



جامعة البلقاء 1 الحاج لخضر

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



مطبوعة في مقياس:

# الإدارة العامة

مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر

تخصص قانون إداري

إعداد الدكتورة:

خزارميا

السنة الجامعية: 2020-2021

# فهرس المحتويات

1	مقدمة
3	الفصل الأول: مدخل لدراسة الإدارة العامة
3	المبحث الأول: مفهوم الإدارة العامة
5	المطلب الأول: تعريف الإدارة العامة
7	المطلب الثاني: أهم رواد الإدارة العامة:
7	الفرع الأول: فريدريك تايلر " أبو الإدارة" 1850 م - 1915 م:
7	الفرع الثاني: روبرت أوين
8	الفرع الثاني: هنري تاونا
8	المطلب الثالث: نشأة الإدارة العامة
10	المبحث الثاني: طبيعة وخصائص الإدارة العامة
11	المطلب الأول: طبيعة الإدارة العامة
11	الفرع الأول: الإدارة فن
12	الفرع الثاني: الإدارة علم
14	الفرع الثالث: الإدارة العامة علم وفن
15	المطلب الثاني: خصائص الإدارة العامة
15	الفرع الأول: التوجه نحو تحقيق الأهداف
15	الفرع الثاني: الاستمرارية
16	الفرع الثالث: الانتشار الواسع
16	الفرع الرابع: التكامل
16	الفرع الخامس: الفعالية والكفاءة
17	الفرع الخامس: الإدارة علم وفن

18	الفصل الثاني: السياق المعرفي لحقل الإدارة العامة.....
18	المبحث الأول: علاقة الإدارة العامة بالعلوم الأخرى .....
18	المطلب الأول: علاقة علم الإدارة بعلم السياسة .....
19	المطلب الثاني: علاقة علم الإدارة بعلم الاقتصاد .....
20	المطلب الثالث: علاقة الإدارة العامة بالقانون .....
20	المبحث الثاني: مناهج دراسة الإدارة العامة .....
20	المطلب الأول: المنهج القانوني .....
21	المطلب الثاني: المنهج الوصفي .....
22	المطلب الثالث: المنهج السلوكي .....
23	المطلب الرابع: المنهج البيئي (الايكولوجي).....
24	المطلب الخامس: المنهج التحليلي .....
24	المطلب السادس: المنهج المقارن.....
24	المبحث الثالث: وظائف الإدارة العامة.....
24	المطلب الأول: وظيفة التخطيط.....
25	الفرع الأول: تعريف التخطيط.....
25	الفرع الثاني: أهمية التخطيط.....
26	الفرع الثالث: أنواع التخطيط .....
27	الفرع الرابع: مقومات وعناصر التخطيط.....
31	الفرع الخامس: ممارسة وخصائص التخطيط .....
35	الفرع السادس: خطوات التخطيط.....
36	المطلب الثاني: وظيفة التنظيم .....
37	الفرع الأول: تعريف التنظيم.....
38	الفرع الثاني: أهمية التنظيم.....
39	الفرع الثالث: أنواع التنظيم .....
40	الفرع الرابع: عناصر التنظيم.....
40	الفرع الخامس: مبادئ التنظيم.....

44	الفرع السادس: خطوات التنظيم
46	الفرع السابع: الهيكل التنظيمي
49	خاتمة
50	قائمة المراجع

## مقدمة

يعيش الإنسان في مجتمع إنساني يتأثر بالتحولات الاجتماعية - الاقتصادية، السياسية- دون النظر إلى شكل وطبيعة ذلك المجتمع. والكل يعلم أن الإدارة وفي كل مجالاتها ظهرت كمفهوم مع وجود الإنسان على هذه الأرض بشكل بدائي ثم تطورت وأخذت الطابع العلمي لتتسجم مع كل التطورات.

الإدارة هي حجر الزاوية في نجاح أي منظمة سواء كانت تعمل في مجال الصناعة، أو في مجال الخدمات أو كانت منظمة تعليمية أو غيرها، حيث يعتبر الدور الذي تقوم به الإدارة من أهم عوامل نجاح المنظمات الاقتصادية أو فشلها، وبالتالي من أهم أسباب تقدم المجتمع وتقدمه أو تخلفه وتأخره. كما يتوقف نجاح المنظمات على وجود إدارة فعالة تستخدم الطرق العلمية في اتخاذ القرارات وفي أداء الوظائف الإدارية المختلفة والتي تسعى إلى الابتكار والتطور والتكيف مع الظروف المحلية والعالمية.

فالإدارة منتشرة في كل أنواع المنظمات، وهي المحرك الذي يجعل المنظمة تعمل بكفاءة نحو تحقيق الأهداف التي تصبوا إليها. وإن المهمة الأساسية للإدارة هي جعل المنظمة بمختلف مكوناتها منجزة لأداء عالي من خلال استخدام أفضل للموارد البشرية والمادية المتاحة.

أصبحت الإدارة مفتاحا للتقدم سواء الشركات أو الدول وازدهرت دراستها في الجامعات والمعاهد بشكل غير مسبوق لأي علم آخر، وترددت كثيرا المقولة التي تنص على أنه ليس هناك دول متقدمة اقتصاديا ودول متخلفة اقتصاديا، بل توجد دول متقدمة إداريا ودول متخلفة إداريا. حيث أن كل التجارب في الدول النامية تؤكد أن الإدارة هي المحرك الأساسي للتنمية، ومن غير هذا العنصر لا يمكن

تحقيق التنمية حتى لو توفرت جميع عناصر الإنتاج الأخرى. لذلك لا بد للدول النامية أن تدرك ما للإدارة من أهمية كبيرة في تطويرها وتقدمها وازدهارها، نظراً لأن الإدارة تعتبر العنصر الفعال في نجاح العمل في أي منظمة، وهي الوسيلة الناجحة والهامة في دفع عجلة التنمية الاقتصادية للأمام وتحقيق أهداف النمو الاقتصادي والاجتماعي.

ويمكن التأكيد على أنه مهما توفر للمنظمة من أموال ومقومات مادية أخرى كالآلات والمعدات والمواد الخام والفنيين و... إلخ. فإنها لا يمكنها أن تحقق هدفها دون وجود الإدارة السليمة التي تخطط وتنظم وتوجه وتراقب وتتسق الجهود فيها. وبالتالي يمكن القول أن النجاح الذي تحققه شركة أو مؤسسة ما يعود بالدرجة الأولى إلى وجود إدارات قديرة ومتفهمة لطبيعة عملها وللبيئة المحلية والعالمية المحيطة به.

## الفصل الأول:

# مدخل لدراسة الإدارة العامة

تهدف الإدارة إلى استخدام الموارد المتاحة سواء كانت موارد بشرية أو مادية استخداما عقلانيا أمثل ضمن مفاهيم الكفاية والفاعلية والإدارة الناجحة تسعى دوماً، إلى تجنب الإسراف والفوضى والاضطراب، وتعمل بكل جهد وطاقه للمحافظة على الاستخدام الفعال للموارد البشرية والمادية من أجل تحقيق الأهداف المحددة المشتركة التي تنشده الإدارة إلى تحقيقها<sup>(1)</sup>. فقد عرفت الحضارات القديمة أنشطة وفعاليات عفوية وارتجالية مارستها كليا أو جزئيا ولكن الجديد هو تقنين هذا العلم وفي التخصص الدقيق باعتبار الإدارة فن ومهنة إضافة إلى كونها علم له مبادئه وقواعده.

### المبحث الأول: مفهوم الإدارة العامة

كان وما زال علم الإدارة علما لا يستغنى عنه منذ أن بدأ الناس يدركون بأهمية تكوين الجماعات لتحقيق أهداف لم يكن بمقدورهم تحقيقها فرادى، لضمان تنسيق جهودهم وتوجيهها نحو الأهداف المرغوبة.

ونظرا لتزايد اعتماد المجتمع في حياته على الجهود الجماعية، وبخاصة بعد أن أصبح حجم الجماعات في منظمات الأعمال يكبر، اكتسبت أعمال المديرين وأنشطتهم أهمية خاصة، من منطلق أن العملية الإدارية هي ذات طابع اجتماعي وإنساني من جهة، واقتصادي من جهة أخرى<sup>(2)</sup>.

(1) - محمد قاسم القربوني: مبادئ الإدارة/ النظريات والعمليات والوظائف، دار وائل، 2006، ص 23.

(2) - علي عباس: أساسيات علم الإدارة، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 15.

قدمت للإدارة العامة مفاهيم عدة حتى قاد ذلك البعض إلى الافتراض بأن تحديد مفهوم واضح ومحدد للإدارة العامة هي عملية بالغة الصعوبة نظراً لتداخلها مع العلوم السياسية والعلوم الاجتماعية، وتشابكها مع حقول دراسية متعددة ومتنوعة، مما أثر على وجهة نظر باحثي الإدارة العامة<sup>(1)</sup>.

حدد مفهوم الإدارة العامة من عدة زوايا ومجالات وهي:

مفهوم الإدارة العامة من الزاوية السياسية: تركز هذه الزاوية على ما يأتي

- ما ينبغي أن تقوم به الحكومة من خدمات سواء بصورة مباشرة أم بصورة غير مباشرة وذلك من خلال الاستعانة بمؤسسات القطاع الخاص.
- دورة صنع السياسة العامة وكيفية تطبيقها لتحقيق مصلحة الجمهور (المواطنين).

- الجمع ما بين العمل الفردي وبين العمل الجماعي.

مفهوم الإدارة العامة من الزاوية القانونية: تتضمن هذه الزاوية الجوانب أدناه

- إبراز دور الإدارة العامة في تكوين القوانين والأنظمة ومن ثم تحويلها إلى سلوك مؤسساتي.

- تحكم القوانين والأنظمة حركة الدولة وسياساتها وعلاقتها مع المواطنين، وباقي المؤسسات المحلية والأجنبية.

- تحديد الحقوق والواجبات، وتكون أداة كبح للفساد المالي والفساد الإداري، عن طريق المؤسسات القضائية والتنفيذية، ولهذا تسمى الدولة وفقاً لهذه الزاوية بدولة القانون مجسدة مبادئ العدالة والأخلاق.

(1) - نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهيتي: تحليل أسس الإدارة العامة، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2015، ص 18-19.



و الإدارة العامة تتكون من جميع العمليات التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة والمساهمة في صنعها<sup>(1)</sup>، وتعرف أيضا بأنها تنظيم وإدارة القوى البشرية والمادية لتحقيق الأهداف الحكومية<sup>(2)</sup>.

الزاوية الإدارية للإدارة العامة: وتتصرف هذه الزاوية إلى ما يأتي:

- وظائف المديرين التنفيذيين أو لرؤساء التنفيذيين بالحكومة مثلا " وكلاء، نواب، الوزارات، المحافظين".

- الإدارة الخاصة مثلا "إدارة المجالس البلدية، وإدارة المؤسسات الإنتاجية العامة، وإدارة الموانئ، وإدارة مؤسسات الضمان".

الزاوية المهنية للإدارة العامة: بمعنى أنها

- تتضمن مجموعة من الوظائف والمهن العامة المختلفة.

- تتسم بالواقعية أي امكانية تنفيذها<sup>(3)</sup>.

**المطلب الأول: تعريف الإدارة العامة**

لا يمكن بطبيعة الحال إعطاء تعريف واحد شامل مانع صالح لكل زمان ومكان للإدارة العامة، ويعود السبب في ذلك إلى تشعب وتشابك مفاهيم العلوم الاجتماعية بصفة عامة.

