تطور المدخل البيئي وإسهاماته في دراسات الإدارة العامة المقارنة

The evolution of the environmental approach and its contributions to comparative public administration studies

د. خيرية رضوان يحيى[1]،

Dr. Charity Radwan Yahya[1]

[1] جامعة الاستقلال – اريحا/ فلسطين، khaireyay@hotmail.com

تاريخ الاستلام: 2022/07/01 تاريخ القبول: 2022/10/10 تاريخ النشر: 2020/12/31

الملخص:

على الرغم من تعدد مداخل الإدارة العامة المقارنة، وعدم الغاء كل منها للآخر إلا أن كل منها له سلبية تنعكس على الدراسات ونتائجها، الأمر الذي حفز لانتهاج المدخل البيئي وبرغم وجوده إلا أن استخدامه بحاجة لمزيد من التحفيز القاء الضوء على أهميته واسهاماته خاصة إذا ما اقترن بالمقارنة في النماذج الإدارية.

وتكمن الاهمية العلمية لهذه الدراسة في أنها قد تسهم هذه الدراسة في تحفيز استخدام المنهج البيئي والبيئي المقارن، وستكون دراسة مساهمة في رفع مستوى التراكم العلمي في هذا المجال إلى حد ما.

واعتمدت الباحثة المنهج الوصفي لمناسبته في مثل هذه الدراسات تبعا لتساؤلاتها وأهدافها.

وتوصلت الدراسة لمجموعة من التوصيات من أهمها: تحفيز مثل هذه الدراسة مستقبلا فلا دراسات كافية في هذا المجال، بدءا من حيث انتهى الرصد العلمي. ومحاولة تفهم اختلاف آراء الباحثين المتباينة نظرا لاختلاف خلفياتهم وتجاربهم ومدارسهم وعدم الانشغال بالنقد وحسب بل ايجاد دواء فعلي باستخدام هذا المدخل لدراسات الإدارة العامة.

الكلمات المفتاحية: تطور المدخل البيئي، الإدارة العامة، النماذج الإدارية، المنهج المقارن.

***Abstract*:**

Despite the multiple entrances to the comparative public administration, and not canceling each other out, each of them has a negative impact on the studies and their results. in .administrative models

The scientific importance of this study lies in the fact that this study may contribute to stimulating the use of the comparative environmental and environmental approach, and it will be a study that contributes to raising the level of scientific accumulation in this field to some .extent

The researcher adopted the descriptive approach for its relevance in such studies, according to .its questions and objectives

The study reached a set of recommendations, the most important of which are: To stimulate such a study in the future, as there are not enough studies in this field, starting from where the scientific monitoring ended. And an attempt to understand the different opinions of researchers due to their different backgrounds, experiences and schools, and not to be preoccupied with criticism only, but to find an actual medicine by using this approach to studies of public administrations.

***Keywords*:** the development of the environmental approach, public administration, administrative models, the comparative approach.

المقدمة

دون أدنى شك يعتبر عصرنا الحالي عصر الإدارة، فلا يوجد اكتشاف أو اختراع أو خدمة أو إنتاج أو تغيير أو تنمية إلا وتقف وراءه الإدارة، فهي المسئولة عن النجاح والفشل الذي يصادف أي دولة من الدول أو مؤسسة من المؤسسات، فباتت الإدارة أهم حقيقة في الحياة السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية وحتى العسكرية في كل الدول والمجتمعات ولها اليد الأطول في تقرير وتصريف الأمور وتنفيذ الأهداف التي تطمح المجتمعات إلى تحقيقها،[1] فالإدارة هي العمل الخدمي كون العامل فيها يقدم خدمات للآخرين. وفي الإدارة العامة تقدم الخدمات من الحكومات والدول للشعوب ايفاءا بحاجياتهم المتجددة والمتصاعدة تبعا للتطور المتسارع.

أما الإدارة العامة المقارنة هي نشاط عام أو جزء من النشاط الحكومي منذ وجود النظم السياسية تعمل على تنفيذ البرامج التي يقرها السياسيون. فالإدارة العامة تختص بعمليات التنفيذ للقرارات السياسية[2].

ويمكن القول أنها مجهودات إنسانية المقصود منها تحقيق الغايات والأهداف المقبولة والمحددة، فهي قطاع الإدارة الموجودة في السلك السياسي. وقد قدمت الإدارة العامة العديد من التعريفات حتى قاد ذلك بعض العلماء إلى الافتراض بأن هناك معنى محدد وواضح للإدارة العامة هي عملية في غاية الصعوبة لتداخل الإدارة العامة مع السياسية العامة والعلوم الاجتماعية التي تندرج الإدارة العامة في إطارها. فهناك من نظر للإدارة العامة كنشاط أو عملية أو نظام أو عمليات وتنفيذ أو مهام أو أداة تنفيذ وأحيانًا علم أو فن وعلم[3].

وهذه الاختلافات ناتجة عن تعدد المساهمات الفكرية من قبل المفكرين والفلاسفة والقادة وتنوع مجال تركيزهم [4].

وعلى هذا تطور الفكر الإداري في دراسة الإدارة العامة إذ عني كثير من الباحثين والعلماء على مر الأجيال بدراسة الإدارة العامة وهناك الكثير من الدراسات والمراجع والنشرات والمجلات في هذا الخصوص.

فقد مارست البشرية الإدارة على مدى آلاف السنين الماضية، فرحلة الإدارة طويلة ومسيرتها صعبة ومستمرة ومن المستحيل أن تكون الحياة المعاصرة ممكنة دون الإدارة العامة ومؤسساتها[5].

وبهذا كان لابد لهذا العلم أن يطفو إلى السطح كعلم مستقل وهام مستندًا إلى الأسس العلمية والنظرية إلا أنه مازالت الإدارة العامة متجهة لاستعارة مفهوم المصلحة العامة من علم السياسة والقيام بتحسينه بطرق بحثية مأخوذة من علم الإدارة فما زالت الإدارة العامة علم بيني[6].

فكان لابد من إيجاد حلقة أو حقل دراسي يخدم الإدارة العامة ألا وهو الإدارة العامة المقارنة، إذ لا إدارة عامة دون الدراسات المقارنة وثمة سياسة مقنعة لهذا التحول والاتجاه الجديد، حيث اقتنع من يحاولون بناء علم الإدارة العامة بالمعنى الصحيح بأن هذا مرهون بنجاحهم جزئيًا في تكوين فرضيات ومفاهيم حول السلوك الإداري تتعدى الحدود لكل بلد حيث أشار "روبرت داهل" لهذا في مقالته المعنونة بـ"دراسة الإدارة العامة"[7].

مشكلة الدراسة

على الرغم من تعدد مداخل الإدارة العامة المقارنة، وعدم الغاء كل منها للآخر إلا أن كل منها له سلبية تنعكس على الدراسات ونتائجها، الأمر الذي حفز لانتهاج المدخل البيئي وبرغم وجوده إلا أن استخدامه بحاجة لمزيد من التحفيز القاء الضوء على أهميته واسهاماته خاصة إذا ما افترن بالمقارنة في النماذج الإدارية. وعليه يمكن صياغة مشكلة الدراسة

---

[1] د. محمود فتحي محمود، الإدارة العامة المقارنة، الطبعة الثانية، الرياض، 1997م، ص ص هـ.

[2] د. فيريل هدي، الإدارة العامة منظور مقارن، ترجمة الدكتور محمد قاسم القريوتي، طبعة ثانية موسعة ومنقحة،1979م، ص ص 11.

[3] صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة منظور معاصر، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الطبعة العربية، عمان-الأردن، 2009م، ص ص 24.

[4] نفس المصدر السابق، ص ص 24.

[5] عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة لطلبة الدراسات العليا، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، 2000م، ص ص 44.

[6] المصدر السابق، ص ص 74.

[7] د. فيريل هدي، الإدارة العامة منظور مقارن، ترجمة الدكتور محمد قاسم القريوتي، طبعة ثانية موسعة ومنقحة،1979م، ص ص 13.

