

الدراسات المقارنة في مجال الإدارة العامة: بين المفهوم والاتجاهات الصادرة (منظور بيئي – سياسي).

أ. د. سنوسي خنيش.

جامعة الجلفة.

المستخلص:

تهدف هذه الدراسة العلمية المتعلقة بالدراسات المقارنة في مجال الإدارة العامة: بين المفهوم والاتجاهات الصادرة منظور بيئي – سياسي – اصلاحي، إلى إبراز التفاعل القائم بين الإدارة العامة كعلم له أصوله الدراسية ومبادئه المتعارف عليها من جهة، واتجاه بعض علماء الإدارة والسياسة إلى دراسة أنظمة الإدارة العامة في الدول النامية ومقارنتها بمثيلاتها في الدول المتقدمة، ولم تقتصر هذه الدراسات على الأنظمة السياسية والقانونية المختلفة فحسب، وإنما تجاوزتها لدراسة العوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، من جهة ثانية.

ومن خلال هذه الورقة العلمية المتواضعة، فقد تم اعتماد مبدأ التحليل البيئي الحضاري الكلي والمقارن، الذي يتناول جميع العناصر المكونة والمؤثرة في بناء ونشاط الإدارة العامة، بالرجوع إلى البيئة التي تعمل فيها تلك الإدارة ولها. من هذا كله، ولدت نظرية الإدارة العامة المقارنة، التي كان منشأها شرقيا، بالرجوع إلى "كونفوشيوس" و"ابن سينا" و"ابن خلدون"... وغيرهم، أما من وضع أسسها الحديثة فهو عالم الإدارة الأمريكي: "فرد ريجز" Fred-W-Riggs، وكانت تمثل البداية لهذا النوع من الدراسات.

المقدمة:

إن المشكلات الأساسية التي تعاني منها الإدارة العامة في البلدان النامية عموما، والبلدان العربية والإسلامية بصفة خاصة، يمكن أن تحصر في ضعف الالتزام السياسي لبرامج الإصلاحات وظرفيتها عوض استمرارياتها، وعدم استقرار الجهات المسؤولة عنها، والافتقار إلى آليات إدارية فعالة للتنسيق بينها. كما تظهر هذه المشكلات أيضا في تجاهل العلاقة الوطيدة بين الأبعاد الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في برامج التنمية، وفي ذلك إغفال واضح للعوامل الخارجية النابعة من البيئة المباشرة لعمل الإدارة المفترض فيها أن تواكب التغيرات البيئية التي تحيط بها - وتشكل إطارها العام - من سياسية، واقتصادية، واجتماعية، وثقافية، حتى تتمكن من مواكبة التطور العالمي، ومن ثمة تكون قادرة على النهوض والمسيرة والإنطلاق.

ولأجل القيام بدراسات مقارنة لأجهزة الإدارة العامة، لابد من اعتماد مبدأ التحليل البيئي الكلي والمقارن، الذي يتناول جميع العناصر المكونة والمؤثرة في بناء ونشاط الإدارة العامة، بالرجوع إلى البيئة التي تعمل فيها تلك الإدارة ولها. من هذا كله، ولدت النظرية البيئية، التي كان منشأها شرقيا، مع "كونفوشيوس" K'ong tseu K'ong Fuzi و"ابي علي ابن سينا" و"عبد الرحمان ابن خلدون"...

وغيرهم، أما من وضع أسسها الحديثة فهو عالم الإدارة الأمريكي: "فرد ريجز" Fred-W-Riggs، وكانت تمثل البداية لهذا النوع من الدراسات.

وعلى الرغم من تعدد الطروحات في مجال الدراسات المقارنة للإدارة العامة، فإن الأمر يستلزم أن يتم التركيز على التحاليل الإدارية بصفة عامة، ومن خلال الاتجاهات التي سادتها، باعتبار أن كل نظرية غربية في الإدارة ظهرت لتعبر عن إتجاه معين ووفق مدخل من بين المداخل المنهجية المتعارف عليها في دراسة الإدارة العامة في الدول الغربية. فهل يمكن القول بوجود علم للإدارة العامة غير المقتصرة على أوضاع بلد بعينه؟

1- الإدارة العامة المقارنة: بين التأسيس النظري والواقع:

لكل بيئة أو مجتمع خصوصية تتم المعاملات بين الأفراد في حدودها ولا تتعداها⁽¹⁾. وبهذا تنطبع البيئة الحضارية والتي هي عبارة عن منظومة من القيم والفكر والتاريخ والأنماط المعروفة في مجتمع ما، على الشخصية الوطنية للأفراد، وبما أن الإدارة لا يمكن أن تعمل بدون هؤلاء الأفراد، فإنها هي أيضا يجب أن تكون مرتبطة بنفس المنظومة القيمية والتي يتحدد على أساسها الأداء والعمل الإداريين. وهذا ما يستوجب ضرورة فهم الإطار البيئي للإدارة العامة في كل أمة وفي كل بلد، سواء تعلق ذلك بالبيئة السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو التقانية من جهة، والأساس الحقيقي لأنظمة الإدارة العامة من جهة ثانية.

وبذلك فإن الإدارة العامة، لا يجب أن تدرس باعتبارها نظاما عضويا مغلقا من جهة، أو بمعزل عن إطارها البيئي من جهة ثانية. بل يجب أن تدرس في ظل العوامل البيئية التي أفرزتها وحددت بناءها التنظيمي الحضاري. وهذا ما يتطلب اتخاذ المنهج البيئي المقارن أداة للتحليل.

وفي هذا الصدد يقول أستاذ الإدارة العامة "أحمد صقر عاشور" أن: «المدخل البيئي المقارن يعتمد على عدم إمكانية نقل أنظمة من مجتمع لآخر. فإن عمليات تطوير وتحديث الإدارة العامة في المجتمعات النامية يجب أن تبدأ من تحليل ودراسة البيئة السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية للمجتمع الذي يراد تطوير أنظمة الإدارة العامة فيه.

ودراسة أو تحليل المتغيرات البيئية هو بغرض إعادة تنظيم أو تغيير بناء أنظمة الإدارة العامة في هذه المجتمعات بحيث تكون متلائمة مع الواقع الذي تصمم له وتكون فعالة وناجحة فيه أيضا»⁽²⁾.

كما يقول الأستاذ: " ميشيل كروزيه": «إن التنظيم البيروقراطي الفرنسي هو الحل الأمثل لمشكلة الفرنسيين الأساسية حول السلطة، فهم لا يستطيعون تحمل السلطة الكبيرة التي يشعرون بأنها لا يستغنى عنها إذا أريد لأي جهد تعاوني النجاح»⁽³⁾.

(1) - فاروق فهمي، الوجه الآخر للعولمة: المنظومة وتحديات الحاضر والمستقبل، القاهرة: دار التحرير للطباعة، 2002، ص116.

(2) - أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارن، بيروت: دار النهضة العربية، 1979، ص44.

(3) - نفس المكان، ص121.

لكن المشكلة أن الإدارة الفرنسية هي إدارة بيروقراطية رسمية وشكلية من جهة، كما أن الجهاز الإداري أو الجهاز البيروقراطي في فرنسا يعاني من العجز، وسوء التسيير، والمركزية المتشددة، وعدم القدرة على التكيف للتغيير. لذا أكد "كروزيه" أنه لا يمكن تغيير المجتمع بمراسيم، كما أن البيروقراطية في النهاية هي أداة لخدمة المصالح الذاتية. وبذلك فهو يلتقي مع «كارل ماركس» K. Marx (1818 - 1883م) الذي يعتبر البيروقراطية أداة في يد الطبقة الحاكمة، كما يلتقي مع "ميشال روبرت" Michel. Robert بأنها ظاهرة تجسم ظاهر الإستبداد. عكس تصور "هيجل" F. Hegel (1770 - 1831م) - مثلاً - الذي يرى بأنها جسر يربط بين الشعب والحكومة، والذي يؤكد أيضاً على ضرورة الربط بين الطبيعة والبيئة الاجتماعية⁽¹⁾.

وتصبح المقارنة ذات جدوى وفائدة أيضاً، إذا ما تم إحلالها بين أنظمة إدارية متناقضة من حيث أصول العمل والأداء الإداريين. وهذا ما نجده في دراسة الإدارة في اليابان أو ما يعرف بنظرية (Z:Z) اليابانية من جهة، والإدارة في الولايات المتحدة الأمريكية من جهة ثانية.

حيث تتميز دول النور الآسيوية، بما فيها اليابان، بان شعوبها لها عادات وتقاليد قديمة حاكمة ومتحكمة في السلوك الإنساني للأفراد، وأن هذه التقاليد صنعت مبادئ راسخة وقيم قوية ومستقرة تحرض على العمل وتحرض على الطاعة والولاء والانتماء، وهي قيم يتوارثها أجيالها جيلاً بعد جيل. ومن ثم فإن الإدارة الرمزية، وفلسفتها التي يتم ممارستها في ضوء فلسفة الضمير اليقظ للأفراد في هذه الشعوب تصبح من الأمور شديدة الأهمية والتي يتعين علينا دراستها⁽²⁾.

