

الإدارة العامة حقل مشترك

للدكتور أحمد رشيد (*)

استاذ الادارة العامة المساعد في
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
بجامعة القاهرة

يرى الكاتب ان « الإدارة العامة هي حقل مشترك وان الاعتراف بهذه الحقيقة هو الذي يتيح لهذه المادة التطور العلمي الذي يضعها في الموضع الصحيح من خدمة قضايا ادارة التنمية » ،
ونعالج هذا الرأي من زاوية التعريف بالادارة العامة ومكانها
بين الدراسات الاجتماعية .

الخلاف غير الموضوعي :

في مجال تحديد مكان الإدارة العامة في الدراسات الأكاديمية ، يرى الباحث وهو يواجه أولى مشاكل هذه الدراسة ، ان هناك خلافا كبيرا يدور حول مكان الإدارة العامة في الدراسات الاجتماعية . وسنجد الخلاف الاساسي يدور حول مدى انتماء الإدارة العامة الى العلوم السياسية ام الى الإدارة (Political Science & General Management) . وسوف نتناول هذا بشيء من الايجاز في هذا البحث ، ولكننا نؤكد للقارئ الآن ان الإدارة العامة هي إحدى الدراسات الاجتماعية (Social Sciences) فهذا على الأقل

(*) دكتوراه في الإدارة العامة (جامعة ليدز) ، وماجستير في الإدارة العامة (جامعة كلاسكو) ، ودبلوم في الإدارة العامة (القاهرة) ، وبكلوريوس في التجارة (القاهرة) ، ومؤلف :
- نظرية الإدارة العامة - دار النهضة العربية (الطبعة الاولى ١٩٦٩ والطبعة الثانية ١٩٧٢) .
- مشكلات تطبيقية في ادارة المؤسسات العامة - دار المعارف (الطبعة الثانية ١٩٧١) .

لا نجد خلافاً حول تأكيده •

وتتميز العلوم الاجتماعية في تصورنا بأنها شديدة الارتباط بعضها ببعض ، وعلى هذا النحو ، فإن الإدارة العامة ، كواحدة من العلوم الاجتماعية تستعير الى باقى العلوم الاجتماعية وعلى وجه الخصوص العلوم السياسية والقانون وإدارة الأعمال والاقتصاد وعلم الاجتماع وعلم النفس الاجتماعى وعلم النفس وعلم الاثربولوجى والرياضيات الحية •

وتستفيد دراسات الإدارة العامة بالارتباط والتداخل مع كل هذه العلوم الاجتماعية ، ولا يضير الباحث الجامعى أبداً أين تقع الإدارة العامة طالما أنها في النهاية تؤدي وظيفة مفيدة في المجتمع الذى توجد فيه •

فالفصل الاساسى في دراسات العلوم الاجتماعية هو في قدرة اى من هذه العلوم على بناء « افتراضات » تثبت فائدتها في الاختبار العملى • وهذا يضع التزاما اساسيا على أى دراسة من هذا النوع : التزاما تجاه المجتمع الذى تختبر فيه • ومن ثم يصبح من العيب أن تتغلق ميادين البحث في العلوم الاجتماعية عن بعضها البعض طالما انها جميعا تساهم في فهم وتغيير واقع العلاقات الاجتماعية •

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

والإدارة العامة كأحدى العلوم الاجتماعية تهدف الى البحث في وسائل ادارة الجهاز الادارى بما يضمن تحقيق اقصى كفاءة في تنفيذ السياسة العامة للدولة •

ارتباطات الادارة العامة :

ربما لا يوجد في العلوم الاجتماعية المعاصرة ما هو أكثر ارتباطا من دراسات الإدارة العامة اللهم الا دراسة علم الاجتماع^(١) • فالادارة العامة

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

التي تحتل مكانا بارزا الآن بين الدراسات الاجتماعية ، تقدم للدارس (وللباحث) ارتباطات عدة لكثير من العلوم الاجتماعية • وليس هذا الارتباط من النوع المؤلف بالنسبة للعلوم الاجتماعية بعضها البعض ، بل انه ارتباط من نوع آخر خاص لعل من طابع نوعيته الخاصة انه يخلق « مداخل » متعددة لدراسة الإدارة العامة • فما أكثر الكتب والمقالات والابحاث التي تحمل عبارة - الإدارة العامة - ولكن ما أكثر الاختلاف في المداخل التي تقوم عليها هذه الدراسات^(٢) • وقد عالجت هذه الاختلافات دراسات الإدارة العامة ذاتها تعبيرا بذلك عن احساس مدارس البحث المختلفة بالامكانيات الهائلة التي تضعها العلوم الاجتماعية المختلفة في دراسة الإدارة العامة •

وان هذا التدخل بين الإدارة العامة وكثير من العلوم الاجتماعية هو الذى يخلق تساؤلا علميا لا يمكن تجاهله • هذا التساؤل هو هل الإدارة العامة هي ميدان دراسى مستقل ؟ ام ان الإدارة العامة هي فرع لواحد او آخر من العلوم الاجتماعية ؟ او ان الإدارة العامة هي فرع لواحد بالذات

(٢) هناك على سبيل المثال مداخل اقتصادية وسلوكية وقانونية واجتماعية (بالمفهوم المحدود لعلم المجتمع) ••• الخ •
ومن اهم من بحث في تلك الارتباطات :

- R.A. Dahl : The Science of Public Administration, three Problems, Public Administration Review, Vol. 4, 1944.
- H.A. Simon: A comment on the Science of Public Administration, Public Administration Review, Vol. V, 1947.
- R. C. Martin: Political Science & Public Administration, American Political Science Review Vol. 46, 1952.

