

أهمية المدخل المقارن «كآلية» منهجية» لتطوير حقل الإدارة العامة وصولاً إلى الإدارة العامة الجديدة «اليابان نموذجاً»

د/ أحمد محمد جمعة رمضان

دكتوراه فى العلوم السياسية تخصص «إدارة عامة»
باحث أول بوزارة العدل المصرية



■ ملخص البحث:

هدفت هذه الدراسة إلى تحليل أحد أهم المداخل المنهجية لبحوث الإدارة العامة وهو المدخل المقارن، ودوره المحورى كآلية منهجية حيوية لتطوير حالة حقل الإدارة العامة، وبيان مدى الاعتماد عليه من خلال المراحل التى مرت بها الإدارة العامة المقارنة وصولاً إلى مدرسة الإدارة العامة المعاصرة الجديدة، التى ظهرت من خلال مظاهر انعكاس أفكار مدرسة الإدارة العامة الجديدة (New Public Management) على برامج الإصلاح والتطوير المؤسسى بالقطاع الحكومى، تزامناً مع ظهور البيروقراطية، فى ظل الاتجاهات العالمية فى الابتكار الحكومى ودورها فى تحقيق أهداف ورؤى التنمية المستدامة ٢٠٣٠، مع تطبيق أفكار تلك المدرسة على دولة اليابان كنموذج لتطبيقاتها، وذلك من خلال انتهاج المنهج الوصفى التحليلى المقارن الذى يساعد على عرض المعلومات وفق تسلسل تاريخى محدد وقد انطلقت الدراسة إلى تساؤل رئيسى عن كيفية استجابة المدخل المقارن للإدارة العامة للتحديات التى واجهت التطورات الحديثة المعاصرة من تأثير البيانات المختلفة على ممارسات الأجهزة الحكومية والعلاقات المتداخلة بين أجزاء وأنشطة الحكومة وتداخلها وتفاعلاتها مع الظروف البيئية التى تعمل فيها، وانبثق عن هذا التساؤل البحثى الرئيسى تساؤلات فرعية حول: ماهية التحديات التكنولوجية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية التى أدت إلى نشوء مدرسة الإدارة العامة الحديثة، وماهية التحديات التى واجهت تلك المدرسة، ثم تساؤل عن مدى تبنى النظام الإدارى باليابان لمدرسة الإدارة العامة الجديدة ومدى نجاح تطبيقاتها.

■ Abstract:

This study aimed to analyze one of the most important methodological approaches in public administration research, which is the comparative approach, and its pivotal role as a vital methodological tool for advancing the field of public administration. The study explores the extent of reliance on this approach through the stages that comparative public administration has gone through, leading to the contemporary New Public Administration School. This school emerged through the reflections of New Public Management (NPM) ideas on institutional reform and development programs in the public sector, coinciding with the rise of bureaucracy, in the context of global trends in government innovation and its role in achieving the goals and visions of sustainable development 2030. The study also applies the ideas of this school to Japan as a model for its applications, employing the descriptive-analytical comparative method that helps present information in a specific historical sequence.

The study began with a major question: How does the comparative approach to public administration respond to the challenges posed by modern contemporary developments? These developments had resulted from both the impact of different environments on government practices and the intertwined relationships between parts and activities of the government along with their interactions with the environmental conditions in which they operate. This major research question has led to sub-questions about the nature of the technological, economic, political, and social challenges that resulted in the emergence of the modern public administration school, the nature of the challenges faced by this school, and the extent to which Japan's administrative system has adopted the New Public Management school and the success of its applications.

الكلمات المفتاحية:



الإدارة العامة، التنمية المستدامة، الإصلاح الإدارى، التطوير المؤسسى، المدخل المقارن، الابتكار الحكومى، المنهج البيئى، الإدارة فى اليابان، اللامركزية، البيروقراطية، نظرية Z

■ مقدمة:

في هذه الدراسة، يمكننا أن نتناول بشيء من التوضيح أحد أهم المداخل المنهجية لبحوث الإدارة العامة، وهو المدخل المقارن. من خلال هذا البحث الذي نتناول فيه عدة عناصر، وهي: أولاً: التعريف بالمدخل المقارن لعلوم الإدارة العامة وما ينفرع منها من مفاهيم إدارية مختلفة. ثانياً: نوضح أهمية ذلك المدخل كأليةٍ منهجية حيوية لتطوير مجال الإدارة العامة، في ظل استشراف مستقبل العمل الحكومي المبني على تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

ثالثاً: سيتم استيضاح الركائز التي يقوم عليها المنهج المقارن وكيفية الاعتماد عليه في تطوير حالة علم الإدارة العامة، من خلال انتهاج استخدام المنهج الوصفي التحليلي الذي يساعد في عرض المعلومات وفق تسلسل تاريخي. والعنصر الرابع يتناول المراحل التي مرت بها الإدارة العامة المقارنة بدايةً من أول ظهور لفكر الإدارة المقارنة في العصر الحديث التي كانت مرتبطة بالإدارة الدولية ثم انتقلت بعد ذلك لتلتحق بعلوم الإدارة العامة المعاصرة.

وتُعد الإدارة العامة التنفيذية الجديدة (NPM) New Public Management نموذجاً تطويرياً للإدارة العامة، والذي ظهر لمعالجة بعض المشكلات الكامنة في الإدارة العامة التقليدية، ويسعى لرفع كفاءة وفاعلية القطاع العام من خلال الاستفادة من ممارسات القطاع الخاص الجيدة (الريبعان، ٢٠١٩: ٢٠٤).

من خلال تلك الدراسة، سنبين هوية المدخل المقارن للإدارة الذي يعتبر امتداداً لدراسات المنهج البيئي "الإيكولوجي" للإدارة العامة على أساس مقارن، بحيث يمتد البحث إلى العنصر الخامس لمعرفة أنماط الإدارة في بيئات الدول المختلفة، ثم السادس لإبراز خصائصها، ومميزاتها، والعوامل المؤثرة فيها بتلك الدول بالنظر إلى تأثير البيئة المختلفة على ممارسات الأجهزة الحكومية، والعلاقات المتداخلة بين أجزاء وأنشطة الحكومة وتداخلها وتفاعلاتها مع الظروف البيئية التي تعمل فيها، وأخيراً بهدف التوصل إلى غايةٍ محددة كمقترحات لتطوير وتحديث الأنظمة الإدارية. وهذا ما اهتمت به الدراسات المقارنة للإدارة العامة في إيجاد حلول لمشكلات أنظمة الإدارة العامة وممارساتها الفعلية في المجتمعات المختلفة والمقارنة بينهما من حيث أوجه الشبه والاختلاف، من خلال الإطار المنهجي المتمثل في المنهج المقارن للإدارة العامة.

يقتضى هذا بيان مدى الاستفادة من مراحل التطوير التي مر بها علم الإدارة العامة، بفضل استخدامات المدخل المقارن في تطبيقاته، والتي انتقلت به من علم خاص بالبيئة الغربية إلى علم صالح للتطبيق في بيئاتٍ مختلفة مثل بيئات الدول النامية والبيئات الشرقية كدولنا العربية، وباختلاف مدارسه التنظيرية والبيئة الحاضنة له، ومع ظهور البيروقراطية التي ساعدت في تبلور مدرسة الإدارة العامة الجديدة.

وذلك لما تتميز به البيئة العربية بدولها المتعددة ذات الثقافة واللغة الواحدة صاحبة عوامل التنمية المشتركة الكثيرة فيما بينها، مما يساهم في تطوير علم الإدارة العامة، من خلال الاستفادة من تجارب البيئات الأخرى.

وبذلك يمكن لنا أن نتناول بشيء من التوضيح الإجابة عن التساؤل البحثي عن مظاهر

انعكاس أفكار مدرسة الإدارة العامة الجديدة (New Public Management) على برامج الإصلاح والتطوير المؤسسي بالقطاع الحكومي، وخاصةً في ظل التطورات المتلاحقة التي مر بها العالم في التكنولوجيا والاقتصاد وأثره على استخدام نظريات حديثة في الإدارة، بالتطبيق على دولة اليابان كنموذج لتلك المدرسة.

وذلك من خلال تعريف الإدارة العامة الحديثة، وما تفرع منها من مدارس ذات توجهاتٍ مختلفة، وأهمية تيار الإدارة العامة الجديدة في تطوير حالة حقل الإدارة العامة، مبيّناً من خلاله آثاره على فعاليات الأداء الحكومي وبرامج الإصلاح الإداري على العالم المعاصر عامة، وأثر ذلك على دولة اليابان بصفة خاصة، من خلال انتهاج استخدام المنهج الوصفي التحليلي المقارن من عقد المقارنات بين الظواهر والاستنتاجات، وأوجه التشابه والاختلاف بينها.

يتميز المنهج الوصفي المقارن بإمكانية استخدامه في علوم الإدارة العامة، نظراً لامتلاكه مجموعة من الغايات والأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، وهو يساعد في عرض المعلومات وفق تسلسلٍ تاريخي والمراحل التي مر بها منذ ظهور وتطور تيار الإدارة العامة الجديدة بدايةً من العصر الحديث منذ أواخر حقبة السبعينيات من القرن الماضي وحتى الآن، وانعكاس أفكار تلك المدرسة على الإصلاح الإداري والتطوير المؤسسي للأجهزة الحكومية الحديثة.

هذا بالإضافة إلى لمحة عن مظاهر تعدد تلك المدارس ضمن تيار الإدارة العامة الجديدة ومصطلحاتها الناشئة عنها، ومدى تأثيرها في البيئات المختلفة مثل الولايات المتحدة الأمريكية، وأوروبا، وآسيا مثل اليابان والصين والدول العربية، مع التركيز بصفة خاصة على دولة اليابان كنموذج في تطبيق علوم الإدارة العامة الجديدة.

■ المشكلة البحثية

تتمثل المشكلة البحثية لهذه الدراسة في إظهار التحديات المعاصرة لنشأة علم الإدارة العامة كعلم مستقل عن باقي العلوم الاجتماعية، من خلال دراسة مراحل تطور أفكار الإدارة العامة المقارنة ونشأة مدرسة الإدارة الجديدة، ومدى تحقق الهدف المنشود لتطور الإدارة العامة في ظل تحديات البيئات الجديدة التي مرت بها الدول الحديثة بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، مع تطبيق تلك الأفكار على دولة اليابان؛ حيث تمت حينها إثارة إشكالية الحاجة إلى مداخل جديدة تلبى الاستجابة لمتطلبات إنشاء نظام إداري كفاء ومتطور، يواكب التغيرات العالمية الجديدة.

