

## التحليل البيئي للإدارة العامة:

### محددات التفاعل واتجاهات

### التأثير

د. مرزوقي عمر

قسم العلوم السياسية والعلاقات

الدولية كلية الحقوق والعلوم

السياسية جامعة باتنة 1

#### Abstract:

The manifestations of progress and development which touched the world has helped to consolidate the horizon of profound transformations in various institutions and departments of the state, its structures and functions, which imposed on her the adaptation and the best sponsorship to citizen and his preoccupations, because the public administration with different levels, its foundations and objectives were found to interact and correspond with the various changes and pressures which practice on her by a surrounding varied forces and factors that have a significant impact on the success and continuity of the administrative organizations, it is not possible for any public administration to put a strategy without diagnosis and evaluation the elements of its environment, to know the extent of its impact, in order to achieve its effectiveness and to ensure its stability and rationalization and quality of its directed services to all members of the society, where it became forced to find a way to adapt with its environment, which provides her the conditions of survival and success and growth, or the failure and the disappearance.

المستخلص:

مظاهر التقدم والتطور التي مست العالم ساعدت على ترسيخ أفق التحولات العميقة في

مختلف مؤسسات وإدارات الدولة، أبنيتها ووظائفها، مما فرض عليها التكيف والتكفل الأفضل بالمواطن وانشغالاته، لأن الإدارة العامة باختلاف مستوياتها، أسسها وأهدافها وجدت لتتفاعل وتتوافق مع مختلف التغيرات والضغوطات الممارسة عليها من طرف قوى وعوامل بيئية متنوعة محيطة والتي لها أثر كبير على نجاح واستمرارية التنظيمات الإدارية، فليس بوسع أي إدارة عامة أن تضع إستراتيجية ما دون تشخيص وتقييم عناصر بيئتها، لمعرفة مدى تأثيرها، في سبيل تحقيق فعاليتها وضمان استقرارها ورشادة وجوده خدماتها الموجهة لكل أفراد المجتمع، حيث أصبحت مجبرة على إيجاد سبيل للتكيف مع بيئتها التي توفر لها شروط البقاء والنجاح والنمو، أو الفشل والزوال.

#### مقدمة

إن التحول في مجال، مفهوم وظروف عمل الإدارة العامة من منطق الإدارة المغلقة إلى إدارة مفتوحة على البيئة بكل مكوناتها وما تحتويه من عناصر يمكن أن تشكل فرص لا بد من الاستفادة منها واستغلالها، أو تهديدات يجب الاستعداد لها ومواجهتها من أجل ضمان بقائها واستمرارها وتفعيل أدائها وتحسين مخرجاتها، انطلاقاً من كونها تمارس كافة أنشطتها في إطار جملة المحددات البيئية المختلفة التي تفرضها الظروف الاجتماعية، السياسية، الاقتصادية،... الخ المحيطة بها، لذلك لا بد لها من تشخيص بيئتها ومراعاة التغير فيها لمعرفة ما يجب تقديره وتغييره لتحقيق متطلبات المجتمع عامة وأهداف المنظمة خاصة، لذلك وفرنا عنواناً مركبة للبحث تتمثل في التحليل البيئي للإدارة العامة: محددات التفاعل واتجاهات التأثير، إذ لا ندعي بعنوانه كنهه التثمين القبلي أو الجزم بأهمية التحليل البيئي، وإنما اختيار منتهى هذه المساهمة والنظرو وجوديا، معرفيا وقيميما في مقاصده.

المنظمة تحدد نماذج أو طرق التصرف اللازمة لنجاح وبقاء المنظمة وتحقيق أهدافها<sup>1</sup>.

وقسم المختصون البيئة الإدارية إلى ثلاثة أقسام رئيسية تتمثل في البيئة العامة، بيئة النشاط والبيئة الداخلية للإدارة العامة، أما "إمري" و"تريست" فاعتبرا أن البيئة عنصر مؤثر على بقاء ونجاح المنظمة، وعليه سناحول الإشارة إلى المقصود بكل من البيئة الداخلية، بيئة النشاط والبيئة العامة.

• البيئة الداخلية: يقصد بها مجموعة المتغيرات أو العوامل التي ترتبط بالعاملين داخل المنظمة مثل نظام الأجور، الحوافز، التدريب، نمط القيادة والإشراف،... الخ، من العوامل الأخرى التي تحكم إطار العمل وتؤثر في سلوك الأفراد وفي إنتاجية المنظمة بوجه عام، وهذه العوامل الداخلية تنفرد بها المنظمة دون غيرها من المنظمات أي أنها تمثل المنظمة نفسها<sup>2</sup>.

• بيئة النشاط: وهي تربط المنظمة بالبيئة الكلية كما تسهل التفاعل بين البيئة الداخلية والبيئة العامة وتشمل الموردون، الموزعين، الوكلاء،... الخ<sup>3</sup>.

• البيئة العامة: هي كل العوامل التي تؤثر على كافة المنظمات العامة ولا تخضع لسيطرة إدارة المنظمة وتشمل كافة العوامل السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، التكنولوجية، ويبدو تأثير هذه العوامل في العديد من الجوانب أهمها: تحديد فرص الاستقرار والنمو، السياسات والإجراءات التنظيمية الممكنة إتباعها<sup>4</sup>.

ومن كل ما سبق يمكن القول بأن بيئة الإدارة هي مجموعة العوامل أو المتغيرات الداخلية والخارجية التي تقع داخل حدود التنظيم أو خارجه التي تؤثر على تحديد وتحقيق أهدافها بالإضافة إلى تأثيرها على فعالية وكفاءة الأداء التنظيمي تأثيرا سلبيا أو إيجابيا في المدى القصير أو الطويل.

ثانيا- أسباب الاهتمام بدراسة بيئة الإدارة

العامة:

وجل ما نصبو إليه من خلال هذا المقال هو البحث في ظاهرة حركية المتغيرات، هو محاولة الفهم والتفهم بعد التثبت من حقيقتها العلمية، والحصول في الأخير على مادة منسقة يستفيد منها القارئ الأكاديمي هذا بشكل عام، وبشكل خاص نسعى إلى التحقق من أهمية التحليل البيئي للإدارة العامة إلا أن بلوغ ذلك يأتي انطلاقا من:

- بناء وتفصيل مفهوماتي لا يكتفي بتعاريف وصفية حول متغيرات الموضوع محل الدراسة.

- الإفصاح عن وجه الحدود الحقيقية بين البيئة والإدارة العامة.

ولمعالجة موضوع بهذا القدر من الاتساع لاستيعاب العدد الهائل من المشكلات العلمية والعملية التي يكشف عنها البحث فيه، لا بد من تناول جملة العناصر التالية بالدراسة والتحليل:

أولا: بيئة الإدارة العامة: ضبط المفهوم.

البيئة لفظ شاع استخدامه كثيرا في شتى العلوم، إلا أن مفهومها يختلف من علم إلى آخر، لذلك يجب تناول تعريفات تتناسب مع دراستنا التي نحن بصددنا.

من أهم التعاريف المقدمة لبيئة الإدارة العامة: «أن البيئة التي تعمل فيها أي منظمة تنطوي على ثلاث مجموعات رئيسية من المتغيرات، المجموعة الأولى وتضم المتغيرات على المستوى القومي كالعوامل الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية، أما المجموعة الثانية فتضم متغيرات تشغيلية خاصة بكل منظمة وترتبط بمجموعة من أطراف التعامل معها ومن أمثلتها الأجهزة الحكومية، المستهلكين، تجار الجملة والتجزئة، في حين تنطوي المجموعة الثالثة على متغيرات خاصة ببيئة التعامل الداخلي للمنظمة والتي تتكون من العمال، المدراء وغيرهم». أما "إمري" و"تريست" Emery and Trist يجدان البيئة هي: «مجموعة القيود التي تحدد سلوك المنظمة، كما أن

- أن مدى تأثير المتغيرات البيئية على تنفيذ أنشطة المنظمات وتحقيق أهدافها يختلف في الدرجة وليس في النوع.

- أن كل منظمة عامة هي بمثابة حلقة ائتلاف بين مجموعة من الأطراف التي تسعى لتحقيق مجموعة من الأهداف المختلفة في طبيعتها والمتعارض كثيرا في طرق تحقيقها.

- المجتمع أو البيئة الذي تعمل في ظله المنظمة العامة يعتبر المورد الأساسي لمدخلات عملياتها من مواد أولية، أيدي عاملة، وعوامل الإنتاج هذه ما هي إلا نواتج المجتمع الذي تعمل فيه لمنظمة وهو نفس المجتمع الذي سوف تصب فيه مخرجاتها من سلع وخدمات وبالتالي فكلاهما يرتبط بعلاقات تبادلية تستهدف تحقيق أهداف كل منهما.

#### ثالثا: أنواع بيئة الإدارة العامة.

بيئة الإدارة العامة هي المجال الذي يحيط بالمنظمة ويحدث تفاعلا بين كل وحدة بها، بيئة الإدارة العامة قسمت إلى عدة تصنيفات حسب حالة موضوع المناقشة.