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 ١٩٦٥) •
- الاستاذ الدكتور حسن توفيق : الادارة العامة - (القاهرة ١٩٦٧) •
- الاستاذ الدكتور بكر القباني : الادارة العامة - (القاهرة ١٩٦٨) •

ونميل الى اعتبار الادارة العامة علما من العلوم الاجتماعية ذات الصفة الذاتية للعلم * ولكننا نرى ان علم الادارة العامة له صفات خاصة تميزه بين باقى العلوم الاجتماعية * هذه الصفة هي تداخله الواضح مع العلوم الاجتماعية الاخرى الى الحد الذى يسمح بتكوين « مداخل » متعددة لعلم الادارة العامة والى حد اعتبار الادارة العامة « حقلا مشتركا » ، ولكن على ان نوضح ان المقصود بالمداخل هو « الخلفية » التى تساهم فى البحث فى علم الادارة العامة * الادارة العامة هو علم الجهاز الادارى (Administrative Organ) ، أى علم العملية الادارية بالتطبيق على نوع بذاته من المنظمات وهى منظمة الجهاز الادارى * وهذا يسمح بتعدد « المداخل » مع ضرورة تركيزها جميعا على الموضوع الواحد ولا يسمح بأن يؤدي تعدد المداخل الى تعدد الموضوعات (Non Multa Sed Multum) .

كأنا نرى ارتباطات الادارة العامة يجب أن تؤكد وتعمق مفهوم العلم للإدارة العامة لا مفهوم العلوم للإدارة العامة * فلا يجوز فى رأينا - اذا - أن تدعى العلوم الاجتماعية المختلفة أنها العلم الأم للإدارة العامة مهما كانت درجة اسهام مداخلها فى اثراء الدراسات العملية الادارية فى الجهاز الادارى * ان الدخول الى الادارة العامة من العلوم الاجتماعية المختلفة سيفقد هذه المداخل ارتباطها الاصيل بالعلم الأم ويخلق لها هوية جديدة هي الانتماء لعلم الادارة العامة * .

فالباحث القانوني اذا تصدى لدراسة الادارة العامة مساهما فى اثرائها يصبح باحثا فى الادارة العامة ، وكذا الباحث فى الاقتصاد أو فى علم الاجتماع * * الخ * ونحن نرى هذا المدخل العلمى والموضوعى لكافة العلوم الاجتماعية لا للإدارة العامة فقط * .

وفد يكون الاخذ به أمرا صعبا ويحتاج الى درجة نضج فكري معينة ، ولكنه مدخل لا مفر منه لو اردنا بحق توجيه دراستنا الاجتماعية لخدمة قضايانا العملية * .

تطور دراسة الادارة العامة :

بعد الارتباط بين الادارة العامة والعلوم السياسية أقوى ارتباطات العلوم الاجتماعية * .

فالادارة العامة هى آخر اهتمامات علم السياسة الذى بدأ منذ اكثر من ألفي عام * وارتباط الادارة العامة بالسياسة يبدو ارتباطا طبيعيا * فالعلوم السياسية تبحث فى فلسفة ومؤسسات وقيم ومؤثرات وعلاقات ووظيفة الحكم ، والادارة العامة تبحث فى ادارة اهداف السياسات العامة ، وكلاهما يرتبط بالنظام الاجتماعى (الاقتصادى والسياسى * * * الخ) ارتباطا وطيدا * ولكن - ومع ذلك - كانت العلوم السياسية تبدي العجز فى احتواء الادارة العامة ، وكان ذلك العجز هو الذى فتح المجال امام العلوم الاجتماعية الاخرى كل منها يحاول تبني « الوليد الذى ترفضه أمه » * .

فكثير من علماء السياسة التقليديين وجانب كبير من معاصريهم من الذين بحثوا فى الادارة العامة نهج نحو فكرة فصل السياسة عن الادارة العامة - واعتبار كل منهما ميدانا مستقلا^(٣) على المستوى التطبيقى ومن ثم على المستوى الاكاديمى النظرى * .

وقد شجع ذلك الاتجاه من الناحية الاكاديمية اتساع نطاق السياسة العامة فى النظم المعاصرة بحيث اصبحت الدولة تقوم بدور متسع متنوع ، وأصبح من المستحيل « حرمان » علوم اجتماعية متعددة من الاهتمام العلمى بما تهدف اليه السياسة العامة ومن دراسة وتحليل الوسائل وادوات التنفيذ التى تستعملها * .

كما ان دخول المنظمة الحكومية في ميادين جديدة - خصوصا الاقتصادية ، جعل الادارة العامة تنو الى دراسات ادارة الاعمال وتحاول الاستعارة منها ما يصلح للتطبيق في مجال ادارة المنظمات العامة الاقتصادية ، وخلق حركة عكسية ، تحاول بها ادارة الاعمال ان تتبنى الادارة العامة وتعلن احقيتها « الشرعية » فيها •

علاوة على ذلك فان الالتزام العقائدى والقيمي لكثير من الباحثين جعلهم في حرج من ربط الادارة العامة بالسياسة وبالنظام السياسى بالذات ، حتى لا تكون اجهزة الادارة العامة الضخمة والمؤثرة أداة « فرض عقيدة السياسة الحاكمة على المجتمع » • او حتى لا يقوم ذلك على قبول فلسفة السياسة العامة الشاملة •

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

١ - ان الادارة العامة هي مجموعة قواعد في التشغيل الكفء للجهاز الادارى • وهذا يعنى أن الادارة العامة تعمل في فراغ اجتماعى (Social Vacuum) . ولكن الادارة العامة هي نظام ادارى في اطار اجتماعى محدد •

