



جامعة أمحمد بوقرة بومرداس
كلية الحقوق و العلوم السياسية
مطبوعة موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر (السداسي الأول)

تخصص قانون عام

قسم القانون العام

من إعداد د. بن سريّة سعاد

تتضمن :

محاضرات في مقياس الإدارة العامة
محاضرات في مقياس الإدارة العامة

السنة الجامعية 2023_2024



جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

كلية الحقوق و العلوم السياسية

مطبوعة موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر

تخصص قانون عام

قسم القانون العام

من إعداد د. بن سريّة سعاد

تتضمن :

محاضرات في مقياس الإدارة العامة

السنة الجامعية 2023_2024

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
République Algérienne Démocratique et Populaire

Ministère de l'Enseignement Supérieur
Et de la Recherche Scientifique
Université de Boumerdès
Faculté de Droit et Sciences
politiques de Boudouaou
Conseil Scientifique



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة بومرداس
كلية الحقوق والعلوم السياسية - بoudouaou-
المجلس العلمي
رقم: 2024/س/ع/ح/ك/ج

27 أكتوبر 2024

مستخرج من محضر إجتماع المجلس العلمي بدورته العادية للكلية

2024/07/04

في اجتماعه المنعقد بتاريخ الرابع من شهر جويلية سنة ألفين و أربعة وعشرين وفي الساعة العاشرة صباحا، تمت المصادقة على إيجابية تقارير الخبرة المودعة من قبل الخبرين :

- أ. د/ بوطيبة مراد، أستاذ بجامعة أحمد بوقرة بومرداس .

- د/ ديباش سهيلة ، أستاذة محاضرة أ، بجامعة أحمد بوقرة بومرداس .

الخاصة بالمطبوعة المقدمة من قبل الدكتور (ة) / بن سريّة سعاد، تحت عنوان محاضرات في المقياس " الإدارة العامة "، موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر السداسي الأول (حقوق)، عدد صفحاتها (113) للسنة الجامعية 2024/2023 ، وعليه إعتماد مطبوعة المعني (ة) بالأمر .

قدم هذا المستخرج لإستعماله في ما يسمح به القانون.

رئيس المجلس العلمي

جامعة بومرداس
المجلس العلمي
كلية الحقوق والعلوم السياسية



مقدمة :

تعتبر الإدارة العامة علما حديثا لئن قديم لأنها تعتبر من العلوم الادارية ذات الاصول القديمة حيث عرفت الحضارات القديمة كالحضارة المصرية واليونانية اهتماما بإدارة الشؤون العامة عن طريق مكاتب عامة تعمل على تطبيق القانون والنظام وتحقيق العدل ، وحرص الرومان على تطوير النظام الاداري في الامبراطورية الرومانية ضمن مجالات متعددة منها السياسية والعسكرية والشؤون الداخلية والخارجية و بسقوطها اختفت معظم الانظمة الادارية لكن أغلب هذه النظم الادارية استمرت في الامبراطورية البيزنطية .

وتطور مفهوم الادارة العامة بتطور الدول وتغير وظائفها فنشأ علم الادارة العامة الذي صنف ضمن العلوم الاجتماعية كونه الأقرب اليها نظرا لاعتبار الادارة ظاهرة اجتماعية تتشارك فيها عدة اطراف.

وتنوعت دراسات علم الادارة العامة رغم صعوبة الفصل في تحديد تعريف دقيق لهذا العلم المستقل الذي تركز بنظرياته وفكره الاداري البحث الذي أطرته المدارس الكلاسيكية وطورته المدارس الحديثة .

وسنتعرض في هذه المطبوعة الموجهة لطلبة الحقوق في السنة الأولى ماستر " قانون عام " إلى دراسة علم الادارة العامة من خلال محورين ، محور أول يتضمن مدخلا تمهيديا الى مفهوم علم الادارة العامة وتطوره عبر النظريات الكلاسيكية والحديثة والمعاصرة التي أظهرت أنه يدرس من عدة مداخل منها المدخل القانوني، ومحور ثاني يتناول وظائف الادارة العامة التي اتفق جل العلماء الدارسين لعلم الادارة العامة عليها وتتمثل في التخطيط ، التنظيم ، الرقابة ، الاتصال ، التنسيق ، القيادة ، التوجيه ، و اتخاذ القرار .

المحور الأول : مدخل الى علم الادارة العامة

سنتناول في هذا المحور فصلين :

الفصل الاول : مفهوم علم الادارة العامة

الفصل الثاني : تطور الفكر الاداري (نظريات التنظيم الاداري)

الفصل الاول : مفهوم علم الادارة العامة :

تطور مفهوم الإدارة العامة بتطور المجتمعات وتقدمها ، كما ارتبط تطوره بتطور وظائف الدولة الحديثة ، و تعلق هذا التطور بمتطلبات متعددة منها ما هو اقتصادي مثل الأزمات الاقتصادية ومنها ما هو سياسي كظهور نظم سياسية جديدة ، ومنها ما هو اجتماعي لأن الإدارة تعتبر مسؤولة عن تحقيق العدالة الاجتماعية عند استفادة المواطنين من التقدم والتطور ، كل هذه المتغيرات جعلت علم الادارة العامة ينظر اليه من الناحية المفاهيمية من عدة مداخل .

سنتناول من خلال هذا الفصل العناصر التالية :

مبحث أول : تعريف علم الادارة العامة

مبحث ثاني : مداخل دراسة علم الادارة العامة

مبحث أول : تعريف علم الإدارة العامة

على الصعيد الإداري اضطلعت الدولة بعدة وظائف جديدة ناهيك عن وظائفها التقليدية المتعارف عليها ، وذلك انعكس على الإدارة حيث ظهرت أجهزة ووسائل إدارية حديثة وانعكس ذلك على نطاق تدخل الإدارة العامة فلم يعد دورها يقتصر على تنفيذ السياسات العامة للدولة وتحقيق أهدافها بل اتسع ليشمل المشاركة في رسم السياسة العامة للدولة في العديد من المجالات أهمها المجال الاقتصادي .

ولتعريف الإدارة العامة نجد أنها مصطلح مكون من جزأين:

" الإدارة " وهي اسم مترجم للمصطلح الانجليزي **Administration** « وتتضمن خاصيتين هما أهداف المنظمة وغاياتها ، والعمل الجماعي المتمثل في التفاعل في الشكل الانساني ، ومن خلالهما يتحقق العمل المشترك الهادف .¹

" العامة " وهو مترجم بالإنجليزية عن مصطلح **Public** ويعني تميزها عن غيرها من المجالات الأخرى ، وحصرها في المجالات التي تقوم بوظائف الدولة التي تقي بخدمة كافة أفراد المجتمع².

ومع ذلك هناك العديد من المحاولات الفقهية التي سعت الى توضيح مفهوم الإدارة العامة ، فقد عرف مصطلح الإدارة العامة عدة تعريفات من قبل العديد من الفقهاء الذين اهتموا بها ، من بينهم الفقيه "ليوناردو وايت" **LEONARD WHITE** ، وهو أول من ألف كتابا علميا في موضوع الإدارة العامة بعنوان " مقدمة في دراسة الإدارة العامة " ، وذلك سنة 1962 .

وقد عرف هذا الفقيه الإدارة العامة كما يلي :

" هي جميع العمليات التي من شأنها تنفيذ السياسات وتحقيق أهدافها "

واهتم العديد من الفقهاء الآخرين بمجال الادرة العامة كعلم ، من بينهم كذلك
الفقيه "نايجرو ناجر" "NEIGRO AND NEGRO"، وقد عرفها كما يلي :

" هي مجموعات جماعية تعاونية تشمل فروع السلطات العمومية الحكومية الثلاث :
التنفيذية ، التشريعية ، القضائية ، وكذا علاقتها ببعضها ، وهي تلعب دورا مهما في
صناعة السياسات العامة ، وأخيرا تختلف اختلافا جوهريا عن الادارة الخاصة "

وقد عرفها الفقيه "دوايت والدو" "D: WALDO" على أنها :

" عملية تنظيم وادارة الاشخاص والموارد لتحقيق أغراض الحكومة ، كما أنها فن
وعلم يطبقان في شؤون الدولة "

فالإدارة العامة تعني توجيه الجهود البشرية من خلال التخطيط والتنسيق وغيرها
من العمليات الادارية لممارسة الأعمال والانشطة التي تقوم بها الدولة بما يحقق
أهداف المجتمع.

ويعتبر تعريف وتحديد المقصود باصطلاح الإدارة العامة أمر في غاية الأهمية ذلك
أن الإدارة العامة تمثل موضوعا لعلم ، وهو صعب التحديد ، وتكمن الصعوبة
الأساسية فيه كونه يمكن أن يتحدد من وجهتين مختلفتين³:

وجهة النظر المادية : وتهتم بطبيعة النشاط في ذاته بغض النظر عن طبيعة وماهية
المنظمة التي تقوم به

وجهة النظر العضوية : التي تعتد بطبيعة وتركيب المنظمة بالأشخاص المكونين لها
بصرف النظر عن النشاط الذي تمارسه تلك المنظمة

ويرتبط علم الادارة العامة بفرع العلوم الانسانية والاجتماعية ، وتظهر فيه بوضوح السمة الاجتماعية كون الظاهرة الادارية التي يدرسها ما هي الا تعاون وتنسيق بين جهود افراد ينتمون الى منظمة اجتماعية تسعى لتحقيق هدف عام⁴

وفي الأخير نتوصل الى نتيجة مفادها أن ايجاد تعريف يتفق عليه جل الفقهاء صعب ، و يرجع ذلك إلى الاعتبارين الآتيين :

01_ اختلاف المدارس الفقهية التي اسست لعلم الادارة العامة واختلاف تبريرات كل مدرسة

02_ تداخل العلوم والنظريات الادارية ومفاهيمها المتشعبة

مبحث ثاني : مداخل دراسة علم الادارة العامة

نظرا للغموض الذي عرفه تحديد مفهوم الادارة العامة سعى العديد من الباحثين الى تقديم مجموعة من التعريفات من خلال مداخل معينة لدراسة علم الادارة العامة سنتعرض اليها من ناحية المدخلين التقليدي والحديث ، وعموما يمكن القول أن مداخل دراسة الادارة العامة تركز على أربعة مداخل متعارف عليها هي :

المدخل القانوني: وهو أول المداخل ظهورا هدفه الفصل بين الادارة العامة وعلم السياسة وتعقيدهاته وهو يركز الادارة في التنفيذ فقط ، وميدانها الوحيد هنا هو التنفيذ المفصل للقانون العام.⁵

المدخل الوظيفي : وهو المدخل التنظيمي الذي يدرس وظائف الادارة العامة (التخطيط ،التنظيم ،الرقابة ، التوجيه والتنسيق ، ويركز هذا المدخل على عدم التفريق بين الادارة العامة وادارة الاعمال من حيث الوظائف⁶.

المدخل السلوكي : وهو المدخل الاجتماعي النفسي ويركز هذا المدخل اهتمامه على الجانب الانساني فالتنظيم هو تجمع انساني والعنصر البشري هو الذي يحدد قوة التنظيم او ضعفه ⁷.

المدخل البيئي المقارن : وتقوم فلسفة هذا المدخل على العلاقة القائمة بين الادارة والبيئة التي تعيش فيها ومدى تأثير هذه الادارة العامة في المجتمع ⁸ ، ويسمى بالمقارن لأنه يقوم على مقارنة النظم الادارية والبيروقراطية في بلد ما ونظيره في بلد آخر ، سواء كانت المقارنة كلية أو جزئية ، وذلك حسب اعتبارات بيئية في بلد واحد ⁹.

مطلب أول : المدخل التقليدي للإدارة العامة

ويتعلق هذا المدخل بربط الادارة العامة بالدور التقليدي الذي منح لها المتمثل في اعتبارها اداة لتنفيذ السياسة العامة للدولة ، ويتميز هذا المدخل بعدة توجهات تتمثل فيما يلي :

فرع أول : ارتباط الادارة العامة بالسياسة العامة للدولة

وانطلاقا من هذا الاتجاه يحدد تعريف الادارة العامة في الارتباط الحاصل بين الادارة والسياسة العامة للدولة كما تحدده الأجهزة التشريعية فيها .

ومن هنا يعرفها " ليوناردو وايت " على أنها :

" العمليات اللازمة للوفاء بالسياسة العامة أو تنفيذها ويبنى نظامها على أساس مجموعة من القوانين واللوائح والعلاقات بهدف تنفيذ السياسة العامة للدولة "

كما يعرفها "كلاكس ديموك" و"مارشال ديموك" على أنها :

" تنفيذ السياسات العامة في سلسلة عمليات مرتبطة تبدأ بتحديد أهداف الدولة وإدارة السياسة والمصالح العامة والقانون "

ومما سبق نلاحظ أن التعريفات التي تميزت بها الادارة العامة التي سلكت هذا الاتجاه التقليدي أنها ركزت على دور الادارة العامة في تنفيذ السياسة العامة للدولة ، ومن هنا نقول أنها تناولت جانبا واحدا فقط من الادارة العامة وهو الجانب المتعلق بهدفها وهو تنفيذ السياسة العامة للدولة ، وتتبع هذه الوظيفة من العلاقة بين الادارة والنظام السياسي السائد في الدولة التي تنتج عنها وظيفتين هما¹⁰ :

الحكم والتقيرير: وهي ترتبط بتقرير الاهداف العامة ومتابعة التنفيذ وتضطلع بها الأجهزة السياسية .

وظيفة التنفيذ : تضطلع بها الادارة وهي وظيفة ترتبط بتنفيذ السياسات العامة للدولة التي يسطرها النظام السياسي ، ويتحول الجهاز الاداري في هذا الاتجاه الى موضع التنفيذ.

وما يأخذ على هذه الاتجاه عدم التعرض للجوانب الفنية التي تتميز بها الادارة العامة ، كما يأخذ على هذا الاتجاه تحميل الادارة العامة مسؤولية تنفيذ السياسة العامة للدولة لوحدها ، وهذا يعتبر مفهوما خاطئا لأن منظمات الأعمال الخاصة لها دور مهم كذلك في تنفيذ هذه السياسة .

فرع ثاني : ارتباط الادارة العامة بالنشاط الاداري الحكومي

انطلاقا من هذا الاتجاه يتعلق تعريف الادارة العامة بالجانب الذي تظهر فيه فكرة الربط بين الادارة العمومية والنشاط الاداري الحكومي ، وعلى هذا الاساس سنستعرض

بعض التعريفات التي تسلك هذا الاتجاه ، من بينها تعريف " جلدان " الذي يعرفها على أنها :

" الأعمال التي تمارسها السلطة المختصة بالأجهزة الإدارية الحكومية "

أما " فيريل هيدي " فيعرفها على أنها :

" الإدارة العامة كمظهر للنشاط الحكومي مجود طالما استمر النظام السياسي "

ببالمعمل من اجل تحقيق الاهداف المحددة من قبل القيادة السياسية "

أما " هيربيرت سايمون " فيعرفها على أنها :

" نشاط السلطة التنفيذية ومجالات ادارتها وإدارة المشروعات العامة "

وبالتدقيق في هذه التعريفات نجد انها تتميز بالعمومية وعدم الدقة في توظيف المصطلحات ، كما أنها تخصص مجال دراسة الإدارة العامة في مجال الإدارة العمومية فيما يتعلق بمجال السلطة التنفيذية أو الحكومة فقط ، وهو الاتجاه الذي لا يتوافق مع الاتجاهات الحديثة لدراسة الإدارة العامة التي تشترك فيها السلطة التشريعية كذلك .

فرع ثالث: ارتباط الإدارة العامة بالأجهزة الإدارية

يركز هذا الاتجاه على الكيان المؤسسي أو الهيئة الإدارية أو الهيكل الإداري أو المنظمة الإدارية التي تدير النشاط ، ومن بين التعريفات التي انتهجت هذا الاتجاه تعريف "ديبازيسست" للإدارة العامة على أنها وسيلة لإدارة الأعمال العامة التي تتمثل في مجموعة من مرافق عامة التي تعمل على تحقيق الاهداف المرسومة او المحددة بواسطة السلطة السياسية.

بالنظر الى هذا التعريف نلاحظ أن هذا الاتجاه يركز على الجانب العضوي للإدارة أي الجهاز الاداري او المنظمة العامة التي تقوم بالعملية الادارية ،كما تميز هذا الاتجاه بإهمال الجانب الموضوعي الخاص بأبعاد نشاط الادارة العامة ومجالاتها ، وهو ما يجعل هذا الاتجاه يضيق من مفهوم الادارة العامة ، حيث يؤدي الى اشتراط منح صفة الادارة العامة لأي هيكل أو منظمة يمكن ادراجها ضمن التنظيم الاداري العام ، حتى ولو لم يكن نشاطها اداريا بطبيعته .

مطلب ثاني: المدخل الحديث للإدارة العامة

ومثل هذا الاتجاه الاتجاهات الموسعة للإدارة العامة ، وهي تلك التوجهات التي تركز على الجانب الاخر من ادوار الادارة العامة وهو المشاركة في اعداد السياسة العامة للدولة وعدم الاكتفاء بتنفيذها فقط حسب التوجه التقليدي ¹¹.

ووفقا لهذا الاتجاه عرف " فيشر " الادارة العامة على أنها :

" علم وفن وضع السياسة العامة "

وعلى الرغم من أن الدور التقليدي للإدارة العامة هو تنفيذ السياسة العامة للدولة الا ان الاتجاه الحالي يميل الى تحديث دورها ليشمل المساهمة في وضع هذه السياسات بالإضافة الى تنفيذها ، وهو ما يشكل توجهها نحو توسيع الدور الذي تلعبه الادارة العامة.

ويؤدي ذلك الى دراستها من وجهة اخرى مختلفة تتعلق بمعرفة ابعاد الادارة العامة وحدودها، وهنا يظهر تأثيرها بالنظام السياسي والبناء الاجتماعي والاقتصادي والثقافي المتبع في الدولة ، وهنا تصبح دراستها من الوجهة التقليدية عديمة الجدوى ما لم تقترن بالوجهة الحديثة .



وقدم "فيليكس نيجرو" تعريفا موسعا للإدارة العامة على هذا
حدد(6) عناصر أساسية تتمثل فيما يلي :

_ مجهود تعاوني جماعي ،

_ تغطي السلطات الحكومية الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية وعلاقتها المتداخلة ،

_ لها دور في تكوين السياسة العامة للدولة ، فهي جزء من العملية السياسية وترتبط
بالعلوم السياسية ،

_ تختلف عن الإدارة الخاصة في جوانب عديدة وتعتبر أهم منها ،

_ تتصل اتصالا وثيقا بالجماعات الخاصة والافراد حين تأديتها للخدمات الانسانية
للجماعة،

_ تعد مجالا دراسيا مستقلا و تأثرت في السنوات الاخيرة بمنهج العلاقات الانسانية ،
وهي النظرية الحديثة لتطور الفكر الاداري .

الفصل الثاني : تطور الفكر الاداري (نظريات التنظيم الاداري)

تعرف النظرية على انها تفكير علمي يفسر مجموعة من الظواهر ، ويكون مبنيا على المنطق ، وتشمل النظرية الادارية كلا من الموارد البشرية للإدارة العامة ، وكذا الموارد المادية والمنظمة الادارية ، وينظر الى هذه الاخيرة كهيكمل تنظيمي من ادارات واقسام ووظائف .

وتعرف النظرية الادارية العامة على انها نظرية لها اسس وطرق تطبيق ، كما يمكن التنبؤ بنتائجها انطلاقا من الاسس العامة لتطبيق السياسات العامة للدولة ، وذلك كان في البداية فقط ، لأنه توسع نظرا لتوسع وظائف الدولة الحديثة .

فهي عبارة عن نظرية نسبية لان الظواهر المتعلقة بها لا يمكن تفسيرها تفسيراً مطلقاً أو التنبؤ بتصرفات الافراد في اطار المنظمة الادارية ، لذلك تباينت الاتجاهات الفكرية بين الفقهاء في تفسير النظرية الادارية العامة فاختلعت الاسس .

وتتمثل النظريات الادارية التي اصلت لظهور علم الادارة العامة فيما يلي :

المبحث الأول : المدرسة الكلاسيكية

وتشمل هذه المدرسة ثلاث نظريات علمية هي:

نظرية الادارة العلمية ل فريدريك تايلور (وتقوم على اساس الهندسة الانسانية)

نظرية التقسيم الاداري ل هنري فايول (وتقوم على نظرية العملية الادارية ومراحلها)

نظرية الادارة البيروقراطية ل ماكس ويبر (وتقوم على اساس المنظمة المثالية)

المبحث الثاني : المدرسة الحديثة

وتشمل هذه المدرسة نظريات علمية هي:

مدرسة العلاقات الانسانية وتميزت بنظريتين هما :

نظرية تجارب الهوثرن

نظرية X AND Y

المدرسة السلوكية وشملت عدة نظريات تمثلت في ما يلي :

نظرية السلم المتدرج للحاجات

نظرية العاملين الوقاية والدوافع

النظرية الوجدانية للدوافع وشملت كلا من :

نظرية التوقع أو نظرية فروم

نظرية أرجيرس للنضج

وستتناول في المبحث الثالث الاتجاهات المعاصرة والمستقبلية للإدارة العامة

المبحث الأول : المدرسة الكلاسيكية التقليدية

تعتبر هذه المدرسة من أقدم المدارس في نشأتها التاريخية ، وتفترض أن الأفراد عقلانيون ويتسمون بالرشد في تصرفاتهم ويتعلق الامر هنا بالمدير في تصرفاته مع مرؤوسيه أو رؤساء أو زملائه أو المستهلكين أو المنتفعين أو الموردين أو بعلاقة هؤلاء بالمدير كذلك فيفترض فيهم الاستجابة للحوافز الاقتصادية ، وهذا ما يجعلهم يتصرفون برشد وعقلانية إزاء الفرص المتاحة أمامهم ، حيث يقومون بكل ما يروونه ضروريا لتحقيق أكبر عائد اقتصادي¹² .

