

الفصل الأول

مفهوم الإدارة

يرى البعض أن كلمة إدارة هي ترجمة لكلمة Management ويرى آخرون أنها مرادفة لكلمة Administration وهناك محاولات كثيرة للتفريق بينها فهناك من يرى أن الكلمة الأخيرة تشير إلى مهام الإدارة في المستويات العليا الشاملة لكل عمل المنظمة بينما تعبر الكلمة الأولى عن مهام الإدارة في مستويات التنفيذ والعمل الجارى اليومي، وهذا هو المفهوم البريطاني التقليدى أما المفهوم الأمريكى فبشكل عام يرى العكس وهناك من يميز بين الكلمتين على أساس أن كلمة Administration تطلق عادة في المجال الحكومى أو المنظمات التى لا يحركها دافع الربح بينما تختص كلمة Management بمشاريع الأعمال.

وكلمة إدارة Administration مشتقة من أصلها اللاتينى Administration المكون من مقطعين هما (ad) (To) ومعناه إلى، وMinistration ومعناه يخدم أو مساعدة الآخرين To serve وأن الشخص الذى يتولى القيام بهذه المهمة «الإدارى» إنما يقوم بتنظيم شؤون الناس وتنسيق جهودهم التعاونية والعناية بأمورهم.^(١)

ويعتمد تعريف الإدارة كعلم من العلوم الاجتماعية على نواح عديدة، فالبعض يحدد التعريف منطلقا من الافتراض بأنها نشاط والبعض الآخر يفترض أنها مجموعة أفراد كما يفترض آخرون أنها تنظيم.

١- مع أن الأصل معنى يخدم

د. عبد الكريم درويش ود. نبي ت كلا أصول الإدارة العامة ط٢ مكتبة الأجلو المصرية، القاهرة ١٩٧٢

ص ٣٣

A.R. Tyagi. Public Administration. Forth ed., ATMA RAM and Sons, Delhi, 1972 p.3.

والأكثر غموضا هو أن البعض يعرفها بـمضمون الإدارة العامة والبعض الآخر بمضمون إدارة الأعمال.^(٢)

ومما تباين في النظريات الإدارية الجزئية، فلكل نظرية جزئية افتراضات تنطلق منها والتباين في النظرية أو النظريات الجزئية سببه الاختلاف في الافتراضات التي ينطلق منها كل باحث.

والإدارة عند كل من د. عبد الكريم درويش ود. ليلي تكللا تعني^(٣) «توفير نوع من التعاون والتنسيق بين الجهود البشرية المختلفة من أجل تحقيق هدف معين».

ويعرفها «أرنست ديل»^(٤) بأنها «تنفيذ الأعمال عن طريق الآخرين لتحقيق هدف معين».

وتعنى الإدارة عند تيلجى^(٥) «التنظيم والترتيب الخاص للجهود الجماعية للبشر».

كما يعرفها ففنز وبرشوس^(٦) بأنها «تنظيم وتوجيه الموارد البشرية والمادية لتحقيق أهداف مرغوبة».

The organization and direction of human and material resources to achieve desired goals».

وتتكون الإدارة بصفة عامة من ثلاثة أبعاد أولها إدارة الأفكار والمفاهيم

(٢) انظر د. إبراهيم عبد الله النيف، الإدارة، المفاهيم، الأسس، المهام، دار العلوم - الرياض ١٩٨٠ ص ٢١ - ٢٣.

Barry, W.S; The Fundamentals of Management, George Allen and unwin, Ltd., London, 1965.

(٣) د. عبد الكريم درويش ود. ليلي تكللا، المرجع السابق ص ٣٣.

Ernest Dale, «Management, Theory and practice» Mc Graw Hill Book Co. New York, 1965, p.4.

A.R. Tyagi, op. cit., p.3. (٥)

T.Pfiffner and R.Presthus Public Administration (The Roland press Co., New York, (٦) fifth ed, 1967, p.3.

