

العنوان:	تطورات في مفهوم الادارة العامة
المصدر:	الفكر العربي
الناشر:	معهد الإنماء العربي
المؤلف الرئيسي:	النقيب، خليل
المجلد/العدد:	مج 1, ع 3
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	1978
الشهر:	سبتمبر
الصفحات:	211 - 217
رقم MD:	415349
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	HumanIndex
مواضيع:	الجوانب الاجتماعية، الادارة العامة، اجهزة الدولة، التخطيط الاداري، التخطيط الاقتصادي، النظم السياسية، الجوانب الاقتصادية
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/415349

تطورات فجياً مفهوم الإدارة العامة

د. خليل النقيب

نحو مفهوم ديموقراطي - ليبرالي ، حيث بدأ التركيز على الدور الاجتماعي للدولة في تأمين المساواة في الفرص ، وفي تأمين العدالة ما بين المواطنين . هذا وقد أدى تطلع افراد الشعب المتزايد نحو العدالة والمساواة الى زيادة نشاطات الدولة ، وبالتالي سيطرتها ، في العديد من البلدان ، على معظم النشاطات الحيوية ، ان لم يكن كلها ، كما هي الحال في الدول الشيوعية . ولقد رافقت هذه التطورات زيادة في حجم واهمية مؤسسات الدولة الادارية ، بل ولقد تعداه الى تمقيدات في العملية الادارية نظرا لتنوع المهام الملقاة على الدولة ، ونظرا للحاجة الى مستوى مرتفع نسبيا من المعرفة والى درجة عالية من الاختصاص . (1) فالادارة العامة في عصرنا الحديث تقوم بخدمة كل المواطنين ، لا فئة على حساب فئة ، ولا منطقة على حساب منطقة ، ولا تقوم بخدمة الحاكم بصفته الشخصية ، بل بصفته رئيسا يمثل افراد الشعب ، ان لم

يكثر الحديث ، وخصوصا في الدول النامية ، عن دور الادارة العامة في عملية الانماء وعن العواقب الوخيمة التي يمكن ان يقود اليها تجاهل هذا الدور في عملية الانماء الوطني . ولا يمكن وضع هذا الدور في اطاره الصحيح دون فهم لبعض التطورات في مفهوم الادارة العامة .

لقد تطور مفهوم الادارة العامة مع تغير مفهوم الدولة . فالادارة ، بالاساس ، هي جزء لا يتجزأ من اجهزة الدولة ومن النظام الحكومي . فلقد كانت الادارة التقليدية خادمة للسلطان او للملك ولاعوانه ، حتى كان ذلك السلطان (او الملك) هو الدولة وكانت الدولة هي الحاكم . وعندما بدأ يتطور المفهوم الليبرالي للدولة ، تطور معه مفهوم الادارة العامة . وبدأت الدولة تنمو والادارة تنمو معها نتيجة للثورة الصناعية في العالم الغربي ، وما صاحبها من انعكاسات اجتماعية واقتصادية . وبعد ذلك ، تطور مفهوم الدولة

يكن كله فعالبيته .

وتطور مفهوم الادارة العامة مع تطور مفهوم الانماء . (٢) فلقد كان مفهوم الانماء في القرن الماضي مرتبطا ببناء الدولة على اساس الكفاءة والمقدرة الفردية للانسان ؛ وبالتالي ، على اساس مقدرته الاقتصادية الانتاجية . وهكذا، ارتبطت عملية التنمية ، تاريخيا ، بالتغيير الكمي للفرد دون النظر الى العوامل البيئية والتكنولوجية المحيطة به والتفاعلة معه . ومع انتهاء الحرب العالمية الاولى ، وحتى بداية الحرب العالمية الثانية برز التغيير من التركيز على الفردية الى التركيز على المجموع . وهكذا، بدأت المبادئ التي تنادي بالعدالة الاجتماعية او الانصاف الاجتماعي (Social Equity) تأخذ مركزها في الصدارة ، كهدف اساسي واولي من اهداف العملية الانمائية . وبالتالي، اصحت المشكلة الرئيسية الاولى التي تواجه عملية الانماء تلك المرتبطة بكيفية التوازن ما بين الاهداف الاقتصادية والانصاف الاجتماعي . (٣)

