

## تحليل بيئة الإدارة العامة: البحث في الفرص والتهديدات.

### Analyzing the Public Administration Environment: Researching Opportunities and Threats.



شهبيناز كشرود

مخبر الأمن الإنساني، جامعة باتنة 1، الجزائر. [Chahi.melak@gmail.com](mailto:Chahi.melak@gmail.com)

عمر مرزوقي

جامعة باتنة 1، الجزائر. [merzougui.omar@gmail.com](mailto:merzougui.omar@gmail.com)

تاريخ الإرسال: 2019/09/01 تاريخ القبول: 2019/11/17 تاريخ النشر: 2020/01/01

#### ملخص:

سعت الدراسة إلى التعرف على مفهوم المتغيرات البيئية والتنبؤ بها وبأهميتها للإدارة العامة، لأنها أي الإدارة العامة بمختلف مستوياتها وجدت لتتفاعل مع مختلف الضغوط الممارسة عليها من طرف قوى بيئية متنوعة والتي لها الأثر الكبير على نجاح واستمرار التنظيمات الإدارية. وليس بوسع أي إدارة عامة أن تضع إستراتيجية ما دون تشخيص عناصر بيئتها لمعرفة مدى تأثيرها، في سبيل تحقيق فعاليتها وضمان استقرارها ورشادة وجوده خدماتها.

الكلمات المفتاحية: بيئة الإدارة؛ الإدارة العامة؛ التحليل البيئي؛ المتغيرات البيئية.

#### Abstract:

The study aimed at identifying and forecasting the concept of environmental variables; besides explaining their significance for Public Administration, because the public administration with different levels, were found to interact and correspond with the various changes which practice on her by a surrounding varied forces 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 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.

**Keywords:** Administration environment; public administration; Environmental analysis; Environmental variables

\* المؤلف المرسل: عمر مرزوقي ، [merzougui.omar@gmail.com](mailto:merzougui.omar@gmail.com)

مقدمة:

تواجه المنظمات الحديثة في إطار الضغوط البيئية والتنافسية الشديدة مشكلات جوهرية تفرض عليها ضرورة تطوير منهجيات ملائمة للتكيف مع كثرة المكونات والعناصر البيئية وسرعة التغير فيها؛ من خلال المواءمة بين جوانب القوة والضعف في البيئة الداخلية والفرص والتهديدات في بيئتها الخارجية، لأنها - أي المكونات البيئية - يمكن أن تشكل مؤثرات توجه سلوك المنظمة باتجاه أو آخر، أو تفرز حالة عدم تأكد بيئي عال يصعب على المنظمة التحكم فيها والتأثير عليها أو التنبؤ بها.

لذا فإن معرفة هذه البيئة ومكوناتها وطبيعة تفاعلاتها يصبح أمر ضرورياً لنجاح المنظمة خصوصاً في عالم اليوم الذي تتسارع فيه التطورات التكنولوجية والمعرفية .

وعليه فإن المشكلة الرئيسية للدراسة تتمثل في أن أغلب المنظمات العامة تعاني قصوراً كبيراً في تحليل بيئتها ومن ثم في تحديد نقاط قوتها وضعفها وكذا في تحديد الفرص والتهديدات الماثلة أمامها، مما كان له الأثر الكبير في ضعف قدرتها في تكوين عدد من البدائل الإستراتيجية وتقييمها واختيار أفضلها، ولذلك فإن هذه الدراسة سعت إلى التعرف على مدى قدرة المديرين في كشف نقاط القوة والضعف والفرص والتهديدات والتعامل معها في النشاطات المختلفة لمنظمتهم، ومن ثم في قدرتهم على تبني الخيار الاستراتيجي الملائم الذي يمكنهم من تحقيق النجاح الاستراتيجي لها.

التساؤلات الفرعية:

ربما لا تكفي صياغة إشكالية الموضوع بهذا القدر من الاتساع لاستيعاب العدد الهائل من المشكلات العلمية والعملية التي يكشف عنها البحث، وعليه ليس من سبيل لضبطها إلا جملة الأسئلة الفرعية التالية:

- 1- ما هي عوامل البيئة الخارجية للإدارة العامة الواجب تحليلها؟
- 2- ما هي عوامل البيئة الداخلية للإدارة العامة الواجب تحليلها؟
- 3- ما هي محددات تفاعل واتجاهات تأثير بيئة الإدارة العامة؟

أهمية الدراسة:

يمكن إدراك أهمية هكذا موضوع انطلاقاً من قيمته النظرية العلمية ومكاسبه التطبيقية العملية، أما العلمية فتتجلى في عدد من المتغيرات التي تضمنها عنوان الموضوع، والتي طالتها الدراسات المتقدمة والمتأخرة في ميدان العلوم السياسية من "بيئة الإدارة العامة"، حيث تزداد قيمة الموضوع بالانفتاح الكبير للإدارة العامة على البيئة المحيطة بها نتيجة تلاشي الحدود بينهما، وتطور الأطر المنهجية والمقاربات النظرية المساعدة على دراسة ذلك.

وإن كانت تلك هي القيمة العلمية للموضوع باختصار، ولأنه يستوعب العديد من المتغيرات ذات الاعتبار، هنا يبرز مكسبه العملي في مساهمة مخرجات الموضوع في تعميم النتائج ليست كما كانت أو كما هي كائنة، بل كما يجب أن تكون بالنسبة لكل فاعل وتأثيره على أداء الإدارة العامة، بالإضافة إلى إثراء المعرفة العلمية حول موضوع البيئة وتأثيرها على أداء الإدارة العامة .

#### أهداف الدراسة:

كل ما نصبو إليه من خلال 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 تأثير البيئة على أداء الإدارة العامة إلا أن بلوغ ذلك يأتي انطلاقاً من:

- ✓ بناء وتفصيل مفهوماتي لا يكتفي بتعاريف وصفية حول متغيرات البحث.
- ✓ الإفصاح عن وجه الحدود الحقيقية بين البيئة والإدارة العامة.

كما نسعى هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف المسطرة ومنها:

- ✓ التوصل إلى الحقيقة العلمية، فالبحث يسعى إلى تقديم إضافات جديدة.
- ✓ تفسير سلوك الإدارة العامة والتعرف على العوامل البيئية التي تسيطر على أداء هذه الأخيرة.
- ✓ تسليط الضوء على ما يوفره التحليل البيئي من تحدي للفرص وحصص للتهديدات.
- ✓ تمحيص حقيقة تأثير البيئة على الإدارة العامة.

#### 1. بيئة الإدارة العامة: قراءة في المفهوم:

##### أولاً: تعريف بيئة الإدارة العامة:

يرى "فيلو" Fihlo: «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 المنظمة تحدد نماذج أو طرق التصرف اللازمة لنجاح وبقاء المنظمة وتحقيق أهدافها». (بوقال 2012/2011، ص. 25).

