مجلة جامعة الملك عبدالعزيز : الاقتصاد والإدارة، **م٣**، ص ص ٢٩٥-٣٢٤ (١٤١٠هـ/١٩٩٠م)

الإدارة العامة المقارنة
لدراسة تحليلية لبعض القضايا النظرية والمنهجية

نبيل إسماعيل رسلان
أستاذ مساعد
قسم الإدارة العامة - كلية الاقتصاد والإدارة
جامعة الملك عبد العزيز - جدة - المملكة العربية السعودية

المستخلص : ثمة مصطلحات متعددة يستخدمها علماء وكتاب الإدارة العامة للتعبير عن المقارنة منها: الإدارة المقارنة، الدراسة المقارنة للإدارة، المنهج المقارن، التحليل المقارن، المدخل المقارن. والاختلاف بين هذه المصطلحات ليس خلافًا منصبًا على الألفاظ، وإنما خلاف حول طبيعة الإدارة المقارنة وهل هي فرع علمي قائم بذاته، أم أنها لا تعدو أن تكون طريقة منهجية. وإن كان هذا التمييز لا يعني تنافرهما، فالطريقة المقارنة هي المنهجية التي يتبعها الباحث في علم الإدارة المقارنة للتوصل إلى نتائجه.

ويوضح تحليل تطور هذا الحقل الدراسي انطلاق تطور الإدارة المقارنة 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 تخلي الدراسة عن طابعها الغربي لتكتسب طابعًا أرحب من أجل فهم الإدارة في بيئات ثقافة متنوعة وفي ذلك إثراء كمي وكيفي للمعارف الإدارية.

ويواجه بناء استراتيجية المقارنة عددًا 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.. ودور الإدارة المقارنة في تدعيم لدراسات

المناطق.. والربط بين هذا الفرع الدراسي والتنظير العلمي في الحقل الأم الإدارة العامة بما يحقق الاستفادة من الرؤى الجديدة في الأهداف التطبيقية للتحليل المقارن.

يتفرع علم الإدارة العامة إلى عدة حقول دراسية، أحدهما حقل الإدارة المقارنة الذي يعايش تطورًا جذريًا انطلق من محاور جادة وعميقة: تتجاوز 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 طابعًا 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 للبحث، 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.. ورغم ذلك فقد شهد هذا الحقل الدراسي تطورًا جذريًا أملته اعتبارات أساسية أولاها 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.

وقد واجه التحليل المقارن عددًا من القضايا تتعلق باختيار نموذج المقارنة، والإطار النظري للمقارنة، ووحدة التحليل المقارن. بالإضافة إلى عدد من المشكلات تتعلق بالمفاهيم وجمع المعلومات وتداخل المتغيرات وموضوعية الباحث.. والواقع أن التغلب عليها يمثل التحدي الحقيقي للمهتمين بالإدارة المقارنة في سعيهم الدائب من أجل بناء منهجية إدارية مقارنة.

تلكم بعض القضايا الهامة المثارة في إطار علم الإدارة العامة المقارنة. وتمضي دراستنا في تفصيل القول بشأنها في ستة موضوعات يناقش أولها مسألة هوية الإدارة المقارنة، ويتعرض ثانيها لهدف المقارنة، ويتناول الثالث تطور الإدارة المقارنة، ويحلل الرابع استراتيجية المقارنة، ويناقش الخامس مشكلات التحليل المقارن، ويتأمل السادس آفاق الإدارة المقارنة.

أولاً - هوية 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، أو المدخل البيئي المقارن.

فمصطلح الإدارة العامة المقارنة (Comparative Public Administration) يعني أن الإدارة 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 وتقارن 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 (Comparative Study of Public Administration)، والمنهج المقارن للإدارة العامة (Comparative Methods in Public Administration)، فيعبران عن جوهر المقارنة في الإدارة العامة في كونها طريقة منهجية للبحث تتناول عدة أنظمة إدارية بالدراسة والمقارنة بينها لإظهار أوجه الشبه أو الخلاف بينها، بهدف التوصل إلى مقترحات لتطوير وتحديث هذه الأنظمة، أي الطريقة المقارنة مطبقة في نطاق الإدارة العامة تحقيقًا لغاية معينة.. أي إن المقارنة ليست فرعًا دراسيًا قائمًا بذاته من فروع الإدارة العامة ولا تعدو أن تكون مجرد طريقة منهجية مطبقة في مجال 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 Approach)، والمدخل البيئي المقارن (Comparative Environmental Approach) فيعبران على أن المقارنة لا تعدو أن تكون إحدى المداخل (Approaches) 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[١].

وقد جاء هذا المدخل البيئي في الدراسة المقارنة مكملاً للمنظور الجزئي (Micro) الضيق الذي التزمت به الدراسات المقارنة الأولى بالأبنية السياسية والإدارية، كما أقامتها نصوص الوثائق

(١) **أحمد صقر عاشور**: الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٧٩، ص٥١.

الدستورية. والسياسية ثم تحول الاهتمام نتاجًا لهذا 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 أيضًا.

وهذا الاختلاف بين المصطلحات ليس خلافًا منصبا على الألفاظ وإنما هو-في رأينا- خلاف حول طبيعة الإدارة المقارنة. وهل هي فرع علمي قائم بذاته، أم أنها لا تعدو أن تكون مجرد طريقة منهجية (Methodology).. وهكذا تعتبر المقارنة فنًا (Technique)، أو 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 فرعا دراسيًا قائمًا بذاته[٢].

فالاختلاف بين العلم والطريقة المنهجية ليس مجرد اختلاف لفظي لكنه اختلاف في الجوهر.. فالطريقة المنهجية هي مجموعة الخطوات المنطقية التي يتبعها الباحث بغرض التوصل إلى هدف محدد، أما مصطلح العلم (Science)، فإنه يعبر عن مجموعة المعارف المتناسقة في موضوع معين يتوصل إليها الباحث باستعمال طريقة منهجية خاصة[٣].. هذا وإن كانت صعوبة إقامة حد فاصل بين العلم والمنهج تتبدى بصفة خاصة حين يكون موضوع أحد العلوم هو بيان أصول الطرائق المنهجية كالدراسة التي نحن بصددها.

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 نود أن نوضح أن تميز علم الإدارة المقارنة عن الطريقة المقارنة، لا يعني تنافرهما. فالواقع أن الطريقة المقارنة هي الطريقة المنهجية التي يتبعها الباحث في علم الإدارة المقارنة للتوصل إلى

---

(٢) ويفضل بعض باحثي الإدارة المقارنة الانضمام إلى أحد الهويتين. فنجد الدكتور عبد المعطي محمد عساف يعلن أنه سيتعامل مع الإدارة العامة المقارنة على أنها المقارنة بمعنى أنها دراسة مقارنة لظاهرة الإدارة العامة، أو بمعنى آخر محاولة إخضاع ظاهرة الإدارة العامة للدراسة من خلال المنهاج المقارن.
عبد المعطي محمد عساف : النموذج المتكامل لدراسة الإدارة العامة، إطار عام مقارن، الزرقاء – الأردن، شركة الفاهوم التجارية، ١٩٨٢،ص ٥٨.

(٣) **محمد طه بدوي**: المنهج في علم السياسة، الإسكندرية، جامعة الإسكندرية- كلية التجارة، ١٩٧٩، ص١١٥.

نتائجه كما أن ما يتوصل إليه الباحث من نتائج بإتباع الطريقة المقارنة تكون بمثابة الأساس في بناء علم الإدارة المقارنة.. بحيث يمكن القول أن نطاق علم الإدارة العامة المقارنة يبدأ حيث ينتهي نطاق البحث في الطريقة المقارنة.

ثانيًا - أهداف المقارنة

ترمي الادارة العامة المقارنة إلى تحقيق نوعين من الأهداف: أهداف علمية أكاديمية وأهداف عملية تطبيقية.

(١) أهداف علمية أكاديمية

من الوجهة العلمية، يفيد التحليل المقارن للأنظمة الإدارية -بلا ريب- في زيادة وتعميق المعرفة النظرية في الإدارة العامة. فقد اقتنع من يحاولون بناء علم للإدارة العامة بالمعنى الصحيح بأن ذلك مرهون ويعتمد جزئيًا على نجاحهم في تكوين افتراضات ومفاهيم حول الإدارة تتعدى وتتجاوز الحدود لكل بلد.. وقد أشار روبرت داهل (Robert Dahl) إلى هذه الضرورة في مقالته الشهيرة سنة ١٩٤٧ والتي جاءت بعنوان: «دراسة الإدارة العامة» التي أوضح فيها أنه بدون دراسة الإدارة في مجتمعات العالم المختلفة بهدف الوصول إلى أسس وقواعد عامة ومؤسسة على نطاق من البحث أكثر اتساعًا وشمولاً من بيئة اجتماعية بذاتها، فإننا لن نصل إلى «علم للإدارة العامة» له من القواعد ما يتصف بالعمومية والشمول، وإنما سنصل إلى قواعد مفككة ترتبط بالميدان الذي استنبطت منه فقط.. أي إننا بدراسة الإدارة في مجتمع معين نصل إلى أسس وقواعد للإدارة فيه وحده، وبذلك نصل إلى قواعد علم الإدارة العربية أو الإدارة الأمريكية أو علم الإدارة الهندية.. وهكذا دون الوصول إلى علم للإدارة بصفة عامة(٤).

وهذه الأهداف العلمية الأكاديمية كانت وراء الدراسة التي قدمها فرد رجز (Fred Riggs) في المقارنة بين الإدارة العامة في المجتمعات الزراعية والصناعية والتي رغم قيامها على نماذج نظرية (Theoretical Models) للمجتمعات، إلا أنها تعتبر من الدراسات الرائدة، وسلك بشأنها منهجية مقارنة تحصلت في أن نظام الإدارة العامة في مجتمع ما، ما هو إلا محطة للبيئة التي تشكل خصائص وهوية المجتمع التي يعمل فيها هذا النظام، وبالتالي فإن هذه البيئة هي التي تشكل خصائص وهوية نظام الإدارة العامة في أي مجتمع من المجتمعات، فالجهاز الحكومي في المجتمع الزراعي أو الصناعي

(4) **Robert A. Dah**l, The Science of Public Administration: Three Problems, *Public Administration Review*, No. 1, 1947. P. 8.

هو إفراز ومحصلة لتفاعل الأنظمة والأبنية المختلفة التي يتكون منها كل مجتمع منهما..[٥] ولا يخفى ما كان لهذه الدراسة المقارنة من فضل في توسيع نطاق نظرية الإدارة العامة، بحيث أصبحت تدخل في تحليلاتها أنظمة الإدارة في المجتمعات النامية، بعد أن كانت الدراسة العلمية لها تدرس من منظور المجتمعات الغربية المتقدمة والثقافية الغربية. وفي ذلك إثراء كمي وكيفي للمعارف الإدارية.

