د. عياد طاهر بن إسماعيل
قسم الإدارة العامة - كلية الاقتصاد
جامعة بنغازي

دور النظرية في بحوث الإدارة العامة.

ملخص:

تحاول هذه الورقة الإجابة عن سؤال مفاده هل النظرية العلمية مهمة في البحوث العلمية لتخصص الإدارة العامة؟ وما هو دورها؟ وتكمن أهمية هذه الورقة في المساهمة في تحسين الدقة العلمية للبحث العلمي في مجال الإدارة العامة. واعتمدت الورقة على المنهج الوصفي للوقوف على المصادر الأساسية المتعلقة بالنظرية في الإدارة العامة ومنهجية البحث في العلوم الاجتماعية. وقدمت الورقة لمحات عامة وموجزة حول ثلاث نظريات هامة، المؤسساتية الجديدة، والوكالة، والحوكمة في حقل الإدارة العامة، لبيان كيفية عمل النظرية كنموذج وكأداة لبناء المعرفة، وتصميم البحوث، من خلال توفير فهم للظاهرة قيد التحقق، وتقدم كنموذج عقلاني يحاول شرح كيفية عمل جوانب الواقع الاجتماعي على مستوى العالم المشاهد والخبرة.

مقدمة:

تسعى العلوم الطبيعية والاجتماعية في مجملها، إلى بناء تعميمات مترابطة، تحاول من خلالها تفسير الظواهر التي تقع في نطاق اختصاصها، ويطلق على هذه التعميمات اسم النظريات، التي تعمل على شرح الظواهر التي تدرسها، ولكن استعمال النظريات يختلف بين العلوم المختلفة، نتيجة الاختلاف في الهدف والمنهج وطبيعة المعرفة (المغيربي، 1994، 85-86)، فبناء النظريات هو هدف رئيس للعلوم؛ إذ تسترشد الملاحظات العلمية عموما بالنظريات الموجودة مسبقا، ولا تصبح علمية إلا من خلال الاختبارات التجريبية المستمرة.

يحدد حكيمة (2017: 272-274) العلاقة بين النظرية والبحث العلمي في العلوم الاجتماعية، التي من ضمنها الإدارة العامة، من خلال المساهمات التي يقدمها كل منهما للآخر، التي حددها بناء على ثلاثة أسس، تتمثل في الخطوات والوظائف والأهداف، فعلى مستوى الخطوات، تعتمد النظرية أو الإطار النظري للبحث على مفاهيم وفرضيات مستمدة من النظرية أو النظريات المستعملة، إضافة إلى أن مناقشة نتائج البحث تكون في ضوء النظرية أو النظريات التي تضمنها الإطار النظري للبحث. أما على مستوى الوظائف، فتتمثل وظيفة النظرية في التوجيه إلى أهداف البحث وتوضيح العلاقات بين المتغيرات المختلفة. ويسعى البحث العلمي للوصول إلى وصف الواقع وتفسيره من خلال منهجية دقيقة، تقوم بجمع وتحليل البيانات. وهذا لن يتم إلا من خلال إطار نظري، يتضمن النظرية أو النظريات التي سبق

لها تفسير الواقع. أما على مستوى الأهداف، فإن النظرية تعتمد على البحث العلمي في مصداقيتها وتوسيع تعميماتها ووضع تفسير عام لسير الظواهر والتنبؤ.

تحاول هذه الورقة الإجابة عن السؤال الأساسي وهو: هل النظرية العلمية مهمة في البحوث العلمية لتخصص الإدارة العامة؟ وما هو دورها؟ وتكمن أهمية هذه الورقة في المساهمة في تحسين الدقة العلمية للبحث العلمي في الإدارة العامة بشكل عام، والدراسات العليا بشكل خاص، وذلك من خلال توضيح مدى إمكانية الاعتماد على النظرية في الإدارة العامة للتعامل مع الظواهر الإدارية المختلفة.

اعتمدت الورقة على المنهج الوصفي، حيث قام الباحث بدراسة بحثية مكتبية، للوقوف على المصادر الأساسية المتعلقة بالنظرية بالإدارة العامة، ومنهجية البحث في العلوم الاجتماعية.

مفهوم النظرية:

النظرية عبارة عن شرح لسلوك طبيعي أو اجتماعي أو حدث أو ظاهرة، وتتكون من المفاهيم والاقتراحات (العلاقات بين المفاهيم)، التي تقدم شرحا منطقيا ومنهجيا للظاهرة، عن طريق الافتراضات والشروط المحددة، فالنظرية توفر شرحا حول سبب حدوث الظاهرة، إضافة إلى الوصف والتنبؤ. ويتطلب الشرح وجود تعليلات أو فهم لعلاقات السبب – التأثير. ويشترط لإنشاء التعليل وجود ثلاثة شروط، تتمثل في وجود معامل ارتباط، وأن يسبق السبب التأثير في الوقت، ورفض وجود فرضيات بديلة من خلال الاختبارات (باتشيرجي،2015: 75-76).

ويشير Littlejohn و Foss (2011:21-23) إلى أن النظرية عموما تتألف من افتراضات فلسفية يمكن تصنيفها إلى الفئات التالية:

1. المعرفة Epistemology: فرع من الفلسفة التي تدرس المعرفة، أو كيف يعرف الناس ما يدعون معرفته، أي مناقشة جيدة للنظرية ستعود حتما إلى القضايا المعرفية.

2. الأنطولوجيا Ontology: هي فرع الفلسفة الذي يتعامل مع طبيعة الوجود، حيث تسير المعرفة وعلم الوجود جنبا إلى جنب، لأن أفكارنا حول المعرفة تعتمد، إلى حد كبير، على أفكارنا حول من يقوم بالمعرفة، فتتناول الأنطولوجيا في العلوم الاجتماعية إلى حد كبير طبيعة الوجود الإنساني.

3. إكسيولوجيا Axiology: فرع الفلسفة المعنية بدراسة القيم، فتحدد ما هي القيم التي توجه البحث، وما آثار تلك القيم على نتائج البحث؟.

وتكمن أهمية الافتراضات الفلسفية المذكورة أعلاه في أنها نقطة الانطلاق لأية نظرية، لأنها تحدد كيف ستعمل النظرية، وفي الوقت نفسه توفر القدرة على فهم النظرية.

يرى Van (2017:2-3) أن النظريات تتكون من العناصر التالية:

• الافتراضات Suppositions: (الافتراضات / الإدانات / البديهيات): وتشير إلى الاحتمالات، وتدفع الناس لتحقيقها.

• التعريفات Definitions: وصف المصطلحات المستخدمة في الافتراضات.

• المقترحات Propositions: تحدد العلاقة بين المفاهيم / المصطلحات المستمدة من الافتراضات والتعريفات. وهذه الاستنتاجات تشير إلى ما يمكن أن يحدث، إذا تجمعت مجموعة المطالب.

• الفرضية Hypothesis: تقييس الفرضية المقترحات، وما إذا كانت قابلة للتطبيق بدرجة كبيرة لموضوع معين. ولا سبيل سوى البيئة العملية لإثبات صحة فرضية من عدمها.

كيف يقوم الباحثون ببناء النظرية؟ يبين ستانفيلد وفولك، نقلاً عن باتشيرجي (2015: 58-87) أربع طرق، هي:

1. تأسيس النظرية على الملاحظات التجريبية، وهو ما يطلق عليه البناء الاستقرائي[1].
2. بناء النظرية من خلال بناء التحليل المفاهيمي، من أسفل إلى أعلى، عن طريق البحث عن مسببات ذات علاقة بالظاهرة.
3. بناء نظريات جديدة على نظريات قائمة بالفعل، أو تعديل أو توسيع نظريات قائمة، وهو ما يعرف بالمنهج الاستنباطي.
4. تطبيق النظريات القائمة على سياقات جديدة، من خلال الاعتماد على أوجه التشابه بينها.