وانقسمت هذه المدرسة الى ثلاث نظريات تتمثل فيما يلي :

مطلب أول : نظرية الادارة العلمية (فريديريك تايلور) :

ظهرت هذه النظرية في اوائل القرن 20 وكنت تتمحور حول محور مهم يتضمن تقسيم العمل الاداري وما يجب أن يكون لتحقيق الكفاءة الانتاجية ، وقد سيطرت على الفكر التنظيمي لكونها أحدثت ثورة في عملية التنظيمات ، وتميزت هذه الحركة بمجموعة من الخصائص الاجتماعية والسياسية والاقتصادية¹³.

يعد المهندس الامريكي " فريديريك تايلور " هو اول من اسس لهذه النظرية ، التي نشأت في الولايات المتحدة الامريكية وقد ارتبطت أفكار الإدارة العلمية باسمه في الفترة الممتدة ما بين سنتي 1856_ 1915 ، ويلقب فريديريك تايلور ب " الأب الروحي للإدارة العلمية " لأنه قام بالدور الاساسي لتوضيح الاسس الفكرية لهذه النظرية بفضل الدراسات والابحاث التي قام بها في هذا المجال، وقد أجرى بصفته مهندساً ميكانيكياً ومديراً عدة ابحاث وتجارب في العديد من المصانع ، وقد توصل الى نتائج مذهلة حددها عن طريق نسب مئوية وارقام واحصائيات دقيقة¹⁴.

يركز اتجاه هذه المدرسة على اختيار و تدريب العاملين والمشرفين بعناية ودعمهم بالتخطيط السليم ، كما تعتمد على تقليل التكاليف وزيادة الانتاجية من خلال أمثل طريقة لأداء الوظيفة¹⁵.

قام تايلور بتقديم مجموعة من التبريرات أثناء تأسيس هذه النظرية عن طريق أسس علمية فقدم الملاحظات الآتية :

إن العديد من النسب المئوية للموارد البشرية والمادية تهدر عند ممارسة العمل بسبب ما يلي:

_ غياب المعدلات والمعايير الدقيقة

_ عدم ربط الاجر بالإننتاج والجهد الشخصي

فبحث عن الوسائل التي من شأنها استغلال الجهود بوتيرة افضل وتحقيق اكبر قدر من الانتاج ، ولذلك حدد أربعة مبادئ أساسية للإدارة العامة تتمثل في ما يلي :

01_ تحديد مختلف الوظائف أو العمليات المتعلقة بالوظيفة الانتاجية بدقة وتحديد نسبة الوقت المستغرق لإنجازها، وكذا تحديد احسن طريقة لأداء هذه العمليات الانتاجية ، لذلك دعا تايلور الى استخدام اسلوب علمي بدل استخدام اسلوب التجربة والخطأ واختيار العاملين الذين يمتلكون المهارات المطلوبة للوظيفة بعناية فائقة ، بالإضافة الى تدريب العاملين بعناية لأداء اعمالهم ودفع اجور مناسبة لذلك كما دعا الى التعاون بين الادارة والعمال لتنفيذ العمل المطلوب كما نادى بضرورة الفصل بين اعمال التخطيط والتنفيذ¹⁶.

02_ تحديد معدل معياري للإنتاج ينبغي تحقيقه من اجل القيام بهذه العمليات .

03_ اختيار العاملين المناسبين للقيام بهذه العمليات اختيارا علميا ، فيتم الاعتماد على التجارب والأبحاث العلمية ، أي الاعتماد على الدراسة والتحليلات المعتمدة على المعلومات والبيانات الدقيقة والصحيحة بدلا من التخمين والعشوائية¹⁷.

04_ الفصل بين عمليتي التخطيط والتنفيذ فالتخطيط للمدير فقط اما التنفيذ فيكون للعاملين فقط¹⁸.

ومن خلال ذلك دعا تايلور الى تبني اساليب الإدارة العلمية التي تقوم على اساس تجميع المعلومات وتصنيفها لاستخراج قواعد وقوانين منها، وكذا اختيار العاملين المناسبين وتدريبهم على أساليب العمل لإتقانها واستخدامها ، كما يجب الاعتماد على

تقسيم العمل على اساس التخصص بين الادارة من جهة والعامل من جهة اخرى ،
حيث يؤدي ذلك في النهاية إلى زيادة الانتاجية وتخفيض تكلفة الانتاج .¹⁹

و فيما يتعلق بايجابيات نظرية الادارة العلمية تتمثل فيما يلي :

_ استخدام اسلوب علمي دقيق لتحديد طرق العمل وأحسن الطرق لأدائه،

_ استعمال معايير علمية (أرقام ونسب) محددة لدراسة عامل الزمن والحركة لكل
عملية ادارية ،

_ تشجيع الانتاجية المرتفعة ومنحها حوافز ومكافآت ،

أما فيما يتعلق بالانتقادات الموجهة لهذه النظرية فتمثل فيما يلي :

_ جعل تايلور العامل آلة فركز على كيفية استغلال جهوده لرفع الانتاج مع اهمال
العوامل الانسانية والمؤثرات البيئية سواء الداخلية أو الخارجية و تأثيرها على الوظائف
الادارية المختلفة،

_ شكلت ابحاث تايلور نموذجا مصغرا يصلح للعمل به داخل المصانع الصغيرة ، ولا
يمكن تطبيقه وتعميمه كمبدأ في الادارات العمومية ،

_ اعتبر تايلور أن الادارة علم له قواعد قابلة للتطبيق ، واعتبرها كافية لحل كل
المشكلات في مختلف الظروف ، متجاهلا دور القدرات والمواهب والخبرات الفردية
للأفراد في حل هذه المشكلات .

مطلب ثاني: نظرية التقسيمات الادارية أو اتجاه المبادئ الإدارية (هنري فايول)

تسمى هذه النظرية كذلك بنظرية " المبادئ الإدارية " ، أو "نظرية شمولية الإدارة"
، ومن أهم اسهامات هذه النظرية لعلم الادارة العامة التي قام بها "فايول" هو تقسيم

وتصنيف النشاطات الادارية لسته مجموعات هي : فنية ، تجارية ، مالية ، أمنية ، محاسبية ، وإدارية .²⁰

يعتبر "هنري فايول" الأب المؤسس لهذه النظرية حيث قدم كتابه المشهور بعنوان "الإدارة العليا والادارة الصناعية " ، فشكّلت أفكاره القاعدة الأساسية لتخصيص إدارة الأعمال ، فركز "فايول" على كيفية تنظيم المنشآت الكبيرة والمعقدة ، ونظر إلى الإدارة باعتبارها نظاما منضبطا له قواعده الخاصة وارشاداته ، بمعنى ان للإدارة قواعد وضوابط خاصة تحقق فعاليتها وأوصى بضرورة تعلمها²¹.

وقد ساهمت في تطوير الفكر الاداري أو اعطاء مفهوم للنظرية الادارية من خلال ثلاث جوانب تتمثل فيما يلي :

01_ وضع تصور علمي متكامل لوظائف الادارة العامة ومنح للمدير وظائف التخطيط ، التنظيم ، التوجيه ، التنسيق ، الرقابة ، اتخاذ القرار الاداري ، وقام على اساس هذه الوظائف ببناء نظرية التقسيم الاداري وقام بتحليل العملية الادارية ، فتميزت هذه النظرية بنظرة شمولية ، وذلك يعني امكانية تطبيقها في المنظمات الادارية بغض النظر عن طبيعة عمل المنظمة ، وفي كل مستويات العملية الادارية ، حيث يرى " فايول " أن تقسيم العملية الى مكونات او وظائف يسهل كثيرا عملية الانتاج على أساس واضح من وحدة السلطة وتنسيق الخطوات ووحدة التنفيذ²².

02_ تحديد مجموعة من المبادئ يعتمد عليها المدير للقيام بوظائف الادارة العامة²³ وهي :

01_ **تقسيم العمل والتخصص** : يقسم العمل الى مجموعة من الأعمال الفرعية ويحدد موظف محدد للقيام بكل عمل فرعي ،

02_ السلطة والمسؤولية : يجب أن يتناسب كل منهما ، لأن السلطة هي القوة التي تسمح بأداء الوظيفة ، لكن يجب أن توضع عليها حدود ،

03_ الضبط والنظام : فيجب على العامل احترام نظم العمل والالتزام بالقواعد ،

04_ وحدة الأمر: فيتلقي العامل الأوامر من مدير واحد حتى لا تتعارض الأوامر،

05_ وحدة التوجيه: تجمع كل الوظائف الادارية ذات الصنف الواحد تحت يد مدير واحد ،

06_ مبدأ أسبقية المصلحة العامة على المصلحة الشخصية للعاملين ،

07_ مكافأة الأفراد : وذلك بما يتناسب مع الجهود المبذولة،

08 _ مبدأ تركيز السلطة بيد المدير : مع تحمله لمسؤولية العمل وذلك يني تطبيق مركزية ادارية ،

09_ التدرج الهرمي : وذلك يعني تسلسل السلطة من اعلى الى اسفل الهرم التنظيمي الاداري،

10_ الترتيب : ويقصد به توفير ما يتطلبه العمل (الموارد المناسبة) في الوقت المناسب،

11_ العدالة والمساواة بين العاملين : وهذه الوظيفة من وظائف المدير ،

12_ استقرار العاملين : تخفيف معدل دوران العمل بين الموظفين لتحقيق الاستقرار ،

13_ المبادرة : وهي تشجيع التجديد والابتكار في العمل ،

14_ روح الفريق : أو تشجيع العمل الجماعي لدى العاملين في المنظمة الادارية .

ويرى "فايول" أن الإدارة عبارة عن خمسة عناصر تتمثل في :

_التنبؤ بالمستقبل عن طريق التخطيط لرسم خطة استراتيجية .

_التنظيم عن طريق انشاء البنية الأساسية للعامل البشري والخامات في المشروع .

_اصدار الاوامر وهي قوانين الأنشطة التي تحرك اداء الافراد .

_التنسيق لتوحيد وتوافق كل الأنشطة مع الجهود .

_التحكم رؤية ان كل شيء يحدث وفقا لقواعد ويتم اصدار الامر تبعا لذلك ²⁴.

مطلب ثالث : نظرية الإدارة البيروقراطية " ماكس ويبر ":

أسس عالم الاجتماع الألماني " ماكس ويبر " هذه النظرية ²⁵، وقد اعتبر أن التنظيم الإداري المثالي للإدارة العامة يقوم على مجموعة من الأسس التي يشكلها النموذج البيروقراطي والذي يقوم على الافتراضات والخصائص الآتية:

01_ الصرامة : فيلزم المدير الموظفين بتطبيق القواعد والاجراءات بصفة صارمة ، أي القضاء على العلاقات الشخصية داخل المنظمة الادارية .

02_ التقسيم الواضح والمحدد للعمل : فكل شخص يعرف وظيفته ، وهذا يؤدي الى انتظام واستمرار العمل .

03_ ان المنظمة الادارية هي عبارة عن تسلسل هرمي اداري من القمة الى القاعدة .

04_ اهتم ويبر بتنظيم اداري حدد له خصائص مثالية ، وقد كان يسعى للحفاظ على هذه الخصائص المثالية بتقديم حوافز مادية لدفع الفرد على العمل حتى لا يهدمها،



لكنه لم يراعي الظروف النفسية والاجتماعية للفرد العامل ، كما أهمل البيئة الداخلية والخارجية للمنظمة الادارية وتأثيرها على كفاءة المنظمة والعاملين فيها

بالنسبة لإيجابيات نظرية الادارة البيروقراطية تتمثل فيما يلي:

_ تقسيم العمل والتخصص الوظيفي ،

_ ضرورة الفصل بين اهداف الموظف العامة والخاصة ،

_ شغل الوظائف يتم على أساس التعيين وأساس الترشيح ،

_ كل وظيفة تتطلب مهارات معينة ولا بد من اختيار الموظف الاكثر كفاءة ،

_ أداء الموظف لا بد أن يخضع لرقابة المنظمة،

_ حق الموظف يتمثل في حصوله على الراتب المجزي والعلاوة

أما سلبيات نظرية الادارة البيروقراطية فتتمثل فيما يلي :

_ تميزت هذه النظرية بالجمود الصارم لأنها تركز على الالتزام الحرفي بالقواعد والانظمة ، وهي بذلك لا تكون صالحة للتطبيق في كل الظروف لأنها تقتصر الى عنصر الملاءمة والتكيف مع البيئة الداخلية والخارجية للمنظمة الادارية ،

_ عدم التعامل مع الفرد العامل في المنظمة الادارية كأنسان يمكن ان يتعرض لظروف قاهرة فأهملت الجانب الانساني ،

_ الصرامة تدفع الافراد في غالب الاحيان الى الاكتفاء بالحد الأدنى من الأداء،

_ الثبات على الانظمة الجامدة وصرامتها تدفع الافراد الى مقاومة التغيير ورفض كل انواعه،

_ لجوء البعض الى تجنب المسؤولية خوفا من صرامة الانظمة ، فيكتفون بالبدائل التي تتفق مع الانظمة ، وهذا ما يجعل الفرد سلبيًا وليس ايجابيًا.

المبحث الثاني : المدرسة الحديثة للإدارة العامة

ينحصر مفهوم هذه النظرية في مجموعة من الأسس تتمثل فيما يلي :

التنسيق بين جهود الأفراد من خلال خلق جو محفز للعمل للوصول الى نتائج افضل ، كما تركز على اشباع رغبات الافراد الاقتصادية والاجتماعية والنفسية ...الخ ، فهي تعتني بكل الجوانب الانسانية والسلوكية للفرد داخل المنظمة الادارية.

وينقسم الاتجاه الحديث في تطور الفكر الاداري إلى عدة مدارس تتمثل في :

مطلب أول : مدرسة العلاقات الانسانية

وتسمى بحركة العلاقات الانسانية داخل الادارة العامة ، ومن أسباب ظهورها ما يلي :

_ التركيز على الجانب الانساني في الادارة ،

_ تعزيز التفاهم بين الافراد داخل المنظمة الادارية ،

_ الانسان هو محور العمل داخل المنظمة الادارية،

_الانسان كائن اجتماعي بطبعه وليس آلة له طموحات ورغبات وميول تؤثر على انتاجيته

وقد انقسمت هذه النظرية الى نظريتين :

فرع اول : نظرية ألتون مايو (نظرية تجارب الهاوثورن)

تمثلت اسباب ظهور هذه النظرية في زيادة ثقافة العاملين ، فاصبحوا يعرفون جيدا حقوقهم التي اصبحت تتمركز في مركز مهم الى جانب اهمية العمل الذي يقدمونه ، فظهرت الحركات النقابية للدفاع عن حقوق العمال ، وطالبت هذه الحركات بضرورة اشراك العامل في العمل وفي اتخاذ القرار الاداري ، وبينت مجموعة من العوائق التي تحول دون تحقيق التنسيق بين المدراء والموظفين من بينها صعوبة الاتصال الاداري مهما كان نوعه ، فطالبت بضرورة توفير الاتصالات الادارية الرسمية ، واعتبر كبر حجم النشاطات والمشاريع الاقتصادية من بين اهم الاسباب كذلك في ظهور حركة العلاقات الانسانية فنتج عنه زيادة تكلفة العمل وهو ما تسبب في استغلال العمال الى الحدود القصوى فتم تجاهل الجانب النفسي والاجتماعي الذي يعيشه العامل وكذا مجموعة الظروف التي يمكن لها ان تؤثر على انتاجيته ، بالإضافة الى ارتفاع المستوى المعيشي للأفراد ، وكذا تقدم البحوث في اطار العلاقات الانسانية في المنظمة الادارية²⁷.

ارتبطت هذه النظرية بتجارب "الهاوثورن" التي اسسها "ألتون مايو" في مصانع "الهاوثورن" في الولايات المتحدة الامريكية ، واعتبرت كل الدراسات والنتائج التي تم التوصل اليها من خلال هذه النظرية من طرف جل الفقهاء الباحثين في علم الادارة العامة بداية للاهتمام بالجانب الانساني للإدارة العامة ، فتغير التوجه الذي ينظر من خلاله الى علم الادارة العامة²⁸.

اعتبر الهدف الذي تم التوصل اليه من خلال تجارب هذه النظرية متعلقا بمعرفة العلاقة بين العوامل المادية المتوفرة في مكان العمل ، مثل الاضاءة وفترة الاستراحة وظروف العمل والتهوية والاجور وانتاجية العامل.

تتلخص النتائج التي تم التوصل اليها بعد هذه التجارب في ما يلي²⁹:

_ لا تتم اثاره دوافع الفرد للعمل بفعل الحوافز المادية فقط ، بل يلعب الجانب المعنوي دورا هاما فالحوافز المعنوية التي تنتظر للعامل كإنسان يتأثر بظروف معينة لها دور هام في اثارته وتحفيزه على العمل.

_ تلعب الجماعات غير الرسمية في المنظمة الادارية دورا في تحديد اتجاه العاملين وادائهم.

_ يجب التركيز على اسلوب ديمقراطي داخل المنظمة الادارية ومشاركة العامل للمدير في القيادة الادارية .

_ يجب ان يكون العامل راضيا بإنتاجيته.

ومن خلال هذه التجارب يتلخص مفهوم حرمة العلاقات الانسانية في اطار علم الادارة العامة في ثلاث عناصر أساسية تتمثل فيما يلي³⁰ :

01_ التنسيق بين جهود الافراد عمال ومدراء رؤساء ومرؤوسين عامل هام (ظهور فكرة التنسيق الاداري وهو وظيفة من الادارة العامة).

02_ يجب خلق جو محفز للعمل .

03_ يجب العناية بالحالة النفسية والاجتماعية للأفراد داخل المنظمة الادارية .

وكنتيجة عن ذلك قدمت هذه النظرية ثلاث افتراضات تتمثل فيما يلي :

1_ اشباع كل الحاجات التي تتعلق بالفرد في اطار المنظمة الادارية،

2_ التعاون والتنسيق بين الافراد ،

3_ الحرص على زيادة الانتاج ،

فرع ثاني : نظرية X ونظرية Y لدوغلاس ماكروغر :

أسهمت نظرية "دوغلاس ماكروغر" في ضبط مفهوم العلاقات الانسانية داخل المنظمة الادارية ، و جمعت هذه النظرية خلاصة نتائج المدرسة التقليدية ، واطلقت عليها مصطلح نظرية X ، وتتلخص في كيفية تعامل المديرين مع المستويات الدنيا في المنظمة الإدارية، ومفادها ان المدراء او الرؤساء يعاملون مرؤوسيهـم وعمالهـم كأفراد غير مسؤولين ، ولا يحبون العمل الذي يكلفون به ، وهذا ينعكس عليهم فيجعل انتاجيتهم غير مرضية ، واتسمت هذه الجزئية بالنظرية التشاؤمية.³¹

وفي الجانب المعاكس انشأ "دوغلاس ماكروغر" نظرية "Y" والهدف منها التنسيق بين أهداف المؤسسة وأهداف الأفراد العاملين فيها ، وتمثلت في نتائج المدرسة الحديثة ويفترض في هذه النظرية ان كل المرؤوسين او العمال لديهم ميل الى حب العمل والانتاجية وفقا لأقصى الجهود المبذولة واتسمت هذه الجزئية بالنظرية التفاؤلية³².

تتمثل افتراضات النظرية التشاؤمية في ما يلي :

_ يفترض المدير في عماله عدم حب العمل فيلجا الى مجموعة من الاساليب لمواجهة ذلك تتمثل في التهديد والعقاب وكذا الحوافز المادية ، وذلك لتفادي صفات غير مرغوبة في عماله ومرؤوسيه _ ، فالعامل يفضل التبعية للغير وتوجيهها منهم في كل وظيفة يقوم بها لأنه يسعى للتهرب من المسؤولية وتجنب العقاب في حالة الخطأ ، ولا يهتم الا بالحوافز المادية ، لأنه يعمل بدافع الخوف من مديره وليس بدافع حبه للعمل الذي يؤديه .

_ ضرورة العناية بالرقابة الادارية التي تعتبر وظيفة هامة للقضاء على تلك الافتراضات السلبية .

وفي المقابل تتمثل افتراضات النظرية التفاضلية في ما يلي :

المدير يتبع اسلوب المشاركة ، وهو اسلوب ديمقراطي يتمثل في اشراك العامل في اتخاذ بعض القرارات المتعلقة بالعمل ، وينتج عن ذلك :

_ اعطاء فرصة للعامل من اجل انجاز العمل دون ضغط،

_ تشجيع التقدم والابتكار،

_ تحمل العامل مسؤولية أعماله لأنه يشارك في اتخاذ القرارات المتعلقة بها ،

لذلك ليس هناك داع للاهتمام المفرط بوظيفة الرقابة الادارية الدقيقة ، بل يجب الاكتفاء برقابة تحقيق الاهداف التي سنعرض اليها في عنصر الرقابة الادارية .

وقد افترض في العامل ما يلي :

_ حبه للعمل ، وتميزه بالكفاءة ،

_ مساهمته في الابتكار عن طريق اقتراح طرق جديدة للعمل، فهو يحب الحرية وليس التبعية ،

_ يسعى لتحقيق الهدف بأقل جهد واقصر وقت ممكن،

_ خضوعه لرقابة ذاتية اكثر من الرقابة التنظيمية ،

_ يعمل من أجل تحقيق أهداف أخرى وليس الحوافز المادية فقط.

تتمثل ايجابيات هذه النظرية في ما يلي :

ظهرت العديد من الممارسات الادارية الجديدة في المنظمات الادارية انطلاقا من الاسس التي نتجت عن هذه النظرية ، من بينها :

01_ ظهور ادارة (الافراد والعلاقات الانسانية) والاهتمام برفاهية العامل .

02_ اعتراف الإدارات العمومية والخاصة بحقوق العامل (اجازة ، تخفيف العمل ، الرعاية الصحية ، والعلاج المجاني) .

03_ تدريب الرؤساء على مراعاة العلاقات الانسانية.

ويمكن القول أن أهم ما جاءت به هذه النظرية في اطار الممارسات الادارية هو أن المدراء يخلقون بيئة عمل تتماشى وتتسجم مع الافتراضات لديهم حول العاملين ، وبالتالي فان العاملين يمارسون عملهم بآليات وطرق تتسجم مع هذه الافتراضات ³³.

