

الإدارة العامة والفساد الإدارى  
الواقع والمأمول

دكتورة

منى رمضان محمد بطيخ

مدرس القانون العام

كلية الحقوق – جامعة عين شمس

2014

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

..... وفوق كل ذي علم عليم

صدق الله العظيم

(سورة يوسف: الآية 76)

## مقدمة

لا خلاف اليوم – وبعد أن بسطت التحولات السياسية والأيدولوجية ظلالها على مجتمعات العالم كلها تقريبا – أن تصبح الإدارة بمثابة عصب الحياة فى تلك المجتمعات، أى البوتقة التى تنصهر فيها مختلف أنواع النشاط الاقتصادى والاجتماعى والسياسى للدولة. ولهذا فقد قيل - بحق - أن هذا العصر هو عصر "الثورة الإدارية".

فقد أصبحت الإدارة بل وكانت وستظل ضرورة حيوية لجميع الدول سواء فى ذلك الدول ذات النظم الملكية أو ذات النظم الجمهورية ديمقراطية كانت أم دكتاتورية، اشتراكية أم رأسمالية، وبصفة عامة أيا كانت الأيدولوجية السائدة أو النظام الدستورى أو القانونى الواجب التطبيق، بل إن أفضل النظم الحكومية كما يقول شكسبير هو أفضلها إدارة: "About Forme of government Let fools Contest, which ever in best administered is the best"، وهذا ما أكده الفيلسوف الصينى كونفشيوس حين قال: إن الإدارة العامة الجيدة هى وسيلة للحكم الصالح.

لقد عرفت الإدارة باعتبارها شكلا من أشكال التعاون الإنسانى منذ فجر التاريخ، فهى قديمة قدم المجتمعات البشرية ذاتها، إذ تدلنا المعالم والمخطوطات الأثرية على معرفة الصينيين وقدماء المصريين والإغريق لها. ولا غرو إذا قلنا إن الإسلام الحنيف، بما طبقه من مبادئ سامية تمثلت فى الشورى – العدل – المساواة – الحرية، قد شهد خلال دولته الأولى أعظم وأرقى النظم الإدارية فى العالم<sup>(1)</sup>.

وقد بقيت الإدارة فى الواقع كظاهرة ممتدة على مر العصور والحقب التاريخية، فى القرون الوسطى وفجر العصور الحديثة، إلا أنها لم تكن تباشر على الإطلاق بالطاقة والعمق التى عرفها عالم اليوم، بل كانت تباشر بأسلوب بسيط بعيد عن التعقيد يتلاءم وظروف الحياة ومتطلباتها فى تلك الأونة، ويتلاءم مع ما كانت توصف به الدولة آنذاك: الدولة الحارسة L'Etat gardien باختصاصاتها التقليدية والمحصورة فى حفظ الأمن الداخلى والخارجى وإقامة العدل بين الناس.

ولكن بدءاً من أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين وعلى أثر الثورة الصناعية الهائلة وما حدث نتيجة لها من تقدم علمى وتكنولوجى هائل وما أدت إليه من انقلاب اجتماعى واقتصادى وسياسى، بل وعلى أثر ما أحدثته الحربين العالميتين الأولى والثانية من خراب ودمار وأزمات ومجاعات، وكذلك نتيجة للتحولات الاشتراكية المتزايدة، بدأت فكرة الدولة الحارسة تندثر وتقوم على أنقاضها دولة من نوع آخر، دولة أخذت على عاتقها الالتزام بالوفاء بكل متطلبات الحياة تقريبا، ولهذا فقد وصفت بدولة الرفاهية Welfare State.

(1) الدكتور/ رمضان بطيخ، أصول التنظيم الإدارى فى النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، 2013، ص 64 وما بعدها.

من هنا فقد بات من اللازم الاهتمام بالإدارة العامة والتي يقع على عاتقها عملا القيام بكل ما يحقق للدولة المعاصرة هذا الوصف، وذلك بإحداث تغييرات أساسية فى هيكلها التنظيمى مع استخدام الأساليب التكنولوجية المتطورة وطرق تداول المعلومات الحديثة فى مباشرة وظائفها، وأيضا تطبيق المبادئ العلمية لحل مشاكلها...الخ. وهذا ما انتهجته معظم دول العالم المتقدم كالولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا وفرنسا وألمانيا وغيرها.

ومن ثم يمكن القول أنه ليس بغريب أن تتسم إدارة اليوم بالمفهوم العلمى المتطور وتصبح موضوعاً لعلم مستقل بذاته له أسسه ومبادئه ونظرياته باعتبار أن ذلك هو رد الفعل الطبيعى لما يواجهه ذلك العصر من تحديات ولما تتسم به معطياته من تعقيدات.

وإذا كان الاهتمام بالإدارة قد أنصب فى بداية تلك الطفرة على الماديات فقط (مبان – أدوات – معدات – رؤوس أموال...الخ)، فإنه قد اتضح مدى قصور ذلك الاهتمام، إذ لا يمكن أن نتجاهل أو نتغافل الأفراد الذين يعملون فى الإدارة أو الذين تتعامل معهم الإدارة. لذلك فقد تم الاعتراف بأهمية السلوك الإنسانى وأثره فى تحديد ما يمكن أن تصل إليه الإدارة من نتائج، إلا أن الاعتراف لم يكن وليد يوم وليلة وإنما مر بمراحل متعددة ساعد عليها ذلك التطور الملموس فى الأبحاث والدراسات الإدارية وظهور المدارس العديدة للفكر الإدارى التى تمثل مداخل واتجاهات أساسية فى دراسة الميدان المعقد والمتشعب للإدارة ونماذج التحليل الإدارى التى تبلورت فى نهاية الأمر فيما يعرف بإدارة النظم التى تنظر إلى المنظمة أو إلى الإدارة ككل متكامل تندمج فيها الاعتبارات الإدارية والسيكولوجية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية وغيرها.

وإذا كان علم الإدارة العامة على هذا النحو وثيق الصلة بالعلوم السلوكية كعلم النفس وعلم الاجتماع وعلم الأنثروبولوجيا وغيرها، فإنه أيضا وثيق الصلة بالعلوم القانونية، حقيقة أنه لا يتسم بطابع قانونى بحت إلا أنه يمثل مع ذلك – كما سنرى – الوجه الآخر لمادة القانون الإدارى، فهما فى الواقع وجهان لعملة واحدة وهى الإدارة العامة، ذلك أن القانون الإدارى وإن كان يتناول نشاط تلك الإدارة من جانب المشروعية أو الجانب القانونى، فإن علم الإدارة يتناول ذلك النشاط من الجانب الفنى.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن المفهوم العلمى بكل جوانبه إذا كان لازماً لكفاءة الإدارة فى كافة المجتمعات المتمدينة، فإنه يكون فى الواقع أزم بالنسبة للدول النامية والتى أصبحت الإدارة إحدى مواردها المتاحة، بل ومن أعظم تلك الموارد، فهى وسيلتها الأساسية لكيفية حل معادلة تنمية وتطوير المجتمع أى وسيلتها لكيفية تحقيق أهداف المجتمع وطموحاته على أفضل وجه بما هو متوافر لديه من موارد وإمكانيات.

إن أولى مقومات التقدم فى تلك الدول والتى يجب أن تكون لها الأولوية على التصنيع – الزراعة – التجارة وغير ذلك من المجالات هى توفير إدارة واعية قادرة على جعل تلك

المجالات قابلة للتحقيق فى ظل ظروف المجتمع المتاحة، فالإدارة غدت إذن فى هذه الدول بمثابة حجر الأساس فى كل عمليات البناء.

ومع ذلك فإن الإدارة العامة فى الدول عامة والدول النامية خاصة تعاني من أمراض البيروقراطية والروتين الحكومى، وكذلك من ظاهرة الفساد الإدارى وهو ما يتطلب فى واقع الأمر ضرورة الوقوف على الأسباب التى جعلت الإدارة العامة فى تلك الدولة تتسم بهذه الأمراض وتلك الظاهرة حتى يمكن إيجاد الحلول الناجعة ووسائل المكافحة الملائمة للتخلص من هذه الأمراض ذات الآثار السلبية على فعالية وكفاءة الإدارة العامة.

وتفصيلاً لهذا الإجمال نتناول كلا من البيروقراطية والفساد الإدارى فى فصلين مستقلين يسبقهما فصل تمهيدى حول الإدارة العامة.

## فصل تمهيدى

### حول الإدارة العامة

نتناول فى هذا الفصل التمهيدي بعض الركائز الأساسية للإدارة العامة سواء من حيث مفهومها وطرق البحث فيها، أو من حيث تطورها وعلاقتها بحقوق المعرفة الاجتماعية الأخرى، وكذلك من حيث طبيعتها وخصائصها الذاتية، وذلك كمدخل أساسى لبحث ودراسة، بل ولفهم أبعاد وأثر كل من البيروقراطية والفساد الإدارى على ما تباشره الإدارة العامة من أعمال وما تهدف إلى تحقيقه من غايات.

**وتتمثل هذه الركائز فى الآتى:**

**الركيزة الأولى:** مفهوم الإدارة العامة وطرق البحث فيها.

**الركيزة الثانية:** تطور الإدارة العامة وعلاقتها بحقوق المعرفة الاجتماعية الأخرى.

**الركيزة الثالثة:** طبيعة الإدارة العامة وخصائصها الذاتية.

وسوف نخصص لكل ركيزة منها مبحثاً مستقلاً.

## المبحث الأول

### مفهوم الإدارة العامة وطرق البحث فيها

#### المطلب الأول

##### مفهوم الإدارة العامة

بداءة ليس هناك إجماع فقهي سواء في المجال السياسي أو الإداري أو القانوني، على بيان ماهية الإدارة العامة، ولذا فقد تعددت المفاهيم والرؤى للمقصود بالإدارة العامة.

ففقهاء القانون – والقانون الإداري بصفة خاصة – يهتمون عند تعريف الإدارة بالجوانب القانونية والدستورية في قيام المنظمات واختصاصاتها، والفصل بين السلطات، وعلاقة الأجهزة المركزية بالفروع أو الوحدات المحلية، والباحثون في التنظيم يميلون إلى توجيه الاهتمام نحو البناء التنظيمي، ووظيفة التنظيم في تحقيق الهدف، وتوزيع الوظائف في علاقات داخل المنظمة، وتحديد الاختصاصات والواجبات والمسئوليات، وعلماء السياسة يتجهون إلى ربط الإدارة بأهداف وسياسة عامة مقررة، واتجاه سياسة التنفيذ في انسجام تام مع هذه السياسة العامة.

كما يذهب أساتذة الاقتصاد عند تعريف الإدارة إلى التركيز على الترشيح والجوانب المتصلة بالكفاءة في الإدارة، والاقتصاد في النفقات، والسرعة في الإنجاز، ويتجه أساتذة علم الاجتماع إلى النظر للمنظمة الإدارية كمجتمع صغير يعتبر امتداداً للمجتمع الأم يعكس معظم خصائصه، ويتأثر بكل مؤثراته، ويرتبط به في القيم والعادات وأنماط السلوك، فيعطي أساتذة العلوم الإنسانية والسلوكية أهمية قصوى – عند التعريف بالإدارة - لديناميكية السلوك البشري، وضرورة إشباع الحاجات النفسية والمعنوية للعاملين، والنتائج الإيجابية المترتبة على توفير الانسجام والتفاهم فيما بينهم وخاصة ما يتصل منها بازدهار الروح المعنوية وأثر التعاون الفعال بين جماعة العمل في تحقيق الأهداف.

أما الإداريون أنفسهم فلهم وجهة نظر مختلفة في تعريف الإدارة عن كل هؤلاء، وهي مستمدة من واقع الخبرة والتجربة والمعاشية الميدانية للناس والمشكلات، فالإدارة في نظرهم عملية نشطة مستمرة ومتكاملة ذات بداية ونهاية تتم من خلال سلسلة من العمليات المتتابعة التي تشمل اتخاذ القرارات والاتصالات والتنظيم والإشراف والرقابة... الخ<sup>(1)</sup>.

من هنا يبدو أنه من الصعب وضع تعريف جامع مانع للإدارة العامة، أو بيان المقصود بتلك الإدارة على وجه الدقة والتحديد، فقد قيل بأن الإدارة هي نشاط يتعلق بإتمام الأعمال عن طريق مجهودات أشخاص آخرين، وأن هذا النشاط ينقسم إلى نوعين رئيسيين

(1) الدكتور/ عبد الكريم درويش، الدكتور/ ليلي تكلأ، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1980، ص 49 وما بعدها.

من المسؤولية هما التخطيط والرقابة<sup>(1)</sup>؛ كما قيل بأنها تنفيذ الأعمال بواسطة آخرين عن طريق تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة مجهوداتهم<sup>(2)</sup>؛ وقيل أيضا أن الإدارة تعنى مجموعة من الأنشطة الموجهة نحو تحقيق هدف أو أهداف محددة، يباشرها مجموعة من الأفراد بالاستعانة بالموارد المادية المتاحة وذلك على أساس من التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة<sup>(3)</sup>؛ فإذا كانت هذه الأنشطة تهدف إلى تنفيذ أو تحقيق السياسة العامة للدولة، كانت الإدارة هنا إدارة عامة<sup>(4)</sup>.

وهذا التعريف الأخير كان محل إجماع تقريبا من معظم فقهاء القانون والإدارة، بحيث لم تخرج التعريفات التي قيل بها لديهم عن هذا المعنى نذكر من بينها على سبيل المثال<sup>(5)</sup>:

تعريف الأستاذ Leonard D. White الذي يرى أن الإدارة تتضمن جميع العمليات التي تهدف إلى تحقيق وتنفيذ السياسة العامة للحكومة.

Public Administration Consistes of all These activities having for their Purpose the Fuffilment or the enforcement of public policy.

وكذلك تعريف الأستاذ Dwight Waldo للإدارة بأنها تنظيم القوى البشرية والمادية لتحقيق الأهداف الحكومية.

Public Administration is the organization and management of men and materiels to achieve the purpose of government.

كما يعرفها الفقيه الفرنسي Drago بأنها مجموع الوسائل البشرية والمادية التي تهدف – تحت سلطة الحكومة – إلى تنفيذ القوانين وملاءمتها مع المصالح الخاصة.

L'administration est L'ensemble des moyens humains et materièls, charges, Sous L'autorité des government d'assurer L'exécution des lois et d'adapter ces lois aux intèrêts particuliers.

تعريف الأستاذ الدكتور / محمد توفيق رمزي بأنها "نشاط الجماعات المتعاونة في خدمة

(1) Appley (L.A.) Management the simple way, personnel, American management Association, 1943, P. 593.

(2) الدكتور/ سيد محمود الهوارى، الإدارة (الأصول والأسس العلمية)، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1973، ص 655.

(3) حول هذا المعنى انظر:

- الدكتور/ على عبد المجيد عبده، الأصول العلمية للإدارة والتنظيم، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981، ص 16- 21.

- الدكتور/ كمال حمدى أبو الخير، الإدارة بين النظرية والتطبيق، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1984، ص 139- 146.

- الدكتور/ سليمان الطماوى، مبادئ علم الإدارة العامة، 1960، ص 10 – 19.

- الدكتور/ حمدى أمين عبد الهادى، نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة، 1966، ص 12- 13.

(4) الدكتور/ سيد محمود الهوارى، الإدارة العامة، إدارة الأعمال الحكومية وشبه الحكومية، الطبعة الثانية، بيروت، 1965، ص 12.

(5) الدكتور/ رمضان بطيخ، الإدارة المحلية فى النظم الفيدرالية، دار النهضة العربية، طبعة 2012، ص 14، وقد أشار سيادته إلى المراجع المتخصصة بها وهى:

Leonard D. White, introduction to the study of public administration, New York, 1954; Dwight Waldo, The study of public administration, New York, 1955; DRAGO, Science Administrative, 1980.



الحكومة فى الإدارة التنفيذية على وجه التخصص لتحقيق أهداف عامة مرسومة يعبر عنها بالسياسة العامة"<sup>(1)</sup>.

تعريف الأستاذ الدكتور/ عبد الملك عودة والذى يرى أن الإدارة العامة "تتكون أساساً من مجموع العمليات والإجراءات والخطوات التى هدفها تنفيذ وتحقيق السياسة العامة التى تعنتقها حكومة ما أو تصل للحكم معتنقة الرغبة فى تنفيذها"<sup>(1)</sup>.

وأخيراً تعريف الأستاذ الدكتور/ رمضان بطيخ "أن الإدارة العامة هى مجموع الهيئات الإدارية التى يقع على عاتقها مباشرة المرافق العامة وانتظام الحياة اليومية فى المجتمع تحقيقاً لأغراض اجتماعية واقتصادية وسياسية وذلك فى إطار ما يعرف بالسياسة العامة للدولة"<sup>(2)</sup>.

**ومن جانبنا نستطيع القول: إن الإدارة العامة هى مجموع المرافق والمصالح والوحدات التابعة للدولة والتى تؤدى خدماتها للمواطنين بقصد إشباع حاجاتهم الأساسية على أساس من التخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة وذلك فى إطار السياسة العامة للدولة.**

#### المطلب الثانى

#### طرق البحث فى الإدارة العامة

يقصد بذلك طرق البحث فى موضوعات علم الإدارة العامة، أى كيفية دراسة وتحليل تلك الموضوعات، أو بيان الوسائل أو السبل التى تتبع للكشف عن المبادئ أو الحقائق التى تتضمنها تلك الموضوعات، فما هى إذن تلك الطرق أو تلك الأسباب المتبعة فى دراسة **مناهج البحث فى علم الإدارة العامة**<sup>(3)</sup>؟

(1) مذكرات فى علم الإدارة العامة، القاهرة، 1956، ص 17.

(2) الإدارة العامة والسياسة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1963، ص 7.

(3) المرجع السابق، ص 15.

(4) تنتم المناهج أو الموضوعات التى تدرج فى نطاق علم الإدارة العامة بالتعدد والشمول، بل وبانتماء الكثير منها إلى حقول دراسية أخرى كالقانون والسياسة والاقتصاد وغيرها. ولهذا فقد تباينت وجهات النظر الفقهية حول تحديد هذه المناهج أو تلك الموضوعات. أو بمعنى آخر حول التقسيمات التى تدرج فيها، وكذلك حول كيفية ترتيبها تبعاً لمدى أهميتها. فمثلاً فيما يتعلق بعناصر العملية الإدارية نجد أن بعضاً من الفقه يجعلها سبعة عناصر والبعض الآخر يرى أنها خمسة فقط، بل وترتيب تلك العناصر لم يجد أيضاً اتفاقاً حوله، فالبعض يرى أن التخطيط يجب أن يكون على رأس تلك العناصر والبعض الآخر يرى أن التنظيم أو القيادة هى التى يجب أن تحتل تلك المكانة... وهكذا. ومع ذلك وأياً كان الأمر فإن استعراض مؤلفات علم الإدارة العامة يشير إلى أنها تدور فى معظمها حول جانبين أساسيين لدراسة هذا العلم: **جانب نظرى** ويشتمل على دراسة التعريف بعلم الإدارة العامة - أصولها - طبيعتها - خصائصها - المبادئ أو الأسس التى تم التوصل إليها بطريق البحث والتجربة، **وجانب عملى** يتمثل فى كيفية تطبيق هذه المبادئ والأسس النظرية فى الواقع العملى الإدارى. ومن المراجع الهامة التى تعد نماذج أساسية فى هذا الخصوص والتى تبين كيفية معالجة موضوعات علم الإدارة العامة، نذكر على سبيل المثال المراجع التالية:

Introduction to the study of public Administration بعنوان مقدمة فى دراسة الإدارة العامة "Leonard D. White" أولاً: مرجع الأستاذ ليونارد وايت (الطبعة الثالثة) وقد قسمه إلى الأقسام التالية:

القسم الأول: وخصه للتعريف بعلم الإدارة العامة، أما القسم الثانى: فتناول فيه كيفية تنظيم الإدارة العامة، والقسم الثالث: ، والقسم الخامس: Fiscal management شرح فيه أسس "ديناميكية الإدارة"، أما القسم الرابع: فقد خصه للإدارة المالية ، والسابع Administrative Powers، والسادس: للسلطات التى تتمتع بها الإدارة Personnel Management للموظفين ، والثامن: The system of Responsibility والأخير: لنظام مسئولية الإدارة.

Public بعنوان الإدارة العامة G.O. Dimock & M. E. Dimock: مرجع كل من ديموك وديموك وقسماه إلى أربعة أجزاء: Administration

**الجزء الأول:** بعنوان ديناميكية عملية رسم السياسة ويشتمل على: أنماط البرنامج الإداري – سياسات الإدارة – الأهداف والسياسات والخطط.

**الجزء الثاني:** بعنوان أدوات العمل ويشتمل على: التنظيم – الأفراد – النواحي المالية.

**الجزء الثالث:** بعنوان إنجاز العمل ويشتمل على: القيادة – التعاون والصراع – الحدود بين الوظائف الرئاسية والفنية. العلاقات بين مراكز القيادات – الطرق الفعالة في الإشراف – التدريب – الحوافز والجزاءات – العلاقات العامة – الرقابة الإدارية – الإجراءات الإدارية والقانونية.

**الجزء الرابع:** بعنوان الرقابة الديمقراطية: ويتناول فيه ضوابط خضوع الإدارة للمحاسبة.

أما عن كيفية تقسيم أو ترتيب عناصر العملية الإدارية، فإنه تجدر الإشارة بدءاً إلى الترتيب الذى تحتوى عليه الكلمة والتي تمثل فروع علم الإدارة العامة على أساس أن كل حرف منها يعبر عن واحدة من عناصر (POSDCORB) الترتيبية تلك العملية وذلك كمايلي:

P.	Planning	التخطيط
O.	Organising	التنظيم
S.	Staffing	الأفراد
D.	Directing	التوجيه
C.	Cordination	التنسيق
O.	Order	الأمر
R.	Reporting	السجلات والدفاتر
B.	Budgeting	التمويل

هذا ولما يخلو مؤلف فى علم الإدارة العامة من الإشارة إلى تلك الكلمة، وهى ترجع إلى الفقيه المشهور فى علم الإدارة "Study of public Administration" حيث وردت فى مؤلفه بعنوان "بحوث فى علم الإدارة Luther Gulick العامة" لوثر جوليك Lyndall Urwick والذى أعده بالاشتراك مع الفقيه "Administration

أما التقسيم الآخر الذى اكتسب أيضاً شهرة ومكانة علمية عالية، فهو تقسيم هنرى فايول الذى تنسب إليه حركة العملية ، أن هناك ستة وظائف رئيسية تحتوى عليها كافة العمليات المتعلقة بتشغيل أى Fayol الإدارية السابق ذكرها، فقد أوضح مشروع وهى – كما رأينا من قبل-: الوظيفة الفنية – الوظيفة التجارية – الوظيفة المالية – الوظيفة الأمنية – الوظيفة المحاسبية – الوظيفة الإدارية. ثم ذكر أن هذه الوظيفة الأخيرة على عكس الوظائف الخمسة الأولى – لم تأخذ قسطاً وافياً من الشرح والبيان.

من هنا فقد كرس لها دراسة متأنية وشرحا وتحليلاً وافياً، إذ قام بتقسيمها بعد أن أطلق عليها اسم "العملية الإدارية" إلى خمسة عناصر رئيسية هي:

Prevoyance	التخطيط
Organisation	التنظيم
Commandement	التوجيه
Coordination	التنسيق
Conrtole	الرقابة

ثم تناول بعد ذلك كل عنصر من هذه العناصر على حدة مبيناً مضمونه والشروط التى يجب توافرها فيه لى يؤدي دوره بنجاح فى العملية الإدارية، هذا ويعتبر تقسيم فايول للوظيفة الإدارية أو كما يقال لها العملية الإدارية على هذا النحو أول تقسيم يظهر فى هذا الخصوص، ولهذا فهو يعد أساس كافة التقسيمات التى وضعت بعد ذلك لتلك العملية.

ومع ذلك يجب أن نشير إلى أن تقسيم العملية الإدارية إلى سبعة عناصر أو خمسة عناصر أو أكثر أو أقل لا يعنى على الإطلاق استقلال كل عنصر منها عن بقية العناصر الأخرى، ذلك أنها – أى العملية الإدارية – وإن كانت تتضمن عدداً من العناصر إلا أنها تشكل فى ذاتها نطاقاً متكاملاً يخدم كل عنصر فيها بقية العناصر الأخرى، أو بمعنى آخر يمكن القول أن الوظائف الإدارية التى تشتمل عليها تلك العملية إنما هى وظائف متكاملة أى مترابطة ومتداخلة ومؤثرة فى بعضها البعض وذات علاقات تبادلية، فالتخطيط السليم بدون رقابة سليمة وفعالة وبدون تنظيم جيد أو بدون توجيه فعال لا يحقق الهدف منه ويصبح مجرد جهد ضائع لا طائل من ورائه، وكذلك الحال بالنسبة للرقابة الجيدة فإنها تتطلب أولاً تخطيطاً جيداً وإلا أصبحت رقابة عشوائية، والتنظيم أيضاً لا يكون إلا بغرض تنفيذ خطة ترمى إلى تحقيق هدف معين... وهكذا ترتابط وتتفاعل الوظائف الإدارية مع بعضها البعض تماماً كالألة المتحركة التى يصعب الفصل بين أى عنصر من عناصر الحركة فيها وبقية تلك العناصر وإلا توقفت الآلة عن أداء حركتها أو دورها.

وختاماً تجدر الإشارة إلى أن تحديد موضوعات الدراسة يعتمد كقاعدة على المدخل المتخذ أساساً لدراسة علم الإدارة العامة الذى قد يكون مدخلاً قانونياً – هيكلياً – بيئياً – سلوكياً – سياسياً... الخ، فعلى ضوء هذا المدخل يتم تحديد موضوعات الدراسة.

مع ملاحظة أن كثيراً من الفقهاء يخلط بين طرق تدريس علم الإدارة العامة وبين مداخل دراسة هذا العلم حيث يتناول هؤلاء

يجب أن نشير بداية إلى أن الإدارة العامة إذ تجمع في طبيعتها – كما رأينا من قبل – بين العلم والفن، فإنها لا تتنافر والمنهج العلمي في البحث، ذلك المنهج الذي يقوم على أساس الملاحظة والتجربة ثم الاستنباط لمبادئ أو لنظريات تطبق في جميع الحالات المتشابهة، خاصة أن هذا المنهج لا يقتصر في التطبيق على علم دون آخر، أي أنه صالح لأن يتبع في كافة أنواع المعارف أو العلوم سواء في ذلك العلوم الطبيعية أو العلوم الإنسانية، وإنما الذي يختلف في هذا الخصوص هو كيفية مباشرة هذا المنهج أي كيفية إجراء الملاحظة – كيفية إجراء التحليل والبحث عن علاقة سببية – كيفية استخلاص النتائج... الخ، وهو ما يعرف بطرق أو وسائل البحث، فهذه تختلف في الواقع حسب طبيعة الموضوع أو العناصر التي يراد بحثها أو دراستها، ومن ثم يمكن القول أن لكل علم من العلوم أساليب وطرق خاصة في البحث تتلاءم وطبيعة الموضوعات التي يتناولها أو يتضمنها هذا العلم.

### فما هي إذن هذه الطرق أو تلك الأساليب المتبعة في دراسة علم الإدارة العامة؟.

في الواقع من الأمر تتعدد طرق وأساليب البحث في مجال هذا العلم إلا أن أهمها يتمثل في<sup>(1)</sup>: طريقة فحص الوثائق – طريقة الدراسة الميدانية والاتصال الشخصي – طريقة دراسة الحالات 0 دراسة الأدب الإداري. نتناول كل منها بإيجاز فيما يلي:

#### الفرع الأول

#### طريقة فحص الوثائق

### L'observation documentaire

يقصد بهذه الطريقة أن يقف الباحث على حقيقة النشاط الإداري الذي تباشره الوحدات الإدارية المختلفة، عن طريق الرجوع إلى الوثائق أو المستندات التي تحكم ذلك النشاط سواء في ذلك الوثائق أو المستندات الصادرة عن تلك الوحدات الإدارية ذاتها أو الصادرة عن جهات أجنبية عنها. ومثال ذلك النصوص التشريعية واللوائح – القرارات والمنشورات الوزارية أو المصلحية – الإحصائيات والبيانات الرسمية – السجلات – الخرائط التنظيمية

---

الفقاء تلك المداخل على أنها طرق دراسة هذا العلم ويقسمونها عادة إلى: مدخل بيئي أو أيكولوجي – مدخل هيكل – مدخل سلوكي – مدخل سياسي... الخ. انظر على سبيل المثال: الدكتور/ علي شريف الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 25 وما بعدها؛ الدكتور/ أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 35 وما بعدها؛ الدكتور/ إسماعيل صبرى مقلد، الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 23 وما بعدها.

ومن جانبنا نرى أن هناك فرقا بين طرق التدريس أو البحث في علم الإدارة العامة والتي سنتناولها في المتن وبين مداخل دراسة هذا العلم، إذ بينما تركز الطرق على أسلوب أو كيفية دراسة موضوعات علم الإدارة العامة، فإن المداخل تساعد فقط في تحديد تلك الموضوعات، أو بمعنى آخر تساعد في تحديد مناهج البحث في علم الإدارة العامة كما بينا من قبل. فمثلا إذا كان مدخل الدراسة مدخلا قانونيا فإن محور تلك الدراسة يتمثل في تحديد الوظيفة القانونية للجهاز الإداري للدولة، وبالتالي يتم تناول موضوعات تنظيم السلطة التنفيذية ممثلة في هيئاتها المركزية واللامركزية- الإطار القانوني للحقوق والواجبات التي تنشأ من الدستور والقوانين المرتبطة بالحكومة واللوائح والقرارات المختلفة التي تنظم عمل ونشاط السلطة التنفيذية... الخ، أما إذا كان المدخل مدخلا هيكليا، فإنه سيركز على دراسة الموضوعات التي تتعلق بالمشاكل التنظيمية للجهاز الإداري بالدولة وعلاقة الوزارات ببعضها البعض وبالمصالح والمؤسسات التابعة لها... الخ. والمدخل السلوكي يقوم على أساس تحديد موضوعات الدراسة ب: دور السلوك الإنساني داخل الجهاز الإداري – العلاقة بين المنظمات الرسمية وغير الرسمية، كما يركز على عملية اتخاذ القرارات – القيادة – الرضا عن العمل... الخ.

(1) R. Drago, Science Administrative, Caractères généraux de la science administrative, Les structures administratives, Paris, 1980, P. 34 et ss.

والجداول أو الرسوم البيانية.. الخ. كما يعد أيضاً من الوثائق الرسمية والتي قد تفيد الباحث فى هذا الخصوص الأحكام القضائية الصادرة عن جهات القضاء المختلفة بدرجاته المتعددة والتي تكون ذات صلة بالنشاط الإدارى موضوع البحث، وكذلك الفتاوى الصادرة بناء على طلب الإدارة من الجهات أو الهيئات الاستشارية المختصة، كما قد تتجسد هذه الوثائق فى العقود الإدارية أو غير الإدارية التى تبرمها الإدارة فى خصوص النشاط المذكور.

فإذا توافر للباحث مثل هذه الوثائق أو المستندات قام بدراستها وتحليلها متبعاً فى ذلك إما الأسلوب الكلاسيكى فى الدراسة وهو ما يعرف بالأسلوب الكيفى والذى يهتم أساساً بالجوانب الاجتماعية والنفسية أو السيكولوجية للعناصر التى تتضمنها تلك الوثائق أو المستندات، وإما أسلوب الدراسة الكمية *La méthode quantitative* والذى يعتمد على الأرقام والإحصائيات فى الوصول إلى نتائج ثابتة أو مؤكدة *Constante*.

فعن طريق هذه الدراسة يستطيع الباحث الوقوف على عناصر الحقائق التى تتضمنها الوثائق أو المستندات المذكورة وكذلك على الأسباب التى تعطى تفسيراً منطقياً لمدلولات تلك العناصر، مما يستطيع معه استخلاص النتائج التى تفيد فى الوقوف على حقيقة النشاط الإدارى موضوع البحث وما ينطوى عليه من إيجابيات يمكن دعمها أو سلبيات يمكن وضع الحلول لمواجهتها.

ورغم أهمية هذه الطريقة ومدى فعاليتها فى دراسة وتحليل الأنشطة الإدارية والوقوف على حقيقتها، إلا أن هناك عقبات قد تحد من هذه الأهمية أو تلك الفعالية، هذه العقبات قد ترجع إلى السرية والكتمان التى قد تحاط بها كثيراً من الوثائق والمستندات الإدارية سواء كان ذلك بقانون أو بناء على قانون أم كان ذلك راجعاً إلى رغبة المسؤولين الإداريين ذاتهم فى عدم إفشاء أسرار وحداتهم الإدارية، الأمر الذى يصعب معه على الباحث الوصول أو الوقوف على مثل هذه الوثائق أو تلك المستندات.

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى قد تعمد كثير من الإدارات إلى تزوير أو تزيف الوثائق الإدارية الخاصة بها، لإظهار النشاط الإدارى على غير حقيقته مما يوقع الباحث فى خطأ الوصول إلى نتائج لا أساس لها من الصحة أو لا علاقة لها بالواقع العملى أو الفعلى.

ولهذا نأمل من ناحية أن يسود المبدأ القانونى الشهير المطبق فى الدول الاسكندنافية خاصة فى السويد منذ زمن طويل (1766) أو فى غيرها من الدول كفرنسا منذ عام 1978 والذى يقضى بحرية السماح للمواطنين فى الإطلاع على كافة الوثائق الحكومية أو الإدارية.

*Le principe de liberte d'accés des citoyens a tous les documents administratifs.*

أو على الأقل السماح للباحثين بالإطلاع على تلك الوثائق.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن دستور عام 2012 وكذلك دستور عام 2014 فى مصر قد

اشتملا على نص يجيز مثل هذا الأمر، فقد نصت المادة (47) من الدستور الأول الحصول على المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق والإفصاح عنها وتداولها حق تكفله الدولة لكل مواطن، بما لا يمس حرية الحياة الخاصة، وحقوق الآخرين ولا يتعارض مع الأمن القومى.

ومن ناحية أخرى أن يدرك الإداريون ذاتهم أهمية ما تتضمنه الوثائق والمستندات الإدارية من حقائق أو بيانات، ومن ثم ضرورة الاحتفاظ بها بطريقة منظمة وأمينة مع تسهيل مهمة الإطلاع عليها من جانب الراغبين فى إجراء البحوث أو الدراسات المتعلقة بمضمونها أو محتواها.

## الفرع الثانى

### طريقة الاتصال المباشر بالمختصين

#### L'observation directe

طبقا لهذه الطريقة يقوم الباحث - من أجل الحصول على المعلومات أو الحقائق المتصلة بموضوع البحث - بإجراء زيارات ميدانية للوحدات الإدارية ذات الشأن والاتصال الشخصى بالمسؤولين أو المختصين بها، وقد تتم هذه الطريقة بشكل موسع extensive حيث يتم الاتصال بعدد كبير من الموظفين المنتمين إلى وزارة معينة أو إلى مجموعة معينة وهو ما يعرف بنظام العينات أو المجموعات Le systeme de L'échantillonnage، وهذا النظام يساعد فى الواقع على كون المعلومات أو البيانات المستقاة حول موضوع البحث أو الدراسة يتسم - إلى حد بعيد - بالموضوعية والحيادة، إذ لا يخشى الموظفون فى هذه الحالة المسئولية أو المساءلة من ذكر الحقيقة سلبا كانت أم إيجابا خاصة إذا راعى الباحث عند قيامه بهذه المهمة الاعتبارات الواجبة فى هذا الخصوص مثل السرية - تفهم الأوضاع النفسية والاجتماعية للعينة محل البحث - التقاليد والأعراف المرعية فى الوسط الإدارى... الخ.

وقد تتم طريقة الاتصال المباشر أيضا بشكل محدود أو مكثف intensive حيث يقتصر الأمر فى هذه الحالة على مقابلات شخصية مع بعض المختصين فى الإدارات المعنية. وفى جميع الحالات يكون للباحث حرية مباشرة كافة الأنماط التى يراها لازمة للحصول على المعلومات أو البيانات المطلوبة مثل: توجيه أسئلة - إجراء مقابلات وعمل تحقيقات - ملاحظة الظواهر الإدارية فى الواقع العملى مع طلب الاستفسارات أو الشروح التى تبررها... الخ.

ومع ذلك فإن هناك صعوبات عديدة قد تواجه الباحث فى هذه الطريقة منها: رفض الإجابة على الأسئلة الموجهة- تزييف الحقائق المعطاة - عدم الحيادة أو الموضوعية للمعلومات المستقاة... الخ، وكما هو واضح فإن الصعوبات المذكورة إنما ترجع إلى من توجه إليهم الأسئلة أو من تجرى معهم المقابلات أو التحقيقات، وهنا يجب على الباحث للتغلب عليها

أن يتحلى بالدقة والمرونة وأن يراعى الاعتبارات الواجبة السابق ذكرها.

إلا أن هناك صعوبات أخرى قد ترجع إلى الباحث ذاته، إذ قد يجد نفسه مضطرا – أحيانا – إلى عدم ذكر الحقيقة حول بعض الأمور المتعلقة بالإدارة التي أجرى البحث فيها، إما خشية من أن يتهم بنكران الجميل *etre taxé de ingratitude* والمتمثل في رأيه في حسن استقباله وتسهيل مهمته، وتمكينه من الإطلاع على كثير من الأمور السرية، وإما خشية من أن تتخذ هذه الحقيقة كدليل يرجح كفة بعض المسؤولين على البعض الآخر في النزاع القائم بينهم حول حقيقة تلك الأمور مع رغبته في الاحتفاظ بالصدقة والمودة التي نبتت بينه وبين كافة هؤلاء المسؤولين.

وعدم ذكر الحقيقة قد يتمثل في اتخاذ الباحث موقفا سلبيا وذلك بعدم الإدلاء بأية حقائق حول موضوع البحث وإما في لجوئه إلى المديح أو المبالغة في إظهار الإيجابيات، بل وأحيانا في تبرير العيوب التي يكتشفها ومحاولة نسبتها إلى أسباب لا يد للإدارة والإداريين فيها... الخ.

ولهذا يقول الفقيه دراجو لن تصبح الأبحاث الإدارية موضوعية، إلا إذا تم تنظيم العلاقة بين الإداريين وبين الباحثين بشكل تنتقى معه الاعتبارات السابقة.

A une époque où les administrations deviennent de plus en plus des objets de recherche, les rapports entre elles et les chercheurs devraient être organisés de telle manière que les difficultés que viennent d'être signalées ne puissent se produire.

### الفرع الثالث

#### طريقة دراسة الحالات

#### **La methode de cas**

يقصد بهذه الطريقة أن يتركز البحث أو تدور الدراسة حول حالة معينة، وهذه الحالة قد تكون عامة *une question générale* كإعداد نص أو نظام قانوني معين أو وضع خطة للإدارة المحلية في منطقة معينة... الخ، وقد تكون خاصة *une question particulière* أي محددة سواء كانت واقعية ملموسة أو مفترضة لا وجود لها في الواقع العملي، ومثال ذلك حسن أو سوء علاقة الرئيس أو المرؤوسين – انخفاض الإنتاج خلال فترة زمنية معينة – ظاهرة تغيب العاملين أو تأخرهم عن الحضور في المواعيد المقررة – استقالة عدد من الموظفين... الخ.

وتتم هذه الطريقة بأن تطرح الحالة موضوع الدراسة أو البحث على الدارسين أو الباحثين بعد أن يحدد لهم الهدف من هذه الدراسة أو ذلك البحث، فيقوم كل واحد منهم بعد ذلك بتجميع الحقائق والمعلومات حول الحالة موضوع الدراسة، مع تحليل هذه الحقائق وتلك

المعلومات تحليلاً علمياً دقيقاً، ثم بيان الأسباب التي قد تكون وراء المشكلة أو الحالة، مع محاولة الوصول إلى السبب الرئيسي من بين تلك الأسباب، أى السبب الذى يرجع إليه بصفة خاصة حدوث هذه المشكلة أو تلك الحالة، مع ملاحظة أنه يلزم لدقة البحث أو الدراسة أن تكون لدى الباحث معرفة جيدة بعناصر المشكلة فى واقعها العملى، ولهذا يحسن بدء الاتصال بأطرافها والوقوف على آرائهم حولها ووسائل علاجها من وجهة نظرهم... الخ.

بعد ذلك يضع كل باحث كافة الحلول الممكنة لمواجهة هذه المشكلة أو تلك الحالة مع بيان مميزات وعيوب كل حل منها والصعوبات التى يمكن أن يخلقها فى العمل.

وبعد أن ينتهى الباحثون من إتمام الخطوات السابقة، يعرض كل منهم فى اجتماع مشترك يعقد لهذا الغرض، ما تم التوصل إليه من حلول وبدائل لمواجهة المشكلة أو الحالة موضوع البحث أو الدراسة، مع ملاحظة أن هذه الحلول قد تكون إيجابية تتمثل فى عمل شئ أو توجيه أو إيقاف أو منع عمل ما، وقد تكون حلولاً سلبية بعدم إحداث أى تغيير يذكر، أى المطالبة ببقاء الحال على ما هو عليه، باعتبار أن الحالة أو المشكلة المعروضة ما هى إلا ظاهرة طبيعية ولا تدعو إلى القلق.

ثم تأتى المرحلة التالية وهى مرحلة دراسة وتقييم هذه الحلول جميعها، إيجابية كانت أم سلبية، ويقصد من ذلك محاولة التعرف على النتائج التى قد تترتب على اتباع كل منها إزاء الحالة أو المشكلة المعروضة.

وأخيراً تأتى مرحلة اختيار الحل أو البديل من بين الحلول أو البدائل المعروضة، ويتم هذا الاختيار على أساس تفضيل الحل الأكثر إفادة من غيره فى تحقيق الأهداف المرجوة والأقل سلبية من بينها.

إن الحل المختار إنما يمثل فى الواقع محل القرار المتخذ فى الإدارة لمواجهة الحالة أو المشكلة المعروضة ومن ثم ينبغى تنفيذه أو تطبيقه فى الواقع العملى، مع ملاحظة ضرورة مراعاة العامل الإنسانى ومدى أهميته فى نجاح مثل هذا التنفيذ أو التطبيق. ولهذا يجب لاكتساب ثقة العاملين وضمان معاونتهم فى هذا الخصوص، أن يتم تنبيههم بحقيقة محتوى أو مضمون القرار وإقناعهم بجديته وفائدته بالنسبة لهم.

لقد طبقت طريقة دراسة الحالات فى الولايات المتحدة الأمريكية منذ عام 1944، وقد لاقت فى الواقع نجاحاً كبيراً فى الدراسات الإدارية، ولهذا فهى تتخذ الآن كأسلوب للدراسة فى كثير من الجامعات الأمريكية والمدارس والهيئات المتخصصة فيها، بل ويلاحظ أن كثيراً من المعاهد والمدارس المتخصصة فى فرنسا - مهد النظام اللاتينى- لاسيما المدرسة الوطنية للإدارة E.N.A تستخدم هذه الطريقة فى إجراء البحوث الإدارية.

#### الفرع الرابع

## La litterature administrative

تعد دراسة المراجع العلمية أو الوثائق والأبحاث المتخصصة فى الإدارة العامة، خير معين فى الواقع، للبحث فى أى موضوع من موضوعات علم الإدارة العامة، إذ عن طريقها يستطيع الوقوف على المبادئ والنظريات العامة التى تحكم وتبين مختلف جوانب النشاط الإدارى، بل وتعيّنه فى الوقوف على كثير من الحلول النظرية لمواجهة المشاكل المتعلقة بهذا النشاط وكيفية مواءمتها أو تطبيقها فى الواقع العملى، ومن ثم فإن دراسة الأدب الإدارى يجب أن يكون موضع اهتمام الباحثين أو الدارسين فى علم الإدارة العامة، بل ويجب أن تكون لها الأولوية على كافة طرق البحث والدراسة فى هذا الميدان.

أى أن الباحث قبل أن يلجأ إلى إحدى طرق البحث السابق بيانها، يجب عليه أن ينهل أولاً من المعارف النظرية فى علم الإدارة التى تتضمنها مختلف مراجع الأدب الإدارى، وبمعنى آخر يمكن القول أن طرق البحث سألغة الذكر وهى طرق عملية أو ميدانية تتطلب لإجادتها وتحقيقها لأهدافها، أن يكون لدى الباحث خلفية نظرية عن علم الإدارة العامة وهو ما يتأتى عن طريق الرجوع إلى المراجع العلمية المتخصصة فى هذا الميدان.

هذا وتجدر الإشارة أخيراً إلى أن طرق البحث سألغة الذكر وهى: فحص الوثائق – الاتصال بالمختصين – دراسة الحالات ودراسة الأدب الإدارى، لا يجب أن ينظر إلى كل منها على أنها طريقة مستقلة أو منفصلة عن الطرق الأخرى، بل على العكس من ذلك يجب أن ينظر إليها ككل متكامل بحيث تخدم وتكمل كل طريقة منها بقية الطرق الأخرى، ولهذا يحسن أن تتزامن أو أن تتم فى آن واحد، أى فى خصوص حالة أو مشكلة معينة، فالمعلومات التى تتضمنها الوثائق الإدارية مثلاً تفيد كثيراً فى الوقوف على مدى صحة المعلومات المستقاة بطريق الاتصال المباشر بالمختصين أو المسئولين، كما قد تفيد فى بيان كثير من عناصر الحالة أو المشكلة موضوع البحث أو الدراسة طبقاً لطريقة دراسة الحالات، وذات الشئ أيضاً فيما يتعلق بالمعلومات التى تكشف عنها هذه الطريقة الأخيرة أو طريقة الاتصال بالمسؤولين، فقد تساعد فى الوقوف على مدى صدق أو حقيقة المعلومات التى تتضمنها الوثائق الإدارية... وهكذا. بالإضافة إلى ذلك فإنه لا غنى للباحث فى هذه الطرق جميعاً – وكما ذكرنا من قبل – من الرجوع إلى المراجع العلمية وآراء العلماء فى الإدارة، للوقوف على المبادئ والنظريات التى تحكم العمل الإدارى والذى قد يكون محلاً للبحث والدراسة.



## المبحث الثانى

تطور الإدارة العامة وعلاقتها بحقول

المعرفة الاجتماعية الأخرى

المطلب الأول

تطور الإدارة العامة

الفرع الأول

الإدارة العام فى العصور القديمة

إذا كان علم الإدارة العامة – كنظام دراسى له ذاتيه وشخصيته المستقلة- علما حديث النشأة، يرجع إلى نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، فإنه على العكس ن ذلك فيما يتعلق بالإدارة ذاتها، حيث وجدت بوجود البشرية، أو بمعنى أدق وجدت بوجود الحياة الاجتماعية الأولى للبشرية، وظلت ملازمة لها على مر العصور؛ فتاريخ الإدارة العامة إذن قديم قدم تلك الحياة ولا أدل على ذلك من قراءة التاريخ وتصفح معالم الحضارات القديمة بدءاً بحضارة الصين وانتهاء بالحضارة الإسلامية الغراء مروراً بالحضارة الفرعونية والإغريقية والرومانية، فقد عرفت كل هذه الحضارات نظم إدارية مختلفة.

ففى الدولة المصرية القديمة ومنذ سبعة آلاف سنة تقريبا وجدت إدارة حكومية منظمة تباشر نشاطها على نطاق واسع مستخدمة فى ذلك أساليب علمية لم تعرفها أوربا إلا منذ قرن من الزمان، وفى مقدمتها علم الإحصاء الذى استخدم فى معرفة عدد السكان وتقدير الأموال والثروات ومن ثم فرض الضرائب عليها، والتخطيط كأسلوب علمى لتنظيم وتشكيل نواحي الحياة فى المستقبل، إذ عن طريقه تم تنفيذ أضخم مشروع عرفته الحضارات الإنسانية القديمة "مشروع بناء الأهرامات"، بالإضافة إلى ذلك فقد عرف الجهاز الإدارى للدولة الفرعونية نظاما للسجلات والوثائق وكتابة التقارير، فضلا عن نظام السلطة الرئاسية ونظام الأجور والمرتببات.

كما عرف المصريون القدماء أيضا مبدأ تقسيم العمل والتخصص فيه – نظام الاختيار والترقى على أساس الكفاءة – نظام تدريب الموظفين على أعمال وظائفهم .... إلى غير ذلك من المبادئ التى جعلت الفيلسوف الاجتماعى الألمانى الشهير Max Weber يقول: إن الإدارة المصرية القديمة جديرة بأن تكون نموذجا تاريخيا لكافة النظم البيروقراطية والإدارية اللاحقة عليها<sup>(1)</sup>.

(1) لمزيد حول هذا الموضوع انظر:

الدكتور/ عمر ممدوح مصطفى، أصول تاريخ القانون، الإسكندرية، دار المعارف، 1963، ص 147 ومابعدها؛ الدكتور/ عبد الفتاح ساير داير، تاريخ القانون العام، القاهرة، مطبعة نهضة مصر، الفجالة، ص 131 ومابعدها؛ الدكتور/ عبد الكريم درويش، الدكتور/ لىلى تكلا، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، 1980، ص 79 ومابعدها.

كما عرف الفكر الإسلامى الإدارة العامة وساهم فى رقيها وتطورها مساهمة عظيمة، تلك المساهمة التى يضيق المقام هنا لبيانها وتفصيل مختلف جوانبها، ولهذا يكفى أن نشير فى هذه العجالة إلى أن هذا الفكر قد عرف مبادئ التنظيم الإدارى السليم بصورة تدعو إلى الفخر والاعتزاز بالإسلام ديناً وبمحمد عليه الصلاة والسلام نبياً، من هذه المبادئ نذكر على سبيل المثال:

- **اعتبار العمل المعيار الأمثل لتحديد درجة الكفاءة والمقدرة:** يقول المولى عز وجل: "ولكل درجات ما عملوا وليوفيهم أعمالهم وهم لا يظلمون"<sup>(1)</sup>.

- **مبدأ التلازم والتوازن بين السلطة والمسئولية:** حيث يقول الرسول الكريم عليه الصلاة والسلام "كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته، فالإمام الذى على الناس راع وهو مسئول عن رعيته، والرجل راع فى أهل بيته وهو مسئول عن رعيته، والمرأة راعية على أهل بيت زوجها وولده وهى مسئولة عنهم، والخادم راع على مال سيده وهو مسئول عنه، ألا فكلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته"<sup>(2)</sup>.

وأيضاً ما قاله الخليفة عمر بن الخطاب "والله لو عثرت بغلة فى أرض العراق فخشيت أن يسألنى الله يوم القيامة لما لم أمهد لها الطريق"<sup>(3)</sup>.

- **مبدأ تقسم العمل والتخصص فيه:** ويتضح مما قاله الخليفة عمر بن الخطاب للمسلمين: "أيها الناس من أراد أن يسأل عن القرآن فليأت إلى ابن كعب ومن أراد أن يسأل عن الفرائض فليأت إلى زيد بن ثابت ومن أراد أن يسأل عن الفقه فليأت إلى معاذ بن جبل ومن أراد أن يسأل عن المال فإن الله جعلنى له خازناً وقاسماً".

- **مبدأ الرقابة:** حيث كان الخليفة فى الإسلام يراقب ولاته فى سلوكهم وتصرفاتهم، بل وكان يحصى أموالهم قبل توليتهم، فإذا زاد لأحدهم مال بعد ولايته صادره عليه، ومن أمثلة ذلك ما فعله الفاروق عمر بن الخطاب مع عتبية بن ابى سفيان وكان قد عينه والياً على كنانة، فلما قدم عتبية المدينة بمال سأله عمر: من أين لك هذا يا عتبية؟ فقال: "مال خرجت به وتاجرت فيه" فقال عمر: "بعثتك والياً ولم أبعثك تاجراً وأن التجارة والولاية لا يتفقان" أجعل هذا المال فى بيت المسلمين"<sup>(1)</sup>.

- **مبدأ العمل بروح الفريق:** وهذا ما دعا إليه القرآن الكريم فى أكثر من موضع "وتعاونوا على البر والتقوى ولا تعاونوا على الأثم والعدوان"<sup>(2)</sup>، "وشاورهم فى الأمر"<sup>(3)</sup>،

(1) سورة الأحقاف، الآية 19.

(2) حديث متواتر، تفسير بن كثير، الجزء الأول، ص 543.

(3) عباس محمود العقاد، عبقرية عمر، مطبوعات وزارة التربية والتعليم، 1980، ص 62.

(4) الدكتور/ رمضان بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإدارى فى النظم الوضعية والإسلامية، دار الفلاح، الإمارات العربية المتحدة، 2012، ص 48.

(5) سورة المائدة، الآية رقم 2.

(6) سورة آل عمران، الآية رقم 159.

"وأمرهم شورى بينهم"<sup>(4)</sup>. كما قال رسول الله ﷺ "المسلم أخو المسلم لا يظلمه ولا يسلمه ومن كان في حاجة أخيه كان الله في حاجته ومن فرج عن مسلم كربة من كرب الدنيا فرج الله عنه كربة من كرب الآخرة". وقوله عليه الصلاة والسلام أيضا "الله في عون العبد مادام العبد في عون أخيه".

ومن المبادئ الأخرى التي أقرها الإسلام في هذا الخصوص المركزية واللامركزية - وحدة الرئاسة والأمر - التفويض... وغيرها من المبادئ التي نجدها على وجه الخصوص في رسائل عمر بن الخطاب إلى الحكام والولاة والتي مازالت تطبق حتى وقتنا الحاضر في المشروعات العامة والخاصة على السواء ولو قدر لذلك الخليفة العظيم أن يضع مؤلفا في الإدارة العامة لفاق كل ما كتبه فقهاء الغرب في ذلك المجال<sup>(5)</sup>.

وإذا كانت الإدارة على هذا النحو في كل من مصر القديمة والإسلام وغيرها من الحضارات الأخرى<sup>(1)</sup>. فإننا نعيد إلى الأذهان ماسبق ذكره من أن الإدارة العامة في تلك الحقب من التاريخ لم تكن معتبرة كما هو سائد حالياً نظام دراسي مستقل، وإنما فقط مجرد نشاط تباشره الوحدات السياسية التي كانت موجودة آنذاك... وحتى في حالة وجود دراسات لها وهو ما يسجله التاريخ حيث وجدت دراسات لمشكلة البيروقراطية في مصر القديمة، والمركزية واللامركزية في ظل الإمبراطورية الرومانية، وكذلك نظام التوظيف والحكم المحلي، كما وجدت أيضا آثار دراسية لمختلف موضوعات ومبادئ الإدارة العامة في الدول الإسلامية كما سبق القول، إلا أن هذه الدراسات إنما نشأت وتمت في ظل النظم القانونية التي وجدت في ظلها، ومن ثم فقد كانت من نوع الدراسات القانونية وقد اصطبغت بالبساطة وعدم التعمق، مع ملاحظة أن الدراسات المذكورة لم تكن تدرس الإدارة العامة مباشرة وإنما من خلال التعاليم القانونية التي كانت تحدد إطار ونشاط الإدارة العامة، وأيضا من خلال النظم السياسية<sup>(2)</sup>.

أما اعتبار الإدارة العامة كنظام دراسي له ذاتيه واستقلاليتها، فهذا ما يحدثنا عنه التطور الحديث الذي لحق بتلك الإدارة وهو ما نبينه في المبحث التالي.

- (7) سورة الشورى، الآية رقم 38.
- (1) فقد كتب إلى أبي موسى الأشعري كتابا اتخذه الخلفاء من بعده دستوراً للحكم والإدارة قال فيه: "أما بعد فإن للناس نفرة أعوذ بالله أن تدركني، وإياك عمياء مجهولة وضغائن محمولة أقم الحدود ولو ساعة من نهار، وإذا عرض لك أمران أحدهما لله والأخر للدنيا فآثر نصيبك من الله فإن الدنيا تنفذ والآخرة تبقى، وأخف الفساد وأجعلهم يد يدا ورجلا رجلا وعد مرضى المسلمين وأشهد جنازهم وأفتح لهم بابك وياشر أمورهم بنفسك، فإنما أنت رجل منهم غير أن الله جعلك أثقلهم حملا. وقد بلغني أنه فشت لك ولأهل بيتك هيئة في ملبسك ومطعمك ومركبك ليس للمسلمين مثله، فإياك يا عبد الله أن تكون بمنزلة البهيمة مرت بواد خصب فلم يكن لهم إلا السم، فإنما حتقها في السم. وأعلم أن العامل إذا زاغ زاغت رعيته وأشقى الناس من شقى به الناس والسلام" الفاروق عمر بن الخطاب بأقلام هؤلاء: الدكتور/ طه حسين، زكي مبارك وآخرين، بيروت، دار منشورات حمد، الطبعة الأولى، 1974؛ الدكتور/ سليمان محمد الطماوي، عمر بن الخطاب، وأصول السياسة والإدارة الحديثة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، القاهرة، 1969.
- (2) فقد عرفت الحضارة الصينية القديمة مبدأ الجدارة في شغل الوظائف العامة حيث كانت تعقد اختبارات للمرشحين لدخول الخدمة العامة، أما في عهد الإغريق حيث طبقت الديمقراطية المباشرة فقد كان شغل الوظائف العامة يتم بطريق الانتخاب، كما طبق الرومان الكثير من المبادئ الإدارية المعروفة اليوم، فقد تمكنوا من الاحتفاظ بإدارة فعالة ومنظمة في معظم الأقاليم التي خضعت لحكمهم بل لقد عرف الجهاز الإداري للإمبراطورية الرومانية بأنه أضخم جهاز إداري بيروقراطي في التاريخ. الدكتور/ إسماعيل صبرى مقلد، دراسات الإدارة العامة مع بعض تحليلات مقارنة، الكويت، مؤسسة الصباح، الطبعة الثالثة، 1980، ص 14 وما بعدها.
- (3) الدكتور/ إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، القاهرة، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1975، ص 61.



