علم التنظيم وعلوم الإدارة

بحث فى التعريف بعلم التنظيم وعلاقته بعلوم الادارة الأخرى

للدكتور محمد فؤاد مهنا

استاذ غير متفرغ بكلية الحقوق جامعة الاسكندرية

تمهيد : كان موضوع الاصلاح الادارى من بين موضوعات البحث فى المؤتمر العربى الرابع للعلوم الادارية . وقد ساهمت فى أعمال هذا المؤتمر بتقديم بحث فى هذا الموضوع (الاصلاح الادارى) نشر بمجلة القضاء ببغداد فى العدد الصادر فى كانون ثانى سنة ١٩٦٨ نقلا عن الأصل المقدم للمؤتمر .

كما نشر فى مصر بمجلة العلوم الادارية العدد الثانى من السنة الثامنة (أغسطس سنة ١٩٧٠).

ويتلخص الرأى الذى أعلنته ودافعت عنه فى البحث المذكور فى أن الاصلاح الادارى هو فى حقيقته مسألة تنظيم ادارى وان السبيل إلى تحقيق الاصلاح الادارى — على هذا الأساس — ينحصر فى اقامة الجهاز الادارى فى الدولة على أسس علمية سليمة وتنظيم سير العمل فيه وفقاً لمبادىء وقوانين علم التنظيم Science de L'organisation .

ونظراً لاننا نعيش اليوم فى عصر اتسع فيه ميدان نشاط الدولة وزادت فيه اعباؤها إلى حد فاق كل تصور ، فقد أصبحت الضرورة تقضى بوجوب توفير ادارة علمية سليمة لكل الأجهزة الادارية ولكل المشروعات العامة والخاصة فى الدولة . وتأسيساً على هذا زادت أهمية العلم الذى يرجع اليه فى توفير هذه الادارة العلمية .

وقد كان يكفى أن يقتصر البحث فى سبيل تحقيق هذه الغاية على دراسة مبادىء وقوانين علم التنظيم بوصفه العلم الذى يبحث فى موضوع الادارة العلمية فى المشروعات العامة والخاصة وفى الأجهزة الأدارية فى الدولة الحديثة .

غير أن علم التنظيم ليس – فيما يبدو – هو العلم الوحيد الذى يبحث فى موضوع الادارة العلمية ، وانما توجد بجواره ومعه علوم أخرى تبحث نفس الموضوع .

ومن جهة أخرى فان منهاج الدراسة بالجامعات المصرية كان يتضمن كما هو معروف تدريس مادة اختيارية لطلبة السنة الرابعة بقسم الليسانس باسم «الادارة العامة» ثم تعدل المنهاج فى العام الجامعى ١٩٦٩–١٩٧٠ وأصبحت «الادارة العامة» فى التعديل الجديد مادة اجبارية .

ولا شك أن وجود علوم متعددة أو وجود أسماء ومصطلحات مختلفة تستعمل للدلالة على العلم الذى يبحث فى موضوع الادارة العلمية للمرافق والمشروعات العامة قد يثير الشك فيما يتعلق بتحديد القوانين والمبادىء العلمية التى يتعين الاعتماد عليها فى بناء الأجهزة الادارية فى الدولة وتنظيم سير العمل فيها بطريقة علمية سليمة تكفل تحقيق أهداف التنمية وتوفير أسباب التقدم والازدهار لدول العالم الحديث وبصفة خاصة للدول العربية وغيرها من الدول النامية .

لهذا فقد رأيت أن أعد هذا البحث للنشر بغية تحقيق هدفين :

الأول أن نزيد الأمر ايضاحاً فيما يتعلق بالتعريف بعلم التنظيم (١) وفيما يتعلق بتحديد العلاقة بين علم التنظيم وباقى العلوم التى تبحث فى موضوع الادارة العلمية .

الثانى أن نوضح الحقيقة فى شأن وحدة أو تعدد هذه العلوم .

