

**الجامعة اللبنانية**

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

الفرع الأول

**محاضرات في**

**علم الإدارة العامة المقارنة**

لطلبة السنة الثالثة - قسم العلوم السياسية

**عصام نعمة إسماعيل**

دكتور في الحقوق

**العام الجامعي**

٢٠١٠-٢٠٠٩

## مقدمة

تتولى ممارسة السلطة في الدولة المعاصرة، مجموعة من الأجهزة المتعددة من المؤسسات الإدارية والسياسية والقانونية وهي تحتكر استخدام امتيازات السلطة العامة التي تجيز لها استخدام هذه الامتيازات بمواجهة كافة الأفراد والهيئات، ولهذا كان من الواجب أن يخضع النشاط الذي تتولاه سلطات الدولة العامة لتيار فكري فلسفي ينطوي على نظرة جوهرية لوظيفة أو دور الدولة وضرورة حصره في ميدانه الطبيعي لاعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة ورعاية حقوق وحرية الأفراد.

وتصنّف نشاطات السلطة السياسية في الدولة ضمن طائفتين كبيرتين هما: الوظائف السياسية، والوظائف القانونية. تشمل الوظائف السياسية النشاطات المختلفة التي تؤديها الدولة في المجتمع لتحقيق الغاية الأساسية من وجودها. أما الوظائف القانونية فتشمل وظيفة التشريع وسن القوانين والقواعد المنظمة للمجتمع، ثم وظيفة التنفيذ، وأخيراً وظيفة القضاء وفض المنازعات بين الأفراد.

وضمن الوظيفة التنفيذية تدخل المهام الإدارية أو الوظائف الإدارية التي تتولاها السلطة التنفيذية. وهي إما تدير المرافق العامة الموجودة لخدمة صالح المجتمع. فتعمل الدولة من أجل ضمان سيرها بانتظام واطراد في خدمة المجتمع، أو تمارس نشاطها العام وتضع امتيازات السلطة العامة موضع التنفيذ.

وكان أبرز تعريفٍ للإدارة العامة هو ذلك الذي يعرفها بمجموعة الوظائف والعمليات الإدارية المتكاملة والمتفاعلة التي تمارسها مختلف هيئات الدولة بهدف تحقيق الصالح العام للمجتمع مع مراعاة العوامل والمتغيرات البيئية. وتتنوع وظائف الإدارة العامة بتنوع وتعدد المرافق والخدمات العامة، وهي تقسم إلى مهام سيادية، كالدفاع والأمن، ومهام داخلية كالشرطة والقضاء، ومهام إعلامية وانتخابية وتأمين خدمات البنى التحتية كالكهرباء والماء والهاتف والإنترنت والطرق والمرافق.. ومن المهام الاقتصادية نذكر إصدار النقود، تنظيم سائر الأنشطة الاقتصادية، وتنسيق السياسة الاقتصادية والمالية...

ومن المهام الاجتماعية، الصحة، السكان، الإنماء المتوازن، مساعدات اجتماعية.. ومن المهام التعليمية والثقافية، البحث العلمي، تعليم الأطفال والشباب، الأنشطة الثقافية، الحفاظ على الثروة الفنية والتاريخية...

إن هذه الوظائف العديدة سواء التي ذكرناها أو غيرها الكثير التي لم نذكرها هي وظائف تتولى تنفيذها الإدارة العامة، ولما كانت أغلب أو بعض هذه المهام قديمة قدم وجود الإنسان على هذه الأرض، افترض ذلك أن تكون الإدارة بذاتها قديمة أيضاً، وإن كانت في عصرنا الحالي أكثر تشعباً وتعقيداً.

ولكي تتقن الإدارة العامة تأدية هذه الوظائف كان لا بد من وجود علم للإدارة العامة يساهم في ضبط وتنظيم وضمان نجاح أداء هذه الوظائف. لهذا ازدادت أهمية هذا العلم مع ازدياد أهمية دور الدولة في العصر الحديث بعد ان اضطلعت بمسؤوليات كثيرة وكبيرة وبعد أن تعقد دور الإدارة العامة وتشعب حتى أصبح دوراً رئيسياً في حياة الدول. فالإدارة هي مرآة الدولة وأداتها التنفيذية. بواسطتها تضع خططها وموازناتها وبرامجها وترسم سياساتها وتحقق أهدافها وآمال شعبها.

وتعدُّ الإدارة العامة أداة السلطة العامة، وهي تلعب دوراً دوراً أساسياً في إنجاز سياسات هذه السلطة او إفعالها. فالسلطة هي القدرة الشرعية القائمة على قواعد قانونية، وقيم، ورضا المجتمع الذي تمارس فيه. فوجودها يرتكز على كون كل الجماعات تقبل صراحة او ضمناً" بوجود رؤساء وحكام وقيادات ، فتعترف لهم بحق إعطاء الأوامر لأفراد المجتمع من أجل دفعهم لعمل ما، لم يكن ليفعلوه لولا هذه الأوامر. فاعضاء المجتمع يتقبلون هذه الاوامر، وهذه القدرة لأنهم يعتبرونها شرعية، أي مطابقة لنظام القيم والقواعد التي تؤمن بها الجماعة. وهكذا تكون السلطة هي القدرة الشرعية. وهي أكثر من مجرد الإذعان الاختياري، لتصل إلى الاعتراف بسلطة الحكام، والقبول بحقهم في إصدار القرارات وواجب الأفراد في طاعتها.

وإذ قلنا بأن الإدارة العامة هي أداة السلطة السياسية، وهي الهيئة المنوط بها تنفيذ او اتخاذ القرارات ذات الطابع السلطوي، فلا يمكن أن ننكر الأثر الذي تتركه الإدارة العامة على النظام السياسي، وبالمقابل فإن لكل من النظام السياسي والنظام الاقتصادي والنظام الاجتماعي، أثر واضح في قيمة هذه الإدارة وفي دورها الايجابي او السلبي بالنسبة للدولة بمعناها الواسع.

نشأت الإدارة العامة مع نشوء المجتمع الإنساني وظهور أشكال السلطة العامة ابتداء من السلطة القبلية، وكانت بشكلها البدائي حاجة لتسيير شؤون الناس وتلبية حاجاتهم البدائية لكنها في الماضي كانت مرتبطة بالأشخاص، وتختلف ماهيتها باختلاف مفاهيمهم وقدراتهم الشخصية. بحيث يعتمد الحكام على كفاءاتهم الذاتية في أداء المهام المتصلة بالإدارة العامة، لذا لم تكن الإدارة مرتكزة على أية مبادئ علمية ثابتة.

ولكن بنتيجة تطور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، واتساع مجال المرافق العامة غدا نظام الإدارة العامة التقليدية عاجزاً عن النهوض بالأعباء السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. لذا أصبح اهتمام الدولة موجهاً نحو وضع نظم الإدارة العامة الكفيلة بإنجاز التنمية المجتمعية بمختلف أشكالها وأنواعها.

ولا يقتصر علم الإدارة على وضع الخطط التنظيمية للهيكل الوظيفي للإدارة، ولكنه يولي اهتماماً خاصاً بالقائمين بالعمل الإداري، وهم جهاز الموظفين. فلقد أدرك الباحثون في علم الإدارة على أهمية الكفاءة الوظيفية للأفراد من أجل الوصول إلى الأهداف المتوخاة من عمل الإدارة العامة، لهذا اهتم علم الإدارة بالتنسيق وزيادة التفاعل بين القدرات والمهارات والاختصاصات الفنية والهندسية للموارد البشرية والجهود الجماعية. وتنمية مبادئ الإدارة بزيادة الكفاءة في استخدام الأفراد واستخدام الوسائل المادية.

### ١- ظهور اصطلاح الإدارة العامة المقارنة

ثمة مصطلحات متعددة يستخدمها علماء وكتاب الإدارة العامة للتعبير عن المقارنة منها، الإدارة المقارنة، والدراسة المقارنة للإدارة، المنهج المقارن للإدارة العامة، المدخل المقارن أو المدخل البيئي المقارن. فمصطلح الإدارة العامة المقارنة يعني أن الإدارة المقارنة هي فرع من علم الإدارة العامة يتناول دراسات في البيروقراطية والخدمة المدنية وإدارة التنمية وإدارة المؤسسات العامة والإدارة المحلية، أي دراسات في فروع الإدارة العامة ولكنها ليست دراسات تطبيقية تنصب على بلدٍ بمفرده وإنما تتجاوز حدود بلدٍ معيّن إلى عدة بلدان، تقابل وتقرن بينها.

أما إصطلاح: الدراسة المقارنة للإدارة، والمنهج المقارن للإدارة العامة، فيعبران عن جوهر المقارنة في الإدارة العامة في كونها طريقة منهجية للبحث تتناول عدة أنظمة إدارية بالدراسة والمقارنة بينها لإظهار أوجه الشبه والخلاف بهدف التوصل إلى مقترحات لتطوير وتحديث هذه الأنظمة.

وأخيراً فإن مصطلحي المدخل المقارن أو المدخل البيئي المقارن فيعبران عن أن المقارنة لا تعدو أن تكون إحدى المداخل المستخدمة في دراسة الإدارة العامة، لأن أنظمة الإدارة العامة في المجتمعات المختلفة هي إفراز ونتاج الظروف البيئية التي نشأت ونمت فيها، وبالتالي فإن النتائج لن تكون مرضية إذا عمدنا إلى نقل نظام إدارة عام ناجح في مجتمعٍ معين إلى مجتمعٍ آخر يختلف عنه، باختلاف الظروف البيئية المحيطة قد يؤدي إلى اختلاف في النتائج عند تطبيق ذات النظام<sup>(١)</sup>.

والإدارة العامة المقارنة هي علم مناهج البحث المقارن في نطاق الإدارة العامة، وذلك وفقاً للطريقة المقارنة المنطبقة على أنظمة الإدارة العامة. والطريقة المقارنة هي الطريقة المنهجية التي توصل للنتائج المبتغاة من خلال الأسلوب المقارن.

ترمي الإدارة العامة المقارنة إلى تحقيق نوعين من الأهداف، أهداف علمية أكاديمية وأهداف عملية تطبيقية.

(١) أحمد صقر عاشور- الإدارة العامة - مدخل بيئي مقارن- بيروت- دار النهضة العربية ١٩٧٩ ص ٥١.

من الوجهة العلمية، يفيد التحليل المقارن للأنظمة الإدارية في زيادة وتعميق المعرفة النظرية بالإدارة العامة. فهذه الدراسة المقارنة للإدارات العامة في مختلف الدول يساهم في الوصول إلى وضع القواعد المشتركة في علم الإدارة العامة، أي قواعد تتصف بالعمومية والشمول، أما إذا اكتفينا بدراسة الإدارة العامة في بيئة أو بلد واحد محدد، فنصل إلى قواعد مفككة ترتبط بالميدان الذي استتبعت منه فقط. وإلى جانب الهدف العلمي المتمثل في خلق قواعد مشتركة وعامة في علم الإدارة، تستهدف أيضاً الدراسة المقارنة تطوير الأنظمة الإدارية لجعلها أكثر كفاية وفعالية والتعرف على أفضل الحلول للمشكلات الإدارية. فالدراسات المقارنة المعاصرة لأنظمة الإدارة العامة في الدول النامية تدفع إليها رغبة هذه الدول في تطوير وتحديث الإدارة العامة فيها للقيام بمسؤولياتها في التنمية. ولن تنجح هذه الدراسة ما لم يصاحبها دراسة للبيئة السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية للمجتمع الذي يراد تطوير الإدارة العامة فيه.

## ٢- تطور دراسة الإدارة العامة المقارنة

ترجع الأصول التاريخية للمنهج المقارن في دراسة الإدارة العامة إلى الدراسات المقارنة للأنظمة السياسية بحكم الارتباط الوثيق للإدارة العامة بالعلم الأم علم السياسة. وبالتالي ارتبطت الدراسات الإدارية المقارنة بالتحليل المقارن لأنظمة الحكومات، وكان أرسطو أول من أجرى دراسة مقارنة لأنظمة الحكم من خلال مقارنته المنهجية لأكثر من ١٥٠ دستوراً، وتبعه بعد ذلك الكثير من المفكرين الذين ارادوا من خلال الدراسة المقارنة إلى رؤية أشمل وابعد غوراً لكيفية عمل أنظمة الحكم في المجتمعات التي عاصروها، وتراكت بنتيجة جهودهم ثروة من المعرفة السياسية في هذا المجال.

وفيما خصّ الدراسات المقارنة لإدارة العامة، فلقد ابتدأت في العام ١٨٨٤ مع وودرو ويلسون (w.wilson) ثم إيرنست فرويند (E Freund)، اللذين استقادا واعتمدا على الدراسات الأوروبية في علم الإدارة وبخاصة البريطانية والفرنسية، وذلك في سبيل فهم وتطوير وتحسين الإدارة الأميركية. اتسمت هذه المرحلة بغلبة الطابع القانوني على الدراسات الإدارية المقارنة، حيث ركّزت على البناء الحكومي الرسمي كما ورد في النصوص والوثائق الدستورية القانونية، دون أن يتجاوز ذلك إلى الواقع الفعلي لأنشطة ووظائف الإدارة ولا المتغيرات البيئية المؤثرة فيها أو المتفاعلة معها. فهي دراسات رسمية وليست بيئية ولهذا عجزت هذه الدراسات عن التصدي لعلاج مشاكل وقضايا الإدارة العامة. ركّز كَتَّاب هذه المرحلة على رابطة القريبى بين علم الإدارة العامة وإدارة المؤسسات الخاصة، وعلى ضرورة التمييز ما بين الإدارة والسياسة. تبنى

هذه النظرية كلاً من (Goodnow) ١٨٩٠ و (Willoughby) ١٩٢٧. وهكذا تركزت فكرة التقارب ما بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة. ولم تتخلى المدرسة الحديثة في علم الإدارة الأميركية عن هذه النظرية، ولكنها سلّطت الضوء على بعض خصوصيات الإدارة العامة، كالعلاقة بين الإدارة العامة والسلطة السياسية وتأثير البيئة الاجتماعية والنفسية والاقتصادية على واقع الإدارة. وكان رواد هذا التوجه كلاً من (L.D.Wihte) و (H. Simon). وقد تبنت المدرسة الحديثة لهذه المقاربة مقرةً بتأثر الإدارة بالواقع السياسي، وكذلك تأثير البيئة الاقتصادية على الواقع الإداري<sup>(١)</sup>.

وفي فرنسا كتب (Charles-Jean Bonnin) في بداية القرن التاسع عشر عدة مقالات دراساً فيها الإدارة كعلم مستقل. ثمّ تبعه هنري فايول (H. Fayol) و (F. Lafferrière) و (Aucoc) الذين بيّنوا أهمية علم الإدارة، وأنه يجب ان لا نجمع بين علم الإدارة والقانون الإداري، لأن الأول يُعنى بالقسم التنظيمي والتقني للإدارة، بينما يُعنى القانون الإداري بمشروعية الإدارة والقواعد الناظمة لعملها<sup>(٢)</sup>.

ومنذ بداية الستينات تراجع المنهج القانوني التقليدي في الدراسات الإدارية المقارنة، وذلك لاعتبارات عديدة أبرزها المتغير الدولي الناجم عن ظهور عدد كبير من الدول، وهذا ما فرض على علماء الإدارة عدم قصر دراساتهم على الإدارة في المجتمعات الغربية، وإنما رأوا وجوب أن تشمل هذه المقارنة الإدارة العامة في بيئات ثقافية متنوعة، الغربية منها وغير الغربية. يُضاف إلى ذلك أن الأمم المتحدة والهيئات الدولية كانت قبل تقديمها أي معونة لأي دولة من هذه الدول الحديثة، أو دول المحتاجة، فإنها كانت تعكف على دراسة أنظمتها الإدارية وأحوال مجتمعها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي. وهذا ما أتاح لخبراء الأمم المتحدة من إجراء دراسات متنوعة حل النظم الإدارية في العديد من الدول.

وهذا ما أتاح المجال أمام ظهور منهج جديد في دراسة الإدارة العامة، هو المنهج البيئي، الذي يعتبر الدليل على اكتمال علم الدراسة المقارنة، لأنه يتناول دراسة أنظمة الإدارة العامة محل المقارنة من منظور كلي عبر تحليل بناء المجتمع ككل وأثر هذا المجتمع على بناء وهيكل وأنشطة وعلاقات الإدارة العامة في هذا المجتمع وتفاعله معه، وهذا ما يجعل الدراسة المقارنة أكثر عمقاً ودقة.

لهذا دعا عدد من العلماء في مقدمهم (J Gaus) و (R Dahl)، إلى إبراز أهمية البيئة في دراسة الإدارة العامة لأي بلد، لأن العوامل البيئية تؤثر في الموقف الإداري، وتساعد على فهم حقيقة السمات المميزة للحكومة ووظائفها وطريقة عملها. كما حدد (F Riggs) خمسة متغيرات بيئية يتوصّل من خلالها الباحث إلى إجراء المقارنة وهي الأساس الاقتصادي والبناء الاجتماعي والإطار العقائدي ونظام الاتصال والنظام السياسي.

<sup>(١)</sup> Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 14.

<sup>(٢)</sup> Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 12.

### ٣- موضوعات المحاضرات في علم الإدارة العامة المقارنة

استناداً لما أثراه من إشكاليات حول ماهية علم الإدارة المقارن، فإن موضوعات الدراسة في علم الإدارة العامة المقارنة ستتناول تبيان ماهية الإدارة العامة في الفصل الأول، وفيه ندرس تعريف الإدارة العامة، وعلاقة هذا العلم بالعلوم الأخرى ومداخل علم الإدارة العامة التي تشمل المدخل القانوني والمدخل الوظيفي والمدخل السلوكي والمدخل البيئي . وكذلك النظريات الأساسية في علم الإدارة ولا سيما النظرية البيئية للإدارة العامة، وسنتعرف إلى نظام الإدارة المركزية واللامركزية.

وفي الفصل الثاني سنتعرف على الأنظمة المطبقة عالمياً في مجال في الإدارة العامة، وهي النظام اللاتيني، النظام الانكلوسكسوني، النظام الاشتراكي، وسنتعرف على الإدارة العامة في بلدان العام الثالث ومعوقات تطبيقها في هذه البلدان، وسنبين أهمية وخصائص الحكومة الالكترونية.

وفي الفصل الأخير سندرس العملية الإدارية، وهي تقوم على أربعة أركان التخطيط، التنظيم، التوجيه والرقابة.

## الفصل الأول:

### ماهية الإدارة العامة

الإدارة العامة، هي جزء من مفهوم الإدارة وللوقوف على ماهيتها سنعمد إلى تعريف الإدارة العامة، والإدارة الخاصة وعرض أهم النظريات في علم الإدارة العامة، وعلاقة هذا العلم بالعلوم الأخرى ومداخل علم الإدارة العامة التي تشمل المدخل القانوني والمدخل الوظيفي والمدخل السلوكي والمدخل البيئي . وأخيراً النظريات الأساسية في علم الإدارة العامة ومعوقات تطبيقها في دول العالم الثالث.

## المبحث الأول:

### تعريف ومداخل الإدارة العامة

الإدارة العامة وفقاً لمدلوها الأول، هي تقديم الخدمة العامة التي تحقق المنافع العامة للجميع. ويتفق معظم الباحثين على أن علم الإدارة العامة قد نشأ منذ أقدم العصور، وذلك استناداً إلى الآثار التي تركتها الحضارات القديمة، مثل تشريعات حمورابي والفراعنة.

يهدف علم الإدارة العامة إلى ضمان الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، وتلافي الهدر وحسن استخدام الوسائل التي تملكها الإدارة، وبالنتيجة حسن تنفيذ أهداف الإدارة العامة التي هي واقعاً أهداف الدولة -



كما ذكرنا - في المحافظة على الامن والنظام وتحقيق العدالة واشاعة السلام والمحافظة على الصحة العامة والسكينة العامة، وباختصار تحقيق الرفاهية والحياة الكريمة.

فعلم الإدارة العامة هو العلم الذي يهدف إلى التعرف على طرق ترشيد الاداء في مؤسسات الجهاز الحكومي ووضع الاسس لتنظيم وادارة الإدارات العامة، ورفع كفاءة الجهاز العامل خاصة بعد دخوله مجالات جديدة خدماتية واقتصادية، مما زاد من اهميته وتأثيره على المجتمع.

وسنحاول في هذا المبحث أن نعرّف الإدارة العامة وصلتها بالعلوم الأخرى (الفقرة الأولى)، ثمّ نبحث في مداخل علم الإدارة العامة (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: تعريف الإدارة العامة وطنها بالعلوم الأخرى

إن حقل الادارة العامة، الذي بدأ كفرع لعلم السياسة، أصبح ميداناً يسهم فيه الكثير من الباحثين رغم تنوع اهتماماتهم. واصبحت حصيلة المعرفة التي تمثل ميدان الادارة العامة هي نتاج لإمتزاج العديد من ميادين المعرفة سواءً في إدارة الأعمال، علم السياسة، علم النفس، علم القانون، علم الاجتماع بفروعه المتعددة.

وتولد عن هذا الامتزاج نتاج من المعرفة التي تدرس الإدارات العامة من زوايا عديدة مثل بنائها التنظيمي وعمليات الادارة فيها، والعوامل السياسية المؤثرة على بناء واداء هذه الإدارات، والضوابط والقواعد القانونية المنظمة لعملها. والابعاد السلوكية للأفراد والجماعات المنتمية اليها.

فبعد ان كان ميدان علم الإدارة العامة يقتصر على تناول ابعاد العمليات الادارية في الاجهزة الحكومية بجوانبها الاجرائية، أصبح يتسع ليشمل الجوانب الحركية التي تتعلق بعمل هذه الإدارات وصلتها بالبيئة المحيطة، محلاً ابعادها السلوكية، آخذاً بالاعتبار طبيعة الفكر السياسي والدستوري، ودرجة التطور والنمو التنظيمي، وكيفية توزع علاقات القوى الاجتماعية والطبقية، وايضاً كل ما يحيط ببيئة هذه الادارة الحكومية، من قيم وتقاليد وانماط ثقافية وحضارية وتجارب تاريخية.

### أولاً: تعريف الإدارة

الإدارة هي التدبير بمعناها العام، وهي لا تقتصر على الأجهزة الرسمية أو العامة، وإنما هي عملية أساسية تحيط بحياتنا اليومية، وتتناول جميع مظاهر الحياة الإنسانية. ولا يوجد تعريف موحد للإدارة التي

تحتل معاني عديدة. فهي عملية تنظيمية وإدارية داخلية، وهي علم وفن ونظام لمجموعة من الأشخاص يديرون مهنة أو وظيفة أو مؤسسة معينة. وهي العملية التي بواسطتها يقوم المديرون بإنشاء وتوجيه وتسيير المؤسسات عن طريق جهود الأفراد المنظمة والمنسقة والمتعاونة<sup>(1)</sup>. وكون الإدارة عملية فهي إذن تطبيق ديناميكي، ونشاط هام ومتطور. من هنا كان تحديد مسؤولية المديرين بالتوجيه والتأثير والرقابة لتحقيق أهداف معينة. فالإدارة هي عملية توجيه السلوك والتصرفات بقصد تفعيل النشاط وهي تتضمن اتخاذ القرارات لاستمراره وتقديمه.

الإدارة هي العنصر الأساسي في نجاح أي مؤسسة، إذ تعرّف الإدارة بأنها النشاط الذي يهدف إلى تحقيق نتائج محددة وذلك من خلال استغلال الموارد المتوفرة بأعلى درجة من الكفاية الممكنة. كما عُرِّفت الإدارة بأنها توجيه نشاط مجموعة من الأفراد نحو هدف مشترك وتنظيم جهودهم وتنسيقها لتحقيق الهدف". وترتكز الإدارة على جعل الآخرين ينفذون الأعمال المؤدية إلى تحقيق الأهداف.

ترتبط الإدارة بشكل مباشر باتخاذ القرارات، لأن عملية اتخاذ القرارات هي من الضرورات خلال مراحل العملية الإدارية جميعها، بدءاً من التخطيط الذي يسبق عملية التنفيذ ومروراً بتنفيذ الأعمال وحتى بعد تنفيذها. فالقدرة على الإدارة مرتبطة بشكل أو بآخر بالقدرة على اتخاذ القرارات من جهة وبالقدرة على التعامل مع الناس من جهة أخرى.

واتخاذ القرارات يحتاج إلى معلومات وإلى معرفة وإلى بعد نظر، وقدرة على التحليل والربط بين المتغيرات التي لها علاقة بموضوع اتخاذ القرار وان النجاح في اتخاذ القرارات سيؤدي حتماً إلى نجاح الإدارة. فتنصل سلطة اتخاذ القرار بوجود سلطة عليا قادرة على اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب. وهذه السلطة ليست مواقف وممارسة يومية وليست كتباً ونظريات. إنها مفهوم إنساني واجتماعي خارج نطاق التنظير. إنها العزم والثوق بالنفس وبعد النظر وصواب الرأي. وهي القدرة على اغتنام الفرصة الكبيرة عندما تتراءى، وإن لم تكن هذه الفرصة قائمة فتصنعها، لأن الفرص تصنع ولا توجد، وعلى المدير أن يأخذ بزمام الأمور، ويُعلي مصالح المؤسسة، ويتحمّل المسؤولية ولا يتهرّب منها، ويلقي الأزمات في الطريق، ويشاور ويحاور ويتصف بالثقة بالنفس والمعرفة وسداد الرأي، ويكون التفاؤل جزءاً أساسياً من رؤيته، لكن ليس مطلوباً منه أن يولد كل الأفكار، بل عليه أن يقبل مساهمة القادرين في تقديم الأفكار وبلورتها، بل عليه أن يسعى إلى رفع جودة المعلومات التي يستند إليها في اتخاذ قراره، حتى ترتفع مثلها فرص اتخاذ القرار الجيد.

<sup>(1)</sup> Dalton E. McFarland, Management, principles and practices, third edition 1970, pp.4-9

فلكل قرار أهداف وشروط ومعايير يجب أن يعرف المدير ما الذي يريده من القرار وما هي الفوائد والمساوي المحتملة لكل جانبٍ منه. وأين يمكن أن يكمن الخطأ وما هي احتمالاته وما هي البدائل. و أن يكون مستعداً في أي لحظة لأخذ أصعب القرارات لتحقيق أهداف معينة خلال فترة زمنية قصيرة أو أحياناً بلا أي تأخير.

والمدير الناجح هو من يترجم إستراتيجيته بخلال وقتٍ مناسب، لأن التأخير والتأجيل هما عدوَّ النجاح، أما الذي يقعد ويتمنى أن يحدث التغيير فهو مدير فاشل، ويمكن أن يخسر كثيراً بسبب تأجيل اتخاذ القرار. فالإدارة الجيدة هي القدرة على انتقاء السياسات والقرارات المناسبة بين البدائل المتاحة وتحويلها إلى أهداف مرحلية يمكن تقييم نتائجها بدقة قياساً على الأهداف المحددة سلفاً. فكل الجهد الإداري يجب أن يكون مكرساً لتحقيق تلك الأهداف<sup>(١)</sup>.

فغدت الإدارة عملية تنظيمية وإدارية في داخل المؤسسة، يقوم بواسطتها المديرون بإنشاء وتوجيه وتسيير والمحافظة على المؤسسة عن طريق جهود الأفراد المنظمة والمنسقة والمتعاونة". أو هي عملية توجيه السلوك والتصرفات بقصد تفعيل النشاط وهي تتضمن اتخاذ القرارات لاستمراره وتقدمه. أو هي عبارة عن النشاط الخاص بقيادة وتوجيه وتنمية الأفراد وتخطيط وتنظيم ومراقبة العمليات والتصرفات الخاصة بالعناصر الرئيسية في المشروع من أفراد ومواد وآلات وعدد ومعدات وأموال وأسواق لتحقيق أهداف المشروع المحددة بأحسن الطرق وأقل التكاليف. ويتوقف نجاح المؤسسة على خضوعها لإمرة مركز قيادي واحد هو قيادته الإدارية، وهكذا يكون دور الإدارة في الوحدة الإنتاجية مماثلاً لدور الدماغ في جسم الإنسان، وتكون مهمة الإداري هي تنظيم أوضاع المؤسسة والإشراف على سير العمل فيه واتخاذ القرارات الكفيلة بتجميع عناصر الإنتاج داخل المشروع باستخدام أفضل التقنيات المناسبة لعمليات الإنتاج وتوفير أفضل الشروط لمجمل العلاقات الإنتاجية داخل المشروع وعلاقات المشروع مع المحيط الخارجي. إن كل هذه العمليات يجب أن تتم على أساس هو تحقيق أكبر مردود ممكن بأقل مقدار من التكاليف.

### ثانياً: تعريف الإدارة العامة

من الناحية اللغوية تشتق كلمة إدارة من الفعل المتعدي أدار، والفعل المجرد اللازم دار ويفيد الحركة بشكل دائري. والحركة الدائرية هي أكمل الحركات في الكون كما يقول علماء الفيزياء. ويقال أدار العجلة أي جعلها تدور، وأدار الأمر في رأسه أي قلبه على مختلف وجوهه. ويقال أدار الشركة، أي جعل لها

(١) راجع حول هذه المبادئ: محمد بن راشد آل مكتوم- رؤيتي - الطبعة الثانية ٢٠٠٤.

نظاماً تسير بموجبه وأشرف على تطبيقه. وأدار المشروع أي قام على حسن تنفيذه وإتمامه. فلفظة "أدار" تعني بشكل عام تحريك الشيء وفقاً لنظام محدد لتحقيق أهداف محددة.

ويقال «أدار شؤون الدائرة أو الوحدة الإنتاجية» يعني ساسها وتولى تصريف أمورها فهو مدير. فإذا تولت شؤون المؤسسة أو الوحدة الإنتاجية هيئة وقامت بإدارتها كان الحديث عن الهيئة التي تتولى شؤون مشروع متكامل صناعي أو تجاري أو إنتاجي أو غير ذلك. ومن هنا يكون الحديث عن إدارة المشروع للدلالة على من يتولى شؤون المشروع من حيث التوجيه والإشراف على العاملين وعلى كافة مراحل المشروع.

وبالمعنى المختصر، فإن الإدارة هي التنظيم، وعندما تكون عامة، فهي كما ذكرنا مرادفة للخدمة العامة أي الخدمة التي تعود على المجتمع بالنفع العميم وتؤمن الصالح العام. تعددت التعريفات لمصطلح الإدارة العامة ويمكن إدراجها ضمن عدة اتجاهات، اتجاه يربط بين الإدارة العامة والسياسة العامة، واتجاه يربط الإدارة العامة بالنشاط الإداري والأجهزة الإدارية.

#### ١ - التعاريف التي تربط الإدارة العامة بالسياسة العامة

يرى انصار هذا الاتجاه بأن الهدف الأساسي للإدارة العامة هو تنفيذ السياسة العامة، وسنعرض بعضاً من هذه التعريفات على الشكل الآتي:

– White<sup>(١)</sup>: " تتضمن الإدارة العامة جميع العمليات التي تهدف إلى تحقيق أو تنفيذ السياسة العامة". وهذا يغطي كل نشاطات الدولة في إبرام المعاهدات وبيع الأملاك العامة والعلاج الصحي وحتى إنتاج الأسلحة والصواريخ.. . واستناداً إلى هذا التعريف، فالإدارة العامة هي مزيج من القوانين والمراسيم والعلاقات التي تسمح بتحقيق السياسة العامة. وينحصر عمل الإدارة في التوجيه والتنسيق والرقابة على مجموعة من الأفراد بقصد تحقيق أهداف محددة.

– phiffner<sup>(٢)</sup>: " تنسيق الجهود المتعددة بقصد تحقيق السياسة العامة. وهي تختص بتنظيم أعمال الحكومة. وإذا كان التنظيم هو وضع الأفراد والوظائف داخل اطار وهياكل تنظيمية معينة بقصد تحقيق العلاقات الإنشائية بينها، فإن الإدارة تختص بصفة عامة بتوجيه الموارد المتاحة بقصد تحقيق السياسة العامة. وفي مناسبة ثانية يقول phiffner بأن الإدارة العامة تختص

(1)White, Leonard, Introduction to the study of public Administration (the Macmillan company 1956.

(2)Pffinner, john, public administration, (the RonaLd company, new York, 1960 p.3.

بالتنظيم وتوجيه الموارد المتاحة بقصد تحقيق السياسة العامة. ثم يقول: ان الإدارة العامة وظيفة اجتماعية شاملة، تعمل على تحقيق الاستقرار رغم ما تواجهه من تغيرات تحدثها الأزمات او الحروب او التهديد بالحرب. ورغم وجود التنظيم غير الرسمي الذي يعكس العلاقات والحاجات والرغبات للأفراد، يسعى التنظيم إلى تحقيق الاستقرار عن طريق الهيكليات الرسمية التي يعمل الافراد في داخلها ويباشرون فيها المهام. وفي الحقيقة فإن هدف الإدارة الاساسي هو تحقيق السلوك الرشيد للأفراد داخل التنظيم".

– Dimock<sup>(1)</sup>: " ترمي الإدارة العامة إلى تحقيق أهداف الدولة، وتأمين المصالح العامة كما أوجدها القانون باعتباره العنصر الأساسي في المجتمع".

– محمد رمزي: "الإدارة العام نشاط الجماعات العاملة في الإدارة التنفيذية والرامية لتحقيق أهداف عامة مرسومة يعبر عنها بالسياسة العامة".

– ابراهيم درويش: "الإدارة العامة هي مجموعة الأنماط المتعلقة بعملية صنع القرارات وتنفيذها، المتمثل في النشاطات المختلفة التي تصدر من المؤسسات العامة في داخل المؤسسات السياسية الرسمية في النظام السياسي"<sup>(2)</sup>.

ورغم كون الإدارة العامة، هي قطاع الإدارة الموجودة في المجال السياسي، فإن الإدارة لا تنحصر في تنفيذ السياسة العامة بل ان محور الإدارة العامة هو العمل السياسي او وضع السياسات . بل إن دور الإدارة العامة هي وضع وتنفيذ وتقييم وتعديل السياسة العامة. مما جعل من المستحيل إجراء الفصل بين السياسة والإدارة ، فقد جرى انتقاد اقتصار الإدارة على الوسائل والاساليب دون الاهداف كما تم التأكيد على ضرورة التزام الاداريين بالمعايير الاخلاقية والاهتمام بمشاكل مجتمعاتهم .

## ٢ - التعاريف التي تربط الإدارة العامة بالنشاط الإداري والأجهزة الإدارية

<sup>(1)</sup> Dimock, public administration, 1th edit. Rinehart 1964 p.12 .

<sup>(2)</sup> ابراهيم درويش- الإدارة العامة في النظرية والممارسة- القاهرة ١٩٧٥ ص ٢٥.

يرى انصار هذا الاتجاه بأن الإدارة العامة لا تتعدى كونها النشاط الذي تقوم به الإدارة العامة، وسنعرض بعضاً من هذه التعريفات على الشكل الآتي:

– Gladden<sup>(1)</sup> تتضمن الإدارة العامة كل أنواع النشاط الذي يباشره الرؤساء الإداريون في الإدارات العامة والتي تغطي النشاط الإداري للحكومة" فهي بنظره تختص بالأنشطة الإدارية الحكومية.

– Simon<sup>(2)</sup>: "الإدارة العامة هي أنواع النشاط الذي تقوم به الحكومة وإدارتها التنفيذية لتنفيذ المشروعات العامة". أما علم الإدارة العامة فيهدف إلى استنتاج القواعد القابلة لتحسين سير القرارات ونوعيتها داخل تنظيم معين.

– Rivero<sup>(3)</sup>: "يختص العلم الإداري بدراسة مختلف طرق تنظيم وتسيير الإدارة ودراسة العوامل الإنسانية والتقنية التي تحكم عملها".

– (Debbasch)<sup>(4)</sup> الذي عرّف الإدارة العامة بأنها الجهاز الذي يتألف من مجموع المرافق العامة التي يسمح حسن سيرها بتحقيق الأهداف المرسومة من السلطة السياسية". ويبدو أن (Debbasch) كان متأثراً بتخصسه بالقانون الإداري وتبنيه لنظرية المرفق العام كأساس لهذا القانون، وحاول أن يعكس مواقفه في القانون الإداري على علم الإدارة، إلا أن موقفه لم يلق أي تجاوب من قبل الفقه أو علماء الإدارة.

– والدو<sup>(5)</sup>: "الإدارة العامة نمط من أنماط الجهود الإنسانية ذات الدرجة العالية من المعقولية، وتهدف إلى تنظيم إدارة الأفراد والمواد لتحقيق الأهداف الحكومية".

(1) E.N. Gladden, the Essentials of public Administration (staples press, London, 1953.) p.12 .

(2) Herbeat Simon and other public adm . 8e edit. 1964, p7.

(3) Rivero, J – Droit administratif - Dalloz 1983 p 20.

(4) Debbasch, Ch – Science administrative, Dalloz 1976 p 1.

(5) دوايت والدو- دراسة الإدارة العامة- دار الفكر العربي ١٩٦٤ ص ٢٢.

- فوزي حبيش<sup>(١)</sup>: "مجموعة نشاطات وأعمال منظمة تقوم بأدائها قوى بشرية تعينها السلطات الرسمية العامة وتوفر لها الإمكانيات المالية اللازمة بهدف تنفيذ الخطط الموضوعة لها، وبالتالي تحقيق الأهداف العامة المرسومة لها بأكبر كفاية إنتاجية وأقصر وقت وأقل كلفة".

الاتجاه السائد حالياً هو الذي يربط الإدارة العامة بالعملية الإدارية أو النشاط الإداري، ولقد حاول الدكتور علي الشامي<sup>(٢)</sup>، أن يضع تعريفاً شاملاً يجمع بين الاتجاهات الثلاث، فعرف الإدارة العامة بأنها: "فرع أساسي من علم إداري يختص بدراسة جميع المكونات المتعلقة بالبنية وبالعنصر البشري وبالأنظمة القانونية وبطرق وأساليب العمل التي تحكم النشاط الإداري وبوصفها التعبير المباشر لإرادة السلطة السياسية. وهي مجموعة الأجهزة المادية والبشرية التي تقوم على تأمين المصلحة العامة وتلبية حاجات ودوافع ورغبات المواطنين بأكبر قدر ممكن من الفعالية والكفاية الانتاجية الإدارية".

### ثالثاً: صلة علم الإدارة العامة بالعلوم الأخرى

إن علم الإدارة العامة، كأبي علم آخر من العلوم الاجتماعية ليس علماً مغلقاً على ذاته، بل له صلة بالعلوم الأخرى التي تتكامل فيما بينها من خلال الاستفادة من التقديرات التي يقدمها كل علم في صياغة وتطوير النظريات وميادين العلوم الأخرى. وأبرز العلوم التي تتداخل مع علم الإدارة العامة هي، علم إدارة الأعمال، وعلم السياسة وعلم القانون الإداري.

### ١- الصلة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال

استقى علم الإدارة العامة دراساته الأولى من المنظمات العسكرية، وهو رغم كونه زمنياً أسبق من علم إدارة الأعمال الخاصة، إلا أنه استفاد في تطوره المعاصر من المبادئ الإدارية التي صاغتها وطبقتها المؤسسات والمشروعات الخاصة. وبخاصة وأن كافة النظريات الإدارية، إنما نشأت في ميدان الإدارة الخاصة. وأول ما طبقت هذه المبادئ الخاصة على الإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، وهذا ما دفع عدد كبير من كتّاب الإدارة العامة إلى القول بعدم وجود فوارق أو حدود فاصلة بين إدارة الأعمال

(١) فوزي حبيش - الإدارة العامة والتنظيم الإداري - دار النهضة العربية بيروت ١٩٩١ ص ١٥.

(٢) علي الشامي - الإدارة العامة والتحديث الإداري - بيروت ١٩٩٣ ص ٤٧.

والإدارة العامة، وإنهما يخضعان لمبادئ أساسية واحدة وأنه يوجد العديد من المبادئ المشتركة التي تجمع بينهما<sup>(١)</sup>.

فلقد ظهرت المبادئ العلمية الإدارية في ميدان المشروعات الخاصة، وتطوّرت فيما بعد لتتلاءم مع ظروف وأوضاع ومشاكل الإدارة العامة، حتى قال البعض بأن ميداني الإدارة العامة وإدارة الأعمال هما فرعان تطبيقيان للإدارة، منطلقاً من فرضية مؤاها ان ادارة اي منظمة تستلزم القيام بعدد من العمليات او الوظائف اللازمة لتسيير انشطتها حتى تحقق اهدافها وهذه العمليات او الوظائف الادارية هي: التخطيط، التنظيم، التوجيه والرقابة. وهي وظائف تشكّل قاسماً مشتركاً بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة. وأن أبرز أوجه الشبه بين إدارة الأعمال الخاصة والإدارة العامة إنما يكمن في سعي كل منهما إلى تطبيق المبادئ والأصول العامة في الإدارة من أجل الوصول إلى الأهداف المحددة بأقل التكاليف الممكنة وبأدنى مجهود بشري وبأقصر وقتٍ ممكن. وكذلك في مجال التنظيم الإداري وتقسيم العمل والتخصص وتطبيق قواعد التنسيق والتوجيه، وخلق الاتصال الجيد والفعال بين فروع وأقسام المؤسسة. ومع ذلك فإن هناك أوجه اختلاف عديدة بين علم الإدارة العامة وعلم إدارة الأعمال الخاصة. وأبرز هذه الاختلافات هي<sup>(٢)</sup>:

١. الاختلافات في الاهداف والاعتبارات التي تحرك اداء كل منهما: إذ ترمي المؤسسة الخاصة إلى تحقيق الربح المادي، وهي لذلك تطوّر أساليب العمل والإدارة لضمان زيادة الأرباح. بينما تسعى الإدارة العامة إلى تحقيق الصالح العام ولا تتوخى بعملها تحقيق الربح. فاختلاف الاهداف التي تسعى لتحقيقها الإدارات العامة عن تلك التي تسعى اليها المشروعات الخاصة لا يمكن اغفال تأثيره على نمط اداء وممارسة الادارة في كلا النوعين. لكن مبدأ عدم توخي الربح ليس قاعدة مطلقة في جميع الإدارات العامة إذ أن المؤسسات العامة الاستثمارية هي مؤسسات تتوخى الربح في أعمالها وهي لذلك تخضع في علاقتها بالمنتفعين معها لأحكام القانون الخاص.
- الاختلاف في طبيعة النشاط: لا يمكن قياس فعالية نشاط الادارة العامة من خلال المعيار الاقتصادي، فمثلاً إن فعالية أداء عمل الشرطة لا يقاس بالايراد الذي حققه، وكذلك فإن أداء الادارة الضريبية لا يقاس بما تحقق من ايرادات بالمقارنه مع النفقات.

(١) عبد الغني بسيوني عبدالله - أصول علم الإدارة العامة - الدار الجامعية ١٩٩٢ ص ٩٢.  
 (٢) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- محاضرات أقيمت على طلبة السنة الثالثة- قسم العلوم السياسية - كلية الحقوق والعلوم السياسية الفرع الأول الجامعة اللبنانية - العام الجامعي ٢٠٠٨-٢٠٠٩ ص ١٩.



- الاختلاف في النظام القانوني: تخضع الإدارة العامة للقانون الإداري وتتمتع بامتيازات السلطة العامة التي تمنحها الأفضلية والتميز بالنسبة للأفراد. وذلك بعكس العلاقة بين المؤسسة الخاصة والأفراد التي هي علاقة خاضعة للقانون الخاص ومبدأ الإيرادات المتساوية.
- الاختلاف في الأساس القانوني الذي تخضع له: ينعكس الاختلاف في الأهداف على الجوانب الإدارية والتنظيمية. فالظروف وبيئة الإدارة العامة تختلف في الكثير من جوانبها عن تلك التي تعمل بها مشروعات القطاع الخاص. فالإدارة العامة محكومة بتشريعات وأنظمة متصلة بالبناء السياسي والدستوري للدولة، بحيث أن أي تعديل أو إلغاء هذه الأنظمة والتشريعات قد يستغرق وقتاً طويلاً بسبب الإجراءات والأصول المعقدة لنهاذ التعديلات سواء لدى مجلس الوزراء أو لدى مجلس النواب. وهذا ما يصيب الإدارة العامة بصبغة غير مرنة. وعلى العكس من ذلك فإن الإدارة الخاصة تحكمها أنظمة خاصة يضعها مجلس الإدارة يعمل في المؤسسة وهو جزء منها، وأن تعديلها أو إلغائها يتم بسهولة ويسر وبدون أي إجراءات معقدة أو صعبة.
- الاختلاف بين حجم ومجال عمل الإدارة العامة والمؤسسات الخاصة: لأن مجال نشاط التنظيم الإداري تشمل كافة أجه نشاط المجتمع وتمتد في كافة الحدود الجغرافية للدولة. أما نشاط المنظمات الخاصة فهي لا تشمل كافة اقليم الدولة ولا تغطي كافة أوجه نشاط المجتمع. وينعكس هذا الاختلاف على حجم موارد الإدارة العامة وعدد موظفيها.
- إن درجة الالتزام بضوابط رسمية مكتوبة في الإدارة العامة هي أكثر مما هو كائن في المؤسسات الخاصة، ففي الإدارة العامة رغم تمتعها- في أغلب الأحيان- بالسلطة الاستثنائية، إلا أنها حتى في ميدان الاستثناب تبقى ملزمة عند إصدار قرارها بالتقيد بالأصول الإدارية الملزمة. أما في الإدارة الخاصة فإن آلية إصدار القرارات لا تخضع لمثل هذه الأصول المعقدة.
- الاختلاف في الموضوعية: إن الإدارة العامة هي سياسية بطبيعتها، وتهدف لتحقيق الصالح العام والخدمة العامة، وهي لا تهمل هذه الاعتبارات عند اتخاذ القرارات الإدارية، وينتج عن ذلك ابتعاد القرارات الإدارية عن الموضوعية المطلقة، بحيث تتخذ قراراتها على أساس الاعتبارات السياسية. أما الإدارة الخاصة التي تسيّرهما فكرة الربح فتكون قراراتها وتصرفاتها موضوعية بشكلٍ مطلق، إذ أنها تنتقي أفضل السبل والوسائل لتحقيق المزيد من الربح<sup>(١)</sup>.

(١) طارق المجذوب- الإدارة العامة - منشورات الحلبي الطبعة الأولى ٢٠٠٥ ص ١٠٠.

**٣- الإدارة العامة وعلم السياسة**

ليس من الصعب التذليل على الصلة بين الإدارة العامة وعلم السياسة، فلقد نشأ ميدان الإدارة العامة، كإمتداد ونمو لميدان علم السياسة، الذي يعدُّ بأنه الحقل الأم الذي نشأت في رحابه دراسات الإدارة العامة.

يرى دعاة الربط بين الإدارة العامة وعلم السياسة بأن أجهزة الإدارة العامة المركزية، هي عملياً تمثّل الهيكل التنظيمي للسلطة التنفيذية في الدولة، ولا يمكن فهم وتحليل ادائها والعوامل والمتغيرات التي تحكمها، الا بفهم وتحليل القوى السياسية والاجتماعية وطبيعة النظام السياسي والاجتماعي الذي تعمل فيه هذه الاجهزة. فأجهزة الإدارة العامة تتأثر بالمتغيرات الكلية Macro التي تتعلق بالمجتمع اكثر من تأثيرها بالمتغيرات الجزئية Micro التي تتعلق بمجموعة معينة من الافراد. وهذه المتغيرات الكلية مثل التركيب الطبقي، والقوى الاجتماعية، والفكر السياسي السائد، والنظام السياسي ومؤسسته الدستورية تدخل في دراسة علم السياسة. فلا يمكن فهم تركيب الحكومة وموقعها في بناء السلطة في المجتمع، وفهم اتجاهاتها وادائها دون استعارة الكثير من المفاهيم والمتغيرات التي تعتبر محاور رئيسية في دراسات علم السياسة<sup>(١)</sup>. ومن ناحية ثانية تشارك الإدارة العامة في تنفيذ السياسة العامة وهي تتعرض لذات الضغط الذي تخضع له الهيئة التشريعية والسلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) حيث توضع السياسة العامة رسمياً، فمثلاً عندما يصدر عن الهيئة التشريعية قانوناً يعبر بصفة رسمية عن ناحية معينة من السياسة العامة، تصبح الإدارة العامة هي محور الاهتمام عند تنفيذ القانون، وفي خلال تنفيذه تقوم الإدارة العامة بتوجيه السياسة العامة.

وعلى الرغم من هذا الارتباط الواضح بين الإدارة العامة والسياسية الا ان هناك بعض كتاب السياسة من يرى ان الإدارة العامة وان انبثقت اساساً من العلوم السياسية، الا انها أصبحت الآن ميداناً مستقلاً ومنفصلاً عن دراسات السياسة، وبينون رأيهم على الحجج التالية<sup>(٢)</sup>:

- استعارت الإدارة العامة الكثير من اساليب ادارة الاعمال، او تأثرت بالكثير من مفاهيمها، مما يجعلها تسير في اتجاه مغاير لنشأتها الاولى كميدان من ميادين الدراسات السياسية. وقد ساعد على ذلك اتساع دور الدولة وتدخلها في ميادين جديدة.
- هناك ضرورة لأن يكون الجهاز الاداري للدولة محايداً ازاء الاتجاهات السياسية المختلفة في المجتمع المعاصر. لكن هذه الدعوة قد تبدو دعوة خيالية يشوبها الكثير من الغموض. فحياد اجهزة الإدارة العامة يفترض ضمناً ان الافراد والجماعات التي تضمها هذه الاجهزة ليس لها التزام

(١) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ٢٢.

(٢) عباس نصرالله- المصدر نفسه ص ٢٤.

ولا انتماء سياسي. وهي تقترض ان جهاز الحكومة ما هو الا آلة صماء تعمل منفصلة عن بيئتها السياسية والاجتماعية.

- ان فصل الادارة العامة عن السياسة، يبعد شبح الفساد عن الجهاز الاداري، ويجعل منه جهازاً نزيهاً بعيداً عن التدخلات والتطلعات السياسية. إن هذا المطلب هو مطلب مثالي ولكنه غير واقعي. فمثل هذا الفصل غير ممكن عملياً. فالفساد الذي يمكن ان ينفذ الى الاجهزة البيروقراطية، لا يمنعه ولا يعالجه استقلال اجهزة الادارة العامة عن السياسة. فهذا الفساد ان وجد، يكون في الاغلب نتاجاً لطبيعة النظام السياسي والاجتماعي، اكثر من كونه نتاجاً لدرجة الالتحام او الانفصال بين الاجهزة السياسية واجهزة الادارة التنفيذية. فتفاعل اجهزة الادارة للدولة مع الجهاز التشريعي ومع القوى السياسية والاحزاب والجماعات الضاغطة. امر لا مفر منه. وحماية اجهزة الادارة العامة من الانحراف والفساد البيروقراطي لا يكون الا بجعله ملتزماً بإتجاهات الرأي العام وملتزماً بتحقيق المصلحة العامة، لا المصالح الفئوية، الحزبية، او الطائفية. ان هذا الالتزام لا يتحقق الا اذا كان النظام السياسي ديموقراطياً وأرضيته الاجتماعية تعبر عن القوى الاجتماعية من الشعب، وكانت الادارة العامة ملتزمة بتحقيق المصلحة العامة.

ان التحليل والدراسة الواقعية للإدارة العامة لا بد ان تأخذ في اعتبارها ان نشاط الادارة العامة مرتبط ارتباطاً وثيقاً بتنفيذ السياسة العامة للدولة. وهذه السياسة قد تقوم بالمبادرة بإقتراحها وتكوينها وصياغتها عبر الاجهزة التشريعية او قد تكون المبادرة من السلطة التنفيذية او منهما معاً. وتلعب الادارة العامة دوراً هاماً في ايضاح مضمون وتفسير هذه السياسة من خلال اجراءات واساليب التنفيذ. ومن خلال هذا كله تتعامل اجهزة السلطة التنفيذية أي الإدارات العامة مع مختلف القوى السياسية والاجتماعية وتتفاعل معها وتؤثر وتتأثر بها. وهي في خلال ذلك لا بد لها من ان تنظم انشطتها وتديرها وتنسق جهودها بما يحفظ الموارد والامكانات ويحقق الهدف من هذه السياسات بكفاءة وفعالية.

إن مظاهر التشابه والتقارب التي ذكرناها لا تعني أن علم الإدارة هو أحد فروع علم السياسة، إذ يبقى أن لكلٍ منهما ميدان مختلف، فبينما يهتم علم السياسة بدراسة المذاهب والنظم السياسية وسلطات الدولة والتنظيمات السياسية الداخلية، يهتم علم الإدارة بدراسة النشاط الإداري بمراحله المختلفة. وكذلك فإن الاختلاف هو حول المبادئ الناظمة لكلٍ من العلمين، فبينما تقوم الإدارة العامة على أسسٍ ومبادئ علمية لتحقيق أهداف المنوطة بها بأقل قدرٍ من الجهد والوقت والمال، يقوم العلم السياسي على فكري التوافق والمساومة في إصدار القرارات السياسية. ومن أوجه الاختلاف أن الوظيفة في الإدارة العامة تتصف

بالثبات والاستقرار حيث يستقر الرجال في وظائفهم، يتغير رجال السياسة بتغير موازين القوى السياسية والانتخابية<sup>(١)</sup>.

### ٣- الإدارة العامة والقانون الإداري

تمثل الإدارة محور الدراسة لكل من علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ومنها اشتق اسميهما، وهما يساهمان معاً في دراسة جميع الجوانب المتعلقة بالإدارة.

فالقانون الإداري هو القانون المطبق على الإدارة، تنظيمياً ونشاطاً (عمالاً وأموالاً وأساليب ورقابة). وهذا التعريف المبسط يحدد القانون الإداري بموضوعاته التي تنحصر في التنظيم الإداري المركزي واللامركزي والعلاقة فيما بينها والنشاط الإداري الذي يتركز أساساً في مجموعة المرافق العامة التي تزاول نشاطها مستعينة بعمال هم الموظفون العامون وبأموال هي الأموال العامة وبأساليب خاصة بها يطلق عليها امتيازات الإدارة أو الأساليب الاستثنائية المغايرة لقواعد القانون الخاص وفي النهاية الرقابة على نشاط الإدارة وبالذات الرقابة القضائية.

والقانون الإداري فرع من فروع القانون العام الداخلي ويهتم بسلطات الإدارة العامة من ناحية تكوينها ونشاطها وضمن تحقيقها للمصلحة العامة من خلال الإمتيازات الاستثنائية التي تقرها قواعد القانون الإداري .

ويعرفه آخرون بأنه قانون الإدارة العامة Administration Publique أو قانون السلطة الإدارية Pouvoir Administratif .

يتميز القانون الإداري عن علم الإدارة العامة من حيث زاوية اهتمام كل منهما، فالقانون الإداري يبحث في التنظيم القانوني للجهاز الإداري ووظيفة كل عنصر في عناصره وعلاقته بالأفراد، بينما تبحث الإدارة العامة في النواحي الفنية والتنظيمية للجهاز الإداري ويمكن تعريفها بأنها ذلك العلم الذي يهتم بدراسة تنظيم وتوجيه وتنسيق نشاط المنظمة الإدارية لتحقيق أهدافها العامة على أكمل وجه .

يظهر الاختلاف بين الإدارة العامة والقانون الإداري من خلال طريقة دراسة الموضوع الإداري محل البحث، فالقانون الإداري عندما يبحث في تعريف القرار الإداري فإنه يركز عليه كعمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية ويتضمن أثراً قانونياً، كذلك يبحث في مشروعية القرار الإداري وشروط صحته ونفاذه، وكيفية الطعن بالإلغاء والتعويض ضد القرارات غير المشروعة .

(١) طارق المجذوب- الإدارة العامة - مرجع سابق ص ٨٦.

في حين يعرف علم الإدارة العامة القرار الإداري في خلال البحث في الكيفية العلمية والواقعية التي صدر على أساسها القرار وعملية صنعه والمراحل المختلفة التي مرت بها تلك العملية واكتشاف العيوب والمشاكل التي قد تعيق هذه العملية واقتراح سبل إصلاحها .

وفي مجال الوظيفة العامة يبحث القانون الإداري في المركز القانوني للموظف العام وطبيعة علاقته بالدولة وشروط تعيينه وحقوقه وواجباته والعقوبات التأديبية التي يمكن إيقاعها عليه وضماناته تجاهها، ويبحث في طرق انتهاء علاقته الوظيفية ، وما إلى ذلك من أمور تنظمها في الغالب نصوص قانونية .

أما الإدارة العامة فتبحث الوظيفة العامة من ناحيتين ، الناحية التنظيمية فيدرس علم الإدارة العامة طبيعة الوظيفة العامة وأسس ترتيب الوظائف العامة ، وتحديد اختصاص ومواصفات كل وظيفة . وعلى النواحي التنظيمية الفنية للعمل الإداري والجوانب الاجتماعية السلوكية للعاملين في الإدارة.

والناحية البشرية حيث تبحث الإدارة العامة عن أفضل نظام إداري لتطبيقه على العاملين في المنظمة الإدارية ، وتعرض لطرق اختيارهم ، ووسائل رفع كفاءتهم وتدريبهم ، والارتقاء بمستوى أدائهم ، كما تهتم الإدارة العامة بالحوافز المادية والمعنوية لموظفي الدولة ودراسة مشاكلهم الوظيفية والنفسية، والبحث في سبل إصلاحها .

ومع أوجه الاختلاف بين القانون الإداري والإدارة العامة فإن بينهما الكثير من أوجه التقارب، من حيث أنها يتعلقان بالبحث في موضوع واحد هو الجهاز الإداري في الدولة، وإن انحصرت دراسة كل منها بجانب من جوانبه ، حتى أننا نجد أنه في الدول التي لا تأخذ بالازدواج القانوني "النظم الانجلوسكسونية" تشمل دراسة الإدارة العامة على النواحي القانونية التي يحكمها من حيث الأصل القانون الإداري بالإضافة إلى دراسة الناحية الفنية والتنظيمية<sup>(١)</sup>.

### الفقرة الثانية: مداخل علم الإدارة العامة

نعرض في هذه الفقرة للمداخل الرئيسية المستخدمة في دراسة الإدارة العامة ويمكن التمييز بين أربعة مداخل هي، المدخل القانوني الذي يُعنى بدراسة الإدارة من الوجهة القانونية، والمدخل التنظيمي أو الهيكلي الذي يركّز على الجانب الفني، والمدخل الوظيفي الذي يهتم بدراسة العملية الإدارية باعتبارها عملية ديناميكية يقوم بها العاملون في الجهة الإدارية، والمدخل السلوكي الذي ينظر في النواحي السلوكية التي تحكم تصرفات الأفراد داخل الإدارة وحارجها، والمدخل البيئي المقارن الذي يهتم بظروف البيئة التي

(١) عبد الغني بسيوني عبدالله - أصول علم الإدارة العامة - مرجع سابق ص ٩٩ .

تعيشها الإدارة سواءً أكانت هذه الظروف اجتماعية أم اقتصادية أم ثقافية. ولكلٍ من هذه المداخل أهمية في علم الإدارة العامة، لذا فإن الدراسة الكاملة الصحيحة هي تلك التي تشمل مختلف النواحي أو المداخل القانونية والوظيفية والبيئية والسلوكية والمقارنة، والكشف عن التفاعل بين هذه العوامل المختلفة والمتداخلة<sup>(١)</sup>.

وسنكتفي في هذه الفقرة بالتعرف على أربعة مداخل هي المدخل القانوني والمدخل الوظيفي والمدخل السلوكي والمدخل البيئي المقارن.

### أولاً: المدخل القانوني:

يعتبر المدخل القانوني أول المداخل التي استخدمت لدراسة الإدارة العامة. ويرجع أصل هذا المدخل إلى أولى التعريفات التي قدمت للإدارة العامة بأنها "الأداة التنفيذية للقانون العام" وكان يهدف حينئذ إلى فصل عملية الإدارة باعتبارها عملية فنية وتتطلب مهارات خاصة، عن المؤثرات والعمليات السياسية، وإلى أن يركز الجهاز التنفيذي للدولة على عمليات الإدارة وفق الضوابط القانونية التي تكفل حياد واستقلال هذا الجهاز واقتصار دوره على تنفيذ القانون<sup>(٢)</sup>.

يركز المدخل القانوني على دراسة الإدارة العامة من باب صلتها بالقانونين الإداري والدستوري، وأن دراسة الإدارة العامة ليست إلا تكملةً لهذين القانونين. فمحور الدراسة هي القوانين الناظمة لعمل الإدارة العامة والمراسيم والقرارات التي تنظم عمل ونشاط السلطة التنفيذية للدولة. فمحور الدراسة هنا هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم السلطة التنفيذية ممثلة في هيئاتها الإدارية المركزية واللامركزية والتي تحكم النشاط الإداري الذي تزاوله هذه الهيئات.

ودعاة هذا المدخل ينطلقون في تحليلهم من الفكر السياسي الذي يحل الحدود الفاصلة بين السلطات الثلاث للدولة: التشريعية والتنفيذية والقضائية. وقد رسمت الحدود الفاصلة بين السلطات الثلاث بواسطة فلاسفة علم السياسة مثل Montesquieu , Locke حيث تم إبراز أهمية الفصل بين السلطات كدعامة لإقامة التوازن الذي يمنع قيام سلطة فردية مطلقة في المجتمع يمكن أن تهدر حريات الأفراد فيه. إن تعريف نطاق سلطة أجهزة الإدارة العامة في الدولة بأنها الأداة التنفيذية للقوانين التي تصدرها السلطة

(١) طارق المجذوب- الإدارة العامة - مرجع سابق ص ٦٤.

(٢) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ٢٧.

التشريعية، هو في الواقع تحديداً لنطاق هذه السلطة بالنسبة للسلطتين الأخريين للدولة وتحقيقاً للتوازن بينهم.

وتعتبر دراسة النظام السياسي وتركيبته، وتحليل العلاقة المتبادلة بين أجهزة الحكم ومؤسساته وتحديد نطاق السلطة التي ينيطها الدستور لكل واحدة من هذه المؤسسات من المقدمات اللازمة لدراسة الضوابط القانونية التي تنظم بناء وانشطة اجهزة الادارة العامة للتعرف على مدى مطابقتها للدستور.

ويركز هذا المدخل على الجوانب الساكنة static من الادارة العامة، فهو ينظر الى النظام السياسي والى بناء اجهزة الادارة التنفيذية على انها مجرد مجموعة من العلاقات الثابتة والمتوازنة، كما انه يقتصر في تحليله على قياس تصرفات اجهزة الادارة بمقياس الشرعية في حدود ما جاء به الدستور والقانون. وهو يهتم بشرعية العمل الاداري دون مضمونه، وبشكله دون تفاعلاته وآثاره. ان الطريقة القانونية الدستورية لم تمد رؤيتها الى الجانب الآخر من العملية. فتحليل قوى التفاعل الديناميكي في النظام السياسي والتي تؤثر في توازنه او اختلاله ومدى انعكاس ذلك على اوضاع السلطة التنفيذية في صورتها الشاملة، لا يصبح مكتملاً الا بالبحث كذلك في مختلف الجوانب الفنية والتنظيمية والانسانية التي تتصرف الى الكيفية التي يعمل بها الجهاز التنفيذي في الدولة". فإذا كنا نتعرف على الظروف والملابسات التي تحيط بوضع السياسة العامة، فإنه يلزمنا ايضاً ان نتعرف على الطريقة التي تتحول بها هذه السياسات الى واقع يؤثر في حياة الافراد والمجتمع.

كما أن أية مساع لمقارنة الأنظمة الإدارية المختلفة يجب ان تنطلق من فهم ان الادارة هي جزء او جانب من انشطة النظام السياسي .. وهي تثير مشاكل عدة لناحية التنوع والاختلاف بين الدول، في المساحة وعدد السكان ودرجة الاستقرار، والاتجاه السياسي والايديولوجي، ومستوى التنمية الاقتصادية، والظروف التاريخية ، وطبيعة المؤسسات الحكومية وغيرها . لذا كان لابد من تطوير الوسائل اللازمة لتحقيق الدراسة السياسية المقارنة من خلال اتساع اطار الدراسة السياسية المقارنة من خلال اتساع اطار الدراسة لدول العالم كافة. ولقد بذلت محاولات جادة لتحديد مفاهيم ووضع فرضيات خاضعة للاختبار في مجال الدراسات السياسية المقارنة ، وقد اعطيت الاولوية لتحديد مفهوم النظام السياسي الذي عرف بانه نظام من التفاعلات تؤدي الى صدور مجموعة من القرارات الملزمة للمجتمع يمكن ان تنفذ قانونياً بالقوة والاكره اذا استدعت الضرورة<sup>(١)</sup>.

(١) تمرُّ عملية تحوُّل المدخلات إلى مخرجات بالخطوات الآتية:

- معرفة المصالح او المطالب او الاحتياجات
- بلورة المصالح والاحتياجات بشكل بدائل
- اتخاذ القرارات
- تطبيق القرارات ، او تنفيذها

لكن هذه النظرية وان كانت مفيدة لدراسة الانظمة السياسية الغربية ، لكنها لا تتناسب مع دراسة وتحليل الانظمة السياسية في المرحلة الانتقالية في الدول النامية كالعهد .. لذلك من الضروري وجود نظرية او نموذج مختلف لمثل هذه الانظمة الانتقالية التي قد لا تتحول فيها المدخلات بالضرورة الى قرارات .. او حتى لو صدرت قرارات فأنها قد لا تنفذ غالباً.

### ثانياً: المدخل الوظيفي

يُظهر المدخل الوظيفي، لمدى التأثير الذي ينجم عن مناهج ومفاهيم إدارة الأعمال الخاصة على دراسة الادارة العامة. فهذا المنهج يفترض ان الإدارة العامة، مثلها في ذلك مثل المؤسسات الخاصة، تقوم على عددٍ من العمليات او الوظائف الادارية. وأبرز هذه الوظائف هي التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة. وسيكون لنا وقفة تفصيلية مع هذه الوظائف في الفصل المخصص للعملية الإدارية. ونعرضُ باختصار، لمعاني كل من هذه العناصر بدءاً من التخطيط الذي يعني ترجمة السياسات العامة التي اقرتها السلطة التشريعية الى خطط وبرامج وإجراءات لازمة لتحقيقها. فالتخطيط يعني الاختيار بين البدائل التي توصل للأهداف الواردة في السياسات العامة. ويتضمن أيضاً ترجمة السياسات العامة الى سياسات ذات طابع عملائي.

أما التنظيم فهو عبارة عن وظيفة بناء الهيكل التنظيمي للوحدات العاملة في الإدارة العامة، وتحديد علاقاتها ببعضها البعض. ويتضمن هذا الهيكل أيضاً تحديد المجال الذي تتخصص فيها كل وحدة من هذه الوحدات، كما يتضمن أيضاً بناء هيكل رأسي لعلاقات السلطة والمسؤولية بين الرؤساء والمرؤوسين، وتبيان مدى صلاحية التصرف لكل وظيفة، ولكل مستوى تنظيمي في الهيكل. وعادة ما تقدم في اطار هذه الوظيفة مجموعة من المبادئ والقواعد العامة التي يوصى باتباعها في بناء العلاقات التي يضمها الهيكل التنظيمي، باعتبار ان هذه المبادئ والقواعد لها صفة الصلاحية العامة<sup>(١)</sup>.



أما التوجيه فهو المجهود الذي يقوم به القائم على ادارة كل وحدة إدارية، من اشراف على مرؤوسيه وقيادة لهم. كما تتضمن تعريفهم بدورهم ومهامهم وسلطاتهم ومسؤولياتهم وحل المشكلات التي تعترضهم، وتحفيزهم على العمل واستثارة دوافعهم وتنمية قدراتهم على الاداء الافضل.

والرقابة تتضمن الدور الذي تلعبه أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية على عمل الادارة العامة. وتُعنى هذه الوظيفة أيضاً بدراسة الاساليب والضوابط القانونية المستخدمة في الرقابة على اداء الاجهزة والوظائف العامة. ويتضمن هذا تحديد معايير يتم على اساسها قياس الأداء المحقق، وتجميع المعلومات الناتجة عن هذا الأداء ثم تحديد جوانب الانحراف في الأداء الفعلي ومقارنته بالمعايير الموضوعية وتحديد المسؤولية عن هذه الانحرافات، وتقدير ما ينبغي عمله بناءً على ذلك.

وأخيراً يتضمن المدخل الوظيفي تحليلاً لمهام ادارة القوى العاملة في الاجهزة الحكومية. وهذه الوظيفة تتعلق بالاساليب والطرق والاجراءات والضوابط القانونية أيضاً التي يتم بمقتضاها تنظيم وادارة الخدمة المدنية، مثل سياسة الخدمة المدنية، واعداد ميزانية الوظائف العامة، واختيار الافراد وتعيينهم، وتوصيف الوظائف تقييمها وتدرجها في سلم وظيفي، وبناء هيكل للأجور والمرتبات والحوافز، وقياس كفاءة الاداء وتدريب العاملين.

يركز المدخل الوظيفي على العمليات الادارية التي تتم في داخل الإدارات العامة، وهذا يوجب أن لا يسقط المؤثرات البيئية من اعتباره، لأن الجهاز الاداري للدولة ليس نظاماً مغلقاً على نفسه، لا يؤثر ولا يتأثر مع البيئة الخارجية. لأن الإدارات العامة الحكومية تعمل في تفاعل دائم مع البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية للمجتمع الذي يضمها. فوظيفة التخطيط مثلاً، تمارس من قبل اجهزة الحكومة في مجتمع رأسمالي بطريقة تختلف كلياً عن نمط ممارستها في مجتمع اشتراكي. وكذلك فإن وظيفة كالرقابة تختلف بأجهزتها وأسلوبها باختلاف طبيعة النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي القائم.

### ثالثاً: المدخل السلوكي

يعتبر هذا المدخل نتاجاً لتأثير دراسات علم الاجتماع وعلم النفس الاجتماعي، بما تحويه من مفاهيم ومناهج، على دراسات الادارة بصفة عامة وعلى الادارة العامة بصفة خاصة.

ان ابرز ما يميز هذا المدخل انه يركز على الادارة العامة ليس باعتبارها كياناً قانونياً رسمياً، ولا باعتبارها هيكلاً لمجموعة من الوظائف الادارية الرسمية التي تسير بها الإدارات العامة، وانما باعتبار انها ادارة

للعنصر الانساني. وماور اهتمام هذا المدخل تختلف في كثير من جوانبها عن تلك التي في المدخل القانوني او الوظيفي.

وتتمثل محاور الاهتمام التي يركز عليها هذا المدخل في دراسة الابعاد النفسية والاجتماعية لاداء الوظائف العامة، من حيث العوامل المحركة لسلوك الافراد العاملين فيها، وتلك التي تحكم ما يتخذ فيها من قرارات وسلوك، وتفاعل ما تحتويه من جماعات عمل، وكذلك انماط القيادة واثرها على اداء وسلوك الإدارات العامة، والتفاعلات الاجتماعية بين الإدارة وجمهورها الخارجي. ان هذه الابعاد تعتبر في رأي السلوكيين هي الظواهر الواقعية لاداء وسلوك المنظمات العامة والجديرة باهتمام وتحليل الدارسين لهذه المنظمات.

وينطلق المدخل السلوكي في دراسة الادارة العامة من عدد من الافتراضات أهمها ما يلي<sup>(١)</sup>:

- **الطابع الاجتماعي للإدارات العامة:** فالادارة العامة محورها اجهزة الحكومة التي لا تخرج عن كونها مؤسسات او منظمات اجتماعية، لها قيم وقواعد واعراف اجتماعية وتحتوي تجمعات لأفراد تجمعهم روابط وعلاقات. وهي تتفاعل مع كيانات اجتماعية اخرى تابعة للجهاز التنفيذي او التشريعي او مع قوى الضغط النابعة من الجمهور او من جماعات المصالح، فهي اذن تؤثر وتتأثر بالبيئة الاجتماعية التي تحيط بها.

- **تأثير السلوك والتنظيم غير الرسمي على اداء الإدارات العامة:** معنى هذا ان تصرفات الافراد والجماعات التي تضمها الإدارات العامة تؤثر مباشرة وغير مباشرة على تنفيذها لسياسات الدولة. فداءً أجهزة الدولة التنفيذية يقوم بها بشر هم الافراد والجماعات العاملة في هذه الاجهزة. وهؤلاء يتأثرون بقيمهم ودوافعهم واعرفهم الخاصة وعلاقاتهم فيما بينهم ومع الجمهور والقوى الاجتماعية والخارجية. ان هذا التأثير ينعكس على النمط والطريقة والاتجاه الذي يأخذه اداؤهم لوظائفهم العامة وبالتالي اسلوب تنفيذهم لسياسات الحكومة وبرامجها.

وتعتبر الدراسات المعاصرة للبيروقراطية، مثلاً جيداً لما قدمته الاتجاهات السلوكية في دراسة الادارة العامة وأجهزتها المختلفة. انطلقت هذه الدراسات من نموذج التنظيم الرسمي الرشيد، الا انها تخطت افتراضات هذا النموذج بأن حلت الآثار السلوكية المترتبة عن الإلتزام بالقواعد والضوابط الرسمية التفصيلية التي يقوم عليها التنظيم البيروقراطي. وبيّنت بأن الإلتزام الشديد بالضوابط والقواعد الرسمية

(١) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ٣٤.

سيجعل من الإدارة الملتزمة في مواجهة مع مشاكل مثل الجمود وعدم القدرة على التكيف مع البيئة وفقدان الغايات والاهداف النهائية واستبدالها بوسائل واجراءات، وانخفاض الدافع والطموح لدى العاملين في هذه المنظمات.

لكن المدخل السلوكي لا يعتبر كافياً وحده لدراسة الادارة العامة للأسباب التالية:

- إن دراسة الادارة العامة انطلاقاً من المدخل السلوكي يعتبر حديثاً ولم تتراكم البحوث والدراسات الكافية لتغطية المجالات والابعاد والانشطة كافة. اذ لا يزال هناك ابعاد قانونية ودستورية وهناك هياكل تنظيمية واساليب ادارية تمثل عناصر هامة لا يمكن الاستعاضة عنها بالابعاد السلوكية.
- يهمل هذا المدخل تأثير القوى الاقتصادية واثر طبيعة النظام الاجتماعي والسياسي على مسلك واداء الإدارات العامة.
- ان هذا المدخل يركز على ظواهر جزئية Micro ويسقط العوامل الكلية Macro التي تتعلق بطبيعة وتركيب البناء الاقتصادي والسياسي والاجتماعي للمجتمع واثره على نمط سلوك واداء اجهزة الادارة العامة فيه.

#### رابعاً: المدخل البيئي المقارن

تقوم الدراسات المقارنة في مجال الإدارة العامة على تحليل ومقارنة البناء السياسي والقانوني للحكومات والإدارات العامة المختلفة وذلك بمقارنة نصوص الوثائق الدستورية والسياسية والقانونية والتنظيمية التي تمثل ركائز المؤسسات الإدارية والسياسية. انتقد هذا المدخل لأنه لم يتجاوز إطار الأبنية الرسمية أو النصوص المكتوبة فيما يعقده من مقارنات. فلم يتعرض لأنشطة هذه المؤسسات وممارساتها الفعلية ولم يتناول العوامل البيئية الاقتصادية والثقافية والاجتماعية وآثارها على أنشطة وممارسات هذه المؤسسات. وكانت هذه الدراسات وصفية أكثر منها مقارنة.

وبنتيجة هذه الانتقادات تحوّل الاهتمام الى دراسة العوامل والظروف البيئية للمجتمعات المختلفة وأثرها على بنية وممارسة اجهزة الحكومة والادارة العامة في هذه المجتمعات. ان مضمون الاتجاه المعاصر للدراسات المقارنة يتمثل في رفض مقولة ان هناك نظاماً امثل للحكومة او للإدارة العامة.

وفق هذا الاتجاه، فإن انظمة الادارة العامة في المجتمعات المختلفة هي افراز ونتاج للظروف البيئية التي نشأت ونمت فيها، وبالتالي فإنه ليس من الصحة نقل نظام ادارة عامة ناجح في مجتمع معين، الى مجتمع آخر يختلف عنه، لتحقيق نفس النجاح في المجتمع الثاني.

لذلك وانطلاقاً من الفكرة اعلاه وهي عدم امكانية نقل انظمة الادارة العامة من مجتمع الى آخر، فإن عمليات تطوير وتحديث الادارة العامة في المجتمعات النامية يجب ان تبدأ بتحليل ودراسة البيئة السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية للمجتمع الذي يراد تطوير انظمة الادارة العامة فيه.

