

العنوان:	حالة علم الإدارة العامة في القرن العشرين : رؤية نقدية
المصدر:	مجلة النهضة
الناشر:	جامعة القاهرة - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
المؤلف الرئيسي:	جمعه، سلوى شعراوي
المجلد/العدد:	مج 1, ع 1
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	1999
الشهر:	أكتوبر
الصفحات:	66 - 97
رقم MD:	66110
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EcoLink
مواضيع:	التنظيم الإداري، الإدارة العامة، القرن العشرون، كليات الإدارة، التخطيط الإداري، التنمية الإدارية، تدريس الإدارة، السلوك الإداري، البيروقراطية
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/66110

حالة علم الإدارة العامة في القرن العشرين : رؤية نقدية

سلوى شعراوى جمعة*

ترجع جذور المعرفة العلمية لحقل الإدارة العامة إلى عام ١٨٨٧، حيث عادة ما يؤرخ لهذا العلم بمقالة وودرو ويلسون الشهيرة "دراسة الإدارة The Study of Administration"^١، والتي تعد أولى الكتابات النظرية حول علم الإدارة العامة التي أثارت في جوهر تحليلها العلاقة بين الإدارة العامة والسياسة. فلقد طالب ويلسون بضرورة التركيز على دراسة كيفية إدارة الحكومة، وطرح مجموعة من التساؤلات الأساسية على النحو التالي:

- ماذا يمكن أن تقوم به الحكومة بنجاح؟

- كيف يمكن أن يكون لدينا إدارة حكومية جيدة؟

- كيف يمكن أن يكون لدينا حكومة تعمل بكفاءة أعلى وتكلفة أقل؟

وفي محاولته للإجابة عن هذه التساؤلات ركز ويلسون على ضرورة الفصل بين السياسة والإدارة وانتقد باحثي العلوم السياسية الذين يعكفون على صياغة ووضع الدساتير ويركزون على الجانب السياسي من عمل الحكومة ويغفلون تماما الجانب الإداري لهذه العملية. ومن هذا المنطلق - ورغبة في إبراز الجانب الإداري - أكد ولسون على أن وضع وصياغة الدساتير هي عملية تتسم بالسهولة إذا ما قورنت بإدارة وتطبيق هذه الوثائق السياسية. وفي سياق تأكيده على ضرورة الفصل بين السياسة والإدارة، أشار ولسون إلى أهمية أن يكون اختيار العاملين في الإدارة الحكومية على أساس الكفاءة والخبرة وليس على أساس الانتماء الحزبي أو التوجه الأيديولوجي، كما أكد على أن الإدارة الحكومية الجيدة هي الإدارة التي تتشابه مع الإدارة في مؤسسات القطاع الخاص.

ومن خلال القراءة المتأنية لأفكار "ودرو ويلسون" من جانب وتتبع تطور علم الإدارة العامة في القرن العشرين من جانب آخر نلاحظ مدى التشابه بين أفكار ويلسون والأفكار المطروحة الآن في حقل الإدارة العامة؛ الأمر الذي يجعلنا ندفع بالقول إنه منذ ١٨٨٧ مازال علم الإدارة العامة يطرح نفس التساؤلات في محاولة لخلق تراكم معرفي يسمح بتقديم الإجابة عن هذه الأسئلة.

وتتطلب الدراسة أساسا من أن تطور علم الإدارة كان مرهونا بمحاولة الإجابة عن هذه التساؤلات، والتي لم تكن بحال - ترفا علميا، ولكن كانت بالأساس رد فعل لمشاكل واقعية ارتبطت ارتباطا وثيقا بدور

*مدير مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.

الدولة والتغيرات التي صاحبت هذا الدور سواء بالتوسع أو الانحسار؛ ولذا كان الانتقال من نموذج معرفي "Paradigm" إلى نموذج معرفي آخر ما هو إلا انعكاس لهذا التغيير.

وفي هذا الإطار تهدف هذه المقالة إلى دراسة تطور الإدارة العامة كعلم وذلك من خلال تحليل أهم المدارس والمنظورات الكبرى Paradigms في الحقل وتحولاتها، كما تهتم بتطور المناهج العلمية وطرق وأدوات التحليل المستخدمة داخل تلك المدارس، بالإضافة إلى التعرض لأهم المفاهيم المحورية لهذا الحقل المعرفي في هذا القرن، وأخيرا تحاول تقديم نظرة عامة حول مستقبل علم الإدارة العامة في القرن الحادي والعشرين.

ومن هذا المنطلق سوف تنقسم الدراسة إلى ثلاثة أجزاء: يقدم أولها رؤية نقدية لمعالجة أدبيات الإدارة العامة وأسلوب عرضها للمنظورات الفكرية في هذا الحقل العلمي، وسيتناول الجزء الثاني محاولة لإعادة تصنيف المنظورات الفكرية المتعلقة بالإدارة العامة على أساس ارتباط التغيير في هذه المنظورات بتغيير دور الدولة، أما الجزء الثالث فسيحاول استشراف مستقبل الإدارة العامة في القرن القادم .

أولا : المنظورات الفكرية لعلم الإدارة العامة: رؤية نقدية

على الرغم من أن هناك إجماعا على أن جذور الإدارة العامة تعود إلى وودرو ويلسون ومقالته المشهورة، إلا أن ذلك لا يعد الإجماع الوحيد داخل هذا الحقل العلمي، فإذا ما حاولنا الانتقال إلى دراسة النماذج الفكرية للإدارة العامة نلاحظ أن أدبيات الإدارة العامة تحفل ببعض الدراسات التي حاولت التأسيس للنماذج الفكرية "Paradigms" لعلم الإدارة العامة مثل دراسة Perry & Kraemer^١، ودراسة نيكولاس هنرى^٢، ودراسة Golembiewski^٣ ودراسة Shafritz & Hyde^٤.

ونلاحظ أن هذه الدراسات قدمت ما بين أربعة وخمسة نماذج فكرية لحقل الإدارة العامة منذ نشأة العلم في ١٨٨٧ وحتى الآن، واعتمدت في ماهية تصنيفها لهذه النماذج على ما يدرسه العلم؟ وأين يدرسه؟ أي ماهية المفاهيم المحورية، ووحدة التحليل التي يستند عليها. ومن هذا المنطلق قدمت هذه الدراسات النماذج التالية المنظور الفكري الأول ١٩٠٠ - ١٩٢٦ (ثنائية السياسة/الإدارة):

يمثل هذا المنظور ثنائية السياسة والإدارة ويطالب بالفصل بينهما وينطلق من أفكار وودرو ويلسون وكتابات Frank Goodnow^٥ التي تقول بأن الحكومة لها وظيفتان متميزتان: الأولى هي صنع السياسات وهي الوظيفة المعبرة عن الإرادة السياسية للدولة والثانية تتمثل في تنفيذ هذه السياسات وهذا هو مجال الإدارة العامة. وعادة ما يشار في هذه الدراسات إلى كتابات Leonard White^٦ كتمثل لهذا الاتجاه، حيث أكد L. White على ضرورة الاهتمام بالجانب العلمي في الإدارة العامة وطالب بالتركيز على الوقائع والحقائق وكل ما يجعل من الإدارة العامة علما حياديا أو موضوعيا Value Free غير متحيز لأيديولوجية معينة أو لمجموعة محددة من القيم .

ولقد استفادت هذه الدراسات من كتابات F. Taylor عن مبادئ الإدارة والإدارة العلمية التي ظهرت في عام ١٩١١^٨.

ويرى Nicolas Henry أنه ترتب على هذا المنظور أن انقسمت العلوم المتعلقة بالإدارة العامة إلى مجموعة علوم تدرس بواسطة المتخصصين في الإدارة العامة مثل نظرية التنظيم، وإعداد الميزانية، وشنون الأفراد بينما ترك لعلماء العلوم السياسية تدريس النظام السياسي الأمريكي، السلوك القضائي، الإدارة / الحكم المحلي، ومؤسسة الرئاسة، أما فيما يتعلق بوحدة التحليل فقد ركز هذا المنظور على الحكومة بالطبع والبيروقراطية كوحدة للتحليل، حيث كان لكتابات ماكس فيبر عن البيروقراطية والتي نشرت بعد وفاته في عام ١٩٢٢ أبلغ الأثر في رؤية أنصار هذا المنظور واختيارهم للبيروقراطية كوحدة للتحليل.

ويرى Shafritz أن إسهامات هذا المنظور لفتت النظر إلى أهمية الإصلاح الإداري وإعداد الميزانية كجزء من الإدارة العامة حيث حاول "William Willoughby" أن يجعل من عملية إعداد الميزانية وسيلة لتقوية دعائم الديمقراطية وأداة للربط بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وأداة لتطوير الكفاءة الإدارية^٩.

وعلى الرغم من أهمية وإسهامات هذا المنظور في تطور علم الإدارة العامة إلا أننا نلاحظ أن الأدبيات التي اهتمت بالكتابة عن هذا المنظور لم توضح للقارئ أو الدارس أسباب أو كيفية التحول من هذا المنظور إلى المنظور التالي له.

المنظور الفكري الثاني ١٩٢٧-١٩٣٧ (مبادئ الإدارة) :

وقد تناول هذا المنظور مبادئ الإدارة وأكد على علمية الإدارة العامة وذلك من خلال التركيز على فكرة وجود مبادئ علمية تحكم الإدارة يجب على المهتمين والعاملين في حقل الإدارة العامة اكتشافها وتطبيقها لتحقيق أهدافها الرئيسية، وأن هذه المبادئ وفقا لتعريفها صالحة للتطبيق بغض النظر عن اختلافات الثقافة أو البيئة أو حتى اختلاف الإطار المؤسسي. ويعد كتاب "Willoughby" الذي ظهر عام ١٩٢٧ تحت عنوان مبادئ الإدارة العامة "Principles of Public Administration" نقطة البداية لهذا المنظور ليتبعه بعد ذلك سيل من الكتابات لعل أهمها كتاب Marry Parker Follet وعنوانه Creative Experience وكتاب Henri Fayol وعنوانه Industrial and General Management ، وكتاب كل من Alan & James D. Monney وReiley وعنوانه: Principles of Organization، هذا إلى جانب مبادئ كل من Urwick & Gulick اللذين قدما ما يعرف بـ POSDCORB أو المبادئ السبع للإدارة وهي (التخطيط ، التنظيم ، إعداد الأفراد ، التوجيه، التنسيق، إعداد التقارير، إعداد الميزانية)، فهذا التعبير اختصار للسبعة مبادئ المذكورة على النحو التالي:

Planning , Organizing , Staffing , Directing , Coordinating , Reporting , Budgeting

ونلاحظ أن هذا المنظور اهتم أساسا بمحاولة الإجابة عن سؤال "ماذا يدرس علم الإدارة العامة؟" وحدد جوهر العلم في مجموعة من المبادئ العامة التي يمكن تطبيقها في أي مكان بصرف النظر عن الهدف من المنظمة أو البيئة الخاصة بها، إلا أن هذا المنظور لم يوضح ماهية وحدة التحليل التي يركز عليها، وهل

كون مجموعة المبادئ المقدمة هي حقا مبادئ علمية عامة صالحة للتطبيق على كافة المستويات الإدارية داخل المنظمة؟

ونلاحظ أيضا أن هذا المنظور تعرض للعديد من الانتقادات خلال الفترة ١٩٣٨-١٩٤٧ حيث يرى Nicolas Henry أن الانتقاد الأول كان مرتبطا بفكرة حتمية الفصل بين السياسة والإدارة والتي تعرضت لهجوم عنيف، وحسم الأمر عندما أكد على أن أي نظرية في الإدارة العامة هي نظرية في العلوم السياسية^١، أما Allen Schick فقد نظر إلى هذا الجدل على أنه تضخيم للمسائل أكثر مما ينبغي ورأى أن الفصل قد رفض من الجماعة العلمية نظرا لأنه يتعارض مع قيم التعددية في المجتمع الأمريكي حيث تعلق من مكانة الكفاءة على التمثيل السياسي ومن الرشادة على المصلحة الذاتية^{١١}.

أما الانتقاد الثاني الذي تعرض له هذا المنظور فهو يقوم على أن مبادئ الإدارة هي في حقيقتها متناقضة وأنه ليس هناك مبادئ علمية للإدارة العامة صالحة للتطبيق في كل زمان ومكان، ولقد بدا ذلك واضحا في كتابات Chester Bernard^{١٢} وخاصة منها "The Function of Executive" و Robert Dahl في دراسته علم الإدارة العامة "The Science of Public Administration" وكتابه "السلوك الإداري: دراسة لاتخاذ القرار في المنظمات الإدارية" الذي هاجم فيه Dahl مبادئ الإدارة وأوضح أن كل مبدأ من هذه المبادئ له ما يناقضه أو يتعارض معه مثل مبدأ تضيق مجال السيطرة والتحكم الذي يتطلب مركزية في القرارات وتنظيم هرمي متدرج يتعارض في جوهره مع مبدأ تعظيم الاتصالات الذي يفترض هيكلًا مختلفًا للمنظمة يسمح بوصول نفس المعلومات لكل المستويات الإدارية.

