الفصل الثالث

العلاقة بين علم التنظيم وعلم الإدارة العامة وعلم الإدارة
علم واحد أم علوم مختلفة (١)

فى معرض التعريف بالعلم الذى يرجع إليه فى تحقيق الاصلاح الادارى أشرنا فى مواضع مختلفة إلى علم التنظيم ، وعلم الادارة العامة ، وعلم الادارة .

ووجود دراسات ومؤلفات وبحوث مخصصة لعلم التنظيم ، مع وجود بحوث ومؤلفات مخصصة لدراسة علم الادارة العامة ، وبحوث ومؤلفات أخرى خاصة بعلم الادارة أو العلم الادارى يثير الشك حول وحدة أو تعدد العلم الذى يرجع إليه فى تنظيم الجهاز الادارى فى الدولة من ناحية وتنظيم المشروعات الخاصة التى يملكها الأفراد أو الجماعات الخاصة من ناحية أخرى. كما يثير الشك حول حقيقة العلاقة بين علم التنظيم الذى نشأ أصلا فى محيط المشروعات الخاصة وعلم الادارة العامة أو علم الادارة الذى يطبق فى نطاق الدولة وجهازها الادارى ؟ .

ونظراً لأهمية بحث النقاط المشار إليها فى مؤلف يعرض لدراسة سياسة الاصلاح الادارى فى ظل مبادىء علم التنظيم والادارة رأينا أن ندرس فيما يلى هذا الموضوع بما يستحقه من عناية . فنبدأ أولا بتحديد موضوعات البحث فى علوم التنظيم والادارة السابق الاشارة إليها ، ثم نحاول بعد ذلك تحديد ما إذا كانت هذه العلوم تعتبر فى حقيقتها علوما مختلفة أو علما واحد .

---

(١) انظر لنا بحثنا بهذا العنوان نشر بمجلة الحقوق ع ١ ، ٢ سنة ١٩٧٠ .

المبحث الأول

تحديد موضوعات البحث

فيما يتعلق بتحديد موضوعات البحث فى علوم الادارة السابق الإشارة إليها يلاحظ أن هناك عدة حقائق ثابتة فى هذا الشأن نشير إليها فيما يلى :ـ

١ ـ لا خلاف بين العلماء فى أن علم التنظيم أو علم الادارة أو علم الادارة العامة ـ أياً كان الأسم الذى يطلق عليه وسواء اعتبرنا هذه العلوم علما واحداً أو علوماً متعددة ـ هو فى كل الأحوال علم تجريبى expérimentale أساسه الملاحظة والمشاهدة والتجربة واستنباط الحلول والمبادىء والقوانين التى يمكن أن توصل إليها الملاحظة والمشاهدة والتجربة (١).

٢ ـ لا خلاف بين العلماء كذلك فى أن موضوع كل من علم التنظيم أو علم الادارة (٢) أو علم الادارة العامة شىء واحد هو «الادارة» أو بعبارة أدق « الواقعة الادارية » fait administratif أو عملية الادارة ذاتها .

وفى هذا يقول Roland Drago فى دروس علم الادارة Cours de science administrative السابق الاشارة إليها أن علم الادارة هو علم اجتماعى science sociale يطبق على الادارة l'administration ، وأن الادارة حدث أو ظاهرة une donnè, un phenomène وأن غاية علم الادارة دراسة هذه الظاهرة واستنباط القوانين الاجتماعية المتعلقة بها .

---

(١) Drogo : cours de science administrative 1966-67 p° 3 .
Traité de scence administraitve 1966 p. 50 .

(٢) نفضل أن نستعمل هذا الاصطلاح فى ترجمة الاصطلاح الفرنسى Seience administrative.

وقد سبقت الاشارة إلى تعريف Leonord white الذى يقول فيه أن الادارة العامة تتكون من كل العمليات التى تهدف لإنجاز وتنفيذ السياسة العامة .

