

بسم الله الرحمن الرحيم

نشر في: سلسلة بحوث سياسية رقم ١٢،
القاهرة: جامعة القاهرة، مركز البحوث
والدراسات السياسية، ١٩٨٩ (لم يكن له قائمة
محتويات، وترتيب الصفحات مختلف)

الإدارة العامة: فحص للحقل

أ.د. السيد عبد المطلب أحمد غانم

كلية الاقتصاد والعلوم السياسية

جامعة القاهرة

المحتويات

٣	.....مقدمة
٥	.....الإدارة العامة: حقل يبحث عن هوية
٦	.....١. ثنائية الإدارة/السياسة
٧	.....٢. مبادئ الإدارة
٨	.....٣. الإدارة العامة كعلم سياسة
٩	.....٤. الإدارة العامة كعلم إداري
١١	.....الإدارة العامة: ثلاث مدارس متنافسة
١١	.....١. المدرسة القانونية
١٣	.....٢. مدرسة الإدارة الداخلية (إدارة الأعمال)
١٥	.....٣. مدرسة العلوم السياسية
١٩	.....الإدارة العامة: مجال أقطاب متعددة
١٩	.....١. تحليل المنظمة
٢٣	.....٢. تحليل وصنع السياسة العامة
٢٩	.....٣. الإدارة العامة المقارنة
٣٢	.....٤. دراسة الحالة
٣٥	.....إدارة محلية أم حكم محلي: ثلاثة تقاليد متعارضة
٣٦	.....١. تقاليد ثلاث متعارضة
٣٩	.....٢. اقترايات متفرقة
٤١	.....خاتمة
٤٣	.....المراجع

مقدمة

يشهد العالم كله والوطن العربى وقائع عديدة يومياً أو بعد فترات متقطعة، قد تختلف أشكالها لكن جوهرها واحد، تؤكد أهمية ومحورية الإدارة العامة من جانب، وتسجل من آخر عجزها، أو ربما فشلها، أو ربما نجاحها المتواضع فى النهوض بالأعباء التى تفرض النظم السياسية لسبب أو آخر القيام بها.

نظام أجهزة ومعاهد التدريب هنا وهناك، وتخصص فيها مبالغ ضخمة، ولا يتجاوز الأثر مجرد الإنفاق، أو بعبارة أدق "التبديد والإهلاك"، وتتدفق المعونة الفنية من أجهزة دولية ومن خلال علاقات ثنائية، والمحصلة بالنسبة للمتلقى صفرية وربما سالبة، وبالنسبة للمانح مخيبة للأمل، وأخرى فى أقسام العلوم السياسية، وأخرى تفرّد لها أقساماً تحت مسمى "الإدارة العامة" أو مسمى "الشئون العامة" أو مسمى "السياسة العامة"، وربما أفردت لها كليات أو معاهد أو مدارس عليا، والنتيجة مازالت شكوى من قصور الإعداد والأعداد، ولجان تروح وأخرى تغدو، وتنظيمات تلغى وأخرى تبرز، ومنظمات تجيء وأخرى تفوت، وتارة يمسك بالدفعة رجال القانون العام، وأخرى يمسكها رجال إدارة الأعمال، وأخرى يقودها خبراء أجانب، وما تزال الإدارة العامة كممارسة تنتقل من سىء إلى أسوأ، وتارة تمتدح البيروقراطية وأخرى تدم، وتارة يعلن عن "الإدارة بـ..." وأخرى عن "الإدارة بـ..."، والبيروقراطية هى البيروقراطية بل تنمو فيل يدمر الأعشاب، والإدارة هى الإدارة لا فرق بين هذا وذاك.

وعلى الرغم من أن بقاء النظم السياسية وأدائها لكثير من "الإنجازات" يعود فى جزء كبير منه إلى الإدارة العامة فإن هذه الوقائع وغيرها يعبر عن أنها فى حالة "أزمة"، وههدف هذه الدراسة هو توضيح أبعاد الوضع الراهن لدراسة الإدارة العامة، وهو توضيح غير منفصل عن تطورات القرن العشرين، تلك التطورات التى شكلت الوضع الراهن للعقل، ولا ندعى أنها مسحية لكل كتابات الإدارة العامة، فهى فى هذا الجانب انتقائية تقتصر على الدراسات الأساسية فى الحقل، لكنها مسحية من ناحية مضمون الحقل الذى نمحوره حول أبعاد أربعة: هوية، مدارس، مجال، وإدارة محلية أم حكم محلى، ومن ثم تنقسم الدراسة إلى أربعة أقسام هى:

أولاً، الإدارة العامة: حقل يبحث عن هوية،

ثانياً، الإدارة العامة: ثلاث مدارس متنافسة،

ثالثاً، الإدارة العامة: مجال أقطاب متعددة،

رابعاً، إدارة محلية أم حكم محلي: ثلاثة تقاليد متعارضة.

الإدارة العامة: حقل يبحث عن هوية

بدأت الإدارة العامة ممارسة تعتمد على توارث الخبرة، ونقلها من منطقة لأخرى، فالسومريون بينكرون الكتابة وحفظ السجلات في القرن الخامس قبل الميلاد، ويعرف المصريون بين القرنين الرابع والثاني قبل الميلاد التخطيط والتنظيم والرقابة واللامركزية والنصح والمشورة الإدارية، ويستخدم حمورابي عام ١٨٠٠ قبل الميلاد الشهود في الرقابة، ويضع حداً أدنى للأجور، ويعرف المصريون عام ١٦٠٠ قبل الميلاد مركزية التنظيم، ويعرف العبرانيون عام ١٤٩١ قبل الميلاد مفاهيم التنظيم ومبدأ التدرج الهرمي، ويبدأ الاستثناء.

ومع الحضارة اليونانية تكتسب الإدارة العامة وجودها الفكري إلى جانب خبراتها المترامية، إلا أن هذا الوجود الفكري لم يكن منفصلاً عن العلوم الإنسانية ككل التي تمحورت في "الفلسفة"، فقد اعترف أفلاطون بالإدارة كفن مستقل، وعرف مبدأ التخصص وأكد على أهميته، وجاءت الإمبراطورية الرومانية مؤكدة على الممارسة أكثر من الفكر، فيستعين الإسكندر الأكبر بمستشارين مميزاً بين وظائف التنفيذ والوظائف الاستشارية، وعرف ديوكليتيان تفويض السلطة وتسلسل الأوامر (في التفاصيل: جورج، ١٩٧٢، Gladden, 1972) وبينما دخلت أوروبا العصور الوسطى بما اتسمت به من "ظلام وتدهور"، وانشغلت بمشكلة أساسية هي "كيف يحتفظ الحاكم أو الرئيس بالتوازن السليم بين لامركزية السلطة والاستقلال الذاتي المحلي" قدم الفارابي وابن سينا وأبو القاسم المغربي توصيفاً للوظائف الإدارية المختلفة وشاغليها (عبد المنعم، ١٩٨٢)، وناقش الماوردي السلطة التنفيذية في "قوانين الوزارة" (رسلان، ١٩٨٦ و ١٩٨٥) وناقش اخوان الصفا أسلوب أدار المهام الإدارية (التريكي، ١٩٨٣) وأسهب ابن أبي الربيع في وصف الوظائف الإدارية (التكريتي، ١٩٨٣)، ولم تعرف شيئاً من الفكر الإداري يستحق الاهتمام حتى سلط ماكيافيللي الأضواء على خطط الأمراء والمديرين، ولخص فكر العصر في مبادئ إدارية أربعة: الاعتماد على تقبل الإدارة، تماسك التنظيم، القيادة، والرغبة في البقاء (Gladden, 1972b جورج، ١٩٧٢: ٨٢ - ٨٧)

ولم يشهد القرنان السادس عشر والثامن عشر جديداً لا يمكن إرجاع تاريخ نشأته إلى زمن سابق، فبعض الأساليب الإدارية أعيد اكتشافها من جديد وبعضها مستعار، لكن الممارسة تركزت في أوروبا وانتقلت منها إلى الولايات المتحدة على إدارة الأعمال، أو بتعبير أدق الإدارة الداخلية للمنظمة management، وتمخض القرن الثامن عشر والنصف الأول من

القرن التاسع عشر عن ثروة حقيقية من المادة المكتوبة عن الإدارة – أى إدارة الأعمال – التى تمت على يد اقتصاديين مثل آدم سميث وعسكريين مثل كارل فون كلوزوتيز ومهندسين مثل تشارلس دوبيين وتشارلس بابدج، وشهد النصف الثانى من القرن التاسع عشر تباشير الإدارة العلمية، وظهرت الإدارة كحقل مستقل بذاته.

وكانت نهاية القرن التاسع عشر نقطة تحول فقد بدأت مدارس الإدارة العامة فى التبلور ولكنها دخلت مرحلة من التنازع حول بؤرة وموضع الإدارة العامة، ونقصد "بالبؤرة" السؤال الفنى "ماذا؟" ونقصد "بالموضع" السؤال الفنى "أين؟"، ويمكن أن نميز على أساس هاذين المحورين بين أربعة مراحل فى دراسة الإدارة العامة فيما بين ١٩٠٠ و ١٩٧٠.

١. ثنائية الإدارة/السياسة

لقد ظلت الإدارة العامة جزءاً لا يتجزأ من العلوم السياسية لقرون طويلة سواء فى أوربا أو بعد أن انتقلت إلى الولايات المتحدة، وكان كتاب جودنو "السياسة والإدارة" (Good now, 1900) بداية مرحلة اتسمت بثنائية "الإدارة/السياسة" فقد ادعى جودنو أن "للحكومة وظيفتين متميزتين": سياسية وإدارية، فعلم السياسة يعالج "السياسات policies" أو التعبير عن إدارة الدولة، بينما تعالج الإدارة "تنفيذ هذه السياسات"، وبذلك ميز موضع الإدارة العامة، فهو ينصب على البيروقراطية.

وفى عام ١٩٢٢ قدم ماكس فيبر – فى أوربا – الشكل البيروقراطى للمنظمة، وهو شكل مثالى لا يعنى توافر كل عناصره فى منظمة واحد ما، ولكنه أكد على أهمية وعدم إمكانية تحاشي هذا الشكل (Weber, 1947; 1958) وقدم ليونارد هوايت عام ١٩٢٦ أول كتال متفرد للإدارة العامة، عكس فيه طموح هذه المرحلة وهو "يجب ألا تتدخل العلوم السياسية فى الإدارة، فالإدارة الداخلية management تقبل الدراسة العلمية، والإدارة العامة قادرة على أن تصبح علماً "خالياً من القيم" فى حد ذاته، ومهمة الإدارة هى الاقتصاد والكفاءة"، وفى مقدمة الكتاب يقرر: "يعتمد هذا الكتاب على أربعة فروض على الأقل، فيفترض أن الإدارة عملية واحدة، واحدية الشكل بقدر معقول فى خصائصها الأساسية التى يمكن ملاحظتها، ولذلك تحاشي دراسة الإدارة البلدية أو إدارة الولايات أو الإدارة الفيدرالية، ويفترض أن دراسة الإدارة يجب أن تبدأ من أساس الإدارة الداخلية أكثر من أساس القانون، ولذلك فإنها مستوعبة فى شئون جمعية الإدارة الداخلية الأمريكية أكثر مما هى فى قرارات المحاكم، ويفترض أن الإدارة مازالت بداءة فناً، ولكن يعطى أهمية للاتجاه المهم لتحويلها إلى علم، ويفترض أن

الإدارة أصبحت وستظل قبل مشكلة الحكومة المعاصرة" (White, 1955, [1926]: xvi) وحدد المشكلات الأساسية في كل فروع الإدارة بأنها "التنظيم، والأفراد، والرقابة، والتمويل"^(١).

وقد تمخضت هذه الفترة عن بلورة هذه الثنائية في شكل آخر هو "الواقعة/القيمة" فالإدارة تعالج كل ما هو "وقائعي" والسياسة تعالج كل ما هو "قيمي"، وبذلك أصبحت نفس الموضوعات تدرّس وتدرس من جانب علماء الإدارة – ومعظمهم من – وعلماء السياسة.

٢. مبادئ الإدارة

نشر ويلوفبي عام ١٩٢٧ كتابه "مبادئ الإدارة العامة" الذي يوضح عنوانه الطمّوح الجديد للإدارة العامة، إلا وهو وجود مبادئ علمية معينة للإدارة، يمكن اكتشافها، وأن المديرين يمكن أن يصبحوا خبراء في عملهم إذا ما تعلموا كيف يطبقون هذه المبادئ، وهو بذلك يقترب من، ويجسد حركة الإدارة العلمية متصاعدة النجم على يد ماري باركر فيوليت، هنري فايول، فريدريك تايلور، فموضع الإدارة في كل مكان، فالمبادئ هي المبادئ، والإدارة هي الإدارة.

وعلا نجم مدرسة مبادئ الإدارة بنشر جوليك وأروبك كتابهما "بحوث في علم الإدارة العامة" (Gulick & Urwick, 1937)، فقد قدما سبعة مبادئ إدارية تلخصها الكلمة POSCORB وهي: التخطيط والتنظيم والأفراد والتوجيه والتنسيق والتقرير والتمويل (أو الموازنة)، وأكدوا على أن هذه المبادئ يجب أن تحكم كل ترتيبات التشارك والتعاون الإنساني أياً كان نوعه، ويمكن دراسة هذه المبادئ كمسائل فنية بغض النظر عن غرض المؤسسة (أو المنظمة) وعن الأشخاص الذين يشغلون مناصبها، وعن النظرية الدستورية أو السياسية أو الاجتماعية التي تأسست عليها.

وبدأ تيار مخالف ومعارض لهذه المدرسة يتزايد في الأربعينات، وقد أخذ اتجاهين يدعم كل منهما الآخر، أحدهما الاعتراض على الفصل بين السياسة والإدارة، الآخر التأكيد على أن مبادئ الإدارة غير متسقة من الناحية المنطقية وأنه يمكن وضع مبادئ مخالفة لها، فقد قرر جاوس (Gaus, 1950: 163 168) أن "نظرية الإدارة العامة تعنى في نفس الوقت نظرية للعلوم السياسية أيضاً"، وأكد داهل (Dahl, 1947: 1 11) أن ما أعاق تنمية مبادئ عامة للإدارة هو الاعتراض على القيم المؤكدة الوجود في المنظمات، وعلى الاختلافات بين الشخصيات الفردية، وعلى الأطر الاجتماعية التي تختلف من ثقافة إلى أخرى، ووضح سيمون (Simon, 1947) أن كل مبدأ من مبادئ الإدارة له مبدأ يخالفه في المنطق والمداول

والأثر، مما يجعل كل فكرة المبادئ فكرة قابلة للأخذ والرد، ودعى روسكو مارتن (Rosco, 1952: 660 676) إلى استمرار "سيطرة علم السياسة على الإدارة العامة".

