جامعة سطيف2

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

الإدارة العامة المقارنة

من إعداد الدكتور نعيم شلغوم – أستاذ محاضر قسم "أ"

السنة الجامعية 2026/2025

قائمة محاضرات مقياس الإدارة العامة المقارنة.

المحاضرة 01: الإدارة العامة المفهوم والتطور .

المحاضرة 02: العوامل المؤثرة في بنية ووظيفة الإدارة العامة .

المحاضرة 03 : تطور الإدارة العامة المقارنة .

المحاضرة 04: المنهج المقارن في دراسة الإدارة العامة.

المحاضرة 05: أسس ومحاور المقارنة في الإدارة العامة.

المحاضرة 06: مداخل الإدارة العامة المقارنة.

المحاضرة 07: الإدارة العامة في الفكر الإداري الأوروبي.

المحاضرة 08: الإدارة العامة في الفكر الإداري الأمريكي.

المحاضرة 09: تطور الإدارة العامة في البلدان المتقدمة .

المحاضرة 10: تطور الإدارة العامة في البلدان النامية.

المحاضرة 01: الإدارة العامة المفهوم والتطور

استخدمت كلمة الإدارة بصورة شائعة في القرن الثامن عشر و أوائل القرن التاسع عشر لتعني إدارة الشؤون العامة بشكل يتعدى كونه عفويا، وكما أن تحديد تواريخ وقوع الحوادث هو غالبا غير موثوق منه في الحوادث الدينية فكذلك تحديد تاريخ تطور الإدارة العامة ونشأتها، ومع أن معظم الكتب الأمريكية ترجع تطور تاريخ الإدارة العامة وظهور الإباء المؤسسين لعلم الإدارة إلى آواخر القرن التاسع عشر، فإن هناك من يدعي بأن مؤسسين آخرين لهذا المفهوم سبقوا تلك الفترة فعلى سبيل المثال يفضل "فنسنت أوستروم" إتباع المؤسسين الأوائل للدستور الأمريكي الذين (كما يدعي) طورا في الأقل النظرية الأولى للإدارة العامة "الديمقراطية" قبل قرن من تطلع "وودرو ويلسون" إلى تراث علم الشرطة الأوروبي القاري لتزويد أمريكا بعلم البيروقراطية الجديدة والطريقة نفسها يدعي "ليزلي هيوم" أن "جيريمي بنتام" طور نظرية متماسكة للإدارة في القطاع العام، وذلك قبل قرن من التأسيس المفترض لعلم الإدارة [1].

لقد وجدت الإدارة كنشاط عام أو كجزء من النشاط الحكومي منذ أن وجدت النظم السياسية لتعمل على تنفيذ اهداف وبرامج التي يقرها السياسيون، ولكنها كدراسة أو كموضوع في العلوم الاجتماعية أكثر حداثة من ذلك، ولكن لم تكن الدراسة المنظمة لشؤون الحكومة لم تبدأ إلا في حوالي القرن 18 مع ظهور المركانتيلية حيث أصبحت مجالا للاختصاص وشغلا شاغلا للعلماء الألمان في أوروبا الغربية اما في الولايات المتحدة فلم تأخذ دراسة الإدارة العامة مجراها الا في الجزء الأخير من القرن 19 م وعلى وجه التحديد بظهور مقالة وودرو ويلسون المشهورة في الإدارة العامة اذ تعتبر نقطة البداية في دراسة الإدارة فمنذ ذلك الوقت أصبحت الإدارة العامة اختصاصا معترفا به سواء باعتبارها جزءا من العلوم السياسية او حقلا مستقلا[2].

تعريف الإدارة العامة: هي الأداة التي يتم من خلالها تنفيذ السياسة العامة للدولة والمساهمة في صنعها، وتعرف أيضا بأنها تنظيم وإدارة القوى البشرية والمادية لتحقيق الأهداف الحكومية ومن ثم التحكم في الرأسمال المعرفي وتحقق الأهداف، وعموما فهي تعني نشاط الجماعات المتعاونة لتحقيق أهداف عامة

1- كريستوفر هود، الإدارة العامة الكلمة والحركة والعلم، دليل أكسفورد للإدارة العامة (تحرير إيوان فيرلي ولرنس إلين جونيو وكريستوفر بوليت)، ترجمة شحدة فارع، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة،2022، ص 23

2- فيريل هايدي، الإدارة العامة منظور مقارن، ترجمة محمد قاسم القريوتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979 ، ص 11.

مرسومة يعبر عنها بالسياسة العامة، وعلى هذا فإن الإدارة تستلزم لتحقيق أهدافها توفر عناصر جوهرية ثلاث هي : الإدارة بمعنى القادة أو المقررون، والإنسان والمال والتي يطلق عليها الخبراء بكلمة: M3 أي (Manpower)/ Money/' Management)[3].

وبمعنى آخر ينظر إلى الإدارة العامة على أنها "الجانب التنفيذي ي في عمل الحكومة، والوسائل التي يتم من خلالها تحقيق مقاصد الحكومة وأهدافها" وينظر إليها احيانا على أنها علم مماثل لعلم الهندسة أو الطب، لكونه يصمم الوسائل، ومن جانب آخر يرى البعض أن علم الإدارة العامة ينتمي، في جوهره، إلى العلوم السياسية من حيث دراسة صنع السياسات العامة وتنفيذها، ويرفض هذا الفريق في الوقت نفسه، فكرة أن الإدارة العامة هي المحول أو "همزة الوصل" لتحويل مدخلات العملية السياسية والسياسات العامة إلى مخرجات ونتائج[4]، وكما يعتبر ارنست باركر بأن الإدارة هي مجموعة من الأشخاص والوحدات يقومون بتوجيه الحكومة في تنفيذ الخدمات العامة العادية التي يجب أن تقدم يوميا إذا اردنا أن نؤدي الحقوق والواجبات وننفذ القانون على نحو صحيح[5].

من هنا تبرز أهمية وجود جهاز الإدارة العامة الذي يحتل أهمية خاصة نظرا لما يقوم به من أدوار حيوية في صنع السياسات العامة وتنفيذها، فهو يعتبر الأداة التنفيذية للحكومة لتطبيق سياساتها وتقديم الخدمات للمواطنين، ويسود الاعتقاد بأن نجاح الحكومة أ وفشلها يعتمد إلى حد بعيد على مدى كفاءة جهاز الإدارة العامة وفاعليته في تنفيذ تلك السياسات [6]، والإدارة العامة هي جزء من مفهوم أعم وأكبر هو الإدارة كعمل محدد القصد منه تحقيق هدف محدد، ومعظم المحاولات لتعريف الإدارة بشكل عام تركز على عنصر التعاون بين شخصين أو أكثر، وترى أنها (الإدارة) مجهودات إنسانية يقصد بها تحقيق الأهداف المقبولة

3- سنوسي خنيش، المداخل المقارنة في دراسة الإدارة العامة، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة الجلفة، المجلد02 ، العدد 02، ص ص271-272.

4- محمد علاء عبد المنعم، لا تنسوا القانون والسياسة : كيف يستفيد الباحثون العرب في مجال الإدارة العامة من الحدود المرنة للحقل في الخبرة الأمريكية، مجلة سياسات عربية ، العدد 42، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2020، ص 08.

5- لورنس إلين جونيو، الإدارة العامة تاريخ موجز، دليل أكسفورد للإدارة العامة (تحرير إيوان فيرلي ولرنس إلين جونيو وكريستوفر بوليت)، ترجمة شحدة فارع، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة،2022، ص59.

6- أحمد الماوري، إصلاح جهاز الإدارة العامة وتحديات إعادة بناء الدولة في اليمن ، مجلة حكامة ، العدد 04، المجلد 2، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ، الدوحة، 2022، ص36.

والمحددة، والإدارة العامة موجودة في المجال السياسي لذا يمكن تمييز الإدارة العامة عن إدارة الشركات وغيرها من الإدارات غير الحكومية بأنها تلك التي تهتم بتنفيذ القرارات السياسية التي يضعها السياسيون في أي نظام سياسي، وتجدر الإشارة هنا أدبيات الفكر الإداري التقليدية في الولايات المتحدة صنف الإدارة العامة وحسر تعريفها على إدارة شؤون الموظفين أي الممارسات والإجراءات الضرورية لحسن سير الوظائف المدنية المخولة للجهاز التنفيذي، لكن ما ملاحظ أن هذا التعريف كان مقبولا لأهداف تأكيد اتجاه الإدارة، ولكنه اصبح تعريفا ضيقا لا مبرر له مما أدى في السنوات الأخيرة على ضرورة توسيعه رغم انه لا يوجد اتفاقا على الحدود لمثل هذا التعريف[7].

ولعل أن معظم التعريفات التي تدور حول الإدارة العامة فإنها تعني "دراسة وممارسة تصميم وتنفيذ ترتيبات لتقديم الخدمات العامة وتصميم الحكومة التنفيذية"، بينما تعرف تقليديا الإدارة نفسها بانها عملية توجيه الجهد أو الموارد البشرية لتحقيق أهداف نرغب في تحقيقها، وكثيرا ما يلاحظ أن التنظيم –الرغبة في التنظيم– يتمتع بدرجة أهمية المال والموارد الأخرى نفسها اللازمة لتنفيذ شؤون الحرب والرفاه وغيرها من النشاط العام الآخر، إن لم نقل أكثر"[8] ، وهذا ما يجعل مفهوم الإدارة العامة يأخذ معنى مؤسسيا يخص مجموعة المؤسسات العامة الحكومية المعنية بتنفيذ السياسات العامة للحكومة والإشتراك في صنعها والعمل على تقديم الخدمات للمواطنين، كما أنه ينظم الشؤون اليومية للدولة بوحداتها المختلفة وتنقسم الأجهزة الإدارية المختصة بالخدمات العامة إلى أجهزة مركزية بينما تقع تلك الأجهزة المختصة بتقديم خدمات محددة في مناطق معينة من الدولة ضمن إطار الإدارة المحلية[9].

