

العنوان:	السياسات العامة و الحكومة و الادارة
المصدر:	الإدارة
الناشر:	اتحاد جمعيات التنمية الإدارية
المؤلف الرئيسي:	رشيد، أحمد
المجلد/العدد:	مج 9, ع 4
محكمة:	لا
التاريخ الميلادي:	1977
الشهر:	إبريل
الصفحات:	31 - 39
رقم MD:	307738
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EcoLink
مواضيع:	السلطة التشريعية، السياسة العامة، الإدارة العامة، الحكومة، الجهاز الإداري، النظم السياسية، السلطة التنفيذية، الدول النامية
رابط:	<a href="http://search.mandumah.com/Record/307738">http://search.mandumah.com/Record/307738</a>

# السياسة العامة والحكومة والإدارة

د. أحمد رشيد

ان الجهاز الادارى يولد ويكبر تحت مفهوم ويفرض تحقيق السياسة العامة ، اى انه يكون دائما وسيلة ، ولا يمكن أن يكون غاية في حد ذاته . وهذه الحقيقة وان كانت بديهية الا ان العجز عن تشغيل الجهاز الادارى بكفاءة واللف حول المشكلات دون الولوج اليها وعلاجها يمكن أن يحول الجهاز الادارى الى سيد يصعب السيطرة عليه من النظام السياسى ومن المجتمع .

## السياسة العامة :

لفترة زمنية مستقبلية، وبحيث يكون لها مبرراتها (١) وهذا يعنى أن السياسة العامة هى التعبير عن التوجيه السلطوى أو « القهرى » لموارد الدولة (٢) وأداة ذلك التوجيه هى الحكومة .

السياسة العامة هى برنامج العمل للحكومة

وتتداخل عدة عوامل سياسية واقتصادية وسلوكية وعسكرية ... الخ لتعكس فى النهاية الأهداف التى تبغى الحكومة تحقيقها فى فترة محددة والاستراتيجية التى تتبعها للوصول الى تلك الأهداف بأقصى كفاءة وفعالية .

ويعنى ذلك ما عبر عنه (Harold lasswell)

د. أحمد رشيد

استاذ الإدارة العامة  
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية  
جامعة القاهرة

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « التنظيم الادارى فى صناعة البترول وتنمية الإدارة الوطنية » نشر فى عدد ابريل ٧٦ العدد الرابع المجلد الثامن .

A. Dunsire, Administration : the Word and the Science, London, 1973.

(١)

(٢) يتفق مع تعريف (D. Easton)

«The Authoritative allocation of values»  
cf. The Political System, N.Y. 1953, pp. 129 - 42.

الا اننا ، ومن أجل تحليلنا ، نلاحظ ان «ميكانيزم»  
 التوصل الى اختيارات تلك المحددات يمكن الا  
 يختلف من نظام سياسى الى الآخر اختلافا كبيرا -  
 هذا الميكانيزم - يستهدف بناء السياسة العامة  
 للدولة (٢) وبالطبع نقصد هنا بالسياسة العامة  
 للدولة مجموع المحددات السلطوية او الالزامية في  
 المسائل التي سبق اقتراحها ، وهذه العمليات  
 السياسية لبناء السياسة العامة تختلف بطبيعتها  
 وفي مسارها من نظام سياسى الى آخر - الا انها  
 جميعا تهدف الى محاولة الربط بين الرضاء العام  
 من ناحية والسياسة العامة للحكومة من ناحية  
 اخرى ، ولا يعنى ذلك انها جميعها في نفس المستوى  
 الاخلاقي - او انها جميعا متساوية . اذ توجد  
 اختلافات جوهرية بينها ، الا ان دراسة هذه  
 الاختلافات يدخل في جانبه الاكبر في دراسات  
 الفكر والفلسفة والقيم السياسية - اما نحن هنا  
 فنعنى بدراسة « الميكانيزم » (Mechanism) .  
 ونستطيع ان نقصور ميكانيزم النظام السياسى بهذا  
 المفهوم المبسط من الشكل رقم (١) .

في عبارة مشهورة له :  
 "Who gets what, when, how".