تعرف الإدارة العامة على أنها توجيه عمل الأفراد وتنسيق جهودهم ورقابتهم لتحقيق هدف مرغوب، كما تعرف بأنها انجاز العمل الحكومي عن طريق تنسيق

(1)- Leonard D : White , Introdution to the study of public administration, 3rd Edition, new York ? 1924 ?P23.

(2)- Dwight Waldo : the study of public administration, New York , Random House, 1955,p9.

(3)- نعمة عباس الخفاجي وآخرون: مرجع سابق، ص 21-22.

جهود الأفراد كي يتمكنوا من العمل معاً لإنجاز الواجبات المطلوبة منهم، والإدارة العامة هي تنظيم وتبوير الأفراد

والمواد والإشراف عليهم لتحقيق الأهداف الحكومية، كما تعرف بأنها فن وعلم تدبير شؤون الدولة، وهي تلك الأعمال التي تهدف إلى إنجاز وتنفيذ السياسات العامة، وهي كذلك النشاطات التي تقوم بها الجماعات المتعاونة لإنجاز الأهداف العامة للحكومة<sup>(1)</sup>.

### أهم تعاريف الإدارة لرواد المدارس الإدارية

- عرفها " فريدريك تايلور " بأنها: "المعرفة الصحيحة لما يراد أن يقوم به الأفراد، ثم التأكد من أنهم يفعلون ذلك بأحسن طريقة وأرخص التكاليف".

- عرفها " هنري فايول " بأنها: الجهة التي تتبأ وتخطط وتنظم وتصدر الأوامر وتنسق وتراقب"<sup>(2)</sup>.

- عرفها " جلوفر " بأنها: " القوة المفكرة التي تحلل وتصف وتخطط وتحفز وتقيم وتراقب الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والمادية اللازمة لتحقيق هدف محدد ومعروف"<sup>(3)</sup>.

---

(1) - عبد العزيز صالح بن حبتور: الإدارة العامة المقارنة، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2009، ص 39.

(2) - خالد أحمد فرحان: مرجع سابق، ص 20.

(3) - كامل المغربي: المدخل لإدارة الأعمال، مكتبة عمان، عمان، 1974، ص 14.

## المطلب الثاني: أهم رواد الإدارة العامة:

### الفرع الأول: فريدريك تايلر " أبو الإدارة" 1850 م - 1915 م:

وكتابه مبادئ الإدارة العلمية "1911" حيث كان له الدور الفاعل في إرساء مبادئ علم الإدارة، ويعتبر تايلر من أوائل المهتمين بعلم الإدارة وتنظيم العمل من خلال منظور علمي، حيث ربط الإجراء بالإنتاجية واعتبر أن الحوافز المادية أساس زيادة الإنتاج، وكذلك اهتم بتقسيم العمل والتخصص والرقابة في كتابه مبادئ الإدارة العلمية 1911، وكان تايلور يؤمن بأن الرقابة تؤثر على زيادة العمل ونمو الإنتاجية من خلال الاستغلال الأمثل للموارد

البشرية " القوى العاملة"، واهتم أيضا بحل المشكلات الإدارية عن طريق تقسيم العمل والتخصص وتدريب الأفراد والإشراف عليهم، حيث يقوم كل فرد بجزء من العملية الإنتاجية لغرض تحقيق الربح الأقصى عن طريق تكثيف يوم العمل إلى الحد الأقصى " الاستغلال الأمثل للوقت" وذلك من خلال إجبار أمهر العمال على العمل تحت مراقبة عملية دقيقة ومن ثم اعتبار هذه المدة هي المدة المطلوبة لإكمال تلك الأعمال المحددة. وبهذه الطريقة يستنزف من العمال عملا أكثر من العمل المعتاد خلال يوم العمل. وابتدع لتطبيق هذا المفهوم نظاما أطلق عليه النظام التمايزي في رفع الأجور. وقد فتح تايلر المجال واسعا أمام المديرين في الإدارة الحديثة لتنظيم العمل وتخطيط الإنتاج<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: روبرت أوين

وهو من الكتاب الأوائل الذين عالجوا مشاكل وظروف العمل والعمال، حيث بدأت اهتماماته منذ عام 1820. فاهتم بوقت العمل واقامة الجمعيات التعاونية

(1) - خالد أحمد فرحان: مرجع سابق، ص 32.

الاستهلاكية وبعد عام 1828 اهتم بالإصلاح الاجتماعي من خلال اهتمامه بالتعاونيات. واقترح إقامة مؤسسات إنتاجية تعاونية كخطوة للانتقال إلى الاشتراكية، لكن هذه الأفكار باءت بالفشل، وقد دافع عن العمال وكان يعتبرهم " الآلات الحية"، حيث أنهم كانوا يعتبرون كجزء من عناصر الإنتاج، مثلهم كمثل الآلات والمواد الأولية. لقد اهتم أوين بوضع العمال وتحسين ظروف عملهم وتطوير أساليب أدائهم للارتقاء إلى الأفضل وتحسين المنتج وزيادة كمية الإنتاج<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: هنري تاونا

يعتبر هنري تاون أحد الرواد الأوائل في علم الإدارة بعد الثورة الصناعية فقد كان مديراً لأحد المعامل في أمريكا وكان ينظم الندوات ويعقد الاجتماعات مع زملائه المدراء في الجمعية الأمريكية للمهندسين الميكانيكيين. وقد عمل رئيساً لشركة " بيل تاون" الصناعية لمدة ثمانية وأربعين عاماً. وخلال تلك الفترة قدم العديد من الأساليب الإنتاجية المتطورة، والتي قام بتطبيقها في الشركة على شكل أبحاث طبقت أكثريتها في عام 1886 ومن أهم أبحاثه التي نالت الشهرة والاهتمام، بحث تحت عنوان " المهندس كالاقتصادي"، وبعد ثلاث سنوات قدم بحثاً بموضوع " المشاركة في العائد" ومازالت أفكاره سائدة ومعتمدة وتدرس في علم الإدارة الحديثة<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثالث: نشأة الإدارة العامة

كانت ولادة الإدارة العامة ونشأتها، اختزال لآلاف السنين المتعاقبة الحافلة بإنجازات الإنسان الحضارية بما في ذلك نتاجه الفكري وبنائه المادي المتراكم عبر

(1) - نفس المرجع، ص 31.

(2) - خالد أحمد فرحان: مرجع سابق، ص 31.

التاريخ، ولقد أسبر الباحثون والكتاب الغور بقراءة التاريخ، فمنهم من سلط الضوء على مساهمات فكرية ارتبطت بفلاسفة أو مفكرين وقادة، ومنهم من ركز الاهتمام على ممارسات، وشواهد وأدلة مستقاة من واقع حضارة الشعوب والأمم، ومنهم من جمع بين الخيارين فقرن المساهمات الفكرية والممارسات العملية، وهؤلاء جميعاً اتفقوا على حقيقة واحدة مفادها أن الإدارة العامة ليست حديثة الولادة والنشأة، فجزورها ضاربة في أعماق التاريخ، قدم الحضارة الإنسانية<sup>(1)</sup>.

- مساهمة الحضارات في الفكر الإنساني المعاصر:

وهنا توضيح لمساهمة الحضارات في بلورة الفكر الإداري

- الحضارة السومرية: اهتمت بحفظ السجلات والوثائق "الكتابة والتدوين".

- الحضارة اليونانية: كان اهتمامها بالعلوم والفلسفة كتخصصات قائمة بذاتها.

- الحضارة المصرية القديمة: في مجال البناء كما تدل على ذلك الأهرامات فهي المتميزة بدقة التخطيط والتنظيم والتصميم والتنسيق.

- الحضارة البابلية: فقد اهتمت بوضع المعايير لمسؤوليات، إذ حدد حمورابي معايير مهمة منها تحديد الأجور وسن القوانين وعدد ساعات العمل في اليوم وغير ذلك من أسس الإدارة، "تشريع القوانين والأنظمة".

- الحضارة الصينية: فقد املت الأوضاع العسكرية والتجارية على الدولة الاهتمام بالتخطيط الاستراتيجي للدفاع عن البلاد، وسور الصين العظيم دليل على ذلك إلى جانب الاهتمام بتطوير أنظمة العمل وإجراءاته "صياغة الأنظمة وتطبيقها".

(1) - نعمة عباس الخفاجي وآخرون: مرجع سابق، ص 24.

- الحضارة الرومانية: فقد أرست أهم المبادئ التنظيمية في مجال التقويم الإداري ونظم الاتصالات واحكام الرقابة على الامبراطورية الواسعة "التنظيم المركزي لمؤسسات الدولة".

- الحضارة الفينيقية: اهتمهم بالتجارة عبر البحار، مما تطلب أشكالاً تنظيمية قانونية، وهي أساس العمل الإداري السليم<sup>(1)</sup> "دولة المؤسسات القانونية".

- الحضارة العربية الإسلامية: فقد اهتم الإسلام وكانت التجربة في المدينة المنورة حيث أذا الرسول بين المهاجرين والأنصار وطبق لأول مرة في التاريخ مبدأ العلاقات الانسانية والتي تمثل نموذجاً لمفاهيم الإدارة الحديثة تخطيطاً وتنظيماً وتصميماً وتنسيقاً، " تشريع القوانين وأنظمة، ورسم سياسة الدولة بالشورى والخلافة".

### المبحث الثاني: طبيعة وخصائص الإدارة العامة

حظى هذا الموضوع باهتمام كبير من كتاب الإدارة العامة وانقسمت الآراء وتشعبت الاتجاهات فمنهم من يقول بالطبيعة الفنية للإدارة العامة، ومنهم من يؤكد الطابع العلمي

للإدارة العامة<sup>(2)</sup> والاتجاه الثالث ينادي بطبيعة الإدارة العامة كمهنة ووظيفة.

---

(1) - خالد أحمد فرحان المشهداني، رائد عبد الخالق عبد الله العبيدي: مبادئ إدارة الأعمال بمنظور منهجي متقدم، دار الأيام للنشر والتوزيع، 2014، ص 17- 18.

(2) - عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، منشأة المعارف،

### المطلب الأول: طبيعة الإدارة العامة

انقسم الباحثين في علم الإدارة العامة حول طبيعة هذه الدراسة، هل تدخل ضمن العلوم الإنسانية الحقيقية أم أنها مجرد فن يستند إلى الخبرات والمهارات الخاصة بالأفراد أكثر من اعتماده على المبادئ والحقائق الموضوعية والعلمية<sup>(1)</sup>.

يرى البعض أن الإدارة العامة علم كغيره من العلوم الإنسانية الأخرى له أسسه وقواعده التي يقوم عليها.

بينما يرى فريق آخر أن الإدارة العامة فن يقوم على الخبرات والمهارات الخاصة بالأفراد.

ويذهب فريق ثالث إلى أن الإدارة العامة مهنة محددة الأطر والمعالم، أما الفريق الرابع يرى أن الإدارة العامة وظيفة، ولكل فريق مبرراته التي تدعم وجهة النظر هذه.

وبناء على ذلك سنتولى دراسة تلك الاتجاهات وتحليلها.

### الفرع الأول: الإدارة فن

كما يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الإدارة تعتمد بالدرجة الأولى على خصائص الأشخاص الذين يختلفون فيما بينهم حسب إمكانياتهم وقدراتهم الذاتية، ويشيرون للتدليل على ذلك بالنجاح الكبير الذي حققه الكثيرون في مجال العمل الإداري دون أن تتاح لهم فرصة الالتحاق بالكليات أو المعاهد المتخصصة، أو دراسة النظريات الإدارية العلمية المعمقة، وهناك العديد من الانجازات المحققة قبل أن تظهر الإدارة كعلم قائم بذاتها، مثل ما عرفته الحضارات القديمة، ويستمر أنصار هذا الطرح في التدليل بقولهم إن هناك العديد من العمليات الإدارية التي لا

(1) - إبراهيم شيحا: أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، القاهرة، 2004، ص58.