■ التساؤلات البحثية

تنتقل هذه الدراسة من تساؤلٍ بحثي رئيسي تنبثق عنه عدة تساؤلاتٍ فرعية تمثلت في:

■ التساؤل البحثي الرئيسي

كيف استجاب المدخل المقارن للإدارة العامة للتحديات التي واجهت التطورات الحديثة المعاصرة من تأثير البيئات المختلفة على ممارسات الأجهزة الحكومية والعلاقات المتداخلة بين أجزاء وأنشطة الحكومة وتداخلها وتفاعلاتها مع الظروف البيئية التي تعمل فيها؟

■ التساؤلات البحثية الفرعية

- ١- ما هي التحديات والظروف المحيطة التي أدت إلى نشوء الإدارة العامة الجديدة؟
- ٢- كيف استفادت اليابان من تطبيقات الإدارة العامة الجديدة؟
- ٣- ما مدى انعكاس أفكار تلك المدرسة على الإصلاح الإداري والتطوير المؤسسي للأجهزة الحكومية الحديثة باليابان؟

■ منهجية الدراسة

تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي المقارن في رصد نشأة المنهج المقارن للإدارة العامة، ثم تطور علوم الإدارة العامة المعاصرة، مع بيان تطبيق دولة اليابان لتلك المدرسة المعاصرة للإدارة العامة، واستخدامها للمداخل الحديثة التي تقف وراء هذا التطور وإمكانية تطبيقها على الأنماط الإدارية المتعددة والمختلفة البيئات.

■ أهداف الدراسة

- ١- الكشف عن التحديات التي واجهت المنهج المقارن وكيفية الاعتماد عليه في تطوير حالة علم الإدارة العامة.
- ٢- تحليل استجابة تطور علوم الإدارة العامة للتحديات التي واجهتها.
- ٣- دور الإدارة العامة الحديثة الذي يمكن أن تشكله في مستقبل الإدارة الحكومية، ومثال لذلك دولة اليابان.

■ مراجعة الأدبيات

تكشف مراجعة الأدبيات عن حقائق هامة في المنهج المقارن في تطور علوم الإدارة العامة ونشأة مدرسة الإدارة العامة الجديدة من حيث الإشارة إلى كتابات فريد ريجز التي تُعد من أهم علامات هذا الأسلوب الخاص بتطور مدارس ونماذج الإدارة العامة المقارنة، ودراسة رودس، رودريك إيه دبليو حول «استعادة حرفة الإدارة العامة» المنشورة بمجلة الإدارة اليوم، العدد ٥، أبريل ٢٠١٨، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، التي ركزت على التحول من الإدارة العامة التقليدية. ومن الأساتذة العرب الذين أظهروا اهتماماً كبيراً بهذا المدخل الدكتور عبدالكريم درويش، من خلال كتابه «البيروقراطية والاشتراكية» الصادر بالقاهرة عام ١٩٦٥، وأحمد رشيد في كتابه «نظرية الإدارة العامة» الصادر بالقاهرة عن دار النهضة، ١٩٩٣، ومن اليابان كتاب «ويليام أوتشي الشهير» كيف نتعلم من اليابان ونتفوق عليها؟» عام ١٩٨١، والذي طرح فيه نظريته الشهيرة، نظرية Z.

■ تقسيم الدراسة

بناءً على المشكلة البحثية المعروضة والمنهج المستخدم في إجراء البحث والتساؤلات البحثية التي تمت إثارتها والأهداف المنشودة، يتم تقسيم الدراسة إلى ثلاث نقاط؛ أولها المدخل المقارن كآلية منهجية لتطوير الإدارة وتشمل (تعريفات المدخل المقارن وأهميته، والركائز التي يقوم عليها، ودوره في تطوير علم الإدارة ومشتملاته كمنهج للدراسة)، وثانيها الإدارة العامة الجديدة وتشمل (تطورها، ومفهومها، وعناصرها) ، وثالثها الإصلاح والتطوير المؤسسي في القطاع الحكومي في اليابان وتشمل (عوامل نهضة اليابان - بداية الاهتمام بتجربة الإصلاح الإداري - نشأة وتطور الإدارة العامة باليابان - السلطة في اليابان - إصلاح الهيكل الإداري - جدول الهيكل الوزاري - التقسيم الوظيفي ومكاتب الاستقرار الوظيفي - أسلوب التعيين في الجهاز الإداري وتقييم الإداء - هيكل الرواتب - نظام الحكم المحلي - خصائص الإصلاح الإداري - دور الحكومة الإلكترونية في الإصلاح الإداري).

أولاً : أهمية «المدخل المقارن» كآلية منهجية لتطوير حقل الإدارة العامة:

واجهت الإدارة العامة القديمة تحديات متعددة أدت إلى استجابات أسهمت في نشأة الجيل الأول المكتبي/ القانوني للإدارة العامة الحديثة (الدقن، ٢٠٢٠: ٢٥٥).
فظهرت الحاجة إلى الأهمية العلمية التطبيقية للمدخل المقارن في تطوير المنظمات الحكومية المرتبطة بالجهاز الإداري للدولة ورصد مشكلاته الإدارية، وإيجاد الحلول لها لجعلها أكثر فاعلية.

١- تعريفات المدخل المقارن (Comparative Approach)

ثمة مصطلحات متعددة يستخدمها علماء وكتاب الإدارة العامة للتعبير عن المقارنة، ومنها: الإدارة المقارنة، والدراسة المقارنة للإدارة، والمنهج المقارن، والتحليل المقارن، والمدخل المقارن. والاختلاف بين هذه المصطلحات ليس خلافاً منصباً على الألفاظ، وإنما هو خلاف حول طبيعة الإدارة المقارنة وهل هي فرع علمي قائم بذاته، أم أنها لا تعدو أن تكون طريقة منهجية، وإن كان هذا التمييز لا يعنى تنافرهما، فالطريقة المقارنة هي المنهجية التي يتبعها الباحث في علم الإدارة المقارنة للتوصل إلى النتائج (رسلان، ١٩٩٠: ١).

ويعتبر المدخل المقارن من المداخل الحديثة لدراسة الإدارة العامة؛ حيث يقوم على دراسة نظم وعمليات الإدارة في بلدين أو أكثر، وهذا من أجل الوصول إلى قواعد أصولية أساسية يمكن تطبيقها والاستفادة منها، وذلك للنهوض والارتقاء بمستوى الإدارة (بن حبتور، ٢٠٠٠: ١٠١).
وبذلك نجد أن أغلب رواد علم الإدارة العامة الحديثة اتفقوا على أن الإدارة العامة المقارنة هي فرع من فروع علم الإدارة العامة، ويتناول دراسات في البيروقراطية والخدمة المدنية وإدارة التنمية وإدارة المؤسسات العامة والإدارة المحلية وبذلك تكون دراسات تطبيقية تتجاوز حدود بلد معين ولا تنصب على بلد بمفرده؛ حيث تقوم بالمقارنة بين الدول حتى أنها تقوم بدراسات مقارنة في المجتمع الواحد على اعتبار أن هناك تبايناً واختلافاً في العناصر والقوى البيئية حتى في الدولة الواحدة.
فعلى سبيل المثال، قد تكون المقارنة بين النظام الإداري في مصر ونظيره في ألمانيا أو

بريطانيا، كما قد تركز المقارنة على أحد أو بعض جوانب الإدارة العامة مثل المقارنة بين مظاهر البيروقراطية في مصر ومظاهر البيروقراطية في فرنسا. ومن أوائل من قدم هذا المدخل جون غاوس (J. Gaus)، كما تعتبر كتابات فريد ريجز (Frid Riggs) من أهم علامات هذا الأسلوب الآن. ومن الأساتذة العرب الذين أظهروا اهتماماً كبيراً بهذا المدخل الدكتور عبدالكريم درويش، من خلال كتابه «البيروقراطية والاشتراكية» الصادر بالقاهرة عام ١٩٦٥، وأحمد رشيد من خلال كتابه نظرية «الإدارة العامة» عام ١٩٩٣.

٢- أهمية المنهج المقارن

تبرز أهمية المنهج المقارن في مجالين من مجالات المعرفة؛ في المجال الأول أهمية نظرية معرفية أكاديمية، وفي المجال الثاني أهمية عملية تطبيقية في حقل الإدارة العامة ورصد المساهمة في تطور المنظمات الإدارية الحكومية. وذلك من أجل التعرف على المشكلات والظواهر الإدارية وتحديد أوجه الشبه والاختلاف بين المنظمات الإدارية المختلفة، وإيجاد حلول لتلك المشكلات، وتطوير النظم الإدارية المختلفة.

أ- أهمية المنهج كنظرية معرفية أكاديمية:

من الوجهة العلمية، يفيد التحليل المقارن للأنظمة الإدارية في زيادة وتعميق المعرفة النظرية في الإدارة العامة. فقد اقتنع من يحاولون بناء علم الإدارة بالمعنى الصحيح بأن تحقيق ذلك مرهون ومرتبط جزئياً بنجاحهم في تكوين افتراضات ومفاهيم حول الإدارة تتعدى وتتجاوز الحدود لكل بلد (رسلان، ١٩٩٠: ٥).

وقد أشار روبرت داهل (Robert Dahl) إلى هذه الضرورة في مقالته الشهيرة سنة ١٩٤٧، والتي جاءت تحت عنوان «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 اتساعاً 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 بالمجال الذي استنبطت منه فقط (Dahl, 1947:8).

كما طرح فريد ريجز (Frid Riggs) أفكاراً جديدة في الإدارة العامة حول النموذج المنشوري الذي يدور حول تشخيص مشكلات الأجهزة الإدارية في الدول النامية، والنماذج الإدارية السائدة بالمجتمعات في إطار التحولات المختلفة التي تشهدها وانعكاساتها عليه وفقاً للمدخل البيئي، والتي تُعتبر من الدراسات الرائدة بشأن المنهجية المقارنة (Frid:1957).

ويرجع الفضل إلى تلك الأفكار في توسيع مجالات الإدارة العامة حتى أصبحت هناك تحليلات لأنظمة الإدارة العامة بالمجتمعات النامية بعد أن كانت تقتصر على المجتمعات الغربية فقط. فقد مرت الدول النامية بالعديد من محاولات الإصلاح المختلفة، وتتنوع الاستراتيجيات والمدخل المتبعة لتحقيق الإصلاح المنشود، وإن ظلت هناك مشكلة رئيسية، وهي عدم التمييز بين الغايات والوسائل وأدوات الإصلاح بتلك البلدان (Jreisat, 2012:141-164).

