وزارة التعليم العالي والبحث العـ
جامعة محمد لمين دباغين- سطيف
كلية الحقوق والعلوم السياسية

ملخص محاضرات:

مقياس مدخل لعلم الادارة المقرر

لطلبة السنة الثانية

جذع مشترك علوم سياسية

الدكتور: مرابط عبد الحكيم

الموسم الجامعي

2025 -2024

مقدمة عامة:

الادارة قديمة قدم الانسان وقدم المجتمعات الانسانية ، فترتيب الانسان لحياته يعد سلوكا اداريا مهما كان هذا السلوك بسيطا ،والاسرة التي تسير فيها الامور بانتظام وحسن تدبير، توصف ادارتها بالنجاح اما التي تسودها الفوضى وسوء التنظيم فتوصف ادارتها بكونهافاشلة .

وتفيد كتابات قدماء المصريين التي ترجع الى حوالي 1300 قبل الميلاد معرفتهم بالادارة ، وهو الوضع نفسه بالنسبة للتاريخ اليوناني القديم والروماني حيث تفيد الكثير من الادلة على معرفتهم بالادارة، غير ان دراسة الادارة دراسة علمية منظمة تعود الى بداية سنة 1880 من القرن الماضي: اي ان بدايتها الحقيقية لم تكن الا في العشرينات من القرن الماضي.... ، وتشير الدراسات في هذا المجال ان كل الجهود التي بذلت في البحث والدراسة في مجال الادارة لم تصل بعد الى بناء صرح من المعرفة يشكل نظرية متكاملة للادارة .ولكن وحتى اليوم فاننا امام مداخل عديدة ونظريات متنوعة تبلور الاطار العام لما يعرف بعلم الادارة.

وهناك العديد من الاسباب التي عملت على ظهوروتطور الادارة بمفهومها الحديث ومن بين هذه الاسبا ب :

ظهور الثورة الصناعية في اوروبا والتحول الذي احدثته في مجال العمليات الادارية بسبب ظهور المكننة واحلالها محل اليد العاملة ما خلفته من تداعيات في مجال المنظمات من حيث البنية والتسييروما رافق ذلك من الحاجة الى المهارات الادارية المتميزة من اجل التمكين من ادارة المصانع انطلاقا من الماكينات .

ظهور المنظمات الكبيرة الحجم .

تعقد وسائل العمل والانتاج والتقدم العلمي الكبير.

فلقد مضت الاف السنين على ممارسة الادارة في الحياة العملية وفي غياب النظريات المعروفة اليوم ومع الثورة الصناعية تركز الانتباه نحو الادارة وبرز الاهتمام بجعلها موضوعا له كيانه وذاته المستقلة تلتها مرحلة ظهور المنظمات الكبيرة الحجم في بداية التسعينات من القرن الماضي ، التي اثارت الانتباه والاهتمام بدرجة اكبر بالادارة وضرورة تكوين نظرية خاصة بها.

تؤكد الدراسات والابحاث والشواهد التارخية ان الادارة كانت ولازالت هي العنصر الفعال في نجاح السياسات والمنظمات والدول والحكومات ،ذلك ان تحقيق النمو والتطوروالتقدم والاستقرار مرهون بها فهي التي تتولى عملية التوزيع الامثل للموارد والتوفيق بينها وتسييرها التسيير الفعال بما يخدم الاهداف التنظيمية واهداف الافراد والمجتمع.

من هنا فان موضوع الادارة يعتبر من اهم المواضيع الواجب الاهتمام بها ومعالجتها والكشف عن مكوناتها و ابعادها .

ولان الادارة لازمت الانسان والمجتمعات وموروست قبل ان تدرس وتدرس فعند تناول نشاتهاينبغي التفريق بين ثلاث امور هي : الادارة كممارسة ونشاط والادارة كفكر والادارة كعلم وهي الامور التي نود الكشف عنها من خلال هذه المقدمة العامة لمقياس مدخل لعلم الادارة والتي نرى انها ضرورية للالمام بهذا الموضوع الماماعلميا منظما.

1- الادارة كممارسة :

في بداية الوجود الانساني وقبل ان تظهر الادارة كفكر وعلم ظهرت كممارسة ونشاط، ذلك ان المجتمعات الانسانية القديمة وان كانت تتسم بالبساطة فقد كانت بحاجة الى تنظيم للعلاقات بين افرادها لتحقيق اهداف محددة ، وظهرت بعض الممارسات الادارية عندما ادرك الانسان ان التعاون مع الاخرين اصبح ضرورة حيوية للبقاء .

و منه فالمقصود بالادارة كممارسة ونشاط هو مجموع الانشطة التي مارسها الانسان منذ بداية وجوده حينما كان في امس الحاجة الى تنظيم علاقات افراده وادرك ان التعاون مع الاخرين ضرورة للبقاء والاستمرارية و انعكست فيما بعد هذه الممارسات والانشطة في شكل مبادىء وقواعد ومفاهيم تحكم العمل الاداري ،والتاريخ الانسا ني مليء بالعديد من الشواهد التاريخية التي تدل على ذلك.

وتعد الاسرة نواة العمليات الادارية الاولى فقد كانت منذ الازل تقوم بالعديد من الوظائف على غرار: تقسيم العمل ، توزيع الادوار، اتخاذ القرارات وممارسة السلطة والقيادة.

وبالانتقال من الاسرة الى التنظيمات الاخرى نجد ان الدول والامم القديمة اقامت حضارات لا تزال شواهد كثيرة عليها ومن بينها المدن والاهرامات والقصور والمساجد والكنائس والسدود ومشاريع الري والزراعة والعمران فضلا عن انشاء الدواوين والوزارات واعداد وتنظيم الجيوش وادارة الحروب وتنظيم المحاكم وغيرها.

ومنه فقد مارست هذه الحضارات القديمة الادارة ولكن الادارة الممارسة من طرف هذه الحضارات لم تحمل اسم الادارة ولا اسم المبادىء والمفاهيم والاسس المعروفة في وقتنا الحاضر وهي ادارة اعتمدت بالدرجة الاولى على الحدس والفطرة والتخمين وعلى المحاولة والخطا.

- ومنه فكونها واعتبارها ممارسة فقد مورست استنادا الى : الفطرة والموهبة والاستعدادات الذاتية والخبرة بشتى انواعها

– وكونها قديمة فهناك العديد من لدلائل والشواهد التي تشير الى كونها (الادارة) كذلك و يمكن الاستشهاد ببعض ماتركه لنا ادب الحضارات القديمة (الادب المصري او الصيني او اليوناني ..) فضلا عن بعض الانجازات المادية التي تعكس مستوى التنظيم السائد انذاك وتؤكد ان التنظيم ودقته كانا سمة الحضارات القديمة (الاهرامات ، مشاريع و انظمة الري المختلفة ، العمارة بشتى انواعها .....).

2- الادارة كفكر :

ان كانت الممارسات الادارية قد عرفت ووجدت بوجود الانسان فان الفكر الاداري هو الاخر قد لازم وساير هذه الممارسة وهو مايعكس جليا التراث الانساني القديم المليىء بالعديد من المفاهيم والمبادىء والاسس على غرار التنظيم الاداري والتنظيم الهرمي وتفويض السلطة والتقسيم الاداري واختيار الموظفين والترقية الوظيفية وتدعم هذا الاتجاه اكثر بظهور الثورة الصناعية وزيادة نشاط الدولة وتوسع مهامها وظهور العديد من المنظمات الكبيرة الحجم و اتساع نشاطها مما ادى الى ظهور العديد من المهتمين والمختصين والباحثين الذين خاضوا في مسالة تنظيم العمل والمنظمات واسهموا في هذا المجال من خلال العديد من الافكار والنظريات التي اثرت الجانب الفكري لعلم الادارة .

ومنه فالادارة كفكر تعبر عن تلك المجهودات التي بذلت في سبيل ابراز تلك المفاهيم والاسس والقواعد وصياغتها في شكل نظريات مهدت و مكنت فيما بعد من بروز وظهور الادارة كعلم .

3- الادارة كعلم :

بعد ان عرفت الادارة كممارسة ونشاط وبعد ان ميزت هذه الممارسة العديد من الحضارات القديمة وبعد ان تدعم هذا المسعى بظهور العديد من الافكار والمبادىء التي تعبر عن الاطار الفكري شهد القرن العشرين البداية الحقيقية لنشاة علم الادارة كعلم وحقل معرفي قائم بذاته يستند الى مقومات نشاته شانه في ذلك شان بقية فروع العلم والمعرفة فظهرت بذلك العديد من التجارب والدراسات التي افضت الى نظريات وشهدت ثلاثينيات القرن الماضي العديد من الاسهامات التي اثرت هذا الفرع من فروع المعرفة.

ومنه فالادارة كعلم تعني انها اكتسبت الطابع العلمي وهي بذلك تعبرعن تلك النقلة النوعية التي ميزت الادارة بانتقالها من مجرد مفاهيم وقواعد واسس ممارساتية وفكريعبرعن هذه الممارسات الى علم يستند الى نظريات ومبادىء واصول ومناهج تمثل نتاج بحوث ودراسات علمية وهذا العلم له منهج علمي وموضوع دراسة وادوات بحثية واختصاص معترف به سواء باعتباره جزء من العلوم السياسية او من الاقتصاد او القانون اوحقلا مستقلا بذاته.