وتولي اليابان أهمية فائقة لنظامها التعليمي، باعتباره الضمانة الأساسية والأكيدة لنجاح برامج البحوث والتطوير من جهة، وأدائها لدورها المنشود بالقدر الأوفى من جهة ثانية. ولا يتم ذلك إلا بالانطلاق من واقع التمازج الواقع بين الثقافة والتقاليد، والمجتمع المتأثر بالتعاليم الكونفوشيوسية في عهد "توكوغاوا" Tokugawa (1603 - 1867)⁽³⁾، التي استطاعت أن تنمي لدى الفرد الياباني بعد الانتماء إلى روح الفريق والجماعات، لا إلى الأفراد وجماعات المصالح.

بالرجوع إلى تاريخ اليابان، نستطيع أن نفهّم كيف أتت النهضة العلمية والتقنية (التكنولوجية) على أيدي رجال الميجي (1868 - 1912) متسارعة للحاق بالغرب، فقد تم بناء اليابان الجديدة بإدخال أفكار وتقنيات ونظم دول أجنبية وإعادة بناءها على أسس يابانية قديمة⁽⁴⁾. وبدأت تعمم أسباب هذه النهضة في كافة المجالات: في القانون وعلم الإدارة، والدفاع، والصحة العامة بنسب متوازية لم تترك مجالاً إلا أولته عناية متناسبة، وهي بذلك تكون قد سبقت في علم الإدارة الحديث الذي

(1) - David Boucher and Paul Kelly (Editors), *Political thinkers: from Socrates to the present*, New York: Oxford University Press, 2003, p.395.

(2) - محسن احمد الخضيرى، الإدارة في دول النور الآسيوية، القاهرة: ايتراك للنشر والتوزيع، 1996، ص 12.

(3) - Ryoshin Minami, *The Economic development of Japan: a quantitative study*, London: the Macmillan Press L.T.D., 1986, p. 5.

(4) - مشروع ميجي، ميجي: قوى بشرية قادت التغيير، (ترجمة: عصام رياض حمزة)، القاهرة: دار الشروق، 2008، ص 33.

يعترف بان الإدارة تتلخص في الشمولية⁽¹⁾، انطلاقاً من البيئة التي تعمل فيها. كما ان المدير الياباني يفترض ان العاملين بالشركة مجدين ومسؤولين، وليسوا في حاجة الا الى المساندة والتشجيع، وعلى عكس المدير الامريكى، المتاثر بنظرية الادارة العلمية، والذي يفترض بان العاملين بشركته كسالى وغير مسؤولين ولا بد من مراقبتهم باستمرار⁽²⁾.

وسعيًا من اليابان حاليا إلى تأصيل مبادراتها العملية، عملت على توفير إعداد ضخمة من الباحثين في مجالات البحث والتطوير حتى صار بين كل مليون مواطن 5000 عامل فني متخصص مقابل 3500 في كل مليون بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية، ومقابل 2500 بالنسبة لألمانيا⁽³⁾.

والى هنا يظهر جليا أن النظرية اليابانية في الإدارة (Z: ز) قد أخذت بالعامل البيئي والاجتماعي والإنساني مقارنة بالنظريات الإدارية الغربية - السالفة الذكر - كما أنها تركز على الإدارة بالتشاور، ذلك بإدراج القرار الإداري من القاعدة إلى القمة، كما نجد أن الإدارة اليابانية تعتمد على المرونة في التطبيق وفق سياسة شاملة، هدفها البقاء والإستمرار والتطلع نحو المستقبل الأفضل.

ويتضح مما سبق، أن التقدم الاقتصادي والاجتماعي المعاصر، هو حقا نتيجة للأنظمة والنشاطات القائمة، وأنه ليس هناك ما يضمن إستمرار هذا النجاح في اليابان ما لم يكن خاضعا للإصلاح، بتغيير الأنظمة الفرعية للبيئة اليابانية ككل.

ولو أن الجيل الجديد من الشباب الياباني المعولم، أصبح يقود تيارا مهما في الساحة السياسية في اليابان، وينظر إلى برنامج الإصلاح الذي تطرحه الحكومة، على انه ضئيل وغير كاف لإحداث التغيير والإصلاح المطلوبين، سواء على المستوى السياسي، أو الاجتماعي والاقتصادي، أو حتى الثقافى. كما ينظر هذا التيار - منذ منتصف السبعينات- إلى الحزب الليبرالي الديمقراطي ورموزه من الحرس القديم على انه من مخلفات الماضي وفترة الحرب الباردة، وأن دوره انتهى مع انتهاء تلك الفترة، وأن اليابان في حاجة إلى نظام سياسي جديد أكثر ديمقراطية وشفافية في اتخاذ القرارات السياسية والاقتصادية⁽⁴⁾. لكن هناك ما أخذ كثيرة على هذه النظرية اليابانية، والتي احصرها فيما يلي:

تأثر نظرية (Z: ز) اليابانية بالنظريات الغربية الرأسمالية أو بالفلسفة الرأسمالية الغربية، حيث نجدها تركز على الجانب الإنتاجي المادي. وذلك فهي تهمل الإنسان، فالغاية النهائية عندها هي المادة وحدها. مما يتطلب التصحيح واليقظة الدائمين، لأن رأسمالية الشركات فشلت، بصورة أساسية، مثلما يؤكد ذلك عالم الإدارة الأمريكي "بيتر دروكر" Peter Drucker الذي يقول « لقد فشلت رأسمالية

(1) - فوزي درويش، الشرق الأقصى: الصين واليابان (1853-1972)، الطبعة الرابعة، القاهرة: دار الكتب المصرية، 1996، ص 357.

(2) - محمد عبد القادر حاتم، الإدارة في اليابان: كيف نستفيد منها...!!، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1990، ص 91.

(3) - فوزي درويش، اليابان: الدولة الحديثة والدور الأمريكي، القاهرة: دار الكتب المصرية، 1997، ص 82.

(4) - منصور أبو العزم، " اليابان: هل انتهت ديمقراطية الحزب الواحد"، مجلة الديمقراطية، مجلة فصلية تصدر عن مركز الدراسات الاستراتيجية والسياسية، القاهرة، السنة الرابعة، العدد: 13، يناير- جانفي 2004، ص 143.

الشركة بصورة أساسية، لأن الإدارة في ظلها لم تكن مسؤولة أمام احد، ولم تكن مسؤولة عن شيء، وفي هذه البيئة أصبح قرصنة المال على حق تماما»⁽¹⁾.

ما نجده في التقارير العالمية، والإعلام، والكتابات الأكاديمية المتخصصة، والتي تجمع كلها على أن العامل الياباني مهضوم الحقوق، ويبدل أكثر من طاقته. فهذا الأستاذ "تاكافوسا تاكامورا" Takafusa Takamura (وهو أستاذ علم الاجتماع بجامعة طوكيو) يقول: «إن نسبة البطالة في السنوات التي تلت الحرب لم تتعد 2%؛ وإن كان ذلك لا يعكس الأمور على حقيقتها، لأن الكثير يتقاضون أجورا زهيدة، بحيث يمكن القول أن هناك بطالة «خفية» أو «مقنعة»⁽²⁾.

كما يلاحظ البطء في عملية إتخاذ القرارات في الإدارة اليابانية، بإعتبار أن عملية إتخاذ القرار تمتد من القاعدة إلى القمة؛ إلا أن عملية التطبيق تكون سريعة، عكس النموذج الأمريكي أو الغربي، الذي يمتاز بسرعة إتخاذ القرارات على حساب التطبيق. يضاف الى ذلك البطء في الترقية الى المناصب الاعلى مقارنة بالادارة الامريكية⁽³⁾.

تنامي معدلات الانتحار بسبب الخوف من البطالة، بسبب الأزمات الاقتصادية المتتالية في العشرية الأخيرة، حيث تشير الإحصائيات المعدة لهذا الشأن في عام 1999، أن أكثر من 82% من العمال اليابانيين يخافون فقدان مناصب عملهم، الأمر الذي أدى إلى تضاعف نسبة الانتحار بين هؤلاء بـ 1.6 مرة⁽⁴⁾، وبمعدل 3 في المئة ألف عامل.

كما أن تفكير المجتمع الياباني في مجتمع ما بعد العصرية يدل على قصور هذا النموذج (Z:z). وقد أضحت الدراسات المقارنة في الإدارة العامة، تركز على ضرورة الاهتمام بالأعمال التي تهتم بالجغرافية، والتاريخ، والسكان، والديانة، والتقاليد والأعراف، والهيكل الاجتماعي، والنظم الاجتماعية... وغيرها، الخاصة بالبلد محل الدراسة، ذلك أن الإدارة والسياسة ما هما إلا جزء من نظام شامل.

وهذا ما يؤكد "روبرت دال" Robert Dahl في مقالته الشهيرة الصادرة عام 1948م، والتي جاءت بعنوان "دراسة الإدارة العامة" إذ يقول: «لقد أغفلت كثيرا الجوانب المقارنة للإدارة العامة، وطالما أن دراسة الإدارة تفتقر للمقارنة، فإن أي إدعاء بوجود علم للإدارة العامة هو إدعاء أجوف»⁽⁵⁾.

