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

ملخص

محاضرات السداسي الأول

في مقياس

مدخل لعلم الادارة

المقرر لطلبة

السنة الثانية (ليسانس)

علوم سياسية

الأستاذ:

مرابط عبد الحكيم

الموسم الجامعي 2021/2020

مدخل عام :

عند تناول نشاة الادارة ينبغي 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 ارى انها ضرورية.

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 وانعكست فيما بعد هذه الممارسات والانشطة في شكل مبادىء وقواعد ومفاهيم تحكم العمل الاداري والتاريخ الانسا ني مليىء 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 وانظمة الري المختلفة ، العمارة بشتى انواعها .....).

الادارة كفكر :

ان كانت الممارسات الادارية قد عرفت ووجدت بوجود الانسان فان الفكر الاداري هو الاخر قد لازم وساير هذه الممارسة وهو مايكس 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 واتساع 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 .

ومنـه فـالادارة كفكـر تعبـر عـن تلـك المجهـودات التـي بـذلت فـي سـبيل ابـراز تلـك المفـاهيم والاسـس والقواعـد وصـياغتها فـي شـكل نظريـات مهـدت و مكنـت فيما بعد من بروز وظهور الادارة كعلم .

<u>الادارة كعلم</u> :

بعـد ان عرفـت الادارة كممارسـة ونشـاط وبعـد ان ميـزت هـذه الممارسـة العديـد مـن الحضـارات القديمـة وبعـد ان تـدعم هـذا المسـعى بظهـور العديـد مـن الافكـار والمبـادىء التـي تعبـر عـن الاطـار الفكـري شـهد القـرن العشـرين البدايـة الحقيقيـة لنشـاة علـم الادارة كعلـم وحقـل معرفـي قـائم بذاتـه يسـتند الـى مقومـات نشـاته شـانه فـي ذلـك شـان بقيـة فـروع العلـم والمعرفـة فظهـرت بـذلك العديـد مـن التجـارب والدراسـات التـي افضـت الـى نظريـات وشـهدت ثلاثينيـات القـرن الماضـي العديـد مـن الاسـهامات التـي اثـرت هـذا الفرع من فروع المعرفة.

ومنـه فـالادارة كعلـم يعنـي انهـا اكتسـبت الطـابع العلمـي وهـي بـذلك تعبـر عـن تلـك النقلـة النوعيـة التـي ميـزت الادارة بانتقالهـا مـن مجـرد مفـاهيم وقواعـد واسـس ممارسـاتية وفكريعبـر عـن هـذه الممارسـات الـى علـم يسـتند الـى نظريـات ومبـادىء واصـول تمثـل نتـاج بحـوث ودراسـات علميـة وهـذا العلـم لـه مـنهج علمـي وموضـوع دراسـة وادوات بحثيـة واختصاص معترف به سواء باعتباره جزء من العلوم السياسية او حقلا مستقلا بذاته.

المحور الاول: الادارة مدخل مفاهيمي

تعريف الادارة

رغم 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 يجد 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 وايديولوجيته 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.

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 المر 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-to والمقطعserve- ministrate- وتعني خدمة الغير اوتقديم العون للاخرين .

2- التعاريف المختلفة :

تعريف 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 ذلكهناك العديد من التعاريف الاخرى المقدمة للدارة من بينها:

- انها النشاط الموجه نحو توفير التعاون المستمر والتنسيق الفعال بين الجهود البشرية المختلفة العاملة من اجل تحقيق هدف معين بكفاءة عالية وباقل التكاليف الممكنة .
- هي العملية التي يمكن من خلالها او بواسطتها تنفيذ غرض معين والاشراف عليه .
- هي فن الحصول على اقصى النتائج باقل جهد ممكن حتى يمكن تحقيق اقصى رواج وسعادة لكل من صاحب العمل والعاملين مع تقديم افضل خدمة ممكنة للمجتمع

واجمالا يمكن القول ان هناك من التعاريف من يربط الادارة بوظيفة تنفيذ السياسة العامة للدولة **فيعرفها بكونها الجهاز التنفيذي المكلف بتطبيق قوانين**

الدولــة وتقــديم الخــدمات ، وانطلاقــا مــن هــذا المفهــوم يصــبح الاهتمــام الرئيســي لعلــم الادارة ينصب على دراسة الحكومة من خلال اجهزتها وموظفيها .