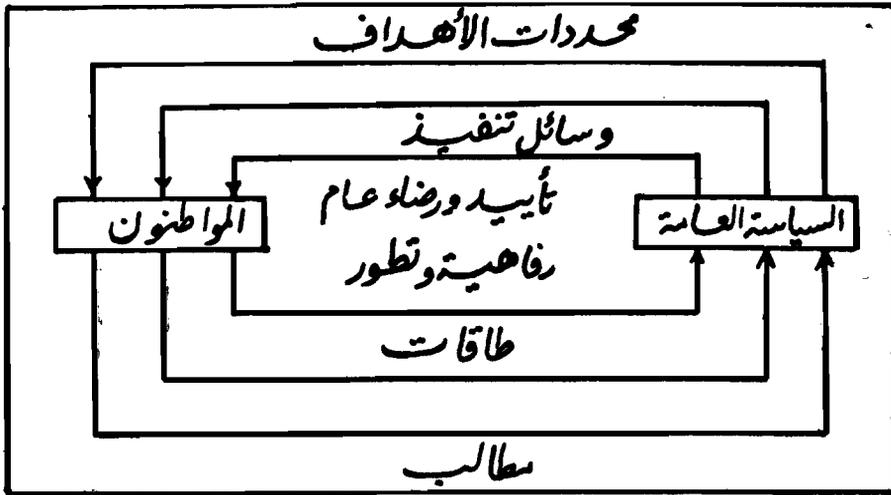
ويستلزم ذلك من الحكومة ان تسخر طاقاتها،  
 وتوجه تلك الطاقات بما يجيب على ذلك التساؤل  
 العام الذى طرحه « لاسول » - ويستلزم ذلك  
 فى اعتقادنا ان تتضمن السياسة العامة محددات  
 معينة فى اطار اختيار من بين البدائل - ويمكن  
 لنا ان نوضح المناطق الهامة لتلك المحددات (١) .  
 - تسخير طاقات الدولة .

- توجيه تلك الطاقات واستخدامها بين  
 الأجهزة الحكومية والأجهزة الأهلية .

- توزيع عوائد تلك السياسة بين طبقات  
 وفئات المجتمع .

- توزيع الابعاء بين طبقات المجتمع وفئاته  
 المختلفة .

ونلاحظ ان الاختيار الذى يوصل الى محددات  
 معينة فى تلك النواحي يختلف من مجتمع الى آخر  
 حسب اختلاف النظام السياسى (٢) .



شكل رقم (١) ميكانيزم النظام السياسى او بناء السياسة العامة

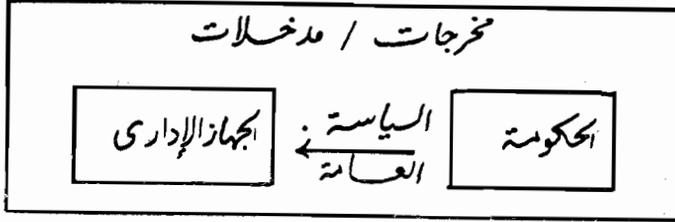
Jouice M. Mitchel & William C. Mitchel, Political Analysis and public policy-Chicago, (1)  
 1970, pp. 10-14.

Leege & Francis : Political : Research, op. cit. كذلك  
 V. M. Horn Policy Implementation Process-Administration & Society, Vol. 6, No. 4, 1975. (٢)

النهائية - يحتاج الى وجود « هيئة » تتخذ عدة قرارات لها طابع سلطوى وقهرى . وهذه الهيئة هى مخرج رئيسى للحكومة فى النظام السياسى ، بالحكومة (government) كإن السياسة العامة وهى فى ذات الوقت مدخل أساسى للجهاز الادارى وهى فى ذات الوقت مدخل أساسى لجهاز الادارى - يمكن ان نتصور ذلك من الشكل الذالى رقم (٢) .

ومن ذلك الشكل يجب ان نقرر ان السياسة العامة تحدد استخدام الطاقات المتاحة فى الدولة ولصالح قطاع من المواطنين فى المجتمع بكفاءة تختلف من مجتمع لآخر ، ومن وقت لآخر وبفلسفة وبقيم تختلف من مجتمع لآخر .

الا ان أى نظام سياسى - مهما كانت غاياته



شكل (٢) السياسة العامة مخرجات الحكومة مدخلات الجهاز الادارى

كيف تعمل الادارة العامة ؟ كما ينظر الى السياسة العامة ايضا على محمل آخر باعتبارها : ما يجب عمله . وعلى هذا النحو فان دراسة السياسة العامة - أى سياسة الحكومة - تعنى المعنيين السابقين . فالقصد ليس فقط ما الذى تقوم به مؤسسات الحكومة ولكن ايضا كيف تقوم به ويظهر لنا فى الحال التأثير الكبير الذى تلعبه السياسة العامة على الادارة العامة فهى لا تحدد لها ما يجب عمله ولكن تحدد لها الى حد كبير كيفية عمله . وهنا تختلف السياسة العامة للادارة العامة من دولة الى اخرى من حيث نوعية تأثيرها (٣) .

ومن الشكل رقم (٢) يتبين لنا ان السياسة العامة هى مخرج أساسى للحكومة فى النظام السياسى ، وهى فى نفس الوقت مدخل أساسى للجهاز الادارى داخل نفس النظام السياسى (١) . وبالطبع لا توضع السياسة العامة الا نتيجة جهد العديد من المؤسسات والاجراءات التى تختلف من نظام سياسى الى آخر . الا أنها فى النهاية تمثل الاتجاه الأساسى للعمل امام الجهاز الادارى (٢) .

