالتأثر بالمدخل القانوني الذي سيطر على دراسة المنظمات العامة أواخر القرن التاسع عشر، و أوائل القرن العشرين.

حيث جسد الباحث **وودورو ولسون** العلاقة بين العلمين من خلال مبدأه في فصل السلطات، لتحديد طبيعة العلاقة بينهما. فهذا المبدأ يشير إلى الحدود و علاقات التوازن بين السلطات الثلاث – التشريعية و التنفيذية و القضائية– فكل سلطة من السلطات الثلاث لها مهامها، و وظائفها و اختصاصاتها الخاصة بها.[3]

[1] محمد سعيد عبد الفتاح ، محمد فريد الصحن، الإدارة العامة : المبادئ و التطبيق ، الإسكندارية: الدار الجامعية ، 2003 ، ص 50.

[2] حسين عثمان محمد عثمان، أصول علم الإدارة العامة، ط1 ، بيروت : منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، ص 159.

[3] مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، المرجع السابق ، ص61.

و بالرغم من هذا الاختلاف نجد أن الإدارة العامة استفادت من علم القانون في التعرف على القوانين و القواعد و الأحكام القانونية التي تحكم تصرفات الأفراد، حتى يمكن الالتزام بها و العمل على أساسها.[1]

لذلك على رجل الإدارة أن يكون ذو معرفة بالقانون، و هذا ضروري لكي لا يخالف القانون بتصرفاته، و ينسجم معه، و هذا ما نجده لدى رجل الإدارة في إدارة الأعمال، الذي يلتزم و يطبق القوانين التي تنظم النشاط الاقتصادي و معاملاته التجارية، لكي لا يقع في مخالفات ذو عواقب غير محمودة.[2]

و منه نستخلص أن لكل مجتمع قوانين و تشريعات تضبطه لضمان بقائه و استمراره و ديمومته، و معرفة الإداري بمثل هاته التشريعات أمر ضروري ، حتى تكون قراراته و أفعاله منسجمة مع هذه التشريعات ، و لا تخالفها.[3]

[1] محمد محمد إبراهيم ، أسامة عبد الحليم مصطفى ، المرجع السابق ، ص 107.

[2] هاني خلف الطراونة ،المرجع السابق ، ص 35.

[3] حسين حريم، المرجع السابق ، ص،39.

المبحث الثاني: مداخل دراسة الإدارة العامة

لقد تعددت المداخل المتعلقة بدراسة علم الإدارة العامة بتعدد المدارس التي عنيت بدراسة هذا العلم، إلا انه يمكن أن نقتصرها بصورة إجرائية في(**07**) مداخل وهي:

المطلب الأول: المدخل القانوني

يعد المدخل القانوني من أقدم المداخل في دراسة الإدارة العامة، و ذلك رغم وجود و ظهور مداخل أخرى، إلا أن هذا المدخل يحظى بأهمية كبيرة كمنهج لدراسة الإدارة العامة خصوصا في فرنسا و مصر.

حيث يقوم المدخل القانوني على دراسة القواعد و المبادئ القانونية التي تطبق على نشاط المنظمات الإدارية و الحكومية و تضبط هذا النشاط. مع التركيز على الحقوق القانونية و الواجبات المفروضة على الحكومة، و كذا الطرق القضائية التي تتصل بهذا النشاط.[1]

و من أهم المسائل القانونية التي تهم الإدارة الحكومية مسألة الفصل بين السلطات، و طبيعة العلاقات بينهما، و كذا طبيعة التنظيم الإداري بالدولة، و مدى علاقة السلطة المركزية بالسلطات اللامركزية. و عموما يستهدف هذا المدخل اتفاق أعمال الإدارة و نشاطها مع مبدأ الشرعية القانونية وسيادتها.[2]

و قد وجهت عدة انتقادات لأنصار هذا المنهج، مما جعل بعض فقهاء القانون أنفسهم يعدونه منهجا قاصرا، يمثل نظرة ضيقة إلى الإدارة العامة، و ذلك للأسباب التالية :

- إقتصاره على سرد النصوص و تفسيرها.
- إغفاله للجوانب الفنية في العملية الإدارية .

[1] أحمد فوزي ملوخية، الإدارة لرجال الأعمال و الحكومات ، الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب ، 2009، ص 26.

[2] عبد العزيز صالح بن حبتور،المرجع السابق ، ص 95.

- إغفاله المؤثرات السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية التي تتأثر بها العملية الإدارية.
- إغفاله العوامل البيئية التي أثرت في نشأة النظام الإداري و في تطوره و نجاحه أو فشله.
- عدم دراسة هذا المدخل للنظام للإداري ككائن حي، و اقتصاره على الناحية الفقهية[1]

المطلب الثاني: المدخل البنائي الوصفي

ظهر هذا المدخل في أوائل القرن العشرين ، و كان **ليونارد هوايت Leonard White** في مقدمة العلماء الذين حددوا إطار هذا المدخل، حيث وضح مقومات الإدارة في العناصر الآتية:

1- التنظيم.

2- القوى البشرية.

3- التمويل.

4- التشريع و الضوابط القانونية.[2]

إذ يركز هذا المنهج في دراسة الإدارة العامة على تبيان هذه الأخيرة و تكويناتها، كما يهتم بتحديد مستويات السلطة و المسؤولية، و دراسة مشاكل التنسيق و الاتصال بين مختلف الوحدات للجهاز الإداري، و هي مشاكل ناتجة عن تضخم الأجهزة الإدارية.[3]

كما يركز كذلك على دراسة الخريطة التنظيمية للتنظيم الإداري للدولة للإلمام بخصائص الإدارة العامة، و وظائفها، و تفهم طبيعة عمل الإدارة العامة، و خطوط السلطة

[1] سعود بن محمد النمر، وآخرون، المرجع السابق، ص 19.

[2] محمد فتحي محمود، الإدارة العامة المقارنة، ط1 ، المملكة العربية السعودية: عماد شؤون المكتبات بجامعة الملك سعود،1985،ص12.

[3] حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 76.

و الاتصال و مراكز المسؤولية ، و اتخاذ القرارات في التنظيم.

و أهم الانتقادات الموجهة لهذا المدخل تتخلص فيما يلي:

- إن الخريطة التنظيمية للدولة تظهر نماذج السلطة الرسمية، و لا تظهر السلطة غير الرسمية المؤثرة في سلوك و اتجاه التنظيم.
- إن الخريطة التنظيمية لا تظهر الأهمية النسبية لكل منطقة وظيفية أو وكالة حكومية معينة.
- إن هذا المدخل يهمل جوانب الارتباط و التفاعل بين الجهاز الحكومي و بين بيئته الخارجية.
- كذلك يهمل المدخل النظرة للإدارة العامة نوعا من التفاعل بين العناصر الإنسانية كما يهمل الطبيعة الإنسانية، و مقومات الشخصية الإنسانية و دوافع سلوكها.[1]

المطلب الثالث: المدخل الوظيفي

يعتمد المدخل الوظيفي في دراسته للإدارة العامة على وظائف الإدارة و عناصر العمل الإداري، المطلوبة لأي نشاط إنساني لتحقيق أهداف معنية.

حيث يساعد فهم هاته الوظائف، و كذا عناصر العمل الإداري، في زيادة فعالية عمل الإدارة العامة، بواسطة الاستخدام و الاستفادة من أساليب علمية متطورة في كل من مجال: التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة.

و بالرغم من اختلاف العلماء حولها، إلا أن غالبيتهم اتفقوا حول هذه الوظائف.[2]

فهذا المدخل يعتمد بصفة عامة على التعريف بوظائف المدير، و التركيز على أن فكرة الإدارة العامة، أو الإدارة الخاصة، تتكون من عدد من الوظائف لا تختلف باختلاف المنظمات و لا بالمستويات التي تمارس فيها، و لا بالظروف البيئية التي تطبق فيها.

[1] علي محمود المبيض، و آخرن، المرجع السابق ، ص ص32-33.

[2] عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، المرجع السابق ، ص 65.

و قد أسس هذا المدخل الرائد **هنري فايول** ، الذي يعد الرائد الأول لحركة الإدارة العلمية.[1]

غير أن هذا المدخل تعرض لنقد من قبل الكتاب السلوكيين ، الذين نظروا إلى الكتابات التنظيمية المطروحة ضمن هذا المدخل على أنها كتابات تقليدية، كونها تتعامل مع المنظمات كمؤسسات مغلقة و مستقلة عن التنظيمات المجتمعية الأخرى، و أن المعرفة التنظيمية عندها هي معرفة كمؤسسات مغلقة و مستقلة عن التنظيمات المجتمعية الأخرى، و أن المعرفة التنظيمية عندها هي معرفة إدارية بحتة، لأن الملاحظة و التجارب الشخصية تستطيع أن تمهد لبناء المبادئ النظرية ، و مهما كثرت الانتقادات الموجهة لهذا المدخل إلا أنه كان المحفز لتوليد أفكار مضادة، تحولت لمداخل انضج لدراسة التنظيم و المنظمات.[2]

المطلب الرابع: المدخل السلوكي

جاء المدخل السلوكي كرد فعل لآراء المدرسة التقليدية في الإدارة، التي أهملت جانب العلاقات الإنسانية، و دورها في الإدارة. و عليه فالإطار الفكري لهذا المدخل ينطبق عليه وصف مدرسة فكرية أو إطار نظري عام أو باراديم "**Paradigm**" حيث أن هذا المفهوم تم تطويره من طرف توماس كوهن **Thomas Kuhun**، في دراسته بخصوص تتبع تطور الهيكل البياني للثورة العلمية.[3]

كما نجد بأن هذا المدخل نشأ من خلال إسهامات كل من كتاب علم النفس و الاجتماع من خلال تحليل سلوك المنظمات الإدارية ، سواء كانت منظمات إدارية عامة أو خاصة. حيث يركز المدخل السلوكي على الفرد بصفة خاصة، من خلال أنه يرى بأن التنظيم الإداري ما هو إلا تجمع إنساني، و الذي يشكل فيه الفرد قوة ديناميكية محركة

[1] عبد العزيز صالح بن حبتور، المرجع السابق، ص 96.

[2] عامر الكبيسي، الفكر التنظيمي: التنظيم الإداري الحكومي بين التقليد والمعاصرة، ط1، سوريا: دار الرضا للنشر، 2004، ص 64.

[3] مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، المرجع السابق ، 112.

للتنظيم ، و التي تؤثر في كفاءته أو ضعفه. فهذا المدخل يركز في وصوله لتعليمات حول موضوع التنظيم و الإدارة، من خلال استخدام المتغيرات السلوكية.[1]

كما أن المدخل ركز على تحفيز العاملين من أجل الرفع من معنوياتهم ، و بالتالي الزيادة في الإنتاجية، و أيضا يشمل على دراسة موضوع و مجال القيادة ، و علاقتها بنجاح المشروع ، بمعنى التركيز على الميزات و الخصائص الشخصية التي تؤدي و تؤثر في نجاح العملية الإدارية ، و بالتالي في نجاح المشروع.

كما يهتم أيضا المدخل السلوكي بمجال الاتصالات **Communication**، و كذا الاهتمام بتنمية العاملين و تطوير مهاراتهم.[2]

و بالرغم من ذلك يرى الكثير من الكتاب أن هذا المدخل لا يكفي وحده لدراسة الإدارة العامة، فهناك جوانب عديدة لم تحظى باهتمام رواد المدخل السلوكي، إضافة إلى أنه لم يأخذ في الاعتبار العوامل و القوى البيئية التي لها أهمية على سلوك و أداء المنظمات العامة. فالمدخل السلوكي ركز على البيئة الداخلية للمنظمات خاصة الأفراد، و أهمل العوامل السياسية و الاقتصادية و كذا الاجتماعية و الدور الذي تلعبه في تأثيرها على ممارسات المنظمات الحكومية .[3]

المطلب الخامس: المدخل البيئي (الإيكولوجي)

إن كلمة "ايكولوجي" **Ecology** " هي كلمة مشتقة من الأصل الإغريقي " إيكوس" **Ekos** أي : كل ما يحيط بالمرء فيصبح مسكنه، و كلمة " لوجي " **Logy** معناها: علم. و معنى المصطلح : هو العلم الذي يهتم بالمحيط و بالبيئة و المؤثرات التي تخضع لها.[4]

[1] علي محمود المبيض، وآخرون، المرجع السابق ، ص 35.

[2] بشير العلاق ، إدارة الحديثة: نظريات و مفاهيم، عمان: دار اليازوردي العلمية للنشر و التوزيع ،2008،ص 47.

[3] محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن، المرجع السابق ، ص 59.

[4] عبد العزيز صالح بن حبتور، المرجع السابق، ص 98.

و منه نرى أن أصحاب هذا المدخل يرون بأن نجاح النظام الإداري مرهون بظروف البلاد الحقيقية، بما في ذلك العادات و التقاليد. و هذا ليس للدعوة إلى عدم التغيير و إنما على الدول وفق منظور هذا المدخل أن تكيف نظمها الإدارية كلما تغيرت الظروف فالنظام الإداري الناجح يتكيف ليس فقط بظروف البيئة الداخلية فقط. و إنما يأخذ في الحسبان أيضا ظروف و عوامل البيئة الخارجية. لأن الدول حاليا أصبحت لا تستطيع العيش بمعزل عن غيرها، فالعالم اليوم أصبح كل متكامل و مترابط و متداخل فيما بينه.[1]

كما يبرز هذا المدخل أيضا أن نجاح النظم الإدارية في مجتمع ما، لا يعني نجاحه في مجتمع آخر. و ذلك راجع لاختلاف البيئة المحيطة.

و لعل أبرز مثال على ذلك هو فشل المستعمر الانجليزي في نقل و تطبيق جهازه الإداري في الهند، و كذا استحالة تطبيق نظام الإدارة العامة الأمريكية في مصر. و هذا كله راجع لاختلاف النظرية البيئية للمجتمعين.

و نجد أن هذا المدخل البيئي هو مدخل حديث إلا أن له جذور تاريخية متأصلة في الصين القديمة. و هذا ما يتجلى في مقولة الفيلسوف الصيني العظيم **كونفوشيوس** سنة **50** قبل الميلاد. " يلزم قبل و ضع أي نظام إداري لأي بلد دراسة الظروف الاجتماعية و الاقتصادية و التاريخية التي تؤثر في هذا البلد".[2]

كما نلاحظ بأن هذا المدخل أيضا لا يخلو من الانتقادات الموجهة له. بحيث أن دراسة جميع خصائص المجتمع و مميزاته، من إمكانيات مادية كانت أو بشرية أو حضارية، هي مسألة مرهقة، كما أن العوامل البيئة هي عوامل سريعة التطور و التغير، و أن اللحاق بها هي محاولة مرهقة أكثر.

[1] مصطفى عبد الله أبوالقاسم خشيم، المرجع السابق، ص ص 116-117.

[2] أحمد فوزي ملوخية، المرجع السابق، ص ص 34-35.

المطلب السادس: المدخل المقارن

يعتبر المدخل المقارن من المداخل الحديثة لدراسة الإدارة العامة. حيث يقوم على دراسة نظم و عمليات الإدارة في بلدين أو أكثر، و هذا من أجل الوصول إلى قواعد أصولية يمكن تطبيقها و الاستفادة منها. و ذلك للنهوض بمستوى الإدارة ورقيها[1].

وعلى سبيل المثال قد تكون المقارنة بين النظام الإداري الحكومي في مصر مثلا مع نظيره في الولايات المتحدة أو بريطانيا، كما قد ترتكز المقارنة على أحد أو بعض جوانب الإدارة العامة مثل : المقارنة بين مظاهر البيروقراطية في فرنسا و مظاهر البيروقراطية في الهند مثلا.

إن منطق هذا المدخل لا يعتبر أن الاختلاف في المظاهر البيئية للمجتمعات يمنع من وجود قواعد و مبادئ يمكن تطبيقها في كل المجتمعات بصفة عامة.[2]

و من أسباب انتشار هذا المدخل و زيادة الاهتمام به في دراسة الإدارة العامة نجد:[3]

أ. التطور في وسائل النقل و المواصلات جعل من انتقال الخبرات بين الدول أمرا سهلا.

ب. الدور الذي تلعبه الهيئات الدولية، و ما تقدمه من خدمات و معونات للدول للنهوض بأنظمتها الإدارية.

ج. زيادة عدد الدول النامية التي تتشابه في ظروفها، و رغبة حكوماتها في النهوض و الرقي بها في شتى الميادين و المجالات، سياسيا و اقتصاديا و اجتماعيا...الخ

و منه كان لزاما عليها الاستعانة بالخبرات الأجنبية في المجال الإداري.

و نلاحظ أن هذا المدخل وجهت له عدة انتقادات تتجسد في صعوبة الاستفادة من الدراسات المقارنة، وذلك راجع لاختلاف ظروف الدول عن بعضها، أو حتى داخل الدولة

---

[1] عبد العزيز صالح بن حبتور ، المرجع السابق، ص 101.

[2] أحمد فوزي ملوخية ، المرجع السابق، ص 36.

[3] على محمود المبيض، وآخرون، المرجع السابق، ص 39.

الواحدة. فإذا مكن تطويع هذه الدراسات لظروف الدولة فهذا يتطلب وجود خبراء متخصصين داخل الدولة، و في حالة التعذر يستعان بخبراء أجانب مما يزيد التكاليف وعائق اللغة.

المطلب السابع: مدخل النظم

لقد اقتبس الباحثون في علم الإدارة العامة مدخل النظم هذا من علوم أخرى. نظرا لما حققه هذا المدخل من أساليب جديدة في التحليل، سمحت للدارسين أن ينظروا في المشاكل و القضايا التي تواجهها العلوم الاجتماعية من منظور كلي.

حيث أن هذا المدخل يسعى باحثوه إلى تطوير نظرية لفهم النظم السياسة و الإدارية. حيث برز هذا المدخل منذ عقد الخمسينات من القرن العشرين.[1]

فهذا المدخل – مدخل الأنظمة– يعد من المداخل الحديثة في دراسة الإدارة العامة، و هو يستند إلى مفهوم النظم، و هو يعني النظر إلى المنظمة كنظام متكامل مترابط يتكون من عدة أنظمة فرعية، تتفاعل مع بعضها البعض لتحقيق هدف النظام.[2]

و تبعا لهذا المدخل فإن الوكالة الحكومية المعينة تعد جزءا من النظام الإداري للدولة، و تتأثر بالقوى المختلفة للبيئة التي توجد فيها، و في نفس الوقت تصدر هاته الأخيرة – الوحدة الحكومية–قرارات تؤثر على نفس البيئة، و طبقا لهذا المدخل فإن النظام الإداري يتكون من مدخلات و مخرجات.[3]

حيث تتكون المدخلات من مجموعة من المطالب و التأييد و الموارد و العقوبات ، و الضغوط التي تؤثر في المنظمة الحكومية، التي هي جزء من النظام الإداري للدولة.

