المقارنة (أهميتها،تطورها،مشاكلها).

تعد هذه الدراسات الإدارية المقارنة أحد الفروع الرئيسية لحقل الإدارة العامة، التي ينبغي للتخصص فيها أن يلم بمنهجها، ويطلع على المراحل التي مرت بها، ويقف على الأهداف والأغراض التي تحققها لدراسة الأقطار أو المناطق التي تضم مجموعات من الأقطار التي تكون وحدة إقليمية دراسية Area of Study،وتعتبر المقارنة في الادارة العامة بمثابة التجربة في العلوم الطبيعية.

ويرجع تطور الإدارة المقارنة كفرع متميز له رواده وأدبياته إلى أواخر الأربعينات وأوائل الخمسينات من هذا القرن حيث تبلورت الحاجة إلى إجراء الدراسات الميدانية والتطبيقية عن النظم الإدارية المختلفة، مع التأكيد على دراسة أقطار العالم الثالث التي بدأت تتحرر من سيطرة الاستعمار القديم وتبحث عن اقصر الطرق التي تبعدها عن الواقع المتخلف وتقربها من الطموحات والغايات التي تجسدت كمطالب جماهيرية ملحة .

ولا يمكن لتطور حركة الإدارة العامة أن يغفل الجهود التي بذلها فريق من علماء الإدارة وأساتذتها الذين نظموا حركة نشطة تحت اسم" جماعة الإدارة المقارنة Comparative Administration "ومختصرها CAGفمنجزاتها ودراساتها التي نشرتها خلال الستينات والتي بلغت ما يقرب من مئة دراسة علمية مقارنة تعتبر الأساس الذي أرسيت عليه معالم الفكر الإداري المقارن ([1]) ،ولجامعة انديانا بالولايات المتحدة الأمريكية و أستاذها الشهير "وليم سفن" الذي يعتبر من أشهر رواد الإدارة المقارنة المعاصرين الفضل الكبير في تطور هذا الفرع الأكاديمي الحيوي من فروع المعرفة الإنسانية.

والرجل الثاني الذي أكمل ما بدأ به **وليم سفن** و أضاف الكثير للمنهجية الإدارية المقارنة هو "**فريد رجز**" صاحب الاتجاه الايكولوجي، أما الرائد الثالث فهو "**فيريل هيدي**" الذي كرس نشاطه الأكاديمي للدراسات المقارنة من خلال تدريسه وتأليفه. [2]

2- الأهداف والأغراض:

تهدف الدراسات الإدارية المقارنة إلى تحقيق نوعين من الأغراض يصعب التفضيل بينهما رغم اختلافهما، نظرا للأهمية التي تترتب عليهما بالنسبة للجهات المعنية بهذه الدراسات. فبالنسبة للجامعات والمعاهد والأقسام

---

[1]- تألفت جماعة الإدارة العامة المقارنة عام 1960 كفرع من الجمعية الأمريكية للإدارة العامة بدعم من مؤسسة فورد وبأشراف فريد رجز.

[2]- فيريل هيدي، **الإدارة العامة: متطور مقارن**، ترجمة الدكتور محمد قاسم .الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.1985.

العلمية التي عنيت بالدراسات المقارنة تأتي الأغراض الأكاديمية في المقدمة ، في حين تولي المنظمات الإقليمية والدولية والهيئات الاستشارية والأجهزة الحكومية المتخصصة في التطوير والإصلاح الإداري اهتمامها للأغراض التطبيقية والعملية.

فدارسوا الإدارة العامة الذين يولون للدراسات المقارنة جلّ اهتمامهم إنما كانوا يبحثون عن نظريات إدارية عامة يمكن تعميمها على رقعة جغرافية واسعة من هذا العالم الشاسع بعد أن شعروا بقصور الافتراضات النظرية التي كانوا يستمدونها أو يستنتجونها من دراستهم ومشاهداتهم من بيئتهم الغربية المتمثلة بمجتمع الولايات المتحدة بوجه خاص لكونه المصدر الأول لهذه الدراسات.