والابداع وتحقق ذلك بالمعرفة الإدارية وثانيها إدارة الأشياء من أموال ومعدات وأوراق وتحقق ذلك بالمهارات الإدارية وثالثها إدارة العاملين وتحقق ذلك بالسلوك الإداري. فالمعرفة الإدارية في معناها العام تعنى المفاهيم والأسس والمبادئ المكونة لكل نظرية جزئية في الإدارة أو لمجمل النظريات الجزئية، وترتبط المعرفة الإدارية بالمعرفة في العلوم الاجتماعية الأخرى كالاقتصاد والاجتماع والقانون والسياسة والتاريخ لأن المعرفة الإدارية جزء من هذه المعرفة في العلوم الاجتماعية ومشتقة منها. أما المهارات الإدارية فهي ترجمة لجوانب المعرفة بنقلها إلى حيز التطبيق وتتكون من مهارات فنية وإنسانية وابتكارية.

والسلوك الإداري وتكوين الاتجاهات وبناء الفلسفة الإدارية في الحقيقة هو القاعدة الأساسية لفعالية المعرفة ونقلها إلى مهارات.^(٧)

ولقد اختلف رجال الفكر الإداري في تعريف الإدارة بيد أنهم اتفقوا على أنها تعنى الوظيفة أو النشاط الذي يقوم به المديرين وليست بمعنى الهيئة التي تدير، وهناك اتجاهان رئيسيان عند رجال الفكر الإداري في تعريفهم لمفهوم الإدارة: أولهما اعتمد على تحليل العمل الذي يقوم به المدير إلى عناصر أو خطوات وخرج من ذلك بتعريف للإدارة يقوم على تفاصيل ذلك العمل أو خطواته، فمثلا يعرفها تابلور بأنها «المعرفة الصحيحة بما يراد أن يقوم به الأفراد ثم التأكد من أنهم يفعلون ذلك بأحسن طريق وأرخص التكاليف».

ويعرف فايول وظيفة المدير فيقول «أن معنى أن تدير هو أن تتنبأ وتخطط وتنظم وتصدر الأوامر وتنسق وتراقب».

ويقول هوييت «إن فن الإدارة إنما ينحصر في توجيه وتنسيق ورقابة عدد من الأشخاص لانجاز عملية محددة أو تحقيق هدف معلوم».

ومع أن هذه التعريفات تعتبر اجتهادا لا بأس به إلا أنها تعريفات قاصرة عن الوفاء بالغرض.

(٧) إبراهيم النيف، المرجع السابق.

أما الفريق الثاني من رجال الفكر الإداري فيعرفون الإدارة من طبيعتها وليس من وظائفها باعتبارها نشاطا متميزا.

فيقول حلوفر «إنها القوة المفكرة التي تحسن وتصنف وتخطط وتنفذ وتسيطر وتراقب الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والمادية اللازمة لتحقيق هدف محدد معروف».

كما أن ليفنجستون يقول «أن وظيفته الإدارة هي للوصول إلى أهداف على الوسائل وبالتكاليف الملائمة وفي الوقت الملائم باستخدام الأساليب المناسبة والامكانيات المتاحة».

أم هايمان فيعرف الإدارة بأنها : الوظيفة التي تؤدي إلى فعل الأشياء بواسطة الأشخاص وتوجيه جهود الأفراد نحو غرض معروف».

وتنقسم الإدارة في المنظمات التي يكثر عدد الموظفين فيها إلى عدد من المستويات يتناسب في مقداره مع عدد الموظفين ومقدار التدبير في تخصصهم وهي في العادة ثلاثة مستويات رئيسية هي : الإدارة العليا - الإدارة الوسطى - الإدارة الدنيا (الإدارة الأشرافية). وقد يكون كل من هذه المستويات على درجات هي الأخرى كلها كبر حجم المنظمة وتنوع نشاطها.

