جامعة ابن خلدون تيارت

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

مقياس الإدارة العامة المقارنة سنة أولى ماسترعلوم سياسية

الاستاد: عمركعيبوش

مدخل حول الإدارة العامة:

تعتبر الإدارة العامة الركيزة الأساسية للدولة الحديثة، فرسم السياسات العامة بدقة ليس كافيا، بل لا بد من وجود جهاز تنفيذي فعال يعتمد على أساليب إدارية حديثة تكفل تقديم الخدمات العامة في أقصر وقت وبأقل تكلفة ممكنة.

ظهر تعبير الإدارة العامة في النصف الثاني من القرن التاسع عشر مع توماس وودو ويلسون thomes woodrow wilson، سنة 1887 في مقالته المشهورة حول الإدارة العامة، والتي تعتبر نقطة البداية في دراسة الإدارة، فمند دلك الوقت أصبحت الإدارة العامة اختصاص معترف به سواء باعتبارها فرع من العلوم السياسية او حقلا مستقلا بداته.

<u>تعريف الإدارة العامة:</u>

- الإدارة هي الجهاز التنفيذي المكلف بتطبيق قوانين الدولة وتقديم الخدمات الضرورية للمواطنين، في اطار القوانين المرسومة والاهداف التي وضعتها القيادة السياسية.
- الإدارة هي عملية تنظيم وتحليل وإدارة القوى البشرية والمادية لتحقيق الأهداف والمشاريع التي أعدتها الحكومة.

- توجد مجموعة من العوامل ساعدت على ظهور علم الإدارة العامة كعلم مستقل ندكر منها:
  - اتساع دور الحكومة.
  - التطورات التكنولوجية الحديثة.
  - زيادة التعقيدات الإدارية.
  - تأثير الموظف العام على مصلحة المواطن.

الإدارة العامة: هي مجموعة الأنشطة التي تمارسها الحكومة من خلال كافة القطاعات والأجهزة في المجتمع من اجل تحديد وتوفير الموارد والامكانيات وسلامة تخصيصها وحسن استخدامها بهدف توفير الخدمات والمنتجات العامة للجمهور.

فالإدارة العامة مرتبطة بالدولة كونها تمس كافة قطاعاتها من أجهزة حكومية ومؤسسات الدولة.

- تختص بإدارة الأنشطة المرتبطة بالسياسة العامة للحكومة.
- تختص بتنفيذ السياسة العامة.

توجد ثلاثة اتجاهات حاولت تقديم تعريف للإدارة العامة هي:

- **الاتجاه الأول**: يربط بين الإدارة العامة وتنفيذ السياسة العامة، بمعنى أن الإدارة العامة هي جميع العمليات التي تهدف الى تنفيذ السياسة العامة وهدا حسب ليونارد وايتlhonard white كما يرى مارشال ادوارد ديموك انها تتعلق بأهداف الدولة وإدارة السيادة والمصالح العامة والقانون باعتبارها العنصر الأساسي في المجتمع.
- **الاتجاه الثاني**: يربط الإدارة العامة بالنشاط الإداري، ويرى أنصاره ان الإدارة العامة هي النشاط الدي تقوم به الإدارة العامة، وتعرف بأنها الأنشطة الإدارية الحكومية، ويعرفها هاربرت سايمون بانها تتضمن أنواع النشاط الدي تقوم به الحكومة وادارتها التنفيذية والمشروعات العامة.

- **الاتجاه الثالث**: يربط الإدارة العامة بالمؤسسة او المنظمة او المنشأة او الهيئة التي تدير النشاط، بمعنى ان الإدارة العامة هي جهاز تسيير الشؤون العامة، وتتألف من مجموعة المرافق العامة اتي يسمح حسن تسييرها بتحقيق الأهداف المرسومة من طرف السلطة السياسية.

يجب ان يتضمن تعريف الإدارة العامة العناصر التالية:

- الجانب الموضوعي : النشاط الإداري.
- الجانب العضوي: الهيئة الإدارية.
- جانب الغاية: تحقيق وتنفيذ السياسة العامة.

<u>مداخل دراسة الإدارة العامة</u>:

تعددت المداخل والمناهج المتعلقة بدراسة الإدارة العامة، ندكر منها:

- المدخل القانوني: ركز على العلاقات الرسمية والفصيل بين السلطات الثلاثة، وخضوع الإدارة للسطات التي تشرع القانون، كما كانت دراسة الإدارة ذات صبغة قانونية وذات صلة بالقانون الدستوري والإداري، بمعنى دراسة كل آليات وأجهزة واعمال الإدارة العامة وفق رؤية قانونية.

النقد:

- النظر الى الإدارة العامة على انها نظام مغلق لإهماله للجوانب السلوكية والبيئية والاجتماعية.
- اهمال الجوانب الفنية في الإدارة.
- الغاء المبادرات الفردية.
- اعتبار القوانين وحدها التي تستطيع ان تغير في تصرفات الحكومة والأجهزة الإدارية وقراراتها وسلوكاتها.

- المدخل الوظيفي (الإداري): ينطلق من فكرة رئيسية هي ان إدارة المنظمات العامة متماثل مع إدارة المنظمات الخاصة، علم الإدارة العامة تأثر بعلم الإدارة الخاصة التي ظهرت بعد الثورة الصناعية.
  - الإدارة العامة مثلها مثل الإدارة الخاصة تقتضي القيام بمجموعة من العمليات والوظائف الإدارية (التخطيط، التنظيم، التوجيه، التنسيق، الرقابة، التقييم، الاشراف).

النقد:

- اهمال المؤثرات البيئية.
- اغفال الجوانب السلوكية في العمل الاداري.
- اختلاف كيفية أداء هده الوظائف من منظمة الى أخرى.

- **المدخل الهيكلي:** يركز على دراسة الأسس والمبادئ التي تحكم كيفية بناء التنظيم الرسمي للجهاز الإداري، والعلاقات بين المستويات الإدارية، والوحدات المكونة للهيكل التنظيمي.

النقد:

- عدم الاهتمام بديناميكية العملية الإدارية.
- لم يهتم بدراسة السلوك الإنساني للموظف.
- لا يوضح دور الراي العام والمنظمات الجماهيرية في توجيه حركة الأجهزة الإدارية بسبب عدم ربطه الإدارة البيئة والمجتمع.

- **المدخل السلوكي**: ظهر هدا المدخل نتيجة تأثيرات علم الاجتماع وعلم النفس وعلم النفس الاجتماعي، على دراسة الإدارة بصفة عامة ودراسات الإدارة العامة بصفة خاصة.
  - يركز هدا المدخل على دراسة الابعاد النفسية للعنصر البشري داخل التنظيم العام.

- العوامل المحركة لسلوك الافراد.
- المؤثرات التي تحكم عملية اتخاذ القرارات.
- سلوك وتفاعل جماعات العمل.
- أنماط القيادة الإدارية وأثرها على أداء الموظفين.
- التفاعل غير الرسمي والاتصال غير الرسمي.

يقوم هدا المدخل على الافتراضات التالية:

- الطابع الاجتماعي للمنظمات العامة.
- أهمية السلوك والتنظيم غير الرسمي في التأثير على أداء المنظمات العامة.

النقد:

- اهمال الجوانب البيئية المحيطة بالمنظمة.
- التركيز كثيرا على الفرد.
- تجاهل اثر القوى الاقتصادية واثر طبيعة النظام السياسي والاجتماعي على أداء وبناء الإدارة العامة.
- لا توجد دراسات كافية والعجز في الوصول الى تعميمات لمبادئ الإدارة العامة.

- **المدخل البيئي**: ابراز العلاقة بين الإدارة والبيئة التي تعيش فيها، فالأنماط الإدارية في كل دولة تتأثر بالعوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة، بمعنى ان المتغيرات الموجودة في البيئة تؤثر على مسار واستقرار الإدارة، كما أنه لا يمكن تعميم نظام اداري معين في دولة ما الى دولة أخرى، وهو ما ساعد بعض الدول النامية على دراسة البيئة المحيطة لتطوير الإدارة العامة فيها.