بالتساؤل الرئيسي التالي: - **إلى أي مدى أسهم المدخل البيئي "البيئي المقارن" في تحفيز دراسات الإدارة العامة المقارنة للاستفادة منها في الإدارة العامة؟**

أسئلة الدراسة: -

1. ما هي مداخل دراسة الإدارة العامة؟
2. متى ظهر المدخل البيئي والمدخل البيئي المقارن؟
3. ما العوامل التي دعت لظهور المدخل البيئي المقارن في دراسات الإدارة العامة؟
4. ما الحاجة لاستخدام المدخل البيئي المقارن في دارسات الإدارة العامة والإدارة العامة المقارنة.

أهداف الدراسة

1. بيان مدى اسهامات المدخل البيئي المقارن وأهمية تطبيقه.
2. توضيح فترة ظهور المدخل البيئي المقارن.
3. سرد الأسباب والعوامل التي ساهمت في ظهور واستخدام المدخل البيئي المقارن.
4. توضيح سبب الحاجة لاستخدام هذا المدخل.

أهمية الدراسة العلمية

تكمن الاهمية العلمية لهذه الدراسة في أنها قد تسهم هذه الدراسة في تحفيز استخدام المنهج البيئي والبيئي المقارن، وستكون دراسة مساهمة في رفع مستوى التراكم العلمي في هذا المجال إلى حد ما.

منهجية الدراسة

اعتمدت الباحثة المنهج الوصفي لمناسبته في مثل هذه الدراسات تبعا لتساؤلاتها وأهدافها.

2.1 الدراسات العامة المقارنة

هي الدراسة المقارنة للمؤسسات، العمليات والسلوكيات في بيئات عديدة, وذات هدف أسمى هو اكتشاف أنماط ونظم ممارسة فن السلوك الإداري عبر الثقافات من أجل إنتاج معرفة جديدة، وتأكيد المعلومات المتوفرة حاليًا أو تنقيحها"[8].

يتفرع علم الإدارة العامة إلى عدة حقول أحدها حقل الإدارة العامة المقارنة حيث يستخدم العلماء والكتاب العديد من المصطلحات للتعبير عنه ومنها: "الإدارة المقارنة / الدراسة المقارنة للإدارة/ المنهج المقارن / التحليل المقارن / المدخل المقارن[9]".

وهذا الخلاف يوضح أن هناك خلاف حقيقي ليس على الألفاظ والمسميات إنما هو خلاف حول طبيعة الإدارة المقارنة وهل هي فرع أو حقل من الإدارة العامة أم أنها فرع علمي قائم بذاته أم أنها منهجية دراسة.

وأي كانت الخلافات حول هذا الحقل من الإدارة العامة إلا أنه مر بعدد من المراحل وكل منها أضاف لهذا الحقل الجديد أو سلبه بعض النجاحات.

فقد ظهرت الدراسات المقارنة منذ عهد قديم وكتبت كثير من الدراسات السياسية والإدارية المقارنة خلال القرنين الماضيين وفي عدد من اللغات إلا أن الاتجاه المقارن بأسلوبه السلوكي والعلمي يعد حديثًا نوعًا ما. عندما أدرك علماء وأساتذة الإدارة العامة أن الإدارة المقارنة التحليلية في مجال الإدارة العامة لم تعد بمفهومها الكلاسيكي مبادئ بالمعنى العلمي الدقيق كونها مستمدة من البيئة الغربية[10].

---

[8] Jamil Jurisat, comparative public administration and policy ,westview press, p p 1.

[9] نبيل إسماعيل رسلان، الدارة العامة المقارنة" دراسة تحليلية لبعض القضايا النظرية والمنهجية، بحث منشور، مجلة جامعة الملك عبد العزيز: الاقتصاد والإدارة، م3، 1990م، ص ص 295.

[10] د. عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، الطبعة الرابعة، 1981م، ص ص 61.

تعد البداية الحقيقية للإدارة المقارنة حين نادى وودر وويلسون 1887م بوجوب قيام علم اسمه علم الإدارة العامة ثم غيره من العلماء كتب في هذا الخصوص قبل ليونارد هوايت. (مقدمة في دراسة الإدارة العامة، وغيره)[11].

وهنا ترجع الأصول التاريخية للدراسات المقارنة في دراسة الإدارة العامة إلى دراسات المقارنة في السياسات العامة وهذا للارتباط الكبير بين الإدارة العامة والسياسة العامة التي تعد العلم الأم. ومن ثم ارتبطت الدراسات الإدارية المقارنة بالتحليل المقارن لأنظمة الحكومات[12]. حيث كان أرسطو أول عالم سياسي يسعى إلى الدراسات المقارنة وأول من حاول عمل مقارنة لأنظمة الحكم بتناوله ما يقارب مائة وخمسين دستور باحثًا عن نظام الحكم الفاضل 335 قبل الميلاد[13].

وقد سعى علماء السياسة بمهمة لعقد دراسات المنهج التقليدي ووجود الكثير من المعاني الجديدة على علم السياسة إضافة إلى ازدهار العلوم الطبيعية وتزايد حجم وظيفة الدولة[14].

أما التطور الحقيقي فقد كانت في **المرحلة الأولى**: والممتدة حتى نهاية الخمسينات وبداية الستينات والتي اصطبغت فيه الدراسات بالمحاولات التقليدية مستعينة باتجاهات ومناهج تقليدية وصفية قائمة على أساس الوظائف الرسمية والقانونيين، وحاملة لسمات الطابع الغربي، فالنظم الغربية كانت محط البحث المقارن وحظيت البيروقراطية بجل الاهتمام وهي دراسات فدرية قائمة على دراسة دولة واحدة أو نظام واحد[15].

وكان هذا سبب خضوع عدد كبير من الدول الإفريقية والآسيوية والأمريكية الجنوبية للاستعمار أي أنها دون هوية إدارية أو سياسية[16] .

وبرأي فيديل هنري أن الدراسات المقارنة بالطابع الغربي ليست بالعمل الجديد فالتي نشرت في أمريكا اعتمد روادها مثل وودر وويلسون وإيرنست فروبند على دراسة الخبرات الأوربية لتحسين الإدارة الأمريكية أما من تلاهم من الكتاب على الإدارة العامة في أمريكا بإشارة عابرة للدول الأوربية[17].

المرحلة الثانية: من بداية الستينات من القرن الماضي 1960 حتى الآن فقد تراجع المنهج التقليدي حيث ظهرت الدول النامية التي نالت استقلالها فيما بعد الحرب العالمية الثانية على المسرح الدولي ولذا كان لابد من توسيع نطاق الدراسات المقارنة بين الدول الغربية وغير الغربية كما وظهر اهتمام الأمم المتحدة وبعض الهيئات الدولية والتي قدمت دعومات مادية من أجل خلاص هذه الدول النامية من مشاكلها

والنظر إلى أنماط السلوك الوظيفي[18].

والذي يختلف من بيئة إلى أخرى مختلفة في كل موقف، ومن ثم اهتمام خبراء الإدارة بالأمم المتحدة بدراسة النظم والأساليب الإدارية في بلاد متعددة، والاعتماد على المنهج التحليل إضافة إلى الوصف، وهنا أيضًا ظهرت أهمية تبني المنهج البيئي والذي اعتبره رجز الدليل على اكتمال الإدارة العامة المقارنة لما فيه من تناول للبيئات وأثرها وتأثرها بالأنظمة الإدارية في الدول قيد المقارنة.

1.2 مداخل في دراسة الإدارة العامة المقارنة

أولاً: المدخل التاريخي القانوني

---

[11] صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة منظور معاصر، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الطبعة العربية، عمان-الأردن، 2009م، ص ص 28.

[12] نبيل إسماعيل رسلان، الدارة العامة المقارنة" دراسة تحليلية لبعض القضايا النظرية والمنهجية، بحث منشور، مجلة جامعة الملك عبد العزيز: الاقتصاد والإدارة، م3، 1990م، ص ص 301.

[13] د. إبراهيم درويش، النظرية السياسية في العصر الذهبي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972، ص134.

[14] د. عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، الطبعة الرابعة، 1981م، ص ص 38.

[15] د. عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، الطبعة الرابعة، 1981م، ص ص 11-41.

[16] نبيل إسماعيل رسلان، الدارة العامة المقارنة" دراسة تحليلية لبعض القضايا النظرية والمنهجية، بحث منشور، مجلة جامعة الملك عبد العزيز: الاقتصاد والإدارة، م3، 1990م، ص ص 301.

