

المقاربات النظرية في تحليل بناء وأداء الإدارة العامة.

Theoretical Approaches to Analysis of the construction and Performance of Public Administration

أ.د / السعيد كليوات

د/ كمال شطاب¹

جامعة محمد بوضياف – المسيلة، الجزائر

جامعة محمد بوضياف – المسيلة، الجزائر

البريد الإلكتروني: said.kliouat@univ-msila.dzالبريد الإلكتروني: Kamel.chettab@univ-msilz.dz

ملخص:

تتناول هذه الورقة البحثية مجموعة من المقاربات النظرية، التقليدية منها والحديثة والتي اهتمت بتحليل بناء و أداء الإدارة العامة وفق المنظور الفكري أو المدرسة الإدارية التي تنتمي إليها. وقد حاولت كل مقاربة أو مدخل إداري دراسة الإدارة العامة من جزئية معينة. ليستقر التحليل في الأخير على الجمع بين خصوصيات كل المقاربات أو المداخل الإدارية مجتمعة لتقديم رؤية علمية شاملة لكل جوانب المنظمات الإدارية.

كلمات مفتاحية: مداخل الإدارة؛ الإدارة؛ الإدارة العامة؛ وظائف الإدارة؛ بيئة الإدارة.

Abstract:

This research paper deals with a range of theoretical approaches, both traditional and modern, that have been concerned with analyzing the construction and performance of public Administration according to the intellectual perspective or Administration school to which it belongs. Each approach or Administrative input has tried to study public Administration in a certain part. Finally, the analysis is based on combining the specifics of all Administrative approaches or approaches combined to provide a comprehensive scientific vision of all aspects of Administration organizations.

Key words: Administration Approaches; Administration; Public Administration; Administration functions; Administration Ecology.

1 المؤلف المرسل: كمال شطاب. الايميل: Kamel.chettab@univ-msilz.dz

كون الإدارة العامة الشريان الذي يضمن حسن سير الحياة العامة و شؤونها، فإن مساعي تطويرها و ضمان توفير أحسن الهياكل لها، القادرة على رفع فعاليتها مثل الشغل الشاغل لمختلف المهتمين بها. لذلك فإن الفكر الإداري قد عرف مجموعة من المقاربات التحليلية التي واكبت تطور التفكير العلمي الاجتماعي؛ و الذي حاول فيه المفكرون تحليل و تفسير مختلف جوانب السلوك الإنساني حسب المذاهب الفكرية التي انطلقوا منها في بناءاتهم الفكرية؛ و التي حاول مفكروها تقديم الأطر الهيكلية التي من شأنها أن تدفع بأداء و فعالية الإدارة العامة إلى أعلى مستويات الفعالية.

تنطلق هاته الورقة البحثية من إشكالية جوهرية مفادها: هل استطاع الفكر الإداري الوصول إلى مقارنة تكون أصلح و أقدر على ضمان توفير البناء و الأداء المنظر من الإدارة العامة؟ و للإجابة عليها تنطلق هاته الورقة البحثية من فرضية أن خاصية البناء التراكمي للمعرفة العلمية أفضت إلى مقارنة تحليلية متكاملة قادرة على التأسيس لهياكل إدارية قادرة على ضمان أعلى مستويات الفعالية في الأداء للإدارة العامة.

و بغرض تحقيق البنية التحليلية السليمة للدراسة، فسوف يتم الاعتماد على الوصف، و الذي يعتبر عملية عقلية و منهجية¹، حيث يتم الاستعانة به عندما تكون الظاهرة المراد دراستها قائمة في الحاضر، أو في الماضي... لمعرفة كيف يمكن أن تكون الظاهرة مستقبلا.

كما ستعتمد هاته الدراسة على المنهج المقارن، و الذي يسعى للتنظيم المنهجي لإتجاه طبيعي للفكر الإنساني، حيث أنه يساهم في التحليل العلمي المتضمن ملاحظة ظواهر مختلفة داخل نسق واحد و عبر مراحل زمنية محددة.²

لذلك ستكون الإجابة التي تقترحها هذه الورقة البحثية مهيكلتة في المحاور التالية:

المحور الأول: الاقتراب الدستوري - القانوني.

المحور الثاني: الاقتراب الوظيفي.

المحور الثالث: الاقتراب الهيكلي.

المحور الرابع: الاقتراب السلوكي (الاقتراب النفسي- الاجتماعي).

المحور الخامس: الاقتراب البيئي (الايكولوجي).

المحور السادس: الاقتراب البيئي المقارن.

الخاتمة.

المحور الأول: الاقتراب الدستوري - القانوني:

تعتبر هذه المقاربة من المقاربات الأولى التي ظهرت واستخدمت في دراسة الإدارة العامة وهو يعود إلى سنة 1887 ، حيث ظهرت المقالة الشهيرة لـ توماس وودرو ولسون تحت عنوان دراسة في الإدارة العامة والتي تعتبر أصل هذه المقاربة.