(1) - بيتر دروكر، الإدارة للمستقبل: التسعينات وما بعدها، (ترجمة: صليب بطرس)، القاهرة: الدار الدولية للنشر والتوزيع، 1995، ص456.

(2) - تاكافوسا تاكامورا، برنارد جريس، التنمية الاقتصادية في اليابان الحديثة، ترجمة: صلاح عبد المجيد العربي، بيروت: دار نافع للطباعة والنشر، 1985، ص80.

(3) - Masahiko Aoki and Ronald Dore (Editors), The Japanese firm: sources of competitive strength, New York: Oxford University Press., 1994, p.199.

(4) - Hiroshi Yoshikawa, Japan's lost decade, (translated by: Charles H. Stewart), Tokyo: the International House of Japan., 2002, p.2.

(5) - فيريل هيدي، الإدارة العامة: منظور مقارن، (ترجمة: محمد قاسم القريوتي)، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1985، ص13.

2- الاتجاهات المقارنة في مجال الإدارة العامة:

على الرغم من تعدد الإتجاهات التي تسيير فيها الدراسات المقارنة للإدارة العامة، إلا أنه يمكن أن نختصرها في اتجاهات سبعة رئيسية، نوردتها فيما يلي:

1. الإتجاه القانوني:

هذا الإتجاه يعود إلى "ودرو ولسون" Wilson Woodrow (1856 - 1924 م) سنة 1887م، حين نشر مقاله المعنون بـ "دراسة الإدارة العامة"، وقد كان يهدف من خلال ذلك إلى فصل العملية الإدارية باعتبارها عملية غنية عن المؤثرات السياسية⁽¹⁾، داعياً بذلك إلى ضرورة تحكيم القانون. والمحاور الرئيسية التي ينطلق منها هذا الإتجاه هي كالآتي:

أ- ضرورة وضع الإدارة خارج المجال السياسي⁽²⁾.

ب- لا يمكن للإدارة أن تعمل بدون قوانين، وتستمد شرعيتها منها.

ج- التركيز على مبدأ فصل السلطات، وهذا اعتماداً على ما جاء به "مونتسكيو" ودعاة العقد

الاجتماعي.

ومنه نجد أن هذا الإتجاه قد ركز على «الإطار القانوني للحقوق والالتزامات القانونية، حيث نراه يحدد علاقة الموظف بالحكومة، وكذلك تعيين هذا الموظف ومكافأته وحقوقه وواجباته»⁽³⁾. كما نجد أن هذا الإتجاه قد أسهم في فهم الإطار القانوني للإدارة العامة، وتحديد مدى الشرعية التي ترتكز عليها في أدائها لوظائفها العامة.

إلا أن هذا الإتجاه لا يهتم بالجوانب السلوكية والبيئية التي تؤثر سلباً أو إيجاباً على التنظيم⁽⁴⁾، كما يهمل دور المبادرات الفردية ولا يركز إلا على الجوانب الساكنة مهملاً بذلك النواحي العلمية والديناميكية، ناهيك عن الإهمال الصارخ للظروف والأوضاع والمواقف والقيم السائدة والتي يعمل في ظلها كل نشاط إداري... وأدوار ومواقف الأفراد وجماعات العمل⁽⁵⁾. وهذا ما أدى ببعض الباحثين الغربيين إلى الإهتمام بالمنظومة القانونية أو سن القوانين المرتبطة إلى حد بعيد بالبيئة الشاملة للمجتمع.

2. الإتجاه العلمي:

وقد تعددت التسميات لهذا الإتجاه، فهناك من يسميه بالنظرية الكلاسيكية (س: X)، كما أن هناك من يطلق عليه إسم نظرية الإدارة العلمية. وقد ظهر هذا الإتجاه ليحل مشاكل الإنتاجية حتى

(1) - أحمد صقر عاشور، المرجع السابق الذكر، ص 36.

(2) - Naomi B. Lynn, Aaron Wildavsky, Public Administration: the state of the discipline, New Delhi: East West Press, 1992, p.74.

(3) - محمد مهنا العلي، الوجيز في الإدارة العامة، جدة: الدار السعودية للنشر والتوزيع، 1984، ص 34.

(4) - نفس المكان، ص 34.

(5) - فؤاد القاضي، استراتيجيات التنمية التنظيمية، الطبعة: السادسة، القاهرة: دار المعارف، 2006، ص 172.

يصل الى إنجاح المجتمع الأمريكي، وهذا ما أدى إلى إعتبار العامل كآلة لا تختلف عن أدوات الإنتاج الأخرى.

وقد برزت آراء هذا الإتجاه من خلال كتابات "فريدريك تايلور" Frederick Taylor (1856 - 1915م) و"هنري فايول" Henry Fayol (1841 - 1925م) في نظرتهما للعامل الفرد في النقاط التالية:

- أ - أن زيادة الإنتاجية مرهونة بزيادة الأجر المادي للعامل بإعتباره مخلوقا رشيدا واقتصاديا⁽¹⁾.
 - ب- إن إهتمام الفرد العامل بحاجاته الفسيولوجية والمادية يبعده عن الإهتمام بأهداف المنظمة.
 - ج- التدريب ضروري لتحسين أداء العامل وزيادة إنتاجيته⁽²⁾.
- ويركز "تايلور" Taylor على المراقبة الوظيفية وضرورة التعاون الكامل بين الإدارة والعمال، كما دعا إلى تقسيم العمل بين الإدارة والعمال، ثم إلى تقسيم العمل بين الإدارة والعمال وإهتم بالورشنة من أجل إيجاد وسيلة نظرية للربط بين الإنسان والآلة، وبالتالي فإن المدخل الذي اعتمده "تايلور" Taylor يعتبر مدخلا جزئيا (Micro) .
- أما "فايول" Fayol فقد أراد الإضافة إلى ما أتى به "تايلور"، بدعوته إلى الإهتمام بالمستويات العليا للإدارة، كما أقر بأن الإدارة ليست قانونا وإنما هناك مبادئ أربعة عشرة هي:

- (1). تقسيم العمل.
- (2). السلطة والمسؤولية.
- (3). وحدة سلطة الأوامر.
- (4). النظام والتأديب.
- (5). التوجيه.
- (6). خضوع المصلحة الشخصية للمصلحة العامة.
- (7). تعويض المستخدمين.
- (8). المركزية.
- (9). تدرج السلطة.
- (10). الترتيب والنظام.
- (11). المساواة.
- (12). المبادأة.
- (13). ثبات المستخدمين.
- (14). روح التعاون⁽¹⁾.

(¹) - Frederick - Winslow Taylor, La Direction Scientifique des Entreprises, Alger: ENAG Edition, 1992, p. 58.

(²) - Henry Fayol, Administration Industrielle et Générale, Alger: ENAG Edition, 1990, p.105.

كما نجده قد حدد الوظائف الأساسية للإدارة في خمسة وظائف هي: التخطيط، والتنظيم، وإصدار الأوامر، والتنسيق والرقابة⁽²⁾. وهنا نلاحظ سمة الكلية (Macro) في تحليل فايول H.Fayol. وبالرغم من أن هذا الإتجاه قد عبر عن الواقع المعيش وحاول أن يوجه العدالة في العمل، وتحقيق أعلى قدر ممكن من الإنتاجية، والإهتمام بأداء العامل، والتركيز على الجانب الوظيفي للإدارة، ووضع المبادئ الأولى للنظرية الإدارية، والمنهج الكلي، إلا أن هذا الإتجاه قد أغفل العنصر الإنساني، وربطه فقط بزيادة أجره المادي، ناسيا أو متناسيا في ذلك الأبعاد النفسية والاجتماعية (البيئية) للعامل، معتبرا إياه شبيها بالآلة التي يستخدمها العامل.

كذلك نجد أن هذا الإتجاه، قد ركز على ما يجري داخل المنظمة الإدارية، ومن ثم نجده قد أغفل البيئة الاجتماعية للنظرية الإدارية، بإعتبار أن المنظمة تعمل في نظام مفتوح، وهي بذلك تتأثر بهذا النظام وتؤثر فيه، وهذا ما أكدته نظرية تحليل النظم لـ "تالكوت بارسونز" Talcot Parsons، أو نظرية التحليل النسقي لـ "دافيد إستون" David Easton.

كما أن هذا الإتجاه نسي عناصر أخرى تؤثر في زيادة الإنتاج، كالمجموعات العمالية الصغيرة والنقابات العمالية التي ينتمي إليها العامل اجتماعيا، والتي تؤثر في حماسه كما تؤثر في كسله⁽³⁾. وحتى المبادئ التي جاء بها هذا الاتجاه، تبقى مرتبطة بظروف كل بلد، كما أنه يستحيل فصل الأعمال الإدارية عن العمل السياسي ككل⁽⁴⁾.

3. الإتجاه الإنساني:

وقد ظهر هذا الإتجاه كرد فعل على الإتجاه العلمي الذي أهمل الجانب السلوكي والإنساني في الإدارة. وقد لعبت علوم النفس، والاجتماع الإداري، والنفس الإداري، دورا أساسيا في بلورة هذا الإتجاه الذي عرف بإسم مدرسة (ص:Y).

