أثر المدخل الإيكولوجي والمقارن في دراسة الإدارة العامة

د. محمد محمود عبد العال حسن *

ملخص

تهدف هذه الدراسة إلى فحص المدخلين الإيكولوجي والمقارن باعتبارهما أحد أهم المداخل التي ساهمت في تطوير دراسة الإدارة العامة. وسوف تركز الدراسة على تقييم العوامل البيئية المختلفة وتأثيرها على النظام الإداري في أي مجتمع بغض النظر عن طبيعة هذه العوامل سواء كانت اقتصادية، اجتماعية، ثقافية، جغرافية، تاريخية، تكنولوجية، جغرافية أو دولية. كما تستعرض الدراسة العلاقة بين المدخل المقارن والإدارة العامة من خلال تسليط الأضواء على مدرستين هامتين اصطبغتا كل منها بصبغة، واتخذت كلاهما من البيروقراطية وحدة للتحليل، الأولي تسمي المدرسة التقليدية والتي تفترض أن البيروقراطية ما هي إلا نتاج العوامل والمتغيرات في محيط نشاط الإدارة وأن محاولة التغيير لا تتأتى إلا بالتحكم في ذلك المحيط. والمدرسة الثانية تسمي بالمدرسة الحديثة وتري أن الإدارة ما هي إلا نظام فرعي يمكن تغييره في الأطر المحيطة بحيث إذا بدلنا وطورنا نظم التدريب والتعيين سوف يتغير النظام ككل. وتقدم الدراسة رؤية تقييمية للمدخل الإيكولوجي ومناقشة مفهوم المنهج المقارن كما تم عرض مشكلات وصعوبات دراسة الإدارة العامة المقارنة، وخاتمة للدراسة.

الكلمات الدالة: الإدارة العامة المقارنة – المدخل الإيكولوجي – المنهج المقارن – البيروقراطية – الإدارة العامة

Abstract

The Effect of the Ecological and Comparative approach in the Study of Public Administration

This study aims at exploring the concept of the ecological approach and its meaning. The Ecological approach is considered one of the major contributions in the field of public administration. This study will focus on the different ecological factors that may affect the administrative system in any society, regardless of the nature of these factors, political, economic, social, cultural, geographical, historical, technological or international.

The study would also examine the relationship between the ecological approach and public administration by highlighting two main streams of thoughts, The first is the Traditional School, which argues that bureaucracy is an output of the factors and variables in the environment of the administrative system, where any change in the administrative system has to go through controlling this environment. The second of which is the Modern School that praises the administrative system is by definition a subsystems which can be changed through, recruitment and training mechanisms. Then the study will evaluate the ecological approach form a comparative administrate prospective. The problems and difficulties of the comparative public administration study were also presented, and a conclusion of the study.

Key words: Comparative public administration - ecological approach - comparative approach - bureaucracy - public administration.

* مدرس بمركز التنمية الإقليمية – معهد التخطيط القومي

مقدمة

حَفَلَ علماء الإدارة العامة بالجمع بين جناحيها: كممارسة عملية، ومجال أكاديمي علمي، ومن ثم فقد اشتغلوا على دراسة مدخلين هامين: المدخل البيئي (الإيكولوجي)، والمدخل المقارن. وتعتبر الإدارة المقارنة امتداد حقيقي لتطبيق فكرة المدخل الإيكولوجي في دراسة الإدارة العامة على أساس مقارن. وسوف تعرض الدراسة لهذين المدخلين.

وقد أدى تطور دراسة الإدارة العامة إلى بروز أربعة مداخل أساسية (Approaches) لدراسة الإدارة العامة، حيث نشأ كل واحد في حقبة تاريخية معينة، وارتبط بالظروف والسياقات والاتجاهات والأفكار التي كانت سائدة حينئذ. بل وساهمت نتائج كل مدخل في إثراء حقل الإدارة العامة. وهذه المداخل هي: المدخل الدستوري القانوني التاريخي، والمدخل الوظيفي، والمدخل الاجتماعي النفسي، والمدخل البيئي (الإيكولوجي). وهذا الأخير هو الذي ستركز عليه الدراسة. وينبع الاهتمام بالمدخل الإيكولوجي من أن الإدارة العامة المقارنة هي امتداد لتطبيق المنهج الإيكولوجي في دراسة الإدارة العامة على أساس مقارن. ولا نغالى إذا قلنا إن الاهتمام بالعوامل الإيكولوجية مثّل ويُمثل نقطة البداية لفهم الإدارة العامة بشكل أوضح.

مشكلة الدراسة

بما أن علم الإدارة العامة يكترث بدراسة الجهاز الإداري وتحسين كفاءته وفعاليته بصورة مستمرة، فقد قصد عدد من علماء الإدارة إلى استخلاص مجموعة من القواعد العامة والمطلقة التي يقوم عليها الجهاز الإداري في أي دولة كمحاولة هربرت سايمون وماكس فيبر وغيرهم. بيد أن محاولاتهم جاءت محدودة وجامدة ولا تصلح للتطبيق على كل المؤسسات.

ولما كانت بعض مبادئ الإدارة العامة وقواعدها ثمرة لدراسات الإدارة العامة في البيئات المختلفة فقد جادل البعض بأن مبادئ علم الإدارة العامة وقوانينها لن تكون ذا صبغة علمية إلا بالدراسات البيئية المقارنة لتكون صالحة للتطبيق في كل البيئات والأنظمة. فيما عارض آخرون توجه ادعاء العالمية لمبادئ الإدارة واتهموه بالطابع الغربي وسعوا إلي طرح أكثر اتساعاً يرمى لدراسة الإدارة العامة وفهمها في مناطق ثقافية ودول مختلفة.

وفي هذا السياق، تحاول الدراسة الإجابة على عدد من التساؤلات كما يلي:

- ما هو مفهوما المدخل الإيكولوجي (البيئي) والمقارن في دراسة الإدارة العامة؟ وما هي مقولاتهما؟ وأهميتهما؟
- ما هي أهم العوامل البيئية المؤثرة في الإدارة العامة؟ وكيف أثر المنهج البيئي والمقارن على دراسة الإدارة العامة؟
- ما هي عناصر الاستمرارية والتغير في تطور الدراسات المقارنة للإدارة العامة؟ وكيف انعكس التطور على دراسة الإدارة العامة؟

- ما هي أبرز مشكلات وصعوبات دراسة الإدارة العامة المقارنة؟ ولماذا؟

منهجية الدراسة

تستخدم الدراسة المنهج الوصفي والتحليلي فيما يرتبط بالخلفية النظرية للمنهجين الإيكولوجي (البيئي) والمقارن، وذلك بالاستفادة من مراجعة عدد من الأدبيات ذات الصلة بالموضوع لاستخراج ما تتضمنه من معانٍ فيما يرتبط بالمفهومين. وتسعى الدراسة لفحص وتحليل معالم المنهجين الإيكولوجي والمقارن وأهميتها وأبرز روادهما ومساهماتهم، والعوامل البيئية المختلفة وأثرها على نمط الإدارة العامة. وتتناول الدراسة كذلك مشكلات دراسة الإدارة العامة المقارنة. ولا تقتصر الدراسة على السرد التاريخي للمنهجين وأثرهما بل ستحاول رصد الأبعاد المتباينة للمنهجين في إطار الفكر والتطبيق.

فروض الدراسة

تفترض هذه الدراسة فرضين أساسيين، وهما كالتالي:

- توجد علاقة ارتباط موجبة بين فعالية استخدام المنهج البيئي والمقارن وتحسين دراسة الإدارة العامة.
- يمثل المنهج البيئي والمقارن ملمحاً جوهرياً في تطوير حقل الإدارة العامة المقارنة.

تقسيم الدراسة

تنقسم الدراسة إلى سبعة أجزاء رئيسية. يتناول الجزء الأول مفهوم المدخل الإيكولوجي وأهميته ودوره في تطوير علم الإدارة العامة وأهم رواده. ويعرض الجزء الثاني لأهم العوامل البيئية التي تؤثر في طبيعة الإدارة، الأمر الذي يمهد ثالثاً لمناقشة أثر المنهج الإيكولوجي على دراسة الإدارة العامة. ويليه الجزء الرابع والذي يقدم الباحث فيه رؤية تقييمية للمنهج الإيكولوجي. ويتطرق الجزء الخامس إلى استعراض المنهج المقارن من خلال تعاريفه وأهدافه في دراسة الإدارة العامة. ويحاول الجزء السادس استكشاف الثابت والمتغير في تطور الدراسة المقارنة للإدارة العامة، وأخيراً يوضح أبرز المشكلات والصعوبات التي تعترض دراسة الإدارة العامة المقارنة.

أولاً- المدخل الإيكولوجي البيئي Ecological Approach : المفهوم والأهمية والرواد

من الهام قبل الولوج إلي شرح المدخل البيئي وعلاقته بعلم الإدارة والدور المحوري الذي لعبه في دفع هذا العلم وتطويره التطرق إلى تعريف هذا المدخل وأهميته ورواده على النحو التالي:

(1)في مفهوم المدخل الإيكولوجي -البيئي

يُعرَف هذا المدخل باسم المدخل البيئي أو الإيكولوجي، وهو "يتفق مع المداخل السابقة في اهتمامه بدراسة العوامل الاجتماعية والنفسية والإنسانية"(محمود، 14: 1997).

و"كلمة إيكولوجي (Ecology) مشتقة من الأصل الإغريقي (Ekos) أي ما يحيط بالمرء فيصبح مسكنه، وكلمة (Logy) معناها علم، والكلمة كلها تعني العلم الذي يهتم بالمحيط الذي يصبح

مسكناً للموضوع محل الدراسة، أي أنه يهتم بالبيئة والعوامل التي تؤثر فيها. والكلمة مأخوذة من علم الأحياء. ولذا نجد أن معاجم اللغة تعرفها بأنها ذلك الفرع من علم الأحياء الذي يدرس العلاقات بين الكائنات وبيئتها، غير أنها انتقلت إلى العلوم الاجتماعية لتعني نفس الشيء، وتهتم بدراسة الظاهرة في علاقتها بالبيئة والظواهر المحيطة بها. وفي دراسة النظم والظواهر الاجتماعية يمكن أن نعرف الإيكولوجي بأنه ذلك الفرع العلمي الذي يهتم بدراسة العلاقة المتبادلة بين النظم وبيئاتها، ومن هنا فإن إيكولوجية النظم الإدارية تعني تلك العلاقة المتبادلة بين النظام الإداري من ناحية وبيئته الاجتماعية من الناحية الأخرى". (أفندي، 62- 63: 2002).