"فيلو" قسم 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 سنحاول 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 (بغدود 2007/2008، ص. 47).
- بيئة النشاط: وهي تربط المنظمة بالبيئة الكلية كما تسهل التفاعلات بين البيئة الداخلية والبيئة العامة وتشمل الموردون، الموزعين، وكلاء،... الخ (مخلص 2008، ص. 2009).
- البيئة العامة: هي كل العوامل التي تؤثر على كافة المنظمات 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 (أبو مروان 2015، ص.18).

وبشكل عام من خلال التعريفات السابقة يمكن اقتراح التعريف الإجرائي الآتي: 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:

يرجع سبب الاهتمام بدراسة البيئة المحيطة بالإدارة العامة إلى جملة من الأسباب نذكر منها: (أميرة 2012، ص.03).

- ✓ تحديد نقاط القوة والضعف في إمكانيات الموارد البشرية العاملة البشرية العاملة فعلا داخل المنظمة لتمكين إدارة الموارد البشرية العاملة من تحديد مدى قدرة هذه الموارد البشرية على تلبية الاحتياجات وإنجاز إستراتيجية المنظمة العاملة 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 نظام أكبر هو هيكل اجتماعي فرعي هو بدوره جزء من هيكل اجتماعي 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 الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الملائمة، أي أن المنظمة تسعى إلى تحقيق الفعالية في نشاطها لا بد أن تتوافق مع الظروف البيئية المحيطة بها.
- ✓ إن ممارسة الوظائف الإدارية المتعارف عليها التخطيط، التوجيه، التنظيم، الرقابة، التنسيق في كل المنظمات 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 تحاول التأثير في مكونات هذه البيئة.

بالإضافة إلى الأسباب التالية: (بوقال 2012/2011، ص.26)

- ✓ جميع المنظمات الأعمال تعمل في ظل مجموعة من القيود والمتغيرات البيئية.
- ✓ أن مدى تأثير المتغيرات البيئية على تنفيذ أنشطة المنظمات وتحقيق أهدافها يختلف في الدرجة وليس في النوع.
- ✓ أن كل منظمة أعمال 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 يعتبر هو المورد الأساسي للمدخلات عمليات هذه المنظمة من مواد أولية، أيدي عاملة، وعوامل الإنتاج هذه ما هي إلا نواتج المجتمع الذي تعمل فيه لمنظمة وهو نفس المجتمع الذي سوف تصب فيه وتخدم إليه المنظمة مخرجاتها من سلع وخدمات وبالتالي فكلاهما يرتبطان بعلاقات تبادلية تستهدف تحقيق أهداف كل منهما.

#### ثالثًا: أهمية التحليل البيئي للإدارة العامة :

يعتبر التحليل البيئي الأداة الرئيسية لتحديد العناصر الإستراتيجية في البيئة الخارجية من فرص متاحة ومخاطر تحد من قدرة المؤسسة على الاستفادة من هذه الفرص، وموازنتها مع عناصر القوة والضعف في البيئة الداخلية للإدارة، وعملية التحليل البيئي تحضى بأهمية بالغة عند تقييم المؤسسة نظرًا لأنه يؤدي إلى تحقيق ما يلي :

- ✓ تحديد الفرص المتاحة أمام الإدارة العامة ، وبالنظر إلى إمكانات وخبرات وموارد هذه الأخيرة تتم المفاضلة بين
- ✓ لفرص التي يمكن استغلالها وأي الفرص الممكنة استبعادها.
- ✓ يساعد التحليل البيئي على تخصيص الموارد المتاحة وتحديد طرق استخدامها.
- ✓ تحديد ما يسمى بـ القدرة المميزة الإدارة العامة والتي تعرف على أنها القدرات والموارد التي تمتلكها المنظمة والعمليات التنفيذية المستخدمة في توظيف تلك القدرات والإمكانات لإنجاز الهدف.
- ✓ يعد التحليل البيئي ضرورة ملحة ، نظرًا لأنه يؤدي إلى الكفاءة في الأداء ، وهذا ما تجمع عليه كل الشركات العالمية التي تستخدم التحليل البيئي.
- ✓ الهدف الرئيسي من التحليل البيئي هو معرفة أربع مفاهيم أساسية؛ نقاط القوة والضعف الداخلية، الفرص والتهديدات الخارجية وهذا التحليل يبني على دراسة الإدارة العامة من جوهرها والمحيط الذي حولها.
- ✓ يتوقف نجاح المؤسسة إلى حد كبير على مدى دراستها للعوامل البيئية المؤثرة، ومدى الاستفادة من اتجاهات هذه العوامل، وبدرجة تأثير كل منهما، حيث تساعد هذه الدراسة على تحديد الأهداف التي يجب تحقيقها ، وبيان الموارد المتاحة ونطاق السوق المرتقب، وأنماط القيم والعادات والتقاليد السائدة.
- ✓ سعي الكثير من الإدارات العامة إلى التأقلم مع عوامل بيئتها المتغيرة وجعلها تؤثر بشكل إيجابي على هذه البيئة ، وبالتالي القيام بدور فعال تجاه نمو وتطور الاقتصاد الوطني .
- ✓ سعي الدول للانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة، وما سينجر عنه من تحرير تدريجي زمني ونوعي للتجارة في السلع والخدمات، وإلغاء إجراءات الدعم للمؤسسات المحلية ن وبالتالي ستجد الإدارات العامة الوطنية نفسها أمام منافسة أجنبية شرسة.

#### رابعًا: التحديات التي تواجه الإدارة العامة في بيئة متغيرة:

1. تواجه منظمات الأعمال في العصر الحاضر العديد من المتغيرات البيئية، هذا يشكل أمامها مأزقًا حادًا يهدد فعاليتها وقدرتها على إنجاز وتحقيق أهدافها، وهذا المأزق يولد تحديات إدارية تشد مديري المنظمات بقوة نحو انتهاز منيج استراتيجي لإدارة منظماتهم وإلا سوف تظل المنظمات تواجه الفشل المتكرر لتنفيذ أهدافها مما قد يؤدي لإحباط القائمين على أمرها ، ومظاهر هذا المأزق الإداري عديدة منها:

- ✓ تصاعد وتسارع إيقاع حركة التطور التكنولوجي مما يستدعي مواصلة البحث والتطوير للمحافظة على التميز التكنولوجي للمنظمة.
- ✓ انهيار القيم التقليدية التي كانت سائدة في العصور السابقة ، وظهور مجتمعات جديدة تحمل قيماً مستحدثة، الأمر الذي يجعل المنظمة في عزلة إن استمرت في تطبيق مفاهيمها التقليدية القديمة.
- ✓ ظهور مجتمع الخيارات المتعددة ، حيث أصبح الخيار الأوحده أو الخيارات المحدودة أمر لا وجود له، مما يلقي بأعباء إضافية على الإدارة لتطوير بدائل تشبع حاجة المستهلك نسبة لتعطش السوق للبدائل، وذلك بالاستفادة من التطورات التكنولوجية. (حسن 2008 ، ص.9)