[17] د. فيريل هدي، الإدارة العامة منظور مقارن، ترجمة الدكتور محمد قاسم القريوتي، طبعة ثانية موسعة ومنقحة،1979م، ص ص 16-17.

[18] د. عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، الطبعة الرابعة، 1981م، ص ص 45-46.

وهو أول مدخل استخدم في دراسة الإدارة العامة وركز على السرد التاريخي والحقوق القانونية للحكومة بوظائفها وسلطاتها وواجباتها، وقد ساد في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين[19].

وكان لهذا المدخل دور فاعل في الاهتمام بقانونية العمل الإداري، إلا أنه لم يخلو من بعض العيوب فقد تم التعامل مع الجهاز الإداري بسكون وأغفل ديناميكيته، وأغفل رهبة الجانب النفسي، وأيضًا العنصر البيئي.

ثانيًا: المدخل السلوكي

اهتم علماء الإدارة في السلوك الإنساني إذ باتت الإدارة ترتكز على العامل الإنساني كونه العنصر المؤثر في تحقيق أهداف المنظمة أو الدولة أو المجتمع وهذا نتيجة لتأثير دراسات علم الاجتماع والنفس و النفس الاجتماعي في دراسات الإدارة العامة[20].

وإضافة إلى اهتمام هذا المدخل بالتنظيم الرسمي والاتصالات الرسمية امتد اهتمامه إلى التنظيمات غير الرسمية والاتصالات غير الرسمية.

ثالثًا: المدخل الوظيفي

إن متبني وأصحاب هذا المدخل يعتبرون الإدارة العامة كإدارة الأعمال أي أن الإدارة العامة كالإدارة الخاصة تقوم بما تقوم به الثانية من عمليات ووظائف إدارية والتخطيط والتنظيم والتوظيف والتوجيه/التنسيق. التسجيل. الميزانية[21].

رابعًا: المدخل الهيكلي والتنظيمي

يعود تطبيق مبادئ هذا المدخل إلى هوايت، في الثلث الأول من القرن التاسع عشر، حيث يهدف إلى تحليل ودراسة قواعد تصميم الأبنية الهيكلية للأجهزة الحكومية وتحديد الأنشطة اللازمة لوحداتها والعاملين فيها، فهو مدخل تقليدي في الإدارة العامة إلا أن ما قدمه من وصف لهياكل الإدارة العامة وأنشطتها مازال يتمتع باستحسان لدى العديد من كتاب الإدارة العامة[22].

خامسًا: المنهج البيئي

ويتفق هذا المنهج مع المناهج السابقة في اهتمامه بدراسة العوامل الاجتماعية والإنسانية والنفسية والقانونية، فهو يولي اهتمام في إبراز الصلات بين الإدارة وبين بيئتها معتمدًا على دراسة العوامل التي تكسب مجتمع ما صفات وخصائص خاصة فيه وأثر هذه العوامل والصفات على الإدارة العامة في هذا المجتمع بالذات ويعتبر جون جاوس مؤسس هذا المدخل[23].

2.2 المدخل البيئي"نشأته، أهميته، ومكوناته"

يمثل المدخل البيئي حقيقة لدراسة نظم الإدارة العامة بواقعية متلافيًا لنقاط الضعف التي تتسم بها المداخل الأخرى كالتاريخي والسلوكي والوظيفي وغيره من المداخل وقد كان أول من اهتم بالمدخل البيئي "جون جاوس" سنة 1948 معتمدًا على أعمال علماء الاجتماعي خلال العشرينات الذين كانوا يبحثون في علاقة الحياة الإنسانية بالبيئة المحيطة ومستعينة بدورهم بعلماء النباتات والحيوان ليفسروا كيفية تكييف الأعضاء النباتية والحيوانية للبيئات التي تعيش بها[24]، فبدلاً من إطلاق التعميمات التي وجدت في بعض المداخل الأخرى والتي تحكمها اعتبارات نظرية غير واقعية، حاول هذا المدخل تقديم وجهة نظر حديثة تدرس العوامل والظروف البيئية وأثرها على هياكل الحكومات وأنشطتها لتداخل الصلات العلاقات بين عناصر الهياكل والأنشطة ومن ثم تفاعلها مع البيئة التي تعمل بها.

---

[19] د. محمود فتحي محمود، الإدارة العامة المقارنة، الطبعة الثانية، الرياض، 1997م ،ص ص 11.

[20] د. عبد الفتاح دياب حسين، اسس الإدارة العامة-مدخل حديث-،1998م، ص ص 50.

[21] إبراهيم عبد الهادي محمد المليجي، الإدارة العامة وأنواعها وعملياتها، دار المعرفة الجامعية، 2000م، ص ص 10.

[22] د. علي الشرقاوي و د. محمد سعيد سلطان، الإدارة العامة، الدار الجامعية، 1993م، ص ص 88.

[23] د. محمود فتحي محمود، الإدارة العامة المقارنة، الطبعة الثانية، الرياض، 1997م، ص ص 14.

[24] د. فيريل هدي، الإدارة العامة منظور مقارن، ترجمة الدكتور محمد قاسم القريوتي، طبعة ثانية موسعة ومنقحة،1979م، ص ص 51.

يركز هذا المدخل بالأساس على تحليل أنظمة الإدارة العامة منطلقًا من افتراض علمي مفاده وجود علاقة عضوية وموضوعية بين الأنظمة الإدارية وبين الوسط البيئي الذي تعمل فيه، فالإدارة العامة جزء لا يتجزأ من البيئة ولذا تتأثر وتؤثر فيها بصورة ديناميكية أوتوماتيكية[25].

وهي نتاج تفاعل على الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل بها[26].

وبهذا لا يوجد نظام نموذجي صالح للتطبيق في جميع الظروف، والنجاح يحكمه مدى التوافق بين الأنظمة والبيئة التي تطبق بها.

وتبلورت فكرة المدخل البيئي وتطبيقها على يد الأستاذ رجز ودراسته الميدانية[27]، حيث أن الإدارة وفق الاتجاه الأيكولوجي الذي قدمه رجز أخذت طابع المجتمع والبيئة التي تعمل فيها وهناك ثلاثة أنواع من النظم الإدارية التي افترضها:

أ. الإدارة العامة في الوجه البيئي الزراعي AGrieria متخلفة.

ب. الإدارة العامة في الوجه البيئي الصناعي Industria متطورة.

ج. الإدارة العامة في الوجه البيئي المزدوج Prismatic انتقالية.

وكل من هذه المحتويات تتميز فيه الإدارة العامة ببعض المميزات المختلفة عن المجتمعات الأخرى[28].

فلا يمكن القول أن الإدارة العامة في الوسط البيئي الصناعي المتقدم يمكن أن تنطبق أو يتم تطبيقها على الإدارة العامة في الوسط البيئي الزراعي والذي ينم عن المجتمعات والإدارات المتخلفة، فلكل إدارة عامة بيئتها المختلفة ولو قليلا عن غيرها، الأمر الذي يجعل تطبيق نموج ناجح في الإدارة العامة لدولة ما مستحيل التطبيق نصا وحرفا في دولة أخرى ولو تشابهت ببعض الظروف.

3.2 مراحل تطور المدخل البيئي

المرحلة الأولى: ركز المدخل البيئي على تحليل ومقارنة العناصر الثابتة والرسمية للإدارة العامة كالوثائق الدستورية ونظام الحكم والأطر القانونية للأجهزة التي تحكم وبهذا يتشابه إلى حد كبير مع المدخل القانوني، والذي اعتمد أسلوب التحليل الوصفي مهملاً الظروف البيئية الاقتصادية والاجتماعية على الإدارة العامة.

المرحلة الثانية: درس البيئة بمكوناتها والعوامل والظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والقانونية والثقافية وأثرها على الإدارة العامة. مبينًا التغير الذي يحدث في نظام الإدارة العامة تبعًا للتغير الحادث في البيئة ومكوناتها واتسمت هذه المرحلة بالعمومية والمشول والاعتماد على النماذج التحليلية التجريدية.