والمقصود بالنظرية العامة: مجموعة من الافتراضات المنطقية المترابطة التي توضح وتفسر ظاهرة إدارية ما من خلال تحليل العلاقة السببية والعضوية بين متغيرين أو اكثر، لتساعد على التنبؤ بوقوعها في ظل ظروف معينة.

ويشترط لتكامل هذه النظرية أن تكون قابلة للاختبار للتحقق من مدى صحتها في الواقع العملي لهيئات متماثلة نسبيا.

وانطلاقا من هذا الهدف الأكاديمي توجه رواد الإدارة العامة المقارنة إلى الأقطار النامية في قارة أفريقيا وأمريكا اللاتينية وآسيا تدعمهم بعض المؤسسات المعنية بالبحوث بمساعدات مالية ليدرسوا الأجهزة الإدارية ونظم الإدارة العامة، وفي أذهانهم عدد من الافتراضات والتعميمات التي يسعون إلى اختبارها في هذه الأقطار أو للخروج بتعميمات وافتراضات بديلة لها.

وقد عبر **الأستاذ شيلز** في مقال عن الدراسات المقارنة في الدول النامية عن هذه الأهداف حيث قال ما معناه :

"إننا مهتمون بدراسة أقطار العالم الثالث لأن ما يقع فيه من أحداث وما تشهده من ممارسات بدأت تثيرنا وتنبهنا إلى أن دراستنا ستغني فكرنا الأكاديمي وتملأ الخارطة المرسومة في عقولنا وأذهان أبنائنا عن العالم المحيط بنا وبهم" [3].

[3] - E. Shils, "on the Comparartive Study of the New States" in Clifford Geertz Old Societies and New States" Macmillan, 1953 p. 5.

ومن الأغراض الأكاديمية الأخرى التي تحققها الدراسات الإدارية المقارنة نقل المعرفة، وتبادل المعلومات والمفاهيم، وتوحيد المصطلحات العلمية والأطر النظرية، والتقريب بين مناهج البحث وأساليب التحليل، وتحقيق التعارف والاتصال والحوار بين المختصين والمعنيين بها من خلال المشاركة الفعلية، وتكوين فرق من البحث من أساتذة ينتمون لجامعات وطنية أو إقليمية متعددة، وكذلك عقد الندوات والمؤتمرات التي تناقش فيها البحوث والدراسات المقارنة ويدعى لها ممثلو للأقطار التي تخضع للدراسة[4].

أما الأغراض العلمية والتطبيقية التي تسعى المنظمات الإقليمية والدولية المتخصصة وكذلك المؤسسات الحكومية المعنية بالتغيير والتطوير إلى تحقيقها من خلال الدراسات المقارنة فتتمثل في حاجتها ورغبتها في الاستفادة من التجارب الناجحة ومن التطبيقات والممارسات الحديثة التي تفلح الدول الصديقة والمجاورة في التوصل إليها [5].

وتحقق الدراسات المقارنة الفوائد العلمية الجمة بالنسبة للأقطار المتقاربة إقليميا أو سياسيا أو عقائديا والتي تبحث أو تسعى إلى التقارب في نظمها وتطبيقاتها كمرحلة للتوحيد أو التعاون بأي صيغة من الصيغ. وهذا ينطبق على الدول الخليجية التي كونت مجلسا للتعاون المشترك في مختلف القطاعات.

فلا شك أن تعميق الدراسات العلمية والميدانية المقارنة لتشريعاتها ونظمها وأساليبها الإدارية سيساعد على تقوية العلاقات وتبادل المعلومات مما يفضي إلى تطوير هذه النظم وتوحيدها، وهو أمر يؤدي بالضرورة إلى الاستفادة القصوى من الخبراء والعناصر الكفؤة ويقلل من ضياع الجهود الفردية التي تبذلها المؤسسات المعنية في هذه الأقطار.

كما ساهمت الدراسات المقارنة في دعم استقلال الادارة العامة وتطورها.

3- **استقلال الادارة العامة وتطورها:** مرت هذه العملية بعدة مراحل أهمها:

أ-المرحلة الأولى (1887-1944): عرف حقل الادارة العامة مع نهاية القرن 18م بعض الارهاصات النظرية لتأصيل هذا العلم من خلال كتابات كل من الأمريكي "هاملتون Hamilton" والفرنسي "جان Charles Jean" غير أن هذه الكتابات لم ترقى لمستوى الفصل في استقلالية الادارة العامة[6].

