

الإدارة العامة المقارنة

المحاضرة الثالثة

مجالات البحث في الدراسات المقارنة

بدأت الدراسات المقارنة ل لإدارة العامة بصورة جدية منذ منتصف الخمسينيات حيث انجبه عدد من علماء الإدارة العامة نحو هذا الجانب من النظام الدراسي للإدارة العامة، وظهر العديد من الكتابات والبحوث في مجال الدراسات المقارنة التي تمثل الجهود العلمية نحو إقامة دراسة مقارنة للإدارة العامة. وقد دفعت هذه الجهود بعض الكتاب إلى محاولة تصنيفها، ومن هؤلاء (فيريل هيدي) الذي قدم تصنيفا رباعياً للكتابات التي اتبعت في دراسة الإدارة العامة دراسة مقارنة وإذا استعرضنا ميدان الإدارة المقارنة فسوف نجد أن هناك ثلاثة مجالات يعالجها بالبحث المهتمون بشؤون الإدارة العامة المقارنة، وهي :

المجال الأول : الدراسات والبحوث المقارنة .

المجال الثاني : الأساليب العلمية التي يمكن أن تستخدمها الدراسات المقارنة .

المجال الثالث : دراسة البحوث والدراسات المقارنة مثل حصر وتقويم المادة العلمية في هذا المجال، ودراسة الاتجاهات المختلفة التي ظهرت في ميدان دراسة الإدارة العامة المقارنة

أولاً: الدراسات والبحوث المقارنة

تعد الدراسات والبحوث المقارنة في الإدارة حصيلة للمعلومات والبيانات والتقارير والكتابات التي تدرس الإدارة العامة بطريقة مقارنة. وهذه الدراسات اما دراسات مقارنة تاريخية، أو دراسات مقارنة معاصرة. فالدراسات المقارنة التاريخية هي التي تعالج بالبحث والدرس هيكلًا تنظيميًا أو تنظيمًا إداريًا أو سلوكًا إداريًا، أو أي جانب من جوانب الإدارة كان قائمًا في حقبة سابقة من حقب التاريخ. مثال ذلك دراسة الاختيار والترقي في الصين القديمة أو التعرض لبعض التنظيمات الإدارية في العصور الوسطى أو في صدر الإسلام أو دراسة نظم العاملين في إنجلترا خلال القرن التاسع عشر وما إلى ذلك من البحوث. وبعض هذه البحوث جاء يعالج الموضوعات الإدارية صراحة وبعضها يعالجها ضمناً أثناء معالجة التطورات التاريخية أو السياسية أو الاجتماعية المختلفة. أما الدراسات المقارنة المعاصرة فهي التي تدرس تنظيمات إدارية قائمة فعلاً أو استعراض الحكم المحلي في مصر الفرعونية، أو التعرض لبعض التنظيمات الإدارية في العصور الوسطى أو في صدر الإسلام أو دراسة نظم العاملين في إنجلترا خلال القرن التاسع عشر وما إلى ذلك من البحوث . وبعض هذه البحوث جاء ليعالج

الموضوعات الادارية بصراحة وبعضها يعالجها ضمنا اثناء معالجة التطورات التاريخية او السياسية او الاجتماعية المختلفة .

اما الدراسات المقارنة المعاصرة فهي التي تدرس تنظيمات ادارية قائمة فعلا أو مشكلات إدارية معاصرة وهي الاكثر انتشارا. هذه التفرقة بين تاريخية ومعاصرة هي تفرقة بالنسبة للزمن الذي تنصب عليه الدراسات، أما من ناحية أسلوب أو مجال البحث؛ فإنه يمكن القول إن دراسات الإدارة المقارنة قد مرت في مراحل متعددة لم تكن متعاقبة تماما، وإنما كانت متداخلة ومتشابكة. ويمكن القول إن أولى هذه المراحل وأبسطها كانت تلك التي سارت بها طريقة وصف بلد واحد أو وصف نظام الإدارة العامة في بلد ما ومن هذه الدراسات: كتاب الإدارة العامة في أستراليا أو الإدارة العامة في إيرلندا أو تقرير عن الإدارة في لبنان أو الفلبين أو عن التنظيم الحكري في الهند وما إلى ذلك. وهناك نوع ثان من التقارير وهو الذي يعالج بالبحث أحد جوانب الإدارة بلد ما أو أحد مؤسساتها الإدارية، ومثال ذلك: دراسات البيروقراطية في مصر والفلبين وكندا وسويسرا ووظيفة الرئاسة في الولايات المتحدة والوظيفة العامة في فرنسا وتدريب العاملين في تركيا ونظم دراسة الإدارة العامة في باكستان أو يعالج مشكلة معينة مثل ازدواج اللغة وأثره على الخدمة العامة في كندا ونوع ثالث من الدراسات يتناول بالبحث موضوعا معيناً من موضوعات الإدارة أو مقوماتها ويعالجها بالبحث منتقلا من بلد لآخر، وهذا الأسلوب هو في الواقع من أهم أساليب الإدارة المقارنة. ومن أمثلة ذلك دراسة البيروقراطية في بعض دول غرب أوروبا أو دراسة نظم العاملين في دول أمريكا اللاتينية أو دراسة القطاع العام في فرنسا وإيطاليا وبولندا أو دراسة الإدارة القومية والمنظمات الدولية في أربع عشرة دولة. ولقد اتبع هذا الأسلوب عدد كبير من تقارير الأمم المتحدة والبنك الدولي، وبعض هذه التقارير جاء نتيجة لأعمال المؤتمرات العلمية أو حلقات البحث الدولية.

