دار المنظومة
DAR ALMANDUMAH
الرواد في قواعد المعلومات العربية

العنوان:	مع حديث المعرفة في الإدارة العامة : مشكلة إصطلاح الإدارة العامة و غموضه
المصدر:	الإدارة
الناشر:	اتحاد جمعيات التنمية الإدارية
المؤلف الرئيسي:	الجلالي، عبدالفتاح رؤوف
المجلد/العدد:	مج 10, ع 1
محكمة:	لا
التاريخ الميلادي:	1977
الشهر:	يوليو
الصفحات:	117 - 124
رقم MD:	308440
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EcoLink
مواضيع:	الثورة الصناعية، الإدارة العامة، علماء الإجتماع، المصطلحات العلمية، القانون الروماني، ادارة المشروعات، القانون الإداري
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/308440

© 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.

مع حديث المعرفة فى الإدارة العامة

مشكلة اصطلاح الإدارة العامة وغموضه

عبد الفتاح رءوف الجلالى

درج الكاتب على تناول موضوعات معينة فى الادارة العامة فى سلسلة من البحوث فنشرت لهمجلة الادارة تحت عنوان « مع قديم الفلسفات فى الادارة العامة » عددا من المقالات حيث كتب عن فلسفة الادارة العامة فى المدنيات القديمة فتناولها بالتحليل عند قدامى المصريين ، ثم العراقيين ثم الصينيين ، ثم الهنديين ، ثم اليونانيين ، فالفارسيين ، فاللبنانيين ، فالسوريين .. وفى هذه السلسلة من البحوث يحاول الكاتب ان يستعرض بعض مشكلات الادارة العامة فى دراستها المستحدثة تحت عنوان « مع حديث المعرفة فى الادارة العامة » حيث يبدأ السلسلة بمقاله المنشور فى هذا العدد بعنوان « مشكلة اصطلاح الادارة العامة وغموضه » .

من المسلم به كما يؤكد الأستاذ الدكتور عبد الغفور يونس ، أن الادارة العامة اصطلاح علمى(١) ، ثم من المسلم به أيضا أن اطاره قد تحدد كما يقول بحق أستاذنا الدكتور محمد توفيق رمزى بالعمل « فى النطاق الحكومى المباشر(٢) » .

ويبرز لنا المارشال ديموك فى كتابه « الادارة والسياسة » الصلة بين الحكومة والادارة العامة فى كلمتين ، وذلك بقوله « ان الادارة العامة تعنى « الحكومة وهى تعمل(٣) » ويؤيده فى ذلك كثيرون(٤) .

ولم يجد علماء الاجتماع صعوبة ، عند تحديد الارتباط بين الادارة العامة والحكومة ، فقرروا للادارة العامة قاعدتين هامتين(٤) :

عبد الفتاح رؤوف الجلالى

مدير الادارة العامة للتنظيم والتخطيط والمتابعة بشركة النصر للدخان والسجاير سابقا

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « السوريون القدامى وقيام فلسفتهم الادارية على الحرب والتجارة » نشر فى عدد أبريل ١٩٧٦ العدد الرابع — المجلد الثامن

(١) كتابه « دراسات فى الادارة العامة » ١٩٦٩ ص ٢١

(٢) مذكراته فى « علم الادارة العامة » لقسم الدراسات العليا بكلية حقوق القاهرة ٥٩ / ٦٠ ص٢

E. Dimock, Modern Politics & Administration, 1937, p. 30.

Dwight Waldo, The Study of Public Administration, 1955, p. 8.

International Encyclopedea of Social Sciences, 1968, p. 63.

(٣) كتابه السابق الاشارة اليه ص ٥

(٤) كتابه « الاسس النفسية للتكامل الاجتماعى » ١٩٥٤ ص ٣٥١

Boirac, Cour de Philosophie, la logique, p. 42.

الأولى : انه « اينما توجد الحكومة ، توجد الادارة العامة » .

والثانية : أن « مهام الادارة العامة هى فى سعتها نفس مهام الحكومة » .

ومن السهولة أن نلمس أن هذا الارتباط قد تم بسبب واضح ، وهو أن عبارة « الادارة العامة » تحتوى على لفظين : الأول هو لفظ « الادارة » ، واللفظ الثانى هو لفظ « العامة »، فالادارة العامة أصلا « ادارة » ، ثم خصصت لتكون « عامة » وهذا ما يكشف عنه التركيب اللفظى للعبارة .