كمــا ان هنــاك مــن يعتبــر الادارة كعمليــة تنظــيم عنــد تعريفــه لهــا بكونهــا عمليــة تنظــيم وتحليــل وادارة القــوى البشــرية والماديــة لتحقيــق الاهــداف والمشــاريع التــي اعدتها الحكومة وهذا التعريف يخرج الادارة من دائرة التنفيذ الى دائرة التخطيط.

ومن خلال كل هذه التعاريف يمكن استخلاص مايلي:

1- ان الادارة هــي الوجــه الاخــر للسياســة وهــي نشــاط مكمــل للنشــاط السياســي ومــدعم لــه واطــار لتنفيــذ القــرارات السياســية والســهر علــى تطبيقهــا بمــا يتماشــى والتوجهات المرسومة من طرف القيادة.

2- ان الادارة تقــوم علــى اســاس توزيــع الصــلاحيات وتكامــل النشــاط والوظــائف وتقاسم الاعباء والمسؤوليات والنتائج.

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

4- انــه منــذ ان بــدا الاهتمــام بدراســة الادارة كعلــم مســتقل يمكــن تــاطيره فقــد جــرت العديد من المحاولات لتعريفه وانقسم الفكر الاداري بشانه الى مدرستين :

- المدرســة الاولــى : اهتمــت بتحليــل العمــل الاداري الــى وظــائف ومهــام ونشاطات محددة وبنت على ذلك تعريفاتها لهذا الحقل من حقول المعرفة الانسانية .

- المدرســة الثانيــة :وركــزت فــي تعاريفهــا ودراســاتها للادارةعلــى طبيعــة الادارة وبنت على ذلك تعريفاتها.

المحور الثاني: مجالات (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 الاقتراحات خاصة في ظل تقدم الصناعة الالية وانتشار 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 .

المحور الثالث: 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 :

2- تعريف الفن :

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 . ويضيف هذا الاتجاه ان الادارة علما لانها تعتمد التخطيط العلمي في بحوثها كما تعتمد خطط البحث العلمي وتنتهي عادة الى استخلاص معايير كالتنظيم واتخاذ القرار وغيرها .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 شيىء 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 تعبر عن 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 لانها تقوم على مبادىء عامة وتوجهات علمية وانها فن لانها تتطلب قدرات ومهارات واستعدادات لوضع هذه المبادىء والتوجهات العلمية موضع التنفيذ .

<u>وفن</u>:لإن الأساس في ممارستها هو المقومات والقدرة الشخصية فهي بهذا تمثل مجموعة من المهارات والمواهب والخبرات والقدرات المكتسبة من واقع الممارسة الفعلية والخبرة العملية.

المحور الرابع: علاقة الادارة بالعلوم الاخرى

مقدمة :

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 .

اولا :علاقة الادارة العامة بادارة الاعمال

1- تعريف الادارة العامة : يمكن تعريف الادارة العامة بما 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 وايت : " 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 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 .

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 :يرى انه لاتوجد فوارق واختلافات جوهرية بين العلمين ووفقا لهذه الرؤية فان الاختلاف هو اختلاف في الشكل لا في المضمون ويستندون في ذلك الى الحجج التالية:

الاتجاه الثاني: يقول هذا الاتجاه 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.

يبين هذين الاتجاهين 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

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

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

فالادارة العامةنشات كامتداد ونمو وتطور لميدان علم السياسة وعلم السياسة هو بمثابة الحقل الام الذي نشات فيه وفي رحابه دراسات الادارة العامة.

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

اولا :اتجاه الصلة والربط بين العلمين : حسب احد الدارسين فان هذا الاتجاه ينطلق من اعتبارات اكاديمية واخرى واقعية (تطبيقية).

1- الاعتبارات الاكاديمية: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 غير منفصل عن علم السياسة.

2- الاعتبارات الواقعية: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 تعبر عن المواءمة بين الحاجات العديدة للجماعات والقوى الاجتماعية والسياسية في المجتمع.واكثر من ذلك فان الادارة هي التي تتولى

واقعياتنفيذ السياسات العامةللدولة وتجسيد قرارات الحكومة واعطائها – ان لزم الامر – التفسيرات الضرورية .

