

الإدارة العامة المقارنة

المحاضرة الخامسة

مشكلات دراسة الإدارة المقارنة

أشرنا من قبل إلى أن الإدارة المقارنة أصبحت منذ الخمسينيات أحد الميادين الرئيسة لدراسة الإدارة العامة ومع هذا فإنها ظلت تعاني مشكلات كثيرة، سوف نتناولها بالبحث والدراسة والواقع أن المشكلة الأساسية كانت هي مشكلة الوصول إلى أسلوب علمي لبحث أو تصميم نموذج للقياس والمقارنة يمكن الاعتماد على نتائجه . ذلك أن المادة التي جمعت من البحوث والدراسات المقارنة تبقى مع أهميتها مادة خام . وإلى أن يصمم أسلوب لدراساتها؛ فهي تعد مسحا عاما يحتاج إلى البحث والاستقراء والاستنباط.

ولا يزال الميدان يفتقر الى وسائل البحث وادوات الاستقراء والاستنباط والاستقصاء والمقارنة والقياس ، ومنذ العام ١٩٥٢م وجهود علماء الادارة تبذل ابتغاء التوصل الى اقامة دراسة مقارنة للإدارة العامة ذات اسلوب قياسي علمي واضح وسليم ، وقد عقد مجلس بحوث العلوم الاجتماعية مؤتمرا خاصا بالدراسات المقارنة في العام ذاته كان من نتائجه تكوين لجنة دائمة خاصة بالدراسات المقارنة برئاسة والتر شارب احد اساتذة الادارة العامة وقد عملت هذه اللجنة على تشجيع البحوث والدراسات المقارنة باتباع اسلوب علمي دقيق.

وفي عام ١٩٥٣م كونت الجمعية الامريكية للإدارة العامة لجنة فرعية للإدارة المقارنة مما ادى الى عقد مؤتمر خاص بالادارة المقارنة كان من نتائجه ابراز الحاجة الماسة الى اتجاهات علمية موضوعية في دراسة الادارة المقارنة والدعوة الى تصميم اساليب بحث مقارنة يمكن الاعتماد عليها .

ومنذ ذلك الحين ظهرت دراسات عديدة تحاول تخطيط اطار للدراسات المقارنة مما مهد الطريق للوصول الى نماذج موضوعية للبحث تهتم بتصميم اساليب علمية وطرق دقيقة وواضحة للبحث المقارن وتنسج لبحث وتحليل المتغيرات المختلفة والعوامل الثقافية المحيطة بالبيئة موضع الدراسة ومن امثلة هذه الدراسات دراسة ماريون ليفي عن تنظيم المجتمع عام ١٩٥٢م ودراسة ساتون الخاصة بتصميم نماذج عامة للمجتمعات عام ١٩٥٥م.

وفي عام ١٩٥٦م قدم والدو Waldo تقريراً لهيئة اليونسكو تناول فيه المشكلات المهمة لدراسة الإدارة المقارنة مبينا نقاط الضعف في بحوث علماء الإدارة التي ظهرت في المدة السابقة على بحثه؛ والتي كان معظمها عبارة عن كتابات تقليدية وصفية تدور في إطار الثقافة الغربية؛ وبالتالي فقد كانت دراسات غير تحليلية وغير قادرة على تقديم أية حلول لمشكلات الدراسات المقارنة . لقد كانت هذه الدراسات من نوع دراسة دولة بدولة ومن ثم فلم تتضمن أية معايير أو مفاهيم فنية قادرة على تجميع وتنظيم المعلومات والبيانات والحقائق التي توجه نظر الباحث إلى البحث عن الحلول الممكنة أو اقتراح البدائل المختلفة لمواجهة المشكلة التي يتناولها بالدراسة والمقارنة. لقد تضمن التقرير الذي قدمه والدو Waldo لليونسكو الكثير من الصحة والحقيقة في ذلك الوقت؛ إذ إنه كان يأخذ على الدراسات المقارنة آنذاك :

١ - إنها كانت في غالبية الأحوال مرتبطة ببيئة ثقافية معينة، أي إنها كانت تنصب على البلاد الغربية أو البلاد المتأثرة بثقافة الغرب.

٢ - إنها كانت دراسات قانونية رسمية لا تتعدى دراسة الوثائق والقوانين الرسمية مع إهمال التنظيمات غير الرسمية، وتأثير العوامل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والحضارية المختلفة على هذه التنظيمات.

٣ - إنها كانت دراسات يغلب عليها الطابع الوصفي، ويندر بينها المحاولات التحليلية أو التفسيرية التي تهدف إلى الوصول إلى حلول.

٤ - إنها أخفقت في أن تتعمق إلى الحقائق الوظيفية، واكتفت بالوقوف لدى الأسماء السطحية.