مطلب ثاني : النظرية السلوكية لعلم الادارة العامة

جاءت هذه النظرية نتيجة الانتقادات الموجهة للنظرية التقليدية و مدرسة العلاقات الانسانية ، وهي نظرية تدرس السلوك الانساني من خلال دراسة الفرد وشخصيته ، ومعرفة العوامل والدوافع التي تؤثر في تصرفاته مثل : الرغبة في حب الظهور ، الطموح والكبرياء ، الاعتزاز بالعادات إلخ ، وجاءت المدرسة السلوكية بجديد ساهم في تطوير الفكر الاداري من خلال تركيزها على العامل الانساني في المنظمة وكذا الجماعة عن طريق توضيح مبادئ الدوافع و القيادة وسلوك الجماعات والاتصال داخل الادارة التي من شأنها أن تعطي تصورا حول المشاكل التي تتخبط فيها الادارة ومحاولة ايجاد حلول لها .³⁴

فانتقدت هذه النظرية مدرسة العلاقات الانسانية لأنها ركزت على العلاقات الانسانية داخل التنظيم الاداري وبالغت في ذلك³⁵، فظهرت لتفسر السلوك الانساني داخل المنظمة الادارية ، عن طريق دراسة الدوافع والعوامل الشخصية ، ودراسة مدى تأثيرها على الافراد لتحقيق أداء أفضل³⁶.

وانقسمت هذه النظرية إلى عدة اتجاهات تمثلت فيما يلي :

فرع أول : نظرية السلم المتدرج للحاجات (ابراهيم ماسلو)

وقسم "ابراهيم ماسلو" الحاجات الانسانية على أساس سلم متدرج من القاعدة الى القمة عن طريق ما يلي :

01_ الحاجات الفيزيولوجية للإنسان : (مثل الماء الطعام الراحة النوم ...الخ)

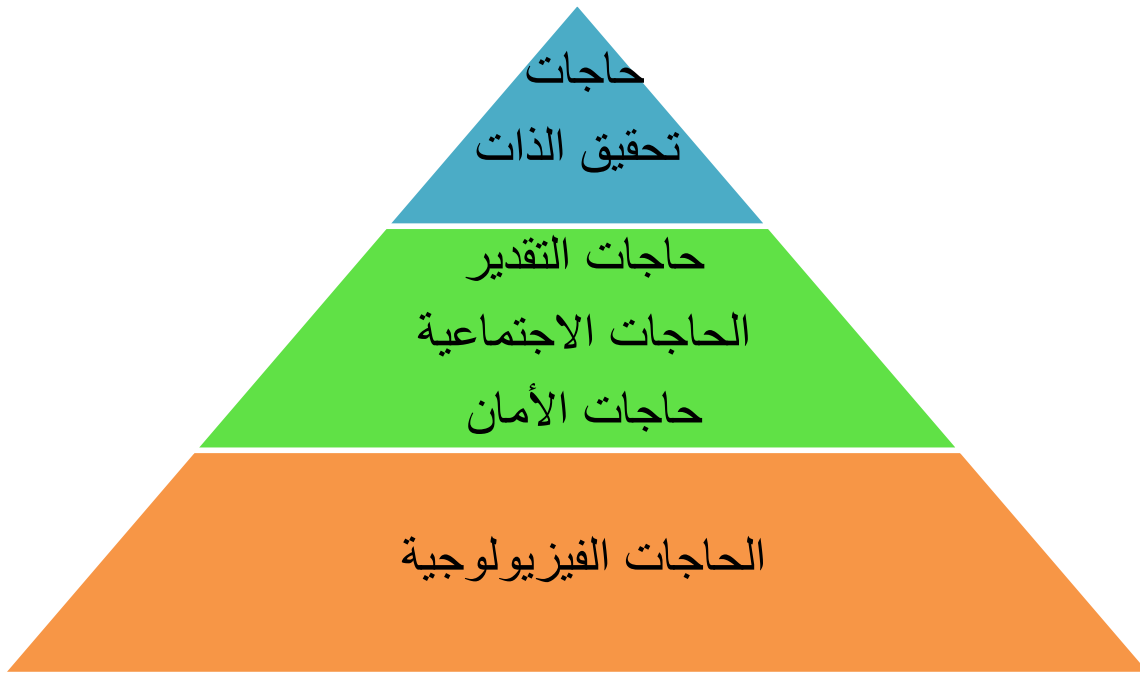
02_ الحاجات السيكولوجية : وتتمثل في ما يلي :

_الأمن: الأمان من أخطار العمل وحوادثه ، استقرار العمل وتقادي تداول الوظائف بكثرة .

_الحب الاجتماعي : الصداقة داخل مكان العمل.

03_ حاجات التقدير والاحترام داخل مكان العمل مثل : الشعور بالأهمية ، الثقة بالنفس ، و الشهرة .

04_ حاجات تحقيق الذات : بالإضافة الى النمو والطموح.



شكل رقم 1 : هرم ماسلو للحاجات

من خلال هذا الهرم أكد "ماسلو" أن الفرد بحاجة الى حاجات اخرى غير الحاجات الاقتصادية وهو يبحث عن اشباعها في اطار عمله ، ويعتبر أهم دافع بالنسبة اليه كإنسان تحقيق الذات أي تحقيق ما يطمح اليه في حياته ، ويعتبر "ابراهيم ماسلو" من أشهر الباحثين في العلاقات الانسانية ، وقام بتقديم نظريته الشهيرة عن الحاجات الانسانية ورتبها في شكل تسلسل هرمي³⁷.

فرع ثاني : نظرية العاملين (هيزر بورغ)

وسميت بنظرية العاملين لأنها تركز على نوعين العوامل المؤثرة على العمل وهي العوامل الدافعة اليه ، والعوامل الوقائية التي تسعى الى تجنب أخطاره مهما كان نوعها .

وتتمثل العوامل الدافعة الى العمل حسب هذه النظرية فيما يلي :

التقدم الوظيفي ، النمو الشخصي ، الاعتراف ، المسؤولية ، والانجاز.

ويعتبر الفرد هو مصدر هذه العوامل ومن شروطها الرضا بالذات، وبذل المجهود ، والبقاء على الأداء الجيد فقط ، فيتم الاحتفاظ والمحافظة على مستوى الأداء الجيد فقط ، فلا يقبل الفرد التراجع.

أما العوامل الوقائية، فتتمثل فيما يلي :

طبيعة الاشراف ، مستوى الأجور ، سياسات العمل ، ظروف العمل ، العلاقات مع الغير ، الأمن الوظيفي ، وتوفر بيئة العمل وظروفه.

وتنشأ هذه العوامل دون تدخل الفرد في ذلك ،فاذا توفرت بشكل جيد يتم تحقيق مستوى أداء عادي من طرف الفرد ، فيكون هذا الأخير في حالة توازن داخل المنظمة الادارية ، أما في حالة عدم توفرها تتخفض الانتاجية فيفقد الفرد حالة التوازن .

فرع ثالث : النظرية الوجدانية للدوافع

ترتبط هذه النظرية بالحالة الوجدانية للفرد داخل المنظمة الادارية سوء كانت سلبية أم ايجابية ، فتوفر للفرد محيطا لاتخاذ القرار ، ففشل التجربة مثلا يؤدي الى خوف الفرد من تكرارها ، وكذا الخوف من المدير دائما خشية عدم تقبل التعقيب أو الاحتجاج يجعل الفرد غير قادر على ابداء وجهات النظر والآراء أمام المدير .

فأساس السلوك الانساني في وقت معين ينطلق من التجارب السابقة ، فهو ناتج عن الحوادث التي تقع في تلك اللحظات ، ومن ذلك ينتج الدافع لتفضيل الفرد لمجموعة من النتائج دون غيرها .

فرع رابع: نظرية التوقع (فروم)

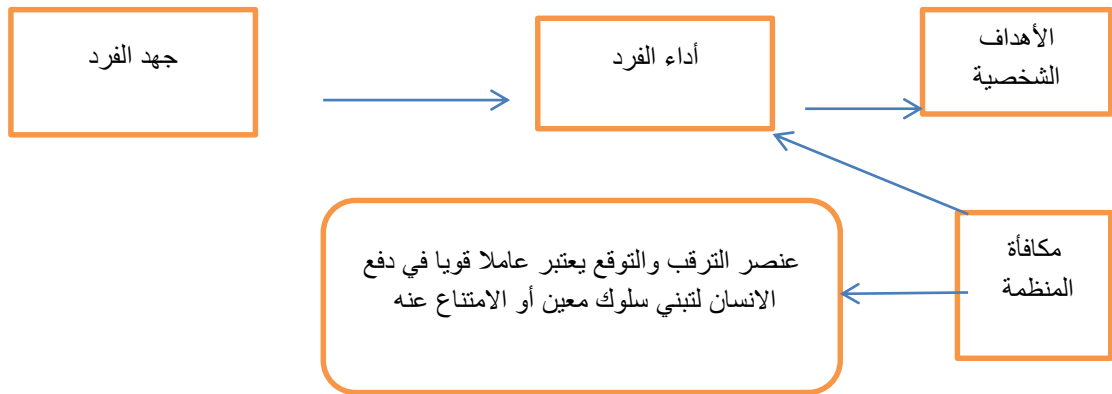
ونتجت هذه النظرية عن نظرية الدوافع ، فقد يكون الفرد في وقت من الأوقات أمام ثلاث احتمالات لا غير ، فإما أن يكون محايدا ، مفضلا، أو غير مفضل ، واختياره للسلوك الذي يتناسب مع موقعه في المنظمة الادارية يعتمد على التفاعل بين عاملين هما :

1_ قوة الرغبة في الوصول الى هدف معين

2_ درجة التوقع للسلوك المختار أنه سيحقق الهدف الافضل

فاذا كان الدافع حسب نظرية الدوافع يتمثل في تفضيل الفرد لمجموعة من النتائج دون غيرها ، فان التوقع في مفهومه يشير الى الفكرة التي تجول في ذهن الفرد والمتعلقة بدرجة أو احتمالية تحقيق فعل معين لنتائج مفضلة .

ومن أمثلة ذلك أن الموظف إذا علم أن المدير سيمنحه مكافأة مالية إذا زاد أو حسن في عمله ، سيزيد ويحسن عمله ، لأن المكافأة المالية هي الدافع ، ودرجة التوقع هنا عالية ، لأنه يكون متأكدا من تحقيق النتيجة .



شكل 2: عناصر نظرية التوقع

فرع خامس _ نظرية النضج (أرجيرس)



فرع خامس _ نظرية النضج (أرجيرس)

تتركز هذه النظرية على ان السلوك الانساني ناتج عن ثلاث متغيرات تتمثل فيما يلي:

المتغيرات الشخصية: المتمثلة في القيم والاتجاهات، ويتطلب ذلك دراسة الفرد.

المتغيرات الجماعية: وهي غير رسمية وتتعلق بالجماعة الصغيرة للعمل، وتتعلق بدراسة الجماعة .

المتغيرات التنظيمية: توطر علاقة المرووس برؤسانه وزملائه وانظمة العمل ، وهي رسمية هدفها معرفة الاساليب التقليدية للإدارة.

فيسعى الانسان دائما الى تطوير وتحقيق ذاته ، فتمر الشخصية الانسانية بمراحل للوصول الى النضج ، فتتميز مرحلة الطفولة بالسلبية والانتكالية والاعتماد على الغير ، والنظرة القصيرة للمستقبل والخضوع والاستسلام ، وعدم ادراك الذات ، وكذا محدودية اساليب السلوك ، أما مرحلة النضج فتتميز بالنشاط ، والاستقلالية والاعتماد على النفس ، بعد النظر ، سعة آفاق المستقبل ، اثبات وتحقيق الذات ، نضوج نماذج السلوك ، والتعمق في الاهتمامات .³⁸

ويتلخص مفهوم هذه النظرية في أن الفرد تتطور شخصيته وسلوكه ناتج من حاجاته وادراكه لما يحيط به ، فهو يسعى للحفاظ على شخصية متزنة وناضجة..، لكن معظم المنظمات الادارية لا تعامل الفرد كشخص ناضج وتبنى تنظيما رسميا يكبح استقلالية الفرد ويزيد من فرض القيود ولا يتناسب مع تطور الشخصية، لذلك يجب تحقيق العوامل الآتية³⁹ :

_ التخصص في العمل: وتوزع الاختصاصات على أساسه، لأنه يدفع الفرد الى استخدام جزء من طاقته .

_ تسلسل السلطة: لا يجب أن تتعلق فقط بالاعتماد الكلي على الرئيس، لأن ذلك يجعل المرؤوس اتكالي ولا يتحمل المسؤولية، بل يجب على المرؤوس أن يكون مسؤولاً عن عمله

_ وحدة الاتجاه وتعني انفراد الرئيس أو المدير بتحقيق الهدف، وهو أمر لا يجب أن يطبق على إطلاقه، بل يجب التنسيق مع كل الأفراد داخل المنظمة الإدارية لتحقيق الهدف .

_ توسيع مبداء نطاق الاشراف لأن عدم مرونته يزيد من التضيق على الموظفين والعمال .

مبحث ثالث : الاتجاهات المعاصرة والمستقبلية للإدارة العامة

سنعرض في هذا المبحث إلى بعض النماذج والمناهج الحديثة و الناجحة في الإدارة العامة

مطلب أول : نموذج الإدارة بالأهداف :

يعتبر أسلوب الإدارة بالأهداف أسلوباً حديثاً من أساليب العمل الإداري يختلف عن الأسلوب التقليدي الإدارة بالقوانين واللوائح ، ويهتم هذا النوع بتحقيق الأهداف بعض النظر عن درجة الالتزام بالقوانين واللوائح التي غالباً ما تحد من طموح العاملين ومبادراتهم ، فيهتم هذا الأسلوب بالنتائج النهائية المتعلقة بإنجاز العمل كمعيار أساسي للحكم على كفاءة الإدارة والعاملين الذين قاموا بذلك ، كما أن الحكم على كفاءة الترتيبات الفنية والاجراءات الإدارية يعتمد بناء على مجموعة الأهداف الموضوعة من ناحية ، وعلى الأهداف والنتائج المحققة نهائياً من ناحية أخرى⁴⁰ .

فرع أول : مدخل مفاهيمي لنموذج الإدارة بالأهداف

وينسب هذا الأسلوب في الإدارة الى العالمين "بيتر داركر" و "جورج أودورن" ، وقد أكدوا على ضرورة توجيه جميع جهود الافراد نحو أهداف المنظمة ، والنظر الى الأنشطة التي يقوم بها الأفراد والجماعات باعتبارها وسيلة لتحقيق الأهداف الفرعية والجماعية، والتي تؤدي بدورها الى تحقيق أهداف المنظمة، ويختلف هذا الأسلوب الحديث عن الأسلوب التقليدي الذي يقوم على اللوائح والقوانين⁴¹

ومن هنا جاء التأكيد على دور المدير الإداري في جميع المستويات الإدارية بوضع الأهداف المحددة للعمل المطلوب من الإدارة او المنظمة، وهذه الأهداف تعتبر تفرعات محددة للهدف العام للمنظمة ككل ، فيحدد كل مدير أهداف دائرته، ثم يقوم رئيس

القسم الاداري بتحديد أهداف قسمه اعتمادا على أهداف الدائرة ، وأخيرا يقوم رئيس القسم الاداري بتحديد الهدف المطلوب من كل فرد انطلاقا من أهداف القسم ، وأكد هذا الاتجاه على ضرورة مشاركة الافراد العاملين في جميع المستويات بصورة فاعلة في تحديد الاهداف الخاصة بكل وحدة ادارية (أي على مستوى الجماعة وعلى مستوى الفرد كذلك)، وبعد عملية وضع الأهداف توضع خطة عمل لكل مرؤوس بالاتفاق ما بين الرئيس والمرؤوس ويقوم الرئيس بتوفير ما يلزم للعامل مع التوجيه والارشاد المستمر ومتابعة تقييم أداء الفرد حتى نهاية الخطة وتحقيق الأهداف المحددة⁴².

فرع ثاني : فلسفة الإدارة بالأهداف

تستند فلسفة الإدارة بالأهداف على مجموعة من المبادئ أهمها ما يلي :

أولا : الاعتراف بالعنصر الإنساني :

ويشكل هذا التوجه فلسفة النظرية التفاضلية الحديثة (Y) التي ترى الانسان مخلوقا نشيطا ايجابيا يحب العمل ويرغب في المشاركة فيه ، متنوع الدوافع وقادر على الانضباط الذاتي وممارسة التوجيه ، وهي الفلسفة المعاكسة لتوجه النظرية التشاؤمية X () التي توصف بالنظرية التقليدية والتي تتحدث عن الطبيعة الانسانية بوصف الانسان بالكسل والسلبية وكره العمل وضعف الطموح ، لذلك دعت الى وجوب السيطرة على الافراد في تدريبهم وتوجيههم وتخطيط العمل ورقابته بشكل محكم، ومن ذلك يمكن القول أن النظرية التفاضلية هي التوجه المؤهل لتطبيق نموذج الإدارة بالأهداف لأنه هذا الاسلوب يتطلب من الفرد درجة كبيرة من الانضباط والتحفيز الذاتي والقبول التطوعي للمسؤولية⁴³ .

ثانيا : الاتصال الفعال :

تولي سياسة الادارة بالأهداف أهمية قصوى للاتصالات الجيدة بين كل المستويات التنظيمية ، وذلك بشكل مستمر ومتجاوب مع استمرار تغير الظروف الداخلية والخارجية في التنظيم ، فلكي يقوم افراد التنظيم بأداء ملتزم يجب ان يعرف كل فرد في المنظمة موقعه وما هو متوقع أن يقدمه ، وكذا زمن وكيفية حصول التعاون اللازم من أجهزة المنظمة بما يمكنه من الوفاء بهذه التوقعات ثم الطريقة التي ستتم بها مكافئته وتقدير عمله ⁴⁴.

ثالثا : الاتفاق على أهداف واضحة ومحددة :

وتعتبر الأهداف أحد الأركان الأساسية التي تستند على فلسفة الإدارة بالأهداف حيث يعتبر الهدف بمثابة الرابط النفسي الذي يجمع الافراد ويوجههم داخل المنظمة ، كما أنه يلعب دورا مهما في توحيد جهودهم وتوجيه افكارهم حتى يتحقق ، وذلك مرتبط بفترة زمنية محددة ومعينة وبمواصفات وكميات معينة كذلك ⁴⁵.

رابعا : المشاركة :

وتتعلق فلسفة الادارة بالأهداف بقيام كل مدير في المنظمة الادارية بالاشتراك في تحديد الاهداف أو اقسامها مع من هم تحت ادارته خلال فترة زمنية معينة ، كما يجب ترتيب الأولويات حسب النتائج المتوقعة ، وتحديد مراحل التقدم نحو الأهداف المحددة ، كما تشجع هذه الفلسفة المدير على تحديد مقدار المساهمة التي يمكن أن يقدمها لتحقيق الاهداف الكلية للمنظمة ، وكذا أهدافهم الشخصية التي تساهم في تحقيق أهداف المنظمة ، وانطلاقا من ذلك يمكن القول أن هذا النموذج يتضمن استراتيجية تحفيزية تدفع الافراد الى التضامن مع أهداف المنظمة التي يعملون بها ، والمساهمة الجادة في تحقيق النتائج ⁴⁶.

خامسا : قيادة فريق العمل

تختلف فلسفة نموذج الإدارة بالأهداف فيما يتعلق بالقيادة الادارية عن غيرها من الممارسات والنظريات الادارية ، فالقائد الاداري في هذا النموذج هو أولا عضو في فريق متكامل يتكون منه ومن جماعة العمل التي يقودها ، ودوره يتمثل في توجيه وقياة وارشاد الجماعة بالمشاركة طبعاً ، وعلاقته بجماعة العمل هي علاقة أخذ وعطاء تقوم على الإرشاد والاسترشاد والتوجيه والاقتراح ، كما تقوم على التعليم والتعلم في نفس الوقت ، ويكون ذلك كله ضمن اطار عام يتمثل في توجيه كافة الجهود لتحقيق الأهداف المشتركة ، فالقائد الاداري في نموذج الادارة بالأهداف لا يعمل لوحده ، لأن دور الافراد العاملين في المنظمة مهم لنجاحه في القيادة عن طريق تعاونهم واخلاصهم ، فالقيادة وفقاً لفلسفة هذا التوجه ليست مجموعة من الصفات فقط ، ولكنها مهارات يمكن اكتسابها وصلها وتعميقها ، وينطبق ذلك على كافة المستويات التنظيمية .⁴⁷

سادسا : ديناميكية الإدارة

تتميز الادارة بمنطق متجدد ومتحرك باستمرار ، وذلك يجعل من اهدافها دائمة التغير والتجدد ، ويتعلق ذلك بظروف ومتغيرات متجددة في كل فترة زمنية ، وذلك يتطلب تغييرا في الطرق والمناهج التي ترشد الادارة إلى الأهداف المرجوة والمتوقع تحقيقها ، وذلك من خلال اختيار أنسب الطرق ، وهنا يمكن للإدارة أن تدمج بعض الأهداف أو تؤجل البعض لوقت آخر ، أو تؤخر هدفا معينا على الآخر أو تسعى الى تقديمه كذلك ، ويمكن في هذا الاطار تغيير أسلوب العمل ، وهو ما يجعل الادارة تتكيف مع الظروف المحيطة بها والامكانيات المتاحة والمتوفرة لديها لتحقيق أهدافها .

مطلب ثاني : نموذج إدارة الجودة الشاملة و نموذج الإدارة اليابانية

سنعرض الى في نموذج إدارة الجودة الشاملة (فرع أول) و نموذج الإدارة اليابانية في (فرع ثاني) .