## الفرع الثانى

### التطورات المعاصرة للإدارة العامة

تتمثل تلك التطورات أولاً فى فصل الإدارة عن السياسة، ولا نقصد بذلك اعتبار كل منهما سلطة مستقلة بذاتها، وإنما اعتبار الإدارة علماً أو حقلاً دراسياً منفصلاً ومستقلاً عن العلم أو الحقل الدراسى للسياسة، أى أنه أصبح لكل منهما مجاله الخاص، وثانياً فى استفادة الإدارة العام من الدراسات العلمية والسيكولوجية التى تمت وتطورت فى أحضان الإدارة الخاصة، تلك الدراسات التى تعبر عنها كل من المدرسة التقليدية فى الإدارة، والمدرسة السلوكية فى الإدارة وإدارة النظم، وهذا ما نبينه تباعاً فيما يلى.

### الغصن الأول

#### استقلال الإدارة العامة

لقد ظهرت الدعوة نحو اعتبار الإدارة العامة نظاماً دراسياً "Administration as a public discipline" له ذاتيته واستقلاليته، وهو ما يمثل أهم التطورات فى هذا الخصوص فى نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين كما ذكرنا بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية، وكان أول من تبنى تلك الدعوة وودرو ويلسون Woodrow Wilson (1856-1924) رئيس الولايات المتحدة الأمريكية الأسبق والذى عمل أستاذاً للعلوم السياسية بجامعة برنستون الأمريكية وذلك فى مقاله المشهور عام 1887 بعنوان "دراسة فى الإدارة العامة"<sup>(1)</sup> The study of public Administration.

فقد أبرز ويلسون فى هذا المقال ضرورة استقلال الإدارة العامة كعلم قائم بذاته أو كحقل دراسى له ذاتيته واستقلاليته، أى بضرورة فصل الإدارة عن السياسة، معللاً ذلك بالقول بأن المشكلات الإدارية ذات الطبيعة الفنية المتخصصة ليست فى الواقع كالمشكلات السياسية وذلك على الرغم من أن السياسة هى التى تزود الإدارة بالمسئوليات والأعمال، ولهذا فإن وسائل معالجتها يجب أن تتم بطرق مغايرة لتلك المتبعة لمواجهة المشكلات السياسية، إذ يجب أن تعتمد فى ذلك على المبادئ العلمية وعلى كفاءة ومهارة القائمين بها لا على أساليب المناورة والمراوغة التى كثيراً ما يعتمد حل المشكلات السياسية عليها.

كما هاجم ويلسون لهذا الغرض أيضاً النظام الذى كان متبعاً فى الإدارة المركزية آنذاك لشغل الوظائف العامة والمعروف باسم Spoil System والذى كان يقصر شغل تلك الوظائف على الأنصار السياسيين للحزب الفائز فى الانتخابات أى أن هذا النظام كان يعتبر الوظائف العامة بمثابة غنيمة للحزب المنتصر ويتصرف فيها كيفما يشاء، الأمر الذى أدى إلى سوء الخدمة العامة وفسادها.

(1) مجلة العلوم السياسية، Pol. Sc. Quart، المجلد الثانى، 1887، ص 197 ومابعدها. وقد أعيد طبعها فى كتاب لذات المؤلف بعنوان أفكار وقضايا فى الإدارة العامة، Ideas Issues in Pub. Adm، نيويورك، 1953.

لقد كان هذا المقال فى الواقع أول بحث علمى من الناحية التاريخية يتناول مثل هذه الموضوعات الهامة، وقد كان له أثراً بارزاً وقيمة عالية فى تزايد الاهتمام بدراسة الإدارة العامة كعلم له سماته وخصائصه وطبيعته الذاتية.

ومما زاد أو ضاعف من هذا الاتجاه ما حدث من أزمة اقتصادية خانقة للمجتمع الأمريكى فيما بين الحربين العالميتين والتي دفعت الرئيس الأمريكى فرانكلين روزفلت Franklin Roosevelt إلى إعلان ثورته الإدارية الشهيرة والمعروفة باسم The new deal والتي بمقتضاها تدخلت الدولة فى العديد من الميادين وأوجه النشاط التى لم يكن من تقاليد الإدارة الأمريكية أن تتدخل فيها.

ورغم ما تعرضت له تلك السياسة من معارضة ومقاومة شديتين من جانب الرأى العام الأمريكى فى بادئ الأمر، إلا أن النجاح الباهر الذى حققته فى مختلف الميادين والمجالات قد نبه إلى كثير من المبادئ والنظريات التى يجب أن تسود علم الإدارة العامة، تلك المبادئ والنظريات التى تعرضت بدورها لتطور خطير عقب الحرب العالمية الثانية نتيجة إعادة دراستها والنظر فيها، بل والتأكيد عليها لمواجهة ما خلفته تلك الحرب من دمار وويلات اصطلت بها أجيال هذا القرن، الأمر الذى أدى إلى نمو الإدارة العامة واتساع مجال الدراسات والبحوث فيها والتأكيد على استقلاليتها كنظام دراسى له ذاتيته.

وإذا كانت الإدارة العامة قد خطت بهذه النتائج خطوات واضحة فى طريق النمو والتطور، إلا أن ما تجدر الإشارة إليه فى هذا الخصوص هو أنها لم تكن قد وصلت بعد إلى ما وصلت إليه الإدارة الخاصة أو إدارة الأعمال الخاصة من تقدم فى مجال البحث العلمى والاعتماد فى مباشرة أنشطتها على مبادئ الإدارة العلمية أو المبادئ السيكلوجية أو الجمع بينهما؛ تلك المبادئ التى حرص كتاب الإدارة العامة على الاستفادة منها كدعائم أساسية للفلسفة التى يجب أن تقوم عليها تلك الإدارة، خاصة فيما يتعلق بفصلها عن السياسة واعتبارها علماً أو نظاماً دراسياً مستقلاً، فما هى تلك المبادئ؟

هذا ما نبينه فيما يلى من خلال تناولنا للمدارس العلمية التالية.

## العصن الثانى

### المدرسة التقليدية فى الإدارة

يمثل كل من العالم الأمريكى فردريك ونسلو تايلور F.W. Taylor صاحب حركة الإدارة العلمية، والعالم الفرنسى هنرى فايول H. Fayol مؤسس حركة العملية الإدارية، الدعامتان الأساسيتان اللتان قامت عليهما المدرسة التقليدية فى الإدارة، ولذلك نتناول كل منهما بشىء من التفصيل فيما يلى:

أولاً: فردريك تايلور والإدارة العلمية<sup>(1)</sup>:

يعتبر تايلور - كما ذكرنا - صاحب حركة الإدارة العلمية Scientific Management ، وهو لم يكن فى الواقع أستاذاً جامعياً أو باحثاً نظرياً وإنما كان على العكس من ذلك مهندساً ميكانيكياً يعمل فى مصنع للصلب بولاية بنسلفانيا الأمريكية، ولهذا فقد استخلص مبادئه فى الإدارة من تجاربه العملية وممارساته الفعلية أو الواقعية.

كان تايلور مسؤولاً عن قطاع الإنتاج فى المصنع سالف الذكر، وقد لاحظ أثناء قيامه بعمله أن هناك انخفاضاً مستمراً فى كفاءة العمل، فأراد الوقوف على أسباب ذلك لتلافيه وتحقيق أعلى معدل للإنتاج بأقل جهد وتكلفة ممكنة؛ من هنا بدأ أبحاثه مستخدماً لذلك طرقاً علمية تقوم على أساس الملاحظة الدقيقة وقياس الوقت واختيار أفضل السبل لأداء العمل، وانتهى من ذلك إلى نتيجة هامة تنحصر فى أنه من الممكن تجزئة العملية الصناعية إلى عناصرها وخطواتها الأساسية، ثم اختيار أفضل طريقة لأداء كل خطوة من هذه الخطوات مع قياس الوقت اللازم لإنجازها وتحديده، كما كشف عن أهمية الدقة فى اختيار العمل المناسب لكل عامل والذى يمكنه أن يؤديه بكفاية ثم تدريجه عليه حتى يمكن إنجاز الكمية المطلوبة فى الوقت المعيارى المحدد<sup>(2)</sup>.

هذا وقد أصدر تايلور كتابه الشهير بعنوان "مبادئ الإدارة العلمية The principles of scientific management" عام 1911 مضمناً إياه آراءه ومعتقداته بشأن تلك المبادئ وكيفية تطبيقها على المشاكل الإدارية؛ وخلصه تلك المبادئ أن الكفاءة الإنتاجية يمكن تحقيقها من خلال تطبيق المنهج العلمى فى الإدارة مع ربط الأجر بالإنتاج ودفع أجور حافزة.

**ففيما يتعلق بالمنهج أو الأسلوب العلمى كمدخل لمعالجة المواقف والمشكلات الإدارية: فإنه يتحقق - وفقاً لتايلور - بمراعاة الأسس الآتية:**

- الملاحظة والدراسة والتحليل باعتبارها أساليباً تمكن دائماً من التوصل إلى أفضل طريقة لأداء العمل أى One Best Way وذلك من بين الطرق العديدة التى يؤدي بها هذا العمل.

- وضع معايير قياسية لظروف العمل Working Conditions وذلك كتحديد درجات قياسية للحرارة والرطوبة وتحسين الإضاءة وزيادة عدد فترات الراحة من العمل... ثم اختيار واتباع أفضل تلك الظروف التى أدت إلى رفع الكفاءة الإنتاجية للعمال.

- وضع معايير قياسية لطرق وإجراءات العمل Work Methods، أى معايير تحكم وقت تنفيذ الأعمال وكيفية هذا التنفيذ بما يضمن اختزال الوقت الضائع والحركات الزائدة.

- التخصص وتقسيم العمل وذلك بتقسيم العمال إلى عمال تنفيذيين وآخرين يقومون

(1) Dwight Waldo, Ideas and issues in public Administration, 1953, P. 28.

(4) الدكتور/ سليمان محمد الطماوى، مبادئ علم الإدارة العامة، القاهرة، دار الفكر العربى، الطبعة الخامسة، 1972، ص 39.

- الفصل بين تخطيط الأعمال وتنفيذها مع ضرورة قيام تعاون دائم بين القائمين على كل منهما.

أما عن ربط الأجر بالإنتاج: فقد أبرز تايلور أهمية الحوافز في زيادة الإنتاج ووضع لذلك خطة أطلق عليها الخطة التفاضلية للعمل بالقطعة "Differential Piecework Plan" وبمقتضاها يتم الربط بين الأجر والإنتاج بطريقة مباشرة؛ وعلى ذلك فبالنسبة للعاملين الأكفاء الذين يتجاوز أداءهم المعايير القياسية المقررة يمنحون معدلا عاليا للأجر عن كل وحدة منتجة زيادة عن المعايير المحددة.. وبديهي أن يكون هذا المعدل أعلى من المعدل الذي يمنح للعاملين الذين يقل أداءهم عن المعايير المقررة؛ الأمر الذي يولد الدافع لدى العاملين لبلوغ المعايير القياسية المقررة<sup>(1)</sup>.

### ولعل أهم ما اهتم به تايلور في نظرية الإدارة هو:

(أ) دعوته إلى استخدام الطريقة العلمية في البحث باعتبارها أسلوبا أمثل لتلافي ما قد يلحق المشروعات من خسائر أو نقص في الكفاءة.

(ب) إثباته أن علاج نقص الكفاءة يتركز في استخدام منهج إداري منظم وليس في محاولة البحث عن شخص غير عادي أو ذي قدرات خارقة لتولي العمل.

(ج) أن أفضل نشاط للإدارة هو النشاط الذي يقوم على أساس واضح ومحدد من القوانين والقواعد والمبادئ والأسس العلمية.

وهكذا نجح تايلور في عرض مفهوم البحث العلمي في الإدارة وإبراز أهمية الإدارة كعلم قائم على مبادئ عامة صالحة للتطبيق في مختلف النشاطات الإنسانية.

ومع ذلك ورغم تلك الأهمية فإن ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن نظرية تايلور لم تكن تركز إلا على كيفية زيادة الإنتاج حتى ولو كان ذلك على حساب الأفراد، إذ اهتمت فقط كما بيننا فيما سبق بدراسة عنصرى الوقت والحركة مع وضع معايير قياسية لكل منهما دون أن تولى أدنى اهتمام للاعتبارات أو الجوانب الإنسانية والاجتماعية للعالمين.

### ثانيا: هنرى فايول وأسس العملية الإدارية:

إذا كان فريدريك تايلور قد عمل مهندسا ميكانيكيا وتدرج ليصبح – كما ذكرنا- مسئول الإنتاج بالمصنع الذى كان يعمل فيه، فإن هنرى فايول H. Fayol كان مهندسا صناعيا والمدير العام لعدد من شركات المناجم والتعدين الفرنسية. من هنا نجد أن اهتمامات فايول اختلفت عن اهتمامات تايلور والتي تركزت أساساً كما بينا على كيفية زيادة الإنتاج، أى على أساليب وفنون الإدارة في مستوياتها التنفيذية، فى حين أن اهتمامات فايول

(1) الدكتور/ زكى محمود هاشم، الإدارة العلمية، الكويت، وكالة المطبوعات، الطبعة الثانية، 1981، ص11، ص12.



تركزت بالإضافة إلى ذلك حول الأسس والمفاهيم الخاصة بالمستويات الإدارية العليا أو بمعنى أعم حول مبادئ ونظم العمل الإدارى على مستوى المشروع ككل. ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن اهتمامات كل منهما كانت موجهة نحو الجوانب المختلفة للعمل الإدارى، ومن ثم فإن الطرق والأساليب والمبادئ التى استخدمها كل منهما تعتبر مكملة لبعضها البعض ولا تعارض بينها.

والحقيقة أن هنرى فايول يعد الرائد الأول لعلم إدارة الأعمال وقد نشرت أبحاثه ودراساته التطبيقية أو التجريبية حول هذا العلم فى مؤلفه بعنوان "الإدارة الصناعية الخاصة" Administration industrielle et generale عام 1916. ومع أن هذا المؤلف لم يترجم إلى اللغة الإنجليزية إلا فى عام 1929 فى إنجلترا، وعام 1949 فى الولايات المتحدة الأمريكية، إلا أن فقهاء وكتاب الإدارة العامة فى هذين البلدين الأخيرين قد استفادوا مما جاء به من مبادئ ونظريات قبل إجراء تلك الترجمة<sup>(1)</sup>.

**وتتلخص مبادئ فايول فى أن هناك ستة أنشطة activities يعتقد أنها تمارس فى مختلف المشروعات الخاصة وهى:**

- الأنشطة الفنية والتكنولوجية Technical (الإنتاج).
- الأنشطة التجارية Commercial (البيع – الشراء- التبادل).
- الأنشطة المالية والتحويلية Financial (أفضل استخدام لرأس المال).
- الأنشطة التأمينية Security (حماية الأفراد والممتلكات).
- الأنشطة المحاسبية Accounting (الميزانية – الإحصاء – التكاليف).
- الأنشطة الإدارية Managerial (خاصة بالأفراد).

وأوضح فايول أن الأنشطة الخمسة الأولى وهى معروفة جيداً لا تحتاج إلى شرح أو تحليل على عكس الأنشطة الأخيرة وهى الأنشطة الإدارية، لذلك فقد خصص لها قسطاً كبيراً من الدراسة والتحليل وقد ميز فى خصوصها بين:

**أولاً: العناصر التى تشكل جوهر العمل الإدارى وهى التخطيط والتنظيم والتوجيه والتنسيق والرقابة:** وقد كرس فايول جانباً كبيراً من اهتمامه لمناقشة هذه العناصر والتى اعتبرها غير قاصرة على مستوى معين من المستويات الإدارية وإن كانت أهميتها تزداد كلما تدرجنا إلى أعلى فى تلك المستويات، بل لقد اعتبرها بمثابة "ثورة وفتحا فى علم الإدارة وتتمشى مع المبادئ الحديثة السائدة اليوم"<sup>(1)</sup>.

(1) Luther Gulick and L. Urwick, eds: Paperson the sciense of Administration, New York, institute of public Administration, 1947.

(2) الأستاذ/ محمد محمد على سالم، الإدارة العامة ووظائفها، القاهرة، 1968، ص 67.

ثانيا: الأسس أو المبادئ الإدارية **Principales of management** وهى:

- 1 - مبدأ تقسيم العمل **Division of Work**: ويعنى التخصص فى أداء الأعمال كضرورة هامة لرفع الكفاءة الإنتاجية.
- 2 - مبدأ السلطة والمسئولية **Authority Responsibility**: ويعنى الارتباط بين السلطة والمسئولية مع وجود تعادل بينهما، وأن الأخيرة منبثقة عن الأولى ومترتبة عليها.
- 3 - مبدأ الانضباط والالتزام بالقواعد **Discipline**: ويشير إلى ضرورة إطاعة الأوامر واحترام الالتزامات التى ترتبها منظمة العمل.
- 4 - مبدأ وحدة القيادة **Unity of command**: ويعنى أن المرؤوس يجب أن يتلقى التعليمات والأوامر والتوجيهات من رئيس واحد.
- 5 - مبدأ وحدة التوجيه **Unity of direction**: ويقصد بهذا المبدأ أن كل مجموعة من الجهد أو الأنشطة ذات هدف واحد يجب أن تكون لها رئاسة وخطة واحدة توجهها وتحدد إطار عملها.
- 6 - مبدأ المصلحة العامة **General interest**: ويعنى ضرورة إعطاء الأولوية للمصلحة العامة وتفضيلها على المصلحة الفردية **Individual interest** عند التعارض.
- 7 - مبدأ المكافآت **Remuneration**: ويعنى أن الأنظمة التى تحددها يجب أن تحقق العدالة والمساواة لكل من العامل وصاحب العمل.
- 8 - مبدأ المركزية **Centralization**: ويشير هذا المبدأ إلى مدى تركيز السلطة أو توزيعها، وهذا يتوقف على الظروف والمواقف الخاصة بكل منظمة على حدة.
- 9 - مبدأ تدرج السلطة **Scalar Chain**: أى تسلسل القيادة من قمة التنظيم إلى قاعدته، ويقرر هذا المبدأ ضرورة عدم تخطى الرئيس المباشر فى الاتصالات.
- 10 - مبدأ النظام **Ordre**: ويشير هذا المبدأ إلى ضرورة وضع كل شخص أو كل شىء فى مكانه المناسب.
- 11 - مبدأ المساواة أو العدالة **Justice**: ويعنى ضرورة معاملة الأفراد بعدالة ومساواة للحصول على ولانهم وإخلاصهم.
- 12 - مبدأ استقرار العاملين **Stability of tenure**: ويشير هذا المبدأ إلى أهمية استقرار أفراد القوى العاملة فى وظائفهم وأعمالهم لما فى ذلك من آثار إيجابية على المشروع.

13 - مبدأ **تمرس روح المبادرة والابتكار Initiative**: ويعبر هذا المبدأ عن أهمية التفكير والتأمل عند وضع الخطة وتنفيذها، وعلى رجال الإدارة أن يشركوا رؤسهم في العمل.

14 - مبدأ **روح الفريق Esprit de corps**: ويشير هذا المبدأ إلى أهمية تنمية الإدارة لروح الفريق والعمل الجماعي والتعاون بين العاملين<sup>(1)</sup>.

وفى ختام عرض فايول لهذه المبادئ والأسس يبين أنها ذات طابع عام أى أنها قابلة للتطبيق فى كافة المنظمات الإدارية أيا كانت طبيعة النشاط الذى تباشره، كما أنها تتسم بالمرونة حيث يمكن تعديلها أو تحويلها لتتناسب مع الظروف المتغيرة.

وأخيراً يرى فايول أن هذه المبادئ ليست نهائية، أى أنها لا تمثل حصراً شاملاً لما يجب أن يسود الإدارة من أسس أو مبادئ فهى تعبر فقط عن المبادئ التى كانت لديه فرصة لمباشرتها أو استخدامها فى مجال التطبيق العملى عندما كان مديراً عاماً، ولهذا يمكن الإضافة إليها اعتماداً على الخبرات الجديدة.

### العصن الثالث

#### المدرسة السلوكية فى الإدارة

ذكرنا فيما سبق أن التركيز الأساسى لمدرسة الإدارة العلمية أو المدرسة التقليدية فى الإدارة، كان منصباً على الجوانب المادية فى العمل والإنتاج، حيث كانت ترى فى تقسيم العمل والتخصص فيه – الحافز النقدي – تركيز السلطة – وحدة القيادة... إلى غير ذلك من الأسس التى سبق بيانها، الركائز الأساسية لرفع وزيادة الإنتاج، متجاهلة تماماً الفرد أو العنصر الإنسانى فى هذا الخصوص، إذ اعتبرته فقط مجرد مكون من مكونات التنظيم، تتمثل وظيفته فى أداء الأعمال التى تستند إليه، أى أن الإنسان لم يكن فى نظرية الإدارة العلمية أكثر من مجرد "أداة" للعمل أى مصدراً للطاقة تستخدمه الإدارة فى الوصول إلى الإنتاج المطلوب.

ولكن نظراً لما أدت إليه تلك النظرية من نتائج سلبية فى الواقع العملى، خاصة رفض العمال وعدم تقبلهم لما أتت به من طرق وإجراءات والذى تمثل فى الموجات المتكررة من الاضطرابات الصناعية، فقد ظهرت العديد من الكتابات كرد فعل لها مبلورة اتجاهاً جديداً فى الإدارة.

فقد رأت تلك الكتابات أن الجوانب المادية أو عناصر الإنتاج المادية من مادة وآلة ورأس مال لا قيمة لها إلا بالإنسان، فالعمل الإنسانى هو مصدر كل القيم وهو أحد المحددات الرئيسية لكفاءة الإدارة وإنتاجيتها بحيث لا تكتسب العوامل الأخرى المساعدة فى هذا

(1) Henry Fayol, General and industrial Administration, London, Isaac pitmn and Sons hd. 1949, P. 5.

الخصوص أهميتها إلا من خلاله، ومن ثم فلا بد من معرفة لماذا أو كيف يعمل الإنسان؟ وكيف نجعله يعمل أكثر حتى يمكن الحصول على مزيد من القيم أو الإنتاج؟ خاصة إن الإنسان له إرادة مستقلة وهو ينمو ويتغير ويدرك ويفهم ويعلم ولهذا يجب دراسة أسباب ودوافع السلوك الإنساني حتى يمكن التكهن بهذا السلوك واتخاذ الإجراءات الضرورية للتأثير عليه<sup>(1)</sup>.

وكانت بداية هذه الكتابات مجموعة من الأبحاث والتجارب التي قام بها عالم الاجتماع الأمريكي التون مايو Elton Mayo فى مصانع شركة وسترن اليكتريك والتي عرفت باسم تجارب هوثورن<sup>(1)</sup> Hawthorne Experiments، وقد تمثل الغرض من إجراء تلك التجارب فى دراسة التنظيم الاجتماعى داخل جماعات العمل ومعرفة أثر العوامل والمتغيرات التي تحفز الفرد نحو العمل والإنتاج عن رغبة وإقبال.

ورغم أن العوامل والمتغيرات موضوع التجارب المذكورة كانت متمثلة فى كثافة الإضاءة – مدة الراحة – طريقة دفع الأجور.... الخ؛ إلا أن النتائج التي تم التوصل إليها لم تكن ذات علاقة بتلك العوامل أو المتغيرات، فقد جاءت غير متوقعة حيث أثبتت أن إقبال العامل نحو العمل عن رغبة ورضاء بما يحقق زيادة فى إنتاجيته لا يكمن فى العوامل والمتغيرات المادية بقدر ما يكمن فى العوامل الاجتماعية والسيكولوجية للأفراد.

بمعنى أنها أثبتت أن الحاجة إلى تحقيق الذات والإحساس بالانتماء والشعور بالأمن والاطمئنان فى العمل تعد أكثر أهمية فى رفع معنويات الأفراد وبالتالي زيادة إنتاجيتهم من الظروف الطبيعية والمادية التي يعملون فيها.

ومع أن هذه الأبحاث والتجارب لم تقدم فى ميدان علاقات العمل بطريقة جديدة متكاملة، إلا أنها شجعت فى الواقع على الاهتمام بالعامل الإنسانى فى الإدارة واعتباره محور الارتكاز فى العمل الإنتاجى... ومن ثم كانت بمثابة النواة التي تمت على أساسها معظم الدراسات النفسية والاجتماعية والتي تشكل ما يسمى بالمدرسة السلوكية أو مدرسة العلاقات الإنسانية Human relations.

ومن هذه الدراسات ما قام به الأستاذ هربرت سيمون Herbert Simon والتي نشرها فى كتابه المشهور بعنوان "السلوك الإدارى" Administrative Behavior عام 1947 ثم فى كتابه "الإدارة العامة Public Administration عام 1950، حيث بين أن التنظيم ما هو إلا تجمع إنسانى يكون فيه الأفراد القوة الديناميكية المحركة للتنظيم والتي تؤثر فى كفاءته أو فى ضعفه وبالتالي فى نهوضه أو عدم نهوضه بالمسئوليات الواقعة على عاتقه.

(1) الدكتور/ على السلمى، السلوك الإنسانى فى الإدارة، القاهرة، مكتبة غريب، بدون تاريخ، ص 9.

(1) للمزيد حول تفاصيل تلك التجارب انظر:

Mayo, E. The Human problems of an industrial civilization, N.Y., 1947.

الدكتور/ إبراهيم الغمري، الإدارة، دراسة نظرية وتطبيقية، الإسكندرية، دار المعارف المصرية، 1982، ص 52 وما بعدها.

ومن ثم فإن النظر إلى الاحتياجات والتطلعات النفسية لهؤلاء الأفراد والعمل على إشباعها، بمنهاج علمى واقعى إنما يشجعهم على تقديم المشاركة الإيجابية فى خدمة أهداف التنظيم؛ ويركز سيمون على الجوانب والعمليات السلوكية وأثرها على مراحل العملية الإدارية خاصة مرحلة اتخاذ القرارات باعتبارها الأساس الذى يحرك السلوك التنظيمى أو باعتبارها إحدى الدعائم الأساسية والهامة فى أى تنظيم إدارى، كما يركز اهتمامه أيضاً على استخدام المتغيرات السلوكية فى التوصل إلى تعليمات حول التنظيم والإدارة، مع التفرقة فى هذا الخصوص بين التنظيم الرسمى والتنظيم غير الرسمى الذى يقصد به - كما سنرى - التجمع الطبيعى للأفراد فى موقف العمل مما يجعلهم يتصرفون أحياناً بطريقة تختلف عما هو متوقع منهم فى ظل الاعتبارات والمعايير التى يحددها التنظيم الرسمى.

ومن بعد سيمون بذلت جهود علمية ممتازة من قبل عدد كثير من أساتذة وعلماء الإدارة بقصد تعميق وتطوير معارف المدرسة السلوكية أو مدرسة العلاقات الإنسانية، تلك المعارف التى ترى أن العنصر البشرى قد برز فى إدارة الأعمال الحديثة، الأمر الذى أصبحت معه دراسة وتحليل السلوك البشرى من أساسيات الإدارة العلمية.

ومن هؤلاء الأساتذة والعلماء نذكر دوايت والدو Waldo الذى دعا إلى دراسة الإدارة العامة على أساس أنها عمل إنسانى تعاونى Co-operative Action وروبرت ميرتون أستاذ علم الاجتماع السياسى والذى ركز على دراسة الباثولوجيا الاجتماعية للبيروقراطية Social Pathology، أى أمراض وعيوب البيروقراطية فى المجال الاجتماعى، وهارولدستين Stein الذى عنى بالجوانب البيئية Ecological عند دراسة الإدارة العامة، وأيضاً نذكر كلاً من Dimock و Phiffner وغيرهم.

هذا لا يفوتنا فى هذا المجال أن نذكر بأن دراسات العنصر البشرى فى المنظمات أصبحت محور اهتمام العديد من ميادين العلوم الأخرى، فكان لإسهام علماء الاجتماع Sociologists وباحثى علم الإنسان Anthropologists أثراً كبيراً فى تنمية المعرفة الخاصة بالسلوك الجماعى والعمليات الاجتماعية لجماعات العمل؛ وكان لأبحاث علماء النفس Psychologists وعلماء النفس الصناعيين Industrial Psychologists مساهمة فى دفع الدراسات نحو التعرف على البناء النفسى والاجتماعى للفرد والكشف عن العوامل المؤثرة فى سلوكه ومشاعره، أما عن علماء النفس الاجتماعى Social Psychologists فقد أسهموا فى دراسة ظواهر متعددة كالقيادة والسلوك الاجتماعى للفرد<sup>(1)</sup>.

وهكذا تكاثفت مناهج وطرق البحث فى مختلف العلوم الاجتماعية على وضع أساس سيكولوجى أو نفسى Psychological يمكن عن طريقه فهم الطبيعة البشرية وتحليل تصرفات وسلوك الأفراد بما يضمن نجاح العمل الإدارى.

(1) الدكتور/ أحمد صقر عاشور، السلوك الإنسانى فى المنظمات، الإسكندرية، دار المعارف الجامعية، 1986، ص 18 وما بعدها.

## الغصن الرابع

### مدخل النظم فى الإدارة

من العرض السابق يتضح أن اتجاه المدرسة السلوكية فى الإدارة تقف على النقيض من اتجاه المدرسة التقليدية أو كما تسمى مدرسة الإدارة العلمية، ذلك أن هذه المدرسة الأخيرة إذ تهتم بماديات العملية الإنتاجية ودراساتها على أسس علمية دون النظر إلى مدى رضا العاملين أو إشباع حاجاتهم النفسية والاجتماعية، نجد أن المدرسة الأولى تولى اهتمامها لتلك الاعتبارات الأخيرة وترى أن الإنسان هو محور العمل الإدارى وأنه العنصر الهام فى تحديد الإنتاجية.

إن اتجاه كل من هاتين المدرستين لم يكن فى الواقع صحيحا على إطلاقه، إذ بإهمال المدرسة التقليدية للجوانب الإنسانية وتركيزها على الجوانب الفنية والمادية قد أدى إلى كثير من المشكلات الإنسانية فى علاقات الإدارة بالعمال مما كان له آثار سلبية على الكفاءة الإنتاجية، كذلك فإن مبالغة أنصار المدرسة السلوكية فى أهمية العلاقات الإنسانية وضرورة الاهتمام بحاجات الفرد الاجتماعية والنفسية قد أدى إلى حالات من التسبب وضعف القيادة الإدارية مما كان لها هى الأخرى آثار سلبية على العملية الإنتاجية.

من هنا فقد وجد اتجاه فى الفكر الإدارى يرمى إلى ضرورة الجمع بين المقومات الأساسية لكل من هاتين المدرستين التقليدية والسلوكية مما أدى إلى ظهور مزيج جديد تتفاعل فيه العناصر المختلفة لتلك المقومات أطلق عليه "مدخل إدارة النظم Systems Management"، ذلك المزيج الذى يهتم فى ذات الوقت بكل من الفرد وحاجاته النفسية والاجتماعية من ناحية، والمنظمة التى يعمل فيها ذلك الفرد بما تحويه من عناصر مادية خاصة بالعملية الإنتاجية، من ناحية أخرى، أى أنه مزيج يتم بمقتضاه تحقيق التنسيق والتكامل بين مختلف العوامل التى تؤثر فى العمل الإدارى، ومن ثم يمكن القول إن إدارة النظم إنما جاءت لتمثل مرحلة من الاتزان والتوازن بين المنهجين السابقين واستخدامهما معا وذلك من خلال رؤية الفرد داخل المنظمة بحيث يتحقق دائما نوع من المواءمة والالتقاء بين أهداف المنظمة وأهداف العاملين بها.

**فمدخل إدارة النظم ينظر إذن إلى المنظمة كوحدة متكاملة ويركز عليها ككيان موحد بدلا من التركيز على بعض عناصرها أو مقوماتها مثل العاملين بها أو البناء التنظيمى لها؛ ويؤمن هذا المدخل بأهمية استمرارية التدرج الرئاسى والذى يتحقق بالتعاون والتنسيق من خلاله فى معظم الأوقات؛ كما يعترف أيضا بضرورة الحاجة إلى تقرير مبدأ السلطة والمسئولية وتكامل التنظيم<sup>(1)</sup>.**

وختاماً لذلك يمكن القول إن الإدارة الخاصة أو كما تسمى إدارة الأعمال الخاصة قد

(1) الدكتور/ عبد الكريم درويش، الدكتور/ ليلي ت كلا، المرجع السابق، ص 105 ومابعداها.

تطورت فى وقتنا الحالى تطوراً هائلاً وأفادت أكثر من أى مجال آخر من العلوم الاجتماعية والتقدم الفنى والتكنولوجى، بل وأصبحت تساهم فى ذلك التطور، ولكن ليس معنى ذلك بقاء الإدارة العامة أو الحكومية بعيدة عن هذا التطور، ذلك أن فقهاء الإدارة العامة وبصفة خاصة فقهاء القانون العام قد تنبهوا إلى هذا الأمر ونشطوا فى الوقوف على الدراسات والأبحاث التى تمت فى مجال المشروعات الخاصة والاستفادة منها فى تشييد المشروعات العامة، وهذا ما دعا إليه مثلاً – كما ذكرنا من قبل – الفقيه الفرنسى ديبوا ريشار حينما ذهب إلى القول فى مؤلفه بعنوان التنظيم الفنى للدولة *L'organisation Thechnique de l'état* بأنه من الخطأ – فى تنظيم الدول – ألا نلم بالبحوث والدراسات الحديثة فى علم التنظيم التى ظهرت فى محيط الصناعات الخاصة<sup>(2)</sup>.

ولهذا نجد تقريباً ذات المبادئ التى تطبق فى هذه المشروعات الأخيرة متبعة بدرجة أو بأخرى فى الإدارات الحكومية سواء فى ذلك مبادئ المنهج العلمى فى البحث عن أفضل الطرق لأداء الوظائف الإدارية، أو المبادئ المتعلقة بالعلاقات الإنسانية وضرورة إشباع الحاجات النفسية والمتطلبات الاجتماعية للموظفين...الخ.

بل لقد وصل الأمر ببعض المدارس فى الولايات المتحدة الأمريكية إلى حد أنها جمعت بين إدارة الأعمال (فى المشروعات الخاصة) والإدارة العامة فى برنامج واحد تدرسه لطلبتها، إظهاراً للصلة الوثيقة التى تربط بين الموضوعين مما يقتضى أن يدرساً معاً جنباً إلى جنب، ومن هذه المدارس *The School of Business and public Administration* فى جامعة Cornell<sup>(1)</sup>.

ومع ذلك ورغم تلك الاعتبارات فإن الأمر لم يصل بعد لأن تصبح الإدارة العامة مرادفة للإدارة الخاصة أو إدارة الأعمال، فهناك لازالت فروق جوهرية بينهما سوف نبينها فيما يلى.

## المطلب الثانى

### علاقة الإدارة العامة بحقول المعرفة

#### الاجتماعية الأخرى

ذكرنا أن الإدارة العامة ظاهرة إنسانية واجتماعية، وهى بذلك تشترك مع حقول العلوم الاجتماعية الأخرى *Sociales sciences* كالقانون والسياسة وعلم النفس الاجتماعى وعلم النفس الانثروبولوجى...الخ. ولما كانت هذه العلوم مترابطة ومتداخلة فيما بينها، بل ويؤثر كل منها فى الآخر، مما يوجد تشابهاً واقتراباً بينها، فلنا أن نتساءل عما إذا كانت هناك

(2) الدكتور/ محمد فؤاد مهنا، الإصلاح الإدارى فى ضوء مبادئ علم التنظيم، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، يونية 1959، ص 129.

(1) الدكتور/ سليمان الطماوى، مبادئ علم الإدارة العامة، القاهرة، دار الفكر العربى، الطبعة الخامسة، 1972، ص 41.

حدود تفصل بينها أو تحدد موقع كل منها، أو على الأقل فيما يخصنا فى هذا المجال لنا نتساءل عن موقع الإدارة العامة فى الدراسات الاجتماعية؟ أو عن الحدود التى تميز أو تفصل بين الإدارة العامة وتلك الدراسات؟.

للإجابة على هذا التساؤل نبين براءة العلاقة بين علم الإدارة و علم إدارة الأعمال وثانية العلاقة بين العلم الأول و علم القانون الإدارى وذلك فى فرعين متتالين.

## الفرع الأول

### علم الإدارة وإدارة الأعمال

لو تصفحنا كثيراً من مؤلفات الإدارة العامة وتلك التى تحمل عنوان إدارة الأعمال لوجدنا أنها تتشابه إلى حد كبير فيما تتضمنه من موضوعات ومناهج دراسية لدرجة أنه يصعب فى كثير من الأحيان التمييز أو التفريق بينهم اللهم إلا فيما يتعلق بالعنوان فقط. فهل معنى ذلك أنه لا خلاف بين كل من الإدارة العامة وإدارة الأعمال. هذا ما ذهب إليه البعض من الفقه، فى حين أن بعضاً آخر يرى عكس ذلك إذ يصر - رغم ذلك - على عدم تماثل كل من الإدارة العامة وإدارة الأعمال الخاصة.

اتجاهان إذن فى هذا الخصوص نبينهما فى غصنين على التوالى:

### الغصن الأول

#### التشابه والتداخل بين الإدارة العامة

#### وإدارة الأعمال الخاصة

يستند هذا الاتجاه فى ذلك إلى الاعتبارات الآتية<sup>(1)</sup>:

1 - أن الإدارة فى معناها المجرد تعنى القيام بعدد من العمليات أو الوظائف اللازمة لتسيير أنشطتها تحقيقاً لسياسة معينة: وهذه العمليات أو ما يسمى بالوظائف الإدارية Managerial Functions هى التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة... ولما كانت هذه الوظائف تباشر فى كل من الإدارة العامة وإدارة الأعمال - أى لا فرق بين الإدارتين فى هذا الخصوص - فهما إذن فرعان لأصل واحد هو "الإدارة" بمعناها المجرى الشامل السابق ذكره.

وإذ قيل بأن هناك اختلافاً بين منظمات الأعمال Business organizations ذات الطابع الاقتصادى والإدارة العامة ذات الطابع الحكومى فى الأهداف والاعتبارات التى تحرك أداء كل نوع منها، فإن مثل هذا القول لا يغير من الأمر شيئاً، ذلك أن العبرة فى هذا

(1) انظر حول هذا الاتجاه: الدكتور/ عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة 1972، ص 21 ومابعدها؛ الدكتور/ أحمد عبد القادر الجمال، دراسات فى الإدارة العامة، 1957، ص 62 ومابعدها؛ الدكتور/ إبراهيم درويش، المرجع السابق، ص 31 ومابعدها؛ الدكتور/ محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة، الإسكندرية، الطبعة الثانية، 1973، ص 29 ومابعدها.



الخصوص هي بوحدة الوظائف أو العمليات الإدارية التي تباشرها كل منهما لا بالأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، فالاختلاف إن وجد إنما هو اختلاف في الشكل لا في الجوهر والمضمون، وفي ذلك يقول هنرى فايول:

We are no longer confronted with several administrative sciences, but with one which can be applied equally well to public and private affairs.

خاصة أن هذه الوظائف أو العمليات إنما تحكمها مجموعة من القواعد التي تتسم بالصفة العمومية والشمول، أي أنها تتخطى حدود البيئات والظروف التي تعمل فيها المنظمات، بل وتتجاوز في عموميتها الاختلافات في المواقف التي تواجه تلك المنظمات، مما يعنى أن كلا من الإدارة العامة وإدارة الأعمال الخاصة تمثل تطبيقات لمفاهيم ومبادئ وقواعد واحدة تدرج تحت وظائف إدارية مشتركة تنبثق من أصل واحد<sup>(1)</sup>، الأمر الذي يؤكد من ناحية فكرة التشابه بينهما ويبعد من ناحية أخرى فكرة الاختلاف عنهما.

## 2 – التأثير المتبادل بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال: مع ملاحظة أن هذا التأثير

قد مر بمراحل متعددة؛ ففي البداية استطاعت الإدارة العامة، نظراً لقدمها وظهورها قبل ظهور الإدارة الخاصة بالآلاف السنين، أن تؤثر في تلك الأخيرة. بمعنى أن الإدارة الخاصة قد عملت إبان ظهورها ونموها خلال القرن الثامن عشر على الاستفادة من التنظيمات التي كانت عليها الإدارة الحكومية وقتئذ.

وعلى العكس من ذلك، ففي خلال القرن التاسع عشر وعلى أثر ظهور المدارس العلمية السابق بيانها في مجال الإدارة الخاصة، فقد تم وضع مبادئ أو أسس الإدارة العلمية الحديثة بهدف تطوير أساليب منظمات تلك الإدارة وتحسين طرق أدائها للوصول إلى تحقيق الكفاءة الإنتاجية بأكبر قدر ممكن من الأرباح بأقل التكاليف وبأدنى مجهود بشري وفي أقصر وقت ممكن، في حين أن الإدارة العامة قد بقيت على حالها تستخدم طرقها وأساليبها القديمة دون أي تطوير أو إصلاح، مما أدى إلى تراجعها وتأخرها عن إدارة الأعمال الخاصة.

من هنا بدأ فقهاء القانون العام والمهتمين بالإدارة الحكومية الاقتباس والاستفادة من المبادئ والأسس العلمية الحديثة التي تباشرها المنظمات الخاصة والعمل على تطبيقها في مجال تلك الإدارة؛ ومن ثم يمكن القول إنه إذا كان هناك تقدم وتطور طرأ على المنظمات الحكومية، فإنما يرجع الفضل في ذلك إلى إدارة الأعمال الخاصة ومدى التأثير بالمبادئ والأبحاث التي أجريت في مجالها، الأمر الذي دعى بعض فقهاء الإدارة إلى القول – كما ذكرنا من قبل – بأنه من الخطأ في تنظيم الدولة عدم الاستفادة بالبحوث والدراسات الحديثة

(2) الدكتور/ أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة – مدخل بيئي مقارنة، الإسكندرية، دار المعرفة الجامعية، بدون تاريخ، ص 22 وما بعدها.

فى علم التنظيم والتى ظهرت فى مجال الصناعات الخاصة<sup>(1)</sup>.

وأخيراً بدأ التاريخ يعيد نفسه وتحاول الإدارة الخاصة الاستفادة من الإدارة العامة حيث اقتبست منها كثيراً من النظم التى طبقت بفعالية فى مجالها خاصة تلك المتعلقة بإدارة شؤون العاملين مثل نظم التأمينات والمعاشات – نظم الإجازات المختلفة – نظم صرف الأجور خاصة عن فترات الإجازات المرضية... الخ.

إن مثل هذا التأثير المتبادل بين كل من الإدارة العامة وإدارة الأعمال الخاصة والذى ما كان ليحدث بهذه البساطة والسهولة لو لم يكن هناك تشابه بين المنظمات الإدارية لكل منهما، إنما يؤكد عدم وجود اختلافات جذرية بين هاتين الإدارتين أو بمعنى آخر يؤكد عدم وجود فروق جوهرية بينهما.

3 – أن مباشرة العمل الإدارى فى كلتا الإدارتين وما ينتج عنه من صعوبات أو مشاكل إنما يتطلب مهارة وذكاء وقدرة واستعداداً ذاتياً: وهو ما يعرف بالفن الإدارى، بالإضافة إلى ذلك فإن أسلوب التعامل بين العاملين فى الإدارة العامة لا يختلف عن ذلك الأسلوب المتبع فى إدارة الأعمال.

حقيقة أن نظريات العلاقات الإنسانية والتى كان التون مايو B. Mayo وراء اكتشافها وبيان أثرها على الإنتاج قد تمت – كما ذكرنا من قبل – فى المشروعات الخاصة، إلا أن تطبيقاتها أصبحت اليوم عامة، إيماناً بأن العاملين فى مختلف الإدارات الحكومية وغير الحكومية لهم مطالب وحاجات سيكولوجية كالإحساس بالأمن والاستقرار والتقدم الوظيفى والشعور بالانتماء... الخ، إذا ما أشبعت كان لذلك آثاره فى رفع الروح المعنوية لديهم وبالتالي رفع الكفاءة الإنتاجية للمنظمات التى يعملون بها.

## العصن الثانى

### الاختلاف بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة

يرى هذا الاتجاه وذلك على عكس الاتجاه الأول، أن هناك اختلافات جوهرية بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال الخاصة مما يحتم القول باستقلال وذاتية الدراسات الخاصة بكل منهما، أى استقلال علم الإدارة العامة عن علم إدارة الأعمال، ويستند أنصار هذا الاتجاه إلى الحجج الآتية:

1 – اختلاف الأهداف التى تسعى إلى تحقيقها الإدارة العامة عن تلك التى تسعى إلى تحقيقها إدارة الأعمال الخاصة: إذ بينما تتمثل أهداف الإدارة الأولى فى تحقيق المصلحة العامة، أى إشباع الحاجات العامة للجمهور، فإن أهداف التنظيمات الخاصة، أهداف اقتصادية، أى أنها تتمثل فى تحقيق الربح المادى، ويترتب على هذا الاختلاف عدة فروق

(1) ديبوا ريشار، التنظيم المهنى للدولة، L'organisation technique de l'Etat، الدكتور/ فواد مهنا، الإصلاح الإدارى فى ضوء مبادئ علم التنظيم، مجلة العلوم الإدارية، يونية 1959، ص 128.

أخرى من أهمها:

(أ) **كيفية قياس فعالية كل من الإدارتين:** ذلك أن المعيار الاقتصادي أى الأرباح المتحققة تعد مقياساً فعالاً للوقوف على مدى نجاح المشروعات الخاصة، فى حين أن مثل هذا المعيار لا يصلح بالنسبة للمنظمات الحكومية، إذ هل من الممكن أن نقيس مدى فاعلية أقسام الشرطة مثلاً أو المستشفيات الحكومية أو المدارس بما حققته من إيرادات أو من أرباح؟! ومن ثم يجب البحث عن معيار يتلاءم وطبيعة نشاط الإدارة العامة، ولهذا فقد ذهب البعض إلى القول: بأن هذا المعيار يتمثل فى مدى رضا الجمهور الذى تؤدي له الخدمات العامة، إلا أن صعوبة هذا المعيار تكمن فى كيفية التعرف على حقيقة الرأى العام خاصة أن الجمهور عادة قلما يذكر بالثناء العمل الحكومى الناجح بينما يجأ بالشكوى فى حالات كثيرة لأسباب وعوامل شخصية<sup>(1)</sup>.

ومع ذلك يمكن معرفة اتجاهات الجماهير عن طريق الاستفتاءات العامة وعن طريق ما تنقله وسائل الإعلام المختلفة، أو الهيئات التشريعية والمجالس والهيئات الشعبية وكذلك عن طريق الشكاوى التى تصل الأجهزة الحكومية، وتقارير أجهزة الرقابة المختلفة وأيضاً عن طريق المشرفين والرؤساء المنفذين الذين يمكنهم دوماً أن يقفوا على رأى الجمهور فى الخدمة التى يؤدونها.

(ب) رغم أن أهداف الإدارة الحكومية تحقيق المصلحة العامة، إلا أنها ليست فى الواقع حرة فيما تبشره من نشاط من أجل هذا الغرض، إذ هى ملزمة دائماً – وكما ذكرنا من قبل – بالعمل على تنفيذ السياسة العامة للدولة، أى أن تحقيق المصلحة العامة أو إشباع الحاجات العامة للجمهور لا يكون إلا من خلال تنفيذ تلك السياسة، على أساس أن الإدارة العامة هى الأداة الأساسية فى المجتمع لتحقيق وظيفة الدولة ووضع السياسات موضع التنفيذ.

ولهذا فالارتباط وثيق بين المنظمات الحكومية والبناء السياسى والدستورى للدولة مما يؤدي إلى غلبة القوى والمؤثرات السياسية على عملها الفعلى<sup>(1)</sup> ووصفها بأنها ذات طبيعة سياسية؛ أما فيما يتعلق بإدارة الأعمال أو المنظمات الخاصة، فإنها لا تكون كقاعدة عامة ملتزمة بسياسة حكومية معينة طالما أن هدفها الأساسى هو تحقيق الربح المادى، بل وحتى فى الدول الاشتراكية حيث يسود مبدأ التخطيط القومى الشامل، فإن الإدارة الخاصة وإن كانت تعمل على تحقيق الصالح العام، فإن ذلك لا يكون إلا من خلال تحقيق صالحها الخاص أولاً، أى الربح المادى. ولهذا فإن القول بوحدة الإدارتين فى هذا الخصوص – كما ذهب أنصار الاتجاه الأول – إنما يتعارض مع الباعث الدافع من قيام الإدارة الخاصة، ذلك أن المشروع الخاص يستهدف بطبيعته – وحتماً ذلك – تحقيق الربح. فالباعث الدافع هو الربح وحده وإن نادى بسعيه للمصلحة العامة أو تأدية خدمة عامة فالأساس فى قيامه هو الربح وحده ولا شئ

(1) الدكتور/ عبد الكريم درويش، الدكتور/ ليلي تكلا، المرجع السابق، ص 69.

(1) Appleby, Paul, H, Big Bureaucracy, Alfred knopf, Nerw York, 1954. P. 56- 60.

غير ذلك<sup>(2)</sup>.

(ج) من الفروق المترتبة أيضا على اختلاف الهدف فى كلتا الإدارتين، أن الإدارة العامة تباشر فى الواقع كافة أنواع الأنشطة أيا كانت طبيعتها من أجل تلبية وإشباع حاجات الجماهير، فى حين أن المنظمات الخاصة لا تباشر إلا الأنشطة ذات الطابع الاقتصادى أو التجارى، أى الأنشطة التى تحقق فقط ربحا ماديا.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن هناك بعضا من الأنشطة لا يجوز لتلك المنظمات الخاصة اقتحامها، إذ يجب أن تظل دائما وفى جميع الأحوال بين يدي الإدارة الحكومية حتى وإن كانت ذات طابع اقتصادى وتجارى نظرا لأهميتها الكبرى بالنسبة لأمن الدولة واقتصادها وحماية النظم العام والحفاظ على علاقة الدولة بسائر الدول الأخرى، ومن ذلك على سبيل المثال إنتاج الأسلحة والمعدات الحربية، وأعمال الشرطة والعلاقات الدولية السياسية والدبلوماسية وإقامة القضاء وإنتاج السلع ذات التأثير الجوهري على الاقتصاد القومى<sup>(1)</sup>.

(د) نظرا لأن الإدارة العامة تستهدف دائما تحقيق المصلحة العامة، فإن القانون الإدارى قد منحها بعض الامتيازات التى يطلق عليها "امتيازات السلطة العامة"، مثل سلطة اتخاذ القرارات الإدارية الملزمة للأفراد- سلطة التنفيذ الجبرى المباشر – نزع الملكية للمنفعة العامة – سلطة توقيع جزاءات على المتعاقد معها، وكذلك فسخ العقد بإرادتها المنفردة... الخ، وذلك على خلاف إدارة الأعمال الخاصة التى تخضع فقط لقواعد القانون المدنى والتى يسودها مبدأ المساواة بين أطراف العلاقات التى تخضع لها، ومن ثم لا تمتلك أى من الامتيازات أو السلطات التى تمتلكها الإدارة العامة.

مع ملاحظة أن هذه التفرقة لا توجد إلا حيث يكون للقانون الإدارى استقلالاً أصيلاً عن القانون المدنى أو القانون الخاص بصفة عامة كما هو الحال فى الدول ذات النظام القضائى المزدوج كفرنسا ومصر، أما إذا لم يكن للقانون الإدارى هذه الصفة فإن التفرقة التى نحن بصددنا تكاد أن تنعدم وذلك كما هو الحال فى الدول الأنجلوسكسونية كالولايات المتحدة الأمريكية وأنجلترا حيث لا يكون أمام الإدارة كقاعدة إلا حق اللجوء إلى ذات الوسائل التى يضعها القانون بين يدي الأفراد لإشباع حاجاتهم.

2 – يسود الإدارة العامة فى تعاملها مع المنتفعين بخدماتها، مبدأ هاما هو "مبدأ المساواة أمام المرافق العامة": ويقصد بهذا المبدأ ضرورة عدم التمييز أو المغايرة بين هؤلاء المنتفعين حين طلب الخدمة من تلك المرافق، مع ملاحظة أن المساواة المقصودة هنا هى المساواة القانونية وليست المساواة الفعلية أو الحسابية. ولهذا يلزم لمن يرغب فى الاستفادة بخدمات مرفق ما على قدم المساواة مع الآخرين ضرورة أن تتوافر فيه جميع الشروط القانونية المطلوبة للانتفاع بخدمات هذا المرفق، فإذا ما قرر مرفق ما رسماً معيناً

(2) الدكتور إبراهيم درويش، المرجع السابق، ص 33 وما بعدها.

(3) الدكتور أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 35.

مثلاً للاستفادة من خدماته أو مؤهلاً معيناً أو سناً معينة وجب تحقق هذا الشرط أو غيره من الشروط التي يضعها المرفق لهذا الغرض وإلا انتفى الحق في التمسك بالمبدأ السابق، كل ما في الأمر أنه يجب على المرفق ذاته أن يقرر هذه الشروط بقواعد عامة وموضوعية، بحيث لا يكون الهدف منها سوى تحقيق المصلحة العامة، بمعنى أنه لا يجب أن تتضمن ما من شأنه الإخلال بمبدأ المساواة الذي نحن بصدد، وإلا كانت هذه الشروط باطلة ووجب عدم التقيد بها، بل والتزم المرفق بتعويض من أصابه ضرر من جرائمها على أساس أن المبدأ المذكور إنما يمثل قاعدة قانونية يجب احترامها والالتزام بمضمونها.

أما في الإدارة الخاصة فإن هذا المبدأ لا يمثل بالنسبة لها أكثر من مبدأ أخلاقي، بمعنى أنها تتمتع تجاهه بحرية مطلقة فلها أن تلتزم به كما يكون لها عدم الالتزام به، وفي هذه الحالة الأخيرة لا يكون هناك ثمة جزاء يوقع عليها.

### 3 – اختلاف قواعد المسؤولية في كل من الإدارة العامة وإدارة الأعمال الخاصة: إذ

بينما تكون في الإدارة الأولى متعددة الأشكال وذلك تبعاً لتعدد صور المسؤولية بها، فقد تكون تلك المسؤولية سياسية تباشرها الجماهير أو السلطات السياسية في المجتمع وقد تكون إدارية تباشرها السلطات الرئاسية أو مسئولية قضائية يباشرها القضاء الإداري أو العادي، نجد أن هذه القواعد في حالة إدارة الأعمال الخاصة محدودة للغاية، ذلك أن هذه الإدارة لا تكون في الواقع مسئولة عن أعمالها إلا أمام أصحابها فقط، كما أن هذه المسؤولية لا تكون من ناحية أخرى إلا مسئولية اجتماعية.

### 4 – تفرق الإدارة العامة عن إدارة الأعمال الخاصة في كونها محكومة بالعديد من

القوانين واللوائح والتعليمات الحكومية: بحيث لا يستطيع العاملون بها التصرف إلا طبقاً لهذه التشريعات وفي إطارها فقط، في حين أن إدارة الأعمال الخاصة لا تكون غالباً محكومة في تصرفاتها إلا بما يصدر عن مجالس إدارتها أو مديريها من قرارات أو تعليمات، ولهذا فهي تتسم بالمرونة والقدرة على التغير والتبدل بسهولة بما يتلاءم وما يحدث من تطورات ومستجدات في عالم الاقتصاد أو المجتمع بصفة عامة، بينما توصف الإدارة الحكومية عادة بالبيروقراطية أو الجمود نظراً لصعوبة تعديل التشريعات التي تحكمها حيث تتطلب غالباً الرجوع إلى المشرع وما أدراك ما المشرع وما تتسم به أعماله من بطيء وتعقيد.

هذا ويضيف الكتاب كثيراً من الفروق الأخرى والتي قد تنطوي في واحد أو أكثر من

#### الفروق السابقة ومنها:

- أن الموظف العام إنما يعمل في الإدارة العامة بصفته لا باسمه وذلك على عكس الفرد في التنظيمات الخاصة والذي يعمل غالباً باسمه لا بصفته.
- بينما تتميز المرافق أو المشروعات العامة – كقاعدة – بالطابع الاحتكاري، فإن المشروعات الخاصة إنما تمارس نشاطها على أساس من المنافسة الحرة.

- على عكس إدارة الأعمال الخاصة، تكون الإدارة العامة ملزمة بتزويد الجماهير بالبيانات أو المعلومات التي تمكنهم من مباشرة حقهم فى الرقابة.

وهكذا نجد أن أنصار الاتجاه الأول يرون أنه لا توجد أية اختلافات بين الإدارتين العامة والخاصة، إذ يتضمنهما إطاراً واحداً وتحكمهما مبادئ وقواعد واحدة، ولهذا يجب أن يكون الحقل الدراسى لكل منهما متشابهاً أو أن يجمع بينهما حقل دراسى واحد، فى حين أن أنصار الاتجاه الثانى يرون أن هناك اختلافات جوهرية وأساسية بين الإدارتين مما يستلزم أن يكون لكل منهما حقلاً دراسياً مستقلاً له مبادئه ونظرياته وأسسها الخاصة.

