

نحو تصوّر أعمق للاتجاهات والنظريات المعاصرة في الإدارة العامة

منصور بن متعب بن عبدالعزيز

أستاذ مساعد، قسم الإدارة العامة، كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود،

الرياض، المملكة العربية السعودية

(قُدّم للنشر في ١٤١٣/١/٥هـ وقُبِلَ للنشر في ١٤١٣/٤/٢٥هـ)

ملخص البحث . حيث إن معظم النظريات والاتجاهات المعاصرة في الإدارة العامة قد برزت في الولايات المتحدة الأمريكية فإن البحث تناول تحليلها من حيث الاعتبارات السياسية والاجتماعية التي أدت إلى تقديمها، وكذلك الأسس الفلسفية التي قامت عليها والمتمثلة في التوجهات الفكرية للمؤسسين الأمريكيين خاصةً الكسندر هاملتون وتوماس جيفرسون وجيمس ماديسون . لقد تناول البحث شرح هذه الاعتبارات لكي يتم في العالم العربي تطويع النظريات والاتجاهات المعاصرة في الإدارة العامة بما يناسب قيمنا ومجتمعاتنا بدلاً من تبنيها.

مقدمة

من متطلبات معاهد وأقسام الإدارة العامة أن يدرس طلابها المناهج التي تتناول النظريات والاتجاهات المعاصرة في المنظمات العامة . وهذا التوجه معقول ومقبول لأن عالم الإدارة اليوم هو (عالم المنظمات)، وتعتبر الإدارة العامة عن نشاطاتها عن طريق المنظمات، سواءً كانت الحكومة تقدم خدمات اجتماعية أو تبني منشآت [١؛ ص ٥٦]. كما أن دراسة النظريات والاتجاهات المعاصرة في المنظمات العامة توفر للمديرين في القطاع العام وللدارسين نظرة متناسقة وشبه متكاملة عن الموضوع، كما توفر منظوراً مقارناً بمزيد من المعلومات المتعمقة

عن المنظمات الكبرى والمعقدة وعن سلوك العاملين فيها، مما يساعد على تطوّر كفاءة وفعاليّة الأداء في المنظمات الحكومية [٢؛ ص ص ٩-١٠].

ومن السمات المهمة للنظريّات والاتجاهات التنظيمية الحديثة في مجال الإدارة العامة أنها تُركّز على الجانب التطبيقي إلى حد كبير، وقد ظهرت كردّ فعل لمؤثرات في «البيئة» المحيطة أي المجتمع. ويبدو ذلك معقولاً في رأي الكثير من الباحثين وذلك نظراً لطبيعة مجال الإدارة العامة ذاتها، حيث إنها تهتم بإدارة الدولة من خلال التفاعل مع المجتمع واستخدام الوسائل الأساسية لتحقيق أهدافها. ومن الملاحظ كذلك أن الاستجابات والمبادرات التبادليّة الحكوميّة مع المجتمع لها أسسها الفلسفيّة والتي انبثقت من تاريخ وأنظمة الأمم [٢؛ ص ص ٩-١٠].

ونظراً لأن معظم النظريّات والاتجاهات المعاصرة (منذ عام ١٩٦٠م) في الإدارة العامة قد برزت في الولايات المتحدة الأمريكية فإن كثيراً من الباحثين والمؤلفين لهذه النظريّات والاتجاهات يرون بأن تقديمها وطرحها جاء كاستجابة ورد فعل لاحتياجات معيّنة في مجتمع أمريكا الشماليّة، وأن مفاهيمها الفلسفيّة نشأت عن التوجهات الفكرية للمؤسسين الأمريكيين خاصة الكسندر هاملتون (Alexander Hamilton) وتوماس جيفرسون (Thomas Jefferson) وجيمس ماديسون (James Madison). ومن أمثلة المفكرين في مجال الإدارة العامة الذين أكدوا هذا التصور جورج فريدريكسون (George Fredrickson) عندما نبه بأن الحكومة الأمريكية تكتسب شرعيتها وتأييدها من خلال التزامها بالقضايا والمفاهيم الأساسيّة، ورأى بأن هناك حاجة لإعادة فحص ودراسة القيم التي تعكسها آراء هاملتون وجيفرسون وماديسون، وأنه ينبغي تحليل هذه القيم وإعادةتها إلى الهياكل النظرية للإدارة من أجل تحسين الممارسة العملية [٣]. وكذلك ريتشارد ستيلمان (Richard Stillman) الذي أكد بعد دراسة وتحليل كتابات المؤسسين الأمريكيين بأن هناك ثلاثة مناظير للإدارة العامة تعكس الفلسفات الفكرية السياسيّة الممثلة لكل من هاملتون وجيفرسون وماديسون، ويرى ستيلمان أن هذه المناظير الثلاثة سادت مفاهيم نظرية الإدارة العامة وأن دراسة الاستخدامات المختلفة لها تشكّل وسيلة لتفهم مجال الإدارة العامة [٤؛ ص ص ٥-٣٣].

من خلال استعراض المراجع الخاصة بالإدارة العامة المكتوبة باللغة العربية فإن من الملاحظ أن معظم هذه المراجع سواء الكتب أو الدوريات لا تتناول بصورة كافية الإطار الاجتماعي والأسس الفلسفية التي نشأت فيها ومنها النظريات والاتجاهات المعاصرة للإدارة العامة.

هدف الدراسة

هذه الدراسة ستحاول - بقدر المستطاع - إلقاء الضوء على بعض النظريات والاتجاهات الحديثة في مجال الإدارة العامة ليس من ناحية الاعتبارات الاجتماعية في الولايات المتحدة الأمريكية فحسب، بل كذلك من ناحية اعتبار الاستجابات النظرية والعملية لهذه البيئة مبنية على أفكار المؤسسين الأمريكيين هاملتون وجيفرسون وماديسون.

إن دراسة الاعتبارات الاجتماعية والأسس الفلسفية للاتجاهات والنظريات المعاصرة لها اعتبارات إيجابية في الوطن العربي لما يتحقق عنها من تعميق وإثراء المعرفة للدارسين والباحثين في الإدارة العامة، وكذلك توجيه اهتمامهم لمواصلة البحث والنشر في مواضيع أساسية في نظريات واتجاهات الإدارة العامة لم تُعط الاهتمام المطلوب من قبلهم. إضافة إلى ذلك، فإن لمثل هذه الدراسة فائدة عملية إدارية، إذ ترشد وتوضح للمسؤولين عن التنمية الإدارية في الوطن العربي أنسب المناهج والنظريات الحديثة لما يلائم بيئتنا العامة ويحقق تطوير الأداء في المرافق والأجهزة الحكومية.

ولتحقيق أهداف الدراسة فسيتم تلخيص آراء المؤسسين الأمريكيين الثلاثة: الكسندر هاملتون وتوماس جيفرسون وجيمس ماديسون، فيما يخص الإدارة العامة، ومن ثم تلخيص التطورات الاجتماعية المعاصرة في الولايات المتحدة الأمريكية وتوضيح النظريات والاتجاهات الحديثة التي قُدِّمَتْ في مجال الإدارة العامة كاستجابة لهذه التطورات والتي بنيت على الأسس الفلسفية للمؤسسين الأمريكيين نفسها.

منهجية البحث

مناهج وطرق البحث العلمي متعددة، ويقوم هذا البحث على استخدام المنهجين التاريخي والوصفي [٥؛ ص ص ٢٤-٢٥]. حيث تم رصد وتحديد التطورات المعاصرة في نظريات واتجاهات الإدارة العامة وتحليل المسببات السياسية والاجتماعية التي أدت إلى بروزها، وكذلك الأسس الفلسفية التي قامت عليها وذلك لتحقيق أهداف الدراسة في توضيح هذه الخلفية للأكاديميين والإداريين في وطننا العربي لكي تساعد في ترشيد الاستفادة من تطبيق الاتجاه والنظريات المعاصرة في وطننا العربي بما يلائم مجتمعاتنا.

