

حقل الإدارة العامة

"مسألة البناء النظرى"

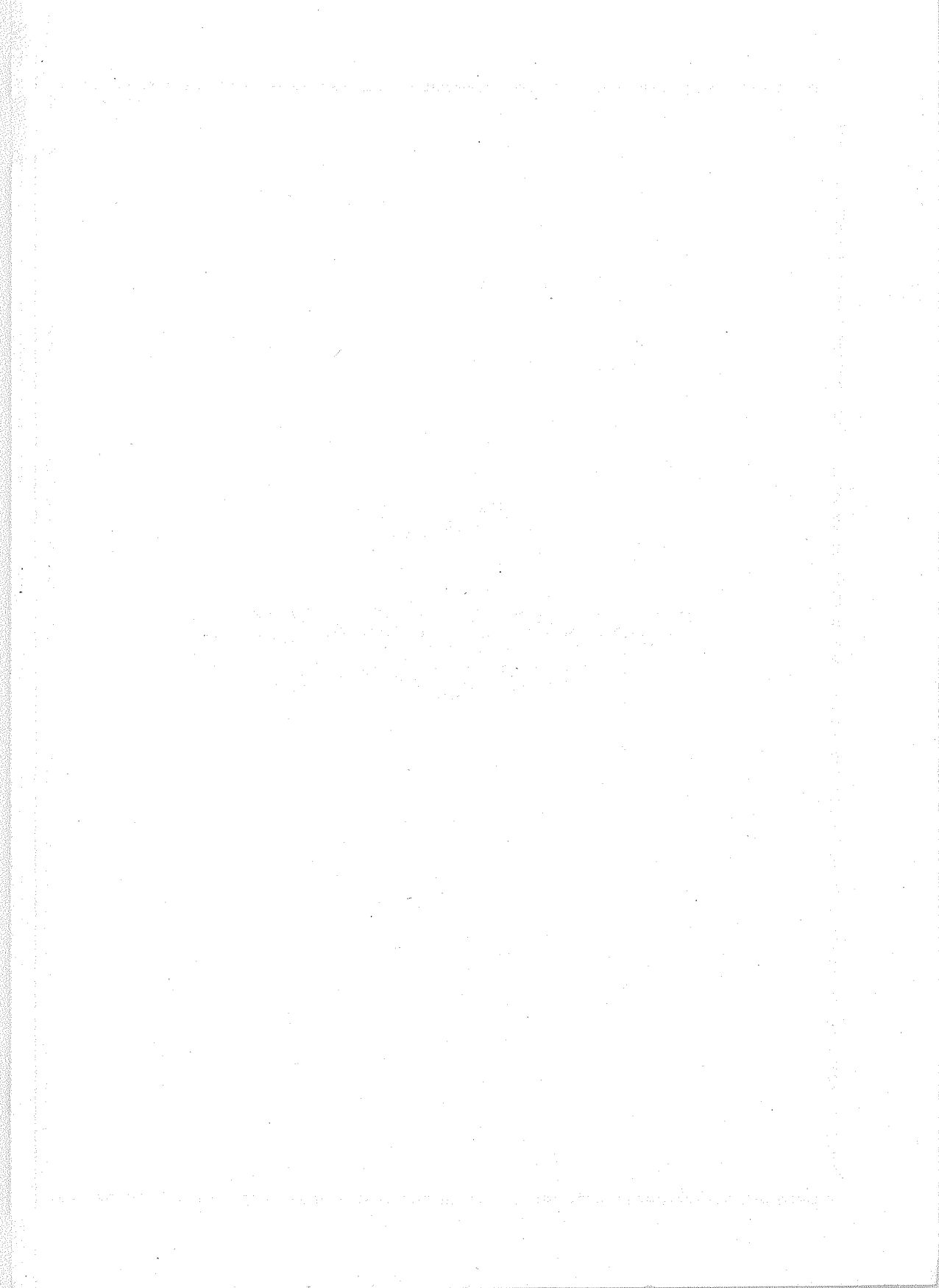
د. عطية حسين أفندى

أستاذ الإدارة العامة المتفرغ
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
جامعة القاهرة

2012 م

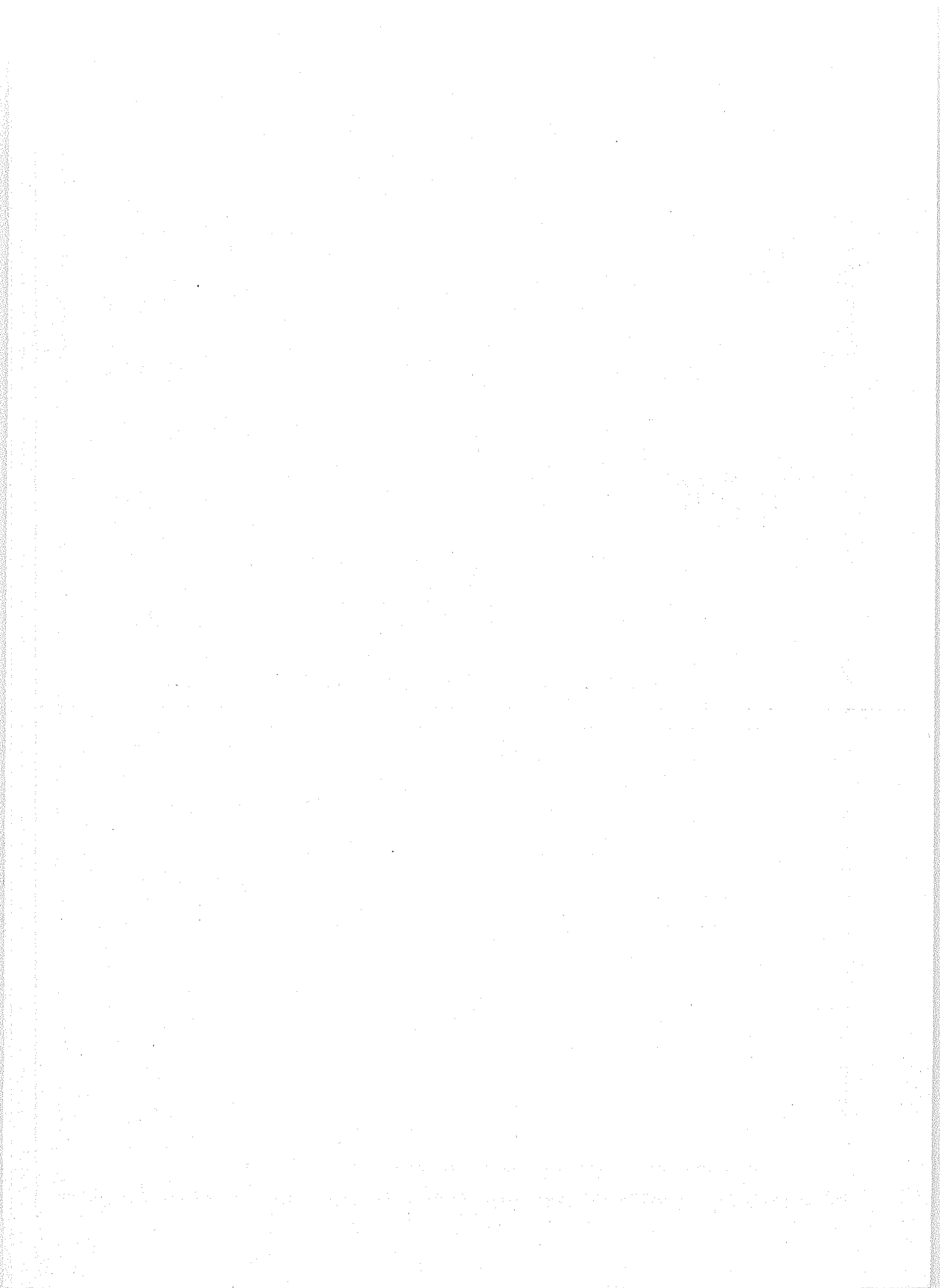
حل الإدارة العامة
"مسألة البناء النظرى"

د. عطية حسين أفندى
أستاذ الإدارة العامة المتفرغ
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة

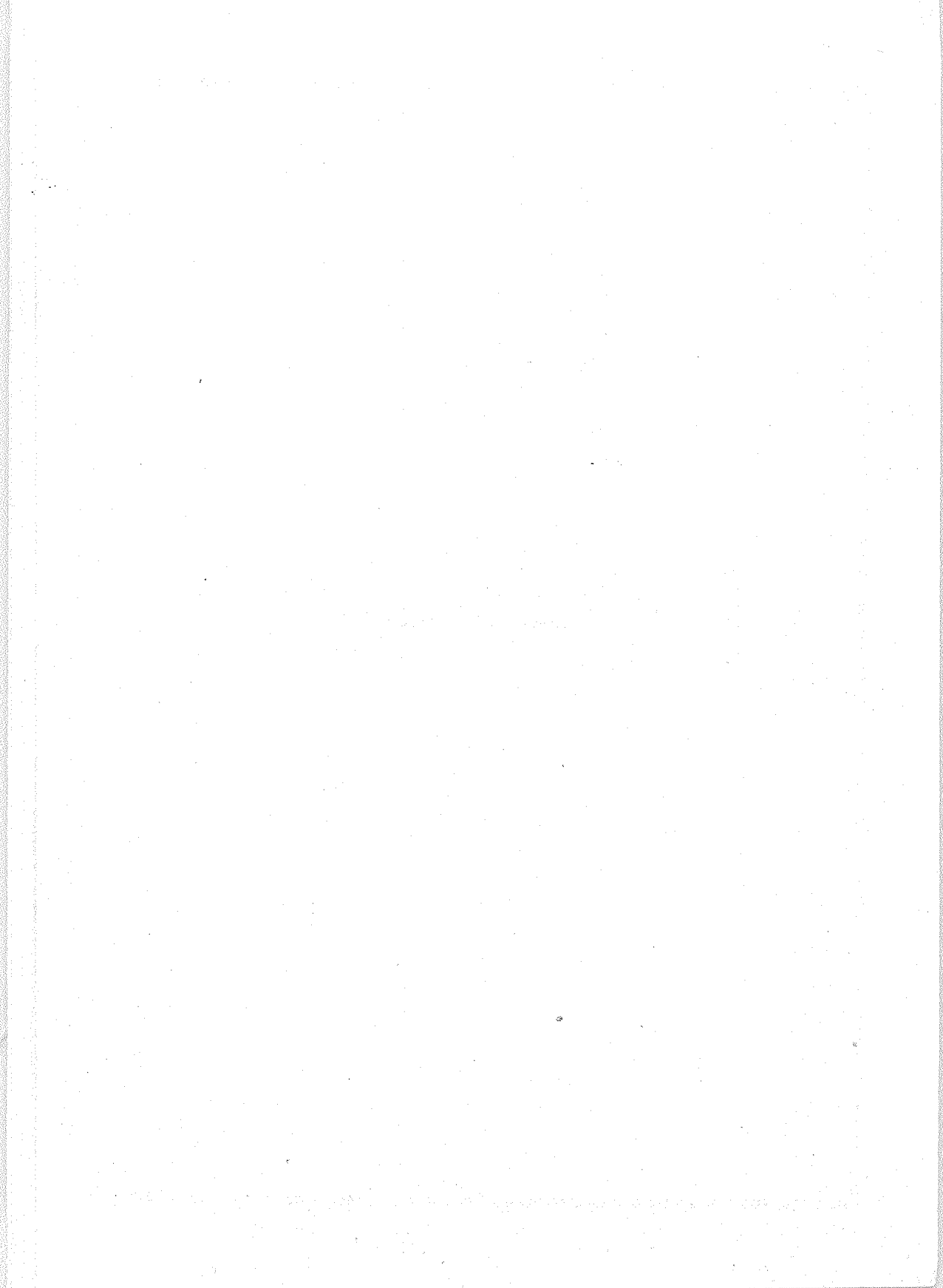


قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع
1	مدخل
7	المبحث الأول: طبيعة (علم) الإدارة
41	المبحث الثاني: (حقل) الإدارة العامة
83	المبحث الثالث: صيغ المعرفة العلمية في النظام الأكاديمي للإدارة العامة
113	المبحث الرابع: تطوير (علم) الإدارة العامة
147	قائمة المصادر والقراءات



مدخل



حقل الإدارة العامة المسألة البنية النظرية

* مدخل

يتميز حقل الإدارة العامة بأنة ذا طبيعة مزدوجة حيث يجمع بين النظام الأكاديمي والنشاط المهني كما يمثل وضعا فريداً بين حقول العلوم الاجتماعية فهو من ناحية حقل تتضح طبيعته البنية بشكل قاطع إذ يستفيد من، ويفيد، هذه العلوم ولايستطيع أن يقيم مكانته المنهجية مستقلاً عنها، الأمر الذي يجعل له هوية متميزة ناضجة، ومن ناحية أخرى يتميز هذا الحقل بتأثره بشكل سريع بالتطورات السياسية والاقتصادية والثقافية في بيئات الدول التي يبحث أو يدرس فيها.

ومن هنا تعتبر من أصعب الأمور في حقل الإدارة العامة مسألة إقامة بناء نظري مثلما هو الحال في كثير من العلوم الاجتماعية الأخرى، ومن ثم يغلب على هذا الحقل الجانب التطبيقي فطالما أنه يأخذ من حقول أخرى، فإنه بالقطع لن يأخذ منها إلا ما هو صالح للتطبيق، كما أن إرتباطه بالتطورات السياسية والاقتصادية يجعله يتبنى التوجهات العملية من حيث كفاءة التشغيل وفاعلية الإستجابة للمتغيرات المختلفة، ولا ينفى ذلك وجود مبادئ توضع في إطار نظري وتكون مؤسسة على تحليل للواقع مستهدفة تحسينه، ومن هنا تستمد هذه المبادئ جانبا كبيرا في تكوينها من توصيف ما هو قائم ومحاولة تطويره، مما يجعل الأدوات التنظيمية والسلوكية والثقافية من أهم أدوات الإدارة العامة.

والإدارة العامة، باعتبارها (عملية) تتطلب أداء مجموعة من الأنشطة و(أداة) لتنفيذ السياسات العامة، في ذات الوقت، جعلت المنشغلين بها يفكرون دوما في تحسينها بمعنى آخر الاهتمام بكيفية تطوير الجهاز الإداري ليقدم خدمة أفضل وينتج سلعة أجود ومن هنا جاءت المشكلة وهي حصرها في نطاق رد الفعل أي الإستجابة لمتطلبات

التطوير ومن ثم يبدأ كل دارس أو باحث من نقطة أن الإدارة العامة حقل تنفيذى ولا تحتاج كثيرا إلى نظريات علمية تفسر الظواهر الإدارية في جميع الأحوال.

وقد شهدت الإدارة العامة - كحقل علمى أكاديمى وكمجال تطبيقي - وتشهد صراعا بين النظرية والتطبيق أو بين الجانب الدراسى (القواعد والمبادئ العلمية) والجانب التطبيقي (الخبرة والممارسة العملية)، والتساؤل حول جدوى النظرية في التطبيق، هو تساؤل مهم جدا في حقل مثل حقل الإدارة العامة حيث أن أى اختبار لقيمة النظرية لا يتم إلا بالوقوف على مدى قدرة هذه النظرية على تقديم فهم أفضل وتحديد أدق للفعل الواقعي، وقد أشار بعض الباحثين إلى أن المديرين في الخدمة العامة يعرفون أى نوع من المعلومات يفيد ويجدى في ممارستهم اليومية بينما لا يستخدمون البحث العلمى إلا بصورة محدودة كمرشد لأفعالهم، وهذا الإقتراب الواقعي لاستخدام المعرفة يتنازعه اقتراب آخر مؤداه التفرقة بين المعرفة الخاصة بالممارسين وتلك الخاصة بالأكاديميين، وأن الأخيرة تحتاج إلى التجريب والعلاقات الارتباطية مع استخدام الأدوات الاحصائية المناسبة ذات التكنيكات المتنوعة والتي تترادف مع مكونات البحث الإمبريقي.

بل إن البعض يرى أن افتقار أدب الإدارة العامة إلى (الصرامة) قد يفسر عدم تأثير الممارسين بالكتابات الأكاديمية، فضلا عن أن نقص البحث الإمبريقي يوضح الفجوة الموجودة بين النظرية والتطبيق.

ويميل الممارسون، بصفه عامة، لرؤية الدراسات والأبحاث العلمية في مجال الإدارة العامة أكثر تجريدية حتى يعدها كثير منهم مفتقدة لأية قيمة حقيقية، إضافة إلى افتقارها لتأكيد أى رابطة بالمشاكل الواقعية التى تواجههم، فالنظرية عادة ما تكون غير متعلقة مباشرة بالممارسة وربما يرجع ذلك إلى أنها تكتب بلغة أقرب إلى أن تكون بمثابة شفرة بين الأكاديميين، وأن مثل هذه الشفرة ليست سهلة الفك بالنسبة لغير الأكاديميين. على أن هذا لاينفى إطلاقا وجود محاولات لربط النظرية بالممارسة من خلال استخدام الأمثلة

ودراسات الحالة أو استخدام خليط من الاحصاءات المعقدة ، ومن ثم فالبحث فى الإدارة العامة سوف يكون قليل الفائدة للحقل إذا كان هناك انفصال بينه وبين الواقع الممارس حيث لا يكون سهل المنال بالنسبة للممارسين إلا القليل منهم ممن يعقلون البيانات الجافة والأشكال المركبة والمبادئ المصاغة بلغة أكاديمية .

والخلاصة فى هذا السياق أن الإدارة العامة وإن كانت علم وسائل وعلم تشغيل فإنه لايمكن ازدهارها دون المزيد من القواعد والمناهج العلمية والأساليب التحليلية . وباختصار نرى أن البحث فى الإدارة العامة فى حاجة إلى تغيير حتمى ناتج من النقاش حول طبيعة المشكلات التى يجب التعامل معها من ناحية ، والمنهجية المناسبة للربط بين النظرية والممارسة من ناحية أخرى ، والطرق والأساليب التى تصبح معها مقارنة البحث فى الإدارة العامة بالحقول الأخرى أمراً ممكناً .

والإدارة كمهارة عامة لابد أن تشمل النظرية والممارسة ، فالنظرية ليس لها معنى دون تطبيق والممارسة ليس لها معنى دون تفاعل وفقاً للنظرية ، ويحتاج المديرون لكليهما .

وأخيراً فإن التشاؤم الذى نلاحظه بصدد حقل الإدارة العامة نراه مؤسسا على نظرة ضيقة لطبيعة المعرفة ومنهجية وطرق البحث ، وكلنا أمل فى أن يكون المستقبل أكثر اشراقاً يسمح بنظرة أكثر شمولية لنوعية وجدوى الدراسة والبحث و التطبيق والممارسة فى هذا الحقل .

من هنا جاءت محاولتنا المتواضعة هذه لعرض ومناقشة وتحليل مسألة "البناء النظرى فى حقل الإدارة العامة" اعتماداً على استقراء وفهم عدد لا بأس به من أدبيات المعرفة والعلم والنظرية والنماذج والمنهجية والأطر وما يتصل بذلك والاستفادة القصوى من هذه الأدبيات والمثبتة فى نهاية هذا المؤلف .

ولعله يكون مناسباً أن نعرض لهذه المسألة في ضوء التقسيم التالي إلى أربعة
مباحث:

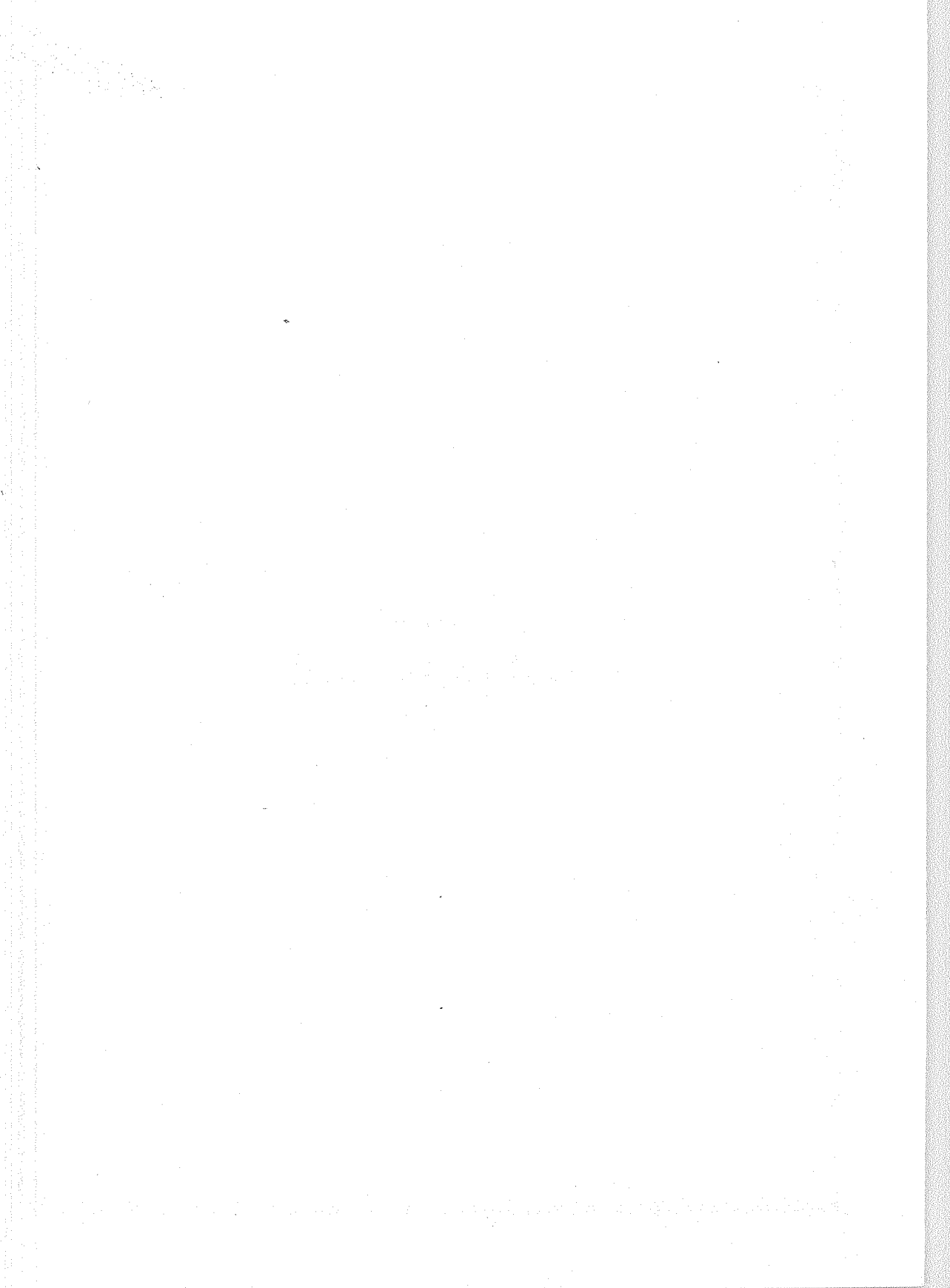
المبحث الأول: طبيعة (علم) الإدارة .

المبحث الثاني: (حقل) الإدارة العامة .

المبحث الثالث: صيغ المعرفة العلمية في النظام الأكاديمي للإدارة العامة.

المبحث الرابع: تطوير (علم) الإدارة العامة.

المبحث الأول
طبيعة (علم) الإدارة



المبحث الأول

طبيعة (علم) الإدارة

تمهيد

لماذا نبدأ دائماً بتعريف الأشياء والظواهر التي نتباحث فيها ونتدارسها ؟
هذا سؤال قد يبدو مستغرباً ، وقد يكون الجواب المباشر كى لا يكون حديثنا
"حوار طرشان" ، غير أن التعريف يحقق - أيضاً - إحدى غايتين :

أولاً: فى معرض ورود فكرة جديدة ، أو مصطلح جديد ، تبدو الحاجة واضحة إلى
عبارة تحدد بالضبط ما نقصده بألفاظ محددة مفهومة وهذه الألفاظ هى التعريف ، وإنطلاقاً
منها نمضى فى البحث أو الدراسة. وفى العلوم التجريدية ومنها الإدارة يكون التعريف
مسلمة نفترض صحتها وهى مجموعة المبادئ والمفاهيم الأولية التى ينطوى عليها
المصطلح الذى عرفناه وكل ما عدا هذه المفاهيم الأولية يكون نتائج منطقية لها تكشفها
الدراسة أو يفضى إليها البحث .

ثانياً: فى غضون البحث أو الدراسة قد نعرف فكرة أو مفهوم ما ثم تتزايد معلوماتنا
عن هذا الذى عرفناه حتى يصير متعدد الجوانب والوجوه كثير الفروع فيضم المفهوم
الواحد فى أذهاننا أكثر من صورة ، ويستدعى ذكره إلى مخيلتنا أفكاراً شتى ترتبط به .
فى هذه الحالة ليست الشكوى من أننا لانعرف ما نتكلم عنه ولكن الشكوى تصبح من أن
ما نتكلم عنه قد اتسعت حلقاته حتى صار بحاجة إلى تحديد أو غامت مفاهيمه أو
تميعت فأصبح بحاجة إلى توضيح وتثبيت ، وإلا صار البحث فيه حوار طرشان ، لأنه غير
معروف ولكن لأن ما نعرفه عنه غير محدد .

فى سياق ما تقدم نسعى لتحديد معنى المعرفة ، مفهوم العلم ، وتعريف "الإدارة".
إنطلاقاً من مقولة "كانط" (Immanuel Kant ، 1724-1804) أن فلسفة العلم بدون تاريخ
العلم خواء وتاريخ العلم بدون فلسفة العلم عبث .

{1} المعرفة: المفهوم وأهم الخصائص

هذه الكلمة (المعرفة) المهمة الثرية بمعانيها وأبعادها المتنوعة ما تزال موضع نقاش وجدال ومحل اهتمام العلماء والباحثين في مختلف مجالات العلوم الإنسانية والاجتماعية والأساسية، ويفترض هذا المفهوم أن المعرفة هي كل ما يمكن ان تحتويه وما سوف تحتويه المراجع والكتب والوثائق والتقارير الموجودة في وسائط التخزين التقليدية والرقمية، أى المعرفة المكتوبة (النصية والرقمية) بكل أنواعها وأشكالها ومجالات تطبيقاتها المختلفة .

لكن المعرفة التي يجب أن نفهمها تتجاوز النصوص المكتوبة والمنقولة والمترجمة إنها أكثر تعقيداً واتساعاً وغنى عن هذا المفهوم البسيط.

إنها كل بناء منهجى يعتمد على قدرات عقلية ومهارات فكرية، ويتم هذا البناء من قبل الذات فى علاقتها بالموضوع، وعليه فكل بناء معرفى هو نتيجة لهذه العلاقة الجدلية القائمة بين الذات والموضوع.

ونظراً لأن الانسان هو الذى يمتلك - من بين مختلف الكائنات - العقل فإنه الكائن الوحيد القادر على صناعة "المعرفة"، وينبثق سعيه لإعمال عقله وتجميع المعارف من رغبته فى تحقيق أعلى درجة من التكيف مع عالمه المحيط من جوانبه المختلفة ونظراً لعدم قدرته على إجراء التعديلات أو التغييرات فى كيانه المادى مثل بعض الكائنات الحيوانية الأخرى، فإننا نجده يحاول التعديل والتغيير فى الطبيعة لتكيف مع احتياجاته هو، وبذلك يصبح التعرف على الطبيعة خطوة أساسية للتعامل معها بل والسيطرة عليها .

وحيث تتعدد جوانب الكون المحيط، يصبح من الضروري أن يطور الإنسان نفسه أو تتجلى له بعض المعارف التى يتفاعل من خلالها مع هذه الجوانب المختلفة، بحيث تسهم كل نماذج المعارف التى تتوفر لديه فى تحقيق أعلى درجات التكيف. وبرغم تباين

المعارف المختلفة من حيث قدرتها على تنظيم تفاعل الإنسان مع مختلف جوانب الكون، فإنه يمكن النظر إلى طبيعة المعرفة واسلوب تنظيمها وأساليب البرهنة على صدقها وفعاليتها، من خلال مجموعة من الإفتراضات الأساسية التي ينبغي توفرها في كل نموذج من نماذج المعرفة، وإن اختلفت هذه الإفتراضات الأساسية من نموذج للمعرفة إلى نموذج آخر، ونذكر فيما يلي بعضاً من هذه الإفتراضات :

- ما قضايا أو مواضع الإنطلاق في مثل هذا النموذج من المعرفة وما هي الافتراضات الأساسية التي تمت صياغتها في هذا الإطار؟
- ما نوع التساؤلات التي يجب أن تسأل أو ينبغي أن تطرح ، وهل هذه التساؤلات تسعى إلى استكشاف ما هو جديد، أم تأويل ما هو قائم ؟
- ما نوع المفاهيم التي تستخدمها المعرفة وما هي دلالات هذه المفاهيم أو الرموز، ثم ما هي المتغيرات التي تشير إليها هذه المفاهيم ؟ وما المجال الذي تنتمي إليه هذه المتغيرات التي ترمز لها هذه المفاهيم ؟
- ما نوع المناهج التي تتبع عادة للحصول على هذه المعرفة المتعلقة بالعالم المحيط أو بأى من جوانبه، وما طبيعة هذه المناهج وما درجة الثقة فيها، وما هي المعايير التي تؤكد درجة الثقة هذه هل هي معايير بذات الإنسان أم أنها معايير خارجية ليست لها صلة بالذات الإنسانية ؟
- ما نوع الإجابات أو الحلول التي ينبغي أن نسعى إلى إكتشافها . هل هي حلول قائمة فعلاً ببناء المعرفة وما علينا إلا تهيئة الظروف لتطبيقها، أم أنه علينا أن نبحث عن هذه الحلول ونستكشف طبيعتها ؟

لقد كان الإنسان في بادئ الأمر يصل إلى المعرفة عن طريق الصدفة أو المحاولة والخطأ أو خبرته الذاتية كما كان يلجأ إلى كبار السن وأصحاب الخبرة والسلطة طلباً للمعرفة، وكان رجال الدين على وجه الخصوص يمثلون مصدراً هاماً لتفسير الظواهر التي تستعصى على فهمه، واستطاع الإنسان أن يزيد من فرص تحصيله للمعرفة بعد أن توصل

إلى الاستنباط (Deduction) كوسيلة للتفكير المنطقي ابتداءً من العام وصولاً إلى الخاص واستخلاص النتائج عن طريق مقدمات ثبت صحتها . ففي الاستنباط يقوم الافتراض أن ما يصدق على الكل يصدق أيضاً على الجزء، يتبع ذلك إقامة البرهان على أن ذلك الجزء يقع منطقياً في إطار الكل ، ومن ثم استخدام القياس لاختبار صدق نتيجة أو حقيقة معينة فالاستنباط كما يعرفه "أرسطو" (Aristotle 384 ق.م. - 322 ق.م.) هو قول تقرر فيه أشياء معينة يتولد عنها بالضرورة شئ آخر غير ما سبق تقريره . وقد ظل التفكير الاستنباطي أهم طرق الحصول على المعرفة قروناً طويلة، ولا يزال البحث العلمي يستخدم هذا النوع من التفكير في بعض مراحله ومع ذلك له حدوده التي تكمن في احتمال أن تكون المقدمات غير صحيحة وهو ما يعني أن تكون النتائج المشتقة منها غير صحيحة أيضاً.

وما دامت النتائج التي يتم التوصل إليها عن طريق الاستنباط لاتصدق إلا اذا اشتقت من مقدمات صادقة فقد سعى الإنسان إلى إيجاد وسيلة للتحقق من صدق القضايا الكلية وكان أن توصل إلى الاستقراء (Induction) كأسلوب تفكير منطقي يبدأ من الخاص وينتهي إلى العام. أي أن الاستقراء يصل إلى نتائج عامة عن طريق ملاحظات فردية فيبدأ الباحث بملاحظة الجزئيات كوقائع محسوسة ومن ثم يصل إلى نتيجة عامة عن كل الفئة التي تنتمي إليها هذه الجزئيات. وإذا أمكن التوصل إلى نتيجة عامة عن طريق الاستقراء فمن الممكن استخدامها كقضية كبرى أو مسلمة في استدلال استنباطي.

ومن خلال الجمع بين الاستنباط والاستقراء وبين الفكر والملاحظة، توصل الإنسان إلى المنهج العلمي (Scientific Method) كنتيجة للمحاولات المتعددة التي قام بها العلماء والمفكرون عبر العصور للحصول على المعرفة .

ولفهم أوضح للمعرفة يميز الكتاب بينها وبين البيانات والمعلومات فالبيانات (Data) هي المعطيات البكر: الأرقام والأصوات والصور المرتبطة بالعالم الواقعي كما هو ، فهي المادة الخام التي تجمع بناء على ما يحصل من أفعال وأحداث بطريقة تسجيلية ، ومن ثم تعد الحاضنة الأساسية لمعطيات أرقى تنبثق منها نتيجة المعالجة بشتى ألوانها

وأشكالها. هذه المعطيات المشتقة والناجمة من نشاطات معالجة البيانات هي المعلومات (Information)، فالمعلومات إذن هي نتاج معالجة البيانات يدوياً أو عن طريق الحاسوب أو بالطريقتين معاً، وأن أهم ما يحصل في عملية معالجة البيانات الآتية الذكر خلق قيمة للمعطيات الجديدة (المعلومات)، التي يجب أن يكون لها سياق محدد وانتظام داخلي، ومستوى عال من الدقة والوثوق.

إن المعلومات - كما يقول "دركر" (Peter Ferdinand Drucker, 1909 - 2005) هي بيانات ترتبط ضمناً بسياق وهدف، أما المعرفة فهي مزيج من المفاهيم والأفكار والقواعد والإجراءات التي تهدي الأفعال والقرارات، أي أن المعرفة معلومات ممتزجة بالتجربة والحقائق والأحكام والقيم التي يعمل بعضها مع بعض، من حيث هي تركيب فريد يسمح للأفراد والمنظمات بخلق أوضاع جديدة، وإدارة التغيير.

وما يميز المعرفة عن المعلومات أنها ديناميكية، معتمدة على الأفراد، وضمنية ويجب إعادة تكوينها وهي تستلهم معانيها من الأفراد. أما المعلومات فهي بصفة عامة ساكنة مستقلة عن الأفراد وصريحة وموثقة (في وسائط معلومات تقليدية أو رقمية) وسهلة الاستنساخ والعرض، ولا يوجد لها معنى محدد. وفي كل الأحوال لا يوجد شكل واحد للمعرفة حيث يصنف الكتاب أنواع المعرفة وفقاً لعدة معايير أو لها يعتمد علي عمق المعرفة ووفقاً له نجد نوعين من المعرفة:

1- المعرفة العميقة

تعد المعرفة العميقة غنية بمحتواها، وبعيدة في تحليل عناصر المشكلة ومتغيراتها وشاملة في الحلول التي تتضمنها.

2- المعرفة السطحية

تكون المعرفة السطحية التي تسمى - أيضاً - المعرفة الظلية، معرفة تستوفي شروط فهم المشكلة وتستوعب نطاق المساحة التي تمتد إليها، لكنها تبقى معرفة سطحية لها درجة أقل من اليقين والإعتقاد، ولهذا تحتاج إلى اختبار ونفاذ إلى التجربة حتي

يمكن تثبيتها وتأصيلها، فمن خلال التجربة والممارسة تؤصل المعرفة السطحية، وتكسب معاني جديدة، وبذلك يمكن أن نقول أن ممارسة المعرفة الظلية في العمل والحياة تساعد على تحولها إلى معرفة راسخة وعميقة في آن واحد.

.. ونمط ثانى من التصنيف يعتمد على فرص تمثيل المعرفة في نظم تكنولوجيا المعلومات، ويضم:

1- المعرفة الإجرائية

تصف المعرفة الإجرائية كيف يجب أن تحل المشكلة، كما توجه الإنتباه إلى الطريقة التي تعمل بها الأشياء وتعد القواعد والبرامج والإجراءات، الأنماط النموذجية للمعرفة الاجرائية.

2- المعرفة الإعلانية

توضح المعرفة الإعلانية ماهو معروف حول المشكلة. ويتضمن هذا النوع من المعرفة تعبيرات بسيطة للإختيار ما بين الصواب والخطأ، كما يتضمن عبارات تمثل أوصافاً كاملة للمفهوم أو الكائن.

3- المعرفة البعيدة

يتناول هذا النمط توصيف المعرفة نفسها بما يساعد على اختيار المعرفة الملائمة للمشكلة، وفي تعزيز كفاءة النظام الخبير في حل المشكلات بفاعلية من خلال توجيه منهجية الإدراك والتفكير في الإتجاه الصحيح.

4- المعرفة الإستكشافية

وهى تستخدم قواعد المنطق لضبط عملية التفكير والإدراك. وهى تسمى - أيضاً المعرفة السطحية وهى في حقيقة الأمر معرفة تجريبية ترافق الإنسان خلال تجاربه في حل مشكلات سابقة.

... وهناك تصنيف ثالث يقسم المعرفة إلى نوعين معرفة ضمنية (غير مكتوبة) ومعرفة صريحة (مكتوبة)

المعرفة الضمنية هي المعرفة غير المكتوبة المخزونة في عقول الافراد والمستقرة في نفوسهم ، إنها المعرفة التي يحفظها العقل وتحتويها الذاكرة الإنسانية وتحاول في فترات متباعدة ان تستذكرها عبر آليات التفكير المعروفة، ويمكن ان تقول في هذا السياق: ان المعرفة الضمنية غير المرمزة وغير المكتوبة هي أشبه ما تكون بالمعرفة الصامتة المكتسبة والمسجلة في العقل، ولذلك فإن من غير الممكن توصيف المعرفة الضمنية أو تعريفها لأنها معرفة غير مرئية وغير ملموسة ، ولا تظهر بوضوح إلا من خلال الحوار والنقاش أو بعبارة أخرى لا تظهر إلا من خلال الخطاب.

أما المعرفة الصريحة فهي المعرفة المكتوبة او المرمزة التي تحتويها المراجع والكتب والوثائق، والمدونات، والتقارير ، ووسائط تخزين المعلومات الرقمية ، ولذلك فهي معرفة سهلة الوصف والتحديد، ويمكن بسهولة تحويلها من لغة إلى أخرى ومن شكل إلى آخر ، كما يمكن بصفة مستمرة إعادة قراءتها وإنتاجها ، ومن ثم تخزينها وإسترجاعها.

ونؤكد أن ما يهمنا أكثر في مجال مناقشة "البناء النظري" في حقل الإدارة العامة من هذه الجوانب وغيرها المتعلقة بالمعرفة، هو ما يتصل بالمعرفة المنظمة أو المعرفة العلمية.

والواقع أنه منذ أن إكتشف الإنسان المنهج العلمي أمكن التمييز بين المعرفة المنظمة وغيرها من ضروب المعرفة ، المعرفة الفلسفية و المعرفة الدينية والمعرفة الأدبية والفنية ، ولكي توصف معرفة بأنها منظمة لابد أن يتوافر فيها عدة خصائص أو سمات ، من أهمها :-

■ الطابع النسبي: فالعلم لا يعرف الصدق أو الحقيقة المطلقة ذلك لأن القضايا التي يتم تجريدها عن واقع محدد وتستنتج فيما يتعلق بظاهرة أو واقعة إجتماعية معينة، قد لا

تصلح لظواهر مناظرة في مجتمعات أخرى لأن المجتمعات تتباين عن بعضها البعض بالنظر إلى بعد الزمان والمكان .

ومعنى ذلك أن ما يصلح لمجتمع قد لا يصلح لمجتمع آخر في نفس المرحلة التاريخية، وما كان صادقا في مرحلة تاريخية سابقة قد لا يصلح كذلك في مرحلة تاريخية لاحقة بالنسبة لنفس المجتمع .

■ ذات طبيعة موضوعية، ويعنى ذلك أنها تنسم بالدقة والتجديد المعتمد على القياس فهي معرفة تتحدد بخصائص الموضوع الذى يمكن التعرف عليه من خلال مؤشرات عديدة ولا تتأثر بذات الباحث ومشاعره أو عواطفه ، وتعنى هذه السمة أن تستبعد من ميدانها كل ما يتعلق بالنواحي الذاتية والشخصية أى تكون مستنبطة من حقائق وليست قائمة على التقدير الذاتى أو الانطباعات الشخصية .