ومن هنا فقد عُنِيَ هذا المدخل "بإبراز العلاقة بين الإدارة وبين بيئتها وذلك بدراسة العوامل المختلفة التي تكسب مجتمعاً معيناً صفاته وخصائصه، وأثر هذه العوامل على الإدارة العامة في هذا المجتمع بالذات. ويري أنصار هذا المدخل أن الأنماط الإدارية والوظيفية في كل بلد تتأثر بالعوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية السائدة التي تتفاعل جميعها معاً لتُخرج نظاماً معيناً من الإدارة هو الذي يسود في النهاية، بغض النظر عما يقرره القانون واللوائح والتنظيمات. ومن هنا يتعذر تعميم الأسس والمبادئ الإدارية، أو افتراض أن ما يُحدث منها أثراً في مجتمع معين سوف يُنتج أثراً مماثلاً في مجتمع آخر" (محمود، 14: 1997). ونظراً لزيادة برامج المساعدات الفنية والاتصالات بين الشعوب وبعضها البعض، ودراسة الدول التي استقلت حديثاً من الناحية الإدارية بدأ هذا المدخل يأخذ وضعه منذ الحرب العالمية الثانية.

(2)أهمية المدخل الإيكولوجي

من الصعوبة أن "يتمكن نظام إداري من أن يقتبس بأكمله من حضارة أخري مختلفة. فلو أن تنظيماً إدارياً صادف نجاحاً في مجتمع ما في وقت ما، فإن هذا لا يعني أنه سوف يصادف النجاح نفسه إذا انتزعناه لنغرسه في تربة أخري.. وفي البلد الواحد قد تختلف الإدارة باختلاف الأوضاع الاجتماعية والسمات الحضارية. ومن ثم فإننا لا يمكن أن نفترض أن الجهاز الحكومي في مجتمع ما يستطيع أن ينجو من اعتبارات الزمان والمكان والجغرافيا والسكان. أو أنه يمكن بشكل أو بآخر أن يبدو مستقلا أو منعزلاً عن تأثير الحضارة أو السياسة أو التنظيم الاجتماعي والاقتصادي الذي نما فيه، بل يمكن أن نري الوجه الحقيقي للبيروقراطية الحكومية في أي مجتمع دون خداع أو سوء فهم إذا أمكن – بجانب دراسة صفاتها ومميزاتها المتغيرة – أن نقف على مدي تأثرها بالظواهر والعوامل الأخرى السائدة. فبيئة الإدارة ما هي في الواقع إلا امتداد للبيئة الاجتماعية الكبرى بما فيها من عوامل القوة أو الضعف، الكفاية أم عدم الكفاية، العزيمة أو التواكل، الصلاحية أو الفساد، النزعة للسيطرة أو الاتجاه نحو الديموقراطية والجماعية، الميل للتمسك بالنظام أو الخروج عليه، احترام المواعيد وتقدير أهمية الوقت أو التفريط فيه.. وهكذا" (درويش وتكلا، 106 – 107، 1986).

(3)أبرز رواد الدراسات الإيكولوجية – البيئية

شكل مجموعة من الرواد الذين اهتموا بالبحوث البيئية أو المنهج الإيكولوجي في دراسة الإدارة العامة ما يُشبه بالتراكم المعرفي أو العلمي، مثل: جون جاوس، وجيمس فسلر، وروبرت دال، وفريد رجز. وسوف نتناول بطريقة مختصرة مجهودات كل منهم كالتالي:

- **جون جاوس Jone Merriman Gaus** (1894– 1969) "نادى بضرورة دراسة العوامل البيئية في كل بلد حتي يمكن أن نصل إلى فهم حقيقي للسمات والصفات التي تميز أية حكومة ووظائفها وطريقة عملها وطبيعة علاقاتها. وتتضمن هذه العوامل المكان والسكان والتقدم العلمي والتقني، والقيم والعادات والتقاليد والرغبات والأفكار الشخصية والمحن والكوارث التي يمر بها المجتمع". (درويش وتكلا، 15، 1986). وقد نشر في العام 1935 بالاشتراك مع زملاءه دراسة بعنوان العوامل الإقليمية في التخطيط القومي والتنمية (Gaus، 1935) ثم في عام 1947 نشر كتاب بعنوان "تأملات في الإدارة العامة" (Gaus، 1947) من ستة فصول، تناول في الفصل الأول موضوع إيكولوجية الحكومة، وأثر البيئة على الإدارة عموما. وقام بتدريس دور البيئة وأثرها على الإدارة العامة في جامعة هارفارد في الأربعينيات والخمسينيات. وقد "اعتمد على أعمال علماء الاجتماع خلال العشرينات الذين كانوا يبحثون في علاقة الحياة الإنسانية بالبيئة المحيطة، والذين استعانوا بدورهم بعلماء النبات والحيوان محاولين تفسير كيفية تكيف الأعضاء النباتية والحيوانية للبيئات التي تعيش فيها، وقد كان هم جوس منصرفاً إلى فهم الإدارة العامة الأمريكية المعاصرة، لذا فقد درس قائمة من العوامل التي وجدها ذات فائدة وخاصة، الناس والمكان والتكنولوجيا الطبيعية والتكنولوجيا الاجتماعية والرغبات والأفكار الشخصية"(هيدي، 51).
- **جيمس فسلر James William Fesler** (1911–2005) ألف مع صديقه دونالد كيتل كتاباً بعنوان الإقليم والإدارة "Area and Administration " (Fesler and Kettl: 1964)، وأكدا فيه على أهمية عنصر البيئة ودورها الفاعل في الإدارة العامة. كما قام بتأليف كتب أخري مثل كتابه: الإدارة العامة – النظرية والممارسة، وعناصر الإدارة العامة، وكان تركيزه في أغلب كتاباته منصب على البيئة.
- **روبرت دال Robert Alan Dahl** (1915–2014) حيث نشر مقالة في مجلة مراجعة الإدارة العامة، بعنوان: The Science of Public Administration Three Problems، (Dahl، 1947) والذي أكد فيها على أن الدراسات المقارنة بالغة الأهمية، حيث أن هناك صلة وطيدة بين الإدارة العامة ومحيطها الاجتماعي الذي تشتغل فيه. ويمكن من خلال الدراسات المقارنة التي تتجاوز حدود الدولة الواحدة الوصول في حقل الإدارة إلى علم له قواعد تتسم بالشمول والعمومية. ومن ثم فالبحث والدراسة لا يكونا منصبين فقط على بيئة

اجتماعية بعينها لأن ذلك سينت ج قواعد مفككة وغير مترابطة. وأشار "دال" إلى استحالة نقل مبدأ أو قاعدة اجتماعية من مجتمع تشكلت فيه ومن خلاله إلى مجتمع آخر له سمات وصفات أخري مختلفة دون أن تحدث عليها تغيرات واختلافات كثيرة. لذا من الصعب أن ننقل مبادئ سياسية أو إدارية معينة من مجتمع له سياقه التاريخي والثقافي وظروفه الاقتصادية والسياسية والحضارية ونحاول تطبيقه في مجتمع آخر وننتظر نفس النتائج.

- **فرد رجز Fred W. Riggs** (1917-2008) أصدر كتابا بعنوان " The ecology of public administration " وقد احتوي كتابه "نتائج دراسته لنماذج إدارية في الولايات المتحدة، وتايلند، والفلبين. وهي نماذج لدول صناعية حديثة، ودول زراعية تقليدية، ودول نامية جديدة. ويعرض رجز في دراسته هذه نتائج تجاربه في مجتمعات جنوب شرق آسيا يدرس ويعلم الإدارة العامة. وقد استطاع أن يعالج في كتابه التطبيقات الإدارية في هذه المناطق المختلفة على نطاق واسع في وضعها البيئي. وقد نادى ريجز بضرورة الالتزام بنماذج معينة عند دراسة البيئة حتى يمكن الاسترشاد بإطار تحليلي للتفكير المنطقي والمنظم. لذلك استخدم في دراسته نماذج نظرية لتصنيف المجتمعات، ولتقسيم أنظمة العمل فيها، لتكون أدوات للتحليل والمقارنة بين المجتمعات المختلفة". (الشرقاوي وسلطان، 141: 1993)

وقد "عمل رجز على تنمية هذا المدخل، وفصل اتجاهاته المختلفة والتحولات التي طرأت عليه من اتجاه يقوم على تقديم نماذج إدارية – والذي ظهر في المراحل الأولي من دراسة الإدارة العامة – إلى اتجاه يركز على الجانب التطبيقي التجريبي، وكذلك من اتجاه وصفي أو شكلي يُعني بدراسة حالة محددة أو نظام إداري معين من زاوية محددة مثل دراسة ظاهرة البيروقراطية من الناحية الاجتماعية إلى اتجاه يُعنَي بتأصيل المبادئ والقواعد التي يقوم عليها نظام إداري أو يمكن أن تستخلص من مشكلة إدارية معينة، وأخيراً من اتجاه تجريدي يهتم باستخلاص المبادئ والعموميات، ويستنبط الأصول والقواعد إلى اتجاه يهتم بالتفاعلات والتأثيرات ممثلة بصورة أساسية في عنصر البيئة بمعناها العام"(أفندي، 65: 2002).

- **جماعة الإدارة المقارنة،** تألفت هذه الجماعة في العالم 1960 كفرع من الجمعية الأمريكية للإدارة العامة، ونجحت في الحصول على تمويل من مؤسسة فورد ساهم في تطورها ونموها، وكانت تحت إشراف فرد ريجز، وركزوا في دراساتهم على الإدارة العامة في الدول النامية، ودور البيئة في الإدارة والذي عرفوه بأنه "أداة البحث الرئيسية في النهج نحو الدارسة المقارنة للإدارة العامة"(أفندي، 65: 2002). وقامت هذه الجماعة العلمية بدراسة المتغيرات البيئية كالعوامل الاقتصادية والسياسية والحضارية والاجتماعية وتحليلها في البيئات والنماذج المختلفة في الدول، ومحاولة اكتشاف أثر هذه العوامل في بعضها البعض، وأثرها على الإدارة، وتأثر الإدارة بها. وقامت بإدارة حلقات البحث وعقد الندوات المتخصصة وتنظيم المؤتمرات وبعض

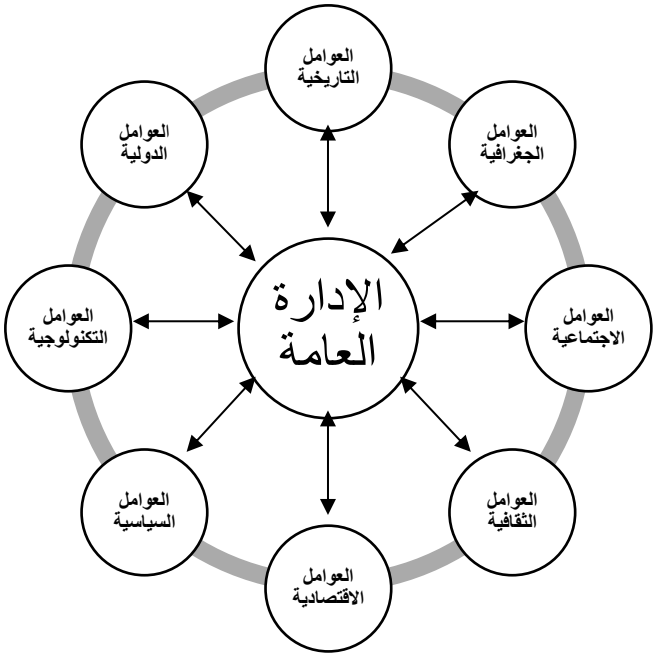
المشاريع التعليمية والتجريبية. وتبلورت هذه النتائج فيما تم نشره حول موضوع الإدارة العامة المقارنة التي وصلت إلى حجم المجلدات (هيدي، 17).

