الفصل الأول

الإدارة العامة في النظم الرأسمالية

الإطار الايديولوجي:

عندما وضع "داروين" نظريته عن التطور والفائمة علي مفهوم البقاء للأصلح، فإن رجال الصناعة تقبلوا هذا المفهوم بحماس، وذلك رغم انتقادات رجال الكنيسة الذي اعتبروه تهديدا للعقيدة الدينية.

وطبقا لذلك المفهوم، فإن مساعدة الفقير أو الضعيف تعد عملاً إيجابياً ضد المجتمع. وفي هذا المعني يؤكد "هوبرت سبنسر" ان لكل فرد الحق في أن يحاول الابقاء علي ذاته، ولكن مادام الذي يبقي هو الأصلح فقط، وان الأقل صلاحية يكون محكوماً عليه بالفنا، فان الناس يجب ان يكونوا أحراراً في التنافس، وبذلك يثبتون صلاحيتهم في البقاء. لذلك كان التنافس والصراع يقبلان دائماً علي أنهما قانون الحياة.

لقد كانت نظرية "داروين" بالنسبة للبيولوجي معادلة للمبدا الفردى بالنسبة للاقتصادى، وهو المبدأ الذي يعتبر أساس النظرية الرأسمالية. وقد ابتدع هذا المبدأ العلماء الطبيعيون (الفيزيوقراطيون)، كما ان له جذوره في الفكر المسيحي ونظرية العقد الاجتماعي، وقد عضد هذا المبدأ أيضاً "آدم سميث" وغيره من رواد الفكر الرأسمالي.

المذهب الفردي :

إن مسؤولية الدولة في ظل المذهب الفردي تتمثل في المحافظة علي الأمن الداخلي والخارجي فقط وفيما عدا ذلك من الأنشطة ، فهو محظور علي الدولة الدخول فيه أو ممارسته . معني ذلك ان الدولة لا تتدخل في الحياة الاقتصادية، بل

تترك النشاط الاقتصادى خاضعاً لمبادرات الأفراد الذين يتمتعون بحرية إقامة المشروعات . و هذه المشمروعات تتمتع بدورها بحرية الانتاج، وحرية التوزيع، وحرية تحديد الأسعار.

وطبقا للمذهب الفردي، فإن الحقوق الفردية ثابته ولصيقة بالفرد، ولا ينبغى التعرض لها. ومن ثم يكون تدخل الدولة بالقدر الذي ينظم وسائل استخدام تلك القوى فحسب.

وإذا كان الفرد هو محور النظام، وحقوقه وحرياته يمثلان هدف الجماعة، فمعني ذلك أن الدولة لا تتحمل تبعة تحقيق الرفاهية العامة، وإنما يقع هذا العبء علي الافراد، وذلك علي افتراض أن الفرد يعرف مصلحته تماماً وما يخدم هذه المصلحة. أما مصلحة الجماعة – أي المجتمع ككل – فإن تتكون من مجموع مصالح الأفراد.

وما دام النشاط الفردي هو أساس النظام الاقصادى والاجتماعي، فإن الدولة لا تتدخل من أجل تعديل النظام الأقتصادى أوالاجتماعي، أو الأخذ بيد الضعفاء، أو اعانة الفقراء والنهوض بالعاجزين، وذلك تطبيقاً لقانون البقاء للأصلح.

مبررات المذهب الفردي:

لقد أسهمت مصادر متعددة في صياغة المذهب الفردي الذي قام عليه الفكر الرأسمالي . ومن هذه المصادر:-

١ – الفكر المسيحي:

عندما نادت المسيحية بحرية العقيدة واعترفت بالفرد بوصفه انساناً، خلصت الأفراد من التبعية الدينية للحاكم. ومعني هذا ان المسيحية قد ساهمت – بدعوتها الي حرية العقيدة – في اشعار الأفراد بحقهم، ومنع السلطة من التدخل في كل ما يتعلق بحرية الديانة أو الحرية الشخصية للأفراد.