أما المخرجات فهي عبارة عن قرارات و سياسات و موارد و معلومات....الخ، التي تنتجها المنظمة الحكومية.[4]

---

[1] مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، المرجع السابق ، ص 120.

[2] علي محمود المبيض، وآخرون ، المرجع السابق، ص 35.

[3] أحمد فوزي ملوخية، المرجع السابق، ص 38.

[4] عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، المرجع السابق، ص66.

إضافة إلى مما سبق هناك أيضا العمليات التحويلية ، و التي تشمل كافة الأنشطة اللازمة لتحويل المدخلات إلى مخرجات من تخطيط و تنظيم و توجيه، و إصدار أوامر، أما عن التغذية المرتدة فهي تعتبر الوسيلة لإظهار كافة النظام، و التأكد من أدائه بطريقة سلمية، بحيث يمكن عن طريقها اتخاذ الإجراءات التصحيحية أولا بأول، و مراجعة القرارات و السياسات حتى يتم تحقيق الأهداف بفاعلية.[1]

لكن مدخل النظم لم يسلم من الانتقادات التي يمكن إجمالها في النقاط التالية:[2]

1- إن تأكيد مدخل النظم على أن كل أجزاء النظام الإداري متداخلة و تربطهما علاقات اعتماد متبادلة، لم يتبع بتفسير يوضح اتجاهات و مقدار التغير في علاقة الجزء ببقية الأجزاء الأخرى. مما يسمى بعدم الوضوح و الدقة.

2- إن استخدام أصحاب هذا المدخل لمفاهيم معينة و تعريفها تعريفا عاما، قد لا يمكن الباحثين من قياس مفاهيم مثل التأييد و المطالب و المعارضة قياسا دقيقا بحيث نستطيع أن نقارن بين هذه المفاهيم في بلدان و ثقافات مختلفة.

3- إن إشارة أصحاب هذا المدخل إلى العملية الإدارية على أنها مجرد عملية تحويل المدخلات إلى مخرجات ، جعلت العديد من الناقدين يقولون و يصفون العملية التحويلية بأنها عبارة عن صندوق مغلق، لا يوضح عناصره هذه العملية بالتفصيل.

[1] على محمود المبيض، وآخرون، المرجع السابق ، ص 36.

[2] مصطفى عبد الله ابو القاسم خشيم، المرجع السابق، ص ص 121-122.

المبحث الثالث: تأثير حقل إدارة الأعمال على حقل الإدارة العامة

عرفت الإدارة خلال تطورها مدارس فكرية عديدة كانت كل منها تحاول العمل من اجل تنمية هيكل معرفي للإدارة يمكن أن يساهم في حل المشاكل الإدارية، وزيادة إنتاجية المنشات الصناعية، من أشهر هذه المدارس هي: المدرسة الكلاسيكية، السلوكية، والحديثة.

المطلب الأول: الدراسات التقليدية

أولا: المدرسة الكلاسيكية (Classic School)

حيث تقوم هاته المدرسة على نفس الأفكار التي نشأت في نهاية القرن التاسع عشر و تعتمد على العقلانية الاقتصادية لجميع الموظفين. و نشأت عن فرضية **آدم سميث** الكلاسيكية القائلة بأن الحوافز الاقتصادية تحفز الأفراد على العمل: و بالتالي يجب توفير فرص الربح الاقتصادية لها.

كما أن هاته المدرسة الكلاسيكية نجدها تنقسم إلى ثلاث فروع و هي :

- الإدارة العلمية.
- المبادئ الإدارية.
- الإدارة البيروقراطية.[1]

1. **الإدارة العلمية:** نجدها تركز على الدراسة العلمية لطرق العمل التي تعتمد على الحقائق و الثوابت ، و ليس على التخمين و الحدس و ما شابه، و قد أوجدت لذلك بعض المفاهيم و التقنيات التي تسهل من عمل الإدارة و ترفع من إنتاجيتها. و من أشهر روادها:[2]

[1] زيد مثير عبوي، سامي محمد هشام حريز، مدخل إلى الإدارة العامة: بين النظرية و التطبيق، عمان : دار الشروق، 2005، ص17.

[2] موسى خليل ، المرجع السابق، ص 24.

أ- فريديريك تايلور Frederick Taylor **(1856- 1915):**

كان **تايلور** مهندسا ميكانيكيا في أحد مصانع الصلب. و قد لاحظ أن الطرق التي يتبعها العمال في أعمالهم طرقا عقيمة في أغلب الأحوال ، يترتب عليها خسارة و تبذير في الأموال لذلك أخذ يقوم بدراسة دقيقة و منظمة للعمل الصناعي في كل مرحلة، حيث تتناول كل مرحلة بالملاحظة و التحليل و التجريب، و كذا تحليل العمل و استبعاد الحركات الزائدة ثم تقدير الزمن اللازم لكل حركة من الحركات تقديرا ضروريا.

كما نلاحظ بأن جهود تايلور لم تقف عند دراسة الحركة و الزمن فقط ، بل تعداه لدراسة المواد و الأداة و العدد ، لكي يسير على العامل عمله و يزيد من إنتاجه.[1]

حيث ركز اهتمامه على استبدال الإدارة التقليدية بالإدارة العلمية، عن طريق تطوير المبادئ الأكثر علمانية و عقلانية، و ذلك لضمان الفائدة القصوى لأصحاب المؤسسات و كذا الموظفين، حيث قام بوضع أربعة مبادئ تعد كأساس للإدارة العلمية و هي كالتالي:

- يجب تجزئة كل وظيفة إلى عناصر، و إتباع الأسلوب العلمي في انجاز كل عنصر ينبغي اختيار الموظفين على أساس علمي، ثم تدريبهم على أداء العمل على أكمل وجه.
- ضرورة تعاون كل من الإدارة و العمال لضمان أداء جميع المهام بأساليب علمية.
- التوزيع العلمي للمهام والمسؤولية بين العمال و المديرين: بقيام الإدارة بالتخطيط و ترك حرية الإنجاز للعمال.[2]

ب-هنري غانت Henry gantt(1861-1919):

قام **هنري غانت** بتعديل نظرية **تايلور** القائمة على ((نظام إنتاج الوحدات))، و تم استبداله بنظام آخر يعتمد مفهومه على ((نظام أجر المهمة و المكافأة)) ، باستخدام تقنيات علمية تسهل من انتشار الإدارة العلمية و توسيعها حيث يعتقد بأن هذا النظام يرفع من

[1] أحمد مصطفى خاطر، المرجع السابق،ص ص 31-32.

[2] زيد منير عبوي، سامي محمد هشام حرير، المرجع السابق ، ص18.

الحوافز المادية عند العمال، حيث يستند نظامه على الفكرة التالية: تحديد أهداف الإنتاج، فإذا حقق العامل الهدف يكافأ على ذلك بزيادة على أجره اليومي، و كذلك بالنسبة للمديرين ، أما في الحالة السلبية و العكسية، فالعامل لا يتقاضى سوى أجره فقط.[1]

ج- فرانك و ليليان جيلبرت Franck et liliane Gilbert (1878-1972) (1868-1924):

قاما الزوجين **فرانك** و **ليليان جيلبرت** بتطوير معدات لغرض دراسة الوقت و الحركة و كذلك علم النفس الصناعي. و كان الهدف من الدراسة تقليل الوقت الضائع في العمل ، و هو ما يعرف اليوم بتبسيط الأعمال **(Work Simplification)** و المعيارية **(Standardization)**.[2] بهدف رفع الكفاية الإنتاجية عن طريق حذف الحركات الزائدة ، و محاولة التقيد بالزمن المعياري اللازم للقيام بكل حركة من الحركات.

2.**المبادئ الإدارية le management administrative :**

نجدها قد ركزت على أداء المديرين، و ليس على الأفراد في ممارستهم للوظائف الإدارية، و من ابرز روادها:

أ. **هنري فايول Henry Fayol (1841 - 1925)** : كان **هنري فايول** مديرا لإحدى شركات الحديد و الصلب الفرنسية لنحو **30** عاما. قبل كتابته لمؤلفه (الإدارة العامة و الصناعية) حيث أشار في كتابه إلى أن المدير يقوم بخمس وظائف رئيسية هي: التخطيط، التنظيم، إصدار الأوامر، التنسيق، و الرقابة. كما وضع قائمة بعدد من المبادئ الإدارية التي يجب على المديرين إتباعها عند تنفيذهم لوظائفهم.[3]

وتتلخص هذه المبادئ الأربعة عشر فيما يلي:

- تقسيم العمل: أي التخصصية في تنظيم و تنفيذ الأعمال.

[1] موسى خليل، المرجع السابق، ص 26.

[2] صالح مهدي محسن العامري، طاهر محسن منصور الغالبي، المرجع السابق، ص56.

[3] بشير العلاق ، المرجع السابق، ص 4.

- السلطة: و هي حق المديرين بإصدار الأوامر لإنجاز النشاطات.
- الانضباط: تستلزم احترام أفراد المؤسسة للقواعد و العقود التي تسير المؤسسة.
- وحدة الأمر أو القيادة: تعني تلقى الأفراد للأوامر من رئيس واحد من دون سواه.
- وحدة التوجيه: ويدل على إيجاد رئاسة و خطة واحدة لكل مجموعة من الأنشطة ذات الهدف الواحد.
- الخضوع للمصلحة العامة : حيث يتطلب هذا التعاون و التضحية و تنمية روح العمل الجماعي، و هذا يؤدي إلى تفضيل المصلحة العامة على المصلحة الخاصة.
- مكافأة الأفراد : مما يوفر رضي العمال و أصحاب العمل. و يناسب مستوى المعيشة و سوق العمل و وضع المؤسسة.[1]
- المركزية.
- تدرج السلطة (خطة السلطة): و تعني تسلسل السلطة من أعلى إلى أسفل.
- الترتيب: و يرتبط بترتيب الأشياء و الأشخاص.
- المساواة: و يقصد بها تحقيق الرؤساء العدل و المساواة بين العاملين.
- استقرار العمالة: و يرتبط بضرورة خفض معدل دوران العمل، نظرا لخطورة ارتفاع هذا المعدل و كذا تكلفته.
- المبادرة : و يقصد بها اتساع المجال أمام المرؤوسين للمبادرة و الابتكار.
- التعاون : و يعني العمل الجماعي و تحقيق العمل الفريقي.[2]

ب- الإدارة البيروقراطية (Bureaucratic Management):

إن البيروقراطية في معناه البسيط تعني" حكم المكتب "[3]، حيث تتعدد معاني هذا المفهوم في الاستعمالات التي شاع فيها، فعلى سبيل المثال:[4]

[1] موسى خليل ، المرجع السابق ،ص 28.

[2] أحمد مصطفى ، المرجع السابق ، ص 41.

[3] موسى خليل ، المرجع السابق ، ص 30.

[4] سعود بن محمد النمر، واخرون، المرجع السابق، ص 34.

- قد تعني البيروقراطية تنظيما إداريا ضخما " Large_ Scole Organization " يتسم بخصائص و مميزات معينة.
- و قد تعني السلطة (Authority) التي يمارسها الموظف العام أو التنظيم الإداري الحكومي.
- و هناك اتجاه يقول إن البيروقراطية هي نمط معين من السلوك الذي يعتمد على القواعد (Role) و الإجراءات المحددة سلفا.
- كما أن هناك من يقصد بها ذلك التنظيم الإداري الذي يحقق قدر أكبر من الكفاية، و في تحديد الوسائل التي تحكم التنظيم الاجتماعي بدقة.
- و هناك من ينظر للبيروقراطية كمفهوم يتسم بالسلبية ، حيث تعد البيروقراطية مصدرا للروتين و تعقيد الإجراءات، و صعوبة التعامل مع الجماهير.

حيث يعد **ماكس ويبر** هو رائد هذه الإدارة، و قد شغل عدة مناصب و وظائف عامة و خاصة ، من مستشار للحكومة الألمانية إلى أستاذ جامعي، و منه إلى كاتب و عالم اجتماعي، حيث طور مفهوم البيروقراطية ، من أجل توفير حد أعلى من الكفاية الإنتاجية حيث ركزت هذه الإدارة على خصائص و منطق ترشيد عمل الأجهزة الإدارية.[1]

إن **ويبر** يرى منطقه و قناعته بأن الانضباط في العمل ، حد الالتزام بحرفية القواعد و القوانين، يجنب المرء احتمالات الانزلاق في الخطأ، كما يؤكد أيضا ، أن القوانين و اللوائح و التشريعات ، هي أسس رقابية ذاتية لا تحتاج إلى تأويلات ، و إنما يجب تنفيذها بحذافيرها، و إلا وقعت ارتباكات في العمل تؤثر في الإنتاجية عاجلا أم أجلا.[2]

و منه نجد بأن العالم الألماني **ماكس ويبر**، قد وجد في نموذجه البيروقراطي الذي جاء به، إجابة عن كل تساؤلاته و تطلعاته التي كان يصبو إليها في المجال الفكري الإداري

[1] موسى خليل ، المرجع السابق ، ص 30.

[2] بشير العلاق، المرجع السابق ، ص 71.

و هذا بغية وصوله لمرحلة تحقيق الكفاية الإنتاجية.

حيث يرى **ماكس ويبر** أن التنظيم البيروقراطي المثالي يقوم على الأسس التالية:[1]

1. هناك مجالات للتخصص الوظيفي محددة رسميا وثابتة، و تنظم القواعد عملية تحديد المجالات الوظيفية.
2. توزيع النشاطات و الأعمال اللازمة لتسيير دقة التنظيم البيروقراطي على الأعضاء بطريقة ثابتة.
3. توزع السلطة اللازمة لإعطاء الأوامر بتنفيذ الواجبات المحددة بشكل رسمي.
4. توجد طرق و أساليب محددة للعمل و تنفيذ المهام، و منه لا يعين في التنظيم البيروقراطي إلا من كان مؤهلا.
5. ينقسم التنظيم البيروقراطي إلى عدة مستويات متخذا شكلا هرميا.
6. تعتمد إدارة التنظيم البيروقراطي على المستندات " document".
7. تطبق الإدارة في هذه المنظمات قواعد وتعليمات للعمل تتصف بالشمول و الثبات النسبي. فكلما زاد فهم الموظف لتلك القواعد و الإجراءات زادت و ارتفعت خبرته و كفاءته.

وفي الأخير نستنتج بان مشكلات المدارس النظرية الكلاسيكية اهتمت فقط بالجانب الرسمي، وأغفلت الجانب غير الرسمي للمؤسسة، بما له **Compartmental** من قوة وتأثير على المؤسسة. إضافة إلى أنها افترضت تنظيم وظيفي غير مناسب من خلال إخضاع العامل الواحد لسلطة أكثر من مدير واحد. وهذا ما جاء به فريديريك تايلور مما يخل بمبدأ وحدة الأمر. [2]

[1] سعود بن محمد النمر و آخرون ، المرجع السابق ، ص ص 39-40.

[2] يسمينة عيرش،((التنظيم الاداري في جامعة الجزائر: دراسة ميدانية لاقسام كلية العلوم الانسانية والاجتماعية))،(مذكرة ماجستير، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة الجزائر، 2009/2008)، ص 24.

ثانيا: المدرسة السلوكية (Le management)

لقد اهتم و طور السلوكيون ما كان قد أهمله الكلاسيكيون من قبلهم ، و كذا ما فشلوا بتحقيقه في نظرياتهم و معتقداتهم. حيث اهتمت هاته المدرسة بدراسة سلوكيات الأفراد داخل المنظمات، و كذا دراسة كل العوامل التي تؤثر في هاته السلوكيات.

حيث ركزت على ضرورة توفير مناخ وجو وظيفي يساعد العمال على الانسجام مع بعضهم البعض، مما يساعد على تحسين الأداء، و بالتالي تحقيق مستوى جيد من الإنتاجية. [1]

و هذا ما يجسده المبدأ الذي يقول: ‹‹ حيث أن الناس يعملون مع بعضهم البعض كجماعات لغرض تحقيق أهداف الجماعة، فمن الضروري أن يفهم الناس بعضهم البعض››.[2]

حيث نجد أن بوادر تأثير الفكر السلوكي و الإنساني ظهرت منذ منتصف العشرينات من القرن الماضي في الفكر الإداري ، حيث أن مجموعة كبيرة من الاتجاهات السلوكية قد مثلت مجموعة الأفكار و الرؤى التي تؤكد على أن الأداء الجيد يرتبط بمتغيرات سلوكية و إنسانية، و من أهم الأفكار التي جاءت بها هاته المدرسة تتعلق بضرورة الاهتمام بالفرد العامل و المجموعات من خلال النظر إلى رضاهم و تطوير العلاقات الاجتماعية بينهم و بالتالي تتحقق أعلى إنتاجية ، و قد جاءت كرد على أفكار المدرسة الكلاسيكية.[3]

إذا اهتمت بالفرد بالمرتبة الأولى و أعطت العمل مرتبة ثانوية، ويعود الفضل في هذا إلى رواد هذه المدرسة، و من أهمهم:

1.إلتون مايو Mayo . E: و لد في استراليا و التحق بجامعة بنسلفانيا في الو.م.أ، ثم بجامعة هارفارد. و خلال هذه الفترة قاد فريقا من الباحثين أجرى معهم تجاربه المشهورة

[1] موسى خليل ، المرجع السابق، ص 32.

[2] بشير العلاق ، المرجع السابق ، ص 76.

[3] صالح مهدي محسن العامري ، طاهر محسن منصوري الغالبي، المرجع السابق ، ص 60.

خاصة تجارب "الهاوثورن"، ففي تجربته الأولى عهد بدراسة أعراض ظاهرة زيادة معدلات دوران العمل في المصنع للنسيج في فيلادلفيا، حيث كان معدل الدوران مرتفع في أقسام و منخفض في أخرى.[1]

و تعتبر هذه التجارب بمثابة بداية حركة للعلاقات الإنسانية. إذ لفتت الأنظار إلى مطالب الأفراد النفسية و الاجتماعية، و فتحت أفاق جديدة في إدارة الأفراد و كذا تحقيق الأهداف سواء المادية منها أو المعنوية.

حيث يمكن القول إن تجارب "هاوثورن" قدمت للفكر الإداري مدرسة جديدة، تؤمن بأهمية تحسين العلاقة بين الرئيس و المرؤوس. و قد أفرزت هذه المدرسة العديدة من الاتجاهات الفكرية في الإدارة التي تتبع جذورها الحقيقية من الفلسفة التي تتبناها هذه المدرسة.