– ١ –

مظاهر تعدد العلوم التى تبحث فى موضوع الادارة العلمية

فى أمريكا يجد الباحث فى موضوع الادارة العلمية أمامه طائفتين من المؤلفات العلمية :

---

(١) راجع لنا البحث السابق الاشارة اليه فى موضوع الاصلاح الادارى المنشور بمجلة القضاء السنة الثالثة والعشرون – العدد الأول .

الأولى تحمل عنوان «الادارة العامة» public Administration (١).

والثانية تحمل عنوان «الادارة العلمية» Seientific Management (٢).

وفى فرنسا يجد الباحث اماله كذلك نوعين من المؤلفات :

الأولى تحمل عنوان «التنظيم (٣)» Organisation أو تتحدث عن علم التنظيم Science de L'organisation دون أن يكون اسم العلم ظاهراً فى عنوان الكتاب(٤) :

والثانية تحمل عنوان العلم الادارى أو علم الادارة Science administrative(٥).

وفى سويسرا وفى جامعة جنيف بالذات القى Pasdermadjian . دروسه فى علم التنظيم ونشرها بعد ذلك سنة ١٩٤٧ فى كتابه السابق الاشارة اليه .

وقد كان لتعدد المؤلفات التى تبحث فى موضوع الادارة العلمية فى

---

(١) المؤلفات التى تحمل هذا الاسم عديدة فى أمريكا نذكر منها على سبيل المثال :

Leonard white : Introduction to the study of public admmistration 4*th* ed 1954.

(٢) أنظر كتاب Toylor .مؤسس علم التنظيم بعنوان :

Principles of Scientific management 1947

(٣) أنظر :

Chevalier (jean) : Organisation 8eme ed. 1953,

Gaudriault : L'organisation des Travaux adminestatifs 1949

Baratin : Organisation et Methodes dans L'admiditration publique 1963.

Pasdermadjian : Le gouvernement des grandes organisations 1947.

(٤) أنظر المراجع السابق الاشارة اليها .

(٥) Traite de science administrative 1966

اشترك فى تأليفه جمهرة من العلماء الفرنسيين ، وأنظر أيضاً :

Roland Prago : Cours de science Adminidistrative 1966—1967

أوربا وأمريكا ، وتعدد العلوم التى صنفت باسمها هذه المؤلفات أثر ظاهر فى المؤلفات التى نشرت فى مصر فى موضوع الادارة .

فقد نشرت مؤلفات فى هذا الموضوع تحت عنوان «مبادىء الادارة العامة » (١) و« الادارة العامة » (٢) تناولت موضوع الادارة وفقاً للنهج الذى اتبعه العلماء الأمريكيون فى مؤلفاتهم فى علم الادارة العامة .

ومن ناحية أخرى نشرت بحوث والقيت دروس فى جامعة الاسكندرية تناولت بالدراسة مبادىء وقوانين علم التنظيم وصلاحيتها للتطبيق فى الأجهزة الحكومية والادارية (٣) .

وهذا التعدد الظاهر فى العلوم التى تبحث فى موضوع الادارة يثير التساؤل حول دلالة هذا التعدد ؟ هل نحن حقاً أمام علوم مختلفة متعددة أم اننا أمام علم واحد له صور مختلفة .

وفى محاولة لجلاء الحقيقة فى هذا الموضوع نعرض فى الفقرة التالية الحقائق الثابتة فيما يتعلق بموضوعات البحث والأساس الذى يقوم عليه البحث فى كل علم من العلوم السابق الاشارة اليها ثم نعرض فى الفقرة الختامية جواباً على التساؤل الذى أثرناه حول وحدة أو تعدد العلم الذى يبحث فى موضوع الادارة العلمية .

---

(١) الدكتور سليمان الطماوى مبادىء علم الادارة العامة ١٩٦٠ .

(٢) الدكتور أبو بكر القبانى : الادارة العامة ١٩٦٨ .

(٣) أنظر لنا درس "الادارة العامة والادارة المحلية" ١٩٦٨ – ١٩٦٩ "كلية الحقوق جامعة الاسكندرية" .

