محاضرات

مقياس مدخل لعلم الادارة

موجهة لطلبة السنة الثانية

ليسانس علوم سياسية جذع مشترك

من إعداد

الأستاذ: د. كاس عبد القادر

المحاضرة رقم: 01

- **لعل** من أكبر المشاكل التي تواجه الدارس في فرع من فروع المعرفة تعريف وتحديد الميدان، موضوع الدراسة وإن كان صحيحا في شتى المجالات فإنه:

1. يتأكد أكثر في الفروع الاجتماعية والإنسانية لاسيما مجال الإدارة العامة.
2. لتداخله مع باقي الأنشطة– المجالات والعلوم.
3. من السهل تحديد تعريف معنى لكنه وإن سهل مهمة الباحث ابتداءا فإنه ينعكس صعوبة أكبر فيما بعد لتحديد طبيعة النشاط وحدوده.
4. هو مجال تطبيقي للإدارة لذا يجب أولا تعريف الإدارة.
5. قديمة قدم الإنسان ووجوده لأنها تعني بتنظيم الجهود الجماعية للإستفادة من الموارد المتاحة لتحقيق أهداف محددة فعرفت من باقي الحضارات.

- السومرية: (حفظ السجلات والوثائق)، أهم ركائز النظام الإداري الجيد.
- الفرعونية: (البناء) يتم عن إدارة دقة في التناهي والجودة(التخطيط...).
- البابليون: تحديد المسؤوليات ومعايير العمل–جمورابي–
- الصينيون:الظروف التخطيط الاستراتيجي للدفاع.
- اليونانيون: الاهتمام بالعلوم – سبب التقدم–
- الرومانيون: أهم مبادىء التنظيم الاتصال
- المسلمون: المفاهيم الإدارية: تطبيقها، نجاح باهر.

الإدارة كعلم له مبادئ وأسس وقواعد– حديثة أواخر القرن 19

المفهوم:

تعاونا تحريك

رجلان ← حجر ضخم ← لا يمكن تحريكه بجهد فردي

خاصيات الإدارة ← هدف مشترك(تحريك الحجر) + تعاون جهد جماعي

<u>تعريف أول:</u> جهد جماعي لتحريك هدف مشترك

هذا التعريف واسع، فالإدارة ليست كل تعاون انساني ولكل علم مفاهيمه

مثلا: لو ارغم أحدهما على ذلك ليس تعاونا لأن هذا الأخير يشترط فيه الإرادة.

2– نشاط انساني تعاوني اختياري لتحقيق هدف عام

احمد صقر عاشور، الإدارة العامة، مدخل بيئي مقارن، ص: 33.

3– نسق أو نظام System يتكون من بناء أو هيكل Structure وعمليات Processes ترتبط فيما بينها وترتبط جميعا بالبيئة التي توجد فيها وبناء على هذا التنسيق والعمليات التي تنتظم في إطاره بشكل وتتأثر بالبيئة والمواقف والظروف التي توجد فيها.

4– هذا التعريف يقودنا للقول بأن هذا النسق لا يختلف من منظمة لأخرى مهما اختلفت طبيعتها لها بناء يتكون من عناصر ولها عمليات (تنظيم، تخطيط) على أن عموميتها لا يعني وحدة خصائص هذا البناء والأساليب والاستراتيجيات عبر كافة المنظمات فهي تختلف حسب المؤثرات المتداخلة.

الإدارة العامة:

أهداف ومصالح خاصة ← إدارة خاصة

أهداف ومصالح عامة ← إدارة عامة

تستهدف تحقيق أهداف عامة ← مركزي أو لا مركزي

مركزي ← رفعية

لا مركزي ← محلية

الاتجاه الثاني: النشاط الإداري

منتقد من ناحيتين:

1/ استخدام مصطلحات دون تحديد لمضمونها نحتاج بدورها إلى تعريفات حتى نفهم أصلا الإدارة العامة.

2/ استبعاد ما يدور داخل اللطحين تشريعية وقضائية رغم أن هناك نشاط إداري داخلهما بل وهناك جانب تشريعي في سلطة تنفيذية.

اعتمد على الجانب الموضوعي غير سليم لأنه يجب الاعتماد على المعياريين معا.

الاتجاه الثالث: الأجهزة

1/ مركز على الجانب العضوي مغفلا الجانب الموضوعي أي العملية الإدارية في حد ذاتها.

