دار المنظومة
DAR ALMANDUMAH
الرواد في قواعد المعلومات العربية

العنوان:	مع حديث المعرفة في الإدارة العامة : معضلة تعريف الادارة العامة
المصدر:	الإدارة
الناشر:	اتحاد جمعيات التنمية الإدارية
المؤلف الرئيسي:	الجلالي، عبدالفتاح رؤوف
المجلد/العدد:	مج 10, ع 3
محكمة:	لا
التاريخ الميلادي:	1978
الشهر:	يناير
الصفحات:	88 - 100
رقم MD:	309673
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EcoLink
مواضيع:	السلوك السياسي، الإدارة العامة، معاني الألفاظ، التعريفات، المصطلحات العلمية، الإدارة العسكرية
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/309673

© 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 الادارة العامة

معضلة تعريف الادارة العامة

عبد الفتاح رؤوف الجلالى

تحت هذا العنوان « مع حديث المعرفة فى الادارة العامة » يتابعنا الكاتب بسلسلة من البحوث عن أهم المشكلات التى أصبحت تحيط بدراسة الادارة العامة ، محاولا بتحليلها أن يلقى الأضواء على جوانب كل مشكلة لازالة بعض اسباب الغموض التى تسببها .

وفى هذا البحث تحت عنوان « معضلة تعريف الادارة العامة » يحاول الكاتب أن يمسك بتلابيب الصراع القائم بين التعاريف المختلفة لاصطلاح « الادارة العامة » . فهو وان كان قد تناول فى بحثه السابق مشكلة الصراع اللفظى على تسمية « الادارة العامة » فى اللغات العربية والانجليزية والفرنسية تحت عنوان « المشكلة الترمونولوجية للادارة العامة » أى مشكلة صراع الألفاظ العلمية فى اللغة الواحدة على تسمية اصطلاحها ، فهو فى هذا البحث يحاول أن يزيل الغموض عن مشكلة صراع أكثر من مفهوم على مضمونها .

وصراع المفاهيم حول مضمون الادارة العامة أصبح من المشاكل الرئيسيةالتى تؤدىالى ضجر دارسيها وتبرمهم بمادتها . وهذا ما سيلمسه القارىء من تحليل الكاتب فى هذا المقال ، لهذا فان هذا التحليل يأتى محاولة أخرى من الكاتب لازالة بعض الغموض الذى يكتنف اصطلاح الادارة العامة عله يساعد به الساعين الى ساحة معرفتها على تفهم حقيقة موضوعها .

ننتقل الآن من مشكلة صراع أكثر من لفظ لغوى على الاصطلاح العلمى الواحد ، والتى عالجناها بالنسبة لاصطلاح الادارة العامة فى مقالنا السابق ، الى مشكلة صراع المفاهيم على اصطلاح الادارة العامة .

عبد الفتاح رؤوف الجلالى

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها المشكلة الترمونولوجية لاصلاح الادارة العامة .

قد يقال أن الاصطلاح العلمى term الذى أوصل الكلمة اللغوية الى ساحة العلم ، هو نفسه أصل هذه المشكلة كما هو أصل المشكلة الترمونولوجية التى عالجناها فى بحثنا السابق . وهذا فى الواقع فيه جانب من الحق ولكن ليس كل الحق .

فاصطلاحنا العلمى « الادارة العامة » الذى ثبت أوتاده فى قائمة العلم ، هو بلا شك أصل

كل هذه المشكلات التى نحاول القاء الضوء على جوانبها بغيـــة ازالة الكثير من الغمـــوض فى معرفتها ، ولكن مما لا شك فيه كذلك أن لكل من هذه المشكلات موضـــوعها الخـــاص ، الـــذى يقتضينا اعطاء عناية خاصة بها ، حتى يمكنـــا تفهم منبتها ومتابعة مراحل تطـــورها لنستعين بذلك على ملاحقة تعقيداتها التى دعت الى مزيد من البحوث للكشف عنها .

ولم نكن بقادرين على تناول معضلة مفاهيم الادارة العامة المتعددة التى نحن بصدد بحثهـــا الآن ، ما لم نمر فى مقالين سابقين بمشـــكلتين هامتين من مشكلات دراستها ، يعتبر فى نظرنا الألمام بهما بمثابة المدخـــل الرئيسى لتفهم كنـــه المعضلة الحالية ، لهذا فلا غنى عن أن نذكر القارىء فى كلمات محددة بفحواهما لنمنع اللبس، حتى اذا أراد مزيدا من الضـــوء فليرجـــع الى ما تناولناه بشأنهما .

فأولى هاتين المقالتين ، كانت محاولة للكشف عن الغمـــوض الذى يكتنف اصـــطلاح الادارة العامة ذاته ، حيث حاولنا عـــن طـــريق تحليلنا للمرحلة التاريخية التى تطور فيها الاصـــطلاح منذ نشأته فى لغة العلم ، حتى وقتنا الحالى ، أن نجلى بعض الغموض عنه . وقد تتبعنا فى هذا المقال أول دخول الى ساحة العلم للكلمـــة اللغـــوية Administration التى اختـــيرت لتعبـــر عن الاصـــطلاح الفنى لمفهـــوم الادارة حينما بزغ لها علم فى ثقافة الغرب . فأظهـــرنا الكلمة وهى تدخل الى ساحة العلم لتأخذ وضعها بين الاصطلاحات العلمية عن طريق فقه القانون الرومانى ، وذلك حين دخلته بمعنى « وصية » ودخل الأسم المشتق منها بمعنى « وصى » ، ثم تناولنا بالتحليل كيف اكتسبت الكلمة بعد أن صارت من الاصطلاحات العلمية فى اللغـــات التى أشتقت من اللاتينية معنـــى بديلا لكلمـــة « يخدم » ، ثم كيف تقمش الاصطلاح بصـــفاته العلمية الادارية داخـــل الادارة العســـكرية ، حينما دلف الى الادارة الأدميرالية الانجليزية منذ ما يقرب من العشرة قرون ، فاكتسب معنـــى « التدريب العلمى والعملى المنظم فيما يختص مبادىء القيادة البحرية لاكتساب المهارة فيها ». وأبرزنا عودة الاصطلاح ثانية الى لغة القانون فى أوروبا ليظهر بمفرده دالا على معنى «الادارة العامة » ، ثم كشفنا عن مولده بعد ذلك بهـــذا المعنى داخـــل العلم الســـياسى أثنـــاء ثورات أوروبا ، حيث جذبت بحوثه أنظـــار الأمريكيين فتكالبوا على تطويره فى اطار هذا المعنى ،وذلك حين أزدهر أســـتخدامه مع أزدهـــار الثـــورة الصناعية ، فألصقت به معنى «عام» و«خاص»، ليدل مقرونا بصفته الأول « عام » على ادارة الدولة التى تستهدف الصـــالح العام ، تمييزا للاصطلاح اذا قرن بالنص الثـــانى « خـــاص » للدلالة على ادارة الأفراد والمشروعات الصناعية والتجارية التى تستهدف الربح ، الى أن وصـــل الأمر بالاصطلاح أخيرا الى حالة من التجـــريد العلمى أظهرته بثوب قشيب فى المجال العلمى ، المعاصر ، ليصبح تعبيرا عن أى جهد مشـــترك ولو لأثنين تعاونا على أداء عمل لتحقيق هدف موحد . وهذا باختصار وتركيز شديدين هـــو مجمل بحثنا الأول الذى استعنا فيه بالتحليـــل التاريخى على القاء الضـــوء على الاصـــطلاح للمساعدة فى ازالة بعـــض الغمـــوض الـــذى يكتنفه(١) .