(٢) أهداف عملية تطبيقية

إلى جانب خلق قاعدة عريضة ومتنوعة من المعرفة الإدارية، تستهدف الدراسات الإدارية المقارنة تطوير الأنظمة الإدارية لجعلها أكثر كفاية وفعالية، والتعرف على حلول أفضل لعديد من المشكلات الإدارية، فالدراسات المقارنة المعاصرة لأنظمة الإدارة العامة في الدول النامية تدفع إليها رغبة هذه الدول في تطوير وتحديث الإدارة العامة فيها للقيام بمسؤولياتها في التنمية.

وتحقيق هذه الأهداف العملية يتحقق بصورة أكثر فعالية كلما كانت هذه الدراسات متفهمة لبيئة المجتمعات التي يراد تطوير أنظمتها الإدارية. وكما يقول أحمد صقر عاشور «إن عمليات تطوير وتحديث الادارة العامة في المجتمعات النامية يجب أن يبدأ بتحليل ودراسة البيئة السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية للمجتمع الذي يراد تطوير أنظمة الإدارة العامة فيه»[٦].

والأهداف العملية لا تكاد تنفصم عن الأهداف العلمية. وبيان ذلك أن المقارنات التطبيقية الخاصة لأحد جوانب أو وظائف الإدارة العامة في عدد من النظم الإدارية المختلفة، يمكن أن يترتب عليها ظهور نظريات ونماذج تحليلية جديدة تساعد في ترتيب وتنظيم المعارف الإدارية المتوافرة فعلاً.. كما أن الرؤى الجديدة في فكر الادارة العامة تؤثر بدورها على الدراسات التطبيقية التي يمكن أن تجري لتقييم وظائف أجهزة الادارة العامة في مجتمعات مختلفة، ومن الأمثلة على ذلك حركة الإدارة العامة الجديدة (New Public Administration) ودورها في إدخال جانب العدالة الاجتماعية (Social Equity) في الدراسات التطبيقية لتقييم الأجهزة الحكومية.

---

(5) **Fred Riggs**, "Agrarian and Industrial-Toward A Topology of Comparative Administration", in **W. J. Siffin** (ed), Toward A Comparative Study of Public Administration, indiana University Press. Bloomington, 1957.

(٦) **أحمد صقر عاشور**: الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، مرجع سابق، ص ٥١.

ثالثًا: تطور الإدارة العامة المقارنة

ترجع الأصول التاريخية للمنهج المقارن في دراسة الإدارة العامة إلى الدراسات المقارنة للأنظمة السياسية بحكم الارتباط الوثيق للإدارة العامة بالعلم الأم علم السياسة، وبالتالي ارتبطت الدراسات الإدارية المقارنة بالتحليل المقارن لأنظمة الحكومات.. فقد كان أرسطو (Aristotle) الذي يعد بحق أبو المنهاجية السياسية المقارنة، أول من حاول القيام بدراسات مقارنة لأنظمة الحكم، حيث تناول ما يناهز مائة وخمسين دستورًا بحثًا عن نظام الحكم الفاضل عملاً، أي الذي يوائم واقع دولة المدينة اليونانية، تبعه الكثير من المفكرين الذين أرادوا التوصل من خلال الدراسة المقارنة إلى رؤية أشمل وأبعد غورًا لكيفية عمل أنظمة الحكم في المجتمعات التي عاشوا بين ظهرانيها، وتراكمت نتيجة لمجهوداتهم ثروة من المعرفة السياسية في هذا المجال(٧).

ولكن البداية الحديثة للإدارة المقارنة بدأت بانفصال علم الادارة العامة عن علم السياسة، وبالتالي استقلال الادارة المقارنة عن الحكومات المقارنة (Comparative Government). ولكن وكما سنتناول أثرت النشأة المشتركة لهذين الفرعين من الدراسات المقارنة للحكومة والإدارة على سمات الدراسات المقارنة للأنظمة الإدارية، حيث أتسمت بنفس سمات النهج التقليدي للدراسات السياسية المقارنة. لذلك كان طبيعيًا أن توجه إلى هذه الدراسات عدة انتقادات.

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 (Bureaucracy) بالاهتمام الأكبر.. وقد حال دون توجه الدراسات المقارنة لنظم غير غربية خضوع نسبة كبيرة في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية في هذه الفترة للاستعمار، وبالتالي افتقدت هذه الدول الهوية السياسية وأيضًا الهوية الإدارية.

---

(٧) **أحمد حامد الأفندي**: النظم الحكومية المقارنة، الكويت، وكالة المطبوعات، ١٩٧٢، ص ١٨.

وتحفل الإدارة المقارنة بدراسات إدارية عدة تعبر بوضوح عن هذا الطابع الغربي[٨].. منها دراسة هارولد زينك (H. Zink) عن نظام الحكم والسياسة في الولايات المتحدة الأمريكية والذي تناول فيها الموضوعات الأساسية المتعلقة بطبيعة وعمل نظام الحكم الأمريكي على مستوى الحكومة الأمريكية والولايات والحكم المحلي[٩].. ودراسة روجيه جريجوار (Roger Gregoire) عن الوظيفة العامة في فرنسا والذي أوضح فيها طبيعة الوظيفة العامة في النظام الإداري الفرنسي كمهنة تتميز بالدوام والاستقرار[١٠].

ثم انتقلت الدراسات الأوروبية من دراسة الأنظمة الإدارية بشكل فردي إلى إجراء المقارنات بينها.. وقد ركز في المقارنة على ثلاث أبعاد تشمل: التركيز على الشكل التنظيمي للتنظيمات الإدارية، والرقابة في النظام الإداري، وكيفية ضمان الطاعة والموافقة من الأقسام الإدارية في التدرج الإداري[١١].

ويرى فيريل هيدي (Ferrel Heady) أن الدراسات المقارنة ذات الطابع الغربي لا تعتبر عملاً جديدًا، لأن المقارنة كانت هدفًا للكثير من دراسات الإدارة العامة وأدبها، وخاصة تلك التي نشرت في الولايات المتحدة الأمريكية فالرواد في حقل الإدارة العامة مثل ودرو ويلسون (Woodrow Wilson)، ايرنست فروند (Ernest Freund) استفادوا واعتمدوا على دراسة الخبرات الأوروبية في محاولتهم لفهم وتحسين الإدارة الأمريكية، بيد أن من تلاهم من الكتاب ركزوا على الإدارة في المجال الأمريكي، واكتفوا بالإشارة العابرة للأنظمة الإدارية الأخرى[١٢].

---

(٨) يطلق **فيريل هيدي** (**Ferrel Heady**) على هذه الدراسات خاصة في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية الإدارة في الثقافة المدنية (The civil Culture) أي في إطار ثقافي سياسي يؤكد ضرورة المشاركة الجماعية التي تقدم بوسائل الاتصال والإقناع وتسمح بالتغير والتكيف

Ferid Heady, *Public Administration, a Comparative Perspective*, Second Edition, Marcel Dekker, Inc, N.Y.,1979.

(9) **H. Zink, H. R Penniman & G. B Hathorn**, *American Government and Politics*, D. Van Nostrand Company, Inc, 1958.

(١٠) راجع: طبيعة الوظيفة العامة في فرنسا ودول أوروبا بوجه عام مؤلف: **محمد فؤاد** منها: سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم والإدارة، القاهرة، دار المعارف، ١٩٧٨، ص ٥٢٠.

(١١) هذه الأبعاد الثلاثة للمقارنة تضمنها النموذج الذي قدمه والاس ساير (Sayre)، هربرت كوفمان (Kaufman) في عام ١٩٦٢. راجع مقال:

Fred W. Riggs, "*The Political Context of Development Administration Review*" 25, No. 1, 1965, pp. 72-75.

(12) **Heady**, Ibid, chapter 1, P. 16

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 ووظائفه 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(١٣).

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 ينتمي إلى تلك الفترة لا يكاد يجد خيطًا يربط النظم قيد البحث أو إشارة إلى محكات اختيارها أو تحليلاً للعوامل المسؤولة عن أوجه الشبه والاختلاف فيما بينها.. بعبارة أخرى انشغلت الدراسات المقارنة بوصف الأنظمة الإدارية دون محاولة المقارنة بينها في الغالب.

ومن أمثلة ذلك الدراسات الوصفية التي كرست لإجراء المقارنة بين عدد من دول أوروبا الغربية وبخاصة التنظيمات الإدارية ونظم الخدمة المدنية(١٤).. وكذلك الدراسات القطرية الوصفية التي أجريت بمناسبة المؤتمرات العربية للعلوم الإدارية عن الإدارة العامة في الدول العربية أو أحد جوانب النظام الإدارة بها(١٥).. فمثل هذه الدراسات هي من النوع الذي يطلق عليه داويت والدو (Dwigh Waldo) بحق من نوع دراسة دولة بدولة (Country by Country Approach)، ومن ثم فلم تكن تتضمن أية معايير فنية لتحديد أوجه التشابه أو أوجه الخلاف بين الأنظمة الإدارية التي تضمنها، وهذا هو محور الدراسات المقارنة بصورة أساسية(١٦).

---

(١٣) راجع على سبيل المثال دراسة **بكر القباني** في مؤلفه: القانون الإداري في دول الخليج العربي، تنظيم الإدارة العامة وعمالها وقراراتها، الرياض، دار المعارف السعودية، ١٩٧٧.

(١٤) ويعطي **هيدي** (**Heady**) في مؤلفه الإدارة العامة منظور مقارن مثلاً بذلك دراسة شبمان (Brain Chapman) وظيفة الحكومة (The Profession of Government).

(١٥) والمؤتمرات العربية للعلوم الإدارية متعددة منذ الستينيات حتى الآونة الأخيرة، ومن أحدثها الدراسات الوصفية المقارنة لواقع الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، التي أجريت بمناسبة انعقاد المؤتمر الدولي العشرين للعلوم الإدارية، الذي استضافته ونظمته المنظمة العربية للعلوم الإدارية (١٩٨٦).. ومن المؤلفات العربية التي تعبر عن الاتجاه الوصفي مؤلفي **حمدي أمين عبد الهادي**: «الإدارة العامة في الدول العربية» و«الخدمة المدنية في الدول العربية».

(16) **Dwight Waldo**, Political Science in the United States of America, A Trend Report, *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization,* Paris, 1956, P. 63.

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 أملته 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(١٧).

كما امتد هذا الاهتمام إلى الأمم المتحدة وغيرها من الهيئات الدولية(١٨). وقد تبين للأمم المتحدة –أثناء تنفيذها لبرامج المعونة الفنية لهذه الدول– وجود ارتباط وثيق بين نجاح 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 وبدرجة مختلفة في كل موقف(١٩).. كل ذلك دعا الأم المتحدة إلى الاهتمام بالدول التي تتلقى هذه المعونات وإلى الالتفات

---

(١٧) ويوضح هيدي (Heady) أن شمول الدراسات المقارنة لدول آسيا وأمريكا اللاتينية وأفريقيا دلالة على الحقيقة المهمة في أن هذه الدول تشكل ما نسبته ٦٣٪ من مساحة الكرة الأرضية، أن سكانها يمثلون ما يزيد على ٧٥٪ من سكان هذا الكوكب، وهذه الإحصاءات لها دلالتها، وخاصة في عصر تقلص فيه نفوذ الاستعمار، وزادت فيه توقعات شعوب هذه الدول، وبسبب كون هذه الدول مسرحا لصراعات الدول الكبرى وأيديولوجياتها السياسية. لذلك فمن الضروري أن يوسع حقل الدراسات المقارنة إطاره النظري ليشمل مختلف الأنظمة في الدول غير الأوروبية حديثة الظهور.

