

الباب الأول

مفهوم الإدارة العامة

« ينطلق هذا الباب من محاولة ايجاد تعريف مبسط للإدارة بشكل عام والاستطراد من ذلك الى توضيح الطبيعة الخاصة والمميزة للإدارة العامة بالذات ونبحث في ظاهرة بيروقراطية الإدارة العامة ثم نتناول تطور الإدارة العامة كمهنة وكعلم منتهين الى تأكيد الطبيعة السياسية للإدارة العامة من خلال التعرض لأساليب البحث والدراسة في الإدارة العامة » .

- * التعريف بالإدارة العامة .
- * بيروقراطية الإدارة العامة .
- * العلم والمهنة في الإدارة العامة .

الفصل الأول

التعريف بالادارة العامة

العملية الادارية

كلمة ادارة في آداب اللغة العربية تستخدم ترجمة لكلمة (Management) وأحيانا أخرى لكلمة (Administration) أى أن كلمتى (Management & Administration) تستخدمان للإشارة الى الادارة . ونجد بعض المحاولات لايجاد تفرقة بينهما — تعتبر (Administration) تتضمن تلك المسئوليات المتعلقة بتكوين التنظيم الملائم وتحديد أولويات العمل وتوجيه كافة الجهود لتحقيق الأهداف المشتركة (١) . أى أنها تشير الى مهام الادارة فى المستويات العليا الشاملة لكل عمل المنظمة .

بينما تعتبر (Management) تتضمن تلك الفعاليات التنفيذية التى تتضمن نجاح المنظمة فى الايطار المرسوم لها ، أى مهام الادارة فى مستويات التنفيذ والعمل الجارى اليومى .

ونلاحظ أن كلا الكلمتين يشير الى عملية تتم فى حالة قيام جهد بشرى منظم لتحقيق هدف أو أهداف محددة . وهذه العملية تتضارب الآراء حول مدى اعتبارها علما (Science) أو مهنة (٢) (Profeseion) — وان كان من الممكن القول انها تجمع بين مفهوم العلم والمهنة مثل غيرها من العمليات

(١) نلاحظ أن التطبيق الأمريكى يعد كلمة (Administratin) معبرة عن الادارة العليا وكلمة (Management) عن الادارة التنفيذية فى المستويات الأدنى بينما التطبيق البريطانى والاوربى بشكل عام يعد كلمة (Administration) معبرة عن الادارة فى المستويات الأدنى .

(٢) لا ينفى اعتبار الادارة (مهنة) أنها علم فى نفس الوقت ولكنه يؤكد فقط أن مفهوم العلمانية فى الادارة يأخذ طابعا نسبيا ويتأثر بالقدرات الشخصية ومن ثم باظروف الحضارية الحركية .

ذات الطبيعة الاجتماعية (Social Process) ومنعاً من حدوث أى لبس في ذهن القارئ نرى أن العملية الإدارية هي الأنشطة التي تعنى بتوجيه الجهود البشرية لتحقيق مجموعة من الأفراد وفق أسلوب أو أساليب تشبع غايات محددة من تحقيق هذه الأهداف بكفاءة وفاعلية (١) .

- (٢) يراجع في هذه الآراء — على سبيل المثال :
- د. حمدي أمين عبد الهادي ، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة (القاهرة ١٩٦٦) صفحات ١٢ — ١٣ .
- د. بكر القباني ، الإدارة العامة — الجزء الأول (القاهرة ١٩٦٨) صفحة ٣١ — ٣٣ .
- د. سليمان الطماوى : مبادئ علم الإدارة — (القاهرة ١٩٦٠) ص ١٠ — ١٩ .
- د. محمد توفيق رمزي : مذكرات في الإدارة العامة — معهد الإدارة العامة بالقاهرة ص ١٧ — ١٨ (بدون تاريخ) .
- د. سيد الهوارى : مبادئ الإدارة (القاهرة ١٩٦٤) .
- د. عاطف محمد عبيد : إدارة وتنظيم المشروعات — (بيروت ١٩٦٨) .
- د. حسن توفيق : الإدارة العامة — دار النهضة العربية (١٩٧٢) .
- د. إبراهيم درويش — الإدارة العامة في النظرية والممارسة دار النهضة العربية (١٩٧٨) .
- د. اسماعيل صبرى مقلد — دراسات في الإدارة العامة — دار المعارف (١٩٧٨) .
- د. ناجى البصام — إدارة التنمية في العراق ومصر — دار النهضة العربية (١٩٧٥) .

ويظهر التعريف السابق في الشكل التوضيحي التالي :

(شكل رقم ١ : تعريف الإدارة)

(٣) غاية

(ends / social function)

تحقيق الاهداف من أجل :

(١) تحقيق ارباح .

(ب) خدمة عملاء

(ج) كلاهما معاً .

(٢)

هدف / اهداف

(objectives)

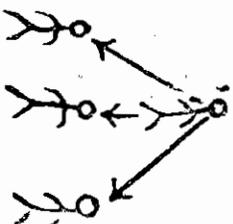


ديسمبر

يناير

أبعاد كمية وزمنية للمطارب تحقيقه

(١) عملية قيادية



قائد يوجه مجموعة اثنين أو اكثر من الامراء

(٤)

بكفاءة

(Efficiency)

أى وفق الخطط والتوقيتات الموضوعة

(٥)

وفاعلية

(Effectiveness)

بطريقة أو أسلوب يشبع الغاية النهائية

ويظهر من الشكل التوضيحي السابق أن الإدارة هي :

أولاً : عملية اجتماعية ذات طابع قيادي ، إذ أن جوهر الإدارة هو أنها « عملية تعنى بتوجيه أو قيادة لجهود آخرين (اثنين أو أكثر) — الإداري هنا هو كل فرد يكون عمله الرئيسي هو الإنجاز من خلال الآخرين .

ثانياً : الإدارة لا تعمل في فراغ ، بل إن علم الإدارة هو « علم الوسائل » بمعنى أن الإدارة تقوم على تحقيق هدف أو أهداف لها الأبعاد الكمية والزمنية والتي تحدد المسار والاطر اللازمين للإدارة .

ثالثاً : ولكن لا بد أن يكون للهدف (Objective) غاية (End) أو وظيفة اجتماعية (Social Function) — أي لماذا الهدف وعادة ما تكون الغاية إما تحقيق الأرباح (Profit-making) أو الخدمة العامة (Public Interest) أو كلاهما معا بمعنى أن الإدارة إما تحقق الأهداف من أجل الربح أولاً والصالح العام كذلك أو إنها تحقق الصالح العام أولاً وتحقق ربح ما في اطار ذلك .

رابعاً : الكفاءة (Efficiency) هنا مفهوم ينصب على القدرة على تحقيق الاهداف الموضوعية وفق الخطط والبرامج والتكلفة والتوقيات المتفق عليها والمدرسة .

خامساً : الفاعلية (Effectiveness) تنصب هنا على القدرة على اشباع الغايات — إذ لا يكفي تحقيق الاهداف بل يجب تحقيقها بطريقة تحقق أقصى اشباع للغايات . والمطلوب هو الكفاءة والفاعلية معا حتى يكون للانشطة التي تقوم بها الإدارة معنى موضوعي مقبول وقابل للقياس (١) .

(١) لمثل هذا المفهوم راجع :

— J. J. Corsom & J. P. Harris : Public Administration in Modern Society
N. Y. 1980.

والعملية الادارية تنقسم — من أجل التحليل — الى عدة عمليات فرعية ، ولكن يلاحظ التالى :

١ — أن تقسيم العملية الادارية الى عمليات جزئية أو الى مراحل هو تقسيم نظرى فحسب • أى أنه تقسيم مقصود به البحث العلمى • فالعملية الادارية هى كل متكامل لا تنقسم فى الواقع والا فقدت مكوناتها الرئيسية وتنقسم فى الدراسة النظرية تيسيرا على الباحث المبتدىء من فهم الكل عن طريق التعرف على أجزائه •

٢ — أن العملية الادارية فى مجموعها غير القابل للتجزئة فى الواقع العملى هى النشاط الرئيسى للاداريين •

وهذا يعنى أن المدير هو من يقوم بمباشرة هذه العمليات لتحقيق أهداف محددة ولا يقتصر هذا المفهوم للمدير على كبار الاداريين ، فهؤلاء وان كانوا يقومون بالدور الرئيسى فى العملية الادارية الا أن هذه العملية هى النشاط الأساسى لكل الرؤساء ابتداء من الصف الأول حتى قمة الهيكل التنظيمى •

المنظمة الادارية

والعملية الادارية لا تتم فى فراغ وانما فى منظمة من المنظمات فالجهود الجماعية أو الجهود المشتركة تتحقق فى منظمة من المنظمات ومن ثم تظهر العملية الادارية لتحقيق أهداف هذه المنظمة عن طريق توجيه وتعاون الجهود البشرية فيها وبالاستخدام الأمثل للموارد المتاحة للمنظمة •

والمنظمة هى تجمع من الأفراد حول « هدف » معان وفى ظل معيار

— Gerald E. Caiden : The Dynamics of Public Administration - N. Y. 1979.

— F. Marini (ed.) : Toward a New Public Administration - San Francisco. 1976.

رسمى (قانونى) ينال الشرعية اللازمة من المجتمع (١) .

وأهداف المنظمة تحدد لها بعض الوظائف المتخصصة والتي لا بد من ادارتها حتى تحقق المنظمة أهدافها . ولا بد من التعرف على أهداف المنظمة حتى تتعرف على وظائفها المتخصصة ، إذ أن هذه الوظائف المتخصصة تمثل التكوين العضوى (Organic) المرتبط بالتالى بطبيعة المنظمة وبأهدافها .

ويبدأ مفهوم العملية الادارية يأخذ طابعا علميا وعمليا بالبدء فى تحديد أهداف المنظمة .

فمنظمة الأعمال — مثلا — لها أهداف ربحية ومن ثم تنشأ وظائف اقتصادية متخصصة فى الانتاج — التسويق — التمويل (٢) . . . الخ يتم ادارتها لتحقيق هذه الاهداف ذات الطبيعة الاقتصادية . ومنظمة الأعمال — مع ذلك — يمكن أن تنقسم الى أنواع ينشأ فى كل نوع منها أهداف اقتصادية نوعية لها ترتيب مميز للوظائف المتخصصة وذلك على النحو التالى :

١ — المنظمات التجارية (يمكن أن تقسم الى أقسام فرعية أخرى كمنظمات التجزئة أو الجملة) حيث تكون الاهداف الاقتصادية ذات نوعية تجارية .

(١) يراجع دراسات الاجتماعيين فى تعريف المنظمة وأهمها دراسات العالم
پتريم ساروكين (Pitrim Sarokin) .

C. Nicholas, S. Timasheff : Sociological Theory, its nature & growth,
3rd. edition (N. Y., 1967).

كذلك :

— محمد على محمد : علم اجتماع التنظيم — دار الكتب الجامعية ١٩٧٣ .

— السيد محمد الحسينى وآخرون : دراسات فى التنمية الاجتماعية —

دار المعارف ١٩٧٤ .

— R. Beckhard : Organization Development N. Y. 1979.

— C. Perrow : Organizational analysis - N. Y. 1979.

(٢) تسمى هذه الوظائف ووظائف منظمة الاعمال (Business Functions)

تميزا لها عن الوظائف الادارية (Managerial Functions) .

٢ - المنظمات الصناعية (يمكن أن تنقسم الى أنواع متعددة للنشاط الصناعي - استخراجية ، تحويلية... الخ) حيث تكون الاهداف الاقتصادية ذات نوعية صناعية .

٣ - المنظمات المالية (يمكن أن تنقسم الى أنواع متعددة كذلك تجارية - عقارية... الخ) . حيث تكون الأهداف الاقتصادية ذات نوعية مالية .

٤ - المنظمات الخدمية (ويمكن أن تنقسم الى أنواع متعددة للنقل ، للقوى... الخ) . حيث تكون الأهداف الاقتصادية ذات نوعية خدمية .

٥ - المنظمات الزراعية (ويمكن أن تنقسم بدورها الى عدة أنواع) حيث تكون الأهداف الاقتصادية ذات نوعية زراعية^(١) .

وهذا الاختلاف في النوعية يؤدي الى ترتيبات مختلفة في الوظائف المتخصصة ففي منظمة أعمال تجارية قد يكون لوظيفة الشراء الأهمية الكبرى بينما تكاد تنعدم فيه وظيفة الانتاج وعلى العكس نرى أن منظمة أعمال صناعية تحتل وظيفة الانتاج فيها تلك الأهمية على عكس وظيفة الشراء وهكذا .

وهذا يترتب عليه اختلاف في استراتيجيات العملية الادارية ، ولكن هذا الاختلاف لا يفقد العملية الادارية أهميتها لتحقيق أهداف المنظمة عن طريق ادارة وظائفها المتخصصة .

اذ أن في كل نوع من هذه الأنواع من منظمات الأعمال تقوم العملية

(١) ويترتب على ذلك قيام دراسات متخصصة في ادارة « منظمات » الأعمال تبحث :

أولا : ادارة الوظائف المتخصصة - التسويق ، التمويل - الانتاج... الخ .
ثانيا : ثانيا : ادارة منظمات الأعمال : الصناعية - التجارية... الخ .

الادارية لتحقيق الأهداف الاقتصادية للمنظمة عن طريق ادارة وظائفها المتخصصة (١) .

وبالمثل يمكن اعتبار الجهاز الادارى منظمة ، لها عدة أهداف عامة أى أنها أهداف غير محددة بالمجال الاقتصادى كمنظمة الاعمال ، بل ان هذه الأهداف المرتبطة بالسياسة العامة تخلق لادارة الجهاز الادارى عدة وظائف متخصصة فى « التخطيط » - « التمويل » - « المشتريات والمخازن » التمثيل الخارجى - « الدفاع » الخدمة الاجتماعية - الخ يكون من الضرورى ادارتها - أى ادارة الوظائف المتخصصة (٢) ، لتحقيق الأهداف العامة لمنظمة الجهاز الادارى .

كذلك يمكن أن نعدد مجموعة كبيرة من المنظمات الادارية توجد فى المجتمع وتحتاج كل منها الى قيام العملية الادارية بادارة وظائفها لتحقيق أهدافها المختلفة .

وقد جرت محاولات عدة لتقسم المنظمات فى المجتمع الى أنواع ، يمكن اجمال معظم هذه التقسيمات على النحو التالى (٣) :

١ - تقسيم المنظمات من حيث الملكية الى منظمات أهلية وأخرى عامة .

٢ - تقسيم المنظمات من حيث نوع أعضائها الى منظمات تضم متطوعين وأخرى تضم عمالا وثالثة تضم مجندين .

٣ - تقسيم المنظمات من حيث المنفعة الأساسية التى تحققها

(١) فى دراسة تقسيم نشاطات الادارة فى منظمة الأعمال راجع :
 - د. عاطف محمد عبيد - ادارة وتنظيم المشروعات - (القاهرة ١٩٧٨).
 - د. محمود بازعة . مشاكل وحالات فى التسويق - (القاهرة ١٩٧٢) .
 (٢) تودى ضخامة الجهاز الادارى والتنوع الكبير فى وظائفه الى صعوبة حصر وظائفه المتخصصة ويتوقف ذلك على حدود السياسة العامة .
 (٣) P. M., Blau : Formal Organizations, Lon., 1963, pp. 42-4.