ولتقييم هذا المدخل، نلاحظ انه رغم حداثته الا انه قدم مجالات وابعاد لم تكن مطروحة سابقاً في دراسات الادارة العامة. ويمكن القول ان هذا المدخل يمكن ان يسهم بدرجة كبيرة في توفير امكانيات تطوير انظمة الادارة العامة وحل مشكلاتها.

لقد بدأت الدراسات المقارنة في الادارة العامة بالتحليل الوصفي للأنظمة السياسية والدستورية للحكومات. ولما تبين لها انها اقتصرت على البناء الرسمي للحكومات، اتجهت الدراسات المقارنة المعاصرة الى ان تكون أكثر شمولاً واتساعاً فيما تعتمد عليه من محاور. فدراسات الباحثين المعاصرين لم تقتصر على البناء القانوني والسياسي الرسمي لأجهزة الحكومة والادارة العامة. وانما تخطتها لتشمل عوامل وابعاد اقتصادية واجتماعية وثقافية عديدة لبيئة الادارة العامة، وحاولت الربط بينها وبين بناء واداء اجهزة الادارة العامة<sup>(١)</sup>.

قدم Riggs تصنيفات عامة للمجتمعات ولأنظمة الادارة العامة فهناك ما اسماه بالنماذج او المجتمعات الزراعية التي تقوم فيها الحكومة بدور محدود، وتعتبر بصفة عامة نماذج متخلفة. وهناك النماذج الصناعية التي تقوم فيها الحكومة بدور اكبر، وتعتبر نماذج متقدمة، ومن هذه التصنيفات انطلق Riggs ليوضح كيف ان البناء الاقتصادي يرتبط بالبناء الاجتماعي والسياسي والقيمي والثقافي، وكيف ان كل ذلك يشكل كيان المجتمع ويؤثر على بناء واداء وسلوكيات الجهاز الحكومي والمؤسسات الحاكمة في المجتمع.

لقد كانت دراسات Riggs و Stiffen محاولات رائدة لتوسيع دائرة ومحاور الدراسات المقارنة لإخراجها من النطاق الضيق للبنية السياسية والقانونية الرسمية. ان هذه الدراسات في محاولتها تقديم نماذج تجريدية وشاملة تصلح كأساس لمقارنة انظمة واداء الحكومات في المجتمعات المختلفة.

إلا ان قيمة الدراسات المقارنة برأينا، تكمن في شمولها للعديد من المتغيرات البيئية من الناحيتين التجريدية والواقعية لذلك هناك حاجة لأن تقوم الدراسات المقارنة المعاصرة على اسس ترتبط بالواقع الفعلي للمجتمعات المعاصرة بدل ان تتعزل في الابراج العاجية للنماذج التجريدية.

هناك حاجة اذن لأن تكون محاور التحليلات والدراسات المقارنة للإدارة العامة، اقل تجريداً من تلك التي استخدمها Riggs، مع احتفاظها بالشمول الذي يكفل لها القدرة على تفسير الواقع بمتغيراته كافة. يبقى

(١) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ٣٧.

أن تطوير المدخل المقارن في هذا الاتجاه، يمكن ان يشكل اطاراً جديداً وجيداً لدمج الكثير من عناصر الاهتمام التي تحتويها المداخل السابقة. لأن المؤثرات البيئية التي يتفاعل معها النظام تمثل الانظمة المجتمعية التي يتحرك وينشط نظام الادارة في اطارها. وهي تتمثل بالبيئة السياسية والبيئة الاقتصادية والبيئة الاجتماعية، التي لا شكَّ بأنها تشكل مجموعات المتغيرات او العوامل التي تؤثر على تركيب وعمليات واداء نظام الادارة العامة وستكون محل دراسة مفصلة في المبحث الثالث.

## المبحث الثاني:

### نظريات الإدارة العامة

بدأت ملامح علم الإدارة العامة بالتبلور في مطلع القرن السادس عشر، مع قيام الدولة الحديثة في أوروبا، وبروز تنظيمات إدارية بيروقراطية ذات سلطة مركزية فرضتها التطورات المتسارعة على صعيد الاختراعات والحركة الصناعية والتجارية، وباتت الحاجة ماسة إلى مبادئ وأسس تنظيمية في الإدارة العامة للقضاء على الفوضى وإرساء الأسس العلمية في انجاز الأعمال الإدارية. فظهر تيار فكري تمحورت دراساته حول الإدارة العامة من زاوية علاقتها بالسلطة السياسية، على اعتبار أنها الجهاز الذي يختصُّ الذي يختصُّ وحده بتحضير وتنفيذ قرارات السلطة السياسية، وعليها يقع عبء مهام وأهداف الدولة، لهذا اندمجت دراسات الإدارة العامة بدراسات العلوم السياسية والقانونية، أو ما عُرف يومها بعلم الدولة.

وطلق على هذا العلم في البلدان الجرمانية اسم العلم الكميرالي (Camérale) المكتبي، وفي فرنسا علم البوليس (الضبط)، واهتم هذا العلم بالعلاقة بين الإدارة العامة والسلطة السياسية. وبينما انصب اهتمام العلم الكميرالي على دراسة البنيات وأساليب العمل من النواحي العملية والفنية، انصب اهتمام علم البوليس الفرنسي على دراسة الإدارة العامة بصفتها الجهاز الذي يقوم بتنفيذ السياسة العامة.

وبعد انهيار الحكم الاقطاعي، وبسبب المركزية القوية للإدارة العامة، استمرت النظرة إلى الإدارة العامة على أنها مجرد أداة طيعة بيد السلطان الحاكم، لكن الجديد هو اندماج علمي الكميرالي والبوليسي ليشكلا نواة العلم الإداري الذي استمدَّ أصوله من قوانين وأنظمة الأمن الداخلي والأمن العام.

ومع ظهور الأفكار الفلسفية المنادية بدولة القانون والمؤسسات، بدأ الاهتمام الجدي بتعزيز فعالية الإدارة وتطوير تقنياتها بما يضمن سهولة حصول المواطن على الخدمة الفضلى من المرافق العامة ضمن أطرٍ تحفظ حقوق المواطن، وتحمي الموظف العام وتبعد عنه ضغط السلطة السياسية.

في العام ١٨٨٧ نادى وودرو ويلسون (w.wilson) بوجود قيام علم خاص اسمه "الإدارة العامة"، يهتم بدراسة انجع الطرق لقيام الحكومة بأعمالها وتحقيق أهداف سياستها العامة. كان ويسلون استاذ علم السياسة في جامعة برنستون وأصبح فيما بعد رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية (١٩١٣ - ١٩٢١)، يومها أدرك ويلسون مساوئ التدخلات السياسية في شؤون الإدارة العامة. وأوضح في مقالٍ له أن الإدارة هي التعبير الأكثر محسوسية عن نشاط السلطة السياسية، وهي رأس حربة الحكومة في تنفيذ أعمالها وهي قديمة قدم الحكومة نفسها. لكن ميدان الإدارة يقع خارج دائرة السياسة، وأن المسائل الإدارية ليست مسائل سياسية. فالسياسي يقرر المهام الإدارية ولا ينفذها، والإدارة هي التي تقوم بالتنفيذ الدقيق والمنظم للقانون. لذا يجب على الإدارة أن تعتمد المبادئ العلمية لتحقيق أهدافها بأكثر الوسائل كفاية وبأقل كلفة في الجهد والمال.

لذا يسعى واضعو النظرية الإدارية إلى صياغة المبادئ الأساسية للنظام الإداري، لتكون هذه المبادئ بمثابة المرشد في التصرفات الإدارية. وبالرغم من كون المبادئ هي حقائق جوهرية ورئيسية إلا أنها تتميز بالمرونة بعكس القانون الذي يتصف بالجمود. لكن ميزتها الخاصة هي بعمومية هذه المبادئ وتجاوزها لحدود الزمان والمكان، لتصبح صالحة للتطبيق في مختلف النظم. فكانت المبادئ بمثابة خلاصة الدراسات لتجارب الإدارة العامة في بيئات مختلفة<sup>(١)</sup>.

والنظرية هي محاولة اكتشاف مبادئ الإدارة (أي دراسة ما هو كائن)، فعندما يعمد الباحث إلى دراسة ظاهرة إدارية، واكتشاف جذورها وأسبابها الاجتماعية والاقتصادية والنفسية والطبيعية والتعرف على القوانين التي تحكم هذه الظاهرة، في هذه المحاولة يمارس الباحث عملية اكتشاف<sup>(٢)</sup>. فالنظرية هي محاولة تفسير ودراسة وتحليل، وهي افتراض اختباري يخضع لرقابة العقل وللنقد التجريبي، ولا تظل النظرية صحيحة إلا إذا تعدلت على ضوء التقدم العلمي ونقدت نقداً اختبارياً على هدى ما يظهر من وقائع جديدة.

(١) عبد العزيز حبتور - الإدارة العامة المقارنة - دار المسيرة الأردن- الطبعة الأولى ٢٠٠٩ ص ٦٢.  
(٢) عصام إسماعيل - محاضرات في مدخل إلى علم السياسة - كلية الإعلام والتوثيق الفرع الأول - الجامعة اللبنانية - ٢٠٠٩ - ٢٠١٠.

إذ فلقد سعت النظريات في الإدارة العامة، إلى وضع مبادئ علم الإدارة التي كان لها نصيب في التطبيق في دولٍ مختلفة. وهذه النظريات هي متعددة سنحاول أن نذكر أبرزها ضمن فقرتين، الأولى نتعرف فيها على النظريات الكلاسيكية في الإدارة العامة، ونخصص الفقرة الثانية للنظريات الحديثة.

### الفقرة الأولى: النظريات الكلاسيكية في الإدارة

ظهرت النظريات التقليدية الكلاسيكية في مجال الدراسات الإدارية خلال المدة الواقعة ما بين أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين. ولا تقتصر النظرية الكلاسيكية على نظرية واحدة، بل هي مجموعة من النظريات والآراء ظهرت بخلاف مدة معينة، سميت بمجموعها بالنظريات الكلاسيكية لأسباب عديدة أبرزها هو انتمائها إلى مدرسة فكرية واحدة، ونشأتها في ظروف وعوامل اقتصادية قائمة على مبادئ النظام الرأسمالي وحرية المنافسة والمناخ غير الديمقراطي في العلاقة بين العمال وأصحاب العمل.

وفقاً لهذه النظريات فإن الإدارة هي مجموعة من المفاهيم والمبادئ المتكاملة التي تستمد مقوماتها من علومٍ مختلفة لها علاقة مع عناصر العمل الإداري، من أهم خصائصها الآتي:

١. الإدارة نشاط هادف إلى تحقيق نتائج محددة باستغلال الوسائل المتاحة.
٢. الإدارة نشاط متكامل، يعمل كل جزء فيه عملاً محدداً يسهم بدرجة ما في تحقيق الهدف الأساسي للمؤسسة، فالنجاح أو القصور في أي جزء من دورة الإدارة ينعكس على بقية الأجزاء أو الوظائف.
٣. الإدارة نشاط مستقبلي، إذ لا تهتم فقط بالمشاكل الحاضرة، بل يمتد أفق العمل الإداري لفترات مقبلة تحتاج إلى التخطيط الجيد لضمان استمرارية نجاح المشروع.
٤. الإدارة نشاط مرّن يتأثر بالظروف المحيطة، ولا يمكن فصله عن الظروف المحيطة سواءً أكانت داخلية المؤسسة أم خارجها.

أبرز النظريات الكلاسيكية هي نظرية الإدارة العلمية ورائداها هما ( فر يدريك تيلور Taylor) وهنري فايول Fayol وأتباعهما، ونظرية البيروقراطية على يد العالم ماكس وبر Max Weber's.

### أولاً: نظرية الإدارة العلمية

أخذت الوظيفة الإدارية طريقها نحو الاستقرار منذ بدايات القرن العشرين، مع ظهور نموذج الإدارة العلمية التي ركزت على زيادة الإنتاج لصالح رجال الأعمال - و من رواد هذه المدرسة ( فر يدريك تيلور Taylor) الذي نشر كتابه أصول الإدارة العلمية عام ١٩١١، الذي تضمّن المبادئ الآتية:

١. فصل مهام التخطيط عن مهام التنفيذ بحيث تتولى الإدارة مسؤولية التخطيط وتنظيم العمل ويتولى العمال مهام التنفيذ.
٢. اختيار الأفراد على أسس علمية دقيقة وتدريبهم وفق الأسلوب العلمي بهدف تنمية قدراتهم.
٣. التعاون بين العمال والإدارة لضمان انجاز الأعمال بالطريقة الصحيحة والسليمة.
٤. استبدال الطرائق التقليدية لأداء الأعمال بالطريقة العلمية القائمة على البحث والتحليل بدلاً من الاتكال على الطريقة الاعتبائية والخبرة.
٥. وحدة الإمرّة مع مركزية اتخاذ القرارات وتضييق نطاق الاشراف.

يعتبر ( فر يدريك تيلور Taylor) أبو "الإدارة الفضلى" لأنه أوجد نظرية الإدارة العامة الصناعية واعتبرها صالحة للتطبيق في كافة المجالات، تقوم نظريته على أساس البحث عن الطريقة الفضلى لتنفيذ كل عمل، واختيار الشخص الأنسب للقيام به، ثمّ إعداده وتأهيله للقيام بالعمل على الوجه المطلوب. وقد حدد موقفه في أمور ثلاثة هي: الوقت والحركة، طرق تشغيل فرق العمل والحوافز.

- الوقت والحركة: أي تنظيم العمل اليدوي بطريقة رشيدة، وخفض الوقت اللازم للحركات الضرورية لانجاز العمل.
- طرق تشغيل فرق العمل: توزيع العمل على عدد من العاملين ضمن فرق عمل أما الخبير الماهر فانه يكلف بالإشراف على عدة فرق في مجال مهارته فقط، وأصبح العامل مرتبطاً بعدة رؤساء كل منهم في إطار معين بدلاً من الخضوع لرئيس واحد.
- الحوافز: لقاء ما يحققه كل عامل من إنتاج يتقاضى البديل الذي يحثه على زيادة إنتاجه بصرف النظر عن أي اعتبار آخر.

لم يكن تايلور وحيداً في دعوته لتطبيق العلم على مشكلات الإدارة فلقد لاقت افكار تأييد عدد كبير من الباحثين، كما تزامنت أفكاره مع أفكار هنري فايول Fayol (١٨٤١ - ١٩٢٥) الذي وضع كتابه "الإدارة



العامة والصناعة"، وضمّنه ١٤ قاعدة لنجاح العمل الإداري ما زالت مطبّقة في معظمها إن لم يكن جميعها، وهي<sup>(١)</sup>:

١. تقسيم العمل كوسيلة لتحسين العمل.
٢. السلطة والمسؤولية وهي الحق في إصدار الأوامر والتعليمات وإلزام الآخرين بها.
٣. وحدة الرئاسة أو وحدة الأمر فكل مرؤوس يجب أن يحصل على أوامره من مصدر واحد فقط.
٤. مبدأ المكافأة والتعويض.
٥. وحدة التوجيه، يجب أن يوجه التنظيم نحو هدف واحد مشترك.
٦. زوال المصلحة الشخصية، والخضوع لمصلحة المؤسسة في حال حدوث تعارض ما بين المصلحتين.
٧. المركزية، وتتوقف درجتها على طبيعة التنظيم الذي يعمل فيه المدير.
٨. تدرج السلطة أو التدرج الرئاسي أي تسلسل السلطة من أعلى إلى أسفل الهرم التنظيمي.
٩. المساواة والعدالة في معاملة جميع العاملين.
١٠. الاستقرار العمالة، ويعني المحافظة على استمرار العاملين ذوي الإنتاجية العالية في المنظمة لفترة طويلة.
١١. المبادرة، أي تشجيع محاولات الابتكار والتجديد وأي أفكار جديدة يقدمها المرؤوسون.
١٢. الترتيب، أي أن يوجد مكان لكل شيء، وأن يوضع الشيء في مكانه الصحيح.
١٣. الخضوع، أي احترام أنظمة المؤسسات وقرارات الرئيس، وعدم رفض الأوامر.
١٤. التعاون، أي العمل كروح الفريق لتحقيق أهداف المؤسسة.

حدد هنري فايول Fayol ست وظائف رئيسية تتضمن جميع العمليات المتعلقة بتشغيل أي مشروع عاماً كان أم خاص، وهي الوظيفة الفنية والتجارية والمالية ووظيفة الأمن ووظيفة المحاسبة والوظيفة الإدارية. وبعد أن عرض الوظائف الخمسة الأولى، فإنه كرّس دراساته للوظيفة الإدارية وقسّمها إلى خمسة عناصر هي التخطيط والتنظيم والتنوجيه والتنسيق والرقابة<sup>(٢)</sup>.

## ثانياً: نظرية الإدارة العامة الإمبريكية

(١) حسن بلوط - إدارة المؤسسات - بدون ناشر - طبعة أولى ١٩٩٨ ص ٦٥.

(٢) عبد الغني بسيوني عبدالله - أصول علم الإدارة العامة - مرجع سابق ص ١٠٨.

استفاد الاميركيون من نظريات الإدارة الكلاسيكية وعملوا على وضع نظرية أسمى نظرية الإدارة، بهمة مجموعة من الكتاب والناشرين والأخصائيين الأكاديميين وجماعات الإصلاح المدني، وأوصوا بتطبيقها في المؤسسات الكبيرة والإدارات الحكومية والمشروعات العامة، وأهم ملامح هذه النظرية هي<sup>(١)</sup>:

- القيادة السليمة ذات القدرة والمهارة.
- وحدة إصدار الأوامر، أي أن تلتزم السلطة الإدارية بالخطوط التي يرسمها الهيكل التنظيمي.
- نطاق الرقابة: بأن يكون نطاق الرقابة مناسباً وعدد الرؤوسين بالقدر الذي يستطيع الإداري أن يراقبهم ويشرف عليهم بكفاية حتى يستطيع أن يعطي كلاً منهم الاهتمام المناسب.
- وجود مجالس استشارية لتقديم المشورة فقط.
- وجود إداريين مسؤولين عن التنسيق والرقابة للقيام بإعداد الميزانية.
- تقسيم الإدارات، أي تقسيم المهام والأعمال التي هي من طبيعة واحدة وتجميعها في إدارت واحدة ذات هدف مشترك.
- الفصل بين السياسة والإدارة.

### ثالثاً: نظرية البيروقراطية

ترجع الكتابات العلمية حول البيروقراطية إلى أوائل القرن التاسع عشر، وأول من استخدم هذا المصطلح هو موسكا (Mosca) في العام ١٨٩٠ عندما ميّز بين أساليب السلطة الحاكمة في الدولة، وفرّق في كتاباته بين النظام الاقطاعي والبيروقراطي<sup>(٢)</sup>:

- في الدولة ذات النظام الاقطاعي تكون الدولة الحاكمة بسيطة البناء، ويمارس أعضاؤها السلطة بصفة شخصية ومباشرة في المعاملات الاقتصادية والسياسية والقضائية والعسكرية.
- اما في الدولة البيروقراطية فإن الطبقة الحاكمة تمارس السلطة من خلال وظائف تنفصل عن اشخاص من يشغلونها الى حد كبير، وتتخصص وتتنظم في مجموعات او اقسام. وأن التخصيص (اي تقسيم العمل) والمركزية (اي تركيز السلطة في يد القيادات العليا) هما خاصيتان رئيسيتان من خصائص الدولة البيروقراطية.

(١) رعد الصرن - دليل تطور الفكر الإداري - مرجع سابق ص ٥٢.  
(٢) عبد العزيز حبتور - الإدارة العامة المقارنة - مرجع سابق ص ١٠٣.

في العام ١٩١٦ وضع العالم ماكس ويبر Max Weber's نظريته التي نادى بموجبها أن البيروقراطية هي من أعظم الوسائل العقلانية لتنفيذ الرقابة السلطوية على العناصر البشرية، تركّزت نظريته على أساس مجموعة القواعد والنظم التي تحدد موقع الفرد وسلطته على الآخرين . ولهذه القواعد صفة الاستمرارية ولا علاقة لها بالأشخاص وميولهم الشخصية بل يمارسون سلطاتهم من خلال الموقع في مكاتب مخصصة لهم ومن هنا كان تعبيره الذي أطلقه فيما يتعلق بكلمة (بيروقراطية) أي الجالسون على المكاتب أو (مكاتب تحكم مكاتب) .

ومن أهم خصائص النظام البيروقراطي الرشيد :

- **تقسيم العمل إلى وحدات وأقسام وإدارات** بحيث تتجمع النشاطات المتشابهة أو المترابطة في وحدات وأقسام، ويحدد لكل وظيفة جزءاً من العمل يكون شاغلاً مسؤولاً عن القيام به. ويتم هذا التقسيم تبعاً للخبرة ومتطلبات التخصص مع تحديد الاختصاصات والصلاحيات والمسؤوليات بما يؤدي إلى عمل الجهاز الإداري بكفاءة وفعالية.

- **تخصص الوظائف وفق معايير محددة وثابتة:** أي أن الوظائف التي حددها التنظيم يكون كل منها متخصصاً في مهام محددة وثابتة وذلك وفق معايير وقواعد رسمية منظمة لذلك. مع ضرورة توصيف الوظائف الوظيفية ووضع مواصفات شاغليها على أن تتدرج في شكل تسلسل هرمي تنظيمي.

- **بناء هرمي للسلطة يتضمن تسلسلاً رئاسياً واضحاً:** يحتوي الهيكل التنظيمي على مستويات واضحة للسلطة تتضمن إشراف المستويات الأعلى على أداء المستويات الأدنى. ويتم تحديد مستويات السلطة ومداهها وفق معايير رسمية ثابتة. وتكون طاعة المرؤوس للرئيس، هي طاعة مناصب و ليست طاعة أشخاص.

- **التحاق الموظفين بالتنظيم يكون بالتعيين:** فالموظف لا يشغل وظيفة على أساس الانتخاب وإنما على أساس اختياره وقبوله للعمل. ويعين الموظف من قبل الأجهزة المختصة وبناء على توفر المؤهلات والخبرات العلمية والفنية المحددة واللازمة للقيام بالعمل المطلوب وبالطرق المحددة لها.

- **طرق وضوابط محددة لأداء العمل:** يتم تحديد طرق وأساليب وإجراءات يتم الالتزام بها في أداء الأعمال المختلفة، وهي قواعد موضوعية ورسمية تطبق بصورة ثابتة ومنتظمة. وبالتالي فإن كل موظف ينبغي ان يلتزم بمجموعة الطرق والأساليب الرسمية المحددة في أدائه لعمله.
- **أداء العمل وفق مستندات رسمية:** تتم عمليات الاتصال وتبادل المعلومات في المؤسسة بصورة رسمية مكتوبة. كذلك فإن مختلف القواعد المنظمة للعمل توضع في شكل رسمي ومكتوب. كما ان مختلف التصرفات التي تتم في المنظمة يتم رصدها وتسجيلها في شكل رسمي مكتوب. وهذه السجلات والمعلومات تبقى في المؤسسة التي تملك شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الموظفين لأنهم لا يملكون مناصبهم الرسمية كما لا يمتلكون محتويات ومتعلقات التنظيم.
- **احتراف الوظيفة:** تمثل الوظيفة التي يشغلها الموظف مهنة رئيسية فهو بهذا يحترف العمل في المؤسسة، والاحتراف يتضمن ان يكون له مسار ومستقبل مهني محدد وان يكون ولاء الموظف لوظيفته وللمؤسسة التي يعمل فيها. ويدعم هذا الاحتراف:
  - أن يكون ولاء الموظف للوظيفة ولمصلحة العمل حتى وان تعارض مع مصلحته الشخصية.
  - ان يحظى الموظف في باحترام وتقدير وأهمية. وهو يحظى بهذا الاحترام بناء على المكانة الوظيفية التي يشغلها.
  - أن يتدرج الموظف ويرقى في سلم الوظائف بناء على أقدميته وانجازاته في العمل او بناء على التقدير الموضوعي لرؤسائه.
  - أن يحتفظ الموظف بوظيفته بصورة دائمة، ويتقاضى عنها راتباً محدداً يحصل عليه بصورة منتظمة، تتحدد قيمته حسب مكانته في السلم الوظيفي، ويحصل على تعويض نهاية الخدمة او راتب التقاعد عند تقاعده من الخدمة في المؤسسة.

تشكل هذه الخصائص مكونات النمط المثالي للبيروقراطية وفق تحليل Weber، وتتحقق كفاءة التنظيم البيروقراطي نتيجة القدرة على الالتزام بهذه القواعد. ولهذا يرى ماكس ويرر بأنه لا بد من وجود سلطة قيادية تملك القدرة على تطبيق هذه المبادئ، وهذا ما دفعه للبحث في السلطة التي رسم لها أشكالاً عديدة نتعرف عليها فيما يلي ثم نبحت في تقييم النظرية البيروقراطية والنقد الموجه إليها.

## ١- السلطة في الإدارة البيروقراطية

السلطة هي القدرة الشرعية القائمة على قواعد قانونية، ومعتقدات، وقيم، وتتيح لمن يمتلكها حق إعطاء الأوامر للمرؤوسين من أجل دفعهم لعمل ما، لم يكن ليفعلوه لولا هذه الأوامر. وضع Weber ثلاثة نماذج للسلطة القيادية في النظم البيروقراطية، هي السلطة الزعامية (الكارزمية) والسلطة التقليدية والسلطة القانونية<sup>(١)</sup>:

تقوم السلطة الزعامية (الكارزمية) على صفات وقدرات ومواهب شخصية نادرة يملكها شخص معين فيستطيع بناء عليها ان يحصل على اذعان افراد آخرين هم التابعين له. وهذه السلطة هي نوع من الالهام والقدرة غير الطبيعية.

أما السلطة التقليدية فهي السلطة التي تقوم على اعراف وتقاليد اجتماعية متعارف ومتفق عليها بين افراد المجتمع. وبمقتضى هذه الاعراف والتقاليد يستطيع بعض الافراد- بحكم مكانتهم الاجتماعية مثل سنهم او قربتهم او جنسهم- ان يمارسوا نفوذاً او تأثيراً على آخرين. وبالتالي فإن النفوذ الذي يمارسه القائد لا يتحدد بناء على قدرات او مواهب فذة. فالسلطة اتي يمارسها الاكبر سناً على الاصغر هي نوع من السلطة التقليدية، كذلك سلطة الأب او رئيس القبيلة على افراد الاسرة او القبيلة هي نوع من انواع السلطة التقليدية.

أما السلطة القانونية فتقوم على اسس موضوعية وتمارس من خلال هيئات رسمية. تكتسب هذه السلطة مشروعيتها من كون القواعد الرسمية المنظمة لها تحظى بقبول اجتماعي. ان حائز هذا النوع من السلطة يمارسه انطلاقاً من موقع وظيفي يشغله في منظمة رسمية. ويعتبر Weber ان السلطة القانونية هي اكثر انواع السلطة استقراراً واكثرها موضوعية ورشداً. فالمجتمع الذي تتسع فيه دائرة ممارسة السلطة القانونية، هو مجتمع اكثر رشداً وعقلانية واستقراراً من ذلك الذي تضيق فيه دائرة ممارسة السلطة القانونية.

٢- تقييم نظرية Weber في البيروقراطية<sup>(٢)</sup>:

نلاحظ ان السمات والخصائص التي قدمها ماكس ويبر Weber على انها تمثل نمط التنظيم البيروقراطي، هي في الحقيقة سمات التنظيمات الحكومية ونتاجاً لملاحظاته على التنظيمات التي كانت تسير وفق انظمة قانونية موضوعية. ان الفاحص لنمط التنظيمات الحكومية الكبرى والمعاصرة في

(١) رعد الصرن - دليل تطور الفكر الإداري - مرجع سابق ص ٢٨.

(٢) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ٦١.

مختلف بلدان العالم، يلحظ مدى تشابهها مع النمط البيروقراطي الذي اقترحه Weber. وهذا النمط يحقق للحكومة ولمنظمات الحكومة من الاستقرار والحماية ما يجعله يمثل النمط المثالي والشائع. فالتنظيم البيروقراطي يتفوق على ما عداه من التنظيمات، إذ يتميز بالدقة والاستقرار، والاستمرارية، ووضوح خطوط السلطة فيه، وبقدرته على ممارسة الضبط والرقابة بالاستناد الى المعرفة والتخصص. لقد كان الاتجاه نحو نمط التنظيم البيروقراطي للأجهزة الحكومية بمثابة البديل العكسي لسيطرة السياسيين على الاجهزة الحكومية ومحاولة استخدام هذه الاجهزة كأدوات لتحقيق مصالحهم واطماعهم السياسية عند توليهم الحكم.

ان الاتجاه البيروقراطي في تنظيم الجهاز الحكومي يمكن ان يعمل بمثابة سياج الحماية والامان لهذا الجهاز، من تأثير صراعات واطماع القوى السياسية. كما ان الالتزام بقواعد تفصيلية ثابتة لتسيير العمل في التنظيم البيروقراطي، تضمن له الاستمرارية والاستقرار الذي يحتاجه الجهاز الحكومي، حتى لا يتعرض للهزات الناتجة عن تغيير القيادات الحاكمة.

كما ان هذه القواعد والضوابط ذاتها تهدف الى حماية الموظف العام في وظيفته. ففي المنظمات الحكومية يتعرض الموظف العام للعديد من الضغوط من القوى السياسية التي تحاول تطويعه واستيعابه والتأثير عليه. ويكافئ التنظيم البيروقراطي موظفيه على التزامهم بالضوابط والقواعد الرسمية، ويحميهم ويوفر لهم الاستقرار والامان بان يكفل لهم الوظيفة المستقرة والاجر المنظم وراتب التقاعد. لأنه متى قام الجهاز الحكومي على التنظيم البيروقراطي، فإنه من غير المحتمل ان تطرأ على هذا الجهاز، أية تغييرات جوهرية، مهما تغير النظام السياسي او الفكر السياسي السائد.

ولقد أثبت النظام البيروقراطي قابليته للتطبيق على مستوى العالم أجمع، إذ تحوّل العالم أجمع منذ الأربعينات إلى أهرامات وظيفية في التنظيمات الإدارية. وبخلال التطبيق، تطوّرت النظريات البيروقراطية وظهرت نماذج عديدة عن البيروقراطية المعدّلة لتتلاءم مع التطور وتشعب العمل، وبخاصة لجهة تفويض الصلاحيات.

إذا كان التنظيم البيروقراطي يوفر الموضوعية والرشد والضبط والاستقرار والاستمرارية للجهاز الحكومي، إلا ان الالتزام به يقود الى نتائج غير متوقعة ومناقضة للكفاءة. وقد اوضحت بعض التحليلات، ان المنظمة البيروقراطية، مثلما تؤدي الى الضبط والاستقرار، فهي تؤدي الى الجمود واحلال الوسائل محل الاهداف، والى تقييد الكفاءة والابداع. إذ ان الافراد يلتزمون بالحد الأدنى للأداء والانجاز الذي تحدده قواعد وضوابط اداء العمل فلا يطمح الافراد لتخطي هذا الحد الأدنى وتجاوزه طلباً لإنجاز أعلى واداء

أكفاً. ومثل هذا السلوك من قبل الافراد وبسبب الضوابط والقواعد والاجراءات التي تسلب الفرد روح المبادرة، تخفّض طموح الفرد الى الالتزام بالحد الأدنى المطلوب، وتهبط بإندفاعه الى مستوى الاداء الذي لا يوقعه بالمساءلة والعقاب فيما لو تجاوز قواعد وأنظمة العمل. لذا يكون من المفيد التعرف على آثار التنظيم البيروقراطي الحكومي على المجتمع، لمعرفة الجوانب الايجابية والسلبية على مستوى المجتمع وخاصة المجتمعات النامية.

### أ- الدور الايجابي:

يتحقق الدور الايجابي لنمط التنظيم البيروقراطي من خلال الآتي:

- ان قيام التنظيم البيروقراطي للجهاز الحكومي على القانون والموضوعية، يعني تطبيق مبدأ المساواة بين الأفراد أو المتعاملين مع الجهاز الإداري، وهذا ما يعطيه القدرة على تحقيق التجانس والاندماج الاجتماعي المفتقد في المجتمعات النامية. ففي معظم هذه المجتمعات يتجه ولاء الافراد الى العائلة او الطائفة او الاقليم الذي ينتمون اليه. ولا يكون الولاء والانتماء القومي له الصدارة بين ولاءات الافراد. ان قيام سلوكيات الجهاز البيروقراطي للحكومة على الموضوعية والقانون والمعاملة المتساوية يمكن ان يكون أداة لتدمير صور الولاءات القبلية والطائفية والمناطقية الضيقة. فالجهاز الحكومي البيروقراطي يعمل كأداة لمواجهة القبلية واذابتها في نسيج اجتماعي قومي، يشيع بذلك قيماً جديدة تقوم على المساواة امام القانون وبالحدود وبالالتزامات الافراد في المجتمع بصرف النظر عن انتماءاتهم الضيقة.
- ان عوامل الاستقرار والاستمرارية في النظام البيروقراطي يمكن ان يمثل عاملاً مهماً في توفير الاستقرار للبيئة السياسية ومنع التقلبات العنيفة في البناء السياسي للنظام، الذي تتعرض له المجتمعات النامية بفعل الصراعات بين القوى في الداخل وعدم وجود تقاليد سياسية ثابتة.
- ان الجهاز البيروقراطي بما يقوم عليه من رسمية في العلاقات، وموضوعية في التصرفات، يمكن ان يرسخ من خلال تعامله مع الجمهور ومع موظفيه الكثير من القيم والتقاليد الاجتماعية والسلوكية المتطورة. كأن يعمق الايمان بمبدأ الحكم من خلال المؤسسات في النظام السياسي وليس من خلال الاشخاص او القوة والصدام العنيف والقتال. وقد اسهم في دفع المجتمعات النامية الى التخلي عن نظريتها التقليدية القائمة على الاشخاص باعتبارهم الركيزة الاساسية في عمل النظام السياسي، والى تبني نظرة اكثر ايجابية حول دور المؤسسات في هذا الشأن.

- ان قيام الجهاز البيروقراطي على الموضوعية، وعلى تغليب الاعتبارات الفنية والعملية، ونبذ كل ما هو غير علمي، يوصل إلى الاستفادة الكاملة من الامكانيات المتاحة كافة. فإن كانت السياسات العامة للدولة تستهدف احداث تغييرات اقتصادية واجتماعية، فإنه بدون التنفيذ القائم على التجرد والموضوعية العلمية فإن ذلك يؤدي الى فقدان الثقة في الدولة وأجهزة الحكم.

### ب- الدور السلبي:

- أهمية الاصلاح السياسي: ان الاستقرار السياسي هو الوسيلة التي يمكن ان تخلق المناخ الملائم لبرامج وخطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية. لكن الاستقرار السياسي في ظل بناء اقتصادي مختل، وتمايز وفروق كبيرة وعلاقات اقتصادية خارجية تحمل صنوف التبعية، لا يمكن ان يكون الا اداة للإبقاء على حالة التخلف وعاملاً معطلاً للتنمية. ففي حالة كهذه لا يعود الاستقرار السياسي مفيداً بل ان التغيير السياسي يكون مطلوباً.
- ان النظم الادارية البيروقراطية في كثير من الدول النامية، تمثل تراثاً من عهد التبعية الاستعمارية وهي في الحقيقة معوقاً للتغيير ومقاوماً له. فرغم الاستقلال ومحاولات التنمية والتحديث والتغييرات الجذرية في النظام السياسي وفي الايديولوجية الفكرية، فإن الجهاز البيروقراطي في هذه المجتمعات استطاع ان يمتص كل هذه المتغيرات ويفرغها من مضمونها ليحافظ على كيانه ووجوده. لأن الجهاز البيروقراطي وحده، مثلما يملك مقومات الرشد والموضوعية والعقلانية، يملك ايضاً مقومات الانحراف والجمود.
- التضخم: ان زيادة عدد الوزارات والمؤسسات العامة والمصالح الحكومية وزيادة عدد العاملين بها، وزيادة النفقات المالية المخصصة لها في المجتمعات النامية، تكون اسرع من معدل زيادة حجم الخدمات والمهام الموكلة الى الجهاز وهذا التضخم سببه نزعة الاجهزة الحكومية الى حماية ذاتها ومصالح اعضائها من خلال تجميع عناصر القوة حولها.
- المركزية وهدر الوقت: إن البطء في اتخاذ القرارات نتيجة تعدد مستويات الرئاسة في التنظيم، والجنوح نحو المركزية الشديدة، والميل الى السرية الشديد واخفاء المعلومات عن الجمهور وتجاه أجهزة الرقابة وعدم الشفافية، وايضاً الاتجاه نحو التسلط والسيطرة في التعامل مع المواطنين، والميل الى هدر الاموال، هي كلها من المشاكل التي تواجه البيروقراطية ولكن مدى هذه الجوانب السلبية تختلف من مجتمع الى آخر.



**رابعاً: البيروقراطية الحديثة**

إن تعميم النظرية البيروقراطية لا يعني أنها بقيت على ذات المبادئ التي أسسها مؤسسها الأول، إذ هي كما أي نظرية أخرى محلاً للتطور والتعديل لكي تتلاءم مع المتغيرات من جهة ولتقادي العيوب التي تظهر أثناء التطبيق. ولقد تعددت النظريات البيروقراطية المعدلة نكتفي بذكر واحدة منها، وهي نظرية انتوني دونز (A. Donz).

اعتمد دونز (A. Donz) المبادئ الأساسية لأنموذج ويبر مع تلافي نقاط الضعف الموجودة في نظريته، وأهم الأسس التي بنى عليها دونز (A. Donz) نظريته هي الآتية<sup>(١)</sup>:

١. وجود هيكل تنظيمي رسمي تتدرج فيه السلطة من القمة إلى القاعدة ويتخلله شبكة اتصالات رسمية في كافة الاتجاهات، وإلى جانبه هيكل غير رسمي يقوم على أساس العلاقات والصلات بين الأفراد.
٢. تحتاج الإدارة لوجود نظم وقواعد رسمية تتضمن كافة القواعد والتعليمات التي تحكم وتنظم سير العمل بداخلها.
٣. يتضمّن الهيكل التنظيمي نشاطات رئيسية وفرعية تعمل بشكل متجانس لتحقيق الأهداف.
٤. النظام البيروقراطي الحديث هو نظام مفتوح وليس مغلقاً أي يتأثر بالبيئة المحيطة به.
٥. يتقيّد كافة الأفراد والعاملين بالأنظمة الموضوعية.
٦. إن سلوك الأفراد داخل المؤسسة أو الإدارة العامة أو الخاصة هو سلوك رشيد يتجه نحو تحقيق الأهداف، أي أنهم يعملون بكفاءة ضمن امكانياتهم وقدراتهم مع الأخذ بعين الاعتبار عنصر التكلفة.
٧. مراعاة الشخصية الإنسانية للموظف أو العامل، إذ لكل لموظف أهداف يطمح إلى تحقيقها من خلال عمله.
٨. توفير الحوافز التي تعد الوسيلة التي يستطيع بواسطتها التنظيم البيروقراطي أن يحافظ على مستوى مرتفع من الكفاءة بين أعضائه.

<sup>(١)</sup> رعد الصرن - دليل تطور الفكر الإداري - مرجع سابق ص ٣٩ و عبد العزيز حبتور - الإدارة العامة المقارنة - مرجع سابق ص ١٠٧.

## الفقرة الثانية النظريات الحديثة في الإدارة

إذا كانت النظريات الكلاسيكية في الإدارة هي اختراع اجتماعي كان ملائماً في الزمن الذي وُجدت فيه، واستطاعت أن تنجح في لتنظيم وتوجيه نشاطات المنظمات والمؤسسات العامة والخاصة، إلا أن تبدُّل الأزمان وما يرافقه من عوامل خارجية عديدة قد انعكست في سلوك التنظيم وفي الممارسات الإدارية وبخاصة بعد ظهور المدارس الفلسفية الجديدة التي دفعت إلى تبدُّل المفاهيم ولا سيما في المجال الإداري. وقد دفعت هذه الفلسفات والمفاهيم إلى توجيه النقد إلى النظريات الكلاسيكية بسبب تجاهلها الأوضاع الاجتماعية والنفسية للعامل واهتمامها بمصالح رب العمل. وظهرت إثر ذلك نظريات جديدة، منها نظرية العلاقات العامة التي ترى بأن مراعاة الحاجات الاجتماعية و النفسية للفرد العامل ومشاعر الأفراد والحوافز الاجتماعية، من شأنها أن تؤثر في زيادة الانتاج. فسميت بمدرسة العلاقات الإنسانية، وتطالب هذه المدرسة بعدم استخدام العنف الإداري والشدّة، واستبداله باستخدام الأسلوب الإنساني في الإدارة أي التلطف بدلاً من التسلط والقهر، والاهتمام بالجانب الاجتماعي لضمان الجانب المالي لرب العمل.

وكذلك مدرسة السلوك الإنساني، التي ترى بان الإدارة هي عملية سلوكية إنسانية بالدرجة الأولى، فهي فن أو علم التعامل مع البشر واستقطاب تعاونهم وتنسيق جهودهم لتحقيق أهداف معينة. فهي تركز على مبدأ أنه: "كلما عمل الأفراد معاً لتحقيق أهداف مشتركة فلا بد أن يعملوا كمجموعات متفاهمة".

ولدى المدرسة الاجتماعية، فإن الإدارة هي نظام اجتماعي، يتوافر فيه ثلاثة عناصر: مجموعة من الناس + العمل الجماعي + تحقيق الهدف المشترك. ولدى أنصار منطق التحليل الرياضي، فالإدارة هي اتخاذ قرارات وفقاً لمنهج معين لحل المشكلات التي تعترض المؤسسة، ومن ثمّ تحقيق أهدافها.

وبهذا نرى بأن تعميم النظرية البيروقراطية لم يمنع من ظهور نظريات حديثة في الإدارة، وهي أكثر من أن تحصيها صفحات هذه المحاضرات، نعرض لأبرزها وهي: نظرية العلاقات الإنسانية، نظرية السلوك الإنساني، نظرية القرارات، نظرية النظم، نظرية Z أو الإدارة اليابانية.

### أولاً: نظرية العلاقات الإنسانية

يرى أنصار نظرية العلاقات الإنسانية وفي مقدّمهم التون مايو (E. Mayo)، أن الأفراد يتجاوبون مع محيطهم الاجتماعي أثناء عملهم، وأن تصرفاتهم داخل المؤسسة تعكس مدى تقبلهم هذا المحيط، وبمقدار ما يولي مدراء المؤسسة الاهتمام بالأفراد بمقدار ما يشعرون العمال بالسعادة عند ممارسة وظائفهم وأعمالهم. وهذه السعادة بدورها تقودهم لتحسين الانتاجية، من هنا جاءت الدعوة إلى إيجاد أفضل

العلاقات المبنية على المشاركة والتعاون بين جميع أعضاء المؤسسة وبخاصة العلاقة التي تحكم الرئيس بالمرؤوس.

ترى هذه النظرية، بأن سلوكية الانسان تتأثر باعتبارات أخرى غير مادية، أبرزها الاحساس النفساني للعمال ومعنوياتهم، فالعمال يتجاوبون مع متطلبات العمل تبعاً لمشاعرهم فيه واحساسهم بالانتماء الى الفريق الذي يعملون من خلاله. من هنا جاءت الدعوة إلى وجوب اعادة الاعتبار الى الدور الانساني وذلك نظراً لتأثيره البالغ على حجم ومستوى الانتاج في المؤسسة. فالعامل ليس أداة طيعة في يد الإدارة تحركه كيف ما تشاء، إنما العامل له الشخصية المستقلة التي تتفاعل مع الجماعة تؤثر وتتأثر بها، وأن الاهتمام بهذه الشخصية أمر ضروري لصالح الانتاج على الإطلاق. لذا لا بد من ارضاء العامل من خلال منحه الحوافر المعنوية والنفسية قبل عوامل التحفيز المادي. ففعالية الإدارة إنما تقوم على أساس نظام اجتماعي جديد بنيانه التعاون<sup>(١)</sup>.

ومن مميزات النموذج الانساني أن سلطة القرار تجد مكاناً لها في مختلف مستويات هرم المؤسسة، ويشكل دور الرئيس وسيلة ارتباط بين اعضاء الفريق الواحد من جهة، وصلة وصل بين فريقه وفريق العمل الآخر. أما موقع هذا المشرف في هرمية المؤسسة فإنه ذو صفتين أو انتمائين، فهو مسؤول عن عمل فريقه ولكنه في الوقت نفسه عضو في فريق آخر يتألف من مجموعة المشرفين. أما الرقابة فتنبع من التزام كل عضو في الفريق بالعمل مع اقرانه والقيام بدوره وبالجزء من العمل الملقى عليه ضمن آلية التوزيع وتقسيم العمل. ولا شك في ان توفر هذه الخصائص في البنية التنظيمية للمؤسسة تزيد من حوافز العمل وتجعل العلاقات قائمة على اساس من الثقة المتبادلة، كما ترسخ التعاون والتكامل بين أعضاء فرق العمل وبالتالي بين أقسام ودوائر وادارات المؤسسة.

### ثانياً: نظرية السلوك الإنساني

تقوم هذه النظرية على افتراض أساسي مؤداه أن العنصر الإنساني يمكن أن يؤثر تأثيراً كبيراً في عمل المؤسسة، ومن ثمّ زيادة الانتاج تتحقق من خلال فهم الطبيعة السلوكية للأفراد وتشجيعهم. ويتطلب فهم السلوك الإنساني معرفة الدوافع الأساسية لهذا السلوك. فالإنسان لا يتحرك ولا يسكن إلا بدافع. وتختلف الدوافع باختلاف الحاجة وتأثيرها. ويمكن تلخيص المبادئ التي أتى بها رواد النظريات السلوكية بالآتي<sup>(٢)</sup>:

١. إن انجاز العمل ما هو إلا حصيلة تفاعل الدوافع مع المقدرة (الأداء = الدافع × المقدرة).

(١) عبد العزيز حبتور - الإدارة العامة المقارنة - مرجع سابق ص ١١٩.

(٢) كاسر منصور ويونس عواد - وظائف الإدارة - منشورات جامعة دمشق ١٩٩٥ ص ٣٤.

٢. إن دوافع العمل متعددة وهي متصلة بحاجات الإنسان وتلخص في خمسة أنواع من الحاجات: ترتب حسب الأهمية والأولوية كما يلي:
- الحاجات الفيزيولوجية للإنسان: الماء، الطعام، الجنس، الهواء.
  - حاجات الأمن والأمان: الاستقرار والأمن - توفير المسكن والملبس.
  - الحاجات الاجتماعية: الوجود والتعامل مع الآخرين، القبول في المجتمع، والحب والانتماء.
  - الحاجة إلى التقدير الشخصي: احترام، وضع اجتماعي جيد، مركز الإحساس بالأهمية، السلطة على الآخرين.
  - تحقيق الذات : تحقيق الأهداف، استغلال الطاقات الخلاقة.
٣. إن الإنسان كائن اجتماعي وليس كياناً اقتصادياً صرفاً، ويجب النظر إليه على هذا الأساس. وهو بحكم كونه عنصراً في الجماعة، فإن ضغوطها لها تأثيرها وضوابطها التي تحدد الأطراف التي يتفاعل فيها أعضائها بعضهم مع بعض وبين الجماعة وغيرها من الجماعات.
٤. إن الإشراف الفعال يبني الثقة بين الرئيس والمرؤوسين وأنه لا يكفي أن يتمتع الرئيس بسمات قيادية كالإخلاص والعدالة والاعتداد بالنفس والأمانة، إنما لا بد أن يراه مرؤوسيه كذلك.
٥. إن وجود العاملين بعضهم مع بعض وخضوعهم للظروف البيئية والنفسية والاجتماعية والمادية نفسها، سيدفعهم ليشكّلوا فيما بينهم تنظيمًا غير رسمي يتعدى حدود العلاقات الرسمية التي تقوم بينهم.

### ثالثاً: نظرية القرارات

تعدُّ نظرية اتخاذ القرارات من أهم المسائل الإدارية التي استحوذت اهتمام العديد من المراجع، بل عدّها بعضهم بأنها روح الإدارة. يرى أنصار هذه النظرية أن جميع العمليات التنظيمية تدور حول اتخاذ القرارات<sup>(١)</sup>، وأن السلوك التنظيمي ما هو إلا نتيجة لاتخاذ القرارات، لذا من الضروري معرفة كيفية اتخاذ القرار والمؤثرات التي تحيط به، بمعنى أن المدير يتخذ قراراته بناءً على معلومات متوافرة لديه. ويعرّف القرار الإداري بأنه الاختيار الدقيق لأحد البدائل ما بين عددٍ من البدائل المتاحة لتحقيق هدفٍ معيّن.

(١) انظر إلى المراجع العديد التي أشار إليها: عبد العزيز حبتور - الإدارة العامة المقارنة - مرجع سابق هامش ص ١٤٣.

واتخاذ القرار هو محور العمل الإداري، وغالباً ما يُنظر إلى اتخاذ القرار على أنه عملية فكرية من نتاج ذهنية واحدة ولكن الواقع أن اتخاذ القرارات في أية هيئة أو إدارة هو عملية منظمة. وأن أي قرار ما هو إلا العمل النهائي لحصيلة مجهود متكامل من الآراء والأفكار والاتصالات والجدل والدراسة التي تمت في مستوياتٍ مختلفة وبمعرفة ومعاونة أفراد عديدين<sup>(١)</sup>.

يعدُّ رائد هذه النظرية في الإدارة العامة (Herbert A. Simon) الذي وضع كتاباً في العام ١٩٥٠ أسماه (Public administration)، ويرى في نظريته أن جميع العمليات الإدارية إنما تدور حول اتخاذ القرارات، وأن السلوك التنظيمي ما هو إلا نتيجة لاتخاذ هذه القرارات. لذلك فإنه يرى ضرورة معرفة كيف تتخذ القرارات والمؤثرات التي تحددها من أجل تفهّم السلوك التنظيمي. ولقد عرّف السلوك التنظيمي بأنه هيكل مرّكب من الاتصالات والعلاقات بين مجموعة من الأفراد، ومن هذه العلاقات يستمدُّ كل فرد جانباً كبيراً من المعلومات والقيم والاتجاهات التي تحكم عملية اتخاذه القرارات. وبما أن نظرية التنظيم تدور حول اتخاذ القرارات فإنه يرى ضرورة الحد بين الجوانب الرشيدة وغير الرشيدة، بمعنى أن المدير يتخذ قراراته على أساس المعلومات المتوفرة لديه.

تقوم نظرية القرارات على العناصر الآتية<sup>(٢)</sup>:

- اتخاذ القرار: تتكون المؤسسة من هيكل للاتصالات والعلاقات بين الأفراد، وتقوم على أساس هرمي بحيث يتعلق كل قرار بنشاطٍ معين لتحقيق هدفٍ معين، ويصبح هذا القرار خطوة في مرحلة تحقيق هدف آخر.
- البيئة: أي مراعاة معايير وأهداف المؤسسة، والبحث عن أفضل القرارات بين بدائل الاختيار المتاحة.
- السلطة المختصة: يتخصص أعضاء الإدارة العليا في المؤسسة باتخاذ القرارات، ويكون اتخاذ القرار على أساسٍ جماعي، ولا بد من تقسيم العمل وتنسيق الجهود على هذا الأساس.
- الالتزام: أي التزام الأعضاء في المؤسسة بالقرارات المتخذة من المستويات العليا، ويكون هذا الالتزام على أساس مؤثرات معينة مثل: تنمية حس الولاء، الاتصال المباشر، التدريب، وضع معايير الكفاءة...
- التوازن: ما بين التقديرات التي يستفيد منها العامل مع النتائج المستفادة من عمله.

(١) عبد العزيز حبتور - الإدارة العامة المقارنة - مرجع سابق هامش ص ١٤٥.

(٢) رعد الصرن - دليل تطور الفكر الإداري - مرجع سابق ص ٧٦.

**رابعاً: نظرية النظم**

تمثل نظرية النظم محاولة منهجية شاملة لدراسة و فهم أي ظاهرة في الحياة والطبيعة وذلك من خلال تفكيكها الى عناصرها ومكوناتها الأساسية وفهم علاقات هذه العناصر والمكونات ضمن إطار عام يتضمن كل أبعاد وأوجه الظاهرة موضوع الدراسة. ان نظرية النظم العامة هي منهج التفكير النظامي للظواهر والأشياء المحيطة بنا. منهج يتجاوز النظرة التقليدية التي تنظر الى الأشياء والحقائق كمعطيات مستقلة منفصلة لا ترتبط بعلاقات تكوينية ومتفاعلة فيما بينها. لذلك عُرّف النظام بأنه ذلك الكل المكون من اجزاء مترابطة ومتفاعلة مع بعضها البعض لتحقيق هدفها المشترك<sup>(١)</sup>.

فالإدارة كنظام تتكون من مجموعة من الأجزاء التي تعمل مع بعضها البعض ويعتمد بعضها على بعض لتحقيق هدف معين. تعمل نظرية النظم على دراسة المؤسسة عن طريق النظر اليها كنظام متكامل، وتعتمد في دراستها للبنى التنظيمية على علم الأحياء الذاتي بحيث استعارت منه منهجيته عن طريق تشبيه سلوكية الدوائر والأقسام والادارات في المؤسسة بأعضاء جسم الانسان. لذا فان مفكري النظرية التنظيمية وفي مقدمهم فون بيرتا لانفي (Von Berta Lenffy) اوجدوا مجالاً جديداً هو العلاقات التبادلية داخل أجهزة المؤسسة من جهة وبين هذه الأخيرة والمحيط او البيئة التي تعمل فيها.

أرسى أنصار هذه النظرية قواعد العمل الواجب اعتمادها في المؤسسة والقائمة على وجوب استباق الأحداث، فالتدابير الاحتياطية هي الأكثر فعالية من تلك التي تهدف لتصحيح الثغرات. هذه النظرية شكلت وما تزال تشكل طريقة فعالة ودقيقة لتحليل البنى التنظيمية وإعادة تركيبها بما يجعل منها بنى تنافسية أكثر ملائمة لتمكين المؤسسة من تحقيق أهدافها. وتتمثل الفائدة الأساسية لهذه النظرية في أنها تجبر المديرين على النظر إلى التنظيم باعتباره كلاً متكاملًا وواحدًا مكوناً من أجزاء تتفاعل مع بعضها لتحقيق الأهداف، وهذا ما يجعلهم ينظرون إلى تنظيم المشروع كشبكة معلومات متدفقة داخلية وخارجية تتعلق بالبيئة المحيطة، وتمدُّ متخذي القرارات في كافة المستويات الإدارية بالمعلومات التي تمكنهم من اتخاذ القرار الإداري بكفاءة.

يجري التمييز بين الأنظمة المفتوحة والأنظمة المغلقة، فالنظم لا توجد في فراغ وإنما في بيئة ما، فإذا كانت البيئة لا تؤثر على سير النظام فإننا نتحدث عن نظام مغلق، وسيكون هناك نظام مفتوح في الحالة المعاكسة، والنظم المغلقة هي نادرة لأنها تقترض وجود عازل مع الخارج.

(١) عصام إسماعيل - محاضرات في مدخل إلى علم السياسة - كلية الإعلام والتوثيق الفرع الأول - الجامعة اللبنانية - ٢٠٠٩ - ٢٠١٠.

فالنظم المغلقة هي النظم التي لا تتصل بالبيئة الخارجية و ينحصر عملها فيما يوجد بداخلها فقط، أي ليست لها علاقة مع البيئة الخارجية و هذه النظم وجدت لأغراض الدراسة النظرية فقط. أما النظم المفتوحة هي تلك النظم التي تتفاعل مع البيئة الخارجية أي هناك علاقة تأثيرية تبادلية بينها وبين البيئة الخارجية ، أي يستقبل هذا النوع من النظم مدخلاته من البيئة المحيطة به ثم يعيدها بعد معالجتها الى هذه البيئة على شكل قرارات و تمتاز هذه النظم بانعدام السيطرة الكلية على مدخلاتها و ذلك لغياب عملية الرقابة على المدخلات لذلك تكون المدخلات بعضها معروفة و البعض الآخر غير معروفة، وتكون هذه النظم معرضة دائما للإضطراب و تعيش حالة من عدم التوازن. لكل نظام مدخلات و عمليات معالجة و مخرجات، و تختلف النظم بطبيعة مدخلاتها و عملياتها و انماط و خصائص مخرجاتها و الشكل الاتي يوضح تلك المكونات:

١. المدخلات، هي عبارة عن الموارد والعناصر التي تشكل المادة الأساسية اللازمة للعملية الإنتاجية، وعناصر البيئة التي تؤثر في تحديد الأهداف والاستراتيجيات والسياسات.
٢. العمليات، يقصد بها كافة العمليات التحويلية التي تساعد على تغيير طبيعة العناصر بالشكل والمضمون، والذي تمّ تحديده في شكل مخرجات، ويدخل في هذا الإطار الوظائف الإدارية التي لديها سلطة القرار لتنفيذ عمليات التحويل.
٣. المخرجات: هي النتائج المترتبة على العملية التحويلية، وتأخذ غالباً إما شكل سلعة أو شكل خدمة.

تتميز نظرية النظم بالبساطة والوضوح والاعتيادية والانفتاح من خلال التركيز على العلاقة بين الظواهر البيئية المحيطة به، ومن خصائصها:

- توجيه العملية إلى النظام ككل، ثمّ القيام بعملية تحليل الأجزاء.
- التكامل هو العنصر الحاسم في التحليل، وتعني شمول التحليل للعلاقات المتبادلة أو المتداخلة للأجزاء داخل الكل.
- إن كل جزء من أجزاء النظام له دور معين لكي يستطيع النظام الكلي تحقيق هدفه.
- إن عمل كل جزء ووظيفته يتوقف على موقعه في النظام ككل.
- تبدأ جميع عمليات التحليل في ظل تواجد النظام ككل.

**خامساً: نظرية Z أو الإدارة اليابانية:**

وضع هذه النظرية وليام أونشي (W. Onchi) وهي تعتمد على أسلوب المشاركة أو فرق العمل في اتخاذ القرارات، فالتكامل والترابط بين الأنشطة وبين المهارات الخاصة بالأفراد هي أساس تكوين فرق العمل، تتوضح خصائص النظرية Z من خلال عرض الجدول الذي يبين الفوارق بين المدرسة اليابانية والمدرسة الأميركية في الإدارة.

المدرسة الأميركية	المدرسة اليابانية
<b>(١) وظيفة التخطيط</b>	
- قصير المدى	- طويل المدى
- القرار فردي غالباً	- اتخاذ القرارات بالإجماع
- مشاركة قليلة للأفراد في اتخاذ القرار	- مشاركة واسعة للأفراد في اتخاذ القرار
- من القمة إلى القاعدة	- اتخاذ القرار من القاعدة إلى القمة
- سرعة في اتخاذ القرارات وبطء في التنفيذ	-بطء في اتخاذ القرارات وسرعة في التنفيذ
<b>(٢) التنظيم:-</b>	
- المسؤولية والمحاسبة فردية	- المسؤولية والمحاسبة جماعية
- مسؤولية اتخاذ القرار محددة	- مسؤولية اتخاذ القرار غير محددة
- التنظيم رسمي بيروقراطي في الغالب	- أقرب إلى التنظيم غير الرسمي
- لا توجد فلسفة وثقافة مشتركة	- فلسفة واسعة ومشتركة
<b>(٣) التوظيف:-</b>	
- من خريجي وموظفي الشركات الأخرى	- من خريجي المدارس والجامعات
- الانتقال بين الشركات نشط	- الانتقال بين الشركات ضعيف
- الولاء للمهنة	- الولاء للشركة
- تقييم الأداء بصورة منتظمة	- تقييم الأداء غير منتظمة
- تقييم الأداء لفترة قصيرة	- تقييم الأداء لفترات طويلة
- الترقية على أساس الأداء	- أسس متعددة للترقية
- لا حماس بالتدريب والتطوير لأن الفرد يمكن أن يترك الشركة	- إيمان بالتدريب والتطوير واعتبارها استثمار طويل الأجل
- الأمن الوظيفي هو الهاجس الرئيسي	- التوظيف مدى الحياة في معظم الشركات
<b>(٤) القيادة:-</b>	
- القائد متخذ القرار ورئيس المجموعة	- القائد وسيط اجتماعي واحد أفراد المجموعة



- أسلوب التوجيه الحازم	- استخدام الأسلوب الأبوي
- أسلوب المواجهة عند الصراع	- تفادي المواجهة عند الصراع
- الاتصال من القاعدة إلى القمة	- الاتصال من القمة إلى القاعدة
<b>(٥) الرقابة:-</b>	
- الرقابة بواسطة الرئيس	- الرقابة بواسطة الزملاء
- التركيز على أداء الفرد	- التركيز على أداء المجموعة
- اللوم بشدة	- حفظ ماء الوجه
- استخدام محدد لطريقة المجموعة في تحديد وحل مشاكل الإنتاج والجودة	- استخدام مكثف لطريقة المجموعة في تحديد وحل مشاكل الإنتاج والجودة

### المبحث الثالث:

### النظرية البيئية للإدارة العامة

ذكرنا عند بحث المدخل البيئي كيف وُجِّه النقد للدراسات المقارنة في مجال الإدارة العامة القائمة على تحليل ومقارنة البناء السياسي والقانوني للحكومات والإدارات العامة عبر مقارنة النصوص والوثائق لأن هذه المقارنة لم تتجاوز إطار الأبنية الرسمية أو النصوص المكتوبة فيما تعقده من مقارنات. فلم تتعرض لأنشطة هذه المؤسسات وممارساتها الفعلية ولم تتناول العوامل البيئية الاقتصادية والثقافية والاجتماعية وأثارها على أنشطة وممارسات هذه المؤسسات. وكانت هذه الدراسات وصفية أكثر منها مقارنة. وبنسبة هذه الانتقادات تحوّل الاهتمام الى دراسة العوامل والظروف البيئية للمجتمعات المختلفة وأثرها على بنية وممارسة أجهزة الحكومة والإدارة العامة في هذه المجتمعات. ان مضمون الاتجاه المعاصر للدراسات المقارنة يتمثل في رفض مقولة ان هناك نظاماً امثل للحكومة او للإدارة العامة.

وذكرنا أن Riggs قدّم تصنيفات عامة للمجتمعات ولأنظمة الإدارة العامة وفقاً لنموذج المجتمع الزراعي ونموذج المجتمع الصناعي. ثم انطلق من هذه النماذج ليوضح كيف ان البناء الاقتصادي يرتبط بالبناء الاجتماعي والسياسي والقيمي والثقافي، وأن كل ذلك يشكل كيان المجتمع ويؤثر على بناء وأداء

وسلوكيات الجهاز الحكومي والإداري والمؤسسات الحاكمة في المجتمع. وسنعرض لهذه النظرية البيئية للإدارة العامة في فقرتين<sup>(١)</sup>:

### الفقرة الأولى: الإدارة العامة في المجتمعات الزراعية والصناعية

لدراسة أنظمة الإدارة العامة وفقاً لهذه النظرية، يجري التركيز على الأساس الاقتصادي للمجتمع، وبناءه الاجتماعي، ونظامه السياسي، وإطاره العقائدي ونظام الاتصالات فيه. ويعدّ الأساس الاقتصادي هو المعيار الرئيسي الذي يمكن على أساسه تقسيم المجتمعات إلى نموذجين رئيسيين النموذج الزراعي والنموذج الصناعي.

### أولاً: الإدارة العامة في المجتمع الزراعي<sup>(٢)</sup>

الزراعة هي النشاط الاقتصادي الرئيسي في هذا المجتمع، فساكن هذا المجتمع فلاحون ومزارعون يقطنون القرى ويستهلكون معظم انتاجهم أو يتبادلونه للحصول على السلع والخدمات التي لا ينتجونها. وتقوم الحكومة المركزية في هذه المجتمعات بدور محدود، يقتصر على تحقيق الامن والنظام والدفاع وتأمين استمرارية المرافق اللازمة للزراعة والمبادلة مثل اقنية الري وبناء الطرق. وتقوم الحكومة بجباية الضرائب، التي تعدّ المورد الوحيد الذي يمول هذه الخدمات المحدودة التي تقدمها، فمجموع الانفاق الحكومي بعد دفع مرتبات الموظفين يكون من الضالة بحيث لا تستطيع الحكومة ان توصل خدماتها الى القرية اي الى المصادر الرئيسية لضرائبها.

ونتيجة لعجز الحكومة المركزية عن تقديم الخدمات، فإن اقتصاد القرية يقوم بالدرجة الاولى على الاكتفاء الذاتي دون الاعتماد على ما تقدمه الحكومات. بالمقابل تركز الحكومة المركزية اهتمامها على المناطق السكنية الكثيفة وفي العاصمة، ويكون المستفيدون من هذه الخدمات هم الموظفون والمسؤولون الحكوميون الذين يمثلون اقوى طبقة اجتماعية في المجتمع الزراعي. يؤدي هذا الوضع الى تشوه دور الحكومة المركزية لدى الجمهرة الغالبة من الفلاحين الذين يمثلون عصب الاقتصاد واغلبية السكان، فلا ينظرون إلى الحكومة إلا بصفتها جابٍ للضرائب، وهذا ما يرفع حاجزاً نفسياً بينهم وبينها، وقد فرق Riggs في اطار المجتمع الزراعي بين ما اسماه الإمبراطوريات البيروقراطية والاقطاعيات الزراعية.

(١) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ٨٣.

(٢) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ٨٥.

- في الامبراطوريات البيروقراطية: تمارس الحكومة سلطاتها على مختلف المناطق والأقاليم مباشرة، بواسطة جهاز إداري معيّن من قبلها، فتنشأ علاقة مباشرة سياسية وقانونية وادارية بين الفلاح والحكومة من خلال هذا الجهاز الوظيفي.
- في النظم الاقطاعية: تنيط الحكومة المركزية سلطة جباية الضرائب إلى حكام محليين او اقطاعيين. وتكون سلطات الدولة في هذه الحالة مجزأة ومقسمة بين السلطة المركزية وبين هؤلاء الحكام الذين يمارسون سلطاتهم عبر انشاء جهاز اداري مستقل عن الأجهزة المركزية.

### ١- البناء الاجتماعي للمجتمع الزراعي<sup>(١)</sup>:

تلعب العائلة أو العشيرة دوراً هاماً في المجتمع الزراعي، بل هي التجمع الاجتماعي السائد والغالب في هذه المجتمعات، ويطلق عليه تسمية التنظيمات الأولية. ونتيجة للاكتفاء الذاتي في هذا المجتمع، فإن العلاقات الاجتماعية تكون عادة بسيطة، وصلة أفراد هذا المجتمع بالحكومة تكون ضعيفة، مما يلغي أي تأثير لهذه التنظيمات الأولية على الحكومة. فتحتكر العائلات الارستقراطية لوسائل الضغط والنفوذ. ويعتبر النظام الاقطاعي مثلاً لسيطرة العائلات الارستقراطية على الجهاز الحاكم، إذ حينما يضطرّ الحاكم إلى توسيع جهازه الإداري، كان يتجه إلى مصاهرة الأسر الارستقراطية الأخرى ثم يعطي افراد هذه الاسر مواقع في الجهاز الحاكم، وبذلك يضمن استمرار ولاء افراد هذا الجهاز لصالح الطبقة الحاكمة رغم توسعه نسبياً، فيتميّز هذا الجهاز بالطابع الشخصي، الذي يجنح نحو الضيق والانغلاق لضمان مصالح الطبقة الحاكمة. تكمن اهم مشكلات هذا النظام في ضمان ولاء هذه الطبقة الإدارية، عند انتقال السلطة إلى حاكم جديد، أو عندما يحدث انقسام او خلاف بين عائلات الطبقة الحاكمة.

### ٢- النظام السياسي في المجتمع الزراعي<sup>(٢)</sup>:

يستمد الحاكم سلطته في المجتمعات الزراعية، ليس من الشعب وإنما من ذاته باعتباره حامياً لمجتمعه. فلا يعتبر الحاكم نفسه في ممارسته للسلطة ممثلاً للشعب او نائباً عنه. فينعكس طابع الحكم المطلق الذي يسود في المجتمعات الزراعية على سلوك افراد الادارة العامة العاملين في الجهاز الاداري، إذ يعتبر الموظف ان سلطته ونفوذه مستمدة من سلطة ونفوذ الحاكم المطلق.

(١) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ٨٦.

(٢) عباس نصرالله- المصدر نفسه ص ٨٨.

فتفتقد هذه العلاقة القائمة على القوة للمشروعية والقبول الذي يوفر استقرارها، لأنها علاقة لا تقوم على الاخذ والعطاء والتأثير المتبادل بينهما وإنما تقوم على مبدأ التزام الرعية بالخضوع والطاعة ، لذا فإنها تحمل دائماً عوامل القلق والصراعات. فالطبقة الحاكمة تمارس القوة والسيطرة مفسرة اياها على اساس انها مطلقة لا حدود لها، وهي تستخدم الاجهزة الإدارية لتقييد المحكومين وفرض السيطرة عليهم وحصارهم والتكيل بالمعارضين واصدار العقوبات دون تحقيق او محاكمة او اجراءات قضائية.

### ٣- الإطار العقائدي للمجتمع الزراعي<sup>(١)</sup>:

يمثل الإطار العقائدي للمجتمع مجموع الافكار والمعتقدات والقيم والمفاهيم السائدة لدى افراد المجتمع وكيفية تفسيرهم للعلاقة مع الحكومة وأجهزتها الإدارية.

فهذا المجتمع الزراعي بحكم طبيعة حياته وانشطته الزراعية هو مجتمع قريب ولصيق بالطبيعة وقواها وظواهرها ومتغيراتها العديدة، فتكون لديهم مفاهيم قد تختلف في طبيعتها عن تلك التي تتكون لدى الطبقة الارستقراطية التي لا تمارس اي نشاط انتاجي. ان الطبقة الحاكمة غالباً ما تستعمل هذه القيم والمفاهيم لتأكيد سلطتها من خلال بث مفاهيم تضيي قدسية على سلطات الحاكم وتسبغ عليها صفات وخصائص دينية.

### ٤- نظام الاتصال في المجتمع الزراعي<sup>(٢)</sup>:

يحكم المجتمع الزراعي عوامل التشتت الجغرافي لأفراده، والاكتفاء الذاتي لوحدهم الأولية (الاسرة- العشيرة)، وتخلف وسائل نقل المعلومات والاتصال، وعدم وجود تنظيمات رسمية مثل التنظيمات المهنية والاتحادات العمالية والاحزاب السياسية. وتجعل هذه العوامل من هذا المجتمع غير مهياً لعملية الاتصال والمشاركة، وبالتالي فإن تعبئته من قبل الحكومة تعتبر غير ممكنة. ويطل ضعف نظام الاتصال أيضاً الجهاز الاداري نفسه، حيث تتم التاصل داخله في اطار بسيط وضيق وغير متشعب.

### ثانياً: الإدارة العامة في المجتمع الصناعي<sup>(٣)</sup>

تمثل الصناعة في هذا المجتمع الاساس الاقتصادي لهذا المجتمع، وخلافاً للمجتمع الزراعي الذي يعتمد المنتجون فيه على الاكتفاء الذاتي، فإن المجتمع الصناعي يقوم على التبادل بدرجة كبيرة، لذلك يلعب

(١) عباس نصرالله- المصدر نفسه ص ٩٠.

(٢) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ٩٠.

(٣) عباس نصرالله- المصدر نفسه ص ٩١.

السوق دوراً هاماً في هذا الاقتصاد، فنظام السوق والمبادلة يمثل المحور الذي يقوم عليه الاقتصاد الصناعي حيث يفوق الانتاج في هذا الاقتصاد بكثير الانتاج في المجتمع الزراعي ونتيجة لهذه الوفرة النسبية في الانتاج فإن الضرائب التي تفرضها الحكومة تكون أعلى بكثير من تلك التي تفرض في المجتمعات الزراعية. كما أن دور الحكومة في هذا المجتمع يفوق دورها في المجتمع الزراعي. ففي المجتمع الصناعي تقدم الحكومات خدمات أكثر وتمارس وظائف أكبر.

ونتيجة لتعدد الخدمات التي تقوم بها الحكومة المركزية وكذلك لإتساعها، ووصولها الى اغلبية افراد المجتمع، فإن الحكومة لا تمثل كياناً غائباً عن حياة الافراد كما في النموذج الزراعي، كما انها ليست اداة لخدمة مصالح فئات ارسنقراطية محدودة، بل يُفترضُ بها أن تخدم المجموع. وهي لذلك تحتاج إلى جهاز إداري ضخم متخصص يميل نحو الثبات والاستقرار.

#### ١- البناء الاجتماعي للمجتمع الصناعي<sup>(١)</sup>:

خلافاً للمجتمع الزراعي، لا يقوم المجتمع الصناعي على التنظيمات الأولية وحدها ففي المجتمع الصناعي ينشأ نوع آخر من التنظيمات الثانوية يعكس الطبيعة التعددية والمتشابكة لعلاقات افراد المجتمع الصناعي. ان الفرد في المجتمع الصناعي، يجد نفسه في العديد من العلاقات والارتباطات مع هذه المنظمات في المشروعات الانتاجية والاقتصادية والمنظمات النقابية وغرف التجارة والصناعة والاحزاب السياسية والجمعيات والمنظمات الدينية والنوادي الرياضية فضلاً عن مؤسسات واجهزة الدولة الادارية والتشريعية والقضائية.

وتقوم المنظمات في المجتمع الصناعي على التعددية والتخصص وتتميز العضوية في المنظمات الثانوية بأنها اختيارية. فهي عضوية مكتسبة من خلال طبيعة الانشطة والاهتمامات التي كوَّنها الفرد في حياته، وليست قائمة على الانتماء العائلي او الطائفي او القبلي الذي لا يملك فيه الفرد الاختيار الحر. كما لا تتركز التجمعات الصناعية في مناطق معينة من اقليم الدولة وانما تنتشر اقلياً في مختلف مناطق الدولة.

ونتيجة للعلاقات التنظيمية الثانوية في المجتمع الصناعي فإن علاقات وسلوكيات وقيم المجتمع الصناعي، لا يغلب عليها الطابع الشخصي العائلي كما في المجتمع الزراعي، وانما يغلب عليها طابع الانفتاح والتعدد. ففي المجتمع الصناعي يعتبر افراد الجهاز البيروقراطي مجرد فئة ضمن فئات وتقسيمات عديدة في المجتمع. ولا تعتبر الوظيفة العامة في المجتمع الصناعي حكراً على الطبقة الارستقراطية كما

(١) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ٩٢.

في المجتمع الزراعي وانما تمثل مجالاً مفتوحاً للمنافسة بين من يريد ان يلتحق بالوظيفة العامة وفق المعايير الموضوعية للتعين في هذه الوظيفة.

## ٢- النظام السياسي في المجتمع الصناعي<sup>(١)</sup>:

تستمد الحكومة في المجتمع الصناعي سلطتها الشرعية من مصادر عديدة وواسعة اي من مجموع الشعب. وهذا يعني ان الحكومة تعمل ليس بصفة اشخاص الحكام المسيطرين عليها، وانما بصفة انها جهاز معيّن من قبل ممثلي الشعب لضمان تحقيق مصالحه. ويترتب على ذلك ان سلوك الموظف العام في الجهاز البيروقراطي في المجتمع الصناعي يقوم على اعتبار ان جهاز الحكومة والموظفين العاملين فيه يقومون بخدمة عامة، فهم ليسوا اصحاب سلطة او حق مقدس، إنما يمارسون السلطة العامة بصفتهم الرسمية وليس بصفتهم الشخصية. ويتحدد النفوذ والقوة التي يحوزها الافراد في الحكومة والادارة ليس وفق ثروتهم او موقعهم الطبقي وانما وفق علمهم وقدراتهم وخبراتهم.

ونتيجة لإتساع قاعدة القبول والمشروعية للقوة والسلطة التي تمارسها الحكومة في المجتمع الصناعي، فإن قوة وسلطة الحكومة تعتبر واضحة ومستقرة ومتوازنة بدرجة كبيرة. لذلك فإن احتمالات مقاومتها من قبل الأفراد تكون ضئيلة نسبياً. ويرجع سبب استقرار قوة الحكومة ايضاً الى ان هذه القوة تمارس في المجتمع الصناعي في اطار محدد قانوناً ونظاماً. فهي ليست سلطات مطلقة لا قيد ولا حدود ولا ضوابط لها مثل سلطات الحاكم في المجتمع الزراعي، إنما يخضع الجهاز البيروقراطي الحاكم للمساءلة والرقابة من اجهزة رسمية عديدة وأيضاً من اجهزة غير رسمية.

وإلى جانب الجهاز المركزي، يوجد في المجتمع الصناعي أجهزة محلية منتخبة، فلذا فإن السيطرة الشخصية على الهيئات المحلية من قبل السلطات المركزية تكون عادةً محدودة، وتكون العلاقة بين البيروقراطية المحلية والحكومة المركزية محكومة بالدستور والقانون والضوابط الرسمية الخاصة بنظام الدولة.