ونوع آخر من الدراسات المهمة هو دراسة أحد مقومات الإدارة في بلد أو أكثر مع ربطه بالعوامل والمؤثرات البيئية الإيكولوجية التي تؤثر فيه: ومثال ذلك، دراسة البيروقراطية في بلاد متعددة، مع ربط السلوك البيروقراطي بالمؤثرات الثقافية أو الربط بين الخطة القومية والإدارة. وهذا الأسلوب الأخير من أساليب الدراسة المقارنة يصبح يوما بعد يوم أكثر عمقا ودقة، و واضح أنه أضفي على الدراسات المقارنة صفة علمية أكثر منها وصفية، وهو يتماشى تماما مع المدخل الإيكولوجي، كما يتفق مع اتجاهات العلوم الاجتماعية والسلوكية التي يبدو ارتباطها الوثيق بالإدارة يوما بعد يوم ومن هذا النوع، الدراسات والبحوث التي قام بها رجز لدراسة الإدارة في الولايات المتحدة، والفلبين وتايلاند باحثا عن الاعتبارات الحضارية والاقتصادية والاجتماعية والفكرية التي أثرت على هذه النظم الإدارية سواء بصورة مباشرة أو بطريق غير مباشر، كما اهتم فيها بدراسة النظم الاجتماعية والطبقات الاجتماعية، وطريقة استخدام السلطة، والاتصالات، وغير ذلك من العوامل والمقومات التي تؤثر في النظم الإدارية

بطريقة معينة ما سبق يتضح أن دراسات الإدارة المقارنة قد انتقلت من مرحلة أولية اكتفى فيها الباحثون بسرد نظام معين في بلد واحد إلى أن وصلت إلى مرتبة أكثر عمقا وتحليلا، وفيها تنصب المقارنة على عامل واحد مع ربطه بالمؤثرات المحيطة به وتتبعه في أكثر من بيئة ثقافية واحدة. وبعد أن كان الأكتفاء بمجرد الوصف والسرد، وصلت الدراسات المقارنة إلى مرحلة البحث المقارن باستعمال نماذج واستمارات وجداول للقياس، مستخدمة في ذلك أساليب مختلفة إحصائية وتحليلية وقياسية. والواقع أن الأسلوب الذي كان يستعمل في الدراسات المقارنة، أو الذي أمكن استعماله يعد من المشكلات المهمة التي تتحدى دراسة الإدارة المقارنة.