وفلسفة هذا الإتجاه الإنساني تركز على أن الفرد كائن اجتماعي، وبالتالي فهو يؤثر ويتأثر بروح الجماعة التي يعيش ضمنها، كما أن شعور العامل بانتمائه للجماعة هو الذي يحفزه للبدل والعمل والعطاء. ومن هذا المنطلق، برز تغير كامل في النظرية الإدارية الغربية، حيث ساد التركيز على الحاجات النفسية والاجتماعية للفرد.

ويعود أصل هذا الإتجاه إلى الأسترالي "إلتون مايو" Elton Mayo في سنة 1930⁽⁵⁾، و"برجز" M.P. R.Bergez. إلا أن هناك من يرجع هذا الإتجاه ككل إلى كل من: "ميري باركر فوليت" M.P.

(1) - Henry Fayol, *Op.cit.*, pp. 32-64.

(2) - *Ibid*, pp. 68-178.

(3) - أحمد إبراهيم أبو سن، نظرية الإدارة في الإسلام: نظرية متكاملة لمعالجة السلوك الإداري، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1981، ص 16.

(4) - نفس المكان، ص 16.

(5) - فيريل هيدي، المرجع السابق الذكر، ص 12.

A. Maslow (1858 - 1933م) و"تشستر برنارد" C. Bernard (1887 - 1961م)، و"ابراهيم ماسلو" A. Maslow، ثم جاء "مايو" وغيره. وقد إهتم "مايو" Mayo بالظروف المحيطة بالعامل داخل المنظمة الإدارية ومستوى المسؤولية التي يحظى بها، وبدور العامل داخل الهيكل الاجتماعي داخل المنظمة⁽¹⁾. لكن بالرغم من أن هذا الإتجاه قد ركز على التنظيمين الرسمي وغير الرسمي، مع الإهتمام بهذا الأخير. إلا أنه أهمل الجوانب الفنية والاقتصادية معتبرا أن أي نزاع قد ينشأ بين العمل والإدارة مجرد ظاهرة مرضية. كذلك نجد أن فلسفة هذا الإتجاه ظلت تركز على مشاكل الإنتاجية وكيفية الرفع منها. كما نجد أن هذا الاتجاه قد أهمل تماما المؤثرات البيئية على المنظمة الإدارية، ولم يستطع الوصول إلى التصور السائد اليوم، في أن حقيقة التنظيم تظهر كاملة في عمله كنظام جزئي يتأثر بالبيئة الاجتماعية ويؤثر فيها، بل ظل إهتمام هذا الإتجاه بالعامل، ولم يناقش أثر البيئة الاجتماعية على المنظمة الإدارية التي يعمل فيها ذلك العامل.

4. الإتجاه السلوكي الحديث:

وقد أثبتت الدراسات في ميدان علوم النفس، والنفس الإداري، والاجتماع، وعلم اجتماع التنظيم، أهمية الإتجاه السلوكي في دراسة السلوك الإنساني، وصلته بعلم الإدارة. ومن هنا برزت النظرة الجديدة للإنسان على أنه كائن يسعى إلى تحقيق ذاته، حيث وضع "ابراهيم ماسلو" A. Maslow^(*) نظريته في الإحتياجات والرغبات الأساسية التي دعا من خلالها إلى ضرورة التهيئة النفسية للقيام بأعمال فعلية تحقق أهداف المنظمة، كما أن شعور الفرد بالحاجة إلى تحقيق إحتياجاته هو الحافز الأساسي لعمل الفرد، وسار على هذا المنحى العديد من علماء النفس الاجتماعي، من أمثال: "ماكريغور" D.Mc.Gregor، و"هيزبيرغ" F.Hezberg، وأصبح هذا الإتجاه ينظر إلى الفرد العامل على أنه:

- أ - ليس سلبيا بطبيعته ولا يكره العمل.
- ب - لديه القدرة على تحمل المسؤولية.
- ج - أنه لا يحفزه الأجر المادي فحسب، ولكن تحفزه الحوافز الداخلية المنبعثة من نفسيته.
- د - يحب الإستقلال في عمله ويكره الرقابة⁽²⁾.

وبهذا نجد أن هذا الإتجاه قد نادى بإستراتيجية جديدة تجاه الإنسان العامل مضمونها يتمثل

فيما يلي:

- Naomi B. Lynn, Aaron Wildavsky, Op.cit., p.73.

- Amiel. M, Bonnet. F, Jacobs. J, Management de l'Administration, Bruxelles: De Boek-Wesmeal, 1993, p. 6.

(1) - Ibid, p. 7.

(*) - بعض علماء الإدارة أمثال الدكتور "عمار بوحوش" يصنفه في دائرة المدرسة السلوكية ذات الإهتمام بالعلاقات الإنسانية، في حين يحاول البعض الآخر أن يصنفه في المدرسة السلوكية الحديثة (البعد النفسي)، لكن هذه الأخيرة قام بها في البداية

"B.Bergez، و"برجيز" E.Mayo"التون مايو"

(2) - Naomi B. Lynn, Aaron Wildavsky, Op.cit., p.128.

- 1). ضرورة التركيز على الإدارة بالمشاركة والاستشارة.
- 2). إشراك العمال في صنع القرارات حتى تكون جماعية.
- 3). ضرورة توفير المناخ المناسب للعامل.
- 4). إحياء الضمير المهني لدى العامل بدل الرقابة.

لكن بالرغم من الإجهاد الذي تميز به هذا الإتجاه، الذي يطمح للوصول إلى التوفيق بين رغبات العامل وأهداف الإدارة، فإنه يبقى بعيدا عن ذلك، كما نلاحظ عدم إختلافه عن الإتجاهين السابقين في نظريته وللغرض وتقديسه للفردي على الجماعة.

كما أن هذا الإتجاه لم يهتم بالبعد الحضاري للإنسان والإنسانية، فهو يصف الإنسان ولا يبحث في جوانبته، والواقع يثبت أن فهم الإنسان لا يكون إلا بالبحث في جانبيه الثقافى والحضاري، وليس في البعد النفسي والاجتماعي فقط، ولو أن هذا هام في الإدارة السلوكية التي تحاول تفسير سلوك الإنسان وترشيده.

كما أن هذا الإتجاه لم يعبر عن نظرية شاملة لتفسير السلوك الاجتماعي داخل الإدارة، لأنه لم يستطع أن يجيب عن السؤال الأساسي لماذا نعمل بالضبط؟ والإدارة بالمشاركة التي دعا إليها هذا الإتجاه - حتى يزول التناقض بين العامل وأهداف الإدارة - لم تجد صداها في المجتمعات الغربية، لأن فلسفة المشاركة لا بد وأن تنتقص من صلاحيات أصحاب العمل، وهذا ما يجعلها مناهضة للفلسفة الرأسمالية ككل.

إلا أنه وبفضل هذا الإتجاه، ظهر المنهج البيئي المقارن، حيث أصبح الإهتمام بالبيئة أمرا أساسيا لفهم سلوك العامل داخل المنظمة الإدارية التي هي جزء لا يتجزأ من المحيط العام. «فالمنظمة الإدارية ليست مؤسسة فحسب، بل هي أيضا كيان اجتماعي»⁽¹⁾.

5. الإتجاه البيروقراطي الرسمي:

ومن أهم رواد هذا الإتجاه، نجد: "ماكس فيبر" Max Weber، الذي عالج نظرية البيروقراطية باعتبارها نظاما عقلانيا يتماشى والظروف الاجتماعية السائدة في أوروبا التي تميزت تاريخيا بالصناعة. ويرى "ماكس فيبر" أن النظام البيروقراطي أكثر ثبوتا وواقعية من النظام التقليدي الذي ساد أوروبا في القرن التاسع عشر. كما أن "فيبر" درس النظام البيروقراطي على أنه جزء من النظام الاجتماعي الشامل، وأن هذا النظام سينتقل من الكارزمية أو التقليدية إلى البيروقراطية⁽²⁾، والخصائص التي ميزها "فيبر" لهذا الإتجاه هي:

أ - التدرج في السلطة في أي منظمة اجتماعية، الذي يتناقض تدريجيا في المستويات العليا، إلى المستويات الدنيا في المنظمة.

(1) - Olivier Lemant: Editeur, La Conduite d'une Mission d'Audit Interne, Paris: Dunod, 1991, p.227.

(2) - Max Weber, The Theory of Social and Economic Organisations, Translated by: A.M. Henderson and Talcott Parsons, New York: Oxford University Press, 1947, p. 389.

ب - الصلة بين الأفراد أصلية ورسمية وغير شخصية، وهذا يربطها بالقوانين واللوائح الرسمية والتنظيمية.

ج - إختيار المستخدمين يكون وفق قاعدة الكفاءة التقنية⁽¹⁾.

د - الترقية تكون على أساس معايير موضوعية، هي الكفاءة والخبرة.

هـ - القدرات يجب أن تكون عقلانية.