وفى هذا الإطار تعنى الموضوعية التأكيد على بعدين الأول أن معرفتنا أساسها الموضوع وليست الذات، الأمر الذى يفرض أن يصبح الواقع هو المعيار الأساسى الذى بناء عليه يتأكد صدق القضية العلمية أم لا. وذلك لكون أن هذه المعرفة تتعلق أساسا بموضوعات الواقع وتعكس خصائصها، أما البعد الثانى فيتصل بأهمية تأكيد انفصال الباحث عن الظاهرة التى يدرسها، إذ لا يجب أن يتأثر الباحث بمشاعره وعواطفه أو قيمه واتجاهاته الذاتية وهو يدرس موضوعا معينا، وإذا حدث هذا فإن إدراكه لموضوع دراسته سوف يكون إدراكا متحيزا ، الأمر الذى يلغى الطابع الموضوعى من تحليلاته وتفسيراته .

■ القابلية للاختبار، أى أن تتضمن نوعا من التحديد الرقمية والقياس المادى للظواهر والوقائع والعلاقات بشكل أو بآخر بما يسمح باختبار صحة أو عدم صحة ما يتم التوصل اليه من استنتاجات حول الظاهرة موضع الدراسة . فحين ينطلق الباحث من افتراض مؤداه أن العاملين الذين يتاح لهم قدراً أكبر من المشاركة فى صنع القرار يكونون أكثر

التزاماً بأهداف المنظمة ممن لايتاح لهم أى قدر من المشاركة فإن عليه استخدام بعض الإختبارات الإحصائية للتأكد من صدق أو عدم صدق هذا الإفتراض .

■ القابلية للتعميم، فلا يجب الاكتفاء بأن تكون المعرفة تجريبية فقط بل ينبغى أن تتضمن نوعاً من التجريد الذى يسمح بالتعميم ، بمعنى القدرة على تطبيق نتائج بحث تم إجراؤه فى منظمة ما على منظمات أخرى مماثلة . فلو تم التوصل إلى إثبات صحة الفرض الخاص بالعلاقة بين مشاركة العاملين فى صنع القرار والإلتزام بأهداف المنظمة وذلك فى منظمة ما ، ثم تثبت صحته أيضاً فى منظمات أخرى ، فإنه يمكن القول بأن قابلية الفرض للتعميم تزداد وهو ما يعطى قيمة أكبر للمعرفة التى يتم التوصل إليها.

■ الدقة والثقة، من الضرورى أن تتصف المعرفة المنظمة بكونها مباشرة بمعنى أن يتجه الباحث إلى الظاهرة موضع الدراسة وأن يبنى تحليله على ما يحصل عليه منها ذاتها. وبناء على ذلك يكون من الضرورى تصميم البحوث بطريقة تؤدى إلى أكبر قدر من الدقة والثقة ، وتعنى الدقة مدى إقتراب النتائج التى تتوصل إليها من الحقيقة، أى مدى التطابق بين تلك النتائج وبين الظاهرة فى واقعها الفعلى، ولا يكفى أن تكون النتائج التى نتوصل إليها دقيقة.

■ التراكمية، بمعنى أن تتجمع مكونات المعرفة العلمية على مر السنوات من الدراسة والبحث ، وأن تكون متوافرة لدى البشر فى كل مكان .

ويعتبر الإختبار التجريبى المدخل الملائم لتحقيق تراكم المعرفة العلمية، وتعنى خاصية التراكم أن تصبح المعرفة العلمية مثل طبقات الأرض ، حيث تستند المعارف الجديدة إلى القديمة ، غير أن هذه الأولى حينما تظهر فإنها تتضمن بداخلها أكثر العناصر صدقا فى الثانية، ومن ثم تصبح -إضافة إلى العناصر الجديدة المكتشفة - بديلاً لهذه المعرفة القديمة ، الأمر الذى يحجب عن الأخيرة أية فاعلية، وتحول المعرفة القديمة لتصبح ضمن عناصر تاريخ المعرفة بينما يستفاد من المعرفة الجديدة فى إدراك وفهم عالم الحياة اليومية من أجل السيطرة عليه . فإذا اكتشفت حقائق أو معارف جديدة فإنها تلقى بالمعرفة

التي كانت قائمة حتى ظهورها إلى مخزون تاريخ المعرفة، وهكذا يستمر قانون تراكم المعرفة، فمثلاً من الصعب أن تتصور قيام فيزياء "آينشتاين" (1875-1955، Albert Einstein) دون أن تظهر إسهامات "نيوتن" (1642-1727، Isaac Newton) التي كانت ذات فاعلية، إلى أن نقلتها إسهامات "آينشتاين" إلى ساحة تاريخ المعرفة. كذلك من غير الممكن أن نتصور ظهور إسهامات "تالكوت بارسونز" (1902-1979، Talcott Parsons) في علم الاجتماع دون أن تستند إلى أفكار "دور كايم" (1858-1917، David Emile Durkheim) و"فيبر" (1856-1939، Sigismund Schlomo Freud) و"فرويد" (1864-1920، Karl Emil Maximilian (Max) Weber) ولا يمكن أن نتصور قيام الماركسية بدون أن نتصور ظهور الفلسفة الهيجيلية الألمانية والتحليلات الاجتماعية السانسمونية في فرنسا.

والخلاصة هنا أن المعرفة ضرورية للإنسان لأن معرفة الحقائق هي التي تساعد على فهم المسائل التي يواجهها يوميا، إذ بفضل المعلومات التي يحصل عليها يستطيع أن يتعلم كيف يجتاز العقبات التي تحول دون بلوغه الأهداف المنشودة، ويعرف كيف يضع الإستراتيجيات التي تسمح له بتدارك الأخطاء واتخاذ إجراءات جديدة تمكنه من تحقيق أمانه في الحياة. وبهذه الطريقة يستطيع الإنسان أن يصل إلى ما يرغب في الوصول إليه مستعيناً بذكائه ومعرفته وتسخيرهما لنيل مبتغاه.

إذن المعرفة في نهاية الأمر مجموعة المعاني والمعتقدات والمفاهيم والتصورات الفكرية التي تكون لدى الإنسان نتيجة لمحاولاته المتكررة لفهم الظواهر والأشياء المحيطة به، ومنذ وجد الإنسان على كوكب الأرض وهو يبحث عنها لأنها القادرة على أن تجيب على تساؤلاته عن العالم المحيط به، سواء بدافع الحاجة إلى تحديد الوسائل والأساليب اللازمة لتطوير أوضاعه والتغلب على مشكلاته، أو بدافع الفضول لكشف أسرار الظواهر والأشياء والأحداث التي يقف عاجزاً عن فهمها.

{2} معنى العلم

طرحتم لمصطلح العلم "science" تعريفات متعددة فمنها أنه "مجموعة الخبرات الإنسانية التي تجعل الإنسان قادراً على التنبؤ" وفي هذا نجد مستويات ثلاثة في مجال تأثير هذه الخبرات على قدرة الإنسان فهي تجعله قادراً على "التنبؤ" أو "التقدير" أو مجرد "الفهم".

ويعرف "لالاند" (Andre Lalonde، 1867-1963) العلم بأنه مجموعة من المعارف والدراسات التي بلغت درجة كافية من الوحدة والشمول والإنضباط بحيث تصل نتائجها إلى مرتبة التناسق والموضوعية".

وهناك من يعرف العلم بأنه "المعرفة المنظمة على هيئة قوانين ونظريات وفرضيات ومبادئ يتم التوصل إليها أو بنائها واختبارها بطريقة منهجية، من أجل تفسير الظواهر وفهم الأحداث التي تتناولها تلك المعرفة، وتحديد العلاقات التي تحكم المتغيرات والعوامل التي تؤثر وتتأثر بها، والتنبؤ باحتمالاتها لتسهم في إكتشاف المزيد من المعرفة النظرية والتطبيقية وفي تحديدها وتوظيفها".

والواقع أنه في كل لحظة من حياتنا الدائمة يستمر تفكيرنا ويعمل عقلنا بلا انقطاع لكن نوع التفكير الذي نسميه علمياً لا يمثل إلا قدراً ضئيلاً من هذا التفكير الذي يعمل دون توقف، وذلك لأن عقولنا في جزء كبير من نشاطها لا تعمل بطريقة منهجية منظمة وإنما تسير بشكل أقرب إلى التلقائية والعفوية.

من هنا تظهر أهم صفات التفكير "العلمي" وهي التنظيم، أي أننا لا نترك أفكارنا تسير حرة طليقة وإنما نرتبها بطريقة محددة وننظمها عن وعي، وببذل جهودا مقصودة من أجل تحقيق أفضل تخطيط ممكن للطريقة التي نفكر بها.

وسيلة العلم إذن هي إتباع منهج (Method) أي طريقة محددة تعتمد على خطة واعية، ومن ثم تجيء الصفة الثانية للتفكير العلمي وهي "المنهجية" ومن هنا يمكن القول أن العلم في صميمه "معرفة منهجية".

والعلم - بمفهوما الحالي لهذا اللفظ - لا يزيد عمره عن 400 سنة ولا يعنى هذا أن ماسبق لم يكن علماً، إنه كان علماً في طور التشكيل والتكوين .

وقد توصل اليونانيون إلى صفة هامة ثالثة للعلم وهى "العمومية والشمول" ثم أضافوا صفة رابعة وهى "التجريد".

فالعلم عند "أفلاطون" (Plato، 428 ق.م. - 347 ق.م.) مثلاً هو أعلى درجات المعرفة الكلية والعقل المحض، وقد أسس نظريته الأخلاقية على الفرض القائل بأن كل البشر يرغبون فى السعادة، والسعادة هى النتيجة الطبيعية لحالة الروح المتمتعة بالصحة. والناس أحياناً لا يبحثون عن الفضيلة التى هى مصدر صحة الروح لأنهم لا يؤمنون بأن الفضيلة تحدث السعادة، ومن ثم فإن المشكلة الرئيسية للأخلاق مشكلة (المعرفة).

أما "أرسطو" فيبحث فى علم الأخلاق والسياسة فيما يسمى (المعرفة العملية) أى تلك المعرفة التى تجعل الناس قادرين على التصرف السليم والعيش فى سعادة .

وذهب "أرسطو" إلى أن الهدف الذى يسعى إليه الناس هو السعادة ونحن نحقق السعادة عندما نؤدى وظيفتنا، ولأن الإنسان، فى رأيه الحيوان العاقل الذى وظيفته أن يعقل الأمور، فإنه تبعاً لذلك تكون الحياة السعادة للإنسان هى تلك الحياة التى يحكمها (العقل)، وفى رأيه كذلك أن العلم هو المعرفة الشاملة التى تم تركيبها من جزئياتها الحقيقية وأنه "لا علم إلا بما هو عام".

وقد أكد اليونانيون أن هدف العلم معرفة "النظرية" التى تسير الظواهر وفقاً لها وليس القدرة على استغلال هذه الظواهر والانتفاع بها فى المجال التطبيقى، ففي رأيهم أن العلم يجب أن يكون "عقلياً" فحسب مضيفين بذلك سمة جديدة له .

لكننا نرى هذه النظرة للعلم النظرى متطرفة على حساب التطبيق العملى، ومن ثم فقد ترك اليونانيون لنا فكراً نظرياً رائعاً لكن لم يقدموا خطوة تستحق الذكر فى المجال التطبيقى . فإذا انتقلنا عبر قرون من الزمن نجد أحد فلاسفة العلم المهمين وهو "جيليز" (Donald Gillies، 1940 - Now) يؤكد أن طبيعة العلم وما تثيره من مشكلات فلسفية

تشكل موضوع فلسفة العلم وهكذا تصبح الأفكار الداخلة في إطار فلسفة العلم فارغة من المعنى إن لم يتم ربطها بالخبرة العملية، ويرى "جيليز" أن تاريخ وفلسفة العلم وثيق الصلة بالتدريب علي تقييم البحوث من ناحية التطبيق على العلم ، وأن أحد أهداف العلم وقد يكون الهدف الأساسي له - هو معرفة قوانين الطبيعة والتي تتخذ في سبيل الوصول إليها المنهج العلمي.

والحقيقة أن الاختلاف الجذري بين فلاسفة اليونان - كمثال تاريخي - وجيليز كعالم معاصر، يعود إلى أن "جيليز" يقصد بـ "العلم" العلوم الطبيعية مثل الفلك، الفيزياء الكيمياء، وكذلك الرياضيات وعلوم الحاسوب والطب، ويستبعد العلوم الإجتماعية والإنسانية.

ولا بأس من الجمع بين النظريتين في مجال حديثنا عن البناء النظري لحقل الإدارة العامة فالعلم يستعين في حالات معينة ومحددة بالتجارب النظرية أو الخيالية (Imaginary Experiments)، كما يحلولـ "بوبر" (1994-1902, Karl Raimund Popper) تسميتها وذلك عندما تعجز التجارب الواقعية عن توفير الضمان الكافي لتحقيق النتائج العلمية شريطة أن تكون هذه التجارب ذات فائدة في مجال البحث العلمي من الناحية التوضيحية والنقدية.

وهذا القول يؤكد نوعين من التجارب النظرية هما:-

أ - ابتداء تجربة لاستنتاج حقيقة علمية هامة أو لتوضيحها بشكل يتفق والنتيجة العلمية ومن الأمثلة على هذا النوع تصور "هايزنبرج" (1976-1901, Werner K. Heisenberg) لميكروسكوب خيالي يستطيع الإنسان من خلاله ملاحظة الإلكترونات وقياس أماكنها وتزامنهما وتجربة "آينشتين" المعروفة بتجربة المصعد لبيان تكافؤ الجاذبية والقصور الذاتي.

ب - إبتداع تجربة نظرية لانتقاد تجربة أو تنفيذها، وقد استعان "جاليليو" (Galileo Galilei، 1564 - 1642) بمثل هذا النوع من التجارب في تنفيذ حجة "أرسطو" بأن الأجسام الثقيلة تهبط إلى الأرض بسرعة أكبر من الأجسام الخفيفة، واستعان "آينشتين" بمثل هذه التجارب في حقل نظرية الكوانتم (Quantum Theory) وذلك بافتراض جسم يتحرك بسرعة ثابتة بين جدارين متوازيين واستنتاج تناقض واضح للنظرية الموجية التي تفسر نظرية الكوانتم على أساس سببي.

وفي سياق النظرية والتجربة يمكن القول بأن الاستدلالات الإستنباطية يمكننا من التوصل إلى تعميمات وتنبؤات علمية من المعطيات المستمدة من الملاحظة، وفي هذا يقول "بيكون" (Francis Bacon، 1561 - 1626) أن الإستقراء - أى الاستدلال - الذى يستند إلى عدة ملاحظات يقودنا من الوقائع الجزئية إلى التعميمات العامة.

ودون الدخول فى تفاصيل أكثر لايتسع لها المقام هنا، نود الإشارة إلى مجموعة من الملاحظات فى شأن العلم :

- كل علم هو معرفة، وليست كل معرفة علما .
- كل علم مجموعة حقائق، وليست كل مجموعة حقائق علما.
- يقسم صرح المعارف إلى العلوم الطبيعية والعلوم الإنسانية والإجتماعية فالعلوم الطبيعية تعنى أساساً بالمادة وتناول العلم الطبيعى المحيط بنا بشكل عام ، وتقسم إلى قسمين علوم أساسية وعلوم تطبيقية، العلوم الأساسية هى جميع العلوم التطبيقية ما عدا الهندسة والعلوم التطبيقية هى الهندسة بتطبيقاتها المختلفة، أما العلوم الإنسانية والإجتماعية فهى معنية بالإنسان والعوامل البيئية والإجتماعية المؤثرة عليه وتستعين بالفكر و الحقائق ولها مناهجها الخاصة.

▪ الاتساق والنظام اللذان يسودان الطبيعة يشكلان افتراضا معقولا فى عالم الموضوعات الطبيعية وخصائصها، لكن مثل هذه الافتراضات غير مضمونة ومكفولة فى مجال السلوك

الإجتماعى ، فالطبيعة البشرية أكثر تعقيداً من عناصرها العديدة المنفصلة، حتى لو أمكن عزلها وتعيين هويتها . ونظرا لتعقيد وتركيب الطبيعة الإنسانية والتفاعلات الإجتماعية فإن تطوير نظريات ثابتة دقيقة عن السلوك الإنسانى أصعب بكثير من التنبؤ بالحوادث فى العالم الطبيعى .

يؤكد ذلك ما يلى:

- يتشابه اثنان فى الأحاسيس أو الحوافز أو العواطف، وما يصح أن يكون تنبؤا معقولا على شخص قد لا يصح بالنسبة لإنسان آخر.
- لا تتوفر فى شخص صفتا الثبات والإتساق الكامل من لحظة لأخرى فالسلوك البشرى يتأثر بتفاعل الفرد مع كل عنصر متغير فى بيئته ، وغالبا بطريقة يصعب التنبؤ معها.
- تتأثر الكائنات البشرية بعملية البحث نفسها ، فهى تشعر بالإنتباه المركز عليها عندما تكون موضوعا للبحث والإستقصاء، وتتأثر بالمعرفة بأن سلوكها موضوع تحت الملاحظة.
- العلوم السلوكية محدودة بالإفتقار لتعريفات ملائمة ، والتعريفات الإجرائية المناسبة ضرورية لتطوير علم متقدم ، فالذكاء ، التعلم ، الواقعية، الإنجاز، والكفاءة، سمات لا يمكن ملاحظتها بصورة مباشرة ويمكن التسليم بها فقط كبناءات، وبما أنه لا يمكن رؤيتها أو سماعها أو الإحساس بها فالاستدلال عليها يكون فقط بدرجات الإختبار أو عن طريق ملاحظة الأفعال.

■ إذا كان "كون" (Thomas Samuel Khun، 1922-1996) يرى فى كتابه الشهير "بنية الثورات العلمية" أن العلوم الإجتماعية تفتقر إلى وجود نموذج معرفى "Paradigm" يعتبر بمثابة المرشد للنشاط البحثى ويمثل المنظومة المعرفية السائدة فى الحقل ، وأنها تفتقر إلى وجود نص قياسى يقبله جمهور الباحثين والعلماء فى حقل معرفى بذاته، كما هو الحال فى العلوم التطبيقية، ويعتبر العلوم الإجتماعية فى رأيه علوم ما قبل النموذج المعرفى ويخلص إلى أن الباحثين والعلماء فى هذه الحقول تؤرقهم مشكلة رسم حدود لحقولهم تلك ، فإن هناك اتجاه آخر مختلف يرى أن الحقيقة التى يسعى الإنسان إلى

اكتشافها هي كل متكامل تتداخل جزئياته مع بعضها البعض في نسق مترابط، وأن أية محاولة لوضع حدود لميادين العلوم الاجتماعية والإنسانية هي محاولات تحكمية، ولعل هذا ما حدا بفيلسوف العلم "فييراباند" (Paul Karl Feyerabend ، 1924-1994) إلى معارضة رسم حدود للمعرفة ، ويرى أن الحقيقة الكاملة موجودة .

ونعتقد أن "كون" يستحق منا بعض التفصيل والنقاش والتأمل في شأن كتابه المشار إليه.

يُعد هذا الكتاب أحد أهم المراجع الحديثة في مجال فلسفة العلم ، وقد صدرت الطبعة الأولى منه عام 1992 ، ومنذ ذلك الوقت وهو يثير جدلا ومناقشات واسعة في أوساط الفكر والفلسفة، وتمت ترجمته إلى العديد من اللغات ، منها العربية، وبداية ينبغي التنويه إلى أن تركيز الكتاب ينصب على العلوم غير الإنسانية ، وهي تلك العلوم التي تسير على نمط العلم القياسي، أي البحث الملتزم بحدود وإطار نموذج إرشادي معترف به بين الباحثين المتخصصين في مجال علم بذاته وتعتبر أن أي خروج عن هذا الإطار مرفوض. ويشتمل هذا النموذج على القانون والنظرية والتطبيق وطرق استخدام الآلات. ويرى "كون" أن هذا الجمود الذي يميز العلم القياسي هو الذي يسمح للباحثين بالتعمق في مجالات تخصصهم، ومن ثم تطوير معارفهم وحل المشكلات التي يضعها النموذج الإرشادي ضمن نطاق بحثهم العلمي .

ويذهب "كون" إلى أن العلوم الاجتماعية هي علوم ما قبل النموذج المعرفي وهي تعيش في مرحلة تشبه تلك التي عاشتها العلوم الطبيعية في مرحلة ما قبل علوم "نيوتن"، أو كما يحدث في فترة الانتقال من نموذج إرشادي إلى آخر في العلوم الطبيعية . ففي هذه الحالات تتعدد النظريات دون بروز لنظرية بعينها يمكنها أن تصف الواقع وتحدد أبعاده بشكل يزيل الغموض الذي يعترى مشاهدات الباحثين، والسبب الرئيس في هذا أن العلوم الإنسانية مثل الطب والقانون والفلسفة تقوم لخدمة حاجة اجتماعية ما وهي في أدائها لهذه الوظيفة لا يمكن أن تنقيد بنظرية محددة حتى لا يقتصر بحثها في إطار الممكن الذي لا يسعى العلم القياسي لشيء أكثر من إيضاحه وأن الظواهر

الإجتماعية قد تستعصي أحيانا على الحل في إطار أي نظرية مهما بلغت قوتها التفسيرية إلا أنها تظل جديرة بالدراسة لأنها تقوم على خدمة مجتمعية لا يمكن إهمالها . كما أن المحط النهائي للدراسة لا يمكن أن يكون قابلا للتحويل الثوري نظرا لأن هناك حاجة إجتماعية قائمة هي محل الملاحظة والملاحظة، بينما التغيير الثوري الذي يراه "كون" في مجال العلم القياسي يؤدي إلى إضافة مشكلات وظواهر جديدة في الحقل العلمي وتحويل ظواهر أخرى إلى مجالات أخرى أو حتي التغاضي عن دراستها باعتبارها ذات طابع ميتافيزيقي ، أو أنها ليست ذات في إطار نظرة النموذج لحقائق الكون ومشاهداته .

ويوضح "كون" أن العلم الناضج يكون محكوما في العادة بواسطة إطار مرجعي واحد مشترك يوافق العلماء على أسسه الرئيسية. سماه "كون" في البداية (النموذج التوجيهي Paradigm) ثم سماه أخيراً، قالب مبحثي (Disciplinary Matrix) أي السياق المقبول الذي يجري البحث العلمي أو الإرشادي في نطاقه، ويسمى "كون" هذا النوع من البحث، بالعلم المعياري الذي يعتبر أشبه ما يكون بحل الألغاز فلدى الباحث، الذي يمارس بحثه حسب أصول العلم المعياري، مشكلة يعرف بصورة مبدئية الإجابة الممكنة لها، ومن ثم فإن البحث الذي يجري في هذا الإطار سوف يحدد لنا الحل الذي ينبغي أن يكون والمناهج التي تستخدم في الوصول إليه .

وبرغم ذلك، فإنه باستمرار البحث في ظل (نموذج توجيهي بعينه) تتراكم الحالات الشاذة حيث توجد بعض النتائج التي لا ينطبق عليها النموذج كما كان مفترضا قد تهمل في البداية، وذلك لأن النموذج القائم يحقق المطلوب ويصل إلى نتائج تتفق مع توجهاته في أغلب الحالات، ومع أن الباحثين قد يجدوا طريقه ما تدخل من خلالها هذه الحالات الشاذة إلى نطاق النموذج. فإن هناك بعض الحالات الشاذة التي تعاند - مع ذلك - في الإندراج تحت النموذج التوجيهي أو الإرشادي القائم، ومن ثم يكتسب وجودها دلالة نقديه تنتقص من قيمة هذا النموذج ، ومن هنا تبرز بالتدرج حقيقة أن عدم إستيعابها في النموذج القائم سوف ينظر إليه باعتبار أن ثمة خطأ في هذا النموذج

وأننا نحتاج إلى الكشف عن نموذج جديد، بحيث يعتبر الكشف عن هذا النموذج الجديد تعبير عن مضمون الثورة العلمية حيث تغير الأساليب التي كانت المعرفة القديمة تنظر من خلالها إلى الحقائق، وتعيد تنظيم الأساليب التي يمارس بها الباحثون مهمتهم وتقدم تكنولوجيات وأدوات بحث جديدة. وقد استخدمت فكرة الثورة، عند "كون" لكي توحى بأنها تشبه إلى حد كبير الانقلابات السياسية، وفي هذا الإطار تميل الثورة العلمية إلى أن تتضمن صراعاً بين الأجيال، بين أولئك الذين دفعوا إلى ظهور (النموذج التوجيهي) القديم وما زال متمسكين به، وبين هؤلاء الذين أكدوا انتصار (النموذج التوجيهي) الجديد.

ماهي طبيعة هذا التطور إذن ؟

يبني "كون" فكره في هذا الكتاب علي نظرة مغايرة لتاريخ العلم عن تلك الموجودة في أغلب الأدبيات. فهو يؤكد على أن الصورة النمطية للتطور العلمي باعتباره مبني على تراكمات متتابعة زمنياً هي صورة خاطئة وإلا كان معنى هذا نفي صفة العلم عن بعض المعتقدات القديمة مثل ديناميكا "أرسطو" أو فلك "بطليموس". إن هذه المعتقدات خرجت عن بحث علمي جاد، وما حدث هو أن نماذج توجيهية أو إرشادية جديدة ومختلفة عن تلك التي خرجت منها تلك المعتقدات قد ظهرت وأعطت تصوراً جديداً عن شكل الكون والعلاقات بين أجزائه، ومن هنا تم تجاوز هذه المعتقدات والنظريات لأن هناك نماذج جديدة أعطت تفسيرات من نوع جديد يناسب المشاهدات المتاحة والتي تطورت مع ظهور أدوات بحث والآت واكتشافات جديدة.

العلم إذن لا يتكون من اكتشافات مجزأة تتراكم في بناء متكامل ليعطي صورة عن الحقائق وإنما التطور فيه مبني على نوع من الجدلية أو الصراع، تكشفها طبيعة العلم القياسي ذاته، فهذا العلم بجموده وتحديده يجعل العلماء يتمسكون بقواعد النموذج الإرشادي ومشكلاته حتى يتم استنفاد كل ما في جعبته من تصورات لحل المشكلات التي يطرحها، وهنا تظهر مشاهدات جديدة يعجز النموذج الإرشادي عن حلها، وقد تكون النتيجة بروز اكتشاف جديد يقتصر تأثيره على تعديل هذا النموذج القائم، أو يتطور الأمر

ليشكل أزمة عندما يعجز النموذج عبر فترة زمنية طويلة عن تقديم حل للمشكلات التي كشفتها المشاهدات الجديدة ، والتي كان يعتقد أنه بإمكانه حلها . هنا تأتي فترة من السبولة في النظريات والأفكار تشبه تلك التي تسود في العلوم الإنسانية، وتستمر هذه الحالة حتى يظهر نموذج إرشادي جديد يقدم حلاً للمشكلات التي عجز النموذج السابق عن حلها، ويتبع هذا عملية هدم للنظريات القديمة وبناء نظرة جديدة للواقع تسمح بشكل جديد من الإدراك .

ومن هنا فإن النموذج الإرشادي هو أساس جميع المشاهدات في رأي "كون" وهو حتى أساس الإدراك الحسي، وقد استعان في كتابه بعدد من التجارب النفسية ليخلص إلي أنه بدون نموذج إرشادي للإدراك الحسي لا يستطيع الفرد أن يميز مما حوله أكثر من ألوان وطنين وفوضى مطلقة.

ومن ثم فإن الواقع ليس قائماً بذاته للعيان وليس على العلم إلا أن يقوم باستجلاء حقائقه في تتابع منطقي. فالنموذج الإرشادي هو الذي يرسم نمط الإدراك الذهني للمشاهدات، وبالتالي يؤدي إلى إكتشافات جديدة، ولنأخذ مثلاً هنا بالتطورات الفيزيائية المتعلقة بالأوزان والحركة، ففي النموذج الأرسطي كان الاعتقاد بأن أي جسم ثقيل الوزن إنما يتحرك بحكم طبيعته الذاتية من وضع أعلى إلى حالة من الاستقرار الطبيعي عند وضع أدني، وتمحورت التجارب والمشاهدات حول صورة الحجر الساقط، إلا أنه مع بروز مشاهدات وقياسات جديدة ظهرت الحاجة لمنطلق جديد لرؤية الواقع، وهنا ظهرت ديناميكا "جاليليو" التي خرجت بنتائج جديدة عن استقلال الثقل وسرعة السقوط والعلاقة بين الارتفاع الرأسى والسرعة الحدية للهبوط. وكان هذا النموذج الجديد هو الأساس لظهور مشاهدات لم يكن من الممكن إدراكها، رغم كونها حسية، قبل توصل "جاليليو" إلي طرح أفكاره حول نموذجه الجديد، وبدأت المشاهدات والتجارب تنتقل من التركيز على الحجر الساقط إلى التركيز على حركة البندول .

إن المنطلق الفلسفي لأفكار "كون" يقوم على نوع من الجدلية الفكرية، وهي تختلف عن جدلية "هيجل" (George Wilhelm Hegel، 1770-1830) في إمكانية اعتبارها نوع من "الجدلية المطلقة" فهي تبنى على أساس منطق إحلالي وليس توفيقى. كما أن التطور ليس غائباً كما في المنطق الهيجلى، وهو يتفق مع فكر "داروين" (Charles Robert Darwin، 1809-1882) حول مبدأ البقاء للأصلح. ويمكن أن يلاحظ قارئ هذا الكتاب أن مؤلفه إقتصر فى بحثه، كما هو سائد حتى فى الأدبيات العربية، على تطور الفكر والعلوم فى الغرب كما أن هناك نزعة نحو رؤية وحدة الحقيقة فى العلم خلال فترة معينة يسيطر عليها نموذج إرشادى واحد، وهو أمر يصعب القبول به فى ضوء القناعة العلمية السائدة بوجود اختلافات فردية فى الإدراك حتى فى إطار مرجعية إرشادية واحدة. وهناك نقطة أخرى أهملها الكتاب وهى على درجة كبيرة من الأهمية خاصة فى ضوء إهماله لتطور العلوم فى أطر ثقافية ومجتمعية خارج المحيط الغربى تتعلق بؤاد الثورات العلمية، بمعنى ظهور نموذج إرشادى جديد قادر على طرح تفسيرات فشل النموذج الإرشادى القائم فى حلها، لكنه يعجز عن الحصول على أرضية التأييد اللازمة لنجاحه فى إقصاء النموذج القائم.

ومازال هذا الطرح من جانب "كون" يتعرض للنقد والرفض وإن كان هذا المقام هنا لا يسمح بمناقشة تفصيلية لفكرة النموذج المعرفى الإرشادى والأفكار المضادة، فإننا نكتفى بالرأى القائل بأن النموذج الجديد لا يلغى القائم ولم يجرى ليصارعه ويهزمه بل هو إضافة إليه وهكذا يحدث التراكم، ونطرح هذا التساؤل: ما رأى الدارسين والباحثين فى الإدارة العامة فى هذا السياق؟

ونختم بالإشارة إلى تعبير "التحول فى النموذج" (Paradigm Shift) والذي يستعمل فى مجال البحث العلمى بمعنى نقلة نوعية تحدث عندما تتغير إحدى الفرضيات الأساسية التى ظلت سائدة لفترة من الزمن، مثلاً حدث تحول فى النموذج عندما تغيرت نظرتنا إلى العالم من الإقناع بأن الأرض هى مركز

الكون إلى الاعتقاد بأن الأرض تدور حول الشمس، وحدث تحول آخر عندما اكتشف "آينشتين" العلاقة بين الزمان والمكان، وكل من هذه التحولات أخذت وقتاً طويلاً لكي تنفذ إلى المجتمع العلمي ووقتاً أطول لكي تصبح مقبولة لدى الجمهور العام.

تري هل أصبحت المسألة أكثر وضوحاً أم إزداد الأمر غموضاً؟ خاصة حين نضيف مصطلحات "الاكتشاف" و "الإختراع" والتحول في القيم Value shift؟

في ضوء كل ما تقدم عن معنى المعرفة وخصائص المعرفة المنظمة ومفهوم العلم وبعض الجدل بشأنه وبتأكيد أن وظيفة العلم بصفة عامة أن يجعل في طوقنا أن نتعلم الأشياء، ويجعل مقدورنا أن نفهمها، وهو بهذا يضم الفهم، المعرفة، الإحاطة، الإدراك الفعل، السلوك، الإجراء، والتصرف، نتساءل عن حالة (علم) الإدارة؟

{3} علم الإدارة

التأمل في مكانة العلم في دنيا الإدارة وعلاقته بها يتطلب إشارة فورية إلى "تايلور" (Frderick Winslow Taylor، 1856-1915) الذي ولد في فلادلفيا بالولايات المتحدة الأمريكية وكان محظوظاً أن ولد في أسرة ميسورة نسبياً وأن يتاح له الوقت لأن يضع المبادئ حول المصانع التي كانت تمثل قدراً كبيراً من البيئة المحيطة به، ومنذ الأطوار الأولى من حياته بدأ يظهر اهتمامه بالآلة متمثلاً في غرامه بفك الأشياء وإعادة تركيبها وإنبهاره بها، وهذا الإنبهار أدى به إلى الاهتمام بالعلم ثم، بطبيعة الحال بتطبيقاته على الإدارة. وبحسب كلماته فإن أهدافه من تأليف كتابه "الإدارة العلمية" (1914) هي :-

■ أن أدلل ببعض التصورات البسيطة على ما يحدث في بلادنا من خسائر نتيجة لعدم الكفاءة.

▪ ان أقنع القارئ بأن معالجة هذه الخسائر تكمن فى الإدارة المنهجية وليس فى البحث العقيم عن عاملين فوق العادة .

▪ إثبات أن "أفضل إدارة" علم حقيقى يستند إلى قوانين وقواعد ومبادئ، وتقديم المزيد من الأدلة على أن أسس الإدارة العلمية تصلح للتطبيق على جميع الأنشطة الآدمية، وإنها إذا استخدمت بالشكل الصحيح تحقق نتائج مذهلة .

ومن يومها أصبحت الإدارة كعلم معترف به، ومع أن عمرها الآن نحو قرن من الزمان، فإنها ما تزال فى حاجة إلى مزيد من النضج سواء كعلم نظرى أو كعلم تطبيقى قائم على القواعد الشائعة . وبرغم الأعمال الطليعية للمهندسين مثل "تيلور" والزوجين "جلبريت" (1924-1868، Frank Bunker Gilbreth) (1972-1878 Lillian Moller Gilbreth) and "جانت" (1919-1861، Henry Laurence Gantt) والجهود النظرية الرائدة لأناس مثل "أورويك" (1983-1891، Lyndall Fownes Urwick) ، فإن الإدارة تظل تسعى إلى تأكيد الشرعية كما تظل المجادلات والخلافات على ما هى عليه، وكما كانت فى الماضى إلى حد كبير.

والجهود المتفانية من أجل التوصل إلى علم للإدارة، والتي تتجلى بوضوح فى أعمال مهندسين ومطورين عديدين ، تعرضت لشئ من المقاطعة فى أثناء فترة العلاقات الإنسانية، وبرغم الإهتمام الذى حظيت به فضائل الأساليب العلمية، فإن المرء يتكون لديه إنطباع وهو يقرأ ما كتب عن الفكر الصاعد فى العلاقات الإنسانية فى أثناء وبعد تجارب الهاوثورن فى الثلاثينيات، أن الأساليب العلمية فقدت شيئاً من أهميتها أو على الأقل تلك الأساليب العلمية ذات المفهوم التجريبى التى تظهر بوضوح عند المهندسين . إلا أن هذا الإتجاه يعود إلى الظهور مع مجئ حركة علم السلوكيات الحديث فى الإدارة حيث تواصل المضى فى السعى إلى علم ناضج للإدارة فى السنوات الأخيرة، إذ كان الدعاة الأساسيون للعلم التقليدى للإدارة والتنظيم هم علماء السلوكيات ، وبصفة خاصة علماء النفس وأكثرهم إفصاحاً عن فكرهم هم أولئك الذين يدعون إلى تطبيق أساليب العلوم الطبيعية على دراسة السلوك فى المنظمات. ويناقش البعض اعتراضات على تطبيق

أساليب العلم الطبيعي على الكائنات البشرية ومشكلات الإدارة، وهم يوافقون على أن هناك شيئاً من الواجهة في بعض هذه الاعتراضات مثل القول بأن كل فرد أو جماعة أو منظمة طراز أو نمط في ذاته، وأن الأحداث السلوكية انتقالية وأن البشر لا يتصرفون دائماً بنفس الكيفية عندما يراقبون، وأن تحكمات العلوم الطبيعية تحد من الواقعية. إلا أنهم يؤكدون على أنه ليس بين هذه المحددات ما هو كاف لأن يبطل صلاحية الطرق العلمية التقليدية لفهم السلوك الإنساني.

بعد ذلك ننقل إلى الاجابة عن تساؤل مهم وهو: متى يبدأ مجال جديد للدراسة؟ ومتى ينتهي؟

يتعين علينا، ونحن نباشر إمعان النظر في موضوعات متكررة في الإدارة أن نفرر من أين نبدأ وفي ذلك يرى البعض أن علينا أن نرجع إلى آلاف السنين.

لكن بالتأكيد، يمكننا أن نبدأ من القرن الرابع عشر متناولين نصائح "ماكيافيللي" (Niccolo di Bernardo dei Machiavelli، 1469-1527) في كتابه "الأمير" ولاشك في أنه يمكننا أن نتعلم الكثير من كل ذلك، إلا أن الرجوع بالإدارة إلى أوقات بعيدة كهذه قد يبدو وهماً أو أسطورة أو قصة خرافية. نعم كان هناك بالطبع مديرون ومنظمات، وكان البعض يدركون إجراءات الإدارة والقيادة والعمليات، لكن الذي لم يكن هناك هو (العلم) أو مادة تدرس إسمها (الإدارة)، والنصيحة الرشيدة على قدر أهميتها، لا تشكل مادة تصلح للتعلم.

لم تكن بدور الفكر الإداري قد غرست عندما بدأ الناس "يعملون الإدارة" بل كانت قد نثرت في تربة التاريخ الإنساني عندما بدأ البشر يحاولون أن يستنبطوا مما كان يجري نوعاً من المنطق أو المعقول، ولكن الإدارة كمادة علمية بدأت عندما بدأ الناس "ينظمونها" و"يضعون مصطلحاتها" ويكونون "الوصفات" التي تؤدي إلى إدارة أفضل إلى أن جاء ذلك اليوم الذي ظهرت فيه القواعد والأفكار التي يمكن تعليمها وتعلمها وكانت هذه بداية الإدارة.

قد تكون واحدة من أعظم فضائل الإدارة، كمجال دراسي، أنها على استعداد لأن تتقبل المعرفة حيثما تأتي، مادام أن هذه المعرفة تنصب عليها أو تتعلق بها، ويقال في هذا الصدد أن المرء على استعداد لأن "يحفر من أجل العثور على الذهب حيثما يجده" ولو كان هذا في بطون كتب الإدارة القديمة لكان مرضياً تماماً وطالما كان الذهب "عياراً غالباً" فإن عمر المنجم لا يهم. والهندسة هي "المادة الأم" للإدارة لكن علينا أن نقرر بأنها في بعض الأحيان كانت غير متحمسة بل رافضة لأن تكون كذلك، ومن هنا فإن التراث الذي قدمته الهندسة للإدارة يجب ألا يكون أبداً عرضة للتجاهل أو النسيان، فقد كانت الجمعيات الهندسية المنتدى الأوحيد المتاح لمناقشة أفكار الإدارة، وكان المهندسون هم أول من طبقوا فنونهم وعلومهم ومهنتهم على الأعمال، ولكن تدل مراجعة تطور الفكر الإداري، على أنه لم تكن جميع خطوات التقدم في وضع الإدارة على أسس أكثر علمية واستحقاقاً للإحترام قد اتخذها فقط المهندسون، فالواقع أن بعضاً من أكثر المحاولات شجاعة من أجل تركيب وتكوين حقل الإدارة قد اتخذها أناس ينتمون إلى الفكر الإداري في جوانبه التنظيمية الإدارية أو الوظيفية أو العملية.