وأنظر أيضا ثلاثة بحوث نشرت بمجلة العلوم الادارية موضوعها على التوالى " الاصلاح الادارى فى ضوء مبادىء علم التنظيم " ، " سلطة القيادة وتنظيمها فى ضوء مبادىء علم التنظيم " " تنظيم سلطة القيادة فى الجمهورية العربية المتحدة " .

وأنظر كذلك البحث المقدم للمؤتمر العربى الرابع للعلوم الادارية وسبقت الاشارة اليه فى التمهيد لهذا البحث .

تحديد موضوعات البحث والأساس الذى يقوم عليه البحث فى علوم الادارة السابق الاشارة اليها

ثمة حقائق ثابتة فيما يتعلق بتحديد موضوعات البحث التى تناولتها العلوم السابق الاشارة اليها والأساس الذى يقوم عليه البحث فى كل هذه العلوم نعتقد انه يمكن فى ضوئها التوصل إلى اجابة صحيحة على التساؤل الذى أثرناه ونعرض لبيان هذه الحقائق فيما يلى :

١ — لاخلاف بين العلماء فى أن علم التنظيم أو علم الادارة أو علم الادارة العامة — أيا كان الأسم الذى يطلق عليه وسواء اعتبرنا هذه العلوم علماً واحداً أو علوماً متعددة — هو فى كل الأحوال علم تجريبى experimentale أساسه الملاحظة والمشاهدة والتجربة واستنباط الحلول والمبادىء والقوانين التى توصل اليها الملاحظة والمشاهدة والتجربة (١) .

٢ — لاخلاف بين العلماء كذلك فى أن موضوع كل من علم التنظيم أو علم الادارة(٢) أو علم الادارة العامة شىء واحد هو «الادارة» أو بعبارة أدق «الواقعة الادارية» fait admidistratif أو عملية الادارة ذاتها .

وفى هذا يقوم Roland Drago فى دروس علم الادارة cours de science admidistrative (٣) ان علم الادارة هو علم اجتماعى science sociale يطبق على الادارة l'administration ، وان الادارة حدث أو ظاهرة

---

(١) Drago : Cours de science administrative 1966—67 P 3 et 4; Traite de science administrative 1966 P 80

وأنظر أيضا Pasdermadjian المرجع السابق بالنسبة لعلم التنظيم .

(٢) فضلنا أن نستعمل هذا الاصطلاح فى ترجمة Science administrative

(٣) دروس لطلبة السنة الرابعة لكلية الحقوق بجامعة باريس فى العام الجامعى ١٩٦٦ — ١٩٦٧ .

une donnee, un phenomène وان غاية علم الادارة دراسة هذه الظاهرة واستنباط القوانين الاجتماعية المتعلقة بها (١) .

وفى نفس المعنى يقول Pierre Bandet & Lucien Mehl ان موضوع علم الادارة هو دراسة الواقعة الادارية le fait adminstratif وان الواقعة الادارية هى نشاط activité يرمى لتحقيق أهداف اجتماعية معينة ، ويمارس فى اطار خاص أو نطاق خاص cadre مادى ومعنوى فى نفس الوقت (٢) .

ويعرف هذا أن العالمان الادارة بمعناها الضيق بانها جمع وسائل ووضعها موضع التنفيذ بغية الوصول لنتيجة معينة (٣) .

ويقول Leonard white فى كتابه introduction to the study of public administration ان الادارة العامة تتكون من كل العمليات operations التى تهدف لانجاز وتنفيذ السياسة العامة .

ويقول أيضاً ان الادارة هى رقابة وتنسيق وتوجيه اشخاص عديدين نحو تحقيق بعض الأغراض ، وان المدير Administator — على هذا الأساس — هو الشخص الذى يوجه وينسق ويراقب نشاط الآخرين (٤) .

ويرى العلماء الذين توفروا على دراسة علم التنظيم ان التنظيم هو عملية

---

(١) Drago المرجع السابق ص ٣ ، ٤ .

(٢) Une activite tendant a atteindre certains objectifs sociaux et s'exercant dans un cadre particulier (Traité de science administatrive 1966 P. 80).

(٣) Une mist en oeuvre, une combinaisn de moyens pour aboutir a un resultat donné''

(المرجع السابق ص ٨٢) .