وعلى ضوء هذا يبدو أن تعريف الإدارة العامة انطلاقا من الدور الذي تلعبه والذي ينحسر في تنفيذ السياسة العامة (الفصل بين السياسة والإدارة) ووضع السياسات ومن خلال هذا عرفت الإدارة العامة بأنها: "عملية تنفيذ ووضع وتقييم وتعديل السياسة العامة"، وما يدل على هذا استعمال طريقة دراسة الحالات في تعليم الإدارة العامة كطريقة للتدليل على مدى العلاقة الوطيدة بين الموضوعين، لكن من دون خضوع الإدارة العامة للتسييس، وبهذا الخصوص هناك من يرى أنه هناك ارتباط الإدارة بالسياسة بالنظر إلى العلاقة الوطيدة الموجودة بين العمل السياسي والإدارة والمثير للجدل، حيث أكدت حركة الإدارة العامة الجديدة

---

7 – فيريل هايدي، المرجع نفسه، ص 12.

8–كريستوفر هود المرجع نفسه، ص26—28.

9– أحمد الماوري، المرجع نفسه، ص 36.

(New public management) على بطلان عملية الفصل بين السياسة والإدارة منتقدة في ذلك الرأي القائل بأن الإدارة العامة تقتصر دورها الاهتمام بالوسائل والأساليب، وبضرورة التزام الإداريين بالمعايير الأخلاقية واهتمامهم بمشاكل مجتمعهم [10].

وعلى ضوء هذا تبرز العلاقة بين تسيير الشؤون العامة (Public administration) والإدارة العامة (Public management) وبين الإدارة العامة و"الإدارياتية" (Manaragialism) (تطبيق أصول الإدارة العامة)، وبين الإدارة الحكومية (Government mangement) وبين الإدارة العامة والخاصة(private mangement)، وهنا نجد أن مسالة التمييز بين مدلولي كلمة عام (Public) وإدارة (mangement) واي كلمتين تلفظ بنبرة قوية أقوى من الأخرى، مع العلم أن هاتان الكلمتان مثيراتنا للجدل العقائدي الكنسي في أوروبا في القرنين 16 و17، من هنا يبدو من الأهمية بمكان التفريق بين مصطلحي الإدارة والتسيير وقد أجريت محاولات عدة للتمييز بين المصطلحين إبتداءا من فايول إلى أوكوين وأكدت معظم تلك المحاولات تقدم مصطلح على الآخر (إلى حد إيجاد فروق متحيزة بين مصطلح إدارة بصفته ذكوريا ومؤثرا وغير ديمقراطي ومصطلح تسيير بصفته أكثر شمولية ومتعدد المراكز من دون التوصل إلى إجماع في الرأي ، وعلى الرغم من هذا إلا أن هذا لا يعني وجود معنى عام للإدارة العامة التي تشتمل على البنى التنظيمية والممارسات الإدارية والقيم المؤسساتية التي بواسطها ينفذ الموظفون إرادة السلطة سواء كانت الأمير أم البرلمان أم المجتمع المدني [11] .

2- **تطور حقل الإدارة العامة:** طالما وُجدت الإدارة العامة، بوصفها جانبًا من جوانب النشاط الحكومي، منذ أن بدأت الأنظمة السياسية بالعمل وسعت لتحقيق أهداف البرامج التي وضعها صناع القرار السياسي. أما الإدارة العامة كمجال للدراسة المنهجية فهي أحدث عهدًا. وقد دوّن مستشارو الحكام والمعلقون على عمل الحكومة ملاحظاتهم بين الحين والآخر في مصادر متنوعة، مثل كتاب أرثاشاسترا لكاوتيلية في الهند القديمة، والكتاب المقدس، وكتاب السياسة لأرسطو، وكتاب الأمير لميكافيلي. ولكن لم يصبح علم الإدارة العامة، الذي يهتم بالإدارة المنهجية للشؤون الحكومية، تخصصًا للباحثين الألمان في أوروبا الغربية إلا في القرن الثامن عشر. أما في الولايات المتحدة، فلم يحدث مثل هذا التطور إلا في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، مع نشر مقال وودرو ويلسون الشهير عام ١٨٨٧، بعنوان "دراسة الإدارة"، والذي يُعتبر عمومًا

10- فيريل هايدي، المرجع نفسه، ص 12.

11- لورنس إلين جونيو ، المرجع نفسه، ص59.

نقطة البداية. منذ ذلك الحين، أصبحت الإدارة العامة مجالاً معترفاً به على نطاق واسع من الاهتمام المتخصص، سواء كمجال فرعي من العلوم السياسية أو كتخصص أكاديمي قائم بذاته[12] .

ويعود الاستعمال القديم لمصطلح الإدارة العامة في دراسات الدولة الذي كان سائدا في ألمانيا في أوسط القرن 19 والذي كان محبذا استعمال كلمة (administration) محبذا في عصر الديمقراطية وحكم القانون الدستوري وتطور الحكومات البرلمانية، كانت تعبر عن مفهوم التبعية للسلطة الدستورية والنشاط المؤسساتي الخاضع لحكم القانون بشكل افضل من العبارة اللاتينية القديمة شبه الميتة (ministrare)، وبذلك أصبحت عبارة تسيير الشؤون العامة (Public administration) شائعة في الدراسة الأكاديمية للحكومات التنفيذية في الدول الناطقة بالإنجليزية منذ أواخر القرن التاسع عشر، وأصبحت التسمية المعتمدة لمجلات عديدة أكاديمية وتخصصات دراسية لنيل الشهادات العلمية ومنظمات احترافية – أي في الأدوات التقليدية للمعرفة المؤسسية – التي بدأت تتطور منذ ذلك الوقت، وقد أصبحت عبارة الإدارة العامة كما كان الحال في تسيير الشؤون العامة التي سبقتها ممأسسة حيث أصبحت شائعة الاستخدام في أسماء الكليات والمعاهد والمجلات والكتب وعقدت من اجلها المؤتمرات، ولكن يبقى اكتساب هذا الميدان لصفات المأسسة التي حددها "صامويل هنتجتون" و"نيلسون بولسباي" من حيث التماسك والتعقيد التنظيمي والاستقلالية مزال مثيرا للجدل وينطبق ذلك على مفهوم تسيير الشؤون العامة[13].

ولعل أن تاريخ وتطور الإدارة العامة يمكن تتبعها من خلال الأقوال التالية:

1- تعود جذور دراسة الإدارة العامة الى أوائل ظهور الحكومة البيروقراطية والمبادئ الإدارية "الممارسات الإفضل" في الصين القديمة وفي أنظمة العصور الوسطى في الشرق والغرب.

2-تعود أصول الإدارة العامة في الدراسة والممارسة المنظمة للكاميرالية وعلوم الدولة التي بدأت في ألمانيا وأستراليا في لاقرنين السابع عشر والثامن عشر.

3- تعود جذور دراسة الإدارة العامة إلى الدراسة العلمية للدولة الإدارية العصرية في الولايات المتحدة ابتداء من أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين.

12- Ferrel Heady.- COMPARISON IN THE STUDY OF PUBLIC ADMINISTRATION .(RESEARCH IN PUBLIC POLICY ANALYSIS AND MANAGEMENT Series Editor: Lawrence R. Jones) JAI Press is an imprint of Elsevier .Oxford.First edition 2006.p68.

13- كريستوفر هود المرجع نفسه، ص26—28.

4- تعود أصول دراسة الإدارة العامة الحديثة إلى السبعينات من القرن العشرين: ففي الولايات المتحدة الأمريكية ظهرت تلك الدراسة في المناهج والبحوث كليات السياسة العامة، وفي أوروبا ظهرت في الإصلاحات الإدارية التي ترتكز على فاعلية والتي بدأت في بريطانيا ونيوزيلندا[14].

في سياق هذا التطور الذي عرفته الإدارة العامة شكل تطور القانون الإداري على المستويات كافة ويحدد البيئة المؤسساتية للإدارة العامة ويعرفها، وبصف النظر عن أنموذج القانون الإداري أو حتى القانون العام أو النظام المدني الذي كان معمولا به في بلد ما ، فإن الأنظمة الإدارية تتطور من خلال التغييرات في القانون الاجتهادي، ويرتبط هذا التطور بالتفاعل السياسي- للمطالبة بالحقوق وتحويل اللوم- بين السلطة السيدة (على سبيل المثل التشريعية) والوحدة الإدارية ، تاركين للمحاكم اتخاذ القرار حيث تكمن مسؤولية صنع السياسة في كل حالة[15].

