دار المنظومة
DAR ALMANDUMAH
الرواد في قواعد المعلومات العربية

العنوان:	بحث مقارن : الإدارة العامة كميدان للدراسة
المصدر:	الإدارة
الناشر:	اتحاد جمعيات التنمية الإدارية
المؤلف الرئيسي:	تكلا، ليلي
المجلد/العدد:	مج 4, ع 3
محكمة:	لا
التاريخ الميلادي:	1972
الشهر:	يناير
الصفحات:	57 - 67
رقم MD:	300171
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EcoLink
مواضيع:	الدرجات العلمية، الدراسات الميدانية، الإدارة العامة، تاريخ الإدارة، العصور القديمة، العلوم الإدارية، الدراسات العليا، الجامعات المصرية، مصر، الدراسات المقارنة
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/300171

© 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.

بحث مقارن

الإدارة العامة كميدان للدراسة

د. ليلى تكلا

كل نظام فى صورته المالية ما هو الا وليد تفاعلات متعددة أثرت فيه وتطورات مختلفة مر بها عبر حياته. وكل نظام فى صورته الراهنة به رواسب تاريخية . ودراسة الادارة العامة لا تخرج عن هذه القاعدة ، فقد مرت بأحقاب تكونت ابانها ، وعاشت فترات اختفت خلالها مناهجها ومداخلها . ولقد ظهرت الدراسات الادارية فى مصر أول ما ظهرت مرتبطة بالقانون، وظلت على هذا الوضع فترة طويلة استقلت بعدها ، فأصبحت تدرس كمادة مستقلة . كما أنشىء عدد من المعاهد المتخصصة فى التدريب الادارى ، وذلك تلبية للحاجة الملحة فى تكوين كوادر ادارية قادرة على تنفيذ خطط التنمية ، وتحقيق أهداف الاصلاح الادارى فى نفس الوقت .

والدراسة التالية تعرض لنشأة علوم الادارة العامة وتطورها، وتفصل بين قضية الدراسة والتعليم الادارى ، كما تخصص بعض الصفحات لتطور دراسة الادارة العامة فى مصر .

الادارة العامة كميدان للدراسة وراءها تاريخ قديم ترجعه أغلب الدراسات لاواخر القرن التاسع عشر وتقرنه بتطورات القرن العشرين ؛ الا أن الواقع أن لها بوادر أقدم من هذا كما يزمع هذا البحث أن يبين . وقد ظلت هذه البوادر لفترات ، بعيدة عن نطاق الدراسات العربية لسببين : الأول ، هو وجودها فى وثائق أو كتابات باللغة الالمانية . والثانى ، هواختلاف المسميات التى كانت تستعمل فى بروسيا فى تلك الأوقات .

وتثور قضية دراسة الادارة والتعليم الادارى هذه الايام ، وعلى وجه خاص فى الدول النامية ، بعد أن أصبح هناك شبه اجماع على أن الفجوة الاساسية بين الدول المتقدمة وتلك التى مازالت فى مسيرة التقدم هى فجوة ادارية فى المقام الاول Management Gap ويقصد بها قدرة الكوادر والكفايات الادارية القادرة على ممارسة مهنة الادارة بكفاءة تعمل على تحقيق معدلات متزايدة من النمو الاقتصادى . وبالتالى فان بحث دراسة الادارة وتحليلها وتقييمها والتعرف على ابعادها لا يعد اليوم من قبل الترف الجدلى ، أو البحث النظرى ، ولكن تدفع اليه حاجات واقعية ملحة .

د. ليلى تكلا

أستاذ مساعد بمعهد الادارة العامة وعضوة مجلس الشعب

سبق أن نشرنا لها مقالا بعنوان (الترقيات) نشر فى عدد يوليو ١٩٧٠. العدد الاول — المجلد الثالث .

نطـــاق الدراسة :

الادارة العامة مهنة ، وعلى ذلك فهناك أبحاث قامت لتتبع تطورات الادارة كمهنة ، أى من حيث القائمون بها . والادارة العامة كذلك أسلوب مرت به تطورات متعددة ، تركت كل منها عليه طابعا ، ومن أجل تتبع تطورات الادارة من حيث الأسلوب قامت دراسات تعالج ظهور الادارة العلميـــة وتحليل آثارها، وتدرس ظهور الحركة الانسانية وما تركتـــه من آثار ، ثم تبحث النظريات التى تسعى للتوفيق بين الاتجاهين .

والادارة العامة فوق هـــذا وذلك ميـــدان للدراسة والبحث . فهناك دراسات فى الادارة ، ومواد فى الادارة ، وشهادات ومؤلفات وأبحاث فى الادارة ، كلها مرت بتطورات عدة الى أن وصلت الى صورتها الحالية .

وهذا البحث ينصب على دراسة تطورات الادارة العامة **كميدان للدراسة** ، واستعراض بعض التطورات الهامة التى كان لهـــا أثر فى ظهور وتكوين الادارة كميـــدان للدراســـة دون التطـــورات التى مرت بها الادارة كمهنـــة أو كأسلوب .

ونطاق البحث هنا هو الادارة **العامة** وبذلك يخرج من نطاقه بحث دراسة ادارة الأعمـــال والادارة فى غـــير ذلك من المجـــالات ، الا فى الحدود التى كان فيها بينها ارتباط . وهو فى هذا النطاق يتتبع التطور التاريخى لدراســـة الادارة العامة ، ثم تطورات الادارة كميـــدان للدراسة من حيث النطاق ثم من حيث المنهج . وأخيرا يطبق بايجاز هـــذه التطورات بالنســـبة لدراسة الادارة العامة فى مصر .

ونطاق البحث ينصب على **دراسة** الادارة أى لا تتعرض لتطور التدريب الادارى الا فى الحدود التى كان فيها بينهما تأثير متبادل .

أولا ــ التطور التاريخى لدراسة الادارة :

لا يرجع هـــذا البحث فى دراســـة النواحى التاريخية التى مرت بهـــا الادارة كميـــدان .. للدراسة الى العصور القديمة ، عندما قامت محاولات فى مصر الفرعونية ، وفى الصين القديمة لتلقين المبادىء الصحيحة للادارة(١) ولكنه يكتفى بالرجوع الى العصور الوسطى التى نشـــأت خلالها بوادر دراسة الادارة العامة بصورتهـــا الحالية .