ثانيًا– العوامل البيئية وأثرها على الإدارة

يمكننا القول بأنه "ليست كل مشكلات الإدارة من الإدارة"، فيمكن أن تكون هناك عوامل أخري معيقة لعمل الإدارة ليست الإدارة طرفاً فيها، وبالتالي لا يمكن دراسة أو ملاحظة النظام الإداري في دولة ما دون النظر إلى العوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية التي تحيط به، ويعيش فيها، بل يمكن دراسة الإدارة من خلال تلك العوامل. فالإدارة العامة ونظمها تعمل في ظل عوامل ومتغيرات بيئية مختلفة، وبالتالي فهي تتأثر وتؤثر بها في ذات الوقت. وعلى قدر ما يكون التعاون والتكامل والانسجام بين أنظمة الإدارة العامة وبين العوامل البيئية على قدر ما يكون تحقيق الأهداف التي يسعي لها المجتمع. وتتعدد العوامل التي تؤثر في الإدارة العامة وتتداخل بطريقة يصعب معها تحديد الآثار الناتجة عن كل منها على حده، أو تحديد أي عنصر من هذه العناصر هو الفاعل الرئيس وأيهما الهامشي أو الأقل تأثيراً. وتلعب العوامل البيئية دوراً بالغ الأهمية على الإدارة العامة ومنظماتها فقد تؤثر فيها بشكل إيجابي وبالتالي تكون هذه أحد نقاط القوة لمنظمات الإدارة العامة، وقد تؤثر بطريقة سلبية وتبدو في صورة قيود ومعوقات تمارسها البيئة على الإدارة العامة.

لذا فمن الضروري عرض بعض العوامل البيئية المؤثرة في الإدارة العامة، ويوضح الشكل رقم (1) أهم تلك العوامل، وهي:

- العوامل السياسية.
- العوامل الاقتصادية.
- العوامل الاجتماعية.
- العوامل الثقافية.
- العوامل التاريخية.
- العوامل الجغرافية.
- العوامل التكنولوجية.
- العوامل الدولية.



شكل (1): أثر العوامل البيئية المؤثرة في الإدارة العامة والعكس[1]

العوامل السياسية

تلعب العوامل السياسية دوراً في التأثير على أجهزة الإدارة العامة وتتفاعل معها، وتكون بينهما علاقات تأثير متبادل، وهذه العوامل السياسية المؤثرة على الإدارة العامة يمكن عرضها كالتالي:
نظام الحكم: فلا ريب أن "نظام الحكم له أثره على الإدارة، وعلى مكانة الخدمة العامة التي تعمل في ظله، وعلى استقرارها"(محمود، 34: 1997)، فقد يوجد نظام ملكي أو جمهوري (برلماني أو رئاسي)، ومن ثم ستختلف طريقة استخدام السلطة وممارسة الحكم مما ينعكس على الإدارة العامة ومنظماتها بطريقة مباشرة، كما يوضحها جدول رقم (1) التالي:

[1] الشكل من إعداد الباحث

جدول (1): تأثير أنماط أنظمة الحكم على الإدارة العامة

نظام الحكم وأثره على الإدارة العامة		
النظام الملكي	النظام الجمهوري	
	النظام الرئاسي	النظام البرلماني
تكون أسس الاختيار لشغل الوظائف القيادية العليا لعامل الثقة، والقرابة أكثر منها لعوامل الكفاءة والجدارة والاستحقاق أو المهنية.	رئيس الجمهورية هنا هو على قمة الجهاز الإداري، ويتمتع بصلاحيات إدارية وتنفيذية ضخمة جداً.	رئيس الدولة هنا قد يكون ملك أو رئيس جمهورية، لكن في الغالب يكون شرفياً أو اسمياً بروتوكولياً لا يؤدي وظائف تنفيذية حقيقية.
تكون صلاحيات الجهاز الإداري وفق ما يتمتع به الملك من سلطات تنفيذية إما كاملة وبالتالي يكون الجهاز الإداري من غير صلاحيات حقيقية. أو أن يكون الملك يملك ولا يحكم وبالتالي تكون السلطات في يد رئيس الوزراء، والذي هو رئيس السلطة التنفيذية أو على قمة الجهاز الإداري للدولة. غالبا ما يكون الجهاز الإداري هو أداة الملك لتوطيد نفوذه، وتخصيص الإمكانيات والموارد سواء تم ذلك بطريقة رشيدة وموضوعية أو على أسس ومعايير ذاتية شخصية.	لا يوجد في النظام الجمهوري رئيس وزراء، ومن ثم فلا توجد مسؤولية وزارية سياسية. يقوم النظام الرئاسي على مبدأ الفصل بين السلطات، ومن ثم يخضع الجهاز الحكومي الإداري للدولة لرئيس الدولة، ويتبعه الوزراء مباشرة لرقابة مباشرة من المواطنين.	يفترض أن رئيس الدولة لا يمارس صلاحيات إقالة الوزراء أو حل البرلمان إلا في حالات استثنائية. ومن ثم فليست هناك آثار مباشرة على الجهاز الإداري منه. مجلس الوزراء له الدور الأكبر وصلاحيات على الجهاز الإداري، ويتمتع البرلمان بصلاحيات مالية كالموافقة على الميزانية العامة للدولة، والرسوم والضرائب، وسياسية كالرقابة على الجهاز الإداري، وتشريعية كصاغة وإصدار القوانين.

المصدر: (النجار والمغربي، 136 – 147)، والجدول من إعداد الباحث.

1- **الاستقرار السياسي:** يؤثر الاستقرار السياسي "في الإدارة وفاعليتها، فإذا كانت الحكومات تتغير بسرعة، نجد أن سياسات التنمية لا يمكن أن توضع أو تنفذ بطريقة فاعلة. وإذا شعر المواطنون أن المؤسسات والمصالح الحكومية لا تقدم لهم الخدمات المطلوبة بسهولة ويسر، فإن الجهود التي تُبذل لتعبئة قواهم ومواردهم لأغراض التنمية الوطنية لا يمكن أن تلقي النجاح المنشود. وإذا كانت الأجهزة الإدارية في الدولة غير منظمة بطريقة رشيدة أو إنها لا تتبع توجيهات القيادة السياسية، فإن خطط التنمية تصبح عديمة الجدوى"(النجار والمغربي، 34 – 35). وغالباً ما يترتب على تداول الحكم والسلطة بين الأحزاب في دولة ما اختلاف المصالح والبرامج والأهداف والسياسات العامة، وقد يكون هذا الاختلاف شديد التباين للدولة ومؤسساتها ووظائفها وهذا ينعكس على الإدارة العامة بلا ريب.

2- **المشاركة السياسية:** هناك اختلاف بين نظم الحكم وفقاً لحجم المشاركة السياسية للمواطنين، "فدرجة المشاركة الديموقراطية لها تأثيرها البالغ على أداء وعلاقات أجهزة الإدارة العامة في الدول سواء في جانب التشريع أو في جانب الرقابة، ولذلك يمكننا القول إن الإدارة العامة لا يمكن أن تزدهر إلا في مناخ ديموقراطي"(النجار والمغربي، 148)

3- **أيديولوجية الدولة:** "تتأثر منظمات الإدارة العامة من حيث تنظيمها واختصاصاتها بالفلسفة التي تعتنقها السلطة السياسية الحاكمة بشأن تحديد وظيفة الدولة. حيث يمكن التفرقة بين حالتين، أولهما: أنه عند رغبة السلطة السياسية إحداث تغيرات واسعة في البنيان الاجتماعي والاقتصادي للمجتمع فإن ذلك يقودها إلى أن تعهد إلى منظمات الإدارة العامة بسلطات واسعة تمكنها من التدخل بصورة ملموسة في مجالات النشاط المختلفة، بما في ذلك أوجه النشاط الخاص. وثانيهما: عندما تقتنع الدولة بإحداث تطور في البنيان الاقتصادي والاجتماعي أو تترك هذا التطور لتفاعل وتوازن القوي الاقتصادية في المجتمع فإنها ستضيق اختصاصات الإدارة العامة".

4- **شكل الدولة وتكوينها:** تنقسم الدول إلى بسيطة أو مركبة. فإذا كانت دولة بسيطة فتأخذ أحد الطريقين أولهما، الإدارة المركزية: وهنا تقتصر الوظيفة الإدارية على ممثلي الحكومة في العاصمة. ثانيهما، اللامركزية الإدارية: وهنا يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات الإدارية الأخرى المحلية والتي تكون تحت رقابة الحكومة المركزية.

أما إذا كانت الدولة مركبة بأشكالها المختلفة، فلكل شكل صورة إدارية. ففي الاتحاد الشخصي مثلا نجد أن طبيعة الإدارة تختلف من دولة لأخري، حيث أن كل دولة مشكلة للاتحاد تحتفظ بنظامها الداخلي. أما في الاتحاد الفعلي فإن بعض الوظائف الإدارية مثل السياسة الخارجية تكون موحدة. وبخصوص الاتحاد المركزي أو الفيدرالي فكل ولاية أو إقليم له الحق في تنظيم إداراته وفقاً لما تراه السلطة المحلية. فالاتحاد عموما يسير وفقاً للامركزية الإدارية والسياسية. وكثير من الوظائف الإدارية لا تخضع لسلطة رئاسة الاتحاد.

العوامل الاقتصادية

"تشمل العوامل الاقتصادية في كل القوي والمتغيرات التي تؤثر تأثيراً مباشراً أو غير مباشر على أجهزة الإدارة العامة"، (النجار والمغربي، 149) وهذه القوي والمتغيرات متعدد، يمكن أن نذكر منها أهم العوامل الاقتصادية المؤثرة على الإدارة العامة تتمثل في:

1- **تركيب الهيكل الاقتصادي**، حيث تتباين تراكيب الهياكل الاقتصادية من مجتمع لآخر مما ينعكس على دور وأنشطة منظمات الإدارة العامة وتنظيمها وذلك من حيث العديد من النواحي مثل: الأهمية النسبية للقطاعات الاقتصادية في الدولة، فالأهمية النسبية لقطاع معين لها تأثيرها على منظمات وأجهزة الإدارة العامة، فعلى سبيل المثال إذا كان القطاع الصناعي هو القطاع الرئيسي الذي يمثل عصب الحياة الاقتصادية في المجتمع، فمن الطبيعي أن تختص به وزارة على مستوي الدولة.