لقد بدأت الحكومات تلعب دورا اساسيا ، ليس فقط في الدول ذات النظام الاشتراكي، بل ايضا وفي الدول الغربية ومنها الولايات المتحدة الامريكية . وتزداد اهمية هذا الدور ، وبالتالي ، دور الادارة العامة ، في الدول النامية ، وذلك لان العديد من القضايا المتعلقة بالانماء لا يمكن القيام بها الا عن طريق مؤسسات تساندها وتدعمها الدولة، خصوصا في المجالات التالية : (٤)

١ - التخطيط والتوجيه الاقتصادي ؛
فالحكومة في الدول النامية هي المؤهلة ، بشكل اساسي ، لجمع كافة المعلومات المتعلقة بالمعطيات الاقتصادية والاجتماعية ، وهي

المؤهلة ايضا لعملية توزيع المصادر المختلفة وتوجيهها نحو عملية الانماء .

٢ - التفسيرات المؤسسية الضرورية .
فالحكومة هي القادرة ، حسب القوانين والسلطات الممنوحة لها، على انشاء المؤسسات الجديدة ، وعلى اجراء تغيير في المؤسسات التقليدية بما يتلاءم مع ضرورات الانماء من اخذ المبادرة وتحمل المسؤولية والخروج من الروتين والتركيز على عملية التجدد والعطاء .
٣ - الرساميل الضرورية لعملية الانماء التي يمكن تأمينها مباشرة ، او غير مباشرة ، عن طريق الحكومة من خلال الاقراض الخارجي والداخلي ، او عن طريق فرض القوانين والانظمة الضرورية لذلك والمرتبطة بشكل اساسي بالضرائب والرسوم وغيرها .

٤ - تدريب وتأهيل العناصر البشرية اللازمة لعملية البناء والتطوير وخصوصا تلك العناصر المهنية التي تشكو الدول النامية من ندرتها .

٥ - استثمار واستصلاح المصادر الطبيعية حتى تصبح عاملا مساعدا في عملية الانماء .

٦ - القيام بالمبادرات ذات الطابع التجاري والتي يحجم عنها القطاع الخاص ، اما بسبب ضخامة الاستثمارات فيها او لاهميتها بالنسبة للصالح العام .

٧ - الدور التنظيمي المطلوب من الحكومة في مجالات ونشاطات حيوية متروكة للقطاع الخاص حيث لا تريد الحكومة الدخول فيها .
وهكذا ، ومع التفسيرات الحاصلة في دور الحكومة ، وبالتالي دور الادارة ، في خدمة الحاجات والرغبات المادية من اقتصادية واجتماعية ، تبرز مسألة الحصول الى تغيير في نظرة الاداري الى وظيفته العامة ، ونظرتة

السياسية والمواطنين ، فالبيروقراطي كان دائماً تحت السلطة كيفما كانت ، وفوق المواطنين . (١٠)