وقد اعتمد رواد هذه المقاربة في دراستهم للإدارة العامة مجموعة من القوانين والالتزامات التي يحددها الدستور وما يتبعها من قرارات تنفيذية ومساءلة قضائية تحكم العمل العام، وعلى ضوء دراسة هذه التشريعات يمكن فهم وتحليل الأنشطة التي تقوم بها الإدارة العامة³.

و يركز هذه المقاربة في دراسته للإدارة العامة على عدة نقاط كالتالي:

1. تقوم المقاربة على أساس الإطار القانوني للحقوق والالتزامات والتي تنشأ من مجموعة القوانين واللوائح التي تصدرها السلطة التشريعية وتنظم عمل ونشاط السلطة التنفيذية للدولة، و تستند هذه المقاربة إلى أن الدستور هو السلطة القانونية الأعلى في الدولة ومن ثم فإن عمل الإدارات الحكومية هو انعكاس لهذه القوانين التي ينظمها الدستور.
2. تستند هذه المقاربة إلى مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية القضائية التنفيذية، ومن ثم فإنه من الأهمية بمكان إبراز هذا الفصل كدعامة أساسية لتحقيق التوازن والذي يؤكد على توزيع السلطات لتفادي سيطرة سلطة معينة.
3. يتم النظر إلى الإدارة العامة كعملية فنية تتطلب توافر مهارات فنية خاصة، وفي هذا يتم الفصل بين السياسة واللوائح التي تتيح لها عملية تنفيذ القانون.
4. تتناول المقاربة العلاقات القانونية بين الموظف الحكومي من ناحية والجهاز التنفيذي للدولة من حيث طبيعة هذه العلاقة (تعاقدية أو قانونية) والتكييف القانوني لها وطرق التعيين والجزاءات والمعاشات بالإضافة إلى مسؤولياته وواجباته تجاه الحكومة أي بمعنى آخر حقوق والتزامات القادة والموظفين الحكوميين في ظل الإطار القانوني الموضوع.
5. هذه المقاربة بغية في فهم علاقة السلطة التشريعية بالإدارة العامة ودورها في تحديد الإطار العام للعمل الإداري⁴.
6. ميزة هذه المقاربة أنها تساهم في التركيز على النظام القانوني الذي تعمل في إطاره أجهزة الإدارة العامة مع تبيان المبادئ القانونية المطبقة ومدى فاعليتها في سير الحياة الإدارية، أي دراسة الإدارة العامة من وجهة نظر قانونية باعتبار أن الإسهامات الأولى لهذه المقاربة كانت من رجال القانون، إلا أن هذه المقاربة لها عدة جوانب قصور من بينها إهماله للعوامل الديناميكية الحيوية للإدارة العامة، بالإضافة إلى إغفاله العنصر السيكولوجي، الاجتماعي لعمال الإدارة والبيئة المحيطة بالإدارة وعلاقات التأثير المتبادلة بينهما.

و باختصار فإن أهم نقاط التركيز في هذه المقاربة تشمل:

- 1 - حقوق وواجبات الحكومة.
- 2 - العلاقات الرسمية.
- 3 - الأبنية الرسمية.
- 4 - النصوص الرسمية.
- 5 - الفصل بين السلطات الثلاثة للدولة.
- 6 - الفصل بين الإدارة والسياسة.
- 7 - تحديد معايير المسؤولية : أي كيف تكون المنظمات مسؤولة أمام الأجهزة التشريعية والمواطنين.

- 8 - تبحث هذه المقاربة في الجوانب المتعلقة بالنواحي الإدارية والفنية العامة.
- 9 - تبحث هذه المقاربة في الجوانب المتعلقة بالموظفين العموميين : أي التكيف القانوني لعلاقة الموظف بالحكومة ، التعيين ، التدريب ، واجبات الموظف ، المكافآت ، المعاشات .

نواحي القصور في المقاربة الدستورية - القانونية :

- 1 - إهمال النواحي الاجتماعية ، السلوكية ، البيئية.
- 2 - إلغاء المبادرات الفردية.
- 3 - القرارات وحدها كافية لتغيير تصرفات الحكومة والأجهزة الإدارية وقراراتها.

المحور الثاني: الاقتراب الوظيفي:

أسس هذه المقاربة المفكر الإداري هنري فايول، و تعتمد هذه المقاربة على التعريف بوظائف المدير ، و إن فكرة الإدارة العامة شأنها في ذلك شأن الإدارة الخاصة تتكون من عدد من الوظائف لا تختلف باختلاف المنظمات ولا باختلاف المستويات التي تمارس فيها، وهي أيضا لا تختلف باختلاف الظروف المحيطة أو البيئة التي تطبق فيها⁵ ، وهذه الوظائف لا فرق بينهما من حيث المضمون وإنما الاختلاف يأتي عند التنفيذ، من هذه الوظائف⁶:

1. التخطيط.
2. اتخاذ القرارات.
3. التنظيم.
4. القيادة والتوجيه.
5. التدريب.