ثانيا: دراسة أساليب البحث في الدراسات المقارنة

يعد أن تجمعت البيانات والمعلومات الخاصة بالنظم والمنظمات الإدارية في بلاد مختلفة وبيئات متعددة سواء ما كان يعالج منها عن طريق الوصف بلدا واحدا أو بلدين أو أكثر، أصبحت مشكلة الدراسات المقارنة هي كيفية استخدام المعلومات التي جاءت بالتقارير والكتابات لوصول إلى معرفة العموميات التي تكون صلب علم الإدارة العامة، وفرز الخصوصيات التي تتعلق بالبيئة الخاصة التي تعمل بها الإدارة، ثم محاولة معرفة الروابط بين العوامل المختلفة أو التفاعل الحادث بينها ما أمكن- والواقع أن المادة التي جمعت من البحوث والدراسات المقارنة تبقى - مع أهميتها - مادة خام إلى أن يصمم أسلوب لدراستها، أي إنها تعد مسحا عاما يحتاج إلى البحث والاستقراء والاستنباط والاستقصاء والمقارنة والقياس. إن المشكلة الأساسية هي مشكلة الوصول إلى أسلوب علمي للبحث أو تصميم نموذج للقياس أو المقارنة يمكن الاعتماد على نتائجه. وقد بدأت المجهودات في هذا المجال منذ عام ١٩٥٢م. ففي ذلك العام عقد مجلس بحوث العلوم الاجتماعية مؤتمرا خاصا بالدراسات المقارنة، وكان من نتائجه تكوين لجنة دائمة خاصة بالدراسات المقارنة عملت على تشجيع البحوث والدراسات في هذا الميدان باتباع أسلوب علمي وفي العام التالي، انتقل الحماس للجمعية الأمريكية للإدارة العامة (ASPA) فكانت لجنة فرعية للإدارة المقارنة ما أدى إلى عقد مؤتمر خاص بالإدارة المقارنة. وكان أهم ما أسفر عنه هذا المؤتمر هو إبراز الحاجة الماسة إلى اتجاهات علمية موضوعية في دراسة الإدارة، والدعوة إلى تصميم أساليب بحث مقارنة، كما بدت مع هذا المؤتمر بادرة الهيكل الدراسي والذي عرف باسم Savre - Kufman Research Design for a Pilot Study in Comparative Administration ومنذ ذلك الحين ظهرت دراسات عديدة تحاول صراحة أو ضمنا تخطيط إطار للدراسة المقارنة، فهناك من الأبحاث والمحاولات ما مهد الطريق لوصول إلى نماذج للبحث، ومنها ما استعمل طريقة معينة أمكن أن تصبح أسلوبا معترفا به ومنها ما عمد صراحة إلى التركيز على دراسة هذه الأساليب وتصميمها .

ومن ابرز الدراسات في هذا المجال دراسة ساتون Sutton احد اساتذة جامعة هارفرد وهو من اوائل من عمدوا الى تصميم نماذج عامة للمجتمعات فقد قام بتصنيف المجتمعات الى مجموعات

لكل منها خصائصها . وقرر ان هناك مجتمعات زراعية صرفة ومجتمعات صناعية. وأوضح الصفات التي يتصف بها كل نوع منها، ومن بين هذه الصفات الأدوار الاجتماعية ودرجة الحركية والنظام الطبقي. وعمد ساتون بعد ذلك إلى محاولة تحديد مدى تأثير هذه لميزات الاجتماعية على النظام الحكومي، أي بيان النظام الحكومي الذي ينبع من هذه الصفات الاجتماعية ويتمشى معها. إن تصنيف المجتمعات يمكن من استقراء نظمها الحكومية وهذا أسلوب تحليلي منطقي، إلا أنه قد يكون تحكميا إلى حد كبير.

ومن أهم المحاولات في هذا المجال، ولعلها أكثرها نجاحا ، دراسة فريد رجز Fred Riggs وهي متأثرة إلى حد كبير بدراسات ساتون فقد وضع رجز نماذج للمجتمعات لاستعمالها في دراسة وتحليل المجتمعات المختلفة. وقد حاول رجز وضع تعميمات عن طريق استنباط طريقة مقارنة تختار أكثر من عنصر لمجموعة من الظواهر، ثم اكتشاف أوجه التشابه أو الاختلاف والتباين مع تحليل النتائج وتعليل أسبابها، وهكذا أصبحت المقارنة بين أنماط إدارية معينة يمثل كل منها نوعا من المجتمعات، وليس بين الإدارة في دولة ودولة وقد عمد فريد رجز إلى تحديد نموذجين إداريين متميزين للمقارنة بين مكوناتهما، وهما النموذج الزراعي والنموذج الصناعي ١٩٥٧م ثم طور أفكاره هذه فيما بعد بشكل عام، وأعطى نموذجا متكاملا للمجتمعات النامية أطلق عليه The Prismatic Model كما أعطى نموذجا متكاملا للإدارة العامة في هذه المجتمعات أسماه بنموذج الصالة The Sala Model خاصة ان معظم هذه المجتمعات ان لم يكن جميعها، إما مجتمعات متطورة متقدمة أو مجتمعات انتقالية نامية .