وبهذا المنظار يصبح الفرد العامل مجرد شخص عامل، يتعامل على أساس القوانين واللوائح، ويتجرد من الجوانب النفسية والإنسانية⁽²⁾. بمعنى أنه فرد مسلوب الإرادة ولا يلتزم إلا بالأوامر التي يصدرها رؤسائه، وهذا كله له معنى واحد مفاده أن العامل مجرد آلة صماء. كذلك فإن إختيار الموظفين للمسؤولية يبقى دائما مربوطا بمميزاتهم الشخصية وليس بكفاءاتهم التقنية.

ويرى بعض الباحثين أن المعالم الأساسية لهذا الإتجاه تتوافق إلى حد بعيد مع الخصائص الثقافية التي تتميز بها البيئة الفرنسية، حيث يرى "ميشال كروزيه" Crozier .: «أن النموذج البيروقراطي في إتخاذ القرارات يتفق مع الخصائص الثقافية الفرنسية الأساسية التي تؤكد على صفة المنطقية اللاشخصية والإطلاقية، إذ أن الفرنسيين لا يكرهون التغيير، بل يكرهون الفوضى والتناقض وكل شيء يؤدي إلى علاقات لا يمكن ضبطها»⁽³⁾.

كما يقول " كروزيه": «إن التنظيم البيروقراطي الفرنسي هو الحل الأمثل لمشكلة الفرنسيين الأساسية حول السلطة، فهم لا يستطيعون تحمل السلطة الكبيرة التي يشعرون بأنها لا يستغنى عنها إذا أريد لأي جهد تعاوني النجاح»⁽⁴⁾.

لكن المشكلة أن الجهاز الإداري أو الجهاز البيروقراطي في فرنسا يعاني من العجز، وسوء التسيير، والمركزية المتشددة، وعدم القدرة على التكيف للتغير. لذا أكد "كروزيه" أنه لا يمكن تغيير المجتمع بمراسيم^(*)، كما أن البيروقراطية في النهاية هي أداة لخدمة المصالح الذاتية. وبذلك فهو يلتقي مع «كارل ماركس" k. Marx (1818 - 1883م) الذي يعتبر البيروقراطية أداة في يد الطبقة الحاكمة، كما يلتقي مع "ميشال روبرت" Michel. Robert بأنها ظاهرة تجسم ظاهر الإستبداد. عكس تصور" هيغل" F.Hegel (1770 - 1831م) - مثلا- الذي يرى بأنها جسر يربط بين الشعب والحكومة، أو رأي "ماكس فيبر" الذي يعتبرها أداة لإرساء حكم القانون، مثلما أشرنا إلى ذلك سابقا.

6. الإتجاه الاجتماعي:

(1) - Amiel. M, Bonnet. F, Jacobs. J, Op.cit., p.6.

(2) - Idem.

(3) - فيريل هيدي، المرجع السابق الذكر، ص121.

(4) - نفس المكان، ص121.

(5) - له كتاب بنفس العنوان: "On ne change pas la société par décret"

ويتميز هذا الإتجاه بتركيزه على إعتبار النظام أدق وحدة يمكن أن تكون إطارا علميا للدراسة الموضوعية، فالمجتمع عبارة عن نظام عام يتكون من وحدات أصغر تُكوّن كل واحدة منها نظاما خاصا، هذه الوحدات يعبر عنها بالأنظمة السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية.

حيث يعتبر النظام الإداري نظاما مفتوحا يتفاعل مع الوحدات الأخرى في المجتمع⁽¹⁾، كما يتكون النظام الإداري من عناصر فرعية مترابطة، هي النظام الفني، والمعلومات، والقوى البشرية، والنظام الاقتصادي المالي، وفي هذا الإتجاه نلاحظ بروز النظرية الكلية الشاملة في إدارة المنظمة.

فلقد رأينا في الإتجاهات السابقة، أسبقية التركيز على الكفاءة والإنتاجية، دون إعطاء إهتماما كبيرا للمؤثرات الخارجية، فهذا الإتجاه ينظر إلى النظام الإداري على أنه نظام فرعي في النظام الاجتماعي العام، يتفاعل معه ويؤثر فيه ويتأثر به، وبشكل مستمر ودائم⁽²⁾.

كما يجعل الباحث في الميدان الإداري مدركا للعناصر المكونة للعملية الإدارية، كما يساعده على فهم سير المنظمة بتركيز إهتمامه على القوى الاجتماعية والاقتصادية والتكنولوجية والحضارية⁽³⁾، التي تحيط بالمنظمة الإدارية، كما: « يزيل عنه الفهم التقليدي المطلق الذي كان ينظر إلى الإدارة بحسبانها نظاما ثابتا ومبادئ ثابتة واجبة التطبيق في كل زمان ومكان وفي كل موقف وفي كل بيئة، ويوسع مداركه في أن كل شيء نسبي يتأثر بالبيئة والظروف»⁽⁴⁾.

وقد أدى هذا الإتجاه - الذي يطلق عليه البعض تسمية إتحاف تحليل الأنظمة - إلى ثورة إدارية في أواخر الستينات وبداية السبعينات من طرف " تالكوت بارسونز" Talcott Parsons. ولا تزال هذه الثورة قائمة، حيث جعلت الباحثين يعيدون النظر في الكثير من المسلمات الإدارية والتقليدية والسلوكية على حد سواء، فيما يخص مبادئ التنظيم الإداري وأساليب القيادة الإدارية والحوافز.

ومن هنا ظهرت إلى الوجود نظريات كثيرة إستمدت قوتها من هذا الإتجاه، أذكر منها نظرية التحليل النسقي "لدافيد أستون" David Easton، ونظرية الإدارة بالأهداف والنتائج (M-B-O)، لعميد الإدارة الأمريكية الحديثة "بيتر دروكر" Peter Druker^(*)، والتي تناقض الطرح الذي جاءت به الإتجاهات السابقة.

7. الإتجاه البيئي المقارن:

(1) - محمد مهنا العلي، الوجيز في الإدارة العامة، المرجع السابق الذكر، ص43.

(2) - Jean pierre Angelier, Economie industrielle: éléments de méthode, Alger: O.P.U, 1993, p.10.

(3) - أحمد إبراهيم أبو سن، المرجع السابق الذكر، ص29.

(4) - نفس المكان، ص29-30.

(*) - وقد جاءت هذه النظرية لتتدارك العجز الذي طرأ على الاتجاهات السالفة الذكر حيث يعرف "بيتر دروكر" هذه النظرية، على أنها: «مجهودات الأفراد في أي تنظيم، ينبغي التوحيد بينها في مجهودات عام واحد، من خلال عمل الفريق مع الأفراد ملتزمين بالصالح العام»، وهذا يتطلب وجود بيئة تنتشر فيها المعرفة المتطورة حتى يمكن إستيعاب هذه النظرية على أنها نظام متكامل للإدارة. أنظر في هذا الشأن: فيصل فخري ميران، الإدارة بالأهداف والنتائج، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1981، ص25.

يتعامل هذا الاتجاه الحديث في الدراسات البيئية المقارنة، والذي نحن بصدد دراسة احد نظرياته، مع الإدارة العامة باعتبارها نظاما يتفاعل مع العوامل البيئية التي تشكل خصائص المجتمع الذي تعمل فيه هذه الإدارة، ومن بين الكتاب الذين أسهموا بشكل كبير في تطوير هذا الاتجاه إضافة إلى "فريد ريجز"، نجد: "جوزف لابلومبارا" Joseph Lapalombara، و"وليام سيفين" W.J. Siffin، و"فيريل هيدي" F. Heady، و"لوسيان باي" L. Pye، و"رامش ارورا" R. K. Arora، و"احمد صقر عاشور" ... وغيرهم.

لقد ركز "ريجز" على دراسة وتحليل الأجهزة الإدارية في المجتمعات التي تتوافر فيها عناصر الدولة القومية، وبذلك قد استثنى المجتمعات التي لم ترق بعد إلى مستوى الدولة التي يتعامل معها في المجتمع الدولي على هذا الأساس. كما انه اعتمد على العامل الاقتصادي وحده، كأساس لتقسيم هذه المجتمعات إلى نموذجين، نموذج المجتمع الزراعي من جهة، ونموذج المجتمع الصناعي من جهة ثانية. كما قام كذلك بتقسيم بتقسيم هذين النموذجين إلى نماذج فرعية، وفقا لدرجة التطور. فالنموذج الزراعي ينقسم إلى مجتمع الإمبراطوريات البيروقراطية، ومجتمع النظم الإقطاعية. في حين ينقسم النموذج الصناعي إلى مجتمع النظم الديمقراطية ومجتمع النظم الشمولية⁽¹⁾.

ويحاول "ريجز"، من خلال هذا التقسيم، البرهنة على قوة النظم البيروقراطية في الدول النامية، والتي لا يمكن أن تقبل بدون انتقاد أثناء تطبيقه في أفريقيا، ويقاسمه هذه النظرة أيضا " جوزف لابلومبارا"، وبعض الطلبة الجامعيين الشيوعيين⁽²⁾، الذين يرون أن منظور الدول المتقدمة للنظم البيروقراطية يعد مخالفا تماما لنظرة الدول النامية.