(٤) "One who directs, coordinates and controls the activity of others''.

(المرجع السابق ص ٢) .

ترتيب وتنظيم وتشغيل (١) وان موضوع هذا العلم هو ادارة المشروعات العامة والخاصة واستخدام الأسلوب التجريبي فى ادارة هذه المشروعات وتوجيه سير العمل فى المصانع (٢) .

٣ — ان علم التنظيم نشأ أصلا فى محيط الصناعات الخاصة ، وان مبادئه وقوانينه والأساليب العلمية التى ابتكرها استهدفت أصلا النهوض بالصناعات الخاصة وتحسين أساليب العمل فيها .

غير أنه يلاحظ مع ذلك أن مؤسسى هذا العلم Taylor فى أمريكا ، Fayol فى فرنسا قد أعلنا وأكدا أن المبادىء والقوانين والأساليب العلمية التى توصلا اليها صالحة للتطبيق أيضاً بالنسبة للدولة والأجهزة الحكومية بوجه عام (٣) وقد قام بعض علماء التنظيم فعلا بتطبيق مبادىء وقوانين علم التنظيم فى تنظيم الدولة والجهاز الحكومى بوجه عام تنظيما علمياً . وقد جعل بعض هؤلاء العلماء موضوع البحث فى مؤلفاتهم تنظيم أجهزة الدولة وفقاً لمبادىء علم التنظيم ، وجعل أخرون موضوع البحث فى مؤلفاتهم التنظيم العلمى للأجهزة الحكومية وغير الحكومية وفقاً لمبادىء علم التنظيم .

نذكر من هؤلاء العلماء Pasdermadjian فى كتابه الذى نشره سنة ١٩٤٧ بعنوان : Le gouvernement des grandes organisations (٤) .

---

(١) "Le fait d'amenager, d'ordonner, d'agencer"
(المرجع السابق ص ٩) .

(٢) يلاحظ أن بعض علماء التنظيم يستعملون اصطلاح حكومة المشروعات بدلا من اصطلاح ادارة المشروعات . أنظر فى ذلك مؤلف chevalier وعنوانه :
" Organisation 1953 Tome 1." Gouvernement de l'entreprise.
وأنظر أيضا كتاب Pasdermadjian وعنوانه Gouvernement de grandes organesations. ويبدو أن اصطلاح حكومة أوسع دلالة من اصطلاح ادارة وأنه يشمل الوظيفة الادارية بمعناها الواسع ويدخل فى نطاقها أعمال التمويل والصيانة والأمن الخ .

(٣) أشرنا لأقوال هذين العالمين فى البحث الذى قدمناه للمؤتمر العربى الرابع للعلوم الادارية المنشور بمجلة القضاء العدد الأول السنة الثالثة والعشرون .

(٤) هذا الكتاب عبارة عن تكملة وتطوير للدروس التى ألقاها المؤلف بجامعة جنيف بسويسرا سنة ١٩٣٥-١٩٣٦ وموضوعها تنظيم الادارات الكبرى العامة والخاصة .

وقد كشف المؤلف فى خاتمة كتابه عن الصلة بين البحوث والدراسات التى نشرها فى هذا الكتاب وبين مبادىء علم التنظيم التى ابتكرها Taylor(١)بقوله إن المبادىء التى عرضها (فى كتابه) هى صورة من المبادىء التى ابتكرها Taylor لتنظيم العمل منذ نحو خمسين سنة بعد اعدادها لكى تطبق فى نطاق الادارات والمشروعات الكبرى (٢) .

ونذكر هؤلاء العلماء أيضاً H. L. Baratin فى كتابه عن التنظيم وطرائق العمل فى الادارة العامة (٣).

فقد خصص المؤلف أول فصل من فصول هذا الكتاب للكلام عن ماهية وحدود التنظيم الادارى (٤) . وتحدث فى هذا الفصل عن الحاجة للاصلاح فى نطاق الادارة العامة (٥) .