٢ - انه من الضرورى ان يكون الجهاز الادارى محايدا ، والواقع ان فكرة حياد الجهاز الادارى هي أكثر « التخريجات » غموضا • فما المقصود بالحياد ؟ الا 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 ان فصل الادارة العامة عن السياسة يبعد شبح البيروقراطية في معناها السيء عن الجهاز الادارى - حيث أن ذلك يخلق جهازا اداريا نزيها خاليا من التطلعات السياسية - فالسياسة تحكم والادارة تنفذ ، ومن البديهي ان هذا

الرأى يقوم على خلط كبير • ان الجهاز الادارى الملتزم بالسياسة هو أبعد بكثير من أن تصيبه أعراض البيروقراطية لانه جهاز يفهم السياسة العامة - ويقنع بها ويعبر عنها - وأهم من كل شيء يخضع لها • والواقع أن الادارة العامة لا تستطيع الاستغناء عن اسهامات العلوم السياسية على مستوى الدراسة أو على المستوى العملي • ودراسات السياسة الملتزمة ستظل تقدم مداخل حيوية في دراسة الادارة العامة •

ولا يعنى ذلك أن يصبح الجهاز الادارى هو الجهاز السياسى - او ان يتحول الى وضع السياسة - ولكنه يعنى دائما خضوع الاول للثانى خضوعا كاملا لا يمنع تأثير الجهاز الادارى على الجهاز السياسى • ولا يعنى ذلك ان دراسة الادارة العامة هي دراسة السياسة ولكنه يعنى ان دراسة العلوم السياسية في الادارة العامة ستظل احدى المداخل الهامة للادارة العامة •

وارتباط الادارة العامة بالسياسة هو ارتباط أصيل لا يمكن انكاره على المستوى الدراسى • ونلاحظ ان تلك العلاقة تقوم في كثير من النظم الجامعية حيث تعد الادارة العامة احدى فروع اقسام العلوم السياسية^(٤) •

وعلم الادارة يعد من العلوم الاجتماعية وثيقة الصلة بالادارة العامة ، بل ان هناك اتجاهات تتزايد اهميته في الوقت الحالى لضم الادارة العامة في مدارس الادارة (والتي تجمع كلا من ادارة الاعمال والادارة العامة) ، ونحن نرى في هذا اتجاها صحيا وموضوعيا الى درجة كبيرة من ضم فرعين رئيسيين للادارة ، هما ادارة الاعمال والادارة العامة ، بشرط أن يظل للادارة العامة كيانه العلمى الواضح ولا تضعع برامجها في برامج ادارة الاعمال •

ومن أهم مراحل تطور الادارة دراسات ويبر وتايلور وفايول •

(٤) تظهر الادارة العامة فى قسم العلوم السياسية بجامعة القاهرة منذ ظهور هذا القسم العلمى وهى الآن احدى فروع الدراسات العليا بهذا القسم •

وقد اهتم (ماكس وبر) بوضع اركان المنظمة المثالية - في اعتقاده - وهي البيروقراطية التي لها لها مظاهر هامة مثل الحضور للوائح المكتوبة والتدرج في المستويات الاشرافية واختيار وتعيين الموظفين على أساس الكفاءة .
اما « فردريك تايلور » فقد تغلبت مهنته الهندسية على افكاره وتبنى فكرة ضرورة رفع الانتاجية عن طريق دراسات « الوقت والحركة » ووضع معايير نمطية .

وأخيرا تركزت اهتمامات « هنري فايول » رجل الاعمال الفرنسي على ابراز « مبادئ » للعمل الادارى الفعال صالحة للتطبيق - في رأيه - في كافة انواع المنظمات .

وقد توالت الدراسات العامة في الادارة بعد ذلك لباحثين أمثال جيمس مونى (مبادئ التنظيم ١٩٣٩) ولوثر جزيك (دراسات في علم الادارة ١٩٣٧) وشيلدون ودافيس وديموك وغيرهم .

واهتمت الدراسات القانونية كذلك بالادارة العامة . ويعود ذلك الاهتمام الى تصدى العلوم القانونية لبحث الدولة والسياسة العامة والاجهزة التنفيذية من زوايا متعددة . ولا بد ان يكون ذلك سبيلا موضوعيا للاهتمام بالادارة العامة .

ويؤدى ذلك الى ظهور مدارس بحث في الادارة العامة لا الى وجود مدرسة واحدة .

المدرسة القانونية السياسية :

كانت المدرسة الاصلية في دراسة الادارة العامة . وهي تقوم على تحديد الوظيفة السياسية - القانونية لجهاز الادارة العامة ، ومن ثم تحديد علاقات السلطة التنفيذية بباقي السلطات التشريعية والقضائية . وعادة يقوم ذلك على قاعدة الفصل بين السلطات الثلاث ، وهي قاعدة تثير كثيرا من النقاش بين الباحثين في المدرسة الحديثة في العلوم السياسية . فقد حمل أحد اساتذة

العلوم السياسية على هذه النظرة التقليدية وأوضح أن النظرة الوظيفية يمكن ان تصبح اساس الفقه السياسى الحالى^(٥) .
ومن الانتقادات التي يمكن توجيهها لهذا الاسلوب انه يقصر النظرة الى الجهاز الادارى على اساس قانونى بحت ويفقل عن الجوانب الموضوعية في العملية الادارية . كما انه يهتم بقانونية العمل الادارى اكثر من الاهتمام بمضمون العمل ذاته^(٦) .

ولكن من مزايا هذا الاسلوب واسهاماته انه يعين الدارس الى اقصى درجة على فهم النظام السياسى والقانونى الذى تعمل فى اطاره اجهزة الادارة العامة وهو ما لا يمكن الاستغناء عنه . كما انه يساعد على تفهم سياسات الادارة العامة وتوضيح العلاقات الموضوعية بين التنظيم السياسى والادارى .