٣. الإدارة العامة كعلم سياسة

وشهدت الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٠ إعادة تعريف الإدارة العامة فى اتجاهين: الأول إعادتها إلى حقلها الأم - "العلوم السياسية"، والآخر ربطها "بالعلم الإدارى"، ولكن هذا الأخير بدأ فى النصف الثانى للخمسينات.

لقد نادى سيمون عام ١٩٤٧ (Simon, 1947b: 200 203) بأن يتم تنمية الإدارة العامة فى اتجاهين منسجمين ومتآزرين، الأول بقاء "علم بحت للإدارة" يتخذ من "علم النفس الاجتماعى" أساساً له، ويعالج الآخر "السياسة العامة" ورأى سيمون أن هذا الاتجاه لن يتوقف حتى يبتلع كل علم السياسة، ولا بد أن يحاول امتصاص علم الاقتصاد وعلم الاجتماع أيضاً، ورأى أنه "لا يبدو وجود أى سبب لعدم تنمية هاذين الاتجاهين فى حقل الإدارة العامة جنباً إلى جنب، لأنهما غير متعارضين وغير متصارعين بأى طريقة"، ولقد لقيت دعوة سيمون بالعلم البحت معارضة، فلقد وضح التيار الناقد لمبادئ الإدارة أنه يصعب معالجة الظاهرة الإدارية باصطلاحات علمية فقط، وصدّم اتخاذ "علم النفس الاجتماعى" كأساس للكثيرين ممن لم ينتقوا فيه تدريباً، ومثلت الدعوة إلى "علم خال من القيم" تهديداً للكثيرين ممن اتخذوا من النظرية السياسية القيمية، ومفهوم السياسة العامة، والقيم الإنسانية مصدراً خصباً للبحث والاستكشاف.

وفى نفس الوقت أدرك علماء السياسة أن هيبة ومكانة العلوم السياسية تهتز تحت تأثير المدرسية السلوكية، وتحت تهديد الإدارة العامة بالانسحاب وكذلك العلاقات الدولية فوصف الحقل بأنه فى تدهور (Ladd, 1975; Ladd & Lipset, 1971: 135 144)، وقد استجاب استون فنشر كتابه "النظام السياسى" (Easton, 1953).

ونشر أبلبي عام ١٩٥٣ كتابه "السياسة Policy والإدارة" حيث قرر: "تعيش الحكومة الأمريكية وتعمل من خلال ثمان عمليات سياسية، وهذه العمليات مثل أجزاء الحكومة ليست منفصلة تماماً وإنما تعتمد كل منها على الأخرى، (ومنها) ... عملية ترشيح الرئيس ... العملية التشريعية ... والعملية القضائية ... والعملية الإدارية والتنفيذية" (Apple by, 1975) 31 27 [1953]، ونشر والدو كتابه "دراسة الإدارة العامة" عام ١٩٥٥ حيث درس علاقة الإدارة العامة بالعلوم الاجتماعية الأخرى، وانتهى إلى القول: "حقاً أنه ليست ثمة علوم لا تتطابق مع الإدارة كما أن دراسة الإدارة تتطابق مع كل علم منها"، وإلى القول: "إن أكفاً

الكلمات التي نختتم بها ... هي: إذا استطعنا أن نجابه متطلبات حضارة العلم الحاضر فإن الفكر السياسي يجب أن يؤسس علاقة فعالة مع كل الأقسام الرئيسية داخل دولة التعليم الإنساني" (والدو، ١٩٦٤: ١٤١ و ١٧٧).

وعلى أية حال، فإن كتابات هذه المرحلة حاولت في الخمسينات التأكيد على أن الإدارة العامة "تأكيد لـ"، أو "منطقة اهتمام في"، أو "مرادف لـ" علم السياسة، ولكن مع نهاية العقد وبداية الستينات تدهورت الإدارة العامة، فقد أكد فردريك موشير (Mosher, 1956: 177) أن الإدارة العامة "منطقة اهتمام أكثر منها فرع" أكاديمي، وأكد هربرت كوفمان (Kaufman, 1073 1956) أن الإدارة العامة تعاني من مذاهب متناقضة ومن التأكيد على قيم متعارضة، وأعلن روبرت باركر نهاية الإدارة العامة قائلاً أنه لا يوجد حقاً موضوع مثل الإدارة العامة، فلا يمكن تحديد هوية علم أو فن بهذا العنوان، فهو الأقل في كل المهارة الفردية والانتظام الفكري المتناسك" (Parker, 1965: 99)، وقل عدد علماء السياسة المهتمين بالانتماء الأكاديمي إلى الإدارة العامة (Somit & Tanenhaus, 1964) وكتب والدو عام ١٩٦٨ أن "العديد من علماء السياسة غير المنتمين إلى الإدارة العامة كانوا غير مباليين أو كانوا معادين، وكانوا يأملون التخلص منها سريعاً"، وأن المهتمين بالإدارة العامة والمنتمين إليها بدأوا يشعرون "بمواطنة من الدرجة الثانية" و"غير مريحة" (Waldo, 1968) وعموماً فقد انخفض عدد الدراسات المنشورة عن الإدارة العامة بصورة ملحوظة.

٤ . الإدارة العامة كعلم إداري

بدأ علماء السياسة من جانب وغيرهم من جانب آخر يبحثون عن بديل سواء لمدرسة مبادئ الإدارة أو لتوصيف الإدارة العامة كعلم سياسي، ووجدوا في "العلم الإداري" ذلك البديل، مع جعله يتضمن كل الدراسات المتعلقة بنظرية التنظيم والإدارة الداخلية، واعتمدت نظرية التنظيم (أو المنظمة) على الكتابات في علم النفس الاجتماعي، وإدارة الأعمال، وعلم الاجتماع، واعتمد علم الإدارة الداخلية على بحوث الإحصائيين، ومحلى النظم، وعلماء الحاسب الآلي، والاقتصاديين، واعتمد كلاهما جزئياً على كتابات رجال الإدارة العامة.

وقد بدأ هذا التيار عام ١٩٥٦ بصدور "فصيلة العلم الإداري Administrative Science Quarterly" التي أسسها رجل إدارة عامة على أساس أن التفرقة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال والإدارة "المؤسسية" تفرقة زائفة، وأكد كيث هندرسون أن نظرية التنظيم أصبحت البؤرة الأساسية للإدارة العامة في منتصف الستينات (Henderson, 1971) وقد دعم

هذا الاتجاه مارش وسيمون (March & Simon, 1958; March, 1965) وتومسون (Thompson, 1967).

وبدأت أدبيات هذا التيار تتمحور حول "تنمية المنظمة" كحقل يستند إلى علم النفس الاجتماعي وقيم "ديموقراطية" البيروقراطيات أياً كانت، و"تحقيق ذات" أعضاء المنظمات (Bennis, 1969; French & Bell, 1973) ولكن هذه الواجهة فرضت تحدياً خطيراً وهى تحول الإدارة العامة إلى حقل فرعى فى العلم الإدارى، فيجعلها جزءاً من إدارة الأعمال، ويعيد الجدل القديم بين "العامة" و"الخاصة" كصفتين للإدارة.

وهكذا تتبلور أزمة الإدارة العامة فى عدم الاتفاق على إجابة للسؤالين: ماذا يدرس الحقل؟ وأين يقع الحقل؟ وتتعلق الإجابة على هاذين السؤالين بعلاقة الإدارة العامة بالعلوم الاجتماعية الأخرى خاصة العلوم السياسية و علم إدارة الأعمال أو ما اشتهر "بالعلم الإدارى"، إلا أن لهذه الأزمة جانبان آخران: أحدهما التوجيهات التى تشكل حقل الإدارة العامة والآخر مجال الإدارة العامة.

وقبل أن نختم هذه النقطة، تجدر الإشارة إلى أن الإدارة العامة كحقل دراسى دخلت حديثاً المنطقة العربية، فكان أول مقرر دراسى هو الذى قدمه الدكتور محمد توفيق رمزى عام ١٩٥٤، ودخلت فى برامج كليات الحقوق عام ١٩٥٥ ولكن من منظور القانون الإدارى ثم أدرك بعض فقهاء القانون الإدارى تميزها عنه عام ١٩٥٦، ثم أدخلت فى برامج كلية التجارة فى أواخر الخمسينات، وبعدها أدخلت فى برامج أقسام العلوم السياسية، وتفرد لها اليوم جامعات عربية أقساماً متخصصة، ويدخلها البعض الآخر فى برامج أقسام إدارة الأعمال وأقسام العلوم السياسية، وعلى أية حال، فإن معظم المقررات الدراسية مازال متمسكاً بمدرسة مبادئ الإدارة مازجاً بينها وبين الإدارة العلمية، ووضحت إحدى الدراسات التى حلت ١٧٠ دراسة نشرت فى خمس مجلات عربية متخصصة فى الإدارة عموماً والإدارة العامة خصوصاً فى الفترة ١٩٦٥ - ١٩٨٠ أن الدراسات الإدارية كلها دراسات مكتبية، وتوصلت إلى نتيجتين: الأولى "قلة الدراسات التى تختص بتطوير النظرية فى جميع المجالات الفكرية وبخاصة تلك التى تلائم البيئة العربية" والثانية "قلة المقالات التى تعالج المشكلات التى تواجهها الإدارة فى البلاد العربية" (السالم، ١٩٨٣).

الإدارة العامة: ثلاث مدارس متنافسة

الجانب الثانى لأزمة الإدارة العامة هو وجود ثلاث مناهج، أو بالأحرى ثلاث مدارس متميزة لكل منها تقاليد الفكرية المرعية، وهى: المدرسة القانونية، ومدرسة الإدارة الداخلية (إدارة الأعمال) ومدرسة السياسة^(٢)، ولا نستطيع فى هذه الدراسة مناقشة كل القضايا التى تطرحها هذه المدارس، ونقصر المناقشة على ثلاث قضايا جوهرية هى: القيم التى تؤكد عليها كل مدرسة، والبنية التنظيمية التى تحبذها، وموضع الفرد.

١. المدرسة القانونية

وتجد هذه المدرسة أصولها فى الفكر الأوروبى القارى وبخاصة الفكر الفرنسى الذى بلور القانون الإدارى والدستورى وأضفى الطابع القضائى على عمليات الإدارة العامة بخلق قضاء إدارى مستقل ومتميز.

وانتقلت تقاليد هذه المدرسة إلى الولايات المتحدة، فى عام ١٩٠٥ نشر جودنو كتابه "مبادئ القانون الإدارى فى الولايات المتحدة"، الذى عرف القانون الإدارى بأنه "ذلك الجزء من القانون الذى ينشئ (ويحدد) المنظمة، ويحدد اقتدار السلطات التى تنفذ القانون، ويوضح للفرد علامات خرق حقوقه"، وقد وجد ديموك أن هذا التعريف واسع بما يكفى لتحديد مدراء العموم وطبيعة الهيئات والمؤسسات العامة، فقال: "بالنسبة للمدير العام، القانون شىء ما إيجابى جداً وملموس جداً، إنه سلطته، والمصطلح الذى يستخدمه عادة لوصفها هو "اختصاصى"، إنه قانون "ه"، شىء ما يشعر باهتمام تملك نحوه، إنه يعمل ثلاثة أشياء: يخبره بما يتوقع المشرع منه أن يعمل، يضع القيود على سلطته، ويضع الحقوق الموضوعية والإجرائية للفرد والجماعة، ولأن لديه نظرة إيجابية نحو اختصاصه، فإن المدير يعتبر نفسه شارحاً وبتاء، فهو بتاء لأنه فى كل لحظة يطبق فيها القانون الجديد على مواقف جديدة يبنى القانون، ولهذا فإن القانون — مثل الإدارة — حكومة فى حالة حركة" (Dimock, 1980: 31)، وعرف كينيث دافيد الوكالات العامة قائلاً: "الوكالة الإدارية سلطة حكومية — غير المحكمة وغير الهيئة التشريعية — تؤثر على حقوق الأطراف الخاصة من خلال التقاضى أو صنع القاعدة، الفحص، والتحكيم، والمفاوضة، والحل، أو العمل بصورة غير رسمية" (Davis, 1975: 6)، وقد وضح ديموك كيف دخلت إجراءات القضاء الإدارى الولايات المتحدة بسن "قانون الإجراءات الإدارية" عام ١٩٤٦ وتشكيل الكونجرس مكتب "القاضى الإدارى" — أو رجل التظلمات — وكيف أصبحت القيم القانونية تلعب دوراً متزايداً ومتعاضداً فى أنشطة

الوكالات الإدارية (Dimock, 1980: 113)، وعموماً فقد امتدت هذه التقاليد إلى معظم الدول الأنجلوساكسونية.

وكانت هذه المدرسة أقدم المدارس التي دخلت المنطقة العربية^(٣)، ومع الخمسينات انقسم أنصارها إلى فريقين: أحدهما مازال على عهده بأصول ومصادر معرفته سواء كانت القانون الإداري، أو الإجراءات الإدارية، أو القانون الدستوري، والآخر يعلنها صراحة: "تبين لي أن مدلول (علم الإدارة العامة) يختلف إلى حد كبير عن معناه المتعارف عليه في نطاق القانون الإداري، وهكذا بدأت أرتاد مجالاً غير مألوف لرجال القانون وإن كان شديد الصلة بالقانون الإداري"، وعلى الرغم من ذلك عند التعرض للجانب التطبيقي يجد نفسه كلية في أحضان وفي قلب القانون الإداري (الطماوى، ١٩٦٠: ١١ - ١٥)، وعرف فؤاد العطار الإدارة العامة بأنها "المبادئ والأساليب التي تعد أكثر فعالية لضمان تنفيذ أعمال المنظمة وزيادة إنتاجيتها، كما يكشف عما قد يثور من عقبات في التطبيق مما يكون له أثره الفعال في تطوير القاعدة القانونية بما يتفق وتدارك ما تكشف من ثغرات" (العطار، ١٩٧٤: ٢٠) ويرى طعيمة الجرف أن "القانون الإداري هو قانون الإدارة العامة، باعتبارها مجموعة الهيئات والسلطات والأعضاء والأجهزة والأشخاص الذين يتولون - تحت إشراف وتوجيه السلطات السياسية - وظيفة الدولة في التدخل في إدارة المشروعات العامة أو الإشراف عليها" (الجرف، ١٩٧٨: ١٢).