المرحلة الثالثة: وقد تم الانتقال إلى التحديد بدل التحرير وهذا لأجل إجراء مقارنات لها صفة الشمولية متناولة المتغيرات البيئية الهامة للإدارة العامة في المجتمعات المتقدمة ومن ثم تحديد أوجه التشابه والاختلاف بين الأنظمة الإدارية الزراعية والصناعية وفق تقسيم رجز[29].

إذا لم يظهر المدخل البيئي جزافا بل مر بعدة مراحل وكل منهما له ايجابياته وسلبياته إلى أن تم التوصل لاستخدام هذا المدخل بتراكم معرفي لمراحل تطوره ومحاولة الالتفاف على سلبية كل مرحلة.

4.2 مكونات بيئة الإدارة العامة

تتكون بيئة الإدارة العامة من عدد من العوامل والظروف التي تؤثر عليها، ومنها العوامل السياسية، العوامل الاقتصادية، العوامل الاجتماعية والثقافية، العوامل التكنولوجية، العوامل الدولية[30]، فنظم الإدارة العامة تعمل في ظل العوامل والمتغيرات المتعددة فتؤثر وتتأثر في نفس الوقت.

---

[25] د. عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، الطبعة الرابعة، 1981م، ص ص 59.

[26] د. علي الشرقاوي و د. محمد سعيد سلطان، الإدارة العامة، الدار الجامعية، 1993م، ص ص 93.

[27] د. عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، الطبعة الرابعة، 1981م، ص ص 59.

[28] د. عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، الطبعة الرابعة، 1981م، ص ص 59.

[29] د. علي الشرقاوي و د. محمد سعيد سلطان، الإدارة العامة، الدار الجامعية، 1993م، ص ص 95.

فالنظام الإداري الرشيد والفعال وفق مؤسسي وعلماء هذا المدخل يتجاوب مع الظروف البيئية ويتفاعل معها ولهذا النظام الداري الطبق في دولة ما لا يصلح لان يطبق في دولة أخرى وخاصة إذا ما اختلفت هذه الدول في درجة النمو والتقدم، وعلى سبيل المثال نظام الإدارة العامة الموجود والمطبق في أمريكا " دولة صناعية متقدمة" من الصعب وقد يكون من المستحيل تطبيقه على نظام الإدارة العامة في إحدى الدول النامية سواء العربية أو غير العربية" زراعية نامية" إلا إذا أعيدت هيكلته وتعديله وفق الظروف التي تعيشها الدولة المستضيفة أو المطبق عليها[31].

5.2 العوامل التي ساعدت على انتشار المدخل البيئي في الدراسات المقارنة

وكتقديم لتقسيم رجز للمجتمعات يقسم هذا المدخل إلى ثلاثة أقسام: الدور الرأسمالية (أمريكا وغالبية الدول الأوربية)، والدول الاشتراكية، والدول النامية والدول العربية وأمريكا اللاتينية وغيرها.

يساعد هذا المنهج في معرفة الخصائص العامة والمشتركة والصفات الخاصة المميزة للنماذج المختلفة واستطاع نقل التجارب والحلول الناجحة بين عدد من الدول المختلفة وهناك عدد من العوامل ساعده على انتشار المنهج البيئي منها:

1. تقدم وسائل المواصلات بكافة الأشكال البرية والبحرية والجوية والذي ساعد في انتقال الخبراء من دولة إلى دولة بسهولة حاملين علمهم ؟؟ مكان إرسائهم.
2. الانفتاح العالمي وتبادل الخدمات والخبرات بين دول العالم والعولمة.
3. دور المؤسسات الدولية والتي عملت على دعم عمليات التنمية مرافقًا لها دعم نقل الخبرات وتطبيقها.
4. تكنولوجيا المعلومات.
5. حصول الدول المستعمَرَة على حريتها بعد الحرب العالمية الثانية[32].

6.2 المنهج البيئي في دراسات الإدارة العامة المقارنة

أحد أسس ودعامات دراسة الإدارة العامة المقارنة هو المنهج البيئي والذي تم استخدامه لدرء الأخطار والفشل الحادث إبان الدراسات المقارنة للإدارة العامة وتطبيقه من دولة على دولة أخرى، فقد أهملت المداخل الأخرى أهمية البيئة المحيطة في الإدارة العامة وتأثيرها على الإدارة العامة وبالتالي صبغتها بطابع الدولة أو المجتمع الذي طبعت فيه. لذا استحدث المنهج المقارن مبينًا أهمية البيئة بمكوناتها الداخلية والخارجية في إعطاء الإطار والطابع للإدارة العامة، فأول من قدم مساهمة حقيقية في هذا المجال كان رجز والذي قام بدراسته بناء على خبرته العملية ودراساته وترحاله، ولذا وبجهد شخصي ومن وحي الخيال قسم المجتمعات إلى ثلاثة أقسام (الصناعية معطيًا إياها طابع التقدم، والزراعية ونعتها بالتخلف والانتقالي وهي المزدوجة ومن هنا بدأ الاهتمام الحقيقي بدراسة البيئة كأحد مناهج مداخل دراسات الإدارة العامة المقارنة.

وفعلاً وبرغم بعض عيوب هذه التقسيمات إلا أن هذا المنهج أسهم بشكل جاد في تقدم الدراسات المقارنة نحو الأمام مبينًا أن دراسة الإدارة العامة في أمريكا إذا ما أخذت وطبقت على أحد الدول النامية سيكون مصيرها الفشل الذريع إذا لم يتم دراسة البيئة المحيطة بالإدارة العامة المراد التطبيق عليها، وبهذا يمكن تلافي المعيقات والتي غالبًا تندرج في إطار الظروف البيئية في عمليات المقارنة في الإدارة العامة. (فيجد الأسلوب الإيكولوجي تطور حقيقيًا في الإدارة المقارنة)[33].

فمن النادر أن يتمكن نظام إداري من أن يقتبس تنظيمًا بأكمله من حضارة أخرى مختلفة[34].

"إذ هناك مجموعة دقيقة من المعارف الأساسية المتفق عليها بخصوص علم الإدارة العامة المقارنة والتي يصح أن يكون مجموعها نظرية في الإدارة العامة[35].

---

[30] د. عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، الطبعة الرابعة، 1981م، ص ص 123.

[31] إبراهيم عبد العزيز شيحة، أصول الإدارة العامة، 1993م، ص ص 145.

[32] د. إبراهيم درويش، التحليل الإداري، دار النهضة العربية 32 شارع عبد الخالق ثروت، 1973م، ص ص 77.

[33] د. محمود فتحي محمود، الإدارة العامة المقارنة، الطبعة الثانية، الرياض، 1997م، ص ص 52.

[34] د. محمود فتحي محمود، الإدارة العامة المقارنة، الطبعة الثانية، الرياض، 1997م، ص ص 18.

فنجاح علم الإدارة العامَة المقارنة يعتمد على تكوين فرضيا ومفاهيم عامَة حول السلوك الإداري و ليس فهم جانب أو دولة بعينها، حيث أنَ التنوع بين الدول سواء من حيث المساحة، عدد السكان، درجة الإستقرار السياسي والإيديولوجي، مستوى التنمية الإقتصاديَة، الظروف التاريخيَة والاجتماعية والثقافية وطبيعة المؤسسات الحكومية كلَها عوامل تؤدي إلى إتساع إطار دراسة الإدارة العامَة المقارنة وأهمية المدخل البيئي القائم على المقارنة، وعليه لزاما على الباحثين تقديم دراسات لحلَ المشاكل المؤثرة مثل تنظيم الإدارة واللحاق بركب التقدم التكنلوجي والاقتصادي وتنظيم السكان وحماية البيئة و إنتاج الغذاء. ولكن كما يقول العلماء في هذا المجال فحركة الإدارة العامَة المقارنة لم تنتج معلومات أو معرفة مفيدة للمجتمع. إذا ليست القضيَة أنَ الإنتاج كان دواءا رديئاً و لكن لم يكن هنالك دواء على الإطلاق.

7.2 عناصر بيئة الإدارة العامة المقارنة (الداخلية)

1. البيئة الاجتماعية.
2. البيئة الاقتصادية.
3. البيئة السياسية.
4. وكذلك البيئة التاريخية و البيئة الجغرافية.

8.2 عناصر بيئة الإدارة العامة المقارنة (الخارجية)

1. تكنولوجيا المعلومات والتقدم التقني.
2. العولمة والخصخصة.
3. المؤسسات ذات الطابع العالمي.

