

اسم المقرر
الادارة العامة
د محمد عبدالرحمن
الدوغان



جامعة الملك فيصل
عمادة التعلم الإلكتروني والتعليم عن بعد

المحاضرة الثانية

الإطار الفكري للإدارة العامة



محاوَر المحاضِرة

أولاً: الإدارة.

ثانياً: الإدارة العامة.

ثالثاً: طبيعة الإدارة العامة.

رابعاً: الإدارة العامة والعلوم الأخرى.

خامساً: تطور دراسة الإدارة العامة.

سادساً: مداخل دراسة الإدارة العامة.



أولاً: الفكر الإداري في الإسلام

تستند الإدارة الإسلامية إلى القرآن والسنة النبوية كمصدر للتشريع. حيث عرفت الإدارة الإسلامية:

○ مفاهيم الوظيفة العمومية وتوصيفها والأسس السليمة للخدمة المدنية، كما طبقت مبدأ تكافؤ الفرص، واختيار الأصلح في طلب الوظيفة العامة، كذلك فرقت بين وظيفة التفويض (الوظائف الاستشارية) في الإدارة الحديثة والتي تتطلب الاجتهاد والرأي ووظيفة التنفيذ (الوظائف التنفيذية) في الإدارة الحديثة التي لا اجتهاد فيها.

○ مبدأ التفويض: بإعطاء الولاة السلطة الكاملة كوسيلة لتحقيق كفاءة الإدارة المحلية في الأقاليم التي يقومون عليها.

○ نظام الحوافز وتحديد المسؤولية، ووسائل التدريب وتنمية الإداريين العاملين في الدواوين.



نظام الدواوين: وهي "أجهزة إدارية تقوم على تنفيذ أوامر الخلفاء في أقاليم الخلافة". وتنقسم إلى أربعة مجموعات هي:

- دواوين المراسلات والشؤون الإدارية والرقابية كديوان البريد والطرق والإنشاءات.
- دواوين الشؤون المالية والضرائب مثل ديوان الخراج.
- دواوين الشؤون العسكرية كديوان الجيش.
- دواوين تعنى بشؤون البلاد والخليفة كديوان الحوائج والخدم والرقيق والخزائن السلطانية.



المبادئ العامة للفكر الإداري في الإسلام

المبادئ العامة للفكر الإداري في الإسلام كفكر متكامل يصلح للتطبيق العملي في كل زمان ومكان:

مراعاة المسلم لدينه فيما يوكل إليه من مهام وأعمال لإحساسه بوجود رقابة عليه من الله سبحانه وتعالى، ورقابة ذاتية بوحى من ضميره الحي المستمد من العقيدة الدينية والقيم الروحية.

مبدأ الشورى كأحد الركائز الأساسية للعمل الإداري الإسلامي وذلك في تعامل الفرد المسلم مع رؤسائه ومرؤوسيه.

مبدأ التحفيز الإداري الذي يوافق بين المجهود والمكافأة.

مبدأ تقسيم العمل حسب الاختصاص.

مبدأ الجدارة أي إسناد المهام لمن ينجزها على أحسن وجه.



إن الفكر الإداري في الإسلام الذي استند إلى القرآن الكريم وسنة الرسول الأمين، وإجتهد الفقهاء، وإجماع عامة المسلمين، ... قد سبق الأفكار الإدارية المعاصرة بتعاليمه السمحة ومبادئه السامية.



ثانيا: الفكري الإداري الحديث والمعاصر

نتناول تطور الفكر الإداري الحديث:

١. المدرسة الكلاسيكية (التقليدية).
٢. مدرسة العلاقات الإنسانية.
٣. المدرسة السلوكية.
٤. مدرسة اتخاذ القرارات.
٥. مدرسة النظم.
٦. المدرسة اليابانية.



١ : المدرسة الكلاسيكية

١-١ : نظرية البيروقراطية Bureaucracy

البيروقراطية مصطلح يتكون من كلمتين: الأولى هي بيرو (Bureau) وتعني المكتب الإداري، والثانية (cracy) وتعني السلطة أو الحكم. إذن فالبيروقراطية هي سلطة المكتب أو حكم المكتب الإدارية والقوانين المسيرة للعمل.

البيروقراطية هي التنظيم الإداري الذي يتسم بتقسيم الأعمال وتوزيعها في شكل واجبات رسمية محددة على الوظائف، حيث يتم تنظيم العلاقات والسلطات بينها بأسلوب هرمي لتحقيق أكبر قدر من الكفاءة الإدارية لإنجاز أهداف المنظمة.