6. الرقابة.

• مبادئ الإدارة:

يعود نجاح هنري فايول في الشركة التي عمل بها إلى تطبيقه لمجموعة من المبادئ الإدارية ذات العلاقة بالإدارة العليا، وفي هذا الصدد وضع فايول أربع عشرة مبدأ من مبادئ الإدارة الأساسية لنجاح أي إدارة تتمثل في⁷:

1. مبدأ تقسيم العمل أي تجزئة العمل الواحد إلى أجزاء صغيرة وكل جزء يقوم بأدائه عامل واحد أو مجموعة من العمال وذلك لحصر الاهتمامات، الجهد والمهارات.
2. مبدأ السلطة والمسؤولية، يرى فايول أن السلطة هي الحق في إعطاء الأوامر والقوة التي تفرض الطاعة، أما المسؤولية فهي المهام، الواجبات التي حددت للإداري عند إسناد العمل إليه.
3. مبدأ النظام والانضباط، يلزم هذا المبدأ كافة العاملين بالالتزام بالقوانين، الأنظمة، التعليمات المعمول بها والتي وافقوا عليها عند توقيعهم عقود العمل.
4. مبدأ وحدة الأمر أو الرئاسة، ومضمونه أن المرؤوسين يجب أن لا يتلقوا إلا من رئيس واحد الأمر، ويحدث الاختلال في العمل إذا استلم العاملون في التنظيم الواحد أوامرهم من عدة رؤساء.
5. مبدأ وحدة التوجيه، ومضمونه أن يكون هناك رئيس واحد مختص وخطة واحدة لأي مجموعة من الأنشطة تسعى إلى هدف واحد.
6. مبدأ خضوع المصلحة الفردية للمصلحة العامة، ومضمونه أن لا تتعدى المصالح الشخصية للمرؤوسين مصالح المنظمة.
7. مبدأ مكافأة العاملين نتيجة الخدمات التي يقدمونها إلى المنظمة ويشترط في هذه المكافأة أن تكون عادلة كما أمكن ويرضي كل من المرؤوسين والمنظمة.
8. مبدأ المركزية، ويقتضي بتركيز السلطة في يد شخص واحد ومنه يتم التفويض إلى الآخرين.
9. مبدأ تدرج السلطة، ومضمونه أن السلطة تتسلسل من الأعلى إلى الأسفل.
10. مبدأ الترتيب والتنظيم.
11. مبدأ المساواة والعدل، أي أنه يقوم الرؤساء بمعاملة مرؤوسهم بالعمل والإنصاف بغرض جلبهم للعمل ورفع الروح المعنوية لديهم.
12. مبدأ ثبات العاملين، ويقصد به أهمية استمرار العاملين بالعمل وعدم تركهم لأعمالهم.
13. مبدأ المبادرة، إن مبادرة العاملين بطرح أفكارهم ومن ثم وضعها موضع التنفيذ وقيام الرؤساء بتشجيع هذا الاتجاه يمكن أن يخدم المنظمة ويؤدي إلى رضا المرؤوسين وإشباع رغبات الشخص الكفاء المقدر.

14. مبدأ التعاون والعمل الجماعي، إن سيادة روح التعاون بين العاملين وقيام الرؤساء بتشجيع العمل الجماعي المشترك والتأكيد على أهمية الاتصالات في تعاملهم مع العاملين كلها أمور بإمكانها أن تساهم في رفع كفاءة العامل وزيادة الإنتاج.

و قد استطاعت هذه المقاربة على فهم وظائف الإدارة العامة وعناصر العمل الإداري في زيادة فعاليتها، عن طريق الاستفادة من الأساليب العلمية المتطورة⁸، إلا أنه لا يوجد اتفاق عام بين المفكرين حول وظائف الإدارة العامة.

و لكن على الرغم من الإضافات التي جاءت بها هذه المقاربة إلا أنه وجهت له العديد من الانتقادات أهمها إسقاطها لتأثير البيئة الذي يعتبر عاملا حاسما في كيفية أداء الوظائف، بالإضافة إلى إهماله للجوانب السلوكية واهتمامه بالجانب الشكلي، كما افترضت هذه المقاربة أن وظائف الإدارة مستقلة عن بعضها البعض إلا أنه عند ممارستها الفعلية نجدها متداخلة.

و صفوة القول فإن هذه المقاربة تركز على أهم المتغيرات المرتبطة بوظائف الإدارة من تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة وإدارة الأفراد وإدارة التمويل والميزانية.

و تنطلق هذه المقاربة الوظيفية من إطار تحليلي لوظائف الإدارة التالية:

أ. التخطيط:

هو مرحلة من مراحل العملية الإدارية ويعني رؤية المستقبل أو استشرافه، فعند هنري فايول التخطيط معناه: التنبؤ بالمستقبل والاستعداد له، أما عند سليمان محمد الطماوي فالتخطيط يعني: التدبير الذي يرمي إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفا لتحقيق أهداف محددة، وتتضمن وظيفة التخطيط ترجمة السياسات العامة التي وضعتها السلطة التشريعية إلى خطط وبرامج وإجراءات وكذلك إلى سياسات ذات طابع عملي.

