

3

الادارة الشعبية وآفاق التغيير الادارى

د. محمد مختار عثمان / استاذ مشارك بالكلية

مقدمة :

ان المتتبع لمعظم الدراسات والابحاث التي تناولت هذا الموضوع وهو الادارة الشعبية ، يجد أن معظمها يتركز حول الجانب الوصفى لها فيتناول بالشرح والتفصيل تنظيم اللجان الشعبية وتشكيلها واختصاصاتها وعلاقاتها بالمؤتمرات الشعبية . وهذا الاسلوب من الدراسة غير كاف على الاطلاق لانه لا يعطى هذا الموضوع ما يستحقه من الدراسة العميقة التحليلية .

ومن هنا كان اتجاه هذا البحث الى الدراسة الانتقادية المقارنة التي تتناول الادارة الشعبية من زوايا التغيير الادارى الذى تحدثه فى المفاهيم والنظم الادارية التقليدية .

والسؤال الذى يطرح نفسه بادىء ذى بدء : لماذا يكون للادارة الشعبية تأثير على النظم الادارية العالمية والمفاهيم الادارية التقليدية ؟ لماذا تكون الادارة الشعبية منطلقا لهذا التغيير ، ولماذا تكون الادارة الشعبية نموذجا اداريا رائدا ؟ ومن هذا المنطلق كان لابد قبل القاء الضوء على التغييرات الجذرية التى تحدثها الادارة الشعبية فى مجال الادارة وفى مجال مفاهيم القانون الادارى التقليدية ، أن نعرض للخصائص الذاتية للادارة الشعبية التى تعطىها هذه القدرة على التغيير ومعالجة هذا الموضوع لا يمكن أن تكون فقط فى اطار الدراسات القانونية البحتة ، وانما ينبغى ان تكون أيضا فى اطار دراسات العلوم الادارية ، خصوصا وأن الادارة الشعبية تواجه نظما ادارية وتقليدية متباينة يستند بعضها أوفى جانب منها الى نظريات ادارية بمفاهيم العلوم الادارية وليس فقط بمفاهيم القانون الادارى . ومن هنا سيكون تناول هذا الموضوع شاملا لما يلى : -

أولا : الادارة الشعبية نموذج ادارى رائد .

ثانيا : الادارة الشعبية ثورة على الادارة التقليدية .

ثالثا : الادارة الشعبية ثورة على مفاهيم ومبادئ القانون الادارى .

أولاً : الادارة الشعبية نموذج ادارى رائد

ان النظرة التحليلية للادارة الشعبية من حيث أهدافها ومقوماتها وخصائصها ، تؤكد أنها ادارة تقوم على دعائم نعطيها القوة والثبات ، وتمتع بخصائص ذاتية تميزها عن غيرها من النظم الادارية التقليدية وتجعلها ادارة على مستوى من الكفاءة ، قادرة على أن تصبح نموذجاً ادارياً رائداً يحل محل النظم الادارية التقليدية . وتمثل العناصر التي تجعل الادارة الشعبية منطلقاً لاجداث تغيير جذري في النظم الادارية العالمية فيما يلي :

- دعائم الادارة الشعبية .
- خصائص الادارة الشعبية .

1 - دعائم الادارة الشعبية :

يمكن النظر الى الادارة بصورة عامة ، أحد نظرتين . . . أما نظرة جزئية بمعنى أن الادارة أو الجهاز الادارى له كيان ذاتى مستقل ومتميز عن كيان المجتمع بل وقد يكون معارضا له ومسلطا عليه ، وهذه نظرة تقليدية بيروقراطية تسلطية ، كانت سببا في فشل كثير من النظم والتغييرات الادارية ، ومن هنا فهمى نظرة مرفوضة .

أما النظرة الاخرى وهى النظرة الشمولية فتعتمد على أن الادارة جزء من المجتمع تنشأ فيه وتعمل من أجل تحقيق أهدافه . فالمرافق العامة والمؤسسات والمنشآت المختلفة خدمية أو انتاجية هى جزء من المجتمع الذى تنشأ فيه ، تتأثر به وتؤثر فيه ، فهى تنشأ لاشباع حاجات المجتمع ويتحدد نشاطها ووسائلها وأساليبها وفقا للعوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بهذا المجتمع ففي اطار هذه العوامل تتحدد اهداف وسياسات الجهاز الادارى والنظم والقوانين والقيم التى تحكمه وتحكم علاقاته بالمجتمع⁽¹⁾ .

ومن هنا ووفقا لهذه النظرة فان التغيير السياسى والاقتصادى والاجتماعى يحتم ضرورة التغيير الادارى ، كما أن التغيير الادارى لا يحقق أهدافه بغير ارتباطه على تغيير سياسى واقتصادى واجتماعى ، ولذا فان الفصل بين التغيير الادارى والتغيير فى عوامل البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية يؤدي الى فشل هذا التغيير الادارى وتحوله الى عملية تلفيق أو ترميم غير متجانس مآلها الانهيار وتأكيذا لهذا فان زوال جهاز الدولة البيروقراطى يتحقق بالغاء الطبقية واقامة نظام سياسى ديمقراطى مباشر ونظام اقتصادى اشتراكى أساسه المشاركة والمساواة بين الناس ، ولكى يتحقق هذا الهدف فلا بد من إزالة الفوارق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وهذا معناه أن الادارة الشعبية لا بد وأن تكون

حركتها منسجمة مع حركة المجتمع الاشتراكي الجديد ، كما أن قوتها وكفاءتها مصدرها الارتكاز على نظام سياسي واقتصادي واجتماعي سليم .
ومن هذا المنطلق يمكن تحديد الركائز أو الدعائم الأساسية للإدارة الشعبية فيما يلي :

أ- السلطة الشعبية :

لقد أرسيت تجربة الجماهيرية في تطبيق الديمقراطية المباشرة أساسا قويا لاجداث تغيير جذري في الإدارة .

فالديمقراطية وفقا لمفهوم النظرية العالمية الثالية تعنى أن الشعب هو أداة الحكم ، فالديمقراطية هي رقابة الشعب على نفسه ويترتب على ذلك أن أداة الحكم الوحيد هي الشعب الذي يقوم بالوظيفة التشريعية والإدارية والقضائية كما يقوم بوظيفة الرقابة ، فالشعب هو الرقيب على نفسه ومن هنا فليس هناك كما في النظم التقليدية الديمقراطية التمثيلية « حكومة ومجالس نيابية وأحزاب »⁽²⁾ ، وإنما الديمقراطية الشعبية ليس لها إلا أسلوب واحد « ولا يمكن تحقيق السلطة الشعبية إلا بكيفية واحدة وهي المؤتمرات الشعبية ، واللجان الشعبية ، فلا ديمقراطية بدون مؤتمرات شعبية واللجان في كل مكان » .

فالإدارة الشعبية وهي المتمثلة في اللجان الشعبية هي القنوات الإدارية التي تخضع تنظيميا ووظيفيا للقوات السياسية المتمثلة في المؤتمرات الشعبية الأساسية وملتقاها مؤتمر الشعب العام .

والنتيجة المنطقية لذلك هو أن الإدارة الشعبية هي إدارة بالشعب وللشعب تستند إلى دعامة سياسية تتمثل في أن السلطة للشعب وأن الحكم للشعب ، فالديمقراطية الشعبية المباشرة هي سند الإدارة الشعبية وبغيرها لا تقوم إدارة شعبية ، وبعبارة أخرى فالسلطة للشعب يمارسها من خلال مؤتمراته الأساسية ، والإدارة للشعب وبالشعب يمارسها الشعب من خلال لجانه الشعبية والمنبثقة من مؤتمراته والمفوضة منه في عدم نجاح الحلول الإدارية التي تدعى الديمقراطية في دول العالم والتي تحاول ادخال صور من الديمقراطية في الإدارة دون سند سياسي لها بوجود ديمقراطية شعبية مباشرة .

ويترتب على كون السلطة الشعبية دعامة الإدارة الشعبية نتيجتين هامتين ، الأولى : تتعلق بأهداف الإدارة الشعبية والآخرى بتنظيمها .

- فبالنسبة لأهداف الإدارة الشعبية ، فإن الأساس هو أن الإدارة الشعبية ليس لها أهداف ذاتية وإنما بحكم خضوعها تنظيميا ووظيفيا للقنوات السياسية المتمثلة في المؤتمرات الشعبية الأساسية وملتقاها مؤتمر الشعب العام ، فإن أهدافها يحددها الشعب صاحب السلطة من خلال مؤتمراته الأساسية وملتقاها مؤتمر الشعب العام ، وبمعنى آخر فإن أهدافها هي

أهداف الشعب السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، وتلك تمثل الاهداف الاستراتيجية والتي لا يمكن ان تتحقق الا من خلال تحقيق هدف اخر وهو الثورة الادارية ، فكما يقول الكتاب الاخضر في الفصل الاول « تختار جماهير تلك المؤتمرات الشعبية الاساسية لجنا شعبية ادارية لتحل محل الادارة الحكومية فتصبح كل المرافق في المجتمع تدار بواسطة لجان شعبية وتصير اللجان الشعبية التي تدير المرافق مسئولة أمام المؤتمرات الشعبية الاساسية التي تملى عليها السياسية وتراقبها في تنفيذ تلك السياسة وبهذا تصبح الادارة شعبية والرقابة شعبية » .

- أما عن تنظيمها فتتارس الادارة الشعبية اختصاصاتها من خلال البناء التنظيمي الذي يحدد تشكيل اللجان الشعبية واختصاصاتها وعلاقاتها بالمؤتمرات الاساسية وباللجان الشعبية المختلفة رأسياً وأفقياً .

والتكوين الادارى بهذه اللجان يقوم على أساس ديمقراطى شعبى ومباشر مستنداً فى ذلك الى الديمقراطية الشعبية ومعبراً عن كون الادارة الشعبية هى الامتداد الطبيعى للديمقراطية المباشرة . وقد حدد الكتاب الاخضر فى الفصل الاول البناء التنظيمى للجان الاساسية بقوله : « ليس لسلطة لشعب الا وجه واحد ولا يمكن تحقيق السلطة الشعبية الا بكيفية واحدة وهى المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية فلا ديمقراطية بغير مؤتمرات شعبية واللجان فى كل مكان .