النقد:

- صعوبة دراسة كل خصائص المجتمع.
- العوامل البيئية سريعة التطور.

- المدخل المقارن: ترجع أصول هدا المدخل الى الدراسات المقارنة للأنظمة السياسية والحكومات، وقد بدأ الاهتمام الجدي بالدراسات المقارنة في الخمسينيات من القرن الماضي، الا ان الأصول التاريخية لهدا المدخل ترجع الى عهد فلاسفة اليونان خاصة ارسطو في كتابه السياسة حيث أجرى مقارنة بين أنظمة الحكم من خلال الدساتير اليونانية.

- ركزت الدراسات المقارنة الأولى على البناء السياسي والقانوني للحكومات المختلفة.
- ركزت على العناصر والخصائص التي لها صفة الثبات والاستقرار والتي يطغى عليها الطابع الرسمي.

سرعان ما تعرض هدا الاتجاه الى انتقادات شديدة من باحثي الإدارة العامة وعلم السياسة:

- اقتصار هده الدراسات على الأنظمة الغربية دون سواها.
- لم تتجاوز الأبنية الرسمية القانونية عند مقارنتها للأنظمة المختلفة.
- عدم التطرق لأنشطة هده المؤسسات وممارساتها الفعلية.
- عدم تناول العوامل البيئية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتأثيراتها على أنشطة وممارسات الإدارة العامة.
- هده الدراسات اقرب الى الوصف منه الى المقارنة.

الإدارة العامة والإدارة الخاصة:

أولا: أوجه التشابه:

- التشابه في المبادئ: هده المبادئ ظهرت في الإدارة الخاصة ثم انتقلت الى الإدارة العامة والتي من بينها:
  - تقسيم العمل والتخصص ووحدة القيادة.
  - اقترن السلطة بالمسؤولية.
- كلا الادارتين تسعى الى تحقيق اهداف معينة.
- تساهم كل من الإدارة العامة والخاصة في خدمة المواطنين والمجتمع واشباع حاجاتهم وان اختلفت هده الخدمة.
- كلا الادارتين تعتمد بشكل كبير في ممارسة الاعمال على الوظائف الرئيسية في الإدارة (التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة، القيادة).

ثانيا: أوجه الاختلاف:

- **الأساس القانوني الذي تستند اليه كل منهماك**
  - نشاط الإدارة العامة يخضع للقوانين التي تضعها الدولة (القانون الإداري، قانون الوظيفة العامة)، تصدرها القيادة السياسية للدولة وينفذها الموظف العام.
  - الإدارة الخاصة تخضع لقانون العمل واللوائح التي تضعها الإدارة الخاصة.
- **من حيث الهدف:**
  - الإدارة الخاصة تسعى الى الربح والعائد الاقتصادي والمادي.
  - الإدارة العامة تبحث عن اشباع رغبات المواطنين مجانا بهدف الحصول على الاستقرار الاجتماعي (هناك استثناءات في المشروعات العامة).
- **دوركل منهما في تحقيق التنمية المستدامة (الشاملة):**

- الإدارة العامة عليها أن تعمل على تحقيق التنمية وتحسين مستوياتها في كل ارجاء الوطن.
- الإدارة الخاصة تعمل على اختيار القطاعات التي تعود عليها بالربح الوفير.

- **الموضوعية والعقلانية في التسيير:**
  - التسيير في الإدارة العامة (القطاع العام) يخضع لاعتبارات سياسية.
  - التسيير في القطاع الخاص يكون في إطار عقلاني بغرض تحقيق الربح بأقل تكلفة.
- **دائمية الوظيفة:**
  - الوظيفة في المنظمات العامة دائمة (الامن والاستقرار الوظيفي).
  - الوظيفة في المنظمات الخاصة ذات طابع تعاقدي مؤقت.
- **من ناحية المنافسة:**
  - الإدارة العامة تعمل في ظل ظروف احتكارية.
  - الإدارة الخاصة تسود فيها روح المنافسة الحرة.

الإدارة العامة المقارنة:

يتفرع علم الإدارة العامة الى عدة حقول أهمها حقل الإدارة المقارنة الدي يتجاوز الوصف الى التحليل المقارن، والانتقال من المعالجة الرسمية الشكلية الى المعالجة وفق منهجية بيئية ومن التحليل من منظور جزئي يركز على النظام الإداري الى تحليل لبناء المجتمع ككل.

- **تعريف الإدارة العامة المقارنة:**

هي فرع من علم الإدارة العامة تتناول دراسات:

- البيروقراطية.
- الخدمة المدنية.
- إدارة التنمية.
- إدارة المؤسسات العامة.
- الإدارة المحلية.

أي دراسات في فروع الإدارة العامة، ولكنها ليست دراسات تطبيقية في دولة واحدة بل تمتد الى عدة دول تقارن بينها، كما يمكن المقارنة في المجتمع الواحد عندما يكون هناك تباين واضح في العناصر والقوى البيئية.

الدراسة المقارنة للإدارة العامة والمنهج المقارن للإدارة العامة يعبران عم جوهر المقارنة في الإدارة العامة، كونها تتناول بالدراسة والبحث عدة أنظمة إدارية بالدراسة والمقارنة فيها، لإظهار أوجه الاختلاف والتشابه بغرض الوصول الى مقترحات لتطوير وتحديث هده الأنظمة الإدارية.

الإدارة العامة المقارنة: هي علم ماهج البحث المقارن في نطاق الإدارة العامة، فهي تعالج قواعد الطريقة المنهجية المقارنة المطبقة على أنظمة الإدارة العامة.

تطور الإدارة العامة المقارنة:

ارتبطت الدراسات الإدارية المقارنة بالتحليل المقارن للحكومات، لكن البداية الحديثة للإدارة المقارنة بدأت بانفصال علم الإدارة عن علم السياسة واستقلال الإدارة المقارنة عن الحكومات المقارنة، ويمكن التمييز بين مرحلتين في النشأة الحديثة للإدارة المقارنة هما:

- **المرحلة الأولى:**

تمتد من البداية الحديثة للإدارة المقارنة كفرع من الإدارة العامة حتى نهاية الخمسينيات وبداية الستينيات من القرن العشرين، ويطلق عليها بمرحلة النهج التقليدي للدراسات الإدارية المقارنة، وتميزت هده المرحلة بالخصائص التالية:

- سيادة الطابع الغربي.
- حظيت البيروقراطية بالاهتمام الأكبر.
- عدم توجيه الدراسات المقارنة للنظم غير الغربية.

من بين هده الدراسات دراسة روجيه غريغور عن الوظيفة العامة في فرنسا والدي أوضح فيها طبيعة الوظيفة العامة في النظام الإداري الفرنسي كمهنة تتميز بالدوام والاستقرار.

ثم انتقلت الدراسات الأوروبية من دراسة الأنظمة الإدارية بشكل فردي الى اجراء المقارنات بينها وتم التركيز في المقارنة على ثلاثة ابعاد هي:

- التركيز على الشكل التنظيمي للمنظمات الإدارية.
- الرقابة في النظام الإداري.
- كيفية ضمان الطاعة والموافقة والاقسام الإدارية في التدرج الإداري.

اد يمكن القول ان هده المرحلة تميزت ب:

- غلب عليها الطابع القانوني الرسمي على الدراسات الإدارية المقارنة.
- التركيز على البناء الحكومي الرسمي، دون التركيز على الواقع الفعلي للأنشطة والوظائف والمتغيرات البيئية المؤثرة عليه والمتفاعلة معه.
- الاتجاه نحو الوصف وليس التحليل (وصف الأنظمة الإدارية دون محاولة المقارنة بينها في الغالب).

