دار المنظومة
DAR ALMANDUMAH
الرواد في قواعد المعلومات العربية

العنوان:	الصالح العام كهدف لمنظمات الإدارة العامة
المصدر:	مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية
الناشر:	جامعة الإسكندرية - كلية الحقوق
المؤلف الرئيسي:	المصري، سعيد محمد
المجلد/العدد:	ع 2
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	1999
الصفحات:	511 - 544
رقم MD:	143420
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	IslamicInfo, EcoLink
مواضيع:	منظمات الأعمال، الصالح العام، الإدارة العامة، القضاء الإداري، الديمقراطية، التنظيم الإداري، التخطيط الإداري، الاستراتيجية الإدارية، الهيكل التنظيمي
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/143420

© 2021 دار المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة بناء على الإتفاق الموقع مع أصحاب حقوق النشر، علما أن جميع حقوق النشر محفوظة. يمكنك تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، ويمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي وسيلة (مثل مواقع الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو دار المنظومة.

الصالح العام كهدف لمنظمات الادارة العامة

دكتور

سعيد محمد المصرى

ماجستير فى الادارة العامة، ماجستير العلوم فى الادارة
دكتوراة الفلسفة فى الادارة
عضو هيئة التدريس – جامعة الإسكندرية

ملخص موجز An Abstract

يهدف هذا البحث الى : (١) محاولة التوصل الى مفهوم عملى Operational للصالح العام ؛ (٢) محاولة التوصل الى منهج لقياس الصالح العام ؛ (٣) محاولة استخدام هذا المفهوم كهدف لمنظمات الادارة العامه سواء كان طابعها خدمى حكومى ، أو اقتصادى يخضع للاشراف المباشر لأجهزة الدولة (كشركات القطاع العام او الهيئات العامة الصناعية أو التجارية).

و يرجع السبب الرئيسى فى الاهتمام بهذا المفهوم الى اهميتة فى توحيد و توجيه منظور الانشطه الحكوميه أو الخاضعة لاشرافها تجاه هدف عام مشترك يختص بمصلحة المجتمع عامة . فى هذا الاطار تكون تصرفات أفرع السلطة الثلاثة كلها موجهه بقيم عليا تنتفع منها غالبية افراد المجتمع و جماعاته. و قد لاحظ الباحث ندرة الكتابات التى تعرضت منفردة لمفهوم الصالح العام وطرق قياسة و تشتتها الزمنى ؛ لهذا فقد كانت تجربة هذا البحث صعبة و مجهدة وتستلزم الخوض فى غالبية مجالات العلوم الاجتماعية امتدادا من علم الاحتماع والسياسة و القانون و علم النفس و علم النفس الاجتماعى الى علم الادارة ؛ وفى نفس الوقت الالتزام بالوحدة الفكرية للباحث . وتشتمل هذه الدراسة على مبحثين : المبحث الأول يتناول فيه الباحث مفهوم الصالح العام وطرق قياسه و اشتقاقه فى المجتمع ؛ و فى المبحث الثانى يتناول كيفية استخدام هذا المفهوم كهدف لمنظمات الادارة العامة.

المبحث الأول

مفهوم الصالح العام وقياسه

يعالج هذا المبحث مفهوم الصالح العام Public Interest ؛ فيعرض للمشاكل المنهجيه المرتبطه بتعريف الصالح العام ، وما يميزه عن المصلحه الخاصه ، ثم محاوله تعريفه باعتباره هدفا لمنظمات و اجهزة الادارة العامه .

ونظرا لعدم اتفاق علماء السياسة و الفلسفة و الاجتماع والاقتصاد و القانون على مفهوم محدد و عملى للصالح العام ، فقد كان تحقيق الهدف من هذا المبحث صعبا للغاية . كما لم يكن من الممكن تجنب التعرض لهذا المفهوم الحيوى أخذا بما فعلت غالبية الكتابات فى مجال الادارة العامة.

اولا -- *<u>القضايا المنهجية المرتبطة بتعريف الصالح العام</u> :*

هناك ثلاث قضايا منهجية مرتبطة بتعريف أو تحديد مفهوم الصالح العام :

(١) قضية درجة الشمولية و الوضوح .

(٢) قضية القياس.

(٣) قضية قابلية المفهوم للترجمة العملية.

و سوف يتعرض الباحث لهذه القضايا الثلاث باختصار حتى يترك مجالا أكبر لما هو أهم فى هذا المبحث.

<u>القضية الأولى</u> : وهي قضية درجه الشمولية و الوضوح الواجب توافرها فى المفهوم . من المقرر أنه كلما ذادت شمولية المفهوم كلما زادت درجة الغموض فيه . فلو عرفنا " الانسان " بأنه " نوع من الكائنات الحية " نكون قد عرفناه تعريفا شموليا مفتوحا . فحقيقة أن الانسان يعتبر نوعا من الكائنات الحية ، الا أن هذا التعريف ذو حدود مرنة للغاية ، حتى أننا لن نستطيع أن نقطع بان ما بداخل غرفة مغلقة هو أنسان لو عرفنا أنه

نوع من الكائنات الحية. كما يتضمن مثل هذا التعريف ، بالاضافة الى شموليته العالية ، نوعين من الغموض : غموض "خارجى " و غموض "داخلى " .

الغموض الخارجى: في مثالنا المبسط هذا ، يكون في افتراض اننا قادرون على التمييز بين الكائنات الحية و الانواع الاخرى من الكائنات.

اما **الغموض الداخلى:** فيكون فى افتراض ان كل ما هو من الكائنات الحية لابد أن يكون انسأنا كاملا.

وعندما نتخلص من هذا المثال المبسط ، يمكننا أن نقول أن الغموض الخارجي متعلق بصعوبه تقرير ان شيئا معينا ينتمى الى فئة دون غيرها . أما الغموض الداخلي ، فيتعلق بصعوبة تقريرأن الشيء المعين منتمي تماما أو جزئيا الى فئة بعينها.

و اذا عدنا الى موضوعنا الاساسي ، نقول أننا بتعريفنا لمفهوم الصالح العام تعريفا شمولا ، كأن نقول أنه "النفع العام للمجتمع " أو "الرفاهية الاقتصادية و الاجتماعية" أو " هدف السياسة العامة " نكون قد وقعنا فى شباك القضية المنهجية الأولى ببعديها . لهذا فمن الضرورى عند محاولة تعريف مفهوم الصالح العام ، أن يتحقق فيه التوازن بين الشمولية والوضوح عن طريق وضع قدر كاف من الشروط الموضوعبة الضرورية التى تحدد معالمه بطريقة قاطعة أو على الاقل شبه قاطعة .

القضية الثانية وهى قضية القياس ، أو مدى ضرورة أن يكون المفهوم قابلا للقياس ، و كيفية قياسه . ويهمنا أن نوضح أمرين في هذا الصدد :

اولا ــ أن للقياس بعدين :

(١) البعد المقدارى : وهو ما يطلق عليه القياس الكمي Quantitative Measurement و يختص بقياس الخصائص على أساس مقادير أو نسب عددية.

(٢) البعد الكيفي : وهو ما يطلق عليه القياس النوعى Qualitative Measurement و يختص بقياس الخصائص على أساس الصفات المميزة للنوع غير الممكن اخضاعها للتقدير أو التناسب العددى .

ثانيا ــ أن القياس فى حد ذاته لا يمكن أن يكون هدفا ، ولكنه وسيله للتعرف على الاشياء و الظواهر و فهم طبيعتها.

و يقول هيلمر وريسشر Helmer and Rescher (١) ان "الدقة " Exactness فى العلوم الاجتماعية ليست لها ذات الاهمية التى " للموضوعية

" من ناحية القيمة العلمية. و معنى ذلك أن الموضوعية لها اهمية تفضل اهمية الدقة المرتبطة بالقياس الكمى فى العلوم الاجتماعية . و معنى ذلك ايضا ، أن القضية الاساسية ليست هى في وظيفة القياس و دقته فى التقدير الكمى ، ولكن وظيفة القياس و قدرته على تطوير وإثراء معرفتنا بالأشياء والظواهر ؛ أى الانتقال بنا إلى أرقى مستوى من الفهم دون أن يكون ذلك بالضرورة مصاحبا بمقادير و نسب عددية .

و على النقيض من الرأى السابق ، هناك من يرى أن معرفتنا بالاشياء و الظواهر لا يمكن أن تتحقق أو تنمو الا لو كانت هذه الاشياء والظواهر مقاسة كميا . و فى رأينا أن هذا قد يكون شرطا في العلوم المادية و الطبيعية فى بعض مراحلها ، و لكنه ليس شرطا بالنسبة للعلوم الاجتماعية. ويرجع السبب فى ذلك الى أن بعض ان لم يكن العديد من الظواهر الاجتماعية يتعذر اخضاعه للقياس الكمى، واذا ما حاولنا به ذلك لأفقدناه قيمته. ولهذا يقول جورج هومانز G. Hommans (٢) أن على الباحث فى العلوم الاجتماعية عدم محاولة فرض القياس الكمى على كل المتغيرات و الظواهر التى يتعامل معها والتى لا تخضع لهذا النوع من القياس .

وإذا عدنا إلى موضوعنا الأساسي ، ففي رأي الباحث أن مفهوم الصالح العام لا يمكن إخضاعه للقياس الكمي المطلق لأنه قيمة غير مادية في حد ذاته . وعلى الرغم من أنه غير قابل للقياس الكمي ، إلا أن ذلك لا يعني أنه غير قابل للقياس المبني على الصفات المميزة له ؛ كما أن بعض مظاهره أو جوانبه – وليست كلها– قد لاتكون قابلة للقياس الكمي في نفس الوقت .

و ما نهدف اليه من عرض هذه القضية ، هو الانتهاء الى أن محاولة قياس الصالح العام نوعيا لا يفقده قيمته العلمية كما لا يجب أن يكون العجز عن قياسه كميا مبررا لتجنبه .