ولهذه الانتقادات التي قدمها والدو أهميتها ومدلولها؛ لأنه إذا وجدت منظمتان تحملان اسماً واحداً، فلا يجوز الافتراض بأنهما يؤديان الوظيفة نفسها كل في مجتمعه، لمجرد أنهما تشابها في الاسم؛ بل يجب البحث في الحقيقة الوظيفية التي تؤديها هذه الهيئة أو تلك المنظمة في مجتمع ما، قبل أن تقرر أنها تتساوى مع الهيئة التي تحمل اسمها في مجتمع آخر. وكذلك فإنه يمكن تصور وجود هئتين تحملان اسمين مختلفين، ولكنهما . في الحقيقة تؤديان الوظيفة نفسها كل في مجتمعه. مثل الجهاز المركزي لتزن والإدارة في جمهورية مصر العربية ومجلس الخدمة المدنية في لبنان. والواقع أنه بدون معرفة هذه الحقائق فإن الدراسة المقارنة وتقرير وجود شبه، أو وجود تباين تعد مقارنات سطحية لا تفيد بل قد تضلل . ويأخذ والدو أيضاً على الدراسات المقارنة أنها لم تكن في الحقيقة مقارنة معنى أنها كانت غالباً تقف عند حد وصف بلد معين، وفي بعض الأحوال انتقلت بالوصف من بلد إلى آخر دون أن يكون لديها مبادئ أو أساليب بحث معينة يمكن بها تحديد أوجه الشبه وأوجه الاختلاف، وخاصة في الأحوال القليلة التي خرجت بها عن نطاق البلدان الغربية. وبغض النظر عما كانت تعرض له الدراسات الإدارية المقارنة من نقد أو امتداح، فإنها قد أصبحت أحد الميادين الرئيسية لدراسة الإدارة العامة. وقد تأكدت أهميتها بعد أن ثبت ذاتيتها وخصائصها وأصبحت حقلاً مستقلاً بذاته يدرس في كليات العلوم الإدارية ومعاهد الإدارة المختلفة. كذلك طرأت كثير من التغييرات المهمة على الصورة التي رسمها والدو، فخلال الستينيات دخلت الإدارة المقارنة مرحلة مهمة في تطورها وبدأت تأخذ طابعاً علمياً يتسم بالدقة والموضوعية.

ومع هذا فإن الإدارة المقارنة ظلت تعاني مشكلات كثيرة، نذكر منها :

أولاً: العوامل الإيكولوجية

من أهم المشكلات التي تصادفها الدراسة المقارنة صعوبة فهم التقاليد الأحوال الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والحضارية والنظم الإدارية في البلاد المختلفة. هذه الصعوبة عبر عنها كثير من خبراء الأمم المتحدة في الإدارة عند دراستهم لأنظمة إدارية خارج بلادهم.

ثانياً: الأسلوب

كذلك فإن عدم التوصل إلى أسلوب قياسي علمي واضح سليم هو أشد ما يواجه الدراسات المقارنة من صعوبات.

ثالثاً: الموضوعية

إن عدم موضوعية الباحث احتمال قائم حين يكتب عن أوضاع معينة في بلاده، حيث يلاحظ إجماع كثير من العامل.

رابعاً : تداخل المتغيرات وسرعة تفاعلها

يعد تداخل المتغيرات التي ينصب عليها البحث المقارن - مثل العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعقائدية والثقافية والحضارية - وتفاعلها مع سرعة تغيرها إحدى مشكلات الدراسة المقارنة. فهي تحول لدرجة كبيرة دون الخروج بقواعد عامة أو أنماط ثابتة نسبياً بحيث يمكن تأصيل أوجه التشابه وأوجه الخلاف، وتحديد ما يترتب على ذلك من نتائج تتعلق بالمشكلة الإدارية مناه المقارنة.

خامساً: عدم وضوح الرؤية والهدف

لاشك أن مشكلات الدراسة المقارنة للإدارة العامة على النحو الذي أضحناه تمثل في ذاتها قيذا على الحد المعقول من أهداف الدراسة المقارنة، إذ يجب أن يكون الهدف واضحاً تماماً، فالهدف هو الذي يحد موضوع البحث ومنهجه والطريق إليه والأدوات المستعملة فيه ثم يأتي جوانب المشكلة موضوع الدراسة.

سادساً: عدم توافر الحقائق والمعلومات والبيانات

تبدو هذه المشكلة أكثر وضوحاً بالدول النامية، ذلك أنه بدون توافر بيانات صادقة وإحصاءات دقيقة ومنظمة تتعثر البحوث والدراسات العلمية التي يمكن اتخاذها أساساً للمقارنة، والتي إن تمت فإن نتائجها لا يمكن الوثوق بها.