ويشير باتشيرجي (78:2015) إلى الفوائد التي تتحقق باستخدام النظرية في البحث. فالنظريات تقوم بدور مهم في توضيح دوافع الظاهرة ونتائجها والأسباب المسؤولة عن وقوعها. كما أن النظريات تساعدنا على تكوين إطار نظري، يتضمن النتائج التجريبية السابقة، والتوفيق بين النتائج المتناقضة، والعوامل المسؤولة والمحتملة عن ذلك. إضافة إلى ذلك فإن النظريات تساعد في تحديد العلاقات التي هي بحاجة للمزيد من البحث، كما تساعد أيضا في بناء المعرفة (التراكم المعرفي) وإعادة تقييم النظريات.

يرى عارف (2002: 74) أن تقييم النظرية يعتمد على مدى فائدتها في الشرح والتفسير وقدرتها على تحقيق المعايير التالية:

1. الوضوح في المفاهيم والمصطلحات.
2. الاتساق الداخلي وعدم التناقض بين المكونات.
3. الملاءمة الأمبيريقية.
4. قدرتها على التفسير الجيد.

النظرية في الإدارة العامة:

يمكن اعتبار نظرية الإدارة العامة بمثابة تقارب التاريخ والاقتصاد والتنظيم الإداري والاجتماع والسياسة والدراسات ذات الصلة، التي تركز على معاني الخدمة العامة او البيروقراطية وهياكلها ووظائفها المختلفة. إن دراسة الإدارة العامة معقدة، نظرا لتعقد الظاهرة الاجتماعية، إلى درجة لا يمكن تفسيرها ولا يمكن فهمها من

خلال تحليل مفاهيم ومتغيرات مرتبة ترتيبا منطقيا، لذلك يُنظر إلى ظاهرة الإدارة العامة على أنها متعددة الأبعاد، تنطوي على التفاعل والاعتماد المتبادل والتعاون بين الحكومة والسياسة والاقتصاد والتكنولوجيا والقضايا القانونية والسياقات الاجتماعية والثقافية، ويتضمن كل من هذه المجالات شبكات مختلفة من العلاقات والأنشطة والتفاعل الإنساني (Van, 2017:9).

وكما يشير Jreisat (2011) تشكلت التطورات الفكرية لحقل الإدارة العامة من خلال تحليل الإدارة العامة وعلاقتها بالبيئة التي تعمل فيها، أو من خلال المقارنة عبر ثقافات مختلفة، تمثل البيئة المصدر الأساسي للاختلاف بين النظم الإدارية، لأن البيئة هي مصدر التأثير والتغير في الإدارة العامة. إن إسهامات الإدارة العامة المقارنة، كإحدى فروع الإدارة العامة، تكمن في توليد المعرفة عن النظم الإدارية، التي لم تكن معروفة لدى معظم الباحثين والطلاب خاصة، فأثرت الإدارة العامة المقارنة في بناء نظرية الإدارة العامة وتحسين الفهم العام للإدارة ووظائفها.

وتُعنى نظرية الإدارة العامة بشرح وتفسير الواقع، من خلال نظريات تجريبية، وتحاول أيضا الإشارة إلى ما يجب أن يكون عليه الواقع ولماذا، أي النظريات المعيارية والأخلاقية. لذلك تشير نظرية الإدارة العامة إلى إطار عمل مفاهيمي، يتم من خلاله تقديم تعميمات، وأحيانا وصفات، لكيفية حدوث ظواهر الإدارة العامة وأسبابها وارتباطها ببعضها البعض. وتهتم نظرية الإدارة العامة دائما بالممارسة، وتتعلق بمعالجة وتفسير الواقع والقيم، من أجل شرحها (توضيحها) وجعلها مقبولة أو غير مرغوب فيها. كما تتضمن نظرية الإدارة العامة أكثر من مجرد وصف ماذا حدث في الإدارة العامة ولماذا حدث، بل تشمل أيضا الأفكار القيمية والاخلاقية لما يجب أن يكون ولماذا، فحقل الإدارة العامة تضمن النظرية المعيارية والتجريبية (Marume,et al.,2016:82).

وتكون النظرية في الإدارة العامة مفيدة ونافعة عندما تثبت قدرتها، لا على وصف الظاهرة المعقدة فحسب، بل على تفسير الظاهرة الموصوفة، لأن الوصف يشبه الصورة، التي ترتبط بالوضع السائد فقط وقت الصورة، والصورة قد تشوه الواقع. ولكن التفسير يلعب دورا كبيرا في كشف التشويه الموجود في الوصف، فهناك فرق كبير بين مشاهدة الصورة وفهم الصورة، فالوصف يجيب عن سؤال: ماذا حدث أو يحدث؟ بينما يفشل في الإجابة عن سؤال: لماذا حدث هذا؟ (Frederickson, et al.,2012: 5).

وإذا كانت النظرية في الإدارة العامة تساعد على وصف الظاهرة وفهمها، فإنها بالتأكيد تساعد على التنبؤ بالشرح وتقديم الأنماط والاحتمالات والنتائج، من خلال التعريفات والمفاهيم والعلاقات المختلفة والرموز. فالنظرية في الإدارة العامة تقود الأنشطة والقرارات المختلفة، من خلال وصف وتفسير الفرضيات والملاحظة والإدراك والحدس الدقيق للسلوك الإنساني والمؤسسي وديناميكيات

المؤسسات وأنماط الاتصالات والثقافة (Frederickson, et al.,2012:6).

يتمثل الهدف من نظرية الإدارة العامة في تسهيل عمل الإداريين العامين والباحثين لفهم الحقائق والأحداث والتنبؤ بها وتقييمها والسيطرة عليها، عن طريق البناء الرشيد للمبادئ التفسيرية العامة، في شكل تعميمات، تصبح تدريجية أكثر منها عمومية، ومن ثم تكون قادرة على توفير فهم عميق وتفسير وتنبؤ دقيق وسيطرة محتملة على التعدد المربك للظواهر الإدارية، أي الهياكل والمؤسسات والديناميات والإجراءات والآليات والعمليات، والعمل بشكل قانوني داخل المجتمع، وتسهيل واعتماد سياسة (سياسات) حكومية ضرورية ومناسبة، والتنفيذ الكفء والفعال للسياسات العامة، ومراقبة الأداء وتقييم نتائج السياسات (Marume, et al.,2016:83).

وتُبرز مراجعة أدبيات الإدارة العامة وجود منظورين، التقليدي والسلوكي فيما يتعلق باكتساب المعرفة والدقة الأمبيريقية في نظرية الإدارة العامة. ترى المدرسة التقليدية أن الإدارة العامة تتضمن أهدافا إنسانية وسلطة، وهي غير موجودة في العلوم الطبيعية، ففي العلم الاجتماعي الحقائق يصعب قياسها وتصنيفها، لأنها مؤقتة، فالعديد من عناصر الإدارة العامة ذاتية Subjective. وينتقد المنظور التقليدي مؤيدي المنظور السلوكي بأنهم يقتصرون على تحليل الأشياء، التي يمكن التحقق منها بواسطة تقنيات القياس، وينكرون على أنفسهم بعض أدوات القياس الأكثر فعالية، للوصول إلى جوهر الإدارة العامة، كإنكار أهمية التخمينات البديهية والحكم والحكمة. يحاجج التقليديون بخطأ الفصل بين القيم والواقع، الذي يجعل من النظريات بعيدة عن دراسة الظاهرة في الإدارة العامة. هذه الحجة قوية بشكل خاص عندما يتعلق الموضوع بدراسة الأخلاق في الإدارة العامة. كما يرى المنظور التقليدي، أن نظرية الإدارة العامة لتكون أكثر علمية يجب أن تنأى بنفسها عن الأسئلة الكبيرة، التي تتعلق بالصواب والخطأ (Frederickson, et al.,2012:8).

