الباب الثانى

أساس الاصلاح الإدارى

علم التنظيم والإدارة

سبق القول بأن الاصلاح الادارى هو فى حقيقته التنظيم العلمى للجهاز الادارى وأن طبيعة هـذه الدراسة تقتضى أن نعرض للتعريف بالعلم الذى يستمد منه الضوء الذى نهتدى به فى دراسة الاصلاح الإدارى . ومعنى هذا فى رأينا أن الاصلاح الإدارى الذى نتحدث عنه فى هـذا المؤلف يجب أن يقوم على أساس العلم .

ونظراً لأن العلم الذى نقصده هو علم التنظيم والادارة فقد رأينا أن نخصص هـذا الباب للتعريف بعلم التنظيم والادارة وأن نقسمه إلى ثلاثة فصول . فى الفصل الأول نتكلم عن علم التنظيم ، وفى الفصل الثانى نتكلم عن علم الادارة العامة أو علم الادارة ونختم فى فصل ثالث بتحديد العلاقة بين علم التنظيم وعلم الإدارة العامة أو علم الادارة معلنين فى النهاية رأينا فى طبيعة هذه العلاقة وهو يلخص فى أن علم التنظيم وعلم الإدارة العامة أو علم الإدارة هى فى الحقيقة علم واحدا له فروع مختلفة .

الفصل الأول

علم التنظيم

Science de l'organisation

يقصد بالتنظيم بوجه عام استخدام الطرق والأساليب العلمية الحديثة فى سبيل تحقيق أهداف المشروعات الخاصة والعامة وتحصيل أكبر فائدة من الجهود التى تبذل بأقل التكاليف الممكنة .

والتنظيم بهذا المعنى علم كبقية العلوم يتضمن مبادىء وقوانين إهتدى إليها العلماء والباحثون عن طريق المشاهدة والتأمل والتفكير والتجربة (١).

ويمكن تعريف هذا العلم (التنظيم) بأنه العلم الذى يرشدنا إلى المبادىء والقوانين والأساليب التى تتبع فى إدارة المشروعات العامة والخاصة وتنظيم أساليب وطرائق العمل فيها بطريقة تكفل تحقيق أهداف هذه المشروعات بأقل التكاليف الممكنة .

وهو علم حديث كان ظهوره أولا فى محيط المشروعات الخاصة وعلى وجه التحديد فى دائرة النشاط الصناعى فى الولايات المتحدة الأمريكية .

ويرجع الفضل فى وضع مبادىء هذا العلم وقوانينه وقواعده المعروفة

---

(١) Iean Chevalier : Organisation Tome Ier gouvernement de l'entreprise 8 eme ed Paris 1953, p 45.

(٢) المرجع السابق ص ٣٨ .

اليـوم للمهندس الأمريكى Frederic Winslow Taylor والعالم المهندس الفرنسى Henry Fayol .

قضى المهندس الأمريكى Taylor حياته عاملا فى المصانع الأمريكية فى وقت إنتشر فيه إستخدام الآلات الميكانيكية فى الصناعات وظهرت بوادر أزمة مالية فى المصانع الكبرى نتيجة استخدام جزء كبير من رؤوس الأموال فى شراء الآلات الحديثة وعدم وجود فائض حر يكفى لتمويل أعمال الانتاج. وأثناء قيامه بعمله فى المصنع إكتشف (Taylor) أن سير العمل وفقا للروتين العادى الذى كان متبعاً فى المصانع فى ذلك الوقت يؤدى إلى خسارة كبيرة فى الأدوات والوقت ، كما يؤدى إلى ضياع جزء كبير من نشاط العمال وجهودهم فى العمل هباء بدون فائدة .

وبعد فترة قضاها فى الدراسة والبحث والملاحظة إهتدى Taylor إلى طريقة لتنظيم سير العمل فى المصانع يمكن بها زيادة الإنتاج بتكاليف أقل ، الأمر الذى يحقق مصلحة العمال ورب العمل معاً .