ويتمثل الانتقاد الثالث لهذا المنظور في الهجوم على فكرة العمومية في مبادئ الإدارة العامة والتأكيد على ضرورة أخذ عناصر الخصوصية في الاعتبار عند دراسة المنظمات، بمعنى التركيز على شخصية الأفراد وثقافة المنظمة و البيئة الخارجية وغير ذلك. كما بدا ذلك واضحا في كتابات H. Simon عن السلوك الإداري^{١٣} ومقالته عن The Proverbs of Administration بالإضافة الى كتابات Waldo و هجومه على منهجية التحليل المستخدمة في هذا المنظور والتي اعتمدت بالأساس على دراسة الحالة وكانت في أغلبها وصفية ولا تقود إلى بناء نظري قوى لعلم الإدارة العامة^{١٤}.

المنظور الفكري الثالث (١٩٥٠-١٩٧٠) (الإدارة العامة كجزء من العلوم السياسية):

ظهر هذا المنظور كرد فعل للانتقادات التي وجهت لأدبيات الإدارة العامة في الفترة السابقة ونتيجة لمحاولة سيمون الرد على التحديات التي تواجه علم الإدارة، حيث أكد على أهمية وجود مدرستين في الإدارة العامة تحاول أولاهما وضع الأساس العلمي لحقل علم الإدارة من تحديد للمفاهيم وتطوير للمنهجية والوصول الى نظريات؛ وتركز الأخرى على الجانب العملي في الإدارة العامة وتهتم بالأساس بتقوية قدرة السياسات العامة على تقديم حلول للمشكلات التي تواجه الحكومة.

ومن هذا المنطلق ظهر المنظور الفكرى الثالث ليرى الإدارة العامة كجزء من العلوم السياسية وأصبحت السياسات العامة بمثابة الرابط بين العلمين وإن ظلت الإدارة العامة خلال هذه الفترة ينظر إليها كحقل فرعى للعلم الأم " العلوم السياسية " .

ويرى نيقولاس هنرى أنه بينما أعاد المنظور الفكرى الثالث البيروقراطية كوحدة للتحليل إلا أنه فقد المادة التى يدرسها العلم، أى أن الإجابة عن " ماذا يدرس علم الإدارة العامة؟" لم تكن محددة من خلال هذا المنظور .

وبتأثير المدرسة السلوكية التى اجتاحت العلوم الاجتماعية فى الستينيات ظهرت علوم جديدة فى الإدارة العامة مثل الإدارة العامة المقارنة وإدارة التنمية .

وتعد كتابات Waldo ، و Heady من أهم الكتابات المعبرة عن هذا النموذج الفكرى خاصة كتاب Heady الذى جاء تحت عنوان "الإدارة العامة: منظور مقارن"^{١٥}، ونلاحظ أنه على الرغم من ظهور دراسات قليلة أخذت بالمنهج المقارن مثل Fred Riggs ، إلا أن الإدارة العامة ظلت معتمدة على منهجية دراسة الحالة التى ظهرت فى الثلاثينيات، والتى كان يؤيدها عدد من أساتذة الإدارة والممارسين لأغراض متعددة منها عدم رضاهم عن أفكار سيمون لتحويل الإدارة إلى "علم"، كما أن الممارسين وجدوا فى دراسة الحالة فرصة عملية لإبراز تجاربهم الشخصية الناجحة فى الإدارة، بالإضافة إلى أن بعض أساتذة الإدارة اعتقد أنه بالأخذ بأسلوب دراسة الحالة سوف تكون للإدارة العامة منهجية علمية يمكن أن تقرب بين الإدارة العامة والعلوم السياسية من جانب وتكون جزءا من سعى الحركة السلوكية إلى تنمية المنهجية فى العلوم الاجتماعية^{١٦} .

إلا أن استخدام أسلوب دراسة الحالة لم يحقق كل هذه الآمال بل على العكس ظلت الإدارة العامة خلال هذا المنظور الفكرى بلا هوية منهجية كما أن اعتبار الإدارة العامة كجزء من العلوم السياسية لم يتم بلورته بشكل كاف، ليعكس أوجه الربط بين الفرعين، بل أشار العديد من الكتاب إلى أن هذه الفترة كانت انتكاسة للإدارة العامة حيث عادة ما كان ينظر إلى دارسى الإدارة وعلمائها على أنهم مواطنون من الدرجة الثانية، ولم يكن علماء العلوم السياسية مهتمين بالدفع بالإدارة كجزء من العلوم السياسية من خلال المؤتمرات العلمية أو الجمعيات المهنية للعلوم السياسية، وقد رصد العديد من الباحثين المحاولات المختلفة لتهميش الإدارة العامة كفرع من العلوم السياسية^{١٧} .

المنظور الفكرى الرابع ١٩٥٦ - ١٩٧٠ (الإدارة العامة كجزء من العلوم الإدارية):

ظهر هذا المنظور فى نفس فترة ظهور المنظور المعبر عن الإدارة كجزء من العلوم السياسية وهو يرى الإدارة كجزء من العلوم الإدارية .

ونلاحظ أن هذا المنظور يعبر عن أزمة هوية علم الإدارة العامة ومحاولته الانضمام إلى العلوم الاجتماعية القريبة منه، وفى محاولة للتخلص من القيود المفروضة من قبل العلوم السياسية سواء على المستوى

النظرى أو المؤسسى طالب أنصار هذا المنظور بالتعامل مع الإدارة العامة باعتبارها أحد فروع العلوم الإدارية، وعملوا على تدعيم علاقاتهم بأقسام إدارة الأعمال.

وعادة ما يحدد الإطار التاريخى بداية هذا المنظور بعام ١٩٥٦ حيث سمح لأول مرة للمتخصصين فى علم الإدارة العامة بنشر دراساتهم فى دورية العلوم الإدارية.

ولقد أصبحت وحدة التحليل فى هذا المنظور هى المنظمة من جديد وساعد على التركيز على المنظمة ونظرية التنظيم كتابات كل من Simon و James G. March عن المنظمات "Organizations" سنة ١٩٥٨، و Richard Cyert و March " عن النظرية السلوكية للمنظمة "A Behavioral Theory of the Firm" عام ١٩٦٣، وكتاب James Thompson المعنون: المنظمات فى حالة حركة " Organizations in Action" عام ١٩٦٧.

ويرى بعض من الباحثين أن هذا المنظور لم يضيف كثيرا لعلم الإدارة سوى بعض الدراسات التطبيقية المستمدة من الدراسات الإدارية.

إلا إنه يمكن القول إن محاولة انضمام علم الإدارة العامة إلى إدارة الأعمال أو إلى العلوم السياسية أتاحت الفرصة إلى إعادة مناقشة الفرق بين العام والخاص؛ الأمر الذى كان يمكن أن يسهم فى تحديد هوية للعلم ويسمح ببناء نظرى فلسفى حول أهمية العام فى الإدارة العامة، إلا إنه للأسف لم يتمخض هذا الجدل سوى عن التأكيد على أن علم الإدارة العامة ما زال يبحث عن هوية.

ونلاحظ أن الدراسات التى تناولت هذا المنظور ركزت على حركتين أساسيتين هما حركة الإدارة العامة الجديدة " New Public Administration"، وحركة العلم والمجتمع "Science and Society".

ففيما يتعلق بحركة الإدارة العامة الجديدة اهتم أنصار هذا المنظور بتحديد طبيعة دورها فى محاولة لتقييم وضع علم الإدارة وكيف يمكن دفعه لى يستطيع تحديد هويته كعلم، وأن يكون له إطار فلسفى يحكم البناء النظرى له.

ويمكن النظر إلى حركة الإدارة العامة الجديدة ليس فقط باعتبارها محاولة لوضع الإطار الفلسفى لعلم الإدارة العامة ولكن هى فى حقيقة الأمر محاولة لإعلان استقلالية علم الإدارة العامة عن العلوم السياسية وإدارة الأعمال، إلا أن حركة الإدارة العامة الجديدة تم انتقادها لتركيزها المبالغ فيه على القيم.

وبالإضافة إلى حركة الإدارة العامة الجديدة نلاحظ أيضا أن أنصار هذا المنظور الفكرى اهتموا بحركة العلم والمجتمع حيث يرون أنه كان لظهور المقررات العلمية فى الجامعات الأمريكية -والتي تناولت التداخل بين العلم والمجتمع، وركزت على مفاهيم مثل الديمقراطية والبيروقراطية، أو الإدارة والتكنولوجيا، أو السلطة والديمقراطية- الفضل فى إبراز إمكانية الحديث عن علم الإدارة العامة باعتباره ترجمة واقعية لمفهوم العلم البينى.

وعلى الرغم من أن هاتين الحركتين لم يقدر لهما أن يستمرا فترة زمنية طويلة إلا أنهما أسهما بطريقتهم مباشرة في محاولة إعادة الاستقلالية لعلم الإدارة العامة.

المنظور الفكري الخامس ١٩٧٠-٢٠٠٠ (الإدارة العامة كإدارة عامة)

يرى هنري نيقولاس أنه على الرغم من تأثير كتابات سيمون إلا أنه لم يحدث تقدم ملحوظ في بناء علم الإدارة العامة "كعلم"؛ فما زالت أغلبية الدراسات ذات طبيعة وصفية تبحث فيما هو قائم بالفعل وليس ما يجب أن يكون، كما أن الجدل ما زال سائدا حول ما يجب أن تدرسه الإدارة العامة وكيف تدرسه؟، ويبدو ذلك واضحا من سيادة الجدل حول العلاقة بين العام والخاص.

و يمكن القول إن بداية هذا المنظور الفكري كانت قائمة على تأكيد استقلالية علم الإدارة في مواجهته العلوم السياسية و العلوم الإدارية، وظهرت العديد من المؤلفات التي تؤكد على ذلك مثل كتاب David Rosenblom بعنوان: *Public Administration Theory and The Separation of Power*، ولقد شهدت الفترة من ١٩٧٣-١٩٧٨ ازدياد أقسام الإدارة العامة، كما شهدت هذه الفترة إقبالا من الطلاب على الالتحاق بهذه الأقسام، ومثلت نظرية التنظيم و تحليل السياسات العامة الأساس لعلم الإدارة (١٨). ونلاحظ أن فترة نهاية السبعينيات وبداية الثمانينات شهدت تحولا جذريا، حيث لم تصمد استقلالية الإدارة العامة طويلا و حيث سرعان ما طغت مدارس فكرية جديدة قائمة بالأساس على التداخل بين إدارة الأعمال والإدارة العامة إلى حد أصبح معه مصير الإدارة العامة موضع تساؤل، وبدأ العديد من كليات وأقسام الإدارة العامة يغير من اسمها لتصبح كليات للسياسات العامة أو الشؤون العامة في محاولة للبقاء.

و يمكن القول إن بداية هذا المنظور الفكري كانت قائمة على تأكيد استقلالية علم الإدارة في مواجهته العلوم السياسية و العلوم الإدارية، وظهرت العديد من المؤلفات التي تؤكد على ذلك مثل كتاب David Rosenblom بعنوان: *Public Administration Theory and The Separation of Power*، ولقد شهدت الفترة من ١٩٧٣-١٩٧٨ ازدياد أقسام الإدارة العامة، كما شهدت هذه الفترة إقبال من الطلاب على الالتحاق بهذه الأقسام، ومثلت نظرية التنظيم و تحليل السياسات العامة الأساس لعلم الإدارة^{١٨}. ونلاحظ أن فترة نهاية السبعينيات وبداية الثمانينات شهدت تحولا جذريا، حيث لم تصمد استقلالية الإدارة العامة طويلا و حيث سرعان ما طغت مدارس فكرية جديدة قائمة بالأساس على التداخل بين إدارة الأعمال والإدارة العامة إلى حد أصبح معه مصير الإدارة العامة موضع تساؤل، وبدأ العديد من كليات وأقسام الإدارة العامة يغير من اسمها لتصبح كليات للسياسات العامة أو الشؤون العامة في محاولة للبقاء.

من العرض السابق للمنظورات الفكرية الخاصة يمكن رصد الملاحظتين التاليتين:

(أ) إن النماذج الفكرية السابق عرضها هي نماذج متكررة في العديد من الدراسات عن حالة علم الإدارة العامة أو التأسيس لذلك الحقل سواء المكتوب منها باللغة الإنجليزية أو اللغة العربية مما يعطى الانطباع بأن هناك إجماعا علميا على حدود هذه النماذج الفكرية، والفترة الزمنية الموكبة لظهورها واختفائها.

