

مجلة العلوم القانونية والاجتماعية

Journal of legal and social studies

Issn: 2507-7333

Eissn: 2676-1742

الجدوى من المقارنة في الإدارة العامة

The feasibility of comparison in public administration

بعيطيش يوسف*

أستاذ محاضر ب ،جامعة زيان عاشور - الجلفة - مخبر التنمية والديمقراطية وحقوق الإنسان.

(الجزائر)، samiyoussef16@yahoo.com

تاريخ النشر: 2023/09/01

تاريخ القبول: 2023/08/01

تاريخ ارسال المقال: 2023/06/03

* المؤلف المرسل

الملخص:

قدمت المقارنة مساهمة كبيرة في مجال الإدارة العامة، فقد وسعت آفاق الإدارة العامة وجعلت المجال أكثر منهجية من خلال دراسة النظم الإدارية المختلفة في بيئاتها المختلفة و حفزت اهتمام أعضائها ومفكرها لتطوير الإدارة العامة.

فجوهر المقارنة في الإدارة العامة في كونها طريقة منهجية للبحث تتناول عدة أنظمة إدارية بالدراسة و المقارنة بينها لإظهار أوجه الشبه أو الاختلاف بينها، بهدف التوصل إلى مقترحات لتطوير وتحديث هذه الأنظمة.
الكلمات المفتاحية: المقارنة ؛ الإدارة العامة ؛ الجدوى.

Abstract:

the comparison has provided a significant contribution to public administration domain as it expanded the public administration prospects and made the field more systematic through the study of different management different environments and motivated her members and thinkers interests to develop public. the core of the comparison in public administration is that it is a methodological method of research dealing with many administrative systems by studying and comparing them to show the similarities or differences between them , in order to reach proposals to develop and update these systems.

Keywords: comparison ؛ public administration ؛the feasibility

مقدمة:

ازدادت أهمية علم الإدارة العامة مع ا ازدياد أهمية دور الدولة في العصر الحديث بعد أن اضطلعت بمسؤوليات كثيرة وكبيرة وبعد أن تعقد دور الإدارة العامة وتشعب حتى أصبح دوراً رئيسياً في حياة الدول، فالإدارة هي مرآة الدولة وأدائها التنفيذية، بواسطتها تضع خططها وموازناتها وبرامجها وترسم سياساتها وتحقق أهدافها. ويتمثل هدف الإدارة عموماً في استخدام الموارد المتاحة - سواء كانت موارد مادية أم بشرية - استخداماً أمثل يضمن تحقيق الكفاية والفاعلية، فالإدارة الناجحة تسعى دوماً إلى تجنب الإسراف والفضى، وتعمل بكل جهد وطاقة للمحافظة على الموارد البشرية والمادية من أجل تحقيق الأهداف المحددة التي تنشُد الدولة عموماً تحقيقها.

ولزيادة علمية أو جعلها أكثر علمية أصبحت متطلبات المقارنة فيها واضحة، وذلك عندما أوضح العالم الأمريكي روبرت أ. دال فائدتها في مقاله "علم الإدارة العامة"، فقال "لا يوجد علم للإدارة العامة ممكن ما لم يكن هناك مجموعة من الدراسات المقارنة التي يمكن من خلالها اكتشاف المبادئ والعموميات التي تتجاوز الحدود الوطنية والتجارب التاريخية الغربية.

فإلى أي حد تساهم المقارنة في تطوير الإدارة العامة؟ وما الجدوى من المقارنة في الإدارة العامة؟

للإجابة والتفصيل في مضمون السؤال نقترح الخطة والخطوات التالية:

المطلب الأول: ماهية ومستويات البحث في الدراسات المقارنة.

الفرع الأول: مفهوم المقارنة.

الفرع الثاني: مستويات البحث في الدراسات المقارنة.

المطلب الثاني: الجدوى والفائدة من المقارنة في الإدارة العامة.

الفرع الأول: اتجاهات ومفاهيم الإدارة العامة.

الفرع الثاني: الحاجة للمقارنة في الإدارة العامة.

المطلب الأول: ماهية ومستويات البحث في الدراسات المقارنة.

نحاول فيما يلي تقريب الفهم أكثر حول ماهية ومفهوم المقارنة والمستويات الأساسية للمنهج المقارن من خلال فرعين مفهوم المقارنة ، ومستويات البحث في الدراسات المقارنة.

الفرع الأول: مفهوم المقارنة.

تختلف تعريفات المقارنة وتتنوع ، غير أنها تكاد تنطلق في مجملها من تراث جون ستيوارت ميل ، الذي عرفها بأنها ((دراسة ظواهر متشابهة أو متناظرة في مجتمعات مختلفة)) ، أو هي ((التحليل المنظم للاختلافات في موضوع أو أكثر عبر مجتمعين أو أكثر)) ، وقد مثل هذا التعريف محورا تدور حوله مجمل تعريفات المقارنة في مختلف العلوم الاجتماعية ، على أساس أنها فحص مستمر للتشابهات والاختلافات ، يقوم على افتراض وجود قدر من التشابه والاختلاف بين الوحدات موضوع المقارنة ، فلا يمكن مقارنة وحدات متماثلة تماما أو مختلفة تماما ، وتعد المقارنة بالنسبة للعلوم الاجتماعية جزءا أساسيا من البحث العلمي ، بل هي جوهر المنهج العلمي - على حد تعبير ألكسيس دي توكفيل¹.

فالمنهج المقارن في العلوم السياسية والإدارية قديم قدم الفكر السياسي والإداري ، فقد كان "أرسطو Aristo" من أوائل المفكرين الذين أخذوا به عندما تعرض لدراسة ومناقشة مجموعة من الدساتير والنظم السياسية في اليونان القديمة، ورأى أن المعرفة السياسية رهينة بملاحظة تعدد المنتظمات السياسية ومقارنة ما بينها من نقاط اختلاف وائتلاف، هذا ووجد المنهج المقارن إسهاما كبيرا في القرون الوسطى من قبل بعض المفكرين المسلمين على سبيل "ابن خلدون" و"الفارابي"².