Ferrel Heady, Ibid, p. 20.

(١٨) يعتبر قسم الإدارة العامة والمالية العامة في إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة للأمم المتحدة الجهاز المسؤول على المستوى الدولي عن تقديم وتحسين الإدارة العامة والمالية العامة. وقد بدأ هذا القسم عام ١٩٥٠ على شكل قسم للإدارة العامة واضطلع بمهام كثيرة لتطوير الإدارة، كما أنه كان المسؤول عن البرامج الشاملة للمعونة الفنية في مجال الإدارة العامة. وفي عام ١٩٧١ تم إدماج قسم الإدارة العامة مع قسم المالية العامة لتحقيق تكامل برامج الأمم المتحدة في مجال العلوم الإدارية.

راجع: **صبحي محرم**: التعاون الدولي في مجال العلوم الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٠.

(١٩) **عبد الكريم درويش، ليلى تكلا**: أصول الإدارة العامة، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٨٠، ص١٤٥.

لدراسة أحوالها ومجتمعاتها واقتصادياتها وأنظمتها الإدارية، وانصرف اهتمام خبراء الإدارة العامة بالأمم المتحدة إلى دراسة النظم والأساليب الإدارية في بلاد متعددة(٢٠).

والاعتبار الرئيسي في تطور الدراسات الإدارية المقارنة في هذه المرحلة تمثل في تبني المنهج البيئي (Environmental Approach) والذي يعتبره رجز (Riggs) الدليل على اكتمال نمو الادارة المقارنة. وما يفرضه هذا التطور من تناول أنظمة الادارة العامة محل المقارنة من منظور كلي (Macro) بتحليل بناء المجتمع ككل وأثر هذا على بناء وهيكل وعمليات وأنشطة وعلاقات نظام الادارة العامة في هذا المجتمع وتفاعله معها، مما يجعل الدراسة المقارنة أكثر عمقا ودقة(٢١).

ويعتبر جون جاوس (John Gaus)، في مقدمة من اهتموا بإبراز أهمية البيئة في دراسة الادارة العامة بأي بلد ما، فهو ينادي بضرورة دراسة العوامل البيئية المؤثرة في الموقف الإداري لكي نصل إلى فهم حقيقي للسمات التي تميز حكومة ما ووظائفها وطريقة عملها(٢٢) كما سبق لروبرت داهل (Robert Dahl) تأكيد الصلة الوثيقة بين الادارة العامة والمحيط الاجتماعي الذي تعمل فيه(٢٣)، وأنه لا يمكن أن ننقل قاعدة اجتماعية معينة من مجتمع خاص بها نشأت فيه وتأثرت به إلى مجتمع آخر بدون أن تطرأ عليها تغيرات عديدة، وبدون أن تتفاعل مع محيطها الجديد فتأخذ شكلاً مختلفًا. ولو أن تنظيمًا إداريًا حقق نجاحًا في مجتمع ما في وقت ما، فإن هذا لا يعني أنه سوف يصادف النجاح نفسه إذا انتزعناه لنغرسه في تربة أخرى(٢٤).

---

(٢٠) واهتمام الأمم المتحدة وغيرها من الهيئات الدولية المختلفة بدراسة الإدارة المقارنة جعل دراستها تختلط في بعض الأحيان بالإدارة الدولية (International Administration) ودراستهما معا تحت عنوان واحد هو «الإدارة الدولية والمقارنة»، إلا أنهما انفصلا واستقل كل منهما عن الآخر كميدان للبحث.. وهذا الفصل أصوب من الناحية العلمية والعملية فهناك فارق جوهري بين الاثنين. فالإدارة الدولية فرع دراسي تطبيقي للإدارة العامة في مجال المنظمات الدولية، أما الإدارة المقارنة فهي فرع دراسي آخر مجاله البحث في الإدارة العامة بالدول المختلفة ومن أهدافه الوصول إلى أصول وقواعد لها صفة الشمول والعموم.
عبد الكريم درويش، ليلى تكلا، المرجع السابق، ص ١٥٧.

(٢١) **Fred Riggs.** *The Ecology of Public Administration*, Bombay, Asia publishing House, 1961.

(٢٢) **عبد الكريم درويش، ليلى تكلا**: المرجع السابق، ص ١٥٧.

(٢٣) **Dahl**, Ibid, p. 24.

(٢٤) فقد يتحدد سلوك البيروقراطي الإداري في المجتمعات النامية بمطالب اجتماعية، مثل حسن معاملة الأقرباء وأبناء القرية والقبيلة. بينما يتحدد سلوك البيروقراطي في المجتمعات المتقدمة بمطالب عقلانية، مثل الكفاية والإنتاجية والاقتصاد وعدم المحاباة. ذلك أن شخصية المجتمع ما هي إلا نتاج لأنماط اجتماعية، وفي حدود هذا المفهوم يصبح الفرد نتاج مجتمعه. ومع ذلك فالأنماط الاجتماعية تتغير، وأن الفرد قد يغيرها أحيانا.. راجع:
فضل الله على فضل الله: البيروقراطية والمؤثرات البيئية، منظور ومدخل نظرية النظام المفتوح، *مجلة الإدارة العامة*، الرياض، معهد الإدارة العامة، العدد ٢٧، نوفمبر ١٩٨٠، ص ٨٤.

ومن أمثلة الدراسات التي تبنت هذا المنهج البيئي. دراسة لوثر جولوك (L. Gulick) وجيمس بولوك (B. James) عن «إعادة تنظيم الإدارة الحكومية في مصر»[٢٥] (١٩٦٢)، ودراسة مارشال ديموك (Marshal Dimock) عن «تنظيم الحكومة التركية»[٢٦] ودراسة الدكتور مصطفى الكثيري عن «الخصوصية التاريخية والحضارية لبلدان المغرب العربي ومدى انعكاساتها على التنمية الإدارية»[٢٧] (١٩٨٦).

اعتبار آخر في هذا التطور يتمثل في بروز دراسات المناطق (Area Studies) في سبيل التحليل الجاد للنظم الإدارية في منطقة إقليمية بعينها أو لمجموعة من الدول في منطقة داخل إقليم. فقد شهدت الفترة من الستينيات إلى الثمانينيات من هذا القرن جهود علمية نشطة لعديد من المنظمات الدولية الإقليمية المتخصصة في العلوم الإدارية، نتج عنها فيض هائل من البحوث المقارنة عن الأوضاع الإدارية في دول مناطقها الإقليمية.

ومن الأمثلة الواضحة في هذا المجال الدراسات والبحوث المتعددة الصادرة عن المنظمة العربية للعلوم الإدارية منذ بدأ نشاطها الفعلي عام ١٩٦٩ وحتى الآونة المعاصرة، والتي تناولت فيها الجوانب والمجالات التطبيقية المختلفة لأنظمة الإدارة العامة في الدول العربية مثل الدراسات التي تعالج أنظمة الإدارة المحلية بالدول العربية وتنظيم أجهزتها، وتنظيم وإدارة المستشفيات في الدول العربية، والجوانب الإدارية للتخطيط القومي من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول العربية، وتنظيم وإدارة الأجهزة المركزية للخدمة المدنية في الدول العربية، وتنظيم وإدارة المؤسسات العامة في الدول العربية، وأنظمة الموازنات العامة في الدول العربية وتنظيم أجهزتها، وتنظيم وإدارة نشاط التدريب الإداري بالدول العربية، وتنظيم وإدارة المدن العربية، وتنظيم وإدارة المطارات في الدول العربية.. وذلك بالاضافة إلى العديد من البحوث الصادرة في سلاسل البحوث المكتبية والميدانية التي تشكل –بلا شك– حصيلة غنية من الدراسات الإدارية عن المنطقة العربية وتثري علم الإدارة العامة المقارنة، وتجعل ملاحظة هيدي (Heady) التي أبداها في أعوام ١٩٦٠، ١٩٦٦ عن افتقار منطقة الشرق الأوسط إلى الدراسات المقارنة في الإدارة العامة لا محل له الآن[٢٨].

---

(٢٥) **لوثر جيولوك، جيمس بولوك**: تقرير عن تنظيم الإدارة الحكومية بجمهورية مصر العربية، القاهرة، الهيئة العامة للمطابع الحكومية، يونيه ١٩٦٢، ص ٥.

(26) **Marshal Dimock,** and **Dimock Gladys**, *Pubic Administration*, 3ed, N.Y., 1964, p. 118.

(٢٧) **مصطفى الكثيري**: الخصوصية التاريخية والحضارية لبلدان المغرب العربي ومدى انعكاساتها على التنمية الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨٦.

(٢٨) راجع الطبعة الأولى ١٩٦٦ من مؤلف **فيريل هيدي (Ferrel Heady)** بنفس العنوان، إصدار: Prentice hall Inc., N.Y., 1966.

كذلك حظيت منطقة الخليج العربي 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 الأقطار الخليجية، 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 تجارب الأقطار الخليجية، بهدف تعميم المفيد والنافع منها(٢٩). كما عُززت هذه الجهود بإنشاء مجلس التعاون الخليجي عام ١٩٨١، وقيام أمانته العامة ومؤسساته الخليجية، بإجراء الدراسات وجمع المعلومات وعمل المقارنات بين تطبيقات هذه الأقطار في مختلف الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والسياسية والعسكرية. والحاجة إلى مثل هذا المنظور الشمولي للأقطار الخليجية جعلت الدكتور عامر الكبيسي يدعو إلى قيام حركة علمية للإدارة العامة المقارنة لدول الخليج العربي لتكون بمثابة الإطار المنهجي لتحليل الواقع الإداري الخليجي بأسلوب علمي ونظرة شمولية متكاملة، وصولا إلى استراتيجية خليجية للتطوير والتنمية الإدارية(٣٠).

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

---

(٢٩) **عامر الكبيسي**: نحو دراسات إدارية مقارنة لدول الخليج العربي، *مجلة دراسات الخليج العربي والجزيرة العربية*، العدد ٤٢، ابريل ١٩٨٥ (رجب ١٤٠٥) ... راجع أيضا:

ناصف عبد الخالق جاد: تجارب الإصلاح الإداري في دول مجلس التعاون الخليجي: دراسة تحليلية مقارنة. منشورة في مجلد الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، تحرير ناصر محمد الصائغ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٤٠٦-١٩٨٦م، ص ص ٨٦١-٨٩٦.