## ٣- الاطار العقائدي للمجتمع الصناعي<sup>(٢)</sup>:

لما كانت معظم ظواهر المجتمع الصناعي هي من صنع الانسان، وكانت الحياة البشرية غير لصيقة تماماً بالطبيعة وظواهرها، وانما بأشياء وموجودات وانظمة هي من تصميم وعمل الانسان. لذلك فإن العلم

(١) عباس نصرالله- المصدر نفسه ص ٩٤.

(٢) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ٩٦.

والاعتقاد بقدرة الانسان يلعبان دوراً هاماً في معتقدات وقيم المجتمع. فانعكست هذه الفلسفة على الحكومة التي لا تعدو كونها مجرد كيان صنعه المجتمع وفوض له سلطاته لكي يمارس وظيفة اجتماعية ضمن أطر حددها هذا المجتمع. وكذلك فإن المعرفة التي تتوافر لأفراد المجتمع والتي تُكتسب بالعلم والتدريب في المجتمع الصناعي تدور حول قضايا ومسائل لها صفة الواقعية. فهي لا تتمثل في طقوس ومجاملات وقواعد لآداب السلوك مثل تلك التي تشغل اهتمام المجتمع الزراعي.

#### ٤ - نظام الاتصال في المجتمع الصناعي:

بحكم التفاعل الدائم بين أفراد المجتمع الصناعي، وتعدد المبادلات بينهم، وتقدم وسائل نقل المعلومات والاتصال، وتعدد التنظيمات الثانوية فيه، فإن المجتمع يعتبر مهياً لعملية الاتصال، وبالتالي فإن تعبئته من قبل الحكومة تعتبر ممكنة. وتتسع عملية الاتصال في المجتمع الصناعي لتشمل كافة تنظيماته ومجموع افراده.

#### ثالثاً: التحول من النموذج الزراعي إلى النموذج الصناعي<sup>(١)</sup>

تحتوي الأنظمة الزراعية والصناعية في داخلها عوامل التغيير والحركة. وهذا يعني ان هناك احتمالات لقيام تحولات في تركيب أوضاع كل نموذج، نتيجة لتغير البنيان العضوي للمجتمع او لتغير ادائه. ومثل هذه التغيرات تقضي الى قيام حالات انتقالية وتغير للمجتمعات من نظام الى نظام آخر ومن نموذج الى نموذج آخر. وعموماً فالانظمة او النماذج التي يكون ادائها متدهوراً تكون عرضة للتغير بدرجة اكبر. ويتجه التغيير بصفة عامة الى ان يكون انتقالاً من المجتمع الزراعي الى المجتمع الصناعي. فهو يكون من البناء الادنى الى الارقى. ويصدق ذلك على المجتمعات المتخلفة كوسيلة للخروج من دائرة التخلف.

و مما لا شك فيه ان وجود هذه الانظمة وتماشيها معاً، يعني تأثيرها على بعضها البعض مما يتيح لإمكانية تشكّل قوى خارجية للتغيير، ولا شك ان المجتمعات الصناعية ذات تأثير أقوى على المجتمعات الزراعية التي ستسعى إلى انتهاج منهج المجتمع الصناعي.

ومثل هذا التغيير يعني زيادة دور الادارة العامة، والخدمات الحكومية التي تزداد وتتنوع لتواكب هذا التغيير. وينشأ نتيجة هذه التغيرات ويواكبها، تغيرات في البناء الاجتماعي والطبقي والعقائدي للمجتمع. وهذا التغيير يحدث ارباكاً في بناء العلاقات الاجتماعية التقليدية، فتتمو التنظيمات الثانوية وتضعف التنظيمات الاولية.

(١) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ٩٧.

### الفقرة الثانية: البيئات المؤثرة في الإدارة العامة

تقوم هذه النظرية على التحليل الكلي للإدارة العامة، ليس باعتبارها كياناً عضوياً وإنما باعتبارها نظاماً يتفاعل مع البيئة التي تشكل خصائص المجتمع التي يعمل فيها هذا النظام. حيث ينظر إلى الإدارة العامة كأنها نظام يستخدم أو يتلقى مدخلات من البيئة التي توجد فيها وهي المجتمع. وتتمثل هذه المدخلات فيما تحصل عليه الحكومة من موارد وما تتلقاه من تأثيرات وضغوط وطلبات. وهذا النظام يخرج مخرجات للمجتمع في صورة خدمات أو سلع أو أنشطة أو قرارات تقوم بها الحكومة. وتتصل المدخلات بالمخرجات من خلال عمليات وسيطة تتم خلالها عملية صنع القرارات في إطار الهيكل الإداري للجهاز الحكومي.

وهذه البيئة التي يتلقى منها الجهاز الحكومي مدخلاته ويخرج منها مخرجاته، تشكل العامل الأساسي الذي يحدد خصائص وهوية نظام الإدارة العامة في أي مجتمع من المجتمعات. فنظام الإدارة العامة في مجتمع معين هو نتيجة لتفاعل الأنظمة المختلفة التي يتكون منها هذا المجتمع. لذا تتفاوت أنظمة الإدارة العامة من مجتمع لآخر تبعاً لتفاوت واختلاف تركيب وطبيعة البيئة التي تعمل فيها. وتتجلى هذه البيئة المحيطة بالظواهر السياسية والاقتصادية والاجتماعية، التي سنعرضها بإيجاز في البنود الآتية:

#### أولاً: البيئة السياسية

لا يشك أحد في أثر البيئة السياسية على الإدارة العامة التي تعمل في ظلها أجهزة الإدارة وتتشكل بطبيعتها وتتأثر بتركيبها وخاصة لناحية شكل الدولة وتكوينها، ونظام الحكم<sup>(١)</sup>.

#### ١ - أثر شكل الدولة وتكوينها على الإدارة العامة

تكون الدولة بسيطة في شكلها وتكوينها أي موحدة وقد تكون معقدة التكوين أي مركبة. وهذا الاختلاف في شكل وتكوين الدولة ينعكس على شكل وتكوين أجهزة ووظائف الإدارة العامة والمنظمات الحكومية المنوط بها العمل التنفيذي في الدولة. ونعرض فيما يلي الدولة البسيطة الموحدة أولاً والدولة المركبة ثانياً.

#### أ - الإدارة العامة في الدولة البسيطة الموحدة

(١) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ١٠١.



تعتبر الدولة البسيطة كياناً سياسياً، تكون سيادة الدولة فيه غير مجزأة، حيث تخضع الدولة لدستور واحد وحكومة واحدة تدير شؤونها الداخلية والخارجية، دون ان تشاركها في ذلك حكومة او هيئة أخرى. فالدولة البسيطة الموحدة توجد فيها حكومة مركزية واحدة تمارس سلطاتها وسيادتها، مع إمكانية وجود هيئات ادارية لا مركزية في أقاليمها.

لكن وجود هذه الاقسام الادارية اللامركزية، مثل الهيئات المحلية والوحدات الادارية اللامركزية التي توجد في الاقاليم لا تنقص من سيادة الحكومة المركزية، فهي تعمل كمعاون للحكومة المركزية في ادارة المصالح والمرافق العامة وفي اداء المهام التي تضطلع الحكومة المركزية بها في النطاق الاقليمي الذي توجد فيه الوحدات اللامركزية.

#### ب- الإدارة العامة في الدولة المركبة<sup>(١)</sup>

الدولة المركبة هي كيان سياسي يضم مجموعة من دول او دويلات اتحدت لتحقيق اهداف مشتركة. تتوزع السلطات في الدول المركبة بين حكومة الاتحاد المركزية وبين حكومات الوحدات المكونة للاتحاد وتأخذ شكل اقاليم او مقاطعات او دويلات او ولايات. وتتفاوت الدول المركبة في شكل وطبيعة الاتحاد ويمكن تمييز ثلاثة انواع من الدول المركبة، وفق شكل وطبيعة الاتحاد الذي يقوم بين اقسامها:

- **الاتحادات الشخصية:** تتكون الدول في هذا النوع من الاتحادات من عدة اقاليم او دول تتوحد في شخص رئيس الدولة (الملك، او الامبراطور، او الأمير). فهذا الاتحاد يقوم عادة بين دولتين مستقلتين او اكثر. لكل منها دستورها ونظامها وحكومتها الخاصة، وكل ما يترتب على الاتحاد هو ان تتوحد رئاسة الدول المنضمة الى الاتحاد في رئيس واحد.

- **الاتحادات الاستقلالية او التعاهدية:** تمثل الدولة المركبة في حالة الاتحادات التي تقوم بمقتضى معاهدة بين الدول المنظمة للاتحاد، حلف تعاهدي بين عدد من الدول، مع احتفاظ كل دولة بسيادتها واستقلالها في شؤونها الداخلية والخارجية معاً. هذا الاتحاد لا يتعدى كونه هيئة استشارية، ليس لها صلاحيات او سلطات ملزمة للدول الاعضاء. وتعتبر جامعة الدول العربية، وكذلك منظمة الوحدة الافريقية امثلة لهذا النوع من الاتحادات الاستقلالية. حيث لا توجد حكومة مركزية ولا دستور موحد وانما هيئة استشارية تمثل الاتحاد، تتحدد مهامها وعلاقاتها بموجب

(١) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ١٠٣.

المعاهدة التي انشأت الاتحاد. وفي الواقع ان هذا النوع من الاتحادات كالاتحاد الشخصي لا يمثل الا كياناً صورياً للدولة وان اطلاق تسمية الدولة المركبة عليه فيه تجاوز شديد.

- **الاتحاد المركزي او الفدرالي:** حيث تتكون الدولة من بعض الدول التي تتنازل عن سيادتها الخارجية بالكامل لحكومة مركزية هي حكومة الاتحاد. كما تتوزع السيادة والسلطات الداخلية بين حكومة الاتحاد وحكومات الولايات. فالدولة الفيدرالية تتكون من دولة او حكومة مركزية، تمارس سيادة خارجية كاملة وتمارس صلاحيات داخلية واسعة في مجال التشريع والقضاء والتنفيذ، ومن دول او حكومات تتقاسم مع الدولة المركزية السلطة والصلاحيات الداخلية. ويحكم علاقة الحكومة المركزية بالحكومات الاعضاء، وعلاقات الحكومات الاعضاء ببعضها البعض الدستور الاتحادي والتشريع الفدرالي. وتتمثل السلطة التنفيذية المركزية في الدولة الفيدرالية من رئيس الدولة وحكومة الاتحاد، يساعده عدد من الوزراء ويختار رئيس الاتحاد معاونيه من الوزراء، وقد يشاطره في هذا الاختيار البرلمان الاتحادي او مجلس الاتحاد. وتتمثل مهمة الحكومة الاتحادية في تنفيذ قوانين الاتحاد وقراراته في جميع انحاء الدولة الاتحادية وهناك ثلاث طرق: طريقة الادارة المباشرة وغير المباشرة والمختلطة.

**طريقة الادارة المباشرة:** بمقتضى هذه الطريقة تنشئ الحكومة المركزية للاتحاد، ادارات خاصة في الاقاليم، او الولايات تكون تابعة للحكومة المركزية مباشرة وتكون مستقلة عن الحكومات المحلية للأقاليم او الولايات. وتتبع الولايات المتحدة الاميركية هذه الطريقة في الادارة. فللحكومة الفدرالية في الولايات المتحدة الاميركية موظفين في اجهزة تابعة لها ومنتشرة في مختلف الولايات ويخضع هؤلاء الموظفين للسلطة المباشرة للحكومة الفدرالية.

**طريقة الادارة غير المباشرة:** حيث تعهد الحكومة المركزية للاتحاد الى الحكومات المحلية للأقاليم او الولايات بمهمة تنفيذ القوانين والمراسيم والبرامج الاتحادية، وتنفذ الحكومات المحلية هذه المهام من خلال اجهزتها المحلية وموظفيها المحليين.

**طريقة الادارة المختلطة:** توزع الحكومة المركزية للاتحاد، مهام التنفيذ بين اجهزتها وموظفيها وبين اجهزة وموظفي الحكومات المحلية. فالطريقة المختلطة للإدارة تقوم على الادارة المباشرة في بعض المهام وغير المباشرة في مهام أخرى.

**٢ - نظام الحكم<sup>(١)</sup>**

نظام الحكم هو الكيفية التي تمارس بها سلطات الحكم، وعلاقة الاجهزة الحاكمة بالمحكومين. لذلك فإن نظام الحكم بهذا المعنى يعتبر عاملاً هاماً من العوامل التي تؤثر في الادارة العامة في المجتمع. فالسلطات وحدودها وخضوع اجهزة الحكم للرقابة والمساءلة، يختلف باختلاف نظام الحكم في الدولة. وفي خضمّ التصنيفات والتقسيمات المتنوعة لأنظمة الحكم، يهمننا تسليط الضوء على المحور الذي يؤثر في تشكيل البيئة السياسية التي تتفاعل مع اجهزة الحكومة الادارية والتنفيذية من خلال تبيان المشاركة الشعبية في الحكم. ذلك أن هذه المشاركة الديمقراطية المتاحة للشعب لها تأثير بالغ على اداء وعلاقات اجهزة الادارة العامة في الدولة، لأن ما سنتفذه اجهزة الادارة العامة من قوانين وسياسات تكون نتاجاً لإرادة شعبية ممثلة في ارادة المجلس النيابي.

ويعتبر خضوع اجهزة الحكومة لرقابة ومساءلة مجلس النواب المنتخب هو القيد الذي يحد من تجاوزات الجهاز الحكومي، وهو أيضاً الموجه لخدمة المصلحة العامة والذي يحكم تصرفاته في اطار التشريعات الموضوعة من المجالس النيابية. وعندما تغيب المجالس النيابية المنتخبة، او تقيد صلاحياتها في التشريع او الرقابة فإن ذلك يفتح الباب واسعاً امام الجهاز الحكومي الذي يمارس التنفيذ والادارة، لان ينحرف ويستبد بعيداً عن رقابة الشعب ومساءلته. وقد نصل إلى ذات النتيجة عندما لا تكون المجالس النيابية منتخبة بصورة معبرة عن الارادة الشعبية الحقيقية، فيصبح المجلس النيابي أداة انحراف لا أداة ضبط ورقابة للجهاز الحكومي ويكون موجهاً لخدمة مصالح خاصة لا مصالح الشعب العامة.

وللأحزاب أيضاً دور في ضبط ومتابعة أداء الإدارات العامة، وهي تؤدي دوراً هاماً في هذا المجال سواء من خلال الضغط على السلطتين التشريعية والتنفيذية لضبط العمل الإداري، أو من خلال تحريك الرأي العام في هذا الاتجاه. لذا غالباً ما تراعي الإدارة العامة جانب الأحزاب الساسية عند اتخاذ قراراتها، أو تنفيذ مهامها. وعند أيضاً فإن غياب أو ضعف الأحزاب السياسية سينعكس هذا الغياب على أداء الإدارة العامة، بخاصة عند استئثار حزب واحد بالسلطة مما سيثير جو من الفساد والقهر.

وسنعرض فيما يلي نماذج من النظم الديمقراطية، على أن نركّز بصورة خاصة على تأثير كل منها على وظائف واداء السلطة التنفيذية واجهزتها الادارية.

(١) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ١٠٨.

**أ- النظام الرئاسي**

يعتبر النظام الرئاسي احد النظم الديمقراطية النيابية التي تقوم على الفصل التام بين السلطات العامة وبالذات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ويمارس رئيس الدولة في هذا النظام سلطات تنفيذية واسعة، فهو يمسك بخيوط السلطة التنفيذية كافة. كما ان رئيس الدولة يتمتع بسلطات اوسع نسبياً في ميزان السلطات الثلاث.

ويعتبر رئيس الدولة في النظام الرئاسي هو الرئيس القانوني والفعلي للسلطة التنفيذية. فلا يوجد رئيس وزراء ولا مجلس وزراء ولا مسؤولية وزارية سياسية، ولا ثقة برلمانية ولا تضامن وزاري. فهذه الخصائص هي من سمات النظام البرلماني لا الرئاسي. وكون رئيس الدولة هو رئيس السلطة التنفيذية فالوزراء هم مجرد معاونين لرئيس الدولة في حقل السلطة التنفيذية.

ويخضع الوزراء في النظام الرئاسي للرئيس الذي يملك حق تعيينهم وعزلهم، فهو الذي يختارهم لمعاونته في القيام بالمسؤولية التنفيذية. وفضلاً عن ذلك فرئيس الدولة يملك سلطات واسعة في ادارة شؤون الدولة وخاصة الجهاز التنفيذي الذي يرأسه. فله حق تعيين كبار موظفي الجهاز الاداري (بعد موافقة المجلس النيابي) وله حق اقالتهم، وله حق تصريف الشؤون الخارجية والعسكرية وكذلك الشؤون الداخلية من خلال جهاز الحكومة الذي يرأسه. ويظهر مبدأ فصل السلطات جلياً في النظام الرئاسي كما هو مطبق في الولايات المتحدة الاميركية. فلا يجوز الجمع بين صفتين: نائب او شيخ من جهة والوزارة من جهة ثانية وهذا الفصل لتوفير الاستقلال التنظيمي لكل منهما تحقيقاً لمبدأ فصل السلطات ويختص البرلمان في النظام الرئاسي بالوظيفة التشريعية بالكامل فهو الذي يصدر القوانين. ولا يملك رئيس الدولة حق اقتراح القوانين على البرلمان، لكنه يستطيع بصفة عرفية غير رسمية ان يوصى بالتصويت على قوانين معينة. لكن البرلمان يملك حق رد هذه الاقتراحات ولا يستطيع الرئيس اكراهه. كما لا يملك البرلمان في دستور الولايات المتحدة الاميركية ان يرغم الرئيس او الوزراء على الاستقالة ولا يملك الرئيس حق حل المجلس التشريعي بشقيه وتعتبر بذلك كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية مستقلة عضواً اي تنظيمياً، وايضاً من حيث القدرة على صنع القرار في النظام الرئاسي. لكن النظام الرئاسي يتيح لكل سلطة القدرة على منع السلطة الاخرى عند الضرورة. فللرئيس حق الاعتراض اي حق النقض تجاه القوانين التي يصدرها البرلمان، وعندها لا يصبح هذا القانون المعترض عليه نافذاً الا بعد التصويت عليه مجدداً بثلاثي اصوات البرلمان بشقيه مجلس النواب ومجلس الشيوخ. ومن ناحية ثانية يملك البرلمان حق المصادقة او الاعتراض على قرارات تنفيذية معينة مثل المعاهدات والاتفاقيات التي يعقدها الرئيس، وتعيينات الوزراء

وكبار الموظفين في الجهاز التنفيذي وخطة الموازنة العامة، وتشكيل لجان التحقيق في مسائل معينة وغير ذلك<sup>(١)</sup>.

### ب- النظام البرلماني:

النظام البرلماني هو نظام سياسي يقوم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات، أي أنه يقضي بالتعاون الدائم بين رئيس الدولة والبرلمان، وذلك بواسطة المجلس الوزاري الذي يتقاسم من جهة إدارة الحكم مع رئيس الدولة، ويعتبر من جهة ثانية مسؤولاً أمام البرلمان. يقوم النظام البرلماني على ثلاثة مبادئ: ثنائية السلطة التنفيذية، المسؤولية السياسية للوزراء أمام البرلمان، حق الوزارة بحل البرلمان. وتعتبر الوزارة محور وروح النظام البرلماني، وهي مسؤولة سياسياً أمام البرلمان، وتعني هذه المسؤولية أن بإمكان النواب أن يرغموا الوزارة على الاستقالة عن طريق التصويت على حجب الثقة. ويقابل حق البرلمان بحجب الثقة عن الحكومة حق هذه الأخيرة بحل البرلمان والاحتكام إلى الشعب في حال خلافها معه<sup>(٢)</sup>.

وتعني ثنائية السلطة التنفيذية، وجود رأسين فيها: رأس يمثله رئيس الدولة ملكاً كان أم رئيساً، ورأس تمثله الوزارة أو الحكومة التي تتكون من رئيس للحكومة ووزراء. ولكن ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني الكلاسيكي هي شكلية، لأن دور رئيس الدولة فيها هو فخري، وينطبق عليه العرف البريطاني القديم بأن الملك يملك ولا يحكم. وتتمتع الوزارة بجميع الصلاحيات الأساسية بصفتها سلطة تنفيذية، وتشكل جهازاً جماعياً متضامناً. وينجم عن قيادة الجهاز التنفيذي في النظام البرلماني برئيس الوزراء والوزراء الذين يقودون العمل التنفيذي للحكومة، وذلك ضمن الضوابط الآتية:

- وجوب اختيار الوزراء من حزب أو تجمعات الاغلبية في البرلمان: فالوزراء ممثلون لكتل الاغلبية وذلك لكي تحوز هذه الحكومة ثقة البرلمان.
- امكانية ان يجمع الوزراء بين الوزارة وعضوية البرلمان: اي يمكن الجمع بين العمل التنفيذي وعضوية البرلمان. وتعتبر هذه العضوية دعامة من دعائم قيام الوزارة على ثقة البرلمان.
- تكوين مجلس وزراء موحد: يكون الوزراء في النظام البرلماني مجلساً يرأسه رئيس الوزراء ويشكل وحدة قائمة بذاتها. ويضع هذا المجلس السياسة العامة، ويصدر القرارات التنفيذية الهامة، وينسق بين اعمال الوزارات المختلفة، ويدير شؤون الدولة بصفة عامة. وتعتبر مسؤولية هذا المجلس مسؤولية تضامنية، تمثل كلاً لا يتجزأ.

(١) اندريه هوريو- القانون الدستوري والمؤسسات السياسية- الجزء الأول- ترجمة علي مقلد- الأهلية للنشر بيروت ١٩٧٤ ص ٢١٢

(٢) اندريه هوريو- القانون الدستوري والمؤسسات السياسية- المرجع السابق ص ٢١٣

- الوزارة مسؤولة تضامنياً وسياسياً أمام البرلمان: هي إحدى السمات الرئيسية للنظام البرلماني. فالوزارة القائمة بالسلطة التنفيذية، تكون هي المسؤولة أمام البرلمان عن تصرفاتها وإدارتها لشؤون الدولة. ويحق ان يراقب ويسائل الوزارة كلها، باعتبار ان اعضاءها متضامنين في مسؤولياتهم عن السياسات العامة، او ان يسحب الثقة من وزير معين حين يتعلق الامر بتصرفات خاصة بهذا الوزير.
- ضرورة قيام التجانس والتوافق بين اعضاء الوزارة: لما كان مجلس الادارة يمثل هيئة موحدة تمارس ادارة شؤون الدولة في مختلف مرافقها. ولما كانت مسؤولية اعضاء هذا المجلس هي مسؤولية تضامنية لا تتجزأ، لذلك فإن التجانس والتوافق السياسي بين اعضاء الوزارة يعتبر مقوماً رئيسياً لنجاح الوزارة في مهمتها.
- حق الوزارة في حل البرلمان: يقابل حق البرلمان في مساءلة وسحب الثقة من الوزارة، حق الوزارة في حل البرلمان، ثم الاحتكام الى الشعب بإجراء انتخابات جديدة. وتمارس الوزارة هذا الحق عندما يحتدم الخلاف بينها وبين البرلمان وعندما تعتقد ان البرلمان لا يمثل الاتجاهات الحقيقية للرأي العام، وتريد الاحتكام الى هيئة الناخبين في هذا الخلاف، وهذه حالات محددة حصراً في الدستور.

### 5- نظام الحكومة المجلسية:

يقوم نظام الحكومة المجلسية او حكومة الجمعية، على الدمج بين السلطتين التشريعية التنفيذية. ففي هذا النظام يتولى المجلس النيابي مهام ادارة الجهاز التنفيذي للحكومة، فضلاً عن قيامه بدور التشريع. فالسلطة تتركز في هذا النظام في يد البرلمان، حيث تتبع له الاجهزة التنفيذية للدولة. يعهد البرلمان في الحكومة المجلسية بالسلطة التنفيذية الى عدة افراد يقوموا بمهام الوزراء، كما يختار البرلمان من يقوم بمهمة رئيس الوزراء او رئيس الجمهورية. وفي بعض الاحيان قد يوكل البرلمان فرداً واحداً للقيام بمهمة السلطة التنفيذية، في ظروف الازمات التي تحتاج الى سرعة التصرف والحزم في معالجته الامور.

يكون اعضاء السلطة التنفيذية في نظام الحكومة المجلسية مسؤولين سياسياً امام البرلمان، فهو الذي عينهم وهو الذي يعزلهم اذا انحرفوا عن سياساته.

ويلاحظ ان نظام الحكومة المجلسية ليس شائعاً بين انظمة الحكم الديموقراطي، فهو يطبق في ظروف خاصة، غالباً ما تكون رد فعل لاستبداد مارسه السلطة التنفيذية. ويعتبر النظام السويسري مثلاً معاصراً لنظام الحكومة المجلسية ففيه يختار البرلمان اعضاء مجلس الاتحاد الفيدرالي الذي يمثل السلطة

التنفيذية. لذلك فإن البرلمان يسيطر من خلال ذلك على السلطة التنفيذية حيث تكون خاضعة لسياسته، وتعتبر اداة تنفيذ هذه السياسة. لكن الدستور السويسري يقيد سلطة البرلمان في عزل اعضاء السلطة التنفيذية (مجلس الاتحاد السويسري) قبل انتهاء المدة المحددة لهم في الدستور وهي اربع سنوات<sup>(١)</sup>.

## ثانياً: البيئة الاقتصادية

رأينا ان البيئة السياسية تلعب دوراً هاماً في بناء وعمل اجهزة الادارة العامة، كذلك الأمر فإن البيئة الاقتصادية تلعب دوراً لا يقل اهمية. فالبيئة الاقتصادية تحدد نطاق وطبيعة الدور الذي تلعبه أجهزة الحكومة في المجتمع وقدرتها على اداء دورها وكذلك طبيعة البناء التنظيمي والاداري المرتبط بما تقوم به الحكومة من وظائف وانشطة<sup>(٢)</sup>.

### ١- هيكل البناء الاقتصادي للمجتمع<sup>(٣)</sup>:

ينعكس تركيب القطاعات الاقتصادية في المجتمع على الدور الذي يقع على الحكومة القيام به. فتركيب هذه القطاعات يحدد نوعية مهام الحكومة ومجالات عملها. وكثيراً ما ينعكس بناء هذه القطاعات على البناء التنظيمي للأجهزة الحكومية. وينعكس تركيب الهيكل الاقتصادي للمجتمع على دور الحكومة، وتؤثر درجة تنوع الانشطة الاقتصادية قطاعياً وجغرافياً على هذا الدور

- إذا كان اقتصاد الدولة يركز بصورة أساسية على قطاع معين، نجد ان الجهاز المنوط به الاشراف على هذا القطاع يشغل مكاناً رائداً بين الاجهزة الحكومية. فإذا كان القطاع الصناعي مثلاً هو القطاع الرئيسي في عصب الحياة الاقتصادية في المجتمع نجد ان الجهاز المنوط به هذا القطاع (وزارة الصناعة) له ثقل مميز بين الوزارات الأخرى، وإذا كان قطاع الاتصالات هو القطاع المنتج فإن وزارة الاتصالات تكون هي المهيمنة.

- حين تنتوع الانشطة الاقتصادية وتتعدد قطاعات ومجالات النشاط الاقتصادي في المجتمع تتعدد مجالات عمل الحكومة وتتعدد الاجهزة المنوطة بها الاشراف على هذه القطاعات. فإذا كان في الدولة وفرة في الموارد الداخلية بما يحقق الاكتفاء الذاتي، فإن دور الحكومة في تنظيم المعاملات التجارية الخارجية يكون ثانوياً، اما حين تتركز الانشطة الاقتصادية الداخلية في قطاعات

(١) اندريه هوريو- المرجع أعلاه ص ٤٣٦

(٢) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ١٢٦.

(٣) عباس نصرالله- المصدر نفسه ص ١٢٧.

محدودة، ويزداد الاعتماد على الخارج فتتشتت التجارة الخارجية، مع ما يرافق ذلك من تزايد دور الإدارة العامة في تنظيم حركة التجارة الخارجية.

– يؤثر التشتت الجغرافي للهيكلة الاقتصادي على عمل الإدارة العامة، فعندما يتخصص كل اقليم في نشاط انتاجي معين، او في مورد معين، فإن دور الحكومة يكون مختلفاً عن حالة تركيز الموارد في اقليم معين. في الحالة الاولى يكون على الإدارة العامة ان تقوم بتحقيق التكامل الاقتصادي القومي وربط اقاليم الدولة لتحقيق هذا التكامل، وتأمين التوازن بين المناطق المختلفة، ووصل اقاليم الدولة بشبكات للطرق والمواصلات لتسيير تدفق الموارد من اقليم لإقليم آخر. أما في حال تركيز الانشطة والموارد في اقليم معين فإن دور الحكومة والإدارة العامة يتوجه نحو الحد من التفاوت بين الاقاليم، حتى لا يتحوّل إلى تفاوت في الدخل ومستوى المعيشة بين اقليم وآخر.

– يتطلب التقدم الاقتصادي وجود بناء اقتصادي اكثر تعقيداً، وهذا ما يتطلب دوراً تنسيقياً ورقابياً من قبل الحكومة لأن المجتمع المتقدم المعقد التركيب يتطلب جهداً تنظيمياً ورقابياً اكبر من المجتمع المتخلف. بالمقابل يفرض المجتمع المتخلف على الحكومة اعباء متعددة لتحقيق التنمية، كانشاء بعض المرافق العامة والمنشآت العامة مثل الطرق والسكك الحديدية والهاتف والكهرباء والمياه والاسكان، وانشاء اجهزة للتخطيط واخرى للإستثمار، وانشاء المؤسسات العامة والبلديات واجهزة رقابة ومتابعة النشاط الاقتصادي. لذلك تبرز مشكلات عديدة في اختيار النمط التنظيمي والاداري للحكومة لإدارة الانشطة اللازمة للتنمية، إضافة إلى معالجة مشكلة نقص الكوادر الادارية والتنظيمية.

– يتأثر دور الحكومة بمستوى التقدم والنمو الاقتصادي للمجتمع ، فارتفاع مستوى التقدم والنمو، يعني ارتفاع الدخل الحقيقي للفرد، مما يعني قدرة الحكومة على فرض الضرائب وبالتالي على تمويل النفقات العامة العديدة. وهذه القدرة تنعكس على مستوى العوائد المتاحة لأفراد الجهاز البيروقراطي من اجور وخدمات. اما في المجتمعات الفقيرة، فالحكومة تواجه مشكلة لا تجد حلاً لها، فهي مطالبة بالقيام بمهام تنموية تتطلب موارد وامكانيات كبيرة في الوقت الذي يعوق التخلف الاقتصادي للمجتمع امكانية توفير هذه الموارد والامكانيات.

– تظهر مشكلات الجهاز الحكومي واضحة، عندما تعجز الحكومة عن توفير الموارد اللازمة للأفراد العاملين في هذا الجهاز. فانخفاض الاجور والخدمات وسوء ظروف وبيئة العمل الناتج عن ضعف موارد الحكومة في المجتمعات المتخلفة، ينعكس بشكل واضح على معنويات العاملين في هذا الجهاز وعلى كفاءتهم وادائهم. والخطر في هذا كله، هو ظواهر الفساد في الحكومة



حيث تنتشر الرشوة واستغلال الوظيفة العامة والمتاجرة بها والاختلاس وغيرها من مظاهر الفساد البيروقراطي يغذيها انخفاض الاجور للعاملين في الجهاز الحكومي. وعندما تنتشر ظواهر كهذه، فإن قدرة هذا الجهاز على القيام ببرامج تنموية كفوءة لخدمة الشعب تصبح محل شك وريبة.

- تزداد مشكلات الحكومة تعقيداً اذا اقترن الفقر والتخلف بسوء توزيع الثروة والدخل، فتكبر الهوة بين طبقات المجتمع، وتتحصر موارد الدولة بالضرائب التي تجبى من الطبقة الغنية، وهذا ما يؤدي إلى مواجهة الحكومة لصعوباتٍ شديدة في حال زيادة الضرائب على هذه الطبقة التي تملك النفوذ والسيطرة على الحكم، وهي إن ساهمت في تمويل النفقات العامة فهي تسعى لأن تستأثر بنسبة كبيرة من الخدمات العامة. كما ان انخفاض المستوى المعيشي للطبقات الفقيرة يفرض على الحكومة القيام ببرامج خدمتية ومؤسسية كثيرة موجهة لهذه الطبقات. وعندما يزداد التفاوت الاقتصادي والطبقي وتعجز الحكومة عن توفير الخدمات اللازمة وعن ضبط هذ التفاوت وتضييقه، تظهر ثورات اجتماعية وسياسية في المجتمع وتزداد فرص الصدام الطبقي، ما ينعكس على الاستقرار الاجتماعي والسياسي. اما حين يقل التفاوت الاقتصادي والطبقي، فإن مشكلات الحكومة تقل كثيراً ويصبح بإمكانها التعامل مع الطبقات الاجتماعية بسهولة. ويسود احساس بالعدالة وتوزع الاعباء والمساواة في تحملها كذلك الاستعادة من الخدمات الحكومية وكل ذلك مدعاة للاستقرار الاقتصادي والسياسي.

### ٣- نوعية النظام الاقتصادي

يمكن تمييز نوعيات الانظمة الاقتصادية وفق معايير عديدة تبرز التفاوت بين هذه الانظمة ودور وموقع الحكومة واجهزة الادارة العامة من نظام لآخر. يجري التمييز بين الأنظمة الاقتصادية على قاعدة ملكية المشروعات الاقتصادية، فهناك الاقتصاديات التي تقوم على قاعدة الملكية الخاصة، والاقتصاديات التي تقوم على قاعدة الملكية العامة والاقتصاديات التي تكون فيها بعض المشروعات مملوكة ملكية خاصة والبعض الآخر مملوك ملكية عامة وتسمى بالاقتصاديات المختلطة. وبذلك تنقسم المجتمعات وفق نوع ملكية المشروعات الاقتصادية الرئيسية الى ثلاثة اقسام بحسب نوع الملكية<sup>(١)</sup>.

وسنعرض فيما يلي لكل من هذه الانظمة ولدور الحكومة وأجهزة الادارة العامة فيها.

#### أ- الاقتصاديات القائمة على الملكية الخاصة (النظام الرأسمالي)

(١) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ١٣٢.

تسمى الأنظمة الاقتصادية القائمة على الملكية الخاصة للمشروعات، بالأنظمة الرأسمالية، وهي ليست على شكل واحد، إذ يجري التمييز بين الأنظمة التي النظام الرأسمالي التنافسي الذي يقوم على قاعدة تعدد الوحدات الاقتصادية في كل قطاع اقتصادي. وبين نظام يتركز فيه الانتاج والتبادل في عدد قليل من المشروعات في كل قطاع ويسمى النظام الرأسمالي الإحتكاري.

– **النظام الرأسمالي التنافسي**<sup>(١)</sup>: يقوم هذا النظام على تعدد المشروعات الاقتصادية العاملة في القطاعات المختلفة والمملوكة ملكية خاصة، بالقدر الذي لا يتيح لأي منها ان يمارس احتكاراً او سيطرة على السوق. يقوم هذا النظام على مبدأ الحرية الاقتصادية، ويتضاءل في ظلّه دور الحكومة بشكل كبير بحيث يقتصر دورها على الخدمات الضرورية كالأمن والدفاع والقضاء والعلاقات الخارجية، وقد تقوم ببعض الخدمات كالصحة والتعلم والكهرباء ولكنها لا تستأثر بها.

– **نظام الرأسمالية الإحتكارية**<sup>(٢)</sup>: يمثل النظام الرأسمالي الإحتكاري، كالاقتصاد الاميركي والكندي والالمانى، نمطاً شائعاً بين الرأسماليات المعاصرة ويتصف هذا النظام بسيطرة عدد قليل من المشروعات الكبيرة المملوكة ملكية خاصة على اغلب قطاعات النشاط الاقتصادي ونتيجة لهذا التركيز الاقتصادي، فان السوق الحرة وقوى المنافسة تضعف كثيراً. ويتعرض الاقتصاد الرأسمالي الإحتكاري تبعاً لذلك الى ازمت دورية تتمثل في زيادة نسبة البطالة بين العمال. ويتعرض الاقتصاد نتيجة لهذه الازمت الى ضربات قوية تهدد كيانه بفعل عوامل عدم التوازن الكامنة فيه. ويلجأ هذا النظام الى التوسع الاقتصادي خارجياً بتصدير فائض انتاجه الى الاسواق العالمية وتصدير فائض ارباحه لإعادة استثمارها في الخارج. وهو يحاول في الوقت ذاته حماية سوقه الداخلي من أية منافسة خارجية. ويتضح لنا ان هذا النظام يتطلب تدخلاً مركزياً من الحكومة لكي تجنبه الازمت. فالحكومة تقوم بمهام عديدة وحيوية لحماية وتنظيم وضبط مسار الاقتصاد كلما اتصف النظام الرأسمالي بطابع الاحتكار. وتقوم الحكومة من خلال اجهزتها بالدراسات التي تمكنها من التنسيق بين المصالح الرأسمالية للمشروعات. كما تقوم بتنفيذ التشريعات الجمركية الحامية للإنتاج الوطني من المنافسة الاجنبية. ومن خلال سياساتها النقدية الخاصة بالإصدار النقدي، تحاول الحكومة ان تلعب دور العامل الموازن في الاقتصاد في اوقات الكساد والازمت. لأنه اذا لم تتدخل الحكومة من خلال سياساتها المالية والنقدية، فإن النظام لا

(١) عباس نصرالله- المصدر نفسه ص ١٣٥.

(٢) عباس نصرالله- المصدر نفسه ص ١٣٦.

يستطيع التغلب على هذه الازمات. وقد تبنت معظم الحكومات في النظم الرأسمالية الاحتكارية المعاصرة هذه الآراء التي تنادي بالتوسع في الدور الاقتصادي للحكومة لحماية انظمتها الاقتصادية.

### ب- الاقتصاديات القائمة على الملكية العامة (النظام الاشتراكي) <sup>(1)</sup>

يقوم النظام الاشتراكي على الملكية العامة للمشروعات الاقتصادية في قطاعات مختلفة، تشكل في مجموعها قطاعاً عاماً يلعب دوراً قيادياً في الاقتصاد الذي يدار من خلال خطة قومية شاملة، يحظى القطاع العام بدور أساسي فيها. وتكون ملكية الدولة للقطاع العام وادارتها له لصالح الطبقات العاملة في المجتمع، ويعتبر القطاع العام اداة الحكومة لتحقيق التنمية.

تعتبر اجهزة الادارة العامة في النظام الاشتراكي، الاداة التنفيذية لوضع اهداف العدالة والمساواة والصالح العام، والتنمية، ورفع مستوى المعيشة والغاء الفوارق بين الطبقات، والتعبير عن ارادة ومصالح الطبقات الشعبية موضع التطبيق الفعلي. ان في ذلك مسؤوليات جسيمة وخطيرة تتحملها اجهزة الادارة العامة. ويمكن القول ان نمط الادارة ونجاح اجهزة الحكومة ومؤسساتها في مهامها العديدة والمعقدة، هو نجاح التحول الاشتراكي ذاته. فالإدارة الكفوءة لهذه الاجهزة والمؤسسات تمكنها من استغلال الامكانيات والنفوذ الهائل الذي تتمتع به لخدمة اهداف التنمية الاشتراكية، وكذلك الرقابة الفعالة عليها بما يحمي النظام من انحرافات، يعتبر الترجمة الفعلية للأهداف والشعارات الاشتراكية التي يرفعها النظام. ان اهم المشكلات التي تواجه الانظمة التي تتحول نحو الاشتراكية هي في ان جهاز الادارة العامة الموكل اليه تنفيذ مهام التحول الاشتراكي يحمل خبرات وتراث وقيم وعادات ورثها من مرحلة ما قبل هذا التحول <sup>(2)</sup>.

يمكن التمييز بين نوعين من الأنظمة الاشتراكية بحسب معيار القرارات واسلوب تسيير المشروعات العامة. فحيث تتخذ القرارات مركزياً يكون النظام اشتراكياً مركزياً فالنظام الاشتراكي المركزي يقوم على التسيير التفصيلي للمشروعات العامة. أما حين يسمح للمشروعات في النظام الاشتراكي بممارسة بعض الحريات في اتخاذ القرارات فإن النظام الاقتصادي يكون اشتراكياً لا مركزياً.

<sup>(1)</sup> عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ١٣٩.

<sup>(2)</sup> عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ١٣٩.

– **النظام الاشتراكي المركزي<sup>(١)</sup>**: يسير هذا النظام وفق خطة شاملة وتفصيلية، ويستخدم القطاع العام كأداة لإشباع حاجات الطبقات العاملة والشعبية، ولتوجيه الاقتصاد لتحقيق اهداف التنمية الاشتراكية. يستوعب هذا النظام كل الانشطة الانتاجية والاقتصادية لقطاعات المجتمع، وتكون سيطرة الدولة على الاقتصاد هي شبه كاملة، فهو نظام للملكية العامة لأغلب المشروعات. فلا تقوم ملكية خاصة من هذا النظام الا في اضيق الحدود. ويحمل هذا النمط المركزي لإدارة الاقتصاد في طياته مشكلات واعباء هائلة تقع على عاتق جهاز الحكومة ومؤسسات الادارة العامة. وهذا ما يجعل من الجهاز الاداري للدولة مركز قوة ونفوذ وسيطرة هائلة على مقدرات المجتمع بأكمله. ان النظام المركزي يحمل في طياته احتمالات هبوط الاداء الاقتصادي نتيجة للجمود والشلل في صنع القرارات اثناء التنفيذ. ونتيجة ايضاً لعدم محاسبة الوحدات على النتائج الاقتصادية التي حققتها، وانما على اساس معايير اجرائية وعينية. كذلك يواجه هذا النظام خطر تكون طبقة بيروقراطية طفيلية من العاملين في الاجهزة الادارية في الدولة، يمكن ان تتحرف وتسخر الادارة لخدمة مصالحها لا لمصالح المجتمع. لقد واجهت الكثير من المجتمعات الاشتراكية هذه المشكلات، فاتجهت الى التخفيف في النمط المركزي التفصيلي لادارة الاقتصاد واستبدلته بنمط يعطي بعض الحريات والصلاحيات للوحدات الاقتصادية، ويحاسبها على النتائج الاقتصادية النهائية التي حققتها.

– **النظام الاشتراكي اللامركزي<sup>(٢)</sup>**: يتشابه هذا النظام في معظم سماته مع النظام الاشتراكي المركزي، عدا ان النظام اللامركزي، تدار مشروعاته بأسلوب يتيح لها حرية اتخاذ القرارات والاستجابة لقوى السوق، ولكن مع الالتزام بالضوابط العامة والاهداف الاقتصادية التي تحتويها الخطة. فهو نظام تمتلك فيه الدولة كل او اغلبية المشروعات الاقتصادية في القطاعات المختلفة، ويسير اقتصاده وفق خطة شاملة لكنها ليست تفصيلية وتستهدف سياسات الحكومة تحقيق التنمية الاشتراكية واشباع حاجيات الطبقات العاملة، واهم ما يتميز به النظام الاشتراكي اللامركزي هو اعتماده على القوى الاقتصادية للسوق مما يعطي حيوية للمشروعات الاقتصادية ويتيح لها ان تتخذ الكثير من قراراتها لامركزياً مع محاسبتها بالنهاية على ما حقته من نتائج اقتصادية. اتجهت معظم الانظمة الاشتراكية الى الاخذ بهذا النظام بعد مرورها بالنظام المركزي وتجربة التسيير البيروقراطي للمشروعات الاقتصادية. بعد أن تبين لها ان اعطاء المشروعات

(١) عباس نصرالله- المصدر نفسه ص ١٤١.

(٢) عباس نصرالله- المصدر نفسه ص ١٤٢.

الاقتصادية حريات اتخاذ القرارات واخضاعها لإدارة ورقابة العاملين فيها، مع إلزامها بأهداف اقتصادية اجمالية، وربط هذه الاهداف بنظام حوافز.

### ج- الاقتصاديات القائمة على الملكية المختلطة نظام الرأسمالية المختلطة

يتميز هذا النظام بوجود قطاع عام الى جانب القطاع الخاص، بحيث تتدخل الدولة في ميدان النشاط الاقتصادي، وتتملك لبعض المشروعات الاقتصادية التي تخدم القطاعات الرأسمالية او تقوم بدور المروج وتحمل المخاطرة للمشروعات الجديدة. ففي هذه الحالات يسخر القطاع العام لخدمة القطاعات الرأسمالية من هنا جاءت تسمية القطاع العام بقطاع رأسمالية الدولة، تعبيراً عن الدور الذي يقوم به لخدمة القطاعات الرأسمالية الخاصة. ان المتخصص لنظام الادارة العامة في ظل نظام رأسمالية الدولة المختلط، يلحظ الكثير من عوامل التعقيد في بناء الحكومة وأنظمتها الادارية، مقارنة بالنظام الرأسمالي التنافسي او الاحتكاري.

لا يلعب القطاع العام أي دور ريادي في الاقتصاد، بل هو نظام تابع لمصالح القطاعات الخاصة الرأسمالية. وهو لا يمثل الا المشروعات التي تلفظها القطاعات الرأسمالية لأن ارباحها غير مغرية، او لأن مخاطرها كبيرة او لأن في ملكية الدولة لها، تزيد من منافع القطاعات الرأسمالية. ولا تستهدف الدولة في ملكيتها للمشروعات، تنمية القطاع العام او توسيع دائرته بل هي في كثير من الاحيان ملكية مؤقتة تزول بزوال السبب في قيامها. وفضلاً عن ذلك فإن الاقتصاد لا يدار بأسلوب التخطيط الشامل وانما يدار بفعل قوى السوق الحرة التي تحركها بالدرجة الاولى مشروعات الرأسمالية الخاصة. لذا فإن ملكية الدولة للمشروعات الاقتصادية يكون في وجه من الوجهين الآتيين<sup>(1)</sup>:

- تمتلك الدولة للمشروعات الاقتصادية من أجل التأثير على مسار النشاط الاقتصادي في المجتمع او لتحمل نيابة عن القطاع الخاص المخاطر او الخسائر الناتجة عن تسيير هذه المشروعات .
- تمتلك الدولة هذه المشروعات العامة مرحلياً لتتقدها من عثرات مالية تواجهها حتى اذا ما قوي ساعدها يمكن للحكومة ان تبيع اسهمها للقطاع الخاص. لأن القطاع العام لا يبغى الحلول محل القطاع الخاص، بل يعتبر الداعم والمؤازر والمساند له في القيام بدوره، وأن تدخل الدولة إنما يكون لسد حاجة يعجز القطاع الخاص عن تأمينها أو لانقراض القطاع الخاص من عثراته كحالة

(1) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص 137.

تدخل الدولة لدعم المصارف والشركات الكبرى سوءاً عبر منحها القروض أو شراء أصولها تجنباً لمفاعيل الأزمة الاقتصادية العالمية.

### ثالثاً: البيئة الاجتماعية

تلعب الخصائص الاجتماعية والسلوكية والثقافية لمجتمع معين دوراً هاماً في تشكيل السلوكيات والممارسات الفعلية للإدارة العامة في هذا المجتمع. فما يصدر عن العاملين في الإدارات العامة من تصرفات فعلية هو في الواقع نتاج للبيئة الاجتماعية والثقافية التي جاء منها هؤلاء العاملين. ان البحث في انماط السلوك والتصرفات التي تصدر عن الإدارة العامة وعن العاملين فيها، يقودنا الى دراسة الخصائص السلوكية للمجتمع الذي يمثل بيئة هذه الإدارة. وأن اختلاف المجتمعات في القيم والعادات والعلاقات الاجتماعية والثقافية، لا بد وان يقترن باختلاف في سلوك الإدارات العاملة في هذه المجتمعات. فأجهزة الإدارة العامة تتفاعل مع البيئة الاجتماعية والثقافية وتتأثر بها، وتأخذ بالتالي بالكثير من سماتها وخصائصها. ويمكن تحليل أثر البيئة الاجتماعية والثقافية عبر ثلاثة أبعاد هي سمات الشخصية القومية، والبناء الاجتماعي والبناء التعليمي<sup>(١)</sup>.

### ١- سمات الشخصية القومية:

لكل مجتمع سمات عامة تتمثل في القيم والمفاهيم والاهداف، وطريقة التعامل مع الظواهر والأشياء، فيما يصطلح على تسميته "الشخصية القومية". فالشخصية القومية لمجتمع معين، تمثل نمط التفكير والسلوك الذي يتصف به اغلبية افراد هذا المجتمع. ويمكننا تناول خصائص الشخصية القومية من خلال الدوافع والنزعات التي يتصف بها افراد المجتمع، أو من خلال الخصائص الذهنية التي تمثل نمط او طريقة نظرهم وتفكيرهم في الاشياء.

### أ- الدوافع والنزعات:

تتفاوت المجتمعات فيما يعتبر قيماً او اهدافاً يسعى الأفراد لتحقيقها أو الحصول عليها. وهي تتفاوت كذلك في الوسائل التي يستخدمها الافراد لتحقيق هذه القيم او الاهداف، ويمكن ابراز أهم الدوافع والنزعات التي

(١) عباس نصرالله- المصدر نفسه ص ١٤٥.

تعكس الاختلافات في القيم والاهداف ووسائل تحقيقها وعلاقتها بسلوكيات اجهزة الادارة العامة فيما يلي<sup>(١)</sup>:

- **دوافع اتقان العمل:** تتفاوت الاهمية النسبية التي يعطيها افراد المجتمع للاتقان والتفوق والنجاح في اداء ما يقوموا به من مهام وأعمال. ففي بعض المجتمعات لا يمثل انجاز العمل شيئاً هاماً او هدفاً يسعى اليه الافراد، وفي مجتمعات أخرى قد يمثل النجاح والانجاز في اداء العمل شيئاً يسعى افراد المجتمع لتحقيقه لأنه يمثل قيمة وهدفاً هاماً لهم. ويعبر دافع الانجاز عن رغبة الفرد في التفوق والنجاح في عمل يمكن قياس نتائج اداء الفرد فيه، وان الافراد يتفاوتون في قوة هذا الدافع لديهم. لأن الاحساس بالإنجاز والنجاح في اداء العمل يشعروهم بالكثير من السعادة والرضا، اما اولئك الذين يكون دافع الانجاز لديهم ضعيفاً فلا يمثل الانجاز والتفوق والنجاح شيئاً مهماً لديهم. وهذه الرغبة او الحاجة لاتقان العمل وإنجازه مثلما يمكن قياسها في الفرد، فهي قابلة للقياس على مستوى المجتمع بأكمله. فحيث يمثل العمل محوراً رئيسياً في حياة افراد المجتمع، وتكون القيم الثقافية والمفاهيم الرئيسية مرتبطة به، يكون دافع الاتقان والانجاز لدى اغلبية افراد المجتمع قوياً نسبياً، اما حين لا يمثل العمل محوراً اساسياً في حياة المجتمع ولا يمثل عنصراً رئيسياً في قيمته وثقافته ومفاهيمه، فإن دافع الانجاز لدى اغلبية افراد المجتمع يكون ضعيفاً نسبياً. ولا يعدُّ الدافع لاتقان العمل وإنجازه هو وحده معيار النجاح في الإدارة العامة، بل لا بدُّ أن تتوافر الظروف المناسبة في الإدارة العامة لتحقيق هذا الانجاز، فمثلاً حينما يجري اختيار الوزراء والمدراء، على اساس الولاء الشخصي أو الانتماء السياسي أو الطائفي او العائلي، وتستبعد اعتبارات ومعايير الانجاز والكفاءة، فإن مثل هذا الاختيار لا بد وان يهبط باداء المنظمة العامة، حيث يشيع المناخ الذي يطيح بدافع الاتقان في الانجاز. ومما يعيق أيضاً الدافع نحو اتقان العمل، هو غياب الدوافع الفردية نحو الاستقلالية وتأكيد الذات، فبينما تقوى نسبياً النزعات الفردية إلى الاستقلال وتأكيد الذات لدى اغلبية العاملين في الإدارات العامة في المجتمعات الغربية المتقدمة، فإن هذه النزعة هي أقل بدرجة كبيرة في المجتمعات التقليدية، كالمجتمع العربي. فالعاملون في الإدارات العامة

(١) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ١٤٦.

في المجتمع العربي بيدون التزاماً بتطبيق القواعد والقوانين والمراسيم التي تلغي ذاتيتهم، ويبدون اذعاناً لرؤسائهم. لذا فإن الحاجة الى الاستقلال وتأكيد الذات لدى الافراد، تصطدم في كثير من الحالات مع النمط البيروقراطي الذي يسود الإدارات العامة، لكن قدرة هذه الإدارات العامة على ممارسة ضبطٍ فعّال لسلوك الافراد، يظل رهيناً بتوافر رقابة مستمرة على سلوك هؤلاء الافراد.

- **النزعة للتجديد والمغامرة:** تتفاوت الثقافات القومية في درجة شيوع نزعة التجديد والابتكار والمغامرة، فهناك مجتمعات يفضل افرادها التغيير المستمر ولا يجدون فيه ما يهدد كيانهم. وهناك مجتمعات اخرى تقليدية يفضل افرادها الاستقرار والثبات، وينزعون الى تقديس القديم والحفاظ عليه. وتؤثر قوة النزعة والحاجة الى التغيير والتجديد على اداء اجهزة الادارة العامة. فحيث تكون نزعة التغيير والتجديد عالية لدى المجتمع، فإن نمط تنظيم اجهزة الادارة العامة الذي يتوافق مع هذا المناخ الاجتماعي، ينبغي ان يبتعد عن النمط البيروقراطي بحيث يتيح المرونة والحرية للتنظيمات لكي تكيف اوضاعها بما يناسب نزعة التغيير لدى العاملين فيها.

أما حين تكون نزعة التغيير والتجديد ضعيفة، فإن نمط التنظيم البيروقراطي يكون اكثر ملاءمة للمجتمع. فالنمط البيروقراطي بما يعنيه من وجود قواعد وضوابط ثابتة ومستقرة وعامة لتسيير العمل، يتوافق في هذه الحالة مع نزعة العاملين الى العمل في ظل اوضاع وظروف مستقرة، ويتوافق ايضاً مع الطبيعة المستقرة للبيئة الاجتماعية وللجمهور الذي تتعامل معه المنظمة.

- **قيمة الوقت والنظرة اليه:** تتفاوت نظرة المجتمعات تفاوتاً ملحوظاً في القيمة المعطاة للوقت. في المجتمعات الصناعية المتقدمة، وبحكم طبيعة الحياة الاقتصادية وطبيعة التكنولوجيا، يمثل الوقت مورداً نادراً، حيث يسعى افراد المجتمع الى استغلاله والاستفادة به الى اقصى درجة: فالوقت في هذه المجتمعات يقاس بالساعة والدقيقة وهو شيء ذو قيمة.

أما في المجتمعات المتخلفة، يقاس الزمن بالشهر والاسبوع، والوقت فيها، لا يمثل عنصراً ذا قيمة، فضلاً عن التزاماتهم التي تتعلق به لا تمثل شيئاً يعنى به الافراد او يحرصون على الوفاء به.



ولا شك ان قيمة الوقت تلعب دوراً هاماً في التأثير على اداء الإدارات العامة، فحيث تكون قيمة الوقت عالية في المجتمع، فإن ذلك غالباً ما ينعكس على المعايير التي يتم تقييم اداء الإدارات على اساسها، وغالباً ما ينعكس على سلوك العاملين في هذه الإدارات.

أما حين تكون قيمة الوقت منخفضة، تشجع سلوكيات التسبب الزمني للعاملين، وتعدد ظواهر البطء في الاجراءات والاداء، وتكثر حالات التأجيل والتسويف من قبل العاملين في علاقتهم بالعمل والجمهور.

ومن حيث المدى الزمني الذي تغطيه تصرفات افراد المجتمع وتخطيطهم لحياتهم فإن المجتمعات تتفاوت في ذلك تفاوتاً كبيراً. في المجتمعات الصناعية المتقدمة، يخطط الافراد حياتهم لفترة زمنية مستقبلية قد تمتد سنوات طويلة، وهم يحسبون آثار تصرفاتهم ليس للمدى الزمني القصير وانما للمدى البعيد. ويرجع ذلك بدرجة كبيرة الى ثقة الفرد في هذا المجتمع. أما في المجتمعات التقليدية المتخلفة، فنتيجة لسيادة التفكير القديري لدى افرادها وشيوع نزعة التواكل، فإن تفكير الفرد وخطته غالباً ما تكون قصيرة وهو إن فُكر لفترة طويلة يعتبرها من احلام اليقظة. لذا، حيث تكون اهتمامات الإدارة العامة بالمستقبل وبالفترة الطويلة، فإن ذلك يظهر في تخطيطهم لتصرفاتهم وحياتهم، كما ستلاقي انظمة التخطيط الطويلة بيئة صالحة تمكنها من النجاح، حيث تتوافق هذه الانظمة مع انماط سلوكية مستقرة بالفعل. أما حين يغيب التخطيط للمدى الطويل من حياة افراد المجتمع، فإنه سيغيب أيضاً عن الإدارة العامة.

### ب - الخصائص الذهنية

تمثل الخصائص الذهنية الشائعة بين افراد المجتمع، الطريقة التي يدركون بها الاشياء، والنمط الذي ينتهجونه في التفكير ومواجهة المشكلات. ويمكن تناول هذه الخصائص وبيان علاقاتها بسلوكيات منظمات الادارة العامة فيما يلي<sup>(١)</sup>:

- **الاهتمام بالمضمون أم بالشكل:** هناك من المجتمعات من يهتم افرادها بمضمون الاشياء وبفحواها اكثر من اهتمامهم بالمظهر او الشكل. والمجتمعات المتقدمة تقترب كثيراً من هذا النمط، اما المجتمعات التقليدية فيهتم افرادها كثيراً بالشكل وحياناً يطغى هذا الاهتمام على

(١) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ١٥٢.

الاهتمام بالجواهر والموضوع. وتظهر هذه الفروق واضحة في مجال السلوكيات. فقد تحررت المجتمعات الصناعية من الطقوس والشكليات فيما يتعلق بمجالات العمل وسلوكياته. وانحصر الاهتمام بالطقوس في مجالات محدودة تتعلق بالعلاقات الاجتماعية. اما المجتمعات التقليدية المتخلفة فلا تزال الطقوس والشكليات تسيطر على الكثير من سلوكياتها وتعاملاتها بما في ذلك سلوكيات وعلاقات العمل في الإدارات العامة. وتجد انماط التنظيم البيروقراطي للأجهزة الحكومية بما تتضمنه من قواعد واجراءات رسمية ذات طابع شكلي، مناخاً وبيئة صالحة في المجتمعات التقليدية. حيث ينفق الافراد العاملون وكذلك رؤسائهم من الوقت والمداولات حول من هو الأحق بان يوقع اولاً او اخيراً على ورقة رسمية او مذكرة قد لا تحتوي على امر ذو اهمية. كذلك يتنازع الافراد على الترتيب الذي ورد به اسمائهم في قوائم العاملين، وما اذا كان هذا الترتيب يعكس مراكزهم او اقدميتهم او سنهم. وفي الوقت الذي يفرط فيه افراد المنظمات البيروقراطية في الاهتمام بالشكليات، يكون هذا على حساب الجوهر والمضمون. فقد يطغى الاهتمام بالتوقيعات والتواريخ وصيغة التخاطب والاختام ولون الحبر في المستندات على الاهتمام بصحة البيانات وحقيقة ما تدل عليه.

- **المرونة والجمود:** تتفاوت الثقافات الاجتماعية، والانماط الذهنية للتفكير بين المجتمعات فيما يتعلق بدرجة المرونة والقابلية للتغيير. فهناك مجتمعات اكثر استعداداً لتقبل التغيير واكثر قابلية للتعامل مع افكار مختلفة وظواهر متنوعة واحياناً متعارضة. وهناك مجتمعات تنزع الى التعصب والجمود، وتتجه الى الثبات على افكارها ومعتقداتها وتقاوم التغيير فيها، ولا ترى الظواهر والاشياء على تنوعها الا من خلال نظرة احادية البعد. في المجتمعات التي يتجه افرادها الى المرونة والانفتاح الذهني، نجدها تستوعب التغيير بسرعة دون مقاومة ونجد فيها تيارات واتجاهات فكرية مختلفة ولكنها متعايشة، رغم تعارضها في بعض الاحوال. اما المجتمعات الجامدة فهي تتمسك بالقديم المعتاد، وتقاوم تيارات التجديد والتغيير، وغالباً ما تتمركز افكارها ومعتقداتها حول مفاهيم احادية البعد بسيطة التركيب متعصبة لا تحمل تنوعاً او تعارضاً. وتفاوت المجتمعات في درجة المرونة والتعددية الذهنية، ينعكس على سلوك الافراد العاملين في الإدارات العامة ويؤثر بالتالي على السلوك التنظيمي والاداري في هذه المجتمعات. فالمجتمعات المرنة تبدي مرونة في تطبيق السياسة والادارة. وخلافاً لذلك فإن السلوك التنظيمي والاداري في المجتمعات التي يغلب على افرادها الجمود والوحدة والبساطة

الإدراكية (ابيض او اسود) يغلب عليه الاخذ بالمراسيم التنظيمية وما تحد به من قواعد وضوابط تفصيلية مقيدة للتصرف ومحددة له.

- **العلم والخرافة:** تتفاوت المجتمعات من حيث درجة أخذ أفرادها بالتفكير العلمي والعقلانية. فالمجتمعات العصرية المتقدمة تقوم ثقافتها على أسس من العلم والموضوعية وعلى الاخذ بالتفكير العقلاني. اما المجتمعات التقليدية المتخلفة فالكثير من مفاهيمها ومعتقداتها تدور حول مسائل اسطورية غير واقعية، والكثير من افكارها لا يقوم على المنطق او التفكير العلمي ولا يعطي دوراً للعقل في تحليل الظواهر ومسبباتها، وانما يقوم على الايمان المفرط بالصدفة والقدر والاعتقاد في تفسيرات غير واقعية للظواهر والاحداث. وهكذا نجد ان الحقائق العلمية والمنطق العلمي يسيطران على تفكير المجتمعات العصرية المتقدمة، كما نجد ان الايمان بالحظ والقدر والسحر والتنجيم وقراءة الطالع تسيطر على نمط تفكير المجتمعات التقليدية المتخلفة. ان هذه الاختلافات لا بد وان تنعكس على النمط الذي تدار به الإدارات العامة، وعلى السلوك التنظيمي لهذه الإدارات.

### ٣- البناء الاجتماعي:

يؤثر البناء الاجتماعي للمجتمع على هيكل وعلاقات الحكومة ومنظمات الادارة العامة، باعتباره الاطار الذي يحتضنها. وسنتناول البناء الاجتماعي وأثره على الادارة العامة، من خلال طبيعة التنظيمات الاجتماعية السائدة، ونمط علاقات السلطة في المجتمع<sup>(١)</sup>.

#### أ- طبيعة التنظيمات الاجتماعية السائدة والغالبة في المجتمع:

يغلب في المجتمعات العصرية، وجود التنظيمات الرسمية كالمنظمات الاقتصادية والمنظمات الحكومية، والمنظمات التعليمية والمنظمات النقابية والحزبية وغيرها، التي تمثل كيانات كبيرة جداً. وفي هذه المجتمعات يصغر حجم التنظيمات الاولية (العائلة- العشيرة - القبيلة)، ليحل محله نفوذ المجتمعات العصرية المتقدمة التي تتسم بتعدد عضوية الفرد الواحد في تنظيمات عديدة، حيث تقوم كل واحدة منها بإشباع حاجة متخصصة لدى الفرد. في هذه المجتمعات العصرية يحل الطابع الموضوعي والمعايير الموضوعية، محل الطابع الشخصي والمعايير الذاتية. فاعتبارات القرابة والمصاهرة والجوار والصدقة

(١) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ١٥٦.

والزمالة تفقد قوتها وتأثيرها، ويحل محلها اعتبارات الكفاءة والجدارة والانجاز. وعندما يضعف نفوذ التنظيمات الأولية، تكون الإدارة العامة أكثر مرونة وأكثر استعداداً للتغيير، وأقل اخذاً بالشكليات والتقليد، كما أن السلوكيات التنظيمية في هذه المجتمعات تكون أكثر استعداداً لمواجهة المواقف المتغيرة وأقل تمسكاً بالاعراف والعادات<sup>(١)</sup>.

### ب - نمط علاقة السلطة:

تكتسب الكثير من علاقات السلطة في المنظمات الرسمية سماتها من طبيعة هذه العلاقات في المجتمع ذاته. فمعايير تقلد مواقع السلطة في المنظمات وكذلك انماط ممارسة حائزي السلطة التنظيمية لنفوذهم على مرؤوسيهم وعلى الجمهور، تتأثر كثيراً بمعايير السلطة، وبنمط ممارستها في المجتمع، بل هي في الواقع امتداد لهذه المعايير والممارسات. فحيث يغلب على علاقات السلطة في المجتمع، طابع المركزية والاستبداد فإن الاغلب ان يكون نمط علاقات وممارسة السلطة في منظمات الحكومة لها هذا الطابع. اما حين يغلب طابع تعدد مراكز السلطة في المجتمع وتوزع هذه السلطة، ويغلب على العلاقات طابع المشاركة والتعاون والتأثير والتأثر في اتجاهات متبادلة، فإن علاقات وممارسات السلطة تتصف حينئذ بطابع اللامركزية والمشاركة الديمقراطية<sup>(٢)</sup>.

ويلاحظ ان المجتمعات التي يقل فيها نفوذ التنظيمات الأولية، وتخفي فيها ظاهرة العائلة والعشيرة، تكون علاقات السلطة فيها اقل استبداداً وأكثر ديمقراطية. ويظهر الطابع التعاوني اللامركزي لعلاقات السلطة بشكل واضح في سلوكيات الاجهزة الحكومية، ولاسيما عندما تتعدد في المجتمع التنظيمات الثانوية التي تقوم على الانتماء الحر، وعلى العلاقات الديمقراطية.

### ٣ - البناء التعليمي:

يشكل البناء التعليمي للمجتمع عاملاً رئيسياً من العوامل المؤثرة على كيان واداء أجهزة الحكومة. فهو يحدد طبيعة وخصائص القوى العاملة التي تستقي منها اجهزة الحكومة احتياجاتها. وهو يؤثر على اداء هذه الاجهزة وكفاءتها، كما يؤثر ايضاً في كثير من الجوانب على علاقة اجهزة الادارة العامة بالمجتمع بصفة عامة. وسنتناول البناء التعليمي من جانبي هيكل التعليم، ومحتوى التعليم واساليبه.

### أ - هيكل التعليم:

(١) عباس نصرالله- المصدر نفسه ص ١٥٧.

(٢) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ١٥٩.

تتفاوت المجتمعات في طبيعة الهيكل التعليمي من حيث نسبة الامية وطبيعة الهرم التعليمي، في المجتمعات المتخلفة تزداد نسبة الامية بين السكان في حين تتصف المجتمعات المتقدمة بنسبة منخفضة من الأميين. وحين ترتفع نسبة الأميين في مجتمع معين، فإن أجهزة الحكومة تواجه مشكلات عديدة في أداء خدماتها والتعامل مع شعبيها من خلال ارشاداتها المكتوبة في جميع المجالات الزراعية والصحية.. ، وتجد المنظمات الحكومية التي تتعامل مع الجمهور الكثير من المشكلات في توجيه افراد الجمهور الى قواعد التعامل، او اجراءاته او متطلباته. يفسح مثل هذه الوضع بالمجال لنشأة فئات تمتهن تسهيل المعاملات مع الاجهزة الحكومية للأميين من افراد الشعب، فتنشر حول هذه الاجهزة وتعيش وترزق من جهل وأمية الناس. وحينما تزداد نسبة الامية في مجتمع معين، تصبح أجهزة الحكومة في كثير من الجوانب بعيدة نسبياً عن رقابة جماهير المجتمع، وبمأمن من مساءلة ورقابة الرأي العام<sup>(١)</sup>. وارتفاع نسبة الامية في المجتمع تجعل امكانات التأثير والرقابة على الاجهزة الحكومية قاصرة على الصفة القليلة المتعلمة التي تستطيع ان تشارك في تتبع أداء الاجهزة الحكومية، وفي تتبع المسائل العامة المتعلقة بسياسات الحكومة وبرامجها، وكذلك في المشاركة في العمل السياسي الذي يستهدف توجيه أجهزة الحكومة والرقابة عليها.

ويلاحظ ان المستوى التعليمي الاعلى الذي يتمتع به الموظفون العموميون مقارناً بالامية الشائعة بين افراد الجمهور يمثل مصدراً لشعور الكثير من هؤلاء الموظفين بالتفوق والتميز عن افراد الجمهور. ومثل هذا الوضع يخلق شعوراً بالاستعلاء لدى الموظف العام عند تعامله مع جمهور اغلبه من الاميين الفقراء، قد يؤدي احياناً الى الاستبداد ويعتبر انخفاض نسبة الامية، وارتفاع نسبة المتعلمين في المجتمعات المتقدمة من العوامل الهامة التي تيسر لأجهزة الادارة العامة القيام ببرامجها الموجهة للجمهور، وتيسر تعاملها مع الجمهور بحكم قدرته على متابعة المسائل العامة وتشكل عنصراً ضاعطاً من عناصر الرأي العام الذي تخشاه الاجهزة الامنية ويعتبر قاعدة واسعة للمشاركة في التوجيه والرقابة على الاجهزة الحكومية.

### ب - محتوى وأساليب التعليم:

يعتبر التعليم وسيلة للترقي الطبقي والاجتماعي في الكثير من البلاد المتخلفة، وبالذات في مراحل تحولها ونموها، ويعد طلب سبيلاً للحصول على المكانة الاجتماعية وليس من أجل توفير وتأهيل المهارات للإشتغال بالمهن وممارسة العمل في مجالاته المختلفة، من هنا ندرك سبب الاقبال على التعليم النظري التجريدي اكبر من الاقبال على التعليم المهني والفني. بل ان الكثير من ذوي المؤهلات الفنية العلمية قد

(١) عباس نصرالله- المصدر نفسه ص ١٦٠.

ينتهي بهم الامر الى تقلد وظائف ادارية مكتتبية لا تحوي مهام تطبيقية تتناسب مع طبيعة التأهيل الفني والتطبيقي الذي اكتسبوه في تعليمهم.

كما تعتبر الاساليب التربوية التعليمية المستخدمة في العملية التعليمية من العوامل الهامة المحددة لنوع من المهارات الذهنية وغير الذهنية التي تتكون لدى الفرد نتاجاً لهذه العملية. فحيث يكون التركيز على مفاهيم تجريدية، فإن المحتوى التعليمي سينظر اليه من قبل الفرد باعتباره شيئاً مجرداً يطلب لذاته، وليس باعتباره وسيلة لتحسين الممارسة ورفع كفاءة التطبيق، عندما يتمثل اغلب المحتوى التعليمي الذي تتضمنه البرامج التعليمية على جوانب نظرية تجريدية، لا صلة لها بالواقع ولا باحتياجات المجتمع، ويتضاءل المحتوى التطبيقي في هذه البرامج، فإن المنظمات القائمة في هذا المجتمع ستجد صعوبة في الاعتماد على التأهيل التعليمي الذي يحصل عليه افراد القوى العاملة قبل التوظيف. وهذا ما يجبر الإدارات العامة على بذل جهود كبيرة لتدريب الافراد بعد تخرجهم. وتتفاوت الاساليب التربوية والتعليمية الغالبة على نظام التعليم من حيث درجة تشجيعها وتنمية القدرات الابتكارية والخالقة ومن حيث درجة المشاركة للطالب في العملية التعليمية.

والى عقبه الهدف الذي يبغيه الطالب من التعليم، نجد عقبه أخرى متمثلة في كون الطالب مجرد مستقبل للمعلومات ومخترن لها، فلا تنمى قدرات التقييم والنقد والابتكار لديه ولا تشركه في جمع المعلومات واستنباط الحلول، وهي تعتمد وسيلة التلقين والحفظ الاصم للمعلومات دون مناقشة. وما ذل إلا لأن هذه الانظمة تعتبر في الحقيقة امتداداً للبناء الاجتماعي المتسلط والاستبدادي الذي يوجد في هذه المجتمعات، والذي لا يتيح للفرد ان يكون مقاييسه وآراءه المستقلة في نفسه وشؤونه وكل الشؤون الاخرى. وأن الاذعان المطلق لسلطة المعلم هي نتاج لأنماط الحياة الاجتماعية التي تكبت القدرة على التساؤل الحر عند الفرد وتعطل نضوجه الذهني المستقل.

وإذا كان لنظام التعليم هذه السمات، فإن المتوقع ان يكون سلوك الموظف العام، امتداد لما دُرِب عليه في هذا النظام. فالموظف العام الذي يحترم المراسيم والاورام الادارية الى درجة التقديس وعن ظهر قلب ويفضل النمطية ويرفض المرونة والمبادرة ويعجز عن مواجهة المواقف الجديدة وييدي قبولاً غير ناقد للعمل، هو نتاج لأنظمة تعليمية حولته الى آلة صماء. أما نظام التعليم الذي ينمي القدرة على الكشف والابتكار، ويشرك الفرد في العملية ويعطيه دوراً ايجابياً فيها، ويدربه على حل المشكلات وتكوين بدائل

الحلول، وينمي قدرته على التقييم والنقد، فلا بد ان ينتج نمطاً من الموظفين يختلفون اختلافاً جذرياً عن النمط السابق عرضه<sup>(١)</sup>.

## المبحث الرابع:

### الإدارة المركزية والادارة المحلية

ذكرنا في المباحث السابقة، أن الأسلوب الذي تنتهجه الدول في تنظيمها الإداري يتأثر بظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ونضيف إليها الآن درجة تأهل النظم الديمقراطية فيها، فالدولة الحديثة التي حلت محل تنظيم الاقطاعية كان من الضروري لها أن تقوي السلطة المركزية فيها لأقصى حد ممكن لتضمن عدم عودة الاقطاع، ولتكفل سيادة القانون على جميع أفراد الأقليم. وكانت الدول الناشئة والحكومات الثورية من أشد المتحمسين لمثل هذا التنظيم، خصوصاً لأنه أسلوب ناجح لضمان تماسك الدولة الناشئة حديثاً ومصدر من مصادر قوتها وسيطرتها.

لكن التطور الكبير الذي اجتاح دول العالم، وما رافقه من استقرارٍ أمني وسياسي، أخذت هذه الدول بالديمقراطية كنظامٍ للحكم، فتعددت الموجبات الملقاة على عاتقها، وظهرت مرافق عامة جديدة، فرضت على معظم الدول أن تتخلى شيئاً فشيئاً عن أسلوبها المركزي في إدارة البلاد لمصلحة أسلوب آخر هو

(١) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ١٦٢.

اللامركزية الإدارية، عندما وجدت هذه الدول نفسها ملزمة لأن تتيح للأفراد المشاركة في أداء الخدمات العامة حتى يتسنى للحكومة أن تتفرغ للأمور الاستراتيجية التي تهتم الدولة كلها<sup>(١)</sup>. فاعتمدت جميع الدول المعاصرة تنظيمًا إداريًا جديدًا يضمن توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين السلطة الإدارية المركزية، وبين الهيئات والسلطات اللامركزية. وقد تجلّى هذا التنظيم الجديد باللامركزية المحلية التي تضمن مشاركة سكان الوحدات الإقليمية في إدارة شؤونهم المحلية عن طريق مجالسهم المنتخبة، وباللامركزية المرفقية كالمؤسسات العامة أو الهيئات العامة التي تدير بعض المرافق العامة<sup>(٢)</sup>. بحيث جرى التمييز بين ثلاثة أنواع من الأشخاص المعنوية العامة<sup>(٣)</sup>:

١. الدولة وحدها باعتبارها على رأس الأشخاص المعنوية العامة على الإطلاق.
٢. الأشخاص المعنوية العامة المحلية (أو الإقليمية) كالبلديات والمحافظات والمقاطعات...
٣. الأشخاص المعنوية العامة المصلحية والمرفقية، كالمؤسسات العامة والمصالح المستقلة.