#### أولا- البيئة الخارجية.

ويقصد بها العوامل البيئية المحيطة بالمنظمة، وتمثل الإطار الذي تتحرك فيه ذلك أنها لا تعمل بمفردها في المجتمع الموجودة فيه، ولا تتخذ قراراتها بمعزل عن البيئة التي تعيش فيها وتظهر ديناميكية المحيط الخارجي عبر التغيرات الدائمة التي يجب اكتشافها، ملاحظتها ثم تقديرها وأخذها بعين الاعتبار لأنها تؤثر في كيفية الأداء، ويشمل كل من البيئة الإقتصادية، البيئة الإجتماعية، البيئة السياسية،... الخ.<sup>7</sup>

#### 1. البيئة السياسية:

يقصد بالبيئة السياسية للإدارة العامة كافة القوى التي تحيط بأجهزة الإدارة العامة وتتفاعل معها وينشأ بينهما علاقات تأثير وتأثر تحمل في طياتها درجات النفوذ و المشاركة ودراسة البيئة السياسية

يرجع الاهتمام بدراسة البيئة المحيطة بالإدارة العامة إلى جملة من الأسباب نذكر منها<sup>5</sup>:

- تحديد نقاط القوة والضعف في إمكانيات الموارد البشرية العاملة فعلا داخل المنظمة لتتمكن إدارة الموارد البشرية العاملة من تحديد مدى قدرتها على تلبية الاحتياجات وإنجاز إستراتيجية المنظمة العامة لتحقيق رسالتها المستقبلية.

- معرفة الفرص الاستثمارية الحقيقية المتاحة للمنظمة.

- تجنب المنظمة المخاطر المحيطة بها وتمكينها من الاستعداد لها.

- لا توجد منشأة تعمل في فراغ مهما كانت درجة الاكتفاء الذاتي الذي تتمتع به فهي جزء من هيكل اجتماعي فرعي هو بدوره جزء من هيكل أكبر هو المجتمع.

- المنظمة لا بد أن تتعامل مع غيرها من المنظمات والقوى التي تشاركها نفس البيئة وهي في ذلك تسعى إلى تحقيق القبول العام لأهدافها وسياساتها أي لوجودها وتوسعها، وحياة المنشأة لا بد أن تتوفر لها الظروف البيئية الإقتصادية والاجتماعية والسياسية الملائمة.

- إن ممارسة الوظائف الإدارية المتعارف عليها التخطيط، التوجيه، التنظيم، الرقابة، التنسيق في كل المنظمات العامة يجب أن يتم في ضوء المتغيرات البيئية المؤثرة على مدخلات ومخرجات كل منظمة.

- تتأثر أهداف المنظمة بالمتغيرات البيئية التي تعمل فيها هذه الأخيرة، ومن ثم فإنها عادة ما تضطر إلى تعديل أو تطوير أهدافها استجابة لما يكون في هذه المتغيرات البيئية من فرص أو قيود وتهديدات أو تحايل التأثير في مكونات هذه البيئة.

هذا بالإضافة إلى الأسباب التالية<sup>6</sup>.

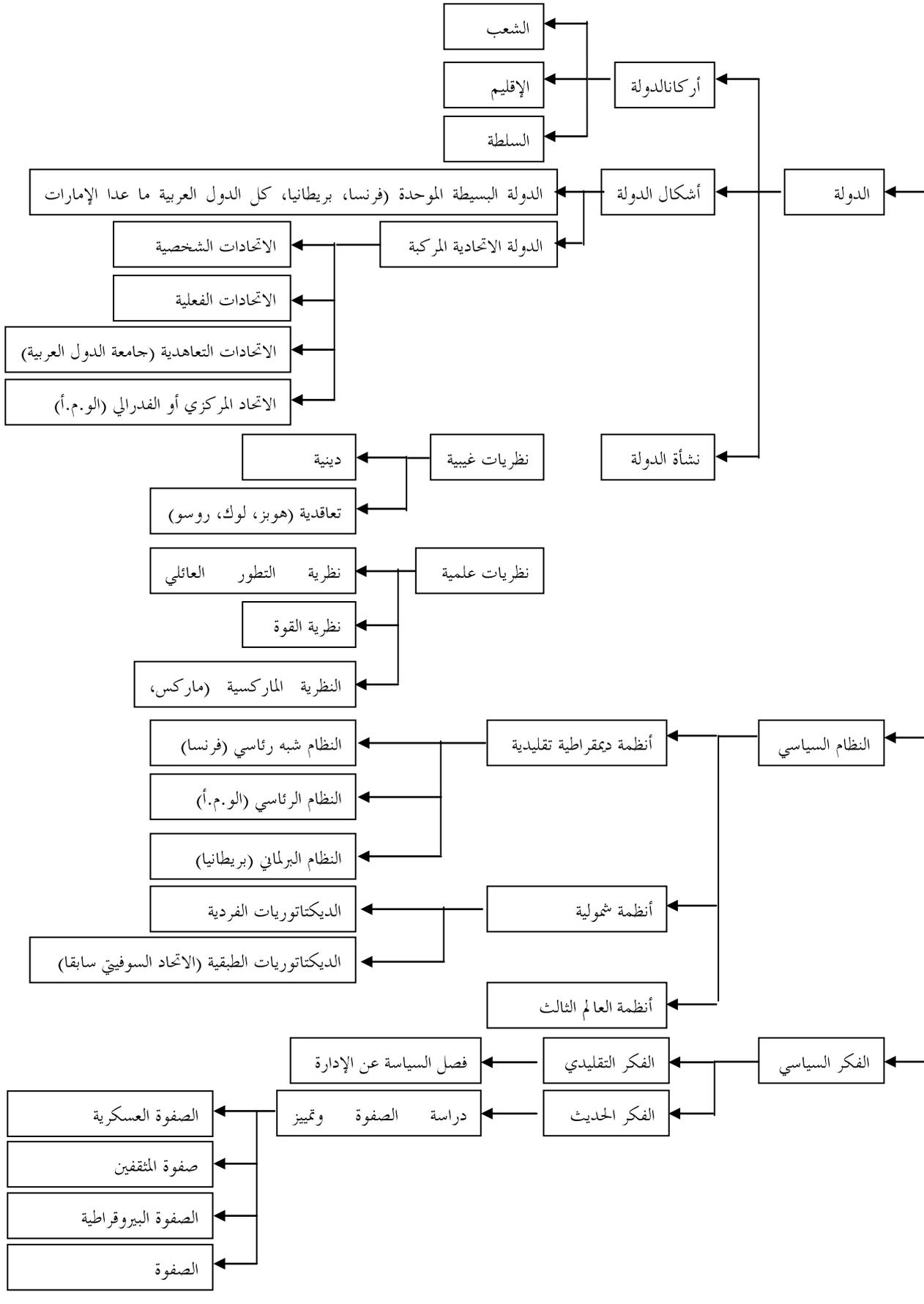
- جميع المنظمات العامة تعمل في ظل مجموعة من القيود والمتغيرات البيئية.

ضرورة تفرضها طبيعة السلطة السياسية وعلاقتها بأجهزة الإدارة العامة، فإن تفهم النظم السياسية هو السبيل إلى فهم الإدارة العامة<sup>8</sup>. لكن دور القوى السياسية في المنظمات يظهر بصورة أكثر وضوحاً في حالة المنظمات الكبيرة الحجم، من خلال زيادة التدخل الحكومي في مجال أعمال المنظمات<sup>9</sup>.

فالمحيط السياسي له تأثيره على الإدارة العامة سواء في المجال الداخلي نتيجة للأوضاع التي يفرضها التنظيم السياسي ويؤثر على المطالب والاتجاهات والآراء المختلفة داخل المجتمع، أو المجال الخارجي من حيث فرض القيود أو تسهيل استيراد مستلزمات الإنتاج أو تحديد أسواق التصدير، وعلى هذا الأساس يتعين على المديرين في المنظمات المختلفة التكيف مع النظام السياسي القائم والتفاعل معه بما يحقق لهذه المنظمات البقاء، النمو والاستقرار.

كما يؤثر شكل الدولة وطبيعة نظام الحكم على الإدارة العامة وعلى مكانة الخدمة العامة منها، كما أن مدى وجود الاستقرار الإداري في الدولة يتأثر بمدى وجود استقرار سياسي فيها، حيث تؤثر حالة عدم الاستقرار وما يحدث خلالها من اضطرابات في مناخ العمل الإداري، وتتفاقم مشكلاتها ويتراجع مستوى الأداء الحكومي، كما يؤثر الاستقرار السياسي في فاعلية الإدارة العامة<sup>10</sup>.

شكل رقم (01): يوضح تأثير البيئة السياسية على بناء وأداء الإدارة العامة.