وعلى أية حال، فإن القيم التي تؤكد عليها هذه المدرسة تدور حول فكرة "الإجراءات الموضوعية" حيث التأكيد على "قانونية" المنظمة، و"قانونية" التصرف، و"قانونية" شغل المناصب، وعلى "الإنصاف في الفصل بين الحكومة والأطراف الخاصة، فالإداري "يجب أن يؤدي عمله في نطاق القانون وإلا غدا عمله غير مشروع، وتعرض لمختلف أنواع الرقابة، مما يعرضه ويعرض الدولة للمسئولية" (الطماوى، ١٩٦٠: ٢١)، ويتضمن القانون الإداري "مجموعة من القواعد القانونية التي تطبق على الإدارة العامة سواء في مدلولها العضوي أو الموضوعي، فتطبق على التنظيم وعلى النشاط الإداري والرقابة"، وتهدف الرقابة إلى "إجبار الإدارة على احترام مبدأ المشروعية والخضوع لأحكام القانون وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم" (شبحا، د. ت: ٥٣)

وبنية التنظيم التي تفضلها هذه المدرسة هي البنية التي تراعى وتعظم "الإجراءات القانونية" أو بعبارة أدق المنظمة التي تعظم استخدام "إجراءات الخصومة والدعوى" فالمحکم

القانونية هي النموذج المفضل لتلك البيئة، وقد عدل ليسمح بمزيد من المرونة فى اكتشاف الوقائع، وعناصر التنظيم الإدارى هي: (أ) تحديد الوظائف باعتبار الوظيفة "مركزاً قانونياً يشغله الموظف"، (ب) تكوين الوحدات الإدارية التى يعرفها القانون ويحدد مكوناتها، وما إذا كانت تمنح شخصية معنوية أم لا، (ج) تدرج السلطة الذى ينصب على "تدرج القيمة القانونية للتصرفات الصادرة من موظفى الإدارة"، (د) تفويض السلطة وله شروط منها: وجود نص تشريعى يجيزه، أن يكون النص القانونى الأذن بالتفويض من مرتبة النص الذى خول للأصيل اختصاصه، وأن يصدر التفويض من سلطة مختصة قانوناً بذلك (شيحا، د. ت: ١٦٧).

والفرد - فى نظر هذه المدرسة - "شخص منفرد" موجود فى ظروف "فريدة"، فإجراءات المرافعات - المحاماة والدفاع - مصممة لمساعدة الفرد على شرح ظروفه الخاصة ودوافعه وتفكيره وما شابه ذلك، ويعتمد القرار على هذه الاعتبارات التى تصبح جزءاً من "حيثيات" القضية - أو الحالة - ولذلك يعد من المباحث الأساسية الضبط الإدارى، وزوال القرار الإدارى وغير ذلك.

٢. مدرسة الإدارة الداخلية (إدارة الأعمال)

ترجع جذور هذه المدرسة كما وضحنا فى مقدمة النقطة الأولى من هذه الدراسة إلى التقاليد الأوروبية لكن ازدهارها كإدارة أعمال تم فى الولايات المتحدة، وجاء ارتباطها بالإدارة العامة من حركة إصلاح الخدمة المدنية فى القرن التاسع عشر، فقد تطلب إصلاح الخدمة المدنية أن تدار الخدمة المدنية مثلما تدار الأعمال الخاصة وبخاصة فى جانب الأعمال فى الحكومة، وقد وضح ويلسون فى مقالته الإدارة العامة عام ١٨٨٧ (Wilson, 1941: 481) أن الإدارة العامة "حقل أعمال"، ومن ثم فهى أعمال إدارة داخلية، ووضح القيم الأساسية لهذا المنهج قائلاً: "الموضوع الذى تكشف عنه الدراسة الإدارية هو أولاً ما الذى يمكن أن تعمله الحكومة وتعمله بنجاح، وثانياً كيف يمكنها عمل هذه الأشياء الصحيحة بأقصى كفاءة ممكنة وبأقل تكلفة مالية أو طاقة ممكنة"، ومن ثم فإن ما تسعى إليه الإدارة العامة هو: الفعالية، الكفاءة، الاقتصاد.

وقد دعم هذا الاتجاه فريدريك تايلور وحركة الإدارة العلمية، فقد سعى تايلور إلى الاحتفاظ بقيم الكفاءة والاقتصاد كأشياء مقدسة وذات طابع عالمى وتعد بالتناغم والوفرة للإنسانية، وأكد ليونارد هوایت فى "مقدمة دراسة الإدارة العامة" أن دراسة الإدارة يجب أن

تبدأ من قاعدة الإدارة الداخلية أكثر من قاعدة القانون، وعندما وصلت المدرسة ذروتها فى الثلاثينات جاء جوليك مؤكداً على أن "الكفاءة هى القاعدة رقم واحد فى مقياس القيمة للإدارة"، وأن السياسة لا تستطيع أن تدخل "بنية الإدارة دون أن تسفر عن عدم كفاءة"، وقد وضح سيمونز ودفورين أن جوهر هذه المدرسة هو أن "صلاح" أو "رداءة" نمط تنظيمى معين كان علاقة رياضية بين "المدخلات" و"المخرجات"، فحيث يعظم الأخير ويتضاءل الأول ينتج "الصلاح" الأخلاقى، فالفضيلة كانت معادلة للعلاقة بين هاذين العاملين، أى "الكفاءة" أو "عدم الكفاءة" (Simmons & Dvorin, 1977: 217).

وبينما كان تايلور ومعاصروه يركزون على إدارة الخط الأول كان هنرى فايول – الصناعى الفرنسى – يبنى نظرية تركز على كل المستويات الإدارية للهرم التنظيمى، وكانت أفكارهما متكاملة، وكلاهما يعكس مفهوم الرجل الاقتصادى ويفترض الرشادة الفردية، وهدفهما الكفاءة الاقتصادية، وقد نمى فايول نظرية شاملة ليست للمنظمة فقط وإنما للإدارة نفسها فقد حدد وظائف خمسة للإدارة الداخلية هى: التخطيط والتنظيم والأمر والتنسيق والرقابة، ووضع فايول أربعة عشر مبدأ للإدارة اعتبرها مرشداً لكيفية إنجاز الوظائف بكفاءة. وفى المنطقة العربية يعتمد الكثيرون على رأى فايول: "لم نعد أمام علوم إدارية، وإنما أمام علم واحد يمكن أن يطبق على الأعمال الخاصة والعامة"، ويعارض رأى جلادن القائل بوجود فروق بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال (الهورارى، ١٩٦٥: ١٦ – ١٩، توفيق، ١٩٧٦/٧٥: ٥، الحبيبي، ١٩٨٠) ويرون أن المبرر لوجود الإدارة هو الاستخدام الأمثل للقوى المادية والبشرية، على أساس قاعدتى "الكفاية" (أى الكفاءة) والفعالية.

وعلى أية حال، فإن القيم التى تؤكد عليها هذه المدرسة – كما وضحنا تـوآ – هى الفعالية الإدارة، والكفاءة الإدارية، والكفاية الإدارية، واقتصاديات الحركة، وتؤكد على بنية تنظيمية متأثرة إلى حد كبير بأفكار ماكس فيبر عن البيروقراطية وبهندسة النظم التى قدمتها مدرسة الإدارة العلمية، فقد أكد فيبر على سمو البنية البيروقراطية على الأشكال التنظيمية الأخرى، "فالسبب الفيصل فى سمو المنظمة البيروقراطية كان دائماً سمو الفن البحت على أى شكل آخر للتنظيم ... فالدقة والسرعة وعدم الغموض، والمعرفة بالملفات، والاستمرارية، والاختصاص، والوحدة، والتبعية الشديدة، وتخفيض التشرذم والنفقات المادية والبشرية، هذه كلها ترتفع إلى النقطة المثلى (الوضع الأمثل) فى الإدارة البيروقراطية الشديدة ... (Weber, 1958: 214)، وقد جمع مكجوير (McGuire, 1964: 47) فروض هذه النظرية كما يلى: (أ)

للمنشأة هدف (أو أهداف) تسعى إليها، (ب) تتحرك المنشأة نحو أهدافها بطريقة "رشيدة"، (ج) وظيفة المنشأة هي تحويل المدخلات إلى مخرجات، (د) البيئة التي تعمل فيها المنظمة معطاة، (هـ) تركز النظرية خصوصاً على التغيرات فى الأسعار وكميات المدخلات والمخرجات.

وتبنى هذه المدرسة نظرة غير "شخصانية" عن الأفراد سواء كانوا مستخدمين فى المنظمة الإدارية أو عملاء لها أو حتى "ضحايا" لها، فينتهى الموظف إلى كونه "ترساً" فى الجهاز الإدارى، ويتجه الاهتمام إلى منصبه أكثر منه، فتصنف الوظائف بغض النظر عن القائمين بها، ويلقى التنظيم الاهتمام قبل الفرد، والعقاب قبل الثواب، فقد كان المبدأ السائد فى العشرينات هو أنه "لا يجب أن يكون لخصائص المستخدم الذى يشغل المنصب أى تأثير على تصنيف الوظيفة" (Shafzitz, et al., 1978: 94) وانتهى العملاء إلى كونهم "حالات" فكأنما الجهاز الإدارى جهاز "تشغيل حالات" فقد قرر رالف هوميل: "على مستوى مدخل البيروقراطية، تحولت الشخصيات الفردية إلى حالات، فلا تعامل البيروقراطية الشخص إلا إذا أمكن توصيفه كحالة، وبعبارة أكثر دقة، لم تتهياً البيروقراطية بتاتاً لمعالجة أو التعامل مع أشخاص، إنها تشغل مجرد حالات" (Hummel, 1977: 24 25)، وانتهى "الضحايا" إلى كونهم نوعاً خاصاً من البشر يريدون خرق وكسر الروتين الإدارى وإلغاء طلاسمة، وعندما يناقشون نظريات العلاقات الإنسانية يعترفون بأثرها الإيجابى فيستخدمونها فى الترهيب والترغيب، ولكن الولاء الأول يظل قائماً لعناصر التنظيم: التخصص، تقسيم العمل، تسلسل السلطة، هيكل التنظيم الرسمى، نطاق الإشراف، وهلم جرا.

٣. مدرسة العلوم السياسية

وقد نمت هذه المدرسة من ملاحظات البعض مثل بول أبيلى الذى لاحظ أن الإدارة العامة خلال "العهد الجديد" و"الحرب العالمية الثانية" كانت خالية من أى شىء إلا "السياسة Politics"، وهكذا على خلاف أن أصول المنهج الإدارى تعود إلى تأكيد الإدارة العامة على "ما يجب أن يكون"، نمت هذه المدرسة من تحليل الواقع الامبيريقى القابل للملاحظة، وبمجرد اعتبار الإدارة العامة جهداً سياسياً، ثم التأكيد على مجموعة قيم مختلفة عما دعمته مدرسة الإدارة الداخلية، فأصبحت الكفاءة موضع شك عال، فقد كانت الحجة أن مذهب فصل السلطات لم يكن لدعم الكفاءة وإنما ليمنع الممارسة التحكمية للسلطة، ولم يكن الغرض تحاشى الانقسام ولكن عن طريق استخدام الانقسام الذى لا يمكن تحاشيه والمتمثل فى تقسيم السلطات

الحكومية يمكن حماية الشعب من الأوتوقراطية، وقد أكدت هذه المدرسة على "التمثيل النيابي" و"الاستجابة السياسية" و"المحاسبة الانتخابية"، فقد نظر إلى هذه الأشياء على أنها حيوية بالنسبة للحفاظ على الديمقراطية الدستورية خاصة من وجهة نظر صعود الدولة الإدارية المعاصرة والتي تتحولها حكومتها إلى "حكومة بيروقراطية"، وقد حدد والاس ساير قيم هذه المدرسة قائلاً: "الإدارة العامة فى النهاية مشكلة فى النظرية السياسية، والمشكلة الأساسية فى الديمقراطية هى المسئولية أمام الضبط الشعبى (الرقابة الشعبية)، فمسئولية واستجابة الوكالات الإدارية والبيروقراطيات أمام الموظفين المنتخبين (الرؤساء التنفيذيون والمشرعون) ذات أهمية محورية فى الحكومة التى تمارس قوة تمييزية عن طريق وكالات الإدارة" (Sayre, 1978: 201)

وقد دخلت هذه المدرسة المنطقة العربية فى أواخر الخمسينات، فقد نشر دكتور عودة عام ١٩٥٨ كتاب "مقدمة فى الإدارة العامة" الذى قرر فيه "أن الإدارة الحكومية جزء من حركة المجتمع وحياته، فهى صورة صادقة التعبير عن تركيب طبقاته وهيئاته، وفلسفته السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية، وتقدمه وضعفه" (عودة، ١٩٥٨: ٢) وحدد فلسفة الإدارة العامة مؤكداً على أن رقابة الإدارة العامة تتبع من تفهم دور المواطن فى المجتمع الحديث ومطالبه وارتباطاته ومصالحه"، وعلى أنه "من الواجب باستمرار مكافحة خطر تحول الإدارة العامة إلى بيروقراطية تهدد كيان المجتمع والأوضاع الدستورية فى الدولة" (عودة، ١٩٥٨: ٥٨ - ٥٩)، وضمن دكتور درويش كتابه "نظرية الإدارة" (درويش، ١٩٧٢ [١٩٨٢]) فصولاً عن السلطة والقيادة وصنع القرار، وناقش دكتور رشيد الأيديولوجية قائلاً: "تبلور الأيديولوجية أو العقيدة أثر التطورات الاجتماعية والنظام الاجتماعى على مفاهيم الإدارة العامة والعكس ... ويعن هذا أن الأيديولوجية تحدد بالذات ... لماذا نمى الجهاز الإدارى ... الأسلوب الذى تحقق به النمو فى الجهاز الإدارى ... المصالح التى يحققها النمو الإدارى" وناقش القيم الاجتماعية للجهاز الإدارى فى النظام الرأسمالى وفى النظام الاشتراكى وفى الدول النامية (رشيد، ١٩٦٩: ٥٩ - ٩٥) ولا يرى دكتور مقلد ضرورة التفرقة بين السياسة والإدارة، وأن الإدارة العامة علم يأخذ فى الاعتبار طبيعة الأيديولوجية السياسية المسيطرة، والمقومات الأساسية للنظام السياسى والدستورى، والكيفية التى تتوزع بها علاقات القوة الاجتماعية والطبقية (مقلد، ١٩٧٣)