المدرسة الهيكلية والتشغيلية (Structural-operational) :

يقوم هذا الاسلوب على اساس دراسة وسائل تنظيم وتشغيل الجهاز الادارى . ولا يهتم هذا الاسلوب قدر اهتمامه بدراسة الهيكل التنظيمى للجهاز الادارى . وقد ساعده فى ذلك ظهور مجموعة كبيرة من قواعد تنظيم الهيكل الادارى^(٧) . وقد ساعد ذلك الاسلوب الى درجة كبيرة فى

(٥) دكتور محمد فتح الله الخطيب : ندوة السياسة والادارة - معهد الادارة العامة - القاهرة ١٩٦٦ .

وبالطبع لم تتبلور الى الان النظرة الوظيفية فى فقه العلوم السياسية ونرى انها فى غياب مفهوم عقائدى واضح - تصبح اداة طيبة لخدمة فلسفة حكم دكتاتورية او فردية .

(٦) تطورت دراسة الادارة العامة فى كليات القانون فى مصر تطورا بعيدا ، ومن اهم سمات ذلك التطور تبنى النظرة التنظيمية للادارة العامة . ومن اهم الاساتذة الذين يرجع اليهم فضل كبير فى تحقيق ذلك التطور : - الاستاذ الدكتور سليمان الطماوى ، من جامعة عين شمس .

(٧) - الاستاذ الدكتور بكر القبانى ، من جامعة القاهرة .
Reflections on Public Administration, N.Y.; 1948

نهكيل الجهاز الادارى الا انه عجز عن تحليل العلاقات الاجتماعية للجهاز الادارى التى تتمثل فى سلوك افراده او فى تأثير الرأى العام ومنظمات المجتمع - وجرى بذلك الادارة من أى ارتباط اجتماعى .

المدرسة السلوكية (Behavioral) :

ويتم هذا الاسلوب الى دراسة السلوك الفعلى للافراد داخل الجهاز الادارى وتوضيح العلاقة بين التنظيم الرسمى (Formal Organization) والتنظيم غير الرسمى (Informal Organization) (٨) .

وقد ركز هذا الاسلوب تركيزا كبيرا على عمليه صنع واتخاذ القرارات (Decision making and taking) واعتبرها جوهر العملية الادارية - وبنى اهتماماته على أساس دراسة مصادر القرار - هيكل القرار - آثار القرار . ويعيب هذا الاسلوب مبالغته فى التركيز على الفرد - متجاهلا بذلك القوى الاجتماعية المادية وعاجزا وبالتالي عن التوصل الى تعميمات صالحة التطبيق فى التفسير .

المدرسة البيئية والمقارنة (Environmental Comparative) :

ويقوم هذا الاسلوب على اساس ان مبادئ الادارة العامة تصبح عديمة الجدوى الا عندما توضع فى اطارها المقارن الصحيح . وصحة الاطار المقارن تستلزم ان يكون المدخل البيئى هو وسيلة اختبار صحة هذه المبادئ . فمبدأ الادارة العامة يظل « فرضية » (hypotheses) حتى يتم اختباره فى البيئات المختلفة ، وقد كان من اوائل من قدم هذا المدخل الاستاذ جون كاس (J. Gauas) (٩) . كما تعتبر دراسات الاستاذ فريد ريگز (F. Riggs) (١٠) من اهم علامات هذا الاسلوب الآن . ومن الاساتذة

Administration in developing countries, N.Y.; 1964 (٨)

Reflections on Public Administration, N.Y; 1948. (٩)

Administration in developing countries, N.Y; 1964 (١٠)

العرب الذين اظهروا اهتماما كبيرا بهذا المدخل الدكتور عبدالكريم درويش (١١) . ولهذا المدخل فوائد كبيرة كما تشير فيما بعد ، الا انه فى احيان كثيرة يفقد اهميته امام عدم وضوح المدخل الاجتماعى بذاته امام الباحث (١٢) .

ونحن نعتقد ان علم الادارة العامة ، وتطبيقها ، ستفيد من كل المداخل السابقة ، وهى دراسة تتمزج فيها بالضرورة عدة مداخل اجتماعية ، ولا يمكن الا للبحث النظرى البحث ان توجد فواصل حقيقية فى دراسة وتطبيق الادارة العامة (١٣) .

وقد أدى تطور وسائل 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 الامم

(١١) البيروقراطية والاشتراكية - القاهرة ١٩٦٥ .

(١٢) انظر فيما بعد : القسم القادم .

(١٣) للاساتذة العرب جهود متعددة فى مجالات دراسة الادارة العامة منهم على سبيل المثال لا الحصر :

- د . محمد توفيق رمزى : علم الادارة العامة - ١٩٥٧ .

- د . احمد عبدالقادر الجبال : دراسات فى الادارة العامة - ١٩٥٧ .

- د . دلاور على : الادارة العامة - ١٩٥٧ .

- د . عبدالملك عودة : مقدمة فى الادارة العامة - ١٩٥٧ .

(الادارة العامة والسياسية - ١٩٦٣)

- د . سليمان الطماوى : مبادئ علم الادارة العامة - ١٩٦٠ .

- د . حسن توفيق : الادارة العامة - ١٩٦٠ .

- د . عادل حسن و د . عبدالمنعم فوزى : الادارة العامة - ١٩٦٣ .

- د . حمدى امين عبدالهادى : نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة - ١٩٦٥ .

- د . عبدالغفور يونس - دراسات فى الادارة العامة - ١٩٦٦ .

- د . عبدالكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية - ١٩٦٦ .

- د . اسماعيل صبرى مقلد : الادارة العامة - ١٩٦٧ .

- د . بكر القباني : الادارة العامة - ١٩٦٨ .

المتحدة^(١٤) . تشير هذه اللجنة الى انه رغم الاختلافات في اساليب البحث في الادارة العامة ، فهناك مجموعة دقيقة من المعارف الاساسية المتفق عليها بخصوص علم الادارة العامة والتي يصح ان تكون في مجموعها نظرية في الادارة العامة .

