بيئة الإدارة العامة: منظور مقارن:

نتناول في هذا العنصر الأثر الذي تتركه البيئة بكل أصنافها أو بكل تنوعاتها في أداء وفاعلية البيئة عموما، وطبيعة هذا الأثر من حيث القوة والضعف، بالإضافة إلى متابعة هذه البيئات من خلال البحث عن مكوناتها ومراكز تأثيرها المباشر والغير المباشر على الأداء الكلي للإدارة العامة، ويتم تناول هذه البيئة من خلال العناصر التالية:

- البيئة السياسية .
- البيئة الاقتصادية.
- البيئة الاجتماعية.

وسيتم التطرق الى لكل محور على حدى، باعتبار أن تفرعات كل بيئة وتعقيداتها تلزمنا بمعاينة كل بيئة بصورة معمقة.

أ– البيئة السياسية:

هي احدى أنواع البيئة التي تؤثر في عمل الادارة العامة وتتأثر بها، بحيث تكون من مجموعة العوامل الفرعية التي تؤثر على مجال عمل الادارة العامة الذي تعمل فيه، وكيفية مساهمتها سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في عملية رسم السياسات أو في عمليات تنفيذها.

زيادة على ذلك فإن طبيعة هذه البيئة السياسية تؤثر في الادارة العامة من ناحية أنه كلّما كان استقرار سياسي أي استقرار الأنظمة والحياة السياسية في الدولة، كلّما تحقق أمن في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية بما فيها الادارة والعمل الاداري، مما يساعد هذه الأخيرة (الادارة العامة) في تحقيق أهداف الحكومة وتلبية حاجيات ومتطلبات الجمهور أما بخصوص أهم العناصر المكونة لهذه البيئة فهي:

- **شكل الدولة.**
- **طبيعة نظام الحكم.**
- **طبيعة النظام السياسي.**

وهذا ما يأتي شرحه بتفصيل أكبر، إلا أن التركيز سيكون على العنصر الاخير لارتباطه بصلة مباشرة بعمل الادارة كمنفذ للسياسات العامة للحكومة.

1. شكل الدولة:

تنقسم الدول إلى بسيطة وأخرى مركبة، فبخصوص الدول البسيطة والتي تكون فيها السيادة غير مجزأة، وتأخذ هذه الدول بأحد أنماط التسيير الإداري المعروفة وفي هذا النوع أما ادارة مركزية أو لامركزية إدارية[1].

-المركزية الإدارية: أن تقتصر الوظيفة الادارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة دون اشراك لأي هيئة أخرى.

-اللامركزية الادارية: وتعني توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية وهيئات إدارية أخرى محلية تكون تحت رقابة ووصاية الحكومة المركزية، وتأخذ بصورتين **اللامركزية الإقليمية** والتي يمكن تمثيلها في المجالس الشعبية **واللامركزية المرفقية** (**المصلحية**) وهي التي يتم بموجبها منح مرفق عام شخصية معنوية ليمارس نشاطه تحت رقابة السلطة المركزية (الجامعات).

أما بخصوص الدول المركبة والتي تنقسم إلى أنواع عدة: (اتحاد شخصي، اتحاد حقيقي، اتحاد استقلالي "كونفدرالي" واتحاد مركزي "فيدرالي")، لكل شكل من هذه الأشكال صورة ادارية تختص بها تتأثر بطبيعة هذا الشكل القانوني (الدستوري)[2] .

ففي الاتحاد الشخصي نجد أن طبيعة الإدارة تكون مختلفة من دولة إلى أخرى ذلك أن الدول المشكلة للاتحاد تحتفظ كل دولة بسيادتها ونظامها الداخلي المستقل، أما في الاتحاد الحقيقي فمع محافظة كل دولة على نظامها الداخلي ودستورها الخاص وإدارتها الذاتية، فإن نمط الإدارة يتوقف في هذا الشكل على طبيعة إدارة كل دولة، إلاّ أن بعض الوظائف الإدارية تتأثر بسبب أن السياسة الخارجية هي سياسة موحدة وعليه فإن تنظيمها بالنسبة للاتحاد سيكون مجبرا على وضع تنظيم اداري لهذه الوظيفة السياسية يتوافق مع طبيعة الاتحاد ككل.

---

[1]- عبد الوهاب بن خليف، **المدخل إلى علم السياسة**، ط. الجزائر: دار طليطلة، 2014، ص46.

[2]- المرجع السابق، ص46-47

أما بخصوص الاتحاد الاستقلالي (الكونفدرالي) فإن التنظيم الإداري لا يتأثر بالنسبة لكل الدول، وإنما قد يتم إضافة بعض الوظائف الإدارية سواء مركزيا أو لا مركزيا من أجل تثبيت أوضاع الاتفاقية التي تم ابرامها كإضافة هيئة إدارية مختصة بتنفيذ بنود الاتفاقية الدولية، أي أنها اضافة لمجموع الجهاز الاداري لا يتأثر بناء الاداري الموجود بالنسبة للدولة.