ومن هذا المنظور يشار على الإدارة العامة على ميدان فكري ونشاط واسع إضافة الى فكر تطبيقي ونشاط يرتبط بالمؤسسات الحكومية والبرامج والنشاط على مستويات الحكومة كلها، وتشير الإدارة العامة إلى الناس وسلوكهم في مستويات تلك المؤسسات كلها بمن فيهم المديرون التنفيذيون والقادة المديرون والأعضاء ولمرؤوسون والموظفون كما تدل العبارة على البحث والنظرية المؤسساتية وعلم نفس المؤسسات وسلوكاتها[16]، ولذا يمكن القول أن الإدارة العامة بوصفها مجالا يحثيا ذا حدود صريحة، وإن كانت مختلفا عليها، وهي الأطول عمرا مقارنة بحقل السياسات العامة، حيث يوجد ما يشبه الاتفاق على إمكانية الحديث عن البدايات المعاصرة لدراسة الإدارة العامة في أواخر القرن التاسع عشر، خاصة مع صدور دراسة "**وودرو ويلسون**" (Wilson Woodrow 1856 1924) الشهيرة عام 1887 التي دعا فيها إلى الفصل بين السياسة والإدارة، وإنشاء حقل علمي مستقل لدراسة الإدارة العامة باعتبارها فرعا لحقل إدارة الأعمال في مجال عمل أجهزة الدولة بينما يرجعها آخرون إلى النصف الأول من القرن الثامن عشر في بروسيا، وقد انصب حقل الإدارة العامة على دراسة عمل منظمات الجهاز الإداري للدولة من أجهزة حكومية ومصالح ووحدات محلية

14- لورنس لين جونيور ، المرجع نفسه، ص ص 57-58.

15- أنتوني بيرتلي، القانون والإدارة العامة ، دليل أكسفورد للإدارة العامة (تحرير إيوان فيرلي ولرنس إلين جونيو وكريستوفر بوليت)، ترجمة شحدة فارع، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة،2022، ص 246.

16- هال ريني و يونغ هان شون ، مقارنة الإدارة العامة والإدارة الخاصة ، دليل أكسفورد للإدارة العامة (تحرير إيوان فيرلي ولرنس إلين جونيو وكريستوفر بوليت)، ترجمة شحدة فارع، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة،2022، ص129

... إلخ، بهدف التطبيق الكفء والفعال للسياسات العامة ومن ثم تكون السياسات العامة من اختصاص الحكومة في حين يقتصر دور الجهاز الإداري على "تنفيذ الأهداف العامة عن طريق اختيار أنسب الوسائل وتقديم التوصيات والمقترحات المتعلقة برفع كفاءة الأهداف، تعكس هذه النظرة رؤية كلاسيكية ذاتها "لدراسة الإدارة العامة تقوم على الفصل بين السياسة والإدارة وفق المدرسة الأرثوذكسية(Administration Public Orthodox) التي سادت منذ نهاية القرن التاسع عشر وحتى منتصف القرن العشرين[17].

في هذا الصدد لا يمكن تجاهل دور البيروقراطية التي لعبت دورا محوريا في تطور الإدارة العامة، حيث كانت البيروقراطيات تصنع في بوتقة السياسة والقرار في إيجاد هكذا هيكليات واستمراراها سواء أكان مقصودا أم غير مقصود يتخذه رجال السياسة المشاركين في عملية الحكم، وهذا بافتراض أن الحكم الديمقراطي الحديث يتطلب جهازا بيروقراطيا مساعدا لأن البيروقراطية الفعالة الكفؤة فحسب هي وحدها القادرة على توليد الطاقة الفائضة لاستيعاب تكاليف العمليات والقرارات التي تشتمل عليها الديمقراطية، فمن غير الممكن أن تستطيع الأمة غير القادرة على إطعام مواطنيها وتعليمهم أن تدعم ديمقراطية فاعلة وتظهر هذه الضرورة الفاعلة عمليا بأشكال متعددة[18] .

وفي إطار التطورات التي عرفها حقل الإدارة العامة والتي تبرز جليا في وجود نقاط للاتفاق على القضايا الأساسية التي تهتم بها الدراسات الإدارية ومن هذه القضايا التي تتطلب التعرف عليها بدراستها هي كما يلي:

1- خصائص الإداريين الحكوميين وسلوكهم أي دوافع وسلوك لمشتركين في العملية الإدارية الذين يتخذون من العمل الحكومي مهنة .

2- الترتيبات التنظيمية لسلوك الإدارة المعقدة الكبير الحجم في المجال الحكومي، والتنظيم كضرورة من ضرورات مقتضيات العمل .

17- محمد علاء عبد المنعم، أبحاث الإدارة العامة وعلاقتها بالسياسات العامة في الوطن العربي: رؤية نقدية، مجلة سياسات عربية ، العدد 42، 202، ص 08.

18- كينيث ماير وغريغوري تشارلز هيل، البيروقراطية في القرن الحادي والعشرين، دليل أكسفورد للإدارة العامة (تحرير إيوان فيرلي ولرنس إلين جونيو وكريستوفر بوليت)، ترجمة شحدة فارع، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة،2022 ، ص 100

3- بيئة أو إيكولوجية الإدارة.

4- العلاقة بين النظام الإداري والنظام السياسي ولا سيما النظام الإداري الحكومي كجزء من النظام السياسي، من حيث علاقتهما معا بالمجتمع.

ولعل أن هذا المزيج من الاهتمامات والقضايا الذي يبدأ من الخاص إلى العام يزودنا بإطار أساسي لتحليل الأنظمة الإدارية للبلدان المتخلفة ولإجراء المقارنة بينهما[19] .

المحاضرة 02: العوامل المؤثرة في بنية ووظيفة الإدارة العامة.

مادام أن الإدارة العامة تشتغل في بيئة سياسية واقتصادية واجتماعية معقدة علاوة على تنامي تأثير التطور التكنولوجي، وكل هذه العوامل كلها تؤثر على بنية التنظيمية للإدارة العامة ووظائفها وتعكس بصورة جلية كيفية تفاعلها مع هذه العوامل التي تلعب دورا إيجابيا أو سلبيا سواء على مستوى تنظيم للإدارة العامة وعلى مستوى مهامها ، وإذا كانت الإعتبارات البيئية تساعد في دراسة النظام الإداري في بلد واحد فهي ولاشك ذات أهمية مضاعفة في الدراسات المقارنة كما اعترف "فريد ريجز" وغيره من الرواد الأوائل في هذا الحقل، وهنا شدد "أرورا" على ان الدراسات الإدارية للدول المختلفة يجب ان تركز على التفاعلات بين أي نظام إداري والبيئة الخارجية و أن تدرس ديناميكيات التغيرات الإدارية والاجتماعية في البيئة التي تجرى فيها التفاعلات[20] .

فالإدارة العامة لا تعمل في فراغ ولكن داخل بيئة تحكمها عوامل تشكلت نتيجة احداث ومؤثرات داخلية وخارجية ، تكونت عبر فترات تاريخية طويلة إذ يصعب تفسير النشاط الإداري وتقييم أدائه ما لم تتم دراسة

19- فيريل هايدي، المرجع نفسه، ص ص 12 -13.

20- فيريل هايدي ، المرجع نفسه، ص 51.

مختلف العوامل البيئية الحاكمة والمتحكمة فيه، فكلما انسجم النظام الاداري مع البيئة المحيطة به وسايرها وتكيف معها كلما كان أدائه جيد وفعاليته أكبر [21].

1- **تأثير العوامل السياسية:** من المعروف أن قيم وفلسفة الإدارة في أي مجتمع تتبلور على مر السنين من خلال التجارب الإدارة وتعاملها مع العوامل المختلفة ذات العلاقة المباشرة وغير المباشرة بهذه الأجهزة الإدارية، فمن البديهي والواضح أن طبيعة السلطة في المجتمع تعتبر من العوامل المباشرة التي تؤثر ومن ثم تكون وتبلور قيم فلسفة الإدارة ومؤسسات وأجهزة التنمية في المجتمعات المختلفة، وذلك لوجود علاقة قوية بين مؤسسات السياسية المتخذة للقرار في المجتمع وبين أجهزة إعداد وتنفيذ القرار في هذا المجتمع، الامر الذي يفرض علينا التعرض لطبيعة السلطة السياسية وعلاقة الإدارة ومؤسسات التنمية مع هذه السلطة [22].

ويؤثر المحيط السياسي على المنظمة الإدارية سواء في المجال الداخلي نتيجة الأوضاع التي يفرضها التنظيم السياسي ويؤثر على المطالب والاتجاهات والآراء المختلفة داخل المجتمع، أو المجال الخارجي من حيث فرض القيود أو تسهيل استيراد مستلزمات الإنتاج أو تحديد أسواق التصدير، وعلى هذا الساس يتعين على المديرين في المنظمات الادارية المختلفة التكيف مع التنظيم السياسي القائم والتفاعل معه بما يحقق لهذه المنظمات البقاء والنمو والاستقرار،وعلاوة على هذا يؤثر شكل الدولة وطبيعة الحكم على الادارة العامة وعلى ماكنة الخدمة العامة منها، كما أن مدى وجود الاستقرار الإداري في الدولة يتأثر بمدى وجود استقرار سياسي فيها حيث تؤثر حالة عدم الاستقرار و ما يحدث خلالها من اضطرابات في مناخ العمل الإداري وتتفاقم مشكلاتها ويتراجع مستوى الأداء الحكومي، كما يؤثر الإستقرار السياسي في فاعلية الإدارة العامة[23].

