

الإدارة العامة المقارنة

المحاضرة الأولى

أولا : مفهوم الإدارة العامة المقارنة

ثمة مصطلحات متعددة يستخدمها علماء وكتاب الإدارة العامة للتعبير عن المقارنة منها: الإدارة المقارنة، الدراسة المقارنة للإدارة، المنهج المقارن، التحليل المقارن، المدخل المقارن، و المدخل البيئي المقارن. الإدارة العامة المقارنة فرع من علم الإدارة العامة يتناول دراسات في البيروقراطية والخدمة المدنية وإدارة التنمية وإدارة المؤسسات العامة والإدارة المحلية، أي دراسات في فروع الإدارة العامة، ولكنها ليست دراسات تطبيقية تنصب على بلد بمفرده وإنما تتجاوز حدود بلد معينة إلى عدة بلاد تقابل وتُقارن بينها، وإن كان هذا لا يمنع من قيام دراسات مقارنة في المجتمع الواحد حيث هناك تباين واضح في العناصر والقوى البيئية. أما الاصطلاحين الثاني والثالث : الدراسة المقارنة للإدارة العامة ، المنهج المقارن Comparative Study of Comparative Methods in Public Administration (Public Administration Administration) فيعبران عن جوهر المقارنة في الإدارة العامة في كونها طريقة منهجية للبحث تتناول عدة أنظمة إدارية بالدراسة والمقارنة بينها لإظهار أوجه الشبه أو الاختلاف بينها، بهدف التوصل إلى مقترحات لتطوير وتحديث هذه الأنظمة، أي الطريقة المقارنة مطبقة في نطاق الإدارة العامة تحقيقا لغاية معينة. أي إن المقارنة ليست فرعاً دراسياً قائماً بذاته من فروع الإدارة العامة ولا تعدو أن تكون مجرد طريقة منهجية مطبقة بمجال الإدارة العامة، أو هي وسيلة بحثية لدراسة مختلف الأنظمة الإدارية. وقد يستخدم مصطلح التحليل المقارن (Comparative Analysis) كمرادف لمصطلح المنهج المقارن. أما الاصطلاحين الأخيرين المدخل المقارن (Comparative Environmental Approach) والمدخل البيئي المقارن (Comparative Environmental Approach) أن المداخل المستخدمة في دراسة الإدارة العامة. ويبرز المصطلح الأخير أهمية البيئة أو الإطار الثقافي أو المحيط الخاص بالأنظمة الإدارية في عملية المقارنة، فالمقارنة مدخل بيئي مقارن. فأنظمة الإدارة العامة في المجتمعات المختلفة هي إفراز ونتاج للظروف البيئية التي نشأت ونمت فيها، وبالتالي فإنه من غير الممكن نقل نظام إدارة عامة ناجح في مجتمع معين إلى مجتمع آخر يختلف عنه لتحقيق نفس النجاح في المجمع الثاني وقد جاء هذا المدخل البيئي في الدراسة المقارنة مكملًا للمنظور الجزئي الضيق الذي التزمت به الدراسات المقارنة الأولى بالأبنية السياسية والإدارية، كما أقامت نصوص الوثائق الدستورية والسياسية ثم تحول الاهتمام نتيجة لهذه الانتقادات إلى دراسة العوامل والظروف البيئية المختلفة وأثرها على

أبنية وممارسات أجهزة الحكومة والإدارة العامة في هذه المجتمعات، فالتحليل والدراسة للمتغيرات البيئية هو بغرض تغيير أو إعادة بناء أنظمة للإدارة العامة في هذه المجتمعات لتكون متلائمة مع الواقع الذي صمم له وتكون فعالة وناجحة فيه أيضا. وهذا الاختلاف بين المصطلحات ليس خلافا منصبا على الألفاظ وإنما هو في رأينا- خلاف حول طبيعة الإدارة المقارنة. وهل هي فرع علمي قائم بذاته، أم أنها لا تعدو أن تكون محرد طريقة منهجية ، وهكذا تعتبر المقارنة وسيلة فنية لدراسة مختلف الأنظمة الإدارية، فإذا ما توصل الباحث إلى نتائج معينة من بحث مقارنة في التنظيم الإداري أو الخدمة المدنية أو المحليات، فإن نتائج بحثه تلحق بهذه الفروع الدراسية، وعلى ذلك فإن الإدارة المقارنة ليس لها مضمون يجعل منها فرعاً دراسياً قائماً بذاته.