وقد استُخدم المنهج المقارن من طرف "نيكولا ماكيافيلي" في مقارنته لعناصر القوة والسياسة في الدويلات الإيطالية، كما استخدم "توماس هوبز" و"مونتسكيو" المقارنة، واعتمد كارل ماركس المقارنة التي استمد منها البيانات والمعلومات من دراسته وخبرته في ألمانيا وفرنسا وإنجلترا.

فالمقارنة (Comparison) في أوسع معانيها تعني عملية اكتشاف أوجه الشبه والاختلاف بين الظواهر المختلفة، والمقارنة تعني منطقي أن الظواهر التي تتم مقارنتها تشترك في حد أدنى من الخصائص على الأقل حتى وإن كانت خاصة واحدة فقط، فالشجرة يمكن مقارنتها بالإنسان مثلا عندما يعتقد الباحث بوجود خاصية مشتركة بينهما (الحاجة إلى التنفس والغذاء)، فتتم المقارنة بينهما حول أوجه الشبه والاختلاف في أدائهما لهاتين الوظيفتين. وينطبق نفس المعيار على مقارنة الوحدات والنظم السياسية المختلفة، حيث أن مقارنة نظامين سياسيين مختلفين تماما - سويسرا وأوغندا على سبيل المثال لا يمكن القيام، إلا إذا افترضنا أن جميع النظم السياسية والحكومية تشترك في خاصية معينة وهي التخصيص السلطوي الإلزامي للقيم في المجتمع أو صنع القرارات السلطوية الملزمة مثلا، وبالتالي يمكن مقارنة هذين البلدين في كيفية أداء هذه الوظيفة ومن يقوم بأدائها ومدى كفاءة هذا الأداء³.

كما يقول ليجهفارت A.Lijphart طريقة اختبار "العلاقات التجريبية المفترضة بين المتغيرات" التي يتم فيها اختيار الحالات لزيادة التباين بين المتغيرات المستقلة لتقليل تباين متغيرات التحكم ، وهي تجعلنا نميز بين المتغيرات

المستقلة (الأسباب)، المتغيرات التابعة (التأثيرات) متغيرات التحكم، بالتالي يهدف إلى التأسيس لافتراضات إمبريقية⁴.

كذلك استخدم القرآن الكريم المقارنة للاعطاء والاعتبار، وقدم صوراً للمقارنة داخل الظاهرة الواحدة وما لحقها من تطور بفعل العوامل المختلفة، أو لمقارنة ظاهرتين أو أكثر نشترك في سلوك معين، فعلى سبيل المثال قد عرض علينا القرآن الكريم صورة تلك القرية في ماضيها وحاضرها متخذاً من مفهوم الهلاك والدمار إطاراً للمقارنة، مرجعاً سبب ذلك إلى الظلم (حيث أن الظلم هو المتغير المستقل والهلاك هو المتغير التابع)⁵، قال تعالى في كتابه الكريم: {وَإِسَاءُهُمْ عَنِ الْقَرْيَةِ الَّتِي كَانَتْ حَاضِرَةَ الْبَحْرِ إِذْ يَعْدُونَ فِي السَّبْتِ إِذْ تَأْتِيهِمْ حِيتَانُهُمْ يَوْمَ سَبْتِهِمْ شُرْعًا وَيَوْمَ لَا يَسْبِتُونَ لَا تَأْتِيهِمْ كَذَلِكَ نَبْلُوهُمْ بِمَا كَانُوا يَفْسُقُونَ} {163} {وَإِذْ قَالَتْ أُمَّةٌ مِّنْهُمْ لِمَ تَعْبُدُونَ قَوْمًا لَّهِ مَهْلِكُهُمْ أَوْ مُعَذِّبُهُمْ عَذَابًا شَدِيدًا قَالُوا مَعذِرَةٌ إِلَىٰ رَبِّكُمْ وَلَعَلَّهُمْ يَتَّقُونَ} {164} {فَلَمَّا نَسُوا مَا دُكِّرُوا بِهِ أَخْبَيْنَا الَّذِينَ يَنْهَوْنَ عَنِ السُّوءِ وَأَخَذْنَا الَّذِينَ ظَلَمُوا بِعَدَابِ بَيْسٍ بِمَا كَانُوا يَفْسُقُونَ} {165}،⁶ وسور القرآن مليئة بالمقارنة المتعددة والكثيرة.

وحسب سارتوري Sartori, Giovanni، نحن بحاجة إلى المقارنة من أجل السيطرة على الوحدات المرصودة من التنوع والتباين أو المتغيرات التي تشكل العلاقة النظرية. في الحقيقة، ما يحاوله الباحث. هو تحديد الشروط الضرورية والكافية التي بموجبها تحدث العلاقة في الواقع، وهذا من شأنه أن يستتبع افتراض الباحث أن جميع الأشياء الأخرى أو الشروط متساوية فيما عدا العلاقة قيد الاستعراض التجريبي. من وجهة النظر هذه، يبدو من المعقول استنتاج كما فعل دالتون John Dalton، أنه يكاد يكون من المستحيل تصور العمل التفسيري الجاد في العلوم السياسية والاجتماعية بأنه ليس مقارناً، على الأقل بشكل ضمني⁷.

وعندما ارتبط مفهوم المقارنة بالإدارة مكوناً نسبة لغوية من صفة و موصوف، ظلت الصفة واحدة وتعدد الموصوف، فظهرت مصطلحات متعددة في الإدارة العامة للتعبير عن المقارنة منها: الإدارة المقارنة، الدراسة المقارنة للإدارة، المنهج المقارن، المدخل المقارن، والاختلاف بين هذه المصطلحات ليس خلافاً منصباً على الألفاظ، وإنما خلاف حول طبيعة الإدارة المقارنة وهل هي فرع علمي قائم بذاته، أم أنها لا تعدو أن تكون طريقة منهجية.

الفرع الثاني: مستويات البحث في الدراسات المقارنة.