- المرحلة الثانية:

الفترة الممتدة من بداية الستينيات الى اليوم، وتراجع النهج التقليدي للدراسات الإدارية المقارنة، وحدوث تطور في هده الأخيرة.

مشكلات الإدارة المقارنة:

يواجه التحليل المقارن للنظم الإدارية مجموعة من المشكلات التي تعتبر بمثابة تحديات للدراسات الإدارية المقارنة والتي ندكر منها:

أولا: المفاهيم:

تحتاج المقارنة الدقيقة الى ضرورة وجود مفاهيم محددة بدقة وواضحة، فعدم دقة المصطلحات يمثل احد جوانب الضعف الأساسية في البحث الإداري المقارن، كونه لا يوجد اتفاق بين الدارسين في الإدارة العامة حول معنى المفاهيم، كل باحث يتبنى المفهوم الدي يتماشى وبحثه، ضف الى دلك تاثير القيم التي يؤمن بها، كما ان المفهوم نفسه قد تكون له عدة معاني من الناحية العلمية والأكاديمية، مثل مفهوم البيروقراطية فقد تعني النظام الإداري الكلي، السلطة والنفود التي يمارسها الموظف العام او النظم الإدارية، او تنظيم اداري كبير او نمط معين من السلوك.

يمكن اللجوء الى تحديد المفهوم موضوع الدراسة بتعريفه اجرائيا وتحديد مؤشرات له تقبل الاختبار الأمبريقي.

ضف الى دلك هناك مشكلة تواجه تحديد المفهوم هي مسألة الترجمة لأنه في بعض المصطلحات العامة من الصعب تعريفها بما يفقدها دلالتها الحقيقية.

ثانيا: جمع المعلومات:

تعتمد الدراسة المقارنة على المعلومات والبيانات، فنجد المعلومات المباشرة ومن مصادرها الاستبيان، المقابلة، الملاحظة، لكن توجد صعوبة في استخدام هده الأدوات خاصة في دول العالم الثالث.....، كصعوبة الحصول عليها والسرية ونقص الموارد المالية المخصصة والباحثين الاكفاء.....، سوء اختيار العينة والدقة في صياغة الاستبيان وعدم تجاوب افراد العينة في الإجابة عليه.

أما النوع الثاني من المعلومات يتعلق بالمصادر غير المباشرة في الاحصائيات الرسمية والمجلات والوثائق، حيث يلاحظ ان الكثير من الاحصائيات الرسمية في الكثير من الدول يشوبها قصور، وانه لا يسمح للباحث بالاطلاع على كل الوثائق والاحصائيات.

ثالثا: تداخل النظام الإداري مع أنظمة أخرى:

التداخل والتفاعل بين النظام الإداري مع الأنظمة الأخرى في البيئة الاجتماعية العامة التي يعيش فيها خاصة النظام السياسي، واعتبار النظام الإداري نظاما فرعيا في اطاره، بمعنى توجد صعوبة في الفصل بين دائرة الإدارة عند دائرة السياسة، كون الإدارة جزءا وجانبا من عمليات النظام السياسي.

رابعا: موضوعية الباحث:

احتمال عدم موضوعية الباحث في الدراسة التي يقوم بها، فقد لوحظ احجام واعراض بعض الباحثين عن نقد انظمتهم في التقارير والدراسات والاعمال التي يقدمونها للمؤتمرات العلمية، اما في حالة دراسة أنظمة إدارية لدول ما فقد ينظر اليها بعين الدارس الموضوعي المحايد.

جامعة ابن خلدون تيارت

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

مقياس: الادارة العامة المقارنة سنة أولى ماستر علوم سياسية

الأستاذ: عمر كعيبوش

المحاضرة السابعة : "البيروقراطية كمحور للمقارنة في الإدارة العامة".

رغم وجود عدة معايير يمكن الاعتماد عليها لإجراء دراسات مقارنة للأنظمة الادارية، إلا أنه تم اختيار مؤسسة البيروقراطية كوسيلة لهذه المقارنة. وقد أظهرت كلمة البيروقراطية قدرة كبيرة في الاستمرار على التداول رغم الانتقادات الكبيرة التي تعرضت لها وهذا راجع إلى الغموض الذي اتسمت به، والى الاستخدامات ذات المعاني المختلفة التي اضيفت عليا من القديم.

أولا: مفهوم البيروقراطية:

يتفق كتاب الإدارة العامة على أن استعمال مصطلح **BUREAUCRATIE** بمعناها الحالي ورد لأول مرة عام 1745 في مؤلفات الاقتصادي الفرنسي "فانسان غورني" VINCENT GOURNAY، وهو أول من نظر إلى المكاتب العامة باعتبارها الأداة العاملة في الحكومة، وتحدث عنها باسم بيروقراطي أي فئة العاملين في المكاتب الإدارية.

* المفهوم اللغوي لكلمة بيروقراطية BUREAUCRACY يتكون من كلمتين الأولى CRACY وتعني حكم، وهي ذات أصل اغريقي KRATOS , KRATIA معناها القوة أو الحكم STRONG، أما الكلمة الثانية BUREAU تعني المكتب، ليصبح المعنى اللغوي للبيروقراطية **حكم المكتب أو سلطة المكتب.**

* **المفهوم العلمي**: هي نوعا من أنواع التنظيم يخضع فيه الأفراد للقواعد والقوانين المكتوبة، ويعتمد على مجموعة من المبادئ أهمها: توزيع الاختصاصات، تحديد المسؤوليات، تسلسل السلطات، وذلك من اجل تحسين فعالية المنظمة وزيادة قدرتها على تأدية الاعمال.

للبيروقراطية معنيان، المعنى الشائع للمصطلح والمعنى الأكاديمي المستخدم في الدراسات العلمية:

المعنى الأول: ربط البيروقراطية بهدر الموارد واللاعقلانية واساءة استعمال السلطة والتمسك بحرفية الاجراءات والمماطلة في انجاز الاعمال.

المعنى الثاني: هو المعنى الأكاديمي العلمي، والذي برز من خلال كتابات عالم الاجتماع الالماني ماكس فيبر MAX WEBER، الذي حدد السمات الرئيسية للبيروقراطية الحديثة.

ثانيا: نظرية البيروقراطية لماكس فيبر MAX WEBER (1863- 1920).

نظرية البيروقراطية هي إحدى النظريات الكلاسيكية، ونشأت في المانيا بفضل ماكس فيبر، وقد استخدم فيبر في كتابه الذي صدرت أولى طبعاته بعد وفاته بعامين أي سنة 1922، مصطلح البيروقراطية لوصف المنظمات الكبيرة الحجم كما حدد خصائصها.

* تعريف ماكس فيبر للبيروقراطية:

هي ذلك التنظيم الضخم المتواجد في المجتمع السياسي المعقد والمتحضر، لتحقيق الاهداف القومية، ولإخراج السياسة العامة إلى حيز الواقع ووضعها موضع التنفيذ. وبيروقراطيون تعني اولئك الاشخاص العاملين في الادارات الحكومية، والذين يتم اختيارهم للعمل بأساليب ليست وراثية أو انتخابية، يكونون فيما بينهم تنظيما هرميا تحكمه قواعد معينة، وتحدد فيه الاختصاصات والواجبات والمسؤوليات.

يتضح من النموذج البيروقراطي لماكس فيبر أن البيروقراطية هي نمط معين للتنظيم في الهيكل الإداري. وفي هذا الهيكل يتم تحديد المسؤوليات والسلطات اللازمة لها ثم التنسيق بين الوظائف بشكل يمكن معه إنجاز الأعمال على خير وجه، إذ انه بدون تحديد المسؤوليات والسلطات والعلاقات بين الأفراد أو الأجهزة المختلفة في الهيكل التنظيمي

تصبح المجهودات الجماعية متعارضة أو متداخلة ولا يتم تحقيق الأهداف على أحسن وجه، وقد لا يتم تحقيقها على الإطلاق.