حيث القطاعات الاقتصادية التي تضمها، والأهمية النسبية لكل قطاع فقد يكون القطاع الزراعي هو الأهم في أحد المجتمعات، وفي مجتمع آخر قد يحتل القطاع الصناعي أهمية أكبر، وعلاوة على السلوكيات الاجتماعية المرتبطة بكل قطاع، فإن الأهمية النسبية المعطاة لقطاع معين لا بد أن تنعكس على الجهاز الإداري الحكومي، ومن ثم اتجاهات الإدارة العامة في هذا المجتمع، تمتاز الإدارة العامة في المجتمعات الصناعية بكونها أجهزة بيروقراطية ضخمة كما تضم عوامل التخصص والمهارة، التدريب المستمر على نطاق واسع وتوافر القيادة الإدارية وعناصر المبادرة، وضع الكفاءة الوظيفية في مواقعها الصحيحة والترقية تتم على أساس الكفاية وتحقيق التنافس بين الموظفين من أجل زيادة الإنتاج الوظيفي، بالإضافة إلى أن الموظفين ليسوا رجال سلطة وحكم، وإنما هم في موقع الخدمة العامة فهم "خادمون" وليسوا أصحاب سلطة، أما في المجتمعات الزراعية فإن الجهاز البيروقراطي بها بسيط، لا يتضمن عناصر وعوامل التخصص، كما أن عملية الاختيار للخدمة المدنية لا تتم على أساس الكفاءة وفق أسس موضوعية تحكم معايير الكفاءة، بل في الغالب يتم الاختيار على أساس البواعث الشخصية والقبلية والإقليمية، كما أنه يتسم بعدم وجود كفاءات، ومن جهة أخرى لا يحصل أعضاء الجهاز الإداري على رواتبهم من وظيفتهم يكفي لمواجهة متطلبات معيشتهم ومن ثم فإنه يلزمهم البحث عن مصادر أخرى<sup>13</sup>.

وهناك مجتمعات تتميز بتعدد الأنشطة حيث لا يغلب عليها الطابع الزراعي أو الصناعي، كما تعطي أهمية شبه متساوية لجميع الخدمات، وفي مثل هذه المجتمعات لا بد أن تتعد مجالات العمل الحكومي بدورها ويصبح الجهاز الإداري الحكومي أكثر تعقيداً، ويرتبط بهذا المتغير أيضاً درجة التشتت الجغرافي للأنشطة الاقتصادية، هذا التشتت الذي يحدد نمط واتجاهات الخدمات العامة، فإذا كانت هناك درجة

**المصدر:** مشان عبد الكريم، دور نظام الإدارة البيئية في تحقيق الميزة التنافسية للمؤسسة الاقتصادية دراسة حالة مصنع الاسمنت عين الكبيرة، (رسالة ماجستير غير منشورة)، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس سطيف، 2012/2011، ص 108.

## 2. البيئة الاقتصادية:

تلعب العوامل الاقتصادية دوراً مؤثراً على نشاط الإدارة العامة، فالبيئة الاقتصادية للدولة والأهمية النسبية المعطاة لقطاع معين (زراعي، صناعي، خدماتي) تنعكس على نوع الإدارة، وحجمها، طبيعة أنظمتها، فالمجتمع الصناعي يختلف في متطلباته عن المجتمع الزراعي سواء من حيث الحاجة للأيدي العاملة وحجم القدرات ونوع الخدمات، وكذلك في مستوى الدخل واحتياجات الأفراد، وأياً كانت نسبة الأهمية تلك فإن توسع وظائف الدولة الحديثة في مجال الخدمات العامة فضلاً عن الوظائف التقليدية التي تؤديها، نجم عنه التزامات مالية كبيرة، ويرتبط ذلك بمستوى النمو الاقتصادي للدولة<sup>11</sup>، أي أن البيئة الاقتصادية تشكل نتيجة للتفاعلات الداخلية والدولية المعقدة في مجال الاقتصاد وتؤثر تلقائياً على وظائف المنظمات وفعاليتها كما تؤثر على الاستراتيجيات المستخدمة فيها، ويظهر هذا التأثير على التكاليف، رأس المال، الأسعار، طلب العملاء على السلع والخدمات وعلى قوة العمل المتاحة للمنظمة مع ملاحظة أن الحالة الاقتصادية تتغير من وقت لآخر في البيئة الخارجية ومن الصعوبة التنبؤ بدقة بالمتغيرات الاقتصادية المتوقعة، لكن يجب على الإدارة أخذ هذه التوقعات في الحسبان عند اتخاذ قراراتها<sup>12</sup>.

أيضاً من بين متغيرات البيئة الاقتصادية المؤثرة على بناء وأداء الإدارة العامة نجد تركيب الهيكل الاقتصادي للدولة، حيث تتفاوت المجتمعات من

مرتفعة من التشتت الجغرافي فإن الجهود الإدارية الحكومية تتجه نحو تحقيق نوع من التكامل بين الأقاليم والتوازن الإنمائي.

الأبعاد البيئية الاقتصادية السابقة الذكر لها تأثير كبير على أداء الإدارة العامة، إلا أنها ليست الأبعاد الوحيدة المؤثرة، فهناك أبعاد أخرى كتبعية النظام الإقتصادي في الدول النامية نتيجة نقص مواردها المالية، مما يضطرها إلى اللجوء للخارج وهذا ما يجعل إقتصادياتها في حالة تبعية مستمرة مع فرض قيود ضخمة على حرية أجهزة الإدارة العامة في اتخاذ قراراتها، بالإضافة إلى التكتلات الدولية التي لها تأثيرات كبيرة على أجهزة الإدارة العامة في الدول التي تنتمي إلى هذه التكتلات.

### 3. البيئة الاجتماعية والثقافية:

الإدارة العامة لا تنشأ وتنمو في فراغ بل هي كائن لا ينغزل عن المجتمع الذي توجد فيه، فالإدارة العامة تؤثر وتتأثر بمجتمعها، فالبيئة الاجتماعية يقصد بها دراسة وفهم كيف يفكر الناس في المجتمع وما أثر ذلك على استراتيجيات الإدارة العامة<sup>14</sup>، ولكل مجتمع بيئة اجتماعية تميزه عن المجتمعات الأخرى، كما أنها في نفس الوقت تختلف من زمن لآخر داخل نفس المجتمع وبالتالي وجب على أجهزة الإدارة العامة دراسة أبعاد البيئة الاجتماعية للمجتمع الذي تتواجد فيه، وتشمل ضمن هذه الأبعاد العادات والتقاليد، النظم الاجتماعية، القيم السائدة في المجتمع،... الخ، وهي بمثابة قاعدة فكرية تحدد على أساسها سمات المجتمع وتعالج مشاكله وقضاياها، كما تسن بموجبه قوانينها وأنظمتها<sup>15</sup>.

من أهم أبعاد البيئة الاجتماعية ذات التأثيرات القوية على الإدارة العامة ما يلي:

أ. النمو السكاني: الزيادة المستمرة في السكان يصاحبها احتياجات متعددة سواء من السلع أو الخدمات، كما تؤثر على الإدارة العامة حيث يعتبر حجم السكان هو أحد المؤشرات التي تحدد سياسة

ب. التنظيمات الاجتماعية: تمثل التنظيمات الاجتماعية الركيزة الأساسية داخل المجتمع فهي تلعب دوراً أساسياً في إعادة ترتيب الأفراد في سلم التدرج الاجتماعي/المني للمجتمع فضلاً عن الدور المباشر في تشكيل حياة الأفراد وعلاقاتهم داخل المجتمع من جراء عملية التنشئة التنظيمية والسلوك طبقاً لقواعد ولوائح رسمية، بالإضافة إلى تحديد مستوى العلاقات بين الأفراد عبر التسلسل الهرمي للسلطة Hierarchy داخل التنظيمات الرسمية<sup>17</sup>.

يمكن القول بأن هناك نوعين من التنظيمات الاجتماعية السائدة في المجتمعات وهي التنظيمات الأولية تتكون من العائلة أو القبيلة تسود عادة في المجتمعات المتخلفة، أما النوع الثاني فهو التنظيمات الثانوية مثل المنظمات النقابية، الأحزاب السياسية، المنظمات الاقتصادية،... الخ، وتسود هذه التنظيمات في المجتمعات الأكثر تقدماً، حيث تؤثر طبيعة هذه التنظيمات على أداء أجهزة الإدارة العامة، ففي ظل النوع الأول تعطى الوظائف على أساس درجة القرابة والعوامل الشخصية ليس على أساس الكفاءة كما يحدث في المجتمعات المتقدمة.

ج. القيم والاتجاهات السائدة: تعتبر القيم والاتجاهات السائدة في المجتمع موجهات للسلوك وتختلف من بيئة إلى أخرى، تظهر أثارها بشكل واضح

يقومون به من مهام وأعمال، ففي بعض المجتمعات لا يمثل الإنجاز في العمل شيئا مهما وهدفا يسعى إليه الأفراد، وفي بعض المجتمعات يمثل الإنجاز والنجاح في أداء العمل شيئا يسعى الأفراد في المجتمع إلى تحقيقه لأنه يمثل قيمة .