وهذا يعكس خطورة دور الجهاز الادارى فى النظام السياسى الحديث ، وهى خطورة تزداد فى حالة الدول النامية حيث تمثل السياسة العامة المصدر الرئيسى فى التخطيط والتصميم للتنمية مما يضاعف من خطورة الجهاز الادارى .

ويمكن لنا ان نسوق بعض الملاحظات الأساسية مما له علاقة بتحليلنا للموضوع .

وأولى تلك الملاحظات ان السياسة العامة هى مدخل أساسى وهام فى الادارة العامة فى أى نظام ، استنادا الى ان السياسة العامة لها معنيان مميزان : أحدهما طريقة صنع شئ ما ، وفى هذا المعنى فالسياسة يجب ان تجيب على السؤال التالى :

لذلك وعندما تأخذ السياسة العامة مظهر القرارات الفردية غير المدروسة التى لا تعبر عن مطالب حقيقية للمواطنين . فقد يؤدى ذلك الى استمرار التغيير فى تلك القرارات وهو ما لا يتفق مع المبادئ الصحيحة للادارة ، كما تكشف عن تخبط واضطراب واضعها ، وتزداد هذه الظاهرة فى الدولة المتخلفة وبمعنى آخر فان درجة استقرار السياسة العامة تؤثر على الادارة العامة (٤) .

Jean Blondel : Comparing Political System - Lon., 1973. (١)

D. Easton : A framework of Political Analysis, N.Y. 1965. (٢)

Brian Fay : Social Theory & Political Practice, Lon., 1975. (٣)

(٤) يؤكد أحد الرؤساء المشهورين للولايات المتحدة الأمريكية ان مصر السياسة العامة يتوقف على كفاءة البيروقراطية فى جميع مجالات عمل الحكومة (٥) ويتوقف تأثير البيروقراطية على مدى كفاءتها ويظهر ذلك التأثير فى :  
- قدرة البيروقراطية على تقديم المشورة التى تؤثر على قرارات واضع السياسة العامة .  
- قدرة البيروقراطية على تأدية المهام والواجبات المنوطة بها بعد صياغة السياسة العامة .

من ناحية أخرى فإن طريقة تنفيذ السياسة العامة عن طريق الإدارة مصدر أساسي في مجال الحكم على هذه السياسة بواسطة الجمهور ، لذا فإن جهاز الإدارة بهذا المعنى يعد مصدرا من مصادر الضغط على الحكومة ، وأحد أسباب ترشيدها أو تخبطها كل ذلك يدفعنا الى القول بأن ذلك التأثير في ذلك الاتجاه مطلوب، ولكن على ألا يكون شاملا ، حيث ان الإدارة هي علم الوسائل لا — الغايات ، هي أداة للتنفيذ وليست أداة رسم سياسة وان كان تأثيرها على الغايات ملحوظا — ومطلوبا ولكن بقدر بحيث لا تتحول الدولة الى دولة ادارية .

نلاحظ ثانيا أن السياسة العامة للدولة محصلة قوى كثيرة تعكس تداخل عوامل عديدة اقتصادية وسياسية واجتماعية .. بمعنى أوسع هي انعكاس للواقع الاجتماعي للنظام السياسي ، واعتبار أن السياسة العامة مدخل يسمح بدراسة تأثير عناصر كثيرة .

ولكن السياسة العامة أيا كان النظام السياسي تحتاج الى موارد بشرية وموارد مالية وإلى تسهيلات وخدمات مادية ومعلومات ومشاركة في تطبيق القرارات وقوة شرعية ( أى الحق في العقاب ) والقدرة على اقراره وتنفيذه في وجه القوى المعارضة ، ذلك كله يحتاج الى الاجابة على عدد من التساؤلات :

(1) ما هي الموارد القومية المتاحة وكيف يمكن تعبئتها ؟ هذه الموارد تحتاج الى توجيه ناحية الأهداف المختلفة للنظام السياسي ، وميزانية الدولة هي الوسيلة الأولى للتعبير عن الأهداف التي تبغى الحكومة تحقيقها ، علما بأن هذه الأهداف ليست متكاملة بقدر ما هي متنازعة في اطار التنمية ولهذا فإن التوزيع النسبي للموارد يحتاج الى تقديم

الأولويات ، وتختلف العوامل المحددة لهذه الاعتبارات بين الموضوعية والحزبية .

(ب) ولكن موارد من التي سوف تستخدم في أغراض التنفيذ أى كيف توزع التكلفة ؟ هي المشكلة الأولى في العملية السياسية : من الذى سيدفع مثلا ضرائب أكثر أو أقل ؟ من الذى سيساهم بموارد مادية ؟ وما شكل هذه المساهمة؟

(ج) وتحديد التكلفة لا يقتصر على هذا المعنى، ولكن هناك معنى آخر وهو أن اختبار أحد البدائل يعنى التضحية بالبدائل الأخر واحتياجات التنفيذ متنوعة والموارد محدودة ونادرة ، واختيار اقامة أحد المشروعات قد يعنى بالضرورة التضحية باقامة مشروع آخر ، وهذا يرتبط بالمصالح السياسية التي ترتب أولويات حفظها بواسطة السياسة العامة .