ورغم أن كلاً من هذه الهيئات أو التنظيمات القانونية، يتمتع بالشخصية المعنوية بالاستقلال إحداهما عن الأخرى، مع ما يعنيه الشخص المعنوي من أنه الكيان القانوني الذي يتم انشاؤه لتحقيق غاية معينة ومحددة، ويملك الأدوات والوسائل التي تخوله القيام بمهامه، وتتيح له اكتساب الحقوق وتحمل الموجبات. إلا أن ذلك لا يعني أنها متساوية فيما بينها، لأن الأخذ بهذه النتيجة على إطلاقها يؤدي حتماً إلى جعل الدولة في مصاف ومستوى أي شخص آخر، وهذا أمر غير مقبول، لا بل يتعارض أصلاً مع فكرة وجود الدولة. فالمنطق الواعي والقانوني يقضي بأن تكون الدولة فوق كل ما عداها من أشخاص القانون العام. وهذه الدولة هي التي تقرر أسلوب التنظيم الإداري الذي ستعتمده، وما إذا كانت ستختار التنظيم المركزي أو التنظيم اللامركزي.

وفي هذا المبحث، سنتعرف إلى التنظيم المركزي (الفقرة الأولى)، والتنظيم اللامركزي على أساس الإدارة المحلية أو الإقليمية (الفقرة الثانية).

## الفقرة الأولى: الإدارة المركزية

(١) عبد العزيز حبتور - الإدارة العامة المقارنة - مرجع سابق ص ٢٢٤.

(٢) فوزت فرحات - القانون الإداري العام - الكتاب الأول - بدون ذكر ناشر الطبعة الأولى ٢٠٠٤ ص ٥٣.

(٣) محمد رفعت عبد الوهاب - مبادئ وأحكام القانون الإداري " منشورات الحلبي بيروت ٢٠٠٢ ص ٨٧ وما يليها.



يقصد بالمركزية الإدارية تركيز السلطة الإدارية في يد الدولة وحدها تباشرها من العاصمة مباشرة بواسطة وزرائها وإدارتها المركزية. ويستتبع ذلك أن جميع المصالح والمرافق العامة تدار حكماً من العاصمة. فالوزير يبقى صاحب الصلاحية الأوحد في نطاق اختصاص وزارته يمارسها في سائر أنحاء البلاد بواسطة ممثلين له. ولن تكون لهؤلاء الممثلين أية استقلالية في تسيير الأمور وإنما مجرد منفذين لتعليمات الوزير في العاصمة، يتعين رجوعهم إليه في كل صغيرة وكبيرة.

### أولاً: أركان الإدارة المركزية

المركزية نسق إداري مؤسس على الإنفراد المطلق في صياغة القرارات السياسية والإدارية وتدبير الشؤون العامة للبلاد انطلاقاً من مركز العاصمة، وتعني أيضاً التوحيد وعدم التجزئة، فالمركزية هي توحيد مظاهر النشاط الإداري في الدولة وتجميعها في يد السلطة التنفيذية. ويستتبع من هذا التعريف أن المركزية الإدارية تقوم على ركنين رئيسيين هما استئثار الإدارة المركزية بالوظيفة الإدارية، واحترام قاعدة التسلسل الإداري<sup>(١)</sup>.

#### ١ - استئثار الإدارة المركزية بالوظيفة الإدارية:

بموجب نظام المركزية الإدارية تتركز سلطة التقرير في جميع شؤون الوظيفة الإدارية في أيدي الحكومة المركزية. ويهيمن أعضاء هذه الحكومة وتابعيهم في العاصمة أو في الأقاليم على جميع المرافق والمشروعات العامة في جميع أرجاء الدولة مع خضوعهم جميعاً للرقابة الرئاسية التي يمارسها عليهم الوزير<sup>(٢)</sup>. فإذا اعتمدت الدولة النظام المركزي البحت - وهو غير معتمد حالياً لأن جميع الدول تتراوح بين النظامين المركزي واللامركزي - فلا يمكن أن نصادف في مثل هذا النظام أشخاصاً معنوية عامة محلية أو مرفقية مستقلة عن الدولة أو مختلفة عنها. ولا وجود لمجالس محلية منتخبة أو لهيئات عامة يمكن أن يوكل لها مسألة إدارة مرافق عامة بمعزل عن رقابة الدولة أو باستقلال تام عنها. كما أن سلطة تعيين الموظفين المحليين تظل حكرًا في يد الحكومة المركزية، فإليها يعود مسألة اختيارهم وإمكانية عزلهم بعيداً عن أي تدخل من قبل هيئات تخرج عن سيطرة الحكومة المركزية<sup>(٣)</sup>.

(١) فوزت فرحات - القانون الإداري العام - المرجع السابق ص ٥٤.

(٢) عبد العزيز حبتور - الإدارة العامة المقارنة - مرجع سابق ص ٢٢٥.

(٣) فوزت فرحات - المصدر نفسه.

## ٢- وجوب احترام قاعدة التسلسل الإداري

يترتب على الأخذ بالأسلوب الإداري المركزي أن سلطة اتخاذ القرارات من الناحية القانونية تتركز في أعلى قمة الهرم الإداري سواء أكان ذلك في يد رئيس الدولة أو الحكومة أو الوزير، وليس معنى ذلك أن القرارات لا بد وأن تصدر من الأجهزة الإدارية العليا فقط، لكن المقصود هو أن الجهاز الإداري الأعلى يبقى دائماً هو صاحب حق التوجيه عبر ما يصدره إلى مرؤوسيه من تعليمات وأوامر، وما يتوفر له من سلطات حول مراقبة أعمال المرؤوسين، إذ أن التنظيم الإداري المتمركز على الأسلوب المركزي يتمثل في شكل هرم إداري ينبثق من القمة حيث تتركز جميع السلطات الإدارية وينتهي بالقاعدة مروراً بأجهزة ومؤسسات وأفراد ينفذون الأوامر والتعليمات الصادرة عن الحكومة المركزية، في ظل التبعية الإدارية للسلطة المركزية إذ أن النظام التسلسلي يبقى المعيار الرئيسي الذي يتميز به النظام الإداري المركزي. ويترجم إطلاق العنان للسلطة الرئاسية بقوة هيمنة الرئيس على المرؤوس في مختلف مدارج السلم الإداري، وذلك عن طريق:

## أ- إصدار الأوامر والتعليمات الوظيفية للمرؤوس

ذكرنا بأن قاعدة التركيز الإداري تعني تركيز السلطة في يد رجال الحكومة المركزية، بما من شأنه أن يكون من حق هؤلاء فقط إصدار القرارات الإدارية النهائية<sup>(١)</sup>، يُضاف إليها أن للرئيس أن يصدر الأوامر والتعليمات إلى المرؤوسين بهدف تنظيم عمل المرافق العامة وتحسين أدائه. وهذه التعليمات والأوامر التي تطل شخص المرؤوس وأعماله، إذ يستطيع الرئيس ضمن حدود القانون تخصيص المرؤوس بعمل معين أو أن ينقله أو يرقيه أو يمنحه مكافأة أو يعاقبه.. كما يتناول أعمال المرؤوس التي تخضع لرقابة وإشراف الرئيس<sup>(٢)</sup>. ولكن لا تتناول هذه السلطة بعض أنواع الوظائف المستقلة كوظائف القضاء والتدريس في الجامعات المنصوص على استقلالية جهاتها في الدستور والقانون، وعليه، فإن نطاق هذه التعليمات والأوامر يضيق نظراً لطبيعة هذه الوظائف.

هذا وتعد هذه التعليمات من قبيل الأوامر الداخلية التي ينحصر مفعولها بموظفي المرفق المعني دون جمهور المتعاملين مع الإدارة، وبالتالي فهي ليست قرارات إدارية، وهذا يعني عدم قابليتها لطعن الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة أمام القضاء الإداري.

(١) عبد العزيز حبتور - الإدارة العامة المقارنة - مرجع سابق ص ٢٣٥.

(٢) عبد العزيز حبتور - المصدر نفسه ص ٢٣٢.

## ب- سلطة التعقيب والرقابة:

تتبدى هذه السلطة في مظهرين، حق الرئيس الإداري في إجازة وإقرار أعمال مرؤوسيه من ناحية، وحقه في تعديل، أو إلغاء أو سحب قراراتهم، أو الحلول محلهم في إصدارها من ناحية أخرى. يتمثل المظهر الأول لسلطة الرئيس في الرقابة على أعمال مرؤوسيه فيما يخوله له القانون من حق الإقرار والتصديق على أعمال المرؤوسين الذين يباشر سلطته الرئاسية عليهم. وهذا الإقرار قد يكون صريحاً بحيث لا يصبح تصرف المرؤوس نافذاً إلا بعد موافقة الرئيس عليه متى اشترط القانون ذلك صراحة. وفي هذه الحالة قد ينفذ تصرف المرؤوس من تاريخ موافقة الرئيس عليه، أو يصبح نافذاً من تاريخ اتخاذ المرؤوس له طبقاً لما ينص عليه القانون. وقد يكون هذا الإقرار ضمناً، يستفاد بمضي مدة محددة بالقانون دون صدور اعتراض من الرئيس على التصرف الصادر من المرؤوس<sup>(١)</sup>.

بالنسبة للمظهر الثاني لسلطة الرقابة والتعقيب، فإنه يتجلى في حق الرئيس في تعديل القرارات الصادرة من المرؤوسين، أو إلغائها أو سحبها. تدلُّ هذه الإمكانية على مدى شمول واتساع السلطة الرئاسية، وهي لا تحتاج إلى نص لتقريرها، بل تقرضها وحدة السلطة الإدارية المركزية وترابط خيوطها في قبضة الوزير. علماً بأن قرارات المرؤوس التي صدرت مطابقة لأحكام القانون ومكبسة للحق، لا يمكن سحبها لا من قبل المرؤوس لا من قبل رئيسه. بيد أنه يمكن للرئيس أو المرؤوس سحب القرارات غير المشروعة خلال مدة الطعن بالإبطال فقط.

من ناحية أخرى لا تمتد السلطة المناطة بالرئيس الإداري إلى الحلول محل المرؤوس في إصدار القرار إلا بموجب نص صريح. إن القول بعكس ذلك يعني مخالفة قواعد توزيع الاختصاص في الهيكل الإداري. وأخيراً فإن واجب طاعة الرؤساء في الحدود التي يفرضها القانون يعد من الواجبات الأساسية، وعدم الالتزام بها يعرض صاحبها للجزاءات التأديبية.

**ثانياً: التخفيف من حدة التركيز الإداري**

نظراً للمصاعب والمضار التي تنجم عن تركيز السلطة في يد الوزير وجعله المرجع في كل شيء، مع ما ينجم عن ذلك من إعاقة أعماله وتحميل إدارته أعباءً هي بغنى عنها، لذلك ظهرت في إطار المركزية الإدارية قاعدة الأخذ بعدم التركيز الإداري، التي من أهم صورها: التفويض، والإنابة والوكالة<sup>(٢)</sup>.

(١) طعيمة الجرف- القانون الإداري- منشورات مكتبة القاهرة الحديثة- ١٩٦٣-١٩٦٤. السابق، ص ١٠٩.

(٢) فوزت فرحات - القانون الإداري العام - المرجع السابق ص ٥٦.

التفويض على نوعين، إما تفويض اختصاص أو تفويض توقيع:

- تفويض الاختصاص : يقصد بتفويض الاختصاص قيام الرئيس الإداري بنقل جزء من اختصاصه بمسألة أو بمسائل إدارية معينة إلى أحد مرؤوسيه التابعين له، في الحالات التي يجيز فيها القانون مثل هذا التفويض. علماً بأن التفويض يبقى مؤقتاً ويمكن الرجوع عنه من قبل الرئيس المفوض. ينقل تفويض الاختصاص السلطة بأكملها إلى المفوض إليه ، وهذا يمنع الأصيل المفوض من ممارسة الاختصاص الذي تم تفويضه أثناء سريان التفويض . وفي هذه الصورة من التفويض تكون قرارات المفوض إليه في نطاق التفويض منسوبة إليه وتأخذ مرتبة درجته الوظيفية ، ويوجه تفويض الاختصاص إلى المفوض إليه بصفة لا بشخصه فلا ينتهي التفويض بشغل موظف آخر لو وظيفة المفوض إليه.
- تفويض التوقيع : هو تفويض شخصي يأخذ بعين الاعتبار شخصية المفوض إليه ، ينطوي على ثقة الرئيس به ومن ثم فهو ينتهي بتغيير المفوض أو المفوض إليه ، كما أن هذا التفويض يسمح للمفوض إليه بممارسة الاختصاصات المفوضة باسم السلطة، ولا يمنع ذلك من ممارسة الرئيس المفوض ذات الاختصاص رغم التفويض كما أن القرارات الصادرة في نطاق التفويض تأخذ مرتبة قرارات السلطة المفوضة .

أما الإنابة أو الحلول في الإختصاص، فتعني أن يعهد الرئيس الإداري الأعلى إلى موظف بأنه يقوم بمهام موظف آخر في حال غيابه (بداعي السفر)، أو في حال وجود ما يعيقه (المرض، الوفاة أو الاستقالة). يتولى القيام بالأعمال إنابةً الموظف الذي حدده نص تشريعي أو تنظيمي بشكل صريح لينوب محل الموظف الأصيل. كمثل إنابة نائب رئيس بلدية ليقوم بمهام رئاسة المجلس البلدي في حال غياب الرئيس، أو عزله، أو عدم قدرته عن القيام بمهامه، وعليه فإن ثمة فارقين بين التفويض والإنابة:

- فمن ناحية أولى يكون التفويض في بعض الإختصاصات فقط، بينما يشمل جميع الإختصاصات في مجال الإنابة.
- من ناحية ثانية، إن التفويض هو إقدام الرئيس الإداري على تفويض بعض إختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه، أما في الإنابة فيقتصر دوره على إنابة أحد مرؤوسيه في ممارسة إختصاصات مرؤوس آخر<sup>(١)</sup>.

(١) فوزت فرحات - القانون الإداري العام - المصدر نفسه ص ٥٨.

الوكالة: تعني الوكالة بأنها إقدام السلطة المختصة على تكليف موظف للقيام بصورة مؤقتة بإشغال وظيفة غير وظيفته الأصلية، وهذا الشرط يمثل جوهر نظام الوكالة الذي يستهدف المحافظة على دوام سير المرفق العام وعدم تعطيل مصالح المواطنين في حال غياب الموظف الأصيل لأي سبب كان. كما يجب أن يكون الوكيل من سلك الأصيل، وإذا تعذر ذلك فيمكن تعيينه في سلك آخر من بين موظفي الوزارة نفسها، ولا يجوز تعيين الوكيل لمدة تزيد عن سنة واحدة لأن الوكالة بطبيعتها مؤقتة، يمارس الوكيل جميع صلاحيات الأصيل ويلتزم بجميع مسؤولياته وواجباته، ويتقاضى تعويض وكالة يوازي نصف الفرق بين راتبه وراتب الدرجة الأخيرة من فئة الوظيفة التي يشغلها بالوكالة<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: مزايا وعيوب المركزية الإدارية:

من الطبيعي أن ينجم عن تطبيق أي نظام إداري بعض العيوب وبعض المميزات وهذه هي أهمها<sup>(٢)</sup>:

#### ١ - مزايا المركزية الإدارية:

لنظام المركزية الإدارية جملة مزايا نوجزها بالآتي:

- النظام المركزي يقوي سلطة الدولة ويساعدها في تثبيت نفوذها في كافة أنحاء الدولة ، ولا شك أن هذا النظام له ما يبرره في الدول الناشئة حديثاً ، والتي تحتاج لتقوية وتدعيم وحدتها.
- المركزية أسلوب ضروري لإدارة المرافق العامة القومية التي لا يتعلق نشاطها بفئة معينة أو إقليم معين كمرفق الأمن أو الدفاع أو المواصلات .
- المركزية تؤدي إلى توحيد النظم والإجراءات المتبعة في كافة أنحاء الدولة كونها تتأتى من مصدر واحد ، مما يمكن الموظفين من الإلمام بكافة الأوامر والتعليمات اللازمة لتنفيذ الوظيفة الإدارية .
- يؤدي هذا الأسلوب إلى التقليل من النفقات والحد في الإسراف لعدم الحاجة إلى المجالس والهيئات اللامركزية وخبرة موظفي السلطة المركزية وقلة عددهم .

(١) فوزت فرحات - المصدر نفسه ص ٣٥٢.

(٢) مازن ليلو - القانون الإداري - منشورات الأكاديمية العربية في الدانمارك الطبعة الأولى ٢٠٠٨ ص ٣٧.

- تحقيق العدل والمساواة في المجتمع لإشراف الحكومة المركزية على المرافق العامة ونظرتها الشمولية البعيدة عن المصالح المحلية<sup>(١)</sup>.

### ب- عيوب المركزية الإدارية:

- يؤدي هذا النظام إلى إشغال الإدارة المركزية أو الوزراء بمسائل قليلة الأهمية على حساب المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة لوزاراتهم .
- المركزية الإدارية لا تتماشى مع المبادئ الديمقراطية الفائلة بضرورة أن تدار الوحدات المحلية من خلال سكان هذه الوحدات عن طريق مجالس منتخبة من بينهم .
- المركزية الإدارية وبسبب تركز السلطة بيد الوزراء وفئة قليلة من الرؤساء والإداريين في العاصمة تؤدي إلى قتل روح المثابرة والإبداع لدى الموظفين الآخرين لأن دورهم ينحصر بتنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة من السلطة المركزية ، وعدم مشاركتهم فيها .
- المركزية تؤدي إلى زيادة الروتين والبطء في اتخاذ القرارات الإدارية المناسبة وفي الوقت المناسب، لاستئثار السلطة المركزية بسلطة اتخاذ كافة القرارات في الدولة وبعد مصدر القرار في أكثر الأوقات عن الأماكن المراد تطبيق القرار فيها ، وغالباً ما تأتي هذه القرارات غير متلائمة مع طبيعة المشكلات المراد حلها.
- عدم ملاءمة بعض المرافق العامة ذات الطبيعة الفنية مع نظام المركزية الادارية.

### الفقرة الثانية: الإدارة اللامركزية

للنظام اللامركزي، صورتان، إما صورة الحكم المحلي ويسمى باللامركزية السياسية، وهي وضعٌ دستوري يقوم على توزيع السلطات المختلفة للدولة، التشريعية والتنفيذية والقضائية، بين أجهزة الحكم المركزية في العاصمة، وبين حكومات الولايات أو الجمهوريات أو المقاطعات أو الأقاليم. أما الصورة الثانية فهي صورة الإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية، وهي ذات طابع جغرافي، تتضمن توزيعاً للسلطات والاختصاصات بين الأجهزة الإدارية المركزية، وبين هيئات مستقلة تعمل في وحدات محلية. وبمقتضى هذا النمط من اللامركزية فإن الدولة تقسم إلى أقاليم محددة، يقوم على إدارة كل منها هيئة مستقلة عن الحكومة المركزية في نطاق رقعتها الإقليمية، وفي حدود ما يخول لها من سلطات وصلاحيات. وترتبط هذه الهيئات بالحكومة المركزية بما يكفل للدولة وحدتها السياسية والإدارية.

(١) محمد رفعت عبد الوهب -مبادئ وأحكام القانون الإداري" مرجع سابق ص ١٣١ .

ونتيجةً لهذا التقسيم الناتج عن اللامركزية، يظهر لدينا نوعان من الهيئات اللامركزية:

- هيئات الحكم المحلية، التي تنشأ نتيجة اللامركزية السياسية، وهي هيئات تشارك الحكومة المركزية في ممارسة السيادة السياسية في نطاق رقعتها الإقليمية حيث تتوزع سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الأجهزة المركزية والإقليمية.
- هيئات الإدارة المحلية، التي تنشأ نتيجة اللامركزية الإدارية، فهي ليست من هيئات الحكم المحلي وإنما للإدارة المحلية. حيث تنقل إليها بعض سلطات وصلاحيات الأجهزة الحكومية في المجال التنفيذي فقط. وهي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري في حدود نطاقها الإقليمي فقط.

رغم الفارق الواضح بين هيئات الحكم المحلي وهيئات الإدارة المحلية في نوعية ونطاق السلطة التي تتمتع بها كل منهما، إلا أن القاسم المشترك هو الاستقلال التنظيمي عن الجهاز الحكومي المركزي. وسنتعرف في هذه الفقرة على مبررات التنظيم اللامركزي، وأشكال اللامركزية المعتمدة في الدول العربية.

### أولاً: مبررات التنظيم اللامركزي

ذكرنا بأن اللامركزية هي أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة، وهي في المرحلة الوسط بين إدارة مركزية تمارسها الدولة بواسطة أجهزتها، وبين إشراك القطاع الخاص بإدارة المرافق العامة نيابة عن أشخاص القانون العام. واللامركزية سابقة في وجودها على التنظيم السياسي، وهي تقرر وفقاً للمبادئ الدستورية حتى بدون حاجة إلى إجازة دستورية، إنما تحتاج إلى تنظيم تشريعي لتحديد ضوابطها وأطرها. لذا فإن استخدام أسلوب اللامركزية هو حق للدولة تستطيع استخدامه وتحديد أطرها كيفما تشاء، ولكن إذا اتسعت اللامركزية الإدارية لتصل إلى حدود اللامركزية السياسية، هنا نكون قد خرجنا من إطار القانون الإداري والتنظيم الإداري لندخل في شكل الدولة والتنظيم السياسي والمؤسساتي للدولة وهو مجال القانون الدستوري، أو ما اصطلح على تسميته بالنظام الاتحادي أو الفيدرالية.

فهذه الفدرالية هي نظام حكم، بعكس اللامركزية التي هي نظام إدارة، والأولى أي الفيدرالية هي موضوع سياسي بامتياز، أما اللامركزية فهي نظام إداري بامتياز. والأولى تهدف إلى حل إشكاليات ذات طابع سياسي ومؤسساتي، وأما الثانية فتهدف إلى تسهيل حصول المواطن على الخدمة. والأولى تخضع للتنظيم القانوني، بينما تتطلب الفدرالية تنظيماً دستورياً وأن تكون مقررته بنصٍ دستوري صريح<sup>(1)</sup>.

(1) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique – Op. Cit p 237.

اللامركزية الإدارية بتعبير مبسط هي توزيع وظائف الدولة الادارية بينها وبين أشخاص القانون العام الأخرى الإقليمية التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، على أن يكون للدولة سلطة الإشراف والرقابة فقط عن طريق إدارتها المركزية على هذه الأشخاص وعلى النحو الذي يقرره القانون، بصورة تحفظ التوازن بين اختصاصات السلطة المركزية والسلطات المحلية، بحيث تتمتع هذه السلطات بقسط من الحرية والاستقلال في إدارة شؤونها الذاتية وتسيير مرافقها المحلية العامة، مع الحرص على وحدة الدولة السياسية<sup>(١)</sup>.

تقوم اللامركزية الإدارية الإقليمية على أساس جغرافي، بحيث يتم تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكلٍ يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي، بمعنى أن يتخصص في إدارة شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة وعلى مستوى مصالحه، وبالنسبة لجميع الأفراد الذين يقيمون في هذا الإقليم، جهاز إداري أو شخص معنوي عام هو أكثر اتصالاً بهذا الإقليم ومعرفة باحتياجاته من الحكومة المركزية. واللامركزية الإدارية ليست على صورة واحدة، كما ان اختيار الصورة الملائمة للامركزية الإدارية ليس من السهولة بمكان، فهي تطرح مشاكل عدة ومعقدة جداً، إذ عليها أن تراعي اعتبارات جغرافية وتاريخية واجتماعية وثقافية. ذلك أن تحديد التقسيمات الإدارية المناسبة لأغراض الإدارة المحلية تصطدم بمشكلات كثيرة على الصعيد الإداري، أهمها:

- مشكلة تحديد الوحدات الإدارية التي تضمها الدولة.
- مشكلة تحديد مستويات الوحدات الإدارية، وبعبارة أخرى هل تكون على مستوى واحد أو على عدة مستويات.
- مشكلة تحديد أنسب وضع للعلاقات بين الوحدات من جهة وبينها وبين السلطة المركزية من جهة أخرى<sup>(٢)</sup>.

وكان لاتساع دور الدولة وتعدد مهامها، الأثر الكبير في نشأة الحاجة الى قيام هيئات محلية تختص بالمهام ذات الطابع المحلي. حيث برزت الحاجة الى تقسيم العمل في مجال الادارة العامة، لأن من العسير على الحكومة المركزية وفروعها الاقليمية ان تغطي الخدمات ذات الطابع الاقليمي. وهذا ما ادى الى قيام الهيئات الإقليمية التي تفوض لها الدولة بعض مهامها وتمنحها قدراً من الاستقلال الاداري والمالي مما يكفل للسلطة المركزية التفرغ للمهام القومية.

(١) عبد العزيز حبتور - الإدارة العامة المقارنة - مرجع سابق ص ٢٥٣.

(٢) عصام إسماعيل - النظم الانتخابية - منشورات زين الحقوقية الطبعة الثانية ٢٠٠٩ ص ٣١٥.



وكذلك كان للتفاوت بين اقاليم الدولة، وتشتت رقعتها واتساعها جغرافياً، وما رافقه من تفاوت في طبيعة المشكلات والخدمات والمهام التي تقدمها الدولة لكل اقليم، أن فرض على الدولة المركزية أن تنشئ هيئات محلية لامركزية لمعالجة هذه المتطلبات. لكن درجة اللامركزية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بحجم الخدمات والمهام التي تقوم بها على اساس محلي، وبدرجة اختلاف هذه الخدمات وانظمة وأساليب العمل من اقليم لآخر<sup>(١)</sup>.

ومن أجل اعتماد الدولة لنظام اللامركزية المحلية، ينبغي أن تتوفر المقومات التالية<sup>(٢)</sup>:

- الإقرار بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية.
- أن تدار المصالح المحلية بواسطة مجالس منتخبة.
- خضوع هذه الهيئات لرقابة السلطة المركزية.

#### ١- الإقرار بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية:

إن أحد أهم الأسباب التي تدعو إلى الأخذ بنظام اللامركزية، هي:

- وجود مناطق معينة تربط بين سكانها روابط خاصة نابعة عن خصوصية ظروفهم ومصالحهم المشتركة.
- بُعد السلطة المركزية عن هذه المناطق.
- تعقد مشكلات الأخيرة وتعدد حاجاتها.
- توسع مهام الإدارة المركزية بحيث يصعب عليها تلبية الاحتياجات المحلية لجميع المناطق المتناثرة في أنحاء البلاد.

فاللامركزية يقصد بها وجود درجة من تفويض السلطة ممنوحة إلى التنظيمات الإدارية في الدولة لتنظيم شؤونها الداخلية. حيث يناط بالمجالس البلدية أن تؤدي دوراً له بعد إنمائي واجتماعي، فالهيئة اللامركزية هي حلقة اساسية في انهاض المجتمع المدني، وهي كالخط المستقيم اقصر الطرق بين نقطتين، بين ما نعيشه من تخلف وبين رغبتنا في ارساء قاعدة النهوض الشامل. ومن المتعارف عليه في هذا المجال أن تحديد المصالح المحلية التي تديرها الهيئات اللامركزية المحلية لا يعود لا إلى هذه الهيئات نفسها ولا إلى

(١) عبد العزيز حبتور - الإدارة العامة المقارنة - مرجع سابق ص ٢٤٩.

(٢) عصام إسماعيل - النظم الانتخابية - مرجع سابق ص ٣٢٥.

السلطة المركزية، بل يتولى أمر تحديدها إلى المشتري عبر القانون. وينجم عن ذلك بأنه لا يجوز الانتقاص من اختصاصات الهيئات المحلية إلا بقانون آخر مماثل<sup>(١)</sup>.

## ٢- أن تدار المصالح المحلية بواسطة مجالس منتخبة:

يقوم نظام اللامركزية المحلية على فكرة الديمقراطية، وهذا يعني وجوب انتخاب مجالس محلية بواسطة سكان الإقليم أو الوحدة المحلية لتتولى إدارة المصالح المحلية للأقليم. وهناك إجماع فقهي على حق سكان النطاق البلدي بإدارة مصالحهم المحلية عن طريق انتخاب مجالس محلية بالاقتراع العام المباشر. بيد أن بعض الدول تجيز تعيين بعض العناصر ذات الخبرة والكفاءة في المجالس المحلية شرط أن تبقى الأغلبية للعناصر المنتخبة. وتطبق على الانتخابات البلدية ذات الأحكام المطبقة على الانتخابات النيابية، أو غيرها من الانتخابات على أساس أن الاستحقاق الانتخابي بمفهومه المجرد، لا تتعدد مفاهيمه وفقاً لطبيعة العملية الانتخابية والغاية منها. فالانتخاب بصرف النظر عن الهيئة المنتخبة هو حق يمارسه المواطن كأى حق آخر، بل هو من أولى حقوق الإنسان السياسية ومن المسلمات التي أجمعت عليها الأعراف والقوانين والاتفاقيات الدولية.

ومشاركة المواطنين في إدارة الشؤون المحلية من غير الممكن أن تتم إلا عبر الانتخابات العامة التي تمكّنهم من اختيار ممثليهم، وقد طرحت هذه المشاركة إشكالية حول النظام الانتخابي الفاعل الذي يؤمّن هذه المشاركة، وترتبط هذه الإشكالية باختيار الصيغة التي تتيح للمواطنين بأن يتمثلوا تمثيلاً صحيحاً في المجالس البلدية. حيث يلعب اختيار النظام الانتخابي دوراً في تفعيل دور المجتمع المدني، لأنه بدون هذا المجتمع المدني لا وجود للديمقراطية، فالمجتمع المدني ظاهرة طبيعية ملازمة للديمقراطية التمثيلية. ومن هنا كان اختيار النظام الانتخابي أحد أهم القرارات المؤسساتية لأيّ مجتمع ديمقراطي<sup>(٢)</sup>.

يعتبر الانتخاب بحدّ ذاته عملاً سياسياً بطبيعته، إذ يتيح للناخب أن يؤيد أو يرفض سياسة معينة، وعلى هذا الأساس، تحلّل الانتخابات على أساس أنها اتصال وتواصل، وجواباً على سياسة الفريق الحاكم. وما الحملة الانتخابية إلا محاولة لعرض سياسة محددة غايتها جمع أكبر عدد من الموافقات، أي أكبر عدد من الأصوات يوم الاقتراع.

فالقاعدة إذ بأن كل انتخاب له طابع سياسي، فحتى الانتخابات النقابية والإدارية والاجتماعية، يطغى عليها الجانب السياسي، ذلك أن الانتخاب يغيّر في الهيكليات القائمة، وفي أغلب الأحيان يتمّ الإختيار

(١) عصام إسماعيل - المصدر نفسه ص ٣٢٦.

(٢) عصام إسماعيل - النظم الانتخابية - المصدر نفسه ص ٣٢٧.

سنداً لمعايير سياسية لا شأن لها بالشؤون الخاصة بكل هيئة، فانتخابات النقابات المهنية في لبنان هي انتخابات قائمة على تنافس لوائح منضوية ضمن تكتلات حزبية لا مهنية، والاختيار لم يكن يتم على أساس كفاءة المرشح ووزنه الفكري، بل على أساس الميول الحزبية فقط. ومن فوائد الانتخابات المحلية أنها تقرّب المواطنين من سلطة اتخاذ القرار، فالمرشحين أكثر قريباً من ناخبهم لمجاورتهم في كل يوم تقريباً. وهذا ما يشعر الناخبين بأن صوتهم سيكون له تأثيراً أكبر على سير الحياة العامة في الهيئات المحلية، وتبعاً لذلك فإن من المفترض أن تكون نسبة مشاركتهم في الاقتراع مرتفعة نسبياً. وإذا تحققت هذه الفرضية في عدة بلدان أجنبية مثل الولايات المتحدة الأمريكية وغيرها، ولكن لا نستطيع تعميم هذه الفرضية كقاعدة مطلقة، فقد يتمتع الناخبين عن المشاركة في الانتخابات المحلية، لأسباب عديدة منها في حالة تلمسهم ضعف السلطات التي تتمتع بها المجالس البلدية<sup>(١)</sup>.

## ٢- الاستقلال الإدارة والمالي:

الاستقلال في الإدارة هو الركن الأساسي في تأمين استقلالية الهيئات الإدارية اللامركزية في مباشرة وظائفها، أنه حجر الزاوية، لا بل المعيار الرئيسي لوجود اللامركزية والتي لا يرتفع بنينها إلا إذا كان استقلال مجالسها مؤمناً ومضموناً بصورة عملية. لكن هذا الاستقلال لا يصل إلى حد الانفصال المطلق وإلى قطع كل علاقة مع الدولة، لأن ذلك لا يؤدي فقط إلى نشوء كيانات سياسية مستقلة عن الدولة فحسب، بل يجرّد اللامركزية أيضاً من مفهومها الصحيح القائم على التبعية وعدم الاستقلالية السياسية. وقد يتساءل قائل عن مدى هذه الاستقلالية، وكيفية تنفيذ البلديات لهذه المشاريع الكبرى، وهي ذات الإمكانات المالية المتواضعة، إن جدية هذا الطرح ناتج عن واقع جمود معظم المشاريع البلدية بسبب فقدان التمويل المالي اللازم لإنجاز هكذا مشاريع، ولكن هذه المشكلة الجادة ليست بذاتها عائقاً أمام انجاح تجربة العمل البلدي، ذلك أن تمتع البلدية بالاستقلال المالي لا يعفي الدولة من واجبها الأساسي في تمويل المشاريع المتعلقة بالمنفعة العامة، لأن مهمة تأمين المصلحة والخدمات العامة، هو واجب الدولة أساساً.

ومن هنا كانت أبرز الصعوبات التي تعيق التطور ومسيرة العمل البلدي هي صعوبات مالية، فالهيئات المحلية قد يكون لها موارد مالية خاصة وهامة، ولكن استقلالها المالي يبقى محدوداً لأنه ليس كل مواردها

(١) عصام إسماعيل - النظم الانتخابية - المصدر نفسه ص ٣٢٨.

المالية هي صمن صلاحيتها الخاصة. فالمواطن هو بذات لوقت مكلف على الصعيد البلدي وعلى الصعيد الوطني، ولهذا فإن الدولة هي التي تنظّم وتقر نوعي الضرائب، وهي صاحبة الاختصاص في الشأن المالي، ولهذا فإن اللامركزية المالية المطلقة قد تكون مستحيلة، بل على العكس قد تؤدي إلى عدم المساواة فيما بين الهيئات اللامركزية، ولهذا تدير الدولة جزء من مالية الهيئات اللامركزية، ويبقى لهذه الأخيرة صلاحية إدارة جزء من إيراداتها المتصلة بالأنشطة التي تمارسها ضمن نطاقها الإقليمي<sup>(1)</sup>. فاستقلالية الهيئات المحلية ومبادئ الإدارة الحرة استلزمًا تأمين الاستقلالية المالية وهذا ما سعى إليه التعديل الدستوري لعام ٢٠٠٣، حيث أقر الاستقلال المالي للهيئات اللامركزية، بحيث تستغل مواردها وفقاً للشروط المحددة في القانون، وهي تستوفي بذاتها كل أو بعض الضرائب من أي نوع كانت. وأن أي نقل للاختصاص فيما بين الدولة والهيئات المحلية يستلزم تأمين مصادر التمويل اللازمة لتنفيذ هذه الوظائف. ثم صدر القانون العضوي تاريخ ٢٩ تموز ٢٠٠٤ المتعلق بالاستقلال المالي للهيئات المحلية فأوضح طبيعة العلاقة فيما بين الدولة والهيئات المحلية، وحدد مصادر تمويلها بالضرائب على مختلف أنواعها التي يحددها القانون، الرسوم والضرائب الجمركية، عائدات المرافق المحلية، عائدات الأملاك المحلية، الهبات والوصايا<sup>(2)</sup>.

#### ٤- خضوع الأشخاص اللامركزية للوصاية الإدارية:

الاستقلال في الإدارة هو الركن الأساسي في تأمين استقلالية الهيئات الإدارية اللامركزية في مباشرة وظائفها، إنه حجر الزاوية، لا بل المعيار الرئيسي لوجود اللامركزية والتي لا يرتفع بنيانها إلا إذا كان استقلال مجالسها مؤمناً ومضموناً بصورة عملية. لكن هذا الاستقلال لا يصل إلى حد الانفصال المطلق وإلى قطع كل علاقة مع الدولة، لأن ذلك لا يؤدي فقط إلى نشوء كيانات سياسية مستقلة عن الدولة فحسب، بل يجرّد اللامركزية أيضاً من مفهومها الصحيح القائم على التبعية وعدم الاستقلالية السياسية. لكن هذه التبعية لا تتخذ شكل سلطة تسلسلية، هي أيضاً ليست استقلالية تتصف بالصفة الدستورية. وبالتالي، فاللامركزية هي وسط بين هذين المفهومين: المركزية والفدرالية. فبقدر ما يضيق استقلال الأشخاص المعنوية اللامركزية تقترب من المركزية اللاحصرية، وبقدر ما يتسع هذا الاستقلال بقدر ما نصل إلى حدود الفدرالية. وللمحافظة على التوازن بين هذين المركزين أعطيت السلطة المركزية حق

(1) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 244.

(2) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 245.

الرقابة الإدارية على أعمال السلطات اللامركزية وهذا ما اصطلح على تسميته بالوصاية الإدارية. وقد وضعت ضوابط وحدود لهذه الوصاية تجعلها تختلف في الجوهر عن السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس على المرؤوس في النظام المركزي، وذلك على الشكل التالي:

- الأصل هو استقلال الشخص اللامركزي، لذلك فلا وصاية من دون نص ولا وصاية أبعد من النص. بينما تمارس السلطة الرئاسية من دون نص ولا تستبعد إلا بموجبه.
- يتمتع على السلطة المركزية توجيه أوامر وتعليمات مسبقة للشخص اللامركزي، كما لا يجوز لها الحلول مكانه في عمل يدخل في صلب إختصاصه إلا بموجب نص، في حين يبقى نشاط الموظفين في النظام المركزي بكامله تحت رقابة السلطة الرئاسية.
- يعود لسلطة الوصاية حق المصادقة أو رفضها كلياً على القرار المعروض عليها، لكن ليس لها أن تدخل أي تعديل عليه، في حين يبقى من حق الرئيس في السلطة الرئاسية تعديل قرارات مرؤوسيه.
- لا يعني تصديق السلطة المركزية على قرارات الشخص اللامركزي مصادرة سلطة هذا الأخير، فأثر التصديق ينحصر فقط في نفاذ القرار الذي يعتبر سارياً من تاريخ صدوره وليس من تاريخ التصديق عليه. علماً أنه يبقى من حق الشخص اللامركزي العدول عن هذا القرار المصدق إذا اقتضت ذلك ضرورات المصلحة العامة.
- تنحصر رقابة سلطة الوصاية من حيث المبدأ في قانونية القرار فقط وليس في ملاءمته، بينما تتناول الرقابة الرئاسية عمل المرؤوس لجهة قانونيته وملاءمته معاً.
- يحتفظ الشخص اللامركزي بحقه في الطعن أمام القضاء الإداري في قرارات السلطة المركزية حين تتجاوز فيها حدود الوصاية الإدارية. بينما لا يملك المرؤوس في النظام المركزي مثل هذا الحق إزاء قرارات رئيسه المتعلقة بالعمل الذي يقوم به. ونشير هنا إلى أن السلطة اللامركزية تبقى مسؤولة عن الأعمال والقرارات الصادرة عنها، على الرغم من المصادقة عليها من قبل سلطة الوصاية. بيد أن مسؤوليتها تنتفي في حال اقتراف السلطة المركزية خطأ جسيماً أو إهمالاً فادحاً ألحق ضرراً بها أو بالغير.

تختلف أساليب الدولة في ممارستها للرقابة على الهيئات المحلية، في إيطاليا تناط هذه المهمة بموظفين، وفي المملكة المتحدة تناط هذه المهمة بقضاة، وفي لبنان تناط هذه المهمة بوزارة الداخلية والبلديات. وأياً كانت الهيئة التي تتولى الرقابة، فإن الهدف منها هو ذاته، ويتمثل بإثبات السلطة السياسية المركزية بأنها

وحدها المختصة، فتسعى من خلال هذه الوصاية إلى ضمان وحدة وتماسك الدولة. ولهذا فإن وجود الرقابة هي مسألة غير قابلة للنقاش في الدولة الموحدة، وأن النظام القانوني المحلي ليس له وجود إلا من خلال اندماجه في النظام الوطني. وحتى في ظل وجود نظام الوصاية أو الرقابة الإدارية، فإن استقلال الهيئات المحلية يبقى محفوظاً، إذ أن الرقابة لا تمارس إلا في حالاتٍ محددة على سبيل الحصر، ولا تصل لحد توجيه أوامر إلى الهيئات اللامركزية. ولهذا فهي تختلف عن السلطة الرئاسية التسلسلية<sup>(1)</sup>.

والوصاية الإدارية ذات التاريخ الطويل في فرنسا، جرى استبدالها بموجب قانون ٢ آذار ١٩٨٢ واستبدلت بنظام الرقابة الإدارية على مشروعية قرارات الهيئات المحلية. بحيث لم تعد قرارات الهيئات المحلية خاضعة لنظام المصادقة المسبقة إلا نادراً، وأن سلطة الحل محل الهيئة المحلية لا يجوز ممارسته إلا بصورة استثنائية وعند التغيب المتعمد للسلطة المحلية. فالمبدأ في فرنسا، أن قرارات الهيئات المحلية هي قرارات نافذة وتدخل حيز التنفيذ مباشرةً وفور صدورها، إلا إذا عمدت سلطة الوصاية إلى إبطالها في حالاتٍ محددة، أو تقدّم المحافظ بمراجعة قضائية لإبطالها. وقد تبني التعديل الدستوري لعام ٢٠٠٣، لنظام الرقابة الجديد وأدرج في الفقرة في المادة ٧٢ مبدأ الإدارة الحرة للهيئات الإقليمية، وأناط بممثل الدولة بصلاحيه الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية، فيما يختص باحترام القوانين والحفاظ على المصالح الوطنية<sup>(2)</sup>. وفي اليابان جرى بعض التقدم في المجال اللامركزي، حيث صدر في العام ١٩٩٥ القانون الذي هدف إلى نقل السلطات المركزية إلى الحكومات المحلية بعد إجراء تطوير للنظامين الإداري والضرائبي. إن التوجه التاريخي لمختلف الدول نحو نظام اللامركزية، إنما اتخذ أحد نماذج ثلاث، إذ تتبنى الدول النظام الفرنسي الذي يتشدد في تكريس مبدأ وحدانية الدولة، ويسعى دائماً لتكريس الدولة المركزية القوية الذي يتحمّل أو يتعايش مع نظام اللامركزية دون أن يرفض هذا النظام. ففي ظل النظام الملكي القديم، كان الملك يرفض توزيع سلطات الدولة ويواجه بحزم أي خصوصياتٍ محلية. ومع قيام الثورة الفرنسية بدأ التوجه نحو إنشاء الهيئات المحلية، بحيث تتولى هيئات منتخبة إدارة شؤون هذه الهيئات. ولم يتبلور مبدأ الإدارة المحلية الحرة إلا مع دستور العام ١٩٤٦، واليوم فإن للمجالس المحلية صلاحيات واسعة في كل ما يتعلّق بالشؤون المحلية.

وقد تتبنى الدول للنظام الإنكليزي الذي ينيط بالهيئات المحلية الدور الأبرز في انجاز المسائل الإدارية. وهي تستند إلى مبدأ الإدارة الذاتية، وامتيازات السلطات المحلية هي واقعية، ولهذا لم تثار في هذا النظام أي إشكالية حول اللامركزية ولا وجود للمنافسة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية. وكل ما تهتم به هو كيفية الوصول للإدارة الفضلى. وهو لا يجهد لتحدي أي الأعمال هي وطنية وأي منها محلية،

(1) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 237.

(2) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 238.

والوزارات ليس لها عملياً ممثلين لدى الهيئات المحلية، ولهذا فإن مفهوم استقلال الهيئات المحلية في بريطانيا هو مختلف عن مفهومه في فرنسا. وأن البرلمان البريطاني وريث الملكية هو بدون منازع مصدر كل السلطات، وهو قد يعطي بعض الهيئات المحلية المنشأة صلاحيات أوسع ومتعددة<sup>(١)</sup>. فشرعة الحكومة المحلية لعام ٢٠٠٠ "Local gouvernement bill" منح السلطات المحلية اختصاصاً عاماً بالتدخل في كل المواضيع الاقتصادية والاجتماعية والبيئية ذات الطابع المحلي، حتى ولو كان هناك قوانين خاصة<sup>(٢)</sup>.

وقد تتبنى دولاً للنظام الاشتراكي الذي يأخذ النظام المركزي الذي يتخفى وراء مظهر اللامركزية<sup>(٣)</sup>.

**تعقد المهام الإدارية:** إن المهام التي تنفذها الدولة الحديثة هي عملياً معقدة ومتشعبة، وكلما برزت حاجة جديدة تستوجب تدخل السلطة العامة، فإن التوجه التلقائي يكون نحو الإدارة المركزية، خاصة أن عدد كبير من الأنشطة تحتاج إلى تقنيات واختصاصات فنية، لا يمكن أن يقدر على ممارستها وتفيذها لا جهاز متخصص. وهذه النظرية يطلقها انصار المذهب التكنوقراطي، الذين يرفضون كل أشكال الديمقراطية وليس فقط اللامركزية الإدارية. ولكن التجربة أثبتت عدم إمكانية تعميم هذه النظرية، إذ أن بعض النشاطات الممنوعة عن الهيئات اللامركزية في بعض الدول، استطاعت هذه الهيئات القيام بها في دول أخرى دون أن تؤثر على المصالح الوطنية. ورغم ضعف حجة التكنوقراطيين، يبقى أن بعض المهام ذات الأهمية الخاصة تبقى دائماً شأن وطني وليس محلي (مثل التوجيه الاقتصادي والتنظيم المدني)<sup>(٤)</sup>. وأن علاقة تعاون فيما بين الدولة المركزية والهيئات المحلية عن طريق تويح الاختصاصات بين الطرفين.

### ثانياً: التنظيم اللامركزي في الدول العربية

إذا كان النموذج الساري في معظم دول العالم هو باعتبار البلدية النموذج الطبيعي والتجسيد التنظيمي والواقعي لصورة اللامركزية الإدارية الإقليمية، إلا أن اعتبارات ومقتضيات عدة، أوجبت في بعض الأحيان أن تكون المدن أو المحافظات أو الأقاليم أو الولايات أو المقاطعات هي جزء أساسي في التنظيم الإداري

(1) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 242.

(2) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 242.

(3) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 243.

(4) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 244.

اللامركزي<sup>(١)</sup>. وقد تبنت بعض الدساتير العربية نصوصاً صريحة حول حدود اللامركزية الإدارية المعتمدة، ويظهر من خلال هذه النصوص أن اللامركزية في الدول العربية قد تراوحت بين اعتماد الوحدات الصغيرة أي البلدية، وصولاً إلى الوحدات الكبرى أو اللامركزية السياسية أو الفدرالية. وعندما تبدأ الدولة بالتفكير عن توسيع نطاق اللامركزية فإنها تسعى لوضع القيود والضوابط لحدود هذه اللامركزية الموسعة.

وسنحاول أن نصنّف أشكال اللامركزية المعتمدة في الدول العربية وفقاً لحجم الوحدة الإدارية المقرر اعتمادها كأساس للامركزية الإدارية، على أن نبدأ بالإشارة إلى الدول العربية التي أختارت اللامركزية السياسية، أو أسلوب الدولة الاتحادية.

### ١ - اللامركزية الإدارية بالصورة الموسعة<sup>(٢)</sup>

تعتمد دولة الإمارات العربية المتحدة، نظام الحكم الإتحادي، حيث خصص الدستور البابين السادس والسابع منه لتبيان صلاحيات كل إمارة، وعلاقتها بالحكومة الاتحادية. واللافت في الدستور الإماراتي أن هذه الفدرالية هي أقرب للامركزية الإدارية بحيث يعتبر الاختصاص الأساسي للحكومة الاتحادية، وتكون التشريعات الخاصة بكل إمارة في كل ما لا تتفرّد فيه السلطات الاتحادية بموجب أحكام المادتين السابقتين (المادة ١٢٢ من الدستور).

وتأخذ جمهورية السودان بالنظام الاتحادي حيث تنص المادة ٢ من الدستور السوداني، بأن السودان جمهورية اتحادية تحكم في سلطانها الأعلى على أساس النظام الاتحادي، الذي يرسمه الدستور مركزاً قومياً وأطراً ولائية، وتدار في قاعدتها الحكم المحلي وفق القانون، وذلك تأميناً للمشاركة الشعبية والشورى والتعبئة، وتوفيراً للعدالة في اقتسام السلطة والثروة. قسّمت السودان إلى ٢٦ ولاية (المادة ١٠٨ من الدستور) يكون لكل ولاية وإل ينتخب من الشعب (المادة ٥٦ من الدستور) ومجلس للولاية منتخب يتولى سلطة التشريع في الولاية (المادة ٩٧).

وفي جمهورية العراق، فإن الدولة العراقية وفقاً للمادة الأولى من الدستور هي دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي اتحادي. وخصص الباب الرابع من الدستور لاختصاصات السلطات الاتحادية، وجاء في المادة ١١٠ أن كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية تكون من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفي حال الصلاحية المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية لقانون الإقليم في حالة الخلاف بينهما.

(١) عصام إسماعيل - النظم الانتخابية - مرجع سابق ص ٣١٥.

(٢) عصام إسماعيل - المصدر نفسه ص ٣١٦.



ويعتبر الإقليم هو الوحدة المتكون منها الدولة الاتحادية العراقية، وخصص الفصل الأول من الباب الخامس من الدستور لتحديد سلطات الأقاليم. أما الفصل الثاني من الباب الخامس فخصص للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم، حيث منحت المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وينظم ذلك بقانون. كما يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس. وينظم بقانون انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحيتهما. وأهم ما في هذا الدستور هو ان مجلس المحافظة لا يخضع لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو أي جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة (المادة ١١٨).

## ٢- اللامركزية الإدارية على أساس الأقاليم والمحافظات<sup>(١)</sup>

تتبنى الجمهورية التونسية، نظام اللامركزية الإدارية وفقاً للمادة ٧١ من الدستور، وذلك على عدة مستويات هي المجالس البلدية والمجالس الجهوية وأي هياكل أخرى يمنحها القانون صفة الجماعة المحلية. وفي جمهورية الجزائر حددت المادة ١٥ من الدستور الجماعات الإقليمية للدولة بالبلدية والولاية. وورد في المادة ١٦ بأن يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

أما في الجمهورية العربية السورية، فتعتبر مجالس الشعب المحلية، بأنها مؤسسات منتخبة انتخاباً ديمقراطياً يمارس المواطنون من خلالها حقوقهم في إدارة الدولة وقيادة المجتمع (المادة ١٠ من الدستور). وهي جزء أساسي في السلطة التنفيذية، خصصت لها فقرة في الدستور إلى جانب رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء. واعتبرتها المادة ١٢٩ من الدستور السوري بأنها هيئات تمارس سلطاتها في الوحدات الإدارية وفقاً للقانون.

وأما في مصر فإن المادة ١٦١ من الدستور قسّمت جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات والمدن والقرى. على أن تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر (المادة ١٦٢).

(١) عصام إسماعيل - النظم الانتخابية - مرجع سابق ص ٣١٧.

وفي المغرب فإن الجماعات المحلية هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، ولا يمكن إحداث أي جماعة محلية أخرى إلا بقانون (المادة ١٠٠ من الدستور). حيث تنتخب الجماعات المحلية مجالس تتكلف بتدبير شؤونها تدبيراً ديمقراطياً طبق شروط يحددها القانون (المادة ١٠١ من الدستور).

وفي اليمن، قسّمت المادة ١٤٥ من الدستور أراضي الجمهورية اليمنية إلى وحدات إدارية، يبين القانون عددها وحدودها وتقسيماتها والأسس والمعايير العلمية التي يقوم عليها التقسيم الإداري، كما يبين القانون طريقة ترشيح وانتخاب واختيار رؤسائها، ويحدد اختصاصاتهم، واختصاصات رؤساء المصالح فيها. تتمتع هذه الوحدات الإدارية بالشخصية الاعتبارية ويكون لها مجالس محلية منتخبة انتخاباً حراً مباشراً ومتساوياً على مستوى المحافظة والمديرية وتمارس مهماتها وصلاحياتها في حدود الوحدة الإدارية... (المادة ١٤٦).

وفي المملكة العربية السعودية، وعلى الرغم من عدم إدراج نص خاص عن اللامركزية في النظام الأساسي للحكم، إلا أن المملكة وفي أنظمة خاصة قسمت المملكة إلى ١٤ الإمارة مرتبطة بالإدارة المركزية، واعتمدت المملكة نظام اللامركزية الإدارية على مستوى المقاطعات والبلديات والمجمعات القروية.

أما في مملكة البحرين، فإن المادة ٥٠ من الدستور قد أناطت بالقانون صلاحية تنظيم هيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها، وبما يكفل لهيئات الإدارة البلدية إدارة المرافق ذات الطابع المحلي التي تدخل في نطاقها والرقابة عليها. وجاء قانون المحافظات لمنح الشخصية المعنوية للمحافظات الخمسة التي تتشكل منها مملكة البحرين، واعتمد نظام اللامركزية على أساس الوحدة- المحافظة.

### ٣- اللامركزية الإدارية المحلية "البلدية"<sup>(١)</sup>

(١) عصام إسماعيل - النظم الانتخابية - مرجع سابق ص ٣١٩.

في الأردن، أنطت المادة ١٢١ من الدستور بالمجالس البلدية أو المحلية إدارة الشؤون البلدية والمجالس المحلية. وفي فلسطين خصص القانون الأساسي المادة ٧٦ منه للإدارة المحلية، وأجاز بقانون أن تنشأ وحدات إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل وحدة منها مجلس منتخب انتخاباً مباشراً على الوجه المبين في القانون. على أن يراعى عند التقسيم المعايير السكانية والجغرافية والاقتصادية والسياسية للحفاظ على الوحدة الترابية للوطن ومصالح التجمعات فيه.

وفي الكويت أنطت المادة ١٣٣ من الدستور بالقانون تنظيم المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها.

وفي جمهورية الصومال اكتفى النص الدستوري (المادة ٨٦) بإجازة تطبيق اللامركزية في الوظائف الإدارية كلما أمكن ذلك وتقوم بهذه الوظائف الهيئات المحلية للدولة والهيئات العامة .

وفي لبنان، أغفل الدستور اللبناني عن التعرض للامركزية الإدارية، أو حتى التنظيم الإداري في الدولة، لكن كما أشرنا فيما تقدّم، فإن غياب التفويض الدستوري الصريح، لا يعني أن المشرع لا يستطيع اعتماد اللامركزية كأداة للتنظيم الإداري، خاصةً وأن المجلس الدستوري اللبناني سبق أن ربط بين اللامركزية الإدارية والديمقراطية، وذلك في حكمه رقم ١٩٩٧/١ الذي جاء فيه: "أن قوام الديمقراطية يكون في مشاركة الشعب في سير الحياة العامة وفي إدارة الشؤون العامة وأيضاً في احترام الحقوق والحريات العامة وينسحب ذلك على المستوى المحلي كما هو على المستوى الوطني.

وإذا عدنا للتشريع اللبناني، نجد أن الإدارة اللامركزية في لبنان تقوم على مستوى واحد هو البلديات في المدن والقرى، ويعد سنده التشريعي في المرسوم الاشتراعي ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ المسمى قانون البلديات.

تضمنت وثيقة الوفاق الوطني اللبناني فقرة خاصة بعنوان اللامركزية الإدارية، وتحت هذا العنوان وردت خمسة بنود تعتبر بمثابة القيود على أي مشروع لامركزية مقترح في لبنان، وهذه البنود هي:

- ١- الدولة اللبنانية دولة واحدة موحدة ذات سلطة مركزية قوية.
- ٢- توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين وتمثيل جميع إدارات الدولة في المناطق الإدارية على أعلى مستوى ممكن تسهيلاً لخدمة المواطنين وتلبية لحاجاتهم محلياً.

- ٣- إعادة النظر في التقسيم الإداري بما يؤمن الانصهار الوطني وضمن الحفاظ على العيش المشترك ووحدة الأرض والشعب والمؤسسات.
- ٤- اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرئسه القائمقام، تأميناً للمشاركة المحلية.
- ٥- اعتماد خطة إنمائية موحدة شاملة للبلاد قادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتمييزها اقتصادياً واجتماعياً، وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحدة والاتحادات البلدية بالامكانيات المالية اللازمة.

ومن خلال قراءة هذه البنود، نلاحظ بأن اللامركزية الجديدة المقترحة، يجب أن لا تنتقص من سلطة الدولة الواحدة الموحدة ذات سلطة مركزية قوية، وهذا الأمر يتحقق برأي واضعي وثيقة الطائف من خلال توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين وتمثيل جميع إدارات الدولة في المناطق الإدارية على أعلى مستوى ممكن تسهيلاً لخدمة المواطنين وتلبية لحاجاتهم محلياً.

وعن الوحدة الإدارية المقترحة كأساس لللامركزية الإدارية، فقد حصرتها وثيقة الطائف بالوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون). لكن قيلاً خطراً على هذه اللامركزية تجلى بتروؤس القائمقام وهو موظف تابع للإدارة المركزية ليكون على رأس هذا المجلس، وهذا ما يخالف نظام اللامركزية الذي أساسه المشاركة السياسية للمواطنين عبر الانتخاب<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: توزيع الاختصاصات بين الهيئات المحلية والإدارة المركزية

تعتمد الدول إلى وضع معايير لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية. وتبرز في هذا المجال عدة صعوبات في وضع معايير موحدة للتمييز بين المصالح القومية والمصالح المحلية، وذلك بسبب اختلاف هذه المصالح بحسب الأولويات الناجمة عن الشكل السياسي للدولة والنظام الاقتصادي المتبع<sup>(٢)</sup>.

في الدولة الموحدة، تكون اختصاصات الهيئات المحلية محدودة، لأن توسيع نطاق اختصاصاتها يتناقض مع طابع المركزية السياسية التي تستمد فيها الدولة طابعها الموحد. وحتى في الحالات التي يتم نقل مهام ووظائف متنوعة للأجهزة المحلية، فإن ممارستها لوظائفها يكون تحت إشراف ووصاية ورقابة السلطات المركزية. أما في الدولة الفيدرالية المركبة، فإن الاختصاصات الواسعة التي تتمتع بها الأجهزة المحلية،

(١) عصام إسماعيل - النظم الانتخابية - مرجع سابق ص ٣٢٣.

(٢) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ٢١٧.

تعتبر اختصاصات اصيلة تمارسها المجالس التشريعية المحلية، إذ تستطيع أجهزة الحكم المحلي في الدولة الفيدرالية ان تصدر التشريعات، كما تؤدي الاجهزة التنفيذية المحلية وظائفها بدون وصاية او رقابة من الاجهزة المركزية.

كما تختلف طبيعة الاختصاصات الممنوحة للهيئات المحلية، فيما بين الانظمة الرأسمالية والاشتراكية، لأن من الطبيعي ان تتسع مهام واختصاصات الاجهزة المحلية في الانظمة الاشتراكية بحكم اتساع دور الدولة فيها. اما الانظمة الرأسمالية، فبحكم ان الانشطة الاقتصادية يكون اغلبها خارج نطاق الملكية العامة، فإن مهام الاجهزة المحلية لا يتعدى نطاق المرافق العامة التقليدية والخدمات.

### ١- معايير توزيع الاختصاص

إذا تجاوزنا الصعوبات المذكورة، نجد أن الدول تعتمد أحد معيارين لتحديد اختصاصات الهيئات المحلية وتمييزها عن اختصاصات الإدارة المركزية، هما معيار التمييز العام بين الاختصاصات الاجهزة المركزية والاجهزة المحلية، ومعيار تحديد الاختصاص على سبيل الحصر<sup>(١)</sup>.

#### أ- معيار التمييز العام بين الاختصاصات:

عند توزيع الاختصاصات بصفة عامة، فإن ما تقوم به الاجهزة المحلية يتم تحديده إما عبر الرجوع لقاعدة او معيار معين عام يحدد صلاحيات الهيئات المحلية بأنها تتضمن مثلاً كل الخدمات والمسائل التي تتعلق بالإقليم. أو يتضمن القيام بأي اختصاص لا يرد نص قانوني بتحريمه، او باعطاء مسؤوليته لجهة مركزية. ففي مثل هذه الحالات يكون المجال واسعاً لكي تختار الاجهزة المحلية بنفسها ما تود مباشرته من اختصاصات. ويأخذ لبنان بهذا المبدأ حيث أناطت المادة ٤٩ من قانون البلديات بالمجلس البلدي القيام بكل عمل ذي طابع أو منفعة عامة في النطاق البلدي.

#### ب- معيار تحديد الاختصاصات على سبيل الحصر:

يتم تحديد اختصاصات الاجهزة المحلية بقوانين تنص بصورة واضحة على ما يجوز لهذه الاجهزة مباشرته من مهام واختصاصات. في هذه الحالة تنص التشريعات على الاختصاصات على وجه التحديد، بحيث يعتبر مباشرة الاجهزة المحلية لإختصاصات خارج ما هو مقرر في نص القانون، باطلاً لتعديه الحدود المنصوص عليها. ويعتبر تحديد الاختصاصات على سبيل الحصر من العوامل التي تحد من تجاوزات

(١) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ٢١٨.

الاجهزة المحلية، وتحد من ميلها الى توسيع صلاحياتها بلا مبرر، وتأخذ بريطانيا ومصر بهذا المعيار لتحديد الاختصاصات. ففي بريطانيا على سبيل المثال، ينص القانون على اختصاص المجالس المحلية على سبيل الحصر وتشمل: ادارة قوات البوليس، الاطفاء، ضبط المكابيل والموازين، تنفيذ قوانين الاماكن العامة، منع الضوضاء، تخطيط المدن والريف، انشاء وصيانة الطرق والجسور والحدائق العامة، الصرف الصحي، التعليم والاسكان وتوريد مياه الشرب.....

## ٢ - التمييز بين نظام الحكم المحلي ونظام الادارة المحلية<sup>(١)</sup>

رغم ان جوهر نظامي الحكم المحلي والادارة المحلية، هو توزيع السلطات والاختصاصات بين الحكومة المركزية والوحدات الاقليمية، الا ان الفروق بينهما كبيرة:

- في نظام الحكم المحلي، تتعدى الاختصاصات والصلاحيات المجال الاداري الى سلطات التشريع والقضاء. اما في نظام الادارة المحلية، فإن اللامركزية والاستقلال ينحصر في المجال الاداري ولا يتجاوز الى خارج السلطة التنفيذية. وتبقى هذه المنظمات اللامركزية محكومة بالتشريع والقضاء المركزي.

- تستمد اجهزة الحكم المحلي اختصاصها من: الدستور المركزي للدولة، وهو الذي يحدد اختصاصات أجهزة الحكم المركزي من جهة والاجهزة المحلية من جهة أخرى. لذلك تكون هذه الاختصاصات ثابتة ومستقرة لأنها دستورية. اما اختصاصات اجهزة الادارة المحلية فهي تتحدد بقوانين عادية، تصدرها الهيئة التشريعية للدولة، وهي تتسع وتضيق وفقاً لمشئنة البرلمان وقوانين عادية وهذا الامر أيسر من تعديل الدستور.

- تتمتع اجهزة الحكم المحلي باستقلال كامل وصلاحيات واسعة في مجالات اختصاصها كافة، وفق ما ينص عليه الدستور المركزي. وأن رقابة الحكومة المركزية لا يتعدى التحقق من مشروعية قرارات وتصرفات الاجهزة المحلية من حيث التزامها بالدستور. كما ان مجال الاشراف والرقابة لا يتعدى المسائل المشتركة ذات الطابع القومي. أما في نظام الادارة المحلية فاستقلال الاجهزة المحلية محدود، وتمارس الحكومة المركزية الوصاية على اعمالها. وبالتالي فإن الاختصاصات التي هي موكولة اليها قانوناً، لا تمارسها بطريقة مستقلة كلياً عن السلطة المركزية

(١) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ٢٢١.

وقد تبلغ الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الإدارة المحلية حد المصادقة المسبقة على أعمال الأخيرة.

- في نظام الحكم المحلي، فإن الإقليم هو دولة تتمتع بسلطات واختصاصات تشريعية وتنفيذية وقضائية، وان كانت صلاحياتها داخلية لا تمتد الى الدفاع والعلاقات الخارجية. أما الوحدات المحلية في ظل نظام الإدارة المحلية، فهي بحكم اقتصار اختصاصها على المجال الإداري، فانها لا تعدو ان تكون تقسيماً جغرافياً لأقاليم الدولة. يحدد نطاق الاختصاص الإقليمي في بعض المسائل الإدارية. وان اعطاءها الشخصية المعنوية ينحصر في مجال السلطة التنفيذية وهي مجرد كيان اداري وليس سياسي متكامل الاركان.

## الفصل الثاني

### الأنظمة الادارية العامة المعاصرة

تكشف الدراسات المقارنة في الإدارة العامة، أن البيروقراطيات العامة ليست سوى أدوات لإدارة السياسات العامة، وهي قد تلعب دوراً سياسياً ، ويمكن أحياناً أن تصبح القوة المهيمنة سياسياً. وهذا الرأي قد نجده متناقضاً مع رأيٍ واسع الانتشار ، يدعو للفصل الحاد بين كلٍ من السياسة والإدارة. لكنه يبقى رأياً جاداً ومسيطرأً لأن الإدارة العامة لا تعمل بمعزلٍ عن البيئة المحيطة، وأن الأنظمة السياسية بحاجةٍ إلى بيروقراطية المنظمة قادرة على التعامل بفعالية مع القضايا الهائلة المتولدة عن التصنيع بمختلف ألوانه، والتفاعل مع العولمة والتقدم والتطور المجتمعي، إضافةً إلى القدرة على التعامل مع المكونات الاجتماعية للدولة وحاجاتها المتعددة والمختلفة. ولتحقيق هذه الأهداف كان لا بد من أن تعمل الإدارة العامة بتوجيه وتسيير ورقابة القادة السياسيين الذين هم غالباً ليسوا من التكنوقراط، وليسوا جزءاً من الموظفين البيروقراطيين ويفتقرون إلى المعرفة التقنية التي يملكها الموظفون المعينون<sup>(1)</sup>.

ولنجاح الإدارة العامة يقتضي أن تستفيد من نظام دستوري يعزز شرعيتها ويساعد على تنسيق جهودها، ويضمن للقادة السياسيين السيطرة الفعالة على الموظفين العموميين وبذات الوقت تحسين قدرة موظفي الدولة على التعامل مع المشاكل الرئيسية التي تولدها الحداثة. لذا فإن الإدارة العامة تحتاج بالدرجة الأولى إلى بيئة سياسية مستقرة، وإلا لن يتسنى لها القيام بدورها، وما يدعم هذه الوجهة، أن الدول النامية التي حاولت أن تقلد مثلاً التجربة الأميركية، فهذه الدول الجديدة التي أنشئت على أنقاض الامبراطوريات تطمح إلى أن تصبح ديمقراطية ، وعادة ما تبدأ مسيرتها السياسية بتكوين السلطة عبر الانتخابات العامة، لكن سرعان ما تنهار هذه الأنظمة المنتخبة وتحلّ محلها سلطة مكونة من ضباط الجيش، فتعلق

<sup>(1)</sup>Fred W. Riggs Public administration in America: The exceptionalism of a hybrid bureaucracy (Riggs, 1994c).



الدستور، وتلغي المجلس التشريعي، ويتولى اشخاص عديمو أو قليلو الكفاءة ممارسة المهام الإدارية. وتنتقل بنا تجارب العالم الثالث التي اعتمدت النظام الرئاسي إلى التساؤل حول أسباب نجاح النظام الرئاسي الأميركي، رغم فشل هذا النظام في معظم الدول التي تبنته، حيث استخدم هذا النظام من قبل قادة الحركات الإصلاحية والثورية من أجل إضفاء الشرعية على طموحاتهم الشخصية، واستمرار إمساكهم بالسلطة عبر الانتخابات الرئاسية<sup>(1)</sup>.

وكنا في الفصل الأول قد ذكرنا المؤثرات البيئية على الإدارة العامة، ومن هذه المؤثرات التي تؤدي لوجود تمايز ما بين الإدارات العامة في الدول المختلفة، نذكر البيئة الجغرافية وهي ذات تأثير في حجم ودور وهيكلية الإدارة العامة، فالإدارة العامة في الدول كبيرة المساحة، تختلف عن الإدارة العامة في الدول صغيرة المساحة. وأيضاً فإن الفوارق السكانية ودرجة التجانس العرقي والطائفي تؤثر في تركيبة الإدارة العامة.

وتتأثر الإدارة العامة بالنظام السياسي المعتمد، سواءً لناحية:

- اعتماد النظام الرئاسي أو البرلماني،
- اعتماد نظام التعددية الحزبية أو نظام الحزبين أو الحزب الواحد،
- تطبيق النظام النسبي في العملية الانتخابية أو النظام الأكثرية أو المختلط،
- طبيعة النظام الاقتصادي رأسمالي أم اشتراكي،

وبعد دخول النظام الإلكتروني إلى ميدان الإدارة العامة، واتجاه معظم الدول لتبني نظام الإدارة العامة الإلكترونية، كان لا بد من إلى التعرف على هذا النمط الجديد من أنماط الإدارة.

وفي مجال الإدارة العامة تعدُّ الوزارة بأنها الوحدة التنظيمية الرئيسية الكبرى التي تضمُّ الوحدات الأصغر (المديريات)، لتتفرع الأخيرة إلى وحدات أصغر (المصالح والدوائر)، وتضمُّ هذه الوحدات الكبيرة والصغيرة مجموعاتٍ عديدة من الوظائف العامة، وهي تقف جميعها في هيكلٍ هرميٍّ مركب<sup>(2)</sup>.  
ويختلف عدد الوزارات بين دولةٍ وأخرى بحسب حاجات كل دولة وأوضاعها الداخلية، فبينما كانت سابقاً منحصرة بالشؤون الخارجية، والعدل، والمالية، والدفاع، والداخلية، انضمَّ إليها اليوم، وزارات التربية والزراعة والمواصلات والتجارة، والضمان الاجتماعي والصحة والتعليم والثقافة وغيرها....

(1) Fred W. Riggs Public administration in America: The exceptionalism of a hybrid bureaucracy (Riggs, 1994c).

(2) أحمد صقر عاشور- الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن- منشورات دار النهضة العربية بيروت ١٩٧٩ ص ٢٨٠.

وكان لاتساع النشاطات الحكومية تأثير على عدد الوزارات المركزية واهدافها، حيث يتراوح هذا العدد بين ٧ - ٣٠ وزارة. في سويسرا نجد فقط سبع دوائر حكومية رئيسية، وفي الولايات المتحدة الامريكية ١٤ وزارة، وأغلب الدول تأخذ بالعدد ما بين ١٥ و ٢٤ وزارة مثل: اليابان وتركيا وهولندا والبرتغال، اندونيسيا وجنوب افريقيا وكوريا الجنوبية والمغرب وكندا واليونان وبورما ... وايران والفيليبين .. وهناك دول تعتمد الوزارات الموسعة من ٣٠ وزير مثل ايطاليا وبريطانيا، الصين وبولندا ولبنان.

وفي هذا الفصل سنتعرّف على نمذج عن الإدارة العامة في الدول المتقدمة (المبحث الأول)، والإدارة العامة في النظم الإشتراكية (المبحث الثاني)، والإدارة العامة في الدول العربية (المبحث الثالث)، والإدارة العامة الالكترونية (المبحث الرابع).

### المبحث الأول:

#### الإدارة العامة في الدول الغربية المتقدمة

ذكرنا في الفصل السابق، أن البنية السياسية والاقتصادية في الأنظمة الغربية المتقدمة، تقوم على أفكار المذهب الفردي الذي يحصر مسؤولية الدولة في المحافظة على الأمن الداخلي والخارجي فقط، وفيما عدا ذلك من الانشطة فليس للدولة التدخل في ممارسته، وبخاصة الامور الاقتصادية، بل تتركه لمبادرات الافراد الذين يتمتعون بحرية اقامة المشروعات التي تتمتع بحرية الانتاج والتوزيع وتحديد الاسعار. وطبقاً للمذهب الفردي فإن الحقوق الفردية ثابتة ولصيقة بالفرد ولا ينبغي التعرض لها. ومن ثم يكون تدخل الدولة بالقدر الذي ينظم وسائل استخدام تلك القوى فحسب. واذا كان الفرد هو محور النظام فإن حقوقه وحياته يمثلان هدف الجماعة، وأن مصلحة المجتمع تتكون من مجموع مصالح الافراد. وبينما التطور الذي لحق بهذه النظرية بعد أن أثبت الواقع خطأ الافتراض بان مصلحة الجماعة مساوية لمجموع مصالح الافراد. في حين ان العكس هو الصحيح لأن مصلحة الجماعة لا بد ان تتعارض مع مصلحة فرد او مجموعة من الافراد. بخاصة بعد أن تكوّنت الاحتكارات الرأسمالية الكبيرة التي اصبحت تسيطر على الحياة الاقتصادية تماماً ثم على الحياة السياسية، واصبحت تسيطر على اتجاهات الدولة بما يتفق ومصالحها دون مراعاة الاغلبية الفقيرة المعدمة. لذلك لم يعد النظام الرأسمالي قائماً على فلسفة المذهب الفردي كما كان في القرن الثامن عشر، وإنما جرى توسيع دور الدولة التدخلية في كافة المجالات بصرف النظر عن نظامها الاقتصادي والنظرية السياسية السائدة ، بعد أن فرضت التكنولوجيا الحديثة اقامة

ادارات عامة ما كان يمكن تصورها من قبل مثل ادارات الفضاء وابحاث القمر ، فليس للدولة الآن ان تفعل ما تشاء وانما تفعل ما يجب ان يكون . ويكون الطابع الغالب على الوزارات طابعاً خدمياً، حيث تقوم الوزارات بتقديم الخدمات المرفقية الأساسية (كالأمن والسياسة الخارجية، والتعليم والصحة..)، أو تشرف على قطاعات انتاجية (الزراعة والصناعة) <sup>(١)</sup>.

إلا أن تأثير الواقع البيئي الخاص لكل الدولة على الإدارة العامة، لا يتعارض مع وجود قواعد مشتركة في تنظيم الإدارة العامة في الدول الغربية، حيث تشترك هذه الدول:

١. الاعتماد على قاعدة التخصص والموضوعية والكفاءة في إسناد الوظائف القيادية.
٢. اتخاذ القرارات على أسسٍ مدروسة، والابتعاد عن اتخاذ القرارات ذات الطابع السلطوي أو الطابع الارتجالي غير مدروس.
٣. التخلي عن مبدأ لا تدخلية الدولة، واتساع حجم النشاطات السياسية والادارية لتشمل كافة المجالات الاجتماعية .
٤. ارتكاز النشاط الإداري على قاعدة التعاون والثقة والمتبادلة بين الإدارة والمواطنين، وهو يستند بدوره إلى رضى هؤلاء عن النظام السياسي، ومشاركتهم الحقيقة والفعالة في تكوين السلطة.
٥. إنشاء أجهزة متخصصة للخدمة المدنية تتابع بحرفية تفاصيل الحياة الوظيفية. وتتولى اختيار وتدريب وتهيأة الكادر البشري الفني والتقني والإداري.
٦. إخضاع الجهاز الإداري لرقابة وظيفية وسياسية وقضائية فعالة تمارسها مؤسسات متخصصة.

وسنتعرف في هذا المبحث على واقع الإدارة العامة في كلٍ من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وفرنسا.

### الفقرة الأولى: الإدارة العامة في الولايات المتحدة الاميركية

رغم أن الدستور الأميركي لم يتضمن أي موادٍ تشير الى موضوع الادارة العامة الا باختصار شديد ودون ان يتطرق الى تفاصيل تتعلق بشكل هذه الادارة او طريقة عملها. إلا أن نظام الحكم أو البيئة السياسية الأميركية اسهمت في رسم الخطوط الكبرى لهذه السياسية، فالنظام الرئاسي جعل من الرئيس هو الرأس

(١) أحمد صقر عاشور- الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن- مرجع سابق ص٢٨٨.

الأعلى للإدارة، يخضع بالدرجة الأولى لرقابة الشعب الذي ينتخبه، والفدرالية جعلت من الولايات أجهزة سياسية وإدارية يرأسها حاكم الولاية، ونظام الثنائية الحزبية أوجد تجربة إدارية خاصة<sup>(1)</sup>.