ب. التنظيم:

يشمل مفهوم التنظيم تنظيم هيكل الجهاز الإداري الذي تمارسه الإدارة من خلال وظائف مختلفة وتنسيق ما يمارسه الأفراد من أنشطة داخل الجهاز الإداري⁹، وبهذا المفهوم يشمل التنظيم ما هو رسمي وما هو غير رسمي للإدارة العامة ومنها:

1. تحديد الأنشطة الأساسية للمنظمة.

2. تقسيم هذه الأعمال مع تحديد السلطة والمسؤولية لكل وظيفة واختيار العاملين في

المنظمة على أساس مؤهلاتهم.

ج. التوجيه :

ويتضمن الجهود التي يقوم بها كل موظف على إدارة كل وحدة تنظيمية من خلال الإشراف على المرؤوسين وقيادتهم وتحديد مهامهم وسلطاتهم ومسؤولياتهم وكذا تحفيزهم على الأداء معنوياً ومادياً.

د. الرقابة:

وتشمل تحليل أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية على منظمات الإدارة العامة¹⁰ ، وتعني هذه الوظيفة بدراسة الأساليب والخطوات القانونية المستخدمة في الرقابة من خلال تحديد معايير قياس الأداء المحقق وتحديد جوانب الانحراف والفساد الإداري في الأداء الفعلي وتحديد كذلك المسؤولية عن هذه الانحرافات.

هـ. إدارة الأفراد :

ترتبط هذه الوظيفة بالأساليب والطرق والإجراءات والضوابط القانونية الخاصة بتنظيم الخدمة المدنية من اختيار الأفراد وتعيينهم وتوصيف الوظائف وبناء هيكل للأجور والحوافز وقياس الأداء وتقييمه وتدريب أداء العاملين.

و. إدارة التمويل والميزانية :

دراسة الأساليب الإدارية التي تستخدم لتوفير وتخصيص الاعتمادات المالية للأجهزة العامة في ظل إجراءات تتضمن الإنفاق القانوني الفعال للموارد المالية وهي أيضاً تدرس الأجهزة التي تلعب دوراً في تخصيص وإدارة هذه الأموال وتدخل كذلك في هذا الإطار الطرق الخاصة لإعداد ميزانية النفقات العامة.

النقد :

1. تركز هذه المقاربة على الوظائف الإدارية داخل المنظمات الحكومية و تهمل المؤثرات البيئية.
2. نفترض أن الجهاز الإداري للدولة هو نظام مغلق على نفسه، ولا شك أن هذا الافتراض الضمني يتناقض مع الواقع الفعلي للمنظمات الحكومية التي تعمل في تفاعل دائم مع البيئة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية للمجتمع الذي تضمنها.
3. تنطلق هذه المقاربة من وجود وظائف إدارية ذات طابع عمومي تقام في كل المنظمات ، ومعنى هذا أن جوانب الأداء الإداري الكفاء لا تختلف من جهاز إداري إلى آخر والافتراض بوجود وظائف إدارية تشمل كل المنظمات الحكومية بعيد عن الواقع العملي وذلك لاختلاف الظروف والمواقف البيئية من دولة إلى أخرى.
4. تقدم هذه المقاربة خريطة من الوظائف الإدارية بعضها تستعمل عمليات إدارية كالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة والبعض الآخر يمثل ميداناً لممارسة هذه الوظائف كإدارة الأفراد وإدارة التمويل والميزانية.

المحور الثالث: الاقتراب الهيكلي:

تأثرت هذه المقاربة بمبادئ الإدارة العلمية كما أوردها العديد من باحثي الإدارة الأوائل أمثال فريدريك تايلور و هنري فايول ، و تعتمد هذه المقاربة على دراسة الهيكل التنظيمي¹¹ وإدارة الأفراد والرقابة المالية والقانونية على وحدات ومنظمات الإدارة العامة، كما ركزت هذه المقاربة على العلاقات التنظيمية للدولة ، من حيث عدد المستويات الإدارية والسلطات والمسؤولية المحددة لكل مستوى والوظائف التي يباشرها، والعلاقة بين الوظائف وبين المستويات ومدى السلطة الممنوحة لكل منها وكيفية تسلسل القرار عبر هذه المستويات .

و على الرغم من الدور الذي تؤديه هذه المقاربة في تحديد العلاقات التنظيمية والمجالات الوظيفية المتخصصة، إلا أنها تعرضت للعديد من الانتقادات نظرا لجوانب القصور فيه والتي منها:

1. التركيز على الجوانب التنظيمية مع إهمال دور العنصر البشري وأهميته داخل المتبادلة بين الأفراد داخل التنظيمات المختلفة.