ب- أهمية المنهج كعملية تطبيقية:

تكمُن الأهمية العملية التطبيقية للمدخل المقارن في تطوير المنظمات الحكومية المرتبطة بالجهاز الإداري للدولة، ورصد مشكلاته الإدارية وإيجاد الحلول لها لجعلها أكثر فاعلية. وترتبط الأهداف العلمية مع الأهداف العملية التطبيقية ارتباطاً تكاملياً يحقق ذات الأهداف المنشودة. وتزداد تلك الأهمية كلما كانت تلك الدراسات متخصصةً في دراسة البيئات المجتمعية المراد تنظيم هياكلها الإدارية، وذلك لأن تحليل تلك البيئات المختلفة ومقارنتها ببعضها البعض يُمكن الباحث ومتخذ القرار على حدٍ سواء من فهم طبيعة تلك المنظمات وما تشكله من مكوناتٍ متعددة يسهل معها بعد ذلك الوصول إلى مشكلاتها الحقيقية، وتعطى فرصةً أكبر بشكلٍ عملي لتطوير وتحديث تلك المنظمات الإدارية بما يتوافق مع تلك البيئات التي نشأت فيها.

٣- الركائز التي يقوم عليها المنهج المقارن

يُعتبر مدخل المنهج المقارن من المداخل الحديثة لدراسة علم الإدارة العامة، فكما أسلفنا سابقاً بأنه علمٌ يقوم على دراسة نظم وعمليات الإدارة في بيئتين مختلفتين أو أكثر، بهدف الوصول إلى قواعد منهجية يمكن تطبيقها والاستفادة منها للنهوض بمستوى إدارة المنظمة ومعرفة أفضل الطرق لتحسين وظائفها. ويُعتبر هذا المدخل أنه على الرغم من اختلاف ظروف البيئة بين دولةٍ وأخرى ومجتمعٍ وآخر، فإنه لا يلغى وجود قواعد ثابتة وأصول محددة قابلة للتطبيق، وهو ما يمكن اكتشافه عن طريق دراسة المنهج المقارن . ولأى منهج من مناهج الإدارة العامة مرجعية وإطار، ومرجعية ذلك المنهج المقارن تعتمد على الدراسة والتحليل.

فيشير مفهوم المقارنة المرجعية إلى قيام أية منظمة بدراسة وتحليل ونقل أى من الخبرات والمهارات والممارسات الإدارية الناجحة من سياق تجربة أخرى إلى السياق المحلي، على أن يُراعى أن تتشابه السمات والخصائص الإدارية في النموذج الرائد مع سمات وخصائص النموذج المنقولة إليه الخبرة الإدارية أو الممارسة المشار إليها (عوض؛ وماهر، ٢٠١٩: ٢٥). فالإدارة العامة المقارنة تركز اهتمامها على الهيكل الإداري، وأنماط الإدارة البيروقراطية، واللامركزية في الإدارة، ونظام الخدمة المدنية. وبذلك يمكن إجمال الركائز التي يقوم عليها المنهج المقارن للإدارة العامة في الآتي:

أ- نموذج المقارنة

استخدم رواد ذلك العلم في بدايات دراستهم المقارنة نماذج (models) للمقارنة على أساسها لاستخدامها في جمع المعلومات والبحث والتحليل وصولاً إلى النتائج. ومن أشهر تلك النماذج نموذج فريد رجز (Frid Riggs) الذي طرح أفكاراً جديدة في الإدارة العامة حول النموذج المنشوري الذي يصف الدول النامية التي تتحرك من التخلف إلى التقدم والنماذج الإدارية السائدة بالمجتمعات التنموية المختلفة، في إطار التحولات المختلفة التي تشهدها وانعكاساتها عليه من خلال منظور كلي وفقاً للمدخل البيئي، والتي تعتبر من الدراسات

الرائدة بشأن المنهجية المقارنة. وقد ظهر اصطلاح إدارة التنمية على يد جماعة الإدارة المقارنة فى بداية ستينيات القرن الماضى، كنتيجة لمحاولات علماء الإدارة العامة المقارنة لدراسة الإدارة العامة فى إطار مجتمعاتٍ تنموية مختلفة (الباجورى، ٢٠٢٣: ٢٨٢).
ويعتبر أيضاً ساتون (Sutton) من أوائل من صمموا نماذج عامة للمجتمعات؛ حيث قام بتقسيم المجتمعات إلى مجموعاتٍ لكلٍ خصائصها، وأوضح الصفات التى يتصف بها كل نوع منها، ومن تصنيف المجتمعات يمكن استقراء نظمها الحكومية (Sutton, 1955).

ب- الإطار النظرى

يتمثل الإطار النظرى للمقارنة فى اختيار الباحث لأحد المداخل أو المناهج لدراسة علم الإدارة العامة كإطار نظرى لتحليله المقارن، ومع تطور علم الإدارة العامة، فقد تعددت المداخل والمناهج المستخدمة، وظهر أهمها فى المدخل القانونى، المدخل الوظيفى، والمدخل السلوكى، والمدخل البيئى، والإدارة العامة الحديثة.

وظهر التحول إلى نظم المنهج المقارن البيروقراطية (Bureaucracy)، والذى اعتمد عليه كثير من الباحثين فى دراساتهم ولاقى رواجاً كبيراً نظراً لصلاحيته فى التطبيق على العديد من المنظمات والأجهزة الإدارية الحكومية بمختلف البيئات على الرغم من تنوعها، وعلى اعتبار أن النموذج البيروقراطى هو وحدة المقارنة فى الدراسة وكأداة تحليلية، حتى احتلت دراسات إدارة التنمية (development administration) مكان الصدارة فى دراسات الإدارة العامة المقارنة.

ج- تحديد وحدة المقارنة

هناك ثلاثة نماذج رئيسية فى التنمية قدمها أصحاب الفكر الحديث فى الإدارة يمكن المقارنة بينها، وهى:

(١) **النموذج المنشورى** لعالم الاجتماع السياسى فريد رجز (Frid Riggs)، والذى نجح فى تشخيص مشكلات التنمية فى الدول التى تأخرت عن الأخذ بأسباب التقدم والمعاصرة. ويدور هذا النموذج حول تشخيص مشكلات الأجهزة الإدارية فى الدول النامية، ويُظهر هذا النموذج سمات الإدارة فى الدول النامية، ومدى تأثيرها وتأثرها على المستوى السياسى والاقتصادى والثقافى والاجتماعى. ويقسم هذا النموذج مجتمعات دول العالم الثالث إلى قسمين: مجتمعات لا تحمل فكرة التحريك، ومجتمعات اتجهت نحو التحديث والمعاصرة.

(٢) **نموذج المنهج المقارن البيروقراطى (Bureaucracy)** فى دراسات الإدارة العامة والذى اعتمد عليه كثير من الباحثين فى دراساتهم ولاقى رواجاً كبيراً نظراً لصلاحيته لأن يكون إطاراً شاملاً يربط بين التنظيمات البيروقراطية المتصلة بالعوامل الاجتماعية، ودور البيروقراطية فى التنمية السياسية.

وهكذا تتبلور معالم المنهج فى أن فهم البيئة التى تعمل فى إطارها وحدة التحليل «البيروقراطية» مفتاح أساسى فى تفسير وفهم طريقة عمل هذه الوحدات؛ حيث إن البيروقراطية هى نتاج المجتمع بما يشمله من أعراف، وتقاليده، وأنماط ثقافية، وتفاعلات (عبدالعال، ٢٠٢٠: ٨٣).

(٣) النظرية اليابانية في الإدارة، نظرية Z (Japanese Theory):

هي إحدى النظريات الإدارية الحديثة والتي حققت نجاحاً كبيراً، وقد ابتكرها رجل الاقتصاد الأمريكي الياباني الأصل «ويليام أوتشي» عام ١٩٨٠، وطرحها في كتاب «نظرية Z»، بعد دراسة متعمقة للتراث الياباني في مجال الإدارة الذي أدى إلى تفوق الشركات اليابانية على الشركات الأمريكية.

حيث استُحدثت فكرة الإدارة اليابانية من البيئة الاجتماعية اليابانية، التي تقوم على مبدأ الاحترام لرب الأسرة وطاعته، والذي يكون مسئولاً عنهم ومشاركاً إياهم في اتخاذ القرار، واعتمدت النظرية اليابانية في الإدارة على التجربة اليابانية في إدارة الشركات والمؤسسات على المستوى المحلي والعالمي، واستمدت مقوماتها الفلسفية من طبيعة ودور البناء الاجتماعي والثقافي والتربوي للمجتمع الياباني، وارتكزت هذه النظرية على ثلاثة أسس، وهي: الثقة (Trust)، والمهارة (Skill)، وكذلك المودة والاحترام (Respect).

كما بُنيت هذه النظرية على العلاقات الإنسانية بين العاملين من جهة، وبين العاملين ومرءوسيه من جهة أخرى.

٤- دور المنهج المقارن في تطوير علم الإدارة العامة

لقد عايش حقل علم الإدارة المقارنة تطوراً جذرياً انطلق من محاور حادة 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 بالكامل، ثم تخلت الدراسة المقارنة عن طابعها الغربي لتكتسب طابعاً أرحب وأوسع من أجل فهم نظم الإدارة في بيئات ثقافية متنوعة.

وإذا كانت أصول المنهج المقارن التاريخية في دراسة علم الإدارة العامة ترجع نسبتها إلى الدراسات السياسية المقارنة بحكم الارتباط الوثيق بين علم الإدارة العامة وعلم السياسة، فإن التحليل المقارن للأنظمة الإدارية لم يبرز كعلمٍ منفصلٍ إلا منذ فترة الخمسينيات من القرن الماضي.

ولذلك شهد هذا الحقل الدراسي تطوراً جذرياً أملت اعتبارات أساسية أهمها ظهور مجموعة الدول النامية، والاهتمام الدولي بدراسة أوضاعها، واختبار نظريات الإدارة العامة في الدول المتقدمة على أوضاع الإدارة في الدول النامية، ولكن هذه الدول الجديدة كانت تدار وتحكم وفقاً للنظم والثقافة والعادات والإجراءات المحلية. حيث أدرك عدد كبير من علماء السياسة الأمريكيين أن الهياكل الإدارية وعملية إدارة الدول المستقلة حديثاً في العالم الثالث تختلف عن دولهم المتقدمة صناعياً في أوروبا وأمريكا.

