الفصل الثانى

علم الإدارة العامة أو علم الإدارة

قلنا فيما تقدم أن علم التنظيم نشأ فى محيط المشروعات الصناعية الخاصة وأن مبادىء وقوانين هذا العلم صالحة مع ذلك للتطبيق فى تنظيم الجهاز الإدارى للدولة .

غير أنه يلاحظ أن العلماء المتخصصين فى دراسة الأجهزة الإدارية فى الدولة يستعملون للدلالة على هذه الأجهزة اصطلاح « الإدارة العامة » Public administration ، وفى دراستهم لهذه الأجهزة يوجهون اقسط الأكبر من عنايتهم نحو دراسة ذات النشاط الذى تباشره هذه الأجهزة من الناحية التطبيقية. كيف يباشر هذا النشاط؟ وما هى أفضل الطرق والأساليب التى يجب إتباعها فى تنظيم هذا النشاط حتى يؤتى ثماره المرجوة ؟ .

وبنمو هذه الدراسات والبحوث نشأ علم جديد عرف بأسم علم الادارة العامة، وعرف بعد ذلك فى فرنسا بأسم علم الإدارة Science de L'administration أو العلم الادارى Science administrative .

ويلاحظ أن علم التنظيم وعلم الادارة العامة أو علم الادارة تتفق فى جوهرها وفى الأساس الذى تقوم عليه ولكنها تختلف فى الإتجاه العام بحيث يمكن القول بأنها كلها فى جوهرها صور لعلم واحد .

وقد تكلمنا فيما تقدم عن علم التنظيم . ونعرض الآن للتعريف بعلم الادارة العامة فى أمريكا وعلم الإدارة فى فرنسا .

التعريف بعلم الادارة العامة فى أمريكا وعلم الادارة فى فرنسا [١] :

يقول Marshall Dimock [٢] أن أوسع تعريف للادارة العامة هو الذى اقترحه Woodrow Wlssn فى سنة ١٨٨٧ فى بحث له مشهور عنوانه The study of public administration . وفى هذا يقول Wilson أن الادارة العامة هى الغاية أو الهدف العملى للحكومة لأن موضوعه هو إنجاز المشروعات العامة بأكبر قدر ممكن من الفاعلية والاتفاق مع رغبات الناس وحاجاتهم. فعن طريق الادارة العامة توفر الحكومة حاجات المجتمع التى يعجز النشاط الفردى عن الوفاء بها

وفى تحديد نطاق الادارة العامة بمعناها الواسع تقرأ فى كتاب Elements of public administation [٣] أن هذا النطاق يشمل وأنه كل مجال area وكل نشاط تحكمه السياسة العامة governed by pubilc Palicy يمكن على هذا الأساس أن يشمل القضاء والجيش ولكن العرف جرى على قصر هذا النطاق على التنظيم organization والعاملين personel

---

(١) لا يوجد فرق جوهرى فى التعريف بين علم الإدارة العامة فى أمريكا وعلم الإدارة فى فرنسا ولهذا رأينا أن نجمع بينهما فى معرض تقديم تعريف لهذا العلم .

(٢) Public administration 3 rd ed. 1970 P. 1

(٣) الف هذا الكتاب Fritz Morstein Marks ومعه نخبة من العلماء وقام بنشره Litz M Marks سنة ١٩٦٨ (أنظر ص ٦) ؛

والأعمال Practices والاجراءات Praccies التى تلزم لكى يتمكن الفرع التنفيذى للحكومة من مباشرة الوظائف المدنية Civilian function المعهود بها إليه على الوجه الأكمل .

ونقل كثير من الزملاء الذين أخرجوا مؤلفات فى علم الادارة العامة عن Leonard white أستاذ علم الادارة العامة فى جامعة شيكاغو تعريفه لعلم الادارة العامة الذى يقول فيه «أن الادارة العامة تتكون من جميع العمليات التى تستهدف تنفيذ السياسة العامة (١) .