تابع: نظرية البيروقراطية

يعتبر عالم الاجتماع الألماني ماكس ويبر Max Weber أول الباحثين في نظرية البيروقراطية.

يقسم Weber السلطة إلى ثلاث أنواع يمكن أن تجتمع في تنظيم واحد وهي:
□ السلطة البطولية (الكارزمية) Charismatic Authority: النابعة من شخصية القائد.

□ السلطة التقليدية Traditional Authority: النابعة من العادات والتقاليد كسلطة الأب في العائلة والسلطة الموروثة.

□ السلطة القانونية الرشيدة Rational Legal Authority: النابعة من القانون وتطبيق القواعد والإجراءات، ويطلق على هذا التنظيم الإداري اسم البيروقراطية.

يعتبر فيبر البيروقراطية أكثر السلطات شرعية لأنها تخضع لقانون متفق عليه مسبقاً، وهي كذلك أكثرها كفاءة وفاعلية في تحقيق أهداف الإدارة.



يقوم التنظيم البيروقراطي حسب رأي ماكس ويبر على الأسس (الخصائص) التالية:

١. **التخصص الوظيفي:** بمعنى تقسيم واضح للعمل يقوم على أسس قانونية. أي وضع حدود قانونية واضحة بين الاختصاصات، بحيث لا يوجد تداخل في العمل بين الموظفين.
٢. **توزيع الواجبات والأعمال بشكل رسمي ثابت ومحدد.**
٣. **هيكلية واضحة للسلطة:** أي توزيع السلطة (المدى، والنوع، ...) بشكل رسمي وثابت وفقاً لقواعد قانونية.
٤. **تنفيذ المهام حسب الأساليب والطرق التي يحددها القانون.**
٥. **هرمية السلطة:** أي تقسيمها إلى مستويات يشرف أعلاها على أسفلها.



٦. التوثيق الكتابي: أي الاعتماد الكلي على المستندات في التعامل واتخاذ الكتابة كوسيلة اتصال رسمية بين أعضاء الجهاز الإداري.
٧. الفصل بين الحياة الشخصية للموظف ودوره الرسمي في الإدارة: والفصل بين أملاكه الشخصية والوسائل التي تسند له لأداء وظيفته.
٨. العمل الرسمي: الذي يأخذ المقام الأول أثناء وقت العمل ولا يمكن تأخيرهِ لأداء أمور شخصية.
٩. تطبيق قواعد وتعليمات للعمل تتصف بالشمولية والعمومية والثبات النسبي، والتي يمكن للموظفين تعلمها وفهمها لزيادة درجة الكفاءة في العمل.



الاتجاهات الحديثة في البيروقراطية (آراء مختلفة):

الرقابة المشددة التي تفرضها البيروقراطية التقليدية قد تجعل الموظفين يركزون على قانونية الإجراءات و يعتبرون أنها هدف في حد ذاته ويعطونها الأولوية أمام خدمة المواطنين Selznic, Gouldner, Merton.

التنظيم الإداري يحتوي على جانب غير رسمي يؤثر على سيره ويبعد البيروقراطية عن أهدافها Peter Blau.

البيروقراطية في مفهومها التقليدي تغفل الجانب الإنساني و تجعل السلطة تتركز في أيدي فئة من الموظفين دون أخرى مما يكوّن تنظيمات غير رسمية تمارس الضغط وتستغل نفوذها لحماية مصالحها Michel Crozier.

بصفة عامة تتميز هذه الاتجاهات الحديثة في دراسة البيروقراطية بإدخال العنصر الإنساني والبيئة المحيطة كمحددات أساسية للسلوك البيروقراطي.



١-٢: نظرية الإدارة العلمية

يعتبر Frederick Taylor المنظر الرئيس لأفكار هذه الحركة. تسعى الإدارة العلمية لرفع إنتاجية العاملين عن طريق تجنب الإسراف وإضاعة الوقت **كفكرة محورية لها**.

يمكن تلخيص إسهامات تايلور في أربعة نقاط:

١. إعداد قواعد علمية لكل وظيفة تشتمل على دراسة الحركة والوقت القياسي اللازم لإنجازها.
٢. اختيار العاملين الذين يملكون المهارات المطلوبة للوظيفة وتدريبهم بطرق علمية على إنجازها.
٣. تحفيز العاملين عن طريق الربط ما بين الأداء وقيمة الأجر.
٤. الإشراف الدقيق على العاملين لأداء أعمالهم والقضاء على الإسراف.