ثم تم تبني المدخل البيئي (Environmental Approach) في الدراسة المقارنة في تلك الفترة، وأعقبها بروز أهمية دراسات المناطق (Area Studies)، وخاصةً في الفترة ما بين الستينيات والثمانينيات، وأدى ذلك إلى تطورٍ كبيرٍ بتحول الدراسة المقارنة إلى التركيز على

دراسات إدارة التنمية، والتي حظيت باهتمام بالغ من الباحثين والمتخصصين في علوم الإدارة العامة، ومنها الإصدارات العديدة لمجلة العلوم الإدارية للمنظمة العربية للإدارة، وفي مصر الإصدارات المتخصصة المتعددة الصادرة عن المراكز البحثية مثل مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، وأكاديمية السادات للعلوم الإدارية، وفي المملكة العربية السعودية معهد الإدارة العامة بالرياض.

ومن تلك الدراسات دراسة محمد عوض وآية ماهر، التي صدرت تحت عنوان "محددات ومدخل تطوير أداء الموارد البشرية ورؤية مستقبلية للتطوير: مدخل نظري"، والتي نُشرت بمجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، المجلد العشرون، العدد الثاني، عام ٢٠١٩. وتهدف تلك الدراسة إلى رسم صورة تقريبية بين مجال دراسة الموارد البشرية، وبين مجال السلوك التنظيمي ونظرية الإدارة كتخصصات أكاديمية تتدرج في إطار العلوم الإدارية بوجه عام. وامتد الاهتمام بنظم الإدارة العامة المقارنة من العلماء المهتمين بالإدارة إلى الأمم المتحدة، والعديد من المنظمات الدولية، ومثال على ذلك إنشاء قسم للإدارة العامة في إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة للأمم المتحدة عام ١٩٥٠، ويهتم بتطوير الإدارة وإدارة المشاريع المرتبطة بمجال العلوم الإدارية.

ولأى منهج من مناهج الإدارة العامة مرجعية وإطار، وتعتمد مرجعية المنهج المقارن على الدراسة والتحليل والتأصيل العلمي.

يشير مفهوم المقارنة المرجعية إلى قيام أية منظمة بدراسة وتحليل ونقل أى من الخبرات والمهارات والممارسات الإدارية الناجحة من سياق تجرية أخرى إلى السياق المحلي، على أن يُراعى أن تتشابه السمات والخصائص الإدارية في النموذج الرائد مع سمات وخصائص النموذج المنقولة إليه الخبرة الإدارية أو الممارسة المشار إليها (عوض؛ وماهر، ٢٠١٩: ٢٥).

ولذلك فإنه من أجل إجراء تحليل سليم للهيكل الحكومي والأنظمة الإدارية في أية بيئة، نجد أن المدخل المقارن من أفضل طرق التحليل. ولهذا السبب، اكتسبت الحكومة المقارنة شعبية كبيرة في العقود الأخيرة، وكذلك الإدارة العامة المقارنة.

٥- مشكلات المدخل المقارن كمنهج لدراسات الإدارة العامة

تتمثل المشكلات التي تنتج من استخدام المنهج المقارن في حقل الإدارة العامة في الاختلاف والتنوع بين البيئات الاجتماعية المختلفة من حيث السكان والمساحة والاتجاه السياسي والأيدولوجي؛ فهناك دول تحكمها أنظمة عسكرية وأخرى تحكمها نظم دينية أو حكومات متشددة يمينية ودول نظامها في الحكم والإدارة ملكي مطلق والأخرى ملكية ديمقراطية تملك ولا تحكم ولا تتدخل في الإدارة وغيرها من الأنظمة السياسية المختلفة، كما تظهر مشكلات بسبب الاختلاف في الثقافة والتقاليد والمستوى الاقتصادي لتلك الدول، بالإضافة إلى طبيعة تلك المؤسسات الإدارية الحكومية المختلفة. يُضاف إلى ذلك وجود صعوبة في جمع المعلومات، والنظريات، والفرضيات المتعددة من جميع البيئات المختلفة والمتعددة للوصول إلى البديل الأفضل والأمثل كأسلوب إدارة فعال، وخاصة الإدارة الحكومية.

ولذلك كان مطلوباً من الباحثين المتخصصين والمهتمين بالمنهج المقارن في دراسات الإدارة العامة إيجاد حلول لتلك المشكلات، لتصبح متواكبةً مع التغيرات الحاصلة والمتجددة في تلك البيئات المختلفة.

وعلى الرغم من التطورات الكبيرة التي لحقت بالمدخل المقارن في دراسات عمل الإدارة العامة في الكثير من أنحاء العالم المعاصر، فإن ظهور نموذج جديد من مناهج البحث في علوم الإدارة العامة لا يلغى مناهج البحث الأخرى، بل أن كل منهج منهم يجد صداه في مجالات البحث والدراسة والتطبيق في المنظمات الإدارية بالبيئات المختلفة، بل ويمكن الجمع بين أكثر من مدخل في حقل الإدارة العامة المعاصرة، وهو ما سيتطرق إليه الباحث في الجزء الثاني من البحث حول ظهور مدرسة الإدارة العامة الجديدة وتطورها.

ثانياً: الإدارة العامة الجديدة

نتطرق في هذه الجزئية من البحث إلى بدايات ظهور تيار الإدارة العامة الجديدة وتطوره ومدى انتشاره، وفلسفة ومفاهيم ومصطلحات تلك المدرسة والعناصر الأساسية المنشئة له، ودورها في التنمية، كمرحلة من مراحل تطور دراسة الإدارة العامة المقارنة، والتي تمثلت في النقاط التالية:

١- تطور الإدارة العامة الجديدة

لقد أسهم التقدم الإداري والتكنولوجي المصاحب للثورة الصناعية الثالثة المرتبطة باختراع الحاسب الآلي وظهور الإنترنت الذي حدث في الدول الغربية، إلى ظهور نظريات جديدة في الإدارة العامة، شكلت مدارس علمية جديدة، تشترك هذه النظريات في كونها تطرح منظوراً جديداً للإدارة يختلف عن منظور المدارس التقليدية.

وقد تبلورت مدرسة الإدارة العامة الجديدة التي نشأت في ثمانينيات القرن العشرين بعد اتجاه السياسات الاقتصادية الليبرالية نحو الخصخصة، وخاصةً في الولايات المتحدة الأمريكية التي عانت من الركود الاقتصادي بشكل كبير والارتفاع الشديد في الضرائب، وقد ذاع صيت تلك المدرسة في آسيا، وخاصةً في الصين، واليابان من خلال طرحها لبعض النظريات الشهيرة، كنظرية Z للعالم ويليام أوتشي، التي قدمها في كتابه الشهير: "كيف نتعلم من اليابان ونتفوق عليها؟" عام ١٩٨٩. وهو من أوائل من طرح نموذج الإدارة العامة الجديدة New Public Management خلال حقبة الثمانينيات وبداية التسعينيات من القرن العشرين، من قبل أوزبورن وجبلر Osborne & Gaebler يدافع فيه عن أهمية استخدام إبداع القطاع الخاص، والموارد، والأفكار التنظيمية، من أجل تحسين أداء القطاع العام (الخفاجي؛ والبهيتي، ٢٠١٨: ٣٢).

وشهد التطور في تيار الإدارة العامة الجديدة من خلال ظهور مفهوم إعادة اختراع الحكومة المصاحب لاختراع الإنترنت. ومع استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في ممارسة العمل الحكومي، وكان المدخل لهذا التطور هو ما شهدته الحكومة من تطور نحو ما يعرف بالحكومة الإلكترونية Electronic government (الدقن، ٢٠١٧: ١٥١).

وما رافقها من ظهور للعولمة الاقتصادية والتنافسية بين البيئات المتشابهة، وتراجع البيروقراطية

Bureaucracy على حساب الليبرالية الغربية Liberalism. منذ ذلك التوقيت بدا في الإمكان التحول من الإدارة العامة التقليدية Traditional Public Administration إلى الإدارة العامة الجديدة New Public Management. تشكلت مع هذا التحول مظاهر جديدة للإصلاح الإداري من خلال طرح مفاهيم جديدة للإدارة العامة أقرب إلى تطبيق أساليب إدارة الأعمال المطبقة في القطاع الخاص على أسلوب إدارة القطاع الحكومي. أحدثت التطورات العالمية مجموعة من التأثيرات على الإدارة الوطنية للتنمية في الدول النامية، والتي تجسدت أهمها في التغيير في فلسفة وسياسات إدارة التنمية، والتغيير صوب بيروقراطية تنموية مستنيرة من خلال تغيير طرق إدارة التنمية وأساليبها، بحيث أضحت العولمة تحدياً أساسياً للإطار الفكري والفلسفي الذي تنطلق منه عمليات إدارة التنمية (الباجوري، ٢٠٢٣: ٢٩١).

أدى ذلك التطور إلى تغيير لوظيفة الدولة من مهيمنة على جميع المرافق والإدارة المطلقة إلى السماح بمشاركة فاعلين آخرين مثل القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية في إدارة عمليات الإصلاح الإداري والتطوير المؤسسي بما يتلاءم مع بيئة كل مؤسسة. ومن هنا ظهر تعدد المدارس داخل تيار الإدارة العامة الحديثة، فمثلاً تميزت الإدارة العامة في أوروبا عن الولايات المتحدة الأمريكية، وعن دول آسيا بما فيها الدول العربية وأيضاً الصين واليابان.

٢- مفهوم الإدارة العامة الجديدة New Public Management

تعددت مفاهيم الإدارة العامة الجديدة؛ حيث إنها ذات مصطلح واسع النطاق في تعريفها، وشديدة التعقيد وتستخدم تلك المفاهيم نحو وصف إصلاحات الجهاز الحكومي والقطاع العام التي اجتاحت العالم خلال تلك الفترة حسب بيئة كل نظام.

والافتراض الرئيسي لفلسفة الإدارة العامة الجديدة هو أن مزيداً من التوجه نحو السوق في الإدارة العامة من شأنه أن يؤدي إلى كفاءة أكبر للحكومة في تطبيقاتها، وذلك بدون أن تحدث آثار جانبية على الأهداف والاعتبارات الأخرى (الدقن، ٢٠٢٠: ٢٥٥).