الادارة مدخل مفاهيمي

تعريف الادارة

الادارة كلمة او مفردة شائعة الاستعمال كثيرة التردد في الحياة اليومية للانسان ، فالاسرة التي تسير فيها الامور بانتظام وحسن تدبير، توصف ادارتها بالنجاح اما التي تسودها الفوضى وسوء التنظيم فادارتها فاشلة .

ومعنى هذا ان الادارة تعني تدبير شؤون الناس وقيادتهم وتوجيههم وتنظيمهم بغية تمكينهم من تادية الاعمال الموكلة اليهم وتنفيذ الخطط الموضوعة لهم بهدف المحافظة على كيانهم وضمان استمرارية وجودهم .

وقد كانت الادارة ولازالت العنصر الفعال في نجاح المؤسسات والدول ،فتحقيق النمو والاستقرار مرهون بالادارة فهي التي تتولى عملية التوزيع الامثل للموارد والتوفيق بينها وتسييرها التسيير الفعال بما يخدم الاهداف التنظيمية واهداف الافراد والمجتمع .

من هنا فان موضوع الادارة يعتبر من اهم المواضيع التي يجب الاهتمام بها ومعالجتها بما يوازي التطورات الحادثة في عصر العولمة .

غير ان ما تجدر الاشارة اليه هو انه بالرغم من الاهمية الكبيرة والمعروفة لدور الادارة فانه لايوجد اتفاق صريح بين الباحثين والخبراء الاداريين على تعريف موحد لمفهوم الادارة . فالمصطلح غير محدد بدقة ويحمل معان متعددة ومفاهيم مختلفة .

ومنه وقبل الخوض في التعاريف المقدمة لمصطلح الادارة يجب التنبيه الى ان من اسباب اختلاف الباحثين بشان مفهوم الادارة ما يلي :

1- نظرة الباحث لمكونات الوظيفة الادارية:ان مفهوم الادارة يتحدد في ضوء نظرة الباحث لمكونات الوظيفة الادارية على اساس عملي ،ولما كان كل باحث ينظر الى الادارة من وجهة نظره وخبرته وقناعاته فان تعاريف الادارة هي الاخرى تباينت واختلفت باختلاف هذه الاراء والخبرات المتنوعة .

2- اختلاف الايديولوجيات والظروف البئية للمجتمعات: ان لكل مجتمع فلسفته و ايديولوجيته وظروفه البيئية الخاصة به وهذه الفلسفة والايديولوجية والظروف البيئية تنعكس على ادارة المنظمات ومن شانها التحكم في العملية الادارية

3- اختلاف الفترات الزمنية التي قيلت فيها التعاريف: ان التعاريف التي سوف ناتي على ذكرها والخوض فيها هي نتاج لفترات تاريخية وزمنية عديدة ومنه

فتعريف الادارة في العصور القديمة ليس نفسه تعريف الادارة في العصور الحديثة وهذا بالنظر الى ماشهدته الادارة من تطورات سواء من حيث تطور الفكر الاداري او من حيث تطور التكنولوجيات المستجدة.

4- الطبيعة المتغيرة للادارة.

5- تباين اهتمامات ومداخل الكتاب والباحثين .

وهذه الحقائق التي اتينا على ذكرها نستنتج من خلالها ان نظرة المفكرين والباحثين والدارسين والمهتمين الى علم الادارة يختلف باختلاف التصور الذي يحملونه في اذهانهم عن دور الادارة في المجتمع الذي يعيشون فيه الامر الذي جعل من تعاريف " الادارة" تتوالى وتختلف باختلاف اصحابها وفترات كتاباتهم والظروف السائدة وقت تقديمهم لتعاريف هذا المصطلح ولمفهومه وماهيته وبالتالي فان التعاريف لن تتوقف مادامت العملية الادارية في تطور مستمر وفي اوضاع ديماميكية متجددة.

التعريف بالمفهوم:

تقتضي المعالجة العلمية لاي موضوع من المواضيع العناية بتحديد مسميات الالفاظ والمفاهيم المستخدمة ، وللادارة معنيان : احدهما لغوي والاخر مصطلحي .

1- المعنى اللغوي :

الادارة كلمة شائعة الاستعمال ويتضمن مصطلح الادارة معنى لغويا يستمد من الكلمة اللاتينية ذات المقطعين :Ad-ministrate حيث ان مقطع (Ad) يقابله باللغة الانجليزية (to)والمقطع(ministrate) يقابله باللغة الانجليزية(serveve)ليصبح معناها خدمة الغير اوتقديم العون للاخرين .وبذلك تصبح الادارة نشاطا حيويا مستمرا لخدمة المجتمع واشباع حاجات افراده.

وفي اللغة العربية تشتق كلمة ادارة من الفعل "أدار" والفعل " دار" والذي يفيد الحركة بشكل دائري ، ويقال ادار العجلة اي جعلها تدور...كما يقال ادار الشركة اي جعل لها نظاما تسير بموجبه واشرف على تطبيقه. وادار المشروع اي قام على حسن تنفيذه و اتمامه .فلفضة أدار تعني بشكل عام تحريك الشيء وفقا لنظام محدد لتحقيق اهداف محددة .

2- المعنى الاصطلاحي :

تعريف فريديريك تايلور(المعرفة الدقيقة لما نريد من الرجال ان يعملوه ثم التاكد من انهم يقومون بعمله باحسن طريقة وارخصها).

تعريف موسوعة العلوم الاجتماعية (العملية التي يمكن من خلالها او بواسطتها تنفيذ غرض معين والاشراف عليه).

فضلا عن ذلك هناك العديد من التعاريف الاخرى المقدمة للادارة من بينها:

1- تعريف " هنري فايول" الذي يعتبرها بانها " معنى ان تدير هو ان تتنبأ، وتخطط ، وتنظم ،وتصدر الاوامر، وتنسق ، وتراقب" .

2 - انها النشاط الموجه نحو توفير التعاون المستمر والتنسيق الفعال بين الجهود البشرية المختلفة العاملة من اجل تحقيق هدف معين بكفاءة عالية وباقل التكاليف الممكنة .

3 - هي العملية التي يمكن من خلالها او بواسطتها تنفيذ غرض معين والاشراف عليه .

4 - هي فن الحصول على اقصى النتائج باقل جهد وتكلفة ممكنة لتحقيق اقصى درجات السعادة لكل من صاحب العمل والعاملين مع تقديم افضل خدمة ممكنة للمجتمع .

5 – هي جعل الاشياء تنفذ من خلال اشخاص اخرين وذلك عن طريق تنسيق جهودهم وتنظيمها وارشادها والرقابة عليها (تعريف دال Dalle).

واجمالا يمكن القول ان هناك العديد من التعاريف الاخرى التي يمكن العودة اليها لابراز الجوانب المختلفة لمفهوم الادارة ويمكن الاشارة في هذا المجال الى تلك التي عددها استاذنا الدكتور"عمار بوحوش"والتي يمكن ايجازها فيما يلي :

1- تعاريف تربط الادارة بوظيفة تنفيذ السياسة العامة للدولة فتعرفها بكونها الجهاز التنفيذي المكلف بتطبيق قوانين الدولة وتقديم الخدمات ، وانطلاقا من هذا المفهوم يصبح الاهتمام الرئيسي لعلم الادارة ينصب على دراسة الحكومة من خلال اجهزتها وموظفيها .

2- تعاريف ترى في الادارة عملية تنظيم عند تعريفه لها بكونها عملية تنظيم وتحليل وادارة القوى البشرية والمادية لتحقيق الاهداف والمشاريع التي اعدتها الحكومة وهذا التعريف يخرج الادارة من دائرة التنفيذ الى دائرة التخطيط.الادارة

هي عملية تنظيم وتحليل وادارة القوى البشرية والمادية لتحقيق الاهداف والمشاريع التي تعدها الحكومة .

3- تعاريف ترى في الادارة انهاعبارةعن تعديل وتحليل وتعديل الوظائف ووضع الاستراتيجيات التي تساهم بها الدولة في رفع مستوى الدخل وخلق الظروف الملائمة التي تجعل ابناء الشعب يتمتعون بحياة سعيدة .

4- تعاريف ترى في الادارة فن توجيه القيادة والمعرقة الصحيحة لما يريد القائد من مساعديه ان يقوموا بعمله لتخقيق الاهداف المنشودة .وهذا التعريف يشير الى دور القيادة في عملية تجسيد الاهداف المنشودة .

5- تعاريف ترى في الادارة هي الارادة والقدرة على تنظيم العاملين وتخفيزهم على تحقيق الاهداف المشتركة . وهذا التعريف يشير الى التعاون بين الادارة والعمال تحقيقا للمصلحة العامة .

6- تعاريف ترى في الادارة هي مشاركة العمال في اتخاذ القرارات والاستفادة من خبرتهم ومعرفتهم لاساليب العمل حتى تكون الاهداف واضحة للادارة والعمال واستراتيجية العمل مستمدة من الو اقع المعاش .