و لتحليل خصائص البيئة في كل مجتمع من هذه المجتمعات، استخدم "ريجز" خمسة أبعاد أساسية لدراسة أي نظام اجتماعي، على اعتبار أن الإدارة العامة ما هي إلا نتاج لظروف بيئية، وهي كالتالي:

البنية الاقتصادية: فالنشاط الاقتصادي في المجتمع الزراعي يقوم على الزراعة وحدها، وبالتالي فإن الاقتصاد فيها يعتمد أساسا على الاكتفاء الذاتي، مما يجعل دور الحكومات في هذه المجتمعات مقتصرًا على توفير بعض الخدمات والأمن وحفظ النظام والدفاع. أما المجتمع الصناعي، فأساسه الصناعة التي تمثل البنية الإنتاجية والاقتصادية. وبذلك فإن الحكومة فيه تصبح عنصرا دائما الوجود في حياة الأفراد الذين هم في حالة طلب دائم للخدمات التي تقدمها من جهة، كما أن هذه الخدمات تجد انعكاسها الواضح على طبيعة بناء ونشاط الجهاز الإداري الذي يمتاز بالسعة والكبر والتعقيد

(1) - عبد الأمير عبد العظيم العكيلي، مذكرات في مبادئ الإدارة العامة: مدخل بيئي سياسي، طرابلس: مطبوعات الجامعة المفتوحة، 1992، ص87.

(2) - William Tordoff, Government and politics in Africa, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press., 1997, p.151.

والتطور من جهة ثانية. ولو ان هناك من ينفي هذا الادعاء، ويؤكد على عدم صحة العلاقة بين التطور في الاقتصاد للدول وتعقد وكبر نشاط الجهاز الاداري⁽¹⁾.

البنية الاجتماعية: بما أن البنية الاقتصادية في المجتمع الزراعي تعتمد على الاكتفاء الذاتي، فان البنية الاجتماعية تتميز بالبساطة، معتمدة في ذلك على العلاقات العائلية والأسرية^(*)، مما يضعف علاقة الأفراد بالحكومة إلى درجة كبيرة. كما أن الجهاز الإداري يقوم على أساس الولاء الشخصي للحكام، وهو بذلك يجنح إلى الانغلاق والضييق، ومن دون مراعاة شروط الكفاءة والجدارة. أما البنية الاجتماعية في المجتمع الصناعي، فيغلب عليها طابع التعدد والروح الجماعية، وهذا بدوره يجد انعكاسه على طبيعة الأجهزة الإدارية، التي يعتمد الالتحاق بها والترقي فيها على شرطي الكفاءة والجدارة.

النظام السياسي: إن أهم ما يميز النظام السياسي في المجتمع الزراعي هو الحكم المطلق، فالحاكم لا يستمد سلطته من الشعب بل يستمدها من ذاته، وهو بذلك يمتلك الوظائف السياسية والإدارية معاً، مما ينعكس على سلوك وتصرفات الجهاز الإداري الذي تصبح استجاباته لمطالب المواطنين ضعيفة. بينما يستمد الحاكم في المجتمع الصناعي سلطته من مصادر عديدة للشرعية، ومن الشعب بصفة خاصة، وهي مقيدة بالقوانين والأنظمة، والتي يأتي على رأسها الدساتير. هذا الواقع السياسي يجد انعكاسه على الجهاز الإداري وسلوك موظفيه، الذين يعتبرون أنفسهم قائمين على تقديم الخدمات العامة للمواطنين. ولو أن الخدمات لا تعد غاية في حد ذاتها، وإنما يجب أن تكون متلائمة مع الغايات المرجوة⁽²⁾.

الإطار العقائدي: يمثل الإطار العقائدي عند "ريجز" مجموعة الأفكار والقيم والمعتقدات والمفاهيم السائدة في المجتمع. وبسبب الجهل المخيم على المجتمع الزراعي، فان عمليات التعليم والإعداد الفكري تقتصر على أبناء الطبقة الحاكمة والأسر الغنية. وهذا ما يؤدي إلى تقديس الحاكم، وجعله أداة وحيدة لصنع القرارات. أما المجتمع الصناعي، وبفضل التكوين الفكري والإطار العقائدي الذي يحدث فيه، فان انتماء الفرد للجهاز الإداري يكون على أساس الكفاءة والعلم، كما أن الحكم فيه ليس مطلقاً وإنما يستمد شرعيته من المحكومين.

نظام الاتصال: يعتبر "ريجز" أن المجتمع الزراعي غير مهياً بتاتا للاتصال، نظراً للثشتت الجغرافي لسكانه، وظروف الجهل والتنظيمات الأولية السائدة فيه. وينسحب هذا الأمر على طرق الاتصال داخل

(1)–Francis G. Castles, Comparative public policy: patterns of post-war transformation, Cheltenham-U.K.: Edward Elgar Publishing Limited, 1998, p.306.

(*) – هذا ما يسميه "ريجز" بالتنظيمات الأولية أو العائلة والقبيلة، والتي ترتبط مع بعضها البعض بروابط متشابكة، وتتجمع فيها مختلف العناصر السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وما تتميز به البنية الاجتماعية في المجتمعات الزراعية، هو أن ولاء الفرد وانتمائه فيها يكون لصالح هذه التنظيمات الأولية بالدرجة الأولى.

(2) –Rod Hague and Martin Harrop, Comparative government and politics: an introduction, New York: Palgrave Editions, 2001, p.275.

الجهاز الإداري، التي تتميز بالبساطة واقتصارها على القيادة الإدارية وحدها. وعلى عكس المجتمع الزراعي تكون عملية الاتصال في المجتمع الصناعي شاملة لأفراد المجتمع وتنظيماته. وبحكم تعدد وتعدد نشاط الجهاز الإداري وكبر حجمه وحركيته، مثلما يؤكد ذلك "وليام سيفين" من قبله عام 1960⁽¹⁾، فإن نظام الاتصال فيه يصبح الأداة والوسيلة التي تساعد على ربط هذا الكيان المعقد والمتعدد والمتشعب الممثل من قبل الجهاز الإداري.

وعلى الرغم من تعدد الاتجاهات التي تسير فيها الدراسات المقارنة للإدارة العامة، إلا أن "ريجز" يرى أن التحول في البداية تم من الإتجاه «الأيدولوجي» إلى «التجريبي»، وهنا يشير "ريجز" أنه يريد هنا أن يقدم نماذج مثالية للهيكلة والنشاط الإداريين⁽²⁾، وقد بلغ هذا الإتجاه أوجه إبان حركة الإدارة العلمية، ولكن مع تقدم الدراسات في ميدان الإدارة العامة، بدا واضحا أن النموذج الواحد لا يكفي لإعطاء توجيهات كافية للعمل الإداري، ولذلك إتجهت الدراسات المقارنة تدريجيا إلى الإهتمام بالجانب التطبيقي التجريبي.

وهذا ما عكسه كتابات دعاة الإتجاه الاجتماعي والسلوكي في الإدارة. معتمدا في ذلك على الدراسات المقارنة التي تبرز الإتجاه التجريبي الإدارة العامة مثل الكتاب الذي أصدره "ليونارد وايت" Leonard. D. White المعنون بـ "الخدمة المدنية في الدولة الحديثة"، حيث عرض فيه نماذج من نظم التوظيف في عدة دول وذلك سنة 1930م. وكذلك نجد "ريجز" يؤكد على أن الدراسة الأيدولوجية في الإدارة المقارنة تتحول تدريجيا نحو الإتجاه التجريبي⁽³⁾.

كما يرى "ريجز" بان البحث الإداري المقارن الذي يركز على دراسة الحالة الواحدة، أو وحدة إدارية، أو دولة بمفردها، يعتبر أصلا إتجاها وصفيا تصويريا⁽⁴⁾، مما يملئ ضرورة ان تقتصر المقارنة على الدراسات التطبيقية التأصيلية وكذلك دراسة الحالات التي تزودنا بأساس لا غنى عنه في إجراء التحليل المقارن⁽⁵⁾. معتمدا في ذلك على الدراسات التي تناولت تاريخ الوظيفة العامة في بعض الدول، كالهند والفيلين والصين وتايلندا إلى جانب الدراسات الأمريكية وبعض الدول الأوروبية.

ويدعو "ريجز" إلى ضرورة مضاعفة الدراسات المقارنة، لأنه بدونها ستظل الدراسات الموجودة متسمة بالضعف نسبيا ما لم تتحول من طابعها التجريدي الذي يسودها إلى الأسلوب البيئي في معالجتها، ويظهر لنا ذلك في كتابه الصادر عام 1961 بلندن - تحت إشراف معهد الإدارة العامة الهندي بنيودلهي - المعنون بـ "بيئة الإدارة العامة": The Ecology of Public Administration

(1) -William J. Siffin, "The Civil service system of the kingdom of Thailand", Revue Internationale des Sciences Administratives, vol: XXVI, N°3,1960, p.267.

(2) - Fred. W. Riggs, "Trends in the Comparative Study of Public Administration", Revue Internationale des Sciences Administratives, vol: XXVIII, N°1,1962, p.9.

