

## الصالح العام كهدف لمنظمات الادارة العامة

دكتور

سعيد محمد المصرى

ماجستير فى الادارة العامة، ماجستير العلوم فى الادارة

دكتوراة الفلسفة فى الادارة

عضو هيئة التدريس - جامعة الإسكندرية

### ملخص موجز. An Abstract

يهدف هذا البحث الى : (١) محاولة التوصل الى مفهوم عملى Operational للصالح العام ؛ (٢) محاولة التوصل الى منهج لقياس الصالح العام ؛ (٣) محاولة استخدام هذا المفهوم كهدف لمنظمات الادارة العامه سواء كان طابعها خدمى حكومى ، أو اقتصادى يخضع للإشراف المباشر لأجهزة الدولة (كشركات القطاع العام او الهيئات العامة الصناعية أو التجارية).

و يرجع السبب الرئيسى فى الاهتمام بهذا المفهوم الى اهميته فى توحيد و توجيه منظور الانشطه الحكوميه أو الخاضعة لإشرافها تجاه هدف عام مشترك يختص بمصلحة المجتمع عامة . فى هذا الاطار تكون تصرفات أفرع السلطة الثلاثة كلها موجهة بقيم عليا تنتفع منها غالبية افراد المجتمع و جماعاته . و قد لاحظ الباحث ندرة الكتابات التى تعرضت منفردة لمفهوم الصالح العام وطرق قياسه و تشتتها الزمنى ؛ لهذا فقد كانت تجربة هذا البحث صعبة و مجهدة وتستلزم الخوض فى غالبية مجالات العلوم الاجتماعية امتدادا من علم الاحتماع والسياسة و القانون و علم النفس و علم النفس الاجتماعى الى علم الادارة ؛ وفى نفس الوقت الالتزام بالوحدة الفكرية للباحث . وتشتمل هذه الدراسة على مبحثين : المبحث الأول يتناول فيه الباحث مفهوم الصالح العام وطرق قياسه و اشتقاقه فى المجتمع ؛ و فى المبحث الثانى يتناول كيفية استخدام هذا المفهوم كهدف لمنظمات الادارة العامة.

## المبحث الأول

### مفهوم الصالح العام وقياسه

يعالج هذا المبحث مفهوم الصالح العام Public Interest ؛ فيعرض للمشاكل المنهجية المرتبطة بتعريف الصالح العام ، وما يميزه عن المصلحة الخاصة ، ثم يحاوله تعريفه باعتبارها هدفا لمنظمات و اجهزة الادارة العامه .  
ونظرا لعدم اتفاق علماء السياسة و الفلسفة و الاجتماع والاقتصاد و القانون على مفهوم محدد و عملي للصالح العام ، فقد كان تحقيق الهدف من هذا المبحث صعبا للغاية . كما لم يكن من الممكن تجنب التعرض لهذا المفهوم الحيوى أخذا بما فعلت غالبية الكتابات فى مجال الادارة العامة.

اولا - القضايا المنهجية المرتبطة بتعريف الصالح العام :  
هناك ثلاث قضايا منهجية مرتبطة بتعريف أو تحديد مفهوم الصالح العام :

- (١) قضية درجة الشمولية و الوضوح .
  - (٢) قضية القياس .
  - (٣) قضية قابلية المفهوم للترجمة العملية .
- و سوف يتعرض الباحث لهذه القضايا الثلاث باختصار حتى يترك مجالا أكبر لما هو أهم فى هذا المبحث.

القضية الأولى : وهي قضية درجة الشمولية و الوضوح الواجب توافرها فى المفهوم . من المقرر أنه كلما زادت شمولية المفهوم كلما زادت درجة الغموض فيه . فلو عرفنا " الانسان " بأنه " نوع من الكائنات الحية " نكون قد عرفناه تعريفا شموليا مفتوحا . فحقيقة أن الانسان يعتبر نوعا من الكائنات الحية ، الا أن هذا التعريف ذو حدود مرنة للغاية ، حتى أننا لن نستطيع أن نقطع بان ما بداخل غرفة مغلقة هو أنسان لو عرفنا أنه

نوع من الكائنات الحية. كما يتضمن مثل هذا التعريف ، بالإضافة إلى شموليته العالية ، نوعين من الغموض : غموض "خارجي" و غموض "داخلي" .

الغموض الخارجي: في مثالنا المبسط هذا ، يكون في افتراض أننا قادرون على التمييز بين الكائنات الحية و الانواع الاخرى من الكائنات. اما الغموض الداخلي: فيكون في افتراض ان كل ما هو من الكائنات الحية لابد أن يكون انسانا كاملا.

وعندما نتخلص من هذا المثال المبسط ، يمكننا أن نقول أن الغموض الخارجي متعلق بصعوبة تقرير ان شيئا معيناً ينتمي الى فئة دون غيرها . أما الغموض الداخلي ، فيتعلق بصعوبة تقرير أن الشيء المعين منتمي تماما أو جزئياً الى فئة بعينها.

و اذا عدنا الى موضوعنا الاساسي ، نقول أننا بتعريفنا لمفهوم الصالح العام تعريفاً شمولياً ، كأن نقول أنه "النفع العام للمجتمع" أو "الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية" أو "هدف السياسة العامة" نكون قد وقعنا في شبك القضية المنهجية الأولى ببعديها . لهذا فمن الضروري عند محاولة تعريف مفهوم الصالح العام ، أن يتحقق فيه التوازن بين الشمولية والوضوح عن طريق وضع قدر كاف من الشروط الموضوعية الضرورية التي تحدد معالمه بطريقة قاطعة أو على الاقل شبه قاطعة .

القضية الثانية وهي قضية القياس ، أو مدى ضرورة أن يكون المفهوم قابلاً للقياس ، و كيفية قياسه . ويهمننا أن نوضح أمرين في هذا الصدد :

اولاً - أن للقياس بعدين :

(١) البعد المقداري : وهو ما يطلق عليه القياس الكمي Quantitative Measurement و يختص بقياس الخصائص على أساس مقادير أو نسب عديدة .

(٢) البعد الكيفي : وهو ما يطلق عليه القياس النوعي Qualitative Measurement و يختص بقياس الخصائص على أساس الصفات المميزة للنوع غير الممكن اخضاعها للتقدير أو التناسب العددي .  
ثانياً - أن القياس في حد ذاته لا يمكن أن يكون هدفاً ، ولكنه وسيله للتعرف على الاشياء و الظواهر و فهم طبيعتها.

و يقول هيلمر و ريسشر Helmer and Rescher (١) ان "الدقة" Exactness في العلوم الاجتماعية ليست لها ذات الاهمية التي "للموضوعية

" من ناحية القيمة العلمية. و معنى ذلك أن الموضوعية لها اهمية تفضل اهمية الدقة المرتبطة بالقياس الكمي فى العلوم الاجتماعية . و معنى ذلك ايضا ، أن القضية الاساسية ليست هى فى وظيفة القياس و دقته فى التقدير الكمي ، ولكن وظيفة القياس و قدرته على تطوير وإثراء معرفتنا بالأشياء والظواهر ؛ أى الانتقال بنا إلى أرقى مستوى من الفهم دون أن يكون ذلك بالضرورة مصاحبا بمقادير و نسب عددية .

و على النقيض من الرأى السابق ، هناك من يرى أن معرفتنا بالأشياء و الظواهر لا يمكن أن تتحقق أو تنمو الا لو كانت هذه الاشياء و الظواهر مقاسة كميًا . و فى رأينا أن هذا قد يكون شرطا فى العلوم المادية و الطبيعية فى بعض مراحلها ، و لكنه ليس شرطا بالنسبة للعلوم الاجتماعية. ويرجع السبب فى ذلك الى أن بعض ان لم يكن العديد من الظواهر الاجتماعية يتعذر إخضاعه للقياس الكمي، و اذا ما حاولنا به ذلك لأفقدناه قيمته. ولهذا يقول جورج هومانز G. Hommans ( ٢ ) أن على الباحث فى العلوم الاجتماعية عدم محاولة فرض القياس الكمي على كل المتغيرات و الظواهر التى يتعامل معها و التى لا تخضع لهذا النوع من القياس .

وإذا عدنا إلى موضوعنا الأساسى ، ففي رأى الباحث أن مفهوم الصالح العام لا يمكن إخضاعه للقياس الكمي المطلق لأنه قيمة غير مادية فى حد ذاته . وعلى الرغم من أنه غير قابل للقياس الكمي ، إلا أن ذلك لا يعنى أنه غير قابل للقياس المبني على الصفات المميزة له ؛ كما أن بعض مظاهره أو جوانبه - وليست كلها- قد لا تكون قابلة للقياس الكمي فى نفس الوقت .

و ما نهدف إليه من عرض هذه القضية ، هو الانتهاء الى أن محاولة قياس الصالح العام نوعيا لا يفقده قيمته العلمية كما لا يجب أن يكون العجز عن قياسه كميًا مبررا لتجنبه .

**القضية الثالثة:** و هى قضية مدى ضرورة أن يكون ملازما للمفهوم النظرى احراءات تطبيقه عمليا ؛ وهى القضية التى يطلق عليه مصطلح "قضية العملية Operationalism" . فقد ظل علماء النفس والاجتماع لفترة طويلة ينادون بقوة ضرورة وضع مفاهيم عليه Operational عن السلوك الانسانى ، لاعتقادهم بأن ذلك هو الطريق الوحيد لتدعيم هذه المفاهيم

بأساس علمى قوى ينافس ذلك الذى اقترته العلوم المادية و الطبيعية . الا أن هذا النداء قد أصبح الآن أكثر إعتدالا بسبب ما أدى اليه من نتائج أضرت بهذه المفاهيم وأفقدتها قيمتها المعنوية.

و تتلخص فكرة " عملية المفاهيم " بتبسيط شديد ، فى ضرورة تدعيم المفاهيم النظرية بمجموعة من الخطوات الاجرائية أو العمليات المادية التي يستلزم اتباعها عند التطبيق فى مجال الخبرة العملية . بمعنى أن تحدد طريقة أو كيفية ترجمتها الى مفاهيم قابلة للتطبيق و القياس . فاذا أريد لمفهوم " الذكاء " أن يتضمن قيمة عملية فمن الضروري أن تحدد الخطوات الاجرائية لقياسه و تطبيقه عمليا .