2. إهمال الدور الذي تلعبه المتغيرات البيئية في رسم وتنفيذ السياسات العامة للدولة مما له أكبر الأثر على ممارسات الأجهزة التنفيذية للعمليات الإدارية والفنية المختلفة.

3. نفتقر هذه المقاربة إلى النظرة الواقعية للجوانب الهيكلية والتنظيمية التي قدمها.

المحور الرابع: الاقتراب السلوكي (الاقتراب النفسي- الاجتماعي):

اعتبرت المدرسة السلوكية المنظمة الإدارية نظاما اجتماعيا مفتوحا يتم اتخاذ القرارات فيه من خلال دراسة العمليات وتحديد المؤثرات وتفاعلها مع بعضها للوصول إلى قرار موضوعي وسليم.

وقد ظهرت المقاربة السلوكية نتيجة لإسهامات كتاب علم النفس وعلم الاجتماع من خلال تحليلهم لأداء وسلوك المنظمات الإدارية العامة والخاصة على حد سواء، و بنى هذه المقاربة على أساس أن التنظيم الإداري ما هو إلا تجمع إنساني يكون فيه الأفراد القوة الديناميكية المحركة للتنظيم والتي تؤثر في كفاءته أو ضعفه وبالتالي نهوضه بالمسؤوليات الواقعة عليه¹².

كما تهتم هذه المقاربة بدراسة المواقف الإدارية في ضوء العوامل الاجتماعية والنفسية المختلفة التي تحكم الأفراد القائمين بالتنظيم من الناحية العملية بغية وضع قواعد تتصل بالتنظيم والإدارة¹³.

ومن هيمكن القول بأن المقاربة السلوكية تُخذ في الاعتبار العديد من الجوانب والتي منها:

1- إن المنظمات العامة هي بطبيعتها منظمات اجتماعية تؤثر وتتأثر بجوانب البيئة والأعراف الاجتماعية، وبقدر ما تستجيب هذه المنظمات لتلك المؤثرات وتتوافق معها بقدر ما يتحدد نجاح أو إخفاق المنظمات العامة في تحقيق أهدافها.

2- الاعتراف المتزايد بأهمية الدور الذي تؤثر به القيم سلوك أي منظمة بيروقراطية على أساس أن القيم من المؤثرات المحددة للسلوك التنظيمي والذي تدفع التنظيم المعين إلى اتخاذ قرارات في اتجاه معين.

3- أهمية دوافع الأفراد وسلوكهم داخل المنظمات العامة وتأثير ذلك على أداء الإدارات والمنظمات الحكومية، على أساس أن هذه المنظمات تدار بواسطة الأفراد والجماعات وهؤلاء الأفراد لهم قيم ومعتقدات ودوافع تؤثر على النمط الذي يؤدون به وظائفهم وعلى علاقتهم ببعضهم البعض، ومن ثم فإن التنظيم غير الرسمي ودور التجمعات لها تأثيرها على أداء التنظيم الرسمي أي أن أداء المنظمات الحكومية الرسمية.

4- التركيز على المشاكل المنهجية والتحليل المسحي لتحديد الواقعية التنظيمية والاهتمام بالجوانب السلوكية والإنسانية في عملية اتخاذ القرارات.

5- من خلال ما سبق نجد أن المقاربة السلوكية اهتمت بالسلوك الفردي داخل المنظمة وكيفية تحقيق استقرار التنظيمات الحكومية، غير أن ما يعاب عليه هو تركيزه على العنصر البشري وإهماله البقية القوى السياسية والاقتصادية بالإضافة إلى عجزه عن الوصول إلى تعميمات. و في الأخير نستنتج أن هذه المقاربة تقوم على الافتراضات التالية :

1- الخاصية الاجتماعية للمنظمات العامة¹⁴: ومضمون هذا الافتراض أن الإدارة العامة محورها أجهزة الحكومة التي تعد في حقيقته مؤسسات اجتماعية لها قيم وأعراف اجتماعية وهي تتفاعل مع كيانات اجتماعية أخرى مثل المنظمات التابعة للجهاز التنفيذي والتشريعي.

2- أهمية السلوك والتنظيم غير الرسمي في التأثير على بناء وأداء المنظمات العامة ، كأداء أجهزة الدولة التنفيذية التي يقوم بها الأفراد والجماعات العاملة في هذه الأجهزة ، و الذين يتأثرون بقيمهم ودوافعهم وبالجمهور والقوى الاجتماعية الخارجية وهذا ما يؤدي إلى التأثير في أسلوب تنفيذهم لسياسات الحكومة وبرامجها.

النقد :

- حداثة هذه المقاربة في دراسة الإدارة العامة ، فلم تتراكم عنه ابحوث ودراسات كافية لتغطية مجالات الإدارة العامة.
- تهمل هذه المقاربة أثر القوى الاقتصادية على أداء المنظمات الحكومية فه يتركز على ظواهر جزئية و تتناسى في تحليلها العوامل والمتغيرات الكلية.