تتعدد مستويات المقارنة طبقاً لمستويات التكوينات الاجتماعية والثقافية والتاريخية للمجتمع الإنساني وأنواعها ومدى تميزها واختلافها إلى الدرجة التي تُشكل وتُوجد هوية ذاتية لكل منها، وعلى هذا الأساس تتحدد مستويات التحليل المقارن في الآتي:

1. المقارنة عبر الأنواع الحية Cross - Species Comparison ويتجه هذا المستوى إلى إجراء مقارنات بين الأنواع الحية والمجتمع الإنساني، للبحث عن أنماط السلوك المتشابه بين هذه الأنواع، خصوصاً المنتظم منها مثل النمل والنحل والقرود، وبين المجتمع الإنساني، وذلك على أساس اعتبار أن الإنسان هو نوع من الثدييات

صانعة الثقافة، على أساس التشابه بين المجتمع وبين الكائن العضوي ، ونظريات هامة مثل النظرية التطورية لسان سيمون الذي أكد أن التطور الذي يحدث في المجتمعات هو سمة أساسية تشترك فيها جميع الكائنات بما فيها الإنسان⁸ ، وهي مستوحاة من النظرية الداروينية في علم الأحياء، ومن ثم فإن المقارنة بين الأنواع الحية تسهم في توضيح وبلورة مثل هذه المفاهيم وغيرها وتجليه الكثير من الحقائق.

2. المقارنة عبر الثقافية Cross - Cultural Comparison وتتخذ من الثقافة - وليس الدولة أو المجتمع- الإطار التحليلي للمقارنة، وينتشر هذا النوع من المقارنة في دراسات علم النفس والأنثروبولوجيا وفروعهما في علم الإدارة، وذلك سعياً نحو بناء نظرية لتفسير السلوك الإداري للأفراد، من خلال تطبيقات متعددة في ثقافات مختلفة، تؤدي إلى تعميمات⁹.

3. المقارنة عبر المجتمعية Cross - Societal Comparison وتتخذ من المجتمعات وحدات للمقارنة، سواء مثلت هذه المجتمعات كيانات مستقلة في صورة دول، أو كانت أجزاء من دول، مثل السود في الولايات المتحدة، والبوذيين في الهند، فقد جعل ابن خلدون العصبية مفهوماً تحليلياً أو نموذجاً تفسيرياً في دراسة الممالك وتبدل الدول وتغير النظم السياسية، وعلاقة ذلك بمفهوم العمران البشري وبناء الدولة ، وتطور المجتمع، وأحوال المعيشة والاقتصاد ،و الذي يربط السلطة السياسية وممارستها للسلطة بالمجتمع القبلي¹⁰.

4. المقارنة عبر القومية أو الوطنية Cross - National Comparison وقد تتطابق مع المقارنة عبر الثقافية أو عبر المجتمعية إذا كانت القومية أو الوطنية تمثل مجتمعا واحدا، وثقافة واحدة، ولكنها تختلف في الدول المركبة، والمجتمعات التعددية¹¹.

5. المقارنة عبر التاريخية: وهي تتقاطع مع المستويات السابقة، حيث يمكن إجراء مقارنة بين ظواهر داخل نفس الثقافة أو الوطن، أو بين ثقافتين أو دولتين، وأيضاً في فترات تاريخية مختلفة، وينطلق هذا المستوى من التحليل من أن الفهم الكامل للظواهر لا يمكن أن يتحقق إلا بالتحقق على الأحداث التاريخية التي لها امتدادات في الحاضر وانعكاساتها على المستقبل .

وكانت دراسة **مورتون كابلان M. Kaplan** دراسة رائدة على صعيد هذا المستوى من التحليل، وكان منطقتها ومبررها يتلخص كالاتي : طالما يختلف عدد ونمط سلوك الدول ، على مدار التاريخ إذن فإن هناك نوعاً ما من الرابطة بين هذه العناصر على نحو يمكن معه التمييز بين نظم هيكلية وسلوكية في فترات مختلفة من التاريخ¹² .

6. المقارنة عبر الدولية Cross - Statal Comparison وتتخذ من الدولة إطاراً للمقارنة ، حيث يعتمد كثير من علماء السياسة المقارنة على أن معظم الأحداث السياسية تتم في إطار الدولة، كما أجمعت معظم تعريفات النظام السياسي (من ميل إلى الموند وآرون...) على أن الدولة القومية هي إطار للنظام السياسي، كونها الوحدة المستقلة ذات السيادة، والسلطة الوحيدة التي تحتكر حق الاستخدام الإكراهي للقوة، وتبقى وحدة التحليل الأساسية في حقل الإدارة المقارنة وإن كانت إطاراً لوحدة أخرى.

هذا وقد قدمت مستويات للمقارنة في الإدارة العامة تُلخص ما سبق وهي¹³:

• دراسة المستوى الكلي:

في إطار الدراسة على المستوى الكلي ، يتم التركيز على مقارنة إجمالي النظام الإداري لبلد مع نظام بلد آخر، يتم تحليل جميع الجوانب الهامة للنظام الإداري لبلد معني. يتم تضمين الإيكولوجيا الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لكلا البلدين. يتم استخلاص النتائج بعد التحليل المقارن للنظام الإداري الكلي.

• دراسة متوسطة المدى:

تحت دراسة متوسطة المدى للإدارة العامة المقارنة ، تتم مقارنة الجزء الأكبر نسبيا من نظام الإدارة في الدولة ، والأجهزة الكبيرة والأكثر أهمية لنظم الإدارة في بلدين، هذه ليست دراسة كاملة لأنظمة الإدارة ، ولا جزءًا دقيقًا من الإدارة.

• دراسة المستوى الجزئي:

في الوقت الحاضر الدراسة على المستوى الجزئي أكثر شعبية في الإدارة العامة المقارنة، في بعض الإدارات المحددة أو الإجراءات المحددة للقسم تتم مقارنتها مع تلك الخاصة بدولة أخرى، في مجال الإدارة العامة المقارنة ، يتم استخدام هذا النظام للبحث الإداري.