وعلى النقيض من ذلك، تظهر حجة السلوكيين بأن السلوك الإنساني يمكن ملاحظاته وتصنيفه وقياسه وتبريره. ويمكن القيام بذلك من خلال فصل الحقائق عن القيم (الوضعية المنطقية)، أو من خلال التعامل بشكل صريح مع التداعيات القيمية للنظرية المشتقة من الواقع. إن تبسيط النماذج وفقا لفرضيات واضحة يخدم تطور التجارب والنتائج الموثوقة. يرى السلوكيون، في حالة وجود خلاف بين افتراضات المنظرين، فالفرضية تبقى موضع بحث حتى يثبت صحتها وتكون نظرية، كما أن قضايا الأخلاق والحكمة والمفاهيم الغامضة الأخرى ليست خارج نطاق النظرية المشتقة تجريبيا (Frederickson, et al.,2012:9).

يناقش ماكس فيبر عالم الاجتماع، وفق المدرسة الوضعية التقليدية Positivist Tradition، أن السلوك البيروقراطي يظهر أنماطا يمكن ملاحظتها ووصفها والتحقق منها، ويشير إلى أن الواقع الاجتماعي يتكون من أفكار

ومعتقدات الفاعلين. ولذا يجب أن تكون مهمة العلوم الاجتماعية تفسير الفعل من خلال الذاتية Subjective. وترى النظرية الاجتماعية التفسيرية المتطورة اليوم أن البشر يتصرفون وفقا للأفكار والمعتقدات المشتركة. ويمكن أن تشمل التفسيرية في العلوم الاجتماعية تفسير الماضي (التاريخ) وتفسير الأحداث (دراسة الحالة) وتفسير القرارات والإجراءات، من خلال الملاحظة بالمشاركة (Frederickson, et al.,2012:9).

يرى البعض أن الوصفية والتفسيرية والسلوكية متنافسة، ولا يمكن التوفيق بينها. ولكن فريدريكسون وآخرون يرون أن النظرية الاجتماعية المعاصرة، يمكن أن تقوم على الوصف التجريبي المنتظم والتفسير المنتظم. اليوم هناك تصالح بين المنظورين التقليدي والسلوكي في الإدارة العامة، من حيث الاعتراف بأهمية الملاحظة والتصنيف والمكانة المركزية للنظرية، كوسيلة للتعبير عن الواقع والتوجيه. الآن نظرية الإدارة العامة مستمدة من التحليلات التاريخية والدراسات المؤسسية والتحليل الإحصائي والنماذج الرياضية. ويعكس التوفيق بين المنظورين في الإدارة العامة أن العلم ليس بديلا عن البصيرة، والمنهجية ليست بديلا عن الحكمة (Frederickson, et al.,2012:10).

هناك سؤال يطرحه الباحثون يتعلق بمدى إمكانية الاعتماد على النظرية في الإدارة العامة للتعامل مع الظاهرة الإدارية. يبين فريدريكسون وآخرون (Frederickson, et al.,2012:11) أن هناك صعوبة في التحكم في استخدام نظرية الإدارة العامة، ولكن الإداريين العامين يستطيعون التأثير في استخدام النظرية، ويتحقق ذلك من خلال قدرة الباحثين في الإدارة العامة على تزويدهم بنظريات أكثر موثوقية. مجال الطب، مثلا، لم يصل إلى تطورات كبيرة في اكتشاف الأدوية، وتحسين المستوى الصحي للبشرية، بدون الجهود التي قام بها علماء البيولوجيا ونظرياتهم المتطورة. يجب على الباحثين في الإدارة العامة بذل أقصى جهد لبناء نظرية موثوقة، لمواجهة المشاكل، وخلق فرضيات جديدة، لجعل الحكومة أكثر كفاءة وفعالية. يسأل ألبرت انشتاين: لماذا نجح عقل الإنسان في اكتشاف الذرة، ولم يتمكن من استخدام الوسائل السياسية لمنع الذرة من تدميرنا؟ يجيب انشتاين بقوله: لأن السياسة أكثر صعوبة من الفيزياء. ومع ذلك فإن الإدارات الحكومية نجحت في الخمسين سنة الماضية من منع الطاقة الذرية من تدميرنا والاستفادة منها في نواح كثيرة لخدمة البشرية. نظرية الإدارة العامة متطورة وموثوقة بشكل متزايد، وتحمل الوعد بمواصلة تقديم مساهمات مهمة لفعالية وكفاءة الحكومة.

أهمية النظرية في أبحاث الإدارة العامة:

يسعى العلم إلى شرح الظواهر ووضع النظريات التي تصف طبيعتها وتفاعلاتها والعلاقات القائمة بينها، وتصنيفها في أنواع مماثلة، يمكن تعميم بعض النظريات والقوانين عليها، فالعلم لا يقف عند تفسير الظواهر، من خلال البحث المخبري، ولكنه يمتد إلى التفسير والتحليل

المبني على الدراسة النظرية للعلاقات والظواهر. هناك علاقة متبادلة ومعقدة بين النظرية والعلم والبحث. وتشكل كل من النظرية والبحث جزءا من المنهج العلمي، وهي عملية يتم من خلالها اكتساب المعرفة وتصحيحها ودمجها في مجمل المعرفة القابلة للتحقق، فالنظريات تولد فرضيات، يمكن أن تثبت أو تدحض من خلال البحوث والنتائج (القحطاني وآخرون، 2004: 29).

ويُعرّف البحث العلمي بأنه "أسلوب فكري واع ومنظم، يهدف لبحث المشكلات والظواهر والتعرف على أسبابها وجوانبها، ودراسة العلاقات التي تنشأ بينها، والكشف عن حقائق علمية يتم طرحها في شكل فرضيات أو تساؤلات" (القحطاني وآخرون، 2004: 38).

يرى Kumar (2011) إمكان اعتبار البحث استقصاء منهجيا لاكتساب المعرفة وفهم الظاهرة محل الدراسة، ويمكن وصف البحث ببساطة بأنه رحلة تؤدي إلى اكتشاف معرفة جديدة أو مراجعة للحقائق والتطبيقات. ومن هنا يمكن وصف البحث العلمي بعدد من الخصائص تميزه عن غيره من الأبحاث، هي أن أي بحث علمي يجب أن يكون عملية منظمة وهادفة، تبدأ بسؤال، ويستند إلى منهجية علمية، تقوم على جمع البيانات وتحليلها والتحقق منها، من خلال الملاحظة أو التجربة، والوصول إلى اكتشافات وتفسيرات تجعل البحث يصدر تعميمات أو يتوصل إلى نظريات جديدة.

وتختلف البحوث العلمية باختلاف الموضوع الذي يدرسه الباحث وطبيعة المشكلة، وتتبع الأسلوب الكمي أو الكيفي أو كليهما معا. البحوث الكمية هي البحوث التي تقوم على جمع البيانات، بأدوات القياس الكمية. أما البحوث الكيفية فتهتم بدراسة الظاهرة في ظروفها الطبيعية، وفيها يهتم الباحث بالعمليات والمعنى (القحطاني وآخرون، 2004: 50).