فتخصيص الادارة العامة للعمل الحكومى نتج اذن من كلمة « عامة » ، وليس هناك خلاف فى ذلك بالنسبة لعبارتها فى اللغة العربية ، أو فى اللغة الانجلوسكسونية ، أو فى اللغة الفرنسية — واللغتان الأخيرتان هما اللتان نقلنا عنهما الكثير من موضوعات الادارة العامة ومشاكلها — ذلك أن العبارة Public administration الانجلوسكسونية والعبارة Administration Publique الفرنسية تخضعان لهذا التفسير . ومن هنا نخلص الى النتيجة التى خلص اليها الأستاذ دوايت والدو ، بأن عبارة « الادارة العامة » انما هى عبارة تشتمل على « صفة موصوف » .

قد يبدو هذا التفسير منطقيا ، خصوصا اذا عرفنا أن الكلمة فى لغة الحياة اليومية عندما نقوم بنقلها الى لغة العلم ، يعنى هذا أنه قد تحدد لها معنى لا يجوز للباحثين فى هذا العلم تفسيرها بغيره ، وهو الذى يجعل كما يقول الأستاذ الدكتور مصطفى سويف من القاموس العلمى ، قاموسا للتشريع ، بينما القاموس اللغوى لا يخرج عن كونه قاموسا «للتسجيل» .

ولنا أن نتساءل هنا : أين الغموض اذن بالنسبة لاصطلاح الادارة العامة ، بعد أن حدد التشريع العلمى مضمون عبارتها ، وبعد أن أرتبط هذا المضمون بالحكومة ؟

والواقع الذى نحب أن نبرزه هنا ، هو أن التشريع العلمى لا يحدد للاصطلاح العلمى غير اطاره الذى يتحرك فيه ، ولكنه فى الوقت نفسه يسلم اللفظ اللغوى الذى انتقاه بمجرد الباسه رداء العلم — للبحاث باعتباره ظاهرة علمية ، عليهم أن يتبعوها تقليبا ومعالجة للوصول الى كنهها ، تستوى فى ذلك الظاهرة المعنوية كعبارة « الادار العامة » أو الظاهرة الطبيعية « كظواهر الفلك والمواد الحية » لأننا ما دمنا قد سلمنا للظاهرة المعنوية بأن تصبح علما يتقصى أمرها ، فواجب البحاث أن يعاملوها نفس معاملة الظاهرة الطبيعية حتى مع اختلاف قيمة النتائج ، اذ عادة ما تكون النتائج بالنسبة للظواهر الطبيعية — كما يؤكد عالم المنطق الفرنسى الأستاذ بوراك — نتائج مؤكدة وغاية فى الدقة ، بينما تكون النتائج فى الظواهر المعنوية نتائج غير مؤكدة .

والادارة العامة وقد أعلنت عن نفسها كظاهرة علمية ستظل تشقى فى ساحة العلم لكثرة العناق من عشاقها وروادها ، ولكثر الخصام من أعدائها ومهاجميها ، وفى كل يوم يتزايد فيه عمرها العلمى، سيزداد بالتالى عدد المحبين والمتخاصمين لها ، هذا من سمات الظواهر العلمية عامة ، اذ كما يقول بحق الأستاذ الدكتور حامد ربيع : أن الظاهرة العلمية تظل تفضح لنا عن أسرارها وتسمح لنا بأن نتداخل فى أدق جزئياتها الخفية لنكشف ونمسك بتلابيب منحنياتها ، بحقيقة مقوماتها بكيفية تفاعلاتها(١) .

لعل ذلك يكشف لنا سر تعجب أستاذنا الدكتور ثروت بدوى ، حينما كان يتساءل ما هى الادارة العامة Administration Publique ثم يجيب أنها فى اللغة الدارجة تعنى « الموظفين الذين يعملون باسم الدولة أو باسم الأشخاص

(١) مذكراته « نظرية التطور السياسى » لطلبة البكالوريوس والماجستير بكالية الاقتصاد والعلوم السياسية ١٩٧٢ ص ٤

العـــامة الأخـــرى ، ويســـتخدمون سلطانهـــا وامتيازاتهـــا الضـــخمة ، ثم يضـــيف ، «غير أن الـــكلمة تثير الـــكثير من الجدل والاختـــلاف حول تحديد مدلولها باللغـــة القانونية ، ممـــا يساعد على غموض كلمة الادارة وعدم تحـــديد مدلولها تحديدا كافيا وشـــافيا ظهـــور مادة جديدة تحمل نفس الاسم ويكثر الحديث عنها فى المؤلفات الأمريكية ، ويتزايد الاهتمام بها بصورة خاصـــة فى المجتمعـــات المتقدمة ، ومن بينهـــا الجمهورية العربية المتحـــدة (مصر) ، والتى تسعى الى الافادة من بحوث العلماء الامريكيين فى تنظيم الادارة العامة وحل مشـــاكلها ، مع تدعيمها بأساليب الفقه القانونى الفرنسى ، الذى كان الى عهد قريب ولا زال الى حـــد ما يدرج موضوعات الادارة العـــامة فى مادة القـــانون الادارى » ، ثم يعقب : « وتعرف مادة الادارة العامة فى الكتب الامريكية باسم "Public Administration" (١) » .