المطلب الثاني: الجدوى والفائدة من المقارنة في الإدارة العامة.

نحاول من خلال المطلب التالي تقديم تعريف وبعض المفاهيم الأساسية حول الإدارة العامة بصفة عامة والأهداف العامة من الإدارة ، وصولا إلى الجدوى والأهمية وفائدة المقارنة في الإدارة العامة.

الفرع الأول: اتجاهات ومفاهيم الإدارة العامة.

إن محاولة وضع تعريف أو مفهوم واضح ومحدد للإدارة العامة يعد أمرا في غاية الأهمية، حيث إن مثل ذلك المفهوم يمثل المدخل السليم لتحديد الإطار العام لنشاطها، وطبيعتها وأبعادها ومجالاتها وما يتضمنه ذلك النشاط من أسس علمية وإجراءات عملية، بالإضافة إلى اثر التعريفات في استجلاء معاني الألفاظ والمصطلحات المهمة والمطلقة.

ذلك لأن التعريفات بالمصطلحات في مجال العلوم الاجتماعية مسألة صعبة بوجه عام، وفي بعض الأحيان يكون التعريف مصدرا لسوء الفهم الذي يحاول الإنسان تجنبه. والسبب في ذلك يعود إلى طبيعة العلوم الاجتماعية باعتبارها علوم؛ غير منضبطة، لأنها متعلقة بالإنسان. ويعد علم الإدارة من العلوم الإنسانية، أي العلوم المختصة بالإنسان ، وموضوع هذا العلم هو الناس¹⁴.

ونظرا للتباين الشديد في مداخل الإدارة العامة واتجاهات دارسيها ، كل حسب خلفيته وانتماءاته العلمية والفلسفية ، فالإدارة للدارس في العلوم السياسية مثلا تمثل العلاقة بين جهاز الدولة والإدارة التنفيذية اللازمة لتطبيق سياساتها وتنفيذ قراراتها. وأما للدارس في القانون الدستوري، فالإدارة العامة تمثل تطبيق التشريعات والقوانين التي تضعها الدولة ممثلة في أجهزتها التشريعية والحقوقية المختلفة. هذا وبينما تمثل الإدارة العامة لعالم إدارة الأعمال والاقتصاد مجموعات في الأنشطة المتعلقة بتنفيذ خيارات اقتصادية متعددة يراعى في المفاضلة بينها عامة التكلفة والكفاءة.¹⁵

من الناحية اللغوية أصل كلمة إدارة Administration لاتيني ب، Ad معنى To و Minister بمعنى Serve والكلمة تعني (الخدمة)، على أساس أن من يعمل في الإدارة يقوم بخدمة الآخرين، ويشتق من كلمة إدارة من الفعل المتعدي أدار، والفعل المجرد التام دار ويفيد الحركة بشكل دائري، والحركة الدائرية هي أكمل الحركات في الكون كما يقول علماء الفيزياء ، فلفظة " أدار" تعني بشكل عام تحريف الشيء وفقاً لنظام محدد لتحقيق أهداف محددة.¹⁶

أما من الناحية الاصطلاحية ، فهناك صعوبة للوصول إلى تعريف شامل، يحدد كل المعاني المختلفة لمعنى الإدارة ، إلا أنها على العموم هي عملية تنظيم جهود الأفراد بقصد تحقيق الأهداف الموضوعية.¹⁷

وبذلك تصبح الإدارة نشاطاً حيويًا مستمرًا لخدمة المجتمع وإشباع حاجيات أفرادهِ — باعتبارها جزءًا من المجتمع الذي تعيش فيه — فهي تنظم علاقات الأفراد وتوجه جهودهم ، وترشدهم لسبل الوصول إلى الهدف.

ويقصد بكلمة عامة بالإدارة العامة Public Administration ،حكومية Governmental، تمييزاً للإدارة العامة عن أنواع الإدارة الأخرى، وبخاصة إدارة الأعمال، وإدارة الهيئات والمنظمات الخاصة ، وإدارة المنظمات الدولية.

وإذا كانت الحكومة هي التي تقرر السياسة، وهي التي تضع القوانين و تنفذها، وهي التي ترعى الحقوق التي يتمتع بها جميع المواطنين وتحدد الواجبات التي يلتزمون بها، وهي المسؤولة عن التحقق من أن القوانين المعمول بها والحقوق والواجبات تأخذ صورتها التنفيذية ، وإذا كانت الحكومة بهذا تعني الوظيفة التنفيذية... فإن الإدارة العامة ترتبط بها في هذا المعنى ، فالإدارة العامة إن هي إلا نشاط الأجهزة التنفيذية في ممارسة الحكم.¹⁸

ولكي نستطيع فهم واستيعاب تعريف الإدارة العامة ، وجب علينا أن نورد بعض التعريفات نحاول بها تقريب الفهم أكثر ومحاولة الوصول إلى تعريف جامع الذي يحاول جمع معظم المعاني للمختلفة ، وقد تعددت التعريفات لمصطلح الإدارة العامة ويمكن إدراجها ضمن عدة اتجاهات، اتجاه يربط بين الإدارة العامة والسياسة العامة، واتجاه يربط الإدارة العامة بالنشاط الإداري والأجهزة الإدارية:

○ اتجاه يربط الإدارة العامة بالسياسة العامة:

وهو المدخل الذي يؤكد على الصلة الوثيقة بين الإدارة العامة والسياسة العامة ، وقد تقاربت تعريفات هذا الاتجاه ، والتي ترى في مجملها أنها تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة، ومن بين التعريفات التي تجتمع على هذا الاتجاه:

فقد عرفها ليونارد وايت White, Leonard وهو أول من كتب مؤلفاً علمياً في هذا الموضوع بعنوان «مقدمة في دراسة الإدارة العامة» وكان ذلك عام 1926، بأنها "جميع العمليات التي من شأنها تنفيذ السياسات العامة وتحقيق أهدافها"¹⁹، وما زال هذا الكتاب يعتبر من أهم المؤلفات العلمية التي ظهرت في هذا الموضوع حتى الآن.