أولا يقسم الشعب الى مؤتمرات شعبية أساسية ويختار كل مؤتمر أمانة له ، ومن مجموع لجان الامانات تتكون مؤتمرات شعبية غير الاساسية ثم تختار جماهير تلك المؤتمرات الشعبية الاساسية لجنا شعبية ادارية لتحل محل الادارة الحكومية فتصبح كل المرافق فى المجتمع تدار بواسطة لجان شعبية وتصير اللجان الشعبية التي تدير المرافق مسئولة أمام المؤتمرات الشعبية الاساسية التي تملى عليها السياسة وتراقبها فى تنفيذ تلك السياسة وبهذا تصبح الادارة شعبية والرقابة شعبية .

ومن هنا فالسلطة الشعبية هى الدعامة الاساسية للادارة الشعبية وضمان عدم تحويلها الى ادارة بيروقراطية متسلطة وذلك على عكس الديمقراطية التمثيلية التي تهىء المناخ المساعد لسيطرة الجهاز البيروقراطى بل وتحكمه فى السلطة التشريعية أحيانا . وفى حين تعمل البيروقراطية على تفويض سلطة الشعب تعمل الادارة الشعبية على تدعيم السلطة الشعبية وترسيخها وكذلك الشأن فالادارة الذاتية أيضا تدعيم للسلطة الشعبية والادارة الشعبية .

ب - الاشتراكية الجديدة :

ان المبادئ الاساسية التي يركز عليها النظام الاقتصادى الجماهيرى الجديد تمثل دعامة

أساسية لتحقيق السلطة الشعبية والادارة الشعبية وتكفي الاشارة السريعة الى هذه المبادئ لتبين هذا التأثير وذلك الدعم للادارة الشعبية .

- غاية الاشتراكية الجديدة هي اشباع الحاجات عن طريق العمل الانتاجي الحقيقي دون استغلال الغير . ويصور الفصل الثاني من الكتاب الاخضر هذه الغاية بقوله : « ان الغاية المشروعة للنشاط الاقتصادي للأفراد هي اشباع حاجاتهم فقط ولهذا لا يحق لأي فرد القيام بنشاط اقتصادي بغرض الاستحواذ على كمية من تلك الثروة أكثر من اشباع حاجاته لان المقدار الزائد عن الحاجة هو حق للأفراد الآخرين » .

ولا تتحقق المساواة الاقتصادية الا بتحرير حاجات الانسان « فان حرية الانسان ناقصة اذا تحكم آخر في حاجته فالحاجة قد تؤدي الى استعباد الانسان لانسان والاستغلال سببه الحاجة »⁽²⁾ .

ومن هنا كان القضاء على مجتمع الاستغلال واحلال مجتمع الشركاء محله فكانت مبادئ البيت لساكته - شركاء لأجراء - في الحاجة تكمن الحرية - الارض ليست ملكا ل احد . - وبتحرير حاجات الانسان تتحقق الديمقراطية الشعبية الحقيقية والادارة الشعبية الفعالة ويمارس الافراد مشاركتهم في الحكم والادارة بحرية تامة دون خوف او مجاملة .

- المساواة بين عناصر الانتاج : فتقوم الاشتراكية الجديدة على أساس المساواة بين عناصر الانتاج الاقتصادي وهي مواد الانتاج ووسيلة الانتاج والمنتج وفي هذا يقول الكتاب الاخضر⁽³⁾ : « والقاعدة الطبيعية للمساواة هي أن لكل عنصر من عناصر الانتاج حصة في هذا الانتاج لانه اذا سحب واحد منها لا يحدث انتاج ولكل دور أساسي في عملية الانتاج وبدونه يتوقف الانتاج » .

هذه المساواة تدعم الادارة الشعبية بغير المساواة يضعف دور المنتجين واخلاصهم في الادارة نتيجة ضعف نصيبهم في العائد من المنتج « والذي يعمل في مؤسسة اشتراكية هو شريك في انتاجها ، مخلص في عمله الانتاجي دون شك لان باعته على الاخلاص في الانتاج هو حصوله على اشباع حاجاته من ذلك الانتاج » .

- القضاء على عوامل الاستغلال ، فالديمقراطية المباشرة الحقيقية وفقا للنظام الجماهيري لا تتحقق الا بالقضاء على عوامل الاستغلال⁽⁴⁾ فكان القضاء على نظام الاجرة وتحرير العاملين من عبوديتها . وفي هذا تدعيم لحرية الافراد وتمكينهم من المشاركة الفعالة والحرية في الادارة الشعبية .

- ديمقراطية التخطيط : فالتخطيط القومي الشامل الاطار الذي يحكم كل النشاط الاقتصادي بالجماهيرية والخطة توضع بأسلوب ديمقراطي . فمشروع الخطة يعرض على المؤتمرات الشعبية الاساسية وتتولى هذه المؤتمرات مناقشة الخطة من جميع جوانبها وتقترح التعديلات عليها بالحذف او الاضافة ثم تعرض في النهاية على مؤتمر الشعب العام الذي

يقوم بصياغة هذه الآراء ويضع الخطة في صورتها النهائية واعتمادها ثم ارسال نسخة الى كل لجنة شعبية وأمانة مختصة لتتولى ما يخصها من محتويات الخطة وهذه المشاركة هي تدعيم وترسيخ للسلطة الشعبية والادارة الشعبية .

ج - الدين شريعة المجتمع :

« الشريعة الطبيعية لاى مجتمع هي العرف أو الدين » ⁽⁵⁾ . والدين وهو شريعة المجتمع هو « الفصل لمعرفة الحق والباطل والخطأ والصواب وحقوق الافراد وواجباتهم » ⁽⁶⁾ . والدين شريعة المجتمع دعامة لكفاءة الادارة الشعبية ويتأكد ذلك من ناحيتين :

- شريعة المجتمع هي الفصل بين الحق والباطل والخطأ والصواب وحقوق الافراد وواجباتهم .

- الالتزام والتمسك بالقيم الدينية يربى المواطن المخلص القوى الامين الذى يراقب نفسه بنفسه لاخوفا من العقاب وانما عن ايمان ويقين وعقيدة .

ومن هنا فالدين وهو شريعة المجتمع لكل المجتمعات ، والقرآن الكريم شريعة المجتمع الجماهيرى الليبى ، يعتبر سنداً ودعماً للادارة الشعبية اذ يحدد لها اطار عملها فى حدود مبادئه وأحكامه ، وهى أحكام ومبادئ واضحة مما يساعدها على وضوح الاهداف والمبادئ التى تحكمها ، وفى هذا المجال فالنص فى اعلان سلطة الشعب على أن القرآن الكريم شريعة المجتمع لم يرد على سبيل الارشاد والتوجيه وانما على سبيل الالتزام والوجوب ⁽⁷⁾ ، ويترتب على ذلك الا يجوز لاى قاعدة قانونية لاحقة على اعلان سلطة الشعب أن تخالف حكماً قطعياً بالقرآن الكريم كما ينبغى مراجعة القواعد القانونية السابقة لاصدار هذا الاعلان لرفع التعارض بينها وبين احكام القرآن الكريم واعداد القواعد البديلة . كما أنه من جانب آخر فالادارة الشعبية وهى تمارس السلطات المخولة لها وتقوم بمهامها يجب أن تكون أهدافها هى تطبيق مبادئ وأحكام القرآن الكريم شريعة المجتمع فهى القيم الدينية والمصدر المباشر الذى يستند اليه أى قانون وضعى أو قرار .

ومن هنا تكون الادارة الشعبية فعلاً أداة التغيير الجذرى والشامل فى المجتمع وأداة تحقيق الاهداف العليا وليست أداة بيروقراطية تدار بالاسلوب التقليدى والسلبى ، تدفعها الاحداث وتحركها المشكلات وليس لها سبيل من المبادئ فى احداث التغيير . ولا ينظر فقط الى الدين شريعة المجتمع من هذه الزاوية فقط وانما هو أيضاً يدعم كفاءة الادارة الشعبية وينميتها .

فالادارة الشعبية وهى تهدف الى تطهير الجهاز الادارى والقضاء على الادارة البيروقراطية واحلال الادارة الشعبية محلها لابد وأن تعتمد الكفاءة وبالاخص كفاءة العنصر البشرى سواء كان ذلك متمثلاً فى أعضاء اللجان وفى العاملين والمتجيين فى

الادارات والاجهزة الفنية والمنشآت وهذا مايؤكدده قائد الثورة بقوله : « لابد في كل لجنة من عدد كاف من الناس الذين يفهمون عملهم » وتوجيهه أعضاء اللجان الثورية في توجيه الجماهير نحو اختيار المتخصصين قدر الامكان لادارة المنشآت «⁽⁸⁾ .

وارساء القيم الدينية أمر حيوى في رفع كفاءة العمل الادارى⁽⁹⁾ فما هو دور الدين شريعة المجتمع والقرآن الكريم شريعة المجتمع في تدعيم كفاءة الادارة الشعبية .

يتضح هذا الدور من خلال مقولات الكتاب الاخضر من ناحيتين : الاولى كون شريعة المجتمع هى الفيصل لمعرفة الحق والباطل والخطأ والصواب وحقوق الافراد واجباتهم ومن هنا تتحدد واجبات الافراد ومن بينهم العامل والموظف والمنتج وفقا لاحكام ومبادئ شريعة المجتمع .

والثانية أن تحديد شريعة المجتمع للواجبات يأتى في صورة ارشادات والعقاب على مخالفتها أساسا أخرى .

ويعبر عن ذلك الكتاب الاخضر بقوله : « ومعظم العقوبات المادية في الدين مؤجلة وأكثر أحكامه مواعظ وارشادات واجابات على أسئلة وتلك أنسب شريعة لاحترام الانسان الدين لا يقرر عقوبات آنية الا في حالات قصوى وضرورية للمجتمع » .