<u>القضية الثالثة:</u> و هى قضية مدى ضرورة أن يكون ملازما للمفهوم النظرى احراءات تطبيقه عمليا ؛ وهي القضية التي يطلق عليه مصطلح "قضية العملية Operationalism " . فقد ظل علماء النفس والاجتماع لفترة طويلة ينادون بقوة بضرورة وضع مفاهيم عمليه Operational عن السلوك الانسانى ، لاعتقادهم بأن ذلك هو الطريق الوحيد لتدعيم هذه المفاهيم

بأساس علمي قوى ينافس ذلك الذى اقرته العلوم المادية و الطبيعية . الا أن هذا النداء قد أصبح الآن أكثر إعتدالا بسبب ما أدى اليه من نتائج أضرت بهذه المفاهيم وأفقدتها قيمتها المعنوية.

و تتلخص فكرة " عملية المفاهيم " بتبسيط شديد ، فى ضرورة تدعيم المفاهيم النظرية بمجموعة من الخطوات الاجرائية أو العمليات المادية التي يستلزم اتباعها عند التطبيق فى مجال الخبرة العملية . بمعنى أن تحدد طريقة أو كيفية ترجمتها الى مفاهيم قابلة للتطبيق و القياس . فاذا أريد لمفهوم "الذكاء " أن يتضمن قيمة عملية فمن الضرورى أن تتحدد الخطوات الاجرائية لقياسه و تطبيقه عمليا.

الا أن فكرة " العملية " تلك قد واجهتها عدة معارضات :

<u>أولاها</u> : تتساءل عن سبب اختيار مجموعه معينة من الاجراءات والمقاييس دون غيرها . فاذا عرف الذكاء عن طريق اجراءات ومقاييس معينه الذكاء ، فلماذا مقاييس الذكاء هذه بالذات ؟ الا أن عجز انصار فكرة العملية عن الرد على هذا التساؤل لا يقلل من قيمتها بأى حال ، لأن مثل هذا السؤال يمكن أن يوجه الى كل طرق القياس و اجراءات التطبيق الأخرى التى قد تفضلها المجموعات المختلفة من المنظرين ، كما يمكن اعلان نفس التشكك فى سببية التساؤل ذاته.

و <u>المعارضة الثانية</u> : تدور حول الشك فى إمكانية تفهم عمليات أو اجراءات التطبيق ، بطريقه واحدة لو استخدمها أكثر من فرد واحد ، أو لو استخدمها فرد واحد فى ظرفين مختلفين . حتى أن أنصار فكرة "العملية" ذاتهم يترددون فى تعميم النتائج المبنية على تجربة واحدة فى الواقع العملى ، أو اختبار واحد لصحة المقاييس . وتنشأ الصعوبة هنا من وجود قاعدة أولية يمكن الاستناد اليها للتمييز بين المتغيرات الاساسية و الدخيلة ، وأثر كل منها فى مادة التطبيق العملى. وقد يرد على ذلك بأن اكتشاف المتغيرات التى تضمنها المقاييس لم تكن ذات تأثير عند التطبيق ، أو أن الخطوات الاجرائية لم تكن ذات تأثير عند التطبيق ، أو أن الخطوات الاجرائية لم تكن كاملة لا ينفى قيمة المحاولة فى اعطاء تفسير معين للمفهوم . الا أن هذا الرد لا يدحض التساؤل بأى حال ، لانه بالتأكيد يؤكد وجود الاختلافات ، و يؤكد دور المطبق فى تحديد اجراءات التطبيق المناسبة للمفهوم .

<u>والمعارضة الثالثة</u> : تقول أنه نظرا لكون غالبية المفاهيم النظرية لا ترتبط بالواقع بطريقة مباشرة ، ولكن عن طريق مفاهيم اخرى وسيطة ،

فليس الاهم هو تحديد الخطوات الاجرائية للتطبيق ، و لكـــن تلـك المفـاهيم الوسيطة و مدى علاقتها بالمفهوم الاساسى . و لا شك أن لـــهذا الاعـتراض وجاهته مهما كان الرد عليه.

ونخلص من مناقشة تلك القضية الثالثة الى نتيجة هامة و هى أن تحديد اجراءات التطبيق ليست شرطا اساسيا للحكم على القيمـــة العلميـــة للمفـاهيم النظرية.

و ما ننتهى اليه من مناقشة القضايا الثلاث مجتمعة هو أن هناك شروط يجب توافرها فى تعريف المفاهيم النظرية ، و بصفة خاصة فى مجال العلـوم الاحتماعية وهى :

١ــ ضرورة تحقيق التوازن بين الشمولية و الوضوح عـــن طريـق وضع قدر كاف من الشروط الموضوعية التى تحدد معالم المفـهوم و تمـيزه عن غيره بطريقـــه قاطعة ، أو شبه قاطعة .

٢ ــ عدم فرض القياس الكمى على المفاهيم ، الا لو كانت قابلة له .

٣ ــ ألا يكون الاهتمام بتحديد اجراءات التطبيق على حساب المفـاهيم الوسيطة التى تربط المفهوم النظرى بالواقع العملى .

وفى اطار تلك الشروط الثلاثة سنحاول فى الجزء التـــالى أن نعـرف مفهـــــوم الصالح العام و ما يميزه عن الصـــالح الخـاص أو المصلحـــة الخاصة ، و كيفية قياسه ، و تحديد ما يرتبط به من مفاهيم وسيطة .

ثانيا ــ مفهوم الصالح العام :

تتأثر محاولات تعريف المفاهيم فى مجال العلوم السياسية بصفة عامة ، بالمواقف الفلسفية المتمايزة للمفكرين السياسين . وبصدد مفهوم " الصالح العام " ،هناك ثلاثة من هذه المواقف .

الأول : هو موقف " المثاليون " " Idealists " ، وهم الذيـــن يؤيـدون المصلحة الحقيقية للشعب و التى قد تختلف ، فى رأيهم ، عن تلك التى يدركها أفراده كأفراد كما يعتقدون أن المصلحة العامة لا تجد ســـندها فـــى القـانون الوضعى و لكن فى القانون الطبيعى.وهم ضد قبول أن تكون مصلحة الحـزب السياسى الحاكم أو المعارض هى بالضرورة المصلحة العامة ذاتـــها. فـــى رأيهم أن المصلحة العامة (أو الصالح العام) هى شيىء معنـــوى مســتقل لا يمكن ربطه بعملية اتخاذ القرارات الرسمية فى المجتمـــع ، ويطلبـــون مـــن متخذى القرارات أن يدركوا الصالح العام عقليا و بوازع من القيم العليا التـــى تحرك ضمائرهم . و لاشك فى أن يكون التعريف المبنى على هذا الموقـف ،

تعريفا مرنا شاملا ، من الصعب قياسه ، أو ربطه الا بمفـــاهيم قيميـــة مـــن المتعذر تخصيص حدودها .

والثانى : هو موقف " الواقعيون " Realists " ، وهم الذين يؤيـــدون مصالح الجماعات غير المنظمه المكونة للمجتمع ، ولكنهم ليسوا ضد المصالح الحزبية أو الشعب، فهم ينظرون الى الاحزاب على أنها نوعية خاصـــة مـــن جماعات المصلحة المنظمة ؛ والى الشعب على أنه جماعة مصلحة تضم عددا كبيرا من الأفراد يفوق حدود الجماعة المتعارف عليها . وهم بتركيزهم علـــى جماعات المصلحة غـــــير المنظمة ، يعتقـــدون أن الصـــالح العـــام (أو المصلحة العامة) ينشأ من عملية التسوية أو التوازن بين المصالح المتعارضة لهذه الجماعات . ومن ثم فان عملية تجسيم الصالح العام هى مرحلة اساســـية فى عملية اتخاذ القرارات ، و التى قد تحدث فى ذهن من يقوم باتخاذ القـــرار؛ بمعنى أنها لا تتأثر بالقيم الشخصية له . وعلى ذلك فـــان المصلحـــة العامـــة بالنسبة للواقعين هى محصله توازن لمصالح الجماعات غـــير المنظمـــة فـــى المجتمع .

والثالث: هو موقف " العقلانيون " " Rationalists "وهم الذين يؤيـدون مفهوم الشعب و الاحزاب ، ولكنهم ضد جماعات المصلحة غير المنظمـــة . وفى اعتقادهم أن " النفع العام " هو مصلحة الغالبيـــة التـــى تعكســـها الارادة العامة. وهم ، بصـــفة عامة ، ينقسمون الى مجموعتين :

الأولى: مجموعة " العقلانيين الحزبيين " ، وهم يدافعون عـــن نظـــام الأحزاب المتعددة ، ويجدون فيه الطريق الأفضل للتعبير عن الارادة العامـــة والتى توصل الى تحديد النفع أو الصالح العام .

و الثانية : مجموعة " العقلانيون الشعبيين " ، وهم يـــرون ضـــرورة استفتاء الشعب للتعرف على الرأى العام للغالبية ، والذى يعـــبر عـــن الارادة العامة فى المجتمع .

و مهما يكن الأمر ، فان هذه المواقف الثلاثة و التى تعبر عن وجهـــة نظر علماء السياسة فى مفهوم الصالح العام و ان كـــانت لا تعطينـــا تعريفـــا محددا ، الا أن قيمتها تكمن فى تحديدها للاطار الفلسفى الذى يربط المفـــهوم بأبنية النظم السياسية.

أما عن محاولات علماء الاقتصاد ، فأهمها تلك التى قام بها ريتشـــارد موسجراف Richard Musgrave (٣) ، و التى قدم لنا فيها معادلة محـــددة لقياس الصالح العام تتضمن اشتقاقه كناتج مجموع المصالح الخاصـــة فـــى المجتمع ناقصا المصالح الخاصة المشروعة و التى تكـــون متعارضـــة مـــع

المجموع . وعلى ذلك يكون الصافى ممثلا لتلك المصالح النافعة و التى لا يترتب على اشباعها إضرار بغالبية أفراد و جماعات المجتمع .