7- تعاريف ترى في الادارة هي بلوغ الاهداف وتحقيق النتائج .

واجمالا يمكن القول ان التعاريف ماهي الا اجتهادات للاكاديميين والممارسين الغاية منها ايضاخ العملية الادارية كل من زاوية خاصة تتفق مع فلسفة صاحب التعريف وفلفسفة المجتمع الذي يعيش فيه وينتمي اليه والمدرسة الادارية التي ينتمي اليها والمدخل الذي يعتمده في معالجة موضوع الادارة وهكذا .....

واعتبارا لكل ماتم ذكره فقد اختلف رجال الفكر الاداري في تحديد مفهوم الادارة رغم اتفاقهم على انها الوظيفة او النشاط لمجموعة من الاختصاصات والسلطات والواجبات والمسؤوليات التي تناط بالعامل الذي تسند اليه الوظيفة

<u>اهمية الادارة :</u>

ان الادارة تحتل اهمية كبيرة في كل المجتمعات وفي كل زمان ومكان وذلك لكونها:

- المعنية بتحقيق اهداف تلك المجتمعات ،كما انها تتدخل في جميع اوجه النشاط الانساني (التعليم ، الصحة ، الصناعة ،الزراعة ، التجارة ، الدفاع .....) فهي مهمة كل فرد وكل مجموعة في اي مجتمع من المجتمعات .

- انها اداة الانظمة في مجال تقديم الخدمات للمواطنين .

- انها اداة الدولة في ادارة مر افق الدولة وصيانة منجزات المجتمع .

ومن خلال كل هذه التعاريف يمكن استخلاص مايلي:

1- ان الادارة هي الوجه الاخر للسياسة وهي نشاط مكمل للنشاط السياسي ومدعم له واطار لتنفيذ القرارات السياسية والسهر على تطبيقها بما يتماشى والتوجهات المرسومة من طرف القيادة.

2- ان الادارة تقوم على اساس توزيع الصلاحيات وتكامل النشاط والوظائف وتقاسم الاعباء والمسؤوليات والنتائج .

3- ان الادارة هي اطار لممارسة الجهد البشري الجماعي الهادف .

4- انه منذ ان بدا الاهتمام بدراسة الادارة كعلم مستقل يمكن تاطيره فقد جرت العديد من المحاولات لتعريفه و انقسم الفكر الاداري بشانه الى مدرستين :

- المدرسة الاولى : اهتمت بتحليل العمل الاداري الى وظائف ومهام ونشاطات محددة وبنت على ذلك تعريفاتها لهذا الحقل من حقول المعرفة الانسانية .

- المدرسة الثانية :وركزت في تعاريفها ودراساتها للادارة على طبيعة الادارة وبنت على ذلك تعريفاتها.

مجالات الادارة (ميادين الادارة)

مقدمة :

دراسة الادارة كعلم له مبادىء ونظريات لم يبدا الا خلال الثورة الصناعية التي ميزت القرن التاسع عشر وما صاحبها من تطور وظهور العديد من الاجتهادات خاصة في ظل تقدم الصناعة الالية و انتشار المصانع الكبرى والتوسع في الانتاج .

اما الادارة بمفهومها الحديث فقد نشات اول مرة في مجال ادارة المشاريع الخاصة كما حصل في الولايات المتحدة الامريكية وارتبطت الادارة في هذا البلد (اي في الولايات المتحدة الامريكية)باسم الامريكي فريديريك تايلور من خلال كتابه (مبادىء الادارة العلمية) والذي اعتبره نواة الادارة الحيثة حيث عرض فيه خلاصة تجربته العلمية والتي طبقت في العديد من الشركات.

وهو الامر نفسه في فرنسا حيث اقترنت الادارة باسم (هنري فايول) من خلال كتابه (النظرية الكلاسيكية للادارة)في مجال ادارة الاعمال معتبرا اهميتها الاساسية كعلم له قواعده واصوله وبالتالي امكانية تطبيقه في القطاع العام من خلال التركيز على بعض المبادىء مثل : وحدة القيادة والامر، التدرج في السلطة ن روح الجماعة والابتكار وغيرها من المبادىء وكلها مبادىء لا تختلف عن مبادىء علم الادارة العامة .

انطلاقا من هذا يسعى العديد من الباحثين في مجال الادارة الى اعتماد تصنيفات لمجالات الادارة والتي يمكن اعتمادها عند دراسة هذه المجالات والميادين التي تتوزع بينها الادارة غير ان هذا المسعى كثيرا ماتعترضه بعض العوائق . فالادارة كما انتهينا اليها في المحاضرات السابقة هي نشاط يرتبط بالعديد من نواحي الحياة والانطلاق من النشاط يصطدم بمشكل تعدد هذا النشاط وتنوعه بين العديد من مناحي الحياة .

من هنا وقصد تفادي المشاكل المترتبة عن اعتماد التصنيف على اساس النشاط يعتمد البعض الاخر التصنيف المجالي على اساس الاهداف التي ينطوي عليها النشاط الاداري وعما اذا كانت هذه الاهداف اجتماعية او خدمية او مادية

ومنه ذهب فريق ثالث من الباحثين باعتماد التصنيف على اساس القطاع الذي تطبق فيه على اعتبار ان الادارة كمفهوم تطبق في القطاع العام كما تطبق في القطاع الخاص ، ففي الحالة الاولى نكون بصدد الادارة العامة او الادارة الحكومية وفي الحالة الثانية نكون بصدد الادارة الخاصة او ادارة الاعمال بمعنى ان الادارة تكتسب اسم مجالها من المجال الذي تطبق فيه.

ومن هنا يمكننا القول انه سواء اعتمدنا معيار طبيعة النشاط او القصد منه او القطاع الذي تطبق فيه فان مجالات الادارة تتوزع بين مجالين اثنين هما :

مجال الادارة العامة او الحكومية ويتمحور نشاطها حول تنفيذ السياسات العامة للدولة.

ومجال الادارة الخاصة او ادارة الاعمال وينحصر نشاطها في ادارة المشاريع الصناعية والتجارية .

خلاصة: هنالك العديد من مجالات الادارة غير ان البحث على اساس معيار التصنيف اهتدى الى وجود مجالين اثنين :

1-مجال الادارة العامة او الحكومية ويكمن نشاطها في تنفيذ السياسات العامة للدولة .

2- مجال الادارة الخاصة او ادارة الاعمال ويكمن نشاطها في ادارة المشاريع الصناعية والتجارية .

اما بشان معيار التصنيف المعتمد في تحديد هذه المجالات هو فقد كان في البداية معيار النشاط ثم معيار الهدف واستقر التصنيف على اساس القطاع الذي تطبق فيه .

طبيعة الادارة
(الادارة بين العلم والفن)

مقدمة :

من بين الاسئلة التي كثيرا ماتثار حول موضوع الادارة تلك المتعلقة بموضوع طبيعة الادارة وعما اذا كانت علما له نظرياته واصوله وقواعده ومبادئه ام فن يعتمد على الخبرة والممارسة والمهارات والموهبة الشخصية ام الاثنين معا .

ويرجع ذلك الى كون الادارة وكما سبق وان اشرنا قد عرفت وظهرت بداية كممارسة ونشاط ومهنة حيث مورست استنادا الى الخبرات الخاصة للاشخاص ومواهبهم اكثر من استنادها الى مبادىء تحكم اوجه النشاط.وهو الوضع الذي تغير نتيجة ظهور حركة الادارة العلمية التي نادت بتطبيق المنهج العلمي في دراسة الادارة وهو مادفع بالادارة الى ان تصبح علما يستند الى نظريات ومبادىء واصول وتتوفر على العديد من الدراسات والبحوث العلمية .

وبالعودة الى الجدل الدائر حول طبيعة الادارة وعما اذا كانت علما ام فنا فان الاجابة عن ذلك تقتضي منا تعريف كلا من العلم والفن .

1- تعريف العلم : يعرف العلم بانه " المعرفة المنظمة التي تستهدف فهم الظواهر والتنبؤ بتكرار حدوثها، والعمل على التحكم بها وضبطها " .

2- تعريف الفن :يراد بالفن المهارة والمقدرة القائمة على "الانا" في ممارسة عمل معين ،وهو يقوم على الخلق والابتكار، والفن ، على عكس العلم ،يهتم بما يجب ان يكون لا بما هو كائن ،لذلك فهو يعتمد على المهارة الانسانية ، وعلى الملكات الخاصة والمواهب الذاتية ،و الاستعدادات الشخصية .

انطلاقا من تعريف كل من العلم والفن وقصد الفصل في التساؤل بشان طبيعة الادارة يجدر بنا تناول الاتجاهات التي خاضت في هذا المجال والتي يمكن حصرها فيما يلي :

<u>الاتجاه الاول</u> : يرى ان الادارة علم كونه يستند الى مجموعة من المبادىء والقواعد المستمدة من التجربة والملاحظة وهذه المبادىء تم التوصل اليها عن طريق الدراسة والبحث . ياتي في مقدمة هذا الاتجاه المهندس الامريكي "فريديريك تايلور Frederck W Taylor" ومن عاصره من المهندسين الذين اولوا عناية خاصة لدراسة موضوع ادارة المصانع الضخمة في ايامهم امثال " فرانك جيلبرت Frank Gilbertوهنري قانت Henry Laurence Gantt " .

