

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة الجزائر 03  
كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية  
قسم التنظيم السياسي والإداري

**مطبوعة خاصة بمحاضرات  
مدخل إلى العلوم الإدارية**

من إعداد :  
د. سمير بوعيسى

السنة الجامعية 2019-2020

## مقدمة

تتخر المجتمعات بالمنظمات التي تسعى لتنظيم أعمالها وتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجل تحقيقها. ونجاحها أو فشلها في تحقيق ما تصبو إليه يتوقف على نوعية الأداء الإداري وفعاليتها، ومقدرة قادتها على تحديد الأهداف التي تليها رغبات المجتمع، وخلق أنظمة عمل جيدة تمكنها من تجنيد الموارد البشرية والمادية، وتوجيهها بمهارة فائقة حتى تستطيع أن تصل إلى أهدافها المنشودة.

من هذا المنطلق، يمكن فهم سر الحديث المستمر عن الحاجة للتطوير الإداري، وتوفير نظام إداري جيد وكفى، لأن الإدارة هي حجر الأساس لبناء أي مجتمع وتقدمه. فهدف الإدارة يتمثل في استخدام الموارد المتاحة سواء أكانت مادية أم بشرية استخداماً أمثل ضمن مفاهيم الكفاية والفاعلية. فالإدارة الناجحة تسعى دوماً إلى تجنب الإسراف والفضول والاضطراب، وتعمل بكل جهد وطاقته للمحافظة على الاستخدام الفعال للموارد البشرية والمادية، من أجل تحقيق الأهداف المحددة المشتركة التي تنشدها الإدارة تحقيقاً. فالفرق بين أداء جهاز إداري معين وأداء جهاز إداري آخر يرجع كثيراً إلى نوع أسلوب الإدارة المتبع.

تعتبر الإدارة كنشاط قديمة قدم وجود الإنسان نفسه، ذلك أن الإدارة تعنى بتنظيم الجهود الجماعية للاستفادة من الموارد المتاحة لتحقيق أهداف محددة. وتعد سنوات الثمانينات عصراً تطورات فيه الفكر الإداري، إذ احتفل سنة 1986 بالعيد المئوي للإدارة، كما حددت أكاديمية الإدارة، ذلك أن نقطة البدء فيما ارتأته الأكاديمية، كانت اجتماع الجمعية الأمريكية للمهندسين الميكانيكيين سنة 1886.<sup>(1)</sup> لكن لا يمكن الزعم بأن الإدارة عمرها 100 سنة فقط، إذ مارسها البشر على مدى آلاف السنين.

فقد اهتمت الحضارات القديمة بالإدارة، ذلك أن الحضارة السومرية (5000 ق.م) اهتمت بحفظ السجلات والوثائق، وهي أحد عناصر النظام الإداري السليم التي تهتم بها الإدارة المعاصرة وتؤكد عليها. أما الحضارة اليونانية، فقد كان اهتمامها واضحاً بالعلوم والفلسفة كتخصصات قائمة بذاتها، وبالعلم الذي هو أساس التقدم الإداري. أما إنجازات الحضارة المصرية القديمة في مجال البناء، تدل على دقة التخطيط والتنظيم والرقابة، وهي الوظائف الإدارية الأساسية. أما البابليون، فقد اهتموا بوضع المعايير للعمل وتحديد المسؤوليات، إذ

(1) - عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة. عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة. 2009، ص 31.

أقر حمورابي معايير تحديد الأجور والسن القانوني وعدد ساعات العمل يوميا، وغير ذلك من أسس الإدارة الحديثة.

أما في الحضارة الصينية، فقد أملت الأوضاع العسكرية والتجارية على الدولة الاهتمام بالتخطيط الاستراتيجي للدفاع عن البلاد (صور الصين)، إلى جانب الاهتمام بتطوير أنظمة العمل وإجراءاته. أما الحضارة الرومانية، فقد أرست أهم المبادئ التنظيمية في مجال التقسيم الإداري ونظم الاتصالات، وذلك لإحكام الرقابة على الإمبراطورية الواسعة<sup>(1)</sup>.

تعتبر الإدارة كعلم له مبادئ وأسس وقواعد علمية، علما حديث النشأة يؤرخ له مع أواخر القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين. فقد أكد هنري فايول (Henri Fayol) في كتابه " الإدارة العامة والصناعية" على أن هناك مبادئ إدارية عامة يمكن تطبيقها على كافة أشكال النشاط الإنساني. وأكد هارنتجتون إيميرسون (Harrington Emerson) على عدة مفاهيم وأسس، منها الكفاية الإنتاجية كأساس لتقدير الأجر، والمبادئ التي تحدد الكفاية، وأسس اختيار العاملين بأسلوب علمي. أما فريديريك تايلور (Frederick Taylor) أبو الإدارة العلمية، فقد أكد على ضرورة اعتماد نظام الأجور القائم على عدد الوحدات المنتجة وعلى المبادئ التي تحكم الإدارة العلمية في كتاباته المتعددة.<sup>(2)</sup>

لقد كان من نتائج الثورة الصناعية حدوث تطورات واسعة في المبادئ العلمية لعلم الإدارة، ونتيجة لاتساع النشاط الحكومي في القرن العشرين، حدثت تطورات كبيرة في ميدان علم الإدارة. فبعد أن كان اهتمام الحكومات موجها في القرن الماضي لوضع دساتيرها، أصبح اهتمامها في القرن الحالي موجها لوضع نظام الإدارة بهدف رفع الكفاية الإنتاجية لأجهزتها، لذلك يمكن أن يطلق على القرن الماضي قرن التطورات الدستورية، وعلى القرن الحالي قرن التطورات الإدارية.<sup>(3)</sup>

الإشكالية:

كيف يمكن استخدام الموارد المادية والبشرية المتاحة استخداما امثل ضمن مفاهيم الكفاية والفعالية؟

تساؤلات الدراسة:

(1) - محمد قاسم القريوتي، مبادئ الإدارة. عمان: دار وائل للنشر، 2009، ص 24.

(2) - نفس المرجع، ص 25.

(3) - عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة. عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة. 2009، ص 37.

- \* - ما معني الكفاية وهل المقصود منها تحقيق النتائج أم إرضاء العاملين؟
  - \* - كيف يمكن قياس فعالية أداء أي جهاز إداري؟
  - \* - ماهي المدارس الفكرية التي عالجت موضوع الكفاية والفعالية الإدارية؟
  - \* - ما لفريق بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال؟
- الفرضيات:

- الإدارة الناجحة تسعى دوما لتجنب الإسراف والفوضى والاضطراب.
- تعمل الإدارة بكل جهد وطاقة للمحافظة على الاستخدام الفعال للموارد البشرية والمادية.
- يكمن الفرق بين أداء جهاز إداري معين وآخر إلى أسلوب الإدارة المتبع.

## المحور الأول: مدخل مفاهيمي للإدارة

### الفصل الأول: مفهوم الإدارة: وهل هي فن أم علم؟

أصل مفهوم الإدارة مأخوذ من كلمة Admin ذات الأصل اللاتيني ومعناها (to serve) أي لكي يخدم، فتعني الإدارة الخدمة على أساس من يعمل بالإدارة يقوم على خدمة الآخرين<sup>(1)</sup>. لكن تفسير مصطلح الإدارة هو صعب بسبب اختلاف تعريفاته حسب وجهات نظر متخذي التعريف والمدارس والنظريات التي ينتمون إليها، والفترة الزمنية ومدى التطور وغيره من المعايير التي تجعل كل مفكر قام بتفسير المصطلح بشكل مختلف عن الآخرين. فلم يتفق الباحثون والمختصون في الشأن الإداري على تعريف موحد للإدارة يتصف بالقبول العام والإجماع. ولضمان الحياد وعدم التحيز لمفكر دون الآخر، من الأفضل استعراض مجموعة من التعاريف المختلفة.

#### 1- تعريف الإدارة

يعرف فريديريك تايلور، (Fredrick W. Taylor) \* بأنها المعرفة الصحيحة لما يراد أن يقوم به الأفراد، ثم التأكيد من أنهم يفعلون ذلك بأحسن طريقة وأرخص التكاليف.<sup>(2)</sup> كما عرفها هنري فايول (Henry Fayol) \*\* بأنها الجهة التي تتنبأ وتخطط وتنظم وتصدر الأوامر وتنسق وتراقب<sup>(3)</sup>.

أما بريخ Brech، فعرف الإدارة على أنها عملية اجتماعية تتضمن المسؤولية عن التخطيط الاقتصادي والتنظيم الفعال لعمليات المنظمة من أجل تحقيق هدف أو عمل محدد.<sup>(4)</sup> كما عرف كامبل (Kimball) في كتابه أصول التنظيم الصناعي للإدارة "إنها تشمل جميع الواجبات والوظائف التي تختص أو تتعلق بإنشاء المشروع من حيث تمويله،

(1) - بن حبتور، مرجع سابق، ص39.

\* - فريديريك تايلور من مواليد 20 مارس 1856 و توفي يوم 21 مارس 1915، وهو مهندس ميكانيك أمريكي سعى لتحسين الكفاءة الصناعية. يعتبر بمثابة أبو الإدارة العلمية، كما كان من أوائل المستشارين الإداريين. وكان واحدا من قادة الفكر في حركة الكفاءة، وأثناء عمله لاحظ انخفاض الإنتاجية وضياح الوقت والجهد والمواد دون تحقيق فائدة إنتاجية، وسرعان ما قام بإجراء التجارب الميدانية من أجل زيادة الكفاءة الإنتاجية، ونشر تجاربه بعد ذلك في كتابه المعروف بمبادئ الإدارة العلمية عام 1911. المرجع: رضا أبو حمد، الإدارة لمحات معاصرة. عمان: مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، 2001، ص 77.

(2) - محمد قاسم القريوتي، مبادئ الإدارة. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع. 2009، ص25.

\*\* - هنري فايول هو أحد علماء الإدارة الكلاسيكية، وأصل عمله كمهندس تعدين. كان فرنسي، وولد بإسطنبول عام 1841 ومات بباريس 1925م. عمل مديراً تنفيذياً لشركة صناعية صغيرة في فرنسا، ومن خلالها نال خبرته العملية التي قادته إلى النجاح في مجال الإدارة الصناعية، وعمل على تطوير منهجية النظرية الإدارية، ووثق ذلك في كتابه المشهور الإدارة العامة والصناعية عام 1916م. وبالنسبة إليه، فإن جوهر الإدارة هو قوة التنبؤ قبل حدوث الأشياء، فلا بد أن يكون لدى القائد بعد النظر وقدرة على توقع المستقبل، بحيث يقدر كل الاحتمالات ويقدر أن أصعبها قد يقع ومن ثم يستعد له. المرجع: بشير العلاق، الإدارة الحديثة نظريات ومفاهيم. عمان: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2008، ص 49.

(3) - القريوتي، مبادئ الإدارة، نفس المرجع، نفس الصفحة.

(4) - كامل بربر، الإدارة عملية ونظام. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع. 1996، ص 14.

وضع السياسات الرئيسية، توفير ما يلزمه من معدات وإعداد التكوين أو الإطار التنظيمي الذي يعمل فيه، وكذلك اختيار الرؤساء والأفراد الرئيسيين.<sup>(1)</sup>

أما دراكر (Drakar)، فعرف الإدارة بأنها وظيفة معروفة وعمل يتم إنجازه ويطبق المديرون هذه المعرفة لتنفيذ هذه الوظائف وتولي هذه الأعمال.<sup>(2)</sup>

على ضوء التعاريف السابقة، يمكن تقديم تعريف إجرائي للإدارة، "هي عملية استغلال الموارد المتاحة عن طريق تنظيم الجهود الجماعية وتنسيقها بشكل يحقق الأهداف المحددة بكفاءة وفعالية، وبوسائل إنسانية وضمن المشروعية، وبما يساهم في تحسين حياة الإنسان سواء كان عضواً في التنظيم، أو مستفيداً من خدماته، وأياً كان المجال الذي تمارس فيه"<sup>(3)</sup>. العناصر الأساسية للتعريف الإجرائي:

1- **الصفة التنظيمية:** فالإدارة عمل منظم، بعيد كل البعد عن العشوائية والتخبط، وهي في الأساس تقوم على قاعدة فن جمع المتناقضات والتوفيق بينها، فالمنظمة لها أهدافها التي تسعى لتحقيقها، وللأفراد حاجاتهم وأهدافهم الشخصية أيضاً، والموارد المادية محدودة وغير وفيرة مما يتطلب من الإدارة الاعتماد على التخطيط الدقيق، والابتعاد عن سياسة التجربة والخطأ والركون إلى الصدفة.

2- **الصفة الهدفية:** تسعى الإدارة دوماً لتحقيق هدف محدد، وتعمل على توجيه جهود العاملين وسلوكهم لأجل تحقيق هذا الهدف المنشود. ومن دون الوعي بالهدف، تصبح المنظمة الإدارية مجرد تجمع عبثي ليس إلا.

3- **الصفة الجماعية:** إن الإدارة بحكم هذا التعريف، تعني الإشراف على مجموعة من الناس لا يقل عددهم عن شخصين، ويمكن أن يصلوا إلى مئات أو ألوف في أحيان أخرى. ورغم أن التنظيمات توظف أفراداً لأداء العمل فيها، إلا أن هؤلاء الأفراد عند انضمامهم لهذه التنظيمات، توظف أفراداً لأداء العمل فيها، إلا أن هؤلاء الأفراد عند انضمامهم لهذه التنظيمات وبدء العمل فيها، يعملون ضمن أقسام أو وحدات أو جماعات يتفاعلون معها ويؤثرون ويتأثرون بقيمتها ومبادئها. وبذلك، كانت هذه الصفة التي ميزت الإدارة باستمرار

(1) - نفس المرجع، نفس الصفحة.

(2) - نفس المرجع، نفس الصفحة.

(3) - القريوتي، مبادئ الإدارة، مرجع سابق، ص 26.

هي الصفة الجماعية، فأى شخص لا يشرف على جماعة ليس من الدقة أن نسميه مديرا مهما كان تأهيله وخبرته.

4- الكفاية والفاعلية: تعرف الكفاية بأنها محاولة الوصول إلى الهدف المنشود داخل التنظيم بأقل كلفة مادية وأقل جهد وأسرع وقت ممكن. بينما يقصد بالفاعلية الوصول إلى أفضل نوعية ممكنة من الإنتاج أو السلع أو الخدمات المقدمة. وتزداد أهمية التأكيد على عنصري الكفاية والفاعلية بسبب المنافسة الشديدة بين مختلف المنظمات والهيآت التي تقدم منتجات وسلعا، ونظرا لندرة الموارد، وتزايد كلفة الإنتاج ووسائله المختلفة، وزيادة توقعات الناس في الحصول على خدمات متميزة ونوعية جيدة من المنتجات، الأمر الذي يحتم ضرورة طرح منتجات جيدة النوعية وبأسعار منافسة. ومن الضروري التأكيد على ضرورة تلازم الكفاية والفاعلية، فوجود أحدهما دون الآخر غير كاف أبدا.

5- إنسانية الوسائل: يجب أن تبتعد الإدارة العلمية كل البعد عن جميع أنواع الظلم والتسلط، وأن تؤمن بإنسانية الإنسان، وتأخذ ذلك في حساباتها. فيجب على المدير أن يكون إنسانيا في تعامله مع العاملين معه، ليس فقط تقديرا لإنسانية الإنسان وكرامته، وإنما لأن المعاملة الحسنة والعلاقات الإنسانية لها أثر جيد وإيجابي على المناخ التنظيمي الذي يسود المنظمة وعلى إنتاجية العاملين ورفع مستوى أدائهم.

6- المشروعية: لا بد أن تكون الوسائل المتبعة في تحقيق الأهداف مشروعة قانونا، فالوسائل لا تبرر الغايات، ولا بد أن تكون نظيفة.

والحاصل، أن الإدارة هي عملية متميزة تتكون من مجموعة من الوظائف المتناسقة، هي التخطيط، التنظيم، التوجيه والرقابة، وتمارس باستخدام الموارد المتاحة لتحقيق الأهداف المحددة ومحورها عملية اتخاذ القرارات.

## 2- المفاهيم الخاطئة في وظائف الإدارة:

من المفاهيم الخاطئة والشائعة فيما يتعلق بوظائف الإدارة، يمكن ذكر ما يلي:

- **المفهوم الأول:** تنحصر ممارسة هذه الوظائف في مستويات الإدارة العليا في منظمات الأعمال والدولة دون غيرها من المستويات، ويقصر عمل المستويات الأخرى على وظيفة التوجيه والرقابة<sup>(1)</sup>.

(1) - بربر، مرجع سابق، ص 16.

فوظائف الإدارة ليست حكرًا على مستوى إداري معين دون الآخر، وبالتالي فهي تمارس على كافة المستويات الإدارية، سواء العليا، المتوسطة والدنيا، علما بأن بعض الأفراد الذين يمارسون أعمالًا دنيا لا يدركون بأنهم ينجزون هذه الأعمال عن طريق الوظائف الإدارية.

- **المفهوم الثاني:** تتساوى أهمية هذه الوظائف في الممارسة على كافة المستويات الإدارية<sup>(1)</sup>.

يختلف التعاطي مع وظائف الإدارة في الممارسة العملية بين المستويات الإدارية، سواء من حيث تأثيرها على أداء المنظمة ككل، أو من حيث الوقت الممنوح لها. فوظيفة التخطيط على سبيل المثال يتم ممارستها في مستوى الإدارة العليا من منطلق تحديد الأهداف ورسم الاستراتيجيات والسياسات للمنظمة. بينما في المستويات الإدارية الدنيا، يتم ممارستها لتخطيط عمليات التنفيذ. لهذا، فإن المفهوم والأهمية والوقت يختلف كلما اتجهنا بممارسة هذه الوظيفة من أعلى إلى أسفل الهيكل التنظيمي.

- **المفهوم الثالث:** إن وظائف الإدارة منفصلة عن بعضها البعض، ويمكن الاستغناء عن بعضها في الممارسة العملية<sup>(2)</sup>.

لا يمكن النظر إلى وظائف الإدارة على أنها وظائف أو حلقات منفصلة، بل يجب النظر إليها باعتبارها وظائف متصلة، متناسقة ومتفاعلة مع بعضها البعض من حيث قوة التأثير والتأثير. فوظائف الإدارة كجسم الإنسان لك عضو فيه وظيفة وتأثير على الأعضاء الأخرى، وهذا منطبق الإدارة من حيث الترابط، الانسجام والتفاعل بين الوظائف.

### 3- الحاجة للإدارة:

يكمن سر نجاح أي مشروع في طريقة إدارته، كما يمكن إرجاع تقدم الدول وتخلفها إلى نمط الإدارة المستعملة فيها. إذ تعوض الإدارة الجيدة بكفاءتها عن قلة الموارد والإمكانات. ولعل أوضح مثال على ذلك التجربة اليابانية. إذ تعد هذه الدولة فقيرة من حيث الثروات الطبيعية، ومع ذلك تعتبر من حيث الكفاءة الإنتاجية والتقدم الاقتصادي والاجتماعي من أرقى الدول. وبالمقابل، نجد دولًا غنية بالثروات والموارد الطبيعية والمنجمية، لمكثها تصنف ضمن خانة الدول الفقيرة أو المتخلفة. ويعود السبب في ذلك إلى نمط الإدارة

(1) - نفس المرجع، نفس الصفحة.

(2) - نفس المرجع، نفس الصفحة.

السائد، ويمكن قياس ذلك في قطاع الأعمال بين المشاريع الناجحة وتلك الفاشلة، ما يجعل الحاجة إلى الإدارة مثل الحاجة إلى الهواء للتنفس أو الماء للشرب.

#### 4- الإدارة بين العلم والفن

كثر الجدل واحتدم النقاش حول طبيعة الإدارة وهل هي علم science؟ أم فن Art؟ هل للإدارة قواعد ومبادئ خاصة بها، وإذ تم التسليم بأن الإدارة فن، هل تترك للمهارة والموهبة الشخصية، أم الاعتماد على مبدأ إخضاع الإدارة للقواعد العلمية والاستفادة من المبادئ التي تحكم الظواهر الإدارية من أجل تقدم الإدارة وزيادة كفاءتها بدلاً من تركها تخضع لهوى الظروف المتغيرة دون ضابط أو معيار.

يراد بالعلم لغة إدراك الشيء على حقيقة، ويزاد به اصطلاحاً دلالة على المعرفة أو مجموعه المبادئ أو القواعد التي تتكشف بالتجربة وتكون ثابتة، فلا تختلف قيمتها من مجال إلى آخر كما هو الحال في علوم التربية الرياضية والطبيعة والكميائية، فالعلم يبحث في المسائل التي ترتبط بعضها ببعض بعلاقة سببية وضرورية عن طريق البحث والتجربة، ولذلك فإن العلم يستهدف وصف وتحليل الطبيعة والتنبؤ بها.

ويراد بالفن المهارة والقدرة القائمة على الأداء وممارسة عمل معين، وهو يقوم على الخلق والابتكار، وعلى هذا النحو فإن عوامل متغيرة غير ثابتة تتمثل في درجة الذكاء وعمق التصور وصواب الحكم وقدرة الاستعداد الفطري لدى الأفراد، والفن - على عكس العلم - يوجي دائماً بما يجب أن يكون لا بما هو كائن، ولذلك فهو يعتمد على المهارة الانسانية وعلى الملكات الخاصة والمواهب الذاتية والاستعدادات الشخصية.

#### 4-1 الاتجاه القائل بأن الإدارة العامة علم

ويستند أنصار هذا الاتجاه إلى الحجج التالية :

1- ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى القول بأن الإدارة العامة علم، وذلك على أساس أنها تقوم على مجموعة من المبادئ والقواعد التي استمدت وجودها عن طريق الملاحظة والتجربة.

2- أن الإدارة العلمية منذ نشأتها تستعين بالأسلوب العلمي في البحث والدراسة عن كل ما هو جديد في جميع المستويات عامة ومستوى الإدارة خاصة.

3- أن العملية الإدارية وما تتضمنه من مراحل كالتخطيط والتنظيم والرقابة تقوم على مبادئ ثابتة وتعتمد على البحث العلمي.

4- إن وصف الادارة العامة بالفن قول غير سديد لما يتضمنه ذلك من الخلط بين الدراسة والتطبيق.

5- إن علم الادارة العامة يحرص على الاستفادة من نتائج أبحاث العلوم الإنسانية الاخرى.

6- تأثير مهارات الإداريين الشخصي على حسن سير الإدارة لا يقلل من أهميتها.

7- العلم هو مجموعة المبادئ والنظريات القابلة للتطبيق في كل زمان ومكان.

#### 4-2 الاتجاه القائل بأن الادارة العامة فن:

استند أنصار هذا الاتجاه الى الحج التالية :

1- ذهب أنصار هذا الاتجاه الى القول بأن الإدارة العامة فن لأنها تعتمد أساسا على المهارات الذاتية والقدرات والمواهب الشخصية.

2- أن الإدارة العامة تقوم على قواعد غامضة وغير مؤكدة وهو ما يتنافى مع مفهوم العلم.

3- أن الإدارة لم تقم في بدايتها على أسس علمية أو مبادئ نظرية، وإنما قامت في التاريخ القديم.

4- أن الإدارة نشاط حتمى تتحقق بصورة تلقائية وتفرض نفسها داخل كل المنظمات.

5- أن الإدارة فيما مضى لم تكن تعتمد على أية قواعد موضوعية.

6- أن الإدارة المدنية القديمة نجحت في مباشرة نشاطها قبل ظهور علم الإدارة العامة في ثوبه الحديث كالإدارة الإسلامية والإدارة المصرية القديمة.

#### 4-3 الاتجاه القائل بأن الإدارة العامة علم وفن

استند أنصار هذا الاتجاه الى الحج التالية:

1- من يتولى وظيفة إدارية أيا كان القدر من العلم الإداري الذي حصل عليه، لا يكون هذا دليلاً قاطعاً على حسن قدرته في تصريف الأمور الإدارية، وإنما ينبغي أن يضيف الى هذه العلوم معارف أخرى من المواقف التي تقابله.

2- الإدارة ليست علما تجريديا خالصا كسائر العلوم الطبيعية التي تعتمد على الظواهر والمشاهدة، وهي ليست أيضاً فناً بحثاً تعتمد فقط على المواهب والتصورات الذاتية الشخصية، وإنما هي مزيج من العلم والفن في آن واحد.

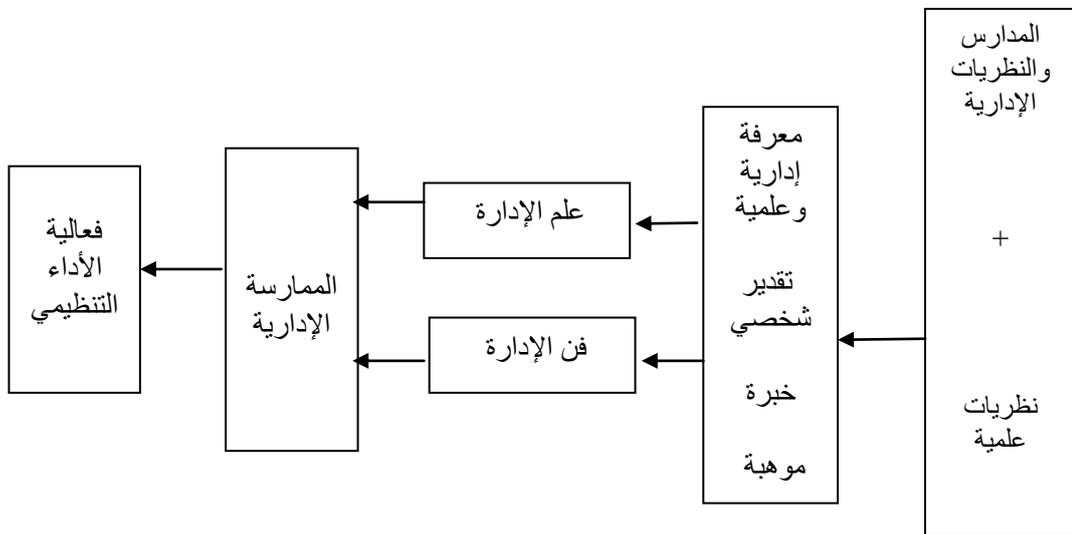
فالإدارة علم، من حيث أنها تعتمد على أساليب البحث العلمي في بعض مجالاتها المهنية مثل التخطيط والتنظيم، والعلاقات الانسانية وعملية اتخاذ القرارات وتخطيط وإدارة الموارد المالية.

والإدارة فن حيث أنها تعتمد على الموهبة والقدرة الشخصية على كيفية وضع الأسس العلمية موضع التنفيذ بكفاية.

3- الإدارة هي فن استخدام العلم، فالعلم يرسى لرجل الإدارة ما ينبغي أن يلتزم به من قواعد ومبادئ تم اكتشافها عن طريق المشاهدة والتجربة، والفن يتيح له تطبيق القواعد بأكبر قدر من الفاعلية.

4- الجمع بين العلم والفن في مجال العمل الاداري هو أحد الأسباب المهمة التي تزايدت من قدرات الشخص الإدارية، فرجل الإدارة الناجح يمكنه أن يزيد من قدراته في العمل الميداني إذا ما سعى الى تطوير أفكاره وتنمية معلوماته عن طريق التعرف على نتائج التجارب العلمية.

### الشكل رقم 01: الإدارة بين كونها علم وفن



من إعداد الباحث اعتماداً على المراجع السالفة الذكر

## الفصل الثاني : مجالات الإدارة وعلاقتها بالعلوم الأخرى

هناك الكثير من الأسئلة التي تطرح في مسألة الإدارة، فمثلاً يُطرح عادةً السؤال عن الفرق بين إدارة الأعمال وإدارة المنظمات الحكومية أو ما يُعرف بالإدارة العامة، هل هما شيئاً واحداً أم أنّ هناك اختلاف بينهما؟

وللإجابة على هذا السؤال يجب في بداية تحديد بيئة كلٍ منهما، فالإدارة العامة ترتبط بالدولة ومؤسساتها، بينما إدارة الأعمال ترتبط مباشرة بمشاريع الأعمال الهادفة إلى تحقيق الربح، أي بإدارة المشاريع على أسس اقتصادية. وعليه فقد تأثر وارتبط مفهوم الإدارة العامة وممارستها في الفكر الإداري الغربي الحديث بالنظر إلى دور الدولة وتطوره من مفهوم الدولة الحارسية إلى مفهوم الدولة ذات الوظائف الاجتماعية والاقتصادية، والذي بدأ يظهر في أعقاب الثورة الصناعية التي أدت إلى فقدان الفرد للعائلة التي كانت تزوده بمجمل ما يحتاجه اجتماعياً، وبالتالي ظهرت الحاجة إلى قيام الدولة ببعض هذه الوظائف.

وبغض النظر عن المشاركين في وضع الأهداف العامة، وهل تشترك فيه الإدارة العامة أم يضعها السياسيون فقط؟ فإن قيام الدولة بتحقيق أهداف عامة يحتاج إلى جهاز إداري يحقق هذه الأهداف، وبالتالي تنشأ المنظمات العامة التي تهدف إلى تحقيق الأهداف العامة. وعموماً، فإن الإدارة العامة وإدارة الأعمال هما فرعان لأصل واحد. فميدان الإدارة يتصف بالشمول وتنطبق مفاهيمه ونظرياته وتحليلاته على المنظمات الحكومية ومنظمات العمال الخاصة. فكل منظمة عمومية تعتمد على أساليب متشابهة أو تقوم بوظائف متماثلة بقصد تسيير أنشطتها لكي تحقق أهدافها المرسومة. وتتمثل هذه الوظائف في التخطيط والتنظيم، والتوجيه والرقابة. ففي جميع الحالات، لا بد أن تقوم كل منظمة بوظائفها اإدارية حتى تحقق أهدافها المنشودة، وعليه فإن الاختلافات بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال هي اختلافات في الأهداف وليس في العمليات أو الوظائف الإدارية<sup>(1)</sup>.

(1) - عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة. الجزائر: دار البصائر للنشر والتوزيع، 2008، ص 29.

## 1- مفهوم الإدارة العامة:

### 1-1 تعريف الإدارة العامة:

أوردت مختلف المصادر العلمية عددا من التعاريف للإدارة العامة، وهي تؤشر بوضوح إلى أنه من الصعب تعريف الإدارة العامة، لأنها معرفة واسعة، ومتشابكة بمعارف عديدة أخرى. ومع هذا يمكن سرد بعض التعاريف مما يلي:

عرف ودور ولسون (Woodrow Wilson) (\*) عام 1887 بأنها العمليات المتعلقة بتحقيق أهداف الحكومة بأكبر مقدار من الكفاءة وبما يحقق الرخاء لأفراد الشعب<sup>(1)</sup>. كما عرفها ليونارد وايت (Leonard Dupee White) وهو أول من كتب مؤلفا علميا في هذا الموضوع بعنوان "مقدمة في دراسة الإدارة العامة في عام 1936"، بأنها جميع العمليات التي من شأنها تنفيذ السياسات العامة وتحقيق أهدافها<sup>(2)</sup>. ولا تخرج معظم التعاريف المتعلقة بالإدارة العامة عن هذا المعنى، إذ تركزت على اعتبارها أسلوبا لتنفيذ السياسات العانى أو ممارسة الأعمال والأنشطة الحكومية، بغرض تحقيق الأهداف التي ترمي إليها الدولة بأكبر كفاية إنتاجية من ذلك:

- أن الإدارة العامة توجيه وعمل الأفراد وتنسيقها ورقابتهم لتحقيق غرض من الأغراض للوصول إلى هدف مرغوب وأنها إنجاز العمل الحكومي عن طريق تنسيق جهود الأفراد كي يتمكنوا من العمل معا لإنجاز الواجبات المطلوبة منهم<sup>(3)</sup>.

فتختص الإدارة العامة بتنفيذ السياسة العامة للدولة بواسطة الأجهزة الحكومية المختلفة، حيث تتولى هذه الأجهزة التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة لتحقيق الأهداف المطلوبة، وتتمثل أجهزة الإدارة العامة في الوزارات والمؤسسات العامة والإدارات المركزية الأخرى<sup>(4)</sup>. ويعرف البروفيسور الفرنسي شارلز ديباش (Charles Debbasch) الإدارة العامة عن طريق تحديد المهام، وقال أن للإدارة العامة مهمتين رئيسيتين هما:

أ- مهام خارجية للإدارة تضعها مباشرة في اتصال مع الجمهور، وهي تنفرع إلى أربعة

فروع هي:

(\*)- وودرو ويلسون (28 ديسمبر 1856 - 3 فبراير 1924)، الرئيس الثامن والعشرون للولايات المتحدة الأمريكية بالفترة من 4 مارس 1913 إلى 4 مارس 1921. عرف بينوده الأربعة عشر للسلم.

(1)- زكي محمود هاشم، الإدارة العلمية. الكويت: وكالة المطبوعات، 1979، ص 09.

(2)- بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 43.

(3)- بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة، مرجع سابق، ص 39.

(4)- القريوتي، مرجع سابق، ص 31.

- المهام السيادية و تتمثل في وزارة الدفاع ومؤسسة الشرطة ومؤسسة القاء.
- المهام الاقتصادية.
- المهام التعليمية والثقافية.
- المهام الاجتماعية.

ب-مهام داخلية: تهدف إلى التوظيف الأفضل للإدارة، أي في الجوانب المتعلقة بتنظيم الأفراد وإدارتهم، واستخدام الوسائل المادية الضرورية وتعزيز الإجراءات الأساسية وتأمين الرقابة من الإدارة ذاتها<sup>(1)</sup>.

### 1-2 التمييز بين الإدارة العامة والحكومة:

لا يمكن التمييز بين الإدارة العامة والحكومة إلا بتناول علاقة كل منهما بالدولة. فهذه الأخيرة تمثل مجتمعا ذا جغرافية، منظما على أساس قانوني في ظل دستور قائم، يستمتع أعضاؤه بالحقوق ويلتزمون بالواجبات التي يخولها لهم القانون. والحكومة بمعناها العام هي التي تقرر السياسة في المجتمع، وهي التي تضع القوانين، وترعى الحقوق التي يستمتع بها المواطنون والواجبات التي يلتزمون بها. والحكومة - بمعناها الضيق الذي يعكس صفتها التنفيذية- هي الهيئة المسؤولة عن التحقق من أن القوانين المعمول بها، والحقوق والواجبات تأخذ صورتها التنفيذية، وبمعنى آخر الحكومة تعني الوظيفة التنفيذية. والإدارة العامة ترتبط بالحكومة في معناها الضيق، ومع هذا فإنها متميزة عنها كون الإدارة العامة تعني مجموع الأشخاص والأجهزة القائمين تحت إمرة الحكومة، وبتوجيه منها بأداء الخدمات العامة التي يجب أن تؤدي يوميا<sup>(2)</sup>.

### 1-3 ضرورة الفصل بين الإدارة والسياسة:

كان الاعتقاد السائد في البداية على أن الموظف العام ملزم بأن ينمي حاسته السياسية، بمعنى أن يمتد تصوره وفكره واهتماماته إلى استكشاف الأبعاد السياسية للمواضيع والقرارات والمشاكل التي تعرض له، وهو ما يمكن العاملين في الدولة إلى توخي الغايات السياسية لأعمالهم ونشاطهم، والحرص دوما على ربط سياسة التنفيذ بأهداف السياسة العامة المقررة<sup>(3)</sup>. لكن هذا الاعتقاد تلاشى مع التطورات التي

(1) - بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 45.

(2) - عبد الكريم درويش، ليلي تكلا، أصول الإدارة العامة. القاهرة: المكتبة الأنجلو المصرية. 1976، ص 60.

(3) - نفس المرجع، ص 62.

عرفتها المجتمعات، وأصبح التأكيد الآن على ضرورة الفصل بين الإدارة والسياسة حماية للإدارة وإبعادها عن المشاكل والمزالق التي تكتنف العمل السياسي، كالمحسوبية والوساطة، وتغليب المصالح الخاصة على المصلحة العامة، وإهمال مبدأ الجدارة في التعيين والترقية، وهو ما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية، التي يعرف النظام السياسي فيها بنظام الغنائم، طالما أن الوظائف الحكومية كانت تسند حسب الولاء السياسي وليس على لمبدأ الجدارة والكفاءة. فتمخض عن ذلك زيادة في النفقات، وإهدار للموارد، فتعلات الأصوات المنادية بضرورة فصل السياسة عن الإدارة، واعتماد مبدأ الجدارة والكفاءة كأساس للتعيين في الوظائف العامة، بدلا من الاعتبارات السياسية<sup>(1)</sup>.

## 2- مفهوم إدارة الأعمال:

### 1-2 تعريف إدارة الأعمال:

تعرف إدارة الأعمال على أنها عملية تنفيذ المشاريع ذات الطابع الاقتصادي والتي تعمل على إشباع حاجات مادية ومعنوية عامة أو محدودة بقصد الربح<sup>(2)</sup>. كما تعني أيضا تخطيط وتنظيم وقيادة ورقابة جهود الأفراد الآخرين لتحقيق أهداف خاصة محددة في منشآت خاصة تعود ملكيتها لأفراد أو شركات مساهمة.

التعريف الثالث لإدارة الأعمال يربط بينها وبين علم الاقتصاد، فإذا كان هذا الأخير يبحث في استغلال الموارد الطبيعيه والبشرية المحدودة بأقصى درجة من الكفاية والفاعلية لإشباع الحاجات الإنسانية، وإذا كان علم الاقتصاد يعطينا نظريات وقوانين، فإن إدارة الأعمال من هذه الناحية ماهي إلا تطبيق للنظريات الاقتصادية ووضعها موضع التنفيذ في الحيات العملية. فدراسات رجال الاقتصاد عن سلوك المستهلك ونظرية القيمة، والظروف التي تتحكم بالعرض والطلب وتحديد الأسعار، والطرق المثلى لاستخدام عوامل الإنتاج وغيرها، تمد رجل الإدارة بالأساس النظري الذي يعتمدون عليه في اتخاذ قراراتهم في مجال العمل المختلفة<sup>(3)</sup>. وعليه يمكن القول أن إدارة الأعمال تعرف بأنها النشاط الذي يؤدي إلى تحقيق الكفاية في المنشآت ذات الطابع الاقتصادي، والتي تعمل على إشباع الحاجات المادية أو المعنوية

(1) - القربوتي، مرجع سابق، ص 32.

(2) - نفس المرجع، نفس الصفحة.

(3) - نبيل النجار، ناجي خشبة، الإدارة المتقدمة. القاهرة: المكتبة العصرية، 2007، ص 42.

للمجتمع بصفة عامة ولبعض القطاعات الاقتصادية بصفة خاصة، و ما يميز إدارة الأعمال هو أن الهدف الرئيسي فيها هو تحقيق الربح.

## 2-2 أهمية إدارة الأعمال

برزت أهمية إدارة الأعمال في الدول ذات التوجه الاقتصادي الحر، إذ ان نجاح المشاريع الضخمة مرهون بحسن إدارتها والإشراف عليه، وفيما يلي أهم دلائل أهمية إدارة الأفراد.

### \*- الإدارة عنصر من عناصر الإنتاج

إذ يقع على عاتق الإدارة مسؤوليات الإنتاج كما وكيفا، ولا يقاس نجاح الإدارة من فشلها إلا بقياس إنتاجيتها، لأن الحكم النهائي على نجاح أو فشل أي إدارة ينطلق من النتائج والانجازات، لا من اعتبارات أخرى مهما كان شأنها.

### \*- كبر حجم المنظمات وتعقد عملياتها

ويتحدد بحجم النشاط الذي تديره المنظمة أو المبيعات التي تحققها أو حجم رأس المال أو عدد العاملين فيها. ويؤثر الحجم في تقرير الوضع التنظيمي لإدارة الموارد البشرية في المنظمة. فزيادة حجم المنظمة يفرض عليها استحداث أنظمه لم تكن موجودة سابقا. وحجم المنظمة يتأثر بالتغيرات البيئية وتوسيع حجمها يكون استجابة لتلك التغيرات.

وكما أن كبر أو صغر المنظمة له اعتبار، فمنظمات الأعمال الصغيرة تميل إلى توزيع نشاطات إدارة الموارد البشرية على الأقسام أو الوحدات الوظيفية فيها، أما المنظمات الكبيرة تتجه إلى وجود إدارة متخصصة للموارد البشرية فيها.

### \*- التخصص وتقسيم العمل

فالتخصص هو أن يكتفي الإنسان بمهنة واحدة لإنتاج سلعة أو خدمة، إما نجار أو زارع أو صانع..... الخ، فيقوم بإنتاج نوع واحد من السلع ويحصل علي بقية احتياجاته من التبادل. وتكمن أهمية التخصص في:

1. زيادة الكفاءة الاقتصادية من خلال خلق مزايا جديدة لدى الأفراد،

2. زيادة القدرة على الابتكار والاختراع،

3. زيادة الخبرة العميقة لدى الأفراد.

أما تقسيم العمل، فيقصد به أن ينقسم إنتاج السلعة الواحدة إلى عدد من المراحل لكل مرحلة جزئية عامل، أي أن تقسيم العمل يتم داخل المهنة الواحدة بقصد إنتاج سلعة واحدة أو خدمة واحدة، ولقد ارتبط تقسيم العمل بإدخال الآلة في عمليات الإنتاج، حيث أن تقسيم العملية الإنتاجية إلى عمليات جزئية سهل استخدام الآلة لتقوم بها بدلاً من أن يقوم بها الحرفي. ومن مزايا تقسيم العمل، زيادة المهارة في أداء الأعمال، تنظيم العمل بشكل أكفاء من حيث التوقيت والتتابع والإشراف، توفير الوقت وتقليل الفاقد أثناء انتقال العامل من عملية إلى أخرى، وتسهيل استخدام الآلة نتيجة لتقسيم العملية الإنتاجية إلى عدة عمليات جزئية.

\* - استخدام موارد اقتصادية تتسم بالندرة

تواجه كافة المجتمعات مشكلة اقتصادية تتمثل في ندرة الموارد المتاحة إليها، في الوقت الذي تتعدد حاجات سكانها وتتزايد بصفة مستمرة. وتبدو خطورة هذه المشكلة عندما نعرف أن هذه الموارد، حتى في حالة زيادتها تنمو بمعدل يقل كثيراً عن معدل زيادة السكان وحاجاتهم. وعلى ذلك، فإن لم تقم هذه المجتمعات بالتصدي لمشكلة ندرة مواردها وقصورها عن تلبية حاجاتها، فقد يأتي وقت تتدهور فيه القدرة الإنتاجية لبعض هذه الموارد. بل وقد يكف بعضها عن العطاء، ولذلك لا مفر أمام هذه الدول من بذل قصارى جهدها في محاولة البحث عن موارد جديدة تستطيع أن تسهم في الارتقاء بمستويات إشباعها، أو على الأقل تحافظ عليها.

ليس هذا فحسب، وإنما يتعين عليها أولاً وقبل كل شيء أن تحاول استخدام المتاح لديها من الموارد بأكثر الطرق كفاءة من الناحية الاقتصادية، بمعنى وصولها إلى التخصيص الأمثل لمواردها يعني تخصيص الموارد، عموماً، تلك الطريقة التي يتم بها توزيعها على استخداماتها البديلة المختلفة بحيث يتحقق في النهاية قدر معين من الإنتاج.

\*- العمل في ظروف بيئية سريعة التغير

سواء كان ذلك على مستوى المنظمة أو على المستوى الاجتماعي للدولة، فالتغير السريع من بيئة رديئة إلى جيدة أو من وضع معيشي اجتماعي متواضع إلى جيد، أو من تقنية صناعية بدائية إلى حديثة. كل ذلك له تأثيره على المستوى الإداري والاقتصادي للمنظمة، حتى التغير المناخي يجعل هناك تأثير بدرجة أو بأخرى.