أولاً: القيادة العليا الإدارية

يتولى رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأميركية للقيادة الإدارية، حيث تتجمع بيده كافة السلطات العليا في الجهاز الحكومي، ويملك الصلاحيات الواسعة لإدارة الشؤون العامة وتسيير أعمال الحكومة الفدرالية، فيصدر الأنظمة التي لا تخضع لموافقة الكونغرس ويعطي التعليمات والأوامر التنفيذية الملزمة للوكالات والإدارات التابعة له، وهو أيضا القائد العام للقوات المسلحة، ويملك صلاحية الاعتراض (فيتو) على أي قانون يقره الكونغرس، فيحتاج هذا القانون لتصويت ثلثي الأعضاء لتجاوز الفيتو الرئاسي، وهو من يرشح قضاة المحكمة الفدرالية<sup>(2)</sup>.

ولقد منحت المادة الثانية من المقطع الثاني من الدستور صلاحية تسمية وتعيين الوزراء والسفراء والقناصل وقضاة المحكمة العليا وجميع المسؤولين الفدراليين الذين لا يوجد نص خاص في القانون يحدد شروط تعيينهم، على أن تخضع جميع هذه التعيينات التي يقرها رئيس الجمهورية لموافقة مجلس الشيوخ. ولا تتعارض هذه الموافقة مع الفصل الجامد بين السلطات، إذ لا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة والكونغرس، كما أن أعضاء الحكومة غير مسؤولين إلا أمام الرئيس<sup>(3)</sup>.

كما نصّ الدستور على الموضوعات التي تشكل مهام الإدارة العامة، ولكنه لا يحدد شكلها أو أجهزتها وآلية عملها، فنقرأ في المادة الأولى من المقطع الثامن من الدستور ما يشير إلى موضوعات عمل الإدارة دون أن يشير إلى الإدارة نفسها حين يذكر تحصيل الضرائب وإصدار النقود وإنشاء مكاتب البريد وإصدار حقوق الامتياز وبراءات الاختراع وحقوق التأليف والطبع وتجهيز الجيوش وصناعة الاساطيل البحرية... ويترك الدستور للكونغرس إصدار القوانين اللازمة للتنفيذ.

ونظراً لتركز السلطة والمسؤولية بشخص رئيس الجمهورية، فإن موقعية رئاسة الجمهورية تمثّل كياناً تنظيمياً كبيراً ومعقداً وهو أداة الرئيس التنفيذية العليا التي تساعد على النهوض بأعباء قيادة العمل

(1) United Nations- Department of Economic and Social Affairs (DESA): UNITED STATES OF AMERICA Public Administration Country Profile- February 2006.

(2) United Nations- Department of Economic and Social Affairs (DESA): UNITED STATES OF AMERICA Public Administration Country Profile- February 2006.

(3) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولية والحكومة، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٩١ ص ١٣٩.

التنفيذي. بدأ تنظيم مكاتب المكاتب الرئاسية في عهد الرئيس روزفلت بدءاً من العام ١٩٣٩، وكانت الغاية منها وضع مستشارين مختصين بتصريف الرئيس، وأنشئ في هذا العام مكتب البيت الأبيض الذي يضمُّ نحو ٢٠٠٠ موظف أشهرهم المستشار الإعلامي. يعمل هذا المكتب على إحاطة الرئيس بكل القضايا المتعلقة بالسياسة الوطنية، وهو يعطي المشورة للرئيس ويحضّر أعماله، وكافة الوظائف والواجبات اللازمة لسير العمل في مؤسسة الرئاسة. كما يقومون بدور معاونين للرئيس في عملية صنع القرارات ونقل أوامره ورغباته إلى الجهاز التنفيذي فضلاً عن تمثيله في المناقشات مع الهيئة التشريعية والجماعات الخاصة والأحزاب. ويؤمّن التنسيق فيما بين مختلف الإدارات التنفيذية، وحلقة الوصل ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

تضمُّ هذه الموقعية الرئاسية مجموعة كبيرة من المستشارين المتخصصين كما تلحق به عدد من الوكالات والأجهزة المعاونة التي تساعد الرئيس على رسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها<sup>(١)</sup>.

- مجلس المستشارين الاقتصاديين
- مجلس حماية البيئة
- مكتب الإدارة والموازنة
- مكتب الحماية من الإيدز
- مكتب مكافحة المخدرات
- مكتب العلوم والتكنولوجيا
- مكتب الممثل الخاص للمفاوضات الاقتصادية
- مستشار ادارة المخبرات الخارجية
- مكتب البيت الأبيض لشؤون المرأة

وفي النظام الأميركي يقوم الوزراء بدور معاونين المباشرين للرئيس في إدارة العمل التنفيذي للدولة، بحيث يقوم كل وزير بالإشراف على وزارة من الوزارات التي يتكوّن منها الجهاز الإداري للدولة، لكن ليس للوزير أي سلطات أو صلاحيات مستقلة فما يمارسه من صلاحيات واحتصاصات إنما يكون نيابةً عن الرئيس، ونتيجةً لذلك لا يُسأل سياسياً أمام الكونغرس لكن هذا لا يعني عدم مساءلته قضائياً عن تصرفاته في الوزارة.

يجتمع رئيس الجمهورية مع وزرائه للتشاور في قضايا السياسة العامة، لكن هذا الاجتماع لا يمثل مجلس وزراء بمفهوم المسؤولية التضامنية كما هو الحال في النظام البرلماني، فالرئيس هو المسؤول السياسي

<sup>(١)</sup> Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique – Op. Cit p 212.

الأول وصاحب الكلمة والسلطة العليا<sup>(١)</sup>، تسانده هيئة وزارية مؤلفة حالياً من ١٤ وزارة (انظر الجدول)، يغلب عليها الطابع الخدماتي الصرف، تطبيقاً لقواعد النظام الرأسمالي، حيث لا تمارس نشاطاً اقتصادياً أو إنتاجياً ولا تسيّر أو تدير أي منظمات اقتصادية أو إنتاجية، باستثناء إدارة البريد<sup>(٢)</sup>. كما يرتبط بالرئيس عدد كبير من المؤسسات والمكاتب، والوكالات المتخصصة التي تتولى كل في مجالها إدارة المرفق العام المعنية به، وهي هيئات ترتبط برئيس الجمهورية، وتمثل نوعاً من عدم التركيز الإداري.

يطلق

ونظراً للفصل التام بين السلطات، فإن سلطة التخطيط في الولايات المتحدة الأمريكية هي بيد الكونجرس، ولكن الدستور منح الرئيس حق توجيه الرسائل إلى الكونجرس، على الأقل رسالة كل سنة يحدد فيها الخطوط الرئيسية للسياسة العامة، ويحث فيها الكونجرس على اتخاذ التشريعات اللازمة.

ويمثل وزرائه وكبار الموظفين في الوكالات والمكاتب التابعة للبيت الأبيض، أمام الكونجرس لتقديم الاستفسارات حول سياسات الرئيس وللإجابة حول التساؤلات حول القضايا المطروحة لا سيما عند إقرار الموازنة.

كما يقوم الرئيس بعقد لقاءات واجتماعات مع أعضاء من مجلس الشيوخ ومجلس النواب من كلا الحزبين لحنهم على التفاهم معه حول المسائل التي يود الرئيس أن يحصل على موافقة المجلس التشريعي عليها.

لكن هذه السبل مجتمعة لا تحقق للرئيس الأميركي ما يصبو إليه، ففي حالات كثيرة قد تكون الأغلبية في مجلسي الكونجرس من غير الحزب الذي ينتمي إليه الرئيس. لذا من المحتمل في هذه الحالة قد تكون سياسات الرئيس معطلة بسبب عدم رغبة الكونجرس في منحه الأموال اللازمة أو في إصدار التشريعات الملائمة<sup>(٣)</sup>.

## ثانياً: الجهاز الوظيفي

(١) أحمد صقر عاشور - الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن - مرجع سابق ص ٢٨٣.

(٢) أحمد صقر عاشور - الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن - مرجع سابق ص ٢٩١.

(٣) أحمد صقر عاشور - المصدر نفسه ص ٢٨٧.

ينقسم الجهاز الوظيفي في الولايات المتحدة إلى عدة مستويات، فبعد المستوى القيادي الأعلى في الإدارة العامة، يقف المستوى القيادي المتوسط، وهي فئة الوظائف القيادية التنفيذية التي تلي الوزراء، وهم فئة السكرتير المعاون ورئيس المكتب، وتعد بمثابة حلقة الوصل بين الجهاز القيادي والجهاز الإداري<sup>(1)</sup>. تتدخل السياسة في تعيين هذه الفئة الوظيفية، حيث أن الانتماء الحزبي هو المعيار الأساس في التعيين، لكن ما يميّز النظام الأميركي أن الانتماء السياسي ليس المعيار الوحيد، بل لا بد أن تتوفر في هذه الفئة القيادية خصائص مميزة، ما منح هذا النظام القدرة على تحقيق على استقرار الجهاز الإداري وفعالته، حيث تميّز العاملون في الإدارة العامة بالخبرة طويلة الأجل في مجال الخدمة العامة، والقدرة على التعااطي مع المشاكل الصعبة، من خلال اعتماد قاعدة المعرفة والتخصص في مجال العمل. حيث تعتمد الإدارة إلى تحسين كفاءة وخبرات القياديين من خلال الندوات والدورات التدريبية المستمرة، كما تعتمد الإدارة على التنسيق بين الوحدات، وتناوب المهام فيما بين الموظفين القياديين في الوكالات المختلفة مما يساعد على فهم طبيعة عمل الوكالات وتنوع الخبرات في مجال العمل، وهذا ما يرفع من الكفاءة والتنسيق، أكثر مما لو كان كل قيادي متخصص في حقل واحد طوال حياته المهنية<sup>(2)</sup>. تتميز هذه الفئة الوظيفية بأن التعيين فيها يتم عبر الامتحانات، التي تجري بين أصحاب الكفاءة وحملة الشهادات العليا، تجمع هذه الفئة بين الخبرة الطويلة الأجل وتناوب المنصب، ولا يجري تعيينهم إلا من بين خريجي أعرق الجامعات وبعد خضوعهم لامتحانات صعبة. وتمكنهم حياتهم المهنية اللاحقة من الوصول إلى المناصب العليا، بعد تناوبهم بين الوكالات والوزارات المختلفة<sup>(3)</sup>.

لم تصل الإدارة العامة الأميركية إلى هذا النمط في تعيين القيادات الإدارية الوسطى إلا في العام ١٨٨٣، إذ قبل هذا التاريخ كان تعيين الموظفين في الإدارة العامة يقوم على نظام الرعاية وبموجب هذا النظام كان يتم اختيار موظفي الدولة من أولئك الذين ينتمون إلى الحزب الحاكم، والذين ينشطون في الحملات الانتخابية، ويقومون بجمع التبرعات دعماً لحملة الحزب الانتخابية<sup>(4)</sup>.

حيث عمد رؤساء الجمهورية إلى إسناد الوظائف العامة لأنصارهم ومؤيديهم، ما دفع البعض إلى تسمية هذا الأسلوب في اختيار موظفي الدولة بنظام الغنائم، غير أن حادثة مأساوية عام ١٨٨١ أنهت هذا النظام في التوظيف، وذلك عندما قام أحد طلاب الوظيفة العامة، إلى إطلاق النار على الرئيس الأميركي

(1) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique – Op. Cit p 190.

(2) Fred W. Riggs Public administration in America: The exceptionalism of a hybrid bureaucracy (Riggs, 1994c).

(3) Fred W. Riggs Public administration in America:

(4) حمدي عبد الهادي- الإدارة العامة المقارنة – مطبعة المعارف بغداد ١٩٧٠ ص ١٠٣.

المنتخب حديثاً James A.Garfield واردة قتيلاً، احتجاجاً على عدم اسناد الوظيفة اليه. وعندما تولى نائب الرئيس Arthur Chester مهام الرئاسة عمد الى استصدار قانون جديد للوظيفة العامة سنة ١٨٨٣ عرف باسم ( Pendleton act ) وبموجبه انشئ نظام الخدمة المدنية الاتحادي، الذي اعتمد مبدأ الجدارة والاهلية في التوظيف. وبذلك اصبح تعيين الموظفين يستند الى الكفاءات والمهارات، ومن خلال مباريات لدخول الوظيفة العامة، فضلا عن اعتماد معايير دقيقة للترقية والترفيه، ومع ذلك ظل رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيات واسعة في اختيار كبار موظفي ادارته وتعيينهم، بعد موافقة مجلس الشيوخ<sup>(١)</sup>.

والى جانب آلية اختيار الفئات القيادية، هناك آليات أخرى للدخول للإدارة العامة الأمريكية، فهناك فئة انصار الرئيس، وهم من المقربين من الرئيس وأعضاء حزبه، يجري تعيينهم بالاستناد إلى الاعتبار الشخصي، وعلى الرغم من أن عقدهم هو غير محدد المدة، لكن ليس لهم أي ضمانات لناحية استمراريتهم في الوظيفة بعد انتهاء ولاية الرئيس وحصول تغيير سياسي.

وهناك فئة التعاقد المؤقت، وهي فئة وظيفية يجري التعاقد معهم لفترة زمنية قد تكون لفترة ولاية الرئيس، وليس لهم أي ضمانات للاستمرار في مناصبهم، وقد يرغبون على تقديم استقالتهم فور تغيير الرئيس فتنتهي بهذه الاستقالة صلتهم الوظيفية بالإدارة العامة.

أما الخصوصية فهي للوظائف الفنية، وهم الموظفون في وظائف تحتاج إلى خبرات فنية أو تقنية معينة، وعادة ما يستقرون في الوكالات التي تحتاج إلى اختصاصاتهم الفنية، وهم يتمتعون بالاستقرار الوظيفي، ولا ينتقلون في المواقع الإدارية الأخرى. وما ينطبق على هذه الفئة ينطبق على العسكريين الذين يخضعون لنظام الخدمة العسكرية، لكن اللافت في الإدارة العامة الأمريكية هو ضعف إمكانية تدخل العسكريون الأميركيون في العمل السياسي، على الرغم من أن العديد من ضباط يعملون في واشنطن ، وخصوصاً في وزارة الدفاع، ويرجع ذلك إلى قوة النظام السياسي الأمريكي، الذي لم يشهد طوال حياة

(١) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ٢٠٢.



الدولة الأميركية أي انقلابات عسكرية أو حتى تنافس خارج الأطر القانونية فيما بين الأحزاب السياسية<sup>(1)</sup>.

تخضع الأجهزة الإدارية لرقابة القضاء العادي، حيث لا يوجد في الولايات المتحدة قضاء خاص بالإدارة كما هو الحال في فرنسا وبعض الدول العربية والأوروبية، كما يشرف مكتب الأخلاقيات الحكومية على تصرفات الموظفين لناحية مراعاة القواعد الأخلاقية والأدبية في معاملة المواطنين، ويخضع الموظفون لرقابة الكونغرس، حيث يمكن لمجلس النواب أن يوجه الاتهام، فيحيل الموظف أمام مجلس الشيوخ الذي يستطيع أن يفرض عقوبات عديدة أقساها العزل من المنصب، وتقرير عدم الأهلية لتولي منصب شرفي أو يقتضي ثقة أو يدر ربحاً لدى الولايات المتحدة، والتمتع به. ولا تحول هذه الرقابة البرلمانية من محاكمة الموظف أمام القضاء المختص.

### ثالثاً: الحكم المحلي

تتأثر الإدارة العامة في الولايات المتحدة الأميركية، بطبيعة النظام الفدرالي، وهو نظام الحكم المعتمد في هذه الدولة، وبمقتضاه - كما ذكرنا في الفصل السابق - فإن الإدارة العامة هي أساساً تعتمد على نظام الحكم المحلي، أو اللامركزية السياسية. حيث تقوم كل ولاية من الولايات الخمسين التي تشكّل الولايات المتحدة الأميركية، بالمشاركة في إدارة الدولة الاتحادية وبالاستقلال في إدارة شؤونها الداخلية، باعتبار هذه الولايات كيانات دستورية، وتحقق هذه المشاركة الانسجام والتوافق والارتباط بين مبدأي الوحدة والاستقلال الذاتي.

عمد الدستور الأميركي إلى توزيع الاختصاصات بين سلطات الاتحاد وسلطات الولايات، فنص على القضايا التي تدخل في اختصاص السلطة الفدرالية حصراً، ونص على بعض القضايا التي يحظر على الولايات ممارستها، ثم أناط بسلطات الولايات ممارسة كافة الاختصاص التي هي غير محظرة على الولايات ولا تدخل في اختصاص السلطة الفدرالية.

وفقاً للدستور، فإن الإدارات العامة الآتية لا يمكن إلا أن تكون إدارات تابعة للحكومة الفدرالية<sup>(2)</sup>:

(1) Fred W. Riggs Public administration in America: The exceptionalism of a hybrid bureaucracy (Riggs, 1994c).

(2) هاملتون ، ماديسون، جاي، الدولة الاتحادية أسسها و دستورها ، ترجمة جمال محمد احمد منشورات دار مكتبة الحياة ، بيروت ، 1959 ، ص 356 وما بعدها.

١- إدارة الشؤون الخارجية، حيث تختص الحكومة الفيدرالية في عقد المعاهدات، وكافة الأعمال الدبلوماسية، والعلاقات الدولية، وهي اختصاصات تناط برئيس الدولة يعاونه وزير الخارجية، ويسمى سكتير دولة للشؤون الخارجية.

٢- إدارة شؤون الدفاع، هي من اختصاص السلطات الفيدرالية سواء لجهة إعلان الحرب أو تشكيل الجيوش، وتجهيزها وإنشاء القواعد العسكرية وتحديد الوظائف والرتب العسكرية والمدنية التابعة للقوات المسلحة، ويعتبر الرئيس الأميركي القائد العام للقوات المسلحة.

٣- القضايا المالية، يعتبر هذا الاختصاص من الاختصاصات المهمة التي يختص به البرلمان الاتحادي، حيث يمنح الدستور الأمريكي صلاحية اقتراح مشروعات القوانين الخاصة بتحصيل الإيرادات لمجلس النواب، على أن يكون لمجلس الشيوخ الحق في إدخال التعديلات اللازمة على هذه المشروعات، كما إن للكونجرس صلاحية فرض الضرائب والغرامات والرسوم وجبايتها واقتراض الأموال، وتحقيقاً للمساواة بين جميع الولايات اشترط الدستور إن تكون الضرائب والغرامات والرسوم واحدة في جميع أنحاء الولايات، كما اشترط أن تكون التجارة مع الدول الأجنبية من اختصاص السلطات الفيدرالية، لأن بعض الولايات قد لا تستطيع أن تصدر بضائعها أو تستوردها دون المرور بإقليم ولاية أخرى وبدون هذا التنظيم الموحد فقد تقوم بعض الولايات بسوء استخدام سلطاتها وتعرقل تجارة الولايات الأخرى.

٤- إدارة البريد والاتصالات، فهي بحسب الدستور، من اختصاص السلطات الفيدرالية.

٥- القضاء الفدرالي، الذي تتولاه المحكمة الفيدرالية العليا التي تفصل في النزاعات الناشئة عن مدى احترام توزيع الاختصاصات المنصوص عليها في الدستور الاتحادي بين السلطات المركزية وبين الولايات. وكذلك تراقب مدى انطباق قوانين الولاية على الدستور الفدرالي، وكذلك مدى توافق القوانين الاتحادية مع الدستور الفدرالي.

أما ما عدا ذلك من مرافق عامة فتدخل إدارتها وتنظيمها في اختصاص الولايات، حيث ينص دستور كل ولاية على كيفية ممارسة السلطة، بشرط أن يكون متوافقاً وغير مخالف للدستور الفدرالي. بحيث يكون لكل ولاية سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية وسلطة قضائية.

تتألف السلطة التشريعية في الولاية من مجلسين (باستثناء ولاية نبراسكا)، مجلس شيوخ ينتخب لمدة أربع سنوات ومجلس نواب ينتخب لمدة سنتين، وفي ٢١ ولاية للمواطنين حق اقتراح القوانين، وفي ٣٩ ولاية

يستخدم حق الاستفتاء، وفي بعض الولايات للمواطنين الحق في عزل نائب أو موظف منتخب<sup>(1)</sup>. أما السلطة التنفيذية في الولاية فيتولاها الحاكم يعاونه نائب حاكم، ينتخب الحاكم ونائبه بالاقتراع العام المباشر لمدة أربع سنوات، باستثناء ثلاثة ولايات (New Hampshire, de Rhode Island et du Vermont) مدة ولاية الحاكم ثلاث سنوات. أما السلطة القضائية فتتولاها محاكم الولايات، وهي تختلف في تشكيلها وتنظيمها بين ولاية وأخرى<sup>(2)</sup>. ولا تمثل الولاية الصورة الوحيدة للإدارة اللامركزية في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ نجد عدة مستويات للإدارة اللامركزية هي المقاطعات والمدن والبلدات والقرى. وتمارس السلطات المحلية، كافة النشاطات الضرورية لتلبية احتياجات السكان المحلية في هذه الوحدات، بالاستقلال عن سلطة الولاية، يرأس هذه الوحدة الإدارية مسؤول تنفيذي يسمى العمدة ومجلس مركزي منتخب.

#### رابعاً: هيكلية الإدارة العامة الأمريكية

الرئاسة:

- ١- رئيس الجمهورية
- ٢- نائب الرئيس

٣- الوزراء: وهم مستشاري الرئيس بمنصب وزير يتولون الوزارات الآتية:

- الزراعة - التجارة - الدفاع - التعليم - الطاقة - الصحة والخدمات البشرية - الإسكان والحضارة المدنية - الداخلية - العدل - العمل - الخارجية - المواصلات - المالية - دائرة شؤون المحاربين القدامى.

٤- الإدارات المرفقية المرتبطة بالرئيس

- وكالة الاستخبارات المركزية - لجنة الحقوق المدنية - هيئة تداول السلع - لجنة سلامة المنتجات الاستهلاكية - شركة الخدمات الوطنية - وكالة حماية البيئة - لجنة تكافؤ فرص العمل - بنك الاستيراد والتصدير في الولايات المتحدة - إدارة التسليف الزراعي - لجنة الاتصالات الفدرالية - مؤسسة تأمين الودائع الائتمانية - لجنة الانتخابات الفدرالية - وكالة الطوارئ الفدرالية - مكتب العلاقات العمالية الفدرالي - اللجنة البحرية الفدرالية - الصندوق الاحتياطي الفدرالي - الادخار والاستثمار الفدرالي - مكتب التقاعد الفدرالي - لجنة التجارة الفدرالية - خدمة الإدارة الفدرالية - مجلس حماية نظم الجدارة - الإدارة الوطنية للملاحة الجوية والفضاء - المحفوظات الوطنية وإدارة السجلات - المؤسسة الوطنية للفنون والعلوم الإنسانية - المجلس القومي للعلاقات العمالية - الشركة الوطنية للسكك الحديدية - المكتب الوطني لاستعراض الأداء - المؤسسة الوطنية للعلوم - مجلس سلامة النقل الوطني - اللجنة التنظيمية النووية - لجنة مراجعة السلامة والصحة العالمية - مكتب الاخلاقيات الحكومية - مكتب إدارة الشخصيات - مكتب المستشار الخاص - مؤسسة الاستثمار الخاص في الخراج - فيلق السلام - مؤسسة ضمان استحقاق المعاش التقاعدي - مكتب العمالة البريدية - مكتب تقاعد السكك الحديدية - لجنة الأوراق

<sup>(1)</sup>Denis Touret- Cours de Droit Constitutionnel 2007-2008 n° 49

<sup>(2)</sup>Denis Touret- Cours de Droit Constitutionnel 2007-2008 n° 496.

المالية والصرافة - نظام الخدمة المتاحة - إدارة الأعمال الصغيرة - إدارة الضمان الاجتماعي - سلطة وادي تنيسي - الوكالة الأميركية للتنمية الدولية - لجنة التجارة الدولية الأميركية - خدمة الولايات المتحدة البريدية - وكالة الولايات المتحدة للتنمية والتجارة - صوت أميركا.

٥- الولايات: وهي ٥٠ ولاية تتولى الحكم المحلي وتنقسم بدورها إلى هيئات لامركزية محلية منتخبة، حيث يوجد في الولايات المتحدة الأميركية نحو ١٩٠٠٠ مجلس بلدي<sup>(١)</sup>.

### الفقرة الثانية: الإدارة العامة في المملكة المتحدة البريطانية:

المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية، هي دولة موحدة شبه فدرالية، تسمى اختصاراً "المملكة المتحدة" تضم كلاً من، إنجلترا (England)، إسكتلندا (Scotland)، ويلز (Wales) وأيرلندا الشمالية (Northern Ireland). يهيمن الانجليز على هذه الدولة لأنهم يشكلون نحو ٨٥% من الناخبين<sup>(٢)</sup>، كما تدخل العديد من المستعمرات في مناطق ما وراء البحار ضمن سيادة التاج البريطاني، لكنها لا تعد جزءاً من الإقليم البريطاني، كما هو عليه الحال بالنسبة لفرنسا حيث تعدّ المستعمرات الفرنسية فيما وراء البحار جزءاً من الإقليم الفرنسي.

تتأثر الإدارة العامة في المملكة المتحدة بطبيعة النظام السياسي، فهو نظام ملكي برلماني قائم على قاعدة الثنائية الحزبية، وتتمتع الحكومة بصلاحيات تنفيذية واسعة، أما السلطة التشريعية فيتولاها مجلسين هما مجلس اللوردات غير المنتخب وذو الصلاحيات المحدودة، ومجلس العموم المنتخب على قاعدة الاقتراع الأكثرية، وهو الذي يتولى الصلاحيات التشريعية والرقابية والمالية.

أما الملكية فلقد تحوّلت إلى مجرد سلطات رمزية يلخصها القول المعروف بأن "الملكية تتولى ولا تحكم".

<sup>(١)</sup> Ch. Debbasch- Administration publique – Economica 6° ed 2005 p 415.

<sup>(٢)</sup> Denis Touret- Cours de Droit Constitutionnel 2007-2008 n° 579.

أدى نظام الثنائية الحزبية في المملكة المتحدة إلى القول بأن النظام السياسي البريطاني هو نظام حكم حزبي، بمعنى أن السلطة تكون طوال مدة ولاية مجلس العموم بيد الحزب المتمتع بالأغلبية البرلمانية فيه. وعلى هذا يلعب الحزب الحاكم وقيادته بشكل خاص دوراً أساسياً في رسم معالم الحياة السياسية وتسيير الإدارات العامة في البلاد، بحيث أن سيطرة حزب العمال المتحدث باسم الطبقة العاملة والمتأثر بالأفكار الاشتراكية، سيدفع بالإدارة العامة نحو الاهتمام بمرافق عامة خدماتية ويحاول رفع مستوى تدخل الدولة في الحياة العامة. أما إذا سيطر حزب المحافظين على أغلبية مجلس العموم، فهو سيسعى لتطبيق أيديولوجيته القائمة على الدفاع عن القيم الأرستقراطية والملكية ومبادئ الليبرالية، مع ما يعنيه ذلك من تقليص مجال تدخل الإدارة العامة في الوظائف الرئيسية للدولة.

ولقد ساهمت الثنائية الحزبية التي تترجم عملياً بوجود حزب واحد متمتع بأغلبية مقاعد في مجلس العموم، على قيام حكم قوي ومستقر في بريطانيا، فالحكومة البريطانية المؤلفة من أعضاء اللجنة القيادية لحزب الأغلبية في مجلس العموم والتي يرأسها رئيس هذا الحزب، تعتبر دوماً حكومة قوية لأنها تستند لتأييد أغلبية برلمانية حزبية منسجمة ومنضبطة انضباطاً شديداً. وهذا الأمر يكفل لها إمكانية الحكم بشكل مستقر وبدون أزمات أو هزات طوال مدة ولاية مجلس العموم. ونظراً لتشكّل الحكومة البريطانية من فئة حزبية واحدة فإنها تقوم بممارسة مهام الحكم على هدي البرنامج السياسي الذي أعلنه الحزب والتزم بتنفيذه أمام المواطن قبيل الانتخابات العامة ولهذا تكون سياسة الحكومة في خطوطها الرئيسية على الأقل، سياسة ثابتة وواضحة وبعيدة عن التقلب والتردد الذي تتميز به سياسة ومواقف الحكومات القائمة على أساس تحالف ظرفي بين عدة أحزاب.

في مقابل هذه المزايا الإيجابية، أدت الثنائية الحزبية من جهة أخرى لتعطيل القاعدة الجوهرية للنظام البرلماني المتمثلة بمسؤولية الوزارة أمام البرلمان. فمسؤولية الحكومة البريطانية أمام مجلس العموم، لم تعد إلا مسألة شكلية فارغة من أي مضمون حقيقي. ولم يكتفِ نظام ثنائية الحزبية بأن يعطل هذه القاعدة البرلمانية الجوهرية فحسب بل إنه قلب أوضاع العلاقة بين الحكومة والبرلمان رأساً على عقب وذلك لمصلحة الحكومة والوزير الأول فالحكومة البريطانية لم تعد فقط غير خاضعة لرقابة مجلس العموم بل إنها أصبحت أيضاً تتدخل في صلب اختصاصاته الدستورية ولو بصورة شبه مباشرة. ذلك أن الحكومة البريطانية أصبحت تقوم عملياً بجل العمل التشريعي ولا تترك لمجلس العموم إلا مهمة إخراجها بصورة قانونية. فهي من خلال مشاريع القوانين التي تعدها بنفسها واقتراحات القوانين التي توّعت لنواب حزبيها في

المجلس بطرحها، تضمن إقرار أي نص تشريعي ترغب بإصداره وبالإضافة لهذا تستطيع الحكومة، من خلال تأييد الأغلبية النيابية الحزبية بطلبها أن تحصل من مجلس العموم، في أي وقت تشاء على تفويضٍ يسمح لها باتخاذ مراسيم تشريعية لها قوة القانون، ولم يتأثر النظام البريطاني بهذا الجمع بين السلطات (المخالف لأسس النظام البرلماني) بسبب التوازن بين القوى الاجتماعية المكونة للمجتمع البريطاني<sup>(١)</sup>.

وإلى جانب المؤثرات الخاصة للبيئة السياسية، فإن البيئة الاقتصادية أو الواقع الاقتصادي البريطاني الذي يتبنى النظام الرأسمالي الليبرالي، فإن له التأثير الكبير على واقع الإدارة العامة، فالاقتصاد البريطاني متين جداً فهي من الدول الصناعية والتجارية الأولى في العالم، حيث تحتل المرتبة الرابعة، وتتميز بثبات اقتصادها ونموه السنوي بصورة أفضل مما هو عليه الحال لدى الدول الصناعية السبع الكبرى، ولهذا عمدت الحكومة - والتزاماً منها بقواعد الاقتصاد الحر - إلى إتاحة الفرصة أمام القطاع الخاص للاستثمار في القطاع العام، فأقرت الخصخصة بأوسع صورها كوسيلة لإدارة المرافق العامة.

### أولاً: القيادة الإدارية العليا في المملكة المتحدة

تتولى الحكومة القيادة الإدارية العليا، ورغم أن الملك هو الرئيس الأعلى في المملكة، إلا أن ممارسة السلطة فعلياً هي لرئيس الوزراء والوزراء، بحيث يجرد الملك من السلطات مما يلغي الحاجة من وجود أجهزة إدارية خاصة لساندة الملك في ممارسة شؤون السلطة والإدارة. فالثقل الحقيقي للسلطة هي بيد الوزارة، التي ترسم السياسة العامة والاستراتيجية الإدارية التي ستعتمد في مختلف المجالات، وتراقب الإدارات العامة وتسهر على حسن تنفيذ القرارات التي تتخذها الحكومة، وهي تملك حق المبادرة التشريعية وتضع مشروع الموازنة والقوانين المالية. لذلك فإن عبء وحجم العمل الملقى على عاتق الحكومة يتطلب تكوين لجان وزارية ولجان فرعية متعددة وسكرتارية شاملة وأجهزة معاونة مركزية ولا حصرية متعددة<sup>(٢)</sup>.

تضم الحكومة البريطانية بالإضافة للوزير الأول، عدداً من الوزراء وكتاب الدولة والكتاب البرلمانيين. يعين الملك الوزير الأول، إلا أنه ملزم عملياً باختيار رئيس حزب الأغلبية في مجلس العموم لهذا المنصب. يتمتع الوزير الأول بمركز مهم وبصلاحيات سياسية وإدارية واسعة، إذا أنه يعتبر الرئيس الفعلي للبلاد، فهو يقوم باختيار أعضاء الحكومة وغالباً ما يكونوا أعضاء في مجلس العموم ومجلس

<sup>(١)</sup> Denis Touret- Cours de Droit Constitutionnel 2007-2008 n° 603.

<sup>(٢)</sup> أحمد صقر عاشور- الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن- مرجع سابق ص ٢٨٤.

اللوردات، ويعين الموظفين، ويحدد جدول أعمال مجلس الوزراء، ويتولى قيادة القوات المسلحة، وهو المسؤول السياسي الأول عن أعمال السلطة الإدارية والتنفيذية<sup>(١)</sup>.

أما الوزراء ونظائر الدولة، فيتولى كل من هؤلاء وزارة معينة، والفرق بين الوزير وناظر الدولة هنا ليس في الدرجة أو الأهمية وإنما في تاريخ إنشاء الوزارة. فلقد جرت العادة على أن يطلق اسم مصلحة أو مكتب (Office) على الوزارات القديمة (مثل وزارات الداخلية والخارجية والحرب) ويقوم بالإشراف عليها ناظر الدولة، يعاونه في مهامه وزير أو أكثر يكون كل منهم مسؤولاً عن فرعٍ من فروع هذه الوزارة.

أما اسم "وزارة" فيطلق على الوزارات التي أنشئت في وقت حديث نسبياً (وزارة التعليم) ويقوم بإشراف عليها الوزير. ويعتبر كل وزير أو ناظر دولة مسؤولاً فردياً عن أعمال وزارته وسياستها ولذلك فإن عليه أن يستقيل في حال عدم ثقة مجلس العموم أو الوزير الأول به.

يعاون الوزراء في مهامهم، ما يسمى بالوزراء الصغار "junior ministers": يقوم إلى جانب كل وزير أو كاتب دولة، كاتب برلماني يعينه الوزير الأول مع الوزير المختص ويقوم هؤلاء بتأمين الاتصال بين الوزير والبرلمان بحيث يمكن أن يجيبوا بدلاً عنه على الأسئلة الشفهية لأعضاء البرلمان، كما يحضروا جلسات البرلمان، وتعدّ هذه الوظائف بمثابة تدريب عملي للكوادر والنخب الحزبية على العمل السياسي والإداري. يحاط كل وزير بمستشارين اثنين خاصين، وهم فئة من الموظفين المؤقتين الذي يتقاضون مستحقاتهم من الخزنة العامة، وهم يستمرون بوظائفهم حتى تخرج الحكومة التي عينتهم من السلطة<sup>(٢)</sup>.

ويرتبط تعيين عدد الوزارات بضرورات المجتمع، ولما كانت الحكومة هي هيئة موسعة تضمّ عدداً كبيراً من الأعضاء يصل أحياناً إلى نحو ٩٥ بين وزير وكاتب دولة وكاتب برلماني. وقد يعيق هذا العدد الكبير من الوزراء من تأمين فعالية النشاط الإداري. لذا وتسهيلاً لعمل الإدارة العامة والسلطة التنفيذية، استقرّ التقليد البريطاني على تكوين مجلس مصغّر محدود العدد يضم عدداً من الوزارات المهمة، بلغ عدد هذا المجلس بين ٦ و٧ أعضاء في عهد شارل الثاني (١٦٦٠-١٦٨٥)، وما بين ١٠ و١٢ عضواً في عهد الملكة آن (١٧٠٢-١٧١٤)، وأكثر من ٢٠ وزيراً في عهود الهانوف، ولا وال محافظاً إلى اليوم على هذا العدد<sup>(٣)</sup>. وتختلف تشكيلة المجلس الوزاري المصغر بحسب البرنامج العام للحكومة، لكن الوزارات

(١) غسان بدر الدين - المؤسسات السياسية والقانون الدستوري- دار الحقيقة ٢٠٠٠ ص ٢٦٠.

(٢) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 198.

(٣) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 195.

الثابتة في هذا المجلس هي وزارات الداخلية والخارجية والحرب والعدل والمال... ويجتمع الكابنت برئاسة الوزير الأول ويعتبر الجهاز الأعلى المسؤول عن رسم السياسة العامة للبلاد وعن اتخاذ القرارات الأكثر أهمية، تساعد في إعداد مقررات الحكومة المصغرة (الكابنت) لجان وزارية (Cabinet committees) وسكرتاريا إدارية (Cabinet Office) <sup>(1)</sup>.

تتألف حكومة غوردون براون الحالية من الوزارات الآتية: رئيس الوزراء - سكرتير الدولة الأول - وزير المالية - وزير الخارجية وشؤون الكومنولث - وزير العدل - وزير الداخلية - وزير الدفاع - وزير الصحة - وزير البيئة والتغذية والزراعة - وزير التنمية الدولية - وزير الأعمال والابتكار والمعارف - وزير العلاقات مع مجلس العموم - وزير العمل والتقاعد - وزير النقل - وزير الوحدات والحكومات المحلية - وزير الطفولة والتعليم والعائلة - وزير الطاقة والتغير المناخي - وزير الثقافة والإعلام والرياضة - وزير لإيرلندا الشمالية - وزير العلاقات مع مجلس اللوردات - وزير الابداع والجامعة والمعرفة - وزير بلاد الغال (الويلز) - وزير اسكتلندا - زعيم الأغلبية في مجلس العموم - سكرتير الحكومة المصغرة - وزير الدولة لشؤون الإسكان وتنظيم الأراضي - وزير الألعاب الأولمبية - المدعي العام - وزير الدولة لشؤون أوروبا.

يبرز الفارق الأساسي في تكوين القيادة الإدارية العليا في الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة البريطانية من عدة نواحٍ <sup>(2)</sup>:

- يعتبر الوزراء في النظام البريطاني معاونين لرئيس الوزراء ومسؤولين سياسياً وتضامنياً معه أمام البرلمان. بينما يعتبرون مرؤوسين لرئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية، ولا يتحملون أية مسؤولية سياسية أمام البرلمان.
- أعضاء الحكومة في النظام البريطاني هم في غالبيتهم أعضاء في السلطة التشريعية، أما في الولايات المتحدة الأمريكية فلا يجوز أن يكون عضو الكونجرس عضواً في السلطة التنفيذية عملاً بمبدأ الفصل الجامد بين السلطات.
- إن زيادة عدد الوزارات في بريطانيا خاضع لقرار رئيس الوزراء الذي يسمي وزراء حكومته، أما في الولايات المتحدة الأمريكية فإن للكونجرس صلاحية إلغاء أو زيادة عدد الوزارات.

<sup>(1)</sup> Denis Touret- Cours de Droit Constitutionnel 2007-2008 n° 616.

<sup>(2)</sup> أحمد صقر عاشور - الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن - مرجع سابق ص ٢٨٦.



تتولى الإدارة العامة المركزية في المملكة المتحدة، وبشكلٍ حصريٍّ ممارسة الأنشطة السياسية الخارجية، الاستقرار الضريبي، النظام الاقتصادي والمالي، سياسة الاستخدام، الضمان الاجتماعي. أما القطاعات الخدماتية كالنقل والاتصالات، الفولاذ، البترول، الغاز، الفحم الحجري، الكهرباء، وهي التي سبق أن أمتت في أربعينيات القرن الماضي، قد أعيدت اليوم إلى القطاع الخاص بعد أن عمدت الدولة إلى تخصيصها (ما بين عامي ١٩٨٠ و ١٩٩٠).

تختلف الهيكلية الإدارية من وزارة إلى أخرى، إلا أن هذا الاختلاف لم يحل دون تطبيق مبدأ فصل الوظيفة السياسية التي تناط بالوزير، عن الشخص الإداري الدائم<sup>(١)</sup>. تقسم الوظائف الإدارية العليا الدائمة إلى ثلاث مجموعات متسلسلة<sup>(٢)</sup>:

**السكرتير الدائم:** شخصية معروفة في الإدارة البريطانية، وهو في أعلى قمة الهرم الإداري، وراتبه يكون مرتفعاً ويتخطى أحياناً الراتب الذي يتقاضاه الوزير. يعين بموجب قرار صادر عن رئيس الوزراء بعد استشارة الوزراء المعنيين. وتجعل منه صلاحياته وكأنه المحرك الأساسي للوزارة، فهو المستشار والمعاون الأساسي للوزير، ويضطلع بمهمة تحقيق التعاون والتنسيق بين مختلف وحدات الوزارة، ويسهر على حسن إدارتها، ويمثل الوزير تجاه البلديات، ويعدُّ مشاريع القوانين والأجوبة على الأسئلة البرلمانية. تبرز أهمية السكرتير الدائم في كونه لا يُعزل من منصبه، ولا يتأثر بالتغيير الوزاري، وهذا ما يفسر حياده في أداء وظيفته.

السكرتير المفوض: يعاون السكرتير الدائم، يطال اختصاصه كل المرافق والوحدات التابعة للوزارة،

وكيل وزارة (undersecretary): في كل وزارة يوجد سكرتيرين معاونين، يتولى أحدهما الإدارة المالية، والثاني الشؤون الإدارية.

سكرتير مساعد: حيث يوجد سكرتير مساعد على رأس كل وحدة إدارية من وحدات الوزارة<sup>(٣)</sup>.

## ثانياً: الجهاز الإداري المركزي

(1) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 198.

(2) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 199.

(3) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 199.

تعتمد الإدارة العامة في المملكة المتحدة البريطانية على النظام الوظيفي المفتوح، وحسب هذا النظام لا يختلف مفهوم الوظيفة في القطاع العام عنه في القطاع الخاص، ففي هذا النظام نجد ان المبادئ والقواعد القانونية التي تحكم الادارة العامة هي ذاتها التي تحكم الادارات الخاصة على حدٍ سواء، لذلك تتميز هذه الدول بتطبيق القانون العادي common law على جميع المؤسسات العامة والخاصة والأفراد، ولا يوجد في هذا النظام قانون اداري مستقل كما هي الحال في النظام اللاتيني حيث تقوم الادارة العامة على قانون خاص بها.

تنقسم الوظيف العامة في بريطانيا إلى قسمين: الوظيفة العامة الوطنية وهي الوظيفة التي تتولاها الإدارات المركزية والوكالات والهيئات الناظمة المرتبطة بها، والوظيفة المحلية وتضم فئة العاملين في الهيئات المحلية.

يرتبط الموظفون بالإدارة المركزية بموجب عقود مدتها خمس سنوات، وهم يخضعون لقانون الوظيفة العامة الذي يتضمن تحديداً للتصنيف والأجر وشروط الوظيفة (الذي دخل حيز التنفيذ في العام ١٩٩٦ وتعُدّل في العام ١٩٩٩). أما موظفي الهيئات المحلية فإذا لم يكن لهم نظام وظيفي خاص، فإنهم يخضعون لأحكام قانون العمل الذي يطبّق في القطاع الخاص.

يبلغ عدد العاملين في القطاع العام نحو ٥,٨ مليون موظف في القطاعين المركزي واللامركزي، في الفئات القيادية بينهم نحو ٣٧٠٠ موظف قيادي يطلق عليهم تسمية (Senior Civil Service). يأخذ النظام البريطاني بمعايير الجدارة التي تقوم على التقييم الموضوعي للقدرة، والتشدد في اختيار موظفي هذه الطبقة الإدارية، إذ أن هذه الفئة تتحمل الجزء الأكبر من أعباء العمل التنفيذي داخل الجهاز الحكومي، لذلك فمن الضروري أن يتم معاملتها معاملة خاصة من حيث التعيين والترقية والأجر<sup>(١)</sup>، بحيث تخضع هذه الفئة للاختبار قبل الدخول إلى الوظيفة العامة، بخلاف بقية الموظفين الذين لا يخضعون لاختبارات وفي حال كان هناك نوعاً من الاختبار فإنه يكون بالثقافة العامة أو اختبارات فحص الذكاء<sup>(٢)</sup>. يتقاضى كبار الموظفين رواتب عالية تفوق رواتب الوزراء في الحكومة، ولا يسمح لكبار الموظفين التعاطي بالسياسة الحزبية، حيث ينحصر اصدار التعليمات السياسة بالوزراء<sup>(٣)</sup>.

وبعد سنواتٍ طويلة من اعتماد نظام الوظيفة الدائمة والاستقرار الوظيفي، تحوّل النظام الوظيفي، حتى فيما خصّ الفئات القيادية إلى نظامٍ تعاقدية، بحيث تملك كل وزارة صلاحية تعيين جهازها الإداري والوظيفي،

(١) أحمد صقر عاشور- الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن- مرجع سابق ص ٢٩٣.

(٢) Ch. Debbasch- Administration publique – Economica 6° ed 2005 p 607.

(٣) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ٢٠٥.

إلا أن إنهاء التعاقد لا يكون لأسباب سياسية بل لا بد أن يستند إلى أسبابٍ وجيهة، ولا يستحق الموظف الذي لم يجدد عقده لأي تعويض<sup>(1)</sup>. ورغم أن الوظيفة هي تعاقدية، إلا أن ذلك لم يمنع من وجود نحو ٥٥٠ ألف من موظفي الخدمة المدنية الذين لديهم وظائف مدى الحياة .

بتولى جهاز الخدمة المدنية الإشراف على الواقع الوظيفي وهي لجنة تعتمد على معايير الحيادية والجدارة، وتؤمن المنافسة العادلة والمفتوحة. أما الترفيع الوظيفي فيستند إلى التقارير السنوية عن الأداء الوظيفي. لا يوجد في المملكة نظام الفئات الوظيفية، لكن هناك سلسلة من الدرجات (بالتفصيل متفاوتة بين الإدارات) تعتمد على المسميات الوظيفية، فكلما قلَّ عدد الموظفين في مسمى وظيفي كان ذلك دلالة على الدرجة الأعلى. تتولى إدارة الخدمة المدنية التابعة لرئاسة الحكومة، تقييم أداء العاملين في القطاع العام، وإعادة النظر بالرواتب والأجور، كما يتولى مركز التدريب العمل على تطوير المهارات الأساسية والتطوير المهني ليطمأن القطاع العام مع متطلبات الحكومة. كما يعمل على تحقيق المساواة بين الرجال والنساء، وتعزيز فرص الأقليات العرقية والمعوقين في تولي الوظائف العامة.

وفي العام ١٩٩٠ وضعت مارغريت تاتشر البرنامج الجديد للإدارة، عمدت بموجبه إلى نقل الاختصاصات من الوزارات إلى الوكالات التنفيذية، وتبع ذلك انتقال الثقل الوظيفي من هذه الوزارات إلى الوكالات الجديدة، التي أصبحت هي رب العمل الأساسي للموظفين العموميين. ويبلغ عدد هذه الوكالات ١٠٧ وكالة، ويتفاوت عدد موظفي كل وكالة، فتبلغ ٦٥ ألف موظف في وكالة التأمين الاجتماعي ولا يتجاوز العدد في مركز المؤتمرات عن ٣٠ موظف. ويشكل مجموع الموظفين العاملين في الوكالات الحكومية نسبة ٧٥% من مجموع العاملين في القطاع العام<sup>(2)</sup>. ترتبط هذه الوكالات بالوزارات املختصة، ولكنها تتمتع باستقلالية كبيرة مع بقائها خاضعة لسلطة الوزير.

أما لناحية تقديم الخدمات وإدارة المرافق العام الاستثمارية، فلقد توجهت السياسة الحكومية في المملكة المتحدة نحو إناطة هذه المهام بالقطاع الخاص، الذي يتولى تنفيذ مرافق خدمات الموظفين والسجون والسلامة النووية، السكك الحديدية والخطوط الجوية، قطاع البث الفضائي، قطاع النفط، الاتصالات، الغاز الطبيعي، المياه، الكهرباء... وبات التوظيف في هذه القطاعات يخضع لعقود بين الشركات التي تديرها وبين الذين تختارهم من طالبي الوظائف.

(1) Ch. Debbasch- Administration publique – Economica 6° ed 2005 p 654.

(2) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ٢٠٧.  
Ch. Debbasch& Frédéric Colin - Administration publique – Op. Cit p 217.

وكان الهدف الذي ابتغته الدولة من عملية الخصخصة هو تسهيل تقديم الخدمات للجمهور، مع ضمان جودة الخدمة وخلق جو تنافسي بين شركات القطاع الخاص، إذ يرفض النظام البريطاني نظام الامتياز الاحتكاري، ويؤمن بمبدأ التنافس لصالح السعر الأدنى وجودة الخدمات.

إلا أن خصخصة المرافق العامة الاقتصادية لم يكن يعني ترك الحرية المطلقة للقطاع الخاص للتصرف على أساس أنه صاحب امتياز، إذ أن كل قانون خصخصة قطاع كان يتضمن إنشاء هيئة ناظمة لهذا القطاع تتولى الإشراف والرقابة على إدارة المرفق العام من قبل القطاع الخاص، ويكون دوره الأساسي في حماية مستعملي أو المستفيدين من خدمات المرفق.

وإذا كانت عمليات الخصخصة قد أخذت مداها في بريطانيا خلال العشرين سنة الأخيرة فإن ذلك لم ينتقص من صفة الدولة الراعية، وما زالت التقديمات الاجتماعية والخدمات الرعائية للمواطن موضع اهتمام الحكومة، وتستنفد قدراً كبيراً من النفقات العامة، وأكثر ما يلاحظ ذلك في قطاع الصحة العامة والاستشفاء والتربية وشؤون المتقاعدين والتأمينات الاجتماعية ومعالجة البطالة ومساعدة العاطلين عن العمل<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: الإدارة والحكم المحلي<sup>(٢)</sup>

رغم اتساع النطاق الجغرافي للمملكة المتحدة البريطانية، إلا أنها بقيت دولة موحدة لم تأخذ بالنظام الفدرالي، ولكنها قبلت مؤخراً في العام ١٩٩٨ باعتماد نظام شبه فدرالي، أي منح المقاطعات الأربعة التي تتكون منها المملكة (إنجلترا (England)، إسكتلندا (Scotland)، ويلز (Wales) وأيرلندا الشمالية (Northern Ireland) نوعاً من الحكم المحلي الشبيه بالنظام الفدرالي. وبدورها تقسم هذه المقاطعات الأربع إلى ٥٩ منطقة لغايات العمل الإداري<sup>(٣)</sup>.

(١) عباس نصرالله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ٢٠٨.

(2) United Nations- Department of Economic and Social Affairs (DESA): United Kingdom Administration Country Profile- February 2006.

(3) Ch. Debbasch- Administration publique – Economica 6<sup>e</sup> ed 2005 p 402.

بخلاف حالة الولايات في الولايات المتحدة الأميركية، حيث لكل ولاية دستور خاص بها، فإنه ليس لهذه المقاطعات دساتير خاصة، يتولى الحكم المحلي في هذه المقاطعات جمعية وطنية تمارس الوظيفة التشريعية، وحكومة الجمعية الوطنية التي تمارس الوظيفة التنفيذية، تسمي ملكة بريطانيا رئيس هذه الحكومة الذي تختاره الجمعية الوطنية المحلية.

١- مقاطعة ويلز (Wales): تألف أول إدارة للحكم المحلي في هذه المقاطعة من الجمعية الوطنية الويلزية، ومن هيئة تنفيذية كانت مرتبطة بالجمعية الوطنية، يرأسها وزير أول (وكان يسمى سكرتير أول حتى تاريخ ١٦ شباط ٢٠٠٠) يساعده مجلس وزراء. وفي العام ٢٠٠٦ صدر قانون الفصل بين سلطي المقاطعة التشريعية والتنفيذية.

تتولى الجمعية الوطنية إقرار التشريعات الخاصة بالمقاطعة، لوظائفها، وتتاط بحكومة الجمعية الوطنية تنفيذ هذه التشريعات. في البداية لم يكن للحكومة المحلية في ويلز (Wales) سلطات تنفيذية مستقلة عن الجمعية الوطنية بل كانت تعتبر مجرد لجنة أو هيئة تابعة لها. وفي العام ٢٠٠٦ انفصلت رسمياً حكومة الجمعية الوطنية الويلزية عن الأخيرة، عبر إعطائها لاستقلالية في ممارسة مهامها. إذ قبل هذا التاريخ وبموجب قانون العام ١٩٩٨ كانت جميع السلطات التقريرية والتنفيذية ممنوحة للجمعية الوطنية، وكانت الجمعية تقوّض صلاحياتها ذات الطابع التنفيذي إلى الوزير الأول يعاونه وزراء وموظفين.

تتألف الجمعية الوطنية من ٦٠ عضواً منتخباً، ٢٠ على أساس النظام الأكثرية و ٤٠ على أساس النظام النسبي، أما الحكومة فلا يجوز أن يتجاوز عدد أعضائها الـ ١٤ عضواً وهي تضم الوزير الأول والوزراء ونواب الوزراء والمستشار القانوني العام (الذي يجب أن لا يكون من أعضاء الجمعية الوطنية) وظيفته تقديم المشورة القانونية للحكومة المحلية.

يعيّن الوزراء والمستشار القانوني بقرار من ملكة بريطانيا بناءً على اقتراح الوزير الأول،

تتولى السلطة التنفيذية وضع السياسات العامة واتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذها، أما الجمعية الوطنية فينأط بها اقرار التشريعات المحلية ومراقبة الحكومة، ومحاسبة الوزراء وتصديق الموازنة والمصادقة على البرامج الحكومية، أما صلاحياتها لجهة فرض الضرائب فهي صلاحية محدودة، وتقتصر على بعض الضرائب والرسوم على الخدمات المحلية كرسوم التعليم ورسوم الرعاية

السكنية والصحية. ولأغراض تسيير الحكم المحلي قسّمت منطقة ويلز إلى ٢٢ منطقة تعهد إلى كل وحدة القيام بمهام التعليم والعمل الاجتماعي، والبيئة، وخدمات الطرق.

٢- **الحكم المحلي في إنجلترا:** بخلاف الوضع في ويلز، فإن إنجلترا لم يكن لها سلطة تشريعية وتنفيذية محلية، وإنما تتبع للسلطة المركزية للمملكة المتحدة، ولكنها اعتمدت نظام توزيع الوظائف المحلية حيث قسّمت إنجلترا إلى عدة مستويات من الإدارة المحلية:

- ٣٤ **كونيته (Comtés)** وهي مجالس يرأس كل منها الكونت، يدخل في اختصاصها: التخطيط الاقتصادي، التربية والتعليم، النقل والطرق، الخدمات الاجتماعية، التنظيم المدني، الثقافة والبيئة.

- **إدارة منطقة لندن الكبرى:** يتولى إدارة منطقة لندن الكبرى هيئة عامة وعمدة وأربع سلطات لا حصرية تخضع لسلطة العمدة مباشرة. أبرز مهامها هو تأمين خدمات النقل والتنمية الاقتصادية والشرطة المحلية وإدارة المطافئ والبيئة. تنتخب الهيئة العامة والعمدة بالاقتراع العام المباشر لمدة أربع سنوات، عدد أعضاء الهيئة ٢٥ عضواً ينتخب ١٤ منهم على أساس النظام الأكثرية ويمثل كل منهم منطقة جغرافية، و ١١ ينتخبون على أساس اللوائح.

- مجالس المقاطعات: وهي ٣٦ مجلس مقاطعة حضرية و ٢٣٨ مجلس مقاطعة ريفية، يدخل في اختصاصها قضايا الحالة المدنية (الأحوال الشخصية)، السكن، الثقافة، جمع النفايات، التنظيم المدني والتخطيط المحلي، جمع الضرائب.

- المصالح أو الوكالات (Unitary authorities): وهي تتولى إدارة المرافق التابعة للهيئات المحلية وعددها في إنجلترا ٤٦ مصلحة.

- المجالس البلدية، وهي هيئات منتخبة لولاية مدتها أربع سنوات، وتأميناً للاستمرارية ولضمان حسن القيام بالعمل البلدي يقر القانون بنظام الانتخابات الجزئية للمجالس البلدية بحيث لا تنتهي ولاية جميع الأعضاء دفعة واحدة. ومنذ العام ٢٠٠٠ فإن العمدة ينتخب مباشرة من الشعب، لكن القانون ترك للبلديات حق اختيار البقاء على القانون القديم لجهة انتخاب أعضاء المجلس البلدي لرئيسه. إن تاريخ المجالس البلدية يمتد إلى مئات السنين، ويترافق مع عدد من التقاليد الاحتفالية حيث يطلق على رئيس البلدية تسمية العمدة. يجري تمويل البلديات من خلال الدعم الحكومي، والضرائب المحلية، ورسوم الخدمات، وبديل مواقف السيارات، وتأجير الأملاك البلدية، وإيرادات بعض المشاريع.

٣- الحكم المحلي في اسكتلندا: يتولى الحكم المحلي في اسكتلندا برلمان منتخب لمدة ٤ سنوات بالاقتراع العام المباشر، وسلطة تنفيذية يتولاها الوزير الأول ووزراء. يتألف البرلمان الاسكتلندي من ١٢٩ عضواً ينتخب ٧٣ منهم بالاقتراع الأكثرية ودورة واحدة، على أساس الدوائر الجغرافية الصغرى، و٥٦ ينتخبون على أساس النظام النسبي والدوائر المناطقية الكبرى. أما الحكومة الاسكتلندية فتتاط بالوزير الأول يعاونه عدد من الوزراء، وهو يمثل اسكتلندا لدى مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي.

تقسم اسكتلندا إلى ٣٢ منطقة لغايات الحكم المحلي، حيث يتولى إدارة كل منطقة مجلس محلي منتخب لمدة أربع سنوات، تتلقى هذه المجالس تمويلها من الحكومة الاسكتلندية، وفقاً للحصة التي تقرها لتحقيق التنمية المستدامة، إضافةً إلى الإيرادات التي تجبها والضرائب والرسوم التي تستوفياها. وإلى جانب مجالس المناطق، يتولى الإدارة المحلية مجالس بلدية منتخبة لمدة أربع سنوات، تخضع المجالس البلدية لمدونة السلوك البلدي التي تحتوي على جملة معايير أخلاقية في الحياة العامة يتوجب على أعضاء المجالس البلدية الالتزام بها.

٤- أيرلندا الشمالية : نتيجةً لخصوصيتها الأمنية الناجمة عن الصراع بين الكاثوليك والبروتستانت، فإن الإدارة المحلية فيها لم تأخذ شكلي المحلي الكامل أو الإدارة الحرة، وإنما كانت إدارة شبه مستقلة، تتاط بمجلس مناطقي شبه مستقل يدخل في اختصاصه بعض القضايا التشريعية الخاصة. يتألف هذا المجلس من ١٠٨ أعضاء، ويمارس السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث يختار من بين أعضائه لجنة تنفيذية تتألف من وزير أول ونائب وزير أول و ١١ وزيراً. تقسم أيرلندا الشمالية إلى ٢٦ منطقة لأغراض الحكم المحلي، يتولى إدارة كل منطقة مجلس منتخب، تختلف صلاحياته عن صلاحيات الهيئات المحلية في بقية الأقاليم البريطانية، إذ لا يدخل مثلاً في اختصاص هذه المجالس توفير التعليم ، ولا فتح بناء الطرق ولا الإسكان، بل تقتصر مهامها على مسائل إعادة تدوير النفايات، توفير بعض الخدمات لا سيما الترفيهية والخدمات المجتمعية ، وبناء الرقابة المحلية والتنمية الاقتصادية والثقافية. ينتخب أعضاء المجالس المحلية لمدة أربع، يشترط في المرشح لهذه المجالس أن يكون قبل سنة من موعد الانتخاب ماكلاً لأرض أو مقيماً أو يعمل في هذه المنطقة التي يترشح لعضوية مجلسها المحلي.

وفي العام ٢٠٠٨ أقرّ قانون جرى بموجبه تقليص عدد المجالس المحلية إلى ١١ منطقة، على أن يعمل به في انتخابات العام ٢٠١١.

تتحدد إختصاصات الهيئات اللامركزية بموجب القوانين، بحيث لا تكون ملزمة إلا بما هو مقرر، ولكن القانون يجيز لها بصورة اختيارية تقديم خدمات ومنافع عامة غير منصوص عنها في القانون. يعمل في الهيئات اللامركزية نحو ٣ ملايين عامل، موزعون ضمن أربع مسميات:

١- رؤساء الهيئات، أو مديرو المشروعات

٢- الكادر الإداري والفني والتقني

٣- العمال اليدويون

٤- العاملون بالمرافق المهنية الخاصة (كالأساتذة - الإطفائيين - الأطباء)

### الفقرة الثالثة: الإدارة العامة في فرنسا

تتميّز الإدارة العامة في فرنسا، بعدة مميزات، يتجلى أبرزها في إيجاد قواعد قانونية خاصة تحكم وترعى النشاط الإداري، وهي قواعد القانون الإداري الذي يختلف عن القانون المدني المطبّق على الإدارات الخاصة، وهي بذلك تختلف عن المدرسة الانكلوسكسونية التي تتبناها كل من الولايات المتحدة وبريطانيا، وترفض فكرة وجود قانون اداري خاص بالإدارة. لكن هذا لا يعني ان الادارة لا تخضع للقانون، بل هي تخضع له بذات الشروط التي يخضع لها باقي المواطنين.

وبعكس هذه النظرة، يستند النظام الفرنسي الى وجود قانون متخصص مطبق على العلاقات التي تحكم الادارة، ومحاكم خاصة للحكم في النزاعات المتعلقة بها تسمى بمحاكم القضاء الإداري على رأسها مجلس الدولة. وكما تأثرت الإدارة العامة الفرنسية بمبدأ ازدواجية القضاء، فإنها تتأثر أيضاً بطبيعة النظام السياسي المعتمد، وتنظيمه للسلطات الثلاث:

فنظام الحكم في فرنسا شبه رئاسي، تتوزع بموجبه صلاحيات السلطة التنفيذية بين رئيسي الجمهورية والوزير الأول، مع المحافظة على الطابع الأساسي للنظام البرلماني من خلال إقراره بالقاعدة الجوهرية لهذا النظام والمتمثلة بمسؤولية الحكومة كهيئة جماعية متضامنة، عن سياستها وأعمالها أمام البرلمان. هذا الطابع الخاص للحكم، قد أرساه نظام الجمهورية الخامسة لا سيما بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٦٢، حيث أُقرّ مبدأ انتخاب رئيس الجمهورية من طرف الشعب وبدوره المهيم في الحياة السياسية،



وسيطرته العملية على الحكومة واختياره بحرية شبه تامة، لشخص الوزير الأول. وقد أدى هذا التعديل إلى تغيير الطابع العام للنظام السياسي في فرنسا بحيث لم يعد بالإمكان الاستمرار بتصنيفه ضمن نطاق النظم البرلمانية الصرفة وإنما صار من الضروري اعتباره نظاماً مختلطاً تتواجد فيه السمات الرئيسية لكل من النظامين البرلماني والرئاسي.

أما السلطة التشريعية في فرنسا فتتألف من مجلسين، مجلس النواب ومجلس الشيوخ:

- يتألف مجلس الشيوخ من ٣٤٦ عضواً (٣٢٦ عضواً للإقليم الفرنسي - ٢ لكاليديونيا الجديدة ، ٢ لجزيرة مايوت (١) لسان بيار وميكلون، ٣ للأقاليم وراء البحار - و ١٢ ممثل للفرنسيين في الخارج)، مدة ولايته ٦ سنوات.
- الجمعية الوطنية تتألف من ٥٧٧ عضواً ينتخبون بالاقتراع العام المباشر وفقاً للنظام الأكثرية (الدائرة الفردية - والدورتين). مدة ولايتها ٥ سنوات.

يتميز نظام الجمهورية الخامسة الفرنسية أيضاً هو إضعافه لمركز البرلمان ونفوذ، كمؤسسة سياسية وذلك من خلال حصره لصلاحيات البرلمان التشريعية ضمن نطاق محدد، وتخويله للوزير الأول اختصاص التشريع عن طريق المراسيم التنظيمية في كل المجالات الأخرى. فلقد وضع دستور ١٩٥٨ تجديداً هاماً جداً في التقليد الدستوري الفرنسي بوضعه حداً للإحتكار التشريعي للبرلمان وإيجاده اختصاص تنظيمي مستقل عهد به إلى الحكومة<sup>(١)</sup>. وهذه الأنظمة المستقلة هي نتاج الترتيب المبين في المادتين ٣٤ و ٣٧ من الدستور. بحيث تشرّع الحكومة (مجازاً) في كل المجالات التي لا تدخل في مجال القانون وفقاً للمادة ٣٤ من الدستور. وقد استنقت المادة ٣٧ من الدستور الفرنسي نتائج التعداد الحصري للمواضيع التشريعية في المادة ٣٤، وفرضت القاعدة التي بموجبها: "إن المواضيع غير تلك التي تدخل في مجال القانون لها صفة تنظيمية". وهكذا تملك الحكومة السلطة لكي تنظم بموجب مراسيم كل المسائل المتعلقة بالمواضيع التي لم يحفظها الدستور لإختصاص البرلمان لكي ينظمها بموجب قانون. ويشكل وجود السلطة التنظيمية المستقلة تغييراً أساسياً في التقليد الدستوري الفرنسي، وبدا هذا التجديد في استقلالية السلطة التنظيمية، وتتأكد هذه الإستقلالية من خلال كون سلطة إصدار هذه القواعد القانونية مبنية في الدستور، وغير خاضعة للقانون<sup>(٢)</sup>.

<sup>(١)</sup>D.Lavroff – Le droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République - Dalloz1995- p642.

<sup>(٢)</sup>D.Lavroff – Le droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République – Op. Cit. – p645.

وبالنسبة للسلطة القضائية في فرنسا، فهي متعددة الأوجه، فهناك المجلس الدستوري الذي ينظر بأعمال السلطة التشريعية، والقضاء الإداري الذي ينظر بأعمال السلطات الإدارية، ومحكمة المحاسبة التي تراقب مالية الإدارات العامة، ومحكمة العدل للجمهورية لمحاكمة الوزراء، والقضاء العدلي للفصل بمنازعات الأفراد.

ولناحية توزيع السلطات الإدارية فإن فرنسا تعتمد مبدأ التوازن بين النظامين المركزي واللامركزي، من خلال منح الهيئات اللامركزية الدور الأبرز في إدارة المرافق العامة، لكن ضمن إطار الدولة الفرنسية الموحدة بالرغم من تشتت الأقاليم الفرنسية في بقع متناثرة فيما وراء البحار. بحيث يضم قطاع الإدارة العامة الفرنسية، كلاً من: الإدارة العامة المركزية والإدارة العامة الإقليمية، والإدارات الاجتماعية، والمؤسسات العامة، والهيئات المستقلة.

### أولاً: الإدارة العامة المركزية

الإدارة المركزية، هي الإدارة التي تتولى إدارة مرافق عامة ذات بعد وطني، أي تلك المرافق العامة التي لا يمكن أن تتناط إدارتها بأشخاص معنوية غير الدولة<sup>(1)</sup>، أو هي مرافق الدولة التي يكون اختصاص تنظيمها وإدارتها يمارس مباشرة على مختلف أرجاء الجمهورية<sup>(2)</sup>. ومن خصوصيات الإدارة المركزية في فرنسا أن القانون قد فرض عليها موجباً بأن لا تمارس أي وظيفة أو مهمة لا يجيزها القانون صراحة، خاصة إذا كانت صلاحية ممارستها تعود للهيئات اللامركزية.

تتاط القيادة الإدارية في فرنسا برئيس الجمهورية والوزير الأول:

١- **رئيس الجمهورية:** يلعب رئيس الجمهورية الدور البارز في الحياة السياسية. فالرئيس يشكل عملياً حجر الزاوية في هذا النظام. وهو يستمد قوته من كونه الممثل الأسمى للإرادة الشعبية والزعيم الفعلي للأغلبية البرلمانية. وهذا ما أتاح للرئيس من إحكام قبضته وسيطرته على الحكومة، فالوزير الأول والحكومة من ورائه لا تستمدان وجودها وقوتها الفعلية من دعم الأغلبية البرلمانية لها، وإنما من ثقة الرئيس ورغبته باستمرارها في الحكم، ولقد أدى هذا الواقع لجعل الحكومة مجرد هيئة مهمتها وضع

<sup>(1)</sup>J. Ferstenbert, Une troisième catégorie de services de l'État ? : AJDA 1997, p. 315.

<sup>(2)</sup>P. Lavigne -La notion d'administration centrale française, in Dispersion géographique des administrations centrales de l'État : Économica 1976, p. 3.

السياسة العامة التي يرسمها الرئيس موضع التنفيذ وهي لهذا تعتبر عملياً مسؤولة عن أعمالها أمام الرئيس بالإضافة لمسؤوليتها الدستورية أمام الجمعية الوطنية.

ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع الشعبي لولاية مدتها خمس سنوات، وهو المسؤول عن حسن سير عمل السلطات العامة واستمرارية الدولة. يمارس رئيس الجمهورية الاختصاص السياسي، إلا أنه يحوز بعض الاختصاصات الإدارية (مثل تعيين الموظفين)، لكن جوهر وظائفه هي ذات طابع سياسي. ومن صلاحياته تسمية الوزير الأول، وتعيين الوزراء بناء على اقتراح رئيس الوزراء، إصدار القوانين، الدعوة إلى استفتاء، حل البرلمان، المفاوضات بشأن المعاهدات والتصديق عليها، تعيين رئيس المجلس الدستوري، وموظفي الدولة المدنيين والعسكريين، باستثناء الذين نص الدستور على أن يعينوا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. وهو يرأس المجالس واللجان العليا للدفاع الوطني، وكذلك يرأس المجلس الأعلى للقضاء<sup>(1)</sup>، أو أي لجنة أخرى توضع تحت رئاسته، مثل مجلس حقوق الأجيال القادمة.

أما مجلس الوزراء فليس له صفة المجلس الذي له إصدار قرارات نافذة، إنما يحق له المدوالة حول مشاريع القرارات وأكثر ما يستطيعه هو اتخاذ قرارات مبدئية أو استشارية ليس لها صفة القرار النافذ ولا يمكن الطعن بها أمام القضاء الإداري<sup>(2)</sup>. يجتمع مجلس الوزراء مرة كل اسبوع برئاسة رئيس الجمهورية، وقد تحدد اختصاصه العام في المادة ٢٠ من الدستور بوضع السياسة العامة للأمة الفرنسية، وتتصرف بالإدارة والقوات المسلحة. كما له اختصاصات جرى تعيينها في مواد أخرى من الدستور، كالمدوالة في تعيين بعض الموظفين (المادة ١٣)، والطلب من مجلس النواب منح الحكومة صلاحية إصدار أوامر تشريعية (المادة ٣٨)

وبعد الوزير الأول يأتي الوزراء في قمة الهرم الإداري، ويشغلون المكانة الأعلى في الإدارة المركزية العامة التي تدعى الوزارة، فهم إلى جانب صفتهم السياسية كأعضاء الحكومة، يتمتعون بصفة إدارية بوصفهم رؤساء الإدارات العامة التي يتولون شؤونها مما يمنحهم السلطة الرئاسية على جميع موظفي الوزارة. ووفقاً للمادة ٨ من الدستور الفرنسي، يعين الوزراء بموجب مرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية

<sup>(1)</sup>Viel, La répartition des compétences en matière militaire entre le Parlement, le Président de la République et le Premier ministre : RD publ. 1993, p. 141.

<sup>(2)</sup>Chapus, Droit administratif général tome I, Op. Cit p202 n°260.

بناءً على اقتراح الوزير الأول، الذي لا يعتبر الرئيس التسلسلي للوزراء، وتقتصر وظيفته على تأمين التناسق بين مختلف الإدارات الحكومية والوزارات<sup>(1)</sup>.

تتوزع المهام الحكومية إلى عدة وزارات، ليس لها شخصية معنوية متميزة عن شخصية الدولة، ويتخصص كل واحدة منها بميدانٍ من ميادين الحياة الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، ويكون على رأس كل قسم منها وزير تخضع له مجموع المرافق التابعة لوزارته، بحيث يكون الرئيس الأعلى لجميع الموظفين والعاملين تربطه بهم رابطة رئاسية تضمن خضوع جميع المرؤوسين لسلطته. وهناك أنواع من الوزارات التي تنشأ للقيام بمهمة معينة، وهي تزول بانتهاء مهمتها، كوزارة الخصخصة التي أنشئت في آذار ١٩٨٦ وألغيت في آب ١٩٨٦ بعد انجاز مهمتها بإقرار القوانين النموذج.

ولما كان النظام الإداري الفرنسي - كما ذكرنا أعلاه - يعتمد بشكلٍ أساسي على الهيئات اللامركزية في تسيير وإدارة المرافق العامة، فلقد انعكس هذا النظام على عدد الوزارات، بحيث كانت قليلة العدد نسبة لحجم الدولة الفرنسية وإمكاناتها ومواردها، وساعد أيضاً على تقليص عدد الوزارات كون النظام شبه رئاسي، بحيث يعُدُّ الوزراء بمثابة معاوني الرئيس، ولقد بلغ عدد وزارات حكومة فرانسوا فيلون (FRANÇOIS FILLON) في عهد الرئيس نيقولا ساركوزي (NICOLAS SARKOZY) أحد عشر وزارة هي:

- وزارة الشؤون الخارجية والأوروبية - وزارة التغذية والزراعة والصيد - وزارة الموازنة والمحاسبة العامة والوظيفة العامة وإصلاح الدولة - وزارة الثقافة والاتصال - وزارة الدفاع - وزارة البيئة والطاقة والتنمية المستدامة والبحار - وزارة الاقتصاد والصناعة والوظيفة - وزارة التربية الوطنية - وزارة البحث والتعليم العالي - وزارة الشؤون الريفية وترتيب الأراضي - وزارة الهجرة والاندماج والهوية الوطنية وحياء التضامن - وزارة الداخلية، وما وراء البحار والهيئات المحلية - وزارة العدل والحريات - وزارة الصحة والرياضة - وزارة العمل والعلاقات الاجتماعية والعائلة والتضامن والمدنية.

ولا تقتصر الإدارة المركزية في فرنسا على الوزارات، إنما تضمُّ أيضاً مرافق عامة وطنية لا تملك شخصية معنوية مستقلة، إنما تكون تابعة لإحدى الوزارات وتخضع لسلطة الوزير مباشرة، وهي عديدة منها: مركز الدراسات الفنية للبحار والأنهار - مركز الأبحاث والإصلاح للمتاحف الفرنسية - خدمة مكنتبات وأرشيف والمستندات العامة للمتاحف الفرنسية ..، يتولى إدارة هذه المرافق إما الوزير مباشرة - أو تناط الإدارة

<sup>(1)</sup>Vinh Nguyen Quoc -Administrations centrales- JCA Avril 1999 Fasc. 115.

بمدير أو مساعد مدير منتدب من الإدارة المركزية (الوزارة المختصة) ويمارس صلاحياته بناءً على تفويض للاختصاص أو التوقيع من الوزير.

وبسبب اتساع النطاق الجغرافي للدولة، فإن المركزية لم تعد أداة صالحة للإدارة العامة، فجرى تخفيف أو تلطيف القواعد المركزية الإدارية باعتماد نظام اللاحصرية، وهو وسيلة ترتيب ممارسة الاختصاصات في ذات الشخص المعنوي، ويسمح بنقل اختصاص اتخاذ القرار من سلطة رئاسية إلى سلطة دنيا تبقى خاضعةً للسلطة الرئاسية تسلسلياً. وهي تعد من التدابير الضرورية لاتخاذ القرارات بصورة ملائمة وسريعة، لأن مركزية القرار في العاصمة سيعيق اتخاذ القرار في الوقت المناسب.

يطبّق النظام اللاحصري في فرنسا على مستويات المناطق والمقاطعات والدوائر، ولكن هذا لا يعني أن الإدارة ملزمة باعتماد هذه المستويات الثلاث، وإنما يعود لها أن تختار المستوى الذي تراه مناسباً للمصلحة العامة لتتبناه. وفي الغالب فإن اللاحصرية تطبق على مستويي المنطقة والمقاطعة، فيرأس الأولى مدير المنطقة، والثانية مدير المقاطعة. وهما يمارسان سلطة الوصاية على الهيئات اللامركزية الواقعة في النطاق الإقليمي لدائرتهما.

أبرز اختصاص المدير أو الهيئة اللاحصرية هي<sup>(1)</sup>:

- تطبيق السياسة الوطنية والاتحادية (نسبة للاتحاد الأوروبي) في قضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- تنشيط وتنسيق السياسات الرسمية المتعلقة بالثقافة والبيئة والمدينة والريف.
- تمثيل السلطة المركزية في الإقليم.
- الرقابة أو الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية.

من الناحية القانونية، فإن مدير المنطقة ليس الرئيس التسلسلي لمدير المقاطعة، فكلاهما هو رئيس الإقليم الذي يتولى إدارته ويمثّل الحكومة في هذا الإقليم، ويتوليان الإشراف على إدارات الدولة المدنية في الإقليم. ويراقبان الهيئات اللامركزية سواءً الهيئات اللامركزية الإقليمية أو المؤسسات العامة المنشأة في الإقليم الخاضع لسلطتهم الإدارية.