و من أمثلة هذه الاتجاهات الدراسات التي قام بها **أبراهام ماسلو** ، و **كرس أرجيرز**، و **دوجلاس ماكروجر** ، و **رينزس ليكرت**، و **فريدريك هيرنزبرج** و غيرهم .[2]

2. ابراهام ماسلو Maslow theoy: تعتبر أعمال أبراهام ماسلو (1908–1970) حول الحاجات الإنسانية نقلة نوعية في علم الإدارة ، فمن الملاحظ أن ماسلو اشتهر بنظريته " الحاجات التصاعدية" . التي عالجت الحوافز الإنسانية و الوظيفية لإشباع حاجات الفرد في المنظمات. حيث قسمت تلك النظرية الحاجات إلى خمسة مستويات هرمية: الحاجات الفسيولوجية (المستوى الأدنى، حاجات الأمان، حب الآخرين ، الاحترام و التقدير للآخرين، و تحقيق الذات)[3].

[1] كامل بربر، المرجع السابق ، ص 38.

[2] بشير العلاق ، المرجع السابق، ص 77.

[3] موسى خليل، المرجع السابق، ص 34.

3.دوغلاس ماكريغر M. Gregors (نظرية X و نظرية Y):

إن من أبرز النظريات التي تناولت العنصر البشري في الإدارة، و مهدت لعلم إدارة الموارد البشرية هي نظرية "X" و "y"، و التي تركز على سلوك الثواب و العقاب للأفراد. و كذا تأثير المكافأة في العمل. حيث تأثر **دوغلاس ماكريغر** (1906–1964) بدراسات هاوثورن و ماسلو، و قد بدا هذا واضحا في كتابه المشهور " The Human Side of Enterprise" ،الذي قدم فيه وجهة نظر تنص على ضرورة عناية المدراء بالجوانب الاجتماعية، و تحقيق الذات للعاملين ، كما دعاهم إلى الانتقال من الممارسات القائمة على أساس النظرة الكلاسيكية للعمل، وسماها نظرية " X " ، إلى الممارسات القائمة على أساس النظرة الإنسانية و الاجتماعية ، و التي أطلق عليها نظرية " Y" .[1]

فكل من الحرفين " X" ، " Y" يشيران إلى مجموعتين من الافتراضات، و جوهر هذه الافتراض من شأنها التأثير على سلوك المديرين تجاه موظفيهم.

فنظرية Y هي نظرية تشاؤمية ، بحيث تعتبر الموظف شخص سلبي يجب دفعه على العمل، لأنه بطبيعته لا يحب العمل، أما نظرية Y فهي نظرية تفاؤلية، ترى بان الموظف يحب العمل و مستعد لتحمل المسؤولية.

إلا أن أهم الانتقادات التي وجهت لهاته المدرسة:

1) استخدام مفاهيم ومصطلحات صعبة ومعقدة في استنتاجاتها كان يصعب تطبيقها في الواقع العملي أو قد تطبق تطبيقا خاطئا.
2) هناك تناقضات في بعض الأفكار المقدمة من علماء المدرسة السلوكية التي قوبلت بالرفض في بعضها من قبل المدراء.

[1] صالح مهدي محسن العامري، طاهر محسن منصور الغالبي،المرجع السابق، ص64.

3) اهتمت بالإنسان وأغفلت جوانب مهمة في العملية الإدارية.[1]

المطلب الثاني: الدراسات الحديثة

1- مدرسة علم الإدارة: Management Science School.

هي مدرسة توفق بين اهتمام الإدارة العلمية بالإنتاج و الكفاءة و عملية التخطيط، فهي تعتبر الكفاءة إنجازا يتبع التخطيط السليم. حيث تعتمد هاته المدرسة على الحاسوب و النمذجة بشكل كبير من أجل القيام بعمليات رياضية و حسابية معقدة. وهذا كله للوصول إلى تحقيق الأهداف المثلى مثل البرمجة الخطية، و نظرية القرارات التي تطبق في مجالات عديدة لحل المشاكل الإدارية.[2]

2- مدرسة النظم : System Management School

تركز مدرسة النظم على إيجاد حلول و طريقة منظمة للتفكير لكافة العوامل البيئية الداخلية و الخارجية ككل واحد متكامل. حيث أن المنظمة هنا تتكون من أجزاء ترتبط بعضها بعلاقة تفاعل و تداخل، أي أن كل جزء يؤثر في الآخر و يتأثر به. و أن الكيان الكلي يتأثر جميعا، و يؤثر فيه.[3]

فالمنظمة حسب هذه المدرسة هي عبارة عن مجموعة من الأنظمة الفرعية (تسويق، إنتاج ، تمويل) . هذه الأنظمة يقوم كل نظام منها بمجموعة من الوظائف المتخصصة، و لكنها جميعا تهدف في النهاية لخدمة المنظمة كنظام كامل متكامل.[4]

---

[1] نادية عطار، ((التسيير العمومي الجديد كأداة لتحسين القطاع العام: التجربة الجزائرية في مجال تفويض تسيير المياه))، (مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة ابي بكر بلقايد– تلمسان، 2015/2014)، ص 29.

[2] بشير العلاق، المرجع السابق ، ص85.

[3] سعود بن محمد النمر ، وآخرون ،المرجع السابق ، ص 71.

[4] نعيم إبراهيم الظاهر، المرجع السابق ، ص 78.

فالانتقادات الموجهة إليها هي انتقادات مجردة وليست عملية تنظيرية تصلح للنقاش أكثر من ترجمتها للواقع العملي، حيث لاتتعرض لعمليات فعلية كصنع القرارات مثلا.[1]

3-المدرسة الموقفية (الظرفية): Contingency Management School.

لقد ظهرت النظرية الموقفية في الإدارة سنة 1970، و تعني أن كل ظرف إداري يحتاج إلى طريقة تكون مختلفة عن طريقة الظرف أو الموقف، بمعنى ليست هناك طريقة واحدة تناسب جميع الظروف. و إنما الطريقة السليمة هي التي تتناسب مع الموقف نفسه. كما دعت هاته المدرسة إلى وجوب تطبيق المبادئ و المفاهيم الإدارية بشكل يتلاءم مع الظروف التي تمر بها المنظمة. [2]

فعلى سبيل المثال نجد كل من **بيرنز** و **ستوكر Baruz and Staucher** في مصانع النسيج، و بعض الشركات الالكترونية في بريطانيا، حيث توصل إلى أن سيادة أي من المدخلين: مدخل الآلات (الكلاسيكي) أو المدخل العضوي (السلوكي) أنما يتوقف على طبيعة المهام التي تسعى المنظمة لتحقيقها.[3]

لقد وجهت انتقادات لهذه المدرسة على أنها محاولة لتوحيد النظريات والأفكار الإدارية مع بعضها البعض، رغم الاختلاف الكبير بين هذه النظريات.[4]

4- مدرسة الإدارة بالأهداف: Management By Objectives

الإدارة بالأهداف **(MBO)** ، أو ما يطلق عليها الإدارة بالمشاركة . تعود جذورها التاريخية إلى الكاتب الإداري **بيتر دراكر Peter F . Drucker**. من أصل نمساوي، حيث كان يقصد بها تعزيز المشاركة الديمقراطية للرؤساء و المرؤوسين. و بالتالي هي عبارة عن أسلوب إداري . يقوم على مبدأ المشاركة ، حيث أن أهم مبادئ **دراكر** ما يلي:

---

[1] نادية عطار، المرجع السابق، ص 32.

[2] هاني خلف الطراونة، المرجع السابق، ص 223.

[3] بشير العلاق، المرجع السابق ، ص 89.

[4] يسمينة عيرش، المرجع السابق، ص 33.

أ. أن يعمل المرؤوسين بالتنسيق مع الرئيس و إبلاغه بكل ما لم يتحقق و ما تحقق، و ما هي أهم المشاكل التي تم التعرض لها.

ب. بعد انتهاء الفترة يجتمع الرئيس مع المرؤوس لتقييم ما تم إنجازه وإصلاح المشاكل لتجنبها لاحقا.

ج. يقوم الرئيس بتقييم أداء مرؤوسيه.[1]

و يقول عدد من الخبراء في الإدارة، أن الإدارة بالهدف هي جوهر الإدارة باعتبار أن غرض الإدارة هو تحقيق أهداف محددة. و لذا يجب على المدير ليكون مديرا ناجحا أن يسطر الأهداف المراد تحقيقها، و في سبيل ذلك يمارس المدير نشاطات تسمى بالوظائف الإدارية. و التي تمثل أبعاد العملية الإدارية.[2]

5- **مدرسة الإدارة اليابانية:**

هناك دراسات كثيرة تكلمت عن التجربة اليابانية. و ما حققته من نجاح ، حيث نجد **وليم أوتشي William Ouchi** هو من وضع منهجا الإدارة ، اسماه " نظرية **Z**" الذي يمثل تطويرا للنموذج الياباني في الإدارة، ويتلاءم مع الثقافة الأمريكية في بداية الثمانينات 1981 و مرجع هذه النظرية إلى تفوق إنتاجية المؤسسات اليابانية على إنتاجية المؤسسات الأمريكية، رغم تفوق هاته الأخيرة من حيث وفرة رأس المال و عدد العاملين...

و يكمن السر في نجاح الإدارة اليابانية في كونها تعتمد على الجدارة في التعيين و التدريب المستمر، و تقديم المكافأة، و اعتماد الأسلوب التشاركي في اتخاذ القرارات، و صنع جو عائلي داخل المنظمة، و كذا المحافظة على الاستقرار الوظيفي للأفراد. فالإدارة في اليابان تدور حول فلسفة خلق العامل السعيد في عمله.[3]

[1] نعيم إبراهيم الظاهر، المرجع السابق ، ص 83.

[2] بشير العلاق ، المرجع السابق ، ص 95.

[3] هاني خلف الطراونة، المرجع السابق ، ص ص224-225.

حيث نجد أن المدرسة اليابانية لقت إعجاب جميع المفكرين الإداريين، و خاصة في العالم العربي . لأن نجاح هذه المدرسة و بهذه السرعة يتطلب إلقاء الضوء عليها والعودة إلى الجذور التاريخية اليابانية، و كذا طبيعة البيئة فيها، و المنطلقات الثقافية و التربوية للمجتمع الياباني[1]، التي تتسم بالحب و التضامن و التكافل و الاحترام ، و تبادل الثقة و كذا الحذق و الفطنة...

ومما لاشك فيه أن دراسة جوانب التجربة اليابانية وتحليلها تقدم لنا العديد من الدروس التي يمكن الاسترشاد بها في المسيرة الإنمائية للدول النامية. كما يمكن الاستفادة منها في فهم عملية التفاعل بين النظام السياسي والنظم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية...

داخل المجتمع من ناحية، وفي فهم عملية التفاعل بين ذلك المجتمع والبيئة الخارجية من ناحية أخرى.[2]

[1] بشير العلاق ، المرجع السابق ، ص 95،

[2] سعود بن محمد النمر، وآخرون، المرجع السابق، ص 79.

خلاصة الفصل الثاني:

تم التعرض في هذا الفصل لمختلف المدارس الإدارية المتنوعة، باختلاف أزمنتها وبيئتها، والتي ساهمت في زيادة وإثراء الرصيد المعرفي للإدارة العامة ، كما تطرقنا إلى أهم المداخل الفكرية في علم الإدارة العامة، حيث تبين أن هناك سبعة مداخل أساسية تعكس طبيعة علاقة تداخل علم الإدارة العامة مع بقية العلوم الاجتماعية الأخرى، وكذا تنوع الاتجاهات الفكرية في حقل الإدارة العامة. فالعلاقة مع هاته العلوم الاجتماعية دفعت العديد من الباحثين إلى الاستعانة بأساليب وأطر فكرية مختلفة من العلوم الأخرى، والذي نجم عنه تنوع في المداخل النظرية في علم الإدارة العامة.

الفصل الثالث:

نمطية العلاقة بين تغير دور الدولة والاتجاهات الفكرية لعلم الإدارة العامة

الفصل الثالث: نمطية العلاقة بين تغير دور الدولة والاتجاهات الفكرية لعلم الإدارة العامة

إن التعامل مع المتغيرات التي تحدث على المستوى الداخلي والخارجي يتطلب منا ضرورة إحداث تغييرات جذرية في أسلوب الإدارة في المنظمات الحكومية، وكيفية أدائها وتقديمها للخدمات، وهذا يستلزم تبني مفهوم حديث للإصلاح الإداري يواكب التغيرات التي يمر بها الجهاز الحكومي. فالمفهوم التقليدي للإدارة العامة لم يعد قادرا على التعامل مع التطورات الحديثة.

ويهدف هذا الفصل إلى التطرق لدور الدولة وتطوره من مفهوم الدولة الحارسة إلى مفهوم الدولة ذات الوظائف الاجتماعية والاقتصادية، إلى مفهوم دولة تسعى لتحقيق العدالة الاجتماعية لمواطنيها.

المبحث الأول :الاتجاه الفكري الأول " الإدارة العامة الكفء"

إن غاية الإدارة وقيمتها العليا تتمثل في العمل على تحقيق أعلى كفاءة أداء ممكنة.

المطلب الأول: نشأة و تطور المنظور الفكري الأول

هناك شبه اتفاق على أن هناك علاقة وثيقة ووطيدة بين دور الدولة من جانب، و تطور الإدارة العامة، سواء على المستوى الأكاديمي كحقل علمي أو على مستوى الممارسة كمهنة من جانب آخر. و مثال ذلك الأفكار التي سادت حرية التجارة، و دعاة مبدأ " دعه يعمل دعه يمر" Laissez faire laissez passer ". حيث كان دور الدولة مقصور على حماية و توفير الأمن للمواطنين. أما وظائفها الأخرى تركتها إلى قوى السوق. هذا ما أدى إلى توسيع الإدارة العامة من حيث الحجم أو الوظيفة.[1]

و مع أوائل القرن الثامن عشر، وأوائل القرن التاسع عشر حدثت تغييرات هامة كان لها أثر على الإدارة . فقد كانت أوروبا في منتصف القرن الثامن عشر تستخدم أساليب إنتاج كانت تستخدم لما يقرب عن عشرين قرنا.

إلا انه وبعد منتصف القرن الثامن عشر حدثت الثورة الصناعية التي صاحبتها سلسلة من الاختراعات التي غيرت من صورة النشاط الصناعي و حلت الآلة محل الطاقة البشرية.[2] ومع بداية عقد التسعينات مر العالم بتحولات كونية غير مسبوقة رأسيا و أفقيا، و نقصد برأسيا أن هذه التغيرات كانت واسعة الانتشار، وأفقيا بمعنى أن تأثيراتها كانت شديدة العمق، و من أبرز هذه التحولات نجد:

---

[1] سلوى شعراوي جمعه، (حالة علم الإدارة العامة في القرن عشرين: رؤية نقدية)، مجلة النهضة، العدد الأول، أكتوبر 1999،ص74.

[2] أحمد مصطفى خاطر، الإدارة و منظمات الرعاية الاجتماعية: الأسس النظرية و الممارسة العامة، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2007، ص28.

1- ظهور النظام التجاري العالمي الجديد: الذي اتضحت معالمه بعد جولة أورجواي (1986-1993) التي أسفرت عن مجموعة من الاتفاقات مهدت الطريق لظهور نظام تجاري دولي جديد، تم على إثرها إنشاء منظمة التجارة العالمية (WTO)، و كذا تحرير التجارة و حقوق الملكية الفردية...

2-عولمة الإنتاج و التبادل: حيث أن هذا المفهوم بدأ يكتسب أبعادا جديدة ، فهي ليست مجرد تنفيذ أعمال في الخارج أو التصدير أو الترخيص بالإنتاج خارج حدود ، و لكنها مرحلة من مراحل نمو استراتيجيات المنظمات و هياكلها و ثقافتها ، أي أنها سلوك تنظيمي متطور تتبناه المنظمة بهدف التفاعل مع جملة من العوامل المتشابكة.

3-تكنولوجيا المعلومات: حيث ظهرت خلال الخمسين عاما الماضية معارف لم تكن موجودة مثل: نظم الذكاء الصناعي، وشبكات المعلومات أهمها: الإنترنت، والتجارة الإلكترونية...[1]

و كان للتوسع في الصناعة و المواصلات، و كذا ظهور وسائل الإعلام الأثر الكبير في زيادة الحاجة إلى جهاز إداري يساند الدولة في وظيفتها الجديدة كدولة راعية و منظمة للأنشطة الاجتماعية المختلفة.[2]

لقد تم التحول إلى هذه المرحلة في الولايات المتحدة الأمريكية ، وكذا المجتمعات الغربية مع النصف الأول من ثلاثينات القرن المنصرم، وذلك بعد أن ترسخت قواعد المرحلة السابقة- بروز القانون كأهم منظم للعلاقات في المجتمع والمنظمات- وبعد أن أثبتت بالتجربة تجارب هاوثورن و ما أعقبها. إن تحقيق أفضل أداء من قبل العاملين يفترض في الإدارة أن تطور في مفهومها للقانونية، والنظر للقوانين والتعليمات من اعتبارها مسطرة سلوك إلى إطار حركة، ومن النظر إليها كهدف إلى أداة تنظيمية وحسب، ومن فلسفة الانصياع الحرفي إلى الاهتمام الكافي بالعاملين، ليصبح على الإدارة تخطيط وتحديد الأهداف كما

[1] محمود أحمد الخطيب، الإدارة: مدخل المنظمة، القاهرة: الأسراء الطباعة، 2007، ص ص 353-354.

[2] سلوى شعراوي جمعة، المرجع السابق ، ص 75.

ونوعا وزمانا وتكلفة ثم مطالبة العاملين بحرية التصرف، وإظهار مبادراتهم وإبراز طاقاتهم وكفاءاتهم بما يحقق هاته الأهداف بأكبر كم وأعلى جودة، وأقل وقت وأقل تكلفة.[1]

المطلب الثاني: السمات الأساسية لهذا المنظور

السؤال الذي يرتكز عليه هذا المنظور هو: كيف يجب أن تدار الحكومة؟ والإجابة التي يتبناها أنصار هذا المنظور هي أن الحكومة يجب أن تدار بأقصى كفاءة و اقل تكلفة. وللوصول إلى هذا الهدف يجب وضع قواعد علمية ترسي دعائم الإدارة العامة وتمكن القائمين عليها من تحقيق الهدف و الوصول إلى إدارة عامة أفضل.[2]

و بما أن الإدارة هي العضو المسؤول عن تحقيق نتائج المؤسسة، فإن مهمتها تتلخص في تقرير النتائج المحددة المطلوب تحقيقها، واختيار" أصلح" العناصر الواجب استخدامها لتحقيق تلك النتائج، و عمل الترتيبات اللازمة لاستخدام تلك العناصر أفضل استخدام ، مع ضمان الاستمرارية ، بحيث يحدث توازن بين متطلبات الأجل القصير والأجل الطويل.

و عليه فإن الإدارة ملتزمة أمام المجتمع بعدة التزامات أساسية في تحقيقها للنتائج:

أولا: الالتزام باستخدام العناصر الملائمة لتحقيق النتائج المقررة، (الفعالية EFFECTIVENESS).