٢ – نظرية العقد الاجتماعي:

سبق التعرض لهذه النظرية عند الحديث عن منشأ سلطة الدولة والحكومة. ونضيف هنا أن نظرية العقد الاجتماعي تقوم علي تمجيد الفرد وتقديس حرياته وحقوقه، باعتبار أن هذه الحقوق سابقة علي تكوين الجماعة، وان الجماعة لا تقوم الا من أجل تلك الحقوق والحريات . فالجماعة إذن في خدمة الفرد وليس العكس. وبالتالي يكون الفرد غاية الدولة، ومصالحة تحدد مجال نشاطها. ولذلك تعد نظرية العقد الاجتماعي من أهم المصادر الفكرية والفلسفية للمذهب الفردي.

٣ – مدرسة الطبيعيين:

ان المذهب الفردى أوالحر، يجد أصله في تعاليم مدرسة الطبيعيين (الفزيوقراط)، والتي ظهرتفي منتصف القرن الثامن عشر. ووفقاً لتعاليم هذه المدرسة، يجب أن تترك الحكومة للأفراد أكبر قدر من الحرية في ممارسة نشاطهم الاقتصادى، وألا تتدخل في الحياة الاقتصادية ، لأن النظام الاقتصادى يخضع لقوانين طبيعية لا يد للإنسان في إيجادها . بناء عليه، فإن دور الدولة يقتصر علي مجرد حماية البلاد من الاعتداءات التي تأتي من الخارج، وحفظ الأمن في الداخل ، وتنظيم القضاء بين الناس.

ملخص ما سبق أن الايديولوجية الرأسمالية تقوم علي الفروض التالية:-

١ – إن الانسان خلق حراً طليقاً.

٢ – لا يصح للحكومة إعادة الفقير، أو تعليم الجاهل لأن البقاء للأصلح.

٣ – إن عدم تدخل الدولة يزيد من الانتاج ويحقق درجة أفضل من الكفاءة في استغلال الموارد الاقتصادية.

ان الايديولوجية الرأسمالية بالصورة السابق توضيحها كان لا بد أن يواجهها من الناحية العملية قصر لدور الدولة علي الوظيفة الحمائية فقط. ولكن ما حدث وما يحدث يدحض هذا الرأى تماماً.

وقد سبق أن رأينا مدى التطور الذي لحق بدور الدولة ممثلاً في حجم الانفاق العام بالولايات المتحدة الأمريكية وتطور العمالية العامة بها . فما هي الأسباب التي أدت إلي هذه النتيجة ؟

الأسباب التي أدت إلي نمو دور الدولة في النظام الرأسمالي. يمكن إجمال هذه الأسباب في الأتي:-

١ – لقد أثبت الواقع خطأ الافتراض بأن مصلة الجماعة مساوية لمجموع مصالح الأفراد. بل العكس من ذلك، فإن الفرض الأقرب إلي الصحة هو أن مصلحة الجماعة لا بد أن تتعارض مع مصلحة فرد أو مجموعة من الأفراد. والقول بأن مصلحة الفرد سابقة علي مصلحة الجماعة معناه انتفاء فكرة الديموقراطية من أساسها، لأن الديموقراطية إنما تعني خضوع الفرد، أو القلة من الأفراد لإدارة الأغلبية.

٢ – أدى تطبيق المذهب الفردي إلي المساعدة في تكوين الاحتكارات الرأسمالية الكبيرة التي أصبحت تسيطر علي الحياة الاقتصادية تماماً. والقاعدة أن من يملك السلطة الاقتصادية ، لا بد أن يملك السلطة السياسية إن عاجلاً أو آجلاً، وكانت النتيجة أن الطبقات الرأسمالية أصبحت تسيطر علي اتجاهات الدولة، ومن ثم أصبحت توجهها الوجهة التي تتفق مع مصالحها، دون مراعاة لصالح الأغلبية المعدمة.