(٣٠) ويضيف عامر الكبيسي أن الدعوة إلى قيام حركة علمية للإدارة الخليجية المقارنة، تنطلق من افتراضات منطقية واتجاهات سلوكية، تؤكد الترابط العضوي والوظيفي بين المؤسسات والإطارات الهيكلية والتنظيمية لدول الخليج وتماثل المشاكل والمعوقات التي تعاني منها. وهكذا تصبح المحاولات القطرية لإصلاح وتطوير النظم الإدارية لدول الخليج مجرد جهود ترقيعية وجزئية، لبعدها عن المنظور الشمولي الذي يعالج هذه النظم كأجزاء مترابطة، ضمن نظام محلي متكامل يؤثر كل جزء منها ويتأثر ببقية الأجزاء. ويحدد الموضوعات الإدارية الرئيسة، التي يرى ضرورة إيلائها الأولوية من قبل المعنيين بالدراسات الخليجية المقارنة، في دراسة: نظم الإدارة العامة المركزية، نظم الإدارة المحلية، المؤسسات والمشروعات العامة والمختلطة والمشتركة، التشريعات الإدارية، التقنيات والتطبيقات الإدارية.

عامر الكبيسي، المرجع السابق.

ومن الجهود القيمة في الدراسات المقارنة في إدارة التنمية وعلى الأخص في المنطقة العربية والخليجية دراسة الدكتور أسامة عبد الرحمن «البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية[٣١]» (١٩٨٣).. ودراسة الدكتور علي خليفة الكواري، دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية: مدخل دراسة كفاءة أداء المشروعات العامة في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط[٣٢]»، (١٩٨١).. ودراسة الدكتور محمد غانم الرميحي «معوقات التنمية الاجتماعية والاقتصادية في مجتمعات الخليج العربي المعاصرة[٣٣]»، (١٩٧٧).. ودراسة الدكتور محمد صادق «إدارة التنمية وطموحات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في العالم العربي عام ٢٠٠٠[٣٤]»، (١٩٧٣).

هكذا، يتضح أن التطور في حقل الإدارة المقارنة قد انطلق من محاور جادة وعميقة: تجاوز الوصف إلى التحليل المقارن، التحول من المعالجة الرسمية الشكلية إلى المعالجة وفق منهجية جديدة تبنى على المدخل البيئي، الانتقال من التحليل من منظور جزئي يركز على نظم الادارة العامة إلى منظور كلي بتحليل بناء المجتمع ككل وتفاعلاته مع نظامه الإداري، ثم تخلي الدراسة عن طابعها الغربي لتكتسب طابعًا أرحب من أجل فهم الإدارة في بيئات ثقافية متنوعة.

---

(٣١) استهدفت هذه الدراسة استكشاف منطلقات التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط وتقصي لمقوماتها ومعوقاتها، وإذا كانت الإدارة هي محورها الأساسي، فإن هذه المحور يتلاحم مع محاور أخرى سياسية واقتصادية واجتماعية.

أسامة عبد الرحمن: البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية مدخل إلى دراسة إدارة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط، الطبعة الثانية، بيروت، ١٩٨٣.

(٣٢) **علي خليفة الكواري**: إدارة المشروعات العامة في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط، الرياض، عمادة شؤون المكتبات، جامعة الملك سعود، ١٤٠٢هـ-١٩٨٢م.

(٣٣) وترى هذه الدراسة أن الايجابيات معلن عنها ومشاهدة في كل جوانب حياة مجتمعات الخليج الجديدة بالنفط، القديمة بالإنسان، ومن ثم تركز على المعوقات وهي متعددة ومتشعبة اجتماعية واقتصادية وسياسية وإدارية وعلاقتها بإنسان الخليج سلبا وإيجابا. وباعتبار أن إزالة المعوقات أول شرط من شروط التنمية. فتسلط الدراسة الضوء عليها وتتناولها بالبحث والتحليل من أجل إيجاد حلول علمية لها تأخذ بمجتمعات الخليج العربي إلى الأفضل.

محمد غانم الرميحي: معوقات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في مجتمعات الخليج العربي المعاصرة، الكويت، شركة كاظمة للنشر والترجمة، والتوزيع، ١٩٧٧.

(٣٤) من خلال مقارنة الجهود الإنمائية في البلدان العربية، استهدفت الدراسة التأكيد على أهمية تكامل خطط تطوير قدرة إدارة التنمية مع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لزيادة فرص تحقيق تطلعات العالم العربي إلى التنمية المنشودة.

محمد صادق: إدارة التنمية وطموحات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في العالم العربي عام ٢٠٠٠، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨٠.

رابعًا - استراتيجية المقارنة

يواجه استراتيجية المقارنة عددًا من التحديات تتعلق بانتخاب نموذج المقارنة، والإطار النظري للمقارنة، ووحدة التحليل المقارن(٣٥) ونعمد فيما يلي إلى تفصيل القول بشأن كل منها على حدة.

نموذج المقارنة

طرح الرواد الأوائل في الدراسات المقارنة عددًا من النماذج (Models) للمقارنة على أساسها، وباستخدام هذه النماذج لجمع المعلومات والبحث والتحليل على أساسها وصولاً إلى النتائج(٣٦).

ومن أشهر هذه النماذج وأكثرها احتمالا نموذج فرد رجز (Fred Riggs) الإدارة العامة في المجتمعات الزراعية والصناعية (Agrarian and Industrial) والذي يقوم على المقارنة بين أنظمة الادارة العامة من منظور كلي (Macro) من خلال التفاعل بين الادارة العامة والبيئة. ويقدم خمسة متغيرات بيئية توصل من خلالها الباحث إلى إجراء المقارنة وهي الأساس الاقتصادي، والبناء الاجتماعي، والنظام السياسي، والإطار العقائدي، ونظام الاتصالات(٣٧).

كما يعتبر ساتون (Sutton) من أوائل من عمدوا إلى تصميم نماذج عامة للمجتمعات. حيث قام بتصنيف المجتمعات إلى مجموعات لكل خصائصها وأوضح الصفات التي يتصف بها كل نوع منها، ومن تصنيف المجتمعات يمكن استقراء نظمها الحكومية، أي من الصفات المجتمعة ينبع النظام الحكومي(٣٨).

---

(٣٥) ويذكر كمال المنوفي أن هناك مسميات كثيرة تطلق على الطرف والمسالك التي تستخدم في تناول وتحليل الظواهر السياسية منها: إطار تحليلي (Analytical Framework)، إطار فكري (Conceptual Framework)، اقتراب (Approach)، منهاج (Method)، نظرية (Theory)، استراتيجية بحث (Research Strategy). وأن هذه المصطلحات قد يحلو للبعض أن يميز بينها، غير أنه يفضل التعامل معها كمترادفات.

كمال المنوفي: مقدمة في مناهج وطرق البحث في علم السياسة، الكويت، وكالة المطبوعات، ١٩٨٤، ص٢٥.

(٣٦) وكلمة نموذج كما استعملها والدو (Waldo) تعني «المحاولة الواعية لتطوير وتعريف المفاهيم» أو «مجموعة المفاهيم المترابطة التي تساعدنا في تصنيف المعلومات ووصف الواقع ووضع الفرضيات عنه».

Dwight Waldo, *The Study of public Administration*, Doubleday Co., N.Y.; 1965, p. 15.

(37) **Fred Riggs**, *Agrarian and Industrial, Toward a Typology of Comparative Administration*" Ibid.

وفي كتابات أخرى له منشورة وعلى مدى فترة امتدت سنوات، استطاع رجز أن يطور أو يعيد تطوير مجموعة من النماذج أو الأنماط الافتراضية المثالية للمجتمعات، بهدف المساعدة في فهم المجتمعات المختلفة، خاصة تلك التي ما زالت في مرحلة التغيير الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والإداري وظهر جهده في كتابة «الإدارة في الدول النامية – نظرية المجتمع المنشوري» الذي يعتبر من أشهر الكتب في مجال الإدارة العامة المقارنة.

Fred Riggs, *Administration In Developing Countries*, Hougtion Miffan Co., Boston, 1964.
Heady, Ibid, p. 50.

(٣٨) لمزيد من التفاصيل راجع:

F. Sutton., *Social Theory and Comparative politics*, princeton University press princeton, 1955.

كذلك قدم سيروكوفمان (Sayre-Kaufman) نموذجًا لدراسة البيروقراطية من خلال تفاعل السلوك البيروقراطي مع البيئة السياسية (Sayre-Kaufman Design for apilot study in Comparative Administration) وقد استعمل نموذج سيروكوفمان في وضع الدراسات الستة التي أعدها أساتذة جامعة انديانا عن تركيا ومصر وفرنسا وبوليفيا والفلبين وتايلاند[٣٩].. ومن أهم مزايا هذه الدراسات إلى جانب ما وفرته من معلومات قيمة عن هذه الدول أنها اتبعت نفس النموذج، مما كان له قيمة أكبر في القيام بالمقارنة.

وقد لاحظ والدو (Waldo) -بحق- أن المشكلة الأساسية في بناء النماذج في دراسة الإدارة العامة المقارنة هي اختيار نموذج عام إلى درجة يشمل ما يجب شموله من الظاهرة الإدارية كافة.. إن هذه الفجوة بين النماذج الشاملة والوقائع الحقيقية محل البحث تفرض على الباحث المقارن اختيار النموذج الذي يراه أكثر ملاءمة لبحثه[٤٠].

الإطار النظري للمقارنة

يتمثل الإطار النظري للمقارنة في انتخاب الباحث المقارن لأحد المداخل أو المناهج العلمية لدراسة علم الإدارة العامة كإطار نظري لتحليله المقارن.. فالمدخل أو المنهج عبارة عن مجموعة من المنطوقات العامة التي تتسق فيما بينها منطقيا، ويمكن استخدامها في تفسير وتحليل كافة الحالات التي تشترك مع الحالات قيد المقارنة.

ومع تطور علم الإدارة العامة تعددت المداخل والمناهج المستخدمة في دراسة موضوعاته، ومن أهمها: المدخل القانوني، والمدخل الوظيفي، والمدخل السلوكي، والمدخل البيئي، وأحدثها حركة الإدارة العامة الجديدة.

---

(39) **Fred Riggs** and **Weidner**, *Models and priorities in the Comparative Study of pubic Administration,* Chicago, The American Society for public Administration, 1963.

(٤٠) كما تبزر مؤلفات الإدارة العامة المقارنة أمثلة أخرى لنماذج وأساليب البحث المقارن، مثل دراسات ماريون ليفي (M. Levy) عن تنظيم المجتمع، وفيها استخدم جميع المعلومات الموضوعية التي تجمعت بأساليب علمية عن المجتمعات المختلفة في تصميم هيكل يستعمل في مقارنة المجتمعات.. ودراسة أبتر (Apter) عن ساحل الذهب، والتي انتهت إلى أسلوب للبحث المقارن أمكن استعماله في دراسة بلاد أفريقية أخرى.. ودراسة لرنر (Lerner)، التي انصبت على تحليل الاتصالات، وأهم ما فيها أنها كانت محاولة دقيقة لوضع فروض علمية ثم قياسها بطريقة علمية سليمة، وقد أمكن اقتباس منهاجه في بحوث إدارية أخرى، راجع:
محمد فتحي محمود: الإدارة العامة المقارنة، الرياض، عمادة شؤون المكتبات - جامعة الملك سعود، ١٤٠٥هـ، ص ٤٨.