فى الواقع من الأمر يصعب التسليم بما ذهب إليه كل من هذين الرأيين على إطلاقه، ذلك أن كلا منهما قد اشتط فى وجهة نظره وذلك بما يخالف حقيقة وواقع نشاط الإدارتين المذكورتين. حقيقة أن نشاط الإدارة الحكومية يتأثر بالعوامل والمتغيرات السياسية والاجتماعية بدرجة أكبر من تلك التى يتأثر بها نشاط الإدارة الخاصة، وحقيقة أيضاً أن هذا النشاط يختلف فى طبيعته والهدف منه عن طبيعة وهدف ما تباشره المشروعات الخاصة من نشاط، إلا أن ذلك لا يدعو إلى القول بأن كلا من الإدارتين منفصلة تماماً عن الأخرى، ذلك أن العوامل والمتغيرات المذكورة والتى تحكم الأداء التنظيمى والإدارى لكل منهما ليست منفصلة على الإطلاق عن بعضها البعض، وإنما هى عوامل ومتغيرات واحدة، وإن كانت درجة تأثيرها تختلف فى مداها بالنسبة للمنظمات الحكومية عن المنظمات الخاصة، بالإضافة إلى ذلك فإن التطورات الحديثة التى طرأت على وظيفة الدولة والتى كانت نتيجة لسيادة مبدأ التدخل قد أوجدت نوعاً من الشبه أو التقارب بين تلك المنظمات أو بمعنى آخر قد ضيقت إلى حد كبير من الهوة التى كانت تفصل بينهما فى الماضى.

بيد أن مثل هذا القول لا يعنى من ناحية أخرى إزالة الفواصل تماماً بين الإدارة الحكومية وإدارة الأعمال الخاصة مما يحتم اعتبارهما مجالاً واحداً لحقل دراسى واحد، إذ لازالت هناك فواصل أو اختلافات بينهما تبررها اعتبارات عديدة تتعلق بالهدف - الطبيعة - البواعث - السلطة... الخ. ولهذا يمكن القول أن علم الإدارة العامة علم مستقل تماماً عن علم إدارة الأعمال أو الإدارة الخاصة حتى وإن كانت هناك بعض من المبادئ المشتركة أو المجالات المتداخلة والمتشابكة بينهما.

## الفرع الثانى

### الإدارة العامة والقانون الإدارى

إن الصلة التى تربط بين كل من علم الإدارة العامة والقانون الإدارى، إنما تأتى فى الواقع من وحدة الوعاء الذى يصب فيه كل منهما وهو "الإدارة"، ذلك أن كلا منهما يتناول بالدراسة والتحليل الجوانب المتعلقة بتلك الإدارة من حيث تكوينها - تنظيمها - نشاطها - عمالها... الخ. مع ملاحظة أن طبيعة الدراسة والتحليل تختلف فى علم الإدارة العامة عنها فى

القانون الإدارى، إذ بينما يتم التركيز فى الحالة الأولى على النواحي الفنية، فإن التركيز فى الحالة الثانية يهتم بالنواحي القانونية.

وبمعنى آخر بينما يتناول القانون الإدارى هذه الجوانب من الوجهة القانونية حيث تتركز دراساته حول مختلف القواعد القانونية التى تنظم الإدارة وتحكم نشاطها وتبين هيكلها وتحدد كذلك علاقاتها بالأفراد وكيفية الرقابة القضائية على منازعاتها... الخ، سواء كانت هذه القواعد دستورية أو تشريعية أو لائحية أو مستمدة من أحكام القضاء أو العرف، نجد أن علم الإدارة العامة يتناول مثل هذه الجوانب من الزاوية الفنية والتنظيمية أو من الزاوية الاجتماعية والسلوكية.

أى أن القانون الإدارى يتناول الكيفية التى تكون عليها أو التى يجب أن تكون عليها مختلف الجوانب السابقة، إذ يقتصر فى دراسته وتحليله على قياس تصرفات الأجهزة الإدارية بمقياس الشرعية فى حدود ما تقرره القواعد الدستورية والقانونية من إباحة أو تحريم أو حظر، فى حين أن علم الإدارة العامة يتناول هذه الجوانب بالدراسة والتحليل كما هى فى الواقع أو كما يجرى عليه العمل فعلا حتى ولو اختلف ذلك عما تفرضه التشريعات السابقة. فلو أخذنا لذلك مثالا بالموظفين العموميين نجد أن القانون الإدارى يبين الشروط القانونية الواجب توافرها فيهم للتعيين فى إحدى الوظائف العامة أو للترقية إلى الوظائف العليا كالسن والمؤهلات العلمية والأقدمية، كما يبين قواعد التأديب والفصل والاستقالة... الخ، فى حين أن علم الإدارة العامة يتناول هؤلاء الموظفين من حيث بيان أفضل الطرق لاختيارهم كيفية تقييم أدائهم والاهتمام بالحوافز المادية والمعنوية لهم – دراسة كافة الظروف والمشاكل النفسية والاجتماعية التى تؤثر فى إنتاجهم فى العمل والبحث عن أفضل الحلول لها... الخ.

وهكذا يتناول كل من القانون الإدارى وعلم الإدارة العامة مختلف الموضوعات الإدارية والبحث والدراسة؛ وهذا ما يؤكد – كما ذكرنا – الصلة أو الارتباط والتكامل بينها، حتى وإن كان كل منهما يتناول تلك الموضوعات من زاوية تمثل محور اهتماماته.

إن مثل هذه الصلة أو الارتباط بين كل من القانون الإدارى وعلم الإدارة العامة إنما ينعكس فى الواقع بأثار إيجابية على الإدارة ذاتها. فمن ناحية يمكن المتخصصين فى مجال القانون الإدارى من الوقوف على ما تكشف عنه دراسات علم الإدارة العامة من ضوابط ومبادئ وتوجيهات لازمة لحسن تنظيم الإدارة والارتقاء بوظائفها، الأمر الذى يدفعهم نحو اقتراح وصياغة القواعد القانونية التى تضى على ما تم الكشف عنه من هذه الضوابط والمبادئ من شرعية قانونية<sup>(1)</sup>.

ومن ناحية أخرى يمكن الإدارة العامة من الاستفادة بما يقرره القانون الإدارى من امتيازات ووسائل استثنائية لا نظير لها فى القانون الخاص، كحق اتخاذ القرارات الإدارية

(1) DRAGO, Traité de Science administrative, op. cit., P. 118.

والتنفيذ المباشر ونزع الملكية للمنفعة العامة وغيرها؛ مما يسهل عليها القيام بواجباتها وتحقيق الصالح العام. وإذا قيل بأن مثل هذه الامتيازات إنما تمثل اعتداء على حقوق وحرريات الأفراد، فإن الرد على ذلك سهل ميسور، ذلك أن الإدارة لا تباشر تلك الامتيازات إلا وفقاً للقانون وفي الحدود التي يقررها فقط وهو ما يعرف بضرورة احترام الإدارة لمبدأ المشروعية وإلا كانت تصرفاتها باطلة وجديرة بالإلغاء أو بالتعويض أو بالاثنتين معا عما أحدثته من أضرار إذا كان هناك وجه لذلك.

وترتيباً على ذلك يمكن القول أن الدراسة القانونية فقط للإدارة العامة تكون قاصرة عن الوصول إلى تحليل كامل وشامل لتلك الإدارة، حيث تهتم بالجانب القانوني دون الجانب الفني، وأيضاً تكون ذات النتيجة إذا اقتصرنا فقط على علم الإدارة العامة والذي يهتم – كما ذكرنا – بالبحث عن أفضل الطرق الفنية لمباشرة الأعمال الإدارية دون الاهتمام بمدى شرعيتها أو قانونيتها.

من هنا تبدو أهمية الارتباط أو قيام الصلة بين كل من القانون الإداري وعلم الإدارة العامة عند دراسة المنظمات الحكومية، ومن ثم فمن الخطورة بمكان أن يتم الفصل بين هذين الفرعين من فروع المعرفة لما يؤدي إليه ذلك من لبس أو فرض حلول غير قانونية في كثير من الحالات.

ومع ذلك يحاول البعض التنكر لهذا الارتباط أو لتلك الصلة خاصة هؤلاء الذين تأثروا بالطابع الأنجلوسكسوني، حيث لم تعرف معظم القواعد الأساسية المتعلقة بالمرافق العامة والتي هي أساس القانون الإداري في الدول اللاتينية، بل وقد اعترض البعض على القانون الإداري كمدخل لدراسة الأنظمة الإدارية في علم الإدارة العامة على أساس أن هذا القانون، إنما يقتصر على الجوانب القانونية والفقهية لهذه الدراسة، مما لا يعطى صورة صحيحة للأنظمة التي تتناولها.

ولهذا يرون ضرورة وضع حدود فاصلة لكل من علم الإدارة العامة والقانون الإداري، إذ يذكر الفقيه فيفيان Vivien في هذا الخصوص أن العلم الأول إنما يتناول تلك الأنظمة في علاقتها بالدولة في حين أن القانون الإداري يتناولها في علاقتها بالأفراد<sup>(1)</sup>.

La Science administrative serait L'étude de L'administration dans ses rapports avec L'état, Le droit administratif, L'étude de L'administraton dans ses rapports avec Les particuliers.

أن تأكيدنا على أهمية دراسات القانون الإداري للإدارة العامة لا تعنى على الإطلاق أن تحل تلك الدراسات محل علم الإدارة العامة، وإنما على العكس من ذلك يجب أن تسيرا جنباً إلى جانب، تكمل كل منهما الأخرى، خاصة أن الدراسات القانونية لا تتعارض البتة مع متطلبات الفاعلية الإدارية، بل تعد تلك الدراسات أحد عوامل زيادتها. وبعبارة أخرى – كما

(1) Drago, op. cit., P. 10.



يذهب البعض بحق – إن إدراك أهمية دور القاعدة القانونية فى تحليل ودراسة نشاط الإدارة العامة وتنظيمها من شأنه أن يبرز بوضوح عدم صحة ذلك الفهم الخاطئ الذى شاع للأسف الشديد فى العديد من الأوساط الإدارية، والذى يحاول تصوير احترام قواعد القانون والتمسك بها على أنه أحد معوقات النشاط الإدارى، بحيث كاد يسيطر على أذهان البعض أن فاعلية نشاط الإدارة لا تتحقق إلا عن طريق إهدار قواعد القانون. ولسنا بحاجة فى الواقع إلى بيان ما يمكن أن يؤدي إليه شيوع هذا الفهم الخاطئ من آثار خطيرة فى حياة المجتمع من حيث خروجه وتعارضه مع مبدأ الشرعية وسيادة القانون<sup>(1)</sup>.

فالارتباط إذن واضح وقوى بين هذين الفرعين من فروع المعرفة وإن كان لكل منهما اهتماماته أو اتجاهاته الخاصة، لذلك فرجل الإدارة أو الباحث الإدارى الناجح يجب أن يكون ملماً بقواعد القانون الإدارى من ناحية ودراسات أو اهتمامات علم الإدارة العامة من ناحية أخرى حتى يتكامل لديه الجانبين القانونى والفنى عن الإدارة، فيأتى عمله أو تأتى أبحاثه مترجمة لما يجب أن يكون بين هذين الجانبين من تكامل وتفاعل ينعكس بدون شك على تقدم الإدارة وازدهارها.

## المبحث الثانى

### طبيعة الإدارة العامة وخصائصها الذاتية

#### المطلب الأول

#### طبيعة الإدارة العامة

هناك نزاع تقليدى حول ما إذا كانت الإدارة العامة "علماً" أم "فناً" وهو ما يعرف بالنزاع حول طبيعة الإدارة العامة. ومرجع هذا النزاع أن هناك رأياً يرى أن الإدارة العامة فن وليست علماً على أساس أنها تعتمد فى مباشرتها على الذكاء والاستعداد الشخصى وبعض الصفات الموروثة، بينما يذهب رأى آخر على العكس من ذلك إلى القول بأن الإدارة العامة علم وليست فناً إذ تقوم شأنها فى ذلك شأن العلوم الطبيعية على مجموعة من القواعد العلمية الثابتة.

**فما هى حقيقة تلك الآراء؟ وما هو السبب وراء ذلك الاختلاف؟ بل لنا أن نتساءل أيضاً عما إذا كان هناك تعارض بين العلم والفن؟ وما هو مدى إمكانية الجمع بينهما فى خصوص الإدارة العامة؟**

قبل الإجابة على كافة هذه الأسئلة يبدو لنا من المهم أن نبين مختلف الاتجاهات التى قيل بها فى هذا الشأن مخصصين لكل اتجاه منها فرعاً مستقلاً.

#### الفرع الأول

(1) الدكتور/ محمد حسنين عبد العال، الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 9.

## الإدارة فن

يمثل الاتجاه القائل بأن الإدارة فن المرحلة الأولى فى تطور الإدارة العامة، حيث اعتبرت فى بداية عهدها موهبة واستعداداً شخصياً وتكتسب بالمران والخبرة والتجربة، أكثر من كونها علم منظم له مبادئه وقواعده وقوانينه ولا تكتسب إلا بالتحصيل والدراسة.

وقد استند أنصار هذا الاتجاه إلى عدة حجج مختلفة نذكر منها مايلي:

**أولاً:** حيث أن الإدارة العامة قد وجدت بوجود البشرية أى منذ القدم، فإنها لم تقم على أصول علمية معينة أو مبادئ عامة تلتزم بها: ذلك أن هذه الأصول والمبادئ لم تكن قد عرفت بعد، ومن ثم فقد قامت على أسس شخصية أو اعتبارات ذاتية، ومع ذلك فقد حققت فى ذلك الوقت نجاحاً باهراً، ولا أدل على ذلك من الوقوف على وقائع التاريخ الثابتة لتطور الإدارة وفنونها منذ آلاف السنين، حيث قامت إدارات ناجحة فى مصر القديمة والإمبراطورية الرومانية، بل وفى العصور الوسطى دون أن يكون لشاغل تلك الإدارات أية خلفية علمية أو نظرية إدارية. وهذا ما يؤكد القول بأن الإدارة "فن" يتطلب أولاً الموهبة والذكاء وقوة الشخصية والبصيرة الثاقبة، ولهذا فقد غالى أنصار هذا الاتجاه فى تقييم العوامل الموروثة، والصفات الشخصية فى العمل الإدارى، بل لقد ذهب البعض منهم إلى حد القول بأن الإدارة هى فن يولد مع الشخص ولكنه لا يكتسب<sup>(1)</sup>.

"The Administration is born and not made".

**ثانياً:** نظراً لأن النشاط الإنسانى يشكل المادة الأولية أو محور الارتكاز فى دراسة الإدارة العامة، فإنه من المنطقى ألا تتسم قواعد تلك الدراسة بالثبات والانضباط المعروفين فى العلوم الطبيعية والرياضية: ذلك أن العنصر البشرى - إذ تحكمه قيم وعادات ومبادئ وتقاليد مختلفة يصعب أن تتماثل فى أكثر من شخص واحد - إنما يتطلب للتعامل معه ضرورة اتباع أنواع وأنماط مختلفة من التصرفات لا تخضع لقواعد ومبادئ مماثلة أو ثابتة، الأمر الذى يجعل من الإدارة فناً خاصاً أو مهارة معينة لفهم تلك التصرفات أو المواقف الإنسانية المتعددة والتعامل معها والتصرف حيالها.

**ثالثاً:** ومما يؤكد أيضاً أن الإدارة فن أنها تستهدف تنفيذ السياسة الموضوعية وأنها تعمل فى إطار ظروف وعوامل اجتماعية وحضارية معينة: فالتنفيذ إذا اعتمد على أسس علمية محضة وأهمل الاعتبارات السياسية المتدخلة فى الموقف أو الجوانب الاجتماعية الحضارية له، قد يؤدى إلى اتخاذ قرارات غير رشيدة من وجهة النظر السياسية أو الاجتماعية مما يكون له نتائج سلبية فى المجتمع.

**رابعاً:** ذهب البعض لا إلى إنكار الصفة العلمية على الإدارة العامة وحدها وإنما على كافة العلوم الإنسانية التى تنتمى إليها، كالعلوم القانونية والاجتماعية والفنون وغيرها،

(1) Gladden, Essentials of public Administration, London, 1958, P. 21.

على أساس أن هذه العلوم إنما تقوم على مجرد قواعد نسبية قابلة للتغيير دائماً مما يجعل أسلوب التطبيق أو منهج التفكير يختلف باختلاف الظروف أو الأشخاص أو نظام المجتمع: ولذا فإن الإدارة العامة تعتمد على الفن والموهبة في اكتسابها والاختراع بها وتطبيقها لا على الالتزام في خصوصها بقواعد علمية ثابتة، ولا أدل على ذلك من أن الالتزام بمثل هذه القواعد في تنظيم الإدارة العامة لا يؤدي دائماً إلى نتائج متماثلة، إذ نجد إدارة معينة تنتج بكفاية عالية تحت قيادة بعينها وتقل كفايتها تحت قيادة أخرى مع بقاء كافة الظروف الأخرى على حالها.

**خامساً: لقد ثبت أخيراً أن الإدعاء بوجود قواعد ومبادئ ثابتة للإدارة تصدق في جميع الحالات - كما هو الحال في العلوم الطبيعية والرياضية - غير صحيح على الإطلاق:** ذلك إن اصطلاح مبدأ "Principle" بدأ في واقع الأمر يترك مكانه لاصطلاحات أخرى مثل توجيهه "Proverb" وقد تبين من التجارب خلال الثلاثين عاماً الأخيرة أن هناك كثيراً من مبادئ علم الإدارة العامة أو قواعد المسلم بها، ما قد يتعارض بعضه مع البعض الآخر، كما أن بعض تلك القواعد ينطوي كلياً أو جزئياً على مغالطات منطقية Naturalistic Fallacy، إذ أنها ترتب على بعض الملاحظات السليمة نتائج يشك في صحتها.

فقاعدة تحديد نطاق رقابة الرئيس مثلاً "The span of Control" وقصره على أقل عدد ممكن، وهي قاعدة مشهورة ولا يكاد يجادل فيها أحد، قد تبين أنها تتعارض مع قاعدة إدارية أخرى تقضى بضرورة أن تختصر المراحل التي تمر بها العمليات الإدارية قبل حسمها إلى أقل عدد ممكن، إذ من شأن القاعدة الأولى تعدد مستويات الرياسة وبالتالي تعدد المراحل التي تمر بها المسائل قبل اتخاذ قرار فيها<sup>(1)</sup>، وهو ما يتناقض مع متطلبات القاعدة الثانية.

ولهذا ينتهي أنصار هذا الاتجاه إلى القول بأن القواعد والمبادئ الإدارية المدعاة ليست في طبيعتها إلا توجيهات أو معايير إرشادية تقوم على قدر من الحقائق ومن الفروض النسبية.

## الفرع الثاني

### الإدارة علم

لقد ظهر هذا الاتجاه القائل بأن الإدارة علم منذ أن نشر ويلسون Wilison عام 1887 مقالته السابق الإشارة إليها والتي دعا فيها إلى ضرورة فصل الإدارة عن السياسة وبالتالي دراستها كحقل دراسي مستقل - دراسة علمية تحليلية - فمنذ ذلك التاريخ والكتابات والدراسات في هذا الحقل لم تنقطع، مما أدى إلى ظهور مبادئ وقواعد ونظريات بل ومناهج بحث مستقلة في خصوصه؛ وقد تأيد هذا الاتجاه بظهور حركة الإدارة العلمية على يد كل من

(1) H. A. Simon, Administrative, Behaviour, op. cit., P. 90.

الدكتور/ سليمان الطماوى، المرجع السابق، ص 55 - 57.

فردريك تايلور وهنري فايول في بداية هذا القرن وما استحدثته من مبادئ علمية طبقت أولاً في مجال الإدارة الخاصة ثم سحبت لتطبيق في الإدارة العامة، من هنا ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى القول بأن الإدارة العامة أصبحت علماً وليست فناً وأن مبادئ هذا العلم وقواعده ونظرياته تتشابه مع المبادئ والقواعد والنظريات التي تقوم عليها العلوم الطبيعية الرياضية<sup>(2)</sup>.

**بل ويدللون على صحة هذا القول وتأكيده عن طريق تفنيد ونقد الحجج التي استند إليها أنصار الاتجاه الأول إذ يرون:**

**أولاً: أن هذه الحجج إنما هي حجج مستمد أغلبها من واقع التاريخ وأن التاريخ قد ذهب وولى:** فالقول بأن الإدارة قد تأخر ظهورها كنظام دراسي عن ظهورها كمنشأ في واقع الحياة، مما أدى إلى التركيز على هذا النشاط، والنظر إلى العملية الإدارية كواقع تطبيقي، قول مردود عليه بأن العبرة بالواقع الحالي حيث أصبحت الإدارة العامة تتسم بصفات وخصائص العلم الحقيقي، إذ تتضمن موضوعات وقواعد محددة مثل قاعدة تدرج السلطة الإدارية في شكل هرمي – قاعدة وحدة السلطة أو القيادة – قاعدة التخصص وتدرج المسؤولية وتفويضها... الخ، تتم دراستها بالأسلوب العلمي الذي يعتمد على التجربة والاستنباط والقياس.

وإذا كانت بعض الأفكار الإدارية لا تزال تثير الخلاف، أو ظل بعض العلماء ينازع في وجود مبادئ علمية للإدارة، فمن المؤكد أن الأمر يتعلق بعلم حديث النشأة وأنه ما من علم إلا وقد أثار الجدل والخلاف بين مفكريه خاصة في فجر قيامه. ولكن يكفي في الواقع وجود قدر من القواعد العلمية المتناسقة في مجال معين حتى يمكن إضفاء صفة العلم عليه، إذ ليس من اللازم أن تكون كل أو غالبية القواعد المتعلقة بهذا المجال قد تم كشفها فعلاً، فلاشك أن ما عرف حتى الآن من قواعد العلوم الطبيعية لا يكاد يقارن بما لا يزال في علم الغيب دون أن يدفع ذلك إلى إنكار صفة العلم على هذه الدراسات<sup>(1)</sup>.

**ثانياً: أن حجج أنصار الاتجاه الأول إنما ترجع إلى الخط بين "السلوك الإنساني في الإدارة العامة" وبين "شخصية الفرد":** حيث تم التركيز من جانبهم على "شخصية الفرد" ولم ينتبهوا أن ذلك هو "سلوك إنساني" فبالرغم من اختلاف البيئة والثقافة والحضارة والأديان في أقطار العالم المختلفة، فإن الإنسان يكاد يكون هو نفسه أينما وجد في تركيبه ونوازه الفطرية والفسولوجية، ولذلك فإن علاقة الرئيس بالمرؤوس مثلاً تكاد لا تختلف في أفكار أمريكا اللاتينية عنها في أقطار الشرق الأوسط بسبب هذا التشابه الكبير في الدوافع والحوافز البشرية، وقد أكدت الكثير من الدراسات المقارنة هذا الاتجاه<sup>(1)</sup>.

(1) Willoughby, W. F. Principles of public Administration, John Hopkins press, Baltimore, 1927, P. 9.

(1) الدكتور/ ماجد الطلو، علم الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، 1987، ص 73 وما بعدها.  
(1) الدكتور/ عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، منقحة دار المثني للطباعة والنشر ببغداد، 1978، ص 24.

ثالثاً: أن أنصار الاتجاه الأول قد تأثروا بما تتضمنه العملية الإدارية فى مختلف مراحلها من محسوسات الحكمة والقيادة وكذلك بما فيها من نشاط يتصل بإدارة الأمور وأسلوب هذه الإدارة<sup>(2)</sup>: أى أنهم خلطوا فى هذا الخصوص بين الدراسة (العلم) وبين التطبيق (الفن)؛ ذلك أن علم الإدارة العامة بوصفه أحد فروع العلوم الاجتماعية علم له مبادئه وقواعده بل وأساليبه الخاصة فى البحث والدراسة، إلا أن التطبيق الخاص بتلك المبادئ والقواعد فإنه – كبقية العلوم الإنسانية الأخرى – فن أساسه المهارة الشخصية والذكاء والاستعداد الذاتى فىمن يتولى الإدارة، والقول بغير ذلك يودى إلى اعتبار الدراسات الأخرى كالطب والحقوق والاقتصاد تجمع بين العلم والفن وهذا ما لم يقل به أحد<sup>(3)</sup>.

رابعاً: أما عن القول بأن الإدارة العامة إنما تقوم على مجرد قواعد نسبية أى لا تتسم بالعمومية، الأمر الذى يودى إلى اختلاف النتائج المترتبة عليها باختلاف الظروف والأشخاص أو نظام المجتمع أو بمعنى آخر الأمر الذى يجعل نجاحها فى أحوال معينة لا يعنى حتماً نجاحها فى أحوال أخرى: إنما هو قول مردود عليه بأن تطبيق القواعد الإدارية – شأنها شأن أية قواعد أخرى – يتطلب ضرورة توافر شروط معينة، فإذا تخلفت تلك الشروط أو بعضها لكان ذلك كافياً على عدم تماثل نتائج التطبيق وذلك دون الطعن على القواعد ذاتها، ومن هذه الوجهة لا تفترق قواعد العلوم الإنسانية عن قواعد العلوم الطبيعية، فتطبيق هذه الأخيرة لا ينجح أيضاً إذا غاب أحد شروطه "فقاعدة سقوط الأجسام من أعلى إلى أسفل لا تنطبق خارج مجال الجاذبية"<sup>(4)</sup>.

خامساً: يرى جانب من أنصار الاتجاه الذى نحن بصدده أن القول بعدم توافق المبادئ الإدارية العلمية التى تم الكشف عنها وتعارضها فيما بينها: إنما هو قول غير صحيح، إذ لاشك فى توافق تلك المبادئ، أما التعارض الذى قيل به فما هو إلا تعارضاً ظاهرياً. فالمبدأ السابق ذكرهما وهما مبدأ تقليل عدد المرؤوسين ومبدأ اختصار الإجراءات لاشك فى صحتها. ولكن كلا منهما يجب أن يعمل فى إطار معين بحيث لا يتعدى على حدود المبدأ الآخر، وذلك لكى يتحقق أكبر قدر من الفعالية الإدارية، وهذه الفعالية يمكن تشبيهها بدرجة التعادل بين الحامض والقلوى فى علم الكيمياء، فهذه الدرجة لا تدرك إلا بمزج كميتين معينتين من كلتا المادتين، بحيث إذا زادت نسبة أى منهما كان ذلك على حساب درجة التعادل المراد تحقيقها<sup>(5)</sup>.

وينتهى أنصار هذا الاتجاه إلى القول بأن الإدارة العامة علم بالمعنى الذى توصف به العلوم الطبيعية ومن ثم فهى تتميز – كما هو الحال فى تلك العلوم – بخصائص معينة ثابتة يمكن التنبؤ بها والقياس عليها، خاصة أنها تعتمد على خطط البحث العلمى فى بعض مجالاتها

(2) الدكتور/ إبراهيم درويش، المرجع السابق، ص 29.

(3) الدكتور/ فؤاد العطار، مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 15.

(4) الدكتور/ ماجد الحلو، المرجع السابق، ص 80.

(5) الدكتور/ ماجد الحلو، المرجع السابق، ص 77.

الهامة كالتخطيط والتنظيم وعملية اتخاذ القرارات وتخطيط وإدارة الموارد المالية... فقد أثبتت الدراسات التجريبية أهمية البحث العلمى وما يترتب عليه من نتائج فى خصوص هذه المجالات، إذ من شأنه أن يؤدي إلى الكشف عن القواعد العلمية فى الإدارة The discovery of principle of administration، خاصة أن هذا البحث إنما يقوم على أساس جمع الحقائق وترتيبها والوصول إلى نتيجهها الطبيعية مما يجعلها صالحة للتعبير عن الحقائق العلمية الثابتة<sup>(1)</sup> "Firm Scientific Truths".

### الفرع الثالث

#### الإدارة العامة علم وفن

مما سبق يتضح أن كلا من الاتجاهين السابقين يقف موقفا متوازيا تجاه الآخر، بحيث يصعب أن يحدث التقاء بينهما، إذ بينما يرى الاتجاه الأول أن الإدارة العامة "فن" فقط يرى الاتجاه الثانى أنها "علم" فقط؛ وهنا يثور التساؤل سالف الذكر حول ما إذا كان هناك تعارض بين "الفن والعلم"؟ وما مدى إمكانية الجمع بينهما فى خصوص الإدارة العامة؟.

يجدر بنا بدءا وقبل الإجابة على تلك الأسئلة – يقول أنصار الاتجاه الذى نحن بصدده – أن نحدد مفهوم كل من "العلم والفن":

**ففيما يتعلق بالعلم:** فإنه يقصد به استنباط المبادئ والقواعد التى تحكم موضوعا معيناً على أساس من البحث والتجربة، مما يسبغ على تلك المبادئ والقواعد صفة الثبات والدوام بحيث يمكن التنبؤ بها والقياس عليها، كما تكون أيضا صالحة للتطبيق فى ذات المجال فى كل زمان وكل مكان وذلك كما هو الحال بالنسبة للعلوم الحاسوبية والكيميائية.

**أما الفن:** فيقصد به المهارة والابتكار والقدرة الذاتية على مباشرة عمل ما ولهذا فهو لا يتسم بالثبات بين الأشخاص، إذ يتطلب موهبة واستعداداً شخصياً وصفات مورثة ودرجة من الذكاء وهو ما يختلف فيه هؤلاء الأشخاص.

واضح إذن ما بين العلم والفن من اختلاف، إذ بينما يتعلق الأول بقيم موضوعية، أو بأنه يقوم على أسس موضوعية، فإن الفن يتعلق بقيم شخصية أى أنه يركز على المواهب الفردية والملكات الشخصية، ومع ذلك يلاحظ أن هذا الأخير، أى الفن إنما يفترض سبق الإحاطة بالمبادئ العلمية التى تحكم موضوعه أو مضمونه، فالشاعر والموسيقي يجب أن يحيط كل منهما بالأسس العلمية للشعر والموسيقى، ولكن هذه الإحاطة وحدها لا تجعل منه فناً، وهو لن يصبح كذلك إلا إذا توافر له استعداد ذاتى وموهبة تمكنه من التعبير عن المعانى التى تعمل فى ذهنه بطريقة خلاقة تميزه عن غيره<sup>(1)</sup>.

وتفريعا على ذلك، فإن كلا من العلم والفن بمفهوميهما السابقين – يضيف أنصار هذا

(2) Dwight Waldo, Trends in the study of public Administration, op. cit., P. 49.

(1) Leonard D. White, introduction to the study of Administration, op. cit., P. 59.

الاتجاه - لا يتعارضان على الإطلاق، فالعلم وإن كان يمثل مجموعة القواعد الثابتة والمحددة، إلا أن الوصول إلى هذه القواعد أو كيفية إعمالها يتطلب في كثير من الأحيان مهارة وقدرة معينة واستعداداً ذاتياً لإجراء الأبحاث والتجارب المتعلقة بها، فالفن يتصل إذن بتطبيق المعرفة أو العلم أو بكيفية الوصول إليهما. كما أن الفن ذاته أى المهارة والموهبة والذكاء يتطلب دائماً أسساً ومبادئ علمية يستند إليها، ومن ثم فإن العلم والفن ظاهرتان تكمل كل منهما الأخرى، بل ويمكن القول أنه لا غناء لإحدهما عن الأخرى<sup>(2)</sup>.

وهكذا ينتهى القائلون بهذا الاتجاه إلى ضرورة الدمج أو الجمع بين العلم والفن فى خصوص الإدارة العامة، إذ يرون أن الإدارة العامة يجب أن تضم فى مفهومها الحقيقى الجانبين: جانب العلم وجانب الفن، فعن طريق زيادة البحث والتعمق فى دراسة التطبيقات والخبرات الإدارية يمكن إثراء جانب العلم بمزيد من المبادئ والقواعد التى تصلح للتطبيق فى المواقف المتشابهة، مع ملاحظة أن التوازن بين الجانبين مطلوب، إذ لا تنبغى المبالغة فى وزن العلم أو التقليل من الفن، ولعله أيضاً من قصر النظر التأكيد على الفن على حساب العلم، ولهذا فمع نمو علم الإدارة ينبغى أيضاً نمو فن الإدارة.

#### ويستند أنصار هذا الاتجاه إلى الحجج الآتية:

- إن تأكيد أهمية العلم فى الإدارة، فى هذا العصر الذى يتسم بأنواع التقدم التكنولوجى الهائل، ليس محل جدل أو نقاش، ومع ذلك يجب الاعتراف أيضاً بأهمية الفن فى خصوصها: ذلك أن الجمع بين العلم والفن فى مجال العمل الإدارى هو من أحد الأسباب الهامة التى تزيد من قدرات الشخص الإدارية، فإذا كان هناك "إنسان موهوب بطبيعته، فإن التعليم والمران على العمل يصقلان موهبته ويساعدانه على حسن استعماله مواهبه واستغلالها إلى أبعد حد، وكلما استتبط الإنسان أصولاً علمية من تجاربه المتكررة، وكلما أكدت التجربة للفرد صحة المبادئ العلمية التى تعلمها نظرياً، كلما أدى هذا التفاعل بين العلم والعمل، والنظريات والتجارب، إلى خلق حاسة فيه تكاد تكون حاسة سادسة تمكنه من حسن السيطرة على أكثر المشاكل تعقيداً، وبهذا يتصرف بقدره وثبات وثقة ورأس متزن تحت أقصى ظروف العمل"<sup>(1)</sup>.

- إن المبادئ أو الأسس الإدارية ذات الصفة العمومية لا يمكن بذاتها أن تخدم الإدارة مالم يعزز استخدامها أو يلائمه أو يتبعه نوع من الفن: ذلك الفن القائم على الخبرة والمعرفة والدراسة التامة بكيفية وضع هذه الأسس موضع التنفيذ بكفاية. والقوة الخالقة المبدعة للإدارة المثالية تستقر فى هذا النوع من الفن.

- فنجد تبسيط الإجراءات واختصار الخطوات يقع فى مجال الفن الإدارى: إذ يهدف

(2) الدكتور/ شوقي حسين عبد الله، أصول الإدارة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1981، ص 14؛ الدكتور/ إبراهيم الغمري، الإدارة، دراسة نظرية وتطبيقية، مرجع سبق ذكره، ص 458.

(3) الدكتور/ محمد توفيق رمزى، مذكرات فى علم الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 28.

ذلك إلى زيادة الكفاءة فى عمل الوحدات الإدارية عن طريق توزيع العمل وتنسيقه وفقا لطريقة منطقية.

- كذلك لا يمكن أن يفيد العلم فى مجال العلاقات الإنسانية تمام الإفادة بدون فن استعماله: أى بدون فن التطبيق الخلاق الذى هو السمة البارزة للرجل الإدارى<sup>(1)</sup>.

#### الفرع الرابع

#### رأينا فى الموضوع

بعد أن استعرضنا مختلف الاتجاهات سألنا الذكر، يمكن القول أن الاتجاه الأخير والذى يرى أن طبيعة الإدارة العامة تجمع بين العلم والفن فى آن واحد إنما يمثل فى نظرنا اتجاها واقعيًا ومنطقيًا فى ذات الوقت، ذلك أن الإدارة العامة كواحدة من العلوم الاجتماعية أصبحت تنسجم فى الوقت الحالى بمنهجية البحث العلمى الذى يعتمد على الملاحظة المجردة - جمع الحقائق أو الإحصائيات - إجراء التجارب العملية... الخ، من أجل الوقوف على المبادئ والقواعد العلمية والموضوعية التى تحكم التصرفات الإدارية بما يحقق أفضل النتائج فى هذا الميدان.

ولا أدل على ذلك من الدقة العلمية والرصانة المنطقية التى استخدمت فى صياغة نظريات التخطيط والتنظيم وكذلك نظرية اتخاذ القرارات Decisions Making Theore، إضافة إلى أن تدريب الموظفين والعاملين تدريباً علمياً دقيقاً فى كافة المستويات أصبح أمراً مسلماً به، لرفع مهاراتهم وزيادة كفاءاتهم؛ كما تم إنشاء المعاهد والمدارس الإدارية والكليات المتخصصة فى مجال العلوم الإدارية، إيماناً بأن الدراسات الاجتماعية والإدارية والسلوكية تعد وسيلة فعالة للتنمية الإدارية، وأصبح رسم السياسة العامة الإدارية كذلك يعتمد على الأرقام الثابتة والمعلومات الدقيقة والأسلوب العلمى.

هذا وتجدر الإشارة أخيراً إلى أن المبادئ والنظريات العلمية فى مجال الإدارة لم يعد نطاق تطبيقها قاصراً على دولة دون أخرى، ولهذا نجد شبه إجماع بين الدول الحديثة على ضرورة إعادة النظر فى نظمها الإدارية وفقاً للقواعد العلمية التى تكشف عنها التجارب فى الدول الأخرى.

ومع ذلك يجب ألا ننظر إلى علم الإدارة العامة من حيث الدقة والشمول ذات النظرة إلى علم الكيمياء أو الطبيعة، ذلك أن الإدارة لا تتعامل فقط مع عوامل مادية وإنما أيضاً مع عوامل إنسانية، بل إن ما أثار التساؤل حول طبيعتها هو دور الإنسان فى المعرفة الإدارية، حيث لا يمكن القول بشكل نهائى أنه يستطيع التفكير والعمل والاستجابة بطريقة محددة فى ظل ظروف معينة شأنه شأن الكيمياء الذى يستطيع أن يحدد بدقة النتائج التى ستحدث إذا تم تفاعل بين مواد محددة تحت ظروف معينة.

(1) الدكتور/ عبد الكريم درويش، الدكتور/ ليلي تكللا، أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 59.



ولهذا ذهب البعض بحق إلى القول بأنه يجب البحث عن علمية الإدارة العامة فى مضمون طبيعة الإدارة العامة نفسها، لا البحث فى طبيعة العلوم الطبيعية ثم تطبيق ذلك على الإدارة العامة، أو بمعنى آخر يجب البحث عن التأصيل العلمى لطبيعة الإدارة العامة فى داخلها ودون الاستعانة بقوانين العلوم الطبيعية أو القياس عليها، ذلك أن هناك فارقا بين هذه القوانين وبين الحقائق العلمية التى تقوم عليها العلوم الاجتماعية<sup>(1)</sup>.

ومن ثم يمكن القول أن الإدارة العامة لا يمكن أن تتصف بكونها علم بالدرجة التى تتصف بها العلوم الطبيعية بمبادئها الراسخة وقواعدها العامة، وإنما تتصف بأنها علم بقدر صلاحية هذه الصفة بالنسبة للعلوم الإنسانية الأخرى كعلم النفس وعلم الاجتماع وعلم السياسة وغيرها، والتى يظل للحكم والتقدير الشخصى أثره فيها بدرجة أو بأخرى؛ من هنا لا يمكن إنكار أهمية الموهبة الشخصية والمهارة الإنسانية والذكاء والاستعداد الذاتى وهو ما يطلق عليه "الفن" فى مباشرة العمل الإدارى بالكفاءة المطلوبة. ومعنى ذلك أنه لا يكفى للإدارى لى يكون ناجحا فى عمله أن يكون ملماً بكافة المبادئ والأسس العلمية المطلوبة فى مجال الإدارة، وإنما يجب فوق ذلك أن يكون شخصا ذا موهبة وذكاء وله القدرة على سرعة التصرف وحسن التقدير.... الخ، أو بمعنى آخر يجب عليه أن يجمع بين علم الإدارة بمبادئه ونظرياته وبين فن مباشرة تلك المبادئ والنظريات.

وفى هذا لا يختلف الإدارى عن الطبيب أو المهندس، فكما أن الطبيب أو المهندس لا يعتبر ناجحاً فى مباشرة عمله بمجرد إلمامه بالمعارف النظرية والمتعلقة بمجال تخصصه، إذ يجب عليه بالإضافة إلى ذلك أن يكون لديه فن ممارسة تلك المعارف فى الواقع العملى، فإن الإدارى الناجح أيضا يجب أن يجمع بين الصفتين العلم والفن، وبهذا تصبح الإدارة الحسنة هى فن ممارسة العلم فى العملية الإدارية.

وتفريعا على ذلك يمكن القول أن الإدارة العامة – مثلها فى ذلك مثل بقية العلوم الإنسانية والاجتماعية – تجمع فى ثناياها بين العلم والفن، فهى علم بالقدر الذى تكشف عنه البحوث والتجارب التى تتم فى نطاقها من قواعد ومبادئ، وهى فن من حيث أن الالتزام بالقواعد العلمية لا يودى إلى نتائج متماثلة فى كافة الحالات، أى أنها علم فيما يتعلق بدراسة أصولها وفن فيما يتعلق بتطبيقها<sup>(1)</sup>.

إن طبيعة الإدارة العامة على هذا النحو إنما ترجع فى الواقع وكما ذكرنا من قبل إلى خاصة أساسية تتميز بها تلك الإدارة وهى إنسانيتها على أساس أن العنصر الإنسانى هو الأساس فيها، ومن ثم لا يمكن أن نتعامل معها نفس تعاملنا مع العلوم الرياضية أو الطبيعية، إلا أن الإدارة العامة لا تتميز فقط بتلك الخاصة وإنما هناك خصائص أخرى لها وهو ما نتناوله بإيجاز فيما يلى.

(1) الدكتور/ إبراهيم درويش، الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 30.

(2) الدكتور/ بكر القباني، الإدارة العامة، الجزء الأول، القاهرة، دار النهضة العربية، 1968، ص 53.

## المطلب الثانى

### خصائص الإدارة العامة

تتمثل أهم الخصائص التى تميز الإدارة العامة فى الآتى<sup>(1)</sup>:

#### الخصيصة الأولى: إنسانية الإدارة العامة:

توصف الإدارة العامة بأنها إدارة إنسانية ذلك أنها تعتمد فى تأدية وتحقيق كافة أنشطتها على المجهود البشرى، فهى لا تباشر أنشطتها فى الواقع إلا من خلال إنسان كما أنها لا تتعامل إلا مع إنسان، ولهذا فإن مشاكلها أيضاً ذات طابع إنسانى وتتطلب بالتالى حلها أو علاجها دواءً أو علاجاً إنسانياً.

من هنا كانت العناية بالعلاقات الإنسانية وباستخدام المنهج السلوكى فى دراسات الإدارة العامة، بالإضافة إلى التركيز على نظام الحوافز المادية والمعنوية وغيرها، على أساس أن ذلك يسهم بفعالية فى حل المشاكل الإدارية – الإنسانية.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن استخدام الحاسبات الالكترونية Blectranie Computers فى بعض العمليات الإدارية وبصفة خاصة فى عملية اتخاذ القرارات بما لها من قدرات فائقة على تجميع البيانات وتخزينها، لا يغير على الإطلاق من الطابع الإنسانى للإدارة. ذلك أن هذه الحاسبات الالكترونية وهى كتلة من الحديد الأصم لا تعمل إلا بتوجيه وإرادة مخترعها وهو الإنسان، ولهذا لا نجد مبرراً لأن يطلق عليها "العقل الالكترونى"، فالعقل هو السمة الأساسية للإنسان والذى يميزه عن بقية المخلوقات؛ فقد خصه به الله سبحانه وتعالى وفضله به على العالمين، فكيف نصف به أو نطلقه على "آلة غبية" من الحديد الأصم؟!؟

(1) ذهب جانب من الفقه إلى تعداد الخصائص المميزة للإدارة كمايلى:

- 1 – كبر حجم جهازها وتعقيد إجراءاتها.
  - 2 – تنوع نشاطها وأعمالها.
  - 3 – تعدد المشاركين فى العمل الإدارى الحكومى.
  - 4 – تعلق مرامى وأعمال الحكومة بأهداف عامة.
  - 5 – التداخل والاعتمادية الكبيرة فى أعمال الحكومة.
  - 6 – تعقد عملية اتخاذ قراراتها الإدارية.
  - 7 – تأثرها بالقيود القانونية.
  - 8 – المحاسبة الدقيقة على أعمال الحكومة.
  - 9 – كثرة الأوامر فى الحكومة.
  - 10 - شيوع السرية فى أعمال الحكومة.
- Increasing amount of secret operation in Government.

الدكتور/ كمال دسوقى، سيكولوجية الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 177.

## الخصيصة الثانية: الطبيعة السياسية:

من المميزات الهامة للإدارة العامة أنها ذات طبيعة سياسية، فهي مرتبطة في الواقع بالسلطة السياسية في المجتمع برباط لا يقبل الانفصام، إذ عن طريق الإدارة العامة يتم تنفيذ ما تقرره هذه السلطة من سياسات في مختلف مجالات النشاط التي تتدخل فيها الدولة، وعن طريقها أيضا يحصل الجهاز السياسى على ما يريد من معلومات وبيانات تكون لازمة لرسم وإعداد هذه السياسات، بالإضافة إلى ذلك فإن هناك قدراً كبيراً وهاماً من عمل القادة الإداريين والمنفذين ذو جوانب وأبعاد سياسية هامة، وهذا يفرض في الواقع على موظفى الإدارة أن تكون لديهم حاسة سياسية، بمعنى أن يمتد تصورهم وفكرهم واهتماماتهم إلى استكشاف الأبعاد السياسية للموضوعات والقرارات والمشكلات التي تعرض لهم. وهذه الحاسة السياسية هي التي تهدي العاملين بالدولة إلى توخى الغايات السياسية لأعمالهم ونشاطهم، وإلى الحرص دوماً على ربط سياسة التنفيذ بأهداف السياسة العامة المقررة<sup>(1)</sup>.

ومن ثم يمكن القول بصفة عامة أن كيان الدولة السياسى فى العصر الحديث أصبح مرتبطاً إلى حد كبير بالدور الذى يمكن أن تؤديه الإدارة بنجاح فى المجتمع، فكلما زادت الكفاءة الإنتاجية والفنية للإدارة، كلما نجحت الدولة فى القيام بالتزاماتها فى مواجهة الحكوميين، مما يكفل للجهاز السياسى الحاكم الفوز بثقة الشعب ويحقق له بالتالى الاستقرار السياسى، هذا فى حين أن انخفاض مستوى أداء الجهاز الإدارى وانتشار مساوئ البيروقراطية الإدارية من رشوة ومحسوبية وتعقيدات مكتبية يمكن أن يؤدي إلى عرقلة تنفيذ مشروعات الحكومة وهو ما يؤثر على عنصر رضاء الرأى العام عن الحكم، ويؤدي بالتالى إلى حدوث قلاقل أو ثورات سياسية<sup>(2)</sup>.

## الخصيصة الثالثة: حتمية الإدارة العامة:

سبق أن بينا أهمية الإدارة العامة ودورها المتزايد أو المتعاضم فى مجتمعاتنا الحديثة، ولهذا فهي تعد ضرورة حتمية لمثل هذه المجتمعات باعتبارها الأداة الأساسية أو الرئيسية لوضع الأهداف العامة أو كما تسمى السياسة العامة للدولة موضع التنفيذ فى الواقع السياسى والتطبيقى. هذا وقد اتضحت حتمية الإدارة وبصورة لم يسبق لها مثيل فى التاريخ السياسى منذ الخمسينيات من هذا القرن، فقد أصبحت تحمل عبء تحقيق التنمية الشاملة فى الدول النامية وكذلك عبء التطور الهائل الذى حملته الثورة الفنية التى تعيشها الدول المتقدمة، فقد أدى دور الإدارة وحتميتها على هذا النحو إلى القول بأننا نعيش فى ظل دولة الإدارة وأنها نحيا عصر التطورات الإدارية، كما تنعت الإدارة العامة بأنها إدارة التطور<sup>(3)</sup>.

## الخصيصة الرابعة: الإدارة وسيلة لتحقيق هدف معين:

يقصد بهذه الخصيصة أن الإدارة ليست هدفاً فى ذاتها وإنما وسيلة لتحقيق هدف

(1) الدكتور/ عبد الكريم درويش، الدكتور/ ليلي ت كلا، المرجع السابق، ص 63.

(2) الدكتور/ عزيزة الشريف، مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986، ص 54.

(3) الدكتور/ إبراهيم درويش، المرجع السابق، ص 43.

معين، ذلك الهدف الذى يتمثل فى المساهمة فى وضع وتنفيذ السياسة العامة للدولة من أجل تحقيق الصالح العام، وهى بذلك تختلف – كما سنرى – عن الإدارة الخاصة التى تهدف نحو تحقيق الربح، مع ملاحظة أن معيار الصالح العام يختلف فى معناه ومضمونه من مجتمع إلى آخر وفقاً للاعتبارات السياسية والفلسفية التى توجه النظام السياسى فى كل مجتمع، فالصالح العام الذى تسعى إلى تحقيقه الإدارة فى مجتمع اشتراكى يختلف عن ذلك الذى تسعى إلى تحقيقه الإدارة فى مجتمع رأسمالى، وكذلك فى مجتمع ديمقراطى عنه فى مجتمع غير ديمقراطى أو فى مجتمع من المجتمعات النامية عنه فى إحدى المجتمعات المتقدمة... وهكذا.

وعلى أية حال فإن ما تجدر الإشارة إليه هنا أن من خصائص الإدارة العامة كونها وسيلة فى المجتمع – أى مجتمع – لتحقيق الصالح العام المتمثل أساساً فى إشباع الحاجات العامة للمواطنين، وليس تحقيق الصالح الخاص والذى يتمثل غالباً فى ربح مادي.

## الفصل الأول

### البيروقراطية

#### La Bureaucratie

يقال كثيراً أن البيروقراطية من المصطلحات الشائعة والكثيرة التردد في الأدب الإدارى والاقتصادى والسياسى والاجتماعى، على أنها ظاهرة مرضية، استشرت وأدت إلى تخلف أو قصور الإدارة وجمودها، فما هو مدى صدق أو حقيقة هذا القول؟

للإجابة على ذلك نشير بداءة إلى أن مثل هذا القول، وإن كان يجد له أساساً من الواقع، إلا أنه لا يعبر سوى عن وجه واحد لهذا المصطلح. ذلك أن مفهوم البيروقراطية قد ارتبط فى بداية الأمر بالمنظمات الإدارية الكبيرة الحجم، وكان يقصد به التنظيم الإدارى المتبع فى تلك التنظيمات والذى يتسم بالدقة والانضباط والاستقرار، ولهذا قيل أن النموذج البيروقراطى هو أعلى شكل من أشكال الإدارة والذى يمكن الاعتماد عليه فى تحقيق أهداف التنمية بشكل فعال، إلا أن التطبيق العملى فى مختلف النظم الإدارية قديمها وحديثها لم يكن بذات منحنى المنطق النظرى، إذ أسبغ على هذا المفهوم فى كثير من الأحيان صورة سيئة للروتين الإدارى والجمود والتعقيد، بل والفوضى وعدم الانضباط، مما أدى إلى شيوع المعنى المشار إليه للبيروقراطية، ذلك المعنى الذى يطلق عليه اصطلاحاً "البيوروباثولوجى Bureaupathology الذى يستعمل كناية عن بعض الظواهر السلوكية والإدارية والتنظيمية التى قد تصيب المنظمات وتؤثر فى مدى كفايتها والتى تسبغ على اصطلاح البيروقراطية مفهومه السلبي أو المستهجن<sup>(1)</sup>.

هذا وتجدر الملاحظة أن التطبيق العملى للبيروقراطية على هذا النحو ليس بذات الدرجة على مستوى كافة دول العالم، إذ يرتبط مداه فى الواقع بالمستوى الاجتماعى والثقافى والحضارى لهذا البلد أو ذاك، بمعنى أنه كلما كان هذا المستوى منخفضاً كلما كانت العقلية الإدارية متحجرة وتشبثت بالتالى بالشكليات وأغرقت نفسها فى الملفات وجعلت من التشريعات المختلفة أصناماً للعبادة تدور فى فلكها، وعلى العكس من ذلك كلما كان المستوى الاجتماعى والثقافى والحضارى للمجتمع مرتفعاً، كلما كانت العقلية الإدارية متفتحة ومن ثم تغاضت عن الشكليات وأخذت بروح التشريعات واتجهت بموضوعية نحو تحقيق أهداف التنمية فى مختلف المجالات.

فالتطبيق العلمى إذن وما يحيط به من اعتبارات اجتماعية واقتصادية وسياسية هو

(1) الدكتور/ عبد الكريم درويش، الدكتور/ ليلي ت كلا، المرجع السابق، ص 224.

الذى يعطى للبيروقراطية مفهوماً سيئاً أو مفهوماً حسناً، فى حين أن المفهوم النظرى لها لا يختلف من مجتمع إلى آخر أو من زمن إلى آخر إذ يعبر دائماً عن المعنى الحسن أو عن الصورة النموذجية للتنظيمات الإدارية كما رسمها وتوقعها ماكس فيبر على نحو ماسنرى فيما بعد.

وتفريعا على ذلك يمكن القول إن البيروقراطية فى ذاتها أو فى طبيعتها ليست سلبية أو ذات صورة سيئة، بل ولا يمكن أن تكون كذلك إلا إذا اتسم التطبيق العملى لها أو بمعنى أدق نمط أدائها لأعمالها بظواهر الانحراف الإدارى من اتكالية – لا مبالاة – وساطة ومحسوبة – روتين – تعقيد ... الخ، تلك الظواهر التى يجب أن تجابه وتقاوم بكافة السبل العلاجية، إذا أردنا أن نحقق من وراء اتساع الجهاز الحكومى أفضل صورة للتنمية.

وترتيباً على ذلك نتناول فيما يلى الموضوعين التاليين:

- مفهوم البيروقراطية.

- تحديات البيروقراطية وسبل مجابته.

### المبحث الأول

#### مفهوم البيروقراطية

للبيروقراطية مفهومان: أحدهما عام وتدل عليه لغة القواميس أو ما يجرى لها فى الواقع العملى من تطبيقات، والآخر خاص يقال له المفهوم النموذجى أو المثالى للبيروقراطية لدى ماكس فيبر، وهذا ما نبينه فى مطلبين متتاليين.

### المطلب الأول

#### المفهوم العام للبيروقراطية

بالرجوع إلى معاجم اللغات الأجنبية نجد أن كلمة بيروقراطية Bureaucracy

تتكون من شقين:

**الشق الأول: "Bureau"** أى مكتب ويعنى المكان أو المقر الذى تدار منه الأعمال العامة، كأن تقول مكتب البريد – مكتب الاتصالات – مكتب الأرصاد الجوية... الخ، والمعنى اللاتينى لهذا الشق هو اللون الغامق أو القاتم ولهذا جاءت الكلمة الفرنسية "Bure" لتعنى القماش الذى يغطى مناضد المكاتب الحكومية<sup>(1)</sup>.

**الشق الثانى: "Cracy"** أى حكم وهو مشتق من الأصل اللاتينى "Kratia"

ومعناها "To be strong" أى القوة.

(1) Marx, Morstein Fritz, The Administrative state, An introduction to Bureaucracy, the university press, Chicago, 1969, P.P. 16- 21.

وعلى ذلك تعنى الكلمة فى شقيها "الإدارة عن طريق المكاتب" أو "تسلط المكاتب  
"أو" الإدارة السلطوية للمكاتب".

ومن كلمة البيروقراطية "Bureaucracy" تشتق كلمة بيروقراطية  
"Bureaucrate" وتعنى موظف الإدارة أو الموظف المكتبى، كما تعنى أيضا وفقا للمصطلح  
الأول والذى اشتقت منه تلك الكلمة، الموظف المتسلط بحكم عمله فى الإدارة أو فى مكاتب  
الإدارة.

ولهذا تعرف الموسوعة الميسرة مصطلح البيروقراطية<sup>(1)</sup> بأنه مجموع الهيئات  
والأشخاص الذين يتولون الوظيفة التنفيذية فى الدولة، كما يشير هذا المصطلح أيضا إلى  
تضخم تلك الهيئات وازدياد نفوذها على حساب الهيئات النيابية المعبرة عن الإرادة الشعبية.

ومن ثم يمكن القول إن البيروقراطية تعنى وفقاً للمفهوم المتقدم: التنظيمات الإدارية  
الكبرى بما تتضمنه من موظفين يقومون بتأدية أعمالها.

مع ملاحظة أن كبر التنظيم إنما هو مسألة نسبية يخضع تقديره للظروف والأوضاع  
السائدة، أى أنه ليس هناك حجم أو مقياس معين لمفهوم التنظيم الكبير حتى يعتبر تنظيما  
بيروقراطيا، فما كان يعد كذلك فى المجتمعات الأولى قد لا يعد هكذا الآن، وما يعد تنظيما  
بيروقراطيا فى دولة معينة قد لا يعد كذلك فى دولة أخرى . وهكذا.

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإنه لا فرق فى ذلك بين أن تكون التنظيمات حكومية  
أو غير حكومية، بمعنى أن مصطلح البيروقراطية ليس فقط حكراً على المنظمات العامة أو  
الحكومية، إذ يمكن أن يستعمل أيضا فى وصف الإدارة فى قطاع الأعمال الخاصة، ومع ذلك  
فإن هذا المصطلح عندما يطلق مجرداً أى دون تخصيص فإنه ينصرف فى غالب الأمر إلى  
التنظيمات الحكومية أو إلى قطاع الأعمال الحكومية أكثر منه إلى التنظيمات الخاصة أو  
قطاع الأعمال الخاصة<sup>(2)</sup>.

(1) الدكتور/ عبد الكريم درويش، الدكتور/ ليلي تكلا، المرجع السابق، ص 216.