فهى مثلاً تُعد تعبيراً عن مصالح المواطن عن طريق تغيير النظرة نحوه كمالك للخدمة العامة وليس مجرد متعامل سلبي متلقٍ للخدمة إلى جانب تغليب مسألة العدالة الاجتماعية في السياسات (العربي، ٢٠١٨: ٢٠٤).

وفى تعريف آخر لها، هي منصة لإدارة المؤسسات العامة باستخدام منهجيات سبق نجاحها في القطاع الخاص؛ حيث تركز على تغيير ثقافة المؤسسة بحيث يكون العميل هو جوهر اهتمام إدارة المنظمة، بما يساهم في تطوير وإصلاح المؤسسات العامة.

وتُعرف أيضاً الإدارة العامة بأنها: "الآلية الكلية التي تشمل السياسات، والقواعد، والإجراءات، والنظم، والهياكل التنظيمية/ والموظفين وما إلى ذلك، الممولة من ميزانية الدولة والمسئولة عن إدارة وتوجيه شؤون الحكومة التنفيذية، وتفاعلها مع أصحاب المصلحة الآخرين في الدولة والمجتمع والبيئة الخارجية.

(UNDP, Public Administration Reform, Opcit, P1)

٣- عناصر الإدارة العامة الجديدة

ظهرت في الأفق مجموعة من القيم الأساسية التي يجب على كل منظمة أن تعمل على إرسائها ومن هذه القيم: الجودة Quality والتي تعنى موافقة المنتج أو الخدمة لتوقعات العميل، والأمثلية Optimization والتي تعنى الاستخدام الأمثل لكل الموارد المتاحة، والإبداع Creativity، والذي يسعى إلى التحسين المستمر والذي تزايد الاهتمام به (إسماعيل، ٢٠٢٠: ٤١).

وبناءً على ذلك تقوم فلسفة الإدارة العامة الجديدة على عدة عناصر أساسية تمثلت في: أ- تغيير البناء الهيكلي للحكومة: عبر إعادة الهيكلة للأقسام والإدارات، واعتماد مبدأ اللامركزية في السلطة.

ب- تقليص دور الدولة في الإدارة: لصالح القطاع الخاص والمشاركة المجتمعية في خطط الإصلاح الإداري.

ج- تغيير نمط أسلوب الإدارة: وذلك من خلال تطبيق آليات القطاع الخاص في أسلوب إدارة المؤسسات الحكومية مع التركيز على قيم الجودة والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة والتنافسية من خلال الإبداع.

وتُعتبر القيادة الاستراتيجية عنصراً فعالاً في تطوير المنظمات، ويتركز نشاطها في عدة محاور وهي تحديد الاتجاه، ووضع الاستراتيجية موضع التنفيذ، وتمكين الموظفين، وتحديد العناصر الفعالة، وتطوير الاستراتيجية. (Davies, Barbara J. & Brent, Davies, 2006, P:121-139)

كما تتألف فلسفة الإصلاح بالإدارة العامة من تغييراتٍ معتمدة لهياكل مؤسسات القطاع العام وعملياته بهدف إدارتها على نحو أفضل، وبحسب هذا السياق فإنها تشمل على آلياتٍ لتحسين التنسيق ووضع السياسات، وبناء هياكل مؤسسية قوية، وتطبيق اللامركزية، ونقل السلطات والصلاحيات وإدارة الموارد البشرية، بالإضافة إلى أنظمة الاتصالات والمعلومات (ساحلي، ٢٠١٩: ٦٦).

حيث يتم تدعيم مبادئ الإدارة العامة الجديدة من خلال تطبيق مفهوم اللامركزية، والتخفيف من بيروقراطيات المنظمات الحكومية، والتي تعد عاملاً رئيسياً يجب الاهتمام به عند تطبيق الإدارة التنفيذية الجديدة، كما يجب تطوير الآليات المناسبة لنشر هذه الثقافة بين العاملين في الجهات الحكومية، وخلق قنوات تواصل فاعلة مع المواطنين لمشاركتهم واعتبارهم أصحاب مصلحة في الإصلاح الإداري (Bharat Raj Gautam, 2008).

حيث اتضح أن هناك حاجةً إلى الاهتمام بتصميم برامج متخصصة في القيادة الاستراتيجية في المنظمات العامة وخاصة في إعداد قيادات الصف الثاني من العاملين في ضوء المعايير التي تتناسب والمتغيرات التي تواجهها هذه المؤسسات (عبدالرحيم، ٢٠١٩: ١٦٠).

ثالثاً: الإصلاح والتطوير المؤسسي بالقطاع الحكومي في اليابان

في هذا الجزء من البحث يتطرق الباحث إلى عوامل حضارة اليابان ونهضتها، وبداية الإصلاح الإداري بها، ونشأة ومراحل تطور السلطة والإدارة والتقسيم الوظيفي للجهاز الحكومي، كما يتطرق إلى دور الإدارة العامة الحديثة في أعمال الجهاز الحكومي وبيان دور القطاع الخاص في تطور نظم الإدارة.

١ - عوامل نهضة اليابان

تقع دولة اليابان في قارة آسيا في أقصى شمال القارة على أرخبيل عبارة عن مجموعة كبيرة من الجزر تطل على المحيط الهادى وبحر اليابان، وتعانى من ندرة الموارد الطبيعية. وتمتد حضارة اليابان لأكثر من ألف عام، ويبلغ تعداد سكانها حوالى ١٢٧ مليون نسمة حسب تعداد عام ٢٠١٧ الصادر من هيئة الإحصاء الوطنية.

ومع مشاركة اليابان فى الحرب العالمية الثانية وإلقاء أمريكا قنبلتين نوويتين على مدينة هيروشيما ومدينة نجازاكي تعرضت اليابان للاحتلال بسبب خسارتها فى الحرب المنتهية عام ١٩٤٥. حاولت اليابان بعد الحرب استغلال المورد الوحيد لديها وهو العنصر البشرى فوجهت كل تركيزها واهتمامها إلى العمل على حسن استغلال الإمكانيات البشرية المتاحة لديها، ليكون أحد أهم عوامل نهضتها وقوتها.

حيث تبنت الإدارة اليابانية استراتيجيةً أحد أركانها الرئيسية الموارد البشرية، باعتبار الموارد البشرية للمنظمات هى ثروتها الأساسية وأعلى أصولها جميعاً ولذا تعد القوى العاملة بمقوماتها وسماتها المختلفة من العوامل الحيوية فى نهضة اليابان (المغربى، ١٩٩٨: ١٤٦).

ولذلك، فإن العامل الرئيسى فى تقدم اليابان إدارياً هو فلسفة الإدارة اليابانية، وذلك عقب هزيمتها فى الحرب العالمية الثانية ووقوعها تحت الاحتلال ومعاناة سكانها بسبب إلقاء قنبلتين نوويتين عليهم من قبل الولايات المتحدة الأمريكية، ولذلك سعت إلى إظهار الجوانب المميزة والمرتكزات التى تقوم عليها الإدارة اليابانية مع الحفاظ على القيم الحضارية اليابانية التى كانت سبباً فى نجاح الدولة فى كافة المجالات، ولاسيما عن طريق السلوك الحضارى المتمثل فى الانضباط الذاتى للأفراد.

٢ - بداية الاهتمام بتجربة الإصلاح الإدارى فى اليابان

فى نفس فترة ظهور تيار الإدارة العامة الجديدة بأوروبا والولايات المتحدة الأمريكية، والمناداة بالتحل من قيود البيروقراطية وسيطرة الدولة الكاملة على الإدارة والحكم فى المؤسسات العامة، أشار عدد من المختصين والباحثين فى مجال الإدارة إلى الإدارة اليابانية من خلال طرحهم لبعض النظريات الشهيرة، كنظرية Z للعالم ويليام أوتشى، والتى سبق الإشارة إليها حيث سنعرض لشرحها مع بعض التفصيل من خلال استعراض مضمون كتابه الشهير «كيف نتعلم من اليابان ونتفوق عليها؟» عام ١٩٨١، والمترجم إلى اللغة العربية بعنوان: «النموذج اليابانى فى الإدارة: نظرية Z»، الصادر عن معهد الإدارة العامة، إدارة البحوث، ترجمة حسن محمد يس (أوتشى، ١٩٨٥).

ألقت تلك النظرية الضوء على مدى تقدم وكفاءة نظام الإدارة فى اليابان، واتباعها إصلاحات جذرية شمولية، ومحاولة تحليل مفهوم الإدارة اليابانية، والتى تعد مواكبةً ومشابهةً لنظريات الإدارة الجديدة بالعالم الغربى.

وتهدف نظرية Z إلى محاولة للربط بين ممارسات الإدارة فى الولايات المتحدة الأمريكية واليابان ووضعها فى إطار واحد، من خلال تطبيق مفاهيم الإدارة اليابانية على البيئة الأمريكية،

ومعرفة التحديات الشخصية والضغوط والأهداف المستهدف تحقيقها التي تواكب الحياة الإدارية. وتمثلت المبادئ الخاصة لتلك النظرية في عدة أفكار مثل: مراقبة الجودة، والتعاون، والمشاركة، والتحسين المستمر لبيئة العمل، والعمل الجماعي (Wesley, 1981).

٣- نشأة وتطور الإدارة العامة في اليابان

في عصر الإمبراطور موتسوهيتو الملقب بـ (ميجي تينو) - أي إمبراطور عصر الأنوار - ذلك العصر الذي تمت فيه عودة الحكم الإمبراطوري المباشر في عام ١٨٦٨ طرأت عدة تغييرات على البنيان الإداري باليابان، فُسمت المناصب الكبيرة ذات السلطة والمكانة بين نبلاء البلاط، وكبار الإقطاعيين (الدايميو)، وكبار المحاربين (الساموراي)، وشُغلت المناصب المسئولة عن التصرف الفعلي للسلطات بطائفة من شباب الساموراي من ذوى الكفاءة.

وكان لهذه المجموعة الدور الكبير في نهضة اليابان من خلال تأليف هيئة سميت بـ(مجلس الدولة) وعُرفت فيما بعد بجماعة "جينرو" Genro، ومعناها كبار رجال الدولة، وكانت تستمد سلطاتها من الإمبراطور، وجمعت في يدها جميع وظائف الدولة وتصدت لمواجهة المشكلات الداخلية والخارجية (عمر، ٢٠٢٠: ٨١٧).