فلو اعتمد المنهج القانوني (Legal Approach) أساسا لتحليل أنظمة الترقية والترفيع بين عدد من الدول، كان على الباحث المقارن أن يجمع معلومات خاصة بمدى ولاية الإدارة في الترقية، والأحكام النظامية العامة للترقية، وموانعها القانونية، وإجراء الترقية من حيث السلطة المختصة، وما تثيره الترقية من إشكالات نظامية في التطبيق الإداري،.. ومن الدراسات التي تعبر عن هذا الاتجاه دراسة الدكتور محمد أنس قاسم جعفر «نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة»[٤١]، (١٩٧٣).

أما إذا اعتمد المنهج البيئي (Environmental Approach) لبحث نفس الموضوع، فإن المعلومات السابقة لا تفيد وحدها في بحثه بل عليه أن يمد البحث وجمع المعلومات إلى واقع الممارسة الفعلية لأنظمة الترقية والمؤثرات البيئية على فاعلية أنظمة الترقية والترفيع في الدول محل الدراسة. وقد يتطلب منه ذلك استخدام أدوات بحثية أخرى كالاستقصاءات (Questionnaires) والمقابلات (Interviews) وغيرها من أدوات البحث الميداني (Fields Research) مثل دراسة مورو برجر (Morro Berger) عن «البيروقراطية والمجتمع في مصر الحديثة»[٤٢].

أما إذا اعتمد الباحث المنهج السلوكي (Behavioral Approach) للتحليل المقارن لعدد من البيروقراطيات، فعليه أن يجمع معلومات عن الأبعاد النفسية والاجتماعية لأداء هذه البيروقراطيات، من حيث العوامل المحركة لسلوك الأفراد العاملين فيها، وتلك التي تحكم ما يتخذ فيها من قرارات، وسلوك وتفاعل ما تحتويه من جماعات عمل، وأنماط القيادة وأثرها على أداء وسلوك البيروقراطيات، والتفاعلات الاجتماعية بين الجهاز البيروقراطي وجمهوره الخارجي. فمثل هذه الأبعاد هي الظواهر الواقعية لأداء وسلوك البيروقراطيات، والتي تكون محور التحليل المقارن.

أما إذا اعتمد المدخل الوظيفي (Function Approach) أساسًا للتحليل المقارن للعملية الإدارية بين عدد من المنظمات الحكومية في دول مختلفة. فإن الباحث يجمع معلومات عن العمليات والوظائف الإدارية الشائعة في أداء هذه المنظمات الحكومية، وتأثير ممارساتها على الكفاية والفعالية

---

(٤١) **محمد أنس قاسم جعفر**: نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٣، حيث خصص الباب الثاني لدراسة نظم الترقية في بعض التشريعات المقارنة الحديثة وهي الولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا وفرنسا، وقد اختار هذه الدول على أساس أن أمريكا تمثل اتجاها معينا في مجال التوظيف بصفة عامة والترقية بصفة خاصة، وتمثل انجلترا وفرنسا اتجاها بصفة مغايرا تماما، كما أن الدول الثلاث تجمع بين كل المعايير المختلفة والمتباينة التي تتبع في الترقيات.. وقد استخدم في التحليل المقارن المدخل القانوني في الدراسة الإدارية.

(42) **Morro Berger**, *Bureaucracy and Society In Modern Egypt, A Study of High Civil Service*, Princeton. New Jersey, Princeton University Press, 1957

الإدارية لها. وسينصب التحليل المقارن على هذه المنظمات الحكومية كأنظمة مغلقة على نفسها، بغض النظر عن البيئة الخارجية لها، ومدى تفاعل هذه المنظمات معها بالتأثير أو التأثر.. ومن أمثلة الدراسات التي تبنت هذا الاتجاه البحوث المكتبية المتعددة التي أصدرتها المنظمة العربية للعلوم الإدارية عن أنظمة الإدارة العامة في الدول العربية.

وإذا اعتمد الباحث المقارن أفكار حركة الإدارة العامة الجديدة (New Public Administration) أساسًا لتقويم البرامج الحكومية في عدد من الدول، كان عليه أن يجمع معلومات عن تحقيق الأجهزة الحكومية للعدالة في توزيع خدماتها ومنافعها على المواطنين، ومدى استفادة من هم أكثر حاجة وعوزًا لهذه الخدمات بالمجتمع. إلى جانب دورها في توفير فرص العمل بالوظائف العامة للمواطنين، ومدى إتاحتها الفرصة لهم للمشاركة في اتخاذ القرارات الرئيسة التي تتصل بهم.. وهكذا سنصب التحليل المقارن باعتماد الباحث لهذا المنهج، على جوانب متعلقة بالعدالة الاجتماعية كمعيار للحكم على كفاية وفعالية الإدارة الحكومية (Equality and Efficiency)[٤٣].

تحديد وحدة المقارنة

درج المهتمون بالإدارة المقارنة لفترة طويلة على اعتبار النموذج البيروقراطي وحدة الدراسة المقارنة، حيث لاقى اهتماما وشهرة في دراسة الإدارة العامة المقارنة. ويقوم هذا النموذج على النمط البيروقراطي المثالي (Anti Bureaucractic Vtopia) الذي قدمه ماكس فيبر[٤٤] (Max Waber).

ويرى داويت والدو (Dwight Waldo) أن هذا النموذج مفيد وجدير بالاهتمام لكونه إطارًا شاملاً يمتد عبر التاريخ والحضارات، ويحاول ربط التنظيمات البيروقراطية بالعوامل الاجتماعية، رغم أن تركيزه الأساسي هو على الخصائص الهيكلية والوظيفية للبيروقراطية[٤٥]. لذلك يسلم سيفين (Siffin) بالقدرة المحدودة للنهج البيروقراطي الهيكلي كأداة تحليلية، إلا أنه يرى أن التخلي عن هذا النهج لن يساعد في تحسين الموقف[٤٦]... كما لاحظ والدو (Waldo) -بحق- أن هذا النمط البيروقراطي لم يستغل جيدًا من الباحثين ميدانيًا. وتعتبر دراسة مورو برجر (Morro Berger) «البيروقراطية والمجتمع في مصر الحديثة» من أشهر الدراسات والبحوث في هذا المجال[٤٧].

---

(43) **Frank Marini**. In *Toward A New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, San Francisco, Chandler Publishing Co., 1971

(٤٤) **إبراهيم درويش**: الإدارة العامة نحو اتجاه مقارن، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٤، ص ١٩٣.

(45) **Dwight Waldo**, Ibid, p. 24.

(46) **Siffin W. J**., *Toward A Comparative Study of Pubic Administration*, Ibid, p. 29.

(47) **Morro Berger**, *Bureaucracy and Society in Modern Egypt*, Ibid.

كذلك كانت ثمة معالجات متنوعة للبيروقراطيات في دول معينة سواء كان ذلك من خلال دراسات مقارنة(٤٨) أو بتناول البيروقراطيات المقارنة في فصول بمؤلفات علمية عن الإدارة المقارنة(٤٩).

وفي سنة ١٩٦٢ نظمت اللجنة الخاصة بالسياسة المقارنة المنبثقة عن مجلس البحوث في العلوم الاجتماعية مؤتمرًا حول دور البيروقراطية في التنمية السياسية، وقد نشرت نتائج المؤتمر وأوراقه في السنة التالية في مجلد أشرف على تحريره جوزيف لابالومبارا (Joseph Lapalombara) لذلك كان طبيعيا أن يؤكد أرورا (Arora) ولي سيجلمان (Lee Sigelman) وجونغ جن (Jong Jun) على أفضلية النموذج البيروقراطي(٥٠)... بحيث يمكننا القول بأن هذا النموذج كان الإطار النظري الأكثر قبولاً في دراسة الادارة المقارنة خلال الفترة التأسيسية لحركة الإدارة المقارنة.

ومع منتصف الستينيات وطوال السبعينيات احتلت إدارة التنمية مكان الصدارة في الدراسات المقارنة، بل كان مصطلح إدارة التنمية (Development Administration) يستعمل عنوانًا لكثير من المؤلفات والبحوث ذات الاتجاه المقارن. وقد سيقت عدة حجج على أهمية الدراسات المقارنة ذات الاتجاه التنموي من الناحية العلمية والعملية. فقد أثبتت هذه الدراسات أنها كانت جذابة لقادة الدول النامية، لأنها تلقى الضوء على مقاصدهم والمتمثلة في تحقيق التنمية لأوطانهم.. كذلك جاءت هذه الدراسات استجابة لاهتمام مؤسسة فورد بموضوع إدارة التنمية باعتبارها الممولة لنشاط جمعية الادارة العامة المقارنة. ومهما كانت الدوافع، فقد حلت إدارة التنمية محل البيروقراطية كمحور للدراسات المقارنة.. بل ويرى المعارضون لحركة الإدارة المقارنة أن إدارة التنمية حلت محل الإدارة المقارنة نفسها.

ومهما يكن من أمر قضية وحدة التحليل المقارن، فإن المنهج ليس فيه ما يستدعي قصر المقارنة على ظاهرة أو نشاط أو جانب معين من جوانب الإدارة بعينه. ويترتب على ذلك ضرورة تعدد وحدات المقارنة، حتى يتسنى – كما أشار روبرت داهل (Robert Dahl) – الوصول إلى علم إدارة عامة حقيقي، وحتى نجد تفسيرًا لمختلف وظائف وأنشطة الإدارة العامة من خلال تناول نظم إدارية متعددة ومتباينة.

---

(٤٨) راجع **محمد فتحي محمود**: الإدارة العامة المقارنة، الرياض، عمادة شؤون المكتبات- جامعة الملك سعود، ١٤٠٥، ص ص ٤٢-٥٢. مجالات البحث في الدراسات المقارنة.

(٤٩) راجع مؤلف **إبراهيم درويش**: الإدارة العامة نحو اتجاه مقارن مرجع سابق، الفصل الثالث البيروقراطية المقارنة ص ص ١٨٩-٢٦٨.. كذلك مؤلف **محمد فتحي محمود**، الإدارة العامة المقارنة، المرجع السابق، الفصلين الرابع والخامس، ص ص ١٤٩-٣٢٤.

(50) **Heady**, Ibid, p. 43.

خامسًا - مشكلات الإدارة المقارنة

يواجه التحليل المقارن للنظم الإدارية، مجموعتين من المشكلات[٥١]، وهما:

(المجموعة الأولى) تتصل أساسًا بمناهج وأساليب وطرق وأدوات البحث المقارن (Methodology)، والتي يجب استخدامها ابتغاء التوصل إلى دراسة مقارنة علمية. وقد ركزنا في استراتيجية المقارنة على الجهود العلمية التي بذلت في مجال منهجية البحث المقارن، إلا أن الإدارة المقارنة ما زالت تحتاج إلى مزيد من الجهود في هذا المجال.