أما ثانية هاتين المقالتين فقد كانت عن مشكلة صراع الألفاظ اللغـــوية على اصـــطلاح الادارة العامة ، والتى حاولنا فى استعراضها تحليـــل جهود العلماء الذين ما أن ثبتت عنـــدهم رؤية الظاهرة العلمية « الادارة العامة » فى مجـــال البحث العلمى ، حتى أخذوا يتفننون فى اختيار اللفظ العلمى المناسب لهذه الظاهرة ، فتعددت الألفاظ اللغوية المعبرة عن اصطلاحها الفنى ، وتعصب كل فريق لكلمتـــه الترمونولوجية حتى

---

(١) يرجع الى بحثنا « مشكلة اصطلاح الادارة العـــامةوغموضه » ، مجلة الادارة ، يوليو ١٩٧٧ ص ١١٧ — ١٢٤

صار لعلمها أكثر من مسمى ترمونولوجى واحد. وتتبعنا هذه المشكلة فى لغتنا العربية التىندرس بهـا الادارة العـامة ، واللغتين الانجليـزية والفرنسية اللتين أمدتا علماؤنـا فى مجـالات التخصص المتعددة بكثير من المعـرفة عنهـا ، وأردنا بذلك أن نشارك بجهد فى توضيح جوانب وأبعاد هذه المشكلة قد يعين القارىء على تفهم حقيقتها(١) .

أما بحثنا الحالى عن معضلة تعريف الادارة العامة ، فهو نوع من المحـاولة العلميـة التى نستهدف بها الكشف عن جوانب هذه المعضـلة وتعقيدتها علنا نساعد بها فى ازالة الفوارق بين تعاريفهـا المختلفـة ، أو على الأقل توضـيح المظاهرة الأخاذة التى بهـرت بعض مشـاهير بحاث الادارة العامة فى وصفهم لها ، فخصوها دون غيرها فى صياغة تعاريفهم لها .

وفائدة هذا العرض أن فى الجمع بين هـذه المظاهر ما يجلو الغموض عن الاصطلاح ، اذ أن كل تعريف لأى اصـطلاح علمـى — هو فى تصورنا — صورة رسمها فنان لوجه الكلمـة العلمية ومن الطبيعى أن صور الفنانين عـن الموضوع الواحد تتقارب فى الشبه وتختلف فى التعبير والأفصاح عنه .

والصعوبة التى تصادف الباحث فى مثل هذا المجال ، هو أنه من غير الممكـن أن يجمـع فى بحثه بين كل التعـاريف التى صيغت للكلمـة العلمية الواحدة ، ولهذا فهو يحـاول اختيـار ما يصلح للمقارنة ، وما هو ذو فائدة حقيقيـة من وجهة نظره للتعبير عن مضمون الكلمة .

ولقد أغرقت البحوث الأمريكية كلمة «الادارة» فى بحـر من المفاهيم المتلاطمـة ، فعقـد ذلك دراستها أكبر تعقيد ، لأن الباحث عادة مايقف حائرا بين أى من التعاريف يمكن استخدامها ، ولهذا يصبح الانتقاء هو أهم مفتاح للمشكلة . ويثير هذا الموضوع الكثير من التهكم بين علمـاء الادارة الامريكيين أنفسهم ، وعلى حد قـول الاستاذ جون جلوفر ، أن شهرة أمريكا لم تعد ترجع الى كثرة فنونها وتنوع صناعتها وعـلو رفاهيتها بل ربمـا لكثرة التعـاريف لمفهـوم الأدارة(٢) . ولكن فى رأينا أن للأمريكيين عذرهم فى ذلك ، فهم كما يقول بحـق الأستاذان كونتز وأودونيل يخدمون ببحوثهم الادارية ما يقرب من ٨ر٢ مليون مدير أمريكى ، وجميعهـم يتطلعون الى المعرفة الادارية بنهـم ليتمكنوا من قيـادة منظمات العمل على أختلاف أنواعها وأحجامهـا بمقدرة وكفاية(٣) .

ولقد أصبح الجهـد الأمريكى المبـذول فى تطوير العلم الادارى ، يشد انتبـاه كل باحث فى أى ركن من العالم أيا كان لغته ، وعلى حـد قول الأستاذ فيلد عالم الادارة العامة الهولندى، أنه أيا كان تشيع البـاحث لأى من النظـريات السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية ، فلابد له أن يجابه الأنتاج الغزير من بحوث الأمريكيين الادارية وينهل منها ، وبدون ذلك لن يتمكن من الألمام بمفهوم الأدارة الحديثة(٤) .

ونحن فى مصر بل وفى جميع أوطان المجتمع العربى أصحاب لغة الضاد ، نجـد البحـوث الأمريكية تغمر كتب الادارة العامة ، كما نجـد أكثر التعاريف التى يستشهد بها فى علمهامستقاة فى الغالب من العلماء الأمريكيين ، لهذا فاننـا لا نبالغ اذا قلنا أن معضلة مفاهيم الأدارة العامة التى نحاول الآن ازالة الغموض عنها هى من

---

(١) يرجـع الى بحثنا « المشكلة الترمونولوجية للادارةالعامة » مجلة الادارة ، اكتوبر ١٩٧٧ .

(٢) يرجع الى :
John G. Glover, Fundamentals of Professional Management, 1954, U.S.A. P. I.

(٣) يرجع الى :
Harold Koontz and Cyril O. Donnell, Principles of Management, 1959, U.S.A. P. I.

(٤) يرجع الى :
M.T. Veld, Theory of Public Administration, "Institute of Social Studies Nertherland, 1 957".

صنع العلمـــاء الأمريكيين أكثر من صـــنع اى علماء لها فى اى دولة اخرى .

وهم فى أمريكا يضجون من هـــذه المشـــكلة ويقفون حيارى بشأنها ، اذ كلما حاول علماؤها أن يتناولوا تعريف الادارة العامة يجدون أنفسهم يشعرون بضيق حقيقى ، فهم يريدون ليسهلوا معرفتها أن يختاروا جملا بسيطة للتعبير عـــن مضمونها ، ولكنهم سرعان ما يلمسون ـــ كمـــا يقول بحق الأستاذ فلكس نجرو ـــ أن الجملة البسيطة ذات الكلمات القليلة لن تفى بغرضهم، واذا بالباحث يجد نفسه ، أنه فى الوقت الـــذى يرغب أن يدلى فيه بعبارة واحدة فى هذا المجال، اذا به يكتب صفحات ، ومع ذلك لا يمكنـــه أن يوفى تعريف الادارة العامة حقه من العناية(١). ويزيد الاستاذ فردريك موشر من حـــدة هـــذه المشكلة بالقول ، بأن ترتيب موضوعات الادارة العامة أصبح فى الواقع يستعصى على الحل ، ولهذا فتعريفها أما أن يأتى ضيقا للغاية لا يفى بوصف واقع الحال ، أو واسعا فضفاضا ، ومع ذلك لا يمكنه التعبير عن كل موضوعاتها ، ولهذا ينصح موشر ، بأن من الأصـــوب ألا تعـــرف الادارة العامة(٢) . ولكن هذا أو ذاك لا يحلان المشكلة ، لأن التعريف هو أقصر الطرق الموصلة الى كنه الشيء .

وقبل أن ننتقل لمناقشة التعاريف المبتغاة ، نحب أن نشير هنا الى أن الدكتور رتشاردسندر قد حاول أن يجـــلى لنا بعض الغموض بشـــأن تعريف الادارة العامة .