وفى نفس المعنى يقول Pierre Bandet & Lucien Mehle أن موضوع علم الادارة هو دراسة الواقعة الادارية le fait administratif وأن الواقعة الادارية هى نشاط activité يرمى لتحقيق أهداف إجتماعية معينة ،ويمارس فى إطار خاص أو نطاق خاص cadre مادى ومعنوى فى نفس الوقت (١).

ويرى العلماء الذين توفروا على دراسة علم التنظيم أن التنظيم هو عملية ترتيب وتنظيم وتشغيل le fat d'amenager d'ardonner, d'agencer (نفس المرجع السابق ص ٩) وأن موضوع هذا العلم هو إدارة المشروعات العامة والخاصة واستخدام الأسلوب التجريبى فى إدارة هذه المشروعات وتوجيه سير العمل فى المصانع .

٣ - أن علم التنظيم نشأ أصلا فى محيط الصناعات الخاصة ، وأن مبادئه وقوانينة والأساليب العلمية التى أبتكرها استهدفت أصلا النهوض بالصناعات الخاصة وتحسين أساليب العمل فيها .

غير أنه يلاحظ مع ذلك أن مؤسسى هذا العلم Taylor فى أمريكا ، و Fayol فى فرنسا ، قد أعلنا وأكدا أن المبادىء والقوانين والأساليب العامية التى توصلا إليها صالحة للتطبيق أيضا بالنسبة للدولة والأجهزة

---

(١) Traite de sience administrative المرجع السابق ١٩٦٦ .

الحكومية بوجه عام [١] . وقام بعض علماء التنظيم فعلا بتطبيق مبادىء وقوانين علم التنظيم فى تنظيم الدولة والجهاز الحكومى بوجه عام تنظيما علميا . وقد جعل بعض هؤلاء العلماء موضوع البحث فى مؤلفاتهم تنظيم أجهزة الدولة وفقا لمبادىء علم التنظيم ، وجعل آخرون موضوع البحث فى مؤلفاتهم التنظيم العلمى للأجهزه الحكومية وغير الحكومية وفقا لمبادىء علم التنظيم .

نذكر من هؤلاء العلماء Pasdermaidjian فى كتابه الذى نشره سنة ١٩٤٧ بعنوان Le gouvernement des grandes organisations [٢] .

وقد كشف المؤلف فى خاتمة كتابه عن الصلة بين البحوث والدراسات التى نشرها فى هذا الكتاب وبين مبادىء علم التنظيم التى إبتكرها Taylor بقوله أن المبادىء التى عرضها (فى كتابه) هى صورة من المبادىء التى إبتكرها Taylos (مؤسس علم التنظيم فى أمريكا) لتنظيم العمل منذ نحو خمسين سنة بعد إعدادها لكى تطبق فى نطاق الادارات والمشروعات الكبرى .

ونذكر من هؤلاء العلماء أيضا H. L. Baratin فى كتابه عن التنظيم وطرائق العمل فى الادارة العامة [٣] .

---

(١) أثبتنا هذه الأقوال فى بحث لنا نشر بمجلة العلوم الادارية س ١ ع ١ ١٩٥٩ بعنوان « الاصلاح الادارى » .

(٢) وصف المؤلف هذا الباب بأنه تكملة وتطوير للدروس التى ألقاها قبل ذلك بجامعة جنيف بسويسرا وموضوعها « تنظيم الادارات الكبرى العامة والخاصة .

(٣) Organisatiton et Methodes dans la'dministration publique'963.

فقد خصص المؤلف أول فصل من فصول هذا الكتاب للكلام عن ماهية وحدود التنظيم الادارى وتحدث فى هذا الفصل عن الحاجة للاصلاح فى نطاق الادارة العامة .

وفى معرض الكلام عن الاصلاح أشار المؤلف إلى التنظيم الادارى L'organisation administrative باعتباره علاجا لعيوب الجهاز الادارى نشأ فى محيط القطاع الخاص .