## 2. أنواع بيئة الإدارة العامة:

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

### أولاً: البيئة الخارجية (العامة).

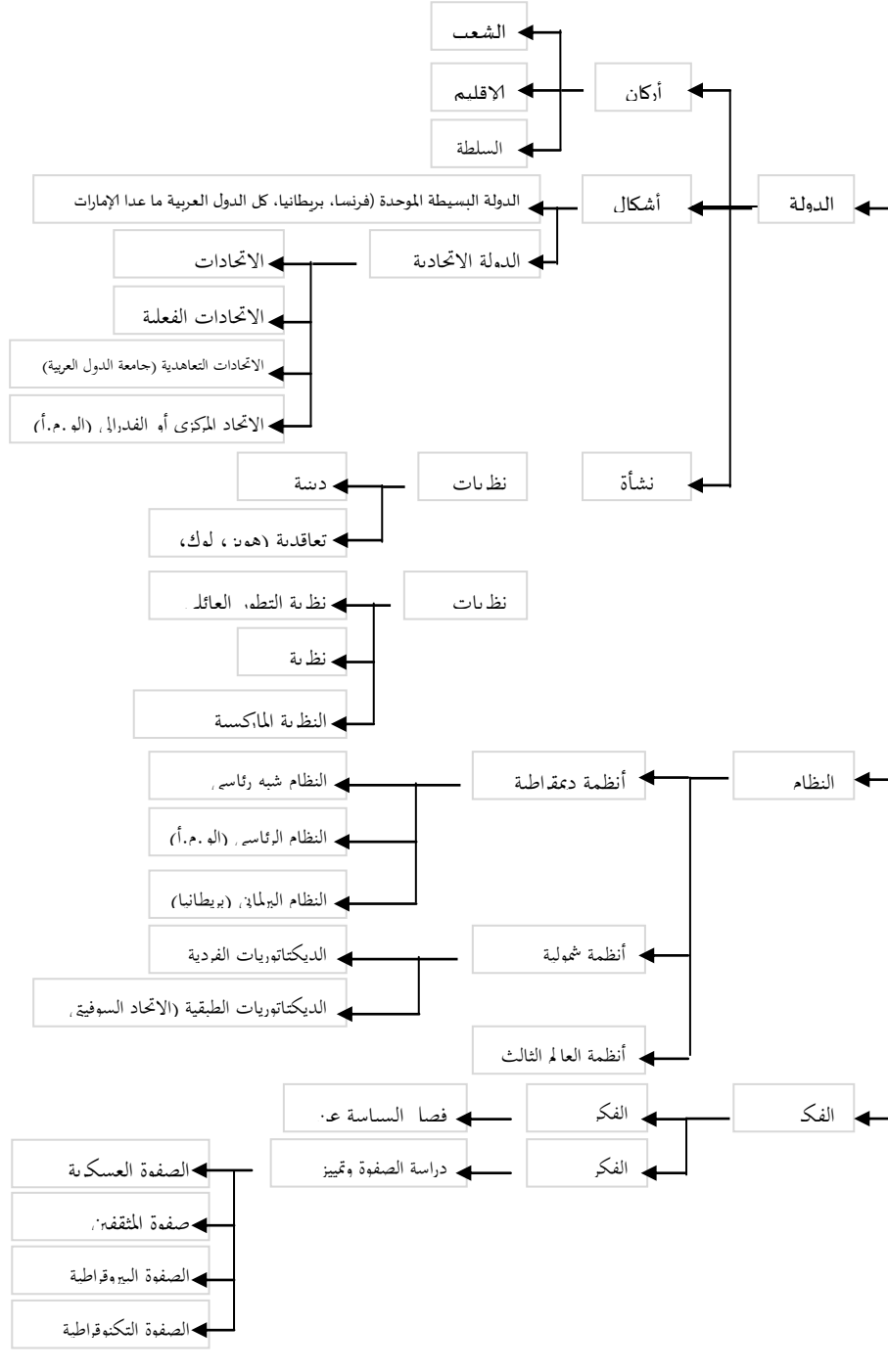
ويقصد بها العوامل البيئية المحيطة بالمنظمة، والتي تمثل الإطار الذي تتحرك فيه المؤسسة ذلك أنها لا تعمل بمفردها في المجتمع الموجودة فيه، ولا تتخذ قراراتها عن البيئة التي تعيش فيها وتظهر ديناميكية المحيط الخارجي عبر التغيرات الدائمة التي يجب اكتشافها، ملاحظتها ثم تقديرها وأخذها بعين الاعتبار لأنها تؤثر في كيفية الأداء، ويشمل كل من البيئة الاقتصادية، البيئة الاجتماعية، البيئة السياسية... الخ (Hafsi 1997, p.131)

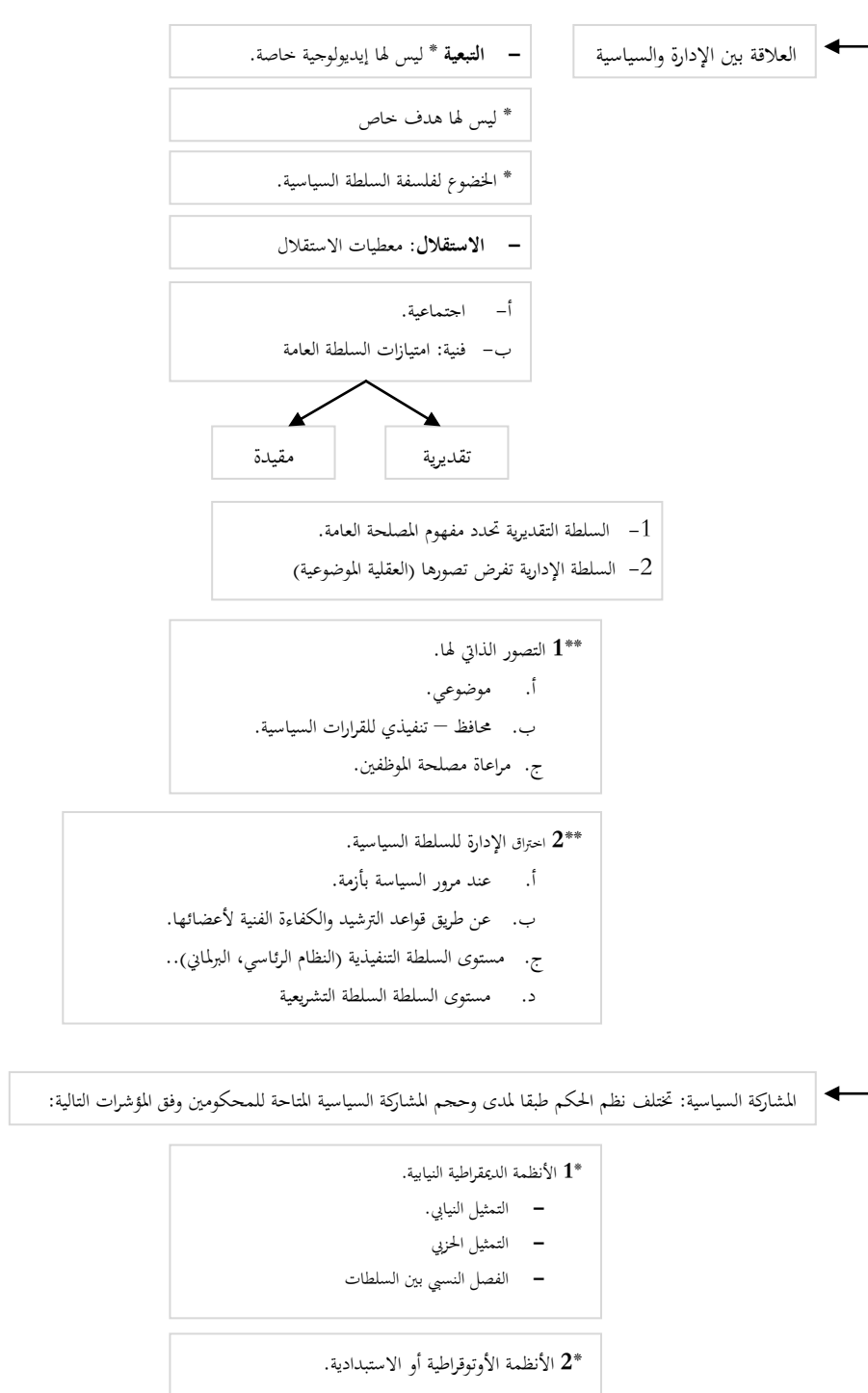
### أ: البيئة السياسية:

يقصد بالبيئة السياسية للإدارة العامة كافة القوى التي تحيط بأجهزة الإدارة العامة وتتفاعل معها وينشأ بينهما علاقات تأثير وتأثر تحمل في طياتها درجات النفوذ أو المشاركة ودراسة البيئة السياسية ضرورة تفرضها طبيعة السياسة وعلاقتها بأجهزة الإدارة العامة، فإن تفهم السياسة هو السبيل إلى فهم الإدارة العامة (المبيض 2008، ص.309). لكن دور القوى السياسية في المنظمات يظهر بصورة أكثر وضوحاً في حالة المنظمات الكبيرة الحجم، وتمثل المتغيرات السياسية طبيعة العلاقة بين الدولة أو الحكومة أو الأفراد الآخرين الذين يمتلكون قوى سياسية، وتتصف البيئة السياسية حالياً بعدد من الصفات الهامة بالنسبة للمنظمات، وأول هذه الصفات هي زيادة التدخل الحكومي في مجال أعمال المنظمات وقد يكون هذا التدخل من خلال العديد من القوانين التي تصدرها الحكومة وتمثل قيوداً على أداء المنظمات أو من خلال العديد من الوسائل الأخرى، فالمنظمات الآن تعمل في ظل بحر سياسي متقلب وعلى الإدارة أن تأخذ في حساباتها كل القوى السياسية التي يمكن أن تؤثر على أنشطتها،

الصفة الثانية أن تدخل الدولة ليس تدخلاً مجانياً ولكنه بطبيعة الحال تدخل له تكلفته المالية على المنظمة مثل القوانين الحكومية الخاصة. (بوقال 2012/2011، ص.39)

شكل رقم (1): يوضح تأثير البيئة السياسية على بناء وأداء الإدارة العامة







## ب. البيئة الاقتصادية:

تلعب العوامل الاقتصادية دورا مؤثرا على نشاط الإدارة العامة، فالبيئة الاقتصادية للدولة والأهمية النسبية المعطاة لقطاع معين (زراعي، صناعي، خدماتي) تنعكس على نوع الإدارة، وحجمها، طبيعتها، 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، وأيا كانت نسبة الأهمية تلك فإن توسع وظائف الدولة الحديثة في مجال الخدمات العامة فضلا عن الوظائف التقليدية التي تؤديها، نجم عنه التزامات مالية كبيرة، ويرتبط ذلك بمستوى النمو الاقتصادي للدولة (نعمة 2009، ص.119)، أي أن البيئة الاقتصادية تتشكل نتيجة للتفاعلات الداخلية والدولية المعقدة في مجال الأعمال وتؤثر تلقائيا 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 المتوقعات الاقتصادية في الحسبان عند اتخاذ قراراتها (حسن 2001، ص.66).

كما أن العوامل الاقتصادية تؤثر أيضا بطريقة مباشرة على جذب العديد من الاستراتيجيات، فعلى سبيل المثال إذا ارتفعت أسعار الفائدة، فإن الأموال اللازمة للتوسعات الرأسمالية تصبح أكثر تكلفة أو غير متاحة، أيضا مع ارتفاع سعر الفائدة يتدهور الدخل المتاح لغير الضروريات، وينخفض الطلب على السلع غير الأساسية، ومع ارتفاع أسعار الأسهم تزداد الرغبة في الملكية كمصدر لرأس المال اللازم لتنمية السوق، أيضا مع تحسن حالة السوق تزداد ثروة كل من المستهلك والمشروع (شمس الدين (د.س.ن)، ص.113)، حيث أن نمط توزيع الثروة والدخل يؤثر هو الآخر في أعمال الإدارة العامة، إذ كلما وجد تقارب بتوزيع الدخل من مكونات المجتمع كلما أدى ذلك إلى تسيير مهام الحكومة، بينما إذا وجدت فوارق كبيرة فإنه يسبب متاعب، مشكلات وصعوبات اجتماعية يصعب معالجتها (نعمة 2009، ص.120).

أيضا من بين متغيرات البيئة الاقتصادية المؤثرة على بناء وأداء الإدارة العامة نجد تركيب الهيكل الاقتصادي للدولة، حيث تتفاوت المجتمعات من 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 عكس المجتمعات الصناعية، 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 قادرة يتمثل فيها عنصر القيادات الإدارية كما أنه لا يطبق مبدأ وضع

الكفاءات الإدارية في موقعها السليم هذا مع فرض وجودها، ومن جهة أخرى لا يحصل أعضاء الجهاز الإداري على روايتهم من وظيفتهم يكفي لمواجهة متطلبات معيشتهم ومن ثم فإنه يلزمهم البحث عن مصادر أخرى (محمود 1999، ص.112).

الأبعاد البيئية الاقتصادية السابقة الذكر لها تأثير كبير على أداء الإدارة العامة. إلا أنها ليست الأبعاد الوحيدة المؤثرة، فهناك أبعاد أخرى كتبعية النظام الاقتصادي في الدول النامية نتيجة نقص مواردها المالية، مما يضطرها إلى اللجوء للخارج وهذا ما يجعل اقتصادياتها في حالة تبعية مستمرة مع فرض قيود ضخمة على حرية أجهزة الإدارة العامة في اتخاذ قراراتها، بالإضافة إلى التكتلات الدولية التي تنتج نتيجة لجوء بعض الدول إلى التعاون الاقتصادي المشترك للوصول إلى مستوى متقدم من الرفاهية لشعوب دول التكتل، ولهذه التكتلات تأثيرات كبيرة على أجهزة الإدارة العامة في الدول التي تنتمي إلى هذه التكتلات، والاقتصاد في تطور مستمر حيث شهد تغيرا كبيرا.