ويبرز الأثر الجلي للعوامل السياسية في سيطرة السلطات السياسية الخارجية بإخضاع المديرين في القطاع العام لقيود مفصلة ورسمية ولقيود قانونية نتيجة لإشراف الجهات التشريعية والتنفيذية ومؤسسات الرقابة والمحاكم، وعلاوة على هذا هناك تأثيرات سياسية خارجية أكثر تنوعا واشد قوة على اتخاذ القرارات (التفاوض السياسي والتآمر، الرأي العام، مجموعات المصالح ، العميل، الضغوط الدستورية)، وفي هذا الصدد يحتاج

21- عبد الحميد عبد الفتاح المغربي ، الإدارة العامة بين النظرية و التطبيق ، دار منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص140

22- محمد فخري الراوي ، نظرة في البعد السياسي للتجربة الإدارية في الوطن العربي، (الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي ، تحرير الدكتور محمد ناصر الصائغ) ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان، 1986 ، ص65.

23- نعمة عباس وصلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة منظور معاصر، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع ، 2009 ، ص120

الموظفون الإداريون الى دعم سياسي أكبر من مجموعات العملاء والدوائر الانتخابية والسلطات الرسمية للحصول على مخصصات العمل وصلاحيات العمل [24].

وعلى المستوى التنظيمي والهيكلة السياسية للدولة التي يبرز أثرها جليا في الاختلافات في الطريقة التي ترتبط فيها الوزرات الرئيسية والوحدات التنظيمية الأخرى بالقيادة السياسية أهمية واضحة ومن هذه الاختلافات الترتيبات الموحدة والترتيبات الفيدرالية لتوزيع السلطات الحكومية توزيعا جغرافيا، والنظم الرئاسية والبرلمانية لتنظيم العلاقات التشريعية والتنفيذية ونظام الحزب الواحد، والحزبين والأحزاب المتعددة في الأنظمة السياسية الحزبية، والإجراءات المختلفة لضمان تمثيل جماعات المصالح في عمل الإدارة ، فلكل هذه الاختيارات فيم ستعلق بتركيب وسلوك الإدارة الحكومية أثار واضحة على البيروقراطية[25] .

2- **تأثير العوامل الاجتماعية:** يظهر تأثير العوامل الاجتماعية على بنية ووظائف الإدارة العامة في طابعها التقليدي والتي تقوم بدور إجتماعي من خلال إدخال بعض النظم والأساليب والمفاهيم الحديثة التي قد تدخل المجتمع من خلال تحديث وتطوير بعض قطاعات الدولة كالتعليم والجيش، وهنا نجد العديد من الدول النامية لا تزال إداراتها تتاثر بالعوامل الاجتماعي كتأثير القبيلة والجهة وبعض القيم والتقاليد الإجتماعية على عمل الإدارة، والتي جعلت الإدارة البيروقراطية تؤدي ذات بنية هجينة تجمع بين التقليد والحداثة ورسخت لممارسات تمس بقاعدة حكم القانون وهذا ما سمح بإنتشار ظواهر المحاباة والولاء السلبي أثر ذلك سلبا في العمل الإداري، وهذا ما نلاحظه جليا في تجارب العمل والإصلاح الإداري في الدول العربية.

وفي هذا الصدد تحاول الدراسات السوسيوثقافية للإدارة العامة استكشاف أهم متغيرات البيئة الاجتماعية والثقافية المؤثرة على الأداء الوظيفي للإدارة العامة، التي لا تنشأ وتنمو في فراغ بل هي كائن لا ينعزل عن المجتمع الذي توجد فيه الذي يؤثر في الإدارة العامة وتؤثر فيه ، ولهذ نجد العديد من الأدبيات اهتمت بدراسة ابعاد البيئة الاجتماعية والتي تشمل الابعاد والعادات والتقاليد والنظم الاجتماعية والقيم السائدة في المجتمع ...إلخ وهي بمثابة قاعدة فكرية تحدد على أساسها سمات المجتمع وتعالج مشكلاته وقضاياه كما تسن بموجبه قوانين تقم الإدارة العامة بتطبيقها[26].

---

[24] - هال ريني و يونغ هان شون ، مقارنة بين الإدارة العامة والخاصة ، دليل أكسفورد للإدارة العامة (تحرير إيوان فيرلي ولرنس إلين جونيو وكريستوفر بوليت)، ترجمة شحدة فارع، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة،2022 ، ص ص 162-163.

25- فيريل هايدي، المرجع نفسه، ص 51.

[26]- كشرود شهيناز، تأثير ابيئة الاجتماعية والثقافية على الأداء الوظيفي للإدارة العامة الجزائرية ، أطروحة الدكتوراه، جامعة باتنة1، 2022، ص 16.

وفي هذا الصدد نجد المتتبع لتطور الإدارة العامة في البلدان العربية من الناحية الثقافية والتنظيمية كانت نتاج تفاوت الخلفية البيئية لهذه البلدان التي أدت على سيطرة أنماط معينة من النشاط الاقتصادي والاجتماعي فيها، واهم هذه الأنماط نجد : النمط البدوي والنمط الريفي والنمط الحضري، ويضاف إلى هذان مؤثران آخران مهمان أولهما تاثير "البحر" على بعض المجتمعات الأخرى مؤديا الى خلق بيئة من الصيادين والتجار تميل الى الانفتاح على الخارج ، وثانيهما تأثير "الجبل" على بعض المجتمعات الأخرى مؤديا الى خلق مجتمعات تقاوم الاندماج في المركز وتسعى إلى تأكيد استقلاليتها الاقتصادية والثقافية، ومن لمفهوم بطبيعة الحال أن هذه النماط تعميمية تبسيطية وان المجتمع المعين من الممكن بل ومن المعتاد ان يعم بداخله أكث من نمط ولكن بنسب متفاوتة وهذه النماط الاجتماعية والإقتصادية قد أدت إلى تطور أنماط متميزة لمؤسسة" الدولة" في البلدان العربية وهي ذات أشكال مختلفة(الدولة المركزية، الدولة القبلية، الدولة الفسيفسائية ، دولة المخزن في المغرب العربي...)[27].

ومن بين الأبعاد الاجتماعية المؤثرة أيضا على أداء الإدارة العامة نجد التنظيمات الاجتماعية التي تمثل الركيزة أساسية داخل المجتمع تلعب دورا أساسيا في إعادة ترتيب الافراد في سلم التدرج الاجتماعي/ المهني للمجتمع فضلا عن الدور المباشر في تشكيل حياة الافراد وعلاقاتهم داخل المجتمع من جراء التنشئة التنظيمية والسلوك طبقا لقواعد ولوائح رسمية، بالإضافة إلى تحديد مستوى العلاقات بين الإفراد عبر التسلسل الهرمي للسلطة داخل التنظيمات الرسمية[28]. وعلى الرغم من التأثير الكبير للبنى والقيم الاجتماعية والتي تجعل الإدارة العامة وليدة بيئتها ومعبرة على خصوصياتها الثقافية والإجتماعية، إلا أن الإستعمار الأوربي لعب دور كبير في توطين إدارة عامة ذات طابع أوروبي في الدول العربية المستعمرة والتي جعلها بعد الاستقلال تتجه نحو توطين وتبيئة هذه الإدارة وفق الخبرة الأجنبية في محاولة منها إعادة تنظيم وتطوير الجهاز الإداري للدولة الوليدة ، ومن مظاهر هذا التأثر بالنموذج الإداري الأوروبي بالتركيز على لجنب القانوني المكتوب مع الميل على إصدار الكثير من القوانين ، وهو الأمر الذي يزيد من إحتمالات التداخل والتناقض بينها، ويجعل محاولة تفسير انطباق القوانين مهمة رئيسية للموظف العام، ومن مظاهر ذلك أيضا بتبني النموذج المركزي البيروقراطي المركزي القائم على تنميط التنظيمات والإجراءات ومباشرة العلمية

---

[27]- نزيه الأيوبي، أنماط وتوجهات الادارة العامة في الوطن العربي، ، (الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي ، تحرير الدكتور محمد ناصر الصائغ) ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان، 1986، ص ص 44-45.

28- كشرود شهيناز، المرجع نفسه، ص 16.

الإدارية في صورة آلية متكررة بصرف النظر عن تعدد وتنوع المهام المطلوب إنجازها أو الجماهير المطلوب خدمتها [29] .

3- تأثير العوامل الاقتصادية: تلعب العوامل الاقتصادية دورا مؤثرا على نشاط الإدارة العامة فالبنية الاقتصادية للدولة والاهمية النسبية المعطاة لقطاع معين (زراعي، صناعي ، خدماتي) تنعكس على نوع الإدارة وحجمها ، طبيعة أنظمتها، فالمجتمع الصناعي يختلف في متطلباته عن المجتمع الزراعي سواء من حيث الحاجة للأيدي العاملة وحجم القدرات ونوع الخدمات وكذلك في مستوى التدخل واحتياجات الأفراد ، وأيا كانت نسبة الأهمية تلك فإن توسع وظائف الدولة لحديثة في مجال الخدمات العامة فضلا عن الوظائف التقليدية التي تؤديها نجم عنه إلتزامات مالية كبيرة ويرتبط ذلك بمستوى النمو الاقتصادي للدولة[30]، وفي هذا السياق إتخذ الكثير من علماء السياسة والإقتصاد موقفا متناقضا من مسألة التمييز بين القطاع العام والخاص ، فقد أشار عدد من علماء الاقتصاد والسياسة والإدارة الى الخصائص المميزة للمؤسسات الحكومية وقاموا بوضعها في نظريات حول البيروقراطيات العامة، وأشار بعض علماء الاقتصاد على سبيل المثال إلى أن معظم المؤسسات الحكومية لا تبيع منتجاتها في أسواق اقتصادية واكد هؤلاء الاقتصاديون أن هذه الميزة وغيرها تجعل هذه المؤسسات مختلفة جدا عن الشركات الخاصة في أبعاد كثيرة أساسية[31]،