ويمكن ارجاع بداية هـــذه التطورات الى نشأة العلوم الكاميرالية Cameral Sciences فى المانيا ، التى هى ســـابقة العـــلوم الادارية Administrative Sciences ، وقد نشأت هـــذه العلوم الكاميرالية فى المانيا عندما شعر أمراء الاقطاع باحتياجهم للاموال وظهرت لهم أهميـــة الادارة السليمة ، والحاجة الى دراسة الاسس السليمة لممارسة مهنة الادارة ، أى العمـــل الحكومى ، وكان ينظر لدراسة الادارة فى ذلك الوقت على أنهـــا « الوقوف على بعض أسرار المهنة وحيلها »(٢) .

وقـــد أدى الاهتمام بدراسة هـــذه الاصول الصحيحة للمهنة الى ظهور الادارة كميدان هام من ميادين البحث والدراسة ، ووصل الاهتمام ذروته عندما انشأ فردريك وليم الاول امبراطور بروسيا أول كرسى للدراسات الادارية ســـنة ١٧٢٧ (٣) .

وكان كذلك من آثار الاهتمام بهذه الدراسات الكاميرالية أن نشأت معاهد متخصصة فيهـــا لعل أهمها هو « أكاديمية لوتيرن فى العـــلوم الكاميرالية التى فتحت أبوابها سنة ١٧٧٤ ، ولاقت اقبالا شديدا الى درجة أن انضمامهـــا اللاحق لجامعة هايدرلبرج أدى الى ارتفـــاع

---

1) Toynbee A., The Study of History, London, Oxford U. Press, 1967, P. 70.
2) Gandement, Droit Administratif et Sciences Administratif Melanges, Colmeiro Etudes Juridique, University of Santiago de Compostela, 1956.
3) Acta Borussica, Behorderorg Anistation, Vol. IV, Pt. 2, Berlin 1908, P. 300.

مستوى هذه الجامعة ودرجة الاقبال عليها»(١)

وقد مرت هذه الأكاديمية بعديد من التطورات والتغييرات منذ ذلك الحين ولكنها تعتبر فى الواقع السابقة الأولى فى هذا الميدان . كما أنه يمكن اعتبارها نواة اكاديمية شبير للادارة Speyer Academy التى أنشئت سنة ١٩٤٧ متأثرة بنظم المدرسة القومية للادارة فى فرنسا .

وبذلك فانه رغم الاعتقاد السائد أن المدرسة القومية للادارة فى فرنسا هى أول سابقة فى هذا المجال، الا ان هذه المدرسة الفرنسية انشئت سنة ١٩٤٥ بينما أكاديمية لوثيرن تعمل منذ أكثر من مائتى سنة ويمكن بذلك اعتبارها أول سابقة من الناحية التاريخية .

وقد كان من آثار نجاح هذه الأكاديمية انشاء معاهد مماثلة منها كارل شوليه Karlschule أو مدرسة كارل التى انشئت فى فورتجوح Wurhemberg عندما طور حاكم الولاية الأكاديمية العسكرية وجعلها تهتم بالدراسات الكامبرالية . وكان من أساتذة هذا المعهد مازنباخ Massenbach الذى اشتهر سنة ١٨٠٢ بمؤلفاته فى الاستراتيجية والتخطيط، وكان من أساتذتها أيضا بارون كوفير Cuvier الذى سافر الى فرنسا وعمل بمجلس الدولة وأثار الاهتمام بجدوى اعداد جيل من الشباب القادر على شغل المناصب الادارية العليا فى الجهات الحكومية . وهى الدعوة التى تمخضت فى النهاية عن انشاء مدرسة ENA (٢) .

فقد تم انشاء مدرسة للادارة فى فرنسا سنة ١٨٤٨ بناء على مجهودات أحد وزراء التعليم « كارينو » الذى حاول بمدرسته هذه أن يرتفع بمستوى الادارة على النسق الذى ارتفعت به مدرسة « بوليتيكنيك » بالدراسات والخبرة فى مجال الهندسة ، وكما أدت الكليات الحربية الى الارتفاع بمستوى القوات المسلحة ، فقد كان الهدف أن تكون هذه المدرسة بمثابة جهاز لاختيار وتدريب الموظفين للهيئات والمصالح التى لا توجد مدارس متخصصة تهيىء العاملين لممارسة مجالات تخصصها .

وكان نظام هذه المدرسة ينص على قبول أفضل المتقدمين ما بين سن ٢٢،١٨ سنة، وكانت مدة الدراسة ثلاث سنوات يتخرج بعدها الدارس ويحدد ترتيب الامتحان الجهة التى يعمل بها . ثم يكون التحاقهم بها تحت الاختبار لمدة سنتين .

ولكن هذه المدرسة لم يطل عمرها أكثر من ١٨ شهرا واضطرت لغلق أبوابها لأسباب عدة منها :

نقص الموارد المالية ، وعدم التخطيط السليم ، ومعارضة مديرى الاجهزة الادارية (٣) .

والواقع انه خلال تلك الفترة ظهر تياران متوازيان من التطورات فى دراسة الادارة ، احدهما فى المانيا والاخر فى فرنسا . وكان بين الاثنين تأثير متبادل .

ففى سنة ١٨٠٨ ظهر فى فرنسا أول كتاب فى أسس الادارة وهو كتاب ظل زمنا طويلا بعيدا عن كتابات باحثى الادارة رغم أهميته ، وهو كتاب بونان Jean Charles Bonin فى أصول الادارة العامة Principes d'Administration Public وفيه يقوم بونان بتعريف الادارة ، وعناصرها ، واجراءاتها ، وأساليبها ، ويعالج أسس الاتصالات بين الادارة والجماهير ، كما يعلن فيه أنه على استعداد لاعتباره الادارة « علما » وان كان علما وثيق الصلة بالعلوم القانونية(٤) .