(Cuibono) الى منظمات تحقق المنفعة لأعضائها وأخرى تحققها لأصحابها وثالثة تحقق المنفعة الأساسية لجمهورها وأخيرة تحقق هذه المنفعة للجمهور بشكل عام .

ومهما كان التقسيم الذي تأخذ به — فالواضح :

١ — أن العملية الادارية احدى المظاهر التي تميز المنظمة عن أى تجمع بشرى في المجتمع^(١) .

٢ — أن لكل منظمة أهداف تسعى الى تحقيقها مما يؤدي الى قيام عدة وظائف متخصصة في المنظمة لابد من ادارتها لتحقيق هذه الأهداف .

٣ — أن العملية الادارية عن طريق ادارة الوظائف المتخصصة للمنظمة تحقق أهدافها لذلك لابد من التعرف على أهداف المنظمة لتحديد وظائفها المتخصصة ومن ثم ادارتها .

المنظمة لا تحقق أهدافها في فراغ وانما في مجتمع من المجتمعات والادارة على هذا النحو تقوم بتحقيق بعض الوظائف في المجتمع عن طريق ادارة واحدة أو أخرى من هذه المنظمات ولا يمكن استيعاب مفهوم العملية الادارية الا بالفهم الكامل للوظيفة الاجتماعية للمنظمات الادارية ، أى الغايات النهائية المطلوب منها تحقيقه في النظام الاجتماعي .

ويرتبط فهم الغايات النهائية أو الوظيفة الاجتماعية للادارة بفهم مكانها — أى الادارة من النظام الاجتماعي . والحقيقة الاساسية في النظام الاجتماعي هو الاتساق العام (Consensus Universalis) بين عناصر المجتمع .

بمعنى أن تلك العناصر المتداخلة لابد أن تكون غاية كل منها النهائية هي

(١) على أساس ان أى تجمع بشرى يرتبط بأهداف مشتركة كالآرة مثلا أو جماعة عمل في منظمة كبير (هو منظمة بالمعنى الاجتماعي الشامل وتختلف عن المنظمة التي نقصدُها هنا بالمفهوم المنظم الرسمي (Formal Organization) .

الحفاظ على استقرار وتطور النظام الاجتماعي : أى أن الوظيفة الاجتماعية النهائية لأى عنصر هى تحقيق ذلك التطور المستقر • ويؤدى كل عنصر وظيفته بطريقة أو أخرى تختلف عن الآخر — فتارة تكون سياسية أو اقتصادية أو قانونية — ولكل عنصر من هذه العناصر وسائله ومنظماته التى يحقق عن طريقهما غايات وظيفته الاجتماعية — وترتبط وسائل ومنظمات كافة العناصر ببعضها البعض فى طريق عدة عمليات تبادلية مشتركة تجعل علاقات التأثير والتأثر بينها جميعا قوية الى حد يصعب فيه الفصل بينهما^(١) .

والنظام^(٢) الاجتماعى اذاً هو مجموعة نظم مرتبطة بعضها ببعض

(١) يراجع فى هذا المدخل :

David C. Loege & Wayne L. Francis. Political Reserch N. Y., 1974.
R. F. Ridley. The Study of government Lon. 1972.

(٢) دراسة العلوم الاجتماعية بمفهوم النظام ، هى دراسة تعود الى الخمسينيات نتيجة جهود جماعات من الاقتصاديين وعلماء الرياضيات وأساتذة الادارة . ويقوم مفهوم هذه الدراسة على التعريف التالى :

«General systems research deal with the analysis, design and functioning of systems, whatever their nature».

أى ان أبحاث « النظام » تبحث فى تحليل وتكوين ووظائف النظم المختلفة .
أما النظام فهو « وحدة ما » — طبيعية أو تفسيرية — تتكون من أجزاء ذات علاقات أو ذات تعامل أو ذات اعتماد ولهذا فان دراسة أى جزء من هذه الاجزاء بمعزل عن الاجزاء الأخرى لا تعطى معلومات كافية عن النظام ولكن من ناحية أخرى يمكن اعتبار أى جزء نظام بذاته ولكنه فى هذه الحال يختلف عن النظرة اليه كجزء من نظام ومؤدى هذا — أن الاجزاء المكونة لنظام ما كل منها بذاته هو نظام بدرجة أقل (of a lower order) .

فنظام إنتاج مثلا يمكن النظر اليه كمجموعة آلات وأفراد — وكل آلة وعملها يمكن اعتبارها نظام بذاته بدرجة أقل فى نظام الإنتاج موضوع الدراسة .
وعلى هذا الأساس ، لابد من دراسة كل جزء كنظام بذاته ومعرفة صائمه ، ثم ارتباطاته فى اطار النظام الأكبر الذى يشترك فى تكوينه . يراجع فى ذلك :

— F. de Hanika : New Thinking in Management, Lon. 1966, p. 6.

— D. S. Pauh : Aconceptual Scheme for Organization!; Administrative Quarterly Vol. 8, Lon, 1963.

عن طريق عمليات مشتركة ولا يمكن أن تكون العملية الادارية وهى نشاط اجرائى أحد النظم الفرعية للنظام الاجتماعى — كذلك لا يمكن أن تكون أى منظمة نظاما فرعيا الا لو تعرفنا ابتداء على أهدافها ومن ثم ربطنا بينها وبين أحد النظم الفرعية فى النظام الاجتماعى . وهناك دراسات كثيرة تهتم بذلك الجانب الهام من دراسة الادارة — يعرفها أحد الأساتذة على النحو التالى (١) .

«That branch of the corporate discipline which deals with relations between the corporation and its environment».

أى « ذلك الفرع الدراسى الذى يتناول العلاقات بين المنظمة ومحيطها أو بيئتها » الا أن هذا التعريف يخلط بين مفهوم النظام ومفهوم البيئة (٢) .

ومن التعاريف الأكثر دقة تعريف لأحد الأساتذة (٣) يستعمل فيه اصطلاح (Macro Management) أى الادارة الشاملة لتعنى ذلك الجزء من النظام الاقتصادى والسياسى والقانونى والحضارى والاجتماعى — بالمفهوم المحدود لعلم الاجتماع — الذى يؤثر على المنظمة ويستكمل بتأثيره تكوين وظيفتها الاجتماعية . وأى كان التعريف الذى نأخذ به فانه يتضح لنا من

— Amitai Etzioni., : Readings on Modern Organizations, N. Y., 1968.

— Joseph A. Litterer The Analysis of Organizations N. Y., 1962.

كذلك راجع للمؤلف مع محمد يسرى قنصوه : التنظيم الادارى وبحين
النظم — الطبعة الثالثة لدار المعارف ١٩٨١ .

كذلك للمؤلف ادارة التنمية والاصلاح الادارى — الطبعة الثانية لدار
المعارف ١٩٨١ حيث تقدم عرضا لدخول النظم فى دراسة ادارة التنمية .

E. Eilles : Modern Business, N. Y. 1960. p. 98. (١)

(٢) بيئة الادارة (Environment) أو اكلوجية الادارة ، ظهرت كمفهوم
علمى فى مطلع عشرينيات القرن الحالى عند بدء تطبيق الاتجاه الايكولوجى ومفاهيمه
على العلاقات الانسانية خصوصا فى دراسات علماء الاجتماع (جالين) Galpin
وروبرت بارك (Park) وماكنزى (Mackenzie) والدراسة الايكولوجية فى الادارة
تحاول ايجاد الصلة بين الظواهر الادارية من ناحية والمحيط الاجتماعى من
الناحية الاخرى .

B. Richman : Soviet Management, N. Y., 1965. p. 8. (٣)

(م ٣ — نظرية الادارة العامة)

المفهوم السابق أن النظام الاجتماعي يتكون من عدة نظم كل منها نظام بذاته وجزء من النظام الاجتماعي - وتأثر كل هذه النظم وتؤثر على بعضها البعض لأنها جميعا تكون نظاما واحدا هو النظام الاجتماعي . وعند دراسة أى من هذه النظم فى ذاتها ، فإنه من الضرورى دراسة أثر النظم الأخرى عليه وتأثيره عليها فى نفس الوقت وذلك فى مفهوم أنها جميعا تكون النظام الاجتماعي (١) .

والعملية الادارية فى اطار أى منظمة هى وسيلة من وسائل نظم اجتماعية فرعية تتحقق عن طريقها وظيفة ما فى النظام الاجتماعي (٢) .

فمنظمة الأعمال من احدى المؤسسات الأساسية فى النظم الاقتصادية المعاصرة أى أن ادارة الاعمال هى وسيلة تأدية وظيفة اجتماعية من خلال النظم الاقتصادية - وتختلف تلك الوظيفة بالقطع باختلاف النظم الاقتصادية التى ندرسها ونقارن بينها . كذلك الجهاز الادارى كمنظمة واحدة كبرى هى وسيلة تأدية وظيفة اجتماعية من خلال النظم السياسية وذلك بكون الجهاز

(١) الواقع ان هناك أهمية كبيرة فى الدراسة على هذا الاساس - وهو ما نشير اليه فى الحال . فمثلا الطريقة التى يتم بها اصلاح جزء فى محرك السيارة لا يمكن أن تتحقق الابفهم وظيفية وأهداف ذلك الجزء فى نظام محرك السيارة كذلك وظيفة وهدف محرك السيارة فى نظام السيارة كله . ولا يمكن فهم العملية الادارية باعتبارها جزء من نظام المنظمة فقط ، بالضبط كما لا يمكن فهم نظام « كاربوريتور » السيارة باعتباره جزء من نظام محركها فقط ، اذ لابد من فهم محرك السيارة كنظام بذاته وجزء من نظام السيارة كلها .

(٢) والمجتمع أو النظام الاجتماعي هو العامل المشترك فى أى دراسة اجتماعية فالنظام الاجتماعي هو (ن) العلوم الاجتماعية - الادارة مثلا (ن + ١) والاقتصاد (ن + ٢) وهكذا . أى لابد من دراسة النظام الاجتماعي ابتداء لدراسة أى ظاهرة اجتماعية أخرى .
راجع فى ذلك المفهوم :

Leo Petrazhisky : Introduction to the Study of Law (Lon. 1907).

W. Lipson : The Great Issues of Politics, N. Y. 1964, Ch. 3.

C. Gerge J. : The History of Management Thought - N. Y. 1978.

الادارى أحد أهم المؤسسات الرسمية للنظم السياسية ولا بد وأن تختلف تلك الوظيفة الاجتماعية باختلاف تلك النظم السياسية • ونلاحظ أن مفهوم النظم هنا ليس جامداً بأي حال : إذ ليس معنى كون منظمة الأعمال مثلاً أحد مؤسسات النظام الاقتصادي أنها لا علاقة بينها وبين النظم الاجتماعية الأخرى لأن النظام الاقتصادي يرتبط ويتداخل مع باقى النظم الفرعية التى يتكون منها أى نظام اجتماعى — كذلك ليس معنى أن الجهاز الادارى هو أحد أهم المؤسسات الرسمية للنظام السياسى أنه لا علاقة له بالنظم الفرعية الأخرى لأن النظام السياسى كذلك يتفاعل مع باقى النظم الفرعية التى يتكون منها أى نظام اجتماعى وهكذا •

ما نريد التأكيد عليه أن الادارة فى ذاتها لا تعد نظاماً فرعياً اجتماعياً بل هى أحد وسائل تلك النظم الفرعية ومن ثم تكون تداخلاتها وتأثيرها فى نطاق النظام الاجتماعى من خلال النظام الفرعى الذى تنتمى اليه (١) •

ويفسر لنا ذلك رأى البعض فى تعريف الادارة بأنها علم الوسائل — أو اعتبار البعض للادارة على أنها مهنة أكثر منها علم — ومهما كان الرأى فالواضح الآن أن المدخل العلمى لتعريف الادارة هو فى التعرف فى النهاية على النظام الفرعى الذى تنتمى اليه وبالذات على الوظيفة الاجتماعية التى نستخدم الادارة فى منظمات محددة لتحقيقها واشباعها •

فمنظمة الأعمال التى تتصف أهدافها — مهما تنوعت — بطابع الربحية الاقتصادية توجد فى كافة النظم المعاصرة • ويمكن تركيز ملاحظتنا السابقة على هذه المنظمات فى مقارنة مختصرة للوظيفة الاجتماعية لمنظمة الأعمال فى النظامين الرأسمالى والاشتراكى مفترضين أن المنظمة فى كلا النظامين تعمل فى ظل أوضاع انتاج متقدمة من الناحية التكنولوجية أى أنها تتميز باتباع

(١) لا يصح القول مثلاً بدراسة الادارة — فالادارة فى ذاتها ليست حقلاً علمياً بذاته ولكنها تصبح كذلك فى حالة ارتباطها بالنظم الفرعية الأم — كأن نقول ادارة أعمال / ادارة عامة وهكذا •
راجع فيما بعد الفصل الثالث •

أساليب الانتاج الجماعى أو المتسع • ويبقى لنا للمقارنة الجانب الاجتماعى للنشاط الادارى فى النظامين المتقدمين •

غفى النظام الرأسمالى حيث يتميز النظام الاقتصادى بالدور الذى يقوم به الأفراد فى تملك وسائل الانتاج فى نطاق السوق الاقتصادية وحيث يكون تعدد واستقلال المنظمات هو الفيصل الهام لذلك النظام — بعد تحقيق كل منظمة لأرباح خاصة أو سعى كل منظمة لتحقيق مصلحة اقتصادية لأصحاب المنظمة ، هو المؤشر الرئيسى لتحديد وظيفتها الاجتماعية^(١) •

بينما فى النظام الاشتراكى يميز النظام الاقتصادى بالملكية العامة لوسائل الانتاج وتعد « توجيهات السياسة العامة » هو السمة الاساسية للسوق الاقتصادية — ويعد تحقيق كل مؤسسة لاهداف اقتصادية عامة^(٢) سواء تمثلت فى خسارة متعمدة للمؤسسة الواحدة أو ربح متعمد أو بمعنى أدق سعى كل مؤسسة لتحقيق مصلحة عامة — هو المؤشر الرئيسى لتوضيح الوظيفة الاجتماعية للمنظمة •

وهنا يصح القول أن نظام ادارة الأعمال فى النظام الرأسمالى يقوم عن طريق ادارة وظائف المنظمة بغرض تحقيق أهدافها الاقتصادية واثباع مصلحة محددة هى الربح أى أن الوظيفة الاجتماعية للمنظمة تنحصر أساسا فى تحقيق عائد لأصحابه ويصبح الفشل فى تحقيق تلك الوظيفة معوق للنظام الاجتماعى القائم ومؤشر لفشل الادارة •

وأهداف المنظمة الواحدة قد لا تختلف من نظام لآخر اختلاف جذرى •

(١) للتوسع راجع :

— R. Mosen : Modern American Capitalism, (N. Y. 1962).

— C. I. Barnard : Functions of the Executive, (N. Y. 1962).

— W. N. Newman : Managing External Relations, Columbia Management Review, 1963.