### 3- أوجه الاختلاف والتشابه بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال

تتولى المنظمات العامة تحقيق أهداف عامة بينما تتولى منظمات الأعمال تحقيق أهداف خاصة بمالكيها، وهنا يجب التفرقة بين المنظمات العامة التقليدية (والتي غالباً تقوم على مفهوم الدور التقليدي للدولة والذي يحصرها في الدفاع والأمن والقضاء)، وبين المنظمات العامة لوظائف الدولة المستحدثة في المجال الاجتماعي والاقتصادي. فالظروف التي تعمل فيها كلا النوعين من المنظمات قد تختلف، ففي الحالة الأولى تكون الوظائف حكر على الدولة فمثلاً لا يستطيع الأفراد القيام بإنشاء وزارات للخارجية، أو إصدار عملة، أما في الحالة الثانية فيمكن للأفراد تأسيس منظمات تؤدي نفس مهام المنظمات العامة الاقتصادية كتقديم خدمة معينة كالمياه أو كهرباء مثلاً. وحقيقة أنّ مدى اتساع أو ضيق وظائف الدولة سواء التقليدية أو المستحدثة يعتمد على تطور المجتمع ومدى اقترابه أو بعد من تطبيق فكرة الدولة الحارسة، فعلى سبيل المثال يمكن أن تكون الكهرباء مملوكة للدولة في مجتمع معين بينما هي ملكية خاصة في دولة أخرى، أو ملكية مشتركة في دولة ثالثة وهكذا.

وعليه إذا ما قارنا بين المنظمات العامة التقليدية ومنظمات الأعمال سنجد أنهما يختلفان في عوامل أساسية هامة، وعلى رأسها ما يلي:

#### 3-1 عوامل الاختلاف

\*- تعمل الإدارة العامة بدرجة أكبر في ظل التشريعات، لأنها تتصل أساساً بتنفيذ السياسات العامة في المجالات المختلفة. أما عمل إدارة الأعمال، فهو محكوم بقرارات مجالس الإدارة التي تتبعها هذه التنظيمات، وبالتعليمات التي يصدرها المديرون. وهي وعلى الرغم من أنها لا تمارس عملها إلا بعد الحصول على ترخيص قانوني، من الجهات العامة المخولة بذلك، إلا أنها تبقى أكثر حرية ومرونة في مزاولتها لأعمالها من الإدارات والمؤسسات الحكومية<sup>(1)</sup>. فكل مؤسسة ترسم لنفسها سياستها الخاصة بها، والتي تنبع من داخلها ومن مصالحها الخاصة بها.<sup>(2)</sup>

(1) - القريوتي، مرجع سابق، ص 33.

(2) - بوحش، مرجع سابق، ص 31.

\* - تهدف الإدارة العامة إلى تحقيق المصلحة العامة، وذلك عن طريق تقديم خدمات عامة لا تهدف بالدرجة الأساسية للربح، بل لتحقيق المصلحة العامة وخدمة المواطنين. بينما تهدف إدارة الأعمال في الأساس إلى تحقيق الأرباح. ولكن يجب التأكيد في هذا المجال ان هدف الربحية الذي تصبو إليه الإدارة الخاصة لا ينفي عنها صفة تقديم الخدمة، فهي تقوم بالعديد من الأنشطة التي تخدم المجتمع بشكل عام، غير أن الهدف النهائي لأعمالها يبقى الحصول على الأرباح وليس مصلحة هذه الفئة التي تقدم لها هذه الخدمات.(1)

\* - يقاس نجاح الإدارة العامة بمدى رضى الجمهور عن الخدمات التي تقدمها، وهو أمر يصعب قياسه أو الحكم عليه بسهولة. بينما تقاس كفاءة منظمات الأعمال بمدى ما تحققه من أرباح واضحة، وهذه العملية يسهل الحكم عليها وقياسها. فمؤشرات الربحية واضحة ولا لبس ولا غموض فيها، فالأرقام تتحدث عن نفسها، ويظهر ذلك من خلال الميزانيات العمومية وحسابات الأرباح والخسائر.(2)

\* - تعمل إدارة الأعمال في جو من المنافسة، فتتميز بالجرأة واغتنام الفرص والمخاطرة والمرونة وعدم التقيد بحرفية التعليمات في تحقيق الهدف، بينما تعمل الإدارة العامة في ظروف الاحتكار، مما يجعلها في كثير من الأحيان تعرف بالجمود وعدم مواكبة التطور والتغير السريع الذي يشهده العالم.(3)

\* - يتفاوض المسؤولون السياسيون في أي إدارة حكومية فيما بينهم ويتناقشون في السياسة العامة للدولة، ثم يتخذون القرارات النهائية التي هي عبارة عن خلاصة للمساومات والتنازلات المتبادلة بقصد تحقيق اتفاق شامل حول سياسة عاملة موحدة. لهذا قد تكون قرارات القيادة السياسية عبارة عن قرارات ناتجة عن مساومات واعتبارات اجتماعية خاصة. أما بالنسبة لإدارة الأعمال، فإن الحلول المقترحة تكون في العادة معبرة عن واقع المؤسسة، ومحقة لأهدافها المبنية على لاعقلانية وتحقيق النتائج المطلوبة بأقل تكاليف. فإدارة الأعمال تتأثر بالجماعات الضاغطة وبالاعتبارات السياسية، في حين تتأثر إدارة الأعمال بالكسب المادي فقط.(4)

(1) - درويش، مرجع سابق، ص 69.

(2) - القريوتي، مرجع سابق، ص 34.

(3) - درويش، مرجع سابق، ص 70.

(4) - بوحوش، مرجع سابق، ص 32.

بينما انتقد الفريق الآخر هذه العوامل بأنها لا تمثل فروقاً جوهرية بين المنظمات العامة ومنظمات الأعمال، حيث أنّ أي منظمة تهدف في الأساس إلى تقديم خدمة أو سلعة مفيدة للمجتمع الذي تعيش فيه، وإلا فإنها ستموت ولا تستمر. كما أن المساواة مفترضة سواء في المنظمات العامة أو منظمات الأعمال.

### جدول يوضح أوجه الاختلاف بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال

إدارة الأعمال	الإدارة العامة
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تتميز بروح المنافسة الحادة.</li> <li>- تهدف إلى تحقيق أقصى ربح ممكن.</li> <li>- ليست ملزمة في أن تساوي بين الزبائن.</li> <li>- الموظف يعمل باسمه شخصياً.</li> <li>- لاتخضع للمسؤولية العامة.</li> <li>- أصغر عادة من الإدارات العامة.</li> <li>- لا يتم توظيف أحد ليس بحاجة إليه.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعمل في ظروف احتكارية</li> <li>- تؤدي خدمات دون استهداف الربح، فالخدمة واجب.</li> <li>- تلتزم قاعدة مساواة المواطنين أمام الخدمة دون تمييز.</li> <li>- الموظف يعمل باسم النظام لا باسمه أي العام.</li> <li>- تخضع الإدارة العامة للمسؤولية العامة.</li> <li>- تلتزم الإدارة العامة بتزويد المواطنين بالمعلومات للرقابة.</li> <li>- الإدارة العامة ضخمة وفيها عدد كبير من الموظفين.</li> </ul>

### 3-2 عوامل التشابه:

- \*- تتضمن نفس مبادئ الإدارة مثل التخصص وتقسيم العمل ووحدة القيادة وتكافؤ السلطة والمسؤولية والتفويض وغير ذلك.
- \*- ترمي كلاهما إلى تحقيق أهدافها بأقل كلفة وأقصر وقت وأفضل إنتاج كما ونوعاً وسعراً وجودة.
- \*- تسعى الإدارة العامة والخاصة إلى خدمة المواطنين وإشباع حاجاتهم.
- \*- يمكن أن تعمل الإدارة العامة في جو منافسة مع إدارة خاصة تمارس نفس النشاط.
- \*- تخضع الإدارة الخاصة مثل الإدارة العامة لمراعاة الصالح العام والمساواة بين الزبائن.

خلاصة:

تختلف الإدارة العامة وإدارة الأعمال في الشكل فقط، لكنهما متفتحتين في الجوهر والأساس، لأن الإدارة عملية مشتركة بكافة النشاطات الجماعية العامة والخاصة المدنية والعسكرية الكبيرة والصغيرة.

#### 4-علاقة الإدارة العامة بالعلوم الأخرى

العلاقة بين الادارة العامة وعلم النفس:

تركز دراسات علم النفس على الاهتمام بالعنصر الإنساني، فدارسو علم النفس تنصب اهتماماتهم على دراسة الفرد وانطباعاته ومشاعره، فالمفاهيم الشخصية، والدوافع والإدراك، وسيكولوجية النمو، والقيم والاتجاهات والعوامل البيئية والوراثية في نمو الفرد و سلوكه، هي مفردات علم النفس، وتلعب هذه الأنماط السلوكية دوراً أساسياً في التأثير على سلوك الفرد وإنتاجيته داخل المنظمة<sup>(1)</sup>.

فأهداف علم النفس مثلاً تساهم في خدمة الإدارة ومنها زيادة الكفاءة الانتاجية والانسجام، إيجاد نوع من الاستقرار الوظيفي عن طريق حل الصراعات والمنازعات ومصادر الشكاوي، تحسين نوعية العمل بشكل لا يفقد الموظف الاهتمام والحد من قدرته وأخيراً معرفة النمط الثقافي وخاصة القيم والاتجاهات السائدة في داخل التنظيم<sup>(2)</sup>.

العلاقة بين الإدارة وعلم الاجتماع:

يركز علم الاجتماع اهتماماته في المشكلات المتعلقة بالمجتمعات الإنسانية، ويعتبر أحد الروافد الرئيسية في العلوم السلوكية والمفاهيم المتعلقة بالسلوك الإداري. ويعتبر دراسة المجتمع والجماعات والأسس التي تقوم عليها وعلاقاتها ببعضها البعض، ولذلك أهمية كبيرة لكون الجماعات ذات تأثير كبير على تفكير الإدارة وسياساتها وبرامجها ونشاطها.

فعلم الاجتماع ذو صلة وثيقة بالإدارة والتنظيمات الاجتماعية، فهو يهدف إلى دراسة ومعرفة القواعد والتقاليد التي تحكم العلاقات بين الأفراد داخل المنظمة، مما سهل على المدراء معرفة أمور كثيرة عما يدور أو يحكم عمل الجماعة أو الفرد، خاصة عن التنظيمات غير الرسمية وعلاقاتها بالتنظيمات وأي مفاهيم أخرى لها صلة تؤثر على الجماعة بما يخدم أهداف

(1) - القريوتي، مرجع سابق، ص 37.

(2) - الحبتور، مبادئ الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 78.

التنظيم والعاملين، والمدير الفعال لا يستطيع أن يؤدي واجباته بفعالية إلا إذا كان ملماً بكيفية تحفيز العاملين، ورفع معنوياتهم وإقناعهم بالتعاون معه.<sup>(1)</sup>

العلاقة بين الإدارة والاقتصاد:

تتوافق دراسة الاقتصاد مع دراسة الإدارة في كثير من الجوانب، إذ أن المالية العامة والميزانية والحساب الختامي والإدارة المالية مثلاً، تعتبر مواضيع أساسية، حيث يشترك في دراسة هذه الموضوعات دارسو الإدارة والاقتصاد على حد سواء.

فالدولة تقوم بإرساء القواعد الأساسية للاقتصاد العام، وتوكل مهمة التنفيذ إلى الأجهزة الإدارية، وعليه فالإدارة الحديثة تمارس نشاطات ذات طابع اقتصادي مثلاً تحديد مصادر الإيرادات وأوجه الإنفاق والحسابات الختامية والرقابة المالية<sup>(2)</sup>.

العلاقة بين الإدارة والعلوم الطبيعية والرياضية:

تضم العلوم الطبيعية علم الفيزياء والكيمياء والإحصاء والرياضيات، ومن مظاهر العلاقة بين العلوم الطبيعية وعلم الإدارة ظهور ما يسمى ببحوث العمليات (Operation Research)، وهو علم رياضي فيزيائي اقتصادي يساعد المدير في التوصل إلى قرارات رشيدة، كذلك يساعد علم الإحصاء ونظرية الاحتمالات والنماذج الرياضية المدير في التوصل إلى قرارات رشيدة. كما ينبغي أن يلم الإداري بعلم القانون ليعرف اتجاه الحكومة نحو المشروعات الاقتصادية، وبعلم السياسة وعلم الأخلاق والتاريخ والجغرافيا لتسيير أمور المؤسسة<sup>(3)</sup>.

العلاقة بين الإدارة والقانون الإداري:

إذا كانت الإدارة العامة تهتم بالجانب الفني للمنظمة الإدارية، فإن القانون الإداري يهتم بالجانب القانوني لها، فلا يمكن الفصل بين الإدارة العامة والقانون الإداري، لأن دراسة الإدارة العامة لا تتم من الجانب القانوني فقط، بل تشمل الجانب الفني أيضاً، فالقائد الإداري هو الذي يعمل على تحقيق أهداف الإدارة بكفاءة وفي إطار من الشرعية في نفس الوقت<sup>(4)</sup>.

(1) - بوحوش، مرجع سابق، ص 45.

(2) - نفس المرجع، نفس الصفحة.

(3) - القريوتي، مرجع سابق، ص 38.

(4) - الحبتور، مبادئ الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 75.

## الفصل الثالث مداخل دراسة الإدارة

أخذت دراسة الإدارة العامة عدة مناهج ومداخل ارتبط كل منها بالمرحلة الزمنية المعاصرة له، وبالأفكار والاتجاهات والظروف السائدة وقتئذ. من جملة هذه المداخل، يمكن ذكر ما يلي:

### 1- المدخل الدستوري القانوني:

يعد من أقدم مداخل دراسة الإدارة، حيث يهتم بدراسة الإدارة من الناحية القانونية (القانون الدستوري والقانون الإداري)، ويعتمد مجموعة من الأدبيات كمبدأ الفصل ما بين السلطات وطبيعة العلاقة بين السلطة ومبدأ المشروعية، وخضوع القوانين لبعضها وفق مبدأ التدرج والرقابة القضائية. ركزت الدراسة عبر هذا المدخل على الحقوق الدستورية والقانونية للحكومة، ووظائفها وسلطاتها والواجبات المفروضة عليها، مع الاهتمام بالأوضاع الإدارية والنواحي الدستورية، والسوابق القضائية، والعلاقة بين السلطات المركزية وبينها وبين الهيئات المحلية المختلفة.

ساد هذا الاتجاه في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، أي حين كانت الدراسات الإدارية مرتبطة بالقانون الإداري وتدور في فلكه. هذا الاتجاه في دراسة الإدارة يهتم بتنظيمها ووضعها القانوني وشكلها، لا بكيفية عملها وديناميكياتها والمؤثرات التي تتعرض لها<sup>(1)</sup>. إلا أن هذا المدخل يغفل العامل السلوكي الذي يعرقل التدخل القانوني، فيمثل بالتالي نظرة ضيقة إلى الإدارة، كما يعاب عليه ما يلي:<sup>(2)</sup>

- الغموض في القوانين هو الذي يؤدي إلى سوء تفسير وتطبيق الوثائق في المجال الإداري،

- لا يعبر القانون في بعض الأحيان عن الواقع المعاش، ولذلك يصعب تطبيقه وتجسيد مبادئه،

الثغرات التي توجد في القانون هي التي تتسبب في عرقلة العمل الإداري، لا يعطي التركيز على الجانب الرسمي أو القانوني في الإدارة الثمار المرجوة، من إدارة ديناميكية تسعى لبحث الحيوية والنشاط في الإنسان، لأن الرسميات تتسبب في تقييد الإنسان وتجميد تحركاته.

(1) - درويش، مرجع سابق، ص 111.

(2) - بوحوش، مرجع سابق، ص 65.

## 2- المدخل التنظيمي الهيكلي:

يمتاز هذا المدخل بتحليله لنوعية النشاطات التي تمارس في الإدارات وخاصة الحكومية منها، أي دراسة تنظيم وتشغيل الجهاز الإداري ومحاولة التعرف على المبادئ العامة التي يمكن الاعتماد عليها، لحصر وضبط القواعد والمبادئ المشتركة التي تطبق بصفة عملية خلال الممارسات اليومية في الإدارة، وتستمد قوتها من السلطة والنفوذ المتواجد في كل جهاز إداري<sup>(1)</sup>.

في مقدمة الذين حددوا إطار هذا المنهج ليونارد هويت (Leonard White) الذي أوضح مقومات الإدارة في العناصر الآتية: التنظيم، القوى البشرية، التمويل والتشريع والضوابط القانونية. وتناول هذا المنهج وصف الأوضاع الإدارية كما هي، فاهتم بدراسة البناء التنظيمي للحكومات والوحدات المحلية وشؤون العاملين، والنواحي المالية والقانونية في الإدارة<sup>(2)</sup>. وانطلاقاً من كل هذا، يمكن القول أن المدخل التنظيمي الهيكلي يقوم على أساس السلطة، والنفوذ المتجمع في كل مؤسسة إدارية انشئت بقصد توجيه الأفراد والتحكم فيهم. ما يعاب على هذا المدخل هو اهتمامه بالإدارة في شكلها الرسمي فقط واعتباراتها التقليدية، وهي بذلك لا تشمل كل ما في العملية الإدارية من عناصر القيادة واتخاذ القرارات والاتصالات وما إليها، كما أنها تغفل النظر إلى الإدارة كنشاط ذي جوانب سلوكية هامة تتصل بالعنصر البشري والاعتبارات الإنسانية التي يستمد منها مفهوم الإدارة أخص صفاته<sup>(3)</sup>. كما أن صلاحية مبادئ هذا الاقتراب تتوقف على الظروف التي يمر بها كل بلد، كما لا يمكن فصل المسائل الإدارية عن الاعتبارات السياسية التي تتحكم فيها المناسبات والمصالح، كما أن الواقع المعاش لا يعكس أبداً الشعارات التي يرفعها هذا المدخل<sup>(4)</sup>.

## 3- المدخل الوظيفي:

وهو مكمل للتنظيم الهيكلي ويعتمد على التعريف بوظائف المدير، والتركيز على أن فكرة الإدارة العامة أو الإدارة الخاصة تتكون من عدد من الوظائف لا تختلف باختلاف المنظمات، ولا باختلاف المستويات التي تمارس فيه، وهي أيضاً لا تختلف باختلاف الظروف البيئية التي تطبق فيها. فالإدارة تتصف في نظر منظري هذا المقتراب بالعمومية

(1) - بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 120.

(2) - درويش، مرجع سابق، ص 112.

(3) - نفس المرجع، نفس الصفحة.

(4) - بوحوش، مرجع سابق، ص 75.

والشمول، وتقوم على مجموعة من العمليات الداخلية تشكل حلقات متصلة، والتي تقوم ببناء على التخطيط والتنظيم، الإشراف والتنسيق والاتصال والرقابة.<sup>(1)</sup> ويأخذ على هذا المدخل أنه يعتبر جميع الأجهزة الإدارية متشابهة ويسقط الجوانب السلوكية الاجتماعية، كما يفترض الجهاز الإداري جهازاً فاقد الحركة بعيد عن مؤثرات التفاعل مع البيئة الخارجية المحيطة به، كما أن العمليات الإدارية تختلف طبيعتها في المنظمات العامة عنها في المنظمات الخاصة<sup>(2)</sup>.

#### 4- المدخل الاجتماعي السلوكي (المدخل السلوكي):

ظهر سنة 1938 بظهور كتاب "وظائف المديرين" لشستر برنارد، وأعقبه مؤلف آخر هو كتاب السلوك الإداري لهربرت سيمون، حيث أحدثا هاذين المؤلفين تحولاً أساسياً في الإدارة الحديثة ومدارسها، يهتم بالجوانب النفسية فيتم التعامل مع كل تنظيم على أساس مزدوج رسمي وغير رسمي، كما يهتم بمحاولة فهم المواقف الإدارية كما هي في ضوء العوامل الاجتماعية والنفسية المؤثرة أكثر مما يهتم بما يجب أن يعمل. ويؤمن هذا المدخل بأن هناك نظاماً واستمراراً للعملية الإدارية، أو على الأقل للسلوك البشري داخل المنظمات الذي هو صلب هذه العملية<sup>(3)</sup>.

#### 5- الجانب البيئي الإيكولوجي:

وهو مدخل جد مهم، ويقصد بمصطلح Ecology العلم الذي يهتم بالمحيط والبيئة. وفيما يخص الإدارة، فيهتم بالوسط الذي تنشط فيه، وما يخضع له من تأثير يصدر عن هذا المحيط، فيؤثر ويتأثر به. يقوم الاتجاه الإيكولوجي على افتراض بوجود علاقة عضوية بين المنظمة الإدارية والوسط البيئي الذي تعمل فيه، فه جزء لا يتجزأ منهن وبالتالي فإنها تؤثر ويتأثر بها بصورة ديناميكية<sup>(4)</sup>.

وبشكل مختصر، تعمل الإدارة في ظل ثلاثة مؤثرات أو أبعاد هي:<sup>(5)</sup>

- البعد السياسي، وما يعنيه من شكل الدولة وتكوينها.
- البعد الاجتماعي، وما يعنيه من دراسة طبقات المجتمع وخصائه.

(1)- بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 121.

(2)- نفس المرجع، نفس الصفحة.

(3)- بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 122.

(4)- بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 125.

(5)- بوحوش، مرجع سابق، ص 77.

- البعد الاقتصادي، وما يعنيه من دراسة البيئة الاقتصادية والثروة والدخل.  
يرى بعض الكتاب أن الفيلسوف الصيني كونفوشيوس كان أول من تنبه لفكرة الإيكولوجية  
عندما قال، على الحكام أن يتفهموا الأحوال السائدة في لد ما حتى يحكموه، وعليهم أن يراعوا  
العوامل الطبيعية والأحوال الاجتماعية عند ممارسة مسؤولياتهم. لكن يعتبر جون كاوس من  
أبرز الكتاب الذين دعوا إلى هذا الاتجاه في الدراسات الإدارية، وذلك في كتابه المنشور عام  
1947 "انعكاسات على الإدارة العامة". و بعدها تبلورت فكرته وتبلورت بفضل مفكرين آخرين  
على غرار RIGS. هذا الأخير توصل عبر دراسة ميدانية بعد زيارته للعديد من البلدان إلى  
ثلاثة أنواع من النظم الإدارية هي:

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

## المحور الثاني: مدارس الفكر الإداري

يحتكم تطور الفكر التنظيمي في إطار تصنيفي يتم على أساسه استعراض المدارس الإدارية. وتشكل النظريات الإطار التصنيفي التي يتم على أساسه التفرقة بين مدار الفكر الإداري واتجاهاتهم والمبادئ التي يؤمنون بها.

والنظريات الإدارية ما هي إلا مجموعة من الاصطلاحات والافتراضات التي تبحث في السلوك الإنساني في مجال العمل، وتحليل الدوافع إليه بقصد فهم هذا السلوك ومحاولة توجيهه الوجهة التي تحقق الأهداف التي تتوخاها الإدارة، من خلال التوفيق بين حاجات الأفراد وحاجات المنظمات التي يعملون فيها.

لم تستطع المفاهيم الإدارية التي سادت في بداية القرن التاسع عشر إعطاء حلول للمشاكل التي ترتبت عن الثورة الصناعية واستخدام الآلات، من ذلك هجرة الساكن من الريف إلى المدن للعمل في القطاع الصناعي، دخول الأطفال والنساء ميدان العمل حتى تتمكن الأسرة من الحصول على أعلى عائد مادي ممكن يشبع احتياجاتها الأساسية، إلى جانب انتشار الجريمة والأمراض نتيجة تكديس أعداد هائلة من العمال وأسرهم في تجمعات سكانية ضخمة، وتدنى مستوى الأجور خاصة لدى النساء العاملات<sup>(1)</sup>. لهذا، فقد أولى الباحثون في علم الاجتماع وعلم النفس إلى عوامل أخرى مفسرة لهذه الظواهر، مقترحين حلولاً لهذه المشاكل، وهذا وما سيتم استعراضه ضمن النظريات التالية.

### الفصل الأول: المدرسة الكلاسيكية (التقليدية)

تشمل المدرسة الكلاسيكية نظريات ظهرت في العالم الغربي، وهي ولدية الفترة الزمنية التي ظهرت فيها والتي أعقبت الثورة الصناعية وسيادة المذهب الاقتصادي الرأسمالي الذي كان آدم سميث منظرًا له. تقوم هذه المدرسة على عدة افتراضات هي:<sup>(2)</sup>

1- نظرة محدودة للإنسان: فتعتبر الإنسان نموذجاً لآلة يمكن التحكم فيه كما يمكن التحكم في الآلة. وينطلق هذا النموذج من النظرة الأحادية للإنسان على أنه كائن اقتصادي يمكن التأثير على كافة نواحي سلوكه عن طريق الدوافع الاقتصادية، كزيادة الأجر وإغراقه في المزايا المادية الأخرى من علاوات ومنح.

2- طريقة مثلى لتأدية العمل: فترى أن هناك طريقة مثلى لتأدية العمل تناسب كافة

(1) - علي عباس، أساسيات علم الإدارة. عمان: دار المسيرة، 2013، ص 44.

(2) - محمد قاسم القريوتي، السلوك التنظيمي. عمان: دار وائل للنشر، 2012، ص 37.

الظروف، وأن الوظيفة الإدارية هي اكتشاف هذه الطريقة وتعليمها للعمال ليلتزموا بها.

3- التركيز على الهيكل التنظيمي: يركز اهتمام النظرية على الهيكل التنظيمي الرسمي كمحدد رئيسي لزيادة الإنتاجية، وعلى الظروف والعوامل المادية والفيسيولوجية دون التركيز على العوامل النفسية والاجتماعية للعاملين.

4- التأكيد على المفاهيم السلطوية: تعتبر المفاهيم السلطوية كأساس للإدارة، وعلى حق من هم في قمة التنظيم الإداري إصدار الأوامر كأساس لسير العمل الإداري، دون أمن تفرق بين السلطة كحق قانوني للمدير وبين القيادة كقدرة على التأثير والإقناع.

5- التمسك بنمط المركزية الهرمي: وتعتبر ذلك كمبدأ أساسي للتنظيم الأمثل، على كافة التنظيمات أن تطبقه إذا أرادت تحقيق أقصى درجة ممكنة من الإنتاجية.

6- تجاهل الظروف البيئية المحيطة: لا تعير المدرسة أهمية للظروف البيئية المحيطة كمحددات ومؤثرات على سلوك العاملين وعلى التنظيم. إذ ترى أن التنظيم نظاما مغلقا يقتصر التفاعل على أعضاء التنظيم الرسميين.

7- عدم الاعتراف بالتنظيم غير الرسمي: فكل اتصال وتنظيم خارج القنوات الرسمية هو في غير صالح التنظيم، ويؤدي إلى الإضرار بالإنتاجية.

### 1- نظرية الإدارة العلمية:

وتسمى أيضا نظرية التحفيز الكلاسيكية باعتبار أن المكافآت المادية تؤدي إلى رفع الإنتاج لدى العامل. وهي مقترنة بجهود فريديك تايلور Frederick W Taylor (1856-1915). هذا الأخير يعتبر من الأوائل الذين أسسوا للإدارة العامة وذلك في كتابه الذي نشره سنة 1911 تحت عنوان مبادئ الإدارة العلمية، حيث قام بتحليل المشاكل التي تواجه المنظمات الصناعية، منها اعتماد الإدارة على التجارب الشخصية، وتحايل العمال على أرباب العمل. كما عاش فترة تميزت بالفساد السياسي والإداري وعدم الكفاية وعدم الفاعلية. اهتم تايلور بإنتاج أقصى حد ممكن عن طريق مجموعات العمل الذي يشرف عليها. فلم يكن مرتاحا لنظام العمل في المصنع لاعتقاده بأن هذا النظام لا يقوم على تقدير سليم لطاقة العامل الإنتاجية، بل مبني على سجلات الإنتاج السابقة التي تقدر عشوائيا معدل الإنتاج المطلوب.

## 1-1 مبادئ النظرية وأسسها:

أدرك تايلور أن الإدارة يمكن أن تكون علما له قوانينه ومبادئه، وهي ثورة ذهنية كاملة بالنسبة للعمال ونظرتهم لعملهم ولزملائهم ولأصحاب العمل. فالإدارة العلمية في نظر تايلور ليست فقط وسيلة لتحقيق الكفاية وخفض التكاليف، وتقدير الأجور بشكل سليم بل هي علم له قواعده ومبادئ هي: (1)

\* - دراسة كل عنصر من عناصر العمل بطريقة علمية بدل الاعتماد على الحدس والتخمين.

\* - ضرورة تولي الإدارة مسؤولية اختيار العاملين وتدريبهم وتعليمهم كيفية أداء العلم بشكل صحيح، بدلا من ترك هذه المسؤولية على العامل الذي لا يتوقع منه أن يكون ملما بذلك.

\* - ضرورة تعاون الإدارة والعاملين في تنفيذ الأعمال وفقا للمبادئ العلمية التي تم الوصول إليها. ذلك أن الإدارة عمل جماعي.

\* - تقسيم العمل بين الإدارة والعمال، إذ أن الإدارة تخطط والعمال ينفذون.

والحاصل أن فلسفة الإدارة العلمية هي استخدام الأسلوب العلمي لحل المشاكل واتخاذ القرارات.

انطلاقا من المبادئ التي حددها تايلور، فقد أكد على الأسس التي تحكم نظام العمل من حيث هيكله الإداري وتوزيع الأعمال وسبل دراسة المشاكل ومن هذه الأسس:

أ- تقسيم العمل والتخصص:

ترى الإدارة العلمية أن للتخصص أثر كبير على الإنتاج وكفاءته إلى جانب أنه يؤدي إلى ضمان السير الحسن للعملية الإنتاجية، فلا بد لنجاح وزيادة كفاءة العمل من تقسيم الأعمال إلى خطوات متعددة، بحيث يتولى كل شخص مهمة محددة، الأمر الذي يساعد على إتقانها أكثر مما لو تم توزيعه على مهمات عديدة.

ب- طريقة مثلى للعمل:

يعتقد تايلور بإمكان أداء عملية إنتاجية واحدة بعدة طرق قد تصل إلى 50 أو 100 طريقة، لكن تبقى طريقة واحدة مثلى لأداء العمل بأقل جهد وفي وقت أفضل بالنسبة لتايلور، لذلك

(1) - بربر، مرجع سابق، ص 28.

أوصى باكتشاف والبحث عن الطريقة المثلى وذلك يكون بمراقبة فئة من العمال أثناء تأديتهم لعملهم، وكذلك بالقيم ببحوث وهنا يجب أن تتدخل الإدارة بالقيام بهذا الواجب وليس العمال.  
ج- دراسة الإجهاد الجسمي:

درس تايلور رفقة جليبرت الإجهاد الذي يصيب العمال أثناء القيام بعملهم، والنتائج أساسا من قيامهم بحركات غير ضرورية أثناء عملهم، وهذا لأنهم يعملون بطريقة خاطئة بسبب نقص التدريب والوعي، هذا ما أدى إلى محاولة كل من تايلور وجليبرت القضاء على الإجهاد غير ضروري وذلك من خلال دراسات الزمن والحركة، حيث يتم تسجيل كافة الخطوات والزمن الذي يستغرقه أداء كل منهما وذلك من أجل حذف الحركات غير الضرورية التي تتسبب بإجهاد العامل.

د- تحديد كمية العمل وتنظيمه:

أدركت الإدارة العلمية بأن مشكلة الإدارة مع العمال يرجع إلى عدم إدراك الإدارة لنقطة البداية الصحيحة وهي تحديد المعدل المقبول للإنتاج، لأن الإدارة كانت تستخدم الضغط على العمال كطريقة لتوجيه العمال. ومع الإدارة العلمية انتهى ذلك الصراع بتحديد كمية الإنتاج المطلوبة ليوم عمل واحد ولكل وظيفة بطريقة علمية.

هـ- وحدة الأوامر:

أثبتت الدراسات التي قام بها تايلور وأهم رواد الإدارة العلمية ضرورة وحدة مصدرها، إذ لا يستطيع الفرد احتمال ازدواجية المسؤولية إن تعددت مصادر إصدار الأوامر، إذ لا يمكن للعامل أن يطبق أمرين مختلفين من مصدرين مختلفين.

## 2-1 تقييم نظرية الإدارة العلمية

لقد نجحت الإدارة العلمية في تحقيق زيادة في الإنتاج وهذا ما كانت تسعى إليه، إلا أنها قد تعرضت لعدة انتقادات تمثلت فيما يلي:

### 1-2-1 انتقادات النظرية

وجهت عدة انتقادات لهذه النظرية، يمكن إيجازها فيما يلي: (1)

\*- مساواة تايلور بين البشر والآلات، وهذا ما أدى إلى ظهور معارضة شديدة من نقابات العمال خاصة في بريطانيا و الولايات المتحدة الأمريكية، لأنهم رأوا أن أسلوبه ومنهج الإدارة

(1)- بوحوش، مرجع سابق، ص69.

العلمية جاء على حساب تضحيات من جانب العنصر البشري، الذي كان عليه أن ينتظم في خط الإنتاج عاما كآلة تحسب عليه حركاته ويعمل وفق لخطوات روتينية متكررة تبعث على السأم وقتل روح الإبداع.

\*- افتراض تايلور أن الموظفين لا يمكن تحفيزهم إلا بالمال، وهذا غير دقيق وغير صحيح لأنه يمكن تحفيز العمال بتوفير جو عمل ملائم و مريح.

\*- افتراض وجود أفضل طريقة لأداء العمل ليس منطقيا، لأن هذا مرتبط بنوع العمل والظروف المحيطة بالعامل.

\*- ركزت النظرية على التقليل من الإجهاد البدني للعامل الذي يأتي من حركات يقوم بها العامل، وهو الإجهاد غير الضروري لكنها تجاهلت الإجهاد النفسي.

\*- تجاهلت العامل الإنساني، فألزمت العامل بالقيام بأعمال قد تكون قاسية وغير مريحة للعامل.

\*- تحدثت الإدارة العلمية عن عملية الاختيار العلمي للعاملين، ووضعت مبادئ لها، لكنها تجاهلت هل سيقوم متبعيها بتطبيق تلك المبادئ في الواقع العلمي وعدم تحمل الإدارة مسؤولية تأهيل وتدريب العامل على المنهج العلمي التي أمرت بتطبيقه.

ورغم هذه الانتقادات إلا أنه يوجد لهذه النظرية إيجابيات ومحاسن تمثلت فيما يلي:

### 1-2-2 إيجابيات النظرية:

بالرغم من السلبيات والمآخذ التي سجلت على النظرية، إلا ما تضمنته أفكار تايلور من مبادئ وأسس تعتبر حجر أساس للإدارة العلمية، وهو مسيتم إيضاحه فيما يلي:<sup>(1)</sup>

\*- تصدي هذه النظرية للمشاكل بسلاح العلم وذلك باتخاذها من العلم منهجا، وذلك بالقيام بالبحوث والدراسات وهي أدوات التحليل الحديث وأساس التنظيم.

\*- لم تكتف هذه النظرية بما توصل إليه من النظريات السابقة، وإنما أجرت عليها دراسات وتجارب ووضعت بناء على ذلك نظريات ومبادئ تحكم العمل.

\*- لقد ثبت فيما بعد أن المؤسسات والإدارات التي تعمل بمنهج الإدارة العلمية تحقق نتائج جديدة وأفضل من المؤسسات والإدارات التي تعمل على أسلوب التجربة والخطأ.

(1)- بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 86.

## 2- نظرية التنظيم الإداري

تمتاز نظرية التنظيم الإداري بتحليلها الدقيقة لنوعية النشاطات التي تمارس في الإدارات الحكومية، ومحاولة التعرف على المبادئ العامة التي يمكن الاعتماد عليها لحصر وضبط القواعد والمبادئ المشتركة التي تطبق بصفة عملية خلال الممارسات اليومية في الإدارة. وفي الوقت الذي بدأت فيه مبادئ الإدارة العلمية في الولايات المتحدة الأمريكية تحتل مكانتها في الدراسات والأعمال الإدارية، لم يركز بعض رواد هذه المدرسة اهتماماتهم على الإدارة كوظيفة منفصلة عن مكوناتها التخصصية، في حين يعد Henry Fayol (1841-1925) أحد هؤلاء الرواد الذين ركزوا على مفهوم الإدارة بنظرة أكثر شمولية، حيث بدأ بالتفكير نحو إيجاد مجموعة من المبادئ يمكنها أن تحكم وتوجه سير العمل الإداري داخل المنظمة أيا كانت طبيعتها، إضافة إلى المبادئ التي تركز على الحقائق الكمية دون غيرها.<sup>(1)</sup>

وثق Henry Fayol خبرته في كتابه الشهير "الإدارة الصناعية والعامة" الذي نشره سنة 1911، شرح فيه مفهومه للعملية الإدارية والطرق التي تدار بها العمال ويوجه بها العمال والموظفين. كما قسم الإدارة إلى قسمين الأول يختص بمبادئ الإدارة والثاني بوظائفها.<sup>(2)</sup> توصل فايول من خلال خبرته وممارسته للعملية الإدارية إلى وضع نظريته في المبادئ الإدارية، وحدد فيها أربعة عشر (14) مبدأ وهي الأهم من وجهة نظره. وقال أن القدرات الإدارية للفرد يمكن دراستها في قاعة الدرس ثم صقلها وتنميتها في المصنع، ولفت فايول الانتباه إلى أن نظريته مرنة بطبيعتها مما يجعل من الممكن استخدامها في كافة الظروف التي تمر بها المنشأة.<sup>(3)</sup>

### 2-1 المبادئ الـ14 لفايول

\*- مبدأ تقسيم العمل: ويقصد بهذا المبدأ تقسيم العمل على الأفراد والجماعات والتخصص الفردي في كل جزء من أجزاء العمل، مما يؤدي إلى رفع الكفاءة الإنتاجية للأفراد، بفضل الاستفادة من جهودهم. ويشمل التقسيم كل من العمل الإداري والفني.<sup>(4)</sup>

(1) - بوحوش، مرجع سابق، ص 69.

(2) - بربر، مرجع سابق، ص 31.

(3) - عباس، مرجع سابق، ص 51.

(4) - بوحوش، مرجع سابق، ص 71.

\* - السلطة والمسؤولية: عرف فايول السلطة بأنها حق إعطاء الأوامر والتعليمات والمذكرات والقرارات، وإلزام المرؤوسين بتنفيذها<sup>(1)</sup>، ولا بد التفرقة بين السلطة الرسمية التي يحصل عليها المدير نتيجة لوظيفته الإدارية، والسلطة الشخصية التي تتكون من الذكاء والتجربة والقيمة الأدبية والقدرة على القيادة. والمسؤولية لا يمكن فصلها عن السلطة. ومع أن كل عامل مسؤول عن عمله، فإن مسألة الثواب والعقاب مرتبطة بنوعية العمل.<sup>(2)</sup>

\* - النظام: ويقصد به توفير الطاعة، واحترام الأفراد العاملين للأنظمة والقوانين المعمول بها، فهي محددة لسلوك المرؤوسين والرؤساء، ويتم فرض عقوبات على من يخالف هذه القوانين الانضباطية. ويرى فايول أن مسألة النظام لأية جماعة من الناس تعتمد بصفة أساسية على جدارة قادتها.

\* - مبدأ وحدة السلطة الآمرة: ويعني ذلك أن لا يتلقى المرؤوس الأوامر والتعليمات من غير رئيسه المباشر، منعا للارتباك والازدواجية في إصدار الأوامر. وهنا يمكن ملاحظة الاختلاف بين فكر تايلور الذي سمح بأن يتلقى المرؤوس التعليمات والأوامر من أكثر من رئيس، في حين رفض فايول هذا المبدأ وحدد إصدار الأوامر لكل مرؤوس من الرئيس المباشر فقط.<sup>(3)</sup>

\* - مبدأ وحدة التوجيه: طبقا لهذا المبدأ يقول فايول أن كل مجموعة من الأنشطة التي ترمي لتحقيق هدف محدد، تتطلب ان تكون لها خطة محددة واحدة ومدير أو رئيس واحد.

\* - مبدأ خضوع المصلحة الشخصية للمصلحة العامة: الغرض الأساسي لهذا المبدأ هو عدم السماح لأي عامل أو مجموعة من العمال أن تتورط في خدمة مصالح الأعضاء، قبل خدمة مصلحة المؤسسة التي ينتمون إليها. ومع ان كل الناس يدركون أهمية هذه النقطة، فإن الجهل والطمع والأنانية والكسل والضعف والانفعالات النفسية، تعمل على أن يطغى الصالح الفردي على الصالح العام.<sup>(4)</sup>

\* - مبدأ المكافأة والتعويض: أي تعويض الأفراد تعويضًا عادلاً سواء في أجورهم، أو باستخدام المكافآت أو في تقسيم الأرباح أو مزايا عينية أخرى، بحيث يحقق ذلك رضا كل من العاملين وأصحاب العمل، من خلال دفعهم لزيادة الإنتاجية بالنوع الكم المطلوبين.

(1) - عباس، مرجع سابق، ص 52.

(2) - بربر، مرجع سابق، ص 31.

(3) - عباس، مرجع سابق، ص 52.

(4) - بوحوش، مرجع سابق، ص 72.

\* - مبدأ المركزية: ويقضي تركيز السلطة في شخص معين، ثم تفويضها حسبما تقتضى الظروف. ويرى في هذا الصدد هنري فايول أن المدير في اfdارة مثل المخ أو الجزء الموجه في الإنسان، حيث تتجه إليه الإحساسات ثم تصدر منه الأوامر التي تجعل أجزاء الكائن الحي تتحرك. فعن طريق اقوة الأدبية للمدير وقوته وتجربته وسرعته في التفكير، يستطيع هذا المسؤول الرئيسي أن يحول مساعديه في الرئاسة إلى مجرد وكلاء تنفيذيين، وعن طريق إصدار التوجيهات العامة، يستطيع التحكم في موظفيه ويحقق ما يصبو إليه وهو الاستخدام الأمثل لكل مواهب الأفراد. وبحسب فايول دائماً، كلما قل دور المرؤوس وضعف كلما ازدادت درجة وحدة المركزية والعكس صحيح.<sup>(1)</sup>

\* - مبدأ تدرج السلطة: أي تسلسل السلطة من أعلى الرتب إلى أدناها، بحيث يكون حجم السلطة أقل كلما اتجهنا إلى أسفل الهرم الإداري، وهذا أمر ضروري لتأمين وحدة إصدار الأوامر في المؤسسة. فضروري جداً أن يحصل المسؤولون على جميع المستويات على موافقة رؤسائهم في العمل، وبالتالي موافقة المسؤول الرئيسي الذي يقوم بتمرير المعلومات من قسم إلى آخر. وبما أن هذا يخلق الروتين والتباطؤ في العمل، فقد ارتأى فايول فائدة كبيرة في التعامل المباشر بين المديرين والمصالح المتعاملة بعضها مع البعض، ثم إخطار القيادة بما اتفقا عليه لكي تعطي موافقتها النهائية.<sup>(2)</sup>

\* - مبدأ الترتيب والنظام: يؤكد فايول على ضرورة وضع ترتيب ملائم للأشياء (الأدوات والآلات)، وللأفراد العاملين. فالترتيب نوعان: الأول مادي يشمل وضع الأجهزة والمواد والآلات في أماكن معروفة وثابتة، حتى يسهل الاستدلال عليها فوراً. والثاني اجتماعي ويشمل أن يكون لكل موظف مكان ثابت ومعروف لزملائه في العمل.<sup>(3)</sup>

\* - مبدأ المساواة والإنصاف: أي عدم تمييز الرؤساء في معاملتهم للمرؤوسين، بحيث يحصل الرؤساء على ولاء المستخدمين عن طريق المساواة والعدل. والغاية من هذا المبدأ هو معاملة العمال بلطف واحترام، لأن إهمالهم وعدم الالتزام بالعقود المبرمة معهم قد لا يشجعهم على القيام بواجباتهم كما ينبغي.<sup>(4)</sup>

(1) - بربر، مرجع سابق، ص 32.

(2) - بوحوش، مرجع سابق، ص 73.