الا أن فكرة " العملية " تلك قد واجهتها عدة معارضات : أولها : تتساءل عن سبب اختيار مجموعته معينة من الاجراءات والمقاييس دون غيرها . فاذا عرف الذكاء عن طريق اجراءات ومقاييس معينة الذكاء ، فلماذا مقاييس الذكاء هذه بالذات ؟ الا أن عجز انصار فكرة العملية عن الرد على هذا التساؤل لا يقلل من قيمتها بأى حال ، لأن مثل هذا السؤال يمكن أن يوجه الى كل طرق القياس و اجراءات التطبيق الأخرى التي قد تفضلها المجموعات المختلفة من المنظرين ، كما يمكن اعلان نفس التشكك فى سببية التساؤل ذاته .

و المعارضة الثانية : تدور حول الشك فى إمكانية تفهم عمليات أو اجراءات التطبيق ، بطريقة واحدة لو استخدمها أكثر من فرد واحد ، أو لو استخدمها فرد واحد فى طرفين مختلفين . حتى أن أنصار فكرة " العملية " ذاتهم يترددون فى تعميم النتائج المبنية على تجربة واحدة فى الواقع العلمى ، أو اختبار واحد لصحة المقاييس . وتتسأ الصعوبة هنا من وجود قاعدة أولية يمكن الاستناد اليها للتمييز بين المتغيرات الاساسية و الدخيلة ، وأثر كل منها فى مادة التطبيق العلمى . وقد يرد على ذلك بأن اكتشاف المتغيرات التي تضمنها المقاييس لم تكن ذات تأثير عند التطبيق ، أو أن الخطوات الاجرائية لم تكن ذات تأثير عند التطبيق ، أو أن الخطوات الاجرائية لم تكن كاملة لا ينفى قيمة المحاولة فى اعطاء تفسير معين للمفهوم . الا أن هذا الرد لا يدحض التساؤل بأى حال ، لانه بالتأكيد يؤكد وجود الاختلافات ، و يؤكد دور المطبق فى تحديد اجراءات التطبيق المناسبة للمفهوم .

والمعارضة الثالثة : تقول أنه نظرا لكون غالبية المفاهيم النظرية لا ترتبط بالواقع بطريقة مباشرة ، ولكن عن طريق مفاهيم اخرى وسيطة ،

فليس الالهم هو تحديد الخطوات الاجرائية للتطبيق ، و لكن تلك المفاهيم الوسيطة و مدى علاقتها بالمفهوم الاساسى . و لاشك أن لهذا الاعتراض وجاهته مهما كان الرد عليه.

ونخلص من مناقشة تلك القضية الثالثة الى نتيجة هامة و هى أن تحديد اجراءات التطبيق ليست شرطا اساسيا للحكم على القيمة العلمية للمفاهيم النظرية.

و ما ننتهى اليه من مناقشة القضايا الثلاث مجتمعة هو أن هناك شروط يجب توافرها فى تعريف المفاهيم النظرية ، و بصفة خاصة فى مجال العلوم الاجتماعية و هى :

١ - ضرورة تحقيق التوازن بين الشمولية و الوضوح عن طريق وضع قدر كاف من الشروط الموضوعية التى تحدد معالم المفهوم و تميزه عن غيره بطريقه قاطعة ، أو شبه قاطعة .

٢ - عدم فرض القياس الكمي على المفاهيم ، الا لو كانت قابلة له .

٣ - ألا يكون الاهتمام بتحديد اجراءات التطبيق على حساب المفاهيم الوسيطة التى تربط المفهوم النظرى بالواقع العملى .

وفى اطار تلك الشروط الثلاثة سنحاول فى الجزء التالى أن نعرف مفهوم الصالح العام و ما يميزه عن الصالح الخاص أو المصلحة الخاصة ، و كيفية قياسه ، و تحديد ما يرتبط به من مفاهيم وسيطة .

### ثانيا - مفهوم الصالح العام :

تتأثر محاولات تعريف المفاهيم فى مجال العلوم السياسية بصفة عامة ، بالمواقف الفلسفية المتميزة للمفكرين السياسيين . وبصدد مفهوم " الصالح العام " ، هناك ثلاثة من هذه المواقف .

الأول : هو موقف " المثاليون " " Idealists " ، وهم الذين يؤيدون المصلحة الحقيقية للشعب و التى قد تختلف ، فى رأيهم ، عن تلك التى يدركها أفراد كأفراد كما يعتقدون أن المصلحة العامة لا تجد سندها فى القانون الوضعى و لكن فى القانون الطبيعى . وهم ضد قبول أن تكون مصلحة الحزب السياسى الحاكم أو المعارض هى بالضرورة المصلحة العامة ذاتها . فى رأيهم أن المصلحة العامة ( أو الصالح العام ) هى شىء معنوى مستقل لا يمكن ربطه بعملية اتخاذ القرارات الرسمية فى المجتمع ، و يطلبون من متخذى القرارات أن يدركوا الصالح العام عقليا و بوازع من القيم العليا التى تحرك ضمائرهم . و لاشك فى أن يكون التعريف المبني على هذا الموقف ،

تعريفا مرنا شاملا ، من الصعب قياسه ، أو ربطه الا بمفاهيم قيمية من المتعذر تخصيص حدودها .

**والثاني :** هو موقف " الواقعيون " Realists " ، وهم الذين يؤيدون مصالح الجماعات غير المنظمة المكونة للمجتمع ، ولكنهم ليسوا ضد المصالح الحزبية أو الشعب، فهم ينظرون الى الاحزاب على أنها نوعية خاصة من جماعات المصلحة المنظمة ؛ والى الشعب على أنه جماعة مصلحة تضم عددا كبيرا من الأفراد يفوق حدود الجماعة المتعارف عليها . وهم بتركيزهم على جماعات المصلحة غير المنظمة ، يعتقدون أن الصالح العام ( أو المصلحة العامة ) ينشأ من عملية التسوية أو التوازن بين المصالح المتعارضة لهذه الجماعات . ومن ثم فإن عملية تجسيم الصالح العام هي مرحلة اساسية في عملية اتخاذ القرارات ، و التي قد تحدث في ذهن من يقوم باتخاذ القرار؛ بمعنى أنها لا تتأثر بالقيم الشخصية له . وعلى ذلك فإن المصلحة العامة بالنسبة للواقعيين هي محصلة توازن لمصالح الجماعات غير المنظمة في المجتمع .

**والثالث:** هو موقف " العقلانيون " Rationalists " وهم الذين يؤيدون مفهوم الشعب و الاحزاب ، ولكنهم ضد جماعات المصلحة غير المنظمة . وفي اعتقادهم أن " النفع العام " هو مصلحة الغالبية التي تعكسها الارادة العامة. وهم ، بصفة عامة ، ينقسمون الى مجموعتين :

**الأولى:** مجموعة " العقلانيين الحزبيين " ، وهم يدافعون عن نظام الأحزاب المتعددة ، ويجدون فيه الطريق الأفضل للتعبير عن الارادة العامة والتي توصل الى تحديد النفع أو الصالح العام .

**و الثانية :** مجموعة " العقلانيين الشعبيين " ، وهم يرون ضرورة استفتاء الشعب للتعرف على الرأي العام للغالبية ، والذي يعبر عن الارادة العامة في المجتمع .

و مهما يكن الأمر ، فإن هذه المواقف الثلاثة و التي تعبر عن وجهة نظر علماء السياسة في مفهوم الصالح العام و ان كانت لا تعطينا تعريفا محدد ، الا أن قيمتها تكمن في تحديدها للاطار الفلسفي الذي يربط المفهوم بأبنية النظم السياسية.

أما عن محاولات علماء الاقتصاد ، فأهمها تلك التي قام بها ريتشارد موسجراف Richard Musgrave (٣) ، و التي قدم لنا فيها معادلة محددة لقياس الصالح العام تتضمن اشتقاقه كنتاج مجموع المصالح الخاصة في المجتمع ناقصا المصالح الخاصة المشروعة و التي تكون متعارضة مع

المجموع . وعلى ذلك يكون الصافي ممثلا لتلك المصالح النافعة و التى لا يترتب على اشباعها إضرار بغالبية أفراد و جماعات المجتمع .  
و تفترض هذه المحاولة عده فروض من الضرورى تحقيقها حتى يمكن قياس الصالح العام :

١- افتراض وجود " سوق " أو أى وسيلة أخرى يمكن عن طريقها حصر المنافع و الحاجات الفردية ، و توفير مجال للاختيار بين التخصيصات الاقتصادية البديلة .

٢- افتراض وجود " حكومة " أو أى سلطة أخرى تكون مهمتها حصر المنافع الخاصة و التنسيق بينها و بين المتطلبات العامة فى المجتمع .

٣- افتراض وجود " شعب " متجانس له مطالب مستقرة و محددة .

الا أن هذه الفروض الثلاثة من الصعب تحقيقها فى الواقع ، حتى فى المجتمعات المتقدمة. ففى نفس الوقت الذى تعجز فيه هذه الفروض عن التحقق فى المجتمعات المتخلفة و النامية ، نجد فى المجتمعات المتقدمة - و التى توجد فيها حكومات قادرة على وضع قواعد لادارة السوق و ضبط حركته - أن القبول العام و الاتفاق على الأغراض و القيم التى تعبر عن تجانس الشعب أمر يكاد يكون منعما ؛ و ان وجد ، لا توجد الوسائل التى يتم التعبير من خلالها عن هذه القيم أو الاغراض .

الصالح العام بفروضة النظرية الثلاثة السابقة ، يمدنا بتعريف - وان كان يتضمن قياسا كميا للمفهوم - شامل و مجرد .