#### ج. البيئة الاجتماعية والثقافية:

الإدارة العامة لا تنشأ وتنمو في فراغ بل هي كائن لا ينعزل عن المجتمع الذي توجد فيه، فالإدارة العامة تؤثر وتتأثر بمجتمعها، فالبيئة الاجتماعية يقصد بها دراسة وفهم كيف يفكر الناس في المجتمع الذي يحيط بالإدارة العامة وما أثر ذلك على استراتيجياتها (محمود 1999، ص.112)، ولكل مجتمع بيئة اجتماعية تميزه عن المجتمعات الأخرى، كما أنها في نفس الوقت تختلف من زمن لآخر داخل نفس المجتمع وبالتالي يجب 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.

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

1. النمو السكاني: يشير النمو السكاني إلى الفرق بين المواليد والوفيات خلال فترة زمنية معينة وهذا هو الأساس في تحديد النمو السكاني، فالزيادة 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 المنظمة في ضوئه، وخاصة تلك التي تؤثر في تحديد كمية السلع التي تنتجها المنظمة أو حجم الخدمات التي تقدمها لهؤلاء السكان وذلك على أساس أن حجم السكان يعتبر أحد العوامل التي تؤثر في حجم الطلب على السلع أو الخدمات، ونظرا لأن حجم السكان في تغير مستمر فإن هذا يؤثر في حجم نشاط المنظمة كما أن انتقال السكان من منطقة إلى منطقة أخرى يؤثر في سياسة المنطقة حيث تتجه إلى التوسع في نشاطها بالنسبة للمناطق التي يزداد انتقال السكان إليها، وتخفف من نشاطها في المناطق التي ينتقل منها السكان (جاد الله 2000، ص.ص. 139-140)

2. التنظيمات الاجتماعية: تمثل التنظيمات الاجتماعية الركيزة الأساسية داخل المجتمع فهي تلعب دورا أساسيا في إعادة ترتيب الأفراد في سلم التدرج الاجتماعي/المرئي للمجتمع فضلا عن الدور المباشر في تشكيل حياة الأفراد وعلاقتهم داخل المجتمع من جراء عملية التنشئة التنظيمية والسلوك طبقا لقواعد ولوائح رسمية، بالإضافة إلى تحديد مستوى العلاقات بين الأفراد عبر التسلسل الهرمي للسلطة Hierarchy داخل التنظيمات الرسمية (عبد الفتاح 1996، ص.ص. 214-215).

يمكن القول بأن هناك نوعين من التنظيمات الاجتماعية السائدة في المجتمعات وهي التنظيمات الأولية تتكون من العائلة أو القبيلة تسود عادة في المجتمعات المختلفة، 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 فتعطل الوظائف على أساس درجة القرابة والعوامل الشخصية ليس على أساس الكفاءة كما يحدث في المجتمعات المتقدمة.

3. القيم والاتجاهات السائدة: تعتبر القيم والاتجاهات السائدة في المجتمع موجبات للسلوك وتختلف من بيئة إلى أخرى، تظهر آثار تلك القيم والاتجاهات بشكل واضح في سلوك العاملين بالإدارة العامة، يتم اكتسابها من خلال عملية التنشئة الاجتماعية من خلال 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 الأكيد أن هذه القيم لها تأثير واضح على الإدارة العامة لذلك ينبغي تفهم هذه القيم جيدا باعتبارها موجبات للسلوك ولتعديل هذا السلوك يقتضي أولاً تعديل القيم والاتجاهات السائدة، فإذا ما تغيرت تلك القيم تغير تبعاً لها السلوك (جاد الله 2000، ص. 114).

بالإضافة إلى الأبعاد السابقة الذكر، الشكل السابق شمل أبعاداً أخرى لها تأثيراً كبيراً في أداء الإدارة العامة من بينها: دافع الإنجاز، المدى الزمني للقرارات والتصرفات، الخصائص الذهنية، البناء التعليمي، 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.

#### د. البيئة التكنولوجية:

البيئة التكنولوجية تتمثل في كل ما يتأثر بالتكنولوجيا في مجال بيئة العمل وهذه المنظومة هي حصيلة أو نتاج التعامل بين المجتمعات والبيئة (قاسم 1999، ص. 40). 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 والآلات 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.

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.

#### هـ. البيئة القانونية:

تعمل المنظمات المختلفة في ظل تشريعات تضعها السلطة التشريعية وتصيح 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 التنظيمات وعلى أسلوبها في أداء أعمالها لتحقيق أهدافها (جاد الله 2000، ص. 114).

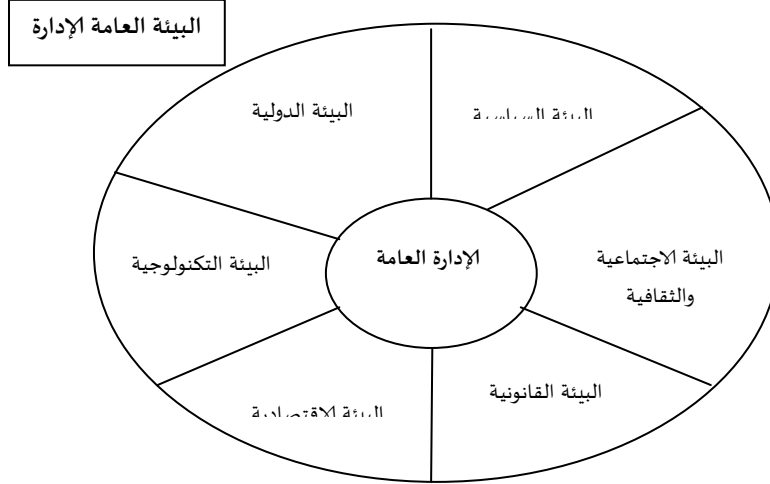
و.البيئة الدولية:

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 (أمين 2015، ص.30).

جدول رقم (01): يوضح العوامل البيئية المحيطة بالإدارة العامة.