إن مشكلة جمع المعلومات للبحث مشكلة خطيرة تتفاقم مع حجم المعلومات وتوافرها من عدة دول، وهذا شيء معروف، إلا أن ضخامة هذه المعلومات لا تعني إمكان مقارنتها، وحتمية الوثوق بها، ولهذا يؤكد البعض على أهمية إيجاد استراتيجيات جديدة لجمع المعلومات والمحافظة عليها.

ذلك أنه بقدر الحصول على عدد كبير من الحقائق المتعلقة بالمشكلة أو بالمشكلات موضوع المقارنة، فإنه يتحدد القدر المتيقن من الحصول على نتائج وحلول سليمة أو غير سليمة من خلال الدراسة المقارنة، ومن ثم فإن هناك تناسباً طردياً بين القدر المكن الحصول عليه من الحقائق وبين القدر الممكن التوصل إليه من نتائج.

وأخيراً يجب على الباحث ومراعاة استعمال مضمون واحد للمفاهيم خاصة عناد تغير البيئة الثقافية، وذلك أن الحقائق وإطار البحث متداخلاً ومتجانسان، وليس منفصلان أو متعارضان. ومن جهة أخرى فإن الهدف من الدراسة المقارنة يجب أن يكون واضحاً تماماً حيث يتوقف عليه قدرة الباحث في اختيار الحقائق والمعلومات التي تمكنه من عقد دراسته المقارنة.

مما سبق يتضح أن طرق البحث، وتوافر الحقائق والمعلومات، هما الخطوة الأولى لنجاح الدراسات العلمية، وهما في الوقت نفسه أصعب ما يواجه الدراسات المقارنة من مشكلات. وما لاشك فيه أن لكل باحث حرية بناء أو اعتناق ما يشاء من طرق البحث وفق فلسفته وبيئته الثقافية والأهداف التي يسعى لتحقيقها، بيد أن كل ذلك مفيد بضرورة ولزومية تحقيق إثبات الفائدة التحليلية المجردة التي يمكن من خلالها التعرف على أوجه الخلاف وأوجه التشابه حين التصدي لدراسة مشكلة إدارية دراسة مقارنة، وذلك بعد تأصيل كامل ل لمشكلة

موضوع المقارنة. ومع ذلك، فإن كل التطورات المعاصرة والتنمية المستمرة في النظام الدراسي للإدارة العامة والجهود التي بذلت منذ بداية الخمسينيات وحتى نهاية السبعينيات - ابتغاء التوصل إلى إقامة دراسة مقارنة ل لإدارة العامة - قد اتسمت كلها بالاتجاهات الحديثة التي سادت حقل العلوم الاجتماعية، وبالمعاني التي حملتها أوجه النقد والاعتراضات ونقاط الضعف التي واجهت الدراسات المقارنة لقد حدث خلال السبعينيات تغييرات مهمة ومباشرة في مجال الدراسات المقارنة، فقد انقطع الدعم المادي الذي كانت تقدمه مؤسسة فورد الجماعة الإدارة المقارنة، دون أن يتم إيجاد بديل يعوض مبلغ الدعم الذي توافر في الستينيات، وحتى خلال هذه السنوات رفضت طلبات لبعض أعضاء جماعة الإدارة المقارنة ل الحصول على الدعم المادي لبعض الدراسات الميدانية في الدول النامية على أسس سليمة ومخططة، وحتى مجلة الادارة المقارنة