ولقد أردنا بالاشارة الى قول أستاذنا الدكتور ثروت بدوى أن نشير الى أن هناك فعلا مشكلة بالنسبة لاصطلاح « الادارة العامة » وانها اذا كانت فى نظر أساتذة الادارة العامة مشكلة معقدة فهى بالأولى أكثر تعقيدا فى نظر بحاثها وطلابها . والواقع ان دارسى الادارة العامة فى البلاد العربية يشعرون تمـــاما بأن مضمونها فيه كثـــير من الغموض ، ولقد أصبحت الادارة العامة فى مصر وسائر البلاد الناطقة بالضاد مادة دراسية ، وفتحت لها أقسام الجامعات أبوابها ، وافتتحت لها المعاهد المتخصصة،ومع ذلك ظل علمها يحتفظ بلكنته الأجنبية ، ولم يتأقلم بعد مع المناخ العربى ولهذا ـــ فهو فى نظرنا ـــ لم يستقر وضعه حتى الآن .

وما دام الكثير الذى يقدم عن الادارة العامة مترجما ، فقد تجمع فى ثقافتها الحديثة كثير من المشاكل ، مرد بعضها الى الميراث الطبيعى من اللغات التى سبقتنا بالســـعى الى علمها ومرد البعض الآخـــر الى عـــدم تمكننا من ضـــبط الاصطلاحات العربية المستخدمة فى ترجمة بعض عبارات هذا العلم . ومن هنا تزداد دراستها يوما بعد يوم صعوبة ، كما تزداد مشاكلها تعقيدا على تعقيد ، وبسبب ذلك تتضاعف المتغيرات التى تستخدم فى مجال هذا العلم ، كما تكثر الدروب التى تحتمى فيها أفكاره ، خاصة مع ما يظهره بعد مضى الزمن من عوامل تدعو الى المقارنة .

ولعل ذلك يقتضى منا عند البحث أولا لازالة هذا الغموض ، أن نتتبع نشأة اصطلاح الادارة العامة ، وأن نرجع فى ذلك الى أول استخدام لالفاظه بنفس التركيب اللفظى الذى آل اليه الاصطلاح فى لغة العلم الحديث وكذلك فى لغة الحياة اليومية التى يسعى الباحث عادة لاختيار بعض كلماتها للتعبير بهـــا عن مضمون هـــذا الاصطلاح .

وتفهم تطور استخدام الاصطلاح العلمى يعين فى حقيقة الأمر كثيرا على الالمام بفلسفته ويزيل كثيرا من الغموض الذى يكتنفه ، ومن هنا نشأ اهتمام علمـــاء الادارة العـــامة بتتبع تطـــور اصطلاحها ، ولكن فى غمرة المزيد من استعراض مشاكلها الحديثة يضيع اهتمامنا بهذه الناحية ، مع العلم أنها يجب أن تكون المدخل الاساسى لتفهم فلسفة علم هذا الاصطلاح .

وحينما يتكلم علماء الادارة العامة يحاولون أن يبرروا أن كلمة ادارة أخذت عن اللاتينية التى كانت مكونة من مقطعين Ad + Ministrare وأنها تعنى كلمة يخدم "To serve" ولكن هذا لا يقطع لنا متى دخلت هذه الكلمة مجال العلم ، والقول أن الكلمة دخلت مجال العلم حديثا ، يخالف الحقيقة من جانب ولا يخالفها من جانب آخر . فهى حقيقة قد دخلت حديثا مجال العلم

---

(١) كتابة « اصول القانون الادارى واسسه وخصائصه » المجلد الاول من « مبادىء القانون الادارى ، ١٩٦٦ ص ٩ ، ١٠ ويرجع الى كتابة « القانون الادارى » ١٩٧١ ص ٣ ، ٤

بمعنى « ادارة » بعد أن استخدمها حداث القانونيين قبل أن يستخدمها حداث السياسيين والاجتماعيين بهذا المعنى ، وأن كان كما سيظهر من بحثنا أن قدامى العسكريين فى انجلترا قد استخدموها بهذا المعنى فى محيط اداراتهم العسكرية البحرية حينما نقلوا فنونها عن العرب، ولكن اذا سألنا أنفسنا هل كان ولوج هذه الكلمة الى ساحة العلم الادارى لتستقل حينا باصطلاحه هو أول ولوج لها لساحة العلم ، أم أن المعنى يخدم "To serve"(١) الذى يردده الاداريون حسب ما تراءى لهم فى قواميس اللغة اللاتينية قد سبقه تحديد مضمون لها آخر فى مجالات العلم الأخرى فرض هذا المعنى فى قواميس اللغة اللاتينية ، وبهذا تكون الكلمة قد سبق لها أن دخلت مجال العلم بمضمون آخر غير مضمون « الادارة » وان كان وثيق الصلة بها . ولنا أن نتساءل هنا اذن وما هو هذا المضمون ؟ وفى اى مجال من مجالات العلوم ظهر ؟ وأيان ظهر ؟ وهنا سيتكشف لنا أن الباحث فى فقه القانون الرومانى سوف يجد أن فقهاء هذا القانون قد استخدموا كلمة "Administration" بمعنى «وصية» ،كما استخدموا الاسم المشتق منها "Administrator" بمعنى « وصى » .