يمكن قياسها أو تقديرها كميًا لأنها تتصل بالطبيعة البشرية للأشخاص الذين يصعب إخضاع سلوكياتهم للاختبار والتجارب العلمية، ومنهم من يغالي في هذا الطرح إلى أبعد الحدود بالقول إن الإداري القائد، يولد ولا يصنع، بمعنى أن الإدارة موهبة واستعداد شخصي يولد مع الإنسان ولا يكتسب<sup>(1)</sup>.

يمكن القول كذلك أن الإدارة فن، وذلك لعدة أسباب منها أنها مهارة المدير في استخدام هذا العلم في مختلف المواقف العلمية للحصول على أفضل النتائج والمهارة هي فن الممارسات الإدارية التي تتوقف على كفاءة المدير وخبرته وممارسته.

والإدارة فن لأنها تتطلب استخدام المهارات والقدرات والمواهب الشخصية للمدير، وتطبيق الأسس والقواعد والمعرفة العلمية لتحقيق الانجاز المنشود والتوصل إلى أفضل النتائج المرغوبة. والإدارة فن لأنها تتطلب المرونة والقدرة على سرعة وحسن التصرف واستخدام المعرفة إلى جانب المهارة. وبما أن الإدارة تتعامل مع العنصر البشري وهو من العناصر التي يصعب إلى حد كبير توقع المواقف التي قد يتخذها، فإن ذلك يتطلب استخدام الفن الإداري<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني: الإدارة علم

أكدت مدرسة الإدارة العلمية الأمريكية الصفة العلمية لدراسة الإدارة العامة وأخذت في البحث عن مبادئ الإدارة السليمة حتى أبرزت مجموعة من الأفكار التي سادت وانتشرت فيما بعد، مثل فكرة وحدة القيادة، وفكرة التخصص، وفكرة تدرج المسؤولية وتفويضها.

(1) - أحمد بن عبد الرحمن الشميشري وآخرون: مبادئ إدارة الأعمال الأساليب والاتجاهات الحديثة، مكتبة العبيكان، 2004، ص 32.

(2) - علي عباس: مرجع سابق، ص 21.



ورأت هذه المدرسة وجوب اتباع المنهج العلمي في دراسة الإدارة العامة وخالفت بذلك المنهج العلمي الذي كان سائداً في الدول الأنجلوسكسونية والذي لم يكن يهتم بالقواعد والمبادئ العامة<sup>(1)</sup>.

وتعد دراسة الإدارة العامة عند أصحاب هذا الاتجاه علماً بالمعنى الحقيقي الضيق للكلمة، إذ أنها تعتمد على المنهج التجريبي في استنباط قواعدها ومبادئها كما أن أبحاثها تتعلق بنوع معين من المعرفة<sup>(2)</sup>.

يرى أن الإدارة علم لأنها غنية بالنظريات العلمية التي تدرس في الكليات والجامعات المتخصصة والتي أثبت الواقع أن تطبيقها يؤدي إلى تحقيق نتائج باهرة داخل المنظمات، كما يرى أنصار هذا الطرح أن الإدارة اليوم توسعت وأصبحت تضم العديد من التخصصات الفرعية ذات العلاقة بها، أضف إلى ذلك أن اتجاه النظريات الإدارية الحديثة نحو الاعتماد على الأساليب الكمية باستخدام النماذج والمعادلات الرياضية، كالاتتماد على بحوث العمليات لحل بعض المشاكل التي تواجه المنظمة يعد دليلاً قاطعاً على علمية الإدارة<sup>(3)</sup>.

فالإدارة علم لأنها لا تعتمد على عوامل الصدفة والمحاولة والخطأ، والخبرة الشخصية وصفة الإبداع غير كافية لنجاح رجل الإدارة في عمله، ولذا يجب على الإداري الدراية الكاملة بالمبادئ والأساليب والنظريات والتطبيقات. كما أن دراسة الظواهر الإدارية تتم على أساس أسلوب علمي، وعلم الإدارة يحتاج مثل العلوم الأخرى إلى استخدام الطريقة العلمية لأن للإدارة موضوع ومنهج.

(1) - ماجد راغب الطو: علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2004، ص71.

(2) - محمد محمد عبده إمام: أصول علم الإدارة العامة في ضوء الشريعة الإسلامية، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2012، ص 77.

(3) - أحمد بن عبد الرحمان: مرجع السابق، ص 33.

كما يرى بعض المفكرين في مجال الإدارة أنا الإدارة علم تحكمه قوانين ثابتة نسبيا لو طبقت في ظروف معينة بالقدر الملائم لأدت إلى نتائج يمكن التنبؤ بها سلفا، ويرى هؤلاء أنه بالرغم من عدم التوصل إلى كافة القوانين التي تحكم الفكر الإداري حتى الآن لكي تصبح الإدارة علما مكتمل المقومات، فإن البعض قد توصل إلى الكثير من القواعد الراسخة التي لو طبقت في الظروف الملائمة لآتت نتائجها المرجوة<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث: الإدارة العامة علم وفن

يتجه معظم كتاب الإدارة العامة إلى القول بالطبيعة المختلطة أو المزدوجة للإدارة العامة، أي أن الإدارة العامة تجمع بين صفات الفن وخصائص العلم.

فالعلاقات الإدارية تستند في الوقت الحاضر على مبادئ وأسس علمية موضوعية، ويطلبها رجال الإدارة لحل المشكلات التي تعترض سير نشاط المنظمة الإدارية في سعيها نحو تحقيق أهدافها<sup>(2)</sup>.

كما أن الإدارة العامة إلى جانب أنها علم فهي كذلك فن لأن تطبيق مبادئها يحتاج إلى قدرات فنية ومهارات شخصية الأمر الذي يؤدي إلى القول بأن تطبيق المبادئ والتوجيهات لا يؤدي إلى نتائج واحدة أو متطابقة نتيجة لاختلاف القدرة والمهارة الشخصية وأثرها على حسن التطبيق وكفاءته التي تختلف من شخص لآخر<sup>(3)</sup>.

يمكن القول أن كلا الطرفين على قدر كبير من الصحة، لكن الأصح هو عدم الفصل بينهما لأن العلم والفن وجهان لعملة واحدة وهي الإدارة، وهما يكملان

(1) - علي عباس: مرجع سابق، ص 20.

(2) - عبد الغني بسيوني عبد الله: مرجع سابق، ص 34.

(3) - محمد محمد عبده إمام: مرجع سابق، ص 79.

بعضهما البعض، فالإداري الفعال هو الذي يستخدم الموهبة والفن في تطبيق النظريات والمبادئ الإدارية العلمية للوصول إلى تحقيق النجاح والأهداف المرسومة.

### المطلب الثاني: خصائص الإدارة العامة

أدى التوسع الهائل في الأدوار التي تؤديها الإدارة العامة والأنشطة والمجالات التي تشملها والمشكلات التي تعالجها وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية، كما أدى مستوى النضج للإسهامات الفكرية وأساتذة حقل الإدارة العامة، إلى بلورة خصائص رئيسية تتصف بها الإدارة العامة من أهمها<sup>(1)</sup>.

### الفرع الأول: التوجه نحو تحقيق الأهداف

يمكن تقييم الإدارة بمدى تحقيقها للأهداف، فهي تعتمد على الموارد البشرية والمادية لتحقيق أهدافها التي تمّ تحديدها مسبقاً، بحيث يكون الهدف من مشروع ما مثلاً: تحقيق رغبات المستهلك من خلال إنتاج سلع ذات جودة عالية، وبأسعار مناسبة، وعلى الإدارة تحقيق ذلك من خلال تعيين موظفين أكفاء، والاستفادة بشكل أفضل من الموارد المحدودة المتوافرة.

### الفرع الثاني: الاستمرارية

تتدخل الإدارة بشكل مستمر ومتواصل في معالجة المشاكل أو القضايا التي تواجهها، ويكون دروها الأساسي هو تحديد المشكلة واتخاذ الخطوات المناسبة لحلها، حيث تطمح الشركات لتحقيق أكبر إنتاج ممكن من خلال صياغة العديد من السياسات، ولا تقتصر مهمة الإدارة على ذلك، وإنما تشمل أيضاً العملية

(1) - نعمة عباس الخفاجي: مرجع سابق، ص 42.

التسويقية والإعلانية المتعلقة بتحقيق هذا الهدف، كما أن السياسات الإدارية يجب أن يُعاد صياغتها باستمرار لتحقيق النجاح الإداري داخل المؤسسات.

### الفرع الثالث: الانتشار الواسع

تنتشر الإدارة في جميع أنواع المنظمات؛ سواءً كانت سياسية، أو اجتماعية، أو ثقافية، أو تجارية أو غيرها، فهي تدعم وتوجّه مختلف الأنشطة نحو أهداف محددة، وبالتالي فهي لا تقتصر على نوع معين من المنظمات، فجميعها تتطلب الإدارة، ويأتي دورها بالتحديد عند وجود أكثر من شخص يكون لهم هدف واحد، سواءً كانت شركة أعمال صغيرة أو شركة كبيرة، فهي مطلوبة في كل مكان بغض النظر عن حجم أو نوع النشاط.

### الفرع الرابع: التكامل

إنّ استخدام الجهود الجماعية لتحقيق هدف محدد هو الهدف الأساسي من الإدارة، فهي تدمج جميع موارد المنظمة البشرية، والمادية، والمالية مع بعضها، بحيث يعمل الموظفون مع الموارد غير البشرية؛ مثل: الآلات، والمواد، والأصول المالية، والمباني، مما يؤدي إلى التكامل والانسجام بين موارد المنظمة جميعها.

### الفرع الخامس: الفعالية والكفاءة

تكون الإدارة ذات كفاءة عند تنفيذ مهمة وإتمامها بالشكل المطلوب بأقل كلفة، مع الاستخدام الأمثل للموارد، بينما تشير الفعالية إلى تنفيذ العمل كما هو مطلوب في وقته المحدد، بحيث تعتبر الإدارة المتوازنة هي التي تحافظ على التوازن بين الفعالية والكفاءة، فتنفيذ المهام بأقل كلفة ولكن ليس في موعدها المحدد تعتبر كفاءة دون فعالية، والعكس صحيح.

### الفرع الخامس: الإدارة علم وفن

تعتبر الإدارة علماً لأن القرارات التي يتم اتخاذها من قبل المديرين مبنية على الحقائق التي سبق وطوّرت من خلال مناهج البحث العلمي، حيث استُبدل الحدس، والتخمين، والتجربة والخطأ بالمعرفة الدقيقة للوصول إلى أهداف الإدارة بأقل وقت، وجهد، وتكلفة، كما تعتبر الإدارة فناً بالتأكيد لأن استخدام المهارات في حل المشاكل المعقدة يحتاج إلى أسلوب معين يعتمد على شخصية الشخص الإداري.

## الفصل الثاني:

### السياق المعرفي لحقل الإدارة العامة

تضمن دراسة هذا الفصل مواضيع مهمة، الأول منها يتعلق بعلاقة الإدارة العامة بالعلوم الأخرى، ثم مناهج دراسة الإدارة العامة، وفي الأخير وظائف الإدارة العامة.