فالفضل يعود في هذا الاطار الى "تايلور"فس ظهورنظرية الادارة العلمية في المصانع والكتاب الذي الفه حول الموضوع ونشره سنة 1911 وسماه " مبادىء الادارة العلمية " فاشتهربه بانه صاحب نظرية" التنظيم العلمي للعمل " .

فالادارة علم عندما تدرس الظواهر الادارية باللجوء الى الاساليب العلمية التي تنطوي على وجود القوانين والمبادىء ذات الطابع الموضوعي التي يمكن ان تتولى تطبيقاتها بصورة مطردة .

والادارة علما لانها تعتمد التخطيط العلمي في بحوثها كما تعتمد خطط البحث العلمي وتنتهي عادة الى استخلاص معاييركالتنظيم و اتخاذ القراروغيرها .وهناك اهتمام من الباحثين والدارسين للادارة كعلم .

<u>الاتجاه الثاني</u> : يرى ان الادارة فن ودليله في ذلك وجودها منذ القدم واعتمادها على الخبرة والمهارة والموهبة الشخصية وهي بذلك شيء فطري يولد مع الشخص كما ان الادارة حينما عرفت كممارسة فقد مورست استنادا الى الفطرة والموهبة والاستعدادات الذاتية والخبرة بشتى انواعها وهي بذلك عرفت كفن قبل ان تعرف كعلم.

<u>الاتجاه الثالث</u> :يجمع هذا الاتجاه بين الطابع العلمي والفني للادارة حيث يرى ان الادارة علم له مبادىء واساليب شانه في ذلك شان العلوم الاخرى ويضيف المبادىء التي تعبرعن الطابع العلمي تحتاج الى المهارة والخبرة لتوظيفها وهي بهذا في حاجة الى الفن كما ان العلم والفن ليسا متناقضين بل يكمل بعضهما بعضا .

<u>والخلاصة ان الادارة</u> :علم وفن للاعتبارات المذكورة.

علاقة الادارة بالعلوم الاخرى

مقدمة :

ان حقل الادارة العامة الذي بدأ كفرع لعلم السياسة ،اصبح ميدانا لاسهام الكثير من الباحثين رغم تنوع اهتماماتهم واصبحت حصيلة المعرفة التي تمثل ميدان الادارة العامة هي نتاج لامتزاج العديد من ميادين المعرفة سواء ادارة الاعمال اوعلم السياسة اوعلم النقس اوعلم القانون اوعلم الاجتماع بفروعه المتعددة .

يعتمد علم الادارة كثيرا على العديد من العلوم الاجتماعية والانسانية والرياضية وغيرها فهو علم بيني اي متعدد الحقول والمصادر الامر الذي يجعل من مسالة بحث العلاقة بينه وبين هذه العلوم مسالة حيوية وذات اهمية .

وبالرغم من علاقة هذا العلم بالعديد من العلوم كونه علما بينيا 'اي تلتقي عنده العديد من العلوم) الاان ابرزالعلوم التي تتداخل مع علن الادارة العامة هي علم السياسة وعلم ادارة الاعمال وعلم القانون (القانون الاداري).

والسؤال المطروح هو اين تقع حدود الموضزعات التي تتناولها درايات الادارة العامة من حدود الحقول الدراسية الاخرى التي ترتبط بها .

وفي اطارالاجابة عن هذت التساؤل يبرزالخلاف الاساسي حول درجة تميز حدود الادارة العامة وادارة الاعمال وعلم السياسة وعلم القانون اكثرمن اي حقل دراسي اخر.

وفيما يلي سوف نتناول علاقة علم الادارة العامة بعلم ادارة الاعمال ثم علاقة علم الادارة العامة بعلم السياسة ثم علاقة علم الادارة العامة بعلم القانون .

اولا :علاقة الادارة العامة

بادارة الاعمال

تمهيد :

يعد موضوع علاقة الادارة العامة بادارة الاعمال من المواضيع التي شغلت بال الكثيرين من الباحثين والدارسين في الحقلين (حقل علم الادارة العامة وحقل ادارة الاعمال) لفترة طويلة.

ان محاولة تحديد العلاقة بين علم الادارة العامة وعلم ادارة الاعمال قد اثارت الكثير من الجدل والنقاش بين الباحثين والمهتمين والدارسين واجمالا يمكن حصر الجهود الدراسية في هذا المجال في اتجاهين رئيسيين نتولى فيما يلي عرضهما بشيء من التحليل للوقوف على حقيقة المسالة .

و لدراسة علاقة الادارة العامة بادارة الاعمال يجدر بنا بداية تعريف كل من الادارة العامة وادارة الاعمال.

1- تعريف الادارة العامة : هناك العديد من التعاريف لمصطلح الادارة العامة ومن بين هذه التعاريف ما يلي:

1-انها ذلك القطاع من الادارة الموجود في المجال السياسي .

2-هي علم اجتماعي او انساني يسعى لوصف وتفسير بناء ونشاط جهاز الدولة القائم على تنفيذ سياساتها العامة بقصد اكتشاف القواعد المؤدية الى افضل تشغيل لهذا الجهاز.

3-تعريف وودرو ولسون : "هي العمليات المتعلقة بتحقيق اهداف الحكومة باكبر قدر ممكن من الكفاءة وبما يحقق الرخاء لافراد الشعب "

4-تعريف ليونارد و ايت : " هي جميع العمليات التي من شانها تنفيذ السياسات العامة وتحقيق اهدافها "

وبعيدا عن هذه التعاريف فان للادارة العامة معان عدة فهي اما انها تعني هيئة او يكون القصد منها نشاطا او انها تشير الى نوع من انواع الدراسة.

- ففي المعنى الاول (هيئة)نكون بصدد المعنى العضوي للادارة العامة من خلال حصرها في الهيئة التي تتولى مهمة الادارة.

- وفي المعنى الثاني (النشاط)نكون بصدد المعنى المادي للمفهوم من خلال حصر الادارة في العمليات الادارية التي تتولاها.

- وفي المعنى الثالث (نوع من انواع الدراسة) نكون بصدد السعي الدراسي من حيث الاشارة الى انها حديثة النشاة وغيرها...
- هي علم اجتماعي او انساني يسعى لوصف وتفسير بناء ونشاط جهاز الدولة القائم على تنفيذ سياساتها العامة ....

2- اهمية الادارة العامة :

تكمن اهمية الادارة العامة في ارتباطها بالدولة وبالنشاط الحكومي المرتبط بجميع قطاعات النشاط الموجه لعموم افراد الشعب الامر الذي جعل منها الطابع المميز للدولة الحديثة الذي لم تعد فيه وظيفة الادارة مقتصرة على تنفيذ السياسات العامة بل تجاوزته الى صنع وصياغة هذه السياسات.

2- تعريف ادارة الاعمال:

يمكن تعريفها بكونها العلم الذي يتناول دراسة الوقائع الاقتصادية في مكان ظهورها اي المشروعات الاقتصادية .

كما يمكن تعريفها بانها" ادارة النشاطات والمشروعات ذات الطابع الاقتصادي الهادف الى تحقيق الربح " .

العلاقة بين الادارة العامة وادارة الاعمال:

بداية لابد من الاشارة الى تلك المحاولات التي حاولت تحديد العلاقة بين الادارة العامة وادارة الاعمال ويمكن التمييز في هذا المجال بين اتجاهين اثنين :

الاتجاه الاول :ينطلق هذا الاتجاه من فكرة ان ميداني الادارة العامة وادارة الاعمال هما فرعان تطبيقيان للادارة ومنه يرى انه لاتوجد فوارق واختلافات جوهرية بين العلمين ووفقا لهذه الرؤية فان الاختلاف هو اختلاف في الشكل لا في المضمون (اي في الاهداف لا في العمليات والوظائف الادارية على حد تعبير الدكتور احمد صقر عاشور) ويستند –هذا الاتجاه- في ذلك الى الحجج التالية:

الاتجاه الثاني: يقول باصالة الادارة العامة بالمقارنة مع ادارة الاعمال مما يعني ان علم الادارة العامة هو علم مستقل وقائم بذاته وبذلك فهو مختلف عن علم ادارة الاعمال.

من خلال هذين الاتجاهين يتبين لنا ان هناك عوامل تقارب بين العلمين وهناك اوجه تشابه واوجه اختلاف يتوجب الكشف عنها لتتضح الرؤية اكثر.

3- اوجه التشابه بين الادارة العامة وادارة الاعمال:

كلاهما يعتمد نفس المبادىء والقواعد العلمية (التنظيم، التخطيط، التنسيق ،الرقابة والتوجيه).

اوجه الاختلاف بين الادارة العامة وادارة الاعمال:

1-من حيث الظروف البيئية :ارتباط الادارة العامة بالبناء السياسي والدستوري للدولة وعدم ارتباط ادارة الاعمال بذلك.