المبادئ العامة في الادارة العامة :

للادارة العامة مجموعة مبادئ وقواعد هي مخصصة مداخل دراسات الادارة العامة في البيئات المختلفة - خصوصا في النظم الرأسمالية المتقدمة . ويؤكد احد اساتذة 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 للتطبيق في كافة النظم^(١٥) . ويجب قبل أي تحليل ان نقدم بعض اهم هذه المبادئ العامة .
ومن اهم المبادئ تلك التي تركز على التنظيم العلمي والتي من أهمها^(١٦) :-

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

Standards & Techniques of Public Administration, (١٤)
U. N. No. 51. II. B. 7 P. 2

R. Dahl; The Science of Public Administration (١٥)

(١٦) دكتور حمدي امين عبدالهادي : الادارة العامة في الدول العربية - بغداد ١٩٦٩ ص ٩-١٢ .

ومن مساهمات الاساتذة العرب ، ذلك الذي يتمثل في قوانين الادارة وهي مبادئ شديدة العموم ومطلقة وجامدة وتخضع لها جميع ظواهر الادارة^(١٧) .

هذه القوانين هي :

- ١ - الادارة ضرورية لكل عمل جماعي ، فلا بد من تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة الجهد الجماعي .
- ٢ - تهدف الادارة الى الاستخدام الامثل للطاقت المادية والبشرية فهي مسؤولة اقتصادية .
- ٣ - تهدف الادارة الى الاشباع الامثل للحاجات والرغبات الانسانية داخل المشروع وخارجه وهي بهذا مسؤولة اجتماعية .
وهناك من يضع للادارة خصائص عامة هي^(١٨) :

- ١ - الصفة التنظيمية .
- ٢ - الصفة الانسانية .
- ٣ - الصفة الاجتماعية .
- ٤ - صفة الهادفة .

- كما اوضح هربرت سيمون كذلك بعض هذه الخصائص التالية^(١٩) :
- ١ - التخصص .
 - ٢ - التدرج .
 - ٣ - نطاق الاشراف .
 - ٤ - التجميع .

(١٧) دكتور سيد الهواري : مبادئ الادارة - بيروت ١٩٦٤ صفحات ٢٧ - ٥٤ .

(١٨) دكتور حمدي امين عبدالهادي : الادارة العامة في الدول العربية - بغداد ٦٩ ص ٩ - ١٢ .

(١٩) السلوك الاداري .

وهناك بالطبع العديد من الاجتهادات التي تصل الى اقتراح بعض المبادئ والقواعد في الادارة بشكل عام او في الادارة العامة بشكل خاص .
ويساهم التساؤل عن مدى اعتبار هذه المبادئ العامة صالحة للتطبيق في كافة النظم ، ان مناقشة هذا الرأى من الاهمية بمكان وان كان من الضروري ان نوضح ابتداء ان صحة هذه المبادئ وعلمانيتها لا تعنى فرضها بشكل مطلق .

النظم الاجتماعية المختلفة :

وتواجه هذه المبادئ والقواعد اختبارا عسيرا منذ نهاية الحرب الثانية بالذات ، وهو اختبار يفسر لنا الى درجة كبيرة رأى الباحث سابق الذكر في ضرورة تخطى هذه المبادئ والقواعد لوصل النظم والتاريخ ، حتى تكتسب صفة علمانية .

والسبب الرئيسى في ظهور هذا التحدى امام 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 اختلاطين رئيسيين على عالمية ومن ثم علمانية المبادئ والقواعد .

ويمكن تقسيم هذه التجارب الجديدة الى قسمين رئيسيين يمثل كل منهما اختلالا من الاختلاطين سابقى الذكر .

اما الاختلال الاول : فيعود الى ان طبيعة النظام الاجتماعى الذى تعمل فيه اجهزة الادارة في الدول النامية ونوع الوظائف وشكل التنظيم تمثل كلهما انحرافات جذرية هامة عن الظروف الموضوعية التى انبثقت عنها الدراسات المقارنة التقليدية في الغرب .

وبالنسبة للاختلال الثانى : فان ابعاد عمل الجهاز الادارى السوفينى في النظام الاشتراكى ادى 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 من 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 انها تلجأ الى اساليب ادارية مختلفة جديدة مع ما هو متبع في النظم الاشتراكية الماركسية .

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

اما بالنسبة للموقف في النظم الادارية السوفيتية والاشتراكية فسنجد ان اهم الفواصل التى تم اذابتها في الدراسة هو الفاصل بين الادارة العامة وادارة الاعمال والفاصل بين الادارة والسياسة^(٢٠) . ولن يعنى هذا اننا نواجه اساليب دراسة مختلفة في الدراسة وبالتالي معالجة مشكلات واهتمامات لم يكن لها نفس أهمية أو طبيعة المعالجة في الدراسات الغربية التقليدية^(٢١) .

وليس في كل هذا دعوة لالغاء الادب الغربى من الدراسة بل لا يمكن بصورة أو اخرى استنتاج مثل هذا من الجدل السابق . ان الادب الغربى هو جزء أصيل لا يتجزأ ابدا ولا ينفصل عن أى دراسة جادة للادارة العامة . وان ما توصل اليه ذلك الادب من مبادئ وعموميات - حتى مع التحفظات السابقة - لا يمكن الادعاء بإمكان الاستغناء عنها في مثل هذه الدراسات .

(٢٠) اذ ان كليهما يخضع لعقيدة ملزمة وعليه التزام تحقيقها .
(٢١) مثل دراسة دور الدولة كمدير اعمال رئيسى فى المجتمع وعلاقات الادارة بالتنمية ووظيفة التخطيط القومى . الخ .