إن مختلف مبادئ الإدارة، التي صاغتها العديد من المصادر، تبين حقيقة مهمة وهي أن كون هذه المبادئ التي تمت على يد باحثين من مختلف الجنسيات على نطاق واسع من الخبرات ودون دراية أحدهم بأعمال الآخرين، في معظم الأحوال، تقبل ترتيباً منطقياً كما هو في الفكر الإداري، فإن ذلك في حد ذاته يكتسب أهمية بالغة.

وإذا كان هناك من يرى أنه قد ينجم عن تجميع المبادئ وصوغها في قواعد وقوانين خطر التحفيظ الأصم وتجميد المهارات والخبرات ومنعها من أن تجدد وتطور من جانب المشتغلين بالإدارة والمتدربين عليها فيما بعد، بحيث تصح الدعوة إلى الخوف من هذا الخطر، فإن ذلك لا يمنع أن تكون مهمة التجميع والتلخيص والتطبيق غاية كل علم يخطو أولى الخطوات نحو أن يصبح علماً ناضجاً له قواعد وقوانين.

إن المخرج الوحيد من استقرار بعض الشعور بعدم أهلية الإدارة ، هو العمل على تحسينها إنطلاقاً من الإيمان بالأفكار العلمية والمبادئ النظرية، فالإدارة إن تكن فى جوهرها فنا ومهارة عمليتين، لابد أن تقوم على تطبيق المبادئ والأفكار العلمية التى تستخلص من المزاولة العملية لتزويد من المهارة فيها، وهى كفن الطب لاغنى للمشغل بها عن أن يكمل الممران العملى الطويل بمتابعة أحدث الدراسات النظرية ، فالمبادئ العلمية هى التى تلين جمود الخبرة وتجعل المزاولة العملية أكثر إقتصادا وسهولة وكفاية . إذن الطريق الوحيدة لتنمية المهارة الإدارية هى طريق الدراسة العلمية الشاق الذى لا يأخذ أقرب الحلول وأيسرها ، أو يركن إلى الخبرة المجمدة والأفكار المختزنة فى رؤوس أصحابها، أو يستطيع مجرد إصدار أمر أو توقيع شيك ببضعة آلاف من الجنيهات لشراء المهارة والكفاءة كما تشتري الآلات. ونقص المهارة الإدارية لا يمكن علاجه إلا عن طريق إقناع الإداريين ليصبحوا أكثر مهارة حيث أن أى تقدم فعلى فى هذا الإتجاه يجب أن يكمن بالضرورة فى أحسن الأفكار عن كيفية القيام بالإدارة (how to administer) ولا يمكن أن يبدأ بخطط ورسوم محكمة أو تتكامل كلها مع قواعد نموذجية وصور لأحدث الآلات إذ ليس من طبيعة المهارة الإدارية أن تنشأ بهذه الكيفية.

والقدرة على إدارة الغير مهارة وفن (a skill, an art) وهى ليست مسألة أشياء ولد بها الفرد أم لم يولد إنها ليست مجرد جملة معلومات، فقد يكون لدى الفرد عدم مقدرة طبيعية فى هذه المهنة على الأخص، وقد يكون الفرد مديراً ناجحاً من الناحية العملية بقليل من التدريب بأحدث الأطر العلمية فى هذا الموضوع، تماماً مثل الطبيب العام الناجح الذى نسي كل ما علمته دراسات الطب، ولكن فى خلال ذلك تعمق قراءة كتاب الحياة والموت، ويعرف معرف عميقة كافية أن ما يعرفه قليل، وفى هذا وقاية كبيرة لمرضاه، وقد يكون هذا الشخص مديراً ناجحاً مثلما يصبح هذا الطبيب طبيباً جيداً كذلك، لو أنه وازب على متابعة أحدث الأفكار فى هذا الموضوع وبمعنى أوسع ففى مدى حياة الرجال والنساء الطويلة، يمكن مقارنة المهارة الإدارية بالمهارة الطبية، إنها

فن عملي، والمران الكثير ضروري إلا أن المران المنفصل كلية عن الدراسة من المحتمل أن يكون محدود النتائج كالدراسة غير المرتبطة بالمران والتي يحتمل أن تؤدي إلى العقم والخذاع.

وفي مجال الحديث عن طبيعة الإدارة أيضاً، فإن البعض يرى أن الجدل حول كون الإدارة فن ومهارة أم علم شيء ممل، وعلى أحسن الفروض فهو بالقطع مضية للوقت، والحقيقة أنه برغم أن المناظرات حول هذا الموضوع هي في أغلبها غير مفيدة فإننا لا يمكن أن ننكر حقيقة أن المديرين والباحثين في الإدارة يريدون قدراً كبيراً من الإحترام، وأنه لابد وأن يوجد نوع من الأساس العلمي لدارسي الإدارة وممارسيها وأيضاً لا يمكن أن نغفل أن البعض ما يزال يناقش في طبيعة الإدارة من حيث كونها علماً أم فناً أم ماذا، ومن ثم لا نرى بأساً من مناقشة هذه المسألة وإن كانت باختصار.

إذا كان هناك من لا يزال يصر على أن الإدارة فن ومهارة إذ تعتمد أساساً على المهارة الشخصية والمواهب الذاتية، وتبنى على قواعد غامضة وغير مؤكدة، وأنها نشاط حتمي بمعنى تحقيقها بصفة تلقائية، وتفرض نفسها داخل كل التنظيمات خاصة أو عامة أو غير حكومية، دون أن تتوقف على أسس أو أطر نظرية في هذا الخصوص، وإذا كان هناك إتجاه مضاد يؤكد أن الإدارة علم إذ تقدم مجموعة من المبادئ والقواعد التي استمدت وجودها عن طريق الملاحظة والتجربة، واستنبطت على أساس من الدراسة والبحث ومن ثم هي تعتمد على أصول البحث العلمي، وأنها لا يضيرها أن تكون علماً تطبيقياً وليس تجريبياً، فإن واقع الحال يبين أن الإدارة تجمع بين صفتي العلم والفن، فهي ليست علماً تجريبياً خالصاً كسائر العلوم الطبيعية والأساسية التي يطلق عليها الفقه "العلوم التامة" ولكنها كعلم اجتماعي تتسم بنفس خصائص العلوم الاجتماعية الأخرى، وهي عدم وصولها في الدقة إلى مستوى العلوم الطبيعية والأساسية.

وعلى الرغم من التسليم بوجود المبادئ العلمية للإدارة فإنه يجب أن يكون واضحاً أن وجود هذه المبادئ لا يكفي وحده لنجاح المدير أو القائد في أدائه لوظائف

الإدارة، إذ يجب عليه أن يعرف بفنه ومهاراته الشخصية كيف يستخدم هذه المبادئ ثم كيف يوفق بينها في حالة التعارض .

إن الإدارة تقوم بحق على فن ومهارة استخدام العلم بحيث يؤتى التطبيق أحسن النتائج في موقف معين، ووصف الإدارة بأنها علم وفن في ذات الوقت أمر لا ينطوي على تناقض ذلك أن الفن والعلم ليسا متناقضين أو بديلين بل هما متممان يكمل كل منهما الآخر.

إن الإدارة الحسنة هي فن استخدام العلم في العملية الإدارية، وممارس الإدارة يجب أن يكون قادرا على استخدام الأفكار الإدارية بذات الطريقة التي يستخدم فيها الطبيب الممارس النظريات الطبية العلمية .

وهذا يضع الصفة المهنية (Professionalism) في مكانة هامة الآن في ممارسات الإدارة، فالمدير الذي يلم بالعلوم الإدارية يجب أن يكون لديه القدرة على استخدامها نتيجة امتلاكه صفات سلوكية قيادية وهذا يحوله إلى مهني يجيد تطبيق هذه المبادئ بالأساليب الملائمة في المواقف المتغيرة .

بمعنى آخر تعتبر الإدارة علم ولكنه علم ذو طبيعة خاصة، فمع أنه يتصف بالدقة والحياد والمنهجية والانفتاح العقلي والبعد عن المهارات والجدل العقيم، ويستتبع شرط الموضوعية، على الأقل على مستوى المنهج والأدوات، وهو بالتالي ليس معرفة تأملية أو تفكيراً صوفياً باطنياً، بل معرفة تتجه نحو الواقع الموضوعي، وهي كلها صفات العلم، فإن المشكلة في الواقع هي صعوبة التجريب في هذا الحقل والوصول إلى تعميمات في أغلب الأحوال ومن ثم يمثل المدخل الموقف في مكانة رفيعة.

وإذا كان صحيحاً أن ملامح الموضوعية والعلمية والإطراء والعمومية، وغيرها من سمات العلم الحديث، لا تظهر في علم الإدارة بالدرجة التي تبدو بها في العلوم الطبيعية

أو الحيوية، فإنه صحيح أيضا أن الظواهر الإدارية صالحة بطبيعتها للخضوع للتحليل العلمي.

ولنفصل بعض الشئ في طبيعة الإدارة.

الإدارة هي ما يطلق عليه قديما "الفن العقلي"، (فن) لأنها تتعامل مع أصول المعرفة: معرفة الذات - القيادة - الحكمة، و (عقلي) لأنها تتصل بالتجربة والممارسة والتطبيق، فالمدراء يحيطون بمعارف وأفكار العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية في مجالات علم النفس والفلسفة والإقتصاد والتاريخ وفي علوم الفيزياء والرياضيات وغيرها وهذا مهم، لكن يبقى عليهم أن يركزوا بهذه المعرفة على شئ مؤثر وله نتائج ملموسة مثل تعليم طالب - بناء جسر - تصميم - وضع برمجيات...

وقد تبدو الإدارة لغير الخبير كخزمة من الأنشطة الاعتبارية التي تعتمد على المصادفة التي لاتحكمها قوانين أو مبادئ، وهذا هو الحال دائما مع أى ظاهرة نجز عن رؤيتها بشكل متكامل، غير الخبير لن يفهم غايات الإدارة أو وسائلها إلا عندما تقدم له بشكل متكامل وليس بالقطعة أو التقييط .

والتطور الخطير الذى يجب الإشارة إليه هنا هو أن الإدارة لم تعد مهمة المديرين فقط بل أصبحت تهتم الجميع لأننا نعيش في مؤسسات تحتاج إدارة، ومن ثم غزت الإدارة كل مجالات الحياة ودخل علمها إلى الإقتصاد - السياسة - الصناعة الحروب - البحوث - الاختراعات - العلاقات - الوقت الشخصى - الثروة الشخصية ... ولم تترك الإدارة مجالا دون أن تسهم فيه بنصيب، فإذا فهمنا علم الإدارة فهمنا الأرضية المشتركة التي تنطلق منها مجالات حياة المؤسسات التي نحياها حاليا.

وفي شأن تحديد طبيعة علم الإدارة أيضا نرى أن مكونات "الإدارة" من مبادئ وأفكار وأطر تستند إلى ما يحدث في الممارسة والتطبيق الفعلى بما يمكننا من أن نطلق على الإدارة أيضا وصف العلم الحر (Liberal Science) وإذا كانت معظم الحرف والمهن تحتاج إلى ترخيص لمزاومتها مثل الطب الهندسة - المحاسبة، فإن ممارسة علم الإدارة

لا تحتاج إلى ذلك، وإذا كانت المهن الأولى تلك لا تجيز الممارسة إلا بعد استكمال الدراسة النظرية الأكاديمية المتخصصة، فإنه في مهنة الإدارة الممارسة تكاد تكون هــ الأصل .

والكلام في الإدارة لا ينتهي والكتابة فيها لا تتوقف، إنه علم مفتوح وقابل لكل جديد الخطوات الإدارية الناجحة لا تنطلق من الأفكار أو القوانين الإدارية التي استوعبها الإداري من قراءاته بل تبدأ من قدرته على تطبيق وتشغيل تلك الأفكار، وهو يعتمد هنا على المنطق والحدس والعاطفة معاً، فنحن نحتاج في الإدارة إلى العقل والقلب معاً، وهي ليست بمجملها قوانين منطقية ثابتة ولا هي حدوس شعورية متقلبة، هي الإثنين معاً.

وتجمل إحدى الكاتبات في مجال الإدارة "جوان ماجريتا" (Joan Magreta) حقيقة طبيعة الإدارة حين تقول أن الفن هو النشاط الذي يجمع بين الفكر والممارسة في سياق واحد، وأن الإدارة تجمع الفنون التالية :- الفن الإداري الأول فن ابتكار القيمة، والفن الإداري الثاني تصميم نماذج الأعمال، والفن الإداري الثالث هو فن الإستراتيجية.

وهدف الإدارة على وجه التحديد هو تكوين مجتمع إنساني متصل ببعضه خلال رابطة العمل لتحقيق نفع عام، أي وظيفتها تحقيق النتائج والبرهان على نجاحها هو "الأداء"، والإدارة هي أداة المجتمع المسؤولة تحديداً عن جعل مصادر هذا المجتمع أكثر إنتاجية، والمسؤولة أيضاً عن تحقيق تقدم إقتصادي منظم.

في هذا السياق يمكن القول بأن الإدارة قد تطورت عبر السنين ونجد مراحل هذا التطور فيما طرحه "دركز" في ثلاث (ثورات) متتالية تغير فيها دور وظيفة الإدارة تغيراً شاملاً وهي :-

• حقبة الثورة الصناعية: وتميزت بتركز التقدم التكنولوجي على الأدوات (Tools)

والعمليات (Process) واستمرت من منتصف القرن الثامن عشر وحتى منتصف القرن التاسع عشر .

• حقبة الثورة الإنتاجية: وبرز في قيادتها "تاييلور" مؤسس الإدارة العلمية كما سبق وأشرنا وتركز خلالها الإهتمام على طرق العمل ورفع إنتاجيته .

• حقبة الثورة الإدارية: وقد بدأت من نهاية الحرب العالمية الثانية وهي مستمرة حتى الآن، وتتميز بالتركيز على المعرفة وتطبيقاتها المتشعبة في مختلف أوجه نشاط المنظمة وكانت تكنولوجيا المعلومات - ولا زالت - ركنا أساسيا من أركان هذه الحقبة.

وقد أدخل "دركر" تعبير عمال المعرفة (Knowledge Workers) للدلالة على التحول الجذري الذي يحدث في مختلف مجالات العمل حيث ركيزة النجاح الآن ليست من يستخدمون السلطة أو المهارات اليدوية بل المسلحون بالمعرفة من باحثين وخبراء ومصممين في فروع العلم والمعرفة المختلفة وتصبح المهارات الإدارية الأساسية هي كيفية توظيف المعرفة في استخدامات مفيدة . وخلاصة الأمر هنا أنه إذا قبلنا بأن المنهج العلمي شئ أكثر من التجريب الذي تقوم عليه معظم العلوم الطبيعية، وأنه يمثل "متصلا" تتوزع عليه من أكثرها دقة وضبطا إلى أقلها مع التنوع في المناهج والتعدد في الأساليب والأدوات، فلن يكون علم الإدارة أقل "علمية" من علوم الطبيعة، وإن كان وما زال كما سبق وحددنا أقل منهاجياً.

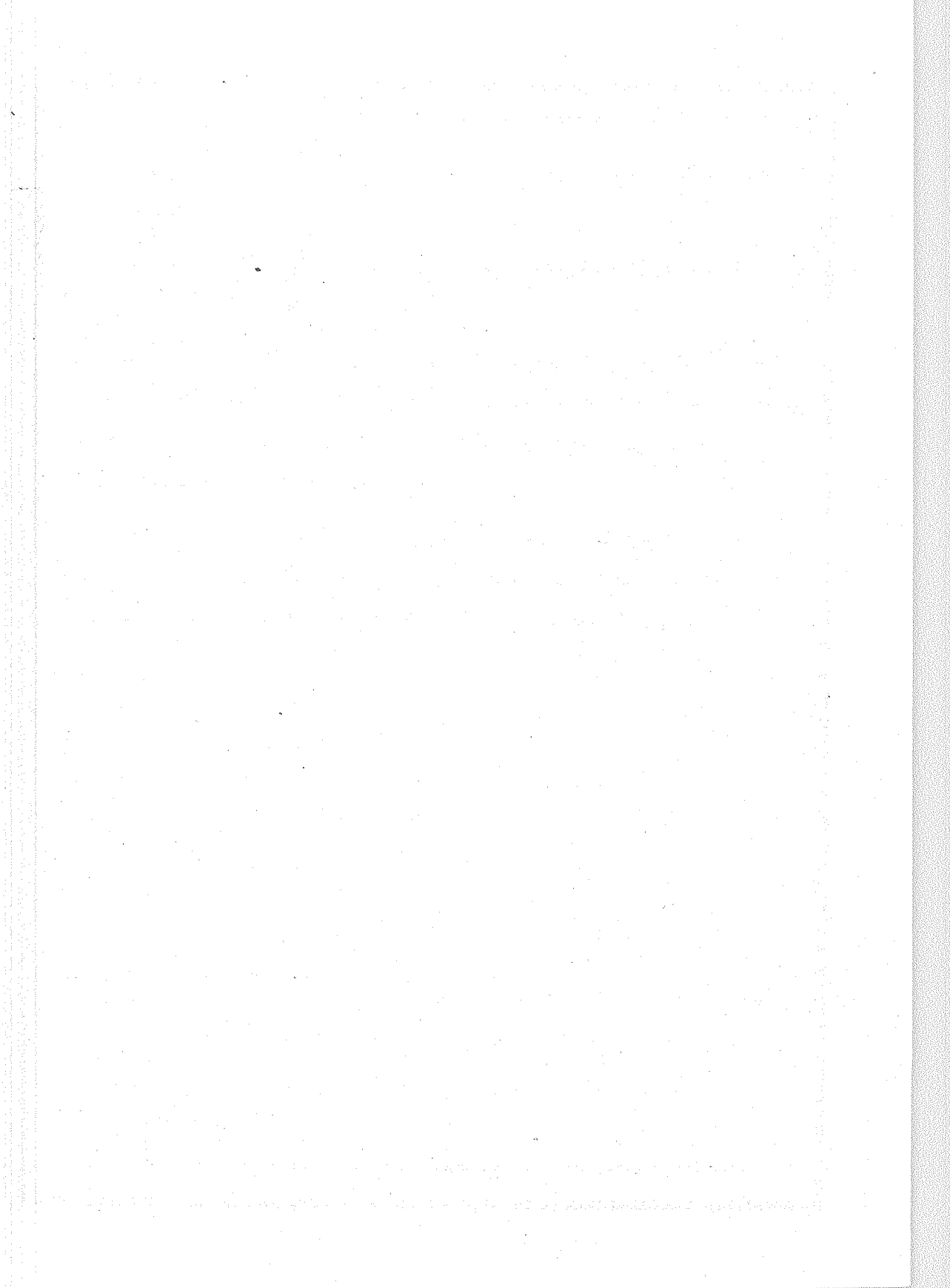
ولعل تعريفات الإدارة المتعددة تدلل على هذه "العلمية"، فمثلا تعرف الإدارة بأنها "فن توجيه وتنسيق ورقابة عدد معين من الأفراد بقصد إنجاز بعض الأغراض والأهداف"، ويعرفها آخرون بأنها "توجيه الناس المشتركين معاً في عمل للوصول إلى هدف مشترك، له صفة التوقيت، فهي العملية المتضمنة والشاملة لتكامل الجهود الإنسانية كي نصل إلى النتيجة المرغوبة".

وهى أيضاً ، "تنفيذ الأعمال بواسطة آخرين عن طريق تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة مجهوداتهم".

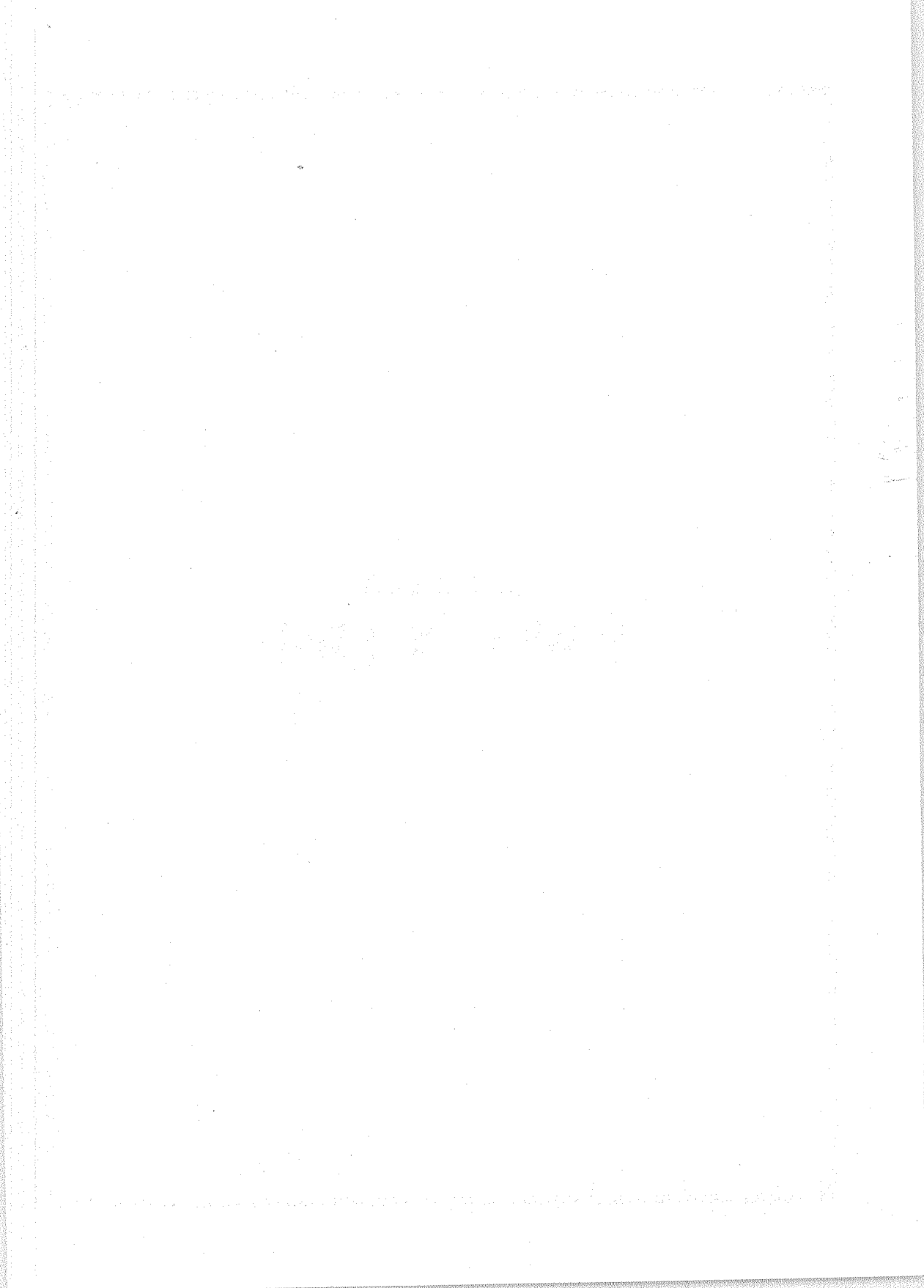
كما تعرف الإدارة بأنها " العملية التى تنشأ ترتيباً على قيام جهود مشتركة منظمة لتحقيق بعض الأهداف بكفاءة وفاعلية".

وتتعدد تعريفات الإدارة فمنها أنها "إدارة العنصر البشرى وليس الأشياء" ، أو أنها "تلك التى تتعلق بصنع القرارات" أو أنها "عملية تنظيم واستخدام الموارد لتحقيق أهداف محددة سلفاً" أو أن الإدارة هى "تحقيق النتائج المرجوة عن طريق التأثير فى السلوك الإنسانى فى نطاق بيئة مناسبة".

ولعل التعريف الذى نطرحه يكون أكثر ملائمة للتغيرات المعاصرة ، حيث نرى أن الإدارة هى " العمل مع - ومن خلال آخرين - بطريقة منظمة فى منظمة ما، عامة أو خاصة أو غير حكومية ، من أجل تحقيق أهداف كل من المنظمة والعاملين بها".



المبحث الثانى
(حقل) الإدارة العامة



المبحث الثاني (حقل) الإدارة العامة

إستهلالات

في كتاب تعليمي كلاسيكي، عرف "سيمون" (Herbert Alexander Simon, 1916-2001) و"سمثبرج" (Donald W. Smithburg, -) و"تومسون" (Victor A. Thompson, -) الإدارة تعريفاً بسيطاً لكنه معبر للغاية في هذه الجملة "عندما يتعاون شخصان لدرجة حجر لا يمكنه أن يتحرك وحده، فإن عناصر الإدارة تظهر" وهذا يوضح الكثير حول ماهية الإدارة.

إن أول وأهم مكون للإدارة هو الناس أو البشر، الحجر بذاته وهو قائم على تل ليس متداخلاً في أي شكل من أشكال الإدارة، بحيث أنه لو تدرج لأسفل التل بفعل الطبيعة، فإن الإدارة هنا لا تقوم، الناس أو البشر يجب أن يتواجدوا قبل أن تتواجد الإدارة.

العنصر أو المكون الثاني للإدارة هو الفعل، رجلان ينظران إلي الحجر لا يتدخلان، بهذا الأمر وحده، في الإدارة فعليهما أن يقدموا على فعل ما تجاه الحجر قبل أن تدخل الإدارة إلي الصورة.

العنصر أو المكون الثالث هو التفاعل، إذ لو حرك أحد الرجلين الحجر وحده، فإن الإدارة لا تتحقق، على الأقل رجلان يجب أن يضافا جهودهما على نحو ما لتحريك الحجر، تفاعل الناس مع بعضهم البعض لأداء المهام، هو ما يعني الإدارة، فجوهر الإدارة هو الناس مرتبطين بأناس آخرين ومتفاعلين معهم.

إذن الإدارة، في التحليل الأخير، عملية تضم بشرا مرتبطين بالعمل نحو أهداف مشتركة وإذا كان هذا عن الإدارة، فماذا عن العامة؟

كلمة (عام) تعني ببساطة المواطنين في منطقة معينة ، الناس في قرية مدينة، محافظة، منطقة ، دولة ، وإذا كان الموضوع يعتبر ضمن السيادة العامة فإن المعلومات والمناقشات حول هذا الموضوع تصبح مفتوحة ومشاركة بين الناس ، ويمكن أن تكون معروضة للجميع .

وكلمة (عام) أيضاً ، تشير إلى النشاطات التي تديرها الحكومة باسم المجتمع كله . وتعني عمومية الإدارة أنها ترمي إلى تحقيق المصلحة العامة بمضمونها الشامل ، وبما ينطوي عليه ذلك من أهداف وخطط وسياسات عامة للدولة .

والمصلحة العامة، وإن كانت تتضمن قيماً مجردة وعليا كالأمن والأخلاق والعدل والنظام، إلا أنها لا تأخذ شكلها الملزم إلا إذا إنتقلت من ضمير الجماعة إلى حيز الواقع القانوني في صورة دستور أو تشريع أو لائحة أو قرار إداري . أي أن الإعلان عن تلك القيم العليا تختص بتحديد سلطات معينة في الدولة بحسب النظام القانوني المطبق .

وتعني عمومية الإدارة أيضاً، أن الجهة المسؤولة عن أداء الأنشطة والعمليات الإدارية هي الدولة وفروعها المختلفة ، باعتبار أن الدولة هي التشخيص القانوني للشعب .

والملاحظ أن صفة العمومية هذه تعطي للقرارات التي تتخذ في إطار الإدارة العامة تأثيراً أعمق وأشمل وأكثر مباشرة على مجموع أفراد المجتمع وجماعاته المختلفة .

وبالجمع بين إصطلاحى الإدارة والعامة ، يعرف البعض الإدارة العامة بأنها "أسلوب لتنفيذ السياسات العامة أو ممارسة الأعمال والأنشطة الحكومية ، بغرض تحقيق الأهداف التي ترمي إليها الدولة بأكبر كفاءة وفعالية".

كما تعرف الإدارة العامة ببساطة بأنها "الأنشطة التي تقوم بها الحكومة لتوفير السلع والخدمات للجمهور"، فالإدارة العامة هي أسلوب تطبيق المبادئ العلمية والأسس الإدارية المتفق عليها، في مجال النشاط الحكومي بما يحقق آمال وأهداف المجتمع . وبهذا المعنى تتكون الإدارة العامة من العمليات الإدارية المعروفة من تخطيط وتنظيم وتوجيه وتنسيق ورقابة واتصالات وإعداد تقارير وموازنات في الجهاز الإداري للدولة بمعناه الواسع أي في الوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات العامة .

والإدارة العامة ذات طبيعة مزدوجة ، حيث تجمع بين النظام الأكاديمي والنشاط المهني والواقع أن هذا الحقل يمثل وضعاً فريداً ومتميزاً بين حقول العلوم الاجتماعية، فهو من ناحية حقل توضح طبيعته البينية بشكل قاطع، إذ أنه يستفيد من ، ويفيد، الحقول الاجتماعية الأخرى ولا يستطيع أن يقيم مكانته المنهجية مستقلاً عنها ، مما يجعل له هوية ناضجة تأخذ من مناهج عديدة وتصب في مصبات متنوعة، ومن ناحية أخرى يتميز ذلك الحقل بأنه يتأثر بشكل سريع بالتطورات السياسية والإقتصادية والثقافية في محيطات الدول التي يبحث أو يدرس فيها .

وللتعرف أكثر على هذا الحقل يمكن عرض النقاط التالية:

- التعريف بحقل الإدارة العامة.
 - أهم التطورات التي لحقت به.
 - حالة الإدارة العامة في الوطن العربي.
- ونتناول كلاً من هذه النقاط بقدر من التفصيل.

أولاً: التعريف بحقل الإدارة العامة

لقد كانت الإدارة، كممارسة، مصاحبة بشكل أو بآخر للإنسانية منذ فجر

التاريخ، فالصيادون والرعاة ينتمون للقبائل من أجل الحماية، والمصريون إعتدوا على التنظيم من أجل بناء الأهرامات وضبط مياه النيل، وإستخدم الرومان التنظيم كذلك من أجل تعبئة جيوشهم والسيطرة على أنحاء إمبراطوريتهم، وفي كل هذه الأحوال إحتاج المديرون (قادة القبائل والفراعنة والأباطرة) إلي التخطيط والتنظيم والتعيين والقيادة والرقابة وغيرها من عناصر الإدارة من أجل إنجاز الأعمال.

وتعتبر العصور الوسطي بمثابة الجسر الواصل بين القيم وعصر النهضة ورغم إنتظام الإنسان في كيان إقطاعي ، فقد بدأ في إتخاذ خطوات إيجابية في تفكيره حول التنظيم والإدارة ويخبرنا تاريخ الفكر الإداري أن "الفارابي" (أبو نصر محمد الفارابي الفيلسوف المسلم الذي أشتهر بإتقان علوم الحكمة 260هـ/874م-339هـ/950م) قد وضع أمام الحاكم توصيفاً للوظائف (حوالي عام 900م) ونصح "الإمام الغزالي" (أبو حامد بن محمد بن محمد الأحمد الغزالي، الفقيه الصوفي الملقب بحجة الإسلام وزين الدين 450هـ/1058م-505هـ/1111م)، ملك البلاد بحسن التصرف ، وحدد الخصال التي يطور بها نفسه ليكون مديراً ناجحاً (حوالي عام 1100م) .

وفي "البندقيّة" طورت أشكال مبكرة من إدارة الأعمال فيما يتعلق بالمبادلات الإقتصادية وأسهم السير "توماس مور" (Thomas More، عالم القانون القديس 1478-1535م) في تصوره للمدينة الفاضلة بأفكار تساعد في إدارة هذه المدينة، ويجئ "ميكافيلي" في نصحه للأمير بعدة مبادئ إدارية وأن لم تكن بالوضوح والدقة التي نعرفها اليوم ، وهي الاعتماد على تقبل الإدارة ، تماسك التنظيم القيادة ، وأخيراً الرغبة في البقاء.

وإذا كانت ممارسة النشاط المسمي بالإدارة العامة موجودة تاريخياً منذ ظهور ونشأة الوحدة السياسية الأولى خلال العصور القديمة، إلا أنه من الواضح أن وضع الإدارة العامة موضع البحث والدراسة كعلم يقوم على مجموعة من

القواعد أو المبادئ العامة أو النظريات التحليلية لأبعادها وجوانبها المختلفة ، لم يتحقق إلا حديثاً خلال المائة عام المنصرمة تقريباً .

والواقع أن الفضل في التأسيس العلمي لحقل الإدارة العامة يمكن إرجاعه إلي شخصيتين مهمتين هما السياسي الأمريكي "وودرو ويلسون" (Woodrow Wilson، 1856م-1924م) الذي كتب عام 1887 عن الجانب الإداري في الوظائف الحكومية وأطلق على ذلك المجال اسم "الإدارة العامة" وسنعرض لبعض التفصيل بشأنه لاحقاً، والثاني هو "ماكس فيبر" عالم الاجتماع الألماني الشهير والذي ركز كتاباته على النموذج البيروقراطي للتنظيم بين عامي 1905، 1915.

وتأكيداً لمعنى الإدارة العامة، فإننا نعرض لمزيد من تعريفاتها ، فمثلاً يعرفها "والدو" (Dwight C. Waldo، 1913-2000) بأنها "تنظيم وإدارة الناس لتحقيق أغراض الحكومة" ، كما يعرفها أيضاً بأنها "فن وعلم الإدارة كما يطبقان في شؤون الدولة".

ويعرفها الأستاذ الدكتور محمد بدران بأنها "أسلوب لتنفيذ السياسات العامة أو ممارسة الأعمال والأنشطة الحكومية بغرض تحقيق الأهداف التي ترمى إليها الدولة بأكبر كفاءة وفعالية" وأنها "أسلوب تطبق المبادئ العلمية والأسس الإدارية المتفق عليها في النشاط الحكومي ، بما يحقق آمال وأهداف المجتمع".

ونأخذ في هذا المقام بالتعريف الذي إقترحه أستاذنا الدكتور "أحمد رشيد" (يرحمه الله) وهو أن الإدارة العامة كنشاط إداري هي "العملية الإدارية التي تقوم بها المؤسسات المكلفة بالتنفيذ المباشر للسياسة العامة" وأن الإدارة العامة كعلم هي "الحقل العلمي الذي يبحث في وسائل التنفيذ الكفاء والفعال للسياسة العامة في ظل مساهلة مستمرة".

وتعريف الإدارة العامة على النحو المبين يتضمن النتائج الآتية :

{ I } عملية إدارية

- الإدارة العامة هي عملية إدارية، بمعنى مجموع الأنشطة التي تعني بتوجيه الجهود البشرية (من تخطيط وتنظيم)، في إطار رسمي منظم لتحقيق مجموعة من الأهداف وفق أسلوب أو أساليب تشبع غابات محددة من أجل تحقيق هذه الأهداف بكفاءة (Efficiency) أي وفقاً للخطط والبرامج والتكلفة والتوقيتات المتفق عليها في إطار الامكانيات المتاحة وفعالية (Effectiveness)، بما يحقق أقصى إشباع للغايات .
- الإدارة العامة هي عملية ديناميكية ذات طابع إنساني وقيادي ، فالإدارة هي الإنجاز من خلال الآخرين .
- الإدارة العامة تتم في منظمات الجهاز الإداري للدولة ، وهي المؤسسات المنوط بها التنفيذ المباشر للسياسات العامة، التي هي خطط أو برامج أو أهداف عامة أو كل هذه معاً، يظهر منها اتجاه العمل للحكومة لفترة زمنية مستقبلية ، وبحيث يكون لها المساندة السياسية .
- تؤكد الغالبية العظمى من فقهاء الإدارة العامة على توافر سمة وطبيعة العلم بصدد مبادئ وقواعد الإدارة العامة، فهي تتميز بخصائص محددة ثابتة يمكن التنبؤ بها والقياس عليها في حل المشكلات الإدارية، ومن ثم تحكم الإدارة العامة أسس وقوانين ثابتة لا تخضع للقيم غير الموضوعية، وإذا استخدمت في ظروف معينة الأساليب والطرق العلمية المتعارف عليها فإنها ترتب نتائج معينة ثابتة . ويمكن التنبؤ بها إلى حد ما، ومن ثم يمكن تعليمها وتدريبها في الكليات والمعاهد وبالتالي تطبيقها على المنظمات والمنشآت العامة بشكل يؤدي إلى تحقيق أهدافها على أساس علمي .

ويري جانب من الفقه، ترتيباً على تقدم، أن الإدارة العامة تقوم على أسس علمية وفق منهج علمي بعيداً عن المصادفات أو النوايا الفردية، أو المواهب الشخصية والإستعدادات الذاتية فالعملية الإدارية تسهم في حل المشكلات لكونها تطبق وسائل العلم الحديث مما يساعد على إيجاد الحلول العلمية، ومن ثم فإنه يجب توافر الصفة العلمية عند القائمين على شؤون الإدارة العامة حتى يتسني لهم مواجهة المشاكل بأسلوب علمي يؤدي إلي التوصل إلي حلول عملية لها .

وفي محاولة لتقليل أهمية أو أثر الفن والمهارات والقدرات الشخصية في مجال الإدارة العامة يتجه هذا الجانب من الفقه إلي أن هذه القدرات ، أو كما يشير إليها بأنها الكفاءة والمهارة ليست في واقع الأمر إلا الدقة في تطبيق المبدأ العلمي . وتتمثل هذه الدقة في التجميع الكامل لكل شروط هذا التطبيق، وإذا كانت هذه الشروط تبدو أقل وضوحاً وتحديداً في العلوم الإجتماعية والإنسانية عنها في العلوم الطبيعية والأساسية، إلا أنها موجودة ولها دورها في كل العلوم .

{2} حقل علمي

إن تحليل تعريف الإدارة العامة كحقل علمي ، يوضح مكوناته على النحو التالي :

• وسائل تنفيذية ، وهي تشير إلي أساليب علمية للإدارة تستهدف توجيه الجهود البشرية لإستخدام الموارد المتاحة لتحقيق أهداف محددة ، وهذا يضع صفة قيادية وإستراتيجية للعملية الإدارية .

• الكفاءة، وهي إشارة مؤكدة للتكاليف والتوقيت ، فتحقيق الأهداف يجب أن يكون بتكلفة إقتصادية ملائمة وفي التوقيت المناسب، وهي "عمل الأشياء بطريقة صحيحة"، كما يقول "دركر".

▪ الفاعلية ، يقصد بها القبول الايجابي من المجتمع للعوائد المتحققة ، وهذا يتضمن معاني العدالة (Equity)، والكم (Quantity) المناسب، والكيف (Quality) الجيد لأساليب الإيصال أي في إطار جودة مقبولة وشاملة ، وهي في النهاية "عمل الأشياء الصحيحة بطريقة صحيحة" كما يقول "دركر" أيضاً.

▪ المساءلة المستمرة (Sustained Accountability) والمقصود بذلك أن الإدارة العامة لا تنفصل مسألة كفاءتها وفعاليتها عن أهمية وجود مساءلة مستمرة لأعمالها ، سواء من المستوي السياسي الوزاري أو على مستوى مؤسسات المجتمع بشكل ما ، أو على مستوى تنظيماتها الداخلية .

▪ الإصلاح والتطوير الإداري ، بمعنى أن الإدارة العامة يجب أن تكون قادرة على تحقيق التغيير في أساليبها وأهدافها وفق التغير في السياسات العامة وفي إحتياجات المتعاملين معها .

وفي هذا السياق فإن أقصي آمنيات الباحث في الإدارة العامة هو أن ينجح في إعداد مدير مهني أيا كانت المدرسة الأصلية التي درس فيها، وهذا يتطلب أن يعطي حقل الإدارة العامة أهمية خاصة للعملية التدريبية التي يجب ان يكون له دور فعال في المشاركة فيها في مجتمعه وفي التركيز على محور الكفاءة وكيفية تحقيق الجودة في الإدارة الحكومية .

والمهنية في الإدارة العامة تعني أن قوة الإدارة تستمد من الخبرة وليس من السلطة. ويفرق جانب من الفكر الإداري الآن بين مدير الخدمة العامة الذي يستطيع تحريك منظمته وبين ذلك الذي يقوم بدور المراقب فقط، فالأول مدير استراتيجي يستطيع أن يري أية فرصة صغيرة يتيحها نظام العمل بالمنظمة ويستخدمها في إحداث تغيير لتحقيق الأهداف المحددة خطوة بخطوة.