وبالنسبة للاتحاد المركزي فإن لكل ولاية أو لكل إقليم الحق في تنظيم إداراته بحسب الرؤية التي تراها سلطة الولاية، إلا أن الاتحاد ككل يسير وفق اللامركزية الادارية والسياسية، فكثير من الوظائف الإدارية لا تكون خاضعة لسلطة رئاسة الاتحاد مثل تنظيم مجلس الحكم المحلي، أو حتى وظيفة القضاء من خلال أجهزتها أو حتى أحكامها، أما بخصوص اللامركزية السياسية فإن رئاسة الاتحاد تسمح بازدواج السلطات في الاتحاد المركزي رئاسة كل إقليم لها مطلق الحرية في تسيير الإقليم أو الولاية ولكن من دون الخروج عن نص الدستور الفيدرالي.

2-**أنظمة الحكم**:

يعد نظام الحكم من أهم المتغيرات ذات التأثير العميق على أسس وضوابط بناء وتشغيل الجهاز الاداري، ومن ثم فاعليته في ممارسة مهامه والقيام بالتنمية الشاملة.

ويعرف نظام الحكم: (الكيفية التي تمارس بها سلطات الحكم، وعلاقة الأجهزة الحاكمة بالمحكومين)[3]. وعند استخدام هذا المفهوم بهذه الصيغة ومناقشة تأثيره على فعالية الجهاز الإداري، فإننا نشير في ذلك إلى بعدين مرتبطين ببعضهما البعض هما:

- أسلوب وآلية ممارسة السلطة من قبل رئاسة الدولة.
- طبيعة العلاقة بين الحاكم والمحكومين.

ويوجد كما هو معلوم تشكيلات متنوعة لنظام الحكم وفق هذين البعدين ،حيث تمتد هذه التشكيلات ما بين النظام الملكي والنظام الجمهوري بصورتيه (الرئاسي والبرلماني) وفيما يلي توضيح وتبيان للتأثيرات الناتجة عن أنظمة الحكم المقارنة على أداء الجهاز الإداري:

[3]- ستيفن دي تانسي، مرجع سابق، ص 263.

ففيما يخص الجهاز الإداري في النظام الجمهوري: فعلى افتراض أن النظام الجمهوري يقوم على الاختيار الحر والمعلن والموضوعي لرئيس الدولة، عن طريق صناديق انتخاب شفافة وتحت مراقبة الرأي العام للمواطنين، وبإشراف جهات محايدة، بالإضافة إلى أن الدستور يحدد بوضوح صلاحيات رئيس الدولة والتي يفترض أنها تنفيذية، وأنه لا يتمتع ولا يستطيع تفويض صلاحياته لسلطات أخرى إلا استثناء، والجدول التالي يوضح أثر نظام الحكم في طبيعة الأجهزة الإدارية.[4]

النظام الملكي	النظام الجمهوري	
	النظام الرئاسي	النظام البرلماني
1-أسس ومعايير الاختيار لشغل المراكز القيادية والوظائف الإدارية العليا أو ذات الحرج، تعطى فيها أهمية أكبر لعامل الثقة وصلة القرابة والعلاقات الأسرية والعائلية، مع عامل أقل أهمية وهو المنافع المهنية وتلاقي المصالح المصيرية. 2-تتراوح صلاحيات الجهاز الإداري ما بين عدم وجود صلاحيات حقيقية ملموسة في الأنظمة الملكية التي يكون فيها الملك الحاكم متمتعا بالصلاحيات التنفيذية كاملة بجانب صلاحياته الأخرى وبين صلاحيات كاملة في الأنظمة الملكية التي يكون فيها الملك الحاكم يملك ولكنه لا يحكم، وفي هذه الحالة يكون رئيس الوزراء هو السلطة الأعلى في الجهاز	1-يكون رئيس الدولة هو رئيس الحكومة ورئيس الجهاز الإداري ويتمتع بصلاحيات إدارية وتنفيذية واسعة. 2-لا يوجد في النظام الجمهوري الرئاسي مجلس وزراء، ومن ثمة لا توجد مسؤولية وزارية سياسية. 3-يفترض أن يقوم النظام الرئاسي على مبدأ الفصل بين السلطات، ومن ثمة يفترض أن يخضع الجهاز الحكومي أو الإداري لرئاسة رئيس الدولة ويتبعه الوزراء لرقابة حقيقية مباشرة من المواطنين.	1-رئيس الدولة في النظام البرلماني قد يكون ملكا أو رئيس للجمهورية. 2-رئيس الدولة في النظام البرلماني يتمتع بصلاحيات اسمية (تعيين رئيس الحكومة وعزله). 3-يفترض أن رئيس الدولة لا يمارس صلاحيات إقالة الوزراء أو حل البرلمان إلا في حالات استثنائية حرجة. 4-مجلس الوزراء يكون صاحب الصلاحيات في السلطة التنفيذية في الجهاز الاداري والحكومي.