ويُعرّف تصميم البحث Research Design بأنه الخطة التي توضع لجمع البيانات وقياسها وتحليلها. تؤثر النظرية على تصميم البحث والقرارات المتعلقة بإمكانية القيام به، وتطوير أسئلته، وعلى الطريقة التي يتم بها تحليل البيانات وتفسيرها. فالنظرية أداة رئيسة في بناء المعرفة وإنتاجها ودعم تصميم البحث، لأنها توفر فهم الظاهرة قيد التحقق، وتقدم كنموذج عقلاني يحاول شرح كيفية عمل جوانب الواقع الاجتماعي، على مستوى العالم المشاهد والخبرة (Van, 2017:6).

يرى الهمالي (1988: 44-48) أن النظرية تلعب دورا أساسيا في مجال البحث واستخدام النظرية في بحوث العلوم الاجتماعية، ومنها الإدارة العامة، في الجوانب التالية:

1- توجيه البحث إلى موضوعات ذات فائدة أكثر من غيرها للمجتمع.

2- تسهيل إدراك نتائج البحث، لكون نتائج البحث جزءا من قضية بالغة التجريد، أكثر من كونها مجموعة حالات.

3- تتكون النظرية من توجيهات عامة تسهل على الباحث الوصول إلى الفروض.

4- تشكل مفاهيم النظرية وتصوراتها توصيفا لما يراد ملاحظته ومشاهدته، وتمثل المتغيرات التي تستند عليها العلاقات الأمبيريقية.

بعض نظريات الإدارة العامة المعاصرة:

ليس الهدف من العرض في هذا الجزء تقديم مسح شامل لنظريات الإدارة العامة، وإنما هو تقديم لمحات عامة وموجزة حول ثلاث نظريات هي: المؤسساتية الجديدة، والوكالة، والحوكمة في حقل الإدارة العامة، لأن هذه النظريات تقوم بشرح السلوكيات وتفسيرها، وذلك عن طريق استخدام المقترحات والفرضيات، وكذلك المنطق الكامن وراءها. ومن ثم فإن الهدف من تناول هذه النظريات هو بيان كيفية عمل النظرية كأداة لبناء المعرفة، وتصميم البحوث، من خلال توفير فهم للظاهرة قيد التحقق، وتقدم كنموذج عقلاني يحاول شرح كيفية عمل جوانب الواقع الاجتماعي على مستوى العالم المشاهد والخبرة.

ويرجع السبب وراء اختيار النظريات المذكورة أعلاه بالذات، إلى إشارة بعض العلماء المتميزين في الإدارة العامة، مثل (Pollitt and Frederickson) إلى أن هذه النظريات ساهمت بشكل كبير في تكوين المعرفة في الإدارة العامة، ولها قيمة استكشافية مهمة. ولا تُعد هذه النظريات خاصة بالإدارة العامة، ولكنها تستخدم على نطاق واسع في مجالات العلوم الاجتماعية المختلفة.

- نظريات المؤسساتية الجديدة:
Neo-Institutionalism Theory

تستخدم النظرية المؤسساتية الجديدة للتفريق بينها وبين المؤسساتية القديمة، التي تعتمد على الأطر القانونية في دراسة وتحليل المؤسسات. والجديد في النظرية المؤسساتية الجديدة هو التركيز على إعادة اكتشاف المؤسسات، من خلال وضع الافتراضات حول المستهلكين الفرديين لفهم الأسواق، والناخبين لفهم السياسة، والبيروقراطيين أو الموظفين العامين لفهم الإدارة العامة.

وفي شكل مبسط ترى المؤسساتية أن المؤسسات هي بنيات اجتماعية محددة من القواعد والأدوار والمعايير والتوقعات التي تقيد اختيار وسلوك الفرد والجماعة. وتعرف المؤسسات بأنها القواعد والمعتقدات والنماذج والرموز والثقافات والمعرفة التي تحيط بالأدوار، وتدعمها أو تناقضها. وتتضمن المؤسسة أيضا أفكارا أساسية حول الإدارة العامة المعاصرة: النتائج والأداء والنتائج والهدف. فالمؤسساتية تفسر كيف تتصرف المؤسسات وكيف تعمل.

وتفترض المؤسسات أن التفضيلات ليست خارجية وغير مستقرة، ويتم تشكيلها من خلال الخبرة الجماعية والمؤسسات والتعليم، كما أن التفضيلات أو الخيارات ما هي إلا تعبير عن التوقعات. وتعد المؤسسات مفيدة لأن افتراضاتها لا تستند في المقام الأول إلى السيادة والسلطة، ولكن تعتمد على أنماط السياسة والنظام والمعنى المشترك

الموجود في المؤسسات الحكومية وغير الحكومية (Pollitt,2016:32).

تتوجه الموضوعات الرئيسة للنظرية المؤسسية الجديدة إلى التركيز على الدور الذي يلعبه هيكل المؤسسة وتنظيمها في تشكيل سلوك الجهات الفاعلة العامة، لاسيما كيفية تأثير التباين في الهيكل على عملية صنع القرار، وتنفيذ البرنامج، والنتائج والتغيير المؤسسي، وتغيير القواعد والسلوك. فالتركيز الأساسي للنظرية يقوم على كيفية عمل المؤسسات، وكيفية تشكيل المؤسسات الخيارات والمعتقدات والقيم لدى الأفراد العاملين بالمؤسسة، فتأثير المؤسسات على الأفراد كبير وشامل، فالمؤسسة لها ثقافتها وأعرافها وقيمها، ما يجعل من الصعب على الفرد العمل ضد هذه الثقافة. وتؤثر المؤسسات على سلوك الأفراد، من خلال دورها القوي والمؤثر في تشكيل قواعد أعضائها وقيمهم ومعتقداتهم وتفضيلاتهم، فالمؤسساتية الجديدة لا تتجاهل أهمية القرارات الفردية، ولكن تركز على النظر إلى تلك القرارات في سياق تنظيمي قوي التأثير (Pollitt,2016:32-34).

وتتكون النظرية المؤسساتية الجديدة من ثلاثة اتجاهات هي: الخيار العقلاني، والمؤسساتية التاريخية، والمؤسساتية الاجتماعية، وجميعها تتفق على إعطاء أهمية محورية للمؤسسات، ولكن لكل منها مفاهيم خاصة يوظفها لدراسة وتحليل المؤسسات.

1. نظرية الاختيار العقلاني: Rational Choice Theory

تبدأ نظرية الاختيار العقلاني بالأفراد، بدلا من المؤسسات. وينصب التركيز الأساسي على كيفية قيام الأفراد باتخاذ الخيارات. هذه النظرية هي مثال لما يسمى في العلوم الاجتماعية بالفردية المنهجية Methodological Individu-alism. هذا لا يعني أنها تتجاهل العوامل التنظيمية أو المؤسسية، ولكن يعني أن الفرد هو القلب النشط للنظرية، فالمؤسسات توفر إطارا من الحوافز والعقوبات والقواعد، التي من خلالها يقوم الأفراد بإجراء العمليات الحسابية (Pollitt,2016:40).

ويعتمد الاختيار العقلاني على الافتراض بأن المصلحة الذاتية العقلانية هي الدافع الأساسي للعمل الهادف. وبشكل أكثر تحديدا فإن الاختيار العقلاني له افتراضان مركزيان هما:

أ- تعظيم المنفعة الفردية، التي تفترض أن الأفراد يعرفون تفضيلاتهم وترتيب تلك التفضيلات. وفي حالة توفر الخيارات سيختارون الخيار الذي يلبى تفضيلاتهم بأقل تكلفة.