٣ – إن محاولة أصحاب رؤوس الأموال تحقيق أقصى ربح دفعتهم إلي ضغط النفقات إلي أدني حد ممكن . وتمثل ذلك في خفض أجور العمال إلي حد الكفاف، والاستغناء عن خدمات بعضهم عند الحاجة. وكانت النتيجة أن بدأ العمال في جمع شملهم في اتحادات تساوم من أجل حقوقهم جميعاً. وتضط علي أصحاب العمل لتحسين ظروفهم.

وازاء هذا التضارب بين مصلحة العمال من جهة وأصحاب العمل من جهة أخري. كان من الضرورى أن تتدخل الدولة ببعض الترتيبات والاجراءات التي اتخذت شكلين متميزين.

أ . الشكل الأول وكان تنظيماً في طابعة الأساسى، ومن أمثلته التشريعات التي تنظم اوضاع الصناعة وتقلل منعيوبها ومساوتها، ووضع معايير للخدمات المؤداة، وتحديد الأثمان التي تتقاضاها الشركات عنها.

ب. الشكل الثاني كان هدفه تخفيض حدة المساوئ الناتجةعن عدم العدالة في توزيع الدخول، ومساعدة الطبقات الاجتماعية الفقيرة من خلال التوسع، في تقديم الخدمات الاجتماعية، والتأمينات الصحية،وإعانات البطالة والشيخوخة والمعاشات.

وكانت تنفيذ الاجراءات السابقة يتم بواسطة الدولة وتحت اشرافها، كما كانت تعتمد في تمويله علي الضرائب التي تقوم بجبايتها وتحصيلها.

وعندما لاقي التدخل الحكومي بالصورة السابقة تأييداً من جانب الفئات الاجتماعية التي استفادت منه، ولما كانت هذه الفئات تمثل قطاعاً كبيراً من الرأى العام في مواجهة القلة الرأسمالية المستغلة، فقد توسعت الدولة في تقديم الخدمات كوسيلة للحصول علي التأييد السياسى من جانب تلك الفئات التي فقدت الثقة في نظام الحرية الاقتصادية.

ان جميع صور التدخل السابقة من جانب الدولة الرأسمالية، كان القصد منها الحد من الاثار السلبية للمذهب الفردي السابق الإشارة اليه. ولكن حدثت احداث اخري أثبتت خطأ الفروض الأساسية للنظرية الرأسمالية ، ومن ثم دفعت الحكومة إلي التدخل الايجابي في النشاط الاقتصادى والاجتماعي بصورة مضطردة. هذه الأحداث هي...

١ – الحربين العالميتين الأولي والثانية:

إن الدمار والتدهور اللذين تخلفا عن الحرب العالمية الاولي لم يكن من الممكن علاج أثارهما الاقتصادية والاجتماعية من خلال جهود الأفراد، ومن ثم لم يكن هناك مفر من قيام الدولة بتحمل مسؤولية الآثار الناجمة عن تلك الحرب. وكان ذلك سبباً في خروج الدولة الرأسمالية عن دورها التقليدى في ظل مفهوم المذهب الفردى.

ومع اندلاع الحرب العالمية الثانية، تأكد الاتجاه السابق من حيث زيادة درجة التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادى والاجتماعي. فالشعور بضرورة الإقلال من المخاطر التي يتحملها الأفراد، وقبولهم تولي الحكومة للوظائف الجديدة ظهر بشكل واسع، فأصبح العامل الصناعي مضطراً إلي الالتجاه للحكومة لغرض الحصول علي الضمان الكافي، وأصبحت الحكومة أكثر من مجرد قاض بين العامل وصاحب العمل . فتولت الحكومة مسؤولية الضمان الاجتماعي والرفاهية العامة لجميع أفراد المجتمع. ومنذ ذلك الوقت اختلفت النظرية الرأسمالية اختلافاً جذرياً عن صورتها الأولي التي قصرت دور علي الناحية الحمائية فحسب.

٢ – الكساد العظيم وبروز نظرية "كينز".