(2) وهذا يرجع فى الواقع لسببين:

الأول: أن فكرة البيروقراطية ذاتها كانت وليدة اتساع دور الدولة فى نهاية القرن الماضى. فقد تبع هذا الاتساع فى الدول  
الرأسمالية زيادة كبيرة فى عدد المنظمات الحكومية الكبيرة الحجم. وهنا برزت الحاجة إلى إخضاع هذه المنظمات لنمط  
إدارى معين يحقق لها أكبر قدر ممكن من الكفاءة، مع إلزامها بضوابط معينة تضمن اتجاه تلك المنظمات نحو خدمة المجتمع  
طبقاً لأسس موضوعية تحقق المساواة والصالح العام. وكان هذا النمط هو البيروقراطية.

الثانى: أن هناك خاصية مميزة للمنظمات الحكومية تجعل تطبيق الشكل البيروقراطى فيها ضرورة لا بد منها بالمقارنة مع  
المنظمات الخاصة، فهذه المنظمات الأخيرة تعمل فى ظل مناخ تسوده المنافسة. هذه المنافسة تعمل بمثابة قوى للثواب  
والعقاب، حيث تكافأ المنظمة الناجحة فى شكل أرباح تحققها، وتعاقب المنظمة الفاشلة فى شكل خسائر تتحملها. هذه القوى  
الضاغطة تدفع المنظمات الخاصة إلى التجديد والابتكار والتسابق نحو خدمة عملائها وتلبية احتياجاتها، لأن ذلك وإن كان  
يحقق مصلحة العملاء، إلا أنه يحقق فى نفس الوقت مصلحة المنظمة الخاصة ممثلة فى الربح. أما المنظمات الحكومية فإنها  
تعمل فى مناخ مختلف تماماً، حيث تختفى المنافسة، ومن ثم القوى الضاغطة والدافعة إلى التحسين والتسابق نحو خدمة  
المواطنين. وغياب هذه القوة يعنى بالضرورة إجلال قوى أخرى وإن كانت مختلفة، إلا أنها يمكن أن تؤدى إلى نفس النتيجة  
ولو نسبياً. هذه القوى الجديدة هى النمط البيروقراطى. وباختصار فإن البيروقراطية هى البديل لقوى المنافسة التى لا توجد  
فى الأجهزة الحكومية والمنظمات العامة.

Kandwalla, P. The Desing of organization, N. Y. Harcourtbrac Jovanovich, 1977, P. 136.

الدكتور/ على شريف، الإدارة العامة، النظرية والتطبيق، مرجع سبق ذكره، ص 221 ومابعد؛ الدكتور/ أحمد صقر  
عاشور، الإدارة العامة، مدخل ببنى مقارن، مرجع سبق ذكره، ص 88.

ولما كانت التنظيمات الحكومية أو قطاع الأعمال الحكومية يقوم فى العصر الحديث بمباشرة كافة الأنشطة والاختصاصات الحيوية فى الدولة أو بمعنى آخر يقوم بوضع السياسة العامة فى الدولة موضع التنفيذ، فإنه يكون من المنطقى بل والحتمى ليس فقط استخدام أعداد كبيرة من الموظفين للاضطلاع بتلك المسئولية، وإنما أيضا مباشرة الاختصاصات والنشاطات الملقاة على عاتقها على أساس من التخصص وتقسيم العمل، أى أن يعهد بها إلى إدارات أو مصالح أو مكاتب أو فروع أو غير ذلك من الأسماء، بحيث يختص كل واحد منها بجزء معين من هذه الاختصاصات وتلك النشاطات والتي تصب جميعها فيما بعد فى إناء واحد يخدم مصالح الدولة ككل.

وضمنا لعدم حدوث التضارب والاحتكاك بين مختلف الوحدات التنظيمية أو بين مختلف المستويات الإدارية، فقد حرصت التنظيمات الحكومية المذكورة على أن تبين اختصاصات كل موظف أو كل مجموعة من الموظفين وكذلك حدود وضوابط العلاقات الرأسية والأفقية بينهم، وذلك عن طريق اللوائح أو النظم القانونية التى تحكم عملية تحديد الخطوط الفاصلة بين هذه الوحدات أو تلك المستويات.

وهكذا يبدو التنظيم الإدارى وكأنه يسير وفق مبادئ وقواعد قانونية محددة يعرف فيها كل موظف ما له وما عليه تجاه عمله وتجاه رؤسائه ومرؤوسيه، بحيث تصبح العلاقات بينهم علاقات موضوعية لا علاقات شخصية، ولا أن يتم الاتصال فيما بينهم إلا بطرق رسمية وهذا هو المعنى الذى كان يقصده ماكس فيبر كما سنرى فيما بعد.

غير أن التطبيق العملى فى كثير من التنظيمات الإدارية قد أفسد هذه الصورة الوردية، حيث نظر الموظفون إلى القواعد واللوائح على أنها نظم رسمية واجبة الاتباع، مما أدى بهم إلى التمادى فى تطبيقها والتمسك الحرفى بها، أى إلى النظر إليها بعين القدسية كما لو كانت غاية فى ذاتها وليست وسيلة لتحقيق غاية معينة. ومع تعود الموظفين على هذا الجو الرسمى واعتقادهم بأن الصلاحيات المخولة لهم ما هى إلا امتياز طبقى باعتبارهم ممثلين للسلطة أو هم ذاتهم السلطة العامة، ومع صعوبة تعديل القواعد واللوائح الموضوعية بما يتلاءم وما يحدث من تغييرات وتطورات فى المجتمع، فقد بدأت الاتجاهات الروتينية المحافظة فى الظهور، وتحول عمل الإدارة إلى عمل مكتبى بطيء تحكمه القواعد واللوائح المعمول بها، بل وأصبحت المبادرات الشخصية عملا مخالفا لتلك القواعد واللوائح مما تستوجب توقيع العقاب أو الجزاء على أصحابها.

من هنا ظهر المعنى أو المفهوم المستهجن وغير المرغوب فيه، بل وللأسف الشائع الاستعمال للبيروقراطية وهو الروتين الإدارى والجمود والتعقيد والتزام حرفية النصوص والإجراءات الرسمية والنزعة إلى السيطرة والالتكالية وتجنب المسئولية... الخ.

نقول للأسف، ذلك أن هذا المعنى لا ينصرف إلى الجهاز الحكومى أو الإدارة



الحكومية فى ذاتها وإنما إلى النمط أو الأسلوب الذى تؤدى به خدمات ذلك الجهاز أو تلك الإدارة، والذى يتحدد – كما ذكرنا من قبل – وفقاً للاعتبارات البيئية السائدة. ولهذا قيل – خطأ – أن البيروقراطية هى نمط الأداء الحكومى التنفيذى، مع أن البيروقراطية شىء، ونمط الأداء بها شىء آخر. ذلك النمط الذى يأتى كحصلة لتفاعل عدد كبير من العوامل المتصلة بظروف البيئة وأوضاعها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والحضارية... الخ<sup>(1)</sup>.

ومن خلال ذلك الاستيعاب لحقائق البيئة وضغوطها، والتأثيرات النسبية لمختلف القوى التى تتفاعل فيها، يمكن التوصل إلى السبب الفعلى الذى يكمن وراء تفاوت النماذج البيروقراطية فى المجتمعات الإنسانية المختلفة، وذلك من حيث علاقاتها وتراكيب مصالح القوى المهيمنة عليها ونمط استجاباتها لتوقعات البيئة ومشكلاتها وإنجازاتها وسلوكها.... الخ.

فالجهاز البيروقراطى موجود إذن فى كافة المجتمعات لأداء دور معين وهو ما يتفق عليه الفقه تقريباً ويعرف على هذا الأساس تعريفاً علمياً محايداً، بأنه التنظيم القائم على أسس معينة، لتحقيق أهداف محددة بما يحتوى من أشخاص وإمكانات مختلفة وطرق مرسومة لأداء الأعمال، إلا أن كيفية أداء ذلك الجهاز لهذا الدور أو كيفية مباشرته للطرق المرسومة لأداء العمل والتى تتأثر بالظروف البيئية المتعددة، فهو الذى يفرق بين جهاز وآخر من الأجهزة البيروقراطية المتواجدة فى المجتمعات الإنسانية، ولهذا فقد اختلفت الآراء الفقهية – من هذه الزاوية – حول تحديد معين لمفهوم البيروقراطية.

وفى الحقيقة فإن هذا المفهوم قد تناوله لأول مرة ماكس فيبر بالبحث العلمى، وأصبحت كتاباته بعد ذلك مصدراً لعدد من البحوث التى تناولت هذا الموضوع فيما بعد وهو ما نبينه فيما يلى:

## المطلب الثانى

### مفهوم البيروقراطية لدى ماكس فيبر

لم يكن ماكس فيبر Max Weber الألمانى الجنسية أول من كتب عن البيروقراطية فى الواقع، إذ سبقه إلى ذلك علماء آخرون<sup>(1)</sup>، إلا أن ما يميز كتابات فيبر فى هذا الخصوص

(1) انظر عكس هذا الرأى:

الدكتور/ إسماعيل صبرى مقلد، دراسات فى الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 45 وما بعدها.  
(1) فقد استخدم موسكا (Mosca, 1895) مصطلح البيروقراطية للإشارة إلى نمط معين من السلطة الحاكمة للدولة، حيث قسم نماذج الحاكم إلى اثنين: إقطاعى، وبيروقراطى. وفى الدولة الإقطاعية تكون الدولة الحاكمة بسيطة البناء ويمارس أعضاؤها السلطة بصفة شخصية ومباشرة فى المجالات الاقتصادية والسياسية والقضائية والعسكرية، أما فى الدولة البيروقراطية فإن الجماعة أو الطبقة الحاكمة تمارس الحكم من خلال وظائف تنتظم فى منظمات، وتتفصل هذه الوظائف عن أشخاص من يشغلونها إلى حد كبير، وتتخصص وتتكون منها مجموعات أو أقسام؛ والجزء الأكبر من هذه الوظائف الذى يمنح الدولة البيروقراطية صفتها هذه، يقوم به موظفون عموميون ماجورون يمارسون نفوذهم وسيطرتهم على الثروة العامة القومية التى تسيطر عليها الدولة، وقد اعتبر موسكا أن التخصص (أى تقسيم العمل) والمركزية (أى تركيز السلطة فى يد القيادات العليا) هما خصيصتان رئيسيتان من خصائص الدولة البيروقراطية. وبعد موسكا جاء ميشلز (MICHELIS, 1911) واستخدم مصطلح البيروقراطية للدلالة على السيطرة والنفوذ الذى يمارسه الموظفون العموميون الذين توظفهم المنظمات الكبرى بناء على مهاراتهم التخصصية فيكونون فى المنظمة مراكز قوى وسيطرة تتحكم فى هذه المنظمات، وتكون فيها ما يعرف بالاوليغاركيا (oligarchy) أى حكم الأقلية. وقد عمم ميشلز هذا المفهوم على كل المنظمات الكبرى للدولة الحديثة، حيث رأى أن البيروقراطية تعتبر ضرورية ولازمة لهذه الدولة.

أنه استخدم مصطلح البيروقراطية في إطار اجتماعي تنظيمي، إذ كان يقصد به التنظيم الذي يقوم على أساس من التقسيم الإداري والعمل المكتبي وفق مجموعة من القواعد والنظم الرسمية والموضوعية، بما يحقق من ناحية العدالة والمساواة في التعامل مع الجماهير، أو حتى في التعامل مع أعضاء التنظيم ذاته وبما يبرز من ناحية أخرى شرعية السلطة التي يباشرها أعضاء ذلك التنظيم كل في حدود ومجال اختصاصه.

يرى ماكس فيبر إذن أن هناك مقومات معينة لا تصبح البيروقراطية نموذجية أو فعالة إلا بتوافرها أو بتحققها، فما هي تلك المقومات؟ أو ما هي خصائص النموذج أو النمط المثالي للتنظيم البيروقراطي لدى ماكس فيبر؟

هذا ما نوضحه في فرع أول قبل أن نخضعه للتقييم في فرع ثان.

### الفرع الأول

#### مقومات النموذج أو النمط المثالي للتنظيم

##### البيروقراطي لدى ماكس فيبر

لقد استخلص فيبر من واقع دراسته وتحليله للمنظمات الحكومية الكبرى عدداً من المقومات أو الخصائص التي عرض لها في كتابه المكتوب باللغة الألمانية والمترجم إلى الإنجليزية بعنوان "نظرية التنظيم الاجتماعي والاقتصادي The theory of social and economic organization عام 1947. وقد اعتبر هذه المقومات أساساً أو محور ارتكاز كل تنظيم بيروقراطي مثالي أو نموذجي، هذه المقومات أو تلك العناصر تتمثل في الآتي<sup>(1)</sup>:

#### أولاً: التقسيم الرسمي للأعمال والواجبات على أعضاء التنظيم:

يقصد بهذا العنصر أنه بعد أن تحدد أعمال وواجبات التنظيم الإداري ككل، فإنها تقسم رسمياً أي بموجب قواعد قانونية محددة إلى أنشطة فرعية، يسند كل منها إلى فرد أو عضو في التنظيم يكون مسؤولاً عن مباشرته له وذلك بما يحقق الاستفادة القصوى من التخصص في العمل.

#### ثانياً: توزيع الوظائف على أساس من التخصص:

بمعنى ألا يسند العمل أو النشاط إلى الفرد أو عضو التنظيم إلا إذا كان مؤهلاً أو لديه كفاءة خاصة لمباشرته وذلك وفق معايير وقواعد رسمية موضوعية وثابتة لهذا الغرض.

#### ثالثاً: التسلسل الهرمي للسلطة:

إن التنظيم الإداري يقسم في مفهوم ماكس فيبر إلى مجموعة من المستويات الإدارية، على أن يسند إلى كل مستوى منها سلطة معينة يباشرها على المستويات الأدنى منه، ولكن في

الدكتور/ أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 86، ص 87.

(1) H. H. Gerth & wright: From Max weber Essays in sociology, N.Y. 1946.

إطار المشروعية أى فى إطار القوانين واللوائح والقواعد والأوامر المتعلقة بأداء العمل فى هذا المستوى، ومن ثم فإن السلطة هنا لا تمارس بصفة شخصية، وإنما بصفة موضوعية، بمعنى أن العلاقات داخل التنظيم لا تكون بين الأفراد الشاغلين لمراكز وظيفية معينة وإنما هى علاقات بين تلك المراكز الوظيفية ذاتها.

#### رابعاً: التحاق الموظف بالتنظيم الإدارى لا يتم إلا على أساس التعيين:

طالما أن الموظف سوف يشغل وظيفة معينة لها اختصاصات محددة، فإن اختياره لا يكون على أساس الانتخاب أو الوراثة، وإنما على أساس التعيين وطبقاً لمعايير موضوعية تتعلق بمدى كفاءته المهنية – مؤهلاته – خبراته – قدراته ... على مباشرة اختصاصات تلك الوظيفة.

#### خامساً: أداء العمل وفق سجلات ومستندات رسمية:

ومعنى ذلك أن جميع قواعد وإجراءات العمل فى المنظمة وكذلك جميع عمليات الاتصال وتبادل المعلومات فيها تتم بصورة رسمية مكتوبة، بل وتأخذ فى الواقع شكل سجلات ومستندات يكون لها كيان موضوعى مستقل عن الأشخاص العاملين فى المنظمة وتعتبر بالتالى بمثابة ضوابط أو معايير تحكم سير العمل داخل التنظيم.

#### سادساً: أداء العمل وفقاً لقواعد وضوابط محددة:

إن التنظيم البيروقراطى المثالى يعتمد فى أدائه لوظائفه على مجموعة من القواعد والتعليمات أو الضوابط الموضوعية والرسمية، تلك القواعد والضوابط التى تحقق فى ذات الوقت كل من الانضباط فى العمل وكفاءة الجهاز الإدارى، ولهذا يجب الالتزام بها والعمل بمقتضاها بصفة دائمة ومنتظمة، ومعنى ذلك أنه ينبغى على كل موظف داخل التنظيم الإدارى الالتزام بمجموعة القواعد والضوابط أو الأساليب الرسمية المحددة لكيفية أدائه لأعماله وألا يحيد عنها مهما كانت الأسباب.

#### سابعاً: اعتبار الوظائف سلماً مهنياً لشاغلها:

يجب أن تعتبر الوظائف التى يعين عليها الموظفون فى التنظيم الإدارى بمثابة مهنة أو حرفة رئيسية لهم، بحيث ينقطعون لها ويتخصصون فى أداء واجباتها، بل ويصبح لهم طبقاً لهذا الاحتراف مساراً ومستقبلاً مهنياً محدداً فى التنظيم، ويترتب على ذلك مجموعة من القواعد نبين أهمها فيما يلى:

- يجب على الموظف تفضيل مصلحة العمل على مصلحته الذاتية أو الشخصية.

- وجود نظام ثابت ومستقر للأجور والعلاوات والمكافآت.

- تدرج الموظف فى سلم الوظائف طبقاً لقواعد ومعايير موضوعية.

- احتفاظ الموظف بوظيفته بصفة دائمة.

- حصول الموظف عند تقاعده على معاش ثابت.

## الفرع الثانى

### تقييم أفكار ماكس فيبر فى البيروقراطية

إن الخصائص أو المقومات السابقة تشكل فى نظر فيبر عناصر التنظيم البيروقراطى النموذجى، أو التى يجب أن يكون عليها ذلك التنظيم، إيماناً منه بأن توافر هذه العناصر تجعل التنظيم البيروقراطى أفضل أنواع التنظيمات نظراً لما تحتويه تلك العناصر من رشد وعقلانية وموضوعية، وما ينتج عن ذلك من كفاءة ومقدرة للتنظيم البيروقراطى على ممارسة اختصاصاته بدرجة عالية من الدقة والسرعة والاستمرار. من هنا يشبه فيبر التنظيم البيروقراطى على هذا النحو بالآلة الحديثة فى الإنتاج مقارنة بالتنظيم الذى لا تتوافر فيه العناصر السابقة، والذى يشبهه - والحال هكذا - الآلة البدائية أو اليدوية فى الإنتاج، بل إن أهمية الخصائص أو المقومات السابقة وما يترتب عليها من آثار تزداد - يقول فيبر - كلما كبر حجم التنظيم، أى كلما زاد عدد الأفراد العاملين به، وكلما زاد حجم النشاط الذى يباشره، على اعتبار أن الضبط والموضوعية والاستقرار التى تحققها، بالإضافة لما تودى إليه من وضوح خطوط السلطة وتسلسلها الهرمى ودقة استخدام المستندات مع تطبيق مبدأ التخصص وتقسيم العمل، كل ذلك كفيل بقيام هذه التنظيمات الكبيرة بأوجه النشاط المتعددة أو الضخمة الملقاة على عاتقها بكفاءة وفعالية.

وإذا كان النموذج البيروقراطى الذى تخيله فيبر يصلح للتطبيق فى مجالات مختلفة، فى شركات - مؤسسات سياسية أو دينية- منظمات تستهدف غرضاً مادياً أو معنوياً، إلا أنه رغم ذلك يعد أكثر تعبيراً عن التنظيمات الحكومية. بمعنى أن السمات والخصائص التى قدمها فيبر لتمثل نمط التنظيم البيروقراطى النموذجى هى فى الحقيقة سمات التنظيمات الحكومية، فهى تعبر عنها أكثر من تعبيرها عن أى نوع آخر من التنظيمات.

ويبدو أن هذه السمات كانت فى الواقع نتاجاً لملاحظاته على التنظيمات الحكومية التى كانت تسير فى عصره وفق أنظمة قانونية موضوعية، كما يبدو أيضاً أن فيبر كان يتوقع أن هذا النمط هو الذى سيسود المنظمات الكبرى فى المستقبل، خاصة أنه كان يرى أن تنظيم الجهاز البيروقراطى على هذا النحو يمكن أن يسبغ عليه سياًجاً من الحماية والأمان ضد تأثيرات صراعات وأطماع القوى السياسية، فنمط التنظيم الملتزم بالقانون واللوائح أو المتمسك بالشرعية والرسمية، والمطبق لضوابط ومعايير موضوعية، هو الذى يحفظ للجهاز الحكومى كيانه بمأمن من هذه الصراعات والأطماع.

وفضلاً عن ذلك فإن الالتزام بقواعد تفصيلية ثابتة لتسيير العمل فى التنظيم البيروقراطى تضمن له الاستمرارية والاستقرار الذى يحتاجه الجهاز الحكومى حتى لا

يتعرض للتقلبات والهزات الناتجة عن تغيير أشخاص القيادات الحاكمة<sup>(1)</sup>.

ومع ذلك ورغم كل ما يقال عن مزايا النموذج البيروقراطي لماكس فيبر فإن هذا النموذج قد تعرض لكثير من أوجه النقد:

وأول هذه الأوجه أن فيبر قد نسى - وهو عالم اجتماع - أن يعالج الجوانب الاجتماعية للنموذج المقترح، إذ ركز في دراسته على أهمية التنظيم الرسمي، وعلى مدى التمسك بالقواعد والطرق الرسمية، والنواحي الإجرائية والمستندات والوثائق والعلاقات الفوقية والأفقية... الخ، مما جعل نموذجة بمثابة آلة يفترض فيه أنه يعمل بانتظام ونسق وميكانيكية دقيقة، الأمر الذي دعى البعض لأن يطلق عليه النموذج الآلي<sup>(2)</sup> Machine Model، متجاهلاً بذلك العوامل الاجتماعية والنفسية للفرد ومختلف العوامل التي تكون متغيرات السلوك الإنساني في التنظيم، اعتقاداً منه أن الموظف - بما يعطى له من مزايا وظيفية أو ضمانات مهنية (احتراف الوظيفة وثباتها - المرتب - المكافآت - معاش التقاعد - الترقى - حق التظلم.... الخ) - يجب عليه في المقابل أن يستجيب وبشكل تلقائي لما يملى عليه من أوامر أو ضوابط داخل التنظيم، وهذا ما يتنافى في الواقع مع الطبيعة البشرية للأفراد وحاجتهم باستمرار للأمن والاستقرار والإحساس بالذات والعلاقات الإنسانية... الخ.

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى يمكن أن يقال أن عيوب التنظيم البيروقراطي النموذجي إنما تكمن في الأسس أو المقومات التي أقام فيبر هذا التنظيم على أساسها، تلك الأسس والمقومات التي تؤدي في الواقع العملي إلى تركيز السلطة والرقابة والإشراف وكذلك التسلسل الرئاسي أو الهرمي والفصل بين المستويات الإدارية المختلفة، وهذا من شأنه أن يسبغ على العلاقات داخل التنظيم سمة الرسمية مما تضعف معها الروح المعنوية ومن ثم تنخفض الكفاءة الإنتاجية.

بالإضافة إلى ذلك فإن تغلغل القواعد القانونية واللائحية والإجرائية في كافة التصرفات التي يباشرها التنظيم سواء في علاقاته مع عماله أو في علاقة هؤلاء العمال فيما بينهم أو في العلاقة مع العملاء أو المتعاملين معه، إنما يؤدي إلى صبغ تلك التصرفات بالانطوائية التي تعد من سمات الروتين والجمود مما يضعف من قدرة الموظفين على الابتكار أو على التكيف مع المستجدات والمتغيرات التي تحيط بهم وبأعمالهم<sup>(1)</sup>.

ويبدو أن ماكس فيبر قد تأثر بعوامل ثلاثة كان لها انعكاساً على فكره، وبالتالي على نظريته عن البيروقراطية<sup>(2)</sup>:

الأول: التضخم الذي طرأ على المؤسسات الصناعية في ألمانيا والذي عاصره فيبر

(1) الدكتور/ أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 96 وما بعدها.  
(2) H. Simon, Administrative behavior. N.Y. The Macmillan company, 1957, P. 162; Foundation of the theory of organization, sociological review, 1948, PP. 25-35.  
(2) R.K. Merton, Social structure, Ion, 1950, PP. 50-54.  
(3) الدكتور/ عبد الكريم درويش والدكتورة/ ليلي تكلا، المرجع السابق، ص 219 وما بعدها.

كمواطن ألماني. فقد اقتنع فيبر بأن التنظيم الرسمي المحكم له آثاره الإيجابية على الإنتاج، ومن ثم فلم يهتم بالنواحي الإنسانية، إذ افترض أن النجاح في هذه المنظمات هو نتيجة طبيعية للتنظيم المحكم.

**الثاني:** كان فيبر ضابطاً بالجيش الألماني الذي يمثل تنظيمياً عسكرياً ضخماً يدار بطريقة أمرية، ويتحرك الأفراد بداخله وفق أوامر صارمة ومحددة سلفاً ومفروضة عليهم، فاعتقد أن هذا الأسلوب من الإدارة يمكن أن ينجح في كل مجالاتها.

**الثالث:** خبرته كعالم اجتماع، واهتمامه من ثم بدراسة المجتمعات والأفراد، جعلته يدرك عوامل الضعف في العنصر البشري، وبالتالي عدم إمكان الاعتماد الكامل على هذا العنصر، أو أن ترك الأمور لتصرف الأفراد بسبب قصورهم عن اتخاذ قرارات رشيدة، وقد وجد في هذا مبرراً لوضع القواعد والنظم المحكمة للحيلولة بين ميول الأفراد وضعفهم وأهوائهم الشخصية وبين تأثير هذه العوامل على عمل وكفاية المنظمات.

استقى فيبر نظريته في البيروقراطية إذن من ظروف الحياة في عصره ودعمتها خبراته في هذه المجالات الثلاث؛ فوضع نموذج التنظيمي بأسسه وقواعده معتقداً أنها ستلائم أية بيئة إدارية، ولكن الواقع أن الإدارة العامة تختلف عن هذه المجالات، فهي تنفيذ للسياسة العامة التي يشترك الأفراد في وضعها وتنفيذها ولهم حق تعديلها.

كما أن الإدارة العامة تقدم – إضافة إلى ذلك - خدمات حيوية لا تقاس فقط بمجرد تقديمها أو بكمها، وإنما تقاس أساساً بمدى رضا الجمهور عنها وعن واضعي سياستها. ثم إنها تسعى لاستخدام قوة الأفراد وطاقتهم وحفزهم للعمل، وتبحث في سبيل ذلك عن الأسلوب المعتدل الذي يحقق موازنة بين إخضاعهم للنظام وبين اكتشاف واستثمار مهاراتهم الفردية المختلفة، وهذه كلها عوامل تسبغ على الإدارة العامة مناخاً خاصاً يختلف إلى حد كبير عن الجو الذي عاش فيه ماكس فيبر، ذلك الجو الذي حدد له إطار نظريته.

ولهذا فقد ظهرت من بعد فيبر محاولات عديدة لتقويم النموذج البيروقراطي الذي أتى به وإدخال بعض التعديلات عليه وجعله بالتالي أكثر انسجاماً وواقعية، حقيقة أن من قال بتلك المحاولات علماء في الاجتماع وعلم النفس والإدارة، إلا أنهم اتفقوا جميعاً على أن النموذج البيروقراطي المذكور، وإن كان يوفر الموضوعية والرشد والاستقرار والاستمرارية للجهاز، إلا أن الالتزام به يؤدي إلى آثار ونتائج غير متوقعة تتنافى والكفاءة التي افترض فيبر أن هذا النموذج سوف يحققها، ومن أهم هذه المحاولات، محاولات ميرتون 1936 Merton، ومحاولات سلزنك 1949 Selznick ومحاولات جولدنر 1954 Gouldner.

ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن هذه المحاولات لم تتجاوز – شأنها شأن محاولة ماكس فيبر – حد البناء النظري للنموذج البيروقراطي، إذ كانت تستهدف أيضاً البحث عن النموذج المثالي للبيروقراطية، كما يجب وليس كما هو كائن، وعلى أية حال ودون الدخول في

تفصيلات تلك المحاولات والتي لا يتسع المقام لتناولها بالشكل المطلوب، فإن ما نود أن ننبه إليه هنا هو أن ما انتهت إليه جميعها من بيان لمساوئ أو عيوب للنموذج البيروقراطي، إنما تمثل في الواقع ذات المساوئ والعيوب التي تتسم بها البيروقراطية الحكومية حالياً خاصة في الدول النامية، ولهذا نكتفى بعرض تلك المساوئ والعيوب وبيان كيفية علاجها أو وضع الحلول لها وذلك من خلال دراستنا للمبحث التالي.

## المبحث الثاني

### تحديات البيروقراطية وسبل مجابته

عندما نتحدث عن تحديات البيروقراطية إنما نقصد بذلك العيوب أو الأمراض التي تصيب البيروقراطية، تلك العيوب أو الأمراض التي تبدو أكثر ظهوراً في الدول النامية عنها في الدول المتقدمة، على أساس أن معظم الدول الأولى والتي بدأت في الظهور كوحدات سياسية على المستوى الدولي منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية خاصة في فترة الخمسينات من هذا القرن، كانت خاضعة لفترات طويلة للسيطرة الاستعمارية أو الاحتلال الأجنبي، ومن ثم فقد ولدت وهي محملة بأثقال رهيبية من التخلف في كافة المجالات بل ومصابة بالثالث الشهير: الفقر والجهل والمرض.

وقد انعكس ذلك – وهو أمر منطقي – على الأجهزة البيروقراطية في تلك الدول خاصة أن هذه الأجهزة كانت قد ارتبطت بالاستعمار والاحتلال في فترة ما قبل الاستقلال، فجاءت محملة بمساوئ وأمراض ذلك الاحتلال والتي تمثلت بصفة أساسية في العجز والقصور في الأداء الوظيفي وما يتضمنه هذا المعنى من تعقيدات وإجراءات روتينية عديدة ولا مبالاة، بل ويمكن القول بصفة عامة ما يتضمنه من انحراف إداري يؤدي – كما سنرى فيما بعد – إلى فقد السلوك البيروقراطي للضوابط التي يستمد منها شرعيته وترتكز عليها أخلاقياته العامة.

حقيقة أن هذه الأجهزة قد حققت في فترة ما بعد الاستقلال نجاحاً وتقدماً ملحوظاً في كيفية استخدام الموارد الطبيعية والمالية والبشرية للمجتمع، إلا أنها لازالت مع ذلك في المهد أو في طور النمو، أي أنها لم تصل بعد لأن تكون في مصاف أجهزة الدول المتقدمة أو لأن تؤدي واجباتها كما يجب أو كما يتوقع منها، ذلك أن رواسب الماضي وجذور الفساد لم تجتث بعد ليس فقط من أعماقها وإنما أيضاً من أعماق المجتمع الذي تعمل أو وجدت فيه، ذلك المجتمع الذي يمثل الأصل بالنسبة لتلك الأجهزة، ومن ثم فهو يؤثر فيها – كما بينا من قبل – سلباً أو إيجاباً، فإذا كان الموظف مثلاً قد تربى وتعلم وتخلق بأخلاق المجتمع وأساليب التعامل فيه، فإنه لا ينبغي – والحال هكذا – أن نتوقع من الإدارة التي يعمل فيها ذلك الموظف مستوى

أخلاقيا أفضل من ذلك الذى يتسم به المجتمع<sup>(1)</sup>.

Ethics in government can be not better than they are in the society.

وإذا كانت رواسب الماضى أو جذور الفساد المتأصلة فى قاع بيروقراطيات الدول النامية بالإضافة إلى المستجدات السلبية كضعف الإمكانيات المادية وسوء التنظيم... وغيرها؛ تمثل العوامل أو الأمراض المؤدية إلى إفساد تلك البيروقراطيات أو إلى البيروباثولوجيا كما ذكرنا من قبل، إلا أن ذلك لا يعنى أن هذه العوامل والأمراض تستعصى على العلاج أو على المجابهة، إذ الملاحظ أن مختلف الدول النامية عملت وتعمل – وإن كان بدرجات متفاوتة ووفق ظروف وإمكانيات كل منها ومدى تأثير رواسب الماضى فى بيروقراطيتها - ليس فقط على التخلص من تلك العوامل أو القضاء عليها، وإنما أيضا على النهوض بالإدارة العامة، أو على إيجاد ما يسمى بإدارة التنمية التى تتسم بالديناميكية والحركة بما يتناسب وحجم التحديات أو المشكلات المعاصرة.

وتفريعاً على ذلك نبين فيما يلى الموضوعين التاليين:

- تحديات البيروقراطية.

- سبل مجابهة تحديات البيروقراطية.

## المطلب الأول

### تحديات البيروقراطية

ذكرنا أن المقصود بتحديات البيروقراطية العيوب أو الأمراض التى تصيبها، كما ذكرنا أيضا أن هذه التحديات أو تلك الأمراض أكثر ظهوراً فى الدول النامية عنها فى الدول المتقدمة فما هى هذه الأمراض أو تلك التحديات؟ هذا ما نبيه تباعاً فيما يلى:

## الفرع الأول

### تخلف القيادة الإدارية ونزعتها نحو الاحتكارية

تكمن أولى تحديات البيروقراطية – فى اعتقادى – فى تخلف القيادة الإدارية ونزعتها نحو الاحتكارية، وأود أن أشير بداءة أننى لا أقصد هنا التعميم وإنما أقصد فقط هذا الصنف السئ من القيادات الإدارية لا كل القيادات الإدارية، وإننى إذ اعتبر هذا العيب من أولى التحديات للبيروقراطية، فذلك لأن القيادة – وهى تقف على قمة الجهاز الإدارى أو الوحدات

(1) الدكتور/ فوزى العكش وآخرين، المدخل إلى الإدارة العامة، كلية العلوم الإدارية والسياسية، جامعة الإمارات العربية المتحدة، 1985، ص 374.

ولإيضاح أثر البيئة أو المجتمع على الموظف وسلوكياته فى العمل يقارن الأستاذ مورو بيرجر Morroe Berger فى كتابه البيروقراطية والمجتمع فى مصر الحديثة Bureaucracy and society in modern Egypt بين الموظف الحكومى فى إنجلترا وفى فرنسا وفى مصر. فالموظف الأول يعرف بالمحافظة والانعزال والاستقامة الدقيقة فى عمله، والموظف الثانى أى الموظف الفرنسى يتميز بتأخير العمل، فيجلس بين أكداش الأوراق المختلفة ولكن لا ينس أن يتناول من وقت لآخر بعض الطعام من درج فى أسفل المكتب أودع فيه غداءه. أما الموظف الحكومى بمصر فإنه يجلس إلى مكتبه بكامل ملبسه حتى المعطف ويضيع وقته فى قراءة الجريدة الصباحية وفى تناول عدة فناجين من القهوة كما يميل إلى الأمر والنهى واستدعاء الساعى لسبب ولغير سبب.



الإدارية التي يتشكل منها هذا الجهاز، إذا صلحت صلح الجسد الإداري كله وإذا فسدت فسدت هذا الجسد. فالقيادة هي القدوة والمثل الأعلى ومالم تكن القيادة هي أكثر مراكز التنظيم التزاماً بالمثاليات والأخلاقيات القادرة على الحفز والالتهام فإنها تكون قد فقدت مقوم ارتكازها الأول داخل التنظيم (إن حياة وروح التنظيم لا تنبعث في الواقع من هيكله وإنما أولاً وأخيراً من أخلاقيات أو خصائص قادته)<sup>(1)</sup>.

The life and spirit of organization do not spring from its structure, these are derived in large measure from the character of leadership".

ومع ذلك – وللأسف الشديد – كثيراً ما نجد أن القيادات الإدارية قد تخلت عن تلك المثاليات والأخلاقيات ولجأت إلى وسائل وأساليب لا تمت للصالح العام في شيء، مما يؤدي إلى إهدار كل الضوابط الأدبية والأخلاقية ومن ثم تسبب المنظمة وفشلها.

وهذا ينأتى في كثير من الأحيان عن الاعتقاد الخاطئ لدى القيادات لمفهوم القيادة والنظر إليها على أنها سلطة مستمدة من المنصب الرسمي أو أنها بمثابة امتياز طبقى مما يدفعهم نحو الاستئثار بها وعدم تفويضها لمرء وسيهم حتى لا تنتقص مكانتهم أمام هؤلاء المرؤوسين، بل والعمل من خلالها بأسلوب الغطرسة أو العجرفة دون اعتبار لشعور وعقلية الآخرين.

بالإضافة إلى ذلك فإن كثيراً من القيادات الإدارية تجهل طبيعة عملها أو تفتقر إلى التأهيل اللازم لمباشرة هذا العمل، بل قد لا تتوافر فيها كثيراً من القدرات الإدارية التي تشكل عناصر القيادة كالاستعداد الذهني أو النفسى أو الشخصى... الخ، ويرجع ذلك أساساً إلى أن المراكز القيادية فى الإدارة غالباً ما تملأ من غير المتخصصين أو ممن لا تتوافر لديهم الاستعدادات الطبيعية للقيام بها، إذ قد يصل البعض إلى تلك المراكز إما بطريق الترقية بالأقدمية أى بحكم طول مدة الخدمة فقط دون اعتداد بالتأهيل أو بالاستعداد والتكوين لشغلها، وإما بطريق الترقية بالاختيار ولكن من وظائف لا تمت بصلة من قريب أو بعيد للقيادة الإدارية، وإما بطريق المنحة أو الهبة لمن يراد تكريمهم أو الانعام عليهم من المؤيدين للطبقة الحاكمة أو من الذين قاموا بعمليات بطولية فى القوات المسلحة أو الشرطة مع اختلاف الموقع وطبيعة العمل فى كلا الحالتين.

وباختصار شديد يمكن القول إن تفشى مثل هذه الظاهرة إنما يرجع أساساً إلى غياب المعايير الموضوعية والأسس السليمة للتعيين فى مواقع القيادة الإدارية، مما يدفع تلك القيادة إلى مباشرة أعمالها على أساس من محاولات التجربة والخطأ أو على أساس من الاجتهادات الشخصية دون الاعتماد فى ذلك على الأساليب العلمية.

ولا يخفى أثر ذلك على كفاءة الوحدات الإدارية وعدم قدرتها على الوفاء بالمتطلبات المكلفة بها حتى ولو توافر فيها العنصر التنفيذى الجيد، ولهذا قيل بحق أنه يجدر بنا أن ندرك

(1) Leonard White, introduction to the public Administration, N.Y., op. cit., P. 185.

حينما تصادفنا المتاعب مع المنظمات البيروقراطية أن المشكلة غالباً ليست مشكلة صغار الموظفين بقدر ما هي مشكلة القيادات فى القمة التى تخفق فى التوجيه المجدى الفعال وفى بعث الحيوية بالمنظمة وتحريكها نحو أهدافها وربطها بحقائق الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية حولها، فإذا كان القادة مؤمنين بعملهم، وعلى يقين مما يريدون عمله، وقادرين على إصدار التعليمات الواضحة واتخاذ القرارات السديدة، فإنهم يستطيعون أن يحولوا بين منظماتهم وبين المؤثرات والعوامل المفسدة للبيروقراطية، ذلك أن الحالات التى تتعمد فيها جمهرة الموظفين الإضرار بالسياسة العامة أو تخريبها نادرة الحدوث وعادة ما يمكن مواجهتها.

## الفرع الثانى

### ضعف الخلق الإدارى

من تحديات البيروقراطية الرئيسية أيضاً ضعف بل وأحياناً انعدام الخلق الإدارى، أى انعدام القيم والمبادئ وحساسية الضمير وكذلك النزاع الأخلاقية لدى العاملين بالأجهزة الإدارية مما يساعد على تفشى ظاهرة الانحراف الإدارى والذى يتمثل فى شيوع السلوك الانتهازى الأنانى أو الميل إلى استغلال المنظمة الحكومية بطريقة تضار معها المصلحة العامة لحساب المصلحة الفردية أو الانحراف بالسلطة البيروقراطية واستخدامها فى غير مجالاتها المشروعة، كما يتمثل أيضاً فى غياب المقاييس الموضوعية التى يقيم من خلالها الأداء.

وباختصار شديد يمكن القول إن الانحراف الإدارى هو انتهاك لكل الأخلاقيات والقيم التى هى بمثابة الأساس الذى يجب أن يعلو فوق أى نمط من أنماط السلوك الإدارى؛ كما أن الانحراف الإدارى يعد تجاوزاً غير مقبول للمثاليات التى يجب أن تحكم نظرة المنتمين إلى أية منظمة بيروقراطية بكل ما تمثله من علاقات وأوضاع ومصالح وأهداف<sup>(1)</sup>.

وإذا كنا لا نستطيع أن نحصر أو نعدد مظاهر الانحراف الإدارى فى الواقع، إلا أنه يمكن القول أن أشدها بلاء وخطورة يتمثل فى المظاهر الآتية:

(أ) **المحسوبية والوساطة:** أو كما تسمى على استحياء فى بعض الحالات (استثناءات) ذلك الداء الذى استشرى فى معظم بيروقراطيات الدول النامية وقضى فيها على كل اعتبار لعنصرى الكفاءة والمقدرة سواء عند التعيين فى الوظائف العامة أو فى الوظائف القيادية أو عند الترقية للوظائف الأعلى أو عند الاختيار لمنح المكافآت التشجيعية، مما أصاب الكثيرين من عمال الإدارة الشرفاء بالإحباط النفسى والتدهور الخلقى ومن ثم انخفاض كفاءة الجهاز الإدارى.

(ب) **الرشوة:** أى الاتجار غير المشروع أو الكسب غير المشروع من خلال تحقيق رغبات فرد أو مجموعة من الأفراد على حساب الوظيفة العامة أو على حساب المصلحة العامة للشعب. وقد يتم الارتشاء بشكل مباشر أى عن طريق الموظف شخصياً أو بشكل غير

(1) الدكتور/ إسماعيل صبرى مقلد، المرجع السابق، ص 58.

مباشر عن طريق التدخل فى أعمال إدارية كالمناقصات أو المزايدات مثلا، بل ويلاحظ ظهور جماعات من الموظفين أو بمعنى أدق عصابات منهم تتولى تسويق مسائل الرشوة والإتجار بالوظائف العامة على مستوى واسع، حتى ولو كانت المبالغ المحصلة بسيطة، وتتواجد هذه الحالات فى التنظيمات ذات الطابع المالى كالضرائب والجمارك وغيرها.

**(ج) النفاق:** ومعناه أن يظهر الإنسان خلافا لما يبطن، وهو يعد أيضا من مظاهر الانحراف الإدارى أو ضعف الخلق الإدارى، إذ يعتمد الموظفون فى كثير من الأحيان إلى التملق واتباع أساليب الوصلية لرؤسائهم أو لأصحاب السلطة والجاه فى المنظمة الإدارية بصفة عامة، طمعاً فى الحصول على مكاسب أو مغام شخصية ولو كان ذلك على حساب زملاء لهم أكثر مقدرة وكفاءة.

فالنفاق على هذا النحو سمة مرفوضة بل وممقوتة، يقول المولى عز وجل "وبشر المنافقين بعداب أليم"<sup>(1)</sup>. كما يقول الرسول الكريم عليه الصلاة والسلام "لا يكون أحدكم إمع، يقول أنا مع الناس إن أحسن الناس أحسنت وإن أساءوا أسأت، ولكن وطنوا أنفسكم إذا أحسن الناس أن تحسنوا، وإن أساءوا أن تتجنبوا إساءتهم".

ورغم ذلك أى رغم الوعيد الإلهى للمنافقين والدعوة المحمدية للابتعاد عن النفاق، فإن ما يلاحظ اليوم فى مختلف البيروقراطيات النامية، إنما يدعو بحق إلى الأسف والآسى، فقد انتشر هذا الوباء فى تلك البيروقراطيات انتشار السرطان فى الدم، وكثر المديح والإطراء للرؤساء بحق وبغير حق وتكونت بالتالى الشللية البغيضة أو بطانة السوء والشر ليزينوا لهؤلاء الرؤساء سيئات ما عملوا.

إن للنفاق آثار سلبية بغيضة على الإدارة، إذ من شأنه أن يولد الحقد والكراهية بين الذين يعملون من جانب والذين يتوددون ويتقربون من جانب آخر، وهذا ما يؤدى إلى إهمال أداء الواجبات الوظيفية سواء من جانب هؤلاء أو أولئك. فأما عن إهمال الذين يعملون أو الذين يرغبون فى العمل فمرجه الإحساس بالظلم وعدم التقدير حتى ولو عملوا، أما عن إهمال المنافقين لواجباتهم فمرده إما ضياع الوقت المخصص لذلك فى التودد والمداهنة للرؤساء وإما الاعتماد على هؤلاء الآخر فى الحماية والحصول على ما يرغبون دون عمل، والنتيجة فى جميع الحالات واحدة "سوء وتخلف الإدارة".

**(د) الاستبداد بالسلطة:** إذا ما ساد الانحراف الإدارى نتيجة ضعف الخلق الإدارى، فإن رجال السلطة العامة، موظفوا البيروقراطية إنما ينظرون إلى أنفسهم كقوة تحتوى بالقانون بدلا من أن تكون قوة هدفها احترام وتنفيذ القانون. من هنا يعتمد هؤلاء الموظفون فى استغلال سلطتهم بما يظهرهم فى مركز أسمى وأعلى من مركز المتعاملين معهم من أفراد الشعب، أى أنهم يحتمون وراء هذه السلطة للنظر إلى المجتمع بنوع من العنجهية والصلف والاستغلال.

ومن مظاهر ذلك مثلا تعمد الإساءة إلى شعور المواطنين أو السخرية منهم بل

(2) سورة النساء، الآية رقم 138.

ومضايقتهم فى طلب الخدمة والتوصل إليها<sup>(1)</sup>، وذلك إمعانا فى استظهار الأهمية وتديلا على أن السلطة التى بين أيديهم هى وحدها التى تتحكم فى هذه المصالح، ومثل هذه التصرفات تؤصل أنماطاً من السلوك البيروقراطى لا تتفق إطلاقاً مع القيم والمثل التى يجب أن تكون الدستور الذى تلتزم به تلك الأجهزة فى معاملاتها.

فبدلاً من أن تكون السلطة هى أداة المجتمع فى تحقيق رفاهيته وإنجاز السياسات العامة التى تخدم مصالحه، وترضى طموحاته بشكل أو بآخر، تتحول إلى وسيلة للسيطرة والاستبداد الذى يضع هذه الأجهزة البيروقراطية فى مركز الذى يملى ويتحكم.

**ولكن هل هناك أسباب محددة لتفشى ظاهرة ضعف الخلق الإدارى فى بيروقراطيات الدول النامية؟**

تجدد الإشارة بداءة أن ضعف الخلق الإدارى والذى يتميز به موظفوا البيروقراطيات فى الدول النامية ليس أمراً موروثاً لديهم وإنما هو شىء مكتسب سواء من المجتمع ككل أو من بيئة العمل ذاتها، ولكن نظراً لاختلاف الإطار الثقافى أو الاجتماعى لهذه المجتمعات أو تلك الفئات، فإنه يكون من البديهي أو من المنطقى أن تختلف أيضاً أسباب ذلك الضعف وتتفاوت فيما بينها، ومعنى ذلك وأياً كان الأمر، فإن هذه الأسباب لا تخرج عن واحد أو أكثر مما يأتى:

### **1 – الموارىث الاجتماعية السيئة:**

تتسم المجتمعات النامية - نتيجة ما ورثته من تركة ثقيلة تمثلت فى السيطرة الاستعمارية أو فى الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التى مرت بها هذه المجتمعات فى فترة ما قبل الاستقلال - تتسم ببعض الخصائص التى تعد نتاجاً طبيعياً لتلك التركيبة، ومن أهم هذه الخصائص ضياع أو ضعف المبادئ والقيم الأخلاقية - ضعف التربية الاجتماعية والقومية - عدم الإحساس بالانتماء الوطنى - تخلف المناخ الاجتماعى العام... الخ.

فالمشكلة التى تواجه تلك المجتمعات هى إذن مشكلة أخلاق وتربية ومبادئ وقيم، ومن ثم ليس غريباً أن تفرز هذه المجتمعات جيلاً بل أجيالاً فاسدة - منافقة - وصولية - ليست لديها الكفاءة... الخ، فإذا ما التحق هؤلاء الأفراد بالتنظيم البيروقراطى، ماذا ننتظر منهم؟! ماذا سيكون سلوكهم فى العمل؟! بدون أدنى شك الانحراف الإدارى خاصة أن هذا التنظيم ما هو إلا جزء من المجتمع بل ما هو إلا نتاج وإفراز لتاريخ وثقافة وسلوكيات هذا المجتمع.

وإذا كان هذا عن دور المجتمع فى تفشى ظاهرة ضعف الخلق الإدارى، فإن بيئة

(1) إذ كثيراً ما نسمع فى بعض الإدارات عبارات إن دلت على شىء إنما تدل على هذا المعنى (فوت علينا بكره - الختم غير واضح - طلبك فى المكتب المجاور أو فى الطابق العاشر - منتظرين الرد - المسئول أو المختص مجاش النهاردة... الخ) دون اعتداد بظروف طالب الخدمة أو بمدى حاجته إلى قضائها.

العمل ذاتها أيضا تلعب دوراً أساسياً في هذا الخصوص، ذلك أن الموظف حينما يعين لأول مرة في التنظيم البيروقراطي فإنه غالباً ما يكون مليئاً بالحماس والنشاط والرغبة في إثبات الذات في تأدية واجباته وتحمل مسؤوليات أعماله لهدف المصلحة العامة أو إرضاء ضميره.

ولكن سرعان ما أن يفاجأ بما يحدث كثيراً في بيئة العمل أو المحيط الذى يعيش فيه داخل المصالح الحكومية حيث الإهمال – الفساد – الاتكالية – اللامبالاة... الخ. إن مثل هذا الجو من العمل والذى يخيم على سلوك الزملاء والرؤساء قد يفت بل ومن المؤكد أنه سيفت من عزمه وطموحه في مواصلة نشاطه بطريقة ترضى ضميره، وإن عاجلاً أو آجلاً سيجرفه التيار وسيقتنع نفسه بفلسفة زملائه في العمل التى تتلخص فى لماذا يعمل الموظف باجتهاد مادام أنه سيتقاضى المرتب آخر الشهر؟ ولماذا يعمل باجتهاد فيكون السبب فى الكشف عن الزملاء الكسالى أو البطيئين؟ ولماذا يعمل مادام العمل الكثير يعرضه للأخطاء وهذه بالتالى تعرضه إلى المسئولية والتوبيخ والعقاب؟ ولماذا يناقش فى التعليمات الصادرة إليه مادام الرئيس يملك سلطة مضايقته ونقله من مقر عمله؟<sup>(1)</sup>. وهكذا يتولد وينمو ويتوارث ضعف الخلق الإدارى.

## 2 – النظم الحزبية الفاسدة:

وهى النظم التى تحاول كسب المؤيدين والأنصار ولو على حساب المصلحة العامة وذلك عن طريق استغلال النفوذ لمليء الوظائف المختلفة فى أجهزة الحكومة بأشخاص تابعين لها أو مؤيدين لسياستها دون أى اعتبار لدرجة كفاءتهم أو تأهلهم لشغل هذه الوظائف، ومعنى ذلك أن المحسوبية فى التعيين أو فى الترقى للوظائف الأعلى إنما تتم من قبل الحزب الحاكم بهدف كسب أنصار له بالجهاز الحكومى لمناوئة الأحزاب الأخرى أو المؤيدين لتلك الأحزاب دون نظر إلى المصلحة القومية أو العامة، الأمر الذى يؤدى إلى شيوع مظاهر الفساد أو الانحراف الإدارى أو بمعنى أدق شيوع مظاهر ضعف الخلق الإدارى<sup>(1)</sup>.

## 3 – سيطرة الشعور بالقلق النفسى وعدم الأمان:

(1) الدكتور/ عادل حسن، الإدارة فى القطاع الحكومى، دار النهضة العربية، بيروت، 1985، ص 195، 196. وللتدليل على ذلك نذكر ما حدث فى مصر قبل قيام الثورة عام 1952م حيث كان حزب الوفد فى السلطة وأراد مكافأة بعض أنصاره من الموظفين فى الجهاز الحكومى. فطلبت الوزارة الوفدية فى مايو 1942 من اللجنة المالية الموافقة على ترقية هؤلاء الموظفين إلى الوظائف الأعلى بصفة استثنائية، فرفضت اللجنة المذكورة هذا الطلب وقدمت بذلك مذكرة إلى مجلس الوزراء جاء فيها "إن الترقيات الاستثنائية فيها إجحاف بحق الموظفين الذين يراد تخطى دورهم فى الترقية، هذا إلى ما فى إجابة الطلبات الاستثنائية من خطورة لأن فى مختلف الوزارات والمصالح عددا كبيرا من الموظفين الأكفاء الممتازين لا يقبلون كفاءة وإخلاصا عن زملائهم المطلوب لهم الترقيات الاستثنائية، بل أن بعضهم أقدم فى التخرج والتعيين والترقية، فإذا ما قصر الاستثناء على فئة من الموظفين، وانفردوا بالترقيات والعلاوات دون سواهم، تسرب التذمر إلى نفوس الآخرين وتسود حالة اضطراب وتقلقل بين الموظفين تثبط معها همهم وينخفض تبعاً لذلك مستوى العمل فى المصالح والدواوين...". إلا أن مجلس الوزراء رفض هذه المذكرة وأصدر قراراً بترقية الموظفين المحظوظين استثناء. ثم سقطت الوزارة الوفدية بعد مضى ثلاث سنوات على هذه الواقعة وخلفتها فى الحكم وزارة أحمد ماهر، فألغت قرار الترقية السابق وعاد الموظفون المرقون استثناء إلى وظائفهم الأولى ولكن سرعان ما أن أتت إلى الحكم مرة أخرى الوزارة الوفدية وعلى الفور تعود إلى سياستها التقليدية فى الاستثناءات فى التعيينات والترقيات والعلاوات تغدقها على المحاسيب والأنصار والأقارب ومن ثم فقد أحييت من جديد قرارها السابق لعام 1942 والذى يتضمن عدداً من الترقيات الاستثنائية لموظفين وفديين، بل وإمعاناً فى المحسوبية قررت تلك الوزارة صرف فروق المرتبات لهم عن المدة التى ألغيت فيها هذه الاستثناءات، وبذلك صرفت لهؤلاء الموظفين مبالغ جسيمة اعتبرتها تعويضات لهم عن الاضطهاد الذى وقع عليهم خلال مدة بقائها خارج الحكم. وكان ذلك التصرف دليلاً على استهتار الأحزاب السياسية فى ذلك العهد بأموال الدولة وبمبادئ العدالة والنزاهة، فعم الفساد والانحلال الخلقى كل أجهزة المجتمع.

عبد الرحمن الرفاعي، عصر إسماعيل، مكتبة النهضة، القاهرة، 1948.

إن الإحساس بالقلق النفسى وعدم الأمان يعد أيضاً واحداً من بين الأسباب التى تولد ضعف الخلق الإدارى لدى الأفراد بالتنظيمات البيروقراطية ومن ثم يدفعهم نحو الانحراف الإدارى، ويذهب جانب من الفقه ونحن من بينهم إلى القول أنه لا يجب الاستهانة بهذا العامل فى هذا الشأن ذلك أن القلق النفسى وعدم الأمان قد يدفعان بعض العاملين إلى تصرفات لا تتفق مع الأوضاع التى يرتضيها لنفسه، فهما يخلقان الخوف، والخوف يقتل المبادأة ويحبط النزعة إلى الابتكار، ويورث السلبية ويدفع إلى الانزواء، وإيثار التوقع على بذل المشاركة الإيجابية التى تأتى نتيجة التفتح والانطلاق والإحساس بالاستقرار والأمان. ومن ناحية ثانية، فإن القلق وعدم توافر الشعور بالأمان قد يكونان مصدرأ هاماً من مصادر السلوك الانتهازى، أو بمعنى آخر، قد يدفعان الفرد إلى استغلال الحاضر لحساب المستقبل الذى يخافه ولا يثق فيه ولا يدرى ما ستكون عليه حالة حين يصل إليه.

#### 4 – عدم كفاية الحافز المادى للوظيفة العامة:

يقصد بالحافز المادى بصفة عامة الأجر والعلاوات والمكافآت وغيرها وهى تمثل بالنسبة للموظف الهدف الأساسى من قبوله الانخراط فى سلك الخدمة المدنية، إذ عن طريقها يستطيع إشباع ليس فقط حاجاته ورغباته وإنما أيضاً حاجات ورغبات من يعولهم، كما يتحدد عن طريقها وضعه الاجتماعى فى المجتمع، بالإضافة إلى ذلك فإنها تعطيه إحساساً بالأمان والاطمئنان. من هنا يمكن القول أن عدم كفايتها أو عدم تلاؤمها ومستوى المعيشة الذى يرغب فيه، قد يصيبه بنوع من الإحباط واللامبالاة ومن ثم البحث عن أسباب أخرى يرتزق من ورائها أو بمعنى آخر يعوض من ورائها نقص الحافز المادى للوظيفة العامة. وفى هذه الأسباب تكمن الخطورة إذ قد تكون أسباب غير مشروعة أو منافية للأخلاق العامة ولا تتلاءم وطبيعة الوظيفة التى يشغلها وهو ما يمكن أن يعتبر من قبيل الانحراف الإدارى.

مع ملاحظة أننا لا نقصد من وراء ذلك القول بأن ضعف الحافز المادى يعد مبرراً للانحراف الإدارى أو لضعف الخلق الإدارى وإنما يعد سبباً وأحياناً يكون سبباً قوياً لمثل هذا الانحراف أو ذلك الضعف.