هناك أيضا تعاريف عملية للصالح العام كتلك التى نجدها فى الدساتير و تقارير السياسة العامة ، و الخطط القومية للدول المختلفة . و ينحصر جوهر هذه التعاريف فى اعتبار الصالح العام شيئا مضادا للمصلحة الخاصة ، أو هو " الأداة " التى تتحكم فى مباشرة الحقوق الخاصة فى المجتمع ، و الذى تعبر عنه الطبقة الحاكمة بوازع من ضميرها و وجهة نظرها لحاضر و مستقبل الدولة التى تنتمى إليها ، و ادراكها للقيم العامة كالعدالة الاجتماعية و الحرية و سيادة القانون .

ولكن نظرا لاختلاف هذه التعاريف من حالة لأخرى ، فلا يمكن قبولها أو أحدها كأداة للكشف عن مفهوم الصالح العام . فهى تعاريف قومية تتأثر كلية بالعوامل الداخلة فى نطاق الدولة الواحدة . و لهذا فهى محدودة فى اطارها ، بالإضافة الى أنها تعبر بالدرجة الأولى عن وجهة نظر



وضمير الطبقة الحاكمة ، سواء كانت ممثلة للغالبية أو الاقلية الأكثر نفوذا في المجتمع .

وبصفة عامة ، وقبل أن نعرض محاولتنا لتعريف مفهوم الصالح العام ، يمكننا تقسيم أهم التعاريف الشائعة تحت مجموعتين رئيسيتين (٤) :

(١) التعاريف الرسمية للصالح العام : ( أو حتى التي تنص عليها الدساتير كأهداف للهيئات الحاكمة ) و أهمها :

( أ ) التعريف القائم على المفهوم المبسط للصالح العام :  
ويعرف الصالح العام بأنه نوايا الملك أو البرلمان.

(ب) التعريف القائم على المفهوم الشامل:  
ويعرف الصالح العام بأنه مجموعة الاهداف التي يرتبط بعدم تحقيقها عقوبات قانونية أو سياسية .

(٢) التعاريف الاسمية للصالح العام: ( و التي تحدد ما يجب أن يكون كهدف للهيئات العامة ) و أهمها :

( أ ) التعريف الشمولي : تعظيم المصالح الخاصة في المجتمع (السعادة ، الاشباع ، النفع العام ) .  
(ب) التعريف القائم على تحديد الاسس التي يستند اليها لاشتقاق

الصالح العام وهي:

١ - قاعدة الغالبية ، أو المعارضة المشروعة .

٢ - قاعدة الاجماع أو العرف .

(ج) التعريف النظري :

ما يرمى اليه نظام الانضباط العام أو الترابط الاجتماعي السائد في

المجتمع .

وفي رأى الباحث ، أن هذه التعاريف و ان أسهمت في الكشف عن أهمية هذا المفهوم، الا أنها لم تقدم توضيحا للمفهوم ذاته . و لهذا فان الارتكان عليها لن يفيدنا كثيرا .

و كبداية لتعريف " الصالح العام " من الضروري أن نعرف مكوناته الاصطلاحية . فمصطلح " العام " عند تمييزه عن الخاص ، يعنى ذلك الشيء الذى ليست له علاقة أو رابطة مباشرة بشخص معين أو أشخاص معينون ، و لكنه قد يخص أى فرد أو كل أفراد المجتمع دون تمييز . ومن ثم فان كل التصرفات الاصلية أو الآثار أو القيم التي ترتبط ارتباطا مباشرا بعدد غير محدد من أفراد المجتمع ، يمكن وصفها بصفة

" العمومية " . وعلى ذلك يمكننا القول بأن هذه الصفة ترتبط بمن تقع عليهم التصرفات أو الآثار أو القيم .

أما مصطلح " الصالح " فيحتاج الى تعريف أكثر تفصيلا من سابقه لأنه هو الذى سيخضع لصفة العمومية أو الخصوصية . ولنبدأ بالقول بأنه لو كانت " س " من التصرفات أو القيم أو الآثار فى مصلحة " زيد " من الناس ، فمعنى ذلك أنه سيطلبها بلا شك لو كان رشيدا " و لم يكن واقعا تحت تأثير تحيز غير ادراكى بصورة أو بأخرى . و يقصد من كونه " رشيدا " عدة أمور:

١ - أن يكون على علم تام بهذا التصرف أو بتلك القيم أو الآثار .

٢ - أن تكون لديه القدرة الكاملة على تقييم هذا التصرف أو تلك القيم

أو الآثار .

٣ - أن يكون متمتعا بقدرة تامة على التحكم فى ذاته حتى أن تحقيقه لأهدافه أو غاياته طويلة الأجل لا يتأثر أو ينزعج بأى نبضات أو انفعالات لحظية .

وهذا هو جوهر فكرة "الرشد" عند هيوم Hume ، و فى غالبية التحليلات الاقتصادية المعاصرة . و لكن ليس الرشد فى حد ذاته هو ما يهمنا هنا بالدرجة الأولى ، و إنما الطريقة التى بها يمكننا أن نقرر بأن تصرفا أو قيمة أو أثر ما ، هو من مصلحة شخص معين . ويمكننا التوصل الى هذه الغاية ، أو هذا القرار عن طريق أن نقول أن التصرف أو القيمة أو الأثر الذى يكون من مصلحة شخص ما ، هو ذلك الذى يزيد من فرصة هذا الشخص فى تحقيق ما يريده . فعند هذا الحد ، تعتبر كل التصرفات أو القيم أو الآثار التى تؤدى مثلا الى تحسين مستوى صحة الفرد الجسمانية أو النفسية وتلك التى تمنحه درجة اكبر من الحرية مما هو عليه ، و التى توفر له فرصة الحصول على المال و النفوذ ، كلها ستكون من مصلحة الفرد لانها تزيد من فرص تحقيقه لرغباته . ويؤيد هذه الفكرة جون لوك Locke . ل (٥) فهو يحدد المصالح المدنية المرغوبة فى المجتمع ، بالحياة و الحرية ، و الصحة و تملك الأشياء التى تقع خارج الكيان المادى للانسان كالمال ، و الارض ، و المسكن ، الى غير ذلك .

و يقول " تالكوت بارسنز " T. Parsons (٦) فى هذا الصدد ، ان ما أطلق عليها "باريتو" Pareto بالمصالح أو المنافع هى تلك الوسائل العامة أو الاهداف الفورية المحتملة لتحقيق الأهداف النهائية الرشيدة للفرد . فتعظيم الثروة و النفوذ أمثلة لتلك الوسائل ، و التى لا يختلف عليها أى منطلق رشيد .

و نستنتج مما سبق ، أن " المصالح " هي أما و سائل أو أهداف فورية في حد ذاتها، تؤدي الى أو تسهل من تحقيق الفرد لرغباته أو اهدافه النهائية. و أن تلك العملية التسهيلية هي في جوهرها عملية " خلق للفرص " أو " لزيادتها " بحيث تكون بيئة تحقيق أهداف الفرد و رغباته أكثر ألفة في هذه الحالة .

لكن لنتساءل الآن : ما هي الظروف التي تجعل الذات الرشيدة تقبل الادعاء بأن ما يؤدي الى زيادة فرص تحقيق الأهداف النهائية لها سيكون ضد مصلحتها ؟ في الحقيقة هناك طرفان : الأول: هو عندما يرى الفرد الرشيد أن ما يؤدي الى زيادة فرص تحقيق الأهداف النهائية له ليس رشيدا في حد ذاته . فالمقامرة قد تؤدي الى زيادة ما يمتلكه الفرد من مال وبالتالي زيادة فرص تحقيق اشباع رغباته . الا أن المقامرة في حد ذاتها قد لا تكون شيئا رشيدا ، و اذا قبلها الفرد فانه سيكون حذرا لدرجة أنه ، بأى حال، لن يأخذ معه ألى حبله المقامرة ، مثلا أكثر مما يمكنه أن يخسره.

والثاني : هو عندما يعجز الفرد عن تقدير الآثار طويله الأجل لتلك الاشياء التي تزيد من فرص تحقيقه لأهدافه النهائية . وفي هذا الظرف أيضا سيكون حذرا في قبول الشيء ، ليس بسبب الشيء ذاته و لكن بسبب أن نتائجه في الأجل الطويل لا يمكنه حسابها . و في ظل هذين الطرفين قد يلجأ الى الغير لكي يقوموا بالحكم على الأشياء بدلا منه و لكن، ليس كل الغير ، و انما أولئك الذين يعتقد هو أنهم أكثر رشدا منه . و ما يتوقعه منهم هو أن يساعده في تحديد تلك التصرفات أو القيم التي يمكنه قبولها لأنها ستكون من مصلحته في المستقبل ، و تحديد تلك التصرفات أو القيم التي يجب عليه تجنبها لأنه سيأسف منها فيما بعد .

و استنادا الى ذلك ، يمكننا القول بأن هناك طريقتين لقبول التصرفات أو القيم أو الآثار التي تزيد من فرص تحقيق الفرد لرغباته أو أهدافه النهائية ، أى لقبول ما يقع في دائرة مصلحته .

الأول : و يتحقق عندما يكون ذلك الفرد رشيدا ، و عندما يكون مقتنعلا بأن هذه الأشياء ذاتها رشيدة ، و عندما يكون عالما بأثارها عليه في المستقبل . و هنا كل ما عليه هو أن يقيما من ناحية قدرتها على زيادة فرص تحقيقه لأهدافه النهائية .

والثاني : يتحقق اذا كان الفرد رشيدا ، و لكنه ليس مقتنعا برشد هذه الأشياء، أو عندما لا يكون قادرا على التنبؤ بأثارها في المستقبل . و ما عليه في هذه الحالة الا قبول ما يراه من هم أكثر رشدا منه ، و يمكنهم الحكم على

الأشياء من وجهه نظر مصلحته هو ، أو على الأقل من وجهه نظر مصلحتهم هم ، والتي يقبل هو التمثل بها .