و تفترض هذه المحاولة عده فروض من الضرورى تحققها حتى يمكن قياس الصالح العام :

١ــ افتراض وجود " سوق " أو أى وسيلة أخرى يمكن عن طريقها حصر المنافع و الحاجات الفردية ، و توفير مجال للاختيار بين التخصيصات الاقتصادية البديلة .

٢ــ افتراض وجود " حكومة " أو أى سلطة أخرى تكون مهمتها حصر المنافع الخاصة و التنسيق بينها و بين المتطلبات العامة فى المجتمع.

٣ــ افتراض وجود " شعب " متجانس له مطالب مستقرة ومحددة .

الا أن هذه الفروض الثلاثة من الصعب تحقيقها فى الواقع ، حتى فى المجتمعات المتقدمة. ففى نفس الوقت الذى تعجز فيه هذه الفروض عن التحقق فى المجتمعات المتخلفة و النامية ، نجد فى المجتمعات المتقدمه ــ والتى توجد فيها حكومات قادرة على وضع قواعد لادارة السوق و ضبط حركته ــ أن القبول العام و الاتفاق على الأغراض و القيم التى تعبر عن تجانس الشعب أمر يكاد يكون منعدما ؛ و ان وجد ، لا توجد الوسائل التى يتم التعبير من خلالها عن هذه القيم أو الاغراض .

الصالح العام بفروضه النظرية الثلاثة السابقة ، يمدنا بتعريف ــ وان كان يتضمن قياسا كميا للمفهوم ــ شامل و مجرد .

هناك أيضا تعاريف عملية للصالح العام كتلك التى نجدها فى الدساتير و تقارير السياسة العامة ، و الخطط القومية للدول المختلفة . و ينحصر جوهر هذه التعاريف فى اعتبار الصالح العام شيئا مضادا للمصلحة الخاصة ، أو هو " الأداة " التى تتحكم فى مباشرة الحقوق الخاصة فى المجتمع ، والذى تعبر عنه الطبقة الحاكمة بوازع من ضميرها ووجهة نظرها لحاضر ومستقبل الدولة التى تنتمى اليها ، و ادراكها للقيم العامة كالعدالة الاجتماعية والحرية وسيادة القانون.

ولكن نظرا لاختلاف هذه التعاريف من حالة لأخرى ، فلا يمكن قبولها أوأحدها كأداة للكشف عن مفهوم الصالح العام . فهى تعاريف قومية تتأثر كلية بالعوامل الداخلة فى نطاق الدولة الواحدة . و لهذا فهى محدودة فى اطارها ، بالاضافة الى أنها تعبر بالدرجة الأولى عن وجهة نظر

وضمير الطبقة الحاكمة ، سواء كانت ممثلة للغالبية أو الاقلية الأكثر نفوذا فى المجتمع .

وبصفة عامة ، وقبل أن نعرض محاولتنا لتعريف مفهوم الصالح العام ، يمكننا تقسيم أهم التعاريف الشائعة تحت مجموعتين رئيسيتين (٤) :

(١) *التعاريف الرسمية للصالح العام :* (أو حتى التى تنص عليها الدساتير كأهداف للهيئات الحاكمة) و اهمها :

(أ) التعريف القائم على المفهوم المبسط للصالح العام :

ويعرف الصالح العام بأنه نوايا الملك أو البرلمان.

(ب) التعريف القائم على المفهوم الشامل:

ويعرف الصالح العام بأنه مجموعة الاهداف التى يرتبط بعدم تحقيقها عقوبات قانونية أو سياسية .

(٢) *التعاريف الاسمية للصالح العام:* (و التى تحدد ما يجب أن يكون كهدف للهيئات العامة) و اهمها :

(أ) التعريف الشمولى : تعظيم المصالح الخاصة فى المجتمع (السعادة ، الاشباع ، النفع العام) .

(ب) التعريف القائم على تحديد الاسس التى يستند اليها لاشتقاق الصالح العام وهى:

١ ــ قاعدة الغالبية ، أو المعارضة المشروعة .

٢ ــ قاعدة الاجماع أو العرف .

(ج) التعريف النظرى :

ما يرمى اليه نظام الانضباط العام أو الترابط الاجتماعى السائد فى المجتمع.

وفى رأى الباحث ، أن هذه التعاريف و ان أسهمت فى الكشف عن أهمية هذا المفهوم، الا أنها لم تقدم توضيحا للمفهوم ذاته . و لهذا فان الارتكان عليها لن يفيدنا كثيرا .

و كبداية لتعريف " الصالح العام " من الضرورى أن نعرف مكوناته الاصطلاحية . فمصطلح " **العام** " عند تمييزه عن الخاص ، يعنى ذلك الشيء الذى ليست له علاقة أو رابطة مباشرة بشخص معين أو أشخاص معينون ، و لكنه قد يخص أى فرد أو كل أفراد المجتمع دون تمييز . ومن ثم فان كل التصرفات الاصلية أو الآثار أو القيم التى ترتبط ارتباطا مباشرا بعدد غير محدد من أفراد المجتمع ، يمكن وصفها بصفه

" العمومية " . وعلى ذلك يمكننا القول بأن هذه الصفة ترتبط بمن تقع عليهم التصرفات أو الآثار أو القيم .

أما مصطلح " **الصالح** " فيحتاج الى تعريف أكثر تفصيلا من سابقه لأنه هو الذى سيخضع لصفة العمومية أو الخصوصية . ولنبدأ بالقول بأنه لو كانت " س " من التصرفات أو القيم أو الآثار فى مصلحة " زيد " من النلس ، فمعنى ذلك أنه سيطلبها بلا شك لو كان رشيدا " و لم يكن واقعا تحت تأثير تحيزغير ادراكى بصورة أو بأخرى . و يقصد من كونه " رشيدا " عدة أمور:

١ ــ أن يكون على علم تام بهذا التصرف أو بتلك القيم أو الآثار .

٢ ــ أن تكون لديه القدرة الكاملة على تقييم هذا التصرف أو تلك القيم أو الآثار.

٣ ــ أن يكون متمتعا بقدرة تامة على التحكم فى ذاته حتى أن تحقيقه لأهدافه أوغاياته طويلة الأجل لا يتأثر أو ينزعج بأى نبضات أو انفعالات لحظية .

وهذا هو جوهر فكرة "الرشد" عند هيوم Hume ، و فى غالبية التحليلات الاقتصادية المعاصرة . و لكن ليس الرشد فى حد ذاته هو ما يهمنا هنا بالدرجة الأولى ،و انما الطريقة التى بها يمكننا أن نقرر بأن تصرفا أو قيمة أو أثر ما ، هو من مصلحة شخص معين . ويمكننا التوصل الى هذه الغاية ، أو هذا القرار عن طريق أن نقول أن التصرف أو القيمة أو الأثر الذى يكون من مصلحة شخص ما ، هو ذلك الذى يزيد من فرصة هذا الشخص فى تحقيق ما يريده. فعند هذا الحد ، تعتبر كل التصرفات أو القيم أو الأثار التى تؤدى مثلا الى تحسين مستوى صحة الفرد الجسمانية أو النفسية وتلك التى تمنحه درجة اكبر من الحرية مما هو عليه ، و التى توفر له فرصة الحصول على المال و النفوذ ، كلها ستكون من مصلحة الفرد لانها تزيد من فرص تحقيقه لرغباته . ويؤيد هذه الفكرة جون لوك J . Locke (٥) فهو يحدد المصالح المدنية المرغوبة فى المجتمع ، بالحياة و الحرية ، و الصحة و تملك الأشياء التى تقع خارج الكيان المادى للانسان كالمال، والارض ، و المسكن ، الى غير ذلك .

و يقول " تالكوت بارسنز " T . Parsons (٦) فى هذا الصدد ، ان ما أطلق عليها "باريتو " Pareto بالمصالح أو المنافع هى تلك الوسائل العامة أو الاهداف الفورية المحتملة لتحقيق الأهداف النهائية الرشيدة للفرد. فتعظيم الثروة و النفوذ أمثلة لتلك الوسائل ، و التى لا يختلف عليها أى منطق رشيد .

و نستنتج مما سبق ، أن " المصالح " هى أما و سائل أو أهداف فورية في حد ذاتها، تؤدى الى أو تسهل من تحقيق الفرد لرغباته أو اهدافه النهائية. و أن تلك العملية التسهيلية هى فى جوهرها عملية " خلق للفرص " أو " لزيادتها " بحيث تكون بيئة تحقيق أهداف الفرد و رغباته أكثر ألفة فى هذه الحالة .

لكن لنتساءل الآن : ما هى الظروف التى تجعل الذات الرشيدة تقبل الادعاء بأن ما يؤدى الى زيادة فرص تحقيق الأهداف النهائية لها سيكون ضد مصلحتها ؟ فى الحقيقة هناك ظرفان : الأول: هو عندما يرى الفرد الرشيد أن ما يؤدى الى زيادة فرص تحقيق الأهداف النهائية له ليس رشيدا فى حد ذاته . فالمقامرة قد تؤدى الى زيادة ما يمتلكه الفرد من مال وبالتالى زيادة فرص تحقيق اشباعات رغباته . الا أن المقامرة فى حد ذاتها قد لا تكون شيئا رشيدا ، واذا قبلها الفرد فانه سيكون حذرا لدرجة أنه ، بأى حال، لن يأخذ معه الى حلبه المقامرة ، مثلا أكثر مما يمكنه أن يخسره.

والثاني : هو عندما يعجز الفرد عن تقدير الأثار طويله الأجل لتلك الاشياء التى تزيد من فرص تحقيقه لأهدافه النهائية . وفى هذا الظرف أيضا سيكون حذرا فى قبول الشيىء ، ليس بسبب الشيىء ذاته و لكن بسبب أن نتائجه فى الأجل الطويل لا يمكنه حسابها . و فى ظل هذين الظرفين قد يلجأ الى الغير لكى يقوموا بالحكم على الأشياء بدلا منه و لكن، ليس كل الغير ، و انما أولئك الذين يعتقد هو أنهم أكثر رشدا منه . و ما يتوقعه منهم هو أن يساعدوه فى تحديد تلك التصرفات أو القيم التى يمكنه قبولها لأنها ستكون من مصلحته فى المستقبل ، و تحديد تلك التصرفات أو القيم التى يجب عليه تجنبها لأنه سيأسف منها فيما بعد .