---

1) F. Morstein Marx, «A New Look at Administrative Science», J.R.A.S., Vol. XXXV, 1969, P. 295.
2) Guy Thuillier, «Stendhal, Cuvier et l'Ecole Nationale d'Administration», Revue Administrative, Vol. 18; 1965, P. 254.
3) F. Herman. The Theory and Practice of Modern Government, N.Y., Henry Holt, 1949.
4) Bonin, Jean-Charles, Principes d'Administration Public, Paris, 1808. Vol. II. P. 264.

وفى سنة ١٨٤٥ نشر أستاذ فرنسى «فيفيان» دراسة اسماها دراسات فى الادارة وفيها بين حدود الادارة العامة كميدان مختلف عن الدراسات القانونية فى الادارة . وفى نفس السنة أى سنة ١٨٤٥ ، فى المانيا قام أحد أساتذة أكاديمية سوتجارت روبرت مول Mohl بنشر كتابه عن مبادىء الادارة السليمة وأكد فيه جدوى انشاء معهد متخصص فى اعداد القيادات الادارية ولاقى كتابه هذا نجاحا كبيرا فى كل من المانيا وفرنسا .

ويلاحظ هنا أن هناك ارتباطا وثيقا بين الكتابات التى أظهرت الادارة كعلم من ناحية ، وبين نمو كل من دراسة الادارة والتدريب الادارى من ناحية أخرى . فلو لم توجد أصول للادارة يمكن تلقينها لما قامت الادارة كميدان للدراسة ، ولولا ظهور أهمية الالمام بهذه المبادىء بين العاملين لما كان الاهتمام بالتدريب الادارى .

ويلاحظ أيضا أن هناك ارتباطا وثيقا بين نشاط الدولة واتساع نطاق أعمالها ، وحاجتها الى رفع مستوى أعمالها أو مشروعاتها من ناحية، وبين الاهتمام بدراسة الادارة وبحث أصولها من ناحية أخرى .

وخلال القرن التاسع عشر تفاعلت هذه الاعتبارات جميعا ، وظهر عدد من الكتب والدراسات تعالج موضوعا أو آخر من هذه الموضوعات ، وكانت الاتصالات التى انتعشت وتوطدت بين الدول الأوربية فى ذلك الوقت ، سببا فى انتشار الاهتمام بدراسة الادارة وأصولها ومبادئها .وهكذا نجد أنه بتأثير التطورات التى قامت فى فرنسا بدأت **أسبانيا** تهتم بدراسة الادارة العامة ، فقدم معهد جرانادا سنة ١٨٣١ مادة « أفكار فى الادارة » ثم فى سنة ١٨٤٢ نشأت مدرسة الادارة فى مدريد التى كادت تهدف لتدريس الادارة بغرض اعداد الموظف العام . وفى ايطاليا نص تنظيم الجامعات الصادر فى ١٨٧٨ على تدريس العلوم الادارية كمادة اختيارية(١) .

وفى **بلجيكا** بدأت جامعاتها منذ سنة ١٨٤٩ تمنح درجة الدكتوراه فى العلوم السياسية والادارية .

وفى **يوجوسلافيا** اهتمت جامعة بلغراد بدراسة النواحى القانونية للادارة ، فأدخلت مادة القانون الادارى ضمن مواد قسم القانون بها سنة ١٨٤٥ .

وتعتبر **تركيا** من الدول التى أظهرت اهتماما واضحا بدراسة الادارة وتطوير معاهدها فى هذا المجال . وقد أنشأت سنة ١٨٥٦ مدرسة خاصة على مستوى الجامعة لتدريس العلوم الادارية (ويلاحظ أن أول معهد للادارة أنشأته الأمم المتحدة فى وقتنا المعاصر هو معهد الادارة العامة فى تركيا) .

وفى مصر أنشأ محمد على أثناء حكمه لمصر أول مدرسة للادارة كان الغرض منها تزويد الأجهزة الحكومية بمواطنين على مستوى أعلى من الكفاية . ولكن هذه المدرسة ، مثل انشاءات محمد على ، لم يكن الغرض منها تحسين أحوال الشعب بقدر ما كانت وسيلة فى الوصول الى غاياته . ومن ثم كان بقاؤها محددا بمدى مساهمتها فى تدعيم سلطاته .. لذلك يروى ناسو الاقتصادى الانجليزى أن محمد على عندما علم أن مدرسة الادارة كانت تسأل الدارسين عن نظام الضرائب ، ونظرية للحكم ، وضع حدا لنشاط هذه المدرسة وأمر باغلاقها(٢) .

وتعتبر **البرازيل** من الدول التى أعطت اهتماما

---

(١) A. Molitor, The University Teaching of Social Sciences, Paris, U.N.E.S.C.O., 1959.

(٢) عبد الكريم درويش: البيروقراطية والاشتراكية : دراسة فى التغيير الاجتماعى — القاهرة ، مكتبة الانجلو المصرية ١٩٦٥ .

بالغا بدراسة الادارة والتدريب الادارى . فقد بدأت الدراسات الادارية بها منذ ١٨٧٩ .ومنذ ذلك الحين ظهر عدد كبير من معاهد الادارة سواء كانت معاهد تعليمية أو تدريبية . وبالبرازيل حاليا ٣٣ معهدا أو جامعة أما متخصصة فى الادارة ، أو تقدم بها دراسات فى الادارة . خمسة منها فقط تقتصر على دراسة ادارة الاعمال ، واحد عشر منها تقدم دراسات فى كل من الادارة العامة وادارة الاعمال وتختص ١٧ منها بدراسة الادارة العامة دون غيرها(١).