وهناك مسألة أخرى مهمة في هذا الصدد تتلخص في أن الفرد قد يتأثر بطرق عديدة بالتصرفات أو القيم أو النتائج ذاتها لأنها قد تفرض عليه في أدوار أو قدرات مختلفة . فالفرد مثلا كسائق لسيارة قد لا تكون الحدود المفروضة على السرعة من مصلحته ، إلا أنه كفرد من المشاة بالتأكد ستكون حدود السرعة في صالحه . و هو كمستورد لبعض السلع أو المواد قد لا يكون من مصلحته دفع ضرائب جمركية عالية ، ولكنه كبائع يتنافس مع المنتجين الأجانب قد تكون من مصلحته الجمارك المرتفعة . ومن ثم فذات الشيء الذي قد يكون من مصلحة الفرد في موقف بعينه قد لا يكون كذلك في موقف آخر له . وعلى ذلك فلا تهمنا المصلحة المطلقة في الموقف بذاته ، ولكن محصلة المصلحة في المواقف المتعددة . و لكن المحصلة لا يمكن حسابها كميا إلا لو أمكننا حساب عناصرها الموجبة والسالبة كميا.

و تقودنا المناقشات السابقة الى النتائج الأربع التالية و التى سوف نستند اليها فى تعريفنا للصالح العام :

- ١ - ان الشيء ( تصرف أو قيمة أو أثر " نتيجة " ) يكون عاما لو لم يخص فردا أو أفرادا معينون محدودى العدد من المجموع .
  - ٢ - أن ما يمكن اعتباره من المصلحة يجب أن يؤدي إلى زيادة فرص تحقيق الأهداف النهائية المرغوبة .
  - ٣ - أن المصلحة ليست مطلقة بالنسبة للفرد الواحد و لكنها نسبية بمعنى أنها محصلة تتأثر بالمواقف المختلفة للفرد .
  - ٤ - ان تحديد ما اذا كان الشيء من مصلحة الفرد قد يتم بواسطة الغير الذين يفترض فيهم درجة أعلى من الرشد .
- ويمكننا الآن أن نعرف كل ما هو من " الصالح العام " بأنه :

" كل تصرف أو قيمة أو أثر عام رشيد يؤدي إلى زيادة فرص تحقيق الأهداف النهائية لعدد غير محدود من أفراد المجتمع أو جماعته دون تمييز "

وعلى الرغم من أن هذا التعريف يعد مختصرا ، إلا أنه اذا أضيفت إليه نتائج التحليل السابق ، سنجد أنه يتضمن عددا من العناصر التي يمكن

اعتبارها شروطا تميز ما يمكن أن نطلق عليه " صالحا عاما " أو " مصلحة عامة " . وهذه الشروط أو العناصر هي:

١ - أن يكون هذا الشيء - تصرفا كان أو قيمة ، أو نتيجة ( أثر ) ايجابى أو سلبى ( بمعنى دافعا أو مانعا ) - ، مقبولا قبالا عاما بواسطة الرشد العام فى المجتمع و لا يؤدى الى الاضرار بغالبية أفراد المجتمع وجماعاته .

٢ - أن يكون بمثابة و سيلة لتحقيق الرغبات أو الأهداف النهائية لغالبية أفراد المجتمع و جماعاته دون تمييز .

٣ - أن يؤدى الى زيادة فرص تحقيق الرغبات و الأهداف النهائية فى المستقبل القريب أو البعيد أو فى كليهما .

٤ - أن تكون محصلة الآثار المترتبة عليه ايجابية لعدد غير محدود من أفراد و جماعات المجتمع .

و معنى كل هذا أن " المصلحة العامة " فى حد ذاتها هى بالقطع منفعة عامة يشترك فى الافادة منها بطريقة مباشرة أكبر عدد ممكن من أفراد وجماعات المجتمع . أما القلة التى قد تضار منها فقد لا يكون هناك ما يعوضها عما قد يلحق بها من أضرار ، و يتوقف الأمر على طبيعة التشريع أو السياسة الموضوعة لتأكيد المصلحة العامة . فاذا وضع تشريع يقضى بضرورة أن يؤمن كل فرد على سيارته لصالح الغير ، فقد تضار من دفع أقساط التأمين تلك القلة التى تلتزم بقوانين المرور أو التى تعتقد أنها لن تضر بالغير مهما كانت الظروف . الا أنها لو حدثت و ألحقت ضررا بالغير فانهما سوف تتجنب الآثار المادية المترتبة عليه بواسطة التأمين ، و فى هذا ما يعوضها ، و لكن بطريقة غير مباشرة . كذلك اذا وضع تشريع صارم لتحقيق الأمان و منع الجريمة ، فان مرتكب الجريمة لن ينال تعويضا عما يرتكب من جرائم ، و لكنه قد يعرض اذا ما ارتكبت ضده هو جريمة أو اذا تمتع بحماية هذا التشريع . اما اذا وضع تشريع يمنع بيع و تعاطى الخمر و المخدرات ، فان القلة التى كانت تتوقع منفعة خاصة من التجارة فى هذه السلع لن تعرض عما قد تتوقعه من أضرار مادية حتى لو قام الغير بالامتناع عن شرائها. الا انه حتى فى هذه الحالة الأخيرة قد يكون هناك تعويض ، حقيقة قد لا يستفيد منه الجيل الذى يعانى ، و لكن سوف تستفيد منه بلاشك أجيال أخرى فى المستقبل ، فقد يستفيد من مثل هذا التشريع أبناء تاجر الخمر أو المخدرات فى المستقبل .

فمن ناحية ، تعتبر " المصلحة العامة " فى حد ذاتها " قيمة " ؛ أما كل "تصرف " أو " أثر " فانه يكون من المصلحة العامة لو كان رشيدا و يؤدى الى تحقيق تلك القيمة و تجسيدها . فالأمان و الأخلاق و النظام و الحرية كلها قيم تعبر عن " مصالح عامة " فى المجتمع ، أما التشريعات التى تهدف الى منع الجريمة أو الى استتباب الأمن ، أو منع حدوث الحوادث أو الوقاية من الأمراض ، أو منع الاتجار فى المشروبات الروحية أو المخدرات أو المقامرة ، أو الى المحافظة على الانضباط فى الأماكن العامة فكلها " تصرفات " تعتبر من المصلحة العامة لأنها تهدف الى تحقيق قيم الأمان و الاخلاق و النظام .

كذلك فان " الرفاهية الاقتصادية " أو الحد من المعاناة الاقتصادية " هى قيم تعبر عن " مصالح عامة " . أما التشريعات التى تهدف الى منع أو الوقاية من الغش أو النصب التجارى ، أو الى منع تكوين التكتلات الاقتصادية ، أو الى منع الاحتكارات ، أو استغلال القوى العاملة ، فكلها تعتبر تصرفات رشيدة من المصلحة العامة لأنها تؤدى الى تجسيد تلك القيم .

وأخيرا فان " الحرية الملتزمة " و المعارضة المشروعة " و العدالة الاجتماعية " تعتبر قيما تعبر عن " مصالح عامة " . أما التشريعات التى تهدف الى منح أفراد المجتمع حرية السلوك فى اطار مجموعة من الضوابط العامة الرشيدة ، أو الى منح أفراد المجتمع حق المعارضة فى اطار شبكة من القنوات الشرعية المقبولة ، أو الى منح أفراد المجتمع حق و فريضة عادلة للمساهمة فى تحقيق القيم الاجتماعية ، فكلها تصرفات من المصلحة العامة لأنها تهدف الى تجسيد تلك القيم .

من ناحية أخرى ، فان سلوك و تصرفات القائمين على الأجهزة والمنظمات اذا كان رشيدا و فى اتجاه ترجمة تلك التشريعات الى واقع ملموس من أفراد المجتمع و جماعاته ، فانه يكون سلوكا من المصلحة العامة . كذلك لو كانت الأثار أو النتائج المترتبة على تلك التصرفات تؤكد تحقيق تلك التشريعات و القيم ، فانها تكون أيضا من المصلحة العامة .

ومما سبق يمكننا تحديد العناصر أو الأبعاد المختلفة لما يمكن اعتباره

من الصالح العام و هى :

#### ١ - القيم العليا المجردة :

مثل قيم الأمان ، و الاخلاق ، و النظام و الحرية الملتزمة و الرفاهية الاقتصادية ، و المعارضة المشروعة ، و العدالة الاجتماعية ، وسيادة القانون و غيرها .

## ٢ - التصرفات التشريعية :

مثل التشريعات الدستورية ، و القضايا ، و الاجتماعية و السياسية ، و تلك المتعلقة بأمن القومى ، و غيرها .

## ٣ - التصرفات الادارية العامة :

مثل القوانين التنفيذية ، و السياسات العامة ، و الخطط و البرامج الحكومية ، كنظم و قوانين التأمينات و المعاشات و الضرائب ، و التعليم ، و الاستثمار ، و غيرها .

## ٤ - الآثار و النتائج المترتبة على التصرفات التشريعية و الادارية

### العامة:

كمتوسط دخل الفرد ، و معدل الجريمة ، و العجز و الفائض فى ميزان المدفوعات، و نسبة البطالة ، و نسبة الأمية و غيرها .  
وفى رأى الباحث ، أن هذه العناصر الأربعة : القيم العليا المجودة ، و التصرفات التشريعية و الادارية العامة ، و ما يرتبط بهما من آثار و نتائج ، هى الأركان الأساسية للصالح العام. و التى بواسطتها يمكننا التعرف عليه و قياسه .

فالأركان الثلاثة الأولى لا يمكن قياسها كميًا ، بأى حال ، أما  
الركن الرابع فمن الممكن قياسه . فنحن لا نستطيع قياس قيمة " الأمان " كميًا  
، و كذلك لا نستطيع قياس " التشريع الجنائى " كميًا ، أو السلوك و التصرفات  
الادارية العامة ، و لكن يمكننا قياس أثر تلك الأشياء على حركة المجتمع .  
فمن الممكن احتساب أو تقدير عدد الجرائم المرتكبة أو التى سوف ترتكب فى  
المجتمع ، و نسبة تطورها على بعد زمنى معين . كذلك من الممكن احتساب  
عدد الجرائم التى صدرت فيها عقوبات و تطورها ، و عدد المجرمين الذين  
تكررت جرائمهم أو يتوقع تكرارها ، و العدد منهم الذى لم تتكرر جرائمه و تم  
اصلاحه اجتماعيا . و كل هذه الآثار و النتائج - و التى تشير الى مدى  
فعالية التشريعات أو التصرفات الادارية العامة- ستكون من المصلحة العامة  
لو كانت تدعم القيمة العليا المجردة و التى اعتبرت صالحا عاما .