ومدي الانتشار الجغرافي للهيكل الاقتصادي ويرتبط بهذا المتغير التشتت نمط واتجاهات منظمات وأجهزة الإدارة العامة، فإذا كانت هناك درجة مرتفعة من الانتشاري الجغرافي حيث يتخصص كل إقليم في نشاط إنتاجي معين، أو في مورد معين، فإن جهود وأنشطة منظمات الإدارة العامة تتجه نحو تحقيق التكامل الاقتصادي القومي، وربط أقاليم الدولة ببعضها البعض لتحقيق التكامل. أما في حالة تركيز الأنشطة والموارد في إقليم معين، فإن دور المنظمات وأجهزة الإدارة العامة هنا يكون تقريب الشقة بين الأقاليم، حتى لا يكون هناك تفاوت في الدخل.

ومستوي التقدم الاقتصادي حيث تختلف الدول من حيث درجة التقدم الاقتصادي، ومن ثم يختلف بالتالي هيكل أجهزة ومنظمات الإدارة العامة في الدولة. فعندما تكون درجة التقدم الاقتصادي منخفضة يتسم البناء التنظيمي لأجهزة المنظمات العامة بالبساطة، بالإضافة إلى اختلاف وظائف هذه المنظمات.

2- **نوعية النظام الاقتصادي المتبع**، هناك عدد من النظم الاقتصادية المنتشرة حول العالم، فعندما يتبني النظام الاقتصادي الرؤية الرأسمالية فإن دور الحكومة سيكون محدود للغاية، وستقتصر مهامها على الوظائف الأساسية كالأمن والعلاقات الخارجية و..الخ، ومن ثم تكون دور منظمات الإدارة العامة وهياكلها محدودة. بينما إذا كان النظام الاقتصادي اشتراكياً فإن الحكومة ومنظماتها ستكون معقدة الهياكل والأبنية، وستتركز السلطات والقرارات الاقتصادية في يد الحكومة ومن ثم سيكون دور منظمات الإدارة العامة ضخم وكبير ومعقد.

3- **مستوي توزيع الثروة والدخل**، حيث أن هناك علاقة بين دور منظمات الإدارة العامة ومتوسط دخل الفرد ومستوي الثروة في المجتمع. فكلما كان متوسط دخل الأفراد في الدولة

مرتفع فهذا يعني قدرة الحكومة على فرض الضرائب لتمويل مواردها وبالتالي قدر أكبر من مستوي الخدمات المقدمة للمواطنين. ومن ثم فإن دور المنظمات العامة يكون أكبر، فضلا عن حرفتيه ومهنتيه لجمع الضرائب. والعكس حينما يكون متوسط دخل الأفراد متدني وتعجز الدولة عن جباية الضرائب، سينعكس هذا على مستوي الخدمات التي تقدمها الدول للمواطنين بالسلب. ومن الملاحظ أن رواتب الوظائف الحكومية في الدول النامية تكون منخفضة، وبالتالي لن تكون جاذبة للأكفاء للعمل بها، كما أن هذه الرواتب المنخفضة تؤدي إلى انحرافات إدارية ومالية. (النجار والمغربي، 149 – 154)

العوامل الاجتماعية

ويقصد بها تلك الأمور المتصلة باللغة والقيم والتقاليد والعادات والظروف السائدة في أي مجتمع، وهي من الأمور التي تنعكس على الإدارة العامة وتؤثر فيها، وفي فاعليتها. فظواهر مثل المحسوبية أو الرشوة أو الفساد الإداري إذا لم تكن مستهجنة من المجتمع وقيمه وعاداته وتقاليده وأعرافه سوف تمتد وتستشري في جسد الجهاز الإداري ومنظمات الإدارة العامة ومن ثم إلى القرارات الهامة التي تتخذها الإدارة.

وعندما تسود قيم كالقناعة والرضاء بالأمر الواقع والكسل والقنوع بما هو واقع ينعكس ذلك على قدرة الأفراد في تحقيق أهداف التنمية، ومن ثم يؤثر على قدرة أجهزة الإدارة العامة في تحقيق تلك الأهداف. لكن في بعض المجتمعات المتقدمة يكون طموح الأفراد مرتفع ورغبتهم في مستوي حياة كريمة عالية ومن ثم يشكلون قيم إيجابية مؤثرة على قدرة الحكومة وأجهزتها في تحقيق التنمية المنشودة.

كما تؤثر العلاقات القبلية والعائلية على المنظمات العامة وأداء أجهزتها، ففي ظل العلاقات القبلية والعائلية تكون الوظائف على أساس درجة القرابة والعوامل الشخصية وليس على أساس الكفاءة والجدارة والموضوعية والمعايير المحايدة، وهو ما يؤثر بالسلب على أداء الإدارة، ويؤدي لانتشار المحسوبية والمحاباة. وكذلك الأمر بالنسبة إذا كان المجتمع مقسم إلى طبقات أو فيه تمييز من نوع ما، فسيؤدي ذلك إلى منح فئات ما مميزات معينة لا تمنح لآخرين. (أفندي، 70– 71: 2002)، (النجار والمغربي، 154 – 160).

العوامل الثقافية

"يتأثر النظام الإداري بمدي انتشار الثقافة السائدة في المجتمع، فكلما ارتفع مستوي التعليم ارتفع مستوي الثقافة. وبالتالي اتسع المجال لاختيار أصلح العناصر البشرية لتولي الوظائف العامة في الدولة. إذ يعد العنصر البشري المثقف والمؤهل والمدرب من العوامل المهمة المؤثرة في قدرة الجهاز الإداري على القيام بالأعباء الملقاة على عاتقه وأهمها تحقيق التنمية الاقتصادية بكفاية عالية وبأقل تكلفة" (محمود، 30: 1997).

كما تؤثر بعض الجوانب الثقافية والتعليمية في نمط الأداء وسلوكيات الأجهزة الحكومية في المجتمعات. حيث إن ارتفاع مستوي التعليم والثقافة يؤثر على التوجهات الفكرية للأفراد ومدي مشاركتهم في الديموقراطية والرقابة على أعمال الحكومة، وبالتالي لا تنفرد الحكومة بالسلطة. كما أن انخفاض مستوي الوعي الثقافي والتعليمي يؤثر على الإدارة العامة حيث ستكون هناك صعوبة في التطوير والتحديث المرتبط بالتعليم ومستوياته العالية.

العوامل التاريخية

إن الأنظمة السياسية والإدارية والاقتصادية و...الخ أُفرزت نتيجة تراكم خبرات علمية وعملية وحضارية وتاريخية داخلية وخارجية متتابعة أثرت في تلك الأنظمة. فمثلا مصر دولة مركزية منذ القدم بسبب طبيعة مجتمعها الزراعي مما أدى إلى ضرورة وجود بيروقراطية ضخمة ومركزية تعتمد عليها السلطة لتسيير أمورها. وثم ورثت السلطة ميراث حضاري وتاريخي ثقيل تتعامل هي معه. كما مرت المنطقة العربية مثلا بحقبة الاستعمار وما تركه من آثار على الدولة وأجهزتها الإدارية سواء من ناحية التركيز على بعض الجوانب وإهمال أخري، أو إضعاف قطاعات وتقوية قطاعات، أو بعض القوانين التي نشأت في حقبة زمنية ما ولا تزال آثارها سارية وهكذا" (أفندي، 71 – 72: 2002).

العوامل الجغرافية

توثر العوامل الجغرافية التي تشمل الموقع والحدود والمناخ والمساحة والتضاريس والسكان والتربة والثروات النباتية والحيوانية والمعدنية وغير ذلك على طابع الحياة الثقافية والاجتماعية والاقتصادية ومن ثم على الإدارة. فحجم الدولة مثلا واتساعها أو صغرها يؤثر في شكل الإدارة العامة، فقد يستلزم الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية إذا كانت الدولة مترامية الأطراف. كما يؤثر أيضا في كمية الموارد الطبيعية المتاحة ومدي حاجة الدولة إلى نظام إداري قوي أو مركزي أو حرفي لاستخراج

تلك الموارد وتوزيعها بشكل عادل بين المواطنين. وزيادة السكان مثلا يكون عاملاً في انتقال المواطنين وتكدسهم في مكان معين تتوافر فيه الإمكانيات والخدمات مما يزيد الضغط على الإدارة العامة ويدفعها لتوفير احتياجاتهم بكفاءة وفعالية. كما تؤثر الطبيعة الجغرافية على سلوكيات الأفراد وأخلاقهم، بل تؤثر على الإنتاج ففي البلاد الحارة يقل الإنتاج، ويزيد في البلاد الباردة أو معتدلة الحرارة. كما أن طبيعة الثروات الطبيعية في البلاد تحدد نوع الأعمال والمشروعات المرتبطة بها. كل هذه الظروف الجغرافية تؤثر في بناء النظام الإداري وقدراته" (محمود، 26 – 28: 1997). فعلى سبيل المثال يري د. جمال حمدان أن أحد أسباب تضخم الجهاز الإداري المصري "خلفية جغرافية مقنعة بما فيه الكفاية، أو فلنقل بدرجة ما، فوظيفة الدولة – الحكومة– في المجتمع الهيدرولوجي المنشغل بالزراعة والري أضخم بلا ريب من الوظيفة المألوفة للدولة. فكعامل جغرافي وكأداة كبري في تغيير صفحة الإقليم وإعادة تشكيلة وتخليقه بالمشاريع الهندسية والعمرانية الكبرى والمنشآت النهرية تكتسب الدولة في البيئة الفيضية دوراً إضافيا وجوهريا لا تعرفه دولة المطر العادية، ثم إلى جانب هذا الجهاز الفني الضخم بمعناه الهندسي المباشر، لابد من جيش من الخبراء والمشرفين على عملية الزراعة التي لا يمكن أن تتم على أسس فردية عشوائية. حول هذه النواه الصلبة من التكنوقراطيين تتري بالضرورة حلقات كثيفة من البيروقراطيين، تبدأ بالجهاز المالي الذي يحاسب على ثمن الماء، وتمتد إلى الجهاز البوليسي لضبط الأمن ومراقبة حقوق الماء، لتنتهي أخيراً إلى جهاز إداري آخر لخدمة تلك الأجهزة جميعاً بالمعنى المكتبي المباشر. والنتيجة المنطقية بعد هذا جيش حقيقي من الموظفين، يصبح في ذاته ملمحاً أو طبقة في تركيب المجتمع وبصورة قد لا تعرفها بلاد كثيرة. إذ تصبح الحكومة أكبر صاحب عمل في البلد، ويكاد المجتمع يتحول إلى مجتمع حكومي صرف. (حمدان، 274 – 275: 1984).

العوامل التكنولوجية

تؤثر التكنولوجيا تأثيراً كبيراً على الإدارة العامة وأجهزتها وتنظيماتها ومكوناتها وعملياتها والعاملين فيها. فالتكنولوجيا تتسم بسرعة التغيير الكبيرة في المعدات والبرامج المستخدمة وسرعة الانتشار في كافة القطاعات. فالتقدم التكنولوجي مثلا يمكن أن يؤدي إلى استغناء الإدارة العامة عن مجموعة من العاملين نظراً لإحلال التكنولوجيا محل الإنسان في بعض الأحيان، بل تطوير بعض الأساليب والنظم التعليمية والتدريبية والفنية والتنظيمية والآلات والمعدات المستخدمة في عمل ما للحاق بهذا التطوير.