•

لقد كانت النظرة إلي (الإدارة) باعتبارها موظفين يعملون بشكل مختلف عن الموظفين المدنيين التقليديين وأيضاً بشكل مختلف عن مديري المنظمة الخاصة ثم ظهر جديد يري أن عمل الموظفين في الحكومة والقطاع العام يتطلب وبشكل متزايد الكثير من المرونة في طريقة العمل الذي يؤدونه وفي العمل ذاته .

إن التقدير الجديد للخدمة أو المهنة واسع ومتزايد وهذه الفكرة تؤكد على أن على المدير كي "يعظم أثره" داخل منظمته عليه أن يواجه العديد من القوي خلال هذه العملية بدلاً من مجرد إعماده على السلطة الرسمية .

وفكرة الحرفية في الإدارة العامة تعكس إيديولوجية إدارية أكثر مما تعني توجهها سياسياً، وفي السنوات الأخيرة أصبح هذا المفهوم مرادفاً لمصطلح "الممارسات المثلي" أو "الممارسات الذكية"، وهذه الحرفية تشمل الإهتمام العملي والتجربي لموظفي الخدمة العامة الذين يحملون مسؤوليات إدارية ولديهم بواعث لإبتكار حلول عصرية تناسب ظروفهم الخاصة .

وفي تصورنا أن الإتجاه نحو تطوير الإحترافية والمهنية في الإدارة العامة من أهم منطلقات تطوير ذلك الحقل ، حيث أنه يعد أداة موصلة بين الجوانب العلمية الأكاديمية من ناحية والإحتياجات المجتمعية من ناحية أخرى ، مما يزيد الوعي بالطبيعة البيئية للإدارة العامة ، وما يتطلب ذلك من إعداد علمي وأخلاقي للقائمين عليها في المواقع المختلفة .

ونخلص هنا إلى عرض أهم خصائص علم ومجال الإدارة العامة على النحو التالي:

- علم تطبيقي أكثر منه نظري .
- علم إجتماعي أكثر منه علم طبيعي أو فيزيائي أو رياضي ، وأبرز ما فيه هو التعامل مع العنصر البشري الذي يصعب التنبؤ بسلوكه أو بردود أفعاله .

▪ علم يعتمد في مفاهيمه ومبادئه على كثير من العلوم الأخرى مثل علم النفس والإجتماع والسياسة والعلوم الرياضية والفيزيائية والحياتية .

▪ يتوقف في أحيان كثيرة على الظروف المحلية والموقف السائد بما فيه من متغيرات مما يجعل الإتجاه الحديث يتخلي عن محاولاته لوضع (نظرية) عامة موحدة للإدارة العامة ويستعيز عنها بأسلوب (الأطر النظرية) المتعددة الملائمة .

▪ الهدف الأساسي هو تحقيق الصالح العام :

○ يجب تحقيق المصلحة العامة وفق إرادة الشعب .

○ يتم تحديد أهداف وغايات المنظمات العامة بناء على الصالح العام للمجتمع .

▪ تكامل أهداف الإدارة العامة :

تسعي الإدارة العامة إلي تحقيق التكامل بين الآتي :

- الأهداف الفردية .

- أهداف الجماعات الصغيرة .

- الأهداف التنظيمية .

- الأهداف العامة للمجتمع .

▪ تداخل الهياكل التنظيمية وهي تضم :

* هيكل العلاقات الإجتماعية .

* هيكل العلاقات الوظيفية .

* هيكل مراكز إتخاذ القرارات .

* هيكل قوة النفوذ .

* هيكل الإتصالات .

▪ صعوبة قياس الإنتاجية :

○ ليس من السهل تحديد وتعريف الناتج بدقة .

○ التأثير بعوامل داخلية وخارجية متعددة .

○ عدم الإتفاق على معنى الانتاجية .

▪ إنسانية الإدارة العامة :

○ العنصر الإنساني هو البعد الأساسي .

○ يجب مراعاة أثر المكانة الإجتماعية والدور لكل مركز تنظيمي .

▪ حتمية الإدارة العامة :

○ تمثل الحكومة المؤسسة التي تحول إرادة الجماعة إلى قوة شرعية ملزمة .

○ إن الإدارة العامة هي الإدارة الأساسية لتحقيق أهداف الدولة .

○ الإدارة العامة هي المسؤولة عن تحقيق التنمية الشاملة .

▪ الطابع السياسي للإدارة العامة :

○ مع إستقلالية الإدارة العامة عن السياسة إلا أن الإرتباط بينهما جذري وضروري .

○ إن فهم السياسة هو الطريق لفهم الإدارة العامة .

ومع كل ما تقدم يبدو واضحاً أنه لا يمكن الفصل بين الحكم والإدارة دون بذل جهود جديدة في الدراسة والبحث لوضع هذا الفاصل، ونؤكد على أن

الإدارة العامة ليست فقط "ما يفعل المديرون" وليست قاصرة على العمليات الحكومية، وإنما هي تمتد لتستكمل تنظيم السلطة الرسمية وممارسات هؤلاء الذين يلعبون أدواراً إدارية والقيم والقواعد القانونية التي تشارك في صنع واتخاذ القرار الحكومي .

والإدارة العامة كميدان للدراسة ذات تاريخ طويل يعود إلي العصور القديمة ، عندما قامت محاولات في مصر الفرعونية وفي الصين القديمة لتلقين المبادئ الصحيحة للإدارة ولكن بؤادر دراسة الإدارة العامة بصورتها الحالية نشأت خلال العصور الوسطي .

وتعتبر نشأة العلوم الكامبرالية (Cameral Sciences) في بروسيا ، والتي سبقت العلوم الإدارية (Administrative Sciences) بداية التطور الحقيقي في دراسة الإدارة العامة ، وذلك حين شعر أمراء الإقطاع بحاجتهم للأموال ، وظهرت لهم أهمية الإدارة السلمية ، ودراسة الأسس لممارسة مهنة الإدارة ، أي العمل الحكومي ، وكان ينظر إلي دراسة الإدارة العامة في ذلك الوقت على أنها الوقوف على بعض أسرار المهنة وحيلها .

وتتابعت التطورات ، وزاد الإهتمام بالإدارة حتى وصل ذروته عندما أنشأ فردريك وليم الأول إمبرطور بروسيا ، أول كرسي للدراسات الإدارية عام 1727 واستمرت التطورات في ألمانيا وفرنسا وبلجيكا وأسبانيا وإيطاليا ويوغوسلافيا وتركيا والبرازيل والولايات المتحدة ومصر، منذ عهد محمد علي ، إلي أن وصلت الإدارة العامة - كميدان للدراسة والبحث - إلي ما نعرفه اليوم وأصبح التخصص العلمي للإدارة العامة موجودا في كل الجامعات الغربية الكبرى وكافة الجامعات العربية مع اختلاف في المسميات والهيكل .

وعلى أية حال ، لا تخلو جامعة الآن من وجود تخصص في الإدارة العامة وتصبح القضية المثارة هي هل يكون هذا التخصص كلية مستقلة ؟ أو يكون كلية

للدراستات العليا فقط ؟ أو يتمثل في قسم ضمن أقسام كلية ؟ وفي الحالة الأخيرة، جرى العرف أن يكون ضمن كلية أكبر للشئون العامة وهي بالأساس الإقتصاد والعلوم السياسية والإحصاء وعلوم الحاسب وهي أهم الحقول المرتبطة بالإدارة العامة .

وتدرس الإدارة العامة اليوم في صورة تجمع بعض الدول بين أكثر من واحدة منها وهذه الصور هي:

- دراسة الإدارة ضمناً خلال الدراسات التي لها صلة بالإدارة العامة ، مثل إدارة الأعمال أو القانون الإداري أو العلوم السياسية ، ولعل هذه هي أولى صور دراسة وتدرّس الإدارة العامة .
- دراسة الإدارة العامة كمادة مستقلة ولكن في إطار برامج وكليات أو معاهد غير كليات ومعاهد للإدارة العامة مثل تدرّس الإدارة العامة في كليات الحقوق أو التجارة أو الإقتصاد والعلوم السياسية أو الإقتصاد والعلوم الإدارية.
- إنشاء كليات للإدارة على المستوى الجامعي بحيث تكون الإدارة هي مجال الدراسة العام وموضوعاتها وفروعها المختلفة مجالات التخصص.
- تأسيس مدارس أو كليات للإدارة العامة في نطاق الدراسات العليا بالجامعات وهي تقبل خريجي بعض الكليات المختلفة بشروط، وتمنح درجات الماجستير والدكتوراه في الإدارة العامة.
- توفير مدارس متخصصة في الإدارة العامة خارج نطاق الجامعات الهدف منها تخريج العاملين بالأجهزة الحكومية، ويلتحق بها الدارسون بعد تخرجهم من الجامعة.

▪ إنشاء معاهد للإدارة العامة تجمع بين الدراسة والتدريب كما تقوم بأبحاث في مجال الإدارة مثل معهد الإدارة العامة في مصر، معهد الإدارة العامة في السعودية، المدرسة الوطنية للإدارة العامة بفرنسا.

▪ إقامة برامج تنمية إدارية للقادة الإداريين على المستويات العليا ومن أبرز أمثلتها برامج القادة الإداريين التي بدأت في مصر عام 1963، وبرامج المنظمة العربية للتنمية الإدارية التي بدأت عام 1969، وهي وإن كانت تنصب أساساً على التدريب، فإنها تركت انعكاسات واضحة على إثارة الإهتمام بدراسة الإدارة العامة وعلى تدعيم البحث الإداري.

وهكذا يمكن القول بأن دراسة الإدارة العامة قد تطورت من تدريب ميداني في الواقع أثناء العمل، إلى دراسة مرتبطة بالقانون، ثم دراسة مرتبطة في إطار العلوم السياسية حتى استقلت وأصبحت ميداناً متخصصاً في الدراسة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن الإدارة العامة كحقل دراسي دخلت حديثاً منطقتنا العربية فكان أول مقرر دراسي هو الذي قدمه الدكتور "محمد توفيق رمزي" (يرحمه الله) عام 1954 في برامج كليات الحقوق عام 1955، ولكن من منظور القانون الإداري، ثم أدرك بعض فقهاء القانون الإداري تميزها عنه بعد ذلك بقليل، ثم أدخلت في برامج كليات التجارة في أواخر الخمسينيات وبعدها في برامج أقسام العلوم السياسية، وتفرد لها اليوم بعض الجامعات العربية أقساماً متخصصة ويدخلها البعض الآخر في برامج أقسام إدارة الأعمال وأقسام العلوم السياسية، وتشكل أحياناً قسماً قائماً بذاته مثل قسم الإدارة العامة بكلية الإقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.

ويفرني بإعتباري منتماً إلى هذا القسم وأشرف بعضوية هيئة التدريس فيه أن أقدم بعض التفصيل بشأنه.

قسم الإدارة العامة هو واحد من خمسة أقسام علمية تضمها كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ويعتبر هذا القسم هو الأول من نوعه في مجال تخصصه على مستوى كافة جامعات مصر، وقد تم إنشاؤه في العام الجامعي 1991/1990 ومن ثم فهو حديث النشأة نسبياً مقارنة بالأقسام الثلاثة الأخرى بالكلية (الإقتصاد - الإحصاء - العلوم السياسية) والتي تواكب إنشاؤها مع تأسيس الكلية وتلاه إنشاء قسم تطبيقات انحاسب الآلي في العلوم الإجتماعية.

(1) رسالة القسم

سعى قسم الإدارة العامة إلى تحقيق رسالة رئيسة مؤداها الإرتقاء بحقل الإدارة العامة كأحد الحقول المعرفية التي تزايدت أهميتها بدرجة كبيرة في ظل التغيرات التي طرأت على دور الدولة في وقتنا الحالي. ولا يقتصر اهتمام القسم على تنمية هذا الحقل من الناحية العلمية والأكاديمية فقط إذ يتخطى دوره هذا النطاق محاولاً تطوير الممارسات وأساليب العمل الإداري في أجهزة الدولة المختلفة، وذلك من خلال تأكيده دائماً على أهمية الربط بين الجوانب النظرية والعلمية والبعد التطبيقي العملي لتلك الجوانب.

وتحقيقاً لرسالته يقوم قسم الإدارة العامة بممارسة دوره على المستوى العلمي والعملي من خلال مشاركته في العملية التعليمية داخل كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بطرح مجموعة من المقررات الدراسية لمختلف المراحل، كما يقوم أيضاً بتنظيم وعقد الندوات والمؤتمرات والحلقات النقاشية حول أهم الموضوعات المثارة على الساحة العلمية. وعلى المستوى العملي يهتم القسم بتطوير جانب الممارسة من خلال عقده للدورات التدريبية للعاملين بمؤسسات الدولة المختلفة كما يشارك أعضاؤه في البرامج التدريبية التي تعقدها مؤسسات التدريب بشكل مستمر بالإضافة إلى طرحه لعدد من الدبلومات المهنية المتخصصة.

(2) دور القسم في العملية التعليمية والبحثية

يطرح القسم أربعة قنوات رئيسة للدراسة داخل كلية الإقتصاد والعلوم السياسية:

(أ) قناة مساندة لتخصصات الكلية الأصلية: (الإقتصاد - الإحصاء - العلوم السياسية) وذلك من خلال تدريس بعض المقررات في مرحلة البكالوريوس مثل مقرر مبادئ الإدارة للمستوى الأول ومقرر الإدارة العامة للمستوى الثانى شعبة العلوم السياسية والمستوى الثالث شعبتي الإقتصاد والإحصاء ومقرر الإدارة المحلية للمستوى الرابع قسم العلوم السياسية.

(ب) قناة تخصص فرعى متاحة لطلاب جميع أقسام الكلية ، حيث يطرح القسم مجموعة من المقررات تمثل تخصصاً فرعياً لمن يرغب من طلاب التخصصات الثلاثة الرئيسة من أمثلة هذه المقررات: تنظيم وإدارة المشروعات العامة ، تنظيم وإدارة الموارد البشرية إدارة البيئة، إدارة المنظمات غير الحكومية ، التنمية المحلية، التطوير الإدارى التنظيم الإدارى، وغيرها من المقررات التي يمكن للطلاب الاختيار من بينها .

(ج) قناة الدراسات العليا الأكاديمية للحصول على درجتى الماجستير والدكتوراه فعلى مستوى الماجستير يطرح القسم مقررين إجباريين هما نظرية الإدارة العامة ومناهج البحث، كما يطرح أيضاً مادتين إجباريتين على مستوى مرحلة الدكتوراه، هما تحليل السياسات العامة والإدارة العامة المقارنة .

وإلى جانب هذه المواد الإجبارية فإن للدارس حرية الاختيار من بين عدد معقول من المواد فى مجالات متنوعة، على أن يكون الاختيار بواقع مادتين في كل فصل دراسي، وهذه المواد :

الإدارة العامة في مصر، الإجتماع الإدارى، نظرية التنظيم والسلوك التنظيمي التطوير والإصلاح الإدارى ، إدارة الموارد البشرية ، إدارة المنظمات غير الحكومية، إدارة

المنظمات الدولية ، إدارة المشروعات دولية النشاط، إدارة برامج التعاون الدولي، الإدارة المالية في القطاع الحكومي ، إدارة شؤون البيئة ، إدارة الوحدات المتخصصة.

هذا ويمكن طرح مقررات إختيارية أخرى بناء على إقتراح مجلس القسم وموافقة مجلس الكلية، وهذه مرونة كبيرة تبديها لائحة الدراسات العليا بالكلية .

(د) قناة الدراسات العليا المهنية، حيث يطرح القسم عدداً من الدبلومات التي تسعى إلى تعميق المفاهيم العلمية والعملية للممارسين في المجالات المرتبطة بحقل الإدارة العامة وهي دبلوم الإدارة المحلية، دبلوم إدارة البيئة، ودبلوم المنظمات غير الحكومية.

ثانياً:- تطور حقل الإدارة العامة

ترتبط الإدارة العامة كحقل للدراسة والتحليل بعلوم السياسة ، الإجتماع ، النفس إدارة الأعمال ، القانون ، الإقتصاد ، والهندسة ، ومجال تركيز الإدارة العامة هو الأساس المعرفي الذي يستخدمه الممارسون ، وكيف يمكنهم تحسين فاعليتهم وتأثيرهم .

والنظام الأكاديمي للإدارة العامة له حدود تاريخية خاصة به كتخصص : ففي سنة 1887 نشر "وودرو ويلسون" كما سبق وأشرنا مقالة بعنوان (دراسة الإدارة)، يطالب فيها بتوجيه إهتمام أكبر إلى مبادئ هذا الحقل ، وينادى بتأسيس علم جديد للإدارة يجعل أعمال الحكومة أكثر تنظيماً وترتيباً ، ويحسن أهلية الشخص للعمل في الحكومة ، ويطور أساليب الإدارة الحكومية .

وقد كان الهدف الأول لدراسة الإدارة "تخليص الأساليب التنفيذية من الإرتباك والإختلاط والمغالاة في الإختبارات التجريبية ووضعها على أسس" .

وهكذا طرح "ويلسون" أربعة محاور لدراسة الإدارة ، وهي التي تميز الإدارة العامة

اليوم :

- الحكومة باعتبارها المركب التنظيمي الأولى .
- الوظيفة التنفيذية باعتبارها بؤرة الاهتمام .
- إكتشاف المبادئ والأساليب لإدارة أكثر فاعلية كمفتاح لتطوير الكفاية الإدارية.
- المقارنة كأسلوب للدراسة ، وللتقدم في مجال الإدارة العامة .

ومنذ الظهور الأول لمقالة "ويلسون" الكلاسيكية هذه نقل علم الإدارة العامة بطريقة دورية إهتمامه الأول للبحث عن هوية ، لكنه عاد مؤخراً للأساس الذي طرحه "ويلسون" واستجاب الباحثون في الإدارة العامة لطلبه . وفي هذا الشأن يمكننا الحديث عن خمسة نماذج قدمها بعض الباحثين ميزت تطور الإدارة العامة وهي : ثنائية السياسة - الإدارة ، مبادئ الإدارة ، الإدارة العامة كعلم سياسي الإدارة العامة كعلم إداري ، ثم التطورات المعاصرة من 1970 وحتى اليوم .

* ميز النموذج الأول للإدارة العامة ، الفترة من 1900 - 1926 ، وهي فترة تأسيس الإدارة العامة كنظام ، بدأت هذه الفترة بمقالة (جود ناو) (Frank J. Goodnow ، -) (السياسة والإدارة) ، التي ظهرت سنة 1900 ووصلت الذروة مع مقالة (هوايت) (Leonard D. White ، -) (مقدمة لدراسة الإدارة العامة) التي نشرت سنة 1926 .

** أما النموذج الثاني للإدارة العامة ، مبادئ الإدارة ، فقد إحتل الفترة من 1927 - 1937 وفي تلك الفترة كان التركيز الأولي هنا على البحث عن تجميع المبادئ الأساسية للإدارة التي يمكن أن تؤخذ في الإعتبار لتصبح علمية . ومقالة (ويلفباي) (W.F. Willoughby ، -) (مبادئ الإدارة العامة) التي ظهرت سنة 1927 ، كانت أول نص ثري لجمع مثل هذه المبادئ للإدارة العامة .

أما دراسة "جوليك وأورويك" (Lyndall Fownes Urwick ، 1891-1983) and (Luther Halsey Gulick ، 1892-1993) (أوراق في علم الإدارة) سنة 1937م ، فقد ألفت بضوء ساطع على هذه المبادئ المقبولة .

وتعتبر الفترة من 1938 إلى 1947م ، أحد التحديات الأساسية لمبادئ الإدارة ولكثير مما تحقق قبلا حين جاء "سيمون" ليهدم كلاً من السياسة- الإدارة ومبادئ الإدارة ، ويدمر أسس علم الإدارة العامة في كتابه " السلوك الإداري " سنة. حيث قدم نموذجاً جديداً يركز على مفهوم صنع القرار . وبحثت الإدارة العامة مرة أخرى عن نموذجها في علم السياسة .

والإدارة العامة كعلم سياسي ميز الفترة من 1950 إلى 1970. وهنا لدينا بعض الأسماء البارزة في هذه الفترة : (Morstin Marx 1946)، (john Gaus 1947)، (Waldo 1948م) (Simon) وآخرون (1950) و Dimock and Dimock (1953).

**** وميز النموذج الرابع ، الإدارة العامة كعلم إداري ، الفترة من 1957 م إلى 1970 متنافساً مع نموذج علم السياسة . ومع هذا النموذج الرابع ، حقق التعليم الإداري أو الاتجاه النوعي أوضح السمات ، وقد مثل إنشاء مدرسة الأعمال والإدارة العامة والمجلة الفصلية للعمل الإداري في جامعة Cornell بالولايات المتحدة التأسيس الرسمي لمفهوم الإدارة كعملية نوعية .

ومنذ عام 1970 وحتى اليوم حدث توسع كبير في المصالح الحكومية ووحداتها بسبب تشعب الأنشطة الإدارية وزيادة النفقات العامة ، وأدى البحث عن المداخل الإدارية الجديدة إلى إنقسامات وتشعبات في حقل الإدارة العامة ، وتنوع موضوعها إلى أنواع من الدراسات اشتملت على التخصصات التالية :

العلوم السلوكية - أعمال مدخل النظم - تطور مجال الإدارة المقارنة ، مدخل السياسات إدارة التنمية- دراسات الحالة.

وقد حدد بعض الدارسين ستة إتجاهات رئيسة في الإدارة العامة الحالية هي :

الإبداع العالمي - التنظيم الشمولي

الحكومة المرنة - التشبيك والشبكات

إشراك المواطنين - البعد الإنساني

وقد أخذت الإدارة العامة بالمفاهيم الحديثة التي تتناسب مع الإدارة الحكومية مثل نظم الجودة الشاملة (TQM) Total Quality Management (TQM) والخدمة المدنية المتميزة (Quality Civil Service) ونظم إنداب الموظفين من قطاع الأعمال (Buy-in Management) وإسناد الإدارة (Management Contract) وتكوين الوكالات التنفيذية " (Executive Agencies) والمقارنة المرجعية (Benchmarking) والتمكين الإداري (Administrative Empowerment) وإعادة اختراع الحكومة (Re-inventing Government) وغيرها. فالإدارة العامة وإن كانت مطالبة بالتطوير في أساليبها دون الخضوع لتأثيرات غير موضوعية من مجال إدارة الأعمال، إلا أن هذا لا يعنى أبداً عدم التأثر بالتطور في ذلك المجال أي إدارة الأعمال، فمثلاً عند الإشارة إلى أهمية تحديد وتحقيق فائض (Surplus) في الإدارة العامة فإن هذا لا يعنى أبداً أن نتجاهل البعد الاجتماعي أو البعد السياسي في هذا السياق وغيره.

والواقع أنه منذ ارتقى النشاط الإداري إلى مستوى الدراسة والتنظير وهو في تغير مستمر وتطور دائم، ولكن الفترة الحالية تشهد معدلات أعلى للتطور، وإذا أردنا أن نقدم إلى جانب ما أشرنا إليه سالفاً - أبرز التطورات والأفكار والنماذج والأطر الحديثة، وأهم خصائص النشاط الإداري من خلال المفاهيم الإدارية المعاصرة، فكيرية وعملية في آن واحد بما يعكس طبيعة الإدارة العامة المزدوجة، يمكن طرح التالي:

- المرونة التنظيمية - الإدارة الإستراتيجية

- إدارة المعرفة - التعلم التنظيمي

- لوحة القيادة والتوجيه - الإدارة الإلكترونية

- إدارة رأس المال الفكري - إدارة التنافسية

- إدارة المخاطر - التمكين

- إعادة الهيكلة
- إعادة الهندسة
- رضا وولاء العميل
- إدارة الكفاءات
- القدرات والميزة التنافسية
- المساواة
- التعليم المستمر
- الإنتاجية والإستخدام الفعال للموارد البشرية
- الأبعاد الاخلاقية
- عمل النماذج سواء في المحتوى أو الممارسة
- توفير الظروف الإنسانية في مكان العمل
- دور القيادة من القيادة الكارزمية إلى القيادة المحفزة (Catalytic)
- الاهتمام بالقضايا الدولية مثل قضايا البيئة

وقد أدت التطورات لاحقاً إلى ظهور مصطلح الإدارة العامة (Public Management) وهو يشير إلى فرع من الحقل الأكبر للإدارة العامة (Public Administration)، وهو جزء من الإدارة العامة التي تعكس فن وعلم المنهجية التطبيقية لتصميم برامج الإدارة العامة وإقامة الهياكل التنظيمية، السياسات التخطيط، تخصيص الموارد، الإدارة المالية، إدارة الموارد البشرية، وتقييم ومراجعة البرامج.

وعرفت الإدارة العامة داخل مدارس السياسة العامة كوسيط في العلاقة بين التحليل السياسي والقرارات السلطوية، من ناحية، والنتائج الملموسة للسياسات العامة من ناحية أخرى.

يمكن القول بأن بدايات الدعوة إلى الإدارة العامة الجديدة (Public Management) تعود إلى أوائل السبعينيات، وتحديداً في مؤتمر "مينوبروك" (Minnow brook) بالولايات المتحدة عام 1971، ففي ذلك المؤتمر دعا "دوايت والدو" مجموعة من طلاب الإدارة العامة حملة الدكتوراه دون سن الخامسة والثلاثين، وطلب منهم تحديد الآفاق المستقبلية لحقل الإدارة العامة، وما هي قابليته لمواجهة التحديات، وما هي مسؤوليه تجاه المشكلات

المجتمعية المتنامية؟ وقد عبر المؤتمرون عن القلق إزاء حقل الإدارة العامة وقدراته لإستيعاب ومعالجة القضايا العصرية كما أن النظريات الإدارية الهرمية لا تلبى التطلعات الجديدة وقضية التناسب والمشاركة والتغيير ومن ثم يجب التفكير في إيجاد نظريات إدارية جديدة بعيداً عن الأشكال البيروقراطية التقليدية. وقد تنامت الأفكار في هذا الإتجاه سواء في المؤتمرات الدولية، الندوات المحلية، الكتب والمقالات في الدوريات المتخصصة، ومنها:

- الإعتقاد في تفوق مناهج القطاع الخاص في الإدارة.
- التطور والنمو للتأثيرات الخارجية للمنظومة الإدارية.
- التحويل من التركيز على العمليات إلى التركيز على النتائج.
- أهمية القيادة المبدعة على جميع مستويات التنظيم.
- الحاجة إلى تغيير ثقافة القطاع العام وتطوير مبادئ تنظيمية تقوم على أساس اللامركزية وتقليل عدد المستويات.
- الإنفتاح على التأثيرات الخارجية وتعزيز التعليم التنظيمي والفردى المستمر بما في ذلك تنمية القدرات الأساسية للعاملين.
- تنمية العمل وتشجيع المشاركة في إتخاذ القرارات.
- تطوير التركيز على العميل باعتباره مصدراً أساسياً للتغذية الراجعة عن مدى جودة العمل والحاجة إلى إدارة التنوع داخل المنظمة.
- إعادة النظر في هيكله الحدود بين القطاع العام والقطاع الخاص من خلال الخصخصة ومنح التعاقدات وإبرام الاتفاقيات للقيام ببعض الأنشطة للقطاع العام وفي إطار ما سمي لاحقاً بالإسناد للغير أو التعاقد الإداري (Outsourcing).

لكن تبقى الإدارة العامة الجديدة مرتبطة بشكل كبير بمفهوم إعادة اختراع الحكومة ويعنى التحول الأساسى فى النظام والأجهزة العامة لخلق زيادة مقدرة وكبيرة فى كفاءتها، فعاليتها مواءمتها للأهداف وقدرتها للإبداع والابتكار، ويتم هذا التحول من خلال تغيير الأهداف، نظم الحوافز، نظم المحاسبة، هيكل القوة والثقافة.

ويمكن أن نسمي الـ (P.M.) إدارة الأعمال الحكومية، أو الإدارة الحكومية بمفاهيم إدارة الأعمال، أو الإدارة العامة التنفيذية أو التشغيلية وحتى يستقر الأمر، نورد المسمى باللغة الإنجليزية (P.M.).

إنها دراسة بنية لأشكال نوعية من التنظيم، هي توليفة من التخطيط، التنظيم والرقابة على وظائف الإدارة، مع إدارة الموارد: المالية، الطبيعية، المعلوماتية والسياسية.

والـ (P.M.)، كتركيز خاص للـ (P.A.) الحديثة، تعد تطوراً جديداً على الرغم من أن جذورها ترجع إلي تأسيس حقل الإدارة العامة، وهو عادة يرجع لمقالة ويلسون السابق الإشارة إليها والتي اقترح فيها علماً جديداً (الإدارة العامة) مبعداً للسياسة عن الوظائف التنفيذية والإدارية للحكومة.

الـ (P.M.) مكون رئيسي من الحقل الأوسع للـ (P.A.)، وتهتم بالوظائف وعمليات الإدارة في مختلف المنظمات على كل المستويات الحكومية، وأيضاً في قطاع المنظمات غير الحكومية. ويركز الـ (P.M.) على الـ (P.A.) كمهنة وحرفة وعلى المدير العام كممارس لهذه المهنة أكثر منه كسياسي أو رجل دولة.

وتهتم الـ (P.M.) بالعمليات الداخلية لمؤسسات الحكومة والمنظمات غير الحكومية أكثر من العلاقات والتفاعلات مع الإدارات الأخرى الحكومية والسلطة التشريعية ولجانها والمحاكم، أو أية منظمة في قطاع إقتصادي آخر.

وغنى عن البيان أن الـ (P.A.) مصطلح أوسع من الـ (P.M.) لأنها لا تحدد نفسها بالإدارة فقط ، بل تمتد لتشمل كلا من البيئة السياسية، الاجتماعية، الثقافية، القانونية التي تؤثر على إدارة المنظمات العامة .

ويرجع كثيرون هذا التطور إلي أن مصطلح (P.A.) أصبح غير ملائم ولا يتماشى مع المتغيرات الجديدة التي تشجع قيام القطاع الخاص بدور متزايد الأهمية في ظل تصفية النظم الاشتراكية وظهور ملامح نظام عالمي جديد له أركان تحقق النفوذ والتأثير على النظم الإدارية في كل دول العالم، في ظل إقتربات جديدة مثل إعادة التفكير وإعادة الاختراع وكلها تدعو الي تطوير حقل الإدارة العامة حتى يصبح أكثر رشداً من الناحية الإقتصادية وتطبق المزيد من مبادئ إدارة الأعمال والمشروعات الأهلية وأقل تأثراً بالجوانب الكلية.

وهذا الإتجاه وإن كان يؤكد على المبدأين المعروفين عن الطبيعة البيئية والمهنية للإدارة العامة فإنه لا يعني تلاشي أو اختفاء هذا الحقل، فالتحول الواقع الآن في دور الحكومة من التنفيذ المباشر إلي التوجيه والسيطرة لا يلغي في أي نظام سياسي هذا الدور وبالتالي دور الإدارة العامة وإنما يؤدي إلي إحداث تطویر في دور كل منهما. إن التحول نحو القطاع الخاص (Privatization) لا يمكن أن يكون مرة واحدة ولا أن يكون في كافة المجالات، ولا أن يتمثل في كل الدول، فهو يتم تدريجياً بمعنى استمرار الإدارة العامة مع تغيير دورها من منفذ مباشر إلي مشرف على التنفيذ فمثلاً لو تم تحويل مؤسسة للإتصالات إلي القطاع الخاص فإن هذا لا يعني إلغاء دور وزارة المواصلات ولكن يعاد تنظيم دورها وهيكلها الإداري لتصبح منظمة حكومية مسؤولة عن الإشراف على مؤسسات الإتصالات في القطاع الخاص، صحيح أنها قد تصبح أصغر في الحجم ولكن ربما أقوى في السلطة والنفوذ .

إن هناك فكرتان أساسيتان عند تقديم الإدارة العامة (P.M.) في الإدارة العامة (P.A.) هما : الفصل بين تكوين السياسات والعمليات ، أهمية الإدارة المستلهمة من إدارة القطاع الخاص .

والإدارة العامة بأسلوب إدارة الأعمال (P.M.) هي أكثر من مجموعة من الوسائل الإدارية ، إذ أنها تتضمن قيماً وثقافة إدارية ويكون نجاحها ممكناً فقط في حالة وجود تغير ثقافي وسلوكي في إدارة الأجهزة الحكومية ، والاتجاه نحو الحكومة المؤسسية مبتعدين عن تلك ذات الصفات البيروقراطية المعوقة.

أما القيم المرتبطة بهذه الإدارة فهي الفاعلية، الكفاءة الإقتصادية الديناميكية والمرونة، وأنه بينما تركز الإدارة العامة (P.A.) على عقلانية سياسة قانونية أو وبيرية (Weberian) فإن الإدارة العامة (P.M.) تركز على عقلانية إدارية ويفيد هذا التمييز بأن معيار القرار هو الإستخدام الأفضل للموارد أكثر من إحترام القواعد.

و نعتقد في أنه بالإمكان تحديد العلاقة بين (P.A.) و (P.M.) على هذا النحو القابل للجدل والنقاش والتوافق والإختلاف بطبيعة الحال :

P.A. + P.M. = الإدارة العامة = الإدارة العامة بأسلوب إدارة الأعمال + السياسات العامة

الإدارة العامة (P.A.) ، في رأينا ننظر للمواطن على أنه مستهلك، وهي تقدم له الحد الأدنى في الغالب باعتبارها تحتكر إنتاج السلع وتقديم الخدمات له بينما (P.M.) تتعامل معه على أنه عميل أو زبون ومن ثم تعتمد قواعد التشغيل باحترافية وكفاءة.

ولعله قد بات من المؤكد، وفي ظل التغيرات التي تطال كافة جوانب العمل الحكومي، بأن "التوجه بالعملاء"، وهو أحد المداخل الحديثة في التطوير الإداري لم يعد ترفاً إدارياً وإنما ضرورة لاستمرار المنظمات الحكومية

وتطورها وقدرتها على مجابهة التحديات الماثلة والمقترية. ومن مراجعة لبعض التجارب لهذا المدخل من عدة دول نجد الآتي:

■ هناك تغير مفاهيمي (Paradigm Shift) في العلاقة بين الأجهزة الحكومية والمواد أصبح ينظر للأخير عند بعض المسؤولين الحكوميين كعميل (Customer Delight).

■ هناك العديد من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية التي فرضت على القطاع الحكومي هذا التغير وجعلته أمراً حتمياً في ظل المتغيرات الراهنة.

■ إن التطور التقني غير المسبوق في ظل ثورة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ساهم بقدر ملحوظ في توفير الدعم اللوجستي اللازم لتبني أساليب عمل جديدة أكثر قدرة على مقابلة توقعات طالبي الخدمات العامة.

■ يتخذ التوجه بالعميل أشكالاً مختلفة ويتم عبر مبادرات متعددة مثل ميثاق المواطن، تطبيق الجودة والحصول على شهادات التميز مثل الأيزو، والحكومة الإلكترونية.

■ بالرغم من تعدد الأساليب فالغاية دائماً واحدة وتتمثل في تقديم خدمات عامة متميزة للمواطن باعتباره صاحب حق في الحصول على أفضل ما يتوقعه من الأجهزة الحكومية.

وتشير التطورات إلى أننا نتقدم نحو نموذج جديد للإدارة العامة وهو الإدارة العامة بأسلوب إدارة الأعمال الجديدة NP.M وفيه يصبح المواطن مالِكاً حيث التشغيل بكفاءة مع وجود مساءلة فعالة.

والواقع أن هذا التطور من الإدارة العامة (P.A.) إلى الإدارة العامة بأسلوب إدارة الأعمال (P.M.) إلى الإدارة العامة الجديدة (NP.M.) يثير جدلاً واسعاً بين الأكاديميين والممارسين في حقل الإدارة العامة، خاصة فيما يتعلق بطبيعة

الفروقات والخصائص وأهمية الآثار، والأهم أكاديمياً إثارة مسألة النموذج (Paradigm) التي تحدثنا عنها في المبحث الأول فيما يتعلق بما أثاره "ك. من" ويتحاور هؤلاء الأكاديميين والممارسين حول ما إذا كانت الإدارة العامة (P.M.) والإدارة العامة الجديدة (NP.M.)، بل والإدارة العامة الأم (P.A.) يُعد كل منها نموذجاً أو كما يراها البعض "نظرية" أو آخرون "أيديولوجية".

ويمكن القول أن طبيعة التحول الذي طرأ على الفكر الإداري التقليدي مفاده أمرين الأول هو أن النظرة التقليدية للإدارة العامة باعتبارها أداة للتنفيذ الجيد للأهداف العامة الحكومية لم تعد صالحة للحكم على أداء وأعمال الإدارة، أما الأمر الثاني فيتمثل في أن الإدارة العامة لم تعد (Authority Oriented) بالمعنى القديم - أسلوب التقارير وإنما أصبحت موجهة مجتمعيّاً (Societal Oriented) التعبير عن تطلعات المجتمع وتعكس في أدائها التفاعلات المجتمعية المختلفة، وفي هذا السياق يجدر التأكيد على أن الشيء المتفق عليه - مع كل التحولات التي شهدتها الإدارة العامة - هو أن الحكومة لم تعد تحتكر أداء الخدمات العامة كما كان في السابق وإنما أصبح دورها هو تنظيم أداء المنظمات المختلفة التي يمكن أن تتبارى في تقديم الخدمة العامة، إذن هناك تحول في أساس شرعية كل من الحكومة والإدارة، الأمر الذي يعنى عدم صلاحية المعايير التقليدية للحكم على أعمال الإدارة العامة وبالتالي الحاجة إلى معايير جديدة موحدة لتقييم أدائها في الدول المختلفة، وهو التحدي الأساسى الذى يواجه الباحثين فى مجال الإدارة العامة بما يعنى الحاجة إلى مزيد من الدراسات المقارنة بهدف تطوير مقاييس موحدة ومؤشرات عامة لتقييم الأداء.

لقد طرح مفهوم الإدارة العامة الجديدة فى محاولة لتطبيق عناصر الإدارة الفعالة فى القطاع الخاص داخل إطار الإدارة الحكومية. وذلك من خلال نقل طرق العمل الحديثة والمبتكرة من القطاع الخاص إلى القطاع الحكومى بحيث تطبق المنظمات العامة قواعد الرشادة والكفاءة فى الإدارة ، وأن لا تركز على مفهوم تقديم الخدمة فقط بل أيضاً القيمة العامة المضافة (Public Value) والذي يعنى أن العمليات التى تقوم بها

المنظمات العامة لا بد أن يكون لها نتيجة وأثر على المجتمع وأن لا تتوقف فقط عند مجرد تنفيذ مجموعة من الأنشطة. إن تطبيق هذا المفهوم في الإدارة العامة سوف يوجه الإدارة الحكومية لأن تكون أكثر إستجابة (Responsiveness) للمواطنين، وأكثر كفاءة في توظيف الموارد المتاحة (Efficient)، وأيضاً أكثر مساءلة (Accountable).

أحد التحديات التي واجهت الإدارة الحكومية لفترات طويلة هي اعتمادها على فكرة الثبات في تقديم الخدمة والتعامل مع المواطن من منطق المستفيد (Beneficiary) أى أنه متلقى الخدمات وليس له الحق في المشاركة في التخطيط أو تقديم الخدمات المقدمة له، هذا المفهوم ولد الشعور لدى العاملين بالمنظمات العامة بأن الخدمات العامة ثابتة وغير متغيرة. ولكن في ظل التغيرات الحادثة على الساحة الدولية من ظهور للعولمة وازدياد حدة المنافسة وإتساع مفهوم الخدمة العامة ليؤثر خارج حدود الدولة إستجابة لفكر ومفهوم السوق الحر، زاد الضغط على المنظمات العامة للتطوير من أجل زيادة القدرة على جذب الإستثمارات وتوفير البيئة الملائمة لقطاع الأعمال الخاص، وأيضاً التعامل بمنطق العميل مع المواطن (Customer Oriented) ومن ثم ضرورة تطبيق آليات الإدارة الحديثة المستعارة من القطاع الخاص.

ولكن يجب الأخذ في الاعتبار أن الحفاظ على هوية الإدارة العامة يمثل قضية جوهرية وأساسية، ذلك أن الإدارة الحكومية ما زالت تخدم قطاعات عريضاً من المواطنين، ومن ثم لا يجب أن تضع هويته في ظل البحث عن التميز بإستخدام مفاهيم القطاع الخاص.