(المجموعة الثانية) وتتضمن عددًا من المشكلات، تمثل تحديات للدراسات الإدارية المقارنة، وفي مقدمها ما يأتي:

(١) المفاهيم

ليس من شك في أن المقارنة الدقيقة تحتاج إلى مفاهيم محددة بوضوح ودقة. لذا فإن عدم دقة المصطلحات (Terms) يمثل أحد جوانب الضعف الأساسية في البحث الإداري المقارن، فلا يوجد بين الدارسين في الادارة العامة اتفاق حول معنى المفاهيم (Concepts)، ذلك أن كل دارس تبنى تعريفًا للمفهوم المستخدم يتفق والهدف من البحث، فضلاً عن القيم التي يؤمن بها. كما أن المفهوم نفسه قد تكون له معاني متميزة من الناحية الأكاديمية.

فمفهوم البيروقراطية (Bureaucracy) –على سبيل المثال– قد يعني النظام الإداري كله، وقد ينصرف إلى مجموع الإجراءات التي يجب إتباعها في مباشرة العمل الحكومي، وقد يعني السلطة والنفوذ التي يمارسها الموظف العام أو النظم الإدارية، وقد ينصرف إلى تنظيم إداري ضخم له خصائصه ومميزاته، وقد يعني نمط معين من السلوك[٥٢]، ولكل من هذه المفاهيم أهميتها[٥٣]... ومفهوم الحكومة (Government) يشير إما إلى السلطات الثلاث، أو إلى السلطة التنفيذية وحدها أو الجهاز الإداري. أضف إلى كل هذا أن المفاهيم الإدارية عادة ما لا تساير الواقع المتغير، فوظيفة الدولة

---

(٥١) **إبراهيم درويش**: الإدارة العامة نحو اتجاه مقارن، مرجع سابق، ص ٥٧.

(٥٢) **إبراهيم درويش**: المرجع السابق، ص ١٩٠.

(٥٣) ناهيك عن الإضافات لمفهوم البيروقراطية في أدبيات الإدارة الخليجية المنشورة خلال الثمانينيات مثل «الشيخوقراطية»، «البيروقراطية» و«النفطوقراطية» .. لتأكيد تأثر الحياة القبلية والبدوية الموروثة أو دور النفط وما يوفره من موارد مالية على التنظيمات الإدارية في دول الخليج العربي وسلوكيات هذه النظم.. راجع: **عامر الكبيسي**: نحو دراسات إدارية مقارنة لدول الخليج العربي، مرجع سابق.

أصبح لها الآن مدلولاً يختلف عن مدلوله في القرن الماضي والنصف الأول من القرن الحالي(٥٤).

وقد ينصح لتحديد المفهوم موضع الدراسة بتعريفه إجرائيًا (Operational)، أي تحديد مؤشرات له تقبل الاختبار الامبيريقي، وإن كان ذلك ليس حلاً شافيًا نظرًا لافتقار أي مفهوم إلى مؤشرات واضحة يجمع عليها الدارسون(٥٥).

وقد يقف الباحث عند الأسماء السطحية لبعض المنظمات دون التعمق في حقيقة وظيفتها. فإذا وجدت منظمتان تحملان اسمًا واحدًا في مجتمعين فلا يجوز الافتراض بأنهما يؤديان الوظيفة نفسها كل في مجتمعه لمجرد تشابههما في المسميات(٥٦)، بل يجب البحث عن الحقيقة الوظيفية التي تؤديها هذه المنظمة أو تلك، وبدون معرفة هذه الحقائق الوظيفية فإن الدراسة المقارنة وتقرير وجود شبه أو وجود تباين تعتبر مقارنات سطحية لا تفيد بل قد تضلل(٥٧).

---

(٥٤) ومع أن ظاهرة الكثرة والتنوع في التعريفات النظريات (Theoritical) للمفهوم يراها البعض مؤشرا على حيوية العلوم الاجتماعية يبقى أنها مدعاة للحيرة في ذهن القارئ والباحث على السواء.
ويوضح أبو بكر مصطفى بعيرة أن الدول المتقدمة قد قطعت شوطًا ملحوظا في مجال الاتفاق على لغة للتفاهم والتخاطب الإداري، ولكن المشكلة قائمة في العالم الثالث وفي الوطن العربي بشكل خاص. وينتهي إلى القول بأن هناك أهمية قصوى وضرورة ملحة لتطوير مصطلحات إدارية عربية، وفق أنماط ومعايير متفق عليها، حتى يسهل عن طريقها التفاهم والتواصل بين الإداريين العرب.
أبو بكر مصطفى بعيرة: إشكالية المصطلح في العلوم الإدارية، بحوث ندوة أقسام إدارة الأعمال في الجامعات العربية، التي نظمتها الجامعة الأردنية بالتعاون مع اتحاد الجامعات العربية، ٢٥-٢٧ تشرين الأول ١٩٨٧.

(٥٥) **كمال المنوفي**: مقدمة في مناهج وطرق البحث في علم السياسة مرجع سابق، ص ٦٧.

(٥٦) **عبد الكريم درويش، ليلى تكلا**: أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ١٦٢.

(٥٧) **عبد الكريم درويش، ليلى تكلا**: المرجع السابق، ص ١٦٢. هذا ومن الإطارات الفكرية التي تستخدم في التحليل السياسي المقارن النظرية البنائية الوظيفية (Structural Functional Theory) والتي تعتبر من أهم وأكثر الإطارات الفكرية العامة ذيوعا في مجال فهم وتفسير الواقع الاجتماعي، وتنتمي في الأصل إلى علم الأحياء، ثم انتقلت إلى بعض علماء الاجتماع الانثروبولوجيين، ثم راح نفر من علماء السياسة في مقدمتهم جبرائيل الموند (Gabriel A. Almond) يطرحون إطارًا وظيفيًا لمعالجة النظم السياسية فقام ألموند بتحديد قائمة من الوظائف تؤديها الأنظمة السياسية في مختلف دول العالم وإن اختلف عدد مرات أدائها أو الأجهزة التي تؤديها. وبذلك تعتبر هذه النظرية خطوة أكثر تقدما من الوصف الهيكلي. وإن كان يؤخذ على الوظائف التي حددها ألموند (Almond) أنها أقرب إلى مجتمعات العالم الغربي، كما أن هذه الوظائف تتصل بعمل السياسات، وليس تنفيذها مما يقلل بشكل كبير من فائدة هذا الإطار التحليلي للمهتمين بالجوانب الإدارية في الدراسات المقارنة... راجع:
كمال المنوفي: مقدمة في مناهج وطرق البحث في علم السياسة، مرجع سابق، ص ص ٣٤-٣٧.
لمزيد من التفاصيل عن المنهج الوظيفي راجع: **Gabriel L. A. Almond** and **James S. Coleman**, eds, *The politics of the Developing Area*, N. J.: Princenton University Press, 1960.

ومن المشكلات التي تواجه تحديد المفهوم قضية الترجمة، فبعض مصطلحات الإدارة العامة من الصعب تعريبها بما يفقدها دلالتها الحقيقية، ولا يخفى ما يعتري الألفاظ العربية المطروحة لتعريبها من قصور(٥٨).

وللتغلب على مشكلة المفاهيم يمكن الاعتصام بمفاهيم ذات مستوى عال من العمومية(٥٩). وتبذل محاولات للكشف عن مثل هذه المفاهيم، ولكن يؤخذ عليها أنها تعكس ثقافة المجتمع الغربي. ولتلافي ذلك العيب يتعين تكثير وتنويع المجتمعات التي تكون هدفًا للدراسة المقارنة. إذ هي خليقة بإثراء المقارنات وفتح آفاق جديدة للتأمل والتفكير.

(٢) جمع المعلومات

تعتمد الدراسة المقارنة على معلومات مباشرة وغير مباشرة: أما المعلومات المباشرة فمصادرها الاستبيان والمقابلة والملاحظة، وتجابه استخدام هذه الأدوات صعوبات متعددة كحظر الحصول عليها وإحاطتها بالسرية المغالي فيها، كما هو الحال في أكثرية الدول النامية، وقصور الموارد المالية، ونقص الباحثين الأكفاء.. بل إن الاستبيان يثير مشكلة اختيار العينة، والدقة في إعداد وتطبيق صحيفة الاستبيان، وعدم تجاوب أفراد العينة في الإجابة على الاستبيان.

وتتمثل مصادر المعلومات غير المباشرة في الإحصاءات الرسمية والسجلات والوثائق، علاوة على المادة العلمية المكتوبة بالمؤلفات والبحوث المنشورة. ويلاحظ أن الإحصاءات الرسمية في دول كثيرة لا يمكن أن يعول عليها لما يشوبها من قصور وتشويه. كما أنه لا يسمح للباحثين بالإطلاع على الوثائق إلا بعد مضي فترة زمنية عليها، كما يؤخذ على المادة العلمية المكتوبة أنها غالبًا ما تركز على الأوضاع الرسمية النظامية دون واقع الممارسة الفعلية إلا لماما وبصورة عرضية.

---

(٥٨) تتبنى المنظمة العربية للعلوم الإدارية مشروع لتعريب مصطلحات العلوم الإدارية يستهدف تحديد المصطلحات الإدارية العربية وما يماثلها من المصطلحات الإدارية الأجنبية، والعمل على توحيد استخدامها عربيًا. وفي نطاق هذا الجهد صدر عن المنظمة دليل المصطلحات العربية الموحدة للعلوم الإدارية عام ١٩٧٤م، كما بدأت المنظمة في تنفيذ مشروع موسع لها لإعداد معجم عربي يحتوي على أكبر عدد من المصطلحات الإدارية العربية وما يقابلها باللغتين الإنجليزية والفرنسية، كما قامت بطبع معجم لمصطلحات الحاسبات الإلكترونية.. راجع مجلد: الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، تحرير ناصر محمد الصائغ، عما، ١٩٨٦، ص ٢١٢.

(٥٩) كتعريف مفهوم الحكومة بأنها: الأداة الرسمية التي من خلالها يتم طرح وبلورة، وتنفيذ القرارات بشكل قانوني.. وقد قصد بهذا التعريف أن يكون شاملاً ليحوي الدول كافة متطورة أو متخلفة، ديمقراطية أو استبدادية غربية أو غير غربية، ويشمل التنظيمات البدائية التي تنقصها المؤهلات لأن تكون دولاً بالشكل الذي تصوره ماكس فيبر. **Heady**, Ibid, p. 17

(٣) تداخل النظام الإداري مع الأنظمة الأخرى

ومن مشكلات الدراسة المقارنة التداخل والتفاعل بين النظام الإداري. وبين غيره من الأنظمة الأخرى في إطار البيئة الاجتماعية العامة التي يعيش فيها، وخاصة ذلك التداخل مع النظام السياسي، واعتبار النظام الإداري نظامًا فرعيًا في إطاره(٦٠). ويوضح رايدلي (Ridely) من خلال تجربته في دراسات مقارنة قام بها عن نظم أوروبا الغربية أنه من الصعوبة فصل دائرة الإدارة عن دائرة السياسة وفهم واحدة دون الأخرى(٦١).