ثانيا: الالتزام باستخدام العناصر التي تقرر استخدامها أحسن استخدام، (الكفاءة Efficiency).

ثالثا: الالتزام بالأخلاقيات و بتحقيق إنسانية الإنسان.(ethics).

رابعا: الالتزام بتحقيق توازن بين متطلبات الأجل القصير و الأجل الطويل. (Time frame).

[1] عبد المعطي محمد عساف، (نحو فلسفة عالمية للإدارة : للتفوق (1) فلسفة) ، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة ، العدد الثلاثون، 2012، ص ص184-185.

[2] سلوى شعراوي جمعة،المرجع السابق،ص 76.

فالإدارة التي لا تحقق النتائج التي وجدت " المؤسسة " من أجلها إدارة سيئة، وغير فعالة Ineffective ، فالفعالية Effectiveness هي تحقيق النتائج.

فالإدارة مسؤولة عن استخدام العناصر التي تحقق النتائج، و استخدام عناصر أقوى من اللازم ضياع ، كما أن الاستخدام الأضعف من اللازم لن يحقق الهدف.[1]

فالنموذج التقليدي للإدارة العامة يضع التركيز الرئيسي على إنجاز المهمة والمسؤولية فيما يتعلق بالموارد، حيث أن من السمات المميزة للنموذج التقليدي هو التركيز في خطابه على الكفاءة، لكن هاته الأخيرة صعبة القياس على مستوى الاقتصاد الكلي.

أما على المستوى الاقتصاد الجزئي فطبعا يمكننا أن نحكم على الكفاءة على مر الزمان (مثال: زيادة إنتاج من نفس الموارد أكثر من العام الماضي). أو المقارنة بنفس الوحدة المنتجة " السلع" لكن على المستوى الأعلى عموما.[2]

و الإدارة التي لا تستخدم العناصر التي تقرر استخدامها أفضل استخدام إدارة سيئة، بمعنى أن الإدارة التي تستخدم عناصر أكثر من اللازم إدارة سيئة و غير كفـءة.

و هكذا إن المطلوب دائما هو استخدام العناصر المادية و البشرية أحسن استخدام أي بكفاءة Efficient، وطبيعي يمكن قياس الكفاءة بقسمة الناتج على العناصر المستخدمة.[3]

المطلب الثالث: ثنائية السياسة و الإدارة (1900-1926)

إن رابطة الأصل المشترك بين الإدارة والسياسة ، أوجدت نوعا من التكامل بين مجالي نشاطهما، فالسياسة العامة تحدد الأهداف و تتخذ القرارات ، ثم يقع على عاتق الإدارة عبئ تنفيذها، فهناك إذن ارتباط وثيق بين الإدارة و السياسة جعل من ميدان الإدارة

---

[1] سيد الهواري، الإدارة : الأصول و الأسس العلمية للقرن ال 21، القاهرة: دار الجيل للطباعة ، 2002، ص ص 40-41.

[2] Pfiffner, James p, « traditional public Administration versus the new public : management accountability versus efficiency» . Published in *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift Konig fur Klaus,* Berlin, 2004 ,P7.

[3] سيد الهواري ، المرجع السابق ،ص 20.

في دولة ما – ما هو إلا نتاج البيئة السياسية و الاجتماعية التي توجد بها و ما يحيط هذه البيئة من ظروف تاريخية و جغرافية– وأن الإدارة ما هي إلا انعكاس للفكر السياسي السائد. و ما تؤمن به السلطة القائمة من أفكار و مبادئ ، وما تسعى إلى تحقيقه من أهداف، ذلك أنه لا يمكن فهم و تحليل أداء الإدارة و العوامل التي تتحكم فيها، إلا بفهم القوى السياسية و طبيعة النظام السياسي السائد أو ما يسمى بالبيئة السياسية[1].

كما نجد أن هذا المنظور يمثل ثنائية السياسة و الإدارة ويطالب بالفصل بينهما و ينطلق من أفكار **وودرو ويلسون** و كتابات **Frank Goodnow** ، التي تقول بأن الحكومة لها وظيفتان متمايزتان: الأولى هي صنع السياسات وهي الوظيفة المعبرة عن الإرادة السياسية للدولة، والثانية تتمثل في تنفيذ هذه السياسات و هذا هو مجال الإدارة العامة. و عادة ما يشار في هذه الدارسات إلى كتابات **Leonard white** كممثل لهذا الاتجاه، حيث أكد **L. white** على ضرورة الاهتمام بالجانب العلمي في الإدارة العامة ، و طالب بالتركيز على الوقائع و الحقائق و كل ما يجعل من الإدارة العامة علما حياديا أو موضوعيا "Value Free" غير متحيز لإيديولوجية معينة أو لمجموعة محددة من القيم.[2]

حيث نجد أن وظيفة المجال الأول من المعرفة أو الإدارة العامة تنحصر في الحقائق ووظيفة الميدان الثاني من المعرفة أو السياسة تتمثل في القيم.

و لكن يلاحظ أن عملية الفصل بين الحقائق و القيم هي في واقع الأمر عملية صعبة إن لم تكن مستحيلة على الإطلاق.[3]

المطلب الرابع : مبادئ الإدارة (1927–1937)

لقد تناول هذا المنظور مبادئ الإدارة ، و أكد على علمية الإدارة العامة و ذلك من خلال التركيز على فكرة وجود مبادئ علمية تحكم الإدارة ، يجب على المهتمين و العاملين

[1] عبد الحميد بن عيشة، المرجع السابق ، ص20.

[2] سلوى شعراوي جمعة، المرجع السابق، ص67.

[3] مصطفى عبد الله أبوالقاسم خشيم، المرجع السابق ، ص 65.

في حقل الإدارة العامة اكتشافها و تطبيقها لتحقيق أهدافها الرئيسية، و أن هذه المبادئ وفقا لتعريفها صالحة للتطبيق بغض النظر عن اختلافات الثقافة أو البيئة أو حتى الإطار المؤسسي.

و يعد كتاب **Willoughby** الذي ظهر عام 1927 تحت عنوان " مبادئ الإدارة العامة " Principles of Public Administration " نقطة البداية لهذا المنظور . ليتبعه بعد ذلك سيل من الكتابات أهمها كتاب **Mary Parker Follet** و عنوانه " Creative Experience" وكتاب **Fayol** وعنوانه "Industrialand General Management".[1]

إلى جانب كل من **Guliek** و **Urwiek**، اللذين سنتعرض لهما فيما يلي:

أ- لوثرجوليك (Luther Gulick):

أسهم الكاتب الأمريكي في تطوير نظرية الإدارة العامة من خلال كتابه" وظيفة المدير التنفيذي"، بقوله: " ما هي وظيفة وعمل المدير التنفيذي "؟ وكانت إجابته تتلخص بكلمة واحدة أسماها(POSDCORB) ، والتي تمثل بداية لسبع كلمات أو سبع نشاطات للعمل الإداري و هي:(التخطيط "Planning"، التنظيم " Organizing" ، التوظيف "Staffing" ، التوجيه "Directing" ، التنسيق " Coordinating" ، إعداد التقارير "Reporting" ،إعداد الميزانية "Budgeting" .

ب- ليندول أورويك (Lyndall F.urwick):

كان **ليندول أورويك** عقيد في الجيش البريطاني ، و لد سنة1891 ، و لد سنة1891 و تعلم في أكسفورد، و إشتغل في نفس المصنع مع **أوليفر شليون**، و تفرغ للعمل الاستشاري، و تقاعد عن العمل ليعيش في استراليا بعد ذلك ، قام بتأليف عدد من الكتب و هي:

- الإدارة المستقبلية 1933.

[1] سلوى شعراوي جمعة، المرجع السابق، ص68.

- المبادئ العلمية للتنظيم 1938.
- الإدارة الديناميكية 1940.
- أسس الإدارة العامة 1943.
- تطور الإدارة العامة 1951.
- الكتاب الذهبي في الإدارة 1958.

و ما يهمنا في هذا المجال هو كتاب " أسس الإدارة العامة"، الذي يعتبر تجميعا لخمس محاضرات ألقاها الكولونيل **أورويك** في لندن سنة 1942، ففي هذا الكتاب قام بدمج مبادئ الإدارة العامة بالجمع و التمحيص من كتابات منظرين سابقين.[1]

كما نجد أن كل من **إلتون مايو** و **ماري باركر فوليت** ، اللذان قاما بتطوير ما يسمى "المبادئ الاجتماعية للإدارة " و بذلك يكونا قد وضعا إحدى مداخل دراسة الإدارة و تدعى "العلاقات الإنسانية".

وبين سنتي 1890–1920 بقيت الإدارة العامة تدرس بالطريقة التقليدية الوصفية التي تعتمد على الناحية القانونية كدراسة جهاز الخدمة المدنية، و لم تبدأ الدراسة للعملية الإدارية إلا بعد سنة 1926، حيث نشر المؤرخ **ليونارد هوايت** كتابه و الذي يحتوي على مواضيع إدارة الأفراد و القانون الإداري و نظم الرواتب...

و استمرت هذه الوضعية إلى أن جاء **شيستر برنارد** Chester Bernard و نشر كتابه وظائف المدير" The Fonctions Of The executive " ، و أكد على أن دراسة السلطة الإدارية لا تتم على الأساس التقليدي بإصدار الأوامر فقط، و إنما تعتمد على قبولها من جانب المرؤوسين ، و على وضوح الاتصالات بين المستويات الإدارية.[2]

أما في سنة 1948 أكد **جون جاوس** John Gaus على الدور المؤثر للبيئة في الإدارة في كتابة" تأملات في الإدارة العامة"، و بذلك فتح الطريق للعديد من الدراسات التي

[1] إبراهيم عبد الله المنيف، تطور الفكري الإداري المعاصر ، ط1 ، د م ن: د د ن،1993، ص ص 220–224.
[2] موفق حديد محمد، المرجع السابق، ص ص 36–37.

تسعى لتفهم الأوضاع و المشكلات الإدارية في المجتمعات المختلفة في ضوء العوامل و الظروف و الاعتبارات البيئية التي تحيط بالنظام الإداري و يعيش فيها.

و في عام 1949 أوضح جيمس فيسلر **James Fesler** دور العوامل الإقليمية في التخطيط القومي ، مؤكدا دور العوامل البيئية في الإدارة العامة، وذلك في كتابة" الإقليمي و الإدارة ".[1]

كما برز عدد آخر من المفكرين في نفس الفترة (1927-1950)، انتقدوا آراء زملائهم في نفس المدرسة الفكرية، بخصوص الدعوة إلى فصل الإدارة العامة عن علم السياسة من ناحية، ومحاولة إرساء مبادئ فكرية أو اطر نظرية خاصة بالإدارة العامة من ناحية أخرى. فالإدارة العامة بالنسبة للعديد من الباحثين في هذه المرحلة لم تعتبر مجالا مستقلا في حد ذاته من حيث وجود أطر وأساليب بحث متميزة.[2]

و بالتالي فإن عملية الفصل بين الإدارة و السياسة كانت جد صعبة إن لم تكن مستحيلة، كما أن الانتقاد الذي تعرض له هذا المنظور ، يقوم على أن مبادئ الإدارة هي في حقيقتها متناقضة ، و أنه ليس هناك مبادئ علمية للإدارة العامة صالحة التطبيق في كل زمان و مكان ، و لقد بدا ذلك واضحا في كتابات **Chester Bernard** و خاصة منها " The Fonction of executive" و **Robert Dahl** في دراسته علم الإدارة العامة The Science of Public Administration، و كتابه " السلوك الإداري: دراسة الاتخاذ القرار في المنظمات الإدارية"، الذي هاجم فيه **Dahl** مبادئ الإدارة ، و أوضح أن كل مبدأ من هذه المبادئ له ما يناقضه، مثل مبدأ تضيق السيطرة و التحكم الذي يتطلب مركزية في القرارات و تنظيم هرمي متدرج يتعارض في جوهره مع مبدأ تعظيم الاتصالات الذي يفترض وصول نفس المعلومات لكل المستويات الإدارية[3].

---

[1] سعود بن محمد النمر ، و أخرون ، المرجع السابق، ص 16.

[2] مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، المرجع السابق ، ص 67.

[3] سلوى شعراوي جمعه، المرجع السابق ، ص 69.

كما أن سايمون **H.Simon** انتقد المبادئ الإدارية أو عناصر العملية الإدارية التي طورها جوليك و أرويك على أساس وجود مبدأ مقابل لكل عنصر من العناصر السبعة الأمر الذي يترتب عليه تفويض الأسس التي تقوم عليها فكرة تطوير مبادئ خاصة بالإدارة.

فالدعوة إلى قيام علم مستقل ومجرد للإدارة العامة، أثار العديد من التساؤلات حول طبيعة المواضيع التي يجب أن يعالجها العلم الجديد، خاصة و أن العديد منها ذو طابع معياري Normative Character . مثل موضوع المصلحة العامة و كذا القيم الإنسانية.

و من هنا نجد أن اقتراح **سايمون** بفصل الإدارة عن السياسة انتقد من جانب علماء السياسة و الإدارة على حد سواء، نظرا لطبيعته المركبة من ناحية ، و نظرا لأن الوقت كان غير مناسب لفصل الإدارة عن السياسة من ناحية أخرى.[1]

[1] مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم ،المرجع السابق ، ص ص 67-68.

المبحث الثاني: الاتجاه الفكري الثاني" الإدارة الكفء العادلة"

إن فكرة الانصياع للقانون قد تحمل في طياتها التعسف والاستبداد حيث لابد للسلطة إلى جانب تحقيقها لمبدأ الكفاءة و الفعالية أن تلتزم بتطبيق العدالة والمساواة لأنها أساس كفاءة الإدارة.

المطلب الأول: نشأة و تطور المنظور الفكري الثاني

اتسمت فترة الستينات باتساع دور الدولة ، و ظهور دولة الرفاهة. حيث هناك أحداث تركت بصماتها على حجم ونطاق الحكومة ، مثل أحداث الحرب العالمية الأولى و الثانية.

و كذا الكاسد العظيم و غيره...، هذا إضافة إلى اتساع نطاق الحكومة ازداد حجم القطاع العام، و أصبحت المنظمات الحكومية أكثر عددا، و بذلك ازدادت تطلعات المواطنين أكثر نحو الحكومة، و أطلق على هذه الفترة بفترة التوقعات المتزايدة، من خلال تدخل الحكومة في المجالات الاقتصادية المختلفة، أدى إلى شعور المواطنين بالثقة في حكومتهم و قدرتها على تحقيق حياة و معيشة أفضل، كما تميزت فترة الستينات بظهور الحركات الطلابية و الاجتماعية ، و التي طالبت الدولة بمزيد من الاستجابة للمطالب ، هذا ما حتم على علم الإدارة العامة مواكبة التغيرات ، لذلك ظهر منظور الإدارة الكفء العادلة، حيث كان مفاده أن تكون العدالة و المساواة أساس كفاءة الإدارة.[1]

المطلب الثاني: الخصائص العامة لهذا المنظور

يمثل هذا المنظور إيذانا بثورة إدارية جديدة، و بخاصة أنه أصبح من الواضح لدى ابرز المفكرين الإداريين ، أن " نموذج الإدارة بالكفاءة " ليس هو النموذج الإداري الأمثل أو

[1] سلوى شعراوي جمعة، المرجع السابق ، ص 78.

القابل للتعميم، و قد تأكد أن هناك عدم وضوح حول طبيعة النموذج الذي يفترض بناؤه ليكون هو النموذج العالمي الأمثل[1].

حيث ظهر هذا المنظور في الستينات كرد فعل لاهتمام المنظور التقليدي –منظور كفاءة الإدارة– المغالى فيه بالأساليب الإدارية التي تحقق أقصى عائد بأقل تكلفة. و لقد انتقد أنصار هذا المنظور و جعل تحقيق أقصى عائد بأقل تكلفة هو القيمة العليا للإدارة العامة، و طالبوا بضرورة إدراج قيم أخرى مثل العدالة و المشاركة والمساواة.

و يتمثل السؤال المحوري لهذا المنظور في : لمن يتم تحقيق أقصى كفاءة بأقل تكلفة؟ و في أية مجالات أو خدمات ؟ كما أن أساس هذا المنظور هو إرساء البعد الاجتماعي في الإدارة، أي نحو إدارة عامة أكثر استجابة لمطالب المواطنين.[2]

حيث تمثل العدالة الاجتماعية في هذا السياق تلخيصا للطائفة التالية من فرضيات القيم، أي أن الحكومة التعددية تقوم بصورة منهجية بالتحيز لصالح البيروقراطيات الراسخة المستقرة و عملائها من الأقلية المتخصصة (مثل وزارة الزراعة و المزارعين الكبار) و ضد تلك الأقليات (مثل العمالة الزراعية ، المهاجرة والمستوطنة على السواء) التي تفتقر إلى الموارد السياسية و الاقتصادية ، و تصبح نتيجة ذلك الانتشار الواسع للبطالة و الفقر و الأمراض و الجهل ، و انعدام الأمل في عصره من النمو الاقتصادي غير المسبوق.

إن الحرمان المستمر وسط الوفرة سوف يتمخض عنه تمرد واسع النطاق، و التمرد يتبعه القمع الذي يليه المزيد من التمرد، و هكذا دواليك، و من المرجح أن الإدارة العامة

[1] عبد المعطي محمد عساف، المرجع السابق ، ص 189.

[2] سلوى شعراوي جمعة المرجع السابق ، ص 79.

التي تفشل في عمل تغييرات تسعى لمعالجة حرمان الأقليات ، و سوف تستخدم في النهاية إلى قهر تلك الأقليات.[1]

و قد ركز هذا المنظور على مفهوم الصالح العام "**public Interest**" ،و إن ظل مفهوم البيروقراطية على نفس الدرجة من الأهمية ، حيث أن اتساع حجم المنظمات الإدارية و تعدد البرامج الحكومية ، دفع البعض لدراسة مراحل تطور البيروقراطية، و مدى كفاءتها داخل المنظمات الكبيرة. كما أسهم التطور الذي حدث في نظريات اتخاذ القرار، و إدخال العوامل السلوكية و البيئية فيه إلى محاولة الوصول إلى كيفية استخدام الموارد العامة بطريقة تحقق مزيدا من الكفاءة و العدالة، و لقد شهدت فترة الستينات ظهور العديد من المدارس الفكرية التي كان لها الأثر الكبير على تطور علم الإدارة العامة.[2]

1- المدرسة السلوكية :

حاولت المدرسة السلوكية إلى الوصول بالعلوم الاجتماعية إلى مرحلة العلوم الطبيعية من حيث دقة التحليل و القدرة على القياس و التفسير و التنبؤ ، كما سادت في هذه الفترة عدة محاولات لتقييم مدى قرب أو بعد العلوم الاجتماعية عن مفهوم " العلم " ، و من هنا ثارت العديد من التساؤلات حول حالة علم الإدارة العامة بوصفه علما اجتماعيا.[3]

حيث بدأت الدراسات في النظرية السلوكية على يد الباحثين سيارت و مارش **cyert** ، **March** . حيث يمثل نقله نوعية في الفكرة الإداري مقارنة بالفكر النيوكلاسيكي التقليدي.