آراء المؤسسين الأمريكيين: هاملتون وجيفرسون وماديسون

يجدر بنا قبل طرح ومناقشة النظريات والاتجاهات الحديثة في الإدارة العامة والاعتبارات الاجتماعية التي أدت إلى بروزها أن نلخص آراء ومناظير هاملتون وجيفرسون وماديسون، والتي اعتبرت من قبل عدد من المنظرين الأمريكيين في مجال الإدارة العامة كأسس فلسفية للاتجاهات والنظريات المعاصرة في هذا المجال.

آراء الكسندر هاملتون (١٧٥٥-١٨٠٤م)

كان الكسندر هاملتون أول وزير خزانة للولايات المتحدة الأمريكية أثناء حكم جورج واشنطن، وكان مسؤولاً عن إنشاء أول بنك وطني، وكذلك بنك الاعتماد المالي في الولايات المتحدة الأمريكية. وهو الذي اقترح نموذج الدولة ذات الأفرع الثلاثة «التنفيذي والتشريعي والقضائي» للبلاد [٦]. وكان لهاملتون رأي محدد للغاية بشأن طبيعة الفرد وعلاقته بالحكومة، حيث كانت آراؤه متشائمة جداً، على نسق آراء هوبس (Hobbes) التي تؤيد وجود حكومة قوية وسلطة تنفيذية تستطيع السيطرة على نزعات وأهواء أفراد المجتمع، ولذلك أوضح في أحد المنشورات الفيدرالية (federalist papers) أن «الطاقة الموجودة في الجناح التنفيذي هي الطابع المحدد في تعريف الحكومة الجديدة» [٧؛ ص ٣٠].

وكانت آراؤه عن الحكومة الفيدرالية المركزية قوية، وكان يعتقد في الإبقاء على الحكومات المحلية للولايات الأمريكية ولكن بدون سلطة حقيقية مع خضوعها التام لسيادة

الحكومة المركزية غير المحدودة بصفة أساسية. ولذا فليس هناك غرابة في أنه كان يعتقد أن الأحزاب السياسية ليست سوى ضمان لعدم الاستقرار والفوضى، ولذلك ينبغي أن تتشكل الحكومة المركزية من أشخاص يتحلون بصفات فائقة بحيث يرتفعون فوق الولاء الحزبي وكان يعارض تمامًا مفهوم عدم تدخل الدولة في الأمور الاقتصادية (lessez-faire) الذي وضعه آدم سميث، وأن الحكومة المركزية مَحْوَلَةٌ بصياغة العمليات الاقتصادية وتنفيذها.

ولقد كان من مفاهيم هاملتون الأساسية عن «الديموقراطية» أنها معادية «للحرية»، التي يرى أنها الضمان لحقوق الملكية الفردية، ولذلك ينبغي عدم التعدي على حقوق التملك الشخصي، كما كان يشعر أن ذلك يمكن أن يحدث في «الديموقراطية». وكانت الملكية بالنسبة له وسيلة نحو غاية، وهذه «الغاية» هي اتحاد قوي في ظل حكومة مركزية قوية تتشكل من المسؤولين والعاملين في الحكومة الذين حصلوا على قدر كبير من التعليم والذين يجيئون من الشرائح العليا للمجتمع [٦].

ويورد ستيلمان موجزاً وأيضاً عن «نظرية هاملتون الكلاسيكية في الإدارة العامة» على النحو التالي:

- ١ - دور نشط «وواع» وموسع لإدارة تتميز بالحيوية والقيادة والنشاط.
- ٢ - الإدارة كعملية موحدة في حد ذاتها تحمل مسؤولية الأعمال الإدارية بصورة متكاملة، ويُفَضَّل أن تتركز في يد شخص واحد (على عكس توزيعها بين أعضاء مجلس أو لجنة).
- ٣ - تناسب تخصيص السلطة الإدارية مع المسؤولية في الوظائف الإدارية.
- ٤ - البقاء في المنصب لمدة مناسبة لضمان الفعالية الإدارية والاستقرار.
- ٥ - يتجه التفضيل نحو وجود الأشخاص المؤهلين والمدربين الذين تدفع لهم أجور في المراكز الإدارية (على عكس المتطوعين الذين يعملون بعض الوقت بدون أجر).
- ٦ - التركيز بصفة خاصة على المتطلبات الاقتصادية والتنظيمية للإدارة بصفتها الشريان الضروري للحفاظ على الحكومة النشطة والفعالة [٤؛ ص ٨].

آراء توماس جيفرسون (١٧٤٣-١٨٢٦م)

كان جيفرسون وزير الخارجية أثناء رئاسة جورج واشنطن، ثم أصبح الرئيس الثالث للولايات المتحدة الأمريكية. وهو معروف بأنه مؤلف وثيقة إعلان الاستقلال [٨]. وكان لجيفرسون أيضاً رأي محدد بشأن طبيعة الفرد، ويعد رأيه متنوراً للغاية. حيث اهتمامه بالشعب ومناصرته الحرية الفردية وتقدم البشرية [٤؛ ص ٩]. ونتيجة لذلك كان ملتزماً بقدر محدود من السلطة للحكومة التنفيذية والكونفيدرالية، التي يجب أن تمنح مزيداً من الحكم الذاتي والسلطة للحكومات المحلية للولايات الأمريكية [١؛ ص ص ٢٠-٢١]. لقد حذو مزيداً من توزيع الممتلكات لأفراد المجتمع، ولقد قال: «طالما أن هناك أراضٍ غير مزروعة وفقراء عاطلين في أي بلد، فمن الواضح أن قوانين الملكية توسعت بقدر أكثر من اللازم لحد انتهاك الحق الطبيعي. فالأرض متاحة كمشاع عام للإنسان لكي يعمل ويعيش عليها». واعتقد جيفرسون كذلك فكرة المشاركة وذلك بإشراك المواطنين إلى حد كبير في عملية اتخاذ القرار [٨].

- ويختلف «النموذج الإنساني للإدارة العامة» لجيفرسون اختلافاً كبيراً عن نموذج هاملتون الكلاسيكي، فهو يقوم على الأسس الآتية:
- ١ - المشاركة الشعبية المكثفة، لاسيما مشاركة الجماهير التطوعية في الإدارة (على عكس المهنيين الذين يعملون طوال الوقت مقابل أجر).
 - ٢ - الحد الأقصى من اللامركزية من أجل تقييد الإدارة وإخضاعها لرقابة الأفراد بقدر الإمكان.
 - ٣ - التأكيد على البساطة والاقتصاد في الأعمال الإدارية بحيث يمكن أن يفهم المواطن العادي هذه الأعمال الإدارية، وعلى قدر من الاقتصاد بحيث يمكن تجنب «شرو» التبذير والإسراف في الحكومة.
 - ٤ - التركيز على وجود قيود قانونية على السلطة الإدارية من أجل الحيلولة دون حدوث تعدد على الحريات الفردية من جانب الحكام المستبدين.
 - ٥ - وضع قيود على نطاق الأنشطة الإدارية، بحيث يقتصر دور رجل الإدارة على دور مهني محدود النطاق (بدلاً من المهنيين المدربين تدريباً مكثفاً الذين يتم توظيفهم على نطاق واسع).

٦ - جعل القضايا هي محور التوجيه مع التركيز على حماية الحريات الفردية والحد من الأعمال الإدارية وتنشيط المشاركة في الشؤون العامة عن طريق التعليم العام [٤؛ ص ١٠].