و استنادا الى ذلك ، يمكننا القول بأن هناك طريقين لقبول التصرفات أو القيم أو الآثار التى تزيد من فرص تحقيق الفرد لرغباته أو أهدافه النهائية ، أى لقبول ما يقع فى دائرة مصلحته .

الأول : و يتحقق عندما يكون ذلك الفرد رشيدا ، و عندما يكون مقتنعا بأن هذه الأشياء ذاتها رشيدة ، و عندما يكون عالما بأثارها عليه فى المستقبل . و هنا كل ما عليه هو أن يقيمها من ناحية قدرتها على زيادة فرص تحقيقه لأهدافه النهائية .

والثاني : يتحقق اذا كان الفرد رشيدا ، و لكنه ليس مقتنعا برشد هذه الأشياء، أو عندما لا يكون قادرا على التنبؤ بآثارها فى المستقبل . و ما عليه فى هذه الحاله الا قبول ما يراه من هم أكثر رشدا منه ، و يمكنهم الحكم على

الأشياء من وجهه نظر مصلحته هو ، أو على الأقل من وجهه نظر مصلحتهم هم ، والتى يقبل هو التمثل بها .

وهناك مسألة أخرى مهمه فى هذا الصدد تتلخص فى أن الفرد قد يتأثر بطرق عديدة بالتصرفات أو القيم أو النتائج ذاتها لأنها قد تفرض عليه فى أدوار أو قدرات مختلفه . فالفرد مثلا كسائق لسيارة قد لا تكون الحدود المفروضة على السرعة من مصلحته ، الا أنه كفرد من المشاة بالتأكيد ستكون حدود السرعة فى صالحه . و هو كمستورد لبعض السلع أو المواد قد لا يكون من مصلحته دفع ضرائب جمركية عالية ، ولكنه كبائع يتنافس مع المنتجين الاجانب قد تكون من مصلحته الجمارك المرتفعة . ومن ثم فذات الشيىء الذى قد يكون من مصلحه الفرد فى موقف بعينه قد لا يكون كذلك فى موقف آخر له . وعلى ذلك فلا تهمنا المصلحة المطلقة فى الموقف بذاته ، ولكن محصله المصلحة فى المواقف المتعددة . و لكن المحصلة لا يمكن حسابها كميا الا لو أمكننا حساب عناصرها الموجبة والسالبة كميا.

و تقودنا المناقشات السابقة اللى النتائج الأربع التالية و التى سوف نستند اليها فى تعريفنا للصالح العام :

١ ــ ان الشيىء (تصرف أو قيمة أو أثر " نتيجة ") يكون عاما لو لم يخص فردا أو أفرادا معينون محدودى العدد من المجموع .

٢ ــ أن ما يمكن اعتباره من المصلحة يجب أن يؤدى الى زيادة فرص تحقيق الأهداف النهائية المرغوبة .

٣ ــ أن المصلحة ليست مطلقة بالنسبة للفرد الواحد و لكنها نسبية بمعنى أنها محصلة تتأثر بالمواقف المختلفة للفرد .

٤ ــ ان تحديد ما اذا كان الشيىء من مصلحة الفرد قد يتم بواسطة الغير الذين يفترض فيهم درجة أعلى من الرشد .

ويمكننا الآن أن نعرف كل ما هو من " الصالح العام " بأنه :

" كل تصرف أو قيمة أو أثر عام رشيد يؤدى الى زيادة فرص تحقيق الأهداف النهائية لعدد غير محدود من أفراد المجتمع أو جماعاته دون تمييز".

وعلى الرغم من أن هذا التعريف يعد مختصرا ، ألا أنه اذا أضيفت اليه نتائج التحليل السابق ، سنجده يتضمن عددا من العناصر التى يمكن

اعتبارها شروطا تميز ما يمكن أن نطلق عليه " صالحا عاما " أو " مصلحة عامة " . وهذه الشروط أو العناصر هى:

١ ــ أن يكون هذا الشيىء - تصرفا كان أو قيمة ، أو نتيجة (أثر) ايجابى أو سلبى (بمعنى دافعا أو مانعا) - ، مقبولا قبولا عاما بواسطة الرشد العام فى المجتمع و لا يؤدى الى الاضرار بغالبية أفراد المجتمع وجماعاته .

٢ ــ أن يكون بمثابه و سيلة لتحقيق الرغبات أو الأهداف النهائية لغالبية أفراد المجتمع و جماعاته دون تمييز .

٣ ــ أن يؤدى الى زيادة فرص تحقيق الرغبات و الأهداف النهائية فى المستقبل القريب أو البعيد أو فى كليهما .

٤ ــ أن تكون محصلة الآثار المترتبة عليه ايجابية لعدد غير محدود من أفراد و جماعات المجتمع .

و معنى كل هذا أن " المصلحة العامة " فى حد ذاتها هى بالقطع منفعة عامة يشترك فى الافادة منها بطريقة مباشرة أكبر عدد ممكن من أفراد وجماعات المجتمع . أما القلة التى قد تضار منها فقد لا يكون هناك ما يعوضها عما قد يلحق بها من أضرار ، و يتوقف الأمر على طبيعة التشريع أو السياسة الموضوعة لتأكيد المصلحة العامة . فاذا وضع تشريع يقضى بضرورة أن يؤمن كل فرد على سيارته لصالح الغير ، فقد تضار من دفع أقساط التأمين تلك القلة التى تلتزم بقوانين المرور أو التى تعتقد أنها لن تضر بالغير مهما كانت الظروف . الا أنها لو حدث و ألحقت ضررا بالغير فانها سوف تتجنب الآثار المادية المترتبة عليه بواسطة التأمين ، و فى هذا ما يعوضها ، و لكن بطريقة غير مباشرة . كذلك اذا وضع تشريع صارم لتحقيق الأمان و منع الجريمة ، فان مرتكب الجريمة لن ينال تعويضا عما يرتكب من جرائم ، و لكنه قد يعوض اذا ما ارتكبت ضده هو جريمة أو اذا تمتع بحماية هذا التشريع . اما اذا و ضع تشريع يمنع بيع و تعاطى الخمور والمخدرات ، فان القلة التى كانت تتوقع منفعة خاصة من التجارة فى هذه السلع لن تعوض عما قد تتوقعه من أضرار مادية حتى لو قام الغير بالامتناع عن شرائها. الا انه حتى فى هذه الحالة الأخيرة قد يكون هناك تعويض ، حقيقة قد لا يستفيد منه الجيل الذى يعانى ، و لكن سوف تستفيد منه بلاشك أجيال أخرى فى المستقبل ، فقد يستفيد من مثل هذا التشريع أبناء تاجر الخمور أو المخدرات فى المستقبل .

فمن ناحية ، تعتبر " المصلحة العامة " فى حد ذاتها " قيمة " ؛ أما كل "تصرف " أو" أثر " فانه يكون من المصلحة العامة لو كان رشيدا و يؤدى الى تحقيق تلك القيمة و تجسيدها . فألامان والأخلاق و النظام و الحرية كلها قيم تعبر عن " مصالح عامة " فى المجتمع ، أما التشريعات التى تهدف الى منع الجريمة أو الى استتباب الأمن ، أو منع حدوث الحوادث أو الوقاية من الأمرا ض ، أو منع الاتجار فى المشروبات الروحية أو المخدرات أو المقامرة ، أو الى المحافظة على الانضباط فى الأماكن العامة فكلها "تصرفات " تعتبر من المصلحة العامة لأنها تهدف الى تحقيق قيم الأمان و الاخلاق و النظام.

كذلك فان " الرفاهية الاقتصادية " أو الحد من المعاناة الاقتصادية " هى قيم تعبر عن " مصالح عامة ". أما التشريعات التى تهدف الى منع أو الوقاية من الغش أو النصب التجارى ، أو الى منع تكوين التكتلآت الاقتصادية ، أو الى منع الاحتكارات ، أو استغلال القوى العاملة ، فكلها تعتبر تصرفات رشيدة من المصلحة العامة لأنها تؤدى الى تجسيد تلك القيم .

وأخيرا فان " الحرية الملتزمة " و المعارضة المشروعة " " و العدالة الاجتماعية " تعتبر قيما تعبر عن " مصالح عامة " . أما التشريعات التى تهدف الى منح أفراد المجتمع حرية السلوك فى اطار مجموعة من الضوابط العامة الرشيدة ، أو الى منح أفراد المجتمع حق المعارضة فى اطار شبكة من القنوات الشرعية المقبولة ، أو الى منح أفراد المجتمع حق و فرصة عادلة للمساهمة فى تحقيق القيم الاجتماعية ، فكلها تصرفات من المصلحة العامة لأنها تهدف الى تجسيد تلك القيم .

من ناحية أخرى ، فان سلوك و تصرفات القائمين على الأجهزة والمنظمات اذا كان رشيدا و فى اتجاه ترجمة تلك التشريعات الى واقع ملموس من أفراد المجتمع و جماعاته ، فانه يكون سلوكا من المصلحة العامة . كذلك لو كانت الأثار أو النتائج المترتبة على تلك التصرفات تؤكد تحقيق تلك التشريعات والقيم ، فانها تكون أيضا من المصلحة العامة.

ومما سبق يمكننا تحديد العناصر أو الأبعاد المختلفة لما يمكن اعتباره من الصالح العام و هى :

١ ــ القيم العليا المجردة :

مثل قيم الامان ، و الاخلاق ، و النظام و الحرية الملتزمة والرفاهية الاقتصادية ، و المعارضة المشروعة ، و العدالة الاجتماعية ، وسيادة القانون و غيرها .

٢ ــ التصرفات التشريعية :

مثل التشريعات الدستورية ، و القضايا ، و الاجتماعية والسياسية ، و تلك المتعلقة بألامن القومى ، و غيرها .