لقد تناول سندر مشكلة التعريف العلمى فى العلوم السياسية عموما ، وفى الادارة العـــامة على وجه الخصوص ، وذلك فى تقديمه لكتاب الدكتور دوايت والدو الذى كتبه عن دراســـة الادارة العامة،فألقى ضوءا من المعرفة الساطعة على مشكلة تعريفها . ولقد اعتبر سندر تعرض والدو لتعريف الادارة العامة براعة منـــه لأنه لم يفك من هذه المشكلة ، بالرغم من أنه يقرظه بأنه رجل الادارة العـــامة العـــلمى والعملى ، خاصة وهو أستاذ علم الادارة العامة فى جامعة كاليفورنيا ، وهـــذا يعطيـــه مركزا متميزا بين علمائها .

ويرى سندر أن التعـــريف واجب بالنســـبة للادارة العامة ، خصوصا اذا عرف أن دراستها مازال ينظر اليها على أنها دراسة قاتمة «Dull» وأنه قد سمع للأسف من ينعتها بوصـــف قـــد لا يكون محببا ، حينما قال عن برامجها بأنها من نوع البرامج المشتتة غير المحددة «Plumbing courses» لما تحوى من دراسات مختلفة فى أجراءات الميزانية وخرائط التنظـــيم واختيـــار الموظفين وغير ذلك من الموضوعات الكثيرة التى تجعلها ذات مجال واسع جدا .

وهو يرى أن دراسة السلوك الســـياسى فى الحكومة ، لم تعد مطلوبة من المواطن الصالح الذى يسعى الى تفهمهـــا فقط ، بـــل أصبحت دراسة شائقة من دراسات السلوك الأنسانى، تستهوى العلماء الذين يهتمون بالسلوكيات فى المجتمعات البشرية عامة والذين يلقبون بعلماء الاجتماع ، ومنهم علماء السياسة بما فيهم علماء الادارة العامة . وهؤلاء جميعا يســـاهمون فى بنيان هيكل دراسة الادارة العامة بما يضيفون اليه من أفكار ومدارك . وهذا أيضا سبب آخر يعطى توضيحا للصعوبة فى تحديد معنى الادارة العامة ، للكثرة الغالبة من العلمـــاء المشـــتغلين بأمرها .

---

(١) يرجع الى :

Felix A. Nigro, **Modern Public Administration, U.S.A., 1965, p. 3.**

(٢) يرجع الى :

Frederick C. Mosher, "Research in Public Administration some Notes and Suggestions", Public Administration Review (U.S.A.) (No. Summer, 1956).

ويختتم سندر تحليله لمعضلة تعريف الادارة العامة وشجاعة والدو فى الأقدام على صياغة تعريفه لها بالقول ، بأن تعريف الادارة العامة يثير تبرم الدارسين والباحثين لعدم امكان استيفائه ، وأن والدو قد عالج موضوع التعريف بطريقة شائقة ومبسطة ، فاختار تعريفين للادارة العامة يسمحان بحرية ومجال واسع تنطلق فيه أفكارها(١) ، وهذا لعمرى قول صحيح كما سنلمسه من تحليلنا لهذين التعريفين ، واللذين نرى فيهما أن والدو قد جمع داخل اطار جملتهما ، أهم قضايا للادارة العامة يثور حولها الكثير من الخلاف محاولا أن يبدى رأيه بشأنها.

والحق أن والدو أشار أيضا الى صعوبة تعريف الادارة العامة فقال : « انه فى الحقيقة لا يوجد تعريف جيد للادارة العامة » . ثم أعقب أنه بعبارة أخرى يمكن أن يقول : أن هناك جملا تعريفية قصيرة تعرف الادارة العامة ، ولكن ليس هناك جمل ايضاحية جيدة توفى بمضمون الادارة العامة ، وبهذا التحفظ الذى أبداه والدو أورى أنه يمكنه أن يلج مشكلة التعريف فأوضح أن هناك تعريفين يمكن تحت مضمونهما أن نصنف باقى التعاريف للادارة العامة .

التعريف الأول : الأدارة العامة هى تنظيم وادارة الناس والعتاد لتحقيق أغراض الحكومة
Public Administration is the organization and management of men and materials to achieve the purposes of government.

التعريف الثانى : « الأدارة العامة هى فن وعلم الادارة كما يطبقان فى شئون الدولة(٢) » .
Public Administration in the art and science of management as applied to affairs of state.

ورغم قلة الكلمات التى حواها كل من تعريفى والدو ، الا اننا يمكن أن نقول انه قد مس بها بعض قضايا هامة تشغل الرأى العام الدارس فى الادارة العامة ، اذ تعبر عن مسائل ، أو عن مشاكل ، لازال البحاث يعلمون على ايجاد حل سليم لها . وليس من المعقول فى بعض مؤلفاتنا العربية أن نردد هذه التعاريف أو نحبذ أحدها دون أن نلقى ضوءا على القاعدة الفكرية التى أدت الى صياغة التعريف . ثم اننا فى كثير من البحوث الناطقة بالضاد نتجاوز عن ذكر هذه التعاريف كما وردت فى لغتها الأصلية مكتفين بترجمتها الى العربية ، مع العلم أن كثيرا من الترجمات للاصطلاحات العلمية الأجنبية لاتعطى للاصطلاح نفس المضمون الذى يعطيه نفس الاصطلاح فى لغته الأصلية ، بل أن أصحاب اللغة الواحدة قد تختلف عندهم دروب الفكر بالنسبة لاصطلاح معين ، وهذا مشاهد كثيرا فى لغة الأدارة المنطوقة بالأنجلوسكسونية، وأكثر من ذلك فان بعض الكلمات اللغوية فى هذه اللغة لا يريد الناطقون بها أن يوحدوا بين حروفها ، ويتعصب كل فريق بطريقة قد تدرج تحت التعصب الأعمى لما قد درج عليه أهله من حروف معينة للكلمة الاصطلاحية الادارية التى استقر وضعها فى لغة العلم .

ولعل ما أوضحناه هذا ظاهر على سبيل المثال فى التركيب الأنجلوسكسونى للكلمة الادارية الاصطلاحية «تنظيم» . فعلماء الادارة الامريكيون عموما ومن ورائهم أهلهم يصرون أن يكون مقابل حرف الـ « ز » اذا نطقناها بنطقهم الانجلوسكسونى « أورحانيزيشن » هو حرف الـ "Z" وذلك عند كتابتهم الكلمة فى الكتب الأمريكية اذ يظهر الاصطلاح بحروفه هكذا Organization بينما الانجليز عموما

---

(١) يرجع الى :
Richard C. Synder, In his Editor's Forward to ""The Study of Public Administration" by Dwight Waldo, 1955, U.S.A. P. IV.

(٢) "The Study of Public Administration". P. 2.

بما فيهم علماء الأدارة يصرون أن يكون مقابل حرف الـ « ز » هذا هو حرف الـ "S" اذا يظهر الاصطلاح بحروفه عندهم هكذا Organisation ويمكن لأى باحث ادارى اذا ما وقع بين يديه أى كتاب ادارى باللغة الأنجلوأمريكية أو الأنجلوسكسونية بالنعت الذى اشتهرت به ، أن يكتشف قبل أن يعرف اسم المؤلف ، اذا كان هذا الكتاب لمؤلف أمريكى أو انجليزى بمجرد مشاهدته لكلمة تنظيم ، فهى اذا كانت بالـ «Z» فالمؤلف أمريكى واذا كانت «S» فالمؤلف انجليزى .