آراء جيمس ماديسون (١٧٥١-١٨٣٦م)

كان ماديسون وزير الخارجية في عهد توماس جيفرسون، ثم أصبح الرئيس الرابع للولايات المتحدة الأمريكية. وهو معروف بأنه «أبو الدستور» [٩]. وكان ماديسون ينظر إلى السياسة الأمريكية باعتبار أن الفئات المختلفة وجماعات المصالح هي المحرك الأساسي للسياسات. ولقد رأى أن الحكومة هي آلية الموازنة، أو هي وسيط بين مختلف مجموعات المصالح الخاصة. ولذلك كان يشعر أنه ليس من صالح البشرية - بل وقد يكون من المدمر لها - القضاء على الفئات المتعددة. ومن المنطقي أن يكون له هذا الرأي، لأنه كان يرى أن طبيعة الشخص مزدوجة تتكون من التراحم والمصالح الذاتية [٤؛ ص ١٠-١٢].

وتمشياً مع هذه الآراء المتعارضة شكلياً، كان ماديسون يعتبر أن الفئات ضرورية للديموقراطية النيابية. وكان في الوقت نفسه يسعى لوضع نظام حكومي يمكن أن يوازن الاتجاه نحو الفئات التي تعمل على الفرقة وعدم الاستقرار والظلم [١؛ ص ٣٩٨ - ٣٩٩]. ويعد ماديسون خليطاً بين هاملتون وجيفرسون. ففي المنشور الفيدرالي رقم ١٠، كان يهتم بالتوازن بين مشاركة المواطن «وطغيان الأغلبية». وكان يعتقد ضمناً في الحكومة المركزية القويّة ولكنه كان يثق في سلامة الإجماع والموافقة لتحديد مدى ملاءمة الحكومة ومسؤوليتها [١؛ ص ٣٩٨-٣٩٩].

إن فحوى نظرة ماديسون للإدارة العامة يختلف اختلافاً كبيراً عن نموذجي هاملتون وجيفرسون، على النحو التالي:

- ١- العمليات الإدارية هي عمليات «جماعية»، أي أنها متأصلة في تمثيل المصالح المتباينة لفئات المجتمع، بحيث لا تصبح الأهداف الإدارية جامدة أو منعزلة، بل موجهة نحو العمليات وممثلة للتنوع الاجتماعي.
- ٢- العمليات الإدارية بصفتها موجهة أساساً نحو «المصالح المتوازنة» عن طريق المناقشة والتفاوض والحلول الوفاقية من أجل تنشيط الاجتماع السياسي والاستقرار الاجتماعي.

- ٣- العمليات الإدارية من الناحية العمليّة تمثل المشاركة في السلطة مع الأجنحة الثلاثة (التنفيذية والتشريعية والقضائية). أي أن العمليات الإدارية ليست معزولة عن أي فرع من الفروع الحكوميّة، بل هي تتفاعل بصورة معقدة ومستمرة مع نموذج «المراجعات والتوازنات».
- ٤- العمليات الإدارية تتضمن التفاعل المعقد والمستمر عبر المحددات الفيدرالية وتلك الخاصة بالولايات والمحليّات.
- ٥- رجال الادارة هم ممارسون (لفن الممكن)، الذين تسلّزم أدوارهم القيام بمسؤوليات المناقشة والتفاوض والتوصل للحلول التوفيقية وتنشيط «الإجماع الاجتماعي».
- ٦- التركيز بصورة أقل على القضايا السياسيّة المتعلقة بمدى ملاءمة «المراجعات والتوازنات» المؤسسيّة للحد من تجاوزات الفئات ولضمان حقوق الأقلية من احتمالات طغيان الأغلبية، ولتنشيط التناسق الاجتماعي عن طريق تحقيق توازن فعّال بين الفئات المتنافسة [٤؛ ص ص ١٢-١٣].

وبعد هذه النبذة عن آراء هاملتون وجيفرسون وماديسون، يمكن شرح المضامين الموقفية لبعض النظريات والاتجاهات الحديثة في الإدارة العامة بين ١٩٦٠-١٩٩٠م كردود فعل للأحداث الأمريكية، كما أن ردود الفعل هذه - سواء كانت نظرية أو عملية لها أسس فلسفية يمكن إرجاعها إلى هاملتون وجيفرسون وماديسون .

عقد الستينات

وصف روبرت سيمونز (Robert Simmons) هذه الحقبة من تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية بأنها خلقت «مجتمعا متصارعا»، حافلا بالتحدي والاضطرابات وأصبحت نشاطات الحكومة الفيدرالية أوسع نطاقا وأكثر تجريدا، حيث تزايد استخدام الحاسب الآلي وتطويره. وكان هناك في ذلك الوقت قدر كبير من المناقشات والقلق حول التعليم، وخاصة فيما يتعلق بما هو مناسب وما أصبح غير مناسب في عالم ما بعد التصنيع. ويقول سيمونز إن هذه الظروف تسببت في سخط شعبي واسع النطاق [١٠؛ ص ص ١٦٨-١٧٠]. ومثلت هذه الحقبة تحديا ضمينا للحكومة، وتعتبر نتيجة مباشرة لثلاثة أنماط كبيرة من الظروف:

١ (وجهات النظر والمصالح المتباينة (والمتصارعة في بعض الأحيان). التي تم التعبير عنها والإفصاح عنها بصورة قوية للغاية [١٠؛ ص ص١٦٨-١٧٠]. لقد تعرضت الحكومة الفيدرالية للكثير من الضغوط من جانب فئات مختلفة من المجتمع، فقد كان هناك الضغوط من أجل الحقوق المدنية، والضغوط الناشئة عن التوترات العنصرية، فضلاً عن الهجوم المباشر على الحكومة من جانب اليمين المتحفظ لأنها أصبحت مغرقة في المركزية. وكانت هناك جماعات الضغط الاجتماعي مثل جماعات البيئة وجماعات المستهلكين (لاسيما تلك التي يقودها رالف نادر) وجماعات الحفاظ على الموارد والجماعات المناوئة للحرب. ويوضح ذلك تباين وتعدد عناصر التحدي التي كانت تمارس جميعها الضغط على الحكومة.

ب (وصف دوايت والدو (Waldo). هذه الحقبة بأنها تميّزت بظروف بيئية متناقضة ظاهرياً للإدارة العامة (مثل التناقض بين القطاعين العام والخاص، والتناقض بين الآمال المتصاعدة والآمال المتدنية، والتناقض بين المرحلة التصنيعية ومرحلة ما بعد التصنيع، والتناقض بين القومية وما وراء القومية، والتناقض بين العنف واللاعنف) [١١؛ ص ص٤٩٩-٥١٢].

وقد أدلى صموئيل هنتنجتون (Samuel Huntington) بعدة ملاحظات مهمة تتعلق بالنتائج المهمة لما أطلق عليه «الثورة الديمقراطية» في أواخر عقد الستينات. وكان هو أيضاً يتحدث في إطار التناقضات، مثل التوسع في حجم ونطاق الأنشطة الحكومية مع ما صاحبه من تراجع في سلطة الحكومة، وتزايد الاهتمام العام والقلق بشأن الحكومة في ظل الهبوط الشديد في الثقة العامة والإيمان بالحكومة، وتزايد النشاط العام في السياسات مع ما صاحبه من تآكل في نظام الحزبين التقليدي، والتحول الملحوظ عن الائتلافات التي تساند الحكومة مع تلك المعارضة لها [٤؛ ص ص٢٩-٣٠]. وتوضّح هذه الأمثلة التعقيد الشديد والصعوبة في «الإدارة» التي واجهتها حكومة الولايات المتحدة الفيدرالية خلال عقد الستينات.