٣ ــ التصرفات الادارية العامة :

مثل القوانين التنفيذة ، و السياسات العامة ، و الخطط والبرامج الحكومية ، كنظم و قوانين التأمينات و المعاشات و الضرائب ، والتعليم، و الاستثمار ، وغيرها .

٤ ــ الآثار و النتائج المترتبة على التصرفات التشريعية و الادارية العامة:

كمتوسط دخل الفرد ، و معدل الجريمة ، و العجز و الفائض فى ميزان المدفوعات، و نسبة البطالة ، و نسبة الأمية و غيرها .

وفى رأي الباحث ، أن هذه العناصر الأربعة : القيم العليا المجودة ، والتصرفات التشريعية و الادارية العامة ، و ما يرتبط بهما من آثار ونتائج ، هى الأركان الأساسية للصالح العام. و التى بواسطتها يمكننا التعرف عليه و قياسه .

فالأركان الثلاثة الأولى لا يمكن قياسها كميا ، بأى حال ، أما الركن الرابع فمن الممكن قياسه . فنحن لا نستطيع قياس قيمة " الأمان " كميا ، و كذلك لا نستطيع قياس " التشريع الجنائى " كميا ، أو السلوك والتصرفات الادارية العامة ، و لكن يمكننا قياس أثر تلك الاشياء على حركة المجتمع . فمن الممكن احتساب أو تقدير عدد الجرائم المرتكبة أو التى سوف ترتكب فى المجتمع ، ونسبة تطورها على بعد زمنى معين . كذلك من الممكن احتساب عدد الجرائم التى صدرت فيها عقوبات و تطورها ، وعدد المجرمين الذين تكررت جرائمهم أو يتوقع تكرارها ، والعدد منهم الذى لم تتكرر جرائمه و تم اصلاحه اجتماعيا . وكل هذه الآثار و النتائج – و التى تشير الى مدى فعالية التشريعات أو التصرفات الادارية العامة– ستكون من المصلحة العامة لو كانت تدعم القيمة العليا المجردة و التى اعتبرت صالحا عاما .

و يتبقى أمامنا سؤلان هامان بصدد تعريفنا للصالح العام :

الأول ــ يتعلق بتعريف المفاهيم الوسيطة كالقيم ، و التصرفات التشريعية، والتصرفات الادارية العامة و الآثار و النتائج المترتبة على هذه التصرفات .

والثانى ــ يتعلق بكيفية التوصل الى اعلان بالمصالح العامة فى المجتمع .

بالنسبة للسؤال الأول: يمكننا تعريف هذه المفاهيم الوسيطة بصفة مبدئية كما يلى:

١ ــ القيم العليا المجردة :

و يقصد بها مفاهيم الأشياء الفطرية الحقيقة ، و المرغوبة ، بواسطة الأفراد ، أو التى يتوق الأفراد الى تحقيقها . و هى تكون متضمنة لمعان محددة اذا ما صاحبتها مدلولاتها المميزة ، كأن نقول القيم " الاخلاقية " أو " الاجتماعية " ، أو " الانسانية ". وهذه المفاهيم قد تكون صريحة أو ضمنية ، وتؤثر بطريقة مباشرة فى عملية اختيار أساليب ، و وسائل ، و أهداف التصرفات المحتملة لتحقيقها .

وتعتبر " الحرية الملتزمة " و العدالة الاجتماعية" و الحياة الآمنة "، وغيرها هى مفاهيم لأشياء فطرية حقيقية مرغوبة بواسطة أفراد و جماعات المجتمع ، و لهذا فهى تعتبر مصالح عامة . و اذا أمكن تحديدها فى مجتمع معين ، فإنها تكون بمثابة الإطار العام الذى يحدد النوعيات المحتملة للتصرفات التشريعية و الادارية العامة المقبولة لأفراده و جماعاته.

٢ ــ التصرفات التشريعية :

و يقصد بها كل التشريعات التى يقرها الفرع التشريعى الحاكم فى الدولة ، و التى تهدف الى تجسيد القيم العليا المجردة التى أقرها المجتمع واعتبرها من مصلحته العامة.

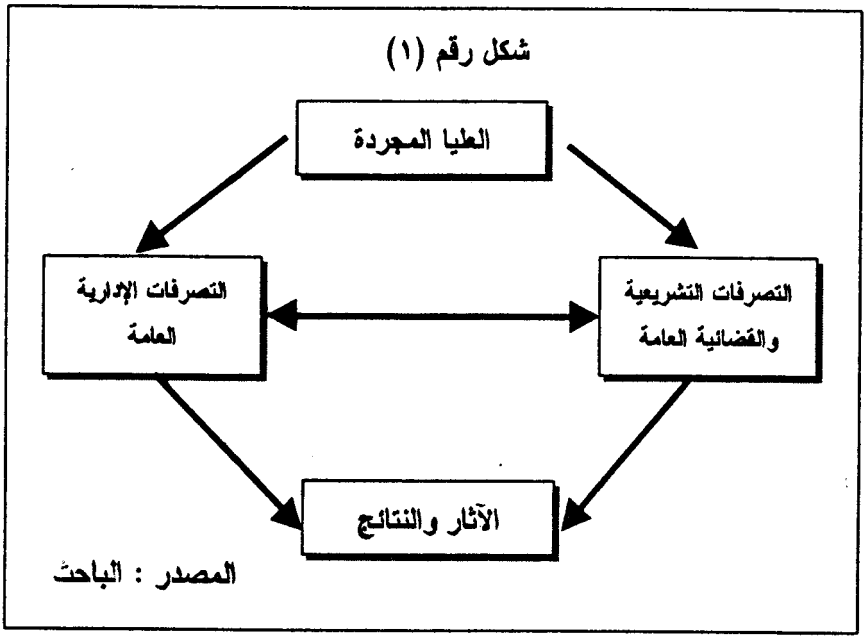
٣ ــ التصرفات الادارية العامة :

و يقصد بها كل القرارات التخطيطية و التنفيذية التى يتخذها الفرع الحاكم فى الدولة، و التى تهدف الى ترجمة القيم العليا المجردة و التشريعات الى نظم وبرامج وخطط و سياسات فعلية وواقعية و ملموسة أو محسوسة بواسطة أفراد و جماعات المجتمع .

٤ ــ الآثارو النتائج المترتبة على التصرفات التشريعية و الادارية العامة :

و يقصد بها تلك النتائج و الآثار الكمية و النوعية التى يمكن الحكم بها على مدى فاعلية التصرفات التشريعية و الادارية العامة فى تجسيد وترجمة القيم العليا المجردة.

و يوضح الشكل رقم (١) العلاقة بين تلك الأركان أو العناصر الأربعة.



و ننتقل الآن الي السؤال الثاني : و هو المتعلق بكيفية لتوصل الى اشتقاق المصالح العامة لأفراد و جماعات المجتمع . ولما كانت " المصالح العامة " هى قيم نظرية وحقيقية مقبولة بواسطة غالبية أفراد المجتمع وجماعاته ، فلا يمكن تصور ظهورها فجأة بعد استقرار كيان الدولة ، ولكنها ولاشك تتشكل وتتبلور مع تطوره . فظهور حاله " الضمير الاجتماعى " فى المجتمع و تكون " الوعى السياسى " لدى افراده و جماعاته هى مراحل فى عملية التطور لا تتحقق الا لو لازمتها عملية تبلور لبعض القيم العليا العامة ولو كان هذا عرفيا . الا أن تجسيد هذه القيم واعلانها بصفه رسميه قد يأتى فقط مع مرحلة صياغة الدساتير ، و هذه مرحلة قد تأتى متأخرة بعد استقرار الكيان الأساسى للدولة . و ما يهمنا هنا هو تلك المرحلة الأخيرة ، أى مرحلة تجسيد المصالح العامة و اعلانها بصفة رسمية مع افتراض أنها قائمة فى ضمير المجتمع ، الا انها قد تكون كامنة و فى حالة من السكون . و من ثم تنحصر مهمتنا هنا فى تصور النماذج التى يمكن بواسطتها تحريك حالة السكون هذه ، بحيث نصل فى النهاية الى اعلان رسمى بالمصالح العامة فى المجتمع .

و فى رأي الباحث هناك ثلاثة نماذج رئيسية لإشتقاق المصالح العامة هى:

النموذج الأول : نموذج المركزية القصوى :

و يتلخص فى أن تتولى الأجهزة الحاكمة فى الدولة مهمة اشتقاق واقرار اعلان المصالح العامة عن طريق تبادل الفكر بين الأفرع الثلاثة للسلطة العامة و هى: التشريعى، و الادارى ، والقضائى.

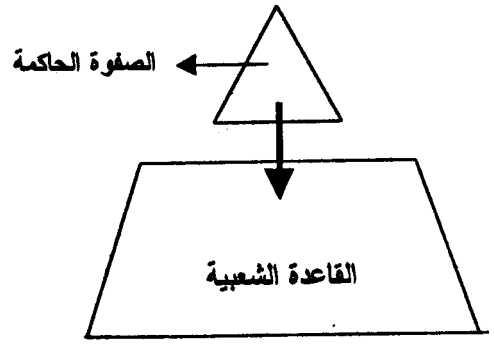
و فى هذا النموذج تكون العملية مركزية ، بمعنى أنها تتم عن طريق الصفوة الحاكمة بمفردها التى تشغل قمة الهيكل البنائى فى الدولة . و يتوقف الأمر هنا على نظام الحكم القائم فى الدولة ، ففى النظم الدكتاتورية تكون الصفوة الحاكمة قلة تتمتع بقوة نفوذ مطلقة و سيطرة كاملة ، ومنفصلة اجتماعيا وسياسيا عن القاعدة الشعبية . أما فى نظام الديمقراطية البرلمانية فتضم الصفوة الحاكمة ممثلين عن الشعب يفترض فيهم أن يكونوا وسائل فعالة للتعبير عن مطالب القاعدة الشعبية ، وهم الذين يكونون الفرع التشريعى فى الدولة . ويبين الشكلان (٢ / أ) ، (٢ / ب) هذين الوضعين .

