دار المنظومة
DAR ALMANDUMAH
الرواد في قواعد المعلومات العربية

العنوان:	مبادىء الادارة العامة في الميثاق
المصدر:	مجلة مصر المعاصرة
الناشر:	الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع
المؤلف الرئيسي:	الطماوي، سليمان محمد سليمان
المجلد/العدد:	مج 55, ع 317
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	1964
الشهر:	يوليو
الصفحات:	129 - 137
رقم MD:	85746
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EcoLink
مواضيع:	الاحوال الاقتصادية، الادارة العامة ، النظم الاقتصادية، الرأسمالية ، الاشتراكية ، الاحوال الاجتماعية، الاحوال السياسية، الاجهزة الحكومية، التنظيم الاداري، الاجراءات الادارية، التنمية الادارية، البيروقراطية، الاسراف
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/85746

© 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.

مبادىء الادارة العامة فى الميثاق[1]

للدكتور سليمان الطماوى

الادارة فى المجتمعين الرأسمالى والاشتراكى

من المسلم به أن دور الإدارة العامة فى المجتمع الاشتراكى يختلف اختلافا جوهرياً عن دورها فى المجتمع الرأسمالى . ذلك أن الدولة فى المجتمع الرأسمالى لا تقوم إلا بالوظائف التى تتسم بالسلطة ، ويتمثل حدها الأدنى فى الدفاع عن سلامة الدولة ضد الأعداء الخارجيين (مرفق الدفاع) وتأمين المواطنين على حياتهم وممتلكاتهم (مرفق الشرطة) وأن تيسر لكل مواطن أن يصل إلى حقه بطريقة سلمية (مرفق القضاء) أما فيما وراء هذه الخدمات المحدودة التى تتسم بطابع السلطان كما ذكرنا ، فعلى المواطنين أن يحلوا مشاكلهم الخاصة بأنفسهم .

دساتير القرن ١٩

ولقد تجلى هذا الطابع فى دساتير القرن التاسع عشر التى كانت تضمن للمواطنين حقوقاً سياسية ذات طابع سلبى ، أهمها أن تبين الحدود التى لا يجوز للدولة أن تتخطاها فى علاقتها بالمواطنين مثل حرمة المسكن وكفالة الحرية الشخصية ، وألا يقبض على المواطنين إلا طبقاً للقانون . . . الخ . ولكنها لا تحمل الدولة أعباء محددة فى مواجهة المواطنين . ومن ثم كانت علاقة المواطنين بالدولة علاقة استثنائية ، وانعكس ذلك على دور الجهاز الإدارى فى الدولة .

الوضع الاشتراكى

أما الآن فقد تغير المنطق السابق رأساً على عقب ، وأصبحت الدولة الاشتراكية تهتم بالمواطن قبل أن يولد وطيلة حياته حتى الممات ، حتى قيل إن المواطن يدخل الحياة بشهادة ميلاد من الدولة ، ويغادرها بشهادة وفاة منها أيضاً . ومن ثم لم يعد مجال الإدارة

---

(١) محاضرة ألقيت يوم الأربعاء أول ابريل ١٩٦٤ بالجمعية المصرية للاقتصاد السياسى الاحصاء والتشريع .

العامة مقصوراً على الوظائف التقليدية المعروفة للدولة خلال القرن التاسع عشر ، بل أصبح دور الدولة يمتد إلى جميع المجالات . ولقد تولى الميثاق رسم الحدود العامة التى تفصل مجال القطاعين العام والخاص . وواضح أن مجال القطاع العام طبقاً لما جاء بالميثاق قد امتد إلى معظم نواحى الحياة ، بحيث لم يبق للقطاع الخاص إلا مجال محدود . وحتى فى نطاق هذا المجال المحدود يخضع القطاع العام والخاص خضوعاً تاماً لتوجيه القطاع العام . وكل هذا يكشف عن دور الأداة الحكومية أو الإدارة فى ظل المجتمع الاشتراكى .