وكلما زاد حجم الأعمال المطلوب إنجازها وعظمت الأهداف المراد تحقيقها زادت المسؤوليات والمستويات الإدارية والمناصب اللازمة لها، وتعقدت العلاقات وتشابكت وحدات التنظيم، وتطلب الأمر اتباع عدة أسس أو معايير تتلاءم مع كثرة الأعمال وتنوعها وهي تلك المعايير التي حددها (ماكس فيبر) في نموذجه البيروقراطي.

نلاحظ ان ماكس فيبر ركز على البيروقراطية بمفهومها الايجابي متناسيا ما قد تنتجه من نتائج غير متوقعة وغير مقصودة، فماكس فيبر يصف البيروقراطية بانها النموذج المثالي IDEAL TYPE للمنظمات الادارية الضخمة وهي حسبه تقوم على ما يلي:

1- تسلسل هرمي للوظائف (تسلسل سلطوي للوظائف).

2- تقسيم العمل على أساس التخصص الوظيفي.

3- نظام من القوانين الموضوعية والعمومية تعطي حقوق وواجبات شاغل الوظيفة.

4- الفصل بين الموقع الاداري وشاغله (الفصل بين الحياة الشخصية والوظيفية لمنع توريث الوظائف).

5- اختيار الموظفين وترقيتهم على أساس المؤهلات الفنية.

6- الترقية التدريجية حسب الأقدمية وعلى اساس معايير موضوعية.

7- الاستمرارية والثبات في الوظيفة العامة (ممارستها في مأمن من التقلبات السياسية).

*** تقييم نموذج البيروقراطية:**

1: الايجابيات:

- هو نموذج بديل رافض للممارسات الادارية في ظل النظام الاداري الاقطاعي والنظام الاستبدادي.

- يدعوا الى الشرعية والعقلانية والموضوعية لمنع التأثيرات والولاءات الشخصية ومنع احتكار السلطة واستغلالها من قبل اصحاب النفود لأغراضهم الشخصية.

- جعل العمل الاداري يستند الى القانون (يضمن الحقوق وتحقيق الدقة والكفاءة المهنية).

- الاهتمام الكبير بظاهرة التنظيم.

*** السلبيات:** من المفروض أن البيروقراطية بطبيعة تركيبها تؤدي إلى الكفاءة والفعالية في إتمام الأعمال داخل المنظمة، إلا أن المعايير التي وضعها (ماكس فيبر) والتي من المفروض فيها أن تكون مزايا قد تنقلب إلى العكس وتصبح مساوئ ومصادر خطر إذا أسيء تطبيقها فتزيد من التعقيدات المكتبية وتعوق أداء الأعمال بالشكل والسرعة المطلوبة، فالتنظيم البيروقراطي كما تصوره ماكس فيبر ينطوي على مجموعة من الايجابيات، إلا أن التحولات والتطورات على مستوى البيئة المعاصرة وعلى مستوى النظريات المعاصرة في الادارة كنظرية النظم والنظرية الموقفية مما أظهر هذا النموذج يعاني من السلبيات التالية:

- النظر الى المنظمة أو الجهاز الاداري على انه نظام مغلق لا علاقة له بالبيئة الخارجية.

- اهمال الجانب الانساني في التعامل مع الموظف أو العامل.

- الروتين، وعدم الرغبة في تفويض الصلاحيات.

- التثبت بالقواعد القانونية والتعليمات الصادرة من المركز.

- عدم توفر المرونة.

- السرية الزائدة (عدم وجود شفافية).

- تركيز سلطة اتخاذ القرارات في يد مجموعة قليلة من القادة والرؤساء في الإدارة العليا.

ثالثا: النموذج البيروقراطي كأساس لمقارنة الانظمة الإدارية:

بفضل العديد من المختصين بالمقارنة طغى استخدام المنهج الوظيفي الذي اقترحه "ألموند" على بقية المناهج الاخرى، ويعترض الموند وآخرون على الدراسات التي تهتم بالهياكل التنظيمية، كون هذه الاخيرة قد تختلف اختلافا كبيرا من نظام الى آخر، وأن الهياكل التنظيمية المتشابهة في الانظمة المختلفة قد تكون لها وظائف مختلفة، وبالتالي يتم تجاهل هده الاختلافات.

إن التحليل المقارن يطرح مشكلة الاختيار بين المنهج الهيكلي والوظيفي، وقد لا تكون هذه المشكلة خطيرة في الدول الغربية بسبب الترابط بين الهياكل التنظيمية والوظائف التي تؤديها.

الامر عكس ذلك في الدول النامية، فالمقارنة الوظيفية قد تكون أصعب منها نظريا لأنها إما مفقودة أو ان البحث عنها سيقود إلى البحث في هياكل تنظيمية غربية وغامضة تؤدي مثل هذه الوظائف.

من ناحية أخرى فالمقارنة الهيكلية لها مخاطرها التي يمكن تحديدها بسهولة:

- غياب المؤسسات أو المنظمات التي يمكن مقارنتها وضعفها.

- خطأ الافتراض أن الهياكل التنظيمية المتشابهة تقوم دائما بوظائف متماثلة.

= البيروقراطية كتركيب متخصص هو سمة عامة لكل المجتمعات ، لذا يمكن الاعتماد على البيروقراطية كأساس للمقارنة، يقوم على ان افتراض مقارنة الوظائف في النظم الادارية اكثر اسهاما وتوضيحا من المنهج الهيكلي.

= النموذج البيروقراطي مفيد وهو الاطار النظري الاكثر قبولا في دراسة الادارة المقارنة، وذلك كونه النموذج الاكثر اتساعا وقدرة على شرح الاختلافات الاجتماعية بين الظواهر، بمعنى ان الادارة المقارنة مستقبلها مرهون بدراسات البيروقراطية حسب "سجلمان" .SIGELMAN

محور : "بيئة الإدارة العامة".

يتأثر اداء وبناء أجهزة الادارة العامة في مجتمع معين بالبيئة المحيطة بها باعتبارها نظام مفتوح، فمدخلات النظام الاداري تأتي من البيئة التي يعمل فيها، كما تستقبل هذه الأخيرة مخرجات هذا النظام الاداري.

إن المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تلعب دورا كبيرا في تشكيل وممارسة الإدارة العامة. ضف إلى دلك أن الانسان هو العنصر الاساسي ف العملية الادارية، إد يعتبر هدفها ووسيلة لها في نفس الوقت، وهو نتاج لبيئة معينة ويطبع بالكثير من خصائصها التي نقلها إلى أجهزة الادارة العامة ، وهذه الخصائص هي التي توجه سلوكه داخل هده الاجهزة.

كفاءة الادارة العامة وفعاليتها يتوقف على وجود علاقة مستقرة فيما بينها، أي داخل الاطار العام لبيئتها الخارجية ، فوجود اي اضطراب أو تغيير في هذه البيئة سيلحق ضررا بالاستقرار الداخلي للمنظمة الادارية، إلا إدا وجد لدى هذه الأخيرة المقدرة على التأقلم مع قوى التغيير الحتمية الموجودة في بيئتها الخارجية.

*** البيئة الاجتماعية.**

*** البيئة الاقتصادية.**

*** البيئة السياسية**

المحاضرة الثامنة : البيئة الاجتماعية.

تعتبر البيئة الاجتماعية من أكثر البيئات تأثيرا في الادارة العامة، ويمكن أن نتناول البيئة الاجتماعية من خلال النقاط التالية:

01- الشخصية القومية (الوطنية): ونعني بها وجود قواسم مشتركة لدى المجتمع تميزه عن بقية المجتمعات الأخرى، أي نمط التفكير والسلوك الذي يتصف به أغلبية أفراد هذا المجتمع وهي الصفات الاجتماعية المشتركة التي تميز أفراد المجتمع المعني عن باقي المجتمعات الأخرى، ويمكن تقسيم خصائص الشخصية القومية الى صنفين هما:

أ- دوافع الانجاز: هناك تفاوت في الأهمية التي يوليها الفرد في المجتمع للانقياد نحو التفوق والنجاح والتميز في أداء أعماله المختلفة، ففي المجتمعات المتقدمة يسعى الفرد إلى تحقيق أقصى درجة من التفوق والنجاح واتقان العمل على بعض المجتمعات، وكل هذه القيم تنعكس على الاداء العام في الادارة العامة.