و فى الحالتين السابقتين لا تستفتى القاعدة الشعبية فيما تنتهى اليه الصفوة الحاكمة بصدد المصالح العامة المعلن عنها . الا أن نجاح هذا النموذج فى أداء مهمتة يفترض رشد الصفوة الحاكمة ووعيها السياسى و الاجتماعى والثقافى و الحضارى .

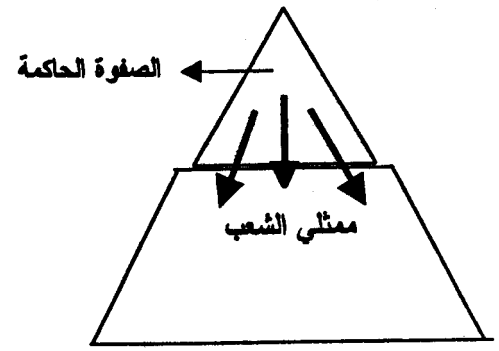
النموذج الثانى: (نموذج الديمقراطية شبه المباشرة) :

ويتلخص فى أن تقترح الصفوة الحاكمة - والتى تضم ممثلوا القاعدة الشعبية - مجموعة من المصالح العامة ، تعرض على الشعب للاستفتاء ، و ما ينتهى اليه الاستفتاء يكون هو الاعلان الرسمى عن المصالح العامة لأفواد وجماعات المجتمع .

النموذج الأول



حالة النظم الدكتاتورية - شكل ٢/أ



حالة بعض الديموقراطيات البرلمانية - شكل ٢/ب

المصدر : الباحث

وعلى الرغم من منطقية هذا النموذج الا أن نجاحه يتوقف على تحقيق شرطين :

١ ــ أن تكون الصفوة الحاكمة رشيدة و تفكر بوازع من ضميرها وضمير المجتمع ، بحيث تنتهى الى اطار متناسق من المصالح العامة .

٢ ــ أن تكون عملية الاستفتاء صادقة بمعنى :

(أ) أن تكون غالبية أفراد المجتمع و جماعاته قد استفتيت.

(ب) أن تكون الغالبية لديها الحد الأدنى من الوعى السياسى و الاجتماعى و الحضارى.

(ج) أن تكون عملية الاستفتاء قد تمت بعيدة عن أثر النفوذ الحزبى ، والا أصبحت المصالح الحزبية هى المصالح العامة ، وفى هذا خطورته اذا ما كان الحزب الحاكم هو حزب الاقلية .

و يختلف هذا النموذج عن سابقه فى أن عملية اشتقاق و اعلان المصالح العامة فى الديموقراطية شبه المباشرة تتم نتيجة التفاعل بين الصفوة الحاكمة و القاعدة الشعبية ؛و ان كانت العملية الفكرية تتم بواسطة الصفوة الحاكمة بمفردها و فى المرحلة الأولى لبلورة الصالح العام . ويتضح ذلك فى الشكل رقم (٣) .

<u>النموذج الثالث :</u> (نموذج الديمقراطية المباشرة):

ويتلخص فى أن تبدأ القاعدة الشعبية بالتعبير عن مصالحها بطريقة مباشرة ، ثم تتولى الصفوة الحاكمة بعد ذلك عملية استخلاص المصالح التى تمثل مطالب الغالبية و تطلعاتها .

الا أن هذا النموذج ، و ان كان قد تحقق بدرجة مقبولة فى الامبراطوريات الرومانية القديمة ، الا أن تحققه فى العصور الحديثة كان وسيكون مستحيلا ، وذلك لأن نجاحه يتوقف على تحقيق عدة شروط أهمها:

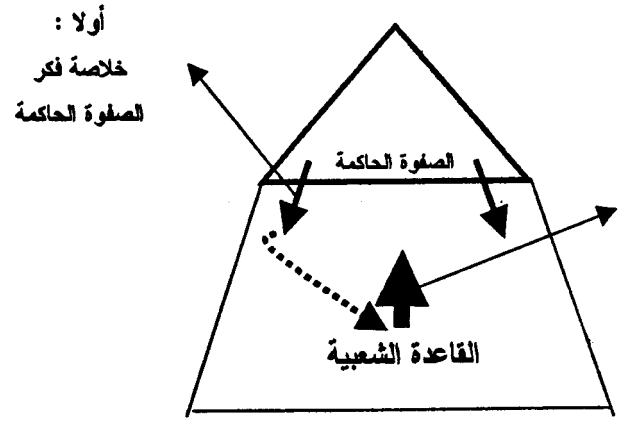
١ ــ أن تتوافر الوسائل الواقعية لكى تعبر القاعدة الشعبية عن مطالبها بحرية .

٢ ــ أن يكون لدى القاعدة الشعبية وعيا كافيا و رشدا يمكنها من التعبير عن مطالبها و مصالحا بطريقة صحيحة .

٣ ــ أن تكون الصفوة الحاكمة قادرة على استخلاص المصالح العامة لغالبية أفراد المجتمع و جماعاته بحياد كامل .

كل رقم (٣)

النموذج الثاني



حالة الديموقراطية شبه المباشرة

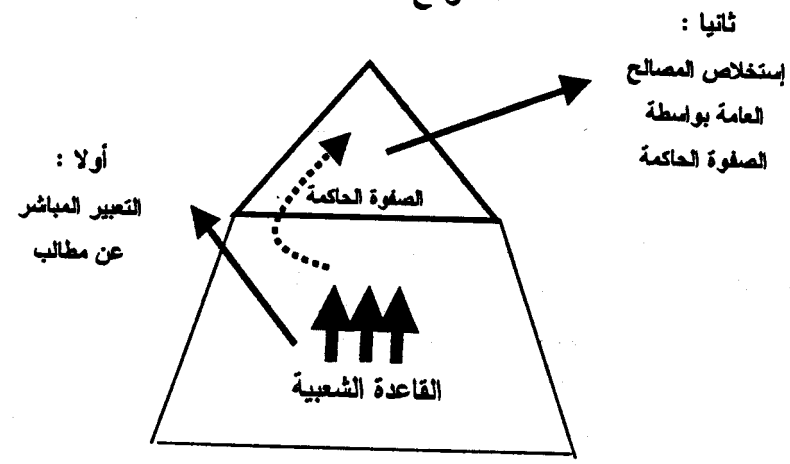
المصدر : الباحث

٤ ــ أن تكون الصفوة الحاكمة رشيدة ، بمعنى أنها تستطيع تخليـــص نفسها من النزعات الذاتية و من التأثر بمظاهر النفوذ الحزبى .

و الشكل رقم (٤) يوضح فكرة هذا النموذج .

شكل رقم (٤)

النموذج الثالث



حالة الديموقراطية المباشرة

المصدر : الباحث

و من العرض المختصر السابق للنماذج الثلاثة ، يتضح أن أقربها الى المنطق هو النموذج الثانى اذا أمكن أن تتحقق شروطه . الا أن أقربها الى الواقع العملى هى الصورة الثانية للنموذج الأول و هى صورة الديمقراطية البرلمانية .

و فى ختام هذا المبحث ، نود أن نلخص ما حاولنا تحقيقه فى اطار القضايا المنهجية الثلاث التى تعرضنا لها فى البداية .

أولا : عرفنا مفهوم الصالح العام و ابعاده و المفاهيم الوسيطة المرتبطة به .

ثانيا : حددنا بأختصار مجالات قياسه .

ثالثا : حددنا نماذج أشتقاق المصالح العامة و تجسيدها .

المبحث الثانى

الصالح العام كهدف لمنظمات الادارة العامة

نتناول فى هذا المبحث كيفية ترجمة مفهومنا السابق للصالح العام الى أهداف محددة تسعى منظمات الادارة العامة الى تحقيقها . فنتناول :

أولا : مفهوم الأهداف ، و هيكلها و نوعيتها فى المنظمات .

ثانيا : الاطار المتكامل لأغراض و أهداف منظمات الادارة العامة .

أولا : مفهوم الأهداف و هيكلها و نوعياتها فى المنظمات :

تعتبر المنظمات القائمة فى مجتمع معين جزءا لا يتجزأ من كيانه ، فهى تنشأ و تدعم لتحقق أغراض أو أهداف محددة تمثل مصالح معينة فى هذا المجتمع . و تستمر حياة المنظمة ما دامت هى مستمرة فى تحقيق تلك الأغراض أو الأهداف . لكل هذا ، لا يمكننا تصور وجود أى منظمة دون أن يكون لها أغراض أو اهداف محددة . حقيقية أن هذه الأغراض أو الأهداف قد لا تكون واحدة بالنسبة لكل المنظمات الا أنها فى رأينا لا تخرج عن نوعين :

١ ــ الأغراض و الأهداف التى تحقق استمرارية المنظمة فى المجتمع ، و التى تعكس نفعا عاما له .

٢ ــ الأغراض و الأهداف التى تتوقف حياة المنظمة ذاتها على تحقيقها.

ويمكننا التميزبين هذين النوعين من الأغراض والأهداف لو أخذنا أمثلة التالية فى الاعتبار.

ففي منظمة الأعمال الخاصة ، فى نفس الوقت الذى تهدف الى نفع المجتمع بتقديمها للسلع و الخدمات النافعة لتحقيق استمراريتها فيه كمنظمة ضرورية ، نجدها تهدف الى تحقيق الأرباح لأصحاب رأس المال حتى تحافظ على حياتها الذاتية كاستثمار مربح . والحال كذلك فى المنظمات العامة فهى فى نفس الوقت الذى تحقق فيه نفعا عاما للمجتمع ، نجدها تهدف الى تغطية تكاليفها على الأقل حتى تحافظ على حياتها الذاتية كوسيلة منتجة. وايضا نفس التحليل ينطبق على المنظمات الاجتماعية ، فهى الى جانب تحقيقها لنفع عام للمجتمع ، تعمل أيضا على " تحقيق ذات " القائمين عليها حتى تحافظ على حياتها . فلو لم يشعر القائمون على مثل هذه المنظمات بأنهم بتقديمهم النفع

للمجتمع يحققون مصلحة ذاتية لهم عن طريق المنظمة فانهم سسينهون حياتـها ولاشك.