لقد كان الكساد العظيم الذي بدأ في أواخر سنة ١٩٢٩ بما تركه من آثار اقتصادية واجتماعية مدمرة سببا في إعادة النظر في الكثير من فروض النظرية الرأسمالية التقليدية . وقد نبهت هذه الآثار أذهان الحكومات الرأسمالية إلي الاتجاه التطوري للفكر الاقتصادى الذي كان قد بدأه "مينارد كينز" في كتاب "النظرية العامة" الذى ظهر سنة ١٩٢٦، والذي شكك في قدرة النظام الاقتصادى الرأسمالي التقليدى علي تحقيق ما اعتقدة أنصاره من وظائف خاصة بالتوظف الكامل للموارد الاقتصادية والتخلص من الدورات الاقتصادية.

وقد قدم "كينز" تبريراً عملياً علي عدم كفاءة النظام الرأسمالي في تحقيق العمالة الكاملة تلقائياً. وقدم الحجج العلمية للتدخل الحكومي في النشاط الاقتصادى عن طريق الاستثمار العام والانفاق العام، وذلك لتعويض الانكماش الذي ينتج عن إنفاق القطاع الخاص، ودعا إلي تحكم الدولة في قرارات الاستثمار بما أسماه

"مجتمعية الاستثمار". وعموماً فقد كان لآراء "كينز" أثراً كبيراً علي السياسات الاقتصادية في الدول الرأسمالية، حيث ترتب عليها زيادة في تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية المختلفة، وبالتالي نمواً أكبر وبعداً أكثر أهمية للمنظمات العامة في تلك الدول.

البناء التنظيمي للإدارة العامة:

من الطبيعي أن يتفاوت البناء التنظيمي للجهاز الإداري الحكومي من دولة لأخرى، حتي ولو كانت جميعاً تدين بالأيديولوجية الرأسمالية. وإزاء هذه الحقيقة لا نستطيع الا ان نركز علي أحد التجارب كمثال. والمثال الذي نتعرض له في هذا المجال هو الجهاز الإداريالحكومي للمملكة المتحدة (بريطانيا).

يتكون الجهاز الإداري البريطاني من نوعين رئيسيين من المنظمات العامة هي:

١ – منظمات حكومية مصلحية :

وتتكون من الوزارات ووزارات الدولة وفروعها المنتشرة في الأقاليم.

٢ – منظمات أعمال حكومية:

وهي المؤسسات العامة التي أصبحت جزءاً من الجهاز الإداري بعد صدور قوانين التأميم وضم بعض القطاعات الاقتصادية للدولة.

المنظمات الحكومية المصلحية :

تعمل هذه المنظمات تحت المسؤولية المباشرة لمجموعة الوزراء المسؤولين أمام السلطة التشريعية ممثلة في مجلس العموم البريطاني.وهؤلاء الوزراء يكونون مسؤولين مسؤولية كاملة عن أعمال ما يتبعهم من وزارات ومصالح وإدارات ومكاتب.

وتعتمد هذه المنظمات في أداء رسالتها علي جهاز إداري تنفيذي للخدمة المدنية. وبعد هذا الجهاز من أعرق النظم الإدارية في العالم، ويستند علي العديد من المبادئ الراسخة التي لا يحيد عنها ومنها :-

١ – التركيز علي عنصر الكفاءة والخبرة لكل فرد يعمل في هذا الجهاز.

٢- امتهان الوظيفة مدى الحياة لكل عضو من العاملين في هذا الجهاز.

٣ – التزام الموضوعية التامة والحياد السياسي بين الأحزاب السياسي، وذلك لتوفير الاستقرار الذي يساعد هذا الجهاز علي تأدية رسالته.

٤ – وجود مستويات رسمية للترقي لا يمكن تخطيها الابناء علي ثبوت الصلاحية لذلك . وتنقسم هذه المستويات إلي فئات ثلاثة هي:

أ . الكادر الكتابي.

ب. الكادر التنفيذى.

جـ. الكادر الإدارى.