من هنا يبدو أن للبيئة الاقتصادية أثر كبير على بناء وأداء الإدارة العامة حيث نجد تركيب الهيكل الاقتصادي للدولة، والذي من خلاله تتفاوت المجتمعات من حيث القطاعات الاقتصادية التي تضمها، والأهمية النسبية لكل قطاع فقد يكون القطاع الزراعي هو لأهم في احد المجتمعات وفي مجتمع آخر قد يحتل القطاع الصناعي أهمية أكبر وعلاوة على السلوكيات الاجتماعية المرتبطة بكل قطاع ،. فإن الأهمية النسبية المعطاة لقطاع معين لابدأن تنعكس على الجهاز الإداري الحكومي، ومن ثم اتجاهات الإدارة العامة في هذ المجتمع تمتاز الإدارة العامة في المجتمعات الصناعية بكونها أجهزة بيروقراطية ضخمة كما تضم عوامل التخصص والمهارة ، التدريب المستمر على نطاق واسع وتوافر القيادة الإدارية وعناصر المبادرة، وضع الكفاءة الوظيفية في مواقعها الصحيحة والترقية تتم على أساس الكفاءة وتحقيق التنافس بين الموظفين من أجل زيادة الإنتاج الوظيفي، بالإضافة إلى هذا أن الموظفون ليسوا رجال سلطة وحكم، وإنما في موقع

---

[29]- نزيه الأيوبي، المرجع نفسه، ص 53.

30- نعمة عباس الخفاجي وصلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة منظور معاصرة، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان (الأردن) ، 2009، 119.

31- هال ريني و يونغ هان شون ، المرجع نفسه، ص 133

الخدمة العامة فهم "خادمون" وليسوا أصحاب سلطة، أما في المجتمعات الزراعية فإن الجهاز البيروقراطي بها بسيط عكس المجتمعات الصناعية لا يتضمن عناصر وعوامل التخصص كما أن عملية الاختيار للخدمة المدنية لا تتم على أساس الكفاءة وفق أسس موضوعية تحمكم معايير الكفاءة، بل في الغالب ما تتم الاختيار على أساس البواعث الشخصية والقبلية والإقليمية، كما أنه يتسم بعدم وجود كفاءات قادرة يتمثل فيها عنصر القيادات الإدارية كما أنه لا يطبق مبدأ وضع الكفاءات الإدارية في موقعها السليم هذا مع فرض وجودها[32].

وهنا اكد دال وليندبلوم الفرق بين الأسواق الاقتصادية والسلطة الحكومية(التي سمياها بوليارشية أو متعددة القادة) تمثل بديلا للتنظيم نشاط الدولة الاجتماعي والإقتصادي،

المحاضرة 03 : تطور حقل الإدارة العامة المقارنة

1- **معنى الإدارة العامة المقارنة:** هي دراسة نظام الإدارة العامة من منظور مقارن وفي سياقات عابرة للحدود الوطنية والثقافات تطورت على مر السنين وحافظت على هويتها الخاصة، وتركز على دراسة وتحليل هياكل وعمليات وسلوك وأدوار وتأثير نظم الإدارة العامة على المستوى الدولي، فهي تدرس أوجه التشابه والاختلاف بين أنظمة الإدارة العامة في مختلف الدول والمناطق ومصادر التنوع فيما بينها، ومن هذا المنظور، تنظر أيضًا إلى البيئة الخارجية لأنظمة الإدارة العامة والتفاعل بينهما.

وبهذا المعنى تحمل الإدارة العامة المقارنة عنوان منهجي يهتم بدراسة آليات عمل الحكومة (الإدارة العامة) في سياقات اجتماعية واقتصادية وثقافية مختلفة. وتغطي الإدارة المقارنة طيفًا واسعًا من الأنشطة والعمليات الإدارية، ويركز الباحثون الذين يستخدمون المنهج المقارن على مجموعة متنوعة من القضايا الإدارية بما في ذلك صنع السياسات العامة وتنفيذها في كل من البلدان المتقدمة والنامية، وتسعى الإدارة المقارنة إلى تعزيز فهمنا لعمليات الإدارة العامة الأوسع نطاقًا من خلال محاولة توسيع القاعدة المعرفية الإمبريقية لهذا

32- محمد فتحي محمود، الإدارة العامة المقارنة، مطابع جامعة الملك سعود، الرياض، 1999، ص 112.

المجال بإلقاء نظرة فاحصة على العمليات الإدارية في جميع السياقات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية والتي تسمح لنا بالحصول على رؤية أكثر شمولية لهذا المجال الأوسع والمتشعب.

2- عوامل تطور الإدارة العامة المقارنة: طالما شكلت مقارنة الأنظمة السياسية المختلفة هاجسًا رئيسيًا للمفكرين السياسيين منذ عهد أرسطو. وفي العصر الحديث، نُشر عدد كبير من الدراسات حول مقارنة الدساتير والحكومات. مع ذلك، نادرًا ما تناول الباحثون مقارنة الأنظمة الإدارية. فعند مقارنة الأنظمة السياسية، يُشار بوضوح إلى أنظمتها الإدارية العاملة ضمنها، لكن هذه الدراسات تبقى سطحية. وقد اقتصرت الدراسات التقليدية المقارنة للحكومات والإدارة على القوى العظمى، كالولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا وألمانيا والاتحاد السوفيتي وإيطاليا. وكان هذا قيدًا على الدراسات التقليدية. إضافةً إلى ذلك، ركز التحليل التقليدي بشكل أساسي على تنظيم المؤسسات الحكومية، مع إيلاء اهتمام ضئيل للجوانب السلوكية أو الديناميكية للأنظمة الحكومية. كما أن معظم الدراسات كانت وصفية وليست تحليلية أو تفسيرية أو موجهة نحو حل المشكلات. علاوة على ذلك، لم تأخذ هذه الدراسات في الحسبان التفاعل بين الأنظمة الحكومية وبيئتها. ويطلق "فريد ريجز" على هذه الدراسات اسم "حكومات الدول الأجنبية" بدلًا من "الحكومات المقارنة"[33].

يركز علم الإدارة العامة المقارن كفرع من فروع الإدارة العامة على التحليل المقارن للهياكل والوظائف والعمليات والمؤسسات الإدارية. والمقارنة ليست ظاهرة جديدة، فقد عرفنا أن الفلاسفة الأوائل والمؤلفات الأكاديمية استخدموا التحليلات المقارنة. وفي بداياته كتخصص أكاديمي، استفاد رواد دراسة الإدارة العامة الأمريكية، بمن فيهم دبليو. ويلسون وإف. جودناو، استفادةً كاملةً من المنظور الذي وفرته الدراسات الأوروبية[34]، وباعتباره أيضا مجالًا متخصصًا يركز التحليل المقارن في حقل الإدارة العامة على العمليات والمؤسسات الإدارية، لذلك لا يمكن حصر المقارنة في حدث أو دولة واحدة، فما نعرفه هو أن الدراسات المبكرة في هذا المجال استندت إلى معارف ووجهات نظر ذات أصول عابرة للحدود، فعلى سبيل المثال

[33] - for more see on :https://egyankosh.ac.in/bitstream/123456789/78051/3/Unit-1.pdf -

[34] - Murat Önder, Israel Nyaburi Nyadera, and Md. Nazmul Islam-Introduction : Comparative Public Administration. (The Palgrave Handbook of Comparative Public Administration (Concepts and Cases). company Springer Nature Singapore Pte Ltd. 2022. P29.

يذكرنا فيريل هيدي بأن رواد دراسة الإدارة العامة الأمريكية، بمن فيهم وودرو ويلسون وفرانك غودناو، استفادوا استفادة كاملة من المناهج التي وفرتها الدراسات الأوروبية[35].

من المهم التنويه إلى أنه قبل الحرب العالمية الثانية، لم تكن هناك دول "نامية" بالمعنى المتعارف عليه فقد كانت معظمها مستعمرات للقوى الغربية، ولذا لم يكن هناك اهتمام يُذكر بدراسة هياكلها الحكومية كان الاهتمام بالإدارة المقارنة هامشيا في الفترة التي سبقت الحرب العالمية الثانية مع وجود بعض الاستثناءات الجديرة بالاهتمام فقد اقترح "وودرو ويلسون"، في مقالته الرائدة "دراسة الإدارة" المنشورة في مجلة العلوم السياسية الفصلية (1887)، أن تستفيد الولايات المتحدة من أنماط الأنظمة الإدارية الأوروبية دون أن تتبنى أنظمتها السياسية الملكية المركزية كان هذا توجهًا مقارنا واضحا، حتى ل. د. وايت الذي نشر أول كتاب في الإدارة العامة بعنوان "مقدمة في دراسة الإدارة العامة" عام 1926، كان مهتما بوضع مبادئ إدارية توفر توجيهات للعمل في الإدارة العامة في روسيا وبريطانيا العظمى والعراق والولايات المتحدة.