ويتضمن مفهوم الإدارة العامة الجديدة فلسفة مختلفة لعمل الجهاز الحكومي، تقوم على فكرة تغير دور الدولة، والبحث عن مناطق التميز، والشراكة مع منظمات القطاعات الأخرى (القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية) من أجل تطوير جودة الخدمات العامة المقدمة للمواطن.

ولما كان المقام هنا لا يتسع لعرض هذه المناقشات والحوارات، فإننا - على الأقل - نذكر مجموعة من الأدبيات التي تناولت وشاركت في هذا الجدل وتصارع الأفكار ومنها من يتحدث عن (New Public Administration) وربما أسارع بالإسهام في هذا الجدل بطرح مفهوم "الإطار الفكري" ومن ثم نتحدث عن "الإطار الفكري للإدارة العامة (P.A.)" ثم تعديلات طرأت عليه ليتضمن الإدارة العامة بأسلوب إدارة الأعمال (P.M.) والإدارة العامة الجديدة (NP.M.)، ولدى بطبيعة الحال حيثيات للدفاع عن وجهة نظري.

وهذه الأدبيات من أهمها في تقديري ما يلي :

- Laurence E. Ilynn, Jr., **Public Management : Old and New**, New York: Routledge, 2006.
- Michael Barzelay, **The New Public Management , Improving Research and Policy Dialogue**, Los Angeles: university of California press, 2001.
- Donald F. Kettl, **The Global Public Management Revolution**, washington D.C: The Brookings Institution, 2000.
- Brian R. Fry, **Mastering Public Administration: from Max Weber to Dwight Waldo**, New York: (CH)ATHAM HOUSE PUBLISHERS, 1998.
- Jay M. Sharfrit3 and Albert C. Hyde , **Classics of Public Administration**, New York: WAD Sworth Thomson Learning ,4th edition, 1997.
- H. George Frederickson, **New Public Administration**, Alabama: The University of Alabama Press, 1980.

والخلاصة هنا أن التطورات المعاصرة والحالية تجعل تركيز الإدارة العامة على الأنشطة الإدارية التي تظهر داخل المنظمات الحكومية، وبدلاً من التركيز

على الإعتبارات السياسية التي تتخلل عملية صنع السياسات تهتم أساساً بتنفيذ هذه السياسات. وهكذا، فإن الإدارة العامة كمجال تطبيقي متوجه لحل المشكلات، سوف يكون دائماً، وهو ما يجب أن يحدث، مجالاً للصراع الناتج عن التوتر القائم بين النظرية والممارسة، فالأكاديميون يرون معرفتهم النظرية إسهاماً هاماً في هذا الحقل حيث لديهم ميزة البعد عن الممارسة اليومية في المنظمات العامة، وأن لديهم منظوراً لفهم أوسع لكيفية العمل والأداء. هذا فضلاً عن قناعة الأكاديميين بأنه إذا لم تجمع المعرفة طبقاً لقوانين وقواعد البحث في العلوم الاجتماعية فإنها لن تكون صالحة للتطبيق.

في المقابل فإن ملايين العاملين في الخدمة المدنية يعتقدون أنهم يتعلمون شيئاً جديداً كل يوم من خلال ممارستهم لوظائفهم، وأن كثيراً منهم لديه خلفية ثرية عن الدراسة الأكاديمية للإدارة العامة.

لكل ما تقدم نرى أنه لا بد أن يحسن الباحثون في الإدارة العامة المتطورة قدراتهم على استخراج أطر العمل التحليلية قوية التفسير، ذات الدلائل الإمبريقية السليمة، والقيم العملية للمديرين من بين النظم المتنوعة، ويجب أن يستمر الباحثون في تقوية الروابط بين فصول الدراسة وأماكن العمل.

ثالثاً: حالة "الإدارة العامة" في الوطن العربي

يري كثيرون أن علم الإدارة العامة يمر منذ فترة بأزمة في البحث عن هويته، ولذا فليس غريباً أن تطالعنا أدبيات الإدارة العامة بمثل هذه العناوين :

○ "الإدارة العامة في زمن من الاضطراب" Public Admin. In a Time of Turbulence

○ "نحو إدارة عامة جديدة" Toward a New Public Admin.

○ "الأزمة الفكرية للإدارة العامة" The Intellectual Crisis in Public Admin.

○ "مستقبل الإدارة العامة : نهاية جلوس قصير تحت الشمس؟ أم بداية فجر يوم جديد"

The Future of Public Administration: End of a Short Stay in the Sun? Or a New Day A-dawning ?

• الواقع أن هناك فعلاً عدة أسباب وراء استمرار أزمة البحث عن الهوية في علم الإدارة العامة نستطيع إجمالها فيما يلي :

○ أن جذور الإدارة العامة واسعة للغاية، فهناك العديد من العلوم الاجتماعية التي ساهمت في تكوين الكثير من أفكار ومفاهيم الإدارة العامة منها : العلوم السلوكية، علم الاجتماع، العلوم الإدارية، الهندسة الصناعية، وعلم القانون الإداري.

○ أن النظرية والممارسة في الإدارة العامة قد يتلاقيان عشوائياً في بعض الحالات، وفي حالات قد لا يتلاقيان على الإطلاق، والنتيجة أن هناك انفصلاً أو قل انفصاماً بين النظرية والممارسة.

○ البرامج التعليمية الأكاديمية كانت سبباً ونتيجة في ذات الوقت لأزمة البحث عن الهوية في الإدارة العامة. فمادة الإدارة العامة تدرس في كثير من أقسام المعرفة المختلفة كالعلوم السياسية والقانون والتجارة مما أدى إلى تنوع مداخل دراستها واختلاف الأسس النظرية التي تبني عليها نتيجة لاختلاف العلم الأم الذي تدور في فلكه.

○ تتأثر الإدارة العامة بالوسط البيئي الذي تعيش فيه وبالتالي تختلف أشكالها ومجالاتها باختلاف البيئات، ولقد أدى ذلك إلى صعوبة وضع مبادئ عامة قابلة للتطبيق في كل زمان ومكان وجعل من التعريف بالإدارة العامة مهمة صعبة في مثل هذه الظروف المتغيرة.

وبالإضافة إلى ذلك هناك تأثير واضح لاعتبار الإدارة العامة ذات طبيعة ثلاثية: حقل من حقول المعرفة ثم نشاط، إضافة إلى أنها مهنة، ولذا فإن كثيراً من الغموض يعيق تحديدها تحديد دقيقاً. فإذا أردنا أن نحدد الإدارة العامة كنشاط يمارس، فإننا نجد أن الكثيرين ممن يمارسون الإدارة العامة لا يظنون أنفسهم إداريين عموميين (Public Administrators) بقدر ما يعتبرون أنفسهم مخططين أو مهندسين أو أطباء، أو محللين ماليين، وما شابه ذلك بل والغالب ألا يكونوا قد درسوا الإدارة العامة كعلم، أو تدربوا عليها كنشاط، أو احترفوها كمهنة.

وعلى العكس من ذلك فالكيميائي مثلاً، ينظر إلى نفسه على أنه كيميائي وعادة ما يكون قد تلقى بعض التدريب في علم الكيمياء وتطبيقاته ثم أنه ينضم إلى أولئك الممتهنين نفس المهنة أما بالنسبة لمن يمارسون الإدارة العامة، فإن نشاطاتهم متنوعة أشد التنوع، وخلفياتهم متباينة تبايناً كبيراً.

وإذا كانت صعوبة تحديد الإدارة العامة كنشاط مشكلة قائمة، فإن تحديد حدودها كعلم أو كحقل من حقول المعرفة، لا تقل صعوبة، إذ من الصعب وضع الحدود الفكرية الواضحة حول الإدارة العامة كعلم أكاديمي. صحيح أن مشكلة وضع الحدود الفكرية مشكلة قائمة في معظم فروع المعرفة، وقد تحدثنا عن هذا سابقاً، إلا أن مداها وحجمها أكبر، في الإدارة العامة وذلك لسبب بسيط هو أن الإدارة العامة تستمد كثيراً من مبادئها ونظرياتها من فروع علمية أخرى كما سبقت الإشارة، والتي ساهمت ولازالت، في نشوء وتطور الإدارة العامة.

ولا تكمن مشكلة المنهج في علم الإدارة في الوطن العربي - كما يرى بعض الكتاب في التصور القائم عن نقص علمية العلم، وإنما في اختيار مداخل منهجية قاصرة، واستعمال أساليب البحث وأدوات جمع المعلومات بطريقة غير سليمة، وارتكاب أخطاء كثيرة في ممارسة البحث والتفريط في الوظيفة التنظيرية للعلم.

ومن الأمثلة على ذلك أننا ونحن بصدد التحليل نعالج موضوعات البحث والدراسة كلا في عزلة عن السياق الاجتماعي والظروف التاريخية التي يظهر ويتطور وينشط فيها، وننظر إليه كما لو كان ينشأ ويتحول ويعمل في فراغ.

أضف إلى ذلك أن ما أجرى من بحوث إدارية ميدانية أو تجريبية في أقطار الوطن العربي يتصف بالإنفصال، إذ تعالج موضوعات مثل تبسيط الإجراءات الإدارية، ووصف وتصنيف الوظائف وتفويض السلطة، بصورة منفصلة عن سياقها العام (التكوين الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع)، كما أنها لا تقيم وزناً مناسباً للبعد التاريخي والحضاري وتكتفي بوصف أجزاء من الواقع دونما أعمال للعقل بالتفسير والتحليل.

وإذا انتقلنا إلى عمليات جمع المعلومات وأدواتها، وجدنا عدداً كبيراً من العيوب تترد إلى نقطة الإنطلاق المنهجي وتصدر عنها. فعلى الرغم من النقص الواضح في الدراسات الميدانية للإدارة العربية، فإن ما أجرى منها باستخدام الملاحظة أو المقابلة أو الاستبيان، أو كل هذه الأدوات معاً، تناسى حقيقة أساسية مؤداها أن هذه الأدوات لها إمكاناتها وحدودها، وأنها تخضع للنسبية الحضارية، أي أن قيمتها وجدواها ترتبط بالسياق الحضاري الذي تعد وتستعمل أصلاً فيه. ومن هنا يكون استيرادها من سياق حضاري إلى آخر واستعمالها دون تعديلات جوهرية أمراً غير معقول، ويتردد القول كثيراً عن "تطويع" و "توطين" و "تقنين" أدوات جمع المعلومات ليتوافر فيها الصدق والثبات المطلوب توافرها في أية أداة مقبولة علمياً، لكن ذلك لا يتجاوز حدود أحلام اليقظة والنوايا الحسنة إلا في حالات نادرة ويقتصر في الأغلب على بعض التعديلات والتطويعات الشكلية التي لا تحقق شيئاً مهماً.

ونأتي إلى مسألة خطيرة يكشف عنها تحليل واقع علم الإدارة في الوطن العربي - كما يؤكد كثيرون - وهي غياب التنظير بل التفسير في حالات كثيرة وفقره أو قصوره في معظم الحالات التي يوجد فيها والاستثناءات قليلة.

ولعل من بين أسباب ذلك، إضافة إلى التخصص الدقيق الذي يقلل من قدرة المشتغل بالعلم على تحليل ما يعرض له من موضوعات تحليلًا شاملاً وتفسيره تفسيراً مقبولاً، ما يترتب على الدراسات الوصفية من تصور خاطئ لوظيفة الأسلوب الوصفي في البحث الإداري على أنها لا تزيد عن تقديم وصف للواقع وتصوير آلي له بدون محاولة تنظيم أو إعادة تنظيم انتقائي لبعض عناصره في صورة نسق أو أنساق أو محاولة الكشف عن الأسباب التي أدت به إلى ما هو عليه.

ولهذا يأتي ناتج الجهد في هذه الحالة هزياً لا يضيف كثيراً، وقد لا يضيف شيئاً إلى ما يعرفه الإنسان المثقف (بل العادي) عن موضوع البحث، وعليه فإن جانباً كبيراً مما ينشر عن الظواهر الإدارية ليس من علم الإدارة، بل ليس فكراً إدارياً، وإنما نقل وتكرار.

وفي المحاولات القليلة التي يتم فيها تجاوز الوصف إلى التفسير يلجأ المشتغلون في علم الإدارة إلى تفسير ظاهرة إدارية ما بعدد كبير جداً - أحياناً من العوامل دونما تمييز بين المؤثر والعارض، بين الأولى والثانوي، وما إلى ذلك، حتى تبدو أية محاولة للفهم أو الإفادة من ناتج الجهد في عمل تطبيقي ضرباً من العبث. كما قد يوغل التفسير في بحث التأثير القادم من السبب والمؤثر في النتيجة دونما تصور لتأثير النتيجة على السبب وغالباً ما ينطلق التفسير من السببية البسيطة (أو السببية الميكانيكية كما يسميها البعض) أي أن سبباً واحداً أو عدة أسباب مترابطة تؤدي إلى نتيجة ما، ويقوم بين هذا السبب وتلك النتيجة علاقة مغلقة تعزلها عن بقية الأسباب والنتائج، وهي بذلك تقصر عن الإحاطة بالواقع الإداري الذي تتفاعل فيه الظواهر زمانياً ومكانياً.

وللمشكلة جانبها الآخر، إذ تعتمد هذه الأعمال القليلة، التي تتجاوز الوصف الإداري إلى محاولة التفسير، على نظريات الإدارة في الفكر الغربي وهنا تحول نماذج "موني" و"رايلي" ونظريات "سايمون" و"فيبر" و"برنارد" وغيرهم، والتي هي نماذج ونظريات تعكس هموماً غربية صناعية، لتكون نماذج ونظريات تعكس هموماً عربية.

ولابد من التأكيد على أن مبادئ الإدارة ليست مبادئ أساسية مطلقة تماماً مثل قوانين الطبيعة وإنما هي من صنع الإنسان وفي نهاية الأمر هي قواعد إرشادية.

وهنا يثار هذا التساؤل: هل النظرة التحليلية لواقع العلوم الاجتماعية وعلم الإدارة في الوطن العربي تشير إلى أنها تمر بأزمة؟ وبالتالي فإن الأزمة التي يعاني منها علم الإدارة في الوطن العربي إنما هي أزمة مشتقة من أزمة العلوم الاجتماعية؟ أم أن لعلم الإدارة خصوصيته في هذا المجال؟

لقد كتب كثيرون عن أزمة العلوم الاجتماعية والإنسانية بشكل عام في الوطن العربي وفسروها بأسباب كثيرة، فمن قولهم حداثة نشأة هذه العلوم في بلادنا إلى القول أن عقمها يرجع إلى أن المشتغلين بها (أو أكثرهم) ينطلقون في تفكيرهم وبحثهم أو يتأثرون فيهما باعتبارات إيديولوجية، وأن خلاص مثل هذه العلوم يمكن أن يتحقق بالتزام الحياء والموضوعية وأن أزمة هذه العلوم مرتبطة بأزمة الديمقراطية، إلى غير ذلك من تفسيرات ومبررات.

ومع التقدير لكل المحاولات التي وقفت على تفسير أزمة العلوم الاجتماعية والإنسانية فإن بعض الكتاب يرون فيها كثيراً من التعميم، وأن للأزمة درجات ومستويات وأبعاد، فهي في علم الإدارة العامة (بوصفه أحد العلوم الاجتماعية)

أكثر عمقاً منها في سائر العلوم الاجتماعية ويستندون في ذلك إلى جملة من الإعتبارات، نوجزها فيما يلي :

▪ الإدعاء الذي قدمه أصحاب الفكر التقليدي في الإدارة حول عالمية تطبيق مبادئها.

▪ ميل كثير من البحوث الإدارية التي أجريت في الدول العربية إلى عدم ربط الإدارة العامة علماً وواقعاً مع متغيرات البيئة الاجتماعية والسياسية والإقتصادية والثقافية والحضارية، على عكس ما هو قائم في العلوم الاجتماعية الأخرى إلى حد كبير، التي كان عليه أن تتعرض للبيئة بمختلف معطياتها في دراستها وأن تأخذ بالمدخل البيئي (الإيكولوجي).

▪ أن معظم النقاشات التي ثارت وثار في المؤتمرات والندوات الإدارية العربية تدور حول مفاهيم ومواضيع نظرية، غالباً ما تكون نتاجاً للتجارب العملية التي تمت في الخارج، ومع ذلك يصبح الأمر أقل خطورة لو ترافقت "استعارة" هذه المفاهيم مع بحوث تجريبية تمنحها قوامها ومادتها. إلا أنه نادراً ما يحدث ذلك، وغالباً ما يبقى الواقع غائباً عن هذه النقاشات. وبشكل أعم، يمكن القول أنه لم يتحقق في أي من البلدان العربية دراسات ميدانية كبرى يمكن لها أن تشكل قاعدة أساسية لأطر نظرية إدارية عربية.

▪ أن ما يكتبه المشتغلون العرب في حقل الإدارة العامة عن الواقع الإداري العربي يكاد يأتي في معظمه إما تحت مظلة العظات الأخلاقية وإما إستجابة لبعض مطالب الإصلاحات الجزئية.

▪ شيوع تصور (خاطئ) بين الباحثين العرب في علم الإدارة العامة، مفاده أن اختزال المراحل والقفز من وضعية التخلف الإداري المزرية إلى وضعية متقدمة

باتجاه الكفاءة والفعالية وتحسينها، لا يتأتي إلا من خلال تقديم التوصيات ونواحي الإصلاح والتطوير التي جاء بها الفكر الإداري الغربي.

قد يقال أن المشكلات في علم الإدارة العامة في الوطن العربي ترجع إلى حداثة العلم ويترتب على هذا نتيجة هي أن العلم سوف يستطيع بمرور الوقت أن يتغلب على المشكلات التي تعترض مسيرته ويشق طريقه بين العلوم الأخرى ولكن واقع هذا العلم في الوطن العربي ومسيرته على مدى أكثر من ربع قرن لا يقدم البرهان على أن الوقت فقط هو سر الإشكالية.

ودون الدخول في تفاصيل لا يتسع لها المقام نحسب أنه يمكن المساهمة في حل مشكلات علم الإدارة العامة في الوطن العربي عن طريق تنفيذ هذه المقترحات وغيرها مما يطرحه المهتمون:

- العمل على إنشاء تجمعات علمية إدارية عربية، ينتمي لها المشتغلون العرب في علم الإدارة بهدف تدارس وفهم الظاهرة الإدارية التي يسعى الباحثون إلى فهمها، ودراسة عوامل وصيغ التعبئة الممكنة، لكي يقوم كل بدوره.
- تدعيم قيم العمل البحثي الجماعي، وتقوية وتدعيم صلة الباحثين في الإدارة العربية والإنطلاق منها في الدراسات والأبحاث بغية الإلمام بالواقع والممارسات الإدارية العربية.
- طرح ونبذ القيم الفردية وقيم الاستسهال في البحث، وتكريس قيم التحدي والاعتماد على الذات.
- اعتماد المنهجية العلمية في إجراء البحوث الإدارية وتوخي الدقة والموضوعية واستخدام ما توفره تكنولوجيا المعلومات من إمكانيات كبيرة.
- الإهتمام بالمدخل البيئي والدراسات المقارنة، وسنتحدث عن ذلك بقدر من التفصيل في المبحث الرابع.

▪ إبراز الهوية الإدارية العربية من منطلق البحث في التراث، ومن منطلق خصوصية الواقع الإداري العربي، دون أن يعني ذلك الإنكفاء على الذات وعدم الإنفتاح على التجارب العالمية في مجال الإدارة.

▪ توجيه مزيد من الاهتمام نحو الدراسات الخاصة بالتنظير.

▪ تأكيد الإهتمام بالمدخل الموقفي أو الظرفي أو الشرطي في دراسة المنظمات العامة.

.. فإذا ما انتقلنا في الختام إلى الأعمال الأدبية في علم الإدارة العامة في الوطن العربي لوجدنا هذه المثالب (بصفة عامة) والتي نتحدث عنها بعض الدراسات ونوافق ونؤكد عليها:

▪ التقليد والمحاكاة، واختلاط التأليف بالترجمة، بل إن معظم الأعمال تميل إلى الترجمة التي هي في جوهرها إعادة إنتاج لأعمال الآخرين، والتي من شأنها أن تعيق الإبداع وتحجم العمل المنتج وتؤدي إلى مزيد من الإتكالية غير المرغوبة.

▪ كتابة المشتغل في علم الإدارة العامة في الوطن العربي في معظم (إن لم يكن جميع) أبعاد التخصص وفروعه: نظرية التنظيم، الموارد البشرية، التسويق التمويل، التنمية الإدارية. بحوث العمليات، الإدارة العامة المقارنة، الإدارة المحلية.... الخ، وهذا يعني - إذا ما وضعنا في الاعتبار التسلسل الزمني للأعمال المنشورة - تأليفاً سريعاً يستجيب لمعطيات سوق التدريس الجامعي.

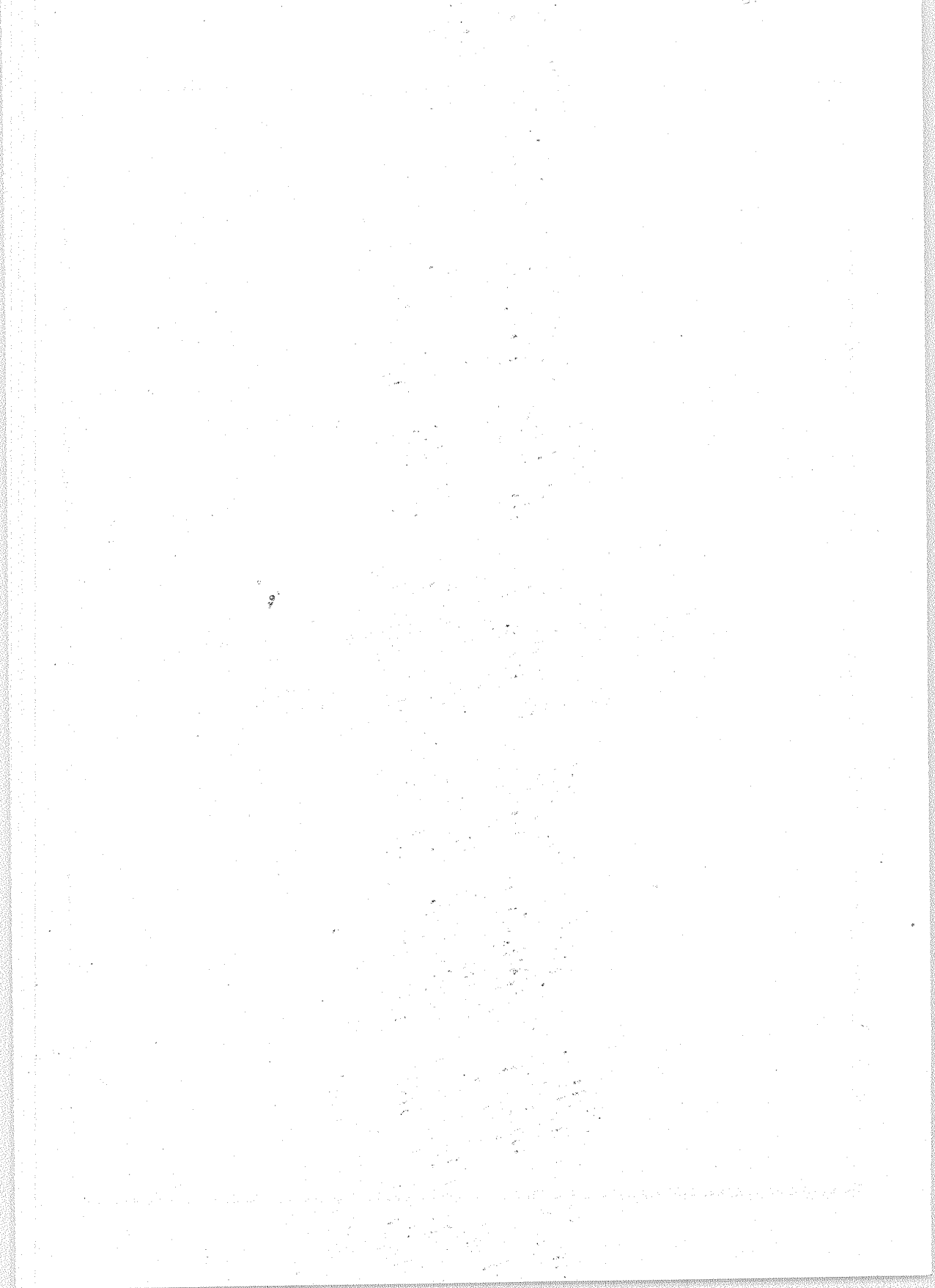
▪ ميل البحوث، وبخاصة الرسائل والأطروحات الجامعية، التي يجريها بعض المشتغلين في علم الإدارة العامة في الوطن العربي، إلى إتباع المعايير الغربية في البحث شكلاً ومضموناً وطريقة في التفكير.

▪ إفتقار الكثير من الموضوعات والمشكلات التي عرض لها المشتغلون في علم الإدارة العامة إلى التجديد، بل إن ثمة عدداً من تحليلات هذا العلم في الوطن العربي لم تتطرق إليها جهود جادة أو لم تغطيها بصورة كافية.

▪ وأخيراً، ضعف عملية التراكم في البحث العلمي بعامة، وفي البحث الإداري بخاصة، ونعني بذلك التواصل والاستمرارية بحيث ينطلق اللاحق من حيث انتهى السابق، ويعتمد عليه ويحاول الإضافة إليه، فضلاً عن التمهيد لما سوف يأتي بعده. وهذا تقليد غير متبع في نشاطاتنا العملية ولذا يدور المشتغلون في علم الإدارة العامة في إطار عدد محدود من الموضوعات، ويكرر الدارسون بعضهم بعضاً، وكل هذا لا يمنع من أن يدعي الكثيرون أن مجال دراستهم وموضوعهم "جديد"، وهي الأولى من نوعها ورائدة، في الوقت الذي تكون فيه مصادر الخطأ والنقص والتحيز والنسبية والتكرار في أعمالهم متعددة وبعضها جسيم.

1. The first part of the paper is devoted to a general discussion of the problem of the existence of solutions of the system of equations (1) and (2) for arbitrary values of the parameters α and β .

المبحث الثالث
صيغ المعرفة العلمية فى النظام
الأكاديمى للإدارة العامة



المبحث الثالث

صيغ المعرفة العلمية في النظام الأكاديمي للإدارة العامة

* تمهيد

من أكثر الموضوعات تعقيداً في دراسة الإدارة العامة ما يتعلق بمحاولات وضع تأصيل نظري لها، فمن ناحية يعترض الممارسون على هذه المحاولات بدعوي أنها تبعدهم عن مسائل تطبيقية ملحة يواجهونها في العمل ولا يؤيدون إخضاع سلوكهم لأطر نظرية محددة مسبقاً ومن ناحية أخرى لا يوجد اتفاق بين الباحثين في الإدارة العامة على بناء نظري وبرون أن هذا الحقل لا يحتمل إطاراً موحداً من الناحية النظرية .

ومع ذلك يصبح مهماً التأكيد على أن هناك اتفاق على ضرورة وأهمية وجود مبادئ توضع في أطر نظرية، أو نماذج أو تعريفات ومناهج ومداخل وغيرها من صيغ المعرفة العلمية، مؤسسة على تحليل الواقع في ضوء المعلومات الحقيقية، وتستهدف في النهاية تحسين الوضع القائم .

وتأخذ المعرفة العلمية عدة صيغ وفقاً لما تذهب إليه كثير من الأدبيات وهي أساساً المفاهيم، التعريفات، المتغيرات، الفروض، النظريات، القوانين العلمية، والنماذج بأنواعها.

وللتعرف على حالة هذه الصيغ في النظام الأكاديمي للإدارة العامة يمكن عرض ومناقشة ما يلي بقدر مناسب من التفصيل:

- (1) الإدارة العامة بين النظرية والممارسة.
- (2) مفهوم "النظرية العلمية" في مجال الإدارة العامة.
- (3) المنهجية العلمية في الإدارة العامة.

{1} الإدارة العامة بين النظرية والممارسة

الإدارة العامة، باعتبارها (عملية) تتطلب أداء مجموعة من الأنشطة (وأداة) لتنفيذ السياسات العامة، في ذات الوقت، جعلت المنشغلين بها يفكرون دوماً في تحسينها، بمعنى آخر الإهتمام بكيفية تطوير الجهاز الإداري ليقدم خدمة أفضل وينتج سلعة أجود، ومن هنا جاءت المشكلة وهي حصرها في نطاق رد الفعل أي الإستجابة لمتطلبات التطوير، ومن ثم يبدأ كل دارس أو باحث من نقطة إنطلاق مؤداها أن الإدارة العامة حقل تنفيذي ولا تحتاج كثيراً إلى صيغ علمية تفسر الظواهر الإدارية في جميع الأحوال .

وقد شهدت الإدارة العامة، كحقل علمي أكاديمي وكمجال تطبيقي وتشهد، صراعاً بين النظرية والتطبيق أو بين الجانب الدراسي (القواعد والمبادئ العلمية) والجانب التطبيقي (الخبرة والممارسة العملية) .

والتساؤل حول جدوى النظرية في التطبيق، هو تساؤل مهم جداً في مجال مثل حقل الإدارة العامة، حيث أن أي اختبار لقيمة النظرية لا يتم إلا بالوقوف على مدى قدرة هذه النظرية على تقديم فهم أفضل وتحديد أدق للفعل الواقعي، وقد أشار بعض الباحثين إلى أن المديرين في الخدمة العامة يعرفون أي نوع من المعلومات يفيد ويجدي في ممارستهم اليومية بينما لا يستخدمون البحث العلمي إلا بصورة محدودة كمرشد لأفعالهم، وهذا الإقتراب الواقعي لإستخدام المعرفة يتنازعه إقتراب آخر مؤداه التفرقة بين المعرفة الخاصة بالممارسين وتلك الخاصة بالأكاديميين، وأن الأخيرة تحتاج إلى التجريب والعلاقات الإرتباطية مع إستخدام الأدوات الإحصائية المناسبة ذات التكنيكات المتنوعة والتي تترادف مع مكونات البحث الإمبريقي .

بل إن البعض يري أن إفتقار أدب الإدارة العامة إلي (الصرامة) قد يفسر عدم تأثر الممارسين بالكتابات الأكاديمية، فضلاً عن أن فقر البحث الإمبريقي يوضح الفجوة الموجودة بين النظرية والتطبيق .

ويميل الممارسون، بصفة عامة، لرؤية الدراسات والأبحاث العلمية في مجال الإدارة العامة أكثر تجريدية حتى يعدونها مفتقدة لأية قيمة حقيقية، إضافة إلي إفتقارها لتأكيد أي رابطة بالمشاكل الواقعية التي تواجههم، فالنظرية عادة ما تكون غير متعلقة مباشرة بالممارسة، وربما يرجع هذا إلي أنها تكتب بلغة أقرب إلي أن تكون بمثابة شفرة بين الأكاديميين ، وأن مثل هذه الشفرة ليست سهلة الفك بالنسبة لغير الأكاديميين . على أن هذا لا ينفي إطلاقاً وجود محاولات لربط النظرية بالممارسة من خلال إستخدام الأمثلة ودراسات الحالة أو إستخدام خليط من الإحصاءات المعقدة، ومن ثم فالبحث في الإدارة العامة سوف يكون قليل الفائدة للحقل إذا كان هناك إنفصال بينه وبين الواقع الممارس حيث لا يكون سهل المنال بالنسبة للممارسين إلا القليل منهم ممن يعقلون البيانات الجافة والأشكال المركبة والمبادئ المصاغة بلغة أكاديمية .

ونؤكد في هذا السياق إن الإدارة العامة، وإن كانت علم وسائل وعلم تشغيل، فإنه لا يمكن إزدهارها دون المزيد من القواعد والمناهج العلمية والأساليب التحليلية .

وباختصار نري أن البحث في الإدارة العامة في حاجة إلي تغيير حتمي ناتج من النقاش حول طبيعة المشكلات التي يجب التعامل معها من ناحية والمنهجية المناسبة للربط بين النظرية والممارسة من ناحية أخرى ، والطرق والأساليب التي تصبح معها مقارنة البحث في الإدارة العامة بالحقول الأخرى أمراً ممكناً .

والإدارة كمهارة عامة لابد أن تشمل (النظرية) و(الممارسة)، (فالنظرية) ليس لها معني دون تطبيق ، و(الممارسة) ليس لها معني دون تفاعل وفقاً (لنظرية)، ويحتاج المديرون لكليهما .

والواقع أن كلمة "نظرية" تثير كثيراً الإنفعالات والانتقادات خاصة بالنسبة لرجال الأعمال والإداريين الممارسين الذين يطلقون على أنفسهم "عمليين" إذ ينظرون إلي كلمة نظرية على أنها عكس التطبيق العملي ، وهي بهذا ليست بذات قيمة تذكر، وهذا خطأ كبير.

والواقع كذلك أن التشاؤم الذي نلاحظه بصدده حقل الإدارة العامة نحسبه مؤسسا على نظرة ضيقة لطبيعة المعرفة ومنهجية وطرق البحث، وكلنا أمل في أن يكون المستقبل أكثر إشراقا بحيث يسمح بنظرة أكثر شمولية لنوعية وجدوي الدراسة والبحث في الإدارة العامة .

{2} مفهوم النظرية العلمية في مجال الإدارة العامة

يجيء مصطلح "النظرية" من "النظر إلي" و"الإعتقاد" و"التفكير" فأى محاولة للنظر إلي حالة معينة ، أي حالة ، تُعد بمثابة "التنظير" ونحن نقوم بهذه العملية حين نفكر بعمق وبطريقة مجردة حول شئ ما، لأننا نطرح بعض الأسئلة التي لانجد لها إجابات من دون ذلك التفكير ، وقد تدور تلك الأسئلة حول "لماذا تحدث الأشياء" أو عن "ما الذي يجب أن نفعله" ، بمعنى الأدوات التي توصلنا إلي نتيجة معينة والعمل المقبول أخلاقياً .

ولفظ النظرية لغة مشتق من كلمة "النظر" التي تفيد المشاهدة الحسية العيانية، أما اصطلاحاً فتفيد النظرية- كما في لسان العرب على سبيل المثال معنى الترتيب والنظام.

وإذا ما رجعنا إلى "المعجم الوجيز" وجدنا الآتى: نظر إلى الشئ ء: أبصره وتأمله بعينه، ونظر فيه أى تدبر وفكر، ويقال أمر نظري أى وسائل بحثه الفكر والعلوم النظرية هي العلوم التي تعتمد في بحثها أساساً على التفكير والتأمل وقل أن تعول على التجربة العملية، والنظرية هي جملة قوانين يرتبط بعضها ببعض وتحاول أن توضح الظواهر والأشياء، وأخيراً نظرية المعرفة هي تلك النظرية التي تبحث في مبادئ المعرفة الإنسانية وطبيعتها وقيمتها ومصدرها وحدودها.

إذن النظرية مجهود منظم لطرح أسئلة من شأنها تمكين الباحث من تنظيم معرفته، من توجيه بحثه، ومن تفسير النتائج التي يتوصل إليها، فالنظرية تساعد الباحث على تنظيم المعظيات التي يجمعها والتعرف على العوامل والمتغيرات الأساسية لمجال البحث وتركز إهتمامه على المسائل الأهم.

وهناك إتفاق عام بين العلماء في شأن تعريف النظرية وإن كان بعدة صيغ وعبارات، فهي "مجموعة القضايا الافتراضية أو الأحكام النظرية والتي تتضمن عدة فروض أو حتي فرضاً واحداً".

والنظرية هي "نسق تصوري تمت صياغته في ضوء الخبرة بالمعرفة العلمية المتاحة وفي ضوء الخبرة بالواقع التاريخي والمعاصر للظواهر وحركتها فيصف ذلك النسق ويفسر خصائص الظواهر ومكوناتها وعلاقاتها ببعضها البعض بل ومستقبلها أيضاً، ولهذا يتألف هذا النسق من مفاهيم وقضايا ومتغيرات ومقولات وقوانين، ويستند بجانب مصادر صياغته المذكورة على فلسفة واضحة أو كامنة لها رؤيتها للإنسان أو المجتمع أو للكون أو لها جميعاً".

وهنا نشير إلى الملاحظة العلمية التي هي القاعدة الأساسية للعلم بعد أصبح الإستقراء أساس العلم الحديث، فهي المصدر الأساسي للحصول على البيانات، وهي أيضاً أداة الباحث لضبط النتائج والتحقق من صحة الفروض

وتتراوح مستويات الملاحظة من مجرد ملاحظة بسيطة أو عابرة إلى الملاحظة الدقيقة التى تستخدم فيها الأدوات والأجهزة ووسائل التسجيل المختلفة.

وتلعب خبرة الباحث ومهارته أهمية كبيرة فى إختيار الوقائع التى تجرى ملاحظتها وإستخدام الأدوات المختلفة، وفى إجراءات الملاحظة وخطواتها وتسجيل البيانات وتصنيفها أولاً بأول بشكل منظم ودقيق ييسر الفهم والتفسير والضبط الذى يميز البحث العلمى.

والنظرية كذلك " ذلك النظام من التعميمات المترابطة منطقياً والقابلة للاختبار على أرض الواقع ، وتؤكد عمليتها بذلك الترابط المنطقى بين متغيرات الفرضية والترابط المنطقى بين الفرضيات ذاتها " وفى نفس السياق والإتساق تعرف النظرية بأنها "مجموعة من الافتراضات المتناسقة مع بعضها البعض والتى لها علاقة مع عنصر معين من العالم الحقيقى ، هي إفتراض تم إختباره فى حدود مقبولة".

والنظرية أيضاً هى "بناء فكرى إستنباطى يحكمه الإتساق والإنسجام يعتمد على العالم والباحث للإجابة عن مجموعة من الطروحات والفرضيات التى تشكل موضوع إهتمامه".

وتتصل النظرية بالممارسة والتطبيق وبالمجال العلمى بشكل عام، وفى الحالين تأخذ النظرية معنى إنتاج فكرى تركيبى وصفى موجه للتطبيق والتأثير فى الواقع.

وهى بهذا الوصف تحمل عدة أبعاد: بُعد واقعى يهتم الموضوع الذى تتولى وصفه وتفسيره وبُعد تقنى يرتبط بمجموع الإجراءات والعمليات التى تحيط بإنتاجها، ثم بعد قيمى يتعلق بمدى صدقها وتماسكها.

وباختصار تشكل النظرية العلمية نسقاً فكرياً يهدف إلى استخلاص الوقائع والقوانين بشكل مبسط ومتكامل، إنها نسق افتراضى - إستنباطى يتكون من خلال جملة من الإفتراضات التي حددت مصطلحاتها بدقة والتي تم بلورتها من خلال تصور للواقع المدرك والمشاهد.

وللنظرية شروط عامة ينبغي توافرها، مثل:

- البوضوح والدقة والاختصار في كل عناصرها ومكوناتها .
 - الشمول لوصف الظواهر وعلاقاتها وتفسيرها .
 - التجانس والاتساق بين عناصرها .
 - تبيان علاقات تحمل تفسيرات معينة للواقع .
 - الربط بين المقولات النظرية والظواهر الملاحظة .
 - الإستناد إلى أدلة تاريخية لإثبات صدقها .
 - مصاغة بطريقة يمكن معها اختبارها عملياً .
 - المرونة لتستوعب الحالات الجديدة ومن أجل تطويرها .
 - توفير تدابير ورؤية منهجية تنظم الخطوات الخاصة بالدراسات التي تستند إليها .
 - تقديم رؤية مستقبلية تجاه ما تفسره .
 - النص على الأسس اللازمة للتحكم في الظواهر المدروسة .
 - الإسهام في زيادة وعي الإنسان بواقع الظواهر المدروسة .
- وواضح أن الشروط السابقة وغيرها إنما تمثل وظائف النظرية ، ويمكن إضافة وظائف أخرى:

○ تقديم إطار لما يمكن به ملاحظة ووصف وتحليل وتفسير أوضاع الظواهر وعلاقتها وحركتها.

○ الإشارة للتراث والفجوات في معرفتنا.

○ تحديد الإتجاه الاساسى للعلم بتحديد نوع البيانات التى يمكن تجريبها.

○ المساعدة فى إنتقاء الموضوعات التى يجدر بحثها.

○ تنظيم إجراءات البحث وأساليبه.