وقد أدي النمو المضطرد لدور الدولة إلي نمو مماثل في الجهاز الإداري للمنظمات الحكومية المصلحية في المملكة المتحدة وغيرها من الدول الرأسمالية، وكان من مظاهر هذا النمو:

١ – أتساع عدد إدارات الحكومة ، مما أدي إلي تعقيد العملية الادارية في الجهاز الاداري، وخلق ضرورة تطبيق الاساليب العلمية في الاشراف والرقابة.

٢ – زيادة عدد الموظفين ، مما زاد من أهمية الخدمة المدنية في المجتمع، وخلق اهتمامات كبيرة بالتدريب ورفع الكفاءة في الأداء.

٣ – زيادة التخصصات الفنية والادارية التي يستخدمها جهاز الادارة التقليدى ، وقد أدي هذا الوضع إلي تطعيم العمليات الادارية بتخصصات بالغة الأهمية.

٤ – دخول الجهاز الاداري في ميادين جديدة لم تكن داخله ضمن نطاق نشاطه في الماضي، مما وسع آفاق التحليل والمعرفة أمام أعضاء الهيئة الادارية ونوع في نشاطاتهم.

منظمات الأعمال الحكومية:

تختلف هذه المنظمات عن النوع السابق في أنها تمارس نشاطات انتاجية، بعكس السابقة التي تمارس عادة نشاطاً خدمياً .وحيث ان النشاط الانتاجي الاقتصادى يحتاج إلي نمط تنظيمي أكثر مرونه ، بما يسمح باتخاذ قرارات سريعة تتفق مع المتغيرات الاقتصادية العديدة، فإن الشكل الغالب في هذه المنظمات بالمملكة المتحدة هو المؤسسة العامة. بمعني آخر، فإن المؤسسات العامة من هذا النوع تتميز بقدر أكبر من الاستقلال الاداري، دون أن يخل ذلك بمبدأ خضوعها للتوجيهات العامة التي تنبع من السياسات التي تحددها الدولة.

ويلاحظ أن هذه المؤسسات العامة تكونت بداية نتيجة لقوانين التأميم التي طبقها حزب العمال البريطاني سنة ١٩٤٥.

أبعاد المشكلة الادارية في النظام الرأسمالي:

إن المشكلة الادارية في النظام الرأسمالي المطبق بالمملكة المتحدة مشكلة ذات شقين هما: التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من ناحية، والسلوك التنظيمي للمؤسسات العامة.

التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

عند التعرض لنماذج تصميم السياسات العامة ومشاركة الجهاز الاداري في هذا التصميم، سبق القول بأن اتساع دور الدولة جعل عملية التشريع التفويضي كأنها شر لا بد منه.

وإذا كانت هذه المشكلة تواجه النظم الرأسمالية بوجه عام، فإنها تبدو بصورة واضحة وخطيرة في المملكة المتحدة نظراً لتقاليد البرلمانية والديموقراطية العريقة لهذا البلد.

لقد كان نتيجة لازدياد الأعباء الملقاة علي الدولة، واتجاه التشريعات البريطانية إلي تأميم العديد من أوجه النشاط الانتاجي، أن زاد حجم الجهاز الاداري الحكومي وتعقدت عملياته، وكان من الصعب في ظل هذه الظروف الابقاء علي الوضع المثالى من حيث خضوع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية، حيث يقتصر دور الأولي علي تنفيذ السياسات العامة التي تحددها السلطة التشريعية، كما تخضع في نفس الوقت لرقابتها .

لقد كان لزماً علي السلطة التشريعية أن تقوم بتفويض بعض من سلطاتها إلي السلطة التنفيذية ممثلة في الجهاز الادارى لأسباب عملية تحت مبررات السرعة والتسهيل والخبرة الفنية،ولكن ما لبث هذا الوضع أن تحول إلي ظاهرة عامة أدت إلي ان اصبحت السلطة التنفيذية بمثابة سلطة مطلقة بطريقة أدت إلي اختلال التوازن بينها وبين السلطة التشريعية.