والبنية التى تحبذها هذه المدرسة تميل إلى التعارض مع بنية المنظمة التى تحبذها مدرسة الإدارة الداخلية، فتؤكد مدرسة السياسة على مدى ومزايا التعددية السياسية فى الإدارة

العامة، فيقول سييدمان: "بنية الفرع التنفيذي في الواقع ميكروكوزم لمجتمعنا، ومما لا يمكن تحاشيه أنها تعكس القيم والصراعات والقوى المتنافسة الموجودة في المجتمع التعددي" (Seidman, 1970: 13) ويقول نورتون لونج: "تعمل الوكالات والمكاتب — بحكم الضرورة قليلاً أو كثيراً — على بناء، والحفاظ على، وزيادة مساندتها (دعمها) السياسة، فهي تقود، وفي الجزء الأعظم تقودها، الجماعات المختلفة التي يساندها نفوذها، فكثيراً ما تقود وتقاد هي نفسها في اتجاهات متصارعة" (Long, 1965: 18) بل وصل البعض إلى القول بأن الخدمة المدنية في الولايات المتحدة تمثل الشعب الأمريكي بشمول أكثر مما يمثله الكونجرس، ولكن البعض رأى أن هذه المدرسة في التنظيم الإداري يجعل الحكومة "غير قابلة للإدارة" و"مكلفة" و"غير كفاء" (Seidman, 1970: chap. 1) وأكد البعض على ضرورة قيام هذه البنية على أساسين اللامركزية والمشاركة الشعبية وذلك لتحاشي مخاطر البنية البيروقراطية وآثارها غير الوظيفية (Gauthrop, 1971; Steinberg, 1972; Herbert, 1972).

وعلى الرغم من أن الكتاب العرب الذين يمثلون هذه المدرسة عبروا عن قيمها، فإنهم عند مناقشة بنية التنظيم كثيراً ما يلجأون إلى مفهوم البيروقراطية كما طرحه فيبر، ومفاهيم ومبادئ الإدارة الداخلية، فنجدهم يناقشون قضايا مثل: بناء التنظيم وأشكاله، والأنشطة الاستشارية، والتنسيق، والتوجيه، والإشراف، والاتصالات، وخريطة التنظيم، وهلم جرا، مما ينتهي بهم إلى بنية تنظيمية لا تتفق مع القيم التي يؤكدون عليها.

وتنظر هذه المدرسة إلى الفرد على أنه جزء من جماعة كلية، فلا يتجرد الفرد من "شخصيته"، ولا يتحول إلى "حالة"، ولكن هذه المدرسة تفترض أن مصلحة الفرد أو مصالحه مشابهة بل مطابقة لمصالح الآخرين في الجماعة التي ينتمي إليها، فهي بالتالي مصالح متجانسة ويسهل تعريفها، ومن يتحدث باسمها يتحدث باسم الجماعة، ولكن نظرة أنصار هذه المدرسة في المنطقة العربية تتماثل مع نظرة مدرسة الإدارة الداخلية، ما عدا أنهم يعطون وزناً واعتباراً لأفكار مدرسة العلاقات الإنسانية أكثر من الأخيرة.

حقاً لقد حالت هذه المدارس دون الوصول إلى نظرية للإدارة العامة تحظى باتفاق شبه عام، لكن خطرهما في المنطقة العربية كان أشد وأقوى، فقد ظهر جيل من الكتابات يتسم بثلاث خصائص أساسية: أولها، الانتقائية، ففكرة من هنا وأخرى من هناك، وينتهي العمل أشبه بديوان فيه مختارات شعرية لا يجمعها رابطة إلا أنها "إدارية"، ثانيها عدم التجديد، فالنقل سمة أساسية، والوقوف عند كتابات أصبحت تعد كلاسيكية أمر مألوف، وثالثها الكتابة لأنه لا بد من

الكتابة؛ إما لأنها ندرس فلا بد وأن نكتب، وإما لأننا نريد أن "نرقى" في سلمنا الوظيفي، وإما لأن فرصة النشر أو ضرورة النشر موجودة.

الإدارة العامة: مجال أقطاب متعددة

وعلى الرغم من استمرار الاضطراب الفكرى فى حقل الإدارة العامة، فإن اقتراح سيمون عام ١٩٤٧ بشأنىة علم الإدارة البحت/السياسة العامة قد أثبت مصداقيته وجاذبيته، فعلى مدى الثلاث عقود السابقة اهتمت نظرية المنظمة (التنظيم) – وإن لم تطور بعد بؤرة فى شكل علم إدارة بحت – بكيف ولماذا تعمل المنظمات، وكيف ولماذا يتصرف أعضاؤها، وكيف ولماذا تصنع القرارات؛ أكثر من اهتمامها بما يجب أن تكون عليه هذه الأمور، وأعيد تعريف العديد من الأساليب التطبيقية للإدارة، وأضيفت أساليب جديدة، وكلها يعكس ما حدث من تقدم فى المجالات التنظيرية لتحليل المنظمة، وفى نفس الوقت نمت أدب متزايد يجعل من التفرقة بين المجال "العام" والمجال "الخاص" أمراً غير ذى معنى كبير، ويجعل "موضع" الحقل ظاهرة أميبية، إنه أدب السياسة العامة الذى يهتم بالجوانب التطبيقية للعلوم الاجتماعية، وبالاقصاد السياسى، وبعملية صنع السياسة العامة، وبتحليلها، وبقياس مخرجات السياسة العامة، وبتقييم البرامج.

وإلى جانب هاذين القطبين، أخذ قطبان آخران فى النمو المتزايد، يرجع أحدهما إلى الأربعينات وربما الثلاثينات وهو دراسة الحالة، ويرجع الآخر إلى أواخر الخمسينات وبداية الستينات وهو الإدارة العامة المقارنة.

وهكذا، يشهد الحقل اليوم أربعة أقطاب: تحليل المنظمة، والسياسة العامة، والإدارة العامة المقارنة ودراسة الحالة، وبينما يمكن التمييز – ولو جزئياً – بين الأول والثانى، فإن القضيبين الأخيرين يتقاطعان مع الأولين فى العديد من بؤر الاهتمام، ويتميزان عنهما من حيث الهدف.

١. تحليل المنظمة

لا نستطيع فى هذه الدراسة مسح كل أدبيات تحليل المنظمة، ونكتفى بالإشارة إلى بعض المحاولات، فقد صنف غانم دراسات المنظمة على أساس موقفها من قيم أعضائها وقيم المجتمع الذى توجد فيه إلى أربعة أنواع: هندسة التنظيم، وهندسة التفاعل والهندسة الاجتماعية وإدارة التفاعل المجتمعى (غانم، ١٩٨٦)، وصنف جيرالد سكينس (Skibbins, 1974) المنظمات من منظور النظم التى تضم البشر كأحد مكوناتها إلى: منظمة القائد/الأتباع وهى منظمة بشرية تعتمد على سلطة القائد الإدارى غير الرسمى حيث يوجد القائد فى الوسط والأتباع على المحيط، ومنظمة الموزايكو Mosaic وهى قائمة على تجميع وحدات أو نظم

فرعية منفصلة ومتميزة، والمنظمة الهرمية وهى الشكل البيروقراطى القائم على أفكار فيبر وجوليك وتايلور، والمنظمة المنكثلة وهى عبارة عن مجموعة من المنظمات الهرمية التى توحدھا إدارة واحدة، والمنظمة العضوية وهى المنظمة التى تتخذ من الإنسان ككائن عضوى نموذجها المثالى، وقد وصف كاتز وكاهن (Katz & Kahn, 1967) نموذج المنظمة الذى اقترحه فيبر، والنموذج الذى قدمه جوليك، والنموذج الذى قدمه تايلور بأنه "ميكانيكى" منتقد من خمسة جوانب: (١) أنها تعطى أهمية للتفاعل المستمر بين النظام وبيئته، (٢) أنها تتجاهل العديد من تبادلات المدخلات - المخرجات مع البيئة، (٣) أنها أعطت قليل الانتباه للنظم الفرعية للمنظمة وتفاعلاتها، (٤) تجاهل الأبنية شبه الرسمية وغير الرسمية التى تظهر فى المنظمة الرسمية، (٥) تجعل دوام المنظمة مجرد ترتيبات جامدة واستاتيكية لإجرائها، وقدما ما عرف باسم "النظام المفتوح" للمنظمة، وقدم (Litterer, 1973) مناقشة جيدة للمقارنة بين المنظمة الميكانيكية والمنظمة العضوية لخصها على النحو التالى:

العضوية	الميكانيكية
التخصص:	مرتفع؛ فتوجد تميزات عديدة منخفضة؛ فيصعب وجود حدود، وحادة. وتوجد قلة من الوظائف المختلفة
المعيارية:	عالية؛ فالأساليب هى الأساس منخفضة؛ فالأفراد يقررون أساليبهم.
وجهة الأعضاء:	الأساليب. الأهداف.
حل الصراع:	عن طريق المشرف. بالتفاعل.
نمط سلطة الرقابة والاتصال:	هرمى مبنى على العلاقة التعاقدية. شبكة واسعة مبنية على الالتزام العام.
موضع اقتدار المشرف:	فى قمة المنظمة. فى أى مكان توجد فيه المهارة والقدرة.
التفاعل:	رأسى. أفقى.
محتوى الاتصال:	توجيهات، أوامر. نصح، معلومات.
الولاء:	للمنظمة. للمشروع والجماعة.

وقد صنف هنرى (Henry, 1975: chap. 3) نماذج نظرية المنظمة إلى نموذجين أساسيين: المغلق والمفتوح، وأشار إلى نمو أدبيات نموذج ثالث جوهره العلاقات غير المؤكدة، ويسعى إلى خلق توليفة من النموذجين المفتوح والمغلق، على أساس:

- أن المنظمات وبيئاتها تتغير ويمكن أن تتغير،

- أن المنظمات والناس فيها يعملون من أجل البقاء،

- وأن المنظمات والناس فيها يتعلمون ويمكن أن يتعلموا من أخطائهم^(٤).

وتوضح هذه المجموعة المحدودة من الدراسات المسحية والتصنيفية نتيجتين هامتين: الأولى، أنه لم يستبعد شيء من حقل نظرية التنظيم، فالأنماط والنماذج الكلاسيكية مازالت تعيش وتتعايش مع وتؤثر على وتتأثر بالأنماط والنماذج الحديثة، الثانية غياب المبادئ العامة التى تحكم الأنماط والنماذج الحديثة اللهم ماعدا تلك القواعد النابعة من اقتراب النظم والعلوم السلوكية.

وينبغى - على الرغم مما سبق - أن تستوقفنا ثلاثة تطورات أساسية فى نظرية المنظمة:

أولاً، لم تعد "هندسة" التنظيم هى المحور الأساسى، وإنما أصبحت "تنمية المنظمة" هى المحور الأساسى، فحتى الكتابات التى توحى عناوينها بهندسة التنظيم مثل كتاب جالبريث "تصميم المنظمة" (Galbraith, 1977) تبتعد عنه، فقد عرف جالبريث تصميم المنظمة قائلًا: "ينبع مفهوم تصميم المنظمة من تجميعه من تعريفنا للمنظمة (توليفة من النموذج المغلق والنموذج المفتوح) ومفهوم الاختيار الاستراتيجى، ونفهم تصميم المنظمة على أنه عملية قرار تودى إلى التماسك (الالتحام) بين الأهداف أو الأغراض التى من أجلها توجد المنظمة، وأنماط تقسيم العمل والتنسيق بين الوحدات، والناس الذين سيقومون بالعمل، وتقترح فكرة الاختيار الاستراتيجى أنه توجد اختيارات للأهداف والأغراض، واختيارات لصيغ التنظيم المختلفة، واختيارات لعمليات دمج الأفراد فى المنظمة، وأخيراً اختيار لما إذا كانت الأهداف أو المنظمات أو الأفراد أو تجميعه ما منها ينبغى أن تتغير لتتأقلم مع التغيرات فى البيئة، ويهتم تصميم المنظمة بالحفاظ على تلاحم هذه الاختيارات المترابطة على مر الزمن" (Galbraith,

وقد طرحت مفاهيم عديدة مثل "تجديد المنظمة" الذي عرفه ليببيت بأنه "عملية المبادأة بـ ، وخلق، ومواجهة، التغييرات المطلوبة بما يجعل من الممكن للمنظمات أن وتظل قابلة للحياة، وأن تتأقلم مع الظروف الجديدة، وأن تحل المشكلات، وأن تتعلم من الخبرات ...". (Lippitt, 1969: 1)، ومثل "التجديد الذاتي" الذي عرفه جاردرن بأنه تحاشى فساد التنظيم وشيخوخته، وإعادة اكتساب الحيوية والقدرة الخلاقة والابتكار، وتقوية المرونة والقدرة على التأقلم، وتأسيس الظروف التي تشجع على الدافعية الفردية والكمال الفردي، وعملية جعل نتائج التغيير تتطابق مع العمليات (7 1 Gardner, 1965).