ويتبين من إفاضة المؤلف بعد ذلك فى شرح دور كل من Taylor و Fayol فى إنشاء مبادىء وقوانين التنظيم الادارى الذى أشار إليه أنه إنما يقصد بعبارة التنظيم الادارى مبادىء وقوانين علم التنظيم التى إبتكرها Toylor و Fayol .

٤ ـ أن العلماء الذين توفروا على دراسة علم الإدارة واستنباط مبادئه وقوانينه يقصرون هذه الدراسة على الدولة والأجهزة الحكومية . بمعنى أنهم يقصرون بحوثهم ودراساتهم على المبادىء والقوانين التى تطبق فى الأجهزة الحكومية دون غيرها .

وقد يفهم من هذا أن علم الادارة Science administrative هو علم خاص بتنظيم الدولة وأنه على هذا الأساس له ذاتية متميزة عن علم التنظيم.

ولكن الحقيقة أن العلماء الذين توفروا على دراسة علم الإدارة العامة وعلم الادارة يعترفون صراحة بأهمية مبادىء علم التنظيم بالنسبة للجهاز الادارى فى الدولة ، كما يعترفون بأن علم الادارة ليس علما مستقلا عن علم التنظيم ، وأن علم التنظيم جزء ، بل جزء هام من علم الادارة تطبق مبادؤه وقوانينه فى تنظيم الدولة .

وفى هذا يقول Marshall Edward Dimock[1] إن الادارة العامة Dublic administration والادارة الخاصة Buisness adminstration تتشابهان إلى حـــد كبير are much alike فالإثنان لهما طابع عملى Practical ويقدمان خدمات ويعتمدان على وسائل فنية مشتركة esmmsr tcehmq ues فيما يتعلق بالتخطيط والتنظيم والتمويل والتفويض والرقابة وما شابه ذلك . ومع ذلك توجد بعض الفروق بينها. فالحكومة لها السيادة وفى هذا المجال ليس للادارة الخاصة سوى دور مؤيد أو معارض والحكومة تحمى المصلحة العامة بعكس الادارة الخاصة التى تحمى المصالح الخاصة .

غير أن هذه الفروق تتضاءل أو تزول كلما تزايدت أوجه الشبة ، ذلك لأن التكنولوجيا تشجع الأعمال المهنية والمكتبية فى الحكومة والأعمال الخاصة على السواء .

وفى كتاب عناصر الادارة[2] الذى أخرجه نخبة من العلماء وطبع فى نيودلهى سنة ١٩٦٨ نقـــرأ ما يلى عن الادارة فى المشروعات الخاصة والحكومة :

« أن علم الادارة له فروع متعددة وكل هذه الفروع أجزاء لأصل عام أكبر are parts of a large whole ، ومن الخطأ الكبير أن نتصور أن كلا من إدارة المشروعات الخاصة وإدارة الحكومة مستقل عن الآخر .

ويقول Roland Drago فى دروسه فى علم الادارة :

---

(١) Public admlnistration 3 rd ed 1970 p. 6

(٢) Elements of administration New Delhi 1968 pa set 6

« إن الادارة العامة فى كل الدول هى بدون شك أهم المشروعات ، ومن الطبيعى أن تطبق بشأنها أساليب البحث والقوانين والحلول العملية التى توصل إليها علوم التنظيم .

ويقول كذلك أن علوم التنظيم Les sciences de L'organisation تكون اليوم جزءا هاما من علم الادارة une partie considerble de la science administrative .

ويقول Pierre Banhet & Lucien Mehl أن الفكرة الأساسية بالنسبة للادارة هى قبل كل شىء فكرة التنظيم (١) .

ويذكر G. Langrod فى كتابه :

Science et enseignement de L'administration publique aux Etats-Unis, 1954, p. 21 :

من الخصائص المميزة لعلم الادارة العامة فى أمريكا التدخل العميق للمبادىء المطبقة فى المشروعات الخاصة فى نطاق الادارة العامة .

ويقول فى هذا الصدد أن علم الادارة العامة له طبيعة الإدارة الخاصة وأن هذا ناتج عن التشابه العميق إن لم يكن غالبا التطابق بين الادارة العامة وإدارة المشروعات الخاصة .