4

الإداري للدولة. 3-عادة ما يكون الجهاز الإداري هو الأداة الأساسية للملك الحاكم في توطيد نفوذه بتخصيص الموارد والإمكانيات بما يدعم مكانته سواء وفق أسس موضوعية رشيدة أو أسس شخصية ذاتية؟	4-يمثل المجلس النيابي في النظام الرئاسي السلطة التشريعية ولا يكون له سلطة على رئيس الدولة الذي يسمد شرعيته من جمهور المواطنين ومن ثم لا يحق للمجلس سحب الثقة من رئيس الدولة.	5-يمكن للوزراء في النظام البرلماني أن يجمعوا بين الوزارة وعضوية البرلمان. 6-يتمتع البرلمان في النظام البرلماني بصلاحيات: أ-تشريعية: صياغة واصدار القوانين التي تلتزم بها الحكومة والمواطنين ويتقيدون بها. ب-المالية: الموافقة على الميزانية العامة للدولة، وتحديد الرسوم والضرائب واقتطاعات الخاص بكل وزارة قطاع. ج-السياسية: الرقابة على أعمال الأجهزة الحكومية والجهاز الإداري من خلال استجوابات وأسئلة تقدم من قبل أعضاء البرلمان.

3- النظام السياسي:

ليس هناك أدنى شك من أن الإدارة العامة تتأثر تأثرا كبيرا بطبيعة النظام السياسي المتبع في الدولة، ويعود سبب ذلك أن هذه الإدارة تعمل من خلال الأنظمة السياسية التي تعيش في ظلها، سواء على مستوى محلي أو مركزي، وقد ازدادت أهمية الإدارة أصبحت هي العمود الفقري لكل نظام سياسي، وذلك بسبب الاعتماد المتزايد على البيروقراطيين والتكنوقراطيين واطلاعهم على كافة الملفات التي تتيح لصاحب القرار أخذ خبرتهم في صناعة القرار وبناء سياسته العامة. وهذا ما يعطي الإدارة العامة سلطة كبيرة وهامة في حياة النظام السياسي، يمنحها مرتبة السلطة الرابعة بدلا عن الإعلام.

وكما هو معلوم فالنظام السياسي يعرف لدى فقهاء القانون وعلماء السياسة على أنه "عبارة عن نظام التفاعلات الذي يقوم بوظائف التوحيد والتكيف في جميع المجتمعات المستقلة، ويمارس النظام السياسي تلك الوظائف باستخدام القسر المادي أو التهديد باستخدامه سواء استخداما شرعيا أو استبداديا[5]. ومما يمكن أن نأخذه به وأن نفسره بمنطلق إداري، أن النظام هو مؤسسات تمارس نشاطا يتمثل في وضع سياسات عامة لها، واصدار قوانين لها قوة الإلزام وإجبارية التنفيذ، وهو ما يعطي الإدارة العامة الأهمية كما سبق في علاقتها بالنظام السياسي من كونها إحدى أدوات الصناعة والتنفيذ في آن واحد.

وهنا يقول "هنري بوجي HENRI PUGET" في موضوع الإدارة والنظام السياسي "إن الإدارة تتأثر تأثرا قويا بنظام الحكم القائم في أي بلد إذ أنه يجعلها في نواح عديدة صورة عنه".

وعند تفسير هذا القول نجد أن الدكتور بوحوش فسره بصورة أخرى تكون في جوانب منه منافية لهذا القول ولكنها تصب في فكرة التفاعل بينهما حيث يقول:" الإدارة مرتبطة إلى حد بعيد بالدور الذي تعده لها السلطة السياسية وهو انها تعاونها في تنفيذ مخططاتها وتحملها لمسؤولية التطبيق، ومن جهة فإن تنقل السياسيين من مناصبهم يعطي الإدارة دائما السلطة القوية[6].

---

[5]- بومدين طاشمة، **مدخل إلى علم السياسة: مقدمة في دراسة أصول الحكم**، ط1. الجزائر: دار جسور، 2013، ص 97.

[6]-عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الادارة، **مرجع سابق**.

ولهذا سنقف على الإدارة العامة من خلال دورها أو علاقتها بالأنظمة السياسية من خلال الأطر التالية:

1.نظام الحزب الواحد 2. نظام الثنائية الحزبية 3. نظام التعددية الحزبية.