سلبيات الإدارة العلمية:
إهمال العامل الإنساني.
القضاء على روح المبادرة وجعل العمل أمراً مملاً بالنسبة للموظفين.



١-٣: نظرية التقسيم الإداري

مساهمات Henri Fayol

تقسيم النشاط الإداري إلى ست مجموعات وهي:

١. نشاطات **فنية**: إنتاج السلع والخدمات.
٢. نشاطات **تجارية**: شراء المواد الأولية وبيع البضائع.
٣. نشاطات **مالية**: توفير السيولة أي الموارد المالية في الوقت المناسب.
٤. نشاطات **أمنية**: حماية الممتلكات والأشخاص.
٥. نشاطات **محاسبية**: توثيق جميع العمليات المالية وتقدير التكاليف والإحصاءات.
٦. نشاطات **إدارية**: التخطيط والتنظيم والتوجيه والتنسيق والرقابة.



المبادئ الأربعة عشر للإدارة حسب فايول:

١. **تقسيم العمل:** تجزئة العمل إلى أجزاء صغيرة وبسيطة وتكليف كل عامل بجزء لكي يتقنه بشكل تام.
٢. **السلطة والمسؤولية:** السلطة هي حق إصدار الأوامر، بينما المسؤولية مرتبطة بالنتيجة أي أن صاحب القرار مسئول عن نتائج قراراته.
٣. **الالتزام بالقواعد المنظمة للعمل:** هو ما تم الاتفاق عليه من طرق للعمل والتي يجب تطبيقها.
٤. **وحدة الأمر:** يجب أن يتلقى العامل الأمر من جهة واحدة.
٥. **وحدة التوجيه:** تركز جهود المنظمة في اتجاه واحد أي هدف واحد.
٦. **خضوع مصالح الأفراد لمصلحة المنظمة:** في حالة خلاف بين مصلحة الفرد والمنظمة فإن الأولوية للمنظمة.
٧. **المكافأة العادلة:** تحفيز العاملين بدفع أجور مجزية ومكافأة مستحقة.

٨. **المركزية:** القرارات الهامة تتركز بيد الإدارة العليا.
٩. **تسلسل القيادة:** أي تدرج مستويات القيادة في التنظيم بشكل هرمي.
١٠. **النظام:** وضع كل شيء وكل شخص في المكان المناسب.
١١. **العدالة:** معاملة العاملين بموضوعية ومساندتهم في مهامهم.
٢١. **الاستقرار الوظيفي:** المحافظة على نفس تشكيلة العمال لأطول وقت ممكن.
١٣. **المبادأة:** تشجيع العاملين على تقديم الأفكار.
٤١. **العمل بروح الفريق:** تشجيع العاملين على العمل الجماعي بروح الفريق.



تناول فايول أيضاً مواضيع محورية مثل:
صفات الإداريين وتدريبهم: فالمدير يجب أن تتوفر فيه صفات جسمية، وذهنية، وأخلاقية تساعد على إنجاز مهامه. كما يجب أن تتوفر لديه سعة الإطلاع والثقافة العامة.



٢: مدرسة العلاقات الانسانية

عوامل ظهورها:

١. ظهور الحركة النقابية وتزايد قوتها.
٢. زيادة ثقافة العمال.
٣. صعوبة الرقابة والاتصال بالعاملين نظراً لكبر حجم المشاريع.
٤. ارتفاع مستوى المعيشة.
٥. زيادة تكاليف عنصر العمل.



❖ تجارب هوثرن:

قام بها Elton Mayo في معامل Western Electric في شيكاغو وكانت الدراسة تهدف إلى معرفة إن كانت هناك علاقة بين الحوافز الاقتصادية وظروف العمل المادية (الإضاءة والحرارة وغيرها) وإنتاجية العمال، وقد جاءت نتائجها غير متوقعة، وأدت الى اكتشاف العلاقة بين الحالة النفسية للعاملين وإنتاجيتهم.

❖ نتائج الدراسة

ميل العمال داخل الوحدة الإنتاجية الواحدة لتكوين تنظيمات غير رسمية.
تأثر سلوك الفرد بسلوك الجماعة.
الحوافز المعنوية مهمة لتشجيع الموظفين على الأداء.
الطاقة الاجتماعية للفرد تحدد أدائه مثل الطاقة الفسيولوجية.
وجود قيادات غير رسمية تؤثر على سير العمل.