2-من حيث الاهداف : الادارة العامة تسعى لتقديم خدماتها لفئات واسعة من المجتمع اما ادارة الاعمال فتسعى للربح وخدماتها تقدمها لفئات معينة.

3-من حيث مجال التطبيق :الادارة العامة مجال للخدمة العامة من خلال المؤسسات والدوائر الحكومية في القطاع العام اما ادارة الاعمال فمجالها مؤسسات القطاع الخاص من شركات ومؤسسات

4-من حيث التشريع السائد :الادارة العامة تخضع للقانون العام اما ادارة الاعمال فتخضع للقانون الخاص واللوائح الداخلية للمنظمة.

5-من حيث التواجد :الادارة العامة تقوم على تنظيم واسع النطاق اما ادارة الاعمال فنطاقها محدود .

6-من حيث نطاق تقديم الخدمة :الادارة العامة تقدم خدماتها للمواطنين بدون تفرقة او تمييز او تحيز بينما ادارة الاعمال تقدم خدماتها لجمهور معين .

7-من حيث مقياس النجاح:مقياس النجاح في الادارة العامة هو القدرة على تقديم الخدمات بينما في ادارة الاعمال هو القدرة على تحقيق الارباح.

ثانيا :علاقة الادارة العامة بعلم السياسة

يتم نشاط الحكومة واجهزتها المختلفة من خلال عملية اتخاذ القراروتنفيذه ، والمقصود باتخاذ القرارهو ما يجب عمله وهو مايغبرعنه بالسياسة.اما المقصود بالتنفيذ فهو ما يتعلق بتحديد الاسلوب الواجب استخدامه وهو ما يعبر عنه بالادارة .

وارتباط علم الادارة بعلم السياسة يمكن استنباطه من خلال علاقته المباشرة بالاهداف العامة للدولة .

ولئن كان لعلم الادارة الكثيرمن الارتباطات بالعلوم الاخرى فانها اكثر ارتباطا ووضوحا بعلم السياسة بالمقارنة مع العلوم الاخرى.

اذ ليس من الصعب التدليل على الصلة بين الادارة العامة وعلم السياسة فالادارة العامةنشات كامتداد ونمو وتطورلميدان علم السياسة وعلم السياسة هو بمثابة الحقل الام الذي نشات فيه وفي رحابه دراسات الادارة العامة.

كما ان الرواد الاوائل لهذا الحقل المعرفي كانوا اساتذة للعلوم السياسية ،لذلك فان الكثيرمن كتابات الادارة العامة لازالت متاثرة بهذا الحقل الام (علم السياسة).

والعلاقة بين علم الادارة العامة وعلم السياسة كانت محل اهتمام اتجاهين اثنين :اتجاه الصلة والربط و اتجاه استقلالية علم الادارة عن علم السياسة وهو مانحاول تسليط الضوء عليه .

<u>اولا :اتجاه الصلة والربط بين العلمين</u> : حسب احد الدارسين وهو الدكتور احمد صقرعاشورفان هذا الاتجاه ينطلق من اعتبارات اكاديمية واخرى و اقعية (تطبيقية) وهو ما يمكن الخوض فيه وفق ما يلي :

<u>1- الاعتبارات الاكاديمية</u>:تكمن هذه الاعتبارات لدى اصحاب هذا الاتجاه في كون اجهزة الحكومة تمثل كيان السلطة التنفيذية للدولة وتحليل اداء هذه الاجهزة والعوامل المؤثرة فيها لايتم الا من خلال فهم طبيعة السلطة القائمة والنظام السياسي والاجتماعي القائم بمعنى القوى السياسية والاقتصادية وهذه الاخيرة تدخل ضمن اهتمامات علم السياسة ومنه فدراسة وتحليل تركيبة الحكومة وموقعها في بناء السلطة لا يتم الا من خلال اللجوء الى المفاهيم والمتغيرات التي تعد اساسية في علم السياسة وهو ما يعني ان علم الادارة غيرمنفصل عن علم السياسة.

2- الاعتبارات الو اقعية:تنطلق هذه الاعتبارات من فكرة ارتباط اجهزة الادارة العامة بالسلطة من حيث مشاركتها في صياغة ورسم الساسة العامة للدولة خاصة اذا ماعلمنا ان عملية رسم السياسة تعبرعن المواءمة بين الحاجات العديدة للجماعات والقوى الاجتماعية والسياسية في المجتمع.واكثرمن ذلك فان الادارة هي التي تتولى و اقعياتنفيذ السياسات العامةللدولة وتجسيد قرارات الحكومة واعطائها – ان لزم الامر – التفسيرات الضرورية .

من منطلق الاعتبارات الو اقعية نكون امام حقيقة وهي ان هناك تاثير متبادل بين السياسة والادارة وهو التاثيرالذي نتناوله من جانبين:

1- تاثيرالادارة على السياسة :

يمكن الكشف عن تاثيرالادارة على السياسة من خلال المؤشرات التالية :

ا- مؤشركفاءة الجهازالاداري وفعالية ادائه و انعكاس هذا الاداء على النظام السياسي القائم وفعاليته وبالتالي استقراره واستمراره في الحكم .

ب – مؤشرصنع القرارمن خلال مايقدمه الجهازالاداري من مشورة ونصح للحكومة والسلطة القائمة بما يؤهلها من رسم وصنع السياسات العامة و اتخاذ القرار

2- تاثيرالسياسة على الادارة :

يمكن الكشف عن تاثيرالسياسة على الادارة من خلال المؤشرات التالية :

ا – اتساع نشاط الدولة وتعدد وتنوع اهدافها : وهو الاتساع الذي يؤدي الى دوراكبرللجهازالاداري الذي يستمده بدوره من توجيهات ومعتقدات و ايديولوجية النظام السياسي القائم مما يصبغ الجهازالاداري بالصبغة السياسية.

ب – النظام الحزبي السائد :

في حالة الانظمة الاحادية : تتميزهذه الانظمة بسيطرة الحزب الحاكم على على كافة المستويات وهذه السيطرة تظهرمن خلال :

1- تبني الحكومة او الدولة للبرنامج السياسي للحزب الحاكم كون الادارة مكلفة دستوريا بتطبيق برنامج الحكومة فان هذا التطبيق ياتي وفق الخط السياسي السائد.

2 -ان اسناد المسؤوليات وشغل الوظائف العامة في الدولة يتم من خلال العضوية في الحزب .

في حالة التعددية الحزبية :

في مثل هذه الانظمة وبالرغم من التوجه السياسي المبني على فلسفة واحدة الا ان النظرة الى علاقة الادارة بالسياسة مختلفة .

ففي بريطانيا مثلا هناك ضمانات لحياد الوظيفة العامة وتجنيبها الصراعات الحزبية

وفي الولايات المتحدة وحتى منتصف القرن 19 كانت الوضعية السائدة هي الاخذ او العمل بمبدا الغنائم للمنتصرواعتبرت بذلك الوظيفة العامة غنيمة للمنتصرويتم توزيعها وتوليها على هذا الاساس بمعنى تولي اعضاء الحزب الفائز بالانتخابات الوظائف العامة في الدولة مما يعني سيطرة السياسي على الاداري.

ثانيا :اتجاه استقلالية علم الادارة عن علم السياسة:

في مواجهة النظرة الاولى فان هناك من يرى من الباحثين ان الادارة العامة وان انبثقت اساسا من العلوم السياسية الا انها اصبحت ميدانا مستقلا ومنفصلا عن ميادين علم السياسة وهذا على المستويين الاكاديمي والو اقعي وهو مايمكن تفصيله وفق مايلي:

1- من الناحية الاكاديمية:اختلاف دائرة الاهتمام لكل من العلمين:

فعلم السياسة يدرس الظاهرة السياسية بمعناها الضيق (اي انها تدرس السلطات والمذاهب السياسية والقوى السياسية في المجتمع وكل ماهو مرتبط بها من تنظيمات كالاحزاب وكلها تخرج - من حيث المبدا- عن مجال الاعمال الادارية التي يهتم بها علم الادارة.

وحتى في المجال الذي يلتقي فيه العلمان وهو مجال السلطة التنفيذية نجد ان الحكومة بمعناها الضيق (قمة الهرم التنفيذي) هي من اختصاص علم السياسة ،في حين ان علم الادارة يركز اهتمامه على الشق الاخر من السلطة التنفيذية (اي المنظمات الادارية) .

2- من الناحية الو اقعية: يمكن التمييز بين :

أ- الاعتبارات التي يخضع لها كل من النشاطالسياسي والاداري :بمعنى ان النشاط الاداري والنشاط السياسي لا يخضعان لنفس الاعتبارات ، فالنشاط السياسي يخضع لاعتبارات المصلحة وصراع القوى ومراكز الثقل في حين ان النشاط الاداري يخضع لاعتبارات المنطق .

ب –اساليب الادارة :لجوء الادارة العامة الى اساليب ادارة الاعمال في القيام باعمالها وتادية نشاطاتها وتاثرها بالكثير من مفاهيمها يبعدها عن الاعتبارات السياسية ويجعلها في منای عن هذه الاعتبارات السياسية.