وشواهد هذا الاصطلاح فى الفقه الرومانى كثيرة فقد كان يقال مثلا Administration Nun testemento اى الوصية لمن لا خلف له او للتابعين ، كما كان يقال "Administration Durante minore اى الوصية لمن مات قبل أن يوصى لأحد ، واذا قيل Pendante Absentia فالعبارة تشير الى انها وصية للاشخاص الغائبين ، أما اذا قيل Pendante lite فكان يعنى أنها وصية لمنازعات التى لم يبت(٢)فيها ، وهكذا .

وعلى ذلك فان الكلمة Administration المعروفة فى أكثر اللغات المشتقة من اللاتينية بمعنى « ادارة » قد دخلت ساحة العلم قديما عن طريق فقه القانون الرومانى بمضمون محدد يعبر عنه اصطلاح الوصية ، أما الكلمة التى استخدمها فقهاء القانون الرومانى بمعنى ادارة فهى كما قال بحق أستاذنا المرحوم الدكتور عثمان خليل هى كلمة Police (٢) التى تترجم فى العربية حاليا بمعنى ضبط ، وظلت الكلمة الأخيرة تعبر عن الاصطلاح ادارة الى أن سلمت عرشها اخيرا لكلمة "Administration" لتكون هى الاصطلاح الجديد لمضمون الادارة ولكن مع كل هذا فان الصبغة التى صبغتها خدمة الوصى للموصى له لكلمة ادارة ظل لها اثرها فى كل مناحى الخدمة العامة ، حتى لقد أصبح الموظفون الحكوميين ينعتون بـ « الخدمة العموميين » وأصبحت تنعت دواوين الموظفين « بدواوين الخدمةالعامة» "Civil" Servants Commissions وصارت بعد ذلك كلمة يخدم وكأنها ملح الطعام فى جميع نواحى الادارة الحكومية .

على أن الباحث المدقق فى تطور اصطلاح كلمة 'Administration' يلحظ أن العسكريين الانجليز حينما اتسعوا فى بحريتهم ، وسيطروا بأساطيلهم على البحر الابيض المتوسط ، وتسلموا راية قيادته من العرب ، بعد أن كان ينعت هذا البحر بأنه بحيرة عربية ، هؤلاء الانجليز فى حوالى القرن الثامن الميلادى او بعده بقليل استخدموا لفظ "Administration" بمعنى ادارة حينما كان يفهم اصطلاح Admiralty administration بمعنى الادارة البحرية ، فأخذ العسكريون البريطانيون القدامى كلمة "Admiralty" من العرب ، اذ هى كما يقول فقهاء اللغة مشتقة من الكلمة العربية « أمير البحر » وأخذوا كلمة "Administration" من اللاتينية ، وبذلك

---

(١) تأصيل الكلمة هنا مرجعه الى الفعل "Administer" وليس الاسم Administration ويرجع فى ذلك الى
a — Marshall Edward Dimock & Gladys Mc-Den Dimock, Public Administration, 1967, p. 3.
b — D.R ; Sachdeva & Buhashan, Introduction to Public Administration, 1967, p. 3.

(٢) أنظر كتابه « القانون الادارى » الطبعة الثالثة ص ١٩

دخلت الكلمة الأخيرة مجال العلم العسكرى بعد ولوجها المجال الفقهى ، اذ صارت تعنى عبارة الادارة البحرية عند الانجليز أنها « التدريب العلمى والعملى المنظم فيما يخص مبادىء القيادة البحرية لاكتساب المهارة فيها »(١) .