وهذا يعطينا دليلا واضحا وقاطعا على أهمية وضع التعريف العلمى المستقى من أحد العلماء بكلماته الأصلية فى لغة صاحبه بجانب ترجمته العربية ، لأن التعريف الذى جاء به شخص ليس انتاجا من الباحث الذى يستشهد به ولا هو شرح أو رأى أو فكر جاهد الباحث مع نفسه لأخراجه ، انه كما قلنا صورة للفنان الذى رسم التعريف يعبر عن حصيلة الثقافة التى جاهد عمره فى تحصليها ، وأيا كان الحسن أو عدم التوفيق فى صياغة التعريف فيجب أن يسند الى صاحبه . ولهذا فاذا لم يكن أمامنا التعريف بخط صاحبه « والخط ينبو عن كاتبه وكثيرا ما يفيد فى التحليل السيكولوجى » ، فلا أقل أن نضع بجانب ترجمته العربية كلمات وحروف التعريف كما برز فى أصل لغة المعرف ، وذلك اذا أردنا حقا أن نكون أمناء مع أنفسنا ، ما دمنا قد أردنا أن نضع التعريف موضع التحليل، ورغبنا أن نقيم عليه النتائج ،لأن التحليل لا يكون مستوفيا اذا أخذنا نقلب التعريف مصوغا بلغةغير اللغة التى وضع بها ، ومهما كانت براعة المترجم فى نقل صيغة التعريف ، فلا يمكن أن يحاكى بترجمته الأصل . وهذا لا يمنع أن يكون الشرح على التعريف بغير لغته الأصلية ، لأن الشرح ليس الا نتاجا فكريا بشريا ، يمكن أن يقوم عليه كل من قدر عليه ، ولن يقدر عليه الا من عاش طويلا ساهما عما وعمن حوله ، منشغلا بالموضوع الذى يريد شرحه منقبا وجامعا ومصنفا ومقارنا لكل ما يعنيه على التبصير به.

بهذا الايضاح يمكن أن نلج الى تحليل تعريفى والدو السابقين . ولعلنا نشاهد أن أول ما يجابهنا فى التعريفين أن والدو فى التعريف الأول قد جمع بين التنظيم Organization والادارة Management فى تعريفه ، وأنه فى التعريف الثانى قد جمع بين الفن art والعلم Science عند تعريفهما .

وفى تحليلنا فى الجمع الأول بين التنظيم والادارة يمكن أن نلحظ أنه اتجاه من والدو تأثر فيه ببعض اتجاهات العلوم البيولوجية ، وهو أمر نلاحظه فى غالبية علماء الاجتماع بما فيهم علماء السياسة ، وذلك منذ سيطر الطابع البيولوجى على فلسفة أوجست كونت(١) ، ثم تأثر به من جاء بعده حتى ظهر جليا وواضحا فى أفكار « هربرت سبنسر » حينما التحم ميراثه الفكرى من « كونت » بالأثر الذى خلفه عند عشقه لنظرية «داروين» فى التطور فتخيل المجتمع ككائن بيولوجى ، وصوره على أنه كائن فوق عضوى Superorganic يتطور من حيث البناء Structure ومن حيث الوظيفة Function ، وتبلورت الفكرة على مر الأيام حتى كشفت عن نفسها فى الدراسات الادارية(٢).

ولقد أراد والدو من وراء الجمع بين التنظيم والادارة فى جملة التعريف للادارة العامة أن يجرى تشبيها بين الجهاز الادارى Adminis-trative System والجهاز البيولوجى

---

(١) من المسلم به أن علم الاجتماع قد أنشأه ابن خلدون ثم تطور كثيرا بعد ذلك ، يرجع الى الفصل الثانى والفصل الثالث من كتاب « علم الاجتماع » للدكتور على عبد الواحد وافى ، ١٩٦٦ من ص ٦٠ الى ص ٩٨ .

(٢) دكتور قبارى محمد اسماعيل ــ « علم الاجتماع والفلسفة » ــ الجزء الأول ــ « المنطق » ــ ١٩٦٦ ص ١٧ ص ١٧ وما بعدها . ويرجع الى كتاب الدكتور السيد محمد بدوى . « نظريات ومذاهب اجتماعية » ١٩٦٩ ص ١١٥ ــ ١٣٦ .

Biological System ذلك أن الجهاز البيولوجى قائم فى الواقع على علمين أساسيين ، علم الأناتومى Anatomy أى علم التشريح ، وفيه يهتم الدارس بالهيكل أى البناء البيولوجى وتركيباته ، وعلم الفسيولوجى Phisiology أى علم وظائف الأعضاء الذى يعنى بدراسة أنشطتها . فوضع والدو كلمة تنظيم مقابل كلمة Anatomy لاعتنائها بدراسة « البناء الادارى » Administrative Structure أو النظام الأدارى Administrative discipline ووضع كلمة ادارة مقابل كلمة فسيولوجى لأعتنائها بدراسة النشاط Activity أو الوظيفة Function

والجمع بين كلمة « تنظيم » وكلمة « ادارة » فى تعريف الادارة العامة ، يؤيده من علمائنا العرب الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلا ، باعتبارهما « عنصرين متكاملين » كل منهما يعتمد على الآخر ولا يمكن تصور أى نظام ادارى بدونهما مجتمعين(١) . كما أن تعريف والدو المشتمل على هذا الجمع كان من بين التعريفات التى انتقاها الدكتور سليمان الطماوى للتدليل على مفهوم الادارة العامة(٢) ، ثم أن هذا الجمع فى تعريف الادارة العامة ، قد وجد مركزه المرموق ليكون تعبيرا مفضلا لأهم المشكلات فى الدول النامية ، وهى المشكلة الادارية ، اذ يعرفها الدكتور أحمد فؤاد شريف بأنها تعنى « كيفية **تنظيم** وكيفية **ادارة** عملية التنمية الادارية(٣) » على أن هذا الجمع — من وجهة نظر أخرى — لا يقره كذلك بعض العلماء العرب ، اذ يرى فيه مثلا — الدكتور بكر القبانى — أنه يعيب التعريف لقصره مفهوم الادارة العامة على الجانب الموضوعى ولأغفاله بقية العمليات الادارية كالتخطيط والتوظيف والتمويل وما الى ذلك (٤) . فى حين يحاول بعض العلماء العرب أن يعالجوا هذا القصور بأن يجمعوا أكبر قدر من وظائف العملية الادارية فى تعريفهم للادارة ، وذلك على نحو ما فعل الدكتور فؤاد العطار فى تعريفه للادارة بقوله « الادارة هى فى الحقيقة تنظيم وتوجيه وتنسيق ورقابة مجموعة من الأفراد داخل منظمة لأتمام عمل معين بقصد تحقيق هدف معين(٥) » . على انه مهما كان هذا الجمع مناسبا فان الاختلاف حول وظائف العملية الادارية شديد ، وربما كان هذا سببا من الأسباب التى أدت ببعض العلماء العرب الى عدم تعريف الادارة العامة فى مؤلفاتهم ، كما هو ظاهر فى أول مؤلف عن الادارة العامة للدكتور حسن توفيق(٦) ، وربما كان هذا أيضا اتفاقا منه فى الرأى مع بعض العلماء الأمريكيين الذين ينصحون بعدم التعرض لمعرفتها ملافاة للقصور الشديد الذى يصاحب التعريف أو الاتساع الواسع الذى قد يلازمه .