فالاختلاف بين العلم والطريقة المنهجية ليس محرد اختلاف لفظي لكنه اختلاف في الجوهر، فالطريقة المنهجية هي مجموعة الخطوات المنطقية التي يتبعها الباحث بغرض التوصل إلى هدف محدد، أما مصطلح العلم فإنه يعبر عن مجموعة المعارف المتناسقة في موضوع معين يتوصل إليها الباحث باستعمال طريقة منهجية خاصة"... هذا وإن كانت صعوبة إقامة حد فاصل بين العلم والمنهج تتبدى بصفة خاصة حين يكون موضوع أحد العلوم هو بيان أصول الطرائق المنهجية ومن هنا فإننا نرى أن الإدارة العامة المقارنة هي ((علم مناهج البحث المقارن في نطاق الإدارة العامة .)) حيث إنها تعالج قواعد الطريقة المنهجية المقارنة مطبقة على أنظمة الإدارة العامة.

كما أن تمييز علم الإدارة المقارنة عن الطريقة المقارنة، لا يعني تنافرها. فالواقع أن الطريقة المقارنة هي الطريقة المنهجية التي يتبعها الباحث في علم الإدارة المقارنة .. بحيث يمكن القول أن نطاق علم الإدارة العامة المقارنة يبدأ حيث ينتهي نطاق البحث في الطريقة المقارنة.

يمتد فرع علم الإدارة العامة إلى عدة حقول دراسية، أحدهما حقل الإدارة المقارنة الذي يعايش تطورا جذريا انطلق من محاور جادة وعميقة: تجاوز الوصف إلى التحليل المقارن، ومن المعالجة الرسمية الشكلية إلى المعالجة وفق منهجية بيئية، ومن التحليل من منظور جزئي يركز على النظام الإداري إلى تحليل لبناء المجتمع ككل، ثم تخلي الدراسة المقارنة عن طابعها الغربي لتكتسب طابعا أرحب من أجل فهم الإدارة في بيئات ثقافية متنوعة. على أن تعيين الحدود لهذا الحقل الدراسي مازال محل خلاف بين علماء الإدارة العامة، حيث ينكر بعضهم وجوده وأن المقارنة ليست إلى طريقة منهجية لبحث، ويرى فريق آخر أن المقارنة حقل دراسي متميز يفيد في زيادة وتعميق المعرفة النظرية للإدارة العامة، بل بدون دراسة الإدارة في مجتمعات مختلفة لن نصل إلى علم للإدارة العامة له من القواعد ما يتصف بالعمومية والشمول. وإذا كانت الأصول التاريخية للمنهج المقارن في دراسة الإدارة العامة قديمة ترجع إلى الدراسات السياسية المقارنة بحكم

الارتباط الوثيق بين الإدارة العامة بالعلم الأم علم السياسة، إلا أن التحليل المقارن للأنظمة الإدارية لم يبرز كعلم قائم بذاته إلا منذ منتصف القرن العشرين.