ثم بدأ تكرار اللفظ "Administration" فى بعض كتابات فقهاء أوربا القانونيين وبعض علماء السياسة ، وأصبحت هذه الكلمة المفردة تعنى وحدها « الادارة العامة » دون أن يضاف اليها كلمة عام "Public" ورمز اصطلاحها فى اللغات المشتقة من اللاتينية الى « ادارة الحاكم » ولكنه مع ذلك لم تحظ الكلمة من علم الدولة "Science d'Etat" بعناية كبيرة فى بدء ظهوره ، اذ لم يشعر كثيرون من العلماء بمولده وسط الأفكار السياسية الثورية ، حينما كانت ثورات أوربا تحاول أن تهز عروش الظلم والاستبداد ، التى خلفتها العهود الوسطى فى ربوع البلاد الاوربية ، ومع ذلك فقد أخذ هذا اللفظ يظهر ضمن الحديث عن الملكية وعدائها للديموقراطية والحديث عن الاقطاع ، ومحاولة الاقطاعيين بناء امتيازاتهم على حساب العامة من الشعب ، حيث كان الظلم فى ذلك الوقت يخضع كل المنافسين المعارضين لهم .

فبين هذه المبادىء المتنازعة — كما يقول بحق « وودرو ولسن » — ولد اصطلاح الادارة العامة فى قائمة العلم السياسى فى أوربا ، فى وقت كان الناس لا يعيرونه اهتماما ، أو يبذلون جهدا لمحاولة فهمه ، لأن السؤال الذى غلب على تفكيرهم ، كان يدور حول من الذى سيضع القانون ؟ أما السؤال الآخر كيف يدار القانون بتسهيلات ؟ وعدالة ؟ وسرعة ؟ وبدون احتكاك فهذا كان من التفاصيل العملية التى ألقيت على عاتق الكتبة فى الدواوين ، أما العلماء فكان يكفيهم أن يصوغوا لهم المبادىء(٢) .

ولعلنا نلحظ أنه رغم مرور عشرات السنين على هذه الاراء ، فما زالت الدول المتخلفة أو النامية تعيش فى مثل هذه الأفكار ، رغم أنهم لم ينتبهوا الى أن الدولة فى عهدهم لم تكن مثل الدولة البسيطة التركيب فى أوربا عند مولد اصطلاح الادارة العامة بينهم . لقد كانت حكومات أوروبا فى هذه الأوقات ترعى رجالا يؤمرون فيطيعون الأمر مضطرين ، دون أن يلزموها بأن تستشيرهم فى رغباتهم ولم يكن هناك شئون مالية معقدة بالنسبة لدخل الحكومة ونفقاتها ، لذلك مر زمن طويل فى أوربا قبل أن يستبين الناس أهمية الادارة ، خصوصا وأنهم لم يكونوا قد لمسوا أثرها فى ادارة شئونهم الخاصة ، اذ كان تفكيرهم بالنسبة للادارة يدور مع الحكومة ، باعتبارها تكونت بشكلها الذى يشاهدونها به ، منذ تخصصت لادارتهم .

ولقد ساعد على ذلك فى نظرنا أن ادارة المشروعات لم تكن قد ازدهرت ، ولم تكن الثورة الصناعية قد بدأت ، فالصناع كانوا يتعيشون من حرف غير معقدة ، اذ كانت الصناعة لا تتعدى كما قال الأستاذ أمين عوض الله بحق فئاتها الثلاث ، التى تتلخص فى طبقة الاسطوات أصحاب العمل "Master Graftsmen"وطبقة الصناع "Journey men" وطبقة الصبية تحت التمرين(٣) "Apprentices" ، ولهذا فان ادارة المشروعات كانت محددة داخل نطاق اقتصادى مغلق قائم على نظام الصبية "Apprenticeship" أى نظام « التمهين » حسب اللفظ الذى اختاره مجمع اللغة العربية لهذا الاصطلاح(٤) ، وفيه كان الصبى يلتحق بخدمة معلم أو أسطى المهنة ، ليقوم بتعليمه مع زملائه ، الذين كانوا يدينون له بالطاعة والولاء ، فاذا ما تمرس الصبى المهنة صار أوسطى أو صاحب عمل عندما يتوافر المال لديه ، فالتدرج فى مهنة الطائفة كانت ندا للمثابرة

---

(١) الانسكلوبيديا البريطانية ١٩١١ مرجع سابق كلمة "Administration"

(٢) يرجع الى Woodraw Wilson, Study of Administration, Political Science Quarterly, V.S. P., June, 1887 pp. 63 - 75.

(٣) كتابة « ادارة الانتاج » ١٩٥٥ ص٥ وانظر كتاب الاستاذ عيسى عبده «دراسة التنظيم الصناعى» ١٩٦٧ص١٧

(٤) مجموعة الاصطلاحات العلمية والفنية التى أقرها المجمع ديسمبر ١٩٥٧

والتحصيل ، وكانت المسافة اذن بين الطبقات الثلاث سهلة العبور ، ولم تكن بحاجة الى كثير من العلم لادارة الصبية .