و يتبقى أمامنا سؤالان هاما بصدد تعريفنا للصالح العام :

الأول - يتعلق بتعريف المفاهيم الوسيطة كالقيم ، و التصرفات  
التشريعية، و التصرفات الادارية العامة و الآثار و النتائج المترتبة على هذه  
التصرفات .

والثانى - يتعلق بكيفية التوصل الى اعلان بالمصالح العامة فى

المجتمع .

بالنسبة للسؤال الأول: يمكننا تعريف هذه المفاهيم الوسيطة بصفة مبدئية كما يلي:

١ - القيم العليا المجردة :

و يقصد بها مفاهيم الأشياء الفطرية الحقيقة ، و المرغوبة ، بواسطة الأفراد ، أو التي يتوق الأفراد الى تحقيقها . و هي تكون متضمنة لمعان محددة اذا ما صاحبها مدلولاتها المميزة ، كأن نقول القيم " الاخلاقية " أو " الاجتماعية " ، أو " الانسانية " . وهذه المفاهيم قد تكون صريحة أو ضمنية ، وتؤثر بطريقة مباشرة في عملية اختيار أساليب ، و وسائل ، و أهداف التصرفات المحتملة لتحقيقها .

و تعتبر " الحرية الملزمة " و العدالة الاجتماعية ، و الحياة الأمنية ، وغيرها هي مفاهيم لأشياء فطرية حقيقية مرغوبة بواسطة أفراد و جماعات المجتمع ، و لهذا فهي تعتبر مصالح عامة . و اذا أمكن تحديدها في مجتمع معين ، فإنها تكون بمثابة الإطار العام الذى يحدد النوعيات المحتملة للتصرفات التشريعية و الادارية العامة المقبولة لأفراده و جماعته .

٢ - التصرفات التشريعية :

و يقصد بها كل التشريعات التي يقرها الفرع التشريعي الحاكم فى الدولة ، و التي تهدف الى تجسيد القيم العليا المجردة التى أقرها المجتمع واعتبرها من مصلحته العامة .

٣ - التصرفات الادارية العامة :

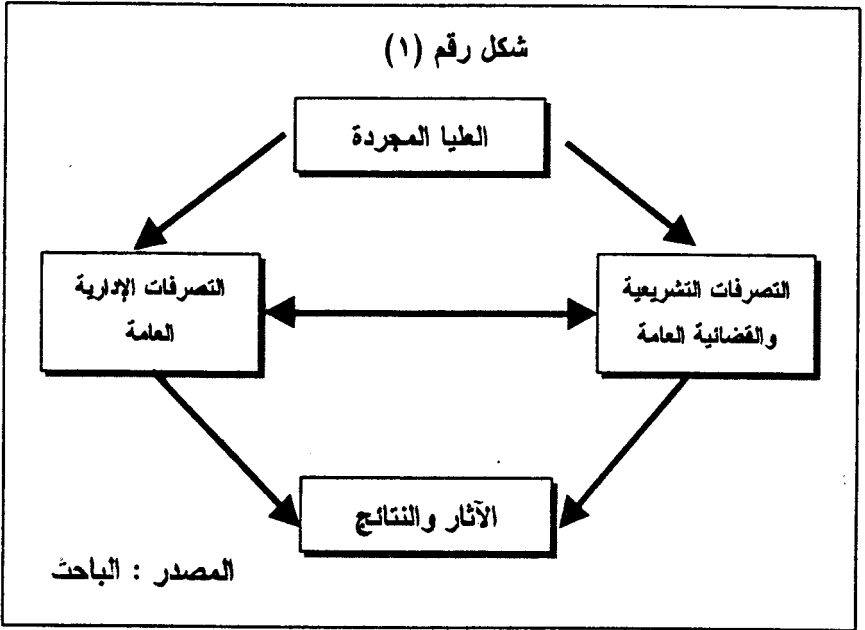
و يقصد بها كل القرارات التخطيطية و التنفيذية التى يتخذها الفرع الحاكم فى الدولة ، و التي تهدف الى ترجمة القيم العليا المجردة و التشريعات الى نظم و برامج و خطط و سياسات فعلية و واقعية و ملموسة أو محسوسة بواسطة أفراد و جماعات المجتمع .

٤ - الآثار و النتائج المترتبة على التصرفات التشريعية و الادارية العامة :

و يقصد بها تلك النتائج و الآثار الكمية و النوعية التى يمكن الحكم بها على مدى فاعلية التصرفات التشريعية و الادارية العامة فى تجسيد و ترجمة القيم العليا المجردة .

و يوضح الشكل رقم (١) العلاقة بين تلك الأركان أو العناصر الأربعة .





و ننتقل الآن الى السؤال الثاني : و هو المتعلق بكيفية لتوصل الى اشتقاق المصالح العامة لأفراد و جماعات المجتمع . ولما كانت " المصالح العامة " هي قيم نظرية و حقيقية مقبولة بواسطة غالبية أفراد المجتمع و جماعاته ، فلا يمكن تصور ظهورها فجأة بعد استقرار كيان الدولة ، ولكنها ولاشك تتشكل و تتبلور مع تطوره . فظهور حاله " الضمير الاجتماعي " فى المجتمع و تكون " الوعي السياسى " لدى افراده و جماعاته هي مراحل فى عملية التطور لا تتحقق الا لو لازمتها عملية تبلور لبعض القيم العليا العامة ولو كان هذا عرفيا . الا أن تجسيد هذه القيم و اعلانها بصفه رسميه قد يأتى فقط مع مرحلة صياغة الدساتير ، و هذه مرحلة قد تأتى متأخرة بعد استقرار الكيان الأساسى للدولة . و ما يهمنا هنا هو تلك المرحلة الأخيرة ، أى مرحلة تجسيد المصالح العامة و اعلانها بصفة رسمية مع افتراض أنها قائمة فى ضمير المجتمع ، الا انها قد تكون كامنة و فى حالة من السكون . و من ثم تتحصر مهمتنا هنا فى تصور النماذج التى يمكن بواسطتها تحريك حالة السكون هذه ، بحيث نصل فى النهاية الى اعلان رسمى بالمصالح العامة فى المجتمع .

و فى رأى الباحث هناك ثلاثة نماذج رئيسية لإشتقاق المصالح العامة

هى:

### النموذج الأول: نموذج المركزية القسوى :

و يتلخص فى أن تتولى الأجهزة الحاكمة فى الدولة مهمة اشتقاق وإقرار اعلان المصالح العامة عن طريق تبادل الفكر بين الأفرع الثلاثة للسلطة العامة و هى: التشريعى، و الإدارى ، والقضائى.

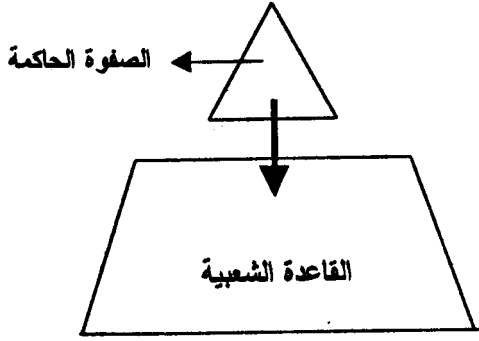
و فى هذا النموذج تكون العملية مركزية ، بمعنى أنها تتم عن طريق الصفوة الحاكمة بمفردها التى تشغل قمة الهيكل البنائى فى الدولة . و يتوقف الأمر هنا على نظام الحكم القائم فى الدولة ، ففى النظم الدكتاتورية تكون الصفوة الحاكمة قلة تتمتع بقوة نفوذ مطلقة و سيطرة كاملة ، و منفصلة اجتماعيا وسياسيا عن القاعدة الشعبية . أما فى نظام الديمقراطية البرلمانية فتتضمن الصفوة الحاكمة ممثلين عن الشعب يفترض فيهم أن يكونوا وسائل فعالة للتعبير عن مطالب القاعدة الشعبية ، وهم الذين يكونون الفرع التشريعى فى الدولة . و يبين الشكلان ( ٢ / أ ) ، ( ٢ / ب ) هذين الوضعين .

و فى الحالتين السابقتين لا تستفتى القاعدة الشعبية فيما تنتهى إليه الصفوة الحاكمة بصدد المصالح العامة المعلن عنها . إلا أن نجاح هذا النموذج فى أداء مهمته يفترض رشد الصفوة الحاكمة و وعيها السياسى و الاجتماعى و الثقافى و الحضارى .

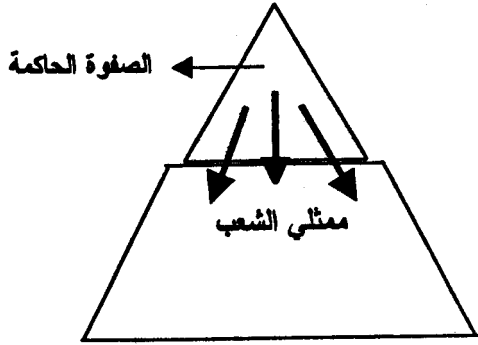
### النموذج الثانى: ( نموذج الديمقراطية شبه المباشرة) :

و يتلخص فى أن تقترح الصفوة الحاكمة - التى تضم ممثلوا القاعدة الشعبية - مجموعة من المصالح العامة ، تعرض على الشعب للاستفتاء ، و ما ينتهى إليه الاستفتاء يكون هو الاعلان الرسمى عن المصالح العامة لأفراد وجماعات المجتمع .

### النموذج الأول



حالة النظم الدكتاتورية - شكل ١/٢



حالة بعض الديمقراطيات البرلمانية - شكل ٢/٢

المصدر : الباحث

وعلى الرغم من منطقية هذا النموذج إلا أن نجاحه يتوقف على تحقيق شرطين :

١ - أن تكون الصفوة الحاكمة رشيدة و تفكر بوازع من ضميرها و ضمير المجتمع ، بحيث تنتهي الى اطار متناسق من المصالح العامة .