أخيرا يمكن القول ان الإدارة العامة المقارنة هي امتداد لتطبيق فكرة المدخل الإيكولوجي في دراسة الإدارة العامة على أساس مقارن، حيث يمتد البحث إلى أنماط الإدارة المقارنة بالدول المختلفة وإبراز خصائصها وميزاتها والعوامل المؤثرة فيها بكل دولة ، وعندما ظهرت الإدارة المقارنة، كانت مرتبطة بالإدارة الدولية، وكاننا تدرسان معًا تحت عنوان واحد هو الإدارة الدولية والمقارنة، إلا أنهما أخذتا في الانفصال، وبدا كل منهما مستقل كميدان للبحث والاستقصاء، إذ إن هناك فارقا جوهريا بين الاثنين. فالإدارة الدولية نوع من أنواع الإدارة يختص بالمنظمات الدولية له أساليبه وقواعده ومشكلاته، أما الإدارة المقارنة فهي فرع من دراسات الإدارة العامة، واتجاه من اتجاهات البحث في ميدانها بالدول المختلفة وليست نشاطًا معيّنًا منها أو أسلوبًا خاصًا في تطبيقها. أي إن الأولى: ميدان لتطبيق الإدارة في مجال منظمة دولية لها سمات ومعالم خاصة، والثانية: أسلوب من أساليب البحث والاستقصاء في الإدارة العامة بالدول المختلفة من أهدافه الوصول إلى الأصول والقواعد التي لها صفة الشمول والعمومية.

تطور الإدارة العامة المقارنة

ترجع الأصول التاريخية للمنهج المقارن في دراسة الإدارة العامة المقارنة إلى الدراسات المقارنة للأنظمة السياسية بحكم الارتباط الوثيق للإدارة العامة بالعلم الأم علم السياسة، وبالتالي ارتبطت الدراسات الإدارية المقارنة بالتحليل المقارن للأنظمة الحكومات. . فقد كان أرسطو الذي يعد بحق أبو المنهجية السياسية المقارنة، أول من حاول القيام بدراسات مقارنة للأنظمة الحكم، حيث تناول ما يناهز مائة وخمسين دستورًا باحثًا عن نظام الحكم الفاضل عملا، أي الذي يوائم واقع دولة المدينة اليونانية، تبعه الكثير من المفكرين الذين أرادوا التوصل من خلال الدراسة المقارنة إلى رؤية أشمل وأبعد غورا لكيفية عمل أنظمة الحكم في المجتمعات التي عاشوا بين ظهرائياتها، وتراكمت نتيجة لمجهوداتهم ثروة من المعرفة السياسية في هذا المجال. ولكن البداية الحديثة للإدارة المقارنة بدأت بانفصال علم الإدارة العامة عن علم السياسة، وبالتالي استقلال الإدارة المقارنة عن الحكومات المقارنة ولكن أثرت النشأة المشتركة لهذين الفرعين من الدراسات المقارنة للحكومة والإدارة على سمات الدراسات المقارنة للأنظمة الإدارية، حيث أتمت بنفس سمات النهج التقليدي للدراسات السياسية المقارنة، ويمكن التمييز بين مرحلتين في هذه النشأة الحديثة للإدارة المقارنة.

المرحلة الأولى

وتمتد منذ البداية الحديثة للإدارة المقارنة كفرع من النظام الدراسي للإدارة العامة حتى نهاية الخمسينيات وبداية الستينيات من القرن الحالي، ويمكن أن نطلق عليها مرحلة النهج التقليدي للدراسات الإدارية المقارنة. وأولى سمات هذه المرحلة سيادة الطابع الغربي. فالنظم الإدارية الغربية بالذات كانت هي محط البحث المقارن، ومن بين هذه النظم حظيت البيروقراطية بالاهتمام الأكبر، وقد حال دون توجه الدراسات المقارنة لنظم غير غربية خضوع نسبة كبيرة في أفريقيا و آسيا وأمريكا اللاتينية في هذه الفترة للاستعمار، وبالتالي افتقدت هذه الدول الهوية السياسية وأيضا الهوية الإدارية.