وفى الولايات المتحدة يعتبر المقال الشهير الذى كتبه ودروو ويلسون فى سنة ١٨٨٧ بعنوان « دراسة الادارة العامة » نقطة التحول فى تاريخ هذه الدراسة . وقد نادى ويلسون فى هذا المقال ، بوجوب قيام علم خاص أو مادة خاصة اسمها « الادارة العامة » تهتم بالتركيز على « دراسة الطرق المثلى لقيام الحكومة بأعمالها للوصول الى أهداف السياسة العامة » (٢) ، ويلاحظ هنا أن الولايات المتحدة قد تأخرت فى ميدان الادارة العامة ، وذلك بسبب مبادئها التى كانت تعارض التدخل عن طريق الحكومة ،مما أدى الى عدم الاهتمام بالجهاز الحكومى . الا أنها عندما نقلت من أوربا فكرة الادارة الحسنة والمبادىء الادارية فانها سارت بخطى سريعة فى هذا المجال . وشجعها فى ذلك التقدم الصناعى والتطورات والتحسينات التى جاءت بها ادارة الاعمال ، وبالولايات المتحدة اليوم عدد كبير من المعاهد والكليات المتخصصة فى تدريس ودراسة الادارة العامة وهيئات تقوم بأبحاث واسعة المجال فى هذا الميدان (٣) .

ثانيا ــ تطور نطاق وصور دراسة الادارة :

وتدرس الادارة العامة اليوم فى صور تجمع بعض الدول بين أكثر من واحدة منها . وهذه الصور هى :

١ ــ دراسة الادارة العامة ضمنا خلال الدراسات الأخرى التى لها صلة بالادارة العامة ، مثل ادارة الأعمال أو القانون الادارى أو العلوم السياسية . ولعل هذه هى أولى صور دراسة وتدريس الادارة العامة .

٢ ــ دراسة الادارة العامة كمادة مستقلة ولكن فى اطار برامج كليات أو معاهد غير معاهد للادارة العامة مثل تدريس مادة الادارة العامة فى كليات الحقوق أو التجارة أو غيرها .

٣ ــ انشاء كليات للادارة على المستوى الجامعى بحيث تكون الادارة هى مجال الدراسة العام وموضوعاتها وتخصصاتها المختلفة مجالات التخصص ، مثل كلية الادارة التى كانت أسست فى بغداد .

٤ ــ انشاء مدارس أو كليات للادارة العامة فى نطاق الدراسات العليا بالجامعات . وهذه تقبل خريجى بعض الكليات المختلفة بشروط وتمنح درجات الماجستير والدكتوراه فى الادارة العامة . ومن أمثلتها كلية للدراسات العليا فى الادارة العامة فى جامعة نيويورك .

٥ ــ انشاء مدارس متخصصة فى الادارة العامة خارج نطاق الجامعات ، الهدف منها تخريج العاملين بالأجهزة الحكومية ، ويلتحق بها الدارسون بعد تخرجهم فى الجامعة . وتعتبر هذه المدارس وسيلة لاختيار القادة الاداريين

---

1) Wahrlich, B. Education for Public and Business. Administration : Distinct Versus Integrated Programmes in a Developing Society, Geulio Vargas Foundation, Brazil, 1967.

2) Woodrow Wilson «The Study of Administration» Political Science Quarterly, II. 1887, P. 97.

3) I. Caldwell, «Public Administration and the Universities: A Half Century of Development», Public Administration Review, Vol. XXV, No. 1, March 1965.

وتدريبهم فى نفس الوقت ، ومن أمثلتها المدرسة القومية للادارة فى فرنسا ENA وقد أسست سنة ١٩٤٥ ، وكلية Speyer فى المانيا وأسست فى سنة ١٩٤٧ .

٦ ــ انشاء معاهد للادارة العامة تجمع بين الدراسة والتدريب كما تقوم بابحاث فى مجال الادارة . من أمثلتها معهد الادارة العامة فى مصر ومعهد الادارة فى ليبيا ، ومعهد الانماء فى لبنان ، ومعهد الادارة فى اليمن ، ومعهد الادارة فى السعودية وغيرها . وهذه هى الصور الغالبة فى الدول العربية .

٧ ــ اقامة برامج تنمية ادارية للقادة الاداريين على المستويات العليا Executive Development Programmes ومن أبرز أمثلتها برامج القادة الاداريين التى بدأت فى مصر سنة ١٩٦٣ وأدت الى انشاء لجنة القادة الاداريين سنة ١٩٦٥ ، وبرامج المنظمة العربية للعلوم الادارية فى التنمية الادارية التى بدأت فى سنة ١٩٧٠ ، وهى وان كانت تنصب أساسا على التدريب الا أن لها انعكاسات واضحة على اثارة الاهتمام بدراسة الادارة وعلى تدعيم البحث الادارى .

وهكذا يمكن القول بأن دراسة الادارة العامة تطورت من تدريب ميدانى على الواقع فى أثناء العمل ، الى دراسة مرتبطة بالقانون ، الى دراسة فى اطار العلوم السياسية ، الى أن استقلت وأصبحت ميدانا متخصصا فى الدراسة . وعندما استقلت كانت البداية تدرس كمادة فى احدى الكليات الأخرى ، ثم أصبح لها معاهد متخصصة ، ثم أصبح لها معاهد يتدرب فيها العاملون بالحكومة والمعينون الجدد بها ، ثم اضيفت الى هذا فكرة تنمية القادة الاداريين وكبار المنفذين .

وفضلا عن كل ما سبق فان الادارة العامة كعلم وميدان للدراسة قد توسعت وأصبحت تضم تخصصات مختلفة أهمها : **أصول الادارة العامة ، التنظيم ، أساليب التحليل الادارى ، تخطيط وادارة القوى العاملة ، تخطيط وادارة الموارد المالية ، الدراسات السلوكية ، العلاقات العامة ، ادارة التنمية ، الادارة العامة المقارنة، ادارة الحكم المحلى وغيرها .**

ثالثا ــ تطور مناهج دراسة الادارة العامة (١) :

وكما مرت دراسة الادارة بمراحل عدة من حيث نطاق دراستها فقد مرت كذلك من حيث المنهج بمراحل أربع :

١ ــ المنهج الأول ، أو الاتجاه الأول فى دراسة الادارة العامة يمثله **المدخل الدستورى القانونى التاريخى :**

وفى اطار هذا المنهج ركزت الدراسة على الحقوق الدستورية والقانونية للحكومة ووظائفها وسلطاتها والواجبات المفروضة عليها مع الاهتمام بالأوضاع الادارية والنواحى الدستورية والسوابق القضائية ، والعلاقة بين السلطات المركزية وبينها وبين الهيئات المحلية المختلفة . وقد ساد هذا الاتجاه فى أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين . أى حين كانت الدراسات الادارية مرتبطة بالقانون الادارى وتدور فى فلكه . وهذا الاتجاه فى دراسة الادارة العامة الذى يهتم بتنظيم الادارة ووضعها القانونى وشكلها ، لا بكيفية علمها وديناميكياتها والمؤتمرات التى تتعرض لها ، يمثل نظرة ضيقة الى الادارة العامة .