(د) ثم الا يستدعى كل ما سبق استخدام السلطة لضمان تنفيذ القرارات الخاصة بها حيث أن السياسة العامة وبرامج الحركة أو العمل التي تضعها الحكومة لا تدير نفسها بنفسها فهي تدور وتدفع بواسطة أشخاص لهم سلطات تعمل على توفير السلوك المناسب ، وهكذا فان مشكلة هامة ترتبط بالنظام السياسي ، وهي استخدام السلطة . والتأييد الذى تحظى به يتوقف كذلك على المدى الذى يقتنع به المجتمع .

ترتبط — اذا — السياسة العامة فيما بين كافة منظمات ومؤسسات النظام السياسى وبالذات الحكومة والجهاز الادارى ، فالحكومة كما تتمثل في هيئات عدة — حسب طبيعة النظام السياسى — هي الهيئة المناط بها تصميم ومراقبة تنفيذ السياسة العامة وأهم أدواتها في ذلك الصدد هو الجهاز الادارى بمنظوماته العدة — هذا يمثل نشاطا لاي نظام سياسى معاصر .

فالجهاز الادارى يضع السياسة العامة موضع التنفيذ بينما الحكومة تقوم بتحديد هذه السياسة العامة ، وتقوم بالتأكد من كفاءة تحقيق الجهاز الادارى لها ، ويدخل عليها التعديلات الملائمة .

وهذه العملية ، لا تتم فى اطار نظرى واضح المعالم — من ناحية هذا التقسيم المتخصص فالسياسة العامة تخضع لتأثيرات متعددة من الجهاز الادارى الذى يستطيع الاشتراك فى تحديدها بصورة غير مباشرة وخلال مداخل متعددة ولكن لابد من الوقوف بتأثير الجهاز الادارى عند حدود معينة لا يجب أن يتخطاها ، فلا يجب بالضرورة أن يقوم الجهاز الادارى بتحديد السياسة العامة والا أصبح هو المسئول عن الغاية والوسيلة معا وهو ما لا يستقيم مع العرف ولا المنطق العلمى للادارة .

هناك اذا وظيفتان هامتان فى النظام السياسى الحديث :

١ — وظيفة الحكم تتعلق بتقرير الاهداف العامة للدولة ومراقبة تنفيذ الاهداف والتأكد من تحققها بالكفاءة المطلوبة ومراجعتها وادخال التعديلات الملائمة عليها . وهذه الوظيفة يتم تنظيمها فى الدولة تبعا لنظامها السياسى وتبعا لعقيدة ذلك النظام وتقوم بها الحكومة .

٢ — وظيفة ادارية ، تتعلق بتنفيذ الاهداف العامة عن طريق اختيار انسب الوسائل وتقديم التوصيات والمقترحات المتعلقة برفع كفاءة الاهداف ذاتها . وهذه الوظيفة يتم تنظيمها فى الدولة والتعبير عنها خلال الجهاز الادارى وبمقتضى هذا المفهوم المبسط ، يرتبط الجهاز الادارى بالخضوع لرقابة الحكومة . فالحكومة تضع الغاية والجهاز الادارى يختار الوسيلة والحكومة تتابع وسائل الوصول الى الغايات والجهاز الادارى يرفع كفاءة

لذلك ازداد الاهتمام بدراسة السياسة العامة فى الآونة الاخيرة الى حد ان كثيرا من الباحثين قد حاولوا خلق علم السياسة العامة ، بل تكونت فعلا بعض الكليات التى تهتم بذلك الحقل .

ومن النظريات الحديثة فى هذا المجال ما تتناول الادوار المختلفة خلف عمليات صنع السياسة العامة : تصميمها وادارتها ، ويؤدى ذلك الى الاهتمام بموضوعات ذات حيوية خاصة مثل علم الاجتماع السياسى ، واقتصاديات الادارة العامة وتخصيص الموارد الخ(١) وتنحو نظريات أخرى الى محاولة قياس تأثير النظم الاجتماعية والقيم الحضارية على تصميم لتنفيذ السياسة العامة ، وتتناول هذه النظريات اهتماما ملحوظا فى كتابات الادارة العامة خصوصا فى الدول النامية(٢) .

وهناك اتجاهات تأخذ مدخل التحليل الاقتصادى للتكلفة والنفع وذلك بدراسة الموارد التى تستخدمها السياسة العامة — ومشكلة هذه الاتجاهات الأخيرة هى الصعوبة البالغة فى اعتبارها عملية(٣) .