ولا يمكن الحديث عن مفهوم الإدارة والانماء ، ولا عن نظرة الإداري الى المواطن دون وضع ذلك ضمن الاطار الديمقراطي للإدارة ، والذي هو عبارة عن تفاعل الإدارة والمواطنين على كل المستويات . فتكون الإدارة ، من جهة ، مرآة تعكس التطلعات الشعبية وترجمها الى خطط وبرامج ومشاريع ، ويكون المواطنون ، من جهة أخرى ، شركاء في وضع تلك الخطط والبرامج ، وفي عملية التنفيذ . ويطلق البعض على هذا التفاعل اسم « العملية الدائرية » في الإدارة ، حيث يكون التأثير الشعبي على كل المستويات الإدارية ، وفي جميع مراحلها . (١١) هذا وهناك تساؤلات في دراسات الإدارة العامة عن مدى فعالية الهيكليات والأنظمة الإدارية ، خصوصا إدارات الانماء منها ، في التجاوب مع تطلعات ورغبات المواطنين . (١٢) فلقد رأى بعضهم ان المثال الكلاسيكي للإدارة ، المتمثل بشكل خاص في « التنظيم البيروقراطي » ، يركز على الهيكلية الإدارية ، التخصص الوظيفي ، الإجراءات الواضحة والمحددة ، دون التطرق الى عملية التكيف التنظيمية والانسانية التي يجب ان تواجهها الإدارة في اية عملية تغيير . هذا ويحدد روبرت بريستوس (Robert Presthus) اهم عناصر الإدارة الانمائية بالامور التالية :

١ - المقدرة على ادارة التغيير او على توجيه الجهود نحو التغيير في بعض الانماط الاساسية في الحياة .

٢ - المقدرة على تصميم او على تخطيط

ايضا الى المواطن العادي الذي يقوم بخدمته (٥) . ولكن الدراسات التي اجريت حتى الان على عينات من موظفي الدول النامية ، وخصوصا العربية منها ، تبين ان هؤلاء يميلون الى التطلع الى وظيفتهم تطلعا نفعيا ؛ فالوظيفة هي مصدر رزق وليست وسيلة للخدمة العامة . مثلا ، لقد اظهرت دراسة اجريت على عينة من الموظفين اللبنانيين ان نسبة عالية من افراد تلك العينة لم يشيروا الى الخدمة العامة كسبب من الاسباب التي دفعتهم للانضمام الى سلك الإدارة العامة (٦) . وتحدث دراسة اخرى عن الإدارة اللبنانية مشيرة الى ان سبعين بالمئة (٧٠٪) من افراد العينة التي جرى درسها قد دخلوا سلك الوظيفة العامة لعدم وجود فرص عمل لهم في قطاعات اخرى ، والى ان خمسة بالمئة (٥٪) قد دخلوا ذلك السلك للحصول على دخل افضل ، بينما لم يوت على ذكر الخدمة العامة كسبب من تلك الاسباب . (٧) هذا ولا يتوانى قاض كبير في الدولة اللبنانية عن القول بأن البيروقراطي اللبناني ينظر الى الوظيفة العامة كدكان يمكنه من مردودها كسب معيشته ، دون مجرد القيام بالخدمة العامة . (٨)

ومن جهة اخرى ، تستنتج دراسات عن الموظف العربي وجود هوة ما بين ذلك الموظف والمواطن العادي ؛ فتبين دراسة عن الموظف اللبناني انه لم يزل يشعر بشيء من السيطرة والاستبداد وبشيء من « التعالي » بالنسبة لعلاقته مع المواطن . (٩)

وقد لاحظ محمد حسنين هيكل هذا السلوك عند البيروقراطي المصري ، ويحاول اعادته الى الدور التاريخي الذي كان البيروقراطي يلعبه كعازل ما بين السلطة

هيكليات مهمتها العمل في سبيل التغيير الاجتماعي .

٣ - المقدرة على التركيز على التنوع في طرق الحياة المختلفة ضد الاهتمامات الضيقة وذلك حتى لا تكون هناك ارتباطات معينة تحول دون التوسع في امكانات الافراد والجماعات للتغيير . (١٣)