ج (فقدان الثقة في العلوم الاجتماعية المعاصرة. فقد تميّزت هذه الحقبة بفقدان واضح للثقة في العلوم الاجتماعية والتعليم. وأشار تشارلز واشنطن (Charles Washington)

إلى أن هناك قدرًا كبيراً من الصراع الواضح في عملية التعرف على المشكلات ومعالجتها. فمن ناحية، كان هناك اتجاه يتناول الحلول بالطرق التقليدية لوضع السياسات والبرامج التجريبية وإجراءات تنفيذها. ومن الناحية الأخرى، كان هناك اتجاه آخر يهاجم هذه الجهود بصفقتها مضيعة للجهد وغير فعالة [١٢]. ويجيء كتاب ريتشارد برنشتاين (Richard Bernstein) «إعادة هيكلة النظرية الاجتماعية والسياسية» كنتيجة مباشرة لفقدان الثقة في العلوم الاجتماعية، حيث يقول إن دراسته عن طبيعة العلوم الاجتماعية تُعد بمثابة اختبار لمقولة أن هذه العلوم الاجتماعية أصبحت مجرد أيديولوجية تساند الأمر الواقع [١٣]. ولذا تُرى كعنصر إضافي إلى باقي التحديات التي واجهت الإدارة العامة في عقد الستينات.

وفي ظل الجو العام الذي ساد هذه الحقبة، فإن الاتجاهات والنظريات المعنية والتي بنيت على الأسس الفلسفية لهاملتون وجيفرسون وماديسون حدثت استجابة لتحديات تلك الحقبة التي تتطلب مزيداً من البرامج الاجتماعية والأكثر فعالية، ومن أهمها ما يلي:

نظام التخطيط والبرمجة والموازنة (PPBS)

في أغسطس ١٩٦٥م، رأى الرئيس جونسون فكرة أن الحكومة الفيدرالية يجب أن تتخذ القرارات بصورة منتظمة بقدر الإمكان، ولذا أمر بتطبيق نظام التخطيط والبرمجة والموازنة على المنظمات الحكومية. وصرح بهذه المناسبة بأن «هذا البرنامج يستهدف إيجاد وسائل جديدة لأداء العمل بصورة أسرع وأكفأ مع توفير المعلومات الدقيقة، وللتركيز على الأشياء التي يتعين أن نكثر من فعلها، ولإلقاء الأضواء على الأشياء التي يجب أن نقلل من فعلها. ولكي نجعل عملية اتخاذ قراراتنا أكثر عصرية مثل المعدات التي نستخدمها في ارتياد الفضاء» [١٤؛ ص ٩٤].

وترى أليس ريفلين (Alice Rivlin) أن نظام التخطيط والبرمجة والموازنة (PPBS) هو محاولة لتطبيق قواعد منهج بديهي على عملية وضع الموازنة الحكومية. ويتضمن هذا النظام التأكد من أخذ أربعة خطوات ضرورية وهي:

- ١ - تحديد الأهداف بوضوح .
- ٢ - التعرف على كيفية إنفاق النقود، ومعرفة ما تم تحقيقه عن طريق الإنفاق .
- ٣ - عزل السياسات البديلة الممكنة للنظر فيها مستقبلاً، وجمع البيانات الوثيقة الصلة المرتبطة بتكلفة ومحصلة كل منها .
- ٤ - وضع إجراء نظامي لجمع البيانات في وقت اتخاذ القرار [١٥ ؛ ص ٣] .

ومن المهم تفهم أثر نظام التخطيط والبرمجة والموازنة، فقد اتسمت الفترة التي ظهر فيها بالقلق وكثرة الخلافات حول مشكلات الإنتاجية وخيارات السياسة العامة. ومن ثم زاد الاهتمام بإجراءات التقييم لأنها هي التي تؤدي إلى اختيار السياسات العامة الأنسب وبالتالي أصبح التقييم . . عن طريق نظام التخطيط والبرمجة والموازنة . . حجر الزاوية الحاسم في جهود وضع نظرية ملائمة في مجال الإدارة العامة [١٢] . والأمر الثاني الذي يؤخذ في الاعتبار هو أن نظام التخطيط والبرمجة والموازنة أسهم في إيجاد موظفين تحليليين على مستوى الأقسام في داخل الأجهزة العامة، مما أدى إلى ضم أشخاص مديرين يفكرون بمنهج تحليلي وقادرين على المساعدة في تحسين عملية اتخاذ القرار [١٥ ؛ ص ٥] .

ومن السهل أن نلاحظ أن نظام التخطيط والبرمجة والموازنة هاملتوني في طبيعته بصورة أساسية، إذ يسعى إلى إضفاء طابع التناسق والوحدة والكفاءة والفعالية على الأجهزة الحكومية [٤ ؛ ص ٣١] . وهو ما يسعى اليه هاملتون نفسه حين عبّر عن ذلك في أحد المنشورات الفيدرالية، «بأن من الضروري إعطاء الحاكم درجة كافية من السلطة لسن القوانين وتنفيذها بصرامة، وبما لا يمكنه من التعدي على حقوق المجتمع، لأن السلطة الزائدة تؤدي إلى الطغيان، كما تؤدي السلطة الضئيلة إلى الفوضى، حيث يؤدي كل منهما إلى تدمير الناس في خاتمة المطاف» [٤ ؛ ص ٧] .

التأكيد على التعددية

وكان الاتجاه الثاني له أثر كبير على الإدارة العامة وهو تحول فلسفي، ذو مضامين برجماتية (علمية). ففي عقد الستينات واجهت السلطة الفيدرالية مشكلات حقيقية في حل

القضايا الاجتماعية. كما زادت درجة تنوع وتعدد المطالب من مختلف العناصر الاجتماعية داخل المجتمع الأمريكي. وصاحب ذلك الموقف ازدياد في وضع البرامج الفيدرالية وسيطرة السياسة على الإدارة.

واستمر التحول نحو المزيد من التعددية ومشاركة الجماعات التي لم يكن لها من قبل أى مدخلات في القرارات والسياسات الإدارية، مثل جماعات المناضلين بالكلمات «والحرومين». ووجدت الإدارة العامة نفسها كجزء من هيكل السلطة، وقامت بدور الوسيط أو الميسر بين هيكل السلطة وهيكل الحرمان [١٢]. ومن الواضح أن هذا التحول الجديد نحو التعددية والتأييد كان ماديسونيا. فقد اعتبر ماديسون العملية الادارية تعددية بصفة أساسية، لأنها تمثل فئات متباينة من المجتمع. وكان «... المفهوم الماديسوني للحكومة أساساً. . نوعاً من التوسط بين الفئات المتصارعة. .» [٤؛ ص ١١].

وإذا أردنا دليلاً آخر على التعددية خلال هذه الفترة، فلن نحتاج سوى النظر إلى القوانين التي صدرت أثناءها، وهي:

١٩٦٣ - قانون الأجر المتكافئ.

١٩٦٤ - الفصل السابع من قانون الخدمة المدنية.

١٩٦٤ - قانون الفرص الاقتصادية.

١٩٦٥ - القانون الإبلشي للتنمية الإقليمية.

١٩٦٧ - قانون التوظيف الخاص بالتمييز على أساس العمر.

وقد استندت هذه القوانين على فلسفة التعددية، ووجدت من أجل تلبية احتياجات فئوية مختلفة داخل المجتمع. وبعد التقدم بمطالب شفوية من جانب مجموعات المصالح، وليس على أساس احتياجات نظرية، أي أنها قامت على أسس فلسفية ماديسونية.