(3) - عباس، مرجع سابق، ص 53.

(4) - بوحوش، مرجع سابق، ص 73.

\* - مبدأ الاستقرار في العمل: ويقصد به فايول محافظة المنظمة على استمرار العاملين ذوي الانتاجية العالية لمدة طويلة، لأن البحث عن عاملين جدد يترتب عليه إضافة من حيث الجهد والوقت والمال.<sup>(1)</sup>

\* - مبدأ المبادرة: على الرؤساء إيجاد مبدأ المبادرة والابتكار بين مرؤوسيه، أو بعبارة أخرى على الرؤساء تشجيع المرؤوسين على التفكير المتجدد والابتكار. فالإشباع النفسي يتحقق وفقا لفايول عندما يتولى الفرد تطبيق أفكاره الخاصة في قمة المبادرة. كما يرى فايول أن بتشجيع الإدارة للأفراد أو الرئيس لمرؤوسيه على المبادرات في أعمالهم، سيزيدهم ذلك حافزا على القيام بواجباتهم وأعمالهم بطريقة أفضل.

\* - التعاون: دعا فايول إلى التعاون بين العاملين أنفسهم، وتعاون العاملين مع رؤسائهم، كما دعا إلى العمل الجماعي وتنمية روح الفريق. ففي التعاون قوة للتنظيم والمنظمة.<sup>(2)</sup>

## **2-2 وظائف الإدارة عند فايول:**

اهتم هنري فايول بجانب آخر وهو ما أسماه وظائف الإدارة أو العملية الإدارية، حيث وجد فايول تفهما واضحا وفهما عميقا للإدارة، حيث عرضها بأنها "العملية التي تتضمن مجموعة وظائف تتصف بالعمومية."<sup>(3)</sup> إلى جانب ذلك، قام فايول بتقسيم أنشطة المؤسسة إلى ست مجموعات هي:<sup>(4)</sup>

- \* - نشاطات فنية، وتشمل الإنتاج والتصنيع.
- \* - نشاطات تجارية وتتمثل في الشراء، البيع والمبادلة.
- \* - نشاطات مالية: وهي البحث والاستخدام الأمثل لرأس المال.
- \* - نشاطات الوقاية والضمان: وهذا لحماية الممتلكات والأشخاص والمحافظة على سلامتهم في المؤسسة.
- \* - نشاطات محاسبية: وتشمل تسجيل الحسابات وإعداد الميزانية ومعرفة التكاليف وعمل الإحصاءات.
- \* - نشاطات إدارية: من التخطيط والتنظيم وإصدار الأوامر والتنسيق.

(1) - عباس، مرجع سابق، ص 53.

(2) - عباس، مرجع سابق، ص 53.

(3) - بربير، مرجع سابق، ص 33.

(4) - Alain Bouvier, **Management et projet**. PARIS : Edition Hachette, 1994, p37.

وقد ركز فايول على النشاط الإداري، وبين أن أهمية النشاط الإداري تتبع من أنه متعلق بالتنبؤ، كما أنه مميز عن باقي الأنشطة الأخرى.

فالمبادئ لا تطبق فقط في منظمات الأعمال، بل يمكن تطبيقها على المؤسسات أيا كانت طبيعة نشاطها وحجمها. والوظائف أيضا تساعد المنظمة باعتبارها الأدوات الضرورية للمسؤولين للوصول إلى الأهداف.

## 2-3 الانتقادات الموجهة لنظرية التنظيم الإداري

رغم الأثر الإيجابي الذي تركته نظرية التنظيم الإداري لفايول، إلا أنها لم تسلم من بعض الانتقادات التي يمكن إيجازها فيما يلي:<sup>(1)</sup>

- تمتاز المبادئ التي أتت بها النظرية بأهميتها كشعارات لا أقل ولا أكثر.
- تتوقف صلاحية هذه المبادئ على الظروف التي يمر بها كل بلد.
- لا يمكن فصل المسائل الإدارية عن الاعتبارات السياسية التي تتحكم فيها المناسبات والمصالح.
- لو تم التسليم بأن المبادئ سليمة ومنطقية، يبقى المشكل الأساسي وهو أن الشعارات البراقة والمبادئ المثالية تصطدم في أغلب الأحيان بالواقع المعاش، الذي يختلف كليا عن الشعارات المستعملة.
- تتسم المبادئ العامة وقواعد العمل في غالب الأحيان بالروتين والجمود، وإعطاء صلاحيات غير محدودة للرجال الأقوياء، بحيث تمكنهم من فرض هيمنتهم على الضعفاء والتحكم فيهم.

## 2-4 مقارنة بين تايلور وفايول

رغم انتمائهما إلى نفس المدرسة التقليدية، إلا أنه هناك ما يفرق بين تايلور وفايول، إذ اهتم الأول بالإدارة على المستوى الأدنى (أي مستوى التنفيذ)، وبدأ منها متجها إلى القمة أما الثاني فقد اهتم بالإدارة على المستوى الأعلى دون التدخل في الجزئيات. وهذا الاختلاف يفسر بالمركز الاجتماعي لك منهما، فقد بدأ تايلور حياته عاملا فوجه إلى تحسين أحوال زملائه العاملين، أما فايول فقد بدأ حياته العملية مهندسا فبدأ مهتما بأحوال المديرين أنفسهم.<sup>(2)</sup> كما يعتبر فايول الوظيفة الإدارية مستقلة بجوار الوظائف الخمس الأولى التي

(1) - بوحوش، مرجع سابق، ص 74-75.

(2) - بن حبتور، مرجع سابق، ص 88.

يقوم عليها كل مشروع، ويقر بأن الإدارة علماً قائماً بذاته له أهميته الخاصة ووجوده المستقل.

### 3- النظرية البيروقراطية (Max Weber)

يعتبر Max Weber وBarnard وHerbert Simon من مؤسسي المدرسة الاجتماعية في الإدارة، ويعتبر Weber وهو عالم اجتماع ألماني (1864-1920) من أشهر رواد الإدارة في بلوره مفهوم البيروقراطية. كان هدفه من وضع هذه النظرية هو تحديد مجموعة من القواعد والمبادئ الإدارية اللازمة لتنظيم سير العمل في المنظمات الإدارية الكبيرة، والأجهزة الحكومية. وقد برر Weber اهتمامه بهذه النظرية بالقول أن المؤسسات الحكومية الضخمة تحتاج إلى نظام إداري يضمن الدقة في العمل وإحكام السيطرة على تنفيذ الأعمال، مع تحقيق الكفاءة الإنتاجية. (1)

#### 3-1 المعنى اللفظي للبيروقراطية :

تتكون كلمة بيروقراطية Bureaucracy من مقطعين الأول Bureau وهي تعني مكتب، والثاني Cracy وهي مشتقة من الأصل الإغريقي Kratia ومعناها The Strong أي القوة والكلمة في مجموعها تعني قوة المكتب أو سلطه المكتب. ويأتي أصل كلمة بيروقراطية من الفرنسية من كلمه بيرو (Bureau) أي مكتب، وترمز للمكاتب الحكومية التي كانت في القرن الثامن عشر، والتي كانت تغطي بقطعه من القماش الداكن اللون، ومن اليونانية من كلمه (Kratos)، أي القوة، (السلطة، والسيادة)، وقد استخدمت كلمه البيروقراطية للدلالة على الرجال الذين يجلسون خلف المكاتب الحكومية ويمسكون بأيديهم بالسلطة، ولكن توسع هذا المفهوم ليشمل المؤسسات غير الحكومية، كالمدارس والمستشفيات والمصانع والشركات وغيرها (2).

وكان أول ظهور لهذه النظرية في ألمانيا في أواخر القرن التاسع عشر، ويجمع العلماء والباحثون في مجال الإدارة على انه يرجع الفضل إلى Weber، عالم الاجتماع الألماني (1864-1920)، في وضع نموذج يحدد مفهوماً مثالياً للبيروقراطية يتفق مع التوجهات التي كانت سائدة في عصره، وقد أصبح هذا النظام من أكثر الأنظمة الإدارية الشائعة بعد الثورة الصناعية، فكان لا بد من وجود نظام إداري يستطيع التعامل مع التوسع الهائل في

(1) - عباس، مرجع سابق، ص 56.

(2) - بن حبتور، مرجع سابق، ص 96.

الإنتاج الصناعي، وما نجم عنه من تضخيم في المؤسسات الاقتصادية والصناعية والاجتماعية، وما رافق ذلك من تعقد في الحياة البشرية، وتبين أنه من الصعوبة بمكان أن يستطيع شخص واحد القيام بأعمال متعددة ومعقدة في آن واحد، وهذا كان من المبررات التي دفعت Weber إلى البحث عن تنظيم إداري قادر على ضبط ومراقبه المهمات الصناعية المختلفة، فقام بتحديد المهام والأدوار والصلاحيات لكل شخص ضمن نظام هرمي، بحيث يكون الفرد ضمن هذا التنظيم تابعاً لرئيس واحد، ويتبعه في نفس الوقت مجموعه من المرؤوسين، وحدد Weber مهام وصلاحيات وأدوار المرؤوسين بدقه ضمن لوائح وإجراءات وقواعد مكتوبة، وبذلك تتحكم في سلوك الجماعة البيروقراطية مجموعه ضوابط مقننه جامدة.<sup>(1)</sup>

وكانت وجهه نظر Weber إلى النشاط المؤسسي تقوم على أساس من العلاقات السلطوية، وقد وصف النظرية البيروقراطية بأنها تتضمن تخصص عمل، وأنها تسلسل هرمي محدد للسلطة، ومجموعه من الإجراءات والقواعد الرسمية، وتفاعل موضوعي لا يقوم على العلاقات الإنسانية والشخصية، واختيار للموظفين، وتقدم وترقيه تقوم على أساس مبدأ الاستحقاق.

ونظراً لعدم قدره الرئيس في الدوائر الحكومية على الإشراف على عدد كبير من المرؤوسين الذين يقومون بأعمال مختلفة، (فقد ظهرت الحاجة إلى تحديد المستويات الإدارية المختلفة، بحيث لا يسمح للموظف بالاتصال بغير من يليه مباشرة) وهذا ما يسمى بالتسلسل الوظيفي وعدم تجاوز هذا التسلسل.

ذكر Weber أن التنظيم البيروقراطي يقوم على قاعدة من الشرعية وتحدها الكفاية والعقلانية وذكر أن العقلانية تقوم على المبادئ الأساسية التالية:<sup>(2)</sup>

\*- مبدأ العقلانية: ويشير هذا المبدأ إلى التوجهات الغائية أو الهدفية للنظام، فكل نشاط يقوم به النظام يرتبط بوضوح بأهدافه المحددة، وهذا التوجه الغائي أو الهدفي يشكل المسوغ والسبب القانوني لأي نمط أدائي يمارسه النظام.

(1) - عباس، مرجع سابق، ص 56.

(2) - بن حبتور، مرجع سابق، ص 105.

\*- مبدأ الكفاية: ويشير هذا المبدأ إلى فاعليه النظام والتكلفة، حيث أن التكلفة هي تحقيق النظام لأهدافه، فالاختيار المقبول هو الذي يتصف بأفضل نسبة في العلاقة بين التكلفة والمردود، والتكلفة هناك تعني فقط المردود المادي، بل تشمل الوقت والجهد.

### 3-2 مبادئ النظرية البيروقراطية:

خصص Weber سبع خصائص بيروقراطية تزيد من عقلانية وفاعليه المؤسسات، إذ قدم نموذجاً مثالياً تجريبياً ولم يقدم نموذجاً إدارياً واقعياً يصف أجهزة إدارية بعينها. فوضع مقياساً لما يجب أن تكون عليه التنظيمات الإدارية، والتي قد تقترب منه أو تبتعد عنه درجات. وهذه الخصائص هي:

#### 1- هرمية المكتب: أو تدرج الوظائف

فلكل وظيفة مكتب مخصص عليه مجموعة من الحقوق والمسؤوليات، ويتم تنظيم الوظائف على شكل هرمي، حيث يكون لكل مكتب درجة محدودة من المسؤولية، وأن أي شخص يشغل مكتباً معيناً يخضع للحقوق والواجبات المتعلقة بذلك المركز، وغالباً ما يتم التعبير عن هذا التنظيم الهرمي من خلال لوحات وخرائط تنظيم هرمية<sup>(1)</sup>.

#### 2- التفاعل عبر قوانين وأنظمة

هناك سلوكيات معيارية ولجميع المشتركين في النظام ويتم طبع القوانين والأنظمة في كتيبات أو نشرات تتصف بالوضوح والاختصار بحيث يفهمها جميع الأعضاء، وهذا لضمان الحماية اللازمة للموظف من تعسف رئيسه، كما يمنع ذلك من التحيز في المعاملة أو ممارسة التسلط متى شاء على الموظفين والعمال<sup>(2)</sup>.

#### 3- تخصصه المهام:

حيث يتخصص كل مكتب بنوع من العمل المحدد مما يمكن العاملين من تطوير درجة عالية من المهارة في تأدية مهامهم. وتعتمد البيروقراطية على عمليه التمييز بدقه بين الوظائف المختلفة التي تقوم بها لتفادي الازدواجية، وهذا التخصص بدوره يولد وينمي الخبرة بين الأفراد، وكذلك تقوم البيروقراطية على تدعيم كفاءة الموظفين من خلال إتباع أساليب التوعية والتدريب المناسبة، بحيث تدعم الاختصاص بالكفاءة والخبرة العملية<sup>(3)</sup>.

(1) - عباس، مرجع سابق، ص 57.

(2) - نفس المرجع، نفس الصفحة.

(3) - محمد قاسم القريوتي، نظرية المنظمة والتنظيم. عمان: دار وائل للنشر، 2013، ص 272 .

#### 4- الموضوعية واللاشخصية في اتخاذ القرارات :

فالعلاقة بين الرئيس والمرؤوس علاقة موضوعية غير شخصية، حيث يطبق البعد القانوني للنظام بكل ما يشتمل عليه من قوانين وأنظمة وتعليمات على جميع الأفراد دون تمييز، ولا دخل للاعتبارات الشخصية، ولا يعترف هذا التنظيم بعلاقات الألفة والصدقة والمودة، وكذلك الممارسات الانفعالية أو العاطفية فإنها غير مرغوب فيها في التنظيم البيروقراطي.<sup>(1)</sup>

#### 5- توافر سجلات موثقة:

حيث يقوم النظام بالاحتفاظ بجميع الوثائق في ملفات يستفاد منها في إعداد التقارير أو صنع قرارات أو في عملية التقييم. كما يمكن العودة إليها عند الحاجة، من ذلك السجلات المحاسبية والمالية ووثائق الشراء ووثائق الأفراد وكافة المعاملات مع الخارج.<sup>(2)</sup>

#### 6- الاستخدام المأجور :

حيث يتقاضى جميع العاملين أجرا مقابل عملهم وتفرغ العاملين الكامل للعمل في النظام على الرغم من أنه قد توجد أحيانا قلة من العاملين غير المتفرغين. كما ينظر للإدارة على أنها مهنة تحتاج للتأهيل والتدريب المستمر، وليست هواية. ومن شأن ذلك تحسين مهارات العاملين مما يضمن الأداء الجيد الذي يحقق الأهداف التنظيمية المطلوبة بالتنوع وأقل التكاليف.

#### 7- ضبط المصادر :

بمجرد حصول النظام على أدواته وتجهيزاته التي يحتاج إليها لتحقيق أهدافه، يتم التصرف بها من قبل النظام نفسه، ولا يحق لمن هم خارج النظام أن يتدخلوا في كيفية استخدام هذه المصادر.

#### 8- تأسيس نظام خدمة للأفراد:

ويقصد به وجود نظام وظيفي ينظم حياة الموظفين ويتضمن هذا النظام ما يلي:

- التعيين السليم للأفراد على أساس الكفاءة والخبرة.
- الاحتفاظ بالموظف طالما أدائه وسلوكه صحيحان.
- وجود هيكل عادل للرواتب.
- الترقية ما يعني حصول الموظف على الترقية عند استحقاقها.

(1) نفس المرجع، نفس الصفحة.

(2) - عباس، مرجع سابق، ص 58.

- التقاعد، أي حصول الموظف على راتب تقاعدي أو مكافأة مجزية عند نهاية الخدمة.

### 3-3 مزايا التنظيم البيروقراطي عند فيبر: (1)

الدقة، المعرفة الكاملة بالمستندات، السرعة، الاستمرار، الوضوح، الوحدة، الخضوع الكامل للرؤساء، تخفيض التكلفة الإنسانية والاقتصادية للعمل، تخفيض الاحتكاك بين الأفراد.

### 3-4 نقد نظرية البيروقراطية:

الملاحظ في مسألة النظرية البيروقراطية أن موجة النقد المتعلقة بها تصاعدت بعد وفاة منظرها، إذ أن الدفاع عن النظرية ممكن علمياً إذا كان صاحبها على قيد الحياة، فيعدلها ويطور أفكاره، ويستوعب التطورات التي حدثت في الميدان الإداري. وعليه، فقد وجهت عدة انتقادات لنظرية البيروقراطية يمكن إيجازها فيما يلي: (2)

\*- التجاوب البطيء: تفتقد البيروقراطية إلى السرعة في التكيف والاستجابة إلى المتغيرات بسبب ضخامة التنظيم، وضخامة الإدارة التي تضم العديد من الأفراد في تنظيم هرمي بعيد عن العلاقات الشخصية، التي تعترف بالآدمية والذاتية والإجراءات التي اعتادها الموظف لرفع الكفاية الإنتاجية، فصارت عبئاً روتينياً يصعب الانفصال عنه. كما أن الإجراءات الطويلة والأسرار المكتنبة وعدم المرونة في التنظيم تؤدي كلها إلى البطء في الاستجابة لعوامل التطور والتغيير.

\*- التردد في التغيير: تجابه البيروقراطية تحدياً قوياً لمسايرة التطور وتستجيب له، ولكن الاستجابة بطيئة الإيقاع بسبب التردد والطبيعة المحافظة في التفكير، وهذا عكس ما تتطلبه الإدارة الناجحة في اختيار الأكفاء من الرجال القادرين على التجاوب السريع مع رياح التغيير. (3)

\*- الشعور بالاغتراب: هناك مخاوف من أن تخلق المبالغة في تطبيق البيروقراطية شعوراً بالاغتراب عند العاملين، وخاصة إذا كانت الوظائف روتينية جداً ولا تعطي للموظف شعوراً بقيمة ما يعمل، وذلك لأنه قد يشعر أنه من السهل الاستغناء عليه. (4)

\*- الرغبة في التسلط:

(1) - بن حبتور، مرجع سابق، ص 108.

(2) - نفس المرجع، ص 115.

(3) - نفس المرجع، نفس الصفحة.

(4) - القريوتي، مرجع سابق، ص 275.

يسعى أكثر رجال الإدارة البيروقراطية - خاصة في قمة الهرم - إلى الحصول على المزيد من قوة السلطة والنفوذ. مما يؤدي إلى سوء استعمال السلطة، إضافة على الاتجاه نحو البيروقراطية مخالف للاتجاه نحو المزيد من اللامركزية.

#### 4-تقييم عام للمدرسة الكلاسيكية

تعتبر الأفكار والنظريات والمبادئ التي جاء بها المفكرون الذين صنفناهم ضمن المدرسة الكلاسيكية أفكار على قدر كبير من الأهمية، إذ أن دعائها رجال وعوا العصر الذي عاشوا فيه واستجابوا له استجابة رائعة، فقد كان هدف زيادة الإنتاج في سلم الأوليات في المجتمعات الغربية، كان العمال غير مهرة وغير مدربين ومن مستويات ثقافية متدنية وكانت الحوافز الاقتصادية ذات أثر فعال في نفوس العاملين، وذلك فقد أكدت دراسات الزمن والحركة سبيلا ممتاز أثبتت نجاعته في تحسين الإنتاج وزيادته، وساهم في تقدم المجتمعات الصناعية.

وكذلك لاتزال المبادئ والعناصر الإدارية التي آتى بها أتباع النظريات المختلفة - على الرغم مما توصف به من قصور وعدم الواقعية - إلا أنها تبقى إطارا وتراثا فكريا مفيدا حتى الآن، فلا تزال النظرية البيروقراطية إطارا علميا لفهم البيروقراطية الحكومية وإعادة تنظيم أجهزتها على الرغم من مضي قرن تقريبا على وضعها. ومع هذا فإن ما تقدم لا يعني بأي حال من الأحوال كمال تلك النظريات وتحصنها ضد النقد العلمي، فقد عجزت عن إدراك كثير من الأمور لم تكن ذات أهمية في حينه وفيما يلي بعض المآخذ عليها:

\*- كان لدعاة النظرية فهما محدودا لطبيعة الإنسان، فقد رأوا فيه كائنا جامدا كآلة يجب إعادة تكوينه بشكل يتناسب مع العمل المطلوب منه. وكذلك فإن الإنسان في نظر هذه النظريات إن لم يكن جامدا فهو إنسان اقتصادي، يمكن تعديل سلوكه بالتأثيرات الاقتصادية كزيادة الأجر والحوافز المادية الأخرى. إذ إن رد فعله العكس سيكون حتما زيادة الإنتاج والتماشي مع إرادة الإدارة، وكذلك فإن الإنسان في نظرهم صراحة كان أو ضمنا كسول وقصير النظر وأنانى، وغير قادر على إصدار القرارات الجديدة، إلى غير ذلك من الافتراضات السلبية، وهذه الافتراضات تجافي المنطق والواقعية على الأقل من المنظور العصري الحالي، مما أوقع التنظيمات الإدارية المبنية عليها في مشاكل كثيرة.

\*- تعتبر افتراضات إتباع هذه النظريات عن طبيعة الأجهزة الإدارية والبيئية التي تعمل فيها بعيدة عن الصحة، فهم يفترضون أن الأهداف معروفة والأعمال روتينية متكررة، وأن التنظيم نظام مغلق ومحصن ضد التأثيرات البيئية وهذا الأمر لم يعد صحيحا ولا واقعا.

\*- لم تكن بعض المبادئ التي جاءت بها هذه المدارس قائمة على التجربة ولا على عالمية التطبيق، بل تتناقض مع بعضها كما هو الأمر بالنسبة لمبدأ وحدة الأمر ومبدأ التنسيق، فالمبدأ الأول يقضي أن لا يكون للمرؤوس أكثر من رئيس واحد، بينما بنص المبدأ الثاني على ضرورة وجود أكثر من رئيس للمرؤوسين إذا كان عمله ذو تأثير على أعمال الآخرين، لأن ذلك يساعد على زيادة حالات الاحتكاك والتضارب. إن هذا التناقض لا يقتصر على هذين المبدأين بل يشمل كثيرا منها.

### الفصل الثاني: مدرسة العلاقات الإنسانية

تعتبر هذه المدرسة تحديا للمدرسة التقليدية ورد فعل للإدارة العلمية، حيث ترى هذه المدرسة أن الفرد كائن اجتماعي يتفاعل مع البيئة الاجتماعية، ويتأثر بأفرادها سلوكاً، وأن شعور الفرد وإحساسه بانتمائه لهذه المجموعة هو الأساس الذي يدفعه ويحفزه للعمل والعطاء، حيث ركزت على سلوك الإنسان، وحاجاته النفسية والاجتماعية، واهتمت بالعلاقات الإنسانية داخل التنظيم، وبالتنظيم غير الرسمي للمنظمات. وتعتبر ماري باركر أول ما اهتمت بدراسة العلاقات الإنسانية في الإدارة وأولت اهتماما كبيرا بالجانب السيكولوجي فيما يتعلق بالمبادئ الأساسية للتنظيم الإداري.

تعود البداية القوية للمدرسة لفترة ما بعد الحرب العالمية الأولى، ففي سنة 1918 عقد أول مؤتمر حول العلاقات الإنسانية في الصناعة بضواحي نيويورك، وتكرر انعقاد هذا المؤتمر منذئذ. (1)

بيد أن حركة العلاقات الإنسانية في الإدارة ترتبط أكثر ما ترتبط بجورج إلتون ( Elton Mayo)، (1880-1949) و هو عالم نفس واجتماع استرالي، حيث أكد رفقة زميله روثليز برجر (Roethlis Perger) أن حل المشاكل الإنسانية في العمل يحتاج لدراسة السلوك الإنساني ومعرفته. (2)

(1) - القريوتي، مرجع سابق، ص 75.

(2) - عباس، مرجع سابق، ص 61.

وعكس تايلور الذي دعا إلى القضاء على المشاكل الإنسانية التي تقف عائقاً أمام زيادة الإنتاج، والعمل على الحد منها وجعلها عقلانية، يرى مايو أن معالجة هذه المشاكل والحد منها يتم عن طريق الاهتمام بالعنصر الإنساني. لذا، فإن هذه المدرسة تركز على العاملين والعلاقات الشخصية المتبادلة، وأيضاً على علاقاتهم مع رؤسائهم، كما تركزت الاهتمامات على الحوافز والدوافع، فاهتمت بالفرد في المقام الأول وخصت العمل بالمرتبة الثانية.

### 1- عوامل ظهور مدرسة العلاقات الإنسانية:

- تزايد قوة اتحادات العمال، حيث فسر بعض رجال الصناعة هذه الظاهرة بأنها دلالة على فشلهم في تطوير العلاقات الإنسانية في مصانعهم، ومحاولة تدارك هذا الأمر من خلال الاهتمام أكثر بموضوع العلاقات الإنسانية.

- تحسن أوضاع العمال المادية والثقافية، وهو ما دفعهم للمطالبة بإدارة أفضل تمكنهم من المشاركة في اتخاذ القرارات.

- تطور المسؤولية الاجتماعية لأرباب العمل، وزيادة اهتمام الإدارة بمشاكل المجتمع، بما في ذلك مشاكل الموظفين.

- تزايد المشاكل داخل منظمات الأعمال بفعل زيادة حجم التنظيمات الإدارية.<sup>(1)</sup>

### 2- تجارب هوثورن ( 1924 - 1932 )

تعتبر محاولة إلتون مايو ( Elton Mayo ) وأعوانه في التجارب المعروفة باسم تجارب هوثورن، والتي أجريت في شركة وسترن إيلكتريك (Western Electric) بمصنع (Howthorne) بمدينة شيكاغو، أولى المحاولات المكثفة لدراسة أثر العوامل المادية للعمل على الكفاية الإنتاجية للعاملين.

#### 1-2 التجربة الأولى

قام مايو بدراسة أعراض ظاهرة زيادة معدل دوران العمل في مصنع النسيج في فيلادلفيا. حيث شعرت الإدارة أن معدل الدوران كان مرتفعاً جداً في أحد أقسام المصنع، بينما كان منخفضاً في الأقسام الأخرى. أحد المكاتب الاستشارية درس المشكلة وقدم توصية باستخدام خطة للحوافز المالية لرفع الروح المعنوية للعاملين، انطلاقاً من أن الإنسان كائن اقتصادي

(1) - القريوتي، مرجع سابق، ص 76.

يستجيب للحواجز. لكن هذه التوصية لم تحقق المطلوب، لأن العمال فقدوا الرغبة في زيادة الإنتاج للحصول على المكافآت المحددة.

فتبين أن المشكلة تمثلت في انخفاض الروح المعنوية مصحوبة بكثير من الشكاوي الناتجة عن التعب والتوتر والمتاعب النفسية المحيطة بهم. ذلك أن نظام العمل كان يتطلب أن يعمل الموظف خمسة أيام لمدة 15 ساعة يوميا. وينقسم يوم العمل إلى نصفين تفصلهما 45 دقيقة لتناول الغذاء. كما تبين أن العامل يبقى وفقا لطيلة فترة عمله، فكانت النتيجة أن شعور العامل بأن التعب هو مصدر التعاسة.

قام مايو بإعطاء راحة للعمال وفتح نقاش مع العمال لإعطائهم انطبعا بأنهم جزء لا يتجزء من برنامج كامل للعمل. بمعنى أن آرائهم تهم الإدارة. فكانت النتائج إيجابية، إذ تمكن العمال من تحقيق مستوى من الإنتاج سمح لهم بزيادة دخلهم. واستمرت النتائج الإيجابية خمسة أشهر، بعدها تم توقيف التجربة وعادت الأمور إلى نصابها الأول.

أعيدت التجربة مرة ثانية مع تعديل في فترات الراحة، فعاد الإنتاج إلى التحسن، وشارك مدير المصنع في تحديد فترة الراحة عوض المشرف، فترك انطبعا لدى العمال بأهميتهم في المصنع مما أثر على روحهم المعنوية.

النتيجة: إن الاهتمام بالعنصر البشري وبالعلاقات الإنسانية في العمل والمشاركة في الرأي شكل قوة دفع للعامل لتحسين أدائه.<sup>(1)</sup>

التجربة الثانية:

أ- تجربة الإضاءة: تمت هذه التجربة على أساس تحسين ظروف الإضاءة والتهوية لمعرفة هل ذلك يؤثر على الإنتاجية. فتم تغيير مستويات الإضاءة بتقسيم جماعات العمل إلى مستوى أول فيه إضاءة غير جيدة، ومستوى ثاني به إضاءة جيدة، وكانت النتيجة أن في كلا الحالتين تم تسجيل نفس مستويات الإنتاج.<sup>(2)</sup>

ب- تجربة جدولة العمل: من خلال فحص أثر التعب الجسدي والجهد على الإنتاجية بجدولة وتوزيع ساعات العمل وفترات الراحة على عدة فترات، انطلاقا من طرح المدرسة الكلاسيكية القائم على أساس أنه كلما زاد الإجهاد وزاد وقت العمل وقلت الراحة، تراجعت

(1) - برير، مرجع سابق، ص ص 38-39.

(2) - Philippe Bernoux, *La Sociologie des organisations*. Paris : seuil 2004, p70.

الكفاية الإنتاجية. فكانت النتيجة هي خطأ هذا الافتراض إذ أن معدل الإنتاجية لم يتأثر زيادة أو نقصاً.<sup>(1)</sup>

ج- تجربة الأجر: تمت على أساس إحداث تغييرات على معدلات الأجر، إلى جانب تعديل في علاقة العمل ورصد التغيرات في معدل الإنتاج، حيث ثبت أن حافز الأجر على الكفاية الإنتاجية يكون واضحاً ومستمرًا إذا اقترنت الزيادة في الأجر بتحسّن في الروح المعنوية للعاملين، ودون ذلك يكون أثر عامل الأجر ضعيفاً ويستنفذ مفعوله بسرعة.<sup>(2)</sup>

أثبتت تجارب الإضاءة وجدولة العمل والأجر أن الروح المعنوية للعاملين هي محدد أساسي لمستوى الكفاية الإنتاجية، كما أثبتت التجارب أن التغيرات في ظروف العمل ليست هي المحدد، بل أثر ذلك على معنويات العاملين. ومعنويات العاملين تتأثر أكثر ما تتأثر به بعلاقات العمل التي تمثل الجانب الإنساني للإنتاج.<sup>(3)</sup>

### 3-تقييم مدرسة العلاقات الإنسانية

#### 3-1 إسهامات المدرسة في الفكر الإداري

أسهمت تجارب هوثورن في نشر الاهتمام بالعلاقات الإنسانية في مجال العمل، مما أدى إلى كثير من أنواع التغيير في الممارسة الإدارية خلال الثلاثينات من هذا القرن، ومن الآثار العلمية يمكن ذكر ما يلي<sup>(4)</sup>:

- ظهرت لأول مرة إدارة مهمة في المشروعات تسمى "إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية"، تتولى الاهتمام بحسن استخدام الموارد البشرية المتاحة والعمل على رفاهيتها وحل مشكلات العاملين، بل وصل الأمر إلى حد وجود أقسام للتحليل النفسي داخل هذه الإدارات.

- بدأت الإدارة العامة والخاصة تعترف بحق العاملين في الحصول على إجازات سنوية، وبدأت ساعات العمل الأسبوعية تنخفض تدريجياً حتى وصلت الآن إلى أربعين ساعة أسبوعياً في معظم دول العالم.

- بدأ الاعتراف بحقوق العمال في الرعاية الصحية والنفسية والاجتماعية، فتقررت وجبات العاملين "خاصة في المصانع والمناجم"، وساعة للراحة وتقرر علاج العاملين مجاناً ورعايتهم صحياً والتأمين عليهم.

<sup>(1)</sup> - Ibid, p71.

<sup>(2)</sup> - حسين حريم، إدارة المنظمات: منظور كلي. عمان: الحامد للنشر والتوزيع، 2003، ص26.

<sup>(3)</sup> - القريوتي، مرجع سابق، ص 80.

<sup>(4)</sup> - حريم، نفس المرجع، ص 29.

- بدأ تدريب الرؤساء والمشرفين على مراعاة أصول العلاقات الإنسانية والمعاملة الحسنة للعاملين معهم حتى ترتفع روحهم المعنوية وتزيد قابليتهم للتعاون.

### 3-2 الانتقادات الموجهة لمدرسة العلاقات الإنسانية

إن حركة العلاقات الإنسانية قد ملأت الكثير من الفجوات في المعرفة الإدارية، ورغم ذلك لم تسهم بالقدر الكافي في إيجاد نظرية للإدارة. فقد حذت حذو نظرية الإدارة العلمية في تركيز الجهود على المستويات التشغيلية في التنظيم أكثر من المستويات الوسطى أو العليا. وهو ما أدى إلى بعض المآخذ الخطيرة على أسلوب مدرسة العلاقات الإنسانية، والنتائج التي انتهت إليها، ومنها: (1)

- عدم استخدام الطريقة العلمية للوصول إلى النتائج.
- التحيز المسبق للعلاقات الإنسانية.
- معارضتهم لرجال الأعمال في المجالات التي تناقض مصالحهم.
- علماء النفس والاجتماع يرون أن النتائج محدودة ولم تضيف جديداً.
- لا يرى رجال الفكر الإداري في نتائج دراسات هذه المدرسة حلاً جذرية للوصول إلى علاقات أفضل.
- إغفال التنظيم الرسمي بشكل كبير.
- لم تقدم المدرسة نظرية شاملة بل ركزت فقط على الجوانب الإنسانية.

### الفصل الثالث: المدرسة السلوكية

نتيجة للانتقادات التي وجهت إلى المدرستين الكلاسيكية والعلاقات الإنسانية، ومع بداية الثلاثينات من القرن الماضي، ظهر اتجاه مغاير للفكر الإداري يعتمد على التحليل العميق للعنصر البشري، في إطار المدرسة السلوكية التي رأت بالتقدم العلمي تغييراً في دور الفرد بالعملية الإنتاجية، وأن مبادئ الإدارة يجب أن تركز أيضاً على مجموعة من المبادئ الإنسانية والسلوكية.

(1) - محمد على محمد، علم اجتماع التنظيم. الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 2001، ص ص 160-161.

## 1-نشأة وخصائص المدرسة السلوكية

### 1-1 مقدمة عن المدرسة السلوكية

انطلقت المدرسة السلوكية في تحليلها من خلال دراسة الفرد وشخصيته والاعتبارات النفسية، ودافع السلوك بهدف معرفة تصرفات، والحقيقة أنها لا توجد حواجز أكاديمية بين مدرسة العلاقات الإنسانية والمدرسة السلوكية، لأن المدرستين تتداخلان ببعضهما البعض مما أدى إلى أن يُنسب بعض الكُتّاب إلى مدرسة العلاقات الإنسانية في بعض المؤلفات، ويُنسبون إلى المدرسة السلوكية في مؤلفات أخرى.

وحقيقة الأمر أن المدرسة السلوكية (behavioral school) لا تتماثل مع المدارس التي سبقتها بالرغم من أنها تحمل بعض مبادئ المدرسة الكلاسيكية مثل التأكيد على الكفاية، وبعض مبادئ مدرسة العلاقات الإنسانية مثل تأكيد أهمية العلاقات الإنسانية في محيط العمل، وبناء مناخ ملائم للتعبير عن مواهب العاملين. وأخيراً تركز المدرسة السلوكية على الفهم المتبادل بين أعضاء التنظيم إذ ترى أن يفهم الناس بعضهم بعضاً، لأن توافر مثل هذا الفهم يساعدهم على تحقيق أهدافهم.<sup>(1)</sup>

### 2-1 خصائص وسمات المدرسة السلوكية

للمدرسة السلوكية خصائصها وسماتها التي تتميز بها عن باقي المدارس ومنها :

- أنها مدرسة علمية تطبيقية تقوم على وضع فرضيات عن السلوك التنظيمي وأثره على الإنتاجية، ثم فحص هذه الفرضيات بأسلوب علمي ثم تطبيق النتائج في محيط العمل.
- أنها مدرسة معيارية تقوم على معايير قيمية ( Normative Value Centered ) تهدف إلى تطبيق الأبحاث السلوكية في مجال العمل بغرض إحداث تغيير في اتجاهات سلوكية محددة.

وهي إذن لا تكتفي بالجانب الوصفي، بل تحاول التأثير في السلوك الإداري من أجل حل مشكلات العمل ورفع كفاءة التنظيم.

- تقوم على التفاوض وعلى اعتبار أن حوافز وحاجات الإنسان تحدد سلوكه، ومن ثم تؤكد على أهمية هذه الحاجات. وهي تتميز أيضاً بنظرة متفائلة عن الإنسان وقدراته على الإحداث

(1) - سالم فؤاد وآخرون ، المفاهيم الإدارية الحديثة. عمان: المستقبل للنشر والتوزيع، 1989، ص 122.

والإبداع والإنتاج والمساهمة الفعالة في تحقيق أهداف الإنسان.(1)

- تهدف مدرسة تهدف إلى تحقيق التوازن بين أهداف العاملين وأهداف المنظمة.
- تتميز بنظرتها الشمولية التي تهدف إلى تغيير المناخ ولا تكتفي بالإصلاحات الجانبية والجزئية مثل الأحوال الطبيعية ( كالإضاءة) أو زيادة الرضا الوظيفي عن طريق تغيير بعض أساليب العمل ( كإدخال نظام القطعة أو فترات الاستجمام). فهي تهدف إلى تحقيق نظام إشراف فعال وإلى التعرف على حاجات العاملين ومساعدتهم على إشباعها وتنمية شعور الإنجاز لديهم.
- تهتم بالجماعات وتفاعل هذه الجماعات وتستخدم ديناميكيات الجماعة لتحقيق أهداف المنظمة.
- تستخدم المشاركة كأداة للعمل الإداري. فالمشاركة هنا ليست استشارية كما جاء في مدرسة العلاقات الإنسانية تمنح العامل فقط الإحساس بالمشاركة، وإنما هي مشاركة فعلية في جميع مراحل اتخاذ القرارات.
- تنمية المهارات الإنسانية والعلاقات بين الأفراد والمجموعات، ويشمل ذلك مفهوم الإنسان عن الآخرين وتقويمه لهم وأسلوب تعامله معهم وما ينتج عن ذلك من ردود أفعال. كما يشمل أيضاً مستوى الثقة والانفتاح في التعامل مع الآخرين وسهولة الاتصال بهم.
- اهتمت بدراسة التفاعل بين الفرد والمنظمة والبيئة وخاصة في تناولها لموضوع الدافعية من منظور شامل.
- تهتم بالتغييرات التنظيمية كعملية مستمرة هادفة إلى أحداث التعديلات في أهداف وسياسات الإدارة وعناصر العمل التنظيمي، وذلك لملائمة التنظيم مع التغييرات والظروف البيئية التي يعمل فيها، أو استحداث أساليب إدارية وأوجه نشاط جديدة تحقق للتنظيم سبباً على غيره من التنظيمات وتوفر له الحيوية والفعالية، وتعتبر إدارة التغيير أحد النشاطات المهمة في المؤسسة، إذ ينبغي أن يكون التغيير عملية تلقائية في المؤسسة يتم دون مقاومة(2).

(1) - نفس المرجع، ص 125.

(2) - طلق عوض الله السوط وآخرون، الإدارة العامة: المفاهيم - الوظائف - الأنشطة. جده : حافظ للنشر والتوزيع، 2007، ص 89.

## 2-نظريات المدرسة السلوكية

لا ريب في أن رواد المدرسة السلوكية وأعلامها أوسع من أن يحيط بهم فصل من الفصول أو حتى أي كتاب في الميدان الإداري، لهذا فإن الإشارة إلى النخبة منهم هو محاولة لإنارة الخريطة السلوكية ورؤيتها للإدارة، ولابد في هذا الصدد إلى الإشارة إلى أبحاث أبراهام ماسلو وهيرزبرج وماكريجور.

### 2-1 نظرية الدافعية الإنسانية لأبراهام ماسلو Abraham Maslow

يعتبر أبراهام ماسلو من أشهر علماء النفس الذين أثروا على خط سير المناهج الدراسية خاصة فيما يتعلق بعلم الإدارة في الولايات المتحدة الأمريكية وبقية العالم، كما يعتبر من الرواد في مجال العلوم السلوكية بل إنه يعتبر نقطة البداية في دراسة موضوع الدافعية والحوافز.

قدم ماسلو نظريته في الدافعية الإنسانية والتي حاول فيها أن يُصيغ نسقا مترابطا يفسر من خلاله طبيعة الدوافع أو الحاجات التي تحرك السلوك الإنساني وتشكله. في هذه النظرية يفترض ماسلو أن الحاجات أو الدوافع الإنسانية تنتظم في تدرج أو نظام متصاعد من حيث الأولوية أو شدة التأثير، فعندما تُشبع الحاجات الأكثر أولوية أو الأعظم قوة وإلحاحا، فإن الحاجات التالية في التدرج الهرمي تبرز وتطلب الإشباع هي الأخرى، وعندما تشبع نكون قد صعدنا درجة أعلى على سلم الدوافع، وهكذا حتى نصل إلى قمة الهرم.<sup>(1)</sup>

وتتدرج هذه الحاجات والدوافع وفقا لأولوياتها في النظام المتصاعد على النحو التالي<sup>(2)</sup>:  
أ. **الحاجات الطبيعية ( الفسيولوجية):** مثل الجوع والعطش وتجنب الألم إلى آخره من الحاجات التي تخدم البقاء البيولوجي بشكل مباشر.

ب. **حاجات الأمان:** وتشمل مجموعة من الحاجات المتصلة بالحفاظ على الحالة الراهنة وضمان نوع من النظام والأمان المادي والمعنوي مثل الحاجة إلى الإحساس بالأمن، والسلامة والتأمين الاجتماعي والتأمين الصحي.

ج. **حاجات الحب والانتماء:** وتشمل مجموعة من الحاجات ذات التوجه الاجتماعي مثل الحاجة إلى علاقات حميمة مع أشخاص آخرين، أو الحاجة إلى أن يكون الإنسان عضوا

(1) - طلق عوض الله السوط وآخرون، مرجع سابق، ص 105.

(2) - القريوتي، مرجع سابق، ص ص 87-88.

في جماعة منظمة، أو حاجته إلى بيئة أو إطار اجتماعي يحس فيه الإنسان بالألفة كالعائلة أو الحي أو الأشكال المختلفة من الأنظمة والنشاطات الاجتماعية.

د. حاجات التقدير: هذا النوع من الحاجات كما يراه ماسلو له جانبان:

\*- جانب متعلق باحترام النفس أو الإحساس الداخلي بالقيمة الذاتية.