واستناداً إلى هذا التعريف، فالإدارة العامة هي مزيج من القوانين والمراسيم والعلاقات التي تسمح بتحقيق السياسة العامة، وينحصر عمل الإدارة في التوجيه والتنسيق والرقابة على مجموعة من الأفراد بقصد تحقيق أهداف محددة²⁰.

في هذا السياق يعرفها إبراهيم درويش "الإدارة العامة هي مجموعة الأنماط المتعلقة بعملية صنع القرارات وتنفيذها، المتمثل في النشاطات المختلفة التي تصدر من المؤسسات العامة في داخل المؤسسات السياسية الرسمية في النظام السياسي"²¹.

ومن التعريفات التي تنحو هذا المنحى التعريف الذي قدمه توفيق شحاتة ومضمونه أن الإدارة العامة هي "مجموعة الهيئات والسلطات التي تضطلع في العصر الحديث بمختلف أوجه التدخل في حياة الجماعة في حدود الأهداف والتوجيهات التي حدتها السلطة السياسية وفي نطاق الوسائل التي نصت عليها"²².

وفي هذا الصدد يعرفها الدكتور عمار بوحوش "الإدارة العامة هي تخطيط السياسة العامة للدولة والبحث عن الأساليب الفعالة لوضع تلك الخطط حيز التنفيذ وتحويلها من نظريات إلى نتائج ملموسة، يقطف ثمارها كل مواطن"²³.

و رغم كون الإدارة العامة، هي قطاع الإدارة الموجودة في المجال السياسي، فإن محور الإدارة العامة هو العمل السياسي أو وضع السياسات، بل إن دور الإدارة العامة هي وضع وتنفيذ وتقييم وتعديل السياسة العامة، مما جعل من المستحيل إجراء الفصل بين السياسة والإدارة، فقد جرى انتقاد اقتصر الإدارة على الوسائل والأساليب دون الأهداف كما تم التأكيد على ضرورة التزام الإداريين بالمعايير الأخلاقية والاهتمام بمشاكل مجتمعاتهم.

○ اتجاه يربط الإدارة العامة بالأنشطة الإدارية:

كان التركيز في هذا الاتجاه على الطبيعة العملية للإدارة العامة كمهنة وتنظيم يهتم بتحقيق الأداء الأفضل في أجهزة الإدارة الحكومية عن طريق الاحتكام للنظريات التنظيمية، بالتالي لا يتعدى كون الإدارة العامة نشاط تقوم به الإدارة العامة، ومن بين التعريفات التي جاءت في هذا السياق:

حيث عرفها جلادن Gladden "بأنها تتضمن الإدارة العامة كل أنواع النشاط الذي يباشره الرؤساء الإداريون في الإدارات العامة والتي تغطي النشاط الإداري للحكومة وأن الإدارة هي التي تختص بالأنشطة الإدارية الحكومية"²⁴.

ويعرفها الدكتور عمار عوادي "بأنها مجموعة العمليات والمبادئ والقواعد والأساليب العلمية والفنية والعملية والقانونية التي تجمع شتات الجهود والوسائل المادية والبشرية والتنظيمية العامة، وتحركا وتوجها بواسطة عمليات التخطيط والتنظيم والرقابة لتحقيق الأهداف العامة الرسمية المحددة في السياسة العامة للدولة والمطلوب بانجازها"²⁵.

بالتالي حتمية النظر إلى الإدارة العامة من الناحية العضوية، الشكلية، الفنية والموضوعية معا لتحديد مفهومها وضرورة حصر التعريف لجميع مقومات الإدارة العامة الأساسية وهي الإدارة في مفهومها الفني والقانوني.

أما هاربرت سيمون *Herbert Simon* يقول: "أن الإدارة العامة هي أنواع النشاط الذي تقوم به الحكومة وإدارتها التنفيذية لتنفيذ المشروعات العامة"، أما علم الإدارة العامة فيهدف إلى استنتاج القواعد القابلة لتحسين سير القرارات ونوعيتها داخل تنظيم معين²⁶.

ويُعرفها فوزي حبيش بأنها "مجموعة نشاطات وأعمال منظمة تقوم بأدائها قوى بشرية تعينها السلطات الرسمية العامة وتوفر لها الإمكانيات المالية اللازمة بهدف تنفيذ الخطط الموضوعة لها، وبالتالي تحقيق الأهداف العامة المرسومة لها بأكبر كفاية إنتاجية وأقصر وقت وأقل كلفة"

وعليه وبناء على ما تقدم، يمكننا أن نعطي التعريف التالي للإدارة العامة تعني: "عملية استغلال الموارد العامة المتاحة، عن طريق تنظيم وتنسيق الجهود الفردية والجماعية، لتنفيذ السياسة العامة للدولة بكفاية وفعالية، وبطريقة إنسانية وضمن المشروعية"²⁷.

يتضح من هذا التعريف أن الإدارة العامة:

- تهتم باستغلال مختلف الموارد العامة (مالية وطبيعية وبشرية) ك جهاز تنفيذي مسئول عن إدارة تلك الموارد.
- تعتمد أساليب التنظيم والتنسيق وفق المبادئ العلمية لتقسيم وتوزيع الأعمال على الوحدات والأفراد والجماعات بعيدا عن العشوائية والارتجال، وبما يضمن عدم تضارب الجهود .
- تستهدف تنفيذ السياسات العامة للدولة في مختلف مجالات الحياة عن طريق إعداد الخطط والبرامج.
- تتسم جهودها بالكفاية *Efficiency* والفعالية *Effectiveness*، ويعني ذلك تحقيق الأهداف المحددة بأقل التكاليف من موارد مالية وبشرية و وقت .
- تُطبّق الطرق الإنسانية في التعامل، من خلال تعاملها مع العاملين بشكل يحترم إنسانيتهم، لأن ذلك ينعكس إيجابية عليها كما أنه حق طبيعي للعاملين.
- تلتزم بالمشروعية، حيث لا بد لها من أن تتبع الوسائل المشروعة في تنفيذها لواجباتها، فلا تخالف القوانين التي تعمل على تنفيذها، بل أن تكون القدوة نمط الالتزام بها.