وفى تصورنا أن أهم ما يمكن تحقيقه فى مجال دراسة السياسة العامة فى الوقت الحالى هو العلاقة بين السياسة العامة والادارة العامة وتأثير الادارة على السياسة والعكس — وليس هذا بالأمر السهل ، إذ أن التداخل بين الاثنين كبير الى حد يصعب معه ابتداء التفرقة التى تسمح بدراسة العلاقة بطريقة موضوعية(٤) .

الا أنه يمكن محاولة ذلك باختصار شديد فى ما يلى :

### الحكومة والجهاز الادارى :

تقوم بين الجهاز الادارى والحكومة اوثق وأخطر العلاقات فى نطاق النظم السياسية المعاصرة ،

Y. Dror : Public Policy — Making re-Examined, San Francisco, 1968.

(١)

(٢) راجع مؤلفنا ادارة التنمية والاصلاح الادارى — دار المعارف ١٩٧٠ كذلك Peter Self : Administrative Theories & Politics Lon. 1972.

R.G.S. Brown : The Administration Process in Britain — Lon. 1970.

(٣)

Richard Rose — Policy — making in Britain — Lon. 1969.

(٤)

وسائل الوصول الى الغايات . والحكومة تحاسب الجهاز الادارى على نتائج اختياره وسائل العمل، والجهاز الادارى يقدم للحكومة البيانات والمعلومات اللازمة عن العمل .

ومن وجهة نظر الجهاز الادارى والرقابة عليه، يحتاج الأمر أن يقدم له النظام السياسى :

١ - غايات واضحة يمكن فهمها .

٢ - غايات ممكنة التحقيق مع الامكانيات المتاحة للعمل الادارى .

أى أن من يحدد الغاية ، يجب أن يجعل الوسيلة ممكنة ، وهناك أهمية بالغة للخطورة في تصميم هيكل العلاقة بين الحكومة من ناحية والجهاز الادارى من الأخرى . فالمنظمة - أى منظمة - تقوم في المجتمع بتأدية وظيفة اجتماعية يضمها من انشأ هذه المنظمة أصلا . والمنظمة الرسمية يجب أن تتمشى وظيفتها الاجتماعية مع النظام القائم . والجهاز الادارى كمنظمة كبيرة يقوم لتأدية وظيفة اجتماعية محددة هى تنفيذ السياسة العامة بأقصى كفاءة . فالجهاز الادارى في هذا المفهوم هو «أداة» متاحة للنظام السياسى وهذا هو مصدر الوظيفة الاجتماعية للجهاز الادارى . والضمان الاكيد لاستمرار الجهاز في تأدية وظيفته الاجتماعية هو في استمرار تبعيته للنظام السياسى وهو ما يتحقق في ظل نظام حكم ناجح .

والسياسة العامة كمجموعة أهداف وبرامج الحكم في موقع يقود الجهاز الادارى - باستخدامه في المجتمع . كما أنها في موقع يعبر عن مطالب الأمة وتطلعاتها . وهذه المطالب والتطلعات هى مصدر تحديد أهداف وبرامج الحكم . ومن ثم لا بد من ارتباط السياسة العامة بهذه الناحية السياسية أكثر من ارتباطها بالجانب التنفيذى الذى يمثلها الجهاز الادارى . بمعنى آخر ، لا بد أن تكون السياسة العامة هى حلقة أخيرة من حلقات كفاءة الحكومة في العمل السياسى . وليست حلقة من حلقات النظام والعمل الادارى .

فالسياسة العامة في تعبيرها عن أهداف وبرامج الحكم يجب أن تعكس بصدق مطالب الأمة وليس تطلعات الجهاز الادارى .

وإذا ما اختلفت قيمة وفعالية الحكومة في العمل السياسى ، تكون النتيجة الحتمية سيادة النظام الادارى - يؤدى ذلك الى اختلال التوازن الذى يقوم عليه النظام السياسى - وعندما تختفى فعالية النظام السياسى يختل ذلك التوازن حتما - وتصبح السياسة العامة بلا سند سياسى يحميها من أن تصبح حلقة أو جزءا من النظام الادارى .

والجهاز الادارى يحكم تكوينه - ليس جهاز حكم ولكنه جهاز تنفيذ . فهو جهاز يرتبط ولاؤه « بالمهنة » أكثر من « الجماهير » - وهو جهاز يستخدم « المكتب » في عملياته أكثر مما يستخدم « الاتصالات » - وهو جهاز يلجأ الى اختيار الوسائل على ضوء المقاييس الموضوعية المجردة، لا على ضوء المقاييس الاجتماعية الشاملة . وأخيرا نجد الجهاز الادارى بكونه جهاز « تنفيذ » لا بد له من جهاز رقابة ومتابعة . وحتى لو قام الادارى بوضع كل من الأهداف والوسائل وقام بالتنفيذ، فليس من المنطقى أن يقوم بالرقابة والمتابعة ، وتأخذ هذه القضية أبعادا علمية غير عاطفية أو فلسفية ، وهى قضية كفاءة عمليات الجهاز الادارى ذاتها - واحتياج هذه الكفاءة الى وجود صلة قوية بين الجهاز الادارى ونظام الحكم في اطار النظام السياسى .