وقد استلهمت الدراسات السابقة والحديثة بشكل كبير من النماذج الأمريكية وكان البحث المستمر عن الكفاءة ونظريات الإدارة العامة بعد ستينيات القرن الماضي وبالتزامن مع ظهور اتجاهات جديدة في الإدارة العامة المتأثرة بالعديد من المدارس التي تأثرت بالإدارة شكلت دافعًا أساسيًا لتسريع البحث المقارن. ولا يمكن إغفال تأثير مجموعة الإدارة المقارنة (CAG) التي رعتها مؤسسة فورد التي كان هدفها الرئيسي لمجموعة الإدارة المقارنة صياغة نظرية مقارنة شاملة للإدارة العامة وبفضل التمويل السخي المبكر الذي تلقاه من مؤسسة فورد، والذي بلغ حوالي نصف مليون دولار قاد فريد ريغز العديد من الأعمال الميدانية، والبرامج البحثية، والندوات، ومشاريع البحث التجريبي[36]. ومن هنا كان الجهد الحقيقي والفعال في التحليل المقارن للإدارة العامة لم يبدأ إلا بعد نهاية الحرب العالمية الثانية إذ أكتسبت الدراسات المقارنة دفعة قوية بفضل حماس بعض المتخصصين –في هذا الحقل –الذين تعرضوا للنقد بنفس القدر الذي استحقوا فيه المديح [37].

---

[35] -ERIC E. OTENYO, NANCY S. LIND. COMPARATIVE PUBLIC ADMINISTRATION : THE ESSENTIAL READINGS. JAI Press is an imprint of Elsevier. Oxford OX5 1GB, UK First edition 2006.p22

[36] -Murat Önder, Israel Nyaburi Nyadera, and Md. Nazmul Islam.op cit p30.

[37]– فيريل هايدي، المرجع نفسه، ص 17.

وقد حفز هذا الاهتمام الواسع بالإدارة العامة المقارنة التقليدية الدراسات والتوجهات المتقدمة اللاحقة، والتي كانت نتاج عوامل ساهمت في تطور الإدارة العامة المقارنة المعاصرة، فقد كانت العوامل المسؤولة عن هذا التطور الكبير الذي شهدته الإدارة العامة المقارنة كثيرة يمكن حسرها فيما يلي:

1-**الخبرة وتجربة الحرب العالمية الثانية:** أتيحت الفرصة لعدد من الباحثين في الدول الغربية، ولا سيما الولايات المتحدة، لشغل مناصب إدارية في بعض الدول غير الغربية خلال الحرب، وقد وفرت تجربتهم رؤية مهمة مفادها وجود اختلافات ملحوظة بين الدول الغربية وغير الغربية في مجال هياكلها الإدارية وسلوكها، ويعود سبب هذه الاختلافات في المقام الأول إلى التنوع في السياقات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية لكلا النوعين من الدول، وقد قدمت الفلبين واليابان اللتان احتلتهما الولايات المتحدة لبضع سنوات أمثلة بارزة على هذا التنوع[38].

2-**برنامج المساعدة التقنية الدولية:** مع إنشاء الأمم المتحدة عام 1945 ازداد التركيز بشكل كبير على تقديم المساعدة المالية والتقنية للدول غير الغربية التي كانت تعاني عمومًا من الفقر الاقتصادي إلى جانب ذلك كان هناك مشروع مارشال الأمريكي الذي صمم لتقديم هذه المساعدة للدول الأوروبية، وقد انخرط العديد من الباحثين الأمريكيين في عمل مؤسسات المساعدة التقنية هذه وقدموا توصيات بشأن إصلاح الأنظمة الإدارية لبعض الدول، بما في ذلك الهند وهكذا، ازداد الاهتمام بالأنظمة الإدارية للدول النامية، وتعمقت الدراسات في هذا المجال، مما أعطى زخمًا للدراسات الإدارية المقارنة.

3- الإصلاحات الإدارية: أجرت معظم الدول النامية دراسات حول المجالات المرغوبة للإصلاحات الإدارية بمساعدة باحثين محليين وأجانب. وقد أسفر ذلك عن كم هائل من المعلومات حول الأنظمة الإدارية في عدد من البلدان. وفي إطار إعداد التوصيات المتعلقة بالإصلاحات الإدارية، قام الإداريون والباحثون في الدول النامية بدراسة الممارسات الإدارية للدول المتقدمة والاستفادة منها. وقد أدى ذلك إلى تحليلات مقارنة بين الثقافات والجنسيات للأنظمة الإدارية.

4- ظهور دول جديدة: مع انحسار الاستعمار وسقوطه بعد الحرب العالمية الثانية، نالت العديد من الدول استقلالها في قارتي آسيا وأفريقيا وواجهت هذه الدول مشاكل حادة في التحول الاجتماعي والاقتصادي، وقد تطلب معالجة هذه المشاكل بطريقة منهجية تعزيز الأنظمة الإدارية في مجالات صنع السياسات والتخطيط وإدارة الموارد البشرية والإدارة المالية والاستجابة الإدارية. وقد انضمت العديد من الجامعات والمؤسسات

38

الخاصة، مثل مؤسسة فورد، إلى الجهود الرامية إلى تقديم المساعدة التقنية والتوجيه والتدريب للأنظمة الإدارية في الدول النامية. وسافر عدد كبير من موظفي الخدمة المدنية في هذه الدول للدراسة والحصول على التدريب في العديد من الدول المتقدمة. وبالمثل، زار العديد من الخبراء الأجانب الدول النامية وعملوا كمستشارين في الإصلاحات الإدارية وتنمية الموارد البشرية. وأدت هذه التفاعلات إلى اهتمام ودراسات ملحوظة في الإدارة العامة المقارنة.

فقد ساهم انهيار النظام الاستعماري وظهور العديد من الدول المستقلة حديثًا في نمو قطاع الخدمات العامة. وقد أدى هذا الواقع إلى زيادة الطلب على مؤسسات خدمة عامة كفؤة. وكان تطوير القدرات الإدارية في هذه المجتمعات الناشئة أمرًا بالغ الأهمية لنجاح تنفيذ خطط التنمية الوطنية. وبشكل تدريجي، أصبح البحث عن أساليب مجربة ومختبرة للإصلاح الإداري وبناء القدرات التنظيمية أمرًا شبه عالمي، ومن خلال هذا استلهمت الدراسات غير الغربية، القديمة منها والحديثة، بشكل كبير من النماذج الأوروبية والأمريكية. ويمكن إدراك أسباب ذلك بسهولة، إذ يمكن ذكر ثلاثة أسباب على الأقل. أولها التجربة الاستعمارية، حيث استمدت معظم دول نصف الكرة الجنوبي جزءًا كبيرًا من هياكلها البيروقراطية من مستعمريها السابقين، مما يجعل أهمية المناهج المقارنة بالغة الأهمية. ثانيًا، سهّل تدفق المعلومات المتزايد عالميا على الباحثين مقارنة الأنظمة الإدارية في مختلف البلدان. ثالثًا، الآثار المتسلسلة للتنمية البشرية، بما في ذلك المحاولات المتعمدة من قبل هيئات دولية مختلفة لتشجيع التنمية من خلال تبني نماذج مؤسسية وإدارية أثبتت فعاليتها في تحسين جودة الحياة. وفي الواقع، ومن المصادفة، أن التحليل المقارن المستمر في الإدارة العامة قد بدأ في نهاية الحرب العالمية الثانية، عندما ظهرت العديد من المنظمات ذات النطاق العالمي[39].

5-**حركة السياسة المقارنة:** بعد الحرب العالمية الثانية اكتسبت حركة السياسة المقارنة شعبية وقبولا واسعين في الولايات المتحدة والعديد من الدول الأخرى وقد قام بعض الباحثين، أثناء دراستهم للأنظمة السياسية لمختلف الدول، بفحص وتحليل أنظمتها الإدارية أيضا، وذلك لأن النظام الإداري يعتبر نظاما فرعيا من النظام السياسي، وقد أبدى بعض الباحثين اهتماما بالسياسة المقارنة والإدارة العامة المقارنة ومنهم ليونارد بيندر، وجوزيف لا بالومبارا، وألفريد ديامانت، وفريد ريغز، وإدوارد وايدنار، وفيريل هيدي، وقد استعارت حركة الإدارة العامة المقارنة من حركة السياسة المقارنة العديد من المفاهيم والمنهجيات والنماذج والنظريات.

[39] -ERIC E. OTENYO and NANCY S. LIND .op cit. Pp 22-29.

إن المبررات المقنعة للمنهج المقارن موثقة جيدًا وباختصار، يتطلب صياغة مبادئ عامة للإدارة مجموعة أكبر من الحالات، وبالتالي الحاجة إلى دراسة مؤسسات وعمليات إدارية متنوعة. إن تجاهل أو التقليل من شأن العمليات الإدارية في المناطق التي يقطنها أكثر من ثلثي سكان العالم يُعدّ إطارًا مرجعيًا ضيقًا في مجال الإدارة العامة الأوسع. إحصائيًا، يستفيد بناء النظرية من تضمين تحليلات من مجموعة واسعة من الحالات. على الرغم من أن المنهج المقارن يتمتع بنقاط قوة واضحة، إلا أنه لا يخلو من عيوب خطيرة. ففي المقام الأول، تحدد الظروف البيئية والتاريخية والثقافية العدسة التي ننظر من خلالها إلى المجتمعات الأخرى.

6- الحركة السلوكية: شجعت الحركة السلوكية سلسلة من الدراسات حول السلوك الإداري في البيئات البيئية، مما عزز الأدبيات الإدارية العامة المقارنة.