ولقد تطورت الصناعة بعد ذلك الى مرحلة الانتاج لحساب طبقة وسيطة من الرأسماليين The putout system (١) ، حيث يقف الممول موقف الوسيط بين الصانع والمستهلك ، فزاد بذلك حجم الأعمال ، وتنبهت الدولة الى ضرورة الظهور فى ادارة المشروعات لتحمى العمال من تسلط أصحاب العمل عليهم ، ولتنظم أمورهم ، ولتحقق المنفعة العامة للعامل وصاحب العمل معا .

وكان اهتمام الدولة الأوربية بالصناعة سببا فى ظهور الحاجة الملحة الى الادارة السليمة التى تدار بها الدولة والتى تدار بها الصناعة . ولقد حصل تلاحم بين أهداف الصناعة وأهداف الدولة، لأن الصناعة ــ بعد أن تطور هيكلها فى أوربا ــ وبعد زوال أفكار العصور الوسطى التى كانت تحد من تطورها وتفرض عليها الجمود ــ أصبحت قادرة على انتاج العديد من السلع الاستهلاكية للسوق المحلية والخارجية ، وكذلك انتاج المعدات الحربية اللازمة لضمان قوى الدولة الاوربية فى المجال الدولى ، فقامت الدولة بتبنى النشاط الصناعى ومساعدته وتنظيمه ومراقبته ، وأدى هذا الى وجود احتكاك مستمر بين ادارة الدولة والادارة الصناعية ، مما حتم القاء مزيد من الضوء على اصطلاح الادارة فى كلا النشاطين الحكومى والصناعى ، وبدت الرغبة فى وضع حدود لكل منهما .

وفى ظل الثورة الصناعية التى يقصد بها كما يؤكد الاستاذ الدكتور محمد عبد العزيز عجمية أنها تعنى « التطورات الكبيرة التى طرأت على الصناعة وعملت على زيادة هائلة فى الانتاج(٢)»، بدأت الحاجة الى ضرورة التركيز على ماذا يقصد بالادارة العامة ، بعد أن أصبحت ذات سلطات كبيرة تفرض ارادتها على التجمعات الكبيرة التى بدأت تتكون بحكم زيادة المخترعات والمكتشفات ، وبحكم تفجير طاقات البخار والكهرباء ، وبحكم قيام الصناعات الثقيلة والوسيطة ، التى أصبحت تحتم على الدولة مزيدا من الجهد فى مراقبة نشاطها ، خاصة بعد أن صارت ميدانا لاستهلاك الثروة البشرية ، بما لا يصح معه أن تكون نهبا للاستثمارات دون صيانة لآدمية الفرد العامل بها .

ولم تظهر هذه الرغبة فى الاهتمام باصطلاح الادارة فى انجلترا مهد الثورة الصناعية بل تعدتها الى البلاد الاوربية الأخرى التى كانت تقلدها فى اهتمامها بالصناعة ، والتى كانت بمجرد أن تتحقق لها القوة السياسية ، سرعان ما تتبنى بنفسها تفجير الثورة الصناعية بها ما دام قد تهيأ لأى منها مقومات النهضة الصناعية .

ولما عمت الثورة الصناعية الشاملة ربوع أوروبا ، اندفعت دولها ــ مع الاندفاع المستحدث للدولة الاوروبية بعد ازدهار الصناعة بها ــ نحو النظام الرأسمالى بكل قواها ، فانطلقت بذلك هذه الدول من اقتصاديات الاكتفاء الذاتى للقرية أو المقاطعة ، حيث كان الفلاح الاوربى هو محور الانتاج ، الى نظام الانتاج العالمى للدولة الثائرة حيث أصبح الصانع هو محور تقدمها .

وفى هذه الفترة بالذات ، فترة بناء السياسة الصناعية الاوربية الحديثة ، التى عاصرت بناء قومياتها(٣) ، بانت أهمية الادارة فى تحقيق برامج التغيير الاجتماعى التى استهدفتها شعوب أوروبا الثائرة ، واستقر لاصطلاح الادارة وضعه داخل النهضة الصناعية فى أوروبا ، حيث استمر هذا التقارب ملحوظا ، لدرجة أن أصبح لفظ الثورة الادارية Administrative Revolution

---

(١) الاستاذ وهيب مسيحة « مبادىء علم الاقتصاد »١٩٥٠ ص١١

(٢) كتابة « دراسات فى التطور الاقتصادى » ١٩٦٣ ،ص٢٢ وانظر ايضا

(٣) انظر S.R. Davar, Business Organization & Industrial Management 1969, p. 17.
Bertrand, M. Gross, the Manging of Organization, 1964, pp. 37 - 39.