فرع أول : نموذج إدارة الجودة الشاملة

هي فلسفة ادارية حديثة تأخذ شكل نهج أو نظام إداري شامل قائم على أساس إحداث تغييرات ايجابية لكل شيء داخل المنظمة حيث تشمل هذه التغييرات : الفكر ، السلوك ، القيم ، المعتقدات التنظيمية ، المفاهيم الإدارية، نمط القيادة الإدارية وإجراءات العمل والاداء ، وذلك من أجل تحسين وتطوير كل مكونات المنظمة للوصول الى أعلى جودة في مخرجاتها (سلع وخدمات وبأقل تكلفة بهدف تحقيق أعلى درجة من الرضا لدى الزبائن او المنتفعين من الخدمة التي تقدمها المنظمة ، وذلك من أجل اشباع الحاجات العمومية والخاصة للفرد على حد سواء وفقا لما كانوا يتوقعونه

48 .

فرع ثاني: نموذج الإدارة اليابانية (نظرية Z في الإدارة)

تتلخص هذه النظرية في اعتماد اسلوب المشاركة في اتخاذ القرارات فهي تعكس نظام القيم السائدة في المجتمع الياباني من حيث نظرة الاحترام والتقدير الى رب الاسرة وترابطها الذي يكون هو ضامنا له عن طريق اهتمامه بكل اعضائها ، ومن ذلك جاءت هذه النظرية التي تعتبر العاملين في الادارة بمثابة الاسرة الواحدة تسود بينهم روح التعاون والمحبة واعتبرت الرؤساء بمثابة رب الاسرة الذي يهتم بمصلحتها اولا وبمصلحة كل فرد فيها ، ويفترض في كل فرد ان يبذل قصارى جهده لتحقيق مصلحة الجماعة (الاسرة)، وهي مبادئ تؤدي الى سيادة مبادئ روح التعاون والمشاركة

والانتماء الى العمل وهي المبادئ المرغوب فيها فيما يتعلق بالإدارة ، ورجح كثير من العلماء نجاح اليابانيين في الصناعة باعتمادهم على هذا الأسلوب في الادارة ⁴⁹.

ظهر هذا النموذج كمنافس للإدارة الأمريكية منذ أواخر السبعينات وأوائل الثمانينات ، وقد تبلور هذا النموذج نتيجة اسهامات ومشاركات مشتركة لبعض علماء الفكر الاداري الحديث ، ومنهم "ريشارد باسكال" ، وزميله "أنطوني أثوس" من خلال كتابهم في فن الادارة اليابانية ، وكذا "ويليام أوتشي" الأستاذ بجامعة كاليفورنيا وهو المنظر لنظرية (Z) التي تعمل على ايجاد علاقة بين النجاح في مجال الأعمال و النمط الفريد للإدارة اليابانية ، وقد نتج عن كل تلك المحاولات التوصل الى عدة مبادئ تستمد من بيئة الاعمال اليابانية اعتبرت بمثابة المنهج الاداري الواجب اتباعه من قبل المنظمات لتحقيق النجاح في مجال الاعمال ، لكن يجب توافر شروط معينة تشكل في مجموعها مناخا ملائما لممارسة المشاركة الجماعية في اتخاذ القرارات مثل الخبرة والرغبة في المشاركة ، مع اعطاء المشاركين مهلة كافية للتفكير والمناقشة مع تقديم المعلومات الضرورية واللازمة لصنع القرار ⁵⁰.

ومن خصائص الادارة اليابانية ما يلي :

يمكن تقسيم أهم المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الادارة اليابانية الى شقين هما :

أولا : القيم الاجتماعية ، ⁵¹ وتتمثل فيما يلي :

1_ الوظيفة مدى الحياة

2_ عدم التخصص في المهنة

3_ التقييم والترقية البطيئة

4_ فريق العمل

5_ الاهتمام الشامل بالأفراد (الادارة الأبوية)

6_ الرقابة الذاتية

ثانيا :الاستراتيجية الادارية : وتقوم على اساس المشاركة الجماعية في اتخاذ القرار بشروط تتمثل في: الخبرة والرغبة في المشاركة ، اعطاء المشاركين مهلة كافية للتفكير والمناقشة مع تقديم المعلومات الضرورية واللازمة لصنع القرار.⁵²

مطلب ثالث: نموذج الإدارة الإلكترونية

تعتبر من الدعائم الأساسية الضرورية لتحديث آلية القطاع العام في تقديم خدمات عمومية ترقى إلى مستوى تطلعات المنتفعين والمستفيدين من خدمات المؤسسات العامة ، وذلك لا يكون إلا بإعادة هندسة طرق وإجراءات العمل في الإدارات العمومية لتتوافق مع التطورات التكنولوجية والمعلومات ووسائل الاتصال الحديثة .

فرع أول : مفهوم الإدارة الإلكترونية

تتمثل الادارة في إطار القانون العام في السلطات العليا التي تقوم بوضع الأهداف ورسم السياسات العامة والاشراف على تطبيق القواعد والاجراءات ، لذلك فهي مجموعة من الوظائف أو العمليات التي تسعى إلى تحقيق أهداف معينة.

أما الادارة الالكترونية فتعتبر إحدى مفاهيم الثورة الرقمية التي تقودنا إلى عصر المعرفة ، ويمكن القول أن نشأتها تعود إلى تحول العمل بأشكال مختلفة ، فكانت في بدايتها تقتصر على استخدام بعض برامج الحاسوب في الإحصاء مثلا ، وهنا كانت تطبق بصورة مصغرة ، وبالرغم من حداثة مصطلح الادارة الالكترونية وفقا للفكر

الاداري المعاصر، إلا أنه توجد عدة محاولات مختلفة التخصصات لتحديد مفهومها ، وذلك يعني غياب الإجماع على تحديد تعريف واحد لها ، ويرجع ذلك إلى استخدام الوسائل الحديثة في مجالات مختلفة في تسيير الإدارات مثل استخدام مصطلح الإدارة الالكترونية ، أو الحكومة الالكترونية أو حتى مصطلح التجارة الالكترونية .

ورغم اختلاف تعاريفها فإنها تصب في مضمون واحد وهو أنها منظومة متكاملة وبنية وظيفية و تقنية مفتوحة، بالإضافة الى الاطار الذي يشمل كل من الاعمال الالكترونية للدلالة على الإدارة الالكترونية للأعمال الإدارية .

كما يرى البعض انها مجرد استعمال لتقنيات المعلومات والتواصل ، وبشكل خاص شبكة الأنترنت في اطار تحسين الخدمة العمومية.

وهناك من يعرفها على أنها الإدارة التي يكون عمادها استخدام الحاسوب وشبكات الانترنت التي توظف المواقع المختلفة لدعم وتعزيز الحصول على المعلومات والخدمات وتوصيلها الى المواطنين والمؤسسات بشفافية وعدالة .

فيقصد بها عموما استخدام مختلف الاساليب التكنولوجية الحديثة من أجل زيادة الفاعلية في الأداء والسرعة في التواصل وتقديم الخدمة .

فرع ثاني : خصائص الإدارة الالكترونية ومبررات اللجوء اليها

هي ادارة بلا ورق نظرا لاستخدامها وسائل الكترونية لحفظ وتخزين المعطيات وتعمل هذه الادارة على تجاوز النطاق الزمني للقيام بالمهام الادارية المسندة اليها بسرعة وفعالية ، لذلك فهي تتميز بمجموعة من الخصائص تميزها عن الادارة التقليدية تتمثل فيما يلي :

_ التفاعل على مدار الساعة مباشرة مع المتعاملين

_ توفير المعلومات ببسر وسهولة

_ السرعة الفائقة في انجاز العمليات الادارية وتوفير الوقت

_ العمل بلا حدود

_ الرقابة المباشرة

_ السرية والخصوصية

_ تبسيط الاجراءات واختصارها وعدم تعقيدها

_ توفير النفقات باستخدام آليات جديدة لتقديم الخدمة

_ القضاء على البيروقراطية الروتينية في الادارة

_ التركيز على كفاءة العمل الاداري ورفع مستوى الجودة

_ تحقيق الموضوعية والشفافية والعدالة

_ تخفيف الضغط البشري على مراكز تقديم الخدمات

_ تحقيق مبدأ الجودة الشاملة والتحسين المستمر

وهي خصائص تميز الادارة الالكترونية عن الادارة التقليدية التي أصبحت تتميز بانعدام الشفافية في كثير من الحالات ، فضلا عن بطء العمليات الادارات وطول وتعقيد الاجراءات ، فالإدارة التقليدية عند ممارستها للرقابة تعتمد على هيئات ومراقبين يتابعون سير العمل ويحررون تقارير عن ذلك ، في حين أن الادارة الالكترونية تتابع سير وحركة العمل من مقرها .

المحور الثاني : وظائف الإدارة العامة

استقرت الدراسات الحديثة في علم الإدارة العامة على دراسة الوظائف الأساسية للإدارة والتي تتمثل في يلي :

التخطيط ، التنظيم ، الرقابة ، الاتصال ، التوجيه ، القيادة ، التنسيق ، واتخاذ القرار الإداري .

الفصل الأول : التخطيط الإداري

يعتبر التخطيط الإداري عملية هامة ، فهو الوظيفة الأولى للإدارة العامة التي تقوم على أساس الاختيار بين البدائل المتاحة لإجراءات العمل الإداري في كل منظمة إدارية ، وكذا في كل قسم إداري أو في كل جزء إداري من المنظمة الإدارية ، ويجري التخطيط كذلك حتى على الأفراد العاملين في الإدارة .

فوظيفة التخطيط الإداري تسبق كل الوظائف الإدارية الأخرى ، فهو يقوم على أساس الاختيار الواعي وهو الأساس الأول ، لمجموعة من الإجراءات من بين عدة بدائل متاحة

مبحث أول : مفهوم التخطيط الإداري

سنقوم بدراسة التخطيط الإداري تبعا لعدة عناصر (التعريف ، الأسس ، الخطوات)

مطلب أول : تعريفات التخطيط الإداري

توجد عدة تعريفات للتخطيط الإداري ، وسنبرز أهمها ، بداية سنتعرض الى بعض التعاريف العامة التي تتمثل فيما يلي :

_ يتمثل التخطيط الاداري في العملية التي تقوم على التقرير السابق لما يجب عمله وكيف ومتى ومن سيقوم به

_ كما يتمثل في الاختيار بين البدائل المتاحة والتي تتعلق بكل من الاهداف والسياسات والاجراءات والقواعد مع تحديد الوسائل لبلوغها

_ ويعتبر التخطيط كذلك عملاً ذهنياً يعتمد على التفكير العميق والرؤية الصائبة التي يستخدمها المخطط في رؤية حاضره ومواجهة مستقبله
وقد عرفه علماء الادارة العامة على انه :

" هو الاختيار المرتبط بالحقائق ووضع استخدام الفروض المتعلقة بالمستقبل عند تصور وتكوين الانشطة المقترحة التي يعتقد بضرورتها لتحقيق النتائج المنشودة " " تعريف جورج تيري "

" عملية اعداد مجموعة من القرارات المواجهة المستقبل وتوجه الى تحقيق افضل النتائج "

تعريف " دورو " .

ويتضح لنا من خلال هذا التعريف ان التخطيط يرتبط بالحقائق عن طريق الوظائف الآتية

01_ الاختيار او الانتقاء ضمن مجموعة من البدائل المتاحة

02_ وضع السياسات والإجراءات اللازمة لتحقيق الاهداف المرجوة

وقد قام " هنري فايول " بتعريف التخطيط الاداري بأنه :

" عملية التنبؤ بالمستقبل والاستعداد له ، فهو بعد النظر الذي يتجلى في القدرة على التنبؤ بالمستقبل والتحضير له بأعداد الخطة المناسبة " "

يتجلى من خلال هذا التعريف ان التخطيط يقوم على عملية التفكير والتقدير للمستقبل بالنظر الى عدة ابعاد " بعد زمني " ، " تنبؤ بالمتغيرات " ، " وضع الخطط لما يخفيه المستقبل " ، و " التأقلم مع الظروف المتغيرة " "

وهناك من يعرفه على انه الاسلوب العلمي الذي يتضمن حصر الموارد البشرية والمادية واستخدامها بأحسن طريقة عملية وعملية وإنسانية اسد احتياجات المؤسسة الادارية او المنظمة الادارية .

ويتضح لنا من خلال هذه التعاريف ان التخطيط الاداري هو اسلوب علمي يتم على اساس الموارد اللازمة لعملية الانتاج وتنظيم الموارد المالية واستخدامها بأحسن الطرق بوضع خطة شاملة .

وهذا الاساس يتميز التخطيط الاداري بتعلقه بمجموعة من الاعتبارات التي يتوجب على القائم بالتخطيط ان يراعيها ، وتتمثل في المجموعة الآتية :

_ التحديد المسبق لأهداف المنظمة الادارية ،

_ التنبؤ بالنتائج لأن التخطيط هو رؤية مستقبلية ،

_ اتخاذ مجموعة من القرارات الهادفة الى تحقيق هذه النتائج بصورة أحسن ،

_ تحديد المسؤوليات والفترة الزمنية اللازمة للإنجاز ،

_ وضع عدة بدائل من الأهداف والسياسات والاجراءات والوسائل ،

_ تحديد الامكانيات المتاحة والاحتياجات مسبقا ،

فالتخطيط هو العملية الإدارية التي تقوم على الاختيار بين البدائل الخاصة بتحقيق أهداف المشروع وسياساته في المستقبل ، وتكوين الأنشطة المقترحة لتنفيذ البدائل الأمثل خلال فترة زمنية معينة ، وذلك في ضوء الامكانيات المادية والبشرية المتاحة والمتوقعة⁵³.

_ أن يتكفل المدير بالعملية التخطيطية، وبصفة عامة يتميز التخطيط الإداري بخاصية مهمة تتمثل في أنه يقع على عاتق الأجهزة التنفيذية التي تعد الخطط العامة (السياسات العامة) ، وتكون غالبا سنوية ، لأن هذه الأجهزة تكون على دراية تامة بكل العناصر السابقة والمسائل الفنية بحكم التجربة الإدارية ، وعلى العموم يعد جهاز التخطيط جهازا استشاريا له عدة سلطات تتمثل فيما يلي :

_ إعداد التقارير الدورية الاقتصادية ومراجعة الخطط العامة في الماضي للتعرف على المشكلات قصد تجنبها

_ إعداد التوقعات المستقبلية بطريقة عملية وواقعية

_ وضع الخطط السنوية

_ تقدير التكاليف لإنجاز هذه الخطط

_ التنسيق بين الأجهزة التي تشارك في إدارة الميزانية

_ التعاون بين الأجهزة المستفيدة

_ إنشاء نظام اتصال فعال بين إدارة التخطيط وإدارة التنفيذ

_ إعداد التقارير عن الخطط المنجزة وغير المنفذة وأسباب التأخر في تنفيذها

_ تقديم توصيات للأجهزة المكلفة بالتنفيذ

فالتخطيط الإداري هو تحديد للأهداف وصياغة للخطط والاستراتيجيات والبرامج السياسات والإجراءات والمعايير اللازمة لتحقيق أهداف المنظمة الإدارية المنشودة ، ولتنفيذ هذه الخطط الإدارية يجب ان يكون هناك هيكل تنظيمي⁵⁴.

المطلب الثاني : أسس التخطيط الإداري

تتمثل أسس التخطيط الإداري فيما يلي :

01_ الموارد الطبيعية :

يقوم المخطط الإداري بإعداد تقارير عن هذه المواد التي تكون متاحة ومتوفرة قصد الحصول على إحصائيات ومعلومات يتحدد على أساسها رأس المال الطبيعي المتوفر، وكذا الامكانيات الاقتصادية والإدارية المتاحة وكذا تلك التي يمكن توفيرها مستقبلا .

02_ الموارد المالية :

تعتبر العامل الأساسي المقوم للعملية التخطيطية ، ومهمة الدولة هنا الحصول على أكبر قدر ممكن من الدخل المحلي في صورة مدخرات لأغراض التخطيط ومن أمثلتها : الأجر المحلي ، السيولة النقدية ، الضرائب ، القروض .

03_ الموارد البشرية :

تتمثل في إحصائيات عن السكان لأنهم المصدر الحقيقي للقوى العاملة، ونسب مئوية عن وضعياتهم .

04_ التكنولوجيات الحديثة :

تتمثل في الأداة الإدارية الصالحة في الأجهزة الإدارية ، ويقدر المخطط مدى توافرها ، تناسبها ، مدى التدريب على استعمالها ، وكذا صيانتها .



05_ الإجراءات :

يجب أن تكون متسلسلة ، واضحة، وتحدد من ومتى وكيف يتم تحقيق أهداف الخطة الادارية .

06_ السياسات المتبعة:

وهي ترجمة الأهداف الى واقع أي تحديد طريقة أو أسلوب التنفيذ، ولنجاح العملية التخطيطية يجب أن تستند هذه الأسس إلى عدة مقومات تتمثل فيما يلي :

_ توافر مناخ مناسب للتخطيط

_ دعم وتأييد القيادة السياسية واقناع الادارة العامة بهذا الدعم

_ توافر كفاءات تخطيطية (من جانب تقني ، فني ، عقلي ، وانساني)

_ اشتراك المستفيدين من التخطيط (مبدأ التشاور والديمقراطية)

المبحث الثاني : مراحل العملية التخطيطية وتقسيماتها

سنتناول في هذا المبحث خطوات التخطيط الاداري (مراحل العملية التخطيطية) في (المطلب الأول)، ثم سنعرض إلى أنواع التخطيط الاداري وتقسيماته في (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : خطوات التخطيط الاداري (مراحل العملية التخطيطية)

وتتمثل في المراحل الآتية :

01_ تقدير الاحتياجات وجمع البيانات (مرحلة تحديد الأهداف) :

تعتبر هذه المرحلة القاعدة الاساسية في العملية التخطيطية لأنها تقوم على تحديد الاحتياجات بدقة وكذا تحديد الامكانيات المتاحة ، وهذه الاحتياجات هي نفسها الأهداف ، وعلى ذلك يمر هذا التقدير الاداري بمجموعة من المراحل تتمثل فيما يلي :

أ_ تحديد الأهداف :

ويشمل :

_ ترتيب الاحتياجات حسب درجة اهميتها

_ تقدير مدى امكانية تنفيذها

_ تحديد الوقت اللازم⁵⁵

ب : تحديد الاحتياجات : ويشمل :

_ تحديد الامكانيات المتاحة والمهمة

_ تحديد المعلومات والاحصائيات

02 : مرحلة تكوين الفروض التخطيطية أو مرحلة التنبؤ :

ويشمل التنبؤ التركيز على معرفة الماضي والحاضر والظروف المحيطة بالإدارة المعنية بالعملية التخطيطية ، ثم معرفة النتائج المتوقعة حدوثها في المستقبل على اساس ذلك ، فالتنبؤ هو نشاط ذهني مرتبط بوجود النشاط الإنساني ، وهو نتيجة لارتباط النشاط والانسان بعنصر الوقت ، ويعرف التنبؤ بأنه التوقع للتغيرات التي قد تحدث مستقبلا ، وتؤثر بأسلوب مباشر أو غير مباشر على النشاط⁵⁶.

03 : ترتيب الأهداف عن طريق تحديد وتقييم البدائل :

ويتم ترتيب اهداف الخطة الادارية حسب الاولويات ولكل ادارة تقدير ذلك حسب مجموعة من المؤثرات والمتغيرات ويمكن ان تكون مقيدة بأولويات معينة كما يمكن ان تكون لها سلطة تقديرية في اطار ذلك ، وتستكمل هذه المرحلة بالمفاضلة بين البدائل واختيار البديل الافضل في حال توافر الخيارات⁵⁷

04_ التقدير المالي :

وهو عنصر مهم يتعلق بتقدير الميزانية أو الاعتمادات المالية اللازمة لتنفيذ الخطة الادارية، فالميزانية التقديرية هي عبارة عن عملية تخطيطية تبين النتائج المتوقعة ، ويعبر عنها في شكل أرقام سواء أكانت هذه الأرقام متعلقة بمبالغ مالية ، ساعات العمل ، وحدات الإنتاج ، ساعات عمل الماكينات أم أي مقياس رقمي آخر⁵⁸ .

05_ تصميم ووضع برامج العمل ثم إقرار الخطة الادارية :

قبل اعداد الخطة النهائية التي تكون موضع التطبيق يجب تصميم ووضع خطط عمل وبرامج ، وهي تصاميم تفصيلية تساعد على تنفيذ الخطة النهائية ، وترفع الخطة الادارية بعد إعدادها من طرف جهاز التخطيط إلى السلطة المختصة لمناقشتها ثم اعتمادها والمصادقة عليها ، فتدرس الجهات العليا هذه الخطة الادارية فتبحث في مدى جدواها وكذا ملائمتها مع الأهداف السياسية والاقتصادية ، وفي حال اعتمادها تصبح قابلة للتنفيذ .

06_ تنفيذ الخطة الادارية :

ومن شروط التنفيذ التنسيق بين المخطط و المنفذ ، ويعتبر التنفيذ النصف الآخر للعملية التخطيطية ، ويتم رسم الخطط الفرعية اللازمة التي غالبا ما يحتاجها المديرون ، وهي تقوم بإسناد الخطة الأساسية و تمكن من جعلها حقيقية وواقعية⁵⁹

07_ المتابعة والتقييم :

وهي مسؤولية تقع على عاتق كل من الأجهزة التخطيطية والتنفيذية معا

08_ إعداد التقارير عن سير العمل :

وتشمل التقارير كلا من نسب الإنجاز وكذا الصعوبات والعوائق التي تتعرض اليها
الخطة الادارية في مرحلة تنفيذها .

المطلب الثاني : أنواع التخطيط الاداري

ويقسم حسب معايير متعددة تتمثل فيما يلي :

01_ التخطيط الاداري حسب مداه الزمني (مدة الخطة) :

وينقسم إلى :

أ _ **تخطيط اداري على المدى الطويل (تخطيط طويل المدى)** : ويعالج الخدمات العامة التي ترغب الدولة في تحقيقها على المدى الطويل مثل المستوى المعيشي للأفراد ، القضاء على مشكل السكن ...إلخ ، وتتراوح مدته من (10 إلى 30 سنة أو أكثر) ، ويشمل هذا النوع تغيير اطار اجتماعي أو اقتصادي ⁶⁰.

