الباب الأول

الاصلاح الادارى

ماهيته — موضوعه — وسائل تحقيقه

تقسم دراستنا فى هذا الباب إلى ثلاثة فصول :

الفصل الأول : نتكلم فيه عن ماهية الاصلاح الإدارى وأهميته .

الفصل الثانى : نتكلم عن موضوع الاصلاح الإدارى .

الفصل الثالث : نختم بالكلام فيه عن وسائل الاصلاح الإدارى :

الفصل الأول

ماهيـة الإصلاح الإدارى وأهميته

١ — الاصلاح الادارى والتنظيم العلمى :

الاصلاح الادارى هـو فى حقيقته عملية تتعلق أولا وأخيراً بالتنظيم العلمى (١) .

ذلك لأن تحقيق الاصلاح ليس له سوى وسيلة عامـة أساسية واحدة هى تنظيم الجهاز الادارى فى الدولة على أسس علمية سليمة تكفل تحقيق الأغراض المرجوة منه .

ويقصد بالتنظيم بوجه عام استخدام الطرق والأساليب العلمية لتحقيق

---

(١) أنظر لنا « الاصلاح الادارى فى ضوء مبادىء علم التنظيم » بحث منشور بمجلة العلوم الادارية عدد ١ سنة ١٩٥٩ص ١٢٦ وأنظر أيضا Pierre Channel فى بحثه المنشور بالمجلة الادارية revue adiministrative 1955 no 47 p. 549

فهو يقول أن أزمـة الادارة الفرنسية هى فى حقيقتها أزمة تنظيم Une crise d'organisation وإن الفساد وسوء التنظيم موجود فى الادارة الفرنسية (فى ذلك الوقت) وإن الاصلاح يكون بالتنظيم .

وأنظر فى نفس المعنى :

Marshall Dimock : Public administration 1970 p. 179. فهـو يتكلم عن عمليات الاصلاح الادارى فى أمريكا تحت عنوان Governmental reopganization

أهداف المشروعات العامة والخاصة وتحصيل أكبر فائدة من الجهود التى تبذل بأقل تكاليف ممكنة .

ويقصد بالتنظيم بالنسبة للدولة إعداد جهاز إدارى سليم صالح لأداء المهمة الضخمة الملقاة على عاتقها وإدارة هذا الجهاز وتوجيه سيرة بأساليب علمية سليمة تكفل تحقيق أهدافه فى أسرع وقت وعلى أحسن وجه وبأقل تكاليف ممكنة .

ويعرف Pierre Channel التنظيم بأنه الاستقرار فى وضع معين استعدادا للعمل . أو بعبارة أخرى وضع الأشخاص والأشياء فى مكانها تمهيداً لتحريكها فى سبيل تحقيق الأهداف المرجوة .

ويفسر Channel [1] هذا التعريف بقوله « أن وضع الأشياء فى مكانها هو المظهر الثابت فى التنظيم L'aspect statique ويتعلق بالتكوين أى البناء أما تحريكها فى سبيل الهدف فهو المظهر الحركى فى التنظيم . L'aspeet Dynamique .

والمظهر الحركى فى نظره هو توجيه أشخاص معينين للعمل مزودين بوسائل معينة وفقاً لأساليب معينة .

والتنظيم الذى نقصده هنا هو التنظيم الشامل بمعناه المحدد فى علم التنظيم ونقصد به تزويد المشروع بكل ما يلزم لإنتظام سير العمل فيه من مواد وأدوات وعناصر بشرية قادرة على مباشرة وظائفه المتعددة وفى مقدمتها الوظيفة الادارية بعناصرها الخمسة المعروفة [2] .

---

(١) Revue administrative المرجع السابق ص ٥٤٩ .

(٢) التخطيط والتنظيم وإصدار الأوامر والتنسيق والرقابة .

وفى إعتقادنا أن مفهوم التنظيم فى علم التنظيم لا يختلف عن المعنى الذى يقصده علماء الادارة العامة . وهو المعنى الذى عبر عنه Marshall Edward Dimocqe بقوله أن التنظيم هـو الأداة الأساسية Basic tool التى تباشر عن طريقها العملية الادارية The administrative Process وإن كل ما يقـوم به رجل الادارة يحمل فى طياته معرفة بنظرية التنظيم .

involves a Knowledge of organizational theory (1)

ويقول فى موضع آخـر أن هناك طريقتان لتحديد مفهوم التنظيم . الأولى النظر إليه باعتباره دراسة علمية . والثانية وهى المعمول بهـا غالبا النظر إلى التنظيم باعتباره أسلوبا عمليا يتصل إتصالا وثيقا بجميع الأعمال التى يقوم بها رجل الادارة Closely related to every thing the admc nistrator can do .