هذا وتدعو جماعة الادارة العامة الحديثة (N. Public Administration) الى «تصحيح» مسار الادارة العامة ، وذلك حتى تتمكن الحكومات من احتواء حاجات كل المواطنين ، بجميع فئاتهم ومناطقهم ، وحتى تكون ، بالتالي ، ممثلة لهم . وذلك المسار يقود الى رفع الفبن الاجتماعي ، على حد قول هـ. جورج فريدريكسون (H. George Frederickson) ، والذي هو المحرك الاساسي لمعظم المشاكل التي تواجهها المجتمعات الحديثة (١٤) . ويشدد فريدريكسون على اهمية الانصاف الاجتماعي في المسار الجديد ، ويحدد مستلزمات ذلك الانصاف الاجتماعي في الادارة العامة ضمن الاطار ذي الخصائص التالية :

١ - الاعتراف بأن حياد الادارة هو من الامور المستحيلة وغير المرغوب فيها .

٢ - ان هدف الادارة العامة هو العمل من اجل الصالح العام ؛ ولكن نوع النشاط الذي تقوم به تلك الادارة ربما يكون صالحا محققا للهدف المنشود منه ، او ربما يكون غير صالح .

٣ - هناك اختلاف في مفعول اي عمل اداري على مختلف افراد الشعب المنتفعين منه . وهذا المفعول يتفاوت طبقا للمستوى الاجتماعي او السياسي او الاقتصادي لهؤلاء . فكلما ارتفعت تلك المستويات عند المواطن ، كلما

تحسنت نوعية استفادته من العمل الاداري .
٤ - ان من الواجبات الاساسية المعنوية للاداري محاربة ذلك التفاوت في توزيع الفائدة الناتجة عن الخدمات .

٥ - يجب ان يكون الانصاف احد المعايير الاساسية التي يجب اعتمادها في تقويم اية خدمة كانت .

٦ - وبالتالي ، ان كل اتجاه نحو اعتماد الانصاف يجب ان يبنى على ضرورة تكثيف الخدمات الضرورية المقدمة للمحرومين ولطبقات الدنيا من افراد الشعب .

٧ - ان عزل الادارة العامة او الاداريين عن تحمل مسؤولياتهم ، في هذا النطاق ، لا يشجع على تطبيق مبدأ الانصاف . (١٥)

كذلك يؤكد الاتجاه الحديث فسي الادارة العامة ودورها في الانماء على الجزء « العام » في الادارة . فالاداري ، باختصار ، يهتم بتأثير الادارة على المواطن اكثر من اهتمامه بالادارة كمؤسسة ؛ وهو ، بالتالي ، اقل حيادا واكثر التزاما من الاداري التقليدي غير الانعائي . (١٦)
فالمللوب من الاداري الحديث الالتزام وليس الحياد . (١٧) والتزامه هذا يجب ان ينبع من المصلحة العامة وليس من المصلحة الذاتية النفعية الضيقة . ولكن الصعوبة التي يواجهها الاداري ، في هذا النطاق ، تكمن في تحديد ماهية « المصلحة العامة » ، حيث ان مفهومها هو خرافة اجتماعية تختلف باختلاف مفهوم الفرد لها . (١٨) ولكن ، وبشكل عام ، يمكن تحديد اتجاهين لمفهوم المصلحة العامة :

١ - المضمون الاخلاقي الذي يشدد على وجود « صالح عام » .

٢ - المضمون العملي الذي يركز على انها

والتطور المطلوبين على مستوى طموحات الجميع دون استثناء ودون تمييز بين فئة أو منطقة أو طائفة .

ويطرح مبدأ الانصاف الاجتماعي في الإدارة العامة وما يرافقه من قضية التمثيل علامة استفهام حول ما يسميه او . غلين ستاهل (O. Glenn Stahl) : « قضية الرفاهية » (Welfare Issue) (٢٠) ؛ او ما يسميه روبرت بريستوس « معضلة المساواة » (Dilemma of Equality) (٢١) . وعلامة الاستفهام المطروحة تتناول كيفية ادخال بعض