7.2 عناصر بيئة الإدارة العامة المقارنة (الداخلية)

أولا:- الصفات الثقافة والاجتماعية للشخصية القويمة

فلدراسة البيئة الاجتماعية في أي مجتمع لابد من فهمه ودراسة السمات العامة التي تميز تفكير أفراد هذا المجتمع والذي يسمى الشخصية القومية ولها عدد من السمات الاجتماعية والثقافية:

1. مستوى الطموح الشخصي والجماعي

والتي تؤثر على مستوى التطلعات والأهداف المراد تحقيقها في المجتمع حيث يختلف مستوى الطموح من دولة إلى أخرى فعلى سبيل المثال مستوى الطموح لدى المواطن الأمريكي مرتفع إلى حد يحفز الإدارة العامة الأمريكية بالعمل المتواصل والجاد للحفاظ بل وزيادة التقدم الذي حققته في حين مواطني المجتمعات النامية أو الزراعية أقل طموحًا وأكثر رضا بما هو متوفر لديهم والذي يحد من أداء الإدارة العامة كما وتختلف الرؤى لديهم حسب درجة التعلم[36].

2. دو افع الإنجاز

وهو دافع وقوى داخلية تنبع من نفس الفرد وظيفتها التوجيه نحو سلوك معين وبقوة محددة لتحقيق هدف محدد ومعروف , وللخبرات الشخصية و رصيد التجارب والبيئة المحيطة بالأفراد دوراً مهماً في تشّكل ونوعية الدوافع التي يحملونها. ويرى العالم النفسي ماكليلاند McClelland أن دوافع الإنجاز تختلف باختلاف الأفراد و الثقافات ويعتقد أن غياب هذه الدوافع في أي مجتمع يعد عنصراً معوقاً للتنمية ويؤكد على أهمية دوافع الإنجاز في رفع مستوى التنمية في المجتمعات لما لهذه الدوافع من دور هام وحاسم نحو العمل والتنمية الاقتصادية بالذات[37]. والذي يمثل طبيعة

---

[35] عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة لطلبة الدراسات العليا، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، 2000م، ص ص 31,

[36] نبيل الحسيني النجار و عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، الإدارة العامة" النظرية والتطبيق"، 1998م، ص ص 155.

[37] http://www.aleqt.com/2011/12/27/article_610872.html

المجتمعات المتقدمة التي تحاول تحقيق أقصى درجة من التفوق والنجاح والاجتهاد وإتقان العمل فهذه القيم تنعكس على الأداء العام للإدارة علامة.

3.دو افع الاستقلالية وتحقيق الذات

وتختلف المجتمعات في هذه الدوافع فهناك في الدول المتقدمة الفرد يحاول الاستقلال عن باقي المجتمع مبرزًا لشخصيته ومحاولا تحقيق كيان مستقل وهذه الاستقلالية تظهر في السلوكيات التي تصدر من هذا الفرد الذي يتحمل جزء من مسئولية الاجتماعية مما يستوجب حقوقًا وواجبات وترى المجتمعات المتقدمة أن هذه الاستقلالية مقدمة للإضافة التي يعطيها الفرد لمجتمعه. أما الفرد في المجتمعات النامية فيخضع للإملاءات والأوامر بطريقة عمياء وأحيانًا يكون غير مدرك لأهمية الإملاءات وحساسيتها وهذا يدعو الإدارة العامة أن تتعالى على المجتمع والأفراد وتنفرد بفعل ما تريد[38].

4.النزعة للتجديد:

تختلف المجتمعات في مدى الميل نحو التجديد والابتكار، لنرى المقارنة بين الدول المتقدمة والنامية فالمجتمعات المتقدمة يحبذ أفرادها التجديد ويتجاوبون مع إحداث التغيرات المستمرة لزيادة مستوى الرفاهية المحققة أصلا. بينما في الدول النامية تميل المجتمعات إلى الثبات مقدسين القيم والأعراف السائدة غير راغبين بالخروج من بوتقة وإطار التقاليد والتي تعد سلبية النهد واعتماد على الغير في التجديد والتغير وهذا لأجل الحفاظ على إرث من أجيال سابقة. وهذه السلبية لا تعمم على كل المجتمعات النامية إلا أنها سمة غالبة.

4.اعتبارات الوقت

للوقت قيمة هامة في الدول المتقدمة والذي ينعكس على الأداء الإداري بصورة شاملة "تخطيط، تنظيم، رقابة، متابعة، ينعكس على المواطنين المتعاملين مع الإدارة العامة، وعادة ما تكون أهمية الوقت قليلة في الدول النامية.

5. طبيعة التنظيمات الاجتماعية السائدة

في المجتمعات في الدول المتقدمة غالبًا ما لا تحكم الأفراد العلاقات الأسرية والعائلية في الاتجاهات الفكرية كما لا تحكمه الميول الشخصية، والذي يكسب الفرد عدد من الطبائع والمختلفة عما لدى الفرد في الدول النامية حيث تقبل وجهة النظر الأخرى والرأي الآخر حيث التنظيمات التقليدية لها سطوة في التحكم في سلوكه وتؤثر في متطلباته وطلباته.

5. أنماط السلطة الموجودة في المجتمع

ففي المجتمعات المتقدمة عادة ما تكون السلطة ذات أصل قانوني تشريعي، يعكس أهمية دور الفرد في الإدارة العامة ومدى مشاركته في التغيير وأحيانا بالمشاركة في اتخاذ القرارات، وهنا تكون الإدارة العامة ذات مسئوليات ووظائف اقل منها في الدول النامية التي تكون فيها السلطة مركزية لعدم وعي الفرد أو عدم رغبته في المشاركة وهنا بكون دور الإدارة العامة أكثر تركيزا ومركزية وأكثر تأثيرا تدخلا في المجتمع-باختصار يقول أ.د خليل درويش:- النجاح هو رفع النخبة الحاكمة للمستوى الأدنى والذي يقود للتطور والتنمية، والعكس الفشل هو جر المستوى الأدنى للنخبة لأسفل-[39].

6. النظام التعليمي

نظام التعليم يوفر الطاقات والكفاءات والموارد البشرية للإدارة العامة، وعليه كلما زادت نسبة المتعلمين في دولة ما كلما قلت نسبة سيطرة الإدارة العامة ويكون هناك قبول للتغيير والميل له والعكس صحيح، فكلما زادت نسبة غير المتعلمين باتت السيطرة من قبل الإدارة العامة باتجاه التحكم والسيطرة المطلقة، مع قلة تجاوب المواطنين للتغيير وعدم الرغبة

[38] محاضرات السداسي، الأول في مقياس الإدارة العامة المقارنة،8/نوفمبر/2009، ص ص24..

[39] أ.د خليل درويش، محاضرة الإدارة العامة المقارنة لطلبة تمهيدي دكتوراة، 2012/12/10.

أو الميل له، كما أن الربط بين النظرية والتطبيق في التعليم يسهل من حرية وفاعلية الإدارة العامة وأجهزتها المختلفة. إذا فنظام التعليم هو المحدد لطبيعة التعامل بين الإدارة العامة والمواطنين والسلبية والايجابية في التجاوب[40].

7. المعتقدات الدينية

تؤثر المعتقدات الدينية في نمط الإدارة العامة فمثلا في الدول الإسلامية يحرم اختلاط المرأة والرجل، فتكون الإجراءات في التعيينات الحكومية مستندة إلى هذا التحريم ومقتصرة على الرجال، وغيرها من المعتقدات الدينية في الدول الإسلامية وغير الإسلامية والتي تفرض وجودها على أداء الجهاز الإداري الحكومي فتكون الإدارة العامة مقيدة إياه أو مطلقة له العنان[41].

كما وهناك عدد من القيم الاجتماعية السائدة والمؤثر على أداء منظمات وهياكل الإدارة العامة وهي ما يلي:- العلاقات القبلية والعلاقات العائلية، النظام الطبيعي، المعتقدات الاجتماعية.