وهذه التعاريف لا تعطينا فكرة واضحة عن علم الادارة العامة باعتباره العلم الذى يدرس النشاط الإدارى فى ذاته ويبين كيف يدار هذا النشاط والطريقة المثلى التى يمكن إتباعها فى بناء الأجهزة الادارية وطريقة تنظيم سير العمل فى هذه الأجهزة بحيث يمكن تحقيق أهدافها .

لهذا ، ورغبة فى تحديد المقصود بعلم الادارة بالوضوح الكافى ، رأينا أن نعرف علم الادارة العامة (وعلم الادارة) عن طريق المقارنة بينه وبين القانون الادارى .

ولزيادة الإيضاح نعرض فيما يلى هذا التعريف فى أكثر من صيغة :

١ ـ صيغة أولى فى التعريف بكل من القانون الادارى وعلم الادارة :

---

(١) الدكتور الطماوى : مبادىء علم الإدارة العامة ١٩٦٠ ص ١٠ .
وأنظر أيضا :
Leonard white: idtrodutetion to tl.e study of Public administation 1954.

يقول Bernard Gournay (١) « علم الإدارة فرع من فروع العلوم الاجتماعية Scienees sociales يعنى بوصف(٢) وشرح(٣) تكوين structure ونشاط activités وآراء opinions وسلوك attitude الرجال والجماعات Groupes والأعضاء Organes الذين يكونون جهاز الدولة والهيئات العامة.

أما القانون الادارى فهو مجموع القواعد القانونية (نصوص دستورية أو قانونية أو لائحية أو أحكام قضائية) التى تحكم أعمال الأشخاص الادارية .

٢ — صيغة ثانية فى التعريف بالقانون الادارى وعلم الادارة : يرى Georges Alexandris أن القانون الإدارى يتضمن القواعد القانونية التى تحكم تنظيم وسير الادارة L'organisation et le fonctionnement de L'administration

أما علم الادارة فيبحث فى كل حالة محددة عن الحل الأفضل والأكثر

---

(١) Introduction a la science administative 2 eme ed 1970 p. 7

(٢) ، (٣) يقصد بالوصف كما يقول المؤلف رسم صورة كاملة للجهاز الإدارى من حيث تكوينه ونشاطه ودرجة فاعلية هذا النشاط تبلغ فى دقتها ما تبلغه دقة الصورة الفوتوغرافية فى تصوير الإنسان أو الأشياء.

ويقصد بالشرح الذى يعقب الوصف دراسة الظروف المحيطة بالجهاز الإدارى منذ نشأته كدراسة سبب إنشائه وأهدافه ومدى تحقيقه لهذه الأهداف والأسباب والعوامل التى ساعدت على تحقيق أهدافه أو التى اعترضت سبيل تحقيق هذه الأهداف وهكذا .

ملاءمة للمشكلة الادارية المعروضة . كما يبحث عن التغييرات التي يجب إدخالها لتفادى الضرر وتحقيق الهدف المطلوب (١) .

٣ ـ صيغة ثالثة في التعريف بالقانون الادارى وعلم الإدارة : يرى الأستاذ Stassinopoulos أن القانون الإدارى قواعد قانونية تحكم نشاط الادارة وتحدد حقوق وواجبات كلا من الادارة والأفراد . وهو يعنى بتحليل النصوص القانونية ويدرس القوانين المعمول بها . أما علم الإدارة فيتضمن القواعد الفنية régles techniques (غير القانونية) المتعلقة بالتنظيم concernant l'organisation والتى تستخلص من التجارب ومن المعلومات الخاصة بالتنظيم connaissance speciale de l'organisation وتبين أفضل السبل لتنظيم العلاقات فى نطاق الإدارة (٢) .