وقد نشر Taylor عدة بحوث فى شرح طريقته الجديدة فى تنظيم العمل أهمها كتابه فى « مبادىء التنظيم العلمى »(١) The principles of scientific

(١) يلاحظ أن اسم هـذا الكتاب ترجم فى اللغـة الفرنسية فى مؤلف chevalier السابق الاشارة اليه Principes d'organisation scientifique أى أن لفظ management باللغة الانجليزية ترجم بلفظ organisation باللغة الفرنسية . ولم يترجم بلفظ إدارة administration لأن معنى إصطلاح management ليس الادارة بمعناها المعروف فى فرنسا وفى مصر ولكن لهذا الاصطلاح معنى خاصا عبر عنه العلماء الفرنسيون باصطلاح organisation .

management ونقلت طريقته فى التنظيم بعد ذلك إلى فرنسا على يد عالم فرنسى من رجال الأكاديمية الفرنسية هو Henry le shatelier وعرفت باسم طريقة Taylor أو Le Taylorisme .

وعلى عكس Taylor . كان Henry Fayol مهندسا قضى حياته فى إدارة الشركات الصناعية . وهو وإن كان قد لمس أثناء إدارته للمصانع التى كان يشرف عليها (كما فعل Taylor قبله) ـ ضخامة الجهود التى تضيع هباء بدون فائدة فى مشروعات الانتاج الصناعى ، إلا أن نظرته إلى عيوب أساليب العمل فى المصانع ووسيلة علاجها اختلفت عن نظرة Taylor .

فقد قضى Taylor فترة كبيرة من حياته عاملا أو رئيس عمال فى المصانع ولهذا فان أفق بحثه كان ضيقا يكاد ينحصر فى أساليب العمل ذاته دون أن يعنى بالقوانين والمبادىء المتعلقة بادارة المشروعات بوجه عام .

أما Foyol فقد قضى حياته مديراً للشركات الصناعية ولهذا جاءت نظرته إلى موضوع التنظيم نظرة عامة شاملة. فهو لم يعن بدراسة أساليب العمل الداخلى فى ذاتها وإنما وجه عنايته إلى بحث واستخلاص الأساليب والمبادىء العامه للتنظيم [1] . ولهذا إتجهت بحوثه ودراساته نحو التنظيم الادارى العام للمشروعات واستخلاص المبادىء والقوانين المتعلقة بادارة المشروعات Administration أو حكومة المشروعات كما يقول بعض الباحثين فى

---

(١) من أهم مؤلفات Fayol التى تعتبر مرجعا فى الموضوع كتابه:
administration induinstrielle et generale 1916. وأعيد طبعه سنة ١٩٥٠ ،

هذا الموضوع [١] .

وثمة فارق آخر هام بين نظرة Taylor ونظرة Eoyol . ذلك أن نظرة Fayol جاءت شاملة للمشروعات الخاصة والعامة على السواء. فالمبادىء والقواعد والقوانين التى أبتكرها وضعت لتطبق فى المشروعات الخاصة والمشروعات الحكومية على السواء ، فهى مبادىء وقوانين تصلح أساسا لتنظيم إدارة المشروعات الخاصة الكبرى كما تصلح أساسا لتنظيم الجهاز الادارى فى الدولة [٢] .

وتأسيساً على هذا يمكن القول بأن علم التنظيم الحديث يشمل فى الواقع فرعين :

١ ـ فرع يتعلق بتنظيم العمل [٣] أى المبادىء والقواعد المتعلقة بتنظيم أو تنسيق العمل فى ذاته ويشمل ذلك المبادىء والقوانين التى تتعلق بتنظيم أسلوب العمل وتنسيق عمل الآلات والعمال كالمبادىء والقوانين التى تتعلق

---

(١) أنظر كتاب Pasdeamadgian بعنوان Le gouvernemenet des grandes organisation 1917 وأيضا مؤلف Chevaler السابق الاشارة اليه gouvernement de intreprise

(٢) أنظر :

Thsmas Doyle kingdom : Omprovement of organisation and management in bublic administration.