الخلاصة:

هـذه الفـروق التي اتينـا على ذكرهـا مـن شـانها تـرجيح اسـتقلالية علـم الادارة عـن علـم السياسـة غيـر ان ذلـك وكمـا سـبقت الاشـارة اليـه لايمنـع مـن التـاثير المتبـادل بينهمـا كمـا لايمنـع مـن اسـتفادة الباحـث في الادارة العامـة مـن النتـائج المتوصـل اليهـا في علم السياسة .

ثالثا :علاقة الادارة العامة بالقانون الاداري

مقدمة:

يمثل النشاط الاداري مجالا مشتركا لكل من القانون الاداري وعلم الادارة العامة ، الامر الذي يكون معه طبيعيا ان يكون بين القانون الاداري وعلم الادارة العامة تعاون وتداخل .

ورغم هذ الحقيقة فان لكل من القانون الاداري وعلم الادارة العامة اهتماماته الخاصة به ، فدراسة القانون الاداري تتضمن بعض موضوعات الادارة العامة كما ان دراسة الادارة العامة تستوجب معرفة القانون المطبق عليها .

ولمعرفة العلاقة بين العلمين لابد من تعريف كل من القانون الاداري وعلم الادارة العامة.

اولا : تعريف القانون الاداري

يعرف القانون الاداري بكونه فرع من فروع القانون العام كما يعرف بكونه مجموعة القواعد التي تبين كيفية اداء السلطة التنفيذية لوظيفتها وعموما يتناول القانون الاداري المواضيع التالية:

1- انواع الخدمات الواجب تقديمها.

2- علاقة الحكومة المركزية بالادارات الاقليمية والمحلية والمؤسسات العامة .

3- تبيان علاقة الدولة بموظفيها .

4- تبيان الاموال العامة ونظامها القانوني وكيفية ادارتها والانتفاع بها.

5- تبيان الاعمال الادارية والشروط اللازمة لصحتها وطرق الرقابة عليها.

ثانيا : تعريف الادارة العامة

تعرف الادارة العامة بكونها النشاط البشري الجماعي للمنظمات العامة لتحقيق السياسة العامة للدولة .

من خلال تعريف كل من الادارة العامة والقانون الاداري يتبين لنا ان كل منهما يعالج نفس الموضوع (النشاط الاداري) الامر الذي يستدعي التساؤل بشان العلاقة بينهما .

ثالثا : العلاقة بين القانون الاداري وعلم الادارة العامة:

1- بالنسبة لعلم الادارة العامة:

يهتم علم الادارة العامة بدراسة الجوانب التنظيمية والفنية والعملية لنشاط المنظمات الادارية المختلفة بهدف تحقيق الاهداف الحكومية في اطار السياسة العامة للدولة .

كما يتناول هذا العلم الاصول والمبادىء والاساليب العملية للعمليات الادارية المعروفة ومشكلاتها وهي (التخطيط والتنظيم والتوجيه وغيرها من الوظائف).

2- بالنسبة للقانون الاداري:

يتضمن القانون الاداري القواعد القانونية المختلفة التي تحكم تنظيم الادارة ونشاطها ووسائلها البشرية والقانونية والمادية والرقابة القضائية على اعمالها.

من خلال ماتمت الاشارة اليه يتبين لنا ان الانشطة الادارية تمثل محور الدراسة لكل من العلمين الا ان كل منهما ينظر للادارة وللنشاط الاداري من زاويته . اي ان علم الادارة العامة ينظر اليه من الجانب الفني في حين ان القانون الاداري ينظر اليه من الجانب القانوني . وبالرغم من هذا الاختلاف بينهما فانهما يستهدفان في النهاية تحقيق هدف واحد هو المصلحة العامة والنفع العام . فضلا عن كونهما متكاملان .

الوظائف الادارية

تمهيد:

لاداء مهامها وصلاحياتها ومسؤولياتها تمارس الادارة العديد من الوظائف والنشاطات والاعمال ، تشغل من خلالها مواردها وتحقق بها اهدافها.

ويختلف الدارسون في تحديد هذه الوظائف وتحديد طبيعتها وهو اختلاف ناتج عن الطبيعة التطورية لعلم الادارة ، اذ تم التركيزفي البداية على ماسمي بالوظائف الاربع ، ثم الوظائف الخكس ثم جاء تصنيف اخريحدد هذه الوظائف في ماصطلح عليه بـ: POSDCORB .

<u>تعريف الوظائف الادارية</u> : تعرف الوظائف الادارية بكونها:

1- تعريف " كاير،و،ويسلر" عرفا الوظائف الادارية بكونها "الانشطة التي يقوم بها الاداريون وهم ينفذون السياسة العامة للدولة .

2- (مجموعة الاعمال والنشاطات الادارية المحددة والتي تشكل فيما بينها مزاجا متكاملا يمكن المدير من الوصول الى اهداف وحدته التنظيمية وهي : التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة و اتخاذ القرارات وهذه العمليات مترابطة ومتشابكة).

3- (مجموعة من النشطة الادارية التي يمارسها رؤساء الاقسام في مؤسساتهم) .

<u>من خصائص الوظائف الادارية</u>:

1- انها تمارس على جميع مستويات الادارة اي انها ليست حكرا على مستوى دون اخر.

2-انها مترابطة ومتداخلة ومتشابكة ومكمل بعضها البعض الاخرومؤثر بعضها في البعض الاخر: بحيث ان نجاح او فشل اي وظيفة يؤثرعلى باقي الوظائف .

وبمعنى اخرفهي ليست منفصلة عن بعضها الامرالذي يجعل من النجاح في اي وظيفة منها يتوقف عاى النجاح في باقي الوظائف، و"الادارة بهذا المعنى عبارة عن نظام متكامل يعمل كل جزء فيه عملا محددا يسهم بدرجة في تحقيق الهدف العام للنظام ، وبالتالي فان القصورفي اداء احد هذه الاجزاء يصيب النظام كله بالضعف والخلل والتخلف " .

وللادارة العديد من الوظائف اهمها:التخطيط والتنظيم والتنسيق والتوجيه والرقابة وسوف نتناول كل وظيفة من هذه الوظائف فيما يلي:

اولا :وظيفة التخطيط

تمهيد:

يعد التخطيط اسلوبا ومنهجا علميا يستخدم لتحقيق الاهداف المنشودة للمجتمع ،والمجتمع الحديث ينشد التقدم والتنمية من خلال اعتماد التخطيط ومنه اصبح التخطيط للتنمية سمة من سمات العصر الحديث ومنه ايضاارتبط مصطلح التخطيط بمصطلح التنمية وهو الارتباط الذي يمكن توضيحه وفق ما يلي:

التخطيط ---------- هدفه التنمية.

التنمية اسلوبها ---------- التخطيط

الخلفية التاريخية :

احتل التخطيط اهمية على مستوى الابحاث والدراسات والكتابات منذ "تايلور" الى يومنا هذا الامر الذي يجعل من مسالة البحث فيه تكتسي هي الاخرى اهمية يمكن تبيانها من خلال ما يلي.

ترجع بدايات التخطيط كمنهج علمي الى بدايات القرن العشرين ..وتشير الدراسات في هذا المجال الى ان اول من ادخل لفظ التخطيط هو الاقتصادي النمساوي " كريستان شويندر C-Shwinder " في مقال له سنة 1910 م .

تعريف التخطيط : هو التدبير الذي يهدف الى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفا لتحقيق اهداف محددة .

اهمية التخطيط : تكمن اهمية التخطيط فيما يلي :

1- اعتماد المنهج العلمي في اكتشاف المشكلات ودراستها ووضع الحلول الملائمة لها .

2- ان التخطيط يخلق التنظيم في العمل من خلال تقسيمه الى مراحل فضلا عن تحديدى للسبل والطرق التي يسلكها العاملون في كل مرحلة من المراحل المنكورة.

3- انه عامل من عوامل توضيح الاهداف بما يحقق النتائج والاهداف المرجوة

4- يحول دون المفاجات والعشوائية والاعتباطية.

5- يساعد في تحقيق اللامركزية بتوضيح الاهداف الجزئية المتبطة بوحدات المنظمة .

6- يـوفر امكانيـة التوجيـه الـواعي والمـدروس للسياسـات التنمويـة بمـا يسـاهم في تحقيق الاهداف العامة للمجتمع .

مقومات التخطيط : تكمن فيما يلي :

1- الاهـــداف : وهـي الغايـات او النتـائج المطلـوب بلوغهـا لتلبيـة احتياجـات المسـتقبل ذلـك ان الفعاليـة والكفـاءة في عمليـة التخطـيط لا تـتم الا بتحديـد الاهـداف تحديـدا دقيقـا وواضـحا وو اقعيـا وتجسـيدها مـن خـلال خطـة رشـيدة تتظـافر حولهـا كل الجهود والامكانيات المتاحة من اجل تنفيذ افضل .

2- السياســات : وهـي المرحلـة التـي تلـي مرحلـة تحديـد الاهـداف وتمثـل مجموعـة الاسـس الارشـادية العامـة التي تبـين كيفيـة الوصـول الى الاهـداف واسـاليب العمل الملائمة لتحقيقها.