ب _ **التخطيط الاداري المتوسط المدى** : وهو نوع معمول به في معظم دول العالم ومن بين نتائجه تعديل المخطط الطويل المدى، ويعتبر هذا النوع العمود الفقري للمخططات الطويلة المدى التي لا يمكن ان تنفذ الا بواسطة مخططات جزئية متوسطة المدى ،ومجالاته عديدة كتطوير المنتجات وتعديل خطوط الانتاج ...إلخ ⁶¹ :

ومن بين أهدافه ما يلي

_ تحديد الاحتياجات العامة بصورة مفصلة اكثر

_ تحول درجة الاهتمام من عموميات المخطط الطويل المدى الى التفاصيل

ج: **التخطيط الاداري القصير المدى** :ويطلق على هذا النوع من التخطيط مصطلح " التخطيط السنوي " ، ويعتبر مجرد صورة جزئية من التخطيط المتوسط المدى ، ويصدر على شكل قرارات تخطيطية ملزمة لكل الأجهزة والمؤسسات على مستوى الدولة⁶².

02_ التخطيط الاداري حسب مدى تأثيره :

وينقسم حسب هذا المعيار إلى ما يلي :

أ_ **تخطيط استراتيجي** : وهو النوع الذي يهتم بالشؤون العامة للمنظمات الادارية ككل ، ويبدأ به ويقوم بتوجيهه المستوى الاداري الأعلى⁶³ ، ولكن يجب أن تشارك في اعداده كل مستويات الادارة ، وتتمثل اهدافه في ما يلي :

_ ايجاد خطة عامة طويلة المدى تبين المهام والمسؤوليات الملقة على عاتق الادارة بصفة كلية

_ ايجاد مشاركة متعددة المستويات في العملية التخطيطية .

_ تطوير المنظمة الادارية من خلال التنسيق بين خطط الوحدات الفرعية .

ب_ **تخطيط تكتيكي** : وركز على تنفيذ الأنشطة المحددة في الخطة الإدارية الاستراتيجية ، ويعد خطة تهتم بما يجب أن تقوم به كل وحدة من المستوى الأدنى وكذا كيفية القيام بها ، وكذا من يكون مسؤولاً عن انجازها ، و المدى الزمني لهذه الخطة أقصر من الخطة الاستراتيجية⁶⁴.

جـ_ تخطيط تنفيذي : يستخدمه المدير لإنجاز مهام ومسؤوليات عمله ، ويمكن أن تستخدم الخطة التنفيذية مرة أو مرات متعددة ، فالخطة ذات الاستخدام الواحد تطبق على الأنشطة المتكررة مثل خطة الميزانية ، أما الخطة المستمرة الاستخدام ، فهي الخطط المتعلقة بالسياسات المتبعة أو الاجراءات .⁶⁵

وهناك من يعتمد تقسيم التخطيط الإداري حسب مدى تأثيره إلى أنواع أخرى تتمثل فيما يلي :

_ تخطيط شامل: وهو مخطط عام متكامل يشمل مجموعة من الأهداف لتلبية الحاجة العامة للإدارة وتتداخل فيه قطاعات متعددة في إطار الدولة أو المنظمات الإدارية الأخرى مثل برنامج العمل الذي تعده الحكومة.

_ تخطيط جزئي : يركز على أهداف ينتظر تحقيقها في قطاع معين على ضوء ما يتاح من إمكانيات ، فهو يحقق نموا قطاعيا مثل مخطط عمل وزارة التعليم العالي (على مستوى الدولة) ، ومخطط عمل الجامعة (على مستوى منظمة ادارية).

_ تخطيط اقليمي : يهدف الى تحقيق توازن بين اقاليم الدولة ويقوم على حصر الحاجات والمطالب المحلية و الموارد المتاحة محليا حسب كل اقليم ، ويعمل به عندما يكون هناك تفاوت في مجال التقدم الاقليمي ، كما لا يفصل فيه بين الاهداف العامة والمحلية لأنه يهدف كذلك الى تحقيق الاهداف العامة للدولة ، ويتسبب عدم الاخذ به الى تباين في مستويات النمو وعدم تجانسها .

الفصل الثاني : التنظيم الاداري

يعتبر التنظيم وظيفة من وظائف الادارة العامة ، وظهرت اهميته مع تزايد حجم المنظمات الادارية وكثرة تشعبها وتنوع وتداخل اختصاصاتها ، فتسبب ذلك في تعقيد العلاقات بين هذه المنظمات فظهرت الحاجة الملحة الى التنسيق بينها وذلك عن طريق التنظيم الاداري.

سنتعرض في هذا الفصل إلى مفهومه في (مبحث أول) ، ثم مبادئه في (مبحث ثاني)، ثم سنتعرض إلى أنواعه في (مبحث ثالث)

المبحث الاول : مفهوم التنظيم الاداري

يعني التنظيم بشكل عام إعداد أو انجاز هياكل لدعم أو انجاز خطة ، وقد ينطوي على انشاء نظام جديد من الذي يقدم تقارير؟ وإلى من تقدم ؟ كما يمكن أن تعنى جوانب التنظيم كذلك بمساعدة القادة على ارشاد وإدارة مرؤوسيهم جيدا⁶⁶.

يعتبر التنظيم الاداري ثاني وظيفة من وظائف الادارة العامة وتقوم به كل مستويات المنظمة الادارية ، وهو يشمل ما يلي :

_ تحدد الهيكل التنظيمي للإدارة او المنظمة الادارية

_ تحديد الانشطة والاختصاصات

_ طرق العمل لتحقيق الاهداف

_ تجميع الانشطة وتخصيص مدير لكل مجموعة

_ منح السلطة للمدير للقيام بمسؤولياته

و يرتبط التنظيم بالتخطيط ارتباطا وثيقا ، فبدون التنظيم يفقد التخطيط اهميته وتفقد الادارة العامة أحد مقوماتها .

وظهرت عدة مناهج لدراسة التنظيم في علم الادارة العامة نتطرق اليها باختصار ، وتتمثل في ما يلي :

01_ الاتجاه الكلاسيكي التقليدي: ويرى في التنظيم عدة اعتبارات تتمثل في ما يلي :

_ ينظر اليه باعتباره هيكلًا بنائيا نموذجيا يهتم بالبناء الرسمي للإدارة وتنسيق العمل فيها بواسطة استخدام السلطات والصلاحيات المقررة .

_ هيكل اساسي وضروري لتوحيد جهود الأفراد من أجل تحقيق هدف المنظمة ، إذ بدونه لا يمكن بلوغ الاهداف المنشودة

_ تجميع الأنشطة المرتبطة وصيانتها في شكل هيكل موحد يساعد على ممارسة السلطة والمسؤولية والرقابة لتحقيق الهدف

02_ الاتجاه السلوكي الحديث :

وينظر الى التنظيم باعتباره يقوم على أساس العلاقات بين الاشخاص داخل المنظمة الادارية ، ويمكن تلخيص هذا الاتجاه في الاعتبارات الآتية الذكر :

_ تنتج المنظمة الادارية عن طريق تعاون افراد تربطهم مجموعة من الحاجات والاهتمامات

_ يرتبط هؤلاء الافراد بمجموعة من العوامل المتعددة التي تؤثر على سلوكهم في المنظمة الإدارية ، وهي تؤثر على التنظيم لذلك يجب مراعاة هذه العوامل والأخذ بها عند تصميم الهيكل التنظيمي .

ويعتبر " هنري فايول " اول من ادرك اهمية وضرورة التنسيق الفعال داخل التنظيم الاداري ، فقد اكد على ضرورة التنسيق والاتصال بين الافراد داخل المنظمة الادارية خاصة بين اشخاص من نفس المستوى دون التركيز فقط على العلاقات بين المستوى الادنى (المرؤوس) والمستوى الاعلى (الرئيس)

03_ الاتجاه المختلط :

يرى هذا الاتجاه ان التنظيم هو عبارة عن وحدة متكاملة يشكل مجموعها نظاما واحدا يجب التعامل معه كوحدة واحدة ، ويرى انصار هذا الاتجاه انه يجب الاعتماد على كل مفاهيم النظريات الفكرية التي نشطت لتأصيل مفهوم التنظيم الاداري في علم الادارة العامة ، ومن ذلك يرى ان التنظيم يقوم على ما يلي :

_ هو شكل بنائي يحدد الوظائف الاساسية للإدارة العامة

_ تستخدم فيه الاساليب التي تستخدم في الادارة العامة مثل التنسيق والاتصال واتخاذ القرار

_ كما انه في نفس الوقت تجمع انساني تحكمه علاقات انسانية ، وتؤطره تصرفات وسلوكيات هؤلاء الافراد ، التي تتأثر بطبيعة الحال بالبيئة والظروف المحيطة .

_ فهو نظام مفتوح يتفاعل مع الانظمة البيئية المحيطة به ويؤثر فيها ويتأثر بها

المبحث الثاني : المبادئ الأساسية للتنظيم الإداري

يتميز التنظيم في جميع الدراسات التي تناولت وظائف الإدارة العامة بأربعة عشر مبدأً تتمثل في ما يلي : ⁶⁷

01_ مبدأ تسلسل السلطة : نقصد به ان تصدر الصلاحيات والسلطات الادارية من الشخص الموجود في أعلى قمة الهرم الإداري .

02_ مبدأ وحدة الهدف : حيث يساهم كل فرد في التنظيم الإداري في تحقيق الهدف المحدد في الخطة الادارية

03_ مبدأ تكافؤ السلطة والمسؤولية : حيث يمنح للفرد السلطة اللازمة لتحقيق الهدف ، ويحاسب على قدر ما منح من صلاحيات في نفس الوقت

04_ مبدأ ثبات المسؤولية : حيث تبقى ثابتة حتى لو فوضت السلطة فان المسؤولية لا تقوض

05_ مبدأ المحاسبة : محاسبة الافراد عن الأخطاء المرتكبة على قدر الصلاحيات والسلطات الممنوحة لهم .

06_ مبدأ وحدة الاتجاه : حيث يكون هناك مدير واحد وخطة ادارية واحدة لمجموعة من الانشطة ذلت الهدف المشترك

07_ مبدأ المسؤولية: وهي التزام شخصي من قبل صاحب السلطة لأنه مكلف للقيام بعمله بكل ما أوتي من قدرة.

وتقوم المسؤولية على ثلاثة أسس رئيسية تتمثل فيما يلي :

أولاً : توزيع المسؤولية : ويقابله توزيع الصلاحيات والأنشطة الادارية بين أفراد المنظمة الادارية ، ويكون هذا التوزيع متلائماً مع قدرات الموظفين ، ويتطلب ذلك تحديد الأهداف الجزئية لكل وحدة وقسم ، ومن شروط توزيع المسؤولية ما يلي :

_ تجنب الازدواجية في المسؤولية

_ عدم ترك أنشطة ادارية دون اسناد مسؤولية القيام بها

_ حصر المسؤوليات بأهداف المنظمة الإدارية

ثانياً : توضيح أنشطة العمل الإداري : حيث يتم توضيح دور المدير وعلاقته بمرؤوسيه

ثالثاً : الالتزام بالمسؤولية : ويتم تحقيق درجة الالتزام من خلال ما يلي :

_ تفاعل المدير مع مرؤوسيه

_ سلوك المدير مع مرؤوسيه

_ علاقة المدير بجماعات العمل الأخرى

_ قيم العمل التي يؤمن بها المدير (أخلاقيات العمل)

08_ مبدأ السلطة : وهي الحق الذي يمنح للفرد للقيام بالمهام واصدار الأوامر ، كما أن السلطة لا تكون كافية ليصدق المرؤوس مديره ، بل يجب تدعيمها بعوامل أخرى تتمثل فيما يلي :

_ فهم الافراد لتلك الأوامر

_ عدم تعارض الاوامر مع المصالح الخاصة

_ امكانية تنفيذ الاوامر

09_ مبدأ التخصص: وهو توزيع المهام على وحدات متخصصة داخل المنظمة

الإدارية لتقوم كل منها بمهام محددة، ومن فوائد هذا المبدأ ما يلي :

_ تخصص الفرد في عمل معين يزيد من درجة اتقانه

_ استغلال افضل للوقت وسرعة في الانجاز

_ زيادة الانتاجية

10_ مبدأ وحدة الأمر: ويقصد به تلقي الأوامر من رئيس أو مدير واحد

11_ مبدأ تفويض السلطة: منح الصلاحيات لفرد في الدرجة الأدنى من السلم

الإداري الهرمي، ومن مزاياه ما يلي:

_ محاولة انجاز أكبر قدر من العمل

_ تخفيف العبء عن المدير وتفرغه لمهام التخطيط ورسم السياسات العامة

_ الاستفادة من خبرة المرؤوس التي تفوق احيانا خبرة الرئيس

_ يعتبر فرصة لتدريب المرؤوس (مشاركة الادارة الوسطى في اتخاذ القرار الروتيني

المبرمج)

_ بناء روح الفريق ، وتسهيل عملية اتخاذ القرار

ومن شروطه مراعاة مجموعة من العوامل قبل تطبيقه وهي مدى أهمية القرار

المفوض ، حجم المنظمة الإدارية ، فلسفة الإدارة والاسلوب الإداري المتبع ، طبيعة

المنظمة الادارية .

وتتمثل خطواته في :

_ تحديد المهام المراد تفويضها

_ منح الصلاحيات اللازمة ليتمكن المفوض اليه من القيام بعمله

_ التأكيد على مبدأ الالتزام الشخصي للذي منح التفويض

وتظهر صعوبات التفويض الإداري على عدة مستويات هي:

01_ ذات العلاقة بالرئيس: حيث يتمسك الرئيس عادة بالسلطة لتجنب ما يلي:

_ تفسير التفويض على انه تخلي عن المسؤولية

_ فشل المرؤوس في المهام المفوضة اليه

_ ضياع بعض الأعمال المهمة للمسار الوظيفي للرئيس

02_ ذات العلاقة بالمرؤوس: حيث يخاف من الفشل ويشعر بعدم الثقة خوفا من

المسؤولية وهو ما يجعله يرفض التفويض خاصة في غياب الحوافز ، كما يحس

المرؤوس في حالة التفويض بعدم وجود المدير وغياب عنصر التوجيه الإداري .

03_ ذات العلاقة بالمنظمة الادارية : مثل صغر حجمها فيصبح التفويض عديم

الجدوى ، كما ان تطبيقه لأول مرة في بعض المنظمات الادارية يجعل المرؤوس

يرفضه .

12_ مبدأ تقسيم العمل الإداري: وهو توزيع للأنشطة الإدارية للقيام بها إلى عدة

أشخاص، ومن مزاياه ما يلي:

_ التخصص في مجال معين يزيد من خبرة الفرد

_ توفير الوقت اللازم للانتقال من مهمة الى اخرى

ومن عيوبه ما يلي :

_ يؤثر على سلوك الفرد فقد يسبب الملل بسبب تكرار العمل الإداري

_ يسبب عدم الاستقرار الوظيفي في حالة كثرة تداول العمل.

13_ مبدأ نطاق الإشراف : وهو يحدد عدد الاشخاص الذين يستطيع المدير الاشراف عليهم ومتابعتهم ، فيوضعون تحت إمرته ويخضعون للمحاسبة من طرفه، ويؤثر نطاق الاشراف على كفاءة التنظيم الاداري ، فكلما ضاق نطاق الاشراف زاد عدد المستويات الادارية (الفروع والمصالح والاقسام ...إلخ) .

ومن سلبيات الاشراف الواسع أن المرؤوس قد يحصل على أقل عدد ممكن من التوجيهات نظرا لعدم توافر الوقت الكافي لدى المشرفين ، ومن سلبيات نطاق الاشراف الضيق تزايد في عدد المستويات الادارية فيغلب الروتين على عمل الإدارة .

المبحث ثالث : أنواع التنظيم الاداري

يتميز التنظيم الإداري بعدة أنواع نذكر أهمها في ما يلي :

01_ التنظيم الرأسي :

وهو تنظيم ينطلق من القيادة العليا إلى المستويات التي تليها ، أي هو تسلسل للسلطة من الرئيس إلى المرؤوس ، ومن مزاياه السهولة والوضوح والسرعة .

02_ التنظيم الرأسي الاستشاري :

ويظهر هذا النوع في إحدى المراحل اللاحقة للتنظيم حيث يمكن ان تظهر بعض المشاكل التي تستدعي اضافة وحدات استشارية ، ومن مزاياه السماح للخبراء والاستشاريين بالمساهمة بما يخدم التنظيم على الرغم من عدم إلزامية آرائهم .

03_ التنظيم حسب الوظيفة ⁶⁸ :

وهو يقوم بتجميع الاعمال المشابهة في وحدات معينة ، ومن مزاياه سهولة التنسيق بين الانشطة المتعددة داخل كل قسم اداري ، كما يسهل عمليات الاشراف ، ويساهم في التوزيع الدقيق للمتخصصين في كل مجال من المجالات .

05 _ تنظيم حسب المنتج (على اساس الانتاج)⁶⁹ : وهو تجميع الاعمال

الخاصة أو تقديم خدمة معينة في قسم اداري واحد ، ومن مزاياه ما يلي :

_ سهولة الدمج والتنسيق بين الانشطة المتعلقة بخدمة معينة أو منتج واحد

_ سرعة وفعالية في اتخاذ القرار

_ سهولة وموضوعية تقسيم الأداء الفردي

_ مسؤولية الأقسام والوحدات تصبح أكثر وضوحا

ومن عيوبه ما يلي :

_ الاستقلال التام قد يضعف التفاعل بين الوحدات

_ زيادة مصاريف الإدارة نظرا لحاجة كل وحدة الى مستشار

06 _ التنظيم الإقليمي الجغرافي ⁷⁰ :

حيث يتم بناء التنظيم الإداري عن طريق إنشاء الفروع في مناطق متعددة ترتبط إدارياً بالمركز الرئيسي ، ومن مزاياه ما يلي :

_ إيصال الخدمة المباشرة إلى المستفيد

_ نوعية المستفيدين ، حيث يختلفون حسب المناطق

_ إنشاء الفروع يسهل عملية إيصال خدمات ذات جودة عالية بتكلفة أقل ، إذا تم الاعتماد على موارد محلية ويد عاملة محلية .

07_ تنظيم على أساس المستفيدين من الخدمة:

ويتم عن طريق تجميع الأنشطة الإدارية على أساس حاجيات شريحة معينة من المستفيدين .⁷¹

08_ التنظيم المختلط :

وهو أكثر الأنواع شيوعاً ويجمع أكثر نوع من أنواع التنظيمات في منظمة واحدة ، ويتميز هذا النوع بالمرونة ، إلا أنه قد يضعف من السلطة المركزية

09_ تنظيم باللجان :

ومن أشهر الأنواع تطبيقاً حيث يجتمع عدد من الأشخاص بعد تخطيط مسبق لمناقشة موضوع ما واتخاذ قرار بشأنه ، ويستثنى منه الاجتماعات والتجمعات غير الرسمية

ومن مزاياه ما يلي ⁷²:

_ اشتراك أكثر من شخص في النقاش مما يتيح اختيار البدائل

_ الاستفادة من أعضاء اللجان لوضع القرارات موضع التنفيذ

_ الاستفادة من خبرة أعضاء اللجان

_ التوازن بين الرؤساء وأعضاء التنظيم في توزيع السلطة

_ توزيع المسؤولية

10_ التنظيم الرسمي والتنظيم غير الرسمي :

التنظيم الرسمي هو البناء الداخلي للمنظمة الادارية بما يحتويه من اقسام ووحدات وانشطة وعلاقتها ببعضها البعض وطرق العمل المتبعة

التنظيم غير الرسمي : هو التفاعلات والأنشطة التي تدور نتيجة تواجد الأفراد في مكان العمل

11_ المركزية واللامركزية : وهي درجة تفويض السلطة للأقسام والوحدات المختلفة ، وتعتمد عدة معايير للتفريق بين الاسلوب المركزي والاسلوب اللامركزي هي : ⁷³

حجم المنظمة ، التوزيع المكاني للمستفيد من الخدمة ، تنوع الخدمة ، سرعة اتخاذ القرار ، مدى الحاجة للتجديد ، بيئة العمل الخارجي ، تاريخ المنظمة ، طبيعة القرار ، قدرات الافراد داخل التنظيم .

الفصل الثالث : الرقابة الادارية

تعد الرقابة الادارية اهم وظائف الادارة العامة الرئيسية ، وتمارس الرقابة الإدارية حينما تؤدي الادارة العامة وظائفها الأخرى كالتخطيط والتنظيم والتوجيه واتخاذ القرارات.

المبحث الأول : مفهوم الرقابة الادارية

سنتناول في هذا المطلب تعريف الرقابة الادارية في (مطلب أول) وأسس الرقابة الادارية في (مطلب ثاني) .

المطلب الأول: تعريف الرقابة الادارية

تعتبر الرقابة الادارية وظيفة من وظائف الادارة العامة ، وتتميز بكونها مستمرة ومتجددة في نفس الوقت ، حيث يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعية ، وذلك عن طريق قياس درجة نجاح الأداء الفعلي في تحقيق الأهداف والمعايير بغرض التقويم والتصحيح ، ومن ذلك نعني بها مراقبة أداء المنظمة الإدارية وتحديد مدى تحقيقها لأهدافها⁷⁴.

وقد عرفها "هنري فايول" على أنها :

" هي التحقق من أن كل شيء يسير وفق الخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقواعد المقررة ، وتبيان نواحي الضعف والخطأ ومن أجل التقويم ومنع التكرار "

فهي قياس وتصحيح أداء الفرد للتأكد من أن أهداف المنظمة الإدارية والخطط الموضوعية لبلوغ هذه الأهداف قد تم تنفيذها بشكل مرضي ، وبمفهوم آخر تعتبر الرقابة الادارية عملية لقياس النتائج الفعلية ومقارنتها بالمعايير والخطط الموضوعية مسبقا لمعرفة اسباب الانحرافات الحاصلة بين النتائج المحققة على ارض الواقع

10_ اقتناع الافراد داخل المنظمة الادارية بمقاييس تقييم الأداء (مقاييس الرقابة)

المبحث الثاني : المراحل الإجرائية للرقابة الادارية في علم الادارة العامة وأنواعها

سنتناول في هذا المبحث الخطوات الاجرائية لممارسة الرقابة الادارية في علم الإدارة العامة في (مطلب أول) ، ثم سنتعرض الى أنواع الرقابة الادارية من منظور علم الادارة العامة في (مطلب ثاني)

المطلب الأول : خطوات إجراء الرقابة الإدارية

وتتلخص المراحل الإجرائية للرقابة الإدارية في أربعة مراحل تتمثل فيما يلي⁷⁵ :

المرحلة الأولى : وضع المعايير

وتسمى هذه المرحلة بمرحلة اعداد معايير الاداء الإداري ، وتتنوع هذه المعايير إلى عدة أنواع تتمثل في :

01_ المعايير الكمية: ويعبر عنها بصورة رقمية مثل الأموال، الوقت، النسب، المسافات...إلخ ، وتتميز هذه المعايير بأنها محددة بصورة مقبولة ويمكن فهمها وقياسها بسهولة .