الجهاز الادارى والتطبيق الاشتراكى

والحقيقة التى يسلم بها المفكرون ، أنه إذا كانت الاشتراكية ضرورة حتمية لا سيما بالنسبة إلى الدول المتخلفة ، فإن الخطر الأكبر على التطبيق الاشتراكى إنما يكمن فى نطاق الجهاز الإدارى . ومن ثم فإن نجاح التجربة الاشتراكية فى الدول المتخلفة وغير المتخلفة يعتمد أولا وقبل كل شىء على وجود جهاز إدارى فعال يفهم أغراض الدولة ويؤمن بها ويتحمس لها ، ويبذل كل جهده فى سبيل تحقيقها . ولعل كثيراً من مواضع النقص فى التطبيق الاشتراكى فى كثير من المجالات لا يرجع إلى خطأ فى الفكرة أو فى النظرية ، بقدر ما يرجع إلى الخطأ فى التطبيق . وفى معظم الحالات يكون مرجع الخطأ فى التطبيق إلى الأداة القائمة على التنفيذ .

الخلاصة

ولقد أدرك السيد الرئيس جمال عبد الناصر هذا المعنى بوضوح من أول الأمر فقرر أن « بناء المصانع سهل ولكن بناء الرجال صعب » ، ومن ثم فإن إصلاح الجهاز الإدارى هو البداية الأولى لسلامة التطبيق الاشتراكى .

المنطق الثورى

وإذا قلنا إصلاح الجهاز الإدارى فإننا نعنى بالإصلاح ، المنطق الثورى الذى يجرى عليه العصر . فلا يكفى الترميم ، وإنما يجب أن يتغير البناء من أساسه . وهو ما عبر عنه السيد الرئيس جمال عبد الناصر حينما قال « يجب هز الجهاز الإدارى من الأساس » .

مهمة عسيرة

ولكن هذه المهمة من أصعب المهام ، بل لعلها أصعب مهمة تواجهها الدولة على الإطلاق ، لأن الجهازى الإدارى قد ورث تقاليد عتيقة يرجع بعضها إلى الاحتلال العثمانى وإلى الاحتلال الانجليزى وإلى عهود الحزبية . ولا يمكن علاج هذا كله فى أيام أوشهور أو سنوات . كما أنه ليس من المتيسر اتخاذ إجراء عنيف لتغيير الجهاز الإدارى كله أو معظمه بجرة قلم ، لما يترتب على ذلك من خلل فى سير عجلة الأداة الحكومية . ولأجل هذا سارت خطى الإصلاح حتى الآن لا بمنطق ثورى ولكن بطريقة الترميم . عن طريق اختيار قادة إداريين من المشهود لهم بالكفاية وحسن الإدارة ووضعهم على رأس المصالح والمؤسسات العامة والهيئات العامة وشركات القطاع العام . وعن طريق استصدار بعض القوانين والقرارات الجمهورية التى تعالج نواحى بعينها من الروتين الحكومى . ومع عدم انتقاص قيمة مثل هذه الإجراءات العلاجية فإنها غير كافية فى نظرنا ، لأن القائد لا يمكن أن يكسب النصر إلا إذا كان معه ضباط وجنود مدربون صالحون للقتال . أما إذا وضعنا على رأس مصلحة عامة قائداً إدارياً كفئاً ومعه جهازسيىء وقيدناه باجراءات روتينية سيئة ، فإنه لن يحقق شيئاً ، وسوف يتساقط القادة الإداريون واحداً وراء الآخر كما تتساقط أوراق الخريف وكما نلمسه فى الوقت الحاضر. ولعل الإصلاح الجذرى الأول الذى تحقق حتى الآن ، هو إدخال نظام الإدارة المحلية بمقتضى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ . فإن هذا الإصلاح هو الذى تم على أساس ثورى بمعنى الكلمة ، لأنه نقل جميع الخدمات المحلية من العاصمة إلى من يعنيهم الأمر فى الأقاليم ، سواء على مستوى المحافظة أوالمدينة أو القرية ، ومع ذلك ورغم النجاح الذى حققه نظام الإدارة المحلية حتى الآن ، فقد قلل من فاعليته وحد من نجاحه الرواسب التى ما تزال تعلق بالجهاز الإدارى المركزى فى مجموعه . ولامخرج من المأزق إلا بإحداث ثورة حقيقية فى الجهاز المركزى على النمط ذاته الذى تم فى نطاق الإدارة المحلية .