انا نواجه ملاحظة سبق أن اباها كثير من اساتذة الادارة في الجامعات الغربية ذاتها ، فالاستاذ دوايت والدو - مثلا - ينتقد اعتماد دراسات العلوم الاجتماعية وبالذات الادارة المقارنة اعتمادا كبيرا على النظم الغربية في استنباط مبادئ تفتقر لفهم عمل الجهاز الادارى في الدول النامية •
المطلوب اذا اعادة نظر بشكل شامل في تلك المبادئ والعموميات بالصورة التي تكفل أخذ التحفظيين الرئيسيين سابقى الاشارة في الاعتبار •

بل ان هذا يتم فعلا الآن بين المتخصصين والدارسين ومن بينهم دارسون مرموقون في الغرب ذاته •

التأهيل الاجتماعى للإدارة :

وقد يصعب ان نقوم بمسح شامل لتلك المحاولات ولكن في اغفالتنا لبعضها لن تكون قلة الاهمية هى السبب بقدر ما هو فى الواقع التعدد الكبير واستحالة جمعها كلها او الاشارة اليها جمعا •

من الدارسين المهتمين المتخصصين الاستاذ • أ. هـ • هانسون (٢٢) •
استاذ الادارة والمؤسسات العامة فى جامعة ليدز بالمملكة المتحدة • ان الاستاذ المذكور يتخصص فى ميدان يعبر الى حد كبير عن طبيعة واحد من المتحفظيين الذين ذكرناهم • ان الاستاذ هانسون فى دراساته للمؤسسات العامة يعبر عن التكوين الوظيفى المختلف لاجهزة الادارة العامة فى الدول النامية ، الذى يعطى لهذه المؤسسات دورا بالغ الاهمية فى هذه الدول والذى يؤكد صفة ادارة الاعمال للدولة • ولا يقبل الاستاذ هانسون بعد دراسات مستفيضة للمؤسسات العامة المقارنة ، أن تقوم الدول النامية بنقل النمط التنظيمى

(٢٢) انظر لذلك مقالته (المشروعات العامة)

Political Science in U.S.A.: A trend report, U.N. Educational, Scientific & Cultural Organization, 1956.

(Organizational pattern) لذلك الفرع الهام من فروع اجهزتها الادارية عن الغرب او الشرق • انه مع ذلك يدعو الى الاخذ بالمبادئ العامة المقبولة مفرقا فى ذلك بين النمط التنظيمى (Principles) وبين المبادئ الادارية (Pattern) (٢٣) • ويعنى الاستاذ هانسون بالنمط التنظيمى نموذج المؤسسة العامة الشائع فى الدول الغربية •

وتوجد اهتمامات اخرى عديدة فى الولايات المتحدة تؤكد اهمية اخذ عنصر الاختلاف الاجتماعى فى دراسة الادارة العامة • ان الادب الامريكى المتقدم يذهب الى التشكيك فى امكان استخدام مبادئ الادارة العامة فى النظم المختلفة بنفس الدرجة من الدقة (٢٤) • ان هذه المبادئ يمكن ان تفقد معانيها فى البيئات المختلفة لأن هذه المبادئ نتجت عن مجموعة من الظروف الموضوعية التى تعبر عن قيم وثقافات مختلفة ، وبالتالي لن يوجد أى ضمان لامكان تطبيقها فى بيئات اخرى لها قيم وثقافات مختلفة • وقد ذهب البعض الى حد القول بوجود نظرية امريكية للإدارة العامة واخرى بريطانية وثالثة فرنسية وهكذا •

وهذه الدعوة تفسر لنا الى حد كبير الظاهرة الحديثة فى دراسات الادارة العامة الرامية الى تطعيمها - اى تطعيم هذه الدراسات - بأقصى ما يمكن جمعه من الدراسات الاقتصادية والاجتماعية والسلوكية حتى يمكن اخذ تصور واقعى عن البيئة الاجتماعية قبل البدء فى تجربة مبادئ الادارة عليها •

وقد ارتكزت كل هذه الانجازات حول ابراز اهمية الدراسات السلوكية

A.H. Hanson Enterprise & Economic Development, London, 1959, Ch. I.

(٢٤) راجع على سبيل المثال : مقال الاستاذ روبرت داهل سابق الذكر •

والجوانب السلوكية في دراسة الادارة العامة^(٢٥) بحيث أصبحت هذه الدراسات جزءا هاما لا يستطيع باحث في الادارة العامة (بل وفي كثير من الدراسات الاجتماعية) ان يفغل أهميته •

وهذه الدراسات تمثل في حد ذاتها تقدما هائلا في مجالات الدراسة وهي تعبير عن الاعتراف بالتأثيرات الاجتماعية ودورها في تفسير عمل الجهاز الاداري • فهي بذلك خطوة حاسمة نحو التفهم الحقيقي في دراسة الادارة العامة الا انها خطوة غير كافية في تفهمها وتوضيحها لمصدر هذه التأثيرات الاجتماعية الفردية ، ولاصرارها على اخذ موقف اجتماعي محدد في دراسة الادارة العامة لا يعطى مبادئها التأهيل الاجتماعي الشامل لمعنى الناظم الاجتماعي الحقيقي ، وأصدق تعبير لذلك النقص هو دراسة النماذج •

فالنموذج اذا هو في الواقع نماذج كل منها من اختيار دارس من الدارسين وتبعها لاهواء ذلك الدارس • تارة تقوم بوضع (العائلة) كنموذج لدراسة الحكومة ، واخرى نضرة (الكرة) كنموذج لدراسة النظام السياسي •

والتنموذج هنا يختلف عن الذي قصده هاسون • وكان يقصد به ببساطة النمط الاداري ، كأن يقول مثلا لنيجيريا وان كانت بعض مبادئ ادارة المؤسسة العامة البريطانية يمكن ان تصلح في نيجيريا •