---

[4]-وقد اختلف المقيمون للدور الأكاديمي للحركة المقارنة، فرأى بعضهم أنها فشلت في تطوير مفاهيم ومنطلقات شمولية موحدة للبحث والتحليل، وأنها ظلت تعيش في أبراج فلسفية بعيدة عن الواقع بينما يرى آخرون أنها حققت الكثير في مجال التنظير ونشر المعرفة الإدارية المقارنة.

[5]- الإدارة العامة: **نحو اتجاه مقارن**، (ط2)، القاهرة: مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1979 ،ص 59.

[6] - Justice lgbo Kwe and others, **introduction to public administration**, course code : Pol 23, National open university of Nigeria : Abuja office, first prited, 2009, p 02.

بدأت انطلاقة وتحرر علم الادارة واستقلاليته مع مقال الأستاذ الامريكي "**ودرو ويلسن**" بعنوان "دراسة الادارة العامة" المنشور في مجلة العلوم السياسية في عام 1887م، حيث أعطى هذا المقال دفعة كبيرة لدراسة "علم الإدارة العامة" من خلال تحديده لخصائص الإدارة العامة كعلم مستقل عن العلوم الاجتماعية والسياسية، ومن هنا بدأت دراسة الإدارة العامة بطريقة منهجية [7]، كما ساهم في هذا التطور العالمي الألماني "ماكس فيبر Max Weber" من خلال "نموذج البيروقراطية" ففي الفترة 1905-1915 قدم في كتابه (النظرية الاجتماعية والاقتصادية للمنظمات) نموذج للبيروقراطية خاصة للمنظمات الكبيرة المعقدة وقد استخلص هذا النموذج من دراسته للمنظمات الكبيرة في الحضارات القديمة[8].

ب-المرحلة الانتقالية: (1945-1960): تعتبر الحرب العالمية الثانية نقطة تحول وتشجيع وتوسع للإدارة العامة، وظهور علماء جدد مثل "هيربرت سايمون" و"دوايت والدو" اللذان طالبا بضرورة دراسة الجوانب السياسية والسلوكية الغير رسمية للإدارة، وإقامة دراسات جديدة في مواضيع مثل إدارة شؤون الموظفين، الميزانية والمالية العامة، التحليل التنظيمي، الإدارة المحلية وغيرها من الدراسات[9]، ولقد بدأت دراسة الإدارة العامة تأخذ الصفة الموضوعية ابتداء من القرن العشرين ثم تقدمت بشكل واضح وتضمنت أغلب مناهج الدراسة دراسة الادارة العامة والتي أضحت من المقررات المستقرة في أغلب الجامعات والمعاهد، ومن مصادر متعددة ومختلفة ظهرت كتابات ضخمة منذ نصف القرن الأخير والتي تشكل أساسا هاما لدراسة هذا الميدان[10].

ج-مرحلة البرامج والتخصص: (1964-2000): حدث خلال هذه الفترة توسع كبير في المصالح الحكومية ووحداتها بسبب تشعب النشاطات الادارية وزيادة المصروفات للدولة، وقد أدى البحث عن الطرق الادارية الجديدة إلى انقسامات وتشعبات في موضوع الإدارة العامة، فمنذ بداية الستينيات تفرع موضوع الادارة العامة إلى أنواع من الدراسات اشتملت على عدة تخصصات كالعلوم السلوكية، النظم الادارية المقارنة، الادارة الحكومية، السياسات الإدارية إدارة التنمية، الإدارة المحلية، نظريات المنظمة، النظم والأساليب المكتبية، المالية العامة والموازنة[11]

---

[7] - ibid., p2-3

[8]- منال طلعت محمود، **أساسيات في علم الادارة**، الاسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2003، ص28.

[9]- موفق حديد محمد، **الإدارة العامة: هيكلة الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية**. عمان: دار الشروق، ط1، 2000، ص 37.