وسوف نجد من تحليلنا لبعض التعاريف الأخرى أن تعريف الادارة العامة على أى جملة وردت فى تعريف اصطلاحها يحوى كثيرا من الغموض الذى يلقى بثقله فى المجال العربى. فأيا كان التخصص الذى دخل به عالم الادارة العامة الى مجالها ، وسواء كان عن طريق الادارة العسكرية أو علم الاجتماع أو علم السياسة أو

---

(١) دكتور عبد الكريم درويش ودكتورة ليلا تكلا — «أصول الادارة العامة » — الطبعة الثانية — ١٩٧٢ ص ٤٠

(٢) دكتور سليمان محمد الطماوى — « مبادىء الادارة العامة » — الطبعة الرابعة — ١٩٦٩ ص ٢٦

(٣) دكتور أحمد فؤاد شريف — محاضرة فى « المشكلات الأساسية فى ادارة التنمية » — مجلد الدورة الأولى للقادة الاداريين ، ١٩٦٥ من ص ٤٠ — ٦٣ .

(٤) دكتور بكر القبانى — « الجزء الأول فى ماهية الادارة العامة — مقدماتها — مميزاتها — التزاماتها — طبيعتها — أهميتها — » ١٩٦٨ ص ٢٨

(٥) دكتور فؤاد العطار — « مبادىء علم الادارة العامة » ١٩٧٤ ص ٧ .

(٦) دكتور حسن أحمد توفيق — « **الادارة العامة** » — ١٩٦٠ (انظر المقدمة من ص ٥ — ١١) . وقد اكتفى الدكتور حسن توفيق بتعريف الادارة عموما بأنها ، « عملية توجيه وقيادة للجهود البشرية فى أية منظمة لتحقيق هدف معين » مبرزا « ان المبادىء العامة التى تحكم ادارة الأعمال هى نفس المبادىء العامة التى تحكم علم الادارة العامة وكل الخلاف بينهما فى التطبيق » « أنظر ص ٦ » .

علم القانون أو علم ادارة الأعمال أو علم النفس أو غيرها من العلوم فهو لا محالة سيجد نفسه مطحونا داخل معضلة تعريفها ،وقد يمنعه عن اعطاء الوقت الكافى لتحليل مشكلة تعريفها الرغبة فى الانتقال الى جوهر معرفتها والتبصير بنظريتها وعملياتها واجراءاتها وانشطتها.. الخ. مايهتم به فى دراستها ، تاركا هذه المشكلة لبحوث جانبيه تعتنى بها المجلات المتخصصة كما تفعل البلاد التى تقدمتنا فى علمها .

على أن الدارس للادارة العامة عندنا ،أصبح يزيد قلقه من الاضطراب الحاصل فى تدريسها، بصورة أكثر من دارستها فى أمريكا حسب ما صورناه بعاليه ، وذلك بسبب ما يتساقط عليه من محصول عدة علوم وحصيلة عدة دراسات أتعبت نفسها فى تكييف موضوع التعريف لها . فضغط الفكر البيولوجى مثلا على تكييف تعريف الادارة العامة والذى تناولناه بعاليه ، كانت وطأته ومازالت شديدة على تعريف الادارة العامة فى اطار فقه القانون الادارى قبل بروزه فى علم السياسة . واذا كنا قد تناولنا تحليله فى مجال علم السياسة فلا أقل من أن نبرز أمره فى مجالات العلوم الأخرى لربط خيوط الثقافة التى تؤثر بدورها على فكر الادارة العامة بعضها ببعض .

فأثر الفكر البيولوجى على الادارة العامة ظهر أصلا لدى القانونيين حينما حاولوا أن يفرقوا فى تعريفها بين المعيار الشكلى أو العضوى Le critère formel ou organique والمعيار المادى أى الموضوعى أو الوظيفى Le critère materiel ou fonctionel والمعيار الأول ــ العضوى ــ هو الذى ينظر الى الادارة العامة على أنها مجموعة من المنظمات Ensemble des Organismes وتعريفها على أساسه يشير الى أنها « مجموعة الأعضاء والهيئات التى تقوم بالوظيفة الادارية فى الدولة(١) » ، ويقابل هذا المعيار عند البيولوجيين كلمة « أنا تومى » وفى الدراسة الأدارية كلمة « تنظيم » بالتفسير الذى فسرنا به الكلمتين . أما المعيار الثانى الذى يفرض نفسه على تعريف الادارة العامة فى فقه القانون الادارى وهو المعيار الموضوعى فهو الذى ينظر الى الادارة العامة من زاوية النشاط Activity وكما يقول الدكتور محمد طه بدوى والدكتور مصطفى فهمى أبو زيد ، لا تخرج الادارة وفقا لهذا المعيار عن كونها نشاطا يهدف الى تنظيم القوانين واللوائح تنفيذا يوميا مستمرا بالنسبة لسائر الأفراد كما يهدف الى استمرار الحياة فى الجماعة البشرية(٢) . وهذا الاتجاه فى رأينا يقابل بدوره فى الدراسة البيولوجية كلمة « فسيولوجى » وفى الدراسة الادارية ما تعنيه كلمة « ادارة » فى تعريف والدو السابق بحثه .

وكما جمع علماء الادارة العامة بين لفظى « التنظيم » و «الادارة» فى تعريف الادارةالعامة، جمع فقهاء القانون الادارى بين المعايير المتصارعة على تعريفها . فعرف الدكتور توفيق شحاته الادارة العامة بأنها تعنى « مجموعة الهيئات والسلطات التى تتولى فى العصر الحديث الاضطلاع بمختلف أوجه تدخل الدولة فى حياة الجماعة ، على أساس الأهداف التى تحددها لها السلطة السياسية ، والتوجيهات التى تضعها لها ، وفى داخل النطاق الذى ترسمه لها ، وبالوسائل التى تنص عليها(٣) » . ومع أن هذا التعريف للادارة العامة جاء فى ظل دراسة فقه القانون الادارى فلازال هذا التعريف يجد صداه فى مؤلفات الادارة العامة الحديثة التى باعدت بدراستها عن نطاق فقه القانون الادارى

---

(١) يرجع الى « القانون الادارى » للدكتور ثروت بدوى ، ١٩٧١ ص ٧ وما بعدها ، و « مبادىء القانون الادارى » للدكتور سليمان محمد الطماوى ، ١٩٦٣ ص ١١ وما بعدها .

(٢) دكتور محمد طه بدوى ودكتور مصطفى أبو زيد فهمى ــ « الادارة العامة ــ نشاطها وتنظيمها » ١٩٥٩ ص ٥

(٣) دكتور توفيق شحاته ــ « مبادىء القانون الادارى »ــ الجزء الأول » النظام الادارى ــ تنظيم الادارة ونشأته ــ نشاطها ــ وسائلها ــ أساليبها » ، ١٩٥٤ ص ٣ .

وقصرت دراستها على العملية الادارية ، ويظهر هذا بالذات فى مؤلفات أهل القانون الذين شاركوا بجهد طيب فى بنيان ثقافى الادارة العامة المستحدثة فى الوطن العربى ، فقد ذكره الدكتور بكر القبانى ضمن التعاريف التى انتقاها للادارة العامة واعتبره تعريفا « متسما بالدقة اذ يقيم مفهوم الادارة العامة على أساس موضوعى وعضوى وان كان يغفل بيان مفردات عمليات الادارة العامة(١) » .

ويميل فقهاء القانون الادارى ، مسايرة لاتساع دراسة الادارة العامة وكثرة عملياتها الحالية ، والمطالبة بأن تكون على درجة عالية من الكفاية الى توسيع هذا التعريف النموذجى الجامع بين المعايير المختلفة المتنازعة على تعريف الادارة العامة فى مجال القانون الادارى ، ولعل هذا ظاهر فى تعريف الدكتور طعيمة الجرف ، الذى يعرف الادارة العامة فى ظل دراسات فقه القانون الأدارى بأنها تعنى « مجموع الهيئات والسلطات والاشخاص الذين يتولون وظيفة الدولة بالتدخل فى ادارة المشروعات العامة ، أو الاشراف عليها ، وفاء للحاجات العامة المشتركة بين مجموع الأفراد ، أو بين جزء هام منهم ، والتى يخشى من عدم الوفاء بها على الوجه المرضى ، لو أنها تركت للنشاط الخاص ، ولمحض المبادىء الفردية العفوية(٢) » فمعضلة التعاريف فى تعدد لهجاتها العلمية — كما نرى — تزداد كلما غاص الباحث فى أعماقها غورا ويتسع مسطحها طولا وعرضا .