1-الإدارة في ظل نظام الحزب الواحد:

نظام الحزب الواحد في الدول الفاشية والنازية	***نظام الحزب الواحد في الدول الاشتراكية***
دور الإدارة في (ايطاليا واسبانيا) كان حياديا من خلال عدم تغييره لأجهزة الإدارة عند توليه السلطة. أما في ألمانيا (النازية) فقد استحوذ الحزب النازي على كل المناصب الإدارية الهامة في الدول بل والسيطرة على كل المرافق، هذا بقصد جعلها أداة لخدمة أهدافه ووسيلة لتوسيع نفوذه، وهو ما ادى إلى اضمحلال دورها من خلال مايلي: • *التخلص من الموظفين السامين وتعيين أنصاره بدلا عنه.* • *انشاء إدارات ومرافق عامة جديدة.* • *فرض مراقبة على الإداريين بواسطة الشرطة وليس الرقابة الإدارية.* • *تكليف الإدارة بمهام عادية وبسيطة وانفراد الحزب النازي بالوظائف الهامة.*	▪ *غالبا ما جمع بين الوظائف السياسية والوظائف الإدارية، فتفويض الصلاحيات في هذا الأنظمة لا يتم التفريق بين السلطة الإدارية والسياسية. (الجزائر مثلا).* ▪ *فسلطات النظام ومؤسساته موحدة ومندمجة في شخص الحاكم بصورة مطلقة.* ▪ *فالإدارة العامة في هذا النظام تخضع خضوعا تاما للحزب الحاكم.* ▪ *والانخراط في الحزب إجباري بالنسبة للموظفين بل إن الامتناع قد يؤدي إلى العزل.* ▪ *والحزب يقوم بمراقبة الأجهزة الإدارية على المستوى الوطني والمحلي.*

2- الإدارة في ظل نظام الثنائية الحزبية:

فالنظام الثنائي الحزبية يلاحظ هذه الصورة بصورة واضحة وذات أهمية في انجلترا والو م أ وهو ما سنوضحه كما يأتي:

انجلترا	الـو .م. أ
• تتميز العلاقة بين الإدارة والنظام السياسي بالفصل بين الوظائف السياسية والإدارية، فهي بعيدة عن الصراع السياسي. • تمثل الإدارة هيئة مستقلة بذاتها لا تخضع لسلطة أي حزب من الحزبين (المحافظين/العمال). • سبب هذا هو خضوع الإدارة إلى مراقبة قانونية وليس لمراقبة الحاكم. (معاقبة في القصير وتكريم التفاني) • ملخص كل هذا أن الإدارة تمارس مهامها بما يسمح به قانون الوظيفة العامة. واحترام أيضا لمبادئ الديموقراطية ومراعاة لمبدأ التخصص.	تخضع الوظائف الإدارية للوظائف السياسية، لكل رئيس إدارة خاصة (موظفون سامون يتم تعيينهم من نفس حزب الرئيس). ويتم بناءا على ذلك عزل الموظفين المنتمين لحزب الرئيس السابق. يتم هذا الإجراء على مستوى فيدرالي ومحلي (الولايات) أيضا. يتم تطبيق هذا المبدأ بناءا على نظام فرز الأصوات التي تحدد الرئيس وإدارته. وسبب اللجوء إلى هذا المبدأ بحسب حججهم هو تبني مبدأ التناوب الذي يتيح الفرص للجميع في تقلد المهام إدارية وتقديم أفضل ما لديه خدمة لأمريكا.

3.الإدارة في ظل نظام تعدد الأحزاب:

بالنسبة للعلاقة بين الإدارة العامة والنظام السياسي متعدد الأحزاب يمكن أخذ فرنسا كمثال على ذلك:

- فهناك محاولة للفصل بين الاثنين فالوظيفة العامة والسلطة السياسية إلا أننا نجد أنها تشكل هيئة مستقلة بذاتها.
- ولا يعني هذا أن الإدارة العامة بعيدة عن الصراعات السياسية، فإذا لم تؤثر الأحزاب السياسية على الموظفين فإنها بالتأكيد ستؤثر على القرارات الإدارية التي يتم اتخاذها وفق الأنماط التي تحكم الممارسة السياسية وتأثر في العملية الإدارية (الصراع، التجاذب، التحالف).
- مع العلم أن تولي وزراء جدد لوزارات لا يعني تغيير كبير في هيئة الموظفين الإداريين.
- وتغيير النظام السياسي قد لا يؤدي إلى تغير أو المساس بالوظيفة العامة (الإدارة العامة)، وإنما قد تقتصر على كبار الموظفين.