#### المبحث الأول: علاقة الإدارة العامة بالعلوم الأخرى

الإدارة العامة ظاهرة إنسانية ظهرت وتطورت بتطور الإنسان والمجتمعات، فهي من جهة إنسانية لأن الإنسان وسيلتها وهدفها في نفس الوقت، وهي اجتماعية من جهة ثانية لأن نشاطاتها تهدف إلى خدمة المجتمع وتلبية حاجياته المتزايدة وغير المحدودة، وعليه فهناك ارتباط وعلاقة وثيقة بين علم الإدارة العامة والعلوم الاجتماعية الأخرى، وبهذه الصفة يشترك مع عدد من العلوم الأخرى، وفي طليعتها العلوم السياسية والعلوم الاقتصادية والعلوم القانونية... الخ

#### المطلب الأول: علاقة علم الإدارة بعلم السياسة

كانت الإدارة العامة جزءا لا يتجزأ من علم السياسة، حيث نشأ علم السياسة مع نشأة الظاهرة السياسية وتطورها. وعندما بدأت الدراسة العلمية لهذا العلم تأخذ مكانها في البحث، كان من الضروري للباحثين التعرض للبحث في تنظيم الإدارة العامة بجواز دراسة الأوضاع السياسية<sup>(1)</sup>.

(1) - عبد الغني بسيوني عبد الله: مرجع سابق، ص 132.

إن فكرة السياسة ترتبط بفكرة الحكومة، وتمثل الإدارة العامة من الناحية الموضوعية في تنفيذ السياسة العامة والعمل على تحقيق الأهداف القومية. كما أن علم الإدارة العامة ظل إلى وقت قريب وهو يعد في نظر الكثيرين أنه أحد فروع علم السياسة، نظرا لما بينهما من صلة وثيقة. ويعد الرئيس الأمريكي "ويلسن" أول من نادى بفصل السياسة عن الإدارة<sup>(1)</sup>.

فالبحت في الإدارة العامة حينها يتم من خلال دراسة علم السياسة، ويظهر التداخل العضوي بين الإدارة العامة والسياسة في حالة الوزارة، فالوزير يقوم بوظائف سياسية وإدارية في نفس الوقت، كما أن السياسة هي التي تحدد الأهداف التي يجب على الإدارة العامة أن تصل إليها وتحققها، هذا يعني أن الإدارة العامة هي التي تنفذ السياسات العامة للدولة<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثاني: علاقة علم الإدارة بعلم الاقتصاد

يهتم علم الاقتصاد بدراسة استخدام وإدارة الموارد الطبيعية المحدودة، بكفاءة عالية وبأقل التكاليف لأجل إشباع حاجيات الإنسان المتزايدة، كما أن الاقتصاد يعالج مشكلات الاستهلاك والتوزيع والإنتاج والتبادل وغيرها وبين علم الاقتصاد وعلم الإدارة صلة وثيقة، وبينهما تأثيرا وتفاعلا متبادلا.

كما أن علاقة علم الاقتصاد بعلم الإدارة العامة يظهر من خلال استخدام النظريات الاقتصادية وتطبيقها لمساعدة الإداري في اتخاذ القرارات المختلفة، وأن الإداري الناجح هو الذي يتميز بعقلية اقتصادية<sup>(3)</sup>.

(1) - محمد عبد الله إمام: مرجع سابق، ص 66-67.

(2) - نور الدين حروش، رفيقة حروش: علم الإدارة من المدرسة التقليدية إلى الهندرة، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص 21.

(3) - نور الدين حروش: مرجع سابق، ص 21-22.

### المطلب الثالث: علاقة الإدارة العامة بالقانون

علم القانون هو مجموعة القواعد والأسس والمبادئ التي تنظم عمل الأفراد، وبالتالي رجل الإدارة يجب أن يكون ملماً بهذه القوانين من أجل أداء أعماله في إطار قانوني لأن الإدارة لا تعمل في فراغ أو خارج القانون، كما أن علم الإدارة أقرب إلى فروع القانون العام منه إلى القانون الخاص، والقانون العام يهتم بدراسة شؤون الدولة من النواحي السياسية والإدارية والمالية والجنائية والدولية، وهذا يعني أن لعلم الإدارة العامة علاقات بفروع القانون العام، ولكن العلاقات التي تربط علم الإدارة العامة بفروع القانون العام ليست على درجة واحدة من القوة<sup>(1)</sup>، كما أن القانون الإداري يعني بالجوانب القانونية للإدارة، أي المبادئ القانونية التي تهتم الإدارة هيكلًا ونشاطًا، بينما علم الإدارة العامة يهتم بالنواحي الفنية والتنظيمية بغية تحديد أفضل التنظيمات الإدارية وأنجح الوسائل لتحقيق الأهداف التنظيمية بكفاية وفعالية<sup>(2)</sup>.

### البحث الثاني: مناهج دراسة الإدارة العامة

تشير الإدارة العامة إلى إدارة المنظمات العامة والحكومية في الدول المتقدمة لكنها تتعدى هذا إلى إدارة التنمية والتطور في الدول النامية ونظراً لتنوع الأدوار التي تلعبها الإدارة العامة، فإن هناك عدة طرق لدراستها وهي:

#### المطلب الأول: المنهج القانوني

إن القانون يبرز للإدارة العامة ثلاثة أمور أساسية وهي ما تطالبها السلطة التشريعية بإنجازه، حدود صلاحيات الأفراد فيها ويحدد القانون للإدارة العامة

(1) - طارق المجذوب: الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 72

(2) - ماجد الحلو: علم الإدارة العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1974، ص 44.



الحقوق الأساسية والإجرائية للأفراد والجماعات في المجتمعات التي ينبغي على موظفي الحكومة مراعاتها.

ويركز هذا المدخل الدستوري -القانوني- التاريخي كما يصفه البعض في مجموعة على الضوابط الإدارية والقانونية التي تحكم سير نشاط الإدارة العامة، هذه الضوابط تتجلى لنا من خلال الدساتير السائدة في الدول والقوانين والمراسيم والمناشير واللوائح والقرارات المرتبطة بها، والتي تحدد نشاط الإدارات الحكومية كجهاز التنفيذ، وعلاقة هذا الجهاز التنفيذي مع الجهاز التشريعي والقضائي<sup>(1)</sup>.

من هذا المنطلق فإن الموظف الحكومي مفسر للقانون ومطبق له إلى جانب مشاركته في وضع القوانين. والقيمة الأساسية في المنهج القانوني هي العدالة وما يتبع ذلك من حماية حقوق الأفراد من التعسف والتسلط والحفاظ على أرواحهم وحياتهم وممتلكاتهم<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثاني: المنهج الوصفي

ظهر هذا المدخل في أواخر القرن العشرين حيث أظهرت مناهج الإدارة ووظائفها على دراسة الإدارة العامة حيث افترض هذا المدخل أن يتم إدارة المنظمات العامة بشكل متماثل مع إدارة المنظمات الخاصة ويستلزم ذلك القيام بالوظائف الإدارية من تخطيط وتنظيم وصنع قرار وقيادة ورقابة، فالإدارة هي الإدارة ولا فرق هناك بين إدارة التنظيمات الحكومية والخاصة. وتعود جذور هذا المنهج إلى عصر إصلاح نظام الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية في

(1) - سنوسي خنيش: المدخل المقارن في دراسة الإدارة العامة، بحث منشور في مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 2، 2009، الجزائر، ص 323.

(2) - محمد الفاتح محمود بشير المغربي: أصول الإدارة التنظيم، دار الجنان للنشر والتوزيع، الأردن، 2016، ص 22

القرن التاسع عشر كرد فعل لنظام الغنائم الذي كان سائدا في تعيين المسؤولين عن أجهزة الإدارة العامة.

ويكون دور الموظفين الحكوميين هو تنفيذ السياسات المحددة لهم وليس صنع تلك السياسات<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثالث: المنهج السلوكي

يركز هذا المنهج على الجوانب، النفسية، والاجتماعية والنفسية- وتأثيرها على بناء الجهاز الإداري وتشكل السلوك الوظيفي والتنظيمي في وحدات الأجهزة الحكومية، ومن ثم إعطاء وزن نسبي أكبر للتنظيمات والعلاقات غير الرسمية التي تتم خارج نطاق الإجراءات والقواعد الرسمية.

يعتمد هذا المدخل على فلسفة أن الجوانب غير الرسمية هي المحرك الرئيس للمنظمات، وما يترتب عليها من أسس أهمها ما يلي:

- كفاءة الجهاز الإداري وتتحدد بدرجة أساسية على تفهم وضبط السلوك الإنساني في وحدات الجهاز الحكومي.

- تقوم الإدارة العامة في جوهرها على العلوم والمهارات السلوكية، والتي ينبغي أن تعطي أهمية أكبر نسبيا عن غيرها من المهارات.

- أهمية العناصر القيادية في تحقيق التوازن بين الأهداف والمصالح داخل وحدات الجهاز الإداري.

(1) - نفس المرجع السابق، ص 23.

- التعامل مع وحدات الجهاز الإداري باعتبارها مؤسسات اجتماعية تحكمها قيم اجتماعية معينة ويقع عليها مسؤوليات اجتماعية متنوعة، وتخضع لكم هائل من الضغوط الاجتماعية الواردة من بيئة وحدات الجهاز الإداري
- أهمية العنصر الإنساني الاجتماعي في عملية اتخاذ القرارات وإصدار التعليمات وفي المحاسبة على الانجازات والمسائلة عنها<sup>(1)</sup>.

### المطلب الرابع: المنهج البيئي (الايكولوجي)

وتعني كلمة ايكولوجي العلم الذي يدرس البيئة المحيطة بالمنظمة، ويتميز هذا المدخل في أنه أوضح ولا يمكن تعميم نظام معين في بلد معين على بلد آخر وبالتالي ساعد الدول النامية على دراسة البيئة المحيطة بها كبداية لتطوير الإدارة العامة.

تفرض المدرسة الإيكولوجية علينا عند دراسة الإدارة العامة أن نفهم ونحلل العوامل المؤثرة في الإدارة، لا في صورتها المجردة، وإنما كمنظومة مؤثرات متفاعلة مع بعضها البعض تؤثر على مسار الإدارة واستقرارها.

وتتضمن الانتقادات الموجهة لهذا المدخل الإشارة على أن دراسة جميع خصائص المجتمع، مثل الامكانيات المادية والبشرية والحضارية مسألة مرهقة، كما يجب أن لا ننسى أن العوامل البيئية سريعة التطور، واللحاق بها هي محاولة مرهقة<sup>(2)</sup>.

(1) - نعمة عباس الخفاجي وآخرون: مرجع سابق، ص 80-81.

(2) - محمد الفاتح محمود بشير المغربي: مرجع سابق، ص 24-25.

### المطلب الخامس: المنهج التحليلي

يحاول المنهج التحليلي التغلب على العيوب الخاصة بالمناهج السابقة. وهو يعتبر منهجاً حديثاً في دراسة الإدارة العامة، حيث يتناول الإدارة العامة من جميع جوانبها الرئيسية. فيتناول خصائصها ومحيطها وبيئتها ودورها وموضوعها والعوامل المؤثرة عليها كعلم من العلوم الاجتماعية. وبالتالي فإن المنهج التحليلي يتعرض لغالبية الموضوعات التي تتناولها المناهج السابقة مجتمعة.

### المطلب السادس: المنهج المقارن

يركز هذا المنهج على إجراء مقارنة بين النماذج التطبيقية المتاحة في الواقع العملي للأجهزة الحكومية ووحدات الجهاز الإداري لاختيار أكثرها ملائمة لظروف المجتمع وتوجهات الحكومة ورؤيتها لدور الجهاز الإداري في عملية تطبيق النماذج المقارنة<sup>(1)</sup>.

### المبحث الثالث: وظائف الإدارة العامة

يمكن النظر إلى العملية الإدارية على أنها تتكون من سلسلة من الوظائف المتتالية وهي التخطيط التنظيم، التوجيه، الرقابة هذه الوظائف يمارسها المدير أياً كان مركزه الإداري.