الادارة العامة الحديثة

إضافة إلى الاتجاهات التطبيقية المتعددة في الإدارة العامة فلقد حدث تطوّر أكاديمي رئيس في مجال الادارة العامة خلال حقبة الستينات يطلق عليه «الإدارة العامة الحديثة»،

فقد أبدت مجموعة من الدارسين قلقها الشديد إزاء الأحوال السائدة في عقد الستينات والتي أدت إلى نشوء قدر كبير من الاضطراب . وفَسّر هؤلاء الدارسون تلك الاضطرابات بأنها نتيجة مباشرة للبيروقراطية غير المتجاوبة التي لا تؤمن بالمشاركة في الرأي . وقد نشأ مفهوم الإدارة العامة الحديثة أثناء مؤتمر عُقد في عام ١٩٦٨م في جامعة سيراكيوز في ولاية نيويورك في الولايات المتحدة الأمريكية، ويعرف هذا المؤتمر بمؤتمر (مينيروتك) . وقد حدد ماريني (Marini) خمسة أفكار رئيسة انبثقت عن المؤتمر، وهي :

١ - القلق بشأن مدى ارتباط تدريس الإدارة العامة بالمناح السياسية المضطرب السائد الناشئ عن حركة الحقوق المدنية وتورط الولايات المتحدة في حرب فيتنام واغتيال روبرت كينيدي ومارتن لوثر كنج، وكذلك البرامج التي أعدتها إدارة جونسون لمواجهة الفقر.

٢ - الاستياء العام الذي ساد أعضاء المؤتمر إزاء الوعود النظرية الأساسية التي تشكلت خلفيّة للبحوث في العلوم الاجتماعية والنظر إلى مرحلة «مابعد الفلسفة الوضعيّة» وصاحب ذلك تقديم بديل الظواهر الذي أورده وِبر (Weber) وشوتز (Schutz) .

٣ - الاضطراب البيئي (مدى ارتباط الإدارة العامة المعاصرة بقضايا العصر وتطوّر التنظيم والكتابات عن التغيّر التنظيمي والكتابات عن «النظم المفتوحة») وتدّخلها مع قدرة المؤسسات العامة على الاعتماد على الجهاز السياسي القائم من أجل الاستجابة الفعّالة لقواعدها وللجماهير بصفة عامة .

٤ - الأشكال التنظيمية الجديدة التي نشأت كرد فعل لانتقاد «البيروقراطية» مثل التنظيم المؤقت «لبينيس Bennis» والنموذج الموحد «لكيركهارت Kirkhart» وآخرين .

٥ - فكرة المؤسسات التي تُركّز على العملاء الناشئة عن حركة مشاركة المواطنين وعن علم النفس الإنساني لماسلو (Maslow) [١٦] .

ولم يتم التوصل في المؤتمر إلى نتائج جوهرية، بل ظهر اتجاه عام ذو سمتين هما عدم الرضا عن العلوم الاجتماعية السائدة والتفاؤل إزاء تغيّر نظرية الإدارة العامة وتطبيقاتها بوسائل «مؤثرة اجتماعياً» . ويعبر عن ذلك الدكتور واشنطن بقوله :

إن ذلك الحدث كان فرصة «للتقويم الذاتي وإعادة التوجيه» [١٢] .

ويمكن وصف نظرية الإدارة العامة الحديثة بأنها مزيج من فلسفات جيفرسون وهاملتون. فقد اهتم جيفرسون بالنواحي الإنسانية، ويرى ستيلمان عن مناهج مينوبروك (Minnobrook) أن هناك تطابقاً مباشراً بين النظرتين تتمثل في دلائل المناهج المشتركة للمشاركة والإجماع واللامركزية والثقة بل وحب البشرية، وكلها نظرات إنسانية [٤]؛ ص ٣٠]. وكذلك ما استخلصه جورج فريديريكسون وركز عليه كأساس للإدارة العامة والتمثل في «العدالة الاجتماعية». الذي يقول فيه إن «التزام الإدارة العامة الجديدة بالعدالة الاجتماعية يعني ضمناً حكومة إدارية أو تنفيذية قوية، وهو ما أطلق عليه هاملتون النشاط الأساسي والهدف في الجناح التنفيذي» [٤؛ ص ٣٠].

عقد السبعينات

يمكن وصف عقد السبعينات باستمرار المفاهيم الوصفية الفضفاضة، التي سادت عقد الستينات. وكما يُنظر إلى عقد الستينات كفترة زمنية حافلة بالاضطرابات ومليئة بعمليات إعادة التقويم وإعادة التوجيه الاجتماعية والفلسفية، ويمكن النظر إلى عقد السبعينات كاستمرار لبعض القلاقل التي حدثت في عقد الستينات، وإن تميّز ببعض المشكلات الخاصة به [١٠؛ ص ١٧٠-١٧٥].

وتبيّن ذلك الأحداث الثلاثة الآتية :

تقويم حرب فيتنام

كان لهذا الحدث ومساره وتكلفته ونتائجه كثير من الانعكاسات على الشعب الأمريكي. فلأول مرة تمر الولايات المتحدة الأمريكية بتجربة التورط في صراع مضطرب وغير شعبي ولم ينظر إليه بمثابة حرب كالحرب العالمية الثانية. وقد اتخذت الحرب مساراً أدى إلى فقد حياة الكثيرين وأسر فيه كثير من العسكريين، وطبقت سياسات لم تؤد إلى نصر أو خسارة واضحة كما نشطت الحركة المناهضة للحرب، ولم تحظ الخدمة العسكرية بالتقدير المتميز كالذي كانت عليه من قبل. وفي الوقت نفسه كانت التغطية الإعلامية متباينة، مما خلق جواً نفسياً واتجاهاً مختلفاً تماماً من الناحية القومية عما كان موجوداً من قبل. ونظراً لكل

ذلك، فإن خبرة المحاربين العائدين كانت مختلفة تماماً وخلقت كثيراً من المشكلات، أما تكلفة الحرب المرتفعة للغاية، فقد ترتب عليها ارتفاع معدّل التضخم في الولايات المتحدة الأمريكية.

فضيحة ووتر جيت (والفضائح السياسيّة الأخرى)

أثار هذا الحادث المهم في التاريخ الأمريكي الحديث عن كثير من القضايا مثل: استعمال السلطة والتهديد بتوجيه الاتهام لكبار رجال الدولة وصدمة الكشف عن أخطاء العديد من الشخصيات العامة ذات السلطة الواسعة، والاضطراب في مفهوم أشخاص السلطة كأشخاص نموذجيين عندما يخونون الثقة التي أوليت بهم. وقد أوجدت هذه القضايا اضطراباً واسع المدى وأدت إلى زوال الوهم عن ضمير الشعب الأمريكي.

الحرب العربية - الاسرائيلية عام ١٩٧٣م

كان للحظر النفطي الناجم عن هذا النزاع تأثير كبير على الولايات المتحدة الأمريكية ليس من ناحية أزمة النفط فحسب بل من ناحية واقع وخلفية الأزمة. فقد اضطرت الولايات المتحدة إلى النظر إلى نفسها بصفقتها أكثر اعتماداً على الآخرين وتعيش على الاعتماد المتبادل أكثر ما كانت تفعل في الماضي.

وقد أدت هذه الأحداث الثلاثة إلى القلق فيما يتعلق بالأخلاقيات الإدارية العامة. وتم اتّخاذ عدة إجراءات جديدة لمنع السلطة التنفيذية من الخروج عن نطاق السيطرة في المستقبل، والأهم من ذلك، أن هذه الأحداث أثّرت تأثيراً كبيراً على صورة القيادة المركزيّة ونوعيتها. وأثير الكثير من التساؤلات، كما قدمت عدة مطالب.