• عجزه ا عن الوصول إلى وضع تعميمات (نماذج للإدارة العامة) .

المحور الخامس: الاقتراب البيئي (الايكولوجي):

في البداية إن كلمة بيئي (إيكولوجي : Ecology مشتقة من الأصل الإغريقي إيكوس : Ekos أي كل ما يحيط بالمرء فيصبح مسكنه ، وكلمة لوجي Logy معناها علم ومعنى المصطلح " هو العلم الذي يهتم بالمحيط وبالبيئة والمؤثرات التي تخضع لها ، و ينتقل المصطلح هنا لدراسة الموضوع وسط محيطه وما يخضع له من تأثير يصدر عن هذا المحيط فيؤثر ويتأثر به فالإيكولوجي هنا هو احتواء الظاهرة المراد دراستها وهي وسط بيئتها وفي خضمها . و بالتالي فالإدارة تعمل في ظل ثلاثة مؤثرات هي ¹⁵ :

• المؤثر السياسي : وما يعنيه من شكل الدولة وتكوينها.

• المؤثر الاجتماعي : وما يعنيه من دراسة طبقات المجتمع وخصائصه.

• المؤثر الاقتصادي : وما يعنيه من دراسة البيئة الاقتصادية والثروة والدخل .

إن الاهتمام بإيكولوجية الإدارة يرجع في الأساس إلى العلوم البيولوجية إذ تعتبر البيئة أحد فروعها باعتبارها الحقل الذي يبحث علاقة الكائنات الحية بالبيئة المحيطة. والاتجاه الإيكولوجي في الإدارة يقوم على أساس الافتراض العلمي القائل بوجود علاقة عضوية بين المنظمة الإدارية والوسط البيئي الذي تعمل فيه فهو جزء لا يتجزأ منه وبالتالي فإنها تؤثر وتتأثر بها بصورة ديناميكية .

و يعتبر جون قاوس من أبرز الكتاب الذين دعوا إلى هذا الاتجاه في الدراسات الإدارية وذلك في كتابه المنشور سنة 1947 . انعكاسات على الإدارة العامة . إلا أن دعوته آنذاك كانت مجرد فكرة أولية وتبلورت إلى مرحلة البحث والدراسة بفضل احد كتاب الإدارة العامة المعروفين بهذا الاتجاه (فرد رجز) ودراساته الميدانية وقد توصل هذا الباحث من خلال زيارته للعديد من بلدان العالم ودراسته للأجهزة الإدارية فيها أن هناك ثلاثة أنواع من النظم الإدارية هي :

• نظام إداري في وسط بيئة زراعية متخلفة.

• نظام إداري في وسط بيئة صناعية متقدمة.

• نظام إداري في وسط بيئي مزدوج .

تأثير البيئة على الإدارة:

لا شك أن لكل نظام إداري سمات وخصائص يختلف بها عن النظام الآخر ولكل مجتمع إمكانياته المادية والبشرية وخصائصه الحضارية ولو أن نظاما إداريا صادف نجاحا في مجتمع ما في وقت معين فان هذا لا يعني

انه سوف يصادف النجاح نفسه إذا طبق في مجتمع آخر وحتى في البلد الواحد تختلف أساليب الإدارة بين المدينة والريف.

وتأسيسا على ذلك لا يمكن لأي مبدأ من مبادئ الإدارة العامة أن تتساوى فعاليتها في كل دولة من دول العالم ، كما أن طرق الإدارة الناجحة في بلد معين لا يمكن أن يكتب لها النجاح في مجتمع آخر ، لماذا ؟ لان كل مجتمع هو بذاته نتاج وتكوين مختلف الظروف التي تتفاعل مع بعضها فتخلق له مزاجه الحضاري وسيكولوجيته ونمط معتقداته ، فشجرة الحناء في وادي حضر موت لا يمكن أن تعطي نفس العطاء في كاليفورنيا مهما وفرت لها من عوامل الإنبات والنضج ، لقد تغيرت التربة تغيرت البيئة المحيطة بالنبته ، تغيرت إيكولوجيتها ، وإذا كانت للنبته إيكولوجيتها فكيف بالمنظمة الإدارية ومؤسساتها ومدراءها وموظفيها وعمالها ؟ إن تأثير البيئة في الإدارة مسألة ما عادت قابلة للنقاش ، فالنقاش يدور حول اختلاف درجة التأثير بين دولة وأخرى حسب اختلاف ظروف البيئة وإمكاناتها المادية.

ومن هذا المنطلق كان للدراسة الإيكولوجية التأثير البالغ على النطاق العالمي خصوصا وأنها تفرض علينا عند دراسة الإدارة العامة ضرورة فهم وتحليل العوامل المؤثرة في الإدارة (مختلف المتغيرات السياسية ، الاجتماعية ، الثقافية الاقتصادية التكنولوجية الخ).