كما اتسمت هذه المرحلة بغلبة الطابع القانوني الرسمي على الدراسات الإدارية المقارنة، حيث ركزت على البناء الحكومي الرسمي كما أقامته نصوص الوثائق الدستورية والسياسية والقانونية، دون أن يتجاوز ذلك إلى الواقع الفعلي لأنشطته و وظائفه والمتغيرات البيئية والمؤثرة عليه والمتفاعلة معه. فهي دراسات رسمية وليست بيئية، وبالتالي عجزت عن التصدي لعلاج مشاكل وقضايا التطبيق الإداري. ومن الدراسات التي تعبر عن هذا الاتجاه الدراسات الإدارية المقارنة ذات الطابع القانوني عن تنظيم الإدارة العامة بين المركزية واللامركزية، والاتجاه نحو الوصف وليس التحليل سمة أخرى للنهج التقليدي. فالدراسات الإدارية المقارنة في هذه المرحلة لم تكن تتجاوز الوصف إلى التقليل. فمن يطالع أي كتاب أو بحث في الإدارة المقارنة ينتهي إلى تلك الفترة لا يكاد يجد خيطا يربط النظم قيد البحث أو إشارة إلى محكات اختيارها أو تحليلا للعوامل المسؤولة عن أوجه الشبه والاختلاف فيما بينها. . بعبارة أخرى انشغلت الدراسات المقارنة بوصف الأنظمة الإدارية دون محاولة المقارنة بينها في الغالب .

أمثلة ذلك الدراسات الوصفية التي كرسست لإجراء المقارنة بين عدد من دول أوروبا الغربية وبخاصة التنظيمات الإدارية ونظم الخدمة المدنية، وكذلك الدراسات القطرية الوصفية التي أجريت مناسبة المؤتمرات العربية لعلوم الإدارة عن الإدارة العامة في الدول العربية أو أحد جوانب النظام الإداري بها.

المرحلة الثانية

يتحدد نطاقها الزمني بالفترة الممتدة من بداية الستينيات من هذا القرن حتى الآن ويميزها تراجع النهج التقليدي للدراسات الإدارية المقارنة مع حدوث تطور جذري في الدراسات الإدارية المقارنة أملت اعتبارات أساسية. وأولى هذه الاعتبارات ظهور الدول النامية كمجموعة هامة على مسرح المجتمع الدولي بحصول أغلبها على الاستقلال أو تحقيق الوحدة الوطنية منذ بداية الخمسينيات وبداية الستينيات، بحيث لم يعد من

الممكن تجاهلها في الدراسات الإدارية المقارنة. إن هذا المتغير الجديد في المجتمع الدولي، أي ميلاد الدول الجديدة قد ولدت لدى المشتغلين بالإدارة المقارنة قناعة بضرورة توسيع نطاق الدراسة ليشمل النظم الإدارية الغربية وغير الغربية من أجل فهم أشمل وأفضل للإدارة في بيئات ثقافية متنوعة). كما امتد هذا الاهتمام إلى الأمم المتحدة وغيرها من الهيئات الدولية^٨. وقد تبين للأمم المتحدة -أثناء تنفيذها لبرامج المعونة الفنية لهذه الدول- وجود ارتباط وثيق بين بحاح المشروعات الفنية وبين الطريقة التي تدار بها المشروعات ومستوى الكفاية الإدارية في كل دولة وأن المشكلات الإدارية والمعايير التي تحكم العملية الإدارية والقيم التي تؤثر فيها، وأنماط السلوك الوظيفي تختلف من بيئة إلى أخرى باختلاف العوامل والظروف البيئية التي تتفاعل بطريقة و بدرجة مختلفة في كل موقف .