أدت دراسة هوثورن إلى الاهتمام بالنواحي النفسية والاجتماعية للعمل والسلوك الإنساني في التنظيم والعلاقات الإنسانية بين العاملين في مختلف مستويات الإدارة. كما أدت إلى الاعتراف بحقوق العمال ومنحهم امتيازات جديدة لم تكن موجودة من قبل مثل الإجازات المدفوعة الأجر، والعناية الصحية،... الخ



❖ سلبيات حركة العلاقات الإنسانية:

إغفال دور الحوافز المادية.

١. تركيز كلي على الجانب الإنساني الذي يعتبره معارضو هذا الاتجاه أمراً مبالغاً فيه.

٢. اعتبار مصالح الإدارة ومصالح العاملين متناقضة بينما يفترض توافقها لتحقيق الأهداف.

٣. التركيز على ايجابيات جماعات العمل والعلاقات الإنسانية دون التطرق لسلبياتها فيما يخص الإنتاجية. حيث أثبتت التجارب أن جماعة العمل الأكثر سعادة ليست بالضرورة أكثر إنتاجية.

٤. إغفال الآثار الإيجابية للتفاعلات الاجتماعية بين الأفراد بما تحويه من صراع وتعارض وتنافس.

٥. الاهتمام بالتنظيم غير رسمي، وإغفال التنظيم الرسمي.



٣: المدرسة السلوكية

تتفق المدرسة السلوكية مع المدرسة الكلاسيكية في الاهتمام بأداء الإدارة، كما وتتفق مع مدرسة العلاقات الإنسانية في اهتمامها بالجانب الإنساني للعمل.

خصائص المدرسة السلوكية:

١. هي مدرسة تطبيقية تقوم على وضع الفرضيات حول السلوك التنظيمي وأثره على الإنتاجية، ثم تفحص هذه الفرضيات بأسلوب علمي، ثم تطبق النتائج.
٢. هي مدرسة معيارية تقوم على معايير قيمية تهدف إلى إحداث تغيير في اتجاهات سلوكية محددة، فهي لا تكتفي بالجانب الوصفي بل تقيم سلوك العمل بقصد توجيهه نحو الأداء المطلوب.
٣. هي مدرسة إنسانية تعتبر أن الحوافز المعنوية توجه سلوك العامل للأداء المطلوب (Maslow)، وتؤمن بقدرات الإنسان على الإبداع.
٤. تهدف لتحقيق التوازن بين أهداف العمال وأهداف المنظمة.



تابع: مدرسة العلاقات الانسانية

تهدف لإيجاد حلول جذرية للمشاكل وذلك بتحقيق نظام إشراف فعال (Douglas McGregor) ودراسة حاجات العاملين ومساعدتهم على إشباعها (David McClelland).

٥. تعتني بالمجموعات ككتل ديناميكية توجه إلى تحقيق أهداف المنظمة (Kurt Lewin)

٦. استخدام المشاركة الفعلية كأداة للعمل الإداري Herbert Simon and Thompson.

٧. الاهتمام بتنمية المهارات الإنسانية والعلاقات المبنية على الثقة والانفتاح بين الأفراد والمجموعات.

٨. الاهتمام بدراسة التفاعل بين الفرد والمنظمة والبيئة في تناولها لموضوع الدافعية (Vroom, Herzberg, Alderfer).

٩. الاهتمام بالتغيير التنظيمي كعملية مستمرة تأتي كردة فعل على التغيرات المستمرة في بيئة المؤسسة.



٤: مدرسة اتخاذ القرار

تتظر هذه المدرسة للمنظمة كنظام اجتماعي يقوم على اتخاذ القرارات. يعتبر تشستر برنارد من أهم المنظرين في هذه المدرسة، وتتمحور إسهاماته حول اعتبار التنظيم كنظام تعاوني يقوم على أساس تعاون شخصين أو أكثر لتحقيق هدف محدد.

ترتكز نظرية النظام التعاوني على توفر ثلاثة شروط هي:

١. هدف مشترك يجمع أعضاء التنظيم.
٢. إمكانية الاتصال بين الأعضاء.
٣. الرغبة في العمل والإسهام لدى الأعضاء.



يرى برنارد أن التنظيم الرسمي ينتج عنه حتماً تنظيم غير رسمي، أي مجموعة علاقات وتفاعلات غير محددة في إطار تنظيمي.