٤ ـ صيغة رابعة في التعريف بالقانون الإدارى وعلم الإدارة :

يقول الفقيه الفرنسى Raland Drago (٣) أن الإدارة حدث أو ظاهرة phenoméne ، وعلم الإدارة علم اجتماعى Sc sociale وتجريبى experimentale يستهدف دراسة هذه الظاهرة واستخلاص القوانين الاجتماعية المتعلقة بها lois sociologique relatives à ce phenoméne وهو يدرس الادارة من

---

(١) Georges alexandris : L'administration publis que en tant que sicence ou art (international review of administrive. scuence 1961 no 1 P. 62 .

(٢) أشار إليه Geoares alexandris فى مقاله المنشور بالمجلة الدولية للعلوم الإدارية (النسخة الانجليزية) ١٩٦١ عدد ١ .

(٣) Cours de science administrative 1966-67 P 4 et 5

طريق المشاهدة والتجربة ويظهرها فى صورتها الحقيقية كاشفا عن عيوبها تمهيداً لإصلاح هذه العيوب .

ويرى « دراجو » أن تقدير وظيفة الادارة أو رسالتها يختلف باختلاف الزاوية التى ينظر إليها منها . فالنظرة إليها من حيث علاقة الدولة بالإدارة تدخل فى نطاق علم الادارة، لأن الأمر فى هذه الحالة يكون متعلقا بصلاحية أو عدم صلاحية الجهاز الإدارى لأداء رسالته . ومثل هذا البحث يدخل فى نطاق علم الادارة .

أما النظرة إليها من حيث علاقة الإدارة بالأفراد فتدخل فى نطاق القانون الإدارى . وذلك لأن الأمر فى هذه الحالة يتعلق بحقوق وواجبات الادارة إزاء الأفراد . ومثل هذه الحقوق والواجبات يحددها القانون الذى يحكم الادارة وهو القانون الادارى .

وليس أفضل فى نظرنا فى سبيل إيضاح حقيقة كل من القانون الادارى وعلم الادارة من أن نعقد مقارنة بين طبيعة البحث فى كل من القانون الادارى وعلم الادارة بالنسبة لموضوع محدد من الموضوعات التى تدخل فى نطاق الإدارة . وأهم موضوع يمكن أن نختاره لهذه المقارنة موضوع « القرار الادارى » .

فالقرار الإدارى عمل إدارى يحكمه القانون الادارى ويتناوله القانون الادارى من زاوية معينة هى بحث مشروعية القرار الإدارى .

فيبين القانون الادارى شروط صحة هذا القرار ومتى يكون صحيحا وما هى الآثار القانونية التى تترتب على القرار السليم من الناحية القانونية

ومتى يكون هذا القرار باطلا أو معدوما وما هى الآثار القانونية التى تترتب على اعتباره باطلا أو معدوما .

وهو (القرار الادارى) فى نفس الوقت من أهم الموضوعات التى تتناولها بحوث علم الادارة . لكن علم الادارة أو علم الادارة العامة يتعرض لدراسة القرار الادارى من زاوية أخرى مختلفة تمام الاختلاف عن الزاوية التى ينظر منها القانون الادارى لهذا القرار .

فعلم الادارة أو علم الادارة العامة يدرس بالنسبة للقرار الادارى عملية صنع القرار الادارى ، وتشمل هذه الدراسة بحث طبيعة عملية صنع القرار ـ من يصنع القرار ـ مراحل عملية صنع القرار ـ أشكال القرار ـ مشاكل عملية صنع القرار ـ تنسيق القرارات .

والفرق واضح بين طبيعة البحث فى الحالتين ولو أن موضوع البحث واحد وهو القرار الادارى .

كذلك يمكن الوصول إلى نفس الوضوح المطلوب بعقد مقارنة بين بحوث القانون الادارى وبحوث علم الادارة أو علم الادارة العامة فى موضوع العلاقة بين الرئيس الإدارى ومرءوسيه وبين بحوث الادارة المحلية أو الحكم المحلى فى القانون الادارى من ناحية وعلم الادارة أو العلم الإدارى من ناحية أخرى .