وفى معرض الكلام عن الاصلاح أشار المؤلف إلى التنظيم الادارى l'organisation administrative باعتباره علاجاً لعيوب الجهاز الادارى نشأ فى محيط القطاع الخاص (٦) .

ويتبين من افاضة المؤلف بعد ذلك فى شرح دور كل من Taylor ، Fayol فى انشاء مبادئ وقوانين التنظيم الادارى الذى أشار اليه انه انما يقصد بعبارة «التنظيم الادارى» مبادىء وقوانين علم التنظيم التى ابتكرها Taylor ، Fayol (٧) .

---

(١) مؤسس علم التنظيم فى أمريكا .

(٢) Une adaptation, au domaine du gouvernement des grandes administrations et entreprises, des principes que Taylor a enoncés (المرجع السابق ص ٢٤٦).

(٣) المرجع السابق .

(٤) "portee et limites de l'organisation administraive" P.12

(٥) "Necessité de reformes dans l'administration publique" (P. 13).

(٦) "un reméde né du secteur privé"

(٧) المرجع السابق ص ٢٨ .

٤ ـ ان العلماء الذين توفروا على دراسة علم الادارة (١) واستنباط مبادئه وقوانينه يقصرون هذه الدراسة على الدولة والأجهزة الحكومية . بمعنى أنهم يقصرون بحوثهم ودراساتهم على المبادىء والقوانين التى تطبق فى الأجهزة الحكومية دون غيرها .

وقد يفهم من هذا أن علم الادارة Science administrative هو علم خاص بتنظيم الدولة وانه على هذا الأساس يختلف (له ذاتية متميزة) عن علم التنظيم .

ولكن الحقيقة ان العلماء الذين توفروا على دراسة علم الادارة يعترفون صراحة باهمية مبادىء علم التنظيم بالنسبة للجهاز الادارى فى الدولة ، كما يعترفون بأن علم الادارة ليس علماً مستقلا عن علم التنظيم ، وان علم التنظيم جزء ، بل جزء هام من علم الادارة تطبق مبادؤه وقوانينه فى تنظيم الدولة .

وفى هذا يقول Roland Drago فى دروسه فى علم الادارة :

«ان الادارة العامة فى كل الدول هى بدون شك أهم المشروعات ، ومن الطبيعى أن تطبق بشأنها أساليب البحث والقوانين والحلول العملية التى توصل اليها علوم التنظيم (٢) .

ويقول كذلك ان علوم التنظيم Les sciences de l'organisation : تكون اليوم جزءاً هاماً من علم الادارة une partie considerable de la science administrative .

---

(١) سبق القول بأننا نفضل استعمال اصطلاح علم الادارة فى ترجمة Science adminstative

(٢) "Dans tous les etats l'administration publique est evidement l'entrprise la plus importante et il est normal qu'on lui applique les methodes de recherche, les lois et les solution pratiques apportees par les sciences de L'organisation".

(٣) المرجع السابق ص ١١ .

ويقول Pierre Bandet & Lucien Mehl ان الفكرة الأساسية بالنسبة للادارة هى قبل كل شىء فكرة التنظيم (١) .

٥ — ان أمريكا لا تعرف التفرقة بين المشروعات العامة (الحكومية) والمشروعات الخاصة بنفس الصورة وبنفس الدرجة التى عرفت بها هذه التفرقة فى فرنسا .

ذلك لأنه يوجد فى فرنسا (والدول التى نهجت نهجها) قانون اداري مستقل عن القانون العادى يحكم السلطات الادارية فى علاقتها بالأفراد والجماعات الخاصة ، وليس لمثل هذا القانون وجود فى أمريكا (وانجلترا) حيث تخضع الدولة والأشخاص الادارية لنفس القانون الذى يخضع له الأفراد والجماعات الخاصة .

كذلك لا تفرق أمريكا — فيما يتعلق بالادارة والتنظيم — بين الدولة والمشروعات الخاصة ، وانما تطبق فى الناحيتين مبادىء وقوانين علم التنظيم التى نشأت فى محيط الصناعات الخاصة .

ومن هنا نشأ الاختلاف بين علم الادارة العامة Public administation فى أمريكا ، وعلم الادارة Science admidistrative فى فرنسا .