وقد بدأ هذا الاتجاه يلقى معارضة من جانب بعض العلماء الأمريكيين. إلا أن غالبية العلماء لا تزال تؤيده .

ومما له دلالة خاصة فى هذا الصدد أن الأساتذة المصريين الذين أتبعوا

---

(١) Traite de science administrative المرجع السابق ١٩٦٦ .

فى دراستهم لعلم الادارة العامة النهج الأمريكى أشاروا فى مؤلفاتهم للعلاقة القائمة بين علم الادارة العامة وعلم التنظيم .

فالدكتور سليمان الطماوى يقول فى مؤلفه مبادىء علم الادارة العامة طبعة ١٩٦٠ ص ٢٦ ما يلى :

« على أن الجدير بالذكر أن أصول الادارة بمدلولها الحديث قد نشأت لأول مرة فى مجال إدارة المشروعات الخاصة وارتبطت بأسمين هما الأمريكى فردريك تايلور والفرنسى هنرى فايول ... » .

والدكتور يحيى الجمل يقول فى بحثه المنشور بمجلة العلوم الادارية العدد الثانى ١٩٧٤ بعنوان « مفهوم التنظيم وبعض أسسه » ، ما يلى :-

« ويقع موضوع التنظيم من علم الادارة العامة موقفا جوهريا . ذلك أنه إذا كان علم الادارة العامة يستهدف أساسا تنمية فنون حسن الأداء فى مختلف المجالات فان التنظيم هو العملية الأساسية التى يراد بها تحقيق هذا الهدف » (ص ٧) .

وفى معرض حديثه عن النظرية التقليدية فى مفهوم التنظيم عرض الدكتور الجمل لشرح نموذج Taylor ونموذج Fayol مؤسسا علم التنظيم (ص ١٥ و ١٨) .

ويلاحظ فوق ما تقدم كله بالنسبة لمصر أن الحكومة أقرت بعدم وجود فروق جوهرية بين الإدارة العامة والادارة الخاصة تسمح باعتبار علم الادارة العامة علماً مستقلا عن علم التنظيم أو الادارة الخاصة وقد أخذت الحكومة بهذا الرأى فعلا فيما يتعلق بمعاهد التدريب التى كانت قائمة فعلا قبل صدور القرار الجمهورى رقم ٢٢٨١ لسنه ١٩٧١ . فقد كان يوجد بمصر قبل هذا

التاريخ ثلاثة معاهد أنشأن منها لتدريب العاملين فى الحكومة (الادارة المركزية والادارة المحلية) وفقا لمبادىء علم الادارة العامة وهما معهد الادارة العامة ومعهد الادارة المحلية والثالث لتدريب العاملين فى القطاع العام وفقاً لمبادىء الادارة الخاصة (علم التنظيم أو علم إدارة الأعمال) وهو المعهد القومى للادارة العليا .

غير أنه فى سنة ١٩٧١ تقرر إدماج المعاهد الثلاثة فى معهد واحد باسم المعهد القومى للتنمية الادارية . وأفصحت مقدمة خطة التدريب التى أعدها المعهد المذكور عن سبب هذا الإدماج بقولها مشيرة إلى قرار الادماج (رقم ٢٢٨١ لسنة ١٩٧١) .

« وقد جاء قرار الادماج هذا ترتيبا أيضا على الإتجاهات العالمية وتعبيرا عما تشير إليه من عمومية وشمول المبادىء والمفاهيم والنظريات الادارية وإن اختلفت فى التطبيق مما يستلزم فقط تطويع النظريات لمتطلبات المواقف دون الحاجة لقيام أجهزة متخصصة لكل نوعية فى التطبيق » .

٥ ـ أن أمريكا لا تعرف التفرقة بين المشروعات العامة (الحكومية) والمشروعات الخاصة بنفس الصورة وبنفس الدرجة التى عرفت بها هذه التفرقة فى فرنسا .