ب- جميع القرارات والإجراءات الجماعية هي تجميع للقرارات والأفعال الفردية، التي ليس لها خصائص جماعية خاصة بها (Frederickson, et al., 2012:259).

من خلال فرضيات الاختيار العقلاني قام الباحثون في الإدارة العامة باستنتاج

السلوك البيروقراطي، وكان لهذا تأثير كبير على ممارسة الإدارة العامة في نظرية الاختيار العقلاني، إذ يتخذ الأفراد خيارات، يعتقدون أنها ستزيد من فائدتهم إلى الحد الأقصى، وتفي بأفضل تفضيلاتهم، وغالبا ما يتم تصميم هذه العقلانية وفقا لحسابات دقيقة، يمكن أن تسفر عن تنبؤات دقيقة جدا (Pollitt,2016: 41).

كما يوحي مفهوم الاختيار العقلاني للبيروقراطية بالحاجة إلى إجراء إصلاحات شاملة في القطاع العام، لتجنب تركيز السلطة في المؤسسات غير المنتخبة، ولإقامة صلة أقوى بين تفضيلات المواطن والإجراءات الحكومية، لجعل النظام السياسي عموما داعما لقيم المشاركة. مثل هذه الإصلاحات يجب أن تعتمد على إعطاء دور للقطاع الخاص في مجال تقديم الخدمات العامة، فالتنافس والاختيار في سوق الخدمات العامة، وفقا لنظرية الاختيار العقلاني، يؤدي إلى تحسين جودة الخدمات العامة، ويقلل من تكاليفها، ويزيد من رضا المواطنين وتحقيق تفضيلاتهم (Frederickson, et al.,2012:260).

2. نظرية المؤسساتية التاريخية: Historical Institutionalism Theory

تركز نظرية المؤسساتية التاريخية على تأثير الاختيارات المتخذة في الماضي، وعلى تأثير المؤسسات على القرارات الحالية، كما تهتم بعمق بمسألة كيفية تطور المؤسسة مع مرور الوقت. تتميز بعض مؤسسات القطاع العام بالتماسك، حيث نجت من العديد من التغييرات في الحكومة والسياسة. وحاولت المؤسسات شرح هذا التماسك باستخدام مفهوم تبعية المسار Path Dependency. في مسار التبعية توجد مؤسسة أو قواعد أو إجراءات تمضي وتستمر في مسار معين، محاط بالحوافز والموارد وردود الفعل الإيجابية، إلى حد يصبح فيه من الصعب اتخاذ مسار مختلف (Pollitt,2016:35).

وترى المؤسساتية التاريخية أن نتائج السياسات العامة لا تعكس تفضيلات أو مصالح القوى الاجتماعية فقط، فخيارات السياسة التي تم اختيارها في الماضي ما زالت تشكل خيارات اليوم، ويتم توجيهها أيضا عن طريق الترتيبات السابقة والحالية. تعتمد المنظمات السياسية والإدارية والاتفاقيات والإجراءات التي تنظم العلاقات بين الجهات الاقتصادية الفاعلة والدولة على مسار التبعية. في مثل هذه السياقات تُعد التغييرات الجذرية والتطوعية في الإدارة العامة مسعى صعبا (المقاومة للتغيير)، لأن المؤسسات القائمة تقوم بتصميم القرارات بنفسها، فالاختيارات الأولية والخاصة ببناء المؤسسات ترتب عليها سياسات ونتائج. ومن ضمن هده السياسات تطور وزيادة دور الجهاز البيروقراطي، الذي أصبح يشكل عائقا لكل تغيير (Thoenig,2011: 2-3).

يرى Pollittm (2016:35-36) أن وجود مسارات قوية ذاتية التعزيز لا يعني أنه لا يمكن حدوث أي تغيير، ولكن يحدث التغيير عندما يحدث كسر في المسار،

ويكون التغيير المفاجئ (غالبا ما يطلق عليه Punctuations وهو الأوضاع الحرجة لتفسير التغيير والانطلاق في مسار جديد). هذه الأوضاع الحرجة تمثل نافذة لتغيير المسار، ولكن عندما تتوفر ثلاثة عناصر مجتمعة هي: المشكلات والسياسات والنشاط الإداري. من هنا يستطيع رواد الإصلاح رؤية الأوضاع الحرجة واستخدامها لتسهيل التغيير الجذري. إن مثل هذه النوافذ لا تضمن النجاح، ولكن في غيابها يكون التغيير المفاجئ أكثر صعوبة.

3. النظرية المؤسساتية الاجتماعية: Sociological Institutionalism Theory

ظهرت المؤسساتية الاجتماعية كواحدة من النظريات المؤسساتية الجديدة، وشكلت تحديا لنموذج ماكس فيبر للبيروقراطية، وانتقدت ما يسمى الأساس العقلاني للأشكال والإجراءات المؤسسية الحديثة، لذلك يجب تحليل الأشكال المؤسسية، لا من حيث العقلانية والكفاءة، ولكن من حيث الطرق الثقافية التي تتخذها المؤسسات في أشكال محددة. تسعى هذه النظرية للحصول على تفسيرات لماذا تتخذ المنظمات مجموعات محددة من الأشكال أو الإجراءات أو الرموز المؤسسية، كيف تنتشر الممارسات بين المنظمات داخل الدولة أو عبر الدول.

ويشترك علماء النظرية المؤسساتية الاجتماعية في فهم العلاقة بين المؤسسات والعمل الفردي، وفهم الأصول المؤسسية والتغيير، إذ تؤثر المؤسسات على السلوك من خلال البرامج النصية والفئات والنماذج المعرفية التي توفرها، وتكون ضرورية للأداء وتفسير الواقع. لا يرى مؤسسو علم الاجتماع أصول الممارسات المؤسسية وتغيرها متجذرا في العقلانية والكفاءة، ولكن من خلال التأسيس الاجتماعي المشترك بين المؤسسات والإجراءات الفردية، حيث يتم اعتماد الممارسات المؤسسية لأنها ذات قيمة واسعة ضمن البيئة الثقافية الأوسع، وتعزز شرعية المؤسسة (Mackay, et al., 2009: 253-256).

لقد وفرت المؤسسية الاجتماعية الأساس لعدد من دراسات الإدارة العامة، من خلال مفهوم التشاكل المؤسسي Isomorphism، الذي يعني أن المؤسسات التي تعمل في نفس المجال تبني هياكل وتقنيات مشابهة لتصبح أكثر تماثلا، ومن ثم يمكن لهذا التقليد أو الموضة أن يجتاح قطاعات عامة كاملة، مثل إنشاء وكالات شبه مستقلة أو وحدات للتخطيط الإستراتيجي أو تبني إدارة الجودة الشاملة. قد يعتقد البعض أن الدافع من عمليات التشاكل المؤسسي هو اعتبارات وظيفية على أساس أن الأشكال والتقنيات الجديدة أكثر فاعلية أو اقتصادية (Politt,2016: 36).

ويرى منظرو علم الاجتماع أن التفوق الوظيفي نادرا ما يظهر، وأن التفسير الأفضل للتشاكل المؤسسي هو البحث عن الشرعية. والطريقة الأخرى للتعامل مع التشاكل المؤسسي ترى أن النجاح الذي حققته إحدى المؤسسات، وخاصة تلك التي تتمتع بمكانة مرموقة، يحفز المؤسسات الأخرى، التي تعمل في نفس

التخصص لنسخ نفس الإصلاح (Pollitt,2016:37).