ففيما يتعلق بتنظيم العلاقة بين الرئيس الإدارى ومرءوسيه ، يدرس القانون الإدارى تحديد سلطة الرئيس الادارى على مرءوسيه فى القوانين واللوائح وفى أحكام القضاء الإدارى الصادرة فى الموضوع . ومن دراسة

هـذه القوانين واللوائح والأحكام القضائية يتبين أن الرئيس الإدارى يملك طبقاً لأحكام القانون الإدارى فى نظـــام المركزية الادارية إلغاء قرارات المرءوس ووقف تنفيذها كما يملك تعديلها ويملك كذلك حق توقيع جزاءات على المرءوس فى حدود معينة فى حالة إرتكاب المرءوس مخالفة تأديبية .

ومن ناحية أخـرى يملك المرءوس حق التظلم من قرارات الرئيس التى تصدر ضده ويملك حـق الطعن فى هذه القرارات أمام القضاء الادارى إذا كانت مخالفة للقوانين أو اللوائح .

أما فى نطاق علم الادارة أو الادارة العامة فيتناول البحث علاقة الرئيس بمرءوسيه من زاوية أخرى مختلفة . فلا يبحث علم الادارة هذه العلاقة من الناحية القانونية وإنما يبحث فيما يجب أن تـكون عليـه معاملة الرئيس لمرءوسيه بوصفه قائداً إدارياً كل همه أن يكسب رضاء مرءوسيه وثقتهم به وكيف ينجح هـــذا القائد الادارى فى أن يجعل المرءوسين يبذلون أقصى ما يملـكون من جهد فى أداء واجباتهم على أحسن وجه لا خوفا من السلطة التى يملـكها الرئيس إزاءهم ولـكن تقديراً منهم لحسن معاملته لهم . وعلى هذا الأساس يبحث علم الادارة (أو علم الادارة العامة) الصفات التى يجب توافرها فى القائد الادارى والأساليب التى يتبعها القادة الاداريون فى أداء رسالتهم وغير ذلك من الموضوعات المتعلقة بالقيادة الادارية .

وفيما يتعلق بالإدارة المحلية أو الحـكم المحلى يدرس القانون الادارى النظام القانونى المقرر لادارة المرافق والمشروعات المحلية أو بعبـارة أدق الاحـكام المنصوص عليهـا فى القوانين واللوائح المتعلقة بإدارة المرافق

والمشروعات المحلية والتى تحدد السلطة التى يعهد إليها بادارة هـذه المرافق والمشروعات واختصاصات هـذه السلطة وحدود الاستقلال الذى تتمتع به السلطات المحلية أزاء السلطة المركزية فى مباشرة الاختصاصات المنصوص عليها فى قانون الادارة المحلية أو الحكم المحلى والموارد المالية التى يضعها القانون فى يد السلطة المحلية . . . وهـكذا .

أما علم الادارة العامة (أو علم الادارة) فلا يعرض لدراسة النظام القانونى المقرر لادارة المرافق والمشروعات المحلية ولـكنه يعنى فيما يتعلق بنفس الموضوع (الادارة المحلية) بدراسة ظروف البلاد وأحوالها من النواحى الاجتماعية والاقتصادية والجغرافية بغية الوصول إلى النظام الادارى الذى يتفق مع هذه الظروف وهل من الافضل فى هذه الظروف أن تدار المرافق المحلية بواسطة سلطة إدارية محلية مستقلة عن السلطة المركزية وما هى درجة الاستقلال التى تمنح للسلطة المحلية وكيف تنظم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية بحيث يمكن أن يؤتى النظام المحلى الذى يتقرر أفضل الثمرات لمصلحة الدولة ولمصلحة الوحدات المحلية . وما هى أفضل الطرق لتمويل المرافق المحلية . . وهـكذا بالنسبة لباقى المسائل المتعلقة بالادارة المحلية .