ثانيا:-البيئة الاقتصادية

البيئة الاقتصادية تحدد طابع المجتمع وتعمل على تغيير النظام الاجتماعي والإداري[42]، وكثيرا ما تؤثر البيئة الاقتصادية على البيئة الاجتماعية والذي أساس التخلف أو التقدم حيث تتشابك تأثيرات البيئة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وأهم هذه النقاط هي:

1. دور الدول في الاقتصاد

جميع الدول تتدخل بطريقة أو بأخرى في الاقتصاد المحلي الخاص بها، والاختلاف إنما هو اختلاف في طريقة ونطاق التدخل. أهو تدخل شامل وواسع أم أنه ضيق ومحدود، إضافة قدرة وإمكانية الدولة في التدخل، وهذا بالطبع ينعكس على فعالية الإدارة العامة، أهو حضور وتدخل عام أم أنه بسيط.

2. الهيكل الاقتصادي

وهو البناء الاقتصادي، فلبعض الدول اقتصاديات متنوعة أي امتلاك أنشطة اقتصادية في أكثر من قطاع بهدف تحريك عملية التقدم الاقتصادي وهو يدل على تدخل أقل للدولة وهناك دول لها دور أكبر وتدخل أعلى في النشاط الاقتصادي[43].

وهناك مؤشر التوزيع الجغرافي أو القطاعي للمنشآت الاقتصادية وقطاعاتها، فبعض الدول تتأثر المنظمات العامة مهما كانت في الظروف الاقتصادية للدولة بصفة عامة وباقتصاديات المنظمات الإدارية بصفة خاصة[44].

تعمل على خلق توزيع عادل للقطاعات الاقتصادية على كل أقاليم الدولة، أي وجود دور تنسيقي بيد الإدارة العامة لتعمل على تنظيم وتحديد طبيعة الأقاليم وطبيعة القطاع الذي يلائمها.

وهناك دول أخرى تعمل على تركيز قطاعات اقتصادية في أقاليم معنية بينما لا يكون في بعض الأقاليم الأخرى أي نشاط اقتصادي، والذي يوجد عدم توازن بين القطاعات الاقتصادية مما يؤثر على استقرار الدولة الذي يسمى بالرؤية الجوهرية في الدولة[45].

وهنا من غير الممكن أن يكون هناك تقدم اقتصادي ما لم يكون هناك جهاز إداري كفؤ، فمستوى معين من التقدم في الإدارة العامة يعد شرط مسبق لتحقيق التقدم الاقتصادي ومن ثم التقدم الاقتصادي في حد ذاته يساعد على تحقيق الإدارة الإداري[46].

---

[40] محاضرات السداسي، الأول في مقياس الإدارة العامة المقارنة،8/نوفمبر/2009، ص ص25.

[41] محاضرات السداسي، الأول في مقياس الإدارة العامة المقارنة،8/نوفمبر/2009، ص ص26.

[42] د. محمود فتحي محمود، الإدارة العامة المقارنة، الطبعة الثانية، الرياض، 1997م، ص ص 31.

[43] محاضرات السداسي، الأول في مقياس الإدارة العامة المقارنة،8/نوفمبر/2009، ص ص26.

[44] نبيل الحسيني النجار و عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، الإدارة العامة" النظرية والتطبيق"، 1998م، ص ص 169.

[45] محاضرات السداسي، الأول في مقياس الإدارة العامة المقارنة،8/نوفمبر/2009، ص ص27. ص ص 27.

3. التبادل التجاري

غاب دور الدول قديما في ظل وجود المقايضة وما إن ظهرت النقود ظهرت أهمية دور الدولة في تنظيم القطاع التجاري ومنها أوجدت وزارات المالية للإدارة والإشراف على السياسة المالية في الدول وترشيد الإنفاق العام بما يخدم السياسة العامة للدولة والذي يعطي الأهمية الكبيرة لوجوب فعالية الإدارة العامة وحضورها بصورة هامة في الحياة التجارية والمالية على السواء.

أثر تدخل الدولة على الأجهزة الإدارية

ففي الدول المتقدمة نجد أن تدخل الدولة بسيط ومحدود ومتمثل في تنظيم الأجهزة الإدارية أما في الدول النامية، فنجد التنمية الشاملة تقع على عاتق الدولة بصورة شاملة وبالتالي دورها لا محدود ومتضخم حيث يتجاوز التنظيم الحياة الاقتصادية إلى الاستثمار وهو ما يتوجب وجود أجهزة إدارية ضخمة للتسيير والتقييم وتحقيق التنمية الشاملة.

أ. الدخل وتوزيع الثروة

دخل الفرد في الدول المتقدمة مرتفع بالإضافة إلى أن دفع الضرائب إجباري، ونجد في بعض الحالات تفاوت طبقي يؤثر على إيجاد تضامن وطني في عملية جمع الضرائب وإعادة توزيعها على فئات محتاجة، أما دخل الفرد في الدول النامية فهو دخل متدني والذي يتبعه صعوبة في فرض الضرائب وبهذا تتحمل الدولة عبء توفير الخدمات فهؤلاء الأفراد ومن ثم تجد الدولة صعوبة في الحصول على الإيرادات لتمويل الاقتصاد.

ب. الخيار الاقتصادي للدولة

يظهر في هذا النوع الملكية والتي تتحكم في نشاط القطاعات الاقتصادية، ففي الاقتصاد الذي نجد فيه الملكية عامة أي ملكية الدولة لوسائل الإنتاج والاستثمار وهناك الملكية المختلطة أي ملكية الدولة إضافة لملكية القطاع الخاص لوسائل الإنتاج ومن ثم الاستثمار والنوع الثالث الملكية الخاصة وهي ملكية الخواص لقطاع الإنتاج ومن ثم الاستثمار والتي هي سمة النظام الرأسمالي التنافسي والاحتكاري. ويكون للدولة دور بسيط ومحدود في الرأسمالية التنافسية ويتسع هذا الدور في التنافسية الاجتماعية. ويمكن القول أن الإدارة العامة عرفت تطورها ألتنظيري والعملي في ظل الأنظمة الرأسمالية الاحتكارية وذلك لأن تدخل الدولة حميد جدًا.

ثالثًا: البيئة السياسية

وهي إحدى عوامل البيئة المؤثر في عمل الإدارة العامة والمتأثرة بها والتي تتكون من مجموعة من العوامل الفرعية التي تؤثر وتتأثر بمجال عمل الإدارة العامة الذي تعمل فيه وكيفية مساهمتها سواء كان بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في عملية رسم السياسات العامة وتنفيذ هذه السياسات من قبل الإدارة العامة.

فطبيعة البيئة السياسية تؤثر في الإدارة العامة فكلما كان هناك استقرار سياسي أي استقرار للأنظمة والحياة السياسية في الدولة كلما تحقق الأمن في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية بما فيه الإدارة العامة والعمل الإداري والذي يساعد الإدارة العامة على تحقيق أهداف الحكومة وتلبية حاجات ومطالب المجتمع.

فلابد من وجود المشاركة الفاعلة بين الحاكمين والمحكومين بتنسيق جهود الطرفين لمناقشة وإقرار أي تصور سياسي أو اجتماعي أو اقتصادي يحقق المصلحة العامة في ظل الحافظ على القيم المعتنقة الدينية أو الأخلاقية في المجتمع[47].

وهناك عدد من العناصر المكونة للبيئة السياسية

1. شكل الدولة:

تقسم الدول إلى دول بسيطة وأخرى مركبة، فالدول البسيطة والتي تكون فيه السيادة والسلطة ذاتية وليست ممثلة من الشعب"شرعيات- انتخاب" إذ يعتبر الحاكم نفسه حاميًا للمجتمع ويكون هنا الحكم مطلق ومصدر النفوذ هو الثروة أو

[46] د. محمود فتحي محمود، الإدارة العامة المقارنة، الطبعة الثانية، الرياض، 1997م، ص ص 33.

[47] د. محمود فتحي محمود، الإدارة العامة المقارنة، الطبعة الثانية، الرياض، 1997م، ص ص 25.

الطبقة. أي سيادة غير مجزأة[48] ، وقد تأخذ هذه الدول أحد أنماط التسيير الإداري أي إما إدارة مركزي أو لا مركزية. وفي الإدارة المركزية تقتصر الوظيفة الإدارية على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة دون إشراك لغيرها. أما اللامركزية فهي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات إدارية أخرى محلية تحت رقابة الحكومة المركزية متخذة صورتين لامركزية إقليمية ولا مركزية مصلحية.