وفي العصر الحديث، بعد نهاية الحرب العالمية الثانية عام ١٩٤٥ بخسارة اليابان الحرب، دخلت اليابان في عملية بناء سريعة للدولة لتعويض الأضرار التي لحقت بها من جراء تلك الحرب، وشملت تلك العمليات الإصلاح الاقتصادي، والإصلاح الإداري للحكومة، حتى وإن كانت تلك الإصلاحات قد تمت تحت سلطة احتلال قوات التحالف بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية. وكان ذلك التطور الذي شهدته اليابان بفضل الأساس الذي قامت عليه الحضارة اليابانية وهو العنصر البشري.

ويظهر ذلك من الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد في اليابان والذي ازداد بما يقارب عشرة أضعاف خلال ١٦ سنة في الفترة بين ١٩٦٠ و ١٩٧٥، من ٤٧٩ دولاراً أمريكياً إلى ٤٦٣٥ دولاراً أمريكياً؛ حيث بلغت نسبة البطالة ١٪ (يامادا، ٢٠١٧: ٦).

ومن تلك الإصلاحات وضعت سلطة الاحتلال دستوراً لليابان عام ١٩٤٦ تم من خلاله تقليص سلطات الإمبراطور لصالح مجلس الوزراء وأصبح دوره رمزياً كـممثل للسلطة العليا للدولة. وتبلورت تلك السياسات مع قيادة الحزب الديمقراطي الليبرالي لليابان، الذي حكم بشكلٍ مستمر من عام ١٩٥٥ إلى عام ١٩٩٣.

٤- السلطة في اليابان

تتكون السلطة في اليابان من أربع سلطات بموجب دستور اليابان الصادر عام ١٩٤٧ وهي:

- سلطة العرش: وهي سلطة رمزية يتولاها الإمبراطور ويمثل رأس الدولة ووحدة الشعب.
- السلطة التنفيذية: الحكومة في اليابان ويرأسها رئيس مجلس الوزراء وهو في نفس الوقت يكون رئيس الحزب الفائز في الانتخابات، ويتمتع مجلس الوزراء بكافة السلطات التنفيذية سواءً الحكومة أو الخدمة المدنية، وتمتد تلك السلطة إلى حكومات المحافظات.

- السلطة التشريعية: ويتولاها البرلمان الدايت «the Diet» ويتكون من مجلسين هما مجلس المستشارين، ومجلس النواب الذي يعتبر مصدر السيادة في البلاد. السلطة القضائية: تتكون أعلاها من المحكمة العليا، وعدة محاكم قضائية مختلفة أخرى، ويمثلها قضاة مستقلون في أعمالهم.

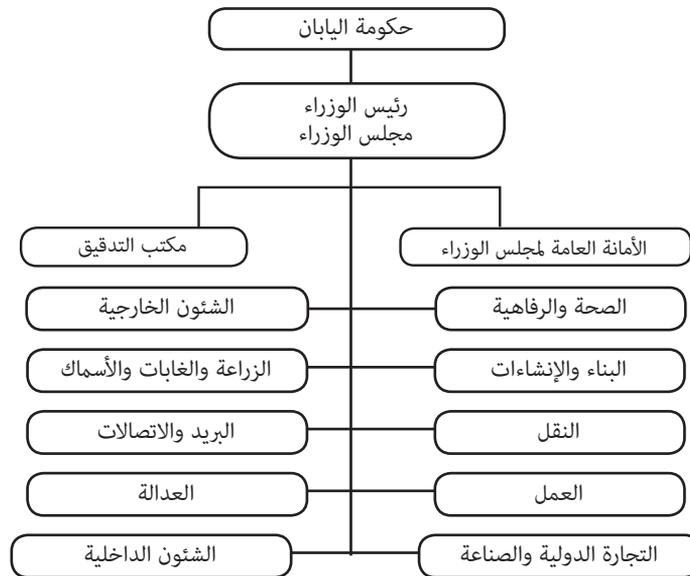
٥- إصلاح الهيكل الإداري

نظام الحكم في اليابان ملكي دستوري، وبالنسبة للحكومة فهي تخضع للنظام البرلماني؛ حيث ينص الدستور الياباني على إسناد السلطة التنفيذية لمجلس الوزراء وهو المكلف بالأعمال الإدارية للجهاز الحكومي طبقاً للمادة ٧٣ منه. وتتألف اليابان من ٤٧ تقسيماً إدارياً «محافظة»، وعاصمة اليابان طوكيو، وفيها مركز الوزارات الحكومية.

واحتفظت البيروقراطية بعد الاحتلال بقدر كبير من قوتها، ولم تمس سلطاتها الواسعة ووضعها المتميز كخدم للإمبراطور. واعتمدت قوات الاحتلال على البيروقراطية في تسيير الأمور، وتم ذلك من خلال إدارة سلطوية تنساب وتتدرج من أعلى إلى أسفل، وهو ما عزز من نظرة اليابانيين إلى بيروقراطيتهم كوسيلة فعالة للحكم (خليل، ٢٠٠٦: ١٢٥).

وهو ما انطبق بصورة كلية على نظام الإدارة وهيكل الجهاز الإداري، بما يخدم خطوات إصلاح نظام الخدمة المدنية لدعم استقلالية عمليات صنع السياسات العامة كإحدى أدوات الحكم، والمساهمة في الاستقرار السياسي والإداري، بعد الاستعادة من تجارب الدول المنتصرة في الحرب العالمية الثانية. وقد تمت إعادة تنظيم الهيكل الوزاري الذي كان يتألف من اثنتي عشرة وزارة في نهاية الحرب العالمية الثانية؛ حيث ألغيت ثلاث منها، وهي: الجيش والبحرية ووزارة شرق آسيا، وتم تحويل وزارة الذخائر إلى وزارة التجارة والصناعة التي أصبحت فيما بعد واحدة من أهم وزارات نهضة ما بعد الحرب، وهي التجارة الدولية والصناعة (عمر، ٢٠٢٠: ٢٢).

جدول الهيكل الوزاري لليابان^(١)



(١)- المصدر: عماد رزيك عمر، البيروقراطية الإدارية وآليات التدبير السياسي في اليابان، مركز الجزيرة للدراسات، الدوحة، ٢٠٢٠، ص ٢٢

تبع ذلك إصدار سلطة التحالف المسماة (SCAP) تعديلات على نظام الخدمة المدنية يتشابه مع النظام الإداري بالولايات المتحدة الأمريكية، وتعلقت تلك التعديلات بتغييرات في اختبارات الخدمة المدنية، والتوسع في برامج التدريب، وإدخال نظام التقاعد الإلزامي، وإعادة تنظيم الوكالات الحكومية، فضلاً عن منع الموظفين الحكوميين من حق الإضراب والمفاوضات الجماعية، وقد عاد ذلك بالنفع في نهاية المطاف على مجال الوظيفة العامة باليابان.

واهتمت اليابان أيضاً بانتشار التعليم ومحو الأمية، والتعليم العالي من حيث إنشاء الجامعات والمعاهد العليا المتخصصة، بالإضافة إلى إرسال البعثات العلمية إلى الدول المتقدمة للاستفادة من خبراتها. وتعد جامعة طوكيو أكبر مصدر للخريجين المعيّنين في مختلف الوزارات كل عام، وهي من الجامعات العريقة وكانت بداية تأسيسها عام ١٨٧٧ باسم جامعة طوكيو الإمبراطورية، لغرض صريح هو تدريب الموظفين المهرة للدولة، مما ساهم في تشكيل قوة عمل فعالة.

وبشكل عام كانت إدارة الحكومة للجهاز الإداري تسير بشكل فعال منذ فترة إعادة الإعمار بعد الحرب العالمية الثانية، وساعدت في النمو الاقتصادي السريع الذي بدأ مع عام ١٩٧٠؛ حيث حققت اليابان معدلات نمو سنوية تقدر بـ ٤٪: ٦٪ ما بين ١٩٧٠ حتى أواخر الثمانينيات، التي اتسمت بارتفاع معدلات النمو أعلى من معدلات نمو الولايات المتحدة الأمريكية، مع انتقال اليابان إلى اقتصادٍ ناضج من خلال الحفاظ على المصادر البديلة للطاقة الصناعية وتخفيض الاعتماد على النفط.

ومع ذلك، فقد ظهر العديد من أوجه القصور في نظام الإدارة الجديدة باليابان، وخاصةً بعد انهيار فقاعة الثمانينيات، بسبب ارتفاع نسب التضخم وخفض الإنتاج، وارتفاع أسعار النفط، والتي أدت إلى سنوات الركود الاقتصادي، إلى جانب سلسلةٍ من فضائح الفساد الحكومي. كانت إحدى المشكلات أن الحكومة، ورئيس الوزراء بشكل خاص، يفترقان إلى القدرة على اتخاذ القرارات من أعلى إلى أسفل في الحالات التي يكون عامل السرعة فيها مطلوباً، أو لتوجيه وتنسيق السياسات عبر الولايات (تاناكا هيدويكي، ٢٠٢١). ثم أطلق رئيس الوزراء الياباني «هاشيموتو ريوتارو» عام ١٩٩٦ مبادرة الإصلاح الإداري.

وكانت العناصر الرئيسية للخطة هي توحيد الوزارات والوكالات الحكومية، وتدابير دعم قدرات صنع السياسات وصلاحيات مجلس الوزراء، وتبسيط الجهاز الإداري. ودخلت الإصلاحات حيز التنفيذ في عام ٢٠٠١.

واشتملت خطة الإصلاح اليابانية على العديد من التدابير في مختلف المجالات، وركزت على تحقيق اللامركزية، وتخفيض عدد العمال في الأجهزة الحكومية، ودمج عدد من الأجهزة، منها «اللجنة المركزية لعلاقات العمل» و«لجنة علاقات العمل بالمشروعات الاقتصادية الحكومية» في جهاز واحد، وتشجيع تبادل الموظفين بين الوزارات والهيئات بهدف زيادة درجة الخبرة لدى موظفي الحكومة، ووضع تدابير فورية للإفصاح عن المعلومات لتحقيق النزاهة والديمقراطية.