ويستخدم الباحثون مفهوم التشاكل المؤسسي للمساعدة في شرح الاتجاهات نحو التجانس المؤسسي. ويصف هذا المفهوم العملية التي تتبنى من خلالها المنظمة ميزات من منظمات أخرى في بيئتها المؤسسية، في كثير من الأحيان في محاولة لمواجهة عدم اليقين واكتساب الشرعية المؤسسية. ويمكن اعتبار سياسات تكافؤ الفرص هي الطريقة التي تقدم بها السلطة المحلية نفسها لأصحاب المصلحة، من خلال سياساتها وإستراتيجياتها، وكلمات وأفعال كبار الأعضاء والمديرين، كجزء من عمليات شرعنة المؤسسة. كما يمكن أن تحدث عمليات التشاكل المؤسسي بثلاث طرق مختلفة: التقليد، حيث تقوم المنظمات بنسخ بعضها البعض، من أجل كسب الشرعية، والقسرية، حيث تلزم الدولة المنظمات بتبني ممارسات معينة، والمعيارية المرتبطة بتطوير قواعد جديدة لتشكيل الممارسات الجيدة (Mackay, et al., 2009:258).

- نظرية الوكالة: Agent Theory

تصف نظرية الوكالة العلاقة بين طرفين الموكّل - الوكيل. وتوجد علاقات الوكالة في سياقات اجتماعية مختلفة، تنطوي على تفويض السلطة. تتضمن الأمثلة الشائعة لعلاقات الوكالة علاقات مثل: صاحب العمل - الموظف، الطبيب - المريض، المالك - المستأجر، المواطن- السياسي. وتهتم نظرية الوكالة بتحليل وحل المشكلات التي يمكن أن تحدث في هذه العلاقة.

وتستخدم نظرية الوكالة في دراسة الهيئات التنظيمية والتنفيذية، فالقضية الرئيسة لهذه النظرية هي تحليل العلاقة الثنائية بين الموكل Principal (وزير- مالك - مدير) والوكيل Agent (المديرين- الموظفين المدنيين). يرى بوليت أن نظرية الموكل- الوكيل لها قوة رئيسة في تحليل العلاقات الثنائية الخاصة بين الطرفين، من خلال بيان كيف يمكن للموكل متابعة تنفيذ مصالحه مع الوكيل، الذي تدفعه بشكل طبيعي مصالحه الخاصة، بدلا من تفضيلات الوكيل؟ كيف يتعامل الموكل مع حقيقة مفادها أن الوكيل يحوز معلومات حول العمل أكثر منه؟ كيف يضمن الموكل امتثال الوكيل له؟ (Pollitt, 2016: 41-42).

وتقوم نظرية الوكالة على مجموعة فرضيات تحلل المشاكل بين الموكل - الوكيل، وهي اختلاف التفضيلات والمصالح بين الطرفين، فكل طرف له مصالحة الذاتية، ويسعى إلى تحقيقها. وقد يؤدي تعارض الأهداف والرغبات بين الطرفين إلى أن يفضل كل طرف مسارا مختلفا في العمل، إضافة إلى الاختلاف في المعلومات بين الطرفين، حيث أن الوكيل يمتلك معلومات دقيقة بحكم الخبرة المهنية، ولكن الموكل يجد صعوبات في الحصول على المعلومات (Kiviso,2007: 17-18).

تتناول أدبيات الإدارة العامة السيطرة على البيروقراطية، وتقوم على سؤال أساسي هو: هل تمتثل البيروقراطية للقانون أو لتفضيلات المشرعين أو المسؤولين التنفيذيين المنتخبين؟ وللإجابة عن هذا السؤال يقبل منظرو الرقابة السياسية على البيروقراطية شكلا من أشكال الانقسام أو الثنائية (السياسة - الإدارة)، وبمعنى آخر الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية. وتتمثل أهمية نظرية الوكالة في البيروقراطية في أنها تقدم تحليلا للإدارة العامة عن طريق التفاعل بين الأفعال أو الإجراءات السياسية والإدارية، أو بين الجهات الفاعلة السياسية والإدارية. هذا التفاعل مفيد من الناحية التحليلية، فالافتراض الأولي في هذه النظرية هو أن البيروقراطيات: إما خارجة عن السيطرة، أو يصعب السيطرة عليها. هذه الفرضية مأخوذة أساسا من التحليلات الاقتصادية المبكرة للبيروقراطية، التي اعتبرت البيروقراطية كما لو كانت فردا، يسعى إلى تحقيق أقصى قدر، أو يسعى إلى تحقيق الذات في السوق. في هذا الافتراض تحشد البيروقراطية المعلومات، وتسعى للحصول على الاستقلالية (Frederickson, et al.,2012:16-18).

يبين Waterman & Meier (1998:180-182) أن نظرية الوكالة تتفق مع الافتراض القائم في الإدارة العامة على الانقسام أو ثنائية العلاقة: السياسة – الإدارة. فالافتراض القائم على أن العلاقة بين القادة المنتخبين (الموكلين) وموظفي الخدمة المدنية أو البيروقراطيين (الوكلاء) هي هرمية، ويمكن فهمها على أنها سلسلة من العقود أو المعاملات بين مشتري الخدمات ومزود الخدمات. في هذا السياق العام يحاول الناخب "المشتري" تشكيل الخدمة وفقا لتفضيلاته، وحسب القوانين والتشريعات، أما البيروقراطي "بائع الخدمات" فيحاول خدمة العملاء وفق التشريعات النافذة وبما يمتلكه من خبرة مهنية وعملية. فنظرية الوكالة تُعد وسيلة مفيدة بشكل خاص لفهم العلاقة بين السياسة والبيروقراطية (الجهاز الإداري).

وتمثل المساءلة إحدى الآليات المهمة لمساءلة الجهاز البيروقراطي، ومن ثم فعلى البيروقراطية (الوكيل)، الالتزام بتقديم التقارير والإفصاح عن الأداء إلى الناخبين السياسيين (الموكل). هذه العلاقة تعزز قوة الموكل على الوكيل، وبمعنى آخر تطبيق نظرية الوكالة في الإدارة العامة يعزز فهم مدى خضوع البيروقراطية لآليات المساءلة.

- نظرية الحوكمة:
Governance Theory

ازدادت أهمية نظريات الحوكمة والمفاهيم المرتبطة بها لدى الباحثين في الإدارة العامة. وعلى الرغم من أن مفهوم الحوكمة غير محدد بالضبط، فإن من المؤكد أن الحوكمة تركز على دراسة التغير في العلاقة بين المجتمع والحكومة. لقد أجبرت هذه التغيرات علماء الإدارة العامة على مراعاة الحقائق الجديدة في أطرهم الفكرية، ثم القيام بمحاولات متنوعة تحت مظلة الحوكمة.

يـــرى Frederickson, et al., (2012) أنه من الممكن تحديد ثلاثة مفاهيم للحوكمة على الأقل، هي:

أ- الحوكمة مجرد كلمة بديلة للإدارة العامة وتنفيذ السياسات. تحاول نظرية الحوكمة كمشروع فكري توحيد المواضيع الفكرية المختلفة التي تعمل في تخصصات متعددة، تحت مجال النشاطات الحكومية.