ب- الخصائص الدهنية: هي الطريقة التي يدرك بها الافراد الاشياء، والنمط الذي ينتهجونه في التفكير ومواجهة المشكلات، ومن بين هذه الخصائص ندكر ما يلي:

*- **الاهتمام بالمضمون أم الشكل**: هناك فرق بين المجتمعات المتقدمة والمتخلفة، وبالتالي هناك اختلاف في الاهتمام، حيث توجد بعض المجتمعات تهمها الوظائف وتحقيق الفعالية الادارية خاصة في الدول المتقدمة، بينما في الدول المتخلفة كل ما يهمها هو الشكل، بمعنى في المجتمعات المتقدمة يتم الاهتمام بالجوهر ومضمون العملية الادارية بينما المجتمعات المتخلفة يتم الاهتمام بشكل العمل الإداري.

*- **المرونة والتعددية الدهنية ام الجمود والوحدة الدهنية:** نقصد بها السرعة في امكانية التكيف والتغيير عكس المجتمعات الجامدة التي تقاوم التغيير ، فالموظف في المجتمعات المتقدمة ينظر الى الاشياء والظواهر من مختلف جوانبها، كونه يتعامل مع أفكار في غالب الاحيان تكون متعارضة، ويتقبل الافكار والانتقادات البناءة، ويحاول الاستفادة منها، عكس المجتمعات المتخلفة حيث تسود نظرة ضيقة ومحدودة للظواهر بما يؤكد على وجود أحادية دهنية ولا يتقبل افكار وانتقادات الآخرين.

*- **العلم والعقلانية أم الخرافة:** في المجتمعات المتقدمة تطغى الجوانب العلمية والعقلية في المنظمة، ومحاولة حل مشاكلها الادارية بطريقة علمية، عكس بعض المجتمعات التي ترد بعض المشاكل الى الصدفة، فالموظف في هذه الحالة لا يخطط على الرغم من أنه لا بد من اختيار الوقت المناسب لاتخاذ القرارات المناسبة.

2- البناء الاجتماعي وكيفية تأثيره على أداء الادارة العامة: يؤثر البناء الاجتماعي على هيكل وعلاقات الحكومة ومنظمات الادارة العامة، باعتباره الاطار الدي يحتضنها، فالبناء التنظيمي والكثير من السلوكات التنظيمية للإدارة العامة يمكن أن ترجع الى البناء الاجتماعي وما يحتويه من عناصر وعلاقات.

يمكن تقسيم المجتمعات من حيث طبيعة التنظيمات الاجتماعية السائدة في المجتمع، الى مجتمعات تقليدية يغلب عليها طابع التنظيمات الاولية، حيث تسيطر الاسرة، والقبيلة على الحياة والعلاقات الاجتماعية، أما النوع الثاني هو المجتمعات الحديثة والتي يغلب عليها طابع التنظيمات الثانوية كالأحزاب السياسية والنقابات ويطلق عليها بالمنظمات غير الحكومية، وهده التنظيمات لها انعكاس على الادارة العامة، فالكثير من السلوكات القبلية والعشائرية تنتقل الى الادارة العامة.

= في المجتمعات التقليدية يكون التوظيف على اساس ذاتي، ومنه غياب الجدارة والكفاءة، وبالتالي غياب الفعالية في الاداء الوظيفي.

= القرابة والولاء هي اسس التعيين في الوظائف، مما يؤدي الى احتكار المناصب وبالتالي توجيه الادارة لخدمة مصالح هده الفئة في المجتمع.

= أما التعيين في الوظائف والمناصب الادارية في المجتمعات الحديثة يكون على اساس الجدارة والكفاءة لطبيعة التنظيمات السائدة في المجتمع، والتي لها تأثير على الادارة من حيث التنظيم والسلوكات الادارية.

03- النظام التعليمي وتأثيره على أجهزة الادارة العامة: ندرس الهيكل التعليمي لأنه هو الذي يكون الاطارات والموظفين، ويوفر الطاقات والكفاءات من الموارد البشرية للإدارة العامة . لذا ندرس دلك من خلال النقاط التالية:

*- **نسبة الأمية:** المجتمعات التي لا توجد بها نسب كبيرة من الأمية لا تكون للإدارة صعوبة في التعامل مع الجمهور والعكس صحيح عندما تكون هناك نسبة كبيرة من الأمية في المجتمع، يكون هناك تعسف للإدارة انطلاقا من أن الانسان الامي غير واعي لحقوقه ويبقى في هذه الحالة عاجز عن مواجهة الادارة العامة، وكدلك التعامل بالوثائق المكتوبة صعب، لذا يكون التعامل غالبا شفهيا. على عكس المجتمعات الحديثة والمتقدمة يكون الجمهور واعي بحقوقه وواجبات الادارة العامة التي تقدم له الخدمات، كونها مسخرة لخدمة المواطن على عكس المجتمعات المتخلفة هناك نوع من الاحتكار الاداري وسوء استعمال السلطة.

*- **طبيعة الهرم التعليمي:** في المجتمعات المتخلفة يوجد ما يعرف بهرم التعليم المقلوب، لان عدد الموظفين في المستويات العليا اكثر من الموظفين الموجودين في المستويات الدنيا، والاعتماد على التعليم النظري، وفي الادارة يوجد فائض في العمل، فقد يكون الموظف يحمل شهادات عليا لكن يوظف في المستويات الادارية الدنيا والعكس صحيح.

في المجتمعات المتقدمة كالولايات المتحدة الأمريكية التي تعتمد على النظام المفتوح حيث توجد وظائف دقيقة تقابلها تخصصات محددة، على عكس المجتمعات المتخلفة التي تأخذ بالنظام المغلق الدي يتطلب تدريب كبير وهو مكلف ومعطل للإدارة.

ففي المجتمعات المتطورة توجد امتيازات لحاملي الشهادات العليا على عكس ما هو موجود في المجتمعات المتخلفة.

*- **أساليب ومحتوى التعليم:** في المجتمعات المتخلفة يكون محتوى التعليم تجريدي ونظري عام، لكن في المجتمعات المتقدمة هو ذو محتوى تطبيقي تقني، ويؤثر ذلك على عمل الادارة العامة، فالموظف الذي تلقى تكوين نظري يحتك تدريجيا بالعمل التطبيقي، وهذا مكلف وهو يحتاج الى تدريبه، أما في البلدان المتقدمة نجد الموظف يعمل بشهادة نظرية وتقنية وهو متدرب، والادارة لا تتحل تكاليف تدريبه، لأنه هناك تخصص في العمل وبالتالي يكون له نوع من الخبرة التطبيقية.

أساليب التعليم في البلدان المتخلفة هي الحفظ والتلقين على عكس الدول المتقدمة التي تعتمد على اساليب تنمية روح الابتكار والاجتهاد.

الموظف الجديد في المجتمعات المتقدمة عندما يصل الى الادارة يبدأ مباشرة عمله، فله خبرات ومؤهلات كافية تؤهله لمباشرة مهامه كون هذه الدول لديها نظام تعليمي يتكيف مع سوق العمل ونظام التعليم يتكيف مع احتياجات سوق العمل على عكس الدول المتخلفة.

المحاضرة التاسعة : "البيئة الاقتصادية وتأثيراتها على الإدارة العامة".