ولاستجابة الحكومة الفيدرالية مع التحدّيات والمطالب المتعددة فإن الاتجاهات العملية للإدارة العامة، اتخذت ثلاثة تطورات مهمة هي:

المشاركة في الدخل

كان هناك قدر كبير من السخط على نظام المعونات التي تتخذ شكل المنح، ونتيجة لذلك، قدمت طلبات لصياغة طريقة أفضل لتوفير المساعدات الفيدرالية المباشرة وغير المقيدة للولايات والحكومات المحليّة. ومن هنا نشأت فكرة المشاركة في الدخل. ويقوم هذا المفهوم على أساس الافتراض القائل بأن الحكومة الفيدرالية أفضل في تحصيل الدخل، فإن الولايات والحكومات المحليّة أفضل في إنفاقه. ووعدت عمليّة المشاركة في الدخل بعكس مسار التدفق النقدي والسلطة لواشنطن العاصمة الفيدرالية. ولذا، فإن قانون المساعدات الماليّة للولايات والمحليّات الذي صدر في عام ١٩٧٢م يُعدّ معلماً رئيساً حقيقياً على الطريق في الفيدرالية الأمريكية. أوضح كل من سيمونز ودفورين أن وراء المشاركة في الدخل منطق جيفرسوني. إذ كان جيفرسون يرى بأن مركز الثقل في المجتمع يجب أن يكون في أيدي الحكومات المحليّة الصغيرة الأقرب إلى الشعب [١٧؛ ص ص ٢١٣-٢١٤].

العلاقة بين العاملين والإدارة

حدث تغير سريع ودرامي في فلسفة العلاقات بين العاملين والإدارة في عقد السبعينات. فقبل ذلك كانت هناك صورة نمطيّة مُحدّدة «للموظف المدني» هو راضٍ عن أحواله وطبع ومحافظ، ولكن مرتبه غير كاف، وفي المقابل فقد كان يتمتع بالأمان الذي توفره الوظيفة ونظام الجدارة ومن ثم فإنه كان يقدم خدماته بلا انقطاع. ولكن هذه الصورة تغيّرت في عقد السبعينات، إذ أن كثيراً من العاملين في الحكومة أبدى روح القتال في العمل والقوة التنظيمية وتوفرت لديهم القدرة والتصميم على اللجوء إلى الإضراب عن العمل أو الإبطاء فيه. وأدى تزايد التمثيل في النقابات والاتحادات العماليّة استخدام المساومة من مجموعات معيّنة من موظفي القطاع العام إلى ظهور قوة السياسات التي تقف وراءها الاتحادات العماليّة. ونتيجة لذلك، أُدخِل تعديل على سياسات موظفي القطاع العام. وأصبحت القضية الأساسيّة هي الموازنة بين نظام الجدارة ونظام النقابات العماليّة.

. وقد تناول المجلس الاستشاري لرئيس الجمهورية بشأن سياسة العاملين الحكوميين في عام ١٩٧٤م بحث بعض القضايا الرئيسيّة في العلاقات بين العاملين والإدارة في قطاع

الخدمات العامة. ويعكس هذا التطوّر فلسفة ماديسون في العمل، إذ كان يرى «الفئات» كنتيجة طبيعية للخلافات بين الأفراد. وكان يدرك أن التوسط أو الحكم بين هذه الفئات هو «المهمة الرئيسة في التشريع الحديث» [١٠؛ ص ص ١٢٦-١٢٨].

توجهات كارتر وإدارته

تبنت إدارة كارتر وجهة نظر كانت - فيما يبدو - تستجيب لمشاعر السخط لدى الكثيرين، إذ كانت الشكوى أن المؤسسة الحاكمة في واشنطن والبيروقراطية بشكل خاص تحول دون استجابة الحكومة للقضايا الاجتماعية بشكل كافٍ. وكان أسلوب كارتر فريداً ومتميّزاً. فبينما دعا روزفلت لدور أكبر للحكومة في حياة الفرد وفي الإدارة، ودعا نيكسون إلى تطوير هذا الأسلوب للملاءمة الظروف، ركّز كارتر على تحسين أسلوب الإدارة عن طريق محاولة استخدام أفضل الجوانب في كل من فلسفتي روزفلت ونيكسون [١٧؛ ص ٢٢]. وقد سميت إدارة كارتر «رئاسة إدراية» لأنه ركّز على أهمية «المبادئ الأساسية للتنظيم وعلى إنعاش نظام الجدارة حتى يمكن جعل الجهاز البيروقراطي أكثر استجابة لسياسات الرئاسة، ومن ثم أكثر مسؤولية أمام الحكومة» [٧؛ ص ص ١٣١-١٣٢]. وقد صدر أثناء إدارته قانون إصلاح الخدمة المدنية عام ١٩٧٨ م. كما أنه سعى لتطبيق (ميزانية الصفر) في وضع الميزانية، وهو نظام يتطلب من المسؤولين عن وضع الميزانية في الأجهزة الحكومية المختلفة أن يكون الأساس في تقديراتهم مدى فعالية البرامج القائمة وكفاءتها قبل إضافة اعتمادات جديدة إليها [٧؛ ص ٣٦٩]. ويعكس تركيز كارتر على كفاءة الحكومة دعوة هاملتون إلى إدارة قوية أو الحكومة التنفيذية التي وصفها في المنشورات الفيدرالية (federalist papers) بأنها «الطاقة» في السلطة التنفيذية، حيث يقول إن «الطاقة في السلطة التنفيذية من أهم معالم تعريف الحكومة الجيدة». وما لاشك فيه أن الكفاءة والفعالية صفات ضرورية للسلطة التنفيذية القوية أو الحكومة الإدارية.

وبالإضافة إلى الاتجاهات التي ظهرت في ممارسة الإدارة العامة خلال عقد السبعينات كان هناك اتجاه مهم ترك أثره على الجانب النظري. ويتمثل هذا الاتجاه في نمو النقد الذاتي والتقويم الذاتي اللذين صاحبا الاتجاهات والأساليب التي ظهرت.

وتتلخص النظريات المهمة التي ظهرت منذ ذلك الحين فيما يلي:

نظرية العدالة لجون رولز

تدعو هذه النظرية لمبدأ إعطاء حق متساوٍ لكل شخص بالنسبة لجميع الحريات الأساسية بما يتمشى مع حرية الآخرين. «وينص على أن ترتب المفارقات الاجتماعية والاقتصادية بحيث يكون: من المتوقع أن توفر ميزة لكل شخص، أو أن ترتبط بالمراكز والوظائف المتاحة للجميع».

ماذا يعني ذلك في الإدارة العامة؟ تعتبر هذه الفكرة نقدًا للتصور الذي ساد في عقد الخمسينات وأوائل الستينات بأن الكفاءة والفعالية هما القيمتين الرئيسيتين، وتعتبر أن العدالة هي الموضوع الرئيس الذي يجب تناوله [١٨؛ ص ٦٠].

تحليل فنسنت أوستروم لمنطق الخيارات العامة

يفسر أوستروم منطق الخيارات العامة في كتابه «الأزمة الفكرية للإدارة العامة في أمريكا» بأنه أسلوب في السياسة والتطبيق يستخدم مفاهيم ونظريات الاقتصاد السياسي، ويتجه إلى رفض النموذج التقليدي كما تُعرّفه نظرية ردر وويلسون، ويميل نحو الاعتقاد بأنه لا بد من وضع نموذج جديد لمواجهة التحديات التي تصادف الإدارة العامة في الحاضر والمستقبل في مجتمع ديمقراطي. ويرى أنه لا يمكن أن يكون هناك أسلوب واحد في هذا الصدد لأن ذلك يعني انعدام الخيار أمام المواطن. ولأن غايات القطاعين الخاص والعام مختلفة، فبينما يهتم القطاع الخاص بالكفاءة، يهتم القطاع العام بعدد من القيم المتشابهة. . كالكفاءة بالإضافة إلى العدالة والاجماع، ومن ثم فهناك حاجة لأسلوب جديد منفصل للقطاع العام.