وقد حاول الدكتور علي الشامي جمع كل هذه الاتجاهات فَعَرَفَ الإدارة العامة بأنها "فرع أساسي من علم إداري يختص بدراسة جميع المكونات المتعلقة بالبنية وبالعنصر البشري وبالأظمة القانونية وبطرق وأساليب العمل التي تحكم النشاط الإداري وبوصفها التعبير المباشر لإرادة السلطة السياسية، وهي مجموعة الأجهزة المادية والبشرية التي تقوم على تأمين المصلحة العامة وتلبية حاجات ودوافع ورغبات المواطنين بمكبر قدر ممكن من الفعالية والكفاية الإنتاجية الإدارية"²⁸.

الفرع الثاني: الحاجة أو الجدوى للمقارنة في الإدارة العامة.

الإدارة العامة المقارنة تعني تحديد وقياس وتفسير الأشياء والاختلافات المشتركة بين سلوك المديرين وتقنياتهم وممارساتهم المعتمدة في مختلف البلدان، يركز على الأعمال والإدارة من مختلف الجوانب، هي دراسة مبادئ الإدارة وتطبيقها في المواقف المختلفة، تستخدم الشركات الدولية سياسات واستراتيجيات مختلفة للمقارنة لتبقى في

المنافسة، يتم تعريفه على أنه دراسة الإدارة في الطبيعة المختلفة والبيئات المختلفة التي تظهر ملاحظات مختلفة في بلدان مختلفة .

تقوم الإدارة العامة المقارنة ، التي يتم تعريفها على نطاق واسع ، بتحليل أوجه التشابه والاختلاف بين أنظمة الإدارة والأعمال المختلفة من دولة واحدة أو دول مختلفة. يمكن إجراء هذه المقارنات على المؤسسات الكبيرة مقابل المؤسسات الصغيرة والصناعات التحويلية مقابل الصناعات الخدمية والربح مقابل المنظمات غير الربحية والشركات الناجحة مقابل الشركات الفاشلة ونظام إدارة مقابل آخر. تُعرّف الإدارة المقارنة بشكل أكثر تحديداً ، على مقارنات المنظمات والجوانب العامة للإدارة من مختلف البلدان والثقافات.²⁹

وفي هذا الصدد يقول أستاذ أحمد صقر عاشور: أن عمليات تطوير وتحديث الإدارة العامة في المجتمعات النامية تبدأ من تحليل ودراسة البيئة السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية ، و بتحليل المتغيرات البيئية فإننا نعيد تغيير بناء أنظمة الإدارة العامة في هذه المجتمعات بحيث تكون متلائمة مع الواقع الذي تصمم له وتكون فعالة وناجحة فيه أيضا»³⁰ .

بالتالي ، فإن "هدف الإدارة المقارنة هو تصميم الإستراتيجية والهيكلة التنظيمية الأكثر فاعلية والاستفادة من الموارد البشرية في الثقافات المختلفة. فلا يمكن لأي منظمة أن تعمل بفعالية دون فهم جميع جوانب بيئتها. فمن خلال المزايا التي تقدمها دراسة الإدارة العامة المقارنة كما تقول آرميلا شارما, *Urmila Sharma* فإنها تجعل منها حاجة ملحة أكثر من أي وقت مضى³¹:

- فقد وسعت الإدارة العامة المقارنة مجال البحث الاجتماعي ، بينما كانت محدودة في السابق بالروابط الثقافية الطبيعية.
- وجعلت ثورة النهج المقارن تكون المبادئ أكثر علمية.
- والمنهجية المقارنة تجعل نظرتنا أوسع نطاقا ، والنتيجة أننا لا نشاهد العالم بشكل ذاتي.
- تعمل الإدارة العامة المقارنة على توسيع عملية التحليل الاجتماعي.
- قد تكون المبادئ الأساسية للإدارة هي نفسها ولكن يمكن أن تكون الأهداف وطريقة ممارسة الأعمال مختلفة، بسبب عوامل بيئية مختلفة ، النتائج مختلفة، فتصبح القدرة على رؤية الاختلافات وكيفية التصرف في المواقف المختلفة فعالة ويمكن حل النزاعات الداخلية المختلفة والحفاظ على العلاقة الصحية داخل المنظمة، الإدارة هي أهم عامل لنمو الاقتصاد وتحسين الإنتاج. لذلك ، تتضمن الإدارة المقارنة تحليل ومقارنة الوظائف الأساسية المختلفة لتحديد بيئة المنظمة³².

وعليه يمكن أن تتحقق الجدوى من الدراسة المقارنة للإدارة ، أو تخصص الإدارة العامة المقارنة على المستوى المحلي من خلال:

- صياغة المبادئ والمفاهيم العامة بدراسة المشكلات والنظم الإدارية المحددة.
- تقديم تحليل بعيد المدى للثقافات والأمم والأنظمة المختلفة ، وبالتالي توسيع نطاق الإدارة العامة الحديثة.
- معرفة أسباب نجاحها وإخفاقها من خلال تحديد الظروف المقارنة لأشكال وأنظمة إدارية متنوعة.

- بيان ضرورة التحسين الإداري في سياق الدراسات المقارنة ، لإبراز أوجه القصور .
- جعل التجارب ديناميكية من خلال الاستفادة منها المساهمة في تحديد سياسة الحكومة .
- توسيع أفق الإدارة العامة وجعلها عملية .
- تشجيع استخدام التقنيات الحديثة في العلوم الإدارية والتنظيمية في الدول النامية .