إدا كان للبيئة الاجتماعية والثقافية دور كبير في تشكيل وبناء ونمط أداء أجهزة الادارة العامة، فهدا ينطبق كدلك على البيئة الاقتصادية التي تلعب دورا لا يقل أهمية في هذا الخصوص، والبيئة الاقتصادية تحدد نطاق وطبيعة الدور الذي تلعبه الدولة وأجهزة الحكومة في المجتمع وقدرتها على القيام بهذا الدور، وكدلك طبيعة البناء التنظيمي والاداري المرتبط بما تقوم له الحكومة من وظائف وأنشطة.

من أجل مناقشة ودراسة تأثير البيئة الاقتصادية على الادارة العامة لا بد من تناول النقاط التالية:

1- البناء الاقتصادي للمجتمع: ينعكس تركيب القطاعات الاقتصادية في المجتمع على الدور الدي يقع على الحكومة القيام به، بمعنى تركيب هذه القطاعات يحدد نوعية مهام الحكومة ومجالات عملها وكثيرا ما ينعكس بناء القطاعات على البناء التنظيمي للأجهزة الحكومية ، فكل قطاع يختص بنشاط معين، ويكون قائد في المجتمع حيث نجد أن الجهاز المنوط به الاشراف على هذا القطاع يشغل مكان رئيسي وقائد بين الاجهزة الحكومية.

لكل قطاع هيكل أو مصلحة، حيث نجد في الاقتصاديات الرأسمالية دور الدولة يقتصر على التنظيم على عكس ما هو موجود في البلدان الاشتراكية اذ لا يقتصر دور الدولة على التنظيم فقط بل يشمل جوانب كثيرة، والدولة تولي اهمية كبيرة للقطاع العمومي، وتخصص له ميزانية ضخمة مثال حال الجزائر فيما يخصص المخططات الخماسية.

2- تشتت الانشطة قطاعيا وجغرافيا: عندما يكون هناك تشتت في القطاعات، أي قطاعات موزعة صناعية، زراعية، خدماتية فان دور الحكومة يتمثل في محاولة تحقيق التكامل والانسجام بين هذه القطاعات، فاذا كان هناك تشتت جغرافي فالدولة تعمل على ربط الاقاليم ببعضها البعض، وتعمل على الاستثمار في كل القطاعات بهدف تحقيق التوازن، وبالتالي المحافظة على استمرار الدولة، على عكس بعض الدول التي تعمل على تركيز قطاعات في اقاليم معينة على حساب الأقاليم الاخرى، مما يؤدي الى عدم التوازن بين

القطاعات الاقتصادية، مما يؤثر سلبا على استقرار الدولة، ويوجد ما يسمى بالرؤية الجهوية في تسيير الدولة.

03- نظام التبادل الاقتصادي (التجاري): نحلل التبادل الاقتصادي من خلال:

* إما يكون مقايضة فو بسيط (سلعة بسلعة)، وبالتالي فان دور الدولة في الاقتصاد يكون بسيطا، ولا توجد هياكل للدولة تشرف عليه، وهذا كان موجود في الاقتصاديات القديمة.

* أما إذا كان التبادل عن طريق النقود فهو يخلق عبء على الدولة التي يجب ان تكون لها مؤسسات مالية ونقدية، ولا بد أن تكون قادرة على تسيير الاقتصاد، لان دلك يكون عن طريق السياسات المالية والنقدية (وزارة المالية، البنك المركزي)، وهو ما يعطي اهمية كبيرة لوجود فعالية الادارة العامة وحضورها في الحياة التجارية والمالية على السواء.

04- مستوى التقدم والنمو:

*- عندما يكون الاقتصاد متقدم ومتطور بمعنى انه حقق مستوى من التنمية، فالدولة تكتفي بتنظيم الاقتصاد وهياكلها الاقتصادية، على عكس الدول المتخلفة أنه هناك غياب للقطاع الخاص أو أنه يرفض الاستثمار في بعض القطاعات والمشاريع، مما يستوجب على الدولة أن تستثمر فيها مهما كانت درجة المخاطرة والصعوبات لان مهام التنمية تقع على عاتق الدولة التي لها وظائف الاستثمار والتسيير والتخطيط والتقييم والمراقبة وهو عبء كبير على عاتق اجهزة واداء الادارة العامة.

= عندما يكون النمو ايجابي يؤدي الى زيادة مداخل الدولة وبالتالي تخصيص مبالغ مالية كبيرة للجهاز البيروقراطي والحصول على الاطارات وهناك تحفيزات، وبالتالي يكون الجهاز الاداري فعال، ومن تم ينقص الفساد الاداري كون الدولة توفر ظروف مساعدة على فعالية الموظفين والعمال.

= عندما يكون النمو سلبي خاصة في الدول المتخلفة تكون الدولة عاجزة عن تمويل النفقات الخاصة بالجهاز البيروقراطي مما يجعل الموظفين يهجرون الى الخارج او الى

القطاع الخاص، ومنه افراغ القطاع العام من الكفاءات والكوادر البشرية ، وينتشر الفساد والرشوة، وينحرف الجهاز عن خدمة السياسة العامة للدولة.

كلما كان مستوى التقدم الاقتصادي للمجتمع كبير، وعلى مستوى عال، كلما اقترن هذا ببناء اقتصادي اكثر تعقيدا، مما يتطلب دورا تنسيقيا ورقابيا ضابط من قبل الحكومة، فالحفاظ على توازنات المجتمع المتقدم والمعقد التركيب يتطلب تنظيما اداريا ورقابيا اكبر من المجتمع المتخلف البسيط التركيب الذي لم يعرف الطريق الى التنمية بعد.

05- توزيع الثروة والدخل: عندما يكون المجتمع متخلف توجد طبقات وشرائح كثيرة تعاني من مشكلة التوزيع، وهذا ما يؤدي الى وجود صعوبة بالنسبة للحكومة. فادا اقترن فقر وتخلف المجتمع بتوزيع غير عادل للثروة والدخل فان مشكلات الحكومة تزداد تعقيدا (الصعوبة في الحصول على الضرائب، لا بد من امكانيات كبيرة لإحداث التنمية في مختلف القطاعات).

في الدول المتقدمة يكون دخل الفرد مرتفعا بالإضافة الى دفع اجباري للضرائب نتيجة للدخل المرتفع، على عكس ان اغلب دول الجنوب المتخلف، حيث ان اغلب مداخيل افرادها ضعيف مما يؤدي الى صعوبة في تحصيل وفرض الضرائب، والدولة تتحمل عبء توفير الخدمات العامة، وتجد صعوبة كبيرة في الحصول على الايرادات لتمويل الاقتصاد الوطني.

06- طبيعة النظام الاقتصادي وكيفية تأثيره على ابنية واداء الادارة العامة:

- هنا يكون التقسيم على اساس الملكية (نوعية الملكية):

*- الملكية العامة: ملكية الدولة لوسائل الانتاج والاستثمار.

*- الملكية الخاصة: فتح المجال للخواص لامتلاك وسائل الانتاج وفتح باب الاستثمار.

*- الملكية المختلطة: الجمع بين النوعين السابقين.

أولا: الانظمة ذات الملكية الخاصة: نجد نوعين هما:

01- النظام الرأسمالي التنافسي: والذي يقوم على:

*- عدد من المشروعات الاقتصادية العاملة في القطاعات المختلفة المملوكة ملكية خاصة، بالقدر الذي لا يتيح لأي منها أن يمارس احتكار او سيطرة على السوق.

*- مبدأ الحرية الاقتصادية واتاحة الفرصة لقوى السوق (المنافسة الكبيرة).

*- يتحدد النشاط الاقتصادي دون تدخل من جانب الدولة أو جهة أخرى (تدخل محدود).

⬅ يتضاءل تدخل دور الحكومة بشكل كبير، دورها الايجابي يقتصر على الخدمات الضرورية مثل الحفاظ على الأمن الداخلي والدفاع الخارجي .