7- **تأسيس مجموعة الإدارة المقارنة:** في عام 1963 تأسست مجموعة الإدارة العامة المقارنة (CAG) كلجنة تابعة للجمعية الأمريكية للإدارة العامة. وقد مُوّلت المجموعة من عام 1963 إلى عام 1970 من قِبل مؤسسة فورد. وترأسها فريد دبليو ريغز منذ تأسيسها وحتى نهاية عام 1980 عقدت المجموعة سلسلة من الندوات حول أنظمة الإدارة المقارنة، مع التركيز على الجوانب النظرية والتطبيقية. ونشرت أكثر من مئة دراسة متخصصة بالإضافة إلى العديد من المختارات المحررة حول مواضيع متنوعة، كما رعت المجموعة العديد من الدراسات البحثية في دول آسيا، وأوروبا، وأمريكا اللاتينية، وأفريقيا. علاوة على هذا كان لها دورٌ فعّال في نشر مجلة فصلية بعنوان "مجلة الإدارة المقارنة" من خلال دار نشر SAGE وقد أُعيد تسمية المجلة لاحقًا إلى "الإدارة والمجتمع"، والتي لا تزال تُنشر حتى اليوم ومن بين الباحثين الرواد في حركة الإدارة العامة المقارنة: رالف برايبانتي، وميلتون إسمان، وفيريل هيدي، وجون مونتغمري، وفريد ريغز، ووليليام سيفين، ودوايت والدو.

إلا أنه مع توقف مؤسسة فورد عن تقديم الدعم، ضعفت مجموعة الإدارة المقارنة (CAG) وانحلت في نهاية المطاف في وقت لاحق من عام 1973، وبفضل جهود فريد ريغز وعلماء آخرين، تم إنشاء قسم الإدارة الدولية والمقارنة (SICA) كجزء من الجمعية الأمريكية للإدارة العامة، والذي يواصل تعزيز الدراسة والتدريس والبحث في مجال الإدارة العامة المقارنة. يتألف قسم الإدارة الدولية والمقارنة من ممارسين وأكاديميين، ممن يعملون في مجال الإدارة العامة الدولية والخارجية أو لديهم اهتمام بها. وقد قام القسم بعمل جدير بالثناء في الحفاظ على الاهتمام بدراسات الإدارة المقارنة حيًا ونشطًا. ويمنح القسم سنويًا جائزة فريد دبليو ريغز للإسهام

المتميز في مجال الإدارة العامة المقارنة. كما بدأ القسم أيضًا في إصدار "أوراق عمل SICA العرضية" وفقًا للنمط الذي اعتمدته سابقًا CAG.

الوقت الحالي: اعتبارًا من عام 2021 يتميز تخصص الإدارة العامة المقارنة بالمبادرات المؤسسية التالية:

1- يدرس موضوع الإدارة العامة المقارنة في عدد كبير من الجامعات والكليات الأجنبية على مستوى الليسانس والدراسات العليا.

2- تنشر جميع المجلات تقريبًا في مجال الإدارة العامة مقالات حول أنظمة الإدارة المقارنة.

3- تعمل وحدة الإدارة المقارنة التابعة للجمعية الأمريكية للإدارة العامة (ASPA) على تعزيز البحث والتواصل والتدريس في مجال الإدارة العامة المقارنة بشكل فعّال.

مع ذلك، فإن عدد الكتب المنشورة حول هذا الموضوع قليل جدًا، كما أن عدد أطروحات الدكتوراه التي تُكتب حول الجوانب المقارنة للإدارة في الدول النامية، بما فيها الهند، ضئيل للغاية. لذا، ثمة حاجة ماسة إلى إعطاء دفعة قوية لهذا التخصص.، فالسجل الذهبي للغدارة المقارنة ليس إمتدادا وإستمرارا لما بدأ في فترة ما بعد الحرب، وأن العدد والتنوع في هذه الدراسات يجعل من الصعب الوصول على تعميمات مؤكدة، وأنه من الممكن تحديد بعض الخصائص التي لا تدل فقط على ماتم إنجازه ولكنها تنذر ببعض المآزق التي تواجه هذا الحقل.

ويمكن اعتبار السنوات الأخيرة سنوات تناقص الدعم وضمور التوقعات بالنسبة لحركات الإدارة المقارنة فقد حلت النظرة التأملية محل النظرة التفاؤلية حين انضم بعض من كانوا يقرنون أنفسهم بالحركة للناقدين ولجيل الشباب من كتاب الإدارة في محاولة لإعادة تقييم المنجزات وفي النظرة المستقبلية لموضوع الإدارة المقارنة كمحور للدراسة والعمل[40]، وفي هذا الصدد واجه الإدارة المقارنة مشكلة أساسية تتمثل في إيجاد موضوعات للدراسة. ثمة صعوبات جوهرية في إجراء مقارنات القيمة والأداء، مثل: ما مدى كفاءة أو فعالية نظام إداري (س) مقارنةً بنظام (ص)؟ حيث يتضح أنه لا يوجد توحيد في الثقافات والتوجهات السياسية، مما يجعل المقارنة صعبة من حيث إيجاد معيار موحد. ورغم ذلك وكما هو الحال في السياسة المقارنة، يتعين على الباحثين مواجهة الصعوبة الفكرية المتمثلة في مقارنة بلدهم بمنطقة جغرافية مختلفة. فكريًا، تُطرح نفس التساؤلات في المجال الفرعي المشتق "الإدارة المقارنة" لكنه لا بد من التغلب على هذه الصعوبات لتحقيق

[40]- فيريل هايدي، المرجع نفسه، ص25

أقصى استفادة من الجوانب الإيجابية لهذا المجال، شهدت الأبحاث المقارنة عبر الدول ازدهارًا ملحوظًا مؤخرًا، وقد كان لهذا أثر بالغ في تطوير نظرية الإدارة العامة، من خلال استخلاص الدروس من ممارسات متنوعة. وتوجد عوامل مؤثرة ومبررات عديدة وراء إحياء وتطوير الإدارة العامة المقارنة بعد فترة وجيزة من الركود والتشتت[41].

المحاضرة 04: المنهج المقارن في دراسة الإدارة العامة.

علم الإدارة العامة المقارن هو مجال دراسي يُعنى بتحليل ومقارنة أنظمة الإدارة العامة في مختلف البلدان والثقافات لفهم هياكلها ووظائفها ونتائجها، ولذلك يمكن القول أنه ليس من المبالغة إن المنهج المقارن أساسي في الجوانب العملية والأكاديمية للإدارة العامة. فالبحث العلمي الذي يُثري الممارسة لا يُمكن اعتباره علميًا إذا افتقر إلى بُعد مقارن. وللأسف، لم يكن تطور الإدارة العامة المقارنة ديناميكيًا من حيث اتساق البحث العلمي، فقد أثيرت مخاوف من أن الإدارة المقارنة شأنها شأن تخصصها الأصلي تفتقر إلى التركيز وتتسم بالتشتت. وما اعتُبر أعمالًا مقارنة لم يكن سوى تحليل لعمليات ومؤسسات وأنظمة إدارية في دولة واحدة. وفي الماضي، استعارت التحليلات الكثير من المناهج الوظيفية الاجتماعية. وارتكزت المقارنة على التكافؤ الوظيفي لمختلف الأجهزة والعمليات الإدارية. ومن المهم الإشارة إلى ندرة الدراسات المقارنة بين

[41] Murat Önder, Israel Nyaburi Nyadera, and Md. Nazmul Islam.op cit p31.

الثقافات ومع ذلك لحسن الحظ، يتزايد الاهتمام والحماس بالمنهج المقارن بدلًا من أن يتضاءل. وفي مقال حديث، ذكر جميل جريسات أن الإدارة العامة المقارنة عادت بقوة، ولكن بحكمة[42].

وفي هذا الإطار شكّلت ثلاث قضايا رئيسية أساس الإدارة العامة المقارنة: (1) كيف ينبغي تعريف هذا المجال وتحديد معالمه؟ (2) كيف ينبغي للباحثين إجراء البحوث، لا سيما فيما يتعلق باختبار الفرضيات وبناء النظريات؟ (3) ما هي المساهمات النسبية لمختلف فروع الفكر التي سبقته (مثل العلاقات الدولية، والإدارة العامة، والعلوم السياسية، وعلم الاجتماع، واقتصاديات التنمية) في توجيه أجندة البحث والممارسة في هذا المجال؟[43].

1- أهداف علم الإدارة العامة المقارنة: يتمحور الهدف الأساسي لدراسات الإدارة العامة المقارنة هو تطوير المعرفة الإدارية من خلال مقارنة التجارب الإدارية في سياقات مختلفة. منذ بداياتها، ومن خلال هذا يمكن تحديد بعض في الأهدافِ الرئيسية والتي تتمثل في ما يلي:

1- دراسة الخصائص المميزة لنظام إداري معين أو مجموعة من الأنظمة.

2- شرح العوامل المسؤولة عن أوجه التشابه والاختلاف بين الدول والثقافات في الهيكل الإداري، والوظائف، والسلوك، والتأثير.

3-دراسة أسباب نجاح أو فشل أنظمة إدارية معينة في بيئاتها الطبيعية. ولذلك، يُعنى هذا العلم بدراسة التفاعل الديناميكي بين الأنظمة الإدارية وبيئاتها، بما في ذلك تأثيراتها الإيجابية والسلبية.

4- فهم استراتيجيات الإصلاحات الإدارية، وعملياتها، وآثارها، والعوامل المسؤولة عن مستوى نجاحها أو فشلها.

وكما يرى رواد هذا الحقل أنه من المهم مواصلة توسيع القاعدة الإمبريقية للإدارة العامة من خلال إبراز مركزية المنهج المقارن والتي تحتاج إلى الاستمرار في تبديد الالتباس الدلالي الناجم عن الاعتقاد بأن الإدارة العامة المقارنة تعني الإدارة الخارجية. وقد عبّر "فريد ريغز" عن ذلك خير تعبير بقوله: "يجب أن يكون كل علم سياسي وأي فهم علمي للإدارة العامة مقارنًا" وكما يضيف قائلا: "في الواقع، تتطلب جميع أنظمة الحكم

---

[42] - ERIC E. OTENYO and NANCY S. LIND .op cit. p23.