2/ استخدام مصطلحات مثل المرافق العامة يحتاج إلى مزيد تعريف

نحو تعريف جامع مانع:

1/ استعمال مصطلحات غامضية

2/ أو تركيزها على جانب دون آخر

التعريف الجامع يجب أن يتضمن:

1/ الموضوعي (العملية)، العضوي الجهاز، 3/ الهدف: تحقيق س ع

مجموعة من الأنماط المتشابكة (الأنظمة) المتعلقة بوضع القرارات الإدارية (العملة الإدارية) والتي تقوم بها هيئات عامة (الجهاز الإداري) تحقيقا للسياسة العامة التي تستهدفها الدولة (الهدف).

ملاحظات:

1/ الإدارة العامة مقصورة إلى السلطة التنفيذية(وبين منها نشاط إداري لباقي السلطات).

2/ الإدارة العامة لا تشمل باتفاق عمل السلطة التنفيذية إلا ما يعتبر إدارة بالمعني السابق.

لا يعبر الإدارة ما يمارسه الطبيب من كشف وعمليات جراحية إن لم ينافي مع قيامه بالإدارة في المستشفى.

3/ شمول الإدارة العامة للأعمال الحكومية والإدارية في نطاق السلطة التنفيذية(الوضع والتنفيذ) مع عدم التفريق لارتباطها ارتباطا وثيقا.

تعاريف الإدارة:

1- جهد جماعي لتحقيق هدف مشترك(تعاون الرجلين لزحزحة الصخرة).

2- باسبعاد الاستكراه يكون التعريف(الإدارة هي النشاط الإنساني التعاوني الاختياري لتحقيق هدف عام).

3- تعريف أحمد صقر عاشور في كتابه الإدارة العامة كمدخل بيئي مقارن (الادارة هي نسق أو نظام system يتكون من بناء أو هيكل structure وعمليات processes ترتبط فيما بينهما، وترتبط جميعها بالبيئة التي توجد فيها، وبناء على هذا النسق والعمليات التي تنتظم في إطاره تشكل وتتأثر بالبيئة وبالموقف والظروف التي توجد فيها).

تعاريف الإدارة العامة

الاتجاه الأول:

الربط بين الإدارة العامة وتنفيذ السياسة العامة

"ليونارد وايت Leonared D.White":

"الإدارة العامة كل العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة"

"فيفنر Phiffner":

"الإدارة العامة تعني تنسيق الجهود المتعددة بقصد تحقيق السياسة العامة"

مارشال ديموك وجلاديز اوجدن:

"تتميز عن غيرها لتعلقها بأهداف الدولة وإدارة السيادة والمصالح العامة والقانون"

"ودرولسن wodrou wilson":

الغاية أو الهدف العلمي للحكومة.

الأستاذ عبد الملك عودة:

"تتكون أساسا من مجموع العمليات والإجراءات والخطوات التي هدفها تنفيذ أو تحقيق الساسة العامة لحكومة ما"

الدكتور حمدى أمين عبد الهادي:

" تنظيم نشاطات بشرية جماعية تستهدف تنفيذ السياسة العامة للدولة "

النقد الاتجاه الأول:

اهتمت بالجانب الغائي للإدارة ألا وهو تنفيذ السياسة العامة وأغفلت الجانب العضوي المميز لها عن أنواع الإدارات الأخرى وبالأخص الخاصة ،بالإضافة إلى عجزها عن وضع ضابط مميز لها ،فتحقيق السياسة العامة ليس حكرا على إلا دارة العامة .

الاتجاه الثاني:

الرابط بين الإدارة العامة والنشاط الإدارة

"جلادن Gladden":

"هي التي تختص بالأنشطة الإدارية الحكومية"

"سيمون SIMON":

"تتضمن أنواع النشاط التي تقوم بها الحكومة و إدارتها التنفيذية والأجهزة العامة"

"حسن أحمد توفيق"

"تدور حول دراسة النشاط الإداري التي يقوم بهم موطفوا الحكومة في قطاع السلطة التنفيذية للدولة ولا تشمل ما يدور داخل السلطتين التشريعية والقضائية"

النقد الاتجاه الثاني

1- استخدام مصطلحات" الأنشطة الإدارية " موطفو الحكومة دون تحديد لمضمونها فهي تحتاج بدورها لتعريف.

2- التعريف الأخير استبعد من مجال الإدارة العامة ما يدور داخل السلطتين التشريعية والقضائية رغم أنه نشاط إداري.

الاتجاه الثالث:

الرابط بين الإدارة العامة والأجهزة الإدارية.