الشروط المحددة ، مثل العرق ، او الدين ، او الطائفة على سياسة التوظيف والإدارة ، وذلك بنية الوصول الى الانصاف الاجتماعي والتمثيل الصحيح ، بينما يشدد نظام الكفاءة «merit system» على الصفات غير الشخصية ، كالمقدرة ، والانتاجية ، والمعرفة ، والمهارة ، وذلك كأساس لتحديد المنصب ، الترقية ، الراتب ، والصفات التنظيمية الأخرى . بالطبع ، ان مبدأ الكفاءة والجدارة في الإدارة لا يتوافق ، في كثير من الاحيان ، مع مبدأ الانصاف الاجتماعي ، ولكن اذا اردنا ان تكون الإدارة العامة ديمقراطية في مفهومها ، وبالتالي أكثر فاعلية في عملية الانماء ، فيجب عليها ان تعكس رغبات كافة الفئات ، وخصوصا المقبولة منها والتي يمكن سماع صوتها بشكل اضمن عندما تكون ممثلة في الإدارة ، وبالتالي عندما تشعر انها من الإدارة وان الإدارة لها . ولقد اخذت بعض البلدان بضرورة تمثيل الفئات المقبولة فسي الإدارات العامة ، فطبقت ، بصورة مبدئية ، نظام « الكوتا » (Quotas System) . (٢٢)

« عملية » تنتج عن تفاعل المصالح المختلفة المتنافسة . (١٩)

والمعضلة الحقيقية التي يواجهها الإداري في تحديد المضمون الاخلاقي للمصلحة العامة هي في تحديد الجهة الصالحة التي يمكن الاعتماد عليها في معرفة الصالح العام . فلقد علمنا التاريخ ان « الحاكم الفاضل » ، الذي يركز في قراراته وفي حكمه على العدل والانصاف وعلى الصالح العام ، غير موجود ، بشكل عام ، الا في مخيلة الفلاسفة وعلماء السياسة ، او بين الاولياء والانباء .

اما اصحاب المضمون العملي ، فيرون ان المصلحة العامة لا تنبثق الا عن اتفاق كافة الفئات ذات العلاقة على ما هو في سبيل مصلحتهم او في سبيل نفعهم . فكلما كان الاتفاق شاملا ، كلما جاء أكثر تمثيلا وأكثر تجاوبا مع الفرقاء المعنيين ، وبالتالي تولدت عنه « المصلحة العامة » . وهنا يجري التركيز على عملية التوافق والحلول الوسط التي تناسب الجميع . وتعتبر المؤسسات المنتخبة الشعبية والممثلة لكافة الفئات افضل المؤسسات لتحديد تلك المصلحة . وهنا تبرز اهمية التمثيل (Representation) لكافة الفئات على المستوى الإداري ، كما هو على المستوى السياسي ؛ فالعملية الإدارية تتطلب ، ضمن هذا المفهوم ، وجود فئات ضاغطة وناشطة ، داخل المؤسسة الإدارية وخارجها ، لا يصال رغبات واهتمامات كل المواطنين ، ولتعكس ذلك التفاعل في عمليات وضع السياسات ، الى جانب محاولة مراقبة التنفيذ وملاحقة أي عوجاج عن « المصلحة العامة المتفق عليها » . وقضية التمثيل مهمة في عملية الانماء ، بشكل رئيسي ، حيث يأتي التغيير

الانصاف الاجتماعي .
باختصار ، حصلت بعض التطورات لمفهوم
الادارة العامة نتيجة لزيادة دور الحكومات
ولتطلبات عملية الانماء . وقد تركزت تلك
التطورات ، بشكل اساسي ، حول اهمية
الانصاف الاجتماعي في العملية الادارية وحول
التزام الادارة العامة بالعمل للمصلحة العامة
وما يتبع ذلك من ضرورة تفهم رغبات وطموحات
كافة الفئات ، وخصوصا المقبونة منها ، حتى
تاتي عملية الانماء اكثر جدوى واكثر نفعاً
لكافة المواطنين ، دون تمييز ولا تفريق .