### المطلب الأول: وظيفة التخطيط

من الواضح أن هناك شبه اتفاق بين كتاب الإدارة على اعتبار أن التخطيط من الوظائف الإدارية الرئيسية وهو العنصر الأول من عناصر العملية الإدارية، وله الأولوية على باقي الوظائف الأخرى وهو أساسي وحيوي لتحقيق أي عمل وبدونه لا يكون للعمل هدف واضح وبالتالي لا يتحقق الغرض المنشود.

(1) - نعمة عباس الخفاجي، مرجع سابق، ص 83.

### الفرع الأول: تعريف التخطيط

التخطيط كوظيفة إدارية ينطوي على تحديد الأهداف ورسم السياسات ووضع البرامج والاجراءات والنبؤ بالظروف المستقبلية. وذلك لحل مشكلة معينة أو اتخاذ قرار في موقف معين أو لإنجاز عمل ما، وهناك تعريفات عديدة للتخطيط.

يعرفه "هنري فايول" بأنه "التنبؤ للمستقبل والاستعداد له". كما يعرفه البعض بأنه " جمع الحقائق والمعلومات التي تساعد على تحديد الأعمال الضرورية لتحقيق النتائج المرغوب فيها. كما يعرفه الدكتور إبراهيم درويش بأنه نشاط يتعلق بالمستقبل وبالاقترحات وبالقرارات التي سوف تحكم المستقبل وتطبق فيه، وذلك في إطار البدائل الممكنة التي يجب تقييدها لاختيار البديل الأمثل والوسيلة التي تحققه<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: أهمية التخطيط

إذا زادت أهمية التخطيط في العصر الحديث، وذلك بعد اتساع دور الحكومة وتنوع مهامها وتضخم أجهزتها، ويعتبر الاهتمام بوضع أسس مدروسة للتخطيط عملية حديثة بحداتها اتساع دور الحكومات.

لأهمية التخطيط أصبح اسمه دائم التردد في مختلف المجالات، ولم تعد دولة من الدول، أيا كان نظامها السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي، تستغني عن الالتجاء إليه لأن الحكومات بعد أن اتسعت مسؤولياتها وتعقدت في الوقت الحالي، لم يعد مسموحا أن اتسعت مسؤوليتها وتعقدت في الوقت الحالي، لم يعد مسموحا أن يترك تنفيذ هذه الأعمال الكثيرة يسير بالصدفة دون خطة واضحة، لأن الحكومات بعد أن اتسعت مسؤوليتها وتعقدت في الوقت الحالي، لم يعد مسموحا أن

(1) - محمد الفاتح محمود بشير المغربي: مرجع سابق، ص 67.

يترك تنفيذ هذه الأعمال الكثيرة يسير بالصدفة دون خطة واضحة، لأن خلاف ذلك سوف يؤدي إلى تخبط أهداف الدولة، مما يؤدي إلى استحالة بلوغ هذه الأهداف<sup>(1)</sup>.

لذا فإننا نرى أن التخطيط أصبح واجبا ولازما في الحياة العامة، لتحقيق الأهداف المرجوة على خير وجه.

ولأهميته لم يعد التخطيط قاصرا على الحكومات فحسب وإنما امتد كذلك ليشمل جميع المشروعات، بل واستعان به ذوي العقول من الأفراد في حياتهم الخاصة لإدراك غاياتهم وأهدافهم التي يرجونها<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثالث: أنواع التخطيط

ينتج من عملية التخطيط للمشروع هيكل متكامل من الخطط تغطي كافة أنشطة المشروع، ويمكن تقسيم الخطط إلى عدة أنواع حسب الغرض من التحليل. فمن ناحية وظائف المشروع، نجد أن هناك خطة للتمويل، وخطة للتسويق وخطة للأفراد وخطة للإنتاج..... الخ، ومن حيث الفترة الزمنية التي تغطيها الخطة يمكن تقسيم الخطة إلى خطة طويلة المدى تغطي عادة فترة أكثر من خمس سنوات، وخطة متوسطة المدى تتراوح ما بين سنتين وخمس سنوات، وخطة قصيرة المدى تغطي فترة أقل من سنتين، كما يمكن تقسيم الخطط حسب النشاط التخطيط إلى : الأهداف، الاستراتيجيات أو السياسات، البرامج، الميزانيات، الاجراءات، والقواعد<sup>(3)</sup>.

### أولا: حسب المدى الزمني

- التخطيط طويل المدى: يغطي فترة زمني من 5 إلى 10 سنوات.

(1) - محمد محمد عبده إمام: مرجع سابق، ص 208.

(2) - نفس المرجع السابق، ص 208.

(3) - محمد الفاتح محمود بشير المغربي: مرجع سابق، ص 72.

- **التخطيط متوسط المدى:** يغطي فترة زمنية من 1 سنة إلى 5 سنوات، (يمتاز بالمرونة).

- **التخطيط قصير المدى:** يغطي فترة زمنية أقل من 1 سنة، (يحتوي خطط تفصيلية من التخطيط طويل المدى).

### ثانيا: حسب نطاق التأثير

- **التخطيط الاستراتيجي:** يحدد الأهداف الرئيسية على المدى البعيد، وهو من اختصاص الإدارة العليا

- **التخطيط التكتيكي:** يساند التخطيط الاستراتيجي، يمتاز بالمرونة، ويهتم بتقييم صلاحية البدائل المختلفة من الأهداف.

- **التخطيط التشغيلي:** تمارسه الإدارة الدنيا.

### الفرع الرابع: مقومات وعناصر التخطيط

#### أولا : مقومات التخطيط

التخطيط الناجح يتطلب التحديد القاطع للمسؤوليات عند مراحل التنفيذ المختلفة وفقا للموجهات التي تحكم عمليات التنفيذ، على أن تكون تلك الموجهات واضحة ومحددة.

و في ما يلي سنتطرق إلى بعض المقومات الأساسية الواجب توفرها لنجاح عملية التخطيط:

يجب أن يشتمل التخطيط على تحليل تفصيلي سابق لكل الملاحظات التي تحيط بواقع التنفيذ، وأن يستفاد من الخبرات الماضية في إقامة الافتراضات وعمل

التنبؤات وذلك حتى لا يتعارض التنفيذ بعوائق ربما يكون المخطط قد اسقطها من تقديراته المبدئية، مما قد يؤدي إلى اخطاء في إفتراضاته واستنتاجاته<sup>(1)</sup>.

و يرتبط ذلك بطبيعة الحال بمدى توافر البيانات والمعلومات ذات الصلة بموضوع التخطيط لأن الافتقار اليها يجعل من التخطيط عملية قاصرة ومتبلورة وعرضة للهزات والفشل بعد اقامة الافتراضات والتوصل إلى استنتاجات معينة في ضوء تحليل ظروف التنفيذ وملاساته يمكن تقسيم الخطة العامة إلى خطط فرعية على أن يتكامل الأداء في النهاية لتحقيق الخطة.

وهذا من أجل أن يساعد في تحديد المسؤوليات في كل مرحلة من مراحل التنفيذ ويجعل من الممكن تفويض السلطة وتوزيعها على المستويات الادارية المختلفة بحسب احتياجات التنفيذ . ضمان وجود مسالك اتصال مفتوحة وفعالة بين الهيئات القائمة بالتخطيط وبين مواقع التنفيذ المختلفة حتى لا يؤدي انفصال هذه المستويات عن بعضها إلى غياب التوجيه الضروري عند التعرض للمشكلات التي تظهر أثناء التنفيذ.

كما أن الاتصال الكفء يؤدي إلى احاطات الهيئات المسؤولة عن التخطيط بمدى التقدم الذي يقطعه الانجاز في مراحلها المختلفة حتى اذا ما تبين لهذه الهيئات أن هناك قصور عن تحقيق معدلات الأداء الموضوعة.

يجب أن تكون هناك رقابة مستمرة على أجهزة التنفيذ حتى لا يحدث انحراف عن دائرة الأداء المشروع للخطة التي تقرها القيادات المسؤولة في المنظمة، وحتى

(1) - عبد العزيز شيجا، أصول الإدارة العامة، 2004، منشأة المعارف، مصر، ص156.



يمكن ردع الانحراف وتقويم الخطأ فور ظهوره، فالإفتقار إلى الأدوات الرقابية الفعالة يؤدي إلى التراخي واللامبالاة ومحاولة التهرب من المسؤولية<sup>(1)</sup>.

### ثانياً: عناصر التخطيط

من خلال المفاهيم المتعددة السابقة يتضح أن التخطيط ينطوي على عنصرين أساسين هما : التنبؤ بالمستقبل ثم الاستعداد لمواجهته.

#### 1- التنبؤ بالمستقبل : التنبؤ بالمستقبل أو استشراف المستقبل هو قوام عملية

التخطيط وركيزتها الأساسية، وهو يمثل بالنسبة للخطة الجانب الذهني والفكري منها.

و يقصد بهذا العنصر الكشف عن الإتجاهات والأحداث المستقبلية واحتمالات حدوثها في الواقع، فهو يقوم على أساس تقديرات وإفتراضات يتوقع تحقيقها مستقبلاً خلال فترة زمنية معينة<sup>(2)</sup>.

و يقول فرانك نيويري بهذا الخصوص " لا يمكن أن يكون هناك تخطيط فعال أو نكبي للمشروع دون وجود الخطوة الضرورية في التنبؤ، فالأهداف الإدارية المخططة يمكن أن تتحقق فقط عندما يوجد تنبؤ معقول وصحيح.

فلا يمكن للإداري التصرف بحسب موجبات الخطة الحينية بل يجب ان ينظر إلى الأمام ويضع الخطط التي تحقق الإدارة الناجحة، وباختصار فإن الإداري عليه أن يتنبأ من أجل أن يستطيع التخطيط<sup>(3)</sup>.

(1) - محمد ناصر مهنا، الحديث في الإدارة العامة والمحلية، مؤسسة شباب الجامعة، 2005، مصر، ص 281.

(2) - سعيد السيد علي، الأصول الحديثة في علم الإدارة العامة، دار الكتاب الحديث، مصر، 2007، ص 227.

(3) - طارق المجذوب، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص 2

ولا يعنى بهذا التنبؤ التكهّن أو التخمين أو الاعتماد على القوى التلقائية أو الأساليب العفوية، بل يجب أن يقوم التنبؤ على أساس علمي، أي على البحث والتنقيب والتحليل والاحصاء، وجمع الحقائق والبيانات والأرقام الصادقة.

فالتنبؤ بدوره يخاطب المستقبل هذا ما يجعله محفوفاً بإحتمالات الخطأ والصواب، وهذه الاحتمالات قد تؤثر في الخطة مما قد يحدث من ظروف عكس الظواهر الطبيعية، هذه ما يدفع القائمين على عملية التنبؤ بمحاولة التعرف على تلك الظروف ووضعها في الحساب من تغيير الخطة باستمرار كلما تغيرت الظروف والأحوال.

كما يجب أن تكون التقديرات والافتراضات دقيقة إلى أبعد الحدود، مع الوضع في الاعتبار نسبة معينة من الخطأ في تقدير هذه الظروف

## 2- الاستعداد لمواجهة المستقبل:

يمثل هذا العنصر المرحلة الثانية من العملية، وهو بمثابة الجانب العملي أو التطبيقي لها فهي تشمل إتخاذ الإجراءات والقرارات الكفيلة بوضع الخطة موضع التنفيذ.

و الإستعداد للمستقبل يعني حصر كل الموارد والامكانيات المتاحة عند وضع الخطة حتى يمكن مواجهة المستقبل إنطلاقاً من دراسة علمية واقعية.