(ب) إن هذه النماذج الفكرية على الرغم من أهميتها لفهم تطور علم الإدارة العامة ونشأته إلا أنه يشوبها بعض نقاط الضعف التي من أهمها عجز هذه النماذج عن الإجابة عن السؤالين المحوريين اللذين يشكلان محور بناء هذه النماذج وهما ماذا يدرس علم الإدارة العامة؟ وأين؟ أى على أى مستويات التحليل. حيث نلاحظ أنه بينما وفق واضعو هذه النماذج فى تحديد ماذا يدرس علم الإدارة وحصره ولو بطريقة ضمنية فى تنفيذ السياسات أو صنع/ تنفيذ السياسات الحكومية ، إلا أنهم قد جانبهم الصواب عند التعرض لوحدة التحليل داخل علم الإدارة العامة. فلا يستطيع القارئ لهذه النماذج الفكرية أن يحدد هل البيروقراطية هى وحدة التحليل الأساسية للإدارة العامة أم المنظمات العامة؟، وما هى المؤشرات أو الدلائل على الانتقال من وحدة/ أو مستوى تحليل إلى وحدة/أو مستوى تحليل آخر؟، وما هو تأثير هذا الانتقال على تطور علم الإدارة العامة وقدرته على تحقيق الهدف منه؟.

كما أن الفروق بين النماذج الفكرية غير واضحة المعالم؛ فمثلا ما هو الفرق بين النموذج الفكرى الأول الذى يقوم على بدايات التوجه أو تأصيل علم الإدارة العامة، والنموذج الثانى الذى ما هو إلا استمرارية للنموذج الأول، حيث لم تستطع الأدبيات المذكورة توضيح التغير الذى طرأ على علم الإدارة واستدعى ظهور منظور فكرى آخر بدلا من المنظور الفكرى الأول وهل هذا التغير كان فى فحوى العلم أم المنهجية أم وحدة ومستوى التحليل؟.

ومن العرض السابق يتضح جليا أن الأدبيات المختلفة فى عرضها لمنظورات الإدارة العامة أعطت الانطباع بأن دراسة الإدارة العامة هى دراسات وصفية بالأساس وأنها تفتقد إلى قوة المنهجية، فمنهجية التحليل لم تأخذ اهتماما كبيرا فى تحليل المنظورات الفكرية على الرغم من أن المعتاد أن تكون منهجية البحث أحدى نقاط التميز بين المنظورات الفكرية بعضها البعض فعلى سبيل المثال فى مجال العلوم السياسية نلاحظ أن استخدام المنهج المقارن فى الستينيات كان فاصلا بين المنظور التقليدى فى العلوم السياسية والذى كان يعتمد بالأساس على دراسة الحالة والمنظور السلوكى الذى اعتمد بالأساس على المنهج المقارن وعلى الأسلوب الكمي فى التحليل.

ويمكن تفسير إغفال الاهتمام بالمنهجية بعدم حدوث تغيير منهجى فى دراسة الإدارة العامة طوال القرن العشرين وهو أمر يصعب قبوله، أو لغلبة صفة المهنة أو الممارسة على الإدارة العامة عن صفة وسمات العلم بحيث إن تطوير منهجية التحليل لم يكن موضع اهتمام من علماء الإدارة العامة، أو قد يكون الأمر مجرد اختيار شخصى من الباحثين المعارضين لمنظورات الإدارة العامة بتجاهل منهجية البحث. وبصرف النظر عن صحة التفسيرات يظل هناك قصور فى عرض معالجة الأدبيات لمنهجية البحث فى الإدارة العامة.

ثانيا: انعكاس تغير دور الدولة على المنظورات الفكرية لعلم الإدارة العامة:

ينطلق هذا الجزء من ارتباط علم الإدارة العامة الوثيق بالدولة ودورها ومحاولته حل المشاكل العملية التى تواجهها فى سعيها إلى تسيير الشؤون العامة بكفاءة وفعالية، وإن أى محاولة لفهم تطور علم الإدارة أو

مستقبل هذا الحقل لابد وأن تكون فى سياق تغير دور الدولة سواء بالانتساع أو الانحسار وبعيدا عن الاتهام بالسببية الواحدة أو Unicausality واعترافا بوجود عوامل أخرى قد تكون مهمة لفهم المنظورات الفكرية لأى علم أو التحول من منظور إلى آخر فاختيار المتغيرات التابعة والأصيلة أو التركيز على مفهوم دون الآخر يعد انعكاسا لاختيارات الباحث وفرضيات الدراسة.

ومن هذا المنطلق سوف يتم تقسيم المنظورات الفكرية لعلم الإدارة العامة إلى ثلاثة منظورات أساسية:

١- الإدارة الكفاء.

٢- الإدارة الكفاء العادلة.

٣- من كفاءة الإدارة إلى كفاءة الحكم والإدارة معا.

يجسد المنظور الأول عملية بناء أو توسيع قدرات الإدارة العامة لتلائم وظائف الدولة فى تلك الفترة من تنظيم البرامج الحكومية، وإصدار الأوامر، واتخاذ القرارات، وإعداد الميزانية وتحفيز العاملين وكيف يتسنى للدولة القيام بتلك العمليات بأعلى كفاءة وأقل تكلفة.

ويأتى المنظور الثانى ليجسد توسع دور الدولة الذى صاحبه توسع فى الإدارة العامة كما وكيفا ويحاول أن يضيف بعدا اجتماعيا بحيث تصبح الإدارة الجيدة هى الإدارة التى تعمل بأعلى كفاءة وأقل تكلفة وتحقق العدالة الاجتماعية.

أما المنظور الثالث فهو يعبر عن الإحباط من النتائج المترتبة على هيمنة الدولة واتساع دورها بالإضافة إلى فقدان الثقة فى الوظيفة العامة وقدرتها على العطاء والعمل بكفاءة؛ ومن ثم فهو يعبر عن الدعاوى والسياسات المعبرة عن انحسار دور الدولة ويطالب بإصلاح متكامل لنظم الحكم والإدارة معا.

وتناقش هذه المنظورات -من خلال تعبيرها عن انعكاس تغير دور الدولة على الإدارة العامة- العديد من القضايا الجدلية فى علم الإدارة العامة مثل العلاقة بين السياسة والإدارة والعلاقة بين العام والخاص وغيرها من القضايا.

المنظور الفكرى الأول: الإدارة الكفاء

(أ) نشأة المنظور:

يكاد يكون هناك اتفاق على أن هناك علاقة وثيقة بين دور الدولة من جانب وتطور الإدارة العامة سواء على المستوى الأكاديمى كحقل علمى أو على مستوى الممارسة كمهنة من جانب آخر، فعلى سبيل المثال عندما سادت أفكار حرية التجارة ودعاة مبدأ "دعه يعمل دعه يمر - Laissez faire laissez passer" كان دور الدولة محدودا فقط فى حماية وتوفير الأمن للمواطنين وتركت وظائف الدولة الأخرى إلى قوى السوق الأمر الذى أدى إلى تحجيم الإدارة العامة سواء من حيث الحجم أو الوظيفة. ونتج عن ظهور الثورة الصناعية عديد من الأبعاد الاقتصادية والسياسية والاجتماعية حتمت المزيد من تدخل الدولة وأصبحت الفلسفة القائمة على

محدودية دور الدولة وسيطرة قوى السوق غير متلائمة مع احتياجات المجتمع الجديدة، ولقد كان للتوسع فى الصناعة وطرق المواصلات واختراع أجهزة الاتصال الحديثة مثل التلغراف والتليفون والبريد بالإضافة إلى ظهور وسائل الإعلام مثل الراديو والصحف أبلغ الأثر فى تكثيف الحاجة إلى وجود جهاز إدارى يساند الدولة فى وظيفتها الجديدة كدولة راعية ومنظمة للأنشطة الاجتماعية المختلفة.

ولقد ساعدت الأفكار المصاحبة للثورة الصناعية والآثار المترتبة عليها من زيادة فى الإنتاج أرباحا إلى إدراك رجال الأعمال والصناعة إلى أن كفاءة الإدارة من أهم العوامل التى تضمن لهم أرباحا متزايدة كما أن نجاح مشروعاتهم مرتبط إلى حد كبير بقدرة الحكومة على تجهيز البنية الأساسية لهذه المشروعات وأصبح واضحا حاجة كل من الحكومة والصناعة لإدارة عامة ذات كفاءة. ومع تطور دور الدولة فى بدايات القرن العشرين ظهرت "حركة الخدمة العامة Public Service Movement" داخل الجامعات الأمريكية مطالبة بإعداد كوادر إدارية تستطيع دعم الإدارة الحكومية التى سوف يلقى على كاهلها أعباء كثيرة، وواكب الفترة ١٩٠٠-١٩٢٠ زيادة حجم العاملين فى الحكومة الأمريكية من مليون موظف فقط إلى ٣ مليون، كما زاد الإنفاق الحكومى من ١,٥ بليون دولار إلى ٩ بليون دولار (١٩)، وفى ذات الفترة تقريبا زادت نسبة حصة الإنفاق الحكومى من الناتج القومى الإجمالى فى ألمانيا من ١٠% إلى ٣١%، وفى فرنسا من ١٥% إلى ١٩% وفى بريطانيا من ١٠% إلى ٢٤% وهو ما يوضح بطبيعة الحال مدى الدور الذى بدأت تقوم به الدولة فى مختلف الأنشطة الاقتصادية^٢.

و يعكس منظور كفاءة الإدارة بداية تدخل الدولة والتوسع التدريجى فى هذا الدور منذ بداية القرن العشرين وحتى منتصفه حيث سادت فى هذه الفترة العديد من الأحداث التى أدت إلى تعاضد دور الدولة من أهمها:

١-التغيرات التى واكبت نهاية الحرب العالمية الأولى فى النظم السياسية لبعض الدول الأوروبية التى أدت إلى تعظيم دور الدولة وسيطرتها على الأنشطة الاقتصادية مثل الثورة الروسية ١٩١٧ التى ألغيت الملكية الخاصة، كذلك واكب تلك الفترة تحول العديد من البلدان من دول زراعية إلى دول صناعية، الأمر الذى استلزم ازدياد نشاط الدولة وبالتالى الإدارة العامة.

٢-الكساد الاقتصادى الكبير الذى أصاب معظم دول العالم فى الثلاثينيات وأحدث دمارا فى اقتصادات الدول الغربية آنذاك، وترتب على ذلك التخلّى عن بعض مبادئ الاقتصاد الحر وحتمية تدخل الدولة لتنظيم وتخطيط أوجه النشاط الاقتصادى فى محاولة للخروج من هذه الأزمة الاقتصادية والتخفيف من آثارها الاجتماعية، حيث تطلب ذلك تدعيم السلطة التنفيذية والجهاز الإدارى للدولة حتى يتسنى القيام بالبرامج والسياسات الاقتصادية من أجل استعادة الانتعاش الاقتصادى من جديد.

٣-نشوب الحرب العالمية الثانية ساعد على تدعيم الاتجاه التدخلى للدولة من أجل تدعيم سيطرتها على الموارد وإحكام قدرتها على تعبئة الجيوش لمواجهة تداعيات المعارك، وخلال فترة الحرب صدرت العديد من

التشريعات التى أعطت السلطة التنفيذية اختصاصات أوسع فى العديد من الدول مثل إنجلترا وسويسرا، واستمرت عملية تدعيم السلطة التنفيذية بعد نهاية الحرب حتى تتمكن الدولة من القيام بأعمال الإنشاء والتعمير وإعادة الحياة إلى الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية فى البلاد، حيث بدا واضحا أن هناك حاجة إلى تعويض وإعانة الذين فقدوا مصدر رزقهم نتيجة لأهوال الحرب، الأمر الذى يعنى إنشاء مزيد من الهيئات والمؤسسات الإدارية للقيام بهذه المهمة وثبت بما لا يدع مجالاً للشك أن اقتصاديات السوق وحدها لن تثمر، وأن هناك حاجة إلى وجود اقتصاد مختلط يجمع ما بين العام والخاص.

وقد أثارَت هذه التطورات تساؤلات عديدة حول الدور الذى يجب أن تقوم به الإدارة العامة، والسماح التى يجب أن تتسم بها، وهو ما ترك ظلاله بطبيعة الحال على علم الإدارة العامة وما يجب أن يقدمه من نظريات تتواءم وطبيعة هذه المرحلة.

(ب) الملامح الأساسية للمنظور:

السؤال المحورى الذى يركز عليه هذا المنظور هو كيف يجب أن تدار الحكومة؟ والإجابة التى يتبناها أنصار هذا المنظور هى أن الحكومة يجب أن تدار بأقصى كفاءة وأقل تكلفة.

ومن أجل الوصول إلى هذا الهدف كان لابد من وضع القواعد العلمية التى ترسى دعائم الإدارة العامة وتمكن القائمين عليها من تحقيق الهدف والوصول إلى إدارة عامة أفضل.

ومن هذا المنطلق يمكن القول إن محاولة خلق علم الإدارة كان بهدف الاستجابة إلى الحاجة الواقعية العملية التى حتمت وجود إداريين ذوى كفاءة عالية.

وعلى الرغم من أن علم الإدارة العامة استمد أهميته -وفقاً لهذا المنظور- من خدمته لدور الدولة وليس لوجود قدرات خارقة فى التنظير وبناء النظريات إلا أن هذا المنظور حوى بذور أو أساسيات علم الإدارة العامة والتى جاءت أساساً من ممارسين للإدارة العامة أو مزيج من الممارسين والأكاديميين، وقد تجلى ذلك واضحاً فيما يلى:

١- أفكار Wilson - عن ضرورة أن يكون اختيار العاملين فى الإدارة على أساس من الكفاءة أو الجدارة وليس الانتماء الحزبى- والتى توافقت تماماً مع مطالب حركة الإصلاح الإدارى التى ظهرت مع تقديم تقرير بندلتون ١٨٨٣ الذى تم التأكيد فيه على أهمية أن يكون التعيين مستنداً إلى أسس الجدارة والاستحقاق "Merit System".