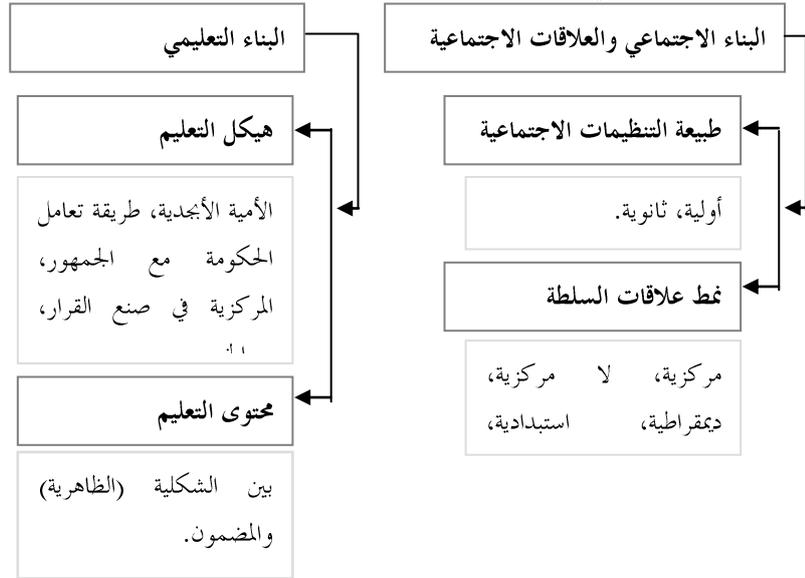
\* المدى الزمني للقرارات والتصرفات، حيث تتفاوت المجتمعات من حيث المدى الزمني الذي تغطيه تصرفات وقرارات أفرادها، ففي المجتمعات التي تخطط لفترات زمنية طويلة وتزن آثار تصرفاتها في المدة البعيدة، تميل معايير تقييم أدائها إلى الاقتراب من المؤشرات طويلة الأمد كالنمو والاستقرار، أما المجتمعات التي تنحصر اهتماماتها في الأمد القصير وتعيش حبيسته فمن المتوقع أن تتمثل مؤشرات النجاح بها في مجموعة لمقاييس قصيرة الأجل مثل مدى تحقيق معدلات الأداء، رقم الأعمال وغيرها.

\* الخصائص الذهنية، حيث ينعكس تفاوت المجتمعات في درجة المرونة والتعددية الذهنية على أسلوب النظر لمقاييس نجاح وفعالية المنظمات الموجودة بها، ففي المجتمعات التي تتمركز أفكار أفرادها ومعتقداتهم حول مفاهيم أحادية البعد بسيطة التركيب لا تحمل تنوعا أو تعارضا، تميل معايير التقييم فيها إلى الجمود والوحدة والبساطة الإدراكية، أما في ظل المجتمعات التي تتميز بغايات مثل هذا التعصب والجمود الإدراكي، فمن المتوقع أن تميل إلى الأخذ بمجموعة من المعايير ذات الأبعاد المتعددة، هذه التعددية الذهنية تنتج رؤية أكثر واقعية وشمولية للمنظمات.

\* أما بالنسبة للبناء التعليمي فلا شك أن شيوع نسبة عالية من الأمية يحدد المستوى الثقافي للعاملين، على وجه الخصوص المستويات الوظيفية الدنيا لهم، وشيوع هذه الظاهرة يفرض استخدام وسائل اتصال غير مكتوبة، فضلا عن الحد من عدد الأفراد الأميين الذين يقعون تحت الإشراف المباشر

في سلوك العاملين بالإدارة العامة، يتم اكتسابها من خلال عملية التنشئة الاجتماعية عبر وسائط تربوية متعددة منها الأسرة، المدرسة وغيرها من المؤسسات الاجتماعية الأخرى، هذه القيم والاتجاهات تختلف من المجتمع الريفي عنها في المجتمع الحضري أو المدينة، إلا أن الأکید أن هذه القيم لها تأثير واضح على الإدارة العامة لذلك ينبغي تفهم هذه القيم جيدا باعتبارها موجبات للسلوك ولتعديل هذا السلوك يقتضي أولا تعديل القيم والاتجاهات السائدة، فإذا ما تغيرت تلك القيم تغيرت معها السلوك<sup>18</sup>.

غير أن الأبعاد البيئية الاجتماعية السابقة ليست العوامل الوحيدة المؤثرة على أداء الإدارة العامة فهناك أبعاد أخرى يمكن إيضاحها في الشكل التالي:



شكل رقم (02) يوضح تأثير البيئة الاجتماعية والثقافية على بناء وأداء الإدارة العامة.

بالإضافة إلى الأبعاد السابقة الذكر، الشكل السابق شمل أبعادا أخرى لها تأثيرا كبيرا في أداء الإدارة العامة من بينها:

\* دافع الإنجاز، حيث تتفاوت أهميته النسبية التي يعطيها أفراد المجتمع لمؤشر النجاح في أداء ما

وبصفة عامة فإن أجهزة الإدارة العامة في هذه الدول لا تلتزم بإستراتيجية تكنولوجية واضحة ومعلنة، وإزاء هذا العجز في التكنولوجيات المحلية لهذه الدول، تصور المسؤولين أن الحل الوحيد ليس دعم عملية بناء القدرة التكنولوجية الذاتية وإنما استيرادها جاهزة من الغرب بصفة خاصة، وعملية النقل هذه لها تأثيرات كثيرة على عمل أجهزة الإدارة العامة، عملية نقل التكنولوجيا من الدول المتقدمة إلى الدول الأقل تقدماً تأخذ شكلين:

أ. النقل الأفقي للتكنولوجيا: يقصد به نقل الطرق والأساليب التكنولوجية من الأولى إلى الثانية دون إجراء أي تعديلات أو محاولة تكييفها مع الظروف الاجتماعية، الاقتصادية والبيئية في الدول الأقل تقدماً.

ب. النقل الرأسي للتكنولوجيا: وهو إجراء تعديلات ومحاولة تكييف الطرق والأساليب مع الظروف المحلية ويتم النقل وفق عدة قنوات من بينها الاستيراد، الاستثمارات الأجنبية المباشرة، المشاريع المشتركة،... الخ.

وعليه لا تستطيع أي إدارة عامة، أن تنجح بدون الاستجابة إلى المتغيرات التكنولوجية التي تحدث، ولذلك لا بد أن تتعامل مع المتغيرات التكنولوجية بجدية وإدراجها ضمن استراتيجياتها الحالية والمستقبلية.

5. البيئة القانونية: تعمل المنظمات العامة في ظل تشريعات تضعها السلطة التشريعية وتصبح واجبة الأداء والتنفيذ ولا يجوز أن تخرج هذه المنظمات عنها، رغم أن هذه التشريعات ترتب حقوقاً وواجبات للأفراد والهيئات، إلا أنها من جانب آخر تشكل إطاراً يقيد كثير من السلطات داخل المنظمات، من بين هذه القوانين الخاصة بساعات العمل، قوانين الحد الأدنى للأجور، قوانين خاصة بإنشاء النقابات،... الخ، هذه التشريعات تشكل تأثيراً على

لرئيس واحد، وضيق نطاق الإشراف يترتب عليه تعدد مستويات السلطة التنفيذية ودرجة الإشراف والرقابة التفصيلية والمباشرة على الأداء، وعلى النقيض فإن ارتفاع درجات التعليم والثقافة يمكن من استخدام نطاق الإشراف الواسع الذي يؤدي إلى قلة عدد المستويات الإدارية، فضلاً عن غياب الحاجة إلى التدخل التفصيلي والمباشر في مسار الأداء من قبل الرئيس، بالإضافة إلى انعدام الاستغراق في تفاصيل العمل والمشكلات اليومية من قبل الإدارة العليا، ومما لا شك فيه أن توفر هذه الظروف يزيد من النظرة الكلية الشاملة للمنظمة والنظرة المستقبلية التي يتطلبها التخطيط واستبدال النظرة الجزئية قصيرة الأمد بأخرى طويلة الأجل.

4. البيئة التكنولوجية: يعرف قاموس أكسفورد كلمة التكنولوجيا بأنها تعني العلم الذي يدرس أساليب أداء المهنة، وبصفة عامة يفضل استخدام كلمة التكنولوجيا للإشارة إلى المجموع الكلي للمعرفة المكتسبة والخبرة المستخدمة في إنتاج السلع والخدمات في نطاق اجتماعي اقتصادي معين من أجل إشباع حاجات المجتمع<sup>19</sup>، فالبيئة التكنولوجية تتمثل في كل ما يتأثر بالتكنولوجيا في مجال بيئة العمل وهذه المنظومة هي حصيلة أو نتاج التعامل بين المجتمعات والبيئة<sup>20</sup>، كما تشير إلى مستوى المعرفة الفنية المستخدمة في المجتمع لمساعدته على إشباع حاجاته، ويختلف هذا المستوى باختلاف درجات التقدم والتخلف، ففي الدول المتقدمة نجد أن تطور المعرفة التكنولوجية قد انعكست آثارها على وجود مبتكرات حديثة ومتطورة باستمرار في التجهيزات والألات ووسائل إشباع الحاجات، أما في الدول النامية نجد أن انخفاض مستويات المعرفة التعليمية ونقص المهارات والقدرات انعكست آثارها على الوسائل المستخدمة واعتمادها على الوسائل البدائية في الإنتاج.