⬅ كما تقدم بعض الخدمات المرفقية ذات الطابع الاقتصادي، التعليم، الصحة، الكهرباء.....، لكنها لا تنفرد بها لوحدها قد يشاركها في توفير هده الخدمات المرفقية بعض المشروعات الخاصة.

ملاحظة: يتحدد نطاق دور الحكومة فيما يتعلق بالأنشطة الاقتصادية في نطاق حماية النظام الحر للتعاملات والمبادلات التي يقوم عليها الاقتصاد، فالحكومة لا تتدخل الا لحماية حرية التجارة والنشاط الاقتصادي، واتاحة الفرصة لقوى السوق والمنافسة أن تحرك الاقتصاد.

⬅ كنتيجة لبساطة ومحدودية دور الحكومة فان الشكل التنظيمي للجهاز الحكومي والاداري يكون بسيط نسبيا، كما يكون حجم هذا الجهاز محدودا.

02- نظام الرأسمالية الاحتكارية: يمثل هذا النظام النموذج الأمريكي الذي يتميز بسيطرة عدد قليل من المشروعات او الشركات الضخمة الاقتصادية المملوكة ملكية خاصة على اغلب قطاعات النشاط الاقتصادي.

نظرا لحجم هذه المشروعات فهي تؤثر على قوى السوق بشكل كبير نتيجة للقرارات التي تتخذها ونتيجة للتركيز الاقتصادي، فان قوى السوق الحرة تتأثر بدرجة كبيرة ويتعرض الاقتصاد الرأسمالي الاحتكاري لازمات دورية ثل زيادة نسبة البطالة، انخفاض معدلات الانتاج والاستثمار، انخفاض الدخل.

هنا تقوم الحكومة من خلال اجهزتها الادارية بحماية كيان الاقتصاد فتقوم بمهام كثيرة ندكر منها النقاط التالية:

*- حماية وضبط مسار الاقتصاد.

*- تقوم من خلال اجهزتها الادارية بالدراسات التي تمكنها من التنسيق بين المصالح الرأسمالية للمشروعات.

*- تنفيذ التشريعات الجمركية الحامية للإنتاج المحلي من خلال سياساتها المالية الخاصة بالضرائب والرسوم والانفاق العام.

الحكومة تحاول أن تلعب دور العامل الموازن في الاقتصاد اوقات الكساد والازمات.

نتيجة للدور الكبير الذي تلعبه الحكومة من خلال اجهزتها الادارية ومنظماتها، فتتميز بتعقد بنائها وهياكلها الادارية والتنظيمية وكبر موازناتها العامة وعملياتها المالية والنقدية.

ثانيا: الأنظمة ذات الملكية العامة: يوجد نوعان:

01- نظام اشتراكي مركزي:

*- الاقتصاد يسير وفق خطة شاملة تفصيلية.

*- القطاع العام يستخدم كأداة لإشباع حاجات الطبقات العاملة والشعبية.

*- من اجل تحقيق التنمية الاشتراكية يقوم على ملكية الدولة لأغلب المشروعات الاقتصادية في كل قطاع ن قطاعات النشاط الاقتصادي.

*- يوجد قطاع خاص لكن استثماراته محدودة.

الاقتصاد يسير مركزيا واداريا، أي تسيير المشروعات لا يعود الى المدير بل الى الادارة العامة (المدير العام موظف اداري).

02- نظام اشتراكي لامركزي: يشابه في معظم سماته النظام الاشتراكي المركزي، عدا أن هذا النظام تدار فيه المشروعات بأسلوب يتيح حريات اتخاذ القرارات والاستجابة لقوى السوق، لكن مع الالتزام بالضوابط العامة والاهداف الاقتصادية التي تحتويها الخطة.

الاقتصاد يسير وفق خطة شاملة، لكن ليست تفصيلية، وتستهدف سياسة الحكومة فيه الى تحقيقي التنمية الاشتراكية واشباع حاجات الطبقات العامة.

ثالثا: الأنظمة ذات الملكية المختلطة: نجد نوعان هما:

01- نظام رأسمالية الدولة المختلطة: ابرز ما يميز هذا النظام ما يلي:

*- دخول الدولة في ميدان النشاط الاقتصادي.

*- تملك الدولة لمشروعات اقتصادية عامة.

*- وجود قطاع عام ملك للدولة يعمل الى جانب القطاعات الرأسمالية الخاصة (الاقتصاد الفرنسي، الاقتصاد البريطاني، الاقتصاد الهندي).

*- الحكومة في هذا النظام قد تملك مشروعات اقتصادية عامة للتأثير على سار النشاط الاقتصادي في المجتمع، أو تحمل المخاطرة او الخسائر نيابة عن القطاع الخاص في تسيير هذه المشروعات.

*- قد تمتلكها الحكومة ملكية مرحلية لإنقاذها من عثرات مالية تواجهها أو توفر لها امكانيات الاستقرار.

= لقد توسعت ظاهرة تملك الحكومة للمشروعات الاقتصادية في البلاد الرأسمالية، فعلى اتر ازمة النظام الرأسمالي لسنة 1929 تولى عددا من الحكومات في البلاد الرأسمالية انشاء وتملك بعض المشروعات العامة، أو شراء بعض المشروعات الاقتصادية القائمة التي هددتها الأزمة لإنقاذها من التصفية.

ملاحظة: الحكومة في نظام رأسمالية الدولة المختلطة تقوم بنفس دورها ومهامها في نظام الرأسمالية الاحتكارية، يضاف اليها مهام ادارة القطاع العام فهي تقوم بالخدمات المرفقية وتسير ادارة المشروعات الاقتصادية التي تملكها.

02- النظام الاشتراكي الانتقالي:

*- يقوم على ملكية الدولة لمشروعات اقتصادية تعمل في قطاعات مختلفة، وتشكل في مجموعها قطاعا عاما يلعب دورا قياديا في الاقتصاد.

*- يدار الاقتصاد من خلال خطة قومية شاملة يحظى فيها القطاع العام بدور اساسي فيها.

*- يعتبر القطاع أداة الحكومة لتحقيق التنمية.

*- يعمل إلى جانب القطاع العام المشروعات الاقتصادية الخاصة.

⬅ للقطاع العام الدور القيادي في القطاعات المختلفة خاصة التي تمثل عصب البناء الاقتصادي مثل: القطاعات الاساسية الحديد والصلب، صناعات الطاقة، المشروعات المصرفية.

⬅ القطاع الخاص يتواجد الى جانب القطاع العام ويكون محكوما وموجها من خلال تعاملات القطاع العام.

ملاحظة: تعتبر اجهزة الادارة العامة في النظام الاشتراكي هي الاداة التنفيذية لوضع وتحقيق العدالة والمساوة والصالح العام والتنمية.

المحاضرة العاشرة : "البيئة السياسية:

يعتبر النظام الإداري في أي دولة جزءا من النظام السياسي، كون اجهزة الادارة العامة ما هي إلا جزءا من السلطة التنفيذية، ومن البديهي أن يتأثر بناء وأداء هذه الأجهزة بمتغيرات البيئة السياسية والتي تعمل في ظلها هذه الاجهزة. وتحلل البيئة السياسية من خلال النقاط التالية:

*- شكل الدولة وتكوينها.

*- نظام الحكم في الدولة.

أولا: شكل الدولة وتكوينها: تتفاوت الدول في الشكل الذي يتخذه البناء السياسي الدي تقوم عليه، فقد تكون الدولة بسيطة في شكلها وتكوينها، وقد تكون معقدة التكوين، فنجد الدولة البسيطة الموحدة والدول المركبة، ولا شك أن الاختلافات في بناء وشكل الدولة ينعكس على شكل وبناء أجهزة الادارة العامة والمنظمات الحكومية.

01- الدول الموحدة البسيطة: تظهر في كيان سياسي موحد، لها دستور واحد، وحكومة مركزية واحدة وسيادة واحدة (غير مجزأة) في الشؤون الداخلية والخارجية، هذه الدول تعتمد في تنفيذ سياساتها العامة وقوانينها على أجهزة ادارية مركزية أو لا مركزية إدارية.