و هناك من يرى أن التخطيط ما هو إلا تعبئة وتنسيق وتوجيه الموارد والطاقات والقوى البشرية والمعنوية والمالية المتاحة للمجتمع حاضراً ومستقبلاً، ولأن العبرة في التخطيط ليست بالإعلان عن أهداف المخطط في شعارات رنانة وإنما العبرة باتخاذ كافة الإستعدادات التي تكفل تحقيق وتنفيذ هذه الأهداف لكي تصبح واقعا ملموسا في نهاية المدة المحددة لتنفيذ الخطة.

كما يجب أن تكون هذه الخطة على درجة من المرونة، نجد أن عنصر الاستعداد للمستقبل يستوجب توافر العنصر البشري الضروري للتخطيط إعدادا ووضعا وتنفيذا.

كذلك الخبرة الفنية والإدارية ضرورية لنجاح الخطة فلا يكفي وجود الأهداف المحددة والواضحة وتوفر الإمكانيات اللازمة لتنفيذها، بل يحتاج الأمر إلى توفر العنصر البشري القادر على الاستخدام الأمثل والفعال لهذه الموارد من أجل تحقيق الأهداف الموضوعية<sup>(1)</sup>.

### الفرع الخامس: ممارسة وخصائص التخطيط

#### أولاً: ممارسة التخطيط

من أجل ممارسة التخطيط يجب وضع خطة واختيار إحدى الطرق المتاحة لتنفيذها، وضرورة احترام المراحل المتبعة في وضعها وهذا ما سيتبين من خلال:

#### 1- طرق وضع الخطة

إن اختيار الطريقة المناسبة لوضع الخطة امر ذو أهمية بالغة بالنسبة لعملية التخطيط ويستوضح ذلك من خلال ثلاث أساليب أو طرق يتم اللجوء إلى إحداها متى توفرت شروط معينة.

#### أ: أسلوب الخطة المفتوحة

في حال اتباع هذه الطريقة يسمح لكل جهة بالتقدم بالمشروعات التي ترى في تنفيذها المطالبة بتخفيض المبالغ للاستثمارات اللازمة دون التقيد بحد أقصى للمبلغ الاجمالي المطالب به، وتتناسب هذه الطريقة مع ظروف بعض الدول التي لا

(1) - سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 88

تواجه مشكلة في التقيد الاجنبي، ولكن يجب في كل الاحوال ان يتم عرض المشروعات المطلوب تنفيذها وفقا لاولويات محددة حتى يمكن لجهاز التخطيط المركزي أو السلطات العليا تأجيل بعض المشروعات بخطط ثابتة أو الغاء ما يتقرر الغاؤه في حدود الاولويات الموضوعية.

ويعاب على هذه الطريقة أن عملية اختيار مشروعات الخطة من المشروعات المعروضة يتم بمعرفة جهات اخرى خلاف جهات التنفيذ<sup>(1)</sup>.

كما ان هذه الطريقة محدودة التطبيق، فهي لا تتصور الا في الدول التي تتوفر فيها الفوائض المالية الكافية، وبذلك لا تتناسب مع ظروف الدول النامية التي تعاني من قلة الموارد الاستثمارية وعدم توافر الامكانيات الكفيلة بتنفيذ خطط التنمية.

#### ب . أسلوب الخطة المخصصة لمبالغها سلفا

حسب هذا الاسلوب تقوم السلطة المختصة في الدولة بتوزيع الموارد الاستثمارية على مختلف القطاعات في ضوء الاهمية النسبية لها في الخطة على ان تطلب من المنظمات الادارية المختلفة التقدم بالمشروعات التي ترغب ادراجها في الخطة في حدود الاعتماد المالي المحدد لها سلفا، وما يميز هذا الاسلوب أنه يصلح في حالة الازمات حيث تقل الموارد كما يصلح في الدول الفقيرة ضعيفة الموارد المالية<sup>(2)</sup>.

(1) - عبد الكريم درويش، ليلي نكلا، اصول الادارة العامة، 1974، مكتبة الانجلو المصرية، ص 281.

(2) - مصطفى ابو زيد فهمي، حسين محمد عثمان، الادارة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2003، ص 315-

### ج . أسلوب الخطط البديلة:

جاء هذا الأسلوب لعلاج عيوب الأسلوبين السابقين وهنا يطلب من جهات التنفيذ التقدم بعدة بدائل تخطيطية معينة، كل منها في حدود مبلغ إجمالي معين ويقوم الجهاز المركزي للتخطيط لاختيار بديل أو أكثر منها وفقا للأهداف العامة والأهمية النسبية المقررة لكل قطاع ونشاط، وفي حدود امكانيات التنفيذ والتسهيلات الاجنبية المتوقعة.

و ميزة هذا الأسلوب هو وجود اكثر من بديل امام الجهاز المركزي لإتخاذ قراره النهائي، مما يقلل في عملية الرجوع إلى جهات التنفيذ اثناء فترة تجميع الخطة أو الخطط النهائية ووضعها في شكل مقترح نهائية.

كذلك هذا الأسلوب يتطلب ان تحدد جهات التنفيذ رأيها بالنسبة لأولوية وافضلية بعض المشروعات على غيرها.

كما انه يحافظ على تناسق وتكامل المشروعات المقترحة في كل بديل:

### 2- خصائص الخطة الجيدة:

تبنى الخطة بموجب الخصائص التالية:

- أن تكون ذات سمات بسيطة وواقعية
  - أن تعتمد على تحليل الاعمال المطلوبة للتنفيذ
  - ان تتسم بالمرونة والموضو عية
  - ان تكون متوازنة
  - أن تستعين بالمصادر الموجودة وذات الطابع العلمي إلى اقصى حد ممكن
- قبل التفكير في البحث عن مصادر جديدة.

## ثانياً - خصائص التخطيط

يتسم التخطيط خصائص وسمات من أهمها :

### 1- الإبتكارية المتنامية:

بمعنى ابتكار المستقبل وضعه من خلال الافكار المبتكرة والتصوير الابداعي المتنامي، أي على المؤسسة أن تركز إلى الروتين في التخطيط فمن خلال السمة الابتكارية يتسم التخطيط بالحيوية وتتمكن المؤسسة من الاستفادة من الفرص المتاحة، وابتكار المستقبل وصنعه في التأثير على الظروف المستقبلية لجعل المرغوب في تحقيقه ممكنة، وتتمكن من تجنب المخاطر.

### 2- المرونة:

بمعنى امكانية تعديل الخطة من اجل مواجهة احتمال تغيير الظروف البيئية، فالخطة التي تقف جامدة امام تغيير الظروف البيئية لا تعد خطة ناجحة.

### 3- الشمولي:

ان التخطيط يجب ان يتسم ببعده شمولي بمعنى امكانية تحقيق الهدف الكلي بالدرجة الاولى، لهذا عند اعداد الخطة ينبغي مراعاة شموليتها والاخذ بالحسبان المتغيرات المؤثرة عليها والمرتبطة بها.

### 4- الدقة والوضوح والواقعية:

ان الخطة تصبح فعالة يجب ان تربط بين المفهوم النظري والتطبيق العملي لها، ولهذا فان الدقة والوضوح يعدان اساسيان لدحر الفجوة بين المفهوم النظري للخطة والتطبيق العملي لها، فالخطة الفعالة هي التي يمكن تطبيقها في الواقع.

## الفرع السادس: خطوات التخطيط

### أولاً: تحديد الأهداف

و يتم فيها تحديد الاهداف التي ترغب المنظمة في تحقيقها، والتي ستكون المرتكز الذي يحكم كل الخطط الرئيسية ويمكن اجمال فوائد تحديد الاهداف بما يلي:

- تساعد على رفع مستوى العاملين من خلال ربط اهدافهم مع اهداف المنظمة.

- تعطي الاساس الذي يتم على اساسه توجيه جهود العاملين.

- تساعد على وضع خطط متكاملة ومتناسقة مع بعضها. -

- تساعد على التنبؤ بالسلوك والاحداث المستقبلية. -

- تساعد على تقييم القرارات المتخذة.

### ثانياً: وضع البدائل

ويقصد بها مجموعة الوسائل أو السبل المتاحة امام الادارة لتحقيق الاهداف بالكفاءة والفعالية المطلوبة وتكون عبارة عن خطط ووسائل متعددة عند استخدامها من المتوقع ان توصلنا إلى الاهداف المتوخاة.

### ثالثاً: وضع البدائل

و يقصد بذلك التعرف على مزايا كل منها، وتحديد نقاط القوة والضعف فيها ووزنها ومقارنة بعضها ببعض.

#### رابعاً: اختيار البديل الأفضل

و هذه المرحلة هي مرحلة اتخاذ قرار باختيار البديل الأكثر ملاءمة للمنظمة وظروفها ووضع موضع التنفيذ.

#### خامساً: تنفيذ التخطيط

ويتم في هذه المرحلة التحقق من ان كل شيء يسير وفقاً للخطة الموضوعية.

#### سادساً: تقييم التخطيط

و يتم في هذه المرحلة التحقق من أن كل شيء يسير وفقاً للخطة الموضوعية ويتم الكشف من خلالها عن الانحرافات السلبية وأوجه الخلل ونقاط الضعف لتصحيحها ومنع تكرار حدوثها، كما يتم الكشف عن الانحرافات الايجابية وتقديرها ودعمها ومما تجدر الإشارة إليه بأن عمليات المتابعة تبدأ مع بداية تنفيذ الخطة وبعد عملية التقييم لا بد من وقفة تأمل، يتم من خلالها النظر إلى الانحرافات بين النتائج والاهداف وتقدير طبيعة التغذية الراجعة المناسبة والعودة إلى مرحلتين التخطيط والتنفيذ للبحث عن مصدر الخطأ ثم إجراء التصحيح المناسب ويرى البعض أن مرحلة المراجعة متنقلة تعقب كل مرحلة من مراحل التخطيط<sup>(1)</sup>.

#### المطلب الثاني: وظيفة التنظيم

تعتبر كلمة تنظيم من أكثر الكلمات تردداً على لسان المثقفين والمتعلمين في أي مجتمع في الوقت الحاضر، وعموماً التنظيم يحتاج إليه أي إنسان يطمح إلى حياة طبيعية متطورة ويعمل على صنع الحضارة بمشاركة الآخرين في البيت أو المدرسة أو مكان العمل أو أي مجال آخر في المجتمع الذي يعيش فيه.

(1) - معن محمود عياصرة، مروان محمد بني احمد، المرجع السابق، ص 48 . 49.



ومن البديهي أن يتضمن الفكر الإداري بين ثناياه موضوع التنظيم لأنه يعتبر الأساس لتوجيه أي جهد بشري فردي أو جماعي يسعى إلى تحقيق غايات محددة ضمن المؤسسات الحضارية المختلفة، وعندما بدأت الإدارة تتبلور كعلم وكتطبيقات رافقها بكل وضوح نمو ونضج الفكر التنظيمي إلى أن أصبح يشكل أحد أركان العملية الإدارية.

وبالرغم من أن الإهتمام بموضوع التنظيم يرجع إلى زمن قديم من الحضارات والمجتمعات السابقة إلا أن الإهتمام به من قبل الباحثين والمفكرين كأحد مجالات المعرفة العلمية لم يظهر إلى الوجود حتى مطلع القرن العشرين، حيث بلغ الإهتمام به تزايداً سريعاً وأن توسيع الدراسة بموضوع التنظيم يرجع إلى طبيعة الظاهرة وتشعب آثارها في مختلف الاتجاهات والمجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والانسانية، وبالتالي تأثيرها على المسيرة الحضارية وتقدمها لأي مجتمع، فنقضي الدراسة للتنظيم كوظيفة إدارية محاولة تبيان أساسية<sup>(1)</sup>.