وقد انقسمت الآراء بين مؤيد ومعارض لطغيان السلطة التنفيذية. وكانت وجهة النظر المؤيدة تستند إلي اعتبارات السرعة والسهولة خصوصاً وأن الجهاز الاداري مهيؤ فنياً للتصرف الصحيح بما يحقق المصلحة العامة . أما وجهة النظر المعارضة فقد نظرت الي المشكلة باعتبارها صراعاً خطيرا بين البيروقراطية والديموقراطية. وذلك علي أساس أن تزويد الجهاز الاداري البيروقراطي بسلطات أكثر من اللازم نتيجة لما توفر له من الخبرة الفنية والادارية لا بد ان يتحول في النهاية الي نوع من الدكتاتورية بتعارض مع الخصائص الديموقراطية للنظام الرأسمالي الغربي.

إن تفاقم المشكلة السابقة أدى إلي تكوين العديد من اللجان التي استهدفت الوصول إلي النظام المثالي لخضوع الجهاز الادارى لرقابة السلطةالتنفيذية مع الموازنة بين جميع الاعتبارات المتعارضة. وقد أوصت هذه اللجان بأن تكون

قرارات الجهازالاداري في شكل توصيات تعرض علي البرلمان الذي يكون له الحق في رفضها أو اعتمادها. وبالرغم من ذلك لم تحل هذه المشكلة نظراً لافتقاد الأجهزة التشريعية للخبرة الادارية والفنية اللازمة لممارسة هذا الدور.

السلوك التنظيمي للمؤسسات العامة:

يتميز النظام الرأسمالي البريطاني بوجود مؤسسات عامة، أي منظمات أعمال حكومية كما أسلفنا.

والأصل ان هذه المنظماتلا وجود لها في النظام الرأسمالي. والسبب في ذلك ان هذا النظام لا يعترف – أيديولوجياً – بوجود منظمات حكومية تعمل في النشاط الاقتصادي الذي يجب ان يتولاه بالكامل النشاط الخاص. ولكن لاعتبارات متعددة، كان من الضرورى انشاء تلك المؤسسات ، بل وزيادة عددها وتشعب نشاطاتها، وذلك تأكيداً لأهمية دور الدولة في المجتمعات الحديثة بما فيها تلك التي تدين بالعقيدة الرأسمالية.

والمشكلة ان تلك المؤسسات تقع في موقع وسط بين المنظمات الحكومية التقليدية وبين المنظمات الخاصة . فهي من ناحية مملوكة للحكومة ويمثل رأسمالها مالاً عاماً. ومن ناحية أخري فإنها تتعامل في نشاط تجاري أو صناعي منافسة في ذلك المنظمات الخاصة. وهنا كان لا بد من إثارة السؤال التالي: هل تعامل هذه المنظمات معاملة المنظمات الحكومية المصلحية، أم تعامل معاملة المنظمات الخاصة؟

ولقد تم علاج هذه المشكلة نسبياً بخضوع تلك المؤسسات لتشريعات خاصة بها تجمع بين كونها منظمات عامة من حيث الملكية ، وخاصة من حيث نوع النشاط الذى تزاوله، ولكن هذا العلاج لم يحل المشكلة تماماً. فقد بقيت مشكلة أسس التعامل بين هذه المؤسسات وبين المنظمات الخاصة. وتتمثل هذه المشكلة في أن طبيعة عمل المؤسسات العامة في المجال الاقتصادى تفرض عليها التعامل مع المنظمات الخاصة

التـي تـزاول نفس النشـاط أو نشـاطا مكمـلا. عندئـذ هـل يـتم هـذا التعامـل علـي قـدم المساواة؟ أم تتمتع المؤسسات العامة بميزة كونها مملوكة ملكية عامة؟

إن أبعاد المشكلة الادارية في النظم الرأسمالية ممثلة في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من ناحية، والإطار التنظيمي للمؤسسات العامة من ناحية ، توضح إلي أي مدى وصل تناقض النظام الرأسمالي مع نفسه منحيث الجمع بين مذهب الحرية والاقتصادية، وحتمية تدخل الدولة في المجال الاقتصادى.