## ثانياً: الإدارة اللامركزية

<sup>(1)</sup>F. Chauvin- Administrations déconcentrées – JCA 1998 Fasc. 116.

تتولى الإدارة اللامركزية في فرنسا نوعين من الهيئات، هما الهيئات الإقليمية والهيئات المرفقية، وكلا النوعين هو من الأشخاص المعنوية التي تمارس اختصاصاتها المحددة في القانون، وفق مبدأ الإدارة الحرة، أو الاستقلال في الإدارة.

١ - **الهيئات الإقليمية:** أنط الدستور بالهيئات المحلية ممارسة الاختصاص العام في كل ما علاقة بالمنفعة العامة المحلية. وذلك بموجب قانون ٥ نيسان ١٨٨٤، الذي نصَّ على أن تتولى المجالس البلدية الأعمال ذات الطابع البلدي. أما مبدأ الاستقلال في الإدارة، الذي تتمتع به الهيئات المحلية قد ذكرته المادة ٧٢ من الدستور الفرنسي<sup>(١)</sup>، وهو مبدأ ذو قيمة دستورية<sup>(٢)</sup>، يندمج مع مبادئ الحرية والمساواة<sup>(٣)</sup>، ويتيح للإدارة المحلية ممارسة السلطة التنظيمية في النطاق المحلي<sup>(٤)</sup>.

تتم عملية إدارة الهيئات المحلية عبر مجالس منتخبة، حيث أن الانتخاب المباشر هو الشرط لممارسة الإدارة المحلية<sup>(٥)</sup>. وفقاً للمادة ٧١ من الدستور الفرنسي، تمارس جميع الإدارة العامة مهامها تحت رقابة المدافع عن الحقوق الذي يسهر على احترام الحقوق والحريات من قبل إدارات الدولة والهيئات المحلية والمؤسسات العامة وكل الهيئات الخاصة المناط بها إدارة المرافق العامة.

يعود تاريخ اللامركزية الإدارية في فرنسا إلى العام ١٧٨٩ حيث أنشئت البلديات بموجب مرسوم ١٤/١٢/١٧٨٩، ويومها كانت تتم إدارة البلدية عبر مجالس معينة وغير منتخبة، ثم أقرَّ مبدأ انتخاب أعضاء المجالس البلدية بموجب قانون ٥/٤/١٨٨٤، أما المقاطعات فاستحدثت بموجب مرسوم ٢/٣/١٧٩٠، وتحولت هذه المقاطعات إلى هيئات لامركزية بموجب قانون ١٠/٨/١٨٧١، وبموجب قانون اللامركزية تاريخ ٢/٣/١٩٨٢ أنشئت المناطق.

تتوزع الهيئات الإقليمية اللامركزية في فرنسا، على الشكل الآتي:

- ٢٢ منطقة داخل فرنسا وأربع مناطق في مناطق ما وراء البحار.

(1) **Art. 72** (L. const. n° 2003-276 du 28 mars 2003, art. 5) Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences...

(2) Cons. const. : n° 79-104 DC du 23 mai 1979 .

(3) Cons. const. 13 janv. 1994: n° 93-329 DC ; 6 avr. 1996: n° 96-373 DC ; 21 janv. 1997: n° 96-387 DC ; 18 juill. 2001: n° 2001-447 DC ; Cons. const. 18 janv. 1985: n° 84-185 DC .

(4) CE 6 janv. 1999, *Lavaurs: Lebon 1; AJDA 1999. 443, concl. Daussun; LPA 23 févr. 2000 p. 7, note Blanchet; CE 21 janv. 2004, Boulanger, req. n° 254645: Lebon 14; AJDA 2004. 451, concl. Boissard; RFDA 2004. 506, note Touvet*

(5) Cons. const. 9 avr. 1992: n° 92-308 DC

- ٩٦ محافظة داخل فرنسا و ٥ محافظة فيما وراء البحار
- ٣٢٩ مقاطعة
- ٨٨٣ كانتون (قضاء)
- ٣٦٧٨٣ بلدية

المنطقة هي الدرجة الأولى من التقسيم الإقليمي الفرنسي، تدار من قبل مجلس المنطقة المنتخب لمدة ست سنوات بالاقتراع العام المباشر. يرأس المنطقة مدير المنطقة ([préfet de région](#)) تسميه الحكومة ويكون دوره ممثل الدولة في المنطقة، وتتاطب به مهمة الرقابة على حسن سير المرافق اللامركزية. تدار المنطقة عبر مجلس المنطقة المنتخب بموجب الاقتراع العام المباشر لولاية مدتها ٦ سنوات، يعتمد نظام الاقتراع النسبي، عدد أعضاء مجلس المنطقة يساوي ضعف عدد البرلمانين فيها (مجلسي النواب والشيوخ). ينتخب المجلس العام رئيسه لمدة ٣ سنوات بالأغلبية المطلقة في الدورتين الأولتين وبالأغلبية النسبية في دورة الاقتراع الثالثة.

ينتخب مجلس المنطقة لجنة دائمة متناسبة مع الحجم التمثيلي للكتل السياسية، وإلى جانب المجلس المناطقى، تنشأ في كل منطقة لجنة اقتصادية اجتماعية تتألف من ممثلين عن المؤسسات الخاصة، والمنظمات النقابية وتجمعات الأشخاص النخبوية، تساهم عبر آرائها في إدارة المنطقة. أبرز اختصاصات المنطقة هي: النشاطات التي تتولى لدولة تنفيذها في إطار المنطقة، ترتيب الأراضي - النقل المناطقى النهري والجوي، التنظيم والتدريب المهني - إنشاء المعاهد والمدارس - الأنشطة الاقتصادية.

تقسم كل منطقة إلى عدة مقاطعات، تدار عبر مجلس عام منتخب لمدة ست سنوات، يجدد انتخاب نصف أعضائه كل ثلاث سنوات. يرأسها مدير المقاطعة ([préfet du département](#)) تسميه الحكومة ويكون دوره ممثل الدولة في المنطقة وتتاطب به مهمة الرقابة على حسن سير المرافق اللامركزية. تدار المقاطعة عبر مجلس عام يتألف من المستشارين العامين ينتخب لمدة ٦ سنوات في إطار الكانتونات. ينتخب المجلس العام رئيسه لمدة ٣ سنوات بالأغلبية المطلقة في الدورتين الأولتين وبالأغلبية النسبية في دورة الاقتراع الثالثة. ينتخب المجلس لجنة دائمة تمثل التجمعات السياسية. يجتمع المجلس العام مرة على الأقل في الفصل أو بناءً على اقتراح اللجنة الدائمة. ينفذ الرئيس قرار المجلس العام، ويأذن بمصاريف المقاطعة.

يدخل في اختصاص المجلس العام، قضايا النقل العام داخل المقاطعة، الطرقات، الموانئ، المساكن الشعبية، الأنشطة الاجتماعية، المساعدات الاجتماعية للطفولة والحضانة - صيانة المدارس - مكتبات عامة للإعارة - مساعدة اقتصادية.

كما تقسم كل مقاطعة إلى عدة دوائر، يرأس الدائرة، مدير الدائرة (sous-préfet) الذي يقتصر دوره على معاونة مدير المقاطعة في مهامه.

أما البلدية فهي الإدارة المحلية الصغرى، وهي تستمد قوتها من خلال وحدتها الاجتماعية، إذ تضم جماعة من المواطنين تربطهم روابط وطنية خاصة. لهذا تعدّ البلدية أمثل صور الهيئات اللامركزية. وقد جعلها قانون ١٤ آب ٢٠٠٤ الدرجة الأولى من الإدارة العامة. وكانت الثورة الفرنسية قد أولت أهمية خاصة للبلديات لأن احترام ومراعاة الحياة التقليدية للجماعات يكون أكثر تحقّقاً في المجموعات الصغيرة العدد، من الهيئات ذات الكثافة الشعبية الكبيرة. وهي تخضع جميعها لذات النظام القانوني مهما كان حجمها أو عدد القاطنين في نطاقها. يوجد في فرنسا نحو ٣٦٧٨٣ بلدية، منها ٣٩ بلدية فقط يبلغ عدد سكانها أكثر من ١٠٠ ألف نسمة، وهناك أكثر من ٣٢ ألف بلدية عدد سكانها أقل من ٢٠٠٠ نسمة<sup>(١)</sup>. وتقسّم المدن الكبرى باريس ومارسيل وليون إلى عدة دوائر بلدية (٢٠ بلدية في باريس ١٦ في مارسيل و٩ في ليون). إلا أن البلديات الصغيرة تجد صعوبة في توفير المصادر المالية الكافية لتمويل وتنفيذ مشاريع أو مرافق ذات أهمية، ومفهوم الولاء للبلدة والتعلق بالتراث نجده يتلاشى مع انتقال أبناء البلديات لا سيما الصغيرة أو الزراعية إلى المدن، حيث أصبح عدد كبير من البلديات الريفية غير مأهولة بالسكان، وأصبحت مجرد كيان قانوني غير فاعل، ولهذا وجدت فكرة الاتحادات أو التجمعات البلدية من أجل انقاذ الهيئة التقليدية الأكثر قدماً للنظام اللامركزي<sup>(٢)</sup>.

وتطبيقاً لقانون الديمقراطية عن قرب، جرى تقسيم البلديات التي يتجاوز عدد ساكنيها عن الـ ١٠٠ ألف نسمة، إلى أحياء بحيث يناط بمجلس الحي الاهتمام بالقضايا التي تهتم هذا الحي، ويرفع هذا المجلس اقتراحاته إلى رئيس البلدية، تمنح هذه المجالس لمخصصات مالية من موزنة البلدية للقيام بمهامها. ويمكن للبلديات التي يزيد عدد ساكنيها عن الـ ٢٠ ألف نسمة أن تعتمد اختياريّاً هذا التقسيم<sup>(٣)</sup>.

(1) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 262.

(2) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 263.

(3) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 268.



تضمُّ الهيكلية البلدية التقليدية، هيئتين إداريتين هما: هيئة التقرير ويتولاها المجلس البلدي، وهيئة التنفيذ التي تتألف من رئيس البلدية ومعاونيه.

تدار الأعمال البلدية عبر مجلس بلدي منتخب وفق نظام الاقتراع العام المباشر، ومنذ العام ١٩٨٢ يعتمد النظام النسبي في البلديات التي يتجاوز عدد ناخبيها الـ ٣٥٠٠ نسمة، ويعتمد النظام الأكثرية على دورتين وفقاً للوائح المكتملة، في البلديات التي تراوح عد ناخبيها بين ٣٤٩٩ و ٢٥٠١، في البلديات التي لا يتجاوز عدد ناخبيها الـ ٢٥٠٠ النظام الأكثرية على دورتين واللوائح غير المكتملة.

يختلف عدد أعضائه بحسب عدد سكان البلدية، بحيث يتراوح العدد ما بين ٩ أعضاء للبلدية و ٦٩ عضواً أما بلديات باريس فعدد أعضائها ١٦٣ عضواً، وبلدية مارسيل ١٠١ عضواً، وبلدية ليون ٧٣ عضواً. ويبلغ مجموع أعضاء المجالس البلدية في كل فرنسا نحو ٤٧٥ ألف عضواً.

مدة ولاية المجلس البلدي هي ست سنوات، ومن حيث المبدأ فإن أعضاء المجلس البلدي لا يتقاضون أي تعويض عن أعمالهم، إلا ان قانون الديمقراطية عن قرب لعام ٢٠٠٢، قد أجاز دفع مكافآت عن بعض الأعمال الهامة التي يكلف بها أعضاء المجالس البلدية. كما فرض قانون ٦ حزيران ٢٠٠٠ تكافؤ الفرص بين المرشحين من الجنسين للانتخابات البلدية، بحيث يتوجب أن تضمَّ كل لائحة عدد متساوٍ من المرشحين الذكور والإناث. ورغم غلبة الطابع الإداري على الانتخابات البلدية، بحيث يقتضي انتخاب الأعضاء الأكفأ القادرين على تسيير وإدارة المرافق العامة البلدية، إلا أن ذلك لم يحل دون تسييس هذه الانتخابات عبر تدخل الأحزاب في تشكيل اللوائح<sup>(١)</sup>.

يجتمع المجلس البلدي إجبارياً مرة كل ثلاثة أشهر، يضاف إليها عدة اجتماعات إجبارية نصَّ عليها القانون، كما يستطيع ثلث أعضاء المجلس إجبار رئيس البلدية على دعوة المجلس للانعقاد في البلديات التي يتجاوز عدد ناخبيها الـ ٣٥٠٠ ناخب، ويستلزم طلب أكثرية الأعضاء في البلديات الأخرى. يملك المجلس البلدي اختصاص عم في كل المسائل ذات الطابع البلدي، فهو ينظّم وينشئ المرافق العامة المحلية، إلا أن هذا الاختصاص ليس مطلقاً، فالمجلس البلدي يكون مجبراً بإنشاء بعض المرافق الإدارية، ولكن فيما خصَّ المرافق الصناعية والتجارية فإنه مقيدٌ باحترام مبدأ المبادرة الفردية وحرية التجارة والصناعة. كما يقرُّ المجلس البلدي موازنة البلدية، يعيّن المستخدمين، يدير الملك العام البلدي. ويناط بالبلديات القروية إدارة الغابات، أما البلدية المُدنية (الحضرية) فهي بمثابة الدولة بالنسبة للمواطن، إذ تتولى رعاية شؤون ساكني النطاق البلدي، وتوفير النمو الاقتصادي والاجتماعي، وخلق البيئة الثقافية

(١) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 264.

والترفيهية المناسبة للحياة الاجتماعية، وهي تنشئ المكتبات العامة والمتاحف، ولها دور في الحياة الصحية من خلال إنشاء دور العجزة، المستوصفات، ومراكز اجتماعية ..<sup>(١)</sup>.

أما لناحية الوصاية على المجلس البلدية، فلقد ألغي نظام الوصاية القديم العائد للعام ١٨٧١، بحيث أصبحت قرارات المجالس البلدية نافذة حكماً منذ تاريخ اتخاذها، وهي تخضع للرقابة القضائية اللاحقة، عبر الطعن بقراراته أمام القاضي الإداري. يمكن لأي من أعضاء المجلس البلدي أن يتقدم باستقالته إلى رئيس البلدية، وتجري إقالته عفواً بقرار من المحافظ في حالتي عدم استيفائه شروط صحة الانتخاب، أو في حالة التعارض الوظيفي (أي الجمع بين وظيفتين متعارضتين)، أما تغيّبه عن جلسات المجلس البلدي فليست سبباً للإقالة. أما حل المجلس البلدي فيصدر بمرسوم معطل عن مجلس الوزراء، وعند حل المجلس البلدي أو إبطال انتخابه، يجري بخلال ثمانية أيام تعيين هيئة خاصة للقيام بوظائف المجلس البلدي، يتراوح عدد أعضاء هذه الهيئة ما بين ٣ و ٧ أعضاء حسب أهمية البلدية، تنتخب هذه الهيئة رئيساً ونائباً للرئيس، وينحصر اختصاصها بالقيام بالأعمال الإدارية اللازمة وفقاً لنظام تصريف الأعمال<sup>(٢)</sup>. يلتزم المجلس البلدي بإقرار الموازنة قبل ٣١ آذار من كل عام، وإذا تأخر عن هذا التاريخ يعمد المحافظ إلى رفع المسألة إلى الغرفة المناطية للحسابات، التي تقوم بخلال شهر بإعداد مشروع الموازنة، ويصدره المحافظ.

السلطة التنفيذية في البلدية: تناط هذه السلطة برئيس البلدية (العمدة)، وعدد من معاونين يتراوح عددهم ما بين معاون واحد وعشرين معاوناً، باستثناء بلدية باريس التي تضم ٤٨ معاوناً للرئيس. يعود للمجلس البلدي صلاحية تحديد عدد معاوني الرئيس بشرط أن لا يزيد هذا العدد عن ٣٠% من أعضاء المجلس البلدي<sup>(٣)</sup>. تناط الصلاحية التنفيذية فعلياً برئيس البلدية، أما معاونيه فليس لهم أي صلاحيات خاصة إلا ما يفوضهم بها الرئيس، باستثناء معاون الأول التي يكون له صفة نائب رئيس البلدية الذي يحل مكان لرئيس حال غيابه.

لرئيس البلديات نوعين من الصلاحيات، الأولى بصفته (agent) عامل الدولة، والثانية بصفته رئيس البلدية. فالقرارات التي يتخذها رئيس البلدية بصفته عامل الدولة تنسب إلى الدولة، ويكون رئيس البلدية خاضعاً بشأنها للسلطة التسلسلية، وتتحمل الدولة وليس البلدية للمسؤولية عنها. فهو يكلف بهذه الصفة بالسهر على تطبيق القوانين والأنظمة، ويشترك في بعض الأنشطة الإدارية، ويمسك السجل المدني، ويمارس مهام الضابطة العدلية في النطاق البلدي<sup>(٤)</sup>.

(1) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 265.

(2) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 267.

(3) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 269.

(4) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 271.

وعلى صعيد البلدية، يعدُّ رئيس البلدية وينفِّذ مقررات المجلس البلدي، أو ما يفوضه به المجلس البلدي لأن يتخذ القرارات في مواضيع صفقات الأشغال، بدلات السير ووقوف السيارات، إدارة الأملاك البلدية... إضافةً إلى صلاحية تنفيذ مقررات المجلس البلدي، فإن لرئيس البلدية صلاحيات خاصة به، فهو يملك صلاحية تسمية موظفي البلدية ويمارس عليهم سلطته الرئاسية، ويتخذ كافة التدابير لحفظ النظام العام في النطاق البلدي (وهي ما تسمى الضابطة الإدارية)، ويمنح رخص البناء باسم البلدية. وإذا كان رئيس البلدية في البلديات الريفية يلتزم بهذه الصلاحيات كما هي محددة في النص، فإن الأمر مختلف في البلديات الحضرية حيث لا يقتصر دور رئيس البلدية على مجرد تنفيذ مقررات المجلس البلدي بل يبدو فعلياً كأنه رئيس مؤسسة مسؤول عن تنفيذ المشاريع وحسن سير المرافق العامة البلدية<sup>(1)</sup>. ولناحية الرقابة على قرارات رئيس البلدية، فإن قراراته التي يتخذها بصفته من عمال الدولة فإنها تخضع لرقابة السلطة الرئاسية التسلسلية للسلطة المركزية، أما قراراته التي يتخذها بصفته عاملاً في البلدية، فإنها قرارات نافذة بذاتها تطبيقاً لقواعد اللامركزية، ولا تخضع لأي نوع من وصاية السلطة المركزية، وإنما يمكن الطعن بها لعدم المشروعية أمام القاضي الإداري<sup>(2)</sup>.

**تجميع البلديات:** إن فكرة تجميع البلديات ليست متعارضة مع فكرة الاستقلال البلدي، بل لها ما يبررها من عجز البلديات الصغيرة عن تأمين الموارد المالية لتغطية نفقاتها مما يصيبها بالشلل والجمود، والصورة التقليدية لهذا التجميع هو الاندماج البلدي، ووفقاً للقانون الفرنسي الصادر بتاريخ ١٦/٧/١٩٧١ فإن هذا الاندماج، هو بمثابة ولادة لبلدية جديدة تحلُّ محل البلديات القديمة. تعود المبادرة دمج البلديات إلى المجالس البلدية المعنية، بموجب قرارات نهائية وباتة صادرة وفقاً للأصول، وبسبب خطورة قرار الاندماج، يمكن أن يستشار الناخبين في النطاق البلدي بموجب استفتاء محلي، بحيث لا يجوز إجبار أي بلدية على هذا الاندماج<sup>(3)</sup>.

وتعد فرنسا، مع أكثر من ٣٦ ألف بلدية، دولة تضمُّ أكبر عدد من البلديات مقارنةً مع بقية الدول الأوروبية. ولهذا سعت منذ نهاية القرن التاسع عشر إلى تجميع البلديات بغية تقليص عددها. وأول شكل من أشكال التجميع هو نقابة البلديات التي جرى تنظيمها بموجب الأمر التشريعي تاخ ١٩٥٩/١/٥ وهي عبارة عن مؤسسة عامة مكلفة بإدارة عدة مرافق أو مشاريع تهتمُّ عدة بلديات<sup>(4)</sup>.

(1) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 272.

(2) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 273.

(3) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 281.

(4) Ch. Debbasch & Frédéric Colin - Administration publique - Op. Cit p 283.

٢- **الهيئات المرفقية:** ونموذجها المؤسسات العامة والهيئات الإدارية المستقلة، فالمؤسسات العامة هي مرفق عام متخصص يتمتع بالشخصية المعنوية<sup>(٢)</sup>، ويعرّف المرفق العام بأنه هو مشروع يدار تحت إشراف السلطة لتأمين حاجة عامة<sup>(١)</sup>، أو هو المشروع الذي تنشئه الإدارة أو تشرف على إدارته، ويعمل بانتظام واستمرار لتأمين الحاجات والخدمات العامة المطلوبة، ولا يكون هدف الإدارة الرئيسي من ذلك تحقيق الربح وإنما تحقيق المنفعة العامة. ويتحوّل هذا المرفق العام إلى مؤسسة عامة إذا منحه الإدارة الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، وللمشترع وحده صلاحية إنشاء المؤسسات العامة<sup>(٣)</sup>، التي تناط إدارتها بمجلس إدارية يتولى السلطة التقريرية في المؤسسة، ومدير عام يتولى السلطة التنفيذية.

تغطي المؤسسات العامة مجالات واسعة من الخدمات العامة، فالقانون يجيز للدولة أو للهيئات الإقليمية أن تنشئ مؤسسات عامة لإدارة المرافق العامة، كما لكلٍ منهما أن يعهد للقطاع الخاص بإدارة مرافق معينة، على أن تخضع المؤسسات وأشخاص القانون الخاص للرقابة الإدارية. ويعدّ هذا التفويض للقطاع الخاص، أحد الأساليب الحديثة لإدارة المرافق العامة، وقد امتد هذا التفويض ليشمل القطاعات الرياضية والصحية وهيئات التعاون الزراعي والنقابات المهنية. وقد بلغ عدد المشروعات العامة التي يتولى إدارتها وتنفيذها عبر القطاع الخاص نحو ٢٣٠٠ مشروع<sup>(٣)</sup>. أبرزها شركة فرانس تيليكوم للاتصالات التي هي شركة خاص لا تملك الدولة سوى ٢٧,٤% من رأسمالها.

٢- **الهيئات الإدارية المستقلة:** هي إحدى وسائل إدارة المرافق العامة، ويمكن اعتبارها بمثابة هيئات عليا للتخطيط التخصصي، تنشأ بموجب قانون، ولا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن الشخص العام الذي تنتمي إليه.

يتولى إدارة الهيئات الإدارية المستقلة هيئة جماعية متخصصة، أي أن أعضائها هم متخصصون في مجال عمل الهيئة، وتضمّ عادةً أعضاء من القانون العام (موظفون - عسكريون - نواب) وأعضاء من القانون الخاص، وهم لا يخضعون لشرعة الوظيفة العامة، وإنما لنظام خاص يضعه قانون إنشاء الهيئة، وهم غالباً أعضاء أصحاب اختصاص بحيث تؤدي خبراتهم ومداواتهم قبل اتخاذ القرارات إلى إبعاد هذه

<sup>(١)</sup>Concl. R. Latournerie sur C.E. Ass. 13 mai 1938, Et. Vézia, R.D.P. 1938 p. 830.

<sup>(٢)</sup>O. Dugrip - La notion de « règles concernant la création des catégories d'établissements publics » dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État, Mélanges R. Drago, Economica, 1996, p. 369

<sup>(٣)</sup>Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique - 21 AVRIL 2008 • LA GAZETTE 229; Jean-Pierre Theron- Etablissements publics- JCA 1993 – Fasc 135.

القرارات عن التسرع أو العشوائية، وتجعلها قرارات صالحة لتكون بمثابة تخطيط لعمل الهيئة، إذ لا يقتصر عمل الهيئة على مجرد اتخاذ التدابير تنفيذية<sup>(1)</sup>.

ونذكر من الهيئات المستقلة: وكالة تقدير البحث والتعليم العالي - هيئة المنافسة - هيئة الرقابة على التأمين والتبادل - هيئة الأسواق المالية - الهيئة الناظمة للاتصالات الالكترونية والبريد - هيئة الأمان النووي - هيئة الوصول إلى الوثائق الإدارية - الهيئة الاستشارية لسر الدفاع الوطني - الهيئة الوطنية لحسابات الدعاية والأموال السياسية - اللجنة الوطنية للمناقشة العامة - [Commission nationale du débat public](#) - الهيئة الناظمة للطاقة - هيئة حماية المستهلك - هيئة الاحصاء - الهيئة من أجل الشفافية المالية في الحياة السياسية - الهيئة العليا للمرئي والمسموع - المراقب العام لأمكنة الحرمان من الحرية - حامي الأطفال - الهيئة العليا لنشر الأعمال وحماية الحقوق على الأنترنت - الهيئة العليا لمواجهة التمييز وللمساواة - الهيئة العليا للصحة - الوسيط الوطني للطاقة - وسيط الجمهورية - وسيط السينما..

### ثالثاً: الوظيفة العامة

الإدارة العامة الفرنسية هي إدارة ذات نظام وظيفي مغلق يخضع لقانون خاص ذي طبيعة خاصة ومختلفة عن قانون العمل. وتشكل الإدارة العامة التي تطبق هذا النظام كياناً مستقلاً قائماً بنفسه، له خصائصه ومزاياه المختلفة عما نراه في القطاع الخاص. والموظف في هذه الحالة، يرتبط بالإدارة ارتباطاً عضوياً، ويكتسب الديمومة والاستمرار والحصانة، ويتمتع ببعض الامتيازات لقاء انتسابه إلى إدارة الدولة. ويؤلف الموظفون في هذا النظام جزءاً لا يتجزأ من البناء الإداري للدولة.

يتولى الإدارة العامة قطاع من العاملين المثبتين والمتعاقدين يبلغ عددهم نحو ٧,١٦٥,٠٠٠ ويشكل هذا الرقم نحو ٢١% من العمالة الفرنسية يتوزع هؤلاء الموظفون على الإدارات العامة كالاتي<sup>(2)</sup>:

- ٦,٠٣١,٠٠٠ في الإدارات العامة

- ١,١٣٤,٠٠٠ في الإدارات العامة الاستثمارية

أما موظفو الهيئات المحلية فيبلغ عددهم ١,٦٣٣,٠٠٠

كما يعمل في قطاع الضمان الاجتماعي عدد كبير من الموظفين موزعين على المستشفيات (١,٠٢٣,٠٠٠) والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (١٦,٠٠٠).

(1) J-L. Autin- Autorités administratives indépendantes – JCA 1997 Fasc. 75.

(2) Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique - 21 AVRIL 2008 • LA GAZETTE 229.

ويعمل في الهيئات الخاصة المكلفة بإدارة مرافق عامة نحو ٧٢٠٠٠٠٠.

تتسم الإدارة العامة في فرنسا بأنها<sup>(١)</sup>:

- إنها قطاع وظيفي رسمي يرتبط بالحكومة وينفذ قراراتها وفقا للصلاحيات والاختصاص.
- تخضع الإدارة العامة لاحكام القانون الاداري العام ، وحيث يفسر نصوصه مجلس الدولة.
- تتصف الإدارة العامة بالجنوح نحو المركزية، والنظام الوظيفي فيها مغلق، لا يمكن الانتماء اليه الا ضمن شروط واجراءات معينة، ولا يمكن انهاء خدمة الموظف فيه الا وفقا لاحكام القانون.
- يكتسب العامل في الإدارة العامة، صفة الدوام والاستمرار، ويتمتع بالحصانة الوظيفية.
- تعمل الدولة على تاهيل موظفيها بشتى الوسائل، اعدادا وتدريباً، وتحرص على تزويدهم بالكفاءات العلمية والعملية للقيام بواجباتهم واداء مسؤولياتهم على اكمل وجه.
- تقدم الإدارة العامة للعاملين بعض الامتيازات كالتثبيت والتقديمات الاجتماعية والتعويضات وغيرها.
- تقوم اجهزة رقابة ادارية ذات صلاحيات واسعة في الرقابة على النفقات المالية لادارات الدولة.
- لا تتوخى الإدارة العامة الربح المادي مبدئياً، بل تهدف الى تحقيق الصالح العام من خلال السياسة التي ترسمها.
- لا يرتبط الموظف برابطة عقدية، بل علاقة قانونية نظامية تحدد نصوصها بالقانون وبالمراسيم وليس للموظف حق تغييرها او تعديلها، بل القبول بها والالتزام باحكامها.
- تعتبر الوظيفة العامة مهنة تمتاز عن سائر المهن الاخرى، بان ينقطع لها الموظف طوال حياته الوظيفية.

أنشئت المدرسة الوطنية للإدارة في العام ١٩٤٥ في عهد الحكومة المؤقتة التي كان يرأسها الجنرال شارل ديغول، وهي تخضع لإشراف رئيس الوزراء، تتولى هذه تنظيم عملية دخول الإدارات العامة، وهي تجري ثلاث أنواع من الاختبارات، إما مفتوحة أي متاحة للجميع بشرط استيفاءهم الشروط القانونية، أو محصورة بين موظفي الإدارات العامة. وتسمح هذه المباريات بتزويد الإدارات العامة بأصحاب الكفاءة والمهنية العالية، وتؤدي بالمقابل إلى خلق صعوبات أمام ذوي الكفاءات العادية من تولي مناصب إدارية، وكذلك تجري اختبارات لترقية الموظفين إلى فئة أعلى. يخضع جميع المقبولين في الخدمة لفترة تدريب مدتها سنة

(١) عباس نصر الله- مدخل إلى علم الإدارة العامة المقارنة- مرجع سابق ص ١٩٥ .

يجري خلالها تقييم أدائه، قبل تثبيته في الوظيفة، بحيث يجوز للإدارة فصله إذا أخلَّ بمتطلبات الوظيفة. وبخلال حياته الوظيفية، فإن التدرج هو تلقائي، أما الترفيع فيخضع لأصول خاصة وتدريب واختبارات تجريها المدرسة الوطنية للإدارة.

## المبحث الثاني:

### الإدارة العامة في الدول العربية

كما هو الحال في الدول الغربية، التي لا تتفق على أسلوب واحد للإدارة العامة، رغم اتفاقها على النظريات والمبادئ التي يقتضي أن تقوم عليها الإدارة، وكذلك الأمر في الدول العربية، وهي معظمها دول حديثة العهد بالاستقلال، ولا تمتلك تجارب تاريخية في مجال الإدارة، هذا عدا عن التفاوت والاختلاف في أنظمة الحكم إذ منها ما يعتمد النظام الرئاسي، ومنها ما يعتمد النظام الملكي، وأخرى تأخذ بالنظام البرلماني. وكذلك فإن البنية الاقتصادية تختلف بين الدول العربية التي تتوزع ما بين دولٍ غنيةٍ وأخرى فقيرة، وما بين دولٍ زراعيةٍ وأخرى نفطية وثالثة سياحية. وذات الأمر بالنسبة للبيئة الاجتماعية التي تختلف فيما بين الدول العربية، التي لم تنفع وحدة اللغة والقومية في تحقيق بيئة اجتماعية واحدة، فالدوافع والنزعات، والقدرة على اتقان العمل، والفوارق التعليمية، والثراء والفقر، ودرجة التدين والمدنية، ودرجة الكثافة السكانية، والعوامل الجغرافية والمناخية، كلها عوامل اختلاف تؤثر على نمط الإدارة العامة في الدول العربية...

لكن المشترك فيما بين هذه الدول، هي أنها حديثة الاستقلال، وانعكست هذه الحداثة على واقع الإدارة العامة التي لم تأت نتيجة تطورٍ طبيعي، وإنما كانت وليدة الاستعمار أو مستوردة من بلاده. وفي لحظة الاستقلال كانت أبرز سمات الإدارة العامة العربية في تلك الفترة، أنها لا تستند إلى فلسفة مستوردة، وإنما كانت تسعى لتحقيق مصلحة الجماعة والفرد معاً، وألقي على عاتق الدولة العبء الأكبر في جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بذات الوقت الذي كان عليها ان تهتم برفع كفاءة اداء الإدارات الحكومية. وهذا ما انعكس سلباً على الإدارة العامة إن لم نقل فشلها. وقد تعددت المبررات حول أسباب هذا الفشل، التي يمكن أن نجعلها ضمن ثلاثة مدارس أو اتجاهات<sup>(1)</sup>:

١. يردُّ انصار هذا الاتجاه أسباب فشل الإدارة العامة إلى تقليدها للنماذج الغربية المستوردة، ولن يكون هذه المشكلة إلا بالخلاص من هذه النماذج واستبدالها بأخرى تتم صياغتها من داخل البلد نفسه. فالدول العربية قد تعودت على استعمال بعض المفاهيم للإدارة البيروقراطية الغربية وعلى هذا الأساس، فإن القاعدة الأساسية التي تتكون منها إجراءات وتنظيم الإدارة العامة في هذه الدول مقلدة ومستوردة وليست نابعة من مفاهيم أو احتياجات البلد نفسها. ولقد كان باستطاعة هذه الدول أن تختار ما يتناسب مع تاريخها وتقاليدها وعاداتها حتى لا تكون تلك النماذج سبباً في فشلها. بخاصة وأن استمرار تقليد الدول العربية لتلك النماذج الغربية قد رافقه عجز الحكومات عن إيجاد القوى البشرية الماهرة التي يسند إليها تطوير البرامج التنموية ونقص في قدرة الإدارة وتدريبها للرؤساء الإداريين على هذه النماذج المستوردة بالإضافة إلى ظهور فساد مستقفل داخل الإدارات الحكومية في هذه الدول النامية مما أدى بالتالي إلى فشل الإدارة في هذه الدول<sup>(2)</sup>.
٢. يرى الفريق الثاني أن عدم فعالية أو فشل الإدارة العامة ليس له علاقة بتبني النماذج الغربية ولا بتعديل صياغتها، بل أن ذلك ناتج عن وجود عوامل بيئية لها علاقة بالبيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وأن هذه العوامل تحول دون التغيير أو التكيف مع كل جديد بصرف النظر من أين كان مصدره وحتى لو كان من داخل الدولة نفسها.
٣. أما المجموعة الثالثة فقد أكدت أن النماذج الغربية وكذلك طبيعة العالم الثالث الخالية من التجربة هي العامل أو العوامل لتخلف وفشل الإدارة في هذه الدول. ونادت بإعادة صياغة النماذج الغربية وتعديلها بما ينطبق مع طبيعة البلد لتتنسج مع طرقهم وثقافتهم المختلفة. كما أن انتشار الفساد يعود إلى استغلال البيروقراطيين في هذه الحكومات لسلطتهم النظامية أو القانونية لتحقيق مكاسبهم

(1) بدر حمود العماح - أسباب فشل تجربة النماذج الغربية للإدارة في دول العالم الثالث - المجلة العلمية لجامعة الملك فيصل - العلوم الإنسانية والإدارية- المجلد الثاني - العدد الأول - آذار مارس ٢٠٠١ ص ١٢٨.

(2) Ferrel Heady Pubic Administration- Comparative Perspective, New York: Dakker Inc. 1991 P. 297 .



الشخصية التي تتعارض كلياً مع المصلحة العامة، هذا التصرف أدى في النهاية إلى عدم فعالية الإدارة العامة بهذه الدول.

لا شك أن بإمكاننا أن نتحرى فشل الإدارة العامة في الدول العربية، في الأسباب الواردة في المجموعات الثلاث المذكورة، فالنمط الأساسي للإدارة العامة في الدول العربية منقولاً وليس أصيلاً وتحاول أن تلبس هذه النماذج ثوب القومية الخاصة بالبلد الناقل، وعند التطبيق تدخّلت عوامل الفساد وقلة المعرفة والدراية والمحسوبيات في تشويه النماذج المستوردة، وأتت العوامل البيئية لتؤثر على ممارسات الإداريين ولتدفعهم إلى تغليب التقاليد الاجتماعية كمبررات لتنفيذ رغباتهم الذاتية كعرف اجتماعي عشائري يتمثل في علاقة القبيلة، والعائلة والنسب والصدقة ... الخ، وذلك في غياب القواعد النظامية الصارمة المطبقة التي تحد من هذه الممارسات<sup>(١)</sup>. وللدول النامية التي تستورد الأنظمة الإدارية، فإن الدراسات المقارنة تفيدها في الابتعاد عن النماذج النظرية، لتكون أقرب إلى التطبيق والعمل على ملائمة هذه النظريات والنماذج لظروف وبيئة هذه الدول. إذ تساهم هذه الدراسات المقارنة في تفسير وتحليل اوجه الاختلاف والتشابه بين أنظمة الإدارة العامة كما هي قائمة بالفعل في المجتمعات المعاصرة ومن ثم القيام بتحليل وتفسير عوامل البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية وغيرها ومدى تأثيرها على بناء هذه الأنظمة وأدائها.

ولقد دفعتنا هذه الاعتبارات إلى البدء في دراسة مدرسة عربية أصيلة في الإدارة العامة هي مدرسة الإمام علي (ع) (الفقرة الأولى)، ثم نعرض الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية (الفقرة الثانية)، والإدارة العامة في مصر (الفقرة الثالثة).

### الفقرة الأولى: الإدارة العامة في عهد الإمام علي (ع)

يمكن الاستدلال على معالم النظام الإداري في عهد الإمام علي (ع)، من خلال كتبه التي وجهها إلى عمّاله (أي ولاية وحكام الأقاليم) وبخاصة عهده إلى مالك الاشر واليه على مصر<sup>(٢)</sup>، في ذلك الزمن لم

(١) بدر حمود العمّاج - أسباب فشل تجربة النماذج الغربية للإدارة في دول العالم الثالث - مرجع سابق ص ١٣١.  
(٢) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - منشورات مؤسسة الأعلمي للمطبوعات ١٩٩٥ المجلد الخامس - ص ١٦.

تكن تستخدم كلمة إدارة وإنما استخدمت عبارتي التنظيم والتدبير<sup>(١)</sup>، وفي إطار هذا البحث سنستخدم مجازاً كلمة إدارة توحيداً للمصطلحات.

أعار أمير المؤمنين (عليه السلام) إهتماماً كبيراً لتدبير الأمور وتنظيم الشؤون حتى أنه لم ينس أن يوصي في آخر كلماته ووصاياه بالالتفات إلى التنظيم ومنحه مكان الصدارة بقوله (ع): "أوصيكما وجميع ولدي وأهلي ومن بلغه كتابي بتقوى الله، ونظم أمركم"<sup>(٢)</sup>. وفي خطبة ثانية له يُبين فيها فضل القرآن الكريم، فيقول (ع): "ألا إنَّ فيه ... دواءً دائكُم ونظْم ما بيئُكُم"<sup>(٣)</sup>.

وبعد الكلام عن عمومية النظام يدخل الإمام علي (ع) إلى المعنى الخاص للنظام لكونه أداة العلاقة بين الحاكم والرعية فيقول (ع): "...حقُّ الوالي على الرعية، وحقُّ الرعية على الوالي، فريضة فرضها الله سبحانه ليُكَلِّ على كُلِّ، فجعلها نظاماً لألفتهم"<sup>(٤)</sup>. وهنا نقف عند مبدأ مهم يضعه الإمام (ع) بين أيدي الأجيال، وهو أنَّ الحقوق المتبادلة بين الرئيس والمرؤوس هي الأساس في تكوين النظام الإداري. فمثلاً يكون للرئيس حقاً، فعليه واجبٌ أيضاً إزاء المرؤوسين، وكما أنَّ للمرؤوسين واجبٌ، فلهم حقوقاً على الرئيس، وعلى أساس هذه الحقوق المتبادلة تنشأ العلاقات الاجتماعية في المجتمع وينشأ من شبكة هذه العلاقات ما نطلق عليه (النظام الإداري).

حدد الإمام علي (ع)، وظيفة الإدارة العامة بتحقيق الصالح العام للمجتمع، وحصراً بأربع وظائف: جباية خراجها (الضرائب..)، جهاد عدوها (الدفاع والأمن)، استصلاح أهلها (ضمان اجتماعي وصحي، وتربية وثقافة..)، وعمارة بلادها (التنمية بمختلف أوجهها).

وبعد معرفة المهام، أو الهدف الأساسي للإدارة، وضع الإمام (ع) الهيكلية الإدارية القادرة على تنفيذ هذه المهمة، وركّز الإمام على قواعد الإدارة العامة، وعلى القيادة الإدارية التي افترض بها أن تكون مؤهلة وذات جدارة وخبرة لتولي هذه المهام.

### أولاً: القواعد الأساسية للإدارة العامة

اعتمد الإمام على النظام المركزي في الإدارة العامة، مع تلطيف هذا النظام بمنح حكام الولايات والمناطق بعض الصلاحيات وفق القواعد المسماة اليوم بالنظام اللامركزي، بحيث تعد هذه الأجهزة بمثابة الأدوات التنفيذية للسياسة العامة تحت رقابة وإشراف مباشر من السلطة المركزية، وأضاف الإمام (ع) إلى وظيفة الهيئات اللامركزية، وظيفة القضاء وتعيين القضاة، وذلك لتلبية حاجة الناس إلى وجود القضاة في

(١) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ٢٢٣.

(٢) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ٦.

(٣) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الثالث ص ٩٥.

(٤) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الثالث ص ٢٩٨.

الأقاليم، بسبب استحالة الاعتماد على القضاء المركزي لبعده المسافة بين الولايات والإدارة المركزية. وضع الإمام (ع) القواعد والأسس التي يسير عليها الجهاز الإداري للدولة سواء لدى الإدارة المركزية في مركز الخلافة، أو في الأقاليم والولايات، يمكن جمعها وتلخيصها كالآتي:

- **شرعية السلطة:** رغم أن الجهاز الإداري المركزي واللاحصري هو جهاز معين وليس منتخب، إلا أن ذلك لم يحل دون ربط الإمام (ع) استمرار شرعيته الوظيفية باستمرار رضى الجمهور عنه، بحيث أصبح على القيادة الإدارية أن تحوز رضى الإمام (الإدارة المركزية التي عينتها) ورضى الجمهور أيضاً، وهذا أحد مبادئ الديمقراطية الحديثة، التي بمقتضاها يبقى الرئيس أو الحزب في الحكم ما دام متمتعاً برضى الغالبية الشعبية، وبمجرد انقلاب الرأي العام وعدم رضاه على أحد عناصر الجهاز الإداري، فهذا سبب لعدم تجديد ولايته، ولا ينفعه خاصته، أي فئة المقربين منه وليس لتقرير هذه الفئة أو تركيتها للموظف أو العامل سبب لبقائه في السلطة، طالما أن عامة الشعب غير راضية عن أدائه. وفي هذا يقول الإمام (ع): "إِنَّ سُخْطَ الْعَامَّةِ يُجْحِفُ بِرِضَى الْخَاصَّةِ، وَإِنَّ سُخْطَ الْخَاصَّةِ يُغْتَفَرُ مَعَ رِضَى الْعَامَّةِ"<sup>(١)</sup>.

- **المدولة في الوظائف الإدارية:** يرى الإمام (ع) أن الإدارة السليمة تسوجب أن لا يستمر الموظف أو العامل في ذات المنصب لمدى الحياة، بل لا بد من اعتماد قاعدة التداول وتغيير المهام، حتى ولو كان هذا الموظف ناجحاً في مهامه، لم يرتكب أي خطأ أو ذنب، ونستدل على هذه القاعدة بقول الإمام (ع): "اعْلَمْ يَا مَالِكُ أَنِّي قَدْ وَجَّهْتُكَ إِلَى بِلَادٍ قَدْ جَرَتْ عَلَيْهَا دُولٌ قَبْلَكَ مِنْ عَدْلِ وَجْورٍ"<sup>(٢)</sup>. أو من خلال كلمته حين قرر تعيين والٍ جديد على البحرين مكان الوالي القديم دون أن يكون الأخير قد قَصَرَ في مهامه، فيقول (ع): "فَاتِي قَدْ وَلَيْتُ النُّعْمَانَ بْنَ عَجَلَانَ الرَّزْقِيَّ عَلَى الْبَحْرَيْنِ وَنَزَعْتُ يَدَكَ بِلا دَمٍ لَكَ وَلَا تَثْرِيْبٍ عَلَيْكَ فَلَقَدْ أَحْسَنْتَ الْوَلَايَةَ وَأَدَيْتَ الْأَمَانَةَ فَأَقْبَلْ غَيْرَ ظَنِينٍ وَلَا مَلُومٍ وَلَا مُتَّهَمٍ وَلَا مَأْتُومٍ..."<sup>(٣)</sup>.

- **تطبيق القانون:** وهو ما يُعرف اليوم بمبدأ المشروعية، فالموظف ملزم بتنفيذ القانون ليس فقط على جمهور العامة وإنما قبل ذلك على نفسه وأهل الخاصة، وهو ملزم بالتقيّد

(١) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ١٨.

(٢) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ١٦.

(٣) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الرابع ص ٤٥٦.

بأحكام القانون، وهذا الالتزام له خصوصية في عهد الإمام (ع)، لأن القانون في الإسلام إنما هو قانون إلهي، والعقاب على مخالفته مزدوج، دنيوي وأخروي، ولهذا كانت أوامر الإمام(ع) واضحة بوجوب التزام القانون، لأن من يخالف القانون فإن جزاءه سيكون شديداً فأمر (ع): "بِتَقْوَى اللَّهِ وَإِثَارِ طَاعَتِهِ وَاتِّبَاعِ مَا أَمَرَ بِهِ فِي كِتَابِهِ مِنْ فَرَائِضِهِ وَسُنَنِهِ"، وحثَّ (ع) الجهاز الإداري على أن: "لا تَتَّصِبَنَّ لِحَرْبِ اللَّهِ [عبر مخالفة القانون]، فَإِنَّهُ لَا يَدِي لَكَ بِنِقْمَتِهِ، وَلَا غِنَى بِكَ عَنْ عَفْوِهِ وَرَحْمَتِهِ"<sup>(١)</sup>. وبسبب الطابع الخاص للقانون في الإسلام، كان التشريع من اختصاص أمير المؤمنين الذي يتولاه بصفته وصي رسول الله (ص)، ولهذا لم نعثر ضمن اختصاصات حاكم المنطقة على أي دور تشريعي. ولعلَّ من أسباب حجب الإمام للصلاحيات التشريعية عن الجهاز الإداري أو من يعاونهم من الفقهاء، هو يقينه من كمال الشريعة أولاً، ومن عدم قدرة أي من الإداريين على التشريع ثانياً، والخشية من الاختلاف وحصول التناقض في التشريع ثالثاً: "حيث يقول(ع):" أَفَأَمَرَهُمُ اللَّهُ سُبْحَانَهُ بِالِاخْتِلَافِ فَأَطَاعُوهُ أَمْ نَهَاَهُمْ عَنْهُ فَعَصَوْهُ. أَمْ أَنْزَلَ اللَّهُ سُبْحَانَهُ دِيناً نَاقِصاً فَاسْتَعَانَ بِهِمْ عَلَى إِتْمَامِهِ أَمْ كَانُوا شُرَكَاءَ لَهُ فَلَهُمْ أَنْ يَقُولُوا وَعَلَيْهِ أَنْ يَرْضَى أَمْ أَنْزَلَ اللَّهُ سُبْحَانَهُ دِيناً تَاماً فَقَصَرَ الرَّسُولُ (ص) عَنْ تَبْلِيغِهِ وَأَدَائِهِ وَاللَّهُ سُبْحَانَهُ يَقُولُ مَا فَرَطْنَا فِي الْكِتَابِ مِنْ شَيْءٍ وَفِيهِ تَبْيَانٌ لِكُلِّ شَيْءٍ.."<sup>(٢)</sup>.

- التسلسل الإداري: يعدُّ عهد الإمام (ع) إلى مالك الأشر بتأية تفويض للسلطة، إنما لم يكن تفويضاً مطلقاً بل مقيداً بجملة شروط تضمن له القيام بوظيفته الرعائية، لأن الجهاز الإداري ليس مطلق الصلاحيات، وحتى في الإدارات اللاحصرية التي انيطت بالولاية، فإنهم خاضعون كما أسلفنا القول، للسلطة المركزية، وعلى الجهاز الإداري التقيد بالأوامر التي توجهها الإدارة المركزية المتمثلة بولي الأمر. وتتعدد الدلائل على قاعدة المركزية والتسلسل الإداري، وكون الوالي مأموراً لسلطة الخليفة، بحيث تنتقي مع قاعدة التسلسل أي إمكانية للقول بوجود نظام لامركزية إدارية بالمفهوم المعاصر، وإنما هو نظام اللاحصرية، الذي نستدلُّ عليه من جملة أقوال للإمام (ع)، نذكر بعضها: "إِنَّكَ [أي الموظف الإداري] فَوْقَهُمْ وَوَالِي الْأَمْرِ عَلَيْكَ فَوْقَكَ وَاللَّهُ فَوْقَ مَنْ وَلَاكَ ..."<sup>(٣)</sup>، أو يقول (ع) في كتاب له إلى قثم بن العباس وهو عامله على مكة: "فَأَقِمَّ عَلَيَّ مَا فِي يَدَيْكَ قِيَامَ

(١) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ١٦.

(٢) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الأول ص ١٣٤.

(٣) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ١٧.

.. التَّابِعِ لِسُلْطَانِهِ الْمُطِيعِ لِإِمَامِهِ<sup>(١)</sup>، وفرض على الجهاز الإداري أن يقدم تقريراً وحساباً عن إدارته إلى الحكومة وفي هذا يقول (ع): "فَارْفَعْ إِلَيَّ حِسَابَكَ.."<sup>(٢)</sup>، وفي كلام واضح للإمام (ع) على حظر مخالفة أوامره، يقول: "بَلَّغْنِي عَنْكَ أَمْرٌ إِنْ كُنْتَ فَعَلْتَهُ فَقَدْ أَسْخَطْتَ إِلَهَكَ وَعَصَيْتَ إِمَامَكَ"<sup>(٣)</sup>، وإذا كانت أوامر الخليفة لا تعجب الموظف أو العامل، فعليه الخيار بين الطاعة والالتزام أو الاستقالة، حيث يقول (ع) في كتاب له إلى أبي موسى الأشعري وهو عامله على الكوفة: "أَمَّا بَعْدُ فَقَدْ بَلَّغْنِي عَنْكَ قَوْلَ هُوَ لَكَ وَعَلَيْكَ فَإِذَا قَدِمَ رَسُولِي عَلَيْكَ فَارْفَعْ ذَلِكَ وَاشْدُدْ مِئْزَرَكَ وَاحْرُجْ مِنْ جُحْرِكَ وَانْدُبْ مَنْ مَعَكَ فَإِنْ حَقَّقْتَ فَاثْبُدْ وَإِنْ تَفَشَّلتْ فَاثْبُدْ"<sup>(٤)</sup>.

- **اتخاذ القرار في الوقت المناسب:** إن القائد - في الإدارة الحديثة- هو من يترجم استراتيجيته أو رؤيته بخلال وقت مناسب، فلا يتسرع ولا يؤجل، لأن التأخير والتأجيل هما عدواً للنجاح، ويمكن لقائد أن يخسر معركة حاسمة بسبب تأجيل اتخاذ القرار. وجاءت نصائح الإمام علي (ع)، في آلية اتخاذ القرار مبنية على قواعد تمنع الخطأ في القيادة، وحدد (ع) آلية اتخاذ القرارات قائلاً: "إِيَّاكَ وَالْعَجَلَةَ بِالْأُمُورِ قَبْلَ أَوَانِهَا، أَوْ التَّسَاقُطَ [أي التهاون والاستهتار] فِيهَا عِنْدَ إِمْكَانِهَا، أَوْ اللَّجَاجَةَ فِيهَا إِذَا تَنَكَّرْتَ، أَوْ الْوَهْنَ عَنَّا إِذَا اسْتَوْصَحْتَ، فَصَعِّ كُلَّ أَمْرٍ مَوْضِعَهُ"<sup>(٥)</sup>، وَأَوْقِعْ كُلَّ عَمَلٍ مَوْقِعَهُ، وَلَيْكُنْ أَحَبَّ الْأُمُورِ إِلَيْكَ أَوْسَطُهَا فِي الْحَقِّ"<sup>(٦)</sup>. ولقد أكد على هذه المعاني في خطبة أخرى ذكر فيها أن من مميزات الإداري أنه: "مِمَّنْ لَا يُخَافُ ... بُطُوهُ عَمَّا الْإِسْرَاعُ إِلَيْهِ أَحْرَمٌ وَلَا إِسْرَاعُهُ إِلَى مَا الْبُطُءُ عَنَّهُ أَمْثَلُ"<sup>(٧)</sup>.

## ثانياً: أساليب ممارسة الإدارة العامة

يختصر الإمام وظيفة الإدارة العامة برعاية مصالح الناس، فالإداري هو الحارس المؤمن على حقوق الناس ومسؤول أمامهم، وهو راعٍ لهم، ولهذا المصطلح مفهوم إنساني جميل في الإسلام، نجدها في

(١) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ١٣٨.  
(٢) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الرابع ص ٤٥٣.  
(٣) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الرابع ص ٤٥٧.  
(٤) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ١١٠.  
(٥) فسّر الإمام (ع) معنى كلمة وضع الأمور موضعها عندما سئل (ع) أَيُّهُمَا أَفْضَلُ الْعَدْلُ أَوْ الْجُودُ فَقَالَ (ع) الْعَدْلُ يَضَعُ الْأُمُورَ مَوَاضِعَهَا وَالْجُودُ يُخْرِجُهَا مِنْ جِهَتِهَا وَالْعَدْلُ سَائِسٌ عَامٌّ وَالْجُودُ عَارِضٌ خَاصٌّ فَالْعَدْلُ أَشْرَفُهُمَا وَأَفْضَلُهُمَا".  
(٦) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ٤٥٦.  
(٧) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ٥٤.  
(٨) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الرابع ص ٢٩٨.

كلمات الرسول الأعظم (ص): (كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته ، فالإمام راع وهو مسؤول، والمرأة راعية على بيت زوجها وهي مسؤولة، والعبد راع على مال سيده وهو مسؤول). ونقرأ في كلمات الإمام علي (ع) تصويراً لهذه العلاقة: "أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّ لِي عَلَيْكُمْ حَقًّا وَلَكُمْ عَلَيَّ حَقٌّ فَأَمَّا حَقُّكُمْ عَلَيَّ فَالنَّصِيحَةُ لَكُمْ وَتَوْفِيرُ فَيْئِكُمْ عَلَيَّكُمْ وَتَعْلِيمُكُمْ كَيْلًا تَجْهَلُوا وَتَأْدِيبُكُمْ كَيْمًا تَعْلَمُوا وَأَمَّا حَقِّي عَلَيْكُمْ فَالْوَفَاءُ بِالنَّبِيَّةِ وَالنَّصِيحَةُ فِي الْمَشْهَدِ وَالْمَغِيبِ وَالْإِجَابَةُ حِينَ أَدْعُوكُمْ وَالطَّاعَةُ حِينَ أَمُرُكُمْ"<sup>(١)</sup>. ومن كتاب له (ع) إلى أشعث بن قيس عامل أذربيجان: "إِنَّ عَمَلَكَ لَيْسَ لَكَ بِطُعْمَةٍ وَلَكِنَّهُ فِي عُنُقِكَ أَمَانَةٌ وَأَنْتَ مُسْتَرْعَى لِمَنْ فَوْقَكَ"<sup>(٢)</sup>.

ولهذا وضع الإمام (ع) في عهده لمالك الأشتر أربع معايير للتعامل مع العامة، الرحمة والمحبة - المساواة - العفو وستر العيوب - المحافظة على رضى العامة، وتعكس هذه الأساليب معنى الإدارة في فكر الإمام علي، التي ترمي إلى خدمة العامة (جمهور المواطنين) وتحقيق الصالح العام، حيث أن الإدارة العامة هي تكليف وليست تشريف، وعن الرسول (ص): "إنها أمانة وإنها يوم القيامة حسرة وندامة"<sup>(٣)</sup>، وعن الإمام (ع) يقول: "وَقَدْ اسْتَكْفَاكَ أَمْرُهُمْ وَابْتَلَاكَ بِهِمْ"<sup>(٤)</sup>، أي أن الله كلفك بإدارة شؤون البلاد وهذا بلاء لك، لما تترتب عنه من مسؤولية.

١. الإحسان إلى العامة وتخفيف الأعباء المفروضة عليهم: تعدد خدمة الناس، محل الاهتمام الدائم للإمام (ع)، وكان يحرص دائماً على تذكير الجهاز الإداري من عمال وأمرأ وجنود وولاة بضرورة مراعاة أحوال العامة والإحسان إليهم، وفي عهده الخاص إلى واليه على مصر، يرشده قائلاً (ع): "اعْلَمْ أَنَّهُ لَيْسَ شَيْءٌ بِأَدْعَى إِلَى حُسْنِ ظَنِّ وَالِ بِرَعِيَّتِهِ مِنْ إِحْسَانِهِ إِلَيْهِمْ، وَتَخْفِيفِهِ الْمَوْنَاتِ عَلَيْهِمْ". وأكد على هذه المعاملة في عهده إلى واليه على مصر محمد بن أبي بكر، الذي قال فيه: "فَأَخْفِضْ لَهُمْ جَنَاحَكَ وَأَلِنْ لَهُمْ جَانِبَكَ وَابْسُطْ لَهُمْ وَجْهَكَ وَأَسِرْ بَيْنَهُمْ فِي اللَّحْظَةِ وَالنَّظَرَةِ حَتَّى لَا يَطْمَعَ الْعُظَمَاءُ فِي حَيْفِكَ لَهُمْ وَلَا يَبْتَاسَ الضُّعَفَاءُ مِنْ عَدْلِكَ"<sup>(٥)</sup>. وكرر ذات الأمر في عهده إلى مالك الأشتر بقوله (ع): "وَأَشْعِرْ قَلْبَكَ الرَّحْمَةَ لِلرَّعِيَّةِ وَالْمَحَبَّةَ لَهُمْ وَاللُّطْفَ بِهِمْ وَلَا تَكُونَنَّ عَلَيْهِمْ سَبْعًا ضَارِيًا"<sup>(٦)</sup>.

٢. الالتزام بمبدأ المساواة: بين جميع العامة لا فرق بين مسلم وغير مسلم ولا غني ولا فقير، وبدلاً

(١) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الأول ص ٢٤٣.

(٢) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الرابع ص ١٥٤.

(٣) ابن تيمية- السياسة الشرعية- دار الكتب العربية بيروت- ص ١٣.

(٤) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ١٧.

(٥) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الرابع ص ٣٢٦.

(٦) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ١٧.

الإمام (ع) على وجوب المساواة، بقوله: "لأنهم صِنْفَانِ (أي الناس): إِمَّا أَحْ لَكَ فِي الدِّينِ، وَإِمَّا نَظِيرٌ لَكَ فِي الْخَلْقِ"، ويتفرع عن مبدأ المساواة وكقاعدة ملازمة لها، أن لا يحابي الخاصة على حساب العامة، بقوله (ع): "وَأَنْصِفِ النَّاسَ مِنْ نَفْسِكَ، وَمِنْ خَاصَّةِ أَهْلِكَ، وَمَنْ لَكَ فِيهِ هَوًى مِنْ رَعِيَّتِكَ، فَإِنَّكَ إِلَّا تَفْعَلْ تَظْلِمٌ"<sup>(١)</sup>. وفي كلام آخر له (ع): "وَإِنَّمَا اللَّهُ لِأَنْصِفَنَّ الْمَظْلُومَ مِنْ ظَالِمِهِ وَلَا أَقْوَدَنَّ الظَّالِمَ بِخِزَامَتِهِ حَتَّى أُورِدَهُ مِنْهُلَ الْحَقِّ وَإِنْ كَانَ كَارِهًا"<sup>(٢)</sup>.

٣. العفو والصفح ما أمكن: فإذا استطاع الرئيس الإداري أن يستعيض عن عقوبة - ضمن حدود القانون - بالعفو، فإن ذلك مفتاحاً للقلوب وسبيلاً لنجاح الإدارة، ولذلك حرص الإمام (ع)، على التأكيد على وجوب العفو، فلا يندم عن عفو، ولا يتبجح في عقوبة، ولا يبادر إلى عقوبة بقول أو فعلٍ يجد أن بالإمكان الاستعاضة عنها بغيرها، وفي هذا يقول (ع): "وَلَا تَتَدَمَّنْ عَلَى عَفْوٍ وَلَا تَبْجَحَنَّ بِعُقُوبَةٍ وَلَا تُسْرِعَنَّ إِلَى بَادِرَةٍ وَجَدْتَ مِنْهَا مَدْوُوحَةً"<sup>(٣)</sup>. ويدخل في باب العفو والصفح ستر العيوب ودفع المخطئ للإقلاع عن أخطائه، إذ يعد التهكم أو الخوض في عيوب الناس من الكبائر التي يقتضي أن لا يقع فيه الإداري، إذ مَنْ مِنَ النَّاسِ هُوَ خَالٍ مِنَ الْعُيُوبِ، وَأَفْضَلُ الْمُنَاقِبِ هُوَ سَتْرُ عُيُوبِ النَّاسِ وَعَدَمُ الْخَوْضِ فِيهَا، والسعي نحو تطهير المخطئ من أخطائه، وفي هذا يقول الإمام (ع): "فَإِنَّ فِي النَّاسِ عُيُوبًا، الْوَالِي أَحَقُّ مَنْ سَتَرَهَا، فَإِنَّمَا عَلَيْكَ تَطْهِيرُ مَا ظَهَرَ لَكَ، فَاسْتُرِ الْعُورَةَ مَا اسْتَطَعْتَ يَسْتُرِ اللَّهُ مِنْكَ مَا تُحِبُّ سِتْرَهُ مِنْ رَعِيَّتِكَ"<sup>(٤)</sup>.

٤. التواصل الدائم مع الرعية ومتابعة قضاياهم مباشرة: لأن المجتمع قد يُبتلى بقضايا لا يقدر عليها الجهاز الإداري، ولا بد من تدخل الحاكم أو القيادة الإدارية العليا مباشرة، ولهذا يأمر الإمام (ع) بالتدخل المباشر، ويقول: "ثُمَّ أُمُورٌ مِنْ أُمُورِكَ لَا بَدَّ لَكَ مِنْ مُبَاشَرَتِهَا: مِنْهَا إِجَابَةُ عُمَّالِكَ بِمَا يَعْينَا عَنْهُ كُتُبُكَ، وَمِنْهَا إِصْدَارُ حَاجَاتِ النَّاسِ عِنْدَ زُرُودِهَا عَلَيْكَ مِمَّا تَحْرَجُ بِهِ صُدُورُ أَعْوَانِكَ". ويستوجب هذا التدخل المباشر أن لا يطيل الاحتجاج عن الرعية، فيقول (ع): "وَلَا تُطَوِّلَنَّ احْتِجَابَكَ عَنْ رَعِيَّتِكَ، فَإِنَّ احْتِجَابَ الْوَلَاةِ عَنِ الرَّعِيَّةِ شُعْبَةٌ مِنَ الضِّيقِ، وَقَلَّةٌ عِلْمٌ بِالْأُمُورِ، وَالْاحْتِجَابُ مِنْهُمْ يَقْطَعُ عَنْهُمْ عِلْمَ مَا احْتَجَبُوا دُونَهُ فَيَضَعُرُ عِنْدَهُمُ الْكَبِيرُ، وَيَعْظُمُ الصَّغِيرُ، وَيَقْبُحُ الْحَسَنُ، وَيَحْسُنُ الْفَبِيحُ، وَيُشَابُ الْحَقُّ بِالْبَاطِلِ"<sup>(٥)</sup>. وهذه الجلسات ليست جلسات انتخابية ولا صورية أو كلامية فقط، وإنما هي مجالس قضاء الحاجات، حيث يقول الإمام (ع): "وَاجْعَلْ لِدَوِي

(١) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ١٧.

(٢) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الثالث ص ١٧.

(٣) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ١٧.

(٤) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ١٩.

(٥) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ٤٣.

الْحَاجَاتِ مِنْكَ قِسْمًا تُفَرِّغُ لَهُمْ فِيهِ شَخْصًا وَتَجْلِسُ لَهُمْ مَجْلِسًا عَامًا فَتَتَوَاضَعُ فِيهِ لِلَّهِ الَّذِي خَلَقَكَ وَتُقْعَدُ عَنْهُمْ جُنْدَكَ وَأَعْوَانَكَ مِنْ أَحْرَاسِكَ وَشُرَطِكَ حَتَّى يُكَلِّمَكَ مُتَكَلِّمُهُمْ غَيْرَ مُتَتَعِّعٍ" (١).

٥. **الابتعاد عن البطانة الخاصة:** أو المتزلفين على أبواب الحاكم، إذ نهى الإمام (ع) من التعويل عليهم أو مدهم بالعطاء، فهم أول من يهرب عند الشدائد، وأول من يهاجم الرئيس عندما يقطع عنهم عطاياه وهم قليلو المروءة والنخوة، وقال (ع) عنهم: "بِطَانَةٌ، فِيهِمْ اسْتِثْنَاءٌ وَتَطَاوُلٌ، وَقَلَّةٌ إِنْصَافٍ [فِي مُعَامَلَةٍ، إِفْخَاسٍ مَادَّةٌ أَوْلَيْكَ بِقَطْعِ أَسْبَابِ تِلْكَ الْأَحْوَالِ، وَلَا تُقَطِّعَنَّ لِأَحَدٍ مِنْ حَاشِيَتِكَ قَطِيعَةً". إذ: "لَيْسَ أَحَدٌ مِنَ الرَّعِيَّةِ، أَنْقَلَ عَلَى الْوَالِي مَوْوَنَةً فِي الرَّخَاءِ، وَأَقَلَّ مَعُونَةً لَهُ فِي الْبَلَاءِ، وَأَقَلَّ شُكْرًا عِنْدَ الْأَعْطَاءِ، وَأَبْطَأَ عُدْرًا عِنْدَ الْمَنْعِ، وَأَضْعَفَ صَبْرًا عِنْدَ مُلِمَاتِ الدَّهْرِ مِنْ أَهْلِ الْخَاصَّةِ، وَإِنَّمَا عَمُودُ الدِّينِ، وَجَمَاعُ الْمُسْلِمِينَ، وَالْعُدَّةُ لِلْأَعْدَاءِ، الْعَامَّةُ مِنَ الْأُمَّةِ، فَلْيَكُنْ صِغُوكَ (أَي مِيلِكَ) لَهُمْ، وَمَيْلِكَ مَعَهُمْ" (٢).

### ثالثاً: الجهاز الإداري

وضع الإمام في عهده إلى مالك الأشتر (والي مصر) جملة شروط عامة لا بد أن تتوفر في الجهاز الإداري، وحدد أصول اختيار الموظفين والعاملين في الإدارة، ووضع شروط خاصة لكل مسمى وظيفي من مسميات هذا الجهاز.

١- **الشروط العامة:** وهي شروط ترتبط بشخص المتقدم للوظيفة ومناقبيته وأخلاقه، ومنها ما له علاقة بالية اختياره وتعيينه.

أ- **الصفات الشخصية:** وهي من الضرورات وأول الواجبات، لأن من لا تقوى له لا أمان له، ومن لا تقوى له يقدم إثثار اللئام على طاعة الكرام، لهذا اشترط الإمام (ع) أن يتزین أعضاء الجهاز الإداري ولا سيما القيادة الإدارية بالتقوى وإيثار طاعة الله ونصرته باليد والقلب واللسان، وأن يملكو القدرة على مجاهدة النفس عند كل شهوة، سواء أكانت شهوة السلطة أو الملك أو المال أو غيره... كما فرض الإمام (ع) على هذه الفئة أن تكثر من العمل الصالح، وأن تبتعد عن كل ما هو محرّم، وهي عبارة عامة تشمل كل ما هو محظور القيام به في إطار الوظيفة من إساءة لاستعمال السلطة أو استغلال النفوذ أو الرشوة أو غير ذلك.. ويدخل في باب الصفات الخلقية، البعد عن الغرور، بحيث لا يتصرف القائد الإداري على أنه حاكم مطاع، لأنه بذلك يكون قد

(١) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ٤٢.

(٢) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ١٨.



دخل في الاستبداد، ولهذا نبهه الإمام (ع) لوجوب الانتباه في التفكير (وَلَا تَقُولَنَّ: إِنِّي مُؤَمَّرٌ، أَمْرٌ قَاطِعٌ، فَإِنَّ ذَلِكَ إِذْغَالٌ) (إفساد) فِي الْقَلْبِ، وَمَنْهَكَةٌ (إضعاف) لِلدِّينِ، وَتَقَرُّبٌ مِنَ الْغَيْرِ (أي زوال وتبدل الملك). لهذا حَظَرَ الإمام (ع) أن يتمَّ اختيار أي شخص في الجهاز الإداري وبخاصة في القيادة، إذا كان مغروراً أو متكبراً، فيقول (ع): «إِيَّاكَ وَمُسَامَاةَ (المباراة في السمو) اللَّهُ فِي عَظَمَتِهِ، وَالتَّشْبِيهَ بِهِ فِي جَبْرُوتِهِ، فَإِنَّ اللَّهَ يُدِلُّ كُلَّ جَبَّارٍ، وَيُهِينُ كُلَّ مُخْتَالٍ»<sup>(١)</sup>.

ب- **الاختبار قبل التعيين:** فرض الإمام (ع) أن لا يعيَّن أي موظف إلا بعد إخضاعه للاختبار، وحظر أن يتمَّ اختياره بدون اختبار أو على قاعدة المحسوبية أو المنفعة الخاصة أو كمأثرة (تنفيعة) خاصة للمعين بدون أن تحتاجه الإدارة، وإذا جرى ذلك، فيكون كمن يزرع في الإدارة أشخاص ستكون صفاتهم فيما بعد الجور والظلم بل والخيانة أيضاً، حيث يقول (ع): «ثُمَّ انظُرْ فِي أُمُورِ عُمَالِكَ، فَاسْتَعْمِلْهُمْ اخْتِبَارًا، وَلَا تُؤَلِّمْهُمْ مَحَابَبَةً وَأَثَرَةً فَإِنَّهُمَا جِمَاعٌ مِنْ شَعْبِ الْجَوْرِ وَالْخِيَانَةِ»<sup>(٢)</sup>.

ج- **المفاضلة بين أصحاب الخبرة:** فرض الإمام (ع) أن تتمَّ عملية الاختبار بين أشخاص تتوافر فيهم شروط الخبرة السابقة والعوامل الإيمانية والأخلاقية، وهنا نتذكَّر واقع الإدارة الحديثة، وكيف تعشعش فيها الفساد من تاريخ تركيزها على الشهادات العلمية والمحسوبية وابتعادها عن المناقب الشخصية في عملية الاختيار. وكان الإمام (ع) يقول: «وَتَوَخَّ مِنْهُمْ أَهْلَ التَّجَرِبَةِ وَالْحَيَاءِ، مِنْ أَهْلِ الْبُيُوتَاتِ الصَّالِحَةِ، وَالْقَدَمِ فِي الْأَسْلَامِ الْمُتَقَدِّمَةِ»<sup>(٣)</sup>، .. واختبرهم بما ولوا للصالحين قبلك، فاعمد لإحسانهم كان في العامة أثراً، وأعرفهم بالأمانة وجهاً..»<sup>(٤)</sup>.

د- **عدم الاتكال على المقابلة الشفهية:** رفض الإمام (ع) أن يتمَّ تعيين أو اختيار الموظف على أساس المقابلة الشفهية المباشرة فقط، أو على أساس الثقة أو المعرفة الشخصية، بل على أساس سيرتهم الذاتية، ومدى امانتهم وإخلاصهم في عملهم السابق ورضى العامة عنهم، إذ غالباً ما يعتمد طالبو هذه الوظيفة إلى التزلف والتصنع وإظهار مناقبيتهم وحسن خدمتهم أمام الولاة، لهذا أمر الإمام (ع) أن: «لَا يَكُنْ اخْتِبَارُكَ إِيَّاهُمْ عَلَى فِرَاسَتِكَ (أي الثقة) وَحُسْنِ الظَّنِّ مِنْكَ، فَإِنَّ الرِّجَالَ يَتَعَرَّفُونَ لِفِرَاسَاتِ الْوَلَاةِ (أي يتوسلون إليها لتعرفهم) بِتَصْنُعِهِمْ (بتكلفهم إجادة الصنعة) وَحُسْنِ خِدْمَتِهِمْ، لَيْسَ وَرَاءَ ذَلِكَ مِنَ النَّصِيحَةِ وَالْأَمَانَةِ شَيْءٌ»<sup>(٥)</sup>.

(١) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ١٧.

(٢) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ٣٣.

(٣) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ٣٣.

(٤) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ٣٧.

(٥) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ٣٧.

٢- الشروط الخاصة: بالإضافة إلى الشروط العامة في التعيين، وضع الإمام (ع) شروط خاصة

لتعيين بعض الفئات من الإداريين أو الموظفين، ندرجها كالاتي:

#### أ- الشروط الخاصة لتعيين المستشارين:

أدرك الإمام (ع) أهمية المستشارين، الذين لا بد من وجودهم بجانب الرئيس (الحاكم)، فأوصى (ع) بأن يكونوا من العلماء بقوله: "وَأَكْثَرُ مُدَارَسَةِ الْعُلَمَاءِ، وَمُنَافَقَتَهُ (أي مجالسة) الْحُكَمَاءِ، فِي تَثْبِيَتِ مَا صَلَحَ عَلَيْهِ أَمْرٌ بِلَادِكَ، وَإِقَامَةِ مَا اسْتَقَامَ بِهِ النَّاسُ قَبْلَكَ"<sup>(١)</sup>.

ثم وضع (ع) محرمات أو محظوات حول اختيار فئات من الرعية ليكونوا من المستشارين، فأمر (ع) بالابتعاد عن<sup>(٢)</sup>:

- أهل النميمة والغيبة ( لِيَكُنْ أَبْعَدَ رَعِيَّتِكَ مِنْكَ، وَأَشْنَاهُمْ (أبغضهم) عِنْدَكَ، أَطْلَبُهُمْ لِمَعَانِبِ النَّاسِ.
- البخيل: لأنه يَعْدِلُ بِكَ عَنِ الْفَضْلِ (الاحسان بالبدل)، وَيَعِدُّكَ الْفَقْرَ،
- الجبان: لأنه يُضَعِّفُكَ عَنِ الْأُمُورِ،
- الحريص: لأنه يُزَيِّنُ لَكَ الشَّرَّ (شدة الحرص) بِالْجَوْرِ.

وفي خطبة ثانية له، أعاد تعميم هذه القاعدة، بعد أن مدَّ هذا المحظور من فئة المستشارين ليطال فئة القيادة الأولى (سواءً أكانوا وزراء أو نواب أو موظفي الفئة الأولى) إذ حذَّر من تولي هذه المناصب البخيل أو الجاهل أو المتعصب أو المرتشي، أو المجاهر بمخالفة القانون، بقوله (ع): "وَقَدْ عَلِمْتُمْ أَنَّهُ لَا يَنْبَغِي أَنْ يَكُونَ الْوَالِي عَلَى الْفُرُوجِ وَالِدِمَاءِ وَالْمَعَانِمِ وَالْأَحْكَامِ وَإِمَامَةِ الْمُسْلِمِينَ الْبَخِيلُ فَتَكُونَ فِي أَمْوَالِهِمْ نَهْمَتُهُ وَلَا الْجَاهِلُ فَيُضِلُّهُمْ بِجَهْلِهِ وَلَا الْجَافِي فَيَقْطَعُهُمْ بِجَفَائِهِ وَلَا الْحَائِفُ لِلدُّوْلِ فَيَتَّخِذُ قَوْمًا دُونَ قَوْمِ وَلَا الْمُرْتَشِي فِي الْحُكْمِ فَيَذْهَبُ بِالْحُقُوقِ وَيَقِفُ بِهَا دُونَ الْمَقَاطِعِ وَلَا الْمُعْطِلُ لِلسُّنَّةِ فَيُهْلِكُ الْأُمَّةَ"<sup>(٣)</sup>.

#### ب- الشروط الخاصة لتعيين موظفي الديوان ( الكتاب):

الكتاب هم الجهاز التنفيذي المتصل بالحاكم مباشرة، يتولون شؤون المراسلات بين الحاكم والإدارات المختلفة، ويقومون بأمر تدبير شؤون الديوان، وبسبب أهمية الموقع الذي يشغله عاملو الديوان، اشترط الإمام (ع)، أن يناط إدارة هذا المكتب (الديوان) بخير الكتاب، والصالح منهم الذين بالإمكان ائتمانهم على الأسرار، ومحل التواضع فلا يغرَّهم مراكزهم فيتجرأوا على مخالفة الحاكم جهازاً أمام الناس،

(١) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ٢٣.