<p><b>*العوامل التكنولوجية:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- مستوى التقدم التكنولوجي في المجتمع.</li> <li>- تكنولوجيا المعلومات والاتصال.</li> <li>- التكنولوجيا الجديدة المتجددة.</li> <li>- البحوث والتطوير.</li> <li>- جودة المنتجات /الخدمات.</li> <li>- المنتجات أو الخدمات الجديدة.</li> <li>- دورة حياة المنتج.</li> </ul> <p><b>* البيئة الدولية:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- التكتلات الاقتصادية.</li> <li>- تحرير التجارة الخارجية.</li> <li>- الاتجاه لتطبيق اقتصاديات السوق.</li> <li>- التحالفات بين الشركات.</li> <li>- الاندماج والاستحواذ بين الشركات خارج الحدود.</li> <li>- ديون العالم الثالث.</li> <li>- تعاظم دور تكنولوجيا في مختلف المجالات.</li> <li>- الاهتمام بالابتكار والتجديد لخلق ميزات تنافسية.</li> <li>- الاهتمام الشامل بالبيئة والمحافظة عليها.</li> <li>- متوسط نصيب الفرد من الناتج القومي.</li> <li>- الاهتمام بالمرأة باعتبارها عنصر أساسي</li> </ul>	<p><b>*العوامل الديمغرافية :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- السكان/العدد/ التوزيع الجغرافي :</li> <li>- التغيرات الإقليمية من حيث النمو والانكماش</li> </ul> <p><b>*العوامل الثقافية والاجتماعية:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- مستوى التعليم</li> <li>- نسبة المرأة في قوة العمل</li> <li>- حاجات الأفراد</li> <li>- نظام القيم</li> <li>- الاهتمام بالبيئة</li> </ul> <p><b>*العوامل السياسية:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- القوانين المنظمة في الصناعة</li> <li>- قوانين ولوائح العمل</li> <li>- جماعات الضغط المختلفة كالنقابات</li> <li>- درجة الديمقراطية في المجتمع</li> </ul> <p><b>*العوامل الاقتصادية:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- سياسة الدولة بالنسبة للاستثمار الأجنبي.</li> <li>- سياسة الدولة المالية والنقدية.</li> <li>- الدخل القومي وتوزيعه.</li> <li>- متوسط نصيب الفرد من الناتج القومي.</li> <li>- نسبة التضخم، البطالة، الفائض أو عجز</li> <li>- في الميزان التجاري و ميزان المدفوعات</li> </ul>
---	---

شكل رقم (02): يوضح أبعاد البيئة العامة للإدارة العامة.

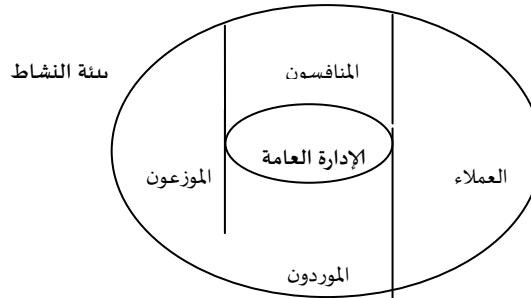


ثانيا: بيئة النشاط:

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.

أ. الموردون: تحتاج المنظمة للحصول على مواردها من البيئة أن تحدد الموردون الذين لديهم الخدمة المطلوبة 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 (Mechel2005, P.2) ، لاشك أن الموردون 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.

شكل رقم (03): يوضح بيئة نشاط الإدارة العامة



ب. العملاء: تعني كلمة العميل في الأصل اللاتيني Pater أي الأب أو الحامي أو المساعد أو المساعد، أو المحسن، أماني 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 نظر المؤسسة هو العميل الفعلي الذي تدركه وتعمل على الحفاظ عليه وكسب ولائه الدائم، أو العميل الذي تهدف المؤسسة إلى جذبته أو التنبؤ به (أوعيدي 2008-2009، ص.27).

ج. المنافسون: من أبرز العوامل التي تؤثر في القرارات الإستراتيجية قوى المنافسة داخل الصناعة أو الخدمة التي تعمل فيها المنظمة، حيث تسعى كل إدارة أن تزيد من حصتها التسويقية داخل سوق الصناعة ويكون ذلك على حساب حصة بعض المنافسين داخل الصناعة، وعلى ذلك يجب على إدارة المنظمة أن تحدد بدقة من هم المنافسون لها وما هي السياسات والإستراتيجيات التي يتبعها المنافسون (أمين 2015، ص.69)، للتفوق والتميز على منافسيها، وعليه فالمنظمة مطالبة معرفة القدرة التنافسية والإلمام بكل ما من شأنه أن يساهم في تدعيمها (محمد شفيق 2006، ص.24).

هـ. الموزعون: يتناول التوزيع كافة الأنشطة المتعلقة بتدفق وانسياب المنتجات من المنتج إلى المستهلك النهائي أو المنظمات المشترية 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 (محمد شفيق 2006، ص.24).

#### 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 التحديات والثانية تعد في الأصل تهديدا للمنظمة إذ لم تعمل المؤسسة على تعديلها، وبالتالي لا تستطيع أي مؤسسة مواجهة التحديات واقتناص الفرص ما لم تتوفر لديها الإمكانيات الداخلية لذلك، فهي تقوم بإلقاء نظرة فاحصة على التنظيم من الداخل لتحديد مستويات الأداء ومجالات القوة والضعف (بوشمال 2011، ص.79).

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 المفرزة أو الراضية والمثبطة، لا تقتصر بيئة الداخلية على الأنظمة والإجراءات بل تتضمن البيئة المادية المتوفرة داخل مقر العمل من ضوءاء، درجة حرارة، إضاءة وأدوات مساعدة (الشمري 2013، ص.14).

يتضح مما سبق أن البيئة الداخلية للإدارة العامة تنطوي على:

- ✓ بيئة العمل التنظيمية والوظيفية وتتضمن الأنظمة، الإجراءات، أنماط القيادة، الرواتب، العلاقات السائدة داخل بيئة العمل، القيم والاتجاهات السائدة، ... الخ.
- ✓ بيئة العمل المادية تشغل الضوءاء، ... الخ.

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

يلي:

أ. الهيكل التنظيمي: يهيا الهيكل التنظيمي المرن بيئة تنظيمية أفضل تساعد على رفع مستوى الالتزام التنظيمي من خلال تحديد خطوط السلطة والمسؤولية مع إتاحة قدر أكبر من اللامركزية خطوط انسياب هذه السلطة 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 (الشمرى 2013، ص.ص.15-16).

ب. 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 ضمنيا 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 والمبادئ أيضا هي:

✓ 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.

ج. الاتصال داخل المنظمة: تمثل المنظمة كيانا اجتماعيا يضم أفرادا 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 اتصال لا يعرف الموظفون ماذا يعمل زملاؤهم ولا تستطيع الإدارة أن تتسلم المعلومات عن المدخلات التي تحتاجها وبدون اتصال يصبح التنسيق بين أعمال الوحدات والأفراد مستحيلا 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 يفهم عمله بصورة أفضل، ويشعر بمشاركة أكبر فيه. (بوقال 2012/2011، ص.64).

د. 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، فضلا 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 يخفض الالتزام التنظيمي بسبب جموده وضعف قدرته على الاستجابة والتأقلم مع متغيرات الظروف الداخلية والخارجية، مما يحد من قدرة العاملين على مواجهة التهديدات التي تؤثر سلبا على مكاسب المنظمة في ضوء استمرار متطلبات العمل الروتينية التي تكرس الملل وتحد من الإبداع (الشمرى 2013، ص.16).