ويوضح تعريف فرنش وبيل وأبعاد ومردودات المفهوم، "تنمية المنظمة جهد طويل الأجل لتحسين عمليات حل المشكلة والتجديد في المنظمة، خاصة من خلال إدارة أكثر فعالية وتعاوناً لثقافة المنظمة – مع تأكيد خاص على ثقافة فرق العمل الرسمية – بمساعدة هيئة تغيير، أو مسهل، واستخدام نظرية وتكنولوجيا العام السلوكي، بما فيها بحث الحركة" (French & Bell, 1973: 15)، وتعنى الثقافة "الأنماط الشائعة من الأنشطة والتفاعلات، وقواعد السلوك والأحاسيس والمشاعر، والمعتقدات والاتجاهات والقيم، والمنتجات والتنظيم غير الرسمي" بأبعاده المختلفة، فتنمية المنظمة تركز على أربعة قواعد: المهام، العمليات، الفرد، الجماعة، ويحظى الفرد باهتمام وانتباه لا يقلان عن المهام والعمليات، ويمكننا تلخيص أبعاد هذا التوجه على النحو التالي:

- تحسين قدرة عضو المنظمة الفرد على الانسجام والتوافق مع أعضائها الآخرين،
- إضفاء الشرعية على العواطف الإنسانية في المنظمة،
- زيادة الفهم المتبادل بين أعضاء المنظمة،
- تخفيض التوترات في المنظمة،
- تدعيم "إدارة الفريق" والتعاون بين الجماعات في المنظمة،
- تنمية أساليب أكثر فعالية لحل الصراع من خلال التفاعل وبعيداً عن الأساليب السلطوية،
- وتنمية منظمات أقل "هيكلية" وأكثر "عضوية".

ثانياً، خضعت الأساليب التقليدية للتحليل لمراجعة واسعة وأضيف أساليب جديدة، فقد نميت أساليب للتحليل تخرج مناقشة جوانبها الفنية عن إطار هذه الدراسة، ومنها:

- بحوث العمليات التي تركز مشكلات الكفاءة التي يستطيع المرؤ فيها أن يعظم دالة "ناتج" معين يحاول تحقيقه، وهو بهذه الصورة يختلف عن تحليل النظم الذي يحاول توضيح الاختيارات البديلة في نظام كلى، فتأتى بحوث العمليات إلى المسرح بعد صنع واتخاذ الاختيارات القيمة، فهي تستخدم فى تعظيم الكفاءة والفعالية فى النظم الفرعية لهذه الاختيارات (Quade, 1972) وقد وضع أكوف وريفيت (Ackoff & Rivett, 1963) ثمانية أنواع من المشكلات تطبق عليها بحوث العمليات.

- تكنيك تقييم ومراجعة الأداء (PERT) وأسلوب المسار الحرج (CPM) أو "تحليل الشبكة"، فالجوهر واحد والمسميات متعددة، وهو واسع الاستخدام فى الولايات المتحدة، ويستخدمه الاتحاد السوفيتى فى وضع الخطط الخمسية، وهو يساعد المدير على ربط الجزاء المختلفة للمشروع قبل بدئه، فيكون من الواضح أمامه وقت وتكلفة كل جزء، فهو صيغة لحساب التكلفة تبعاً للزمن. (Sapolsky, 1972).

- التشبيه والمباريات ويستخدمان فى توضيح ترابط المتغيرات فى النظام الإدارى. والملاحظة العامة أن كل هذه الأساليب وغيرها مشتقات من تحليل النظم وإن اختلفت عنه فى الغاية والهدف.

ثالثاً، بدأت مجموعة من الأدبيات فى أواخر الستينات فى الظهور تحاول تطبيق مفاهيم علم الاقتصاد على المنظمات، وفى هذا الإطار صدر كتاب داونز "داخل البيروقراطية" (Downs, 1967) وكتاب وامسلى وزالد "الاقتصاد السياسى للمنظمات العامة" (Wamsley & Zald, 1979) وعلى الرغم من أنها موجهة نحو المنظمات الإدارية، فإنها ترتبط أكثر بالقطب الثانى "السياسة العامة".

٢. تحليل وصنع السياسة العامة

وبينما كان قطب تحليل المنظمة يلمم الحقل حول بؤرة واحدة، كان قطب السياسة العامة يفتت الحقل من حيث البؤرة والموضع، فقد أثارت تعريفات ما بعد الحرب العالمية الثانية مجموعة من المشكلات التي مثلت تحدياً أمام "اندماج" الحقل، فقد صممت لتضاد جمود التقسيمة الثنائية - إدارة/سياسة - مما جعلها مكثفة بصورة لا تعطيها معنى، فقد جعلت من العسير تحديد منطقة نشاط لا يمكن اعتبارها فى نطاق الإدارة العامة، حقاً لقد حدد البعض مرجعهم "بالحكومة"، ولكن قابلتنا منطقة اهتمام تضم النطاق الكلى للنشاط الحكومى، فالهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية والأحزاب والبيروقراطية كلها تؤدى عمليات هدفها تنفيذ أو

الوفاء بالسياسة العامة، وما يجب تنسيقه هو جهودهم، ويمثل هذا بالطبع إحدى المشكلات التقليدية لعلم السياسة، وجعلت هذه التعريفات من العسير تحديد مركز الحقل – جوهر مادة الموضوع التي تكون موضع الاهتمام الأول – فترك حقل الإدارة العامة بقاعدة غير دقيقة ومتحولة، وغير متميزة عن علم السياسة في الكثر من أجزائها، ولم تعد الإدارة العامة حقلاً فرعياً لعلم السياسة، ولا تشملها، لقد أصبحت ببساطة مرادفاً له، ففي محاولة تعريف الحقل "تبخر" الحقل.

ولقد عبر والدو عام ١٩٥٥ عن الوضع العام للإدارة العامة، وما زال تعبيره صادقاً إلى حد كبير اليوم فبعد أن فحص كتاب ففنر وپرستوس "الإدارة العامة" (Pfiffner & Presthus, 1953) وكتاب ديموك وديموك "الإدارة العامة" (Dimock & Dimock, 1953) وصل إلى القول: "إن كلا الكتابين يوجه اهتماماً للوضع السياسي للإدارة العامة أكبر بكثير من الكتب السابقة، وكلاهما يوجه اهتماماً أكبر لرسم السياسة والتنفيذ، كلاهما يستفيد بالكثير من حقائق دراسات علم النفس والعلوم الاجتماعية الأخرى التي لم يكن من السهل الوقوف عليها منذ ربع قرن مضى، كلاهما أخيراً ذو مرونة وذو طابع جدلي متفلسف لم يكن ليتمكن أن تتميز به المحاولات الرائدة في هذا العلم" (والدو، ١٩٦٥: ٨٦)، وبعد دراسة برامج الإدارة العامة في الولايات المتحدة قرر:

"وتدرس الإدارة العامة عادة كجزء من المنهج الأعم؛ وهو علم السياسة – العلم الذي يعكس كلا الإطار التاريخي للإدارة العامة وتوجيهها في الطابع العام، وفي بعض المنظمات يتخذ مقرر الإدارة العامة كياناً مستقلاً كدراسة أو مدرسة، وفي كلا الحالين يكون من الأهمية بمكان من غير شك العلاقة في الدراسة بين الإدارة العامة وعلم السياسة، وينتظر من الطالب – بل يطلب إليه – أن يحيط إعداد ذاته للدراسة أو العمل بسياج من توجيه نفسه لدراسة مختلف نواحي النظرية السياسية العامة، والمنظمات الحكومية الأمريكية، العلاقات والمنظمات الدولية، الحكم المقارن والسياسة (المقارنة)، القانون العام وفقهه، الأحزاب السياسية، المذاهب السياسية، جماعات الضغط" (والدو، ١٩٦٥: ٩٠).

وعلى أية حال، فإن على الرغم من أن الخيط الرابط لهذا القطب هو "السياسة العامة" فإنه يمكن تحديد أربعة اهتمامات متميزة و مترابطة في آن واحد، الأول: جعل "السياسة العامة" مفهوماً محورياً في كتب "الإدارة العامة" وانتهى بجعل نظام الإدارة العامة هو "النظام السياسي"، الثاني: اهتم بتحليل السياسة العامة وانتهى بها إلى نماذج تحليل النظم السياسية،

الثالث: اهتم بصنع القرار، وانتقل إلى صنع السياسة العامة حتى أصبح صنع السياسة العامة مرادفاً "للعملية السياسية"، والرابع: اهتم بمسائل أكثر تحديداً وأكثر فنية.

أولاً، السياسة العامة مفهوم محوري: لقد قرر ليونارت هويت في كتابه "مقدمة لدراسة الإدارة العامة" طبعة ١٩٥٥ أن "الخدمات الإدارية في حالات عديدة لا تعمل في فراغ محايد، وإنما في محيطات عاصفة وراعدة"، ويتبع هذا "أن الإدارة مرتبطة ارتباطاً لا يمكن تحاشيه بالسياسة (العامة) ومن خلال السياسة (العامة) بالسياسة Politics" فوظيفة الهيئات التشريعية هي "توضيح الغاية من وجهة النظر، البحث عن الاتساق في السياسة العامة، العمل على جعل الحكومة مستجيبة للرأي العام، الحكم على حكمة وجدوى الاقتراحات الرسمية، ومراقبة الخدمة العامة"، وأشار إلى أن الوكالات الإدارية هي مصدر البيانات الأساسية والمعلومات الخاصة المطلوبة للوصول إلى قرارات تشريعية، وإلى أن "المبادأة بصياغة السياسة (العامة) قد انتقل من الهيئات التشريعية، وتقع الآن وأساساً في الوكالات الإدارية وجماعات خارجية" عن الهيئة التشريعية، وانتهى إلى تقريرين مهمين: أحدهما أنه "إذا لم يكن للإدارة نزوع إلى السياسة (العامة) فلا بد أن تكتشف لها نزوعاً"، والآخر أن "التأكيد على أن السياسة والإدارة أبنية أو عمليات مستقلة ومنفصلة في النظام الأمريكي غير صحيحة، وأن نقول أنه يجب أن يكونا منفصلين ومستقلين من الصعب الدفاع عنه في ظل طبيعة الحكومة الديمقراطية" (White, 1955: 6 8)

ويقرر ديموك وزميله عام ١٩٥٨، "نعنى بالسياسة كل شيء تقوم به الحكومة في طريق تحديدها للسياسة العامة"، وأن السياسة العامة "ترضية وبلورة وجهات نظر وحاجات العديد من الناس والجماعات في الجسد الاجتماعي"، وأن "للإداري اهتمام مستمر بالسياسة التشريعية، فلا بد وأن يتحمل مسئولية التشريع الذي يحتاجه... ويتابع ويحاول أن يمارس نفوذاً على كل تشريع آخر قد يؤثر على برنامجه، بالإضافة إلى أن الكثير من التشريع الحديث مجرد عموميات ومسموحات تاركاً التفاصيل ليملاها المدير"، ومن ثم "تصنع الإدارة السياسية (العامة)، وتبادىء بالتشريع، وتضخم التشريع، وتمثل ضغط الجماعات، وتعمل هي نفسها كجماعة ضاغطة، إنها ممسوكة بالعديد من الطرق في قلب الحرب بين الحزبين الكبيرين" (Dimock, et al., 1958: 36, 3 4, 37, 36)، ويقرر في طبعة عام ١٩٦٤ أنها إعادة كتابة وصياغة كاملين للموضوع، "وتختلف هذه الطبعة عن الطبعتين السابقتين في إعطاء مزيد من الاهتمام لتاريخ الموضوع، لعلاقته بالمجتمع، للاقتصاد السياسي، والسياسة العامة، وتركز أيضاً على دور الديناميات السياسية، وتناقش ارتباط الإدارة العامة ببعض الرؤا الجديدة في

الدافعية والقيادة التي يدرسها علماء النفس" وانتهى الأمر بأن الكتاب "انتقائي" (Dimock & Dimock, 1964: iii) وعلى الرغم من هذا فإنه من بين المكونات الثلاثة عشر للموضوع نجد سناً منها على الأقل مرتبطة بطريقة أو أخرى بالسياسة العامة: الغايات (ماذا نعمل) السياسة العامة (كيف نعمله؟) التخطيط (خطوات الوصول إلى الغايات) صنع القرار (الاختيار بين الأولويات والمسارات البديلة للحركة) التوجيه (صياغة البرنامج وديناميات القيادة) والعلاقات العامة (شرح البرنامج لكل الأطراف المهمة).

واختلفت طبعة عام ١٩٦٧ من كتاب ففتر وبرستوس عما ذكره والدو عن طبعة ١٩٥٣، فقد أكد أن هذه الطبعة تختلف كثيراً عن سابقتها من جانب، ومن جانب آخر، وجدت أن الجزأين الأول والثاني مختلفين تماماً تقريباً، فقد سيما في طبعة ١٩٥٣ "الإدارة العامة في الدولة الحديثة" و"ديناميات الإدارة"، وفي هذه الطبعة "بيئة الإدارة العامة" و"وظائف المدير" حيث ناقشا في الأخير: القيادة، وصنع القرار، والدور المتخصص للإدارة العليا، والدور السياسي للمدير، ولم يعتمدا على نموذج في طبعة ١٩٥٣، وتبنيا نموذجاً في هذه الطبعة (Pfiffner & Presthus, 1967)، وفي عام ١٩٧٥ نشر برستوس طبعة مستقلة من الكتاب هي "الطبعة السادسة" وضح في مقدمتها أنها "توفر تركيزاً جديداً على الدور الحيوي للموظفين في عملية صنع السياسة (العامة)، وفي التأكيد على السياسة العامة يناقش مشاركة المواطن، ضبط (رقابة) المجتمع، صعود وهبوط نظم موازنة التخطيط والبرمجة، علاقات العمل في الخدمة المدنية، ونظر إلى التطورات الحديث في تحليل النظم، وتكنولوجيا الحاسب الآلى وعلوم السياسة (العامة) على أنها كلها أدوات لصنع السياسة (العامة) الرسمي" (Presthus, 1975: V) وبذلك تحولت السياسة العامة من مجرد منطقة اهتمام إلى موضوع مسيطر.