ويسخر الاستاذ الامريكي الكبير (La palombara) من النماذج بقوله ان واضعها يبدأون من افتراض انها وسيلة لتفهم الواقع ولكنهم معرضون للانتهاة عند محاولة اجبار الواقع على الخضوع لافتراضاتهم ونماذجهم النظرية^(٢٩) •

اما المعنى الثاني للنموذج فهو افتراضى ، والغرض منه اختبار مبادئ الادارة • ومن هنا تواجهنا عند مطالعة دراسات الادارة العامة مجموعة من النماذج لانموذج واحد ، كل منها يتوقف على نوع المبادئ التي يريد الكاتب تحليلها او دراستها • او بمعنى آخر على نوع جوانب الادارة المقارنة التي يريد الكاتب دراستها^(٢٦) ، او على حد قول احد الاساتذة الامريكيين

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

K. Deutsch: A communication model in the Social Sciences.

(٢٧) ما اكثر اساتذة النماذج في الولايات المتحدة الامريكية ، ولكن ما اكثر الاساتذة الامريكيين الذين لا يأخذون النماذج على محمل الجد • كذلك انظر مثلا من اساتذة النماذج :

F. Riggs: Administration in developing countries. (٢٨)
N.Y., 1963, P. 5.

Alternative Strategies, Comparative Administration Group, Indiana, Nov. 1965. (٢٩)

F. Riggs: Notes on Literature available for the study of Comparative Public Administration, American Political Science Review, June 1954 pp. 515-587. (٢٥)

W. Siffin (Ed.): Towards a comparative study of Public Administration; Columbia, 1969; pp. 9-11. (٢٦)

ولو اخذنا مثلا نموذجا كالذى يستهدف الاستاذ F. Riggs (٣٠) يقسم به المجتمع الى نوعين زراعى (Agrarian) وصناعى (Industrial) ، على اساس بعض المظاهر الرئيسية لكل منهما .

وقد استطرده ريكز بعد ذلك فى تحليل اثر التغيرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية على كل نموذج وبالذات على مبادئ الادارة موضوع الاختبار . سنجد مبالغة كبرى جدا فى تصور « ريكز » بل لا يمكن للجميع ان يتفق مع ريكز فى معنى المجتمع الزراعى والمجتمع الصناعى حتى مع الجداول والرسوم التى يمتلىء بها كتابه لأن هناك تداخلا كبيرا بين (الزراعى) و (الصناعى) بحيث يمكن القول ان الشائع هو مجتمع (زراعى صناعى) . بل يمكن ان تتساءل بدقة ما الذى يدعوننا الى تصور بناء وهمى فى خيال الاستاذ او الباحث للمجتمع ولعمل الجهاز الادارى فيه ومشكلاته ، اليس أمامنا المجتمع نفسه نقوم بدراسته ، اليس هذا هو الطريق الأصح لتفهم موضوع الدراسة (٣١) ؟

وهذا لا يعنى اننا نبدأ من لاشىء او اننا نبدأ فى الواقع بدراسة وصفية

(٣٠) وللاستاذ « ريكز » محاولات كثيرة فى هذا الميدان - وله فى الواقع جهد علمي ملموس . وقد بين الاستاذ ريكز التطور فى دراسة الادارة العامة المقارنة وقسم هذه التطورات الى المراحل التالية :

- ١ - الانتقال من الدراسة الوصفية الى الدراسة الميدانية التجريبية .
- ٢ - الانتقال من دراسات اجهزة الادارة فى دولة الى دراستها فى عدة دول بأسلوب مقارن .
- ٣ - التطور الحالى وهو الذى يأخذ فى الاعتبار العوامل البيئية ، ولكن على اساس نموذج او نماذج افتراضية يتم اختبار بعض عوامل المقارنة على اساسها .

(٣١) يتفق معنا جزئيا الاستاذ الامريكى (La palombara) الذى يرى ان النماذج رغم انها مغرية للباحث النظرى الا انها لا تفيد كثيرا فى علاج مشكلات الدول النامية ، راجع مقالته سابقة الذكر .

لما هو قائم وننتهى عند ذلك ونعود الى ما أشرنا اليه من قبل من أن هناك فارقا بين رفضنا نموذج الادارة كما هو وبين اخذنا بمبادئ الادارة . ان مبادئ الادارة توضح لنا الاسلوب العلمى فى دراسة الادارة العامة وفى تشغيل الجهاز الادارى . كل ما يجب تأكيده هو ان تطبيق اى من هذه المبادئ يجب ان يكون بالضبط فى المكان المناسب وبالطريقة التى تصلح فى المجتمع موضوع الدراسة ، ولن نسأل فى هذه الحالة عن مدى صحة هذه المبادئ ، ولكن السؤال يجب ان يكون عن الظروف التى يمكن تطبيقها فيها (٣٢) .

لذلك لابد ان ننظر للادارة والجهاز الادارى والمبادئ المطبقة فى ذلك العمل والمشكلات التى تنشأ نتيجة لذلك ، ان نعدها جميعا دراسة لابد وان تشمل التفهم الكافى للظروف الاجتماعية القائمة ، ومن ثم تحديد الوظيفة الاجتماعية للجهاز الادارى (٣٣) .

والدراسة بهذا المدخل تعتمد الى حد كبير على دعائم من المعلومات العلمية والحقيقية عن النظام الاجتماعى (٣٤) . ولا يعد هذا الاسلوب الاجتماعى بالجديد ، فقد كان افلاطون على سبيل المثال مولعا بملاحظة الحقائق

(٣٢) وفى الواقع « لا يوجد سبب لكى نفترض ان مبادئ الادارة العامة تتساوى فاعليته او تتوحد آثاره فى كل دولة من الدول ، او ان طرق الادارة الناجحة فى دولة معينة سوف تتاح لها فرص النجاح نفسها فى بيئة اخرى » انظر : د . عبدالكريم درويش ود . ليلى تكلا : اصول الادارة العامة ٦٨ ص ١٠٧ .