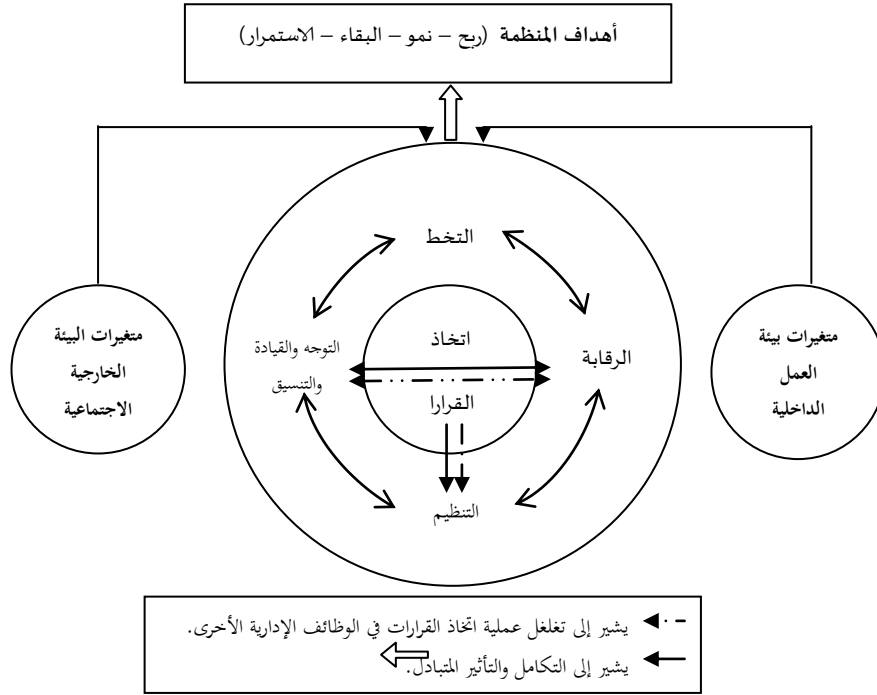
هـ. العوامل المالية والمحاسبية: تتكون هذه العوامل من: (دراجي 2011، ص.10).

- ✓ 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 مؤسساتها بفعالية أكبر وأدق (دواوي 2007، ص.39).

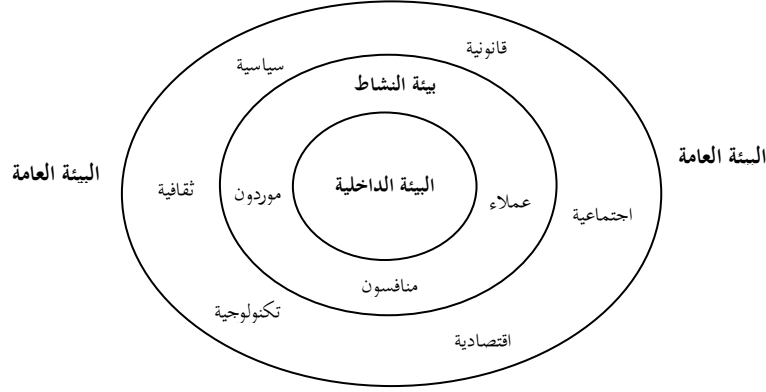
بعد التعرف على الأنواع المختلفة لبيئة الإدارة العامة والتطرق إلى أهم النقاط الأساسية في كل منها نجد أن البيئة تلعب دورا مهما في حياة المنظمة بما لها من تأثير عليها سواء من حيث بقائها واستمرارها أو أداء العاملين داخل المنظمة، والشكل التالي يوضح أبعاد البيئة للإدارة العامة.

شكل رقم (04): يوضح وظائف الإدارة وأهداف المنظمة والبيئة.





شكل رقم (05): يوضح الأنواع المختلفة لبيئة الإدارة العامة.



### 3. البيئة و الإدارة العامة: طبيعة العلاقة.

#### أولاً- محددات التفاعل واتجاهات التأثير

إلا أن الإدارة العامة عند تحليلها للبيئة المحيطة بها تتعرض لجملة من المشاكل نذكر منها (كنعان 2007، ص. 455).

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 تغير 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.

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:

ج. الموارد الاجتماعية المختلفة التي تولدت نتيجة للسيطرة على هذه الدول في عهود الاحتلال ومنها بعض المفاهيم في مجال الإدارة (Amer 1974, p.p 49-51).

د. 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.

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

- ✓ الوساطة 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 (كنعان 2007، ص. 457).
- ✓ الاحتكاك بين المصالح العامة والمصالح الخاصة الذي غالبا ما يكون سببه الانحراف، ويؤدي هذا 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.

شيعو 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 (كنعان 2007، ص. 455).

و. 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: (كنعان 2007، ص. 455).

✓ 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 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.

ز. 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.

#### ثانيا- تأثير البيئة على نشاط الإدارة العامة:

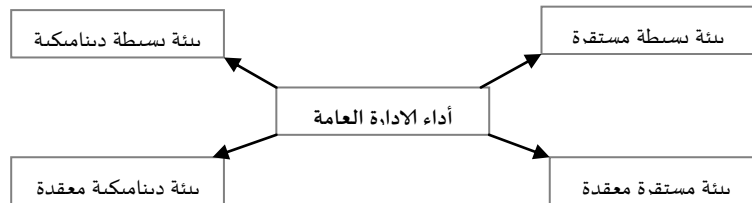
يعمل التنظيم في بيئة مختلفة، وتلك البيئات هي التي تحدد مواصفاته وخصائصه ومهما كان نوع البيئة فهي التي توفر الفرص للمنظمات التي تساعد في النمو وتساهم في خلق الطلب على سلعها وخدماتها، وتؤثر البيئة في المنظمة من خلال المدخلات والعمليات والمخرجات فتأثيرها يكون في المدخلات المادية، البشرية، والمعلومات، كما تؤثر في سير العمليات وفي مدى تقبل المخرجات من سلع أو خدمات كما تؤثر على التوازنات الداخلية للمنظمة (ولد محمد 2010/2011، ص.2) ، وفي الوقت ذاته هناك تأثير للمنظمة في البيئة من خلال استثمارها للموارد المالية والبشرية وكذلك من خلال العمليات والتكنولوجيا المستخدمة في الإنتاج ومن خلال تدريب وتنظيم العاملين فيها، وتؤثر أيضا من خلال المخرجات التي تلي حاجات ورغبات المستقبلين، وهنا تبرز أهمية الهيكل وعلاقات التنسيق في المنظمة.

هناك مدخلان لقياس تأثير البيئة على المنظمة هما:

أ. مستوى تغير وتعقد البيئة: طبقا 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 طبقا لمستوى عدم التأكد وهي:

- ✓ بيئة بسيطة مستقرة: توجد هذه البيئة عند أقل مستوى من عدم التأكد ومثال ذلك السوبرماركت.
- ✓ بيئة بسيطة ديناميكية: توجد هذه البيئة عند مستوى متوسط من عدم التأكد ومثال ذلك شركات صناعة الملابس.
- ✓ بيئة مستقرة معقدة: توجد هذه البيئة عند مستوى متوسط من عدم التأكد أيضا ومثال ذلك شركات صناعة السيارات.
- ✓ بيئة ديناميكية معقدة: توجد هذه البيئة عند أعلى مستوى من عدم التأكد ومثال ذلك الشركات العاملة في مجال الالكترونيات.