والتعبيرات التى تستخدم فى مجال التفرقة فى دراسات الادارة العامة بين الشكل والنشاط ، أو البناء والوظيفة أو العضو والموضوع .. الخ هذه المفارقات الأكاديمية ، والتى تختلف الضوابط لكل منها ، تأخذ فى العلوم المختلفة معانى يصعب حصرها ، فكل يراها من زاوية تصوراته الغالبة فى دراساته ، فعلماء النفس يفضلون حينما يتكلمون عن هذه التفرقة اختيار لفظ « الجانب التركيبى » و «الجانب العضوى»، للدلالة على الوضع الأول فى دراسات الشكل، « والجانب الوظيفى » أو « الجانب الديناميكى» للدلالة على الوضع الثانى أى دراسة النشاط ، ولعل هذا واضح فى الدراسة التى قدمها الدكتور كمال الدسوقى عن سيكولوجية الادارة العامة(٣) . ولهذا فعادة توضع التعاريف المغلبة لأناتومية الادارة العامة فى جانب الدراسات الستاتيكية Static بينما توضع التعاريف المغلبة لفسيولوجيتها فى جانب الدراسات الديناميكية(٤) Dynamic وحتى فى ظل الاتجاه الحديث فى الدراسة الاجتماعية الذى يقسمها — كما يقول الدكتور السيد محمد بدوى — بين « المورفولوجيا الاجتماعية » « والفسيولوجيا الاجتماعية » فاننا نرى أن الدراسة الأولى هى المقابلة لكلمة « تنظيم » فى تعريف الادارة العامة عند « والدو » والدراسة الثانية هى المقابلة لكلمة « ادارة » كما صورها « والدو » فى هذا التعريف ، لأن المورفولوجيا الاجتماعية هى التى تعنى بالشكل وهى المتخصصة بدراسة بنية المجتمع واشكال المجتمعات الانسانية وتوزيعها على سطح البيئة التى نعيش فيها ، والفسيولوجيا الاجتماعية هى التى تعنى بالنشاط والذى يجمع فى اطاره علم الوظائف الأجتماعية، والمهتم بأنشطته المختلفة كالدين واللغة والعادات والتنظيم .. الخ(٥) .وعموما فان الادارة العامة وقد فتحت أبوابها لعلوم الاجتماع والنفس والتشريح ووظائف الاعضاء وغيرها من العلوم، فسوف تجد مجالا واسعا فى مستقبل تعريفاتها،

---

(١) كتاب « الادارة العامة » الجزء الأول ص ٢٨
(٢) دكتور طعيمه الجرف — « القانون الادارى » —١٩٦٣ هامش ١ ص ٦
(٣) دكتور كمال دسوقى — « سيكولوجية الادارة العامة » ١٩٦١ ص ٩
(٤) دكتور مصطفى سويف — « الأسس النفسية للتكامل الاجتماعى » — ، ١٩٥٤ ص ٣٩٦ .
(٥) دكتور السيد محمد بدوى — « نظريات ومذاهب اجتماعية » — ١٩٦٩ ص ٣ وما بعدها .

اذ لابد أن تتفتح لها آفاق جديدة لازالت غائبة عن باحثيها ، لأن كل علم جديد ، لابد أن يتطلع الى جمع ميراثه من باقى العلوم الأخرى .

ولقد كان كل هذا واضح الأثر على تعريف والدو لأن الأمريكيين بطبيعتهم واسعو المعرفة ولا يحصرون انفسهم داخل تخصصهم ، ولهذا فان الاستشهاد بتعاريفهم فى الادارة العامة يجب أن يكون ملحوظا فيه هذا الاتجاه ، فالأكتفاء بترديد تعاريفهم دون المرور على الحصيلة الفكرية التى أدت الى ذلك يوجد تبلبلا لدى الدارس خاصة فى البلاد النامية ، التى لم يتعود الدارسون فيها الطواف على عموميات العلوم لاستخلاص التشابك بينها . وحسنا أن نرى الدكتور أبراهيم درويش فى كتابه الذى أصدره عام ١٩٧٣ عن « دراسة الادارة العامة » يعطى لكتاب والدو فى دراستها والذى صدر عام ١٩٥٥ عناية مركزه فى بحث آرائه سواء فى تأييدها أو نقدها(١) ، ولا يقلل هذا من قيمة آراء والدو ، فانه نفسه حينما دعته الجمعية العربية للادارة العامة فى عام ١٩٧٥ لألقاء محاضرته عن آخر تطورات دراسة الادارة العامة ، أجده بعد أن استمع الى تعقيبى على محاضرته ، بأن هذا الكتاب كان من مصادر المعرفة فى الادارة العامة عند دراستها حديثا باللغة العربية ، اذ عاصرت اصداره وكنت أعمل وقتها مساعدا للدكتور جون راسل خبير الادارة العامة فى النقطة الرابعة اثناء قيامها فى مصر ، ووزعنا فى أوائل عام ١٩٥٦ من كتاب والدو هذا عشرات النسخ على علماء المعرفة ودورها المهتمة بالادارة العامة ، اذ اعتبره خبراء النقطة الرابعة فى هذا الوقت ملخصا لأهم ما جاء به قريحة الأمريكيين فى مجال علمها(٢) ، حينما ذكرت لوالدو ذاته هذا وجدته يرد على بأنه « خجل كل الخجل لكثرة الأخطاء التى احتواها هذا الكتاب بالذات ، وأنه يتمنى الصحةوالوقت اللذين يمكنانه من اعادة كتابه ، وتصحيح أخطائه » . وربما كان مرجع ذلك عند والدو أن الأمريكيين دائمو الشغف والتطلع الى كل مزيد من المعرفة وكل طريف منها ، ولسهولةالحصول عليها وسهر الخدمة المكتبية والثقافية على ضرورة تهيئتها للباحثين عنها ، كل هذا يجعلهم يتبرمون بكل عمل سابق لهم ويشعرون أنه ملىء بالقصور .

عموما اذا كنا قد أخذنا من تعريف والدو الأول مدارا لنبحث عن وجهات نظر بشأن تعريفها ولنورد كثيرا من تعاريفها التى تتقارب معها فى الأهداف ، فاننا سنضطر الى تأجيل مناقشتنا للتعريف الثانى الذى أورده وجمع فيه بين كلمتين « الفن » و « العلم » ، لأن بحث هذا أوقع ، ليس فى تحليلنا لمعضلة المفاهيم ، بل عند تحليلنا لمشكلة «تكنولوجيةالادارة العامة»، التى تهتم بها الدول الآن أكبر اهتمام وتحاول ضبط تفكيرها عنها ، ولا دخول لها فى رأينا الا عن طريق بحث مفهوم العلم والفن للادارة العامة ، وسوف نخصص ان شاء الله لمشكلة تكنولوجية الادارة العامة مقالنا القادم . ولا مندوحة لنا اذن من ضرورة الادلاء برأى متواضع عن مشكلة الجمع بين « التنظيم » و « والادارة »فى تعريف الادارة العامة ، مادام تعريفها على هذا الوضع لازال يجد صداه فى كثير من مؤلفاتنا العربية وفى بعضها يردد على أنه أمر من المسلمات التى لا نقض لحكمها . اننا نلاحظ أن هذا الجمع بين اصطلاح « تنظيم » واصطلاح « ادارة » فى تعريف الادارة العامة اذا كان

---

(١) دكتور ابراهيم درويش ــ « دراسة الادارة العامة »ــ ١٩٧٢ / ١٩٧٢ ص ٧ وما بعدها ــ « والحقيقة أن الدكتور ابراهيم درويش أعطى مشكلة التعريف حقها منالعناية فخصص الفصل الأول من ص ٣ ــ ٢٨ لها .