لا يذكر الا بجانب الثورة الصناعية ، على أساس انها النشـــاط المعبر عن اســـتخدام العـــلم والتكنولوجيا فى تغيير وجه العـــالم المعاصر ، وأنها الاداة الفعالة فى تحقيق الأهداف التى من أجلها قامت المنظمـــات الكبيرة فى ربوع الدول الكبيرة . وهنا نجد اللفظ Administration ينطلق بمفـــرده دون أن يضاف اليه كلمة عام Public ليســـيطر على اصـــطلاح الادارة العامة فى أغلب اللغات الاوربية التى اشتقت من اللاتينية ، فظهر بهذا المعنى فى قواميس اللغات الفرنسية والدانماركية والالمانية بنفس حروفه فى الانجليزية ، وبحروف متغايرة بسيطة جدا فى المقطع الأخير من الكلمة استلزمتها طبيعة الفهم فى اللغتين الايطالية والاسبانية(١) ، وظهر للبحاث اذن أنه من الممكن أن تصـــاغ للادارة مبادىء خاصة بها ، وأن تجمع هذه المبادىء داخل وظائف مميزة لها ، وأن تستخدم هذه الوظائف بنجاح فى تحقيق الكفاية الانتاجية ، وهذا يعبر عن النجاح الحقيقى للثـــورة الادارية ، وبالتالى أخـــذ لفظ الادارة مكانه المرمـــوق فى الادارة الحـــكومية والادارة الصناعية .

وبالتقاط أهل الصناعة للفظ الادارة والاشتراك مع دوائر الأعمال الحكومية فى استخدامه ، بدأ تطور استخدام اللفظ فى المجالين ، فبدأ أهـــل السياسة فى محاولة تمييز نوع الادارة التى تسير أعمال الحكومة عن الادارة التى تسير المشروعات الصناعية والتجـــارية ، وتأثر هـــذا الاتجـــاه باتجاهات الدراسات القانونية ، فظهرت كلمة ادارة ، مقترنة بكلمة عام لتدل على نوع الادارة التى تزاولها الحكومة ، وأصبح بذلك لفظ عـــام صفة مضاف الى لفظ ادارة ، وبدأ شيوع اصطلاح Public Administration فى اللغـــة الانجلوســـكســـونية وعبارة Administration Publique فى اللغة الفرنسية ، يشيران الى اصطلاح جديد يعبر عن الادارة التى تزاولها الحـــكومة ، ولم يعد من المســـتساغ استخدام لفظ ادارة بمفرده ليعبر عن اصطلاح الادارة العامة .

على أن فقهـــاء القانون ، وهم المشـــهورون بدقتهم اللفظية ، امعانا منهم فى التمييز بين العمل الحكومى والعمل الاهلى ، أضافوا أيضا كلمـــة « خاص » الى لفـــظ الادارة فأصبحت عبـــارة Private Administration فى اللغـــــة الانجلوسكسونية وعبارة Administration Privé فى اللغـــة الفرنســـية ، كل منهـــا تشير الى ادارة المشروعات الخاصة ويرى هذا أيضا بين أهل الصناعة ، وتلاقت بذلك ارادة أهل الفقه والسياسة مع ارادة أهل الصـــناعة وأصبح من النادر أن تستخدم كلمة ادارة بمفردها فى معنى « الادارة العامة » اذ لصق الوصف « عام » و « خاص » بكلمة « ادارة » للتمييز بين الادارة ذات الهدف العام التى تدير عـــادة المرافق الحكومية ، والادارة ذات الهدف الخاص التى تستهدف عادة الربح والفـــائدة لأصحاب المشروع(٢) .

وتأسيسا على ذلك كان فقهاء القانون الادارى يعرفون الادارة العامة بأنها « الادارة التى تظهر فيها الدولة كصاحبة سلطة ، ولها امتيازاتهـــا الادارية المعترف بها حسب نظام الدولة الادارى والقضائى . كما عرفت الادارة الخاصة بأنهـــا تعنى « الادارة التى لا تظهر فيها الدولة كصاحبة سلطة عليـــا ، وأن ظهرت يكون حكمها حـــكم الأفراد فى العلاقات الخاصة » فوجود الدولة هنا أو عدم وجودها هو الفيصل بين نوعى الادارتين .

على أن استخدام لفظ العام والخاص بالنسبة للادارة لم يكن يوفى باتساع نطاقها المتشعب ، فلقد وجـــدت كلمة جماعة فى أى مجتمع فى لفظ

---

(١) يرجع الى قواميس اللغـــة الانجليزية والفرنسيةوالدانمركية والالمانيةويرجع بالنسبة للفظ فى الايطالية الىكلمة Administrazione فى القواميس الايطالية وفى اللغة الاسبانية الى لفظ Administraçion فى القواميس الاسبانية .