من منطلق الاعتبارات الواقعية نكون امام حقيقة وهي ان هناك تاثير متبادل بين السياسة والادارة وهو التاثير الذي نتناوله من جانبين:

1- تاثير الادارة على السياسة :

يمكن الكشف عن تاثير الادارة على السياسة من خلال المؤشرات التالية :

ا- مؤشر كفاءة الجهاز الاداري وفعالية ادائه وانعكاس هذا الاداء على النظام السياسي القائم وفعاليته وبالتالي استقراره واستمراره في الحكم .

ب – مؤشر صنع القرار من خلال مايقدمه الجهاز الاداري من مشورة ونصح للحكومة والسلطة القائمة بما يؤهلها من رسم وصنع السياسات العامة واتخاذ القرار .

2- تاثير السياسة على الادارة :

يمكن الكشف عن تاثير السياسة على الادارة من خلال المؤشرات التالية :

ا – اتساع نشاط الدولة وتعدد وتنوع اهدافها : وهو الاتساع الذي يؤدي الى دور اكبر للجهاز الاداري الذي يستمده بدوره من توجيهات ومعتقدات وايديولوجية النظام السياسي القائم مما يصبغ الجهاز الاداري بالصبغة السياسية.

ب – النظام الحزبي السائد :

في حالة الانظمة الاحادية : تتميز هذه الانظمة بسيطرة الحزب الحاكم على على كافة المستويات وهذه السيطرة تظهر من 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 للمنتصر واعتبرت بذلك الوظيفة العامة غنيمة للمنتصر ويتم 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 والواقعي 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 الواقعية: 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 مناى عن هذه الاعتبارات السياسية.

الخلاصة:

هذه الفروق التي اتينا على ذكرها من شانها ترجيح استقلالية علم الادارة عن علم السياسة غير ان ذلك وكما سبقت الاشارة اليه لايمنع من التاثير المتبادل بينهما كما لايمنع من استفادة الباحث في الادارة العامة من النتائج المتوصل اليها في علم السياسة .

المحور الخامس: الوظائف الادارية

تعريف الوظائف الادارية : تعرف الوظائف الادارية بكونها:

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

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

من خصائص الوظائف الادارية:

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

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

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

اولا :وظيفة التخطيط

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 المنتبطة بوحدات المنظمة .

6- يوفر امكانية التوجيه الواعي والمدروس للسياسات التنموية بما يساهم في تحقيق الاهداف العامة للمجتمع .

مقومات التخطيط : تكمن فيما يلي:

1- الاهداف : وهي الغايات او النتائج المطلوب بلوغها لتلبية احتياجات المستقبل ذلك ان الفعالية والكفاءة في عملية التخطيط لا تتم الا بتحديد الاهداف تحديدا دقيقا وواضحا وواقعيا وتجسيدها من خلال خطة رشيدة تتظافر حولها كل الجهود والامكانيات المتاحة من اجل تنفيذ افضل .

2- السياسات : وهي المرحلة التي تلي مرحلة تحديد الاهداف وتمثل مجموعة الاسس الارشادية العامة التي تبين كيفية الوصول الى الاهداف واساليب العمل الملائمة لتحقيقها.

3- الاجراءات : وهي الخطوات التفصيلية المحددة الواجب اتباعها لتنفيذ او انجاز عمل معين .

4-القواعد : وهي مجموعة الانظمة والقوانين التي تحكم انجاز الاعمال وتنفيذ النشاطات التي تشتمل عليها الخطط.

ثانيا:وظيفة التنظيم

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

(التنظـيم كنشـاط) – بمعنـى انـه نشـاط يـومي او مجموعـة انشـطة يمارسـها اعضاء التنظيم كل من موقعه.

-العمـل والنشـاط الـذي يمارسـه المـنظم او المـدير او اي فـرد اخـر عنـد تعاملـه مـع الاخـرين الـذين يعملـون تحـت اشـرافه ومـع الاشـياء والمـواد التـي يسـتخدمها فـي عملـه وادائه.

(التنظـيم كهيكـل) – ويعبـر عـن االنظـرة المؤسسـية للتنظـيم فـي هـذه الحالـة يطلـق التنظـيم علـى البنـاء الهيكلـي (المصـنع تنظـيم والجامعـة تنظـيم والبلديـة تنظـيم ...) وانطلاقـا منـه يعـرف التنظـيم بكونـه الشـكل الؤسـمي الـذي يوضـح الادارات والاقسـام والشـعب علـى المسـتويات التنظيميـة تبعـا لتسلسـلها الهرمـي العمـودي ويحـدد العلاقـات الافقية بينها وطبيعة الاتصالات التي تربطها .