كذلك أدت التكنولوجيا إلى التغير في نوعية النشاط الاقتصاد، من اقتصاد المعلومات إلى اقتصاد المعرفة، وهو ما يؤدي إلى ضرورة تغير الإدارة العامة حتى تواكب ذلك التغير وتحاول أن تتكيف مع هذه البيئة الجديدة (النجار والمغربي، 160 – 164).

العوامل الدولية

تشمل العوامل الدولية عدداً من الظواهر المؤثرة على الإدارة العامة مثل: المنظمات والشركات الدولية، والتكتلات الدولية. وقد زاد تأثير تلك العوامل بعد تنامي ظاهرة العولمة.

فالمنظمات الدولية تؤثر في قرارات السياسة والإدارة معاً، فهذه المنظمات أو الشركات العملاقة متعددة الجنسيات مثلا تغزو الأسواق المحلية، وتحاول السيطرة على السوق التجارية للدولة، ومن ثم فهي منافس قوي للمنظمات العامة في أي دولة ولمنتجاتها، وبالتالي على الإدارة العامة أن تتكيف وتطور من نفسها لتواكب هذ التنافس وإلا فإنها ستكون في موقف ضعيف غير قادر على المنافسة.

كذلك فإن التكتلات الدولية تفرض التزامات على الدولة الوطنية وأجهزتها الإدارية من إعفاءات جمركية أو ضريبية أو تسهيلات إدارية وتبسيط لعدد من الإجراءات التي كانت متبعة، أو سعي تلك الأجهزة الإدارية بنفسها إلى المشاركة والمساهمة، وكل ذلك يؤثر على الإدارة العامة سواء بالسلب أو بالإيجاب (النجار والمغربي، 164 – 168).

ثالثًا– أثر المنهج الإيكولوجي على دراسة الإدارة العامة

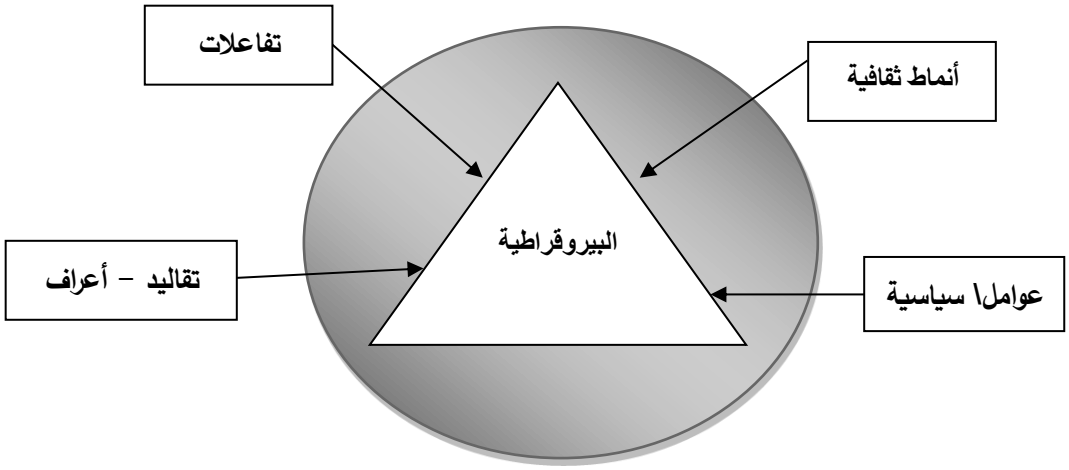
تُعد المناهج العلمية أحد أهم العوامل المساعدة في إيجاد أو استكشاف أساليب واستراتيجيات فهم الظاهرة محل البحث. ومن أبرز تلك المناهج – حسب ما تم تناوله في العديد من الأدبيات التي ناقشت مناهج وأساليب واستراتيجيات البحث المقارن – المنهج الإيكولوجي. وسنتناول في هذا الإطار دور المنهج الإيكولوجي وأثره على مفهوم البيروقراطية كوحدة للتحليل المقارن، بالاستناد إلى أهم مدرستين سعتا للتفسير باستخدام أسلوب المقارنة. وتسعى الدارسة لإبراز ذلك من خلال ثلاث عناصر هي: وحدة التحليل، والفرضيات والمقولات، وأهم رواد كل مدرسة. وهي كالتالي:

1– المدرسة التقليدية

من أنصار هذه المدرسة رجز Riggs، وهيدي Heday. وقد اتخذت من البيروقراطية وحدة للتحليل، واعتبرت البيروقراطية – وفقاً لهذه المدرسة – بأنها متغير تابع. وتعتمد هذه المدرسة التقليدية على استراتيجية Outside in Process. وتقوم الفرضية الأساسية لها باعتبار

البيروقراطية نتاج عوامل ومتغيرات في محيط عمل الإدارة، وأن التغيير لا يأتي إلا بالتحكم في متغيرات تلك البيئة. فالإنسان ابن بيئته والمؤسسات لا تعمل في فراغ وإنما في محيط فاعل ومؤثر. وتستند مقولاتها الأساسية على أن المدرسة البيروقراطية القومية أو الوطنية نظام فرعي داخل السياق المجتمعي الأكبر بما يشمله من نظم سياسية واقتصادية واجتماعية وتكنولوجية وإعلامية و..الخ. إضافة إلى أن البيروقراطية هي نتاج التفاعل بين عوامل ومتغيرات البيئة المحيطة، ومعني ذلك أن النظام الإداري يعكس خصائص البيئة الموجودة بها. أي أن هذه المدرسة تنطلق من الكل وتختزل عوامل البيئة الكلية في النظام الإداري، ونتيجة لذلك اعتبرت أن خصائص النظام الإداري يمكن فهمه وتفسيره من خلال دراسة النظام الاجتماعي السائد.

وهكذا تتبلور معالم هذه المدرسة في أن فهم البيئة التي تعمل في إطارها وحدة التحليل "البيروقراطية" مفتاح أساسي في تفسير وفهم طريقة عمل هذه الوحدات، ومن هنا يأتي تأكيد الباحثين على أهمية فهم المتغيرات البيئية من ثقافة واقتصاد وتكنولوجيا وسياسة والتي تشتغل في إطارها المنظمة لإمكانية تفسير سلوكها وطريقة عملها. إذاً البيروقراطية هي ناتج المجتمع بما يشمله من أعراف وتقاليد وأنماط ثقافية وتفاعلات وبالتالي البيروقراطية في أعمالها وتصرفاتها Outside in Process والتي يعد فهمها وسيلة لفهم سلوك الإدارة (Welch and Wong،(1998,2 . والشكل (2) يحاول توضيح الفكرة.

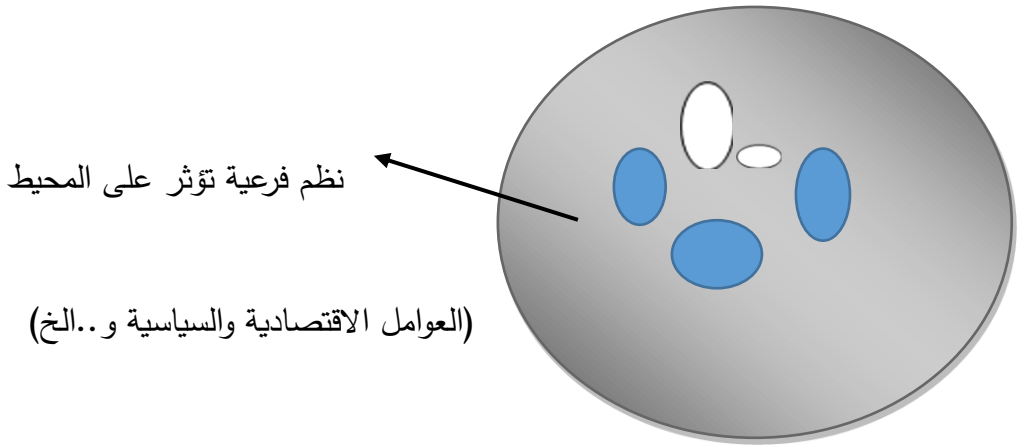


شكل (2): تأثير البيئة المحيطة على البيروقراطية

وقد هيمن هذا الاتجاه على العديد من الدراسات التي أجريت في تلك الفترة والتي كانت عابرة للثقافات Cross Culture، حيث كانت النظرة المُسيطرة أن النظام الإداري هو نظام فرعي Sub System في النظام السياسي وبالأخص نظام الحكم (علاقة السلطات الثلاث). وفي النهاية فإن نظم الحكم تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على الأنشطة والعمليات وأساليب التنفيذ والمراجعة في عمل الإدارة. وبناء علي ما سبق ينطلق أنصار هذا الرأي من مقولة مفادها أنه لكي يتغير النظام الإداري لابد من تغيير النظام السياسي والنظم المحيطة الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والتكنولوجية ..الخ. ولا يتأتى التغيير إلا من تغيّر الكليات المحيطة أو البيئات المحيطة، وهي من الأمور التي غابت عن هذه المدرسة ذلك أن التمسك بالآليات يؤدي إلى الجمود. وقد ثار تساؤلين على مقولات هذه المدرسة، الأول يتعلق بكيفية تغيير البيئة الخارجية لتكون ملائمة لإجراء التغيير المطلوب؟ وأي من تلك المتغيرات البيئية يكون له الأولوية: أهي المتغيرات السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية أو الإعلامية ..الخ؟ ولماذا؟ والسؤال الثاني يرتبط بنوعية التغيير المطلوب إحداثه، وما هي مواصفات تلك النظم البيئية التي يمكن أن تنسجم مع البيروقراطية وتسعى في تحديثها وتطويرها؟

2- المدرسة الحديثة

وعلي عكس المدرسة الأولى ينطلق أنصار هذه المدرسة من فرضية فحواها أن الإدارة هي نظام فرعي يمكن تغييره في الأطر المحيطة. وقد اعتبروا أن وحدة التحليل هي (البيروقراطية ذاتها) وذلك كمحاولة لمعرفة تأثيرها على البيئة المحيطة أي أنها (متغير مستقل). ومن أنصار هذه المدرسة ج.بيترز – روكمان – بوتان، واعتمدت هذه المدرسة استراتيجية Inside Out Process. وتتلخص آراء ومقولات هذه المدرسة في أن الإدارة مثل أي نظام فرعي يمكن تغييره وتبديله وتطويره والسيطرة عليه لو تغيرت نظم التدريب والتعيين والتمويل..الخ وبالتالي فسوف يتغير النظام الكلي ويحاول الشكل (3) تبيين الفكرة.