(٣٣) ان نعد الادارة بمعنى اصح جزء من الدراسات الاجتماعية كما يحلو للاستاذ البريطانى الراحل ج . د . هكول ان يسميها ، راجع كتابه الثمين

(٣٤) يصح القول الهيكل الاجتماعى او النظام الاجتماعى كما يحدث فى بعض الدراسات .

الاقتصادية والسياسية (بل والجغرافية والسكانية) ودورها في المجتمع (٣٥).
ويوضح الأستاذ الدكتور عبد الملك عودة هذا بقوله ان الادارة العامة
وان كانت هي اداة تنفيذ السياسة العامة في كافة النظم الا ان « السياسة العامة
المراد تطبيقها في الدولة الحديثة ليست شيئا تجريديا سطحيا هامشيا منقطع
الجزور عما حوله من مجتمع * * كما نجد * * ان هذه السياسات وهذه
الاجراءات والخطوات التنفيذية انما مقصودة كوسيلة واسلوب للوصول الى
غايات واهداف تكمن في التركيب الفكرى والاجتماعى للقيادة السياسية العليا
العاملة في هذه او تلك » *

ويتأكد هنا منهاجنا في الدراسة من النظر الى الادارة كجزء من النظام
الاجتماعى - او بمعنى ادق النظر الى النظام الإدارى كنظام يتكون من مبادئه
ونظامه بذاته * ومن نظامه بذاته كجزء من النظام الاجتماعى * ان مبادئ
الادارة العامة ، تبعاً لذلك ، ليست مجردة وحتى في معالجتها في دراسات
الادارة المقارنة لا يمكن ان تعالج بالاصرار على انها مبادئ مجردة - ان
علم الادارة يقوم على قاعدة عدم تجريد مبادئ الادارة وعلى ضرورة
تأهيلها اجتماعيا *

النموذج المقترح :

واذا كان لنا ان نضع نموذجا مقترحا لدراسة الادارة العامة في جامعاتنا
فانا لا بد وان نقيم دعائم ذلك النموذج على المنطق الذى قدمناه في هذا
البحث *

(٣٥) لاحظ مثلا احساس افلاطون 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 the poor.
او لاحظ مثلا نصيحة كونفوشيوس الحكيم الصينى الكبير بضرورة
دراسة النظام الاجتماعى لدولة ما قبل تنظيمها اداريا *

وقد تبين لنا ان الادارة العامة هي احد العلوم الاجتماعية التى تتناول
موضوعا تهتم به عدة مدارس كالعلوم السياسية والقانون والادارة * فالجهاز
الإدارى هو موضوع بالغ الخطورة تنال دراساته اهتمامات عديدة ولا يمكن
لأى مدرسة من هذه المدارس ان تفرد بالبحث او تدعى انها المدرسة التى
يجب ان تبحث فى الجهاز الإدارى * وليس من مصلحة البحث العلمى
للادارة العامة ان تقوم مثل هذه الدعوة الضيقة والمتعصبة *

كذلك لاحظنا ان هناك « مداخل » متعددة للادارة العامة وان لكل
مدخل منها نتائجها التى ساهمت وتساهم فى اثراء الادارة العامة * وقد اصبح
للادارة العامة الآن مجموعة من المبادئ والقواعد العلمية - ولكن هذه
القواعد والمبادئ ما زالت « افتراضات » يجب اختبارها فى المجتمع المطلوب
استخدامها فيه * وهنا لا بد من اخذ نظرة اجتماعية للادارة العامة والنظر اليها
دائما على انها فى النهاية عملية اجتماعية (Social Process) مع اى شىء آخر *
ويقتضى الأمر فى اعتقادنا تحقيق :

اولا : تنمية دراسة الادارة العامة فى كليات الجامعات المصرية وفق المداخل
الملائمة لكل كلية منها والتوسع فى هذه الدراسة وتشجيعها بكل
السبل *

ثانيا : تكوين مدرسة الادارة العامة فى كل جامعة وذلك للاهتمام بالدراسات
العليا فى الادارة العامة وتجميع مدارس البحث المختلفة وتمثيلها فى
بحوث ودراسات الادارة العامة *

ان فكرة مدرسة الدراسات العليا فى الادارة العامة فى اعتقادنا هي المدخل
العلمى والموضوعى الملائم لتنمية ذلك الفرع ولوضع نتائجه فى خدمة العملية
الإدارية العامة فى الدولة *

وتقوم هذه المدرسة المقترحة باعداد البحوث والدراسات فى الادارة
العامة والتى يشترك فى كل منها فريق من الباحثين يمثلون مدارس البحث
المختلفة فى الجامعة - وتكون تلك البحوث والدراسات الوسيلة المتاحة لخدمة

السياسة العامة في الدولة •

ويدخل في هذه العملية كل نتائج نشر البحوث وآثار الندوات

والمؤتمرات •

اما الوظيفة الهامة الثانية لهذه المدرسة العليا للإدارة العامة فهي الاشراف على البحوث العليا « للماجستير والدكتوراه » في الادارة العامة وذلك في ظل فلسفة تعاون مدارس البحث المختلفة وتشجيع الابحاث المشتركة لنيل الدرجات العليا •

واخيرا يمكن التفكير في تكوين دبلومات عليا في فروع الادارة العامة تشرف عليها هذه المدرسة المقترحة وتهدف بها الى المعاونة في اعداد العاملين في الحكومة والقطاع العام •