"شار دباش CHARELS DEBBASH " وسيلة إدارة الأعمال العامة وهي تتمثل في مجموعة المرافق العامة التي تعمل على تحقيق الأهداف المرسومة أو المحددة بواسطة السلطة السياسية

« L'administration publique est l'appareil de gestion des affaires publiques, elle est constitue par l'ensemble des services publics, dont

la bonne marche permet la réalisation des objectives par le pouvoir politique. »

أحمد عبد القادر الجمال:

"الأجهزة التي تقوم على شأن المرافق العامة وتهيمن على الحياة اليومية"

النقد الاتجاه الثالث:

1- إغفال الجانب الموضوعي والتركيز على الجانب العضوي

2- التعريفات غامضة وتأتي مصطلحات تحتاج بدورها لتعريف وتوضيح.

نحو تعريف جامع مانع:

التعريف الصحيح يجب أن يشمل:

- الجانب الموضوعي (العملية).
- الجانب العضوي (الجهاز)
- هدف الإدارة العامة تحقيق أو تنفيذ السياسة العامة.

تعريف إبراهيم عبد العزيز شيحا:

"مجموعة من الأنماط المتشابكة (الأنظمة) المتعلقة بصنع القرارات الإدارية (العملية الإدارية) والتي تقوم بها هيئات عامة (الجهاز الإداري) تحقيقا للسياسة العامة التي تستهدفها الدولة (هدف الإدارة)".

ملاحظات بخصوص هذا التعريف:

1- الإدارة العامة مقصورة على الإدارة التنفيذية.

2- لا تشتمل في نطاق السلطة التنفيذية إلا ما يعتبر إدارة بالمعنى السابق.

3- تشتمل الأعمال الحكومية والإدارية.

المحاضرة رقم: 02

المنهج العلمي، أساليب البحث، ومباحث على الإدارة العامة

تمهيد:

لقد رأينا فيما سبق كيف أصبحت دراسة الإدارة العامة علما قائما بذاته ومستقلا عن باقي العلوم التي ارتبط بها ارتباطا وثيقا ولعل من أبرزها علم السياسة باعتباره الحاضن الرئيسي له، ونتيجة لاتصافه بذلك فلابد له من موضوع مستقل يدرسه بصفة خاصة أو على الأقل من زاوية محددة، وكذا اتباع الأسلوب العلمي في ذلك.

ولئن كنا قد بينا فيما سبق الموضوع الخاص به فإننا الآن بصدد التعرض للمنهج العلمي وما ينجر عنه من أساليب بحث ومباحث لدراسة الإدارة العامة على أكمل وجه، وعليه سنتناول ذلك في ثلاثة مباحث منفصلة:

أولا المنهج أو الطريقة العلمية في دراسة الإدارة العامة:

1/ الوحدة والشمول في طبيعة المنهج:

لا يوجد منهج علمي خاص بدراسة الإدارة العامة:

أول تساؤل يطرح هل توجد طريقة علمية أو منهج علمي خاص بدراسة الإدارة العامة؟ الإجابة طبعا بالنفي.

رأي 01: صحيح هناك ظاهرة إدارية معترف بوجودها لها خصوصيتها وطابعها المحدد الذي يسمح بكونها موضوعا لدراسة عقلانية ذات طابع علمي.

رأي 02: ويذهب هذا الفريق إلى أبعد من ذلك فهو ينفي ارتقاء دراسة الإدارة العامة إلى درجة العلم المستقل بل أقصى ما فيها من توجد دراسات تدخل في نطاق علم السياسة والاجتماع والنفس، ولا توجد دراسة موحدة ذات طابع مستقل للإدارة العامة.

فهم يرون أنه للاعتراف بذلك (الوحدة والاستقلال) لدراسة ما يجب أن يكون لها منهجها العلمي الخاص والمتميز إضافة إلى تحديد الموضوع ونظرا لافتقادها لذلك لا يعترفون بها كعلم مستقل بذاته.

وهو رأي غير علمي لأن المنهج العلمي في جوهره واحد وشامل في كل العلوم على إختلافها، وهو في طبيعته يحمل تعريفا واحدا بالنسبة لكل فروع المعرفة الإنسانية كما يلي:

المنهج العلميMéthodologie: هو دراسة أفضل طريقة في إمكانياتنا لكي نستطيع بواسطتها التناول والمعالجة الصحيحة للمشاكل، وليس تقديم الحلول، وذلك انطلاقا من عمليتين هامتين:

1/ الإدراك Perception: وتحتوي على عمليتين أيضا هما تشريح الظاهرة وتحليلها إلى أجزاء ومكوناتها مع الدراسة والملاحظة الدقيقة لكل عنصر أما الثانية فتتمثل في البحث عن العلاقات الموجودة بينها وتأثيراتها على بعضها البعض.

2/ فهم أو تفهم الظاهرة compréhension: والمقصود بذلك الوصول إلى التعميم généralisation أي وضع القواعد والبيانات والمبادئ العامة للدراسة العلمية المعنية وذلك هو غاية العلم وخلاصته (وضع إطار عام تندرج ضمنه الظواهر المتغيرة والمتباينة ظاهريا).