○ التمكين فى مجال استشراف مستقبل الظواهر وحركتها والعلاقات فيما بينها.

وأخيراً تفيد النظرية فى إثراء حركة النقد العلمى للظواهر ومن ثم إثراء وعى الإنسان بها.

و النظرية فى نهاية الأمر أطر إصطلاحية بمثابة الأسئلة التى تطرح، ونظام من الفرضيات العملية، وسلسلة طموحة من الإقتراحات المتشابكة التى تسعى على شرح مجموعة من السلوكيات وفهم حقل البحث سواء جزئياً أو كلياً .

وبصفة عامة يميل الكتاب إلى التمييز بين ثلاثة أنواع من النظرية هى باختصار شديد:

■ النظريات المعيارية (Normative) وهى تلك التى تحاول تحديد ما يجب أن يكون عليه الإنسان وما يجب أن تكون عليه الأشياء ، وعادة ما يكون ذلك طبقاً لمعايير أخلاقية فعلى الناس إحترام قوانين معينة لأن ذلك السلوك "صحيح" (Just) أو "حق" (Right) فالنظام الديمقراطى هو أحسن نظام سياسى لأنه يفسح المجال أمام الإختيار الشخصى ويقف فى وجه استبداد أقلية معينة وهذا "جيد" (Good) . على الدول أن تعتمد على نظام ميزان القوة لموازنة القوى الأخرى وذلك بهدف منع هيمنة دولة واحدة . ورغم اعتمادها على مسلمات تعتبرها معقولة تجريبياً فإن النظرية المعيارية تقوم على وصف ما يجب أن يكون (What Ought To Be) .

■ النظريات الحدسية (Intuition) وتعتمد على الإحساس العام حول قضية معينة، مثلاً معظم الناس لهم نظرياتهم المفضلة حول أسباب الجريمة مثل "كل سارق يفعل ذلك لأنه شرير، هذه نظرتي" ولكنهم لا يلجأون إلى التحقق من نظرياتهم الحدسية بالإحتكام إلى الواقع .

■ النظرية السببية (Causal) وهي تجريبية (Empirical) وترى أن كل ظاهرة إنما هي نتاج ظاهرة أخرى وبالتالي فإنها تسبب ظهورها . كل النظريات في الواقع سببية ولكن النظرية السببية التجريبية لا تكتفى بتقديم فكرة معينة بل تتعدى ذلك إلى التأكد من صحتها بمقارنتها بالواقع .

ويتداخل مع الشروط والعناصر السابق ذكرها بشأن النظرية العلمية، ما يمكن أن نطلق عليه "معايير التقييم" حيث يمكن الحكم عليها من خلال تطبيق عدة معايير على النحو التالي :

المجال: إن فكرة مجال النظرية أو نطاقها تتحدد في أنه مقياس لعدد من المشكلات الأساسية التي يحتوى عليها تخصص علمي معين وتعالجها نفس النظرية، وأحد أساليب تحديد نطاق النظرية بشكل دقيق نسبياً هو كشف عدد المصطلحات المشتقة أو الثانوية بالمقارنة بعدد من المصطلحات الأساسية .

الاختصار : ويعنى قدرة النظرية على تفسير أكبر عدد ممكن من الظواهر بأقل عدد ممكن من الكلمات والقضايا، ولهذا تقاس قوة النظرية باحتوائها على أقل عدد من المقدمات مقارنة بالمعدلات.

دقة التنبؤ: وهو محك ينطبق على النظرية بقدر يمكن معه التطبيق على معادلة واحدة فقط فمهما بلغ عدد المتغيرات في معادلة واحدة، لا يسهل التنبؤ حيث نكون بحاجة إلى مجموعة من المعادلات لا معادلة واحدة .

دقة التفسير: ويعتبر أصعب المعايير في تقييم النظرية، فنحن لا نقبل النظرية لأن مجالها واسع أو أنها مختصرة أو لأنها تقدم تنبؤات دقيقة نسبياً فحسب، بل لأننا مقتنعون بأنها تقدم تفسيراً صحيحاً، وتفسير أى ظاهرة يكمن في المقدمات الخاصة بها والتي حين يتم تبسيطها فإنها تنسج قصة حول سلسلة من الأحداث.

ونختتم هذا العرض المختصر لمفهوم ومعنى وعناصر وإشتراطات وتقييم النظرية العلمية، بالإشارة إلى التمييز بين النظريات في العلوم الطبيعية وتلك في العلوم الإجتماعية، في الأولى تسعى النظرية إلى تفسير ما هو قائم فعلاً وما هو كائن أى تنظر إلى الأشياء والظواهر كما هي، أما في الثانية فهي تعبر عن قيم ومعايير وتصورات عما يجب أن يكون.

كذلك نجد أن الإختبار (التجريبي) هو الأساس للتأكد من صحة فرضيات النظرية في العلوم الطبيعية، أما في العلوم الاجتماعية فالفرضيات غير قابلة للاختبار في أرض الواقع على نفس المنوال إذ تعكس قيماً وتفضيلات حول قضايا إجتماعية وسياسية واقتصادية وإدارية ... الخ.

والآن يبدو أنه قد حان وقت التساؤل عن "حالة النظرية" في حقل الإدارة العامة.

الواقع أن الإجابة التي أملكها ومقتنع بها حتى الآن هي أنه لا توجد "نظرية" في الإدارة العامة.

توجد مجموعة من القواعد والمبادئ والأفكار تكون في مجملها بناءً أو تكويناً أو هيكلًا أو إطاراً أو إتجاهاً نظرياً وما شاكل ذلك، ولتأخذ مبادئ التنظيم الإداري كمثال حيث لدينا مجموعة عموميات بخصوص دراسة الإدارة العامة ونملك ونتعامل مع مجموعة من المعارف حول الظاهرة الادارية.

علم الإدارة العامة لا يحتوى على قوانين ثابتة، وما تنتجه بعض التجارب لا ينجح بالضرورة في بيئات أخرى مختلفة، فلا توجد إدارة متقدمة مثلاً في دولة متخلفة والعكس صحيح، وكما هو معلوم أن القانون هو العلاقة الثابتة بين ظاهرتين أو أكثر إذ يكون هدف العالم من الملاحظة والفرضية والتجريب هو معرفة تلك العلاقة الثابتة وتحديد تلك الشروط الموضوعية القائمة بين ظاهرتين أو أكثر والمتضافرة في إنتاج الظاهرة المدروسة، ومتى توافرت نفس الشروط ينتج عنها تلك الظاهرة.

إن المبدأ العلمى والعملى هو الهدف من علم الإدارة العامة، وهى لا تتيح بل تساعد عليه ومن ثم فهى أدوات ووسائل وليست غايات وأهداف فى حد ذاتها.

والباب مفتوح أمام زملائى الباحثين والدارسين لمناقشة هذه النتيجة والتحاوّر بشأنها، فقط أحيل إلى مرجعين ربما تفيد قراءتهما أو حتى تصفح عناوينهما فى التوصل إلى التوافق مع رأينا :

• د. أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة : السياسة العامة والإدارة، القاهرة: دار النهضة العربية ، طبعة منقحة وفريدة، 1993 .

• د. عمار بوحوش (إعداد) نظريات الإدارة العامة ، عمان : المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1980.

والواقع أنه عندما يتحدث البعض عن "نظريات" للإدارة العامة فإنه يكون مفهوماً أنها تدور في الغالب حول توصيف ما هو قائم بهدف تطويره أكثر من تقديم تصور مثالي لا وجود له، وأنه حتى بالنسبة لغلاة المنظرين أمثال "ماكس فيبر" فإن (نظريته) المؤسسة على النموذج البيروقراطي تستمد جانباً كبيراً من نتائجها من وصف المنظمات الكبيرة التي كانت قائمة فعلاً في ذلك الوقت، ثم تضع

مبادئ وقواعد يفترض أن تطبيقها سيؤدي إلي رفع كفاءة أداء هذه المنظمات وزيادة فعاليتها .

{3} المنهاجية العلمية في الإدارة العامة

توفر الأدبيات المتاحة في مجال الإدارة العامة تصنيفاً يقوم على خمسة أطر فكرية أو نظرية على النحو التالي:

1- الإطار الأول : التوصيفي

ويهتم أساساً بوصف ما يحدث داخل المنظمات الإدارية، وشرح محددات السلوك الإداري، وتستخدم هنا المناهج المتعارف عليها في علم الاجتماع وعلم النفس وعلم الاقتصاد . وبصفة عامة يسعى هذا الإطار النظري إلي شرح أسباب ومشكلات الإدارة أكثر من سعيه نحو طرح الحلول لهذه المشكلات.

2- الإطار الثاني : التفسيري

ويعني بوضع تصور للتغيرات المحتملة في سلوك الإداريين وفي السياسات العامة من خلال استخدام المناهج المتاحة، ويهدف بصفة أساسية إلي التوصل إلي حلول عملية لمواجهة المشكلات وتقديم الإقتراحات الملائمة لتحسين الأداء.

3- الإطار الثالث: المعياري

وهو يبحث فيما يجب أن يكون عليه دور البيروقراطيين، وما إذا كان من المرغوب فيه أن تقوم البيروقراطية بدور ما في صنع السياسات العامة، والحدود الموضوعية لهذا الدور، ويطرح هذا الإطار مسائل هامة في التحليل الإداري مثل مسألة الحياد البيروقراطي وطبيعة الوظيفة العامة والتوجهات القيمة للبيروقراطيين والرؤية العامة لأداء البيروقراطيين وممارساتهم وما شاكل ذلك .

4- الإطار الرابع: التطويري

والتركيز هنا يكون على تحسين الأداء الإداري من خلال فحص سلوك العاملين وأنماط التفاعلات سواء في البيئة الداخلية للمنظمة أو البيئة الخارجية التي تعمل فيها، ومداخل هذا الإطار عديدة مثل مدخل إدارة الجودة الشاملة مدخل المقارنة المرجعية، مدخل التمكين الإداري وغيرها من مداخل التحسين المستمر.

5- الإطار الخامس: الوسائل

ويهتم بتطوير التكنيك الإداري بهدف رفع كفاءة معدلات عمل الإدارة وزيادة فعاليته وغالباً ما يتم التركيز هنا على استنباط قواعد عملية للتشغيل، مثل تلك الخاصة بالأدوات والوسائل، ولعل مدخل نظم المعلومات الإدارية وتكنولوجيا المعلومات بصفة عامة ونظم المكاتب الآلية يمثل أهمية كبيرة.

وغني عن البيان هنا أن الباحث يستطيع بسهولة أن يستخدم أكثر من إطار نظري وأكثر من مدخل لدراسته وبحثه، حتى يصل إلي نتائج عملية يمكن تعميم الفائدة منها المهم أن المطلب الرئيسي هنا هو تحقيق التطوير للمنظمات العامة والتحسين المستمر لأدائها.

ونظن أن المحك الأساسي في هذا السياق هو الموقف أو الظرف الذي يجد القائد الإداري نفسه فيه مطالباً بتطبيق إطار نظري أو آخر أو مجموعة متكاملة من الأطر النظرية.

ولا يعني هذا أننا لا نستخدم المنهج العلمي في الأبحاث النظرية والتطبيقية في الإدارة العامة، لأنه أياً ما كان الإطار المستخدم فإنه يستفيد من منهجية متعارف عليها أركانها باختصار ما يلي :

○ بدهيات ، وهي ليست بالضرورة معروفة ولكنها تمثل منطق يمكن السير عليه أو المتابعة منه (مثلاً معنويات العاملين في الموقع الإداري تفيد في تحسين الأداء) هذه بدهية يمكن عقد مقارنات مؤسسية عليها .

○ إشتراطات أو متطلبات ، وهي أساسيات لنجاح العمل الإداري في أي مجال من مجالاته المختلفة (مثلاً نظام الجدارة (Merit System) في الخدمة المدنية هو شرط هام لنجاحها أو هو شرط هام لتنظيمها) .

○ تعريفات ومفاهيم ، وهي شرح موضوعي متفق عليه للمصطلحات التي تستخدم في الإدارة العامة (مثلاً الشرح الموضوعي لنظام التفويض ، الشرح الموضوعي لنطاق الإشراف) .

○ مسلمات ، ومقتضاها علاقة منطقية ثبت صحتها بين متطلب وتعريف (مثلاً إذا طبقت الأجهزة الإدارة نظام الجدارة في سياسات التوظيف سوف يؤدي إلى تحسين مستوى أداء الموظفين) هنا نربط بين متطلب معين وتعريف متفق عليه .

○ متغيرات ، وهي أسباب تؤدي إلى نتائج أو سلوكيات معينة ، إما أن تكون مستقلة أو تابعة والمتغير المستقل يمثل سبباً يؤدي إلى سلوك معين أي إلى متغير تابع (فمثلاً إذا زاد الراتب شعر الموظف باستقرار وظيفي) ففي هذه الحالة يكون نظام المرتبات هو متغير مستقل يؤدي إلى نتيجة (متغير تابع هو الإستقرار الوظيفي) يمكن اختبارها والتحقق منها بالدراسة والتحليل .

○ فروض أو إفتراضات وتعني تصور ينوي أحد الباحثين أو الدارسين أو الاستشاريين اختبارها مثل إفتراض أن إستخدام التأثير أكثر إيجابية من إستخدام السلطة .

.... ونود هنا أن نفصل في شأن ثلاثة من هذه الأنماط من المعرفة العلمية أو صيغها وهي المفاهيم والتعريفات، والمتغيرات، والفروض .

- يعرف المفهوم العلمي بأنه "تصور للظاهرة يصف مكوناتها وخصائصها ويحدد أهم علاقاتها الداخلية والخارجية وحركاتها وما يطرأ عليها من تغير".

المفهوم هو رمز نعبر به عن أفكار أو ظواهر تجمعها خصائص مشتركة، هو تصور وتجريد لأوصاف ظاهرة ما، هو لفظ عام يعبر عن مجموعة متجانسة من الأشياء.

- أما التعريف فهو المناظر المعادل للمفهوم غير أنه يتميز بخاصية الشرح والتحليل لظاهرة، لتجعلها أكثر قابلية للفهم، وهناك نوعان من التعريفات تعريف نظري إسمي محتواه تقديم عناصر مجردة للمفهوم يصعب إخضاعها للملاحظة والقياس وتعريف إجرائي يضعه الباحث للمفهوم بحيث لا يتبقى به أي غموض أو ابتعاد عن المقصود منه، بمعنى آخر التعريف الإجرائي هو تحويل المفاهيم إلى مؤشرات يمكن ملاحظتها ومتابعتها وقياسها.

ونؤكد هنا على أن الدراسة العلمية الجادة تحتاج إلى اعتماد التعريفات الإجرائية.

ولكي يكون التعريف "جيداً" لابد وأن يتسم بهذه السمات:

▪ أن يكون متعادلاً مع الظاهرة، بمعنى أن يكون جامعاً مانعاً، جامعاً لمفردات الظاهرة مانعاً لخلطها مع أية ظاهرة أخرى.

▪ البساطة والوضوح.

▪ أن يكون بنائياً وظيفياً، أي محدد المكونات والوظائف.

▪ أن يحدد وحدة / مستوى التحليل.

▪ الحياد، بمعنى ألا يتضمن أحكاماً قيمية.

▪ القابلية للتعميم، بمعنى إنطباقه على أي مكان وأية فترة زمنية.

- فإذا ما انتقلنا إلى "المتغيرات" نجد أنها تحتاج قدراً أكبر من التفصيل حيث هي قاسم مشترك في كل صيغ المعرفة العلمية تقريباً .

يعبر "المتغير" (Variable) عن أية سمة أو خاصية أو صفة للظاهرة تقبل الملاحظة ، وبعبارة أخرى فالمتغير هو أي شيء يمكن أن يأخذ قيمةً متغيرةً، إذ يمكن أن يكون للمتغير نفسه قيمةً متفاوتة، وبصفة عامة يأخذ المتغير أيّاً من الأنواع أو الأنماط الرئيسية الآتية :

(1) المتغير التابع (Dependent Variable)

وهو الذي تتوقف قيمته على قيمة متغيرات أخرى، أي أنه يتأثر بها ويتغير وفقاً لتغيرها ، ولهذا فالبعض يسميه النتيجة أو المعلوم، وكثيراً ما يطلق عليه "المتغير المعياري" (Criterion Variable) ويمكن اعتبار المتغير التابع هو ذلك المتغير الذي يقدم نفسه كقضية قابلة للفحص والدراسة ، كما يمكن اعتباره بمثابة الظاهرة المراد فهمها وتفسير سلوكها وبالتالي فمن الممكن إيجاد حل للمشكلة البحثية المطروحة ، من خلال تحليل المتغيرات التابعة إلى مؤشرات كمية، وقياس درجة وتحديد كيفية تأثرها بالمتغيرات الأخرى ، مع توافر إمكانية وجود أكثر من متغير تابع في الدراسة الواحدة، وفي هذه الحالة يكون الباحث معنياً بمعرفة العوامل المؤثرة على جميع المتغيرات التابعة محور التركيز وتحليل طبيعة الاختلاف في تأثير المتغيرات المستقلة على كل متغير من تلك المتغيرات التابعة .

(2) المتغير المستقل (Independent Variable)

وهو الذي يؤدي تغير قيمته إلى التأثير على قيم متغيرات أخرى ، بل والأكثر من ذلك فإنه لولا وجود المتغير المستقل لما وجدت المتغيرات التابعة من الأساس ، ولهذا فالبعض يسميه السبب أو العلة وكثيراً ما يطلق عليه "المتغير التنبؤي" (Predictor Variable) والمتغيرات المستقلة بصورة عامة لها تأثير إيجابي أو سلبي على المتغيرات التابعة ، بمعنى

أن كل وحدة زيادة في المتغير المستقل يصاحبها زيادة أو نقصان في المتغير التابع ، وعلى ذلك فالتغير في المتغير التابع يمكن تفسيره بالتغير في المتغير المستقل ، ومن ثم يمكن استخدام هذا الأخير لشرح أو للتنبؤ بسلوك الظاهرة موضوع البحث عموماً ، وحتى يمكن تحرى ودراسة العلاقة السببية التي تربط المتغيرين المستقل والتابع ، يتعين إخضاع المتغير المستقل للملاحظة والرقابة المحكمة .

(3) المتغير (المعدل) الوسيط Moderating Variable

وهو الذي يقع بين المتغيرين المستقل والتابع ، مما يؤثر أو يعدل من قيمة هذا الأخير وله تأثير غير متوقع / تأثير شرطي على علاقتهما ببعضهما البعض ، ذلك أن ظهور متغير ثالث سيؤدي إلى تعديل العلاقة المتوقعة في الأصل ، أي العلاقة التي كانت متوقعة لولا ظهوره بين المتغيرين المستقل والتابع ، بعبارة أخرى فإن قيمة المتغير الوسيط سوف تؤثر على قوة و / أو اتجاه العلاقة بين هذين المتغيرين ، تلك العلاقة التي تعد من الأساس علاقة ضعيفة وغير مؤكدة على الإطلاق ، لذا فإن التحديد الدقيق للدور الذي يمكن أن يلعبه هذا المتغير ، من شأنه أن يؤثر على التوقعات والتصورات الخاصة بالعلاقات ما بين المتغيرات موضع البحث ، ولما كانت المتغيرات الوسيطة تعمل دائماً كمتغيرات مستقلة ، حيث يشترك المتغيران المستقل والوسيط معاً في بلورة العلاقة السببية التي تقود في نهاية المطاف إلى التأثير على المتغير التابع ، فإنه يمكن أن يعامل المتغير الوسيط نفس معاملة المتغيرات المستقلة ، باعتباره أحد أشكالها المميزة .

(4) المتغير المعترض Mediating Variable

وهو الذي يدخل بين المتغيرين المستقل والتابع ، في زمن محدد بين زمانين لسريان الظاهرة ، بمعنى أنه يحدث بين الوقت الذي يبدأ فيه المتغير المستقل بالتأثير على المتغير التابع والوقت الذي يظهر فيه ذلك الأثر ، وعليه فإن هناك بُعد زمني للمتغيرات المعترضة ، وكثيراً ما يطلق على المتغير المعترض مسمى "المتغير المتدخل" (Intervening Variable) ، وتظهر المتغيرات المعترضة كنتيجة لعمل المتغيرات

المستقلة في أي موقف ، كما أنها تساعد على شرح وفهم تأثير المتغيرات المستقلة على التابعة ، في إطار العلاقة القوية التي تربط بينهما في هذه الحالة .

إن اعتبار متغير ما مستقلاً أو تابعاً مسألة تتوقف على العلاقة التي تتضمنها الفرضية محل الاختبار، فمتغير ما يمكن أن يكون مستقلاً في دراسة ما ويصبح متغيراً تابعاً في دراسة أخرى .

أضف إلى ذلك أن الباحث قد يرتبك أحياناً ولا يستطيع التمييز بين المتغير المستقل والمتغير الوسيط بمعنى أنه قد لا يستطيع أن يحدد ما إذا كان يعالج متغيراً ما على أنه مستقل أو وسيط ، وفي مثل هذه الحالات يعتمد قرار الباحث بتحديد نوع كل متغير ، على كيفية تأثير تلك المتغيرات في بعضها البعض .

وبالتحليل الدقيق للعلاقة السببية في حالة المتغير الوسيط ، يمكن التوصل إلى وجود ثلاثة مسارات / تأثيرات أساسية تشكل هذه العلاقة ، وتسبب في تعديل قيمة المتغير التابع المسار الأول يربط بين المتغير المستقل والتابع ، ويحدد تأثير المتغير المستقل والثاني يصل بين المتغير الوسيط والتابع ، ويحدد تأثير المتغير الوسيط ، أما المسار الثالث وهو الأهم بالنسبة لهذه العلاقة - فيربط المتغيرين المستقل والوسيط معاً من جهة والمتغير التابع من جهة أخرى ومن ثم فهو المحدد لتأثير تفاعل المتغيرين المستقل والوسيط .

ويضيف البعض متغيراً خامساً يسمى المتغير المشوش لنتائج التجربة (Nuisance Vaile) وهو متغير (يلوث) علاقات السببية السابق الإشارة إليها، ولا نجد مبرر كافياً لإرهاق الباحثين والدارسين بمعلومات تفصيلية في شأنه.

** هذه المتغيرات ذات أهمية كبرى في تشكيل الإطار الذي يبنى عليه البحث العلمي وهو عبارة عن شبكة من العلاقات بين المتغيرات التي لها صلة بالمشكلة البحثية طورت

ونميت ووضعت وخطط لها خلال مراحل سابقة من الملاحظة والمقابلات وتلخيص الدراسات السابقة.

ويتضمن الإطار النظري:

■ تحديد المتغيرات ذات العلاقة بالبحث بدقة.

■ علاقات المتغيرات المختلفة بعضها ببعض.

■ إذا أمكن توضح طبيعة العلاقة، هل هي سلبية أم إيجابية؟

■ شرح واضح لأسباب توقع وجود العلاقات.

■ رسم توضيحي لهذا الإطار النظري.

وفي قسمنا (الإدارة العامة) نتوقع من باحثينا طرح أطر نظرية لدراساتهم في أطروحات الدكتوراه ونقبل في رسائل الماجستير الإكتفاء بتقديم إطار مفاهيمي.

وهذا الإطار المفاهيمي يتضمن الأهداف والمفاهيم ويعرف بأنه نظام متماسك يشمل على مجموعة مترابطة من المفاهيم الخاصة بأهداف واساسيات العلم المتصلة بموضوع الرسالة.

- أما عن الفروض العلمية فإن صياغتها تعتبر من أهم خطوات البحث العلمي، والتي نحتاج إلى اهتمام وعناية فائقة.

والفرض هو تعبير عن علاقة محتملة بين متغيرين أو أكثر وهي علاقة محتملة تظل كمجرد احتمال أو إقتراح إلى أن يثبت بالاختبار صحتها وصدقها، أو عدم صحتها وكذبها أو هو مقولة أو تقرير، لم تثبت صحتها ودقتها بعد.

ومن الشروط الواجب توافرها في صياغة الفروض:

■ أن تتفق مع المعرفة العلمية الحديثة وأن تتصل بالواقع.

- أن تصاغ في عبارات واضحة مبسطة موجزة ومختصرة تخلو من غموض أو تضارب ولا تكون واسعة فضاضة أو متعددة فتشتت اهتمام الباحث.
- أن تكون قابلة للإختبار والقياس، وممكنة التحقق في الواقع العملي.
- أن تتم الصياغة وفق إطار نظري مناسب يوجه الباحث ويرشده في عمله (فصياغة الفرض لا تتم في فراغ).
- الفرض الجيد هو فرض منطقي يفسر الظاهرة المراد بحثها بدقة دون تعميم أو نشأت وكلما كانت صياغة الفرض محددة دقيقة وواضحة، كلما يسر هذا على الباحث إجراءات الكشف عن صدقه، وإختبار صحته من خلال طرق إمبريقية.
- الفرض الجيد هو الفرض الذي يرتبط بباحث جيد، الذي لا يتشبث بأفكار مسبقة تجعله متحيزاً في جمع معلومات معينة يثبتها أو يتجاهل معلومات أخرى، وعلى الباحث التخلي عن الفروض التي يثبت بالتجربة عدم صحتها.
- قد تصاغ الفروض في شكل تساؤلات بحثية كما قد تكون الفروض ذاتها إجابات على تساؤلات يطرحها الباحث في دراسته، فيتناول كل تساؤل بعداً معيناً، يجيب عليه الفرض الذي يطرحه الباحث للاختبار.
- وتسهم الفروض في تنظيم عمل الباحث وتحدد له، من خلال العلاقات المحتملة التي تتضمنها، وما عليه فعله، وتزوده بإطار عام ييسر له تجميع وتحليل وتفسير البيانات عموماً تسهم في فهمه للمشكلة بوضوح، والبحوث الميدانية والتجريبية بدون الفرض العلمي - الذي ينظمها - تصبح تكديساً للبيانات بلا جدوى، كما أن الفروض توجه الباحث إلى ما يجب أن يلاحظ ويركز على ظواهر دون غيرها، ودون أن يعنى ذلك توجيه الباحث إلى جمع البيانات التي تؤيد الفرض دون الإلتفات إلى تلك التي تناقضه.

الفروض لا تنشأ من فراغ، وإنما تشتق من فروض أخرى، أو من أطر نظرية ونظريات أخرى، أو على الأقل تتضمن الإفادة من هذه النظريات والأطر والفروض الأخرى فالفرض من الناحية المنهجية ينبغي إخضاعه نفسه للتجربة والإختبار.

هذا وتصبح الفروض التي يثبت صحتها وصدقها بالاختبار إمبيريقياً بمثابة قانون علمي فالفروض هي المصدر الأول للقوانين أو للمبادئ والقواعد العامة والنظريات، إذا ما ثبت صحتها، أما الفروض التي يثبت عدم صحتها فإنها ترفض، وهذا يفرض على الباحث تغيير الفرض نهائياً ووضع فرض آخر، وربما توسيع أبعاد المشكلة الأصلية وحدودها.

والخلاصة هنا أن الفروض - إذا توافرت لها عناصر قوتها - تُعد وسائل أساسية لتقدم المعرفة العلمية وتطورها.

ونؤكد في أطروحات الدكتوراه ورسائل الماجستير بقسمنا (الإدارة العامة) على أن يتضمن الإطار العام للدراسة الفروض العلمية التي يصوغها ولكن ربما لصعوبات تتعلق بطبيعة الدراسة نقبل منه "تساؤلات بحثية"، ذلك أنه يمكننا تعريف التساؤلات البحثية بأنها فروض لم يتم صياغتها بالدقة العلمية اللازمة، بينما الفروض العلمية تساؤلات بحثية صيغت بالشروط الواجبة.

هذا بطبيعة الحال يختلف عن الفروض الخاصة بالدراسات الميدانية وإستخدام الأساليب الإحصائية في شأن تحليل نتائجها، والتي لا يجب أن يتوقف الباحث عند هذا التحليل بل يتقدم ليناقد ويفسر هذه النتائج وربما يقدم توقعات مستقبلية.

** وفي ضوء ما تقدم نؤكد هنا على أنه لا يوجد أي قيد على الباحث في حقل الإدارة العامة في أن ينهل من الصيغ المختلفة للمعرفة العلمية، ومناهج البحث المختلفة، ومن النظريات المتعددة في الإنسانيات، لتحقيق أهداف تساعد على تطوير أداء الأجهزة

الإدارية وهو هنا يمكن أن يصف ما هو قائم وما يجب أن يكون أو يضع شروطاً ومستلزمات للنجاح أو يقترح كيفية التشغيل.

وفي كل الأحوال فإن أهداف الباحث يجب أن تكون واضحة في رفع كفاءة التشغيل لأن علم الإدارة في النهاية يدخل في نطاق الوسائل - كما سبق وأشرنا، ولا يوجد ما يمنع الباحث من ممارسة التدريبات الذهنية من خلال محاولة التفلسف والتأمل والتفسير، ولكن يجب - بصفة عامة - أن ينتهي من هذه الممارسة العقلية إلى وضع الصيغ العلمية القابلة للتشغيل وأن يستفيد من التجارب التطبيقية في حقول المعرفة المختلفة.

■ وفي مجال منهجية الإدارة العامة، يلاحظ أن هناك مشكلات تتعلق بتحديد موضوع السياسة العامة كبؤرة لدراسات الإدارة العامة، نذكر فيها ما يلي:

أ- أن إقتراح السياسات العامة كمجال لعمل الإدارة العامة - وفقاً للتعريف الشائع للإدارة العامة - قد دفع الباحثين في الحقل نحو استخدام أكثر من منهجية بخصوص معالجة موضوعات نشاط الإدارة العامة، فقد وجدت نفسها - ولأول مرة - وسط مجتمعات مفتوحة بكثرة الآمال والتوقعات من قبل المواطنين والحكومة، ومن ثم سعت في منهجيتها إلى تحقيق التكامل المنهجي.

ب- بخصوص دراسة نشاط وأداء المنظمات العامة، لجأ الباحثون إلى تبني إطار تحليل النظم كمنهجية مناسبة وصالحة لفهم وتفسير عمل هذه المنظمات وساعد على ذلك إعتبار تلك المنظمات مرآة تعكس ليس فقط علاقات الأفراد داخل التنظيم وإنما أيضاً إعتبار النظام الإداري منظمة عامة اجتماعية لعلاقات الأفراد والمجتمع والجماعات الرسمية وغير الرسمية، بمعنى آخر اعتماد تحليل النظم في ظل وجود بيئتين لعمل المنظمات العامة هما البيئة الداخلية والبيئة الخارجية في ظل نظام مفتوح.

ج- بالنظر إلى ديناميكيات التفاعل الداخلي في عمل المنظمات العامة، دار جدل كبير بخصوص منهاجيتين الأولى تتجه نحو اعتبار النظام الإداري نظاماً آلياً يتأثر بعوامل الرشادة والعقلانية، والمناهجية الثانية تعكس إلى حد كبير طبيعة التكامل المنهجي وتسعى للاستفادة من المناهج المستخدمة بخصوص التحليل النفسي وأدوات علم الاجتماع في الدراسة والبحث في الإدارة العامة، وذلك بهدف تفسير الأنماط المتباعدة من السلوك والتفاعلات الإنسانية داخل التنظيم.

د- تطورت أدبيات الإدارة العامة في دراسة المنظمات العامة نحو خلق منظومة فكر جديد يساعد على فهم وتحليل عمل الإدارة داخل المنظمات الحكومية كما تطورت الأدبيات أيضاً نحو تطوير إقتربات جديدة بخصوص المنظمات الإدارية وفي هذا تم استخدام أدوات التحليل التجريبي.

وقد ظهرت الأبحاث التجريبية كاستجابة للمتطلبات السابق الإشارة إليها وهنا يمكن رصد عدد من الملاحظات :

١. ساعدت فكرة استخدام النموذج التحليلي داخل مجال الدراسات التجريبية على تحديد بؤرة الاهتمام البحثي بشكل يساعده إلى حد كبير على استبعاد العناصر غير الهامة للبحث داخل إطار المشكلة المطروحة للدراسة، كما ساعدت أيضاً على تحديد كيفية مخاطبة الظاهرة من جانب الباحثين واكتشاف الإستراتيجيات الكفيلة بتحقيق الأغراض الأساسية من البحث، وتفصل هنا بعض الشيء.

يمكن تعريف هذا النموذج التحليلي بأنه بنية أو هيكل (Structure) يحتوي على مجموعة من المتغيرات بينها مجموعة من العلاقات المحددة، لها تماثل مع المتغيرات القائمة في الحياة الواقعية التي يشير إليها النموذج، ومن ثم يمكن استخدامه كمرشد لدراسة تلك الحياة وكأداة لفهم أحداثها وتفسير سيرها

وانتظامها ، وبالتالي التنبؤ بالأحداث قبل وقوعها في إطار مجموعة من الشروط محددة ضمناً وهي مع بقاء الأمور الأخرى على ما هي عليه.

ويقسم بعض الكتاب هذه النماذج إلى نماذج مادية وأخرى صورية تشكل الأولى من خلال شكل مشابه مع أبنية معروفة موجودة في الواقع وتتضمن هذه النماذج المادية النماذج الميكانيكية وفيه تشبه العملية الاجتماعية بآلية ميكانيكية، فمثلاً يمكن استخدام الشكل الهرمي للحديث عن التدرج الاجتماعي أو وجود طبقات، والنماذج العضوية التي تشبه كيفية أداء المجتمع لوظائفه بالكائن الحي، وهو يؤكد على فكرة " التساند العضوي " و "الإعتماد المتبادل " بين الأفراد والمنظمات والجماعات الخ.

أما النماذج الصورية فلا يلجأ فيها مقدموها إلى التمثيل والمقارنة بالواقع لكنها - مثل النماذج الرياضية - تقدم تمثيلاً عددياً لهذا الواقع وتقيم علاقات عديدة ويعبر عنها بدوال رياضية.

2. كان لتطوير الأدوات المستخدمة بخصوص إجراء البحوث التجريبية في دراسات الإدارة العامة، مثل الدراسات الخاصة بفحص العلاقة بين متغيرين أو أكثر عبر نقطة زمنية معينة، أو تطبيق أسلوب دراسة الحالة وغير ذلك من أدوات التحليل التجريبي أكبر الأثر في أن أصبحت عناصر ومتغيرات الظاهرة قابلة، ليس فقط لفهم العلاقات السببية الموجودة بين العناصر المختلفة المكونة للظاهرة الإدارية، وإنما أيضاً خاضعة لإمكانية القياس الكمي ووضع هذه العناصر في صورة معادلات تشرح وتفسر القوانين التي تحكم عمل الظواهر الإدارية.

بعبارة أخرى فإن الأبحاث التجريبية بخصوص موضوعات دراسة الإدارة العامة ساعدت على انتقال علم الإدارة من أسلوب الدراسات الوصفية لتشخيص الظواهر الإدارية إلى أسلوب يسعى للربط بين المتغيرات وإيجاد العلاقات السببية بينها.

3. ساعد استخدام البحوث التجريبية على إخضاع الظواهر الإدارية (عاملين ملفات/ إدارات / وحدات أخرى) لدرجة عالية من الدقة بخصوص اختبار العينات وتحديد المفردات البحثية وإخضاعها للقياس الكيفي والكمي، كما ساعد استخدام الحاسوب في البحوث الاجتماعية على تطبيق نظم متطورة لتخزين وتحليل البيانات اللازمة لصنع واتخاذ القرارات الإدارية.

4. وأخيراً ساعد استخدام الحاسوب وبرامج نظم المعلومات على زيادة القدرة على التنبؤ بخصوص عمل المنظمات الإدارية.

إن تحقيق مثل هذا التكامل المنهجي في دراسة المنظمات الإدارية يمكن أن يساعد على :

- فهم أفضل لأنماط وفروع الإدارة : النظم - البيئة - التعقيد - العمليات ... الخ.
- تطوير ثقافة إدارية تنظيمية متميزة.
- مساعدة المديرين على بناء تصورات أفضل لفهم ومواجهة مشكلات العمل في ظروف بيئية متناقضة.
- التداول المرن للمفاهيم الإدارية : السلطة - المحلية والعالمية - المستويات الإدارية - الكفاءة والفعالية، التطوير، التجديد الإداري - التخطيط المركزي واللامركزية - التغيير الخ.

*** وفي مجال المنهجية العلمية للإدارة العامة، نشير هنا باختصار كبير إلى أهم المداخل النظرية المستخدمة في دراستها :

* المدخل القانوني / السياسي

صاحب هذا المدخل ظهور الإدارة على أنها العمل الذي يختص بدراسة تنظيم

وتشكيل أجهزة الدولة، وجاءت أكبر الإسهامات العلمية من المدرستين الفرنسية والألمانية وعلى يد علماء تأثروا بدراسة القانون العام، وعلى ذلك فإن المهتمين بهذا المدخل مازالوا متعلقين بالنظريات التي تخدم التحليل القانوني، ويأتي في مقدمتها الدراسات الكلاسيكية للقانون الإداري. أما التحليل السياسي فهو يهتم بدراسة دور ومكانة الجهاز الإداري في التأثير على تصميم السياسات العامة وفي تنفيذها، ويتطلب ذلك دراسات متعمقة لآليات النظم السياسية والتفاعلات والعلاقات التبادلية بين منظمات الجهاز السياسي ومنها البيروقراطية العامة.

* المدخل الإداري

وهو عكس المدخل القانوني، يهتم بدراسة الإدارة العامة من زاوية التشغيل ويعتبر هذا المدخل امتداد لدراسات "تايلور" و"فايول" وغيرهما وتوجد سمات مشتركة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال خصوصاً في دراسات التنظيم والتخطيط الخ.

* المدخل الاجتماعي

ويضم هذا المدخل نوعين من أنواع الظواهر الإدارية أولهما يتضمن دراسات علم الاجتماع السياسي الذي ينظر إلى سلوك الإدارة العامة على أنه يتعلق أساساً بدراسة السلطة العامة ونظم الحكم. وثانيهما يتعلق بعلم الاجتماع الإداري الذي يدرس ويفسر العلاقات بين العاملين في المؤسسات الإدارية.

ويعتمد هذا المدخل على دراسات "ماكس فيبر" لظاهرة البيروقراطية ودراسات السلوكيين، كما يهتم عادة بالحوافز والسلوكيات والإستراتيجيات الإدارية.

* المدخل المقارن

ويهتم أساساً بتحديد وتصنيف وتفسير أوجه الشبه والاختلاف بين الظواهر الإدارية ويركز على التغيرات البيئية الأساسية، إقتصادية، إجتماعية، قانونية دينية، أو ثقافية، ويعتبر "والدو" (Waldo) و"هيدي" (Heady) و"دال" (Dahl) من رواد هذه الدراسات.

ويضيف البعض هذه المداخل :

* المدخل السلوكي :

- يعتمد على أن التنظيم الإداري ما هو إلا تجمع إنساني.
- يركز على سلوك الأفراد داخل التنظيم وليس على النشاط أو الشكل التنظيمي ولذا يهتم بالقيم - الإرتباط الاجتماعي - إتخاذ القرارات الدوافع .

* المدخل البيئي

- يقوم على فهم العوامل البيئية المحيطة.
- يهتم بدراسة كافة العوامل المؤثرة على الأداء كما يهتم بإعداد المقارنات الدولية.

* مدخل النظم

- يؤسس دراساته على إعتبار المنظمة الحكومية (نظاما).
- النظام يمثل عناصر أساسية: المداخلات - عمليات التحويل - المخرجات التغذية الراجعة .