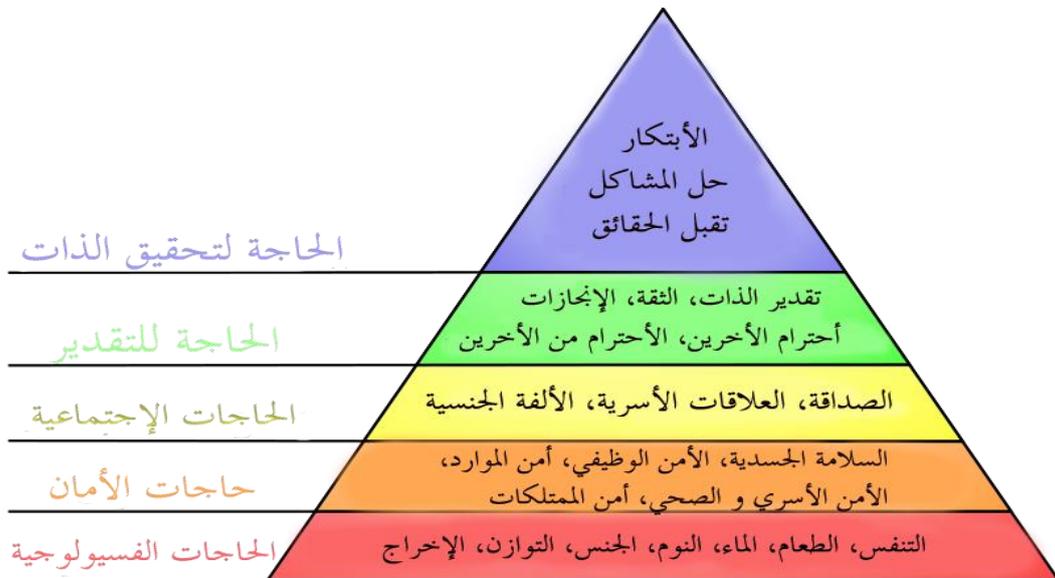
\*- والآخر متعلق بالحاجة إلى اكتساب الاحترام والتقدير من الآخرين.

ويرى ماسلو أن تطور السن والنضج الشخصي يصبح الجانب الأول والأكثر قيمة وأهمية للإنسان.

#### هـ. حاجات تحقيق الذات:

تحت عنوان تحقيق الذات، يصف ماسلو مجموعة من الحاجات أو الدوافع العليا التي لا يصل إليها الإنسان إلا بعد تحقيق إشباع كاف لما يسبقها من الحاجات الأدنى. وتحقيق الذات هنا يشير إلى حاجة الإنسان إلى استخدام كل قدراته ومواهبه وتحقيق كل إمكاناته الكامنة وتنميتها إلى أقصى مدى. ومثل هذه القيم والغايات تمثل في رأي ماسلو حاجات أو دوافع أصيلة وكامنة في الإنسان بشكل طبيعي.<sup>(1)</sup>

الشكل رقم 01: سلم الحاجات لدى ابراهم ماسلو



المصدر: محمد قاسم القريوتي، مبادئ الإدارة. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، ص 2009، ص 89.

(1) - طلق عوض الله السوط وآخرون، مرجع سابق، ص 107.

واجهت نظرية ماسلو عدة انتقادات من الباحثين في مجال الفكر الإداري، ومن أهم ما واجهته من انتقادات:

\* - أن الرئيس أو المشرف ليس المفروض فيه أن يكون عالم نفس يستطيع أن يحلل نفسية من يعملون معه، فالحاجات الكامنة في كل فرد ليس من السهل اكتشافها بمجرد التعامل معه في الحياة العملية، والأمر هنا يحتاج إلى محللين أكثر تخصصاً من مجرد مشرف أو رئيس عمل. وأن التبسيط المُبالغ فيه قد يؤدي إلى نتائج عكسية عندما يظن الرئيس أنه قد عرف ما فيه الكفاية عن سلوك مرؤوسيه<sup>(1)</sup>.

\* - لم تُثبت أي من الدراسات التي أجريت صدق هرمية هذه الحاجات، فقد يكون العامل إنسان فقير لم يشبع بعد حاجاته الطبيعية ولكنه مع ذلك يتمسك بقيم اجتماعية ويأبى الخروج على المجموعة غير الرسمية التي وضعت حداً أعلى للإنتاج يلتزمون به جميعاً مهما كانت المكافأة التي يعده بها رئيسه، وهذا ليس مجرد مثل نادر الحدوث فكثيراً ما نجد أحد الأفراد رغم إشباع حاجاته الطبيعية إلى درجة كبيرة جداً إلا أنها مازالت هي المتحكمة في سلوكه ولا يدفعه للعمل غيرها<sup>(2)</sup>.

## 2-2 نظرية العاملين لهيرزبيرغ Herzberg

تركز نظرية العاملين لفريدريك هيرزبيرغ Herzberg Frederik على دور العمل وظروفه في حياة الأفراد العاملين. وقد قام هيرزبيرغ بدراسة استطلاعية لمئتين من المحاسبين والمهندسين، محاولاً فهم شعورهم حول الأعمال التي يؤديونها، وقد توصل من خلال تلك الدراسة إلى تصنيف فئتين من العوامل، سُمي الفئة الأولى العوامل الدافعية، والثانية العوامل الوقائية<sup>(3)</sup>.

**المجموعة الأولى** وهي التي يسميها هيرزبيرغ العوامل الصحية (الأساسية) وتشمل:

\* - الاستقرار الوظيفي بمعنى الشعور باستمرارية العمل وعدم التهديد بالفصل.

\* - عدالة نظم المؤسسة.

\* - المنزلة المناسبة وهي تشمل المركز الوظيفي والسلطات وساعات العمل ومكان العمل

المحترم مثل المكتب المناسب.

(1) - حريم ، مرجع سابق، ص 31.

(2) - طلق عوض الله السوط وآخرون، مرجع سابق، ص 110.

(3) - القريوتي، مرجع سابق، ص 90.

- \*- الدخل المادي الكافي والمميزات وتشمل جميع ما يتقاضاه العامل من أجر ومميزات مثل العلاج والإجازات ووسيلة المواصلات وغير ذلك.
  - \*- الإشراف والذاتية وتعني وجود قدر من التحكم الذاتي في كيفية أداء العمل.
  - \*- العلاقات الاجتماعية الجيدة في العمل.
  - \*- ظروف العمل وهي تعني ظروف العمل المناسبة من حيث وسائل الأمان وتوفير أدوات العمل والخدمات الأساسية للعاملين.
- حسب هذه النظرية فإن هذه العوامل ليست محفزات بل إن نقصها يعتبر عامل تثبيط ومصدر إحباط وبالعكس فإن توفيرها يجعل العامل راضيا وليس محفزا. أي أنها أشياء لا بد من تلبيتها ولكنها وحدها غير كافية للتحفيز<sup>(1)</sup>.
- المجموعة الثانية:** هي التي يسميها هيرزبرغ ( مجموعة الحوافز) ومنها:
- \*- العمل المثير أي العمل الذي يرضي اهتمامات العامل وقدراته.
  - \*- التقدير، أي التقدير من الرؤساء والزملاء.
  - \*- فرص النمو أي الشعور بوجود فرص للتقدم والتطور وزيادة الدخل.
  - \*- تحمل المسؤوليات أي وجود فرص لتحمل مسئوليات واتخاذ قرارات وقيادة الآخرين.
  - \*- الإنجازات وهي وجود مجال لتحقيق إنجازات وتجاوز الأداء المطلوب كما أو كيفا.
- هذه العوامل هي التي تعتبر محفزة حسب هذه النظرية. بمعنى أن المجموعة الأولى (العوامل الصحية) لا تؤدي إلى تحفز، ولكن نقصها يؤدي إلى عدم الرضا عن العمل.
- الشكل رقم 02 يوضح عوامل التحفيز وعوامل الصحة لدى هيرزبرغ



(1)- طلق عوض الله السوط وآخرون، مرجع سابق، ص 114.

## 2-3 نظرية x و y لدوغلاس ماك غريغور

ولد دوغلاس ماك غريغور " سنة 1906 وتوفي سنة 1964 . كان أستاذا لعلم النفس الصناعي بالولايات المتحدة الأمريكية بجامعة هارفارد. ذهب ماك غريغور في تحليلاته أبعد من ماسلو عندما قدم نظريته في الإدارة، وتحديدًا نظريته حول إدارة قيادة الأفراد، التي نشرها في كتاب صار مرجعا سنة 1960 تحت عنوان "البعد الانساني للمؤسسة".

ينطلق ماك غريغور في تحليله من ملاحظة مفادها عدم وجود نظرية متكاملة حول الوظيفة الإدارية، إذ وإلى ذلك التاريخ لم تكن بعد قد ظهرت نظرية قادرة على الكشف عن أسماه ماك غريغور "بالطاقة الكامنة التي تمثلها الموارد البشرية بالنسبة للمؤسسة، الذي توصل بعد قيامه بمقارنة برامج التكوين الخاصة بمدراء المؤسسات الأمريكية الكبرى، إلى ملاحظة هامة مفادها بأن التكوين الذي كان يتلقاه هؤلاء المدراء لم يكن لها سوى تأثير محدود على ممارساتهم للوظيفة الادارية. فقد رأى ماك غريغور بأن المدراء يغيرون من سلوكهم، وأنماط تسييرهم، وعقلياتهم ليس بفعل تأثير محتوى التكوين الذي يكونوا قد تلقوه، ولكن نتيجة لتصورهم لدور أو وظيفة المدير.

وانطلاقا من ذلك شكل ماك غريغور فكرته بأن لمدراء المؤسسات فرضيات ضمنية حول الطبيعة الإنسانية في العمل، وأنها هي من تقود تصورهم للوظيفة الإدارية، ومن ثمة قام ماك غريغور بصياغة نظريته التي أسماها نظرية X ونظرية Y وهي النظرية التي تقوم على وجود تصورين حول الانسان في العمل<sup>(1)</sup>.

أ - نظرية X :

يعتقد ماك غريغور بأن هذا التصور عن الانسان في العمل، هو التصور المهيمن في الولايات المتحدة الأمريكية، ويقوم على ثلاث فرضيات ضمنية هي:

- \*- أن الفرد العادي يشعر باشمئزاز ونفور متأصل للعمل ويحاول تجنبه بشتى الطرق.
- \*- نتيجة هذا الشعور نحو العمل، يكون من اللازم مراقبة وتوجيه وتهديد الأفراد بالعقوبات، كي يبذلوا الجهد الضروري لتحقيق الأهداف التنظيمية.

\*- يفضل الفرد العادي أن يكون موجهًا، يرغب في تجنب المسؤولية، قليل الطموح، ويبحث عن الأمن قبل كل شيء آخر.<sup>(2)</sup>

(1) - القربوتي، نظرية المنظمة والتنظيم، مرجع سابق، 2013، ص 86.

(2) - القربوتي، السلوك التنظيمي، مرجع سابق، 2012، ص 54.

وهذه الفروض الثلاثة أو التصور التقليدي عن الطبيعة الإنسانية في العمل، كانت تستند إلى مفهوم عن الدوافع ومفاده أن الانسان لا يعمل سوى للحصول على أجر لقاء الجهد الذي يبذله، وأنه يعمل قصد تحقيق أقصى قدر من الاشباع لحاجته، وهي الأفكار التي روجت لها النظرية الكلاسيكية. إلا أن ماك غريغور حاول تقديم صورة مختلفة عن الدوافع الإنسانية، وقال أنها تقوم بالأساس على فكرة هرم الحاجات التي قدمه ماسلو. وقد رأى بأن النظرية الكلاسيكية لم تهتم سوى بالحاجات الفيزيولوجية، وهو ما يفسر تساؤل رجال الإدارة عن السبب في عدم زيادة الإنتاج وتحسين نوعيته برغم الزيادات المستمرة في الأجور والخدمات المقدمة للعاملين. فنظرية X وفق ماك غريغور لا تصف الطبيعة الإنسانية بقدر ما تصف الآثار الناجمة عن تطبيق فلسفة إدارية تستند إلى مبادئ نظريات التنظيم الكلاسيكية وافترضاياتها عن الدوافع الإنسانية.<sup>(1)</sup>

ب - نظرية Y :

لاحظ ماك غريغور بأن الإدارة قد عمدت إلى تعديل سياستها وانتهاج برامج وخطط تهدف إلى تحسين أوضاع العاملين، إلا أن ذلك التعديل لم يكن في الواقع سوى تعديل ظاهري أملت به طبيعة الظروف التي سادت أثناء الحرب العالمية الثانية وما يتطلبه الإنتاج للحرب من مضاعفة الجهد، زيادة على الكساد العالمي آنذاك، وفوقه المشكلات المتعددة التي رافقت عمليات الإنتاج والبيع في تلك السنوات العصيبة.<sup>(2)</sup>

إذن تلك البرامج ومثلما لاحظها ماك غريغور لم تكن تهدف إلى تحقيق التجانس والتوافق بين أهداف الفرد وأهداف التنظيم، ولذلك سعى لتقديم نظرية جديدة، بديلة للنظرية التقليدية أو نظرية X هي النظرية Y التي قامت على أربعة مبادئ أساسية وتمثلت في:<sup>(3)</sup>

\*- أن جهد الفريق أثناء العمل شيء طبيعي مثله مثل اللعب، أو الراحة تماما، ولذلك فإن الانسان يمكنه أن يسير وأن يراقب نفسه بنفسه.

\*- أن الالتزام الشخصي لدى الأفراد في العمل هو في الواقع نتيجة للبحث عن إشباع الحاجات الاجتماعية، ثم أن الانسان في الظروف المناسبة لا يتحمل المسؤولية فقط وإنما يسعى للبحث عنها.

(1) - نفس المرجع، ص 55.

(2) - عباس، مرجع سابق، ص 62.

(3) - نفس المرجع، ص 63.

\*- أن للإنسان القدرة على ممارسة واستخدام خياله وإبداعه خدمة للتنظيم.

\*- أن أنماط التنظيم الحالية لا تستخدم إلا جزءاً من الإمكانيات والقدرات الفكرية للأفراد.

وعليه وبناء على ما تقدم يستنتج ماك غريغور بأن النظريتين X و Y تؤديان إلى نمطين مختلفين من الإدارة أو التسيير. وقام على إثر ذلك إذن بصياغة الطرح الذي يقول بأن نظرية Y ونمط الإدارة والتسيير الذي ينجم عنها يعد أكثر ملاءمة وتماشياً مع الطبيعة الإنسانية، لارتكازه على الدوافع الأكثر عمقا لدى الإنسان. وهو الطرح أو التصور في التسيير الذي يسمح بالدمج ما بين أهداف الفرد وأهداف التنظيم، بحيث يتمكن الفرد من تلبية وإشباع حاجاته الخاصة من خلال إشباع أهداف التنظيم الحديث للمنظمة، ومن ذلك ينتهي ماك غريغور إلى أنه بإمكان الأفراد البرهنة على قدرات وإمكانيات أكبر مما يمكن إدارة التنظيم الحالي تصوره.<sup>(1)</sup>

وإذا كانت نظرية X تنفي وجود مثل هذه القدرات، فإن نظرية Y تمنح الإدارة فرصتها لإمكانية التجديد واكتشاف الوسائل والطرق الجديدة التي تسمح للتنظيم بتوجيه الجهد الإنساني. ولتحقيق ذلك يجب:<sup>(2)</sup>

- توضيح المتطلبات العامة للوظيفة.

- تحديد أهداف محددة يجب تحقيقها خلال مدة معينة.

- مباشرة العملية الإدارية خلال المدة المحددة.

- تقييم النتائج، وهذه الخطوات تتفق مع المبدأ الشائع للإدارة بالأهداف والاشتراك في الإدارة. بتعبير آخر يريد ماك غريغور أن يقول بأن النظرية Y وعلى عكس النظرية X تؤدي إلى الاهتمام بالبعد الإنساني أو العلائقي داخل التنظيم، بالعمل على خلق الجو لملائم لتحفيز الأفراد وتشجيعهم على الالتزام بأهداف التنظيم، ولأجل تحقيق ذلك مطلوب من إدارة التنظيم تغيير أسلوب عملها التقليدي بإشراك العاملين في تصور الأهداف ووضعها قيد التنفيذ بمشاركتهم في الإدارة. فقد تبين من نتائج الدراسة الميدانية التي قام بها أنه:

\*- لا تشكل الرقابة الخارجية والتهديد بالعقاب العنصر الأهم في التأثير على السلوك الإنساني، بل إن للرقابة الذاتية التأثير الأكبر في هذا المجال.

(1) - القريوتي، السلوك التنظيمي، مرجع سابق، ص 55.

(2) - القريوتي، نظرية المنظمة والتنظيم، مرجع سابق، ص 88.

\*- يكرر متوسط الأفراد السلوك الذي يؤدي إلى إشباع حاجاتهم الذاتية ويتجنبون السلوك الذي ينجر عنه الفشل في إشباعها.

\*- لا يتهرب الفرد من المسؤولية بل يبحث عنها في حال توفرت له السبل الكفيلة بإشباع حاجاته.

\*- يتمتع متوسط الأفراد بقدرة عالية على استخدام امكاناتهم الفكرية ويحاولون الإبداع في حل المشكلات التنظيمية.

وصفو القول هو أن الحوافز المادية بصورة عامة لم تعد كافية في خلق الدافعية لدى العاملين وحثهم على بذل مزيد من الجهد، فهم بحاجة أيضا إلى الحوافز المعنوية، وعلى الإدارة السعي للتعرف عليها بالبحث عن الحاجات الأكثر عمقا لدى الإنسان، وفي أعماق الطبيعة الإنسانية.(1)

## 2-4 تقييم عام للمدرسة السلوكية:

جاءت المدرسة السلوكية بنظرياتها المختلفة لتعالج نواحي خلل رأتها في افتراضات المدرسة الكلاسيكية، وفي محاولة لعمل اتخذت تماما الصورة المغايرة للافتراضات السابقة، إذ ركزت على الإنسان وحاجاته المختلفة وافترضت أنها كائن عاطفي، له مجموعة من المشاعر والعواطف والانفعالات التي يجب فهمها والعمل على إشباعها. ومثل بقية مدارس الفكر الإداري، واجهت المدرسة السلوكية انتقادات كما تم تسجيل بعض الإيجابيات فيها يمكن عرضها كما يلي:

### \*- إيجابيات النظرية السلوكية: (2)

- جمعت هذه النظرية ما بين المدرسة التقليدية ومدرسة العلاقات الإنسانية.
- تتميز خصائص المدرسة السلوكية أنها شاملة أكثر من النظريات التي سبقتها.
- يهدف العلاج السلوكي في النظرية السلوكية إلى تحديد السلوكيات المرغوب فيها ووضع الخطة العلاجية وتقييم ومراجعة النتائج.
- من الإيجابيات أن هذه النظرية تركز على السلوك الحاضر وتغفل عن السلوك الذي تم في الماضي.

(1) - عباس، مرجع سابق، ص 63.

(2) - طلق عوض الله السوط وآخرون، مرجع سابق، ص 122.

- تهتم هذه النظرية بتوضيح الأهداف العلاجية واختيار أسلوب العلاج المناسب مع الحالة.
- \* - سلبيات النظرية السلوكية: (1)
- تبسط هذه النظرية تبسط السلوك الإنساني والديناميكي للجماعة، وذلك لأن المدرسة السلوكية استتبطت الأفكار التي اكتسبتها من خلال بعض التجارب التي طبقت على الفئران والتي يمكن أن تطبق على الإنسان.
- ركزت على البيئة وأعطت لها التأثير المطلق من ناحية السيطرة على سلوك الفرد، وبذلك فهي تجرد الإنسان من القدرة على التعامل مع الظروف المحيطة به وتعيقه عن التكيف معها.
- تنكر وجود المعتقدات والقيم الداخلي التي توجد في السلوك، لأن ليس هناك أي معتقدات داخلية توجه سلوك الفرد.
- البناء الإنساني في هذه النظرية هو بناء آلي خالص يتكون من أفعال وردود أفعال، لأن السلوك الإنساني عبارة عن الاستجابة للمثيرات، لكن المدرسة السلوكية تلغي دور الحيوي لقدرة الإنسان على صنع القرار وتحديد المصير.
- من عيوب هذه النظرية أنها تهمل دور الضمير لدى الإنسان ودوره في توجيه السلوك.
- العلاج السلوكي يركز بشكل خاصة على التخلص من الأعراض، وهذا الأمر لا يعمم على كل الاضطرابات النفسية دون مراعاة الأسباب التي تؤدي إلى هذا الاضطراب النفسي.
- تهمل هذه النظرية ماضي الإنسان وتركز على السلوك الحاضر بشكل منعزل مما يؤدي إلى إهمال بعض التجارب وبقائها بدون علاج.
- تركز هذه النظرية على السلوك الظاهر والمعروف أمام الناس، بالرغم من أن الكثير من السلوكيات تكون نابعة دون إقناع بها.

(1) - علي محمد عبد الوهاب، مقدمة في الإدارة. الكويت : معهد الإدارة العامة، 1982، ص 204.

## المحور الثالث: الوظائف الإدارية

عند الحديث عن الإدارة، أول ما يتبادر إلى الذهن هو التساؤل عن الوظائف التي تحتويها وهل هي حkra على المدراء دون الموظفين فقط، وما جدوى دراستها والتعمق في تحليلها. في الواقع الكل مدراء في المنظمة مهما كان موقع الفرد فيها أو وظيفته، إذ عليه الالتزام بما هو مطلوب منه لتحقيق أهداف المنظمة. وحتى يمكن لأي فرد من القيام بعمله بالشكل المطلوب، عليه أن يعي العمليات الإدارية وعناصرها الأساسية ومبادئها العامة. لهذا سيتم تبسيط الوظائف الإدارية وشرحها بشكل موجز ضمن هذا الفصل.

### الفصل الأول: وظيفة التخطيط

غالبا ما يعدّ التخطيط الوظيفة الأولى من وظائف الإدارة، فهي القاعدة التي تقوم عليها الوظائف الإدارية الأخرى. والتخطيط عملية مستمرة تتضمن تحديد طريقة سير الأمور للإجابة عن الأسئلة مثل ماذا يجب أن نفعّل، ومن يقوم به، وأين، ومتى، وكيف. بواسطة التخطيط يمكن إلى حد كبير لأي مدير من تحديد الأنشطة التنظيمية اللازمة لتحقيق الأهداف.

### 1- مفهوم التخطيط وأهميته

تعددت المفاهيم والتعاريف لوظيفة التخطيط ومن هذه التعاريف: إنه الوظيفة الأولى للإدارة والتي تسبق ما عداها من الوظائف وتقوم على عملية الاختيار بين البدائل لإجراءات العمل للمنظمة ككل ولكل قسم أو جزء من أجزائها و لكل فرد من العاملين بها<sup>(1)</sup>. معنى هذا أن وظيفة التخطيط تسبق باقي الوظائف الإدارية الأخرى حيث أنها تقوم على الاختيار الواعي وهذا الاختيار يكون بين مجموعة من البدائل. ويعرفه فايول بأنه "التنبؤ بالمستقبل والاستعداد له فهو بعد النظر الذي يتجلى في القدرة على التنبؤ بالمستقبل والتحضير له بإعداد الخطة المناسبة". من هذا التعريف تضح أن التخطيط يقوم على عملية التفكير والتقدير للمستقبل والنظر في البعد الزمني والتنبؤ بالمتغيرات ووضع الخطط لما يخفيه المستقبل والتأقلم مع الظروف المتغيرة<sup>(2)</sup>.

(1) - عباس، مرجع سابق، ص 77.

(2) - بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 133.

وهناك من يعرف التخطيط بأنه الأسلوب العلمي الذي يتضمن حصر الموارد البشرية والمادية واستخدامها أكفاً استخدام بطريقة علمية وعملية وإنسانية لسد احتياجات المنظمة.<sup>(1)</sup> تتضح من هذا التعريف أن التخطيط هو أسلوب علمي يتم على أساس الموارد اللازمة لعملية الإنتاج وتنظيم الموارد المالية واستخدامها بأحسن الطرق وذلك بوضع خطة شاملة. كما يعرفه جورج تيري كما يلي "التخطيط هو الاختيار المرتبط بالحقائق ووضع واستخدام الفروض المتعلقة بالمستقبل عند تصور الأنظمة المقترحة التي تعتقد بضرورتها لتحقيق النتائج المنشودة".<sup>(2)</sup> من هذا التعريف يتضح أن التخطيط يرتبط بالحقائق وذلك عن طريق الاختيار والانتقاء وكذلك وضع السياسات والإجراءات والخطط اللازمة لتحقيق النتائج والأهداف التي تسعى المؤسسة لتحقيقها. ويعرفه بيرجرون على أنه "تلك العملية التي تسمح بتحديد الأهداف المرجوة والوسائل الأكثر ملائمة لتحقيق هذه الأهداف".<sup>(3)</sup> هذا التعريف يبين أن التخطيط يمكن من تحديد الأهداف والوسائل المناسبة لتحقيقها. من هذه التعاريف السابقة يمين تعريف التخطيط على أنه الوظيفة الإدارية الأولى والتي تعتمد عليها الوظائف الأخرى فهو التقرير سلفاً لما يجب عمله لتحقيق هدف معين. كما أن التخطيط كوظيفة إدارية هو ذلك النشاط الفكري الذي ينتهي بإعداد الخطة. فالخطة هي الناتج الطبيعي للنشاط التخطيطي، وما يتضمنه من عمليات وإجراءات منطقية تقود إلى اتخاذ قرار (موقف، خيار، بديل، حل) حيال موضوع مستقبلي. والخطة في حد ذاتها ليست هدفاً، بل هي وسيلة لتحديد ما يجب تحقيقه من الأهداف، وما يجب القيام به من الأعمال، مما يجعل النزوع إلى المستقبل أهم ميزة لوظيفة التخطيط.<sup>(4)</sup>

للتخطيط أهمية بالغة حيث أنه المنهج العلمي لسير العمل في ضوء خطوات متتابعة، والتخطيط هو النشاط الأساسي الذي تنتهجه الإدارة كمدخل لحل مشاكلها المختلفة، وحينما يفكر المخطط في وضع خطة إدارية أو إنتاجية أو تسويقية أو ما شابه ذلك، فإنه يحاول أن يتوقع ويستشرف المستقبل مستعيناً على ذلك باستقرار الماضي البعيد والحاضر، وتحليل المتغيرات الحاضرة التي تلعب دوراً رئيسياً وملموساً.<sup>(5)</sup> وسوء التخطيط أو غياب التخطيط

(1)- رواء زكي الطويل، محاضرات في الاقتصاد السياسي. عمان: دار زهران للنشر والتوزيع، 2010، ص 174.

(2)- أيوب دخل الله، التربية ومشكلات المجتمع في عصر العولمة. بيروت: دار الكتاب العالمية، 2015، ص 291.

(3)- الطويل، نفس المرجع، نفس الصفحة.

(4)- عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 75.

(5)- الطويل، مرجع سابق، ص 174.

يجعل الأمور تسير في عشوائية وارتجالية مما يؤدي إلى سوء استغلال الأموال، وكذلك ضياع الجهود سدى. وقد حصر رواد الإدارة فوائد عديدة تعود من تطبيق التخطيط السليم نلخصها فيما يأتي:

\*- تحديد الأهداف: لا بد من تحديد الهدف أو الأهداف لأنها النهايات أو النتائج المطلوب تحقيقها في المستقبل، كما أنه من الضروري توضيح هذه الأهداف للأفراد والمؤوسين الذين سوف يعملون ويعانون على تحقيقها، ومما لاشك فيه أن الأهداف هي المرشد الذي يهدي المنظمة إلى الطريق المنشود وإلى وضع المعيار السليم لتقويم الأداء الوظيفي بما يؤدي إلى زيادة فعالية وكفاءة المنظمة والعاملين فيها.<sup>(1)</sup>

\*- التنبؤ بالمستقبل:

إن ما يخفيه الغيب والمستقبل لنا لا يعلمه إلا الله، ولكن دراسة العوامل والمتغيرات التكنولوجية والاقتصادية وإعداد خطة منظمة منطقية تساعد على درء الخطر المتوقع وتقادي ما يحتويه المستقبل من مشكلات.

\*- الترابط المنطقي للقرارات: إن بلورة الأهداف ووضوحها يؤدي إلى الترابط بين القرارات الصادرة من الرئيس إلى المؤوسين، وكذلك الترابط بين الأهداف الكلية والأساسية للمنظمة بصفة عامة.<sup>(2)</sup>

\*- التنسيق: يساعد التخطيط على تنسيق الجهود البشرية بحيث تصب جميع الأهداف الفرعية في الهدف الرئيسي للمنظمة، وبذلك تتضافر جميع الجهود وتتوحد في سبيل تحقيق الغاية.

\*- الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة:

يساعد التخطيط على الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة من عناصر الإنتاج (الموارد المالية، القوى البشرية، المواد الخام، الإدارة)، بحيث نحصل منها على أكبر منفعة ممكنة بأقل تكلفة ممكنة.

\*- الرقابة المحكمة: يسهل التخطيط عملية الرقابة الداخلية والخارجية للمنظمة ويرفع من مستوى أدائها وكفاءتها، وذلك لمتابعة تحقيق الأهداف المحددة مسبقاً، كما يجعل من اليسير

(1) - خليل محمد حسن الشماع وخضير كاظم محمود، نظرية المنظمة. عمان: دار المسيرة، 2009، ص 364.

(2) - بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 134.

قياس النتائج وفقاً لتلك المعايير.<sup>(1)</sup>

\*- تقويم الأداء: يساعد التخطيط على تقويم الأداء ويرفع من الكفاءة والفعالية الإدارية ويرشد المدير والقادة إلى القرارات الصائبة، وذلك لتحقيق الأهداف المنوطة بها.

\*- تسهيل مهمة القائد: يحدد التخطيط أساليب العمل وتقسيمه والخطوات والإجراءات المطلوب اتباعها، مما يجعل الموظفين يعرفون ما هو المطلوب والمتوقع منهم وطريقة إنجازه.

\*- الرضا والارتياح النفسي للعاملين: إن الخطة المحكمة والمدروسة ووضوح الأهداف يجعل الموظفين يؤدون واجباتهم بثقة، حيث إنهم يسيرون في خطة واضحة ومدروسة ومبرمجة لذلك يتبعون أفضل الطرق لتحقيقها، مما يعطيهم شعوراً بالرضا والارتياح النفسي.

\*- يساعد التخطيط على تحديد الاتجاه لأنه مبني على أهداف سبق لك أن حددتها، فالأهداف الواضحة المتناغمة تقود إلى اتجاه، والتخطيط يزيد الاتجاه وضوحاً<sup>(2)</sup>.

\*- يعمل على زيادة الكفاءة والفاعلية.

\*- ضمان وجود الرقابة والمتابعة المستمرة.

\*- تحديد الوقت والتكلفة لكل عملية.

\*- تطوير قاعدة البيئة التنظيمية حسب الأعمال التي يجب أن تنجز (الهيكلة التنظيمية).

\*- تحديد المستويات القياسية في كل مرحلة، وبالتالي يمكن قياس مدى تحقيقنا للأهداف مما يمكننا من إجراء التعديلات اللازمة في الوقت المناسب.<sup>(3)</sup>

## 2- المبادئ السليمة للتخطيط

يعتبر التخطيط في مجال الإدارة نشاطاً قالياً بدئي يتقدم الوظائف الأساسية الأخرى للإدارة، مشكلاً المقدمات الضرورية لاتخاذ القرارات، بما فيها تلك المرتبطة بالنشاط التنظيمي لكل مسؤول إداري، الأمر الذي يجعل التخطيط يعتمد على المبادئ التالية:

- تحديد الأهداف التي سيتوجه النشاط العام الجاري في المنظمة إلى تحقيقها بكفاءة وفعالية.

- التنبؤ بالظروف المستقبلية التي سيمارس في ظلها النشاط الهادف.

(1) - دخل الله، مرجع سابق، ص 62.

(2) - بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 134.

(3) - الطويل، مرجع سابق، ص 175.

- تحديد الوسائل والأساليب والسياسات الكفيلة بتنفيذ المهام المؤدية بفاعلية إلى تحقيق الأهداف المقصودة<sup>(1)</sup>.

- تحديد اتجاهات تطوير المنظمة وطرائق إدارتها (الاستراتيجية) في ضوء أهدافها البعيدة.  
- تحديد الأساليب الكفيلة بتلاؤم المنظمة الإيجابي مع الظروف القائمة والمستجدة، واختيار وسائل النشاط، وأشكال الرقابة، وتوزيع المهام ... مع الأخذ بعين الاعتبار الاجراءات والعمليات المرتبطة بإعداد القرار، ومضمونه، وإصداره، وتنفيذه، وتعديله، في حال الضرورة (التكتيك)، أي في ضوء أهدافها القصيرة أو المرحلية<sup>(2)</sup>.

ومن الجدير بالذكر هنا أن ثمة عوامل تؤثر عند التخطيط في مضمون وشكل القرارات . ولا تقتصر هذه العوامل على القوانين والأنظمة النافذة. كما لا تقتصر على الوضع التنظيمي للمنظمة وإمكاناتها المادية فقط، إذ لا بد من الأخذ بعين الاعتبار الخصائص والسمات الشخصية للمرؤوسين وكذلك مناخ العمل السائد في المنظمة. وعليه يتعين على المدير محاولة معرفة ردود الفعل المتوقعة من جانب المرؤوسين حيال هذا أو ذاك من الأنماط الادارية والأساليب المتبعة في اتخاذ القرارات. ولهذا يستوجب أن يكون اختيار النمط الإداري أحد أهم مجالات وموضوعات التخطيط.<sup>(3)</sup>

وبغض النظر عن أسلوب التخطيط المتبع ومدى المشاركة فيه، فإن تنفيذ خطة المنشأة يحتاج إلى أن تترجم لبرامج تنفيذية زمنية محددة، أي إلى خطط فرعية ( نصف سنوية، ربع سنوية، شهرية، أسبوعية ... ) ترمي الإدارة من خلال تنفيذها إلى تحقيق أهداف الخطة العامة للمنظمة.<sup>(4)</sup>

إن العمل على برمجة الخطة وتحديد المهام والمعلومات الضرورية لتنفيذها، واختيار المنفذين والوسائل، وصياغة مشروع القرار، واتخاذها وإصداره وتبليغه للتنفيذ، ودعمه بوسائل تحفيزية مناسبة، وتعزيزه بنظام توجيهي رقابي وإشرافي فعال، قادر على إحداث التأثير الإيجابي في سلوك المنفذين وتجنب الأخطاء أو الحد منها، أو الكشف عنها وتلافيها والمساهمة عند الضرورة في تصحيح وتعديل القرار أثناء تنفيذه. هذا فضلا عن تقييم المهام المنفذة وتقديم اقتراحات التحسين والتطوير. كل ذلك يدخل في صلب المهام الأساسية للمدير

(1)- عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 77.

(2)- دخل الله، مرجع سابق، ص 64.

(3)- عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 79.

(4)- الشماخ، مرجع سابق، ص 365.

باعتبارها خطوات لا غنى للإدارة عنها على طريق تنفيذ المهام وتحقيق أهداف الخطة. ويعود ذلك إلى: (1)

- أن الخطة العامة لأية منظمة (مؤسسة، شركة، منشأة،..) سواء كانت عامة، خاصة أو مشتركة، إنما تعطي السيادة للأهداف.

- أن الخطة العامة للمنظمة لكي تجد طريقها إلى التنفيذ لا بد من أن تتوزع داخليا إلى خطط فرعية على المستويات الإدارية فيها، أي على كل وحدة من وحداتها التنظيمية، وفي إطارها على عناصرها بما فيها مراكز العمل الوظيفي، مع توضيح خطوط سير العمل وعلاقات التعاون (العلاقات الأفقية) بين الوحدات التنظيمية في المستوى الإداري الواحد.

- أن مهام أية وحدة تنظيمية أياً كان مستواها الإداري في الهيكل التنظيمي، إنما هي مشتقة من مهام المستوى الأعلى، الأمر الذي يجعلها مرتبطة مع بعضها البعض بعلاقات التبعية الإدارية المتبادلة.

- أن طبيعة العملية التخطيطية طبيعة تشاركية، تساندية، تفاعلية وتكاملية. ولهذا فمن الطبيعي أن ترتكز هذه العملية على قاعدة واسعة من المشاركين والمساهمين في بناء الخطة متناسقة، منسجمة ومتكاملة. بالإضافة إلى ضرورة توضيح الأهداف والبرامج للمخططين والمنظمين والمشرفين والمتابعين والمراقبين والمنفذين بما يتناسب مع أدوارهم ونطاق إشرافهم، وعلى أساس من التوازن بين الواجبات والمسؤوليات والصلاحيات.

### 3- أنواع التخطيط

يستخدم الإنسان عملية التخطيط في جميع الأعمال التي يقوم بها سواء بقصد أو بغير قصد (أي بطريقة مباشرة أو غير مباشرة) فالطالب يقوم بعملية التخطيط، والأم في المنزل لا بد أن تقوم بعملية التخطيط ليومها منذ الصباح، فمثلاً طالب الجامعة يبدأ يومه الدراسي بالتفكير متى سيذهب إلى الجامعة أي من المواصلات سيركب وماذا يريد أن يلبس... الخ. ويكون الطالب بمثابة مدير المشروع أي أن هناك بدائل لا بد وأن يقوم بالاختيار من بينها حتى يصل إلى تحقيق الهدف المنشود.

(1) - القريوتي، مبادئ الإدارة، مرجع سابق، ص 167.

وفي النهاية يتضح أن التخطيط يأخذ أشكالاً مختلفة ومتعددة ويمكن وضعها في أربعة أنواع يمارسها مدراء المشاريع وتتقسم كما يلي:

### 3-1 التخطيط حسب الفترة الزمنية:

يقوم أحياناً المشروع بالتخطيط بنفسه حسب فترات زمنية متعددة تخدم الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، وبناء على ذلك يتم تقسيم تلك الخطط إلى ثلاثة أسماء التخطيط طويل المدى، التخطيط متوسط المدى، والتخطيط قصير المدى.

#### \* - التخطيط طويل المدى:

تعيش الشركات الآن في ظل تطور وتغيير اقتصادي كبير، لذلك نجد أن هناك عدد كبير من الشركات كبيرة الحجم وهذا يعني أنها تحتاج إلى تخطيط طويل الأجل بسبب ما تحتاج إليه من رؤوس أموال ضخمة للإنتاج الكبير، وضمان بيعها الكميات المنتجة الكبيرة الحجم. وهذا بدوره يتطلب أعداداً كبيرة من الموظفين والعاملين داخل الشركات، وهذا كله يتطلب من الإدارة داخل الشركات الاعتماد على التخطيط طويل الأجل.

والخطة طويلة الأجل هي تلك الخطة التي توضع لتطبق خلال فترة زمنية طويلة وفي نهايتها يتم الوصول إلى الهدف المنشود. وفي العادة الخطة طويلة الأجل في مجال إدارة الأعمال تتراوح ما بين 3-5 سنوات، وفي مجال الإدارة العامة تزيد عن 10 سنوات.<sup>(1)</sup> ولقد استخدم هنري فايول هذا النوع من التخطيط في شركة التعدين عندما أصبح مديراً لهذه الشركة، وقام بوضع خطة عمل لسير المؤسسة وقسم تلك الخطة إلى عدة خطط سنوية وخطط خاصة، وخطط لمدة أكثر من 10 سنوات، بمعنى أنه قام بوضع خطه طويلة الأجل معتمدة على مجموعة من الخطط قصيرة الأجل.<sup>(2)</sup>

والحقيقة أن الخطط طويلة الأجل تحقق للمشروع فوائد عديدة منها:

- تجعل المسؤولين أن ينظروا إلى المشروع بتحليل أعمق وأدق.
- تطلب من المسؤولين امتلاكهم قدرات إدراكية والعمل على تنمية القدرات.
- عند الاعتماد على خطة طويلة الأجل لا بد من وجود شبكة كاملة من الخطط التي تربط أعمال المشروع بعضها ببعض.
- تجعل المسؤولين أن ينظروا إلى المشروع كوحدة مستمرة تقوم أساساً على خدمة المجتمع.

(1) - فؤاد الشيخ سالم وآخرون، المفاهيم الإدارية الحديثة. عمان: مركز الكتب الأردني، 1995، ص 98.

(2) - القريوتي، مبادئ الإدارة، مرجع سابق، ص 171.

- تجعل المسؤولين ينظروا إلى الأرباح في الأجل الطويل وليس الأجل القصير، وهذا يقوي موقف رجال الأعمال (المشاريع الخاصة) الذين يقولون بأن الهدف من المشاريع الخاصة تقديم خدمات و سلع للجمهور وليس تحقيق الأرباح، وإنما تحقيق الربح يكون الدافع وراء تقديم السلع والخدمات الجيدة.

- يجعل المدراء يهتمون بالأبحاث والدراسات المستمرة حتى يستطيعوا تقديم الافضل دائما وفقا لحاجات المجتمع.(1)

\*- التخطيط متوسط المدى: هو التخطيط الذي يغطي فترة زمنية أقل من خمس سنوات، ويقوم به أفراد الإدارة الوسطى، وهو عبارة عن وسيلة لتخطي العقبات التي تعترض التخطيط طويل الأجل.(2)

\*- التخطيط قصيرة المدى

وهو التخطيط الذي يتعلق بأعمال ينبغي إنجازها في الأجل القريب وتكون مدتها لا تتجاوز السنة، ولا يمكن أن يظهر التخطيط طويل الأجل إلى حيز الوجود ولا يمكن أن يكتب له النجاح إلا إذا كان معتمدا على الخطط قصيرة الأجل، وفي العادة تنقسم الأهداف العامة للمشروع إلى أهداف صغيرة تقوم الأقسام المتعددة داخل المشروع بتحقيقها، ومن ثم نضع الإدارة بناء على تلك الأهداف خطة طويلة الأجل التي تريد الإدارة تحقيقها.(3)

### 3-2 التخطيط حسب نطاق التأثير:

نجد ضمن هذا النوع ثلاثة أنواع من التخطيط، الاستراتيجي والتكتيكي والتشغيلي.

\*- التخطيط الاستراتيجي:

تزايد في السنوات الأخيرة استعمال مفهوم التخطيط الاستراتيجي ضمن المفاهيم الإدارية الحديثة التي على المنظمة استعمالها إذا ما أرادت أن يكتب لها النجاح، وأن تصل إلى تحقيق الأهداف. وهذه الحاجة إلى التخطيط الاستراتيجي بدأت تملئها الظروف التنافسية بين الشركات سواء من خلال الأسواق الداخلية أو الأسواق الخارجية بعد أن شهدت الدول انفتاح اقتصادي فيما بينها. ويركز التخطيط الاستراتيجي على العلاقة الطويلة الأجل بين المنظمة والبيئة التي تعمل بها، وذلك من خلال تحديد المهام والأهداف التي تسعى المنظمة إلى

(1)- فؤاد الشيخ سالم، مرجع سابق، ص 98 .

(2)- الشماع، مرجع سابق، ص 372 .

(3)- نفس المرجع، نفس الصفحة.

تحقيقها وذلك ضمن تحليل الظروف البيئية للمنظمة، والتخطيط الاستراتيجي هو عملية تتضمن مراجعة ظروف السوق وحاجات المستهلك والحالة التنافسية والبيئة الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية.<sup>(1)</sup>

\*- التخطيط التكتيكي: يهدف إلى مساندة التخطيط الاستراتيجي للمنظمة، ويهتم بتقييم صلاحية البدائل المختلفة من الأهداف والاستراتيجيات واقتراح الجديد منها، إذ يتميز بالمرونة في اختيار ومراجعة البدائل، وتمارسه الإدارة الوسطى وتأثيره متوسط المدى، ومن أمثله تقدير حجم الطلب على سلعة معينة في السوق.<sup>(2)</sup>

\*- التخطيط التشغيلي: وتختص بها الإدارة الدنيا ويتم فيه تحديد تفاصيل التخطيط التكتيكي بوضع خطة للأنشطة المتكررة في المنظمة، والقابلة للقياس وهذا في شكل تنبؤات، وتوضع الخطط التشغيلية في شكل موازنات ومعايير تقديرية تسمح بتحديد النتائج بطريقة واضحة. وقد تكون هذه الموازنات شهرية أو أسبوعية أو يومية، وبالتالي يعمل على تقييم مدى تنفيذ خطة النوعين السابقين في شكل أرقام وقيم ومن أمثله تحديد احتياجات إدارة الإنتاج من المواد وقطع الغيار.<sup>(3)</sup>

### 3-3 التخطيط حسب الوظيفة

لو نظرنا إلى هذا النوع من التخطيط نجد أنه يتعلق بالوظائف الموجودة داخل المنظمة وينقسم هذا النوع من التخطيط إلى عدة أشكال منها:

\*- التخطيط الإنتاجي: يعمل هذا النوع من التخطيط على ضمان تدفق المواد الخام والعنصر البشري في العملية الإنتاجية وذلك من خلال مراقبة وضبط العملية الإنتاجية. وكما نعلم أن إدارة الإنتاج تقوم بتحديد المنتج وشكله ومواصفاته، وكل ما يتعلق به وذلك بناء على سياسات عامة متفق عليها من خلال الخطط الطويلة الأجل لكي تبقى عملية الحصول على اللوازم للقيام بالأعباء الإنتاجية تعتمد على الخطط القصيرة الأجل التي تضعها إدارة الإنتاج نفسها والتي توضح فيها دور العمال وساعات العمل وساعات عمل الآلات وقد تكون هذه الخطط أسبوعية وشهرية.<sup>(4)</sup>

(1)- الطويل، مرجع سابق، ص 177.