نظر المؤسسة هو العميل الفعلي الذي تدركه وتعمل على الحفاظ عليه وكسب ولائه الدائم، أو العميل الذي تهدف المؤسسة إلى جذبته أو التنبؤ به.<sup>25</sup>

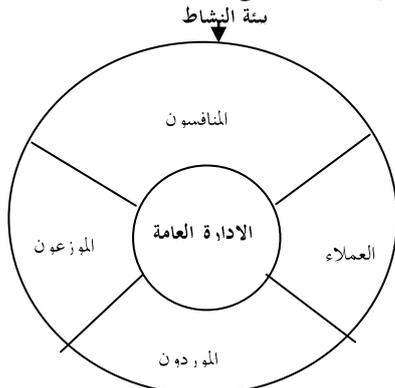
فالعميل قد يكون فرد أو مؤسسة أخرى لديهم تصور ومعلومات عن السلع والخدمات لكنهم مترددون في شرائها كذلك المؤسسة تقوم بدراسة هؤلاء الزبائن وتحديد الزبائن المتوقعين وذلك بهدف تحويلهم إلى عملاء أعضاء حيث تقوم المنظمة بتطبيق برنامج يطلق عليه برنامج العضوية هذا البرنامج يقدم مجموعة من المنافع للعملاء المميزين بهدف كسبهم كزبائن دائمين.<sup>26</sup>

3. المنافسون: من أبرز العوامل التي تؤثر في القرارات الإستراتيجية قوى المنافسة داخل الصناعة أو الخدمة التي تعمل فيها المنظمة،<sup>27</sup> وللتفوق والتميز على منافسيها المنظمة مطالبة بمعرفة والإلمام بكل ما من شأنه أن يساهم في تدعيمها لبناء قدرة تنافسية بالحرص على تقديم السلع والمنتجات والخدمات بجودة عالية.<sup>28</sup>

4. الموزعون: يتناول التوزيع كافة الأنشطة المتعلقة بتدفق وانسياب المنتجات من المنتج إلى المستهلك النهائي أو المنظمات المشتريّة عبر قنوات توزيعية متنوعة، فهي عبارة عن مجموعة من المنظمات والأفراد التي تملك وتساعد على نقل ملكية سلعة أو خدمة معينة خلال تدفقها من المنتج إلى العميل في السوق المستهدف.<sup>29</sup>

الشكل التالي يوضح أهم أبعاد بيئة نشاط المؤثرة على أداء الإدارة العامة:

شكل رقم (04): يوضح بيئة نشاط الإدارة العامة.



التنظيمات وعلى أسلوبها في أداء أعمالها لتحقيق أهدافها.<sup>21</sup>

6. البيئة العالمية: تلعب التغيرات في البيئة الدولية والعالمية دورا بارزا ومؤثرا على منظمات الأعمال بسبب قدرتها على إتاحة الفرص وخلق التهديدات معا، وينطوي تحت العوامل الدولية كل من التحالفات الإستراتيجية بين الشركات، التكتلات الاقتصادية الدولية، الحروب والمنازعات الدولية، الكوارث الطبيعية، الأزمات الاقتصادية والسياسية والتطورات التكنولوجية السريعة.<sup>22</sup>

ثانيا- بيئة النشاط :

تعرف هذه البيئة بمجموعة القوى والظروف التي تنبع من الموردين، الموزعين المنافسين والعملاء التي تؤثر في قدرة المنظمة على تأمين مدخلاتها وتصريف مخرجاتها على أساس يومي، أسبوعي، وشهري، لذلك يكون لبيئة النشاط تأثيرا قويا على قرارات المديرين في الأجل القصير.

1. الموردون: تحتاج المنظمة للحصول على مواردها من البيئة أن تحدد الموردون الذين لديهم الخدمة المطلوبة<sup>1</sup> والمورد قد يكون شخص أو منظمة أخرى (منتج، موزع، تاجر... الخ) يسعى لتقديم منتج أو خدمة معينة، المورد يمكن أن يكون داخل أو خارج المنظمة<sup>23</sup>، لاشك أن الموردين يؤثرون في القرارات الإستراتيجية للمنظمة حيث أن اختيار المورد المناسب يعتبر قرارا إستراتيجيا من جانب المنظمة والذي يؤثر على قرارات التصنيع، جودة الإنتاج، مستويات المخزون،... الخ.<sup>24</sup>

2. العملاء: تعني كلمة العميل في الأصل اللاتيني Pater أي الأب أو الحامي أو المساعد أو المساعد، أو المحسن، أمانى الاصطلاح الحديث فتعني الزبون أو العميل، أي الشخص الذي يتعامل مع المؤسسة بصورة منظمة سواء كان داخلها أو خارجها فهو يعد المشتري الحالي المتوقع الذي يحتاج إلى المنتج، ولديه رغبة في شراء ذلك المنتج، أي أن العميل من وجهة

### ثالثا. البيئة الداخلية للإدارة العامة:

تعد البيئة الداخلية للإدارة كل ما يقع داخل حدود المنظمة وتخضع لرقابة الإدارة العامة، أي المجال الذي تنصهر فيه العمليات والمهام اللازمة لتحقيق أهداف المنظمة، فهي تؤثر بدرجة أو بأخرى فيها كما تتحكم في سلوكها، لذا وجب عليها دراسة وتحليل بيئة عملها الداخلية من أجل تحديد نقاط القوة والضعف لأن كلاهما مفيد، فالأولى تساهم في بناء الاستراتيجيات للاستفادة من الفرص ومواجهة التهديدات والثانية تعد في الأصل تهديدا للمنظمة إذ لم تعمل المؤسسة على تعديلها، وبالتالي لا تستطيع أي مؤسسة مواجهة التهديدات واقتناص الفرص ما لم تتوفر لديها الإمكانيات الداخلية لذلك، فهي تقوم بإلقاء نظرة فاحصة على التنظيم من الداخل لتحديد مستويات الأداء ومجالات القوة والضعف<sup>30</sup>.

البيئة الداخلية هي جميع العوامل والخصائص الداخلية للمنظمة التي يعمل بها الموظف مثل الأنظمة، إجراءات العمل، الرواتب، الجزاءات، الحوافز المادية والمعنوية، العلاقات السائدة في بيئة العمل، كما تتأثر البيئة الداخلية للإدارة العامة بالأنظمة والإجراءات، أنماط القيادة والاتصالات والتقنية المستخدمة، كما تؤثر على عناصر العملية الإدارية كافة من خلال جلب البيئة المفترزة أو الراضية والمثبطة، لا تقتصر بيئة الداخلية على الأنظمة والإجراءات بل تتضمن البيئة المادية المتوفرة داخل مقر العمل من ضوء، درجة حرارة، إضاءة وأدوات مساعدة<sup>31</sup>.

يتضح مما سبق أن البيئة الداخلية للإدارة العامة تنطوي على:

1. بيئة العمل التنظيمية والوظيفية وتتضمن الأنظمة، الإجراءات، أنماط القيادة، الرواتب، العلاقات السائدة داخل بيئة العمل، القيم والاتجاهات السائدة،... الخ.
2. بيئة العمل المادية تشغل الضوضاء،... الخ.

تتسم البيئة الداخلية للإدارة العامة بعدة خصائص تؤثر على أدائها من بين هذه الخصائص نذكر ما يلي:

\* **الهيكل التنظيمي:** يهيا الهيكل التنظيمي المرنة بيئة تنظيمية أفضل تساعد على رفع مستوى الالتزام التنظيمي من خلال تحديد خطوط السلطة والمسؤولية مع إتاحة قدر أكبر من اللامركزية مما يمنح العاملين قدرة أكبر على الإبداع والابتكار ويزيد من فرص نمو الالتزام التنظيمي، بخلاف الهيكل التنظيمي الجامد أو المتصلب الذي يعوق تأقلم العاملين مع البيئة المحيطة ويخفض مستوى الالتزام التنظيمي<sup>3</sup>.

\* **القيم والمبادئ:** القيم هي تلك المعتقدات والمبادئ القوية التي تعد دليلا يقود التخطيط والأداء للمنظمات وهي توفر إطار العمل الأخلاقي الذي يسمو عن كونه مجرد سياسة عمل، أي مجموعة المبادئ الأخلاقية والقيم وأنماط السلوك المقبولة التي تضعها المنظمة في إطار يحكم تصرفات وسلوك الإدارة والعاملين بها وتحدد المنظمة الإطار الأخلاقي الذي يوفر لها مقومات النجاح في تقديم خدماتها، أما المبادئ هي العوامل التي تقود سلوك المنظمة وترعى تطورها وتطبيق سياساتها، وعلى الرغم من أن لكل منظمة مبادئها التي تفهمها ضمنا فإنه كثيرا ما يكون من المفيد الإعلان بوضوح وبشكل جلي عن تلك المبادئ الخاصة بالمنظمة وكثيرا ما ترتبط المبادئ بثقافة إدارية عالية الجودة والتي تتضمن إتباع الصواب منذ الخطوة الأولى وتحقيق الرضا للعملاء والتطور المستمر للأداء، وجملة هذه المبادئ<sup>33</sup>:

- تعمل كمنهج معياري يتخذ في ضوءه قرارات المنظمة على كافة مستوياتها.
- توجه عجلة القيادة إلى وضع الأنظمة والمهارات المطلوبة.
- تعبر عن معتقدات رئيسية حول الظروف التي تعمل.