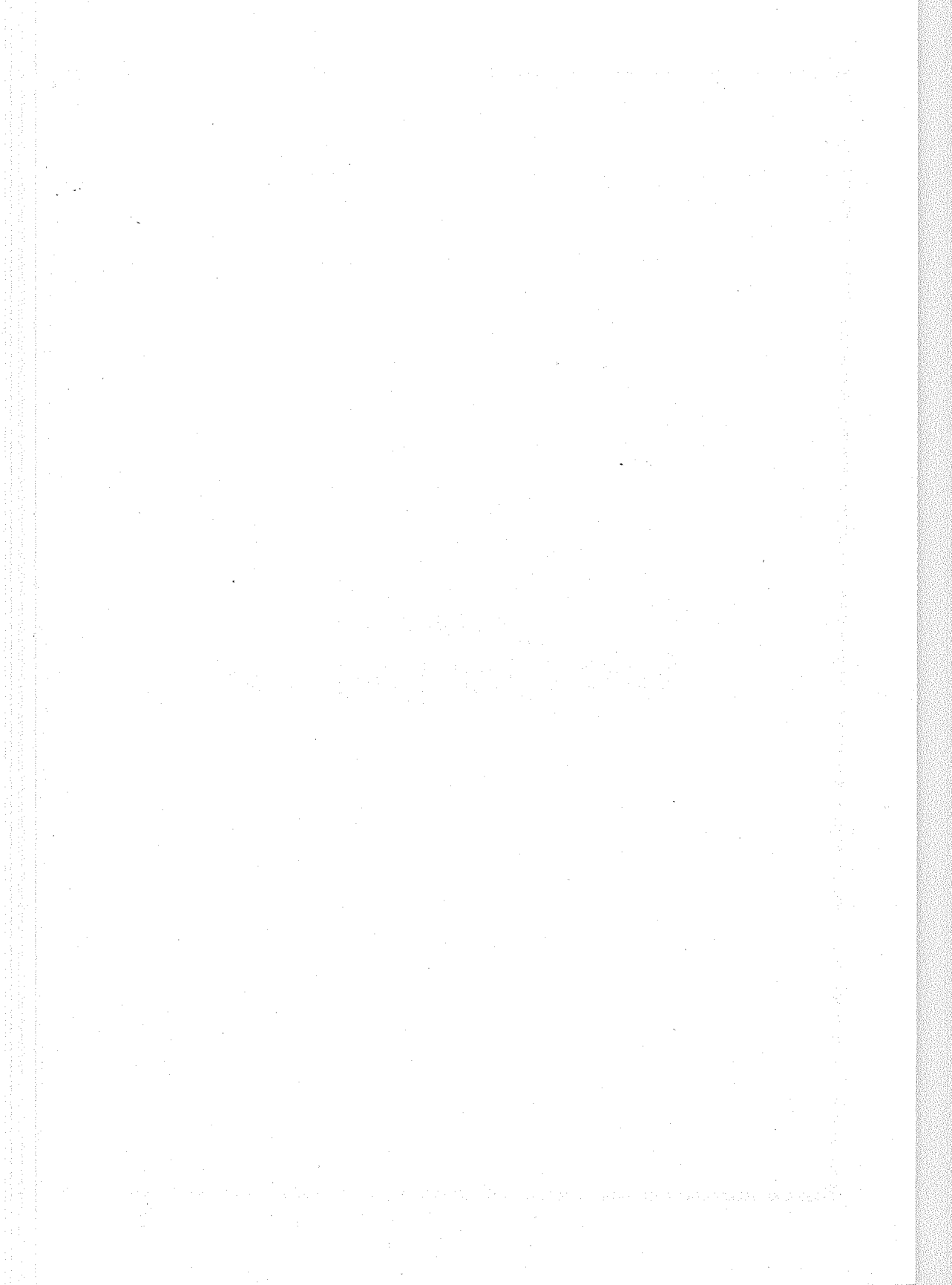
■ يتطلب تطبيق هذا المدخل فهماً كاملاً للعوامل البيئية المؤثرة على عناصر النظام.

* المدخل الهيكلي

■ يعتمد على دراسة الهيكل التنظيمي والأفراد والرقابة.

■ يهتم بتحليل الخريطة التنظيمية ومستوياتها ووظائفها وعلاقاتها وسلطاتها وتسلسلها.

المبحث الرابع
تطوير (علم) الإدارة العامة



المبحث الرابع تطوير (علم) الإدارة العامة

توطئة

في سياق سعي علماء الإدارة العامة نحو تأكيد هويتها كمعرفة مهنية وحقل دراسة أكاديمي، نجد اهتماماً كبيراً بمدخلين أساسيين هما المدخل البيئي (الإيكولوجي) والمدخل المقارن، ونحسب أن عرض أهم الأفكار المعبرة عن هذا الاهتمام لازم وضروري لإستكمال هذا البناء النظري الذي نقدمه لدارسي نظرية الإدارة العامة، ومن هنا نفصل في كل من المدخلين بقدر يناسب المقام.

أولاً: المدخل الإيكولوجي (الدراسات البيئية)

ونعرض له على النحو التالي:

- ظهور وتطور فكرة المدخل البيئي في دراسات الإدارة العامة.
- العوامل البيئية المؤثرة على الإدارة العامة.
- تقييم المدخل البيئي في الإدارة العامة العربية.

1- ظهور وتطور فكرة المدخل البيئي في دراسات الإدارة العامة.

كلمة إيكولوجي (Ecology) مشتقة من الأصل الإغريقي (Ockos)، أي ما يحيط بالمرء فيصبح مسكنه، وكلمة (Logy) ومعناها علم، والكلمة كلها تعني العلم الذي يهتم بالمحيط الذي يصبح مسكناً للموضوع محل الدراسة، أي أنه يهتم بالبيئة والعوامل التي تؤثر فيها، والكلمة مأخوذة من علم الأحياء ولذا نجد أن معاجم اللغة تعرفها بأنها ذلك الفرع من علم الأحياء الذي

يدرس العلاقات بين الكائنات وبيئتها، غير أنها إنتقلت إلى العلوم الاجتماعية لتعني نفس الشيء فتهتم بدراسة الظاهرة في علاقتها بالبيئة والظواهر المحيطة بها.

وتشير دائرة المعارف البريطانية إلى أن أول من استعمل كلمة بيئة (Ecology) هو عالم الحيوان الألماني إرنست هيكل (Ernst Haeckel) ويفرق العلماء بين تعبيري المحيط (Environment) الذي يتواجد فيه العامل الإداري أو الكائن الحي وبين البيئة أو الإيكولوجية (Ecology) إذ تشير الثانية عندهم إلى علاقة ثنائية بين العامل (Factor) وبين المحيط الذي يتواجد فيه، فالعامل هنا سواء كان كائناً حياً أو قراراً إدارياً أو نظاماً سياسياً لا بد من أن يؤثر في محيطه ولا بد كذلك من أن يتأثر بما حوله . بل إن المحيط الذي يتواجد فيه هو المسؤول عن تشكيله النهائي، ولهذا السبب، إستحدث بعض الكتاب العرب لفظة (إيكولوجي) ككلمة جديدة تضاف إلى التعبيرات الإدارية العربية الحديثة، وسواء اختار الدارس لفظة (إيكولوجي) أو (بيئة) فإن المهم أن نعي أنه لا بد لأي نظام من أن يتفاعل تأثراً وتأثيراً بالبيئة المحيطة به وفهم النظام بهذا المعنى قائم على تأكيد العلاقات المتبادلة بين النظام والبيئة أو المحيط الذي يتواجد فيه.

ويرى البعض أن "كونفوشيوس" (الفيلسوف والحكيم الصيني، 551ق.م-479ق.م) كان من أوائل من تنبهوا لفكرة الإيكولوجي عندما قال أن على الحكام أن يتفهموا الأحوال السائدة في بلد ما حتى يحكموه، وعليهم أن يراعوا العوامل الطبيعية والأحوال الاجتماعية عند ممارسة مسؤولياتهم، وهو صاحب المذهب الذي يضم كل التقاليد الصينية عن السلوك الاجتماعي والأخلاقى مؤكداً على ضرورة وجود حكومة تخدم الشعب تطبيقاً لمثل أخلاقي أعلى .

وفي دراسة النظم والظواهر الاجتماعية يمكن أن نعرف الإيكولوجي بأنه "ذلك الفرع العلمي الذي يهتم بدراسة العلاقة المتبادلة بين النظم

وبيئاتها" ومن هنا فإن إيكولوجية النظم الإدارية تعني تلك العلاقة المتبادلة بين النظام الإداري من ناحية وبيئته الاجتماعية من الناحية الأخرى.

* ويمكن إرجاع فضل إبراز الدور المؤثر للعوامل البيئية في الإدارة العامة إلى مجموعة من علماء الإدارة العامة، ومن أهم هؤلاء "جاوس" (John Merriman Gaus، 1894-1969) الذي يعد من أوائل الذين أكدوا على الدور المؤثر للبيئة في الإدارة، بل لقد جعل من وضع البيئة محوراً لفلسفته الإدارية وبناء فكره الإداري، ويرجع ذلك إلى العقد الأول من تطور الإدارة العامة كنظام دراسي، حين نشر "جاوس" مع بعض زملائه دراسة بعنوان "العوامل الإقليمية في التخطيط القومي" (Regional Factors in National Planning) وذلك في عام 1935م، أوضحت "العلاقة بين المصادر الأولية ومتغيرات البيئة وعناصرها مثل الاتجاهات الثقافية والعادات والتجارة والأشغال العامة وغير ذلك وبين الإدارة العامة باعتبارها أداة تحقيق ومرآة عاكسة لما سبق، وتقديم حلول لما ينتج عنه من مشاكل، وعلى أساس النظر إليها كأداة لتحقيق الأهداف وتنفيذ سياسات الدولة وبرامجها، وقد اتخذ مشروع (سد وادي تنسي) كحالة دراسية.

وفي الأربعينيات نشر "جاوس" كتابه "تأملات في الإدارة العامة Reflections on public Administration"، وخصص الفصل الأول فيه لدراسة دور البيئة في الإدارة، تحت عنوان "إيكولوجية الحكومة" (The Ecology of Government)، كما قام بتدريس عدة مقررات في الإدارة العامة بجامعة هارفارد في الأربعينيات وبداية الخمسينيات مركزاً على دور البيئة. والملاحظ أن البرامج الدراسية التي كان يقوم بتدريسها "جاوس" كانت تتسم بالتخصص مثل المدن، التخطيط الإداري، والمصادر الأولية للإدارة، بيد أن القاعدة التي على أساسها ربط بين هذه البرامج المتخصصة تمثلت أساساً في مفهوم البيئة.

** وجاء "فسلر" (James Fesler، -) وهو أحد زملاء "جاوس" الذين كتبوا عن العوامل الإقليمية في التخطيط القومي، ليؤكد على استعمال مفهوم البيئة ودوره

المؤثر في الإدارة العامة. وقد نشر "فسلر" كتاباً بعنوان "الإقليم والإدارة Area and Administration" كما قام بعدة أبحاث وشارك في كتابة بعض المؤلفات الأخرى وكان محور فكره في كل ما كتب يدور حول البيئة.

*** ويعتبر المقال الذي نشره "دال" (Robert Alan Dahl ، 1915-2008) تحت عنوان "علم الإدارة العامة" "The Science of Public Administration" نقطة تحول هامة في تثبيت المدخل الإيكولوجي وأيضاً في تأكيد أهمية الدراسات المقارنة. ففي هذا المقال أكد "دال" الصلة الوثيقة بين الإدارة العامة والمحيط الاجتماعي الذي تعمل فيه، كما أكد على أهمية الدراسات المقارنة في الوصول إلى "علم للإدارة" له أسس وقواعد عامة وشاملة.

كما أشار "دال" إلى أنه لا يمكن نقل قاعدة اجتماعية معينة من مجتمع نشأت فيه وتأثرت به إلى مجتمع آخر دون أن تطرأ عليها تغيرات عديدة، ودون أن تتفاعل مع محيطها الجديد أو بيئتها الجديدة، فتأخذ شكلاً مختلفاً، لذلك لا يمكن أن ننقل مبدأً سياسياً معيناً من مجتمع ونطبقه في آخر ونتوقع نفس النتائج.

*** ومن الذين نادوا أيضاً بدراسة الإدارة العامة على أساس المدخل الإيكولوجي "رجز" (Fred Warren Riggs ، 1917-2008) ففي بحثه الذي نشر عام 1957م بعنوان "نحو نماذج للإدارة المقارنة Toward A Topology of Comparative Administration" قدم دراسة قائمة على أساس افتراض في ذهنه قسم فيه المجتمعات إلى نموذج زراعي وآخر صناعي، محللاً دور الظواهر السياسية والاجتماعية والاقتصادية في كل نموذج وأثرها عليه.

وقد عمل "رجز" على تنمية هذا المدخل، وفصل اتجاهاته المختلفة والتحويلات التي طرأت عليه من اتجاه يقوم على تقديم نماذج إدارية - والذي ظهر

في المراحل الأولى من دراسة الإدارة العامة - إلى إتجاه يركز على الجانب التطبيقي التجريبي، وكذلك من إتجاه وصفي أو شكلي يعني بدراسة حالة محددة أو نظام إداري معين من زاوية محددة، مثل دراسة ظواهر البيروقراطية من الناحية الاجتماعية، إلى إتجاه يعني بتأصيل المبادئ والقواعد التي يقوم عليها نظام إداري أو يمكن أن تستخلص من مشكلة إدارية معينة، وأخيراً من إتجاه تجريبي يهتم باستخلاص المبادئ والعموميات، وبستنيط الأصول والقواعد، إلى إتجاه يهتم بالتفاعلات والتأثيرات ممثلة بصورة أساسية في عنصر البيئة بمعناها العام.

***** ثم أتى فريق من الباحثين تحت إسم "جماعة دراسة الإدارة العامة المقارنة" واتخذوا من جامعة "إنديانا" بالولايات المتحدة مقراً لهم، وركزوا على دراسة الإدارة العامة في الدول النامية، ولقد حددت هذه الجماعة دور البيئة في الإدارة بأنه أداة البحث الرئيسية في النهج نحو الدراسة المقارنة للإدارة العامة وكان ذلك في نهاية الخمسينيات وبداية الستينيات.

وقد ضمت هذه الجماعة من بين أعضائها "رجز" الذي قدم في دراساته تحليلاً لعدد من المتغيرات في كل نموذج من نماذج المجتمعات التي وضعها وحدد آثارها على الإدارة العامة وفي مقدمة هذه المتغيرات العوامل الاقتصادية والسياسية والحضارية والاجتماعية ووسائل الإتصال، وخلص "رجز" من دراسته إلى أن هذه العوامل تؤثر في بعضها البعض، كما أنها تؤثر في الإدارة وتتأثر بها.

مما سبق يتضح مدى اهتمام الدراسات الحديثة في الإدارة العامة بالعوامل البيئية لكل دولة، كما يتضح أن الإدارة في مجتمع ما إنما هي انعكاس للأحوال والأفكار والأنماط السلوكية والقيم المتعارف عليها والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية السائدة.

والإدارة العامة بذلك لا يمكن أن تتخلص من أثر هذه العوامل على المجتمع أو من تأثيرها فيه كما لا يمكنها أن تتجرد منها، بل على العكس من هذا نجد أن النظرة إلى هذه الإدارة في إطارها الحقيقي وفهمها إنما تتحقق بفهم متعمق لهذه العوامل أو هذه المؤثرات ونتائجها، وفي هذا الشأن ذهب "دال" إلى "إنه بدون دراسة الإدارة في مجتمعات العالم المختلفة، بهدف الوصول إلى أسس وقواعد عامة ومؤسسة على نطاق من البحث أكثر اتساعاً وشمولاً من بيئة إجتماعية بذاتها فإننا لن نصل إلى (علم للإدارة العامة) له من القواعد ما يتصف بالعمومية والشمول وإنما سنصل إلى قواعد مفككة ترتبط بالميدان الذي استنبطت منه فقط، أي أننا بدراسة الإدارة في مجتمع معين نصل إلى أسس وقواعد للإدارة فيه وحده، وبذلك نصل إلى وضع علم الإدارة العربية أو الإدارة الأمريكية أو علم الإدارة الهندية وهكذا دون الوصول إلى علم الإدارة بصفة عامة".

2- العوامل البيئية المؤثرة على الإدارة العامة

يستخدم كتاب الإدارة العامة إصطلاح إيكولوجية الإدارة العامة لوصف البيئة المحيطة بالمنظمات الإدارية العامة والمؤثرة في أنماط ونشاطاتها ومخرجاتها.

ومن هذا المنطلق تعتبر الإدارة بأفروعها المتنوعة جزءاً لا يتجزأ من النظام العام لحياتنا والتي تتكون بدورها من عناصر عديدة تتفاعل مع بعضها البعض مكونة ما يعرف بالنظام الإجماعي والسياسي والاقتصادي. وهذا النظام الكلي (System) تتفرع منه أنظمة جزئية (Sub-Systems) لكل منها خصائصها ومميزاتها، والإدارة، كغيرها من العلوم الاجتماعية، تتأثر بشكل مباشر بما يدور في المجتمع وما يحكم سلوكياته ويظل نجاح الإدارة رهيناً بما يمكن أن تؤديه العوامل البيئية المختلفة من التوافق أو التنافر مع الأصول العلمية للإدارة. ويسعى الدارسون لبيئة الإدارة العامة للتعرف على هذه البيئة سعياً وراء تحقيق الإنسجام وما قد يتطلبه من تغيير في الإتجاهات السلبية الممكنة تواجدها حتى تنسجم مع مبادئ الإدارة الجيدة، ومن ناحية ثانية قد يسعى

الدارسون إلى إعادة صياغة المبادئ الإدارية لتتكيف مع واقع البيئة المعاش دون أن يكون ذلك على حساب مستوى وكفاءة هذه الإدارة.

هذا الاتجاه البيئي في دراسة الإدارة انعماء يتفق مع الإتجاهات الحديثة في هذا الحقل مثل مدرسة النظم التي ترى ضرورة ربط العملية الإدارية بالمجتمع الذي يتواجد فيه. وتؤكد هذه المدرسة أنه لن يتسنى للإدارة العامة النجاح إلا إذا تفهمت المجتمع وقيمته والعوامل المؤثرة فيه.

ومن ضمن هذه النظريات نجد نظرية النظام المفتوح (Open System Theory) والتي ترى في المنظمة نظاماً مفتوحاً يمثل عملية تحويل لمدخلات تعطى مخرجات تؤثر بدورها في المدخلات عن طريق التغذية الراجعة، فمنظمات الإدارة العامة لا تعدو أن تكون نظاماً أو أنساقاً مفتوحة ولذا فإنها تتأثر حتماً بالبيئة المحيطة بها، ويقصد بها الوسط السياسي، الإجتماعي، التاريخي الجغرافي، والثقافي، والذي يتفاعل معها عن طريق التأثير والتأثر وهناك اتفاق بين علماء الإدارة العامة على التسليم بالدور المؤثر للبيئة المحيطة بالمنظمات الإدارية العامة، وعلى تطور هذا الدور وازدياده في العقود الأخيرة على أساس أنه يتضمن العوامل والمتغيرات المختلفة التي تشكل المناخ الذي تعمل فيه الإدارة العامة.

ولقد أوضحت الأبحاث والدراسات التي أجريت في هذا المجال أن أساليب الإدارة الناجحة في دولة ما قد لا يكتب لها النجاح في دولة أخرى تختلف عنها إجتماعياً وإقتصادياً، فكل مجتمع إنما هو في ذاته نتاج الكثير من التفاعلات السياسية والإقتصادية والحضارية، والظروف والأزمات وخبرات النجاح والإخفاق، ولدت جميعها عادات معينة وطباعاً وأنماطاً من السلوك متعارف عليها، بل وسيكولوجية خاصة لقيمه ومعتقداته، ومن ثم لا يمكن أن نتجاهل هذه العوامل وآثارها على الحكومة والإدارة العامة، ومن الطبيعي ألا

تؤثر هذه العوامل في المنظمات الحكومية والعاملين بها بالدول المختلفة بدرجة واحدة، وإنما يختلف تأثيرها وفقاً لأحوال وظروف كل بلد وطبيعته.

ومن ثم فإننا لا يمكن أن نفترض أن الجهاز الحكومي في مجتمع ما لا يتأثر باعتبارات الزمان والمكان والعوامل الجغرافية، أو أنه يمكن بشكل أو بآخر أن يبدو مستقلاً أو منعزلاً عن تأثير الحضارة أو السياسة أو التنظيم الاجتماعي والاقتصادي الذي نما فيه، والعاملون بالحكومة في أي مجتمع لا يستوردون عادة من الخارج وإنما هم نماذج تمثل المجتمع إلى حد كبير ولا شك أن الظروف والمتغيرات المحلية في كل مجتمع تسهم بالضرورة في تكوينهم، بل وتؤثر في سلوكهم الوظيفي لأنهم لا يخلعون رداءهم الحضاري والاجتماعي حينما يدخلون مكاتبهم، بحيث أصبح من المسلم به أن للمنظمة الإدارية ذاتية خاصة بها تشبه إلى حد كبير ذاتية الإنسان الذي يتأثر ويؤثر إيجاباً وسلباً، بالبيئة المحيطة به وبالموروثات الثقافية والاجتماعية.

لقد أصبح فهم العوامل المؤثرة في الإدارة العامة ضرورة ملحة، ليس في صورتها المجردة فحسب، وإنما في اكتشاف تفاعلها مع هذه الإدارة وإنعكاساتها عليها فلا يكفي مثلاً، من منظور الدراسة الإيكولوجية، أن نقول أن العوامل الجغرافية والديموجرافية والاجتماعية والسياسية تؤثر في الإدارة في بلد من البلدان، وإنما يلزم أن نتحقق من مدى تأثير هذه الإدارة بكل تلك المتغيرات بل واتجاهات هذا التأثير ومداه وطبيعته، أي أن مجرد سرد العوامل والظروف البيئية لا يعد منهجاً إيكولوجياً سليماً لدراسة الإدارة العامة، وإنما يحتم الاتجاه العلمي إيضاح الارتباط والتفاعل بين المتغيرات المؤثرة في بيئة بذاتها وبين السلوك الإداري في هذه البيئة.

إن المنهج البيئي (الإيكولوجي) يمثل تحليلاً متكاملاً ينظر إلى المنظمة باعتبارها نظاماً يتفاعل مع البيئة المحيطة، وأن محاولة رفع كفاءة وفعالية العمل الإداري بالمنظمة لا يجب أن تقف عند حد دراسة المتغيرات

الداخلية) البناء التنظيمي، نظم العمل، الإجراءات، وتوزيع الاختصاصات...) بل يجب أن تشمل كذلك على دراسة وفهم العوامل البيئية الخارجية المؤثرة في العمل الإداري وانعكاساتها عليه.

ولا نحتاج إلى تأكيد أن تجاهل البيئة أو عدم الاهتمام بمعطياتها عند تطبيق نظام معين يقود إلى إنهيار وفشل النظام المنقول من دولة لأخرى ومن ثم أضحى الإهتمام بإيكولوجية الإدارة العامة أى بدراسة بيئتها إنما يمثل مدخلاً مهماً ومناسباً لفهم الإدارة العامة في إطارها الصحيح.

مما سبق يتضح لنا أن هناك العديد من العوامل الإقتصادية والسياسية والثقافية والإجتماعية والتاريخية المتداخلة والمترابطة والمحيطة بالمجتمع والتي تؤثر في الإدارة العامة، ونعرض فيما يلي لأهم هذه العوامل بشيء من الإيجاز:

1- العوامل الإقتصادية

مما لا شك فيه أن العوامل الإقتصادية هي التي تحدد طابع المجتمع وتعمل على تحديد النظام الإجتماعي والنظام الإداري، ولما كان لهذه العوامل أثر واضح على الإدارة العامة، فإن على القائد الإداري أن يلم بكافة النواحي الإقتصادية في المجتمع والتي لها تأثير على عمله ويتعرف على أسس النظام الإقتصادي القائم فيه، ولا شك أن للمستوى الإقتصادي في المجتمع أثره على مستوى الأجور والمرتبات وفي توفير الإمكانيات والتسهيلات اللازمة للإدارة، ومن الملاحظ أن الوظائف الحكومية في كثير من الدول الآخذة في النمو بمستوى رواتبها المنخفض، قد لا تغري الأكفاء بالإلتحاق بها أو بالبقاء فيها، كما قد يؤدي المستوى المتدنى للمرتبات والأجور إلى إنحرافات إدارية.

ويؤثر الأساس الإقتصادي للمجتمع على نوع الإدارة، فالمجتمع الصناعي يختلف في متطلباته الإدارية عن المجتمع الزراعي، فهو يستخدم عدداً من العاملين أكبر بكثير من المجتمع الزراعي بالنسبة لعدد السكان، كما أن الدخل في المجتمع الصناعي يسمح بدفع مرتبات عالية للعاملين.

وهناك فكرة عامة تركز في وجودها على تطور المجتمعات الصناعية عنها في تطور المجتمعات الزراعية والآخذة في النمو، ألا وهي الوظائف الإجتماعية للدولة الحديثة، فقد كان التوسع في الخدمات العامة كالـتعليم والصحة والرعاية الإجتماعية من وظائف الدولة بعد أن كانت وظائفها تكاد تقتصر على الدفاع والأمن والقضاء، ثم تغير الحال إلى إعادة التفكير في هذه الوظائف، ثم تطور الأمر إلى العكس والعودة إلى التصور الأول.

وحيث تبدأ التنمية الإقتصادية في مجتمع ما، فإن مجموعة القيم والمواقف والنظم الإقتصادية والعلاقات الإجتماعية وسائر التنظيمات الإدارية السائدة في هذا المجتمع ينبغي أن تتجاوب مع تلك القيم والتنظيمات الجديدة التي يتضمنها نوع الإقتصاد الجديد، ذلك أنه من الصعب أن تكون هناك تنمية إقتصادية وتقدم إقتصادي ما لم يكن هناك جهاز إداري كفء.

2- العوامل السياسية

لا شك أن نظام الحكم له أثره على الإدارة العامة، وعلى مكانة الخدمة العامة التي تعمل في ظلّه وعلى إستقرارها، كما أن الإستقرار السياسي يؤثر في الإدارة وفعاليتها، فإذا كانت الحكومات تتغير بسرعة، نجد أن سياسات التنمية لا يمكن أن توضع أو تنفذ بطريقة فعالة، وإذا شعر المواطنون بأن المؤسسات والمصالح الحكومية لا تقدم لهم الخدمات المطلوبة بسهولة ويسر، فإن الجهود التي تبذلها لتعبئة قواهم ومواردهم لأغراض التنمية

الوطنية لا يمكن أن تلقى النجاح المنشود، وإذا كانت الأجهزة الإدارية في الدولة غير منظمة بطريقة رشيدة أو أنها لا تتبع توجيهات القيادة السياسية فإن خطط التنمية تصبح قليلة الجدوى.

3- العوامل الثقافية

يتأثر النظام الإداري بالمستوى الثقافي السائد في المجتمع، فكلما ارتفع المستوى الثقافي كلما اتسع المجال لاختيار أصلح العناصر البشرية لتولي الوظائف العامة في الدولة، إذ يعتبر العنصر البشري المثقف والمؤهل والمدرّب من العوامل الهامة المؤثرة في قدرة الجهاز الإداري على القيام بالأعباء الملقاة على عاتقه وأهمها تحقيق أهداف خطط التنمية الإقتصادية بكفاءة عالية وبتكلفة منخفضة، ومن هنا كان من الضروري ربط تخطيط التعليم بتخطيط القوى البشرية العاملة واحتياجاتها بحيث يمكن توفير الأعداد المطلوبة من خريجي الجامعات والمعاهد العليا في مختلف المجالات، والذين تحتاجهم برامج التنمية الإقتصادية، فالنمو الثقافي والعلمي يسيران جنباً إلى جنب مع النمو الإقتصادي، وفي كثير من الأحيان يدفعان إليه، ويكون لدى الدولة القوى البشرية القادرة على الإستفادة من التطورات التكنولوجية المتلاحقة واستخدام أحدث الأساليب الإدارية وإتخاذ القرارات على أسس علمية دقيقة.

4- العوامل الإجتماعية

تتصل العوامل الاجتماعية بالعادات والتقاليد والنظم الاجتماعية والقيم السائدة في المجتمع وغير ذلك من الأمور التي تنعكس على الإدارة وتؤثر في مدى فاعليتها فأى نظام إداري إنما يستمد قيمة السلوكية من مجموعة القيم السائدة في المجتمع الذي يوجد فيه، وبقدر ما يتمتع به النظام الإداري من قيم وقيادة ديناميكية، فإنه يحقق أهدافه العامة التي تستند أساساً على نوعية القيم التاريخية والأخلاقية والسياسية السائدة في المجتمع.

ومن ثم ينبغي على الدول الآخذة في النمو أن تعمل على تغيير العادات وأنماط السلوك الإجتماعي التي قد تعيق تقدمها نحو التنمية.

5. العوامل الجغرافية

العوامل الجغرافية هي التي توضح طابع الحياة الإجتماعية والثقافية في ضوء مصادر الحياة والسكان والمناخ والتربة والثروات وغير ذلك ، ولا شك أن لهذه العوامل أثر كبير في الإدارة ، فحجم إقليم من أقاليم الدولة واتساعه وصعوبة إتصال مكوناته بعضها ببعض ، قد يستلزم الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية ، حيث يكون من الصعب إدارة شؤون الدولة عن طريق النظام المركزي ، كذلك فإن زيادة السكان بالنسبة للموارد في المجتمعات المختلفة قد تؤدي إلى إنتقال الناس إلى مناطق جديدة تتوافر فيها ظروف معيشية أفضل كالمجتمعات الحضرية والمناطق الصناعية وهذا الأمر يحتاج إلى إعداد هؤلاء الأفراد للتكيف مع الظروف الإقتصادية والإجتماعية والحضرية الجديدة ومعاونتهم في التغلب على ما يعترضهم من مشكلات بالإضافة إلى توفير المرافق الأساسية والتسهيلات الضرورية سواء في الإسكان والصحة أو في الخدمات الإجتماعية والتعليمية والثقافية ، وكذلك توفير فرص العمالة المستقرة المنتجة ، كل هذا يحتاج إلى أجهزة إدارية تستطيع أن تقوم بهذه الأعمال بكفاءة وفاعلية .

6. العوامل التاريخية

يعكس النظام الإداري في أي مجتمع التراكم الحضاري الذي نشأ نتيجة للظروف التاريخية والضغوط الخارجية والداخلية التي مر بها هذا المجتمع ، والتي أثرت إلى حد كبير في الأنظمة الإدارية وأورثته نماذج إدارية وتنظيمية قد تكون فعالة ، كما قد تكون أحياناً عقبة في سبيل التقدم من ذلك أن معظم اللوائح والتنظيمات قد وضعت تحت تأثير مناخ فكري ونفسي وبشرى لا يتفق مع المرحلة الراهنة في حياة الدول الآخذة في النمو التي تسعى إلى التقدم ، وأيضاً كثرة هذه اللوائح والتعليمات وتعددتها وعدم

القدرة على الإحاطة بها وحسن تطبيقها لذا جمدت القوانين وتعددت الإجراءات في الأجهزة الإدارية ، وحيث أن القوانين واللوائح المعمول بها في الأجهزة الحكومية تلعب دوراً رئيسياً في مدى قدرة الجهاز الإداري على تحمل أعباء خطط وبرامج التنمية والإصلاح، فإنه يصبح مهماً أن تكون قوانين العمل ولوائحه إنعكاساً للواقع البيئي التي وضعت لخدمته ، وأن يتم تحديثها من وقت إلى آخر بما يتلاءم ومتطلبات السياسات العامة التي يسعى الجهاز الحكومي لتنفيذها بكفاءة وفعالية .

ونؤكد في خاتمة الحديث عن تأثير الإدارة العامة بالعوامل البيئية على ضرورة بذل مجهودات منظمة لربط الإدارة العامة بالبيئة التي توجد فيها بالطريقة التي يهتم بها علم البيئة بالعلاقات المتبادلة بين الكائنات الحية وبيئاتها، مع إقرارنا بأن المؤسسات الاجتماعية ليست كائنات حية، والنقطة الرئيسية هو أنه يمكن فهم البيروقراطيات والمؤسسات الإدارية والسياسية بشكل أكبر إذا استطعنا التعرف إلى الظروف المحيطة بها، والتأثيرات والقوى التي تشكلها وتغيرها، واستطعنا ترتيبها إلى الدرجة القصوى حسب أهميتها النسبية، وإذا استطعنا دراسة الأثر المتبادل لهذه المؤسسات على البيئات التي تتواجد فيها.

ويمكن تصور البيئة البيروقراطية كسلسلة من الحلقات ذات المركز الواحد حيث تمثل البيروقراطية فيها المركز وتكون أصغر حلقة فيها أكثر التأثيرات حسماً، بينما تمثل الدوائر الكبرى نظاماً تنازلياً للأهمية فيما يتعلق بالبيروقراطية. ويمكن تمثيل الحلقة الأولى بالمجتمع والنظام الاجتماعي، أما الحلقة الداخلية فتمثل النظام السياسي وهي تشمل النظام الفرعي الإداري الذي تعتبر البيروقراطية أحد أجزائه.

وتفرض المدرسة الإيكولوجية علينا عند دراسة الإدارة العامة أن نفهم ونحلل العوامل المؤثرة في الإدارة، لا في صورتها المجردة، وإنما كمنظومة مؤثرات متفاعلة مع بعضها البعض تؤثر على مسار الإدارة وإستقرارها.

3. تقييم المدخل البيئي في الإدارة العامة العربية .

تشير الأدبيات إلى أنه من المحاولات الطريفة لإبراز دور العوامل الثقافية والاجتماعية في إلقاء الضوء على معالم السلوك التنظيمي ، الدراسة التي قدمها " د. حامد عمار" حول ملامح الشخصية "الفهلوية" في المراكز الحضرية بمصر، والتي استخدمها أكثر من كاتب فيما بعد في شرح بعض معالم السلوك التنظيمي في المنظمات المصرية . ومن هذه المحاولات أيضا كتابات "د.محمد الرميحي" عن ظاهرة "البدوقراطية" وكتابات "د. عامر الكبيسي" عن ظاهرة "الشيخوقراطية" في مجتمعات الخليج العربي باعتبارها تشرح لنا الكثير فيما يخص السلوك الإداري مما نعجز عن فهمه لو اكتفينا بقراءة القوانين واللوائح والإطلاع على الخطط الرسمية والخرائط التنظيمية للمنظمات العربية.

هذه الدراسات وغيرها- فضلا عن طرافتها - هي دراسات بالغة الأهمية في سبيل التوصل إلى دراسة علمية لواقع الإدارة العربية ، شريطة ألا نقع في المحاذير العديدة التي قد تحيط بهذا المنهاج ، وأهمها أن نعزو كل شئ إلى البيئة العربية والثقافة العربية بصورة قد يستحيل معها الإصلاح أو التغيير دون أن نفقد هويتنا كعرب .

ولا يخفي في هذا المقام القلق من أن الكثير من خبراء العرب قد تأثروا بالمدرسة البيئية وخصوصاً البعد الثقافي بصورة مبالغ فيها تكاد نشم فيها رائحة اليأس من إمكانية التطوير والإرتقاء إلى الأفضل.

ففي دراسة لـ "مونت بالمر" و "د. خلدون النقيب"، مثلاً، نراهما يذهبان إلى أن العديد من مشكلات الإدارة في العالم العربي إنما "تعود بجذورها إلى الثقافة

العربية" ذلك أن البيروقراطيات العربية ليست سوى صورة مصغرة من الشعب ككل إنما انحدرت عنه وهي تعكس قيمه ومسالكه بصفة عامة.

ونجد أفكاراً مشابهة لهذه في دراسة لـ "بالمر" و "د. سعود النمر" وفي دراسة لـ "بالمر" و "د. علي ليله" و "السيد ياسين" عن البيروقراطية المصرية والأفكار الأخرى جد كثيرة، وخطورتها في رأينا أنها تقود إلى الإيحاء بأن نقف مكتوفي الأيدي عاجزين عن عمل أي شيء لتحسين الإدارة، وذلك في انتظار الوقت الذي تتغير فيه القيم والتقاليد العربية بحيث تتمشي مع ما تقول به أو تدعو إليه كتب الإدارة الأمريكية !.

ونود أن نشير هنا إلى أن المبالغة في المنهج البيئي في بعده الثقافي قد تؤدي إلى النظر إلى الثقافة كسبب للإخفاق وحده، مع استبعاد الوجه الآخر لهذه المقولة وهو أن الثقافة قد تكون هي المدخل إلى النجاح أيضاً أليس من الجدير بالتأمل ظاهرة أن الدولتين الشرقيتين الوحيدتين اللتين تمكنا من عبور حاجر التخلف والإنطلاق نحو التنمية الحقيقية المعتمدة على النفس هما اليابان والصين وهما نموذجان يعبران - رغم تباينهما الإيديولوجي - عن الأصالة الثقافية ومحاولة استلهام التراث في سبيل التنمية والتقدم، ثم نقارن هذين النموذجين بحالة الفلبين مثلاً حيث أدى التركيز على محاكاة الغرب إلى "الفرنجة" دون أن يؤدي إلى تقدم.

وهكذا نعود فنؤكد أن مجرد سرد الأحوال والعوامل والظروف البيئية لا يعد منهجاً إيكولوجياً سليماً لدراسة الإدارة العامة، وإنما يحتم الاتجاه العلمي إيضاح الارتباط والتفاعل بين المتغيرات المؤثرة في بيئة بذاتها وبين السلوك الإداري في هذه البيئة.

والعوامل البيئية ليست حتمية من حيث أنها تشكل السلوك الإداري بصورة لا يمكن تغييرها، أو على الأقل بدرجة تحد من حرية الاختيار، ففي الواقع أن القوى المؤثرة في الإدارة لها حدود معينة، وهذه الحدود توضح للفرد المدى الذي يمكن أن يمارس من خلاله حرية الاختيار، وهكذا يكون للبحث العلمي والدور الذي يؤديه القادة ولبرامج التدريب والتنمية آثارها الملموسة في مواجهة العوامل البيئية المؤثرة في تقدم وتطور الإدارة العامة العربية.

وبالرغم من قناعتنا بأهمية دراسة الإدارة العامة في مجتمع ما من خلال العوامل البيئية المرتبطة بها، إلا أننا نسلم أيضاً بصعوبة هذه الدراسة إذ أن تحليل الظروف البيئية بأبعادها المختلفة، السياسية والتاريخية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، بالإضافة إلى العادات والتقاليد، يعني عملاً تغطيه جميع فروع العلوم الاجتماعية تقريباً، مما يشنت الجهد بدرجة تصعب على الكثير من الباحثين، يؤكد ذلك أن العوامل البيئية المشار إليها تختلف من مجتمع لآخر، بل من وقت لآخر في ذات المجتمع.

ويواجه الباحث في بيئة الإدارة العامة بعدد ضخم من العوامل والتي يصعب بل يستحيل جمعها وقياسها ومعرفة أبعادها وتأثيراتها على العملية الإدارية، لذا نضطر أن نختار من بين هذه العوامل ما نعتقد ونرى أنه أبعد أثراً، وقد لا نصل في المستقبل القريب لقياس دقيق لمدى تأثير هذه العوامل، فلا يتوقع الباحث أو القارئ تحليلاً لعوامل بيئية اجتماعية فيه قياس دقيق لمدى تأثير أي منها كما هو الحال في العلوم الطبيعية مثل الفيزياء أو الكيمياء.

ومن ثم تتضمن الانتقادات الموجهة لهذا المدخل الإشارة إلى أن دراسة جميع خصائص المجتمع، مثل الإمكانيات المادية والبشرية والحضارية

مسألة صعبة كما يجب أن لا ننسى أن العوامل البيئية سريعة التطور، واللاحاق بها هي محاولة مرهقة.

والخلاصة أن المدرسة البيئية في الإدارة العامة ذات قيمة كبيرة إذا أخذت بمقدار في استخدامها كمنهج في الوصف والتحليل يعيننا على فهم العوامل الثقافية والإجتماعية التي يمكن استخدامها لتحسين المنظمات ورفع كفاءتها. ولنتذكر أن الكثير من مظاهر الحياة التنظيمية اليابانية تعد مساوئ ومثالب من وجهة نظر أي كتاب أمريكي تقليدي في أصول الإدارة، ومن ذلك مثلاً إحترام السن والأقدمية وأسلوب التراضي وليس التصويت في إتخاذ القرارات، وضمان التعيين في الوظيفة لمدى الحياة تقريباً، وعدم الفصل بين الحياة العامة والحياة الخاصة وغير ذلك.

وفي رأينا أن التخفيف من غلواء المنهج البيئي إنما يكون بتوليفه مع بعض مظاهر المنهج الموقفي أو الشرطي في دراسة المنظمات حيث يتم فهم الأنشطة التنظيمية باعتبارها خاضعة لتأثير الموقف التنظيمي وليس لتأثير البيئة الثقافية فحسب.