ومن هنا فان ارساء القيم الدينية واستقرارها في ضمير الافراد من أهم العوامل التى توجد الاخلاص في العمل والتفانى في ادائه لاخوفا من العقاب أو طمعا في مكافأة أو ثواب ، وانما احساسا بأن ذلك مايمليه الضمير والخلق القويم وأن الخطأ أو المخالفة التى يأتياها الموظف أو المنتج تحرك الى جانب المسؤولية القانونية مسؤولية الضمير مسئولية الانسان أمام خالقه وهى مسؤولية تتعدى المجال القانونى لكى تندرج في نطاق الدين والاخلاق .⁽¹⁰⁾

وأن الدين كشرعية للمجتمع والتمسك بأحكامه يوجد المنتج والموظف القوى الذى تتوافر فيه متطلبات العصر الحديث وهى :

- مزيد من القدرة على التفكير وأعمال العقل والتعليم اعمالا لقول الله تعالى : « ومن يؤت الحكمة فقد أوتى خيرا كثيرا وما يذكر الا أولوا الالباب » .

- مزيد من الايجابية بمعنى أن يستشعر الفرد انتماءه الى الجماعة وولاءه لها ، فينفعل الجميع لاحداث الجماعة ويدفعون للتفكير فيها والمشاركة في حل مشكلاتها واتخاذ القرارات فى شأنها وذلك اعمالا لقول الرسول الكريم [ومن لم يهتم بأمر المسلمين فليس منهم] .

- مزيد من القدرة على العمل الجماعى على أساس من الشعور بالاخوة كما جاء بالقرآن الكريم « انما المؤمنون أخوة » .

- مزيد من العمل المتقن المنتج اعمالا للحديث الشريف « ان الله يحب اذا عمل احدكم عملا أن يتقنه »

وهذا عرض موجز لتأثير الدين على الادارة الشعبية وتأثيره الايجابى عليها بما يدعم كفاءتها وفعاليتها .

2 - الخصائص الذاتية للادارة الشعبية :

لا يمكن أن تتضح الخصائص الذاتية للادارة الشعبية الا بمقارنتها بالنظم والنظريات الادارية القائمة بالعالم . فالادارة الشعبية وجدت لتواجه تلك النظم والنظريات وليكون لها الدور الادارى الرائد بينها .

وسيكون تحليلنا للادارة الشعبية مقارنة بالنظم والنظريات الادارية التى سادت العالم منذ أواخر القرن التاسع عشر وحتى الآن ومنها سنتناول :

- الادارة المادية العلمية ونظرية التنظيم الادارى .

- الادارة البوليسية أو الدكتاتورية .

- الادارة البيروقراطية .

- الادارة التمثيلية .

- الادارة الارتجالية .

- الادارة بالاهداف .

فالادارة الشعبية مقارنة بالادارة المادية العلمية والتنظيم الادارى هى ادارة انسانية ، ومقارنة بالادارة البوليسية هى ادارة شرعية . ومقارنة بالادارة البيروقراطية هى ادارة مخططة ومقارنة بادارة الاهداف هى ادارة هادفة .

ونوضح هذا الاجاز بشئ من التفصيل فيما يلى :

أ - الادارة الشعبية ادارة انسانية :

كانت النظرة المادية هى النظرة السائدة لدى علماء الادارة العلمية لفردريك تابلور⁽¹⁾ منذ نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين تهتم أساسا بالعناصر المادية للعمل مهملة تماما العنصر الانسانى .

فكانت ومازالت هذه النظرة تعتمد النظرة المادية للادارة وكانت أسس الادارة وفقا لها تتلخص فى أن كل عامل يجب أن يعطى أعلى مستوى من العمل وأكبر كمية من العمل ، وأن الحافز المادى هو العامل الوحيد المحرك للجهد البشرى وهو أساس علاقات العمل ، وأن الجزء المادى هو المحرك للعامل الذى يميل بطبعه الى التكاسل ، ومن هنالم تكن هذه النظرة تهتم بالعامل كإنسان وانما يعامل كآلة تماما .

وكذلك كانت نظرة فايول⁽²⁾ نظرة مادية الى الادارة فكانت نظرية التنظيم الادارى تهتم أساسا بتقسيم العمل وتدرج السلطة والنظام التأديبى والتعويض المادى ونتيجة للانتقادات

التي وجهت الى تلك النظرة المادية ورد الفعل الغاضب من العمال تجاه اغفال الجانب الانساني ظهرت حركات علمية تدعو الى الاهتمام بالعنصر البشرى والعلاقات الانسانية والسلوك الانساني فكانت مدرسة العلاقات الانسانية والمدرسة السلوكية وكان اهتمامها في اطار التخفيف من سلبات الادارة العلمية .

واتجه الفكر الادارى الحديث الى دراسة البواعث الانسانية والسلوك الانساني والعلاقات العامة والانسانية⁽¹³⁾ ومحاولات اشراك العمال في بعض شئونهم والاهتمام بمقترحاتهم وشكواهم والاعتراف المعنوى لمجهوداتهم وهو الاتجاه الذى اصبح يطلق عليه تجاوزا بسيادة الروح الديمقراطية بين أعضاء الجهاز الادارى⁽¹⁴⁾ .

أما الادارة الشعبية فهي ادارة انسانية فكرا وعملا وليست مجرد معالجات جزئية لمشكلات الادارة تتناول العنصر البشرى مع بقاء العلاقات الاخرى بمفاهيمها وقواعدها المادية ، فهي ادارة من أجل الانسان بالانسان ، فالفكر المطروح بالكتاب الاخضر فكر انساني يكشف عن نظام المجتمع الاشتراكى الجديد هو تكوين مجتمع سعيد لانه حر تتحرر فيه الحاجات من سيطرة الغير وتحكمه . وكذلك فالجزء المعنوى هو الجزء الذى يتفق مع طبيعة الانسان ، ففكر الكتاب الاخضر ينظر الى أن القوانين الوضعية الناشئة من الدساتير الوضعية مليئة بالعقوبات المادية الموجهة ضد الانسان ، أما العرف فهو خال تقريبا من تلك العقوبات العرف يوجد عقوبات أدبية غير مادية لاثقة بالانسان ومعظم العقوبات المادية فى الدين مؤجلة وأكثر أحكامه مواعظ وارشادات واجابات عن اسئلة وتلك انصب شريعة لاحترام الانسان .

كما أن الديمقراطية الشعبية والاشتراكية الجديدة تهدف الى تحقيق الحرية والمساواة وتملك الشعب السلطة والثروة والسلاح ويصبح الشعب سيد نفسه ورقبها على نفسه .

ومن هنا فالادارة الشعبية ادارة انسانية من حيث اهدافها سعادة الانسان ، ومن حيث أسلوبها الذى يعتمد على السلطة الشعبية متمثلة فى المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية ، وانسانية من حيث علاقاتها فى ادارة المساواة بين المنتجين والعمال والموظفين لافرق بين رئيس ومروءس .

وانسانية من حيث العقاب فكانت فلسفة العقاب المعنوى والالتزام بالقيم الدينية والاخلاقية .

ب - الادارة الشعبية هي ادارة شرعية :

وبمقارنة الادارة الشعبية بالادارة الاستبدادية حيث السلطة الادارية لا تثقيد بقواعد القانون ولا تلتزم به وانما القانون وضع ليحكم الافراد ولا يحكم الادارة ، فالادارة هي القانون لارقيب عليها ولاحق للافراد فى الاعتراض والطعن أو اللجوء الى القضاء .

أما الإدارة الشعبية هي إدارة شرعية تلتزم بمبدأ سيادة القانون .
 إذ تلتزم الإدارة في جميع قراراتها وتصرفاتها بقواعد القانون بمعناه الواسع ⁽¹⁵⁾ وفي تقديرى
 أن الشرعية بمعناها الواسع تشمل القواعد الوضعية والتشريع واللوائح والقرارات
 التنظيمية ، وتشمل القواعد الالهية التي جاء بها القرآن الكريم شريعة المجتمع ، والعرف
 والقيم السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في المجتمع ، وهذا يتفق مع طبيعة
 قواعد الإدارة الشعبية ﴿ القانون الإدارى ﴾ باعتباره قانون مرن ، أحكامه وقواعده من
 صنع القضاء والعرف الإدارى والاجتماعى .

والقواعد التي تحكم الإدارة الشعبية جزء منها ، قواعد ملزمة قانوناً تتوافر فيها شروط
 وعناصر الالتزام القانونى ، وجزء آخر عبارة عن قيم اجتماعية وأخلاقيات إدارية يكون
 الالتزام بها التزاماً أدبياً .

وتختلف الشرعية بالجاهيرية عن الشرعية القانونية التقليدية والشرعية الاشتراكية .
 فالشرعية القانونية تقوم على فكرة سياسية أساسها أن الحكام والمحكومين مقيدون بالنظام
 القانونى وأساس هذا الخضوع أن الشعب هو صاحب السلطة وهو الذى يضع القوانين التي
 هي التعبير عن إرادته ، ويخضع لها الحكام باعتبارهم قائمون على تنفيذ هذه القوانين .
 وتقوم الشرعية القانونية على فكرة قانونية تجد أساسها في المبادئ الديمقراطية التقليدية ،
 وتستهدف هذه الفكرة وضع الضمانات للمحكومين في كافة المجالات سواء في تعامل الأفراد
 مع الإدارة أو في المنازعات التي تثور بينهم وبين الإدارة . ⁽¹⁶⁾

ومن هنا فالديمقراطية التقليدية ترى في سلطة الحكم غير المقيدة خطراً على كيان الأفراد
 وحررياتهم وضمان هذه الحرية لا يتحقق إلا بسيادة القانون بصرف النظر عن أساس
 الخضوع للقانون وعن مصدر القواعد القانونية ، ولذلك نجد بعض الفقهاء ⁽¹⁷⁾ يضع
 أسساً معينة يجب توافرها حتى يسود مبدأ المشروعية نذكر منها :

- خضوع الإدارة للقانون ، فالسلطة التنفيذية وهي تقوم بتنفيذ القوانين يجب احترام إرادة
 الهيئة صاحبة السلطة في وضع القوانين ، فلا تخرج على نصوص القوانين ولا تنكر لها أو
 تعمل على إهمالها أو الوقوف منها موقفاً سلبياً بترك الأفراد يخالفونها دون جزاء .
 - تحديد الاختصاصات الإدارية بصورة واضحة لأن ذلك يمكن الأفراد والقضاء من رقابة
 الإدارة في أداء وظيفتها .