فارتباط ولاء الجهاز الادارى « بالمهنة » أكثر من « الجماهير » ، يعنى أن منظمة الجهاز الادارى - فى غياب العمل السياسى المعبر عن الجماهير يعمل دون احساس بحاجات جمهوره . وهذا يمثل نقطة ضعف خطيرة في حياة أى منظمة توجد في المجتمع وترتبط بجمهورها أو عملائها ، الذى يقرر مدى الرضاء أو درجة قبول نتائج عملياتها ، ومن ثم يصبح عاملا حاسما في تقرير كفاءتها وفى تطورها .

كما أن الجهاز الادارى باستخدامه « الاساليب

الجهاز الإدارى بعمليات التنفيذ تحت الرقابة المستمرة للحزب الحاكم .

وتوجد ترتيبات اضافية تضمن أن الجهاز الإدارى — فى حالة توسع عملياته — لن يسبب استخدام السلطات الممنوحة له . وأحيانا تتكفل بهذه الترتيبات منظمات السلطة القضائية العادية، وأحيانا أخرى تنظم سلطة قضائية إدارية متخصصة لذلك الغرض .

وكل هذه الترتيبات تعبر فى النهاية عن نظام سياسى واضح المعالم ، ثابت الأركان وتؤكد وترمى الى توضيح ضرورة فرض رقابة للنظام السياسى على الجهاز الإدارى .

أما اذا انتقلنا الى الدول النامية ، فنجد أوضاعا مختلفة الى حد كبير عن ذلك ويعود الاختلاف الى عدم ثبوت طبيعة وأبعاد النظام السياسى فى معظم هذه الدول كما أن شدة تأثير ظاهرة التخلف تقوم بدور آخر فى تحقيق ذلك الاختلاف .

فالدول النامية هى — فى الغالب — دول حديثة الاستقلال السياسى بمعنى أن تبعيتها السابقة للسيطرة السياسية الإمبريالية قد أخرجت تطور مؤسسات الحكم والسياسة الطبيعية ، وأصبح لزاما على هذه الدول بعد الاستقلال أن تبنى — وأحيانا تبدأ نظاما سياسيا فى نفس الوقت الذى تبدأ فيه إقامة اقتصادها القومى ومجتمعها الحديث .

والدول النامية ، هى دول تواجهها مشكلة التخلف الإقتصادى بأخطر قضايا العصر ، وتجد أنه لا مناص من الاعتماد الكئيف على الجهاز الإدارى للقيام بدور رئيسى فى عملية التنمية الإقتصادية .

ويتم ذلك فى نفس الوقت الذى يتم فيه بناء النظام السياسى والمؤسسات اللازمة له . وهذا يمثل مشكلة جديدة لا تقل خطورة عن مشكلة التخلف ذاتها . وتعنى — فى نفس الوقت — أن مشكلة البناء ليست أقل خطورة من التخلف ذاته .

المكتبية « وفى حالة انقطاع فعالية اتصالاته لغياب العمل السياسى ، يمكن أن تتجمد عملياته وتتعلز عن الواقع الذى توجد فيه ، وتميل الى التعتيد والبطء ، وهذا ما يهبط بالكفاءة دون أدنى شك ويجعلها تأخذ مضمونا « بيروقراطيا » غير مقبول من وجهة نظر الإدارة والمصلحة العامة على السواء .

وقيام الجهاز الإدارى باستخدام مقاييس موضوعية مجردة — فى غياب نظام سياسى يوصى له بالمضمون الاجتماعى للمقاييس — يعنى سيادة روح « تكنوقراطية » على عمليات الإدارة العامة تسلبها القدرة على رؤية المطالب الحقيقية الشاملة للمجتمع . ومن ثم تنخفض كفاءة هذه العمليات فى علاج مشاكل التنمية والتغيير ، وهى مشاكل ثبت علميا أن ارتباطاتها الاجتماعية لا تقل أهمية عن شكلها الإقتصادى المجرى ، كل هذا يعنى — باختصار — أن علاقة النظام السياسى بالجهاز الإدارى ليست علاقة تثيرها دراسات السياسة، وإنما هى قضية تقع فى قلب وصميم دراسات الإدارة ذاتها .

## الحكومة والإدارة فى النظم المقارنة :

وفى النظم المتقدمة سياسيا — الديمقراطية والاشتراكية — يتم تنظيم هذا الإطار أما فى مفهوم نظرية فصل السلطات ( فى النظام الديمقراطى ) أو فى مفهوم النظرية الوظيفية ( فى النظام الاشتراكى ) . وفى كلتا الحالتين يوجد تأكيد على تبعية الجهاز الإدارى للسياسة العامة من خلال الحكومة .