ولقد كثر الجدل بين رجال الفكر الإداري حول طبيعة الإدارة من حيث كونها علما أم فنا أم نوعا من الفلسفة أم هي مزيج من كل ذلك، إذ يرى البعض أن الإدارة علم تحكمه قوانين ثابتة، ويرى البعض الآخر من رجال الفكر الإداري أن الإدارة لا تعد وأن تكون فنا من الفنون لأنها تعتمد على سهولة الإبداع والابتكار والمبادرة عند القائمين عليها، والاختلاف الواسع عند هؤلاء ليس بالإدارة إلى أن تكون فنا، والإدارة تتعمق بالتعامل مع البشر وليس مع الآلات في التركيب ويختلفون من حيث الثقافة وإن كان من الممكن أن توضع قواعد يستردها بها رجال الإدارة في عملهم فإنه ليس من اليسير أن تجعل المصنوع مستخدما لذلك العمل بالمقدر المطلوب تماما وينجم عن ذلك ضرورة لتساير في المصطلحات الإدارية كمن تبانت ظروف الجماعات.

ويرى فريق آخر أن الإدارة ليست بالعلم ولا هي بالفن ولكنها فلسفة أما
الرأي الرابع فينظر إلى الإدارة على أنها علم في بعض نواحيها وفن في نواحي
أخرى فضلا عن أنها فلسفة تقوم على أعمال الفكر والتوصل إلى حقائق الأشياء
بالتصريف والتعرف على لغوي لبي حكمها والعلاقات القائمة بينها.

ويمكن القول أن الإدارة تقوم على فن استخدام العلم بحيث يؤق التطبيق
أحسن النتائج في موقف معين، فالعلم يرسى لرجل الإدارة ما ينبغي أن يلتزم به
من قواعد والفن يتيح له تطبيق تلك القواعد بأكثر قدر من الفعالية، فالعلم
والفن في مجال الإدارة صنوان^(٨).

وإذا كانت الإدارة عنها له أصول وقواعده فذلك العلم لا يقوم بمعزل عن
العلوم الاجتماعية الأخرى فهو علم اجتماعي ويقوم على أساس من الأصول العلمية
لعلم الاجتماع والاقتصاد وعلم النفس وعلم السياسة كما أن الإلمام بالقانون والتاريخ
والجغرافيا والإحصاء والممارسة أمر له أهمية قصوى عند رجال الإدارة.

ولقد اختلف رجال الفكر الإداري المحدثون في تحديد عدد وظائف الإدارة
فمنهم من حددها بسبع ومنهم من حددها بسبع ومنهم من قصرها على ثلاث،
فيرى فايوز (١٩٣٧) أن وظائف الإدارة هي التخطيط، التنظيم، الأمر، التنسيق،
الرقابة^(٩).

ويرى دافس (١٩٥١) أن وظائفها هي : التخطيط، التنظيم، الرقابة، كما
يرى دركر (١٩٥٤) أن وظائفها هي :

الأداء، الإدارة بالأهداف، اللامركزية، فهم الحالات، تكوين الزبائن.

ويرى ألين (١٩٥٨) أنها تمثل في التخطيط، التنظيم، التحفيز، التنسيق،
الرقابة.

(٨) Mc Farland D E : Management, principles and practices. The Macmillan Co. New York (٨) 1958.

(٩) انظروا : د. براهيم عبد الله الشيف، مرجع سابق.

Urwick, L.. The elements of Administration. Harper and Bros. New York. 1959.

ويرى آلن (١٩٥٨) أنها تتمثل في التخطيط، التنظيم، التحفيز، وهذا ما يراه أيضا كاست (١٩٧٠) وهكذا نجد أن هناك شبه اتفاق على أن وظائف الإدارة أربع هي :

١ - التخطيط: ومعناه دراسة واختيار وسائل تنظيم وتوجيه الموارد البشرية والمادية لتحقيق هدف معين في فترة زمنية محددة.

وتوقف عملية التخطيط على عناصر متعددة أهمها تحديد الهدف ووضوحه جمع الحقائق اللازمة لدراسة الخطة وتنفيذها، القدرة على التنبؤ بظروف المستقبل واقترح الحلول المناسبة لما قد يعترض التنفيذ من صعوبات. وللتخطيط الإداري أهمية تتمثل فيما يلي.

- (أ) المعاونة على بلوغ الأهداف الموضوعة مما يوفر في الجهد والنفقات.
- (ب) النهوض بمستوى الأداء والإنتاج.
- (ج) الاستغلال الأمثل للإمكانات المتاحة.
- (د) تحديد عمليات الإدارة.
- (هـ) التنبؤ بالمستقبل والاستعداد لمواجهة ما قد يقع من صعوبات أو تحديات.