٢- أفكار Goodnow عن الفصل بين السلطات والوظيفة السياسية والإدارية أو التنفيذية للدولة.

٣- أفكار تايلور عن الإدارة العلمية وأن هناك طريقة واحدة مثلى "One Best Way" لإنجاز الأعمال والإنتاج وأهمية اتباع الأساليب العلمية، فلقد أكد تايلور على أن تحقيق كفاءة الإدارة يمكن أن يتم عن طريق استخدام أسلوب إدارى منظم قائم على مجموعة من الأسس العلمية صالحة التطبيق على كافة المستويات

والأنشطة الإدارية والتي تقوم على ترشيد العملية الإدارية واختصار الوقت وإعطاء الإدارة مسؤوليات أكثر في الإشراف والتخطيط، ونجد أن أفكار تايلور هذه تتوافق مع السياقين الزمنى والمكانى اللذين أحاطا به حيث عاش في النصف الثانى من القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين في الولايات المتحدة في الوقت الذى نشأت فيه الثورة الصناعية وتنامى الحديث عن إشكالية تعظيم الربحية في المنظمات.

٤- أفكار Willoughby عن أهمية وجود نظام مالى بصفة عامة وأفكاره عن الإدارة العامة بصفة خاصة حيث أكد على أن للإدارة العامة سمات عامة قابلة للتطبيق على كل فروع الحكومة، ولقد كان Willoughby عضواً في لجنة تافت ١٩٢٩ التى طالبت بضرورة وجود نظام مالى متكامل متضمناً موازنة عامة كما أنه لعب دوراً رئيسياً في إعداد تقرير الميزانية والمحاسبة ١٩٢١ والذى تضمن أفكار لجنة تافت فيما يتعلق بالنظام المالى.

ونلاحظ بصفة عامة أن أفكار هؤلاء الرواد تحمل معانى العمومية والتجرد التى هى من أهم مكونات العلم، كما أنها قدمت إجابة أولية للسؤال المحورى لهذا المنظور متمثلة في العناصر التالية:

١- الدعوة إلى علم جديد يواجه مشكلات الدولة وهو علم الإدارة العامة.

٢- التأكيد على أن الإدارة العامة لها وظيفتها وأن هذه الوظيفة تمارس في الأجهزة الإدارية المختلفة لسلطات الدولة الثلاث.

٣- وأن الوصول إلى إدارة حكومية أقصى كفاءة وأقل فاعلية يكون عن طريق جعل المنظمات الحكومية أشبه بإدارة منظمات الأعمال وأن يكون هناك ضوابط تضمن حسن اختيار العاملين في الإدارة، بالإضافة إلى تدعيم الشكل التنظيمى أو المؤسسى للمنظمات الحكومية وأن الإدارة المالية هى حجر الزاوية فى الإدارة الجيدة.

وبعد الحرب العالمية الأولى تحول العديد من الدول من دول زراعية إلى دول صناعية وبالتالي ازداد نشاط الإدارة العامة ليتواءم مع دور الدولة الجديد وازداد حجم المنظمات العامة، وركز علم الإدارة في محاولته للإجابة عن سؤال "كيف يجب أن تدار الحكومة؟" على التنظيم والتحكم والسيطرة، فازداد حجم المنظمات العامة يتطلب التفكير في أشكال أو هياكل تنظيمية وأساليب لإحكام السيطرة على هذه المنظمات، وهنا وجدت كتابات ماكس فيبر عن البيروقراطية (١٩٢٢) مكانها في قلب علم الإدارة العامة في ذلك الوقت، فأصبحت البيروقراطية هى وحدة التحليل لهذا المنظور الفكرى، وهى الضمان لتحقيق الكفاءة بارتكازها على الحيادية والهيراركية والرشادة واتباع اللوائح والتعليمات.

وقد تأثرت كتابات هذا المنظور الفكرى بثلاث مدارس إدارية هى:

- حركة الإدارة العلمية: وهى التى قامت بالأساس على أفكار تايلور ثم تطورت من خلال كتابات هنرى جرانت، فرانك جليبريث و هارنجتون إمرسون، وقد اهتمت بالأوضاع الداخلية للمنظمات، وكيفية استخدام الموارد برشادة، وكيفية تجنب عواقب سوء التنظيم.

- حركة مبادئ الإدارة: وقامت على أفكار هنرى فايول ولوثر جوليك وليندال أوريك وجيمس مونى. وقد حدد فايول أربعة عشر مبدأ لتحقيق أقصى كفاءة وأقل تكلفة منها تقسيم العمل و السلطة والمسئولية و الانضباط، وحدة الأمر، و مكافأة الأفراد، و المركزية، و نظام العدالة.

ولقد قام جوليك بتطبيق مبادئ فايول عندما كان عضواً فى اللجنة الإدارية العليا التى شكلها الرئيس الأمريكى روزفلت أثناء الأزمة الاقتصادية.

- مدرسة العلاقات الإنسانية: فى سعيها نحو تحقيق حكومة تعمل بكفاءة أقصى وتكلفة أقل ركزت هذه المدرسة على الفرد كوحدة للتحليل واهتمت بالظروف الإنسانية والاجتماعية للعاملين بالمنظمات للوصول إلى أقصى كفاءة. ومن رواد هذه المدرسة التون مايو، شستر برنارد. وقد أكد مايو على أن العوامل النفسية والاجتماعية هى العامل الرئيسى وراء تحقيق الكفاءة وليس التنظيم الرسمى وعملياته المختلفة وكانت بداية للتركيز على دراسة العلاقات الرسمية والتنظيم غير الرسمى.

ونلاحظ أن أنصار منظور كفاءة الإدارة ركزوا على حرفية الإدارة من جانب والمبادئ المؤسسة لعلم الإدارة من جانب آخر.

المنظور الثانى: الإدارة الكفاء العادلة

(أ)نشأة المنظور:

شهدت فترة الستينيات اتساع دور الدولة وظهور دولة الرفاهية، حيث تركت أحداث مثل الحرب العالمية الأولى والثانية، والكساد العظيم وغيرها بصماتها على حجم ونطاق عمل الحكومة وازداد حجم القطاع العام وأصبحت المنظمات الحكومية أكثر عدداً وازدادت آمال وتطلعات المواطنين وتوقعاتهم لما يمكن أن تقوم به الحكومة بحيث أصبح يطلق على هذه الفترة التاريخية ثورة التوقعات المتزايدة؛ حيث أدى التدخل المتزايد للحكومة فى المجالات الاقتصادية المختلفة إلى الشعور بالثقة بين المواطنين فى الأداء الإدارى للحكومة وقدرتها على تحقيق حياة أفضل.

وبطبيعة الحال فإنه فى أحيان كثيرة وعندما تفوق توقعات المواطنين أداء الجهاز الإدارى يحدث عدم الاستقرار السياسى- والذى يظهر بصفة خاصة فى شكل حركات المعارضة وأحداث الشغب والمظاهرات-، وقد تميزت فترة الستينيات بظهور الحركات الطلابية والحركات الاجتماعية التى طالبت الدولة بالمزيد من الاستجابة إلى مطالب المواطنين، وفى هذا الإطار كان يتحتم على علم الإدارة العامة مواكبة التغيرات الاجتماعية

والاقتصادية والسياسية؛ لذلك ظهر منظور الإدارة الكفاء العادلة الذى طالب بأن تكون العدالة والمساواة أساس كفاءة الإدارة.

ب- الملامح الأساسية للمنظور:

ظهر هذا المنظور فى الستينيات كرد فعل لاهتمام المنظور التقليدى -منظور كفاءة الإدارة- المغالى فيه بالأساليب الإدارية التى تحقق أقصى عائد بأقل تكلفة، ولقد انتقد أنصار هذا المنظور جعل تحقيق أقصى عائد بأقل تكلفة هو القيمة العليا أو المحورية للإدارة العامة، وطالبوا بضرورة إدراج قيم أخرى مثل العدالة والمشاركة والمساواة.

ويتمثل السؤال المحوري لهذا المنظور فى "لمن يتم تحقيق أقصى كفاءة بأقل تكلفة؟ وفى أية مجالات أو خدمات؟ كما أن أساس هذا المنظور هو إرساء البعد الاجتماعي فى الإدارة أى نحو إدارة عامة أكثر استجابة لمطالب المواطنين، لذا ظهرت الدراسات المتعلقة بالميزانية وتخصيص الموارد من قبل الدولة بما يضمن تحقيق العدالة كما ظهرت أيضا الدراسات المتعلقة بالتنظيم والجوانب السلوكية داخل المنظمة.

وقد ركز هذا المنظور على مفهوم الصالح العام "Public Interest" وإن ظل مفهوم البيروقراطية على نفس الدرجة من الأهمية، حيث إن اتساع حجم المنظمات الإدارية وتعدد البرامج الحكومية دفع البعض لدراسة مراحل تطور البيروقراطية ومدى كفاءتها داخل المنظمات الكبيرة^١. كما أسهم التطور الذى حدث فى نظريات اتخاذ القرار وإدخال العوامل السلوكية والبيئية فيه إلى محاولة الوصول إلى كيفية استخدام الموارد العامة بطريقة تحقق مزيدا من الكفاءة والعدالة.

ولقد شهدت فترة الستينيات ظهور العديد من المدارس الفكرية التى كان لها أبلغ الأثر على تطور علم الإدارة العامة منها :-

١- المدرسة السلوكية :

سعت هذه المدرسة إلى الوصول بالعلوم الاجتماعية إلى مرحلة العلوم الطبيعية من حيث دقة التحليل والقدرة على القياس والتفسير والتنبؤ، كما ساد هذه الفترة محاولات لإعادة تقييم مدى قرب أو بعد العلوم الاجتماعية عن مفهوم "العلم" كما تطرحه المدرسة السلوكية، وانطلاقا من هذا ثارت العديد من التساؤلات حول حالة علم الإدارة العامة-بوصفه علما اجتماعيا.

ومع ظهور المدرسة السلوكية انتقلت وحدة التحليل من المنظمة إلى الفرد وأصبح المنهج المقارن هو الأساس حيث إن سعى المدرسة السلوكية لأن تكسب العلوم الاجتماعية البناء النظري ودقة التحليل المتوافرة لدى العلوم الطبيعية جعل أنصار هذه المدرسة يعطون وزنا كبيرا للمنهجية وخاصة المنهجية المقارنة انطلاقا من أن النظريات بما تتطلبه من تعميمات لا يمكن الوصول إليها إلا من خلال المقارنة. وركزت المدرسة السلوكية على الحيادية والموضوعية وتبنت أساليب التحليل الكمي.

ونلاحظ أن ظهور المدرسة السلوكية تزامن مع فترة حركات الاستقلال للعديد من دول العالم الثالث وزيادة الأعباء على حكومات هذه الدول من أجل إعادة البناء وتوفير الحاجات الأساسية لمواطنيها. وكان المنهج المقارن وسيلة لمعرفة كيف واجهت نظم مختلفة (دول صناعية / دول نامية) مشاكل متشابهة ، كما كان المنهج المقارن أيضا عوناً لدراسة آليات مواجهة دول معينة متشابهة فى الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية لمشاكل واحدة، ومن هنا تستمد كتابات Riggs عن إدارة التنمية والإدارة العامة المقارنة أهميتها.

٢- تحليل السياسات العامة:

ترجع نشأة تحليل السياسات العامة إلى 'هارولد لاسويل' Lasswell وكتابته The Policy Science الذى ظهر فى الخمسينيات. وكان هذا العلم مرتبطاً إلى حد كبير بالعلوم السياسية وخاصة بمادة نظام الحكم الأمريكى ، ومع ظهور المدرسة السلوكية فى بداية الستينيات تزايد الاهتمام بمنهج تحليل النظم فى العلوم السياسية System Analysis الذى اهتم بتحليل مدخلات و مخرجات النظام السياسى، وفى نهاية الستينيات وبداية السبعينيات ظهرت الدعوة إلى ضرورة التركيز على تحليل مخرجات النظام السياسى خاصة السياسات العامة. ولقد ساعد على هذا التطور تفاقم المشكلات الاجتماعية داخل الولايات المتحدة الأمريكية بين السود والبيض و التورط الأمريكى فى حرب فيتنام حيث ظهرت الحاجة داخل مؤسسات الحكومة الأمريكية إلى تحليل هذه المشاكل ومحاولة صياغة السياسات التى تعالجها ؛ لذلك سرعان ما احتلت دراسات تحليل السياسات وحرفة محلل السياسات Policy Analyst أهمية كبرى داخل مراكز المعلومات و الاستخبارات ومراكز البحوث بدءاً من مؤسسة Rand Corporation ومروراً بمعهد 'بروكينجز' ومعهد دراسات الشرق الأدنى وحتى وزاراتى الخارجية والدفاع ولجان الكونجرس المختلفة. وكثيراً ما قام محللو السياسات داخل هذه المراكز بصياغة سياسات ومواقف الولايات المتحدة الأمريكية تجاه العديد من القضايا والمشاكل خاصة التضخم والبطالة والإنفاق الحكومى ومشاكل التجارة الدولية والشرق الأوسط . ومنذ ذلك الحين وعلى مدار عشرين عاماً حدث الكثير من التطوير فى منهجية البحث المرتبطة بالسياسات العامة، كما برزت السياسات العامة كحقل علمى له ملامحه المستقلة وكأسلوب للتحليل يستخدم بواسطة العلوم الاجتماعية الأخرى ونقطة التقاء بين العديد من العلوم الاجتماعية مثل الاقتصاد والسياسة والاجتماع والإدارة وغيرها.