لقد بدأت المقاربة البيئية تتخذ مكانتها منذ الحرب العالمية الثانية وهذا نتيجة زيادة التعاون والاتصال بين الدول وتقدم التحليل المقارن في الدراسة. وفي نفس السياق فإن دراسة المقاربة البيئية عند جون قاونس تتضمن جملة من المتغيرات الأخرى وهي :

المكان، السكان، درجة التقدم العلمي، التطور التكنولوجي، القيم والأعراف والتقاليد و الأزمت التي قد يمر بها المجتمع

كما أن أساس هذه المقاربة يرجع إلى كتابات العديد من المفكرين في الإدارة حول العلاقة بين الإدارة العامة والبيئة التي تعيش فيها وتعمل من خلالها، ومدى تأثير هذه البيئة على أداء وتنظيم الإدارة العامة في بيئة المجتمع الذي تتواجد فيه تلك الإدارة ذلك أن التنظيم ليس الإنتاج البيئية التي يوجد فيها¹⁶ ، حيث عرفه جون جونسون بأنه هو الذي يبدأ وبشكل حر في من الأساس فصاعدا من عناصر المكان والتربة والمناخ والموقع، ومن السكان، حيث عددهم وأعمارهم والمعرفة بالطرق التكنولوجية الاجتماعية، والطبيعية التي بواسطتها يحصلون على معيشتهم من المكان الذين يعيشون فيه، وحتى علاقاتهم مع بعضهم¹⁷

و تهتم هذه المقاربة بدراسة وتحليل نشاط الإدارة العامة من خلال فهم عوامل البيئة المحيطة بهذا النشاط، فالمؤسسات الحكومية لا تعمل في فراغ ولكن داخل بيئة تحكمها عوامل وأوضاع سياسية وتشريعية،

اجتماعية، ثقافية، عادات وتقاليد.... الخ تكونت نتيجة أحداث ومؤثرات داخلية وخارجية، كما يهتم أيضا بدراسة وتحليل نشاط الإدارة العامة¹⁸.

و من هذا المنطق يؤمن أنصار هذه المقاربة وعلى رأسهم جون جاوس بأن النظام الإداري الرشيد والفعال هو الذي يتجاوب مع الاعتبارات السابقة ويتفاعل معها، ونتيجة لذلك فإن النظام الإداري المطبق في دولة مالا يصلح للتطبيق في دولة أخرى إذا ما اختلفت الظروف البيئية في كل من الدولتين¹⁹، مما يستدعي دراسة عناصر البيئة التي تعمل بها المنظمات الناجحة في بلد ما وهو ما يعرف بنقل التكنولوجيا التي لا بد أن يسبقه دراسة لإمكانية استيعاب وتطبيق هذه النظم في الدولة محل التطبيق.

و على الرغم من الإسهامات والإضافات الجديدة التي جاءت بها هذه المقاربة، ورغم أهمية الظروف البيئية وتأثيرها على الإدارة العامة إلا أن الدراسات بمثل هذه الظروف تتطلب الما بكافة فروع العلوم الاجتماعية والإنسانية، وهو ما يؤدي إلى تشتت الجهود كما أن العوامل البيئية تتسم بالتغير والتطور المستمر، مما يصعب حصرها.

المحور السادس: الاقتراب البيئي المقارن:

يقوم هذا المقاربة على دراسة نظم وعمليات الإدارة في دولتين أو أكثر بهدف التوصل إلى مجموعة من المبادئ والقواعد التي يمكن تطبيقها في جميع الدول والاستفادة منها خاصة بالنسبة للوظائف والعمليات الإدارية التي تتميز بصفة العمومية بغرض النهوض بمستوى الإدارة ورسم أحسن السبل للقيام بوظائفها، حيث أن هذه المقاربة تؤمن بأنه رغم اختلاف الظروف البيئية من دولة إلى أخرى ومن مجتمع إلى آخر إلا أن ذلك لا يمنع من وجود قواعد ثابتة وأصول محددة قابلة للتطبيق وهو ما يمكن اكتشافها عن طريق الدراسات المقارنة²⁰.

و يرجع انتشار هذه المقاربة وزيادة الاهتمام بها في دراسة الإدارة العامة إلى مجموعة من الأسباب هي²¹:

- أ- التقدم المأخوذ في وسائل النقل والمواصلات مما جعل انتقال الخبرات بين الدول أو بعضها أمرا سهلا.
- ب- الدور الذي تلعبه الهيئات الدولية وبصفة خاصة ما تقدمه الأمم المتحدة من معونات للدول المتخلفة من أجل النهوض بأنظمتها الإدارية.
- ج- زيادة عدد الدول النامية التي تتشابه في ظروفها، ورغبة حكوماتها في القيام بدور إيجابي للنهوض بها سياسيا واقتصاديا واجتماعيا، لذا كان من الطبيعي أن تطلب حكومات هذه الدول الحصول على الخبرات الإدارية اللازمة من الدول المتقدمة.