٢ - أن تكون عملية الاستفتاء صادقة بمعنى :

( أ ) أن تكون غالبية أفراد المجتمع و جماعاته قد استفتيت .

( ب ) أن تكون الغالبية لديها الحد الأدنى من

الوعي السياسى و الاجتماعى و الحضارى .

( ج ) أن تكون عملية الاستفتاء قد تمت بعيدة عن أثر النفوذ

الحزبى ، و الا أصبحت المصالح الحزبية هى المصالح العامة ،

وفى هذا خطورته اذا ما كان الحزب الحاكم هو حزب الاقلية .

و يختلف هذا النموذج عن سابقه فى أن عملية اشتقاق و اعلان

المصالح العامة فى الديموقراطية شبه المباشرة تتم نتيجة التفاعل بين

الصفوة الحاكمة و القاعدة الشعبية ؛ و ان كانت العملية الفكرية تتم بواسطة

الصفوة الحاكمة بمفردها و فى المرحلة الأولى لبلورة الصالح العام .

ويتضح ذلك فى الشكل رقم ( ٣ ) .

النموذج الثالث : ( نموذج الديمقراطية المباشرة ) :

ويتلخص فى أن تبدأ القاعدة الشعبية بالتعبير عن مصالحها

بطريقة مباشرة ، ثم تتولى الصفوة الحاكمة بعد ذلك عملية استخلاص

المصالح التى تمثل مطالب الغالبية و تطلعاتها .

الا أن هذا النموذج ، و ان كان قد تحقق بدرجة مقبولة فى

الامبراطوريات الرومانية القديمة ، الا أن تحققه فى العصور الحديثة كان

وسيكون مستحيلا ، وذلك لأن نجاحه يتوقف على تحقيق عدة شروط أهمها :

١ - أن تتوفر الوسائل الواقعية لكى تعبر القاعدة الشعبية عن

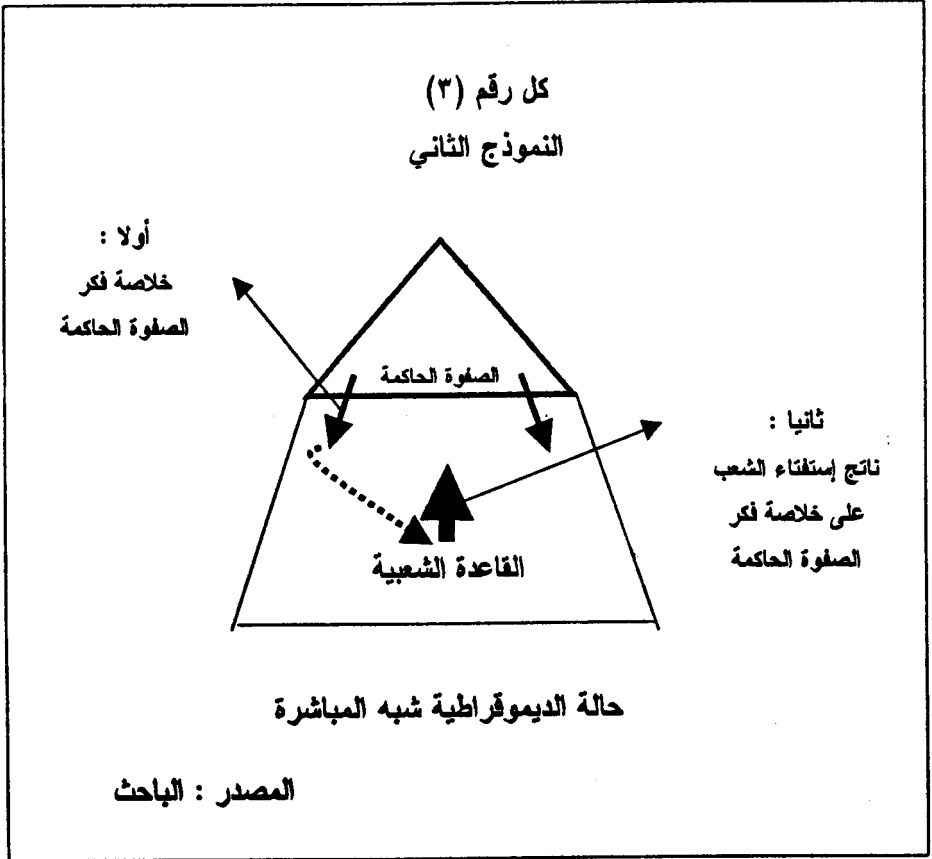
مطالبها بحرية .

٢ - أن يكون لدى القاعدة الشعبية وعيا كافيا و رشدا يمكنها من

التعبير عن مطالبها و مصالحها بطريقة صحيحة .

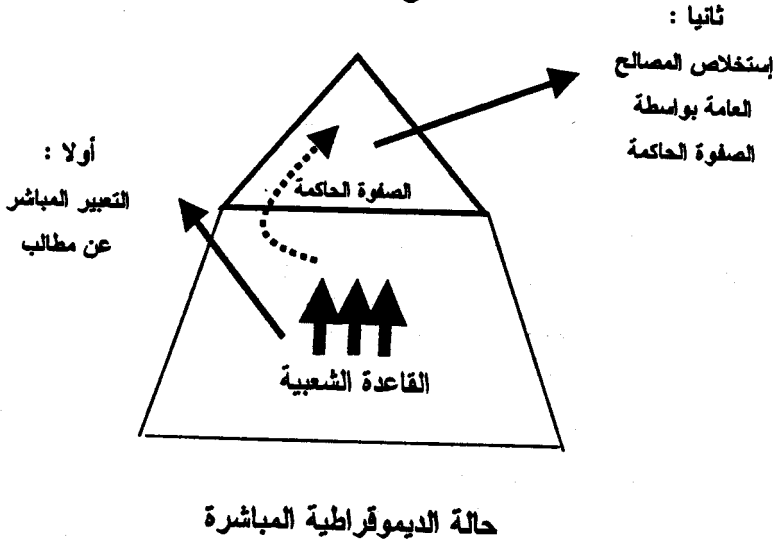
٣ - أن تكون الصفوة الحاكمة قادرة على استخلاص المصالح العامة

لغالبية أفراد المجتمع و جماعاته بحياد كامل .



٤ — أن تكون الصفوة الحاكمة رشيدة ، بمعنى أنها تستطيع تخلص نفسها من النزعات الذاتية و من التأثير بمظاهر النفوذ الحزبي .  
و الشكل رقم ( ٤ ) يوضح فكرة هذا النموذج .

شكل رقم (٤)  
النموذج الثالث



المصدر : الباحث

و من العرض المختصر السابق للنماذج الثلاثة ، يتضح أن أقربها إلى المنطق هو النموذج الثاني إذا أمكن أن تتحقق شروطه . إلا أن أقربها إلى الواقع العملي هي الصورة الثانية للنموذج الأول و هي صورة الديمقراطية البرلمانية .

و في ختام هذا البحث ، نود أن نلخص ما حاولنا تحقيقه في إطار القضايا المنهجية الثلاث التي تعرضنا لها في البداية .

أولاً : عرفنا مفهوم الصالح العام و ابعاده و المفاهيم الوسيطة المرتبطة

به .

ثانياً : حددنا باختصار مجالات قياسه .

ثالثاً : حددنا نماذج اشتقاق المصالح العامة و تجسيدها .

## المبحث الثاني

### الصالح العام كهدف لمنظمات الادارة العامة

نتناول في هذا المبحث كيفية ترجمة مفهومنا السابق للصالح العام الى أهداف محددة تسعى منظمات الادارة العامة الى تحقيقها . فنتناول :

أولا : مفهوم الأهداف ، و هيكلها و نوعيتها في المنظمات .

ثانيا : الاطار المتكامل لأغراض و أهداف منظمات الادارة العامة .

#### أولا : مفهوم الأهداف و هيكلها و نوعياتها في المنظمات :

تعتبر المنظمات القائمة في مجتمع معين جزءا لا يتجزأ من كيانه ، فهي تنشأ و تدعم لتحقيق أغراض أو أهداف محددة تمثل مصالح معينة في هذا المجتمع . و تستمر حياة المنظمة ما دامت هي مستمرة في تحقيق تلك الأغراض أو الأهداف . لكل هذا ، لا يمكننا تصور وجود أى منظمة دون أن يكون لها أغراض أو أهداف محددة . حقيقة أن هذه الأغراض أو الأهداف قد لا تكون واحدة بالنسبة لكل المنظمات الا أنها في رأينا لا تخرج عن نوعين :

١ - الأغراض و الأهداف التي تحقق استمرارية المنظمة في المجتمع ، و التي تعكس نفعا عاما له .

٢ - الأغراض و الأهداف التي تتوقف حياة المنظمة ذاتها على تحقيقها .

ويمكننا التمييز هذين النوعين من الأغراض والأهداف لو أخذنا أمثلة التالية في الاعتبار .

ففي منظمة الأعمال الخاصة ، في نفس الوقت الذي تهدف الى نفع المجتمع بتقديمها للسلع و الخدمات النافعة لتحقيق استمراريته فيها كمنظمة ضرورية ، نجدها تهدف الى تحقيق الأرباح لأصحاب رأس المال حتى تحافظ على حياتها الذاتية كاستثمار مربح . والحال كذلك في المنظمات العامة فهي في نفس الوقت الذي تحقق فيه نفعا عاما للمجتمع ، نجدها تهدف الى تغطية تكاليفها على الأقل حتى تحافظ على حياتها الذاتية كوسيلة منتجة . وأيضا نفس التحليل ينطبق على المنظمات الاجتماعية ، فهي الى جانب تحقيقها لنفع عام للمجتمع ، تعمل أيضا على " تحقيق ذات " القائمين عليها حتى تحافظ على حياتها . فلو لم يشعر القائمون على مثل هذه المنظمات بأنهم بتقديمهم النفع

للمجتمع يحققون مصلحة ذاتية لهم عن طريق المنظمة فانهم سسينهون حياتها ولاشك.