M. Dobb : Soviet Economic Developdnt, (Lon.. 1958).

(٢)

مؤسسة غزل ونسيج مثلا في أى نظام لها أهداف اقتصادية من شراء القطن وتجهيزه وغزله ونسجه وبيعه • ومن ثم تقوم فيها وظائف متخصصة في الانتاج والتخزين والنقل • الخ لابد من ادارتها لتحقيق هذه الاهداف الاقتصادية سواء كانت هذه المؤسسة في نظام رأسمالى أم نظام اشتراكى ولكن الوظيفة الاجتماعية للإدارة أو غاياتها النهائية هي التي تختلف من نظام لآخر • وفى النظام الرأسمالى تكون وظيفتها الاجتماعية هي تحقيق مصلحة خاصة تتمثل في أرباح لأصحابها بينما في نظام اشتراكى يتمثل ذلك في تحقيق أهداف عامة تفسرها وتقدرها أجهزة الحكم • وهذا يوضحه اختلاف النظام الاجتماعى في الحالتين •

وقد تبدو النتائج السابقة من البساطة الى حد أن يرفضها البعض • فقد يرى البعض أن المنظمة (الأعمال) في النظام الرأسمالى تسعى الى تحقيق أغراض أخرى الى جانب « الربح الخاص » فهناك أغراض خاصة برفاهة العاملين ، أو برضاء المستهلكين أو مستخدمى الخدمة • الخ • بل قد يرى البعض أن المنظمة في ذلك النظام تسعى الى تحقيق أهداف عامة سواء عندما لا تتعارض مع السياسة العامة أو عندما تسعى لتحقيق مصلحة اجتماعية غير مستقلة عنها ، وكل هذا صحيح — فلسفيا — ولكن منظمة الأعمال في النظام الرأسمالى عليها عمليا أن تحقق كل شيء في سبيل تحقيق وظيفة اجتماعية هي الربح لأصحاب المشروع (١) •

وبالمثل ، مهما كانت العوامل الحقيقية التي تنشأ في اطار النظام الاشتراكى وتؤدى الى تحقيق المنظمة لمصلحة خاصة فان هذا يعبر عن بعض مظاهر البيروقراطية ويتعارض مع نظام ادارة الأعمال في هذا النظام حيث

(١) لاحظ محاولات فلسفة ادارة الاعمال في النظام الراسمالي في خلق فروق نظرية معقدة بين غايات الادارة means ووسائلها means وأغراضها purposes ودوافعها motives

ومن أصدق الامثلة على ذلك دراسات .

M. E. Dimock : A Philosophy of Administration (N. Y. 1958).

يجب أن تسعى المنظمة الاقتصادية لتحقيق أهداف عامة تقدرها وتحددها
• أجهزة الحكم الرسمية •

وبالمثل قد يرى البعض في تحقيق منظمة الأعمال في النظام الاشتراكي
للربح ما يجعلها لا تختلف عن نظيرتها في النظام الرأسمالي • ولكن هذا
الرأى يقوم على تجريد مطلق • فالربح في منظمة الاعمال في النظام
الاشتراكي يأخذ مفهوما اجتماعيا (يمثل وظيفة اجتماعية) مختلفة تماما عنه
في النظام الرأسمالي • أنه يتم هنا في اطار المفهوم الاقتصادي لا في اطار
المفهوم الاجتماعى الذى نقصده • وهذا ما يتأكد بالوظيفة الاجتماعية
المختلفة في النظامين الاشتراكي والرأسمالي - أى أنه ربح مخطط ومن أجل
أهداف عامة هي الغاية النهائية للمنظمة ولادارتها •

وليس لنا في هذا المجال أن نعقد المقارنات الفلسفية بين الغايات فهذه
مسائل قيمية (Subjective) - ولكننا نؤكد ان نشاط الادارة في قطاع
الاعمال أو في النظام الرأسمالي تحكمه غاية أم رئيسية وهي تحقيق الارباح
وهذا هو المبرر الموضوعى للادارة للاستمرار كما انه يحكم نشاط الادارة
وسلوكياتها ويمثل جزء من خليات الادارة • (Management Ethics)

بينما تحقيق الاهداف العامة في قطاع الادارة العامة أو في النظام
الاشتراكي هو الغاية الرئيسية للادارة التى تحدد لها أسلوب العمل
والتفكير والتطوير والذى يمثل بالتالى الوظيفة الاجتماعية المطلوبة من هذه
الادارة ونظامها الأخلاقي (Code of Ethics) الذى يجب أن تعمل في
• نطاقه •

وليس معنى هذا أن الادارة في الحالة الأولى لا تحقق أهداف عامة
أو أنها في الحالة الثانية لا تحقق الربح - ولكنها في الحالة الأولى تعمل
ما تعمله من أجل الربح وفي الثانية تعمل ما تعمله من أجل الأهداف العامة •
وهذه فواصل هامة في تحليل الوظيفة الادارية المعاصرة •

التعريف بالادارة العامة

انطلاقاً من المفاهيم السابقة تكون الادارة العامة هي « الأنشطة التي تعنى بتوجيه الجهود البشرية لتنفيذ السياسة العامة وفق أسلوب أو أساليب تحقق الوظيفة الاجتماعية والغايات النهائية للجهاز الادارى وهى المصلحة العامة كما تفسرها وتحددها المؤسسات الحاكمة » (١) .

وهذا التعريف يستلزم الاحاطة بما يلى :

— ان الادارة العامة تدخل فى المفهوم العلمى للعملية الادارية من حيث انها عملية ديناميكية ذات طابع انسانى وقيادى تتعلق بالقدرة على توجيهه وضبط الجهود الجماعية من أجل تحقيق بعض الأهداف بكفاءة وفاعلية .

— ان الادارة العامة — مع ذلك — لها سماتها الخاصة والتي تعود الى أن الاهداف التي تبغى تحقيقها هى السياسة العامة (٢) (Public Policy)

— ان الوظيفة الاجتماعية أو الغايات النهائية للجهاز الادارى لا يمكن

J. Pfiffner & R. Presthus : Public Administration, 1960. (1)

نلاحظ وجود تعاريف كثيرة ومتعددة للادارة العامة تكاد هذه التعاريف على كثرتها ان يصبح معها أى تعريف موضوعى للادارة العامة . من التعاريف الواضحة للادارة العامة فى كتابات الاساتذة العرب :

١ — « جميع العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة » .
د — عادل حسن ود . عبد المنعم فوزى : الادارة العامة — ١٩٦٣ —

ص ٩ .

ب — « نشاط الجماعات المتعاونة فى خدمة الحكومة فى الادارة التنفيذية على وجه التخصيص لتحقيق أهداف عامة مرسومة تعبر عنها بالسياسة العامة » .

د . محمد توفيق رمزى : مذكرات فى علم الادارة العامة — ١٩٦١ —

ص ١ .

(٢) تتكون عملية السياسة العامة من التصميم والموافقة والتنفيذ لبرامج الحكومة . راجع فيما بعد كذلك .

— G. Caiden : The Dynamics of Public Administration - N. Y. 1971.

— E. Sharkansky : Public Administration - N. Y. 1975.

— F. Mosher : American Public Administration - Past, Present, future - N. Y. 1972.

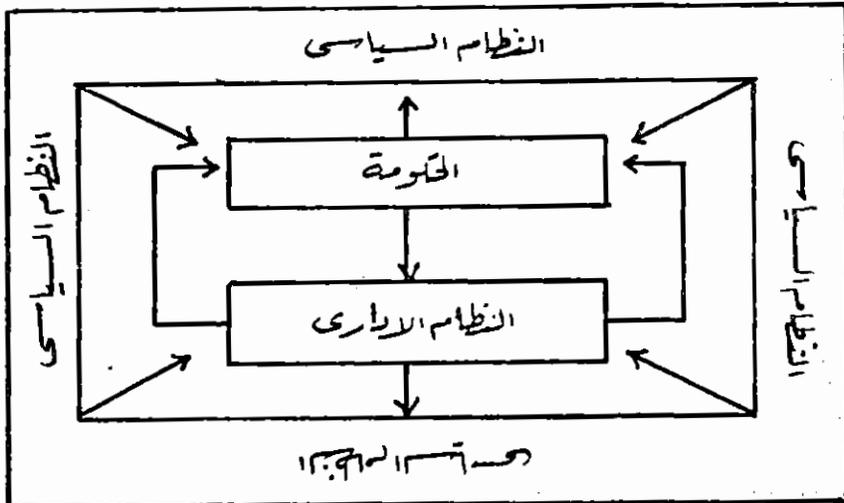
C. Ira. Sharkansky, Public Administration Chicago, 1975.

H. Stein ed. : Public Administration and Policy Development N. Y. 1952.

Gerald Caiden : The Dynamics of Public Administration California, 1964.

تفهمها الا في اطار تفهم النظام السياسى لان المصلحة العامة التى تعبر عنها السياسة العامة تختلف في طبيعتها باختلاف النظام السياسى • وهذه المفاهيم تضع علاقة الادارة العامة في موضعها الصحيح من السياسة العامة ، كما أنه يؤكد الارتباط الوثيق بين الادارة العامة من ناحية والنظام السياسى من الاخرى • والنظام السياسى يحدد أسلوب القيام بوظيفة الحكم وهو مرتبط أشد الارتباط بالنظام الاقتصادى وبالنظم الاجتماعية الاخرى وتعد السياسة العامة التعبير العملى عن ذلك النظام السياسى بكونه الأداة الأساسية في تنفيذ السياسة العامة • وعلى هذا النحو فان الأمر يستلزم وضع الادارة في الاطار السليم كنظام فرعى (Sub-System) في النظام السياسى — ويشكل أكثر دقة وفي اطار النظام السياسى فان النظام الادارى لا بد وأن يكون نظاما أدنى لنظام الحكومة (government)

الا أن دراسة النظام السياسى ذاته تقوم من الاعتراف بصفة التداخل بين نظمه الفرعية ومؤسساته ومن هنا فانه من الضرورى الاعتراف بأن النظام الادارى يتلقى كذلك العديد من التأثيرات من النظام السياسى عن طريق التعامل مع مؤسسات وعلاقات ذلك النظام • وسوف نحاول من هذا المنطلق الموضوعى — أى باعتبار نظام الادارة العامة ، نظاما أدنى في نظام الحكومة أن نستطرد في التحليل •



(شكل ٢) النظام السياسى والادارة

الوظيفة الاجتماعية والغايات النهائية للجهاز الإداري

ان الدراسات المعاصرة للإدارة العامة تقوم على أساس أن الجهاز الإداري بكونه الأداة الأساسية في تنفيذ السياسة العامة ، يضم في الواقع عدة أنواع من المنظمات يمكن محاولة حصرها على النحو التالي :

١ - المنظمات المصلحية (Departmental Ministerial Organizations) وهي الوزارات والمصالح التقليدية التي تحقق أهداف السياسة العامة في الدفاع والأمن والتمثيل الدبلوماسي والتعليم وغير ذلك من الأهداف العامة التي يغلب عليه طابع السيادة والخدمة أكثر من الطابع الاقتصادي .

٢ - المؤسسات العامة (Public corporations) وهي مشروعات الأعمال التي تنشئها الدولة أو تساهم في انشائها لتحقيق أهداف ذات طبيعة اقتصادية .

٣ - المنظمات المحلية (Local Organizations) وهي الوحدات التي تقوم الدولة بانشائها لتنفيذ أهداف السياسة العامة لا مركزيا .

ويضم كل نوع من هذه المنظمات العديد من الوحدات التي تقوم بإدارة الجوانب المختلفة للسياسة العامة ويؤدي هذا التنوع في منظمات الجهاز الإداري الى تنوع في الوظائف المتخصصة بحيث أصبحت علاوة على الوظائف التقليدية - وظائف متخصصة مألوفة في منظمة الأعمال وذلك لإدارة منظمات القطاع العام ، كذلك أصبحت تضم وظائف متخصصة جديدة تتلاءم مع احتياجات إدارة المجتمعات المحلية .

وفي كل نوع من هذه الأنواع من المنظمات تظهر العملية الإدارية لتنفيذ جانب أو آخر من جوانب السياسة العامة .

والعملية الإدارية في الجهاز الإداري لا يستكمل فهمها الا بفهم الوظيفة الاجتماعية للإدارة العامة أو غاياتها النهائية .

والوظيفة الاجتماعية للجهاز الإداري هي بشكل عام التنفيذ الكفء

والفعال للسياسة العامة والذي يحقق المصلحة العامة ويمنع تردى العلاقة بين المواطن من ناحية والحكومة من الأخرى والذي يكون - ضمن أشياء أخرى أحد مقومات استقرار النظام السياسى - وهو بالتالى أحد مقومات الاستقرار للنظام الاجتماعى بشكل عام .

ولا يمكن فهم تلك الوظيفة الا فى اطار يتفهم طبيعة تكوين تلك الوظيفة فى النظم المقارنة ، والتي تعبر عن مساهمة الجهاز الادارى فى تحقيق الاستقرار والتطور الطبيعى فى النظام الاجتماعى .

ويمكن أن نقارن بايجاز شديد بين الوظيفة الاجتماعية للجهاز الادارى فى النظامين الرأسمالى والاشتراكى . لان المصلحة العامة التي تحددتها السياسة العامة ستختلف من نظام لآخر رغم أن كلاهما يبنى فى النهاية الحفاظ على العلاقة بين الحكومة من ناحية والمواطن من الأخرى . فى النظام الرأسمالى تتحدد الغايات النهائية للجهاز الادارى والتي تحددتها السياسة العامة فى اطار العناصر التالية :

١ - منظمة الجهاز الادارى لا تقوم بالدور الرئيسى فى ادارة الوظائف الاقتصادية للدولة ، بل هى منظمة ضمن المنظمات الأخرى « الأهلية » التي تقوم بادارة وظائف المجتمع الاقتصادية .

٢ - منظمة الجهاز الادارى ينظم القانون المحافظ على الوضع القائم دورها فى المجتمع ولا يجوز لها تعدى هذا الدور وتخطيه . ومن ثم تخضع للقانون العام كبقية منظمات المجتمع دون أى وضع خاص لها .

٣ - منظمة الجهاز الادارى حتى فى تحقيقها لاهداف ذات صفة الاقتصادية فان هذه الأهداف لا تبغى ادخال تغيرات جذرية على النظام الاجتماعى القائم وأى تغيير تستهدفه يجب أن يتم فى حدود النظام العام الذى يتبعه المجتمع .