ذلك لأنه يوجد فى فرنسا (والدول التى نهجت نهجها) قانون إدارى مستقل عن القانون العادى يحكم السلطات الاداريه فى علاقتها بالأفراد والجماعات الخاصة ، وليس لمثل هذا القانون وجود فى أمريكا (وانجلترا) حيث تخضع الدولة والأشخاص الادارية لنفس القانون الذى يخضع له الأفراد والجماعات الخاصة .

٦ ـ لا تفرق أمريكا — فيما يتعلق بالإدارة والتنظيم — بين الدولة والمشروعات الخاصة ، وإنما تطبق فى الناحيتين مبادىء وقوانين علم التنظيم التى نشأت فى محيط الصناعات الخاصة .

ذلك لأن بحوث ودراسات علم الادارة العامة فى أمريكا وإن كانت تبدو فى الظاهر وكأنها بحوث ودراسات مستقلة خاصة بالأجهزة الادارية فى الدولة دون المشروعات الخاصة ، إلا أنها فى الحقيقة والواقع تشمل مبادىء علم التنظيم التى نشأت أصلا فى محيط الصناعات الخاصة . وفى هذا المعنى يقول R. Drago فى تعليقه على مؤلفات علم الإدارة العامة فى أمريكا .

« أن الرابطة الوثيقة بين البحوث المتعلقة بالإدارة العامة وتلك المتعلقة بالادارة الخاصة قد أبعدت عن الأذهان فكرة النفع العام التى يجب أن تستهدفها أبحاث علم الإدارة وجعلت من هذا العلم (علم الإدارة العامة) فى أغلب الأحيان مجرد علم تنظيم [1] .

٧ ـ أن بحوث ودراسات علم التنظيم تتناول الوظيفة الادارية بمعناها الواسع وهى تشمل رسم وتحديد السياسة الادارية للمشروع وتنفيذ هذه السياسة .

ولهذا السبب يلاحظ أن بعض علماء التنظيم الذين يكتبون باللغة الفرنسية يستعملون اصطلاح حكومة gouvernement بدلا من اصطلاح إدارة .. Administration فيقولون حكومة المشروعات بدلا من إدارة المشروعات ويستعمل البعض الآخر اصطلاح Organisation فى نفس المعنى .

---

(١) Traité de science administrative, 1966; p. 20

أما علماء التنظيم الذين يكتبون باللغة الانجليزية فيستعملون اصطلاح management على أساس أن هذا الاصطلاح فى اللغة الانجليزية له معنى أوسع من اصطلاح إدارة administration لأنه يشمل عمليات رسم السياسة وتنفيذها .

ويبدو أنه لا يوجد فى اللغة الفرنسية لفظ يقابل لفظ management يؤدى نفس المعنى ولهذا السبب يستعمل فى اللغة الفرنسية اصطلاح Organisation (تنظيم) أو اصطلاح gouvernement (حكومة) ليؤدى معنى الاصطلاح الأنجليزى (management) (١) .

المبحث الثانى

علم واحد أم علوم مختلفة متعددة

فى ضوء الحقائق الثابتة التى عرضناها فيما تقدم يمكن القول بأن علم التنظيم وعلم الإدارة العامة وعلم الإدارة هى فى جوهرها علم واحد موضوعه الأساسى واحد . وأن هذا العلم له صور متعددة تختلف باختلاف مجال تطبيقه .

فعلم التنظيم نشأ فى محيط الصناعات الخاصة لكنه كان منذ نشأته صالحا للتطبيق بالنسبة للدولة والأجهزة الحكومية بوجه عام . ولهذا السبب تقدمت بحوثه ودراساته منذ إنشائه فى خطوات سريعة وأمتد نطاق تطبيقه إلى الدولة .

---

(١) أنظر الأستاذ كمال دسوقى فى التصدير الذى قدم به الترجمة العربية لكتاب لتغول أورفيك التى أعدها الاستاذ على حامد بكر بعنوان « عناصر الادارة » وطبعت سنة ١٩٦٥ .