وفضلاً عن ذلك، يتحدى أوستروم المفهوم الكلي لمركزية السلطة على أساس دستوريته، ويرى أن القيم الديمقراطية الأمريكية هي القيم التي عبر عنها المؤسسون في الدستور. وأنهم أضافوا بُعداً أخلاقياً لفكرة الفيدرالية لاعتقادهم أن حرية المرء تعتمد على

أمرين هما: نظام السلطة المجزأة، ووجود حكومات كثيرة تخدم مجتمعات متباينة بوسائل مختلفة. ولا بد أن تضم قيم الحكومات المختلفة الأساس لأي نظام من نظم «الإدارة الديمقراطية» [١٩].

دراسة الظواهر والتفاعلات الرمزية

كان لهذه النظريات الاجتماعية بعض الأثر على الإدارة العامة. وهي تركز على دور الأفراد في المنظمات. ويعتبر لاري كيركهارت (Larry Kirkhard) ممن طَبَّقوا مفهوم الظواهر على دراسة المنظمات العامة في كتابه مذكرات (الإدارة العامة الجديدة) حيث أسس نموذج «الإجماعي» للمنظمات على أساس تكيف المنظمة مع الأوضاع وعدم التنافس والثقة والعلاقة الشخصية المتبادلة. ورأى أن إمكانية استخدام أساليب مختلفة في جمع المعلومات ربما تؤدي لإعادة تشكيل النظريات التقليدية للمؤسسات (كالبيروقراطية) [٢٠؛ ص ١٢٧-١٦٤] وقد أبرز ديفيد سلفرمان (David Silverman) المفاهيم نفسها سابقاً في كتابه نظرية المنظمات عام ١٩٧٠م، إذ كان يرى أنه لا يمكن فهم الانضباط أو عدم الانضباط في المنظمة إلا من خلال الأنشطة المهمة لأفراد معينين وجماعات متفاعلة، وأن الحقائق الاجتماعية تنشأ وتستمر وتتغير بفعل النشاط الاجتماعي عندما يعطون معاني معينة بتصرفاتهم وتصرفات الآخرين عند اتباع استراتيجيات مختلفة لتحقيق الأهداف.

وإذا أخذنا النظريات التي ظهرت في عقد السبعينات، نجد أنها تعكس مفهوم جيفرسون في تركيزه على الإنسانية والصورة الإيجابية للفرد وحرية في الاختيار. كما يمكن - من ناحية أخرى - رؤية فلسفة ماديسون في التركيز على الإجماع، حيث يتردد صدق مقالته رقم ١٠ في المنشورات الفيدرالية التي ركّز فيها على مفهوم الإجماع من جانب الحكومة.

عقد الثمانينات

سيطر على التوجهات التي أثرت في ممارسة الإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية خلال عقد الثمانينات الانتصار الانتخابي للرئيس رونالد ريغان وإدارته التي امتدت سياساتها الاقتصادية والإدارية إلى إدارة خلفه الرئيس جورج بوش. إن هذه

التوجهات لم تك أحداثاً بالمعنى المفهوم، وإنما كانت تعبيراً واستجابة لتيار شعبي نادى بمساءلة وإعادة النظر في الافتراضات التي كانت تقود وتوجه إدارة برامج الإدارة العامة والتي تركز على استمرار الأوضاع القائمة والمحافظة عليها والعمل على التوسع في البرامج والخدمات الحكومية من خلال نمو وتطور الأجهزة الحكومية، وطالب التيار الشعبي كذلك بالحد من الضرائب وترشيد الإنفاق الحكومي، وقد تجسد هذا التوجه الشعبي في أواخر السبعينات من خلال إلزام الناخبين لحكومة الولاية في أكبر الولايات الأمريكية «كاليفورنيا» بتطبيق "Proposition 13" والذي في مضمونه يحد من صلاحية حكومة الولاية في تحديد نسب ضريبة الأملاك والتي تمثل الدخل الرئيس لحكومة الولاية.

ونتيجة لذلك التوجه الشعبي والحكومي فإن الاتجاهات التي تبناها الرئيسان ريجان وبوش لتوجيه العملية الإدارية على المستوى الفيدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية خلال عقد الثمانينات أكدت الاعتبارات الآتية:

- ١ - العمل على تحقيق الكفاءة الإنتاجية في الحكومة الفيدرالية من خلال تطوير أداء العاملين في الجهاز الحكومي الفيدرالي. وتطبيق سياسات تقليص نفقات الجانب الإداري وبنود الميزانية الأخرى.
- ٢ - السياسة الضريبية انجهدت نحو تخفيض الحصص والنسب الضريبية على الشركات وكذلك الأغنياء والطبقة الوسطى وذلك بغرض تحفيز القطاع الخاص على زيادة إنتاجه وتوسع أعماله وكذلك زيادة القوة الشرائية لأفراد المجتمع وذلك لتحسين الأوضاع الاقتصادية.
- ٣ - تبني مفهوم: «الفيدرالية الجديدة» والذي يعول بمسؤوليات أكبر في تقديم الخدمات العامة على حكومات الولايات الأمريكية والحكومات المحلية وإعطائها سلطات وصلاحيات أوسع وذلك بناء على الاعتقاد بأن هذه الحكومات أفهم وأدرى بمشاكل الأفراد وأقدر على الاستجابة لاحتياجات مجتمعاتها. إن هذا التوجه يمثل تطوراً لتطبيق مفهوم المشاركة في الدخل والذي طُبّق في عقد السبعينات.

إنه من الممكن توصيف الاتجاهات العملية الإدارية الحكومية للرئيسين ريجان وبوش خلال عقد الثمانينات بأنها تعكس فلسفة هاملتون من جانب الاهتمام بكفاءة الأداء في

الجهاز الإداري الفيدرالي من خلال التركيز على الاعتبارات الاقتصادية والإدارية، وتعكس من جانب آخر فلسفة جيفرسون من خلال تفويض صلاحيات ومسؤوليات أكبر لحكومة الولايات.

ومن الناحية النظرية، فمن واقع متابعة وتحليل الانتاج الفكري للمجتمع الأكاديمي للإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية في عقد الثمانينات فمن الملاحظ أنه كان هناك اتجاهان. اتجاه يمثل المفكرين والباحثين الذين أيدوا مبادئ الحملة الانتخابية للرئيس ريجان، ولذلك أسهموا بتقديم مفاهيم ونظريات إدارية جديدة كان لها أثر كبير في الممارسات الإدارية الحكومية في عقد الثمانينات، مثل:

إدارة التخفيض (cutbak management)

الإدارة بالإمكانات الأقل (management with less)

والتي من خلالها أرادوا مساعدة القيادات الإدارية في المنظمات الحكومية لكي يتعاملوا بفعالية مع التغير التنظيمي الذي تمثل في تخفيض النفقات والأفراد وما نتج عن ذلك من تقليص أو إلغاء بعض برامج الخدمات الحكومية [٢١].