ومن الضروري أن نتنبه هنا الى حقيقة لايمكن انكارها و هي أن درجات الأولوية أو الأهمية النسبية لكل نوع من هذه الأغراض و الأهداف لايد أنها ستختلف من منظمة الى أخرى . فممنظمة الأعمال الخاصة تضع للربحية أهمية أكبر ؛ بينما المنظمات العامة تعطى المصلحة العامة للمجتمع أهمية أكبر؛ وأخيرا نجد المنظمات الاجتماعية و التي يتوازن فيها النوعان لارتباطهما الشديد ببعضهما في إطار أهداف تلك المنظمات .

وتعرف الأغراض أو الأهداف بأنها النهايات المطلوب تحقيقها فسي

بعد زمني معين . و هذا البعد الزمني قد يكون:

١ - حياة المنظمة كلها .

٢ - الأجل الطويل .

٣ - الأجل القصير .

فإذا كانت حياة المنظمة كلها هي البعد الزمني المرتبط بالأغراض

والأهداف - فانها تمثل ما سوف نطلق عليه " رسالة Mission " المنظمة ؛ أما

إذا كان الأجل الطويل هو البعد المحدد ، فانها ستمثل ما يطلق

عليه " الأهداف الاستراتيجية Strategic Objectives "؛ وأخيرا إذا

كان الأجل القصير هو البعد الزمني المحدد للأهداف ، فانها ستمثل "

الأهداف التكتيكية Tactical Objectives " التي تؤدي الى تحقيق

الأهداف والأغراض الاستراتيجية . مما سبق يتضح أن

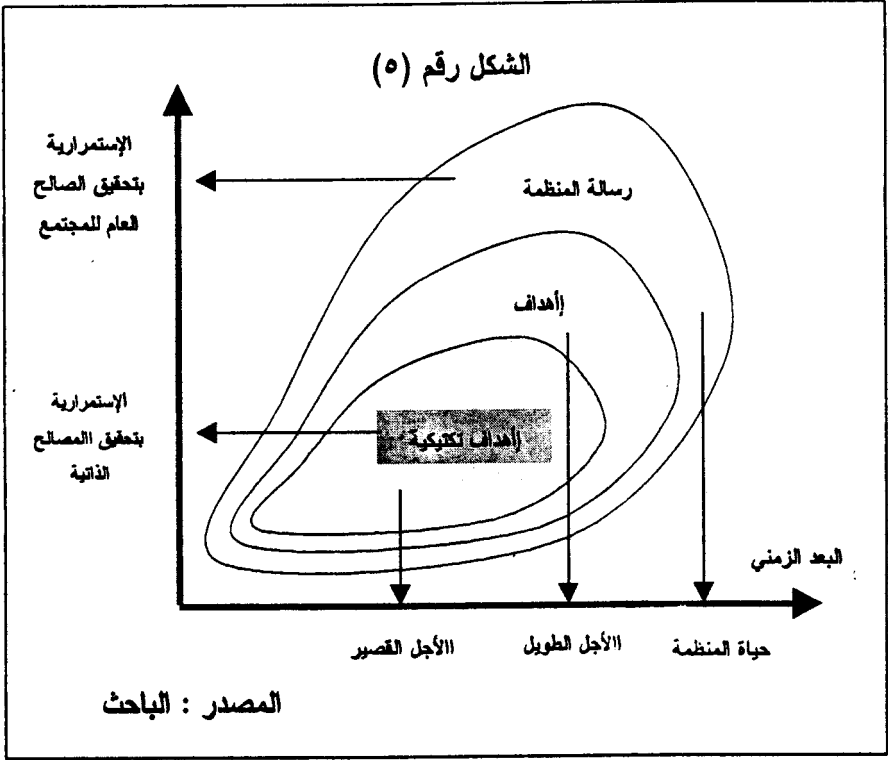
الرسالة أكثر شمولاً من الأهداف الاستراتيجية و التكتيكية .

وإذا ما افترضنا أن حياة المنظمة متصلة ، و أن البيئة التي تعيش فيها

هي المجتمع ككل فلا بد أن تتكامل هذه الأنواع المختلفة من الأغراض

والأهداف في إطار واحد . ويمكن توضيح هذه الفكرة في الشكل رقم ( ٥ ) .





وإذا ما فرضنا التكامل بين أغراض و أهداف الاستمرارية في كل المنظمات ، فلا بد أن نفترض أيضا التكامل بين رسالة المنظمة و أغراضها وأهدافها الاستراتيجية ، و أهدافها التكتيكية قصيرة الأجل . فالأغراض والأهداف الاستراتيجية تشتق من رسالة المنظمة ، والأهداف التكتيكية تشتق من الأغراض والأهداف الاستراتيجية . كذلك فإن الأهداف التكتيكية لا بد أن تؤدي الى تحقيق الأهداف الاستراتيجية، وكذلك الأخيرة لا بد أن تؤدي الى تحقيق رسالة المنظمة في النهاية. و لا شك أن أي خلل في تلك العلاقات الترابطية سيؤدي حتما الى تدهور المنظمة وفنائها .

ويعتبر بناء هذا الاطار المتكامل لرسالة المنظمة وأهدافها الاستراتيجية و التكتيكية ضرورة حتمية لأي منظمة.

وترجع هذه الضرورة الى أسباب عديدة أهمها:

١ - ان وجود هذا الاطار المتكامل - الواضح والمعلن والمعروف والذي لا تتعارض عناصره فيما بينهما ، و بينهما وبين البيئة المحيطة - هو قوة محفزة أساسية تقود المنظمة الى الأداء الفعال .

٢ - ان هذا الاطار المتكامل يعتبر الأداة الإرشادية الرئيسية للتصرفات والقرارات التي تتخذها المنظمة .

٣ - ان هذا الاطار المتكامل هو الذى تقيم على أساسه فلسفة المنظمة ويتم تدعيم صورتها فى المجتمع .

٤ - ان هذا الاطار المتكامل يمثل الهيكل الأساسى الذى يقاس عليه أداء المنظمة ، و تقيم مدى فاعليتها .

و على الرغم من أن المفكرين فى هذا المجال ، ينادون دائما أن تكون الأغراض والأهداف واضحة وغير متعارضة واقعية و متكاملة مع بعضها البعض ، الا أنهم لم يتمكنوا من توصيف الطريقة أو الكيفية الأفضل التى يمكن الاستناد إليها لبناء ذلك الاطار المتكامل للأغراض والأهداف . و من ثم ، اصبح الأمر يتوقف أولا و اخيرا على قدرات القائمين على ادارة المنظمة ، من خبرة ، ومعرفة ، و بعد نظر و رشد فى التحليل . وعلى ذلك ففى رأينا أن دور التنمية الادارية فى أى مجتمع يجب أن يستهدف تنمية وصقل هذه القدرات بطريقة علمية سليمة ، و ان تتضمن برامج التنمية كل ما يوضح كيفية استغلال تلك القدرات وتطويرها بصفة مستمرة .

### ثانيا : تصور مبدئى للاطار المتكامل لأغراض و أهداف منظمات الادارة العامة:

لاشك أن " رسالة " جميع المنظمات و الاجهزة الحاكمة الشرعية فى أى دولة هى ، بالدرجة الأولى ، تحقيق الصالح العام أو المصالح العامة للمجتمع بأفراده و جماعته . ومن ثم فان " رساله " تلك المنظمات ستتكون من مجموعة القيم العليا المجردة و التى أقرها المجتمع ، كل بما يتفق وطبيعة نشاطاته . فبالنسبة للفرع التشريعى سنجد أن محتوى رسالته يتضمن كل القيم التى تمثل اجمالى المصالح العامة دون استثناء . وتعتبر التصرفات التشريعية الدستورية لهذا الفرع هى بمثابة الأهداف الاستراتيجية الشاملة المشتقة من تلك الرسالة . أما التصرفات التشريعية الأخرى التطويرية و التى تتم فى فترات أو دورات انعقاده العادية ، فانها تناظر الأهداف التكتيكية فى الاطار المتكامل .

أما بالنبة للفرع القضائي فإن رسالته تعتبر أقل شمولاً ويمكن تلخيصها في قيمتين أساسيتين هما " العدالة للجميع " و " سيادة القانون على الجميع " الحاكم و المحكوم و كل أفراد المجتمع و جماعته دون تمييز . ومن ثم تصبح التصرفات القضائية البنائية العامة هي أهدافه الاستراتيجية التي ترمى الى تحقيق و تدعيم رسالته في المجتمع . و أخيراً فإن التصرفات التي تتضمن تحديد الاجراءات القضائية في المجتمع ، تناظر الأهداف التكتيكية في الاطار المتكامل .

و ننتقل الآن الى الفرع الاداري وهو أهم الأفرع الثلاثة بالنسبة لدراسة الإدارة العامة . و يعتبر الاطار المتكامل لأغراض هذا الفرع و أهدافه أكثر تشعباً و تعقيداً من سابقه . فرسالته تتضمن:

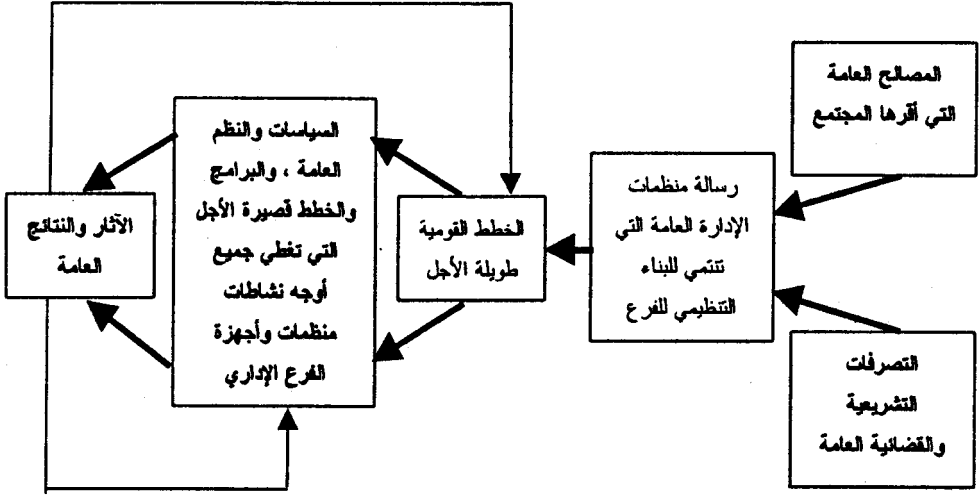
- ١ - المصالح العامة أو القيم العليا التي أقرها المجتمع ، سواء تلك التي تخصه أو التي تخص الفرعين التشريعي و القضائي .
- ٢ - الأهداف الاستراتيجية التي أقرها كل من الفرعين التشريعي والقضائي .