وفي ذات الوقت، وفي أعقاب فضائح الفساد المتتالية التي شملت كبار موظفي الخدمة المدنية، أقر البرلمان الياباني المسمى بـ«الدايت» النظام الوطني لأخلاقيات الخدمة العامة في عام ١٩٩٩. وشهدت السنوات اللاحقة تغييراتٍ أخرى، بما في ذلك إدخال نظام تقييم الموظفين على أساس الجدارة. وبلغت الإصلاحات ذروتها في عام ٢٠١٤، عندما تم تعديل قانون الخدمة العامة الوطني والقوانين

الأخرى لإنشاء مكتب شئون الموظفين التابع لمجلس الوزراء ووضع كبار موظفي الخدمة المدنية تحت إدارة موحدة، وهذا النظام يعد الأقرب للنموذج البريطاني في الإدارة العامة الجديدة.

أ-التقسيم الوظيفي

يقوم رئيس الوزراء بتعيين وإعفاء الوزراء، ويُقسم قانون التنظيم الحكومي الوحدات الإدارية إلى مكاتب على مستوى الوزارات، ويرأسها وزير، ولكل وزارة نائب وزير برلماني، والذي يساعد الوزير ويشترك معه في تخطيط السياسات، ويمارس مهام الوزير أثناء غيابه، ونائب وزير إداري يساعد الوزير في حفظ النظام داخل الوزارة، ويشرف على أعمال المكاتب والأقسام والأجهزة الملحقة. ويلحق بكل وزارة مدير عام، وعدد كافٍ من رؤساء الشعب والأقسام والأفرع، وموظفي الخدمة العامة.

جدول التسلسل الهرمي والهيكل التنظيمي للوزارة في اليابان غير موجود صورة توضيحية بالمادة (٢)

التعيين	الدرجة	التوصيف الوظيفي
التعيين السياسي	١	الوزير
	٢	نائب الوزير البرلماني
التعيين الإداري	١	نائب الوزير الإداري
	٢	نائب الوزير للشئون الدولية
	٣	وكيل نائب وزير
	٤	المدير العام
	٥	نائب المدير العام
	٦	مدير عام (رئيس شعبة)
	٧	مدير (رئيس قسم)
	٨	مساعد رئيس قسم
	٩	رئيس فرع
		موظف مكتب أقدم

ففي عام ١٩٤٩ تأسست الهيئة الوطنية للموارد البشرية بالقطاع الحكومي "NPA" وهي تابعة لرئيس مجلس الوزراء ومهمتها الإشراف على تطبيق شئون الخدمة المدنية بالقطاع الحكومي وما يتبعها من تدريب وتصميم الاختبارات للمتقدمين بالوظائف الجديدة أو الترقيات ورفع الكفاءة، ويعاونها معهد الإدارة العامة في اليابان.

تُقسم الوظائف طبقاً لنظام الخدمة المدنية في اليابان بشكلٍ منظم كنظام قائم على الجدارة، ولكنه يفتقر إلى الميزات والضمانات الأساسية اللازمة للحفاظ على الجدارة وضمان النزاهة، وذلك لأن الأغلبية الساحقة من وظائف الخدمة المدنية مخصصة للبيروقراطيين الذين ينتقلون عبر صفوف وزارة معينة بأسلوبٍ ملتف على نظام الخدمة المدنية. وفي الوقت نفسه، يمكن تعيين أو نقل كبار المسؤولين التنفيذيين الذين يديرون هذه الوكالات والمكاتب بناءً على تقدير رئيس الوزراء.

(٢)- المصدر: عماد رزك عمر، البيروقراطية الإدارية وآليات التدبير السياسي في اليابان، مركز الجزيرة للدراسات، الدوحة، ٢٠٢٠، ص ٣٥

ب- مكاتب الاستقرار الوظيفي

مع انتهاء الحرب العالمية الثانية، عادت البطالة مرة أخرى إلى الانتشار في ظل انهيار الاقتصاد، والجيش، والمؤسسات الحكومية جراء خسارة الحرب، فقررت سلطات التحالف بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية التدخل وذلك بإنشائها مكاتب للاستقرار الوظيفي عام ١٩٤٧. شجعت مكاتب الاستقرار الوظيفي الشباب على العثور على عمل والبقاء فيه، وعملت تلك المكاتب بمبدأ الليبرالية للحاكم الجديد ورفضت الوسائل الجبرية التي اتخذتها مكاتب الإرشاد إلى الوظيفة في السابق (يامادا، ٢٠١٧: ١٣).

ج- أسلوب التعيين في الجهاز الإداري

يتشكل نظام التعيين من درجاتٍ وظيفية متدرجة تسمح بالترقية بينها حتى بلوغ سن التقاعد، وهو ستون عامًا في أغلب الوظائف الإدارية. تكون بداية الالتحاق بالوظيفة العامة من خلال اختبارات تنافسية حرة من خلال الهيئة الوطنية لشؤون الخدمة المدنية NPA. وتتم تلك الاختبارات للعديد من المستويات طبقًا لاختلاف الوظائف والشروط المطلوب توافرها في منتسبيها.

ويتم تقييم الاختبارات سنويًا بمعرفة الهيئة الوطنية، وتُعد الاختبارات في الأساس لثلاث فئات مهنية: الفئة الأولى تهدف لشغل الوظائف الإدارية العليا (خريجي الجامعات أو المدارس العليا)، والفئة الثانية لشغل الوظائف الكتابية والإدارية وهي أساسًا لعدد قليل من خريجي الجامعات، والفئة الثالثة تقتصر على المهارات اليدوية والصيانة (خريجي المدارس الثانوية في الغالب)، وتتضمن اختبارات تحريرية وشفهية وبدنية ولا سيما الفئة الأولى من الوظائف التي تكون تنافسية للغاية (عمر، ٢٠٢٠: ٣٠).

وبعد اجتياز اختبارات شغل الوظيفة بنجاح يتم التسكين في أولى الدرجات الوظيفية حسب المؤهل العلمي الحاصل عليه المرشح، ويجمع أسلوب الترقية بين اختبارات الترقية وتقارير الأداء مع أخذ الأقدمية في الاعتبار، ويتضح من ذلك اتباع أسلوب الجدارة في التعيين على غرار الولايات المتحدة الأمريكية.

ويسمح القانون في اليابان بإلحاق العاملين بالقطاع الخاص بالقطاع الحكومي للاستفادة من خبراتهم الإدارية، وذلك عن طريق التعاقد لمدة محددة وبعد إجرائهم اختبارات اجتياز شغل تلك الوظيفة (العربي، ٢٠٢١).

وبعد التحاق الموظف بالوظيفة المكلف بها يتم إخضاعه لتدريب أولى يبدأ ببرامج تدريب تأهيلية لاستيعاب مهارات الوظيفة الملحق عليها. وبعدها بحوالي ثلاث سنوات يتم إخضاع الموظف لبرنامج تدريبي آخر تحفيزي. وطوال فترة شغل الوظيفة مع كل فترة ترقية يتم إخضاع الموظف لتدريبات مخصصة موجهة لكل مستوى وظيفي. ويخضع على غرار ذلك أيضًا لنفس النظم من الاختيار والتدريب موظفو الوحدات والحكومات المحلية.

د- تقييم الأداء

يتم تقييم الأداء بشكل دوري سنويًا بناء على معيارين أساسيين، أولهما هو القدرة على تحقيق

الأهداف داخل الوحدة الحكومية، والثاني هو معدل الإنجاز المحقق المطلوب من الموظف. ويتم ذلك من خلال الرئيس المباشر، والزملاء بالعمل، والمتعاملين مع الموظف. ومعايير التقييم هي: فوق الممتاز، ممتاز، متوسط، ضعيف، ضعيف جداً. ويتم عرض نتيجة التقييم على الموظف في نهاية السنة المالية، وله الحق في الاعتراض عليه ومناقشته. وتؤثر تلك التقارير على مدى استمرارية الموظف في أداء وظيفته حال حصوله على تقرير ضعيف لمدة عامين، أو التأثير على ترقيته، أو حصوله على علاواتٍ وحوافز مالية حسب التقدير الممنوح للموظف، ودرجة الوظيفة التي يشغلها.

هـ- هيكل الرواتب

يتشابه هيكل رواتب العاملين بالجهاز الحكومي إلى حد كبير بهيكل رواتب القطاع الخاص، وذلك للمحافظة على جاذبية التعيين بالجهاز الحكومي، واستمرارية الموظف به منعاً لانتقاله للقطاع الخاص. ويتشكل الراتب من أجر أساسي ومجموعة من البدلات، مثل بدلات اجتماعية، وبدل سكن، وبدل تنقل، وعلاوات تماثل امتيازات القطاع الخاص، وعلاوات الدرجات الوظيفية، بالإضافة إلى حوافز مادية للتقاني في العمل، مع حساب فرق ساعات العمل الإضافية؛ حيث إن مجمل ساعات العمل في اليوم هو سبع ساعاتٍ وخمس وأربعون دقيقةً مع التمتع بيومين عطلة في الأسبوع.

و- نظام الحكم المحلي

تتشكل اليابان من سبعةٍ وأربعين تقسيمًا إداريًا "محافظة" ويتم تقسيم المدن الكبيرة إلى أحياء وبلدات أو قرى أو مقاطعات.

والحكم الذاتي المحلي هو حق دستوري نص عليه الدستور؛ حيث أقر بأن الحكومات المركزية والمحلية لديها كيانات قضائية مختلفة، ووظائف الحكم الذاتي المحلي والعلاقات بين الحكومات المركزية والمحلية منصوص عليها في القانون المحلي (SASAKI, 2014: 4). وتعتمد اليابان على الحكومات المحلية في تسيير أمورها اليومية، ويرأس الحكومة المحلية ما يسمى بالحاكم ويلقب بـ"تشيغي" في المحافظة، ويلقب بـ"وتشو" في التقسيمات الأصغر كالمدين والقرى، كما يوجد في معظم الحكومات المحلية مجلس محلي يسمى "غيكاي"، ويتم انتخاب أعضاء الحكومة المحلية بانتخابات تُجرى كل أربع سنوات.

وتتمتع الحكومة المركزية بسلطات على الحكومات المحلية للمحافظات وتقوم بمراقبة أعمالها ونقضها (العربي، ٢٠٢١).

وتشمل مسؤوليات الحكومات المحلية توفير التعليم والرعاية الاجتماعية والصحية والخدمات الأخرى، بما في ذلك المرافق العامة.

إلا أن الدور الذي تلعبه المحليات في اليابان في صنع السياسة القومية كان وما زال يتضاءل، فالقوة مركزة في الحكومة المركزية، ولا تستطيع الحكومات المحلية تمرير قوانين تتعارض مع القوانين القومية، ومن المعتاد أن تصدر الهيئات القومية توصياتٍ للعمل بها على المستوى المحلي (خليل، ٢٠٠٦: ١٢٨).