ولقد كان لنشأة علم تحليل السياسات من بوتقة مادة نظام الحكم الأمريكى أثره على الأطر النظرية المستخدمة فى التحليل حيث عكست إلى حد كبير ملامح النظام السياسى الأمريكى والعلاقات بين المؤسسات السياسية داخله وتأثير جماعات الضغط و غير ذلك من سمات متعلقة بالسياسات الداخلية للولايات المتحدة. ومن هذا المنطلق أغفلت هذه الأطر دور العامل الخارجى وتأثيره على مراحل صنع السياسات العامة فى الدول النامية.

وتمثل مرحلة تنفيذ السياسات Policy Implementation نقطة الالتقاء بين تحليل السياسات وعلم الإدارة العامة؛ وذلك لأنه مهما كانت السياسات أو البرامج جذابة ومفيدة لا طائل من ورائها إذا لم تكن من

الناحية الإدارية قابلة للتطبيق ومرغوبا في تحقيقها إداريا، فهناك الكثير من السياسات الجيدة من الناحية النظرية ولكن عادة ما تفشل عند تطبيقها وتتحطم من خلال أسلوب تطبيقها.

ولقد شهدت فترة نهاية السبعينيات وبداية الثمانينات انتشارا وذيوعا كبيرا لتحليل السياسات العامة وانعكس ذلك في التطورات التالية:

١- أصبح تحليل وتقييم السياسات العامة Proactive وليس Reactive حيث عادة ما يبدأ بدراسة المشكلات المحتملة ووسائل علاجها قبل أن تبدأ المشكلة وتتفاقم.

٢- في إطار تقييم البدائل وتحليل السياسات أصبح هناك تغيير من المفاهيم القائمة على الكفاءة والاقتصاد (مثل العائد والتكلفة) إلى مفاهيم ترتبط أكثر بالعدالة الاجتماعية والمشاركة (مثل الرضاء العام).

٣- تطورت منهجية تحليل السياسات بحيث أصبحت تجمع بين التحليل الكمي والكيفي وتسم الأخذ بالمنهجية المقارنة وأصبح علم تحليل السياسات المقارنة علما راسخا في المؤسسات العلمية التي تركز على موضوع تحليل السياسات.

وبصفة عامة فقد أصبح ينظر للسياسة العامة على أنها محور للإدارة العامة ، وعندما اشتد الجدل حول هوية الإدارة العامة كعلم أغلقت العديد من كليات الإدارة العامة، وكانت السياسات العامة هي البديل حيث نشأت العديد من الكليات والأقسام في الجامعات لدراسة تحليل السياسات العامة.

٣- الإدارة العامة الجديدة New Public Administration:

شهدت الولايات المتحدة الأمريكية في أواخر الستينيات حالة من عدم الاستقرار السياسي والاقتصادى والاجتماعى تمثلت في التورط الأمريكى في حرب فيتنام، وازدياد الوعي السياسى لدى الأقلية السوداء وظهور العديد من الحركات والجماعات المطالبة بالاهتمام بحقوق الأقليات وتحسين ظروفهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وسادت حالة من السخط وعدم الرضاء عن سياسات الحكومة الأمريكية الخارجية منها والداخلية، واستطاعت وسائل الإعلام خاصة المرئية منها-من خلال عملية حصر أعداد الجنود الأمريكين المتوفين يوميا وإذاعتها من خلال البرامج الإخبارية بصفة دورية- حشد وتعبئة المواطنين ضد سياسات الحكومة، وساد عدم الرضاء عن أداء الحكومة وعدم الثقة في النظام السياسى بصفة عامة.

وقد ألفت هذه الأحداث بظلالها على علم الإدارة العامة، فقد ظهرت حركة الإدارة العامة الجديدة "New Public Administration" في نهاية الستينيات لبحث حالة علم الإدارة العامة الذى وصفه Dwight Waldo بأنه علم في حالة ثورة ودعا Waldo لعقد مؤتمر لشباب الباحثين في علم الإدارة تحت رعاية "مجلة الإدارة العامة Public Administration Review" وكلية ماكسويل في جامعة سيراكيوز بالولايات المتحدة الأمريكية، وقام "Franc Marini" منظم المؤتمر بتجميع أوراق المؤتمر في كتاب بعنوان: "Toward a New Public Administration: The Minnbrook Perspective" وترجع الأصول الفكرية لمدرسة

الإدارة العامة الجديدة إلى دراسة قدمها "George Frederickson" في المؤتمر وكانت بعنوان " نحو إدارة عامة جديدة" حيث طالب بإدارة عامة أساسها مراعاة البعد الاجتماعي في تقديم الخدمات وتكون أكثر استجابة لمطالب المواطنين وتحقق بذلك العدالة الاجتماعية^{٢٢}.

ولقد انتقد فريدريكسون أفكار الإدارة العامة التقليدية -منظور كفاءة الإدارة- موضحاً أنه على الرغم من أن النظرية التقليدية تقرر أهمية تقديم الخدمات الحكومية بكفاءة وبطريقة اقتصادية، وتؤكد على أن الإداريين يجب أن يكونوا حياديين انطلاقاً من الفصل بين السياسة والإدارة، إلا أن الإدارة العامة الجديدة ترى أن السؤال الأساسي هو مدى تدعيم الخدمات الحكومية -المقدمة بكفاءة وبطريقة اقتصادية- للعدالة الاجتماعية، فالإداريون يجب أن يكونوا ملتزمين بتقديم خدمة جيدة تحقق العدالة الاجتماعية، وبطبيعة الحال فإن ذلك يعني أنهم ليسوا محايدين ولكنهم ملتزمون تجاه جودة وعدالة الخدمة، ومن هذا المنطلق فإن الإدارة العامة الجديدة لا ترى أن هناك علاقة طردية بين الكفاءة الإدارية وتحقيق الديمقراطية أو الاستجابة لمطالب المواطنين وحاجاتهم، كما أن مدرسة الإدارة العامة الجديدة تدفع بصعوبة الفصل بين السياسة والإدارة فالإداريون يقومون بصنع وتنفيذ السياسات معاً.

وتنطلق مدرسة الإدارة الجديدة من أن إضافة البعد الاجتماعي للإدارة العامة يتطلب جهازاً إدارياً قوياً قادراً ليس فقط على تنفيذ السياسات ولكن أيضاً على التأثير فيها.

وعلى الرغم من إيمان هذه المدرسة بأهمية المؤسسات العامة إلا أنها تختلف عن منظور الكفاءة الإدارية أو الإدارة العامة التقليدية في رؤيتها لطبيعة المنظمة ودور الجهاز الإداري، فهي تؤكد على اللامركزية وتوسيع نطاق المسؤولية من خلال مشاركة العميل أو المستفيد من الخدمة كأساس لتحقيق كفاءة وعدالة الإدارة، وهي تهدف كذلك إلى تقوية المؤسسات العامة ولكن دون أن تغلب الرغبة في تدعيم المؤسسات على مواجهة وحل المشكلات الاجتماعية.

ويرى فريدريكسون أن " الإدارة العامة الجديدة" رغم كونها الجيل الثاني للمدرسة السلوكية، إلا أنها تختلف عنها في تركيزها على الجزء العام من الإدارة، بعبارة أخرى هي تشارك المدرسة السلوكية والنظريات المستمدة منها في اهتمامها بمحاولة استخدام الأسلوب العلمي في فهم كيف تؤدي المنظمات العامة عملها ولماذا؟ إلا إنها تهتم بصورة أكبر بأثر أداء هذه المنظمات لعملها بهذه الطريقة على متلقي الخدمة، بعبارة أخرى هي لا تهتم فقط بالأسئلة المتعلقة ب Why, How ولكن تركز على So what?، وهي تختلف أيضاً مع الجيل الأول للمدرسة السلوكية في كونها أقل اهتماماً بالحيادية بالمفهوم العلمي "Neutral" وأكثر اهتماماً بالقيم والنسق القيمية "Normative"، وهي أيضاً أقل اهتماماً بالجانب المؤسسي أو الهيكلي للمنظمة العامة وأكثر اهتماماً بقدرة المنظمة على تقديم الخدمات ومدى رضا العميل، وهي من هذا المنطلق مهتمة بإحداث التغيير ودراسته أكثر من اهتمامها بالوضع الراهن فهي تهدف إلى وصف ما يجب أن تكون عليه الإدارة العامة وليس ما هو كائن^{٢٣}.

المنظور الثالث: من كفاءة الإدارة إلى كفاءة الحكم والإدارة معاً

(أ) نشأة المنظور:

تميزت فترة التسعينيات بوجود العديد من المتغيرات السياسية والاقتصادية التي أعادت صياغة دور الدولة من جديد منها انهيار الاتحاد السوفيتي ونهاية الحرب الباردة، وسيادة نمط الاقتصاد الحر، والعولمة، والتقدم في تكنولوجيا المعلومات، وانخفاض المدخرات والاستثمارات، بالإضافة إلى الخلل المالي في ميزانيات عديد من الدول والذي تمثل في زيادة الدين المحلي وعدم القدرة على خفض الإنفاق الحكومي، ولقد واكب هذا الفشل في السياسات المالية إحساس عام بأن الأموال العامة يساء استخدامها وبالتالي ساد عدم الرضا العام عن الأداء الحكومي وأصبح ينظر إلى الإدارة في المنظمات العامة بأنها إدارة جامدة تتسم بالبيروقراطية وعدم المرونة وأن العاملين في هذه الإدارات أقل كفاءة من العاملين في مؤسسات القطاع الخاص^{٢٤}.

وبدا واضحاً أن الصورة التقليدية للدولة -باعتبارها الفاعل الرئيسي والأساسي في السياسات العامة- أصبحت محل جدل كبير، وأن قدرتها على التأثير في قوى السوق والمجتمع أو الحد من تأثيرهم بالتغيرات العالمية أصبحت موضع شك.

وكثر الحديث في الأدبيات عن ظهور أو تعاظم دور فاعلين لا يقلون أهمية عن الحكومة مثل القطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية، والشركات متعددة الجنسيات.

وفي مواجهة هذه التغيرات ومع نهاية القرن العشرين يعود علم الإدارة العامة من جديد لي طرح الأسئلة التي سبق لويلسن أن طرحها في مقالته الشهيرة عام ١٨٨٧ وهي كيف يمكن أن يكون لدينا إدارة حكومية جيدة؟ كيف يمكن أن يكون لدينا حكومة تعمل بكفاءة أعلى وتكلفة أقل؟

(ب) الملامح الأساسية للمنظور:

في محاولة لإعادة الإجابة عن التساؤلات السابقة ورغبة في مواجهة هذه المتغيرات العالمية تبلور منظور فكري جديد لحقل الإدارة العامة ينطلق من أن الإدارة العامة هي أكثر من الإدارة الكفاء أو الإدارة الجيدة، وأنه حان الوقت للحديث ليس فقط عن إدارة جيدة ولكن عن حكم جيد. وظهرت الأدبيات التي تتحدث عن حكم بلا حكومة^{٢٥}، والدولة المهلهلة أو المفرغة Hollow State مثل كتابات Moe و Rhodes^{٢٦} ولقد ظهرت خلال هذه الفترة ثلاثة اتجاهات (مدارس) فكرية تحاول الإجابة عن الأسئلة المطروحة وتوضح كيفية التعامل مع التغيير الحادث في دور الدولة من أهم هذه الاتجاهات:

١- اتجاه الإدارة الحكومية الجديدة New Public Management

٢- اتجاه إعادة اختراع الحكومة Reinventing Government

٣- اتجاه إدارة شئون الدولة والمجتمع Governance

وفى محاولتها لتوصيف الوضع الحالي ووضع الحلول المناسبة تقدم هذه الاتجاهات الثلاثة السابقة رؤيتها أو موقفها من الكثير من القضايا الجدلية التي سادت علم الإدارة على مر السنين ومنها العلاقة بين السياسة والإدارة، العلاقة بين العام والخاص، كما أنها تعيد النظر في بعض المفاهيم الأساسية التي طالما سادت علم الإدارة العامة كمفهوم البيروقراطية، وأخيراً فإنها تطرح بعض المفاهيم الجديدة مثل الرشادة، و المساءلة والنزاهة.