02_ المعايير النوعية : لا يمكن التعبير عنها بصورة رقمية ، وتلجأ عادة المنظمات الإدارية إلى استخدام هذا النوع من المعايير إذا كانت طبيعة أهداف ونشاطات المنظمة لا يمكن التعبير عنها بصورة كمية في شكل أرقام ونسب .

03_ المعايير الإدارية : وتتضمن التقارير والانظمة الداخلية للإدارة ، وتقييمات الأداء ، فهي تعبر عن (من ، متى ، ولماذا) ، ويجب التركيز فيها على نوعية الأداء

المطلوب لتحقيق الهدف مثلا : طلب الرئيس من المرؤوس إعداد تقارير شهرية عن نسب أدائهم الفعلي .

04_ المعايير التقنية : وهي تحدد مضمون العمل وكيفية أدائه وتطبق على طرق الإنتاج والعمليات الإنتاجية ووسائل الانتاج ومصدرها الداخلي أو الخارجي .

مثال : معايير السلامة التي جاءت بها القوانين التنظيمية أو معايير تنفيذ الصفقات مثلما وردت في دفاتر الشروط .

المرحلة الثانية : متابعة الاداء الفعلي (متابعة التنفيذ)

وتعتبر هذه المرحلة خطوة ذات طابع وقائي ، وهي تتمثل في عملية الاشراف والتوجيه المتزامن مع الأداء الفعلي للأفراد داخل التنظيم الإداري .

المرحلة الثالثة: تقييم الأداء الفعلي (قياس النتائج وفقا لمعايير)

تعتبر هذه المرحلة أساس عملية الرقابة الإدارية، فهي تتمثل في مقارنة الأداء الفعلي للمنظمة الإدارية مع ما تم توقعه من مخططات ادارية مسبقة ، وذلك وفقا للمعايير التي يحددها المخطط العام، وتكون المقارنة هنا عن طريق قياس الحدود المفترضة في الخطة الإدارية، وتحدد درجة الاختلاف هنا مدى تحقيق نتائج إيجابية أو سلبية ، وعلى أساسها يحدد الرئيس القرار الواجب اتخاذه ، وتشمل هذه المرحلة عمليتين هما :

01_ مقارنة النتائج المحققة مع المعايير المحددة سابقا

02_ قياس الفروق والتعرف على أسبابها

المرحلة الرابعة: تصحيح الانحراف ومتابعة سير العمل

يتطلب ذلك أولاً التحري عن أسباب الانحراف عن تحقيق الأهداف العامة المحددة في الخطة الإدارية ، ويتم تحديد أسباب الانحراف حسب طبيعتها (ذات طابع مالي ، تنظيمي ، اقتصادي ، ظرفي ، تكنولوجي ، اجتماعي) ، وذلك أن معرفة الأسباب قد تساعد في تصحيح الانحراف ، وقد تكون أسباب قياس الانحرافات صارمة جداً أو مخففة جداً ولذلك يمكن لها أن تكون غير دقيقة لأنها تتعلق بمتغيرات متعددة يصعب تفرقتها مثل عدم تلقي التوجيهات اللازمة للأداء الفعلي الجيد أو رداءة الوسائل المستعملة ، أو كسل وخمول الموظف عن الأداء الفعلي .

هذا ولا تنتهي الرقابة الإدارية بمجرد تصحيح الانحراف بل بالتنفيذ المنتظم ، ذلك أن تصحيح الانحراف لا يعني زوال الرقابة بل يستمر المراقب بمتابعة سير التنفيذ الفعلي .
المطلب الثاني : أنواع الرقابة الإدارية

يمكن تقسيم الرقابة الإدارية حسب عدة معايير تتمثل فيما يلي :

أولاً : الرقابة حسب هدفها (تصحيح الاجراءات ، أو تحقيق نتائج معينة)

وتتقسم الى نوعين :

01_ الرقابة على أساس الاجراءات :

وهي رقابة على أساس القواعد والاجراءات ، وتقوم على أساس تقييم التصرفات الصادرة عن المنظمات الإدارية العامة ومقارنتها بمجموعة من القوانين والضوابط والطرق والاجراءات المتعلقة بها فهي رقابة مطابقة او مشروعية ، وليست بلائمة ، وتطبق على التصرفات (الأعمال) الصادرة عن المنظمات الادارية وعلى الافراد العاملين فيها وتقوم على أساس طبيعة التصرفات وليس على نتائج الاعمال الصادرة عنهم .

02_ الرقابة على أساس النتائج

وتقوم على أساس قياس النتائج النهائية التي تحققها المنظمة الإدارية العامة وفقا لمعايير يمكن قياسها موضوعيا ، فهو نوع لا يتابع أعمال الموظف وإدارته العامة قصد تقييمها وتصحيحها مثل رقابة الاجراءات ، بل يركز على رقابة نتائج هذه الأعمال أي يراقب مدى تحقيق الأهداف العامة للخطة الإدارية .

ثانيا: الرقابة الإدارية حسب المدى الزمني للتنفيذ

وتنقسم الى نوعين رقابة سابقة ورقابة لاحقة

01_ الرقابة السابقة :

تسمى بالرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة ، وهدف هذا النوع من الرقابة ضمان حسن الأداء ، أو التأكد من مدى الالتزام بنصوص القوانين والتعليمات عند اتخاذ القرارات الإدارية أو تنفيذ الإجراءات الإدارية كما تهدف إلى ترشيد القرارات الإدارية وتنفيذها بصورة سليمة مع ضمان فاعليتها .

02_ الرقابة اللاحقة: هي نوع من الرقابة البعدية غير المباشرة، وهو نوع لا يتم الا بعد حدوث الانحراف فعلا ، فلا يقوم بتقويم أعمال وتصرفات وقرارات وإجراءات الوحدات الإدارية أثناء القيام بالنشاطات الإدارية ، فالأداء الإداري الفعلي في هذه الحالة يكون مستنفذا لجمع إجراءاته ، وهذا يجعل هذا النوع من الرقابة ذات الطابع التقويمي أو التصحيحي⁷⁶.

03_ الرقابة المستمرة الموجهة: وهي الرقابة المصاحبة للتنفيذ وتتم أثناء تكوين المراحل الاولى لبداية العمل وقبل اكمال النتائج والانتهاء من التنفيذ وتهدف الى منع وقوع الاهداف والانحرافات لذا يطلق عليها " بالرقابة المباشرة "⁷⁷.

ثالثا : الرقابة الإدارية وفقا لمصادرها

وتنقسم إلى⁷⁸ :

01_ الرقابة الإدارية الداخلية

وهي الرقابة التي تمارسها المنظمة الإدارية بنفسها باستعمال موظفيها ووسائلها الخاصة ، ومجالها كل النشاطات و العمليات التي يؤديها الموظفون في كل المستويات الإدارية التابعة للمنظمة الإدارية ، فهي تمتد إلى كل مستويات التنظيم الإداري ، فهي رقابة جزئية وتفصيلية.

ويتمثل هدف هذه الرقابة في معالجة الانحراف والتقصير في العمل وليس هدفها رصد الأخطاء المرتكبة ، ويتوقف دورها على شرطين هما :

01_ وجود هيكل تنظيمي يحدد المسؤوليات والصلاحيات ونطاق الإشراف الإداري

02_ مشاركة الموظفين و اقتناعهم بموضوعية وعدالة المقاييس الخاصة بتقييم الأداء الفعلي

مثال : الرقابة الرئاسية

02_ الرقابة الإدارية الخارجية

وهي الرقابة التي تمارسها أجهزة إدارية مستقلة ومتخصصة ، مما يضمن عدم مخالفة الجهاز الإداري للقوانين والإجراءات ، وهي في العادة رقابة شاملة غير تفصيلية ، ويجب ضمان استقلالية هذه الهيئات عن الهيئات الإدارية المركزية حتى تؤدي دورها الرقابي بموضوعية وحياد .

مثال : الرقابة التي تمارسها سلطات الضبط الإداري (سلطة ضبط الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام)

الرقابة الوصائية التي يمارسها الوالي على المجالس الشعبية البلدية

ويمكن أن تمتد هذه الرقابة إلى رقابة مدى ملائمة العمل الإداري للمنظمة مع الظروف والبيئة المحيطة بالتنفيذ .

الفصل الرابع : التوجيه الإداري والقيادة الادارية

سنتعرض في هذا الفصل الى وظيفة التوجيه الاداري في مبحث أول ووظيفة القيادة الادارية في مبحث ثاني ، وترتبط هاتين الوظيفتين ببعضهما كون التوجيه الاداري يمارس من طرف القائم على قيادة الادارة أو القائد الاداري ، ولكل منهما معايير محددة .

المبحث الاول: القيادة الإدارية

هناك عدة مصادر لتجسيد قوة تأثير القيادة الادارية في عملية التوجيه ، وتتمثل فما يلي :

_ السلطة الرسمية (خاصة إذا دعمت بمصادر قوة أخرى)

_ سلطة إعطاء الحافز أو منعه

_ الخبرة والكفاءة التي يتمتع بها القائد الاداري بما يعزز ثقة المرؤوسين في قيادته

_ احترام المرؤوسين له

ولدراسة التوجيه الاداري والقيادة الادارية يجب التعرض للعناصر الآتية :

مطلب أول : مفهوم القيادة الادارية

وتتمثل في مجموعة من الأسس المعتمدة لبناء العلاقات بين الرئيس ومرؤوسيه في العمل يمكن تلخيصها على النحو الآتي :

أولاً : طبيعة العلاقة بين الرئيس والمرؤوس

تختلف عن علاقات المرؤوسين مع بعضهم ، لأن الرئيس هو القائد الاداري للجماعة الذي يمتلك مجموعة من الأساليب مثل التحفيز والاقناع الشخصي، وسلطة اتخاذ القرارات فهو يمثل السلطة الرسمية للمنظمة الادارية .

ثانياً : مبادئ العلاقات بين الرؤساء والمرؤوسين

وتتمثل فيما يلي:

_ يجب تحديد الهدف في عملية القادة الادارية حتى تكون فعالة وهو مبدأ يجري على التوجيه الاداري كذلك ، فيقوم الرئيس بدفع المرؤوس على القيام بالعمل المطلوب باستعمال كل الوسائل القانونية المتاحة مثل الحوافز والجزاءات الادارية .

_ الانسجام والتكامل بين اهداف المرؤوسين الجزئية واهداف المنظمة الكلية .

_ مبدأ وحدة الأمر فكلما كان مصدر القيادة واحدا كلما انخفضت مشاكل إزدواجية الأوامر والقرارات وتعمق شعور المرؤوسين بالمسؤولية عن النتائج المطلوبة .

مطلب ثاني : نماذج القيادة الإدارية

وتتمثل فيما يلي :

أولاً _ القيادة الأوتوقراطية :

تعني تركيز سلطة اتخاذ القرار في يد القائد الإداري فلا يشارك فيه أحدا ولا يمح بذلك ، وهو نوع لا يشجع المرؤوس على العمل والابتكار ، لكنه يكون إيجابيا في حال كان المرؤوسون عاجزون عن تصريف أمورهم بنفسمهم ويميلون الى عدم تحمل المسؤولية⁷⁹.

ثانيا _ القيادة الديمقراطية:

يشرك فيها القائد الأفراد في عمليات التخطيط وتنظيم العمل، ويكتفي بتحديد الأهداف العامة ، ويترك لهم التفاصيل ، ويشجع هذا النوع على الخلق والابتكار، ويكون هذا النموذج ناجحا عندما :

_ تكون المشكلة محل المناقشة غير عادية وتتطلب لمعلومات اضافية لاتخاذ قرار سريع

_ عندما يميل المرؤوسون الى الاستقلالية ولديهم الرغبة في الاشتراك في وضع القرار ولا يرغبون في الاشراف القريب عليهم⁸⁰.

ثالثا: القيادة المتساهلة :

يتجسد هذا النوع من القيادة الادارية لما يترك القائد كل شيء للمرؤوس ، وتحديد المشكلة وتحديد القرارات اللازمة والمناسبة لحلها ، وهذا النوع من القيادة يفقد فاعليته نظرا لتخلي القائد عن مسؤوليته في اتخاذ القرارات ، وقد تعم الفوضى والتوتر والتشويش في المنظمة التي يشاع فيها هذا النوع من القيادة⁸¹

رابعا _ التوجيه ونموذج الإدارة بالمشاركة :

هو اصطلاح حديث في علم الادارة العامة نابع من مفهوم " القيادة الديمقراطية " ،
ويعني اشراك معاونين أو المرؤوسين في مستويات الإدارة التنفيذية مع رؤسائهم
المديرين بطريقة مباشرة في عمليات اتخاذ القرارات ، ويتميز هذا النوع بأنه كلما
صعدنا الى المستويات الادارية العليا كلما كان الاتجاه اقرب الى توسع قاعدة الاشتراك
في الإدارة ، ⁸² ويتخذ هذا الاسلوب عدة انواع هي :

_ نظام الاقتراحات كنوع من عمليات المشاركة في الادارة

_ الادارة المتعددة

_ الادارة الاستشارية

المبحث الثاني: التوجيه الإداري

سنتطرق في هذا المبحث الى مفهوم التوجيه الاداري وأسسه في (مطلب أول) ، ثم
سنتعرض إلى أساليب اصدار الأوامر في وظيفة التوجيه الإداري في (مطلب ثاني)

المطلب الأول : مفهوم التوجيه الإداري وأسسه

وتتمثل الأسس التي يقوم عليها التوجيه الإداري فيما يلي :

01_ ضرورة تحديد الأهداف وتجانسها وهو الغرض من التوجيه ⁸³

02_ وحدة التوجيه أو وحدة الأمر أو وحدة الرئاسة ⁸⁴

03_ التعاون بين الرئيس والمرؤوس

04_ العدالة في معاملة المرؤوسين

05_ الرقابة الذاتية

و يتحقق التوجيه الإداري على أرض الواقع في مجموعة من الصور أو الوسائل ،
وتتمثل وسائل التوجيه الإداري في ما يلي :

01_ القيادة الإدارية

تعتبر أحد وسائل التوجيه الإداري الأساسية ، وهي مع ذلك لا تعتبر ضرباً من ضروب التشدد في السلطة ، وتعرف القيادة الإدارية على أنها قوة التأثير على الآخرين لتوجيه جهودهم لتحقيق الأهداف العامة للمنظمة الإدارية ، فالقائد الإداري له وظيفتين :

_ الصلاحيات الملقاة عليه (الإنتاجية الإدارية)

_ الجانب الإنساني الذي يهتم به (الأشخاص داخل الإدارة)

02_ الدافعية

وهي المؤثر الداخلي الذي يحرك وينشط ثم يوجه السلوك الإنساني نحو تحقيق أهداف معينة ، ويجب على المنظمة الإدارية لتحقيق الدافعية توفير عوامل الأمان والاستقرار والثقة داخل الإدارة .

03_ الاتصال الإداري

يتوقف نجاح التسيير الإداري على مقدرة المسير على تفهم موظفيه ويكون ذلك بطريقة متبادلة ، ويضمن ذلك عن طريق الاتصال الإداري الذي يوجه النشاط الإداري ، فنقل المعلومات عملية ضرورية لأنها قد تتعدل وتتغير تفسيراتها .

04_ اتخاذ القرار

تمثل القرارات وسيلة اساسية للتوجيه الاداري واتخاذ القرار ليس وسيلة لمساعدة المسير على القيام بعمله فحسب ، بل هو وظيفة يجب أن يشارك فيها باقي الموظفين كونه يساعدهم على العمل ويؤثر على عملهم في نفس الوقت.

مطلب ثاني : أساليب اصدار الأوامر في وظيفة التوجيه الإداري

وتتنوع اساليب اصدار الأوامر في التوجيه الإداري إلى الصور الآتية :

أولا : التعليمات والأوامر العامة والمحددة :

وهذا يتوقف على مدى رغبة المدير في تفويض السلطة وعلى قدرته على تفهم الظروف الحالية للعمل ، وعلى رغبة المرؤوسين بالنسبة لحرية التصرف والاستقلالية .

ثانيا : التعليمات المكتوبة أو الشفهية :

وتتوقف على :

مدى استمرارية العلاقة بين الرئيس والمرؤوس

الثقة المتبادلة بينهما (تجنب الازدواجية ، التداخل ، أو الغموض)

حالات التكلفة الخاصة

ثالثا : التعليمات الرسمية وغير الرسمية :

وتكون غير رسمية اذا جاءت على شكل اقتراحات أو آراء في الأعمال اليومية ، أما في الأعمال الهامة التي تحتاج إلى العمل الجماعي ، فإن الأسلوب الرسمي أفضل⁸⁵ .

ويكسب الرئيس ثقة المرؤوس عند استخدام وسائل التوجيهات (التعليمات والامور)
عن طريق ما يلي :

_ اظهار الاحترام والتقدير للموظف وعدم التعالي عليه

_ التركيز على المشكلة لا على الشخص حتى تفهم اسبابها

_ تشجيع المرؤوس على الاعمال الايجابية

_ الاصغاء لانشغالات المرؤوس ومتابعته

الفصل الخامس : الاتصال الاداري والتنسيق

سنتطرق من خلال هذا الفصل الى وظيفتين من وظائف الادارة العامة تتمثل الأولى في وظيفة الاتصال الاداري في (مبحث أول) ، وتتمثل الثانية في وظيفة التنسيق الإداري في (مبحث ثاني)، وترتبط هاتان الوظيفتان ببعضهما البعض حيث يهدف الاتصال الاداري الى تحقيق التنسيق بين مختلف مستويات الادارة ، كما يتحقق التنسيق الاداري عن طريق توظيف تقنيات الاتصال الاداري .

المبحث الأول : الاتصال الإداري

سنتعرض في هذا المبحث إلى مفهوم الاتصال الاداري في (مطلب أول)، ثم سنتعرض إلى المهام الأساسية لوظيفة الاتصال الإداري في (مطلب ثاني).

المطلب الأول : مفهوم الاتصال الإداري

سنتطرق الى تعريف الاتصال الاداري في (فرع أول) ، ثم تحديد أنواعه في (فرع ثاني)

فرع 1 : تعريف الاتصال الاداري

يحتل مكانة محورية في تقدم المنظمات الادارية لأنه يتعلق بكيفية انتاج المعلومات والبيانات وكذا نشرها واستخدامها ، وهو تبادل المعلومات والبيانات الادارية عن طريق تحويل أفكار ومعلومات معينة إلى رسائل إدارية سواء كانت شفوية أو مكتوبة ، وهو عملية مستمرة ، ويشمل الاتصال عدة عناصر هي : (المرسل ، الرسالة الادارية ، المستقبل) ، وتتنوع حسب صفة مصدرها إلى رسالة ادارية صاعدة من المرؤوس الى الرئيس مثل رفع التقارير ، أو رسالة ادارية نازلة من الرئيس الى المرؤوس مثل اصدار التوجيهات والتعليمات ، التي يمكن ان تكتسي الطابع التفسيري أو التنظيمي ، كما يمكن أن تكون أفقية إذا تعلق بتبادل ونشر معلومات بين مستويات إدارية متماثلة .

فرع 2: أنواع الاتصال الإداري

تسير عملية الاتصال الإداري في اتجاهين :

أولاً_ اتصال داخلي : ويكون بين فروع وأقسام مختلفة ويتدفق من أعلى إلى أسفل أو من أسفل إلى أعلى ، أو بشكل أفقي أو في كل الاتجاهات ، فيشمل ما يلي :

01_ الاتصال النازل (التدفق النازل للمعلومة): حيث يتم اتخاذ القرار في الادارة العليا للمنظمة الادارية ، ومن ثم يتدفق بشكل نازل إلى الأشخاص المطلوب منهم التنفيذ⁸⁶، و يتم عن طريق نقل الأوامر والتعليمات والقرارات التي تشرح السياسات والأهداف من الإدارة العليا إلى المستويات الدنيا ، وهو ضروري لتنفيذ البرامج والخطط.

02_ الاتصال الصاعد (التدفق الصاعد للمعلومة) : ويتدفق من أسفل إلى أعلى أي من الإدارة التنفيذية إلى الإدارة العليا ، ويكون على شكل تقارير أو مذكرات أو شكاوى أو مقترحات أو مشاكل عمل و آراء ، وعلى الرغم من أن الاتصال النازل يعد الأكثر شيوعاً إلا أن الاتصالات الصاعدة هي لا تقل أهمية عنها بحيث يتم عن

طريقها إحاطة الإدارة العليا بمجريات الأمور ، فهو يعطي الفرصة للرئيس بمعرفة الانحرافات والآثار السلبية⁸⁷.

03_ الاتصال الأفقي (التدفق الأفقي للمعلومة) : ويتم من خلاله تبادل المعلومات بين الأقسام والإدارات في المستوى الإداري الواحد ، وتتسم المعلومات هنا بالصدقة والسهولة والسرعة ، فهذا النوع من المعلومات يساعد الافراد على التشارك والتعاون والتنسيق⁸⁸.

ثانيا _ الاتصال الخارجي:

ويكون بين المنظمة والبيئة الخارجية كالاتصال مع المنظمات والنقابات والمستهلكين والمنتفعين من خدمات الإدارة .