وهكذا يوجد منهج علمي واحد في فكرته الأساسية ومكوناته الداخلية وأهدافه ينطبق على كافة العلوم ويعبر عن وحدة العقل البشري.

إلا أن الوسائل الفنية (techniques) وأدوات العمل المستعملة من قبل الباحثين لإكتشاف القوانين والعلاقات تختلف من علم لأخر حسب موضوع العلم Object هذا الاختلاف يرجع إلى اختلاف الظواهر التي يدرسها كل علم وهذه الاختلافات موجودة حتى في داخل المجموعات الواحدة العلوم الاجتماعية والإنسانية مثلا.

2/ تطبيق المنهج العلمي على دراسة الظواهر الإدارية العامة:

بما أن المنهج العلمي واحد في كافة العلوم وليس مرتبطا بعلم ما بحد ذاته فإن علم الإدارة العامة هو واقعيا ليس إلا تطبيقا لهذا المنهج الواحد لدراسة الظاهرة الإدارية العامة التي تمثل موضوع بحثه الخاص.

وذلك يعني أن تلك الدراسة تتناول الوقائع والظواهر المكونة للإدارة العامة ومن ثمة الربط بينها بعد تحليلها لإكتشاف العلاقات الكامنة بينها للوصول والخلوص إلى عدد من المبادئ والنظريات العامة للظاهرة الإدارية ككل وسنستعرض فيما يلي بايجاز كيفية هذا التطبيق.

1/ بالنسبة للإدراك: على الباحثين في هذا العلم أن يحددوا عناصر الظاهرة الإدارية العامة أو عناصر الجانب المراد دراسته من تلك الظاهرة العامة مثل شؤون الموظفين العموميين وعلاقاتهم مع بعضهم البعض أو موظفي الإدارة المركزية مثلا، فعليه تحديد الجانب المراد

دراسته بدقة، ثم تشريحه إلى عناصره المختلفة ودراسة كل عنصر على حدى ومن ثمة اكتشاف العلاقات بينها انطلاقا من تصنيفها ضمن مجموعات متماثلة.

مثلا دراسة موظفي الإدارة العامة(في عدد من الوزارات) يجب على الباحث دراسة الموارد البشرية في كل وزارة ومصلحة ومن ثمة تصنيفها في مجموعات متجانسة (الرتب) ومقارنة هذه المجموعات مع نظيراتها للتوصل إلى المراد وهو اكتشاف العلاقات بينها.

2/ أما المرحلة الثانية: عملية التفهم Comprendre لوضع النظريات والمبادئ العامة انطلاقا مما سبق يسعى إلى وضع النظريات التي تحكم وتفسر السلوك الإداري داخل المنظمات الإدارية العامة.

لكن التساؤل المطروح هل توصلت الأبحاث إلى مثل هذه القواعد العامة، المحاولات موجودة لكنها قليلة ولا تصل في عموميتها وشموليتها لكل أركان الظاهرة الإدارية العامة، فالنظرية العامة مازالت بحاجة إلى جهود أكبر للصياغة المحكمة.

فدراسات هربرت سيمون وماسلو وغيرهما اهتمت بدراسة عامة للإدارة لكنها تبقى مقتصرة على الجوانب السلوكية والنفسية، كما توجد دراسات عامة ومتكاملة للإدارة الأمريكية لكنها مقتصرة على الإدارة الأمريكية وليست بالضرورة صالحة لغيرها لذا تحتاج إلى دراسات مقارنة للوصول إلى ذلك وحتى هذه الأخيرة لها صعوباتها.

غير أنه وإن لم تكتمل هذه النظرية الإدارية العامة إلا أن معالمها أصبحت بارزة للعيان من خلال تحديد أهم المباحث الواجب دراستها وتوافرها لقيامها وتبقى المحاولات قائمة لإثرائها، فما هي يا ترى الأساليب البحثية العلمية المعتمدة لدراسة هذه الظواهر؟

ثانيا: أساليب البحث العملية في علم الإدارة العامة:

كما قلنا سابقا إذ كان جوهر المنهج العلمي واحدا وهذا في مختلف العلوم فإن أساليب البحث المتبعة فيها تختلف من طائفة من العلوم إلى أخرى(علوم طبيعية) أو اجتماعية، وعلم الإدارة العامة باعتباره من العلوم الاجتماعية فإنه يستعير منها العديد من الأساليب المستعملة لكن طبعا مع إجراء الملائمات الخاصة التي تفرضها طبيعة موضوع دراسته، ونذكر منها على سبيل المثال:

1/ دراسة المراجع Bibliographies: تلك الدراسة هي الوسيلة العلمية الأولى لكل باحث من مراجع ومؤلفات وأبحاث متخصصة، وعن طريق التطرق إلى هذه المراجع والدراسات

التي تهتم بالإدارة أو أحد مواضعها يمكن للباحث التعرف على مصادر المعرفة الإدارية، وبالطبع تحتل الو.م.أ، وفرنسا الصدارة في مجال توفر هذه المراجع، أما بالنسبة للمصادر عن الإدارة الإسلامية فيجب على الباحث أن يتطرق لكتب التاريخ الإسلامي ثم يستخلص النظريات والأطر ثم يقارنها مع لاحقتها لاستخلاص النتائج.

2/ فحص الوثائق الرسمية: وتشمل التقارير المحاضر والإحصائيات البيانات الرسمية التي تصدر عن أجهزة الدولة المختلفة والمجالس الشعبية والاستشارية، وهي مصادر ذات أهمية بالغة للباحثين إلا أن المتوفر منها قليل جدا، نظرا للطابع السري وتكتم الإدارة لواجب التحفظ وباعتبارها عامل قوة، لكن يمكن التغلب على ذلك على اعتبارها مهمة لحل المشاكل بالتعاون مع الباحثين (فايول).

3/ الوثائق غير الرسمية: تتمثل أساسا في الصحف والمجلات سواء كانت صحف رأي أو معلومات، فهي بما ترويه من أحداث وما تقوم به من تحقيقات وما تحويه من آراء مختلفة تقدم قدرا هاما من المعلومات للباحث في الإدارة العامة وقد تكون المصدر الوحيد للمعلومات الإدارية في البلاد النامية.

4/ دراسة الحالات واستطلاع الرأي: يعتمد الأسلوب على تركيز البحث والدراسة على حالة ما مثل انخفاض إنتاج أحد العمال من فترة ما، يحللها ويدرسها الباحث ويدلي بوجهة نظرة فيها ويعرض مختلف الحلول التي يراها للوصول للحل الأنسب أما استطلاع الرأي وتقديم نموذج من الأسئلة Sodage المحددة التي عدد من العاملين لأخذ آرائهم واستطلاع وجهات نظرهم بصدد مشكلة ما، ثم يتم ترتيبها واستخلاص اتجاهات الرأي ونسب مؤيديها لتحديد الاتجاه العام للعينة وكذا الإستفادة من آراء المعارضين لاقتراح إدخال تعديلات معينة.

5/ الدراسة الميدانية والاتصال الشخصي: تتمثل في الزيارة الميدانية للمنظمات الإدارية لملاحظة الظواهر الإدارية في مكانها وبيئتها، وما يتبعه من اتصال شخصي بالمسؤولين للحصول على الشروحات والمعلومات والبيانات المتعلقة بكافة جوانب الظاهرة، مع الاتصال أيضا بالعاملين لمعرفة المشاكل والصعوبات، وعند اتصافه بالدقة والمرونة في اتصالات لا شك بأنه سيصل إلى نتائج دقيقة تتصف بالموضوعية.

6/ الدراسة المقارنة: قد تنصب على الإدارة العامة في كافة جوانبها في دولة ما أو مجموعة من الدول مع المقارنة مع دولة أو مجموعة دول وهو صعب جدا ويحتاج إلى

جهود مشتركة من العديد من الباحثين لذا هو من النوع النادر، لكن الغالب أن يشمل جانبا معينا مع مقارنة بباقي الدول.

وتتم عن طريق تجميع البيانات عن المسألة باستخدام الجداول ونماذج الأسئلة في كل دولة وتتجلى الصعوبة في أثر العوامل البيئية التي يجب أخذها بعين الاعتبار إلا أن ذلك لا يمنع من وجود قدر مشترك بينها يمكن تعميمه كنظريات ومبادئ عامة.

أخيرا تجب الإشارة إلى أن جميع الطرق والأساليب السابقة متكاملة وقد يلجأ إليها جميعا في بحثه أو بعضها فقط.