- إخضاع الإدارة لرقابة القضاء ، فلا قيمة لمبدأ المشروعية إلا إذا التزمت الإدارة باحترامها
 ولا يتحقق ذلك إلا باخضاع الإدارة لرقابة قضائية فعالة .

أما الشرعية الاشتراكية فأساسها تحكم النظام الاقتصادى في طبيعة القانون ومضمونه ،
 فالقانون هو التعبير عن العلاقات الاقتصادية القائمة ، ولا قيمة لمبدأ الشرعية إلا من حيث
 اتصاله بطبيعة النظام الاجتماعى . فالتركيب الاقتصادى للمجتمع والظروف المادية للطبقة

المسيطرة هي التي تحدد ضميره الاجتماعي وارادته ومصالحه التي تجد تعبيرها في القانون ، أما تحليل النظام القانون مستقلا عن الروابط الاقتصادية فيمثل تبعا لذلك وسيلة متعارضة مع المبادئ الأساسية لعلم القانون السوفييتي ، ومن هنا كان انتقاد الماركسيون للشرعية القانونية لأنها تستخدم أساسا للدفاع عن نظام اجتماعي ظالم .

كما أنه من ناحية أخرى ، فالشرعية الاشتراكية شرعية مادية تقوم أساسا على انكار المبادئ والقيم الروحية ، وهي شرعية حزبية باعتبار أن الحزب الشيوعي هو المهيمن على كافة السلطات وهو الأمين على تفسير القوانين كلها وهو الهيئة التي تضمن تطبيق التشريع بطريقة تتفق مع القوانين ومقتضيات التطور الاجتماعي⁽¹⁸⁾ .

وأما الشرعية الجماهيرية فإنها تعتمد أساسا على الديمقراطية المباشرة والاشتراكية الجديدة ، واطارها العام الدين شريعة للمجتمع .

ففي ظل الديمقراطية المباشرة حيث الشعب يملك السلطة أصبح مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ مرفوضا ، وأصبحت وحدة السلطة هي الأساس وذلك عكس الشرعية القانونية التقليدية التي تعتمد على مبدأ الفصل بين السلطات .

ومقتضى أن السلطة للشعب ولا سلطة لسواه فإن الشعب يمارس بنفسه ومباشرة الوظيفة التشريعية ويفوض الوظيفة الادارية التنفيذية الى لجان شعبية ادارية يختارها ويراقب أعمالها .

وإذا كانت الشرعية القانونية التقليدية أساسها القانون الوضعي ، فالشرعية الجماهيرية أساسها القوانين الالهية حيث يجد القانون الوضعي والنظام السياسي سنده في الدين شريعة المجتمع .

ج - الادارة الشعبية ادارة ديمقراطية :

تعتمد الادارة الحكومية التقليدية على التنظيم البيروقراطي الذي يعتمد على تركيز السلطة في القمة وعلى التدرج الرئاسي وعلى التعيين لشغل الوظائف الرئاسية . ويطلق عليها البعض ادارة الغير منظورا اليها من زاوية الاشتراك في اتخاذ القرارات . فالادارة البيروقراطية تدار بواسطة أفراد تعينهم السلطة الحاكمة ولا يشارك فيها المواطنون بأي شكل كان ، وينفرد فيها الرؤساء باتخاذ القرارات المختلفة .

أما الادارة الشعبية فهي ادارة ديمقراطية ، ولكن هل هي ديمقراطية بالمفهوم التقليدي ؟ لا بالطبع ، لان اصطلاح الديمقراطية كما يطلق سياسيا على غير حقيقته حيث يطلق على الديمقراطية التمثيلية ، فان هذا المطلق يطلق أيضا في مجال الادارة على غير حقيقته ،

فيطلق على مجرد اشتراك الرؤسين أو المواطنين في اتخاذ القرارات بأى شكل كان وبصورة تدرج من مجرد تقديم اقتراحات فى أمور بسيطة الى استشارة الرؤسين أو استطلاع رأى المواطنين موضوعات قليلة الاهمية نسبيا ، الى اشتراك ممثلين عن العمال أو المواطنين فى المجالس أو اللجان . وتأخذ وبصفة عامة المشاركة التقليدية الاشكال التالية :

- ادارة المساهمة فى الارباح حيث يشترك العمال فى جزء من الارباح يتم توزيعه عليهم كحافز على زيادة الانتاج .

- ادارة المساهمة فى الادارة حيث يكون للعمال أو المواطنين المشاركة فى تجديد وسائل الانتاج وظروفه عن طريق النقابات أو اللجان المشتركة الادارية والفنية وفقا للنموذج الفرنسى .

- ادارة التسيير الذاتى حيث يتولى العمال ادارة شئون المنشأة كما هو الشأن فى النموذج الجزائرى واليوغسلافى .

أما فى الجماهيرية حيث الديمقراطية الشعبية أساسها السلطة للشعب ، فالشعب يحكم نفسه ويراقب من خلال المؤتمرات الشعبية اللجان الشعبية ، ومن هنا وضعت الديمقراطية الشعبية الأساس للادارة الشعبية ، تلك الادارة الديمقراطية التى يشارك فيها الشعب ، كل الشعب فى الحكم والادارة .

فالادارة الشعبية ادارة ديمقراطية شعبية حقيقية قوامها المشاركة التامة والكاملة فى الادارة من خلال المؤتمرات الشعبية ، وهكذا يتولى الشعب بأسلوب ديمقراطى ادارة شئونه بنفسه وتكون اذن الادارة الشعبية ادارة ديمقراطية شعبية كاملة .

د - الادارة الشعبية ادارة شاملة متكاملة :

تتبع كثير من النظم الادارية أسلوب النظرة الجزئية الى الجهاز الادارى ، فتنظر الى اداراته ومؤسساته أجزاء مستقلة ومنفصلة غير متكاملة ، ومن هنا كان اتباع أسلوب الحلول الجزئية للمشكلة الادارية تختلف وتتباين من مؤسسة الى أخرى ، وابتاعها أسلوب التمثيل الادارى أى اشراك بعض الافراد من العاملين أو المواطنين فى الادارة يكون اشراكا جزئيا فيشمل بعض الادارات دون البعض وقد يطبق على سبيل المثال فى بعضها دون الآخر ، بل وحتى داخل المؤسسة الواحدة قد تطبق على مستويات أو مجالات دون الاخرى .

فالادارة الشعبية بتكوينها الشعبى ليست تطبيقا جزئيا أو نموذجيا أو تجربة تطبق فى قطاع أو فى منشأة أو فى هيئة أو بلدية أو مستوى ادارى معين ، بينما تبقى باقى الوحدات على مستوى ادارى تدار بيروقراطيا ، وبذلك يقع التناقض فى التنظيمات والاساليب وسيطر الصراع وتضيق الاهداف القومية فى تلافيف هذا الصراع والسيطرة البيروقراطية .

وانما الادارة الشعبية ادارة شعبية شاملة ، تتصف بالشمول فى تكوينها حيث الشعب

كله يشارك في تكوينها وحيث كل القطاعات وكل المستويات تشكل شعبيا .
وهي شعبية من حيث وظائفها ، فالشعب له القدرة على اتخاذ كل القرارات التشريعية
والادارية ، التخطيطية والتنفيذية والرقابية وفي كل المجالات السياسية والاقتصادية
والاجتماعية .

والادارة الشعبية من جانب آخر بناء تنظيمي متكامل فاللجان الشعبية ليست أجزاء
متناثرة غير مترابطة تعمل كل منها مستقلة ومنفصلة عن الاخرى ، لاهتم بما يجري في
اللجان الاخرى ، ولا تعرف ماتسعى اليه من أهداف ، وانما هي تنظيم متماسك متكامل
افقيا ورأسيا تربطه أهداف واحدة وفكر واحد وأسلوب واحد . فاللجان تتكامل رأسيا
ابتداء من اللجنة الشعبية بالمحلة الى اللجنة الشعبية العامة ، كما يتحقق التكامل أفقيا
بالتنسيق بين اللجان الشعبية في القطاعات المختلفة من خلال اللجنة الشعبية العامة
للبلديات ، واللجنة الشعبية العامة النوعية واللجنة الشعبية العامة وفقا لما أوضحه القانون
13 لسنة 1981 م . ونذكر على سبيل المثال :

- تولى اللجنة الشعبية العامة للبلديات النظر في المسائل ذات الصيغة المشتركة بين مختلف
البلديات بهدف تحقيق التنسيق والنمطية فيما يتعلق بأداء الخدمات أو تنفيذ المشروعات في
البلديات ﴿ مادة / 3 ﴾ .

- تولى اللجنة الشعبية العامة النوعية وضع الخطط التنفيذية لقرارات المؤتمرات الشعبية
الاساسية التي يصيغها مؤتمر الشعب العام والاشراف على تنفيذ ورقابة وتوجيه المصالح
والاجهزة العامة التابعة لها ﴿ مادة / 6 ﴾ .

- تولى اللجنة الشعبية العامة النوعية تنفيذ المشروعات والخدمات التي تخص أكثر من
بلدية وذلك بالتعاون مع اللجان الشعبية في نطاق البلديات ذات العلاقة
﴿ مادة / 7 ﴾ .

- تشرف اللجان الشعبية العامة النوعية على اللجان الشعبية النوعية في البلديات
﴿ مادة / 9 ﴾ .