أما فى النظام الاقتصادى الاشتراكى ، فتتحدد أبعاد الوظيفة الاجتماعية للجهاز الادارى فى الآتى :

١ - منظمة الجهاز الإداري هي المنظمة التي تقوم بالدور الرئيسي ان لم يكن الوحيد في ادارة الوظائف الاقتصادية للمجتمع وهي هنا تستمتع باحتكار أكيد لا يقبل الشك في ادارة تلك الوظائف *

٢ - منظمة الجهاز الإداري تنظم العقيدة السياسية التي تعتنقها الجماعة الحاكمة دورها في المجتمع ولا يجوز لها تخطى هذا الدور *

٣ - منظمة الجهاز الإداري تحقق أهدافا مقرررة ومخططة مسبقا بواسطة الأجهزة السياسية وتبعا لعقيدة هذه الأجهزة تأمل هذه الأجهزة في أحداث تغيرات جذرية مستمرة للنظام الاجتماعي *

ويمكن الاستطراد في المقارنة على أساس أن الفروق السابقة تخلق فروقا أخرى ليست أقل أهمية على النحو التالي :

في النظام الرأسمالي ، تتحدد أبعاد الوظيفة الاجتماعية والغايات النهائية للجهاز الإداري في الآتي :

١ - أن الجهاز الإداري يعمل كمؤسسة لتنفيذ السياسة العامة التي تضعها الحكومة في ظل الرقابة السياسية لسلطة التشريع والرقابة القضائية للسلطة القضائية ومتأثرا لضغوط المؤسسات السياسية الأخرى *

٢ - تعمل السلطان التشريعية والقضائية على التأكد من كفاءة الجهاز الإداري في تنفيذ السياسة العامة وفي نفس الوقت وبالأهمية الأولى التأكد من عدم مساسه لمصالح المواطنين والمؤسسات الأهلية في المجتمع فيما يقوم به من أعمال *

٣ - يفترض لذلك من الناحية القانونية أن يكون الجهاز الإداري جهازا محايدا بمعنى أن الجهاز الإداري هو جهاز كافة أحزاب ومؤسسات النظام السياسي لا حزب واحد مما يعبر عنه بالمصلحة العامة *

أما في النظام السياسي الاشتراكي فان الوظيفة الاجتماعية للجهاز الإداري تكون لها صفات هامة منها :

١ — أن الجهاز الادارى يؤدى ويمثل وظيفة من وظائف الدولة لا سلطة من السلطات ، فالوظيفة التشريعية والوظيفة القضائية مثل الوظيفة الادارية تتبع من السياسة العامة وعقيدها الملزمة وكلها وظائف متعاونة متناسقة •

٢ — تعمل الوظائف التشريعية والقضائية تحت اشراف كامل للجهاز السياسى الحاكم على تقنين الأهداف العامة التى يقوم الجهاز الادارى بتنفيذها والتعاون معه على تنفيذها •

٣ — يفترض لذلك أن يكون الجهاز الادارى جهاز ملتزما فى المجتمع بعقيدة الجهاز السياسى الحاكم متفهما لها مقتنعا بها فيما يقوم به من أعمال ادارية •

الفصل الثاني

بيروقراطية الادارة العامة

جمود الادارة العامة

من تعريفات الادارة العامة أنها العلم الذي يهتم بالكيف والكم الخاص بالحكومة^(١) .

أو أن الادارة العامة هي « ذلك الضرب من النشاط الذي يهتم ببحث مجموع العمليات التي تهدف الى تحقيق وتنفيذ السياسة العامة التي تؤمن بها الحكومة أو تأتي الحكم مقتنعة الرغبة في تنفيذها »^(٢) .

كأن الادارة العامة هي الاجهزة التي تقوم بشئون المرافق العامة وتهيمن على مظاهر الحياة اليومية .

أو أن الادارة العامة هي « تنفيذ السياسة العامة في سلسلة عمليات مرتبطة تبدأ من صناديق الانتخابات الى عمل المجالس التشريعية ، الى تأليف الحكومة : الى قيام السلطة التنفيذية بمباشرة أعمالها وادارتها لجهاز الادارة »^(٣) .

ان كل هذه التعريفات^(٤) تنظر الى المنظمة الكبرى المسماة الجهاز

(١) دكتور عبد الملك عودة . مقدمة في الادارة العامة — ١٩٥٨ — ص ٣٧ .

(٢) دكتور احمد عبد القادر الجمال : دراسات في الادارة العامة — ١٩٥٢

ص ٣٥ .

(٣) Dimock & Dimock : Public Administration, N. Y. 1958 p. 64.

(٤) نلاحظ أن كل هذه التعاريف المنتقاة بقصد توضيح ارتباط التعريف بالترام كاتبه ومدرسته الفكرية ، كذلك يعكس التعريف النظام الاجتماعي للجهاز الاداري . فالتعريفين الأولين يشيران الى مدرسة الفكر السياسي والفكر القانوني في الادارة على التوالي بينما يركز التعريف الثالث على المفهوم الاداري (عملية متصلة) كذلك على طبيعة النظام الاجتماعي للجهاز الاداري (الاميركي) من وجود سلطات تشريعية وتنفيذية .

الادارى على أساس أنها فى حد ذاتها وأصلا نشاط ادارى يتناول عديد من الاهداف ويضم بالضرورة مجموعة كبرى من التخصصات والوظائف • ورغم هذا المجال المتسح للإدارة العامة فان الجهاز الادارى كان ذو أهداف محدودة وظلت الإدارة العامة كدراسة علمية حبيسة تلك الحدود الضيقة • فالجهاز الادارى حتى وقت غير بعيد كان لا يقوم بوظائف ترتبط أو تتداخل مع ظروف بيئية معقدة كالقائم فى منظمات الأعمال • حيث كانت تواجه تلك المنظمات وهى الاصغر حجما من الجهاز الادارى كانت تواجه مع ذلك أهدافا متسعة من الناحية النوعية بحكم اصطدامها بمجموعة من المؤثرات الصعبة كظروف السوق الاقتصادية وضغوط نقابات العمال والسوق الدولية • الخ •

بدأت تظهر تلك المؤثرات الصعبة فى حياة منظمات الاعمال منذ القرن الحاضر بينما ظلت منظمات الجهاز الادارى مرتبطة بكيفية ضبط وربط النظام العام وتوظيف مجموعة من المواطنين لتحقيق أهداف لا تصطدم مباشرة مع السوق الاقتصادية بكل ما يحمله من ظروف ومؤثرات ضخمة ، ولا تتعرض الالجانب غير مباشرة تتعلق بحياة الافراد • ان هذا النقاش يمكن أن يكون له تفسير أو منطوق آخر فمنظمات الجهاز الادارى عبرت عن سياسات عامة غير تدخلية اكتفت بأن تترك للنشاط الخاص معظم مجالات العمل فى المجتمع مكتفية هى بالحفاظ على الاطار الاجتماعى للحرية الخاصة والفردية • وبهذا كان على منظمة الأعمال فى القرن الحاضر أن تواجه ظروف المنافسة الاقتصادية وضغوط التجديدات الفنية المستمرة وضغوط رفع أجور عمالها وضغوط الاستيراد لمواد خام ذات أسعار متغيرة ، وبهذا كانت فى حركة دائبة تدفعها الى النمو الذاتى وهو ذلك النمو الذى أخذ يخرج لنا تدريجيا مجموعة المبادئ العلمية فى ادارة الأعمال •

وفى نفس الفترة كانت منظمات الجهاز الادارى على ضخامتها النسبية (الكمية) لا تقوم بمواجهة ذلك التيار من الضغوط والمؤثرات • ومن وجهة نظر دراسات الإدارة لم تنمو الإدارة العامة نموا نوعيا مقارنا بما وقع فى دراسات ادارة الأعمال •

وكل هذا يفسر لنا ، أنه الى عهد قريب وفى صميم الدراسات التقليدية

للادارة اقتترنت ادارة الأعمال بالديناميكية والادارة العامة بالمستاتيكية •
وقد أدى ذلك الى تطور مستمر وحى فى دراسات ادارة الأعمال أدى
التي تطعيمها تدريجيا بأحدث الأساليب العلمية فى الرياضيات والاحصاء
وعلم النفس وعلم الاجتماع الخ - بينما ظلت الادارة العامة تعتمد على
الأساليب القانونية الى درجة كبيرة •

وقد أدى ذلك ببعض الدارسين الى الوقوع فى خطأ مؤداه أن الادارة
العامة تعبر عن منظمات بيروقراطية بطبيعتها هى منظمات الجهاز الادارى
لذا تتميز بهذا الجمود والمبالغة فى الاهتمام بالثكل والسلطة والاجراء
والتوظيف بينما ادارة الأعمال تعبر عن منظمات غير بيروقراطية بل متطورة
بطبيعتها لذا تطورت بأحدث الأساليب العلمية^(١) •

البيروقراطية

وحتى نستطيع مناقشة جدية رأى السابق نحتاج الى بحث المقصود
بالمنظمة البيروقراطية •

هناك اعتقاد أن المنظمة البيروقراطية هى أقدر على علاج مشكلاتها
والتوفيق بين الرغبات المختلفة التى يجب أن تسعى الى تحقيقها • ولكن
هناك رأى آخر ، يرى أن المنظمة البيروقراطية ، هى منظمة تتميز بالتخلف
الادارى الذى يتضح فى كثرة التعقيدات الادارية والاهمال والتحيز • الخ •

وحتى يمكن أن نناقش هذين الرأيين : يجب أن نوضح أولا المقصود
بالمنظمة البيروقراطية •

نلاحظ أن كلمة بيروقراطية^(٢) قد استخدمت بواسطة « ماكس فيبر »
عالم الاجتماع الألماني اشارة الى نموذج اجتماعى (Social type) للمنظمة

L. Von Mizes : Bureauracy (Lon. 1939 p. 51).

(١)

(٢) كلمة بيروقراطية تجمع كلمتين هما مكتب (Bureau) وحكم (Cracy)

أى أنها تساوى معنى سلطة أو حكم المكتب •

دعى ويبر الى محاولة تحقيقه • وقد لاحظ فيبر أن جميع المنظمات المعاصرة هي بيروقراطيات بمعنى أن الإداريين « البيروقراطيين » والوسائل البيروقراطية (المكتبية) هما أهم عناصر توجيهها والسيطرة عليها • ولاحظ فيبر أن مجتمعنا المعاصر تحكمه هذه البيروقراطية وقد دعى لذلك إلى « ترشيد » البيروقراطية ورفع كفاءتها وذلك لخطورة دور البيروقراطية في المجتمع حيث أصبح الفرد يتعامل في كل نواحي حياته مع هذه المنظمات • وقد بنى « ماكس فيبر » النموذج البيروقراطي الأمثل على الدعائم التالية (٣) :

١ - توزيع الأعمال داخل المنظمة على أساس وظيفي دقيق يستند على :

(أ) مبدأ التخصص وتوزيع العمل على أساسه •

(ب) تنمية خبرة الأفراد العاملين في المنظمة وأبرازها فيما يعهد به اليهم من أعمال •

٢ - تنظيم علاقات شاغلي الوظائف على أساس التدرج (heirarchy) المستند على السلطة الادارية وهذا يدعم بالآتى :

(أ) تقسيم المنظمة الى مستويات تشبه الهرم •

(ب) تبعية المستوى الأدنى للمستوى الأعلى وهكذا حتى قمة الهرم •

(ج) عدم جواز الاتصال الادارى أو ممارسة الأعمال الا من خلال قنوات هذا التدرج •

٣ - وجود مجموعة قواعد وتعليمات تنظم العلاقات الادارية للعمل

بحيث تكون مستندة على تقسيم السلطة وتدريبها • وهذا يستند على :

(أ) تطبيق هذه القواعد والتعليمات بمنتهى الموضوعية بغض النظر

عن أى اعتبار آخر •

(ب) الإعتماد الكامل فى اتخاذ القرارات على هذه القواعد لضمان وحدة التنفيذ فى المنظمة مما يؤدى الى التنسيق التلقائى •

(ج) التركيز على هذه القواعد وتدريب الموظفين عليها حتى يؤدى ذلك الى الاستمرار فى عمليات المنظمة بغض النظر عن أى تغيير فى الاشخاص •

٤ - ايجاد مجموعة افراد موظفين موضوعيين غير متأثرين بأى اعتبارات شخصية فى معاملاتهم داخل المنظمة أو عملائها • وهذا يستلزم :

(ا) التعامل مع عملاء المنظمة يكون على أساس القواعد العامة للعمل بغض النظر عن المراكز الاجتماعية •

(ب) التعامل بين افراد المنظمة على أسس غير شخصية بالمرّة •

٥ - ايجاد نظام للخدمة فى المنظمة يقوم على أساس اعتبار الخدمة فيها « مهنة العمر »^(١) لمن يلتحق بها وهذا يتحقق عن طريق :

(ا) ايجاد نظام موضوعى فى الاختيار والتعيين •

(ب) ايجاد نظام مستقر ثابت للاجور والعلاوات والترقيات •

(ج) وضع نظام واضح لمرتبات التقاعد ومكافآت نهاية الخدمة •

وبالطبع - نلاحظ أن هذا النموذج « الوبيرى » للمنظمة يدعو الى

(1) (Career)

المقصود بالمهنة الاعمال التى تتصف ببعض الصفات والتى عدد علماء الاجتماع الكثير منها ، ويمكن ايجاز بعض خصائص الاعمال التى تتصف بصفة المهنة فيما يلى :

(ا) وجود نظام عام للمعرفة النظرية لهذه الاعمال ويعتبر مصدرا رئيسيا لاكتساب المهارة فيها •

(ب) تقبل المجتمع بأفراده ومنظماته لسلطة أو لنفوذ أو لخبرة اعضاء هذه المهنة - أى الاعتراف بمهاراتهم •

(ج) وجود قواعد غير رسمية تهدف الى اكساب اعضاء المهنة الاحترام (كاللقاب - مثلا - أفندى أو أستاذ أو دكتور) فى المجتمع وتحميمهم من ادعاء من لا يملكون المهارة الرسمية المطلوبة فى الانضمام الى المهنة •

(م ٤ - نظرية الادارة العامة)

صفات لا بد من توأمرها في كافة المنظمات - حكومية أم أهلية - وهي الصفات التي تركز على التنظيم الرسمي والقواعد المعتمدة للعلاقات الادارية •

ولكن نموذج ويبر يحمل كذلك العديد من المتناقضات بين الكفاءة وهو مطلب غير الاساسي والهدف الذي يدعو الى تحقيقه - من ناحية وعناصر المنظمة البيروقراطية التي يدعو اليها من الناحية الاخرى^(١) • فهذه العناصر قد لا تؤدي الى الكفاءة بل على العكس يمكن أن تقوم عقبة أمامها •

النموذج الويبري يجعل الموضوعية في المنظمة تحل محل العواطف والارتباطات الشخصية والتقديرية • وهو بهذا يعتقد أن المنظمة البيروقراطية تستطيع أن تحل كافة مشكلاتها • فهي تستطيع اتخاذ قرارات موضوعية لا تبغى الا الكفاءة ولا تلتقى بالا الى أية اعتبارات أخرى ، حتى ولو كانت اعتبارات انسانية يصعب تجاهلها وقد انتقد لذلك كثير من الباحثين نموذج « ويبر » على أساس تجاهله للتنظيم غير الرسمي (Informal Organization)^(٢) فالواقع أن أى منظمة كبيرة ليست هي النموذج المثالي للتنظيم الرسمي فحسب ، بل تضم كذلك التنظيم غير الرسمي • ولا يمكن علاج القضايا التي تواجهها منظمة بتجاهل حقيقة المنظمة فالمنظمة البيروقراطية اذا هي منظمة مثالية غير موجودة في الواقع ، وان كانت البيروقراطية تمثل بعض الجوانب الموضوعية في التنظيم التي لا بد من توفرها في المنظمة الا أنها لا تمثل المنظمة الحقيقية تمثيلا صادقا وكاملا^(٣) •

وكذلك نلاحظ أن « غير » الذي يعطى أهمية كبيرة للخبرة فانه لا يدعو ولا يهتم الا بالقواعد والتعليمات والاجراءات الرسمية^(٤) • وهذا يجعل

R. K. Merton : Social Structure, (Lon. 1950) pp. 50-54. (١)

P. Selznick : Foundation of the Theory of Organization. (٢)
Sociological Review, B. 1948, pp. 25-35.

A. W. Gouldner : Patterns of Industrial Bureaucracy, (N. Y. 1954). (٣)

P. Selznick : op. cit., p. 42. (٤)

المنظمة في تصور غير مكان غير ملائم لنمو الخبرة الموضوعية وانما هي المكان الذي تضعف فيه الخبرة وكل هذه المتناقضات تشير في الواقع الى أن أى منظمة لا يمكن أن تكون بيروقراطية في المفهوم الذي يدعو اليه ماكس فيبر - ولكن كل منظمة في الواقع تحمل بعض المعانى البيروقراطية التى أشار اليها • وقد شاع استخدام كلمة بيروقراطية فيما بعد الى أن أصبحت تقتزن بكل « منظمة » تتصف بصفات الجمود والمبالغة في التمسك بالاجراءات والقواعد وعدم السماح للابتكار والتجديد لدى الافراد • وقد عرفها « هارولد لاسكى » المفكر البريطانى بأنها « حالة تصل اليها المنظمة التى يسيطر عليها شكل قانونى يصعب تعديله حتى ولو تعارض مع مصالح حيوية لا تقبل المناقشة » •