### الفرع الأول: تعريف التنظيم

يرى علماء الإدارة العامة أن هناك مفهومين للتنظيم:

الأول: النشاط أو العملية الإدارية، بما تحويه من أوجه النشاط البشري في مجال معين من أجله تحقيق هدف معين ومتفق عليه سلفاً.

الثاني: هو الهيكل أو التجمع البشري ذاته، وهو الإطار الذي تتم في نطاقه العملية الإدارية<sup>(2)</sup>.

(1) - فريد فهمي زيارة، وظائف الإدارة، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الاردن، ص 213

(2) - محمد محمد عبده إمام: مرجع سابق، ص 241.

إن التنظيم هو ترتيب منسق للأعمال اللازمة لتحقيق الهدف وتحديد السلطة المسؤولة والمعهد بها إلى الأفراد الذين يتولون تنفيذ هذه الأعمال.

### الفرع الثاني: أهمية التنظيم

- يحتوي على التفاصيل المتعلقة بالعمل اللازم إنجازه لتحقيق أهداف المنظمة فأي منظمة تم إنشائها لتحقيق مجموعة من الأغراض فالمستشفيات أنشئت للعناية بالمرضى، فرق كرة القدم أسست للفوز بالمنافسات الرياضية ومنشآت الأعمال خلقت لإنتاج السلع والخدمات ولعله من الواضح ايا من هذه الأغراض يمكن تحقيقه بطريقة مختلفة، ولكي يتم تحقيق أهداف المنظمة فإنه لا بد من تحديد المهام المطلوبة إنجازها للوصول إلى هذه الأهداف، فعلى سبيل المثال، قبل أن يبدأ المسؤولون التنظيميون بالمستشفى في مساعدة المرضى عليهم أولاً شراء المعدات اللازمة، وتوظيف الأطباء والكوادر المساعدة الأخرى، تكوين الإدارات الطبية المتخصصة، الترتيب للحصول على الاعتراف من المنظمات المهنية، والتنسيق مع الجهات ذات الصلة في المجتمع<sup>(1)</sup>.

- تقسيم هذه الأعمال على الأقسام الإدارية التي تتولاه والعملين الذين يقومون بها، مع تحديد درجة السلطة والمسؤولية المتعلقة بكل منهم، مع بيان مختلف العلاقات التي تربطهم.

- أما الخطوة التالية فتركز في تحديد طرق أداء العمل وإجرائه، وترمي إلى بيان أيسر السبل لتنفيذ أعمال الإدارة وتحقيق أهدافها<sup>(2)</sup>.

(1) - محمد الفاتح محمود بشير المغربي: مرجع سابق، ص 84.

(2) - محمد محمد عبده إمام: مرجع سابق، ص 246.

### الفرع الثالث: أنواع التنظيم

هناك نوعان من التنظيم هما التنظيم الرسمي والآخر غير رسمي ويمكن تناول النوعين كما يلي:

**أولاً- التنظيم الرسمي:** هو تنظيم واضح الشكل محدد المعالم يتم عن طريق وعي وإدراك تامين مع عقد النية والقصد لتنسيق أوجه النشاط في المنشأة لكي تتمكن من بلوغ أهدافها.

وللتنظيم الرسمي نمطان رئيسان هما التنظيم الرأسي والوظيفي كما يوجد نمط ثالث يجمع بين الاثنين فضلا عن وجود نمط رابع يقوم على أساس الاستعانة باللجان الفنية.

**ثانياً- التنظيم غير الرسمي:** كشفت الدراسات الإدارية عن أن سلوك الأفراد وتصرفاتهم داخل أية جماعة تتأثر بعوامل أخرى غير تلك التي يقررها المديرون واتضح أن هناك تنظيمات تنشأ داخل الجماعة يترابط بها عدد من الأعضاء فكرياً أو عاطفياً فيتحركون وفقاً للاتجاهات التي تملئها تلك التنظيمات وما تتضمنه من علاقات.

في كل منظمة رسمية قد توجد أكثر من منظمة غير رسمية تتكون تلقائياً بناء على ما يربط بين أعضاء التنظيم من علاقات شخصية ليست بالضرورة أن تنشأ بسبب العمل بل أنه في بعض الحالات يسبق التنظيم غير الرسمي التنظيم الرسمي في نشأته.

والتنظيم غير الرسمي غير محدد الشكل ويتسع نطاقه أو يضيق وفقاً للأحوال وقوة تماسكه تختلف في صلابتها بيد أنه يتسع في النطاق فيشمل العديد من الأفراد ويزداد صلابته إذ يربط بين أعضائه برباط متين طالما تعارضت أهداف المنشأة مع

الأهداف الشخصية للأعضاء أو العاملين أو متى ما ضعف كيان التنظيم الرسمي أو عندما يسيئ المديرون في تصرفاتهم الإدارية<sup>(1)</sup>.

#### الفرع الرابع: عناصر التنظيم

من الأمور المسلم بها لدى أغلب فقهاء الإدارة العامة هي ضرورة توافر مجموعة من العناصر الرئيسية لإقامة تنظيم إداري سليم، قادر على تحقيق الأهداف المسطرة له وتمثل هذه العناصر:

##### أولاً: تحديد الوظائف:

فأي تنظيم إداري يتكون من وحدات أساسية، وهذه بدورها تتكون من مجموعة من الوظائف والأفراد الذين يشغلونها.

##### ثانياً: تكوين الوحدات الإدارية:

يتكون الجهاز الإداري من مجموعة من الوحدات الإدارية، بحيث يقوم كل منها بأداء وظيفة معينة ومشاركة في تحقيق هدف واحد.

#### الفرع الخامس: مبادئ التنظيم

هناك ثمة إجماع بين علماء التنظيم والإدارة المعاصرة على وجود عدد من المبادئ والاسس التي يمكن الاسترشاد بها وإعتمادها كمقاييس للتنظيم الجيد وهي:

##### أولاً: مبدأ وحدة الهدف

يجمع كتاب التنظيم والإدارة على أهمية وجود أهداف موحدة تسعى المنظمة لتحقيقها ضرورة أن تكون هذه الأهداف واضحة ومحددة، معروفة.

(1) - محمد الفاتح محمود بشير المغربي: مرجع سابق، ص 87-90.

### ثانيا: مبدأ تقسيم العمل

طبقا للتخصص وتطبيق ذلك في كل مستويات التنظيم ليعتبر هذا المبدأ من اهم المبادئ التي تم مناقشتها في كتابات رجال التنظيم والإدارة، فمنهم من يرى ضرورة التوسع في تطبيقه لما له من مزايا تعود على المنظمة والعاملين، ومنهم تحوط من الاندفاع وراء هذا المبدأ بحجة ان له مساوئ يجب الحذر منه.

### ثالثا: مبدأ وحدة القيادة

تذكر الكتابات الادارية هذا المبدأ بتسميات مختلفة فقسم منهم يطلق عليه مبدأ ( وحدة اصدار الامر )، وقسم اخر يطلق عليه مبدأ ( وحدة الاشراف ) وقسم ثالث يطلق عليه مبدأ ( تقسيم المنظمة إلى وحدات عمل تخضع لإشراف واحد.

و مهما كانت التسمية فالمقصود بهذا المبدأ أن لا يتلقى الموظف أو العامل أوامر تتعلق بعمله إلا من رئيسه المباشر ويقدم تقاريره إلى هذا الرئيس، وهذا الرئيس مسؤولا امام الرئيس الاعلى.

### رابعا: مبدأ تناسب السلطات والمسؤولية

يعترف كتاب الادارة بدور السلطة الاساسي في التنظيم، وبضرورة تناسبها مع المسؤولية، وبضرورة ربط المسؤولية بالمساءلة، وان تكون المسؤولية محددة وعلاقات السلطة واضحة.

وعرف الشراوي السلطة بأنها: " الحق في التصرف أو في توجيه تصرفات الغير تحقيق الاهداف التنظيمية "، ويرى بان المسؤولية هي : " واجب يلزم القيام به من قبل المرؤوسين<sup>(1)</sup>.

(1) - علي الشراوي، ادارة الاعمال الوظائف والممارسات الادارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص 80.

واعتمادا على ما سبق يمكن القول بأن السلطة هي فرض الطاعة وترتبط بالصلاحيات الممنوحة للمدير، وان المسؤولية هي ترجمة هذه الطاعة وترتبط بالواجبات والمهام الموكولة للمرؤوسين.

#### خامسا: مبدأ تفويض السلطة

عرف الشرقاوي تفويض السلطة بأنه: " عملية تنظيمية تسمح بنقل السلطة من الرئيس إلى المرؤوس.

التفويض من اكثر العوامل تأثيرا في زيادة فاعلية المدير، وتتم عملية التفويض في مختلف المستويات الادارية، والهدف من تفويض السلطة هو توفير وقت المدير للأعمال الاكثر اهمية أو لتجنب المشاكل والحالات الإضطرابية.

#### سادسا: مبدأ توازن المركزية واللامركزية

المركزية في معناها الاصطلاحي تعني التركيز، أما اللامركزية فهي تعني التشتت، المركزية واللامركزية الادارية ترتبط بعملية تفويض السلطة، فعند تفويض السلطة من المراكز العليا إلى المراكز الدنيا فنحن نلجأ إلى اللامركزية، اما اذا احتفظ الرئيس بالسلطة لنفسه فمعنى ذلك انه لجأ إلى تطبيق المركزية، وتعتبر المركزية واللامركزية هما درجات تقيس عملية تفويض السلطة وهي نسبية في طبيعتها، وبالتالي لا وجود للمركزية المطلقة أو اللامركزية المطلقة.

يعرف الشرقاوي المركزية بأنها " التركيز على نشاط محدد والتخصص فيه لكي تستفيد منه عدة جهات.

و يعرف اللامركزية بأنها: " هي تفويض السلطة في اتخاذ القرارات لمديري الوحدات التنظيمية في المستويات الدنيا من المنظمة"<sup>(1)</sup>.

### سابعاً: مبدأ التنسيق

ينظر إلى هذا المبدأ بإعتباره من العناصر الأساسية لتحقيق الربط والتكامل بين اجزاء التنظيم وهو الذي يحقق وحدة العمل عند تحقيق الهدف المشترك ويؤدي إلى تنافي التناقض والازدواج.

### ثامناً: مبدأ تدرج السلطة

يرى كتاب الادارة بان تدرج في السلطة من القمة إلى القاعدة عامل مهم في نجاح التنظيم ويؤدي إلى معرفة كل فرد بواجباته امام رئيسه ومسؤولياته امام رؤوسيه.

### تاسعاً: مبدأ نطاق الإشراف

و يقصد به المدى الذي يستطيع فيه الرئيس ان يمارس الاشراف الفعال على رؤوسيه.

### عاشراً: مبدأ المرونة

و يقصد بذلك ان يكون التنظيم قادرا على مواكبة التغيرات التي تحدث في ظروف الحياة سواء كانت التغير من النواحي الاقتصادية أو السياسية أو الاجتماعية أو التقدم العلمي والتكنولوجي<sup>(2)</sup>.

(1) - علي الشرقاوي: مرجع سابق، ص 85.

(2) - معن محمود عياصرة، مروان محمد بني احمد، المرجع السابق، ص 59 - 60..

### الفرع السادس: خطوات التنظيم

لا يوجد اجماع بين كتاب التنظيم والادارة على عدد خطوات التنظيم، الا ان معظم الكتابات تتفق على الخطوات التالية:

#### أولاً: التعرف على أهداف التنظيم

و يتم في هذه الخطوة اختيار التنظيم الذي يناسب الاهداف ويسهم في تحقيقها، لذا لا يمكن القول بأن التنظيم وسيلة وليس غاية، فإذا كان التنظيم لا يلائم الاهداف، لا بد من اعادة النظر في التنظيم والعمل على تعديله أو تغييره.