(٢) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ١٩.

(٣) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الثاني ص ٥٤٨.

وأصحاب الهمة والعزم الذين لا يتعبوا ولا يهنوا عن إتمام أعمالهم والإجابة على كل الرسائل التي تصل للحاكم، ويجيبون عنها صواباً. وبهذا يقول (ع): "ثُمَّ انظُرْ فِي حَالِ كُتَّابِكَ، قَوْلَ عَلَى أُمُورِكَ خَيْرُهُمْ، وَأَخْصُصْ رَسَائِلَكَ الَّتِي تُدْخِلُ فِيهَا مَكَائِدَكَ وَأَسْرَارَكَ مِمَّنْ لَا تُبْطِرُهُ (أي لا تطغيه) الْكَرَامَةُ، فَيَجْتَرِيءَ بِهَا عَلَيْكَ فِي خِلَافِ لَكَ بِحَضْرَةِ مَلَأَ، وَلَا تُقْصِرُ بِهِ الْعَفْلَةَ عَنْ إِيرَادِ مَكَاتِبَاتِ عُمَّالِكَ عَلَيْكَ، وَإِضْدارِ جَوَابَاتِهَا عَلَى الصَّوَابِ عَنْكَ"<sup>(١)</sup>.

أما عن عدد العاملين في الديوان، فهو بعدد اختصاصات وشؤون الدولة، إذ فرض الإمام أن يتعدد الكُتَّاب بحسب تعدد المهام، وبهذا التقسيم للعمل بين عدة كُتَّاب يتقن كل منهم عمله وينهيه بالوقت المناسب. ويعدُّ عاملو الديوان بمثابة رؤساء الإدارات العامة الرئيسية بالمصطلح الحديث (بمثابة الوزراء)، حيث يملك كلٍ منهم اختصاص، ولقد اعتمد الإمام (ع) مبدأ وحدة الإمرة والقيادة والاختصاص، بحيث يكون لكل كاتب صلاحية التقرير في الشأن المختص به تحت رقابة الإمام، وبهذا يقول (ع): "وَأَجْعَلْ لِرَأْسِ كُلِّ أَمْرٍ مِنْ أُمُورِكَ رَأْساً مِنْهُمْ، لَا يَقْهَرُهُ كَبِيرُهَا، وَلَا يَنْتَشِثُ عَلَيْهِ كَثِيرُهَا.."<sup>(٢)</sup>.

### ج- الشروط الخاصة لتعيين الوزراء:

نبه الإمام (ع) إلى الابتعاد عن الاختيار لمنصب الوزارة من كان وزيراً لحاكمٍ ظالم لأن الظلم قد أصبح ملكة ثابتة في نفسه، قد يكرر الظلم كلما أتيح له ذلك، ولهذا أسماهم الإمام (ع) بشرِ الوزراء بقوله: "شَرُّ وُزَرَائِكَ مَنْ كَانَ لِلْأَشْرَارِ قَبْلَكَ وَزِيْرًا، وَمَنْ شَرِكُهُمْ فِي الْأَثَامِ، فَلَا يَكُونَنَّ لَكَ بَطَانَةً، فَإِنَّهُمْ أَعْوَانُ الْأَثْمَةِ، وَإِخْوَانُ الظَّلْمَةِ"<sup>(٣)</sup>، ولقد جاء في القرآن الكريم: "وما كنت متخذ المضلين عضداً" لهذا حثَّ الإمام (ع) على اختيار الوزراء الجدد، أو القدامى الذين لم يرتكبوا ظلماً أو إساءة لأن الوالي سيتحمل أعباء هؤلاء الوزراء، وهذا أمرٌ منطقي، فطالما أن هناك أهل الخير والصلاح فلما يختار الوالي أصحاب الإساءة، فيقول الإمام (ع): "وَأَنْتَ وَاجِدٌ مِنْهُمْ [أي تجد وزراء خيِّر من هؤلاء الظالمين] خَيْرَ الْخَلْفِ مِمَّنْ لَهُ مِثْلُ أَرْائِهِمْ وَنَفَاقِهِمْ، وَلَيْسَ عَلَيْهِ مِثْلُ أَصَارِهِمْ وَأَوْزَارِهِمْ وَآثَامِهِمْ، مِمَّنْ لَمْ يُعَاوَنِ ظَالِمًا عَلَى ظُلْمِهِ، وَلَا آثِمًا عَلَى إِثْمِهِ، أَوْلَيْكَ أَحْفُ عَلَيْكَ مَوْوَنَةً، وَأَحْسَنُ لَكَ مَعُونَةً، وَأَحْسَى عَلَيْكَ عَطْفًا، وَأَقْلُ لِعَيْرِكَ الْإِفَاءً"<sup>(٤)</sup>.

ولم يكن هؤلاء الوزراء متمتعين بأي حصانة، وهم ليسوا بعيدين عن المحاسبة والمساءلة، حيث فرض الإمام (ع) أن لا يُعامل المحسن والمسيء منهم بنفس المعاملة، وإلا قَلَّتْ عزيمة الوزير الصالح عن العمل، وتمادى المسيء في إساءته، وفي هذا يقول (ع): "وَلَا يَكُونَنَّ الْمُحْسِنُ وَالْمُسِيءُ عِنْدَكَ بِمَنْزِلَةٍ

(١) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ٣٧.

(٢) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ٣٧.

(٣) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ٢١.

(٤) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ٢١.

سَوَاء، فَإِنَّ فِي ذَلِكَ تَرْهِيداً لِأَهْلِ الْأَحْسَانِ فِي الْأَحْسَانِ، تَدْرِيْباً لِأَهْلِ الْأَسَاءَةِ عَلَى الْأَسَاءَةِ، وَأَلْزَمَ كُلًّا مِنْهُمْ مَا أَلْزَمَ نَفْسَهُ<sup>(١)</sup>.

#### د- الشروط الخاصة لتعيين القضاة:

إن أهم ما يصبو إليه الحاكم هو استقامة العدل في البلاد، [وَإِنَّ أَفْضَلَ فُرَّةٍ عَيْنِ الْوَلَاةِ اسْتِقَامَةُ الْعَدْلِ فِي الْبِلَادِ] ولهذا احتاط الإمام (ع) في اختيار القضاة، بعد أن أناط هذه المهمة بوالي المنطقة، ولم يجعل تعيين القضاة حكراً على السلطة المركزية في العاصمة، ثم وضع شروط شديدة الخصوصية في اختيار القضاة، فقال (ع): "ثُمَّ اخْتَرْتُ لِلْحُكْمِ بَيْنَ النَّاسِ أَفْضَلَ رَعِيَّتِكَ فِي نَفْسِكَ، مِمَّنْ لَا تَضِيقُ بِهِ الْأُمُورَ، وَلَا تُمَجِّكُهُ الْخُصُومُ (أي أن كثرة كلام أحد الخصوم أو لجوجه لا تؤثر عليه ليحيد عن الحق)، وَلَا يَتِمَادَى فِي الرِّزَّةِ (السقوط في الخطأ)، وَلَا يَحْصُرُ (لا يعيا في المنطق) مِنَ الْفِيءِ إِلَى الْحَقِّ إِذَا عَرَفَهُ، وَلَا تُشْرِفُ نَفْسُهُ عَلَى طَمَعٍ، وَلَا يَكْتَفِي بِأَدْنَى فِهِمْ دُونَ أَقْصَاهُ، أَوْ قَفَّهُمْ فِي الشُّبُهَاتِ (ما لا يتضح الحكم فيه بالنص)، وَأَخَذَهُمْ بِالْحُجَجِ، وَأَقْلَهُمْ تَبَرُّماً بِمُرَاجَعَةِ الْخُصْمِ، وَأَصْبَرَهُمْ عَلَى تَكْشُفِ الْأُمُورِ، وَأَصْرَمَهُمْ عِنْدَ اتِّصَاحِ الْحُكْمِ، مِمَّنْ لَا يَزْدَهِيهِ إِطْرَاءٌ، وَلَا يَسْتَمِيلُهُ إِغْرَاءٌ"<sup>(٢)</sup>.

ثم أوجب الإمام (ع) تأمين كفاية هذا القاضي حتى لا يحتاج إلى الناس، وفرض على الحاكم أن يقربه منه وبذلك يضمن أن لا تطمع نفسه بالتقرب من أي سياسي بعد أن أصبح من المقربين من السلطة القيادية العليا، فلا يجرؤ عندها أي سياسي على الضغط عليه لأنه من خاصة الحاكم، وفي هذا يقول (ع): "وَأَفْسَحَ لَهُ فِي الْبُذْلِ مَا يُزِيلُ عِلَّتَهُ، وَتَقَلَّ مَعَهُ حَاجَتُهُ إِلَى النَّاسِ، وَأَعْطَاهُ مِنَ الْمُنْرَلَةِ لَدَيْكَ مَا لَا يَطْمَعُ فِيهِ غَيْرُهُ مِنْ خَاصَّتِكَ"<sup>(٣)</sup>.

#### هـ- الشروط الخاصة لتعيين قائد الجند:

وضع الإمام (ع) شروطاً خاصة في تعيين قادة الجيش، أولها الإيمان، ثانيها الولاية أي طاعة ولي الأمر (أمير المؤمنين)، فالقائد الميداني، إذا لم يكن مطيعاً لولي الأمر قد يتردد أو يتمرد في تنفيذ الأوامر، وثالثها تمتعه بجملة خصال شخصية منها، العفة والأمانة وطهارة الجيب، وأن لا يغضب بسرعة، ويقبل الأعداء من جنوده ويرأف بالضعفاء ويبتعد عن الزعامات وأهل الكبر، ولا يكون عنيفاً وقاسياً على

(١) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ٢٢.

(٢) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ٢٨.

(٣) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ٢٩.

المأمورين التابعين له، ولا عاجزاً أمامهم، وفي هذا يقول الإمام (ع): "فَأَوَّلَ مِنْ جُنُودِكَ أَنْصَحَهُمْ فِي نَفْسِكَ اللَّهُ وَلِرَسُولِهِ وَإِلَامَامِكَ، وَأَنْفَاهُمْ جَبِيًّا، وَأَفْضَلَهُمْ حِلْمًا مِمَّنْ يُبْطِئُ عَنِ الْعُصْبِ، وَيَسْتَرِيحُ إِلَى الْعُدْرِ، وَيَرَأْفُ بِالضُّعْفَاءِ، وَيَنْبُو عَلَى الْأَقْوِيَاءِ، وَمِمَّنْ لَا يُبَيِّرُهُ الْعُنْفُ، وَلَا يَقَعُدُ بِهِ الضَّعْفُ"<sup>(١)</sup>.  
أما مساعدو قائد الجيش، فيتم اختيارهم من ذوي: "الْمُرُوءَاتِ وَالْأَحْسَابِ، وَأَهْلِ النِّيُوتَاتِ الصَّالِحَةِ، وَالسَّوَابِقِ الْحَسَنَةِ، ثُمَّ أَهْلِ النَّجْدَةِ وَالشَّجَاعَةِ، وَالسَّخَاءِ وَالسَّمَاخَةِ"<sup>(٢)</sup>.

#### رابعاً: النظام الوظيفي

بعد تعيين الموظف، وفقاً لشروط المبينة في البند السابق، فإنه يخضع للنظام الوظيفي الذي يركز على ثلاثية الثواب والرقابة والعقاب.

١- الرواتب والتحفيز: لما كان الإمام (ع) يحظر تعيين أي شخص لا تحتاجه الإدارة، فإن من يعين هم فقط من تحتاجهم الإدارة فعلياً فلا فائض ولا هياكل إدارية فضفاضة، ولا مسميات وظيفية بدون عمل أو مهمة، بل إن التعيين يكون فقط على أساس الحاجة الفعلية، ولهذا كان على الإدارة أن تتصف هؤلاء الموظفين وتمنحهم الرواتب التي تكفي لسد حاجاتهم، ويحصنهم من اللجوء إلى الوسائل غير المشروعة لتغطية نفقاتهم، وفي هذا يقول الإمام (ع): "ثُمَّ أَسْبَغْ عَلَيْهِمُ الْأَرْزَاقَ، فَإِنَّ ذَلِكَ قُوَّةٌ لَهُمْ عَلَى اسْتِصْلَاحِ أَنْفُسِهِمْ، وَعَنْيَ لَهُمْ عَن تَنَاقُلِ مَا تَحْتَ أَيْدِيهِمْ، وَحُجَّةٌ عَلَيْهِمْ إِنْ خَالَفُوا أَمْرَكَ أَوْ تَلَمَّوْا أَمَانَتَكَ (أي خانوا الأمانة)"<sup>(٣)</sup>.

٢- الرقابة والتفتيش: هي أحد عناصر الإدارة الحديثة وبدونها تقعد الإدارة أحد حلقاتها الأساسية مما يؤدي إلى فشل النظام الإداري برمته. ولهذا فرض الإمام (ع)، أن يخضع الموظفون لرقابة جهاز خاص مرتبط بالرئيس أو القيادة الإدارية، بقوله: "ثُمَّ تَقَقَّدْ أَعْمَالَهُمْ، وَابْعَثِ الْعُيُونَ مِنْ أَهْلِ الصِّدْقِ وَالْوَفَاءِ عَلَيْهِمْ، فَإِنَّ تَعَاهُدَكَ فِي السِّرِّ لِأُمُورِهِمْ حَدْوَةٌ لَهُمْ عَلَى اسْتِعْمَالِ الْأَمَانَةِ، وَالرِّفْقِ بِالرَّعِيَّةِ"<sup>(٤)</sup>.

٣- معاقبة الموظف: إن الرقابة لا تقتصر على تسجيل المخالفات، وإلا لكانت بدون جدوى، بل لا بد أن ترفع تقارير الرقابة إلى الحاكم الذي يتوجب عليه في هذه الحالة أن ينزل العقوبة الملائمة بالموظف المخطئ، وفي هذا يقول (ع): "فَإِنْ أَحَدٌ مِنْهُمْ بَسَطَ يَدَهُ إِلَى خِيَانَةِ اجْتِمَعَتْ بِهَا عَلَيْهِ"

(١) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ٢٦.

(٢) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ٢٥.

(٣) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ٣٤.

(٤) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ٣٣.

عِنْدَكَ أَحْبَابُ عُيُونِكَ، اكَتَفَيْتَ بِذَلِكَ شَاهِدًا، فَتَبَسَّطْتَ عَلَيْهِ الْعُقُوبَةَ فِي بَدَنِهِ، وَأَخَذْتَهُ بِمَا أَصَابَ مِنْ عَمَلِهِ، ثُمَّ نَصَبْتَهُ بِمَقَامِ الْمَدَلَّةِ، وَوَسَمْتَهُ بِالْخِيَانَةِ، وَقَلَّدْتَهُ عَارَ التُّهْمَةِ<sup>(١)</sup>. وبالفعل لقد نفذ الإمام (ع) عدة عقوبات بحق عماله (ومنهم من كان برتبة والي منطقة أي من فئة القيادة الإدارية العليا)، ومن أمثلتها: كتاب له (ع) إلى مصقلة بن هبيرة الشيباني جاء فيه: «بَلَّغْنِي عَنْكَ أَمْرٌ إِنْ كُنْتَ فَعَلْتَهُ فَقَدْ أَسْحَطْتَ إِلَيْهِكَ وَعَصَيْتَ إِمَامَكَ أَنْتَ تَقْسِمُ فِيءِ الْمُسْلِمِينَ . . فِيمَنْ اعْتَامَكَ مِنْ أَعْرَابِ قَوْمِكَ . . لَيْنٌ كَانَ ذَلِكَ حَقًّا لَتَجِدَنَّ لَكَ عَلِيَّ هَوَانًا وَلَتَحْفَنَنَّ عِنْدِي مِيزَانًا»<sup>(٢)</sup>. ومن كتاب له (عليه السلام) إلى زياد ابن أبيه وهو خليفة عامله على البصرة وعلى كور الأهواز وفارس وكرمان وغيرها، جاء فيه: «وَإِنِّي أُقْسِمُ بِاللَّهِ قَسَمًا صَادِقًا لَيْنٌ بَلَّغْنِي أَنَّكَ خُنْتَ مِنْ فِيءِ الْمُسْلِمِينَ شَيْئًا صَغِيرًا أَوْ كَبِيرًا لِأَشُدَّنَّ عَلَيْكَ شِدَّةً تَدْعُكَ قَلِيلَ الْوَفْرِ نَقِيلَ الظُّهْرِ ضَيْلِ الأَمْرِ وَالسَّلَامِ»<sup>(٣)</sup>. كما عزل الإمام (ع) أحد الولاة عندما بلغه أنه أساء الأمانة، وبعث له كتاب العزل متضمنًا: «...وَلَيْنٌ كَانَ مَا بَلَّغْنِي عَنْكَ حَقًّا لَجَمَلٍ أَهْلِكَ وَشِسْعٍ نَعْلِكَ خَيْرٌ مِنْكَ وَمَنْ كَانَ بِصِفَتِكَ فَلَيْسَ بِأَهْلٍ أَنْ يُسَدَّ بِهِ نَعْرٌ أَوْ يُنْفَذَ بِهِ أَمْرٌ أَوْ يُعْلَى لَهُ قَدْرٌ أَوْ يُشْرَكَ فِي أَمَانَةٍ أَوْ يُؤْمَنَ عَلَيَّ جِبَايَةَ فَأَقْبِلْ إِلَيَّ حِينَ يَصِلُ إِلَيْكَ كِتَابِي هَذَا . .»<sup>(٤)</sup>.

#### رابعاً: تعامل الإدارات العامة مع بعض فئات المجتمع

قسّم الإمام (ع) المجتمع إلى عدة فئات، وهو لم يقصد من هذا التقسيم إلى اعتماد الفئوية، وإنما أراد من خلال هذا التقسيم أن يبيّن أهمية وجود الطبقات من أجل صلاح المجتمع واستمراريته، إذ لما كانت حاجات المجتمع متنوعة، كان لا بدّ من تنوع الفئات التي تلبي كل حاجة من هذا الحاجات، وإلا فإن المجتمع سيصاب بالخلل والاضطراب في مسيرته، فهل يمكن تصور دولة بدون فئة الجنود، أو بدون فئة التجار أو بدون فئة المزارعين أو بدون فئة الصناعيين.. وفي هذا يقول الإمام (ع): «وَأَعْلَمُ أَنَّ الرِّعِيَّةَ طَبَقَاتٌ لَا يَصْلُحُ بَعْضُهَا إِلَّا بِبَعْضٍ، وَلَا غَنَى بِبَعْضِهَا عَنْ بَعْضٍ: هذه الفئات هي: (جنود الله - كُتَّابُ الْعَامَّةِ وَالْخَاصَّةِ - قُضَاةُ الْعُدْلِ - الْعُمَّالُ - أَهْلُ الذِّمَّةِ - التُّجَّارُ وَأَهْلُ الصِّنَاعَاتِ - الطَّبَقَةُ السُّفْلَى) .

(١) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ٣٣.

(٢) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الرابع ص ٤٥٧.

(٣) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الرابع ص ٣١٦.

(٤) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ١٤٩.

وانعكس هذا التقسيم للمجتمع على كيفية التعامل مع كل فئة منهم، وإذ عرضنا فيما سبق لخصائص فئات الجند والقضاة وعمّال الإدارة، فسنشير إلى الضوابط التي وضعها الإمام (ع) في التعامل مع بقية فئات المجتمع.

### ١- الضريبة أداة تنمية:

يدرك الإمام أهمية الضرائب (الخراج) في تسيير شؤون الدولة، وهو يؤكد سياسة أن الإدارة العامة إنما وجدت لتحقيق مصالح الأفراد والمجتمع، فيقول: "النَّاسُ كُلُّهُمْ عِيَالٌ عَلَى الْخَرَاجِ وَأَهْلِهِ"، ولهذا لا يقبل (ع) باستيفاء الضرائب إذا كانت تضُرُّ بمصالح الأشخاص الذين ستجبي منهم، وكان (ع) يهتم بتنمية المجتمع أكثر من اهتمامه بجباية الخراج، ويقول (ع): "وَلْيَكُنْ نَظْرُكَ فِي عِمَارَةِ الْأَرْضِ أَبْلَغَ مِنْ نَظْرِكَ فِي اسْتِجْلَابِ الْخَرَاجِ، لِإِنَّ ذَلِكَ لَا يُدْرِكُ إِلَّا بِالْعِمَارَةِ، وَمَنْ طَلَبَ الْخَرَاجَ بِغَيْرِ عِمَارَةِ أُخْرَبَ الْبِلَادَ، وَأَهْلَكَ الْعِبَادَ، وَلَمْ يَسْتَقِمْ أَمْرُهُ إِلَّا قَلِيلاً.. فَإِنْ شَكُوا ثِقَلًا أَوْ عِلَّةً، أَوْ انْقِطَاعَ شَرْبِ أَوْ بَالَّةً، أَوْ إِحَالَةَ أَرْضٍ اغْتَمَرَهَا غَرَقٌ، أَوْ أَجْحَفَ بِهَا عَطَشٌ، خَفَّفْتَ عَنْهُمْ بِمَا تَرَجُّو أَنْ يَصْلَحَ بِهِ أَمْرُهُمْ، وَلَا يَتَّقِلَنَّ عَلَيْكَ شَيْءٌ خَفَّفْتَ بِهِ الْمُؤُونَةَ عَنْهُمْ، فَإِنَّهُ دُخْرٌ يَعُودُونَ بِهِ عَلَيْكَ فِي عِمَارَةِ بِلَادِكَ... فَإِنَّ الْعُمْرَانَ مُحْتَمِلٌ مَا حَمَلْتَهُ، وَإِنَّمَا يُؤْتَى خَرَابُ الْأَرْضِ مِنْ إِعْوَارِ أَهْلِهَا، إِنَّمَا يُعَوِّرُ أَهْلُهَا لِإِشْرَافِ أَنْفُسِ الْوَلَاةِ عَلَى الْجَمْعِ، وَسَوْءِ ظَنِّهِمْ بِالْبَقَاءِ، وَقَلَّةِ انْتِفَاعِهِمْ بِالْعَبْرِ"<sup>(١)</sup>.

### ٢- الاهتمام بالتجارة والصناعة، ومنع الاحتكار:

أوصى الإمام (ع)، بإيلاء رعاية خاصة للتجار والصناع، وترك لهم حرية تحديد الأسعار بشرط عدم وضع الأرباح الفاحشة أو الاحتكار، يقول (ع): "ثُمَّ اسْتَوْصِ بِالْتَّجَّارِ وَدَوِي الصَّنَاعَاتِ، وَأَوْصِ بِهِمْ خَيْرًا، وَتَقَدَّرْ أُمُورَهُمْ بِحَضْرَتِكَ وَفِي حَوَاشِي بِلَادِكَ، وَلْيَكُنِ الْبَيْعُ بَيْعًا سَمْحًا: بِمَوَازِينِ عَدْلٍ، وَأَسْعَارٍ لَا تُجْحِفُ بِالْفَرِيقَيْنِ مِنَ الْبَائِعِ وَالْمُبْتَاعِ، فَمَنْ قَارَفَ حُكْرَةً بَعْدَ نَهْيِكَ إِيَّاهُ فَنَكَلْ وَعَاقِبْ فِي غَيْرِ إِشْرَافٍ"<sup>(٢)</sup>.

### ٣- الرعاية الاجتماعية

وضع الإمام نظاماً للرعاية الاجتماعية، لا زال صالحاً حتى يومنا هذا ويشمل الفقراء والعاطلين عن العمل واليتامى والطاعنين في السن، فأوجب تأدية حقوقهم من الموازنة العامة، وفرض على الحاكم أو الرئيس الإداري (وزيراً أو محافظاً أو والياً...) أن يخصص لهم إدارة مستقلة يتولاها أحد أكثر الوزراء أو

(١) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ٣٤.

(٢) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه- المجلد الخامس ص ٤٠.

المستشارين ثقةً لديه، وأن يخصص لهم وقتاً يقابلهم فيه بدون حرس أو رجال أمن فيترك لهم حرية الكلام بدون خوف، فيقول (ع): " ثُمَّ اللَّهُ اللَّهُ فِي الطَّبَقَةِ السُّفْلَى مِنَ الَّذِينَ لَا حِيلَةَ لَهُمْ وَالْمَسَاكِينَ وَالْمُحْتَاجِينَ، وَاحْفَظْ لِلَّهِ مَا اسْتَحْفَظَكَ مِنْ حَقِّهِ فِيهِمْ، وَاجْعَلْ لَهُمْ قِسْماً مِنْ بَيْتِ مَالِكَ، ...، فَإِنَّ لِأَقْصَى مِنْهُمْ مِثْلَ الَّذِي لِلأَدْنَى، وَكُلُّ قَدِ اسْتُرْعِيَتْ حَقُّهُ، فَلَا يَشْعَلَنَّكَ عَنْهُمْ بَطْرٌ، وَلَا تُشْخِصْ هَمَّكَ عَنْهُمْ، وَلَا تُصْعِرْ خَدَّكَ لَهُمْ، وَتَقَعْدُ أُمُورَ مَنْ لَا يَصِلُ إِلَيْكَ مِنْهُمْ مِمَّنْ تَقْتَحِمُهُ العُيُونُ، وَتَحْقِرُهُ الرِّجَالُ، فَفَرِّغْ لِأَوْلِيكَ ثِقَتَكَ مِنْ أَهْلِ الخُسْيَةِ وَالتَّوَّاضِعِ، فَلْيَرْفَعْ إِلَيْكَ أُمُورَهُمْ، ثُمَّ اعمل فِيهِمْ بِالْأَعْدَارِ إِلَى اللَّهِ تَعَالَى يَوْمَ تَلْقَاهُ، فَإِنَّ هَؤُلَاءِ مِنْ بَيْنِ الرِّعِيَّةِ أَحْوَجُ إِلَى الْإِنْصَافِ مِنْ غَيْرِهِمْ، وَكُلُّ فَاغِذِرْ إِلَى اللَّهِ تَعَالَى فِي تَأْدِيَةِ حَقِّهِ إِلَيْهِ. وَتَعَهَّدْ أَهْلَ النِّيَمِ وَذَوِي الرِّقَةِ فِي السِّنِّ (المتقدمون فيه) مِمَّنْ لَا حِيلَةَ لَهُ، وَاجْعَلْ لِذَوِي الْحَاجَاتِ مِنْكَ قِسْماً تُفَرِّغُ لَهُمْ فِيهِ شَخْصَكَ، وَتَجْلِسُ لَهُمْ مَجْلِساً عَاماً، فَتَتَوَاضَعُ فِيهِ لِلَّهِ الَّذِي خَلَقَكَ، وَتُقْعَدُ عَنْهُمْ جُنْدَكَ وَأَعْوَانَكَ مِنْ أَحْرَاسِكَ وَشُرَطِكَ، حَتَّى يُكَلِّمَكَ مُتَكَلِّمُهُمْ غَيْرَ مُتَعَتِعٍ (غير خائف)، .." (١).

**خاتمة:** هذه باختصار شديد ملامح الإدارة في فكر الإمام علي (ع) وتدبيره الذي علمه إياه رسول الله (ص)، وهي بعنوانها وتفصيلها لا زالت تصلح للإدارة العامة في مجتمعاتنا المعاصرة، وقد أردنا من خلال هذه الدراسة أن نلقت ولو قليلاً إلى تراثنا الغني بالنماذج والحكم والأفكار التي تتسجم مع بيئتنا ومجتمعاتنا وتصلح كنظام حكم وإدارة أكثر من الأنظمة الغربية التي نستوردها، والتي - حتى اليوم - لم تثبت نجاحها في تسيير الشؤون الإدارية في مجتمعاتنا العربية.

### الفقرة الثانية: الإدارة في المملكة العربية السعودية

تأسست المملكة العربية السعودية بتاريخ ٢٣ أيلول ١٩٣٢، نظام الحكم فيها ملكي، ينحصر في أبناء الملك المؤسس عبد العزيز بن عبد الرحمن الفيصل آل سعود وأبناء الأبناء، ويُبايع الأصلح منهم للحكم.

(١) ابن أبي الحديد المعتزلي- شرح نهج البلاغة للإمام علي (ع) - المصدر نفسه - المجلد الخامس ص ٤١-٤٢.



فالمملك هو رأس الدولة ومنصبه وراثي، ويمارس السلطتين التشريعية والتنفيذية، ارتقى الملك عبد الله بن عبد العزيز آل سعود العرش في ٣ آب/أغسطس ٢٠٠٥ بعد وفاة أخيه الملك فهد بن عبد العزيز آل سعود. وأصبح الأمير سلطان بن عبد العزيز ولي عهد المملكة العربية السعودية .

يعاون الملك في القضايا التشريعية<sup>(١)</sup>، مجلس الشورى المؤلف من ١٥٠ عضواً يعينهم الملك لولاية مدتها أربع سنوات، فعلياً لا يمارس هذا المجلس أي دور تشريعي، بل يؤدي دوراً استشارياً فقط، يعود التاريخ الفعلي لنشأته إلى العام ١٩٢٤ عندما قرر الملك عبد العزيز، اعتماد الشورى كركيزة أساسية في حكمه، تثبيتاً لأمر المشاورة وفق الأسس الشرعية.

وفي عهد الملك فهد بن عبد العزيز جرى تحديث الأنظمة في البلاد فأصدر في آذار/ مارس ١٩٩٢ ثلاثة أنظمة للحكم هي، نظام الحكم، ونظام مجلس الشورى، ونظام المناطق، وبدأ في العام ٢٠٠٤ تطبيق نظام الحكم المحلي عبر المجالس البلدية المنتخبة مباشرة من الشعب.

كما بيّنا أعلاه، تتركز جميع السلطات في المملكة بيد الملك الذي يمارس جميع السلطات بما فيها رئاسة وقيادة الإدارة العامة، يعاونه الوزراء، إلا أن هذه المركزية لم تمنع من استخدام النظام اللامركزي في مستويات معينة، وقد انعكس هذا التركيز للسلطات على الواقع الوظيفي للخدمة المدنية. وسنعالج في هذه الفقرة هذه الموضوعات الثلاث في البنود الآتية:

### أولاً: هيئات الإدارة المركزية

يتولى الملك شؤون القيادة الإدارية في المملكة العربية السعودية يعاونه مجلس الوزراء والوزراء، وتدار المناطق بواسطة أمراء ومجالس المناطق على قاعدة اللاحصرية.

(١) ترفض المملكة العربية السعودية استخدام مصطلح تشريع، لأن المشرع الوحيد في الإسلام هو الله تعالى، لذا يستخدمون اصطلاح الأنظمة والنظام للدلالة على القوانين الوضعية التي يصدرها الملك.

## ١- الملك

الملك هو المرجع الأعلى لسلطات الدولة القضائية والتنفيذية والتنظيمية (تشريعية)، ومن صلاحياته التي ورد ذكرها في النظام الأساسي للحكم<sup>(١)</sup>:

- سياسة العامة سياسة شرعية طبقاً لأحكام الاسلام ويشرف على تطبيق الشريعة الإسلامية والأنظمة والسياسة العامة للدولة وحماية البلاد والدفاع عنها.
- اختيار ولي العهد وإعفاءه من مهامه.
- رئاسة مجلس الوزراء
- تعيين نائب رئيس مجلس الوزراء والوزراء الاعضاء بمجلس الوزراء وإعفائهم بأمر ملكي.
- حل مجلس الوزراء وإعادة تكوينه.
- تعيين أعضاء مجلس الشورى
- تعيين أمراء المناطق.
- تعيين القضاة وانهاء خدماتهم
- الإشراف على أعمال مجلس الوزراء والوزارات والأجهزة الحكومية.
- ..

تظهر هذه الطائفة من الصلاحيات، قوة تركيز السلطة بيد الملك، فهو الرئيس الأول للإدارة العامة ولمجلس الشورى على حدٍ سواء، وهو يستمد هذه السلطات من نظام الخلافة الإسلامية وبيعة المواطنين له على السمع والطاعة.

## ٢- مجلس الوزراء

(١) د. عبد العزيز العتيبي - السلطة التنفيذية - مقالة ضمن كتاب الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية- معهد الإدارة العامة ١٩٩٥ ص ٥٣.

يتولى مجلس الوزراء السلطة التنفيذية في المملكة، وهو المرجع للشؤون المالية والإدارية في جميع الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى، وله الهيمنة التامة على شؤون التنفيذ والإدارة، وهو يتولى وضع مشاريع الأنظمة والمراسيم التي يصدرها الملك. ونذكر من أبرز اختصاصاته<sup>(١)</sup>:

- مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات.
- إحداث وترتيب المصالح العامة.
- متابعة تنفيذ الخطة العامة للتنمية.
- إنشاء لجان تتحرى عن سير أعمال الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى.
- إقرار مشروع موازنة الدولة التي تصدر بموجب مرسوم ملكي.

يتألف مجلس الوزراء من الملك (رئيساً)، ومن ولي العهد (نائب الرئيس)، ومن النائب الثاني لرئيس مجلس الوزراء، ومن الوزراء العاملين، ووزراء الدولة ومستشاري الملك الذين يعيّنون أعضاء في مجلس الوزراء بأمر ملكي.

يساعد مجلس الوزراء في أعماله، عدة هيئات يكون لكلٍ منها وظيفة محددة، نذكر منها:

- الأمانة عامة لمجلس الوزراء التي تتولى وضع جدول أعمال المجلس.
- ديوان مجلس الوزراء الذي يعتبر حلقة الوصل بين المجلس والوزارات والإدارات العامة المختلفة.
- هيئة الخبراء وهي هيئة استشارية تتولى دراسة الملفات التي يحيلها إليها مجلس الوزراء.
- المجالس واللجان الوزارية العليا، وهي تتولى النظر في قضايا تدخل في اختصاص مجلس الوزراء، ويختلف نطاق صلاحياتها بحسب نظام تشكيلها، فمنها ما له اختصاص تقريرى، ومنها ما له اختصاص استشاري فقط، ومن أمثلتها: مجلس الخدمة المدنية - اللجنة العليا للإصلاح الإداري - مجلس التعليم العالي والجامعات - المجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن - المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية - مجلس القوى العاملة - مجلس الخدمة العسكرية - المجلس

(١) د. عبد العزيز العتيبي - السلطة التنفيذية - مرجع سابق ص ٥٦.

الأعلى للدفاع المدني- المجلس الأعلى لرعاية الشباب - المجلس الأعلى للإعلام - مجلس الأمن الوطني المجلس الاقتصادي الأعلى- مجلس الدعوة والإرشاد..<sup>(١)</sup>.

### ٣- الوزارات

تمثّل الوزارات العمود الفقري للجهاز الحكومي التنفيذي، فمن خلالها يتمّ تنفيذ سياسات الدولة في إدارة وتسيير المرافق والمصالح العامة، تقف جميع الوزارات في مستوى قانوني واحد، فليس هناك تراتبية فيما بينها، إلا أن ذلك لا يحول دون اختلاف الوزارات فيما بينها لناحية هيكلها الإداري، فهناك وزارات تتمتع بهيكل إداري واسع، أي تتعدد فيها المديرات العامة والوكالات والمصالح بحسب طبيعة النشاط الإداري الذي تمارسه وكثرة المهام التي يتوجّب عليها تنفيذها، وحاجتها إلى فروع في المناطق والمحافظات.. حالياً يوجد في المملكة العربية السعودية ٢٢ وزارة، هي: وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات، وزارة الاقتصاد والتخطيط، وزارة البترول والثروة المعدنية، وزارة التجارة والصناعة، وزارة التربية والتعليم، وزارة التعليم العالي، وزارة الثقافة والإعلام، وزارة الحج، وزارة الخارجية، وزارة الخدمة المدنية، وزارة الداخلية، وزارة الدفاع والطيران، وزارة الزراعة، وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد، وزارة الشؤون الاجتماعية، وزارة الشؤون البلدية والقروية، وزارة العدل، وزارة الصحة، وزارة العمل، وزارة المالية، وزارة المياه والكهرباء، وزارة النقل.

### ثانياً: الهيئات الاحصرية واللامركزية

رغم تفضيل المملكة العربية السعودية للنظام المركزي، إلا أن مساحتها الشاسعة (2.149.690 كم<sup>٢</sup>) فرض عليها أن تأخذ - بشكل محدود جداً - بنظامي اللامركزية واللامركزية بنوعها المرفقية والإقليمية.

(١) د. عبد العزيز العتيبي - السلطة التنفيذية - مرجع سابق ص ٦٠.

## ١- نظام اللاحصرية (على مستوى المناطق والمحافظات)

يطبّق في المملكة نظام اللاحصرية على مستويي المناطق والمحافظات، حيث قُسمت المملكة جغرافياً إلى ١٣ منطقة بموجب الأمر الملكي رقم ٩٢/١ تاريخ ١٤١٢/٨/٢٧ هـ (١٩٩٢ م) وهي: الباحة، الحدود الشمالية، الجوف، المدينة، القصيم، الرياض، المنطقة الشرقية، عسير، حائل، جيزان، مكة، نجران، تبوك. يتولى إدارة كل منطقتين أمير يعيّن بموجب أمر ملكي بناءً على اقتراح وزير الداخلية، ويعزل بذات الوسيلة، ينوب عن الأمير نائب الأمير الذي يعيّن ويُعزل بأمر ملكي بناءً على توصية وزير الداخلية.

يقع على عاتق أمير المنطقة القيام بالمهام الآتية<sup>(١)</sup>:

- إدارة المنطقة وفقاً للسياسة العامة للدولة ولأحكام نظام المناطق.
- المحافظة على الأمن والنظام والاستقرار واتخاذ ما يلزم لذلك.
- تنفيذ الأحكام القضائية بعد اكتسابها صفتها النهائية.
- كفالة حقوق الأفراد وحياتهم في الحدود المقررة شرعاً وقانوناً.
- العمل على تطوير المنطقة اجتماعياً واقتصادياً وعمرانياً.
- العمل على تنمية الخدمات العامة في المنطقة ورفع كفاءتها.
- إدارة المحافظات والمراكز ومراقبة كفاية الأعمال والخدمات التي تقدّمها.
- المحافظة على أموال الدولة وأملاكها ومنع التعدي عليها.
- الإشراف على أجهزة الحكومة وموظفيها في المنطقة للتأكد من حسن الأداء.
- الاتصال المباشر بالوزراء ورؤساء المصالح لبحث أمور المنطقة.

يعاون الأمير مجلس المنطقة الذي له اختصاصات محددة حصراً في النظام وهي ذات طابع تخطيطي وتنظيمي. يتألف هذا المجلس من الأمير (رئيساً)، ونائب الأمير (نائب الرئيس)، ومن أمين الإمارة،

(١) د. ثامر المطيري - البناء الإداري والتنظيمي للإدارة المحلية - مقالة ضمن كتاب الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية - معهد الإدارة العامة ١٩٩٥ - ص ١٣٥.

ورؤساء فروع الأجهزة الحكومية في المنطقة، ١٠ أعضاء من سكان المنطقة يعينون بأمرٍ من رئيس مجلس الوزراء<sup>(١)</sup>.

يخضع لسلطة أمير المنطقة، أمين عام يرأس الهيكل الوظيفي لأمانة المنطقة الذي يتكوّن من: وكالة الأمانة للخدمات ، وكالة الأمانة للتعمير والمشاريع، الإدارة العامة للأراضي والممتلكات، الإدارة العامة للشؤون المالية والإدارية ، مركز المعلومات ، البلديات الفرعية ، الإدارة القانونية، إدارة التطوير الإداري ، إدارة التخطيط والتنسيق ، إدارة العلاقات العامة ، مكتب الأمين ، مكتب تنسيق تنفيذ مشاريع المدينة ، وحدة المتابعة، وحدة المستشارين ، وحدة البلديات الفرعية ، إدارة التسمية والترقيم.

تقسم كل منطقة إلى محافظات ومراكز، حيث يوجد في المملكة ٤٣ محافظة من الفئة (أ) و ٥٦ محافظة من الفئة (ب)، وعدد من المراكز، ويراعى في عملية التقسيم الاعتبارات السكانية والجغرافية والأمنية وظروف البيئة والمواصلات، وترتبط المحافظات تنظيمياً بأمن المنطقة. يقف محافظاً على رأس كل محافظة يتولى إدارتها في نطاق اختصاصات أمير المنطقة وفقاً لما هو محدد في النظام، ولكن بصلاحياتٍ أدنى درجة<sup>(٢)</sup>.

## ٢- نظام اللامركزية المحلية

البلدية في المملكة العربية السعودية هي إدارة محلية ذات صفة عامة تقوم، ضمن نطاقها بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون، وهي وفقاً للمادة الأولى من نظام البلديات والقرى الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥ في ٢١/٢/١٣٩٧هـ (١٩٦٢ م) ، شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري تمارس الوظائف الموكولة إليها. ورغم أن هذا النظام قد اعتمد الانتخاب لنصف عدد أعضاء المجلس البلدي والتعيين للنصف الآخر (المادة ٩)، إلا أنه كان على السعوديين الانتظار حتى العام

(١) د. ثامر المطيري - البناء الإداري والتنظيمي للإدارة المحلية- مرجع سابق ص ١٣٩.

(٢) د. ثامر المطيري - البناء الإداري والتنظيمي للإدارة المحلية- مرجع سابق ص ١٣٨.

٢٠٠٤ لتجري أول عملية انتخاب، التي لم تتكرر، إذ انتهت ولاية المجالس البلدية في العام ٢٠٠٨ ولم تجر عملية الاقتراع الثانية، على الرغم من أن السلطة المركزية تعيّن نصف الأعضاء ما يمُسُّ باستقلالية هذه المجالس ويضمن خضوعها للسلطة المركزية، ومع ذلك فإن تجربة الانتخابات البلدية لم تتكرر مرة ثانية.

أنط نظام البلديات والقرى، إنشاء البلديات وتسميتها وتحديد وتعديل درجاتها وإلغاؤها بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية، ويراعى في ذلك الظروف السكانية والاجتماعية والعمرانية والاقتصادية وغيرها، إلا أن السياسة كانت متجهة نحو تقليص عدد المجالس البلدية، حيث يبلغ عدد هذه المجالس في المملكة ١٧٨ مجلساً فقط، وهو رقم ضئيل جداً، إذ أن لبنان الذي توزاي مساحته مساحة بلدية في المملكة يضمُّ نحو ٩٥٨ مجلساً بلدياً. وبسبب قلة عدد البلديات، فلقد انعكست الجغرافية الكبيرة للدولة السعودية على حجم البلديات، فمثلاً تبلغ مساحة بلدية ثيما (٢٧٠٠٠ كم<sup>٢</sup>)، بلدية الوجه (١٦٢٠٠٠ كم<sup>٢</sup>)، بلدية الأحساء (٥٣٠٠٠٠ كم<sup>٢</sup>)، بلدية تثليث (٥٠٠٠٠ كم<sup>٢</sup>)، بلدية خميس المشيط (١١٦٢٥ كم<sup>٢</sup>)، بلدية الرويضة (١٩٠٥٠ كم<sup>٢</sup>)

وفقاً للمادة ٥ من نظام البلديات والقرى، تقوم البلدية بجميع الأعمال المتعلقة بتنظيم منطقتها وإصلاحها وتجميلها والمحافظة على الصحة والراحة والسلامة العامة ولها في سبيل ذلك اتخاذ جميع التدابير التي تجدها اللازمة.

### ٣- هيئات اللامركزية المرفقية

يعدُّ نظام اللامركزية المرفقية، من النظم ذات الفعالية في المملكة العربية السعودية، إذ تعتمد عليه في تسيير المرافق العامة التي لا يمكن أن تدار عبر الإدارة المركزية، أنشئت أول مؤسسة عامة بالمملكة في العام ١٩٥١، وهي مؤسسة النقد العربي السعودي، وفي العام ١٩٦١ أنشئ معهد الإدارة العامة. وتوالى بعد ذلك إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة التي يمكن تصنيفها ضمن عدة فئات:

- **المؤسسات الاقتصادية:** وأبرزها: المؤسسة العامة لتحلية المياه المالحة، المؤسسة العامة لصوامع الغلال ومطاحن الدقيق، المؤسسة العامة للخطوط الحديدية، المؤسسة العامة للصناعات الحربية،

المؤسسة العامة للموانئ، مؤسسة البريد السعودي، المؤسسة العامة للكهرباء، مصالح المياه والصرف الصحي، المؤسسة العامة للخطوط الجوية السعودية، الهيئة الملكية للجبيل و ينبع، الهيئة العامة للطيران المدني، الهيئة العربية السعودية للمواصفات والمقاييس، الهيئة العليا للسياحة، هيئة الاتصالات وتقنية المعلومات، هيئة المدن الصناعية والمناطق التقنية.

- **المؤسسات التعليمية والتدريبية:** معهد الإدارة العامة، الجامعات، المؤسسة العامة للتدريب التقني والمهني، مؤسسة الملك عبد العزيز ورجاله لرعاية الموهوبين - مكتبة الملك فهد الوطنية.
- **مؤسسات الاستثمار والتمويل المالية:** مؤسسة النقد العربي السعودي، الهيئة العامة للاستثمار، بنك التسليف السعودي، صندوق التنمية الزراعية، صندوق التنمية الصناعية السعودي، صندوق التنمية العقارية.
- **مؤسسات رعاية اجتماعية:** المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، المؤسسة العامة للتقاعد، مؤسسة الملك عبد الله بن عبدالعزيز للإسكان التنموي، الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية، صندوق تنمية الموارد البشرية.

تدار المؤسسات العامة السعودية عبر مجلس إدارة (السلطة التقريرية) ومدير عام (السلطة التنفيذية) يعين بمرسوم ملكي بناءً على اقتراح الوزير المختص. ترتبط المؤسسات العامة إدارياً إما بمجلس الوزراء أو بالوزير المختص.

وفي الحالة التي يكون فيها الوزير المختص هو سلطة الوصاية على المؤسسة العامة، فإنه يتولى رئاسة مجلس إدارة المؤسسة ويكون بمثابة حلقة الوصل بين المؤسسة ومجلس الوزراء، أما أعضاء مجلس الإدارة فيعيّنون بقرار من مجلس الوزراء من بين موظفي الدولة أو من القطاع الخاص.

تتشابه الهياكل التنظيمية للمؤسسات العامة، في قمة الهرم الإداري لناحية وجود مجلس إدارة ومدير تنفيذي (يسمى مدير عام أو رئيس أو محافظ..)، إلا أنها تختلف في عدد النواب والوكلاء والمساعدين، وذلك تبعاً لتعدد الإدارات الفرعية في المؤسسة وتبعاً لطبيعة نشاطها ومهامها<sup>(1)</sup>.

(1) د. عبد الرحمن هيجان - المؤسسات العامة - مقالة ضمن كتاب الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية - معهد الإدارة العامة ١٩٩٥ - ص ١٠٥.



### ثالثاً: الخدمة المدنية

يُعدُّ نظام الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، عبارة عن نموذج استورده الديوان من الغرب، فلقد كان من الطبيعي لدولة حديثة كالمملكة العربية السعودية أن تحتاج إلى التجربة والمعرفة التي سبقتها فيها دول أخرى سواء كانت هذه الدولة شرقية أو غربية. فعائد البترول الذي بدأ يزداد في النمو منذ الخمسينات أخذ يشجع الدولة في تبنى أنشطة مختلفة والقيام بمشاريع ضخمة، وكنتيجة لزيادة هذا النشاط الحكومي ارتفع عدد المؤسسات الحكومية وتعددت المهام التي تقوم بها هذه المؤسسات. ولهذا كان نظام الموظفين في القطاع العام بالمملكة العربية السعودية يعتمد على تجربة غربية أمريكية احتاجت لها الدولة وتبنتها لتنظيم الهيكل الإداري.

#### ١ - التعاقد والتعيين

تعتمد الخدمة العامة في المملكة العربية السعودية على نظامي التعاقد والتعيين بالملاك لملء الشواغر وتلبية احتياجات المرافق العامة من اليد العاملة والموظفين. انتشر نظام التعاقد في مختلف المؤسسات الحكومية، بسبب تساهل القانون في وضع الشروط الوظيفية، إذ لم يكن يتطلب مؤهلات علمية عالية، ولا حتى سن أو جنسية محددة للموظف المراد التعاقد معه. ولهذا ابتعدت الإدارى عن اللجوء إلى اعتماد خيار التوظيف عن طريق الإعلان والمسابقة التي تتطلب إجراءات روتينية طويلة، تتم أحياناً بين المصلحة أو المؤسسة الحكومية التي ترغب في التوظيف وبين ديوان الخدمة المدنية.

وكنتيجة لوجود هذا النوع من التوظيف (التعاقد) فقد أصبح هناك ما يربو على ٤٠ % عام ١٩٩١ من المتعاقدين غير سعوديين". إذ وفق إحصاء العام ١٩٩١، فلقد بلغ عدد الموظفين في الإدارة العامة السعودية نحو ٥٠٩,٠٨٤ هم ٣٥٥,٤٤٢ سعودي، و١٥٣,٦٤٣ غير سعودي. يتمُّ التعاقد مع هؤلاء الموظفين ليس على أساس جدارتهم وإنما على أساس الحصول بالسرعة الممكنة على موظفين يسدوا الحاجة الملحة لبعض المؤسسات الحكومية. وقد ترتب على هذا زيادة العمالة الأجنبية داخل القطاع العام التي أخذت تعكس سلبياتها على مستوى المؤسسات الحكومية في عدم وجود شواغر وظيفية لكوادر الخريجين من الجامعات والمؤسسات العلمية التقنية الأخرى<sup>(١)</sup>.

(١) بدر حمود العماج - أسباب فشل تجربة النماذج الغربية للإدارة في دول العالم الثالث - مرجع سابق ص ١٤٣.

أما نظام تعيين الموظفين في ملاك الإدارة العامة السعودية، فيعتمد ديوان الخدمة المدنية الطريقة التقليدية القديمة، فعندما يوافق مجلس الوزراء على الميزانية السنوية للدولة من كل عام، يكون الديوان قد تسلم الطلبات المقدمة من كل وزارة أو مؤسسة حكومية مرفق بها أعداد الموظفين الذين تحتاجهم الإدارات. فيعتمد الديوان إلى الإعلان عن هذه الوظائف الشاغرة أو المستحدثة، على أن تكون هذه الوظائف في الدرجة أو المرتبة العاشرة وما دون، ( تقسم الوظيفة العامة السعودية إلى خمس عشرة درجة أو مرتبة في السلم الوظيفي الحكومي) أما ما فوق العاشرة فلا يعلن عنها.

يتضمن الإعلان اسم الدائرة الحكومية واسم الوظيفة ومهامها وواجباتها وكذلك مقدار الراتب والإشارة إلى الحوافز إن وجدت، والمؤهلات العلمية والعملية المطلوبة، وفي التطبيق، فإن معظم الوظائف الحكومية التي لا بد أن تأخذ مجال التنافس والجدارة التي نص عليها نظام الموظفين لا تخضع لنظام الامتحان، وإنما تجري المفاضلة والاختيار من بين المرشحين عبر جمع النقاط من خلال الكمبيوتر، وذلك عبر تدوين المؤهلات والخبرة والشروط الأخرى وفرزها عن طريق الكمبيوتر، والذي يحصل على نقاط أكبر هو الذي يفوز بالوظيفة<sup>(١)</sup>.

ويستثنى من نظام الإعلان والاختيار الوظائف القيادية، والوظائف التي يتم يُقرر عدم إخضاعها لهذا النظام بموجب قرار مشترك يصدر عن الوزير المختص ورئيس الديوان العام للخدمة المدنية. ولقد عطل هذا الاستثناء عملية التعيين والترشيح بالجدارة التي أكد عليها النظام بأن تكون الجدارة هي الأساس لاختيار الموظف العام على قاعدة الشفافية والمنافسة الحرة في تحديد المؤهلات العلمية والخبرات العملية. ولقد أسيء استخدام هذه الاستثناءات النظامية لخدمة مصالح الأقارب والأصحاب والمحسوبين على حساب المصلحة العامة<sup>(٢)</sup>. ولقد نتج عن سياسة الاستثناءات المطبقة لدى ديوان الخدمة المدنية بالمملكة العربية السعودية على معظم وظائف الدولة القيادية وبعض الوظائف غير القيادية، أن حيث أصبح هناك وظائف حكومية تشكل نسبة كبيرة لا تخضع لعملية الاختبار أو المقابلة معًا، بالإضافة لاستثناء المؤهلات العلمية والخبرات العملية، وهذا بالطبع أدى إلى وجود حالات تنطبق عليها قاعدة عدم وجود الرجل المناسب بالمكان المناسب الذي حثت عليه الطرق العلمية في عملية الاستقطاب والاختيار. فهناك وظائف حكومية تستثنى من المسابقة التي تحدد جدارة الموظف المتقدم مثل وظائف رؤساء هيئات الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ومساعدتهم وأعضاء تلك الهيئات، ومدراء مكاتب الوزراء، ومدربي العلوم الدينية، ووظائف مجلس الوزراء والمباحث والاستخبارات .. الخ. كما أن هناك وظائف أخرى تستثنى من المسابقة والمؤهلات

(١) بدر حمود العماج - أسباب فشل تجربة النماذج الغربية للإدارة في دول العالم الثالث - مرجع سابق ص ١٤٧.

(٢) بدر حمود العماج - المصدر نفسه ص ١٤١.

العلمية معاً مثل أمراء المناطق ووكلائهم ورؤساء المراكز وأمرء الألوية بالحرس الوطني ومساعدتهم<sup>(١)</sup>. ومن الممكن إدراك الأثر التي يخلفه على الإدارة العامة كون القيادة الإدارية لا تخضع للمعايير الوظيفية.

أما النساء، فهناك وظائف مخصصة لهنّ في مجال التعليم والصحة وبعض المجالات الأخرى المحدودة والتي لا تتعارض مع تعليمات الشريعة الإسلامية. على الرغم من أن هناك أعداداً كبيرة من الخريجات قد يقارب عددهن لعدد الخريجين يلازمين بيوتهنّ لأن النظام العام السعودي لا يجيز لهنّ العمل في عددٍ من الوظائف. فعلي سبيل المثال لا الحصر فإن النموذج الغربي الذي حدد كيفية المعاملة بين الرجل والمرأة داخل العمل، لا يمكن تطبيقه في المملكة العربية السعودية، هذا النموذج يوضح كيفية معاملة الرجل للمرأة في مجال التوظيف الذي يسمح لها القانون بالاختلاط في العمل في الدول الغربية، لكنه مرفوض في المملكة العربية السعودية لأن الشرائع الدينية والعادات الاجتماعية لا تجيز الاختلاط بين الرجال والنساء<sup>(٢)</sup>.

## ٢- التوصيف الوظيفي

لا يستخدم الديوان العام للخدمة المدنية الطريقة العملية للتحليل الوظيفي التي تستند إلى وصف الوظيفة وصفاً كاملاً يبين من خلاله مهام وواجبات الوظيفة وعلاقتها بالوظائف الأخرى في نفس المؤسسة أو المصلحة<sup>(٣)</sup>، وإنما يكتفي فقط بتوضيح للواجبات السلوكية والأخلاقيات التي يجب على الموظف الجديد اتباعها، ويستعيض الديوان عن التوصيف الوظيفي بتقسيم الوظائف إلى أقسام كبيرة ثم إلى مجموعات أصغر ومن ثم إلى فئات وظيفية، ويهدف هذا التقسيم إلى تحديد المراتب في المهام والواجبات والعلاقة الوظيفية، وليس له دور تطبيقي فعّال، فغالباً ما يوجد المهندس مديراً والطبيب رئيساً دون اعتبار لماهية عمله الأصلي وهذا ما نشاهده من تجربتنا في القرارات التي تصدر ما بين الحين والآخر. كما إن معظم المتقدمين الذين يتم تعيينهم عن طريق ديوان الخدمة المدنية يأتون إلى وظائفهم لا يعرفون شيئاً عنها ولا عن مهامها، فالموظف المتقدم مغامر وتدفعه الحاجة دون علمه الواضح عن الوظيفة وموقعها وشروط أدائها،

<sup>١</sup> بدر حمود العماج - أسباب فشل تجربة النماذج الغربية للإدارة في دول العالم الثالث - مرجع سابق ص ١٥٨.

<sup>٢</sup> بدر حمود العماج المصدر نفسه ص ١٣٥.

<sup>(٣)</sup> توصيف الوظائف هو بيان دقيق بالمهام التي تتضمنها الوظائف بالإضافة إلى المسؤوليات المرتبطة بالوظيفة والرئيس المباشر والمرؤوسين التابعين له. وأهم ما يتم تحديده بتوصيف الوظائف، هو ترميز الوظيفة في الهيكل التنظيمي للمؤسسة، وتعيين درجتها الإدارية، وأهداف الوظيفة، ثم مسؤوليات ومهام القائم بالوظيفة، ومؤهلاته الشخصية. وتصنّف الوظائف حسب دورها في تحقيق غرض المؤسسة وعلى أساس دور الوظيفة ومسؤولية صاحبها وعلاقته بالمجموعات الأخرى المشمولة بهذا التصنيف. فهذا التصنيف يبقى مرجعاً في مرحلة تقييم ووصف الوظائف وتحديد المؤهلات اللازمة لكل وظيفة.

وبالطبع فإن ذلك سوف يؤثر لا شك على إنتاجيته وقد يؤدي إلى استقالته إذا كان من المؤهلين الذين تمكنهم مؤهلاتهم من إيجاد عمل آخر في جهات أخرى غير حكومية<sup>(١)</sup>.

### ٣- الترقية الوظيفية والرواتب

تعتمد إدارة شؤون الموظفين في الوزارة أو المصلحة المعنية بإعداد بيانات بأسماء الموظفين الذين تتوفر فيهم شروط الترقية أو الترشيح وغالبًا ما تكون معلومات هذه البيانات غير معروفة من قبل الرؤساء المباشرين. يقوم الوزير أو رئيس المصلحة المختص بترشيح ثلاثة أعضاء لعملية الترقية أو ترشيح الموظفين من الداخل ويطلق عليهم أسم لجنة الترشيح، ويجوز ترشيح هؤلاء الأشخاص من داخل المنظمة أو من خارجها دون تحديد لمؤهلاتهم العلمية أو خبراتهم العملية كما أن ليس لهم صلاحية اتخاذ القرار النهائي في عملية الترشيح بل يتوجب عليهم رفع بيان بأسماء المرشحين للترقية إلى الوزير المختص ثم يحال بعد ذلك إلى ديوان الخدمة المدنية لمراجعته والتأكد من أن الترشيح قد تم حسب القواعد النظامية .

تجري اللجنة المفاضلة بين المرشحين، من خلال المؤهلات التي يحوزها المرشح لناحية:

- التعليم : وجود المؤهلات العلمية للمتقدم.
- الأقدمية : وجود الخبرات العملية للمتقدم.
- التدريب : كمية ونوعية التدريب الذي حصل عليه المتقدم.
- تقارير الكفاية : نوعية التقدير الموجود في تقارير الكفاءة عن المتقدم.

وفي الواقع، فإن من النادر أن يكون هناك تقارير كفاءة بالشكل النظامي المطلوب، كما أن التدريب أيضًا محدود لا يستفيد منه إلا فئة قليلة من الموظفين أضف إلى هذا كله أن موظفي الدولة القدامى لديهم الخبرات الطويلة ولكنه ينقصهم حمل المؤهلات العلمية العالية لذا فإن التقييم الصحيح للترشيح من قبل اللجنة المكلفة سوف يكون شبه معدوم لانتفاء الأصل لمقاييس الترقية ونقاطها<sup>(٢)</sup>.

وتسيء عملية الترقية إلى الإدارة العامة، حيث نجد أن بعض العاملين بالدولة هم القدامى الذين لا يأتون بجديد والذين قد تكيفوا مع الروتين المميت الذي يدخل في تفسيره الأهواء والأغراض الشخصية، كما إن

(١) بدر حمود العماج - أسباب فشل تجربة النماذج الغربية للإدارة في دول العالم الثالث - مرجع سابق ص ١٥٢.

(٢) بدر حمود العماج - أسباب فشل تجربة النماذج الغربية للإدارة في دول العالم الثالث - مرجع سابق ص ١٤٠.

لديهم تنسيق رهيب بصفتهم البيروقراطيين الذين يعدون ويقترحون الأنظمة الجديدة، وبالرغم من اجتياز البعض منهم للسن القانوني فإنهم يبقون ويتم التعاقد معهم من جديد.

أما لجهة الرواتب والتعويضات الأخرى على أهميتها ومدى انعكاسها على أداء الموظف وكيف إنها مسلك لمنع الفساد إلا أن ديوان الخدمة المدنية قد أهمل هذا الجانب الهام الذي بدونه لا يستطيع نظام التوظيف بالديوان أن يكون له أثرًا إيجابيًا على تحسين إنتاجية الموظف العام. فبدلاً من التركيز والاهتمام بهذا الأمر نجد النظام يهتم بعملية توظيف العمالة الأجنبية نظراً لرواتبهم المحدودة بما في ذلك بعض الأهداف التي لا تخدم المصلحة العامة ولا تتماشى مع نظام السعودية التي تحاول الدولة ما بين الحين والآخر تطبيقه<sup>(1)</sup>.

#### ٤- تأثير البيئة على التعيينات الإدارية

كثيراً ما تؤثر العلاقة القبلية أو العائلية أو حتى الجهة التي تنتمي لها القيادة الإدارية التي تطلب التوظيف، فتتحكم هذه العلاقة في مسألة التوظيف والاختيار، فهناك الرفيق والقريب والصديق وأبن المنطقة الذي يغنم بالوظيفة وإن كانت مؤهلاته أو قدراته أقل من غيره. لا شك أن تطور المؤسسات الحكومية بالمملكة العربية السعودية وتكاثرها جاء في مرحلة مبكرة لم يكن لها مثل في دول العالم الثالث، نظراً لزيادة الخدمات والمشاريع التي تقوم بها الدولة في الوقت الذي لا يزال الإنسان فيها يخضع لعادات وتقاليد حملها معه من الصحراء والعلاقات القبلية والقروية السائدة آنذاك قبل ظهور البترول وتغيّر النمط المعيشي. ففي الوقت الذي تسعى فيه المؤسسات الحكومية وغير الحكومية إلى ملاحقة العصر وما أملاه الوضع العالمي المتقدم من تطور في مجال الإنتاجية والفعالية في ميدان العمل، نجد أنه لا يزال هناك بعض التقاليد والعادات تتدخل في انحراف المسار العلمي التطبيقي لعملية التوظيف بأجهزة الدولة، هذه العادات والتقاليد مع مرور الوقت وتغير النمط المعيشي الاقتصادي والاجتماعي، شكلت شريحة اجتماعية مسيطرة داخل الهيكل الإداري، ومالت إلى استغلال مكانتها الوظيفية في تعزيز الرغبات الذاتية. فهم الذين يعدون مشروع القرار حيث يتواجدون في كل الأماكن الحساسة من وظائف الدولة العليا، من وكلاء وزارات إلى مديريين عامين إلى مديري مكاتب وسكرتارية وهم الذين يطلعون ويعدون العروض والاقتراحات التي تؤخذ بالنهاية كأساس لصنع القرار. كما تنتمي هذه الفئة القيادية إلى مناطق وعشائر، وهي تسعى ليكون معظم موظفي هذه الوزارة أو تلك المؤسسة التي يرأسها أحد أبناء هذه المنطقة، من تلك المنطقة بحكم العلاقة والولاء الخاص للذات،

<sup>1</sup> بدر حمود العماج - أسباب فشل تجربة النماذج الغربية للإدارة في دول العالم الثالث - مرجع سابق ص ١٥٤.

العائلة العشيرة، ثم المنطقة. وقد نتج من هذه العلاقات التي أشرنا إليها مجتمعة ظاهرة المحاباة والمحسوبية التي أدت إلى تفضيل ناس دون آخرين من المتقدمين للوظائف العامة في الدولة<sup>(١)</sup>.

### المبحث الثالث:

## الإدارة العامة في لبنان

كرّس الدستور اللبناني مبدأ فصل السلطات في الفقرة هـ من مقدمته التي أقرت بموجب القانون الدستوري رقم ٩٠/١٨ والتي جاء فيها: "النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها. وفي الباب الثاني من الدستور الذي حمل عنوان "السلطات" اعتمد التقسيم الثلاثي للسلطات الدستورية حيث أناط السلطة الإشرافية بمجلس النواب وفقاً للمادة ١٦، كما أناط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء وفقاً "المادة ١٧ منه، أما السلطة القضائية فتتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن نظام ينص عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاة وللمتقاضين الضمانات اللازمة، وفقاً للمادة ٢٠ من الدستور<sup>(٢)</sup>. وقد واكب الدستور اللبناني تطور العلاقة بين السلطات الثلاث، في تغييراتها المستمرة، والتي كان آخرها التعديلات الجوهرية التي أقرتها وثيقة الطائف وكرّسها القانون الدستوري رقم ٩٠/١٨، ويتجلى أبرزها بنقل السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء، دون أن يخرج عن مؤثرات البيئة السياسية والاجتماعية في لبنان، بخاصة لناحية آلية اتخاذ القرارات الكبرى عبر نظام الترويكا ثم التوافق المسبق، أو لناحية الصيغة الطائفية.

<sup>١</sup> بدر حمود العماج - أسباب فشل تجربة النماذج الغربية للإدارة في دول العالم الثالث - مرجع سابق ص ١٦٠.  
<sup>(٢)</sup> عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - منشورات مركز بيروت للأبحاث والمعلومات - الطبعة الأولى أيار ٢٠٠٥ ص ١٧.

ولقد تعززت الترويكا كمؤسسة سياسية وليس دستورية تهدف إلى مشاركة رئيس مجلس النواب كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في بلورة خيارات الحكم والتوافق حول القرارات التي سيتخذها مجلس الوزراء، ولو كان مجلس الوزراء مؤسسة فاعلة تمثل أكثرية برلمانية حزبية أو حتى متجانسة لما أمكن للرئاسات الثلاث الحلول مكانه عملياً، خاصة عندما نعلم أن أكثرية الوزراء ترتبط بصورة مباشرة أو غير مباشرة بالرئاسات الثلاث بفضل تركيبة البلد السياسية<sup>(١)</sup>.

وإلى جانب الترويكا تأثرت الإدارة العامة بالوضع الطائفي وفي القضايا المرتبطة بإدارة الحكم كرس الدستور حقوق الطوائف في التمثيل العادل في جميع المناصب والمراكز العامة، فنصت المادة ٢٤: "إلى أن يضع مجلس النواب قانون انتخاب خارج القيد الطائفي، توزع المقاعد النيابية بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين، ونسبياً بين طوائف كل من الفئتين. كما نصت المادة ٩٥ على أن: "أ- تمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة. ب- تلغى قاعدة التمثيل الطائفي ويعتمد الاختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العسكرية والأمنية والمؤسسات العامة والمختلطة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني باستثناء وظائف الفئة الأولى فيها وفي ما يعادل الفئة الأولى فيها وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة مع التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاءة"<sup>(٢)</sup>.

يقوم التنظيم الإداري اللبناني الحالي في لبنان على ركيزتين، الأولى، أنه مركزي ويشتمل على الإدارة المركزية في العاصمة وسائر الإدارات الإقليمية التابعة لها، والثانية أنه لا مركزي ويشتمل على الإدارات المحلية والمرقبة المتخصصة والمتمثلة بالبلديات والمؤسسات العامة.

### الفقرة الأولى: الإدارة المركزية

تتألف الإدارة المركزية في لبنان من القيادة الإدارية العليا (أولاً)، والقيادة الإدارية الوسطى التي يتولاها موظفو الفئة الأولى (ثانياً).

### أولاً: القيادة الإدارية العليا

يتولاها رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ومجلس الوزراء والوزراء.

#### ١- رئيس الجمهورية

(١) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ٢٥.

(٢) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ٢٧.

رغم أن الدستور اللبناني ينيط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، إلا ذلك لم يحل دون أن يكون لرئيس الجمهورية دور أساسي في ممارسة هذه السلطة وبخاصةً لناحية القيادة الإدارية في الإدارة العامة، سواءً لناحية وجوب صدور القرارات والمراسيم التي يتخذها مجلس الوزراء عن رئيس الجمهورية ضمن الشروط المقررة في المادة ٥٦ من الدستور، أو لناحية ترؤسه جلسات مجلس الوزراء، دون ان يشارك في التصويت، وإصدار المراسيم ضمن صلاحياته المنصوص عنها في المادة ٥٣ من الدستور، أو المراسيم العادية التي لا تدخل في اختصاص مجلس الوزراء، أو لناحية المادة ٥٤ من الدستور التي لا زالت تتحدث عن مقررات رئيس الجمهورية عندما أوجبت أن يشترك رئيس الحكومة والوزراء المختصون مع رئيس الجمهورية في التوقيع على جميع المقررات التي تصدر عنه ما خلا مرسوم تسمية رئيس الحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة او اعتبارها مستقيلة.

صدر قانون تنظيم جهاز رئاسة الجمهورية بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١٦٠ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩، والذي قسّم جهاز رئاسة الجمهورية إلى غرفتين مدنية وعسكرية، يدير الغرفة المدنية مدير عام يحمل لقب سفير، بينما يدير الغرفة العسكرية ضابط من الملاك العالي في الجيش او لواء. يمارس كل من مديري عام الغرفتين صلاحيات المدير العام في الوزارات، ثم صدر المرسوم رقم ٢٠٤١ بتاريخ ٢٧/٨/١٩٥٩ الذي حدد صلاحيات غرفتي رئاسة الجمهورية، ونص على أن يرتبط مباشرة، برئيس الجمهورية كل من مدير عام الغرفة المدنية ومدير عام الغرفة العسكرية في رئاسة الجمهورية، ويتوليان تحت سلطته، وكل فما يختص به، ادارة الاعمال ومراقبتها والاشراف على حسن سيرها في الغرفة التي يرئسها، ويكونان مسؤولين تجاه الرئيس. وقد أجاز هذا المرسوم في مادته السادسة: " أن يحدد مدير عام الغرفة المدنية ومدير عام الغرفة العسكرية كلاً فيما يختص به، التنظيم الداخلي وطرق العمل في الغرفة التي يرئسها وذلك بموجب قرارات تخضع لموافقة الرئيس". واستناداً لهذه المادة صدر القرار رقم ٦١ تاريخ ١٩/٨/١٩٦١ الذي قسّم المديرية العامة لرئاسة الجمهورية إلى ثلاث وحدات: فرع الشؤون القانونية والإدارية - الفرع الفني - فرع المراسم والعلاقات العامة.

وعندما تولى العماد اميل لحود رئاسة الجمهورية عمد إلى إعادة تنظيم المديرية العامة لرئاسة الجمهورية وذلك بموجب القرار رقم ٩٨/٤٦ الذي قسّم المديرية العامة لرئاسة الجمهورية خمس وحدات بدلاً من ثلاث هي: - فرع الامانة العامة - فرع الشؤون القانونية والإدارية - فرع الموازنة والشؤون المالية والاقتصادية والاجتماعية والتربوية - الفرع الفني - فرع المراسم والعلاقات العامة، وعمد إلى سرد اختصاص كل فرع بشكل دقيق ومفصل، وأهم ما يتضمنه هذا القرار هو إعطاء هذه الفروع صلاحيات في جميع مجالات الإدارات العامة وتشكيله غرفة الشكاوى والمراجعات<sup>(١)</sup>.

(١) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ٨٨.



## ٢- مجلس الوزراء

بعد أن أنيطت السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء كان لابد من تحديد صلاحيات هذا المجلس وتمّ ذلك بموجب المادة ٦٥: تناط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة وعددت هذه المادة كما سبق وأشرنا صلاحيات هذا المجلس، وتمّ تنظيم جدول أعمال مجلس الوزراء بموجب المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١/٨/١٩٩٢، وقبل ذلك التاريخ كانت أعمال المجلس تتم وفقاً للأعراف أو تبعاً للإتفاق الحاصل بين رئيسي الجمهورية والمجلس. وبعد أن أصبح مجلس الوزراء المؤسسة الدستورية التي تمارس السلطة التنفيذية، أصبح لقراراته التي يتخذها قوة النفاذ بذاتها، سواء اخذت شكل مرسوم أو قرار إداري، أو ما اصطلح على تسميته بالمقررات، ولتكريس قوة قرارات مجلس الوزراء وصفتها الإلزامية جاء تعديل المرسوم رقم ٢٥٥٢ نظام مجلس الوزراء بموجب المرسوم ٤٧١٧ تاريخ ٣/١/١٩٩٤ تعديل بعض أحكام المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١/٨/١٩٩٢ المتعلق بتنظيم جدول أعمال مجلس الوزراء وذلك في مجال اعتبار قرارات مجلس الوزراء ملزمة لجميع اعضاء الحكومة وفقاً لمبدأ التضامن الوزاري. والتزام الوزير المختص تبعاً لذلك بتوقيع مشاريع المراسيم تنفيذا لهذه القرارات<sup>(١)</sup>.

وبعد أن أنيطت السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وفقاً للمادة ١٧ من الدستور، كان لابد من تحديد صلاحيات هذا المجلس وتمّ ذلك بموجب المادة ٦٥: "تناط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة ومن صلاحيات التي يمارسها:

- وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها.
- السهر على تنفيذ القوانين والانظمة والاشرف على اعمال كل اجهزة الدولة من ادارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء.
- تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم وفق القانون.
- يكون النصاب القانوني لانعقاده اكثر من ثلثي اعضاءه ويتخذ قراراته توافيقاً . فإذا تعذر ذلك فبالنصويت ويتخذ قراراته بأكثرية الحضور. وأما المواضيع الاساسية فانها تحتاج الى موافقة ثلثي عدد اعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها ويعتبر مواضيع اساسية ما يأتي : تعديل الدستور ، اعلان حالة الطوارئ والغاؤها، الحرب والسلم ، التعبئة العامة الاتفاقات والمعاهدات الدولية ، الموازنة العامة للدولة ، الخطط الانمائية الشاملة والطويلة المدى ، تعيين موظفي الفئة الاولى او ما يعادلها ، اعادة النظر في التقسيم الاداري ، حل مجلس النواب قانون الانتخابات ، قانون الجنسية ، قوانين الاحوال الشخصية ، اقالة الوزراء.

(١) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ٥٢.

## ٣- رئيس مجلس الوزراء :

حدد الدستور الجديد ولأول مرة في تاريخ لبنان صلاحيات رئيس مجلس الوزراء وذلك في المادة ٦٤ منه: "رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها وهو المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء، وقد عدنا في بداية هذا القسم اختصاصات رئيس المجلس كما وردت في الدستور".

واللافت أن الدستور اللبناني بعد أن نصّ على الجهة المسؤولة عن وضع السياسة الإجرائية وتنفيذها في البلاد، بقوله أن مجلس الوزراء هو الذي يضع السياسة العامة، أكمل ونصّ على أن عملية تنفيذ هذه السياسة تقع على عاتق رئيس مجلس الوزراء المسمى في المادة ٦٤ من الدستور "رئيس الحكومة" والذي يقوم أيضاً بمهمة المتابعة والمراقبة ليتأكد من أن الوزراء والإدارات يقومون بتنفيذ سياسات مجلس الوزراء وتحقيق صالح المواطنين وذلك في المادة ٦٤ منه: "رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها ويعتبر مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء . وهو يمارس الصلاحيات الآتية<sup>(١)</sup> :

- يرأس مجلس الوزراء ، ويكون حكماً نائباً لرئيس المجلس الأعلى للدفاع.
- يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها.
- يطرح سياسة الحكومة العامة امام مجلس النواب.
- يوقع مع رئيس الجمهورية جميع المراسيم ما عدا مرسوم تسميته رئيساً للحكومة و مرسوم قبول استقالة الحكومة او اعتبارها مستقيلة.
- يوقع مرسوم الدعوة الى فتح دورة استثنائية ومراسيم اصدار القوانين وطلب اعادة النظر فيها.
- يدعو مجلس الوزراء الى الانعقاد ويضع جدول اعماله . ويطلع رئيس الجمهورية مسبقاً على المواضيع التي يتضمنها وعلى المواضيع الطارئة التي ستبحث .
- يتابع اعمال الادارات والمؤسسات العامة وينسق بين الوزراء ويعطي التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل.
- يعقد جلسات عمل مع الجهات المعنية في الدولة بحضور الوزير المختص.

نظّم المرسوم الاشتراعي رقم ٤٣ الصادر بتاريخ ١٩٥٣/٢/٢٦ دوائر رئاسة مجلس الوزراء، ثم صدر تنظيم المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء بموجب المرسوم رقم ٢٨٧٠ تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٦، وقد عرّف المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء بأنها الجهاز الذي يعاون الرئاسة في تأدية مهامها. ومنح مدير عام رئاسة مجلس الوزراء بصفته هذه الصلاحيات التي يمارسها في الوزارات، المديرين العامون، بمقتضى القوانين والأنظمة. ولمدير عام رئاسة مجلس الوزراء بحكم وظيفته، صفة أمين عام مجلس الوزراء وهو يتولى بهذه الصفة حضور

(١) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ٥٩.