ولكن لهذا النظام محاذيره اذا لم يماشه وضع
وتطبيق برامج تأهيلية وتدريبية مكثفة لرفع
المستوى الاقتصادي والاجتماعي لهذه الطبقات
المقبونة حتى تتساوى مع الفئات التقليدية
المهيمنة من اصحاب الامتيازات . وكذلك
يجب ان يرافق هذا وضع سياسة واضحة
ومحددة لالغاء نظام الكوتا بصورة تدريجية
وضمن جدول زمني معين ، حتى لا يصبح هذا
النظام هدفاً ، بحد ذاته ، وهو الموضوع ،
اساساً ، ليكون وسيلة لتحقيق هدف التمثيل
الاجتماعي لكل الفئات ، وبالتالي لتحقيق

1 - United Nations, *Development Administration : Current Approaches and Trends in Public Administration for National Development*, New York : United Nations, (1975), Sales No. (E. 76. H. 1), p. 10.

2 - المرجع السابق ، ص 4 .

3 - المرجع السابق ، ص 6 .

4 - المرجع السابق ، ص 9 .

5 - Samuel J. Eldersveld J. Jaghanandham, A. P. Barnabas, *The Citizen and the Administrator in a Developing Democracy* Glenview, Illinois: Scott, Foresman, and Company, 1968, Chapter 1.

6 - خليل النقيب ، *البيروقراطية والانماء : دراسة عن الادارة العامة في لبنان* ، بيروت : معهد الانماء العربي ، (1976) ، ص 262 .

7 - Marun G. Kisirwani, «Attitudes and Behavior of Lebanese Bureaucrats: A Study in Administrative Corruption.» Unpublished Ph. D. Dissertation, University of Indiana, 1971, p. 20.

8 - بشر البيلاني ، « مستقبل الادارة اللبنانية والانماء » ، *الدولة والانماء في لبنان* ، بيروت : منشورات ندوة الدراسات الانمائية ، (1966) ، ص 262 .

9 - ايلي سالم ، « دور الادارة العامة في الانماء » *الدولة والانماء في لبنان* ، بيروت : منشورات ندوة الدراسات الانمائية ، (1966) ، ص 208 .

10 - محمد حسنين هيكل ، الملحق الاسبوعي ، « جريدة الاهرام » ، (1966/3/6) .

11 - Eldersveld, Jaghanandham, Barnabas, pp. 3-4.

- ١٢ - مثلاً ، انظر في هذا المجال ، Robert Presthus, *Public Administration*, New York: Ronald, (1975), pp. 121-127; United Nations, *Development Administration*, Chapter 1.
- ١٣ - Presthus, pp. 123-124.
- ١٤ - H. George Frederickson, «Creating Tomorrow's Public Administration» *Public Management*, Vol. 53 (No. 11, November 1971), p. 2.
- ١٥ - المرجع السابق ، ص ٢ - ٣ .
- ١٦ - H. George Frederickson, « Toward a New Public Administration» in *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, edited by Frank Marini, New York: Chandler Publishing Co. (1971), p. 315.
- ١٧ - Eldersveld, Jaghanandham, Barnabas, p.2
- ١٨ - Presthus, p. 420
- ١٩ - المرجع السابق ، ص ٤١٤ .
- ٢٠ - O. Glenn Stahl, *Public Personal Administration* (6 th Edition), New York: Harper and Row Publishers, (1971), pp. 18-20.
- ٢١ - Presthus pp. 221-222.
- ٢٢ - طبقت الولايات المتحدة الاميركية هذا النظام لرفع تمثيل النساء ، السود ، والاثليات الاخرى ، انظر المرجع السابق ، ص ٢٢٣ - ٢٢٤ . وتوزيع الوظائف العامة على الطوائف المختلفة في لبنان هو صورة اخرى من صور نظام الكوتا .