***- المركزية الادارية**: الوظيفة الادارية مركزة بيد هيئة واحدة وهي السلطة المركزية في العاصمة، حيث يكون لها وحدها حق اصدار القرارات الملزمة في كل رقعتها الجغرافية والاشراف على كل المرافق العامة الوطنية منها والمحلية.

***- اللامركزية الإدارية**: توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية منتخبة متمتعة بالشخصية القانونية، ووجود اللامركزية الادارية في هده الدول لا ينقص من وحدتها السياسية لها. فكل ما تقوم به الوحدات المحلية فهو تفويض ونيابة عن السلطة المركزية، ولا تتمتع هذه الهيئات المحلية الا بصلاحيات ادارية وتنفيذية، كما تخضع لرقابة ووصاية السلطة المركزية، فهي امتداد لها وليست مستقلة عنها.

= في الدول البسيطة تهيمن السلطة المركزية على الاجهزة الادارية مركزيا ومحليا.

02- الدول المركبة: هي الدول المتكونة من عدة دول او عدة كيانات شبه الدول، مثل النموذج الفيدرالي الذي يتميز بتجزئة السيادة بين الحكومة الفيدرالية (المركزية) وحكومات الوحدات الاقليمية، بحيث تتنازل هده الاخيرة عن السيادة الخارجية كاملة لصالح الحكومة المركزية وتتقاسم هذه الاخيرة مع الوحدات الاقليمية السيادة الداخلية.

*** الادارة العامة في الدول المركبة:** تتمثل مهمة الحكومة الفيدرالية أو الاتحادية او المركزية في تنفيذ قوانين الاتحاد وقراراته وسياساته العامة في جميع انحاء الدولة الفيدرالية. وتوجد ثلاث طرق رئيسة هي:

- طريقة الادارة المباشرة.
- طريقة الادارة غير المباشرة.
- طريقة الادارة المختلطة.

أ*- طريقة الادارة المباشرة: تنشء الحكومة المركزية ادارات خاصة في الاقاليم التابعة لها، تخول لها صلاحيات تنفيذ السياسات العامة والقوانين والقرارات الاتحادية (الفيدرالية).

ب*- طريقة الادارة غير المباشرة: في هذه الطريقة تفوض الحكومة المركزية مهام تنفيذ السياسات العامة والقوانين والقرارات الفيدرالية الى الادارات المحلية لتقوم بها نيابة عن الحكومة المركزية، حيث تقدم هذه الاخيرة المساعدات المالية والبشرية التي تتيح وتسمح للإدارات المحلية مباشرة هده المهمة.

ج*- طريقة الادارة المختلطة: وفقا لهده الطريقة تنشئ الحكومة المركزية بعض الهيئات الادارية التابعة لها، وتخول لها بعض الصلاحيات في تنفيذ السياسات العامة والقوانين والقرارات الفيدرالية الى جانب تفويض الجزء المتبقي من صلاحياتها ومهامها الى الوحدات الادارية المتواجدة في الاقاليم المحلية المكونة للدولة الفيدرالية.

ثانيا: نظام الحكم في الدولة: تتفاوت الدول في البناء السياسي لنظام الحكم الذي تأخذ به، والمقصود بنظام الحكم هنا الكيفية التي تمارس بها سلطات الحكم وعلاقة

الاجهزة الحاكمة بالمحكومين، وبالتالي يعتبر نظام الحكم عاملا من العوامل التي تؤثر على بناء وعلاقات ووظائف اجهزة الادارة العامة في المجتمع.

يمكن تصنيف انظمة الحكم الى ملكية وجمهورية وقانونية واستبدادية لا تلتزم بالشرعية القانونية، والى نظم حكم استبدادية مطلقة وارستقراطية وديمقراطية. ولتحليل تأثير نظام الحكم على بناء واداء الادارة العامة لا بد من التطرق الى محورين اساسين هما:

*- كيفية اختيار الرئيس الاعلى للدولة (لديه جزء سياسي وجزء اداري)، ومستوى المشاركة السياسية المتاحة للشعب في الحكم.

01- كيفية اختيار الرئيس: هناك اسلوبين هما الوراثة و الانتخاب، بما يعطي نظام ملكي أو جمهوري.

02- مستوى المشاركة السياسية (الديمقراطية السياسية): نجد الانظمة الديمقراطية و الاستبدادية.

*- الانظمة الديمقراطية المعاصرة تقوم على مجالس نيابية منتخبة من قبل الشعب، تمارس فيها هذه المجالس سلطة التشريع ومراقبة الجهاز التنفيذي لهذه الدولة.

*- في الانظمة الاستبدادية لا توجد فيها المجالس النيابية المنتخبة او لا تمارس فيها هذه المجالس كافة صلاحياتها التشريعية او الرقابية.

= تتمثل معايير الديمقراطية المعاصرة في: التمثيل النيابي، التنظيم الحزبي، الفصل النسبي بين السلطات، الجودة السياسية، حقوق الانسان.

*- درجة المشاركة المتاحة للشعب لها تأثير كبير على اداء وعلاقات اجهزة الادارة العامة في الدولة، حيث يختص مجلس نيابي بسلطات التشريع، فإن ا تنفذه اجهزة الادارة العامة من قوانين وسياسات تكون نتاج لإرادة شعبية ممثلة في ارادة المجلس النيابي، وبالتالي هذه القوانين والسياسات لا تخدم الا الصالح العام (لا تخد فئات محددة في المجتمع).

خضوع أجهزة الحكومة لرقابة ومساءلة المجلس النيابي المنتخب هو بمثابة القيد الذي يحد من تجاوزات الجهاز الحكومي وهو الضابط الذي يوجهه لخدمة الصالح العام = فعالية الادارة العامة.

عندما تغيب المجالس النيابية المنتخبة أو تقيد صلاحياتها في التشريع أو في مجال مراقبة اعمال الحكومة، فإن دلك يفتح المجال الواسع امام الجهاز الحكومي لكي يمارس سلطات التنفيذ ويمارس صلاحية ادارة اجهزة الدولة وتوجيهها والتحكم في الموارد العامة بلا رقابة او مساءلة او توجيه من قبل جهاز يمثل الارادة الشعبية. وبالتالي توجد فرصا ومجالات واسعة للانحرافات واستبداد الاجهزة الادارية بعيدا عن مراقبة الشعب ومساءلته.

03- معيار التنظيم الحزبي: النظم الحزبية هي الكيانات التي تتبلور من خلالها اتجاهات الراي العام، وهي ادوات لتنظيم الشعب سياسيا، فضلا عن انها قنوات تنظيمية للاتصال مع اجهزة السلطة في الدولة والتأثير على سياساتها وقراراتها.

التنظيمات الحزبية في النظام الديمقراطي تلعب دورا كبيرا في التأثير على اجهزة الادارة العامة وتوجيهها والرقابة ايضا على تصرفاتها وادائها، فمن خلالها يمكن التعرف على مشكلات العمل الحكومي واداء اجهزة الادارة التنفيذية، وتوفير المعلومات لنواب البرلمان، مما يجعل البرلمان اكثر فعالية في ممارسة الوظيفة الرقابية على الجهاز التنفيذي.

غياب الاحزاب السياسية او ضعف كيانها يمثل في الواقع خللا في التأثير الضابط والرقابي على اجهزة الحكومة (احزاب متعددة او حزب واحد)، بمعنى عملية انتخاب اعضاء البرلمان لن تكون على اسس سياسية بل على اسس شخصية، هنا البرلمان يلزم ببرنامج سياسي محدد، وتصبح الحكومة هي المبادرة بتشريع القوانين والسياسات، مما يزيد من نفودها وقوتها على حساب المؤسسات الاخرى مما يؤدي بالجهاز الاداري الى الانحراف.