ويبدو أن وجهة نظر الدكتور أحمد رشيد فى تحديد مفهوم التنظيم كما شرحها فى بحثه المنشور بمجلة العلوم الادارية (س . ١ ع ١) تحت عنوان : « التنظيم حول المعنى وأساليب البحث » لا يختلف عن وجهة النظر التى عرضناها فيما تقدم .

وعلى هذا الأساس يشمل التنظيم فى رأينـا أمرين أساسيين . الأول تنظيم الأجهزة الإدارية المختلفة من حيث تكوينها ومن حيث تنظيم سير العمل فيها . والثانى . تنظيم شئون العاملين فى هذه الأجهزة .

وبالنسبة للدولة يشمل التنظيم تنظيم الجهاز الادارى فى الدولة وتنظيم شئون الموظفين .

---

(1) Marshall Edward Dimock: Public administration 3rd ed. 1970p 179

ونظراً لأننا نرى أن الجهاز الادارى فى الدولة يشمل السلطة المختصة برسم السياسة العامة وهى الحكومة كما يشمل السلطة المختصة بتنفيذ هذه السياسة وهى السلطة الادارية . فان التنظيم الذى نقصده يشمل تنظيم الجهاز الادارى فى الدولة بمعناه الواسع (سلطة القيادة والسلطة الادارية) كما يشمل تنظيم شئون الموظفين .

٢ - أهمية تنظيم الدولة بصفة عامة وتنظيم الجهاز الادارى بصفة خاصة :

قلنا فيما تقدم أن الاصلاح الادارى هو فى الواقع مسألة تنظيم . وعلى هذا الأساس نعرض هنا لبيان أهمية التنظيم كما يلى :

تبدو الدولة من الناحية التنظيمية أقرب ما تكون شبيها بآلة ضخمة تتكون من أجهزة مختلفة تتولى وظائف متعددة وتقوم بأعمال ومشروعات ضخمة متعددة الانواع يتطلب إنجازها توافر قدر كبير من الكفاية والمقدرة لدى الاشخاص القائمين بها .

ولا شك أن هذه الآلة الضخمة ذات الاجهزة المتعددة والوظائف المتشعبة لا يمكن أن تحقق أغراضها وتؤدى وظائفها على الوجه الاكمل إلا إذا نظمت تنظيما سليما يكفل سير جميع أجهزتها فى توافق وإنسجام فى سبيل تحقيق أهداف رئيسية محددة هى أهداف الدولة كلها كمجموع .

وإذا كان التنظيم عنصرا لازما لنجاح المشروعات أياً كان نوعها ، فانه كلما زاد حجم المشروع وتعددت أوجه نشاطه كانت حاجته إلى التنظيم أقوى وأشد .

ولما كانت الدولة فى الوقت الحاضر تعتبر من هـذه الوجهة التنظيمية. أضخم المشروعات التى عرفها العالم ، فان التنظيم بالنسبة لهـا يعتبر عنصراً أساسيا لا يمكن أن تقوم لها قائمة بدونه .

ويقرر كثير من العلماء والفلاسفة الفرنسيين أن النظام الادارى الذى وضع أسسه نابليون هو الذى حفظ لفرنسا كيانها وضمن لها البقاء وسط الزعازع والاعاصير السياسية التى هبت عليهـا واجتاحتها منذ الثورة الفرنسية .

وهذا النظام الادارى الذى وضع أسـه نابليون يمثـل فى نظر هؤلاء العلماء والفلاسفة الدستور الادارى للدولة الفرنسية . ولهذا نراهم يعلنون أن لفرنسا دستورين الاول دستور سياسى رسمى ظاهر هو دستور سنة ١٨٧٥ والثانى دستور سرى هـو دستور السنة الثامنة الذى أنشأ للبـلاد جهازها الادارى [1] .

والتنظيم الذى نقصده هنا والذى تحدثنا عن أهميته فيما تقدم هـو التنظيم الذى يقوم على أساس التجارب والمشاهدات ومراعاة أحوال البلاد وظروفها الاقتصادية والاجتماعية وفقا لما تقضى به مبادىء علم التنظيم .

والاجماع منعقد بين العلماء الذين تعرضوا لدراسة علم التنظيم الحديث

---

(1) Daniel Halvey: La decadeuce de la liberté 1921 p 95;comte de Fels : Essai d'une pelstique expersemntale 1921 p 130 ; Marcel Prelot : Le pouvoir administratif

دروس دكتوراه بجامعة القاهرة مجلة القانون والاقتصاد س ٢٠ ع ١ ، ٢ ، ٣ ، ٤ .