حلول الميثاق

ولقد تضمن الميثاق حلولا أصيلة لمثل هذه الثورة . وبقى أن تتحقق تلك المبادىء التى وضعها الميثاق . ومعلوم أن الميثاق هو أقوى وثائق الدولة وهو ينزل من الدستور — كما

تكون لهم كلمة فى سيره وإصلاحه ، لا سيما وأن الجهاز الإدارى فى النظام الاشتراكى تتعقد جزئياته إلى حد كبير ، وتتداخل الاختصاصات فيه بصورة غير مألوفة فى العادة .

خامساً : إعداد القيادات وحمايتها ضد الغير وضد نفسها :

ويقول الميثاق فى هذا الصدد : «القيادات الجديدة المتصدية لتحريك التطور الوطنى قوة هائلة لا بد من حمايتها لتؤدى رسالتها الوطنية بنجاح ، وفى بعض الأحيان فإن هذه القيادات فى حاجة إلى حمايتها من نفسها » . كما قال فى موضع آخر « إن القيادات الجديدة لا بد لها أن تعى دورها الاجتماعى ، وإن أخطر ما يمكن أن تتعرض له فى هذه المرحلة هو أن تنحرف متصورة أنها تمثل طبقة جديدة حلت محل الطبقة القديمة وانتقلت إليها امتيازاتها » .

ولقد لمس الميثاق فى هاتين الفقرتين موضعاً من أخطر مواضع الداء فى الجهـــاز الإدارى ، ذلك أنه لا يكفى فى النظام الاشتراكى أن ينفذ الجهاز الإدارى توجيهات القادة السياسيين وألا يضع العراقيل فى سبيل تنفيذ تلك التوجيهات ، بل يجب لنجاح التجربة الاشتراكية ، أن يكون القائم على التنفيذ مدركا لسياسة الدولة متفهماً لها متحمساً لتنفيذها وألا يقتصر دوره على مجرد التنفيذ ، وهو أمر سلبى . بل يجب أن يقدم من ذات نفسه ومن ابتكاراته فى مجال اختصاصه ما يساعد على تنفيذ السياسة الاشتراكية . وهذا يتطلب بالبداهة أن يكون هذا القائد مؤمناً برسالة الدولة كما ذكرنا ، ومستعداً لجميع الاحتمالات . ومثل هذا الشرط لا يمكن تحقيقه اعتباطاً ، بل يوجب تربية القادة الإداريين على الأقل فى المستويات العليا من الإدارة ، بعد انتقائهم والتأكد من توافر القيادة فيهم ، ثم تزويدهم بجميع المعلومات والخبرات اللازمة لأداء رسالتهم . وتجرى معظم الدول المتقدمة فى هذا الخصوص على إنشاء مدرسة وطنية للادارة لتخريج طبقة القادة الإداريين من المستوى الذى نشير إليه . ولهذا يتفق معى معظم زملائى على أن إنشاء مثل هذه المدرسة فى ج. ع. م. — مهما كلفت من نفقات — هو أمر ضرورى . ولا يغنى عنه المعاهد القائمة الآن التى تتولى تدريب بعض القادة الإداريين فى بعض فروع التخصص لفترات قصيرة ، ومن ذلك معهد الإدارة العامة ، ومعهد التخطيط القومى ، ومعهد الإدارة العليا . فهذه المعاهد قد حققت فائدة مؤكدة ولـكنها فى مجال التدريب . أما ما ننادى به فإنه يمتد إلى مجال إعداد القادة الإداريين