ز- خصائص الإصلاح الإداري

- من أهم ملامح وخصائص الإصلاح الإداري في اليابان ما يلي:
- ملاءمة برامج الإصلاح للمتغيرات في البيئة الداخلية والخارجية.
- شمولية وتكامل الإصلاح الإداري للجهاز الحكومي.
- تحقيق المزيد من الكفاءة والتبسيط في الإجراءات الإدارية.
- تقديم خدمات ذات جودة عالية للجمهور.
- خلق إدارة عامة تتسم بالبساطة، وتستجيب لمتطلبات العصر.
- الوصول إلى إدارةٍ عليا تسمح للأفراد بالتصرف بناءً على مبادراتهم الذاتية.

ح- دور الحكومة الإلكترونية في الإصلاح الإداري

من أهم ملامح وتوجهات الإصلاح الإداري والحكومة الإلكترونية في اليابان استفادتها من الثورة الصناعية المتحققة لديها في الصناعات المختلفة، وخاصةً الصناعات الإلكترونية، والتي تمثلت في استخدام الأجهزة الإلكترونية والحاسبات الآلية منذ بداية اختراعها، وتم تعميم الحاسب الآلي ثم الإنترنت على جميع الأجهزة الحكومية وفي المعاملات الإدارية، والتواصل مع العملاء، لتحقيق مزيد من الكفاءة والتبسيط في الإجراءات الإدارية.

ويعد ظهور الحاسب الآلي والإنترنت من أهم مميزات تطور نظريات الإدارة العامة، وخاصةً مدرسة الإدارة العامة الجديدة ونماذجها المختلفة ومنها النموذج الياباني في الإدارة.

الخاتمة

باستخدام الباحث للمنهج الوصفي التحليلي المقارن في رصد نشأة المنهج المقارن للإدارة العامة، فقد أمكن الإجابة عن تساؤلات الدراسة وأهدافها من حيث تتبع دور المنهج المقارن في تطوير حقل الإدارة العامة القديمة إلى الإدارة الجديدة، والمدارس الفكرية المتعددة له، وذلك من خلال تأصيل الإطار العلمي المنهجي للبحث.

كما استعان الباحث بنموذج دولة اليابان في تطبيقاتها للإدارة العامة الجديدة في الإدارة الحكومية لجهازها الإداري، ولهذا وجد الباحث أن الوزارات والمؤسسات الإدارية في اليابان تلعب دوراً هاماً في الثقافة الإدارية من أجل إكساب موظفيها قيماً وتوجهاتٍ إيجابية، تبدأ من لحظة التحاق الموظف بالخدمة الحكومية. ففي البداية يقوم الموظف بالتعرف على قيم وغايات وأعراف الوزارة، فلكل وزارة أعراف وقيم تميزها عن الأخرى، وهذه الأعراف تتلاءم مع الثقافة السياسية السائدة في المجتمع، والتي تتلخص في أن الدولة هي الشكل الوحيد والنهائي لتنظيم المجتمع، وتتمتع بقدر من السلطة والقوة تتجاوز كافة التنظيمات الأخرى وتسبقها. ومن هنا تشكلت الإدارة العامة الجديدة في اليابان مع احتفاظها بعاداتها وتقاليدها التي توارثتها الأجيال.

ولهذا نجد أن نظم الإدارة العامة في تطورٍ مستمرٍ ودائمٍ يواكب التطورات الاقتصادية والمجتمعية والسياسية التي تلاحق البيئات المتعددة مع اختلاف ظروفها، وهو ما قد ينطبق أيضاً على بيئتنا العربية، ويمكن الاستفادة منها في تطبيق أهداف ورؤى التنمية المستدامة ٢٠٣٠.

■ المراجع:

أولاً: المراجع العربية

- إسماعيل، ممدوح (٢٠٢٠). «الإصلاح الإداري في مصر، استقاء للكليات، باستقراء الجزئيات»، مقال منشور، بمؤتمر الموسم الثقافي لقسم الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠١٩/٢٠٢٠.
- أوشى، وليم ج، ياسين، حسن محمد، حسن، ربحى محمد (١٩٨٥). «النموذج الياباني في الإدارة: نظرية «Z»»، معهد الإدارة العامة، إدارة البحوث.
- الباجورى، أيمن أمين؛ ورياض، دعاء رضا (ديسمبر ٢٠٢٣). «إدارة التنمية في الدول النامية بين خصائص البيروقراطية الوطنية وانعكاسات الضغوط الدولية»، مقال، المجلة العربية للإدارة، مجلد ٤٣، العدد ٤.
- بن حبتور، عبد العزيز صالح (٢٠٠٠). «أصول ومبادئ الإدارة العامة»، عمان، الدار العلمية للنشر والتوزيع.
- الخفاجى، نعمة؛ والهيلى، صلاح الدين (٢٠١٨)، تحليل أسس الإدارة العامة: منظور معاصر، عمان، دار اليازورى.
- خليل، عبدالرحيم (يناير ٢٠٠٦). «صنع السياسة العامة فى اليابان بين النظريات والتطبيق»، مجلة دراسات مستقبلية، مركز دراسات المستقبل-جامعة أسيوط، العدد ١١.
- درويش، عبدالكريم (١٩٦٥). «البيروقراطية والاشتراكية: دراسة فى الإدارة والتغيير الاجتماعى»، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية.
- الدقن، أحمد السيد (٢٠١٧). «دور الحوكمة الإلكترونية فى دعم مشاركة العملاء فى تحسين جودة الخدمات الحكومية باستخدام إطار أهداف مراقبة أنظمة المعلومات والتكنولوجيا»، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، المجلد ١٨، العدد ١.
- الدقن، أحمد السيد (٢٠٢٠). «تطور أجيال الإدارة العامة ومستقبل الإدارة الحكومية العربية: تحليل استقراى للتحديات والاستجابات»، المجلة العربية للإدارة، المجلد ٤٠، العدد ١.
- الربيعان، نايف عبدالعزيز، (٢٠١٩). «إطار مفاهيمى مقترح لمقومات تطبيق الإدارة العامة التنفيذية الجديدة فى المملكة العربية السعودية»، مقالة بحثية، الأردن، المجلة العالمية للاقتصاد والأعمال، مجلد ٦، عدد ١.

- رسلان، نبيل إسماعيل. (١٩٩٠). «الإدارة العامة المقارنة لدراسة تحليلية لبعض القضايا النظرية والمنهجية»، مقالة بحثية، مجلة التنظيم والإدارة، الرياض، جامعة الملك عبدالعزيز، مجلد ٣، عدد ١.
- رشيد، أحمد (١٩٩٣)، نظرية الإدارة العامة، القاهرة، دار النهضة.
- ساحلي، مبروك (٢٠١٩). «الإدارة العامة الجديدة كألية للإصلاح الإداري تجارب دولية»، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، كلية الآداب، جامعة فرحات عباس، الجزائر، عدد رقم ١٤.
- عبدالرحيم، محمد عبدالرحيم (مارس ٢٠١٩). «دور القيادة الاستراتيجية في تحقيق النضج المؤسسي في المنظمات العامة»، مقال، المجلة العربية للإدارة، مجلد ٣٩، العدد ١.
- العربي، محمد عوض (٢٠١٨). «ملامح النظام الأكاديمي المعاصر لدراسة الإدارة العامة في أوروبا»، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، المجلد ١٩، العدد ٣.
- العربي، محمد عوض. «محاضرة بعنوان نظام الإدارة العامة لليابان»، بتاريخ ٢٢/٥/٢٠١٥، مقتبسة بتصرف من مقرر الإدارة العامة المقارنة، برنامج دكتوراة الإدارة العامة، معهد البحوث والدراسات العربية، ٢٠٢٠/٢٠٢١. منشورة على صفحة المعهد: www.youtube.com/watch?v=xDZUV27TFaE&t=2707s
- عمر، عماد رزيك (٢٠٢٠). «البيروقراطية الإدارية وآليات التدبير السياسي في اليابان»، الدوحة، مركز الجزيرة للدراسات.
- العربي، محمد عوض؛ وماهر، آية (٢٠١٩). «محددات ومداخل تطوير أداء الموارد البشرية ورؤية مستقبلية للتطوير: مدخل نظري»، مقال، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، المجلد العشرون، العدد الثاني.
- محمود، محمد عبدالعال (ديسمبر ٢٠٢٠). «أثر المدخل الإيكولوجي والمقارن في دراسة الإدارة العامة»، مقال، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، المجلد ٢٨، العدد ٢.
- المغربي، محمد عوض؛ وعبدالحميد عبدالفتاح (يونيو ١٩٩٨). «المنهج الياباني في إدارة الموارد البشرية وإمكانية الاستفادة منه في البيئة العربية»، مقال، مجلة الإداري، معهد الإدارة العامة، العدد ٧٣، السنة ٢٠.
- هيديوكي، تاناكا. «الإصلاح الإداري والدعوة لتبني سياسات محايدة في اليابان»، مقال منشور بموقع www.nippon.com، تم الاطلاع عليه بتاريخ ١/٧/٢٠٢١.
- يامادا، ماريو (٢٠١٧). «كيف حققت اليابان نسبة بطالة ١٪؟: تمهيد التحول من التعليم إلى العمل، مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية، الرياض.

ثانياً: المراجع الأجنبية

- Bharat Raj Gautam. (2008). Factors Affecting Application of New Public Management Oriented Reforms for Reforming Nepalese Public Administration. http://digitalrepository.unm.edu/nsc_research/29.
- Dahl, Robert A. (1947). The Science of Public Administration: Three Problems, Public Administration Review, No. 1.
- Davies, Barbara J. and Brent Davies. (2006). « Developing a Model for Strategic Leadership in Schools», Educational Management Administration Leadership, Jan, No., 34.
- Jreisat, Jamal. (2012). Globalism and Comparative Public Administration, New York, Routledge,
- Riggs, Fred. (1957), “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.
- SASAKI, Atsuro. (May 2014). Local Self–Government in Japan, MIC, Japan.
- Sutton, F. (1955). Social Theory and Comparative politics, Princeton University press Princeton.
- UNDP, Public Administration reform, Opcit.
- Wesley, Addison. (1998). William Ouchi Theory Z How American Business Can Meet the Japanese Challenge.