وهذا يؤكد ، أن أى منظمة ، يمكن أن تصل الى الخضوع لهذه الاعراض البيروقراطية • وقد يكون من الخطأ أن نتصور أن هذا محتمل فى المنظمات الحكومية فقط - وان كان من الممكن القول أن احتمالاته فى المنظمة الحكومية أكبر بكثير من المنظمات الاقتصادية لكثرة الاعتماد فى الاولى على قواعد وصفات البيروقراطية^(١) •

فلو تصورنا منظمتين واحدة حكومية وأخرى صناعية فان الاولى سيكون أغلب أعضائها من البيروقراطيين بينما الثانية ستكون نسبة هؤلاء أقل من نسبة العمال بكثير ويكون من الطبيعى أن تغلب الصفة والاساليب المكتبية

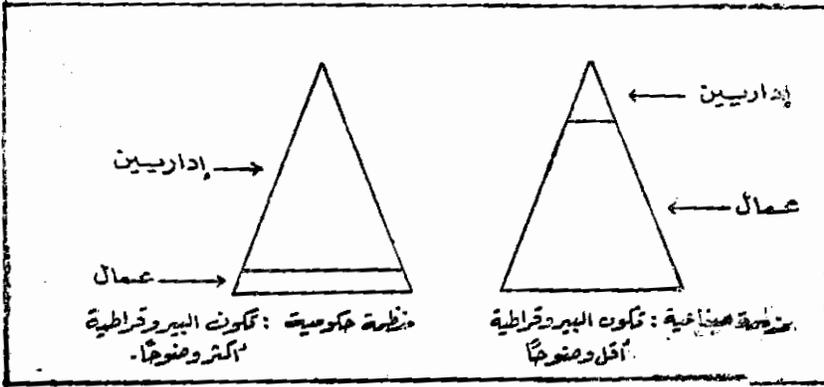
(١) والملاحظ اذا أن للبيروقراطية معنيين :

المعنى الاول : هو المنظمة الضخمة التى تعتمد على الاساليب الادارية المكتبية وهذا ينطبق على كافة أنواع المنظمات ، كصفة جزئية لا كصفة شاملة للمنظمة .

المعنى الثانى : المنظمة التى تسيطر عليها نظم الاساليب المكتبية الى حد يجمدها وينقدها مرونتها وحيويتها ، فيسيطر عليها الجانب أو الصفة البيروقراطية فقط .

راجع : استاذنا الدكتور محمد توفيق رمزى فى مقدمة لكتاب «وروبرجس - البيروقراطية والمجتمع فى مصر الحديثة - القاهرة ١٩٥٩ .
كذلك . Katz & Danet : Bureaucracy & the Public. N. Y. 1973.

(البيروقراطية) على النوع الاول أكثر من الثانى والذى تحتاج الى الاعتماد على أساليب صناعية غير مكتبية (بيروقراطية) أكثر من الاولى • ويوضح الشكل التالى ذلك •



شكل ٣ - البيروقراطية في الحكومة وفي قطاع الأعمال

كما يمكن أن يتضح ذلك من زاوية أخرى • فالمنظمة الحكومية تكون مرتبطة بالاساليب الموضوعية للعمل الى درجة كبيرة بينما المنظمة الصناعية ستترتب بالسوق أو بعملائها أكثر • ويمكن جدا أن تكون المنظمة الحكومية بيروقراطية بمعنى احترامها وتمسكها بأساليب العمل (المكتبى) مع قلة الاحساس بقيمة عملائها ودورهم في حياتها واستمرارها •

بينما على العكس تكون المنظمة الصناعية على وعى وادراك مرتفعين بقيمة عملائها ودورهم في حياتها واستمرارها ، بحيث تكون أساليب العمل بالنسبة لها (وسيلة) لا غاية في ذاتها •

ولكن كل هذه الأفكار لا تنفى حقيقة أن منظمات الجهاز الادارى الآن وقد أصبحت منظمات متنوعة الاهداف تقوم بوظائف اقتصادية هامة علاوة على وظائفها التقليدية لا يمكن أن توصف بهذه الصفات البيروقراطية أو على الاقل لا يجب أن تكون هذه الصفات من سماتها •

كما أن ما هو أهم من كل ذلك أن مفهوم البيروقراطية للباحث

« ماكس فيبر » هو مفهوم اجتماعي تحكمى الى أقصى درجة ويصح التشكيك في صحته المطلقة على أى الاحوال . بل ان فيبر باعتباره البيروقراطية نموذجاً اجتماعياً (Social Type) قد ركز اهتمامه على محاولة الوصول اليها لا على حتمية الوصول .

الادارة العامة والتطورات السياسية

ان أى منظمة يمكن أن تكون منظمة متخلفة فهذا يتوقف على الظروف التى تعمل فيها وعلى كفاءتها فى تحقيق أهدافها . وليس من الموضوعية القول أن منظمات الجهاز الادارى التقليدي هي منظمات بيروقراطية بمعنى تخلفها فاذا حققت هذه المنظمات أهدافها بكفاءة — مهما كانت هذه الاهداف — فهي منظمات كفئة واذا عجزت فهي غير كفئة^(١) — وبالمثل ينطبق نفس الشيء على منظمة الأعمال . وترتبط الكفاءة فى تحقيق الأهداف أوثق رباط بأساليب العمل المتبعة فى المنظمة وعلى ذلك يصح القول أن منظمة الجهاز الادارى كانت تقوم بوظائف تحتم عليها — أى على المنظمة — الأخذ بأساليب تقليدية غير متطورة فوقع البعض فى خطأ الخلط الواضح الكبير بين كفاءة منظمة من المنظمات وكيف أنها تقاس بأهدافها وبأسلوب تحقيقها ، وبين وصم منظمات بذاتها بصفة عدم الكفاءة والجمود . فالواقع اذا أن :

١ — منظمة الجهاز الادارى مثلها مثل أى منظمة أخرى تقاس كفاءتها بأسلوب تحقيقها لاهدافها وبتقييم نتائجها .

٢ — ان منظمة الجهاز الادارى يمكن أن تكون كفئة أو غير كفئة بالتالى فهذا يتوقف على الوسائل والغايات .

٣ — ان منظمة الجهاز الادارى كانت حتى وقت قريب تقوم بوظائف لها طبيعة خاصة جعلت أساليب ووسائل الادارة فى هذه المنظمة تتصف بصفات تقليدية .

(١) يجب التفرقة بين الكفاءة بمعنى تحقيق الاهداف (Efficiency) والكفاءة بمعنى الفاعلية (Effectiveness) فالعنى الاول يقىس القدرة على تحقيق هدف أى كان بينما الثانى يتداخل فى قياس الهدف ذاته ومدى جدواه .

وأهداف — ومن ثم — أساليب الجهاز الإداري لا تنفصل عن النظام السياسي •

والنظام السياسي — كما أشرنا — تتداخل فيه عدة نظم اقتصادية واجتماعية وقانونية وحضارية •• الخ هي التي تمثل نظاما واضح المعالم من هذه النواحي المتعددة ، وان أى تغيير فى أى جزء من أجزاء تلك النظم لا بد وأن يؤثر بالأجزاء الأخرى كما أنه يتأثر بها ولعل هذا التماوج والتداخل والتأثير والتأثر هو الذى يفسر لنا التغيرات المستمرة فى النظام السياسي — وهى تغيرات يكون سببها تفاعلات داخل كل نظام من مكونات النظام الاجتماعى وتفاعل كل نظام من هذه النظم مع غيره من نظم ، وهذه الحركة المستمرة غير المستقيمة بأى حال هى التى تسبغ صفة السببية محل صفة التجريد على كافة المظاهر الاجتماعية •

وتبعا لهذا • فان التطور فى نظام الادارة العامة هو محصلة تفاعلين مستقلين بذاتهما ومرتبطين فى نفس الوقت^(١) ، وهما :

١ — تفاعل داخل النظام الإداري ذاته لعل من أسبابه التقدم العلمى والتكنولوجى مثلا •

٢ — تفاعل مع النظام السياسى وهو بالتالى نتيجة تفاعل النظم الاجتماعية وتأثيرها فى مجموعها على بعضها البعض •

بمعنى أدق أن النظام الإداري وان كان يتأثر بالنظام السياسى فانه يستطيع بالضرورة أن يؤثر بدوره على ذلك النظام وذلك بالتأثير والتفاعل •

وبالطبع يتوقف مدى تأثير النظام الإداري على مدى السياسات العامة التى يسعى الى تحقيقها وعلى طبيعة الغايات الكامنة خلف تحقيق هذه

(١) لمراجعة أكثر تفصيلا فى النظام الاجتماعى راجع :

M. Duverge : Introduction to the Social Sciences, 1961, ch. 1.

R. Dahl : Modern Political Analysis N. Y. 1969. كذلك

وباللغة العربية فى مفاهيم النظام السياسى يرجع الى :

د . ابراهيم درويش : النظام السياسى دار النهضة العربية ١٩٧٤ .

الاهداف كما أن ذلك يتوقف بالضرورة على مدى استجابة النظام السياسى لتأثير الجهاز الادارى •

ما نريد تأكيده الآن ، هو أن علاقة التأثير — لا يمكن أن تكون علاقة في اتجاه واحد فهي دائما علاقة في جانبيين ، ولكن ، وفي نفس الوقت يجب أن نلاحظ أن النظم المختلفة متداخلة ومتشابكة بل و « متورطة » مع بعضها البعض (١) •

والتطورات التي حدثت في الجهاز الادارى في الدول الحديثة ، كانت نتيجة تفاعل عوامل كثيرة في النظم السياسية اتضحت معالم تأثيرها على الجهاز الادارى بعد الازمة العالمية ١٩٢٩ في الدول الرأسمالية • وتبلورت هذه التطورات في اتساع هائل في الأهداف العامة التي يسعى الجهاز الادارى الى تحقيقها — بوسائل متعددة وجديدة على الادارة العامة — معبرا بذلك عن سياسات عامة متطورة ، ومن ثم عاكسا تطورات على نطاق ملموس • كل ديناميكيات الادارة العامة •

وتنعكس كل هذه التفاعلات على مفاهيم الادارة العامة ذاتها ، وتظهر أفكار وتفسيرات جديدة ومع ذلك لم تتبلور هذه النظرة بصفة مؤكدة في دراسات الادارة العامة وأهم عقبة في هذا الاتجاه أن كثيرا من الدراسات ما زالت لا توضح الوظيفة الاجتماعية للجهاز الادارى أى تقصر نظرتها الى النظام الادارى على أساس مفهوم اجتماعى مستقل • أى أن مجتمع الجهاز الادارى يكمن في فهم سلوك الفرد وميكانيزم التنظيم الادارى • أو أن للمنظمة محيطا خاصا بها لا تظهر بوضوح علاقته بالنظام الاجتماعى •

(١) لاحظ مثلا في دراسات افلاطون أكثر من اشارة لهذا التداخل . كما أن نفس المنهج يتضح في دراسات جان جاك روسو .

L. Lipson : The Great Issues of Polities, op. cit.

ولاحظ كذلك أن هذه العلاقة وهذا التداخل أحيانا يأخذ مفهوم « أحادى » بمعنى وجود عامل حاسم للتفرع الاجتماعى (خصوصا في التفسير الماركسى) — cf T. B. Bottomore & William Ruben : Karl Marx, - Selected Writtings in Sociology & Social Philosophy, (Lon. 1956). pp. 167-71.

أو أن النظام الاجتماعي يعبر عنه سلوك كل فرد فيه • وأحيانا تتسع هذه النظرة لتشمل سلوك كل فرد وتأثير كل منظمة أخرى على المنظمة موضوع الدراسة •

ولا يبدو هناك جهد حقيقى لتحليل النظم الاجتماعية ذاتها ومن ثم توضيح الوظيفة الاجتماعية للجهاز الادارى ، وهو التحليل الذى لا يمكن أن يقوم ويتطور دون الاعتراف بمكان الجهاز الادارى فى النظام الاجتماعى من خلال اعتباره أحد أهم المؤسسات الرسمية للنظام السياسى •

وقد خطت الادارة العامة فى المجتمعات المتقدمة خطوات واسعة فى ذلك الطريق الا أن هذا التطور — للأسف — لم تلحق به البلدان النامية لأن بشكل تام وهو ما يفسر — فى اعتقادنا — القصور الواضح فى الادارة فى تلك البلدان (١) •

ان الواقع الذى تلتزم به فى هذه الدراسة ، هو أن الجهاز الادارى يمثل وظيفة اجتماعية غير مستقلة بأى حال عن باقى الوظائف القائمة فى المجتمع ، ولا يمكن الا للتحليل العلمى المجرى أن نعزل وظائف الادارة أو أن نفترض لها مستوى منفصلا فى اطار الوظائف الاجتماعية القائمة • وبمعنى أدق أن الجهاز الادارى يمثل وظيفة من وظائف المجتمع تتداخل وتتشابك فى اطار النظام الاجتماعى الواحد عن طريق أن (٢) الجهاز الادارى هو أحد

أهم المؤسسات الرسمية للنظام السياسى •

لذلك ان نقطة البدء فى تفهم تطور الادارة العامة هى فى دراسة التطورات السياسية التى أخذت مكانها فى اطار دول العالم اليوم والتى ترتب عليها ذلك الاتساع الذى لا يقبل الاعتراض فى السياسات العامة ومن ثم فى أهداف ووسائل الجهاز الادارى •

(١) يعود فضل كبير فى ذلك للاستاذ

H. A. Simon, Administrative Behavior, (N. Y. 1957).

J. La Palombara (Ed.) : Bureaucracy and Political Dedevlopment, (٢)

(Lon. 1962).

وتبعاً لهذه النظرة تكون دراسة الإدارة العامة هي دراسة مستمدة من التطور السياسى وانعكاس ذلك التطور على الاهداف العامة^(١) .

وإذا نظرنا باختصار عبر التاريخ يتبين لنا تأثير النظام السياسى وتطوراته على الجهاز الادارى ، ففي المجتمعات القديمة مثلاً حيث كان يصعب التفرقة بين سلطة القائد السياسى والقائد الادارى انعكست التغيرات السياسية بقوة على الإدارة مما أدى الى عدم وجود التنظيمات الادارية المتطورة . الاصل الذى يهمننا أنه من أهم شروط وجود النظام السياسى وجود جهاز ادارى الى جانبه يعمل بوحى الفلسفة التى يعكسها ذلك النظام السياسى ومن الضرورى أن نكتشف علاقة أخرى بين تكوين الجهاز الادارى وفلسفة الحكم القائم . ففي النظام الاغريقى القديم مثلاً ساد نظام ديمقراطى فى مدن اليونان كان يسمح لمجموع المواطنين بالمشاركة المباشرة فى ادارة الحكم وبالطبع ترتب على ذلك أن الجهاز الادارى لم يحتو على طبقة من الاداريين المحترفين بل كان يضم مجموعة من المتطوعين أو المنتخبين بالضبط كالوظائف السياسية . ونرى هذه الصورة تتغير فى ظل الامبراطورية الرومانية لمنطق النظام الذى قام على مركزية السلطة حتى يمكن ادارة الامبراطورية الواسعة . واحتاج النظام السياسى الرومانى الى جهاز محترف من الاداريين والى مجموعة من القواعد والقوانين التى تنظم عملهم حتى يمكن ادارة الدولة المتسعة .