شكل (3): تأثير البيروقراطية على البيئة المحيطة

ورأي أنصار هذه المدرسة أن موقف المدرسة التقليدية لا تدعو إلى التطوير لأنها تتمسك بكليات جامدة باعتبار أن النظام الثقافي يتكون عبر سنوات طويلة. ومن ثم ذهبوا إلى إمكانية التحكم في تلك النظم من خلال السيطرة على البيروقراطية باعتبارها أداة للنظم المحيطة. فلو تم تغيير نظم اختيار القيادات والتعيين والتمويل والتدريب واللوائح والقوانين المنظمة للعمل والعاملين مثلا نستطيع أن نُغير المجتمع وفي عبارة أخري فإن البيروقراطية تعتبر أداة للتغيير وهو ما أشار إليه "بيترز". لقد أطلق أنصار هذه المدرسة على أنفسهم اسم الإصلاحيين أو التجريبيون لأن هدفهم تمثل في الوصول إلى علم تجريبي. وتنشد هذه المدرسة إدارة عامة تقوم على أساس المنهج العلمي التجريبي من خلال إخضاع المتغيرات البيئية تحت السيطرة، ومن وجهة نظر العلم هناك ضرورة لوجود متغيرات يسهل التحكم فيها، أما الوسيلة فهي دراسة النظم المتشابهة (Welch and Wong،4(1998. ومن الانتقادات التي صوبت لهذه المدرسة هو تجاهلها للتأثيرات البيئية المحيطة بالمنظمات والبيروقراطية وأثرها في سلوكيات الأفراد. فالدول النامية تعاني من جمود إن لم يكن ضعف الحراك الطبقي فيها وتدني مستويات التعليم وتآكل الطبقات الوسطي مما ينعكس على عمليات التغيير والتحول المنشود. ومن ثم فإن ما أهملته هذه المدرسة هو أثر البيئة الخارجية بمتغيراتها المختلفة على كل من الأفراد أولاً وعلى منظماتهم التي يعملون فيها ثانياً. والشكل (3) السابق يحاول توضيح الفكرة.

ويبقي القول بوجود اتفاق بين المدرستين التقليدية والحديثة على اعتبار البيروقراطية كوحدة للتحليل غير أنهم اختلفوا في كونها متغيراً تابعاً أو مستقلاً، ومَرَدُ ذلك يعود للفرضيات والمقولات الأساسية

التي انطلقت منها كل مدرسة. ويبين جدول رقم (2) أهم الاختلافات بين المدرسة التقليدية والمدرسة الحديثة.

جدول (2): أهم الاختلافات بين المدرسة التقليدية والمدرسة الحديثة

	المدرسة التقليدية	المدرسة الحديثة / الإصلاحية
الفرضية	البيروقراطية نتاج عوامل ومتغيرات في محيط عمل الإدارة. التغيير لا يأتي إلا بالتحكم في متغيرات تلك البيئة.	يمكن تغيير البيروقراطية لو تغيرت نظم التدريب والتعيين والتمويل. الخ وبالتالي تتغير البيئة الكلية.
الاستراتيجية	Outside in Process	Inside Out Process
وحدة التحليل	البيروقراطية – وهي متغير تابع	البيروقراطية – وهي متغير مستقل
أنصارها	فريد رجز Riggs، وفيريل هيدي Heday	ج.بيترز – روكمان – بوتان
النقد الموجه لها	كيفية تغيير البيئة الخارجية لتكون ملائمة لإجراء التغيير المقصود، وأي من تلك المتغيرات البيئية له الأولوية؟ وما نوعية التغيير المطلوب إجراءه؟	أهملت دور البيئة الخارجية وآثارها ومتغيراتها المختلفة على الأفراد وسلوكياتهم وعلى منظماتهم.

المصدر: الجدول من إعداد الباحث

رابعًا– رؤية تقييمية للمدخل الإيكولوجي – البيئي

على الرغم من أهمية المدخل الإيكولوجي في دراسة الإدارة العامة وما كشفه من جوانب كثيرة متداخلة ومترابطة تؤثر في الإدارة وتتأثر بها إلا أنه ووجه بانتقادات، يمكن عرضها كالتالى:

1– ليست كل العوامل البيئية ايجابية أو سلبية حيث "إن المبالغة في المنهج الثقافي والبيئي قد تؤدي إلى النظر إلى الثقافة كسبب للإخفاق وحده، مع استبعاد الوجه الآخر لهذه المقولة وهو أن الثقافة قد تكون هي المدخل إلى النجاح أيضا. أليس من الجدير بالتأمل ظاهرة أن الدولتين الشرقيتين الوحيدتين اللتين تمكنتا من عبور حاجز التخلف والانطلاق نحو التنمية الحقيقية المعتمدة على النفس هما اليابان والصين، وهما نموذجان يعبران – رغم تباينهما الإيديولوجي – عن الأصالة الثقافية ومحاولة استلهام التراث في سبل التنمية والتقدم. ثم نقارن هذين النموذجين بحالة تركيا والفلبين مثلا حيث أدى التركيز على محاكاة الغرب إلى الفرنجة دون أن يؤدي إلى تقدم (أفندي، 73: 2002).

2– الأهم في المنهج الإيكولوجي هو إيضاح العلاقة بينه وبين السلوك الإداري ف"مجرد سرد الأحوال والعوامل والظروف البيئية لا يعد منهجاً إيكولوجياً سليماً لدراسة الإدارة العامة،

إنما يحتم الاتجاه العلمي إيضاح الارتباط والتفاعل بين المتغيرات المؤثرة في بيئة بذاتها وبين السلوك الإداري في هذه البيئة".(أفندي، 73: 2002).

3- العوامل البيئية ليست حتمية "من حيث أنها تشكل السلوك الإداري بصورة لا يمكن تغييرها، أو على الأقل بدرجة تحد من حرية الاختيار. ففي الواقع أن القوي المؤثرة في الإدارة لها حدود معينة، وهذه الحدود توضح للفرد المدي الذي يمكن أن يمارس من خلاله حرية الاختيار، وهكذا يكون للبحث العلمي وللدور الذي يؤديه القادة ولبرامج التدريب والتنمية آثارها الملموسة في مواجهة العوامل البيئية المؤثرة في تقدم وتطور الإدارة العامة"(أفندي، 74: 2002).

4- هناك صعوبة في دراسة المنهج البيئي بالكامل "فتحليل الظروف البيئية بأبعادها المختلفة السياسية والتاريخية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية بالإضافة إلى العادات والتقاليد يعني عملاً تغطية جميع فروع العلوم الاجتماعية تقريبا، مما يشتت الجهد بدرجة تصعب على الكثير من الباحثين. يؤكد ذلك أن العوامل البيئية المشار إليها تختلف من مجتمع لآخر بل ومن وقت لآخر في ذات المجتمع"(أفندي، 74: 2002).. كما أن بعض العوامل متغيرة ومتقبلة بدرجة سريعة وبالتالي يصبح محاولة دراستها أمراً عسيراً.

5- "أن المدرسة البيئية في الإدارة ذات قيمة كبيرة إذا أخذت بمقدار فاستخدمناها كمنهج في الوصف والتحليل يعيننا على فهم العوامل الثقافية والاجتماعية التي يمكن استخدامها لتحسين المنظمات ورفع كفاءتها"(أفندي، 74: 2002).

6- من الهام التخفيف من غلواء المنهج البيئي وذلك "بتوليفها مع بعض مظاهر المنهج الموقفي أو الشرطي Contingency approach في دراسة المنظمات حيث يتم فهم الأنشطة التنظيمية باعتبارها خاضعة لتأثير الموقف التنظيمي وليس لتأثير البيئة الثقافية فحسب"(أفندي، 74: 2002).

خامسًا – المنهج المقارن في دراسة الإدارة العامة: تعريفه وأهدافه

تعتبر الإدارة المقارنة "امتداد لتطبيق فكرة المدخل الإيكولوجي في دراسة الإدارة العامة على أساس مقارن، حيث يمتد البحث إلى أنماط الإدارة في الدول المختلفة، وإبراز السمات والمميزات التي تتمتع بها والعوامل المؤثرة فيها بكل دولة أو مجموعة دول" (أفندي، 2012).

ويُعرف المنهج على أنه "طريقة تؤدي إلى الكشف عن الحقيقة في إطار العلوم من خلال مجموعة من القواعد التي تهيمن على سير العقل كي يصل إلى النتيجة المطلوبة، إنه أسلوب في التفكير المنظم" (أفندي، 132: 2012).

ويُعرف بأنه "طريقة البحث أي الطريقة أو المسلك الذي يتخذه الباحث في المراحل المختلفة لعملية البحث، وتوسع بعض التعريفات من مفهوم المنهج ليشمل القواعد والأسس العلمية في البحث. لكن يمكن القول بأنه مجموعة الإجراءات الذهنية التي يتمثلها الباحث مقدماً لعملية المعرفة التي سيقبل عليها من أجل التوصل إلى حقيقة المادة التي يستهدفها. (رشاد، 37: 2004).

" والمنهج هو أحدد مكونات العلم وليس مرادفاً، فهو إجراءات وطرق الوصول إلى المعرفة التي تتضمن قواعد وخطوات الإجابة على أسئلة البحث واختبار فرضياته". (عارف، 73 – 74: 1998).

وتُعرف المقارنة بأنها "دراسة ظواهر متشابهة متناظرة في مجتمعات مختلفة، أو هي التحليل المنظم للاختلافات في موضوع أو أكثر عبر مجتمعين أو أكثر"(عارف، 81 – 82: 1998). والمقارنة بمعناها العام تعني "الوقوف على أوجه الاختلاف والاتفاق بين الظواهر، أي أنها مطلب رئيسي في التحليل العلمي لأي ظاهرة، والمقارنة متضمنة بطبيعتها في أية محاولة للتحقيق من صحة الفروض، ولتحقيق هدف العلم في دراسة التباين والاختلاف، أو التماثل والتشابه بين الظواهر الواقعية، وتحديد الشروط والظروف التي تقف وراء هذا الاختلاف والاتفاق. وهي ضرورة منهجية يتطلبها التعميم، كما أن العلاقات السببية يمكن اكتشافها من خلال ذلك التنوع في الظروف التي تتيحها المقارنة" (رشاد، 241: 2004).

وهناك من يفرق بين مفاهيم: الإدارة المقارنة، والدراسة المقارنة للإدارة، والمنهج المقارن، والتحليل المقارن، والمدخل المقارن أو المدخل البيئي المقارن[1] (رسلان، 297: 1990).

1 يري نبيل رسلان أن مصطلح الإدارة العامة المقارنة يعني "أن الإدارة المقارنة فرع من علم الإدارة العامة يتناول دراسات في البيروقراطية والخدمة المدنية و..الخ أي دراسات في فروع الإدارة العامة، ولكنها ليست دراسات تطبيقية تنصب على بلد بمفردة وإنما تتجاوز إلى عدة بلاد تقارن وتقابل بينها. أما الاصطلاحين الثاني والثالث: الدراسة المقارنة للإدارة العامة والمنهج المقارن للإدارة العامة فيعبران عن جوهر المقارنة في الإدارة العامة في كونها طريقة منهجية للبحث تتناول عدة أنظمة إدارية بالدراسة والمقارنة بينها لإظهار أوجه الشبه أو الخلاف بينها، بهدف التوصل إلى مقترحات لتطوير وتحديث هذه الأنظمة. فالمقارنة مجرد طريقة منهجية مطبقة في مجال الإدارة العامة. أما مصطلح المدخل المقارن والمدخل البيئي المقارن فيعبران عن أن المقارنة لا تعدو أن تكون إحدى المداخل المستخدمة في دراسة الإدارة العامة.