وتمر الخطة عادة بالمراحل الآتية.

- (أ) تحديد الهدف.
- (ب) جمع الحقائق والبيانات.
- (ج) اقتراح وسائل التنفيذ.
- (د) المتابعة والتقييم.

٢ - التنظيم: ويقصد به الوضع الذي تشكل فيه القوى البشرية والإمكانات المادية في الهيئة وتحدد العلاقات بينها لبلوغ هدف معين وتحقيقه بكفاية.

والتنظيم يشمل البنيان الذي يتكون منه العاملون من إداريين ومنفذين مع تحديد الأوصاف الملائمة لكل وظيفة في ذلك البنيان والشروط اللازم توافرها فيمن

يشغلها ومقدار السلطات التي تخول لكل عامل في المجال الإداري والمسئوليات الملقاه على عاتقه ومقدار المركزية أو اللامركزية في تقرير الأعمال وترجمة كل هذا في هيئة خريطة توضح الوظائف ومكانتها والعلاقات فيما بينها والسلطات والمسئوليات التي تتعلق بها.

ويعتبر بعض المفكرين التنظيم علما قائما بذاته له قواعده وأصوله، وسواء كانت عملية التنظيم جزءا من عملية التخطيط أو منفصلة عنها إلا أن التنظيم يعتبر وظيفة إدارية مستقلة^(١٠).

والعناصر التي يجب مراعاتها عند التنظيم هي :

(أ) تحديد الأهداف التي تريد الهيئة أن تحققها ويجب أن تكون أهداف الهيئة واضحة.

(ب) تحديد السياسة العامة ويجب أن تكون السياسة ثابتة إلى حد كبير مع اتسامها بالمرونة.

٣ - التوجيه : وهو العمل المستمر للإدارة والذي يلزم تنفيذ الأعمال التي تقررها ويرى البعض أنه يشمل :

(أ) القدرة على استخلاص أكفأ النتائج من الاحتكاك اليومي بين الرؤساء ومرؤوسيهم على كافة المستويات.

(ب) القدرة على إثارة اهتمام المرؤوسين بأهداف العمل وخلق الترابط اللازم بين الأهداف الفردية والأهداف الجماعية.

(ج) القدرة على تركيز كافة الجهود في اتجاهات تضمن تحقيق الأهداف المشتركة.

والتوجيه ليس إلا عملية اتصال وأسلوب قيادة ويرتبط التوجيه بوجود الدوافع

(١٠) انظر : د. إبراهيم عبد الله المنيف، مرجع سابق

د. إبراهيم دويش، الإدارة العلمية في النظرية والمهارة ط ٤. الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة

والخوافز أو عدم وجودها كما يتأثر الاحباط بالتوجيه مهما كانت سبل الانتصار والقيادة وثمة مشاكل لعملية التوجيه منها :

(أ) عدم وضوح عملية التوجيه.

(ب) عدم إنسانية أسلوب التوجيه بين مدير ومروءوسيه.

٤ - الرقابة : ويعنى بها التأكيد من مدى تحقيق النشاط الإدارى للأهداف المقررة وتشمل متابعة الأعمال التى تم أولا بأول للتعرف على مدى مطابقتها للخطة الموضوعية، وهذا يقتضى وضع المعايير الرقابية التى يفاض عليها تنفيذ الأعمال وتقرير أساليب تقويمه الإخفاقات.

وقد تكون الرقابة تابعة من المنظمة فيعهد لبعض الأجهزة بالتقييم بعملية الرقابة كما قد يكون مصدر الرقابة خارجياً وهناك ثلاث خطوات أساسية فى أى مصلحة أو إدارة وهى :

(أ) تحديد وكتابة المعايير الخاصة بالأداء.

(ب) مقارنة الأداء الفعلى بالمعايير المحددة.

(ج) إتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة^(١١).

(١١) انظر : د. محمود عارف مرجع سابق ص ٢٩ - ٣١