ب- تعني الحوكمة الإدارة العامة الجديدة New Public Management كحركة إصلاحية للقطاع العام، تبنتها بريطانيا والولايات المتحدة، تقوم على إدخال أساليب إدارة الأعمال في إدارة القطاع العام، وتبرير ما ينبغي للحكومة أن تفعله وما ينبغي ألا تفعله، وإعادة تشكيل تقديم الخدمات العامة من خلال معاملة المواطن كزبون، وعلاج أمراض البيروقراطية وغيرها من المفاهيم.

ج- الحوكمة هي مجموعة من النظريات التي تفهم العلاقات الرسمية وغير الرسمية، وتدهور السيادة، والأهمية المتناقصة للحدود، والتحديات التي تواجه المؤسسات العامة والخاصة والمؤسسات غير الربحية.

وتُعرف الحوكمة بأنها وظيفة تنظيمية شاملة، تشمل إضافة إلى الحكومة المركزية، لاعبين آخرين، يتقاسمون مسؤوليات مع الحكومة المركزية، مثل الإدارة المحلية والقطاع الخاص وجماعات المصالح والمنظمات التطوعية والجمعيات المدنية، فالحوكمة نظام من أبعاد كثيرة مستمرة، تقوم على تطوير وتطويع شبكة معقدة من الهياكل والعمليات والسياسات والسلوكيات والتقاليد والرؤى والنتائج (Jreisat , 2011).

ما الذي يجعل الحوكمة جيدة؟ حدد البنك الدولي عددا من جوانب الحكم الرشيد، مثل المساءلة السياسية، وحرية تكوين الجمعيات، والمشاركة، وحكم القانون، واستقلال القضاء، والمساءلة البيروقراطية، وحرية المعلومات، ونظام إداري سليم، والشراكة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني.

يبين Jreisat (2011:10-13) القيم الأساسية للحكم الجيد في الإدارة العامة، وذلك على النحو التالي:

أ- تُعد أخلاقيات الوظيفة العامة، وتعزيز ثقة المواطنين بالدولة ومؤسساتها، من القيم الأساسية للحوكمة. إن مدونة أخلاقيات السلوك الوظيفي، التي أقرتها الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، كانت حجر الزاوية للحوكمة من خلال تعزيز قيم النزاهة، ووضع أسس واضحة للمساءلة، وزيادة نسبة رضا المواطن عن الخدمات التي يقدمها القطاع العام، وتحقيق أهداف السياسات العامة.

ب- خلق الثقة بين المواطن ومؤسسات الدولة، والمشاركة في قيم الشفافية والعدالة والمساواة أمام القانون، من خلال المناقشة العلنية للقضايا والمعلومات وحرية الإعلام في مناقشة التقارير. يتلقى المواطنون معاملة متساوية على أساس الشرعية والعدالة، واستخدام الموارد العامة استخداما فعالا ومناسبا، والشفافية في صنع القرارات والإجراءات.

ج- أهمية القيادة الكفؤة والأخلاقية في تأسيس الأهداف الجماعية والإستراتيجية، والتعبير عن القيم المشتركة، سواء داخل الحكومة أم بين الحكومة والمجتمع. فالوظائف الرئيسة للقيادة تتمثل في وضع آليات التواصل داخل المنظمة وخارجها، واختيار الموظفين على أساس الكفاءة، وتشجيع فرق العمل، وتبني الشفافية، والعناية بالموظفين، والاستجابة البناءة إلى ردود الفعل.

د- اللامركزية، وتقوم على تقاسم السلطة والمسؤولية بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، لتحسين الوصول إلى الخدمات العامة، وزيادة المشاركة العامة، وتعزيز استجابة الحكومة. وعلاوة على ذلك، فإن اللامركزية تحفز التحولات في علاقات السلطة، لمنع تركيز السلطة في المستوى الأعلى. وعلى نحو غير مباشر تضعف اللامركزية السلطوية، وتدعم القيم الديمقراطية، والمنافسة الاقتصادية ووسائل التعليم والاتصالات. فالنظم المركزية، التي تديمها التقاليد والثقافة وغيرها من التدابير الاستثنائية، غالبا ما تكون مترددة أو بطيئة في تبني سياسات اللامركزية.

يرى Pollitt (45:2016) أن محور التركيز في نظريات الحوكمة ليس الفرد أو المؤسسة، بل إنها تذهب إلى أبعد من ذلك، وتركز على النظام بالكامل والمؤسسات العامة والشركات والمؤسسات غير الربحية والمواطنين، التي تشارك جميعها في اتخاذ القرارات، وتقديم الخدمات. وفقا لنظريات الحوكمة أصبحت عملية صنع السياسة العامة وتنفيذها معقدة، نتيجة لما يواجه المجتمع من تحديات ومشاكل معقدة، ومن ثم فإن صنع وتنفيذ سياسات عامة فعالة يتطلب من الحكومة التعامل مع أطراف غير حكومية متعددة. هذا يؤدي إلى روابط وثيقة بين مفاهيم الحوكمة والشبكات والشراكة. ففي شبكات الحوكمة، تعتمد أطراف حكومية وغير حكومية على بعضها في مناقشة قضايا مختلفة. وهذه الشبكات تعمل من خلال الإقناع والتنسيق، ولا تخضع لسيطرة أي طرف ومنظمة ذاتيا.

بدأ الباحثون المهتمون بموضوع الحوكمة بمناقشة أسئلة تتعلق بأسباب حلول الحوكمة محل الحكومة؟ من أين جاءت الحوكمة؟ جادل أحد المؤسسين لدراسات الحوكمة أن موجات الخصخصة والتعاقد الخارجية، التي نفذت في بعض الدول، منذ منتصف عام 1980 فصاعدا ساهمت بشكل غير مباشر وغير مقصود في نمو الحوكمة. كما أدت الإصلاحات الاقتصادية إلى تجزئة الهياكل التنظيمية الهرمية، وخلصت الكثير من الخدمات العامة من السيطرة المباشرة للحكومة، ومن ثم أصبحت هناك حاجة لخلق التنسيق بين المنظمات. أدى هذا الواقع إلى انخفاض الصلاحيات المتاحة للحكومة. وأدت هذه الإصلاحات الموجهة نحو السوق إلى تفتيت الأشكال التنظيمية الهرمية السابقة، وتخليص الكثير من الخدمات العامة من السيطرة الحكومية المباشرة، ومن ثم خلقت حاجة إلى التنسيق بين المنظمات المستقلة نسبيا (Pollitt,2016:46).

وجهة نظر أخرى تطرح السؤال التالي: من أين جاءت الحوكمة؟ وترى أن المجتمع أصبح أكثر تعقيدا، وطبيعة المشاكل التي تواجهها الحكومات تغيرت، من حيث وجود تنازع بين أصحاب المصلحة. تعاملت الدول مع الواقع من خلال إتاحة الفرص لأصحاب المصالح المختلفة لتنظيم أنفسهم، والاستماع إلى رغباتهم وأولوياتهم، والمشاركة في اتخاذ القرار. علاوة على ذلك شهدت العديد من الدول تعزيز استقلالية الحكومة المركزية والمحلية، ما أدى إلى تعدد أساليب الحكم متعددة المستويات وفاعلية أكثر (Pollitt,2016:47).