ويمكن تحليل الاتجاهات السابقة على النحو التالي:

١- الإدارة الحكومية الجديدة:

ينطلق اتجاه الإدارة الحكومية الجديدة " New Public Management " من مجموعة من المقدمات الأساسية على النحو التالي:

(أ) تعد المنظمات الخاصة أكثر كفاءة واقتصادية من المنظمات العامة، حيث تتسم المنظمات العامة بالتعقيد وببطء الإجراءات والإسراف في الإنفاق و الهيراركية الجامدة.

ويرى أنصار هذا الاتجاه أنه إذا كنا نبحث عن منظمات تعمل بأقصى كفاءة وأقل تكلفة يجب الاستفادة من طرق إدارة منظمات الأعمال المبنية على مجموعة من المفردات الأساسية من قبيل مبادئ الجودة الشاملة، ومعاملة متلقي الخدمة كزبون، واللامركزية، وآليات السوق، والتحفيز، وتقييم الأداء القائم على إنجاز المنظمة لمهمتها "Mission" وليس الإجراءات واللوائح والقواعد فحسب.

(ب) لم تعد البيروقراطية بالمفهوم الفييري -التي تتسم بالهيراركية والمركزية- تصلح للقرن العشرين حيث إن المتغيرات المتلاحقة تتطلب منظمات ذات مرونة وقدرة عالية على التكيف بالإضافة إلى كونها ذات استجابة عالية لمطالب عملائها.

(ج) ليس هناك حل واحد للمشكلات الإدارية ولكن القضاء على البيروقراطية التقليدية والخروج من جمودها يكون بإعادة الهيكلة، وتطبيق نظم إدارة الجودة الشاملة.

وانطلاقاً من ذلك أصبح هناك اتجاه عام يهدف إلى تقليص دور الدولة ومنح القطاع الخاص دوراً أكبر في إدارة دور التنمية. وشهدت هذه الفترة التاريخية محاولات عديدة لتقليص حجم الإدارة الحكومية وذلك عن طريق تقليص حجم العمالة أو ما يعرف بـ " Downsizing " وذلك عن طريق تشجيع المعاش المبكر ووقف التعيينات وغير ذلك من أساليب تضمن تقليص حجم العمالة أو عن طريق إعادة هيكلة المنظمات الحكومية بهدف دمج بعض الوحدات أو إلغاء البعض الآخر وذلك للحد من العمالة الزائدة وتقليص اختصاصات هذه المنظمات. إلا أن التحدي الحقيقي للإدارة العامة ظهر مع سياسات الخصخصة حيث إنها في جوهرها تتحدى ما تقوم به الحكومة وكيفية قيامها به، فهي تنطلق من أن وظائف الدولة اتسعت بطريقة أصبحت معها الدولة محملة بالأعباء التي لا يستطيع جهازها الإداري تنفيذها بشكله البيروقراطي التقليدي، وأن الحل هو إعطاء القطاع الخاص دوراً

أكبر فى إنتاج وتوصيل الخدمات وذلك عن طريق بيع المؤسسات العامة للقطاع الخاص أى نقل ملكية أصول الدولة إلى القطاع الخاص أو من خلال صيغة التعاقد الخارجي حيث يتم خصخصة الإدارة وليس الملكية. وان الخصخصة سوف تحول المنظمة العامة إلى منظمة خاصة تعمل وفقا لقواعد إدارة الأعمال وبالتالي سوف تحقق الكفاءة وتقلل النفقات، وبصفة عامة نلاحظ أن أنصار هذا الاتجاه تأثروا بكتابات بيتر دراكر، إدوارد ديمينج، توم بيتر و روبرت ووترمان حول إدارة الأعمال، ولقد ساد هذا الاتجاه مفاهيم جديدة من قبيل استرداد التكلفة "Cost Recovery" والنظام الثنائي "Dual System" وإدارة الجودة الشاملة "Total Quality Management" ... إلخ وبدأ يثور الجدل حول إمكانية تطبيقها فى الإدارة الحكومية.

٢- اتجاه إعادة اختراع الحكومة

يعد اتجاه إعادة اختراع الحكومة امتداداً لسعى اتجاه الإدارة العامة الجديدة نحو تحقيق الإصلاح الإداري وخلق حكومة أكثر كفاءة ولكن الجذور الفكرية لهذا الاتجاه يمكن إرجاعها إلى كتابات Osborne و Gaebler اللذين طالبا بإعادة اختراع الحكومة وتحويلها إلى حكومة أقل تكلفة وأكثر كفاءة تستطيع أن تلبي حاجات المواطنين وتقدم لهم خدمات على نفس مستوى أداء القطاع الخاص^{٢٧}. كما طالب أنصار هذا الاتجاه بتغيير ثقافة البيروقراطية فى الإدارات الحكومية المبنية على تلقى التعليمات والالتزام باللوائح والقوانين بحيث تعكس روح المبادرة المبنية على التمكين^{٢٨}. وأكدوا على أن الإفلاس الإداري للحكومة ليس مصدره عدم كفاءة العاملين ولكن هو نتاج للبيروقراطية وعدم كفاءة النظام الإداري. فالنظام البيروقراطي المبنى على الهرمية والتعليمات المترتبة والنمطية يقتل القدرات الإبداعية وهو نظام لا يتلاءم مع عصر المعلومات والتغيرات السريعة التى يشهدها العالم حالياً.

لذلك لابد من الانتقال من حكومة قائمة على البيروقراطية إلى حكومة تتبنى أفكار القطاع الخاص وتكون بمثابة حكومة رواد "Entrepreneur" ذات ثقافة إدارية تتسم بالمبادئ التالية:

أ- الحد من البيروقراطية والروتين.

ب- الاهتمام برضاء المتعاملين مع الحكومة عن خدماتها مثلها فى ذلك مثل أى منظمة خاصة.

ج- تمكين العاملين من أجل الحصول على نتائج أفضل.

د- تحقيق أفضل النتائج بأقل التكاليف.

وعلى الرغم من أن أنصار إعادة الاختراع لم يهتموا بتقديم بناء نظرى متكامل وانصب اهتمامهم بصفة أساسية على مجموعة من المبادئ العملية إلا أنهم فى محاولة لربط إعادة الاختراع بالمدارس والاتجاهات النظرية الأخرى لعلم الإدارة أعادوا مناقشة بعض الموضوعات الجدلية فى حقل الإدارة العامة مثل العلاقة بين العام والخاص، وثنائية السياسة والإدارة ومكانة البيروقراطية، ويشتمل هذا المنظور على مجموعة من الأفكار الرئيسية على النحو التالى:

أ-العلاقة بين المنظمات العامة والمنظمات الخاصة:

على الرغم من أن أنصار إعادة الاختراع قد انطلقوا أساساً من محاولة استخدام بعض المفاهيم المستمدة من إدارة الأعمال لإصلاح الحكومة والمنظمات العامة إلا أنهم يؤكدون على اختلاف الأوضاع داخل المنظمات العامة عنها داخل المنظمات الخاصة، ويرى أنصار إعادة اختراع الحكومة أنه على الرغم من وجود بعض التشابه داخل المنظمين إلا أن الأوضاع فى المنظمات العامة مختلفة تماماً عنها فى المنظمات الخاصة، حيث الحوافز الاقتصادية والمنافسة وقوى السوق تعمل بطريقة مباشرة لتجبر منظمات القطاع الخاص على أن تقوم بتأدية عملها بأقل تكلفة وأقصى كفاءة. كما أن المنظمة الخاصة التي تفشل فى زيادة إنتاجيتها أو تقع فريسة للروتين وقيود اللوائح والقوانين سرعان ما تتدثر.

بينما تعد مشاكل المنظمات العامة فى الأصل نتاجاً لاحتكارها الخدمات العامة وانعدام التنافس بالإضافة إلى الاهتمام المبالغ فيه بالعمليات الإدارية أكثر من الاهتمام بالنتائج.

ويتهى أنصار إعادة الاختراع إلى التأكيد على أن الأوضاع فى المنظمات العامة مختلفة عنها فى المنظمات الخاصة، وأن مبادئ إدارة الأعمال تغفل المشاكل الأساسية للمنظمات العامة، فى حين أن مبادئ إعادة الاختراع-من وجهة نظرهم-تتجاوز مبادئ اتجاهات إدارة الأعمال فهدها الرئيسي هو إصلاح الحكومة والمنظمات العامة.

أما المعارضون لأراء اتجاه إعادة الاختراع فقد ركزوا نقدهم فى الآتى:

- إن تبنى مفاهيم إدارة الأعمال ومحاولة خلق حكومة رواد " Entrepreneurialism " لا تصلح للتطبيق داخل الحكومة لأن الحكومة ليست مثل السوق ولا تحكمها قوى السوق وآلياته.
- لا يمكن لقوى السوق والحوافز الاقتصادية أن تحل محل القوانين، فمفهوم البيروقراطية كان وسيظل مدفوعاً بالقوانين وليس بقوى السوق وآلياته^{٢٩}.
- لا تتعارض معاملة المواطن "كزبون" أو عميل فقط مع مبادئ الديمقراطية حيث المواطن هو المالك والحكومة ما هى إلا ممثل لمصالح المواطنين، ولكنها أيضاً تثير العديد من الأسئلة حول المقصود بخدمة العميل؟ وكيف يمكن قياس أداء الحكومة^{٣٠}؟.

"فالزبون" أو العميل وفقاً لإعادة الاختراع يحدد اختياراته وفقاً لقوى السوق وقواعد المنافسة وهى فى هذا الصدد متوافقة تماماً مع مبادئ إدارة الأعمال وقدرات " دولة الحد الأدنى" فى نهاية القرن العشرين، إلا أنها تستحدث مبدأً خطيراً فى الإدارة العامة هو أن قيمة إشباع الفرد أهم من تحقيق الديمقراطية على المستوى الجماعى.

بعبارة أخرى بينما حرصت نظريات الإدارة العامة السابقة مثل اتجاه الإدارة العامة الحديثة فى الستينيات والسبعينيات على التأكيد على أن المستهدف من الخدمات الحكومية هو المجتمع ككل وأن هذه الخدمات

تقدم من خلال المؤسسات العامة وأن قياس أداء الحكومة يتم من خلال الرضاء العام وتحقيق النتائج، فإن اتجاه إعادة الاختراع يؤكد على أن المستهدف من الخدمات هو الفرد الممكن Empowered القادر على تحديد اختياراته وفقاً لقوى السوق والمنافسة، وأن هذه الخدمات أو الاختيارات سوف يتم إشباعها فى معظمها عن طريق قواعد السوق والنظريات الاقتصادية الأخرى مثل Public Choice.

ب-العلاقة بين السياسة والإدارة:

على الرغم من أن اتجاه إعادة اختراع الحكومة قد نظر إليه على أنه تجاوز الإصلاح الإداري التقليدي إلى محاولة إصلاح النظام السياسي ككل إلا أن القارئ لأدبيات إعادة الاختراع يلاحظ أن أنصار هذا الاتجاه فصلوا بين صنع السياسات وتنفيذها وحصرها دور الحكومة فى عملية الصنع أى التوجيه واتخاذ القرار أو ما عبر عنه فى الأدبيات بـ "Steering" بينما ترك التنفيذ أو "Rowing" إلى فاعلين متعددين مثل القطاع الخاص الربحي وغير الربحي.

كما حرص أنصار هذا الاتجاه على أن تكون عملية الصنع أساساً فى يد السلطة التنفيذية وجهازها الإداري وذلك من خلال فكرة تمكين العاملين فى المنظمات الحكومية. ويركز أنصار إعادة الاختراع على أن المشكلة ليست فى عدم وجود إداريين نوى كفاءة ومهارة ولكن المشكلة فى النظام الإداري نفسه الذى يحد من قدرة هؤلاء الأفراد على العمل. أى أن اتجاه إعادة اختراع الحكومة يؤكد على أن الإدارة الفاشلة هى التى أدت إلى عدم قدرة الدولة على تحقيق أهدافها.

وفى إطار ثنائية السياسة والإدارة نلاحظ أن أنصار إعادة الاختراع يهدفون إلى تدعيم السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية بل وإعطاء مزيد من الصلاحيات للإداريين فى رسم السياسات الأمر الذى دفع العديد من الباحثين خاصة فى الولايات المتحدة الأمريكية إلى انتقاد هذا الاتجاه باعتباره يتعارض مع فكرة توازن السلطات من جانب بالإضافة إلى أنها تتعارض مع مبادئ الديمقراطية من جانب آخر لأنها تنقل مركز الثقل السياسى من الساسة المنتخبين والذين يمكن مساءلتهم إلى الإداريين المنفذين الذين لا يمكن مساءلتهم^{٣١}.