يسند برنارد الوظائف التالية للتنظيم غير الرسمي:

- تنمية وتدعيم الاتصالات بين أعضاء المنظمة.
- تحقيق التماسك والترابط بين أجزاء التنظيم الرسمي.
- تحقيق الشعور بالتكامل الشخصي واحترام الذات لدى أعضاء الهيكل الرسمي.

وضع برنارد نظرية قبول السلطة، التي تقول أنه لا يكفي للسلطة إصدار القرار بل يجب أن يقبلها المرؤوسين.

كما وضع برنارد أهمية الحوافز للحفاظ على العطاء والعمل، وانعكاس ذلك على تماسك التنظيم واستمراريته.



إسهامات هيربرت سايمون Herbert Simon

اتخذ سايمون عملية اتخاذ القرارات كمدخل لدراسة الإدارة.

يفرق سايمون بين:

- القرار الهادف الذي يصب في اتجاه تحقيق الهدف النهائي للمنظمة، والقرار غير الهادف الذي لا يؤدي إلى تحقيق الهدف النهائي للمنظمة ولا يرتبط به.
- القرار الرشيد الذي يتجه لتحقيق الكفاءة والفاعلية، أي يعود لاختيار بدائل تؤدي إلى تحقيق الهدف النهائي، والقرار غير الرشيد أي العفوي الذي لا يساعد في الوصول إلى الغاية المرجوة، وبالتالي فهو يفتقد إلى الكفاءة والفاعلية.
- القرار المبرمج الذي يخضع لحسابات وخطط تتبع في ظروف معينة، والقرار غير المبرمج الذي يتطلب الإبداع نظراً لخصوصية ظروف اتخاذ.



٥: مدرسة النظم

ينظر هذا المدخل للإدارة ككتلة واحدة، ولا يركز على جزء دون الآخر. المنظمة تتكون من أجزاء ترتبط فيما بينها بعلاقة تفاعل وتبادل فيؤثر كل جزء على الأجزاء الأخرى. والكيان الكلي يتأثر بأجزائه ويؤثر فيها، بحيث يتغير بمجرد تغير جزء منه كما تتغير كل أجزائه.

المنظمة هي نفسها جزء من نظام أكبر وهي البيئة التي تحيط بها. المنظمة نظام مفتوح يحصل على المدخلات Inputs (مثلا المواد الخام) من بيئته ويجري عليها عمليات معينة Processes (مثلاً التصنيع) ويعيدها في شكل مخرجات outputs (مثلاً البضائع).

المنظمة هي إذن نظام يتكون من مجموعة عناصر في حالة تفاعل قد تكون مادية أو بشرية.



٦: المدرسة اليابانية

يرجع نجاح المدرسة اليابانية إلى الاعتماد على العنصر البشري كعنصر ارتكاز مهم أسهم في تطور العمل الجماعي.

تقوم هذه الإدارة على الاعتناء بالعنصر البشري والعمل الجماعي في الكثير من الممارسات الإدارية، مما جعل الإدارة اليابانية تختلف وتتفوق على الإدارة الأمريكية (انظر الجدول رقم (١) ص ٧٥)



نظرية z - William Ouchi: أطلق هذا الاسم على نموذج الإدارة اليابانية التي تعتمد على العنصر الإنساني والعمل الجماعي.

أسس نظرية z

- الثقة بين الفرد والمنظمة كدافع لزيادة الإنتاجية لدى العامل.
- الحذق والمهارة التي يجب أن يكتسبها العامل من خلال الخبرة والممارسة والتجربة الطويلة في الوظيفة. (علاقة الفرد بالمنظمة المبنية على الثقة توفر هذا الشرط).
- الألفة والمودة التي تتوفر في المعاملات داخل المجتمع الياباني والتي لا تترك مجالاً كبيراً للأنانية.



تساعد العوامل السابقة على إقامة علاقات متينة داخل المنظمة، حيث يشعر الفرد أنه أكثر ارتباطاً بزملائه ومنظمته، ومن ثم يسهل العمل الجماعي والتكاتف والمشاركة في اتخاذ القرارات والالتزام بتحقيق الأهداف والشعور بالمسؤولية والرقابة الذاتية، حيث يساعد ذلك على تطوير مستوى الخدمات المقدمة ورفع الإنتاجية والارتقاء بمستوى الجودة.





مَشْرِعُ
بِحَمْدِ اللَّهِ