(2)- لشماع، مرجع سابق، ص 372.

(3)- الطويل، مرجع سابق، ص 178.

(4)- نفس المرجع، نفس الصفحة.

\*- التخطيط المالي: تعتبر الأموال هي شريان الدماء التي تسري داخل المنظمة والتي من خلاله يمكن شراء كل ما ينقص داخل المشروع. وقد أصبحت أهمية هذا النوع من التخطيط تزداد بسبب المشكلات المالية المعقدة التي أصبحت تواجه المشاريع وخاصة في المشاريع الصناعية، لأنها بحاجة بصورة مستمرة إلى تدفق الأموال ويهدف هذا التخطيط إلى التأكد من سلامة الوضع المالي للمشروع، وذلك من خلال ضمان تدفق رأس المال العامل ورأس المال الاحتياطي الضروري لمواجهة ظروف المستقبل المتعددة، كالتكاسات الاقتصادية أو التوسع المفاجئ. ولذلك لا يمكن لأي مشروع ضمان مواجهة هذا المستقبل والتعامل مع أي ظروف طارئة أو مشكلات مفاجئة إلا من خلال التخطيط المالي الذي يحدد طرق تدبير الأموال الأزمة لمواجهة هذه الظروف.(1)

\*- تخطيط القوى العاملة: وهذا النوع من التخطيط في الغالب تقوم به إدارة الأفراد، ويهتم هذا التخطيط بتوفير الأيدي العاملة الضرورية للقيام بالعمل داخل المؤسسة خلال فترة زمنية معينة وذلك لضمان سير أعمال المشروع.

وكما نعلم أن الإنسان هو أساس أي مشروع، ولذلك لا بد من ضمان توفر هذا العنصر بالكم والكيف وفقاً للمتطلبات والاحتياجات داخل المؤسسة، ولا تكتفي هذه الأخيرة بذلك بل أن هذا العنصر يحتاج إلى تدريب طالما بقي داخل المؤسسة. فعلى إدارة المشروع القيام بوضع خطط تدريبية مستمرة لهذا العنصر إذا ما أرادت الشركة أن يكون موظفها مواكباً للتطور التكنولوجي الهائل، وأن يكون على قدر كاف من الخبرة والمهارة اللازمة لأداء الأعمال المطلوبة منه، لذلك نجد أن إدارة الأفراد تقوم بوضع خطط تعمل من خلالها على استقطاب واختيار وتعيين وتدريب أفضل الأشخاص حتى تضمن أداء الأعمال بكفاءة عالية، وأن تبقى المؤسسة في مقدمة الشركات في المنافسة ولذلك تسعى أيضاً للعمل على صيانة المورد البشري أي المحافظة عليه.(2)

#### \*- التخطيط السلي

نتيجة للتطور في هذا العصر ونتيجة لزيادة فهم المستهلك، أصبحت المؤسسات تعمل على تسويق السلع المنتجة بدلاً من زيادة كمية الإنتاج. ومن هنا كان لا بد من التعرف على رغبات وأذواق المستهلك واحتياجاته وميوله حتى تستطيع المؤسسة الإنتاج وفقاً لتلك الرغبات

(1) - عباس، مرجع سابق، ص 94.  
(2) - عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 59.

إذا ما أرادت أن يقبل المستهلك على سلعتها. وكل ذلك يحتاج إلى تخطيط، وفي الغالب هذا النوع من التخطيط تقوم به إدارة التسويق أو على الأقل تقوم إدارة التسويق بمد الجهة المختصة بالتخطيط بالمعلومات والبيانات عن أذواق ورغبات المستهلك، ومن هنا يتضح أن هذا النوع من التخطيط يقوم على أساس الفهم الكامل لأذواق ورغبات وميول واحتياجات المستهلكين.<sup>(1)</sup>

### الفصل الثاني: وظيفة التنظيم

يعد التنظيم وظيفة من وظائف الإدارة وعنصر من عناصرها الأساسية. فبدون التنظيم لا يمكن أن يمارس المديرين مسؤولياتهم، ولا أن يتعاون الأفراد في أداء العمل الجماعي المشترك. أو تحقيق أي مستوى للإنتاجية. كما يبين التنظيم العلاقات بين الأنشطة والسلطات، وقد عرف وارن بلنكت وريموند إتر في كتابهما مقدمة الإدارة وظيفة التنظيم على أنها عملية دمج الموارد البشرية والمادية من خلال هيكل رسمي يبين المهام والسلطات.<sup>(2)</sup>

يرتبط التنظيم ارتباطاً وثيقاً بالتخطيط للعمل الجماعي القائم على التعاون جوهر العمل الإداري. فلا وجود لإدارة جيدة بدون تنظيم جيد، ولا وجود لتنظيم جيد بدون إدارة جيدة قادرة على التوفيق بين الموارد البشرية والمادية، وحشدتها من أجل تحقيق الأهداف المنشودة بكفاءة وفعالية. وبتعبير آخر فإن "التنظيم هو طريق النجاح وما من تطور حسن وإيجابي إلا وكان التنظيم سبيله، وهذا ما يجعل التنظيم أساس كل عمل واع وهادف، ويجعل الوحدة المنظمة تنظيماً حسناً أكثر إدراكاً لغاياتها وأهدافها، وأوفر قدرة على السير نحو هذه الأهداف بأسلوب التخطيط المبرمج وبتبات واطمئنان.<sup>(3)</sup>

ولما كانت المنظمة تشكل كلاً مكوناً من أجزاء، فلا بد من أن تتميز بخصائص البنية الوظيفية، وأن توضع تلك الأجزاء المكونة، كل في المكان المخصص له، وأن يؤدي وظيفته، وأن يرتبط جميعها مع بعضها البعض بعلاقات تساعدتها معاً، وكلاً منها على حده، في أداء الوظيفة العامة، الانتاجية أو الخدمية للمؤسسة، التي تنتمي إليها وتكونها.

(1) - الطويل، مرجع سابق، ص 179.

(2) - بن حبتور، مرجع سابق، ص 147.

(3) - نفس المرجع، نفس الصفحة.

في ضوء ما تقدم، فإن التنظيم ليس هدفا في حد ذاته، وإنما هو وسيلة لحسن تنفيذ أعمال محددة وتحقيق أهداف معينة موضوعة سلفا.

### 1- تعريف التنظيم:

تعددت تعاريف التنظيم بتعدد الباحثين وزوايا الرؤية الى هذا الموضوع، ويمكن على سبيل المثال ذكر التعاريف التالية:

التنظيم هو الطريقة التي يتم بموجبها التعاون الإنساني من أجل تحقيق هدف مشترك. وهو الوسيلة التي ترتبط بها أعداد كبيرة من البشر، يعجزون كأفراد منعزلين عن المواجهة المباشرة، فيرتبطون معا للنهوض بأعمال معقدة في محاولة واعية، منظمة، هادفة لتحقيق أغراض متفق عليها.<sup>(1)</sup>

ويعرف أيضا بأنه هو الشكل الذي تفرغ فيه الجهود الجماعية للارتقاء بفعالية المجهود الجماعي في تحقيق الأهداف المرسومة، وهو التكوين أو المظهر المرتب المحسوس لأي اتحاد انساني بين مجموعة من الأفراد، يشتركون في تحقيق هدف متفق عليه. ومن التعاريف أيضا أن التنظيم يعني توزيع المسؤوليات والتنسيق بين العاملين كافة بشكل يضمن تحقيق أقصى درجة من الكفاية في تحقيق الأهداف المحددة.<sup>(2)</sup>

ويتبين من هذه التعاريف المتشابهة الى حد كبير أن ثمة عناصر أساسية تتضمنها عملية التنظيم وهي:<sup>(3)</sup>

- ضرورة اختيار الأفراد بما تتناسب قدراتهم مع متطلبات أداء ما يوكل إليهم من الأعمال، ويسند من المهام في ضوء النتائج المستهدفة.

- ضرورة وجود نظام من العلاقات بين الأقسام وفي إطارها بين مراكز العمل.

- ضرورة وجود أدوات تنظيمية لتسهيل عمليات العمل الجارية في المنظمة (الوحدة الإنتاجية).

تأتي عملية التنظيم بعد وظيفة التخطيط لتترجم ما جاء في الخطط إلى برامج تنفيذية زمنية، فتحدد الأعمال المطلوبة وطرق القيام بها لتحقيق الأهداف، وذلك عن طريق تجزئتها الى أنشطة رئيسية ومساعدة بما فيها الأنشطة التنسيقية، ليتمكن توزيعها على العاملين،

(1) - عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 75.

(2) - صلاح عبد القادر النعيمي، الإدارة. عمان: دار اليازوري، 2016، ص 89.

(3) - بن حبتور، مرجع سابق، ص 148.

جماعات وأفراداً، في إطار تنظيمي ينعكس في خريطة الهيكل التنظيمي العام للمنظمة. وتجدر الإشارة هنا إلى أنه بعد تكوين تقسيمات ووحدات الهيكل التنظيمي وشغل وظائفها، يتحتم تحديد العلاقات التنظيمية المناسبة بين تلك التقسيمات والوحدات، وفي إطارها بين الوظائف والأعمال على كل المستويات الإدارية.

## 2- علاقة التنظيم ببعض المفاهيم الإدارية:

تتصل العلاقات التنظيمية هذه بمفاهيم أساسية يمكن ذكر أهمها كما يلي:

\* - المسؤولية والسلطة: تتمثل المسؤولية في أن تعيين الأفراد في وظائف معينة يعني التزامهم بأداء مهام محددة لتحقيق الأهداف من ناحية، والانسجام مع غيرها من الأعمال ذات الصلة من ناحية أخرى. وهذا ما يرتب على العاملين تحمل المسؤولية: مساءلتهم ومحاسبتهم من قبل رؤسائهم المباشرين على ما أنجزوه من المهام، وإشعارهم بمستوى أدائهم. أما السلطة فتتمثل في منحهم السلطة المناسبة التي تساعدهم في أداء هذه المهام. أي تلك السلطة التي تعطي الحق في إصدار التوجيهات والأوامر للآخرين، وتلزم هؤلاء إطاعة وتنفيذ تلك الأوامر والتوجيهات<sup>(1)</sup>.

\* - المركزية واللامركزية: تعني المركزية حصر حق اتخاذ القرارات في مستوى الإدارة العليا، أما المستويات الدنيا فلا تملك سوى حق الرجوع إلى المستويات الأعلى للبت في أي أمر من الأمور. في حين تعني اللامركزية توزيع حق اتخاذ القرارات بين مختلف المستويات بما يساعد الإداريين في المستويات العليا على اتخاذ القرارات الهامة، وترك القرارات التفصيلية والتنفيذية للمستويات الأدنى، مع تحملهم المسؤولية عن هذه القرارات والنتائج الناجمة عنها<sup>(2)</sup>.

\* - تفويض السلطة: ويعني عملية تخويل بعض الجهات أو الأشخاص حق اتخاذ القرارات بالنيابة عن الجهة المفوضة، أو باسمها، وتخويلها السلطات المناسبة لتحقيق ذلك. ومن المفيد القول بأن التفويض لا يلغي مسؤولية الرئيس المفوض عن نتيجة التفويض النهائية، أي أنه يبقى مسؤولاً عن تبعات هذا التفويض من النجاح أو الفشل أمام المستوى الأعلى<sup>(3)</sup>.

(1) - عباس، مرجع سابق، ص 141.

(2) - النعيمي، مرجع سابق، ص 94.

(3) - نفس المرجع، نفس الصفحة.

\*- نطاق الإشراف: يتصل هذا المفهوم اتصالاً وثيقاً باللامركزية وتفويض السلطة. ذلك لأنه يعني عدد المرؤوسين، الذين يستطيع الرئيس الواحد أن يشرف عليهم، مباشرة، بكفاءة وفاعلية. يعتمد نطاق الإشراف المناسب على عوامل عديدة، مثل: طبيعة العمل، كفاءة الرئيس والمرؤوسين إضافة إلى كفاءة الاتصالات والتقارب الجغرافي. كما أن لنطاق الإشراف صلة وثيقة أيضاً بشكل الهيكل التنظيمي. فكلما توسع نطاق الإشراف مال الهيكل التنظيمي نحو الاستطالة والامتداد أفقياً، وقصرت بذلك المسافة بين مراكز اتخاذ القرار والمنفذين، وكلما ضاق نطاق الإشراف ازداد الهيكل التنظيمي هرمياً وكثرت مستوياته الإدارية عمودياً، وطالت المسافة بين متخذي القرار ومنفذيها.

ومن الجدير بالذكر هو أن لكلٍ من اتساع وتضييق نطاق الإشراف المباشر أسبابه وآثاره الإيجابية والسلبية، ولعله من الأهم هنا الإشارة إلى ضرورة أن يقترن اتساع نطاق الإشراف بتفويض سلطة اتخاذ القرار، بما يساعد على رفع الروح المعنوية لدى العاملين وتحسين إنتاجيتهم، وتمكين الإدارة العليا من التفرغ للأمور الهامة في مجال التخطيط ورسم السياسات العامة، وهذا ما يتطلب اهتماماً مستمراً بإعداد وتدريب الكوادر الإدارية على مختلف المستويات، حتى يكونوا على مستوى تحمل مسؤوليات ما يفوضون به من الصلاحيات، ويرفعوا من كفاءة وفعالية التنظيم.<sup>(1)</sup>

\*- كفاءة التنظيم: ترتبط كفاءة التنظيم وفعاليتها بجملة من الوسائل التي تساعد إلى حد كبير في تصميم التنظيم نفسه. ومن هذه الوسائل التنظيمية الهامة:

- السجلات: وهي عبارة عن دفاتر وملفات تشتمل على المعلومات الخاصة بالعاملين، وتلك الحقائق والمعلومات المتعلقة بالمنظمة (المنشأة الصناعية).

- الخرائط التنظيمية: وتوضح التقسيمات التنظيمية في المنظمة، وتعكس علاقات السلطة والمسؤولية فيما بينها، وكذلك سبل الاتصال المتبعة، ونوعه داخل البنية الهيكلية للمنظمة.

- الأدلة التنظيمية: وهي عبارة عن وثائق تفسيرية لمحتويات الخريطة التنظيمية. فتوضح ماهية الخطوط العامة الواردة في هذه الخريطة، وتعطي معلومات دقيقة عن الهيكل التنظيمي، تتعلق بتقسيم العمل، وتحديد اختصاصات كل وحدة تنظيمية وواجبات ومسؤوليات وصلاحيات الإداريين الوظيفية، إضافة إلى واجبات ومسؤوليات كل وظيفة وما يتطلبه من

(1) - عباس، مرجع سابق، ص 149.

المؤهلات والقدرات، الواجب توافرها في شاغلها (الوصف الوظيفي)، الأمر الذي يساعد في وضع الإنسان المناسب في المكان المناسب، وتحديد الفئات الأجرية وأساليب الترفيع والترقي والنقل، وغيرها مما يتعلق بإدارة الأفراد.

- التنظيم الرسمي: أن المنشأة كنظام للعمل ليست، ولا يمكن أن تكون مجرد آلات وعدد ومعدات ومواد وأبنية فحسب، وإنما هي قبل كل شيء نظام اجتماعي للعمل، يرتبط أفرادها مع بعضهم البعض بعلاقات اجتماعية وإنسانية. ولهذا فإن الاتجاه الحديث في الإدارة هو الاهتمام بالوجه الاجتماعي والبعد الانساني في التنظيم. فإلى جانب العلاقات الرسمية المكتوبة التي تحدد واجبات ومسؤوليات العاملين وصلاحياتهم وتبعيتهم التنظيمية، توجد علاقات غير رسمية، تنشأ بينهم نتيجة تجمعهم وتوحد جهودهم على أساس العمل المشترك، الذي يسعون، من خلال انجازه، إلى تحقيق الأهداف المشتركة المرسومة.

وعليه، فإن التنظيم الرسمي هو التنظيم الذي يعنى بفعل إدارة المنظمة ككل، بوضع القواعد واللوائح المتعلقة بالعلاقات الرسمية، التي تتحدد في إطارها سلطات الفرد ومسؤولياته وواجباته، في سياق العمل، اتجاه الآخرين لتنفيذ السياسة العامة للمنظمة، وبشكل يحقق التعاون والانسجام بين أعمال الجماعات والأفراد في المنظمة لتحقيق أهدافها على الوجه الأفضل.

التنظيم غير الرسمي: وهو التنظيم الذي يهتم بالأفراد ورغباتهم، ويتجاوب مع أحاسيسهم ومشاعرهم وطموحاتهم، وينظر إليهم نظرة إنسانية. ويتمثل هذا التنظيم في جملة العلاقات والاتصالات التي لم تثبت كتابةً، ولكنها تجري وتتحقق بين العاملين، بنتيجة توافق الآراء وانسجام الاهتمامات وتقارب المشاعر والطموحات والقيم.<sup>(1)</sup>

ويجد التنظيم غير الرسمي هذا اهتماما كبيرا في أدبيات الإدارة وحياة المنظمات، لما له من تأثير على فعالية جماعات العمل، انطلاقا من النظر الى الفرد العامل على أنه كائن اجتماعي وليس مجرد آلة أو أداة. كما لهذه العلاقات الاجتماعية والإنسانية غير الرسمية تأثير كبير على إنتاجية الفرد العامل ورغبته في العمل، ومدى تعاونه الإنساني مع زملائه ورؤسائه في تحقيق الأهداف. ومن هذا المنطلق يتوجب على المسؤول الإداري، أياً كان موقعه في الهيكل التنظيمي، أن يعرف كيف ومتى يستفيد من العلاقات غير الرسمية،

(1) - بن حبتور، مرجع سابق، ص 150.

فيوظفها في خدمة تحقيق الأهداف، وحل المشكلات التي قد تعاني منها المنظمة، ويسعى للمحافظة على المناخ الملائم للعمل لتتوسع وتتعاظم في ظل العلاقات الإنسانية السليمة، التي بدونها يصعب ممارسة التوجيه الفعال كوظيفة إدارية أساسية.<sup>(1)</sup>

### 3- الخطوات الخمسة في عملية التنظيم

-\*الخطوة الأولى: احترام الخطط والأهداف:

تملي الخطط على المنظمة الغاية والأنشطة التي يجب أن تسعى لإنجازها، من الممكن إنشاء إدارات جديدة، أو إعطاء مسؤوليات جديدة لبعض الإدارات القديمة، كما الممكن إلغاء بعض الإدارات. وقد تنشأ علاقات جديدة بين مستويات اتخاذ القرارات، فالتنظيم سينشئ الهيكل الجديد للعلاقات وبقيد العلاقات المعمول بها حالياً.<sup>(2)</sup>

-\*الخطوة الثانية: تحديد الأنشطة الضرورية لإنجاز الأهداف:

ما هي الأنشطة الضرورية لتحقيق الأهداف التنظيمية المحددة؟ يجب إعداد قائمة بالمهام الواجب إنجازها ابتداء بالأعمال المستمرة (التي تتكرر عدة مرات) وانتهاء بالمهام التي تنجز لمرة واحدة.

الخطوة الثالثة: تصنيف الأنشطة:

يبقى المدراء مطالبون بإنجاز ثلاث عمليات:

-/فحص كل نشاط تم تحديده لمعرفة طبيعته (تسويق، إنتاج، ... الخ).

-/ وضع الأنشطة في مجموعات بناء على هذه العلاقات.

-/ البدء بتصميم الأجزاء الأساسية من الهيكل التنظيمي.<sup>(3)</sup>

الخطوة الرابعة: تفويض العمل والسلطات:

إن مفهوم الحصص كقاعدة لهذه الخطوة هو أصل العمل التنظيمي. في بدء الإدارات، الطبيعة، الغاية، المهام، وأداء الإدارة يجب أن يحدد أولاً كأساس للسلطة. هذه الخطوة مهمة في بداية وأثناء العملية التنظيمية<sup>(4)</sup>.

(1) - النعيمي، مرجع سابق، ص 102.

(2) - عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 97.

(3) - القريوتي، مبادئ الإدارة، مرجع سابق، ص 203.

(4) - نفس المرجع، نفس الصفحة.

الخطوة الخامسة: تصميم مستويات العلاقات:

تحدد هذه الخطوة العلاقات الرأسية والعرضية (الأفقية) في المنظمة ككل. الهيكل الأفقي

يبين من هو المسؤول عن كل مهمة. أما الهيكل الرأسي فيقوم بالتالي:

-/ يعرف علاقات العمل بين الإدارات العاملة .

/- يجعل القرار النهائي تحت السيطرة (فعدد المرؤوسين تحت كل مدير واضح).<sup>(1)</sup>

### الفصل الثالث: وظيفة القيادة والتوجيه

إن وظيفتي التخطيط والتنظيم تعبران عن السياسات والأهداف، وتشتملان على المستلزمات المادية والبشرية المناسبة، وأساليب العمل التنظيمية الكفيلة بتحقيقها. ولكن من أجل تحريك تلك السياسات والأهداف وحسن استخدام الإمكانيات المادية والبشرية، لا بد من ممارسة وظيفة قيادة وتوجيه العاملين، بما يضمن التنفيذ الأفضل للمهام المحددة لهم، وصولاً لتحقيق الأهداف الموضوعة. فالتوجيه يتعلق بإرشاد المرؤوسين في أثناء أدائهم للعمل، فتعطى لهم التعليمات الضرورية للتنفيذ، وكيفية التعامل مع ما يمكن أن يواجهوا من المشاكل المتوقعة.

ومن الطبيعي أن تتطلب ممارسة وظيفة التوجيه من كل مسؤول إداري أن يتمتع بقدرة فعلية على التأثير الإيجابي في سلوك مرؤوسيه بما يجعلهم يتصرفون وفق الخطط المرسومة وتحقيق الأهداف المحددة. وهكذا يتجلى التوجيه بوصفه نوعاً من ممارسة القيادة والإشراف على المرؤوسين، في الاتصال بهم وتحفيزهم وتنسيق جهودهم ورفع مستوى كفاءاتهم وتأمين المناخ الملائم لعملهم، والاهتمام بتكوين العلاقات الإنسانية السليمة التي ينبغي أن تسودهم في محيط العمل.<sup>(2)</sup>

#### 1- تعريف التوجيه

يعرّف العلماء التوجيه بأنه تمكين المستخدمين من حسن أدائهم لأعمالهم، فهو عبارة عن الاتصال بالمرؤوسين وإرشادهم عن كيفية أداء الأعمال بالشرح والوصف وترغيبهم بالعمل وصولاً إلى تحقيق الأهداف، لذا لا يعتبر التوجيه تنفيذاً للأعمال وإنما توجيه الآخرين في تنفيذهم للأعمال.<sup>(3)</sup>

(1) - عباس، مرجع سابق، ص 147.

(2) - القريوتي، مبادئ الإدارة، مرجع سابق، ص 263.

(3) - بربر، مرجع سابق، ص 123.

وكلما قل التخطيط والتنظيم كلما زادت الحاجة إلى التوجيه والعكس صحيح، فكلما كان التخطيط والتنظيم أكثر كمالاً كلما كانت المشكلات المتوقعة أقل، وقلت القرارات الفورية التي يضطر المدير إلى اتخاذها عندما يواجه فريقه من المرؤوسين بنشاط نحو الأهداف المرغوبة. والحديث عن التوجيه كوظيفة إدارية يقتضي الحديث عن الاتصال والقيادة والتحفيز والدافعية واتخاذ القرارات. لهذه الأسباب يعتبر التوجيه الوظيفة الأكثر أهمية في المستوى الإداري الأدنى لأنه ببساطة مكان تركز معظم العاملين في المنظمة. وبالعودة لتعريف القيادة هي إنجاز الأعمال من خلال الآخرين، إذا أراد أي شخص أن يكون مشرفاً أو مديراً فعلاً عليه أن يكون قيادياً فعلاً، فحسن مقدرته على توجيه الناس تبرهن مدى فعاليته.<sup>(1)</sup> يعرفه سيد الهواري بأنه الاتصال بالمرؤوسين وإرشادهم للعمل لتحقيق الأهداف. ويعرف علي الشرقاوي وعمر غنايم التوجيه بأنه "العملية التي يتم بها الاتصال بالعاملين من رؤسيتهم لإرشادهم وترغيبهم ولتنسيق جهودهم وقياداتهم لتحقيق الأهداف."<sup>(2)</sup>

## 2-خطوات التوجيه:

تحتل التعليمات والاتصالات مكانة هامة وحساسة في عملية التوجيه، الذي يكاد أن لا يخرج عن كونه فن اعطاء التعليمات والتوجيهات الجيدة، وضمان وصولها للأفراد المعنيين للعمل بها. فلكي يمارس العاملون مهامهم بانسجام وتناغم، لا بد من أن يتلقوا من الإدارة التعليمات والتوجيهات القابلة للتنفيذ كاملة وواضحة وبالسرية المطلوبة. كما لا بد من متابعة تلك التوجيهات والتأكد من فهم العاملين لها، والتعرف على مدى استجابتهم لتنفيذها. ولهذا من الضروري مراعاة الخطوات التالية<sup>(3)</sup>:

\*- إصدار التوجيهات والتعليمات، ويعني أن تعد الإدارة ما يلزم من التوجيهات والتعليمات للشروع في العمل وكيفية أدائه وهذا يتطلب:

- أن تكون التوجيهات والتعليمات كاملة وواضحة، أي أن لا تحتاج، ما أمكن إلى الاستفسار، وأن لا تسمح بالتأويل أو اللبس.

(1) - عباس، مرجع سابق، ص 153.

(2) - محمود حسن الهواسي وحيدر شاكر البرزنجي، مبادئ علم الإدارة الحديثة. دون مكان نشر، دون دار نشر، 2014، ص 107.

(3) - بربر، مرجع سابق، ص 124.

- أن تقترن بموجباتها ومبرراتها بما ييسر فهم العاملين لها ويضمن اقتناع المشرفين بها،  
ويزيد من التزامهم بإيصالها مفهومة، واضحة وفي الوقت المناسب للعاملين.

- أن تكون واقعية، قابلة للتنفيذ، عملاً بهذا القول المأثور "إذا أردت أن تطاع فاطلب  
المستطاع".

- أن تحاول الإدارة، بأشكال مختلفة إشراك المنفذين والمعنيين، إذا اقتضت الضرورة، في  
صياغة التوجيهات، لما لذلك من أهمية من إزكاء روح الولاء للعمل فيهم ، وضمان التزامهم  
واستجابتهم للتنفيذ.

\*- إيصال التوجيهات للأفراد بما يضمن:

- سلامة التوجيهات وعدم تشويهها أو نقلها ناقصة، أو تأخيرها عن الوقت المحدد لئلا  
تقوت فرصة الإفادة منها.

- حسن انتقاء قنوات الاتصال الملائمة لنقل المعلومات (شفوية .. كتابية ، هاتفية ).

- توفر عناصر تحفيزية في التعليمات للالتزام بها، والرغبة في تفهمها والأخذ بروح  
التوجيهات لا بنصها وحرفيتها.

\*- التأكد من تنفيذ التوجيهات، لأن إصدار القرارات ونقلها بوسائل ملائمة وتبليغها  
للمنفذين، ليس هدفاً في حد ذاته. فالقرارات كما هو معروف تتخذ لكي تنفذ تحقيقاً لهدف أو  
مجموعة أهداف محددة. من هنا تأتي أهمية وضرة التأكد من تنفيذ التوجيهات ومعرفة ما  
إذا كانت تحتاج الى شرح، أو تدريب للأفراد الذين توجه اليهم تلك التوجيهات، أو ما إذا كان  
ضمان تنفيذ التعليمات والتوجيهات يتطلب من الإدارة تغيير توجيهاتها أو تعديلها عندما  
تظهر الرقابة عدم واقعية هذه التوجيهات.

### 3- عناصر التوجيه

يتكون التوجيه من ثلاثة عناصر رئيسية هي القيادة والدافعية والاتصال.

\*- القيادة: القيادة الواعية يمكنها التأثير على الأفراد في إطار الجماعة وذلك من خلال  
استثارة دوافعهم للعمل، ولذا تعد القيادة من أهم مظاهر التفاعل الاجتماعي. حيث إن القيادة  
ظاهرة اجتماعية يصعب وضع مفهوم محدد لها إلا إذا تم تحديد الأبعاد التي يجب أن  
يشملها هذا المفهوم. فالقيادة كوظيفة يؤديها الفرد هي عملية تأثير المدير في سلوك التابعين

له في موقف معين. أما مفهوم القيادة كفرد فهي مجموعة من الخصائص التي يمتاز بها القائد.<sup>(1)</sup>

يعرف كثير القيادة بأنها "القدرة على التأثير الشخصي في الجماعة كي تتعاون لتحقيق الهدف المراد بلوغه. ويعرفها بيتش بأنها "عملية التأثير في أشخاص آخرين لتحقيق أهداف معينة. ويعرفها علي السلمي بأنها عملية التأثير في نشاط الأفراد والجماعات وتوجيه ذلك النشاط نحو تحقيق غاية معينة.<sup>(2)</sup>

من أبرز عناصر القيادة الإدارية السلطة والقدرة الإدارية  
\* - السلطة الإدارية

السلطة تعتبر أساس تفسير عملية ظاهره القوة، وقد انتقلت هذه الظاهرة من المجالات السياسية الدستورية إلى المجالات المتعلقة بالإدارة العامة بعد ما أصبحت ظاهرة إدارية. فهي إذا التي نسبغ علي التنظيم شكله الرسمي وعلى القيادات إطارها الشرعي والقوة التي تمكنهم من إصدار القرارات.<sup>(3)</sup>

\* - القدرة الإدارية

تعريف القدرة بأنها المقدرة (فطرية كانت أم مكتسبة) على القيام بأعمال ذهنية أو حركية. أما المهارة فهي القدرة علي القيام بعمل من الأعمال بشكل يتسم بالدقة والسهولة. وترتبط المهارة بالقدرة وهي عبارة عن نشاط يقوم به الفرد أليا بسهولة نتيجة التكرار، كما يرتبط بالقدرة والمهارة في الاستعداد وهي القدرة على اكتساب مهارة من المهارات.<sup>(4)</sup>

يمكن تصنيف أنماط القيادة بطرق مختلفة، إذ تناول موضوع ذلك العديد من المهتمين بالإدارة، ويعد التصنيف التالي هو أكثر التصنيفات شيوعا لأنماط القيادة:<sup>(5)</sup>  
القيادة الديمقراطية: واستنارتهم واستشارتهم لإبداء آرائهم في الموضوعات المرتبطة بالمشروع وفي دراسته من مشكلات.

(1) - عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 101.

(2) - القريوتي، مبادئ الإدارة، مرجع سابق، ص 264.

(3) - عباس، مرجع سابق، ص 158.

(4) - نفس المرجع، نفس الصفحة.

(5) - الهواسي، مرجع سابق، ص 112.

القيادة الاستبدادية: وهو الذي يعتمد على الاستبداد بالرأي واستخدام أسلوب التخويف والتدخل في نطاق مجال عمل الآخرين واختصاصاتهم، وعدم تفويض السلطة في اتخاذ القرار إلى الغير ، فإذا بقي اتخاذ القرار حقا للقائد وحدة.

القيادة المتساهلة

تغير نمط القيادة غير الموجبة أسلوب غير عملي للقيادة، إذ يؤدي إلى تهرب القائد من المسؤولية، فمن خلال ذلك النمط من القيادة يفوض القائد سلطة إصدار القرار إلى المرؤوسين ويصبح القائد كمستشار لكل العملية القيادية.

\*- الدافعية أو التحفيز

تعد الدوافع من العوامل الهامة التي تسهم في نجاح العملية الإدارية، فسلوك الفرد يكون مدفوع إليه بقوة داخلية تسمى الدافع. وينشط الفرد ويزداد نشاطه كلما زادت قوة الدافع كما أن سلوك الفرد يظل مستمرا طالما لم يتم إشباع الدافع.

فتعد الحوافز المادية والمعنوية لدى العاملين أمر بالغ للأهمية في زيادة كفاءتهم وفاعليتهم وقابليتهم للعمل، كما أن أهمية الحوافز تمكنه في المحافظة على معنويات العاملين وانتمائهم للمنظمات وفي رفع كفاءتهم الإنتاجية.<sup>(1)</sup>

إن الإلمام بحاجات الأفراد في كل وقت لمواجهة هذه الحاجات لصالحهم وصالح المنظمة في نفس الوقت عملية من الصعوبة، فهناك تغيرات فردية بين هؤلاء الأفراد ولكل منهم حاجات متعددة والمتغيرة من وقت إلى آخر، فالتحفيز والاستثارة عملية رئيسية في التوجه هدفها الأساسي هو إحداث أقصى ما يمكن من التفاعل بين العاملين والهيئة المديرة.<sup>(2)</sup> أهمية الدوافع هي:<sup>(3)</sup>

- تنشيط الطاقة الكامنة في الفرد، وتتعاون المثيرات الخارجية مع الظروف الداخلية في استثارة النشاط أو العمل.

- اختيار نوع النشاط وتجديده.

- للدوافع دور هام في تأدية السلوك نحو الهدف الذي يشيع الدافع.

- الدافع القوي يؤخر ظهور التعب ويقلل الملل.

(1)- القربوني، مبادئ الإدارة، مرجع سابق، ص 275.

(2)- الهواسي، مرجع سابق، ص 118.

(3)- بربر، مرجع سابق، ص 140.

## \* - الاتصال

يعتبر توفير إمكانية الاتصال التبادلي المستخرج العمل بين المرؤوسين ورؤساء المستويات التنفيذية من أهم الأسس التي تركز نجاح عملية التوجيه. فعملية الاتصالات والتي تتلخص في إرسال المعلومات وتبادلها وتفهمها أحد الأساسيات المطلوبة لإحداث التغيير المطلوب في سلوك وأداء الأعمال بالنسبة للمرؤوسين.

يشير سيد الهواري إلى إن الاتصال هو "عملية يتم من خلالها إيصال معلومات من أي نوع وذلك من أي عضو من الهيكل التنظيمي إلي عضو آخر بغرض أحداث تغيير. ويرى اليون جاك إلي الاتصالات بأنه مجموع المشاعر والأحاسيس والاتجاهات والرغبات المنقولة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة<sup>(1)</sup>.

وتكمن أهمية الاتصال في العناصر الآتية:<sup>(2)</sup>

- دوره في نقل المعلومات اللازمة لاتخاذ القرارات.

- دوره في تنمية روح التعاون بين العاملين والشعور بالترابط والهدف المشترك.

- دوره في استثارة الدافعية والتحفيز.

- دوره في الرقابة علي تطبيق القرارات.

- دوره رفع كفاءة الإنتاج.

أما عن عناصر الاتصال فهي:

- المرسل: هو الشخص الذي يقوم بإرسال الرسالة (المعلومات أو التعليمات).

- المستقبل: هو الشخصية الذي يستقبل الرسالة المبعوثة أو المرسله إليه.

- الغرض من الرسالة: والمقصود به ما هو الغرض المراد تحقيق من عملية الاتصال.

- المضمون: ويعني محتوى الرسالة والتي تتفق في محتواها ومضمونها مع الغرض من

الاتصال.

- وسيلة الاتصال: والمقصود بها الوسيلة التي استخدمها من قبل المرسل لتوصيل الرسالة

إلي المستقبل.

ومن أهم عوامل نجاح الاتصال:<sup>(3)</sup>

(1) - عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 108.

(2) - الهواسي، مرجع سابق، ص 136.

(3) - بربر، مرجع سابق، ص 130.

- تحديد اتجاه الاتصال: ويقصد به الطريق الذي تسلكه المعلومات بين الأفراد في المشروع واتجاه الاتصالات يأخذ شكل الاتصال في اتجاه واحد أو الاتصال في اتجاهين
- يجب أن تكون الرسالة واضحة ولا تحتوي إلا معنى واحد منعا لسوء فهمها أو لمنع التضارب في التنفيذ.
- أن تتضمن الرسالة معلومات جديدة بالنسبة للمرسل إليه.
- أن تتم عملية الاتصال وفقا للتسلسل التنظيمي.
- أن تكون الرسالة على مستوى فهم وإدراك المرسل إليه وليس المرسل.
- أن تتضمن الرسالة أسلوبا يكفل للمرسل إليه سهولة فهمها واستيعابها.
- يجب على المرسل متابعة المرسل إليه عن طريق ملاحظة تصرفاته أثناء تنفيذ مضمون الرسالة، وذلك لضمان تحقيق الهدف من الرسالة.
- ان تتفق وسيلة الاتصال مع الرسالة المطلوب توصيلها من المرسل إلى المرسل إليه.

#### الفصل الرابع: وظيفة الرقابة

تعد الرقابة وظيفة أساسية من وظائف الإدارة، وعنصر رئيسي من عناصر العملية الإدارية. ولقد تطور مفهوم الرقابة إذ لم يعد يقتصر مثلا على مراجعة الأعمال وتدقيقها، والتأكد من اتباع الأنظمة والاجراءات بقدر ما أصبح يركز على تحقيق الأهداف والنتائج، أي على التنفيذ الكمي والنوعي الأفضل للخطط والبرامج الموضوعة ما دامت صحيحة وسليمة. وبذلك فإن الرقابة هي عملية بناء.

#### 1- مفهوم الرقابة:

هي وظيفة من وظائف الإدارة تعنى بقياس وتصحيح أداء المرؤوسين لغرض التأكد من أن الأهداف والخطط الموضوعة قد تم تحقيقها. فهي وظيفة تمكن القائد من التأكد من أن ما تم مطابق لما خطط له.

يعرفها هنري فايول تنطوي الرقابة على التحقق إذا كان كل شيء يحدث طبقا للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة، وأن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها وهي تنطبق على كل شيء معدات أفراد أفعال.<sup>(1)</sup>

(1) - الهواسي، مرجع سابق، ص 150.

ويعرفها الدكتور سعيد محمد عبد الفتاح بأنها الوظيفة التي تحقق توازن العمليات مع المستويات والخطط المحددة سلفاً، وأساس الرقابة هي المعلومات المتوفرة بين أيدي المدراء. وهي الوظيفة التي تهدف إلى تأكد كل رئيس أو قائد أن ما تم إنجازه من أعمال هو ما قصد إنجازه<sup>(1)</sup>.

ومن هذا يمكن أن نبين أن عملية الرقابة تتضمن أمرين:  
\* - التحقق من مدى إنجاز الأهداف المرسومة بكفاية.

\* - الكشف عن المعوقات التي قد تتعرض لتحقيق الأهداف وتعديلها وتقويم الانحرافات وعليه مهما تعددت معاني ومدلولات المفهوم العام للرقابة كوظيفة إدارية، ومهما تباينت مجالاتها ووظائفها ووسائلها في أدبيات الادارية، فإنها لا تتعدى كونها أداة تستخدمها الإدارة من أجل حسن تحقيق أهدافها. ومن هنا تأتي أهمية دور الرقابة في نجاح العملية الإدارية، ورفع درجة كفاءتها وفعاليتها باستمرار، وذلك من خلال مراعاة<sup>(2)</sup>:

- أن الوظيفة الرئيسة للرقابة هي قياس الأداء للتأكد من تحقيق الأهداف، ووضع الخطط موضع التنفيذ بالشكل الصحيح.

- أن الرقابة الحقيقية هي تلك التي تستطيع أن تسبق الأحداث، فتنبه إلى الانحرافات المتوقعة لمنعها قبل حدوثها حتى يتم التنفيذ طبقاً للمعايير المقررة سلفاً.

- أن الرقابة هي عملية نستطيع من خلالها تحديد كيفية إتمام الأعمال، والتأكد من أن ما أُنجز فعلاً هو مطابق لما قصدنا إنجازه.

ومن هذه التعاريف والمعاني، يمكن القول أن الرقابة هي مجموعة من الأعمال الهادفة لقياس سلامة اختيار وتنفيذ المهام، وتطابق الأنشطة مع نظام إدارة الجودة الشاملة والتعليمات والتوجيهات النافذة، والوقوف على أسباب ونتائج الانحرافات وتحديد مسؤولية الأشخاص عن ذلك. هذا إضافة إلى أن العملية الرقابية بطابعها البحثي وأسلوبها التحليلي ونزعتها الإبداعية، وبحكم ضرورة اعتمادها على التقييم الموضوعي لظروف العمل ووسائله، فإنها مطالبة بأن تلهم الإدارة أو تستحثها وترغبها في اتخاذ قرارات حافزية ووقائية وعلاجية، بما يعزز الرقابة الذاتية.<sup>(3)</sup>

(1) - بربر، مرجع سابق، ص 147.

(2) - عباس، مرجع سابق، ص 180.

(3) - بن حبتور، مرجع سابق، ص 213.

## 2- العناصر الأساسية للرقابة:

بالعودة الى مفهوم الرقابة يتبين ارتباط هذا المفهوم بثلاثة عناصر رئيسية تترتب على تحقق العملية الرقابية، وتحدد في الوقت نفسه مراحل وخطوات هذه العملية وهي:

- الهدف حيث يستخدم في الخطة كأداة لقياس وتقييم الأداء مع ما هو مخطط ومرسوم له.
- تحديد معايير الأداء (كمية، نوعية ، فترة زمنية ).
- قياس مستوى الأداء الفعلي ومقارنته بالمعايير الموضوعية (التقييم الموضوعي).
- كشف أسباب انحراف النتائج المتحققة عن النتائج المستهدفة، بما يساعد على اتخاذ الإجراءات الضرورية لإزالة هذا الانحراف (دراسة تحليلية، تقود الى حل المشكلات وتصحيح الانحرافات).<sup>(1)</sup>

فالرقابة التي لا تستند إلى هذه العناصر تكون رقابة عشوائية تؤدي غالباً إلى تبديد المال والجهد والوقت. فتربك العمل، وتتسبب في انخفاض الروح المعنوية لدى العاملين وتدني الانتاجية، مما ينعكس في سوء الأداء وخفض معدلاته.

## 3-أنواع الرقابة:

تشمل الرقابة جميع أنشطة وفعاليات الوحدة الخاضعة للرقابة بغض النظر عن طبيعة وظروف عملها وأهدافها. وتقسم الرقابة، بحسب دليل التقسيم المتبع، أو المعايير المعتمدة ، في المنشأة مثلاً، إلى الأنواع التالية:

\*- الرقابة بحسب معيار الزمن:<sup>(2)</sup>

- الرقابة السابقة أو الوقائية: يعمل هذا النوع من الرقابة على أساس التنبؤ أو توقع الخطأ واكتشافه قبل حدوثه، ويأخذ هذا النوع من الرقابة في الحسبان ضرورة الاستعداد لمواجهة أو الحيلولة دون حدوثه. وفي الممارسة العملية يعني أن المدير لا ينتظر حتى تأتية المعلومات عن وقوع الخطأ أو الانحراف، بل يتوجب عليه السعي إليها بنفسه، ويحاول كشفه قبل حدوثه، أي عليه توجيه وإشراف ومتابعة سير العمل بصورة مستمرة لكي يمنع حدوث الأخطاء.

- الرقابة المرافقة أو الجارية في سياق التنفيذ: ويقصد بهذا النوع من الرقابة مراقبة سير العمل أولاً بأول، أي منذ بدايته وحتى نهايته، فيتم قياس الأداء الحالي وتقييمه بمقارنته مع

(1) - عباس، مرجع سابق، ص 186.  
(2) - الهواسي، مرجع سابق، ص 156.