وهناك من يعرف الإدارة العامة المقارنة بأنها "علم مناهج البحث المقارن في نطاق الإدارة العامة حيث أنها تعالج قواعد الطريقة المنهجية المقارنة مطبقة على أنظمة الإدارة العامة" (رسلان، 299: 1990). أو "هي الحلقة المتقدمة من حلقات دراسة الإدارة العامة. أو هي الدراسة المقارنة للمؤسسات، والعمليات، والسلوك عبر ثقافات متعددة ومجتمعات مختلفة. أي دراسة الإدارة العامة أو أحد جوانب الإدارة العامة في إطار بيئات متعددة." (درويش، 2014).

أهداف التحليل المقارن

يكمن هدف "الدراسة المقارنة للإدارة العامة في إطار دراسة ظواهر ومشكلات الحكومات المقارنة... في التعرف على هذه المشكلات أو الظواهر وتحديد أوجه التشابه وأوجه الاختلاف واقتراح الحلول والحلول البديلة لحل المشكلة موضوع المقارنة"(محمود، 40: 1997)، ويمكن تقسيم أهداف المقارنة إلى أهداف علمية مثل: زيادة وتعميق المعرفة النظرية في الإدارة العامة وتكوين افتراضات ومفاهيم حول الإدارة تتعدي وتتجاوز الحدود لكل بلد. وأهداف أخرى عملية مثل: تطوير الأنظمة الإدارية لجعلها أكثر كفاية وفعالية والتعرف على حلول أفضل لعديد من المشكلات الإدارية (رسلان، 299 – 300، 1990).

ويري د. عطية حسين أفندي أن التحليل المقارن يرمي إلى تحقيق عدة أهداف أهمها:

- "إثراء المعرفة النظرية والواقعية بالأنظمة والأنساق المختلفة.
- تقييم الخبرات والمؤسسات والتفاعلات وأنماط السلوك.
- التنبؤ بالأحداث والاتجاهات والنتائج.
- تحديد أي من المنظمات أكثر كفاءة، وطرح حلول أفضل لعدد من المشكلات" (أفندي، 135 – 136: 2002).

سادسًا– تطور الدراسة المقارنة للإدارة العامة: الثابت والمتغير

يمكن للمتتبع للدراسات المقارنة في الإدارة العامة أن يلحظ مرورها بثلاث مراحل. ففي الأولي اقتصرت على مجموعة من المداخل التقليدية الوصفية، وفي الثانية شهدت تطورات نظرية وعملية، وفي الثالثة حاولت تقديم إسهام نظري مقارن. يعرضها الباحث بإيجاز شديد، كالتالى:

أ– تطور مداخل دراسة الإدارة العامة المقارنة

المدخل الأول: المدخل القانوني، الدستوري، التاريخي: ظهر في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، وركز هذا المدخل على الحقوق الدستورية والقانونية للحكومة ووظائفها وسلطاتها

والواجبات المفروضة عليها إلى جانب الاهتمام بالأوضاع الإدارية والعلاقات بين السلطات المركزية والحكومات والهيئات المحلية. وكانت الدراسات الإدارية مرتبطة بالقانون الإداري. لكن أبرز مشكلاته تمثلت في الاهتمام بالجوانب الشكلية والقانونية دونما تركيز على الجوانب البيئية أو العمليات الإدارية.

المدخل الثاني: المدخل التنظيمي الوصفي: ظهر في بداية القرن العشرين، ويعتبر أهم علماء هذا المدخل ليونارد هوايت Leonard White، واهتم هذا المدخل بإبراز مقومات الإدارة في أربعة جوانب أساسية، وهي (التنظيم – القوي البشرية – التمويل – التشريع والضوابط القانونية)، لكن كانت أبرز مشكلاته دراسة الإدارة في شكلها الرسمي واعتباراتها التقليدية، وعدم شموله كل جوانب العملية الإدارية، وإهماله دراسة المتغيرات البيئية.

المدخل الثالث: المدخل الاجتماعي النفسي: Socio–Psychological Approach، ركز على الجوانب السلوكية في الإدارة، حاول فهم العملية الإدارية في ظل العوامل السلوكية، وقد اهتم بدراسة وفهم المواقف الإدارية على عكس تركيز المداخل السابقة على ما يجب أن تكون عليه الإدارة، بالإضافة إلى اهتمامه بالجوانب الرسمية وغير الرسمية (محمود، 10 – 14: 1997).

والمدخل الرابع، وهو المدخل الإيكولوجي والذي سبق عرضه في بداية البحث.

ب–تطور الدراسات والبحوث في إطار دراسة الإدارة العامة المقارنة

ساعد المنهج المقارن بشكل كبير في تطور علم السياسة فقد استخدمتها العديد من الدول قديما، ومن أهمها اليونان من أجل المقارنة بين الأنظمة السياسية لمدنها وذلك لتبني الأنظمة المثلي. فمثلا قام أرسطو بمقارنة 158 دستور من دساتير هذه المدن في كتابه "السياسة" واعتمد على مبدأ الضرورة القائم على أساس أن لكل دولة خصوصياتها. ثم جاء أفلاطون واعتني بالدراسة المقارنة للنظم السياسية، ثم توالى عدد من المفكرين والكتاب الذي اعتنوا بالدراسات المقارنة مثل: ابن خلدون عندما تحدث عن أطوار الدولة وأعمارها، والفارابي والدولة الفاضلة والدولة الشريرة، ثم ميكافيللي ودراسته التي صنف فيها الدول وأنواعها. ومونتسكيو الذي صنف الأنظمة الحاكمة وقارن بينها. ثم جاء دور كايم وألف كتابه " قواعد المنهج في علم الاجتماع" (كايم، 1988). ولا غرو في أن تكون الجذور التاريخية للدراسات المقارنة عائدة الي العلوم السياسية المقارنة، ذلك أن الوصل والاتصال بين العلوم السياسية والإدارة العامة استمر لقرون قبل أن يستقل علم الإدارة العامة في منتصف القرن العشرين ويصبح علماً قائماً بذاته.

غير أن حجر الأساس أو نقطة الانطلاق للدراسات المقارنة في مجال الإدارة كانت مقالة ودور ويلسون حول "دراسة الإدارة العامة" عام 1887 والذي اعتمد على الخبرات الأوروبية لتحسين الإدارة في الولايات المتحدة الأمريكية، ودراسة روبرت دال حول "علم الإدارة العامة" عام 1947، والتي أكد فيها على أن أي ادعاء بوجود علم للإدارة العامة هو ادعاء أجوف طالما أهملت الجوانب المقارنة للإدارة العامة (هيدي، 13).

وهناك مجموعة من العوامل التي ساعدت على ظهور حقل الإدارة العامة المقارنة:

- الحرب العالمية الثانية وتزايد سلطات الإدارة في ظل ظروف الحرب والتي اتسمت بالتشابه مما دفع إلى نوع من الدراسات المقارنة.
- ظهور دول تعمل على عكس القيم الغربية (اليابان، الاتحاد السوفيتي السابق، الصين).
- ظهور الدول حديثة الاستقلال وما تبعها من مشكلات إدارية مختلفة أوضحت عدم قابلية القواعد الغربية للتطبيق.
- دور المنظمات العالمية والأمم المتحدة وبرامج المعونة، الأمر الذي فرض ضرورة التوصل لمبادئ إدارية عالمية من أجل تعظيم الاستفادة من برامج المعونة الدولية.
- تطور العلوم الطبيعية وما صاحبه من ضرورة تطور العلوم الإدارية لتعظيم الاستفادة من التطور السابق، وذلك من خلال البحث عن حلول مقارنة للمشكلات الإدارية.
- تطور الفكر السلوكي من خلال دراسات هاربرت سايمون حول أهمية دراسة السلوك البشري بشكل مقارن.
- التقدم العلمي والتطور التقني والبحث عن الدراسات المقارنة لمواجهة المشكلات الناجمة عن هذا التحول (محمود، 54 – 73: 1997).

واستتبع ذلك تبلور عدد من التطورات البحثية في مجال الدراسات للإدارة العامة المقارنة، تمثلت في أربع أطوار، ففي **الطور الأول** وجدت الدراسات التي قامت بوصف نظام الإدارة العامة في بلد واحد. مثل: كتاب الإدارة العامة في استراليا – كتاب الإدارة العامة في أيرلندا – تقرير عن الإدارة في لبنان أو عن التنظيم الحكومي في الهند. وفي **الطور الثاني** جاءت الدراسات التي تعالج أحد جوانب الإدارة في بلد ما أو أحد مؤسساتها الإدارية. مثل: دراسات البيروقراطية في مصر والفلبين وكندا وسويسرا ووظيفة الرياسة في الولايات المتحدة – الوظيفة العامة في فرنسا– تدريب العاملين في تركيا، ونظم دراسة الإدارة العامة في باكستان. وفي **الطور الثالث** اشتهرت الدراسات

التي تتناول أحد مقومات الإدارة أو أحد موضوعاتها في أكثر من دولة، مثل: دراسة نظم العاملين في دول أمريكا اللاتينية – دراسة البيروقراطية في بعض دول غرب أوروبا – دراسة القطاع العام في فرنسا وإيطاليا وبولندا– دراسة الإدارة القومية والمنظمات الدولية في أربع عشرة دولة، دراسات البنك الدولي وتقارير الأمم المتحدة. وفي **الطور الرابع** تم توجيه الأنظار الي دراسة أحد مقومات الإدارة في بلد أو أكثر مع ربطه بالعوامل والمؤثرات البيئية، مثال: دراسة رجز عن تأثير الاعتبارات الحضارية والاجتماعية والفكرية على الإدارة في الولايات المتحدة والفلبين وتايلاند (محمود، 43 – 46: 1997).