ومن الضرورى أن نتنبه هنا الى حقيقة لايمكن انكارهـا و هـى أن درجات الأولوية أو الأهمية النسبية لكل نوع من هذه الأغراض و الأهـداف لابد أنها ستختلف من منظمة الى أخرى . فمنظمة الأعمال الخاصـة تضـع للربحية أهمية أكبر ؛ بينما المنظمات العامة تعطى المصلحة العامة للمجتمـع أهمية أكبر؛ وأخيرا نجد المنظمات الاجتماعية و التـى يتـوازن فيـها النوعان لارتباطهما الشديد ببعضهما في إطار أهداف تلك المنظمات .

وتعرف الأغراض أو الأهـداف بأنها النهايات المطلوب تحقيقها فـى بعـد زمنى معين . و هذا البعد الزمنى قد يكون:

١ ــ حياة المنظمة كلها .

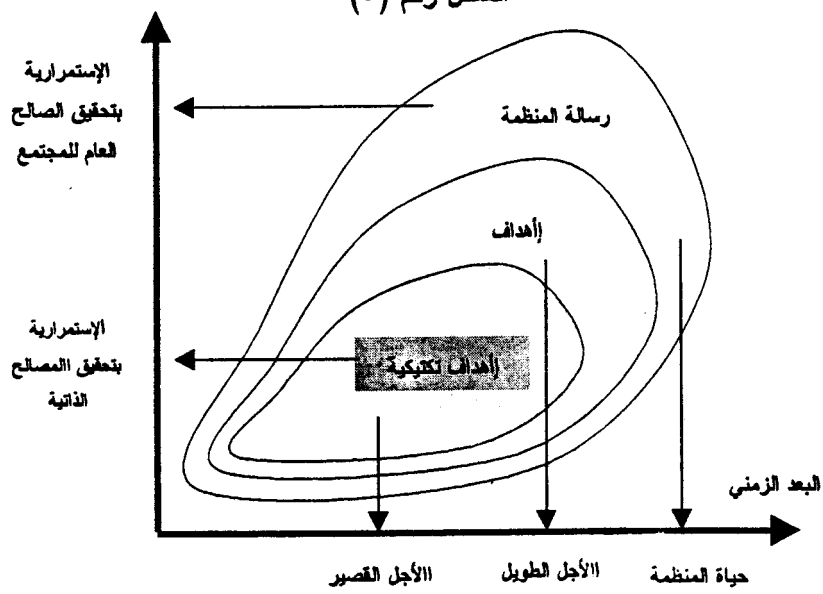
٢ ــ الأجل الطويل .

٣ ــ الأجل القصير .

فأذا كانت حياة المنظمة كلها هى البعد الزمنى المرتبـط بـالاغراض والأهداف – فانها تمثل ما سوف نطلق عليه " رسالة Mission " المنظمة ؛ أما اذا كان الأجل الطويل هـو البعـد المحـدد ، فانها سـتمثل مـا يطلـق عليـه " الأهـداف الاسـتراتيجيـة Strategic Objectives"؛ واخـيرا اذا كان الأجـل القصـيرهـوالبعـد الـزمنى المحدد للأهداف ، فانها ستمثل " الأهـداف التكتيكية Tactical Objectives " التـى تـؤدى الـى تحقيـق الأهـداف والأغـراض الأسـتراتيجيـة . ممـا سـبق يتضـح أن الـرسـالة أكـثر شـمولا من الأهـداف الاسـتراتيجيـة و التكتيكيـة .

واذا ما افترضنا أن حياة المنظمة متصلة ، و أن البيئة التى تعيش فيها هى المجتمع ككل فلا بد أن تتكامل هذه الأنواع المختلفـة مـن الأغـراض والأهداف فى اطار واحد . ويمكن توضيح هذه الفكرة فى الشكل رقم (٥) .

الشكل رقم (٥)



المصدر : الباحث

واذا ما فرضنا التكامل بين أغراض و أهداف الاستمرارية فى كل المنظمات ، فلا بد أن نفترض أيضا التكامل بين رسالة المنظمة و أغراضها وأهدافها الاستراتيجية ، و أهدافها التكتيكية قصيرة الأجل . فالأغراض والأهداف الاستراتيجية تشتق من رسالة المنظمة ، والأهداف التكتيكية تشتق من الأغراض والأهداف الاستراتيجية . كذلك فان الأهداف التكتيكية لابد أن تؤدى الى تحقيق الأهداف الاستراتيجية، وكذلك الأخيرة لابد أن تؤدى إلى تحقيق رسالة المنظمة فى النهاية. و لاشك أن أى خلل فى تلك العلاقات الترابطية سيؤدى حتما الى تدهور المنظمة وفنائها .

ويعتبر بناء هذا الاطار المتكامل لرسالة المنظمة وأهدافها الاستراتيجية و التكتيكية ضرورة حتمية لأى منظمة.

وترجع هذه الضرورة الى أسباب عديدة اهمها:

١ ــ ان وجود هذا الاطار المتكامل – الواضح و المعلن و المعروف والذى لا تتعارض عناصره فيما بينهما ، و بينهما و بين البيئة المحيطة – هو قوة محفزة أساسية تقود المنظمة الى الأداء الفعال .

٢ ــ ان هذا الاطار المتكامل يعتبر الأداة الارشادية الرئيسية للتصرفات والقرارات التى تتخذها المنظمة .

٣ ــ ان هذا الاطار المتكامل هو الذى تقيم على أساسه فلسفة المنظمة ويتم تدعيم صورتها فى المجتمع .

٤ ــ ان هذا الاطار المتكامل يمثل الهيكل الأساسى الذى يقاس عليه أداء المنظمة ، و تقيم مدى فاعليتها .

و على الرغم من أن المفكرين فى هذا المجال ، ينادون دائما أن تكون الأغراض و الأهداف و اضحة و غير متعارضة و واقعية و متكاملة مع بعضها البعض ، الا أنهم لم يتمكنوا من توصيف الطريقة أو الكيفية الأفضل التى يمكن الاستناد اليها لبناء ذلك الاطار المتكامل للأغراض و الأهداف . و من ثم ، اصبح الأمر يتوقف أولا و اخيرا على قدرات القائمين على ادارة المنظمة ، من خبرة ، ومعرفة ، و بعد نظر و رشد فى التحليل . وعلى ذلك ففى رأينا أن دور التنمية الادارية فى أى مجتمع يجب أن يستهدف تنمية وصقل هذه القدرات بطريقة علمية سليمة ، و ان تتضمن برامج التنمية كل ما يوضح كيفية استغلال تلك القدرات وتطويرها بصفة مستمرة.

ثانيا : تصور مبدئى للاطار المتكامل لأغراض و أهداف منظمات الإدارة العامة:

لاشك أن " رسالة " جميع المنظات و الاجهزة الحاكمة الشرعية فى أى دولة هى ، بالدرجة الأولى ، تحقيق الصالح العام أو المصالح العامة للمجتمع بأفراده و جماعاته . ومن ثم فان " رساله " تلك المنظمات ستتكون من مجموعة القيم العليا المجردة و التى أقرها المجتمع ، كل بما يتفق وطبيعة نشاطاته . فبالنسبة للفرع التشريعي سنجد أن محتوى رسالته يتضمن كل القيم التى تمثل اجمالى المصالح العامة دون استثناء . وتعتبر التصرفات التشريعية الدستورية لهذا الفرع هى بمثابة الأهداف الاستراتيجة الشاملة المشتقة من تلك الرسالة . أما التصرفات التشريعية الأخرى التطويرية والتى تتم فى فترات أو دورات انعقاده العادية ، فانها تناظر الأهداف التكتيكية فى الاطار المتكامل.

أما بالنبة للفرع القضائي فان رسالته تعتبر أقل شمولا و يمكن تلخيصها فى قيمتين أساسيتين هما " العدالة للجميع " و " سيادة القانون على الجميع " الحاكم و المحكوم و كل أفراد المجتمع و جماعاته دون تميز . ومن ثم تصبح التصرفات القضائية البنائية العامة هى أهدافه الاستراتيجية التى ترمى الى تحقيق و تدعيم رسالته فى المجتمع . و أخيرا فان التصرفات التى تتضمن تحديد الاجراءات القضائية فى المجتمع ، تناظر الأهداف التكتيكية فى الاطار المتكامل .

و ننتقل الآن الى الفرع الادارى وهو أهم الأفرع الثلاثة بالنسبة لدراسة الادارة العامة . و يعتبر الاطار المتكامل لأغراض هذا الفرع و أهدافه أكثر تشعبا و تعقيدا من سابقيه . فرسالته تتضمن:

١ ــ المصالح العامة أو القيم العليا التى أقرها المجتمع ، سواء تلك التى تخصه أو التى تخص الفرعين التشريعى و القضائى .

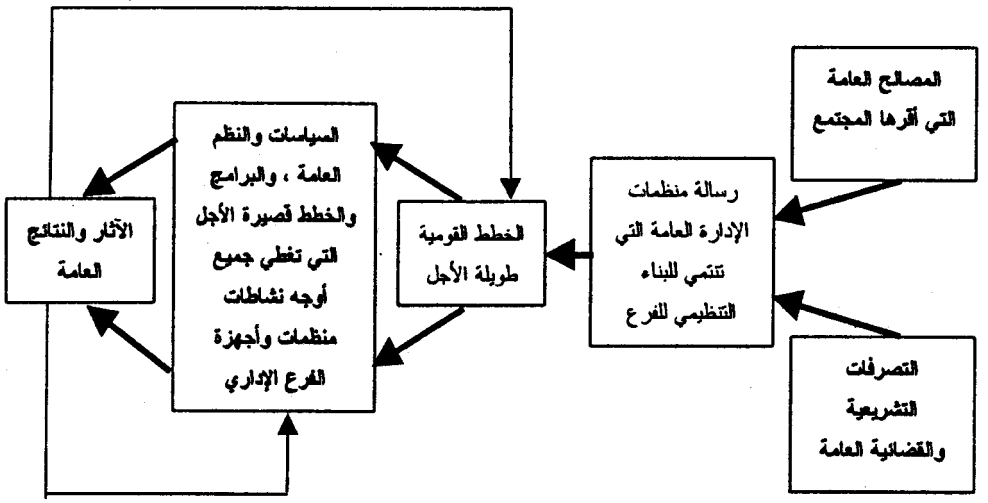
٢ ــ الأهداف الاستراتيجية التى أقرها كل من الفرعين التشريعى والقضائى .