المعايير الموضوع لاكتشاف الانحراف أو الخطأ لحظة وقوعه، والعمل على تصحيحه فوراً لمنع استفحال أثره الضار ولوقف تفاقم الخسارة.

- الرقابة اللاحقة أو النهائية بعد التنفيذ: لا تتوقف الرقابة بمجرد إنجاز العمل، حيث يقارن هذا الإنجاز الفعلي بالمعايير الموضوعة سلفاً في الخطة، والغرض من هذا الإجراء هو رصد الانحرافات والإبلاغ عنها لعلاجها، ومنع تكرار حدوثها مستقبلاً.

\*- الرقابة بحسب معيار التواتر:

- الرقابة الطارئة: وتسمى أيضاً الرقابة المفاجئة حيث تتم بصورة مفاجئة ودون سابق إنذار من أجل مراقبة العمل وضبطه دون اتخاذ ترتيبات مسبقة من المدير أو الرئيس المباشر.

- الرقابة الدورية: وهي التي تنفذ كل فترة زمنية أي حسب جدول زمني منتظم، حيث يتم تحديدها يومياً أو أسبوعياً أو شهرياً.

- الرقابة المستمرة: وتتم عن طريق المتابعة والإشراف والتقييم المستمر لأداء العمل.

\*- الرقابة بحسب الجهة التي تمارسها:

- الرقابة الداخلية: وتمارس من قبل المديرين والمشرفين ورؤساء مجموعات العمل وكذلك من أجهزة الرقابة.

- الرقابة الخارجية: وتمارس من الجهات المختصة والأجهزة الرقابية المركزية.

\*- الرقابة بحسب المجال الذي تمارس فيه:

- الرقابة الشاملة وتتناول كامل جوانب العملية الإدارية وجميع أوجه النشاط والفعاليات التي تقوم بها الوحدة أو المنظمة (شركة، منشأة، مصنع).

- الرقابة الجزئية وتمارس في مجالات مختارة، معينة ذات أهمية خاصة في حياة المنظمة وتحقيق أهدافها.

بالإضافة إلى ما سبق يمكن أن تكون الرقابة معلنة، مفاجئة، فردية، جماعية، مكتتبية، أو ميدانية. كما تتعدد وتتوغل أدوات ووسائل الرقابة مثل: الإجراءات والنماذج والتقارير والمعايير.

#### 4- المقومات الأساسية لفعالية العملية الرقابية:

من الطبيعي أن تختلف أساليب الرقابة باختلاف المشروع وطبيعة الأعمال والمهام. ويأتي اختلاف الأساليب هذه في إطار اختيار الأنسب والأفضل منها. أي الأكثر ملاءمة لطبيعة

النشاط الخاضع للرقابة، إلا أنه ثمة مقومات أساسية يتوقف عليها إلى حد بعيد نجاح النظام الرقابي ومدى فعاليته. ومن هذه المقومات:

\* - الاقتصاد في النفقات: وهو ما تهدف الرقابة إليه أصلاً، وذلك من خلال الحد من الانحراف عن الخطة، وبالتالي الحد من النفقات غير المبررة، وكذلك من الخسائر، مما يجعل مردود العملية الرقابية أكبر من نفقاتها، ويرفع مستوى إنتاجية العمل وجودته.

\* - الوضوح: أي ضرورة مراعاة تلاؤم النظام الرقابي المتبع مع النشاط موضوع الرقابة، الأمر الذي يمكن المديرين من استيعابه وقراءة تقاريره والعمل على تطبيقه. ومن هنا أيضاً تتبع أهمية ضرورة تبسيط إجراءات النظام الرقابي والربط بين أهدافه وأهداف المنظمة، وقبول المسؤولين والمنفذين بمعايير الرقابة المعتمدة، مما يستوجب اشراكهم في تحديد هذه المعايير. (1)

\* - التوقيت المناسب: ويعني التركيز بالدرجة الأولى لا على الرقابة اللاحقة أو النهائية التي تكفي بتسجيل ما وقع من الأخطاء وما حدث من الانحرافات، وتنتهي غالباً باقتراح العقوبات، بل يعني الرقابة السابقة الواقية، منعاً لوقوع الأخطاء وحدوث الانحرافات. وفي كل الأحوال لا بد من مراعاة الوقت من قبل معدي تقارير الرقابة، وإيصالها إلى الجهات المعنية في الوقت المناسب: ليسهل معها التصرف، وتصحيح الأخطاء، وتقويم الانحرافات.

\* - الموضوعية في التقييم، أي التأكيد على تقييم المرؤوسين وأدائهم على أسس موضوعية. إن ذلك يشجعهم على الارتقاء بأدائهم، وإلا فإن التأثير سيكون سلبياً على إنتاجيتهم، وعلى شعورهم بعدم الثقة تجاه الإدارة. ولهذا أيضاً، يجب أن تكون معايير التقييم واقعية وقابلة للتحقيق.

\* - المرونة: أي أن تتوافر في النظام الرقابي إمكانية التكيف مع المتغيرات المستجدة مثل تغير الخطط والأهداف والمهام والطاقة الإنتاجية الناجمة عن تقادم الآلات أو استحداثها واستبدالها. (2)

(1) - بربر، مرجع سابق، ص 160.  
(2) - الهواسي، مرجع سابق، ص 157.

\*- التنظيم السليم: ويحدد مهام وصلاحيات الوحدات التنظيمية، وفي إطارها مهام المسؤولين والأفراد. وهذا شيء لا بد منه للعملية الرقابية، إذ لا يمكن ضمان رقابة فعالة دون معرفة مسبقة للمهام، والأهداف، والمسؤولين عن تنفيذ الخطط والبرامج.

\*- نظام المعلومات: ويهدف الى ضمان سلامة تدفق المعلومات الإدارية، التي بدونها لا يمكن ممارسة العملية الرقابية، وبالتالي تحقيق الأهداف المخططة. وعليه لا بد من أن تتوفر تلك المعلومات كاملة، واضحة دقيقة وفي الوقت المناسب.

\*- الاتصالات: وذلك لأهميتها في ممارسة المنظمة لنشاطاتها ووظائفها، مما يتطلب تأمين الوسائل والقنوات المناسبة لانتقال المعلومات بين مختلف المستويات الادارية في المنظمة وبينها وبين بيئتها<sup>(1)</sup>.

تمثل عملية الاتصال عنصراً حيوياً لتأمين المعطيات والبيانات والمعلومات المطلوبة، وإيصالها الى الجهات المعنية. ولزيادة فعالية النظام الرقابي، يتعين تحديد نوع المعلومات التي تحتاجها هذه الجهة أو تلك، تحديد مصادر الحصول على تلك المعلومات، بالإضافة إلى الوسائل المستخدمة في عملية الاتصال، وتحديد أساليب عرض المعلومات ومواعيد إرسالها الى الجهات المستفيدة.<sup>(2)</sup>

ومع أهمية وضرة إيجاد جهاز رقابي فعال في إطار التنظيم العام الداخلي وتحديد موقعه في الهيكل التنظيمي، وكذلك اختصاصاته وصلاحياته، والمجال الذي يشملته بنشاطه، إلا أن ذلك لا يعني إعفاء المسؤول الإداري، بغض النظر عن المستوى التنظيمي الذي يمارس فيه عمله، من القيام بواجباته والتزاماته الرقابية، بل يعني مع وجود هذا الجهاز الرقابي، أن يزيد من اهتمامه وحرصه على أداء الوظيفة الرقابية، باعتبارها وظيفة إدارية أساسية، تدخل في صلب مهامه وواجباته الوظيفية. فكل مسؤول إداري هو، بالضرورة مراقبٌ ولكن ليس كل مراقب هو مسؤول إداري.

ويعود ذلك إلى أن الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكولة إلى مجموعة العاملين والأفراد الذين يشرف عليهم اشرافاً مباشراً . ولهذا فإنه ملزم بتتبع حسن سير عمل هذه المجموعة ، وتنسيقه مع عمل المجموعات الأخرى، الأمر الذي يتطلب منه معرفة التنفيذ الفعلي للمهام

(1)- القريوتي، مبادئ الإدارة، مرجع سابق، ص 337.

(2)- عباس، مرجع سابق، ص 191.

بالمقارنة مع المهام المقررة، ومعرفة أسباب عدم التنفيذ، الموضوعية والذاتية، والسعي باتجاه اتمام الأعمال وانجاز المهام بالكمية المطلوبة والمواصفات الموضوعية.<sup>(1)</sup>

ومن الطبيعي أن يتعذر القيام بمثل هذه المهمة الرقابية إلا بالاعتماد على التغذية الراجعة . فبفضل ذلك يمكن، ليس فقط، تقويم الانحرافات الحاصلة فحسب، بل يمكن أيضاً أحداث التطوير التنظيمي اللازم لتحسين انتاجية العاملين أفراداً ومجموعات والمنشأة ككل.

والجدير بالذكر هنا، أن الرقابة الإدارية الفعالة لا تتوجه إلى نتائج العمل النهائية فقط ، لتتصيد الأخطاء، وتتخذ أو تقترح فرض العقوبات، بقدر ما تتمتع بالقدرة التربوية والتنقيفية للإدارة الناشطة على تعزيز الثقة بالنفس، وتحرير الطاقات الكامنة لتذليل الصعوبات، وزرع حب التفوق في قلوب العاملين.<sup>(2)</sup>

فالرقابة الإدارية حافز إيجابي على العمل ومؤازرة حقيقية للإدارة من أجل زيادة الإنتاجية، وبخاصة إذا ما استخدمت نتائج الرقابة الموضوعية استخداماً عادلاً، واقتربت التوصيات والمقترحات قبل كل شيء ببرامج تطويرية تدريبية لزيادة معارف العاملين ومهاراتهم التنفيذية والإدارية، وبأفضل تلبية ممكنة لحاجاتهم المادية والمعنوية، والتزامهم بتنفيذ ما حدد لهم من الأعمال والمهام في بطاقات وصف الوظائف التي يشغلونها.<sup>(3)</sup>

### الفصل الخامس: وظيفة التوظيف

يعتبر الموظفون والعمال المنتمون لأي منظمة المورد الأكثر أهمية من جميع الموارد الأخرى. هذه الموارد البشرية حصلت عليها المنظمة من خلال التوظيف. فهي مطالبة بتحديد وجذب والمحافظة على الموظفين المؤهلين لملء المواقع الشاغرة فيها من خلال التوظيف. هذا الأخير يبدأ بتخطيط الموارد البشرية واختيار الموظفين ويستمر طوال وجودهم بالمنظمة.

#### 1- مفهوم التوظيف:

يمكن تعريف عملية التوظيف على أنها مجموعة من الفعاليات التي تستخدمها المنظمة لاستقطاب مرشحين للعمل، والذين لديهم الكفاءة والتميز والقدرة على المساهمة في تحقيق أهداف المنظمة.<sup>(4)</sup>

(1)- الهواسي، مرجع سابق، ص 157.

(2)- بن حبتور، مرجع سابق، ص 224.

(3)- نفس المرجع، ص 225.

(4)- أحمد ماهر، إدارة الموارد البشرية. الإسكندرية: الدار الجامعية الإسكندرية، 2004، ص 35.

كما يعرف على أنه توفير الكوادر البشرية التي تحتاجها المنظمة، واللجوء إلى مصادر توفر هذه الموارد بمختلف الوسائل، لتتمكن من اختيار و تعيين الأشخاص للعمل. كما يمكن اعتبار التوظيف سلسلة زمنية من العمليات هدفها البحث عن الأفراد واختيارهم.<sup>(1)</sup>

كما يعرف أيضا على أنه العملية المستمرة التي تقتضي من المؤسسة تحديد احتياجاتها من القوى العاملة القادرة والراغبة والمتاحة للعمل، والبحث عن هذه العناصر وترغيبها للعمل في المؤسسة، ثم اختيار أفضل العناصر المتقدمين ليكونوا أعضاء لها وإعداد هؤلاء، والمساهمة في تحقيق أهداف المؤسسة، وحثهم وترغيبهم في العمل والاستمرار فيه لضمان توافر عناصر الولاء و التعاون وروح الجماعة.<sup>(2)</sup>

يعرف فيوت (GUYOT) التوظيف على أنه وضع خطة أو برنامج يبين حاجة المؤسسة من العاملين، مع تصنيفها لاحتياجات من حيث المهارات والتخصصات المطلوبة والعدد المتاح من كل نوع من أنواع التخصص والوقت الذي ينبغي أن تتوفر فيه الكفاءات. ويعرفه دوبوا لندال" (DEBOIS LANDELLE) بتعاقد فرد أو العديد من الأفراد مع مؤسسة معينة وفقا لشروط، وذلك من أجل الحفاظ على أهداف كل توظيف وذلك بالبحث عن المنصب الذي يليق والكفاءة الفردية مع رؤية قدرات الأفراد على التأقلم وتحقيق كفاية مباشرة.<sup>(3)</sup>

أما مصطفى مصطفى كمال فيعرفه على أنه القدرة على اختيار الأفراد أو الفرد الذي يستطيع تقديم أداء جيد، والذي لديه دافعية ورغبة في العمل، كما يسمو التوظيف إلى اختيار الأفراد الذين لديهم رضا عن العمل وذلك من أجل تخفيض نسب الغياب والحوادث والتزاعات.<sup>(4)</sup>

من خلال التعاريف السابقة، يمكن اعتبار بأن التوظيف هو تلك العمليات التي تمر بها المنظمة لاستقطاب وجلب الأفراد ذوو تأهيل وكفاءة تتناسب لشغل المناصب الشاغرة، والقادرين على تحمل مسؤولياتهم والوصول بالإمكانات الخاصة بالمنظمة نحو تحقيق أهدافها.<sup>(5)</sup>

(1)- رفعت عبد الحليم الفاعوري، إدارة الإبداع التنظيمي. القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005، ص 27.

(2) - Dimitrie Weisse, Pierre Morin, **pratique de la fonction personnelle**. Paris : les éditions d'organisation, 1982, P 279.

(3)- خالد عبد الرحيم الهيثي، إدارة الموارد البشرية. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2003، ص 58.

(4)- نفس المرجع، ص 61.

(5)- الفاعوري، نفس المرجع، ص 33.

ن خلال ما سبق عرضه من تعاريف، يمكن ملاحظة أن هناك من حصر التوظيف في المعنى الضيق له وهو استقطاب واختيار وتعيين، في حين أن هناك من أعطاه معنى واسعاً، ليشمل مختلف الوظائف التي تقوم بها إدارة الموارد البشرية. ولكن الرأي الأول يعد هو الأصح في نظر غالبية الباحثين في ميدان الإدارة وخاصة إدارة الموارد البشرية، لأن التوظيف ما هو إلا نشاط فرعي من أنشطة إدارة الموارد البشرية.

## 2- أهمية التوظيف

احتل التوظيف أهمية بالغة في المنظمة باعتباره النشاط الذي يتم من خلاله توفير احتياجات المنظمة من الموارد البشرية، والتوظيف يجيب عن الأسئلة التالية:

\*- ماهي المصادر التي يمكن أن تلجأ إليها المنظمة للحصول على موارد بشرية تتلاءم ومتطلبات المنصب الشاغر على مستوى المنظمة ؟

\*- ماهي الأساليب والإجراءات التي تتبعها المنظمة من أجل اختيار الأفضل من بين المتقدمين لطلب التوظيف، بحيث تحقق مبدأ وضع الشخص المناسب في المكان المناسب؟  
كما تبرز أهمية التوظيف من خلال الدور الذي يلعبه في إنجاح استراتيجية إدارة الموارد البشرية.

تبرز أهمية التوظيف في كون إدارة الموارد البشرية تضطلع بمهمة إدارة شؤون العاملين في المنظمة خلال مساهمهم المهني، وذلك من خلال ما يسمى بعملية تكوين الموارد البشرية "التي تتشكل من عدة وظائف متسلسلة، ومتكاملة تسعى لتوفير مورد بشري كفاء يخدم أهداف المنظمة، وتتمثل هذه الوظائف في تصميم وتحليل العمل، تخطيط الموارد البشرية، توظيف الموارد البشرية، التدريب والتأهيل، تقييم الأداء والتي تلعب عملية التوظيف فيها دوراً أساسياً من خلال ارتباطها بالوظائف السابقة.<sup>(1)</sup>

تعتمد عملية التوظيف على المعلومات التي توفرها لها عملية تصميم وتحليل الوظائف من خلال ما توفره لها من معلومات عن الوظيفة وعن شاغلها تساعدها على وضع معايير الانتقاء التي تضمن اختيار الأنسب من بين المتقدمين. وترتبط عملية التوظيف بتخطيط الموارد البشرية من خلال ما يوفره لها من تحديد نوعي وعددي للموارد البشرية التي يحتاج إليها حجم العمل في الحاضر والمستقبل.<sup>(2)</sup>

(1) - عمر وصفي عقيلي، إدارة الموارد البشرية المعاصرة (بعد استراتيجي). عمان: دار وائل للنشر و التوزيع، 2005، ص 311.

(2) - الهيبي، مرجع سابق، ص 72.

كما يرتبط التوظيف بعملية تدريب وتنمية مهارات الموظف الجديد، حيث كلما كانت عملية اختيار وتعيين الموظفين الجدد ناجحة كلما سهل ذلك من عملية تأهيلهم وتدريبهم سواء بعد التعيين مباشرة أو في المستقبل، مما يؤدي إلى التقليل من التكاليف التي قد تتحملها المنظمة في حالة ما إذا كانت عملية التوظيف أقل نجاحاً من المطلوب.<sup>(1)</sup> وترتبط عملية التوظيف أيضاً بعملية تقييم الأداء الذي تكشف نتائجه عن مستوى كفاءة التوظيف وذلك بعد مرور فترة التجربة التي يخضع لها الموظف الجديد.<sup>(2)</sup>

### 3- خطوات عملية التوظيف

يمكن توضيح التوظيف على أنها عملية مكونة من ثمان مهام صممت لتزويد المنظمة بالأشخاص المناسبين في المناصب المناسبة. هذه الخطوات الثمانية تتضمن: تخطيط الموارد البشرية، توفير الموظفين، الاختيار، التعريف بالمنظمة، التدريب والتطوير، تقييم الأداء، المكافآت والترقيات (وخفض الدرجات) والنقل، وإنهاء الخدمة.

\*- تخطيط الموارد البشرية: الغاية من تخطيط الموارد البشرية هي التأكد من تغطية احتياجات المنظمة من الموظفين. ويتم عمل ذلك بتحليل خطط المنظمة لتحديد المهارات المطلوب توافرها في الموظفين. ولعملية تخطيط الموارد البشرية ثلاث عناصر هي:

- التنبؤ باحتياجات المنظمة من الموظفين.

- مقارنة احتياجات المنظمة بموظفي المنظمة المرشحين لسد هذه الاحتياجات.

- تطوير خطط واضحة تبين عدد الأشخاص الذين سيتم تعيينهم من خارج المنظمة، ومن هم الأشخاص الذين سيتم تدريبهم من داخل المنظمة لسد هذه الاحتياجات.<sup>(3)</sup>

\*- توفير الموظفين: في هذه العملية يجب على الإدارة جذب المرشحين لسد الاحتياجات من الوظائف الشاغرة. وستستخدم الإدارة أداتين في هذه الحالة هما مواصفات الوظيفة ومتطلباتها. وقد تلجأ الإدارة للعديد من الوسائل للبحث عن يغطي هذه الاحتياجات، مثل: الجرائد العادية والجرائد المختصة بالإعلانات، ووكالات العمل، أو الاتصال بالمعاهد والكلليات التجارية، ومصادر (داخلية و/أو خارجية) أخرى. وحاليا بدأت الإعلانات عن

(1) - عقيلي، مرجع سابق، ص 321.

(2) - نفس المرجع، ص 323.

(3) - الفاعوري، مرجع سابق، ص 35.

الوظائف والاحتياجات تدار عن طريق الإنترنت حيث أنشأت العديد من المواقع لهذا الغرض.<sup>(1)</sup>

\*- الاختيار: بعد عملية التوفير، يتم تقييم هؤلاء المرشحين الذين تقدموا لشغل المواقع المعلن عنها، ويتم اختيار من تتطابق عليه الاحتياجات. خطوات عملية الاختيار قد تتضمن ملئ بعض الاستمارات، ومقابلات، واختبارات تحريرية أو مادية، والرجوع لأشخاص أو مصادر ذات علاقة بالشخص المتقدم للوظيفة.<sup>(2)</sup>

\*- التعريف بالمنظمة: بمجرد اختيار الموظف يجب أن يتم دمجته بالمنظمة. عملية التعريف بالمنظمة تتضمن تعريف مجموعات العمل بالموظف الجديد وإطلاعهم على سياسات وأنظمة المنظمة.

\*- التدريب والتطوير: من خلال التدريب والتطوير تحاول المنظمة زيادة قدرة الموظفين على المشاركة في تحسين كفاءة المنظمة.

\*- يهتم بزيادة مهارات الموظفين.

\*- يهتم بإعداد الموظفين لإعطائهم مسؤوليات جديدة لإنجازها.

\*- تقييم الأداء: يتم تصميم هذا النظام للتأكد من أن الأداء الفعلي للعمل يوافق معايير الأداء المحددة.

\*- قرارات التوظيف: قرارات التوظيف كالمعلقة بالمكافآت التشجيعية، النقل، الترقيات، وإنزال الموظف درجة كلها يجب أن تعتمد على نتائج تقييم الأداء.

\*- إنهاء الخدمة: الاستقالة الاختيارية، والتقاعد، والإيقاف المؤقت، والفصل يجب أن تكون من اهتمامات الإدارة أيضا.<sup>(3)</sup>

#### 4- مصادر استقطاب الموارد البشرية:

على الرغم من تنوع مصادر الحصول على الموارد البشرية، إلا أن الباحثين صنفوا هذه المصادر إلى مصدرين رئيسيين وهما: المصادر الداخلية والمصادر الخارجية.

(1)- علي السلمي، إدارة الموارد البشرية. القاهرة: دار غريب للطباعة و النشر و التوزيع، 1998، ص 217.

(2)- عقيلي، مرجع سابق، ص 327.

(3)- الفاعوري، مرجع سابق، ص 48.

\*- مصادر داخلية: المقصود بالمصادر الداخلية هو اعتماد المنظمة على الموارد البشرية المتاحة داخل المنظمة والتي تتوفر فيهم شروط ومتطلبات الوظيفة حيث يتم ذلك من خلال عدة طرق منها: الترقية والنقل الوظيفي والإعلان الداخلي والمعارف والأصدقاء.<sup>(1)</sup> من مزايا هذا النوع من التوظيف:

- رفع الروح المعنوية لدى العاملين وبذلك يتحقق الولاء والإخلاص والاستقرار الوظيفي وهذا بدوره يساعد على تحقيق الأهداف المنشودة.

- يوفر هذا المصدر عمالة لديها خبرات في العمل وهذا بدوره يقلل تكاليف التدريب.

- المحافظة على القوى العاملة في المنظمة من التسرب في حالة الترقية والتقدم.

- المحافظة على السرية خاصة إذا كانت الوظيفة تتطلب ذلك.

- تحفيز الموظفين ورفع قدراتهم من أجل الحصول على الترقية<sup>(2)</sup>.

عيوب ومحاذير هذا النوع من أنواع التوظيف:

- حجب خبرات وأساليب عمل جديدة يمكن الحصول عليها من الخارج.

- قد يتم سوء اختيار العاملين في حالة الترقية.

- عدد الموظفين المتقدمين للوظيفة يكون محدود وقليل نسبياً.

- قد لا تكون المصادر الداخلية بالكفاءة المطلوبة<sup>(3)</sup>.

\*- مصادر خارجية:

من غير الممكن الاعتماد على المصادر الداخلية فقط في التوظيف مما يضطر المنظمة للبحث عن مصادر خارجية والتي تتمثل فيما يلي:

- تقديم طلبات التوظيف والسير الذاتية مباشرة: حيث يقوم الأشخاص بالتقدم بطلبات

التوظيف أو إرسال السير الذاتية بالبريد أو عن طريق الإنترنت والبريد الإلكتروني.

- عن طريق الإعلان: الإعلان بالصحف أو الراديو والتلفاز وكذلك في المجالات.

- مكاتب توظيف (استشارات): وهي عبارة عن مكاتب متخصصة تقوم بعملية التوظيف

بالتنسيق مع المنظمة صاحبة الشأن، حيث أصبحت هذه الطريقة من طرق التوظيف الفعالة

في الوقت الحالي.<sup>(4)</sup>

(1) - محمد قاسم القريوتي، الوجيز في إدارة الموارد البشرية. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2010، ص 135.

(2) - السلمي، مرجع سابق، ص 225.

(3) - نفس المرجع، ص 227.

(4) - القريوتي، نفس المرجع، ص 135.

- المؤسسات التعليمية:

تلعب الجامعات والكليات والمعاهد الفنية دور فعال في توظيف الخريجين، حيث ظهرت علاقة وثيقة بين الجامعات والكليات والمعاهد الفنية مع المنظمات وذلك لاستقطاب الخريجين وخاصة المتفوقين منهم من أجل العمل لصالح هذه المنظمات وتتطلب هذه الطريقة وضع برامج تدريب فعالة.

- النقابات العمالية: حيث تعمل هذه النقابات على تأمين العمل للأفراد وتساعد على تقليل نسبة البطالة<sup>(1)</sup>.

---

(1) - القريوتي، نفس المرجع، ص 136.

## المحور الرابع: أسباب فشل الإدارة العامة في دول العالم الثالث

منذ نهاية الخمسينات وحتى بداية التسعينات من القرن الماضي، دار جدل حول أسباب فشل الإدارة في دول العالم الثالث. وبما أن هذا الجدل لم يحسم بالشكل المطلوب، لذا فإن هذه الورقة لا تعدو أن توضح هذه المشكلة وتبين أن هناك ثلاث مجموعات من المدارس أو الاتجاهات التي كان لها آراء متباينة حول أسباب فشل الإدارة في الدول النامية.

### الفصل الأول: تعدد أسباب الفشل الإداري

نسبت المجموعة الأولى الفشل في الدول النامية إلى تقليد النماذج الغربية بإحضارها معه عندما كان مستعمراً لهذه الدول. غير أن المجموعة الثانية رفضت هذا الادعاء وعللت الأسباب بأنها تكمن في عوامل البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية لهذه الدول، وليس لها علاقة البتة في تلك النماذج الغربية التي تم تبنيها . أما المجموعة الثالثة فقد أكدت أن النماذج الغربية وكذلك طبيعة العالم الثالث الخالية من التجربة هي العامل أو العوامل لتخلف وفشل الإدارة في هذه الدول.

ويمثل الاتجاه الأول الكاتب المعروف في مجال الإدارة المقارنة فيرل هيدي، الذي يرجع بالأساس فشل الإدارة بالدول النامية إلى تقليدها للنماذج الغربية المستوردة. لذا فإن المشكلة في نظره لن يكون لها حل إلا بالخلاص من هذه النماذج واستبدالها بأخرى تتم صياغتها من داخل البلد نفسه.

أما الكاتب الشهير في مجال الإدارة فرد رجز مثل وجهة نظر المجموعة الثانية فقد قال: إن عدم فعالية أو فشل الإدارة بدول العالم الثالث ليس له علاقة بتبني النماذج الغربية ولا بتعديل صياغتها، بل أن ذلك ناتج عن وجود عوامل بيئية لم يحددها وإنما أشار إليها على أن لها علاقة بالبيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة.

أما وجهة نظر المجموعة الثالثة والأخيرة : فيمثلها الكاتب ميلتون اسمان الذي آثر أن يكون بين المجموعتين في تحليله، الذي وضح فيه أن إعادة صياغة النماذج الغربية وتعديلها بما ينطبق مع طبيعة البلد قد يقلل من المشكلة، والسؤال الذي ينبغي طرحه على حد قوله يكمن

في الكيفية التي يستطيع من خلالها الإداريين في دول العالم الثالث أن يكتفوا النماذج الغربية لتتمشى مع طرقهم وثقافتهم المختلفة.

### 1- تأثير المستعمر على اختيار نموذج الإدارة الأمثل:

تؤكد هذه المجموعة التي يمثلها فيرل هيدي أن الدول النامية جميعها سواء المستقلة منها أو التي نالت استقلالها مؤخرًا من الاستعمار الغربي تتمتع بسمات عامة منها:

- أن هذه الدول تعودت على استعمال بعض المفاهيم للإدارة البيروقراطية الغربية وعلى هذا الأساس، فإن القاعدة الأساسية التي تتكون منها إجراءات وتنظيم الإدارة العامة في هذه الدول مقلدة ومستوردة وليست نابعة من مفاهيم أو احتياجات البلد نفسها.

- تستطيع هذه الدول النامية أن تختار ما يتناسب مع تاريخها وتقاليدها وعاداتها حتى لا تكون تلك النماذج سببًا في فشلها. وأعطى مثال على ذلك، ما حصل من تأثير النمط الإداري للولايات المتحدة على الفلبين. ورغم المداولات والكتابات والبحوث التي دارت حول هذا الموضوع واختلاف الرأي، إلا أن هيدي استمر في التأكيد على وجهة نظره من جديد ومحاولة ترسيخ هذا المفهوم مرة أخرى عند إعادة طبع كتابه الأخير عام 1991، ففي ظل تلك الاختلافات التي ظهرت في أدبيات الإدارة العامة والتي لا تنطبق لبعضها البعض مع ما أكد عليه هيدي في كتابه الأول. فقد حاول في كتابه الجديد أن يشير إلى أن أسبقية البيروقراطية الغربية التي شكلت البيروقراطية المتطورة في الدول النامية لا تعني أنها أقل ملائمة من تلك التي تنشأ داخل هذه الدول نفسها، ولكنها تؤكد أهمية التكيف بعد الاستقلال كحالات متغيرة وخاصة لتعزيز الشرعية لتلك السلطات التي تحاول التقدم نحو تحقيق الهدف التنموي. لذا فإن استمرار تقليد الدول النامية - على حد قوله - لتلك النماذج الغربية قد نتج عنه عدة عوامل ومنها عجز الحكومة عن إيجاد القوى البشرية الماهرة التي يسند إليها تطوير البرامج التنموية، ونقص في قدرة الإدارة وتدريبها للرؤساء الإداريين على هذه النماذج

المستوردة، بالإضافة إلى ظهور فساد مستفحل داخل الإدارات الحكومية في هذه الدول النامية مما أدى بالتالي إلى فشل الإدارة في هذه الدول.

ومن رواد هذه المجموعة أيم ايكوي الذي نشر مقالة بعنوان (تطور الإدارة العامة والنظام الرأسمالي)، ونسب فشل الإدارة في العالم الثالث إلى الدول الرأسمالية التي كانت هذه الدول تخضع لسيطرتها، حيث أكد في طرحه أن دول العالم الثالث كانت معاقبة من قبل الدول الرأسمالية التي تمتلك القوة في تكوين النظم والأسس الإدارية داخل إدارتها لخدمة مصالحها في هذه الدول المستضعفة. لذا فإن هذه النظم والنماذج التي خلفها النظام الرأسمالي الاستعماري بحاجة إلى تغيير محتوياتها، لأنها لم تعد صالحة لدول العالم الثالث المستقلة. كما أنها لم تعد فعالة في المجال التنموي لهذه الدول. ومن هذه المجموعة أيضًا "رالف بريانتي" الذي سبق ايكوي في بحوثه وافتراضاته التي أخذت دورها في بداية الستينات. والتي أوضحت أن المشكلة تكمن في كون الدول النامية تسرعت في عملية التنمية الشاملة للنهوض بشعوبها . ونظرًا لذلك فقد أخفقت في تحقيق ما تود تحقيقه للأسباب الآتية:

- استعملت هذه الدول نماذج غريبة معقدة.

- ظهور فجوة كبيرة بين ما تمليه هذه النماذج من أسس وقوانين وبين الطريقة العملية لتطبيقها.

- إن هذه الأسس والقوانين التي استعملتها الخدمة المدنية في الدول الاستعمارية المتقدمة والتي تقوم الدول النامية بتقليدها، قد لا تكون صالحة من الأساس لأنها عملت تحت نظام مختلف لعلاج مشاكل مختلفة.

لقد كانت وجهة نظر المجموعة الأولى معبرة عن نظريات اجتهادية واستنتاجات تقديرية باستثناء الباحث رالف بريانتي، الذي استطاع في بحثه المكثف أن يشير إلى الفجوة بين المكونات القانونية للنماذج الغربية وطريقة تطبيقها على أرض الواقع في الدول النامية. وهو بهذا قد انفرد عن مجموعته في تلمس الحقيقة وذلك من خلال تطبيقات على نظام الخدمة

المدنية الباكستاني. غير أنه لم يوضح العوامل البيئية التي أدت إلى وجود هذه الفجوة. بل اعتمد التعميم إلى أن النماذج الغربية كانت معقدة وليس من السهل تطبيقها. وهذه النظرة يختلف معه فيها فرد رجز الممثل لنظرة المجموعة الثانية الذي حاول أن يشير إلى العوامل البيئية في إطارها الصحيح. حيث نبه في مجادلته إلى أن الفشل في الإدارة العامة معظم الدول النامية لم يأت نتيجة لتبنيها النماذج الغربية المعقدة كما ذكر "بريانتتي"، لأن هذه الدول لم تحسن الاختيار كما أشار هيدي، بل أن هذا الفشل قد جاء نتيجة عوامل بيئية واجتماعية وسياسية واقتصادية استطاعت أن تحول دون تطبيقها الفعال. كما أن هذه العوامل تحول دون التغيير أو التكيف لكل جديد بصرف النظر من أين كان مصدره وحتى لو كان من داخل الدولة نفسها.

## 2- دور العوامل السياسية والبيئية في تخلف الإدارة العامة

جاء فرد رجز في مقدمة الناقدین لوجهة نظر المجموعة الأولى، ولم يكتف برفض ما ذكرته هذه المجموعة من أسباب فشل الإدارة في الدول النامية، بل تعدى ذلك إلى انتقادهم في استعمال التعاريف والتعابير السياسية الجيولوجية في المقارنة، كتعبير يشير إلى عدم ملائمة استعمالها في المقارنة بين الغرب والشرق بخصوص هذا المجال، إلا إذا كان كل ما يعبر عنه غربياً أو شرقياً في أساسه . لأنه يخالف الحقيقة في نظره، وقد وضح ذلك في مقاله المشهور الذي أشرنا إليه سابقاً والذي يقول "عندما نتتبع خلفية اكتشاف المؤسسات البيروقراطية الحديثة، نجدها بالفعل ليست غريبة الأصل وإنما جاءت إلى أوروبا من الصين عن طريق الهند.

لذا فإن المجموعة الثانية يمكن اعتبارها أنها معبره عن الغرب والشرق، فهذا الافتراض يعتبر غير ملائم ويؤدي إلى ضياع المعنى وعدم جدوى المقارنة، ويرى أن الخيارات الأخرى لوضع المقارنة الصحيحة تعتمد بالدرجة الأولى على المعرفة الشاملة للتركيبية الحكومية والعوائق البيئية التي تؤثر على الإنجازات والتنفيذ داخل أي بلد من بلدان العالم . بالإضافة إلى أهمية وجود إطار نظري يساعد على معرفة العوامل الكامنة والتي هي بالحقيقة سبب وراء فشل الإدارة بدول العالم النامي.

### 3- تكييف الإدارة العامة مع النماذج الغربية

حاولت هذه المجموعة أن تكون في الوسط بين هاتين المجموعتين، وفي مقدمتهم ميلتون اسمان" الذي يرفض أن يكون هناك خطأ في تقليد دول العالم الثالث للممارسات العلمية الغربية، حيث تبلورت وجهة نظرها حول إمكانية استعمال النماذج الغربية في الدول النامية لأنها قد تساعد على التنمية في هذه الدول، لكونها مناسبة وأكثر فعالية عندما تحدد التكنولوجيا السلوكيات ويكون هناك إجماع على المعنى والهدف، وتكون الفعالية والقدرة والعمل الجاد هي المسيطرة على هذه السلوكيات. هذه المجموعة تؤكد أن المشكلة ليست في تقليد النماذج الغربية، ولكن المشكلة تكمن في صياغة المادة وتعديلها مما ينطبق مع طبيعة البلد. لقد غاب على الجهات الإدارية في دول العالم الثالث تكييف هذه النماذج الغربية مع ما يتمشى مع عاداتها وثقافتها المختلفة. وعلى هذا الأساس فقد أخذت الدراسات والبحوث التي خصصت في مجال الإدارة المقارنة في الدول العربية وخارجها في التنقيب عن بعض المشاكل التي تتعرض لها الإدارة في الدول النامية بشكل عام، دون وجود دراسات ميدانية تحليلية لحالات خاصة في بلدان معينة. وفيما يلي سوف نستعرض بعض الكتابات التي تحاول التنويه عن بعض المشاكل الإدارية في الدول النامية.

من بين هؤلاء الكتاب الذين يرجعون فشل الإدارة في الدول النامية إلى السياسة العامة لهذه الدول "ستيفن أوما" الذي فسر في مقاله بان انتشار الفساد في الدول النامية يعود إلى استغلال البيروقراطيين في هذه الحكومات لسلطتهم النظامية أو القانونية في مكاسبهم الشخصية التي تتعارض كلياً مع المصلحة العامة، هذا التصرف أدى في النهاية إلى عدم فعالية الإدارة العامة بهذه الدول.

أما "هرفي تيلر" الذي زار ثلاث دول إفريقية وهي تنزانيا وكينيا وزيمبابوي، فقد أوضحت دراسته التي ركزت على الموظفين في القطاع العام لهذه الدول، أن المحادثات التي تدور بين المواطنين في هذه الدول بالإضافة إلى الإعلام بشكل عام قد عبرت عن عدم الارتياح

لكفاءة الأداء في المؤسسات الحكومية، كما أن ضعف الإدارة الذي لوحظ من خلال الدراسة قد تسبب في انتشار الرشوة والفساد، وعليه فقد اقترح أن يكون هناك تغيير إصلاحي لإعادة تنظيم هذه المؤسسات حتى تتساير مع متطلبات التنمية، إن افتقار معظم البلدان النامية إلى أكثر الأسس أهمية من أجل وجود بيروقراطية مهنية تستند إلى القواعد النظامية الرسمية، جعل القادة الذين يحبذون الإصلاح في هذه الدول لا يستطيعون ترجمة أهدافهم إلى واقع ملموس، لأن الآلية التي تربط بيانات السياسة بالأداء الفعلي توقفت عن العمل، وكنتيجة لذلك نشأت فجوة واسعة بين ما تقوله الدولة أنها سوف تفعله وبين ما تفعله، أي بين القواعد الرسمية للمؤسسات العامة وبين القواعد الفعلية. لذا فإن العبرة تكمن في كيفية إغلاق هذه الفجوة وإعادة إرساء المصادقية لسياسات الحكومة والقواعد التي تعلن أنها تطبقها، والتأكد من أنه يجري تطبيقها بالفعل. كما أنه ليس هناك ضمان بأن تدخل الدولة بما يفيد المجتمع. فاحتكار الدولة لوسائل المعلومات يعطيها السلطة للتدخل بصورة تحكومية، يخلق من هذه السلطة المقترنة بإمكانية الاطلاع على معلومات ليست متاحة للجمهور العام فرصاً أمام الموظفين العموميين (البيروقراطيين) لتدعيم مصالحهم الخاصة أو مصالح أصدقائهم أو حلفائهم على حساب المصلحة العامة، كما أن هناك إمكانيات كبيرة للربح والفساد. لذلك ينبغي للدولة أن تعمل على إنشاء آليات من شأنها أن توفر لأجهزة الدولة المرونة والحافز للعمل من أجل الصالح المشترك، والعمل في نفس الوقت على تقييد التصرفات التحكومية والفاسدة في التعامل مع أنشطة الأعمال والمواطن.

من خلال ما سبق عرضه من اتجاهات مختلفة حول تحليل وتفسير أسباب فشل الإدارة العامة في بلدان دول العالم الثالث مقارنة بالدول الغربية، حي توجد أن هناك ثلاث مدارس وتوجهات مختلفة بقيادة ثلاث علماء برزوا في إيجاد قاعدة معرفية حول الإدارة المقارنة، وهم فيرل هيدي و فرد رجز وميلتون اسمان، ويمكن استنتاج نتيجتان هامتان هما:

1- يجب أن لا تسعى التحليلات والدراسات المقارنة إلى بناء نماذج نظرية. بقدر ما تكون أقرب إلى التطبيق والعمل على ملائمة هذه النظريات والنماذج لظروف وبيئة الدول النامية.

2- أنه من واجب هذه الدراسات المقارنة أن تفسر وتحلل اوجه الاختلاف والتشابه بين أنظمة الإدارة العامة كما هي قائمة بالفعل في المجتمعات المعاصرة، ومن ثم القيام بتحليل وتفسير عوامل البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية وغيرها ومدى تأثيرها على بناء هذه الأنظمة وأدائها.

### الفصل الثاني: سبل إصلاح الإدارة في الدول النامية

الإصلاح نقيض الفساد، بل هو العلاج الأنجع في حالة استشراف الفساد والسبيل الأمثل للقضاء عليه، والإصلاح مفهوم واسع يشمل جميع جوانب الحياة التي يمسها الفساد، فهناك الإصلاح السياسي والقانوني والاقتصادي والاجتماعي والإداري.

منذ زمن بعيد والدول والاتجاهات تتكلم عن الإصلاح الإداري وإصلاح الأداة الحكومية وإصلاح الإدارة، واخيراً برز اصطلاح الثورة الإدارية، وكلما أتت حكومة من الحكومات أعلنت عن برامجها للإصلاح الإداري<sup>(1)</sup>.

ويشير البعض الى أن الدول التي فيها فساد إداري بحاجة ماسة الى استراتيجية وطنية لمكافحته وتحقيق إصلاح إداري شامل، ولكن بسبب معوقات الإصلاح فإن هذا المصطلح الجميل حقاً أن يوصف بأنه (الحزين المسكين) لفرط ما ارتكبت باسمه جرائم وآثام.

إن الإدارة العامة في الدول النامية الآن بأمس الحاجة الى الإصلاح، فقد ذكر مسؤول بإحدى هذه الدول قائلاً: بأن المؤسسات التي ورثتها تعمل على العكس من التوجه الجديد وزدنا عددها بدل العمل على تقليصها، كما عملنا على زيادة عدد الموظفين بدل ترشيحهم، وأضاف بأن المؤسسات التي ورثتها من النظام السابق، كانت قائمة على فلسفة مركزية، أما اليوم فنحن بصدد نظام السوق الحر الذي يعتمد على عوامل السوق والقطاع الخاص، الذي

(1) - محمد رستم حسان، "النظرية العامة للإصلاح الإداري، دراسة تطبيقية في الجمهورية العربية اليمنية"، رسالة دكتوراه. جامعة القاهرة: كلية الحقوق، بدون ذكر التاريخ، ص 24.

لم ننفذ منه شيئاً<sup>(1)</sup>.

## 1- الإصلاح الإداري مقارنة معرفية:

### 1-1 البعد التاريخي للإصلاح الإداري

يعتبر الفرنسي بيشي أول من انتقد الإدارات العامة وذلك عندما نشر كتابه (الشرطة والبلدية) في العام 1789، شارحاً فيه كيف ينظر المواطن الفرنسي إلى الإدارة عشية الثورة الفرنسية بأن (المكتب ليس بمجلس والكتبة لا يحق لهم أن ينتصبا كمشرعين)، ويعتبر الألماني ستين أول من وجه دعوة لتطوير الإدارة وذلك في كتابه (مذهب الإدارة)، والذي ضمنه توصيات بإجراء اصلاحات مهمة وأساسية. والحقيقة أن هذه الدعوات لم تبق دون تطبيق، إذ اعتمد القسم الأكبر منها في ألمانيا في القرن التاسع عشر وهذا ما وفر لها إدارة رفيعة المستوى.