التهديدات التي تؤثر سلباً على مكاسب المنظمة في ضوء استمرار متطلبات العمل الروتينية التي تتركس الملل وتحد من الإبداع.<sup>35</sup>

\* العوامل المالية والمحاسبية: تتكون هذه العوامل من:<sup>36</sup>

- بيان المتغيرات في الموقف المالي: هو كشف حساب بالمتغيرات لمعرفة سبب تغير الموقف المالي للمنظمة خلال فترة محددة، كما يوضح الأنشطة الاستثمارية والتمويلية طويلة الأجل.

- تحليل مفصل لمصادر استعمال رأس المال العامل، وبيان التدفق النقدي المتوقع.

- تحديد عناصر القوة والضعف الموجودة في ميزانية المنظمة.

- نتائج تحليل النسب المالية كأداة سريعة لمعرفة الإستراتيجية المالية.

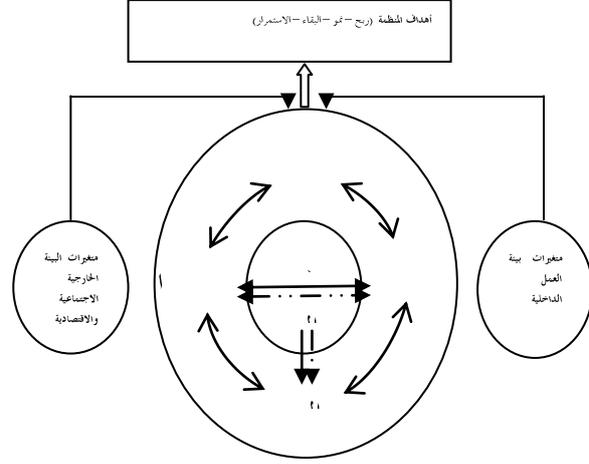
وعليه فإن البيئة الداخلية هي التي تستطيع المؤسسة التحكم فيها والتأثير عليها وتغيرها وفق ما تحتاجه لصياغة استراتيجياتها والتي من خلالها تتمكن الإدارة من تسيير مؤسستها بفعالية أكبر وأدق.<sup>37</sup>

بعد التعرف على الأنواع المختلفة لبيئة الإدارة العامة والتطرق إلى أهم النقاط الأساسية في كل منها نجد أن البيئة تلعب دوراً مهماً في حياة المنظمة بما لها من تأثير عليها سواء من حيث بقائها واستمرارها أو أداء العاملين داخل المنظمة، والشكل التالي يوضح أبعاد البيئة للإدارة العامة.

\* الاتصال داخل المنظمة: تمثل المنظمة كياناً اجتماعياً يضم أفراداً يشكلون جماعات العمل المختلفة من أجل إنجاز العمل في جميع مجالات وأنشطة المنظمة المختلفة، والعنصر الحيوي والمحوري في حركية وديناميكية الجماعة هو التفاعل والاتصال بين أفرادها، ويمثل الاتصال الشريان الذي يغذي المنظمة بالمعلومات مما يسمح بتبادل الآراء، الأفكار، المعلومات،... الخ، إن الاتصال الفعال هو مفتاح نجاح المنظمة وعليه يتوقف بقاؤها، فبدون الاتصال لا يعرف الموظفون ماذا يعمل زملائهم ولا تستطيع الإدارة أن تتسلم المعلومات عن المدخلات التي تحتاجها وبدون الاتصال يصبح التنسيق بين أعمال الوحدات والأفراد مستحيلاً مما يحول دون تحقيق التعاون المرجو داخل المنظمة، ومن ناحية أخرى الاتصال الفعال يؤدي إلى تحسين أداء العامل ويوفر له رضا أكبر في العمل، بحيث يسمح للفرد بأن يتفهم عمله بصورة أفضل، ويشعر بمشاركة أكبر فيه.<sup>34</sup>

\* المناخ التنظيمي: يشكل المناخ التنظيمي الحصيلة لكل عوامل البيئة الداخلية كما يفسرها ويحللها العاملون فيها والتي تظهر تأثيراتها على سلوكهم وعلى معنوياتهم وبالتالي على أدائهم وانتمائهم للمنظمة التي يعملون بها، لذلك يساهم المناخ التنظيمي الإيجابي في تعميق مفهوم الالتزام التنظيمي لدى العاملين من خلال ما يضيفه على الهيكل التنظيمي من مرونة تزيد من قدرته على الاستجابة والتأقلم مع متغيرات الظروف الداخلية والخارجية، فضلاً عن إثارة التحدي لدى العامل فتدفعه إلى التجربة والابتكار والإبداع، والسعي للإنجاز للحصول على المكافأة أو الترقية التي يوفرها المناخ التنظيمي الإيجابي، بخلاف المناخ التنظيمي السلبي الذي يخفف الالتزام التنظيمي بسبب جموده وضعف قدرته على الاستجابة والتأقلم مع متغيرات الظروف الداخلية والخارجية، مما يحد من قدرة العاملين على مواجهة

**شكل رقم (05): يوضح وظائف الإدارة وأهداف المنظمة والبيئة.**



**المصدر:** عبد الغفار فتحي، عبد السلام أبو نحف، تنظيم وإدارة الأعمال، لبنان، الدار الجامعية، 1992، ص 14.

**رابعاً: اتجاهات تأثير البيئة على الإدارة العامة**

**1- مدخلات البيئة: العوائق والمشكلات**

إلا أن الإدارة العامة عند تحليلها للبيئة المحيطة بها تتعرض لجملة من المشاكل نذكر منها:<sup>38</sup>

أ. عدم استقرار الأنظمة السياسية حيث تبدوا ظاهرة عدم استقرار الأنظمة السياسية في الدول النامية واضحة من خلال ما شهدته معظم الدول الإفريقية والآسيوية واللاتينية من انقلابات عسكرية بعد استقرارها وبدلاً من أن تعمل هذه الانقلابات على إحداث تغيير وتطوير في الأساليب البيروقراطية الموجودة، فإنها ساهمت إلى حد كبير في تدعيمها وتكريسها سواء من حيث بنائها أو من حيث أساليب ممارستها للعمل والمفاهيم التي قامت عليها، ومثل هذا الوضع أفقد التنظيمات الإدارية في هذه الدول استقرارها واستمراريتها.<sup>39</sup>

ب. الموارد الاجتماعية وما يرتبط بها من عادات وتقاليد، هناك الكثير من الأوضاع والظواهر الإدارية السلبية النابعة من العادات والتقاليد السائدة في مجتمعات الدول النامية والتي تنعكس آثارها على القيادات في أجهزتها الإدارية وتحد من فعاليتها وأهم هذه الظواهر:

\* الموارد الاجتماعية المختلفة التي تولدت نتيجة للسيطرة على هذه الدول في عهود الاحتلال ومنها بعض المفاهيم في مجال الإدارة<sup>40</sup>.

\* التركيب الطبقي وتفاوت المستويات الاقتصادية السائدة في مجتمعات هذه الدول، وتأثير ذلك على نظم التعيين والترقية، وعلى خلفية القيادات الإدارية ومدى تفهمها للأهداف العامة لمجموع المواطنين، فإذا كانت القيادة حكراً على طبقة م داخل المجتمع نجد أن الجهاز الإداري في ذلك المجتمع يتحول برمته إلى أداة متحيزة لخدمة مصالح تلك الطبقة وضمان امتيازاتها الاقتصادية والنفعية على حساب مصالح مجموع المواطنين وسوء مستوى معيشتهم.

\* بعض العادات والتقاليد والأعراف وأنماط السلوك الاجتماعي السائدة في معظم مجتمعات الدول النامية وآثارها السلبية على الإدارة العامة وعلى القيادات بشكل خاص، ومن أبرز الظواهر السلبية النابعة من هذه الأوضاع نجد:

- الوساطات وأشكال المحاباة التي تتم بدوافع حزبية أو طائفية أو مذهبية وتؤدي إلى إقحام هذه الأمور في العمل الإداري وعلى حسابه.

- بعض أنماط العلاقات الاجتماعية والعرف الاجتماعي التي تؤدي إلى تحول بعض القرارات الإدارية إلى شعارات كالقرارات القاضية بمنع زيارات الخصوصية بمقر العمل<sup>41</sup>.

- الاحتكاك بين المصالح العامة والمصالح الخاصة الذي غالباً ما يكون سببه الانحراف، ويؤدي هذا

والتفسيرات بشكل متتابع دون اطلاع المديرين عليها، وبناء قراراتهم على أساس النصوص في صورتها قبل التعديل أو التفسير مما يسبب تناقض أو تعارض القرارات مع الأنظمة واللوائح.

د. عدم الاستفادة من التقدم العلمي والتكنولوجي في مجال الإدارة أي انغلاق بعض الدول وإدارتها عن تجارب الإدارة والبحث وعدم الاستفادة من التكنولوجيا وتنقسم عوائق نقل التكنولوجيا للاستفادة منها في مجال الإدارة إلى نوعين، النوع الأول عوائق تتعلق بالدول الطالبة للتكنولوجيا إذ أن هذه الدول تنقصها المعرفة، والنوع الثاني عوائق تتعلق بالدول الناقلة للتكنولوجيا ومعها الشركات العالمية متعددة الجنسيات المسيطرة على تصدير العلم والتكنولوجيا وهل هي مستعدة لنقل التكنولوجيا أم لا.