أما الأهداف الاستراتيجية لهذا الفرع فإنها تشمل جميع الخطط القومية طويلة الأجل ( الاقتصادية ، و الاجتماعية و الثقافية ،... وغيرها ) والتي تستهدف في النهاية تحقيق رسالة الفرع الاداري ، و التي تعكس فلسفة الصفة الحاكمة خلال فترة حكمها .

و أخيراً ، فإن الأهداف التكتيكية لهذا الفرع تضم السياسات و النظم الادارية العامة ، و البرامج و الخطط قصيرة الأجل التي تقرها منظمات و أجهزة هذا الفرع في جميع المستويات ؛ و التي تؤدي في النهاية الى تحقيق أهدافه الاستراتيجية و من ثم رسالته في المجتمع .

و يبين الشكل رقم (٦) تصوراً للهيكلي المبدئي للاطار المتكامل لأغراض و أهداف الفرع الاداري في الدولة الحديثة .

شكل رقم (٦)



المصدر : الباحث

و سيحاول الباحث في الصفحات المتبقية من هذا المبحث أن يضع تصورا مبدئيا لعناصر هذا الاطار المتكامل ، دون التميز بين ما يخص الوحدات التنظيمية المختلفة التي يضمها هذا الفرع ( منظمة عامة أو جهاز عام ) . كما سيكون التركيز بصفه رئيسية على المحتوى الاساسى لرسالة تلك المنظمات وأهدافها الاستراتيجية .

و يرجع السبب في التركيز على هذين الجانبين دون التعرض للأهداف التكتيكية الى أمرين :

الأول : ان رسالة منظمات الادارة العامة و أهدافها الاستراتيجية لم يسبق التعرض لها في الكتابات الأخرى .

الثاني : ان الدارس متى أدرك المقصود بالأهداف التكتيكية لمنظمات الادارة العامة فمن السهل عليه أن يستتبط أو يستقرىء عناصرها من متابعتها للتصرفات العامة للفرع الادارى . و من ثم لا تكون هناك ضرورة حتمية للتعرض لها في هذا البحث.

- أولا : تصور لمحتوى " رسالة " منظمات و اجهزة الادارة العامة :
- تتضمن رسالة منظمات و اجهزة الادارة العامة التى تنتمى للفرع الادارى فى الدولة ، مجموعة القيم التالية ، و التى تعكس المصالح العامة للمجتمع :
- ١ - الحرية بأبعادها المختلفة ، لكل فرد و جماعة من أفراد وجماعات المجتمع ، فى اطار محدد وواضح لضوابط الالتزام و الاخلاق العامة .
  - ٢ - الحياة الآمنة الكريمة لكل فرد و جماعة فى المجتمع فى اطار محدد و واضح للأمن العام .
  - ٣ - الرفاهية الاقتصادية و الرخاء لكل فرد و جماعة من افراد وجماعات المجتمع فى اطار محدد و واضح للتنمية الاقتصادية للمجتمع .
  - ٤ - العدالة الاجتماعية و الاستقرار النفسى و الاجتماعى : لكل فرد و لكل جماعات المجتمع فى اطار محدد و واضح للتنمية الاجتماعية .
  - ٥ - العادلة فى فض المنازعات بين الافراد و الجماعات المكونة للمجتمع فى اطار محدد لسيادة القانون على كل من الحاكم والمحكوم .
  - ٦ - الرعاية الصحية الوقائية و العلاجية لكل فرد و جماعة من أفراد و جماعات المجتمع دون تمييز بسبب الأصل أو اللون أو الديانة أو الجنس أو الانتماء الاجتماعى .
  - ٧ - تحقيق فرص العمل الكريم لكل فرد و جماعة من افراد وجماعات المجتمع دون تمييز .
  - ٨ - توفير التعليم و الثقافة : لكل فرد و جماعة من أفراد وجماعات المجتمع دون تمييز .
  - ٩ - المعارضة المشروعة و الحرة : لكل فرد و جماعة من أفراد وجماعات المجتمع دون تمييز بسبب الانتماء الفكرى أو السياسى .
  - ١٠ - الحدود الإقليمية الأمنة: مع الجيرة المباشرة و غير المباشرة . و لا تعتبر هذه القائمة حصرية ، و لكنها فى رأينا تتضمن أهم القيم العليا التى تعبر عن المصالح العامة التى تقرها كافة شعوب العالم المعاصر .
- و تعتبر كل التصرفات التشريعية و القضائية العامة التى تهدف الى تجسيد تلك القيم ، هى أيضا عناصر أساسية فى رسالة منظمات و أجهزة الادارة العامة التى تنتمى للفرع الادارى للسلطة العامة فى الدولة . و لن نحاول هنا عرض أمثلة لتلك التصرفات لتعددتها و تنوعها و سهولة التعرف عليها و تواجدها فى متناول كل من يهمه أمر تدارسها و حصرها بالتفصيل .

ثانيا : تصور الأهداف الاستراتيجية لمنظمات و اجهزة الادارة العامة:  
ننتقل الآن لتصورنا للأهداف الاستراتيجية لمنظمات و اجهزة الادارة العامة ، و التي تتضمنها الخطط القومية طويلة الأجل فى بيانات الأفرع الادارية المعلنة أمام الشعوب ، أو ممثليهم فى الأفرع التشريعية .  
و من أمثلة تلك الأهداف الاستراتيجية ما يلى :

١ - توفير الخدمات الاساسية ( التعليمية و الصحية و الثقافية ) للمواطنين .

٢ - تحقيق الأمن و المسكن المريح لكل مواطن .

٣ - الوفاء بالتزامات الدين العام .

٤ - تدبير الاعتمادات الضرورية للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية .

٥ - تدعيم البنية الاساسية للمجتمع عن طريق تدعيم مرافق النقل و المواصلات و المياه و الصرف و الكهرباء و غيرها .

٦ - تهيئة الاستقرار المادى للعاملين فى الدولة عن طريق تدعيم الاجور و المرتبات و الحد من تضخم الاسعار و انتشار البطالة .

٧ - ترشيد الاتفاق العام و الاستهلاك العام .

٨ - تخفيف أعباء المعيشة عن ذوى الدخل المحدودة بالدعم للسلع الاساسية تحقيقا للعدالة الضريبية .

٩ - تحقيق العدالة الاقتصادية و الاجتماعية بين المواطنين .

١٠ - تدعيم الأمن و الدفاع القومى .

١١ - وضع الضوابط الضرورية لضمان سيادة القانون على الجميع .

١٢ - بناء نظام متكامل للتأمين الاجتماعى و المعاشات ضد العجز و البطالة و الشيخوخة لكافة المواطنين .

و تنعكس هذه الأهداف بطريقة مباشرة فى فلسفات الخطط القومية للتنمية و فى اتجاهات الموازنات العامة التي تخططها الأفرع الادارية . كما تعكس تلك الأهداف الاستراتيجية نوعية و طبيعة الخطط و البرامج التكتيكية قصيرة الأجل .

و يجب أن ننتبه هنا الى حقيقة هامة و هى أن الخطط الاستراتيجية القومية طويلة الأجل ، و الأهداف و البرامج التكتيكية عادة ما تكون مترجمة الى أرقام أو نتائج قياسية يمكن وضع معايير تقييمية لها بحيث يمكن مقارنتها بالاثار و النتائج الفعلية . و من ثم يمكن الحكم على مدى فاعلية اداء منظمات و اجهزة الادارة العامة فى تحقيق المصالح العامة لافراد و جماعات المجتمع .

## التذييل والمراجع الرئيسية

### Footnotes and Selected References

#### أولا - التذييل

- (1) O. Helmer and N. Rescher, On the Epistemology of Inexact Sciences ( Santa Monica, Calif.: The Rand Corporation, 1960 ), p. 353.
- (2) G. Hommans, The Human Group ( New York : Harcourt, Brace & World Inc., 1950 ), p.
- (3) R. A. Musgrave, "The Public Interest: Efficiency in the Creation and Maintenance of Material Welfare," in The Yearbook of the American Academy for Political and Legal Philosophy (New York : Atherton Press, 1966) , pp. 107-114 .
- (4) هذا التقسيم مبني على التقسيم الذي عرضه وين ليز ، وتشارلز بيرري في تقرير تحت عنوان (الفلسفة والصالح العام) نشرته عام ١٩٦٠ الجمعية الفلسفية الأمريكية / القطوع الغربي / اللجنة الخاصة للأعمال الأصلية في الفلسفة  
Wayne A.R. Leys and Charner Perry, Philosophy and The Public Interest (1959), pp. 31-47; submitted to The Committee to Advance Original Work in Philosophy.
- (5) John Locke, The Second Treatise of Civil Government and a Letter concerning Toleration, ed. J.W. Gough (1948), pp. 50-126.
- (6) Talcott Parsons, The Structure of Social Action (1937), p. 262.

## ثانيا - مراجع مختارة Selected References

- (1) Cassinelli, C. W. "Some Reflections on the Concept of the Public Interest." ETHICS LXIX (October, 1958).
- (2) Colm, G. "The Public Interest: Essential Key to Public Policy," Social Research, Vol. 27, No. 3 (1960), pp. 259-307.
- (3) Schubert, G.A., Jr., " 'The Public Interest' in Administrative Decision-Making," American Political Science Review, LI (June, 1957), pp. 346-368.
- (4) -----, The Public Interest : A critique of the Theory of a Political Concept (1961).
- (5) Sorauf, F. J. and Schubert G. A., Jr., " The Public Interest Reconsidered," Journal of Politics, No. 19 ( November 1957) .