وسار نجرو ونجرو في نفس الاتجاه، ففي الطبعة الثانية من كتابهما "الإدارة العامة الحديثة" (Nigro & Nigro, 1977 [1973]) أضافا ثلاثة فصول ليعكسا الاهتمام المتزايد بالشئون العامة، وهي: تحليل السياسة العامة، تقييم البرنامج، والأخلاق الإدارية، وانتهيا إلى تعريف الإدارة العامة بأنها:

١. " جهد تعاوني لجماعة في وضع عام،

٢. تغطي كل الفروع الثلاثة – التشريعي والتنفيذي والقضائي – وعلاقاتها البنائية،

٣. لها دورها في صياغة السياسة العامة، وهي بذلك جزء من العملية السياسية،

٤. مختلفة بطرق هامة عن الإدارة الخاصة،

٥. ووثيقة الارتباط بجماعات خاصة عديدة وأفراد عديدين فى توفير الخدمات

للمجتمع (Nigro & Nigro, 1977: 18)

ويحول كتاب شاركانسكى "الإدارة العامة" (Sharkansky, 1972 [1970]) النظام الإدارى إلى "نظام سياسى"، فيقرر: "لكى ينجح أحد الكتاب فى تقديم بعض الدراسات للإدارة العامة والعملية السياسية فإن مادته يجب أن ترتب بالطريقة التى تساعد القارئ على أن يفهم كل ملمح مهم من ملامح العملية السياسية والعلاقات التى تعطى أهمية لكل ملمح من هذه الملامح"، ويركز الكتاب على: البيئة، مدخلات النظام، مخرجات النظام، عملية التحويل، والتغذية العكسية.

ثانياً، تحليل السياسة العامة: لقد أدرك سالسبورى عام ١٩٦٨ أنه لم يعد فى علم السياسة إلا النذر اليسير الذى لا يمس السياسة العامة (Salisbury, 1968)، وتتعدد استخدامات تحليل السياسة العامة، فالبعض يبحث عن "الصدق"، والبعض عن "تصميم سياسات أفضل" والبعض يبرر مواقف، والبعض عن تنفيذ كفاء وفعال للسياسات، والبعض عن تعبير عن تفضيلاته (Barnes & Dubnick, 1980)، وتوفر مقالة هانسن (Hansen, 1983) مراجعة جيدة لأدبيات تحليل السياسة العامة تعفينا من الإحالات المرجعية، فتوضح الدراسة أنه منذ ١٩٦٧ وتحليل السياسة العامة يمثل شريحة متزايدة الأهمية فى علم السياسة، ففى اللقاء السنوى للجمعية الأمريكية لعلم السياسة قدم ٣٣ بحثاً عام ١٩٧٠، وأصبح عددها ٨٦ عام ١٩٨١، أى ٢٠% من مجموع الأوراق، و ١٤٠ بحثاً عام ١٩٨٢، وأنه يعتذر اليوم القيام بحصر للدراسات عن تحليل السياسة العامة.

ووضحت الدراسة ثلاثة اتجاهات تنظيرية: الأول الاقتصاد السياسى الذى يهتم بالعلاقات بين السياسات العامة وبعضها البعض، وبين العلوم السياسية وعلم الاقتصاد، الثانى، النظريات الرسمية للمنظمة حيث التركيز على سلوك منظمات معينة ومحددة، والثالث فشل السياسة العامة، الذى يناقش فشل السياسة العامة من ثلاث زوايا: البيانات والقياس، القيم، والتنظيم واللاتنظيم.

والذى لم تعرض له الدراسة هو نماذج تحليل السياسة العامة، وهى نماذج تقدمها موجزة أو تفصيلاً معظم كتب السياسة العامة (Dror, 1983; Dye, 1984; Sharkansky, 1970) وهى: نموذج الصفوة والجماهير، نموذج الجماعة، نموذج النظم، والنموذج المؤسس،

والنموذج التجزيئي، والنموذج الرشيد، والواقع أن كل هذه النماذج يجد أصوله لدى علماء السياسة، وهي عبارة عن تطبيقات لنماذج أو "اقترابات" تحليل النظم السياسية.

ثالثاً، صنع السياسة العامة: لقد قدم فيبر البيروقراطية كنموذج للإجراءات القياسية لصنع القرار، واقترح سيمون (Simon, 1947) إمكانية فهم المنظمات باصطلاحات عملية صنع القرار، ودون الخوض في الكثير من التفاصيل نقدم ثلاثة تصنيفات لنماذج صنع القرار (Hill, et al., 1980; Lynn, 1980; Swan, 1983) على النحو التالي:

سوان	لين	هيل
الفاعل الرشيد	الفاعل الرشيد	الفاعل الرشيد
عملية الجماعة/والعملية التعددية	العملية السياسية:	السياسة الحكومية
	أ. السياسة البيروقراطية	
	ب. نموذج النظم	
	ج. نموذج القوة	
	د. الاقترابات التحليلية	
	تفكير الجماعة والجماعات	عملية الجماعة الصغيرة
عملية المنظمة	النفوذ البيروقراطي	عملية المنظمة
عملية الشخصية	الفاعل العاطفي/الفكري	العملية الفكرية
		القائد المسيطر

وهنا نتذكر ملاحظة لبيب وماكنزي أنه "في الستينات تحول التأكيد من صنع النظريات التنظيمية إلى دراسات العمليات التنظيمية، ونتيجة ذلك عالجت النظريات أطراً أصغر لدراسة العمليات أكثر من الأطر الشاملة لدراسة المنظمات ككل، وخلقت وجهات النظر المتعارضة العديدة والنصيحة العملية طلباً على علم تنظيمي تطبيقي في شكل تصميم وتنمية المنظمة ... وأبرز العديد من المؤلفين ... الحاجة إلى فحص التحول عن الدراسات المعملية، والنماذج التحليلية لصنع القرار والمسوح البسيطة إلى دراسة العمليات والمشكلات الأكبر" (Lippitt & Mackenzie, 1976: 643)، وبعبارة أخرى تم التحول من دراسة صنع القرار إلى

دراسة صنع السياسة العامة، ولنلاحظ أيضاً أن نماذج تحليل السياسة العامة هي من منظور آخر نماذج لصنع السياسة العامة.

ويستطيع المرء أن يكتشف بسهولة من كتاب جونز "مقدمة لدراسة السياسة العامة" (Jones, 1977) وكتاب داي "فهم السياسة العامة" (Dye, 1984) وكتاب ليندبلوم "عملية صنع السياسة العامة" (Lindblom, 1966) وكتاب ربلي وفرانكلين "الكونجرس، البيروقراطية، السياسة العامة" (Riply, Franklin, 1984) وكتاب ميتشيل وميتشيل "التحليل السياسي والسياسة العامة: مقدمة لعلم السياسة" (Mitchell & Mitchell, 1972) أن صنع السياسة العامة أصبح مرادفاً للعملية السياسية.

رابعاً، اهتمامات محدودة ومحددة: شهدت السبعينات وتشهد الثمانينيات تحولاً عن الاتجاهات النظرية سواء الخاصة بتحليل السياسة العامة أو بصنعها إلى خمسة اهتمامات محدودة ومحددة هي:

- التركيز على المشكلات القابلة للحل سواء لتوافر نظرية فنية صحيحة، أو لتنوع السكان المستهدفين، أو لحجم الجماعة المستهدفة أو لمدى التغيير السلوكي المطلوب (Sabatier & Mazmanian, 1980).

- التركيز على التنفيذ واستخدام المعرفة، فكما لاحظ ولدافيسكي "انتهى عصر القرار، وجاء عصر التنفيذ، وحان الوقت لتعديل الأهداف" (Wildavsky, 1979: 43).

- التركيز على مشكلات واستراتيجيات إنهاء البرامج والسياسات العامة (DeLeon, 1978).

- التركيز على السياسات العامة المقارنة (Rose, 1973).

- والتركيز على الأساليب الفنية مثل معادلات الاختلاف، ومشكلة الطابور (الصف)، والتشبه، ونماذج ماركون، وتحليل النفقة/العائد، وتناقص القيمة، والبرمجة الخطية، وشجرة القرار (Stokey & Zeckhauser, 1978).

٣. الإدارة العامة المقارنة

لاحظ داهل عام ١٩٤٧ أن "جوانب المقارنة للإدارة العامة موضع تجاهل إلى حد كبير" وقرر أنه طالما أن الإدارة العامة غير مقارنة فإن إدعاء وجود "علم إدارة عامة" إدعاء أجوف، فقد يُوجد علم إدارة عامة أمريكي وآخر بريطاني وثالث فرنسي، ولكن لا يوجد علم

إدارة عامة بمعنى "جسد من المبادئ العامة المستقلة عن الأوضاع القومية الخاصة" (Dahl, 1947: 8)، وأصبحت الإدارة العامة المقارنة من المقررات الجامعية فى أواخر الأربعينيات، وفى الخمسينيات تكونت لها لجان فى جمعية علم السياسة الأمريكية، والجمعية الأمريكية للإدارة العامة، وغيرهما، وكانت الدفعة الحقيقية لها عندما تكونت جماعة الإدارة المقارنة فى الجمعية الأمريكية للإدارة العامة التى تلقت منحة مالية من مؤسسة فورد عام ١٩٦٢، ورأسها فريد ريجز فى الفترة ١٩٦٠ - ١٩٧٠، وخلفه ريتشارد جابل، وبلغ عدد أعضائها ٥٠٠ عضو عام ١٩٦٨ من الولايات المتحدة وغيرها من البلدان، وكان الاهتمام الأول لمؤسسة فورد هو المشكلات الإدارية فى البلدان النامية، وكانت تأمل أن تنتقل المعرفة الفنية من برامج جماعة الإدارة المقارنة إلى تطبيقات عملية فى تلك البلدان (Arora, 1972: 5 29)

وقد عبر هيدى عن وضع هذا القضب قائلاً "لا بد أن تعترف أى محاولة لمقارنة النظم الإدارية القومية بواقعة أن الإدارة جانب واحد فقط من تشغيل النظام السياسى، والمعنى الذى لا يمكن تحاشيه لهذا هو أن الإدارة العامة المقارنة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بدراسة السياسة المقارنة، ولا بد أن تبدأ من القاعدة التى وفرتها المرحلة الحالية لتنمية الدراسات المقارنة للنظم السياسية ككل" (Heady, 1984: 6) وقد بدأ هيدى فعلاً من دراسة اقترابات السياسة المقارنة، وصنف أدبيات الإدارة العامة المقارنة فى أربع مجموعات (15 11 Heady, 1984):

أولاً، المجموعة التقليدية المعدلة، وتعبر عن استمرارية الوجهة التقليدية الضيقة للإدارة العامة، فالموضوعات هى الموضوعات ولكن بدلاً من التركيز على نظام إدارى واحد انطلقت إلى مقارنة أكثر من نظام، وظهر فى هذه المجموعة تياران: ركز أحدهما على الموضوعات المعيارية فى الإدارة كالمنظمة وإدارة الأفراد والإدارة المالية وإدارة المؤسسات العامة والمسئولية الإدارية والرقابة الإدارية، وركز التيار الآخر على المقارنات المؤسسية الوصفية للإدارة فى البلدان الغربية المتقدمة مع تأكيد خاص على التنظيم الإدارى ونظم الخدمة المدنية، وقد تحددت لهذا التيار ثلاثة أبعاد للمقارنة: تنظيم النظام الإدارى، ضبط النظام الإدارى، وضمان الطاعة والموافقة فى الهرمية الإدارية.

ثانياً، المجموعة الموجهة نحو التنمية، وتركز على إدارة التنمية بمعنى أنها تركز الانتباه على المتطلبات الإدارية لتحقيق أهداف السياسة العامة خاصة فى البلدان التى تشهد إحداث تغييرات اجتماعية واقتصادية وسياسية جوهرية (Heady & Stokes, 1960; Swerdlow, 1966; Montgomery & Siffin, 1963) فقد عرفت التنمية بأنها "حالة عقلية، ميل، اتجاه، أكثر

منها هدف محدد، إنها معدل تغير في اتجاه معين"، ومن ثم فإن دراسة إدارة التنمية يمكن أن تساعد في تحديد الظروف التي يمكن في ظلها تحقيق أكبر معدل للتنمية، ولكن النماذج الموجودة للمقارنة نماذج محدودة ولا تتلاءم مع التغير الاجتماعي، وتشخص البيروقراطية الحديثة بطرق غير دقيقة، ولا تأخذ في الحسبان الاختلافات في الإدارة الناجمة من الاختلافات في الأهداف (Weidner, 1960: 99).

ثالثاً، مجموعة بناء نماذج من نظرية النظم؛ ويعتبر فريد ريجز رائد هذه المجموعة، فانطلاقاً من التحليل البنائي الوظيفي قدم مجموعة من الكتابات التي تقدم مجموعة نماذج أو "أنماطاً مثالية" للمجتمعات تساعد في فهمها من جانب ومن آخر في فهم ما يحدث فيها من تغير سريع اجتماعي واقتصادي وسياسي وإداري، وتعتبر كتابه "الإدارة في البلدان النامية: نظرية المجتمع المنشوري" (Riggs, 1964) من أبرز الكتب في الإدارة العامة المقارنة، وانطلق جون دورسي (Dorsey, 1960; 1963) من نظرية التوازن فقدم نموذج "المعلومات - الطاقة" الذي اعتقد أنه مفيد في تحليل النظم الاجتماعية والسياسية عموماً، وفي فهم النظم الإدارية خصوصاً.

رابعاً، مجموعة بناء نماذج النطاق الوسط، وتبدأ من النموذج الذي وضعه فيبر للبيروقراطية لتعدله وتغيره وتراجعها، وفي هذا الإطار قدم برجر كتابه "البيروقراطية والمجتمع في مصر الحديثة" (Berger, 1957) وقدم لا بالمبارا كتابه "البيروقراطية والتنمية السياسية" (La Palombara, 1963).

وعلى أية حال فقد حدد ريجز ثلاث اتجاهات في بداية الستينات سيطرت على القطب هي: الأول التحول من المناهج والاقترابات القيمة إلى الامبيريقية، والثاني التحول من دراسة الحالة إلى وضع قوانين ومبادئ عامة (أي بناء نماذج)، والثالث التحول من الأساس غير الايكولوجي إلى الأساس الايكولوجي للدراسة المقارنة (Riggs, 1962: 9 15)، وطبقاً لجارت جونز: "لقد كانت الخمسينات فترة مدهشة، كان "الحلم الأمريكي" هو "حلم العالم" - وأفضل وأسرع الطرق لجعل الحلم حقيقة هو من خلال ميكانيزم الإدارة العامة ... والنتيجة الصافية لهذا العمل الحماسي هي أن أصبح مصطلح الإدارة العامة في الخمسينات مصطلحاً سحرياً، وأصبح خبراء الإدارة العامة سحرة من نوع ما، فقد وظفتهم وكالات المعونة التابعة للولايات المتحدة بتشوق وتقبلتهم معظم الأمم الجديدة" (G. N. Jones, 1976: 99 110).