و مع ظهور المدرسة السلوكية انتقلت وحدة التحليل من المنظمة إلى الفرد ، بمعنى الانتقال من التفكير التقليدي الذي يتزعمه ماكس فيبر، الذي أوضح بأن البيروقراطية

---

[1] جي م . شافريتز، ألبرت ك. هايد ، ساندراج. باركس ، مؤلفات كلاسيكية في الإدارة العامة ،(ترجمة و مراجعة نخبة من المختصين في الإدارة العامة في العالم العربي)، ط2 ، المملكة العربية السعودية: معهد الإدارة العامة للطباعة و النشر، 2004 ، ص388.

[2] سلوى شعراوي جمعة، المرجع السابق ، ص 79.

[3] المرجع نفسه ، ص 79.

"الروتين" كمفهوم تتمثل في المنظمة التي تلتزم بأسس و إجراءات مدونة ومتفق عليها سلفا، و تطبقها بشكل رسمي على كافة العاملين ، دون أي اجتهاد استثنائي أو مراعاة لأي ظرف خارجي، و أن المنظمة الإدارية في ظل البيروقراطية تتسم بمواصفات و خصائص معينة مثل : حظر العلاقات الشخصية في التعامل بين الرؤساء و المرؤوسين، وأن اللوائح و النظم هي أساس وجود الإدارة الحكومية ...، و الحقيقة أن هذه النظرية رغم أنها هدفت إلى بناء نموذج إداري مثالي ، إلا أنها بالغت في نموذجها الذي تعتبره نموذج صالح لأي منظمة، وهذا غير صحيح، لان التنظيم الغير رسمي، ومرونة الرقابة والإجراءات، وكذا ظروف البيئة المحيطة و ما إلى ذلك... كلها عوامل ينبغي مراعاتها في التنظيمات الإدارية[1]

2- تحليل السياسات العامة:

إن تحليل السياسات العامة يمثل عملية منهاجية للوصول إلى أنجح الحلول المتاحة للمشكلات و القضايا التي تواجه الحكومات و الدول ، كما تمثل جهدا متواصلا منذ القدم في تفضيل الخيارات و إقرار القرارات و التعبير عن التجارب و الممارسات.

و يمكن القول أن الحضارات السابقة قامت على أسس لم تكن بمحض الصدفة، و إنما أقيمت من خلال تحليلات للسياسات العامة. كما أن توجهات الكثير من المؤسسات السياسية و الحكومية في دول العالم، حتمت الاهتمام بتحليل السياسات العامة لغرض رفع كفاءة البرامج الحكومية.[2]

حيث ترجع نشأة تحليل السياسات العامة إلى **هارولد لاسويل Lasswell** و كتابه "**The policy Science**" الذي ظهر في الخمسينات ، حيث كان هذا العلم مرتبطا إلى حد كبير بالعلوم السياسية ،و خاصة بمادة نظام الحكم الأمريكي.

---

[1] ثامر ملوج المطيري ، المرجع السابق ، ص ص 55-56.

[2] أحمد طيلب ،((دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر : دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي))، (مذكرة ماجيستر ، كلية العلوم السياسية و الإعلام ، جامعة بن يوسف بن خدة-الجزائر ، 2007/2006)، ص 13.

و مع ظهور المدرسة السلوكية في بداية الستينات تزايد الاهتمام بمنهج تحليل النظم في العلوم السياسية **System Analysis** ، الذي اهتم بتحليل مدخلات و مخرجات النظام السياسي.[1]

- نظرية النظم:

حيث تندرج هذه النظرية تحت مظلة التوجهات السلوكية ، حيث تقوم على منطلق أساسي يعتبر السياسة العامة على أنها استجابة للواقع (النظام السياسي)، و هي أحد مخرجاته ، و يعود الفضل في إرساء قواعد هذه النظرية إلى عالم السياسة الأمريكي دافيد إستون ، ثم تبعه آخرون **كألموند** و **دويش** و غيرهم.

حيث تقوم هذه النظرية على مفاهيم أساسية كإطار تحليلي يبسطه **إيستون** في دائرة متكاملة ذات طابع ديناميكي من التفاعلات السياسية التي تبدأ بالمدخلات **(Inputs)**و تتمثل في كل ما يتلقاه النظام من مطالب أو تأييد، وبواسطتها يتم تحريك النظام داخل ما يسميه **إيستون** "بالعلبة السوداء" ، ليتم تحويلها فيما بعد إلى مخرجات (**Out Puts)** و هي ما يطرحه النظام إلى البيئة في شكل قرارات أو موارد أو سياسات وغيره ...

و تنتهي العملية بالتغذية الإسترجاعية **(Feed Back)** التي تربط بين نقطتي البداية و النهاية بين المدخلات و المخرجات كرد فعل ما أحدثته المخرجات.[2]

لقد كان لنشأة علم تحليل السياسات من بوتقة مادة نظام الحكم الأمريكي أثره على الأطر النظرية المستخدمة في التحليل حيث عكست إلى حد كبير ملامح النظام السياسي الأمريكي ، و كذا العلاقات بين المؤسسات السياسية داخله، و تأثير جماعات الضغط و غير ذلك من سمات متعلقة بالسياسات الداخلية للولايات المتحدة. ومن هذا المنطلق أغفلت

[1] سلوى شعراوي جمعة، المرجع السابق ، ص 80.

[2] أحمد طيلب، المرجع السابق ،ص ص46-47.

هذه الأطر دور العامل الخارجي وتأثيره على مراحل صنع السياسات العامة في الدول النامية.[1]

الإدارة العامة الجديدة :New Public Administration

في ستينات القرن الماضي ومع وجود تغيرات مهمة في بنية المجتمع الأمريكي نتيجة لحركة الحقوق المدنية والاحتجاجات الطلابية وضغوط الحرب الباردة وظروف حرب الفيتنام، برزت الدعوة لإعادة النظر في الإدارة العامة في أمريكا بناءا على فلسفة الـPhenomenology ، قادها مجموعة من المفكرين والفلاسفة الأمريكيين. ومن ذلك الحين والدعوة للتغيير في الإدارة العامة تتوالى وبأسماء مختلفة بدءا من الإدارة العامة الجديدة ومن ثمة الحديث عن نموذج ما بعد البيروقراطية.[2]

إن مصطلح الإدارة العامة الجديدة "New Public Administation" يشمل مجموعة واسعة من التقنيات و وجهات النظر التي تهدف إلى التغلب على أوجه القصور الكامنة في النموذج التقليدي للإدارة العامة حيث يعرف **روبرت بن** Robert Behn الإدارة العامة الجديدة بأنها :« مجموعة كاملة من التكتيك و الاستراتيجيات التي تسعى إلى تعزيز أداء القطاع العام... » [3]

و يعني الالتزام الأساسي بالعدالة الاجتماعية أن الإدارة العامة الجديدة تحاول التوصل إلى استيعاب قناعة **دوايت والدو** بأن هذا المجال لم يستوعب بصورة مرضية المضامين النظرية للمشاركة في العمل السياسي و صياغة السياسات . و تسعى الإدارة العامة الجديدة إلى تغيير تلك السياسات و الهياكل التي تحول منهجيا دون العدالة الاجتماعية.

---

[1] سلوى شعراوي جمعة، المرجع السابق ، ص 80.

[2] احمد كريم جاسم، (الـphenomenology (العودة إلى الجذور) فلسفة مناسبة لمواجهة مشاكل الإدارة العامة في العراق)، مجلة الإدارة والاقتصاد–بغداد، العدد سبعة وتسعون، 2013، ص 100.

[3] James P pfiffner ,op cit ،P3.

و لا يعني ذلك السعي نحو التغيير من أجل التغيير ، فهي تعمل نحو السعي لإحداث التغييرات التي تحسن أهدافها– الإدارة الجيدة و الكفاءة و الاقتصاد و العدالة الاجتماعية–.[1]

فالإدارة العامة الجديدة لـ **غاي بيترز** شملت مجموعة من الإصلاحات ، حاولت على مدى العقدين الماضيين من تحسين الكفاءة من قبل الحكومة.

فمناهج الإدارة العامة الجديدة " **NPM** " شملت مزيدا من المشاركة، المرونة و التحرر من القيود الداخلية، و كذا استخدام آليات السوق الخارجية.[2]

المطلب الثالث: الإدارة العامة كجزء من العلوم السياسية (1950–1970)

ظهر هذا المنظور كرد فعل للانتقادات التي وجهت لأدبيات الإدارة العامة في الفترة السابقة و نتيجة لمحاولة **سيمون** الرد على التحديات التي تواجه علم الإدارة ، حيث أكد على أهمية وجود مدرستين في الإدارة العامة، تحاول أولاهما وضع الأساس العلمي لحقل علم الإدارة من تحديد للمفاهيم وتطوير للمنهاجية و الوصول إلى نظريات. وتركز الأخرى على الجانب العملي في الإدارة العامة، و تهتم بالأساس بتقوية قدرة السياسات العامة على تقديم حلول للمشكلات التي تواجه الحكومة[3] .

فالإدارة العامة سنة 1950 تحدثت عن الحقل أو المجال من ناحية " التركيز"، "الاهتمام" أو حتى "كمرادف " للعلوم السياسية.

و في سنة 1962 لم تكن الإدارة العامة مدرجة في أحد فروع العلوم السياسية في تقرير لجنة العلوم السياسية، باعتباره فرع من فروع جمعية العلوم السياسية الأمريكية. و في 1964 في تقرير علماء السياسة أشاروا إلى أن إعادة النظر أو مراجعة الإدارة العامة كان

---

[1] جي م. شافرينز، البر ت ك.هايد ، ساندراج. باركس ، المرجع السابق ، ص ص 338–389.

[2] James P . pfiffner ,op cit P4.

[3] سلوى شعراوي جمعة، المرجع السابق ، ص 69.

منزلق أو نقطة ضعف في نفوذ علماء السياسة، ومؤشراً على تراجع اهتمام أعضاء هيئة التدريس في الإدارة العامة عموماً.

حيث كتب **والدو** WALDO سنة 1968 أن : « الحقيقة وراء سلوك علماء السياسة هو في اللامبالاة و غالباً ما تكون في الازدراء العلني أو العدائية، نحن الآن بالكاد نرحب في البيت بشبابنا » ".[1]

فالانتقادات التي وجهت إلى دعاة فصل الإدارة العامة عن السياسة دفعت من جديد الباحثين في الفترة (1950–1970) إلى التمسك بوجود علاقة بين الإدارة و السياسة، وركز الباحثون على عملية بناء وتطوير أطر نظرية مشتركة، و الهدف منها زيادة و تقوية الروابط الوثيقة بين مجالي الإدارة العامة و علم السياسة.

عن طريق التركيز على مواضيع مشتركة مثل البيروقراطية الحكومية، و تجاهل دراسة مواضيع ذات صلة بإدارة الأعمال.

ففي هذه الفترة وصلت تحديد طبيعة العلاقة بين الإدارة و السياسة إلى حد التطرف من قبل بعض الباحثين الذين اعتبروا أن الإدارة العامة مرادفة تماماً لعلم السياسة، و ليس مجرد فرع من فروعه.[2]

وفي سنة 1972 أجريت دراسة لأكبر خمس مجلات علمية سياسية غير متخصصة، و أشارت إلى أن 4% فقط من المقلات نشرت بين سنتي 1960 و 1970 يمكن أن تدرج في فئة السياسة البيروقراطية، و التي كانت الفئة الوحيدة الممكنة من بين 15 التي تتعلق مباشرة بالإدارة العامة[3].

[1] nicholas henry, paradigms of public administration , jul-aug 1975 ,PP 381-382.

[2] مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، المرجع السابق ، ص 68.

[3] nicholas henry, op. cit, p 382.

المطلب الرابع: الإدارة العامة كجزء من العلوم الإدارية (1956-1970)

ظهر هذا المنظور في نفس فترة ظهور المنظور المعبر عن الإدارة كجزء من العلوم السياسية، وهو يرى الإدارة كجزء من العلوم الإدارية.

كما نلاحظ أن هذا المنظور يعبر عن أزمة هوية علم الإدارة العامة، ومحاولته الانضمام إلى العلوم الاجتماعية القريبة منه، حيث طالب أنصار هذا المنظور بالتعامل مع الإدارة العامة باعتبارها أحد فروع العلوم الإدارية، وعملوا على تدعيم علاقتهم بأقسام إدارة الأعمال.

حيث سمح للمتخصصين في علم الإدارة العامة سنة 1956 بنشر دراساتهم لأول مرة في دورية العلوم الإدارية.[1]

فلقد قوي الاتجاه في هذه الفترة بخصوص الدعوة إلى استقلالية الإدارة العامة عن علم السياسة، حيث تمخض عنها في نهاية المطاف عقد مؤتمر علمي في 1968 جمع المتخصصين في حقل الإدارة العامة، كان هدفه تحديد هوية و اختصاصات علم الإدارة العامة الجديد أو المستقل عن فروع المعرفة الأخرى.

ومن نتائج **مؤتمر مينوبروك** MINNOW BROOK الذي عقد بجامعة سيراكوزا بالولايات المتحدة الأمريكية في نهاية الستينات الاتفاق على مجموعة من المحاور تنصب في معظمها على إعطاء أهمية ملحوظة لموضوع القيم الأخلاقية في مجال الإدارة العامة الجديد أو المستقل.[2]

و لقد أصبحت وحدة التحليل في هذا المنظور هي المنظمة، وساعد على التركيز عليها وعلى نظرية التنظيم كتابات كل من **March** و**James G، Simon** عن المنظمات و

[1] سلوى شعراوي جمعة، المرجع السابق، ص 70.

[2] مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، المرجع السابق ، ص 70.

March وRichard Cyert عن النظرية السلوكية للمنظمة، وكذا كتاب **James Thomson** تحت عنوان : المنظمات في حالة حركة سنة 1967.

ويمكن القول حسب الباحثين أن هذا المنظور لم يضف لعلم الإدارة سوى بعض الدراسات التطبيقية المستمدة من الدراسات الإدارية.

و أن محاولة انضمام علم الإدارة العامة إلى إدارة الأعمال أو العلوم السياسية أتاح الفرصة إلى إعادة مناقشة الفرق بين العام و الخاص، إلا أنه للأسف لم يتمخض عن هذا الجدل سوى التأكيد على أن علم الإدارة العامة مازال يبحث عن هوية.[1]

[1] سلوى شعراوي جمعة،المرجع السابق ، ص 71.

المبحث الثالث: الاتجاه الفكري الثالث من كفاءة الإدارة إلى كفاءة الحكم والإدارة معاً

لم يعد الحديث في هذا الوقت عن إدارة كفئة أو إدارة جيدة، وإنما البحث عن حكم جيد اقتصاديا، اجتماعيا، وسياسيا، عن طريق إمكانيات تسخرها تكنولوجيا المعلومات والاتصال، لتحقيق الكفاءة والفعالية في الحكم.

المطلب الأول : نشأة و تطور المنظور الفكري الثالث

أدى لجوء الدول إلى الخصخصة الغير مقننة، في ظل تحرير التجارة ، والسعي لتحقيق اقتصاد السوق الحر في ظل العولمة الاقتصادية المتنامية، ونشأة المنظمات متعددة الجنسيات ككيانات اقتصادية عملاقة قد تفوق قدراتها القدرات الاقتصادية لبعض الدول، جلب صعوبات أمام غالبية المنظمات ودفعها للتفكير في وسائل أخرى لتحقيق أرباح تحت ستار نشاطاتها الاقتصادية الضخمة، فظهرت ممارسات سلبية مثل غسل الأموال، والاحتكار، والإغراق...حيث نشأت الحاجة لممارسات فعالة تقلل من الإهمال وسوء الإدارة التي تنعكس سلبا على نمو الاقتصاد الوطني.[1]

وفي مواجهة هذه التغيرات و مع نهاية القرن العشرين يعود علم الإدارة العامة من جديد ليطرح الأسئلة التي سبق لـ **ويلسن** أن طرحها في مقالته الشهيرة 1887 وهي: كيف يمكن أن يكون لدينا إدارة حكومية جيدة؟ كيف يمكن أن يكون لدينا حكومة تعمل بكفاءة أعلى وتكلفة أقل؟.[2]

[1] سعود بن محمد النمر، واخرون، المرجع السابق، ص 563.

[2] سلوى شعراوي جمعة، المرجع السابق، ص 83.

المطلب الثاني : السمات العامة لهذا المنظور

إن الهدف الرئيسي من هذا المنظور هو تصحيح المسار الاقتصادي للمنظمات الربحية من خلال مراقبة تصرفاتها ومواجهة أي انحراف أو نشاط مشبوه من خلال منظمات المجتمع المدني، بهدف تحسين إدارتها وزيادة قدراتها وزيادة فاعلية وكفاءة الأداء، والعمل على توفير مناخ يتسم بالشفافية وإمكانية المساءلة والرقابة لتفعيل دور المؤسسات من خلال الدعم والمشاركة.[1]

إن الحديث هنا ليس فقط عن إدارة جيدة و لكن عن حكم جيد، حيث ظهرت الأدبيات التي تتحدث عن حكم بلا حكومة، والدولة المهلهلة أو المفرغة، ففي هذه الفترة ظهرت ثلاثة اتجاهات فكرية تحاول الإجابة عن الأسئلة المطروحة وتوضح كيفية التعامل مع التغير الحادث في دور الدولة من أهم هذه الاتجاهات:

- اتجاه الإدارة الحكومية الجديدة .New public Management
- اتجاه إعادة اختراع الحكومة .Reinventing Gouvernement
- اتجاه إدارة شئون الدولة و المجتمع Gouvernance .

1- الإدارة الحكومية الجديدة: New public Management.

ينطلق هذا الاتجاه من مجموعة من المقدمات الأساسية:

- تعد المنظمات الخاصة أكثر كفاءة من المنظمات العامة، حيث تتسم هذه الأخيرة بالبطء في الإجراءات والتعقيد و الهيراركية الجامدة.
- البيروقراطية بالمفهوم الفيبري لم تعد تصلح للقرن العشرين ، لأن المنظمات الحالية تتطلب مرونة و قدرة أكبر على التكيف و الاستجابة.

[1] سعود بن محمد النمر، واخرون، المرجع السابق، ص 563.

– لا يوجد حل واحد للمشكلات الإدارية، لكن القضاء على البيروقراطية التقليدية و الخروج من جمودها يكون بإعادة الهيكلة، وتطبيق نظم إدارة الجودة الشاملة.[1]

أ– إعادة هندسة العمليات الإدارية:

انتشر هذا المفهوم في السنوات الأخيرة بصورة مذهلة على الساحة الأكاديمية في قطاع الأعمال الحكومي، وهناك من يطلق عليه اسم "الهندرة "،وهي كلمة عربية جديدة مركبة من كلمتي "هندسة" و"إدارة".