وهو من البحوث التى أعدت تحت اشراف المعهد الدولى للعلوم الادارية سنة ١٩٥١ ، ومن المراجع التى اعتمد عليها المؤلف فى بحثه كتاب Fayol السابق الاشارة إليه.

(٣) une science du Travoil alier (المرجع السابق ج ١ ص ٤٢)

بتنظيم أعمال المحاسبة — وتبادل المكاتبات بين الموظفين — وإستخدام الآلات والأدوات المكتبية الحديثة لتسهيل العمل — وأساليب مراقبة إنتاج الموظفين وغير ذلك .

٢ ـ وفرع يتعلق بادارة المشروعات science de l'administration [1] . ويشمل هذا الفرع المبادىء الادارية العامة .

وبرغم إختلاف نظرة كل من Taylor و Fayol فقد كان أساس بحوثهما والهدف الذي يرميان إلى تحقيقه واحدا وهو جعل التنظيم علما تجريبيا يتضمن مبادىء وقوانين وقواعد محددة تقوم على أساس التجربة والملاحظة .

فقد أعلن Taylor عند نشر كتابه Principles of scientific managemnaet :

١ ـ أن الغرض الذى يرمى إليه هو أن يوضح للمشتغلين بالصناعة مدى الخسائر التى تلحق بالصناعة كل يوم بسبب استخدام طريقة العمل القديمة .

٢ ـ أن العلاج الحقيقى لهذه الحالة إنما ينحصر فى التنظيم لا فى محاولة البحث عن أشخاص ذوى مقدرة خارقة للعمل فى المصانع .

٣ ـ وأخيراً أن التنظيم السليم علم حقيقى مؤسس على مبادىء وقوانين وقواعد محددة [2] .

والتنظيم العلمى فى نظر Taylor ليس مجرد نظام أو طريقة للعمل système

---

(١) clevalier المرجع السابق ج ١ ص ٤٢ ،

(٢) que la meilleure organisation est une veritable aeience basee sur des reoles , des loiset du principes ben d fnis. (Chevalier المرجع السابق ص ٤٥)

ترسم وتقرر وتكفل بمجرد تطبيقها نجاح المشروعات الصناعية وازدهارها، وإنما هـو عبارة عن عملية تجميع للمعلومات والبيانات ودراستها دراسة تحليلية ووضع نتائج هذه الدراسة فى صورة قواعد وقوانين يتكون منها علم التنظيم .

وأهم الأسس التى يقوم عليها هـذا العلم هى التجربة وتطبيق الأسلوب التجريبى على مشاكل العمل .

كذلك استخلص Fayol مبادىء علم التنظيم الادارى من تجاربه ومشاهداته فى العمل خـلال الخمسين سنة التى قضاها فى إدارة المصانـع الـكبرى .

وقد كانت كل محاولاته ودراساته موجهة نحـو إنشاء نظرية إدارية تطبق الأسلوب التجريبى experimentale فى إدارة المشروعات أو حـكومة المشروعات Gouvernementdes affaires (١).

تطبيق مبادىء وقوانين علم التنظيم
فى إصلاح الجهاز الإدارى فى الدولة (٢)

أن علم التنظيم ليس مجـرد مبادىء وقوانين جامدة واجبة التطبيق فى كل الأحوال وكل الظروف دون أن تـكون قابلة للتطور أو التعديل .

---

(١) Une doctrine administrative qui appliquait la methode experimentale au gouvernemet des affaires (chexdlier tome 1 D 45.)

(٢) أنظر لنا بحثا نشر بمجلة العلوم الادارية س ٩ ع ١ بعنوان « الاصلاح الادارى » .

ولكنه فى حقيقته ووفقا للتعريف السليم هو العلم الذى يرشدنا إلى المبادىء والقوانين والأساليب التى تتبع فى إدارة المشروعات العامة والخاصة وتنظيم أساليب العمل فيها بطريقة تكفل تحقيق أهداف هذه المشروعات على أحسن وجه وبأقل تكاليف ممكنة .