(التنظـيم كتجمـع بشـري) – ويعبـر علـى ان المنطلـق هـو الانسـان مـن خـلال التركيـز عليـه فـي العمليـة التنظيميـة ومنـه يعـرف التنظـيم بكونـه : ذلـك التجمـع البشـري الـذي يضـم مجموعـة مـن الافـراد الـذين يتعـاونون فيمـا بيـنهم فيتقاسـمون المهـام والانشـطة ويحـددون المكـان والزمـان والكيفيـة والاداة التـي توصـلهم الـى تحقيـق غايـاتهم . (مجموعـة من النشطة الادارية التي يمارسها رؤساء الاقسام في مؤسساتهم)

التعريـف الرابـع (التنظـيم كسـلوك) ومـن خلالـه يعـرف التنظـيم بكونـه سـلوكا عقلانيـا رشـيدا يصـدر عـن نظـام متكامـل الاجـزاء ومتـرابط الاعضـاء فـي شـكل تصـرفات او قـرارات واعيـة يشـارك فـي اتخاذهـا افـراد المسـتويات الاداريـة المختلفـة داخـل المنظمـة استجابة للتغيرات وللتاثيرات المحيطة بها في البيئة الخارجية .

ثانيا:- عناصر التنظيم : للتنظيم 05 عناصر هي :

1- الاهـداف :بمعنـى وجـود اغـراض واهـداف مشـتركة يسـعى عـدد مـن الافـراد لتحقيقها معا .

2- الهيكـل :بمعنـى اطـار يحكـم انشـطة المنظمـة ويحـدد طبيعـة العلاقـات التـي تنشا بين اعضائها بشكل مقنن بما يضمن التنسيق والتكامل .

3- الفـاعلون :وهـم الافـراد والجماعـات الـذين يسـاهمون بشـكل مباشـر او غيـر مباشر في انشطة المنظمة .

4- التكنولوجيـا :بمعنـى اسـتخدام معـارف واسـاليب عمـل مـن قبـل اعضـاء التنظيم .

5 – البيئـة : وهـي الاطـار الاكبـر الـذي تعمـل فيـه المنظمـة وتـؤثر فيـه وتتـاثر بـه في اطار علاقات تفاعلية متبادلة .

ثالثا:مبـادىء التنظـيم: هنـاك العديـد مـن المبـادىء الاداريـة غيـر انـه لضـيق الوقـت سـوف نكتفـي بـذكر الـبعض منهـا علـى ان نسـلط الضـوء علـى بـاقي المبـادىء مـن خلال مقياس نظريات التنظيم والتسيير في السداسي القادم.

ا - نطـاق الاشـراف : يقصـد بـه عـدد الاشـخاص الـذين يسـتطيع المـدير الاشـراف علـيهم شخصيا بكفاءة وفعالية .

ب – السـلطة :هـي حـق اصـدار الاوامـر الـى الاخـرين وحـق التصـرف او التصـرف بالطريقـة التـي يراهـا صـاحب السـلطة انهـا تـؤدي الـى تحقيـق اهـداف المنظمـة كما تعني حق توجيه الاخرين وحق اتخاذ القرارات .

والسـلطة تجعـل صـاحبها يمـارس دوره انطلاقـا مـن الوظيفـة التـي يشـغلها فـي المنظمة ون ثم فهي ليست مطلقة بل مقيدة بالهدف المرسوم لممارستها .

ج – المسـؤولية :هـي التـزام المـرؤوس بـاداء بعـض الواجبـات طبقـا لارادة الرئيس والمسؤولية لا يمكن تفويضها وهي بهذا عكس السلطة التي يمكن تفويضها.

ه - المركزية واللامركزية :

تعنـي المركزيـة تركيـز السـلطة اوحصـرها وتجميعهـا فـي يـد سـلطة واحـدة رئيسية والتي بدورها تنفرد بلبت في جميع القرارات التي تدخل في نطاق الوظيفة.

ونعنـــي باللامركزيـــة تقسـيم او توزيـع السـلطة الاداريـة بـين السـلطة المركزيـة وبين هيئات ادارية مستقلة تخضع للسلطة المركزية في مباشرة اختصاصها .

و – تناســب الســلطة والمســؤولية :معناهــا تمكــين صــاحب المســؤولية مــن السلطة اللازمة للقيام بواجب المسؤولية المكلف به.