2. أنظمة الحكم

وأنظمة الحكم من المؤثرات والمتغيرات ذات التأثير العميق على أس وضوابط بناء وتشغيل الجهاز الإداري ومن ثم على فعاليته في ممارسة مهامه والقيام بالتنمية المجتمعية الشاملة.

وهو الكيفية التي تمارس بها سلطات الحكم وعلاقة الأجهزة الحاكمة بالمحكومين[49].

ويوجد تشكيلات متنوعة لنظام الحكم، إلا وهي نظام حكم مللي ونظام حكمة جمهوري بصورتيه (الرئاسي/برلماني،)ففي النظام الجمهوري السلطة تستمد من الشعب وفق الشرعية، والجهاز الحكومي والعاملين من يعملون بخدمة عامة.

8.2 العوامل البيئية الخارجية

- **تكنولوجيا المعلومات:**

وتعد إحدى العوامل البيئية الخارجية الضاغطة على الإدارة العامة في الدول سلبًا وإيجابا، وهذا يتحدد وفق أجندة وأهداف هذه الدول ومدى ملائمة انتشار تكنولوجيا المعلومات مع أهدافها الخاصة والعامة.

التغير التكنولوجي يتم ذاتيًا بعيدًا عن السيطرة المباشرة من جانب أي حكومة، وتأثير تكنولوجيا المعلومات جلي وواضح نظرًا لأن التحديث يتم في مختلف الدول للحفاظ على المركز التنافسي والشرعية المؤسساتية، وهناك حكومات تتبنى الأخذ بالبرامج والأجهزة الحديثة وتخزين واسترجاع المعلومات كوسيلة لرفع كفاءة وفاعلية الإدارة العامة لما تقدمه تكنولوجيا المعلومات من كفاءة أكبر لتعظيم منافع الموطنين نتيجة تفهمهم أن لهذه التكنولوجيا أهمية في تعديل سرعة واتجاه تدفق المعلومات وتوفير المعلومات بأسعار في متناول الجميع والحصول عليها من قبل المواطنين[50].

ويتم نقل التكنولوجيا بنقل المعرفة من البلد الأم إلى بلد آخر حيث يأخذ نقلها من الدول المتقدمة إلى الدول الأقل تقدمًا عن طريق :-

أ. النقل الأفقي للتكنولوجيا أي دون إجراء أي تعديلات.

ب . النقل الراسي للتكنولوجيا وهنا يتم إجراء تعديلات لتكييف الطرق والأساليب التكنولوجية مع الظروف المحلية للدولة الأقل تقدمًا[51].

- **المؤسسات العالمية:**

هي مؤسسات وهيئات دائمة ذات إرادة ذاتية وشخصية قانونية ودولية مستقلة تنشئها مجموعة من الدول لتعزيز التعاون فيما بينهم وتحقيق أهدافها المشتركة وبين ذلك الاتفاق المنشأ بينهم[52]، والتي تمثل ضغوطًا واضحة بما يخلق مؤسسة رسمية ذات سلطة عالمية ومكانة لدى الدول المختلفة فكثيرا من الأوجه السياسية ومن ثم الإدارية لم تعد تخضع للسيطرة المحلية والقومية وإنما تسير عبر البيئة الدولية، ومن هذه المؤسسات اتفاقيات التجارة العالمية "الجات"

---

[48] د. علي الشرقاوي و د. محمد سعيد سلطان، الإدارة العامة، الدار الجامعية، 1993م، ص ص 144.

[49] محاضرات السداسي، الأول في مقياس الإدارة العامة المقارنة،8/نوفمبر/2009 ص ص 9.

[50] Welch, Eric ,Wong,Welson, Puplic administration in global context, Bridging the gaps of theory and practice between western& Non western nation, puplic administration review,jan/feb.98, **p p 6of 17.**

[51] نبيل الحسيني النجار و عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، الإدارة العامة" النظرية والتطبيق"، 1998م، ص ص 160.

[52] http://ejabat.google.com/ejabat/thread?tid=0b8ce4892521d979

والتي يمتد أثرها في مجالات سياسية عالمية مثل حماية البيئة والصحة[53]، ولهذه المؤسسات عظيم الأثر على بيئة الإدارة العامة بشكل عام ومن ثم الإدارة المقارنة في الدول.

- **العولمة والخصخصة**

شهد المسرح العالمي، الاقتصادي والسياسي، العديد من التغييرات الجذرية التي انعكس أثرها مباشرة على الحياة الإنسانية تقدما أو تخلفا صراعا أو سلاما.. فعلى سبيل المثال الجات ومنظمة التجارة العالمية و تعاظم دور الشركات متعددة الجنسيات والتطور في نظم المعلومات والاتصالات والتكتلات الاقتصادية وعالمية الأسواق والتحول إلى الخصخصة وآليات السوق. كل هذه تحولات تواجهها المنظمات والمؤسسات على مستوى العالم بأسره وجها لوجه. ولا شك أن الإدارات العامة في كل مكان تجابه تلك التحديات[54].

باتت الإدارات العامة عبر الدول مرتبطة ومتأثرة بالعولمة. ، فإن العولمة ليست ظاهرة حديثة، لكن كفاءتها وتقنياتها، وتأثيراتها على المجتمعات الإنسانية يزداد بشكل ملحوظ.

فالجميع متفقون على أن عولمة اليوم جديدة وأن توجهاتها المستقبلية غير ممكن التنبؤ بها في عدة مجالات هامة. ومن آثارها الإيجابية:

- العولمة الحالية تعني نمو رأسمالية السوق حول العالم وهو ما يخلق وظائف، ينقل النقود ويستثمرها، جعل المنتجات متوفرة للمستهلكين الذين لم يجدوه من قبل.
- الابتكارات التقنية والعلمية المنتشرة عالميًا سهلت وعجلت بعملية العولمة بدون إكراه.
- وكنتيجة، بسبب التكنولوجيا الجديدة . الإنترنت بصفة خاصة . أصبحت المعلومات الآن متوفرة بحرية إلى ملجأ الفرد والى المجتمعات المغلقة.
- زيادة الاعتماد المتبادل بين الدول شجع جهود التعاون والشراكة بين الدول والحكومات مع تحقيق فوائد للجميع[55].

النتائج

1. ومن هنا نرى اتحاد الكثير من العناصر معا لتكون البيئة التي تحيط بالإدارة العامة وتعد هذه الشبكة مجتمعة مؤثر ومتأثر بالإدارة العامة وبناء على ما تكتسبه المجتمعات من سمات وميزات ومن ثم ما تتسم به الدول من تقدم أو تخلف أساسًا لعمليات لابد من الأخذ به أثناء القيام بدراسة وتطبيق الإدارة العامة المقارنة.
2. كل العوامل الايكلوجية مجتمعة في النهاية تعطي الدول ومن ثم الإدارات العامة تقسيمتين، مجتمعات متقدمة صناعية أو غربية ومجتمعات نامية زراعية أو غير غربية ولتطبيق النماذج الإدارية العامة ذات المصدر الغربي على إدارة عامة في بيئة مختلفة نامية لابد من استيضاح ودراسة جميع المؤثرات البيئية والأخذ بها، فمنذ نشأت الإدارة العامة المقارنة لم تستطع إجراء الدراسات المقارنة على أساس شامل ومعمم، وهذا يعزى في وجهة نظر رجز وغيره من العلماء إلى الاختلاف في البيئات المحيطة في الإدارة العامة المؤثر والمتأثرة منها.
3. يعتمد المدخل الأيكلوجي على توضيح العلاقة بين الإدارة والبيئة التي تعيش فيها، فهو يؤمن بأن الأنماط الإدارية في كل دولة تتأثر بالعوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية والحضارية التي تسودها دون غيرها.

---

[53] Welch, Eric ,Wong,Welson, Public administration in global context, Bridging the gaps of theory and practice between western& Non western nation, public administration review,jan/feb.98, **p p 6of 17.**

[54] http://www.hrdiscussion.com/hr1698.html

[55] Jamil Jurisat, comparative public administration and policy ,westview press, pp6-7.