إذا ومن أجل التحليل العلمى يكون من الضرورى عند دراسة الادارة العامة ان نتناولها فى ظل مفهوم تأثيرها وتأثيرها على النظم الاجتماعية ومن خلال تفهم مكانها - أى الادارة - كأحد مؤسسات النظام السياسى :

(١) وهذا يتفق مع اتجاهنا فى الدراسة التى يقوم على التفسير الكلى . وهو اعتبار أن الواقع الاجتماعى مؤلفاً من كليات مرتبطة فيما بينها إما بالاتجاه الجزئى فهو اعتبار أن الواقع الاجتماعى مؤلف أساساً من الافراد وانفعالهم . للتوسع فى ذلك :

cf. Don Martindale, «Limits of and Alternatives in Sociology» in Don Martindale, ed. Functionalism in the Social Sciences. The American Academy of Political and Social Science Series, 1956, p. 150.

ان هذا المدخل يقع في صميم دراسة الادارة ولا لنفعل في منطقته أو أهميته عن قضايا كفاءة الادارة وتشغيلها (١) .

(١) للمزيد من العرض والتفصيل لمدخل النظم (Systems approach) ننصح بالرجوع الى مؤلفنا مع الاستاذ محمد يسرى قنصوه : التنظيم الادارى وتحليل النظم — الطبعة المنتجة لدار المعارف . ١٩٨١ .

الفصل الثالث

العلم والمهنة في الادارة العامة

الخلافاً غير الموضوعي

في مجال تحديد مكان الادارة العامة في الدراسات الاكاديمية ، نرى الباحث وهو يواجه أولى مشاكل هذه الدراسة • فهناك خلافاً كبير يدور حول مكان الادارة العامة في الدراسات الاجتماعية وسنجد الخلافاً الاساسي يدور حول مدى انتماء الادارة العامة الى العلوم السياسية أم الى ادارة الاعمال (Political Science & Business Management) ولسوف نتناول هذا بشئ من الايجاز في هذا الفصل • ونبدأ بتوضيح أن الادارة العامة هي أحد حقول العلوم الاجتماعية (Social Sciences) فهذا على الاقل لا نجد خلافاً حول تأكيده •

وتتميز العلوم الاجتماعية في تصورنا بأنها شديدة الارتباط بعضها ببعض وعلى هذا النحو ، فان الادارة العامة ، كواحد من العلوم الاجتماعية تستعير وتعير الى باقى العلوم الاجتماعية وعلى وجه الخصوص العلوم السياسية والقانون وادارة الاعمال والاقتصاد وعلم الاجتماع وعلم النفس الاجتماعي وعلم النفس الانثربولوجي والرياضيات الحية • وتستفيد دراسات الادارة العامة بالارتباط والتداخل مع كل هذه العلوم الاجتماعية ولا يضير الباحث الجامعي أبداً أين تقع الادارة العامة طالما أنها في النهاية تؤدي وظيفة مفيدة في المجتمع الذي توجد فيه •

فالفيصل الأساسي في دراسات العلوم الاجتماعية هو في قدرة أي من هذه العلوم على بناء « افتراضات » تثبت فائدتها في الاختبار العملي • وهذا يضع التزاماً أساسياً على أي دراسة من هذا النوع : التزاماً تجاه

المجتمع الذي تختبر فيه ، ومن ثم يصبح من العبث أن تنغلق ميادين البحث في العلوم الاجتماعية عن بعضها البعض طالما أنها جميعا يمكن أن تساهم في فهم وتغيير واقع الحياة الاجتماعية •

ولا يتعارض ذلك مع وجود علوم اجتماعية ولا يعنى بأى حال وجود علم اجتماعى واحد •

والادارة العامة كأحد العلوم الاجتماعية لا يجب أن تخرج عن هذا المفهوم • ولكن من الممكن مناقشة بعض من علاقات الادارة العامة^(١) •

ارتباطات الادارة العامة

ربما لا يوجد في العلوم الاجتماعية المعاصرة ما هو أكثر ارتباطا من دراسات الادارة العامة المهتم دراسة علم الاجتماع • فالادارة العامة التي تحتل مكانا بارزا الآن بين الدراسات الاجتماعية ، تقدم للدارس (وللباحث) ارتباطات عدة لكثير من العلوم الاجتماعية • وليس هذا الارتباط من النوع المألوف بالنسبة للعلوم الاجتماعية بعضها البعض • بل انه ارتباط من نوع آخر خاص لعل من طابع نوعيته الخاصة أنه يخلق « مداخل » متعددة لدراسة الادارة العامة • فما أكثر الكتب والمقالات والأبحاث التي تحمل عبارة الادارة العامة — ولكن ما أكثر الاختلاف في المداخل التي تقوم عليها هذه الدراسات^(٢) • وقد عالجت هذه الاختلافات دراسات الادارة العامة ذاتها

(١) يراجع بحث للمؤلف مقدم الى مؤتمر تدريس العلوم الادارية — المنظمة العربية للعلوم الادارية — القاهرة فبراير ١٩٧١ بعنوان « الادارة العامة حقل مشترك » •

(٢) هناك على سبيل المثال مداخل اقتصادية وسلوكية وقانونية واجتماعية (بالمفهوم المحدود لعلم المجتمع .. الخ) •

— R. A. Dahl : The Science of Pulic Administration, three Problems, Pumluc Administration Review, Vol. 4, 1944.

— H. A. Simon : A comment on the Science of Public Administration, Pumluc Administration Review, Vol. V, 1947.

— R. C. Martin : Political Science & Public Administration, American Political Science Review Vol. 46, 1952.

تعبيراً بذلك عن احساس مدارس البحث المختلفة بالامكانيات الهائلة التي
تضعها العلوم الاجتماعية المختلفة في دراسة الادارة العامة •

وان هذا التداخل بين الادارة العامة وكثير من العلوم الاجتماعية هو
الذي يخلق تساؤلاً علمياً لا يمكن تجاهله ، هذا التساؤل هو هل الادارة
العامة هي ميدان دراسي مستقل ؟ أم أن الادارة العامة هي فرع لأكثر من
واحد من العلوم الاجتماعية ؟ أو أن الادارة العامة هي فرع لواحد بالذات
من العلوم الاجتماعية ؟ •

ونميل الى اعتبار الادارة العامة علماً من العلوم الاجتماعية ذات الصفة
الذاتية للعلم • ولكننا نرى مع ذلك أن علم الادارة العامة له صفات خاصة
تميزه بين باقى العلوم الاجتماعية • أولى هذه الصفات هي تداخله الواضح
مع العلوم الاجتماعية الأخرى الى الحد الذى يسمح بتكوين « مداخل »
متعددة لعلم الادارة العامة •

وثانى هذه الصفات هي أن نقطة البدء في الادارة العامة كانت كأحد
حقول العلوم السياسية •

— J. C. Charleworth : Theory & Practice of Public Administration
Philadelphia 1969.

— F. Mocher (ed.) : American Public Administration, Alabama, 1975.

ومن الاساتذة العرب :

— الاستاذ الدكتور محمد توفيق رمزى — مذكرات في علم الادارة العامة —

معهد الادارة العامة بالقاهرة .

— الاستاذ الدكتور سليمان الطماوى : مبادئ الادارة العامة (القاهرة

. (١٩٦٢) .

— الاستاذ الدكتور عبد الملك عودة : مقدمة الادارة العامة — (القاهرة

. (١٩٥٨) .

— الاستاذ الدكتور حسن توفيق : الادارة العامة — (القاهرة ١٩٧١) .

— الاستاذ الدكتور بكر القبانى : الادارة العامة — (القاهرة ١٩٧٢) .

— الاستاذ الدكتور اسماعيل صبرى مقلد — دراسات في الادارة العامة —

(دار المعارف ١٩٧٤) .

— الاستاذ الدكتور ابراهيم درويش : الادارة العامة في النظرية والممارسة

(دار النهضة العربية ١٩٧٨) .

ويجب أن نوضح أن المقصود بالمداخل المتعددة هو « الخلفية » التي تساهم في البحث في علم الإدارة العامة واثراء نتائجه وتعميق الفائدة منه وعلم الإدارة العامة هو علم ادارة السياسة العامة في الدولة وهذا يسمح بالضرورة ولاتساع الغرض بتعدد « المداخل » مع ضرورة تركيزها جميعا على الموضوع الواحد ولا يسمح بأن يؤدي تعدد المداخل الى تعدد الموضوعات (Non Multa Sed Multum) *

كأننا نرى ارتباطات الإدارة العامة يجب أن تؤكد وتعمق مفهوم العلم للإدارة العامة لا مفهوم العلوم للإدارة العامة *

ان « الدخول » الى الإدارة العامة من العلوم الاجتماعية المختلفة سيفقد هذه المداخل ارتباطها الأصيل بالعلم الأم ويخلق لها هوية جديدة هي الانتماء لعلم الإدارة العامة *

فالباحث القانوني اذا ما تصدى لدراسة الإدارة العامة مساهما في اثرائها يصبح باحثا في الإدارة العامة وكذا الباحث في الاقتصاد أو في علم الاجتماع ... الخ *

ونحن نرى هذا المدخل العلمى والموضوعى لكافة العلوم الاجتماعية لا للإدارة العامة فقط *

وقد يكون الأخذ به أمرا صعبا ويحتاج الى درجة نضج فكري معينة ولكنه مدخل لا مفر منه لو أردنا بحق توجيه دراستنا الاجتماعية لخدمة قضايانا العملية *

علم السياسة (Political Science)

ينقسم علم السياسة الى فرعين رئيسيين^(١) :

١ — النظريات السياسية .

١ — الحكم والادارة *

(١) أستاذنا الدكتور محمد توفيق رمزي : علم السياسة أو مقدمة في اصول الحكم — النهضة المصرية ١٩٥٦ صفحات ٢٠ وما بعدها .

لذا يعد الارتباط بين الإدارة العامة وعلم السياسة أقوى ارتباطات العلم الاجتماعية .

فالإدارة العامة هي آخر اهتمامات علم السياسة الذي بدأ منذ أكثر من ألفى عام . وارتباط الإدارة العامة بالسياسة يبدو ارتباطا طبيعيا .

فعلم السياسة يبحث في فلسفة ومؤسسات وقيم ومؤثرات وعلاقات ووظيفة الحكم والإدارة العامة تبحث في إدارة السياسات العامة . ولكن — ومع ذلك ، كانت العلوم السياسية تبدي العجز في احتواء الإدارة العامة ، وكان ذلك العجز هو الذى فتح المجال أمام العلوم الاجتماعية الأخرى كل منها يحاول تبني « الوليد الذى ترغضه أمه » .

ولكن يمكن القول أن الوليد شب عن الطوق وأصبح له شخصية قائمة بذاتها .

فكثير من علماء السياسة التقليديين وجانب كبير من معاصريهم من الذين بحثوا في الإدارة العامة ، نهج نحو فكرة فصل السياسة عن الإدارة العامة — واعتبار كل منهما ميدانا مستقلا على المستوى التطبيقي ومن ثم على المستوى الأكاديمي النظرى .

وقد شجع على ذلك الاتجاه من الناحية الأكاديمية اتساع نطاق السياسة العامة في النظم المعاصرة بحيث أصبحت الدولة تقوم بدور متنوع ، وأصبح من المستحيل « حرمان » علوم اجتماعية متعددة من « الاهتمام العلمى بما تهدف إليه السياسة العامة ومن دراسة وتحليل الوسائل وأدوات التنفيذ التى تستعملها » .

كما أن دخول المنظمة الحكومية فى ميادين جديدة — خصوصا الاقتصادية ، جعل إدارة الاعمال ترنو الى الإدارة العامة تحاول وتعلن أحقيتها « الشرعية » فيها .

علاوة على ذلك فإن الالتزام العقائدى ومن ثم الموقف القيمي لكثير من الباحثين جعلهم فى حرج من ربط الإدارة العامة بالسياسة وبالنظام

السياسى بالذات ، حتى لا تكون أجهزة الادارة العامة الضخمة والمؤثرة أداة « فرض عقيدة » السياسة الحاكمة على المجتمع • أو حتى لا يقوم ذلك على قبول فلسفة السياسة العاملة الشاملة •

وقد خرجت من هذه المواقف عدة « تخريجات » نظرية هامة منها :

١ — أن الادارة العامة هي مجموعة قواعد في التشغيل الكفء للجهاز الادارى • وهذا يعنى أن الادارة العامة تعمل في فراغ اجتماعى (Political science) ولكن الادارة العامة هي نظام أدنى في اطار النظام السياسى •

٢ — انه من الضرورى أن يكون الجهاز الادارى محايدا ، والواقع أن فكرة حياد الجهاز الادارى هي أكثر « التخريجات » غموضا . فما المقصود بالحياد ، ألا يقوم الجهاز الادارى بالالتزام بتنفيذ السياسة العامة وفق الوظيفة الاجتماعية المحددة له ؟ ان قيام الجهاز الادارى بتنفيذ السياسة العامة يحمل في ثناياه نوعا من الالتزام الفعلى وان كان يبعد عن الالتزام القانونى •

٣ — من هذه التخريجات كذلك التأكيد على أن فصل الادارة العامة عن السياسة يبعد شبح البيروقراطية في معناها السئ عن الجهاز الادارى — حيث ان ذلك يخلق جهازا اداريا نزيها خاليا من التطلعات السياسية — فالسياسة تحكم والادارة تنفذ • ومن البديهي أن هذا الرأى يقوم على خلط كبير ان الجهاز الادارى الملتزم بالسياسة هو أبعد بكثير من أن تصيبه أعراض البيروقراطية لأنه جهاز يفهم السياسة العامة — ويقتنع بها ويعبر عنها — وأهم من كل شيء يخضع لها •

وقد كان ظهور الادارة العامة كأحد فروع العلوم السياسية التي ترتبط بالادارة أكثر من القانون — وفي هذه البداية كانت تقوم على أربع دعائم :

* ان الادارة العامة هي عملية متماسكة متتابعة •

- * ان الادارة العامة ترتبط بالعملية الادارية أكثر من القانون .
- * ان الادارة العامة هي فن أكثر منها علم .
- * ان الادارة العامة هي جوهر قضية الحكومة المعاصرة .

وبرغم أن ظهور الادارة العامة كان قويا وثابتا الا أنه قد وضع كثير من وسائل الادارة العامة خارج نطاق البحث في الادارة العامة^(١) وفي اطار تلك النشأة التقليدية للادارة العامة ظهرت العديد من الكتابات التي تضمنت « قواعد » التشغيل للادارة العامة بطريقة أو أخرى اتسمت كلها بسمات الرسمية .

ولكن بعد الحرب الثانية تعرضت الادارة العامة التقليدية لانتقادات عدة تركزت على محورين^(٢) :

- * محور قام على أساس التشكيك في جدوى مبادئ « علم » الادارة العامة .
 - * محور قام على أساس انتقاد فكرة أن الادارة العامة هي « أداة » محايدة في خضم النظام السياسى .
- ومن هنا ظهرت حركة عكسية في العلوم السياسية لاعادة النظر في العلاقات مع الادارة العامة .