#### ثانياً: تحديد النشاطات اللازمة لتحقيق الاهداف

و يتم في هذه الخطوة اعداد قوائم تفصيلية للنشاطات التي يتطلبها تحقيق الهدف المبين في النقطة السابقة.

#### ثالثاً: تجميع النشاطات في وحدات ادارية

و يتم في هذه الخطوة تجميع الانشطة المتشابهة معا ووضعها في وحدة ادارية واحدة.

#### رابعاً: تحديد العلاقات التنظيمية

و يتم في هذه الخطوة تحديد العلاقات المناسبة بين العاملين في مختلف المستويات الادارية رأسياً وأفقياً.

#### خامساً: تحديد العلاقات بين الوحدات الادارية

و يتم في هذه الخطوة التنسيق بين الوحدات الادارية من خلال إيجاد شبكة اتصالات رسمية بينهم تسمح بتبادل البيانات والمعلومات بانسياب ويسر.



سادسا: اختيار وتنمية العناصر البشرية من اجل تنفيذ مهام الوحدات

### الإدارية

و يتم في هذه الخطوة تصميم الهيكل التنظيمي وتبدأ عملية إختيار الأفراد لشغل الوظائف الموجودة في الهيكل، ولا بد أن يكون الاختيار قائم على مبدأ (وضع الرجل المناسب في المكان المناسب)<sup>(1)</sup>.

سابعا: رسم الهيكل التنظيمي على شكل مخطط يطلق عليه (الخريطة

### التنظيمية)

الخريطة التنظيمية توضح حجم الهيكل التنظيمي (التنظيم)، والتبعية، ونطاق الاشراف لكل شخص وعدد المستويات الادارية، وتعطي فكرة عن المناصب المختلفة، وقد تبين الخريطة خطوط انسياب السلطة من أعلى إلى أسفل.

### ثامنا: إعداد الدليل التنظيمي

و يتم في هذه الخطوة إعداد ما يسمى بالدليل التنظيمي وهو عبارة عن ملخص في شكل كتيب يتضمن اسم المنظمة، عنوانها، أهدافها، سياساتها، هيكلها التنظيمي بتقسيماته الرئيسة والفرعية، وإجراءاته..... الخ

### تاسعا: المراقبة والتعديل

و تتمثل في ضرورة مراقبة عملية التنظيم بشكل دائم ومستمر وادخال التعديلات المناسبة عليه عند الحاجة لذلك حتى يلبي اي متغيرات مطلوبة.

<sup>(1)</sup> -Picard, edition vilbert , lavelle sociale,France ,1991,p 168.

## الفرع السابع: الهيكل التنظيمي

يعتبر الهيكل التنظيمي البناء الذي يحدد الاجزاء والتقسيمات في المنظمة، ويعتمد على اهداف المنظمة وطبيعتها وعدة عوامل اخرى، ولا يوجد هيكل تنظيمي مثالي صالح للتطبيق لأي منظمة.

قد عرف البعض الهيكل التنظيمي بصفة عامة بأنه يتم من خلاله تقسيم مهام الوظائف وتجميعها في اقسام، والتنسيق بينها.

و هو ما يتشابه مع مفهوم اخر عرف الهيكل التنظيمي بأنه اطار تتعرف من خلاله المنظمة على كيفية تقسيم المهام المطلوب ادائها، والموارد اللازمة لأداء هذه المهام، والتنسيق بين الاقسام التي تضم تلك المهام<sup>(1)</sup>.

بينما عرفه فريق ثالث بأنه اطار يمكن المديرين من توزيع المسؤولية، وامكانية محاسبة العاملين، وتوزيع سلطة اتخاذ القرارات . ويرى اخرون أن افضل تعريف في الهيكل التنظيمي هو النظر اليه كنظام للمهام، وعلاقات السلطة، والاتصالات التي تربط اعمال الافراد والاقسام داخل المنظمة.

## أولاً: تصميم الهيكل التنظيمي

العملية التي جاء بها بناء الهيكل التنظيمي هي تلك العملية التي يشار اليها في الغالب بمسمى تصميم المنظمة، في الواقع لا توجد طرق محددة متفق عليها بين المتخصصين في التنظيم الاداري بما يتصل بتصميم الهيكل التنظيمي ولكن توجد طرق عامة يمكن الاسترشاد بها في هذا المجال حيث تضم كل طريقة عدد من الخطوات التي تقود إلى الهيكل التنظيمي ومنها اعداد الخرائط فكتابة الادلة

(1) - معن محمود عياصرة، مروان محمد بني احمد، مرجع سابق، ص 63.

التنظيمية من بين هذه الطرق المتعلقة بتصميم الهيكل التنظيمي، ويمكن أن نشير إلى طريقتين رئيسيتين وهما.

طريق التحليل، وطريقة تجميع الأنشطة:

### أ: طريقة تحليل الأهداف

يرتبط قيام المنظمة بالهدف الرئيسي لإنشائها كما ان النشاطات المختلفة في المنظمة ترتبط بالاهداف الفرعية المحددة لها.

و التي بدورها تساهم في تحقيق الاهداف الرئيسية لإنشاء المنظمة، هذه الاهداف والنشاطات المحددة يمكن التعبير عنها من خلال تصميم الهيكل التنظيمي للمنظمة، ومن هذا المنطلق فإن طريقة تحليل الاهداف التي يطلق عليها احيانا طريقة تصميم المنظمة من اعلى إلى اسفل، تتبنى سلسلة من الخطوات تبدأ بتحليل الاهداف الرئيسية للمنظمة إلى اهداف ونشاطات فرعية ثم بإنشاء وحدات ادارية رئيسية وفقا لطبيعة نشاط المنظمة واختلاف خصائصها بعد ذلك تقسيم كل وحدة فرعية إلى وحدات ادارية اصغر تؤدي مهام محددة تخدم هدفا محددًا وتضم عدد من العاملين الذين يقومون باعمال متشابهة من خلال هذه الوحدات الصغيرة.

### ب: طريقة تجميع الأنشطة

يطلق على هذه الطريقة في تصميم الهياكل التنظيمية أحيانا طريقة تصميم من اسفل إلى اعلى، على اساس هذه الطريقة يتم تجميع الأنشطة أو الاعمال الصغيرة المختلفة التي تقوم بها المنظمة في وحدات صغيرة (وظائف أو شعب)،

وتجمع بعد ذلك هذه الوحدات الصغيرة المتشابهة في اقسام محددة ثم تجمع هذه الاقسام في ادارات اكبر<sup>(1)</sup>.

و هكذا إلى ان تصل إلى قمة الهيكل التنظيمي المتمثل في الادارة العليا

( رئيس مجلس ادارة، وزير، مدير عام، مدير شركة )، ان اتباع هذه الطريقة في تصميم الهياكل التنظيمية يفترض عدم تجاهل اية مهام صغيرة موجودة في المنظمة لأن التجاهل قد يعرض الهيكل التنظيمي للاختلال، الامر الذي يؤدي بدوره إلى الحد من فعالية المنظمة في تحقيق اهدافها على الوجه المطلوب.

بالنظر إلى الطريقتين السابقتين في تصميم المنظمات يتضح انهما في الواقع تكملان بعضهما البعض حيث تعتمد الاولى تصميم المنظمات من اعلى إلى اسفل في حين تركز الثانية إلى تصميم المنظمات من اسفل إلى اعلى<sup>(2)</sup>.

---

(1) - احمد بن عبد الرحمان الشميمري واخرون، المرجع السابق، ص 169..

(2) - احمد بن عبد الرحمان الشميمري واخرون، المرجع السابق، ص 169

## خاتمة

بعد استعراضنا بالبحث والدراسة لموضوع الإدارة العامة حاولنا من خلال هذه الدراسة تناول موضوع يتعلق بالسياسة والمشاريع العامة للدولة وتشمل كل هيئة محلية، أو مركزية، أو هيئة عامة، موكل إليها سلطة سياسية لتلبية الحاجات العامة بكل صورها وأشكاله.

إن نظام الإدارة العامة ما هو إلا مجموعة من النظم الفرعية التي تعمل في تناسق وتكامل تام، تربطها فيما بينها علاقات اعتماد متبادلة، وبالتالي فإن فهم النظام ككل يتطلب بالضرورة المعرفة الدقيقة لكل الأجزاء أو النظم الفرعية التي يتكون منها، وهو الأمر بالنسبة للإدارة العامة والعمليات الإدارية التي تقوم بها.

ففعالية منظمة الإدارة العامة متوقفة على مدى نجاح أو فشل قيام نظام الإدارة العامة بعناصر العملية الإدارية بصورة دقيقة فيما يخص الوظائف ذات الأهمية البالغة وعلى رأسها التخطيط والتنظيم، كما أن فاعلية هاتين الوظيفتين متوقفة على مدى تفاعلها وتأثيرها وتأثرها بالعوامل المختلفة.

## قائمة المراجع

1. إبراهيم شيحا: أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، لقاهرة، 2004.
2. أحمد بن عبد الرحمان الشميشري وآخرون: مبادئ إدارة الأعمال الأساليب والاتجاهات الحديثة، مكتبة العبيكان، 2004.
3. خالد أحمد فرحان المشهداني، رائد عبد الخالق عبد الله العبيدي: مبادئ إدارة الأعمال بمنظور منهجي متقدم، دار الأيام للنشر والتوزيع، 2014.
4. سعيد السيد علي، الأصول الحديثة في علم الإدارة العامة، دار الكتاب الحديث، مصر، 2007.
5. سنوسي خنيش: المدخل المقارن في دراسة الإدارة العامة، بحث منشور في مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 2، 2009، الجزائر.
6. طارق المجذوب: الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
7. طارق المجذوب، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003.
8. عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، 2004، منشأة المعارف، مصر.
9. عبد العزيز صالح بن حبتور: الإدارة العامة المقارنة، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2009.
10. عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، منشأة المعارف،
11. عبد الكريم درويش، ليلي تكلا، اصول الادارة العامة، 1974، مكتبة الانجلو المصرية.
12. علي الشرقاوي، ادارة الاعمال الوظائف والممارسات الادارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984.
13. علي عباس: أساسيات علم الإدارة، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
14. فريد فهمي زيارة، وظائف الادارة، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الاردن.

15. كامل المغربي: المدخل لإدارة الأعمال، مكتبة عمان، عمان، 1974.
16. ماجد الحلو: علم الإدارة العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1974.
17. ماجد راغب الحلو: علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2004.
18. محمد الفاتح محمود بشير المغربي: أصول الإدارة التنظيم، دار الجنان للنشر والتوزيع، الأردن، 2016.
19. محمد قاسم القربوني: مبادئ الإدارة/ النظريات والعمليات والوظائف، دار وائل، 2006.
20. محمد محمد عبده إمام: أصول علم الإدارة العامة في ضوء الشريعة الإسلامية، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2012.
21. محمد ناصر مهنا، الحديث في الإدارة العامة والمحلية، مؤسسة شباب الجامعة، 2005، مصر.
22. مصطفى ابو زيد فهمي، حسين محمد عثمان، الادارة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2003.
23. معن محمود عياصرة، مروان محمد بني احمد، المرجع السابق.
24. نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهيتي: تحليل أسس الإدارة العامة، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2015.
25. نور الدين حروش، رفيقة حروش: علم الإدارة من المدرسة التقليدية إلى الهندرة، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، 2014.
26. Dwight Waldo : the study of public administration, New York, Random House, 1955.
27. Leonard D : White , Introdution to the study of public administration, 3rd Edition, new York ? 1924 .
28. Picard, edition vilbert , laveille sociale,France, 1991.