أما الأهداف الاستراتيجية لهذا الفرع فانها تشمل جميع الخطط القومية طويلة الأجل (الاقتصادية ، و الاجتماعية و الثقافية ،....وغيرها) والتى تستهدف فى النهاية تحقيق رسالة الفرع الادارى ، و التى تعكس فلسفة الصفوة الحاكمة خلال فترة حكمها .

و أخيرا ، فان الأهداف التكتيكية لهذا الفرع تضم السياسات و النظم الادارية العامة، و البرامج و الخطط قصيرة الأجل التى تقرها منظمات و أجهزة هذا الفرع فى جميع المستويات ؛ و التى تؤدى فى النهاية الى تحقيق أهدافه الاستراتيجية و من ثم رسالته فى المجتمع .

و يبين الشكل رقم (٦) تصورا للهيكل المبدئى للاطار المتكامل لأغراض و أهداف الفرع الادارى فى الدولة الحديثة .

شكل رقم (٦)



المصدر : الباحث

و سيحاول الباحث في الصفحات المتبقية من هذا المبحث أن يضع تصورا مبدئيا لعناصر هذا الاطار المتكامل ، دون التميز بين ما يخص الوحدات التنظيمية المختلفة التى يضمها هذا الفرع (منظمة عامة أو جهاز عام) . كما سيكون التركيز بصفه رئيسية على المحتوى الاساسى لرسالة تلك المنظمات وأهدافها الاستراتيجية .

و يرجع السبب فى التركيز على هذين الجانبين دون التعرض للأهداف التكتيكية الى أمرين :

الأول : ان رسالة منظمات الادارة العامة و أهدافها الاستراتيجية لم يسبق التعرض لها فى الكتابات الأخرى .

الثاني : ان الدارس متى أدرك المقصود بالأهداف التكتيكية لمنظمات الادارة العامة فمن السهل علية أن يستنبط أو يستقرىء عناصرها من متابعته للتصرفات العامة للفرع الادارى . و من ثم لا تكون هناك ضرورة حتمية للتعرض لها فى هذا البحث.

أولا : تصور لمحتوى " رسالة " منظمات و اجهزة الادارة العامة :

تتضمن رسالة منظمات و اجهزة الادارة العامة التى تنتمى للفرع الادارى فى الدولة ، مجموعة القيم التالية ، و التى تعكس المصالح العامة للمجتمع :

١ ــ الحرية بأبعادها المختلفة ، لكل فرد و جماعة من أفراد وجماعات المجتمع ، فى اطار محدد وواضح لضوابط الالتزام و الاخلاق العامة .

٢ ــ الحياة الآمنة الكريمة لكل فرد و جماعة فى المجتمع فى اطار محدد و واضح للأمن العام .

٣ ــ الرفاهية الاقتصادية و الرخاء لكل فرد و جماعة من افراد وجماعات المجنمع فى اطار محدد و واضح للتنمية الاقتصادية للمجتمع .

٤ ــ العدالة الاجتماعية و الاستقرار النفسي و الاجتماعي : لكل فرد ولكل جماعات المجتمع فى اطار محدد وواضح للتنمية الاجتماعية .

٥ ــ العدالة فى فض المنازعات بين الافراد و الجماعات المكونة للمجتمع فى اطار محدد لسيادة القانون على كل من الحاكم والمحكوم.

٦ ــ الرعاية الصحية الوقائية و العلاجية لكل فرد و جماعة من أفراد و جماعات المجتمع دون تمييز بسبب الأصل أو اللون أو الديانة أو الجنس أو الانتماء الاجتماعى .

٧ ــ تحقيق فرص العمل الكريم لكل فرد و جماعة من افراد وجماعات المجتمع دون تمييز .

٨ ــ توفير التعليم و الثقافة : لكل فرد و جماعة من أفراد وجماعات المجتمع دون تمييز .

٩ ــ المعارضة المشروعة و الحرة : لكل فرد و جماعة من أفراد وجماعات المجتمع دون تمييز بسبب الانتماء الفكرى أو السياسى .

١٠ ــ الحدود الأقليمية الأمنة: مع الجيرة المباشرة و غير المباشرة.

و لا تعتبر هذه القائمة حصرية ، و لكنها فى رأينا تتضمن أهم القيم العليا التى تعبر عن المصالح العامه التى تقرها كافة شعوب العالم المعاصر. و تعتبر كل التصرفات التشريعية و القضائية العامة التى تهدف الى تجسيد تلك القيم ، هى أيضا عناصر أساسية فى رسالة منظمات و أجهزة الادارة العامة التى تنتمى للفرع الادارى للسلطة العامة فى الدولة . و لن نحاول هنا عرض أمثلة لتلك التصرفات لتعددها و تنوعها و سهولة التعرف عليها وتواجدها فى متناول كل من يهمه أمر تدارسها و حصرها بالتفصيل .

ثانيا : تصور الأهداف الاستراتيجية لمنظمات و اجهزة الادارة العامة:

ننتقل الآن لتصورنا للأهداف الاستراتيجية لمنظمات و اجهزة الادارة العامة ، و التى تتضمنها الخطط القومية طويلة الأجل فى بيانات الأفرع الادارية المعلنة أمام الشعوب ، أو ممثليهم فى الافرع التشريعية.

و من أمثلة تلك الأهداف الاستراتيجية ما يلى :

١ ــ توفير الخدمات الاساسية (التعليمية و الصحية و الثقافية) للمواطنين.

٢ ــ تحقيق الأمن و المسكن المريح لكل مواطن .

٣ ــ الوفاء بالتزامات الدين العام .

٤ ــ تدبير الاعتمادات الضرورية للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية .

٥ ــ تدعيم البنية الاساسية للمجتمع عن طريق تدعيم مرافق النقل والمواصلات و المياة و الصرف و الكهرباء و غيرها .

٦ ــ تهيئة الاستقرار المادى للعاملين فى الدولة عن طريق تدعيم الاجور و المرتبات و الحد من تضخم الاسعار و انتشار البطالة .

٧ ــ ترشيد الانفاق العام و الاستهلاك العام .

٨ ــ تخفيف أعباء المعيشة عن ذوى الدخول المحدودة بالدعم للسلع الاساسية تحقيقا العدالة الضريبية .

٩ ــ تحقيق العدالة الاقتصادية و الاجتماعية بين المواطنين .

١٠ــ تدعيم الأمن و الدفاع القومى .

١١ــ وضع الضوابط الضرورية لضمان سيادة القانون على الجميع.

١٢ــ بناء نظام متكامل للتأمين الاجتماعى و المعاشات ضد العجز والبطالة و الشيخوخة لكافة المواطنين .

و تنعكس هذه الأهداف بطريقة مباشرة فى فلسفات الخطط القومية للتنمية و فى اتجاهات الموازنات العامة التى تخططها الافرع الادارية . كما تعكس تلك الاهداف الاستراتيجية نوعية و طبيعة الخطط و البرامج التكتيكية قصيرة الأجل .

و يجب أن نتنبه هنا الى حقيقة هامة و هى أن الخطط الاستراتيجية القومية طويلة الأجل ، و الأهداف و البرامج التكتيكية عادة ما تكون مترجمة الى أرقام أو نتائج قياسية يمكن وضع معايير تقيمية لها بحيث يمكن مقارنتها بالاثار والنتائج الفعلية . و من ثم يمكن الحكم على مدى فاعلية اداء منظمات و أجهزة الادارة العامة فى تحقيق المصالح العامة لافراد وجماعات المجتمع .

التذييل والمراجع الرئيسية

Footnotes and Selected References

أولا - التذييل Footnotes

(1) O. Helmer and N. Rescher, On the Epistomology of Inexact Sciences (Santa Monica, Calif.: The Rand Corporation, 1960), p. 353.

(2) G. Hommans, The Human Group (New York : Harcourt, Brace & World Inc., 1950), p.

(3) R. A. Musgrave, "The Public Interest: Efficiency in the Creation and Maintenance of Material Welfare," in *The Yearbook of the American Academy for Political and Legal Philosophy* (New York : Atherton Press, 1966), pp. 107-114 .

(4) هذا التقسيم مبني على التقسيم الذي عرضه وين ليز ، وتشارلز بيري في تقرير تحت عنوان (الفلسفة والصالح العام) نشرته عام ١٩٦٠ الجمعية الفلسفية الأمريكية / القطاع الغربي / اللجنة الخاصة للأعمال الأصيلة في الفلسفة

Wayne A.R. Leys and Charner Perry, Philosophy and The Public Interest (1959), pp. 31-47; submitted to The Committee to Advance Original Work in Philosophy.

(5) John Locke, The Second Treatise of Civil Government and a Letter concerning Toleration, ed. J.W. Gough (1948), pp. 50-126.

(6) Talcott Parsons, The Structure of Social Action (1937), p. 262.

ثانيا - مراجع مختارة Selected References

(1) Cassinelli, C. W. " Some Reflections on the Concept of the Public Interest." *ETHICS* LXIX (October, 1958) .

(2) Colm, G. "The Public Interest: Essential Key to Public Policy," *Social Research*, Vol. 27, No. 3 (1960) , pp. 259-307.

(3) Schubert, G.A., Jr., " 'The Public Interest' in Administrative Decision-Making," *American Political Science Review*, LI (June, 1957), pp. 346-368.

(4) ---------- , The Public Interest : A critique of the Theory of a Political Concept (1961).

(5) Sorauf, F. J. and Schubert G. A., Jr., " The Public Interest Reconsidered, " *Journal of Politics*, No. 19 (November 1957) .