ذلك لأن علم الادارة العامة يختلف عن علم الادارة من ناحيتين :

الأولى — ان بحوثه ودراساته وما يتوصل اليه الباحثون فيه من مبادىء وقوانين وان كانت تبدو فى الظاهر وكأنها بحوث ودراسات مستقلة خاصة بالأجهزة الادارية فى الدولة دون المشروعات الخاصة ، إلا أنها فى الحقيقة

---

(١) "L'ideé dominate est avant tout l'idee d'organestation" (Traité de sciece adminstrative المرجع السابق ص ٨٢).

والواقع تشمل مبادىء وقوانين علم التنظيم التى نشأت أصلا فى محيط الصناعات الخاصة (١) .

فاذا رجعنا مثلا إلى مؤلف L. White فى علم الادارة العامة (٢) نجده — فى معرض تحديد طبيعة الادارة — لا يفرق بين الادارة فى نطاق الدولة ، والادارة فى نطاق المشروعات الخاصة ، وانما يضع تعريفاً واحداً للادارة يشمل جميع أوجه النشاط العام والخاص دون تفرقة .

فهو يقول ان الادارة عملية مشتركة بالنسبة لكل الجهود الجماعية (٣) . ويقول أيضاً أن فن الادارة هو تنسيق ورقابة وتوجيه اشخاص بقصد تحقيق أغراض معينة . وأن المدير هو الذى يوجه وينسق ويراقب نشاط الآخرين وأنه يوجد مديرون فى كل أوجه النشاط الانسانى باستثناء النشاط الذى يقوم به فرد واحد (٤) .

الثانية — ومن ناحية ثانية يختلف علم الادارة العامة عن علم الادارة من حيث المضمون : فبينما يقتصر مضمون علم الادارة على المسائل والبحوث التنظيمية ، فان علم الادارة العامة يشمل بحوثاً ودراسات تنظيمية وبحوثاً ودراسات قانونية .

---

(١) فى هذا المعنى يقول R. Dvago فى تعليقه على مؤلفات علم الإدارة العامة فى أمريكا «أن الرابطة الوثيقة بين البحوث المتعلقة بالادارة العامة وتلك المتعلقة بالادارة الخاصة قد أبعدت عن الاذهان فكرة النفع العام التى يجب أن تستهدفها ابحاث علم الأدارة وجعلت من هذا العلم (علم الأدارة العامة) فى أغلب الأحيان مجرد علم تنظيم». (المرجع السابق ص ٢٦) .

(٢) (المرجع السابق).

(٣) "Admidistration is a parocess common to all group efforts" (المرجع السابق ١)

(٤) "There are administrators in all human activities exept those capable to be executed by one person (P. 2)

ويرجع سبب هذا الاختلاف إلى عدم وجود قانون اداري مستقل عن القانون العـــادي في أمريكا كما هو الحال في فرنسا والدول نهجت نهجها (١).

٦ — ان بحوث ودراسات علم التنظيم تتناول الوظيفة الادارية بمعناها الواسع وهي تشمل رسم وتحديد السياسة الادارية للمشروع وتنفيذ هذه السياسة (٢).

وهذا على عكس الحال بالنسبة لعلم الادارة أو علم الادارة العامة ، فانه يبدو أن دائرة بحوثهما ودراستهما تقتصر على الوظيفة الادارية بمعناها الضيق أي الأعمال المتعلقة بتنفيذ سياسة الدولة دون تلك المتعلقة برسم وتحديد السياسة ذاتها (٣).

---

(١) في هذا المعنى يقول المستشار H. Puget في تقديم كتاب : R. Gaudriault L'organisation des Travaux administratifs «إن الدول الأنجلوسكسونية إتكن إلى عهد قريب تعترف بوجود قانون إداري مستقل وكانت إداراتها الحكومية لاتكاد تختلف — نظريا على الأقل — عن إدارات المشروعات الكبرى الصناعية والتجارية. (المرجع السابق ص ٥).