هذا على المستوى المحلي ، أما على المستوى الدولي أو الخارجي ، ففي السنوات الأخيرة ، تسارعت الإدارة المقارنة بسبب التقدم التكنولوجي ، والمنافسة المتزايدة في العالم ، بالتالي تعتمد إستراتيجية المواجهة على قدرة الإدارة على فهم الفرص المحتملة والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة ، بالتالي هي عامل مهم للمنظمة لكسب ميزة تنافسية ، وعليه يمكن القول أن القدرة التنافسية للمؤسسة تعتمد على قدرة إدارتها ومدى جودة استراتيجياتها للإدارة المقارنة .

فحول مستقبل الإدارة العامة المقارنة ، يقول **فيريل هيدي F.Heady** أن "المنظور المقارن سيصبح أكثر بروزاً ، مما يثري الإدارة العامة المقارنة ، من خلال توسيع أفق الاهتمام بطريقة تعزز فهم نظام الإدارة التحفيزي للمرء من خلال وضعها في بيئة عبر الثقافات الدولية .

كلام **هيدي** يميلنا إلى الدور الذي تلعبه الإدارة العامة المقارنة في المجال الدولي ، والجدوى التي يمكن أن تتحقق للإدارة العامة في معاملاتها الدولية باستعمالها للمقارنة ، فمن الضروري معرفة أهمية الإدارة المقارنة في مجال الأعمال الدولية:

- **لفهم الظروف المحلية:** يذهب بعض القوى العاملة إلى الخارج للعمل في مهام دولية ، وعليهم مواجهة الكثير من المشاكل هناك أثناء التواصل مع الموظفين الأجانب . لفهم الظروف المحلية بطريقة أفضل حتى يتمكن المدراء من تحقيق أهدافهم الفردية والتنظيمية بسهولة ، تصبح دراسة الإدارة المقارنة ضرورية .
- **معرفة الثقافة عبر البلدان:** تساعد دراسة الإدارة المقارنة في معرفة الثقافة المختلفة للشركات المختلفة من مختلف البلدان ومعرفة المشكلات المماثلة وكيفية حلها باستخدام تقنية مبتكرة ، والتي ستؤدي أيضاً إلى تحسين الإدارة .
- **تحديد المعوقات البيئية:** تساعد الإدارة المقارنة في تحديد ووصف وتفسير وتوقع تأثير العوامل البيئية ، أي العوامل الكلية والعوامل الكلية على الأعمال الدولية وعلى الشركات والبلد المعني .
- **لإزالة الاختلافات:** تساعد دراسة الإدارة المقارنة في معرفة الاختلافات التي تحدث في التجارة عبر الحدود وتساعد أيضاً في إيجاد الحلول المتعلقة بكيفية التصرف في المواقف المختلفة وحلها .
- **لخلق علاقة بين المديرين وبيئة الأعمال الدولية:** ولهذا السبب فإن المدير الجيد يجب أن يبقى مطلعاً على الأوضاع السياسية العالمية ، ويحاول توقع التغييرات البيئية السياسية العالمية ، وعند حدوث تغيير في السياسات الحكومية ينبغي على المدير العالمي أن يعدل استراتيجياته وتطبيقاتها | لاستيعاب المنظور الجديد والمتطلبات الفعلية.³³

- **صياغة سياسات الاستثمار الأجنبي المباشر:** يعتبر الاستثمار الأجنبي المباشر جزءاً مهماً من الأعمال الدولية. تساعد الإدارة المقارنة في معرفة الاحتياجات المالية لشركات البلدان المختلفة وبالتالي صياغة سياسات الاستثمار الأجنبي المباشر في هذا الصدد³⁴.
 - **الإدارة المقارنة ضرورية في مجال الأعمال التجارية الدولية** لأنها تساعد في مقارنة وفهم الظواهر للقيام بالبحث، كما أنه مفيد في تصميم سياسات الإدارة وفقاً لسياسات الدول الأخرى هذه التحديات والمتغيرات العالمية التي تواجهها المؤسسة في عصرنا الحالي، أتاحت فرصاً وتهديدات في آن واحد، والسبيل الوحيد من أجل الخروج من هذه الظروف متفوقاً ومنتصراً هو وجود إدارة قوية قادرة على استكشاف الإيجابيات واستغلالها في صالحها والتقليل من المخاطر، وهذا لن يتأتى إلا بالمقارنة بين بيئات مختلفة³⁵.
 - تساعد الإدارة المقارنة في إدارة الأعمال الدولية في توفير رؤية أفضل لمقارنة الإدارة الدولية بناءً على بعض القضايا المهمة مثل أساليب الإدارة والهيكل التنظيمي وعلاقات العمل وما إلى ذلك في مختلف البلدان.
- خاتمة واستنتاجات:**

باتت متطلبات المقارنة واضحة في الإدارة العامة عندما، فعلى حد تعبير فريد ريجز *F.W.Riggs*: "يجب أن يكون النموذج الجديد للإدارة العامة مقارناً، أي عالمياً، فقط النماذج القائمة على العمل المقارن يمكنها فهم تعقيد المشاكل الحديثة وتعقيدات الإدارة العامة الحديثة، وتعقيدات الإدارة العامة الحديثة ويمكنها تعزيز التفاعل والتعاون والتعلم المتبادل، وعليه من خلال ما سبق يمكن الوصول إلى الاستنتاجات التالية:

- ✓ أن المقارنة شملت أفق الإدارة العامة. من خلال دراسة الأنظمة الإدارية المختلفة في بيئتها، وجعلت مجال الإدارة العامة أكثر علمية وأهملت اهتمام أعضائها بمشكلات إدارة التنمية.
- ✓ أن الإدارة العامة المقارنة هي دراسة مقارنة للمؤسسات الإدارية العامة لدولة مختلفة.
- ✓ فمن خلال الإدارة العامة المقارنة، نتعرف على الإجراءات الإدارية المتبعة في دول مختلفة، وبعد ذلك يمكننا أن نسعى إلى تبني تلك الممارسات التي يمكن أن تتناسب مع دولنا وأنظمتنا.
- ✓ فقط النماذج القائمة على العمل المقارن يمكنها فهم تعقيد المشاكل الحديثة وتعقيدات الإدارة العامة الحديثة، وتعقيدات الإدارة العامة الحديثة ويمكنها تعزيز التفاعل والتعاون والتعلم المتبادل.
- ✓ ساعدت الحرب العالمية الثانية في التطور الاستثنائي للتعاون والتنسيق الدوليين، كان على الدول المختلفة زيادة اعتمادها على الدول الأخرى، لم يقتصر هذا الاعتماد على المجالات الاقتصادية والصناعية والتقنية، بل امتد إلى مجال الإدارة، أصبح كل بلد مهتماً بالاستفادة من المبادئ والإنجازات الإدارية للبلدان الأخرى.