٢ ــ والمنهج الثانى ، أو الاتجاه الثانى فى دراسة الادارة العامة يمثله **المدخل التنظيمى الوصفى** وبه كان الانتقال من التركيز على القانون الى الاهتمام بالتنظيم . وقد تناول هذا المنهج وصف الأوضاع الادارية كما هى . فاهتم بدراسة البناء التنظيمى للحكومات والوحدات المحلية ، وشئون العاملين ، والنواحى المالية والقانونية فى الادارة . وبرغم أهمية هذه

---

(١) تفصيل هذه المناهج فى أصول الادارة العامة ، عبد الكريم درويش وليلى تكلا . الانجلو ، القاهرة ، ١٩٧١.

النواحى الا أنها تهتم بالادارة فى شكلها الرسمى واعتباراتها التقليدية . وهى بذلك لا تشمل كل ما فى العملية الادارية من عناصر القيادةواتخاذ القرارات والاتصالات وما اليها . كما أنها تغفل النظر الى الادارة كنشاط ذى جوانب سلوكية هامة تتصل بالعنصر البشرى والاعتبارات الانسانية التى يستمد منها مفهوم الادارة أخص صفاته .

٣ — أما المنهج الثالث فيمثله « **المدخل الاجتماعى النفسى** » Socio - Psychological وهذا الاتجاه يعنى بالنواحى السلوكية فى الادارة ويحاول دراسة وفهم طبيعة العملية الادارية وديناميكياتها فى ضوء الاتجاهات السلوكية .

فبينما نجد المناهج السابقة تهتم بالنواحى الدستورية والقانونية والتنظيمية ، أى تهتم **بما يجب** أن تكون عليه الادارة وبما يجب أن تفعله ، يعنى هذا المنهج بمحاولة فهم المواقف الادارية **كما هى** فى ضوء العوامل الاجتماعية والنفسية المؤثرة أكثر مما يهتم بما يجب أن يعمل . أى أنه ينظر الى دراسة الادارة العامة لا من حيث جوانبها القانونية فقط ، ولا من ناحية تنظيمها ، انما تقوم بدراسة ما هو قائم فعلا اذ يهتم بدراسة السلوك البشرى داخل المنظمات .

وقد كان لنمو الدراسات الاجتماعية والانثروبولوجية والنفسية والسلوكية دور هام فى قيام هذا المنهج لتفهم الادارة على أساس علمى .

٤ — والى جانب هذه المناهج الثلاثة ظهر منهج معاصر فى دراسة الادارة العامة يعرف «**بالمنهج البيئى**»**أو المنهج الايكولوجى** Ecological وهو يتفق مع المنهج السابق فى اهتمامهبدراسة العوامل الاجتماعية والانسانية والنفسية ، وان كان يسعى لدراستها فى المجتمع ككل وليسداخل الجهاز الادارى فقط .

ويهتم هذا المنهج بصفة خاصة بابرازالعلاقة بين الادارة وبين بيئتها . وذلك بدراسةالعوامل المختلفة التى تكسب مجتمعا معينا صفاته وخصائصه وأثر هذه العوامل على الادارة العامة فى هذا المجتمع بالذات ، ويؤمن هذا المنهج بأن الأنماط الادارية والوظيفية فى كلبلد تتأثربالعوامل السياسية والاقتصاديةوالاجتماعية والحضارية السائدة التى تتفاعل جميعها معا لتخرج نظاما معينا فى الادارة هو الذى يسود فى النهاية بغض النظر عما تقرره القوانين واللوائح والتنظيمات .

ويساعد هذا المنهج فى تفهم الادارة العامة فى اطارها الصحيح . ذلك أن الادارة العامة وأجهزتها ما هى الا جزء من التنظيمات العديدة التى يعيش بها المجتمع . وهذه تتكون أساسا من عناصر بشرية انتقلت اليه من المجتمع حاملة اليه ما يغلب عليه من اتجاهات وأنماط وقيم وسلوك وتقاليد — من هنا يؤكد هذا المنهج أن نقطة البداية فى تفهم أى جهاز ادارى هى تفهم المجتمع الذى يعيش فيه . لذلك اهتمت الدراسات الادارية بدراسة وتحليل العوامل الايكولوجية للادارة العامة فى المجتمعاتالمختلفة وظهرت مؤلفات تركز على دراسة بيئة الادارة فى مجتمعات مختلفة وأثر تلك البيئة علىالادارة العامة فى كل منها .

ودراسة الادارة العامة فى هذا المدخل الايكولوجى أساس فى احداث عمليات الاصلاح الادارى على أساس سليم يتفق مع ما يسود المجتمع الكبير ، وبالتالى المجتمع الادارى ،من أنماط وقيم .

وهو يحد من ظاهرة « النقل والتقليد » التى اتجهت اليها خلال فترة ما كثير من الدولالنامية عندما دأبت على استيراد الأنظمة الادارية الناجحة فى الدول المتقدمة بغض النظر عن ملاءمتها للظروف الجديدة المطلوب اثباتها بها .