حيث ظهر هذا المفهوم في التسعينات كفلسفة متكاملة تحاول تحقيق الطفرات النوعية في منظمات القطاع العام و الخاص على حد سواء.

ويعود الفضل في ذلك إلى كل من الخبير الأمريكي **مايكل هامر** في مقالته" إعادة بناء العمل" (Reengineering Work) في مجلة (Harvard Business Review) سنة 1990، وكتابه المشهور إعادة بناء المؤسسة(REENGINEERING THE CORPORATION) سنة 1993، الذي شارك في تقديمه **جيمس شامبي**، والمسميات المختلفة **للـ** Reenginering هي إعادة الهندسة، إعادة البناء، هندسة التغيير ،الهندرة، الهندسة الإدارية.[2]

*** أهداف الهندرة:**

تسمى المنظمات الحكومية من خلال اعتمادها مدخل إعادة هندسة العمليات الإدارية إلى تحقيق أهداف عديدة والتي من بينها ما يلي:

– التسريع في أداء الخدمات مع إضفاء طابع التميز عليها.

– التقليص من التعقيدات والإجراءات المكتسبة التي تسيطر على هذه المنظمات.

---

[1] سلوى شعراوي جمعة، المرجع السابق، ،ص 84.

[2] مرام اسماعيل الاغا، ((دراسة تطبيقية لإعادة هندسة العمليات الإدارية" الهندرة" في المصارف في قطاع غزة))،(مذكرة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية– غزة، 2006)، ص32.

- الانتقال من التنظيم الهرمي إلى الأفقي .

- الحد من الدور السلبي للوسيط بين الموظفين والمدير.

- تشجيع الابتكار ودعم النتائج المحققة وتحفيز ومكافأة الموظفين.

- تقليص عدد المستويات التنظيمية (إدارات اقل، وظائف اقل، رقابة وتكاليف اقل).

إن فلسفة إعادة هندسة العمليات الإدارية تهدف أساسا لإحداث تغييرات جذرية في مختلف عمليات المنظمة.[1]

ب- إدارة الجودة الشاملة:

لقد ظهر مفهوم الجودة الشاملة في النصف الثاني من القرن العشرين، و أصبح اليوم وفي عصر العولمة و المجتمع القائم على المعرفة أمراً حيوياً و ضرورة ملحة لا غنى عنها، ومع تطور وسائل الاتصال الحديثة، وشيوع استخدام الانترنت، وتحول العالم إلى قرية صغيرة، تلاشت الحدود، واقترنت المعرفة بالعولمة، وبرز دور الجودة الشاملة، ليصبح العنصر المرجح، وأصبحت الجودة مرادفة للوجود، حيث أصبحت لغة اقتصادية تحكم حركة الأعمال العالمية ، ومن يعمل بشكل أفضل في مجال الجودة يصبح أكثر انتشارا في العالم[2]. فالفكرة الأساسية التي يقوم عليها مفهوم إدارة الجودة الشاملة هي حمل المنظمة على التحسين المستمر بهدف تحقيق رضاء العميل، و هناك العديد من التعاريف لإدارة الجودة الشاملة (TQM) [3].

[1] نبيل سوفي، المرجع السابق، ص 26.

[2] طاهر محسن منصور، نعمة عباس الخفاجي ،قراءات في الفكر الإداري المعاصر، عمان: دار اليازوردي العلمية للنشر والتوزيع، 2008، ص97.

[3] محمود أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص364.

حيث عرفها **كوشن** بأنها: « نظام مستمر لتحسين المنتجات و الخدمات لإحراز رضا الزبون و قناعته من، خلال إشراك كافة العاملين في المنظمة في الحرص على الجودة و تطبيق المنهج الكمي لبلوغ التحسين المستمر لخدمات و منتجات المنظمة» [1].

و عرفها **جوران** JUREN كنظام إداري يستخدم أدوات لزيادة انتماء العاملين بأنها: "نظام إداري يطبق مجموعة الأدوات المطورة لأحداث تغييرات في توجهات العاملين وزيادة انتمائهم إلى المنظمة ».[2]

كما تعرف منظمة التقييس العالمية إدارة الجودة الشاملة بأنها: «عقيدة أو عرف متأصل أو شامل في أسلوب القيادة و التشغيل لمنظمة ما، بهدف التحسين المستمر في الأداء على المدى الطويل من خلال التركيز على متطلبات و توقعات الزبائن مع عدم إغفال متطلبات المساهمين و جميع أصحاب المصالح الآخرين ».[3]

ورغم الاختلافات في التعريف إلا أنها تركز على أربعة عناصر مشتركة هي أن الجودة الشاملة عملية تحسين مستمرة، وتهتم بتنمية البشر، و استخدام الطرق الكمية، ثم التركيز على رضاء العميل. وتعني كلمة شاملة " Total» إدخال كل فرد وكل شيء في نطاق التحسين، وكلمة الجودة «Qualité» تشير إلى الإشباع الكامل للعميل داخلياً وخارجيا.

أما كلمة إدارة Management و تعني قيادة المنظمة التي توفر المناخ الملائم وتحافظ عليه.[4]

---

[1] وسيلة واعر ، دور الحكومة الإلكترونية في تحسين جودة الخدمات الحكومية: حالة وزارة الداخلية و الجماعات المحلية- الجزائر-, مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول إدارة الجودة الشاملة بقطاع الخدمات ، الجزائر: جامعة منتوري بقسنطينة، د ت ن، ص 11.

[2] سعود بن محمد النمر ، وآخرون ، المرجع السابق ، ص 484.

[3] وسيلة واعر ،المرجع السابق ، ص 12.

[4] محمود أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص 364.

ومن هنا نستخلص بأن إدارة الجودة الشاملة تتناول بعض الأفكار العامة مثل:

- مشاركة جميع العاملين في جهود التحسين المستمر للمنتجات أو الخدمات.
- التنسيق و التعاون بين جميع الإدارات و الأقسام وفرق العمل لتحقيق الجودة.
- التزام الإدارة العليا بالرقابة الفعالة بهدف التحسين المستمر .
- استمرارية التحسين للعمليات الإدارية من خلال استبعاد الخطوات الزائدة و تبسيط الإجراءات.
- التركيز على العمليات و النشاطات بدلاً من النتائج.
- استخدام الأساليب الإحصائية الأساسية لقياس الجودة.
- استخدام أساليب البحث العلمية لضمان عدم الوقوع في الأخطاء.[1]

و من بين إسهامات رواد إدارة الجودة الشاملة نجد:

- **جوزيف جوران (JOSEPH M. JURAN):**

هو عالم أمريكي و يعتبر من الرواد الأوائل الذين أسهموا في نشر إدارة الجودة الشاملة، و هو صاحب العبارة المشهورة " الجودة لا تحدث بالصدفة بل يجب أن يكون مخططاً لها". حيث برزت اهتماماته في مجال الجودة سنة 1950، عندما أصدر كتابه "السيطرة النوعية"، وكان من أهم إسهاماته و ضع عشر خطوات هامة لا بد للمؤسسة أن تتبعها عند تطبيقها برنامج إدارة الجودة الشاملة.[2]

و هذه الخطوات تتمثل فيم يلي:

1) خلق وعي حول الحاجة و ضرورة تحسين النوعية.

---

[1] سعود بن محمد النمر، وآخرون ، المرجع السابق ، ص 486.

[2] نعمة عبد الرءوف عبد الهادي منصور، ((تصور مقترح لتوظيف مبادئ إدارة الجودة الشاملة في المدارس الثانوية بمحافظات غزة))، (رسالة ماجستير ، كلية التربية، الجامعة الإسلامية–غزة، 2005) ، ص 124.

2) وضع أهداف للتحسين الدائم.
3) تنفيذ مشروعات لحل المشكلات.
4) تدريب كل فرد في المنشأة.
5) تقديم تقارير تقدم العمل.
6) الإقرار للآخرين بالإنجاز.
7) إيصال النتائج للعاملين.
8) بناء تنظيم لتحقيق تلك الأهداف يدور حول التقاط الآتية: مجلس النوعية، و تحديد المشكلات، و اختيار مشروع ما، و تعيين فرق عمل و اختيار قادة تلك الفرق.
9) حفظ سجلات النجاح.
10) إدخال تحسينات سنوية في أنظمة المنظمة العادية و عملياتها والاحتفاظ بالرقم وقوة الدفع إلى الأمام.[1]

و نلاحظ أن **جوران** JURAN قد قام بتوضيح هذه الخطوات من خلال ثلاثة أبعاد و هي:

1) تخطيط الجودة.
2) رقابة الجودة.
3) تحسين الجودة.

و بذلك ركز جوران على عملية التحسين ، و إشراك جميع الموظفين وتدريبهم على أساليب حل المشكلات من أجل تحقيق الجودة، إذ اعتبرها نقطة انطلاق تطبيق فلسفة إدارة الجودة الشاملة.[2]

[1] طاهر محسن منصور، نعمة عباس الخفاجي، المرجع السابق ، ص 90.
[2] نعمة عبد الرؤوف عبد الهادي منصور، المرجع السابق، ص 124.

- **إدوارد ديمينغ (EDWARDS DEMING):**

أمريكي عمل مستشار و لقب بأب ثورة إدارة الجودة الشاملة، اهتم بالعمل الإحصائي من خلال تطبيقات المراقبة الإحصائية SPC، و ساهم بقسط وفير في نجاح وتفوق اليابان في الجودة ، و في سنة 1960 تم تقليده وسام الإمبراطور هيروهيتو تكريماً له على إسهامه في نهضة اليابان، وهو قائل: "إذا أريد لي أن ألخص رسالتي للإدارة في عدة كلمات، فإني أقول أنها جميعاً تتعلق بأن تعمل على تخفيض الاختلافات".[1]

و في سنة 1965 تأسست باسمه جائزة تمنح لأحسن منظمة تميز نفسها في النوعية الشاملة، حيث يعرف **ديمينغ** بنقاطه الأربعة عشرة ، وهي :

1- الثبات في الهدف نحو تحسين الإنتاج والخدمات.

2- تبني هذه الفلسفة الجديدة.

3- إيقاف الاعتماد على التفتيش الجماعي لتحقيق النوعية.

4- إيقاف إعطاء الأعمال للآخرين على أساس السعر وحده و يجب تخفيض الكلفة الكلية.

5- تحسين نظام الإنتاج و الخدمة باستمرار.

6- إدخال التدريب في العمل.[2]

7- الاهتمام بإيجاد القيادة الفعالة من أجل مساعدة العاملين على حسن استخدام التقنيات و الإمكانيات لتحقيق أداء أفضل يساعد الطلاب على الابتكار والإبداع.

8- تجنب الشعور بالخوف حتى يتمكن كل فرد من أداء عمله في بيئة تربوية تتسم بالحرية و قادرة على مواجهة المشكلات.

---

[1] قويدر عياش ، مدخل إدارة الجودة الشاملة كمحدد للأداء المتميز في المنظمات، مداخلة مقدمة للمؤتمر الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، الجزائر: جامعة ورقلة ، 09/08 مارس 2005، ص 4.

[2] طاهر محسن منصور، نعمة عباس الخفاجي، المرجع السابق ، ص 91.

9- كسر الحواجز بين الأقسام العلمية و تشكيل فرق العمل من مختلف الأقسام و الإدارات بشكل تعاوني بناء.

10- التخلي عن ترديد الشعارات و النصائح المباشرة.

11- تشجيع السلوك القيادي الفعال لدى الأفراد.

12- تحسين و تفعيل العلاقات بين العمال و المديرين.

13- إنشاء برنامج متكامل للاهتمام بالتدريب و التعليم الذاتي من قبل كل فرد.

14- تدريب أفراد المجتمع على الاهتمام بإحداث عمليات التغيير اللازمة لتحقيق الجودة في مجالات العمل المختلفة.[1]

- **كايرو إيشيكاوا (KAURO ISHIKAWA):**

يعرف بأنه الأب الحقيقي لحلقات الجودة ، واعتبر التدريب و التعليم للموظفين كبداية و نهاية للجودة الشاملة، وأكد على ضرورة استثمار الإدارة العليا في ذلك،[2] درس **إيشيكاوا** مفاهيم السيطرة النوعية سنة1950، حيث قدم طريقة جدول الرقابة في اليابان سنة 1955، و كانت له مساهمات عديدة في طرق السيطرة النوعية، أعد مخططاً مفيداً و مهماً جداً معروف باسم مخطط السبب و النتيجة، أوجد و طور مفاهيم جديدة أخرى مثل العيب الصفري(ZERO DEFECT) بحيث صار له صدى واسع في المنظمات فيما يخص العمل في اليابان في الستينات من القرن العشرين. [3]

- **فيليب كروسبي (PHILIP CROSBY):**

يعد كروسبي **CROSBY** من أشهر الرواد في مجال الجودة وأساليب تطويرها، وانتشرت شهرته سنة 1979 بعد نشر كتابه "QUALITY IS STILL FREE"، وهو أول من

[1] نعمة عبد الرؤوف عبد الهادي منصور، المرجع السابق، ص 123.

[2] قويدر عياش ،المرجع السابق، ص 229.

[3] طاهر محسن منصور ، نعمة عباس الخفاجي، المرجع السابق ، ص 92.

طرح مصطلح " ZERO DEFCT MANAGEMENT " إذ يقصد بها إدارة بلا عيوب.[1] حيث كرس جهوده على مسألة تحسين النوعية و تقليل كلفها، و له أربع أساسيات في إدارة النوعية يسميها المطلقات (THE ABSOUTES) و هي:

1) تعرف النوعية بأنها المطابقة مع المتطلبات.
2) تتحقق النوعية بالوقاية أكثر من تقويم الأداء .
3) معيار أداء النوعية هو لا عيوب (أخطاء) مطلقاً.
4) تقاس النوعية بالثمن المحقق من عدم التطابق مع المتطلبات أو المعايير وليس بمؤشرات معينة.

فالمبدأ الوارد في النقطة الثالثة المتقدمة يعني أن العمل يجب أن يكون متقناً من أول مرة.[2]

- **أهداف إدارة الجودة الشاملة:**

تسعى إدارة الجودة الشاملة إلى خلق ثقافة متميزة في الأداء لتحسين الإنتاجية من خلال المراجعة المستمرة للمنتجات والخدمات التي تقدمها المنظمة، لاكتشاف أوجه القصور وعلاجها أولاً بأول، واستبعاد الخطوات الزائدة لتقليص تكلفة الإنتاج ، و في الوقت نفسه منح الخدمة أو المنتج ميزة تنافسية تسهم في زيادة الطلب عليه.[3]

ج-الحكومة الالكترونية:

توجد تعاريف وألفاظ كثيرة شائعة الاستخدام للحكومة الالكترونية مثل: الأعمال الالكترونية، والإدارة الالكترونية، والحكومة الرقمية ...، ومصطلح الحكومة الالكترونية **e-government**، يمثل شكل من أشكال الأعمال الالكترونية **e-business** الذي يشير إلى العمليات و الهياكل التي تتفق مع إمداد الخدمات الالكترونية للمواطنين ومؤسسات الأعمال

[1] نعمة عبد الرؤوف عبد الهادي منصور، المرجع السابق، ص 124.
[2] طاهر محسن منصور، نعمة عباس الخفاجي ، المرجع السابق، ص 93.
[3] سعود بن محمد النمر و آخرون ، المرجع السابق ، ص 497.

على حد سواء. [1]

فهناك من وصفها على أنها" الخدمات الحكومية عبر الانترنت "ومنهم من أشار إليها "بالإدارة العامة" وغيره، أما التعريف الشامل للمفهوم فهو:" أن الحكومة الالكترونية هي النسخة الافتراضية عن الحكومة الحقيقية أي التقليدية مع فارق أن الأولى تعيش في الشبكات الالكترونية وأنظمة المعلوماتية، في حين تحاكي وظائف الثانية التي تتواجد بشكل مادي في أجهزة الدولة". ومن خلال هذا التعريف يمكن القول بأن الحكومة الالكترونية تقدم خدمات كما تفعل الحكومة التقليدية، لكن الفارق يتم من خلال كيان الكتروني بدل الأوراق و التعقيدات الإدارية، والذي يفيد في الأخير أن الأولى ليست بديلا عن الثانية، لكنها الوجه الآخر لها ضمن النسق الرقمي.[2]

حيث من أهم أهداف الحكومة الالكترونية تبادل المعلومات بين الجهات الحكومية بدرجة اكبر من السرعة و السهولة، وميكنة كثير من إجراءات و أساليب العمل من أجل خفض التكلفة، وتخفيض الأعمال الكتابية، وتخفيض عبء إعداد التقارير، سواء على الجهات الحكومية أو على قطاع الأعمال، وفضلا عن ذلك التيسير على المواطنين للحصول على الخدمات الحكومية المختلفة.[3]

أسباب ظهور الحكومة الالكترونية:

أثرت التقنيات الهائلة لتكنولوجيا المعلومات و الاتصالات في عصرنا هذا،على جل ميادين الحياة، ودفعت لإحداث تغييرات هائلة ومؤثرة على مستوى الحكومة التقليدية،حملتها على التحول إلى النمط الالكتروني، ومن هذه الأسباب:

---

[1] سحر قدوري الرفاعي، (الحكومة الالكترونية وسبل تطبيقها: مدخل استراتيجي)، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، الجامعة المستنصرية–بغداد، العدد السابع، 2009، ص 308.

[2] احمد بن عيشاوي،(اثر تطبيق الحكومة الالكترونية(e–g) على مؤسسات الأعمال)، مجلة الباحث،العدد السابع، 2010/2009، ص288 .

[3] ليلى مصطفى البرادعي، المرجع السابق، ص 74.

أسباب سياسية (ظهور مفهوم العولمة، دعم البنك الدولي لمشاريع الحكومة الالكترونية في البلدان النامية...)، أسباب تكنولوجية (ظهور شبكة الانترنت وما صاحبها من تغييرات...)، و أسباب اقتصادية مثل (ظهور التجارة الالكترونية، التوجه نحو مشاريع الخصخصة وما يتطلبه من تواصل مع مختلف القطاعات...).[1]

-أهداف الحكومة الالكترونية:

يمكن إيجاز بعض أهداف الحكومة الالكترونية فيما يلي:

1-انعكاس الحكومة الالكترونية على أعمال المؤسسات الحكومية الداخلية غير الظاهرة للمتعاملين، تتمثل في تحقيق السرعة، والشفافية، وإمكانية المحاسبة، والكفاءة وفاعلية عمليات وإجراءات أداء أنشطة الإدارة الحكومية.

2-تعمل على التوجه نحو تحقيق حاجات المجتمع و توقعاته بطريقة مرضية عن طريق تبسيط التفاعل و التعامل مع الخدمات المتاحة على وسائل الاتصال.