ويؤكد هيدي (Heady) أن أية محاولة لمقارنة الأنظمة الإدارية المختلفة يجب أن تنطلق من الفهم بأن الإدارة ليست إلا جزءا، أو جانبًا من عمليات النظام السياسي، وهذا يعني أن دراسة الإدارة العامة المقارنة هي –حتمًا– متصلة اتصالا مباشرًا بالدراسات السياسية المقارنة للأنظمة السياسية(٦٢).

وهكذا يحول هذا التداخل دون الوصول إلى فواصل وحدود متميزة تمامًا بين الظاهرة الإدارية وبين غيرها من الظواهر الأخرى، وبصورة لا تساعد الباحثين على التوصل إلى تجريدات ومقارنات محددة ودقيقة لهذه الظاهرة.

(٤) موضوعة الباحث

احتمال عدم موضوعية الباحث قائم سواء من كان يكتب عن أوضاع معينة في مجتمعه، أو كان مدفوعًا بمصلحة ما تخصه شخصيًا، أو تخص مصالح مجتمعه(٦٣). حيث لوحظ إحجام كثير من العاملين والمسؤولين بحكومات الدول المختلفة عن نقد أنظمتهم في التقارير والدراسات التي يقدمونها إلى المؤتمرات الدولية والحلقات الدراسة التي يمكن أن يتوافر لديها حصيلة كبيرة في الإدارة المقارنة.

---

(٦٠) **عبدالمعطي محمد عساف**، النموذج المتكامل لدراسة الإدارة العامة –إطار عام مقارن، مرجع سابق، ص٦٢.

(61) **F. F. Ridley**, *Government and Administration In Western Europe*, Martin Robertsin and Co. 1979, p. 3.

(62) **Heady**, Ibid, p. 15.

(٦٣) وعادة تبدو هذه المشكلة في الدراسات والأبحاث التي تتعلق بالظواهر الاجتماعية، التي يكون الإنسان طرفا فيها.. فالباحث في العلوم الاجتماعية والإنسانية ليس ملاحظا مجردًا يقف خارج مجتمعه ليراقب عملياته، وإنما هو جزء لا يتجزأ من الظاهرة التي يلاحظها. لذلك يصعب أن نلغي أثر التحيز والميل الشخصي في ملاحظة ظواهر العلوم الاجتماعية.

فوزي غرايبة، وآخرون، أساليب البحث العلمي في العلوم الاجتماعية والإنسانية، عمان، ١٩٨١، ص ١٧.

أما إذا كان الباحث يدرس بلدًا غير بلده أو نظامًا لم ينشأ فيه، فإنه قد ينظر إليه بعين الدارس الموضوعي المحايد، الغير منحاز للأوضاع المحلية أو ضدها. ولكن هذا الباحث الأجنبي عن أوضاع البلد قد لا يستطيع أن يحيط بالعمق الكافي لبيئة البلد الذي تجري فيه الدراسة، وما فيها من قيم ومعتقدات وتنظيمات غير رسمية تؤثر على أوضاعها الإدارية، وبالتالي قد يعجز عن التصدي لعلاج مشاكل التطبيق بالعمق والموضوعية المرجوة.

سادسًا - آفاق الإدارة المقارنة

انطلاقا مما تقدم، يمكن إثارة عدد من الموضوعات التي تشغل حاليًا بال المهتمين بالإدارة المقارنة:

(١) تعيين الحدود

ما زال الخلاف قائمًا حول الحدود الملائمة والمنطقية لميدان الادارة العامة المقارنة.. فإن هناك من يذهب في الفترة المعاصرة إلى أن هذا الفرع الدراسي لا وجود له، وأن الدراسات المقارنة اندمجت تمامًا في الفرع الدراسي لإدارة التنمية (Development Administration).

وقد سيقت عدة حجج على أهمية الدراسات المقارنة ذات الاتجاه التنموي من ناحية علمية، ومهما كانت الدوافع فقد حلت إدارة التنمية كعنوان لحصيلة جهود جماعة الإدارة المقارنة بدل الإدارة المقارنة. وظهر ذلك جليًا في منشورات (Duke University Press) حيث إن كل منشور حمل في عنوانه كلمة تنمية أو تنموية و لم يشر أي واحد منها بعنوان مقارنة.

حتى مجلة الدراسات المقارنة التي كانت تعتبر الوسيلة الرئيسة لنشر الأبحاث العلمية، أعطى اسمًا جديدًا لها «الإدارة والمجتمع (Administration and Society)» بعد خمس سنوات من وجودها وذلك قرابة سنة ١٩٧٤. كما أدمجت جماعة الإدارة العامة المقارنة نفسها سنة ١٩٧٣ مع اللجنة الدولية المنبثقة عن الجماعة الأمريكية للإدارة العامة، وإن بقيت النشاطات نفسها. هذه الدلالات الرمزية المتعددة مؤشرات على تداخل الدراسات بين هذين الفرعين الدراسيين للإدارة العامة.. مما دعا رجز (Riggs) الرائد المؤسس لحركة الإدارة المقارنة بالاعتراف في مقدمة كتابه «حدود إدارة التنمية» أنه ليس هناك إجابة واضحة للسؤال: كيف تختلف إدارة التنمية عن الإدارة المقارنة أو عن الادارة العامة بشكل عام[٦٤]؟.

---

(64) **Fred W. Riggs**, *Frontiers of Development Administration*, Durkam,, N.C.: Duke University Press, 1970. p.6. نقلا عن الترجمة العربية لمؤلف هيدي، الإدارة العامة المقارنة، ترجمة محمد قاسم القريوتي، عمان، ١٩٨٠، ص٢٤.

وقد تساءل هندرسون (Keith Henderson) حول مشكلة الهوية في الدراسات المقارنة، ما هو الشيء الذي لا يدخل في مجال الدراسة المقارنة للإدارة العامة؟.. مشيرًا بذلك لتنويع العناوين في نشرات جماعة الإدارة المقارنة مثل مواضيع الدول النامية والنظام السياسي.. الخ لدرجة يصعب معها معرفة الموضوع المركزي أو معرفة أي شيء يتميز بأنه إداري. ويظهر أن هناك اهتمامات سياسية واقتصادية واجتماعية وتاريخية من بين الاهتمامات الأخرى التي لها صلة به(٦٥).

وقام لي سيجلمان (Lee Sigelman) بتحليل لمحتوى نشرات مجلة الإدارة المقارنة ووجد أنه ليس هناك موضوع واحد، أو مجموعة من القضايا تمثل الموضوع المشترك في هذه النشرات، وقد وجد أن بعض هذه المقالات يعالج موضوع إدارة السياسة، يليها المقالات التي تتعلق بمفاهيم مثل البيروقراطية وبناء المؤسسات والوصف الهيكلي للتنظيمات في مختلف البيئات ودراسات تتعلق بالسلوك البيروقراطي والقيم البيروقراطية، أما الجزء الأخير من الدراسات فيشمل مواضيع مثل نماذج شبكات الاتصال واستعمالها في العلوم الاجتماعية ومكاتب الشكاوى والقانون وطبيعة العملية السياسية والائتلافات الحزبية.. إن هذا التنوع في المواضيع طبقًا لما يراه لي سيجلمان (Lee Sigelman) يدل على أن دارسي الإدارة المقارنة لم يحصروا و لم يحددوا نطاق اهتمامهم بشكل مجموعة من الأسئلة والمواضيع القابلة للحصر والمعالجة(٦٦).

وتكررت مثل هذه الملاحظات حول الحدود الملائمة من قبل مقيمين آخرين.. فيلاحظ جريسات (Jreisat) غياب المفاهيم التكاملية والنقاط المركزية من التحليل، وأن البحوث والكتابات المقارنة تبدو وكأنها تعالج أمورًا غير مرتبطة. ويرجع ذلك إلى اختلاف الخلفيات والاهتمامات للعلماء الذين جاءوا من حقول مختلفة، وغياب المحور المحدد الذي ساعد العلماء والدارسين على تمييز الظاهرة الإدارية إذا رأوها وفرز الجوانب المهمة من غير المهمة منها(٦٧). ومع أن جريسات (Jreisat) يدرك بأنه يسهل فهم سبب التضحية بالوضوح في المفاهيم في سبيل التوسع لشمول القضايا المهمة، والتجريب المنهجي في الفترات الأولى، إلا أن هذا التبرير يبدو أقل إقناعًا بعد ما يزيد عن عقدين من البحث، ولأن التطور في صياغة مفاهيم وفرضيات لم يظهر بعد.

---

(65) **Keith Henderson**, "Comparative Public, Administration: The Identity Crisis", *Journal of Comparative Administration*, No. **1**, May 1969, 65-84, p. 75.
انظر أيضا **محمد قاسم القريوتي**، المرجع السابق، ص ٢٧.

(66) **Lee Sigelman**, "In Search of Comparative Administration", *Pubic Administration Review*, 36, **6**, 1976. p. 622.

(67) **Jamil E. Jreisat**, "Synthesis and Relevance in Comparative", *Public Administration Review*, 35, **6**, 1975, p.655.
محمد قاسم القريوتي، المرجع السابق، ص ٢٧.

(٢) دراسات المناطق

من الدراسات النشطة المعاصرة دراسات المناطق (Area Studies). وذلك بدراسة الأنظمة والمنظمات الإدارية في منطقة معينة من مناطق العالم لها خصائص حضارية تاريخية اجتماعية سياسية اقتصادية مشتركة تهيئها لدور خاص في المجتمع الدولي والعلاقات الدولية، وهي دراسة اختبارية يقدم عليها فريق من الباحثين من ذوي التخصصات المختلفة (جغرافيون وتاريخيون واقتصاديون واجتماعيون وتربويون وسياسيون وعلماء إدارة وغيرهم) كل في تخصصه[٦٨] . وأغلب هذه الدراسات تقوم بها المنظمات الدولية المتخصصة التابعة لمنظمة إقليمية كالجامعة العربية ومجلس التعاون الخليجي ومنظمة الوحدة الأفريقية وغيرهم.

ومن أبرز هذه المنظمات الدولية المتخصصة في مجال الإدارة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية (Arab Organization of Administrative Science) في المنطقة العربية والتي مارست نشاطها الفعلي منذ عام ١٩٦٩.. والمركز الأفريقي للبحث الإداري والتدريب من أجل الإنماء (African Training and Research Center for Development) والذي أقيم عام ١٩٧٢ لمنطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي.. والمركز الآسيوي لإدارة التنمية (Asian Center for Development Administration) الذي أنشئ عام ١٩٧٣ في منطقة الشرق الأقصى.. والمحور أو الموضوع الرئيس لأغلب الدراسات والأبحاث المقارنة لهذه المنظمات الإقليمية للإدارة ينصب على المشاكل الإدارية التي تواجهها في التنمية القومية الشاملة ووسائل تحسين قدراتها ومهاراتها الإدارية لمواجهة متطلبات واحتياجات التنمية.