(٢) لهذا السبب يلاحظ أن بعض علماء التنظيم الذين يكتبون باللغة الفرنسية يستعملون اصطلاح حكومة gouvernement بدلا من اصطلاح ادارة Administration فيقولون حكومة المشروعات بدلا من ادارة المشروعات ويستعمل البعض الاخر اصطلاح Organisation في نفس المعنى .

اما علماء التنظيم الذين يكتبون باللغة الانجليزية فيستعملون اصطلاح management على أساس ان هذا الاصطلاح في اللغة الانجليزية له معنى أوسع من اصطلاح ادارة administration لانه يشمل عمليات رسم السياسة وتنفيذها .

ويبدو أنه لايوجد في اللغة الفرنسية لفظ يقابل لفظ management يؤدي نفس المعنى ولهذا السبب يستعمل في اللغة الفرنسية اصطلاح Organisation (تنظيم أو اصطلاح gouvernement (حكومة) ليؤدي معنى الاصطلاح الانجليزي management .

(أنظر الأستاذ كمال دسوقي في التصدير الذي قدم به الترجمة العربية لكتاب للدول أورفيك التي اعدها الأستاذ علي حامد بكر بعنوان « عناصر الادارة » وطبعت سنة ١٩٦٥).

(٣) أنظر المراجع السابق ذكرها .

علم واحد أم علوم مختلفة متعددة

فى ضوء الحقائق الثابتة التى عرضناها فيما تقدم يمكن القول بأن علم التنظيم وعلم الادارة وعلم الادارة العامة هى فى جوهرها علم واحد موضوعه الأساسى واحد .

هذا العلم له صور متعددة تختلف باختلاف مجال تطبيقه .

فعلم التنظيم نشأ فى محيط الصناعات الخاصة لكنه كان منذ نشأته صالحاً للتطبيق بالنسبة للدولة والأجهزة الحكومية بوجه عام .

ولهذا السبب تقدمت بحوثه ودراساته منذ انشائه فى خطوات سريعة وامتد نطاق تطبيقه إلى الدولة .

غير أنه يبدو أن هذا العلم فى تطبيقه على الدولة أخذ صورة تختلف عن صورته الأصلية . وذلك لسببين :

الأول : ان تكوين الدولة يختلف عن تكوين المشروعات الخاصة . فبالنسبة للمشروعات الخاصة يجتمع حق القيام بجميع الأعمال وأوجه النشاط التى يتطلبها المشروع فى يد واحدة هى يد صاحب المشروع الذى يكون له بهذه الصفة حق تحديد أهداف المشروع ورسم سياسته وتحديد برامج العمل والقيام بكل أعمال الادارة والتنفيذ .

أما بالنسبة للدولة فانه توجد سلطتان متميزتان . سلطة تختص بتحديد الأهداف ورسم السياسة العامة للدولة ، وسلطة أو سلطات ادارية تتولى الادارة والتنفيذ .

والثانى — والسبب الثانى لاختلاف صورة علم الادارة عن صورة علم التنظيم أن الهدف الذى تتغياه الدولة فى مباشرة نشاطها يختلف عن الهدف الذى يرمى لتحقيقه صاحب المشروع الخاص . لأن الدولة كما هو معروف تعمل للمصلحة العامة بينما يعمل المشروع الخاص لتحقيق الربح لصاحب المشروع بصفة خاصة .

ولهذين السببين ظهرت فى فرنسا صورة مختلفة للعلم الذى يبحث فى موضوع الادارة وهى صورة علم الادارة .

وأهم ما يميز هذه الصورة أن العلماء قصروا بحوثهم ودراساتهم فى علم الادارة على السلطة الادارية أو السلطات الادارية وحدها دون السلطة المختصة برسم السياسة وتحديد الأهداف وهى الحكومة .

كذلك تميزت بحوث ودراسات علم الادارة العامة بأنها اقتصرت على الوظيفة الادارية بمعناها الضيق أى على الوظيفة التى تباشرها السلطات الادارية فى الدولة بمعنى أنها لا تشمل الأعمال المتعلقة بتحديد الأهداف ورسم السياسة العامة وهى التى تتولاها الحكومة .