ثالثا: دراسة البحوث والدراسات المقارنة وبحث تطورها

والنوع الثالث من الدراسات والتقارير في مجال الدراسات المقارنة لا يقوم بدراسات مقارنة وإنما يهتم بدراسة الدراسات المقارنة. أي إنه كان ينصب على دراسة ميدان الإدارة المقارنة وتطوراته، ويفحص الدراسات المقارنة فيمسحها ويصنفها ويقومها ويدرس الاتجاهات المختلفة التي ظهرت في دراسة الإدارة المقارنة. وقد ألقى هذا النوع من البحوث والتقارير ضوءا مهما على تطور ميدان الدراسات المقارنة، وعمل على بلورة أساليبها بتفهم ما كانت عليه، وما كانت تتجه إليه، والمقومات التي تساندها، والمشكلات التي تصادفها، وكان لكل هذا قيمته في دفع ميدان البحث وتطويره. ولقد تعرضت هذه التقارير للبحوث المقارنة، وما كتب في الإدارة العامة بصفة عامة، وعملت أحيانا على تقويمها، وقامت بدراسة التطورات المختلفة التي مرت بها الدراسة المقارنة في ميدان الإدارة. ومن أمثلة النوع الأول المسح الذي قام به فريد رجز عام ١٩٥٤، وفيه استعرض الكتابات الموجودة في ميدان الدراسة المقارنة وقام بالتعليق عليها ومنها أيضا قائمة قام بتجميعها كالدول Caldwell عام ١٩٥٥، جمع فيها ما كتب عن نظم الخدمة العامة، ومنها كذلك المسح والتقويم الذي أجراه نكتر Tickner عام ١٩٥٩، عن المادة

المكتوبة فيه ومن أمثلة النوع الثاني تقارير استعرضت بعض أنواع الدراسات؛ مثل استعراض ففنر وبرستص Fiffner and Presthus لثلاثة أنواع من الدراسات المقارنة هي:

١. اتجاه نظري عام دراسة فريد رجز.

٢. قياس ميداني دقيق بحث مورو بيرجر عن مصر.

٣. اتجاه احصائي عن قضايا مجلس الدولة في تركيا.

لقد قرر ففنر وبرستص استعمال هذه الأساليب كلها معا وهو الذي أدى في النهاية إلى ظهور كيان للإدارة المقارنة ولعل اشمل الدراسات التي قامت ببحث وتصنيف الاتجاهات المختلفة في الإدارة المقارنة: التقرير الذي كتبه رجز عام ١٩٤٢م لقد أشار رجز في هذا التقرير إلى أن هناك ثلاثة تطورات مرت بها دراسة الإدارة المقارنة. يسمى التطور الأول الانتقال من الاتجاه الوصفي إلى الاتجاه التجريبي وأطلق رجز على التطور الثاني الانتقال من الاتجاه المحدد، مثل دراسة الحالات الفردية ودراسة بلاد بمفردها إلى الاتجاه الذي يسعى للحصول على عموميات علمية والذي يسعى إلى دراسة خبرات ملموسة عملية مرت بها بلدان مختلفة للخروج منها بأصول أو قوانين وقواعد صحيحة على نطاق واسع. وفي هذا الاتجاه حاول رجز أن يفرق بين أسلوبين، الأول الذي يدرس أوجه الشبه والاختلاف في الهياكل التنظيمية والثاني وهو لا يدرس الهياكل التنظيمية إنما يدرس أحد مقومات هذه الهياكل مثل الوظيفة التي يحققها وضع معين أو ظاهرة معينة، والعمل على الوصول إلى أداة مشتركة ومتغيرة يمكن بها قياس النظم الإدارية. وبالتالي مقارنتها تماما. أما التطور الثالث : فهو الاتجاه من الأسلوب غير الإيكولوجي إلى الأسلوب الإيكولوجي في دراسة الإدارة المقارنة. ويرى رجز أن هذا التطور كان لايزال في طريق التكوين، وقد أكد على أهميته خاصة بالنسبة للبلاد الحديثة البلدان النامية ، حيث يوجد اختلاف كبير بين الهيئات والمنظمات والمؤسسات من الناحية الرسمية وبين الواقع الذي تم فعلا فالأول ترسمه قوانين ولوائح تهدف ل مستقبل متأثرة بما وصلت إليه دول أخرى، أما الواقع فهو باق متأثر بخبرات هذا البلد نفسه وبما مرت به من ظروف مختلفة. ويقرر رجز أن الدراسة الإيكولوجية لا تعني مجرد الاهتمام بذكر العوامل والظروف الجغرافية والتاريخية والاجتماعية أو دراستها؛ وإنما تتطلب ربط هذه العوامل بالمؤسسات الإدارية وبيان تفاعل هذه العوامل مع الإدارة وتأثيرها عليها. ويؤكد رجز أن المراحل التي مرت بها الدراسات المقارنة منفصلة وإن كان بها شيء من التداخل. مما سبق يتضح مدى اهتمام أساتذة الإدارة العامة بالجامعات، وكذلك خبراء الإدارة العامة بالأمم المتحدة بتطور الدراسات المقارنة في مجال الإدارة، وانصرافهم جميعا إلى دراسة النظم والأساليب الإدارية المتباينة في بلاد العالم المختلفة محاولة منهم للوصول إلى أساليب علمية للدراسات المقارنة جعلتها تأخذ طابعا علميا أقرب إلى الدقة والموضوعية.