ج– تطور حركة الإدارة العامة المقارنة

بعد الحرب العالمية الثانية "تزايد عدد الكليات والجامعات التي تدرس مساقات في هذا الحقل، والتي تجعل الدراسات المقارنة موضوعاً للدراسات العليا، وقد تحقق اعتراف كثير من الجمعيات العلمية المتخصصة بموضوع الإدارة المقارنة كموضوع متخصص، وتجلي ذلك من خلال تشكيل الجمعية الأمريكية للعلوم السياسية للجنة خاصة بالإدارة المقارنة، وبعدها تأليف جماعة الإدارة المقارنة في سنة 1960 كفرع من الجمعة الأمريكية للإدارة العامة، إذ تلقت هذه الجماعة، تأييداً كبيراً من مؤسسة فورد ساهم في تطورها ونموها، وقامت هذه الجماعة تحت إشراف الاستاذ فرد رجز بدراسات وبرامج دراسية شاملة مثل عقد الندوات العلمية، والمشاريع التعليمية التجريبية وقامت بإدارة حلقات البحث في الاجتماعات المتخصصة، وتنظيم المؤتمرات، وتملس الطرق الكفيلة بتأمين وزيادة الموارد المتاحة والتسهيلات اللازم للأبحاث الميدانية، وقد تبلورت هذه النتائج فيما تم نشره حول موضوع الإدارة المقارنة التي وصلت إلى حجم المجلدات. والتي أدت رغم قصر الفترة الزمنية لها إلى محاولات عدة لإعادة التحليل ومراجعة ما كتب حول الموضوع في أوائل الستينات (هيدي، 17). وقد أكد رجز على ثلاثة تطورات مرت بها الدراسات المقارنة:

التطور الأول: الانتقال من الاتجاه الوصفي Normative إلى الاتجاه التجريبي Emperical

التطور الثاني: الانتقال من دراسة الحالات الفردية Idiographic إلى الاتجاه الذي يسعى للوصول لعموميات Nomothetic (ولقد ميز رجز بين أسلوبين: الأول: دراسة أوجه الشبه والاختلاف في الهياكل التنظيمية أو ما يطلق عليه Homological، والثاني الذي يتناول أحد مقومات هذه الهياكل ويطلق عليه Analogical)

التطور الثالث: الانتقال من الدراسات غير الأيكولوجية إلى الدراسات الإيكولوجية (محمود، 51 – 52: 1997).

سابعًا– مشكلات وصعوبات دراسة الإدارة العامة المقارنة

تتخذ المقارنة التحليلية أكثر من شكل أو مستوي، فهي إما أن تكون "مقارنة الوحدة أو الظاهرة في مرحلتين تاريخيتين مختلفتين في تطورها في مجتمع معين. أو تكون مقارنة ظاهرة أو الوحدة عبر المكان أي في دولتين أو أكثر، وينبغي الإشارة هنا إلى أن القيام ببحوث مقارنة حول ظاهرة أو أكثر في مجتمعات عديدة أمر ضروري لبناء نظرية احتمالية أي الوصول إلى تعميمات أكثر صدقا" (أفندي، 135: 2012). وتخضع المنهاجية المقارنة لأربعة قواعد كالتالي:

- لا موضع للمقارنة بين أشياء متماثلة أو متناقضة تماماً، إذ نكون هنا أمام ما اصطلح على تسميته بالمقابلة وليس المقارنة، فالظواهر التي يراد إخضاعها للمنهاجية المقارنة لابد وأن تنطوي على نقط اختلاف ونقط التقاء.
- لا يصح إجراء مقارنات مصطنعة تعتمد على تشويه للظواهر أو الحالات محل المقارنة، فكلما بعدت هذه الظواهر أو الحالات عن بعضها البعض مكاناً وزمانا وسياقاً زادت احتمالات التشويه وعدم الدقة في استخلاص النتائج.
- ضرورة اعتماد المقارنة على إطار فكري يتضمن عدداً من المفاهيم المترابطة التي يمكن تطبيقها على الحالات موضوع المقارنة، بعبارة أخري لابد من الوضوح الفكري التام بالنسب للمتغيرات التي يود الباحث إخضاعها للتحليل المقارن.
- ضرورة خضوع الظواهر موضوع المقارنة لمنهج بحث واحد توخياً للدقة العلمية في إظهار جوانب الاتفاق والاختلاف (أفندي، 135: 2012).

وعلى الرغم من الأهمية الكبرى للدراسة المقارنة إلا أن وجود جملة من الصعوبات في دراسة الإدارة العامة المقارنة يمكن أن يحول دون نضجها المأمول، وهي كالتالي:

- العوامل الإيكولوجية: صعوبة فهم التقاليد والأحوال الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية في البلاد المختلفة.
- الأسلوب: مشكلات عدم التوصل إلى أسلوب علمي متفق عليه لإجراء الدراسات المقارنة يعتبر من أخطر المشكلات التي تواجه دراسة الإدارة العامة المقارنة.

- عدم موضوعية بعض الباحثين حين إجراء الدراسات التي تخص بلاده، ومحاولة إظهار الوضع في دولته على غير حقيقته.
- عدم توافر البيانات خاصة في الدول النامية (شكوك حول مصداقية نتائج الدراسات التي تعتمد على ندرة في المعلومات).
- تداخل المتغيرات وسرعة تفاعلها.
- عدم وضوح الرؤية والهدف.
- غياب المفاهيم التكاملية والنقاط المركزية من التحليل والبحوث المقارنة (محمود، 79 – 81: 1997).
- عدم دقة المصطلحات فلا يوجد بين الدارسين اتفاق حول معنى كثير من المفاهيم بما في ذلك المفاهيم الشائعة كالدولة والحكومة والديموقراطية والسلطة...الخ.
- مشكلة تحديد وحدة المقارنة.
- صعوبة بناء المؤشرات (أفندي، 136: 2012).

خاتمة

حاولت هذه الدراسة – قدر المستطاع – إلقاء بعض الضوء على المدخلين الإيكولوجي والمقارن، مع بعض العوامل البيئية المؤثرة في الإدارة العامة، وهي عوامل مترابطة ومتداخلة ومتصلة ومتشابكة تؤثر على الإدارة العامة وتتأثر بها. ومن ثم فقد اتضح أن الإدارة العامة في أي مجتمع ما هي إلا انعكاس للظروف والأوضاع والتقاليد والعادات والعوامل السياسية والاقتصادية والثقافية والحضارية والتاريخية والجغرافية والدولية والتكنولوجية وغيرها من العوامل. ومن الصعب أن تتنصل الإدارة بالتبعية من هذه العوامل المؤثرة. وبالتالي لا يمكن افتراض أن ما تحقق نتائج ايجابية في بلد ما يمكن أن يحقق ذات النتائج في بلاد أخري. وقد اكتسب علم الإدارة العامة روحاً علمية أكبر وخفف من التزامه بالطابع الوصفي المعياري السكوني الذي هيمن عليه لفترات وراح يهتم بعلاقته وتفاعلاته الحركية مع علوم الاجتماع والأنثربولوجيا. وقد كان لهذه الأفكار فضل السبق في تحفيز الدول النامية على دراسة البيئة المحيطة بها كبداية لتطوير الإدارة العامة بدون تقليد أو استيراد من الخارج.

وقد استفادت المنظمات الدولية من هذه الدراسات البيئية في فهم الأشكال والأنواع المختلفة للإدارة العامة في كل دولة، وكيف تتطور العملية الإدارية في المجتمع، والأسباب التي تؤدي إلى نجاح أو فشل نمط معين في دولة ما. وهذا ما ذكرته إدارة الشؤن الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة بقولها إن "المهمة الرئيسة المنوطة بالإدارة العامة تهيئة بيئة مواتية لتعزيز النمو الاقتصادي والتماسك الاجتماعي وحماية البيئة – وهي ركائز التنمية المستدامة الثلاثة، التي تجسدها الأهداف الإنمائية للألفية، فإن إحداث تحول في الإدارة العامة وإصلاحها هي خطوة إيجابية وضرورية من أجل التقدم نحو الأمام" (موقع الأمم المتحدة، إدارة الشؤن الاقتصادية والاجتماعية)

ومن ثم يمكننا القول إنه ليس هناك "نظام أمثل للحكومة أو الإدارة العامة. وأن أنظمة الإدارة العامة في المجتمعات المختلفة هي إفراز ونتاج للظروف البيئية التي نشأت ونمت فيها، وبالتالي فإنه من غير الممكن نقل نظام للإدارة العامة ناجح في مجتمع معين إلى مجتمع آخر يختلف عنه لتحقيق نفس النجاح في المجتمع الثاني" (الباز، 53).

المراجع

أولا: المراجع باللغة العربية

- الشرقاوي على، وسلطان محمد سعيد، (1993): الإدارة العامة، الإسكندرية، الدار الجامعية.
- الباز على، (ب.ت) أصول علم الإدارة العامة، الإسكندرية، دار الجامعات المصرية.
- أفندي عطية حسين، (2002): الإدارة العامة إطار نظري – مداخل للتطوير وقضايا هامة في الممارسة، القاهرة، المؤلف نفسه.
- _____، (2012): حقل الإدارة العامة: مسألة البناء النظري، القاهرة: المؤلف نفسه.
- النجار نبيل الحسيني، والمغربي عبد الحميد، (ب.ت): الإدارة العامة النظرية والتطبيق، المنصورة، دار الأصدقاء للطباعة.
- بن حبتور عبد العزيز صالح، (2000) **الإدارة العامة المقارنة**، عمان، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، ط1.
- حمدان جمال، (1984) شخصية مصر دراسة في عبقرية المكان، القاهرة، دار الهلال.
- دياب حسين عبد الفتاح، (1998) أسس الإدارة العامة: مدخل حديث، القاهرة، شركة البراء.
- درويش عبد الكريم، وتكلا ليلي، (1986): أصول الإدارة العامة، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية.
- رشاد عبد الغفار، (2004) مناهج البحث في علم السياسة، القاهرة، مكتب الآداب، ط1.
- رسلان نبيل، (1990) الإدارة العامة المقارنة: دراسة تحليلية لبعض القضايا النظرية والمنهجية، السعودية، جامعة الملك عبد العزيز، كلية الاقتصاد والإدارة، مجلة الاقتصاد والإدارة، العدد الأول.
- عارف نصر محمد، (1998) نظريات السياسة المقارنة ومنهجية دراسة النظم السياسية العربية: مقاربة إبستمولوجية، الولايات المتحدة الأمريكية، جامعة العلوم الإسلامية والاجتماعية، ط1.
- كايم إيميل دور، (1988) قواعد المنهج في علم الاجتماع، (ترجمة) د. محمود قاسم، د. السيد محمد بدوي، الإسكندرية، دار المعرفة الجامعية.
- هيدي فيريل، (ب.ت) ترجمة: محمد قاسم القريوتي، الإدارة العامة منظور مقارن، عمان، دار الفكر.

- محمود محمد فتحي، (1997) الإدارة العامة المقارنة، الرياض، جامعة الملك سعود، ط2.
- موقع الأمم المتحدة، إدارة الشؤن الاقتصادية والاجتماعية، إحداث تحول في الإدارة العامة لتحقيق التنمية المستدامة، متاح على الموقع، (الاطلاع: 10 – 11 – 2015).

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

- Dahl Robert A., (1947) the Science of Public Administration: Three Problems, Public Administration Review, Vol. 7, No. 1, winter.
- Fesler James W. and F. Kettl Donald, (1964) Area and Administration, Alabama, University of Alabama Press.
- Gaus Jone M., (1935) Regional Factors in National Planning and Development, National Recourses Committee, United States Government Printing Office, Washington.
- Gaus Jone M., (1947) Reflections on Public Administration, Alabama, University of Alabama Press.
- Welch Eric and Wong Wilson, (1998) Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations, Public Administration Review, Vol. 58, and No.1.