المطلب الثاني: المهام الأساسية لوظيفة الاتصال الإداري

وتتمثل فيما يلي :

أولا _ وظيفة التبليغ: وتعني توصيل المعلومة الادارية كما هي عن طريق المرسل الاداري دون تعديل أو تغيير ، فلا يتدخل المرسل في مضمون أو شكل المعلومة الادارية او البيانات الادارية ، فلا يمكن اعطاء دور للحكم الشخصي. ومن أمثلة ما يمكن تبليغه فقط ما يلي :

_ رفع التقارير الدورية

_ طلب تنفيذ واجبات محددة

_ شرح ما يجب القيام به

_ تبليغ سياسات وقرارات إدارية

ثانيا _ وظيفة الإقناع (العرض) : وترتبط هذه الوظيفة بمقارنتها مع التبليغ بارتباطها بسلوكيات وتصرفات العاملين في المنظمة الإدارية ، فهي لا تتعلق بالمرسل فقط وإنما تتعلق بمدى استجابة المرسل اليه ، فهي وظيفة تشمل التبليغ بصفة أولية وتستكمل بتحقيق نتيجة أي حدوث رد فعل ، وهذا يتوقف على مقدرة المرسل في الإقناع ، لذلك يجب ابداء وجهات النظر والأحكام الشخصية حول المعلومة المراد تبليغها ، فمسؤولية المرسل تمتد الى ضمان الحصول على موافقة الطرف الآخر .

ومن أمثلتها ما يلي:

_ لإعداد تقرير يجب مراعاة العوامل الآتية :

سبب رفعه، نوع الاحتياجات المطلوبة ، كيفية استغلال الإدارة العليا لبيانات هذا التقرير أو أهميتها ، مدى صلاحية هذه البيانات لاتخاذ القرارات الإدارية ، ونوع المعلومات المطلوب إظهارها أو التي يجب احتواؤها في التقرير .

ثالثا _ وظيفة التعليم : وهي مهارة إيصال المرسل إليه إلى درجة الإحاطة بكل الجوانب المتعلقة بالمعلومة المراد إيصالها ، فهو يفهمها فهما دقيقا بكل عناصرها ، وهو مطلب مهم في عملية الاتصال ، فهنا يجب نقل المعلومة مع القدرة على تفسيرها وتوضيحها للمرسل اليه عن طريق توظيف الخبرات المكتسبة / مثال عن ذلك : التوجيه الإداري للمرؤوسين في عملية التربص أو التدريب الإداري ، وكذا القرارات الإدارية الخاصة بإعطاء التعليمات ذات الطابع السلوكي التي يجب أن يتقيد بها الموظف داخل الإدارة العامة .

رابعا _ وظيفة التقرير : (المساعدة على اتخاذ القرار الإداري)



وهي عملية تتوقف على توفير البدائل بين بديلين أو أكثر على أن يتم الاختيار بينهما ، فسلامة القرار الإداري تتوقف على مدى صحة وسلامة المعلومات والبيانات الإدارية الواردة (المرسلة) ، فهي التي يستند عليها القرار .

كما يستند اتخاذ القرار الإداري على ضرورة الحفاظ على وثيرة مستمرة لتبادل المعلومات والبيانات داخل الإدارة العامة .

المبحث الثاني : التنسيق الإداري

سنعرض في هذا المبحث إلى مفهوم التنسيق الإداري في (مطلب أول) ، ثم إلى أنواع التنسيق الإداري في (مطلبي ثاني) .

المطلب الأول : مفهوم التنسيق الإداري:

سنتناول تعريف التنسيق الإداري (فرع أول) ، ثم سنتعرض إلى مبادئه في (فرع ثاني)

فرع 1: تعريف التنسيق الإداري

هو الجهد الإداري الذي يقوم به المدير ، والذي يهدف إلى ربط الأعمال والأنشطة الإدارية المراد تحقيقها ، بهدف توجيه العاملين نحو إنجاز هذه الأعمال في وقت محدد وبأسلوب معين ، وهو الرابط الذي يربط بين أنشطة الإدارة وأقسامها وفروعها ، و الجهات الأخرى ذات العلاقة بالمنظمة .

ومن أهم عوامله ما يلي :

_ التخطيط السليم

_ التنظيم الجيد

_ التفويض وإعطاء الصلاحيات بطريقة واضحة

_ توفير المعلومات والبيانات

_ مشاركة العاملين من خلال الاقتراحات

فرع 2 : مبادئ التنسيق الإداري

وتتمثل فيما يلي :

_ **الاتصال المباشر:** ويجري بين العاملين في الأقسام، ويساعد على توضيح معنى التنسيق وأهدافه ووسائله بحث لا يكون هناك أي التباس أو غموض في فهم الأهداف أو العقبات التي تعترض سبيل التنسيق.

_ **البدء المبكر:** ويفترض أن يبدأ التنسيق من أول مراحل التخطيط والتنظيم.

_ **الاستمرارية:** التنسيق لا ينتهي عند حد معين، فهو عملية مستمرة تبدأ مع الإعداد للخطة أو التنظيم وتستمر مع القيام بالوظائف الإدارية الأخرى.

_ **المرونة :** يفترض أن يكون التنسيق مرناً حتى يمكن إجراء أي تعديلات لمواجهة المتغيرات المستقبلية .

المطلب الثاني: أنواع التنسيق الإداري

وتتمثل أنواع التنسيق الإداري فيما يلي :

01 _التنسيق الداخلي:

ويظهر بجلاء بين الفروع و الأقسام والوحدات الادارية المختلفة للإدارة الواحدة .

02_التنسيق الخارجي:

يقوم على ايجاد نوع من التناسق والانسجام والتكامل بين الادارة الواحدة ككل وبين النشاط الذي تقوم به بعض الأجهزة الأخرى ذات العلاقة بالهدف المراد تحقيقه.

03_ التنسيق للإجراءات :

ويقوم بتحديد الادارة أو الاقسام التي تتكون منها والتي تقوم بالنشاطات المحددة لمنع الازدواجية.

04_ التنسيق الرأسي: ويأتي من الأعلى إلى الأسفل أو العكس ، ويهدف الى تحديد وتوزيع المسؤوليات والسلطات (الصلاحيات) بشكل يمنع الازدواجية والتعارض أو التناقض بين الاقسام.

05_التنسيق الأفقي : يتم بين المستويات التنظيمية المتماثلة في الادارة.

06_التنسيق المادي أو المالي : يعني التوازن بين الامكانيات والاحتياجات المالية المتاحة قصد صرفها في البنود المخصصة لها .

07_التنسيق الزمني : وهو التنسيق للفترة المراد تحقيق الهدف منها.

08_التنسيق على مستوى الاشخاص : ويتم بين الافراد العاملين في الادارة.

الفصل السادس : عملية اتخاذ القرار الإداري

سنعرض في هذا الفصل إلى مفهوم عملية صناعة القرار في (مبحث أول) ، ثم إلى خطوات ومعايير صناعة القرار الإداري في (مبحث ثاني).

المبحث الأول : مفهوم عملية صناعة القرار

تعتبر من الأسس الرئيسية لكل العمليات الإدارية بدء بالتخطيط، التنظيم ، التوجيه ، الميزانية ، الرقابة إلى غير ذلك من أنشطة التنظيم المتعددة .

المطلب الأول: تعريف عملية صناعة القرار الإداري

من الممكن تعريف صناعة القرار على أنها عملية اختيار بديل من مجموعة من البدائل المعقولة والمتاحة ، وهنا يجب أن نفرق بين صناعة القرار وحل المشكلة ، فإذا واجه القائد الإداري مشكلة ما وليس هناك إلا خيار واحد للتعامل مع هذه المشكلة نكون بصدد مشكلة تحتاج إلى حل ما، أما إذا توفر للقائد خياران أو أكثر في هذه الحالة لابد أن يتخذ القائد قراره ويختار من بين هذه البدائل مع الأخذ في الحسبان بأن نوعية المعلومات ووفرتها لدى صانع القرار تحدد مدى ثقته في القرار المتخذ ، بمعنى آخر كلما كانت المعلومات أكيدة كلما زاد احتمال اتخاذ قرار صائب، لكن فهم هذه المعلومات وتفسيرها قد يختلف من متخذ قرار لآخر، وبالتالي نوعية البديل المختار⁸⁹ .

المطلب الثاني : أنواع القرارات الإدارية

يوجد نوعان من القرارات ، القرارات المبرمجة ، والقرارات غير المبرمجة.

أولاً: القرارات المبرمجة (القرارات النمطية المتكررة)⁹⁰

يقصد بها القرارات التي تتخذ للتعامل مع مشكلات روتينية متكررة وحلها من خلال اجراءات ثابتة ومتعارف عليها وغالبا ما يكون متخذو مثل هذا النوع من القرارات في المستويين الأوسط والتنفيذي ضمن البناء الهيكلي للمنظمة ، ويتميز هذا النوع من القرارات بالآتي :

_ يأخذ صفة التكرار

_ الظروف التي يؤخذ فيها مثل هذا النوع من القرارات غالبا ما تكون ثابتة ويمكن توقعها

_ درجة المخاطرة قليلة أو قد تكون معدومة

_ في أغلب الحالات تتوفر لدى متخذ القرار المعلومات الكافية

ثانيا : القرارات غير المبرمجة (غير النمطية) ⁹¹

يتعلق هذا النوع برسم السياسة العامة للمنظمة ومستقبلها من حيث الاتساع او الانكماش .

كما يتعلق بحالة انشاء فروع ووحدات جديدة او الغائها ، كما تتخذ في حالة الازمات والمشكلات المفاجأة سواء المتعلقة بالإنتاج أو الانخفاض غير المتوقع في حدود الخدمات أو السلع التي تقدمها المنظمة للمستفيدين، و تحتاج هذه القرارات الى قدرات قيادية عالية لدى متخذها خاصة فيما يتعلق بفهم استيعاب المشكلة وتحديد معالمها، لذا يتركز مثل هذا النوع من القرارات في الادارة العليا للتنظيم ، وبوجه عام تتميز القرارات غير المبرمجة بالآتي :

_ لا تأخذ صفة التكرار

_ البيانات والحقائق التي يعتمد عليها متخذ القرار في هذه الحالة قد تكون غير متوفرة وإذا توفرت قد يصعب التحقق من صحتها

_ الظروف التي يتخذ فيها مثل هذا النوع من القرارات متغيرة وديناميكية

_ فعالية مثل هذه القرارات يعتمد على مهارات وقدرات المدير في استيعاب وقياس الابعاد الحقيقية للمشكلة .

المبحث الثاني: خطوات ومعايير صناعة القرار الإداري

تمر عملية صناعة القرار الإداري بالعديد من المراحل والخطوات، وتتميز كل مرحلة بمعايير، وتتمثل هذه المراحل فيما يلي:

أولاً : الشعور بالمشكلة

وهي الحاجة الماسة لاتخاذ قرار معين للتفاعل مع مشكلة موجودة ، وقد تأخذ المشكلة موضوع القرار أشكالاً متعددة لذا لابد ان يبحث صاحب القرار عن المشكلة الحقيقية التي يرغب في حلها ويجب هنا التفرقة بينها وبين المؤشرات التي تدل على وجودها⁹².

ثانياً : مرحلة تحديد المعايير

وهي مرحلة وضع معايير واضحة تستخدم للمفاضلة بين البدائل المتاحة ويشترط في هذا المعايير الآتية :

لا بد أن تكون ضمن السياسة العامة للمنظمة الإدارية

_لابد أن تتفق مع أهداف المنظمة واستراتيجياتها

_ أن يتم أخذ إمكانيات المنظمة الإدارية المتاحة بعين الاعتبار عند وضع هذه المعايير.

فالقرار الجيد يبنى على استخدام معايير عن البدائل المتاحة لحل المشكلة.

ثالثا : جمع البيانات والمعلومات الإدارية :

تتطلب هذه المرحلة جمع كل ما يمكن من معلومات وحقائق ذات صلة ، ومصادر هذه المعلومات تتنوع حسب طبيعتها ، فقد تكون في شكل آراء أو وجهات نظر للمهتمين بالموضوع ، وقد تأخذ الطابع الاستشاري من الخبراء والمختصين وقد تكون في شكل أرقام وإحصائيات ...إلخ ، ويجب أن يراعي متخذ القرار تنوع المصادر ، الدقة ، الموضوعية و الحداثة .

رابعا : مرحلة تحديد البدائل

هذه المرحلة تتمثل في تحديد الحلول الممكنة للمشكلة موضع القرار وتراعي فيها إمكانيات القائد الإداري الإبداعية والابتكارية التي تحدد مقدرته على إيجاد أكبر عدد ممكن من البدائل ذات العلاقة بالمشكلة المراد حلها ، بالإضافة إلى عوامل أخرى تحدد نوعية البدائل المختارة ومنها :

_ السلطة الممنوحة لمتخذ القرار وحدودها

_ الوقت متاح أمام متخذ القرار قد لا يمكنه من حصر أكبر عدد ممكن ومن البدائل المتاحة

_ المعوقات الاقتصادية ذات العلاقة بوضع المنظمة المالي

_ المعايير الاجتماعية غير الرسمية السائدة في بيئة التنظيم

_ مدى توفر الإمكانيات البشرية والتكنولوجية التي تشجع متخذ القرار على الإبداع والابتكار .

خامسا : مرحلة تحليل وتقييم البدائل

وهنا يتم التمييز بين البدائل واختيار الأفضل باستخدام المعايير التي سبق لمتخذ القرار تحديدها في الخطوات السابقة ولا بد أن يتم ذلك في ضوء أهداف و مخطط وسياسات المنظمة .

سادسا : مرحلة اختيار البديل المناسب

ينتج عن تقييم البدائل في الخطوة السابقة تحديد افضل بديل وبالتالي اتخاذ القرار ويشترط في البديل المختار ما يلي :

_ أن يساهم بفعالية في تحقيق الهدف

_ أن يكون قابلا للتطبيق العملي

_ يتوافق مع متطلبات البيئة الخارجية للمنظمة الادارية

_ أن يكون سهل التنفيذ

_ أن يحظى هذا البديل المختار بالقبول من قبل أفراد المنظمة وان يكون لديهم الاستعداد لتنفيذه

_ أن يكون ممكن التنفيذ في الوقت المحدد

_ أن يتفق البديل المختار مع قيم المنظمة ونظمها وإجراءاتها

سابعا : مرحلة التنفيذ ، التقييم ، والمتابعة

لابد أن يصاغ القرار بطريقة مبسطة واضحة ومختصرة ليسهل فهمه ولكي لا تتعدد تفسيراته ، وأثناء التنفيذ لابد من متابعة ذلك من قبل متخذ القرار للتأكد من تحقيق الهدف الذي اتخذ من أجله ولشرح جزئياته وتذليل ما قد يعترض التنفيذ من مشكلات والمساهمة إما بحلها أو الحد منها بقدر الإمكان ، وقد يصل الأمر إلى سحب القرار أو إلغائه أو تعديله كلياً أو جزئياً.⁹³

قائمة المراجع والهوامش المعتمدة :

¹ _ د. حميد النجار ، د . منى سامي ، د. منى القصبي ، د. عزة المنياوي ، مقال بعنوان : **إطلالة حول الإدارة العامة 2020 (الإدارة العامة وطبيعتها وأهميتها وخصائصها ووظائفها)** ، المراجع العلمية في العلوم الإدارية ، مركز البحوث والدراسات متعددة التخصصات (الادارة العامة MDRC) ، كلية التجارة بجامعة المنصورة ، الموقع الالكتروني: www.mdrscenter.com

² _ د. حميد النجار ، وآخرون ، المرجع السابق .

³ _ د. محمد رفعت عبد الوهاب ، د. حسين عثمان محمد عثمان ، أساسيات الإدارة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، مصر ، 2000، ص 10 .

⁴ _ د. محمد رفعت عبد الوهاب ، د. حسين عثمان محمد عثمان ، المرجع السابق ، ص 36.

⁵ _ أحمد صقر عاشور ، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارنة ، دار النهضة العربية، بيروت، 1979 ، ص 36 .

⁶ _ أحمد صقر عاشور ، المرجع السابق ، ص 40_42.

⁷ _ احمد صقر عاشور ، مرجع سابق ، ص 46.

⁸ _ د سنوسي خنيش ، المداخل المقارنة في دراسة الادارة العامة ، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية ، مجلد 2 ، عدد 2 ، 15_01_2009 ص ص 270 _ 290 ، ص 275 ، راجع كذلك :

د. سنوسي خنيش ، الدراسات المقارنة في مجال الادارة العامة بين المفهوم و الاتجاهات الصادرة (منظور بيئي _ سياسي) ، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية ، المجلد 5 ، العدد 2 ، 11_06_2012 ، ص 217_237.

⁹ _ _ د سنوسي خنيش ، المداخل المقارنة في دراسة الادارة العامة ، مرجع سابق ، ص 281.

¹⁰ _ مرابط عبد الحكيم ، الادارة العامة في الجزائر : التحديات وجهود الاصلاح ، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية ، المجلد 12 ، العدد 03 ، جويلية 2023 ، ص ص 15_01 ، ص 6.

¹¹ _ د سنوسي خنيش ، المداخل المقارنة في دراسة الادارة العامة ، مرجع سابق ، ص 270 .

¹² _ أ . عمر محمد دره ، مدخل إلى الإدارة ، ماجستير إدارة أعمال منشورة ، كلية التجارة ، جامعة عين الشمس " مصر ، دوار الباسل ، حلب سوريا 2009 ، ص 94

¹³ _ محمد بومخلوف ، التنظيم الصناعي والبيئة ، ط 01 ، شركة دار الأمة للطباعة والنشر ، الجزائر ، 2001 ، ص 57.

¹⁴ _ وكان الهدف الأساسي للإدارة هو الحصول على أكبر قدر من الرفاهية لصاحب العمل مصحوبة بأكبر قدر من الرفاهية الممكنة للعامل وذلك عن طريق الزيادة في انتاجية الأفراد ، لمزيد من التفاصيل راجع :

د. محمد عبد الغني حسن هلال ، الإدارة من أجل التمييز (الأسس والمفاهيم) ، مركز تطوير الأداء والتنمية ، ديبك للنشر والتوزيع ، مصر ، 2010 ، ص 35.

¹⁵ _ أ _ عمر محمد دره ، مدخل إلى الإدارة، مرجع سابق ، ص 95 .

¹⁶ _ أ _ عمر محمد دره ، مدخل إلى الإدارة، مرجع سابق ، ص 96 .

¹⁷ _ محمد عبد الغني حسن هلال ، الإدارة من أجل التمييز (الأسس والمفاهيم) ، مرجع سابق ، ص 38.

¹⁸ _ ويعتبر ذلك من ابرز العيوب التي انتقدت في هذه النظرية بالإضافة الى تجاهل الفروق الفردية بين العاملين والاهتمام بالكم دون الكيف واجهاد العامل عن طريق فرض الناحية السلطوية والديكتاتورية لصاحب العمل .

راجع : محمد عبد الغني حسن هلال ، الإدارة من أجل التمييز (الأسس والمفاهيم) ، المرجع السابق ، ص 41

¹⁹ _ محمد عبد الغني حسن هلال ، الإدارة من أجل التمييز (الأسس والمفاهيم) ، مرجع سابق ، ص 37.

²⁰ _ محمد عبد الغني حسن هلال ، الإدارة من أجل التمييز (الأسس والمفاهيم) ، مرجع سابق ، ص 42

21 _ أ _ عمر محمد دره ، مدخل إلى الإدارة، مرجع سابق ، ص 99 .

22 _ فاروق عبدة فلية ، السيد عبد المجيد ، السلوك التنظيمي في المؤسسات التعليمية ، ط 01 ، عمان 2005، ص 54.

23 _ محمد عبد الغني حسن هلال ، الإدارة من أجل التمييز (الأسس والمفاهيم) ، مرجع سابق ، ص 44_45.

24 _ محمد عبد الغني حسن هلال ، الادارة من اجل التمييز (الاسس والمفاهيم) ، مرجع سابق ، ص 45.

25 _ وهو "ماكسيميليان كارل إميل ويبر" ولد في عام 1864 وتوفي في عام 1920 ، وهو عالم ألماني في الاقتصاد والسياسة واحد مؤسسي علم الاجتماع الحديث ودراسة الادارة العامة في مؤسسات الدولة ، ويعتبر أهم من أتى بتعريف البيروقراطية ، نقلا عن : محمد عبد الغني حسن هلال ، المرجع السابق ، ص 46.

26 _ محمود سليمان العميان ، السلوك التنظيمي في منظمات الأعمال ، دار وائل للنشر، الطبعة 02 ، الأردن 2004، ص 43.

27 _ منادلي محمد ، أسس النظرية للإدارة والتنظيم ، ص 242

28 _ منادلي محمد ، أسس النظرية للإدارة والتنظيم ، ص 242

29 _ راجع : د . فاطمة بدر، د. معاذ الصباغ، أساسيات الادارة ، منشورات

الجامعة الافتراضية السورية، الجمهورية العربية السورية ، كتب ومراجع ، موسوعة الجامعة للتحميل ، سنة 2020 ، ص 24 ، 25.



الموقع الإلكتروني :

<http://pedia.svouonline.org>

³⁰ _ راجع : د . فاطمة بدر ، د. معاذ الصباغ ، المرجع السابق ، ص 24 _ 25

³¹ _ منادلي محمد ، أسس النظرية للإدارة والتنظيم ، ص 243

³² _ منادلي محمد ، أسس النظرية للإدارة والتنظيم ، ص 244

³³ _ أ _ عمر محمد درّه ، مدخل إلى علم الإدارة ، مجلة إبيلا للعلوم السياحية والفندقية ، دوار الباسل ، حلب ، سوريا ، دون ذكر السنة ، ص 117 .

³⁴ _ فواد الشيخ سالم وآخرون ، المفاهيم الادارية الحديثة ، مركز الكتب الأردني 1992، ص 53.

³⁵ _ فواد الشيخ سالم وآخرون ، المفاهيم الادارية الحديثة، نفس المرجع ، نفس الموضوع .

³⁶ _ منادلي محمد ، أسس النظرية للإدارة والتنظيم ، مرجع ، ص 244.