وظهر مصطلح الإصلاح الإداري في أواخر الستينيات من القرن الماضي في بعض الدراسات، عندما قام علماء الإدارة مثل Bribanti & Spengler و Lapalambora و "Riggs" بالدعوة إلى إعادة تنظيم النظم الإدارية لتواكب التغيير وتتماشى مع البرامج الإنمائية القومية، وساعد على تقبل هذا الفكر الجديد أن النظم الإدارية القديمة فشلت في تنفيذ البرامج التي تعمل على تحقيق التنمية والتقدم، منذ ذلك الحين وموضوع الإصلاح الإداري يشغل فكر الإداريين في العالم، حتى زاد التركيز عليه في ثمانينيات القرن الماضي عندما دعا علماء الإدارة الحكومات لتطبيق هذا الفكر الجديد في أجهزتهم الإدارية لأنه يعتمد على التغيير والتطوير لأداء الجهاز الإداري<sup>(2)</sup>.

ولكن بعض الباحثين يشير إلى أن محاولات الإصلاح الإداري ظهرت في أواخر العصور الوسطى وكانت تهدف إلى القضاء على حالات الفساد. وقد لاقى هذه الدعوة ترحيباً من الدول المتقدمة، ولكن بعض الدول النامية رفضت هذا الفكر الجديد معللة ذلك بأنه طالما أن الإدارات تؤدي واجبها فلا داعي لإدخال أي تغييرات، ولكن هذه الدول هي التي فشلت في

(1) - فائق عبد الرسول المستشار في وزارة التخطيط العراقي، *جريدة الصباح الاقتصادي*، العدد / 1460 في 10 أوت 2008، ص 03.  
(2) - حياة محمد خطاب، "دور المنظمات غير الحكومية في الإصلاح الإداري، دراسة مقارنة بين جمعية تنمية خدمات حي مصر الجديدة في جمهورية مصر العربية والاتحاد النسائي في دولة الإمارات العربية المتحدة مع التركيز على متغير القيادة"، رسالة دكتوراه. جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1998، ص 7.

تقديم التزاماتها تجاه الشعب، ولذلك كان لابد من البدء في تبني فكرة الإصلاح الإداري بالمفهوم الحديث.<sup>(1)</sup>

وقد كثر الحديث عن الإصلاح الإداري حتى أصبح شعارا ينادي به كل من يهمله أمر الإدارة، سواء كان من المستفيدين من خدمات الإدارة او العاملين فيها، أو الحكومة نفسها التي تواجه مشكلة الإصلاح الإداري بصفة مستمرة حتى تتمكن من زيادة إنتاجية العمل الإداري، وتمتص عدم الرضا من نفوس الذين لا ترضيهم أحوال الإدارة. وهناك تجارب للإصلاح الإداري قامت بها بعض الدول وهي تختلف من تجربة الى أخرى، ففي الولايات المتحدة الأمريكية سمحت ظروفها التاريخية بإجراء التغييرات السياسية بأسلوب تدريجي وتكوين مؤسساتها السياسية دون عنف أو تغيرات فجائية، فالمؤسسات السياسية سابقة على أجهزة الخدمة المدنية، لذلك نجد أن اللجان التشريعية تمارس رقابة فعالة على جوانب عديدة من عمليات الاجهزة التي تقع تحت إشراف كل منها وترتيباً على هذا تمثلت المقترحات الاصلاحية بتوصيات لإضعاف الدور الرقابي للجان المختلفة وسلطاتها على الأجهزة الإدارية.

وقد بدأ الاصلاح الإداري بالتركيز على إصلاح نظام الخدمة المدنية، وإبعاد الفساد الحزبي والسياسة الحزبية عن الوظيفة العامة، ومن الذين أسهموا في ذلك (وودروولسن) ببحثه الشهير (دراسة الإدارة). فقد نادى بإبعاد التدخل الحزبي عن الوظيفة العامة والقضاء على نظام الأسلاب أو الغنائم وشغلها على اساس الكفاءة وتحقيق تكافؤ الفرص.<sup>(2)</sup>

## 1-2 تعريف الإصلاح الإداري

يعد الإصلاح الإداري ظاهرة معقدة سواء في عناصرها أو في أهدافها، لذلك ليس من السهل إيجاد تعريف جامع مانع لها، ولهذا اختلفت النظرة الى الإصلاح الإداري تبعاً للمنظور إلا أنها تمحورت حول ثلاثة مداخل.

### \* - المدخل الإداري:

وهو أقدم هذه المداخل ثم بدأ تدريجياً المدخل السياسي وبعده الاجتماعي، ويعني الإصلاح الإداري وفقاً لهذا المدخل الجهود المبذولة من جانب الدول النامية في استيراد التكنولوجيا

(1) - أحمد رشيد، الإصلاح الإداري إعادة التفكير. القاهرة: دار النهضة العربية، 1994، ص 7.  
(2) - عبد الرحمن إبراهيم حسن، دور التدريب في الإصلاح الإداري مع التطبيق على دولة قطر، مذكرة ماجستير. جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1993، ص 72.

الإدارية من الدول الصناعية المتقدمة، وبهذا المعنى يرى هيدي أن الإصلاح الإداري يبني على الثقة في أن الدول الغربية قد حققت آفاقاً عالية من الكفاءة الإدارية التي يكون نقلها إلى الدول النامية أمراً ضرورياً، ففي مؤتمر الإصلاح الإداري في الدول النامية الذي عقده هيئة الأمم المتحدة في جامعة ساسكس في المملكة المتحدة عام 1971، ركز المؤتمر على الجانب الإداري في التعريف، فقد عرف الإصلاح الإداري بأنه: المجهودات ذات الإعداد الخاص التي تهدف إلى إدخال تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة من خلال إصلاحات على مستوى النظام جميعه، أو على الأقل من خلال وضع معايير لتحسين واحد أو أكثر من عناصرها الرئيسية.<sup>(1)</sup>

أما معجم مصطلحات العلوم الإدارية فيعرف الإصلاح الإداري بأنه عملية تشمل كافة عمليات تنظيم الأجهزة الإدارية وكذلك تنمية الأفراد العاملين فيها وتحفيزهم ورعايتهم.<sup>(2)</sup> ويعرفه البعض بأنه: إحداث اصطناعي للتحويل الإداري، مفروض ومتعمد ومخطط وقد يكون غير طبيعي وعارض، ولكن مع ذلك يتم تبنيه لأن النتائج النهائية التي تسفر عنه أفضل بكثير من الوضع الراهن.<sup>(3)</sup>

ووفقاً لهذه التعاريف هناك بعض الملاحظات طبقاً لهذا المدخل نتناولها على النحو الآتي:<sup>(4)</sup>  
- تختلف معايير تقييم الإصلاح الإداري فقد تتعلق بما يأتي:

- معايير الكفاءة التقليدية في الإدارة العامة مثل توفير النفقات عن طريق تبسيط الإجراءات واستخدام أدوات الإصلاح المتعلقة بالتنظيم.

- القضاء على أوجه الضعف في الإدارة مثل القضاء على نظم الفساد.

- الوسائل الإدارية الحديثة مثل الأخذ بنظام الجدارة في الوظيفة العامة أو الأخذ بالموازنات التخطيطية أو مكننة العمليات الإدارية.

- إعادة تنظيم الجهاز الإداري كله أو بعضه على أسس هيكلية جديدة، سواء من حيث زيادة أو نقص عدد الوحدات.

- إعادة النظر في القوانين والأنظمة التي تنظم الأبعاد المختلفة للإدارة العامة.

(1) - محمد محمد بدران، أسس الإصلاح الإداري في نظرية التنظيم، دراسة في الهيكل التنظيمي ومحددات تطويره، القاهرة: دار النهضة العربية، 1985، ص 06.

(2) - أحمد زكي بدوي، معجم مصطلحات العلوم الإدارية. القاهرة: دار الكتاب المصري، 1984، ص 28.

(3) - عبد الرحمن إبراهيم حسن، مرجع سابق، ص 63.

(4) - محمد محمد بدران، مرجع سابق، ص 07.

/- تشمل جوانب الإصلاح طبقاً لهذا المدخل العملية الإدارية والهيكل الإداري، والعامل من حيث الحوافز المادية وغير المادية.(1)

- على الرغم من اختلاف هذه الإجراءات إلا أنها تهدف جميعاً إلى تحقيق الكفاءة الإدارية.

#### \*- المدخل السياسي:

يلعب الإطار السياسي دوراً هاماً كمحدد لجهود الإصلاح المبذولة، فهناك الكثير من المظاهر السلبية التي تعاني منها الإدارة العامة مرجعها عوامل سياسية وليست إدارية في الأصل.

إن نقطة البداية لدى أنصار هذا المدخل هي أن مشاكل الجهاز الإداري في حقيقتها مشاكل سياسية، فلو لم تتسع وظائف الدولة لما ظهرت الحاجة إلى الإصلاح الإداري، وإن اتساع وظائف الدولة في حقيقته مسألة سياسية بالدرجة الأولى. وهناك بعض الملاحظات على هذا المدخل:

أنه ينطلق من منطق إعادة التوازن ما بين السلطة التنفيذية وباقي سلطات الدولة، فلقد سادت في الفكر الغربي نظرية مفادها أن هناك خللاً في توزيع السلطات في الدولة لصالح الجهاز التنفيذي خصوصاً في الدول النامية، أما باقي سلطات الدولة - فهي في حقيقة الأمر - تابعة للجهاز الإداري الذي يتمتع بخبرات أكثر وقدرة أكبر على التنظيم، وتبدو هذه الملاحظة صادقة أيضاً حينما يكون الهدف من الإصلاح الإداري عملية صناعة القرار في السياسات العامة، عندئذ يجب اعتبار الإصلاح الإداري والإصلاح السياسي وجهين لشيء واحد يشمل الإصلاح كليهما.(2) كما أن الفساد السياسي من أهم أسباب الفساد الإداري بل أنه المنتج لكل أنواع الفساد، لذلك يجب أن يكون هناك إصلاح سياسي قبل الإصلاح الإداري. يلاحظ من هذا العرض الموجز أنه بالرغم من اختلاف مفهوم الإصلاح الإداري في الدول ف قد انتهت إلى مفهومين رئيسيين للإصلاح الإداري هما:

#### \*- الإصلاح الإداري الذاتي:

إن الفكرة الأساسية لهذا المفهوم تعني أن القيادات الإدارية العليا في الإدارة العامة هي التي تقوم بعملية الإصلاح الإداري، بمقتضى إحساسها بأن الجهاز الإداري قد أصبح غير قادر

(1)- أحمد رشيد، مرجع سابق، ص 11.

(2)- مصطفى كامل السيد، دور الدولة في عالم متغير، الإصلاح السياسي والمؤسسي للدولة المصرية. مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، جانفي 2004، ص 07.

على تحمل أعباء ومتطلبات تنفيذ التغيير الاجتماعي والاقتصادي المستهدف في الخطط التنموية، أي أن الشرط الأساسي لهذا المفهوم هو قدرة الجهاز الإداري على الإحساس بأنه في وضعه القائم غير قادر على تنفيذ هذا التغيير المطلوب، وأنه يجب أن يطور نفسه بنفسه حتى يكون قادراً على ذلك، إلا أن هذا المفهوم لم ينجح في الدول النامية بسبب تخلفها الاجتماعي والسياسي والاقتصادي والإداري، لذلك اعتبر هذا المفهوم سمة بارزة من سمات النظم الإدارية في الدول المتقدمة.<sup>(1)</sup>

\*- الإصلاح الإداري الفوقي:

إن الفكرة الأساسية لهذا المفهوم هو أن الإصلاح الإداري يتم فرضه من خارج الجهاز الإداري، بعد أن يعم الإحساس بين فئات المجتمع بقصوره وعجزه عن القيام بأعباء ومتطلبات تنفيذ التغيير المستهدف في الخطط التنموية، إلا أن هذا الإحساس يعتبر مسألة نسبية قيمة تقديرية لها طابع سياسي، لأن القيادة السياسية هي التي لها الحق أن تحس دون غيرها بالحاجة إلى الإصلاح الإداري وتتبنى مراحل تنفيذه. ودون تبني القيادة السياسية لفكرة الإصلاح ذاته لا يمكن أن يظهر الإحساس بالحاجة إليه بين فئات المجتمع إلى حيز الوجود والمطالبة به. وذلك خوفاً من القيادة نفسها حيث أن معظم القيادات السياسية في الدول النامية تتجاهل هذا الإحساس أو تكبته بكل الوسائل وإدانة من يطالب به.<sup>(2)</sup>

إلا أن هناك بعض التعاريف تشير إلى وجود أربعة مفاهيم للإصلاح الإداري هي:

أولاً: مفهوم الإصلاح الإداري كعملية تغيير شامل: وهذه التعريفات تستخدم التغيير الشامل مرادفاً للإصلاح الإداري، ولا تعترف بالإصلاحات الجزئية حتى ولو كانت جزءاً من تخطيط كبير.

ثانياً: مفهوم الإصلاح الإداري كتنظيم للأداة الحكومية: وهذا المفهوم يتضمن التعريفات التي تجعل إصلاح الجهاز الحكومي أو تنظيم الجهاز الإداري للدولة مرادفاً للإصلاح الإداري.

ثالثاً: مفهوم الإصلاح الإداري كعملية تبسيط الإجراءات وطرق العمل، على اعتبار أن تبسيط الإجراءات وتحسين وسائل وطرق العمل من العوامل الرئيسية في تيسير أداء الخدمات.

(1)- رحيم عويد نغميش، الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في العراق 1970.1980. رسالة دكتوراه: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1984، ص 76.

(2)- نفس المرجع، ص 77.

رابعاً: مفهوم الإصلاح الإداري كعملية جزئية من العمليات الإدارية دون الاستراتيجيات، حيث يرى البعض أن مجرد تحقيق إصلاحات إدارية في أي مجال من مجالات الإدارة العامة يحقق المقصود بالإصلاح الإداري ولا يهم في أن تكون العملية متكاملة.<sup>(1)</sup>

### 1-3 أهمية ومبررات الإصلاح الإداري

تولي الحكومات المختلفة الإصلاح الإداري أهمية كبيرة وتهتم أجهزتها بتطبيقاته، خصوصاً بعد أن اتسع دور الدولة في القرن العشرين وأصبحت مسؤولياتها تجاوز بكثير مسؤوليات الدولة في القرن التاسع عشر، ولم يقتصر الاهتمام بالإصلاح الإداري على الدول بل تعداها إلى هيئة الأمم المتحدة، حيث يقوم قسم الإدارة العامة فيها بجهود كبيرة في هذا المجال عن طريق عقد الندوات والمؤتمرات عن الإصلاح الإداري.<sup>(2)</sup>

وقد اهتمت الدول المتقدمة بالإصلاح الإداري إلى درجة إنشاء وحدات متخصصة فنية هدفها التطوير الإداري على أعلى مستوى في الدولة. وتلحق إما برئيس الدولة أو بمستوى قيادي فيها وتقوم بدراسة مستمرة للنظم الإدارية من حيث مدى ملاءمتها لأهداف السياسة العامة وعلى ضوء التطورات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والفنية.<sup>(3)</sup>

إن الإدارة قديمة قدم المجتمعات ولا شك أن عناية الإنسان بالإدارة بدأت مع ظهور أول التجمعات البشرية، إذ تبين الوثائق التاريخية أن الإدارة كانت موضوعاً حظي باهتمام كبير، وبذلك تعتبر الدراسات الحديثة في هذا المجال استرجاعاً لحالة التقدم في العلوم الإدارية التي ظهرت في الثقافات والحضارات القديمة.<sup>(4)</sup>

إن مبررات الإصلاح الإداري هو الفساد الإداري، فالجهاز الإداري هو الأداة الأساسية في تنفيذ السياسة العامة ويعكس فلسفة النظام السياسي الذي يعمل من خلاله ويقوم بخدمات عامة للمواطنين، وقد شبه ريجز Riggs الجهاز الإداري بالساعة التي لها عمل محدد هو معرفة الوقت، سواء كانت هذه الساعة كبيرة أو صغيرة فإن عملها واحد في جميع الحالات، إذا ما حدث أي عطب فيها فإنه يجب إصلاحها وإلا تسببت في مشاكل قد تكون في بعض الأحيان خطيرة، وكذلك فإن الجهاز الإداري لا يحتمل أي تقصير في عمله وإذا ما حدث هذا التقصير يصبح هذا الجهاز ضاراً أكثر منه نافعاً، فعمله ثابت في جميع النظم السياسية

(1) - حسان، مرجع سابق، ص 31.

(2) - بدران، مرجع سابق، ص 03.

(3) - خطاب، مرجع سابق، ص 06.

(4) - حسان، مرجع سابق، ص 45.

سواء في الدول الكبيرة أو الصغيرة، وهذا العمل هو تنفيذ القانون بحيادية ومنطقية. فهو يؤدي وظيفة هامة تمس حياة المواطن وتتعلق بالسلطة لأنه ممثلاً في المجتمع والأضرار التي تقع نتيجة لانحرافه وخيمة العواقب، وتؤثر في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ومن أجل تفادي هذه الانحرافات ومعالجة المشاكل التي تنتج عن قصور الجهاز الإداري اتجهت معظم الدول الى تطبيق برامج الإصلاح الإداري التي تقوم على أساس تغيير هياكل وأفراد وأساليب الإدارة استهدافاً لخدمة المواطن، إن فهم عملية الإصلاح الإداري لا يمكن أن يتم إلا بفهم أطرافها الأساسية وهم السياسيون والإداريون والمواطنون.<sup>(1)</sup>

#### 1-4 أهداف الإصلاح الإداري

يمكن القول أن أهمية الإصلاح الإداري تنبع من الأهداف التي يحققها والتي يراها البعض بأنها: ضرورة الالتزام بالنظام والتمسك في اتخاذ الإجراءات اللازمة في تنفيذ القرارات الإدارية وفقاً للقوانين والأنظمة. أما البعض الآخر فإنه يرى ضرورة تحرير الإدارة من القيود الجامدة والإجراءات الروتينية.<sup>(2)</sup>

ونتيجة لهذا الاختلاف في تحديد أهداف الإصلاح الإداري والذي يؤدي أحياناً إلى التطرف، فقد اعتبرت بعض حكومات الدول النامية أن تحديد الأهداف هي عملية سياسية القصد منها خلق جهاز إداري قادر على تحمل أعباء ومتطلبات تنفيذ التغيير الشامل وهذا يتطلب:<sup>(3)</sup>

- التوفيق بين وجهات النظر المتعارضة في تحديد الأهداف، حيث أن لكل من هؤلاء المسؤولين أبعاداً فكرية مختلفة وخلفيات اجتماعية واقتصادية تعزز رأي كل منهم في اختيار أهداف مثلى للإصلاح الإداري.

- التنسيق بين رؤية هؤلاء المسؤولين من جهة وبين تطلعات المواطنين من جهة أخرى، لأن المواطن سواء كان من العاملين في الجهاز الإداري أو من المتعاملين معه يجب أن يكون محوراً للإصلاح الإداري.

إلا أنه بالرغم من إشراف القيادة السياسية على عملية تحديد أهداف الإصلاح الإداري، فإن المسؤولين عن الإصلاح يلعبون دوراً كبيراً في تحديد أهدافه، لأنهم يمثلون السلطة التنفيذية

(1) - حياة محمد خطاب، مرجع سابق، ص 12.

(2) - رحيم عويد نغميش، مرجع سابق، ص 77.

(3) - ناصف عبد الخالق جاد، "الإصلاح الإداري في جمهورية مصر العربية 1972"، رسالة دكتوراه. جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1975، ص 133.

مما يجعل القيادة السياسية تأخذ برأيهم دون رأي غيرهم من فئات المجتمع.<sup>(1)</sup> ويلاحظ أنه رغم عدم الاتفاق التام حول تحديد هذه الأهداف، إلا أن هناك اتفاق حول الهدف الرئيس الذي ليس عليه خلاف، وهو خلق جهاز إداري قادر على تحمل أعباء ومتطلبات تنفيذ الخطط التنموية بوصفه إدارة تنموية، وهذا الهدف يضم في داخل إطاره مجموعة من الأهداف الإصلاحية المختلفة، والتي تستمد أولوياتها وفقاً لطبيعة وظروف كل دولة، ولكنه لا يتحقق على الوجه المطلوب ما لم تتحقق الأهداف الأخرى والتي يمكن تصنيفها في خمس مجموعات:<sup>(2)</sup>

- الأهداف المتعلقة بتنظيم العلاقة بين الوحدات الإدارية:

وهي التي تهدف إلى حل المشاكل الإدارية والتنظيمية بصورة مستمرة لمواجهة التوسع السريع والمستمر لوظائف الدولة وأنشطتها الجديدة والمتطورة، وذلك عن طريق رفع مستوى التنظيم الإداري من حيث التخطيط والتنفيذ ومن حيث أسلوب العمل وسلوك الأفراد في جميع المستويات الإدارية.<sup>(3)</sup>

- الأهداف التي تحقق المزيد من اللامركزية:

تسعى هذه الأهداف إلى التوزيع الجغرافي الواسع للسلطات والاختصاصات الإدارية، وذلك لتخفيف الأعباء عن كاهل الإدارة المركزية والحد من كثرة الإجراءات الروتينية التي أصبحت مصدر ضيق وإزعاج للمواطنين. ونرى في هذا المجال ضرورة القيام بإصلاحات إدارية في العراق تأخذ بنظر الاعتبار انتقال نظام الحكم في العراق إلى النظام الاتحادي.

- الأهداف التي تعنى بالعنصر البشري:

يعد العنصر البشري من أهم عناصر التنظيم الإداري والعامل الأول في نجاحه، بالإضافة إلى أنه محور عملية الإصلاح الإداري التي لا يمكن أن يكتب لها النجاح إلا بالقدر الذي يساهم به هذا العنصر من خلال تعاونه مع أجهزة الإصلاح الإداري، وعليه فإن العناية التامة بشؤون العاملين ورفع مستواهم الثقافي والفني وتحسين مستواهم المادي أصبحت من أهم أهداف الإصلاح الإداري.<sup>(4)</sup>

(1) - نفس المرجع، نفس الصفحة.

(2) - نغميش، مرجع سابق، ص 79.

(3) - جاد، مرجع سابق، ص 134.

(4) - نغميش، مرجع سابق، ص 80.

- الأهداف التي تعنى بالنواحي الاقتصادية:

تسعى هذه الأهداف إلى عدم الإسراف في النفقات الإدارية لأن الإسراف، فيها يعتبر من أبرز عيوب التنظيم الإداري التي تؤدي إلى ضعفه وعجزه عن القيام بمهامه على الوجه الأمثل، بالإضافة إلى أنه يخلق بيروقراطية تهتم بمظهرها دون عملها.(1)

- الأهداف التي تؤدي إلى مزيد من الرقابة:

تؤدي هذه الأهداف إلى تحقيق المزيد من الرقابة الإدارية، لأن أجهزة الإصلاح الإداري تعتبر سلطات رقابة إدارية، حيث أن المسؤولين عن الإصلاح الإداري وإن اختلفوا في وسائل التنفيذ إلا أن صفة الإصلاح تربطهم وتجعلهم بمستوى المسؤولية، إلا أن صفة الإصلاح هذه لا تعصمهم من الخطأ والانحراف وانتشار ظاهرة التسلط وبين صفوفهم، لذلك فإن القيادة السياسية وبخاصة في الدول النامية تراقب بنفسها هؤلاء المسؤولين في الإصلاح الإداري خشية استغلال نفوذهم والتسلط على غيرهم.(2)

2- استراتيجيات الإصلاح الإداري:

2-1 تعريف الهيكل التنظيمي للإدارة وأهميته:

يرى البعض أن لفظ الهيكل التنظيمي قد استعير أساساً من فكرة البنيان العادي، فأى بنيان لا بد له من هيكل ذي تصميم ملائم يؤدي الغرض من إقامته، وبالمعنى الاصطلاحي يقصد بالبنيان: مجموعة الترتيبات الدائمة والعلاقات الرسمية التي تربط أجزاء المنظمة الإدارية والتي يلزم أعضاؤها باحترامها، مثل الإدارات والأقسام وكذلك الإجراءات التي يتبعونها لأداء أعمالهم، وقد تشمل العلاقات ما بين زملاء العمل، أو بين الرئيس والمرؤوس، والبنيان التنظيمي لأية منظمة إدارية لا بد وأن يكون ملائماً لأهدافها وطبيعة نشاطها، ولهذا فلا يوجد نظام أمثل للبنيان التنظيمي يكون فعالاً لكل المنظمات في كل الأوقات، فالبنيان التنظيمي للمنشآت التي تسعى إلى الربح قد لا يتفق وطبيعة المنظمات التي تهدف إلى إشباع حاجات عامة، والبنيان التنظيمي للمنظمات الصغيرة قد لا يكون ملائماً لتلك الكبيرة، والبنيان التنظيمي للمنظمات التي تستخدم تكنولوجيا بسيطة لا يكون ملائماً للمنظمات التي

(1) - جاد، مرجع سابق، ص 136.

(2) - حسان، مرجع سابق، ص 54.

تستخدم تكنولوجيا متقدمة... وهكذا فإن اختلاف الهدف أو طبيعة النشاط المتعلق بالمنظمة سوف يؤدي الى اختلاف البنيان التنظيمي.(1)

ويتجه الإصلاح في هذا الجانب الى البناء المادي للجهاز الإداري بهدف تذليل أية عقبات تؤثر في كفاءته ويكون ذلك في إعادة تنظيمه، حيث يقوم الهيكل التنظيمي بعدة وظائف أساسية منها:(2)

- يساعد المنظمات الإدارية على تخفيض نسبة عدم التأكد على المستوى الخارجي للمنظمة من خلال قيام وحدات البحوث والتخطيط بوظيفة التنبؤ للمستقبل، مما يعطي للمنظمة القدرة على الاستمرار ومجابهة المشكلات.

- يتيح للوحدات الإدارية أن تقوم بأنشطة متنوعة ومتعددة، من خلال تقسيم الوظائف.

- يساعد صانعي القرارات عن طريق إمدادهم بالبيانات والمعلومات من خلال القنوات المختلفة في الهيكل.

إن تطوير وتنمية الهيكل الإداري يعتبر من مقومات تحقيق التنمية الإدارية، فلا بد من العمل على تطوير وإصلاح الهيكل الإداري وضرورة توافر درجة عالية من المرونة.

## 2-2- جوهر الإصلاح الإداري

إن نجاح الإصلاح الإداري يتوقف على وضوح أهدافه باستراتيجيات تختلف باختلاف هذه الأهداف وتحديد أولوياتها، بحيث تسير هذه الاستراتيجيات وفقا لمنهج منظم يرتبط أساسا بجوهر الإدارة لا بأشكالها هذا من جانب، ومن جانب آخر أنه في الأصل تغيير شامل وجذري لعناصر النظام الإداري القائم، وعلى رأسها العنصر البشري الذي يتخذ موقفا من التغيير، فإذا أدرك أن التغيير المستهدف من الإصلاح يحقق له بعض المكاسب فإنه يشارك فيه ويعمل على نجاحه، أما إذا أدرك أن التغيير يهدد استقراره وأمنه الوظيفي فإنه يقاومه بشتى الوسائل.(3)

ونظرا لهذا الدور الذي يقوم به العنصر البشري، فإن مرحلة تنفيذ التغيير تعتبر من أخطر مراحل الإصلاح الإداري وبخاصة إذا تضمنت استراتيجيته تطهير الجهاز الإداري من العناصر غير الكفوءة فإن التغيير يصبح مطابا غير مرغوب به من قبل جميع موظفي

(1)- بدران، مرجع سابق، ص 34.

(2)- جاد، مرجع سابق، ص 137.

(3)- بدران، مرجع سابق، ص 35.

الدولة، وبخاصة القيادات الإدارية التي تعتبر قبولها بالتغيير اعترافاً بأخطائها، وهي التي تعتقد بأنها أعلم من غيرها بطبيعة وظروف العمل الإداري، ومن هنا تبدأ مقاومتها للتغيير بكل الوسائل كإعطاء بيانات ومعلومات خاطئة إلى أجهزة الإصلاح الإداري، أو عرقلة تنفيذ القرارات الإصلاحية أو تنفيذها بشكل يسيء إلى فكرة الإصلاح نفسها هذا، بالإضافة إلى السخرية من المصلحين والاستهزاء بهم، وفي هذه الحالة يصبح فصل هؤلاء الموظفين . في نظر المصلحين ضرورة وبخاصة بعد نجاح التجربة اليابانية التي اتخذتها الحكومة لإصلاح جهازها الإداري بعد الحرب العالمية الثانية، والتي بدأتها بفصل 150 ألف موظف مرة واحدة حتى يشعر جميع موظفي الدولة بأن القيادة السياسية جادة في الإصلاح الإداري، وقد سميت هذه التجربة فيما بعد بالاستراتيجية الهجومية.<sup>(1)</sup>

ولما كانت المنظمات الإدارية نظراً للظروف المتغيرة التي تحيط بها يجب أن لا يبقى بنيانها ثابتاً بل يلزم أن يتطور مع الظروف، لذلك اهتم علماء التنظيم الإداري بموضوع التغيير المنظم أو المخطط للبنيان التنظيمي، وأطلقوا عليه مصطلح تنمية المنظمة، وهو من الموضوعات الجديدة في الإدارة العامة، وتتم عمليات تنمية المنظمة أما عن طريق بناء وحدة داخل البنيان التنظيمي، تكون مهمتها العمل على تطوير المنظمة واصلاحها، وأما عن طريق الاستعانة ببيوت الخبرة، ويتم كل ذلك وفقاً للخطوات الآتية:

- التشخيص: وفيها تحدد جوانب المشكلة التي تعاني منها المنظمة واقتراح الحلول لها.
- التنفيذ: بعد تحديد المشكلة يتم اتخاذ الخطوات اللازمة لتحقيق الحلول المقترحة.
- اتخاذ الاحتياطات اللازمة لضمان عدم عودة هذه المشكلة مرة ثانية، بالقضاء على جذورها.

فإذا لم تراعى الاعتبارات السابقة في مكونات البنيان التنظيمي سواء من حيث خطوات البناء، واستراتيجيات الرقابة وخلق الوسائل الكفيلة بتحقيق الإصلاح أولاً بأول عن طريق تنمية المنظمة، فإنها سوف تعاني مما يسمى بالخلل أو العجز الهيكلي ويترتب على الخلل الهيكلي في بناء المنظمة عدة نتائج:

- يؤثر على القرارات المتخذة

(1) - نغميش، مرجع سابق، ص 81.

- يؤثر سلبياً في معنويات العاملين، بسبب أنه يؤدي الى ظهور قرارات المنظمة كما لو كانت تحكيمية وغير عادلة نظراً لغياب القواعد العامة التي تصدر القرارات على أساسها إما بتأخيرها واما بتخفيض فعاليتها، بسبب عدم وصول البيانات اللازمة لاتخاذ القرار لمن له سلطة إصداره، وتعدد صانعي القرار .

- زيادة الصراعات في المنظمة وانعدام التنسيق، بسبب عدم توصيف الوظائف بدقة، مما يؤدي الى تداخل الاختصاصات.

- لا يستجيب التنظيم لتغير الظروف المحيطة به، بسبب إهمال المنظمة انشاء بعض الوظائف لاستشراف المستقبل.

- يؤدي الى ارتفاع النفقات خاصة ما يتعلق منها بالأقسام الإدارية، بسبب إثقال المنظمة بعدد كبير من المستويات الادارية التي لا تتطلبها حاجة العمل، مما يؤدي الى زيادة عدد المشرفين بالنسبة للعاملين، وتزايد الأعمال الورقية والإجراءات الروتينية.(1)

إن جهود الإصلاح الإداري تختلف باختلاف الظروف الخاصة بكل دولة وحجم التغيير المطلوب وأهدافه العامة، فقد يكون الإصلاح الإداري شاملاً لجميع عناصر النظام الإداري أو مقتصرًا على عنصر أو أكثر من عناصره الأساسية. إلا أنه في كل الحالات فإن جميع جهود الإصلاح الإداري قد تتعرض للفشل إذا لم تكن هناك استراتيجية للإصلاح مناسبة لظروف البلد، وهناك ثلاث استراتيجيات يمكن الإفادة منها بعد تكييفها لظروف وطبيعة النظام الإداري وهي:(2)

- الاستراتيجية العلمية المنطقية:

وتقوم فكرتها على افتراض أن السبب الرئيسي لمقاومة التغيير المخطط والمقصود هو الجهل بأهداف هذا التغيير وبفوائده وعدم القدرة على ادراك أبعاده، وعليه فإن هذه الاستراتيجية تركز على نشر التعليم والتدريب والتوعية وعلى دعم مراكز الدراسات والبحوث.(3)

- الاستراتيجية الموجهة (المنقفة):(4)

وتقوم فكرتها على افتراض أن السبب الرئيس لمقاومة التغيير ليس ناتجاً عن نقص المعلومات أو البيانات أو عدم توافرها، وإنما هو ناتج عن عدم اقتناع الأفراد والمؤسسات

(1)- بدران، مرجع سابق، ص 37.

(2)- نغميش، مرجع سابق، ص 82.

(3)- حسان، مرجع سابق، ص 60.

(4)- نغميش، مرجع سابق، ص 85.

بضرورة التغيير أو عدم رغبتهم فيه أو خوفهم منه، فقد يكون في التغيير ما يهدد مصالحهم أو يتضارب مع قيمهم ومعتقداتهم، وبالتالي فإنهم يقاومون التغيير بكل الوسائل ولا يقبلون به مهما كانت النتائج، وبناء على ذلك فإن هذه الاستراتيجية تقوم على أساس دراسة أسباب مقاومة الناس للتغيير وكيف يؤثر التغيير على الفرد.

- استراتيجية القوة والقسر:

وتقوم فكرتها على أساس التغيير المخطط والمستهدف الذي ينفذ بالقوة والقسر، وأن أية مقاومة أو رفض لهذا التغيير يجب أن يقضى عليها بشتى الوسائل، إلا أن هذه الاستراتيجية قد تكون صالحة في ظروف خاصة ومقبولة في الحالات الطارئة، لكنها غير مقبولة في الحالات العادية، كما أن استخدام هذه الاستراتيجية والاستمرار بها لا يعني مطلقاً بأن الناس أصبحوا يؤمنون بالتغيير وراغبين به، فالناس عادة قد ينصاعون للأوامر والقوانين بدافع الخوف أو تجنباً للعقوبات المفروضة، ولكنهم سرعان ما يرفضون هذا التغيير ويقاومونه عندما تسنح لهم الفرصة أو عندما يعم الاضطراب وعدم الاستقرار وحينئذ يفقد الإصلاح جوهره ومضمونه، إلا أنه بالرغم من ذلك فإن معظم الدول النامية لا زالت تلجأ إلى هذه الاستراتيجية بينما الدول المتقدمة تستخدم الاستراتيجيتين الأولى والثانية معاً عن طريق مزجهما للإفادة من مزايا كل منهما.<sup>(1)</sup>

### 3- إصلاح الأنظمة الإدارية

يشهد العالم الآن تطوراً كبيراً في جميع مجالاته السياسية والاجتماعية والاقتصادية، إلا أن هذا التطور يتعثر في الدول النامية التي تعاني من سيطرة الجهاز الإداري (البيروقراطي) على معظم المؤسسات، حتى أصبح قوة من الصعب السيطرة عليها، وأدى ذلك إلى عدم المرونة وتضارب الهياكل القانونية ونتج عنه عدم قدرة المرؤوسين على تحمل المسؤولية وتركيز المهام والقرارات في أيدي المديرين، مما أدى إلى وجود موجات مرتفعة من عدم الرضا من المواطنين، وأصبح بعض الموظفين الذين عليهم خدمة المواطنين يعملون من أجل مصالحهم الشخصية، وساعدهم على ذلك العدد المتزايد من القوانين والأنظمة والأجهزة

(1) - خطاب، مرجع سابق، ص 12.

البيروقراطية.<sup>(1)</sup> ولذلك كان لابد من إعادة النظر في هذه العوائق ومحاولة إيجاد وسيلة لكسر الجمود الناتج عن سيطرة البيروقراطية.<sup>(2)</sup>

يشمل الإصلاح الإداري عملية التنظيم من حيث الأسس والمبادئ ومعالجة المشاكل والصعوبات التي تواجه التنظيم والكشف عن عوامل نجاحه، أما النظم فيقصد بها القوانين والأنظمة الوظيفية التي تحكم المؤسسات العامة فلا بد من تغيير وتطوير القوانين والأنظمة القديمة.<sup>(3)</sup> ومما لا شك فيه أن الحياة في أي مجتمع لا يمكن أن تستقيم إلا بوجود قدر كاف من الضوابط، وأن هذه الضوابط توضع في شكل قواعد عامة تعرف بالأنظمة، وفي شكل قواعد فرعية تعرف بالتعليمات. ولما كان المجتمع الإداري جزءاً من المجتمع الكبير فإن حياته لا يمكن أن تستقيم إلا بضبط علاقات وسلوك أفرادها وفقاً لأحكام الأنظمة والتعليمات الإدارية.<sup>(4)</sup>

هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن النشاط الإداري إما أن يكون قانونياً كالقرارات والعقود الإدارية، وإما أن يكون مادياً كالأعمال التنظيمية والمكتبية، وفي كل الحالات فإن هذه الأنشطة يجب أن تمارس في حدود الاختصاصات والصلاحيات المقررة بموجب الأنظمة والتعليمات.

كما يجب أن تكون هذه الأنظمة مرنة ومتماشية مع التطورات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية وبخاصة في الدول النامية، إما إذا كانت الأنظمة والتعليمات جامدة فلا بد من تطويرها وبخاصة تلك التي تنظم القواعد التالية: الاختصاصات والصلاحيات والنصوص الإجرائية والمسؤولية الإدارية.<sup>(5)</sup>

إن الإصلاح الإداري يجب أن يشمل جميع الأنظمة والتعليمات ذات العلاقة بالتنظيم الإداري، سواء ما يخص علاقة الإدارة بموظفيها أو بالمواطنين، وهناك ثلاثة مبادئ أساسية للإصلاح الإداري وهي الشفافية، المساءلة، الحكم الجيد نتناولها في المطالب الآتية:

(1) - إبراهيم حسن، مرجع سابق، ص 67.

(2) - نغميش، مرجع سابق، ص 91.

(3) - إبراهيم حسن، نفس المرجع، نفس الصفحة.

(4) - نغميش، نفس المرجع، نفس الصفحة.

(5) - مصطفى كامل السيد، الشروط الأساسية للتنمية، الشفافية والمساءلة ورشادة الحكم، الفساد والتنمية، محرر د. مصطفى كامل السيد ود.صلاح

سالم زرنوقة، مرجع سابق، ص 09.

### 3-1 الشفافية:

برز الاهتمام بالشفافية على المستوى الدولي في الآونة الأخيرة، فعقدت مؤتمرات عديدة حولها في إطار الأمم المتحدة ومنظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي، وخصص البنك الدولي لهذه المسألة دراسات متعددة،<sup>(1)</sup> وتأسست منظمة خاصة بها في ألمانيا هي منظمة الشفافية العالمية عام 1993 من قبل (بيتر آيغن) لمحاربة الفساد في العالم، وقد أصبح رئيساً لها.

والشفافية ظاهرة تشير الى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة، فهي تتيح لمن لهم مصلحة في شأن ما أن يجمعوا معلومات حول هذا الشأن قد يكون لها دور حاسم في الكشف عن المساوئ وفي حماية مصالحهم، وتقوم الشفافية على التدفق الحر للمعلومات فهي تتيح للمعنيين أن يطلعوا على المعلومات المرتبطة بهذه المصالح تساعد على فهمها ومراقبتها، وتزيد من سهولة الوصول الى المعلومات بصورة واضحة وكافية. وتعتبر الشفافية من المفاهيم الحديثة والمتطورة التي يتوجب على الجميع الأخذ بها لما لها من أهمية في إحداث التنمية إضافة الى مساهمتها في تنمية التنظيمات الإدارية، إن توفر الشفافية الإدارية يعتبر من أهم متطلبات مكافحة الفساد الإداري، وهي إحدى أهم الاستراتيجيات التي تتبعها الدول لمكافحة الفساد، فزيادة درجة الشفافية تساهم الى حد بعيد في زيادة الثقة التي يمنحها المواطنون للعاملين في القطاع الحكومي، كما أن زيادة مستوى الشفافية في العمليات الإدارية يعني وضوح إجراءات العمل والابتعاد عن الروتين، فضلا عن أنها تسهل حصول المواطنين على الخدمات التي يريدونها، ومما زاد من أهمية هذا المفهوم هو نجاح بعض الحكومات في تطبيق هذا المفهوم والحصول على نتائج إيجابية أدت الى تدني مستوى الفساد.<sup>(2)</sup>

فالشفافية الإدارية دور بارز في محاربة الفساد، ولكي تساهم الشفافية الإدارية في إنجاز هذه الأهداف، فلا بد من توافر المتطلبات الضرورية لكي تنجح في تحقيق أهدافها، فتوافر مستوياتها الملائمة وإحداث التطور التنظيمي وإدارة الجودة والهندرة الإدارية، من المفاهيم الضرورية الواجب توافرها في أجهزة الإدارة العامة لكي تنجح عملية الشفافية، ونتيجة لأهمية الشفافية فقد تناولها العديد من الباحثين رغبة في تحديد مفهوم واضح ومحدد لها، فيعرفها

(1) نفس المرجع، نفس الصفحة.  
(2) اللوزي، مرجع سابق، ص 141.

نزیه برقاوی بأنها: الوضوح والعقلانية والالتزام بالمتطلبات أو الشروط المرجعية للعمل وتكافؤ الفرص للجميع وسهولة الاجراءات والحد من الفساد، ويعرفها علي الشيخ بأنها الوضوح التام في اتخاذ القرارات ورسم الخطط والسياسات، وعرضها على الجهات المعنية بمراقبة أداء الحكومة وخضوع الممارسات الإدارية والسياسية للمحاسبة والمراقبة.(1)

يستنتج من هذه التعاريف إن الشفافية تتضمن وضوح التشريعات ودقة الأعمال المنجزة داخل التنظيمات واتباع ممارسات إدارية واضحة للوصول الى اتخاذ قرارات على درجة من الموضوعية والدقة والوضوح، وبناءً على ذلك فإن مفهوم الشفافية الإدارية يتضمن:

- سهولة وفهم الاجراءات ووضوحها ومرونتها.
- تعزيز الرقابة الادارية وزيادة كفاءتها وفعاليتها.
- تعزيز مفهوم الثقة والولاء بين موظفي الإدارة والمواطنين.
- تعزيز قدرات الإدارة على مواكبة المتغيرات والمستجدات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

- تساهم بشكل كبير في مكافحة الفساد الإداري بأشكاله المختلفة.(2)

من هذا يتضح أهمية الدور الذي تلعبه الشفافية حيث تساعد على تحقيق التنمية، الأمر الذي يعني أن توافر الشفافية اصبح شرطاً أساسياً للارتقاء بمستوى الأداء، كما تظهر أهميتها من خلال مساهمتها في:(3)

- تحقيق المصلحة العامة لأن غياب الشفافية في بعض القوانين والانظمة وعدم وضوح نصوصها يعتبر سبباً رئيساً للاجتهادات الشخصية.
- المساعدة في اتخاذ قرارات ادارية صحيحة، ذلك ان عدم المراجعة الدورية للقوانين والأنظمة يترتب عليه اتخاذ قرارات غير سليمة.
- تسهيل جذب الاستثمارات وتشجيعها: ذلك أن انعدام الشفافية في القوانين والأنظمة والممارسات الإدارية له آثار سلبية على الاستثمارات من حيث إعاقة المشاريع الاستثمارية.

(1)- نفس المرجع، ص 142.

(2)- نفس المرجع، ص 144.

(3)- موسى اللوزي، مرجع سابق، ص 145.

- إنعاش السوق المالي: إن مفهوم الشفافية في القوانين والأنظمة المتعلقة بالسوق المالي والجوانب المالية والسياسات الاستثمارية يؤدي إلى المصدقية من حيث توافر البيانات والمعلومات المتعلقة بالشؤون المالية.

- إزالة العوائق البيروقراطية والروتينية: حيث تساعد الشفافية على إزالة العوائق البيروقراطية والروتينية وتعمل على تبسيط الإجراءات.