#### 5 – ضعف أو انعدام الرقابة:

من الأمور التى قد تشجع على الانحراف الإدارى وهو سمة – كما ذكرنا – من سمات ضعف الخلق الإدارى، إحساس الموظف بأنه يعمل دون رقيب أو عتيد عليه. حقيقة أن هناك من الموظفين من يعملون بوازع من ضميرهم، ويستوى لديهم أن تكون أو لا تكون هناك رقابة على أعمالهم، ولكن هذا الصنف من الموظفين قل أن يوجد، وإذا وجد فإنه لا يمثل شيئاً فى بحر الظلمات أو متاهات البيروقراطيات، بل وقد يثير السخرية من قبل معظم المستويات.

وقد يرجع السبب فى ضعف أو انعدام الرقابة إما إلى العلاقات الخاصة بين الرؤساء

والمرووسين والتي لا تحطياها سوى المصالح الشخصية أو الاعترابات الذاتية، وإما إلى عدم إعداد القادة الإداريين إعداداً جيداً لمباشرتها أو لفهم أبعادها، بالإضافة إلى ذلك فإن ضعف أو انعدام الرقابة قد يرجع إلى انعدام الضمير أو الخلق الإدارى لدى هؤلاء القادة ومن ثم التكاسل عن إجرائها، أو إلى غياب المعايير الموضوعية لتقييم آراء الموظفين، وأخيراً قد يرجع إلى بعد المسافات التنظيمية عن بعضها البعض مما يجعل من عملية إجراء الرقابة أمراً صعباً أو غير فعال.

### الفرع الثالث

#### مشكلة الروتين

ترجع كلمة الروتين *La routine* فى أصلها إلى الكلمة الفرنسية *La route* أى الطريق. ولهذا فهى تعنى التعود على سلوك طريق محدد عند التعامل مع الجماهير أو أنها فى ذاتها طريقة محددة تجرى على نسق مضطرد فى القيام بالأعمال. ويشتق منها كلمة *Le routinier* أى الروتينى أو النمطى وهو الشخص الذى يسلك فى كافة أوجه النشاط التى يباشرها طريقة محددة دون محاولة التواءم أو التصرف وفقاً لمقتضيات كل حالة على حدة، وبمعنى آخر هو الشخص الذى تسيطر على نشاطه عقلية رتيبة تجعله يهتم بالشكل ولو على حساب الجوهر أو المضمون.

هذا وتعد كلمة "روتين" من الكلمات الشائعة فى الأجهزة البيروقراطية والتي تعكس تعقد الإجراءات أو جمود وثبات القواعد والقوانين، أو بمعنى آخر جمود السلوك الوظيفى مما يؤدى إلى عدم قدرة التنظيمات البيروقراطية على سرعة القيام بأعمالها أو على الارتقاء بكفاءة أدائها.

إن أسباب مشكلة الروتين فى الواقع عديدة ومتنوعة إلا أن ما تجدر الإشارة إليه بداءة هو أن هذه المشكلة لم يكن القصد منها أن تكون مشكلة بالمعنى الشائع لها، وإنما على العكس من ذلك فقد كان الهدف من الروتين أساساً تحقيق أهداف التنظيم البيروقراطى على أساس من الثبات والاستقرار وكذلك تمكين الإدارة العليا من إحكام رقابتها على كافة أجهزة التنظيم، بالإضافة إلى توفير أساس للأفراد للدفاع عن تصرفاتهم وسلوكهم الوظيفى.

وبيان ذلك أن التنظيمات البيروقراطية إذ تقوم على أساس من تقسيم العمل والتخصص فيه وكذلك التدرج الهرمى فى الوظائف الإدارية وذلك فى شكل مستويات متعددة تتسلسل صلاحياتها صعوداً أو هبوطاً، فإنه لا بد من رسم وبيان الطريق الواجب الاتباع عند معالجة المعاملات الإدارية، أى لا بد وأن يحدد لكل فرد واجبه ولكل مستوى صلاحيته، وذلك على أساس من القواعد القانونية التى تتسم بالتجريد والعمومية، وهو ما يعنيه الروتين فى مفهومه اللغوى أو الاصطلاحى.

إن مثل هذا المفهوم كان فى نظر ماكس فيبر بمثابة سياج يحقق للتنظيمات البيروقراطية

– كما ذكرنا من قبل – الحماية والأمن من تأثير صراعات وأطماع القوى السياسية. فالالتزام بقواعد قانونية عامة ومجردة في كافة التصرفات التي تجريها تلك التنظيمات إنما يجعلها في مأمن من تلك الصراعات ويوفر لها بالتالي الثبات والاستقرار، كما أنه يساعد على التنبؤ بسلوك الأفراد العاملين بها مسبقاً وهو ما يضمن أن يكون هذا السلوك محل ضبط ورقابة وسيطرة من جانب المختصين، بالإضافة إلى ذلك فإنه يؤدي إلى حماية الموظف ذاته، ذلك أن التزامه في أداء أعماله بقواعد قانونية لها سمة التجريد والعمومية يجعل سلوكه موضوعياً أى بعيداً عن الاتهام بالتحيز أو المحاباة، وفي المقابل تضمن له هذه القواعد نوعاً من الاستقرار والأمان بأن تكفل له وظيفة دائمة وأجراً منتظماً ومعاشاً عند التقاعد.

ومع ذلك فقد أشار ميرتون Merton إلى أن الثبات والاستقرار الذي يحققه الروتين على هذا النحو إنما يعد في ذات الوقت سبباً أساسياً لإحالاته إلى نوع من الجمود والتعقيد في التنظيمات البيروقراطية، إذ يرى أن الالتزام بقواعد ثابتة وعامة في أداء الأعمال إنما يفترض في الواقع ثبات واستقرار وتشابه تلك الأعمال، ومن هنا تمثل الحلول المستنبطة بشكل مسبق في خصوصها طرقاً وأساليباً يجب الالتزام بها في جميع الأحوال، إلا أن مثل هذا الافتراض – يضيف ميرتون – ليس صحيحاً على إطلاقه ذلك أن الأعمال ذاتها إنما تتفاوت في طبيعتها بتفاوت المتعاملين مع الإدارة، كما أنها تتفاوت من وقت لآخر بتفاوت الظروف والخصائص التي تتم في إطارها، ومن ثم فإن الالتزام بالطرق والأساليب المستنبطة إنما يمثل - والحال هكذا - عقبة تضعف من قدرة الأفراد على التكيف والتلاؤم مع ما يستجد من ظروف بيئية جديدة، أى تقضى على الرغبة لديهم في المبادأة والتفكير أو الاجتهاد مما يؤدي إلى قتل شخصيته وطبعه بالانطوائية واللامبالاة<sup>(1)</sup>.

بالإضافة إلى ذلك فإن القواعد والإجراءات الرسمية تصبح – بعد أن يتعود الأفراد على مباشرتها بصورة دائمة – مسلكاً طبيعياً بالنسبة لهم ومن ثم يحاولون اتباعها والعمل بموجبها كما لو كانت غاية في ذاتها لا وسيلة لتحقيق غاية معينة، الأمر الذي يدفعهم في كثير من الأحيان إلى التمسك بها وتغليبها على الأهداف ذاتها، أى على أهداف التنظيم في تحقيق الصالح العام لجمهور المواطنين، بل ومما يشجع الموظفون على التمسك بشكليات تلك القواعد والإجراءات وهو ما يتحقق معه الجمود والروتين بمعناه السئ، أن رقابة الرؤساء لهم إنما تركز على مدى تمسكهم بتلك الشكليات لا على جوهر ومضمون القواعد ذاتها أو على الغايات والأهداف النهائية لها.

إن من أسباب مشكلة الروتين أيضاً أن الموظفين يفضلون باستمرار التمسك بحرفية النصوص القانونية وتعليمات وأوامر الرؤساء لهم حتى ولو لم تكن محققة للصالح العام أو للهدف الذي تسعى من أجله المنظمة ويرجع ذلك إلى:

(1) Merton R. K., Ailsa, P. Gray, Barbara, Hockey an Hanan, Reader in Bureaucracy, N.Y., 1952, P. 214.



- رغبة هؤلاء الموظفين فى تجنب المسؤولية والظهور بمظهر من يحترم تلك القواعد ويطبقها دون إدخال أو إجراء أى تعديل فيها حتى ولو كان هذا التعديل متفقاً والصالح العام، بل وإذا كان مثل هذا التعديل أمراً لازماً وضرورياً، فإنه يحيل أمر إجرائه إلى هيئات أكبر منه لإبداء الرأى فيه واتخاذ اللازم نحوه ومن ثم تحمل المسؤولية عنه.
- حرص الرؤساء من جانبهم على ضرورة عرض كل كبيرة وصغيرة عليهم دون أن يتركوا للمرؤوسين أية فرصة لإعمال روح المبادأة والابتكار، الأمر الذى ينمى عند هؤلاء الآخر الإحساس بعدم الاعتماد على النفس والشعور بالعجز والنقص أو عدم الثقة فى قدرتهم على تصريف الأمور، هذا الشعور بالسلبية وعدم الاكتراث يعتبر واحداً من أخطر مظاهر الروتين، حيث يصبح تمسك الموظفين بحرفية النصوص وشكالية الإجراءات أمراً طبيعياً، بل ويجعلهم فى كثير من الأحيان لا يقبلون أى تفويض إليهم بأية اختصاصات حتى لا يتعرضوا للمساءلة أو المؤاخذة فيما بعد.
- الرغبة فى سيادة حكم القانون: إن تطبيق القانون أمر حيوى بل ومطلوب ولا اعتراض عليه، وإنما الاعتراض على كيفية التطبيق ذاته والتمسك أحياناً بحرفيته التى تؤدى إلى عكس المقصود منه، ومن ثم فإن الرغبة فى سيادة حكم القانون يجب أن تكون مصحوبة بإدراك أوسع لما يهدف إليه القانون، أو بمعنى أدق لما تهدف إليه روح القانون لا حرفيته.
- ضعف شخصية الموظف وعدم تعوده تحمل المسؤولية: إذ يفضل فى هذه الحالة محاكاة زملائه والتمسك بما ألفوه من طابع روتينى فى العمل، خاصة إذا كانت تربيته أو نشأته الأسرية لم تنم فيه شخصية قوية تعتمد على نفسها وترحب بكل مسؤولية.
- سهولة اللجوء إلى الإجراء الذى تعود عليه الموظف أو ألفه لمواجهة كافة التعاملات التى تحكمها تلك القواعد، الأمر الذى يجنبه متابع البحث عن حلول جديدة تتلاءم مع كل حالة على حدة.
- وهكذا انتهينا من بيان تحديات المنظمات البيروقراطية فى الدول النامية والتى تمثلت فى تخلف القيادة الإدارية ونزعتها نحو الاحتكارية - ضعف الخلق الإدارى - مشكلة الروتين، ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن التحديات المذكورة ل تمثل فى الواقع كافة تحديات تلك المنظمات إذ هناك تحديات أخرى عديدة نذكر منها على سبيل المثال:
- مقاومة الأجهزة البيروقراطية للتغيرات التى تحدث فى المجتمعات: أو بمعنى آخر صعوبة تأقلم تلك الأجهزة مع البيئة الاجتماعية الخارجية Bureaucracy and the lack of Adaptability مما يخلق فجوة بين ما يجرى فى هذه الأجهزة وما يطرأ على الهيكل الاجتماعى للمجتمع أو لمجموعة القيم والعادات والتقاليد من تطور وتبدل نتيجة تأثرها بالمغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها، إن مثل هذه

الفجوة إنما تنعكس بآثار سلبية على الأجهزة البيروقراطية ذاتها والتي لا تستطيع - والحال هكذا - التفاعل مع تلك المتغيرات، ومن ثم تفقد ثقة المجتمع فيها، كما أنها تمثل عقبة أمام جهود التنمية السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي يأمل المجتمع فى تحقيقها، ولهذا قيل بأن ما يحدث من تطورات وتغيرات فى المجتمع أو فى الظروف البيئية المحيطة بالمنظمات البيروقراطية يجب أن يهز أسس الاستقرار والسكون فى تلك المنظمات بحيث تصبح أكثر قدرة على التفاعل والتكيف مع هذه المتغيرات أو تلك الظروف.

- **النزعة لدى الأجهزة البيروقراطية نحو التضخم:** باعتبار أن ذلك يحقق لها نوعا من الحماية والاستقرار والاستمرار، إذ المشاهد عملا زيادة عدد الوزارات والهيئات العامة والمصالح الحكومية وكذلك وحدات الحكم المحلى ومن ثم زيادة عدد الموظفين فى الدولة زيادة لا تتناسب فى الواقع وحجم الخدمات التى تؤديها أجهزتها البيروقراطية مما يخلق نوعا من البطالة المقنعة بل ويعرقل تنفيذ البرامج وتعقيد أداء الخدمة العامة.

- **تعدد المستويات الرئاسية وجنوحه نحو المركزية الشديدة:** ولا يخفى ما فى ذلك من آثار سلبية على الأجهزة البيروقراطية.

- **الميل نحو الإسراف أو الاستخدام غير الاقتصادى للموارد المالية والبشرية المتاحة:** مما يؤدى إلى ارتفاع تكلفة الخدمات أو الإنتاج الحكومى والذى يتحمل مغبته فى النهاية جمهور المواطنين.

- **شروع ظاهرة التكتم أى السرية الشديدة على المعلومات أو الأعمال الإدارية تجاه الجمهور:** فإذا تساءلنا عن السبب فى ذلك لا نجد فى الواقع إجابة سوى أنها تقاليد موروثة عن الاستعمار أو عن أجهزة الحكم التى كانت تعتبر أن شئون الدولة إنما هى شئون خاصة بها لا يجوز الإطلاع عليها. إن حجب المعلومات أو الأعمال الإدارية عن الجمهور، صاحب المصلحة الأولى فيها، إنما يعد بيقين من أسوأ مظاهر أمراض التنظيمات البيروقراطية فى الدول النامية لما يعبر عنه من انعدام للثقة بين تلك التنظيمات والمواطنين ولما يؤدى إليه من إعاقة للباحثين فى الاضطلاع على مشاكل الجهاز الإدارى واقتراح الحلول الملائمة لها. ولهذا يحمد لكل من دستورى عام 2012، 2014 أن خففا إلى حد كبير من هذا العيب وذلك بالنص - كما ذكرنا من قبل - على أن تكفل الدولة لكل مواطن الحق فى الحصول على المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق وكذلك الإفصاح عنها وتداولها.

وختاما وبعد أن استعرضنا بإيجاز تحديات البيروقراطيات فى المجتمعات النامية لنا أن نتساءل عما إذا كانت هناك حلول أو سبل لمجابهة تلك التحديات؟ وما هى هذه الحلول أو تلك السبل؟ هذا ما نبينه فيما يلى:

## المطلب الثانى

### سبل مجابهة تحديات البيروقراطية

سبق لنا أن ذكرنا أن تحديات البيروقراطية لا تشكل فى ذاتها معضلات تستعصى على الحل، فهى على العكس من ذلك أعراض قابلة للتشخيص والتحليل والبحث والدراسة وذلك لمن أراد الوقوف على أسبابها وإيجاد العلاج أو الحل الملائم أو المناسب لكل منها، ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن هذه التحديات وإن كانت متشابهة فيما بينها بالنسبة للمجتمعات النامية، إلا أن أسباب كل منها يختلف من مجتمع إلى آخر سواء فى الدرجة أو المدى، ومن ثم إذا أردنا الوصول إلى حلول ناجعة أى حلول تمنع تلك الأسباب وتقضى بالتالى على الأعراض أو الآثار التى تترتب على وجودها، فإنه يجب بحث ودراسة كل حالة على حده واستنباط الحل أو العلاج الأمثل لها من واقع البيئة أو وفقا للظروف البيئية التى توجد بها، لا أن يتم استيراد حلول من مجتمعات أخرى مهما كانت متقاربة أو متشابهة فى أمراض بيروقراطياتها، بالإضافة إلى ذلك فإن علاج تلك التحديات لا يجب أن يكون بتجريم أسبابها وآثارها وذلك بإصدار تشريع أو قرار معين، فإن التحايل يأتى بعد ذلك ليضيع أى أثر لمثل هذا التشريع أو القرار، وما أكثر أوجه التحايلات خاصة من قبل البيروقراطيات المتمرسه على ذلك، وإنما العلاج الفعال هو أولا بإجتثاث المسببات وتهيئة المناخ السليم والظروف الملائمة للعلاج، ثم يأتى القرار بعد ذلك لتطبيق العلاج وما قد يرتئيه من عقوبات أو غير ذلك<sup>(1)</sup>.

وفى تصورنا يمكن تحديد سبل مجابهة البيروقراطيات فى المجتمعات النامية فى

الآتى:

### الفرع الأول

#### فيما يتعلق بالقيادات الإدارية

إذا كانت أولى تحديات البيروقراطية تكمن – كما ذكرنا من قبل – فى تخلف القيادة الإدارية ونزعتها نحو الاحتكارية، فإن سبل مجابهة أو علاج ذلك التحدى تتمثل فى الآتى:

أ - **التدقيق فى اختيار القيادات الإدارية ذات الكفاءة العالية:** أى أن يتم الاختيار لتلك القيادات على أساس من المعايير العلمية والموضوعية، بحيث لا يجوز شغل هذه المناصب الحساسة إلا لمن تتوافر فيه خصائص معينة كالقدرة على الإقناع والشعور بالمسئولية والحماس والخبرة الفنية والذكاء... الخ.

إن حسن اختيار القادة الإداريين يتوقف عليه فى الواقع نجاح الإدارة وتحقيق أهدافها أو كما يقال إن القيادات الإدارية الواعية الرشيدة المخلصة ذات الكفاءة الفنية

(1) الدكتور/ إبراهيم درويش، المرجع السابق، ص 522.

العالية هي سدود مانعة تقف في وجه الانحراف الإدارى.

ب - **تدريب وإعداد القيادات الإدارية:** وذلك بقصد إكسابها مهارات القيادة وتزويدها بمفاهيم واتجاهات وأيضاً تكنولوجيا علوم الإدارة الحديثة، بل وغرس المثل الصحيحة والأخلاقيات الحميدة فيها والتي تمكنها من التأثير بشكل إيجابى وفعال فى سلوك الموظفين التابعين أو الذين يعملون معها، وبصفة عامة يمكن القول إن التدريب فى هذه الحالة يجب أن يكون بمثابة عملية تغيير لسلوك المديرين وتطوير لأفكارهم وآرائهم وقدراتهم على التجديد والابتكار حتى يصبحوا قادرين على مواجهة مشكلات وتحديات الإدارة الحديثة بدلاً من أن يكونوا هم هذه المشكلات أو تلك التحديات، مع ملاحظة أن التدريب يجب أن يشمل جميع المستويات القيادية فى التنظيمات الإدارية، أى لا يجب أن يكون مقتصرأً على فئة من بينهم دون غيرها، كما يجب أن يكون مستمراً حتى يوفر لتلك المستويات بشكل دائم الأسلحة اللازمة لمواجهة التحديات والمواقف الحركية والمتطورة فى المجتمع.

ج - **وضع معايير لأداء القيادات الإدارية ومتابعتها من واقع الأداء الفعلى:** على أن تتسم هذه المعايير بالصدق والأمانة وكذلك بالموضوعية والحيادية، كما أن محاسبة القيادات الإدارية يجب أن تتم فى ضوء تحقيق الأهداف والنتائج المتوقعة وليس على أساس تفصيلات الأداء أو الأساليب والوسائل والإجراءات التى اتبعت لتحقيق هذه الأهداف أو تلك النتائج، إضافة إلى أن بقاء هذه القيادات أو عدم بقائها فى مواقعها يجب أن يكون مرتبطاً بمدى النجاح أو الفشل فى هذا الخصوص، وهذا من شأنه أن يحفز القيادات على إثبات وجودها وعلى تقويم سلوك العاملين معها والعمل على رفع كفاءة الأداء بالمنظمة.

وفى الواقع يجب أن يدرك القادة الإداريون خاصة فى الدول النامية أنه يقع على عاتقهم واجب أدبى وأخلاقى لا يقل أهمية عن التزامهم الوظيفى أو المهنى والذى يتحدد بمعايير الأداء والمتابعة، هذا الواجب يتمثل فى العمل ذاتياً على النهوض بالمجتمع وفك الحصار المضروب حوله من الفقر والجهل والمرض؛ إن النجاح فى هذا الصدد هو نجاح فى قيادة المجتمع نحو آفاق التقدم والازدهار.

د - **تغيير مفاهيم القيادات الإدارية حول طبيعة السلطة البيروقراطية:** من الأمور التى يجب أن يدركها القادة الإداريون والتي يجب أن تتأكد بقوة فى أذهانهم، أن السلطة ليست غاية فى حد ذاتها، وإنما هى مجرد أداة تحتمها ظروف العمل، وأنها لا تنقرر بقصد استظهار النفوذ والتدليل على الأهمية الشخصية لصاحبها؛ إن للسلطة رسالة أسمى من ذلك بكثير، يجب أن تنصرف إليها ولا تتجاوزها إلى الاعتبارات التى لا تمت إلى مصلحة المنظمة الحكومية بصله.

وتغيير هذا المفهوم الخاطئ وبالتالي لطبيعة السلطة يتطلب دوماً وبالضرورة غرس قيم ومثل جديدة فى ضمائر هذه القيادات حتى يجيء سلوكها من موضوع السلطة معبراً عما يجب أن يكون عليه هذا السلوك بالفعل، بل وأحياناً عن طريق فرض جزاءات تنظيمية رادعة فى الحالات التى يثبت فيها وقوع إخلال متعمد بالسلطة، أو استخدامها استخداماً يبعد بها عن الأهداف الحقيقية التى شرعت لها.

## الفرع الثانى

### فيما يتعلق بضعف الخلق الإدارى

لقد أشرنا فيما سبق أن ضعف الخلق الإدارى يعد من التحديات الكبرى والأساسية للبيروقراطيات فى المجتمعات النامية، ولكن قبل أن نتعرض لسبل أو طرق علاج ذلك المرض، يجب أن نشير إلى حقيقة هامة فى هذا الخصوص وهى أن المشكلة هنا مشكلة مجتمع قبل أن تكون مشكلة إدارة أو جهاز إدارى. فالخلق الإدارى ما هو إلا انعكاس أو امتداد للخلق العام فى المجتمع، ولهذا قيل بحق أن التقدم الذى يحرزه شعب ما لا يكمن فى النظام أو الجهاز الإدارى وإنما فيما يقوم عليه هذا النظام من قوى أخلاقية وفلسفية وروحية ومعتقدات وقيم، ذلك أن الخصائص الاجتماعية والسلوكية والثقافية التى يكتسبها الأفراد فى المجتمع تلعب دوراً هاماً فى تشكيل السلوكيات والممارسات الفعلية لهؤلاء الأفراد فى التنظيمات الإدارية، ومن ثم فإن ما يصدر عن الموظف أو العامل فى تلك التنظيمات من سلوك أو تصرفات ما هو فى الواقع إلا إفراز ونتاج للبيئة الاجتماعية والثقافية التى نشأ وتربى بها.

تتفاعل أجهزة الدولة إذن مع البيئة الاجتماعية والثقافية وتتأثر بها وتتطبع بالتالى بالكثير من سماتها وخصائصها، ولهذا إذا أردنا معالجة ضعف الخلق الإدارى، يجب أن نبدأ أولاً بالمجتمع ننمى فى أفراده معنى القيم والمبادئ السامية، نعود هؤلاء الأفراد على مستوى معين من التربية الاجتماعية والقومية، يتشربون منه المثل والأخلاق التى تدفعهم نحو تفضيل الصالح العام على الصالح الخاص، وقبل هذا وذاك لابد من القضاء على اللامساواة والبطالة والفقر والجهل باعتبارها أمراضاً اجتماعية واقتصادية وسياسية تخلق جيلاً مهلهلاً سماته الانحراف والضعف والتزوير والسرقة... الخ.

إن المجتمع الرفيع الذى يلتزم بنظام اجتماعى يقوم على مخافة الله وعلى إقامة العدل بين الناس والذى يدعو إلى حسن التعامل ويسعى لأن يكون قادته الإداريون قدوة لغيرهم فى سلوكهم وأمانتهم وكفاءتهم هو المجتمع الأخلاقى الذى من شأنه أن يخرج شباباً وأفراداً على خلق قويم وعلى مستوى رفيع من الأمانة والتجرد والإخلاص.

إن الوصول إلى تلك الآمال وإن كانت صعبة التحقيق فى مجتمعات طمس الله على قلوبها، إلا أنها ليست بمستحيلة، إذ يمكن عن طريق المعاهد التعليمية المختلفة – وسائل الإعلام والثقافة – مراجعة سياسات التوظيف والقوى العاملة – مراجعة أساليب توزيع الدخل

بين الفئات – برامج محو الأمية... الخ، أن نحقق نتائج مشجعة في هذا الميدان، ولا يجب أن ننسى في هذا المقام الدور الذى يمكن أن يلعبه الدين الإسلامى الحنيف بتعاليمه القويمة ومبادئه السامية من حفز للخلق وتهذيب للنفس البشرية بما هو كفيل للقضاء على كل مفاسد الحياة.

ومما يدعو إلى الفخر فى هذا الصدد أننا نجد اثنين من خبراء الإدارة العامة الأمريكيين يعترفون بذلك ويقولون تلك الحقيقة الرائعة إذ يكران فى تقرير قدماه عن تنظيم الأداة الحكومية فى جمهورية مصر العربية"أن الثقافة الإسلامية من أصلح الأسس للحكم الناجح فى العصر الحديث، فهى تقدم المبادئ التى يمكن أن يقيم عليها الشعب ديموقراطية الجديدة التى تتميز بالقيادة الإيجابية الفعالة ومشاركة الشعب فى الحكم وتحرى استخدام الثروة الخاصة والعامة لخير الأمة... إنها تشجع الإنسان على استخدام عقله فى تقدير مقتضيات العالم الحديث مع الاطمئنان إلى القيادة المسؤولة وتبادل الرأى والمشورة"<sup>(1)</sup>.

أما عن سبل أو طرق علاج ومجابهة ضعف الخلق الإدارى فى التنظيمات الإدارية أو على الأقل حصره فى أضيق نطاق ممكن، فإنها تكمن فى واحد أو أكثر مما يأتى:

## 1 – وضع أسس سليمة وموضوعية لاختيار وتعيين الموظفين:

ومعنى ذلك أنه يجب التدقيق فى اختيار العنصر البشرى الذى يعد دعامة التنظيمات البيروقراطية والذى منه تنطلق غالبا مظاهر ضعف الخلق الإدارى، ويتم ذلك التدقيق باتباع طرق وأساليب موضوعية عند الاختيار كاختبارات الانتقاء مثلا أو عن طريق لجان علمية محايدة، خاصة أن هذه الطرق أو تلك الأساليب فضلا عن تحقيقها للمبادئ الديمقراطية، فإنها كفيلة بوضع حد لمساوى الوساطات وتأثير النزاعات السياسية والحزبية، وبالتالي توفير العدالة وإتاحة الفرصة للجميع دون تمييز أو استثناء؛ إن الجدية والموضوعية فى اختيار الموظفين إنما يمثل فى الواقع الفلتر الذى يقصر شغل الوظائف العامة على الأكفاء والأمناء والمتحلين بالأخلاق الحميدة، وفى ذلك ضمان وسلامة للأجهزة البيروقراطية والعاملين بها من مساوى الانحراف الإدارى.

## 2 – الاهتمام بإعداد وتدريب العاملين بالأجهزة البيروقراطية:

باعتبار أن ذلك يحقق ليس فقط رفع الكفاءة الإنتاجية لهؤلاء العاملين وإنما أيضا التغيير فى سلوكياتهم وأخلاقياتهم الوظيفية بما يتلاءم والصالح العام، خاصة أن التدريب الناجح إنما يمكن الأفراد من استغلال إمكانياتهم والطاقات الكامنة فيهم مما يكسبهم ثقة فى أنفسهم ويعودهم على العمل دون الاعتماد على الآخرين، الأمر الذى يزيد من احترامهم لأنفسهم واحترام الغير لهم، وهذا ينعكس دون أدنى شك بآثار إيجابية على الخلق الإدارى

(1) التقرير المقدم من لوثر جيوليك وجيمس بولوك إلى اللجنة المركزية لتنظيم الأداة الحكومية فى جمهورية مصر العربية، القاهرة، يونيو 1962م.

لهؤلاء الأفراد، ومن ثم على النمط الوظيفى والأجهزة البيروقراطية.

### 3 – الاهتمام بالحوافز المادية والمعنوية للموظفين:

إذا كانت الحوافز المادية – كما ذكرنا من قبل – هى الحوافز التى تشبع الحاجات المادية للموظفين، فإن الحوافز المعنوية هى التى ترضى الحاجات الذاتية لهم أو التى تشبع الحاجات الاجتماعية لديهم كالتعاون وحب العمل والإقبال عليه وغيرها، من هنا فإن الاهتمام بمثل هذه الحوافز يعد فى الواقع دعامة أساسية لمقاومة مظاهر ضعف الخلق الإدارى.

مع ملاحظة أن تلك الحوافز يجب أن تتسم بالاستمرارية وأن تكون متناسبة طردياً مع الجهود المبذولة ومع مستوى المعيشة فى المجتمع كحد أدنى وذلك حتى تؤدى دورها فى حفز الأفراد على تقديم المزيد من العمل وتشجيعهم على الإبداع والابتكار، بل إن كفاية الحوافز المادية والمعنوية إنما يشجع الموظفين على الالتزام بأداب الوظيفة العامة، ومن ثم البعد عما يشوب تلك الآداب من أمراض اجتماعية خطيرة كالرشوة والاختلاس والاستغلال غير المشروع وغيرها مما يدخل فى دائرة سوء الخلق الإدارى، ويمكن القول بصفة عامة إن كفاية الحوافز يشجع الأفراد على التمسك بمستوى أخلاقى وأدائى لائق بجهاز بيروقراطى متقدم ومتطور.

### 4 – الديمقراطية فى الإدارة:

ونقصد بذلك ديمقراطية السلطة الإدارية، تلك الديمقراطية التى تتجسد فى اعتبار هذه السلطة مجرد أداة لخدمة المنظمة وليست هدفاً نهائياً فى حد ذاته يجب أن يقدر ويحترم، وهى تقابل بذلك الاستبداد بالسلطة والتعسف فى التعامل مع الموظفين أو المتعاملين مع الأجهزة البيروقراطية، إن ديمقراطية الإدارة لا تعنى فى الواقع – وكما سنرى فيما بعد- أن السلطة أو القيادة الإدارية لا تستطيع أن تتخذ قراراً أو تقدم على تصرف إلا بعد موافقة الموظفين التابعين لها، فهذا من شأنه إشاعة الفوضى كما أنه يتنافى مع حق الرئيس فى أن يأمر ومع واجب المرؤوس فى أن يطيع، وإنما تعنى على العكس من ذلك إعطاء الفرصة للموظفين للتعبير عن آرائهم المختلفة وكذلك إحاطتهم بما سيتم اتخاذه نحوهم من قرارات ومعرفة رأيهم فى خصوصها واحترام هذه الآراء وذلك بما يشعرهم أن القرارات المتخذة إنما هى نتيجة مساهمتهم وتعاونهم مع الإدارة، كما أنها تعنى أيضاً سيادة روح العدل والانصاف فى كل خطوة من خطوات إدارة شئون الموظفين، فلا تفضيل ولا تمييز بين العاملين إلا على أساس من الكفاءة والجدارة والأمانة، أى على أساس معايير موضوعية وعلمية سليمة.

وبصفة عامة يمكن القول إن الديمقراطية فى الإدارة تكفل فى نطاق العمل مناخ اجتماعى خلاق يحبب العمال ويشجعهم ليس فقط على التعايش والتعاون فى إطاره، وإنما أيضاً على نبذ الشللية ومحاور القوى التى قد تكون فى حالات كثيرة وسيلة إلى التمويه

والتستر والتواطؤ واستخدام أساليب غير مشروعة.. الخ، وهكذا يمكن القول إن ديمقراطية السلطة الإدارية تعد ضماناً أساسية لتجنب الانحراف ومن ثم سوء الخلق الإداري.

#### 5 – العلاقات الإنسانية في الإدارة:

من السبل الكفيلة أيضاً لعلاج سوء الخلق أو الانحراف الإداري سيادة روح العلاقات الإنسانية في العمل، تلك العلاقات التي من شأنها إشباع كثير من الحاجات السيكولوجية للأفراد كالإحساس بالأمن والاستقرار وبالكيان الذاتي في نطاق المجموعة والشعور بالكرامة وبالانتماء إلى المنظمة والاعتراف بالتفوق.... الخ.

إن إشباع تلك الحاجات لدى العاملين بالتنظيمات البيروقراطية يولد لديهم روح الإخلاص في أداء الواجبات الوظيفية ويمدهم بالحماس في العمل، كما يغرس في نفوسهم روح التعاون والاعتزاز بالوظيفة، بالإضافة إلى ذلك فإنه يؤدي إلى رفع الروح المعنوية للموظفين، تلك الروح التي يمكن عن طريقها- وهذا ما يهمنا في هذا الخصوص- القضاء على كثير من سلبيات البيروقراطية خاصة ما يتعلق منها بسوء الخلق الإداري وذلك بما يغرسه في نفوس الموظفين من دماء الخلق وسعة الصدر وروح التفاهم والتجاوب، مما ينعكس بآثار إيجابية في علاقتهم بالجمهور، أو المتعاملين مع الإدارة؛ تلك الإدارة التي تكتسب - والحال هكذا - سمعة طيبة وثقة عالية.

#### 6 – الرقابة الفعالة:

إن إحساس الموظف بأنه مراقب في أعماله وتصرفاته قد يدفعه إلى تجنب إتيان السلوك غير القويم خاصة إذا كان من هذا الصنف الذي يغلب عليه طابع الشر وتقل فيه دوافع الخير ولا يخشى الله ولا الرسول فيما يقترفه من أعمال وتصرفات، وحتى تكون الرقابة فعالة فإنه يجب:

**أولاً:** أن تباشر من قبل موظفين شرفاء وأمناء لا يحابون ولا يجاملون ولا يخشون في الله لومة لائم.

**ثانياً:** ألا يكون الهدف من الرقابة تصيد الأخطاء وإنزال الخوف والقلق في نفوس العاملين، وإنما يجب أن ينظر إليها على أنها وسيلة أو أداة من أدوات التقييم والتصحيح للأخطاء.

**ثالثاً:** أن تتصف بالمرونة والحزم في آن واحد، ومرونة الرقابة تتمثل في مقدرتها على التطور في الاتجاه الذي يلائم كل ما يحدث داخل المنظمة من تغيير على حين يتبدى حزمها في اتخاذ إجراءات رادعة ضد الأخطاء التي تقترف بطريق التدبير العمد.

ولا يقصد بالرقابة هنا فقط الرقابة الإدارية وإنما كل أنواع الرقابة سواء كانت رقابة قضائية – سياسية – شعبية... الخ، إذ يجب أن يقف المجتمع بكل طوائفه واتجاهاته موقف الرقيب والحسيب تجاه المقصرين أو المنحرفين في الأجهزة البيروقراطية، والضرب على



أيديهم بكل السبل الكفيلة بردهم إلى جادة الصواب، إن الرقابة على هذا النحو إنما تشكل فى الواقع صمام أمان هام وفعال ضد مظاهر الانحراف الإدارى من فساد وتسيب وإهمال وظيفى.... الخ.

#### 7 – ردع انحرافات ضعف الخلق الإدارى:

إن مختلف صور سوء أو ضعف الخلق الإدارى والتي تتمثل أساسا – كما رأينا من قبل – فى المحسوبية والوساطة – الرشوة – العش – التدليس – النفاق – الاستبداد بالسلطة وغيرها من الآفات المخربة للكيان الإدارى، يجب أن تحارب بأقصى شدة ممكنة ليس فقط لردع من اقترفها وإنما أيضا ليكون ذلك عبرة وعظة لغيره، فلا يجب أن تأخذنا رحمة أو شفقة بمن يثبت أنه سىء فى خلقه الإدارى، أى من يثبت أنه ارتكب واحدة أو أكثر من تلك الآفات؛ إن الرحمة أو الشفقة هنا إنما تعنى فى الواقع التواطؤ على تدمير الجهاز الإدارى، ومن ثم تدمير المجتمع كله، ولهذا فإن استئصال العضو الفاسد فى هذه الحالة – حفاظاً وإبقاء للمجتمع والصالح العام – يمثل فى نظرنا الحل الأمثل أو الاتجاه الواجب الاتباع.

#### 8 – الاتفاق على ميثاق أخلاقى:

بمعنى أن يتم وضع ميثاق للمنظمة الإدارية توضح به كافة المبادئ والقيم الأخلاقية التى يجب أن يلتزم بها العاملون فى تلك المنظمة، بحيث يثير الخروج عليها استهجان الجماعة والشعور بعدم الرضا أو الارتياح، إن مثل هذا الميثاق وإن لم يكن له سوى تأثير أدبى أو معنوى، إلا أنه كفيل فى الواقع بتحديد السلوك القويم والمطلوب الالتزام به من قبل جميع العاملين بالمنظمة، مما قد يساعد على الحد من مظاهر النفاق والتواطؤ وسوء الخلق الإدارى، مع ملاحظة أنه يجب عند وضع الميثاق الأخلاقى ضرورة إشراك كافة العاملين فى المنظمة حتى يتحقق مبدأ الرقابة المستمد من فلسفة الالتزام الذاتى الناتج عن تلك المشاركة.

وعلى أية حال يمكن أن يقال ختاماً لذلك إن محاربة سوء الخلق الإدارى إنما هو مسئولية الجميع، ومعنى ذلك أنه ليس فقط مسئولية من يعملون بالأجهزة البيروقراطية من رؤساء ومرؤوسين وإنما أيضا مسئولية جماهير الشعب باعتبارها صاحبة المصلحة الأولى فى بقاء تلك الأجهزة بعيدة عن كل انحراف أو سوء خلق إدارى.

#### الفرع الثالث

فيما يتعلق بمشكلة الروتين

لعلاج ومجابهة مشكلة الروتين سبل عديدة نذكر منها:

#### (أ) التدخل التشريعى:

ذكرنا أن من أسباب مشكلة الروتين فى الأجهزة البيروقراطية كثرة الإجراءات والقيود الواجب الالتزام بها أو العمل بمقتضاها، خاصة أن الموظف فى مثل هذه الحالة مجبر

على ضرورة احترامها والالتزام باتباعها، وإلا عد مخالفا للنصوص القانونية واللائحية التي تقرها.

من هنا كان واجبا على الدولة أو بالأحرى على المشرع التدخل من وقت لآخر، وإجراء مسح شامل لكافة النظم الإجرائية المعمول بها، وتقييمها ومعرفة ما هو ضروري منها وما هو غير ضروري، وذلك على ضوء الواقع والتجربة التي مرت بها تلك النظم، ومن ثم إلغاء كافة القيود الإجراية التي يثبت عدم أهميتها أو التي يمكن الاستغناء عنها وذلك بما يحقق البساطة أو المرونة الإجرائية، وهذا كفيل بوضع حد لمشكلة الروتين وما ينتج عنها من آثار سلبية في الأجهزة البيروقراطية.

وإذا قيل أن التدخل التشريعي على هذا النحو إنما يتنافى مع مبدأ الثبات والاستقرار الذى يجب أن تتسم به النظم والقواعد الإجرائية التي تسير عليها تلك الأجهزة، فإن الرد على ذلك يكمن فى القول بأن الاستقرار المقصود إنما يعنى ألا تكون هذه النظم الإجرائية عرضة للتغيير والاختلال المفاجئ الذى لا تسبقه دراسة أو تمحيص كاف، والذى لا تنشأ ضرورات تيرر مراجعتها والانتهاى إلى رأى حول ما يجب عمله بشأنها، إذ لو كان الاستقرار يعنى استمرار التقيد بنظم إجرائية معينة، فإن هذا فى ذاته جمود ورفض للتكيف فى مواجهة الظروف المتغيرة التي تحيط بجو العمل<sup>(1)</sup>.

#### (ب) إعادة النظر فى المستويات الإدارية مع تفويض الاختصاصات:

رغم أن التنظيمات البيروقراطية تتميز بتعدد المستويات الإدارية، إلا أن مباشرة الاختصاصات بها، أو بمعنى أدق اتخاذ القرار النهائى فيما تباشره من اختصاصات، إنما يقع غالبا فى نطاق عمل السلطات الرئاسية والتي تقف على قمة تلك المستويات، حقيقة أنه لا يجب أن ننظر إلى العمل الإدارى على أساس الانقسام المطلق والمحدد الأبعاد بين تلك المستويات، وإنما على العكس يجب أن ننظر إليه باعتباره ثمرة جهود وتعاون كل الإداريين فى مختلف المستويات، وأنه يرمى إلى تحقيق أهداف محددة للتنظيم، خاصة أن من بين مقومات الإدارة الناجحة كفاءة الاتصال والرغبة فى الخدمة والعمل على تحقيق الهدف المشترك، ولكن رغم تلك الحقيقة تجدر الإشارة إلى أن تعدد المستويات الإدارية فى التنظيمات البيروقراطية معناه طول خط السلطة، ذلك الخط الذى تمر عن طريقه جميع الاتصالات من وإلى المسئول الأول عن المنظمة، وكل مستوى إدارى زيادة معناه – بدهاة – طول المسافة بين المسئول الأول والمنفذين، ومن ثم زيادة صعوبة الاتصال سواء إلى أعلى أو إلى أسفل وبالتالي صعوبة التنسيق.

وبمعنى آخر إن طول خط السلطة معناه زيادة كثافة ذلك "الفلتر" الإنسانى، ومهما تم اختيار الناس الأكفاء الذين يتمتعون بالأمانة وبالذقة فى التعبير – وهو أمر ليس بالسهل فى حد ذاته – فإن مخاطر تعدد المستويات الإدارية يكون موجودا<sup>(1)</sup>، تلك المخاطر التي تتمثل

(1) الدكتور/ إسماعيل صبرى مقلد، المرجع السابق، ص 67.

(1) Dale Ernest, Organization, NY., American Management Association, 1967, P. 142.

أساساً فى إطالة بل وتعقيد الإجراءات الإدارية، ومن ثم وجود مشكلة الروتين بالأجهزة الحكومية.

من هنا يمكن القول إن سبل علاج هذه المشكلة تكمن فى ضغط المستويات الإدارية بقدر المستطاع، أى أن خط السلطة المشار إليه يجب أن يكون أقصر ما يمكن، مع الحرص فى ذات الوقت على إيجاد شبكة اتصال جيدة بين كافة تلك المستويات أو على الأقل بين الرئيس الأعلى فى القمة والمرؤوسين التابعين له، كما يجب أن تستخدم فى الأجهزة البيروقراطية الوسائل العلمية والتكنولوجية الحديثة التى تساعد على سرعة إنجاز الأعمال واختصار مراحلها وخفض نفقاتها كالحاسب الالى والميكرو فيلم والاتصال اللاسلكى وغيرها.

بالإضافة إلى ذلك فإنه يجب على الرؤساء تفويض سلطاتهم إلى المستويات الأقل، خاصة المستويات المسؤولة عن التنفيذ وذلك بما يساعد على سرعة إنجاز الأعمال أو البت فيها، الأمر الذى يحد كثيرا من عيوب الروتين وتأخر الإجراءات وتعطيل مصالح المواطنين.

### (ج) استلهام روح النصوص القانونية واللائحية:

من العناصر الرئيسية لتحقيق مرونة الأعمال الإدارية أو المرونة فى مواجهة المواقف الإدارية، عدم التشبث بحرفية النصوص القانونية واللائحية التى تحكم هذه الأعمال أو تلك المواقف، إذ يجب أن تفسر هذه النصوص بما يتلاءم والهدف العام منها أو القصد الحقيقى من وضعها، وهو ما يعنى ضرورة استلهام روح النص دون الوقوف عند المعنى الحرفى له، وهذا يتطلب فى الواقع مقدرة وكفاءة قانونية خاصة؛ بل وتدريباً وتنمية لمهارات القائمين على تنفيذ هذه النصوص والتعامل بمقتضاها.

إن استلهام روح النص وتجاوز الشكليات إلى الجوهر، كفيل بأن يزيل كثيراً من الجمود الذى تتم وتتحدد فيه علاقات العمل الحكومى، ويجعل بالتالى الطابع العام الذى يهيمن على بيئة العمل المرونة وليس التصلب أو الإصرار على تعقيد الأمور بطريقة لا مبرر لها، وهو أمر كفيل بأن يرتفع بكفاءة الأداء والإنجاز على نحو لا يمكن أن يتوفر فى ظل التشبث بحرفية النصوص أو بمعنى أدق فى ظل الروتين الإدارى.

وإذا كنا قد بينا السبل الكفيلة لمجابهة تحديات البيروقراطية، إلا أنها لا تمثل فى الواقع كل السبل اللازمة فى هذا الخصوص، إذ يمكن أن نضيف إليها أيضاً:

- ضرورة أن يكون العاملون بالتنظيمات البيروقراطية بالحجم والنوع الملائم، ذلك أن الزيادة أو النقص فى العدد وكذلك عدم توافر التخصصات التى تتطلبها طبيعة وتكنولوجيا الأعمال تؤدى إلى ضعف فعالية تلك التنظيمات.
- يجب أن تعمل كافة الوحدات الإدارية على تنمية احترام العاملين فيها لعنصر الوقت فى

العمل باعتباره إحدى القيم الجوهرية فى السلوك الفردى والاجتماعى.

- تحديد المستويات والاختصاصات على وجه الدقة، ذلك أن المسئوليات المميعة إنما تفتح الثغرات لمن أراد التسبب والانحراف وما أكثرهم!!
- ضمان التناسب والتوازن بين السلطة والمسئولية فى كافة المستويات الإدارية.
- التحديد الواضح لأهداف العمل لمنع تضارب الآراء حول مضمونها أو حول الخطط الموضوعة لتحقيقها مما ينعكس بآثار سلبية على كفاءة الأداء.

إن سبل معالجة عيوب أو أمراض البيروقراطيات فى الدول النامية لا تأتى فى الواقع بنتائجها أو بثمارها المرجوة، إلا فى ضوء خطة عامة وشاملة للإصلاح الإدارى، تكفل التنسيق بين مختلف جهود هذا الإصلاح والجمع بينها فى إطار شامل يحدد بدقة وبوضوح معالم الطريق وبرامج الإصلاح وأولويات التنفيذ... الخ. مع ملاحظة أن خطة الإصلاح الإدارى إنما هى بطبيعتها خطة مستمرة باعتبار أن الحاجة إلى التطوير والإصلاح مطلوبة دائماً لمواجهة مقتضيات التطور والتقدم فى المجتمع وانعكاسات ذلك على الجهاز البيروقراطى، وعلى أية حال فإن أية خطة للإصلاح الإدارى، إنما تركز أو يجب أن تكون مرتكز على مقومات أساسية نبين أهمها فيما يلى<sup>(1)</sup>:

- 1 - **الاستقرار السياسى:** إذ لا أمل يرجى من أى محاولات للإصلاح فى ظل حكم غير مستقر، ليس فقط بسبب تغيير الأهداف ولكن لأن هذا يعوق منح الفرصة للإصلاحات التى أجريت لى تجرب وتقييم وتستعمل أوجه النقد فيها.
- 2 - **قيام دستور للدولة:** لى يحدد السلطات والعلاقات والحقوق والواجبات ويبين مسئولية السلطة التنفيذية أمام المجالس النيابية، ويقرر استقلال السلطة القضائية، إلى غير ذلك من الاعتبارات الأساسية التى توضح المعالم لعمل الجهاز الإدارى، وكذلك لتطويره وإصلاحه.
- 3 - **سيادة القانون والنظام والاستقرار والأمن الداخلى:** فهذا يخلق جوا من الثقة فى الحكومة وممثليها وشعورا بقدرة الجهاز الإدارى وبالتالي يشجع على تطبيق الإصلاحات وتقبلها.
- 4 - **صدور التشريعات المطلوبة:** وذلك لوضع محاولات الإصلاح فى صورتها القانونية ولإنشاء الأجهزة الجديدة اللازمة، أو لتطوير أساليب العمل وتنظيم معاملة الأفراد، وإثارة الوعى الإصلاحى لدى أفراد الهيئة التشريعية
- 5 - **إعادة تنظيم الجهاز الحكومى بما يتفق وأهدافه الجديدة:** سواء أكان هذا الإصلاح

(1) الدكتور/ عبد الكريم درويش، الدكتور/ لىلى تكلا، المرجع السابق، ص 295 ومابعدها

ينصب على إعادة تنظيم الهيكل العام للجهاز الحكومى أم أجزائه المختلفة، مع ضرورة إعادة النظر فى الأساليب المتبعة فى العمل بما يكفل استخدام أساليب علمية وعصرية تحرر أجهزة الدولة من البطء والتعقيدات المكتبية والروتين الجامد، وتحقق لها السرعة والفاعلية وكفاءة الأداء.

ومن أجل تحقيق كل هذا يلزم إنشاء جهاز مركزى للتنظيم، مهمته تنظيم الجهاز الحكومى وإعادة تنظيمه كلما دعت الحاجة لذلك، حتى يصبح انعكاسا صادقا لبرامج التنمية، ويجب أن يكون هذا الجهاز دائما وأشخاصه متخصصون وأن يتمتع بشيء من الاستقلال، بأن يتبع رئيس الدولة أو رئيس الوزراء مباشرة، وأن تنشأ بالوزارات أو الإدارات أو الأجهزة المختلفة وحدات للتنظيم تتعاون معه وتسير كلها على الفلسفة نفسها التى يخطها الجهاز الحكومى.

6 - **تخطيط الإصلاح الإدارى والمواعمة دائما بين الأهداف والإمكانات المتاحة:** سواء أكانت مادية أو بشرية، والاعتراف بما تصنعه قلة الإمكانيات أو ندرة الكفاءات من قيود، مهما كانت درجة الطموح والرغبة فى إدخال التعديلات اللازمة على وجه السرعة.

وحتى يمكن إجراء التخطيط للإصلاح الإدارى بطريقة واقعية وفعالة وعلى أساس من قواعد علمية ومعلومات حقيقية، فإنه يلزم وجود نظام إحصائى متكامل، كما يلزم كذلك إجراء مسح شامل للأجهزة الإدارية على اختلاف أشكالها التنظيمية والقانونية، واشترك العاملين بالأجهزة المختلفة فى اقتراح خطط الإصلاح الممكنة.

7 - **قيام نظام صالح للميزانية والاعتماد على ميزانية الأداء، وتوفير نظم مستقلة للمراجعة:** مثل ديوان المحاسبة، إذ لا يمكن تقويم مجهودات الإصلاح واختيار أفضل البرامج إلا بمقارنتها واختيار الأفضل منها آخذين فى الاعتبار ما تكلفه كل منها للدولة.

8 - **وجود نظام موحد واضح للرقابة والإشراف:** بحيث يكون فعالا وموضوعيا وبعيدا عن الروتين.

9 - **إقامة الجهاز الحكومى على أساس الكفاية:** وهذا يتطلب ضرورة تطوير نظم العاملين للتخلص من اعتبارات القرابة والصدقة والحزبية فى أمور الاختيار والتعيين والترقى، والقيام كذلك بتحليل الوظائف وتوصيفها لوضع الشخص المناسب فى العمل المناسب بالأجر المناسب.

10- **انتقاء القادة الإداريين:** والذى يجب أن يتم من بين العناصر التى تؤمن بالأهداف الطموحة، وكذلك بالتطوير والإصلاح، مع ضرورة تأمين هذه القيادات وتشجيعها وتنميتها بالتدريب، ومنحها الثقة اللازمة والاستقرار الكافى لحفزها على العمل والإنتاج ولحثها على ممارسة التجربة والابتكار.

11- الاهتمام بتدريب العاملين بالجهاز الحكومى على جميع مستوياتهم: وذلك بتوضيح الأهداف التى يسعى جهازهم إليها، وتفسير المفاهيم الجديدة التى يعملون من أجلها وتزويدهم بالأساليب الجديدة فى العمل، وبالاتجاهات الحديثة فى التنظيم وفى طرق الأداء وإعدادهم ليكونوا رسل علاقات عامة طيبة تنقل الأهداف السياسية وتسهل العمليات التنفيذية، بحيث يصبحون أكثر قدرة وفاعلية فى القيام بأعمالهم وأكثر إقبالا عليها.

12- أن يكون الإصلاح نابعا من الداخل: أى أن تشعر الأجهزة نفسها بالحاجة للإصلاح، بل وتسعى إليه، فالمحاولات التى تأتى من أعلى أو التى تفرضها سلطة خارجية على الإدارات والأجهزة تموت قبل أن تولد. والفرق بين محاولات الإصلاح المفروض من الخارج والنابع من الداخل، أن الأولى تنتهى عند حد وضع وثيقة جميلة تسمى خطة الإصلاح أو برامج الإصلاح؛ أما الثانية فهى التى تطبق هذه المحاولات، ذلك أنه كلما زاد ارتباط الأفراد بمحاولات الإصلاح زاد تفهمهم لها، وأحسوا بالرغبة فى تنفيذها وهذا يؤدي بالتالى إلى زيادة نجاحها، لذلك وتأكيداً لهذا الاتجاه جاء فى تقرير سنكر المعروف أن التنظيم الجيد لا يمكن أن يأتى من الخارج وإنما يجب أن يعتمد على جهود الأشخاص المسؤولين عن تنفيذ الأعمال اليومية وخاصة رؤساء الأقسام والإدارات.

13- يأخذ الإصلاح الإدارى فى الاعتبار عوامل أخرى، لعله جاء بسببها: منها التغيير الحاصل فى تنظيم المجتمع ذاته، وفى برامج الإصلاح الأخرى الجارية به، وفى علاقاته وفى أبعاده، وكذلك التعديل الذى يطرأ على تركيب المجتمع وتكوين طبقاته، وأسس علاقاته، مثل علاقات العامل بصاحب العمل، والمزارع بصاحب الأرض، والناخبين بممثلهم وغيرها.

14- العمل على كسب تعاون الجمهور وإثارة اهتمامه بالحكومة: وهو ما يؤدي ليس فقط إلى تغيير نظرة الأفراد للجهاز الحكومى، وإنما أيضا نظرة العداء التقليدية له، ويتأتى ذلك من خلال نشر الوعي عن الأداة الحكومية وعن نشاطها، وبأنها لا تعمل إلا لمصلحته، فتكتسب بذلك ثقته بل وتعاونه معها.

15- العمل باستمرار على توفير الموارد التى تلزم خطط الإصلاح: سواء أكانت موارد مادية أو بشرية، مما يستلزم إعادة النظر فى برامج التعليم أو التأهيل أو التصنيع.

ويلاحظ هنا أن عملية الإصلاح الإدارى ذاتها تتطلب عملية إدارية متكاملة، من تشريع وتخطيط وتنظيم وتمويل وتنسيق وإشراف ورقابة ومتابعة وتدريب، وإلى تعبئة تعاون الجمهور، وكعملية تتم فى المجتمع، فهى تتأثر بكل ما يؤثر فى المجتمع بصفة عامة من إنجازات سياسية واقتصادية وثقافية.

## الفصل الثانى

### الفساد الإدارى

رغم تعدد معوقات التنمية فى دول العالم بصفة عامة ودول العالم الثالث بصفة خاصة، إلا أن قضية الفساد عموماً تشغل موقع الصدارة لتلك المعوقات فى كافة الدول، الأمر الذى يحتم ضرورة مواجهتها وابتداع الحلول لمكافحتها وذلك للحد من آثارها السلبية الأكيدة والمحتملة على المسار التنموى، تمويلاً وإدارة وإنتاجاً وتوزيعاً للعائد، وكذلك على السلوك الاجتماعى وهو ما يهدد التماسك القيمى والأخلاقى للمجتمع. الأمر الذى يستوجب بطبيعة الحال ضرورة التعرف على مفهوم ظاهرة الفساد وعلى أسباب تفشى هذه الظاهرة، ومختلف إستراتيجيات المكافحة.

وقبل أن نتناول هذه النقاط تجدر الإشارة إلى أن الفساد الإدارى، وإن كان جزءاً لا يتجزأ من الفساد عموماً، إلا أنه يختلف عن هذا الأخير من ناحية أساسية، فهو يتم إما فى نطاق العمل العام أو المجالين العام بصورة كاملة (كأن يتبادل موظفو الدولة والمؤسسات الخاضعة لها المنافع فيما بينهم بالاعتماد على ما تتيحه لهم وظائفهم الرسمية من امتيازات)، أو هو يجرى فى مساحات الالتقاء بين النشاطين العام والخاص، أو بين المجالين العام والخاص (كأن يستخدم الساسة أو موظفوا الدولة ما يتمتعون به من ميزات فى السيطرة على الموارد النادرة لمبادلتها بصورة غير مشروعة مع أصحاب المشروعات الخاصة تحقيقاً لمنفعة الطرفين).

فالفساد الإدارى إذن - والذى يعد من أخطر أنواع الفساد - إنما يشير إلى ظاهرة تكون فيها الدولة وموظفوها طرفاً وحيداً أو طرفاً أساسياً فى علاقة الفساد، أما الفساد عموماً فيتسع مجاله ليشمل أنماطاً أخرى من العلاقات تتم بعيداً عن نطاق العمل العام وتقاطعاته مع العمل الخاص، ومن ذلك على سبيل المثال المبادلات التى تجرى فى نطاق المجال الخاص فحسب، وتتخذ صورة علاقات المنفعة المتبادلة بين أفراد أو بين جماعات منهم<sup>(1)</sup>.