³⁷ _ منادلي محمد ، أسس النظرية للإدارة والتنظيم ، مرجع سابق ، ص 243

³⁸ _ منادلي محمد ، أسس النظرية للإدارة والتنظيم ، مرجع سابق ، ص 35_36

راجع كذلك : د . فاطمة بدر ، د. معاذ الصباغ ، أساسيات الإدارة ، مرجع سابق ، ص 245.

39 _ محمد أحمد درة ، مدخل إلى علم الإدارة ، مرجع سابق ، ص 118.

40 _ د . فاطمة بدر ، د. معاذ الصباغ ، أساسيات الإدارة ، مرجع سابق ، ص

247.

41 _ د مندالي محمد ، أسس النظرية للإدارة والتنظيم ، ص 247.

42 _ أ _ عمر محمد دره ، مدخل إلى علم الإدارة ، مرجع سابق ، ص 132.

43 _ د. فاطمة بدر ، د. معاذ الصباغ ، أساسيات الإدارة، مرجع سابق ، ص

41_42 .

44 _ د. فاطمة بدر ، د. معاذ الصباغ ، المرجع السابق ، ص 24.

45 _ د. فاطمة بدر ، د. معاذ الصباغ ، المرجع السابق ، ص 42

46 _ د. فاطمة بدر ، د. معاذ الصباغ ، المرجع السابق ، ص 42

47 _ د. فاطمة بدر ، د. معاذ الصباغ ، المرجع السابق ، ص 43.

48 _ أ محمد أحمد دره ، مدخل إلى علم الإدارة ، مرجع سابق ، ص 132.

ولمزيد من التفاصيل حول مراحل تطور مفهوم إدارة الجودة الشاملة راجع :

أيمن عودة المعاني ، الإدارة العامة الحديثة ، دار وائل للنشر ، عمان ، الطبعة

الرابعة سنة 2021 ، ص 156_157.

49 _ د . فاطمة بدر ، د. معاذ الصباغ ، أساسيات الإدارة ، مرجع سابق ، ص

248_249.

⁵⁰ _ ابراهيم بدر شهاب ، معجم المصطلحات : الادارة العامة ، دار البشير ، عمان ، دون سنة النشر ، ص 33_36 .

⁵¹ _ ابراهيم بدر شهاب، المرجع السابق ، نفس الموضوع .

⁵² _ د . فاطمة بدر، د. معاذ الصباغ، أساسيات الإدارة ، مرجع سابق ، ص

249

⁵³ _ محمد عبد الغني حسن هلال ، الإدارة من أجل التمييز (التخطيط والتنظيم) ، مركز تطوير الأداء والتنمية ، مركز ديبك للنشر والتوزيع مصر ، 2011، ص 26.

⁵⁴ _ فاطمة أحمد علي الحضري ، نظريات الإدارة الحديثة والممارسات

المتعلقة بها ، منشورات سنة 2018 ، ص 09

⁵⁵ _ يجب أن يكون الهدف واضحا ومحددا ، يمكن الوصول اليه ، واقعيًا ، ومقيدا بوقت محدد ، فوضوح الهدف يحقق مجموعة من المزايا منها : المساعدة على توحيد جهود الجماعة لتنفيذ الأهداف ، مساعدة إدارة المنظمة في القيام بوظائفها الأخرى ، المساعدة على تنسيق العمل بين الأفراد والاقسام بشكل واضح ومحدد .

وتوجد مقاييس للأهداف تتيح للإدارة التأكد من مدى تحقيق أهدافها وهل يتم التنفيذ وفقا لما هو مخطط له أم ان هناك انحرافات ، وقد تخضع الأهداف للمقاييس الآتية (مقياس زمني ، مقياس كمي ، ومقياس نوعي يظهر عليها الأداء خلال فترة التنفيذ)

⁵⁶ _ مفهوم التنبؤ وشروطه منها :

_ أن يكون التنبؤ دقيقا قدر الإمكان

_ أن تكون المعلومات والبيانات التي يعتمد عليها التنبؤ حديثة

_ أن يكون التنبؤ مقيدا أي يمكن استخدامه في حل المشكلات

لمزيد من التفاصيل راجع : محمد عبد الغني حسن هلال ، الإدارة من أجل التمييز (التخطيط والتنظيم) ، مرجع سابق ، ص 45.

⁵⁷ _ ولا يفترض في البديل بالضرورة أن يكون أفضل البدائل ، لكنه يجب أن يكون مؤديا الى نفس النتيجة فيحقق نفس الهدف ، كما يجب أن يتناسب مع الامكانيات والموارد الظروف البيئية المحيطة .

⁵⁸ _ د.محمد عبد الغني حسن هلال ، (التخطيط والتنظيم) ، المرجع السابق ، ص 45.

⁵⁹ _ د.محمد عبد الغني حسن هلال ، (التخطيط والتنظيم) ، مرجع سابق ، ص 55.

⁶⁰ _ د.فاطمة بدر ، مرجع سابق ، ص 97.

⁶¹ _ د.فاطمة بدر ، مرجع سابق ، ص 97.

⁶² _ د.فاطمة بدر ، مرجع سابق ، ص 98.

⁶³ _ ويحدث هذا النوع من التخطيط تغييرا نوعيا في المنظمة وتمارسه الادارة العليا وتأثيره بعيد المدى ومن أمثله التخطيط لفتح سوق جديدة أو إضافة خط انتاجي جديد .

⁶⁴ _ تمارسه الإدارة الوسطى والعليا وتأثيره متوسط المدى، ويوضع لمساعدة التخطط التخطيط الاستراتيجي، ومن أمثلة تقدير حجم الطلب على سلعة معينة في السوق .

⁶⁵ _ تمارسه الادارة الوسطى والدنيا، وتأثيره قصير أو متوسط المدى، ويوضح عادة التخطيط التكتيكي، ومن أمثله تحديد الاحتياجات لإدارة الانتاج من المواد وقطع الغيار ، راجع :

د. محمد عبد الغني حسن هلال ، (التخطيط والتنظيم) ، مرجع سابق ، ص 34 .

⁶⁶ _ د. فاطمة أحمد علي الحضري ، ، مرجع سابق ، ص 11

⁶⁷ _ أ محمد أحمد درة ، مدخل إلى الإدارة ، مرجع سابق ، ص 101_102

⁶⁸ _ د.فاطمة بدر ، مرجع سابق ، ص 124.

⁶⁹ _ د. فاطمة بدر ، مرجع سابق ، ص 125.

⁷⁰ _ د.فاطمة بدر ، مرجع سابق ، ص 126.

⁷¹ _ د. فاطمة بدر ، مرجع سابق ، ص 126.

⁷² _ د. فاطمة بدر ، مرجع سابق ، ص 127.

⁷³ د. فاطمة بدر ، مرجع سابق ، ص 134.

⁷⁴ _ زيد منير عبوي ، سامي محمد هشام حريز ، مدخل إلى الإدارة العامة بين

النظرية والتطبيق، دار الشروق ، عمان ، الأردن 2006، ص 147.

⁷⁵ _ زيد منير عبوي ، سامي محمد هشام حريز ، مرجع سابق ، ص 175.

⁷⁶ _ زيد منير عبوي ، سامي محمد هشام حريز ص183.

-
- 77 _ زيد منير عبوي ، سامي محمد هشام حريز ، مرجع سابق ، ص 182.
- 78 _ زيد منير عبوي ، سامي محمد هشام حريز ، مرجع سابق ، ص 187.
- 79 _ د. محمد عبد الغني حسن هلال ، الادارة من حيث التمييز ، ج 3 ، (ت)
، مركز تطوير الأداء والتنمية ، مركز ديبك للنشر والتوزيع مصر ، 2011 ، ص 31.
- 80 _ فاطمة بدر ، مرجع سابق ، ص 154.
- 81 _ د. محمد عبد الغني حسن هلال ، الادارة من حيث التمييز ، ج 3 ، (ت)
، مرجع سابق ، ص 31 _ 32
- 82 _ د. محمد عبد الغني حسن هلال ، الادارة من حيث التمييز ، ج 3 ، (ت)
، مرجع سابق ، ص 38.
- 83 _ د. فاطمة بدر ، مرجع سابق ، ص 151.
- 84 _ فاطمة بدر ، مرجع سابق ، ص 151.
- 85 _ د. محمد عبد الغني حسن هلال ، الادارة من حيث التمييز ، ج 3 ، (ت)
، مرجع سابق ، ص 29 .
- 86 _ د. فاطمة بدر ، مرجع سابق ، ص 165.
- 87 _ د. فاطمة بدر ، مرجع سابق ، نفس الموضع .
- 88 _ د. فاطمة بدر ، مرجع سابق ، نفس الموضع .
- 89 _ د. فاطمة بدر ، مرجع سابق ، ص 212.

90 _ د. هاشم ناصر ، الإدارة المعاصرة بين النظرية والتطبيق ، دار أسامة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن، 2005، ص 76.

91 _ د. هاشم ناصر ، المرجع السابق ، ص 77.

92 _ فاطمة بدر ، مرجع سابق ، ص 215

93 _ فاطمة بدر ، مرجع سابق ، ص 217.

2	مقدمة
3	المحور الأول : مدخل الى علم الادارة العامة
3	الفصل الاول : مفهوم علم الادارة العامة
4	مبحث أول : تعريف علم الادارة العامة
6	مبحث ثاني : مداخل دراسة علم الادارة العامة
7	مطلب أول : المدخل التقليدي للإدارة العامة
7	فرع أول : ارتباط الادارة العامة بالسياسة العامة للدولة
8	فرع ثاني : ارتباط الادارة العامة بالنشاط الاداري الحكومي
9	فرع ثالث : ارتباط الادارة العامة بالأجهزة الإدارية
10	مطلب ثاني : المدخل الحديث لدراسة الإدارة العامة
12	الفصل الثاني : تطور الفكر الاداري (نظريات التنظيم الاداري)
13	المبحث الأول : المدرسة الكلاسيكية
14	مطلب أول : نظرية الادارة العلمية (فريدريك تايلور)
16	مطلب ثاني : نظرية التقسيمات الادارية أو اتجاه المبادئ الإدارية
19	مطلب ثالث : نظرية الادارة البيروقراطية " ماكس ويبر "
21	المبحث الثاني : المدرسة الحديثة للإدارة العامة

21	مطلب أول : مدرسة العلاقات الانسانية
22	فرع اول : نظرية ألتون مايو (نظرية تجارب الهاوثورن)
24	فرع ثاني : نظرية X ونظرية Y لدوغلاس ماكروغر
26	مطلب ثاني : النظرية السلوكية لعلم الادارة العامة
27	فرع أول : نظرية السلم المتدرج للحاجات (ابراهم ماسلو)
28	فرع ثاني : نظرية العاملين (هيزر بورغ)
29	فرع ثالث : النظرية الوجدانية للدوافع
30	فرع رابع: نظرية التوقع (فروم)
31	فرع خامس : نظرية النضج (أرجيرس)
33	المبحث الثالث : الاتجاهات المعاصرة والمستقبلية للإدارة العامة
33	مطلب أول : نموذج الإدارة بالأهداف
33	فرع أول : مدخل مفاهيمي لنموذج الإدارة بالأهداف
34	فرع ثاني : فلسفة الإدارة بالأهداف
34	أولا : الاعتراف بالعنصر الإنساني
34	ثانيا : الاتصال الفعال
35	ثالثا : الاتفاق على أهداف واضحة ومحددة
35	رابعا : المشاركة

36	خامسا : قيادة فريق العمل
36	سادسا : ديناميكية الإدارة
37	المطلب الثاني: نموذج إدارة الجودة الشاملة و نموذج الإدارة اليابانية
37	فرع أول : نموذج إدارة الجودة الشاملة
37	فرع ثاني : نموذج الإدارة اليابانية
39	مطلب ثالث: نموذج الإدارة الالكترونية
39	فرع أول : مفهوم الإدارة الإلكترونية
40	فرع ثاني : خصائص الادارة الالكترونية ومبررات اللجوء اليها
42	المحور الثاني : وظائف الادارة العامة
42	الفصل الأول : التخطيط الاداري
42	المبحث الاول : مفهوم التخطيط الاداري
42	مطلب اول : تعريفات التخطيط الاداري
46	المطلب الثاني : أسس التخطيط الاداري
47	المبحث الثاني : مراحل العملية التخطيطية وتقسيماتها
47	المطلب الأول : خطوات التخطيط الاداري (مراحل العملية التخطيطية)
47	01_ تقدير الاحتياجات وجمع البيانات (مرحلة تحديد الأهداف)
48	02 _ مرحلة تكوين الفروض التخطيطية أو مرحلة التنبؤ

49	03 _ ترتيب الأهداف عن طريق تحديد وتقييم البدائل
49	04 _ التقدير المالي
49	05 _ تصميم ووضع برامج العمل ثم إقرار الخطة الادارية
49	06 _ تنفيذ الخطة الادارية
50	07 _ المتابعة والتقييم
50	08 _ إعداد التقارير عن سير العمل
50	المطلب الثاني : أنواع التخطيط الاداري
50	فرع أول _ التخطيط الاداري حسب مداه الزمني (مدة الخطة)
50	أولا _ تخطيط اداري على المدى الطويل (تخطيط طويل المدى)
50	ثانيا _ التخطيط الاداري المتوسط المدى
51	ثالثا: التخطيط الاداري القصير المدى
51	فرع ثاني _ التخطيط الاداري حسب مدى تأثيره
51	أولا _ تخطيط استراتيجي
51	ثانيا _ تخطيط تكتيكي
52	ثالثا _ تخطيط تنفيذي
52	رابعا _ تخطيط شامل
52	خامسا _ تخطيط جزئي



51	ثانيا _ تخطيط تكتيكي
52	ثالثا _ تخطيط تنفيذي
52	رابعا _ تخطيط شامل
52	خامسا _ تخطيط جزئي
52	سادسا _ تخطيط اقليمي
53	الفصل الثاني : التنظيم الاداري
53	المبحث الاول : مفهوم التنظيم الاداري
54	أولا _ حسب الاتجاه الكلاسيكي التقليدي
54	ثانيا _ حسب الاتجاه السلوكي الحديث
55	ثالثا _ حسب الاتجاه المختلط
56	المبحث الثاني : المبادئ الاساسية للتنظيم الاداري
56	01_ مبدأ تسلسل السلطة
56	02_ مبدأ وحدة الهدف
56	03_ مبدأ تكافؤ السلطة والمسؤولية
56	04_ مبدأ ثبات المسؤولية
56	05 _ مبدأ المحاسبة

58	11_ مبدأ تفويض السلطة
59	12_ مبدأ تقسيم العمل الإداري
60	13_ مبدأ نطاق الإشراف
60	المبحث ثالث : أنواع التنظيم الإداري
60	01_ التنظيم الرأسي
61	02_ التنظيم الرأسي الاستشاري
61	03_ التنظيم حسب الوظيفة
61	05_ تنظيم حسب المنتج (على أساس الانتاج)
62	06_ التنظيم الإقليمي الجغرافي
62	07_ تنظيم على أساس المستفيدين من الخدمة
62	08_ التنظيم المختلط
62	09_ تنظيم باللجان
63	10_ التنظيم الرسمي والتنظيم غير الرسمي
63	11_ المركزية واللامركزية
64	الفصل الثالث : الرقابة الإدارية
64	المبحث الأول : مفهوم الرقابة الإدارية
64	المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية

65	المطلب الثاني : أسس الرقابة الإدارية
66	المبحث الثاني : مراحل الرقابة الادارية في علم الادارة العامة وأنواعها
66	المطلب الأول : خطوات إجراء الرقابة الإدارية
66	المرحلة الأولى : وضع المعايير
66	01_ معايير كمية
66	02_ معايير نوعية
66	03_ المعايير الإدارية
67	04_ المعايير التقنية
67	المرحلة الثانية : متابعة الاداء الفعلي (متابعة التنفيذ)
67	المرحلة الثالثة : تقييم الأداء الفعلي (قياس النتائج وفقا لمعايير)
68	المرحلة الرابعة: تصحيح الانحراف ومتابعة سير العمل
68	المطلب الثاني : أنواع الرقابة الإدارية
68	أولا : الرقابة حسب هدفها (تصحيح الاجراءات ، أو تحقيق نتائج معينة)
68	01_ الرقابة على أساس الاجراءات
69	02_ الرقابة على أساس النتائج
69	ثانيا: الرقابة الإدارية حسب المدى الزمني للتنفيذ
69	01_ الرقابة السابقة

69	02_ الرقابة اللاحقة
69	03_ الرقابة المستمرة الموجهة
70	ثالثا : الرقابة الإدارية وفقا لمصادرها
70	01_ الرقابة الإدارية الداخلية
70	02_ الرقابة الإدارية الخارجية
71	الفصل الرابع : القيادة الادارية و التوجيه الاداري
71	مبحث أول : القيادة الادارية
72	مطلب أول : مفهوم القيادة الإدارية
72	أولا : طبيعة العلاقة بين الرئيس والمرؤوس
72	ثانيا : مبادئ العلاقات بين الرؤساء والمرؤوسين
72	مطلب ثاني : نماذج القيادة الإدارية
73	أولا _ القيادة الأوتوقراطية
73	ثانيا _ القيادة الديمقراطية
73	ثالثا: القيادة المتساهلة
73	رابعا _ التوجيه ونموذج الإدارة بالمشاركة
74	المبحث الثاني : التوجيه الإداري
74	المطلب الأول : مفهوم التوجيه الإداري (أسسه ووسائله)

75	01_ القيادة الادارية
75	02_ الدافعية
75	03_ الاتصال الاداري
76	04_ اتخاذ القرار
76	المطلب الثاني : أساليب اصدار الأوامر في وظيفة التوجيه الإداري
76	أولا : التعليمات والأوامر العامة والمحددة
76	ثانيا : التعليمات المكتوبة أو الشفهية
76	ثالثا : التعليمات الرسمية وغير الرسمية
77	الفصل الخامس : الاتصال الاداري والتنسيق
77	المبحث الأول : الاتصال الإداري
77	المطلب الأول : مفهوم الاتصال الإداري
77	فرع 1 : تعريف الاتصال الاداري
78	فرع 2: أنواع الاتصال الإداري .
78	أولا _ الاتصال الداخلي :
78	01_ الاتصال النازل (التدفق النازل للمعلومة)
78	02_ الاتصال الصاعد (التدفق الصاعد للمعلومة)
79	03_ الاتصال الأفقي (التدفق الأفقي للمعلومة)



77	الفصل الخامس : الاتصال الاداري والتنسيق
77	المبحث الأول : الاتصال الإداري
77	المطلب الأول : مفهوم الاتصال الإداري
77	فرع 1 : تعريف الاتصال الاداري
78	فرع 2 : أنواع الاتصال الإداري .
78	أولا _ الاتصال الداخلي :
78	01_ الاتصال النازل (التدفق النازل للمعلومة)
78	02_ الاتصال الصاعد (التدفق الصاعد للمعلومة)
79	03_ الاتصال الأفقي (التدفق الأفقي للمعلومة)
79	ثانيا : الاتصال الخارجي
79	المطلب الثاني : المهام الأساسية لوظيفة الاتصال الإداري
79	أولا _ وظيفة التبليغ
80	ثانيا _ وظيفة الإقناع (العرض)
80	ثالثا _ وظيفة التعليم
80	رابعا _ وظيفة التقرير : (المساعدة على اتخاذ القرار الإداري)
81	مبحث ثاني : التنسيق الإداري

79	ثانيا : الاتصال الخارجي
79	المطلب الثاني : المهام الأساسية لوظيفة الاتصال الإداري
79	أولا _ وظيفة التبليغ
80	ثانيا _ وظيفة الإقناع (العرض)
80	ثالثا _ وظيفة التعليم
80	رابعا _ وظيفة التقرير : (المساعدة على اتخاذ القرار الإداري)
81	مبحث ثاني : التنسيق الإداري
81	المطلب الأول_ مفهوم التنسيق الإداري
81	فرع 1: تعريف التنسيق الإداري
82	فرع 2 : مبادئ التنسيق الإداري
82	المطلب الثاني: أنواع التنسيق الإداري
82	01 _التنسيق الداخلي :
82	02 _التنسيق الخارجي :
83:	03_ التنسيق للإجراءات
83	04_ التنسيق الرأسي
83	05_التنسيق الأفقي
83	06_التنسيق المادي او المالي

83	07_التنسيق الزمني
83	08_التنسيق على مستوى الاشخاص
84	الفصل السادس : عملية اتخاذ القرار الاداري
84	المبحث الأول : مفهوم عملية صناعة القرار
84	المطلب الأول: تعريف عملية صناعة القرار الاداري
84	المطلب الثاني : أنواع القرارات الادارية
84	أولاً: القرارات المبرمجة (القرارات النمطية المتكررة)
85	ثانياً : القرارات غير المبرمجة (غير النمطية)
86	المبحث الثاني: خطوات ومعايير صناعة القرار الإداري
86	أولاً : الشعور بالمشكلة
86	ثانياً : مرحلة تحديد المعايير
87	ثالثاً : جمع البيانات والمعلومات الإدارية
87	رابعاً : مرحلة تحديد البدائل
88	خامساً : مرحلة تحليل وتقييم البدائل
88	سادساً : مرحلة اختيار البديل المناسب
88	سابعاً : مرحلة التنفيذ ، التقييم ، والمتابعة
90	قائمة المراجع والهوامش المعتمدة



84

أولا: القرارات المبرمجة (القرارات النمطية المتكررة)

85

ثانيا : القرارات غير المبرمجة (غير النمطية)

86

المبحث الثاني: خطوات ومعايير صناعة القرار الإداري

86

أولا : الشعور بالمشكلة

86

ثانيا : مرحلة تحديد المعايير

87

ثالثا : جمع البيانات والمعلومات الإدارية

87

رابعا : مرحلة تحديد البدائل

88

خامسا : مرحلة تحليل وتقييم البدائل

88

سادسا : مرحلة اختيار البديل المناسب

88

سابعا : مرحلة التنفيذ ، التقييم ، والمتابعة

90

قائمة المراجع والهوامش المعتمدة

100

الفهرس

112

الفهرس