3- الاجـراءات : وهـي الخطـوات التفصـيلية المحـددة الواجـب اتباعهـا لتنفيـذ او انجاز عمل معين .

4-القواعـد : وهـي مجموعـة الانظمـة والقـوانين التـي تحكـم انجـاز الاعمـال وتنفيذ النشاطات التي تشتمل عليها الخطط.

5- الميزانيـــة:وتمثـل التكلفـة الماليـة للمشاريعالمتضـمنة بالخطـة وفقـا للاولويات المتضمنة بالاهداف المرسومة .

انـواع التخطـيط : فيمـا يتعلـق بـانواع التخطـيط يمكـن الحـديث عـن نـوعين من التخطيط:تخطيط على مستوى الدولة وتخطيط على مستوى المنظمة.

1- التخطـيط علـى مسـتوى الدولـة : وهـو ذلـك النـوع مـن التخطـيط الـذي تتضـمن خطتـه اهـداف وسياسـات وبـرامج تتعلـق بمجموعـة مـن الاجهـزة او المنظمـات الحكوميـة او قـد تشـمل جميـع الاجهـزة والمنظمـات الحكوميـة .ولهـذا النـوع مـن التخطيط صورواشكال يمكن ايجازها فيما يلي:

علـى اسـاس نطـاق التخطـيط: هنـاك تخطـيط ذوطـابع وطني وشـامل ويمـس قطاعـات النشـاط المختلفـة وهنـاك التخطـيط الجزئـي الـذي يمـس قطـاع معـين او اقليم معين .

علـى اسـاس الالـزام:يمكـن التمييزبـين التخطـيط الملـزم والتطـيط غيرالملـزم الذي يترك فيه خرية للمنظمة .

علـى اسـاس التفصـيل: يمكـن التمييزبـين الخطـط ذات التفاصـيل الدقيقـة وتلك التي تحتوي على خطط غيرتفصيلية .

على اساس المركزية واللامركزية: يمكن التنييزبين الخطط المركزية التي لا تشارك في صياغتها الوحدات المحلية المكلفة بالتنفيذ وبين الخطط اللامركزية التي تتاح فيها للاجهزة المكلفة بالتنفيذ المشاركة في وضع وصياغة الخطة .

على اساس المدى الزمني: يمكن التمييزبين الخطط طويلة الاجل والخطط متوسطة الاجل والخطط قصيرة الاجل .

2- **التخطيط على مستوى المنظمة العامة** :وهو ذلك النوع من التخطيط الذي يتم على مستوى جزئي وحدوده لا تتجاوز المنظمة العامة الواحدة .

ثانيا:وظيفة التنظيم

تمهيد:

التنظيم كفكرة ترجع بداياته الاولى الى العصور القديمة حيث رافق جميع صور المجتمعات البشرية ابتداء من العائلة او الاسرة وهي اولى صور التنظيم الاجتماعي مرورا بالعشيرة والقبيلة و انتهاء بالمنظمات الكبيرة المعاصرة .

اولا:- تعريف التنظيم: تختلف التعاريف بشان هذا الفهوم فقد يطلق التنظيم على النشاط وقد يطلق على الهيكل وقد يكون منطلقه الانسان .

(التنظيم كنشاط)

– بمعنى انه نشاط يومي او مجموعة انشطة يمارسها اعضاء التنظيم كل من موقعه.

-و انه العمل والنشاط الذي يمارسه المنظم او المدير او اي فرد اخر عند تعامله مع الاخرين الذين يعملون تحت اشرافه ومع الاشياء والمواد التي يستخدمها في عمله وادائه.

(التنظيم كهيكل) – ويعبر عن االنظرة المؤسسية للتنظيم في هذه الحالة يطلق التنظيم على البناء الهيكلي (المصنع تنظيم والجامعة تنظيم والبلدية تنظيم ...) و انطلاقا منه يعرف التنظيم بكونه الشكل الؤسسي الذي يوضح الادارات والاقسام والشعب على المستويات التنظيمية تبعا لتسلسلها الهرمي العمودي ويحدد العلاقات الافقية بينها وطبيعة الاتصالات التي تربطها .

(التنظيم كتجمع بشري) – ويعبر على ان المنطلق هو الانسان من خلال التركيز عليه في العملية التنظيمية ومنه يعرف التنظيم بكونه : ذلك التجمع البشري الذي يضم مجموعة من الافراد الذين يتعاونون فيما بينهم فيتقاسمون المهام والانشطة ويحددون المكان والزمان والكيفية والاداة التي توصلهم الى تحقيق غاياتهم . (مجموعة من النشطة الادارية التي يمارسها رؤساء الاقسام في مؤسساتهم)

التعريف الرابع (التنظيم كسلوك) ومن خلاله يعرف التنظيم بكونه سلوكا عقلانيا رشيدا يصدر عن نظام متكامل الاجزاء ومترابط الاعضاء في شكل تصرفات او قرارات واعية يشارك في اتخاذها افراد المستويات الادارية المختلفة داخل المنظمة استجابة للتغيرات وللتاثيرات المحيطة بها في البيئة الخارجية .

قضلا عن هذا فهناك العديد من التعاريف لمفهوم التنظيم والممكن الرجوع اليها .

ثانيا:- عناصر التنظيم : للتنظيم 05 عناصر هي:

1- الاهداف :بمعنى وجود اغراض واهداف مشتركة يسعى عدد من الافراد لتحقيقها معا .

2- الهيكل :بمعنى اطاريحكم انشطة المنظمة ويحدد طبيعة العلاقات التي تنشا بين اعضائها بشكل مقنن بما يضمن التنسيق والتكامل .

3- الفاعلون :وهم الافراد والجماعات الذين يساهمون بشكل مباشر او غير مباشر في انشطة المنظمة .

4- التكنولوجيا :بمعنى استخدام معارف واساليب عمل من قبل اعضاء التنظيم .

5 – البيئة : وهي الاطار الاكبر الذي تعمل فيه المنظمة وتؤثر فيه وتتاثر به في اطار علاقات تفاعلية متبادلة .

ثالثا:مبادىء التنظيم: هناك العديد من المبادىء الادارية غير انه لضيق الوقت سوف نكتفي بذكر البعض منها على ان نسلط الضوء على باقي المبادىء من خلال مقياس نظريات التنظيم والتسيير في السداسي القادم.

ا - نطاق الاشراف : يقصد به عدد الاشخاص الذين يستطيع المدير الاشراف عليهم شخصيا بكفاءة وفعالية .

ب – السلطة :

يحتل مفهوم السلطة مكانة متقدمة في الفكر التنظيمي التقليدي خاصة عند " ماكس فيبر" الذي تتركز مساهماته في نظريته عن (هياكل السلطة) ومن ثم تصنيفه للتنظيمات وفق علاقات وهياكل السلطة فيها .وهناك العديد من التعريفات التي قدمت لهذا المفهوم منها:

هي حق اصدار الاوامر الى الاخرين وحق التصرف او التصرف بالطريقة التي يراها صاحب السلطة انها تؤدي الى تحقيق اهداف المنظمة كما تعني حق توجيه الاخرين وحق اتخاذ القرارات .

والسلطة تجعل صاحبها يمارس دوره انطلاقا من الوظيفة التي يشغلها في المنظمة ومن ثم فهي ليست مطلقة بل مقيدة بالهدف المرسوم لممارستها .

ج – المسؤولية :هي التزام المرؤوس باداء بعض الواجبات طبقا لارادة الرئيس والمسؤولية لا يمكن تفويضها وهي بهذا عكس السلطة التي يمكن تفويضها.

هـ - المركزية واللامركزية :

المركزية: تعني تركيز السلطة اوحصرها وتجميعها في يد سلطة واحدة رئيسية والتي بدورها تنفرد بالبت في جميع القرارات التي تدخل في نطاق الوظيفة.

اللامركزية ك وتعني تقسيم او توزيع او تفتيت السلطة الادارية بين السلطة المركزية وبين هيئات ادارية مستقلة تخضع للسلطة المركزية في مباشرة اختصاصها .

و – تناسب السلطة والمسؤولية :معناها تمكين صاحب المسؤولية من السلطة اللازمة للقيام بواجب المسؤولية المكلف به.

ثالثا:وظيفة التوجيه

مقدمة:

يعد التوجيه وظيفة من الوظائف الادارية المرتبطة بباقي الوظائف الادارية الاخرى،كونه يحتاج الى بيان الواجبات والمسؤوليات والصلاحيات المرتبطة بوظيفة التنظيم ،كما يحتاج الى وسائل الاتصال وتوضيح العلاقات ومعرفة مقاييس ومعايير الاداء . وتتوقف الوظائف الادارية الاخرى على مدى فعالية وظيفة التنظيم .

كما ان وظيفة التوجيه تؤثرفي الوظائف الادارية الاخرى وتتاثر بها ،ذلك ان نجاحها يتوقف على التخطيط الدقيق والسليم للاهداف والخطط والسياسات الفعالة والتنظيم الاداري الكفء والفعال ومعايير الرقابة المحكمة.