ومبادىء وقوانين هذا العلم هى فى حقيقتها مبادىء وقوانين إهتدى إليها العلماء والباحثون عن طريق المشاهدة والتأمل والتفكير والتجربة . ومثل هذه المبادىء والقوانين لا يمكن أن تكون جامدة غير قابلة للتطور والتعديل .

وقد وردت هذه المبادىء فى كتاب Fayol السابق الإشارة إليه تحت عنوان مبادىء إدارية عامة Principles generaux d'administration (١) .

ومما له دلالته فى هذا الصدد أن هذه المبادىء التى أعتبرها Fayol مبادىء إدارية عامة هى نفس المبادىء التى عرض لدراستها علماء الادارة العامة فى أمريكا باعتبارها مبادىء وقواعد التنظيم (٢) .

وقد سبق القول بأن مبادىء وقوانين علم التنظيم نشأت أولا فى محيط الصناعات الخاصة وأن تطبيقها كان مقصورا فى أول الأمر على المشروعات الخاصة دون غيرها .

---

(١) Fayol المرجع السابق طبعة سنة ١٩٥٠ ص ٢٠ .

(٢) أشار Marshall Edward Dimock لهذه المبادىء فى كتابه Public administration طبعة ثالثة ١٩٧٠ ص ١٨٢ تحت عنوان Common sense rules of organization

غير أن مؤسسى هذا العلم أعلنوا أن المبادىء والقوانين التى أبتكروها لتنظيم المشروعات الخاصة صالحة للتطبيق فى تنظيم الأجهزة الحكومية . (أنظر هذه الأقوال فى بحث لنا منشور بمجلة العلوم الادارية س ١ ع ١ سنة ١٩٥٩ ص ١٢٤) .

ومن جهة أخرى أعلن كثير من علماء التنظيم بعد Taylor و Fayol صلاحية مبادىء وقوانين علم التنظيم للتطبيق فى تنظيم الجهاز الادارى للدولة سواء فى صورتها الأصلية أو بعد تطويرها بما يلائم الجهاز الحكومى حيث يكون ذلك لازما .

نذكر من هؤلاء العلماء والفقهاء Dubois Richard فى كتابه L'organisation Technique de l'Etat, ١٩٣٠ ، و Raymond Gaudrialt فى كتابه L'organisation des travaux odministratifs 1949 والمستشار Henry Puget رئيس اللجنة العلمية الدائمة بالمعهد الدولى للعلوم الادارية فى كلمته التى قدم بها كتاب Gaudriault السابق ذكره ، و Thomms Doyle فى مؤلفه الذى نشره سنة ١٩٥١ تحت إشراف المعهد الدولى للعلوم الادارية بعنوان Improvement of Organization and mangagement in Publie Administration;

ومما له دلالته هنا فى هذا الصدد أن علماء الادارة العامة فى أمريكا اعترفوا بمبادىء علم التنظيم باعتبارها مبادىء مقبولة فى علم الإدارة العامة فى مجال تنظيم الجهاز الإدارى للدولة .

وقد أشار العالم الأمريكى H. Simon فى كتابه Administrative

behavior (١)، لهذه المبادىء تحت عنوان « بعض المبادىء الإدارية المقبولة Some accepted adminietrative principles (P. 20).

وفوق هذا كله يتبين من دراسة المبادىء التنظيمية التى أبتكرها علماء التنظيم أن هذه المبادىء فى مجموعها صالحة للتطبيق فى المشروعات الخاصة والمشروعات العامة والادارات الحكومية على السواء (٢).

وهذا القول ينطبق على أغلب هذه المبادىء . نذكر منها فيما يلى بصفة خاصة المبادىء الآتية :ـ

١ ـ Unité de direction وحدة التوجيه أو وحدة السلطة الموجهة ووحدة السياسة العامة والبرامج .