إعداداً كاملا قبل توليهم مناصبهم . أما التأكد من عدم انحراف هؤلاء القادة ، فإنه تكفله أجهزة الرقابة فى الدولة عامة وخاصة ، مثل النيابة الإدارية . وديوان المحاسبات والمنظمات الشعبية التى ينتمى إليها أولئك القادة ، مثل النقابات ومؤتمرات ولجان الاتحاد الاشتراكى العربى .. الخ .

سادساً : الاحتياط ضد أخطار البيروقراطية :

ولقد صاغها الميثاق فى هذا الأسلوب : « إن هذه القيادات قد تقع فى خطأ توهم أن المشاكل الكبرى للتطوير الوطنى تحل خلال التعقيدات المكتبية الإدارية . إن هذه التعقيدات تضع أعباء جديدة على العمل الوطنى دون أن تساعده . إنها قادرة — لو تركت لخطأ توهمها — أن تصبح طبقة عازلة تحول دون تدفق العمل الثورى وتجمد وصول نتائجه عن الجماهير التى تحتاج إليه . إن أجهزة العمل الإدارى ترتكب غلطة العمر إذا ما تصورت أن أجهزتها الكبيرة غاية فى ذاتها . إن هذه الأجهزة ليست إلا وسائل لتنظيم الخدمة العامة وضمان وصولها على نحو سليم إلى الجماهير » .

وهنا أيضاً لمس الميثاق مشكلة المشاكل فى الجهاز الإدارى ونعنى بها البيروقراطية .

وإذا كان التنظيم المكتبى هو ضرورة حتمية فى أجهزة الدول الحديثة فإنه يجب أن يوضع فى نطاقه الصحيح . فالأصل المسلم به أن كل تنظيم فى نطاق الإدارة إنما قصد به تيسير وصول الخدمة الى المواطنين . فإذا خرج التنظيم عن هذه الغاية وأصبح غاية فى ذاته انقلب الوضع رأساً على عقب . ويتجلى هذا إذا ما كان هم الموظف منصرفاً إلى احترام القواعد والإجراءات دون نظر إلى الخدمة التى يؤديها المرفق .

ولا شك أن علاج هذا الوضع من أصعب الأمور ، لأن الموظفين إذا ألفوا نظاماً للعمل ، أصبح لديهم بمثابة العادة أو الغريزة ، وأصبح ولاؤهم لهذه الإجراءات يفوق كل ولاء آخر . وهذا هو باختصار ما يعبر عنه بالبيروقراطية . والطريق السليم لعلاج أخطار البيروقراطية هو خلق أجهزة فعالة للتنظيم ولمراجعة إجراءات العمل ، بحيث تتولى مراجعة الإجراءات الإدارية فى نطاق الوزارات والمصالح فى فترات دورية ، على أن تختصر منها ما لا داعى له وتبسط خطوات العمل وتيسر للمواطنين حصولهم على الخدمات فى سهولة ويسر .

وقد حققت الدولة كثيراً من أوجه الإصلاح التى لمسها المواطنون فى كثير من المجالات ، وبقى أن يطبق ذلك على جميع أجهزة الدولة .

ولعل فى تطبيق نظام الإدارة المحلية فرصة ذهبية لإعمال هذا الوجه من أوجه الإصلاح . فالمسلم به أن معظم الموظفين فى وزارات الخدمات فى العاصمة يجب توزيعهم على المحافظات . فإذا تم ذلك فإنه يكون من المتعين إعادة النظر فى سير العمل وخطواته فى داخل وزارات الخدمات فى العاصمة ، فى ضوء وظائفها الجديدة وعدد موظفيها القليلين .