الشكل رقم (06): يوضح مستويات تعقيد وتغيير بيئة الإدارة العامة.



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 (Jacques2008, P.12)

#### 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 والتحديات البيئية تعتمد في الأساس على خمسة طرق وهي: (Jacques2008, P.13)

- ✓ إدارة المعلومات: طبقا 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.
- ✓ الاستجابة الإستراتيجية: قد تكون هذه الاستجابة في شكل التوقف عن عمل معين، أو تغير طفيف في موقف المنظمة، أو الانتقال إلى إستراتيجية جديدة تماما، وبشكل عام تغير حالة الأسواق هي العامل المحدد للاختيار.
- ✓ الانضمام، الامتلاك، التحالف: يعني الانضمام اندماج شركتين أو أكثر في شكل شركة واحدة جديدة، أما الامتلاك فيعني شراء منظمة لمنظمة أخرى مع الاستمرار في مزاولة نفس النشاط، وعن التحالف الاستراتيجي فمعناه اتفاق منظميتين على القيام بمشروع مشترك فيما بينها لأسباب كثيرة منها تسهيل الدخول لسوق جديدة.
- ✓ 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 ويسعى 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.
- ✓ 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.

خاتمة:

بعد هذه الدراسة يتبين لنا بأن تحليل بيئة الإدارة العامة بنوعها الخارجية والداخلية، يكتسي أهمية بالغة في رسم أي إستراتيجية للمنظمة، وكلما زاد الإلمام بالتغيرات البيئية ومعرفة مؤثراتها وتحديد اتجاهاتها كلما أدى ذلك إلى الاستجابة لتحقيق أهداف المنظمة بفعالية وتميز مما يمنحها ميزة تنافسية يضمن بقائها واستمرارها وتوصلت الدراسة إلى الآتي:

- ✓ التحليل البيئي لعوامل المنظمة داخليا وخارجيا يشكل عاملا ضامنا لقوة وتميز المنظمة لأنه يمكن من معرفة الفرص واستغلالها وحصر التهديدات والتصدي لها.
- ✓ قد يؤدي التحليل البيئي لعوامل المنظمة إلى إعادة صياغة رسالة ورؤية المنظمة استجابة أو تكيفا معا لضغوط البيئة وما تفرزه من عدم التأكد البيئي.
- ✓ لا بد من أن يكون التحليل البيئي دوريا ضامنا لاستمرار وتميز أداء المنظمة.

#### قائمة المراجع

1. أبو شفيق، و. (2014). التخطيط الاستراتيجي، دليل الجمعيات المرشدة. [www . nogoconnect . net/documents/592341/749044]
2. أبو مروان. (2009). تحليل البيئة الخارجية الإدارة الإستراتيجية وتطبيقات على العمل الدعوي. [http ://ikhwan wayonline.wordpress.com]
3. إسماعيل، أ. (2012). دراسة مفصلة لبيئة الداخلية والخارجية للمنظمة [www.hrdi Dousson . com . /hr5766.html]
4. ألعبداني، إ. (2007) ضيوف حمزة، مداخلة: الذكاء الإستراتيجي كألية لدعم وتعزيز القدرة التنافسية لمنظمات الأعمال المعاصرة. الملتقى الدولي الرابع حول المنافسة والإستراتيجيات التنافسية للمؤسسات الصناعية خارج قطاع المحروقات في الدول العربية.
5. أمين، ش. ت. (2015). الإدارة الإستراتيجية [www.Documents pdf]
6. أوعدي، ه. (2008-2009). اتجاهات العملاء نحو جودة الخدمة دراسة ميدانية بالمؤسسة المينائية بسكيكدة، كلية الآداب والعلوم الإنسانية والاجتماعية. جامعة باجي مختار عنابة.
7. بغودر، ر. (2008/2007). تحليل وتطور التنظيم والهيكل التنظيمية دراسة حالة المؤسسة الوطنية للدهن. كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية. جامعة امحمد بوقرة بومرداس.
8. بوشمال، أ. (2011). سوسيولوجيا التغير التنظيمي وفعالية المنظمات مدخل التحليل الاستراتيجي، دراسة ميدانية بمؤسسة مطاحن الأغواط كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة.
9. بوقال، ن. (2012/2011). أثر بيئة العمل الداخلية للمنظمة على الرضا الوظيفي للعاملين.. كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة منتوري قسنطينة.
10. حسن، أ. ع. (2001). إدارة الأعمال وتحديات القرن الحادي والعشرين. القاهرة: دار قباء للطباعة والنشر والتوزيع.
11. حسن، م. أ. (2008). الإدارة الإستراتيجية المفاهيم النماذج . ، مصر الجديدة: الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات.
12. الخفاجي، ن. ع، الهيتيني، ص. د. (2009). ، تحليل أسس الإدارة العامة منظور معاصر. الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع.
13. داودي، ط. (2007). أثر تحليل البيئة الخارجية والداخلية في صياغة الإستراتيجية مجلة الباحث عدد 5.
14. دراجي، ع. (2015). 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 derraji.pdf]
15. الشمري، ع. ر. ع. (2013). دور بيئة الداخلية في تحقيق الالتزام التنظيمي لدى منسوبي قيادة حرس الحدود بمنطقة الحدود الشمالية. كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.
16. شمس الدين، ب. (د.س.ن). الإدارة الإستراتيجية . (د.م.ن) . (د.د.ن).

17. عبد الفتاح، م.س، الصحف، م.ف.(1996).الإدارة العامة المبادئ والتطبيق.بيروت: الدار الجامعية.
18. عبد المنعم، أ. شفيق، م.(2006). التوزيع بالقنوات البديلة.برنامج مهارات التسويق والبيع.جامعة بنها.
19. قاسم، م.(1999). التلوث البيئي والتنمية الاقتصادية. مصر: الهيئة المصرية العامة للكتاب.
20. كنعان، ن.س.(2007). القيادة الإدارية. ط1. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
21. محمود، م.ف.(1999). الإدارات العامة المقارنة. ط1. السعودية: مطابع جامعة الملك سعود.
22. مخلص، ش.ع.ج.(2008). تأثير بعض العوامل البيئية في السلوك القيادي. جامعة سانت كليمنتس العالمية.
23. ولد محمد، ش.(2011/2010). استخدام نظم المعلومات في اتخاذ القرارات في المؤسسة الاقتصادية دراسة حالة المؤسسة الموريتانية للألبان Top Lait . كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية.جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان.
1. AL Kubaisy, A. (1974).Administrative Development in New Nation : Theory and Practice , Bagdad: Al.Huryah House.
2. Chevallier, J.() L'administration pace public. université d'Amiens.
3. Hafsi, T. Toulouse, j. H. (1997).La stratégie des organisations. Canada: une synthèse Transcontinental.
4. Mechel,i. (2005).vocabulaire et concept de base de la qualité, Lexique Définition Normalisées.