(٢) كانت دراسة الادارة العامة فى هذا الوقت (١٩٥٦)فى مصر ، مازالت فى الجامعات « كليات الحقوق » قائمة فى دراسات فقه القانون الادارى ، وكان معهد الادارة العامةفى مصر حديثا فى نشأته ، وكانت الحاجة ماسة الى نشر الفكر الأمريكى الغزير فى دراسات الادارة العامة ، فكانكتاب والدو عن « دراسة الادارة العامة » فى صفحاته القليلة وتركيزه الشديد وبعده عن التعصب لأيديولوجيةمعينةهو أسهل وسيلة لتوصيل معرفة الادارة العامة الى المهتمين بثقافتها .

مناسبا لعصر الخمسينات، الا انه لم يعد مناسبا لعصر السبعينيات بعد التقدم الهائل فى المعرفة الادارية ، فقد تطورت دراسة التنظيم وتوسعت، فلم يصبح اصطلاحها يقنع بالشكل دون النشاط ولا بالنظام دون الوظائف ، وهذا ما تعكسه الدراسات الحديثة لسلوكيات المنظمات(١) ، كما أن الكلمة « ادارة » فى اى استخدام ترمونولوجى لها وسواء استخدمنا لها لفظ Administration أو لفظ Management وكلاهما تستخدمان فى العلم الادارى الآن بلا أدنى تفرقة بينهما كما تناولنا ذلك فى بحثنا السابق(٢) لم تعد هذه الكلمة « ادارة » تقبل أن تظهر بجوارها وندا لها أى كلمة من الكلمات ، التى اصبحت بلا منازع تحتويها قوائم تخصصاتها وفى مقدمتها كلمة « تنظيم » Organization خصوصا وأن هذه الكلمة قد ظهرت فى وقت من الأوقات ــ كما يقول العلماء الانجليز ــ منافسة للاصطلاحين السابقين لانتزاع كرسى الاصطلاح من تحتهما(٣) ، فاستخدامها فى التعريف للادارة العامة فضلا عن انه يثير اللبس فهو أيضا يوجب اعطاءها مركزا مساويا للاصطلاح الذى استقل بمضمون الادارة ، وهو أمر لم تعد الدراسات الادارية تشجعه لاستقرار الفكر الادارى على أن « التنظيم » احدى وظائف الادارة ، ثم لم يصبح هناك معنى لاستخدام احدى الكلمتين المشتركتين فى اصطلاح الادارة واللتين ذكرناهما بعاليه لتفسر احداهما الأخرى ، ان هذا يعنى مصادرة على ما انتهى اليه رأى علماء الادارة فى كل تخصص ، أن كل منهما تتمتعان بمكونات اصطلاح « الادارة ».

وبعد استعراضنا لبعض المشاكل الهامة فى الادارة العامة عن طريق القضايا التى أثارها والدو فى تعريفه ، وهى قضايا لازمة فى تأصيل معرفتها ، يمكن أن نعطى فرصة لأهم التعاريف التى نراها بارزة فى أكثر مؤلفاته الادارةالعامة.

لقد ذكر الدكتور خليل الغلايينى أربعة تعاريف للادارة العامة أولها أن الادارة العامة هى « ادارة تنظيم الطاقة البشرية والمالية لتحقيق الهدف بشرط أن يكون الهدف مقبولا » ، وثانيها قد يقصد بها « تنظيم الأعمال التى تختص بها منظمة حكومية موكل اليها بتنفيذ السياسة العامة » ، وثالثها قد تطلق على « ادارة وتنظيم أعمال الحكومة » ، ورابعها قد تعرف « بادارة وتنظيم وتنسيق المجهودات المختلفة لتنفيذ السياسة العامة(١) » . على أننا نرى أن ابراز تعريفات الادارة العامة مصحوبة بكلمة « قد يقصد بها » يدل على عدم ثبوت الاصطلاح وتبلبل الفكر بشأنه ، ويقدم دليلا على تفاقم معضلته ، ثم انه من السهل أن يورد الباحث عشرات التعاريف لموضوع معين ولكن من الصعب أن يؤصل لنا التعريف ويزيل عنه الغموض .

ولقد نهج الدكتور سليمان الطحاوى نهج أغلب علماء الادارة الذين يخشون من تلخيص تعريفاتها ، حتى لا يختلف المعنى باختلاف أختيار الكلمات المستخدمة فى التعريف ، ومن التعاريف التى ذكرها واعتمد عليها فى التحليل تعريف ليونارد هوايت الذى يعرف الادارة العامة فى أوسع معانيها بأنها « تتكون من جميع العمليات التى تستهدف تنفيذ السياسة العامة وان هذا التعريف يغطى مختلف العمليات فى كافة الميادين ، مثل تسليم خطاب ، أو بيع أملاك عامة ، أو ابرام معاهدة ، أو منح تعويض لعامل مصاب ، أو وضع طفل مريض فى مستشفى .. الخ .. ومجال الادارة العامة يشمل المسائل

---

(١) يرجع الى كتاب :
David Hampton Charles E. Summer, and Ross A. Webber, "Organizational Behavior and The Practice of Management", 1967.

(٢) يرجع الى بحثنا « المشكلة الترمونولوجية للادارةالعامة » مجلة الادارة ــ أكتوبر ١٩٧٧

(٣) يرجع الى
E. F. L. Brech and others", The Principles of Management, 1958, P. 13.

(٤) دكتور خليل الغلابينى ــ مبادىء الادارة العامة ــ١٩٥٨ ص .

العسكرية والشئون المدنية وكثيرا من أعمال المحاكم كما يتناول كافة أوجه النشاط الحكومى كالامن والتعليم والصحة والأشغال العامة وكثير غيرها(١) » .

ويجد تعريف هوايت تحبيذا عند كثير من مؤلفى الادارة العامة العرب — أيا كان تخصصهم السابق — فقد كان احد التعاريف التى انتقاها الدكتور عبد العليم محجوب للاستدلال ، على مضمون الادارة(٢) ، كما اشار اليه الدكتور عبد الملك عودة فى تعريفه لها(٣) . .

على أن تعريف هوايت حينما يستعار لابراز قيمته بالنسبة للتعاريف الأخرى ، أصبح فى الغالب يكتفى فيه بالفقرة الأولى فقط ، الدالة على تنفيذ السياسة العامة ، تخلصا من شموله للادارة العسكرية وأعمال المحاكم ، وكذلك استبعادا لضرب الأمثلة ، وهذا ما فعله كثير من العلماء .