وفى اعتقادنا أنه لا يجوز قصر دراساتنا فى موضوع الادارة العلمية على السلطة الادارية وحدها وانما يجب أن تشمل هذه الدراسة أيضاً السلطة التى تحدد الأهداف وترسم السياسة العامة للدولة وهى الحكومة .

وقد عرضنا وجهة نظرنا فى هذا الشأن فى اجتماع لجنة الاصلاح الادارى التى عقدت منذ أكثر من سنتين بمقر الجهاز المركزى للتنظيم والادارة برئاسة السيد رئيس الجهاز . وقلنا فى شرح رأينا أن البحث فى الاصلاح الادارى يجب أن لا يقتصر على الجهاز الادارى (الادارة) وانما يجب أن يتناول أيضاً الجهاز الحكومى أى الحكومة بوصفها سلطة قيادة بالنسبة للسلطات الادارية . وعلى سبيل المثال ذكرنا ان البحث فى الاصلاح الادارى يجب أن يتناول الوزارات من حيث عددها ووظيفتها واختصاصاتها فضلا عن تنظيمها الداخلى .

وقد ظهر وقتها ان جو الاجتماع لم يكن ممهداً لقبول هذا النظر .

غير أنه يبدو الآن أن وجهة نظرنا فى هذا الشأن لقيت بعض التأييد .

فقد نشرت مجلة الادارة أخيراً (١) بحثاً للسيد المهندس حلمى السعيد

---

(١) العدد الرابع . أبريل سنة ١٩٧٠ .

رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة (١) تحت عنوان «التنظيم الأعلى للدولة فى الجمهورية العربية المتحدة» اشار فيه للجهاز الحكومى وحجمه وتكلم فيه صراحة عن مشكلة التضخم فى حجم هذا الجهاز (الحكومى) بقوله «وتأتى فى مقدمة هذه المشكلات ظاهرة التضخم فى حجم الجهاز الحكومى. فمنذ سنة ١٩٥٢ حتى الآن زاد عدد الوزارات من ١٥ إلى ٢٨ وزارة، وزاد عدد الهيئات العامة من ثلاث هيئات إلى ما يجاوز ٤٠ هيئة. بالاضافة إلى ٤٦ مؤسسة عامة يتبعها ٣٧٢ شركة، ٢٥ محافظة يتبعها عدد من مجالس المدن والمجالس القروية» (٢).

وواضح من هذا الكلام ان السيد المهندس حلمى السعيد يرى ان مثل هذه الموضوعات المتعلقة بتنظيم الحكومة يجب أن تكون موضع دراسة العلماء والباحثين فى تنظيم الدولة.

وفى رأينا أن مبادىء وقوانين علم التنظيم تعتبر أساساً صالحاً يمكن الاعتماد عليه فى تحقيق الاصلاح الادارى فى الدول العربية لا بالنسبة لأجهزة الادارة التنفيذية فقط، وانما بالنسبة للحكومة أيضاً (٣) على أساس أن الحكومة هى فى الحقيقة سلطة قيادة بالنسبة للسلطة الادارية لأنها هى المختصة برسم السياسة وتحديد البرامج التى يعهد للسلطة الادارية بتنفيذها ولأنها هى المختصة كذلك بمراقبة ومتابعة تنفيذ السياسة العامة بواسطة السلطة الادارية.

وفى اعتقادنا ان الاقتصار على اصلاح أجهزة الادارة التنفيذية فى الدولة دون اصلاح أجهزة الحكومة يعتبر اصلاحاً مبتوراً لا يحقق الأهداف التى ينشدها المطالبون بالاصلاح.

---

(١) الآن مستشار السيد رئيس الجمهورية

(٢) مجله الادارة العدد الرابع. أبريل سنة ١٩٧٠ ص ٢٠.

(٣) أنظر فى تأييد الرأى القائل بوجوب الأستعانة بمبادىء وقوانين علم التنظيم فى اصلاح الحكومة أيضا:

Dubois Richard : L'organisation techmique de l'etat 1932

Pasdermajian : Le gouvernement des grandes organisations.