3-تعزيز وتدعيم فرص التنمية و الإصلاح الإداري و الاقتصادي، إذ باستطاعة الحكومة الالكترونية مساعدة مؤسسات الأعمال و خاصة المتوسطة و الصغيرة الانتقال على الشبكة للحصول على الخدمات المطلوبة، وذلك بهدف تحقيق أعلى إنتاجية مع أحسن أداء.

4-تحقيق التعلم و التدريب مدى الحياة لزيادة الابتكار و الإبداع للمجتمع، لكي يمكنه من التنافس و التواجد في عالم سريع التغير، من خلال تقديم خدمات الكترونية بطريقة رقمية عن بعد.[2]

[1] احمد بن عيشاوي،المرجع السابق،ص ص 288- 289.

[2] سحر قدوري الرفاعي، المرجع السابق، ص 311.

د- التحويل الشامل للمنظمات:

- **نموذج كليمان (RALPH KILMAN) لتحويل المنظمات:**

يضع كيلمان نموذجا لتحويل المنظمات مكون من خمسة محاور وهي:

1-**البيئة:** حيث يركز على دراسة التغيرات السريعة وبصفة خاصة التأثير الدولي و كذا المتغيرات المحلية، كما يهتم بدراسة أصحاب المصالح.

2-**المنظمة:** يشير إليها على أنها المستندات الرسمية التي تحوي التنظيم الرسمي والرؤية, والرسالة,والأهداف,والإستراتيجية, ونظم الثواب والعقاب.

3-**المدير:** وهنا يهتم كيلمان بالنمط القيادي كما يظهر في مهارات التعامل وكفاءة تشخيص المشكلات وصناعة القرارات.

4-**المجموعات وفرق العمل** : حيث يهتم بتبادل المعرفة بين المجموعات و فرق العمل وصناعة القرارات الجماعية من منظور الابتكار و الرشادة و الفعالية.

5-**النتائج:** وهو يشير إلى أن النتائج تشمل جزأين : جزء معنوي وأخر مادي .[1]

هـ-المنظمة التي تتعلم:

المنظمة المتعلمة هي المنظمة التي تسعى للتطوير بشكل مستمر من خلال التعلم من تجاربها السابقة، وتراكم خبراتها التي تكتسبها من خبرات أعضائها والعاملين بها. وترتكز منظمة التعلم على مقومات: المعلومات وأهميتها في التعلم، والعمل بروح الفريق، وأهميته في التعلم الجماعي الذي يضاعف التعلم الفردي، وتمكين العاملين من خلال تحريرهم من أي قيود تعوق تعلمهم ومشاركتهم في اتخاذ القرارات وتحقيق أهداف المنظمات، والمشاركة الفاعلة كجوهر لعملية التعليم والتعلم.[2]

[1] سيد الهواري ، المرجع السابق، ص 484.

[2] سعود بن محمد النمر، واخرون، المرجع السابق، ص 539.

فالفكرة المحورية لهذه المنظمة هي" تشخيص المشكلات"، مقارنة بالمنظمة التقليدية المصممة لتحقيق الكفاءة. حيث يعتبر **بيتر سينج** PETER SENGE من أول المفكرين في المنظمة التي تتعلم[1]. والذي وضع نموذجه سنة 1990، وضع فيه خمسة أسس ينبغي أن تلتزم بها المنظمة التي تسعى إلى أن تكون منظمة متعلمة وهي على النحو التالي:

1-التفكير النظمي " SYSTEM THINKING": وهو منهج وإطار عمل يقوم على رؤية الكل بدل الجزء.

2-التميز الذاتي" PERSONAL MASTERY ": وهو العمل باستمرار على توضيح وتحديد الرؤية الشخصية بدقة ووضوح، ورؤية الواقع بموضوعية،مما يساعد على تركيز الجهود والمثابرة.

3-النماذج الذهنية " MENTAL MODELS ": وهي تلك الافتراضات والتعميمات والصور الذهنية الراسخة في الأعماق ،والتي تؤثر في تصور الناس للعالم و تفسيرهم للأحداث وكيفية التعامل معها.

4-الرؤية المشتركة " SHARED VISION ": وهي قدرة مجموعة من الأفراد على رسم صورة مشتركة أو متماثلة للمستقبل المنشود.

5-التعلم الجماعي " TEAM LEARNING «: وهي العملية التي بموجبها يتم تنظيم وترتيب وتوحيد جهود مجموعة من الأفراد لتحقيق النتائج المرغوبة.[2]

2)- اتجاه إعادة اختراع الحكومة:

يأتي مدخل إعادة اختراع الحكومة في إطار تحولات عميقة على المستوى العالمي منذ نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين،التي أصابت البيئة العالمية و ألقت

[1] سيد الهواري، المرجع السابق، ص 490.

[2] عبد الناصر حسين رياض زايد، خالد أحمد بوبشيت ، ذعار شجاع ضيف الله المطيري، المنظمة المتعلمة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية: دراسة حالة القطاعات الرئيسية في الهيئة الملكية بالجبيل ، مداخلة مقدمة للمؤتمر الدولي للتنمية الإدارية نحو أداء متميز في القطاع الحكومي ،المملكة العربية السعودية: قاعة الملك فيصل للمؤتمرات،4/1 نوفمبر 2009، ص 5.

بظلالها على الحكومات الوطنية، ومن أجل تمكينها من مواكبة مختلف التحديات الاقتصادية، الاجتماعية و السياسية – الداخلية و الخارجية– كان من الملزم على هذه الحكومات اتخاذ العديد من الإجراءات والسياسات الإصلاحية العميقة بهدف مواكبة مختلف التحديات[1] .

فاتجاه إعادة اختراع الحكومة تنسب الدعوة إلى كتاب شهير للكاتبين **أوسبورن** و **جيبلر**، صدر سنة1992 يحمل نفس العنوان. و كان لهذا الكتاب تأثير كبير على حركة الإصلاح الإداري في الولايات المتحدة ،كما يعد من أهم ما يمثل الإدارة العامة الجديدة ،وكيفية ترجمتها لإحداث إصلاح إداري حكومي شامل، حيث يختلف **شافريتز** و **راسل** مع نسب بداية حركة إعادة الاختراع إلى **أوسبورن** و **جيبلر** ، ولكنهما يريان أن الحركة بدأت قبل ذلك منذ الثمانينات,لمواجهة الانخفاض الملحوظ في الإيرادات الحكومية في الولايات المتحدة أثناء هذه الفترة، وأن ما قام به **أوسبورن** و **جيبلر** مجرد تصنيف للأعمال، كانت قد بدأتها الحكومة بالفعل منذ فترة سابقة[2].

كما أن أنصار هذا الاتجاه طالبوا بتغيير ثقافة البيروقراطية في الإدارات الحكومية، وأكدوا على أن الإفلاس الإداري للحكومة ليس مصدره عدم كفاءة العاملين، ولكن هو نتاج للبيروقراطية وعدم كفاءة النظام الإداري، فالنظام البيروقراطي المبني على الهرمية والتعليمات المتزمتة والمنطقية يقتل القدرات الإبداعية، وهو نظام لا يتلاءم مع عصر المعلومات والتغيرات السريعة التي يعرفها العالم في الوقت الحالي.

[1] محمد الشايب، ((الحكومة الالكترونية كآلية لتوطيد الحكم الجيد: دراسة في تطبيقات العالم المتقدم و النامي)) ، (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة الحاج لخضر – باتنة، 2009/2008) ، ص 37.

[2] ليلى مصطفى البرادعي ،(الاتجاهات المعاصرة في دراسة الإصلاح الإداري : دراسة مسحية)، مجلة فصلية، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية، بجامعة القاهرة – مصر، العدد العشرون، يوليو 2004، ص 70.

لذلك لا بد من الانتقال من حكومة قائمة على البيروقراطية إلى حكومة تتبنى أفكار القطاع الخاص، وتكون بمثابة حكومة رواد "ENTREPRENEUR " ذات ثقافة إدارية تتسم بالمبادئ التالية:

أ. الحد من البيروقراطية و الروتين.

ب. الاهتمام برضاء المتعاملين مع الحكومة عن خدماتها، مثلها في ذلك مثل أي منظمة خاصة.

ج. تمكن العاملين من أجل الحصول على نتائج أفضل.

د. تحقيق أفضل النتائج بأقل التكاليف[1].

ومثل جميع حركات الإصلاح الإداري نجد مجموعة من المعارضين والمؤيدين، حيث دافع كل من **دنهارت و جريز** عن الحركة, وأشار إلى إيجابيات حركة إعادة الاختراع المتمثلة في إعداد أنظمة إدارية أكثر مرونة وأكثر استجابة, وفي جهاز إداري يعمل على تلبية احتياجات عملائه طبقاً للأولويات التي يحددونها [2].

3- إدارة شؤون الدولة والمجتمع: "GOVERNANCE "

ينطلق مفهوم إدارة شئون الدولة و المجتمع ، لما هو أبعد من الإدارة العامة و الأدوات والعلاقات والأساليب المتعلقة بالحكم، ليشمل مجموعة العلاقات بين الحكومة والمواطنين، أو كجزء من مؤسسات سياسية واجتماعية واقتصادية، و ينصب على الاهتمام بفعالية المؤسسات المتعلقة بإدارة شئون الدولة و المجتمع ، وأيضاً بالقيم التي تحتويها مثل: المساءلة والرقابة والنزاهة، كما وقد ظهرت التسمية في منشورات وتقارير البنك الدولي، ضمن توجيهاته حول كيفية تحقيق التنمية الاقتصادية والكفاءة الإدارية، وكذا محاربة

[1] سلوى شعراوي جمعة، المرجع السابق ، ص 85.

[2] ليلى مصطفى البرادعي ، المرجع السابق، ص 72.

الفساد، و التركيز على منظومة القيم الديمقراطية المنتشرة في المجتمع الغربي، بما يكفل العدالة المتحققة والمساواة، وقدرة الدولة على سيادة القانون.[1]

وعلى الرغم من عدم الاتفاق على تعريف هذا المفهوم إلا أنه يكاد يكون هناك اتفاق على مضمونه، والذي يتمثل في توسيع نطاق الحكومة من المستوى الرسمي إلى المستوى غير الرسمي، وإدخال فواعل أخرى جديدة مثل: منظمات المجتمع المدني و القطاع الخاص في صنع القرار، بحيث تكون طرفاً أساسياً في معادلة إدارة شئون الدولة والمجتمع، وفي إطار انعكاس مفهوم إدارة شئون الدولة و المجتمع على الإدارة العامة, يمكن رصد ثلاثة تأثيرات أساسية على النحو التالي:

أ. يحمل مفهوم إدارة شئون الدولة و المجتمع بين طياته فلسفة المنهج التكاملي بين العلوم المختلفة، حيث يربط بين دراسة الإدارة العامة والسياسات العامة والحكومات المقارنة.[2]

ب. **مفهوم الشبكات كبديل للبيروقراطية:** نجد المفكرين الأمريكيين **ديفيد أوزبورن** DAVID OSBORN، و **تيد جابلر** TED GABLER في كتابهما "إعادة اختراع أمريكا " سنة1992، و قد ناشد فيه المؤلفان الجهاز الحكومي، بأن يعمل على تشجيع الشراكة من المنظمات اللاحكومية في مجال الخدمات المختلفة، بدلاً من أن تتولى هذه المهمة البيروقراطيات الحكومية العاجزة، هذا ما دفع **بيتر دراكر** سنة1994 إلى المناداة بضرورة قيام قطاع اجتماعي جديد ومستقل,مكون من منظمات المجتمع المدني والجمعيات الخيرية وغيرها من المؤسسات غير الربحية، كي تتولى تقديم الخدمات الاجتماعية، التي كانت

[1] فهمي خليفة صالح الفهداوي، أثير أنور شريف،(الإدارة العامة المعاصرة من منظور الحاكمية العامة الجيدة: دراسة معرفية ومقاربة تأصيلية)، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية و الإدارية، العدد الثاني، 2008، ص 8.

[2] سلوى شعراوي جمعة، المرجع السابق، ص 88.

تعتبر من مهام الأجهزة العامة، من تعريف الناس بحقوقهم السياسية والحث على المطالبة بها...[1]

وهكذا أصبح الحكم يتضمن مجموعة من التنظيمات المتداخلة المكونة من القطاع العام والقطاع الخاص والمنظمات التطوعية، التي تشترك معاً في توفير الخدمة، وتبادل الموارد والمعلومات، حيث تعد هذه العلاقة بين المنظمات شبكية، حيث تشجع الحكومة المشاركة بين القطاعين العام والخاص. وتتمتع هذه الشبكات باستقلال ذاتي ولا تزيد الحكومة عن كونها أحد الفاعلين في هذا التنظيم الشبكي المستقل.[2]

ج. **التحول نحو كفاءة الحكم والإدارة معاً:** لقد بات واضحاً مدى التداخل بين السياسة و الإدارة، وبين صنع السياسة وتنفيذها، وبذلك أصبح القول بأن فساد الإدارة يعني فساد السياسة و العكس، مما أدى لذيوع مفاهيم الشفافية و المساءلة والنزاهة ومكافحة الفساد في أدبيات الإدارة العامة.[3]

المطلب الثالث: الإدارة العامة كإدارة عامة مستقلة

يرى **هنري نيكولاس** أنه على الرغم من تأثير كتابات **سيمون** ، إلا أنه لم يحدث تقدم ملحوظ في بناء علم الإدارة العامة " كعلم" ، فمازالت أغلب الدراسات ذات طبيعية و صفية تبحث فيما هو قائم بالفعل، وليس ما يجب أن يكون كما أن الجدل ما زال سائداً حول ما يجب أن تدرسه الإدارة العامة، و كيف تدرسه؟ ويبدو ذلك واضحاً من سيادة الجدل حول العلاقة بين العام والخاص.[4]

---

[1] أسيا بلخير، ((إدارة الحكمانية ودورها في تحسين الأداء التنموي: بين النظرية و التطبيق))، (مذكرة ماجستير كلية العلوم السياسية و الإعلام،جامعة بن يوسف بن خدة– الجزائر ،2009) ، ص 12.

[2] سلوى شعراوي جمعة ، المرجع السابق، ص 88.

[3] المرجع نفسه ، ص 88.

[4] المرجع نفسه، ص 72.

فهذه المرحلة الأخيرة في تطور طبيعة العلاقة بين الإدارة و السياسة، فإنها تمثلت في استقلالية الإدارة العامة كمجال أو علم متخصص من علم السياسة منذ بداية عقد السبعينات من هذا القرن، حيث استقلت وأسست أقسام للإدارة العامة في الولايات المتحدة، وبعض الدول الأخرى، كما تمكن الباحثون منذ عقد السبعينات من تطويع و تطبيق أساليب البحث المستخدمة في علم الإدارة، وخاصة ما تعلق منها بنظريات التنظيم التي تم تكييفها مع الظروف البيئية المحيطة التي تعمل في إطار المنظمات العامة.[1]

و مع ذلك ، فإن هذا الميدان لا يظهر كموضع مناسب في بعض العوامل الاجتماعية الجوهرية الفريدة من نوعها للبلدان المتطورة، فاختيار هذه الظواهر قد يكون إلى حد ما كيفي في جانب من جوانب الإدارة العامة، لكنها تشترك في كونها صارمة، تتطلب تجميع القدرات الفكرية، وتميل إلى الموضوعات التي تعكس الحياة الحضرية، العلاقات الإدارية بين المنظمات، التفاعل بين التكنولوجيا و القيم الإنسانية والشؤون العامة.[2]

فبداية هذا المنظور كانت قائمة على تأكيد استقلالية علم الإدارة في مواجهة العلوم السياسية و العلوم الإدارية، و ظهرت العديد من المؤلفات التي تؤكد على ذلك مثل كتاب **David Rosenblom** بعنوان" Public Administration Theory And the Separation Of Power " ولقد شهدت فترة 1973– 1978 ازدياد أقسام الإدارة العامة. و التحاق الطلاب بها، ونلاحظ أن فترة نهاية السبعينات و بداية الثمانينات شهدت تحولاً جذرياً حيث لم تصمد استقلالية الإدارة العامة طويلاً، وحيث سرعان ما طغت مدارس فكرية جديدة قائمة بالأساس على التدخل بين إدارة الأعمال والإدارة العامة إلى حد أصبح معه مصير الإدارة العامة موضع تساؤل، و بدأ العديد من كليات و أقسام الإدارة العامة يغير من

[1] مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، المرجع السابق، ص 71.

[2] NICHOLAS HENRY, OP CIT, P 383.

اسمها لتصبح كليات السياسات العامة أو الشئون العامة في محاولة للبقاء.[1]

كما يجب أن نأخذ في الاعتبار أن علم الإدارة العامة علم جديد يحاول أن يشق طريقه الخاص به، و عليه فإن حرص الباحثين على استقلاليته لا يعني بالضرورة مجرد حب الانفصال عن علم السياسة، بقدر ما يعني ذلك تطبيق مبادئ وأسس علمية مجردة مستقاة من الخبرة أو من فروع معرفة مختلفة على دراسة سلوك المنظمات العامة، فطبيعة التداخل بين فروع العلوم الاجتماعية المختلفة تدفع بعلماء الإدارة العامة إلى الاستعانة بالأطر الفكرية التي أثبتت جدواها وفعاليتها في فروع المعرفة المختلفة، الأمر الذي يؤكد على أن استقلالية علم من العلوم لا يعني بالضرورة إلغاء كافة ارتباطاته وعلاقاته مع العلوم الأخرى.[2]

[1] سلوى شعراوي جمعة، المرجع السابق، ص 72.

[2] مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، المرجع السابق، ص 72.

خلاصة الفصل الثالث:

إن ما تشهده الإدارة العامة من تحديات معاصرة تستوجب التحول عن الأساليب القديمة في التغيير باتجاه أساليب أكثر دراماتيكية في الإصلاح والتطوير.

إن الدعوة للتغيير في الإدارة العامة تتوالى وبأسماء مختلفة بدءا من الإدارة العامة الجديدة (NPM) ومن ثمة الحديث عن نموذج ما بعد البيروقراطية مرورا بإعادة الهندسة الإدارية وصولا إلى الدعوة إلى إعادة اختراع الحكومة.

وبالرغم من اختلاف المسميات إلا أنها جميعا تدعو إلى التحول من الشكل القديم للإدارة العامة إلى الشكل الجديد يتميز بعدد من الخصائص الرئيسية تتمثل بتقليص دور الدولة، والتغيير في آليات عمل الحكومة، مع تغيير أسلوب الإدارة. وبذلك تصبح الإدارة العامة أكثر كفاءة، وأكثر تكيفا ومن ثمة أكثر فعالية.