الاتجاه الآخر، يمثل توجهها انتقاديًا للسياسات الإدارية لإدارة الرئيس ريجان، ويؤكد أهمية قيم أخرى بجانب الإنتاجية مثل العدالة الاجتماعية والحرية. وأهم النظريات التي تبنت هذا التوجه: الأولى هي نظرية الفعل (Action Theory) [٢٢] للدكتور مايكل هارمون (Michael Harmon) الذي يدعو في كتابه «نظرية الفعل في الإدارة العامة» إلى تطبيق علم الظواهر في المنظمات العامة وإلى نموذج جديد يجمع بين القيمة والمعرفة بشكل مختلف عن النموذج العقلاني في الإدارة. ويفترض نموذج هارمون أن الناس يعطون معنى لنشاطاتهم، ومن ثم يحددون الأحوال التي تعتبر مهمة لديهم، وهم لا يستجيبون لعوامل البيئة فقط، ولكنهم يتفاعلون بطريقة تبادلية مع البيئة المحيطة بهم. أما النظرية الثانية فهي النظرية الانتقادية (critical theory) [٢٣] للمؤلف روبرت دنهارت (Robert Denhardt) الذي رأى في مقاله «نحو نظرية انتقادية للمنظمات» أن التحسن في المنظمات العامة يمكن أن يتحقق على أفضل وجه عن طريق النقد المستمر وإعادة التقويم في إطار ديمقراطي.

مع العلم أن كتب نظريات الإدارة العامة تصنف نظرية الفعل والنظرية الانتقادية من النظريات الحديثة إلا أن القيم والأسس الفلسفية لها يمثلان امتداداً لفلسفة جيفرسون في اهتماماته بالبعد الإنساني وماديسون في اهتماماته بمبدأ المشاركة والتعددية .

التوصيات

بالرغم من اختلاف التفاصيل في نظريات وممارسات الإدارة العامة المختلفة، يبقى هناك اهتمام مشترك بالوسائل التي يمكن عن طريقها فهم العلاقات بين النظريات والممارسات، وهناك عامل مهم يدركه الدارسون في هذا المجال، وهو أن النظريات والممارسات في الإدارة العامة ليست مجردة من القيم، ولكي نفهم القيم التي تقود الفكر واتجاهات الاستجابة في الإدارة العامة، كان لابد من اللجوء إلى المنهج المختصر في هذه الدراسة وأمثالها عند محاولة النظر في الأطر الاجتماعية والبيئية والفلسفية لهذه الاتجاهات والنظريات .

تتطلع البلدان العربية إلى النظريات والاتجاهات السائدة في الغرب، وخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية، على أمل تطبيق هذه النظريات والاتجاهات على نظم القطاع العام وأجهزته . إلا إنه يجدر بهذا البلدان أن تُطَوِّع هذه النظريات والممارسات بدلاً من تبنيها . ولكي ينجح هذا التطويع، لابد من الدراسة الواعية للظروف المحيطة بهذه النظريات والممارسات وأخذها في الحسبان . فليس هناك اتجاه يوجد من فراغ، وإنما تؤثر الظروف المحيطة به تأثيراً قوياً على مدى ملاءمته وطبيعته وإمكانية نقله إلى مجتمعات أخرى .

إن نقل مفاهيم وأسس اتجاهات ونظريات الإدارة العامة لتطبيقها في الأجهزة الحكومية في الوطن العربي لن يحقق النجاح المطلوب بحكم أن البيئة الإدارية مختلفة من حيث أولويات القيم وكذلك العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية ذات التأثير العميق عليها .

ولكي نستنتج مفاهيم الاتجاهات والنظريات الإدارية المعاصرة والمناسبة لعقيدتنا وبيئتنا فيجب علينا التوسع والتعمق في دراسة الأسس الفلسفية والاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية التي تركّز على معالجتها ومن ثم توضيحها للمسؤولين عن التنمية والإصلاح الإداري وتسهيل فهمها لطلاب الإدارة العامة لاختيار أنسبها بعيداً عن التركيز فقط على النقل والتقليد.

المراجع

- Vocino, Thomas and Jack, Robin. *Contemporary Public Administration*. New York: Harcourt Brace, Javanovich, 1980. [١]
- Denhardt, Robert. *Theories of Public Organization*. Monterey, California: Brooks and Cole Publishing Company, 1984. [٢]
- Frederickson, George. "The Recovery of Civism in Public Administration." *Public Administration Review*, Nov/Dec. (1928), 501-507. [٣]
- Stillman, Richard. "The Changing Patterns of Public Administration Theory in America." From Uveges, Joseph (Ed.), *Public Administration: History and Theory in Contemporary Perspective*. New York: Marcel Dekker, Inc., 1982. [٤]
- حمدان، محمد زياد. البحث العلمي كنظام. الأردن: دار التربية الحديثة، ١٩٨٩م. [٥]
- Encyclopedia Britanica*. Chicago, Benton, Vol 8 (1979), 584-588. [٦]
- Morrow, William. *Public Administration: Politics, Policy*. New York: Random House, 1980. [٧]
- Encyclopedia Britanica*. Chicago, Benton, Vol. 10 (1979), 127-131. [٨]
- Encyclopedia Britanica*. Chicago, Benton, Vol. 11 (1979), 281-283. [٩]
- Simmons, Robert and Dvorin, Eugene *Public Administration: Values, Policy and Change*. Port Washington: Alferd Publishers, 1977. [١٠]
- Waldo, Dwight "Public Administration Toward Year 2000." From Lane, Frederick C. (Ed.) *Current Issues of Publication Administration*. New York: St. Martin's Press, 1978. [١١]
- Washington, Charles. "History and Theory of Public Administration as Intellectual Movement or Field of Study: A Neophyte Scholar's Dilemma." paper submitted as part of course requirement for *Ph. D. Seminar*, Syracuse University, 1975. [١٢]
- Bernstein, Richard. *The Restructuring of Social and Political Theory*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 1978. [١٣]
- Lee, Robert and Johnson, Ronald. *Public Budgeting Systems*. Baltimore: University Park Press, 1977. [١٤]
- Rivilin, Alice. *Systematic Thinking for Social Action*. Washington D.C.: The Brooking Institution, 1971. [١٥]

- Harmon, Michael "The New Public Administration as Symbol and Sociological Event.", Paper presented at *the Annual Conference of the American Society for Public Administration*, Hawaii (1982), 3-5. [١٦]
- Dye, Thomas. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1975. [١٧]
- Rawls, John. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1971. [١٨]
- Ostrom, Vincent. *The Intellectual Crisis of American Public Administration*. Alabama: University of Alabama Press, 1974. [١٩]
- Kirkhart, Larry and Frank Marini (Ed.). *Toward a Theory of Public Administration*. Scrantion: Chandler Publishing Co., 1971. [٢٠]
- Keller, Elizabeth. *Managing with Less*. Washington D.C., International City Management Association, 1981. [٢١]
- Harmon, Michael. *Action Theory for Public Administration*. New York: Longman, 1981. [٢٢]
- Denhardt, Robert. "Toward a Critical Theory of Public Organization." *Public Administrative Review*, Nov/Dec (1981), 628-635. [٢٣]

Call for a Broader Perspective for Current Public Administration Theories and Trends

Mansour Mutib Abdulaziz

Assistant Professor, Department of Public Administration, College of Administrative Sciences, King Saud University, Riyadh, Saudi Arabia

(Received 5/1/1413 A.H.; Accepted for Publication 25/4/1413 A.H.)

Abstract. Because most of the current theories and trends in public administration have come from the United States of America, this paper provides some insights into some current theories and trends, not only in terms of the social milieu in the USA at the time, but also in terms of how the theoretical and practical responses to that milieu can be seen as based on the ideas and works of the American founding fathers Alexander Hamilton, Thomas Jefferson, and James Madison.

Currently, Arab countries look toward the theories and trends in the USA, with a view toward ad-hoc adoption of such theories and trends into their own public sector systems. These countries would be well advised to adapt rather than adopt. In order to adapt successfully it is necessary to do what have been done in a brief way within this paper, to look at the social-environmental and philosophical contexts of the current theories and trends.