التي كانت تعد أحد الوسائل المهمة والرئيسة لنشر الأبحاث العلمية توقفت هي الأخرى عن الصدور في عام ١٩٧٤م، أي بعد حوالي خمس سنوات فقط من إصدارها ورغم صدورها تحت اسم جديد هو الإدارة والمجتمع فقد برهن ذلك على تشتت التركيز، وانعدام الضمانات بأن الإطار أو المجال الواسع سوف يؤدي إلى النجاح، ورغم أن نشرات مطبعة جامعة ديوك (Duke University Press) قد استمر إصدارها حتى عام ١٩٧٣م إلا أن ذلك كان إنتاجاً قديماً يعود لسنوات خلت. وقد برهنت التقارير الواردة من الجامعات على انخفاض اهتمام الطلاب بموضوع الإدارة المقارنة كذلك انخفاض عدد رسائل الدكتوراه التي كتبت في هذا الموضوع. ولعل الدليل على انخفاض الاهتمام بالدراسات المقارنة يكمن في حل جماعة الإدارة المقارنة CAG في عام ١٩٧٣م واندماجها مع اللجنة الدولية المنبثقة عن الجماعة الأمريكية للإدارة المقارنة، وإن بقيت العضوية نفسها، وبقيت النشاطات نفسها، مثل المشاركة في الاجتماعات المتخصصة، وإصدار النشرات الإعلامية، وتوزيع أوراق البحوث الموسمية، ولكن على نطاق ضيق. وقد صاحبت مؤشرات انخفاض الأهمية هذه مجموعة من المقالات الناقدة لحركة الإدارة المقارنة، قدمت على شكل أوراق بحث ل لجمعية المتخصصة، وقد تم نشرها آنذاك، ومصدر أهمية هذه المقالات لا يكمن في كونها إشارات إلى العيوب ونقاط الضعف في الدراسات المقارنة ولكن لما جاء فيها من تقديرات وتوقعات لم تكن معظمها في صالح حركة الإدارة المقارنة بل إن آراء النقاد الذين أشرفوا على تقييم النتائج مثلهم مثل كتاب الإدارة المقارنة لا يتفقون على ماهو الخطأ، ولا على ماذا يجب عمله في هذا الصدد.!. ومع ذلك فقد كانت هناك شكاوى عديدة يسهل تحديدها، وقد كانت الشكاوى التي تتردد دائماً هي: أنه قد مضى وقت كاف على الإدارة المقارنة دون أن تؤسس نفسها كموضوع دراسي وافي التحليل، سليم الأسلوب، واضح الحدود والأبعاد وعلى الرغم من الرغبة في الوصول إلى نظرية. . فلم يحصل هناك اتفاق يسمح بإعطاء مزيد من الاهتمام بالدراسات العلمية التحليلية، ومحاولة فحص صحة النظريات في الإدارة العامة في الدول الأخرى.

لقد تساءل كيث هندرسون عام ١٩٦٩ حول مشكلة الهوية في الدراسات المقارنة، ماهو الشيء الذي لا يدخل في مجال الدراسات المقارنة للإدارة العامة؟ مشيراً بذلك لتنوع العناوين في نشرات مطبوعات جماعة الإدارة المقارنة. . مثل موضوعات الدول النامية. . والنظام السياسي. . لدرجة يصعب معها معرفة الموضوع الرئيس أو معرفة أي شيء يتميز إداري، ويظهر أن هناك اهتمامات سياسية واقتصادية واجتماعية وتاريخية من الاهتمامات الأخرى لها صلة بالدراسات المقارنة. . وقام لي سيجلمان بتحليل لمحتوى نشرات مجلة الإدارة المقارنة الناطقة بلسان جماعة الإدارة المقارنة و وجد أنه ليس هناك نوع واحد او مجموعة من القضايا تمثل الموضوع المشترك.

ويعترف. رجز Fred Riggs في نشرة إعلامية صدرت عام ١٩٧٠م بأن جماعة الإدارة المقارنة قد أصبحت على نفسها فعلاً صبغة من يعيش في برج عاجي مما أدى إلى فشلها في أن تكون جسراً يعبر الحدود بين الحياة الأكاديمية والعملية. ويرى آخرون أن أعضاء حركة الإدارة المقارنة قد عقدوا المؤتمرات، وكتبوا المقالات، وصمموا النظريات، ووضعوا النماذج .

ولكن المشتغلين بالمهنة والممارسين لها لم يشعروا بهم، كما أن الإدارة في الدول النامية لم تتأثر بذلك مباشرة، وأكثر من ذلك كله أن التجربة التي مرت بالدول النامية في نقل هذه النظريات والنماذج لم تكن ناجحة، لأنه لم تكن هنالك محاولات جادة لإعادة النظر بصورة دورية في مدى صلاحية هذه النظريات والنماذج الغربية.

وعلى الرغم من أنه لم يكن هناك اقتراحات جذرية لتحسين الدراسات المقارنة، والقضاء على المشكلات والعقبات التي تواجه الدراسات المقارنة ، إلا من الممكن أن تفيد في هذا الصدد، قد الباحثين، وتتعلق معظم هذه الاقتراحات بمنهجية البحث، كان أن عددًا من المقترحات المهمة، التي أشار إليها عدد وبنوع المعلومات والحقائق الواجب جمعها، وبالموضوعات التي يجب أن تدرس، وضرورة العمل على استنباط نظرية مقارنة مناسبة ت تـجـه فيها الإدارة العامة نحو العمل الميداني ونحو التنمية ونحو التغيير وحل المشكلات . ومن التوصيات المهمة التي نادى بها نفر آخر من الباحثين ضرورة القيام بعملية متابعة، أو إعادة عمل لمشروعات البحث القديمة التي تم إنجازها، وقد اقترح بعض المختصين إعادة التقويم ليشمل أهداف الدراسات في الإدارة المقارنة بما فيها. الأهداف التي تحظى بموافقة الكثيرين من الباحث والدارسين مثل الوصول إلى إمكان التنبؤ العلمي، والوصول بالحقل إلى درجة الموضوع المستقل.