وتركزوظيفة التوجيه على تحقيق التفاعل والانسجام بين الافراد لتوليد الحماس والرغبة والطاقة لديهم لتحقيق الاهداف المنشودة في الخطة بكفاءة وفاعلية وبما يعود بالنفع على المنظمة والافراد معا.

اولا:تعريف التوجيه: يعرف التوجيه بكونه:

1- ذلك النشاط الاداري الذي يستهدف توجيه جهود الافراد والتنسيق فيما بينها، وخلق الرغبة والحافزلديهم لتحقيق اهداف معينة .

2- هو عملية ارشاد وتحفيز المرؤوسين اثناء تنفيذهم للاعمال بغية تحقيق اهداف المنظمة.

3- هو الوظيفة الادارية التنفيذية التي تنطوي على قيادة الافراد والاشراف عليهم وتوجيههم وارشادهم الى كيفية تنفيذ الاعمال و اتمامها وتحقيق التنسيق بين مجهوداتهم وتنمية التعاون الاختياري بينهم من اجل تحقيق هدف مشترك .

والمقصود بالقيادة في هذا التعريف ، هو القدرة على الحصول على تعاون ومساعدة الافراد على قبول توجيه نشاطهم بطريقة اختيارية ، اي ان السلطة التي يتمتع بها القائد انما تنبع في حقيقة الامر، مما يقوم به عند توجيه نشاط الاخرين' جماعة العمل) وبذلك تعمل جماعة العمل في شكل منسق ومترابط.

ويتضح من خلال هذه التعاريف ان وظيفة التوجيه :

1- ترتبط بتنفيذ العمل والنشاط حيث يصبح من الضروري ان تمارس الادارة مهام التوجيه للعنصر البشري في الاتجاه الذي يساعده على تحقيق الاهداف .

2- تهتم بالجوانب الانسانية لتحقيق الانجاز المطلوب ولهذا فهي وظيفة تعتمد على التاثير على الاخرين من خلال القيادة والاتصالات والتحفيز والتي تسهم في توجيه الافراد نحو اداء الاعمال بالقدر الكافي.

3- تتعلق بدرجة كبيرة بكيفية التعامل مع الاخرين اي توجيه سلوك الاخرين الوجهة التي تساعد على تحقيق اهداف المنظمة واهداف الافراد الشخصية.

ثانيا:مبادىء التوجيه: تتوقف وظيفة التوجيه على توفر بعض المبادىء منها:

1- **مبدا تجانس الاهداف** : بمعنى ضرورة تجانس اهداف المنظمة واهداف الافراد بما يمكن من تحفيف اهداف المنظمة.

2- **مبدا وحدة الامر**: بمعنى صدور الاوامر من شخص اوجهة واحدة وهذا منعا للاحتكاك وضمانا للاحساس بالمسؤولية .

3- مبدا التعاون بين الرؤساء والمرؤوسين وبين الافراد داخل المستوى التنظيمي(اطراف التوجيه) .

4- **مبدا العدالة في معاملة المرؤوسين**:

5- **مبدا الرقابة الذاتية** : كوسيلة لدعم الثقة بين الرئيس والمرؤوسين وتنمية روح الاحساس بالمسؤولية .

ثالثا:ركائز التوجيه: يتوقف التوجيه الفعال على تو افر عدة اعتبارات وركائز هي :

الاتصال، القيادة والاشراف، التحفيز الانساني.

فالاتصال: هو عملية يتم بموجبها نقل معلومات واراء اتجاه الافراد لاحاطتهم بها والتاثير في سلوكهم وتفكيرهم وتوجيههم الوجهة الصحيحة والمطلوبة بهدف ضمان استمرارية العمل بالمنظمة.

القيادة والاشراف :المهمة الاساسية للقيادة هي بذل الجهد والعمل على التاثير في المرؤوسين وتوجيه نشاطهم في اطار من التعاون نحو تحقيق الهدف المتضمن بالخطة .

التحفيز الانساني :ويعرف على انه قوة او شعور داخلي يحرك وينشط سلوك الفرد لاشباع حاجات ورغبات معينة من اجل تخفيف حالات التوتر المصاحبة لنقص في اشباع تلك الحاجات والرغبات.

هـذه الركـائز الـثلاث تمثـل الاسـاس الـذي مـن خلالـه يسـتطيع القائـد الاداري ارشـاد وبـث روح التعـاون والنشـاط المسـتمربـين العـاملين في المنظمـة مـن اجـل تحقيـق اهدافها .

رابعا:وظيفة اتخاذ القرار

تعد عملية اتخاذ القرارات عملية جوهرية في الادارة ولهذا فهي تقع على عاتق القادة الاداريين في كل المستويات التنظيمية . و اتخاذ القرارات السليمة او الرشيدة قدر الامكان ، يعد معيار الحكم على سلامة القيادة الادارية وقدرتها على التفاعل مع اهداف المنظمة وترجمه تلك الاهداف الى قرارات مناسبة.

وقد بالغ البعض في تبيان اهمية عملية اتخاذ القرارات الادارية وجعلها وظيفة اساسية من الوظائف الادارية .

التعريف بالقرار وبعناصره وخصائصه :

أ- التعريف:

- التعريف اللغوي : يذهب الدكتور"بهاء الدين بكاوي"انه جاء في (مختار الصحاح) لمحمد بن ابي بكر الرازي ان القرار:المستقر من الارض ويوم القر (بالفتح) هو اليوم الذي بعد يوم النحر ، لان الناس يقرون في منازلهم ، والقرار في المكان الاستقرار فيه ، ويضيف بان كلمة قرار باللغة العربية –بشكل عام – تشير الى الاستقرار على امر والميل اليه دون غيره ، او هو ما قر عليه الراي في الحكم على مسالة معينة .

- التعريف الاصطلاحي :

يعرف القرار بكونه " الاختيار المدرك بين عدة بدائل او مو اقف سلوكية ، من اجل تحقيق هدف او اهداف معينة ، على ان يكون ذلك الاختيار مصحوبا بتحديد الاجراءات التنفيذية".

تعريف " هريسون HARISSON " يعرف هريسون القرار بكونه" جهد انساني واختيار معبر عن ادراك متخذه من بين عدة بدائل ، عقب المفاضلة بينها ، وتقويم معطياتها وعملية اتخاذ القرار هي عملية واسعة وذات ابعاد وتقنيات عديدة تقتضيها عملية التحليل ".

ب -تصنيف القرارات :يقسم القرار الى نوعين او صنفين وهما القرار السياسي والقرار الاداري .

القرار السياسي : وهو القرار المتعلق بتصميم الاهداف وتشكيلها وبنائها ويتولى وضع هذا النوع من القرارات المؤسسات السياسية والاجهزة الحكومية ، ويخضع له فئات عريضة من ابناء المجتمع .

القـرار الاداري: وهـو القـرار المتعلـق بتنفيـذ اهـداف القـرارات السياسـية ، اي ان هـذا النـوع مـن القـرارات يمثـل اداة حيويـة لتنفيـذ القـرارات السياسـية. وتضـطلع بـه الاجهزة الادارية في اطار المهام المنوطة بها وفي نطاق الاهذاف المسندة لها .

ج- عناصره: من خلال التعاريف المشار اليها يمكن تبيان عناص القرار وفق ما يلي:

أ- الاختيار.

ب- الادراك.

ج- الهدف.

د- تحديد اجراءات التنفيذ .

د- خصائصه: تكمن خصائص القرار فيما يلي:

أ- القرار الاداري هو اداة تنفيذ القرار السياسي .

ب- ارتباط القرار الاداري بالقرار السياسي.

ج- مقياس رشد وسلامة القرار الاداري يكمن في مدى تحقيقه لمصالح الجماهير

هـ -مراحل عملية اتخاذ القرار:

1- تحديـد المشـكلة : كـل قـرار اداري يفترض وجـود مشـكلة معينـة والتعـرف على المشـكلة وفهمهـا يعـد المرحلـة الاولى لاي قـرار، كمـا ان تحديـد المشـكلة هـو الـدافع لاتخاذ القرار.

2- تحديـد البـدائل : ايجـاد الحلـول المختلفـة والممكنـة لانهـاء المشـكلة وهـي مـا يسمى بالبدائل.

3- تقييم البدائل : دراسة كل بديل من حيث المزايا والمساوىء.

4- الاختيـار بـين البـدائل مـع تحديـد اسـلوب التنفيـذ : مـن خلالهـا يختـار القائـد احد البدائل مع تحديد طريقة واسلوب التنفيذ.

اتخـاذ القـرارات كعمليـة يشـتمل على مهمتـين اساسـيتين همـا: مهمـة (الصـنع) ومهمـة (الاتخـاذ) . والقـرارات الجيـدة هي تلـك التي تصـنع اولا مـن خـلال جهـد جمـاعي يضـم اصـحاب الخبـرة والاستشـارة والتحليـل وعـددا مـن المسـاعدين للمـدراء والقـادة (متخـذي القـرارات) ممـا يجعلنـا نتفـادى ذلـك الخطـأ الشـائع مـن خـلال التفريـق بـين (صانع القرار) وبين (متخذ القرار).