المحاضرة رقم: 3

مداخل دراسة الإدارة العامة

نظرا لتدخل الإدارة العامة في العديد من المجالات والأنشطة وممارستها لوظائف جديدة متنوعة وارتباطها بالعديد من ميادين المعرفة فقد تعددت مناهج وطرق دراستها وبالتالي أصبح هناك عدة مداخل ومدارس فكرية عديدة للإدارة العامة وهي كالتالي:

1/ المدخل القانوني:

يعتبر من أقدم مداخل دراسة الإدارة العامة ويرجع إلى المقولة الشهيرة لودروويلسون حينما عرف الإدارة العامة بأنها التنفيذ المفصل للقانون العام، ويرتكز على دراسة الأسس والمبادئ القانونية التي تسيطر على نشاط الإدارات الحكومية وتحدد نشاطها كسلطة تنفيذية وعلاقة هذه السلطة بالسلطتين التشريعية والقضائية وطبيعة التنظيم الإداري في الدولة وعلاقة السلطة المركزية بالسلطات المحلية وكذا تحديد حقوق وواجبات الموظفين وبالتالي فهو يهدف إجمالا إلى اتفاق أعمال الإدارة ونشاطها مع مبدأ الشرعية القانونية وسيادتها وقد وجهت لهذا المدخل عدة انتقادات لعل من أهمها:

1-أن نشاط الإدارة عملية حركية وهذا المدخل يركز على التنظيم القانوني الساكن لا كيفية أداء النشاط.

2-اهتم بقانونية العمل الإداري أكثر من اهتمامه بمضمونه أي بالجوانب القانونية دون الفنية في أداء العمل.

3-اغفل الاهتمام بالتأثيرات البيئية والاجتماعية والسلوكية على الموظفين في أداء مهامهم.

2/ المدخل الوصفي أو الهيكلي:

يرجع أساس هذا المدخل إلى كتابات الفيلسوف الألماني ماكس فيبر عن نظرية البيروقراطية وقد تأثر هذا المدخل بمبادئ الإدارة العلمية التي جاء بها كل من تايلور وفايول وغيرهم ويركز على دراسة ووصف الهيكل التنظيمي من حيث الوحدات المكونة للجهاز الإداري وشؤون العاملين من النواحي المالية والقانونية وتحديد دوائر السلطة والمسؤولية وضمان التنسيق والاتصال بين الوحدات المتباينة، والعلاقة بين المستويات الإدارية المختلفة وكيفية تسلسل القرارات وعلى الرغم من ايجابيات هذا المدخل المتمثلة في معرفة الهيكل التنظيمي والمستويات المختلفة وطبيعة العلاقات الرسمية إلا أن هناك العديد من الانتقادات الموجهة إليه نذكر منها:

1-إهمال ارتباط الهيكل التنظيمي بالهيئات الخارجية والعلاقات التبادلية بينها.

2- إهمال تأثير الجماعات الضاغطة وجماعات المصالح على عملية اتخاذ القرار.

3- إهمال التنظيمات غير الرسمية والبعد الإنساني.

ومن أصحاب هذا المنهج الفكري ليوناردهوايث.

3/ المدخل السلوكي:

يرجع أساس هذا المدخل إلى كتابات ومساهمات علماء الاجتماع، وعلماء النفس، وعلماء النفس الاجتماعي وهو من المداخل الحديثة في دراسة الإدارة العامة ويتعلق بدراسة سلوك وتصرفات الأفراد فرادى وجماعات في الهيكل التنظيمي، وباعتبارهم-أي الأفراد- يمثلون القوة الديناميكية المحركة للتنظيم، لذا يركز هذا المدخل على تحليل دوافع السلوك داخل التنظيم ودراسة طبيعة السلوك وتأثيره على أهداف التنظيم، وكذا توضيح العلاقة بين التنظيم الرسمي وغير الرسمي، وإذا كان المدخل فضل وإسهام في التركيز على السلوك الإنساني للعنصر البشري داخل التنظيم وأثره في عملية صنع القرارات إلا أنه لا يمكن الاعتماد عليه وحده والاكتفاء به كمدخل دراسي للإدارة العامة نظرا لما يلي:

1-هذا المدخل بالغ كثيرا في التركيز على الفرد متجاهلا القوى الاجتماعية والسياسية وأثرها على سير وأداء المنظمات الإدارية.

2- هذا المدخل حديث نسبيا ولم تتوفر له الأبحاث والدراسات الكافية لتغطية المجالات والأبعاد المختلفة للإدارة العامة.

3-اغفل إغفالا شبه تاما الاهتمام بالجوانب القانونية والتنظيمية لهياكل الإدارة.

4/ المدخل البيئي:

يهتم هذا المدخل بتوضيح العلاقة بين الإدارة والبيئة التي تمارس فيها وذلك لدراسة العوامل المختلفة التي تكسب مجتمعا معينا صفاته وخصائصه وأثر هذه العوامل على الإدارة العامة في هذا المجتمع، ذلك أن التنظيمات الإدارية هي إلا نتاج البيئة التي تتواجد فيها والنظام الإداري الفعال هو الذي يتجاوب مع التغيرات السابقة ويتفاعل معها، كما يؤكد هذا المدخل أن نجاح أحد النظم الإدارية في مجتمع ما لا يعني إمكانية نجاحه في مجتمع آخر وعليه يرى أصحاب هذا المدخل بتعذر وضع تعميم للأسس والمبادئ الإدارية التي تحكم الأجهزة الإدارية بصفة عامة.