ولكن هذا القطب واجه عدة انتقادات: سيطر التوجه التكنولوجي أو الوسائلي على القطب (71 61: Siffin, 1976)، وتجاهلوا الاختلافات بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية، وقامت جهودهم على التدخل في شئون البشر دون وضع مدخل ملائم لتحقيق ذلك (Savaye, 106 105: G. N. Jones, 1976; 423 415: 1976) ولم يصلوا إلى اتفاق حول مفهوم التنمية (6: Riggs, 1971)، ولم يصلوا إلى اتفاق حول الحقل وحدوده، أو حول قواعد المقارنة.

ولذلك بدأ القطب يعاني من صعوبات، فمحنة مؤسسة فورد لم تجدد عام ١٩٧١، وتوقفت مجلة "جورنال الإدارة المقارنة" عام ١٩٧٤ عن الصدور بعد خمس سنوات من عمره، ولم تشهد مطبوعات Duke University Press منذ ١٩٧٣ جديداً، وفقدت جماعة الإدارة المقارنة وجودها باندماجها في "اللجنة الدولية للجمعية الأمريكية للإدارة العامة" ١٩٧٣، ومع تزايد الانهيار تزايدت حركة نقد الإدارة العامة المقارنة، فكتب هندرسون عن "أزمة الهوية" بالنسبة للإدارة العامة المقارنة (84 65: Henderson, 1969) وحلل سايجلمان محتوى "جورنال الإدارة المقارنة" مؤكداً أنه لم يسيطر عليها موضوع محدد أو مجموعة مترابطة من التساؤلات (625 621: Sigelman, 1976) وأنها لم تتماشى مع أساليب التحليل في السياسة المقارنة، وتحدث جونج جان عن عدم مسابرتها للحقل الأم الإدارة العامة (Jun, 647 641: 1976).

ودخلت الإدارة العامة المقارنة في الثمانينات عقد "الإحياء" ولكن مع تقبل عدم الاستقلال وعدم الانفصال عن الحقل الأم - الإدارة العامة - ومع التركيز على المجالات التقليدية للإدارة العامة مهما كانت ضيقة، ومع عدم المبالغة في الطموح إلى بناء نماذج شاملة (48: Heady, 1984).

٤ . دراسة الحالة

لقد بدأ أسلوب دراسة الحالة في الثلاثينيات تحت إشراف "لجنة الإدارة العامة" التابعة "لمجلس بحث العلم الاجتماعي"، وكانت الحالات عبارة عن تقارير يكتبها المديرون الممارسون، ولكن "المدرسة العليا للإدارة العامة" بجامعة هارفارد طورت الأسلوب، وأصبحت الحالة الإدارية

"سلسلة من الأحداث التي تشكل أو تقود إلى قرار أو ... قرارات يصنعها المدير العام أو ... المديرون، ويعطى اعتبار ما للعوامل الشخصية والقانونية والمؤسسية والسياسية والاقتصادية والعوامل الأخرى المحيطة بعملية صنع القرار، ولكن لا توجد محاولة لتأكيد

علاقات سببية مطلقة، ويتم تحاشي التصورات السيكلوجية، على الرغم من تسجيل الأنماط المتكررة للسلوك ... وبذل جهد ... لإعطاء القارئ شعوراً بالمشاركة الفعلية فى الحركة (الفعل) ... والتأكيد متواصل على القرار ... وتتضمن القرارات المختارة للمعالجة موضوعات سياسة (عامة) أكثر من الموضوعات الفنية، وعلى العموم ... تكتب الحالات من منظور الملاحظ البعيد، ولكن مع محاولة التركيز على أنشطة شخص واحد أو جماعة واحدة" (تعريف Harold Stein نقلاً عن: 23: 1976: Henry)

ووضع برنامج بين جامعات أمريكية أربعة عام ١٩٥١ سمي "لجنة حالات الإدارة العامة" الذي قدم أكثر من ١٠٠ حالة دراسية بعضها فى حجم كتاب.

وأصبحت الحالات الدراسية النمط الأساسى لمطبوعات "المعونة الفنية" التابعة للأمم المتحدة، ولمطبوعات البنك الدولى، ووكالة التنمية الدولية الأمريكية، ولمطبوعات إدارة التنمية وكذلك السياسة العامة، وأصبحت تتقاطع مع الأقطاب الأخرى فى الحقل.

وتبقى عدة ملاحظات على موقف أدبيات الإدارة العامة فى المنطقة العربية من هذه الأقطاب:

أولاً، مازالت أدبيات الإدارة العامة فى معظمها مستوعبة فى القطب الأول، لكنها لم تسير ما حدث فيه من تطور، فهى رهينة نموذج فيبر وتقاليد الإدارة العلمية، وفى الحالات التى خرجت عن ذلك لم تقدم دراسة متسقة ذات معنى، أو ملك زمامها إحصائيون ورياضيون متى تعلقت بالأساليب الفنية.

ثانياً، يكاد يكون قطب "السياسة العامة" غائباً على الرغم من ظهور مؤلفات بعناوين مثل "السياسة الزراعية" و"السياسة المالية" و"السياسة ...". إلا أنها لا تعبر تقاليد هذا القصب، ويستوى فى ذلك ما كتبه رجال علم السياسة أو رجال الإدارة العامة أو غيرهم.

ثالثاً، وقفت الكتابات من قصب الإدارة العامة موقف المتفرج المنبهر، فرأى البعض إيكولوجية الإدارة، ورأى البعض الجدل الدائر فى القصب، ورأى البعض مجرد التعاريف والإشارات، وعلى الرغم من كثرة ما كتب عن التنمية فإن القليل جداً منه يرتبط بإدارة التنمية، وحتى ما حمل عنوان "إدارة التنمية" كان مناقشة للتنمية أكثر منه لإدارتها.

رابعاً، على الرغم من كثرة ما كتب كحالات دراسية خصوصاً على المستوى المحلى، فإنه لا يجمعه رابطة ما من منهج أو وحدة موضوعات أو هدف، وانتهى بعضها إلى ما يشبه "القصص القصيرة".

إدارة محلية أم حكم محلي: ثلاثة تقاليد متعارضة

ليس السؤال: "إدارة محلية أم حكم محلي؟" مجرد عنوان عابر لهذا الجزء من الدراسة إنه تعبير عن "منطقة متنازع عليها" داخل حقل الإدارة العامة، وتعبير عن "منطقة اهتمام" يسعى المشتغلون والمهتمون بها إلى تطويرها كحقل مستقل، إلا أنها مازالت تعاني أزمة هوية وميوعة الحدود.

لقد قرر جلادين أن "كل الحكم بدأ في المحليات، ولم يحدث التقسيم بين المستويين المركزي والمحلي إلا عندما تطورت وسائل ممارسة السلطة وتنسيق الوظائف في مناطق واسعة، وفيما عدا الدول الصغيرة جداً؛ مازال من المألوف أن نحصل على حكومة من مستويين" (Gladden, 1972: II, 375) وبغض النظر عن متى وكيف ولماذا حدث التحول من المحليات إلى حكومة مركزية، ومن الأخيرة إلى الجمع بينها وبين المحليات، وأشكال هذا التحول، فإن رأى جلادين يعبر عن الواقع العملي الذي يثير إشكالية "إدارة أم حكم".

وعلى أية حال، فقد بدأت دراسة المحليات كأجزاء – أحياناً هامشية وأخرى أساسية – من مؤلفات علماء وفلاسفة السياسة، فحتى ماكيافيللي عبرت "مطاراته" عن اهتمام ما بالمحليات، وعبر عنها بودان ومونتسكيو وروسو ودي توكفيل في التقاليد الفرنسية تعبيراً جيداً، وعبر عنها لوك وميل في التقاليد البريطانية تعبيراً عملياً، ولم تخل منها الأوراق الفيدرالية، ولم يتجاهلها كارل ماركس ولا لينين (Ghanim, 1981) ولم تعرف عنها كتابات كثيرة مستقلة و متميزة العقد الثالث من القرن العشرين، واليوم نجد أدبياتها على النحو التالي:

– تمثل مباحث أساسية في كتابات القانون الإداري (Vedel, 1964; Waline, 1953);

(Fordham, 1949)، ومباحث أساسية من القانون الدستوري (Gicquel & Sfez, 1965; Cadart, 1975)

وبعبارة أخرى تمثل موضوعاً مألوفاً في القانون العام.

– تمثل مباحث أساسية في كتابات الإدارة العامة (Gladden, 1972b; Gouranay, 1966; Drago, 1971; Nigro & Nigro, 1977)

– تمثل أحياناً مباحث في كتابات نظم الحكم (Finer, 1962; Wright, 1978; Ogg & 1964)

(Ray, 1952; Graves, 1964)

– تمثل فرعاً ناشئاً يسمى "علم السياسة الحضري" (Young, 1975) وتختلط بالسياسة

المقارنة والفلسفة السياسية (Mass, 1959; Hill, 1974; Hunter, 1953; Clark, 1968)

- تشكل جزءاً من أدبيات التنمية خاصة مطبوعات الأمم المتحدة والمنظمة العربية للعلوم الإدارية، وجامعة كورنيل.

- وتتفرد بتيار من الكتابات المتزايدة الحجم والأهمية سواء تحت مسمى "الإدارة المحلية" أو "الحكم المحلى" أو "المحليات".

وهى بهذا الوضع تجسد وضع الإدارة العامة وتضيف إلى أزمته؛ فكل من هذه التيارات الفكرية إسهاماته التى لا يمكن إنكارها، وله تأثيراته السلبية التى يمكن إدراكها، ونقتصر هنا على مناقشة هذه المنطقة من زاويتين: الأولى التقاليد التى طمست معالمها الظاهرة وما زالت تؤثر عليها، والثانية الاقترايات المستخدمة فى الدراسة التى شتت الموضوع وميعت البؤرة.

١. تقاليد ثلاث متعارضة

تجد المحليات الموجودة فى عالم اليوم جذورها فى ثلاثة تقاليد هى: التقاليد الأنجلوساكسونية التى تمثلها خير تمثيل المحليات البريطانية والمحليات الأمريكية، والتقاليد الأوربية القارية التى تجسدها أساساً المحليات الفرنسية وتنتشر فى العديد من دول قلب أوربا والدول الاسكندنافية، والتقاليد الماركسية التى تجسدها أساساً المحليات فى الاتحاد السوفيتى، وإلى حد ما المحليات فى النظم الشيوعية الأخرى (غانم، ١٩٨١، Ghanim, 1981).

أولاً، التقاليد الأنجلوساكسونية: وترى أن المحليات "قيمة فى حد ذاتها" ذلك أن مجرد وجودها يعنى تحقيق ثلاثة مثل: الحرية والمشاركة والكفاية، فالمحليات تقوم على توزيع وفصل السلطات على أسس إقليمية مما يؤدى إلى "تخفيف وطأة تحكم القوانين والتنظيمات القومية" والتنظيمات والقوانين الموجودة على مستوى الولاية فى الدول الفيدرالية، فالحقوق التى تتم حمايتها ليست حقوق الأفراد كأفراد وإنما حقوق الأفراد كشخصية معنوية متمثلة فى الوحدة المحلية، ومن ثم فإن الحرية لا تعنى اختفاء القيود وتمكين المواطن كفرد من الحركة، وإنما تعنى ذلك بالنسبة للحركة الجماعية، فالمحليات تعتبر المكافئ السياسى للسوق الحر، والمصالح المحلية أقرب إلى التوافق مع المصالح الفردية أكثر من المصالح القومية معها، وبينما يخلق الإنسان الممالك والجمهوريات تبدو المحليات من "صنع الطبيعة"، ولذلك رأى البعض أنه بدلاً من التفكير فى وجود وحدة واحدة للديموقراطية، يمكن "التفكير فى الوحدات المناسبة للديموقراطية كسلسلة متتالية، كمجموعة من الصناديق الصينية، كل منها أوسع وأشمل من الآخر، كل منها ديموقراطى بمعنى ما وإن لم يكن دائماً نفس المعنى، وكل منها

ليس بالضرورة أقل شرعية من الآخر، وبهذا ستصبح المدينة الوحيدة المثلى للديموقراطية فى القرن الحادى والعشرين"، فالمحليات قيمة مشاركة فى مؤسسات تنشئة سياسية تعد المواطن للحياة السياسية على مستويات أعلى وأوسع، فهى مثل "دور الحضانة" بالنسبة للتعليم، وهى من جانب آخر وكالات عظيمة الأهمية فى "الترضية" و"التوفيق" فى الحياة القومية، والمحليات توفر الخدمات بالقدر والنوع الكافيين وبالطريقة الكفاء والمناسبة فهى أقدر على الاستجابة للاحتياجات المحلية وعلى اكتشافها.

ثانياً، التقاليد الأوربية القارية: وترى أن المحليات ذات قيمة وسائلية، فهى وسيلة لتخفيف الأعباء عن السلطات المركزية، ووسيلة لتحقيق الكفاءة الإدارية، ولتحقيق العدالة فى توزيع الموارد على المرافق دون أن تغطى مرافق منطقة معينة على مرافق مناطق أخرى، وهى وسيلة لتحاى أو لتقليل الآثار الضارة للاضطرابات التى يمكن أن تصيب البيروقراطية المركزية فى العاصمة، وينظر إلى المحليات عادة من ثلاث زوايا: أولها أنها أسلوب للتنظيم الداخلى للحكومة، وثانيها أنها جزء من تنظيم المجتمع ككل بمعنى خلق توازن بين القوى المختلفة فى المجتمع، فقد نوقشت المحليات فى علاقتها بالجماعات الوظيفية مثل الطوائف والنقابات والجمعيات والاتحادات، وفى علاقتها بأنماط العلاقات الطبقيّة أو المحتملة، وثالثها التوازن المرغوب فيه بين المجتمع والحكومة.