وتكامل اللجان الشعبية يتحقق أيضا من خلال تشكيلها ، فوفقا للقانون
31 لسنة 1981 م . بشأن اللجان الشعبية :

- تشكل اللجنة الشعبية للبلدية من أمين اللجنة الشعبية للبلدية ومن أمناء اللجان الشعبية
النوعية بها (م 21) .

- تشكل اللجنة الشعبية العامة النوعية من أمينها ومن أمناء اللجان الشعبية النوعية في
البلديات [م 5] .

- تشكل اللجنة الشعبية العامة للبلدية من أمين اللجنة الشعبية العامة وعضوية أمناء
اللجان الشعبية للبلديات (مادة 2) .

ومن ناحية أخرى يتحقق التكامل من خلال المؤتمرات الشعبية وتكوينها باعتبارها الهيئة الشعبية المختصة برسم السياسات وتحديد الاهداف للجان الشعبية والرقابة عليها فوفقا لللائحة العامة للمؤتمرات الشعبية الصادرة في 5 / 6 / 1980 م .

- يكون لكل مؤتمر شعبي أساسى أمانة يختار أعضاؤها وأمينها وأمينها المساعد من بين أعضائه (مادة / 1) .

- المؤتمر الشعبى للبلدية هو ملتقى المؤتمرات الشعبية الاساسية الواقعة فى نطاقه ويتكون من مجموع أعضاء أمانات هذه المؤتمرات (مادة / 10) .

- يتولى المؤتمر الشعبى للبلدية اختصاص التنسيق بين قرارات وتوصيات المؤتمرات الشعبية الاساسية الواقعة فى نطاقه ومتابعة تنفيذها (مادة / 11) .

- يكون للمؤتمر الشعبى للبلدية أمانة تتكون من مجموع أمناء المؤتمرات الشعبية الاساسية الواقعة فى نطاق البلدية ومن أمين وأمين مساعد يختارهما أعضاء المؤتمر .

- يتكون المؤتمر الشعبى المهنى أو الانتاجى من مجموع أمناء المؤتمرات الشعبية الاساسية الواقعة فى نطاق البلدية ومن أمين وأمين مساعد يختارهما أعضاء المؤتمر .

- مؤتمر الشعب العام هو الملتقى العام للمؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية والنقابات والاتجاهات والروابط المهنية والانتاجية ويتولى مؤتمر الشعب العام صياغة قرارات وتوصيات المؤتمرات الشعبية الاساسية (مادة / 18) .

واذا كان التكامل يتحقق بين المؤتمرات الشعبية بعضها البعض ، وبين اللجان الشعبية بعضها البعض ، فإن التكامل يتحقق أيضا بين المؤتمرات واللجان الشعبية ، عضويا ووظيفيا ، فعضويا تختار المؤتمرات الشعبية اللجان الشعبية من بين أعضائها وتراقبها ، ووظيفيا تضع المؤتمرات الشعبية التشريعات وترسم الاهداف وتحدد السياسات وتضع التوصيات التى تلزم اللجان الشعبية بتنفيذها .

ومن هنا يتحقق التكامل ويتحقق معه التنسيق ووحدة المعاملة والالتزام بالقوانين والتوجيهات والسياسات على كل المستويات .

هـ - الادارة الشعبية ادارة مخططة :

الادارة فى جوهرها عملية تنظيمية ينبغى أن تتم وفقا للاصول العلمية والاساليب الفنية وتتطلب هذه الصفة التنظيمية التخطيط أى الاعداد والتحضير للعمل الادارى من حشد كافة الطاقات المادية والبشرية وتوجيهها الى الاهداف المرسومة . كما يتطلب التخطيط نظاما للمتابعة المقررة وللتعرف على نقاط الضعف ومعالجتها واتخاذ اجراءات تداركها مستقبلا .

الا أن هناك ادارة ارتجالية متخلفة ليس لها خطة أو برنامج عمل وانما تدفعها الاحداث

وتتحكم فيها المطالب والاجراءات ، ومن ثم فلا تستطيع توجيه طاقاتها الى أهدافها وانما تستهلك طاقاتها في أمور جانبية أو شكلية أو هامشية .

والادارة الشعبية في مواجهة الادارة الارتجالية هي ادارة مخططة ، فالنشاط الاقتصادي والاجتماعي بالجمهورية محكوم بخطة التنمية الشاملة يشارك فيها الشعب سواء في وضعها أو تنفيذها أو متابعتها . فالتخطيط هو الاسلوب العام والمنهج الاساسي لكافة الأنشطة . كما تتأكد الخاصية التخطيطية للادارة الشعبية من خلال الاختصاصات المحددة بالقانون 31 لسنة 1981 م . وعلى سبيل المثال :

- تولى اللجنة الشعبية العامة النوعية وضع الخطط التنفيذية لقرارات المؤتمرات الشعبية الاساسية (مادة 6) .

- تولى اللجنة الشعبية العامة النوعية الاشراف على الشركات والمنشآت التي تتبعها ولها في هذا الخصوص :

● مراقبة نشاط الشركات والمنشآت ومتابعة تنفيذها للخطط المرسومة لها .

● تحديد الاهداف الانتاجية للشركات والمنشآت التابعة لها . (مادة / 8)

- اللجنة الشعبية النوعية في البلدية هي الادارة التنفيذية لتنفيذ مشروعات خطة التحول (مادة / 20) .

ومن هنا فالادارة الشعبية تتخذ التخطيط أسلوبا لها في العمل فلا تتبع الاسلوب غير المخطط الارتجالي وانما كما تشير اختصاصاتها تلتزم بالعمل الاداري المخطط ، وهذا الاسلوب يعطيها مقومات الكفاءة من خلال التخطيط وتحديد الاهداف والبرامج وما يستتبع ذلك من حشد للامكانيات المادية والطاقات البشرية

و - الادارة الشعبية ادارة هادفة :

الامر الذي لاشك فيه أن وضوح أهداف الجهاز الاداري وهيئاته المختلفة من أهم العوامل التي تمكنه من توجيه كل طاقاته البشرية والمادية بصورة مخططة نحو هذا الهدف ثم تمكنه من اتخاذ القرارات التي تحقق هذه الاهداف .

ورغم أن هذا الامر يعتبر من أسس الادارة العلمية الحديثة التي تعتمد على التخطيط العلمي ، الا أن غموض الاهداف على المستويات الادارية المختلفة يمثل أكبر المشكلات الادارية التي تواجه الاجهزة الادارية في كثير من دول العالم خصوصا في الدول النامية . وذلك الغموض في الاهداف من شأنه تشتيت الجهود واهدار للطاقات ، كما يجعل الادارة عاجزة عن معالجة الامور أو اشباع الحاجات بصورة شاملة ومستمرة بعيدة عن الحلول الانية الجزئية . ومن هنا كانت الحلول التقليدية المطروحة لمشكلة الادارة تدور حول صياغة الاهداف وتحديدتها ، وكانت الاتجاهات الادارية الحديثة نحو نظرة جديدة للادارة

وهي الادارة بالاهداف لتحل محل الادارة بالانشطة وهي الادارة التقليدية التي تهتم بالعمل الروتيني اليومي وتحكم على المنتج أو العامل أو الموظف بمدى انشغاله الظاهري بالاعمال دون اهتمام بالنتائج ، كما تتميز بأنها مدفوعة بضغوط العمل وبمشكلاته ومشغولة بتنفيذ الاوامر الرئاسية الصادرة وفق التدرج الرئاسي .

والادارة بالاهداف والتي ينظر اليها كأنها نظرية ادارية جديدة في العالم أساسها⁽¹⁹⁾ :
 - تحديد الاهداف للجهاز الاداري ولكل هيئة من هيئاته ولكل قسم من أقسامه حتى تحديد الهدف لكل موظف أو منتج ، فليس الامر مجرد تحديد أهداف عامة وانما تحديد الاهداف لكافة المستويات بصورة دقيقة ومفصلة ورقمية كلما أمكن .
 - يشارك كل العاملين على كل المستويات في تحديد الاهداف التي يلتزمون بها وفي تحديد متطلبات تحقيقها .

- توفير المتطلبات اللازمة لتحقيق هذه الاهداف سواء من العنصر البشري [الموظفين والعمال والمنتجين] أو من العنصر المعنوي ، المعلومات والقوانين والنظم .
 - يكون تقييم القيادات الادارية والافراد على أساس من مدى نجاحهم في تحقيق الاهداف وليس على انشغالهم الظاهري بالعمل اليومي الروتيني .

هذه هي مقومات الادارة بالاهداف والتي تعتبر من احدث منادات به النظريات الادارية الحديثة .

اما الادارة الشعبية الجماهيرية فإدارة هادفة تتحدد أهدافها في القضاء على الادارة البيروقراطية وتدعيم الادارة الشعبية وأساسها المشاركة الفعلية والكاملة في الادارة وهي بذلك تتمكن من تحقيق الاهداف السياسية والاقتصادية متمثلة في الديمقراطية الشعبية والاشتراكية الجديدة .

واذا كانت الادارة الشعبية تتوافر فيها كل مقومات الادارة بالاهداف وفقا لأحدث النظريات الادارية الا أنها تتميز بالمنهج الشعبي الذي يعتمد على أن المشاركة في الادارة ليست فقط لاعضاء الجهاز الاداري وانما يشترك الشعب كله في رسم الاهداف والسياسات ، كما أن الرقابة ليست رقابة ادارية تراقب وتقيم أعمال الادارة بأسلوب اداري وانما هي رقابة شعبية تمارسها المؤتمرات الشعبية الاساسية وذلك أمر طبيعي لان الادارة بالاهداف ينظر اليها كأسلوب اداري من داخل الجهاز الاداري وليس باعتبار الشعب كله صاحب السلطة يملك سلطة الحكم والادارة .

ثانيا : الادارة الشعبية ثورة على الادارة التقليدية

تمثل الثورة الادارية إحدى النقاط الخمس المكونة لبرنامج العمل الثوري المعلن في زواره في 15 / 4 / 1973 م (02) .