وهكذا يمكن القول إن الفساد بمفهومه العام هو عبارة عن سلوك منحرف يصدر عن الفرد - أى فرد - بقصد أو بنية مسبقة لفعله، وقد يكون فساداً سياسياً أو مالياً أو أخلاقياً أو اقتصادياً؟ أما الفساد الإدارى فهو سلوك ينطوى على انحراف إدارى أو وظيفى، يصدر عن الموظف العام فى مجال العمل الإدارى بهدف التربح من المهنة أو تحقيق مزايا شخصية أو عينية

وهنا لا بد من الإشارة إلى أن الفساد أو بعبارة أدق الفساد فى عمومته لن يكون ضمن دائرة اهتمام تلك الدراسة التى ستعنى فى المقام الأول بتحليل الفساد الإدارى.

(1) الدكتورة/ حنان قنديل، التحول إلى نظام السوق والفساد السياسى فى الصين، ورقة قدمت لندوة "الفساد والتنمية"، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، 1999، ص 140.

وتفصيلاً لهذا ا الإجمال نتناول الموضوعات التالية مخصصين لكل موضوع منها  
مبحثاً مستقلاً.

**الموضوع الأول: تعريف الفساد الإدارى.**

**الموضوع الثانى: صور الفساد الإدارى.**

**الموضوع الثالث: أسباب تفشى ظاهرة الفساد الإدارى.**

**الموضوع الرابع: مساوئ وأخطار الفساد الإدارى.**

**الموضوع الخامس: أساليب مكافحة الفساد الإدارى.**



## المبحث الأول

### تعريف الفساد الإدارى

رغم أن الفساد يجسد جزءاً من الحياة السياسية والاقتصادية والإدارية فى كافة المجتمعات، لا فرق فى ذلك بين مجتمعات متقدمة وأخرى متخلفة، أو بين مجتمعات ديمقراطية أو غير ديمقراطية أو بين مجتمعات غنية وأخرى فقيرة، قوية أو ضعيفة، بمعنى أنه لا يوجد مجتمع لا يقاسى من هذا السرطان، أو ليست هناك دولة محصنة ضد الفساد وإن كان بنسب متفاوتة بين دولة وأخرى أو بين مجتمع وآخر.

وفى كلمة يمكن القول إن الفساد ظاهرة ليست لصيقة بدولة بعينها ولكنها توجد فى كل الدول، بل ورغم أن الفساد يعد أحد المعوقات الأساسية لعملية التنمية تمويلاً وإدارة وإنتاجاً وتوزيعاً للعائد كما ذكرنا، إلا أن تعريفاً محدداً أو منضبطاً له يصعب الوصول إليه، وذلك لتعدد صورته وأساليبه ووسائله وأهدافه، وكذلك لاختلاف الثقافات المجتمعية بشكل كبير ومدى تقبلها أو رفضها لأنماط سلوكية وأخلاقية معينة، فما قد يكون فساداً فى ثقافة مجتمعية معينة قد لا يكون كذلك فى ثقافة مجتمعية أخرى، بل قد يكون بمثابة إكرامية أو واجب أو تفضل.

كما أن من المشكلات الرئيسية فى هذا السبيل أيضاً أن الفساد يظل عملاً مستتراً ويتم عادة فى إطار من السرية والخوف، وأن الكشف عن حالات الفساد لا يؤدي عادة إلا إلى كشف جزء من الحقيقة التى يجب معرفتها؛ فأعمال الفساد من النادر أن تتم بشكل ظاهر حيث يعتمد القائمون على الفساد على مبدأ السرية والتواطؤ، وعلى ثقتهم بأنه لن يتم الكشف عن سلوكياتهم للسلطات المختصة، وهو ما يمكن أن يطلق عليه مصطلح "ثقافة الفساد".

وثمة صعوبات أخرى تقف فى سبيل التوصل إلى تعريف علمى للفساد، منها تغيير الفساد لخصائصه استجابة للعوامل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية المتغيرة، إذ كما تؤثر هذه العوامل فى الفساد - كما ذكرنا - فإن هذا الأخير - أى الفساد - يؤثر فيها أيضاً؛ وهو ما يجسد عقبة - كما أسلفنا - فى وضع تعريف علمى منضبط للفساد.

**وبطبيعة الحال لا يقصد بالفساد هنا الأفعال غير الأخلاقية، أى الأفعال التى يستنكرها المجتمع لأسباب دينية أو اجتماعية أو ثقافية لعدم اتساقها مع القيم وأنماط السلوك، ومن ثم فهى مدانة من قبل المجتمع ولكن لا يجرمها القانون.... إن الفساد الذى نقصده إنما هو الفساد الذى يجسد ليس فقط عملاً غير أخلاقى وإنما أيضاً عملاً غير قانونى، أى عمل يجرمه القانون.**

هذا ورغم أن المتخصصين قد اتفقوا على أن الفساد هو مصطلح فنى يستخدم حيث تنتشر جرائم الاتجار بالوظيفة العامة أو الاعتداء على المال العام فى شكل ظاهرة يعانى منها المجتمع... رغم ذلك فقد تعددت وتنوعت تعريفات الباحثين للفساد، ومن هذه التعريفات

## نذكر:

"الفساد سلوك ينتج عن منصب عام يتحصل من خلاله الفرد على مكاسب فردية من خلال خرق القواعد الرسمية والخضوع لأنماط وأشكال محددة من التأثيرات الخاصة لمنح مزايا أو للحيلولة دون تطبيق سياسة ما، ومعظم ممارسات الفساد سياسية بطبيعتها"<sup>(1)</sup>.

"الفساد استخدام غير مشروع للوظائف والموارد العامة من أجل مصلحة خاصة"<sup>(2)</sup>.

"الفساد سلوك يقوم على الانحراف عن الواجبات الرسمية المرتبطة بالمنصب العام، سواء أكان هذا المنصب بالانتخاب أو التعيين في سبيل تحقيق مصلحة خاصة، سواء أكانت هذه المصلحة شخصية أو عائلية أو ما في حكمها، وسواء أكانت هذه المصلحة تمثل مكاسب مادية أو تتعلق بالنفوذ والمكانة والتأثير الذاتي"<sup>(1)</sup>.

"الفساد نمط من أنماط السلوك السياسى يقوم به المسئول أو صاحب المنصب العام أو الموظف العام، ويهدر من خلاله بعض القيم والضوابط التى تحكمه فى أداء عمله، سواء وقع ذلك تحت طائلة القانون أم لا، وسواء خالف توقعات الرأى العام أم لا، وفى جميع الأحوال فإن الهدف من ذلك هو حصول الموظف العام على منفعة ذاتية مادية كانت أو معنوية بما يتعارض مع مقتضيات المصلحة العامة"<sup>(2)</sup>.

"الفساد أحد أنماط السلوك الذى يقوم به أو يمتنع عن القيام به صاحب المنصب العام، والذى يهدد من خلاله معيار القيام على الأمر بما يصلحه، سواء وقع ذلك تحت طائلة القانون والقواعد التى تحكم عمله أو لم يقع، ويكون الهدف من وراء مثل هذا السلوك دائماً هو إعلاء المصلحة الذاتية على المصلحة العامة"<sup>(3)</sup>.

"الفساد هو إساءة استعمال السلطة العامة لتحقيق مكسب خاص"<sup>(4)</sup>.

"الفساد سلوك بيروقراطى منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق"<sup>(5)</sup>.

"الفساد هو استخدام المنصب العمومى لتقنين مكاسب خاصة، ويشمل ذلك الرشوة والابتزاز، وهما ينطويان بالضرورة على مشاركة طرفين على الأقل، ويشمل أيضاً أنواعاً أخرى من ارتكاب الأعمال المحظورة التى يستطيع المسئول الحكومى القيام بها بمفرده ومن

(1) Peter ward, Corruption, Development & inequality, PP. 17-20.

(2) الأستاذة/ غادة موسى، الشفافية والمساءلة فى ألمانيا بعد الوحدة، ورقة مقدمة لندوة "الفساد والتنمية"، سالف الإشارة إليها، ص 87.

(3) الدكتور/ أحمد فارس عبد المنعم، الديمقراطية ومكافحة الفساد، ورقة عمل قدمت لندوة "الفساد والتنمية"، سالف الإشارة إليها، ص 333.

(4) الدكتور/ إكرام بدر الدين، ظاهرة الفساد السياسى، النظرية والتطبيق، دار الثقافة العربية، القاهرة، 1992، ص 35.

(5) الدكتور/ حمدى عبد الرحمن، الفساد السياسى فى أفريقيا، دار الفكر العربى، القاهرة، 1993، ص 27 وما بعدها.

(6) تقرير عن التنمية فى العالم 1997، الدولة فى عالم متغير، البنك الدولى للإنشاء والتعمير، الترجمة العربية، مركز القاهرة للترجمة والنشر، القاهرة، ص 112.

(7) الدكتور/ أحمد رشيد، الفساد الإدارى، الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، القاهرة، مطبوعات الشعب، الطبعة الأولى، فبراير، 1976، ص 9.

بينها الاحتيايل والاختلاس"(1).

هذا ويعرف البنك الدولي الفساد بأنه "سوء استخدام السلطة العامة للقوانين والقواعد والأنظمة المرعية لتحقيق مكاسب خاصة"(2).

كما تعرفه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 بأنه "الرشوة بجميع صورها والاختلاس فى القطاعين العام والخاص، والمتاجرة بالنفوذ وإساءة استغلال الوظيفة، والإثراء غير المشروع، وغسل العائدات الإجرامية وإخفاء الممتلكات المتأتية من جرائم الفساد وإعاقة سير العدالة.."(3).

من التعريفات العديدة السابقة والتي تناولت مفهوم الفساد الإدارى، يتضح منها أن هناك اختلافاً واضحاً فى الرؤى بين باحث وآخر بسبب الخلفيات الثقافية والفكرية والاجتماعية والسياسية لكل منهم، لدرجة أن ما قد يعتبر فساداً عند البعض منهم قد لا يعتبر كذلك عند البعض الآخر، فالسلوك الذى يعد رشوة فى ثقافة مثل ثقافة السويد مثلاً يعد مجرد تعبير عن الامتنان أو الكرم فى ثقافات أخرى مثل الثقافة الفرنسية أو الإيطالية(4)، وهو ما يؤكد صعوبة وضع معيار محدد أو منضبط ينطبق على ظاهرة الفساد فى كل المجتمعات وفى كافة الأزمنة.

ومع ذلك تدور كافة التعريفات السابقة حول اعتبار الفساد إساءة استخدام الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب ذاتية أو شخصية، أو اعتباره انتهاك المعايير الرسمية والخروج عن المصلحة العامة، أو أخيراً بأنه مجموعة من الاختلالات الكامنة فى الهياكل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للمجتمع(1).

### فالفساد يكمن إذن فى(2):

- الأعمال التى يمارسها أفراد من خارج الجهاز الإدارى وتعود بالفائدة على الموظف العام لإغرائه لكى يسمح لهم بالتهرب من القوانين والقرارات وذلك لتمكينهم من تحقيق مكاسب شخصية مباشرة.
- الأعمال التى يقوم بها العاملون فى الجهاز الإدارى بهدف الحصول على مكاسب لهم أو لعائلاتهم، وذلك من خلال الطلب المباشر أو غير المباشر لهذه الفوائد

(1) الدكتور/ عطية حسين أفندى، الممارسات غير الأخلاقية فى الإدارة العامة، ورقة قدمت لندوة "الفساد والتنمية"، سالف الإشارة إليها، ص 51، ص 52.

(2) The World bank (2000) Anticorruption in transition: A contribution to the policy Debate. Washington, D.C., P. 8.

(3) الدكتور/ عادل عبد اللطيف، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها، ندوة الفساد والحكم الصالح فى البلاد العربية، مركز الدراسات العربية، بيروت، 2004، ص 384.

(4) SamVaknin, Crime and Corruption, 1<sup>st</sup> edition, Lidija-Rangelovska, 2003, P. 7 et s.

(5) الدكتور/ عبد الباسط عبد المعطى، بعض الأبعاد البنائية للفساد فى القرية المصرية، المجلة الجنائية القومية، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية، القاهرة، العدد (2)، 1985، ص 60.

(6) الدكتور/ مصطفى كامل السيد، الفساد والتنمية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 1999، ص 8.

لاستحداث أو إلغاء قوانين أو سياسات تحقق لهم فوائد.

فعوامل الفساد – وكما هو واضح - إما أن تأتي من خارج الإدارة، أو أن تأتي من داخلها، والملاحظ أن الفساد فى الحالتين يقوم به الموظف العام أو بالأحرى يقع هذا الموظف فى شراكة ومغرياته<sup>(3)</sup>.

ومعنى ذلك أن بذور الفساد تنبت فى مجالات التعامل بين المؤسسات والإدارات الحكومية والقطاع العام من ناحية، وأفراد المجتمع الطبيعيين والمعنويين من ناحية أخرى، فمن ناحية هناك بعض مسئولى الدولة أو موظفى الحكومة "الفاستين" "Corrupted"، ومن ناحية أخرى هناك بعض أفراد المجتمع "المفسدين" "Corrupter".

والمسئول بالدولة أو موظف الحكومة "الفاست" (الطرف الأول) قد يكون أى شخص بداية من رئيس الدولة أو الحاكم أو من هم على قمة السلطة السياسية (الفساد السياسى) مروراً بالوظائف العليا فى الهيئات والمؤسسات الحكومية المختلفة، ونهاية بصغار الموظفين الحكوميين العاملين فى المحليات (الفساد الإدارى)، أما الطرف الثانى فى ممارسات الفساد فقد يكون أحد أفراد المجتمع أو إحدى مؤسسات الأعمال الخاصة، سواء كانت محلية أو أجنبية<sup>(1)</sup>.

ولا يقتصر الفساد فقط على المعاملات التى تتم بين مؤسسات الدولة والقطاع الحكومى وبين أفراد المجتمع ومؤسسات الأعمال الخاصة الموجودة داخل الحدود السياسية للدولة، بل قد يتعدى ذلك إلى المعاملات التى تتم مع الأفراد ومؤسسات الأعمال التى توجد خارج الدولة، كما قد يكون طرفا المعاملة التى تتسم بالفساد من القطاع الحكومى ذاته.

وفى هذا الإطار يمكن القول إن الفساد الإدارى، وأياً كان التعريف الذى يقال به له، إنما يجسد ظاهرة اجتماعية ترتبط بالسياق الاجتماعى والاقتصادى والسياسى الذى تتم فيه<sup>(2)</sup>. وتأكيداً لهذا المعنى يرى علماء الاجتماع أن الفساد الإدارى دليل على خلل اجتماعى نتيجة عوامل تاريخية واجتماعية وثقافية، أو بمعنى آخر نتيجة لفساد أعم وأشمل منه، وهو فساد البناء الاجتماعى المتمثل فى الأوضاع الاجتماعية والإدارية والاقتصادية والتشريعية فى المجتمع<sup>(3)</sup>.

هذا ويقصد بالظاهرة الاجتماعية "طريقة للسلوك والتفكير والشعور خارجة عن الفرد، ولها من قوة التأثير ما تستطيع أن تفرض نفسها على هذا الفرد.

ويقصد بخاصية الخارجية فى هذا السياق أن الظواهر الاجتماعية خارجة عن ذوات الأفراد أى أنها مستقلة عنهم، حتى وإن كان الأفراد هم مصدر نشوء تلك الظواهر

(1) الدكتور/ مصطفى كامل السيد، والدكتور/ صلاح زرنوقه، الفساد والتنمية: الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية، مركز دراسات الدول النامية، جامعة القاهرة، 1999، ص52.

(2) الدكتور/ عصام الدين جلال، إدارة التغيير، الأهرام، الطبعة الأولى، العدد 42397، السنة 127، مطابع الأهرام، القاهرة، 2003/1/4.

(3) الدكتور/ محمد ياسر الخواجه، الانحراف والمجتمع، دراسة فى علم الاجتماع الجنائى، دار المصطفى للنشر والتوزيع، ص 239؛ الدكتور/ جلال عبد الله معوض، الفساد السياسى فى الدول النامية، مجلة دراسات عربية، دار الطليعة، بيروت، السنة 23، العدد (4)، فبراير 1997، ص4.

(4) الدكتور/ عبد الباسط عبد المعطى، المرجع السابق، ص 63.

الاجتماعية، بحيث يمكن ملاحظتها كما لو كانت عنصراً مادياً ملموساً بالواقع المعاش<sup>(1)</sup>.

وإذا أمعنا النظر في الفساد الإدارى نجد أنه يمثل سلوكاً خارجياً ناتجاً عن طريقة معينة من التفكير تستهدف تحقيق مصالح ذاتية، قد تكون مشروعة ولكن بطرائق وأساليب مخالفة للقيم وللقوانين المنظمة للعمل، والشخص الذى يرتكب هذه السلوكيات يكون مدفوعاً بمجموعة من الاعتقادات والأفكار والتصورات التى يستمدّها أو يتعلمها من خلال تفاعله بالواقع الذى نشأ فى كنفه.

فالفساد – وإن كان غير مرئى وغير محسوس مباشرة – إلا أنه يمكن قياسه ورصده وتعقبه، لأنه سلوك يصدر عن الإدارة وله وجوده الخارجى المستقل عن الأفراد الذين ارتكبوه، وبذا تكون له خاصية الخارجية – سالفه الذكر – التى تتميز بها الظواهر الاجتماعية<sup>(2)</sup>.

وعلى أية حال، فإننا نرى أن الفساد الإدارى سلوك منحرف يجسد وسيلة أو آلية تعكس مدى استغلال رجل الإدارة – فى ظل ظروف اجتماعية واقتصادية وسياسية معينة – للموقع الوظيفى الذى يشغله، أو للسلطات الرسمية المخولة له من أجل تحقيق مصالح ذاتية أو شخصية مادية كانت أم معنوية أو الاثنين معاً، بطريقة غير مشروعة، سواء أتى هذا السلوك منفرداً أو بالاشتراك مع آخرين داخل الجهاز الإدارى أو خارجه<sup>(1)</sup>.

ومع ذلك يلاحظ على ماسبق:

**1 – أنه يصعب الربط دائماً بين فعل الفساد والحصول على منفعة مادية:** لاسيما أنه قد يصعب التأكد من وجود ارتباط مباشر بين فعل الفساد وما يترتب عليه من منفعة، خاصة فى الحالات التى يتأخر فيها دفع المقابل بعض الوقت أو فى الحالات التى يكون فيها فعل

<sup>(5)</sup> المرجع السابق، ص 65.

(2) Emile Durkheim, Education and Sociology, New York: The free press, 1958, P. 22.

وانظر كذلك الدكتور/ عبد الله أحمد المصراتى، الفساد الإدارى، دراسة ميدانية، المكتب العربى الحديث، 2011، ص 33 وص 34.

<sup>(1)</sup> ولظاهرة الفساد فى واقع الأمر مجموعة من الأبعاد والعلاقات وكذلك مجموعة من السمات والخصائص وذلك كمايلي:

**أولاً: الأبعاد والعلاقات التى ينطوى عليها الفساد:**

- 1- الموظف العام الذى يفترض أن يمارس مهام وظيفته بطريقة بيروقراطية أى وفقاً لضوابط وقيم ومعايير موضوعية، يقوم بأداء سلوك معين أو ربما الامتناع عن أداء سلوك معين بما يخالف هذه الضوابط والقيم والمعايير.
- 2- مخالفة قواعد وضوابط الوظيفة العامة.
- 3- تحقيق منفعة شخصية أو عائد شخصى من المخالفة.
- 4- أسبقية المصلحة الخاصة أو الضيقة على المصلحة العامة.
- 5- إن هناك مصالح متبادلة تربط بين مقدم الخدمة (الموظف العام) وبين متلقى الخدمة، وهى السبب الجوهرى فى الفساد.

**ثانياً: السمات والخصائص التى ينطوى عليها الفساد:**

- 1- عادة ما يشترك فى السلوك الفاسد أكثر من شخص.
- 2- تتصف أعمال الفساد بالسرية بشكل عام.
- 3- يتضمن الفساد عامل الالتزام المتبادل والمصلحة المتبادلة.
- 4- يقوم مقترفوا الفساد بالتمويه على أنشطتهم التى يقومون بها.
- 5- يشمل الفساد أولئك الذى يحتاجون إلى قرارات محددة وأولئك الذين يستطيعون التأثير فى هذه القرارات.
- 6- ينطوى الفساد على الخديعة والتحايل عادة لجهة حكومية.
- 7- يعتبر أى شكل من أشكال الفساد خيانة للثقة.
- 8- يتضمن أى شكل من أشكال الفساد تناقضاً يقع فيه مقترفوا الفساد، إنه التناقض بين أدوارهم فى الحياة العامة وأدوارهم فى الحياة الخاصة.

الدكتور/ عطيه حسن أفندى، مرجع سابق، ص 53.

الفساد من قبيل تكوين "رأس المال الاجتماعى" حيث تنشأ فى بعض الأحيان "سوق ظل" للخدمات المتبادلة، وهذه السوق لا تستخدم النقود غالباً ولكن تتعامل بما يمكن أن نسميه "بالاعتراف بالدين" وهنا يصبح من الصعب التمييز بين الخدمات المشروعة وتلك التى تتم مقابل خدمات أخرى مما يدخلها فى نطاق الرشوة، ويجعل من الصعوبة بالتالى التعرف على الفساد ومعاقبة أطرافه.

2 - إن معظم التعريفات السابقة ركزت على المعنى القانونى للفساد والذى يؤكد على استغلال الوظيفة العامة لتحقيق كسب خاص، بينما يتسع معنى الفساد ليشمل كل حالات تبديد الموارد العامة على نحو لا يتفق والصالح العام ولو لم يكن الغرض منه الحصول على نفع خاص، ومن ذلك: الإسراف فى الاحتفالات والمهرجانات فى مجتمع يعانى الفقر ونقص الموارد، أو القيام بمشروعات ليست لها الأولوية فى مرحلة معينة كالإنفاق الترفى على الرياضة والفن بينما لم يتم إشباع الحاجات الأساسية للمجتمع بعد، وكذلك الإهمال فى استخدام المال العام مما يؤدى إلى تبديده فيما لا نفع فيه.

هذه صور للفساد لا تندرج تحت تعريف البنك الدولى رغم أهمية ما يترتب عليها من آثار اقتصادية هامة، فضلاً عن أن هذا التعريف لا يتسع للحالات التى يشارك فيها القطاع الخاص، إذ يقتصر فقط على حالة استغلال الوظيفة العامة بينما القطاع الخاص شريك أساسى فى جميع قضايا الفساد.

حاصل القول إذن أن مفهوم الفساد الإدارى، مفهوم واسع لا يمكن أن يحويه تعريف جامع مانع، ولذلك ينظر إليه من خلال هذا المفهوم الواسع وهو الإخلال بشرف الوظيفة ومهنتها وبالقيم والمعتقدات التى يؤمن بها الشخص<sup>(1)</sup>.

## المبحث الثانى

### صور الفساد

يمكن التمييز بين عدة صور للفساد بحسب الزاوية التى ينظر من خلالها إليه، وما إذا كانت هذه الزاوية تتجسد فى الفئة الممارسة للفساد، أم فى حجم هذا الفساد أم فى التنظيم أم فى النطاق والطبيعة<sup>(1)</sup>.. الخ، وذلك على النحو التالى:

### المطلب الأول

#### صور الفساد من حيث الفئة الممارسة له

يمكن من هذه الزاوية التمييز بين فساد القمة، والفساد المؤسسى، والفساد البيروقراطى أو العادى كمايلى:

(1) اللواء/ محمد أنور الباصول، الارتقاء بنظم وأجهز العدالة الجنائية، جهاز الضبط القضائى، المؤتمر العربى الدولى لمكافحة الفساد، الرياض، 6- 2003/10/8، ص 10.

(2) الدكتور/ طارق محمود السلام السالوسى، التحليل الاقتصادى للفساد، مرجع سبق ذكره، ص 10- 18.



## الفرع الأول

### فساد القمة

فساد القمة هو ذلك الفساد الذي يمارس من قبل الرؤساء والحكام أو ممن هم في قمة الهرم السياسى أو قمة السلطة التنفيذية، وهنا تتحول تلك المواقع من كونها مواقع تستهدف تحقيق المصلحة العامة إلى وسيلة لتحقيق الثروة والمكاسب الشخصية أو المنافع الذاتية وذلك من خلال استغلال النفوذ وتلقى الرشاوى والعمولات أو من خلال تحويل أرصدة مالية حكومية أو أصول مملوكة للدولة إلى ممتلكات خاصة لهم، بحيث تتلاشى الحدود بين أموال الشعب وأموال الفئة الحاكمة<sup>(2)</sup>.

وفساد القمة يعد في واقع الأمر من أخطر أنماط الفساد، وهو ينتشر عادة في الدول التي يغلب عليها الطابع الفردى في الحكم والتي يتمتع فيها رئيس الدولة بسلطات واسعة النطاق، حيث يوجد - والحال هكذا - حاكم فرد ومجموعة من المنفعين من القيادات السياسية الذين يسعون إلى تحقيق أهدافهم الخاصة<sup>(1)</sup> بما يتمتعون به من سلطات وامتيازات، ليس فقط في تطبيق القوانين واللوائح، بل أيضاً في صياغة هذه القوانين واللوائح<sup>(2)</sup>، ولذا يغلب على هذا النمط من الفساد سمة أنه فساد سياسى، وعلى أثره يتحول هؤلاء الآخر إلى رجال أعمال وشركاء في المشروعات إلى جانب كونهم مسئولين حكوميين، يصرفون كل اهتماماتهم إلى زيادة ثرواتهم الخاصة على حساب الاهتمام ببرامج التنمية، ومن ثم تغيب الفوارق بين المال العام والمال الخاص، كما يمتد الفساد غالباً من أشخاص الرؤساء ليشمل الأقارب والزوجات والأصدقاء والمحاسبين<sup>(3)</sup>.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن الفساد السياسى في الدول الديمقراطية غالباً ما يكون ذا طبيعة عرضية ويتم التعامل معه بشفافية من قبل منظمات المجتمع المختلفة والسلطات القضائية والتشريعية، وغالباً ما يلاحق ويعاقب من يثبت تورطهم في ممارسات الفساد، أما في الدول غير الديمقراطية فقد يصبح الفساد السياسى هو النمط الأساسى للإرادة السياسية والاقتصادية للمجتمع، وعندئذ يتحول الفساد من "فساد سياسى" إلى "فساد سياسى منظم"،

<sup>1</sup> ومن الأمثلة الشهيرة على ذلك رئيس هايتى الأسبق "جان كلود" الذى حمل عند هروبه مبلغ أربعمئة وخمسين مليون دولار أخذها من خزانة الدولة، ورئيس الفلبين الأسبق ماركوس الذى قدرت ثروته بنحو ثلاثين مليار دولار، ورئيس كوبا الأسبق "زياسى" الذى كانت زوجته تفوز دائماً فى اليانصيب القومى بالجائزة الأولى، بينما تفوز ابنته بالجائزة الثانية، وفى أفريقيا "بوكاسا" رئيس دولة أفريقيا الوسطى، انظر فى تفصيل ذلك: الدكتور/ أحمد فارس عبد المنعم، الديمقراطية ومكافحة الفساد، ورقة قدمت لندوة "الفساد والتنمية"، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، 1999، ص 333؛ الدكتور/ طارق السالوسى، المرجع السابق، ص 10، هامش رقم 2.

<sup>2</sup> الدكتورة/ شادية فتحى، الآثار السياسية للتحوّل: حالة روسيا، ورقة مقدمة لندوة "الفساد والتنمية"، مرجع سابق، ص 118.

<sup>3</sup> الدكتور/ محمد محمد جاب الله عمارة، إدارة المؤسسات...، مرجع سبق ذكره، ص 137.

<sup>4</sup> ومن هذا النوع فى مصر قضية "عصمت السادات" التى صدر فيها حكم محكمة النقض فى 12 فبراير 1983م، والتى أتهم فيها الأخ الأصغر لرئيس الجمهورية السابق وعدد آخر من أفراد عائلته، وأشارت المحكمة فى حيثيات حكمها إلى أن أحمد عصمت السادات وأبنائه قد انتهزوا صلة القرى التى تربطهم برئيس الجمهورية السابق فأخذوا يعيشون فى الأرض فساداً.. واقتحموا عدداً كبيراً من القطاعات مخالفين اللوائح والنظم الإدارية، معتمدين بالنفوذ لدى بعض كبار المسئولين، مستغلين فيهم انحرافهم أو ضعفهم وتهالكهم على مناصبهم، زاعمين أن أحداً لن يستطيع أن يسهمم لالتصاقهم الشديد برئيس الجمهورية السابق والصلة التى تربطهم به، واهمين أن مصر ضيعة تركها لهم أبائهم وهم لها وارثون، وذكرت المحكمة أنهم قد أتوا أفعالاً من شأنها الإضرار بالمصالح الاقتصادية للمجتمع وفساد الحياة السياسية فى البلاد...، انظر فى ذلك: أحمد حجاجى وأكرم خميس: بعض قضايا الفساد فى المحاكم المصرية، ورقة مقدمة لندوة "الفساد والتنمية"، المرجع السابق، ص 271.



ومثل هذا النوع من الفساد "الهيكلية" لا تمكن مكافحته أو القضاء عليه عن طريق إصلاح قانونى أو إصلاح إدارى فقط، بل يتطلب الأمر القيام بإصلاحات جوهرية سياسية واقتصادية وتشريعية، وكذلك العمل على تعميق الممارسة الديمقراطية وتطوير منظومة القيم الثقافية والاجتماعية فى المجتمع.

## الفرع الثانى

### الفساد المؤسسى

يعبر الفساد المؤسسى عن الفساد القائم فى كثير من المؤسسات السياسية والقضائية والدينية والمحلية، ومن ذلك فساد بعض أعضاء البرلمان وبعض الوزراء وبعض كبار المسؤولين والنخبة الحزبية، وفساد بعض أعضاء السلطة القضائية وكذلك فساد بعض أعضاء السلطة الدينية ومنهم المفتين والأئمة ورؤساء الكنائس والبابوات والقساوسة، وأخيراً فساد بعض أعضاء المحليات مثل المحافظين والعديد من القيادات الإدارية.

ويعد الفساد البرلمانى من أخطر صور الفساد المؤسسى، حيث يمكن اعتباره بمثابة المتغير المستقل بالنسبة لبقية صور الفساد.

ومن أبرز الأمثلة على ذلك تلك القضية التى اتهم فيها رئيس اللجنة الاقتصادية بمجلس الشعب، ورئيس بنك مصر – اكستريبور ومديرى فرع البنك بالقاهرة ومدينة نصر وآخرون لاتهامهم بتسهيل الاستيلاء على المال العام والتزوير فى المحررات الرسمية والتربح بما قيمته 272 مليون جنيه<sup>(1)</sup>.

وقد يتحالف الفساد البرلمانى مع الفساد الوزارى، وهو ما يؤدى فى الغالب إلى تزوير الانتخابات، ذلك التزوير الذى أصبح من سمات دول العالم الثالث، الأمر الذى نتج عنه سلبية الجماهير والمعارضة تجاه تلك الانتخابات، بل والنظر إليها على أنها مجرد أداة لاستمرارية حكم القادة، أو وسيلة يستخدمها النظام لإضفاء الشرعية على وجوده وبقائه فى السلطة، وليست وسيلة لتمثيل الإرادة الشعبية، أو أداة لتداول السلطة.

كما قد يتحالف رأس المال مع الحزب الحاكم<sup>(2)</sup>، وذلك بأن يقوم رجال الأعمال بدفع منح وتبرعات لهذا الحزب وأعضائه انتظاراً لمناصب مستقبلية، أو حماية لأنفسهم من غضب الحكومة، كما يقومون فى كثير من الأحيان بتمويل الحملات الانتخابية لصالح بعض المرشحين لهذا الحزب، بل وقد يصل الأمر أيضاً إلى حد شراء أصوات الناخبين لصالحهم

(1) الأهرام الاقتصادى، فساد 2003، العدد 1826، 2004/1/5، ص 26.

(2) من أمثلة ذلك: أنه كان ينبغي على المرشح الحزبى فى كوريا الجنوبية أن ينفق ما يقرب من 5 مليون دولار بل ويمكن الزيادة على ذلك للحصول على مقعد نيابى، ويذكر أيضاً أن أكبر سبعة رجال بنوك فى روسيا هم من أداروا الحملة الانتخابية الرئاسية سنة 1996 وأنهم يسيطرون على أكثر من نصف الاقتصاد الروسى، ومن أمثلة ذلك فى مصر قضية رشاد عثمان الذى بلغت ثروته 300 مليون جنيه عام 1981 عندما بدأت التحقيقات معه، وكان من قيادات الحزب الوطنى الحاكم فى الإسكندرية، وأصبح من أكبر الممولين للحملات الانتخابية للمرشحين من أعضاء الحزب، وكان من الممولين الرئيسيين لجريدة الحزب، وأصبح على رأس جهاز التنمية الشعبية بالإسكندرية. انظر فى ذلك: أحمد الحجاجى، المرجع السابق، ص 266.

بشكل مباشر، فضلا عن استخدام الحكومة ذاتها للأموال الخاصة لتوجيه الرأي العام على نحو معين.

وهكذا ترتبط العملية السياسية في المجتمع برأس المال الخاص، كما تعتمد على الإغراءات والمنافع الذاتية، بدلا من ارتباطها واعتمادها على البرامج التنموية والصالح العام.

### الفرع الثالث

#### الفساد البيروقراطي

وينصرف هذا النوع من الفساد إلى الموظفين الحكوميين في المستويات المتوسطة والدنيا من الجهاز الإداري، أى أنه ذلك الفساد الذى يتم على مستوى الإدارات والوحدات الحكومية من قبل صغار موظفى الحكومة، ومثال ذلك ما يتم فى العملية التعليمية من قبل المعلمين أو الموجهين ومدراء المدارس، وما يتم فى المجال الصحى من قبل الموظفين الإداريين أو الفنيين أو الصيادلة، وكذلك فساد العاملين بالمؤسسات الاجتماعية من دور رعاية ومؤسسات ضمان ومؤسسات إصلاح وتأهيل؛ وهذا النوع من الفساد هو ما يواجهه أفراد المجتمع بشكل يومية عند التعامل مع المؤسسات سائلة الذكر.

ويعتبر حصول الموظف على الرشاوى مقابل أداء العمل أو تقديم الخدمة من أهم المؤشرات الدالة على ذلك النمط من الفساد، ويغلب على هذا النمط دفع الرشاوى اللحظية التى تتم بشكل غير منتظم، ولا يستهدف التأثير فى السياسات وبرامج التنمية بقدر ما يهدف إلى تيسير بعض الإجراءات أو تفادى بعض الصعوبات، كالرشاوى المتعلقة بالمرور، وتلك التى يتلقاها صغار الموظفين فى كثير من الإدارات الحكومية<sup>(1)</sup>.

ويعتبر الدافع لهذا النوع من الفساد ضعف الدخل، وارتفاع الأسعار وما يترتب على ذلك من انخفاض مستوى المعيشة؛ ولذا يطلق على هذا النوع من الفساد "الفساد الصغير" لأنه يكون غالباً فى حدود مالية صغيرة نسبياً.

هذا مع ملاحظة أن الفساد البيروقراطي أو العادى إنما يسير فى الغالب جنباً إلى جنب مع فساد القمة، بل ويدعم كل منهما الآخر، وذلك فى إطار توزيع الأدوار بين القمة والقاعدة حيث تنتشر عدوى الفساد من قمة الهرم السياسى أو الإدارى إلى القاعدة من صغار الموظفين، فيسلك هؤلاء الآخر ذات المسلك الذى يسلكه من هم فى القمة، وهو ما ينطبق عليه المثل السائد "إذا كان رب البيت بالدف ضارباً.....".

(1) غادة موسى، الشفافية والمساءلة فى ألمانيا بعد الوحدة، ورقة مقدمة لندوة "الفساد والتنمية"، مرجع سابق، ص 90.

## المطلب الثاني

### صور الفساد من حيث الحجم

يمكن من هذه الزاوية تقسيم الفساد إلى نوعين: الفساد الكبير، والفساد الصغير.

### الفرع الأول

#### الفساد الكبير

يرتبط الفساد الكبير أو الجسيم Grand corruption بالوظائف المحورية في الدولة، وكذلك بالصفقات الكبرى في مختلف المجالات، خاصة في مجال المقاولات وتجارة السلاح والحصول على التوكيلات التجارية الدولية الكبرى للشركات متعددة الجنسية<sup>(1)</sup>.

وقد يتم من خلال الاستيلاء على المال العام كسحب القروض من البنوك، وتسهيل حصول رجال الأعمال من القطاع الخاص على قروض بفوائد منخفضة وبدون ضمانات مقابل الحصول على جزء من القرض على سبيل الرشوة، والتزوير في الأوراق الرسمية للاستيلاء على الممتلكات العامة<sup>(2)</sup>.

ويتسم هذا النوع من الفساد بكونه منظماً في الغالب، بل وعادة ما ينتشر في الدول الضعيفة أو الرخوة التي تعاني من غياب القواعد والتنظيمات التي تحكم عملها، لدرجة أن هذه الدول تصبح شيئاً فشيئاً بمثابة مؤسسة كبرى للفساد وأداة نهب للأموال لصالح حفنة صغيرة من المنتفعين.

ويرتبط الفساد الكبير غالباً بفساد القمة، كما يحدث عندما يحصل كبار المسؤولين على عمولات مقابل شراء معدات ومستلزمات وتجهيزات تحتاجها الدولة من شركة دون أخرى ليس لاعتبارات اقتصادية وتحقيق المصلحة العامة ولكن لتحقيق منافع خاصة؛ وذات الشيء عند إبرام العقود الكبرى، كعقود امتيازات التنقيب عن البترول، وشراء الطائرات، وصفقات الأسلحة، ومشروعات البنية الأساسية، حيث تقوم الشركات الأجنبية بدفع عمولات كبيرة للحصول على مثل هذه الصفقات.

كما يرتبط الفساد الكبير بالفساد الدولي، حيث تقوم الفئات الممارسة لهذا النوع من الفساد بتحويل جزء كبير من المعونات والمساعدات والقروض التي تقدمها الدول المتقدمة بهدف تمويل التنمية إلى حسابات مصرفية خارجية خاصة بهم، وبذلك تتضخم ثروات كبار المسؤولين، بينما يرضخ المجتمع تحت نير الفقر والتخلف والديون الخارجية، كما قد يحدث أن يقوم كبار المسؤولين بتوجيه أموال المنح إلى دوائرهم الانتخابية لتحقيق مكاسب سريعة، لاسيما في ظل عدم رقابة حقيقية على صرف مبالغ المنح والقروض التي يتم

(1) الدكتورة/ شادية فتحى، المرجع السابق، ص 118.

(2) الدكتورة/ نادية عربية، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية، كلية الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، العدد 1، السنة 10، يناير 2002، ص 4.

الحصول عليها<sup>(1)</sup>.

وتكمن خطورة الفساد الكبير فيما يتمتع به كبار المسؤولين الفاسدين من قوة احتكارية وعدم الرغبة في التضحية بما يحققونه من منافع خاصة في ظل علاقاتهم الفاسدة برجال الأعمال المحليين والدوليين، حيث يتحقق نوع من التوازن الفاسد والذي يترتب عليه أن يكسب الحكام وكبار الموظفين وبعض الشركات الخاصة، في حين يخسر المجتمع<sup>(2)</sup>.

كما تصبح السياسات العامة والتحويلات الاقتصادية فرصاً سانحة للفساد، إذ يتم من خلالها بيع المشروعات العامة بأقل من قيمتها ولفئات محددة سلفاً<sup>(1)</sup>.

## الفرع الثاني

### الفساد الصغير

يتمثل الفساد الصغير أو البسيط Collateral Corruption في فساد صغار الموظفين، ويتسم بكونه في أغلب الأحيان غير منظم وقد يكون الهدف منه تيسير الإجراءات المعقدة، ولكنه قد يكون في ذاته سبباً في تعقيد الإجراءات، فقد يعتمد الموظف وضع العراقيل أمام المواطنين عن طريق خلق عقبات روتينية للحث على تقديم الرشاوى أو زيادة قيمتها<sup>(2)</sup>.

ومن صور الفساد الصغير والأكثر انتشاراً الفساد في مجال التعليم باعتباره المجال الذي تسخر له الأموال العامة كواحد من أهم مجالات الاستثمار ومن أكثرها تفرعاً وتنوعاً، مما يجعل من الصعب التحكم والرقابة على منصرفاته، ويأخذ الفساد في هذا المجال أشكالاً وصوراً متعددة، ابتداءً من الرشاوى التي تدفع للحصول على مقاعد في المدارس والجامعات الحكومية، ومروراً بالتلاعب في جودة الأدوات المدرسية ومنح الدرجات العلمية فيما يطلق عليه جريمة سرقة المستقبل stealing the future، وكذلك الفساد في مجال الخدمات الصحية والذي يشمل تقديم الرشاوى للقائمين على تنظيم العمل الصحي والمهنيين الطبيين المختصين، والتلاعب في المعلومات حول التجارب الدوائية، والتلاعب أيضاً في فواتير شركات التأمين والمستشفيات، بالإضافة إلى الصرف المالي غير المدروس على المستشفيات وعمليات البناء والإنشاء وشراء التقنيات باهظة الثمن<sup>(3)</sup>.

ولا يمكن القول بأن الفساد الصغير أقل أثراً من الفساد الكبير، إذ قد تكون له آثار سلبية بالغة في تركيبية المجتمع وعلى الطبقات الفقيرة، فضلاً عن صعوبة السيطرة عليه عندما يستشري في مجتمع ما، ومع ذلك فإن العلاج أو سبل المكافحة يجب أن تركز بدرجة أكبر على الفساد الكبير حيث تمتد عواقبه إلى باقي مستويات الفساد<sup>(1)</sup>، فإن أمكن علاج أو

<sup>3</sup> الأهرام الاقتصادي، إهدار المنح الأجنبية مسئولية من؟ العدد 1805، 2000/8/11، ص 27.

1 Robert Kilgaard, International Cooperation Against Corruption, op. cit., P. 5.

<sup>2</sup> الدكتورة/ شادية فتحي، الآثار السياسية للتحويلات: حالة روسيا، مرجع سابق، ص 116-117.

<sup>3</sup> البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، الدولة في عالم متغير، 1997، ص 113.

<sup>4</sup> الدكتور/ عبد الحميد محمود، المواجهة الجنائية للفساد، دكتوراه عين شمس، بدون تاريخ، ص 22 وما بعدها.

<sup>5</sup> لواء هلتر طنطاوى، دور هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد في مصر، ورقة مقدمة لندوة "الفساد والتنمية"، المرجع السابق، ص 306.

مكافحة هذا الفساد الكبير، لكان لذلك أثراً هاماً للحد أو للقضاء على الفساد الصغير.

## المطلب الثالث

### صور الفساد من حيث التنظيم

يمكن التمييز من هذه الزاوية بين نوعين من الفساد، الفساد المنظم والفساد غير المنظم<sup>(2)</sup>.

### الفرع الأول

#### الفساد المنظم

فى ظل الفساد المنظم يكون أطراف الفساد محددين، والمبالغ المطلوب دفعها والنتيجة المرجوة من الفساد مؤكدة، حيث يعرف أصحاب المصالح أو بمعنى أدق أصحاب المشروعات بوضوح من الذين يلزم رشوتهم، وما هى قيمة المبالغ التى يتعين عليهم دفعها بدقة، والطريقة التى يتم بها إتمام العملية، والأهم من ذلك أن النتيجة التى يسعى إلى تحقيقها من وراء عملية الفساد مضمونة.

ويرى البعض أن هذا النوع من الفساد أقل ضرراً من الأنواع الأخرى، خاصة حينما يحصل المسئول الفاسد على حصة محددة من أرباح الشركة مثلاً وهو ما يجعل له مصلحة فى نجاحها وزيادة إنتاجها<sup>(1)</sup>؛ وهو ما لا نوافق عليه ذلك أن الفساد هو فساد، ودائماً له ضرر، ولذا لا يمكن القول بأن هناك فساداً ضراً كبيراً وآخر ضرره صغير، فالضرر فى الحالتين كبير وأياً كان حجمه.

هذا ويعد الفساد المنظم المجال الخصب للجريمة المنظمة، وهى الجريمة التى باتت تتطلب معرفة علمية قد تتجاوز القدرات الذهنية لأعضاء عصابات تلك الجريمة، حيث يصعب عليهم فى أغلب الأحيان التعامل مع النظم الحديثة المستخدمة فى المعاملات التجارية والمؤسسات المصرفية وبرامج الحكومات الالكترونية التى أصبحت سمة هذا العصر فى كافة المعاملات داخل الدول وعبر الحدود الدولية. لذلك فقد أصبح لزاماً على عصابات الجريمة المنظمة - إزاء تلك النظم والبرامج - أن تخترق المؤسسات العامة أو القطاعات الحكومية من خلال أشخاص معلومين يعملون فى هذه المؤسسات أو تلك القطاعات وبمقابل محدد سلفاً، وذلك لإتمام كافة العمليات المتعلقة بتلك الجريمة.

فالجريمة المنظمة بحكم طبيعتها الاقتصادية والتجارية المنحرفة تتطلب المرور عبر بعض القنوات المشروعة مثل عبور المنافذ الدولية، والمراكز الجمركية، ودوائر الضرائب،

<sup>1</sup> أمع ملاحظة أن هناك علاقة بين ظاهرة الفساد من حيث التنظيم والجريمة المنظمة كعلاقة الروح بالجسد حيث تشكل كل منهما سبباً ونتيجة للأخرى، ف جرائم الفساد هى جرائم منظمة، والتنظيم الهيكلى للجريمة المنظمة يقوم على الفساد وبناء قنوات تنظيمية للتواصل مع المفسدين وإفساد ضعاف النفوس.

دكتور/ شريف سعيد كامل، الجريمة المنظمة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 201.

<sup>2</sup> الدكتور/ حسن الصفدى، الفساد: المفهوم- الأسباب - الآثار - طرق العلاج، ورقة مقدمة فى الندوة المنعقدة فى عمان بالأردن عام 2006.

والوثائق الالكترونية، وتقنيات النقل والاتصال، وحتى تنساب عمليات الجريمة المنظمة بصورها المتعددة عبر القنوات المشروعة بطرق غير مشروعة، عليها اختراق تلك الأجهزة والمؤسسات، وتجنيب أشخاص محددين يقومون بتقديم التسهيلات المطلوبة، وتلك هي حجر الزاوية التي باتت تتحطم أمامها معظم تدابير مكافحة الجريمة المنظمة والفساد، إذ أن الموظفين في القطاعات الحكومية بصفة خاصة لا يحصلون على عائدات مادية تكفي متطلبات الحياة الضرورية، مما يجعلهم يقعون في أيدي عصابات الجريمة المنظمة التي تدفع لهم بسخاء وبانتظام ليكونوا لها عوناً في تلك المواقع الهامة<sup>(1)</sup>.

## الفرع الثاني

### الفساد غير المنظم

وهو على النقيض من الفساد المنظم، إذ يحتاج القائمون على المشروعات أو على أصحاب المصالح، رشوة العديد من المسؤولين غير المحددين، بل ودون أن يتوفر لهم ضمان أكيد بأنهم لن يواجهوا بطلبات أخرى للرشوة، أو أنهم سيحصلون فعلياً على الغاية التي يسعون إليها سواء كانت تحقيق منفعة أو تفادي نفقة أو عقبة.

فضلاً عن ذلك فإن تعدد طلبات الرشوة من الفاسدين بالجهات الحكومية دون تنسيق أو معرفة بين هؤلاء يؤدي حتماً إلى المبالغة في قيمة الرشاوى المطلوبة، وهو ما ينتج عنه تعثر وزيادة تكاليف المشروعات، ولذا يعتبر البعض أن الفساد غير المنظم أكثر ضرراً من الفساد المنظم، وإن كانت هذه المقولة – يضيف هذا البعض - لازالت نظرية ولم يقم الدليل العملي على صحتها<sup>(2)</sup>.

وعلى أية حال فإن من مظاهر الفساد غير المنظم: عدم احترام أوقات العمل - التراخي أو التكاثر وعدم تحمل المسؤولية - إفشاء أسرار الوظيفة ... كما تتمثل كذلك في اضطرار المواطنين إلى اتباع أساليب ملتوية لإنجاز أعمالهم بسبب عجز أو تقصير الجهاز الإداري - تضخم الدوائر والمؤسسات الحكومية الذي يرافقه اختيار قيادات إدارية غير مؤهلة - قصور سياسات الأجور عن توفير الحد الأدنى لمستلزمات العيش - تراكم الثغرات في القوانين والأنظمة والتشريعات - تغلغل العناصر المتمرسه في الفساد الإداري على كافة المستويات الإدارية خاصة العليا منها.

## المطلب الرابع

### صور الفساد من حيث النطاق الجغرافي

بالنظر إلى الفساد من زاوية نطاق ممارسته وما إذا كان يتم داخل حدود الدولة أم

- (1) Edgardo Buscaglia and Jan Dijk, Controlling Organized Crime and Corruption in the Public Sector, Crime Prevention and Criminal Justice Office, 2004.
- (2) Paolo Mauro, Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for further Research, Finance and development, March, 1998, P. 13.

يتجاوزها، فإنه يمكن تقسيمه إلى فساد محلي وفساد دولي.

## الفرع الأول

### الفساد المحلي

الفساد المحلي هو الذي يتم داخل حدود الدولة، ويقتصر على أطراف محليين، إذ يتم عادة عند التقاء القطاع الخاص بالقطاع العام في معاملة ما بالدولة، وقد يكون الطرفان من القطاع الحكومي أو من القطاع العام فقط.

فالحكومة المركزية مثلاً كثيراً ما تقوم بشراء مواد ومستلزمات من السوق المحلية بكميات كبيرة، أو تطرح عدداً من المشروعات للتنفيذ عبر مناقصات يتقدم لها القطاع الخاص المحلي، وهنا يحدث الفساد من خلال رشوة بعض المسؤولين الحكوميين عن هذه المناقصات، وهو ما يخل بقواعد المنافسة بين وحدات القطاع الخاص، كما يؤدي إلى زيادة تكاليف هذه المشروعات، ومن ثم زيادة الأسعار، حيث تتم إضافة قيمة الرشاوى المدفوعة إلى تكاليف المشروع، الأمر الذي تصبح له نتائج سلبية على المواطن بل وعلى التنمية في المجتمع.

وعلى مستوى وحدات الإدارة المحلية يمكن القول إن الفساد قد انتشر بدرجة كبيرة ولم يتوقف عند حد "الركب" كما قيل، بل لقد وصل إلى "فروة الرأس".

هذا ويلاحظ أن القطاع الخاص يعتبر طرفاً رئيسياً في الفساد المنتشر في تلك الوحدات، خاصة حينما يتعلق الأمر بتنفيذ آلاف المشروعات الخدمية والتنمية من خلال المناقصات والأمر المباشر وهو مجال خصب للتلاعب والفساد من قبل كبار وصغار المسؤولين بالإدارة المحلية، بل إننا نلاحظ في العديد من الحالات أن الأعضاء المنتخبين في المجالس الشعبية المحلية طرف في هذه الانحرافات، حيث يتدخلون للضغط من أجل اختراق القوانين لمحاباة بعض المقاولين أو الموردين الذين تتعاقد معهم وحدات الإدارة المحلية ومديريات الخدمات التي يدخل نشاطها في نطاق الإدارة المحلية مثل الصحة والتربية والتعليم والزراعة والشباب والطرق والإسكان.... الخ.

## الفرع الثاني

### الفساد الدولي

يتجاوز هذا النوع من الفساد حدود الدولة، بل والقارات ضمن ما يطلق عليه "العولمة" وذلك بفتح الحدود والمعابر بين الدول تحت مظلة نظام الاقتصاد الحر.

ويتحقق الفساد الدولي عندما تتعامل الدولة مع أطراف خارجية؛ ففي الدول النامية تقوم الحكومات مثلاً بشراء معدات ومستلزمات وتجهيزات من الخارج، وقد يتم دفع الرشاوى والعمولات لتلك الحكومات لكي تتعاقد مع شركات أجنبية معينة دون أخرى، وهو ما يعنى أن الشركات الأجنبية تضطر في مثل هذه الحالات إلى دفع عمولات كبيرة للحصول على المناقصات الخارجية والامتيازات في الدول النامية، ويتم ذلك بصفة خاصة في الصفقات الكبرى المتعلقة بالنشاط الاستخراجي ومشروعات البنية الأساسية وصفقات السلاح وهو ما



يعرف بالفساد العابر للحدود<sup>(1)</sup>.

وهكذا ترتبط المؤسسات الاقتصادية للدولة داخلياً وخارجياً بالكيان السياسى لها أو قيادته، لتمير منافع اقتصادية بغيضة، يصعب الفصل بينهما، ولهذا يشكل هذا الفساد أخطوباً يلف كيانات واقتصاديات على مدى واسع ويعتبر الأخطر نوعاً<sup>(1)</sup>.

ولذلك فإن القول بأن قدراً كبيراً من الفساد فى الدول النامية تشارك فيه البلدان الصناعية مشاركة فعالة، هو قول صحيح، وفى ذلك تشير منظمة الشفافية الدولية إلى أن كثيراً من رشاوى العالم الثالث تدفعها جهات من العالم الأول<sup>(2)</sup>.

### المطلب الخامس

صور الفساد من حيث طبيعة العلاقة بين أطرافه

يمكن تقسيم الفساد من حيث العلاقة بين أطرافه إلى فساد قسرى وفساد تآمري<sup>(3)</sup>.

### الفرع الأول

#### الفساد القسرى

فى حالة الفساد القسرى Coercive Corruption يجبر المستهلك أو طالب الخدمة على دفع الرشوة وإلا تأخر حصوله على الخدمة أو السلعة العامة، وربما لا يستطيع الحصول عليها، وفى هذه الحالة تكون العلاقة بين الموظفين الذى يحصلون على الرشوة وطالب الخدمة علاقة متناقضة؛ ويأخذ الفساد هنا صورة الابتزاز Extortion والذى يعنى قيام بعض المسؤولين أو موظفى الحكومة بالحصول على مزايا أو منافع خاصة من أفراد طبيعيين أو مؤسسات أعمال مقابل عدم تعريض مصالحهم للخطر، مثال ذلك حصول موظف حكومى- من شخص يطلب الحصول على ترخيص معين - على مبلغ نقدى مقابل عدم عرقلة إجراءات الحصول على هذا الترخيص.

ويمكن التمييز بين نوعين من الابتزاز:

أ - الابتزاز من أسفل (أدنى) From Below.

ب - الابتزاز من أعلى (من القمة) From Above.

أما النوع الأول (الابتزاز من أسفل) فيشير إلى عمليات الابتزاز التى تتم من قبل طبقات أو فئات غالباً ما ينظر إليها على أنها قاع المجتمع: مثل العصابات المنظمة Mafia

(1) الدكتور/ زياد عربية، مرجع سابق، ص 4-5؛ الدكتور/ عامر الكبيسي، الفساد الإدارى، رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، المجلة العربية للإدارة، المجلد 20، العدد الأول، 2000، ص 80.

(2) الدكتورة/ سعاد عبد الفتاح محمد، الفساد الإدارى والمالى، المشكلة والحلول، مجلة أخبار المحاسبة، العدد السادس، السنة الثانية، 2002، ص 7.

(3) Robert Kilgaard, International Cooperation Against Corruption, op. cit., P.3.

(4) ماجد عبد الله المنيف، التحليل الاقتصادى للفساد وأثره على الاستثمار والنمو، بحوث اقتصادية عربية، العدد 12، 1998، ص 48-49.

Style والخارجين عن القانون، حيث تستخدم هذه الطبقات أو تلك الفئات التهديد والإكراه للحصول على ثمن الأمان أو عدم التعرض للأفراد أو مؤسسات الأعمال.

**والنوع الثاني (الابتزاز من أعلى) يتم من قبل فئات تمثل قمة المجتمع:** ويحدث هذا عندما يبتز بعض المسؤولين أو كبار موظفي الحكومة الأفراد أو مؤسسات الأعمال للحصول على منافع أو مزايا خاصة؛ وهناك صورة أخرى من صور الابتزاز من أعلى أكثر "تنظيماً" وفيها تقوم بعض الأجهزة الحكومية (مثل الأجهزة الأمنية) بعملية الابتزاز<sup>(1)</sup>.

## الفرع الثاني

### الفساد التأمري

الفساد التأمري يعنى أن هناك تعاوناً بين طرفي الفساد، كما فى حالة دفع مبلغ لموظفي الجمارك للسماح بدخول السلع الخاضعة للضريبة الجمركية بدون تقاضى هذه الضريبة أو تخفيضها عما هو مقرر، ويعتمد العائد من ذلك على القوة التفاوضية لطرفي العلاقة مع خسارة الحكومة والاقتصاد عموماً إيراد الضرائب الجمركية المستحقة.

وهكذا يمكن القول إن الفساد التأمري Coollusive Corruption يقوم على اتفاق أطراف الفساد على تجنب الدفع للحكومة مقابل دفع مبلغ أقل للموظف العام، ومما يساعد على هذا النوع من الفساد غياب الأسس التنظيمية لجباية الضرائب الجمركية، أو أن هذه الأسس تعطى فرصة للاجتهاد، خاصة عندما تترك القوانين واللوائح هامشاً لتقدير الجهاز البيروقراطي، إذ يعتمد المكلف بدفع الضريبة نحو استغلال ضعف إرادة الموظف أو سوء أمانته من أجل تجنب العبء الضريبي كلاً أو جزءاً.