الهوامش:

- 1 نصر محمد عارف ، ابستمولوجيا السياسة المقارنة: النموذج المعرفي ، النظرية ، المنهج ، ط1 ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، 2002 ، ص94.
- 2 نفس المرجع ، ص95.
- 3 محمد زاهي بشير المغربي ، قراءات في السياسة المقارنة: قضايا منهجية ومداخل نظرية ، منشورات جامعة قار يونس ، بنغازي، 1994 ، ص116.
- 4 Leonardo Morlino, **Comparison: A Methodological Introduction for the Social Sciences** Barbara Budrich Publishers Opladen , Berlin ,Toronto 2018,p17
- 5 محمد شلي ، المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم ، المناهج ، الاقتراعات ، الأدوات، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2007، ص74.
- 6 القرآن الكريم ، سورة الأعراف ، الآيات من 163 إلى 165.
- 7 Paul Pennings & Hans Keman & Jan Kleinnijenhuis, **Doing Research in Political Science: An Introduction to Comparative Methods and Statistics**, SAGE Publications Ltd, Second Edition, 2006, P. 09.
- 8 عبد الحكيم عمار نابي ، اتجاهات التنمية ونظرياتها ومدى ملائمتها للتطبيق على دول العالم الثالث ، *المجلة الجامعة* ، العدد السادس عشر ، المجلد الأول ، فيفري، 2014، ص279.
- 9 يوسف زدام، دور الثقافة السياسية في تفعيل المواطنة بالدول العربية، أطروحة دكتوراه، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2013، ص39
- 10 عبد الله حمودي ، الداخلي والخارجي في التنظير للظاهرة القبلية ، *مجلة عمران* ، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ، العدد19، المجلد الخامس ، شتاء 2017، ص15.
- 11 نصر محمد عارف ، مرجع سابق ، ص 123.
- 12 نادية مصطفى ، التاريخ والعلاقات الدولية: منظور حضاري مقارن ، ج1، دار البشير للثقافة والعلوم ، القاهرة ، 2015، ص59.
- 13 Urmila Sharma & S.K. Sharma, **Public Administration**, ATLANTIC PUBLISHERS AND DISTRIBUTORS, New Delhi,p48.
- 14 محمد عبد الفتاح ياغي ، مبادئ الإدارة العامة ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، 2011، ص4.
- 15 نفس المرجع.
- 16 عصام نعمة إسماعيل ، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة ، موجهة لطلبة السنة الثالثة ، قسم العلوم السياسية ، الجامعة اللبنانية ، 2010/2009، ص12.
- 17 عقيلة ضيف الله ، الإدارة العامة المقارنة ، محاضرات أقيمت على طلبة العلوم السياسية، جامعة الجزائر ، كلية العلوم السياسية، 2004 ، ص2.
- 18 سعود النمر ، وآخرون ، الإدارة العامة : الأسس والوظائف ، ط6، مكتبة الشقري للنشر والتوزيع ، الرياض ، 2016، ص5.
- 19 Leonard d. White, **Introduction to the Study of Public Administration**, the Macmillan company ,New York,1962, pp. 2-3
- 20 عصام نعمة إسماعيل ، مرجع سبق ذكره ، ص12.
- 21 ابراهيم درويش ، الوسيط في الإدارة العامة: النظرية والممارسة، دار النهضة العربية ، للنشر والتوزيع ، القاهرة، 1998، ص25.
- 22 لبشري رميني حورية ، مبدأ فاعلية الإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 01، 2015/2014 ، ص15.
- 23 عمار بوحوش ، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة ، ط2 ، دار البصائر ، الجزائر، 2008، ص15.
- 24 محمد عبد الفتاح ياغي ، مبادئ الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص5.
- 25 عمار عوابدي ، القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1990، ص11.
- 26 عصام نعمة إسماعيل ، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، مرجع سبق ذكره ، ص14.
- 27 محمد قاسم قريوتي ، مقدمة في الإدارة العامة: النشأة والتطور، النظريات ، المهام ، المشاكل والتحديات ، والتوجهات ، مرجع سبق ذكره، ص52.

²⁸ عصام نعمة إسماعيل ، نفس المرجع ، ص15.

²⁹ Min Chen, **Asian Management Systems: Chinese, Japanese and Korean Styles of Business**, 2nd Edition, Thomson Learning, London, 2004, p3.

³⁰ سنوسي خنيش ، الدراسات المقارنة في مجال الإدارة العامة : بين المفهوم والاتجاهات الصادرة ، مجلة الحقوق والعلوم السياسية ، العدد 11 ، 2012 ، ص218.

³¹ Urmila Sharma & S.K. Sharma, **Op,cit** ,p46.

³² Tanbir Amin, Comparative management and its effect on international business ,**International Journal of Foreign Trade and International Business** 2019, Vol. 1, Issue 1, Part A,p2

³³ مصطفى يوسف كافي ، إدارة الأعمال الدولية ، شركة دار الأكاديميون للنشر والتوزيع، عمان ، 2017، ص96.

³⁴ Tanbir Amin, **Op,cit**,p3

³⁵ فرحات غول ، إدارة التغيير بنجاح أساس تكيف المؤسسة مع بيئتها في ظل أوضاع عالم الأعمال الحالي ، مجلة المؤسسة ، العدد 3 ، 2014، ص52 .