والاعتبار الرئيسي في تطور الدراسات الإدارية المقارنة في هذه المرحلة تمثل في تبني المنهج البيئي والذي يعتبره رجز الدليل على اكتمال نمو الإدارة المقارنة. وما يفرضه هذا التطور من تناول أنظمة الإدارة العامة محل المقارنة من منظور كلي بتحليل بناء المجتمع ككل وأثر هذا على بناء وهيكـل وعمليات وأنشطة وعلاقات نظام الادارة العامة في هذا المجتمع وتفاعله معها، مما يجعل الدراسة المقارنة أكثر عمقا ودقة(٢١). ويعتبر جون جاوس في مقدمة من اهتموا بإبراز أهمية البيئة في دراسة الإدارة العامة بأي بلد ما، فهو ينادي بضرورة دراسة العوامل البيئية المؤثرة في الموقف الإداري لكي نصل إلى فهم حقيقي لسمات التي تميز حكومة ما و وظائفها وطريقة عملها(كما سبق لروبرت داهل تأكيد الصلة الوثيقة بين الادارة العامة والمحيط الاجتماعي الذي تعمل فيه لا يمكن أن ن نقل قاعدة اجتماعية معينة من مجتمع خاص بها نشأت فيه وتأثرت به إلى مجتمع آخر بدون أن تطرا عليها تغيرات عديدة، وبدون أن تتفاعل مع محيطها الجديد فتأخذ شكلا مختلفا. ولو أن تنظيما إداريا حق ق نجاحا في مجتمع ما في وقت ما، فإن هذا لا يعني أنه سوف يصادف النجاح نفسه إذا انتزعناه لنغرسه في تربة أخرى .

كذلك حظيت المنطقة العربية لاهتمام نشط في الدراسات الإدارية المقارنة منذ أواخر الستينيات وحتى الآونة المعاصرة. . وقد أدى إنشاء الكليات الجامعية المتخصصة بالعلوم الإدارية، ومعاهد التدريب الإداري والتنمية الإدارية في هذه الدول إلى إجراء العديد من الدراسات الميدانية والبحوث التطبيقية ونشر الكتب والتقارير والنشرات، التي أغنت الأدب الإداري المقارن، وعمقت الوعي بأهمية الوقوف على أوجه التشابه والاختلاف بين تحارب الدول العربية بهدف تعميم المفيد والنافع منها .

والتطور الخاص بدراسات المناطق توصلنا إلى الاعتبار الهام في تطور الادارة المقارنة، ألا وهو تركيز الدراسات المقارنة المعاصرة على دراسات إدارة التنمية.

كما شهد هذا الحقل الدراسي تطورا جذريا أملتته اعتبارات أساسية أولها ظهور مجموعة الدول النامية، والاهتمام الدولي بدراسة أوضاعها، واختبار نظريات الإدارة العامة في الدول المتقدمة على أوضاع الإدارة في الدول النامية، وتبني المنهج البيئي في الدراسة المقارنة، وبروز أهمية دراسات المناطق، مع تحول الدراسة المقارنة إلى التركيز على إدارة التنمية.

يتضح أن التطور في حقل الإدارة المقارنة قد انطلق من محاور جادة وعميقة: تجاوز الوصف إلى التحليل المقارن، والتحول من المعالجة الرسمية الشكلية إلى المعالجة وفق منهجية جديدة تبنى على المدخل البيئي، والانتقال من التحليل من منظور جزئي يركز على نظم الإدارة العامة إلى منظور كلي بتحليل بناء المجمع ككل وتفاعلاته مع نظامه الإداري، ثم تخطى الدراسة عن طابعها الغربي لتكتسب طابعا أرحب من أجل فهم الإدارة في بيئات ثقافة متنوعة وفي ذلك إثراء كمي وكيفي للمعارف الإدارية. ويواجه بناء استراتيجية المقارنة عددا من التحديات تتعلق بانتخاب نموذج المقارنة، والإطار النظري للمقارنة، ووحدة التحليل المقارن. . بالإضافة إلى تحديات أخرى تتعلق بالمفاهيم الإدارية، وجمع المعلومات، وتداخل النظام الإداري مع الأنظمة الأخرى، وموضوعية الباحث المقارن. قضايا نظرية ومنهجية أخرى تشغل المهتمين بهذا الفرع الدراسي منها تعيين الحدود الملائمة له، خاصة في علاقة الإدارة المقارنة بإدارة التنمية وحقيقة العلاقة بينهما في الفترة المعاصرة وهل هي علاقة إحلالية أم تكاملية.