وتبين الدراسات أنه مع ارتفاع معدلات الرسوم الجمركية تنخفض إيرادات الجمارك من هذه الرسوم، ويتسق ذلك مع الرأي القائل بأن حوافز الفساد ترتفع مع ارتفاع معدلات الضرائب والرسوم الجمركية<sup>(1)</sup>.

وقد يتم الفساد التأمري كذلك فى حالة احتكار الموردين فى القطاع الخاص لسلعة معينة تقوم الحكومة بشرائها، كما لو طلب مورد السلعة أو الخدمة، سعراً أعلى لها مدركاً أن الموظف الحكومى الفاسد سوف يستحوذ على جزء من المبلغ الإجمالى للصفقة من خلال موافقته عليها، وهو ما يعنى أن الدولة تدفع ثمناً أعلى فى حالة الفساد، بينما كان يمكن دفع مبلغ أقل فى حالة خلو العلاقة من الفساد.

ويتضح ذلك جلياً أيضاً حينما يلجأ كبار الفاسدين إلى رشوة كبار الموظفين فى مجال المناقصات والمزايدات الحكومية، لإتاحة الفرصة لهم بالفوز لإقامة أو إدارة المشروعات

(1) الدكتور/ محمد جاب الله عمارة، إدارة المؤسسات، رؤية المراقبون والمتدخلون والقادمون، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 2011، ص 134، ص 135.

(2) الدكتور/ عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإدارى، مرجع سبق ذكره، ص 295.

العامة على حساب منافسيهم، وقد يكونون - وغالبا ما يكونون - أفضل منهم بكثير في تلك المجالات.

### المبحث الثالث

#### أسباب وآثار الفساد الإدارى

#### المطلب الأول

#### أسباب الفساد الإدارى

يشهد كثير من دول العالم - خاصة الثالث منه - تضافر مجموعة من الظروف والعوامل التى تتفاعل فيما بينها وتؤدى بالتالى إلى تفشى ظاهرة الفساد كظاهرة اجتماعية سواء على المستوى الإدارى أو على المستوى السياسى أو الاقتصادى، بما يقوض من دعائم التنمية فى تلك الدول.

هذا ويلاحظ أن الفساد وإن كان نتاج تفاعل العوامل سالفة الذكر، إلا أنه قد يكون سبباً لها، بمعنى أن هناك كثيراً من العوامل تؤثر فى الفساد بقدر ما تتأثر به؛ ولذا فإن علاقة الفساد بكثير من المتغيرات هى علاقة دائرية يصعب فيها تحديد ما السبب وما النتيجة.

وعلى أية حال يمكن القول: إن الفرق بين بلد وآخر فيما يتعلق بظاهرة الفساد يكمن فى أمرين:

أولهما: مدى الفساد؟ وهل طال أو وصل إلى الطبقات الحاكمة أم لا؟

وثانيهما: هو طريقة التعامل معه، وهل تتم وفقاً للقانون؟ أم تتدخل فى ذلك أسباب أخرى تعطل حكم القانون؟

ولقد تعددت الآراء وتباينت وجهات نظر الكتاب والباحثين فى تحديد الأسباب الكامنة وراء ظاهرة الفساد الإدارى وممارسته من قبل العاملين فى الأجهزة الحكومية والخاصة؛ وقد أجمع هؤلاء وأولئك على أنه من الصعب اختزال هذه الظاهرة فى سبب أو عامل بعينه أو حتى مجموعة عوامل بعينها، وإن كانت لا تخرج عن كونها أسباباً سياسية، أم أسباباً اقتصادية واجتماعية، أم أسباباً قانونية وإدارية. وهو ما نوضحه تباعاً فيما يلى:

#### الفرع الأول

#### الأسباب السياسية للفساد

يرتبط الفساد فى واقع الأمر بالأسباب أو العوامل السياسية ارتباطاً وثيقاً، فالفساد يبدو نتاجاً طبيعياً ولا مفر منه، عند غياب قيم النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون، وكذلك عند غياب الحريات والديمقراطية والإعلام النزيه والرقابة الشفافة والقضاء المستقل والأحزاب السياسية الفاعلة.

وقد عرفت منظمة الأمم المتحدة الفساد السياسى بأنه استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة، أو هو تغليب مصلحة صاحب القرار على مصالح الآخرين<sup>(1)</sup>.

### وعلى أية حال فإن الأسباب أو العوامل السياسية للفساد تتحدد فى الآتى:

1 - غياب القيادة السياسية "القدوة": فالقيادات المجروحة، أى التى ليست فوق مستوى الشبهات، تعد بذاتها مدارس للفساد، ومعامل حاضنة له، إذ طالما أن اختيار تلك القيادات يتم طبقاً لاعتبارات الولاء والثقة، لا طبقاً لاعتبارات الكفاءة والاستقامة، فإنه يكون من الطبيعى أن تتكاثر مظاهر الفساد ويتم انتعاشها. ولذا يمكن القول إن من أهم العوامل السياسية - إن لم يكن أهمها - تأثيراً فى الفساد هو مدى ما تتمتع به القيادة السياسية من أمانة ونزاهة، وكذلك مدى رؤية هذه القيادة لظاهرة الفساد. فإن لم تكن القيادة السياسية هكذا لا تتمتع بالأمانة والنزاهة، وأن رؤيتها لظاهرة الفساد رؤية مصالح ومنافع ذاتية، استشرى الفساد فى المواقع التى يعملون بها، بل ومن الصعب أن نتوقع قيام الموظفين أو العاملين بتلك المواقع بممارسة وظائفهم على نحو يتسم بالأمانة والنزاهة.

2 - غياب قواعد الشفافية لكيفية أعمال التوظيف السياسى: حيث ظهر فى كثير من المواقع لكبار المسئولين ما يسمى "الاعتماد على الحسابات السياسية" ويقصد بذلك تقديم السياسة على القانون لتصبح الحسابات السياسية هى الحكم والفيصل فى مصير الضالعين فى الفساد؛ إذ كم من تقارير رقابية أعدت - بحق - عن تصرفات لكبار المسئولين، أدت الحسابات السياسية إلى غض الطرف عنها، الأمر الذى ترتب عليه تداعيات سلبية كثيرة فى تلك المواقع<sup>(1)</sup>، ومن هذه التداعيات ظاهرة التزاوج بين السلطة والفساد والثروة. بمعنى أن "التزاوج بين السلطة والثروة يولد الفساد" ذلك أن كثيراً من رجال السياسة - خصوصاً فى العالم الثالث - قد اعتمدوا على أساليب تخرج عن نطاق دورهم الرسمى ومارسوا تأثيراً قوياً على دوائر المال ورجال الأعمال للحصول على منافع ذاتية أو شخصية لهم أو لأقاربهم منهم، مقابل حمايتهم؛ وهو ما يؤكد أن المنافع المتبادلة تجعل رجال السلطة يقومون بحماية رجال الأعمال وأصحاب رؤوس الأموال، وهؤلاء بدورهم يقومون بتقديم كل أسباب الدعم المالى لمن يحكمون، الأمر الذى يشكل صورة للفساد المزدوج بين هؤلاء وأولئك<sup>(2)</sup>.

3 - عدم الاستقرار السياسى: وذلك نتيجة ما يطرأ على المجتمع من تغييرات فى الحكومات ونظم الحكم، حيث تنقلب هذه النظم من ديمقراطية إلى دكتاتورية أحياناً، أو

(1) World Bank group work in low-income countries under street: A task force Report-wahington, D.C., World Bank, 2002.

(2) المرجع السابق، ص 99.  
3 الدكتور/ مصطفى الفقى، الفساد الإدارى والمالى بين السياسات والإجراءات، منتدى الحرية الاقتصادية، مركز المشروعات الدولية الخاصة، غرفة التجارة الأمريكية واشنطن، 2003.

العكس أحيانا أخرى، وهو ما يؤدي في كثير من تلك الفترات إلى غياب المؤسسات الدستورية والسياسية والقانونية، الأمر الذي يخلق جواً من عدم الاستقرار السياسي، مما يهيئ المناخ للفساد الإداري. وفي كلمة يمكن القول: إن عدم وجود نظام سياسي مستقر وفعال يستند إلى دستور ديمقراطي مع غياب المشاركة في إدارة شئون الحياة العامة وكذلك غياب سلطة القانون، يسهم وبشكل مؤكد في تفشي وتنامي ظاهر الفساد في المجتمع.

4 - **ضعف منظمات المجتمع المدني ممثلة في الأحزاب السياسية وجماعات المصالح والتنظيمات الاجتماعية:** وهو ما يؤدي في أغلب الأحيان إلى غياب قوة الموازنة الهامة التي تردع الفساد في الجهاز الحكومي، إذ مما لاشك فيه أن للأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني دوراً حيوياً في عملية الرقابة على المسؤولين السياسيين وكبار موظفي الدولة، بل تستطيع أيضاً ممارسة الضغوط عليهم من أجل تحقيق الصالح العام، بل وعزلهم إذا ما ثبت تورطهم في ممارسات الفساد.

إضافة إلى أن التنافس السياسي بين الأحزاب السياسية يعزز الحافز لديها للكشف عن حالات الفساد، خصوصاً إذا ما تورط فيها أعضاء في المعسكر المضاد، علاوة على ذلك فإن الحرية التي تتمتع بها وسائل الإعلام، خصوصاً الصحافة في المجتمعات الديمقراطية، تمكن من الملاحقة والكشف عن حالات استغلال السلطة السياسية لمواقعها.

وهكذا يمكن القول إن ضعف منظمات المجتمع المدني خاصة الأحزاب السياسية، لأن تكون قوة ردع لرجال السلطة، مع غياب التنافس بينها، إضافة إلى ضعف وانعدام حرية الصحافة، إنما تجسد بيئة صالحة لنمو وتفشي ظاهرة الفساد.

5 - **الفساد القضائي:** وهو يؤدي دون شك، إلى انتشار كافة أنماط جرائم الفساد كانتشار النار في الهشيم، إذ القضاء هو السلطة التي يعول عليها الناس في الحكم وفض المنازعات والخصومات وإعادة الحقوق لأصحابها، ولذا فإن من أخطر ما يهلك المجتمعات تسرب الفساد إلى السلك القضائي، إذ يؤدي إلى تفشي ظاهرة الفساد في جميع الميادين والمجالات... إن فساد القضاء يعني ضياع الحقوق وتفشي الظلم وتلاشي فرص المساءلة، وهي أسباب كفيلة لتفشي وتنامي ظاهرة الفساد.

## الفرع الثاني

### الأسباب الاقتصادية والاجتماعية للفساد

هناك علاقة طردية بين الأحوال الاقتصادية ومستوى الفساد في المجتمع، إذا كلما كانت معدلات النمو الاقتصادي ومستويات المعيشة والدخول مرتفعة كلما كان هناك انخفاض في مستوى الفساد، والعكس صحيح حيث يؤدي انخفاض مستويات المعيشة والدخول وتردى

الأوضاع الاقتصادية إلى زيادة هذا المستوى من الفساد. وفي كلمة يمكن القول إن سلعة الفساد يزداد المعروض منها مع تدهور الأحوال الاقتصادية في المجتمع، ويقل الطلب عليها مع ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي.

ومن أهم الأسباب الاقتصادية والاجتماعية للفساد نذكر مايلي:

1 - **تدنى مستوى الأداء الاقتصادى وانخفاض مستويات المعيشة وتدهور قيمة العملة مقابل الأسعار (انخفاض القوة الشرائية للنقود):** كل ذلك إنما يجعل أفراد المجتمع خصوصاً أولئك الذين يواجهون مصاعب مالية أكثر استعداداً للتورط في بعض السلوكيات غير القانونية أو غير الأخلاقية لتحقيق بعض المكاسب المالية أو المادية التي تعينهم على مواجهة تردى الظروف الاقتصادية التي يعيشونها، أى يجعل الأفراد أكثر استعداداً وميلاً لتحمل مخاطر القيام ببعض الممارسات غير القانونية مثل الرشوة والاختلاس والابتزاز لمواجهة مخاطر أخرى أشد قسوة تهدد بقاءهم.

2 - **تطبيق سياسة التحرر أو الانفتاح الاقتصادى بصورة لا تتلاءم مع درجة التغير فى المجالات الاجتماعية والثقافية:** وهو ما ينعكس سلباً على توزيع دخول الأفراد حيث ينقسم المجتمع - والحال هكذا - إلى أغلبية ذات دخول محدودة ونصيب متدنى من الدخل القومى، وإلى أقلية ذات دخول مرتفعة ونصيب مرتفع من هذا الدخل، نتيجة ما يحدث خلال فترات تطبيق تلك السياسة من خلل فى مجموعة القيم المنظمة لسلوك الأفراد، حيث تتراجع قيم العمل المنتج أمام قيم الكسب السريع، وتدهور قيمة العلم والثقافة أمام الربح والثروة، كما تسود الفردية التي تجعل مصالح الفرد تلو مصالح الجماعة بل والمجتمع بآثره، الأمر الذى ينجم عنه ظهور عمليات السلب والنهب والفساد المنظم وغير المنظم.

3 - **انخفاض الدخل الرسمى للموظفين العموميين أو ضعف المستوى المادى للوظيفة الحكومية بصفة عامة:** إنما يغرى بالفساد ذلك أن شعور هؤلاء الموظفين بالحقد والبغض - نتيجة لذلك - يدفعهم إلى أخذ الرشاوى أو الاختلاس أو السرقة، حتى أنه فى بعض الأحيان تمثل تلك المظاهر الحافز الرئيسى للبقاء فى الخدمة العامة.

لقد أثبتت الدراسات أن زيادة الدخل الذى يحصل عليه الموظف أو الفرد بوجه عام، يؤدي إلى تحسين أحواله المالية والأدبية، إذ يستطيع أن يشبع حاجاته الأساسية بالطرق المشروعة مما يصرفه عن سلوك طريق الفساد الإدارى أو مخالفة القانون. أما إذا انخفض الدخل الحقيقى ودون أن يلزم ذلك انخفاض فى مستوى الأسعار خاصة بالنسبة للحاجات والسلع الضرورية، لجأ فى كثير من الأحيان إلى سلوك درب الفساد الإدارى والوسائل غير المشروعة من سرقة للمال العام أو اختلاسه أو الرشوة وغيرها

وهكذا يمكن القول إن التأثير الشديد للفقر هو الذى يغرى الكثيرين من حائزى السلطة العامة بالبحث عن الرشاوى والاختلاسات والسرقة، إذ غالباً ما يصبح الفساد مرجحاً إذا كانت أجور العاملين بالخدمة العامة - كما ذكرنا - متدنية ولا تتساوى مع الأجور المتقابلة فى القطاع الخاص، فحيثما تكون أجور العاملين بالخدمة المدنية منخفضة جداً، فإن الموظفين قد يسعون إلى العيش فى مستوى الطبقات المتوسطة عن طريق تكملة أجورهم بدخول غير مشروعة، خاصة إن مخاطر الفصل بسبب الفساد من وظيفة ذات أجر متدنى لا يمثل تهديداً خطيراً إذا توافرت بشكل قانونى وظائف ذات أجور أعلى فى القطاع الخاص.

هذا مع ملاحظة أن زيادة مستويات دخول موظفى الحكومة قد تؤدى إلى تقليل عدد ممارسات الفساد، غير أنها لا تؤدى إلى القضاء على الفساد تماماً، كما أنها لا تؤدى بالضرورة إلى نقص فى قيمة الأموال المدفوعة كرشى، لذا ينبغى النظر إلى زيادة أجور ومرتبات وموظفى الحكومى على أنها إحدى الوسائل التى يمكن استخدامها لمكافحة الفساد، لكن فى إطار إستراتيجية شاملة متكاملة تتضمن عدداً من الوسائل الأخرى التى تأخذ فى الاعتبار الأسباب الاقتصادية الأخرى والعوامل السياسية والاجتماعية التى تغذى ظاهرة الفساد<sup>(1)</sup>.

4 - **ضعف الوازع الدينى لدى الفرد:** مما يجعله يتبنى أفكاراً واتجاهات واعتقادات تدفعه للتححرر من وسائل الضبط الاجتماعى بالمجتمع، الأمر الذى يفتح الباب أمام رغباته وطموحاته والسعى فى تحقيقها بكافة السبل والوسائل، ولو كان ذلك على حساب المبادئ الأخلاقية والقواعد القانونية السائدة بالمجتمع والمنظمة للسلوك والعلاقات الاجتماعية بداخله، وهى تشكل فى مجملها مظاهر للفساد.

5 - **وأخيراً فإنه لا يمكن تحليل ظاهرة الفساد دون الأخذ فى الحسبان "البعد الثقافى" لهذه الظاهرة:** ذلك البعد الذى دفع البعض إلى القول إن "الفساد" هو مشكلة ثقافية - اجتماعية فى الأساس؛ فسلوك الأفراد وقراراتهم بالتورط فى ممارسات للفساد يتحددان بشكل رئيسى بمجموعة القيم والمعتقدات الدينية والثقافية التى يؤمن بها هؤلاء الأفراد.

### الفرع الثالث

#### الأسباب القانونية والإدارية للفساد

تتمثل هذه الأسباب فى الآتى:

1 - **ضعف مستوى الترتيبات والإجراءات القانونية والإدارية والمؤسسية الواجب اتخاذها من قبل الحكومة:** وذلك لتخفيف مستوى الانحرافات فى السلوك الرسمى للمسؤولين

(1) بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإدارى فى الدول العربية والتشريع المقارن مقارنة بالشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعى، الإسكندرية، 2009، ص 483.

(2) الدكتور/ عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإدارى، مرجع سبق ذكره، ص 391.

والحد من تصرفاتهم التي تدفع بالمنظمات إلى الوقوع فى براثن الفساد، وهو ما يقال له انعدام هبة القانون فى المجتمع، إذ يكفى أن يسود الاعتقاد بأن القانون ليس هو السبيل لتحصيل الحقوق أو حماية المواطنين، فليس مهماً أن تكون على حق أو على باطل، أو أن تمارس عملاً مشروعاً أو غير مشروع، وإنما الأهم أن تكون قوياً لا ضعيفاً، ولا يقصد بالقوة هنا القوة البدنية وإنما القوة المعنوية، بأن تكون لك حماية فى حسب أو نسب له ثقل وتأثير فى مراكز صنع القرار فى الدولة، من هنا فإن القوة أصبحت فوق الحق وليس العكس، ومما لاشك فيه أن شيوع اعتقاد من هذا القبيل من شأنه إطلاق يد الفاسدين الذين يضربون بالقانون عرض الحائط، فتفقد الدولة هيبتها وكافة المؤسسات بها قوتها وشرعيتها، فيعم الفساد وينتشر الظلم والقهر بين المواطنين<sup>(1)</sup>.

2- **شدة تأثير البطالة والنتائج عن بقاء القيادات الإدارية فى مقاعدها لفترة طويلة: الأمر الذى يساعد تلك القيادات على تكوين مراكز قوة فى المصالح والإدارات، وبالتالي تعيين أبنائهم وأقاربهم حتى وإن كانوا غير أكفاء أو غير أهل لتقلد المواقع الإدارية، الأمر الذى يؤدي إلى ندرة، بل وانعدام معانى الوطنية والولاء والإخلاص وحب العمل والتفانى فى أدائه، وبصفة عامة يؤدي إلى انعدام الأخلاق الوظيفية وهو ما يجسد أرضاً خصبة لنمو ظاهرة الفساد وانتشارها فى المجتمع.**

3- **إحساس المخالف بأن ما يعود عليه من منافع نتيجة قبول الرشوة يفوق بكثير مخاطر احتمال الإمساك به وما قد يوقع عليه من جزاء: فالأفراد يزنون المنافع المتوقعة من خرق القانون (مادية كانت أم معنوية) مقابل التكاليف المتوقعة أيضاً (الجزاء التأديبي أو العقاب الجنائي)، إذ يكون الفساد مرتفعاً فى البلد الذى لا تقوم فيه الحكومة بجهد حقيقى لمكافحة الرشوة وردع مرتكبيها، وقد يعتقد المخالفون للقانون أن الفرصة ضئيلة للإمساك بهم أو توقيع عقوبة عليهم لو تم الإمساك بهم، خاصة أنهم يعتقدون كذلك أن نظام القضاء نفسه قابل للإفساد، أو أن الأمل ضعيفاً فى صدور أحكام قضائية رادعة أو مستقلة فى قضايا الفساد.**

4 - **سوء صياغة القوانين واللوائح المنظمة للعمل: وهو ما يضىء عليها نوعاً من الغموض أو التضارب فى بعض الأحيان، الأمر الذى يعطى الموظف فرصة للتهرب من تنفيذ القانون أو إلى تفسيره بطريقته الخاصة والتي قد تتعارض مع صحيح القانون، وهو ما يعد طريقاً سهلاً لطلب الرشوة أو لمباشرة أى مظهر من مظاهر الفساد الأخرى.**

كما أنه لا يمكن إغفال أهمية العوامل الإدارية والتنظيمية المؤثرة فى الفساد، إذ كلما زادت كفاءة الجهاز الإدارى الحكومى واتسمت اللوائح والقوانين بالبساطة وعدم التعقيد وتوافرت آليات الرقابة والمساءلة مدعومة بنظم فعالة للجزاء والعقاب، كلما كانت المجتمعات أقل عرضة وأكثر قدرة على مقاومة الفساد؛ فإن لم يكن الأمر كذلك أصبح الفساد هو عنوان كافة العمليات البيروقراطية.

(1) الدكتور/ حسنين المحمدى بوادى، الفساد الإدارى - لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، 2008، ص 97.



5 - شيوع ظاهرة السلوك غير الأخلاقي في الوظيفة العامة: وهو سلوك استغلال هذه الوظيفة بهدف تحقيق مصالح شخصية أو ذاتية (الفساد)، ومن المظاهر الدالة على هذا السلوك، انتشار المحسوبية والمحابة والإخلال بمبدأ تكافؤ الفرص، وغياب روح الخدمة العامة عن الوظيفة الحكومية، وتحول علاقة المواطن بالإدارة العامة إلى الاقتراب من علاقة التابع بالسيد، ولذا يسود شعور عميق لدى المواطن بفقدان الثقة في الجهاز الإداري والشعور بالظلم والغبن، وهي كلها عناصر تدعم ظاهرة الفساد الإداري.

وربما ذلك هو الذي نلاحظه - يقول جانب من الفقه - في معظم الدول العربية؛ ففي هذه الدول أصبحت ظاهرة الفساد الإداري من السمات التي تلازم الحديث عن أجهزتها ووحداتها الإدارية بعدما وجدت ونمت جرثومة الفساد في خلاياها عبر قرون من الزمن وانتشرت إلى حد يمكن وصفها بأنها ظاهرة تعم كافة الأجهزة الإدارية لهذه الدول وبصورها المتعددة من رشوة واختلاسات واستيلاءات وواسطة ومحسوبية واستغلال للنفوذ وإساءة استعمال السلطات المختلفة وغيرها من صور الفساد الإداري التي لا يمكن حصرها؛ حتى صارت ظاهرة الفساد الإداري بالنسبة إلى الجهاز الإداري في مصر والدول العربية والدول النامية بصفة عامة كالنار التي تبحث بشكل مستمر عن الحطب لكي تقضى عليه وتذروه الرياح، فأما الحطب فهو ما تضخه الدولة من أموال على إصلاح هذا الجهاز والتقدم الذي تبغيه؛ والرياح فهي خيبة الأمل التي قد تصيب المسؤولين الجادين في هذا الإصلاح<sup>(1)</sup>.

6- سوء التنظيم الإداري وبيروقراطية القيادة الإدارية: ويتجسد ذلك في تعدد القادة الإداريين وتضارب اختصاصاتهم، إضافة إلى تضخم الجهاز الوظيفي مع ضعف وسائل الاتصالات والتنسيق، وكذلك نقص المهارات السلوكية والإنسانية لدى هؤلاء القادة، وتعتمد التغيير المستمر في لوائح ونظم الشؤون الإدارية بما يخلق ثغرات يستطيع سيء السلوك أن ينفذ من خلالها لتحقيق مآربه الفاسدة وتحت غطاء من القانون.

### المطلب الثاني

#### آثار وأخطار الفساد الإداري

الفساد له تأثير مدمر على أي مجتمع، إذ يحدث في واقع الأمر خلافاً في توزيع الحقوق المدنية والاجتماعية التي يتمتع أو يجب أن يتمتع بها المواطنون بشكل طبيعي، كما أن تكلفة الفساد السياسية والاقتصادية والاجتماعية بالغة الضرر بالمواطنين والمجتمع ككل.

بل يمكن القول إن هناك شبه إجماع بين الاقتصاديين وعلماء السياسة والاجتماع والقانون على أن الفساد يعوق التطور الاقتصادي بقدر ما يعوق التطور السياسي والاجتماعي والثقافي وذلك بما يسببه من سوء استغلال للموارد الاقتصادية وانهيار القيم الاجتماعية،

(1) الدكتور/ بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية، مرجع سبق ذكره، ص 482.

ونبين فيمايلي أهم آثار وأخطار الفساد:

## الفرع الأول

آثار وأخطار الفساد على الصعيد الاقتصادي

### 1 - تتضح تلك الآثار والأخطار طبعا للغة الأرقام من البيانات المعلنة من قبل البنك الدولي

**لعوائد الفساد:** فبحسب تقدير هذا البنك يبلغ المجموع السنوي لعوائد الفساد في الاقتصاد الدولي 8 مليار دولار، وذلك بدون احتساب أموال التنمية التي يتم التصرف فيها، وأشكال الفساد الصغيرة الشائعة خصوصا في الدول النامية<sup>(1)</sup>، وربما يزيد الحجم المالى لعوائد الفساد عن هذا الرقم بكثير ليصل إلى بضع مئات من مليارات الدولارات، لاسيما إذا أخذ في الاعتبار إعادة تدوير عوائد الفساد في مشروعات اقتصادية مشروعة من خلال آليات وتقنيات غسل الأموال.

وهكذا يهبط الفساد بجودة البنية الأساسية والخدمات العامة، ويخفض إيرادات

<sup>2</sup> هذا ويرى جانب من الفقه أنه على الرغم من الآثار السلبية للفساد، إلا أنه يمكن أن يكون مفيداً و أن تكون له وظيفة إيجابية؛ وأول هذه الوظائف حماية النظام السياسى الذى يظهر فيه وتجنبيه ويلات الانقلابات والأزمات حيث يخلق الفساد هنا "مجموعة" أو "طبقة من المنتفعين أو المستفيدين، تعمل على حماية النظام الفاسد، مما يؤدي إلى الاستقرار اللازم للدولة النامية، كما قد يؤدي إلى نوع من التماسك السياسى Political Glue حيث يوفر للأحزاب والجماعات السياسية الموارد المالية التي تمكنها من البقاء والاستمرار، ومن ثم تتوافر الديناميكية السياسية - الاجتماعية اللازم لتحقيق النمو السياسى. كما أن الفساد قد يرفع كفاءة الأداء، حيث يؤدي إلى تبسيط الإجراءات وتيسير التعاملات أو المعاملات مع البيروقراطية، إذ يساعد على تجاوز وتخطى جمود كثير من القوانين واللوائح الحكومية المعقدة التي تعوق الاستثمار وتحول دون تحقيق الكفاءة المطلوبة لاستخدام الموارد الاقتصادية، وهنا يكون الفساد بمنزلة "الزيت اللازم لتسيير العجلات" - Oils Mecha- Leff Huntington، ويؤدي كذلك إلى تحسين معاملة البيروقراطية للمواطنين، كما أن الفساد يساعد على تحسين معيشة الموظفين ذوى الدخل المنخفضة، إضافة إلى أن تكاليف التصدى ومحاربة الفساد مرتفعة بدرجة قد تفوق سلبيات الفساد ذاته.

إن مثل هذا القول إنما يتنافى فى الواقع مع المنطق العلمى السليم، إذ يحاول تبرير الفساد بأسباب واهية لا تقوى على العمود أمام المناقشة والتفنيد، فالنظام السياسى الفاسد وإن كان مستنداً إلى مجموعة من الطيفيين أو المنتفعين، فإن هذه المجموعة ذاتها سوف تكون هى السبب فى انهيار هذا النظام ولتأخذ من ثورة 25 يناير عام 2011 فى مصر عبرة وعظة إذ بسبب مجموعات المصالح ورجال الأعمال الذى كانوا يقفون وراء النظام السياسى ويدعمونه، مقابل ممارستهم لكافة مظاهر الفساد فى المجتمع، فقد انهيار هذا النظام وأطيح ليس به فقط وإنما أيضا بالفاسدين والمفسدين.

والقول بان الفساد يساعد على تجاوز جمود اللوائح والقوانين الحكومية إنما يتناول ظاهر المشكلة وليس جوهرها، فجمود اللوائح والقوانين ليس قدراً محتوماً أو نتيجة لأسباب "وراثية" لا يمكن تغييرها، فالمجتمع لا "يولد" بمثل هذه اللوائح والقوانين الجامدة، فقد وضعت هذه اللوائح والقوانين إما عن جهل، وإما نقص فى كفاءة واضعها، وإما عن قصد لتمكين بعض موظفى الحكومة من استغلال سلطاتهم لتحقيق منافع خاصة والحصول على رشى، وعلى هذا فإن تبسيط هذه اللوائح والقوانين هو ما يجب القيام به وليس الاستسلام لجمودها وتعقيدها.

أما القول إن الرشوة تمثل دخلاً إضافياً لذوى الدخل المنخفضة من موظفى الحكومة، وكذلك بأن الفساد قد يوفر التمويل اللازم للأحزاب السياسية ويحقق نوعاً من التماسك السياسى والاجتماعى، فالرد على ذلك هو أنه إذا كان هذا الإدعاء صحيحاً فى الأجل القصير فإنه غير صحيح فى الأجل الطويل، وذلك لما تخلفه ممارسات الفساد من مشاكل اقتصادية وسياسية واجتماعية تحول دون التطور الاقتصادى والسياسى والاجتماعى فى المجتمع.

وأخيراً فإن الإدعاء بأن الفساد "المنظم" و"المتوقع" يساعد على التغلب على تعقيدات الروتين والبيروقراطية الحكومية، ومن ثم لا يعوق التنمية الاقتصادية، يتنافى مع أبسط مبادئ المنطق، فالفساد هو الفساد، سواء أكان منظماً أم غير منظم، بما له من آثار اقتصادية واجتماعية خطيرة فى ضياع موارد كان يمكن أن تستخدم على نحو أفضل، وتقديم دعم لمؤسسات أعمال قد لا تتمتع بالكفاءة وانهيار القيم الأخلاقية وسيطرة العوامل الشخصية والمصالح الخاصة على النشاط الاقتصادى.

الدكتور/ محمد جاب الله عمارة، إدارة المؤسسات، مرجع سبق ذكره، ص 172 ومابعدها؛ الدكتور/ خالد عبد الرحمن، الفساد الإدارى، أنماطه وأسبابه وسبل مكافحته، كتوراه، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2007، ص 112، ص 113.

(1) بيار ابراموفيتشى، لعبة المربحة، لوموند دبلوماسيك، مايو 2004.

Erman, P. and Lundman R., Corporate and Governmental Deviance: Problems of Organizational behavior in Contemporary Society. New York: Oxford University, Pres, 2005.

الضرائب ويدفع ذوى المواهب للتورط فى السعى إلى التربح بدلاً من المشاركة فى الأنشطة الإنتاجية.

2 - **ويضر الفساد أيضا بالأداء الاقتصادى ضرراً مؤكداً حين يشوه عناصر النفقات الحكومية:** حيث يعتمد السياسيون المرتشون تبديد موارد عامة أكثر على البنود التى يسهل جمع ريع الفساد منها وذلك بابتزاز ما يمكن الوصول إليه من رشاوى مع الاحتفاظ فى ذات الوقت بسريرتها، من ذلك مثلاً الأصناف التى يتم إنتاجها فى أسواق تكون درجة المنافسة فيها منخفضة، وكذلك البنود التى يصعب مراقبة قيمتها، ومن ذلك الإنفاق على الطائرات المقاتلة مثلاً، وكذلك على مشروعات الاستثمار واسعة النطاق مثل بناء الجسور والسدود التى يصعب تقدير قيمتها السوقية المضبوطة<sup>(2)</sup>.

3 - **بل ويلاحظ على المستوى الاقتصادى كذلك أن للفساد آثار مباشرة فى فشل المشاريع التنموية:** وذلك لما يودى إليه من انعدام المنافسة بين الممولين والمقاولين من جهة، ولانتشار الرشاوى بين الموظفين من جهة أخرى، والذين يقومون نتيجة ذلك بتسلم المشاريع دون المستوى المطلوب من الجودة والدقة والإتقان، وإلى زيادة كلفة هذه المشاريع، وهو ما يسهم فى إساءة استخدام واستثمار الموارد الاقتصادية النادرة واستنزافها فى مشاريع غير دائمة أو غير طموحة، بل ومما لاشك فيه أن مستوى الفساد والأشكال التى يتخذها ومدى قدرة واستعداد المستثمرين الأجانب على التعامل معه، وكذلك كيفية استغلال الفساد على النحو الذى يحقق مصالحهم، كلها تؤدى دوراً رئيسياً فى تحديد حجم ونوعية الاستثمارات الأجنبية فى البلد المضيف.

وبالإضافة إلى تأثير الفساد فى حجم وطبيعة الاستثمارات الأجنبية، قد تكون للفساد آثاراً ملموسة فى التجارة الخارجية، فمع زيادة الاهتمام بظاهرة الفساد وتنامى الجهود لمكافحةها، أصدر عدد من الدول قوانين تحرم على شركاتها الوطنية التورط فى ممارسات للفساد فى الدول الأجنبية، مثل دفع رشى أو عمولات غير قانونية للحصول على صفقات أو للتحايل على اللوائح والقوانين فى الدول الأخرى.

وفى ضوء ذلك ليس من المستغرب أن تتجنب الشركات العاملة فى الدول التى تجرم ممارسات الفساد مع الدول الأجنبية، التعامل مع الدول الأكثر فساداً، أو على الأقل يكون حجم أعمالها مع هذه الدول أقل مقارنة بحجم أعمالها مع الدول الأقل فساداً.

4 - **يقلل الفساد وبصورة واضحة من الإيرادات العامة:** ففى القطاع الضريبى مثلاً يودى الفساد إلى انخفاض زائف فى الطاقة الضريبية للمجتمع ككل، حيث يساهم فى التهرب الضريبى، وفى التطبيق غير السليم للإعفاءات الضريبية، بل ويشجع على التحايل فى هذا المجال، خاصة حينما يكون لموظفى الإدارات الضريبية سلطات واسعة فى تقدير

1) Paolo Mauro, op. cit., P. 12.

قيمة الضرائب أو الإعفاءات منها، إذ يصبح مجال الضرائب والجمارك – والحال هكذا – من أهم معاقل الفساد فى المجتمع.

وهكذا يمكن القول وفى إطار التحليل الكلى لأثر الفساد على الاقتصاد، أو بمعنى أدق على الكفاءة والاستثمار والنمو، إن الفساد يضعف من النمو الاقتصادى، إذ يخفض حوافز الاستثمار (سواء بالنسبة لمنظمى المشروعات المحلية أو الأجنبية)، فالرشوة التى تدفع للموظف أو المسئول الحكومى سوف تضاف إلى إجمالى التكلفة للمشروع، مما يعنى زيادة فى التكاليف يتحملها الاقتصاد المحلى، وسيفسح المجال لمنفذى المشروع للتلاعب بالموصفات ما يعكس سلباً على جودة البنية الأساسية والخدمة العامة، ويخفض إيرادات الضرائب ويدفع بالموظفين الأكفاء للتورط فى السعى إلى الربح بدلاً من المشاركة فى الأنشطة الإنتاجية، وهذا بالطبع يؤدي إلى سوء تخصيص الموارد والتأثير سلباً على الكفاءة الإنتاجية والتوزيعية داخل الاقتصاد.

## الفرع الثانى

### آثار وأخطار الفساد على الصعيد

#### القانونى والاجتماعى

تتمثل هذه الآثار وتلك الأخطار فى الآتى:

- 1 - **إحداث خلل فى القيم الاجتماعية:** وهذا الخلل تقوده طبقة طفيلية ضئيلة على حساب طبقة وسطى واسعة يتراجع دورها وينكمش، ويزداد الوضع سوءاً بفعل ظاهرة غسل أموال الفساد، التى هى فى الغالب نتيجة طبيعية، وربما حتمية لظاهرة الفساد ذاتها، حيث يشكل ذلك تهديداً للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، بل يهدد فى ذات الوقت أمن المجتمع واستقراره السياسى وسلامه الاجتماعى<sup>(1)</sup>.
- 2 - **يضعف الفساد من شرعية الدولة:** حيث يقود إلى التشكيك فى فعالية القانون وفى قيم الثقة والأمانة إلى جانب تهديده للمصلحة العامة من خلال إسهامه فى خلق نسق قيمى تعكسه مجموعة من العناصر الفاسدة، وهو ما يؤدي إلى ترسيخ مجموعة من السلوكيات السلبية؛ ذلك أن الفساد يؤدي إلى نشوء قواعد وأعراف جديدة وتنظيم غير رسمى فى التعامل مع الأجهزة الحكومية، وفى نفس الوقت يؤدي إلى تراجع أو تلاشى واختفاء التنظيمات الرسمية التى تحددها القوانين واللوائح، الأمر الذى تفقد معه الأجهزة الإدارية بالدولة الثقة محلياً وخارجياً مما يثير المخاوف من التعامل معها.
- 3 - **كما تسحب الأضرار القانونية والاجتماعية للفساد على القضاء وعلى هيبة وسيادة القانون:** وذلك يؤدي بدوره إلى انهيار البيئة الاجتماعية والثقافية وانحراف أساليب

(1) الدكتور/ سليمان عبد المنعم، ظاهرة الفساد، دراسة فى مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، منشورات فرع الأمم المتحدة UNDP، القاهرة، 2005، ص2، 5، 6.

التعامل والحياة بشكل يهدد النسيج الأخلاقي للمجتمع الذى تسود فيه المظالم وانعدام السلوكيات القويمة والتفاوت الكبير فى توزيع الدخول الناجم عن تفاوت طبقي كبير (كما فى الوقت الحاضر حيث التفاوت فى الرواتب لموظفى الدولة)؛ كما يؤدى إلى اختلال التركيبة الاجتماعية ويزيد من الاضطرابات وحالة عدم الاستقرار السياسية، إلى جانب تعرض شرعية النظام الديمقراطي والسياسى للتآكل المستمر؛ وأخطر ما فى الأمر هو تركيز الثروة فى أيدي حفنة قليلة لتستغلها فى غير مصالح المجتمع والدولة<sup>(1)</sup>.

4 - **يؤدى الفساد إلى زيادة التكاليف الإدارية:** وذلك بسبب الخسارة والنقص فى العائدات الحكومية، وزيادة المدفوعات لأسعار المواد واللوازم.. كما أنه يزيد فى الصعوبات البيروقراطية حيث يخلق مستوى آخر للسلطة موازياً للمستوى الرسمى لها، مما ينعكس بالتالى سلباً على هذا المستوى الأخير، ويضعف بالتالى من ثقة المواطنين فى أداء الجهاز الإدارى، وهو ما يؤدى إلى انتشار روح اليأس بينهم وانتشار حالة الإحباط لديهم.

5 - **تتبدى أهم مخاطر الفساد فى تغييرها للحوافز والدوافع السلوكية:** حيث يسود نوع من الأنشطة غير الإنتاجية الساعية إلى الربح السريع؛ فضلاً عن إهدار جانب من الطاقات الإنتاجية المحتملة نتيجة ملاحقة ومتابعة الفساد التى تستأثر بجانب كبير من الموارد، الأمر الذى يؤدى إلى إحداث خلل فى القيم الاجتماعية.

فالثراء السريع وما يطلق عليها "الفلهوة والوجاهة"، كلها مظاهر سوف تنصدر القيم السائدة، متقدمة بذلك على قيم الأخلاق والعلم والمناصب العليا، التى كانت أمل الشباب والدافع لهم للالتحاق بالتعليم الجامعى، والعمل كطبيب، أو مهندس، أو ضابط، أو قاضى، ويحل محلها أحلام المستقبل بأن يكون "رجل أعمال"، الذى أصبح الآن فى المجتمع المصرى النموذج الذى يحتذى به ويتطلع الشباب إليه.

فلم يعد مهماً التميز فى العمل بقدر المكسب العائد أياً كان مصدر هذا المكسب، ويصبح الرصيد العلمى غير هام وأحياناً يثير السخرية، ليحل محله الرصيد البنكى بالإضافة إلى رصيد السلطة (كعضو مجلس شعب)، ورصيد الوجاهة متمثلاً ذلك فى الصداقة والعلاقات مع رجال السلطة ورجل الأعمال<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث

#### آثار وأخطار الفساد على الصعيد السياسى

<sup>2</sup> الدكتور/ جواد كاظم محمد الموسوى، الأضرار الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن الفساد الإدارى والمالى، مقال منشور بجريدة الاتحاد العراقية بعددها الصادر بتاريخ 2009/4/18. أشار إليه الدكتور/ عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإدارى، مرجع سبق ذكره، ص 392، ص 393.

<sup>(1)</sup> الدكتور/ حسنين المحمدى بواى، الفساد الإدارى، مرجع سبق ذكره، ص 28.

تتمثل هذه الآثار وتلك الأخطار فى الآتى:

1 - **يمثل الفساد السياسى وسيلة لتحقيق أهداف سياسية غير مشروعة:** إذ تكمن خطورة هذا الفساد فى أنه ليس مجرد أداة لخرق أو تجاوز لبعض اللوائح والقوانين أو انحراف عن القواعد المهنية والقيم الأخلاقية، بل إنه يتعدى ذلك إلى التدخل فى وضع السياسات وصياغة القوانين والتشريعات على نحو يحقق مصالح فئة معينة هى الفئة الحاكمة ومن يسير فى فلكها أو يحقق مصالحها وذلك على حساب مصالح الشعب، بل تكمن خطورته أيضاً فى أنه غالباً ما يتم فى مجالات بعيدة عن الحياة اليومية لأفراد المجتمع، ويكون فى كثير من الأحيان بصورة سرية وذلك على الرغم من آثاره التى قد تكون مدمرة ليس فقط للأجيال الحالية وإنما أيضاً للأجيال القادمة، وهو ما يقود فى الغالب إلى الاغتراب الشعبى وعدم الاستقرار السياسى بما يترتب على ذلك من انتشار للظلم وغياب للعدالة، الأمر الذى يهدد أو يقوض الشرعية السياسية الحكومية، خاصة فى مجال القضاء والأمن والمحاماة، حيث لا يطبق القانون إلا على من لا يملك ولا يستطيع أن يدفع الرشاوى، وهكذا تفقد الحكومة ولاء الأفراد لفقدان مصداقيتها وثقتها لديهم.

2 - **يؤدى الفساد السياسى إلى حكومة ضعيفة:** إن الفساد السياسى وإن كان نتاجاً لحكومة ضعيفة، إلا أنه فى ذات الوقت يؤدى إلى إضعاف أو زيادة إضعاف الحكومة، فالعلاقة هنا تبادلية جدلية، ولهذا الأمر نتائج سلبية ليس فقط على المستوى الداخلى وإنما أيضاً على المستوى الخارجى .

فى الداخلى تتمثل خطورة الفساد السياسى فى عزوف أصحاب الكفاءات الشرفاء عن العمل العام، وتهاقناً من الطامحين على المناصب من أجل تحقيق المنافع الذاتية أو الشخصية، وهو ما ينعكس على مستوى الأداء الحكومى من سوء فى التنظيم وانحلال فى الخلق، الأمر الذى يؤدى إلى تراجع الإنتاجية فى المجالين الاقتصادى والخدمى، بل ويؤدى كذلك إلى انكماش المشاركة الشعبية، وغياب الشفافية، وضعف الرقابة، وهو ما يصبح المناخ العام معه مؤهلاً لانتشار الفساد.

أما على المستوى الخارجى فتتمثل خطورة الفساد السياسى، فى نظرة المجتمع الدولى إلى حكومة تتسم بالفساد والترهل، ومن ثم يقرر إما عدم التعامل معها لعدم مصداقيتها ولفقدانها الثقة فى كل تعاملاتها، وأن يتعامل معها وهو يعلم جيداً وبشكل مسبق أن هذه الحكومة ليست محل اعتبار أو ثقة فيكون حذراً فى هذا التعامل؛ ولا يخفى ما لهذا الأمر أو ذاك من نتائج خطيرة ليس على الدولة بمؤسساتها المختلفة، وإنما أيضاً على المواطنين سواء فى الداخلى أو الخارج<sup>(1)</sup>.

3 - **يقلل الفساد السياسى من فرص الفقراء على الكسب لعدم مقدرتهم على المنافسة فى**

(1) الدكتور/ منير الحمشى، الاقتصاد السياسى والفساد والإصلاح والتنمية، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2006، ص 26، ص 27.

ظل انتشار هذا الفساد: من هنا فإن فرص الربح تقتصر فقط على ذوى المناصب الرفيعة دون باقى أفراد المجتمع، وهو ما يزيد من نسبة المهتمين سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، الأمر الذى يؤدي ليس فقط إلى تثبيط الهمم وانخفاض الحافز لدى الشرفاء، وإنما يؤدي أيضاً إلى انخفاض ثقة الأفراد فى الدولة ومؤسساتها المختلفة، خاصة الحكومة، سواء أكانت مركزية أم محلية، وكذلك إلى حدوث اضطرابات وقلقل تهدد الأمن والاستقرار السياسى<sup>(2)</sup>. فاستمرار الفساد السياسى وانتشاره يؤدي إلى فقدان الثقة فى الجهاز السياسى الإدارى للدولة كما ذكرنا، بل وما يزيد الأمر سوءاً وخطورة أن ينكر المسئولون فى دول العالم الثالث والدول النامية الفساد فى بلادهم أو التقليل من حجمه، متصورين أن ذلك يحمى المجتمع من الفساد، فى حين أن العكس تماماً هو الذى يحدث، إذ أن المواطنين سرعان ما يفقدون الثقة فى هؤلاء المسئولين وتصريحاتهم وينعدم لديهم الأمل فى الإصلاح، فيزداد الفساد انتشاراً ويظل ينخر فى عظام المجتمع، الأمر الذى يصبح معه هذا المجتمع عرضة للتخلف والانهييار<sup>(1)</sup>.

4 - **يؤدي لفساد إلى تدنى أو غياب قيم الديمقراطية والشفافية، والنزاهة والمساءلة:** وهذه كلها قيم لازمة لضمان قيام مجتمع مدنى حديث ضامن لحقوق وحرىات الإنسان.

وتتجلى خطورة الفساد السياسى على هذا النحو فى عاملين: الأول: ما يؤدي إليه الفساد من إمكان نشوء تحالف بين القوى السياسية والحزبية، وهو تحالف غامض، وخيم العواقب، يفتقر إلى المشروعية والأخلاق، ويكرس نفسه لخدمة أفراد ومصالح ضيقة بمعزل تماماً عن هموم ومصالح المجتمع. والثانى: يترتب على ما سبقه، ومؤداه أن استئراء تحالفات الفساد السياسية والحزبية يمهّد فى الغالب ويواكب أنشطة إجرامية أخرى تقوم "بالتخديم" على هذا الفساد، وهو أمر يندرز بعواقب من نوع آخر، وفى ظل هذا المناخ يصعب تصور كيفية احترام وتعزيز حقوق المواطنة الأساسية، مثل المساواة وتكافؤ الفرص، بل وكيفية ضمان الاستقرار السياسى، وضمان شرعية مؤسسات الدولة<sup>(2)</sup>.

5 - **خلخلة القيم الأخلاقية:** وهو ما يؤدي إلى انتشار الإحباط واللامبالاة والسلبية تجاه المجتمع ومؤسساته ونظمه وأفراده، إضافة إلى انتشار النفعية والفردية بل والتعصب والتطرف والعنف، هذا ناهيك عن ضعف الضبط الاجتماعى الناتج عن عدم اكتراث الأفراد بما لا يعينهم وعن عدم الولاء والانتماء للمجتمع أو بالأحرى للحكومة، إضافة إلى انتشار الجريمة وأشكال الانحرافات السلوكية المختلفة.

وفى كلمة يمكن القول إن الفساد - خاصة الرشوة - يسهم كثيراً فى ضعف الوظيفة

(2) زياد عربية، المرجع السابق، ص10؛ الدكتور/ طارق السالوسى، المرجع السابق، ص42.  
(1) الدكتور/ على الدين هلال، مفهوم الفساد السياسى، دراسة استطلاعية، المجلة الجنائية القومية، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية، العدد الثانى، المجلد 28، يوليو 1985، ص 12.

(2) Paolo Maura, the Effects of Corrupton on Growth, Investment and Government expenditure- IMF Working paper, Washington Dc: IMF 1988.

الاجتماعية للقيم بوصفها رادعاً وموجهاً للسلوك، الأمر الذى يضعف منظومة الضبط الاجتماعى بالمجتمع مما يسهم فى انتشار مزيد من صور الفساد والانحرافات السلوكية الأخرى بما فيها الجريمة المنظمة وغير المنظمة<sup>(1)</sup>.

#### المبحث الرابع

##### أساليب مكافحة الفساد الإدارى

تعد ظاهرة الفساد - كما ذكرنا - نتاجاً لتضافر مجموعة من العناصر أو العوامل الاقتصادية والسياسية والإدارية، ولذا فإن أية حلول مقترحة لمكافحة هذه الظاهرة يجب أن تبدأ بدراسة أسباب الفساد وتأثيراته على التنمية، وأن تأخذ فى الاعتبار ضرورة تغطية كافة العناصر أو العوامل سالفة الذكر، وبمعنى آخر يمكن القول: إن أول شروط النجاح لعلاج مرض الفساد، أن يشخص هذا المرض على نحو صحيح، وهنا تكمن أهمية ليس فقط التعرف على أسباب انتشار الفساد فى المجتمع، ولكن أيضاً على تحديد الأهمية النسبية لكل سبب من هذه الأسباب، خاصة أن هذه الأهمية النسبية تختلف من مجتمع إلى آخر، بل وداخل المجتمع من وقت إلى آخر، ومن ثم لا يجب التعامل مع أسباب تفشى ظاهرة الفساد سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية أو إدارية بصورة مجردة.

**ومع ذلك وقبل أن نتناول هذه الحلول، فإن ما نود التركيز عليه أمران:**

**الأمر الأول:** أن مكافحة الفساد - باعتباره أحد معوقات التنمية - تتطلب فى واقع الحال إرادة ومساندة سياسية من قبل صانعى القرار، هذا إلى جانب حفز الرأى العام وتوعيته بأهمية مكافحة الفساد، مع تعبئة منظمات المجتمع المدنى لمساندة هذا الأمر بكل السبل والطرق.

**الأمر الثانى:** أنه ليس هناك أخطر من الفساد، إلا التعايش معه، ذلك أن الفساد لا يقف عند حد معين أو مؤسسة واحدة، فالفساد كالوباء ينتشر بين الإدارات والهيئات الحكومية وبعضها البعض، ومنها مؤسسات الأعمال، وشيئاً فشيئاً يصبح نظام حياة، وهنا تكمن خطورته؛ فالفساد يتمتع بآليات انتشار وأثار متتابعة تؤثر بصورة واضحة فى المنظمة الاقتصادية للمجتمع وكذلك فى النسيج الاجتماعى والسياسى له<sup>(1)</sup>.

**وعلى أية حال فإن إستراتيجية الحرب ضد الفساد لا بد وأن تشمل على جبهتين فى**

**أن واحد :**

**الأولى الجبهة الداخلية:** وذلك بتفعيل دور نظام الرقابة ومؤسساتها، والمتابعة الدائمة والمستمرة للعمل الإدارى، وهى تشمل الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية والرقابة

<sup>3</sup> الدكتور/ السيد على شتا، الفساد الإدارى ومجتمع المستقبل، الطبعة الأولى، المكتبة المصرية، الإسكندرية، 1999، ص 257 ومابعدها؛ الدكتور/ عبد الله أحمد المصراتى، الفساد الإدارى، المرجع السابق، ص 81.  
<sup>(1)</sup> الدكتور/ هدى منكيس، الشروط السياسية للتنمية (خبرة دول الجنوب)، ورقة قدمت لندوة الفساد والتنمية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، 1999، ص 37 - 38.



**والثانية الجبهة الخارجية:** وذلك بتنسيق الجهود بين الأقطار والدول لمكافحة الفساد، وتنسيق الجهود مع الأمم المتحدة في هذا المجال، كما ينبغي أن تشمل الخطة على التنسيق مع المؤسسات الأهلية وغير الحكومية المعنية بمكافحة الفساد<sup>(1)</sup>.

إن سبل مكافحة الفساد متعددة ومتنوعة فقد تكون سبباً اقتصادية وقد تكون إدارية أو سياسية أو قضائية، وهو ما نتناوله تباعاً في مطالب أربعة.

---

2 The world Bank, Anticorruption in Transition. A contribution to the policy debate, Washington, 2000, P. 20- 21.

## المطلب الأول

### السبل الاقتصادية لمكافحة الفساد الإداري

تتمثل هذه السبل في الآتي:

**أولاً:** توسيع نطاق استقلالية القطاع الخاص، وتوفير نظام أفضل للحوافز من خلال ربط الأجر والمرتبات بالسوق، وذلك لما تؤدي إليه هذه التغييرات إلى الحد من حجم إنفاق الحكومة، وبالتالي تقليص المجال الرسمي للفساد وما ينطوي عليه هذا المجال من بيروقراطية وسلطة تقديرية.

**ثانياً:** ضرورة قطع العلاقات السياسية بين رجال السلطة وقطاع الأعمال، وهو ما يقال له تزواج السلطة مع رأس المال والعكس، أو التحالف الوثيق ما بين المال والسياسة، تلك العلاقات التي مكنت رجال الأعمال من التمتع بمزايا اقتصادية عديدة تفتقر إلى التزامات مقابلة للنهوض بالقيمة في المجتمع، مثل الحصول على قروض من البنوك، الحصول على تراخيص العمل، الإعفاءات الضريبية، التيسيرات الإجرائية... الخ.

**ثالثاً:** ضرورة إفصاح رجال السلطة في المجتمع؛ بدءاً من رئيس الدولة وأعضاء الحكومة (الوزراء) وأعضاء البرلمانات إلى موظفي الحكومة من الدرجات العليا، عن المركز المالي لكل منهم، أو بمعنى آخر عن ثروة كل منهم ومصدر هذه الثروة، وأن يتاح لأجهزة الرقابة والتحقيق التأكد من صحة ما يطرحه هؤلاء المسؤولين بخصوص هذه الثروات قبل وأثناء توليهم للمناصب العامة، ولهذا فد نص دستور عام 2012 ودستور عام 2014 على أنه يتعين على رئيس الجمهورية وعلى عضو الحكومة أو البرلمان ضرورة تقديم إقرار ذمة مالية عند شغل الموقع أو تولي المنصب وعند تركه وفي نهاية كل عام.

**رابعاً:** الشفافية في العمليات الحكومية والتي تعد أمراً ضرورياً لسلامة المالية العامة وحسن الحكم والإدارة والنزاهة والحد من الفساد، ويقصد بالشفافية الانفتاح على الجمهور العريض فيما يتعلق بالهيكل والوظائف التي تقوم بها الحكومة، ومضمون سياسات المالية العامة، وحسابات القطاع العام، الأمر الذي يثير مايلي:

- إن شفافية المالية العامة هي شرط أساسي لسلامة السياسة المالية والاقتصادية، فنشر وثيقة الميزانية التي يتم عرضها بوضوح في الموعد المناسب، يضيف الانضباط على العمليات الحكومية، وعلى العكس من ذلك فإن الممارسات التي لا تتمتع بالشفافية يمكن أن ينتج عنها تبديد موارد المالية العامة.

- من شأن شفافية المالية العامة تعزيز ثقة المواطنين في حكومتهم، بينما تؤدي ممارسات المالية العامة التي لا تتمتع بالشفافية إلى عدم الاستقرار، وسوء تخصيص الموارد

وتفاهم عدم المساواة.

**خامسا:** الخصصة السريعة والشفافة، وبأن يكون للعاملين نصيب فى إدارة المشروعات وفى أرباحها، وتشجيعهم على الالتزام بتنمية الإنتاج والمحافظة على أدواته وتنفيذ خطته فى وحداتهم الإنتاجية، الأمر الذى يمكن أن يسهم كثيراً فى تقليل نطاق الفساد فى الجهاز الإدارى.

**سادسا:** تبسيط اللوائح المالية وتوضيح حقوق الملكية وهو ما يقلل من فرص تقديم الرشاوى ويساعد الشركات الاستثمارية على الاستمرار دون اللجوء للفساد، إضافة إلى ضرورة إصلاح النظام الضريبي والجمركى بما يجعله أداة لحفز الاستثمار لا أداة تعويق له، ذلك أن ارتفاع أسعار الضرائب والجمارك يدفع العديد من المشروعات إلى تقديم الرشاوى للموظفين للتهرب من الضرائب أو للجمارك.