[10]- محمد سعيد عبد الفتاح، **الإدارة العامة**، الاسكندرية: المكتب العربية الحديث للطباعة والنشر، ط5، 1987، ص 32.

[11]- موفق حديد محمد، **مرجع سابق**، ص 38.

4- الأطر المنهجية للمقارنة:

تؤثر الأهداف التفصيلية والأغراض الأساسية لأية دراسة علمية على الأسلوب والكيفية التي يختارها الباحث وعلى أدوات البحث ونطاقه، وبالتالي على منهجية وطبيعة النتائج التي يتم التوصل إليها. فالدراسات المقارنة الموجهة بالدرجة الأولى الى تحقيق أهداف وغايات أكاديمية محددة، غالبا ما تحتم اعتماد منهجية تحليلية تنطلق من إطار فكري أو تصور نظري محدد أو تسعى إلى اختيار مجموعة من الافتراضات أو تشخيص نمط العلاقات بين بعض المتغيرات التي تتحكم بالظاهرة وبالسلوك الإداري المراد دراسته. وهي لهذا تستلزم استخدام المقاييس والمعدلات الإحصائية التي تبنى غالبا على المعلومات الحية التي تؤخذ من الأطراف المعنية صاحبة العلاقة.

وتعد المقابلات بكل أشكالها (المفتوحة والمخططة والفردية والجماعية والمباشرة) من أهم الوسائل التي يمكن استخدامها لهذا الغرض، كما يكثر استخدام النماذج والاستبيانات التي توزع على عينات عشوائية أو انتقائية لجمع المعلومات من مصادر البحث الأولية لتحويل الآراء والإجابات إلى أرقام والأرقام إلى معدلات وتطبيق المعادلات الإحصائية عليها تمهيدا لتحديد نمط العلاقات ودرجات التأثير والتأثير بين المتغيرات الخاضعة للدراسة.

وهذه هي المنهجية الأكثر انسجاما مع معطيات الفكر السلوكي المعاصر والأقرب إلى تحقيق الأهداف الأكاديمية والنظرية نظرا لما تتميز به من دقة وعمق في التفسير، وأصالة وحداثة في النتائج، وشمولية في النظر والتنظير. غير أنها بنفس الوقت تحتاج إلى جهد مكثف وأمانة علمية ومعرفة متخصصة وعناية مركزة وربما حاجة ماسة إلى استخدام الكمبيوتر أو أجهزة الحاسب الإلكتروني لإجراء العمليات الإحصائية. فهي منهجية تحليلية كمية في أسلوبها، أيكولوجية سلوكية في فلسفتها ومنطقها.

أما إذا كانت الدراسات الإدارية المقارنة موجهة لأغراض تطبيقية وعملية محدودة، كأن يراد منها الوقوف على الأساليب المطبقة في بعض الأقطار في مجال ما أو لمعالجة قضية أو مشكلة إدارية شائعة للتعرف على أوجه الشبه وأوجه الاختلاف بين هذه التطبيقات أو إيجابيات وسلبيات كل أسلوب منها، فإن اعتماد المنهجية الوصفية غالبا ما يكون الأكثر ملاءمة لتحقيق هذه الأهداف، وكل ما يحتاجه الباحث في مثل هذه الحالات هو عرض أو شرح تفصيلي لما تنص عليه التشريعات والنظم المعتمدة في التطبيق العملي أو إبراز تجربة إدارية معينة لقطر من الأقطار ومقارنتها مع تجربة عملية لقطر آخر لتحديد أي التجربتين اقرب إلى المعايير والمبادئ المسلم بها في ذلك المجال.

ويغلب على المنهج الوصفي عادة أسلوب السرد التاريخي الذي يقرب الدراسات المقارنة من البحوث الوثائقية المبينة للأحداث تبعا لتسلسل وقوعها أو للخطوات المرحلية وفقا لتعاقبها. وكثيرا ما تتناول الدراسات الوصفية المقارنة عرض للأطر والهياكل التنظيمية المبينة للعلاقات الوظيفية ولتقسيم العمل كما تعكسه اللوائح الإدارية.