(٣) الاختلال بين التنظير والتطبيق

أسفر تطور فكر الادارة العامة في بداية السبعينيات عن أفكار حركة الادارة العامة الجديدة (New Public Administration)، إلا أن التحليل المقارن لم يستفد من هذه الإضافة الفكرية، ولم يصاحب ظهور أفكار حركة الادارة الجديدة لدراسات تحليلية مقارنة بالدرجة نفسها. مما يمكن القول بوجود فجوة بين ما وصل إليه التنظير في الحقل الأم الادارة العامة والفرع الدراسي له المقارن، وحرم الفرع من إمكانية التطوير والاستفادة مما وصل إليه الحقل لأم.

---

(٦٨) **محمد طه بدوي**، المنهج في علم السياسة، مرجع سابق، ص ١٢٨.

ورغم اهتمام الدراسات المقارنة بموضوعات إدارة التنمية، إلا أن أغلب هذه الدراسات كانت تركز على المدخلات (Input) لنظام الإدارة العامة حتى يستطيع القيام بمسؤولياته في التنمية، بينما تجاهل التحليل المقارن مخرجات (Output) النظام الإداري.. وغني عن القول أن التصدي لمثل هذه التحليلات المقارنة لمخرجات الادارة الحكومية في دول مختلفة يتطلب معلومات أكبر حجمًا تنوعًا، فضلاً عن أدوات جديدة أكثر دقة لقياس فعالية الإدارة الحكومية.

ويتهم جارث جونز (Garth Jones) جماعة الادارة المقارنة بأنها بقيت في برج عاجي بعيدًا عن ميدان العمل وأن كتاباتها لا تقدم إلا القليل لمن يبحث عن الفائدة العملية لإصلاح نظام مالي قديم، وتطعيم برنامج إداري ديناميكي بمنهاجية حديثة، وتحسين التخطيط القومي، وتصميم عمليات الادارة لبرنامج جديد للري[٦٩].

ويعترف رجز (Riggs) بخيبة الأمل، إذ يعتبر أن جماعة الادارة العامة المقارنة قد أصبغت على نفسها صبغة من يعيش في برج عاجي، وفشلت في أن تكون جسرًا يعبر الحدود بين الحياة الأكاديمية والعملية. وقد وافق آخرون على هذا القول، وحاولوا تفسيره حسب أسلوبهم الخاص، ويرون أن القليل من كتابات جماعة الادارة المقارنة يقدم أي خدمة في مجال استخدام التكنولوجيا الاجتماعية لحل المشاكل الملحة مثل تنظيم السكان وحماية البيئة وإنتاج الغذاء. ولاشك أن الكتاب في هذه الحركة لديهم ما يقولون في هذا الصدد، ولكن من الأفضل أن يبدأوا من جديد. وكذلك يرى سافج (Savage) أن حركة الإدارة المقارنة لم تنتج معلومات أو معرفة مفيدة للمجتمع.. وليست القضية أن الإنتاج كان دواء رديئا، ولكن لم يكن هناك دواء على الإطلاق[٧٠] وقد تكون هذه الآراء قاسية بسبب التوقعات من هذه الحركة، ومهما كانت قيمة جهود هذه الحركة فقد واجهت مشكلة أساسية وهي مشكلة تقبل أفكارها.

---

(69) **Garth N. Jones**, "Frontiersmen in Search for the Lost Horizon": The State of Development Administration in the 1960s, *Public Administration Review*, 36, **1**, 1976, p. 101.
انظر **محمد قاسم القريوني**، الترجمة العربية لمؤلف فيريل هيدي، مرجع سابق، ص ٢٩.

(70) **Peter Savage**, Optimism and Pessimism In Comparative Administration, *Public Administration Review*, 36, **4**, 1976, p. 419.

المراجع

أولاً: المراجع العربية

الأفندي، أحمد حامد، النظم الحكومية المقارنة، الكويت، وكالة المطبوعات، ١٩٧٢.

الصائغ، ناصر محمد، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، عمان، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨٦.

الرميحي، محمد غانم، معوقات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في مجتمعات الخليج العربي المعاصرة، الكويت، شركة كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع، ١٩٧٧.

القباني، بكر، القانون الإداري في دول الخليج العربي، تنظيم الإدارة العامة وعمالها وقراراتها، الرياض، دار المعارف السعودية، ١٩٧٧.

الكبيسي، عامر، دراسات إدارية مقارنة لدول الخليج العربي، مجلة دراسات الخليج العربي والجزيرة العربية، العدد ٤٢، إبريل ١٩٨٥-رجب ١٤٠٥.

الكثيري، مصطفى، الخصوصية التاريخية لبلدان المغرب العربي ومدى انعكاساتها على التنمية الإدارية، المنظمة العربية الإدارية، ١٩٨٦.

الكواري، علي خليفة، إدارة المشروعات العامة في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط، الرياض، جامعة الملك سعود-عمادة شؤون المكتبات، ١٤٠٢-١٩٨٢.

المنوفي، كمال، مقدمة في مناهج وطرق البحث في علم السياسة، الكويت، وكالة المطبوعات، ١٩٨٤.

بدوي، محمد طه، المنهج في علم السياسة، الإسكندرية، جامعة الإسكندرية-كلية التجارة، ١٩٧٩.

بعيرة، أبو بكر مصطفى، إشكالية المصطلح في العلوم الإدارية، بحوث ندوة أقسام إدارة الأعمال في الجامعات العربية، التي نظمتها الجامعة الأردنية بالتعاون مع اتحاد الجامعات العربية ٢٥-٢٧ تشرين الأول ١٩٨٧.

جعفر، محمد أنس قاسم، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٣.

جيولوك، لوثر وآخرون، تقرير عن تنظيم الإدارة الحكومية بجمهورية مصر العربية، القاهرة، الهيئة العامة للمطابع الحكومية، يونية ١٩٦٢.

درويش، إبراهيم، الإدارة العامة نحو اتجاه مقارن، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٤.

درويش، عبد الكريم، وآخرون، أصول الإدارة العامة، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٨٠.

صادق، محمد، إدارة التنمية وطموحات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في العالم العربي عام ٢٠٠٠، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨٠.

عاشور، أحمد صقر، الإدارة العامة-مدخل بيئي مقارن، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٧٩.

عبد الرحمن، أسامة، البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية - مدخل إلى دراسة إدارة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط، الطبعة الثالثة، بيروت، ١٩٨٣.

عساف، عبد المعطي محمد، النموذج المتكامل لدراسة الإدارة العامة - إطار عام مقارن، الزرقاء - الأردن، ١٩٨٢.

غرايبة، فوزي وآخرون، أساليب البحث العلمي في العلوم الاجتماعية والإنسانية عمان، ١٩٨١.

فضل الله، فضل الله علي، البيروقراطية والمؤثرات البيئية، منظور ومدخل نظرية النظام المفتوح، مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، الرياض، العدد ٢٧، نوفمبر ١٩٨٠.

محرم، صبحي، التعاون الدولي في مجال العلوم الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٠.

محمود، محمد فتحي، الإدارة العامة المقارنة، الرياض، جامعة الملك سعود – عمادة شؤون المكتبات، ١٤٠٥-١٩٨٥.

مهنا، محمد فؤاد، سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم والإدارة، القاهرة، دار المعارف، ١٩٧٨.

ثانيًا: المراجع الأجنبية

Almond, G. A. and **Coleman, J. S.,** *The politics of the Developing Areas*, N.Y., Princeton University Press, 1960.

Berger, M., *Bureaucracy and Society in Modern Egypt, A study of Higher Civil service*, Princeton, New Juicy, Princeton University Press, 1957.

Dahl, R. A., The Science of Public Administration: Three Problems, *Pubic Administration Review*, No. **1**, 1947.

Dimock, M. and **Gladys D.,** *Public Administration*, 3ed, N.Y., 1964.

Heady, F., *Public Administration; A Comparative Perspective*, Second Marcel Dekker, Inc, N.Y., 1979.

Henderson, K., Comparative Public Administration: The Identity Crisis, *Journal of Comparative Administration*, May 1969.

Jones, G. N., Frontiersmen In Search for the Lost Horizon: The State of Development Administration in the 1960:, *Public Administration Review*, **36**, No. **1**. 1976.

Jreisat, J. E., Synthesis and Relevance in Comparative Public Administration, *Public Administration Review*, **35**, No. **6**, 1975.

Marini, F., *Toward A New Public Administration: The Minnow brook Perspective*, LSan Francisco, Chandler Publishing Co., 1971.

Ridley, F. F., *Government and Administration In Western Europe*, Martin Robertsin and Co., 1979.

Riggs, F., *Agrarian and Industrial-Toward A Topology of Compara-Administration* in W. J. Siffin ed, *Toward A Comparative Study of Public Administration*, Indiana University Press, Bloomingtyon, 1957.

Riggs, F., *The Ecology of Pubic Administration*, Bomboy, Asia Publishing House, 1961.

Riggs, F., *Administration In Developing Countries*, Hougtion Miffin Co., Boston, 1964.

Riggs, F., *Frontiers of Development Administration Durhan*, N. C. Duke University Press, 1970.

Riggs, F. and **Weidner,** *Models and Priorities in the Comparative Study of Public Administration*, Chicago, the American Society for Public Administration, 1963.

Savage, P., Optimism and Pessimism in Comparative Administration, *Public Administration Review*, **36,** No. **4**, 1976.

Sigelman, L., In Search of Comparative Administration, *Public Administration Review*, 36, No. **6**, 1976.

Waldo, D., Political Science in the United States of America, A Trend Report, *United Nation Educational Scientific, and Cultural Organization*, Paris, 1956.

Waldo, D., *The Study of Public Administration*, Doubleday Co., N.Y., 1965.

Zink, H. and **Penniman, H. R.,** *American Government and Politics*, D. Van Nostrand Co., 1958.

Comparative Public Administration Academic Approaches and Methodology

NABIL ISMAIL RASLAN
Assistant Professor of Public Administration
Faculty of Economics and Administration
King Abdul-Aziz University, Jeddah, Saudi Arabia

ABSTRACT. Public Administration has several branches in the studies field, one of them is Comparative Public Administration. This research discusses the nature of comparative Public Administration by defining the several terms which express what is meant by comparison and ensure that Comparison is the Science of comparative Research in Public Administration Circle and that Comparative Public Administration has two Starts of targets; Academic Scientific target, Executive Practical target.

The research also reveals the evolution that overwhelmed the Comparative Public Administration field. Since the half of the 20th century, in addition to the difficulties and challenges that face comparative analysis as a choice for a model a frame, and a focus of comparison, besides several other difficulties.

The last part of the research deals with a wide scale of comparative Public Administration by defining its relation with Development Administration, Area Studies and the influential effect of The New Public Administration Movement on comparative Public Administration.