وينصرف المفهوم العلمى للثورة الادارية الى التغييرات الجذرية والشاملة والمستمرة في الجهاز الادارى ، ولا تنحصر بالتالى في مجرد اجراء تغييرات أو تعديلات جزئية وموقوتة في الجهاز الادارى سواء أخذ ذلك شكل الاصلاح أو الترميم الادارى أو التنمية والتطوير الادارى .

وتهدف الثورة الادارية بالجمهورية الى تحطيم البيروقراطية ، وخلق جهاز ادارى شعبى يخدم الجماهير ويعمل من أجل تقدم المسيرة الثورية وتحقيق أهداف الجماهير⁽²¹⁾ . وقد حدد الكتاب الاخضر - الفصل الاول . هذا الهدف الرئيسى بقوله : « تختار جماهير تلك المؤتمرات الاساسية لجنا شعبية ادارية لتحل محل الادارة الحكومية فتصبح كل المرافق في المجتمع تدار بواسطة لجان شعبية ، وتصير اللجان الشعبية التى تدير المرافق مسئولة أمام المؤتمرات الشعبية الأساسية التى تمل عليها السياسة . . . وتراقبها فى تنفيذ تلك السياسة وبهذا تصبح الادارة شعبية والرقابة شعبية » .

والادارة الشعبية ثورة ادارية مستمرة ، ويتأكد ذلك من خلال اختصاص اللجان الشعبية بتطهير الجهاز الادارى بصورة مستمرة ومن خلال خطاب قائد الثورة فى خطابه بتاريخ 4 يناير لسنة 1979 م . بجامعة قاريونس الذى أشار فيه الى مشكلة المكتبية بما تحمله من هيمنة وتعقيد وتعويق لمسيرة التقدم وماتنطوى عليه من فساد وخراب فى الجهاز الادارى ، والذى أوضح فيه أن ضمان عدم تكوين مكتبية جديدة بعد التطهيرات المستمرة يتمثل فى الثورة الشعبية اذ على حد قوله أن « الدواء لهذا الداء هو الثورة الشعبية . . . عندما تتجدد اللجان الشعبية دوريا . . يتم تجديد الجهاز الادارى كذلك . . . كلما نقوم بتشكيل لجان شعبية جديدة كلما نعيد النظر بواسطة اللجان الشعبية فى الجهاز الادارى الموجود من أجل أن يبقى الجهاز الادارى فى خدمة الجماهير .

ومن هنا فالادارة الشعبية تهدف مباشرة الى القضاء على البيروقراطية وعلى تخلف الجهاز الادارى وتعقيداته وخلق جهاز ادارى كفاء وقادر على تحقيق أهداف الجماهير وتقديم الخدمات العامة . واذا كان ذلك هو الهدف المرحلى فان تحقيقه يمكن الادارة الشعبية من تحقيق الاهداف الرئيسية وهى الديمقراطية الشعبية والاشتراكية الجديدة فى ظل القرآن الكريم شريعة للمجتمع .

من ذلك يمكن القول بأن الادارة الشعبية هى ثورة على الادارة الحكومية التقليدية المتمثلة فى التنظيم البيروقراطى الذى يسود التنظيم الادارى فى دول العالم .

ولكن لماذا الادارة الشعبية تعتبر ثورة حقيقية على الادارة البيروقراطية ولماذا تعتبر النموذج الادارى البديل الذى يمكن أن يحل محل التنظيم الادارى البيروقراطى ؟ ما هى المشكلة الاساسية فى هذا المجال أو بعبارة أخرى ما هى النقطة التى تستحق النقاش والدراسة ؟

فى تقديرى ليست المشكلة هى عرض مساوئ التنظيم الادارى البيروقراطى ، فهذه المساوئ معروفة ومحددة ويتناولها كل من يكتب عن البيروقراطية فيشيرون باستمرار الى مركزية السلطة والروتين والتسلط والاتكالية والتعالى وغير ذلك من هذه المساوئ . والتعقيدات البيروقراطية .

ولكن المشكلة الحقيقية هى تمسك النظم الادارية بالتنظيم البيروقراطى واعتباره التنظيم الاساسى فى العالم ، ومحاولة علاج مساوئه عن طريق الاصلاحات الادارية المختلفة .

فهل تفلح هذه الحلول وتلك الاصلاحات للبقاء على التنظيم البيروقراطى ؟ أم أن الادارة الشعبية هى البديل المطروح والمناسب لحل المشكلة الادارية ؟ ذلك هو جوهر المشكلة .

نظرة على التنظيم البيروقراطى :

- فالتنظيم البيروقراطى كما وضع أسسه ماكس ووبر⁽²²⁾ عام 1909م يقصد به التنظيم الخاص بالمؤسسات كبيرة الحجم التى تسير وفق ضوابط رسمية محددة أهمها :
- توزيع الواجبات الرسمية على الوظائف المختلفة بحيث يحدد لكل وظيفة جزء من هذا العمل يكون مسئولاً عن القيام به شاغلها .
- تخصيص كل وظيفة للقيام بمهام محددة وثابتة وفق معايير وقواعد رسمية .
- بناء هرم للسلطة يعتمد على التسلسل الرئاسى .
- يتم شغل الوظائف على أساس التعيين من قبل المستويات الرئاسية الاعلى وفقاً لتوزيع السلطة .
- اداء العمل وفق ضوابط محددة واجراءات رسمية وأساليب عمل محددة .
- تسجيل المعلومات والاوراق فى سجلات ومستندات رسمية .
- احتراف الوظيفة ، فالوظيفة مهنة رئيسية للموظف ومكانة الموظف تتوقف على أهمية الوظيفة التى يشغلها .

- يتدرج الموظف ويترقى في سلم الوظائف على أساس من أقدميته في العمل وتقدير رؤسائه له .

- يتحدد راتب الموظف على أساس موقعه في السلم الوظيفي الرئاسي .
ولكن التجارب التاريخية أظهرت سلبيات كثيرة وتعقيدات ادارية من خلال تطبيق هذا التنظيم البيروقراطى طغت على المزايا التى كانت متوقعة منه . ومن هنا نشأت حركات الاصلاح الادارى والتطوير الادارى وكان محورها التخلص من سلبيات التنظيم البيروقراطى . وفى هذا المجال كانت هناك نظرة سياسية ترى فى التنظيم البيروقراطى شكلا من أشكال الهيمنة والسيطرة والتسلط والتحكم ، وأنه لا يمكن اصلاحه ، وانما يجب هدمه وتغييره من أساسه ، وفى مقابل هذه النظرة السياسية كانت هناك نظر اجتماعية ادارية تعتبر التنظيم البيروقراطى نموذجا اداريا منحرفا عن الاسس والدعائم التى قام عليها ، وطغت سلبياته على مزاياه فأصبح تنظيما روتينيا يتمسك بالشكليات ومعتقدا يلتزم بالاجراءات الحرفية وجامدا يتمسك بكل ما هو قائم دون ان يغيره .
وقد كانت الغلبة لتلك النظرة الاجتماعية الادارية وترتب عليها التمسك بالتنظيم البيروقراطى ومحاولة اصلاحه .

ولكن هل نجحت هذه الحلول ؟ رغم مرور نصف قرن من الزمان على جهود الاصلاح الادارى المحلية والعالمية فما زالت مشكلة النظام البيروقراطى بمفهوم البيروباثولوجى أى التنظيم المعوق والمعقد والسبلى ما زالت قائمة تتضخم وتعدد يوما بعد يوم وتمثل الاخطبوط الذى يشل العمل الادارى ويعرقل تحقيق الاهداف العامة مما يتطلب حلا بديلا .

والسؤال المطروح : لماذا لم تنجح هذه الحلول ؟ ولماذا تكون الادارة الشعبية ثورة ادارية على الادارة البيروقراطية ونموذجا جديدا لا بد منه لحل المشكلة الادارية ؟

2 - الاسباب الرئيسية لفشل الحلول التقليدية :

- ترجع الاسباب الرئيسية لفشل الحلول التقليدية الى مايلى :
- أ - تتم هذه الحلول فى اطار التنظيم البيروقراطى فكان اتخاذ التنظيم البيروقراطى اطار للاصلاح أو التطوير باعتباره نموذجا مثاليا للادارة ، وتركزت جهود الاصلاح فى الاتى :
- التخفيف من المركزية مع الابقاء على السلطة المركزية والاخذ بصور من اللامركزية فى اطار المركزية الادارية .
- التخفيف من حدة التدرج الرئاسى ومن تعدد المستويات الادارية مع الابقاء على السلطة الرئاسية .

- الاهتمام بتقسيم العمل والتخصص .
 - اصلاح نظم الخدمة العامة مع الابقاء على أساسها التقليدى وهو الاقدمية وتسعيرة
 الشهادات الدراسية كأساس للترقية وللرواتب .
 - محاولة تحسين العلاقات بين القيادات الادارية والمستويات الادارية الادنى مع التمسك
 بالسلطة الرئاسية ومبدأ المحافظة على مصالح السلطات الرئيسية كطبقة بيروقراطية
 مسيطرة .

ب - النظر الى التطوير الادارى كمشكلة ادارية بحتة باعتبار أن الجهاز الادارى جهاز
 بيروقراطى له كيان مستقل عن المجتمع ومن ثم تعالج مشكلاته بوسائل داخلية أى
 تتناول الجهاز الادارى ذاته دون نظر أو اهتمام بالعوامل السياسية والاقتصادية
 والاجتماعية . ومن هنا يقع التناقض . فمن جانب ، تخلف سياسى واقتصادى
 واجتماعى ومن جانب آخر جهاز ادارى يحاول تطوير ذاته فى ظل علاقات اجتماعية
 متخلفة قائمة على التسلط والسيطرة والاستبداد ، وفى ظل نظم قانونية بالية ومعقدة
 وتقاليده اجتماعية متخلفة .

ج - التركيز على الحلول الادارية فى اطار مركزية السلطة وليس على اساس توزيع السلطة
 والمشاركة فيها شعبيا .