رابعا — دراسة الادارة العامة فى مصر :

ظهرت الدراسات الادارية فى مصر أول ما ظهرت مرتبطة بالقانون ، وظلت على هذا الوضع فترة طويلة استقلت بعدها فأصبحت تدرس كمادة مستقلة . كما أنشىء عدد من المعاهد التى تقوم بالتدريب الادارى ، وظهر عديد من

المؤلفات والدوريات العامة والمتخصصة فى هذا المجال ، وبدأت الابحاث والمسوح العلمية تعرف طريقها الى ميدان الادارة العامة . وسنعرض هنا للاوضاع الحالية لدراسة الادارة فى مصر . من حيث مكان تدريسها والشهادات التى تنتهى اليها الدراسة وغير ذلك من الاعتبارات. ويلاحظ هنا أنه رغم توصية مؤتمر جامعة الدول العربية بتدريس مادة الادارة العامة فى المدارس الثانوية الا أنها لا تدرس حاليا الا فى المستويات الجامعية أو ما يقاربها .

دراسة الادارة العامة على المستوى الجامعى :

١ ــ الجامعات فى مصر :

كان الأزهر أول معهد علمى يقرب من المستوى الجامعى يعرفه الشرق الاوسط . وقد أنشىء منذ أكثر من ألف عام . وفى ١٩٠٨ أنشئت جامعة القاهرة وان كانت لم تصبح تحت اشراف الحكومة الا سنة ١٩٢٥ . وفى سنة ١٩٤٢ انشئت جامعة الاسكندرية ثم تلا ذلك انشاء جامعة عين شمس فى القاهرة سنة ١٩٥٠ وفى سنة ١٩٥٧ أنشئت جامعة أسيوط .

ومحاولة فى مقابلة الضغط على التعليم الجامعى ولازدياد الحاجة اليه أنشئت كليات مفردة فى بعض البلاد مثل كلية طب طنطا وكلية طب المنصورة وغيرهما .

وهناك الى جانب هذه الجامعات والكليات الوطنية الجامعة الأمريكية بالقاهرة وقدأنشئت سنة ١٩٢٠ .

وقد زاد عدد الدارسين فى الجامعات الوطنية زيادة ملحوظة . فقد كان فى سنة ١٩٥٢ لا يتجاوز ٣٥,٠٠٠ طالب ثم أصبح ١٥٠,٠٠٠ فى سنة ١٩٦٩ .

والى جانب الجامعات فان هناك عددا من المعاهد العليا التى أنشئت لتقابل احتياجات التنمية . منها المعهد التجارى العالى ، والمعهد العالى للخدمة الاجتماعية ، وغيرهما .

٢ ــ الادارة العامة فى الجامعة :

لم تدخل مادة الادارة العامة فى برامج التعليم الجامعى الا حديثا ، مع أن القانون الادارى كان يدرس بكلية الحقوق منذ بداية انشائها .

والواقع أن الفارق بين مادة القانون الادارى ومادة الادارة العامة لم تكن واضحة الى عهد قريب(١) وفى سنة ١٩٥٤ كتب أحد خبراء الأمم المتحدة تقريره عن الادارة والمعونة الفنية ، وكان أبرز مقترحاته انشاء معهد للادارة فى مصر(٢) وتم فعلا بالقاهرة انشاء أول معهد للادارة فى العالم العربى ، وهو أيضا ثالث معهد تنشئه الأمم المتحدة (الأول فى البرازيل والثانى فى تركيا) .

وقد كان من آثار ذلك التوعية بأهمية دراسة الادارة على المستوى الجامعى ، وظهرت مادة الادارة العامة كأحدى مواد برنامج قسم العلوم السياسية فى كلية التجارة ــ جامعة القاهرة فى سنة ١٩٥٦ .

ويقرر د. فتح الله الخطيب فى تقرير الى المؤتمر الافريقى فى دراسة الادارة (٣) أن هذا

---

(١) يقرر الدكتور سليمان الطماوى فى مقدمة كتابه مبادىء علم الادارة العامة انه عندما طلب اليه فى سنة ١٩٥٦ القاء محاضرات فى « علم الادارة العامة » فى بيروت دار بخلده ان مدلول ذلك العلم هو المألوف فى نطاق القانون الادارى . ولكن بالبحث اتضح له مدلوله الصحيح الذى يختلف فى حد تعبيره عن معناه المتعارف عليه فى نطاق القانون الادارى . وبدأ بذلك يرتاد مجالا غير مألوف لرجال القانون وأن كان شديد الصلة بالقانون » انظر الطماوى مبادىء علم الادارة العامة القاهرة ــ دار الفكر ــ ١٩٦٠ .

(٢) Salfors, T. The Establishment of An Institute of P.A. and other Provisions for the Training of Civil Servants in Egypt, N.Y., U.N., T.A.A./N3 / Egy/2, 1954.

(٣) انظر فتح الله الخطيب University Teaching of P.A. بحث مقدم الى مؤتمر دراسة وبحوث الادارة العامة بأفريقيا ــ ابيدان ــ نيجيريا ــ فبراير سنة ١٩٧٠ .

لا يعنى أن دراسة بعض نواحى الادارة لم تكن موجودة أصلا . فقد وجدت دراسات تتناول بعض عناصر الادارة العامة أو بعض جوانبها قبل ظهور مادة الادارة العامة . ومن ذلك :

١ ــ دراسة تنظيم الأجهزة التنفيذية فى الأنظمة السياسية المختلفة ، ودراسات فى الادارة المقارنة ضمن دراسة الحكومات المقارنة فى كلية التجارة قسم العلوم السياسية بجامعة القاهرة .

٢ ــ كانت كليات التجارة فى مختلف الجامعات تقوم بتدريس بعض أوجه الادارة فى أقسام ادارة الأعمال مثل أصول العلوم الادارية ، وأسس النظم والادارة المالية وشئون الأفراد.

٣ ــ دأبت كليات الحقوق على تدريس القانون الادارى منذ نشأتها . وخلال ذلك كانت تدرس بعض الجوانب القانونية للادارة العامة خصوصا فيما يتعلق بالمسئولية الادارية ، وحقوق الموظف العام وما الى ذلك .