[43] -Jody Fitzpatrick, Malcolm Goggin, Tanya Heikkila, Don Klingner, Jason Machado, and Christine Martell. Comparative Public Administration : Review of the Literature and Agenda for Future Research .School of Public Affairs University of Colorado, Denver Denver, CO. American Political Science Association, September 2-5, 2010. P05.

تحليلًا مقارنًا إذا أردنا فهم علاقات السبب والنتيجة وتحقيق القدرة على التنبؤ. وينطبق هذا على دراسة الحكومة الأمريكية كما ينطبق على أي حكومة أخرى. فعندما نريد تركيز اهتمامنا على أي بلد، يمكننا بسهولة استخدام المصطلحات الجغرافية لتحديد السياق، على سبيل المثال: الإدارة العامة في آسيا، أو أفريقيا، أو أمريكا اللاتينية، أو أوروبا، أو الولايات المتحدة الأمريكية."[44].

2- أهمية المنهج المقارن في الإدارة العامة: أشار "فيريل هيدي" إلى أنه طالما لم تكن دراسة الإدارة العامة مقارنة فلا يمكن أن يكون هناك "علم للإدارة العامة" بمعنى مجموعة من المبادئ العامة المستقلة عن سياقها الوطني الخاص، ومن خلال هذا أصبح مجال الإدارة العامة المقارنة يُلبي حاجةً مُتزايدةً لفهمٍ أفضل للأدوات والاستراتيجيات والعمليات الإدارية التي يُمكنها مُعالجة تحديات تنفيذ السياسات التي تواجهها الحكومات في عالمٍ مُتزايد العولمة. والسبب في ذلك مُزدوج.، ولعل أن أحد المحركات الرئيسية لزخم هذه الدراسات كان البحث عن أنماط وقواسم منتظمة يمكن من خلالها استخلاص تعميمات تُعزز بناء النظريات وتطبيق الإصلاحات. يشير السياق (أو البيئة) إلى العوامل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والتاريخية التي تؤثر على الإدارة العامة. يُعدّ تحديد العلاقات السياقية بدقة أمرًا حاسمًا لحل القضايا المتعلقة بالتغيير الإداري، ولا سيما دور الثقافة، الذي يحظى باعتراف متزايد في دراسات التنظيم والإدارة، ولعل أن هذه الأهمية تبرزها التطورات العولمة التي أدت إلى ما يلي: .

أولاً- تُزيد العولمة المتنامية من احتمالية تأثير مبادرات الإدارة العامة في منطقة جغرافية ما على نظيراتها في منطقة أخرى، وتأثرها بها. فالعالم أصبح أصغر وأكثر ترابطاً بسبب عددٍ من الاتجاهات والظروف المُتداخلة: الاتصالات والنقل؛ والترابط الاقتصادي من خلال حركة المنتجات ورؤوس الأموال؛ والحروب والإرهاب والعنف والصراعات العرقية؛ والتلوث البيئي والكوارث الطبيعية والأوبئة وتغير المناخ؛ والهجرات العالمية بحثاً عن الأمن الاقتصادي والسياسي.

ثانياً- مع ازدياد تأثير العولمة تُؤدي آثارها المُتزايدة الانتشار والتغلغل إلى زيادة المطالب المُوجهة للحكومات بالاستجابة بكفاءة وفعالية أكبر لقضايا السياسة العامة ، في الدول المتقدمة يعني هذا عادةً الحفاظ على قدرة الحكومة على تنسيق السياسات، وجمع المعلومات، وتقديم الخدمات من خلال شركاء متعددين (غالباً غير حكوميين)، واستبدال البيروقراطيات الهرمية بآليات أكثر مرونة لإدارة الحكومة غير المباشرة، أما في الدول النامية، فيعني ذلك غالباً تحسين قدرة الحكومة على تقديم الخدمات العامة الحيوية (من خلال وظائف

[44] - ERIC E. OTENYO and NANCY S. LIND .op cit. p23.

إدارية أساسية مثل إعداد الميزانية، وإدارة الموارد البشرية، وتقييم البرامج) مع التركيز في الوقت نفسه على تغييرات أكثر جوهرية (مثل مشاركة المواطنين، واللامركزية، والابتكار، والقيادة الريادية اللازمة لأنظمة سياسية فعالة).[45]

3- عناصر ومحاور الإدارة العامة المقارنة: وتبدأ دراسة الإدارة العامة المقارنة بتحليل مختلف الهياكل والأنظمة الإدارية ويشمل ذلك فهم كيفية تنظيم الهيئات الحكومية، والتسلسل الهرمي داخل المؤسسات العامة، وتوزيع المسؤوليات. ويُعد نموذج فريد دبليو ريغز المنشوري أساسيًا في هذا السياق، إذ يُسلط الضوء على تعقيدات ومراحل التحول التي تمر بها الأنظمة الإدارية في البلدان النامية.

لقد انخرط عدد متزايد من الباحثين والذين إستفادوا من التطورات في دراسة السياسة والإدارة المقارنة لا سيما أولئك الذين تلقوا تدريبًا في تقاليد القانون الإداري القاري، ورغم أن المقارنة الدقيقة بين الثقافات كانت هامشية في العديد من الدراسات المبكرة التي اقتصرت على دراسة حالة واحدة، إلا أن النتائج الإجمالية كانت مهمة فقد وسّعت هذه الدراسات المعرفة الإمبريقية، وأدرجت متغيرات بيئية في التحليل، ووفرت فهمًا أفضل للحالات الشاذة في الإدارة والسياسة في الدول الناشئة[46].

علاوة على هذا تركز أحد المحاور الرئيسية للإدارة العامة المقارنة على فهم آليات الحوكمة والمساءلة في مختلف البيئات الإدارية وتحسينها، ويشمل ذلك مقارنة كيفية ضمان الدول المختلفة للشفافية، ومساءلة المسؤولين الحكوميين، وإشراك المواطنين في عملية الحوكمة وتهدف الإدارة العامة المقارنة إلى تحديد أفضل الممارسات التي من شأنها تعزيز كفاءة وفعالية الإدارة العامة، ويشمل ذلك دراسة كيفية تخصيص الموارد، وتقديم الخدمات، وقياس النتائج عبر مختلف الأنظمة الإدارية، كما تركز الإدارة العامة المقارنة على الابتكار والتكيف في الإدارة العامة، حيث يدرس كيفية ابتكار الإدارات لمواجهة التحديات الجديدة، والتكيف مع البيئات المتغيرة، وتطبيق التقنيات والممارسات الإدارية الحديثة ، ويولي هذا العلم اهتمامًا كبيرًا للمقارنات بين الثقافات لفهم كيفية تأثير السياقات الثقافية المختلفة على الإدارة العامة ويساعد هذا التركيز في تحديد المبادئ العالمية للإدارة وفهم تنوع الممارسات الإدارية[47].

45 - Jody Fitzpatrick, Malcolm Goggin, Tanya Heikkila, Don Klingner, Jason Machado, and Christine Martell. Opcit .p03.
46 - ERIC E. OTENYO and NANCY S. LIND .op cit. p29.
47 - Çağrı Güçlüten1 Berat Akinci. MODELS OF COMPARATIVE PUBLIC ADMINISTRATION Çağrı Güçlüten1 Berat Akinci. (Comparative Public Administration Editors Berat Akıncı Aziz Belli Abdullah Aydın Vedat Yılmaz). Orion Yayın Grubu . ANKARA.2024.Pp 63-64 .

إن الخيوط الأساسية في التحليل المقارن للإدارة ثابتة نسبيًا فالإدارة المقارنة لا تزال مرتبطة بالسياق، ولا يمكن إجراء تحليل الأنظمة الإدارية بمعزل عن الأطر السياسية والاجتماعية والتكنولوجية والاقتصادية التي توجد فيه، كما أنه لفهم الإدارة العامة في أي مكان يتطلب معرفة وتسليط الضوء على بيئة الإدارة التي تعد المعيار الأساسي لفهم الإدارة المقارنة، ولذلك من الأهمية بمكان استحضار أهمية بيئة الإدارة والتاريخ الفريد للتطورات البيروقراطية على مستوى العالم[48].

في هذا السياق هناك قضايا ومواضيع ومصطلحات رئيسية تم تناولها كمحور للمقارنة، وتحتاج هذه المفاهيم إلى مزيد من التوضيح لتحسين المقارنة. وقد استخدم باحثو الإدارة العامة المقارنة وقدموا مجموعة متنوعة من العناوين الرئيسية لفهم ومقارنة أنظمة الإدارة العامة حول العالم، التي تتطلب تضمين أي إطار عمل راسخ وسمات معينة وأن يستوفي معيار الجدوى وتتمثل هذه السمات في:

1- القدرة على دمج المعرفة الإدارية المقارنة الحالية.

2- تحقيق التوازن بين النظرية والتطبيق.

3- تضمين العوامل الثابتة والمتغيرة الهامة في تقديم الخدمات العامة.

4- مراعاة الاختلافات السياقية[49].

48 -Eric E. Otenyo Nancy S. Lind . op cit . pp 24-25.
49 -Murat Önder and Ülkü Nur Zengin. Op cit .p53 .