على أن التنظيم هو أهم العناصر فى بناء الدولة الحديثة وأن تنظيم جهاز الدولة تنظيما سليما هو بلا جدال مصدر قوة الدولة فى عصرنا الحاضر (١) .

ولهذا نرى أنه يجب لضمان سلامة الجهاز الادارى فى الدولة وحمايته من خطر التأثر بالمؤثرات السياسية الحزبية أن ينص فى دستور الدولة على الأسس والمبادىء التى يجب أن يقوم عليها بناء الجهاز الادارى والضمانات التى تكفل لهذا الجهاز السير قدما فى تحقيق أهدافه لصالح المجتمع .

وتعتبر الجيوش فى نظر علماء التنظيم من أضخم المشروعات التى تعتمد فى نجاحها على قوة التنظيم وسلامته . ولهذا فإن المبادىء والاساليب التى

---

(١) يقرر Pasd rmadjian فى كتابه بعنوان :

Les gouvernernement des grandes arg anisation 1947 .

إن توافر الكفاية الفنية عند الرئيس الادارى لا تغنى عن الكفاية والقدرة على الادارة والتنظيم . ذلك لأن المعلومات الفنية يمكن الحصول عليها بالاستعانة بالفنيين المتخصصين . أما نقص القدرة على التنظيم فلا يمكن علاجه. وأشار المؤلف فى معرض تاييد هذا الرأى إلى أن كتشنر وهو من أعظم قواد حرب سنة ١٩١٤ لم يعين فى منصبه القيادى لتفوقه فى معرفة فنون الحرب وإنما كان تعيينه فى هذا المنصب لمقدرته الفائقة فى التنظيم (أنظر ص VIII) وأنظر أيضا فى نفس المعنى Ralf J. Burton : The central machinery of governement 1951 P 2 et 3.

ويلاحظ أن المؤلف هنا يستعمل اصطلاح management بدلا من اصطلاح administration وأن إصطلاح marageme.t فى اللغة الانجليزية ليس مرادفا لإصطلاح administration فى اللغة الفرنسية وإنما هو أوسع منه نطاقا ويشمل التنظيم والادارة معا .

تتبع فى تنظيم الجيوش تعتبر أساسا ومرجعا يعتمد عليه العلماء ويرجعون إليه فى دراسة علم التنظيم وتقرير أسسه ومبادئه .

ويعتبر الأشخاص من أهم عناصر التنظيم العلمى فى العصر الحديث . وذلك لأن الجهاز الادارى الذى يباشر النشاط سواء بالنسبة للدولة أو بالنسبة للمشروعات الخاصة ليس فى حقيقته سوى الأشخاص الذين يتولون إدارة هذا الجهاز وتسيير حركة العمل فيه . ومبادىء علم التنظيم التى تطبق فى توجيه سير العمل فى هذا الجهاز إنما يضعها أشخاص ويطبقها أشخاص . ولا يمكن أن يوجد تنظيم سليم فى أى دولة إلا إذا وجد الاشخاص الذين تتوافر لهم الكفاية والقدرة على إنشاء مبادىء وقوانين التنظيم السليم . ولا يمكن أن تتحقق الفائدة المرجوة من أى تنظيم مهما بلغ من الدقة والكمال من الناحية النظرية إلا بتوافر الاشخاص الصالحين لتطبيق مبادىء التنظيم التى تتقرر فعلا وتوجيه العمل فى الجهاز الادارى وفقا لهذه المبادىء .

ولهذا قلنا فيما تقدم أن التنظيم لا يشمل فقط تنظيم الجهاز الادارى من حيث تكوينه وسير العمل فيه وإنما يشمل تنظيم شئون العاملين فى هذا الجهاز .

٣ — ماهية الاصلاح الادارى :

فى ضوء ما قلناه فيما تقدم عن الاصلاح الادارى والتنظيم العلمى ، يمكن القول بأن الاصلاح الادارى هو بوجه عام تنظيم الجهاز الادارى فى الدولة (بمعناه التنظيمى السابق تحديده) تنظيما علميا سليما بحيث يصبح قادراً على

تقديم الخدمات العامة والحاجات العامة للمجتمع على أكمل وجه وفى أقصر وقت وبأقل تكاليف ممكنه ، وبحيث يحقق بوجه عام العزة والقوة للدولة والرفاهية لأفراد المجتمع .

وبعبارة أكثر تفصيلا يمكن القول بأن المقصود بالاصلاح الإدارى بالنسبة للدولة هو تنظيم سلطة القيادة والسلطات الادارية المركزية والمرفقية والمحلية تنظيما علميا يكفل تحقيق الاهداف السابق ذكرها .