4. من منظور الإدارة العامة المقارنة يرى المدخل البيئي الايكلوجي ورغم اختلاف الظروف البيئية من دولة أخرى ومن مجتمع إلى آخر، إلا أن هذا لا يمنع من وجود قواعد ثابتة وأصول محددة قابلة للتطبيق فيقوم هذا المدخل على دراسة نظم وعمليات الإدارة في بلدين أو أكثر بهدف للتوصل إلى قواعد عامة يمكن تطبيقها على الإدارة.

5. اعتماد الأسلوب البيئي والمقارن منه في دراسة الإدارة العامة غاية في الأهمية للإحاطة بالمنظومة الإيكولوجية، حيث أن الإدارة العامة تصبح عديمة الجدوى إذا لم توضع في إطارها المقارن الصحيح والذي يحتاج لأن يكون المدخل الايكلوجي وسيلة اختبار لصحة هذه المبادئ, و لهذا المدخل ميزات عدة في تحليل وفهم المتغيرات البيئية لإعادة تصميم الأنظمة الإداري في كثير من الدول والعمل على أن تكون ملائمة للبيئات التي تعيش فيها لأجل زيادة فاعلية الأداء الإداري حينا وتميزه حينا آخر.

6. من خلال دراسة وفهم مكونات المدخل البيئي والبيئات التي تكونه، كالعوامل الاقتصادية والسياسية "نظام الحكم" والاجتماعية الثقافية والدينية والقيم والعادات والتقاليد السائدة، وجب إبراز العلاقة بين الإدارة العامة والبيئة التي تحتويها أو تحيط بها بعد أن تعذر تعميم الأسس والمبادئ الإدارية بالشكل القائم على النظرية وهي ما يفتقده علم الإدارة العامة بشكل عام، فما يصلح من النماذج الادارية في مجتمع قد لا يصلح في مجتمع آخر فلكل مجتمع ظروفه واحتياجاته الخاصة والنابعة من بيئته الخاصة والمحيطة.

7. المدخل البيئي "الإيكولوجي" حقًا نقطة التحول الحقيقية في دراسة الإدارة العامة المقارنة، إذ انتقل هذا المدخل من محاولة تقديم أدوات تحليل قاصرة على الجوانب القانونية والسياسية الرسمية وغير الرسمية في مجتمع من المجتمعات إلى محاولة تقديم أدوات تحليل في عدد من المجتمعات ذات الحاجة مع المجتمعات ذات النماذج الناجحة، فقد استطاع المدخل الإيكولوجي من توضيح أوجه الشبه والاختلاف القائمة بين المجتمعات الغربية وغير الغربية – المتقدمة والنامية- متخذًا من تفكيك عناصره (عناصر المدخل الإيكولوجي) منهج للدراسة.

8. لرجز الإسهام الكبير في المدخل الايكلوجي إذ كان أول من قسم المجتمعات إلى مجتمعات صناعية وقاصدًا بها المتقدمة ومجتمعات زراعية قاصدًا المتخلفة وموضحًا الأثر البيئي في كل من المجتمعات مبينًا خصائص الإدارية العامة في كل من هذه المجتمعات عازيًا عدم النجاح في تعميم وتطبيق الإدارة العامة المقارنة بين المجتمعات إلى الظروف البيئية المختلفة بين الدول الغربية الصناعية المتقدمة عنها في الدول غير الغربية الزراعية والمتخلفة دون الأخذ بالعناصر البيئة. وعمل رجز في دراسته على:- أ. الانتقال من الدراسة الوصفية إلى التجريبية ب. والانتقال من دراسة الأجهزة الإدارية في دولة معينة إلى دراستها في عدة دول ج.

المقترحات

1. تحفيز مثل هذه الدراسة مستقبلا فلا دراسات كافية في هذا المجال، بدءا من حيث انتهى الرصد العلمي.
2. محاولة تفهم اختلاف آراء الباحثين المتباينة نظرا لاختلاف خلفياتهم وتجاربهم ومدارسهم وعدم الانشغال بالنقد وحسب بل ايجاد دواء فعلي باستخدام هذا المدخل لدراسات الإدارة العامة.
3. الأخذ بأكثر من نموذج ناجح حال التطبيق مع أخذ نقاط الالتقاء بما يناسب بين البيئة الناقلة والمنقول عنها.
4. مراعاة كافة الظروف الداخلية والخارجية حال دراسة دراسات الإدارة المقارنة والأخذ بالأسباب.

10.2 المراجع

أولا:- باللغة العربية

1. إبراهيم عبد العزيز شيحة، **أصول الإدارة العامة**، 1993م.
2. إبراهيم عبد الهادي محمد المليجي، **الإدارة العامة و أنواعها وعملياتها**، دار المعرفة الجامعية، 2000م.
3. د. إبراهيم درويش، **الإدارة العامة نحو اتجاه مقارن**، الطبعة العالمية شارع ضريح سعد- القاهرة، 1974.
4. د. إبراهيم درويش، **التحليل الإداري**، دار النهضة العربية 32 شارع عبد الخالق ثروت، 1973م.

5. د. عامر الكبيسي، **الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق**، الطبعة الرابعة، 1981م.
6. أ.د إسماعيل صبري مقلد، **مقدمة الإدارة العامة**، 2001م.
7. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، **أصول علم الإدارة العامة**، الدار الجامعية، 1992م.
8. د. عبد الفتاح دياب حسين، **أسس الإدارة العامة -مدخل حديث-**، 1998م.
9. د. عبد الكريم درويش و د. ليلى تكلا، **أصول الإدارة العامة**، ملتزمة الطبع والنشر مكتبة الانجلو المصرية165 شارع محمد فريد- القاهرة، 1968م.
10. د. علي الباز، **أصول علم الإدارة العامة**، توزيع دار الجامعات المصرية-الإسكندرية.
11. د. علي الحبيبي، **الإدارة العامة**، مكتبة عين شمس، 44 شارع القصر العيني-القاهرة.
12. د. علي الشرقاوي و د. محمد سعيد سلطان، **الإدارة العامة**، الدار الجامعية، 1993م.
13. د. فيريل هدي، **الإدارة العامة منظورمقارن**، ترجمة الدكتور محمد قاسم القريوتي، طبعة ثانية موسعة ومنقحة،1979م.
14. د. محمد محمود عبد العال حسن، أثر المدخل الأيكلوجي والمقارن في دراسة الإدارة العامة، **المجلة المصرية للتنمية والتخطيط**، 2020م.
15. د. محمود فتحي محمود، **الإدارة العامة المقارنة**، الطبعة الثانية، الرياض، 1997م.
16. صلاح الدين الهيتي، **تحليل أسس الإدارة العامة منظورمعاصر**، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الطبعة العربية، عمان-الأردن، 2009م.
17. عبد العزيز صالح بن حبتور، **الإدارة العامة المقارنة لطلبة الدراسات العليا**، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، 2000م.
18. مصطفى نجيب شاويش، **الإدارة الحديثة"مفاهيم، وظائف، وتطبيقات"**، درا الفرقان.
19. نبيل إسماعيل رسلان، **الإدارة العامة المقارنة" دراسة تحليلية لبعض القضايا النظرية والمنهجية**، بحث منشور، مجلة جامعة الملك عبد العزيز: الاقتصاد والإدارة، م3، ص ص 324.295، 1990م.
20. نبيل الحسيني النجار و عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، **الإدارة العامة" النظرية والتطبيق"**، 1998م.

ثانيا:- المراجع الالكترونية والمقالات

- Acritique of Fred W. Riggs, Ecology of public administration, Wen-shien Peng, p p 213
- Ferd W.Reggs: Contributions to the Study of Comparative Public Administration, Howard E. Mc Curdy University: خطأ! مرجع الارتباط التشعبي غير صحيح.
- http://www.hrdiscussion.com/hr1698.html
- http://www.qalqilia.edu.ps/icology.htm
- Welch, Eric ,Wong,Welson, Puplic administration in global context, Bridging the gaps of theory and practice between western& Non western nation, public administration review,jan/feb.98.
- محاضرات السداسي، الأول في مقياس الإدارة العامة المقارنة،8/نوفمبر/2009، http://ar.scribd.com/doc/26478151
- http://www.aleqt.com/2011/12/27/article_610872.html
- https://www.politics-dz.com

ثالثا:- المراجع باللغة الانجليزية

- Jamil Jurisat, comparative public administration and policy ,westview press.