ولكننا نلاحظ بالنسبة للاستدلال بهذا التعريف أن بعض العلماء العرب الذين ينقلون لنا تعريف هوايت هذا مضمنا الأمثلة التى أشار اليها ، يحذفون عادة بعض تعبيرات معينة من جملة الأمثلة التى أوردها(٤) ، وذلك رغم الأهمية البالغة التى أصبحت لها فى نشاط الادارة العامة الأمريكية وفى غيرها من الدول المتقدمة . فلقد جاءت تعبيراتهم المترجمة خلوا مما نص عليه التعبير الأصلى بالنسبة للاستخدام الذرى وصناعة اليورانيوم ، مع أنه نشاط بز كل ماعداه من الانشطة الحكومية الأمريكية منذ انشاء مركز مانهاتن الهندسى داخل اطار الادارة العامة الأمريكية، والذى يضم آلاف المتخصصين من كل علم ومهنة فى أجهزته المتعددة ، والذى يخصص لميزانيته مئات الملايين من الدولارات مما يؤكد أنه أصبح أهم أجهزة الادارة العامة الامريكية ، خصوصا بعد أن صارت ادارة الفضاء Space Administration أهم أنشطتها ومما يحذف أيضا من تعريف هوايت — بلا موجب — النص الوارد بنشاط الادارة العامة الأمريكية فى صيانة الأمن الاجتماعى ، مما يحرم القارىء من معرفة الأهمية الكبرى التى تعلقها الحكومة الأمريكية على نشاط مجلس الأمن القومى National Security Council الذى أنشىء ضمن أجهزتها عام ١٩٤٧ كجهاز استشارى لرئيس الجمهورية فى أمريكا يقدم له المشورة فيها ويتعلق بتكامل السياسة الحربية والخارجية والداخلية المتصلة بالأمن القومى ، خاصة بعد التوسع الضخم فى نشاط ادارة المخابرات المركزية C.I.A. ، والتى هى التشكيل الادارى الأساسى للدفاع عن الأمة الأمريكية . واسقاط هذه الأجهزة والأنشطة من تعريف الادارة العامة يؤثر بدوره على دراستها فى البلاد الأخرى ، اذ ربما يظن أنها لا تدخل ضمن دراسة الادارة العامة ، مادامت لم تظهر فى تعريفها المحدد لمهامها ، بالرغم من أنها اذا لم تدخل ضمن هذه الدراسة فليس لها مكان أخر فى دراسة ادارية نوعية أخرى .

أما عن بعض الأمثلة التى ضربها دكتور هوايت كتسليم خطاب ومنح تعويض لعامل مصاب .. الى آخر التعبيرات الخاصة بالوظائف التقليدية للادارة العامة ، فان مثل هذه الأنشطة لم تعد تحتل نفس المكانة البارزة التى كانت لها فى ماضى الوظائف الامريكية بعد أن تزاحمت الوظائف الجديدة على قوائم توصيف وترتيب الوظائف عندها . ولهذا يحسن أن تكون استعارة تعريف هوايت للادارة العامة خاليا من الأمثلة ، لأنها ان كانت فى الماضى قد زادته وضوحا فانها فى الحاضر تزيده قصورا .

واذا أردنا أن نجول بين التعريفات الهامة

---

(١) مؤلفه فى « مبادىء الادارة العامة » ١٩٦٩ ص ٢٥

(٢) دكتور على عبد العليم محجوب — « الادارة العامةوتنمية المجتمع » ١٩٦٢ ص ١٢

(٣) دكتور عبد الملك عودة « الادارة العامة والسياسة —دراسات فى البيروقراطية والتنظيم الاشتراكى » ١٩٦٣ ص ١٨

(٤) يرجع الى أصل التعريف فى كتاب الدكتور ليونارد هوايت Introduction to Public Administration

التى عرفت الادارة العامة ، ويشير اليها كثير من باحثيها نجد تعريف « وولى باى » الذى يعطى تعريفه للوظيفة الادارية تعريفا مفسرا للادارة العامة حينما يقول ان « الوظيفةالادارية تتلخص فى الادارة العملية للقوانين كما أوضحها المشرع ، وكما فسرتها الأجهزة القضائية الحكومية(١) » ، ويقارب هذا التعريف تعريف « ووكر » الذى يقول « أن العمل الذى تقوم به الحكومة لاعطاء فاعلية للقانون هو ما نعنيه بالادارة(٢) » وفى تعريف « جون بفنر » يربط فى تعريفها بين انجاز العمل الحكومى وتحقيق اهدافه حينما يقول « الادارة تتكون من انجاز أعمال الحكومة بواسطة تنسيق الجهود لرجالها، حتى يمكنهم العمل سويا وتحقيق ما وضع لهم من أهداف(٣) » .

ولو أن اللفظ الذى استخدم فى التعاريف الثلاثة السابقة هو لفظ « ادارة » بمفرده الا أن الواضح أن المقصود به هو « الادارة العامة » اذ قصرت هذه التعاريف المهمة الادارية على العمل الحكومى .

وقد وجدت التعاريف المختلفة صداها فى انسكلوبيديا العلوم الاجتماعية بأمريكا فقسمت تعاريفها بين مضمونين : أحدهما مضمون ضيق فذكرت أن الادارة العامة تعنى بهذا المضمون « أعمال القانون والسير به جنبا الى جنب مع العمل التنفيذى » .

Public Administration is law in action, It is the executive side of government.

أما المضمون الواسع فانه أصبح يشير فى معناه الى « نشاط الدولة فى ممارستها لسلطاتها السياسية »

The activity of state in the experience of its political powers.

وواضح من ذلك أن المضمون الواسع للادارة العامة هو الذى يربطها بالدولة ككل والذى يعبر عنه أحيانا بأختصار بأنها تعنى « الدولة وهى تتصرف » State in action أما المضمون الضيق للادارة العامة فهو الذى يربط تعريفها بالجانب التنفيذى للحكومة اى فى الدولة الحديثة ــ دولة سيادة القانون ــ بالقانون وهو يدار اى « القانون وهو يعمل(٣) Law in action.

والقول بأن اصطلاح علمى واحد له مضمونان أحدهما واسع والآخر ضيق لم يعد يؤيده منطق العلم المرتب ، فلابد أن يستقر للاصطلاح مضمون واحد ، وهذا أساس مشكلة التعريف . وتأرجح المضمونين بالنسبة للادارة العامة يثير مشكلات عدة لدى بحاث القانون والسياسة والاجتماع والادارة معا ، ورغم تقارب أرائهم ، الا أنهم لم يجدوا حلا .

وفى ختام بحثنا عن معضلة المفاهيم للادارة العامة التى حاولنا تبيان أوجه الاتجاهات المختلفة فيها ورواكز الفكر التى استندت اليها أهم تعاريفها ، يمكن أن نقول أن البحث فى هذه المعضلة قد يضيف جهدا الى الجهود المبذولة فى حلها ولكن حتى الآن يبدو أن الحل صعب المنال، اذ مادام علم الادارة العامة سيظل واسعا ومفتوحا أبوابه على مصراعيه لكل النظريات ، ومادام فنانو الادارة العامة سيظلون فنانى كل مهنة «Artists of all Types» بعد أن اصبحت قوائم توظيف الحكومة تضم كل أنواع التخصصات لاتساع الحكومة فى أغراضها ،وحاجة مشروعاتها الكبيرة الى تضافر القوى فى أنجاز أعمالها ، فستظل الصورة اذن التى يعبر بها باحث الادارة العامة عن اصطلاحها والتى تنعت بالتعريف ، تختلف من فنان الى آخر حسب محصول فكره عنها ، وستظل بذلك معضلة التعاريف فى حاجة الى تجديد السعى لحل معضلتها .والله الموفق.

---

(١) للرجوع الى أصل التعريف يرجع الى كتابه .
W.F. Willoughly, Government of Modern State, 1963, pp. 219-221.

(٢) للرجوع الى أصل التعريف يرجع الى كتابه :
H. Walker, Public Administration In United States", 1950, P. 5.

(٣) يرجع الى :
John M. Pfiffner, Public Administration, 1950, P. 3.