ففى النظام السياسى الديمقراطى تتعاون السلطة التشريعية الممثلة للحكومة فى صياغة السياسة العامة مع السلطة التنفيذية ، كما تراقب مدى تنفيذ الجهاز الإدارى لهذه السياسة العامة فى التنفيذ . أما فى النظام الاشتراكى فيقوم الحزب الحاكم بوضع السياسة العامة التى تقوم السلطة التشريعية بإصدار القوانين اللازمة لتنفيذها ويقوم

للدول النامية من استخدام الجهاز الإداري في التنمية — بدرجات مختلفة .

أما السؤال الأول ، فيتعلق بتكتيك التنمية — أي تحديد وسائل السيطرة على استخدام الجهاز الإداري في عملية التنمية بعد ما تقرر الاعتماد عليه — وفي إطار الوضع القائم في الدول النامية حيث تقل فعالية النظام السياسي ، أو حيث تجرى عملية تاريخية بالغة الدقة لبناء النظام السياسي يكون تكتيك إدارة التنمية هو عملية تضع الولاء السياسي والكفاءة الاقتصادية أمام الجهاز الإداري أثناء القيام باختيار وتحديد الوسائل الملائمة للعمل .

وهذه — في اعتقادنا — هي قضية علمية ، أي أن ما تمثله من مشكلات لا تستعصى على الحل والعلاج فمثل ما توصلت دراسات التنمية الى ضرورة استخدام الجهاز الإداري في عملية التنمية — يمكن أن تتوصل الى وسائل استخدام وتوجيه ذلك الجهاز الإداري أثناء استكمال مؤسسات النظام السياسي ، وبحيث لا يستعصى الجهاز الإداري على السيطرة السياسية أو على مطلب الكفاءة الاقتصادية .

فقد أدت دراسات التنمية الى توضيح تخلف مؤسسات الأفراد والجهاز الطبيعي للسوق في الدول النامية ، ومن ذلك انطلقت في تأكيد الدور البديل والاستراتيجي الذي يجب أن يقوم به الجهاز الإداري . وتم بذلك كسب الجولة الأولى في سباق طويل يجب أن تقطعه الدول النامية لتجد لمواطنيها مكانا تحت شمس حضارة القرن العشرين . وبقيت الجولة الفاصلة .

وأمام الدول النامية الآن أن تترك تماما الجدل في الاستراتيجية لتبدأ نقاشا موضوعيا حول « التكتيك » .

ولن يجدى الدول النامية شيئا إن يظل الجدل فيها دائرا حول استراتيجية إدارة التنمية ودور

على الدول النامية أن تواجه ظاهرة التخلف باعطاء زمام المبادرة للجهاز الإداري العام — وفي نفس الوقت عليها بناء النظام السياسي الكفيل بتحقيق السيطرة والتوجيه للجهاز الإداري بكفاءة وفعالية .

فعمل الجهاز الإداري ، ليس عملا آليا تشكله القيادة الوطنية كما تريد وتضمن الولاء والكفاءة من عملياته تلقائيا . ولكن عمليات الجهاز الإداري هي عمل بشري اجتماعي ، لابد من أن ينبع ولاؤه ، وكفائه من النظام السياسي ذاته . وقصور النظام السياسي عن القيام بدوره الطبيعي في الحكم — وهو « تحديد الأهداف العامة للجهاز الإداري والإشراف على تنفيذه لها وتقييم ذلك التنفيذ » — يعطى مجالا للجهاز الإداري لكي يقوم في النظام السياسي بوظيفتي الحكم والإدارة ، وهذا يؤدي بالضرورة الى انخفاض الكفاءة الاقتصادية للوحدات الجهاز الإداري . فعدم الخضوع الواضح من الجهاز الإداري للنظام السياسي أو بمعنى آخر عدم تطور النظام السياسي الى الحد الذي يمكنه من السيطرة على توجيه الجهاز الإداري ، يفسح مجالا رحبا للجهاز الإداري تترسب فيه مفاهيم وقيم البيروقراطية المستقلة — أي التي يكون لها أهدافها الذاتية ووسائل التحقق الذاتي . وعادة ما يكون ذلك مدخلا طبيعيا لانخفاض الكفاءة الاقتصادية في نتائج عمليات الجهاز الإداري .

وتجد الدولة النامية بذلك ، أنها تدفع ثمنها عاليا جدا للتنمية — أكثر من أن تتحملة مواردها — كما تجد أن الآمال المعقودة على التنمية لا تتحقق بالقدر المطلوب سياسيا .

ويمثل الإطار السابق مشكلة خطيرة يمكن أن يعبر عنها سؤال هام هو « كيف يمكن السيطرة على الجهاز الإداري » ويأتي السؤال في الترتيب المنطقي بعد سؤال « هل يستخدم الجهاز الإداري » .