(3) - Fred.w.Riggs, Op.cit., p. 10.

(4) - Ibid, p. 11.

(5) - Ibid, p.12.

الذي تناول فيه بالدراسة البيئية النماذج والابعاد التي تلاؤم الدول الصناعية الحديثة والزراعية التقليدية والمجتمعات المتطورة، مثلما راينا ذلك سابقا. والنموذج الذي وضعه "ريجز" والذي يعتبر أكثر النماذج إتقانا للدول النامية⁽¹⁾، والذي يظهر في النموذج المنشوري للمجتمعات الإنتقالية، وهو نموذج الصالة المنشوري Prismatic S'ala model، الذي صاغه "ريجز" وفق صيغتين (صيغة قديمة، وأخرى جديدة)، حيث يرى "ريجز" أن من خلال الصيغة الجديدة، قد تم الاعتراف بأن الظروف المنشورية قد تحدث لأي مجتمع على أي مستوى من التخصص.

كما يؤكد "ريجز" بأن هذه الظروف لا تنحصر في الدول الأقل تقدما، بل قد تحدث للدول المتقدمة أيضا. وهذا ما مكن من دراسة ظواهر حديثة في الولايات المتحدة وغيرها من الدول المتطورة التي قد يظهر فيها التناقض أو عدمه، ويتمثل ذلك في المشاكل الحضارية، والإضطرابات الشديدة التي برزت نتيجة الإستمرار في الحرب الفيتنامية⁽²⁾.

كما يركز "ريجز" على قيمة هذا النموذج في فهم المجتمعات النامية، كما أنه لم يدع أن النموذج المنشوري (الصالة) يلائم أي مجتمع إنتقالي موجود، بل إنه في الواقع أكد على ضرورة الحاجة لبحث الدرجة التي توجد فيها هذه الخصائص في دول نامية معينة⁽³⁾.

الخلاصة والاستنتاجات:

ومن خلال ما سبق ذكره، أخلص إلى القول بأن الإتجاه البيئي المقارن، الذي أتى به "ريجز"، لا يخلو من جوانب القصور، والتي من أهمها:

لقد بنى "ريجز" نظريته على أبعاد اجتماعية تحمل في داخلها عوامل الحركة والتغيير، ذلك أن نماذج المجتمعات في نظريته لا تعتبر ثابتة ومستقرة، وإنما تحتمل التغير والتطور. كم أن عملية التطور هذه لا تنحصر في مجال أو جانب معين من حياة المجتمع، بل تمتد لتؤثر على كافة أبعاده.

أن التقسيمات التي وضعها "ريجز" هي موضوعة على أساس اقتصادي بحت، وهذا وحده لا يكفي لإيضاح جوانب الاختلاف والتمايز بين المجتمعات. كذلك فإن الأبعاد التي اعتمدها إرتكزت على معايير ومفاهيم ضمنية غير واضحة، ومبهمه في بعض الأحيان. مما يدل على عدم التعمق في فهم روح هذه المجتمعات، والاحتكام دائما إلى الفلسفة الغربية الرأسمالية في النظر إليها أو الحكم عليها. لأن المعرفة الحقيقية لبيئة الإدارة العامة وفهمها، بهدف إصلاح هذه الإدارة وتطويرها - خصوصا في البلدان العربية الإسلامية - يتطلب إعادة توجيه جهود الإصلاح في إطار الرجوع إلى المنابع الحضارية والتاريخية، بمعنى أن نعود إلى ذواتنا من جهة، واخذ الدروس والعبر من محاولات الإصلاح السابقة،

(1) - فيريل هيدي، المرجع السابق الذكر، ص55.

(2) - نفس المكان، ص56.

(3) - نفس المكان، ص57.

وأسلوب خلل المراحل، والحلول التليفية من جهة ثانية، والوقوف أمام خطر العولمة التي أضحت مهددة لجميع الأبعاد المميزة لهذه المجتمعات من جهة ثالثة.

فمن الضروري التأكيد على أن الإدارة الناجحة تؤدي إلى خلق سياسات محددة وضوابط واقعية تمنح البلاد الاستقرار، غير أن كل ذلك لا بد أن يتوافر من خلال توفير وظائف وجهات نظر الخبراء والعلماء والمفكرين كي يتولى فن الإدارة تنظيمها وبلورتها وتحقيق التقدم للبلاد من خلالها... إن صناعة القرار في البلاد هي مسؤولية الخبراء والمفكرين بينما تتحرك مسؤولية من يتخذ القرار في نطاق أفكار الخبراء⁽¹⁾.

كما أن الإتجاهين الذين حددهما "ريجز"، الوصفي والتأملي، ليسا بديلين ولكنهما متكاملين، ولا جدوى من فصل أحدهما عن الآخر. أيضا نجد أن الدراسات التأصيلية تعتمد على تطبيق الأسلوب العلمي المطبق في دراسة العلوم الطبيعية في نطاق العلوم الإدارية بمحاولة إستخلاص قوانين تحكم الأوضاع الإدارية وتحدد ظروف وشروط تطبيقها. خصوصا وان العلاقة بين اعداد الهيكل التنظيمي للإدارة والبيئة التنظيمية التي تعمل فيها، قد اصبحت واضحة وضرورية لاحتلال التعايش والرفاه والنمو⁽²⁾. كما يشير مفهوم التنظيم والإدارة الى استخدام السلطة السياسية وممارسة السيطرة في المجتمع فيما يتصل بإدارة موارده من اجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. « ويشمل هذا التعريف الواسع دور السلطات العامة في توفير البيئة التي تعمل فيها القوى الفاعلة الاقتصادية وفي تحديد توزيع المنافع وكذلك طبيعة العلاقة بين الحاكم والمحكوم»⁽³⁾.

وحتى النتائج التي توصل إليها "ريجز"، من خلال النماذج التي اقترحها، وإن كانت تدل على سيطرة عناصر في المجتمع على القوة والسلطة، والنفوذ وسن السياسات والقرارات المتصلة بالحياة العامة، والتنمية الاجتماعية والاقتصادية، من خلال عملية التنظيم والإدارة. فإنه لا يمكن اعتبارها نتائج تحليل علمي متعمق، وإنما بداية لمشوار بحث طويل وصعب. لأننا لو سلمنا بصحة هذه النتائج، لتأكد لدينا بان التنظيم والإدارة مفهوم أوسع من الحكم، إذ يتضمن هذا المفهوم التفاعل بين الجهاز الحكومي- مثلما يسميه "ريجز"، أو المؤسسات الرسمية - مثلما يسميها البعض⁽⁴⁾ - من جهة، وبين مؤسسات المجتمع المدني. وهذا ما يؤكد التفاعل والتشابك القائم بين البيئة والإدارة التي تعمل فيها، كما يؤكد الفوائد الجمة للمنهج البيئي المقارن، لأجل الفهم الأحسن للإدارة والبيئة التي تعمل فيها،

(1) - محمد خاتمي، الديمقراطية وحاكمية الأمة، (ترجمة: سمر الطائي)، دمشق: دار الفكر، 2003، صص 33- 34.

(2) - Robert C. Ford, Barry R. Armandi, Sherrill P. Heaton, Organization theory: an integrative approach, New York: harper & Row Publishers INC., 1988, p.408.

(3) - Ernest B. Haas, When knowledge is power: three models of change in international organizations, Los Angeles: University of California Press, 1994, p.29.

(4) - Alexander Wendt, Social theory of international politics, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p.124.

انطلاقاً من الإنسان خليفة الله في الأرض، بمعنى أن نكسر مفهوم البيئة الحضارية التنظيمية، كمفهوم جديد وشامل.

إن تناول العوامل البيئية المختلفة في التحليل، يتطلب أن يكون هناك إلمام كامل بجزئياتها، باعتبارها تمثل ميادين علمية مختلفة، وكذلك تحتاج إلى التزام كامل بما تقدمه الدراسات المتخصصة في هذه الميادين، ويعكسه فإن التحليلات والنتائج ستحمل قدراً كبيراً من الاجتهاد والسطحية. وهذا بالضبط ما وقع فيه "ريجز"، فكانت هناك الكثير من استنتاجاته وآراءه التي خرج بها سطحية وغير متعمقة⁽¹⁾.

كذلك فإنه وبالرغم مما أحرزته نسبياً الدراسات الإدارية النظرية - المتسمة بالتجرد من الظروف المحلية وذات التطبيق العام في السنين الأخيرة - من تقدم، نجد أن الدراسة المقارنة العامة بالنسبة للمناطق المختلفة في وضعها البيئي لا تزال في مرحلة التبلور والبناء. فاطروحات الموجة الثالثة، كما يراها "الفن توفلر" Alvin Toffler، والمؤكد على ضرورة إحلال الانسجام بين القيم الاجتماعية والثقافية والسياسية من جهة والقيم البيئية من جهة ثانية، أصبحت محل انتقاد من قبل رواد أطروحة الموجة الرابعة التي تلح على ضرورة إحلال الانسجام والتناغم التام بين هذه القيم مع التكنولوجيا الملائمة⁽²⁾.