(١) يمكن اعتبار كتاب ليونارد هوايت بداية ظهور علم الادارة العامة .
Introduction to the Study of Public Administration.

من هذه المسائل مثلا :

- * مسائل تصميم السياسة العامة .
- * مسائل تأثير الادارة العامة على المجتمع .
- * مسائل تآثر الادارة بالضغوط السياسية .

راجع :

Frederick C. Mosher : American Public Administration Past. Present, Future Alabama, 1975.

(٢) المرجع السابق — صفحات ١٨٤ وما بعدها .
(م ٥ — نظرية الادارة العامة)

والواقع أن الإدارة العامة لا تستطيع الاستغناء عن اسهامات العلوم السياسية على مستوى الدراسة أو على المستوى العملى • ودراسات السياسة المتزمنة ستظل تقدم مداخل حيوية فى دراسة الإدارة العامة •

ولا يعنى ذلك ولا يجب أبدا أن يعنى أن الباحث فى العلوم السياسية هو الباحث الأوحد فى الإدارة العامة • ان هذه النظرة الضيقة الأفق تضر أبحاث الإدارة العامة أكثر من أى شىء آخر •

وارتباط الإدارة العامة بالسياسة هو ارتباط أصيل لا يمكن انكاره على المستوى الدراسى ، ولكنه لا يعنى أن الإدارة العامة هى دراسة فى العلوم السياسية فقط وانما يعنى بوجود مدخل سياسى هام فى الإدارة العامة لا يمكن الاستغناء عنه •

إدارة الأعمال : (Business Administration)

وإدارة الأعمال تعد من العلوم الاجتماعية وثيقة الصلة بالإدارة العامة بل ان هناك اتجاهات تتزايد أهميته فى الوقت الحالى لضم الإدارة العامة فى مدارس الإدارة (والتي تجمع كلا من إدارة الأعمال والإدارة العامة) ، ونحن نرى فى هذا اتجاه صحيحا وموضوعيا الى درجة كبيرة من ضم فرعين رئيسيين للإدارة ، هما إدارة الأعمال والإدارة العامة ، بشرط أن تحتفظ الإدارة العامة بشخصية قائمة ذاتية •

ومن أهم مراحل تطور الإدارة دراسات ويبر وتايلور وغيول^(١) •

وقد اهتم « ماكس ويبر » بوضع أركان المنظمة المثالية — فى اعتقاده وهى البيروقراطية التى لها مظاهر هامة مثل الخضوع للوائح المكتوبة والتدرج فى المستويات الاشرافية واختيار وتعيين الموظفين على أساس الكفاءة • أما « فردريك تايلور » فقد تغلبت مهنته الهندسية على أفكاره

وثبنى تيلور فكرة ضرورة رفع الانتاجية عن طريق دراسات « الوقت والحركة » ووضع معايير نمطية .

وأخيرا تركزت اهتمامات « هنرى فايول » رجل الأعمال الفرنسى على ابراز « مبادئ » للعمل الادارى الفعال – صالحة للتطبيق – فى – رأيه – فى كافة أنواع المنظمات .

وقد توالى الدراسات العامة فى الادارة بعد ذلك – لباحثين أمثال جيمس مونى (مبادئ التنظيم ١٩٣٩) ولوثر جريك (دراسات فى علم الادارة ١٩٣٧) وشيلدون ودافيس وديموك وغيرهم .

وتقوم دراسات كل هؤلاء على أساس أن علم الادارة هو علم توجيه الجماعات (المنظمات) أى كان نوعها (حكومية أهلية) وأنه علم له أصوله وقواعده .

وقد تطورت دراسات ادارة الأعمال تطورات هائلة وأفادت أكثر من أى علم آخر من العلوم الاجتماعية من التقدم العلمى والتكنولوجى بل وأصبحت الآن تساهم فى ذلك التطور . ومن أهم ملامح ذلك التطور : العلوم السلوكية ، علم الاجتماع الادارى ، علم اقتصاديات الادارة ، بحوث العمليات ، دراسات الانتاج . . . الخ . وكل هذه التطورات فى ما تحده من تأثير ايجابى على تشغيل منظمات الأعمال يكون من الضرورى الافادة منها فى تشغيل المنظمات العامة . ونحن نرى من العبث بل من المستحيل أن ندعى أن الادارة العامة لا علاقة لها بادارة الأعمال . ان مثل هذه النظرة خطيرة ليس لأنها تخالف المنطق المعمول به فى العالم المتقدم فقط بل لأنها تعنى الدعوة الى حرمان الادارة العامة من الافادة من نتائج التطور فى دراسات ادارة الأعمال .

وقد أدى تطور مدارس البحث فى الادارة العامة الى تطور ذلك العلم من مرحلة التجربة والخطأ الى مرحلة العلم المنظم – وقد أشارت الى ذلك احدى اللجان الخاصة المتخصصة فى الادارة العامة التى تكونت باشراف

الأمم المتحدة^(١) . تشير هذه اللجنة الى أنه رغم الاختلافات في أساليب البحث في الادارة العامة ، فهناك مجموعة دقيقة من المعارف الأساسية المتفق عليها بخصوص علم الادارة العامة والتي يصبح أن تكون في مجموعها نظرية في الادارة العامة . كما أن دراسة الادارة العامة وتشغيل الجهاز الادارى يحتاجان الى اسهام وتعاون كافة هذه المدارس .

مبادئ في الادارة العامة :

للادارة العامة مجموعة مبادئ وقواعد هي مخرصة مداخل دراسات الادارة العامة في البيئات المختلفة — خصوصا في النظم الرأسمالية المتقدمة . ويؤكد أحد أساتذة الادارة المتخصصين أن هذه المبادئ لن تكون في مجموعها علم الادارة العامة الا بالدراسات المقارنة التي تعبر الحدود الفاصلة بين النظم والتاريخ ، بحيث تصبح صالحة التطبيق في كافة النظم^(٢) . ويجب قبل أى تحليل أن نقدم بعض أهم هذه المبادئ العامة .

ومبادئ الادارة قد تظهر في شكل قواعد تثبت أهميتها في عمليات الادارة المختلفة ، كأن يكون هناك قواعد للتخطيط وأخرى للتنظيم وثالثة للمراقبة . . . الخ . وقد بذلت محاولات كثيرة لتجميع تلك القواعد^(٣) ويمكن

(١) وقد اتفقت دراسات هذه اللجنة وغيرها من اللجان المتخصصة الى امكان اعتبار الادارة العامة حقلا دراسيا مستقلا يتضمن علاوة على دراسة العمليات الادارية دراسة المنظمات العامة ، دراسة الخدمات الادارية والمالية ، دراسة النظم الادارية المقارنة ، دراسة ادارة التنمية والاصلاح والادارى . تحليل السياسة العامة وادارة المدن والادارة المحلية .

United Nations : Standards & Techniques of Public Administration - N. Y. 1969.

J. Charleworth (ed.) Theory & Practice of Public Administration- : كذلك Philadelphia 1971.

R. Dahl : The Science of Public Administration Publi. Adm. (٢) Review Winter 1947, p. 11.

(٣) في المراجع العلمية التي تناولت مبادئ الادارة .

— L. Allen : Management & Organization, Lond. 1971.

— E. Dale : The Great Organizers, N. Y. 1968.

— P. Druker : The Landmakers of Tomorrow, N. Y. 1959.

— O. Tead : The Art of Administration. N. Y. 1952.

أن نعطي مثالا لتلك المبادئ بالنسبة لما تم جمعه وعرضه كمبادئ علمية هامة لعملية التنظيم وهي^(١) :

- ١ - مبدأ حتمية وجود الهدف (Objective)
- ٢ - التخصص في تكوين الوظائف (Assignment of duties)
- ٣ - تحديد عدد الرؤوسين بشكل ملائم (Span of control)
- ٤ - تفويض السلطة (Delegation)
- ٥ - توصيف الوظائف (Definition)
- ٦ - وحدة الرئاسة (Unity of command)
- ٧ - تحديد المسؤوليات الاشرافية (Chain of command)
- ٨ - كفاءة التنظيم (Efficiency)

ومن ناحية أخرى قد تظهر مبادئ الادارة في شكل عام يتمثل في قوانين الادارة وهي « مبادئ شديدة العموم ومطلقة وجامدة وتخضع لها جميع ظواهر الادارة »^(٢).

من هذه القوانين على سبيل المثال :

- ١ - الادارة ضرورية لكل عمل جماعي ، فلا بد من تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة الجهد الجماعي .
- ٢ - تهدف الادارة الى الاستخدام الأمثل للطاقات المادية البشرية فهي مسئولية اقتصادية .
- ٣ - تهدف الادارة الى الاشباع الأمثل للحاجات والرغبات الانسانية داخل المشروع وخارجه وهي بهذا مسئولية اجتماعية .

(١) د. عاطف محمد عبيد : ادارة وتنظيم المشروعات — مرجع سابق ص

٣٢٥ — ٣٢٨ .

(٢) د. سيد الهوارى : مبادئ الادار — (بيروت ١٩٦٤) ص ٣٧ — ٥٤ .

وهناك من يضع هذه المبادئ في شكل خصائص عامة للإدارة منها :

- ١ - الصفة التنظيمية •
- ٢ - الصفة الانسانية •
- ٣ - الصفة الاجتماعية •
- ٤ - صفة الهادفية •

كما أوضح هيربرت سيمون كذلك بعض هذه الخصائص التالية :

- ١ - التخصص (specialization)
- ٢ - التدرج (Hierarchy)
- ٣ - نطاق الاشراف (Span of Supervision)
- ٤ - التجميع (Grouping)

وهناك بالطبع العديد من الاجتهادات التي تصل الى اقتراح بعض المبادئ والقواعد في الادارة بشكل عام أو في الادارة العامة بشكل خاص •
ويساهم التساؤل عن مدى اعتبار هذه المبادئ العامة صالحة للتطبيق في كافة النظم ؟ ان مناقشة هذا الرأي من الأهمية بمكان وان كان من الضروري أن نوضح ابتداءً أن صحة هذه المبادئ وعلمانيتها لا تعنى فرضها بشكل مطلق •

مهنة الادارة العامة

ان تطبيق « المبادئ » و « النظريات » في الادارة يأخذ طابعا اجتماعيا يتميز به كل مجتمع عن الآخر ، بل وكل « قطاع عمل » داخل المجتمع الواحد عن القطاعات الأخرى • لان مبادئ الادارى يتم تطبيقها من خلال عنصر بشرى خاضع للتأثير من العديد من العوامل السياسية والاقتصادية والحضارية ... الخ • كما أن عمل الأجهزة الادارية يتم في محيط تتفاعل فيه العديد من النظم الاجتماعية في علاقات تأثير وتأثر بالغة الأهمية • ومن هنا يمكن القول أن تغيرات كيفية (Qualitative) بالغة الأهمية تأخذ

طريقها الى « مبادئ » و « نظريات » الادارة في التطبيق — وهذا ما يميز مهنة (Profession) الادارة من مجتمع لآخر ومن قطاع عمل لآخر وان كان من الصحيح القول أن « المبادئ العامة » لا يوجد اختلاف عليها وعلى صحتها وعالميتها (Universality) — فانه من الضروري الاعتراف بهذه الفروق المهنية بين النظم الادارية ولعل من المجدى هنا أن نشير الى أن قضية العلم والمهنة في الادارة لم تثار على نطاق واسع الا منذ فترة بسيطة ، وبالذات منذ نهاية الحرب العالمية الثانية عندما ظهر تحدى خطير أمام تطبيق مبادئ الادارة •

والسبب الرئيسي في ظهور هذا « التحدى » أمام مبادئ وقواعد الادارة العامة هو ظهور مجموعة تجارب للجهاز الادارى خصوصا بعد الحرب الثانية ، تمثل واقعا تأثيريا على دراسة الادارة العامة لا يمكن تجاهله وهذه التجارب الجديدة ، تقدم في الواقع اختلاين رئيسيين على عالمية ومن ثم علمانية المبادئ والقواعد •

ويمكن تقسيم هذه التجارب الجديدة الى قسمين رئيسيين يسبب كل منها اختلالا من الاختلاين سابقى الذكر .

أما الاختلال الأول : فيعود الى أن طبيعة النظام السياسى الذى تعمل فيه أجهزة الادارة في الدول النامية ونوع الوظائف وشكل التنظيم تمثل كلها انحرافات جذرية هامة عن الظروف الموضوعية التى انبثقت عنها الدراسات المقارنة التقليدية في الغرب •

وبالنسبة للاختلال الثانى : فان أبعاد عمل الجهاز الادارى السوشىيىتى في النظام الاشتراكى أدى الى تطوير كثير من القواعد التقليدية في دراسات الادارة العامة المقارنة في النظم الغربية وأخرج بالتالى مجموعات مختلفة الى حد كبير من القواعد والتحليلات •

فالدول النامية تمثل « اطارا » مختلفا للنظم السياسية من حيث العلاقات الاجتماعية والقيم والتقاليد التى تؤثر بالضرورة على تحديد دور الجهاز الادارى وظروف تشغيله وتجعله يبدو بصورة تختلف عما هو مألوف

لدارسى النظم الادارية الغربية كما أنها تلجأ الى أساليب ادارية مختلفة جديدة مع ما هو متبع في النظم الاشتراكية الماركسية .

كذلك تتطلب عملية التنمية الاقتصادية في هذه المجموعة من الدول مجموعة من الوظائف الادارية المتخصصة تختلف بالضرورة عن المألوف في دراسات الأجهزة الادارية الغربية وتؤدي بالتبعية الى ايجاد مجموعات مختلفة من المشكلات والقضايا .

أما بالنسبة للموقف في النظم الادارية السوفيتية والاشتراكية فسنجد أن أهم الفواصل التي تم اذابتها في الدراسة هو الفاصل بين الادارة العامة وادارة الأعمال والفاصل بين الادارة والسياسة^(١) ويعنى هذا أننا نواجه أساليب مختلفة في الدراسة وبالتالي علينا معالجة مشكلات واهتمامات لم يكن لها نفس أهمية أو طبيعة المعالجة في الدراسات الغربية التقليدية^(٢) .

وليس في كل هذا دعوة لالغاء الأدب الغربى من الدراسة بل لا يمكن بصورة أو أخرى استنتاج مثل هذا من الجدول السابق . أن الأدب الغربى هو جزء أصيل لا يتجزأ أبداً ولا ينفصل عن أى دراسة جادة للادارة العامة . وان ما توصل اليه ذلك الأدب من مبادئ وعموميات — حتى مع التحفظات السابقة — لا يمكن الادعاء بإمكان الاستغناء عنها في مثل هذه الدراسات .

اننا نواجه ملاحظة سبق أن أبداها كثير من أساتذة الادارة في الجامعات الغربية ذاتها فالأستاذ دوايت والدو — مثلاً — ينتقد اعتماد دراسات العلوم الاجتماعية وبالذات الادارة المقارنة اعتماداً كبيراً على النظم السياسية الغربية في استنباط مبادئ تقترح لتفهم عمل الجهاز الادارى في الدول النامية .

(١) إذ أن كلاهما يخضع لعقيدة ملزمة وعليه التزام تحقيقها .
 (٢) مثل دراسة دور الدولة كمدير أعمال رئيسى في المجتمع وعلاقات الادارة بالتنمية ووظيفة التخطيط القومى . . . الخ .