د - لم تكن محاولات اشتراك المواطنين أو العاملين فى الشئون العامة سوى محاولة من جانب
 المحتكرين للسلطة لكسب تأييد المواطنين من أجل استمرار النظام القائم وسيطرته
 وايضاح ذلك فيما يلى :

- تستبعد السلطة الحاكمة أى مساهمة من الافراد فى أى موضوع يتعلق بالنظام
 السياسى ، وبالتالي تقتصر المساهمة أو المشاركة فى الادارة على الموضوعات الجانبية أو
 الهامشية .

- تكون المشاركة جزئية فتطبق فى بعض القطاعات أو فى بعض المستويات ، كما أن
 المشاركة تطبق فى المستويات الادارية العليا حيث يقل عدد المشاركين ويمكن السيطرة
 عليهم وتوجيههم . أما القاعدة فتكون بعيدة عن المشاركة حتى لا يفتح المجال للقاعدة
 العريضة من الشعب للمشاركة فى الادارة .

- يتبع الاسلوب التمثيلى فى المشاركة فيقتصر دور المواطنين أو العاملين على اختيار
 المندوبين ثم تنفصل العلاقة بينهم ، فلا رقابة ولا مناقشة وينتهى الامر بانفراد المندوبين
 بالسلطة فيتحولون الى قيادات بيروقراطية فتكون المساهمة بيروقراطية وليست
 ديمقراطية .

هـ - لا يعالج أسلوب المشاركة فى الادارة ، القهر الاجتماعى الذى يمارسه جهاز الدولة .
 فتحت ستار الهدف الذى تفصح عنه الادارة وتدعيه وهو تحقيق الديمقراطية يسعى

الجهاز الادارى الى تدعيم سلطاته وتقوية مركزه .
 فالمشاركة ليس هدفها تصحيح الاخطاء أو معالجة المشكلات الادارية وانما ضمان استمرار التسلط الاجتماعى وتحاشى خطر وقوع انفجار اجتماعى .
 ففى كل مرة يواجه فيها النظام البيروقراطى أو السياسى أزمة خطيرة يلجأ الى الاعلان عن تشكيل لجان أو مجالس ادارية يشارك فيها العاملون أو المواطنون .
 ومن هنا فالمساهمة لايراد بها ازالة العلاقات القائمة على التسلط وانما ضمان رقابة أكبر وسيطرة النظام القائم من خلال التستر وراء الديمقراطية .
 و- لا تمس الحلول المطروحة المشكلة الحقيقية للبيروقراطية ، فما زال التنظيم البيروقراطى رغم محاولات الاصلاح تنظيميا طبقيا ، فالتظيم البيروقراطى يكون من الموظفين طبقة خاصة معزولة عن المجتمع ، لها كيائها ولها مصالحها ، ولها تقاليدها ، يربطها تجانس داخلى . فالسلطة السياسية تضع ضوابط معينة تحكم سلوك ومظهر كل من يدخل الى الطبقة البيروقراطية ، فيلزمون بواجبات خاصة وبسلوك اجتماعى معين ويخضعون فى ذلك للرقابة داخل العمل وخارجه .
 كما أنه من ناحية أخرى مازالت الوظيفة التى يشغلها الموظف البيروقراطى تحدد مركزه الاجتماعى وموقعه الطبقي فى المجتمع ، فكبار الموظفين ينتمون الى الطبقة البورجوازية ، والمستويات العمالية والخدمية تنتمى الى الطبقات الفقيرة .
 ونتيجة ذلك كان تقسيم العاملين الى فئات لكل منها ضوابطها وقواعده ، فهناك الكادر الفنى العالى ، والكادر الادارى العالى ، والكادر المتوسط ، والكادر الكتابى ، والعمال والمستخدمون خارج الهيئة وداخل الهيئة ، وكلها تقسيمات أساسها المؤهلات الدراسية وهذه ترتبط بالغنى والفقير أو المقدرة المالية التى ترتبط بالانتماء الى الطبقات الاجتماعية .
 والبيروقراطية رغم الاصلاحات مازالت طبقة مهيمنة ومازال الموظفون البيروقراط يعملون على زيادة سلطتهم تدريجيا ، فهم يركزون بيدهم المعلومات والوثائق وهم أصحاب الخبرات ويبدون سلطة القرار .

3 - العوامل الرئيسية التى تؤهل الادارة الشعبية

لتكون ثورة على الادارة البيروقراطية :

الادارة الشعبية بما لها من دعائم وخصائص ذاتية نموذجاً ادارياً رائداً وثورة على الادارة البيروقراطية ، وفى تقديرنا أنه الى جانب هذه الخصائص هناك مجموعة من العوامل التى تؤهل الادارة الشعبية لهذا الدور أهمها :

- الادارة الشعبية تعتمد على التغيير السياسى والاقتصادى والاجتماعى باعتبار أنها جزء من المجتمع تؤثر فيه وتتأثر به .
- تعتمد الادارة الشعبية على الكفاءة ، ويتبين هذا من خصائصها السابق بيانها وهى ادارة هادفة وانسانية ، وشعبية وديمقراطية وشرعية ومخططة وشاملة .
- الادارة الشعبية وهى الامتداد الطبيعى للديمقراطية المباشرة تؤدى الى هدم مركزية السلطة وتركيزها فى القمة ، وجعل السلطة للقاعدة .
- ترفض الادارة الشعبية التدرج الرئاسى الهرمى بما يحمله من ثقل السلطة الرئاسية وهيمنتها ، وتعتمد أسلوب التوزيع الافقى للسلطة بين المؤتمرات واللجان ، كما تهدم العلاقات الرئاسية التقليدية وتقيم مقامها علاقات وظيفية أساسها المشاركة فى السلطة والتنسيق على المستوى الاعلى وليس الهيمنة .
- تمثل الرقابة الشعبية الدور الاساسى فى الرقابة بدلا من الرقابة الرئاسية أو الوصاية الادارية .
- تعمل الادارة الشعبية باستمرار فى اطار الاهداف والخطط والسياسات التى تضعها المؤتمرات الشعبية .
- الادارة الشعبية هدفها الواضح والمؤكد خدمة الجماهير .
- تعتمد الادارة الشعبية أسلوب توقيت شغل الوظائف القيادية بمعنى شغلها لمدة محددة وهذا دعم للتجديد والكفاءة .
- تتمتع الادارة الشعبية بقدر كبير من الحرية فى تطوير اجراءات العمل وأساليبه والتخلص من الروتين .
- تتكامل الادارة الشعبية مع الادارة الذاتية فتعمل على ترسيخ سلطة الشعب وعلى تقليص الجهاز الادارى وتخليصه من البيروقراطية وعلى تغيير القيم الاجتماعية البالية وخلق علاقات جديدة وعادلة وتنظر الى الوظيفة العامة نظرة تقدمية وليست رجعية أساسها الوظيفة تكليف ولا تشريف .
- تعتمد الادارة الشعبية على الاشتراكية الجديدة التى من شأنها تحرير الفرد من الحاجة ، وبالتالي يكون حرا فى المناقشة وابداء رأى وفى اتخاذ القرار .
- القرآن الكريم كشرية للمجتمع يعطى الادارة الشعبية المقومات المعنوية والقيم السامية الكريمة .
- هذه فى نظرنا أهم العوامل التى تجعل من الادارة الشعبية ، النظرية الادارية البديلة للادارة البيروقراطية ، ونموذجا رائدا لحل المشكلة الادارية فى بلدان العالم الثالث .

ثالثا : الادارة الشعبية ثورة على المفاهيم الادارية التقليدية

ان النظريات والمفاهيم والافكار التى تضمها مؤلفات القانون الادارى هى حقيقة تراث علمى وفكرى واسع وغزير ولا يمكن تجاهله أو الاستغناء عنه ، وانما ينبغى النظر اليه ودراسته دراسة علمية انتقادية فى ظل الفكر الجماهيرى .

وبصفة عامة تنطلق المفاهيم الاساسية لقواعد القانون الادارى من مبادئ اساسية اهمها :

- مبدأ الفصل بين السلطات حيث الوظيفة التشريعية تمارسها السلطة التشريعية ، والوظيفة التنفيذية تقوم بها الحكومة ، والوظيفة القضائية تطلع بها المحاكم .
- تركز السلطة التنفيذية فى يد الحكومة المركزية أى فى قمة الهرم الادارى ، وتوزع جانبا منها الى المستويات الادنى فى ظل عدم التركيز الادارى أو اللامركزية الادارية .
- تحكم العلاقة بين السلطات الثلاث وتحدد السلطات والاختصاصات دساتير وضعية تناول القواعد والاحكام التفصيلية فى هذا المجال .
- يعتمد النظام الادارى على الرقابة الادارية كأسلوب للسيطرة على الهيئات الفرعية واللامركزية .
- وضعت هذه الافكار والمبادئ فى ظل نظم سياسية واقتصادية متباينة ومختلفة عن النظام الجماهيرى .

أما فى ظل النظام الجماهيرى فالاسس مختلفة :

- فالنظرية العالمية الثالثة تمثل الاطار الفكرى للنظام الجماهيرى الذى يعتمد على الديمقراطية الشعبية والاشتراكية الجديدة ، والقرآن الكريم شريعة المجتمع ، وعلى نظام اجتماعى له خصائصه وفقا لما أوضحه الكتاب الاخضر فى الركن السياسى والركن الاقتصادى والركن الاجتماعى .
- ليس هناك دستور وضعى تقليدى وانما اعلان سلطة الشعب الذى يؤكد أن السلطة للشعب لا لسواه وأن القرآن الكريم شريعة المجتمع .
- مبدأ وحدة السلطة هو الاساس وليس الفصل بين السلطات ، فالسلطة كلها للشعب يمارسها من خلال مؤتمرات الشعب وملتقاها مؤتمر الشعب العام .
- السلطة فى القاعدة وليس فى القمة - وتنطلق من القاعدة فتوزع أفقيا ورأسيا بهدف التنسيق لا الهيمنة .
- السلطة شعبية والادارة شعبية والرقابة شعبية .