فالسؤال الأخير يتعلق باستراتيجية التنمية ، وقد أجابت عليه دراسات الإدارة والتنمية في الخمسينات — بعد جدل مثير — بأنه لا مناص

اذ كيف يستطيع الباحث التصدى لعلاج القضايا التطبيقية مستخدما بالطبع الوسائل النظرية المتاحة له - دون أن يتوافر له القدر الكافي من المعلومات الحقيقية والاحصائية عن النظام السياسى . والادارة التطبيقية مازالت بشكل عام متخلفة عن المبادئ العامة والنظرية . ولا ينفى الجدل السابق ان قدرا من المسؤولية يجب أن يتحملة الباحث . فمحاولات التعمق فى دراسة واقع العمل مازالت تفقد أهميتها أمام الاغراء الذى تتيحه سهولة الدراسات النظرية .

وهناك - فى اعتقادنا - خطر كبير من تراكم المشكلات الادارية والدوران حولها فى حلقة مستمرة . فعلاوة على المخاطر التى تمثل الجوانب الاقتصادية فى عملية التنمية - وهى مخاطر ذات حجم كبير فى مقابل الندرة الواضحة فى الموارد - فهناك خطر كبير تفعل عنه كثير من الدول النامية أمام زحمة والحاح القضايا الاقتصادية . ونقصد بذلك خطر سيطرة الجهاز الادارى على النظام السياسى الى الحد الذى يصبح فيه حاكما حقيقيا لذلك النظام (١) .

وهذا فى اعتقادنا ، يمثل خطرا حقيقيا على الدولة النامية وهو خطر يمثل فى نفس الوقت نتيجة طبيعية يوصل اليها العجز عن تشغيل الجهاز الادارى بالكفاءة العلمية المطلوبة . فهذا العجز ، يحل القواعد العشوائية والارتباطات غير الرسمية والشخصية محل القواعد العلمية للادارة . ويؤدى الى اختفاء نظم المتابعة وعدم جدوى الرقابة - يصبح الجهاز الادارى بمثابة مجموعة كبيرة من المنظمات الضخمة التى لا تخضع فى عملياتها الى أى نوع من أنواع التقييم أو المراجعة - أى أن الجهاز الادارى يتحول الى جهاز يفرض ذاته على المجتمع الى جهاز حكم لا الى أداة من أدوات الحكم .

الجهاز الادارى فى إطار هذه الاستراتيجية . ان الحاجة ماسة الى عملية تشخيص علمى لكيفية السيطرة على الجهاز الادارى فى دور التنمية ويقع على دراسات الادارة العامة العبء الأهم فى ذلك الصدد . فمثل ما تطورت دراسات الاقتصاد فى التنمية ، بحيث أصبحت الآن تقدم للدارس هيكلا عاما متكاملًا لمشكلات التنمية الاقتصادية ، وأصبح من الممكن التعرف على مشكلة بذاتها : « اسبابها مظاهرها ، حلولها » . يجب أن تتطور دراسات الادارة العامة من النقاش التقليدى فى دور الجهاز الادارى فى عملية التنمية . وأن تضع بدلا من ذلك ( أو اضافة لذلك ) التشخيص السياسى لمشكلات ادارة التنمية ووسائل التحكم فى هذه المشكلات عن طريق التحكم فى الجهاز الادارى فتقدم بذلك أهم المشكلات التى تكون كل منها ظاهرة ادارية واضحة الأركان ( رغم ارتباطها بباقي الظواهر الادارية ) فتحدد الأسباب وتوضح المظاهر ومن ثم تتصدى لتحليل الحلول وتناقشها .

ولا يغنى عن ذلك وجود « القوائم » العديدة - المألوفة للباحث فى الادارة - التى تعدد المشكلات الادارية . فهذه القوائم تتصدى عادة لترتيب مجموعة من المشكلات بصورة تميل الى التجريد ولا تفيد الباحث كثيرا فى مجال الوصول الى الأسباب ومن ثم وضع الحلول . بل أن كثيرا من قوائم المشكلات قد أصبح ائسبه « بالكليشيه » الذى يزين الباحث كتابه أو مقاله فى الادارة أو أحد موضوعاتها . والذى يمكن اخراجه من أى كتاب جامعى فى الادارة العامة . وأن من أهم أسباب هذا القصور فى دراسات الادارة العامة هو : نقص المعلومات السياسية عن الجهاز الادارى فى الدول النامية . ويمثل هذا النقص الحلقة المفقودة فى مجهودات البحث العلمى فى الادارة العامة .



Administered Political System.

(١) لاحظ فى هذا الصدد ظهور مفهوم النظم السياسية المدارة والنظم الادارية الماسمة - كتابنا الادارة العامة فى الدول النامية - دار النهضة العربية ١٩٧٤ .