و بالتالي فهذه المقاربة كغيره من مقاربات دراسة الإدارة العامة وجهت له عدة انتقادات من بينها صعوبة الاستفادة من الدراسات المقارنة نتيجة لاختلاف البيئة وغيرها من الظروف من دولة لأخرى ، وحتى بالنسبة إلى الدولة الواحدة قد تختلف بيئتها و ظروفها من وقت لآخر.

الخاتمة:

و صفوة القول في هذه الورقة البحثية فإن كل مقارنة من المقاربات النظرية التي اهتمت بتحليل بناء و أداء الإدارة العامة، قد انطلقت في تحليلها للنظم الإدارية من منظار أو زاوية جزئية معينة، فالمقاربة القانونية- الدستورية تعتمد على الأبنية الرسمية للإدارة العامة، في حين تشكل الوظائف الإدارية المختلفة مقارنة وظيفية، و الاهتمام بسلوك الأفراد داخل النظم الإدارية و اعتبار المنظمات العامة حقيقة اجتماعية متغيرا مستقلا في المقاربة السلوكية.

أما بالنسبة للمقاربة البيئية التي تعتبر الإدارة العامة نظاما مفتوحا وأنها لا تعمل في فراغ بل تحكمها أوضاع بيئية مختلفة (اجتماعية، ثقافية، سياسية، اقتصادية، تكنولوجية،...) ، وأنه كلما تطابق النظام الإداري مع المتغيرات البيئية السائدة كلما كانت فاعليته أكبر ، و أما المقاربة البيئية المقارنة فهي تحاول إيجاد مبادئ عامة و ثابتة قابلة للتطبيق في كل البيئات مهما كان الاختلاف موجودا.

و لكن و على الرغم من وجود كل هذه المقاربات إلا أنه لا يمكننا توظيف كل مقارنة على حدا في دراستنا وتحليلنا للإدارة العامة ، لأن كل مقارنة تناولتها من زاوية معينة وفق المدرسة التي نتمشي إليها، ولهذا جاءت مقارنة أخرى عرفت بمقاربة الجمع بين المقاربات نأخذ من كل مقارنة نقاط قوته ا فمثلا من المقاربة القانونية- الدستورية نستفيد من الجوانب القانونية التي تتحكم في التنظيم الإداري و النشاط الإداري للمنظمة ، و من المقاربة الوظيفية مختلف مراحل العملية الإدارية باعتبارها عملية ديناميكية يقوم بها الموظفون و العاملون، و كذا الاهتمام بالسلوك داخل التنظيم (المقاربة السلوكية) دون إغفال للعوامل البيئية (المقاربة البيئية)، كما يمكن الاعتماد على الدراسات و التحليل المقارن لفهم طبيعة المشكلات الإدارية في سياقاتها البيئية المتباينة (المقاربة البيئية المقارنة).

الهوامش:

- 1 عمار بوحوش و آخرون، منهجية البحث العلمي و تقنياته في العلوم الاجتماعية. عباش عائشة، رانجة زكية (محرر). برلين، المركز الديمقراطي العربي، 2019. ص 117.
- 2 المرجع نفسه، ص 127.
- 3 نبيل الحسيني النجار، عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، الإدارة العامة النظرية والتطبيق، (د.م.ن): (د.د.ن)، 1998، ص 71.
- 4 المرجع نفسه، ص 72.
- 5 إبراهيم عبد العزيز شيحا، الإدارة العامة العملية الإدارية، بيروت: الدار الجامعية، 1997، ص 138.
- 6 محمد نصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، مصر: (د.د.ن)، (د.س.ن)، ص 31-38.
- 7 لوكا الهاشمي، نظريات المنظمة، الجزائر، مخبر التطبيقات النفسية والتربوية، (د.ت.ن)، ص 53-56.
- 8 نبيل حسين النجار، عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، مرجع سبق ذكره، ص 67.
- 9 عطية حسين أفندي، مبادئ الإدارة. مصر: د.د.ن، 2002، ص 79.
- 10 المرجع نفسه، ص 187.
- 11 عبد الله أمين جماعة، الإدارة المعاصرة. القاهرة: د.د.ن، 2003، ص 49.
- 12 نبيل الحسيني النجار، عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، مرجع سبق ذكره، ص 74.
- 13 إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سبق ذكره، ص 139.
- 14 عبد الله أمين جماعة، مرجع سبق ذكره، ص 47-48.
- 15 علي محمود المبيض وآخرون، الإدارة العامة، لبنان: دار شركة الحريري للطباعة، 2008، ص 305.
- 16 محمد مهنا العلي، مرجع سبق ذكره، ص 39، 40.
- 17 Feerel Heady, Public Administration, France : second edition, 1979, p 51.
- 18 نبيل الحسيني النجار، عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، مرجع سبق ذكره، ص 76.
- 19 إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سبق ذكره، ص 145.
- 20 المرجع نفسه، ص 142.
- 21 علي محمود المبيض وآخرون، الإدارة العامة، لبنان: دار شركة الحريري للطباعة، 2008، ص 39.