**سابعا:** ضرورة الالتزام بمبدأ عمومية الموازنة مع الحد من الموازنات المستقلة أو الملحقة بقدر الإمكان لتحقيق الرقابة الفعالة، وخلق موائيق أو مبادئ للممارسات الجيدة فى الإدارة المالية، مع تحسين الأطر القانونية والمحاسبية والإحصائية فى مجالات القوانين البنكية والضريبية والجمارك، بما يتفق مع المعايير الدولية، ولا بد من وضع القواعد والضوابط اللازمة لمنع التداخل بين الوظيفة العامة وممارسة النشاط التجارى والمالى (بالأصالة أو بالوكالة) لمنع اختلاط المال العام والمال الخاص، وهذا يقتضى إعادة النظر فى اللوائح المالية والإدارية، وتشديد القيود والضوابط<sup>(1)</sup>. وفى ذلك ينص دستور عام 2012 ودستور عام 2014 على أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أو عضو الحكومة أو عضو البرلمان أن يزاول طوال فترة تولية المنصب أو مدة عضويته بالذات أو الواسطة مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً، ولا أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة ولا أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله ولا أن يقاضيها عليه، ولا أن يبرم معها عقد التزام أو توريد أو مقولة.

**ثامنا:** بحث نظم العمل المصرفية والمالية بهدف منع هروب رؤوس الأموال والحيلولة دون التهرب من الضرائب أو الجمارك المفروضة.

**تاسعا:** إجراء تدقيق فعال لحسابات المؤسسات الحكومية والشركات المسؤولة عن توفير السلع والخدمات لضمان أفضل استخدام للأموال العامة، ويشمل ذلك أيضاً الرقابة والإشراف على أداء تلك المؤسسات والشركات.

**عاشراً:** أن تعمل خطة التنمية على إقامة العدالة الاجتماعية والتكافل وضمان عدالة التوزيع

(1) الدكتور/ محمود عبد الفضيل، الفساد وتدابيرته فى الوطن العربى، المرجع السابق، ص9.

وحماية حقوق المستهلك، والمحافظة على حقوق العاملين، والمشاركة بين رأس المال والعمل في تحمل تكاليف التنمية، والاقتسام العادل لعوائدها، كما يجب أن تعمل هذه الخطة على تقريب الفوارق بين الدخل وضمن حد أدنى للأجور والمعاشات يكفل حياة كريمة لكل مواطن وحد أقصى في أجهزة الدولة لا يستثنى منه إلا بناء على قانون (المادة 14 من دستور عام 2014).

**حادى عشر:** ضرورة تطبيق سياسة نقدية وسياسة مالية مناسبة يترتب عليها إعادة التوازن والاستقرار الاقتصادى فى المجتمع، فتطبق سياسة توسعية فى حالة الركود، بهدف خلق فرص عمل جديدة للحد من مشكلة البطالة، والتي تعتبر سبباً مباشراً لوجود الفساد، وتطبق سياسة انكماشية فى حالة التضخم، وبهذا يمكن إعادة الاستقرار الاقتصادى للمجتمع فى جميع الأموال.

### المطلب الثانى

#### السبل الإدارية لمكافحة الفساد الإدارى

تبدأ الخطوة الأولى - على طريق مكافحة الفساد الإدارى - بالحاجة إلى إحداث تغييرات إدارية وإصلاحات داخلية فى قطاعات الخدمة العامة، على أن تأخذ هذه الإصلاحات بعين الاعتبار عددا من العوامل بما يمكنها من التعامل بشكل فعال مع الفساد الإدارى وهى<sup>(1)</sup>:

**أولاً:** التركيز أثناء التدريب للخدمة العامة على قيم وأخلاقيات الوظيفة العامة والمسئولية العامة، بل والتركيز كذلك على هذه القيم وتلك الأخلاقيات عند اختيار الموظفين المكلفين بأداء الخدمات العامة للمواطنين، وخلق بيئة حكومية جيدة الأداء تقلل من الأثر السلبى للفساد على التنمية.

**ثانياً:** اعتماد سياسة التدوير الوظيفى Job rotation كلما كان ذلك ممكناً، خاصة فى الجهات التى تعاني من ارتفاع معدلات الفساد نتيجة إبقاء نفس الشخص فيها لمدد طويلة، كالجمارك والضرائب والعطاءات، حيث ينبغى تشجيع عمليات التدوير الوظيفى بين العاملين فى هذه الأجهزة مع عدم الإخلال بكفاءة الأداء.

**ثالثاً:** إعادة النظر فى ظروف وأوضاع العاملين فى القطاع الحكومى، وذلك برفع مستوى الأجور والمرتبات وصرف المكافآت المناسبة وانسجاماً مع مستوى الأجور والمرتبات فى القطاعات الاقتصادية الأخرى للمجتمع، وإلا فسوف يكون المتسابقون للعمل فى الحكومة من غير الأكفاء، وسيؤدى ذلك بدوره إلى استمرار مشكلة الفساد.

**رابعاً:** تدعيم موثيق أخلاقيات الوظيفة العامة القائمة وإيجاد ما ليس قائماً منها وإعادة تقييم الإجراءات التأديبية المعمول بها، وتوقيع العقوبات الصارمة على المخالفين الخائنين للثقة العامة ومساءلتهم عن مصادر دخولهم وممتلكاتهم والإفصاح عنها وهو ما

(1) الدكتور/ عطية حسين أفندى، الممارسات غير الأخلاقية فى الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 62، ص 63.

يتطلب ضرورة تطبيق الشفافية والصراحة في السياسات الحكومية وفي العمل الحكومي.

**خامسا:** إنشاء وحدات رقابية في المؤسسات الحكومية، حيث أثبتت تلك الوحدات فعاليتها في كثير من الدول، على أن تقوم هذه الوحدات بالاتصال المباشر بالوزير أو بمكتب التحقيق في الشكاوى للإبلاغ عن صور الانحراف، إضافة إلى ضرورة تفعيل مثل هذه الوحدات القائمة في إطار الجهاز الإداري وتشجيعها على كشف كافة صور الفساد.

**سادسا:** أثبتت تجارب بعض الدول التي حققت نجاحاً نسبياً في الحد من لفساد، أنه عند تصميم برامج الإصلاح الإداري ينبغي التعامل مع ثلاثة مجالات أساسية من مجالات العملية البيروقراطية في قطاع الخدمة المدنية وهي<sup>(1)</sup>:

أ - مقارنة الإجراءات الإدارية الرسمية، كما هي محددة في السياسات والتشريعات والتعليمات، بالإجراءات الإدارية غير الرسمية كما تتم في الواقع العملي، بغرض إيضاح الفجوة بين ما ينبغي أن يكون وما هو كائن على صعيد الممارسة، وكلما كانت الفجوة كبيرة زادت المساحة الممكنة للفساد، والعكس صحيح، بما يعنى أن تضيق الفجوة بين الإجراءات الرسمية وغير الرسمية أمر يدعم الجهود المبذولة لمكافحة الفساد.

ب - مراقبة وتنظيم عملية اتخاذ القرارات وتوزيع العمل على الموظفين بشكل مدروس، مع تطوير نظم المساءلة بهدف الحد من ممارسات الفساد وتحسين الخدمات الحكومية، إضافة إلى ضرورة تقوية وتدعيم النظم الإدارية حتى تتمكن الإدارة من القيام بواجباتها وتقديم خدماتها بكفاءة.

ج - إصلاح نظام الإدارة المحلية والقضاء على العوامل التي تكون سبباً في لجوء العاملين بالإدارة المحلية لطلب الرشوة مقابل تقديم الخدمات الحكومية كإخفاض الأجور والمرتبات وضعف مستواهم الإداري والوظيفي.

**سابعاً:** تقتضى المواجهة الحقيقية للفساد توفر المعلومة عن طرفي هذه العلاقة، وتغذية المواطن بهذه المعلومات بحيث يتمكن من التعرف على حقوقه وواجباته إلى جانب الإلمام بمختلف القوانين لمكافحة الفساد، ويثير هذا الواقع أهمية الشفافية كأحد أهم الشروط السياسية للتنمية، بيد أن أهم الصعوبات في هذا المجال تتمثل في حرص مختلف الأطراف على إخفاء المعلومة، بل إن دافع الرشوة والعمولة عادة ما يسعى إلى البحث عن العناصر الفاسدة لتحقيق مآربه ومصالحه الشخصية، ولهذا فقد حرص

(1) مذكرة الأمانة العامة حول "دور البرلمانات العربية في مكافحة الفساد"، الدورة التاسعة والأربعين لمجلس الاتحاد البرلماني العربي، الأردن، فبراير 2007.

دستور عام 2012 وكذلك دستور عام 2014 على النص على أن الحصول على المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق، والإفصاح عنها، وتداولها، حق تكفله الدولة لكل مواطن، بما لا يمس حرمة الحياة الخاصة وحقوقه الأخرى، ولا يتعارض مع الأمن القومي. وينظم القانون قواعد إيداع الوثائق العامة وحفظها، وطريقة الحصول على المعلومات والتظلم من رفض إعطائها وما قد يترتب على هذا الرفض من مساءلة.

**ثامناً:** التأكيد على البعد الثقافي في توفير مناخ يقلل من الدافع إلى الانخراط في الممارسات الفاسدة، ومن أهم عناصر هذا البعد الثقافي ذبوع القيم التي تؤكد على النزاهة والأمانة والمسئولية الفردية والجماعية عن المصلحة العامة، والجد في العمل، وارتباط المكافأة بالإنجاز، وكذلك أهمية القدوة التي يضربها القادة السياسيون والإداريون ورجال الأعمال.

**تاسعاً:** التأكيد على مبدأ الكفاءة في التوظيف الحكومي للتخلص من العناصر الفاسدة (وإن كان الأسلوب لا يعنى أن الأكثر كفاءة يكون بالضرورة أقل فساداً). وعلى هذا النحو تبثت أهمية اختيار العناصر التي عرفت عنها النزاهة من خلال التقارير المقدمة عنها، بل إن بعض الدول المتقدمة استحدثت ما يسمى باختبارات النزاهة.

**عاشراً:** توفير القنوات الفعالة لتمكين الناس من عرض شكاوهم المتعلقة بالخدمات العامة غير الملائمة وبالمعاملة غير العادلة وبالشكاوى ضد الفساد، وكذلك تيسير إجراءات تقديم الخدمات وتبسيط الإجراءات للمواطنين مع استخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة في التعامل مع الجهات الإدارية مثل الحصول على التراخيص عن طريق البريد وسداد الرسوم والحوالات عبر البنوك أو عبر الكروت الائتمانية عن طريق الإنترنت.

### المطلب الثالث

#### السبل السياسية لمكافحة الفساد الإدارى

والفساد هنا هو ما يقال له الفساد المؤسسى، ويعبر هذا النمط عن فساد أعضاء المؤسسات ذاتها، ومن ذلك فساد بعض أعضاء البرلمان والوزراء وكبار المسؤولين والنخبة الحزبية.

هذا مع ملاحظة أن أخطر أنواع الفساد المؤسسى هو الفساد البرلمانى، فإذا تطرق الفساد إلى البرلمان يكون من السهل أن يتواجد أيضاً على مستوى الوزارة وعلى مستوى الأحزاب السياسية، وبعبارة أخرى يمكن النظر إلى الفساد البرلمانى باعتباره المتغير المستقل بالنسبة للفساد المؤسسى بصفة عامة.

ويمكن أن يتداخل الفساد الوزارى مع الفساد البرلمانى في بعض الأحيان، فالفساد

الوزارى قد يشير إلى استغلال الوزراء لوظائفهم ومناصبهم لتحقيق مكاسب ذاتية وتغليب هذه الأخيرة على المصلحة العامة، كما يمكن أن يشير الفساد الوزارى أو الحكومى أيضاً إلى تزوير نتائج الانتخابات بهدف إنجاح بعض المرشحين، وتعتبر هذه الحالة عن التداخل بين الفساد البرلمانى والوزارى. فعضو البرلمان الذى فاز نتيجة للفساد الحكومى المتمثل فى تزوير الانتخابات يكون أكثر ميلاً إلى الفساد واستغلال النفوذ<sup>(1)</sup>.

ولوضع حد لمظاهر هذا النوع من أنواع الفساد، فإنه يلزم تواجد مؤسسات ديمقراطية تعمل بفعالية وصدق على تحقيق مايلى:

### أولاً: الإقرار بمبدأ التداول السلمى للسلطة:

يقوم هذا المبدأ على التسليم بإمكانية تبادل المواقع بين الحكومة والمعارضة، وهذا ما تطبقه النظم السياسية المتقدمة كالولايات المتحدة وأوروبا الغربية واليابان، وأيضاً فى بعض دول العالم الثالث كالنظام السياسى الهندى. فى هذه النظم لا توجد حكومة دائمة ولا معارضة دائمة، وإنما يتم تبادل المواقع بين الحكومة والمعارضة من حين لآخر، وذلك طبقاً لنتائج الانتخابات.

وتطبيق هذا المبدأ يؤدي إلى مكافحة الفساد من أكثر من زاوية، فالقائمون على الحكم فى هذه النظم الديمقراطية لا يجرؤون على ارتكاب جرائم فساد خوفاً من انكشاف أمرهم بعد انتهاء مدة حكمهم، كما أن عدم ديمومة الحكومة لا تسمح بتكوين بطانات الفساد وشلل المنتفعين وهى الفئات التى تؤدي إلى انتشار ظاهرة الفساد.

### ثانياً: حرية ونزاهة الانتخابات الرئاسية والبرلمانية والمحلية:

فمن عناصر النظام الديمقراطى حرية ونزاهة الانتخابات الرئاسية والبرلمانية والمحلية بحيث لا يفوز فى هذه الانتخابات إلا من تريده أغلبية الشعب وتثق فى نزاهته وصلاحه، كما أن إقرار هذا المبدأ يضمن عدم استمرار المفسدين فى الحكم لفترة أخرى بعد انكشاف أمرهم أمام الشعب، وإذا كانت انتخابات رئيس الجمهورية حرة ونزيهة وتقوم على الاختيار الحر بين أكثر من مرشح، فمن المؤكد أن الفوز بمنصب الرئيس لن يكون إلا للأصلح فى أغلب الأحوال، وإذا ثبت فساده فلن يتمكن من الفوز مرة أخرى فى الانتخابات القادمة الحرة والنزيهة.

وبالنسبة للانتخابات البرلمانية فإن حريتها ونزاهتها ضمان لقوة الدور الرقابى الذى يمكن أن يمارسه البرلمان على السلطة التنفيذية، ومع اختلاف أنواع هذه الرقابة ووسائلها من نظام سياسى لآخر، فإنه يمكن القول إن أهم صور الرقابة البرلمانية إزاء السلطة التنفيذية تتمثل فى حق السؤال – طرح موضوع عام للمناقشة – حق إجراء تحقيق – الاستجواب – سحب الثقة.

(1) الدكتور/ إكرام بدر الدين، ظاهرة الفساد السياسى، مرجع سبق ذكره، ص 38 وما بعدها.

أما على المستوى المحلى، فإن نزاهة الانتخابات المحلية ستفرز أيضاً مجالس محلية يتسم أعضاؤها بالنزاهة ومراعاة الصالح العام والجرأة فى محاسبة ومراقبة موظفى الإدارة المحلية.

وهكذا فإن إقرار مبدأ حرية ونزاهة الانتخابات الرئاسية والبرلمانية والمحلية يفرز فى أغلب الأحوال قيادات تناهض وتكافح الفساد على كافة المستويات الرئاسية والمؤسسية والبيروقراطية.

### ثالثاً: احترام حقوق الإنسان المدنية والسياسية:

تحددت حقوق المواطنين المدنية والسياسية فى الإعلان العالمى لحقوق الإنسان الذى أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة فى العاشر من ديسمبر 1948، ثم فى الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية التى أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة فى 16 ديسمبر 1966.

ولاشك أن احترام هذه الحقوق المدنية والسياسية للمواطنين هو ضمانة هامة لمكافحة الفساد، حيث ستكفل هذه الحقوق للمواطنين حق التصدى لمظاهر الفساد والكشف عنها والإبلاغ بها للسلطات المختصة، مما يمثل رادعاً لكل من تسول له نفسه من المسؤولين والموظفين التورط فى عمليات فساد<sup>(1)</sup>.

### رابعاً: حرية مؤسسات المجتمع المدنى:

وأهم مؤسسات المجتمع المدنى هى الأحزاب السياسية والتى تعد أمراً ضرورياً لصيانة حرية الرأى والتعبير والاجتماع، ومن ثم فهى تشكل مبدأ حيويماً فى الحياة السياسية الديمقراطية. فالديمقراطية لا تقوم فحسب على حق الأغلبية فى الحكم ولكن كذلك على حق الأقلية فى المعارضة. وشرط المعارضة أن تكون جادة وقادرة على كشف الحقائق والوقوف فى وجه كافة مظاهر فساد الأغلبية.

هذا ويتضح الدور الذى يمكن أن تلعبه الأحزاب السياسية فى مكافحة الفساد باستعراض أهم وظائف الأحزاب وهى<sup>(1)</sup>:

- 1 - يعمل الحزب كمنظمة تعليمية، فيقدم للشعب مختلف المعلومات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية بالطرق الواضحة التى توقظ فيه الوعى السياسى.
- 2 - يعمل الحزب على تمكين الجماعات المختلفة من التعبير عن رغبتها ومعتقداتها بطريقة منظمة وفعالة، مما يقوى روابط الهيئة الناجبة بالهيئة الحاكمة.

(1) مهندس/ خالد على الحربى، دور الحكومة فى متابعة مسيرة الفساد، إدارة الدعم الفنى، ديوان المحاسبة، الكويت، 2007، ص 27.

(2) وحيد عبد المجيد، الديمقراطية والأحزاب السياسية فى فكر الديمقراطية الاشتراكية، فى "دكتور/ بطرس غالى (محرر) دراسات مقارنة فى الاشتراكية الديمقراطية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، 1980، ص 120.



- 3 - يقوم الحزب وهو خارج الحكم بمهمة الرقابة على أعمال الهيئة الحاكمة.
- 4 - يهيئ الحزب للشعب فرصة لاختيار نوابه وحكومته من بين مرشحين متنافسين، وكذلك فرصة الاختيار بين السياسات المتباينة.
- 5 - وجود أحزاب سياسية متنافسة يمكن الشعب من الاقتصاص من الحكام الفاسدين أو الخاملين ومكافأة الصالحين المجدين.

هذا ويلاحظ أن مؤسسات المجتمع المدني لا تقتصر فقط على الأحزاب السياسية، وإنما تشمل كذلك على الجمعيات الأهلية والنقابات والتجمعات ومجالس حقوق الإنسان؛ وبعض المنظمات هذه تملك في واقع الأمر دوراً هاماً في كشف الفساد وتعبئة الرأي العام ضده، ومحاسبة مقترفيه، ولكن يشترط أن يتوافر في هذه الجمعيات بطبيعة الحال بالإضافة إلى تمتعها بالنزاهة والشفافية ألا تكون ذات توجهات سياسية، كما يشترط استقلالها المادى حتى لا تستغل من قبل جهات أجنبية في تحقيق مآربها.

#### خامساً: وسائل الاتصال الجماهيرية:

تعتبر وسائل الاتصال الجماهيرية، خاصة الصحافة والإذاعة والتلفزيون – إذا توفرت لها الحرية – من أهم وسائل الرقابة الشعبية على السلطة السياسية وجهازها الإدارى، وسلاحاً هاماً من أسلحة مكافحة الفساد.

وتعد الصحافة من أهم وسائل التعبير عن آراء المواطنين فى النظم الديمقراطية، وقد أصبحت الصحافة بلا منازع أداة الرأى العام الأولى فى التعبير عن اتجاهاته واحتياجاته ورغباته. ولذا ليس من قبيل المبالغة أن تسمى الصحافة بالسلطة الرابعة تدليلاً على خطورة المهام التى تقوم بها الرقابة الصحفية على أجهزة الحكم ومؤسساته.

ومن أكثر الوسائل التى تتبعها الصحافة فى قيامها بمهمة الرقابة على السلطة السياسية وجهازها الإدارى تتمثل فيما يلى<sup>(1)</sup>:

- 1 - نشر شكاوى المواطنين وتعليقاتهم على بعض الأوضاع التى تتم داخل الجهاز التنفيذى للدولة، وتقرده الصحف عادة أبواباً خاصة لمثل هذه الشكاوى والتعليقات.
- 2 - التحقيقات الصحفية عن أوضاع العمل فى الأجهزة الحكومية، وتوضيح ما تكتنفها من معوقات وأخطاء وعيوب، وتقديم صورة واقعية وكشف أسباب القصور والانحراف.
- 3 - نشر التصريحات والبيانات التى تصدر عن المسؤولين فى الجهاز الحكومى مع التعليق عليها وتحليلها.

ولا تقل وسائل الاتصال الجماهيرية الأخرى كالإذاعة والتلفزيون أهمية عن

(1) Boris Begovic, Corruption: Concepts, types, Causes, and consequence, Economic Reform feature service, March. 21-2005.

الصحافة فى تنوير الرأى العام ونقد الأخطاء والكشف عن أوجه الفساد فى السلطة السياسية وجهازها الإدارى، وهو ما لا تستطيع القيام به إذا كانت هذه الوسائل الاتصالية خاضعة لسيطرة الحكومة.

من هنا فإنه يجب رفع الرقابة والقيود المفروضة على تلك الوسائل بشرط أن تكون المعلومات التى يتم تقديمها سليمة وصحيحة وإلا أصبحت أداة ووسيلة للتهديد والابتزاز بدلاً من أن تكون وسيلة لكشف الفساد، بل وتصبح هى سبباً من أسباب الفساد ووسيلة فوق المحاسبة والرقابة القانونية والشعبية والنيابية. ولذا فقد حرص دستور عام 2012 وكذلك دستور عام 2014 على النص على أن حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام مكفولة، وتؤدى رسالتها بحرية واستقلال لخدمة المجتمع والتعبير عن اتجاهات الرأى العام والإسهام فى تكوينه وتوجيهه فى إطار المقومات الأساسية للدولة والمجتمع والحفاظ على الحقوق والحريات والواجبات العامة، واحترام حرية الحياة الخاصة للمواطنين ومقتضيات الأمن القومى، ويحظر وقفها أو غلقها أو مصادرتها إلا بحكم قضائى، والرقابة على أما تنشره وسائل الإعلام محظورة، ويجوز استثناء أن تفرض عليها رقابة محددة فى زمن الحرب أو التعبئة العامة.

#### سادساً: الاستفادة من تجارب وخبرات الدول الأجنبية فى مواجهة الفساد:

فقد دشنت الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً قانوناً خاصاً بتجريم الرشوة الدولية، كما خططت المنظمات الإقليمية الدولية، مثل منظمة الدول الأمريكية والمجلس الأوروبى، لمؤتمرات دولية لتقرير الحد الأدنى من المعايير لتحديد الفساد الذى يعتبر عملاً إجرامياً، أيضاً فإن منظمة التعاون الدولى والتنمية (OECD)، والتى تضم 29 دولة صناعية، خططت لمؤتمر دولى يقر الموقعون عليه، على تجريم الرشوة الدولية للموظفين العاملين الأجانب؛ كذلك فإن البنك الدولى يساعد البلدان الأعضاء فيه على مكافحة الفساد من خلال تدعيم رقابة سياسة الإصلاح الاقتصادى، وعمليات الخصخصة، وتقوية المؤسسات الحكومية والمالية، ورقابة القروض التى يمنحها للدولة المقترضة وتدريب العاملين بالجهات الرقابية والأمنية بالدول المقترضة على مكافحة الفساد، وتقديم المشورة وتبادل المعلومات بين الدول الأعضاء حول مكافحة الفساد بمختلف الأساليب التى سبق توضيحها<sup>(1)</sup>.

#### سابعاً: الاستفادة من جهود المنظمات الدولية فى مكافحة الفساد:

والتى أقرت ضرورة إصلاح المالية العامة وأنظمة المحاسبة والمراجعة واستبعاد خصم الرشوى من وعاء الضريبة. ومن هذه المنظمات منظمة الدول الأمريكية (OAS) ومنظمة التعاون والتنمية (OECD) والجمعية العامة للأمم المتحدة والتى أصدرت عام 1996 إعلاناً ضد الفساد والرشوة فى المعاملات التجارية الدولية، كذلك غرفة التجارة الدولية

(1) الدكتور/ حسنين المحمدى بواى، الفساد الإدارى، المرجع السابق، ص 177 ومابعدها.

(ICC) والتي أصدرت عام 1996 قواعد السلوك لمكافحة الابتزاز والرشوة فى معاملات الأعمال الدولية، وكذلك جهود المنظمات غير الحكومية (NGOS) ومن بينها مؤسسة الشفافية الدولية (TI) ذات السبعين فرعاً حول العالم والتي تهدف أساساً لمكافحة الفساد عن طريق العمل المشترك على المستوى الوطنى والدولى وتشجيع الحكومات على سن وتنفيذ قوانين فعالة وسياسات وبرامج مضادة للفساد والمطالبة بتطبيق الشفافية العامة والمحاسبية فى معاملات التجارة الدولية والخزانة العامة وتطبيق معايير النزاهة فى الأعمال الحكومية والعلاقات التجارية الدولية. وأخيراً جهود البنك الدولى فى محاربة الفساد على مستوى العالم وخاصة فيما يتعلق بالمشروعات والمعونات التى تحصل الحكومات عليها منه.

## المطلب الرابع

### السبل القضائية لمكافحة الفساد الإدارى

يعد القضاء فى حقيقة الأمر صمام الأمن لحماية المجتمع من الفساد أياً كان نوع هذا الفساد، وذلك بما يمتلكه من قدرة على ردع الفاسدين والمفسدين، وكذلك القدرة على توضيح أوجه الغموض فى القوانين والتنظيمات وإلزام الأفراد والمؤسسات وأعضاء الحكومة ورجال السياسة والقانون بها.

والقضاء الجنائى يلعب هنا دوراً هاماً باعتباره قضاء زجر وردع وذلك بالضرب بيد من حديد على كل من تسول له نفسه المساس بالمال العام اختلاساً أو تريباً أو مجاملة للأخرين، بل وأياً كان موقعه فى السلطة أو صلته برجال السلطة.

ففى القضية التى اشتهرت إعلامياً بقضية عصمت السادات والتى كان متهما فيها الأخ الأصغر لرئيس الجمهورية وعدد من أفراد أسرته تقول المحكمة "أنه لئن كان الفساد ظاهرة اجتماعية لها دوافعها وأسبابها، إلا أن هناك العديد من السلبيات فى الأجهزة الإدارية للدولة مكنت المدعى عليهم من اقتراف أفعالهم الخبيثة، بل أنه لو كان كل مسئول اضطلع بمسئوليته فى التزام حكم القانون والأنظمة واللوائح والتعليمات لما وصل الحال إلى ما وصل إليه، فإن ما تردى فيه بعض المسؤولين إنما يدل على أنهم لم يكونوا على مستوى المسئولية سياسياً وتنفيذياً لتهاونهم ومجاملتهم زلفى للمدعى عليهم انتسابهم لرئيس الجمهورية السابق، فلم تكن لديهم الشجاعة الكافية للتصدى للانحراف، بل على العكس من ذلك تساهلوا معهم ومكنوهم من الانحراف والإفساد حتى حصلوا على ما حصلوا عليه، مما يتعين معه ملاحقتهم أينما وجدوا ومهما بلغت مراكزهم ومكانتهم.. الأمر الذى يستوجب مساءلتهم عنها بمقتضى أحكام القانون..".

والقضاء الإدارى أيضا يقف بالمرصاد لرجال الإدارة فيما يتخذونه من قرارات قد تسيء إلى المال العام أو إلى الاقتصاد فى المجتمع وذلك بإلغاء تلك القرارات، فضلاً عن محاسبتهم تأديبياً عن المخالفات التى يرتكبونها فى هذا المجال<sup>(1)</sup>.

وإذا كان القضاء هو العنصر الفاعل لمواجهة الفساد بكافة صورته وأنواعه، إلا أن هذا الأمر لن يتحقق إلا بقيام قضاء عادل ونزيه تتوافر لأجهزته كافة الإمكانيات البشرية والمادية، ويمارس دوره بصدق وفاعلية وأمانة واقتدار ليكون سيفاً مسلطاً على أعناق الفاسدين مهما كانت سطوتهم ومهما استفحل نفوذهم، فإن لم يكن الأمر كذلك بأن خضع القضاء للتدخل السياسى ولعوامل الفساد والإفساد، لأصبح شراً مستطيراً، بل وعنصراً فاعلاً لانتشار وتفشى ظاهرة الفساد فى المجتمع، ولذا يشير تقرير الفساد العالمى لعام 2007 إلى أن الفساد القضائى يقيض المجتمعات الديمقراطية والأسس التى بنيت عليها، ويحرم المواطنين من الوصول إلى العدالة، والتمتع بحق الإنسان الأساسى فى محاكمة عادلة ونزيهه، ويعرقل الفساد القضائى، كذلك التماسك الاجتماعى ومكافحة الجريمة المنظمة ويقلل من الاستثمار الاقتصادى.

ويلزم لعلاج هذا الأمر ضرورة التدقيق فى اختيار القضاة ورجال النيابة العامة، من أصفى المنابع وأنقاها، ممن يتصفون بكريم الأخلاق وحميد الصفات، والالتزام بالمبادئ والقيم الدينية، وبالخلو من العلل والآفات النفسية، وبالشموخ والاعتزاز بالنفس، والتأبى على الترغيب أو التهيب، حتى يكون كل منهم عصياً على الفساد أو الإفساد، لا يخضع إلا لضميره وللقانون<sup>(2)</sup>.

ويرتبط بما تقدم ضرورة أن تتخذ الدول ما قد يلزم من تدابير تشريعية، تجعل من صفة القاضى أو رجل النيابة العامة ظرفاً مشدداً فى جرائم الفساد، ولاسيما جرائم الرشوة، بحيث تقرر للجريمة عند توافر هذه الصفة عقوبة أشد من تلك المقررة لها بالنسبة لسائر الجناة، وتزايد الحاجة إلى هذا التشديد لمواجهة المحاولات المتواصلة لجماعات الجريمة المنظمة لإفساد بعض ضعاف النفوس من القائمين على تطبيق القانون، ومن التشريعات التى تنهج سبيل هذا التشديد التشريع الفرنسى، والتشريع الألمانى، تقديراً لفداحة فعل رشوة رجال القضاء والنيابة العامة على نحو يهدد أجهزة القضاء ويهدد القدسية التى يتمتع بها رجاله.

<sup>1</sup> الدكتور/ طارق السالوسى، المرجع السابق، ص 51.  
<sup>(1)</sup> انظر المستشار الدكتور/ سرى محمود صيام، دور أجهزة القضاء والتنفيذ فى مكافحة الفساد، المؤتمر العربى الدولى لمكافحة الفساد، الرياض، 6 - 2003/10/8، ص 14.

## خاتمة

تناولنا فى هذا البحث بعنوان: الإدارة العامة بين البيروقراطية والفساد الإدارى الواقع والمأمول، ثلاثة موضوعات أساسية مخصصين لأول منها فصلاً تمهيدياً ولكل من الموضوعين الآخرين فصلاً مستقلاً.

**فى الفصل التمهيدي:** تناولنا أحكام عامة حول ماهية الإدارة العامة. وقد انتهينا إلى أنها مجموع المرافق والمصالح والوحدات التابعة للدولة والتي تؤدي خدماتها للمواطنين بقصد إشباع وتلبية حاجاتهم الأساسية، على أساس من التخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة وذلك فى إطار السياسة العامة للدولة، كما أوضحنا أن علم الإدارة العامة وإن كان يرجع فى نشأته إلى نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، فإن الإدارة العامة فى ذاتها قد وجدت بوجود الحياة الاجتماعية الأولى للبشرية وظلت ملازمة لها على مر العصور، بل وبعد إن كانت الإدارة العامة وعلم السياسة أمراً واحداً فى المجال الدراسى والعلمى، أصبحت علماً مستقلاً بذاته، باعتبارها ذات طبيعة فنية متخصصة، تعتمد فى حل مشكلاتها على المهارة العلمية وعلى كفاءة ومهارة القائمين بها، لا على أساليب المناورة والمراوغة التى كثيراً ما يعتمد حل المشكلات السياسية عليها.

ورغم استقلالية الإدارة العامة عن علم السياسة، إلا أنها لم تكن قد وصلت بعد إلى ما وصلت إليه الإدارة الخاصة أو إدارة الأعمال الخاصة من تقدم وتطور فى مجال البحث العلمى، من هنا فقد حرص كتاب الإدارة العامة على الاستفادة من مبادئ الإدارة العلمية، أو المبادئ السيكلوجية التى تعتمد عليها الإدارة الخاصة عند مباشرة أنشطتها، لدرجة يمكن القول معها إن المبادئ التى تطبق فى المشروعات الخاصة أصبحت متبعة بدرجة أو بأخرى فى الإدارات الحكومية، وإن لم يصل الأمر بعد لأن تصبح الإدارة العامة مرادفة للإدارة الخاصة أو إدارة الأعمال، إذ لازت هناك فواصل أو اختلافات بينهما تبررها اعتبارات عديدة تتعلق بالهدف من الطبيعة – البواعث – السلطة... الخ.

هذا ولا يمكن أن تتصف الإدارة العامة بكونها علم بالدرجة التى تتصف بها العلوم الطبيعية بمبادئها الراسخة وقواعدها العامة، وإنما تتصف بأنها علم بقدر صلاحية هذه الصفة بالنسبة للعلوم الإنسانية الأخرى كعلم النفس وعلم الاجتماع وعلم السياسة وغيرها، والتى يظل للحكم والتقدير الشخصى فيها أثره بدرجة أو بأخرى؛ ولذا لا يمكن إنكار أهمية الموهبة الشخصية والمهارة الإنسانية والذكاء والاستعداد الذاتى، وهو ما يطلق عليه "الفن" فى مباشرة العمل الإدارى بالكفاءة المطلوبة.

وتبعاً لذلك تتعدد طرق وأساليب البحث فى مجال هذا العلم والتى قد تتمثل فى طريقة فحص الوثائق – طريقة الدراسة الميدانية والاتصال الشخصى – طريقة دراسة الحالات – دراسة الأدب الإدارى... الخ.

**وفى الفصل الأول:** تناولنا موضوعاً فى غاية الأهمية وهو موضوع البيروقراطية، ذلك المصطلح الذى يعد من المصطلحات الشائعة والكثيرة التردد فى الأدب الإدارى والاقتصادى والسياسى والاجتماعى، على أنها ظاهرة مرضية استشرت وأدت إلى تخلف أو قصور الإدارة وجمودها، مع أن هذا المصطلح قد ارتبط فى بداية الأمر بالمنظمات الإدارية الكبيرة الحجم وكان يقصد به التنظيم الإدارى المتبع فى تلك التنظيمات والذى يتسم بالدقة والانضباط والاستقرار، لدرجة أنه قيل أن النموذج البيروقراطى هو أعلى شكل من أشكال الإدارة والذى يمكن الاعتماد عليه فى تحقيق أهداف التنمية بشكل فعال.

حقيقة أن المعنى الأخير للبيروقراطية يرتبط بالواقع النظرى لكيفية مباشرة النشاط الإدارى، فى حين أن المعنى الأول يرتبط بالواقع العملى فى هذا الشأن، أى يرتبط بما هو حادث فعلاً فى إطار عمل الإدارة العامة وما أصاب هذا العمل من عيوب وأمراض وتحديات منها تخلف القيادة الإدارية ونزعتها نحو الاحتكارية، وضعف الخلق الإدارى نتيجة انتشار ظاهرة المحسوبية والوساطة والرشوة والنفاق والاستبداد بالسلطة، إضافة إلى النظم الحزبية الفاسدة وسيطرة الشعور بالقلق النفسى وعدم الأمان وعدم كفاية الحافز المادى للوظيفة العامة، ومن العيوب والأمراض كذلك مشكلة الروتين الإدارى والتي تعكس تعقد الإجراءات أو جمود وثبات القواعد والقوانين، أو بمعنى أدق جمود السلوك الوظيفى وهو ما يؤدى إلى عدم قدرة التنظيمات البيروقراطية على سرعة القيام بأعمالها أو على الارتقاء بكفاءة أدائها.

هذا مع ملاحظة أن العيوب أو الأمراض سالفة الذكر وهى ما يقال لها تحديات البيروقراطية، لا تشكل فى ذاتها معضلات تستعصى على الحل، فهى على العكس من ذلك أعراض قابلة للتشخيص والتحليل والبحث والدراسة وذلك لمن أراد الوقوف على أسبابها وإيجاد العلاج أو الحل الملائم أو المناسب لكل منها، ذلك العلاج الذى يتمثل أساساً فى اجتثاث المسببات وتهيئة المناخ السليم والظروف الملائمة للعلاج.

ففيما يتعلق مثلاً بالقيادات الإدارية، فإنه يجب التدقيق فى اختيار تلك القيادات وتدريبها ووضع معايير موضوعية لتقييم أدائها .

وفيما يتعلق بضعف الخلق الإدارى، فإنه يجب لعلاج هذا الضعف ضرورة وضع أسس علمية سليمة تتسم بالحيادية والموضوعية لاختبار وتعيين الموظفين العموميين والاهتمام بإعدادهم وتدريبهم وكذلك بالحوافز المادية والمعنوية لهم، إضافة إلى ضرورة تطبيق مبادئ الديمقراطية وما تستتبعه من مشاركة فعالة لهم فى الإدارة واتخاذ القرارات، ومن السبل الكفيلة أيضاً لعلاج سوء الخلق أو الانحراف الإدارى سيادة روح العلاقات الإنسانية فى بيئة العمل الإدارى مع ضرورة وجود رقابة فعالة.

أما فيما يتعلق بمشكلة الروتين فإنها تتطلب لعلاجها ومواجهتها التدخل التشريعى وإجراء مسح شامل لكافة النظم الإجرائية المعمول بها، ومن ثم إلغاء كافة القيود الإجرائية

التي يثبت عدم أهميتها، مع ضرورة استلهاام روح النصوص القانونية واللائحية، ومن ثم عدم التشبث بحرفية تلك النصوص، إضافة إلى ضرورة إعادة النظر فى المستويات الإدارية مع تفويض الاختصاصات بما من شأنه أن يكون خط السلطة، والذي يمثل المسافة بين المسئول الأول والمنفذين، من أقصر ما يمكن مع الحرص فى ذات الوقت على إيجاد شبكة اتصال جيدة بين كافة مستويات هذا الخط، واستخدام الوسائل العلمية والتكنولوجية الحديثة لسرعة إنجاز الأعمال واختصار مراحلها.

**وفى الفصل الثانى والأخير:** تناولنا موضوع الفساد الإدارى والذى يشغل موقع الصدارة بين معوقات التنمية فى كافة دول العالم بصفة عامة؛ وفى دول العالم الثالث بصفة خاصة، وإن اختلف فى الدرجة وكيفية التعامل معه من نظام إلى آخر ومن فترة زمنية إلى أخرى.

وقد انتهينا إلى أن الفساد الإدارى سلوك منحرف وضار يجسد وسيلة أو آلية تعكس مدى استغلال رجل الإدارة – فى ظل ظروف اجتماعية واقتصادية وسياسية معينة – للموقع الوظيفى الذى يشغله، أو للسلطات الرسمية المخولة له من أجل تحقيق مصالح ذاتية أو شخصية، مادية كانت أم معنوية، أو الاثنين معاً، بطريقة غير مشروعة، سواء أتى هذا السلوك منفرداً أو بالاشتراك مع آخرين داخل الجهاز الإدارى أو خارجه.

وقد أوضحنا أن للفساد الإدارى صوراً عديدة تختلف باختلاف الزاوية التى ينظر منها إليه، فقد يكون فساداً فى القمة أو فساداً مؤسسياً، أو فساداً بيروقراطياً ينصرف إلى الموظفين فى المستويات المتوسطة والدنيا، وقد يكون الفساد كبيراً أو صغيراً ينحصر فى صغار الموظفين، وهناك الفساد المنظم وغير المنظم وكذلك الفساد المحلى والدولى؛ وأخيراً وليس بآخر هناك الفساد القسرى والفساد التأمرى... الخ.

وأياً كانت الصورة التى عليها الفساد، فإن ما هو مستقر عليه أن ظاهرة الفساد الإدارى إنما هى ظاهرة مركبة تختلط فيها الأبعاد السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية، فهى مركب معقد من الناحية الواقعية أو العملية، ولذا فهى لا تحدث نتيجة لعامل واحد بعينه، وإنما نتيجة مجموعة من الظروف والعوامل التى تتفاعل فى إحداثها وانتشارها، ومن هذه الظروف والعوامل ما هو داخلى كالعوامل الاجتماعية والثقافية التى تتصل بالقيم والاتجاهات التى تسود وتنتشر فى المجتمع مثل الجهل والشعور بالظلم وضعف الوازع الدينى، إضافة إلى علاقات القرابة والعلاقات الشخصية النفعية وسيادة النزعة الفردية والأنانية. وكذلك العوامل الاقتصادية مثل الأزمات والنكبات وتدنى رواتب الموظفين فى ظل ارتفاع مستوى المعيشة والتفاوت الاقتصادى بين الطبقات؛ ومن العوامل الداخلية للفساد أيضاً العوامل الإدارية مثل تضخم الجهاز الإدارى مع غياب معايير الكفاءة فى اختيار وتعيين الموظفين أو فى اختيار القيادات الإدارية، وكذلك العوامل القانونية ومنها عدم تطبيق العقوبات على الفاسدين والمفسدين وتقضى بعض السلبيات فى مجال العمل القضائى

والمحاماة، وأخيراً العوامل السياسية التي تتمثل في عدم الاستقرار السياسي وضعف هئية الدولة وانعدام المشاركة أو ضعفها وكذلك ضعف دور الأحزاب السياسية مع عدم اكتراث الدولة بمعاونة المواطنين الاجتماعية والاقتصادية.

أما عن العوامل الخارجية للفساد الإدارى، أى تلك التى تأتى من خارج حدود المجتمع، فتتمثل فى محاولة الدول الغنية الهيمنة على الدول أو المجتمعات الفقيرة، وكذلك الشركات العالمية التى تسعى إلى التربح والاستثمار وتحقيق الغنى الفاحش فى الدول أو المجتمعات الأخيرة، إضافة إلى انتشار ظاهرة عصابات التجارة الدولية ومافيا المخدرات وغسل الأموال.

وقد بينا أن لظاهرة الفساد العديد من الآثار السلبية فهى لا تقتصر فقط على الجانب الاقتصادى، بل تمتد إلى الجانب الأخلاقى والاجتماعى والصحى والسياسى والإدارى والقانونى والأمنى.... الخ.

من هنا كان لابد من آليات وسبل لمكافحة الفساد الإدارى، وقد أشرنا فى بداية الأمر إلى ضرورة أن تنطلق خطة أو إستراتيجية مكافحة الفساد من ضرورة توافر الإرادة السياسية لذلك، بالإضافة إلى ضرورة القيام بالإصلاحات الإدارية الدورية فى قطاع الخدمات العامة، ومن قبيل ذلك حسن اختيار وتدريب الموظفين، وتعديل الرواتب ومراجعة الهيكل التنظيمى للمنظمة، وتطبيق أنظمة وسياسات متطورة للمراجعة المالية وتحسين الإجراءات الإدارية وتبسيطها، واعتماد سياسة التدوير الوظيفى أو التناوب على الوظيفة، بالإضافة إلى ضرورة إيجاد أنظمة ومؤسسات تتسم بالشفافية والموضوعية لمكافحة الفساد، مع ضرورة الاستفادة من خبرات الدول الأجنبية والمنظمات العالمية فى هذا المجال، وأخيراً وليس آخراً ضرورة إحداث ثورة فى كافة المجالات الثقافية والأخلاقية والاقتصادية والاجتماعية لنقل الإدارة من مرحلة التقليد والتخلف إلى مرحلة التطور والتقدم.

تم بحمد الله



## قائمة المراجع

### أولاً: المراجع باللغة العربية:

- د/ إبراهيم الغمرى:  
الإدارة، دراسة نظرية تطبيقية، الإسكندرية، دار المعارف المصرية، 1982.
- د/ إبراهيم درويش:  
الإدارة العامة فى النظرية والممارسة، الطبعة الرابعة، الهيئة العامة للكتاب، القاهرة،  
1978.
- د/ أحمد حافظ نجم:  
مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، دون تاريخ.
- د. أحمد سيد مصطفى:  
إدارة الجودة الشاملة والأيزو 9000، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 2005.
- د/ أحمد رشيد:  
الفساد الإدارى، الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، القاهرة، مطبوعات الشعب،  
الطبعة الأولى، 1976.
- د/ أحمد زكى بدوى:  
معجم مصطلحات العلوم الإدارية، دار الكتاب المصرى، الطبعة الثانية، 1993.
- د/ أحمد صقر عاشور:  
السلوك الإنسانى فى المنظمات، الإسكندرية، دار المعارف الجامعية، 1986.
- د/ أحمد عبد القادر الجمال:  
دراسات فى الإدارة العامة، 1957.
- د/ أحمد كمال أبو المجد:  
دراسات فى نظم الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، دون تاريخ.
- د/ إسماعيل صبرى مقلد:  
دراسات الإدارة العامة مع بعض تحليلات مقارنة، الكويت، مؤسسة الصباح، الطبعة  
الثالثة، 1980.
- د/ إكرام بدر الدين:

ظاهرة الفساد السياسى، النظرية والتطبيق، دار الثقافة العربية، القاهرة، 1992.

**د/ السيد على شتا:**

- الانحراف الاجتماعى: الأنماط والتكلفة، مكتبة الإشعاع، الإسكندرية، 1999.

- الفساد الإدارى ومجتمع المستقبل، الطبعة الأولى، المكتبة المصرية، الإسكندرية، 1999.

**برنامج الأمم المتحدة:**

الفساد ومبررات تحسين النزاهة فى البلدان النامية، مركز التنمية، منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية، 1998.

**د/ بكر القبانى:**

الإدارة العامة، الجزء الأول، القاهرة، دار النهضة العربية، 1968.

**د/ بلال أمين زين الدين:**

ظاهرة الفساد الإدارى فى الدول العربية والتشريع المقارن، مقارنة بالشريعة الإسلامية، ماجستير فى القانون، دار الفكر الجامعى، الإسكندرية، 2009.

**د/ جلال عبد الله معوض:**

الفساد السياسى فى الدول النامية، مجلة دراسات عربية، دار الطليعة، بيروت، 1997.

**د/ حسن إبراهيم محمد زويل:**

الفساد الإدارى وعلاقته بالتغير الاجتماعى، دراسة سوسولوجية فى المجتمع المصرى فى فترة ما بعد 1970، جامعة الإسكندرية، كلية الآداب، قسم علم الاجتماع، دكتوراه غير منشورة، 2006.

**د/ حسنين المحمدى بوادى:**

الفساد الإدارى- لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، 2008.

**د/ حسين عبد الحميد رشوان:**

الإدارة والمجتمع، دراسة فى علم اجتماع الإدارة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2006.

**د/ حمدى أمين عبد الهادى:**

نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة، القاهرة، 1966.

**د/ حمدى عبد الرحمن:**

الفساد السياسى فى أفريقيا، دار القارئ العربى، القاهرة، 1993.

د/ حنان قنديل:

التحول إلى نظام السوق والفساد السياسى فى الصين، ورقة قدمت لندوة الفساد والتنمية،  
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، 1999.

د/ حنان مليكة:

جرائم الفساد، دار الجامعة الجديدة، 2010.

د/ رمضان عبد العظيم جاد وآخرون:

إدارة الإنتاج والعمليات، كلية التجارة، طنطا، 2007.

د/ زكى محمود هاشم:

الإدارة العلمية، الكويت، وكالة المطبوعات، الطبعة الثالثة، 1981.

د/ زياد عربية ابن على:

- الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد، مجلة أخبار النفط والصناعة، العدد 415، السنة  
36، 2005.

- الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد فى الدول النامية، كلية الأمن والقانون، كلية  
شرطة دبي، العدد الأول، 2002.

د/ سليمان الطماوى:

مبادئ علم الإدارة العامة، القاهرة، 1960.

د/ سيد محمود الهوارى:

الإدارة (الأصول والأسس العلمية)، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1973.

د/ شادية فتحى:

الآثار السياسية للتحول، حالة روسية، ورقة مقدمة لندوة الفساد والتنمية، كلية الاقتصاد  
والعلوم السياسية، القاهرة، 1999.

د/ شوقى حسين عبد الله:

أصول الإدارة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1981.

د/ طارق محمود عبد السلام السالوسى:

التحليل الاقتصادى للفساد، دار النهضة العربية، 2005.

د/ طعيمة الجرف:

القانون الإدارى والمبادئ العامة فى تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، دراسة مقارنة،

1978.

د/ عادل حسن:

الإدارة فى القطاع الحكومى، دار النهضة العربية، بيروت، 1985.

د/ عادل عبد اللطيف:

الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها، ندوة الفساد والحكم الصالح فى البلاد العربية، مركز الدراسات العربية، بيروت، 2004.

د/ عادل محمود حمدى:

الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة الملحية، دكتوراه، عين شمس، 1973.

د/ عامر الكبيسى:

- الفساد الإدارى - الفساد والعولمة، تزامن لا توأمة، المكتب الجامعى الحديث، الإسكندرية، 2005.

- الفساد العالمى الجديد وإستراتيجيات مواجهته، الرياض، مؤسسة الإمامة، 2009.

- الفساد الإدارى: رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، المجلة العربية للإدارة، المجلد 20، العدد الأول، 2000.

د/ عباس محمود عوض:

القياس بين النظرية والتطبيق، دار المعرفة الجامعية، 1990.

د/ عبد الباسط عبد المعطى:

بعض الأبعاد البنائية للفساد فى القرية المصرية، المجلة الجنائية القومية، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية، القاهرة، 1985.

د/ عبد الفتاح حسن:

مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972.

د/ عبد الفتاح ساير داير:

تاريخ القانون العام، القاهرة، مطبعة نهضة مصر، القاهرة.

د/ عبد الكريم درويش، د/ ليلى تكلا:

أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1980.

د/ عبد الله أحمد المصراتى:

الفساد الإدارى ، دراسة ميدانية، المكتب العربى الحديث، 2011.

د/ عبد الملك عودة:

الإدارة العامة والسياسة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1963.

د/ عزيزة الشريف:

مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968.

د/ عصام عبد الفتاح مطر:

الفساد الإدارى، ماهيته، أسبابه، مظهره، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011.

د/ عطية حسين أفندى:

الممارسات غير الأخلاقية فى الإدارة العامة، ورقة قدمت لندوة الفساد والتنمية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، 1999.

د/ على الدين هلال:

مفهوم الفساد السياسى، دراسة استقلالية، المجلة الجنائية القومية، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية، العدد الثانى، المجلد (28)، يوليو 1985.

د/ على السلمى:

- السلوك الإنسانى فى الإدارة، القاهرة، دار غريب للطباعة والنشر، القاهرة، بدون تاريخ.

- إدارة الجودة الشاملة ومتطلبات التأهيل للأيزو، دار غيب للطباعة والنشر، القاهرة، 2001.

د/ على شريف:

الإدارة العامة، النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، 1985.

د/ على عبد المجيد عبده:

الأصول العلمية للإدارة والتنظيم، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981.

د/ على فوزى يونس:

أضواء على نظام الإدارة المحلية، المجلة المصرية للعلوم السياسية، 1982.

د/ عماد الدين إسماعيل نجم:

ظاهرة الفساد الإدارى فى الأجهزة الحكومية بالتركيز على الرشوة مع دراسة تطبيقية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم

الإدارة العامة، 2003.

د/ عمر ممدوح مصطفى:

أصول تاريخ القانون، الإسكندرية، دار المعارف، 1963.

د/ غادة موسى:

الشفافية والمساءلة فى ألمانيا بعد الوحدة، ورقة مقدمة لندوة الفساد والتنمية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، 1999.

د/ فؤاد العطار:

مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربى، 1974.

د/ فوزى العكشى وآخرين:

المدخل إلى علم الإدارة العامة، كلية العلوم الإدارية والسياسية، جامعة الإمارات العربية المتحدة، 1985.

د/ كمال حمدى أبو الخير:

الإدارة بين النظرية والتطبيق، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1984.

د/ ماجد الحلو:

علم الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، 1987.

د/ ماجد عبد الله المنيف:

التحليل الاقتصادى للفساد وأثره على الاستثمار والنمو، بحوث اقتصادية عربية، العدد (12)، 1998.

د/ محمد توفيق رمزى:

مذكرات فى علم الإدارة العامة، القاهرة، 1956.

د/ محمد عبد الغنى حسن هلال:

مهارات مقاومة ومواجهة الفساد، دور الشفافية والمساءلة والمحاسبية فى محاربة الفساد، مركز تطوير الأداء والتنمية، 2009.

د/ محمد عصفور:

البوليس والدولة، الإسكندرية، 1972.

د/ محمد فؤاد مهنا:

سياسة الإصلاح الإدارى وتطبيقاتها فى ضوء مبادئ علم التنظيم والإدارة، القاهرة، 1978.

**د/ محمد فتح الله الخطيب:**

دراسات فى الحكومات المقارنة، 1974. -

**د/ محمد محمد جاب الله عمارة:**

إدارة المؤسسات، رؤية المراقبون والمتدخلون والقادمون، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 2011.

**د/ محمد محمد على سالم:**

الإدارة العامة ووظائفها، القاهرة، 1968.

**د/ محمد ياسر الخواجه:**

الانحراف والمجتمع، دراسة فى علم الاجتماعى الجنائى، دار المصطفى للنشر والتوزيع، دون تاريخ نشر.

**د/ مصطفى صبحى السيد:**

السلطة الإدارية ومكانها بين السلطات العامة فى الدولة، مجلة العلوم الإدارية، السنة 27، العدد الأول، يونيو 1985.

**د/ مصطفى كامل السيد، د/ صلاح زرنوقه:**

الفساد والتنمية، الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، جامعة القاهرة، 1999.

**د/ نعيم عطية:**

نشأة النظم الإدارية فى مصر، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1970.

**لواء/ هتلر طنطاوى:**

دور هيئة الرقابة الإدارية فى مكافحة الفساد فى مصر، ورقة مقدمة لندوة الفساد والتنمية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، 1999.

**د/ هدى متكيس:**

الشروط السياسية للتنمية (خبرة دول الجنوب)، ورقة قدمت لندوة الفساد والتنمية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، 1999.

**د/ وحيد عبد المجيد:**

الديمقراطية والأحزاب السياسية فى فكر الديمقراطية الاشتراكية، فى د/ بطرس غالى (محرر)، دراسة مقارنة فى الاشتراكية الديمقراطية، مركز الدراسات السياسية

ثانياً: المراجع باللغة الأجنبية:

**Appley (K.A.):**

Management the simple way, Personnel, American management Association, 1943.

**Chevallier (J.); (Loschak (D.):**

Science administrative, L.G.D.J., 1977.

**Debbasch:**

Administration et pouvoir politique Sur un couple uni, mélanges offert A'G. Burdeau, Le pouvoir, 1977.

**DRAGO:**

Science Administrative, 1980.

**Duane Lockard:**

The politics of state and local government, the Macmillan company, New York, 1963.

**Duverger (M.):**

Institutions poliquest et droit constitutionnel, Paris, 1980.

**Dwight Waldo:**

- Ideas and issues in public administration, 1953.
- Trends in the study of public administraton, 1955.

**Emile Durkheim:**

Education and sociology, N.Y. The free press, 1958.



**Emile Durkheim, Suicide:**

A study in Sociology, Trans, by John A. Spaulding and George Simpson, (London: Routhedge and kegan Paule, 1951).

**Gerald E. Caiden:**

Toward a general theory of official corruption, Asian journal of public administration, [www.sunzil.lib.hku.hk/hkjo/view/50/5000279.pdf](http://www.sunzil.lib.hku.hk/hkjo/view/50/5000279.pdf).

**Gerth (H.H) & Wirhgt:**

From Max weber Essay in sociology. N.Y. 1946.

**Gladden (E.N.):**

An introduction to public Administration, 1966.

**Gournay (B.):**

Introduction à la science administrative, Paris, 1978.

**Henry Fayol:**

General and industrial administration, London, Isaac pitmm and sons hd, 1949.

**Leonard D. White:**

Introduction to the study of public Administration, New York, 1954.

**Livingston (R.T):**

The Engineering of organization and management, New York, 1949.

**Mayo (E.):**

The human problems of an industrial civilization, N.Y., 1974.

**Michel Lesage (M.):**

Traité de science administrative, Paris, 1966.

**Paolo Mauro:**

Corruption, Coauses, consequences and Agenda for future,

Research, Finance and development, march, 1998.

**Peter Ward:**

Corruption, Development & inequality, 1996.

**Pfiffner, (John and presthus, Robert):**

Public Administration, 1967.

**Prelot (M.):**

La notion du pouvoir administrative, Paris, 1998.

**Robins Theobold:**

Corruption. Development and Underdevelopment, Durham, Duke University press, 1990.

**Sam vaknin:**

Crime and corruption 1<sup>st</sup>, éd. Lidija-Rangelovska, 2003.

**SAVVY (A.):**

Bureaux et Bureaucratie, que-sais-Je?, 1967.

**Stoganovitch (J.):**

Le regime socialiste yougoslave, Principe de la légalité socialiste, paris, 1961.

**Suleiman (E.N.):**

Les hauts fonctionnaires et la politique, P.U.F., 1974.

**The world Bank:**

Anticorruption in transition, A Contribution to the policy debate, Washington, 2000.