الخاتمـــــــــة

أصبحت الإدارة بمفهومها الحديث حقل معرفي متنوع يزخر بالمفاهيم والاتجاهات الحديثة المتشعبة، كما بات لها مبادئ وأسس كثيرة تتجدد مع تجدد الظروف الموضوعية التي تسود خلال فترات تطور معطيات الفكر الإنساني في سعيه لإشباع حاجاته، وتحسين مستوى الحياة وسعادته.

فبعد تغير دور الدولة وظهور مايسمى بالحكم الراشد وبروز الإدارة العامة الجديدة الهادفة لإصلاح الإدارة العامة التقليدية، وتوجيهها نحو تعزيز كفاءتها وإنتاجيتها وتحسين قدرتها في تقديم الخدمات وتفعيل المساءلة، وتحقيق الفعالية المطلوبة في صناعة واتخاذ القرارات الرشيدة التي تمكن المنظمات العامة من تقديم أفضل الخدمات بأقل التكاليف.

فهي تدعو للحد من الاعتماد على البيروقراطية في تقديم الخدمات وتعويضها بالاستخدام والاعتماد على القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية كآليات بديلة لتقديم الخدمات.

وقد أوضحت الدراسة أن المفهوم التقليدي للإدارة العامة لم يعد قادرا على التعامل مع المتطلبات المتسارعة للدولة الحديثة، وأن الكثير من الدول أخذت في التخلي عن الأسلوب البيروقراطي التقليدي للإدارة لصالح الإدارة العامة الحديثة.

فالتحول نحو منظور ما بعد البيروقراطية سوف يعطي لعلم الإدارة العامة الفرصة لرصد وتحليل ودراسة هذه التغيرات، ومعرفة دور الفاعلين الجدد ومدى تأثيرهم في صنع السياسة العامة وتنفيذها.

قائمـــة المـــراجع

ا)- **الكتـــب**:

- **باللغة العربية:**

1)- ابراهيم محمد محمد، مصطفى عبد الحليم أسامة، **أصول ومبادئ الإدارة الحديثة**، د م ن، د د ن، 2007.

2)- الهواري سيد،**الإدارة: الأصول والأسس العلمية للقرن 21**، القاهرة: دار الجيل للطباعة، 2002.

3)- الطراونة هاني خلف، **نظريات الإدارة الحديثة ووظائفها**،عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع،2011.

4)- الكبيسي عامر، **الفكر التنظيمي: التنظيم الإداري الحكومي بين التقليد والمعاصرة**، ط1، دمشق: دار الرضا للنشر، 2004.

5)- المبيض علي محمود، وآخرون، **الإدارة العامة**، مصر: دار شركة الحريري للطباعة،2008.

6)- المطيري ثامر ملوح، **فلسفة الفكر الإداري والتنظيمي**، ط1، المملكة العربية السعودية: دار اللواء للنشر والتوزيع، 1990.

7)- المنيف ابراهيم عبد الله، **تطور الفكر الإداري المعاصر**،ط1، د.م.ن: د.د.ن،1993.

8)- المغربي عبد الحميد عبد الفتاح، **الإدارة العامة: النظرية والتطبيق**، المنصورة: كلية التجارة، 2008.

9)- النمر سعود بن محمد، وآخرون، **الإدارة العامة: الأسس والوظائف والاتجاهات الحديثة**، ط7، المملكة العربية السعودية: مكتبة الشقري، 2013.

10)- السواط طلق عوض الله، وسندي طلعت عبد الوهاب، والشريف طلال مسلط، **الإدارة العامة: المفاهيم-الوظائف-الأنشطة**، د.م.ن: دار حافظ للنشر والتوزيع،(د.ت.ن).

11)- العائذي صالح شافي، **الإدارة: أصولها وأفكارها**، بغداد: دار العراب ودار نور للدراسات والنشر والترجمة، 2010.

12)- العامري صالح مهدي محسن، الغالبي طاهر محسن منصور، **الإدارة والأعمال**، ط2، عمان: دار وائل، 2008.

13)-العلاق بشير،**الإدارة الحديثة: نظريات ومفاهيم**، عمان: دار اليازوردي العلمية للنشر والتوزيع، 2008.

14)- الخطيب محمود احمد، **الإدارة مدخل المنظمة: الأصول العلمية لإدارة المنظمات في الموجة الرابعة**، القاهرة: الإسراء للطباعة، 2007.

15)- الظاهر نعيم ابراهيم، **أساسيات الإدارة: المبادئ والتطبيقات الحديثة**، ط1، عمان: عالم الكتب الحديث للنشر و التوزيع، وجدارا للكتاب العالمي للنشر والتوزيع ،2009 .

16)- بن حبتور عبد العزيز صالح، **أصول ومبادئ الإدارة العامة**، ط1، عمان: الدار العلمية للنشر والتوزيع، ودار الثقافة للنشر والتوزيع، 2000.

17)- بربر كامل، **الإدارة عملية ونظام**، ط1، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1996.

18)- جماعة عبد الله أمين، **الإدارة المعاصرة**، القاهرة: شركة ناس للطباعة، 2003.

19)- درويش محمد ابراهيم، **مبادئ الإدارة العامة**، القاهرة: مطبعة كلية الحقوق، 2008.

20)- حريم حسين، **مبادئ الإدارة الحديثة: النظريات والعمليات الإدارية ووظائف المنظمة**، ط1،عمان: دار ومكتبة الحامد،2006.

21)- كافي مصطفى يوسف، وآخرون، **المفاهيم الإدارية الحديثة: مبادئ الإدارة**، ط1، عمان: مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، 2013.

22)- مهنا محمد نصر، **تحديث في: الإدارة العامة والمحلية**، الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة،2005.

23)- محمد موفق حديد، **الإدارة العامة: هيكلة الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية**، ط1،عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2000.

24)- محمود محمد فتحي، **الإدارة العامة المقارنة**، ط1، المملكة العربية السعودية: عمادة شؤون المكتبات بجامعة الملك سعود، 1985.

25)- ملوخية احمد فوزي، **الإدارة لرجال الأعمال والحكومات**، الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب، 2009.

26)- منصور طاهر محسن، الخفاجي نعمة عباس، **قراءات في الفكر الإداري المعاصر**، عمان: دار اليازوردي العلمية للنشر والتوزيع، 2008.

27)- عبد الفتاح محمد سعيد، الصحن محمد فريد، **الإدارة العامة: المبادئ والتطبيق**، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2003.

28)- عبوي زيد منير، حريز سامي محمد هشام، **مدخل إلى الإدارة العامة: بين النظرية والتطبيق**، عمان: دار الشروق، 2005.

29)- عوابدي عمار، **القانون الإداري: الجزء الأول –النظام الإداري-** ، ط4، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2002.

30)- عنبه هالة محمد لبيب، الحبيشي نيفين عزت، **الإدارة العامة**، القاهرة: كلية التجارة، 2008.

31)- عثمان حسين عثمان محمد، **أصول علم الإدارة العامة**، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2007.

32)- قطيش عبد اللطيف، **الإدارة العامة: من النظرية إلى التطبيق- دراسة مقارنة-**، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2012.

33)- خليل موسى، **الإدارة العامة: المبادئ- الوظائف- الممارسة**، ط1، بيروت: مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2005.

34)- خشيم مصطفى عبد الله أبو القاسم، **مبادئ علم الإدارة العامة**، طرابلس: الجامعة المفتوحة،2001.

35)- خاطر احمد مصطفى، **الإدارة ومنظمات الرعاية الاجتماعية: الأسس النظرية والممارسة العامة**، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2007.

36)- جي م.شافريتز، البرت ك.هايد، ساندراج.باركس، **مؤلفات كلاسيكية في الإدارة العامة**، (ترجمة ومراجعة: نخبة من المختصين في الإدارة العامة في العالم العربي). ط2، المملكة العربية السعودية: معهد الإدارة العامة للطباعة والنشر،2004.

ب)- <u>الدوريات</u>:

1)- احمد كريم جاسم، (الـphenomenology (العودة إلى الجذور) فلسفة مناسبة لمواجهة مشاكل الإدارة العامة في العراق)، <u>مجلة الإدارة والاقتصاد-بغداد</u>، العدد سبعة وتسعون، 2013.

2)- البرادعي ليلى مصطفى,(الاتجاهات المعاصرة في دراسة الإصلاح الإداري: دراسة مسحية)، <u>مجلة فصلية,كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة- مصر</u>، العدد العشرون، يوليو 2004.

3)- الفهداوي فهمي خليفة صالح، شريف اثير انور، (الإدارة العامة المعاصرة من منظور الحاكمية العامة الجيدة: دراسة معرفية ومقاربة تاصيلية)، <u>مجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والإدارية</u>، العدد الثاني، 2008.

4)- الرفاعي سحر قدوري، (الحكومة الالكترونية وسبل تطبيقها: مدخل استراتيجي)، <u>مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا-بغداد</u>، العدد السابع، 2009.

5)- بن عيشاوي احمد، (اثر تطبيق الحكومة الالكترونية (e-g) على مؤسسات الأعمال)،

مجلة الباحث، العدد السابع، 2010/2009.

6)- جمعة سلوى شعراوي، (حالة علم الإدارة العامة في القرن العشرين: رؤية نقدية)، مجلة النهضة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية-جامعة القاهرة، العدد الأول، أكتوبر 1999.

7)- عساف عبد المعطي محمد،(نحو فلسفة عالمية للإدارة: للتفوق(1) فلسفة)، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد الثلاثون، سنة 2012.

ج)- **التقارير:**

1)- الأمم المتحدة، تعريف المفاهيم والمصطلحات الأساسية في مجالي أسلوب الحكم والإدارة العامة، نيويورك: المجلس الاقتصادي والاجتماعي،27 مارس 2006.

2)- جامعة الدول العربية، المؤتمر العربي الثالث البحوث الإدارية والنشر،القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 15/14 مايو2003.

د)- المواد غير المنشورة:

-رسائل الدكتوراه:

1)- بن عيشة عبد الحميد،((العلاقة بن السياسة والادارة العامة في الجزائر))، (أطروحة دكتوراه. كلية الحقوق، جامعة الجزائر(1)، 2011/2010).

- رسائل الماجستير:

1)- الاغا مرام اسماعيل، ((دراسة تطبيقية لإعادة هندسة العمليات الإدارية" الهندرة" في المصارف في قطاع غزة))، (مذكرة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية- غزة، 2006).

2)- الشايب محمد، ((الحكومة الالكترونية كآلية لتوطيد الحكم الجيد: دراسة في تطبيقات العالم المتقدم والنامي))، (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2009/2008).

3)- أسابع صباح، ((التنظيم البيروقراطي والكفاءة الإدارية))، (مذكرة ماجستير، معهد علم الاجتماع والديموغرافيا، جامعة منتوري- قسنطينة، 2007/2006).

4)- بلخير أسيا، ((إدارة الحكمانية ودورها في تحسين الأداء التنموي: بين النظرية والتطبيق))، (مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة- الجزائر، 2009).

5)- طيلب احمد، ((دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر: دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي))، (مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة-الجزائر، 2007/2006).

6)- منصور نعمة عبد الرؤوف عبد الهادي، ((تصور مقترح لتوظيف مبادئ إدارة الجودة الشاملة في المدارس الثانوية بمحافظات غزة))، (مذكرة ماجستير، كلية التربية، الجامعة الإسلامية-غزة، 2005).

7)- سوفي نبيل، ((دراسة تحليلية لاتجاهات الموظفين نحو التغيير التنظيمي: حالة موظفي خزين ولاية جيجل))،(مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2011/2010).

8)- عطار نادية، ((التسيير العمومي الجديد كآلية لتحسين القطاع العام: التجربة الجزائرية في مجال تفويض تسيير المياه))، (مذكرة ماجستير،كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة ابي بكر بلقايد-تلمسان، 2015/2014).

9)- عيرش يسمينة، ((التنظيم الإداري في جامعة الجزائر: دراسة ميدانية لأقسام كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية))،(مذكرة ماجستير،كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة الجزائر، 2009/2008).

10)- عريف مجدي،((نظم المعلومات الإدارية ودورها في حل مشكلات الإدارة العامة: دراسة ميدانية على مديرية المالية في اللاذقية))،(مذكرة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة تشرين- سوريا، 2008).

د)- الملتقيات الدولية والوطنية:

1)- واعر وسيلة، دور الحكومة الالكترونية في تحسين جودة الخدمات الحكومية: لا حالة وزارة الداخلية والجماعات المحلية-الجزائر، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول إدارة الجودة الشاملة بقطاع الخدمات، الجزائر: جامعة منتوري بقسنطينة، د ت ن.

2)- زايد عبد الناصر حسين رياض، بوبشيت خالد احمد، المطيري ذعار شجاع ضيف الله، المنظمة المتعلمة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية: دراسة حالة القطاعات الرئيسية في الهيئة الملكية بالجبيل، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي للتنمية الإدارية نحو اداء متميز في القطاع الحكومي، المملكة العربية السعودية: قاعة الملك فيصل للمؤتمرات، 4/1 نوفمبر 2009.

3)- عياش قويدر، مدخل إدارة الجودة الشاملة كمحدد للأداء المتميز في المنظمات، مداخلة مقدمة للمؤتمر الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، الجزائر: جامعة ورقلة، 09/08 مارس 2005.

و)- المراجع الاجنبية:

1)- Pfiffner, James p, « traditional public Administration versus the new public : management accountability versus efficiency» . Published in *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift Konig fur Klaus,* Berlin, 2004.

2)-nicholas henry, paradigms of public administration , jul-aug 1975.

فهرس المحتويات

كلمة شكر	
الإهداء	
مقدمة	أ
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للإدارة العامة	
المبحث الأول: مفهوم الإدارة العامة	10
المطلب الأول: تعريف الإدارة العامة	10
المطلب الثاني: نشأة الإدارة العامة	14
المبحث الثاني: طبيعة الإدارة العامة	19
المطلب الأول: الإدارة كعلم	19
المطلب الثاني:الإدارة كفن	21
المطلب الثالث: الإدارة كمهنة	23
المبحث الثالث: أهمية و وظائف الإدارة العامة	24
المطلب الأول: أهمية الإدارة العامة	24
المطلب الثاني: وظائف الإدارة العامة	26
خلاصة الفصل الأول	31
الفصل الثاني: السياق المعرفي لحقل الإدارة العامة	
المبحث الأول: العلاقة بين الإدارة العامة وبقية العلوم الأخرى	34
المطلب الأول: الإدارة العامة وعلم السياسة	34
المطلب الثاني: الإدارة العامة وعلم الاقتصاد	36
المطلب الثالث: الإدارة العامة وعلم القانون الإداري	37
المبحث الثاني: مداخل دراسة الإدارة العامة	40
المطلب الأول: المدخل القانوني	40
المطلب الثاني: المدخل البنائي الوصفي	41
المطلب الثالث: المدخل الوظيفي	42
المطلب الرابع: المدخل السلوكي	43

المطلب الخامس: المدخل البيئي (الايكولوجي)	44
المطلب السادس: المدخل المقارن	46
المطلب السابع: مدخل النظم	47
المبحث الثالث: تأثير حقل إدارة الأعمال على حقل الإدارة العامة	49
المطلب الأول: الدراسات التقليدية	49
المطلب الثاني: الدراسات الحديثة	58
خلاصة الفصل الثاني	62
الفصل الثالث: نمطية العلاقة بين تغير دور الدولة والاتجاهات الفكرية لعلم الإدارة العامة	
المبحث الأول: الاتجاه الفكري الأول "الإدارة العامة الكفء"	65
المطلب الأول: نشأة وتطور المنظور الفكري الأول	65
المطلب الثاني: السمات الأساسية لهذا المنظور	67
المطلب الثالث: ثنائية السياسة والإدارة(**1900-1926**)	68
المطلب الرابع: مبادئ الإدارة(**1926-1937**)	69
المبحث الثاني: الاتجاه الفكري الثاني "الإدارة الكفء العادلة"	74
المطلب الأول: نشأة وتطور المنظور الفكري الثاني	74
المطلب الثاني: الخصائص العامة لهذا المنظور	74
المطلب الثالث: الإدارة العامة كجزء من العلوم السياسية(**1950-1970**)	80
المطلب الرابع: الإدارة كجزء من العلوم الإدارية(**1956-1970**)	81
المبحث الثالث: الاتجاه الفكري الثالث"من كفاءة الإدارة إلى كفاءة الحكم والإدارة معا"	84
المطلب الأول: نشأة وتطور المنظور الفكري الثالث	84
المطلب الثاني: السمات العامة لهذا المنظور	85
المطلب الثالث: الإدارة العامة كإدارة عامة مستقلة	101
خلاصة الفصل الثالث	104
الخاتمـــــــة.	105
قائمة المراجع	106
فهرس المحتويات	113

ملخص الدراسة :

يسعى البحث في إجراءاته إلى عرض تطور الإدارة بين الماضي والحاضر، فضلاً عن عرض مساهمات المفكرين وتأثيراتها على الفكر الإداري .وتوصل البحث إلى أن الإدارة بالمفهوم العام تم ممارستها بأشكال شتى من قبل الحضارات القديمة، إلا أّن الإدارة بوصفها علمًا له قواعد وأصول ونظريات و مفاهيم يعدّ حديثا مًقارنة بعلوم أخرى.

حيث اتسمت السنوات الماضية بتطورات وتحديات عديدة كان لها تأثيرات مباشرة على الإدارة العامة. ومن أهم هذه التحديات اختلاف دور الدولة، التغيرات البيئية، تطور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والعولمة.

فالتعامل مع هاته المتغيرات يتطلب ضرورة أحداث تغييرات جذرية في أسلوب الإدارة في المنظمات الحكومية وكيفية تقديمها للخدمات، وهذا يستلزم تبنى مفهوم جديد للإدارة العامة يتلاءم والتغيرات التي يمر بها الجهاز الحكومي. فالمفهوم التقليدي للإدارة العامة لم يعد قادرا على التعامل مع التطورات الحديثة. ويهدف بحثنا إلى إلقاء الضوء على المضامين الفكرية لعلم الإدارة العامة وفقاً لمفهوم الإدارة العامة الحديثة.

ABSTRACT :

In the research procedures, the researchers try to determine answers for the research questions by presents the development of management between past and now, and present the main participations of the management thinkers and its reflects on managerial thinking.

The research concluded that the management in general concept is exercised in the ancient civilization, but the management as a science, rules, theories and concepts is concerned are modern in compare with other sciences.

Considering the last years which were characterized by several developments and challenges, this was affected directly on the public management .and from the most important challenges the different role of the state, environmental changes ,the technological development of information and communication, and globalisation

Whereas, to deal with this variables need the necessity to produce stem changement in the management method of the governmental organization and the manner of delivery to the services**,** and this in fact require to adopt new concept of public management witch is suitable whith the changement that the governmental device cross**,**in which the traditional concept of public management was not able to deal with this new developments. And the purpose of our project in to shed the light on the intellectual contents for the science of public administration according to the concept of New Public Management.