غير أنه يبدو أن هذا العلم فى تطبيقه على الدولة أخذ صورة تختلف عن صورته الأصلية . وذلك لسببين :ـ

الاول : أن تكوين الدولة يختلف عن تكوين المشروعات الخاصة . فبالنسبة للمشروعات الخاصة يجتمع حق القيام بجميع الأعمال وأوجه النشاط التى يتطلبها المشروع فى يد واحدة هى يد صاحب المشروع الذى يكون له بهذه الصفة حق تحديد أهداف المشروع ورسم سياسة وتحديد برامج العمل والقيام بكل أعمال الإدارة والتنفيذ .

أما بالنسبة للدولة فانه توجد سلطتان متميزتان . سلطة تختص بتحديد الأهداف ورسم السياسة العامة للدولة ، وسلطة أو سلطات إدارية تتولى الإدارة والتنفيذ .

والثانى : والسبب الثانى لإختلاف صورة علم الادارة عن صورة علم التنظيم أن الهدف الذى تتغياه الدولة فى مباشرة نشاطها يختلف عن الهدف الذى يرمى لتحقيقه صاحب المشروع الخاص . لأن الدولة كما هو معروف تعمل للمصلحة العامة بينما يعمل المشروع الخاص لتحقيق الربح لصاحب المشروع بصفة خاصة .

ولهذين السببين ظهرت فى فرنسا صورة مختلفة للعلم الذى يبحث فى موضوع الادارة وهى صورة علم الادارة .

وأهم ما يميز هذه الصورة أن العلماء قصروا بحوثهم ودراساتهم فى علم الادارة على السلطة الادارية أو السلطات الادارية وحدها دون السلطة التى ترسم السياسة وتحديد الأهداف وهى الحكومة(١).

---

(١) فى أمريكا يبدو أن تحديد أو وضع السياسة العامة للدولة خارج نطاق الادارة العامة .

كذلك تميزت بحوث ودراسات علم الادارة العامه بأنها اقتصرت على الوظيفة الإدارية بمعناها الضيق أى على الوظيفة التى تباشرها السلطات الادارية فى الدولة بمعنى أنهـــا لا تشمل الأعمال المتعلقة بتحديد الأهداف ورسم السياسة العامة للدولة وهى التى تتولاها الحكومة .

والآن وقد أوضحنا العلاقة الوثيقة بين علم التنظيم وعلم الادارة العامة وعلم الادارة وانتهينا إلى أنها كلها صور لعلم واحد نرى أن نستعمل للدلالة على هذا العلم اصطلاحا واحدا شاملا لكل المعانى المقصودة فنقول « علم التنظيم والادارة » .

ويلاحظ هنا أن بعض العلماء الأمريكيين يستعملون نفس الاصطلاح . ففى الكلمة التى قدم بها Chester Pernard كتاب :

Herbert A. Simon : Admonisrative Behavior نجد اصطلاح science of organisation and administration يتكرر أكثر من مرة .

وعلى هذا الأساس سوف لا تقتصر دراستنا فى موضوع علم التنظيم والادارة على السلطة الإدارية وحدها ، ولكننا سوف نعرض أيضا لدراسة تنظيم السلطة المختصة بتحديد أهداف الدولة ورسم السياسة العامة للدولة وهى الحكومة أو السلطة الحكومية بوصفها سلطة قيادة بالنسبة للسلطة الادارية .

= فقد قسم Ma chall ed. Dimock أعمال الحكومة بين ثلاثة فروع هى التشريع والقضاء والتنفيذ. وفى معرض تحديد نطاق الادارة العامة (فرع التنفيذ) أو بعبارة أدق دورها بالنسبة للتشريع والقضاء يقول :

« أنه بعد أن يعتمد المشرع السياسة العامة للدولة فى صورة قانون ، وبعد أن يحدد القضاء القانون ويعرّفه فان كل شىء فى سير العمل الحكومى عدا ذلك يدخل فى مسئولية الفرع الادارى