ويعتبر جون جاوس أشهر الكتاب الذين روجوا لهذا المدخل الحديث في الإدارة العامة حيث نادى بضرورة دراسة المتغيرات البيئية في كل بلد حتى تصل إلى فهم حقيقي للسمات التي تتميز أي حكومة ووظائفها وطريقة وطبيعة عملها وتتضمن هذه العوامل: السكان، المكان، درجة التقدم العلمي والتكنولوجي، القيم والعادات والتقاليد والرغبات والأفكار الشخصية والأزمات التي مرت بها الدولة، ورغم منطقية هذا المدخل وأهمية تأثير الظروف البيئية على سلوك التنظيمات الإدارية، إلا أنه يشتت جهود الباحثين بدل تركيزهم على التنظيمات الحكومية ذاتها، فضلا أن التغيرات البيئية في تطور مستمر يجعل محاولة اللحاق بهذا التطور وتتبع تأثيره على التنظيمات العامة في مجتمع معين محاولة مرهقة.

5/ المدخل المقارن:

يعتبر هذا المدخل من المداخل الحديثة لدراسة الإدارة العامة حيث يعتمد على دراسة نظم وعمليات الإدارة في بلدين أو أكثر بهدف الوصول إلى قواعد عامة يمكن تطبيقها والاستفادة منها في النهوض بمستوى الإدارة ورسم أحسن السبل للقيام بوظائفها، فرغم اختلاف المظاهر البيئية من دولة لأخرى إلا أن ذلك لا يمنع من وجود مبادئ ثابتة وأصول محددة قابلة للتطبيق يمكن اكتشافها عن طريق الدراسة المقارنة، وقد بدأ الاهتمام الفعلي بالدراسات المقارنة في الخمسينات، إلا أن الأصول التاريخية لهذا المدخل ترجع إلى عهد الفلاسفة اليونانيين القدامى حيث كان الفيلسوف أرسطوا أول من حاول القيام بدراسة مائة وثمانية وخمسين دستورا، ثم عقد عليها دراسات مقارنة.

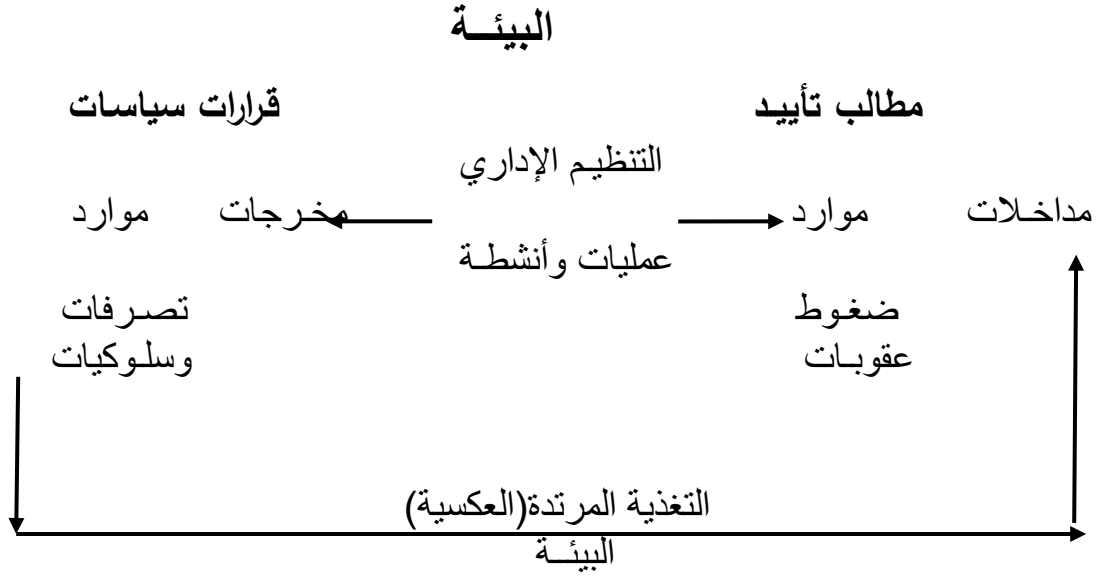
6/ مدخل الأنظمة:

يركز هذا المدخل على النظرة الشاملة المتكاملة في دراسة الإدارة العامة حيث ينظر إلى الوحدة الإدارية باعتبارها جزءا من النظام الإداري للدولة تتأثر بالقوى المختلفة للبيئة التي توجد فيها وفي نفس الوقت تصدر قرارات وتصرفات لها تأثيرها على ذات البيئة، وطبقا لهذا المدخل فإن النظام الإداري يتكون من مدخلات ومخرجات، بحيث تتكون المدخلات من المطالب والمعلومات والتأييد والضغوط والعقوبات التي تؤثر في التنظيم الإداري الحكومي والذي يعتبر جزء من التنظيم الإداري الكلي للدولة أما المخرجات فتتكون من القرارات والسياسات والموارد والمعلومات والتصرفات الأخرى الناتجة عن التنظيم الإداري المذكور،

كما أن هناك اتصالا عكسيا يوضح كيفية تأثير المخرجات في المدخلات عن طريق أعضائها شكلا معينا أو طبيعة معينة وهكذا تتحرك المخرجات في اتجاهين متداخلين هما:

أ/ الاتجاه الأول: إرسال المدخلات إلى البيئة العامة حيث تؤثر على السلوك الاجتماعي، أو استخدام أو توزيع الموارد التي أنتجها التنظيم.

ب/ الاتجاه الثاني: يأخذ اتجاها عكسيا يصل بمقتضاه إلى جانب المدخلات وغالبا ما يعتبر مصدر تأييد للتنظيم الإداري وفي حالات أخرى يؤثر في طبيعة الضغوط التي يتعرض لها هذا التنظيم ووفقا لما سبق يمكن توضيح مفهوم مدخل الأنظمة من خلال الشكل التالي:



النظام الإداري

7/ المدخل الوظيفي: أسس هذا المدخل الأستاذ هنري فايول الرائد الأول لحركة الإدارة العلمية ويعتمد هذا المدخل بصفة عامة على التعريف بوظائف المدير وأن فكرة الإدارة العامة شأنها في ذلك شأن الإدارة الخاصة تتكون من عدد من الوظائف لا تختلف باختلاف المنشآت ولا المستويات التي تمارس فيها ولا الظروف البيئية التي تطبق فيها فالإدارة تتسم – في نظر هذا المدخل– بالعمومية والشمول، وتنحصر الوظائف الإدارية في التخطيط والتنظيم والإشراف والتنسيق والإتصال والرقابة وهذه هي مكونات العملية الإدارية التي تعطي إطارا تحليليا لنشاط الإدارة العامة ووظائف الإداري ورغم أهمية هذا المدخل ومساهمته الجيدة في دراسة الإدارة العامة إلا أنه تعرض للعديد من الانتقادات لعل من أهمها:

- إسقاط لدور المؤثرات والعوامل البيئية وافتراضه أن الجهاز الإداري جامد وهو افتراض غير سليم ويناقض الواقع.
- يفترض هذا المدخل وحده وشمول عمليات الإدارة في كافة المنظمات وأنها تخضع لقواعد وضوابط عامة، وأنها لا تختلف في منظمة إلى أخرى أو من مستوى إلى آخر.
- يهمل الجانب الديناميكي للإدارة والسلوكي لعمالها وأثره في تحقيق فعالية أداء العمل الإداري.

خلاصة القول: إن دراسة الإدارة العامة لا يجب أن تقف حد الاكتفاء بأحد المداخل السابقة وإنما يجب عليها بالضرورة الجمع والمزج بينها، فالأخذ بأحدها يجعل الدراسة مستوية بالقصور ويؤدي إلى عدم الفهم الحقيقي للمشكلات الإدارية وعدم الوصول إلى أحسن السبل لعلاجها، فيجب على الباحث إذن لعلم الإدارة العامة أن يضع في اعتباره الجوانب القانونية والفنية التي تحكم التنظيم هيكلا ونشاطا من الوجهة القانونية(المدخل القانوني) ويركز على الجانب الفني في كيفية بناء هيكل التنظيم ومستوياته (المدخل الهيكلي) كما يهتم بدراسة مراحل العملية الإدارية (المدخل الوظيفي) وباعتبارها عملية ديناميكية يقوم بها العاملون بالتنظيم ومن ثمة كان من اللازم الاهتمام بالنواحي السلوكية التي تحكم تصرفات الأفراد داخل التنظيم وخارجها (المدخل السلوكي) وكذا الاهتمام بظروف البيئة التي تعيشها الإدارة (المدخل البيئي)، كما يكون على الدارس لهذا العلم أن يعتمد على المنهج التحليلي والدراسة المقارنة (المدخل المقارن) ويهتم بالمدخلات والمخرجات الخاصة به (مدخل الأنظمة) ولتكون دراسة ذات جدوى وإحاطة بالموضوع.