ثالثاً، التقاليد الماركسية: وترى أن المحليات ذات قيمة وسائلية، لكن من منظور مختلف عن التقاليد الأوربية القارية وإن كانت متأثرة بها إلى حد كبير، فهى أداة تعبئة لا تتميز عن أبنية الحكومة المركزية ولا عن التنظيم السياسى الواحد الموجود - الحزب الشيوعى - ويقوم تنظيمها على نفس المبادئ التى تنظم أجهزة الحكومة والمنظمات الاجتماعية والسياسية، وهى مبدأ القيادة الجماعية بمعنى "عدم تجزئة سلطة الدولة" وأن تشكل السوفيتيات على كل المستويات "نظاماً واحداً من الأجهزة من القمة للقاعدة، فكل سوفيتيات لا يعمل كحلقة منعزلة ولكن كجزء عضوى من النظام النيابى كله، وتمارس جميع السوفيتيات وظائف مشتركة"، ومبدأ التعبئة المزدوجة فتجد السوفيتيات المحلية نفسها أمام نوعين من الرقابة والتبعية، فهى فى حالة تبعية للسوفيتيات الأعلى منها من جهة، ومن جهة أخرى أمام اللجان المحلية والتنظيمات الاجتماعية والسياسية وأجهزة الدولة على نفس المستوى، ومبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ، وبذلك تصبح "اجتماعات السوفيتيات المحلية أجهزة للإدارة الجماعية" فقط، ومبدأ الديموقراطية المركزية، فالتشكيل ديموقراطى يبدأ من القاعدة

إلى القمة، وتسير المعلومات والتقارير فى نفس الاتجاه، لكن القرار يصنع مركزياً، وبمجرد اتخاذه يصبح ملزماً لكل الأجهزة الأدنى، التى عليها واجب، بل التزام الطاعة.

ولقد كان ظهور التقاليد الماركسية ووجود تطبيقات عملية لها أحد عوامل طمس معالم تميز التقاليد الأنجلوساكسونية عن التقاليد الأوروبية القارية، فقد تمحور الفكر القارى حول ثلاثة مفاهيم: المركزية: حيث تضطلع الدولة بأجهزتها المركزية والإقليمية بكل الوظائف الإدارية وتصنع وتتخذ كل القرارات ذات الأهمية فى العاصمة، وتصبح مهمة السلطات المحلية أن تتبع وتنفذ الأعمال التى توكلها إليها السلطات المركزية طبقاً لأوامر وتعليمات الأخيرة، وتخفيف المركزية: حيث تظل كل السلطات والوظائف مركزية، ولكن السلطات المركزية تضع خيارات أمام السلطات المحلية، وقد يكون أساس هذه السلطات وهذه الاختيارات إقليمى أو فى، واللامركزية: حيث تنتقل بعض الوظائف الإدارية إلى أجهزة محلية لا تعتمد على الأجهزة المركزية، وقد تنتقل هذه الوظائف على أساس إقليمية أو على أساس وظيفية، وذلك فى الوقت الذى تمحورت فيه التقاليد الأنجلوساكسونية حول مفهوم "الحكم المحلى" بما يعنيه من نقل أو تفويض اختصاصات تشريعية وتنفيذية وأحياناً نادرة قضائية إلى تنظيمات مستقلة ذات أساس إقليمى - محلى.

والعامل الثانى فى طمس هذه المعالم ظهور النظم الفيدرالية، وكانت البداية التى أثرت كثيراً هى الولايات المتحدة الأمريكية، حيث بدأ الخلط بين الفيدرالية كتنظيم متميز وبين الحكم المحلى كمنط آخر متميز للتنظيم، وتعقدت الصورة أكثر بقيام الاتحاد السوفيتى كدولة فيدرالية لا تحتفظ ولا تحافظ على الكثير من المبادئ الكلاسيكية للنظام الفيدرالى حتى وصفها البعض "بالفيدرالية الموحدة" ووصفها البعض الآخر "بالفيدرالية التعاونية"، وأدى تزايد تشابك العلاقات بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات والحكومات المحلية إلى التشكيك فى المبادئ الكلاسيكية للفيدرالية عموماً.

والعامل الثالث هو تزايد دور الدولة وتضخم أجهزتها الإدارية، وتنوع وظائفها، سواء لاعتبارات أيديولوجية أو اعتبارات دافعية فرضها تضخم السكان والمد الحضرى، أو لاعتبارات تتعلق بتموحيات التنمية والتغير الاجتماعى والاقتصادى والثقافى والسياسى.

وساهم فى ذلك عامل رابع هو إحلال الصراع من خلال وسائل تبدو محايدة محل الصراع الأيديولوجى، فأصبحت التكنولوجيا ونقلها، والمعونة الفنية بأشكالها المختلفة من أهم أدوات التعامل على المسرح الدولى.

وأدى كل ذلك إلى اختفاء التمييز التقليدي بين الحكم المحلى Local Government والحكم المحلى الذاتى Local Self-Government وبين اللوزارية وإدارة الفروع، وأصبحت كل التنظيمات المحلية حتى ما اعتبر منها تقليدياً فى إطار الحركة التعاونية من جمعيات وتنظيمات رسمية وغير رسمية، فى عداد "الحكم المحلى"، وفى ظل هذا الغموض طرح البعض ضرورة الحفاظ على التفرقة بين الحكم المحلى النيابى وماعده فىما أسماه "إدارة الفروع"، ولم تبق الأمم المتحدة (UN, 1962) حتى على هذه التفرقة، وهذا ما فعلته جامعة كورنيل^(٥).

٢. اقترايات متفرقة

وانعكس هذا الوضع على، وجسده اقترايات دراسة المحليات، فى دراسة بعنوان "اقترايات لفهم اللامركزية" ميز فيسلر (Fesler, 1965) بين أربعة اقترايات:

أولاً، الاقتراب المذهبى الذى يسعى إلى تحويل اللامركزية إلى غاية فى حد ذاتها من خلال المثاليات الرومانسية مثل مفهوم "الدائرة المركزية" الذى طرح غاندى لتوزيع السلطة ووضع مجتمع القرية موضعاً مثالياً فى "البانثياتى راج" - وزارة الحكم المحلى - جعلاً اللامركزية قالباً جامداً ومسألة إيمان.

ثانياً، الاقتراب السياسى الذى يبرز الطابع السياسى للامركزية، وأن كل شىء يتعلق باللامركزية يتحدد سياسياً، ومن ثم فإن خلق واستمرار اللامركزية يعنى انخراط والتزاماً سياسياً عظيماً، وفى غياب هذا الالتزام والانخراط تظل التنظيمات مجرد قوانين لا ترى تطبيقاً مما يودى إلى "اللامركزية الوهمية".

ثالثاً، الاقتراب الإدارى الذى يرى أن الدافع إلى اللامركزية هو معيار الكفاءة، فتحقيق الرشادة الإدارية هو الغاية، ومن ثم فإن المعالجة تتم من منطلق فكرة "التنظيم" و"المنظمة".

رابعاً، اقتراب الدور المزدوج الذى يعد صياغة لمعايير إقامة التنظيم الذى وضعتها مدرسة مبادئ الإدارة، والمعياران هما: "المنطقة" و"الوظيفة".

ولكن الاقترايات التى قدمها فسلر تجيب على السؤال: "لماذا يظهر نوع معين من أنواع اللامركزية؟" ولا تجيب على السؤال "كيف تدرس المحليات"، وقد ميز أحد الدارسين (غانم، ١٩٨١: ١٤ - ١٩) بين ثلاثة اقترايات تقليدية وثلاثة اقترايات أخرى حديثة، أما

الاقترابات التقليدية فهي: (أ) الاقتراب التنظيمي: الذي يجد أصوله لدى فيبر وجوليك ويركز على التنظيم الرسمي والقواعد التي تحكمه والعوامل الموضوعية التي تحكم نشاطه وتشغيله، والإجراءات الرسمية، كل ذلك في عزلة عن البيئة، وهنا نجد وارين يحدد هدفه من معالجة نظام الحكم المحلي الإنجليزي بأنه "النظر في جهاز الحكم المحلي وأساليب وإجراءات السلطات المحلية في جوانبها الإدارية وليست في جوانبها القانونية، وتقديم فهم إداري لها وليس فهماً قانونياً" (Warren, 1947: 7) ويقرر بات: "حينما لا يجب أن نعقد إيماننا على الأشكال وحدها، فإنه ليس صحيحاً أن نقلل من أهمية التنظيم كوسيلة لتحقيق الحكومة الصالحة" (Pate, 1954: 175)، (ب) الاقتراب القانوني، ويجد أصوله لدى فقهاء القنون، وهو الاقتراب المسيطر على معظم الكتابات سواء باللغة العربية أو بلغات أخرى، ويركز على قضايا مثل: القوانين التي تنظم المحليات، تشكيل التنظيمات المحلية، واختصاصاتها، وسير العمل فيها، ومواردها المادية، والرقابة عليها، فهو يشبه الاقتراب السابق إلا أنه يقدم فهماً قانونياً، (ج) الاقتراب التاريخي، وهو اقتراب تكميلي ونادراً ما يجد المرؤ كتابات تعتمد عليه اعتماداً كلياً مثل كتاب ردليش وهيرست "تاريخ الحكم المحلي في إنجلترا" (Redlich & Hirst, 1958)، ويلجأ إليه الكثيرون من منطلق أنه "من الضروري لفهم (التنظيمات المحلية) القائمة أن نعرف بعض الشيء عن تاريخها وتطورها"، وقد يمثل ذلك أجزاء مستقلة (Crowford, n. d) وقد يمثل مقدمات لكل موضوع (Chapman, 1953).

أما الاقترابات الحديثة فهي: (أ) صنع القرار، الذي يركز على عملية صنع القرار ومتى تكون اللامركزية مرغوباً فيها أو ضرورية تأسيساً على ذلك، (ب) الاقتراب البنائي/الوظيفي وهو تطور لاقتراب النظم حيث يدخل مفهوم الوظيفة في ارتباطه بهيكل معين، (ج) الاقتراب السلوكي، وهو ليس اقتراباً واحداً وإنما يقدم مداخل عديدة لدراسة المحليات مثل: الاتجاهات السياسية، ودراسة المشاركة، ودراسة القيادة، وغيرها من المداخل التي تعتمد على الفرد كمصدر أولى للبيانات، كما يقدم مداخل رياضية معقدة أيضاً مثل: المباريات والتشبه، والنماذج الرياضية.

خاتمة

لم تكن هذه الدراسة سيقاً مسلطاً على حقل الإدارة العامة، فإلى جانب توضيحها أزمة هذا الحقل وضحت الإسهامات المختلفة والإبداعية فيه، ولكن أزمة الحقل أكثر بروزاً اليوم من إسهاماته، ذلك أن مضاعفاتها العملية والعلمية – كما وضحت الدراسة – كانت أكثر خطورة من، أو على الأقل مكافئة لإسهاماته، وعلى أساس هذه المضاعفات تتحدد نتائج الدراسة وتوصياتها، والتي يمكن حصر أهمها فيما يلي:

أولاً، لم يعد حقل الإدارة العامة – شأنه شأن حقول المعرفة الاجتماعية الأخرى – حقلاً يمكنه إدعاء توليد اقتراحاته وأساليبه توليداً ذاتياً منه، فالمضاهاة والاستعارة والأقلمة طرق مألوفة تعبر عن تقاطع حقول المعرفة الاجتماعية – بل والطبيعية – في منطقة معقولة الاتساع على الأقل من حيث الاقتراحات والأساليب، إن لم تكن من حيث النتائج والتعميمات والنظريات أيضاً، لذلك فإن بحث الإدارة العامة عن هوية ينبغي أن يتوقف النزاع حوله، ويرد الحقل إلى أصوله – أى إلى العلوم السياسية – ذلك أن المسألة لم تعد مناهج أو أساليب، تعميمات أو نظريات، وإنما النشاط الذى يدرسه الحقل، أو بعبارة أدق التفاعلات التى تمثل بؤرة التحليل فيه، والموضع الذى يتركز فيه، وهما بصورة أو أخرى سياسيا الطبيعية.

ثانياً، لا شك أن وجود ثلاث مدارس – القانونية، والإدارية، والسياسية – له منفعتة العظيمة للحقل والممارسة، وينبغي أن تظل شرعية كل منها بعيدة عن المناقشة، وربما ظهرت ونمت مدارس أخرى، ولكن خطرهما يكمن فى النظر إلى الحقل من منظور واحد، فتعريف الحقل ينبغي أن يأخذها جميعاً فى الاعتبار وربما يضيف إليها، ولعل كلا منها مرتبط كثيراً أو قليلاً بأجهزة ووظائف إدارية معينة وسياسات عامة معينة، ولذلك فإن المشكلة هى "الوصول إلى التوليفة" الملائمة التى تقى من خدعة معالجة كل الأجهزة والوظائف والسياسات فى ضوء معيار معين تدعى له العمومية والشمول، وهنا نؤكد على ضرورة أن تستفيد نظرية الإدارة العامة أكثر وأكثر من النظرية السياسية، وعلى ضرورة إعطاء مزيد من الانتباه للحكمة العملية التى يحملها ممارسو الإدارة العامة الذين يدمجون هذه المدارس – ربما وهم لا يدركون – تحت ضوء الاعتبارات الفنية والإدارية والقانونية والسياسية.

ثالثاً، يعوق وجود أقطاب أربعة – تحليل المنظمة، تحليل وضع السياسة العامة، الإدارة العامة المقارنة، ودراسة الحالة – تنمية نظرية للإدارة العامة، بل يفتت الحقل أيضاً، حقاً هناك جهود تسعى إلى لملمة شتات كل قطب، لكن محاولة تخطى حدود القطب مازالت

غير ملموسة، لذلك ينبغي أن يحد كل قطب من التركيز على طرفيه المتناقضين وأن يدلج إلى منتصف القطب ففي هذه المنطقة مساحة تقاطع معقولة يمكن من خلالها تنمية نظرية عامة للإدارة العامة، وهنا نؤكد على أهمية التركيز على قطبي تحليل المنظمة وتحليل وصنع السياسة العامة، "المقارنة" في الإدارة العامة المقارنة و"الحالة" في قطب دراسة الحالة مجرد مسألتين في إطار منهجية واقترابات وأساليب البحث أكثر من كونها علومًا – أو حتى نواة لعلوم – في حد ذاتها.

رابعاً، تجسد الإدارة المحلية أو الحكم المحلي كل أزمة حقل الإدارة العامة لكن على مستوى دون المستوى القومي، وتضيف إليها بعداً يتعلق بإرادة ونوايا النظام القومي، لذلك ينبغي أن تطور النظرية الخاصة بها كامتداد لنظرية الإدارة العامة، وتأخذ في الاعتبار المثل الذي تسعى إليها النظم القومية من نظمها المحلية.

المراجع