ثانياً: الدراسات المقارنة في الإدارة العامة

الإدارة المقارنة هي في الواقع إمتداد لتطبيق فكرة المدخل "الإيكولوجي" في دراسة الإدارة العامة على أساس مقارن، حيث يمتد البحث إلى أنماط الإدارة في الدول المختلفة وإبراز السمات والمميزات التي تتمتع بها والعوامل المؤثرة فيها بكل دولة أو مجموعة من الدول .

ونعرض لبعض التفصيل في هذا الموضوع في ضوء النقاط التالية:

- فكرة المنهج المقارن.
- منهجية الدراسات المقارنة.

- الدراسات المقارنة في الإدارة العامة : الأهمية والأهداف والإجراءات.
- الدراسات المقارنة في الإدارة العامة : أهم المجالات والتصنيفات.

(1) فكرة المنهج المقارن

المنهج هو طريقة تؤدي إلى الكشف عن الحقيقة في إطار العلوم من خلال مجموعة من القواعد التي تهيمن على سير العقل كي يصل إلى النتيجة المطلوبة ، إنه أسلوب في التفكير المنظم .

والمنهج المقارن من الأساليب التي عرفت منذ زمن طويل واستخدمت للوصول إلى المعرفة المنظمة ، ويعرفه "دوركايم" بأنه "تجريب غير مباشر يتم خلاله الكشف عن وجود أو صدق العلاقة السببية"، وغير المباشر هنا هو إجراء المقارنة، والتي في رأيه المعوض الأساسي والرئيسي للتجريب المباشر الذي يميز البحث العلمي في ميدان العلوم الأساسية والتطبيقية.

والواقع أن لفظ "التجربة" يشير إلى مجالات عديدة ومتنوعة، فهي تشمل المعارف والخبرات التي يكونها الإنسان في علاقته المباشرة بالواقع، كما تعني إكتساب القدرة على الإتيان، وفي مجال المعرفة العلمية تعتبر الوسيلة الأساسية التي يلجأ إليها العالم التجريبي لمعرفة القوانين المتحكممة في الظاهرة.

وقد ارتبط التجريب في ظهوره كممارسة عملية بتخصص كل علم بموضوع محدد ومنهج بعينه، حيث تأسست العلوم على قواعد ومبادئ منظمة تقود إلى نتائج مضبوطة.

وقد ظهر المنهج التجريبي في صيغته الكلاسيكية مع العالم الفرنسي "كلود برنار" (Claude Bernard، 1813-1878) الذي استفاد من التراكم العلمي والمنهجي الذي خلفه "جاليليو" و"نيوتن" و"بيكون" وغيرهم حيث وضع "برنار" في كتابه "المدخل

لدراسة الطب التجريبي " عام 1865 قواعد المنهج التجريبي في خطوات أربعة هي الملاحظة، الفرضية التجريب، والقانون.

ولقد أجمعت معظم الأدبيات السياسية والإجتماعية على تحديد الحقبة الزمنية التي ظهر فيها هذا المنهج والتي تعود إلى العصر اليوناني وبالتالي فإن المنهج المقارن هو منهج قدم الفكر السياسي، فقد كان "أرسطو" من المفكرين المبادرين بتطبيق المنهج المقارن في أبحاثه السياسية ولا سيما عندما تعرض لدراسة ومناقشة حوالى 158 دستور ونظام سياسى فى اليونان القديمة وذلك فى مؤلفه "السياسى" حيث يرى أن المعرفة السياسية رهينة بملاحظة تعدد التنظيمات السياسية ومقارنة ما بينها من نقاط اختلاف ونقاط إتفاق، وفى إعتقاده أن هذا التعدد التنظيمى يرجع أساساً إلى وجود فوارق جوهرية فيما بين تلك التنظيمات والمنهج المقارن وحده هو الكفيل بالكشف عن تلك الفوارق. وإلى جانب "أرسطو" فى العصر اليونانى وجد المنهج المقارن مساهمة كبيرة فى القرون الوسطى من طرف بعض المفكرين المسلمين وعلى رأسهم عبد الرحمن ابن خلدون والفارابى، فالأول استخدمه فى دراسته المقارنة لأجيال الدولة فى إطار ما أسماه بالعصبية وذلك فى مقولتى الإكراه والإقناع أما الثانى فقد استعمله للموازنة بين الدول الفاضلة والدول الضالة فى مقولة السعادة. أما فى العصر الحديث فقد إستخدم المنهج المقارن من قبل كل من "نيكولا ميكيافيللى" فى دراسته للنظم السياسية ومختلف أنواع الحكومات.

وإذا كان "أرسطو" من الرواد الأوائل لذلك المنهج، فإن الفضل فى إستخدامه فى العلوم الإجتماعية يرجع بصفة أساسية إلى "دور كايم" فى كتابه "قواعد المنهج فى علم الإجتماع"، ومقتضاه صعوبة أو إستحالة التجارب، هو بديل للتجارب بحيث نرى تجارب الآخرين ونستفيد منها ونعمم من إيجابياتها دون الحاجة إلى المرور بالتجربة بأنفسنا، هدف المقارنة هو إيجاد علاقات إرتباطية أو عليية أو سببية.

وفي حقيقة الأمر فإن الدراسات المقارنة لا يمكن إعتبارها بالعمل الجديد لأن المقارنة كانت هدفاً للكثير من دراسات الإدارة العامة وأدبها، خاصة تلك التي نشرت في الولايات المتحدة، فالرواد في حقول الإدارة العامة من أمثال "ويلسون" اعتمدوا على دراسة الخبرات الأوروبية في محاولاتهم لفهم وتحسين الإدارة الأمريكية بيد أن من تالاهم من الكتاب ركزوا على الإدارة في المجال الأمريكي واكتفوا بالإشارة العابرة للأنظمة الإدارية الأخرى، ثم تم الانتباه إلى محاذير ومخاطر ضيق الأفق الذي يتأتى من الإقتصار على الحالة الأمريكية فبدأ عهد جديد من الدراسات الإدارية التي تؤكد على التحليل المقارن حيث إقتنع من يحاولون بناء علم للإدارة العامة بالمعنى الصحيح بأن ذلك مرهوناً- ويعتمد جزئياً- على نجاحهم في تكوين إفتراضات ومفاهيم حول السلوك الإداري تتعدى وتتجاوز الحدود لكل بلد، بمعنى الوصول إلى مجموعة من المبادئ العامة غير المقتصرة على وضع بلد معين على حد تعبير "دال".

والمقارنة تساعد على التعرف على العناصر المتغيرة والعناصر الثابتة للظاهرة واستخدامها ضرورة منهجية يتطلبها التعميم، ذلك أن البرهنة على العلاقات العلية بين الظواهر يتطلب تنويع الظروف التي توجد بها هذه الظواهر بأوسع نطاق ممكن.

(2) منهجية الدراسات المقارنة

ويمكن تناولها من خلال التعرف على معنى وقواعد ومستويات وأهداف الدراسة المقارنة ثم الوقوف على أبرز مشكلات التحليل المقارن.

أ- معنى وقواعد ومستويات وأهداف الدراسة المقارنة

يقصد بالمقارنة إبراز أوجه الشبه والاختلاف بين المتغيرات موضع الدراسة فالمناهجية المقارنة؛ من حيث تعريفها، تفترض أصلاً وجود تشابه جزئي بين الظواهر التي يريد الباحث دراستها، وهي بهذا المعنى تخضع لمجموعة من القواعد:

- لا موضع للمقارنة بين أشياء متماثلة تماماً أو متناقضة تماماً، إذ نكون هنا أمام ما اصطلح على تسميته بالمقابلة وليس المقارنة، فالظواهر التي يراد إخضاعها للمناهجية المقارنة لا بد وأن تنطوي على نقط اختلاف ونقط إلتقاء .
- لا يصح إجراء مقارنات مصطنعة تعتمد على تشويه للظواهر أو الحالات محل المقارنة فكلما بعدت هذه الظواهر أو الحالات عن بعضها البعض مكاناً وزماناً وسباقاً ، زادت احتمالات التشويه وعدم الدقة في إستخلاص النتائج .
- ضرورة إعتداد المقارنة على إطار فكري يتضمن عدداً من المفاهيم المترابطة التي يمكن تطبيقها على الحالات موضوع المقارنة، بعبارة أخرى لا بد من الوضوح الفكري التام بالنسبة للمتغيرات التي يود الباحث إخضاعها للتحليل المقارن .
- ضرورة خضوع الظواهر موضوع المقارنة لمنهج بحث واحد توخياً للدقة العلمية في إظهار جوانب الإتياف والإختلاف .

وتتخذ المقارنة أكثر من شكل أو مستوى:

- * مقارنة الوحدة أو الظاهرة في مرحلتين تاريخيتين مختلفتين في تطورها في مجتمع معين .
- * مقارنة ظاهرة أو وحدة عبر المكان أي في دولتين أو أكثر ، وينبغي الإشارة هنا إلى أن القيام ببحوث مقارنة حول ظاهرة أو أكثر في مجتمعات عديدة أمر ضروري لبناء نظرية احتمالية أي الوصول إلى تعميمات أكثر صدقاً .
- ويرمى التحليل المقارن إلى تحقيق عدة أهداف أهمها :
- إثراء المعرفة النظرية والواقعية بالأنظمة والأنساق المختلفة .
- تقييم الخبرات والمؤسسات والتفاعلات وأنماط السلوك .
- التنبؤ بالأحداث والإتيافات والنتائج .

- تحديد أى منظمة أكثر كفاءة، وطرح حلول أفضل للعديد من المشكلات .

(ب) أبرز مشكلات التحليل المقارن.

يواجه التحليل المقارن عدداً من المشكلات أبرزها :

▪ عدم دقة المصطلحات ، فلا يوجد بين الدارسين إتفاق حول معنى كثير من المفاهيم بما في ذلك المفاهيم الشائعة كالدولة والحكومة والديمقراطية والسلطة إلخ، وللتغلب على هذه المشكلة ينصح بتعريف يعتمد التعريف الإجرائي للمفهوم، أى تحديد مؤشرات له تقبل الإختبار (الإمبيريقي).

- مشكلة تحديد وحدة المقارنة.

- صعوبة بناء المؤشرات.

- مدى وفرة المعلومات.

- مشكلة إختلاف الثقافات ومن ثم المفاهيم المرتبطة بها.

- التأثيرات المتعلقة بدور العوامل البيئية.

- احتمالات غياب الموضوعية.

- تداخل المتغيرات وسرعة تفاعلها.

(3) الدراسات المقارنة في الإدارة العامة : الأهمية والأهداف

ظهرت الإدارة المقارنة حديثاً ، وكانت مرتبطة بالإدارة الدولية ، وكانت تدرسان معاً تحت عنوان واحد هو " الإدارة الدولية والمقارنة " إلا أنهما أخذتا في الانفصال ، وبدأ كل منهما يستقل كميدان للبحث والإستقصاء، إذ أن هناك فارقاً جوهرياً بين الاثنتين فالإدارة الدولية نوع من أنواع الإدارة يختص بالمنظمات الدولية له أساليبه وقواعده ومشكلاته ، أما الإدارة المقارنة فهي فرع من دراسات الإدارة العامة وإتجاه من إتجاهات البحث في ميدانها بالدول المختلفة وليست نشاطاً

معيناً منها أو أسلوباً خاصاً في تطبيقها ، ثم أن الأولى ميدان لتطبيق الإدارة في مجال منظمة دولية لها سمات ومعالـم خاصة ، والثانية أسلوب من أساليب الإستقصاء والبحث في الإدارة العامة بالدول المختلفة من أهدافه الوقوف على الأصول والقواعد التي لها صفة الشمول والعمومية .

والواقع أن الجهد الحقيقي في التحليل المقارن للإدارة العامة لم يبدأ إلا بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، إذ إكتسبت الدراسات المقارنة دفعة قوية بفضل حماس بعض المتخصصين في هذا الحقل، وقد جاء هذا التطور نتيجة عدة عوامل منها الحاجة الواضحة لتوسيع نطاق الدراسة في الإدارة العامة كموضوع متخصص وإكتساب كثير من المتخصصين للخبرات الإدارية بسبب وجودهم في دول مختلفة أثناء الحرب ، ومنها ما حدث من إحتلال لبعض الدول وبسبب برامج المساعدات الفنية ، وظهور وتأثير الحركة العاصرة في الدراسات السياسية المقارنة ، منها أيضاً توافر الفرص للمتخصصين في الإدارة سواء داخل أوطانهم أو خارجها لأن يبحثوا ويدرسوا مشاكل الإدارة العامة المقارنة. يضاف إلى هذه العوامل تطور العلوم التطبيقية خاصة في مجال وسائل الإتصال والمواصلات، التطور في مجال الفكر الإداري السلوكي ودور المنظمات الدولية.

وقد اتضحت ملامح تجسيد هذه التطورات في العقود التالية للحرب العالمية الثانية، فقد تزايد عدد الكليات والجامعات التي تدرس مقررات في هذا الحقل والتي تجعل الدراسات المقارنة موضوعاً للدراسات العليا، وتحقق إعتراف كثير من الجمعيات العلمية المتخصصة بموضوع الإدارة العامة المقارنة كموضوع متخصص، وتجلى ذلك من خلال تأسيس الجمعية الأمريكية للعلوم السياسية للجنة خاصة بالإدارة المقارنة وبعدها تكوين جماعة الإدارة المقارنة (CAG) في عام 1960م كفرع من الجمعية الأمريكية للإدارة العامة، وقد تلقت هذه الجماعة دعماً كبيراً من مؤسسة "فورد" ساهم

في تطويرها ونموها، وقامت هذه الجماعة تحت إشراف "رجز" بأبحاث وبرامج دراسية شاملة مثل عقد الندوات العلمية، البرامج التعليمية، إدارة حلقات البحث في الإجماعات المتخصصة، وتنظيم المؤتمرات وتوفير الموارد اللازمة للأبحاث الميدانية.

وقد تبلورت كل هذه الجهود والتطورات فيما تم نشره في موضوع الإدارة العامة المقارنة والذي وصل إلى حجم المجلدات، وقد قسمت إلى دراسات تقليدية معدلة، دراسات ذات اتجاه تنموي، دراسات تهدف إلى تكوين المفاهيم النظرية من وجهة نظر النظم، ودراسات تهدف إلى تكوين نظريات وسيطة، وقد حدد "رجز" في مقاله الشهير "إتجاهات في الدراسات المقارنة للإدارة العامة" عام 1962م، ثلاثة إتجاهات للتحويل:

* الإنتقال من الإتجاه المثالي والأخلاقي إلى الإتجاه التجريبي.

* الإنتقال من الدراسات الفردية إلى الإتجاهات العامة.

* الإنتقال من الدراسات غير الإيكولوجية إلى الدراسات الإيكولوجية كأساس للدراسات المقارنة.

وأكد "رجز" في هذا السياق تفضيله الدراسات التجريبية العامة والإيكولوجية واعتبرها الأساس الوحيد للدراسات المقارنة.

وهدف الدراسة المقارنة للإدارة العامة، في إطار من دراسة ظواهر ومشكلات الحكومات المقارنة، إنما يكمن في مجموعة القيم التي تبتغي تحقيقها، ومن تأصيل للمشاكل وبحث عن الحلول الممكنة لها، أو إقتراح مختلف البدائل للمشكلة موضوع المقارنة، وتحقيق ذلك إنما يتوقف على عدة أوضاع وظروف هي التي تكون في مجموعها الأسلوب الملائم الفعال

لعملية المقارنة، ومن ثم تحقيق الأهداف المرجوة منها، ويكون ذلك على النحو التالي :

- تحديد المشكلة الإدارية المعنية موضع الدراسة، من الظواهر أو المشكلات الحكومية في إطار التنظيم أو التكوين الحكومي موضوع المقارنة.
- تعيين المؤسسة أو التنظيم أو البناء الإداري المعين في داخل التكوين الحكومي والمتعلق بالمسكلة موضع الدراسة.
- إختيار أو تحديد عدد من المشكلات المماثلة للمسكلة موضع الدراسة من النظم الأخرى في إطار تكويناتها الحكومية.
- تحديد طرق البحث والمعايير والوحدة وأدوات البحث .
- تقرير ما يجب تجميعه من حقائق وبيانات ومعلومات تتعلق بالمسكلة وما يكون جوانبها المختلفة.
- البدء بعملية المقارنة .
- تحديد أوجه التشابه وأوجه الاختلاف .
- صياغة النتائج .
- اقتراح الحلول والحلول البديلة لحل المشكلة.
- هذا عن خطوات إجراء البحث المقارن.
- أما عن طرق إستخدام المنهج المقارن فإنه يمكننا إجمالها في خمسة على النحو التالي:

* طريقة الإتفاق.

وتشير إلى إشتراك جميع الظروف المؤدية إلى حدوث واقعة أو ظاهرة ما في عامل واحد مشترك، وأن تكرار هذا العامل في كل مرة يحتمل أن يكون هو سبب وقوع الظاهرة التي لا تحدث عادة بدونه. إن هذا المبدأ استفاد منه قديماً فريق من الباحثين في أمريكا عن وباء راح ضحاياه عدد من النساء بعد أن اكتشفوا وجود عامل مشترك تتحد فيه جميع الضحايا، إذ وجد أن العامل المشترك هو شراؤهن جميعاً لنوع من الفراء رخيص الثمن وعند فحصه فحصاً دقيقاً تبين أنه يحمل جراثيم المرض الذي قضى على جميع السيدات المرتديات لهذا الفراء، كما استفاد منه حديثاً فريق من الباحثين اللبنانيين في الكشف عن أسباب حدوث وفيات بين مدخني (الترجيلة) وبعد التقصي تبين وجود عامل مشترك يتمثل في استنشاق مادة سامة تنبعث من قطعة الكربون (الفحم) المستخدم في إشعال الترجيلة.

* طريقة الاختلاف

لما تبين أن طريقة التلازم في الوقوع غير كافية لإثبات علاقة العلة بالمعلول وضع الباحثون الطريقة التي تستند إلى أنه إذا تشابه مجموعتان في كل الظروف ما عدا ظرف واحد فالفرق بين المجموعتين هنا يعزى إلى هذا الظرف.

* الطريقة المشتركة

تجمع هذه الطريقة بين الطريقتين الأولى والثانية، بحيث تستخدم الأولى لإختبار صحة الفروض والظهور عن العامل المشترك المسبب لحدوث الظاهرة ثم تستخدم الثانية لإثبات أن الظاهرة أو النتيجة لا تحدث من دون هذا العامل المشترك وتستند هذه الطريقة إلى أساس مؤداه أن النتيجة ترتبط

بالسبب وجوداً وعدمياً فإذا وجد السبب وجدت النتيجة وإذا غاب السبب غابت النتيجة.

* طريقة التغير النسبي

لما كانت العلة والمعلول دائماً متلازمين في الوقوع فإن التغير في العلة يستوجب التغير الموازي له في المعلول، سواء زيادة كانت أم نقصان فكلما زادت العلة زاد المعلول والعكس صحيح.

* طريقة العوامل المتبقية

يطلق عليها أحياناً طريقة البواقي وتستخدم عندما تكون العوامل التي تسبب بعض أجزاء من الظاهرة معروفة للباحث، فإن الأجزاء المتبقية من الظاهرة لا بد وأن تكون ناتجة عن العامل أو العوامل المتبقية.

ويكمن مجال الاستفادة من الدراسات المقارنة في الآتي:

■ نقارن لتعرف على الخصائص المميزة لنظام إداري معين أو مجموعة من النظم لنكتشف أو لنعرف الأسباب التي تجعل مسالك أو ظواهر إدارية معينة تعمل بطريقة حسنة في إحدى الدول أو في وقت من الأوقات، بينما تفشل في دولة أخرى أو في وقت آخر.

■ نقارن لكي نوضح العوامل التي يتسبب عنها النجاح أو الفشل سواء كانت عوامل حضارية أو سياسية أو إجتماعية. ثم لنشرح الاختلافات في سلوك البيروقراطيين والبيروقراطيات في البلاد والثقافات المختلفة، ثم نقترح التغييرات التي يمكن إدخالها وكيفية ذلك لتحسين العمل في هذا الجهاز الحكومي أو ذاك.

• نقارن لنصل إلى معرفة الفكرة العامة أكثر من الوصول إلى معرفة التفاصيل وهذا في رأينا الأكثر أهمية، وكما يقول "دال" "طالما دراسة الإدارة العامة ليست مقارنة فإن أية محاولة للوصول إلى علم الإدارة العامة تبدو عديمة الجدوى" فالدراسات المقارنة للإدارة العامة تعني بكشف وتفسير أوجه التشابه والاختلاف بين النظم الإدارية للدول المختلفة في ضوء ظروفها وبيئاتها المحلية سعياً نحو التوصل إلى تعميمات مقبولة، ثم تحقيق التطوير والتحسين في نهاية الأمر.

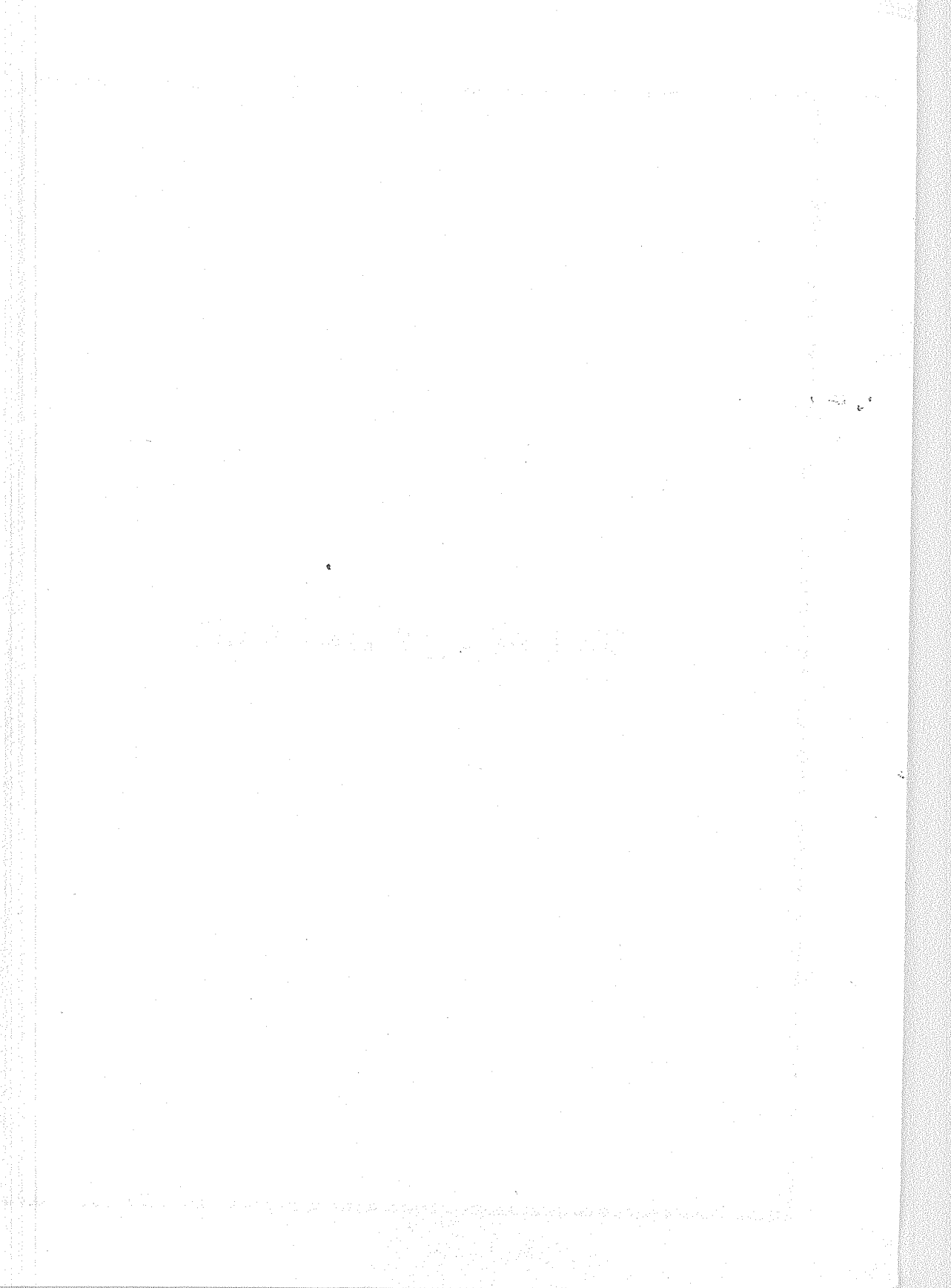
(4) الدراسات المقارنة في الإدارة العامة : أهم المجالات والتصنيفات.

إذا إستعرضنا ميدان الإدارة المقارنة نجد أن هناك ثلاث مجالات للبحث والدراسة تتمثل فيما يلي:

1- الدراسات والبحوث المقارنة، والتي يمكن تصنيفها وفقاً للعامل الزمني إلى دراسات مقارنة تاريخية ومعاصرة، كما يمكن تصنيفها أيضاً وفقاً للعامل الموضوعي (أسلوب ومجال البحث) وفي هذا الشأن يمكن القول إن دراسات الإدارة المقارنة قد انتقلت من مرحلة أولية إكتفى فيها الباحثون بسرد نظام معين في بلد واحد، إلى أن وصلت إلى مرتبة أكثر عمقاً وتحليلاً وفيها تنصب المقارنة على عامل مع ربطه بالمؤثرات المحيطة به وتتبعه في أكثر من بيئة ثقافية واحدة، وبعد أن كان الإكتفاء بالوصف والسرد وصلت الدراسات المقارنة إلى مرحلة البحث المقارن بإستعمال نماذج واستمارات وجداول للقياس مستخدمة في ذلك أساليب إحصائية وتحليلية وقياسية.

2- الأساليب العلمية التي يمكن أن تستخدمها الدراسات المقارنة والسعي الأساسى هنا يكمن في الوصول إلى أسلوب علمى للبحث أو تصميم نموذج للقياس أو المقارنة يمكن الاعتماد على نتائجه.

قائمة المصادر والقراءات



دراسة ظاهرة إدارية ولتكن البيروقراطية في عدة دول في منطقة معينة مثل أوروبا الغربية، أو دراسة نظم العاملين في دول أمريكا اللاتينية، أو دراسة طرق تقييم الأداء في دول مجلس التعاون الخليجي، أو دراسة تجارب الإصلاح الإداري في دول حوض البحر المتوسط مثلاً (تركيا - فرنسا - إيطاليا مصر) أو ما شابه ذلك ، للخروج بسمات عامة تميز هذه الظاهرة أو تلك في منطقة أو إقليم ما. والمستوى الرابع والأكثر تعقيداً هو دراسة أحد مقومات الإدارة في بلد أو أكثر وربطه بالعوامل البيئية المؤثرة فيه مثل مقارنة البيروقراطية مع ربطها بالمتغيرات الثقافية.

ونختتم هذا العرض المركز للدراسات المقارنة في الإدارة العامة بالإشارة إلى أهم مشكلاتها، وواقع الأمر هنا أن الاعتراف بأهمية المقارنة في مجال الإدارة العامة أسهل جداً من التعرض للمشاكل التي تواجه هذه المنهجية، وأنه لابد من التأكيد على أن أية محاولة لمقارنة الأنظمة الإدارية المختلفة يجب أن تنطلق من فهم أن الإدارة ليست إلا جزءاً أو جانباً من عمليات النظام السياسي، وهو ما يعني أن دراسة الإدارة العامة المقارنة تتصل - حتماً - إتصلاً مباشراً بالدراسات السياسية المقارنة للأنظمة السياسية.

وأياً كان ما تتعرض له الدراسات الإدارية المقارنة من قدح أو مدح فإنها قد أصبحت اليوم أحد الميادين الرئيسية لدراسة الإدارة العامة وتأكدت أهميتها في السنوات الأخيرة بعد أن أثبتت ذاتيتها وخصائصها وأكدت كثيراً من مناهجيتها. وأصبحت فرعاً مستقلاً بذاته يدرس في كليات العلوم الإدارية ومعاهدها المختلفة (كما في قسم الإدارة العامة بكلية الإقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة وهو ما سبقت الإشارة إليه في المبحث الثاني) الإدارة العامة المقارنة إلى مرحلة مهمة في تطورها تتسم بصفات العلم خاصة

3- دراسة البحوث والدراسات المقارنة وبحث تطوراتها، كمحاولة حصر وتقييم المادة العلمية في هذا المجال، أو دراسة الاتجاهات المختلفة التي ظهرت خلاله.

واجتهد الكتاب في مجال الدراسات المقارنة في محاولة تصنيفها، وقدم "فيرل هيدى" (Ferrel Heady، 1916-2006) تصنيفاً رباعياً للكتابات التي اتبعت في دراسة الإدارة العامة دراسة مقارنة وذلك على النحو التالي :

- دراسات للنظريات والأساليب ونماذج البحث فيها.
- دراسات للنظم الإدارية في الدول النامية.
- دراسات للنظم الإدارية في الدول الآخذة في النمو.
- دراسات مقارنة لكل نظام إداري على حده.

وأيضاً هناك تصنيف أو مسح آخر لأنواع الدراسات المقارنة قدمه "جون ففنز وبرستس" (John Pfiffner and presthus) حيث استعرضا ثلاثة أنواع من الدراسات المقارنة :

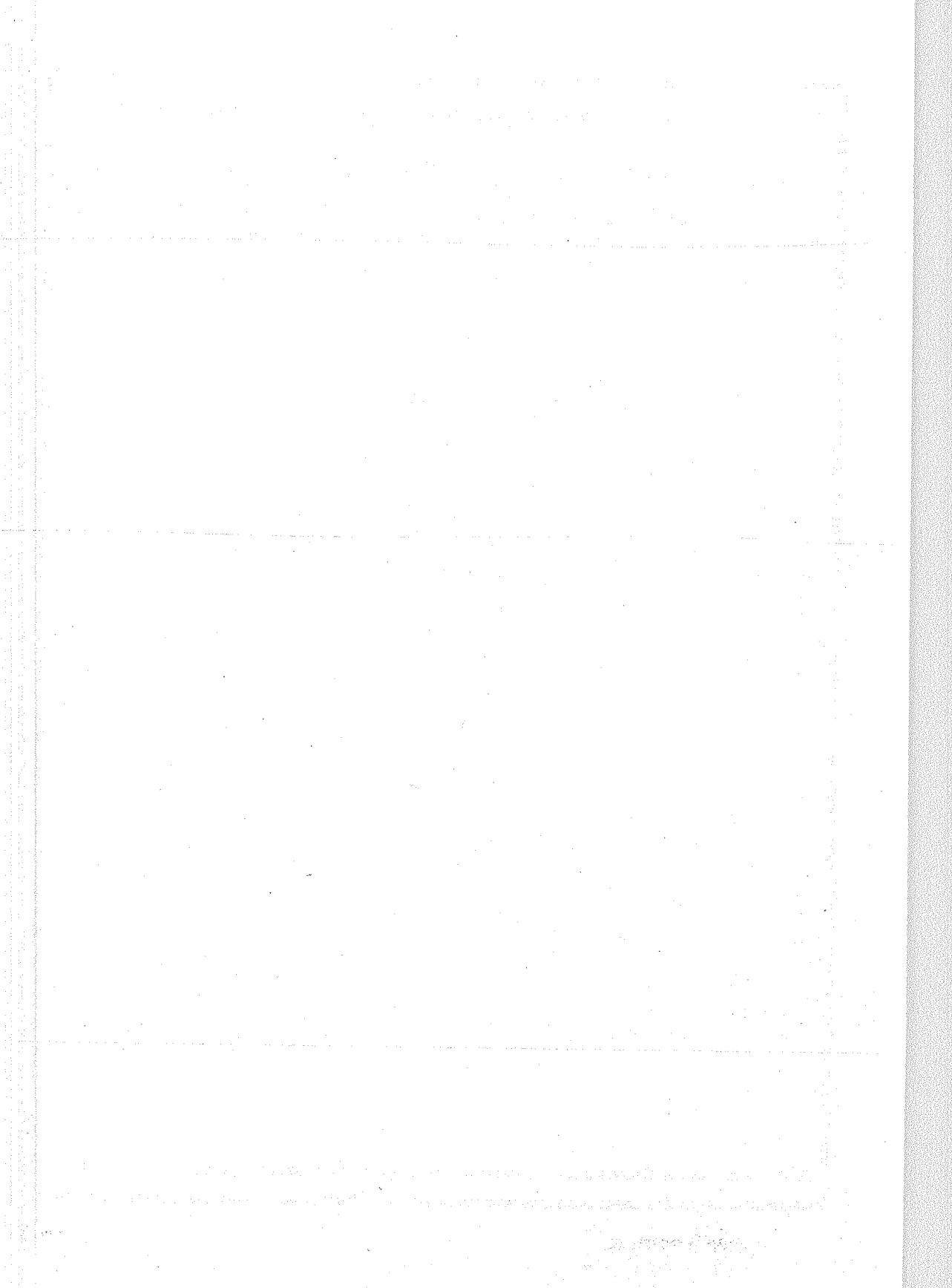
الأول : إتجاه نظري عام مثل دراسة "رجز".

الثاني : قياس ميداني دقيق مثل بحث "مورو بيرجر" عن البيروقراطية والمجتمع في مصر.

الثالث : أسلوب إحصائي مثل البحث المنشور عن قضايا مجلس الدولة في تركيا.

وهناك أكثر من تصنيف لمستويات الدراسة المقارنة منها ما يبدأ بالبسيطة بمعنى وصف نظام إداري في بلد محدد، المستوى الثاني دراسة أحد جوانب الإدارة العامة في بلدين أو أكثر مثل دراسة البيروقراطية في مصر والمملكة المتحدة المستوى الثالث من الدراسات المقارنة للإدارة العامة

الدقة والموضوعية، وتظل الحاجة قائمة إلى مزيد من الدراسات في مجال تطوير دراسة الإدارة العامة المقارنة، سعياً نحو تطوير (علم) الإدارة العامة.



قائمة المصادر والقراءات

أولاً: باللغة العربية

- 1- د. أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة: السياسة العامة والإدارة، طبعة مزيده منقحة، القاهرة: دار النهضة العربية، 1993م.
- 2- _____، الإدارة العامة فى الجامعات المصرية، مجلة النهضة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، العدد الثانى، يناير 2000م.
- 3- د. السيد عبد المطلب غانم، دراسة الإدارة العامة : فحص للحقل، القاهرة : مركز البحوث والدراسات السياسية، سلسلة بحوث سياسية، لعدد 12 ، د. ت.
- 4- اوما سيكاران ، طرق البحث فى الإدارة : مدخل بناء المهارات البحثية، ترجمة د.اسماعيل على البسيونى و د. عبد الله بن سليمان العزاز، الرياض: جامعة الملك سعود، النشر العلمى والمطابع ، 1419 هـ/ 1998 م .
- 5- "بيتر إف دركر" بالاشتراك مع "جوزيف إيه ماكيارييلو"، أفكار دركر اليومية فى الإدارة : 366 يوما من الفكر الثاقب والتحفيز للوصول إلى أفضل النتائج، الرياض مكتبة جرير، الطبعة الأولى 2006م.
- 6- توماس كون، بنية الثورات العلمية، ترجمة شوقى جلال، الكويت، عالم المعرفة العدد 168، جمادى الآخر، 1413هـ، ديسمبر/كانون أول، 1992م.
- 7- جاك و. دنكان، أفكار عظيمة فى الإدارة: دروس من مؤسسى ومؤسسات العمل الإدارى، ترجمة محمد الحديدي ، القاهرة: الدار الدولية للنشر و التوزيع ، 1991 م.

- 8- جيمس إيان غاو وكارولين دوفور، هل الإدارة العامة الجديدة تعد نموذجاً؟ وهل هذا يهم؟ المجلة الدولية للعلوم الإدارية، الإصدار العربى، المجلد رقم (5) العدد رقم (4)، ديسمبر 2000م.
- 9- د. حسن العلوانى، التنظيم الإدارى: النظريات والمفاهيم الأساسية، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2004م.
- 10- د. حامد عبد الماجد قويسى، مدخل نظرى فى منهجية البحث فى علم السياسة البحث فى الظاهرة السياسية، الجزء الأول، القاهرة: دن، د. ت.
- 11- سعد غالب ياسين، نظم إدارة المعرفة ورأس المال الفكرى العربى، دراسات إستراتيجية، العدد 124، أبوظبى: مركز الامارات للدراسات فى البحوث الإستراتيجية، الطبعة الأولى 2007م.
- 12- دوايت والدو، دراسة الإدارة العامة، ترجمة الشريف عبود، القاهرة: دار الفكر العربى، 1965-64م.
- 13- دونالد جيليز، فلسفة العلم فى القرن العشرين، أربعة موضوعات رئيسة، ترجمة ودراسة د. حسين على مراجعة وتقديم أ.د. إمام عبد الفتاح إمام، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2010م.
- 14- د. عبد الملك عودة، الإدارة العامة والسياسة، القاهرة: مكتبة الأنجلو، 1963م.
- 15- د. عطية حسين أفندى، مبادئ الإدارة، القاهرة: المؤلف نفسه، طبعة ثالثة، 2011م.
- 16- ———، الإدارة العامة: إطار نظرى- مداخل للتطوير وقضايا مهمة فى الممارسة، القاهرة: المؤلف نفسه، 2002م.

- 17- -----، حالة المعرفة فى مجال الإدارة العامة، مجلة أحوال مصرية، القاهرة مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالاهرام، السنة الأولى، العدد الثانى خريف 1999م.
- 18- -----، إتجاهات جديدة فى الإدارة بين النظرية والتطبيق، القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1994 م.
- 19- د. عبد الكريم درويش، إيكولوجية الإدارة العامة، مجلة الإدارى، د.ت.
- 20- د. على السلى، الإدارة بالمعرفة Management with Knowledge أوراق فكرية القاهرة: الجمعية العربية للإدارة ، 1998 م.
- 21- د. على ليلة، المعرفة والمجتمع: بحث فى محددات رأس المال المعرفى، د.ن 2010 م.
- 22- د. عمار بوحوش، نظريات الإدارة العامة، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية 1999 م.
- 23- فريال هيدى، الإدارة العامة: منظور مقارن، ترجمة د.محمد قاسم القريوتى عمان: دار الفكر للنشر والتوزيع، د.ت.
- 24- د. فؤاد زكريا، التفكير العلمى، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، الأعمال الفكرية، 2001م.
- 25- د.كمال المنوفى، مقدمة فى مناهج وطرق البحث فى علم السياسة، الكويت: وكالة المطبوعات، د.ت.
- 26- د. محمد محمد بدران، دراسات فى علم الإدارة العامة، القاهرة: دار النهضة العربية، 1993م.

27- د. مختار الأصم، بيئة الإدارة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية العدد الرابع، نوفمبر 1988م.

ثانياً: باللغة الانجليزية

- 1- Berkley, George, **The Craft of Public Administration**, Boston : Mass Alllyn and Unwin , 1978.
- 2- Bonser, Charles F., Eugene McGregor, Jr & Clinton V. Oster, **Policy Choices and Public Action** New Jersey : Prentice Hall, Inc. 1996.
- 3- Cole G.A., **Management: Theory and Practice**, London: Dp Publications (5th ed), 1996.
- 4- Cooper, Phillip J. (et al.) , **Public Administration for the Twenty- First Century** , New York : Harcourt Brace college, 1998.
- 5- Dimock, Marshall, **Public Administration** , New York: Holt Rinehart and Winston , 1964.
- 6- Farnham , David, & Silva Horton, **Managing the New Public Services**, London : The Macmillan press Ltd ., (2nd ed) 1996.
- 7- Gullick, Luther, and Lyndall Urwick (eds) , **Papers on the Science of Administration** , New York : Institute of Public Administration, 1973.
- 8- Heady, Ferrel , **Public Administration :A Comparative Perspective**, New York : Marcel Dekker, 1984.
- 9- Hughes, Owen E., **Public Management And Administration** , London : The Macmillan press Ltd ., 1994.
- 10- Lane , Frederick S. (ed) **Current Issues In Public Administration** (5th ed) , New York : st - Martin's Press , 1994.
- 11- Nigro , Felix and Lioyal Nigro, **Modern Public Administration** (5th ed) , New York : harper and Row , 1979.
- 12- Dahl ,Robert A., **The Science of Public Administration : Three Problems** , **Public Administration Review** , Winter, 1947 .