يقدم Pollitt (4:2011) نموذجا لتحليل الحوكمة من خلال ثلاثة عناصر هي:

1. الهيكل: Structure

يقوم الهيكل التنظيمي بتحديد كيفية توجيه الأنشطة، كتوزيع المهام والتنسيق والإشراف، من أجل تحقيق الأهداف التنظيمية. ويمكن هيكلة المنظمة بالعديد من الطرق المختلفة، وذلك بالاعتماد على أهدافها. وتقوم بنية المنظمة بتحديد الطرق التي تعمل فيها، بما يؤثر على العمل التنظيمي، من خلال توفير الإجراءات الأساسية للتشغيل القياسي، وتحديد مهام الأفراد، من حيث المشاركة وصنع القرار. عادة، تكشف الهياكل سمات محددة للنظام، مثل المركزية أو اللامركزية، ونوع التنظيم والمؤسسة، وتحديد خصائص المهام المنجزة، والنمط العام للسلطة، التي تربط بين المستويات المختلفة وقدرة الهياكل المؤسسية على أداء الوظائف، ومدى تمثيل ومشاركة المواطنين في صنع القرارات.

2. العملية: Process

تحدد العملية قواعد وأساليب صنع القرار. نظريا تعزز عمليات صنع القرار النزاهة وشرعية القرارات والسياسات العامة ونتائجها والمصالح المشتركة. في الواقع نتائج العملية تختلف عن التوقعات، خاصة عندما تستولي على العملية المصالح الخاصة القوية، وتخدم أهداف جماعات المصالح. وعلى الرغم من أن العمليات الأساسية للحكم يتم تعيينها بموجب القانون أو الدستور، فإن تأثير التقاليد المؤسسية يبقى مهما في جعل عمليات صنع القرار شفافة وشاملة للجميع، وعندما يتمكن الناس من مساءلة أولئك الذين يقومون بصنع القرارات وتنفيذها.

3. النتيجة: Outcome

تقاس النتيجة بمدى تحقيق المصلحة العامة، وتقديم الخدمات العامة، وإدارة التنمية المستدامة، وتحسين فعالية المجتمع المدني، والمساواة في توزيع الموارد، وتطبيق القانون والعدالة في المجتمع.

قدم Peters في كتابه "مستقبل الحكم" أربعة نماذج للحوكمة (Asaduzzaman,2016:9)، ويرى أنها توفر إطارا تنظيميا، يساعد في تقديم خريطة أو دليل لفهم العلاقات المتغيرة بين المجتمع والحكومة وهي:

1. نموذج السوق: يمكن للقطاع الخاص تقديم خدمات للمجتمع أفضل من تلك التي يقدمها القطاع العام التقليدي.

2. نموذج المشاركة: المشاركة الجماعية والفردية في عمليات صنع القرار.

3. نموذج الحكومة المرنة: يجب أن تكون الحكومة مرنة، من خلال وضع سياسات عامة مناسبة لتلبية مطالب المواطنين ومواجهة التحديات والتغيرات المختلفة.

4. نموذج تخفيف اللوائح التنظيمية Deregulation: يجب أن تكون الحكومة أقل بيروقراطية، وذات حرية إدارية أكبر واتخاذ القرارات الجماعية.

الخاتمة:

تُعد العلاقة بين النظرية والبحث العلمي علاقة تفاعلية. ولا يمكن أن يستغني البحث العلمي عن النظرية، ولا يمكن للنظرية أن تستغني عن البحث العلمي. فالهدف من النظرية في الإدارة العامة هو تسهيل عمل الباحثين في تشكيل مفاهيم نظرية وتصورات لتوصيف ما يراد ملاحظته ومشاهدته، وتطوير أسئلة البحث والطريقة التي يتم بها تحليل البيانات وتفسيرها ومناقشة النتائج. والبحث العلمي يثري النظرية، بما يتوصل إليه من نتائج، تؤدي إلى إثبات النظرية أو دحضها أو تعديلها.

لم يكن هدفنا تقديم شرح كامل لجميع النظريات التي استخدمت في الإدارة العامة، بل تقديم بعض النظريات المعاصرة في الإدارة العامة، وما تضمنته من تصورات وافتراضات، وتفسير العلاقات، لإظهار أهمية النظرية للباحثين في الإدارة العامة بشكل عام، وطلاب الدراسات العليا بشكل خاص. لقد ساهمت نظريات الإدارة العامة في زيادة فهمنا للواقع الذي نعيش فيه، بما تتضمنه من توجيهات عامة، سهلت على الباحث الوصول إلى الفروض، وقدمت أدلة وتصورات مفيدة لأداء الإدارة العامة.

الهوامش:

1. يشير الاستقراء Inductive إلى التحقق من صدق معرفة جزئية، والانتقال من الخاص إلى العام، أي من الحقائق والملاحظات والتفصيلات المعينة إلى اكتشاف الكليات والتعميمات التي تحكم الظاهرة، بينما يشير الاستنباط Deductive إلى العمليات التي تفسر الظواهر، مستندة إلى مقدمات عامة منطقية، أي التفسير الذي ينتقل من العام إلى الخاص، ويتعامل مع النظريات والقوانين على أنها احتمالية، حيث يترك للملاحظة والتجربة تأييدها أو تعديلها، وأن مناقشة أية نظرية أو قانون هي عبارة عن الحصول على أدلة أو شواهد تزيد من احتمال صدقها (Jreisat,2011).

المراجع:

1. المراجع العربية:

– باتشيرجي، انول .2017. *بحوث العلوم الاجتماعية المبادئ والمناهج والممارسات*. ترجمة خالد بن ناصر آل حيان، عمان: دار اليازوري العلمية.

– حكيمة، وشنان .2017. النظرية العلمية وعلاقتها بالبحث العلمي البحث الاجتماعي نموذجا. *مجلة آفاق العلوم*، العدد السابع.

– عارف، نصر محمد.2002.*إبستمولوجيا السياسة المقارنة*. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر.

– القحطاني، سالم والعامري، محمد وال مذهب، مجدي والعمر، بدران .2004. *منهج البحث في العلوم السلوكية*. الرياض: جامعة الملك سعود.

– المغيربي، محمد زاهي.1994. *قراءات في السياسة المقارنة قضايا منهاجية ومداخل نظرية*. بنغازي: منشورات جامعة قاريونس.

– الهمالي، عبدالله .1988. *أسلوب البحث الاجتماعي وتقنياته*. بنغازي: منشورات جامعة قاريونس.

2. المراجع الأجنبية:

- Asaduzzaman, M., & Virtanen, P., 2016. Governance theories and models. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. New York, USA: Springer.

- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C., & Licari, M. J., 2012. *The public administration theory primer*. Routledge.

- Jreisat, J., 2011. *Globalism and comparative public administration*. CRC Press.

- Kivistö, J., 2007. *Agency theory as a framework for the government-university relationship*. Tampere University Press.

- Kumar, A., 2011. *Research methodology in social science*. Sarup & Sons.

- Littlejohn, S. W., & Foss, K. A., 2011. *Theories of human communication*. Waveland press.

- Mackay, F., Monro, S., & Waylen, G., 2009. The feminist potential of sociological instituteionalism. *Politics & Gender*, *5*(2): 253-262.

- Marume, S., Jubenkanda, R.R., Namusi, C.W., & Madziyire, N.C., 2016. Theories and Theory of Public Administration. *Journal of Humanities and Social Science,* 21 (2): 81-87.

- Pollitt, C., 2016. *Advanced introduction to public management and administration*. Edward Elgar Publishing.

- Thoenig, J. C., 2003. Institutional theories and public institutions: Traditions and appropriateness. *Handbook of public administration*: 127-37.

- Van der Waldt, G., 2017. Theories for research in Public Administration. *African Journal of Public Affairs*, *9* (9): 183-202.

- Waterman, R. W., & Meier, K. J., 1998. Principal-agent models: an expansion?. *Journal of public administration research and theory*, *8* (2): 173-202.