من خلال المشاكل السابقة الذكر التي تتعرض لها الإدارة مع البيئة المحيطة بها، نلاحظ أن أهمها يتمثل في عدم استقرار الأنظمة السياسية والانقسامات داخل المنظمة بالإضافة إلى الموارد الاجتماعية وما يرتبط بها من عادات وتقاليد بالإضافة إلى عدم الاستفادة من التطور التكنولوجي.

ثانياً- تأثير البيئة على نشاط الإدارة العامة:

يعمل التنظيم في بيئة مختلفة، وتلك البيئات هي التي تحدد مواصفاته وخصائصه ومهما كان نوع البيئة فهي التي توفر الفرص للمنظمات التي تساعدها في النمو وتساهم في خلق الطلب على سلعها وخدماتها، وتؤثر البيئة في المنظمة من خلال المدخلات والعمليات والمخرجات فتأثيرها يكون في المدخلات المادية، البشرية، والمعلومات، كما تؤثر في سير العمليات وفي مدى تقبل المخرجات من سلع أو خدمات كما تؤثر على التوازنات الداخلية للمنظمة<sup>1</sup>، وفي الوقت ذاته هناك تأثير للمنظمة في البيئة من خلال استثمارها للموارد المالية والبشرية وكذلك من خلال العمليات والتكنولوجيا المستخدمة في الإنتاج

الاحتكاك إلى تغيير قرارات القيادات الإدارية من قرارات تخدم المصلحة العامة إلى قرارات خاصة.

- انفراد المسؤول باتخاذ القرار أحيانا نتيجة الاعتزاز بالكبرياء والغرور أو الرغبة في الظهور بمظهر المتمتع بالسلطة أو نتيجة ممارسة السلطة الممنوحة له لصالح الأصدقاء والأنصار.

- شيوع بعض أنماط السلوك الاجتماعي في مجتمعات الدول النامية ومنها الدول العربية وانعكاس هذه الأنماط من السلوك على قيادات الأجهزة الإدارية والعاملين فيها ومن أمثلة ذلك المحسوبية، الكذب، الخوف، الانتهازية، اللامبالاة، الخ<sup>42</sup>.

ج. غموض وجمود الأنظمة واللوائح حيث تلعب هذه اللوائح والأنظمة دورا هاما في تنظيم وضبط العلاقات بين الأفراد الجهاز الإداري لتمكينه من ممارسة نشاطه وتحقيق أهدافه، وفي مجال القيادة الإدارية تحدد هذه الأنظمة واللوائح سلطات المديرين والسياسات التي يجب الالتزام بها إلا أن هذه الأنظمة يمكن أن تكون أكثر فعالية لتمكين القادة من ممارسة مهامهم بفاعلية، كما يمكن أن تكون عاكفا خطيرا يحول دون ذلك، ومن أهم المشاكل النابعة من الأنظمة واللوائح التي تواجه القيادات الإدارية في الدول النامية ما يلي<sup>43</sup>:

- جمود وتعقد الأنظمة واللوائح إذ أن عدم مرونة الأنظمة واللوائح بالشكل الذي يساعد على مواجهة متطلبات العمل الإداري، والإسراع في اتخاذ القرارات المناسبة كل المشاكل خاصة الطارئة منها بشكل عقبة رئيسية تحد من سلطة المدير.

- غموض اللوائح الذي يؤدي بالمدير إلى الاجتهاد في إيجاد البدائل التي يراها مناسبة لكل مشكلة تواجهه.

- كثرة التعديلات والتفسيرات ذلك لان الإفراط في تعديل وتفسير نصوص الأنظمة يؤدي بالمدير إلى الاجتهاد في إيجاد الحلول للمشاكل التي تواجهه والذي يحصل في الواقع العملي أن تتم التعديلات

ب. اضطراب البيئة: عادة ما تواجه المنظمات ظروفًا تؤدي إلى اضطراب البيئة وتأثير مثل هذا النوع من الظروف يترتب عليه أزمات يمكن أن تكون مدمرة للمنظمة خاصة في حالة كون الإدارة غير مهيأة لمواجهتها، ولذلك أصبحت إدارة الأزمات في الوقت الحاضر أسلوبًا جديدًا من أساليب الإدارة الحديثة<sup>45</sup>.

ثالثًا- مخرجات النشاط الإداري: القدرة على

#### التأثير في البيئة

رغم أنه في حالات كثيرة تكون تغيرات البيئة خارج نطاق سيطرة المنظمة، إلا أنها قد تكون نتيجة مباشرة لتصرفات المديرين داخل المنظمات، حيث أن المنظمة تعمل كنظام مفتوح تأخذ مدخلاتها من البيئة وتحولها لمخرجات (سلع وخدمات) تقوم بتصريفها داخل البيئة، فإن علاقة المنظمة بالبيئة تعتبر علاقة ذات اتجاهين أي علاقة تبادلية، فالمنظمة تؤثر في البيئة وتتأثر بها.

إن استجابة المنظمات للمشاكل، الفرص والتهديدات البيئية تعتمد في الأساس على خمسة طرق وهي<sup>46</sup>:

أ. إدارة المعلومات: طبقاً لهذه الطريقة تهتم الإدارة بالأحداث البيئية ومحاولة التقييم المستمر لها وتفسيرها، ثم توصيل هذه المعلومات للمستويات الإدارية للمنظمة ومثال ذلك تكليف رجال البيع ووكلاء الشراء بذلك.

ب. الاستجابة الإستراتيجية: قد تكون هذه الاستجابة في شكل التوقف عن عمل معين، أو تغير طفيف في موقف المنظمة، أو الانتقال إلى إستراتيجية جديدة تماماً، وبشكل عام تغير حالة الأسواق هي العامل المحدد للاختيار.

ج. الانضمام، الامتلاك، التحالف: يعني الانضمام اندماج شركتين أو أكثر في شكل شركة واحدة جديدة، أما الامتلاك فيعني شراء منظمة لمنظمة أخرى مع الاستمرار في مزاوله نفس النشاط، وعن التحالف

ومن خلال تدريب وتنظيم العاملين فيها، وتؤثر أيضاً من خلال المخرجات التي تلي حاجات ورغبات المستقبلين، وهنا تبرز أهمية الهيكل وعلاقات التنسيق في المنظمة<sup>44</sup>.

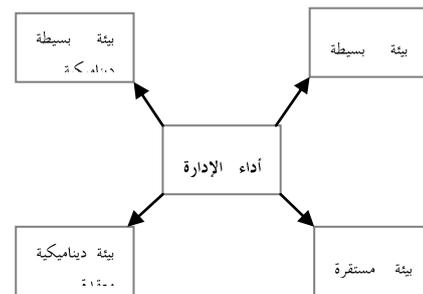
هناك مدخلان لقياس تأثير البيئة على المنظمة هما:

أ. مستوى تغير وتعقد البيئة: طبقاً لهذا المدخل، يمكن وصف بيئة المنظمة من خلال بعدين هما درجة التغير ودرجة التجانس، ويقصد بدرجة التغير مدى الثبات النسبي للبيئة أو مدى ديناميكيتها، أما درجة التجانس فيقصد بها المدى النسبي لبساطة البيئة (عدد قليل من التغيرات) أو مدى تعقدها (عدد كبير من المتغيرات) ويتداخل كل من البعدين المذكورين مع بعضهما البعض لتحديد مستوى عدم التأكد الذي تواجهه المنظمة في تعاملها مع البيئة، ويغير مستوى عدم التأكد من القوة الدافعة والمؤثرة في العديد من القرارات المنظمة، وارتفاع هذا المستوى يعني تعقد البيئة وصعوبة التنبؤ بها، وينتج عن التداخل بين درجة التغير ودرجة التجانس أربعة تصنيفات للبيئة طبقاً لمستوى عدم التأكد وهي:

- بيئة بسيطة مستقرة.
- بيئة بسيطة ديناميكية.
- بيئة مستقرة معقدة.
- بيئة ديناميكية معقدة.

الشكل رقم (06): يوضح مستويات تعقيد

وتغيير بيئة الإدارة العامة.



الأخيرة وهي البيئة الداخلية التي تضم رسالة المنظمة، أهدافها، تنظيمها، وغيرهم، وبيئة النشاط التي تعد كحلقة وصل بين البيئة الداخلية والبيئة العامة للإدارة وتشمل المكونات التالية: الموردين، الموزعين، الوكلاء، المنافسين... الخ، أما البيئة العامة أو البيئة الكلية فهي تضم الكثير من البيئات كالبيئة الثقافية، البيئة الاجتماعية، البيئة السياسية،....

#### المصادر:

<sup>1</sup> بوقال نسيم، أثر بيئة العمل الداخلية للمنظمة على الرضا الوظيفي للعاملين، (رسالة ماجستير غير منشورة)، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة منتوري قسنطينة، 2012/2011، ص 25.

<sup>2</sup> بغدود راضية، مرجع سبق ذكره، ص 47.

<sup>3</sup> مخلص شياع علي الجميلي، تأثير بعض العوامل البيئية في السلوك القيادي، (أطروحة دكتوراه غير منشورة)، جامعة سانت كليمنتس العالمية، 2008، ص 30.