٢ ـ Unité de commandement وحدة السلطة الآمرة بمعنى أن تكون الأوامر التى يتلقاها المرءوس واحدة تصدر عن سلطة رئاسية واحدة .

---

(١) الطبعة الثانية ١٩٥٧ .

(٢) يلاحظ مع ذلك أن علماء الادارة فى امريكا يرون أنه لا يجوز اعتبار هذه المبادىء صحيحة بصفة مطلقة وأنها تعتبر مجرد معايير مختلفة يتوقف تحقيق الأهداف المرجوة على اختيار المعيار المناسب بمراعاة كافة الظروف والبيانات المتعلقة بالنقطة موضوع البحث .

(أنظر Herbert Simon المرجع المشار إليه فى المتن طبعة ١٩٥٧ ص ٢٠) وفى اعتقادنا أن علماء التنظيم أيضا يرون أن هذه المبادىء ليست مبادىء جامدة ولكنها تتطور مع الظروف .

٣ — Permanence du commandement دوام السلطة الآمرة بمعنى أن يوجد فى ميدان العمل بصفة دائمة مستمرة من يملك إصدار الأوامر اللازمة لضمان سير العمل حتى لا يتعطل العمل بسبب تغيب الشخص الذى يملك إتخاذ الإجراء اللازم .

وهذا المبدأ يذكرنا بما يلاقيه المواطنون أصحاب المصالح من مضايقات ومتاعب بسبب غياب الموظف الذى توجد تحت يده الأوراق الخاصة بهم وعدم وجود من يحل محله . وقد يطول غياب هذا الموظف بسبب المرض أو غيره وتبقى مصالح أصحاب الشأن معطلة طوال هذه المدة .

٤ — Hiérarchie وهو المبدأ الذى يقضى بوجوب إنتظام المسئولية فى العمل فى سلم إدارى واحد بحيث يكون القائم على كل درجة سلطة رئاسية بالنسبة لمن يشغل الدرجة الأدنى فى السلم .

٥ — Centralisation أى وجوب قيام سلطة مركزية فى يدها بعض الاختصاصات التى تستلزم بطبيعتها التركيز .

٦ — Initiative et résponsabilité تلازم السلطة والمسئولية .

٧ — Autorité وتقصد به أن تكون للرئيس سلطة إصدار أوامر يلزم المرءوس باطاعتها .

٨ — Discipline ويقصد بذلك وجود نظام للعمل يلزم كل عامل بالتزام حدوده وإلا عرض نفسه للمسئولية .

٩ — Uuion du personnel ويقصد به أن يسير جميع العاملين فى أعمالهم وفقاً لاتجاه واحد تحت إشراف رئيس واحد وفقاً لبرنامج واحد .

١٠ — Ordre ويقصد به سيادة النظام فى العمل . كل شىء محدد ماديا وأدبياً وفقاً لنظام مقرر يلزم الجميع باحترامه .

١١ — Exactitude ويقصد به الدقة بالنسبة للعمل والمواظبة بالنسبة للعاملين .

١٢ — Ecenomie عدم الإسراف .

١٣ — Vigilance ويقصد به يقظة الرئيس .

١٤ — Equité et bienveilance ويقصد به عدالة الرئيس فى معاملة العاملين وإشعارهم بأنه يهتم بأمرهم دون أن ينزل إلى مستوى يفقدهم إحترامه.

لهذا كله لا يمكن فى نظرنا أن يثور شك حول صلاحية مبادىء وقوانين علم التنظيم للتطبيق فى تنظيم الجهاز الادارى للدولة بمعناه السابق تحديده على أساس أن هذا الجهاز يشمل الوزارات والمصالح والادارات العامة والهيئات العامة ووحدات الادارة المحلية والشركات العامة (القطاع العام).

وسوف نزيد الأمر إيضاحا فى هذه النقطة فى معرض الكلام عن علم الإدارة العامة الذى يتعلق أساساً بتنظيم السلطات العامة فى الدولة حيث تتبين فى هذا المجال الصلة الوثيقة بين علم الادارة العامة وعلم التنظيم .