وعليه فإن إجراءات الشفافية تتطلب الوضوح والعلانية في التصرفات الإدارية أمام الجميع فالاستثناء أو التفرقة يفسح المجال أمام ظاهرة المحسوبية والرشوة والواسطة والمحاباة... الخ. ففي مجال شراء البضائع والخدمات من جانب الحكومات وقطاعها العام، الذي يعتبر مصدرا رئيسيا للفساد في كثير من الدول، فقد عملت بعضها على جعل استدراج و تقييم العروض المقدمة علنيا وبطريقة أكثر شفافية.<sup>(1)</sup>

لذلك يقتضي الإصلاح الإداري أن تلتزم الهيئات الإدارية بالشفافية والوضوح في عملها، وأن تتيح حرية وصول المعلومات عما تقوم به من أعمال للمواطنين بل بمبادرة، ذلك أنها لا تقوم بأعمال سرية بل تقدم خدمات للمواطنين، وإن من شأن ذلك دعم أواصر الثقة بين الإدارة والمواطنين.

### 3-2 المساءلة :

قد يكون هناك خلط بين مفهومي المساءلة والمسؤولية، إلا أن ذلك يجاوز الحقيقة فالمسؤولية ترتبط بالسلطة التي توكل الى شخص ما، بينما المساءلة تقع على ذلك الشخص نتيجة لتحمله المسؤولية، ويمكن توضيح العلاقة بين المساءلة والمسؤولية في الإسلام انطلاقا من فكرة الراعي والرعية، فالراعي ليس مسؤولاً فقط، بل هو مساءل بعد قيامه بتبعات المسؤولية.

فكلمة سائل هي مفردة مساءلة، واسترعاها هي مفردة المسؤولية، وعلى ذلك فالمسؤولية تعني التزام صاحب السلطة بمباشرة الأعباء أو الاختصاصات الموكلة له في الإطار الشرعي لها، وهكذا تعبر السلطة عن الإطار الشرعي الذي يتيح للموظف مزاوله مهامه الوظيفية.<sup>(2)</sup>

(1) - ممدوح مصطفى محمد إسماعيل، "مساءلة الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، رؤية اسلامية"، رسالة دكتوراه. جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم الإدارة العامة، 2004، ص 22.

(2) - نفس المرجع، ص 23.

فالمساءلة بصورة عامة تعني أن الأفراد والموظفين تتم مساءلتهم وتحملهم مسؤولية إنجاز الأفعال المكلفين بأدائها، ويتم الحكم على هذه المسؤولية أو قياسها من خلال معايير واضحة ومعلنة، فيتحمل الأفراد والمنظمات مسؤولية أداءهم، وللاستدلال على وجود علاقة مباشرة بين الفساد وغياب المساءلة استخدمت المعادلة الآتية: الفساد = الاحتكار + حرية التصرف - المساءلة.

أما في الإدارة العامة، فالمساءلة تعني التزام أجهزة الادارة العامة بتقديم حساب عن طبيعة ممارساتها للواجبات المنوطة بها بهدف رفع كفاءتها وفعاليتها، والقضية المثارة الآن هي مدى ملائمة آليات المساءلة التقليدية المعتمدة بصفة أساسية على مفهوم الالتزام بالقواعد والقوانين وتطبيق الإجراءات للتغير الحادث في نظم واتجاهات وتطبيقات الإدارة العامة، فمع الإصلاح الإداري الجاري في العديد من الدول وتبنى الكثيرين لبعض مفاهيم الإدارة العامة الجديدة، أظهرت الحاجة الى مراجعة اساليب المساءلة التقليدية المستخدمة والانتقال من مساءلة تعتمد على الالتزام الى مساءلة تركز على الأداء.<sup>(1)</sup>

وتجدر الإشارة الى أن هناك من يرى مفهوم المسؤولية أكثر اتساعاً من مفهوم المساءلة، فالمسؤولية عندهم تتضمن بعدين رئيسيين:

أولهما: المسؤولية الشخصية والتي لا يتصور مساءلة الإنسان عنها، وثانيهما: المسؤولية أمام الغير عن أداء مهام واختصاصات معينة وهذا البعد هو الذي تظهر بصدد المساءلة، ولقد أخذ الدين الإسلامي بالمسؤولية الشخصية، بيد أن ذلك لا ينفي مسؤولية الرئيس الإداري عن أعمال مرؤوسيه انطلاقاً من أن ذلك يعد جزءاً من مسؤولياته، ويعد هذا أحد المبادئ الرئيسة لفكرة تفويض السلطة في الإسلام فمفوض السلطة عليه أن يراقب ويتابع حسن التنفيذ ممن فوض اليه السلطة.

وتكون المساءلة من هذه الوجهة عملية مراجعة تقع على عاتق الشخص صاحب السلطة (المسؤول) للوقوف على مدى التزامه بتبعات وظيفته، ولا تقع المساءلة على الفرد المسؤول إلا بعد أن يتمتع بسلطات لمباشرة اختصاصاته، وهو ما يعني ضرورة ارتباط المسؤولية بالسلطة تلازماً وتوازناً. كما أنه من غير المنطقي أن تكون للموظف سلطة دون أن يترتب عليها التزامات وواجبات، كما يجب أن يحدث التوازن بين السلطة والمسؤولية، بمعنى أن

(1) - ليلي مصطفى البرادعي، المساءلة في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع. جامعة القاهرة: منشورات مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2001، ص 411.

يكون مدى المسؤولية مناسباً لما زود به الموظف من سلطات، فلا يجوز تحميله مسؤوليات تفوق أو تقل عما خول من سلطات فبقدر السلطة تكون المسؤولية، وتأتي بعد ذلك المساءلة والتي يجب أن تتم على شخص مسؤول وله سلطات متلازمة ومتوازنة مع مسؤولياته، وعليه فإن تحديد السلطة والمسؤولية في التنظيم الإداري مبدأ أساسي لكي يعرف كل موظف واجباته فيؤديها، وسلطاته فيمارسها، وبذلك تسهل معاقبته إن أخطأ وإثابته إن أصاب.<sup>(1)</sup>

وترتكز المساءلة على المعرفة والمعلومات، وكذلك على دوافع تشجع المسؤولين على القيام بذلك بأمانة وفعالية ونزاهة، وقد أدى كون تأمين المساءلة في إدارة الحكم أمراً بالغ التعقيد إلى تطوير مقاربات متعددة لجعل الحكومات والمسؤولين الحكوميين أكثر عرضة للمساءلة.<sup>(2)</sup>

ازداد الاهتمام في السنوات الأخيرة بموضوع المساءلة لعدة أسباب:

- \* - أهميتها في مقاومة الفساد الذي أصبح ظاهرة دولية.
- \* - زيادة الوعي السياسي للشعوب والمطالبة بحق التمتع بالديمقراطية، وبكل المزايا التي يدعو لها مفهوم الحكم الصالح والإدارة الأفضل لشؤون المجتمع والدولة، ولقد أثبتت الدراسات أن هناك علاقة طردية بين الديمقراطية ومكافحة الفساد.
- \* - ضغوط المجتمع الدولي وتأثير العولمة، فالعالم قد أصبح اليوم قرية صغيرة، فما يثار من قضايا وما يثير الاهتمام في دولة ما من السهولة انتقاله عبر الحدود، ولقد زاد الاهتمام بموضوع المساءلة في العديد من الدول المتقدمة ومن تلك الدول أعضاء منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.<sup>(3)</sup>
- \* - ثورة المعلومات والاتصالات: المعلومات هي العدو الطبيعي للفساد، فمحرابة الفساد يمكن تحقيقهما بصورة أكبر عند إتاحة المعلومات، وعصر المعلومات يحتم على الحكومات أن تتخذ كافة التدابير الممكنة لمكافحة الفساد، كذلك يمكن استغلال هذا التطور في تداول المعلومات وإمكانية تحويل الأموال والحسابات البنكية..... الخ كوسيلة للفساد ذاته ومن ثم زادت الحاجة إلى المساءلة.

(1) - محمد اسماعيل، مرجع سابق، ص 23.

(2) - البرادعي، مرجع سابق، ص 413.

(3) - نفس المرجع، نفس الصفحة.

\*- الاهتمام المتزايد بالإصلاح الإداري ومحاربة الفساد وإعادة اختراع الحكومات، ففي مؤتمر دولي يناقش موضوع إعادة اختراع الحكومة، استخلص الحاضرون أن الخطوات اللازمة للحد من الفساد هي نفسها الخطوات اللازمة لزيادة الكفاءة ومساعدة النظام الإداري للعمل بصورة أفضل وبتكلفة أقل.<sup>(1)</sup>

### 3-3 الحكم الجيد:

أصبح استخدام مفهوم الحكم الجيد أو إدارة شؤون الدولة والمجتمع شائعاً في أدبيات الإدارة العامة والسياسات العامة والحكومات المقارنة، فعلى سبيل المثال تبين من خلال حصر الأدبيات على شبكة الإنترنت أن عدد الرسائل العلمية في الولايات المتحدة التي يحتوي عنوانها على المفهوم وصل إلى 136 رسالة، كما أن هناك على الأقل 326 كتاباً يتناول كل منها جانباً من جوانب المفهوم أو تطبيقاً عملياً له في بلد من البلاد، وعلى الرغم من شيوع استخدام المفهوم إلا أنه ليس هناك إجماع على المعنى المقصود به، ويمكن القول أن المفهوم يأخذ بعدين متوازيتين يعكس أولهما: فكر البنك الدولي الذي يتبنى الجوانب الإدارية والاقتصادية للمفهوم، أما البعد الثاني: فيؤكد على الجانب السياسي للمفهوم حيث يشمل . بجانب الاهتمام بالإصلاح والكفاءة الإدارية. التركيز على منظومة القيم الديمقراطية المعروفة في المجتمعات الغربية.<sup>(2)</sup>

وقد ظهر المفهوم عام 1989 في كتابات البنك الدولي عن كيفية تحقيق التنمية الاقتصادية ومحاربة الفساد في الدول الإفريقية جنوب الصحراء، حيث تم الربط بين الكفاءة الإدارية الحكومية والنمو الاقتصادي، ولقد نما المفهوم بعد ذلك ليعكس قدرة الدولة على قيادة المجتمع في إطار من سيادة القانون، وفي عام 2004 أصدر البنك الدولي تقريراً عن إدارة حكم أفضل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.<sup>(3)</sup>

وفي بداية التسعينيات أصبح التركيز على الأبعاد الديمقراطية للمفهوم من حيث تدعيم المشاركة وتفعيل المجتمع المدني وكل ما يجعل من الدولة ممثلاً شرعياً لمواطنيها، ففي اجتماع اللجنة الوزارية لمنظمة التنمية الاقتصادية (OECD) الذي عقد في باريس في مارس 1996، ربطت رئيس اللجنة Alice Rivitim بين جودة وفعالية وأسلوب إدارة شؤون

(1)- محمد إسماعيل، مرجع سابق، ص 45 .

(2)- سلوى شعراوي جمعة، مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع، إشكاليات نظرية، إدارة شؤون الدولة والمجتمع. جامعة القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2001، ص 03.

(3)- البنك الدولي، إدارة حكم أفضل لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مصدر سابق، ص 03.

الدولة والمجتمع ودرجة رخاء المجتمع، وأكد على أن المفهوم يذهب إلى أبعد من الإدارة الحكومية إلى كيفية تطبيق الديمقراطية لمساعدة الدول في حل المشاكل التي تواجهها، وركز على أن محور اهتمام المفهوم لا ينصب فقط على فعالية المؤسسات المتعلقة بإدارة شؤون الدولة والمجتمع، ولكن يركز على القيم التي تحتويها تلك المؤسسات مثل المساءلة والرقابة والنزاهة.<sup>(1)</sup>

ثم تطور المفهوم ليصبح مؤشراً لحقل دراسي محدد يشمل كل الأنشطة المرتبطة بالحكم والحكومة، وإن كان المفهوم في حد ذاته أشمل من مفهوم الحكم، وهنا يمكن القول أن ظهور المفهوم ما هو إلا انعكاس للتغير الحادث في طبيعة ودور الحكومة من جانب والتطور المنهجي الأكاديمي من جانب آخر فعلى الجانب العملي يلاحظ:

- ظهور العديد من التغيرات التي جعلت من النظرة التقليدية للدولة كفاعل رئيسي في صنع السياسات العامة موضع شك، فالمنتبع للاتجاهات في صنع وتنفيذ السياسات العامة يلاحظ ازدياد أهمية البيئة الدولية أو العامل الخارجي في عملية صنع السياسات، فقد أصبح للمؤسسات والمنظمات الدولية ومؤتمرات الأمم المتحدة دوراً كبيراً ليس فقط في المبادأة بطرح قضايا السياسات العامة، ولكن أيضاً في وضعها على قائمة أولويات الحكومات.

- التغير الذي طرأ على دور الدولة، من فاعل رئيسي في صنع السياسات العامة وممثل للمجتمع في تقرير هذه السياسات ووضع الخطط ومتابعة التنفيذ، لتصبح مجرد الشريك الأول بين شركاء متعددين في إدارة شؤون الدولة والمجتمع.

وعلى الجانب الأكاديمي أو النظري يلاحظ أن علم الإدارة العامة مر منذ نهاية الثمانينيات بمرحلة انتقالية أو ما يمكن أن يطلق عليه تحول في النموذج، حيث تم إحلال منظومة قيم جديدة محل المنظومة التقليدية لتسمح بالانتقال من مفهوم الإدارة العامة إلى مصطلح الإدارة الحكومية، التي تعكس الانتقال من حكومة تدار بواسطة البيروقراطية إلى حكومة تدار بواسطة المنظمين.<sup>(2)</sup>

يتمثل الحكم الصالح أو الرشيد أو الجيد في سيادة القانون والمشاركة والمساءلة والشفافية، وتلعب المؤسسات القضائية دوراً مهماً، فالقضاء هو الأساس الوطيد الذي يستند عليه مجتمع

(1) - جمعة، مرجع سابق، ص 04.

(2) - نفس المصدر، نفس الصفحة.

يسير بحكم القانون، وفي مقدوره أن يخضع جميع مؤسسات الدولة والقادة للمساءلة عن افعالهم، وتتضمن معظم دساتير الدول نصاً عن استقلال القضاء.(1)

ويعتبر الحكم الصالح مفهوماً محايداً يعبر عن ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع وموارده وتطوره الاقتصادي والاجتماعي، والحكم مفهوم أوسع من الحكومة لأنه يتضمن بالإضافة الى عمل الأجهزة الرسمية، عمل كل من المؤسسات غير الرسمية.(2) كما يتميز الحكم الجيد بغياب الفساد وغياب استغلال السلطة العامة، وبالتالي فإن السيطرة على الفساد هي إحدى نتائج تصويب عمليات الحكم، وكذلك فإن الحكم الجيد هو احترام للمبادئ الديمقراطية.(3)

ويمكن مقارنة الموضوع من خلال التعرف على الحكم السيء أو غير الصالح من أجل المعرفة العملية لعملية الانتقال الى مرحلة الحكم الصالح، حيث يمكن التعرف على هذه الخصائص ومحاربتها وتشمل: الحكم الذي يفشل في الفصل بين المصلحة العامة والخاصة، وبين المال العام والخاص، ولا يطبق حكم القانون، ويتميز باهتزاز شرعية الحكم وضعف ثقة المواطنين به.(4)

ومن أجل إيجاد نوع من الحكم الجيد لا بد من القيام ببعض الإصلاحات الضرورية من أهمها:

\*- إصلاح قوانين وأنظمة الخدمة المدنية:

يتسبب النظام الوظيفي القائم على المحسوبية والولاءات السياسية في تقويض أسس التوزيع الكفء للخدمات، ويؤدي الى وجود إدارة غير عادلة، وعندما تعشعش المصالح الشخصية والفساد داخل أي حكومة تحاول تسير في نهج ديمقراطي فإن ذلك يعني إعاقة الإصلاح، والهدف ليس عزل الإدارة تماماً عن السياسة ولكن العثور على طرق تشكل حلاً وسطاً لهذه العلاقة، فتقليدياً يعتبر الموظف محايداً في السياسة مستقراً في مهنته يتلقى راتباً محترماً وتتم ترقيته بناءً على جدارته واستحقاقه ولا يحق له تكوين ملكية أو مصلحة تتعارض مع أدائه لوظيفته. وتواجه الدول التي خرجت للتو من نظام الحزب الواحد أو الحكم الفردي المتسلط تحديات تأسيس نظام خدمة مدني محترف، وقد يحتاج الأمر الى وجود جانب تنفيذي قابل

(1) - حسن كريم، "مفهوم الحكم الصالح"، مجلة المستقبل العرب. العدد 309، نوفمبر 2004، ص 40.

(2) - نفس المرجع، نفس الصفحة.

(3) - البنك الدولي، إدارة حكم أفضل لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مرجع سابق، ص 66.

(4) - حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، مرجع سابق، ص 45.

للمساءلة سياسياً، إلا أن عليه واجب تنفيذ المهام اليومية بأقل قدر ممكن من الفساد والمحاباة، إن إصلاح نظام الخدمة المدنية يعتبر أمراً ملحاً في العديد من الدول، فعلى سبيل المثال يتوجب على الديمقراطيات الحديثة تطوير نظام خدمة مدنية مستقبلي من أجل عصرنه الدولة وتطويرها، كما يتوجب عليها تقسيم الأعباء بين أجهزة الخدمة المدنية والأنواع الأخرى من المؤسسات والجماعات الأخرى خارج البنية الحكومية الرسمية.<sup>(1)</sup>

إن إصلاح قوانين وأنظمة الخدمة المدنية له الأثر المباشر في مكافحة الفساد الإداري، ذلك أن التخلف الإداري، والبيروقراطية، والروتين، والترهل الإداري، هي من أسباب الفساد الإداري، لذلك يتطلب الأمر إصلاح هذه الأنظمة، ونتناول ذلك في الفقرات الآتية:

#### - إصلاح نظام الرواتب والأجور

إن انخفاض الرواتب والأجور من الأسباب الاقتصادية المؤدية للفساد الإداري، فقد يجد الموظف نفسه مضطراً لممارسة الفساد لحاجته الماسة الى تسديد تكاليف الحياة اليومية، ويزداد الخطر إذا كان هناك تفاوتاً واضحاً في الرواتب والأجور بين الدرجات الوظيفية مبنياً على أسس غير موضوعية، أو كان الموظف يعمل في مؤسسات تجني أرباحاً كبيرة مثل المؤسسات التجارية والمالية أو مؤسسات القطاع النفطي ويتقاضى راتباً قليلاً، الأمر الذي قد يدفعه للحصول على الأموال من خلال ممارسة الفساد الإداري، وصحيح أن أساس الفساد أخلاقي ولكن قد يضطر الموظف لممارسة الفساد تحت ضغط الحاجة أو الإغراء، وهذا الدافع هو المصلحة الشخصية والتي تشمل الاهتمام بتأمين العيش الرغيد لعائلة الموظف وجماعته ويطلق بعض النقاد على هذه المصلحة اسم (الجشع) بينما يسميها الاقتصاديون (الاستفادة القصوى من المنفعة).<sup>(2)</sup>

ولكي يمكن محاصرة الفساد عند أدنى المستويات لا بد من تحسين أوضاع صغار وكبار الموظفين من حيث مستويات الرواتب، حتى تصبح تلك الرواتب أداة للعيش الكريم مما يساعد في حصانة الموظفين إزاء الفساد. لذلك يجب تحصين الموظف من الانحراف قبل الوقوع فيه.

(1) - أكرمان، مرجع سابق، ص 131.

(2) - نفس المرجع، ص 133.

## - نشر الوعي الوظيفي

يشمل مصطلح الوعي الوظيفي تفهم معنى الوظيفة من قبل الموظف نفسه ومن قبل المواطن على أنها خدمة عامة وليست مزية، وهذا يحقق أمرين الأول: يتعلق بالموظف نفسه فإذا فهمها على أنها خدمة عامة فإنه سيتصرف باتجاه تحقيق المصلحة العامة واحترام المواطنين وتنفيذ طلباتهم المشروعة. والأمر الثاني: يتعلق بالمواطن فإنه بالمقابل سيحترم الوظيفة العامة على أنها خدمة عامة، والموظف على أنه يحقق له خدماته المشروعة وأنه يمثل الدولة وبالتالي يسود الاحترام والثقة بين الطرفين، وهذا يؤكد بأن الفساد الإداري يصل بمفهوم الوظيفة على أنها (غنيمة) القصد منها الحصول على مزايا معنوية أو مادية غير مشروعة أو بدون مقابل. وكذلك الوصول بالموظف الى مستوى معاملة الآخرين بالطريقة التي يحبها الانسان لنفسه، وهي القاعدة التي يمكن اعتبارها القاعدة الذهبية لمعايير السلوك الأخلاقي على مر العصور وفي مختلف المذاهب والأديان.

لذلك يجب أن توضح استراتيجية الإصلاح الإداري بشكل لا مجال معه للالتباس ولجميع العاملين في الجهاز الإداري، بأن الوظيفة العامة خدمة يقوم بها الجهاز الإداري بشكل يتفق مع توقعات ومطالب المواطنين، إذ يجب تغيير النظرة للوظيفة العامة بأنها امتياز أو سلطة لشاغلي الوظائف تعطيهم الحق في التحكم بالمواطنين حسب اعتبارات شخصية وغير موضوعية، وهذه حقيقة تغيب عن اذهان كثير من العاملين الذين يرون انفسهم حكماً لا خدماً للمواطنين.

- اعتماد سياسة التدوير الوظيفي كلما كان ذلك ممكناً وبخاصة في الجهات التي تعاني من ارتفاع معدلات الفساد نتيجة إبقاء الشخص فيها لمدة طويلة مثل: الضرائب والجمارك والتسجيل العقاري.<sup>(1)</sup>

\*- إصلاحات اقتصادية:.

لا يمكن أن يتم الإصلاح الاقتصادي بنجاح ما لم يتم كبح الفساد، وبدون ذلك سيتم هدر المال العام الذي يحتاجه المجتمع، فالإصلاح الاقتصادي من الإجراءات الواجبة لكبح الفساد، وقد اعتمدت بعض الدول على وصفة البنك وصندوق النقد الدوليين في منهج

(1)- عطية حسين أفندي، الممارسات غير الأخلاقية في الإدارة العامة، محرر الفساد والتنمية، مصدر سابق، ص 62.

الإصلاح الاقتصادي، وأصبح الإصلاح الاقتصادي وكأنه هدف بحد ذاته، واكتسب التثبيت الاقتصادي وتحرير التجارة والخصخصة والدعوة الى تحجيم دور الدولة أولوية في برامج الإصلاح الاقتصادي، لكن التجارب بينت خطأ هذا التوجه، لأن الإصلاح الاقتصادي يجب أن يكون وسيلة لإدارة الطلب من جهة وتحفيز الإنتاج من جهة ثانية، على أن يكون ذلك مرتبطاً بخطة التنمية الاقتصادية طويلة الأجل وخطة التنمية الاجتماعية، فالتحرير الاقتصادي غير المرتبط بخطة لتوسيع الإنتاج يشكل خطراً على الاقتصاد الوطني، والإصلاح غير المرتبط ببرنامج لمعالجة الفقر والبطالة بشكل مباشر يشكل خطراً على السلم الاجتماعي.<sup>(1)</sup>

تتمثل الإصلاحات الاقتصادية بالقيام بإجراءات اقتصادية الغرض منها القضاء على الأسباب الاقتصادية للفساد الإداري مثل: البطالة، والفقر، والتفاوت الطبقي. ويتم ذلك من خلال خلق فرص عمل للقضاء على البطالة والفقر، ومن أجل إنجاح برنامج الإصلاح الاقتصادي يجب أن تتوفر فيه الأهداف التالية:

- إدارة الطلب الكلي وتحقيق التوازنات في الاقتصاد الكلي.
- تعبئة كافة الموارد البشرية والمادية لخدمة عملية التنمية.
- زيادة الكفاءة في الأداء الاقتصادي وفي توزيع الموارد.
- خلق المناخ المحفز للاستثمار طويل الأجل وتوفير الفرص المتكافئة للجميع، وتشجيع الاستثمار.<sup>(2)</sup>

أما منطلقات الإصلاح الاقتصادي فأهمها:

- البرنامج الزمني والشمولية:
- يتطلب الإصلاح الاقتصادي برنامجاً زمنياً، يجب أن يكون شاملاً عريض القاعدة، بسبب ترابط إجراءات وخطوات الإصلاح نفسها وتأثيرها وتأثرها ببعضها البعض، فأصلاح القطاع المصرفي لا يكون مجدياً دون إصلاح القطاع العام، وإصلاح القطاع العام أو الإصلاح المالي لن يكون فعالاً دون إصلاح القطاع المصرفي.
- تتابع الإصلاحات وتقرير السرعة في الإصلاح:

(1) - أحمد مارديني، الفساد اغتصاب السلطة العامة من أجل المصلحة الخاصة. دمشق: مطبعة الداودي، 2004، ص 65.  
(2) - نفس المرجع، ص 66.

يشكل اختيار تتابع الإصلاحات أهمية كبرى في نجاح البرنامج، وذلك باختيار القطاعات التي يشملها الإصلاح أولاً، ثم تأتي من بعدها القطاعات الأخرى.<sup>(1)</sup>

- القرار الاقتصادي المستقل.

- إن الإصلاح الاقتصادي لا يعني التنازل عن القرار الاقتصادي الوطني المستقل، بل يجب أن يكون من صنع وطني وأن يكون دور المؤسسات الدولية دور المقدم للدعم والتمويل وليس اعداد البرنامج.<sup>(2)</sup>

\*- إصلاحات اجتماعية:.

وتعني الإصلاحات الاجتماعية، الارتقاء بالمجتمع الى مستوى حضاري يبعده عن ظاهرة التخلف والجهل والفوارق الاجتماعية، ويقضي على العادات والتقاليد السيئة، وخلق بيئة اجتماعية متماسكة ونظيفة ويتم ذلك من خلال بعض الوسائل مثل نشر الوعي والثقافة بين أفراد المجتمع، والسماح لهم بالمشاركة في الرأي والنشاطات الحكومية، ونشر القيم الدينية الأصيلة لدى المواطنين بدون تطرف أو تشدد، واحترام معاملاتهم وطلباتهم من خلال عدة إجراءات من ذلك تبسيط الإجراءات للقضاء على الروتين الذي هو أحد أسباب الفساد الإداري، ومن بين بعض الوسائل نذكر الآتي:<sup>(3)</sup>

- تنمية الروح الوطنية

يعتبر هذا العامل من أهم العوامل التي تساعد على نبذ الأسباب التي تؤدي الى الفساد داخل الإدارة، وعلى ذلك فعلى الدولة يقع عبء التدخل بتعديل النظم بحيث تصبح صالحة لاستيعاب جميع القوى السياسية التي تعبر عن الحقائق الاجتماعية، حتى يكون هذا الإطار رداءً صالحاً للجسد الوطني، وبذلك تستطيع تدمير الولاءات الضيقة سواء كانت سياسية أو اجتماعية أو دينية، وتستبدلها بنماذج جديدة من الولاء الوطني، ومن خلاله تكون الدولة قد أكدت على أهمية إحدى القيم التي تؤثر في سلوك الأفراد ازاء السلطة والمجتمع، فالولاء الوطني يوفر حافزاً من حوافز الإبداع والتجديد والشعور بالمسؤولية.

(1)- أحمد مارديني، مرجع سابق، ص 66.

(2)- نفس المرجع، ص 67.

(3)- عطية حسين أفندي، الممارسات غير الأخلاقية في الإدارة العامة، محرر الفساد والتنمية، مصدر سابق، ص 65.

إن مهمة بث الانتماء وزرعه في الأفراد يجب أن تتم من خلال المجتمع الذي يمارسها عن طريق مؤسساته المتمثلة في الأسرة والمدرسة والجامعة وبقية المؤسسات الاجتماعية الأخرى كالنقابات والجمعيات ومؤسسات الشباب، كذلك من خلال مؤسسات الحكم الديمقراطية، فقد ثبت أن غياب الديمقراطية وسيادة الأنظمة الاستبدادية من أهم أسباب فقدان الشعور بالمواطنة). وتتم أيضا تنمية الشعور الوطني من خلال الممارسات العامة والنشاطات الاجتماعية على مستوى الوطن، مثل النشاطات الثقافية والفنية والرياضية، التي تشير الى ضرورة حب الوطن وحمائته والمحافظة على المال العام.

- التركيز على الجانب الأخلاقي:

إن العامل الأخلاقي من أهم اسباب الفساد الإداري، لذلك يجب التركيز عليه من خلال نشر القيم والمبادئ الحميدة، والتنبيه دائما على أن الفساد رذيلة وأن صاحبه منبوذ وإنسان غير سوي. إن أهم مدخل لعلاج الفساد بصفة عامة والفساد الإداري بصفة خاصة، هو غرس القيم الدينية لدى الفرد، فالأديان السماوية بشكل عام تؤكد على تقديس العمل واحترام الواجب والمحافظة على وقت وادوات العمل.

## الخاتمة

أضحت الإدارة عاملا مهما لقياس تطور أي دولة وتقدمها، بالنظر للثقل التي تحضى به في المجتمع، والخدمات التي تقدمها لعموم المواطنين، سواء كانت إدارة عامة أو إدارة أعمال. فلا يمكن تصور دولة دون إدارة، كما لا يمكن تصور أي منظمة أو مؤسسة تتشط في المجال الاقتصادي دون إدارة. وعلى مر التاريخ، شهدت الإدارة تطورا في المفهوم والوظائف. وإذا كانت البداية الأولى للإدارة تعود إلى الحضارات القديمة، إلا ان البداية الفعلية لعلم الإدارة هي في بداية القرن الماضي، خاصة مع انتشار أفكار المدرسة التقليدية سواء نظرة الإدارة العلمية لفريدريك تايلور، أو التنظيم الإداري لهنري فايول. ويبقى ماكس فيبر أحد عمالقة التنظير في الميدان الإداري استنادا للنظرية البيروقراطية التي أضبحت أساس يعتمد به في أي ممارسة إدارية لحد الآن.

لا يمكن فصل العمل الإداري عن الجانب الإنساني، فكون الإدارة هي من إشراف البشر وموجهة لخدمة البشر، فإنه لا مناص من ربطها بالعلاقات الإنسانية أو بالدوافع، ومنه ظهرت المدرسة السلوكية التي تهتم بهذه الأمور وتعتقد بان المنظمة نظام مفتوح، تؤثر وتتأثر بالبيئة المحيطة بها.

سواء كانت إدارة عامة أو إدارة أعمال، فإن ملامها يشتركان في نفس الوظائف وهي التخطيط، التنظيم الرقابة والقيادة، وهي وظائف تشكل الحد الأدنى للعمل الإداري، الذي يعرف عدة تطورات جعلت من عملية الإصلاح ضرورة قصوى خاصة بالنسبة لدول العالم الثالث، وهذا لمواجهة التحديات التي أضحت تواجهها من ذلك العولمة، فأصبحت مفاهيم الإدارة بالأهداف والإدارة الالكترونية هي المسيطرة في أي خطة ترمي إلى إصلاح الشأن العام والخدمة العمومية.

## قائمة المراجع:

- أبو حمد رضا، الإدارة لمحات معاصرة. عمان: مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، 2001.
- البرادعي ليلي مصطفى، المساءلة في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع. جامعة القاهرة: منشورات مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2001.
- السلمي علي، إدارة الموارد البشرية. القاهرة: دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، 1998.
- السوط طلق عوض الله وآخرون، الإدارة العامة: المفاهيم - الوظائف - الأنشطة. جده: حافظ للنشر والتوزيع، 2007.
- السيد مصطفى كامل، دور الدولة في عالم متغير، الإصلاح السياسي والمؤسسي للدولة المصرية. مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، جانفي 2004.
- الشماع خليل محمد حسن ومحمود خضير كاظم، نظرية المنظمة. عمان: دار المسيرة، 2009.
- العلاق بشير، الإدارة الحديثة نظريات ومفاهيم. عمان: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2008.
- الفاعوري رفعت عبد الحليم، إدارة الإبداع التنظيمي. القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005.
- القريوتي محمد قاسم، مبادئ الإدارة. عمان: دار وائل للنشر، 2009.
- (-----)(----)، السلوك التنظيمي. عمان: دار وائل للنشر، 2012.
- (-----)(----)، نظرية المنظمة والتنظيم. عمان: دار وائل للنشر، 2013.
- (-----)(----)، الوجيز في إدارة الموارد البشرية. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2010.
- النجار نبيل وخشبة ناجي، الإدارة المتقدمة. القاهرة: المكتبة العصرية، 2007.
- النعيمي صلاح عبد القادر، الإدارة. عمان: دار اليازوري، 2016.
- الهواسي محمود حسن والبرزنجي حيدر شاكر، مبادئ علم الإدارة الحديثة. دون مكان

- نشر، دون دار نشر، 2014.
- الهيثي خالد عبد الرحيم، إدارة الموارد البشرية. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2003.
- بدران محمد، أسس الإصلاح الإداري في نظرية التنظيم، دراسة في الهيكل التنظيمي ومحددات تطويره. القاهرة: دار النهضة العربية، 1985.
- بدوي أحمد زكي، معجم مصطلحات العلوم الإدارية. القاهرة: دار الكتاب المصري، 1984.
- بربر كامل، الإدارة عملية ونظام. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع. 1996.
- بن حبتور عبد العزيز صالح، الإدارة العامة المقارنة. عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة. 2009.
- (-----)(-----)، مبادئ الإدارة العامة. عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2009.
- بوحوش عمار، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة. الجزائر: دار البصائر للنشر والتوزيع، 2008.
- جمعة سلوى شعراوي، مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع، إشكاليات نظرية، إدارة شؤون الدولة والمجتمع. جامعة القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2001.
- حريم حسين، إدارة المنظمات: منظور كلي. عمان: الحامد للنشر والتوزيع، 2003.
- دخل الله أيوب، التربية ومشكلات المجتمع في عصر العولمة. بيروت: دار الكتاب العالمية، 2015.
- درويش عبد الكريم وتكلا ليلي، أصول الإدارة العامة. القاهرة: المكتبة الأنجلو المصرية. 1976.
- رشيد أحمد، الإصلاح الإداري إعادة التفكير. القاهرة: دار النهضة العربية، 1994.
- سالم فؤاد الشيخ وآخرون، المفاهيم الإدارية الحديثة. عمان: مركز الكتب الأردني، 1995.

- عباس علي، أساسيات علم الإدارة. عمان: دار المسيرة، 2013.
  - عبد الوهاب علي محمد، مقدمة في الإدارة. الكويت: معهد الإدارة العامة، 1982.
  - عقيلي عمر وصفي، إدارة الموارد البشرية المعاصرة (بعد استراتيجي). عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2005.
  - علي محمد محمد، علم اجتماع التنظيم. الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 2001.
  - فؤاد سالم وآخرون، المفاهيم الإدارية الحديثة. عمان: المستقبل للنشر والتوزيع، 1989.
  - ماهر أحمد، إدارة الموارد البشرية. الإسكندرية: الدار الجامعية الإسكندرية، 2004.
  - مارديني أحمد، الفساد اغتصاب السلطة العامة من أجل المصلحة الخاصة. دمشق: مطبعة الداودي، 2004.
  - هاشم زكي محمود، الإدارة العلمية. الكويت: وكالة المطبوعات، 1979.
- قائمة المجالات:**
- عبد الرسول فائق المستشار في وزارة التخطيط العراقي، جريدة الصباح الاقتصادي، العدد / 1460 في 10 أوت 2008.
  - كريم حسن، "مفهوم الحكم الصالح"، مجلة المستقبل العرب. العدد 309، نوفمبر 2004.
- قائمة المواد غير المنشورة:**
- إبراهيم حسن عبد الرحمن، "دور التدريب في الإصلاح الإداري مع التطبيق على دولة قطر"، مذكرة ماجستير. جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1993.
  - جاد ناصف عبد الخالق جاد، "الإصلاح الإداري في جمهورية مصر العربية 1972"، رسالة دكتوراة. جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1975.
  - حسان محمد رستم، "النظرية العامة للإصلاح الإداري، دراسة تطبيقية في الجمهورية العربية اليمنية"، رسالة دكتوراة. جامعة القاهرة: كلية الحقوق، بدون ذكر التاريخ.
  - محمد إسماعيل ممدوح مصطفى، "مساءلة الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، رؤية إسلامية"، رسالة دكتوراة. جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم الإدارة العامة، 2004.
  - محمد خطاب حياة، "دور المنظمات غير الحكومية في الإصلاح الإداري، دراسة مقارنة

بين جمعية تنمية خدمات حي مصر الجديدة في جمهورية مصر العربية والاتحاد النسائي في دولة الإمارات العربية المتحدة مع التركيز على متغير القيادة"، رسالة دكتوراة. جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1998.

- نغميش رحيم عويد، "الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في العراق 1970.1980". رسالة دكتوراة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1984.

#### قائمة المراجع باللغة الأجنبية:

- Bernoux Philippe, **La Sociologie des organisations**. Paris : seuil 2004.
- Bouvier Alain, **Management et projet**. PARIS : Edition Hachette, 1994.
- Weisse Dimitrie, Pierre Morin, pratique de la fonction personnelle. Paris : les éditions D'organisation, 1982.

## الفهرس

01	..... مقدمة
04	..... المحور الأول: مدخل مفاهيمي للإدارة
04	..... الفصل الأول: مفهوم الإدارة: وهل هي فن أم علم؟
04	..... 1-تعريف الإدارة
06	..... 2-المفاهيم الخاطئة في وظائف الإدارة
07	..... 3-الحاجة للإدارة
08	..... 4-الإدارة بين العلم والفن
08	..... 4-1 الاتجاه القائل بأن الإدارة العامة علم
09	..... 4-2 الاتجاه القائل بأن الإدارة العامة فن
09	..... 4-3 الاتجاه القائل بأن الإدارة العامة علم وفن
11	..... الفصل الثاني : مجالات الإدارة وعلاقتها بالعلوم الأخرى
12	..... 1- مفهوم الإدارة العامة
12	..... 1-1 تعريف الإدارة العامة
13	..... 1-2 التمييز بين الإدارة العامة والحكومة
13	..... 1-3 ضرورة الفصل بين الإدارة والسياسة
14	..... 2- مفهوم إدارة الأعمال
14	..... 2-1 تعريف إدارة الأعمال
15	..... 2-2 أهمية إدارة الأعمال
17	..... 3-أوجه الاختلاف والتشابه بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال
17	..... 3-1 عوامل الاختلاف
19	..... 3-2 عوامل التشابه
20	..... 4- علاقة الإدارة العامة بالعلوم الأخرى
22	..... الفصل الثالث مداخل دراسة الإدارة
22	..... 1- المدخل الدستوري القانوني

- 2- المدخل التنظيمي الهيكلي.....23
- 3- المدخل الوظيفي.....23
- 4- المدخل الاجتماعي السلوكي.....24
- 5- الجانب البيئي الإيكولوجي.....24
- المحور الثاني: مدارس الفكر الإداري.....26
- الفصل الأول: المدرسة الكلاسيكية (التقليدية).....26
- 1- نظرية الإدارة العلمية.....27
- 1-1 مبادئ النظرية وأسسها.....28
- 1-2 تقييم نظرية الإدارة العلمية.....29
- 1-2-1 انتقادات النظرية.....29
- 1-2-2 إيجابيات النظرية.....30
- 2- نظرية التنظيم الإداري.....31
- 1-2 المبادئ الـ14 لفايول.....31
- 2-2 وظائف الإدارة عند فايول.....34
- 3-2 الانتقادات الموجهة لنظرية التنظيم الإداري.....35
- 4-2 مقارنة بين تايلور وفايول.....35
- 3- النظرية البيروقراطية (Max Weber).....36
- 1-3 المعنى اللفظي للبيروقراطية.....36
- 2-3 مبادئ النظرية البيروقراطية.....38
- 3-3 مزايا التنظيم البيروقراطي عند فيبر.....40
- 4-3 نقد نظرية البيروقراطية.....40
- 4- تقييم عام للمدرسة الكلاسيكية.....41
- الفصل الثاني: مدرسة العلاقات الإنسانية.....42
- 1- عوامل ظهور مدرسة العلاقات الإنسانية.....43
- 2- تجارب هوثورن ( 1924 - 1932).....43
- 3- تقييم مدرسة العلاقات الإنسانية.....45

- 1-3 إسهامات المدرسة في الفكر الإداري.....45
- 2-3 الانتقادات الموجهة لمدرسة العلاقات الإنسانية.....46
- الفصل الثالث: المدرسة السلوكية.....46
- 1- نشأة وخصائص المدرسة السلوكية.....47
- 1-1 مقدمة عن المدرسة السلوكية.....47
- 2-1 خصائص وسمات المدرسة السلوكية.....47
- 2- نظريات المدرسة السلوكية.....49
- 1-2 نظرية الدافعية الإنسانية لأبراهام ماسلو Abraham Maslow.....49
- 2-2 نظرية العاملين لهيرزبرغ Herzberg.....51
- 3-2 نظرية X و Y للدوغلاس ماك غريغور.....53
- 4-2 تقييم عام للمدرسة السلوكية.....56
- المحور الثالث: الوظائف الإدارية.....58
- الفصل الأول: وظيفة التخطيط.....58
- 1- مفهوم التخطيط وأهميته.....58
- 2- المبادئ السليمة للتخطيط.....61
- 3- أنواع التخطيط.....63
- 1-3 التخطيط حسب الفترة الزمنية.....64
- 2-3 التخطيط حسب نطاق التأثير.....65
- 3-3 التخطيط حسب الوظيفة.....66
- الفصل الثاني: وظيفة التنظيم.....68
- 1- تعريف التنظيم.....69
- 2- علاقة التنظيم ببعض المفاهيم الإدارية.....70
- 3- الخطوات الخمسة في عملية التنظيم.....73
- الفصل الثالث: وظيفة القيادة والتوجيه.....74
- 1- تعريف التوجيه.....74

75.....	2- خطوات التوجيه.....
76.....	3- عناصر التوجيه.....
80.....	الفصل الرابع: وظيفة الرقابة.....
80.....	1- مفهوم الرقابة.....
82 .....	2- العناصر الأساسية للرقابة.....
82.....	4- أنواع الرقابة.....
83.....	4- المقومات الأساسية لفعالية العملية الرقابية .....
86.....	الفصل الخامس: وظيفة التوظيف.....
86.....	1- مفهوم التوظيف.....
88.....	2- أهمية التوظيف.....
89.....	3- خطوات عملية التوظيف .....
90.....	4- مصادر استقطاب الموارد البشرية.....
93.....	المحور الرابع: أسباب فشل الإدارة العامة في دول العالم الثالث.....
93.....	الفصل الأول: تعدد أسباب الفشل الإداري.....
94.....	1- تأثير المستعمر على اختيار نموذج الإدارة الأمثل.....
96.....	2- دور العوامل السياسية والبيئية في تخلف الإدارة العامة.....
97.....	3- تكييف الإدارة العامة مع النماذج الغربية.....
99.....	الفصل الثاني: سبل إصلاح الإدارة في الدول النامية.....
100.....	1- الإصلاح الإداري مقارنة معرفية.....
100.....	1-1 البعد التاريخي للإصلاح الإداري.....
101.....	2-1 تعريف الإصلاح الإداري.....
105.....	3-1 أهمية ومبررات الإصلاح الإداري.....
106.....	4-1 أهداف الإصلاح الإداري.....
108.....	2- استراتيجيات الإصلاح الإداري.....
108.....	2-1 تعريف الهيكل التنظيمي للإدارة وأهميته.....
109.....	2-2 جوهر الإصلاح الإداري.....

112.....	3- إصلاح الأنظمة الإدارية
114.....	3-1 الشفافية
116.....	3-2 المساءلة
119.....	3-3 الحكم الرشيد
127.....	الخاتمة
128.....	قائمة المراجع
132.....	الفهرس