هذه المبادئ الاساسية من شأنها أن تحدث تغييرا جذريا فى الافكار والنظريات الادارية

التقليدية والتي ينبغي كما سبق القول دراستها دراسة انتقادية للوصول الى النظريات والمفاهيم والافكار التي تنسجم مع النظام الجماهيري ، ويكفى هنا القاء الضوء على المجالات التي ينبغي أن يتناولها التغيير في القانون الادارى :

● فى مجال التنظيم الادارى فان الامر يدعوا الى تغيير جذرى . فالدراسات التقليدية فى هذا الشأن يدور محورها حول المركزية واللامركزية ، والتركيز أو عدم التركيز الادارى وما يترتب عليه من الرقابة أو الوصاية الادارية ومن العلاقات الرئاسية والتدرج الرئاسى . بينما فى ظل النظام الجماهيري أحدثت السلطة الشعبية والاشتراكية الجديدة تغيرات فى الهياكل التنظيمية .

فحيث لا مجالس نيابية تمارس السلطة التشريعية أو حكومة تمارس السلطة التنفيذية ، وحيث وحدة السلطة تتجمع وظائف التشريع والتنفيذ وحتى وظائف قضائية أحيانا فى المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية .

كما أنه ازاء وحدة السلطة تختفى الرقابة التشريعية التقليدية التي تمارسها المجالس التشريعية وتصبح الرقابة الشعبية هى الرقابة الاساسية والتي تمارسها المؤتمرات الشعبية . وازاء اختفاء الحكومة بمفهومها التقليدى لم تعد وظيفة اللجان الشعبية قاصرة على الوظيفة التنفيذية ، كما هو الشأن فى ظل الادارة الحكومية ، حيث هناك جهات لرسم السياسة وهى الحكومة ، وجهات لتنفيذها وهى الادارة ، وانما اختصت المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية بوظائف رسم السياسات والتخطيط والتنفيذ والرقابة . ومن هنا فالادارة الشعبية لا يقتصر دورها على اداء الخدمات التقليدية ، وانما يمتد اختصاصها الى تحقيق التنمية الشاملة ، وليس معنى ذلك أن يقتصر دورها على تنفيذ خطط التنمية وانما فى اطار مبدأ ديمقراطية التخطيط يشمل اعداد خطط التنمية وتنفيذها ومتابعة التنفيذ .

والامر الذى لاشك فيه أن الاشتراكية الجديدة أحدثت تغييرا فى الهياكل التنظيمية ، فهناك القطاع الخدمى ذو الطابع الاقتصادى ، وهناك القطاع الانتاجى ، وفى اطار هذا القطاع برزت أهمية المؤسسات والمنشآت الاقتصادية كالمؤسسات العامة والمنشآت الشركات العامة والهيئات العامة ، ويستتبع ذلك ضرورة تنظيم العلاقات الرأسية والافقية بين القطاع الخدمى والانتاجى وداخل القطاع الانتاجى ، وكذلك العلاقات الافقية بين المنشآت المختلفة فى اطار التكامل الافقى بين المشروعات واعتماد بعضها على البعض الاخر واعادة النظر بصورة أساسية فى نظرية المرفق العام .

وفى اطار الاختصاص الادارى ، وفى ظل النظام الجماهيري لم تعد السلطة مركزة فى القمة ، ولم يعد نظام المركزية واللامركزية هو الاسلوب الادارى الملائم وانما أصبحت السلطة للقاعدة وتوزع أفقيا على اللجان الاخرى وتفوض هيئات على المستوى القومى ببعض الاختصاصات من أجل التنسيق .

ومن هنا فان كل الافكار التقليدية في توزيع الاختصاص وفي التنظيم الادارى التقليدى ، وكل مبادئ القانون الادارى التى تقوم على المركزية واللامركزية ، وعلى السلطة الرئاسية التقليدية تحتاج الى نظرة انتقادية والى صياغة افكار ونظريات ادارية جديدة وأسلوب ادارى جديد .

● وفى مجال الوظيفة العامة أو الخدمة ، فالامر يتطلب نظرة جديدة فى كل الاسس والاساليب التقليدية التى تقوم عليها ، فأصبحت الخدمة العامة تقوم على مفهوم جديد للخدمة العامة وأهداف جديدة لها طابعها ، وهو أن اداء الخدمة العامة تكليف لا تشريف ، كما أن وسائل شغل الوظيفة عن طريق التعيين لم تعد صالحة فى كل المستويات وانما أدخلت الادارة الشعبية اسلوب التصعيد .

فهنالك اذا مجالات كثيرة فى الخدمة العامة تتطلب النظرة الانتقادية ووضع أسس جديدة لها كاشتراطات شغل الوظائف ، وأسس الرواتب والحوافز ، وواجبات الموظفين التقليدية ، وأسلوب الجزاء المادى ، وأسس الترقى وقواعده ، والعلاقات الرئاسية ، ومبدأ التخصص والعمومية ، واقتصاديات الوظيفة العامة ، وتنمية الموارد البشرية والتدريب .

● والاختصاص اللائحى فالاختصاص فى مجال القرار الادارى كأهم وسائل الادارة يحتاج الى نظرة تحليلية انتقادية . 'فينبغى اعادة النظر فى الاختصاص باصدار اللوائح التنفيذية والمستقلة ، واللوائح التفويضية ولوائح الضرورة وفى جوانبها القانونية فى اطار النظام الجماهيرى الذى يختلف تماما عن الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى نشأت فيها النظريات التقليدية فى شأن اللوائح ، وكذلك الشأن بالنسبة للقرار الادارى من حيث أركانه ومجالات التقيد والتقدير والرقابة عليها وخصوصا الرقابة القضائية والتى فى تقديرى تحتاج أيضا الى اعادة نظر فى تشكيل الهيئات الرقابية القضائية فى اطار فكرة القضاء الشعبى .

● وفى مجال النظم فان اعادة النظر فى الاجراءات والاساليب الادارية المتبعة فى الادارة أمر ضرورى حتى تنسجم مع الادارة الشعبية ومع السلطة الشعبية
كما أن العقود الادارية والاموال العامة وأسلوب الفصل بين المنازعات والتحكيم أمور تحتاج الى اعادة النظر أيضا .

وفى ختام عرضنا لهذا الموضوع أود أن أشير الى أن احداث التغيير الادارى يتطلب برنامجا عمليا تنفيذيا يعتمد على تثوير المناهج الدراسية بكلية القانون ، وتثوير القواعد القانونية الادارية واجراءاتها والدراسات النظرية المعمقة فى مجالات القانون الادارى التقليدية ونظرياته

الهوامش

- 1 - د . أحمد صقر عاشور ، الادارة العامة ، مدخل بيئى - طبعة أولى سنة 1979م - دار النهضة العربية - بيروت ص 35 .
- 2 - الكتاب الاخضر - الفصل الاول ص 19
- 3 - الكتاب الاخضر - الفصل الثانى ص 20 - 21
- 4 - الكتاب الاخضر - الفصل الثانى ص 16
- 5 - الكتاب الاخضر - الفصل الثانى
- 6 - احمد محمد احمد . نقد علاقة التبعية فى ضوء مقولة شركاء لا اجراء - جامعة قاريونس - كلية القانون ، يوليو سنة 1981م ص 140
- 7 - خالد الشاوى ، دور القانون فى التنمية الاقتصادية ، مجلة دراسات قانونية تصدرها كلية القانون ، جامعة قاريونس ، السنة الثالثة ص 106
- 8 - الكتاب الاخضر ، الفصل الأول ص 53
- 9 - الكتاب الاخضر ، الفصل الاول ص 58
- 10 - حديث قائد الثورة مع اعضاء اللجان الثورية وأعضاء المؤتمرات فى 4 يناير سنة 4979 ، السجل القومى ، المجلد العاشر ص 350 - 351
- 11 - د . محمد مختار ، الجريمة التأديبية ، دار الفكر العربى القاهرة - سنة 1973 - ص 87
- 12 - د . سليمان الطهاوى ، قضاء التأديب - دار الفكر العربى - سنة 1973 ص 28
- 13 - تايلور ، الادارة العلمية سنة 1911م
- 14 - فايول ، الادارة العامة والصناعية سنة 1916م
- 15 - سيد الهوارى ، الادارة ، الطبعة الخامسة - سنة 1973م ص 23
- ابراهيم درويش ، الادارة العامة بين النظرية والتطبيق ، القاهرة سنة 1973م ص 59
- 16 - فيفتر وشرو ، التنظيم الادارى سنة 1960م ص 96
- 17 - هناك نظرة للشرعية لدى علماء الادارة العامة فىرى د . ابراهيم درويش ، المرجع السابق ص 98 أنه « لايعنى بالشرعية الجانب القبانوى فى العمل الادارى وقيامه على أساس القانون وانما يعنى بع بالاضافة الى ماتضمنه الجانب القانونى أنه ينصرف الى مجموعة العوامل الخلقية ومجموعة القيم الاجتماعية »
- 18 - محمد عصفور ، سيادة القانون ، الصراع بين القانون والسلطة فى الشرق والغرب - القاهرة سنة 1967م ص 21
- 19 - سليمان الطهاوى ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، دار الفكر العربى ، القاهرة سنة 1966م ص 15
- 20 - صبيح مسكون ، الاتجاهات الحديثة لقواعد القانون الادارى بالجمهورية سنة 1981م ص 183
- 21 - سيد الهوارى ، الادارة بالاهداف والنتائج - القاهرة سنة 1976م
- 22 - 23 - خطاب قائد الثورة فى زوارة فى 15 / 4 / 1973م والمؤتمر الصحفى فى

18 إبريل سنة 1973 م انظر في ذلك ، السجل القوى ، المجلد السنوى الرابع ،
72 / 1973 م ص 647 ، ص 1023

We Be R. M The Theory of social

Economic of organizations 1909, Translatedly talcoot pessons and A.M. Henderston. New york. - 24
uminrsity pres 1941.