٣ ــ الوضع الحالى فى دراسة مادة الادارة العامة على المستوى الجامعى :

تدرس مادة الادارة العامة حاليا فى كل من كليات التجارة ، وكلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، وكلية الحقوق . وفى كلية التجارة تدرس الادارة العامة فى كل الجامعات وان كان أسلوب ووقت تدريسها يختلف من كلية لاخرى ففى كلية التجارة جامعة القاهرة تدرس مادة الادارة العامة لطلبة التخصص فى المحاسبة وفى ادارة الأعمال خلال السنة الثانية لمدة ساعتين اسبوعيا طوال السنة ، وفى كلية تجارة عين شمس تدرس مادة الادارة العامة لطلبة تخصص ادارة الأعمال فى السنة الرابعة لمدة ساعتين أسبوعيا خلال السنة ، أما فى كل من كلية تجارة جامعة الاسكندرية وجامعة أسيوط فانها تدرس خلال السنة الدراسية الاولى لكل الطلبة ، وتدرس لمدة ساعتين أسبوعيا خلال هذه السنة .

وفى كليات الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة تدرس مادة الادارة العامة فى السنة الرابعة ، أى السنة النهائية لطلبة التخصص فى الاقتصاد والعلوم السياسية ، وتقدم لمدة ساعتين أسبوعيا خلال هذه السنة النهائية.

وهناك تركيز أكبر على دراسة الادارة العامة وجوانبها فى قسم العلوم السياسية بهذه الكلية ، اذ تدرس فيها مواد مثل الحكومات المقارنة . كما تدرس مادة الادارة المحلية فى السنة الرابعة .

وفى كليات الحقوق بجامعات القاهرة والاسكندرية وعين شمس تدرس مادة الادارة العامة لطلبة السنة الرابعة ، لمدة ساعة أسبوعيا خلال السنة النهائية .

أما جامعة أسيوط فليس بها كلية للحقوق.

وفى سنة ١٩٦٤ أنشأت جامعة الأزهر « كلية الادارة والمعاملات » وأصبحت بذلك أول جامعة مصرية تستعمل لفظ الادارة فى تسمية كلياتها وفيها تدرس مادة الادارة العامة لطلبة السنة الرابعة ، أى النهائية ، لمدة ساعتين أسبوعيا .

وفى كل من المعهد العالى للخدمة الاجتماعية، ومدرسة الخدمة الاجتماعية ، ومعهد الخدمة الاجتماعية بالاسكندرية تدرس مادة الادارة العامة لطلبة السنة النهائية بواقع ساعتين أسبوعيا خلال السنة الرابعة . كما تدرس أيضا مادة الادارة العامة لطلبة السنة النهائية بالمعهد التجارى العالى للسكرتارية .

٤ ــ الدرجات العلمية فى الادارة العامة :

لا تعطى أية جامعة من الجامعات المصرية شهادة جامعية فى **الادارة العامة** وان كانت بعض الكليات بدأت تعطى دبلوما فى الدراسات العليا بتخصص فى الادارة العامة .

أما بعد التخرج فيوجد نوعان من الدراسات المتخصصة فى الادارة العامة : احداهما الدراسات العليا بالجامعات ، والثانية التدريب الادارى أو التنمية الادارية فى المعاهد المختلفة .

الدراسات العليـــا :

ان هناك نوعين من الدراسات العليا ، أما دراسات عليا للحصول على درجة المـــاجستير ثم الدكتوراه وأما دراسات عليا للحصول على دبلوم معين . ويمكن الحصول على درجـــة الماجستير ـــ والدكتوراه من كل كليات التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية فى ميدان الادارة العامة . ويقبل الطالب لدرجة الماجستير اذاكان حاصلا على مجموع نجاح فى الشهادة الجامعية لا يقل عن ٧٠٪ ، ويقضى الطالب سنة فى دراسة مواد ثم سنة أخرى على الأقل لكتابة الرسالة. فاذا ما حصل على الماجستير كان له التقـــدم للحصول على الدكتوراه ، وفى سنة ١٩٥٨ منح قسم العلوم السياسية أول درجة دكتوراه فى **موضوع من موضوعات الادارة العامة .**

ويلاحظ هنا أن هذه الدرجات وأن كانت تمنح فى **موضوعات** متصلة بالادارة العامة الا أنهـــا تمنح من كليات التجارة أو الاقتصاد أو العلوم السياسية وذلك لعدم وجود كليـــة للادارة فى الجامعات المصرية . وفى سنة ١٩٦١ حصـــل أول اثنين مصريين على دكتوراه الفلسفـــة فى الادارة العامة من كلية للادارة العامة ، وكان ذلك من جامعة نيويورك بالولايات المتحدة .

وبعـــد ذلك توالى حصـــول المصريين على درجة الدكتوراه من كليـــات الادارة العامة فى النجاح الى أن بلغ عددهم ستة .

ويلاحظ أن عدم وجود كلية للادارة العامة فى مصر لم يمنع الحصول على درجات الماجستير والدكتوراه من كليات التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية فى موضوعات تتعلق بالادارة العـــامة مثل « تطور نظم الخدمة المدنية فى ج.ع.م. » « تنظيم وادارة الجمعيات التعاونية الانتاجية ». « الحـــكم المحلى فى السودان » والتـــدريب ومستوى الكفاية فى الخدمة المدنية وغيرها قـــد منحها قسم العلوم السياسية فى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية الى جانب الدرجات التى يمنحها قسم ادارة الاعمال فى موضوعات للادارة العامة مثل « الادارة المحلية للحكومات المحلية » أو بعض مشاكل التنظيم أو التمويل وغيرها (١) .

وفى نوفمبر سنة ١٩٧٠ بدأت كلية التجارة جامعة القاهرة برنامجا جـــديدا ينتهى بمنـــح « دبلوم الادارة العامة » ، مدة هـــذا البرنامج سنتان ويشمل برنامج السنة الاولى مواد أصول الادارة العامة ، والتنظيم ، والمخازن والمشتريات وشئون الأفراد وغيرها .

ويشمل برنامج السنة الثانية الادارة العامة ـــ الادارة المقارنة ـــ العلاقات العامة وغيرها.