وبالرغم من أن الانتقادات الموجهة للمنهج التقليدي المقارن الذي يعتمد على الوصف لما ينبغي أن يكون عليه الواقع ويهمل ما هو كائن فعلا ويركز على سرد الاحداث وتوثيق القوانين ويهمل مناقشة العوامل والمتغيرات البيئية المؤثر فيهان فإن ما تتضمنه الدراسات التقليدية المقارنة من معلومات وتفاصيل يظل نافعا ومفيدا لبعض الجهات وبخاصة للإدارات الرسمية. كما يمكن أن تكون هذه الدراسات منطلقا لافتراضات ونماذج تعتمدها الدراسات التحليلية المقارنة أو مرشدة للباحثين والدارسين للقضايا وللظواهر الأكثر إثارة والتي تحتاج إلى تحليل مقارن.

ولا يمكن القول أن عهد الدراسات الإدارية المقارنة وفقا للمنهج الوصفي أو القانوني أو الشكلي أو التاريخي فقد انتهى مع ظهور الفكر السلوكي ومع التطور التكنولوجي المعاصر، فالحاجة لمثل هذه الدراسات ستظل قائمة، ونتائجها ستظل نافعة ومفيدة، غير أنها لن تكون بديلة بأي حال من الأحوال للدراسات التحليلية والميدانية المقارنة التي ينبغي أن يتفرغ لها طلبة الدراسات العليا والأساتذة المختصون وفرق البحث في الجامعات ومراكز البحث العلمي .

5- أهم مشاكل وصعوبات الدراسات المقارنة:

وإذا كانت للدراسات الإدارية المقارنة فوائد ومخرجات نظرية وتطبيقية كما سبق أن أوضحنا، فإن إجراءات الدراسات وتحقيق هذه الفوائد يواجه العديد من الصعوبات وتعترضه العديد من المشاكل.

وقد لخص **الدكتور إبراهيم درويش** ما كتبه **وليم سفن** حول المشاكل المتصلة بطرق وأدوات البحث المستخدمة في الدراسات المقارنة والمشاكل المتصلة بالحقائق والمعلومات والبيانات التي يعتمد عليها الباحث في التحليل أو لاقتراح البدائل، وأعاد ما ذكره **سفن** من الصعوبات التي تواجه الباحثين عند اختيار المنهجية والطريقة العلمية التي تمكنهم من تحليل الظواهر المتعلقة بالمشكلة الخاضعة للمقارنة ولكن تعمل بنفس الوقت على استيعاب المتغيرات الحضارية والثقافية المكونة للإطار البيئي لهذه المشكلة[12].

[12]- المرجع السابق ،ص67.

فلا شك أن هناك تحديا كبيرا يواجه الدراسات المقارنة الهادفة إلى سبر غور المشاكل والنزول إلى جذورها وأعماقها، وبنفس الوقت توسيع دائرة المتغيرات المؤثرة والمتأثرة بها بصورة أفقية.

ومن الطبيعي أن يؤدي اختيار المنهجية الشمولية بمعناها الآنف الذكر إلى توسيع نطاق دائرة المعلومات المطلوبة المتعلقة بمتغيراتها البيئية، ومن هنا تبرز الصعوبات التي يواجهها الباحث عند تجميع المعلومات وعند التأكد من دقتها ومن ثم تنظيمها وترتيبها ومواءمتها مع النماذج والأطر المنهجية وعلاقتها بالافتراضات المطروحة.

وهذه الصعوبات تشتد وتتزايد غالبا في الأقطار المتخلفة والنامية، ممّا يؤدي إلى بقاء مشاكلها وقضاياها الأساسية بعيدة عن التشخيص الدقيق والتحليل العلمي الوافي .

ومن المشاكل الأخرى التي تواجه الدراسات الإدارية في أغلب أقطار العالم الثالث غياب المناخ العلمي الذي يتيح للباحثين الحرية الكافية التي تسمح بالتحليل الموضوعي للتوصل إلى الحقائق وطرح الآراء بصراحة وتجرد عند دراسة الظواهر والعلاقات والتطبيقات الإدارية ،ولعل أكبر مشكل يواجه الدراسات المقرنة في مجال الادارة العامة هو صعوبة تمييز الجزء الاداري عن الجانب السياسي.