<sup>4</sup> أبو مروان، تحليل البيئة الخارجية الإدارية الإستراتيجية وتطبيقات على العمل الدعوي، (مارس 2009)،

[http://ikhwan wayonline.wordpress.com] (30-)

(2015-04)،

<sup>5</sup> أميرة إسماعيل، دراسة مفصلة لبيئة الداخلية والخارجية للمنظمة، (2012-11-11)،

[www.hrdi ]، (2015-3-24)

Doussion.com/hr5766.html

<sup>6</sup> بوقال نسيم، مرجع سبق ذكره، ص 26.

7- Hafsi Taieb, Toulouse jean-Harie, *La stratégie des organisations: une synthèse Transcontinental*, Canada, 1997, p 131.

<sup>8</sup> - علي محمود المبيض وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 309.

<sup>9</sup> بوقال نسيم، مرجع سبق ذكره، ص 39.

<sup>10</sup> - نعمة عباس، صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة منظور معاصر، الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2009، ص 120.

<sup>11</sup> - نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة منظور معاصر، الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2009، ص 119.

الاستراتيجي فمعناه اتفاق منظمتين على القيام بمشروع مشترك فيما بينها لأسباب كثيرة منها تسهيل الدخول لسوق جديدة.

د. التصميم التنظيمي: يعد التصميم التنظيمي مؤشرا للتجارب مع التغيرات البيئية فإذا كانت بيئة المنظمة ساكنة ودرجة عدم التأكد منخفضة، فالمنظمة تستخدم هيكلًا تنظيميًا تسوده القواعد، الإجراءات والنظم النمطية ويسمى هذا بالهيكل الميكانيكي أما إذا كانت المنظمة تواجه بيئة مضطربة ودرجة مرتفعة من عدم التأكد فالهيكل التنظيمي المستخدم يكون مرنا وذو حرية تصرف أكبر للمديرين أي قليل القواعد والإجراءات النمطية.

هـ. التأثير المباشر: كثير من المنظمات لها تأثير مباشر على البيئة وذلك من خلال امتلاك مصادر التوريد أو اللجوء إلى غزو سوق جديدة،... الخ، وقد يتم ذلك أيضا من خلال تنمية العلاقات مع الجماعات السياسية والتشريعية لضمان أن يكون الاتجاه التشريعي متوازنا مع مصالح المنظمة.

#### الخاتمة

انطلاقا من معالجة الفرضية الأساسية التي تبنتها المدارس الفكرية في مجال التنظيم، وبالأخص نظرية النظم المفتوحة التي تفيد الإدارات العامة لا تعمل في فراغ لكونها تمثل نظاما مفتوحا على البيئة تحصل منها على مداخلاتها من ناحية، وتصدر إليها مخرجاتها من أنظمة فرعية تتفاعل مع بعضها ومع البيئة، فموضوع البيئة ليس مفهوما حديثا، إذ تم استخدامه في مطلع الأربعينيات وشاع استخدامه نتيجة لتطورات الفكر التنظيمي، فالبيئة باختلاف أنواعها تؤثر على أداء الأفراد داخل الإدارات العامة، ولذلك بما أن موضوعنا التحليل البيئي للإدارة العامة تم معالجة جملة من النقاط في هذا المقال، بدءا بضبط مفهوم بيئة الإدارة العامة، إلى أسباب الاهتمام بدراستها، ثم معالجة متغير أنواع بيئة الإدارة العامة حيث تضمن دراسة ثلاثة أنواع من هذه

(2015/02/21) [www.abukah.net/

culture/0/24293/pdf]

<sup>28</sup> - أمين عبد العزيز حسن، مرجع سبق ذكره، ص

68.

<sup>29</sup> - ألعيداني إلياس، ضيوف حمزة، مداخلة: الذكاء

الإستراتيجي كآلية لدعم وتعزيز القدرة التنافسية لمنظمات الأعمال المعاصرة. الملتقى الدولي الرابع حول المنافسة والإستراتيجيات التنافسية للمؤسسات الصناعية خارج قطاع المحروقات في الدول العربية.

<sup>30</sup> - أحمد عبد المنعم محمد شفيق، التوزيع

بالقنوات البديلة، برنامج مهارات التسويق والبيع، جامعة بنها، 2006 ص 24.

<sup>31</sup> - بوشمال أحمد، سوسيولوجيا التغيير التنظيمي

وفعالية المنظمات مدخل التحليل الاستراتيجي، دراسة ميدانية بمؤسسة مطاحن الأغواط، (رسالة ماجستير غير منشورة)، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011، ص 79.

<sup>32</sup> - عايد رحيل عيادة الشمري، دور بيئة الداخلية في

تحقيق الالتزام التنظيمي لدى منسوبي قيادة حرس الحدود بمنطقة الحدود الشمالية، (رسالة ماجستير غير منشورة)، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2013، ص 14.

<sup>33</sup> - عايد رحيل عيادة الشمري، مرجع سبق ذكره،

ص 15-16.

<sup>34</sup> - بولا شفيق ويصا، التخطيط الاستراتيجي، دليل

الجمعيات المرشدة،

[www.nogoconnect.net/documents/592341/749044], 11 ص

<sup>35</sup> - بوقال نسيم، مرجع سبق ذكره، ص 64.

<sup>36</sup> - عابد رحيل عيادة الشمري، مرجع سبق ذكره، ص

16.

<sup>37</sup> - عيسى دراجي، مداخلة البيئة والميزة التنافسية،

الملتقى الدولي الرابع حول المنافسة والإستراتيجيات التنافسية للمؤسسات الصناعية خارج قطاع المحروقات في الدول العربية، [www.obocolloque5.voila.net/121 aissa derraaji.pdf] ص 8.

<sup>38</sup> - الطيب داودي، "أثر تحليل البيئة الخارجية

والداخلية في صياغة الإستراتيجية"، مجلة الباحث، عدد 5،

(2007)، ص 39.

<sup>12</sup> - أمين عبد العزيز حسن، إدارة الأعمال وتحديات

القرن الحادي والعشرين، القاهرة: دار قباء للطباعة والنشر والتوزيع، 2001، ص 66.

<sup>13</sup> - محمد فتحي محمود، الإدارات العامة المقارنة،

ط1؛ السعودية: مطابع جامعة الملك سعود، 1999، ص 112.

<sup>14</sup> - أمين عبد العزيز حسن، مرجع سبق ذكره، ص

67.

<sup>15</sup> - نعمة عباس الخفاجي، مرجع سبق ذكره، ص 116.

<sup>16</sup> - محمد بهجت جاد الله خالد، مرجع سبق ذكره،

ص 139، 140.

<sup>17</sup> - محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحف،

الإدارة العامة المبادئ والتطبيق، بيروت: الدار الجامعية،

1996، ص 214، 215.

<sup>18</sup> - محمد بهجت جاد الله كشك، مرجع سبق ذكره،

ص 144.

<sup>19</sup> - علي محمود المبيض وآخرون، مرجع سبق ذكره،

ص 350.

<sup>20</sup> - منى قاسم، التلوث البيئي والتنمية الاقتصادية،

مصر: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1999، ص 40.

<sup>21</sup> - محمد بهجت جاد الله كشك، مرجع سبق ذكره،

ص 148، 149.

<sup>22</sup> - شاكر تركي أمين، الإدارة الإستراتيجية

[www.Documents%20

and%20settings/الإدارة%الإستراتيجية

(2015-4-30)

<sup>23</sup> - أمين عبد العزيز حسن، مرجع سبق ذكره، ص

67.

<sup>24</sup> - Mechel imernize, *vocabilaire et concept de base de la qualité, Lexique Définition Normalisées (Iso 9000)*, 2005, P 2.

<sup>25</sup> - أمين عبد العزيز حسن، مرجع سبق ذكره، ص

68.

<sup>26</sup> - أوعيدي هدى، اتجاهات العملاء نحو جودة

الخدمة دراسة ميدانية بالمؤسسة المينائية بسكيكدة، (رسالة ماجستير غير منشورة) ، كلية الآداب والعلوم

الإنسانية والاجتماعية جامعة باجي مختار عنابة، 2008 -

2009، ص 27.

<sup>27</sup> - حافظ الصديق إسماعيل ، تسويق العلاقات

عملية تطوير العلاقات مع الزبائن (2011/01/31)

- <sup>39</sup> - نواف سالم كنعان، القيادة الإدارية، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007، ص. 455.
- <sup>40</sup> - المرجع نفسه، ص. 156.
- <sup>41</sup> - Amer AL-Kubaisy, **Administrative Development in New Nation : Theory and Practice** , Al.Huryah House, Bagdad, 1974, p 49-51.
- <sup>42</sup> - نواف سالم كنعان، مرجع سبق ذكره، ص 157.
- <sup>43</sup> - المرجع نفسه، ص 458.
- <sup>44</sup> - المرجع نفسه، ص 460-459.
- <sup>45</sup> - Jacques Chevallier, **L'administration pace public**, université d'Amiens, p.11.
- <sup>46</sup> - الشيخ ولد محمد، استخدام نظم المعلومات في اتخاذ القرارات في المؤسسة الاقتصادية دراسة حالة المؤسسة الموريتانية للألبان Top Lait (رسالة ماجستير غير منشورة)، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2011/2010، ص 2.