المطلوب اذا اعادة نظر بشكل شامل في عموميات الادارة العامة بالصورة التي تكفل أخذ التحفظين الرئيسيين سابقى الاشارة في الاعتبار . بل ان هذا يتم فعلا الآن بين المتخصصين والدارسين ومن بينهم دارسين مرموقين في الغرب ذاته . وقد يصعب أن نقوم بمسح شامل لتلك المحاولات ولكن في اغفالنا لبعضها لن تكون قلة الأهمية هي السبب بقدر ما هو في الواقع التعدد الكبير واستحالة جمعها كلها أو الاشارة اليها جمعاء .

من الدارسين المهتمين المتخصصين الأستاذ أ . ه . هانسون^(١) (A. H. Hanson) أستاذ الادارة والمؤسسات العامة في جامعة ليذر بالملكة المتحدة . ان الأستاذ المذكور يتخصص في ميدان يعبر الى حد كبير عن طبيعة واحد من التحفظين الذين ذكرناهما . ان الأستاذ هانسون في دراساته للمؤسسات العامة يعبر عن التكوين الوظيفى المختلف لأجهزة الادارة العامة في الدول النامية ، الذى يعطى لهذه المؤسسات دورا بالغ الأهمية في هذه الدول والذى يؤكد صفة ادارة الأعمال للدولة ولا يقبل الأستاذ هانسون بعد دراسات مستفيضة للمؤسسات العامة المقارنة ، أن تقوم الدول النامية بنقل النمط التنظيمى (Organizational pattern) لذلك الفرع الهام من فروع أجهزتها الادارية عن الغرب أو الشرق . انه مع ذلك يدعو الى الأخذ بالمبادئ العامة المقبولة مفرقا في ذلك بين النمط التنظيمى (principles) وبين المبادئ الادارية (pattern)^(٢) ويعنى الأستاذ هانسون بالنمط التنظيمى نموذج المؤسسة العامة في الدول الغربية

وتوجد اهتمامات أخرى عديدة في الولايات المتحدة تؤكد أهمية أخذ عنصر الاختلاف الاجتماعى عند دراسة الادارة العامة . الا الأدب الاميركى

(١) انظر لذلك مقالته :

Political Science in the U.S.A. : Atrend Report. U.N, Educational & Cultural Organization, 1956.

A. H. Hanson : Public Enterprise & Economic Development. (٢) Lon., 1959, Ch. 1.

Planning & the Politician - LON. 1968. كذلك لنفس المؤلف :

المتقدم يذهب الى التشكيك في امكان استخدام مبادئ الادارة العامة في النظم المختلفة بنفس الدرجة من الدقة^(١) . ان هذه المبادئ يمكن أن تفقد معانيها في البيئات المختلفة لأن هذه المبادئ نتجت عن مجموعة من الوظائف الموضوعية التي تعبر عن قيم وثقافات مختلفة . وبالتالي لن يوجد أى ضمان لامكان تطبيقها في بيئات أخرى لها قيم وثقافات مختلفة . وقد ذهب البعض الى حد القول بوجود نظرية أميركية للادارة العامة وأخرى بريطانية وثالثة فرنسية وهكذا .

وهذه الدعوة تفسر لنا الى حد كبير الظاهرة الحديثة في دراسات الادارة العامة الرامية الى تطعيمها — أى تطعيم هذه الدراسات — بأقصى ما يمكن جمعه من الدراسات الاقتصادية والاجتماعية والسلوكية حتى يمكن أخذ تصور واقعي عن البيئة الاجتماعية قبل البدء في تجربة الادارة عليها .

وقد ارتكزت كل هذه الانجازات حول ابراز أهمية الدراسات السلوكية والجوانب السلوكية في دراسة الادارة العامة^(٢) بحيث أصبحت هذه الدراسات جزء هاماً لا يستطيع باحث في الادارة العامة (بل وفي كثير من الدراسات الاجتماعية) أن يغفل أهميته^(٣) .

وهذه الدراسات تتبل في حد ذاتها تقدماً هائلاً في مجالات الدراسة وهي تعبير عن الاعتراف الأصيل بالتأثيرات الاجتماعية ودورها في تفسير عمل الجهاز الادارى . فهي لذلك خطوة حاسمة نحو التفهم الحقيقي في دراسة

(١) راجع على سبيل المثال : مقال الاستاذ روبرت داهل . سالف الذكر —

ص ٧ .

(٢) F. Riggs : Notes on Literature Available for the Study of Comparative. Public Administration. American Political Science Review, June 1954, pp. 515-587.

(٣) James C. Charlesworth (ed.) Theory & Practice of Public Administration N. Y. 1968.

— F. Mosher : op. cit.

الادارة العامة الا أنها خطوة غير كافية لعدم تفهمها وتوضيحها لمصدر هذه التأثيرات الاجتماعية الفردية .

وأصدق تعبير لذلك النقص هو دراسة النماذج .

والنموذج هنا يختلف عن الذى قصده هانسون وكان يقصد به ببساطة النمط الادارى كأن يقول مثلا ان نمط المؤسسة العامة البريطانية لا يصلح لنيجيريا وان كانت بعض مبادئ ادارة المؤسسة العامة البريطانية يمكن أن تصلح فى نيجيريا .

أما المعنى الثانى للنموذج فهو افتراضى والغرض منه اختبار مبادئ الادارة ومن هنا تواجهنا عند مطالعة دراسات الادارة العامة مجموعة من النماذج لا نموذج واحد كل منها يتوقف على نوع المبادئ التى يريد الكاتب تحليلها أو دراستها أو بمعنى آخر على جوانب الادارة المقارنة التى يريد الكاتب دراستها (١) .

أو على حد قول أحد الأساتذة الأميركيين المتخصصين فى النماذج (٢) أن النماذج تستخدم كلما آن للدارسين أن يفكروا منهاجيا فى أى شىء على الاطلاق . ويذهب تبعا لهذا التعليق العلمى بالنموذج بعض أساتذة الادارة العامة (الذين لا تخلو دراساتهم من جدية) الى حد القول « ان كان النموذجى الذى تختاره نموذج حسن الاختيار فان هذا يؤدى الى امكان دراسة الادارة العامة والعكس » (٣) .

فالنموذج اذا هو فى الواقع نماذج كل منها من اختيار دارس من

W. Siffin (Ed.) : Towards a Comparative Study of Public Administration. Columbia, 1959. pp. 9-11. (١)

(٢) ما اكثر اساتذة النماذج فى الولايات المتحدة الامريكية ولكن ما اكثر الاميركيين الذين لا يأخذون النماذج على محمل الجد كذلك . انظر مثلا من اساتذة النماذج .

K. Deutsch : A Communication Model in the Social Sciences N. Y. 1969.

F. Riggs : Administration in Developing Countries, N. Y., 1963, p. 5. (٣)

الدارسين وتبعاً لأهواء ذلك الدارس . تارة تقوم بوضع (العائلة) كنموذج لدراسة الحكومة وأخرى تضع (الكرة) كنموذج لدراسة النظام السياسى .

ويسخر الأستاذ الأميركي الكبير (La Palombara) من النماذج بقوله ان واضيعها يبدعون من افتراض أنها وسيلة لتفهم الواقع ولكنهم معرضون للانتهاة عند محاولة اجبار الواقع على الخضوع لافتراضاتهم ونماذجهم النظرية^(١) .

وبالطبع هذا يعنى أن أسلوب النماذج هو أسلوب لا يعد للآن علميا لعدم وجود نماذج علمية ولكن مجموعة نماذج افتراضية .

لو أخذنا مثلا نمودجا كالذى يستهدفه الأستاذ F. Riggs^(٢) يقسم به المجتمع الى نوعين زراعى (Agrarian) وصناعى (industrial) على أساس بعض المظاهر الرئيسية لكل منهما .

وقد استطرد ريجز بعد ذلك فى تحليل أثر المتغيرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية على كل نمودج وبالذات على مبادئ الادارة موضوع الاختبار . سنجد مبالغة كبرى جدا فى تصور « ريجز » بل لا يمكن للجميع أن يتفق مع ريجز فى معنى المجتمع الزراعى والمجتمع الصناعى حتى مع

(١) Alternative Strategies, Comparative Administration Group, Indiana, Nov. 1965.

(٢) وللأستاذ « ريجز » محاولات كثيرة فى هذا الميدان — وله فى الواقع جهد علمى ملموس وقد بين الأستاذ ريجز التطور فى دراسة الادارة العامة المقارنة وقسم هذه التطورات الى المراحل التالية :

١ — الانتقال من الدراسة الوصفية الى الدراسة التجريبية .
٢ — الانتقال من دراسة أجهزة الادارة فى دولة الى دراستها فى عدة دول بأسلوب مقارن .

٣ — التطور الحالى وهو الذى يأخذ فى الاعتبار العوامل البيئية فى الاعتبار . ولكن على أساس نمودج ! و نماذج افتراضية يتم اختبار بعض عوامل المقارنة على أساسها .

الجداول والرسوم التى يمتلىء بها كتابه • لأن هناك تداخلا كبيرا بين (الزراعى) و (الصناعى) بحيث يمكن القول ان المشائخ هو مجتمع (زراعى صناعى) • بل يمكن أن تتساءل بدقة ما الذى يدعونا الى تصور بناء وهمى فى خيال الاستاذ أو الباحث للمجتمع ولعمل الجهاز الادارى فيه ولمشكلاته أليس أمامنا المجتمع نفسه نقوم بدراسته أليس هذا هو الطريق الأصح لتفهم موضوع الدراسة (١) ؟ •

وهذا لا يعنى أننا ننطلق من لاشىء أو أننا نبدأ فى الواقع بدراسة وصفية لما هو قائم وننتهى عند ذلك ونعود الى ما أشرنا اليه من قبل من أن هناك فارقا بين رفضنا نموذج الادارة كما هو وبين أخذنا بمبادئ الادارة • ان مبادئ الادارة تضع لنا الأسلوب العلمى فى دراسة الادارة العامة وفى تشغيل الجهاز الادارى • كل ما يجب تأكيده هو أن تطبيق أى من هذه المبادئ يجب أن يكون بالضبط فى المكان المناسب وبالطريقة التى تصلح فى المجتمع موضع الدراسة ولن نسأل فى هذه الحالة عن مدى صحة هذه المبادئ • ولكن السؤال يجب أن يكون عن الظروف التى يمكن تطبيقها فيها (٢) •

لذلك لا بد أن ننظر للادارة والجهاز الادارى والمبادئ المطبقة فى ذلك العمل والمشكلات التى تنشأ نتيجة لذلك ، أن نعددها جميعا دراسة لا بد وأن تشمل التفهم الكافى للظروف الاجتماعية القائمة (٣) •

(١) يتفق معنا جزئيا الأستاذ الأمريكى (La Palombara) الذى يرى ان النماذج رغم أنها مغرية للباحث النظرى الا انها لا تفيد كثيرا فى علاج مشكلات الدول النامية راجع مقالته سابقة الذكر •

(٢) وفى الواقع « لا يوجد سبب لكى نفترض أن مبدءا من مبادئ الادارة العامة تتساوى فاعليته أو تتوحد آثاره فى كل دولة من الدول ، أو أن طرق الادارة الناجحة فى دولة معينة سوف تتاح لها فرص النجاح نفسها فى بيئة أخرى » انظر : د . عبد الكريم درويش ، د . ليلى تكللا : اصول الادارة العامة — ١٩٦٨ . ص ١٠٧ •

(٣) أن نعد الادارة بمعنى اصح جزء من الدراسات الاجتماعية Social studies كما يحلو للاستاذ البريطانى الراحل ج.د.ه. كول أن يسميها . راجع كتابه الثمين Essays in Social Theory, 1950.

ان المبادئ العلمية والنظريات العامة في الادارة أصبحت الآن تطبق بأشكال عدة تعبر عن الطبيعة المهنية (Professional) للادارة والتي هي بدورها تتأثر بالواقع الاجتماعى على قدر اتساعه .

والدراسة بهذا المدخل تعتمد الى حد كبير على دعومات من المعلومات العلمية والحقيقية عن النظام الاجتماعى^(١) . ولا يعد هذا الأسلوب الاجتماعى بالجديد فقد كان أفلاطون على سبيل المثال مولعا بملاحظة الحقائق الاقتصادية والسياسية (بل والجغرافية والسكانية) ودورها فى المجتمع وتأثيرها على الموظف^(٢) .

ويوضح الأستاذ الدكتور عبد الملك عودة هذا بقوله الا الادارة العامة وان كانت هى أداة تنفيذ السياسة العامة فى كافة النظم الا أن « السياسة العامة المراد تطبيقها فى الدولة الحديثة ليست شيئاً تجريدياً سطحياً هامشياً منقطع الجذور عما حوله من مجتمع .. كما نجد ... أن هذه السياسة وهذه الاجراءات والخطوات التنفيذية انما مقصودة كوسيلة وأسلوب للوصول الى غايات وأهداف تكمن فى التركيب الفكرى والاجتماعى للقيادة السياسية العليا فى هذه الدولة أو ذاك » . ونضيف - نحن - الى ذلك ان التركيب الفكرى للمستويات المختلفة للخدمة المدنية هى عنصر حاسم فى تحديد الهوية المهنية للادارة فى أى نظام معاصر . ولعل هذه الطبيعة المهنية للادارة العامة

(١) يصح القول الهيكل الاجتماعى أو النظام الاجتماعى كما يحدث فى بعض الدراسات .

(٢) لاحظ مثلاً احساس أفلاطون بالصراع الطبقي فى المجتمع فى قوله :

«A city is always composed of at least two parts which are at war with each other the rich and poor».

أو لاحظ مثلاً نصيحة كونفوشيوس الحكيم الصينى الكبير بضرورة دراسة النظام الاجتماعى لدولة ما قبل تنظيمها ادارياً .

أو لاحظ كيف أن كثيراً من أقسام الادارة توضع الآن فى الجامعات البريطانية فى كليات الدراسات الاجتماعية - وكيف يشارك علماء الاجتماع فى دراسات الادارة ويقدمون لها اسهامات هامة جداً .

أو لاحظ اهتمام مدارس الادارة العامة فى الولايات المتحدة بالابحاث الاجتماعية والسكانية كعنصرى رئيسى فى تصميم وتنفيذ مناهج الادارة العامة .

هى من أهم أسباب العودة لتأكيد الجانب الاجتماعى فى دراسة الادارة العامة - اذ يستحيل أن تكون مثل هذه الدراسة ذات جدوى الا لو أخذت الواقع الاجتماعى فى الاعتبار ، فهذا الواقع هو الذى يعكس التركيب الفكرى والسياسى للادارة .

ويتأكد منهاجنا فى أن الادارة العامة هى أحد المؤسسات الرسمية المهمة للنظام السياسى يتأكد معه وعن طريقه ضرورة أخذ العوامل الاجتماعية فى الاعتبار عند دراسة الادارة العامة مما يستلزم الاعتراف بأهمية وبضرورة تعدد مداخل الدراسة ودعوة جامعاتنا ومعاهدنا الى تنمية البحوث المشتركة فى حقل الادارة العامة حتى يكون فى تلك البحوث منطلقا علميا فى تطوير دراسات ذلك الحقل والتى لا بد وأن تنعكس على تطوير كفاءة تشغيل منظمات الجهاز الادارى^(١) .

(١) نحيل القارئ الى بحثنا المعنون « الادارة العامة حقل مشترك » والمقدم الى أحد مؤتمرات تدريس العلوم الادارية (مرجع سابق) حيث دعونا الى انشاء بحوث مشتركة فى الادارة العامة تشارك فيها مدارس البحث المختلفة مما يثرى ابحاث الادارة العامة ويطورها .