سابعاً : وضوح الاختصاصات وعدم تضاربها ومنع تركيز السلطات :

وقد عبر الميثاق عن ذلك بقوله : « إن التنازع على السلطة ، يؤدى إلى شلل القيادات العاملة فى التطوير الوطنى إذ تصبح كل منها عقبة أمام جهود الأخرى تجمد عملها وتلغى آثاره » وفى موضع آخر قال الميثاق « إن تكديس سلطات كبيرة فى أيد قليلة يؤدى دون جدال إلى انتقال السلطة الحقيقية إلى غير المسئولين أمام الشعب . لقد كان هذا الاعتبار هو المصدر الحقيقى للقانون الثورى الذى صدر بأن يكون هناك عمل واحد للرجل الواحد » .

وإعمال القواعد التى وردت فى هذه الفقرة يقتضى إعادة النظر فى الجهاز الإدارى من أوله إلى آخره ، لتحديد الاختصاصات بين الوزارات المختلفة حتى لا تؤدى أكثر من وزارة الخدمة نفسها كما هو ملاحظ حالياً ، ثم تحديد الاختصاص على أساس علمى منطقى فى نطاق المصالح التى تتبع كل وزارة ، وألا يوضع بين يدى أى رئيس إدارى إلا ما نستطيع الإشراف عليه فعلا . ونقد أشار الميثاق إلى حقيقة رائعة حين قال أن تكديس السلطة ينتهى إلى نقل السلطة إلى غير المختصين ، لأنه متى حمل رئيس إدارى بأكثر مما يطيق ، فإنه سيضطر إلى أن يعتمد بصورة آلية ما يعرضه عليه بعض أعضاء مكتبه ، فيكون القرار منسوباً نظرياً إلى الرئيس ، ولكنه الإبن الحقيقى لأولئك الذين يعملون فى الظلام . وثمة لجـــان متعددة تعمل فى الوقت الحاضر على تحقيق المبادىء التى أشرنا إليها .

ثامناً : محاربة الإسراف :

وقد عبر عنه الميثاق كما يلى : « إن الإسراف حتى ولو لم تتبعه استفاده شخصية

(للقيادة) هو نوع من الانحراف ، فإنه إهدار لثروة الشعب التى هى وقود المعركة » . وقال أيضاً : « إن الإسراف يشمل التضخم فى مصاريف الإنتاج التى لا مبرر لها ، كما أنه يشمل فى الوقت ذاته عدم تقدير المسئوليـــة فى دراسة المشروعات الجديدة ويمتد إلى الإهمال فى التنفيذ بدون التغطية الواجبة لسلامة العمل» .

إن هذه المبادىء التى اقتبسناها من الميثاق ، هى صدى مباشر لأثر الاشتراكية فى الجهاز الإدارى . ولن تتحقق الثورة فى نطاق الجهاز الإدارى إلا إذا أعملت هذه المبادىء بصورة شاملة . على أننا لا نستطيع أن نختم هذا المقال السريع قبل أن نشير إلى حقيقة هامة ، وهى أن كل إصلاح فى الجهاز الإدارى مرجعه إلى العنصر البشرى ذاته . فلن ينصلح الجهاز الإدارى إلا إذا حصلنا على الموظف الصالح . ولن نحصل هذا الموظف الصالح إلا إذا توافر المواطن الصالح ، وهذا يتطلب تربية طويلة بحيث يعود على الطفل منذ نعومة أظفاره على الإحساس بالمسئولية وتقديس الواجب العام ، وأن نغرس فى نفسه حب الخير والاستعداد للخدمة العامة ، ذلك أنه من نافلة القول أن نؤكد أن الموظف السيىء يفسد النظام الصالح ، وأن الموظف الصالح يحقق نتائج طيبة حتى فى ظل الأنظمة الفاسدة .