(٢) يرجع الى « اصول القانون او المدخل لدراسةالقانونللاستاذين الدكتور عبد الرازق احمد الســـنهورى والدكتور احمد حشمت ابو ستيت ، ١٩٥٠ ، ص٢٥٨

الادارة شيئا بعث عندها الأمل ، اذ ارتبط فكرها بالواجب وأمانة أدائه . ومن هنا سعى الفرد حثيثا ليفرض وجوده على كل نشاط انسانى ، فقد وجد فيه المنزل والمصنع والمتجر ، والمدرسة ، والمستشفى ، والجامع ، والكنيسة ، ونقطة البوليس ، ومكاتب البرق والبريد .. وغيرها من المنظمات الانسانية ، أسلوبا لحل مشاكلها وطرقا للوقاية من آفات المجتمع وأخطارها ، وانحرافات بعض الأفراد والجماعات وافساداتهم ، كما مد العاملون الكادحون يدهم الى الادارة مبتهلين الى الله أن يحقق لها أهدافها الخيرة ، اذ عليها أصبح العبء الرئيسى فى حركة التقدم والنهوض ، وخلق الاستقرار والفاعلية فى مجال المصالح الحكومية وفروعها على مستوى القرية أو المدينة أو المستوى المركزى ، وفى أى شركة تجارية أو صناعية على الصعيد الداخلى والعالمى ، وفى كل التنظيمات القومية والعالمية ...

ومع استمرار تقدم استخدام طاقات القوى التجارية والكهربائية باستغلال منظم ، ومع ازدياد التجمعات البشرية الكبيرة التى احتاجت الى أن يخدمها العلم بأساليبه ، وجد منظمو الصناعة فى انشاء علم للادارة بغيتهم فى تحقيق الكفاية الانتاجية .

ومع أوائل القرن العشرين ، اتجه علماء الصناعة الى ترويض الطرائق العلمية لاستخلاص مبادىء لكلمة ادارة Administration وبتبنى هؤلاء العلماء لهذه الكلمة ، أخذوا يكتشفون مجالات جديدة لنشاط الكلمة ، فعملوا على ضبط تفكيرهم فى ترتيب مبدع منظم ، وذلك باقامة هياكل مميزة للكلمات الجديدة التى بدأ رواد الادارة العلمية يغمرون بها قائمة الادارة ، ككلمات التدريب ، والتخطيط ، والتنظيم ، والتنسيق ، والانجاز ، والأمر ، والتفويض ، والرقابة ... وغيرها من الكلمات ، التى تدخل الى حصيلة العلم الادارى يوما بعد يوم . وبذلك تخلصت كلمة Administration من قصرها على أنها تعنى ادارة الدولة ، ومن التزامها بالارتباط باحدى الصفتين « عام » و « خاص » وساعد على ذلك أن التفرقة بين القانونين العام والخاص كانت قد نفذت أهميتها من الفقه القانونى(١) ، فكان بذلك أن عممت الكلمة فى تجريد واضح ، وأصبحت تطلق على الادارة أيا كان نوعها . وتعميمها بهذا المعنى ، هو الذى جعل بعض علماء الادارة العامة يفسرونها على أنه « اذا اجتمع اثنان لتحريك حجر لا يقدر على تحريكه فرد بمفرده فان كلمة ادارة تكون قد حققت معناها(٢) .

ومع ذلك ظل الاستخدام الأكاديمى للادارة التى تزاولها الحكومة باقيا على حاله مضافا له كلمة عام ، لتدل عبارته على الادارة العامة ، لأن كلمة ادارة بمفردها قد تنازعتها أيضا ألفاظ اللغات المختلفة فلم تعد بذلك لكلمة "Administration" أو لترجمتها فى اللغات لفظ واحد يعبر عن الاصطلاح العلمى « ادارة » ، فزاد بذلك اصطلاحها تعقيدا على تعقيد ، وازادات مشاكله يوما بعد يوم ، ولهذا نحاول أن نتتبع بالبحث كل مشكلة على حدة ، لعل ذلك يساعد على وضوح رؤيتها ، لانها رغم علمها الواسع فى لغة الضاد ، ورغم أصالة الكلمة فى « العلم القرآنى » ووضوح مبادئها فيه ، ورغم السيول المنهمرة من المعرفة التى غذتنا بها اللغات الأخرى ، ما زلنا نشعر بعدم فاعلية الادارة حتى الآن فى تحقيق أهدافنا ، اذ كيف تحقق الأهداف والضباب يكتنف قواعد العلم الذى بنت عليه الدول تقدمها .

---

(١) الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى « مبادىء القانون الادارى » ــ (دراسة مقارنة) ١٩٦٢ ص١٢ هامش ١

(٢) استخدم هذه العبارة الاستاذ "Charles Beard" فى بحثه "The Role of Administration" انظر كتابة "Public Policy and General Welfare"

١٩٤١ ، ص ١٤٨ وما بعده ، وانظر أيضا مذكرات الاستاذ الدكتور توفيق رمزى السابق الاشارة اليها .