ومما هو جدير بالذكر هنا أن هذا البرنامج قد لاقى اقبالا كبيرا جدا اذ تقدم له ٨٠٠ طالب، كانت شروط الالتحاق مستوفاة فى أغلبهم . لكن نظرا لاعتبارات الامكانيات والاعتبارات العملية لم يقبل منهم سوى ٢٠٠ فقط حسب الأولوية فى القدرة والخبرة والتفوق وما الى ذلك . كمـــا بدأت كلية الادارة والمعاملات بجامعة الأزهر برنامجا لدبلوم فى الادارة العامة مـــدته كذلك سنتان ، ويركز هذا البرنامج على النواحـــى الاجتماعية والبيئية فى دراسة الادارة .

أما بالنسبة لكليات الحقوق فهى لا تمنـــح درجة الماجستير أساسا، انما يحصل الطالب على شهادتى دبلـــوم ، ثم له بعـــد ذلك التقـــدم للحصول على الـــدكتوراه . ومن شـــهادات الدبلوم التى تمنحها الكلية دبلوم فى القـــانون العام ، دبلوم القانون الخاص ، دبلوم القانون المالى .. الخ . وفى سنة ١٩٥٤ انشأت كليـــة الحقوق بجامعة القاهرة معهد العلوم الاداريـــة والمالية وكانت مدته سنتين بعد الليسانس . ثم الغى هذا المعهد سنة ١٩٥٩ وحل محله دبلومان للدراسات العليا .

(أ) دبلوم العلوم الادارية ومدته سنة .

(ب) دبلوم التشريعات الضريبية ومدته سنة .

---

(١) فتح الله الخطيب . مرجع سابق .

ويشمل دبلوم العلوم الادارية دراسة مواد مثل الرقابة القضائية على الاعمال الادارية ، العقود الادارية ، الادارة العامة ، الخدمة العامة ومادة اختيارية من بين مواد الاجراءات الادارية ، الرقابة الادارية ، مادة القانون الادارى الدولى ويمكن للطالب التقدم للحصول على درجة الدكتوراه للتخصص فى الادارة العامة من كلية الحقوق اذا كان حاصلا على دبلومين أحدهما دبلوم القانون العام ، وبالنسبة لجامعة القاهرة يكون أحدهما فى العلوم الادارية ، وفى هذه الحالة يكون موضوع الرسالة عادة أحد موضوعات الادارة المتصلة بالقانون ، مثل المحاكم الادارية أو حقوق الموظف العام أو ما يشابهها .

٥ ــ الجامعة الامريكية :

تدرس فى قسم العلوم السياسية والاقتصاد بالجامعة الامريكية عدة مواد ادارية ، منها النظرية والتطبيق فى الادارة ، ادارة الافراد ، والتنظيم ، والادارة المالية وغيرها . وتعتبر المادة الاولى مادة اجبارية للتخرج ، كما يقوم قسم الخدمة العامة بتقديم مواد ادارية ، منها العلاقات العامة منذ سنة ١٩٦٨ ، وبدأ سنة ١٩٧٠ بتقديم مادة أصول الادارة العامة .

برنامج الدراسات العليا فى الادارة بالجامعة الامريكية :

الى جانب المواد الادارية التى تدرس بالجامعة الأمريكية قسم الاقتصاد والعلوم السياسية أنشأت الجامعة سنة ١٩٦٩ برنامجا خاصا للدراسات العليا فى الادارة ، ويركز البرنامج على كل من الادارة العامة وادارة الأعمال معا . وقد لوحظ أن جزءا كبيرا من الملحقين بالبرنامج متخرجون فى كليات عملية لا تعطى دراسات على الادارة مثل الهندسة وغيرها . لذلك اشترط البرنامج دراسة بعض المواد التى تقدم بالجامعة التى تتعلق بميدان أو أكثر من ميادين الادارة . وتتحدد المواد اللازمة لكل دارس بناء على دراسة موقفه مع الاستاذ المشرف عليه .

والتفكير يتجه فى هذه الجامعة حاليا الى انشاء برنامج خاص يركز على ادارة التنمية يعالج على وجه الخصوص مشاكل الادارة فى مرحلة التنمية والتفاعلات المتبادلة بين عملية التنمية والعمليات الادارية المختلفة وينتظر بدء هذا البرنامج أبريل سنة ١٩٧٢ .

* * *

الادارة العامة والهيئة الاجتماعية

لا تستطيع الادارة العامة أن تنهض بالاعمال التى تتطلبها التنمية الاقتصادية والاجتماعية بمفردها ، بل أن ذلك يتطلب تعاون الشعب معها . وتعتبر تعبئة الرأى العام لمساندة البرامج التنفيذية واشاعة اهتمام الجمهور بعملية التنمية من التحديات الكبرى فى عالم السبعينيات .

وهناك جوانب متعددة للمشاركة الشعبية . فهى تضع حدا على الدور المتصاعد للبيروقراطية فى اتخاذ القرارات. كما يأمل الجمهور أن ينال من ثمرات عملية التنمية ويرغب فى أن يساهم فى اتخاذ القرارات التى تؤثر فى حياته ، وهو يحس بالحاجة أيضا الى أن يتاح له فرص متكافئة للمشاركة فى عملية التنمية . فمشاركة الجمهور تيسر وتسرع بعملية التغيير . وتود الحكومة أن تعبىء العمل والمساندة الشعبية من اجل التنمية القومية . فالكثير من برامج التنمية فى الزراعة وتنظيم الاسرة والتعليم مثلا تتطلب من قطاعات كبيرة من الشعب تغيرات فى الاتجاهات والقيم ، وكذلك الاخذ بأساليب جديدة فى الممارسة . وكل هذه الابعاد تتطلب تكيفا وروحا جديدة وصلات رسمية مع الادارة العامة . وحتى تستطيع نظم الادارة العامة أن توجد الوسائل والاساليب التى تحقق هذه المتطلبات فلا ينتظر الا أن تظل القدرة على التنمية بمفهومها الواسع محدودة .

من تقرير سكرتير عام الامم المتحدة عن أهداف وبرامج الادارة العامة فى عقد التنمية الثانى ــ وثيقة الامم المتحدة رقم ST/TAO/M/57 ص ٤٢ .