٣- إدارة شؤون الدولة والمجتمع Governance

منذ نهاية الثمانينات أصبح استخدام مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع شائعاً فى الأدبيات السياسية والإدارية على السواء، ولقد استخدم المفهوم لأول مرة فى التقرير الذى أعده البنك الدولى حول أفريقيا فى عام ١٩٨٩ تحت عنوان " أفريقيا جنوب الصحراء: من الأزمة إلى النمو المتواصل" والتي رصد من خلاله أسباب تعثر التنمية فى القارة بإرجاعها إلى أزمة الحكم "Crises of Governance" ومنذ ذلك الحين ذاع المفهوم فى الأدبيات المختلفة، وفى بداية التسعينيات أصبح التركيز على الأبعاد الديمقراطية للمفهوم من حيث تدعيم المشاركة وتفعيل المجتمع المدني، وتطور المفهوم ليصبح مؤشراً لحقل دراسى محدد يشمل كل الأنشطة المرتبطة بالحكم والحكومة وإن كان المفهوم فى حد ذاته أشمل من مفهوم الحكم^{٣٢}.

وعلى الرغم من عدم الاتفاق على تعريف مفهوم " إدارة شئون الدولة والمجتمع " حتى الآن، إلا إنه يكاد يكون هناك اتفاق على مضمونه والذي يتمثل في توسيع نطاق الحكومة من المستوى الرسمي إلى المستويات غير الرسمية وإدخال منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص في صنع القرار، بحيث تكون طرفا أساسيا فى معادلة إدارة شئون الدولة والمجتمع فهو يحمل بين طياته -إذن- شراكة ثلاثية تجمع ما بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني^{٣٣}.

وفى إطار انعكاس مفهوم "إدارة شئون الدولة والمجتمع" على الإدارة العامة يمكن رصد ثلاثة تأثيرات أساسية على النحو التالي^{٣٤}:

أ- يحمل مفهوم إدارة شئون الدولة والمجتمع بين طياته فلسفة المنهج التكاملى بين العلوم المختلفة " Integrated Approach " وهو ما يخدم علم الإدارة العامة الذى يقوم بالأساس على فكرة البيئية بين العلوم ، فمفهوم إدارة شئون الدولة والمجتمع يربط بين دراسة الإدارة العامة والسياسات العامة والحكومات المقارنة، وهو بذلك يساعد على تحقيق التداخل والتكامل بين حقول المعرفة المختلفة بدلا من انفراد كل حقل علمى بمفاهيم ومنهجيات خاصة به كجزء منفصل عن الحقول العلمية الأخرى.

ب- مفهوم الشبكات كبديل للبيروقراطية:

فى إطار اتجاه إدارة شئون الدولة والمجتمع لم تعد المؤسسات العامة أو البيروقراطية هى أداة الحكم والإدارة بل ظهرت آليات أخرى بديلة واتسع نطاق القوى المشاركة فى صناعة القرارات المتعلقة بتحقيق التنمية والرفاهة، وظهر ما يعرف بـ Policy Community (PC) وهو نموذج المجتمعات الذى يضم الأفراد والجماعات المشاركة فى عملية صنع وتنفيذ السياسات، ونموذج Policy Network (PN) وهو نموذج الاتصالات الذى يعنى بطبيعة العلاقات والاتصالات بين هذه الجماعات^{٣٥}.

وهكذا أصبح نظام الحكم يتضمن مجموعة معقدة ومتداخلة من التنظيمات من القطاع العام والقطاع الخاص والمنظمات التطوعية التى تشترك معا فى توفير الخدمة، والتى تتبادل الموارد والمعلومات. وتعد العلاقات بين هذه المنظمات شبكية؛ وبالتالي تنتفى -أو تكاد- البيروقراطية التقليدية وتنشأ تنظيمات لها أهداف معينة لأداء الخدمات، وتشجع الحكومة المشاركة بين القطاعين العام والخاص مما جعل الشبكات تنمو ويزداد دورها، وتتمتع الشبكات باستقلال ذاتى ولا تزيد الحكومة عن كونها أحد الفاعلين فى هذا التنظيم الشبكي المستقل.

وبطبيعة الحال فإن هذه الفلسفة الجديدة التى تمثل تغيرا أساسيا فى دور الدولة لا بد أن تلقى بظلالها على أدبيات الإدارة العامة التى عليها أن تسعى لتقديم نظريات ومنهجيات جديدة للتعامل مع مفردات المرحلة الجديدة.

ج- التحول نحو كفاءة الحكم والإدارة معا:

حسم مفهوم إدارة شئون الدولة والمجتمع تقريبا الجدل الذى ساد أدبيات الإدارة العامة لفترة طويلة بصدد الفصل بين السياسة والإدارة، فلقد بات واضحا مدى التداخل بين السياسة والإدارة وبين عمليات صنع السياسات وتنفيذها، وأصبح مقروا أن فساد الإدارة يعنى فساد السياسة والعكس.

ولعل هذا ما جعل هناك ضرورة لإحداث التوازن بين الجهاز الإدارى من ناحية والمؤسسات السياسية والرقابية من ناحية أخرى بما يسمح باستجابة الجهاز الإدارى لوجهات نظر هذه المؤسسات وخضوعه لرقابتها، ومن هنا بدأت أدبيات الإدارة العامة تشهد ذيوعا لبعض المفاهيم من قبيل الشفافية، والمساءلة الإدارية، والنزاهة ومكافحة الفساد وغيرها.

ثالثا: مستقبل الإدارة العامة

واجه علم الإدارة العامة فى الربع الأخير من القرن العشرين تحديا عصيبا لا يتعلق بمدى ملاءمة منهجية العلم أو الأفكار المطروحة فيه فقط ولكنه استهدف بالدرجة الأولى وجود العلم ذاته وقدرته على الاستمرار.

فهيمنة المدارس الفكرية المبنية على قوى السوق وأفكار إدارة الأعمال من جانب وانحسار دور الدولة وظهور فاعلين جدد من جانب آخر وضع علم الإدارة العامة فى أزمة وظهرت المقالات التى تتساءل عن مصير العلم، كما أن العديد من المؤسسات العلمية الدولية المتعلقة بالإدارة العامة مثل المعهد الملكى للإدارة العامة "Royal Institute of Public Administration (RIPA)" تم تصفيتها، بل إن Grant Jordan وصف حالة علم الإدارة العامة فى نهاية القرن العشرين بأن الإدارة العامة قد تم بلقنتها "Our territory has been balkanized" وأن "القوى المحتلة" تشمل الاقتصاديين والمحاسبين وإدارة الأعمال^{٣٦}.

وبطبيعة الحال فإن أية محاولة لاستشراف مستقبل علم الإدارة العامة لابد أن تتبع من تحديد نقاط الضعف والقوة لهذا العلم.

ويمكن تلخيص نقاط ضعف علم الإدارة العامة فى الآتى:

١- ارتباط علم الإدارة العامة بدور الدولة.

٢- قلة الدراسات النظرية التى تعتمد على منهجية علمية.

٣- غياب نظرية فلسفية واضحة المعالم للإدارة العامة.

وبالنظر إلى نقاط الضعف هذه يمكن القول إنها تمثل فى ذاتها مصدر قوة العلم ويتضح ذلك من العرض التالى:

١- يقرر البعض أن ارتباط الإدارة العامة كعلم ومهنة بدور الدولة جعل أى تغيير أو انحسار فى دور الدولة وظهور فاعلين جدد يضعف من الحاجة إلى الإدارة الحكومية وبالتالي لعلم الإدارة العامة.

ويمكن الرد على ذلك بأن وظيفة العلم لا يمكن أن تنتهى بتغيير دور الدولة، وأن ارتباط علم الإدارة العامة

بدور الدولة سوف يضىء على العلم أهمية كبرى، فالحديث عن انقضاء دور الدول " Wither away the State "

" هو نهج من الخيال، وقد أوضحت التجارب التاريخية الماضية أن هناك دوراً للدولة سوف يظل قائماً على مدى العصور، وأن هذا الدور قد يتسع ويتعدد فى فترة زمنية معينة وقد ينحسر ويتقلص فى فترات أخرى، وتشهد أدبيات الإدارة العامة والعلوم السياسية أنه على فترات زمنية كان مفهوم الدولة هو المفهوم المحورى للدراسات حيث ظهرت العديد من الأدبيات تتحدث عن The State، وفى فترات انحسر دور الدولة وظهرت المدارس التى تطالب بالحد من دراسة هذا المفهوم وظهر مفهوم مناقض وهو "Rolling back the State" وفى فترات زمنية أخرى كانت هناك دعاوى لإعادة دراسة الدولة من جديد "Bringing back the State" دون أن يودى هذا التغيير فى الدور أو درجة التركيز على المفهوم إلى اختفاء العلم، بل يمكن القول إن ظهور فاعلين جدد أو التحول نحو منظور ما بعد البيروقراطية سوف يعطى لعلم الإدارة العامة الفرصة لرصد وتحليل ودراسة هذه التغييرات، ومعرفة دور الفاعلين الجدد ومدى تأثيرهم وآليات التنسيق بينهم، وكذلك دراسة شبكة التفاعلات وكيف تتم وكيف تتغير، وكل ذلك يسهم فى إعادة تحديث الأجندة البحثية لعلم الإدارة العامة، بل يسمح بإعادة مناقشة قضايا طالما اهتمت بها الإدارة العامة منذ القدم من قبيل العلاقة بين العام والخاص، وفى ظل منظور ما بعد البيروقراطية أو كفاءة الإدارة والحكم معاً سوف يكون للفاعلين الجدد دور عام ودور خاص، فعلى سبيل المثال فإن دور القطاع الخاص أو رجال الأعمال يتمثل فى أنهم جزء من شبكات تحاول التأثير فى السياسات العامة وهم كذلك منفذون لبعض هذه السياسات، بالإضافة إلى دورهم فى تفاعلات شبكية أخرى مع رجال أعمال آخرين فى قضايا لا تتعلق بالصالح العام، ويصبح من المفيد دراسة عناصر التكامل/التعارض بين هذين الدورين ومدى إمكانية تحقيق الالتقاء بين العام والخاص

٢- يرى البعض أن هناك قلة فى الدراسات النظرية التى تعتمد على منهجية علمية تسمح بتقديم "Typologies Classification"، فالإدارة العامة تأخذ بالمنهج الانتقائى فى البحث، بحيث يتم الاستعانة بمنهج علمية مستمدة من علوم اجتماعية أخرى.

وفى إطار الرد على ذلك يمكن القول إن الانتقائية إذا كانت مقصودة وموظفة بهدف تغطية الأبعاد المختلفة من الظاهرة موضع البحث، فهى ليست انتقائية بل إنها تقترب من منهجية البحوث المتكاملة "Integrated Research" والتى تمثل آمال جميع العلماء والباحثين.

وهذه المنهجية المتكاملة فى حد ذاتها تلائم الإدارة العامة كحقل بينى بل ويمكن لعلم الإدارة العامة أن يقدم النموذج الذى يمكن أن يحتذى به فى كيفية تطبيق تلك المنهجية.

٣- فيما يتعلق بغياب نظرية فلسفية واضحة المعالم تساعد الباحث على الوصف والتحليل والقياس للظاهرة موضع البحث بحيث يخرج بعموميات تساعد على تفسير الظاهرة من جانب ويكون بناء نظرياً من جانب آخر، من الملاحظ بصدد هذا النقد أنه عادة ما يثار وعادة ما يتم مواجهته من زاويتين رئيسيتين: تتعلق أولاهما بالحديث عن غياب النظريات وضعفها بصفة عامة فى العلوم الاجتماعية نظراً لطبيعة هذه العلوم واختلافها عن

العلوم الطبيعية، ومن ناحية أخرى فإن الإدارة العامة مهنة تحتاج إلى حلول واقعية وليس نظريات مثالية غير قابلة للتطبيق.

إلا أن الرد الواقعي على هذا النقد يكون بالنظر داخل علم الإدارة العامة نفسه؛ حيث نلاحظ أن أحد الأركان الأساسية لعلم الإدارة العامة وهي السياسات العامة تقدم العديد من الحلول لأزمة علم الإدارة العامة فهي تجمع ما بين النظرية والتطبيق.

فعلى الرغم من أن السياسات العامة تتعلق بقضايا ومشكلات تهم قطاعاً عريضاً من المجتمع - أي أنها تتعلق بصورة مباشرة بالواقع التطبيقي - فإن ذلك لم يمنع من وجود أسس نظرية ومنهجية لعلم السياسات العامة، بل يمكن القول إن ذلك الطابع التطبيقي للسياسات العامة كان هو ذاته عاملاً مساعداً على تطوير العلم.

وانطلاقاً مما سبق يكون القول بأن غروب "شمس" الإدارة العامة الذي يقرره البعض هو أمر يفتقد للموضوعية الكافية، فنقاط الضعف التي يوجهها هؤلاء للعلم هي ذاتها التي تنبئ ببزوغ "فجر" جديد للإدارة العامة^{٣٧}.