أيضاً، نلاحظ أن الطرح الغربي فيما يخص المنهج البيئي المقارن. ركز على إهتمام الفرد إنطلاقاً من النظرة الرأسمالية والمادية من جهة، ومحاولة تصدير وفرض نموذجها على الحضارات الإنسانية الأخرى من جهة ثانية، وهذا ما أدى إلى الإفلاس الروحي، وإنهيار القيم الأخلاقية والحضارية، وعجز الحضارة الغربية عن تقديم البديل الحضاري للإنسان والإنسانية.

وهذا ما يؤكد بعض علماء الغرب أنفسهم، إذ يقول عالم البيئة " جيمس تالبوت": «أذهب إلى الاعتقاد أحياناً بأن الجهود الراهنة لمعالجة مشكلات البيئة - مثل محاولات تنقية الهواء والماء، أو إعادة استخدام العلب والزجاجات- هي أسوأ من العدم من حيث أنها لا تفضي إلى غير مزيد من الأذى المبرح. وسوف تضل هذه الجهود اجراءات عقيمة الجدوى ما لم يطرأ تغير أساسي في نظرتنا إلى الإنسان والواقع. لقد أصاب المرض الشجرة الاجتماعية بسبب الشيخوخة التي حلت بجنورها الفلسفية ومن ثم لم تجدي كثيراً معالجة فروعها الذائبة»⁽³⁾.

(1) - عبد الأمير عبد العظيم العكيلي، *مذكرات في مبادئ الإدارة العامة: مدخل بيئي سياسي*، طرابلس: مطبوعات الجامعة المفتوحة، 1992، ص104.

(2) - Herman Bryant Maynard, Jr. and Susanne Mehrrens, *The Fourth wave: business in the 21st century*, San Francisco: Berret-koehler Publishers, 1993, p.126.

(3) - سعيد محمد الحفار، *الموسوعة البيئية العربية*، المجلد السادس، الدوحة: مطابع الدوحة الحديثة المحدودة، 1997، ص445.

وصفوة القول، نلاحظ أن الإدارة الغربية من إتجاهها القانوني إلى البيئي المقارن. ركزت على إهتمام الفرد إنطلاقاً من النظرة الرأسمالية والمادية من جهة، ومحاولة تصدير وفرض نموذجها على الحضارات الإنسانية الأخرى من جهة ثانية، وهذا ما أدى إلى الإفلاس الروحي، وإنهيار القيم الأخلاقية والحضارية، وعجز الحضارة الغربية عن تقديم البديل الحضاري للإنسان والإنسانية. كما أدى إلى الإختلال في العلاقات القوية بين الإنسان والله والمحيط، وعدم طرح الأبعاد الثلاثة المتمثلة في الماضي والحاضر والمستقبل، لأن الإنسان ذو أبعاد ثلاثة، وليس بعداً واحداً، كما يرى بعض منظري الغرب. إلى جانب هذا أو ذاك، نجد بروز ظاهرة عدم التحكم في سياسة العلم، التي أصبحت سياسة ضد الإنسان والمحيط، بدلاً من تقدمه وإزدهاره وضمان أمنه.

قائمة المراجع العلمية:

أ - الكتب:

- فاروق فهمي، الوجه الآخر للعولمة: المنظومة وتحديات الحاضر والمستقبل، القاهرة: دار الحريري للطباعة، 2002.
- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارن، بيروت: دار النهضة العربية، 1979.
- محسن احمد الخضيرى، الإدارة في دول النمرور الآسيوية، القاهرة: ايتراك للنشر والتوزيع، 1996.
- مشروع ميجي، ميجي: قوى بشرية قادت التغيير، (ترجمة: عصام رياض حمزة)، القاهرة: دار الشروق، 2008.
- فوزي درويش، الشرق الأقصى: الصين واليابان (1853-1972)، الطبعة الرابعة، القاهرة: دار الكتب المصرية، 1996.
- محمد عبد القادر حاتم، الإدارة في اليابان: كيف نستفيد منها...!!، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1990.
- فوزي درويش، اليابان: الدولة الحديثة والدور الأمريكي، القاهرة: دار الكتب المصرية، 1997.
- بيتر دروكر، الإدارة للمستقبل: التسعينات وما بعدها، (ترجمة: صليب بطرس)، القاهرة: الدار الدولية للنشر والتوزيع، 1995.
- تاكافوسا ناكامورا، برنارد جريس، التنمية الاقتصادية في اليابان الحديثة، ترجمة: صلاح عبد المجيد العربي، بيروت: دار نافع للطباعة والنشر، 1985.
- فيريل هيدي، الإدارة العامة: منظور مقارن، (ترجمة: محمد قاسم القريوتي)، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1985.
- محمد مهنا العلي، الوحيز في الإدارة العامة، جدة: الدار السعودية للنشر والتوزيع، 1984.
- فؤاد القاصي، استراتيجيات التنمية التنظيمية، الطبعة: السادسة، القاهرة: دار المعارف، 2006.
- أحمد إبراهيم أبو سن، نظرية الإدارة في الإسلام: نظرية متكاملة لمعالجة السلوك الإداري، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1981.

- فيصل فخري ميران، الإدارة بالأهداف والنتائج، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1981.
- عبد الأمير عبد العظيم العكيلي، مذكرات في مبادئ الإدارة العامة: مدخل بيئي سياسي، طرابلس: مطبوعات الجامعة المفتوحة، 1992.
- محمد خاتمي، الديمقراطية وحاكمة الأمة، (ترجمة: سرمد الطائي)، دمشق: دار الفكر، 2003.
- عبد الأمير عبد العظيم العكيلي، مذكرات في مبادئ الإدارة العامة: مدخل بيئي سياسي، طرابلس: مطبوعات الجامعة المفتوحة، 1992.
- سعيد محمد الحفار، الموسوعة البيئية العربية، المجلد السادس، الدوحة: مطابع الدوحة الحديثة المحدودة، 1997.
- _____، الثورة الإدارية في القرن الحادي والعشرين، دمشق: رئاسة مجلس الوزراء، 2002.
- _____، الإصلاح الإداري، دمشق: رئاسة مجلس الوزراء، 2003.
- جمال حمدان، شخصية مصر: دراسة في عبقرية المكان، الجزء الأول، القاهرة: دار الهلال، 1996.

Joseph Lapalombara, Bureaucracy and political development, U.S.A: Princeton University Press, 1971.

David Boucher and Paul Kelly (Editors), Political thinkers: from Socrates to the present, New York: Oxford University Press, 2003.

Ryoshin Minami, The Economic development of Japan: a quantitative study, London: the Macmillan Press L.T.D., 1986

Masahiko Aoki and Ronald Dore (Editors), The Japanese firm: sources of competitive strength, New York: Oxford University Press., 1994.

Hiroshi Yoshikawa, Japan's lost decade, (translated by: Charles H. Stewart), Tokyo: the International House of Japan., 2002.

Naomi B. Lynn, Aaron Wildavsky, Public Administration: the state of the discipline, New Delhi: East West Press, 1992.

Frederick - Winslow Taylor, La Direction Scientifique des Entreprises, Alger: ENAG Edition, 1992.

Henry Fayol, Administration Industrielle et Générale, Alger: ENAG Edition, 1990.

Amiel. M, Bonnet. F, Jacobs. J, Management de l'Administration, Bruxelles: De Boek-Wesmeal, 1993.

Olivier Lemant: Editeur, La Conduite d'une Mission d'Audit Interne, Paris: Dunod, 1991.

Max Weber, The Theory of Social and Economic Organisations, Translated by: A.M. Henderson and Talcott Parsons, New York: Oxford University Press, 1947.

Jean pierre Angelier, Economie industrielle: éléments de méthode, Alger: O.P.U, 1993.

William Tordoff, Government and politics in Africa, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press., 1997.

Francis G. Castles, Comparative public policy: patterns of post-war transformation, Cheltenham-U.K.: Edward Elgar Publishing Limited, 1998.

Rod Hague and Martin Harrop, Comparative government and politics: an introduction, New York: Palgrave Editions, 2001.

Robert C. Ford, Barry R. Armandi, Sherrill P. Heaton, Organization theory: an integrative approach, New York: harper & Row Publishers INC., 1988.

Ernest B. Haas, When knowledge is power: three models of change in international organizations, Los Angeles: University of California Press, 1994.

Alexander Wendt, Social theory of international politics, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Herman Bryant Maynard, Jr. and Susanne Mehrtens, The Fourth wave: business in the 21st century, San Francisco: Berret-koehler Publishers, 1993.

ب- المقالات:

منصور أبو العزم، " اليابان: هل انتهت ديمقراطية الحزب الواحد"، مجلة الديمقراطية، مجلة فصلية تصدر عن مركز الدراسات الاستراتيجية والسياسية، القاهرة، السنة الرابعة، العدد: 13، يناير- جانفي 2004.

William J. Siffin, "The Civil service system of the kingdom of Thailand", Revue Internationale des Sciences Administratives, vol: XXVI, N°3,1960.

Fred. W. Riggs, "Trends in the Comparative Study of Public Administration", Revue Internationale des Sciences Administratives, vol: XXVIII, N°1,1962