الحواشي

- (1) Woodrow Wilson, "The Study of Administration". Political Science Quarterly, Vol. 50, December 1941, pp.481- 506.
- Also:** Jay Shafritz, &A.Hyde, Classics of Public Administration. (Fortworth: Harcourt Brace College Publishers, 1997).pp.14-26.
- (2) James Perry &Kenneth Kraemer, "The Roots to Public Management" in: James Perry & Kenneth Kraemer, Public Management: Public and Private Perspectives. (CA: Mayfield Publishing Company, 1983). pp.1-5.
- (3) Nicolas Henry, "Public Administration's Ninety Years in a Quandary" in: Nicolas Henry,
- (4) Public Administration and Public Affairs. (Englewood Cliffs .N.J: Prentice Hall Inc., 1980). pp. 26-57.
- (5) Robert Golembiewski, Public Administration as a Developing Discipline Perspectives on Past and Present, Part 1.(N.Y: Marcel Dekker ,1977).
- (6) Jay Shafritz, &A.Hyde, op.cit.pp.14-26.
- (7) Frank Goodnow, Politics and Administration: A Study in Government. (N.Y.: Russell & Russell, 1900). pp.17-26.
- (8) Leonard White, Introduction to the Study of Public Administration.(New Jersey: Prentice-Hall, Upper Saddle River, 1954).pp.1-13.
- (9) Taylor,F., Principles of Scientific Management.(N.Y.: Harper and Bros,1911).
- (10) Jay Shafritz, &A.Hyde, op.cit.p.3
- (11) John Merriman Gaus, "The Ecology of Government" in: John Merriman Gaus(ed.), Reflections on Public Administration.(Tuscaloosa,Ala.: University of Alabama Press,1947). pp.1-19.
- (12) Allen Schick, " The Trauma of Politics: Public Administration in the Sixties", in: Fredrick Mosher, American Public Administration : Past , Present , Future. (Syracuse: Maxwell School of Citizenship & Public Affairs and the National Association of Schools of Public Affairs and Administration, 1975) p. 152, Cited in: Nicholas Henry, op.cit. p. 43
- (13) Chester Barnard, The Functions of the Executive. (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1938).
- (14) Herbert A. Simon, Administrative Behavior: A Study of Decision Making Processes in Administration Organization. (N. Y.: Free Press, 1947).
- (15) Dwight Waldo, "Development of Theory of Democratic Administration". American Political Science Review, vol. 46, March 1952,pp. 81-103.
- (16) Ferrel Heady, Public Administration: A Comparative Perspective. (N.Y.: Marcel Dekker,1969).
- (17) Dwight Waldo, " Public Administration" in: Marian Irish (ed),Political Science: Advance of the Discipline.(Englewood Clifs,N.J: Prentic Hall,1968).pp.176-179

- (18) Somit Albert and Joseph Tanenhaus, American Political Science: A Profile of a Discipline.(N.Y: Atherton,1964).pp.86-98
- (19) Nicolas Henry, , op.cit.p.54
- (20) Jay Shafritz, & A.Hyde, op.cit.p.64
- (٢٠) إبراهيم سعد الدين،"دور الدولة فى النشاط الاقتصادى فى الوطن العربى: قضايا عامة ونظرة مستقبلية"،المستقبل العربى،العدد ١٢٧،سبتمبر ١٩٨٩،ص١٠.
- (21) Anthony Downs, The Life Cycles of Bureaucracy.(N.J.:Rand Corporation,1967).
- (22) Jay Shafritz, & A.Hyde, op.cit.p.307
- (23) George Frederickson, Toward a New Public Administration" in: Shafritz, Jay, & A.Hyde, op.cit.p.332
- (24) Anthony Lampion, The Rise and Fall of Corporate Life. (N. Y: Random House 1998).
Also: Samuelson, Robert, The Good Life and its Discontents. (N .Y: Randathouse,1998).
- (25) Rhodes R.A.W. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability.(Buclsingham: Open University Press,1997).
Also:- R.A.W Rhodes, "The New Governance: Governing without Government". Political Studies, Vol.44, No.3, 1996.
Also: - B.G. Peters, "Managing the Hallow State" in: Elaine and J.Kooiman (eds). Managing Public Organizations. (London: Sage, 1996). pp. 46-57.
- (26) R.C. Moe," The Reinventing Government Exercise: Misinterpreting the Problem,Misjudging the Consequences", Public Administration Review, Vol.54,No.2,1994,pp.111-122
Also: Rhodes,R.A.W.," The Hollowing out of the State: The Changing Nature of Public Service in Britain",Political Quarterly, Vol.65,No.2,1994,pp.138-151
- (27) David Osborne, and Ted Gaebler, Reinventing Government; How the Entrepreneurial Spirit Transforming the Public Sector.(Mass: Addison-Wesley, Publishing Company Inc.,1992).
- (28) The National Performance Review: From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less. (Washington D.C: Us Government Printing Office, Sep. 1993).
- (29) Ronald C., "Moe, Let's Rediscover Government, Not Reinvent it", Government Executive, vol. 25, June 1993.p.47
- (30) Donal Kettl., Reinventing Government? Appraising The National Performance Review.(Washington DC: The Brookings Institution, 1994).
- (31) Rourke, " Whose Bureaucracy: Is There Any Way? Congress, The President and Public Administration", Political Science and Politics, Vol. 26 (December 1993) pp. 687-692.
(32) سلوى شعراوى جمعة،"مفهوم إدارة شئون الدولة والمجتمع: إشكالية نظرية"، ورقة مقدمة إلى: الحلقة النقاشية التى عقدها المركز العربى لبحوث التنمية والمستقبل بعنوان " مفهوم الحكم والإدارة" ٢١،يونيو ١٩٩٩،ص١-٤
- (33) - Rhodes R.A.W, "The New Governance: Governing without Government". op.cit. pp 96-98.
(٣٤) مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، أوراق المشروع البحثى، " إدارة شئون الدولة والمجتمع"، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة، ١٩٩٩ .

- (35) Joel D. Aberbach and Bert A. Rockman, "Does Governance Matter –And if so How? Process, Performance and Outcomes", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol.5, No.2, April 1992, pp.135-153
- (36) Grant Jordan, " The State of Public Administration: A Professional History- 1970-1995, *Public Administration*, Vol.73, Spring 1995, p.5
- (37) Robert T. Golembiewski, "The Future of Public Administration: End of a Short Stay in the Sun? Or a New Day A-Dawning?", *Public Administration Review*, Vol.56, No. 2, March/ April 1996. p.139

المراجع باللغة العربية

- ١- إبراهيم درويش، التنمية الإدارية، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٥).
- ٢- إبراهيم سعد الدين، دور الدولة فى النشاط الاقتصادى فى الوطن العربى: قضايا عامة ونظرة مستقبلية، المستقبل العربى، العدد ١٢٧، سبتمبر ١٩٨٩.
- ٣- أحمد رشيد، إعادة اختراع وظائف وإدارة الحكومة Re-Inventing Government، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٦).
- ٤- _____، الإدارة العامة تواجه التحديات، ورقة مقدمة إلى: المؤتمر السنوي العلمي الثالث لقسم الإدارة العامة بكلية الاقتصاد جامعة القاهرة، ١٨ أبريل ١٩٩٦.
- ٥- _____، الاتجاهات الحديثة للبحث والتدريس فى الإدارة العامة، ورقة مقدمة إلى: المؤتمر السنوي العلمي الرابع لقسم الإدارة العامة بكلية الاقتصاد جامعة القاهرة، ٥ يونيو ١٩٩٧.
- ٦- اعتدال عبد الله معروف، دراسة تحول وظائف الدولة بالتطبيق على هيئة مياه الإسكندرية، ورقة مقدمة إلى: المؤتمر السنوي الثانى لأكاديمية السادات للعلوم الادارية " القيادات الإدارية فى القرن ٢١"، ديسمبر ١٩٩٥.
- ٧- حرفوش مدنى، الطريق إلى إعادة اختراع الحكومة وإدارة الجودة الشاملة: دعوة للإصلاح الإدارى، (القاهرة: مكتبة زهراء الشرق، ١٩٩٦).
- ٨- حسن أبشر الطيب، "الأفاق المستقبلية لفلسفة وأدوار معاهدومدارس التنمية الإدارية العربية فى ضوء التحديات والتحويلات المتسارعة"، مجلة الإدارة العامة، المجلد ٣٥، العدد ٤، مارس ١٩٩٦.
- ٩- حليم حلمى رزق، الإدارة العامة-منظور إدارى، (القاهرة: دار الثقافة العربية، ١٩٩٦).
- ١٠- رمزى الشاعر ود.ربيع فتح الباب، أصول الإدارة العامة، (ب.ن.، ١٩٨٥).
- ١١- سلوى شعراوى جمعة، "إصلاح الخدمة المدنية بين الحاجة العملية والمتغيرات النظرية" فى: سلوى.
- ١٢- شعراوى جمعة (محرر)، إصلاح الخدمة المدنية فى المملكة المتحدة والولايات المتحدة ومصر بين الحاجة العملية والمتغيرات النظرية، (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة-سلسلة أوراق غير دورية، ب.ت.).
- ١٣- سمير أسعد مرشد، " مفهوم الكفاية والفعالية فى نظرية الإدارة العامة"، مجلة الاقتصاد والإدارة، الرياض: جامعة الملك عبد العزيز، المجلد الأول، ١٩٨٨.
- ١٤- السيد عبد المطلب غانم، دراسة الإدارة العامة: فحص للحقل، القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية بجامعة القاهرة-سلسلة بحوث سياسية، العدد ١٢، ب.ت.
- ١٥- عبد الحميد أبو زيد، مبادئ الإدارة العامة-دراسة مقارنة، ط٢، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٨).
- ١٦- عبد المطلب عبد الحميد، " آلية تعامل القيادات الإدارية مع التحويلات الاقتصادية للقرن ٢١"، ورقة مقدمة إلى: المؤتمر السنوي الثانى لأكاديمية السادات للعلوم الادارية " القيادات الإدارية فى القرن ٢١"، ديسمبر ١٩٩٥.
- ١٧- عطية حسين أفندى، "حال المعرفة فى مجال الإدارة العامة"، أحوال مصرية، السنة الأولى، العدد الثانى، خريف ١٩٩٨.

المراجع باللغة الإنجليزية

1. Brugger, Bill, "Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability". Australian Journal of Public Administration, Vol.57 Issue 2, June 1998.
2. Claude, S., & JR George. The History of Management Thought. (New Jersey: Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1972).
3. Donnelly, James H. & James L. Gibson. & John M. Ivancevich, Fundamentals of Management. (St. Louis: Irwin McGraw-Hill, 1998).
4. Francis, x. and Jr. Neumann, "What Makes Public Administration a Science? Or, Are Its Big Questions Really Big?". Public Administration Review, Vol.56, No. 5, September/October 1996.
5. Frederickson, George H, "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration". Public Administration Review, Vol.56, No. 3, May/ June 1996.
6. Golembiewski, Robert T., "The Future of Public Administration: End of a Short Stay in the Sun? Or a New Day A-Dawning?". Public Administration Review, Vol.56, No. 2, March/ April 1996.
7. Gray, Andrew & Jenkins, Bill, "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?". Public Administration, Vol. 37, spring 1995.
8. Greenwood, John, & Heather Egging, "Shifting Sands: Teaching Public Administration in a Climate of Change". Public Administration, Vol.73, Spring 95.
9. Heady, Ferrel, Public Administration: A Comparative Perspective. (N.Y.: Marcel-Decker Inc., 1984).
10. Henry, Nicholas, Public Administration and Public Affairs. (New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1980).
11. Hood, Christopher, "Emerging Issues in Public Administration". Public Administration, Vol. 73, Spring 1995.
12. Kaul, Mohan & Paul Collins, "Governments in Transition: Towards a New Public Administration". Public Administration and Development, Vol. 15, 1995.
13. Kaul, Mohan, The New Public Administration: Management Innovations in Government. (London: Marlborough house, Pall Mall, 1997).
14. Keller, Larry, & Spicer, "Political Science and American Public Administration: A Necessary Cleft?", Public Administration Review, Vol. 57, No. 3, May/June 97, pp.270-272.
15. Kirkpatrick, Ian & Miguel Martinez Lucio, "Introduction: The Contract State and the Future of Public Management". Public Administration, Vol. 74, Spring 1996.
16. Lynn, Jr., & E. Laurence "The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy". Public Administration Review, Vol.58, Issue 3, May/June 98.
17. Meier, Kenneth J., & Lael R. Keiser, "Public Administration as a Science of the Artificial: A Methodology for Prescription", Public Administration Review, Vol. 56, No. 5, September/October 96.

19. Shafritz, Joy M. & Albert C. Hyde, *Classics of Public Administration*. (Fortworth: Harcourt Brace College Publishers, 1997).
20. Terry, Larry D., "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and Public Management Movement". *Public Administration Review*, Vol.58, Issue 3, May/June 98.
21. Terry, Larry D., "Postmodernism and Public Administrations Identity Crisis". *Public Administration Review*, Vol. 55, No. 2, March/April 97.
22. Wamsley, Gary L., and others, *Refunding Public Administration*. (London: Sage Publication, 1995).
23. Welch, Eric, & Wilson Wong, "Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice Between Western and Non-Western Nations". *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 1, January/February 98.
24. William, C. Johnson, *Public Administration Policy, Politics and Practice*. (London: Brown Benchmark Publishers, 1996).
25. Wren, Daniel A., *The Evolution of Management Thought*. (N. Y.: John Wiley & Sons, Inc, 1994).