جلسات مجلس الوزراء، والسهر على تنفيذ مقررات مجلس الوزراء. ويتوجب على مختلف الإدارات العامة أن تبلغه، من أجل ذلك، التدابير التي اتخذتها تطبيقاً لهذه المقررات.

وبتاريخ ١٩٦٨/١٢/١٨ صدر القانون رقم ٣٣ الذي عدّل ملاك المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء، وأحدث وظيفة رئيس مصلحة يتولى مهام أمانة السر الخاصة برئيس مجلس الوزراء. ثم جرى تعديل ملاك المديرية العامة لرئاسة الجمهورية وملاك المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء بموجب مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٠٦١٨ الصادر بتاريخ ١٩٧٥/٨/٢١، حيث قسّم المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء إلى سبع وحدات هي: - فرع الشؤون الوزارية - فرع المراسم والعلاقات العامة - فرع الشؤون القانونية - فرع الشؤون الفنية - مديرية المحفوظات المركزية والوثائق الوطنية - مصلحة الديوان - مصلحة الجريدة الرسمية<sup>(١)</sup>.

#### ٤- الوزراء:

يتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمر العائدة إلى إدارته وبما خص به. ويتحملون اجمالياً تجاه مجلس النواب تبعاً لسياسة الحكومة العامة ويتحملون إفرادياً تبعاً لفعالهم الشخصية. وقد حددت المادة ٦٦ من الدستور شروط تولي الوزارة فنصت: "لا يلي الوزارة إلا اللبنانيون ولا يجوز تولي الوزارة إلا لمن يكون حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة".

تشكل الوزارة أداة الإدارة المركزية في تنفيذ السياسة العامة للدولة، وتحقيق الصالح العام، وتتألف كل وزارة من مديرية عامة واحدة أو أكثر. وتقسّم المديرية العامة إلى مديريات و مصالح، وتقسّم المديريات والمصالح إلى دوائر و أقسام. ونظراً لأهمية إنشاء الوزارات، وضرورة تأمين الإعتمادات اللازمة لها وكونها تشكل مرافق عامة فإن إحداث الوزارات وإلغائها يتم بقانون خاص، كذلك المديريات العامة والمديريات والمصالح فتحدث وتعطل وتلغى بقانون، أما الدوائر والأقسام فتحدث وتعطل وتلغى وتحدد شروط التعيين الخاصة بوظائفها بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء<sup>(٢)</sup>.

تألفت الوزارة الأولى في لبنان بعد وضع الدستور اللبناني في عهد الرئيس شارل دباس بتاريخ ٣ أيار ١٩٢٦ ترأس الحكومة أوغست باشا أديب، وكانت تتألف من سبع وزارات هي: المالية، العدلية، الداخلية، الأشغال العامة، المعارف العامة، الزراعة، الصحة والإسعاف العام.

(١) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ٨٩.

(٢) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ٩٠.

وفي عهد الاستقلال، تشكلت الحكومة الأولى في عهد الرئيس بشارة الخوري بموجب المرسوم رقم ٢ تاريخ ٢٥ أيلول سنة ١٩٤٣، وهي ضمت ١٢ حقيبة وزارية إضافة إلى موقعي رئيس الحكومة ونائب الرئيس، وقد توزعت هذه الحقائب على رئيس وخمسة وزراء فقط، إذ أنيط بكل وزير إدارة أكثر من وزارة فجاء التشكيل الوزاري كالاتي:

- رياض الصلح: رئاسة الحكومة، وزارة المالية،
- حبيب أبي شهلا: نائب رئيس الحكومة، وزارة العدلية، وزارة التربية الوطنية
- سليم تقلا: وزارة الأشغال العامة، وزارة الخارجية
- عادل عسيران: وزارة الإعاشة، وزارة التجارة والصناعة،
- مجيد أرسلان: وزارة الدفاع الوطني، وزارة الزراعة، وزارة الصحة والإسعاف العام
- كميل شمعون: وزارة الداخلية، وزارة البرق والبريد

تتألف حكومة الرئيس سعد الدين الحريري الحالية، التي تشكلت بتاريخ ٩/١١/٢٠٠٩ بموجب المرسوم رقم ٢٨٣٩ من ٣٠ عضواً، (رئيس مجلس الوزراء، و ٢١ وزيراً بحقيبة وزارية وثمانية وزراء دولة)، الوزراء بحقائب وزارية هم: نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير للدفاع الوطني، وزير العمل، وزير المهجرين، وزير الأشغال العامة والنقل، وزير الشباب والرياضة، وزير الصحة العامة، وزير الاقتصاد والتجارة، وزير الاعلام، وزير العدل، وزير الداخلية والبلديات، وزير الطاقة والمياه، وزير الزراعة، وزير الصناعة، وزير الخارجية والمغتربين، وزير التربية والتعليم العالي، وزير الاتصالات، وزير السياحة، وزير الشؤون الاجتماعية، وزيرة المال، وزير الثقافة، وزير البيئة.

ومن خلال دراستنا المقارنة للواقع الوزاري في الدول العديدة، نتساءل وبجدية، هل نحتاج في لبنان إلى ٣٠ وزارة، من ناحية الإدارة العامة، الإجابة سلبية حتماً، فسواءً لناحية عدد السكان أو المساحة الجغرافية أو أهمية ومهام الوزارات نجد أن الوزارة المثالية في لبنان هي تلك المؤلفة من رئيس الوزراء وعشر وزارات على الشكل الآتي:

- رئيس مجلس الوزراء،
- وزارة الداخلية والدفاع الوطني،
- وزارة العمل والشؤون الاجتماعية والبلديات والصحة العامة والمهجرين
- وزارة البيئة والأشغال العامة والنقل

وزارة التربية والتعليم العالي والثقافة والشباب والرياضة  
وزارة الاقتصاد والتجارة، والصناعة والسياحة والزراعة  
وزارة الطاقة والمياه والاتصالات  
وزارة العدل  
وزارة الخارجية والمغتربين  
وزارة المالية

وسنعرض بإيجاز نماذج للهيكليّة الإداريّة ومهام بعض الوزارات في لبنان،

#### أ- وزارة الداخلية والبلديات:

تتولى وزارة الداخلية البلديات - وفقاً للمرسوم رقم ٤٠٨٢ تاريخ ١٤/١٠/٢٠٠٠ تنظيم وزارة الداخلية والبلديات - العناية بشؤون سياسة لبنان الداخلية من اعداد وتنسيق وتنفيذ وتسهر على حفظ النظام والامن وتشرف على امور المحافظات والاقضية والبلديات واتحادات البلديات والصندوق البلدي المستقل والمختارين والمجالس الاختيارية وسائر المجالس المحلية المنتخبة او المعينة والقرى والاماكن الجامعة والاحزاب والجمعيات وتتولى ادارة الاحوال الشخصية وشؤون اللاجئين وشؤون الدفاع المدني والآليات والسير وتقوم بكل ما تعهد به اليها القوانين والانظمة<sup>(١)</sup>.

تتألف وزارة الداخلية والبلديات من:

- المديرية العامة للاحوال الشخصية
- المديرية العامة للشؤون السياسية ولللاجئين
- المديرية العامة للادارات والمجالس المحلية
- المديرية العامة للدفاع المدني
- المديرية الادارية المشتركة
- المحافظات
- المديرية العامة لقوى الامن الداخلي
- المديرية العامة للامن العام
- مجلس الامن الداخلي المركزي

(١) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ٩٠.

- المفتشية العامة لقوى الامن الداخلي
- جهاز امن المطار
- المديرية المركزية لمكافحة المخدرات
- هيئة ادارة السير والآليات والمركبات.

### ب: وزارة السياحة

إنشاء وزارة السياحة اللبنانية في ١٩٦٦ (بموجب القانون رقم ٦٦/٢١ الصادر في ٢٩ آذار ١٩٦٦). تأسست وزارة السياحة من المديرية العامة للشؤون السياحية، والمديرية العامة للأثار التي كانت تابعة لوزارة التربية الوطنية والفنون الجميلة، فألحقت بوزارة السياحة عند إنشائها في العام ١٩٦٦. ثم في العام ١٩٩٢، أعيد إلحاقها من جديد بوزارة الثقافة والتعليم العالي، التي أصبحت لاحقاً إسمها وزارة الثقافة. بيد أنه تمّ إنشاء قسم خاص في وزارة السياحة يهدف إلى تنمية السياحة في المواقع السياحية الأثرية والتاريخية. تتولى وزارة السياحة، بصفتها الهيئة السياحية الرسمية في لبنان، مهمة: الترويج للسياحة، ضبط المهن السياحية والتنسيق بينها ومراقبتها، إعداد مشاريع القوانين والنظم التي ترعى النشاط السياحي، التعاون مع القطاع الخاص وضبط المؤسسات والشركات الخاصة العاملة في قطاع السياحة والتنسيق بينها ومراقبتها، الترويج للمشاريع الاستثمارية السياحية وتنفيذها، تطبيق القواعد والقوانين المتعلقة بالسياحة والمشاريع السياحية، تنمية المواقع الأثرية والتاريخية والمتاحف لأهداف سياحية، تنظيم وتنسيق ومراقبة المهن السياحية والجمعيات والهيئات الخاصة التي تعمل في حقل السياحة وكذلك الدعاية في الخارج والضيافة، تنفيذ المشاريع السياحية مباشرة أو غير مباشرة وتسهيل وتبسيط المعاملات المتعلقة بمثل هذه المشاريع ، تطبيق القوانين والأنظمة العائدة للسياحة والفنادق والملاهي<sup>(١)</sup>. تتألف المديرية العامة للسياحة من ستة مصالح هي، مصلحة الديوان، مصلحة الأبحاث والدراسات والتوثيق، مصلحة الإنماء السياحي، مصلحة التجهيز السياحي، مصلحة الاستثمار، ومصلحة الضابطة السياحية<sup>(١)</sup>.

### ج: وزارة الطاقة والمياه

صدر قانون تنظيم وزارة الموارد المائية والكهربائية وتحديد ملاكها بموجب المرسوم رقم ٥٤٦٩ الصادر بتاريخ ١٩٦٦/٩/٧، وقد نص على أن تتولى وزارة الموارد المائية والكهربائية شؤون المياه والكهرباء والمناجم والمقالع وممارسة سلطة الوصاية الادارية على الهيئات التي تعمل في حقلي المياه والكهرباء ومراقبة امتيازات المياه

(١) عصام إسماعيل - النظم السياحية - منشورات مكتبة الاستقلال ٢٠٠٩ ص ٣٠.

والكهرباء وسائر المؤسسات العامة والمصالح والمستقلة التي تخضعها الحكومة لرقابتها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

وتتألف وزارة الموارد المائية والكهربائية من- الدائرة الادارية المشتركة - المديرية العامة للتجهيز المائي والكهربائي- المديرية العامة للاستثمار.

#### د- وزارة التربية والتعليم العالي

تتولى وزارة التربية الوطنية والفنون الجميلة شؤون التربية والتعليم في فروع التعليم العام والأساسي، إضافة إلى الفنون الجميلة، والتربية الرياضية والكشافية. وتشتمل وزارة التربية الوطنية على - المديرية العامة للتربية الوطنية والفنون الجميلة.- المصلحة الإدارية المشتركة - المعهد الموسيقي الوطني - المركز التربوي للبحوث والإنماء وتمّ إحقاق التعليم العالي بوزارة التربية بموجب القانون رقم ٢٤٧/٢٠٠٠، الذي فصل النصوص المتعلقة بالتعليم العالي من القانون رقم ٢١٥ تاريخ ٢/٤/١٩٩٣ وأدرجها تحت مديرية عامة في وزارة التربية والتعليم العالي تسمى «المديرية العامة للتعليم العالي»، التي تتولى شؤون التعليم العالي والجامعة اللبنانية التي ترتبط بوزير التربية والتعليم العالي الذي يمارس سلطة الوصاية عليها.

كما أُلحقت المديرية العامة للتعليم المهني والتقني بوزارة التربية والتعليم العالي، ونُقل الموظفون وسائر العاملين فيها إلى ملاك وزارة التربية والتعليم العالي دون أي تعديل في أوضاعهم الوظيفية ولا سيما لجهة الرتبة والراتب وحقهم في التدرج. وأصبح يرتبط بوزارة التربية والتعليم العالي كلٌّ من المديرية العامة للتعليم المهني والتقني و المجلس الاعلى للتعليم المهني والتقني والصندوق الداخلي للتعليم المهني والتقني، وذلك بعد إلغاء وزارة التعليم المهني والتقني المحدثّة بالقانون رقم ٢١١ تاريخ ٢ نيسان ١٩٩٣<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: القيادة الإدارية الوسطى

إن السلطة الإدارية العليا في لبنان المتمثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والوزراء هي سلطة معرّضة للتغيير للمستمر، فالوزير هو عملياً الزائر في وزارته أما العنصر الدائم فهو المدير العام، وبالتالي فعلياً هو الرئيس التسلسلي الأعلى في الوزارة تحت سلطة الوزير وهو من يملك الإمكانية لإدارة وتسيير المرافق العامة التابعة

(١) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ١١٢.

لوزارته. وذات الأمر بالنسبة للمحافظ أو ممثل الإدارة المركزية في المحافظات الذي يعد جزءاً حيوياً في الإدارة المركزية وتعاقد فئته الوظيفية فئة المدير العام ويملك صلاحيات مشابهة له إن لم تكن تفوقه أهمية. وسنعرض في هذه الفقرة لهذين الصنفين من القيادة الإداريين الوسطى المتمثلين بالمحافظين والمدراء العامين.

### ١- المحافظون

تقسم أراضي الجمهورية اللبنانية إلى ثماني محافظات، (محافظه مدينة بيروت - محافظة جبل لبنان - محافظة لبنان الشمالي - محافظة لبنان الجنوبي - محافظة البقاع - محافظة النبطية- محافظة بعلبك الهرمل- محافظة عكار)، يتولى إدارة شؤون المحافظة، كلاً من المحافظ، ومجلس المحافظة. يعتبر المحافظ الممثل الرئيسي والأكبر للحكومة المركزية، وهو من موظفي الفئة الأولى يعين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء على أن يكون حائزاً على إجازة الحقوق أو ما يعادلها. وعلى الرغم من ارتباطه الوثيق بالإدارة المركزية إلا أنه يتمتع بصلاحيات واسعة. ويقوم بتمثيل جميع الوزارات، باستثناء وزارتي العدالة والدفاع الوطني (المادة الرابعة من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٦ لعام ١٩٥٩). وصفته التمثيلية هذه تجعله يتقدم على جمع الموظفين في المحافظة أي كانت رتبته أو السلك الذي ينتمون إليه (المادة السابعة من المرسوم السالف ذكره). وقد أعطى القانون اللبناني للمحافظ صلاحيات واسعة يمكن تقسيمها إلى ثلاثة أنواع<sup>(١)</sup>:

أ- **السلطات الأساسية:** يلتزم المحافظ بتنفيذ السياسة التي ترسمها الحكومة لنفسها. ويقوم باطلاع الحكومة بواسطة وزير الداخلية وبصوة دورية على أوضاع محافظته من جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، مما يسمح للحكومة بالوقوف على المشاكل والقضايا التي تقتضي تدخلها ومعالجتها لتجنب استفحالها. كما أن المحافظ يطلع وزارات الدولة التي يمثلها على كيفية سير الدوائر التابعة لها وهو يبدي ملاحظته ومقترحاته بشأنها.

ب- **السلطات الإدارية:** تتعلق بمجملها بسلطة الضابطة الإدارية التي يتولاها المحافظ. فهو من هذه الناحية مكلف بحفظ النظام والأمن وصيانة الحرية الشخصية وحرمة الملكية الخاصة بواسطة قوى الأمن التي توضع تحت تصرفه في نطاق المحافظة. وفي إطار هذا الاختصاص أيضاً يستطيع المحافظ أن يتخذ كل إجراء يراه ضرورياً لتطبيق قواعد الصحة العامة، ومنها صلاحيات الترخيص بإنشاء "المحلات المصنفة من الفئتين الأولى والثانية. كما يحق له إدارة وتفتيش أجهزة

(١) د. فوزت فرحات- القانون الإداري العام-الكتاب الأول -بدون ذكر ناشر طبعة العام ٢٠٠٤ ص ٨٤.



الوزارات التي يمثلها ومراقبة موظفيها، وممارسة مهام الوصاية الإدارية على بعض أعمال البلديات، وأيضاً ممارسة مهام القائمقام في القضاء الذي يوجد فيه مركز المحافظة.

ت- الضابطة العدلية: بموجب المادة ١٢ من قانون أصول المحاكمات الجزائية أعطي المحافظ صلاحية ممارسة سلطة الضابطة العدلية، وذلك في سبيل مؤازرة السلطات القضائية المختصة وضمن الحدود التي يعينها له القانون. كما يعتبر المعاون الأول للنيابة العامة لدى محكمة الاستئناف في المحافظة في جميع القضايا التي تهم الحكومة، لاسيما تلك التي لها انعكاسات أمنية على الصعيد الأمني في المحافظة. وأخيراً، يجب أن يعلم النيابة العامة بكل ما يهدد أو من شأنه أن يهدد السلامة العامة والأمن العام.

إلى جانب المحافظ، ينشأ في كل محافظة، ما عدا محافظة بيروت، مجلس محافظة موجود في جميع المحافظات ويتم تشكيله بمرسوم ويتألف من:

- المحافظ (رئيساً).
- رئيس المالية في المحافظة.
- قائممقامي الأفضية في المحافظة (أعضاء دائمين).
- ممثلين عن كل قضاء من أصحاب المهن الحرة في التجارة أو الصناعة أو الزراعة (أعضاء غير دائمين لمدة ٤ سنوات).

ونظراً لكون المحافظات هيئات إدارية تابعة إدارياً للحكومة المركزية فإن إختصاص هذا المجلس ليس له الصفة التقريرية، في المسائل المحلية بل يغلب على إختصاصه الطابع الإستشاري المتمثل بالقيام بالدراسات وبتقديم الآراء والإقتراحات فقط. بالتالي فإن هذا المجلس يختص بدراسة جميع الأمور المتعلقة بأحوال المحافظة من النواحي الاقتصادية والزراعية والصحية والاجتماعية والعمرانية. وكذلك تحضير مشروع الاعتمادات المالية اللازمة لإنعاش القرى التي ليس لها بلديات، والإشراف على تنفيذ المشاريع المقررة للمحافظة في الموازنة والخطة. وأخيراً يقوم مجلس المحافظة بإبداء الرأي في إعداد موازنة صندوق التجهيز البلدي وفي توزيع الاعتمادات الواردة فيه. كما له حق إبداء الرأي في كل أمر يعرضه عليه المحافظ ويتصل بمصالح المحافظة. هذا وينعقد هذا المجلس بدعوة من رئيسه المحافظ مرة كل شهر على الأقل وتكون جلساته سرية، ويتم اتخاذ المقررات بالتصويت العلني.

## ٢- المدراء العامون

المدير العام هو الرئيس المباشر تحت سلطة الوزير لجميع الموظفين التابعين له وهو المنفذ الفعلي لسياسة الوزير. وبحكم سلطته الرئاسية يحق له اتخاذ القرارات الإدارية المناسبة، وكذلك التعليمات والمنشورات، كما يمكنه اتخاذ الإجراءات التأديبية بحق الموظفين المخالفين، ويعمل من ناحية ثانية على إعداد التعليمات الدائمة لسير العمل والموازنة وتفتيش الدوائر والموظفين. ويحق له التأشير على مشاريع المراسيم والقرارات والمعاملات التي تعرض عليه قبل إحالتها إلى الوزير. غير أن التأشير لا يعني الموافقة على المعاملة، إذ قد يكون له رأي مخالف، في هذه الحالة يعود له إذا شاء تدوين مخالفته خطياً. وعلى المدير العام أن يقدم تقارير دورية نصف سنوية إلى الوزير عن سير العمل بالوزارة، وترسل نسخ من هذه التقارير إلى مجلس الخدمة المدنية وهيئة التفتيش المركزي. وهو يعرض في هذه التقارير خطط الوزارة والبرامج المعدة لأجل تحقيقها، ومدى تقدم العمل، وأوضاع موظفي الوزارة الخ...

يتفق المنظرين في قضايا الإصلاح الإداري أن أحد أهم الخطوات لتحقيق هذا الإصلاح تتمثل باستحداث آلية تسهم في اختيار أفضل المسؤولين في الإدارات والمؤسسات العامة على أساس كفاءاتهم وتدريبهم ومراقبتهم ومحاسبتهم<sup>(١)</sup>.

وسعت الحكومات المتعاقبة إلى إقرار آلية تعيين هؤلاء الموظفين<sup>(٢)</sup>، بل وصدر قانون عن مجلس النواب يحمل الرقم ٣٦٣ تاريخ ١٦/٨/٢٠٠١، إلا أن المجلس الدستوري أبطله لمخالفته الدستور بسبب منحه لجنة اختيار موظفي الفئة الأولى صلاحية تقريرية ما يشكّل مساساً بسلطة مجلس الوزراء بتعيين موظفي الفئة الأولى وفقاً للمادة ٦٥ من الدستور<sup>(٣)</sup>.

وبتاريخ ١١/٤/٢٠١٠ أقرّ مجلس الوزراء آلية تعيين موظفي الفئة الأولى في الإدارة المركزية والمؤسسات العامة مستنداً في أسبابه الموجبة البيان الوزاري لجهة القيام باصلاحات اساسية تشمل في ما تشمل انتقاء العنصر البشري الكفؤ، ومتابعة اعمال المسؤولين في إدارات الدولة ومؤسساتها ومحاسبتهم على اساس الاداء، على اعتبار أن العنصر البشري هو الركن الاساسي في تكوين الادارة، وأن الانفاق على اشخاص لم يجر اختيارهم على اساس المنافسة وتكافؤ الفرص يترتب عليه، اضافة الى الاعباء المالية، ترد في مستوى اداء العاملين في القطاع العام، مما يعوق اي مسعى لتطوير الموارد البشرية فيها، لعدم

(١) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ١١٢.

(٢) رامي بارود - إقتراحات إصلاحية لآلية التعيين في مراكز الفئة الأولى- جريدة النهار تاريخ ٢٧/١١/٢٠٠٨.

(٣) م.د. قرار رقم ٤/٢٠٠١ تاريخ ٢٩/٩/٢٠٠١ الصادر بالطعن في القانون رقم ٣٦٣ تاريخ ١٦ آب ٢٠٠١.

خضوع هؤلاء للافصول والقواعد النظامية المفروضة في الاختيار والتعيين، فمن البديهي ان يكون نجاح الادارة متوقفاً على مدى حسن اختيارها للموظفين الذين يشكلون الذراع التنفيذية لها. فأعطت الآلية الاولوية في ملء المراكز الشاغرة في الفئة الاولى في الملاك الاداري العام للموظفين من الفئة الثانية من داخل الملاك الاداري العام وفق الآلية الآتية:

- تحدد المواصفات المطلوبة لكل من مراكز الفئة الاولى الشاغرة في الملاك الاداري العام بالتنسيق في ما بين الوزراء المختصين ومجلس الخدمة المدنية ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية.
- يُعدُّ مجلس الخدمة المدنية لوائح بموظفي الفئة الثانية في الملاك الاداري العام المؤهلين قانوناً للترقية إلى الفئة الاولى.
- تودع هذه اللوائح كلاً من ديوان المحاسبة، التفتيش المركزي، الهيئة العليا للتأديب بتاريخ واحد، لبيان ما اذا كان قد صدر بحق أيٍّ من هؤلاء الموظفين عقوبة أو أنه محال أما أيٍّ من هذه الهيئات مع بيان مرجع الاحالة وموضوعها. وتعطى كل من هذه الهيئات مدة عشرة ايام عمل فعلي للاجابة عن المعلومات المطلوبة منها.
- بعد ورود المعلومات المطلوبة اعلاه، يودع مجلس الخدمة المدنية هذه اللوائح مع لائحة المواصفات المطلوبة لكل من وظائف الفئة الاولى الشاغرة الوزراء المختصين بعد ان يسقط منها الاسماء الصادر بحقها عقوبة ما، وبعد ان يدون ملاحظاتٍ امام الاسماء المحالة حالياً على اي من هذه الهيئات، مع بيان مرجع هذه الاحالة وموضوعها.
- تتولى دراسة مطابقة وتقويم جميع المعلومات المكونة حول المرشحين الواردة اسمائهم في اللائحة، لجنة مؤلفة من الوزير المختص ومن رئيس مجلس الخدمة المدنية او من ينوب عنه، ومن اختصاصي يسميه وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية.
- يتولى الوزير المختص رفع ثلاثة اسماء من اللائحة التي يتم اختيارها من اللجنة المذكورة إلى دولة رئيس مجلس الوزراء تمهيدا لاتخاذ مجلس الوزراء القرار المناسب بشأن التعيين.

في حال تبين ان العدد الذي يتم رفعه الى مقام مجلس الوزراء لا يكفي لملء كل المراكز الشاغرة في الفئة الاولى يلجأ الى حالة التعيين من خارج الملاك في حدود ثلث المراكز الشاغرة، وهو العدد المسموح به بحسب قانون الموظفين، يتم التعيين من خارج الملاك وفقاً للآلية الآتية:

- تحدد المواصفات المقترحة لكل من مراكز الفئة الاولى الشاغرة في الملاك الاداري العام بالتنسيق في ما بين الوزراء المختصين ومجلس الخدمة المدنية ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية.
- يعد مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية بالتنسيق مع مجلس الخدمة المدنية، مسودة اعلان لملء المراكز الشاغرة تعرض على الوزير المختص وعلى رئيس مجلس الوزراء لدرستها وبيان الرأي فيها.
- يتم الاعلان لتقديم طلبات الترشيح الى الوظائف الشاغرة من الوزير المختص او من رئيس مجلس الوزراء بحسب الصلاحية.
- تقدم طلبات الترشيح على الانترنت الى مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية.
- يتم الفرز الاول لهذه الطلبات من جانب مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية، لبيان الطلبات المقبولة وفقا للمواصفات والشروط المطلوبة.
- تحال الطلبات المقبولة على لجنة مؤلفة من الوزير المختص، ومن رئيس مجلس الخدمة المدنية او من ينوب عنه، ومن اختصاصي ذي صلة بطبيعة مهمات المركز المطلوب اشغاله يسميه وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية.
- تضع اللجنة المذكورة في الفقرة اعلاه معايير التقييم للطلبات المقبولة وتحديد المعدلات اللازمة لعناصر هذا التقييم وذلك دون اطلاعها على اسماء المرشحين.
- تحدد اللجنة المذكورة آنفا معدلا عاما تعتبره اساسا لانتقال المرشح الى اجراء مقابلة مع اللجنة.
- بالاستناد الى المقابلة تختار اللجنة المرشحين الذين يمكن تقديمهم الى الوزير المختص.
- يرفع الوزير المختص من اللائحة المذكورة ثلاثة مرشحين الى دولة رئيس مجلس الوزراء تمهيدا لاتخاذ مجلس الوزراء القرار المناسب بشأن التعيين.

### ثالثاً: الهيئات الرقابية والاستشارية المرتبطة بالإدارة المركزية

بعد أن أنيطت السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء، كان من البديهي أن تقع عملية تنفيذ هذه السياسة على عاتق رئيس مجلس الوزراء المسمى في المادة ٦٤ من الدستور "رئيس الحكومة الذي يمثلها ويتكلم باسمها والمسؤول عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء" والذي يقوم بمهمة المتابعة والمراقبة ليتأكد من أن الوزراء والإدارات يقومون بتنفيذ سياسات مجلس الوزراء وتحقيق صالح المواطنين. وفي سبيل نجاح رئيس الوزراء في إدارة شؤون الإدارة بجميع تفرعاتها، كان لابد من وجود هيئات إدارية متخصصة تزوده بالدراسات اللازمة التي تستوجبها طبيعة بعض النشاطات التي تحتاج إلى خبرات خاصة، وتتعدد صور هذه الهيئات الإستشارية فمنها

التي لها طبيعة استشارية صرفة كالمجلس الإقتصادي والإجتماعي ، ومنها التي تمارس بصورة أساسية وظيفة إدارية أو قضائية يحدد أطرها القانون، إضافة إلى ذلك فهي تمارس وظيفة استشارية كالمجلس الأعلى للخصخصة وهيئة التفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية وديوان المحاسبة وغيرها... (١).

### ١: التفتيش المركزي

أنشئ التفتيش المركزي المرتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥ الصادر بتاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ وتشمل صلاحياته جميع الإدارات العمومية والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات، والذين يعملون في هذه الإدارات بصفة دائمة أو مؤقتة باستثناء القضاء والجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام. يتألف التفتيش المركزي من إدارتين هما إدارة التفتيش المركزي وإدارة الأبحاث والتوجيه.

تشمل المهام الأساسية لإدارة التفتيش المركزي مراقبة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات بواسطة التفتيش على اختلاف

أنواعه والسعي إلى تحسين اساليب العمل الإداري وابداء المشورة للسلطات الإدارية عفواً أو بناء لطلبها، إنتهاءً بتنسيق

الأعمال المشتركة بين عدة إدارات عامة والقيام بالدراسات والتحقيقات والأعمال التي تكلفه بها السلطات. وبتاريخ

٢٩/٥/٢٠٠٠ صدر القانون رقم ٢٢٢ الذي فصل إدارة الأبحاث والتوجيه عن هيئة التفتيش المركزي وألحقها بمجلس

الخدمة المدنية-إدارة الإعداد والتدريب. وقد نصت المادة الثامنة من المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٥ على أن يقدم رئيس

التفتيش المركزي إلى رئيس مجلس الوزراء تقريراً سنوياً يتناول فيه أعمال مختلف أجهزة التفتيش المركزي. ومن خلال

مراجعة التقارير السنوية المرفوعة إلى رئيس مجلس الوزراء منذ عام ١٩٩٣ وحتى تاريخه، نستطيع تبين أهمية الدور

(١) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ١٢١.

التوجيهي والإرشادي الذي قدمته هذه الهيئة إلى السلطة المركزية مما ساعد هذه السلطة على اتخاذ القرارات التي رأتها

مناسبة في سبيل تطوير النشاط الإداري وتحقيق الإدارة الناجحة على مختلف الأصعدة<sup>(١)</sup>.

## ٢: الهيئة العليا للإغاثة

أنشئت الهيئة العليا للإغاثة بموجب القرار رقم ١/٣٥ تاريخ ١٧/١٢/١٩٧٦، الصادر استناداً للظروف الإستثنائية التي تبرر مخالفة قواعد الشرعية. وجاء في بناءات النص أن ضرورة تأمين المعونة المُلحّة العاجلة للمواطنين المتضررين من جراء الأحداث، وطابع السرعة الذي تقتضيه هذه العملية بررت إصداره بموجب قرار، وفي مرحلة لاحقة أضيف المشترع على هذا القرار الطابع الشرعي، وذلك بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ٢٢ الصادر بتاريخ ١٨/٣/١٩٧٧ الذي صدّق القرار رقم ٧٦/٣٥ المتعلق بتأليف هيئة عليا للإغاثة وتحديد مهامها وصلاحياتها. تتألف الهيئة العليا للإغاثة بعد تعديلها بموجب القرار رقم ٩٣/٣٠ الصادر بتاريخ ٢/٨/١٩٩٣، والمعدلة بموجب القرار رقم ٩٣/٣٩ تاريخ ٢٤/٩/١٩٩٣ بحيث تصبح على الشكل التالي: رئيس مجلس الوزراء - نائب رئيس مجلس الوزراء، نائباً للرئيس - وزير الدفاع الوطني - وزير الصحة العامة - وزير الشؤون الإجتماعية - وزير الداخلية - وزير الدولة للشؤون المالية - وزير الأشغال العامة - وزير الموارد المائية والكهربائية - وزير الإسكان.

وبتاريخ ١٥/١/١٩٩٧ صدر القرار رقم ٩٧/٤ الرامي إلى تعديل القرار رقم ٣٥ تاريخ ١٧/١٢/١٩٧٦، وبموجب هذه التعديلات أنيط بالهيئة إدارة شؤون الكوارث على مختلف أنواعها، وفي جميع الامور التي لها طابع الاغاثة والمحالة عليها من قبل مجلس الوزراء. كما تكلف الهيئة العليا للإغاثة لهذه الغاية الوزارة المختصة أو الأمانة العامة للهيئة القيام بالاعمال التنفيذية ويمكن في كل حال الاستعانة بمختلف الادارات والمؤسسات العامة والخاصة من أجل تنفيذ مهام الإغاثة الشاملة<sup>(٢)</sup>. ويتبين مما تقدم، أن الهيئة العليا للإغاثة، وإن حافظت على تسميتها، إلا أنها تحولت إلى مجلس جديد مختلف جذرياً عن الهيئة الأصلية وذلك من ناحيتي التأليف والمهام<sup>(٣)</sup>.

(١) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ١٢٢.

(٢) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ١٢٤.

(٣) محفوظ سكيبة - افتقار الهيئة العليا للإغاثة إلى أساس قانوني صحيح جريدة السفير تاريخ ٣٠ تشرين الأول ٢٠٠٨.

**٣: مجلس الخدمة المدنية**

انشئ مجلس الخدمة المدنية بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٤ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ اي منذ ما يقارب ست وثلاثين سنة ، وذلك عندما كان عدد الوزارات لا يتجاوز اربع عشرة وزارة وعدد المؤسسات العامة لا يزيد عن عشر مؤسسات ، وقد نظم للمرة الاولى بالمرسوم رقم ٢٤٥٩ تاريخ ٩/١١/١٩٥٩ ، ثم اعيد تنظيمه ثانية بالمرسوم رقم ٨٣٣٧ تاريخ ٣٠/١٢/١٩٦١ استناداً الى القانون الصادر بتاريخ ٨ شباط ١٩٦١ المتعلق باعطاء الحكومة سلطات استثنائية لوضع سلسلة رواتب الموظفين وزيادة معاشات التقاعد وتعديل الملاكات وشروط التعيين .

اتسعت دائرة نشاطات المجلس وصلاحياته بسبب زيادة عدد الإدارات والمؤسسات العامة الخاضعة لرقابته سواء فيما يتعلق بالوظيفة العامة ككل، او بالموظفين العاملين فيها ، زيادة جلية واضحة، الامر الذي يستدعي اعادة النظر في الوحدات التي يتألف منها ، سيما وانه قد اسندت اليه بموجب المرسوم رقم ٤٥٢٢ تاريخ ٢٤/٥/١٩٦٦ مهمة تصنيف الوظائف وتحديد سلسلة الرواتب ومراقبة شؤون الموظفين الذاتية، ومراقبة معاملاتهم ، والتثبت من كفاءاتهم المسلكية ، ودرس اقتراحات التثبيت والترقية والترفع وابداء الرأي في قانونية التعيينات، وإجراء الإمتحانات والمباريات والإعداد لتولي الوظيفة العامة كما يبدي الرأي في المشاريع المتعلقة بالوظيفة العامة وبالعاملين فيها، إضافة إلى مشاريع التعاميم والتعليمات والمنشورات المتعلقة بالوظيفة العامة وبالتنظيم الاداري، وللمجلس دور في موضوع الموازنة<sup>(١)</sup>.

وبموجب القانون رقم ٢٢٢ تاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٠ ، تم ادخال تعديل بنيوي على ترقية مجلس الخدمة المدنية، كان الهدف منه من جهة فصل المعهد الوطني للادارة والانماء وانشاء معهد متخصص يدار وفقاً للانظمة التي تخضع لها المرافق العامة المتخصصة ، ويتمتع بالاستقلال المالي والاداري ويخضع لوصاية مجلس الخدمة المدنية ، ومن جهة اخرى الغاء إدارة الاعداد والتدريب في مجلس الخدمة المدنية واحلال مكانها " إدارة الابحاث والتوجيه " بعد فصلها عن التفتيش المركزي ، وهذا اضافة الى تعديل تكوين هيئة مجلس الخدمة المدنية التي اصبحت مؤلفة من رئيس مجلس الخدمة المدنية (من الفئة الأولى) رئيساً للهيئة ومن عضوين هما: رئيس إدارة الموظفين (من الفئة الأولى) ورئيس إدارة الابحاث والتوجيه (من الفئة الأولى)<sup>(٢)</sup>.

(١) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ١٢٤ .

(٢) د. جرجس غلمية، مجلس الخدمة المدنية : هيئة رقابية مركزية لشؤون الوظيفة العامة، مجلة الحياة النيابية المجلد ٦٣ / ٢٠٠٧ ص ٥٧ .

وبعد فصل إدارة الأبحاث والتوجيه عن هيئة التفتيش المركزي ودمجها بمجلس الخدمة المدنية، فإنها حافظت على مهامها كما هي مقرر في المادة ٢٠ من قانون انشاء التفتيش المركزي، والمادة ٢١ من مرسوم تنظيمه رقم ٥٩/٢٤٦٠، وفي نصوص متفرقة أخرى كالمادتين الثانية والثالثة من المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١١ (تنظيم الإدارات العامة) المتعلقين بإحداث الوحدات الادارية وتحديد ملاكاتها، والمادتين ١٢ و١٤ من المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٤ المتعلق بإنشاء مجلس الخدمة المدنية،... وبشكل عام أنيط بإدارة الأبحاث والتوجيه دور تنظيمي رقابي باعتبارها عين السلطة المركزية وأداتها في تحقيق المهام المنوطة بها والتي تشمل جميع إدارات القطاع العام سواء فيما يتعلق بإرشاد الإدارات العامة إلى الوسائل الكفيلة برفع مستوى الإدارة وزيادة فعاليتها وتقديم الإقتراحات في تنظيم الدوائر لكي تصبح أكثر ملاءمة مع الحاجات الحقيقية ومع مصالح الجمهور، وأكثر مقدرة على تحقيق أهدافها بسرعة وبأقل كلفة ممكنة، كما تعمل على تحسين أساليب العمل الإداري بالقيام بدراسات فنية، وتبسيط المعاملات واختصار سيرها وإدخال المكننة في بعض الأعمال الإدارية ووضع الدراسات وإبداء الرأي في مشاريع النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بإدارات القطاع العام من حيث هيكلياتها، وصلاحياتها ومهامها وملاكاتها، كذلك التحقيق في مدى حاجة الإدارات العامة إلى تعبئة الوظائف الشاغرة في ملاكاتها، ومدى حاجة الإدارات العامة إلى إيفاد موظفين لديها للتخصص في الخارج، أو التزود بالمنسقات الإلكترونية أو توسيع طاقة الأجهزة الموجودة لديها، وتحديد حاجاتها إلى العنصر البشري الفني اللازم للتشغيل، أو مدى الحاجة لإستئجار المباني وغيره... .

كما تخضع لوصاية مجلس الخدمة المدنية، تعاونية موظفي الدولة التي أنشئت بموجب مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٤٢٧٣ الصادر بتاريخ ١٩٦٣/١٠/٢٩ وهي مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية



المعنوية والاستقلال المالي والإداري. تؤمّن التعاونية للمنتسبين إليها المساعدات المرضية والتعويض العائلي وتعويض دراسة، اجور النقل، تعويض السيارة، تعويض الانتقال، وبدل السكن، تعويض التمثيل، التعويض عن الاعمال الاضافية - تعويض عن ساعات الليل- تعويض مسؤولية الصندوق، مساعدة العائلة في حال وفاة الموظف ومساعدة الموظف في حال وفاة احد افراد عائلته<sup>(١)</sup>.

#### ٤: المجلس الأعلى للخصخصة

نُظمت عمليات الخصخصة وحُدِّثت شروطها ومجالات تطبيقها بموجب القانون رقم ٢٢٨ الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١ الذي عرّف المشروع العام بأنه المشروع الذي له طبيعة اقتصادية وصفة عامة تعود ملكيته للدولة او لمؤسسات او لاشخاص معنويين ذوي صفة عامة، تخضع لاحكام المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣ المتعلق بالنظام العام للمؤسسات العامة او لاي نظام قانوني له الصفة العامة.

أما الخصخصة فقد عرّفها بأنها تحويل المشروع العام كلياً او جزئياً او تحويل ادارته كلياً او جزئياً باحدى الطرق القانونية الى القطاع الخاص، بما فيه نظام الامتياز او الانظمة الحديثة المشابهة له لاقامة وادارة مشاريع اقتصادية لمدة معينة.

يتم تحويل ملكية المشروع العام او ادارته الى القطاع الخاص بقانون ينظم القطاع الاقتصادي المعني بعملية التحويل، ويحدد القانون اسس تحويل ومراقبة المشاريع المخصصة، عن طريق هيئات رقابية مستقلة تنشأ لهذه الغاية، كما يحدد المدة القصوى للتراخيص الممنوحة للعمل في القطاع وفقاً لاحكام المادة ٨٩ من الدستور.

وقد نص هذا القانون في مادته الثالثة على إنشاء مجلس اعلى للخصخصة ويتألف من، رئيس مجلس الوزراء رئيساً، ومن وزراء العدل، المالية، العمل، الاقتصاد والتجارة (أعضاء).

ينضم الى المجلس حكماً الوزير المختص عند النظر في خصخصة مشروع عام يدخل نشاطه في نطاق مهام الادارات التابعة له او الخاضعة لوصايته.

يستعين المجلس ان شاء بالخبرات من داخل الادارة ومن خارجها، أو يستعين ايضا ببيوتات الخبرة المحلية والدولية المختصة في النشاطات المخصصة وكذلك بالمصارف ومؤسسات التمويل الدولية ذات الخبرة في مجال تحضير عمليات الخصخصة وترويج الاسهم للمشاريع التي يتم خصصتها.

(١) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ١٣٢.

كما يتولى المجلس تخطيط وتنفيذ برامج وعمليات المخصصة مع مراعاة الضوابط المنصوص عليها في هذا القانون، وله في سبيل ذلك<sup>(١)</sup>:

- أ- اقتراح السياسة العامة للمخصصة واساليب تنفيذها وعرضها على مجلس الوزراء للموافقة عليها.
- ب- اعداد برنامج زمني بالمشاريع العامة التي يزعم خصصتها وعرضه على مجلس الوزراء لاعتماده.
- ج- اصدار القرارات اللازمة لتحقيق عمليات المخصصة واجراءاتها وفق البرنامج الزمني المعتمد والاشراف على تنفيذه.
- د- تقييم اصول وممتلكات المشروع العام وفقا للاسس المالية والاقتصادية المعتمدة دوليا وتحديد الميزانية الانتاجية للمشاريع المخصصة وعرضه على مجلس الوزراء للموافقة عليه.
- هـ اعداد مشاريع القوانين والمراسيم عند الاقتضاء وتقديم التوصيات اللازمة لضمان تنفيذ برامج وعمليات المخصصة.

### ٥: المجلس الإقتصادي والإجتماعي

نصت وثيقة الوفاق الوطني على ضرورة إنشاء المجلس الإقتصادي والإجتماعي، وأدرجت هذا الأمر ضمن مجموعة اخرى من الأولويات الإصلاحية الحياتية للمجتمع اللبناني، وإذا كانت فكرة إنشاء المجلس الإقتصادي والإجتماعي سابقة في وجودها على وثيقة الطائف، ومحل تطوع العاملين في الشأن العام، فقد أبصر هذا المجلس النور بموجب القانون رقم ٩٥/٣٨٩ وأسماه المجلس الاستشاري أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ونصّ على أن تتمثل فيه القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والمهنية الرئيسية. و يعمل هذا المجلس على تأمين مشاركة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والمهنية بالرأي والمشورة في صياغة السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة. إضافة إلى تنمية الحوار والتعاون والتنسيق بين مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والمهنية.

ويحيل رئيس مجلس الوزراء، باسم الحكومة، إلى المجلس طلبات إبداء الرأي وإعداد الدراسات والتقارير في القضايا ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والمهني وتحدد عند الاقتضاء في قرار التكليف المهلة المعطاة للمجلس للنظر في القضايا المكلف بها. أما في الحالات التي تعتبرها الحكومة مستعجلة وطارئة، على المجلس أن يبدي رأيه في مهلة شهر واحد. كما يعود للمجلس إبداء الرأي تلقائياً في القضايا والمهام

(١) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ١٢٧.

المحددة في المادة الثانية من هذا القانون، وذلك بأكثرية ثلثي مجموع أعضائه باستثناء مشاريع القوانين المالية والنقدية بما فيها مشاريع الموازنات العامة وملحقاتها. ولم يحدد القانون الطبيعة القانونية للمجلس لكن من خلال نصوص القانون وخاصة مسائل إحالة طلبات الرأي من قبل رئيس مجلس الوزراء، وتعيين أعضاء المجلس والمدير عام للمجلس وتحديد مخصصاته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بمرسوم بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء. تأمين نفقات المجلس بواسطة اعتمادات تلاحظ في فصل خاص ضمن موازنة رئاسة مجلس الوزراء. وخضوعها لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة. كل ذلك دليل قاطع على أن المجلس الإقتصادي والإجتماعي هيئة استشارية تابعة لرئاسة مجلس الوزراء<sup>(١)</sup>.

### **الفقرة الثانية: الهيئات اللامركزية المرتبطة بالأجهزة الحكومية**

أولت الدولة اهتماماً كبيراً بالهيئات اللامركزية، وذلك تماشياً مع سياستها العامة القائمة على توفير الخدمة للمواطن بالسرعة والجودة المطلوبة، حيث يفترض بالمؤسسة العامة أن تكون أكثر تحراً من قيود المركزية الإدارية.

خضعت المؤسسات العامة في لبنان لعدة أطوار تشريعية، بدءاً بالمرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١٥٠، مروراً بالمرسوم رقم ٦٧/٦٤٧٤، وصولاً إلى المرسوم ٧٢/٤٥١٧ الذي يشكل حالياً النظام العام للمؤسسات العامة، إلا أن هذا النظام لا ينطبق على كل المؤسسات العامة، حيث بدا واضحاً أن السلطة التنظيمية تركت الخيار لنفسها، بان تستبعد مؤسسات معينة عن الخضوع لأحكامه بصورة كلية، كما وضعت قاعدة مفادها استبعاد تطبيق المرسوم ٤٥١٧ في كل ما يتعارض ما الأنظمة الخاصة لأي مؤسسة عامة.

وقد عرّف هذا المرسوم المؤسسة العامة، بأنها المؤسسة التي تتولى مرفقاً عاماً وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري. ونصت المادة الثالثة من هذا المرسوم على أن تنشأ المؤسسات العامة وتدمج وتلغى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، ويتضمن نص إنشاء المؤسسة العامة تحديد نوعها وغايتها ومهمتها ومركز ونطاق عملها والوسائل الفنية والإدارية والمالية اللازمة لها. كما يتضمن ربطها حسب طبيعة أعمالها بأحدى الوزارات التي تمارس الوصاية الإدارية عليها.

(١) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ١٢٨.

واستناداً لهذه الإجازة أُنشئت معظم المؤسسات العامة والمصالح المستقلة، ولم يكن هذا التفويض بإنشاء المؤسسات العامة موضع اقتناع المجلس الدستوري، الذي تطرق إلى هذا الأمر بإسهاب، رافضاً منح الحكومة حق إنشاء المؤسسات العامة بمراسيم ومعتبراً هذا الإنشاء من صلاحيات المجلس النيابي<sup>(١)</sup>. واليوم ورغم دمج عشرات المؤسسات العامة ومصالح المياه، بأربع مؤسسات عامة فقط، فإن عدد المؤسسات العامة في لبنان يتجاوز الستين مؤسسة عامة. ولعلّ السبب الأساسي لهذا العدد الكبيرة من المؤسسات، هو ما ورد في المرسوم ٧٢/٤٥١٧ من إجازة صريحة للحكومة بإنشاء المؤسسات العامة. فأدت هذه الثغرة القانونية إلى طفرة كبيرة في المؤسسات العامة، لعلها احد أبرز الأسباب على ضعف دورها، إذ تحولت المؤسسة العامة من أداة لإدارة المرافق العامة، إلى أداة للمحسوبية وتأمين الوظائف للأعوان. لذلك حرص المجلس الدستوري عندما أتيحت له الفرصة، على سدّ هذه الثغرة، وأناط بالقانون حصراً صلاحية إنشاء المؤسسات العامة.

ولم تكن إشكالية العدد الكبير من المؤسسات العامة، هو العقبة الوحيدة أمام نجاح نظام المؤسسة العامة في لبنان، بل إن التنوع في الأنظمة التطبيقات التي تخضع لها كل نوع من هذه المؤسسات، فمنها ما يخضع لرقابة صارمة، ومنحها المتحرر من أي رقابة، ومنها ذو دور هام في الحياة العامة، ومنها ذو الدور الثانوي، بل لا دور له أصلاً وكانت نشأته من باب التنفيع أو من باب التخلص من مشكلة معينة فرمي الحمل على هذه المؤسسة، التي لا صلاحيات لها ولا مهام. وسنحاول أن نلقي نظرة سريعة على أبرز المؤسسات العامة في لبنان، وسنعمد في هذا العرض على تقسيم المؤسسات العامة بين تلك المرتبطة برئيس مجلس الوزراء (أولاً)، والمرتبطة بالوزارة المختصة (ثانياً).

#### أولاً: المؤسسات العامة المرتبطة برئيس مجلس الوزراء

إذا كان من المبرر أن ترتبط المؤسسات الإستشارية والرقابية برئيس مجلس الوزراء، باعتباره رئيس السلطة التنفيذية، لكن من غير المبرر أو لم يعد مبرراً أن ترتبط برئيس مجلس الوزراء مؤسسات عامة

(١) م.د. قرار رقم ١ تاريخ ١٠/٥/٢٠٠١.

ليمارس عليها الوصاية الإدارية، ولكن في الواقع اللبناني فإن العديد من المؤسسات العامة مرتبطة إدارياً برئاسة مجلس الوزراء منها: (الأمثلة غير مطلوبة جرى حذفها)

### الفقرة الثالثة: الهيئات المحلية

يجمع التنظيم الإداري في لبنان بين المركزية واللامركزية الإدارية. ومن مظاهر اللامركزية الإدارية، اللامركزية الإقليمية المتمثلة بالبلديات التي لها الدور الأساسي في نهضة أي بلد وعمرانه باعتبارها إحدى الدعائم الأساسية التي يقوم عليها بناء الوطن تعزيزاً لفكرة الديمقراطية وتجسيماً لمبدأ المشاركة المحلية وتسهيلاً لأمر المواطنين. والبلدية كما عرفت المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ وتعديلاته (قانون البلديات) هي إدارة محلية تقوم ضمن نطاقها بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون وهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري.

أوجب القانون أن تنشأ بلدية في كل مدينة أو في كل قرية أو مجموعة من القرى الوارد ذكرها في الجدول رقم (١) الملحق بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١ تاريخ ١٩٥٤/١٢/٢٩ وتعديلاته<sup>(١)</sup>.

وتطبيقاً لمبادئ اللامركزية الإدارية بلغ عدد البلديات ٩٦٣ بلدية في انتخابات العام ٢٠١٠، ورغم أن المبدأ هو التساوي في الطبيعة القانونية لكل البلدية، إلا أنها واقعياً لم تكن متساوية لناحية قدراتها المالية ومساحتها الجغرافية وظروفها الاقتصادية والاجتماعية ومهامها. فلا يمكن مقارنة بلدية بيروت ببلدية قرية صغيرة من قرى المحافظات، وكذا لا يمكن المقارنة بين بلدية سياحية كبلدية برمانا وعالية مع بلدية زراعية كبلدية الهرمل..

ولقد أنط القانون بالبلديات ضمن نطاقها بصلاحيات واسعة حيث نصت المادة ٤٧ من قانون البلديات على أن كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة في النطاق البلدي هو من اختصاص المجلس البلدي. ولكي تستطيع البلديات القيام بمهامها، عبر إمكانياتها المحدودة جغرافياً ومالياً واقتصادياً، أجاز القانون للبلديات أن تتحد

ضمن اتحادات بلدية، وعرف الاتحاد البلدي بأنه الكيان الذي يجمع عدداً من البلديات، يتمتع بالشخصية المعنوية

والاستقلال المالي، ويمارس الصلاحيات المنصوص عليها في الفصل السابع من قانون البلديات.

(١) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ١٧٨.

ينشأ اتحاد البلديات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية والبلديات ، وذلك إما بمبادرة منه وإما بناء على طلب البلديات المعنية، ويجوز ضم بلديات أخرى الى الاتحاد . يحدد في مرسوم إنشاء اتحاد البلديات اسم هذا الاتحاد ومركزه. وتنتهي ولاية مجلس الاتحاد بانتهاء ولاية المجالس البلدية التي يتألف منها. ويتشكّل جهاز الاتحاد من سلطة تقريرية تسمى مجلس الاتحاد ومن سلطة تنفيذية يتولاها رئيس مجلس الاتحاد<sup>(١)</sup>.

ولناحية اختصاص البلديات والاتحادات البلدية، فهي شاملة كل ما له صلة بالمنفعة العامة في النطاق البلدي، ولقد وُزِع القانون هذه المهام ما بين المجلس البلدي ورئيس البلدية<sup>(٢)</sup>:

### ١- اختصاص المجلس البلدي

أناط القانون السلطة التقريرية بالمجلس البلدي، ومنحه صلاحيات واسعة، عندما اعتبر أن كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة، في النطاق البلدي، هو من اختصاص المجلس البلدي(المادة٤٧)، وهذا الواجب المفروض على المجلس البلدي في تحقيق المنفعة العامة في النطاق البلدي هو مبرر، وإلا فلما تنازلت الدولة عن بعض صلاحياتها إلى البلديات وأجازت لها جباية الضرائب والرسوم، ومنحتها جزءاً من سلطتها العامة وفوّضتها سلطات الضابطة الإدارية في نطاقها الإقليمي، وأسستها الإدارة الرسمية اللامركزية التي هي جزء من الإدارة العامة بمفهومها الحقوقي، كل ذلك لم يكن عبثاً، كما لم يكن فقط من أجل القيام ببعض الأشغال العامة، وإلا لكلفت المؤسسات العامة المتخصصة بالقيام بذلك، فمثلاً فإن مجلس الإنماء والإعمار قادر على القيام بمشاريع الطرق والصرف الصحي.. في كل مناطق لبنان. وتقود هذه الاعتبارات إلى القول بأن على كل مجلس بلدي القيام بكل الأعمال والمشروعات التي تهم الأهالي المقيمين في النطاق البلدي، وقد توجد بعض المشروعات التي تفوق حدود إمكانيات البلدية ومواردها المالية فلا تتولاها كلها بنفسها، وإنما تعاونها في وضعها موضع التنفيذ أجهزة الحكومة المركزية بوزاراتها وخبراتها وإمكانياتها.

وهكذا كان إنشاء البلدية لهدفٍ سامٍ هو القيام بكل عملٍ ذي طابعٍ عامٍ ويحقق المصلحة العامة في النطاق البلدي، ومن أجل ذلك جاء نص المادة٤٧ مطلقاً لا يحده قيد أو يقص من مجاله أي عائق.

(١) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ١٨٥.

(٢) عصام إسماعيل - ما هو المطلوب من المجالس البلدية المنتخبة - جريدة النهار ٦/٦/٢٠٠٤.

فلماذا تنحصر إذ المهام البلدية بشؤون البنية التحتية، وتُهمل المشاريع الحيوية والإنمائية التي يحتاجها فعلاً أبناء البلديات، وهي مشاريع لا عدّها لها ولا حصر، وتختلف من بلدية إلى أخرى تبعاً لواقع البلدية الجغرافي والاقتصادي ووفقاً للحاجات الحقيقية لأبناء لقرى الواقعة في النطاق البلدي.

وقد وُفّر القانون للبلدية وسيلة هامة لتحقيق هذه المشاريع، وهي سلطة إصدار الأنظمة العامة، أي سلطة وضع قواعد عامة إلزامية تطبّق في النطاق البلدي وتستطيع البلدية إجبار المواطنين على احترامها، وتعتبر هذه الأنظمة جزءاً أساسياً في مبدأ المشروعية وقاعدة التسلسل القانوني، فلا يمكن للأفراد وحتى للسلطات العامة أن تخالفها، طالما هي حيّز التطبيق ولم يتم إلغاؤها أو تعديلها بالوسائل القانونية المناسبة. وقد نصّت على إلزامية هذه الأنظمة المادة ٤٨ من قانون البلديات بقولها: "تكون الأنظمة التي يصدرها المجلس البلدي في المسائل الداخلة ضمن اختصاصه صفة الإلزام ضمن النطاق البلدي".

أما سبب منح البلدية سلطة وضع الأنظمة التي لها صفة قانون بمعناه العام، فبال تأكيد لم يكن ذلك من أجل أعمال البنى التحتية التي لا تحتاج إلى إصدار أنظمة خاصة للقيام بها، بل نجد أن حق إصدار الأنظمة (قوانين النطاق البلدي) له غاية أخرى هدفها تسهيل تنفيذ المشاريع الإنمائية وتسيير الشؤون البلدية بصورة منتظمة ومتوافقة والأحكام العامة، ولا تنحصر هذه الأنظمة بقضايا السير أو النفايات أو غيره من قضايا الضبط الإداري التي تتعارف البلدية على تنظيمها، بل تمتد لتشمل مختلف القضايا الإجتماعية والاقتصادية والصحية والتربوية والبيئية والسياحية والأمنية.. وغيرها من المواضيع الإنمائية التي يحتاجها القاطنون في النطاق البلدي.

وإضافة إلى هذه الإجازة العامة بالقيام بكل ما هو لازم في النطاق البلدي، فقد ارتأى القانون تعداد بعض المواضيع التي يستطيع المجلس البلدي تنفيذها، وكان هذا التعداد بمثابة عينة لتعريف هذا المجلس على شمولية مهامه، وقد حرّضه القانون أيضاً على تنفيذ مشاريع غير منصوص عنها في هذه المواد. وأما هذا التعداد فجاء في المادتين ٤٩ و ٥٠ من قانون البلديات.

#### أ- الاختصاصات التي يتولاها المجلس البلدي، وفقاً للمادة ٤٩

نصّت المادة ٤٩ من قانون البلديات أن المجلس البلدي يستطيع أن يقوم على سبيل المثال لا الحصر بالمشاريع الإنمائية الآتية:

- مشاريع البنى التحتية وتشمل: أعمال تجميل النطاق البلدي، والمحافظة على النظافة وتنفيذ مشاريع الصرف الصحي ومشاريع الإنارة وتأمين مياه الري والشفه.

- إنشاء الحدائق العامة والمنتزهات وتوسيع الطرق والساحات العامة ووضع التصاميم العائدة للبلدة والمخطط التوجيهي العام بالتعاون مع المديرية العامة للتنظيم المدني.
- إنشاء الأسواق والمنتزهات و أماكن السباق والملاعب والحمامات والمتاحف والمستشفيات والمستوصفات والملاجئ والمكتبات والمسكن الشعبية والمغاسل والمجارير ومصارف النفايات وأمثالها.
- المساهمة في نفقات المدارس الرسمية، ومتابعة القطاع التعليمي في المدارس الخاصة والرسمية والمهنية، ومراقبة أساليب التعليم من أجل ضمان حسن تأدية هذا القطاع لوظيفته التعليمية، وإعداد تقارير بأي خللٍ أو تقصير سواءً أكان من الهيئة التعليمية أو في البرامج المقررة .
- تنظيم قطاع النقل داخل النطاق البلدي وتأمين وسائل تنقل المواطنين وتحديد تعرفه النقل بأنواعه. (ويدخل في إطار تنظيم قطاع النقل، حل أزمة السير التي تعاني منها مختلف البلديات، وخصوصاً مدينة بيروت، وتعود هذه الأزمة في جزءٍ أساسي منها إلى سماح البلدية في إنشاء الأبنية بدون مواقف سيارات، وتسوية المخالفات الناشئة عن تحويل المواقف الموجودة إلى مستودعات، وهذا ما أدى إلى تلاشي الأرصفة المعدة للمارة في الشوارع الداخلية، وتحولها إلى مواقف للسيارات).
- تقديم المساعدات الإجتماعية والطبية للمعوزين والمعاقين، ومساعدة النوادي والجمعيات والمساهمة في كافة النشاطات الصحية والاجتماعية والرياضية والثقافية... (ويبدو أن المجالس البلدية قد تنازلت عن مهمة تقديم المساعدات الإجتماعية لصالح الجمعيات الخيرية، ولا نعلم أيضاً ما إذا كانت البلديات تقدّم مساعدات إلى هذه الجمعيات)
- إنشاء وتنظيم المرافق العامة البلدية، خصوصاً إذا ما كان هناك تقاعس أو إخفاق للمبادرة الفردية عن القيام بالعمل المطلوب مما لا يعود معه المجال لاثارة موضوع المزاومة غير المشروعة. فالمرفق العام هو كل مشروع يتولى إدارته شخص عام ويحقق المنفعة العامة، فإذا كانت البلدية مثلاً خالية من معصرة زيتون وكانت نسبة كبيرة من سكان البلدة يعملون في مهنة زراعة الزيتون، فإن من واجب البلدية إنشاء معصرة وإدارتها. وإضافة إلى إنشاء المرافق العامة، يراقب المجلس البلدي سير المرافق العامة التابعة للإدارات العامة الأخرى، ويعد التقارير عن سير العمل فيها إلى الإدارات المعنية، فمثلاً يراقب المجلس البلدي مرفق الكهرباء ويطلع مؤسسة كهرباء لبنان على أي تقصير يحصل، أو يراقب قطاع النقل العام، ويطلع وزير الأشغال على أي مشاكل في هذا القطاع.



- المساهمة في نفقات المشاريع ذات النفع العام، ويعيدنا هذا النص إلى حالة اللاحصر الذي انتهجته هذه المادة، فقد جاءت إجازة الإنفاق على المشاريع العامة دون تحديد طبيعتها، واشترطت أن تهدف هذه المشاريع إلى تحقيق النفع العام. ونشير إلى أن هذه الفقرة مبررة، لأن حاجات البلديات ليست واحدة، فما تحتاجه بلدة هو بالتأكيد مغاير لما تحتاجه بلدة أخرى، فمثلاً إن البلديات التي يغلب فيها النشاط الزراعي تحتاج إلى اهتمام خاص بالقطاع الزراعي، وتنفيذ مشاريع تساهم في تطوير هذا القطاع وإنعاشه. بينما في الديات التي يغلب فيها النشاط التجاري تحتاج إلى مشاريع ونشاطات تساهم في دفع العجلة الاقتصادية لهذا النشاط.

#### ب- الاختصاصات التي يتولاها المجلس البلدي، وفقاً للمادة ٥٠

لم يكتفِ المشترع بالإجازة العامة في تنفيذ المشاريع ذات المنفعة العامة، ولا بالتعداد الوارد في المادة ٤٩، بل زاد في التأكيد على ضرورة إشراك البلديات في تأمين كافة الخدمات التي يحتاجها المواطنين، فحضّ البلديات على العمل في سبيل الصالح العام عندما عدّد في المادة ٥٠ صوراً من المشاريع التي يجوز للمجلس البلدي ضمن منطقتة أن يُنشئ أو يُدير بالذات أو بالواسطة أو يساهم أو يساعد في تنفيذها. فلم تقتصر هذه الإجازة التشريعية على الإدارة المباشرة للمشاريع، وإنما سمح أيضاً للبلدية بأن تساهم في تحقيق هذه المشاريع أو أن تكلف أشخاصاً من القانون الخاص بإدارتها، ومن هذه المشاريع:

- إنشاء المدارس الرسمية ودور الحضانه والمدارس المهنية. (إن الاهتمام بالقضايا التعليمية يجب أن تكون في أولى اهتمام البلديات، وعليها أن تتعاون مع وزارة الشؤون الاجتماعية التي تقدّم كل سنة الآف المنح الدراسية والمهنية للطلاب المحتاجين، وتغطي مساعداتها جميع المناطق اللبنانية).

- بناء المساكن الشعبية (ورغم إيلاء الإدارة المركزية مسألة الإسكان أهمية خاصة، وإبرام اتفاقيات بين المصارف والمؤسسة العامة للإسكان، ومع الحاجة الماسة إلى تنفيذ مشاريع المساكن الشعبية، لم نجد أي تعاون للبلديات في هذا المجال لا مع المؤسسة العامة للإسكان ولا مع الوزارات المختصة)

- إنشاء الحمامات والمغاسل العمومية والمساح.

- بناء المستشفيات العمومية والمصحات والمستوصفات وغير ذلك من المنشآت والمؤسسات الصحية. (إضافة إلى ما تقدّمه وزارة الصحة والضمان الاجتماعي من خدمات طبية، إلا أننا لم نجد أي مستشفى قد بنته البلدية، وكذلك لم تقدم أي بلدية على تغطية تكاليف علاج مواطنيها

- على نفقتها الخاصة. وهنا نقترح أن تتقاضى البلدية رسماً إضافياً يسمى رسم الإستشفاء، وتتفق مردود هذا الرسم البلدي الجديد في تغطية تكاليف استشفاء مواطني النطاق البلدي)
- بناء المتاحف والمكتبات العامة ودور التمثيل والسينما والملاهي والأندية والملاعب وغيرها من المحال العمومية والرياضية والمؤسسات الاجتماعية والثقافية والفنية.
  - تأمين وسائل النقل المحلية .
  - إنشاء الأسواق العامة لبيع المأكولات وبردات حفظها وبيادر الغلال .

## ٢- اختصاصات رئيس البلدية

- إضافة إلى مسؤولية رئيس البلدية (السلطة التنفيذية) في تنفيذ قرارات المجلس البلدي، وممارسة الشؤون الإدارية في البلدية من منح التراخيص وغيره..، فقد منحه المادة ٧٤ من قانون البلديات الإختصاصات الآتية في الحقل العام، وهي على سبيل المثال لا الحصر:
- المحافظة على الراحة والسلامة والصحة العامة، ويتم ذلك عبر منع كل ما من شأنه أن يمس الراحة والسلامة والصحة العامة، وفرض كل ما يلزم من تدابير للمحافظة على الراحة والصحة والسلامة العامة.
  - تأمين شؤون السير وتسهيل التجول في الشوارع والساحات والطرق العمومية وكل ما يتعلق بالتنظيف والإنارة ورفع الأنقاض والأقذار.
  - نقل الموتى وتنظيم سير الجنازات وتنظيم الدفن والمحافظة على النظام في المدافن وعلى حرمتها.
  - اتخاذ كافة التدابير اللازمة لحماية صحة الأفراد والصحة العامة كالمراقبة الصحية على أماكن الاجتماعات والفنادق والبنسيونات ومنازل البغاء والمقاهي والمطاعم والأفران وحوانيت اللحامين والسمانين والحلاقين، وبشكل عام على جميع الأماكن التي يتعاطى فيها تجارة أو صناعة المأكولات أو المشروبات والرقابة الصحية على الأشخاص المرتبطين بأية صفة كانت بهذه المحلات . وكذلك الاهتمام باتخاذ جميع الوسائل اللازمة لتأمين نقاوة وسلامة مواد الأكل المعدة للتجارة.
  - تأمين مصلحة المطافئ، والاهتمام باتخاذ وسائل الوقاية من الحريق، ومراقبة الأماكن التي تخزن فيها المواد الملتهبة والمحروقات (كمحطات الوقود) و الأمر باتخاذ وسائل الوقاية الواجبة عليها، والتصدي لمخاطر ارتفاع منسوب مياه الشتاء أو الأنهار.
  - اتخاذ كافة التدابير الآيلة للمحافظة على الآداب والحشمة العمومية.

- الاهتمام باتخاذ جميع الوسائل اللازمة لتأمين صحة الوزن والكيل والقياس.
- اتخاذ كافة التدابير المتعلقة بحماية البيئة والمناظر الطبيعية والآثار التاريخية وصيانة الأشجار والأماكن المشجرة، ومنع التلوث.
- المحافظة على شؤون الأمن بواسطة الشرطة البلدية، التي تتمتع بصفة الضابطة العدلية، ويستطيع بصفته رئيساً للشرطة البلدية أن يباشر التحقيقات اللازمة في حال وقوع جريمة أو حادثة خطيرة بانتظار وصول الأجهزة القضائية المختصة.

ومن أجل حسن قيام رئيس البلدية بمهامه، فقد منحه المادة ٧٦ من قانون البلديات حق إصدار أنظمة بلدية في المسائل الداخلة ضمن اختصاصه ويكون لهذه الأنظمة ضمن النطاق البلدي صفة الإلزام التي هي لشرائع الدولة وأنظمتها. يبقى الإشارة إلى أن السلطة التنفيذية في مدينة بيروت هي بيد المحافظ، الذي يكون ملتزماً بتنفيذ مقررات المجلس البلدي لمدينة بيروت.

وبعد هذا التعداد الموجز لمهام المجلس البلدي الذي هو عبارة عن سلطة تشريعية مصغرة، وعن مهام رئيس البلدية الذي هو سلطة تنفيذية كاملة الصلاحيات والسلطات في نطاقها الإقليمي، نطرح سؤال برسم الإجابة، أي بلدية في لبنان تقوم بالخدمات العامة المنصوص عنها في القانون بصورة كاملة؟ مهما تكن الإجابة، فإن الناخبين قد منحوا المجالس البلدية الجديدة كامل ثقتهم، من أجل قضايا إنمائية واجتماعية واقتصادية ومن أجل حاجات ضرورية يتطلعون إلى تحقيقها، فنرجو من هذه المجالس الجديدة أن لا تبخل على ناخبها بما هي قادرة على إنجازه، فبال تعاون والصدق نستطيع تحقيق الشيء الكثير. وهنا لا يُقبل من البلديات الأعداء، فهي عندما تحسُّ العمل، فإنها عدا عن وارداتها المحددة قانوناً، فإن المشتري قد أجاز للبلديات أن تتلقى التبرعات والهبات، فإذا ما عزمت البلدية على تحقيق المشاريع الاجتماعية والتنمية وإذا ما أرادت فعلاً مساعدة أبناء البلدية المحتاجين، فإنها ستجد حتماً من يمدّها بالتبرعات اللازمة لتغطية نفقات هذه المشاريع.

## الفقرة الرابعة: عمال الإدارة

الوظيفة العامة هي سلك أو مهنة يلتحق بها مبدئياً الموظف في مستهل حياته الوظيفية وحتى نهايتها (أو انقطاعها أو لحين استقالته أو تقاعده أو وفاته)، وهي المركز الملحوظ في احد ملاكات الوزارات أو الإدارات الحكومية أو الرسمية، وتعتبر الأداة أو الموقع الذي تتمكن الإدارة العامة بواسطته من تنفيذ السياسة العامة للدولة ويعتبر الموظف العام المنفذ المسؤول لهذه السياسة ولتوجيهات السلطة التنفيذية أو الحكومة مستوحياً في عمله تحقيق المصلحة العامة والسهر على تطبيق القوانين والانظمة النافذة .

فالموظف العام هو يد الإدارة في ممارسة نشاطها وهو العنصر الأول في منظومة وسائلها. وتولّي الوظائف العامة، وإن كان حقاً يتعين أن يتساوى فيه جميع من تتوافر فيهم الشروط القانونية للقيام بها إلا أنه يعدّ واجباً وتكليفاً ملزماً للقائمين بها، خدمةً للمصلحة العامة. ولم تفقد الوظيفة العامة، حتى في عصر الخصخصة، المكانة التي اكتسبتها في حياة كل فرد وكل أمة، بل تعاضد دورها مع كبر حجم الكتلة البشرية، وازدياد مطالبها.

والوظيفة العامة في لبنان هي مهنة دائمة يدخلها الموظفون ليقوموا في خدمة الدولة حتى سن الإحالة للتقاعد، وخلال حياته الوظيفية يرقى الموظف ويُرفع إلى درجات أعلى بالأقدمية والكفاءة والتميز أيضاً، ويتقاضى مرتباً وحوافز ومكافآت تكفل له الحياة اللائقة. وعادة لا يترك الموظف الخدمة قبل سن التقاعد إلا إذا استقال أو إذا فصل أو أُقيل بقرار من مجلس التأديب لجرمٍ وذنوب ارتكبه، وهو أمر لا يحدث إلا نادراً كأصل عام. وفي اطلعنا على القوانين الراعية للوظيفة العامة، نجد أن النظام القانوني للموظفين العموميين في لبنان يحكمه المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ العائد لسنة ١٩٥٩<sup>(١)</sup>.

يتدرج الموظف وتزداد مسؤولياته وواجباته مع سنوات خدمته ويرتفع راتبه تدريجياً أو دورياً وبامكانه الاستعادة من شروط الترقية والترقية والنقل الى وظائف اخرى حتى بلوغه احياناً اعلى المراكز في الهرم الاداري .

وهناك انواع مختلفة من العاملين في الإدارات العامة تبعاً لطبيعة العلاقة التي تربطهم بالادارة التي ينتمون اليها : فيمكن التمييز بين موظفين دائمين وموظفين مؤقتين ومتعاقدين واجراء<sup>(٢)</sup> .

**الموظف الدائم** : هو من يعهد اليه عمل دائم في وظيفة دائمة ملحوظة في الملاك الاداري العام ويخضع لشرعة التقاعد ، وتحدد وظيفته بقانون .

**الموظف المؤقت**: هو من يعمل بصفة مؤقتة لمدة زمنية محددة ، ويقوم بعمل عارض في وظيفة مؤقتة غير ملحوظة في احد الملاكات الدائمة ، ولا يخضع لشرعة التقاعد وتحدث وظيفته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء .

(١) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ٢٠٩.

(٢) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ٢٠٩.

**المتعاقد** : هو الشخص الذي جرى التعاقد معه لمدة معينة للقيام بعمل محدد يتطلب معارف ومؤهلات خاصة وخبرة واختصاص معين ، ويتم ذلك بموجب عقد يوقعه الوزير المختص والمتعاقد وتوافق عليه هيئة مجلس الخدمة المدنية .

**الاجير** : هو الشخص الذي يعمل في خدمة الإدارات العامة ولا ينتمي الى احد ملاكاتها الدائمة أو المؤقتة ولا يخضع للاحكام الخاصة بالمتعاقدين ويعين بقرار من الوزير أو الموظف المختص وفقاً لنظام الاجراء العام والنظام الخاص باجراء كل إدارة معنية .

وقد بلغ عدد العاملين في الإدارات العامة ١٥٤٤٧ موظفاً ومتعاقداً واجيراً خلال عام ٢٠٠٥ وذلك وفق التفصيل التالي<sup>(١)</sup>:

الشاعر	الموجود	المحوظ في الملاكات	
١٥٦١٢	١٠٠٤٤ ٢٩+ (موظفو المديرية العامة للاسكان الملغاة وادارة الاعداد والتدريب الملغاة)	٢٥٥٥٨	الموظفون الدائمون (من مختلف الفئات)
	٤١		الموظفون المؤقتون
	٢١٥٧		المتعاقدون
	٢٥٨٩		الاجراء
	٨٥٧		المتعاملون
	١٥٤٤٧		مجموع العاملين في الادارات العامة

أولاً: الموظفون

<sup>(١)</sup> د. جرجس غلمية، مجلس الخدمة المدنية : هيئة رقابية مركزية لشؤون الوظيفة العامة، مجلة الحياة النيابية المجلد ٦٣ / ٢٠٠٧ ص ٥٧.

كفلت المادة ١٢ من الدستور حق كل لبناني في تولي الوظائف العامة لا ميزة لاحد على الآخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون. ثم ألغت المادة ٩٥ المعدلة بموجب القانون الدستوري ١٨ تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١ قاعدة التمثيل الطائفي واعتمدت الاختصاص والكفاءة في تولي الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العسكرية والأمنية والمؤسسات العامة والمختلطة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني باستثناء وظائف الفئة الأولى وفي ما يعادل الفئة الأولى فيها وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة مع التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاءة.

### ١-التعيين في الوظائف العامة والفئات الوظيفية

نصّت المادة ١٣ من المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٢ على أنه: " لا يعين احد الا في وظيفة شاغرة في الملاك ، ومرصد لها اعتماد خاص في الموازنة، ووفقا للاصول التي يحددها القانون، يجري التعيين في الدرجة الاخيرة من الفئة، الا في الحالات التي ينص فيها القانون على غير ذلك وحدد القانون طريقتين للتعيين هما التعيين عن طريق الإمتحان والمباراة، فلا تملك الإدارة حرية اعتماد أسلوب التعيين، إذ

الأمر مرهون باختلاف الوظائف المراد التعيين فيها. إذ يتمّ التعيين في الفئة الخامسة عبر امتحان، وهو امتحان أهلية يكون

للإدارة أن تختار من تشاء من بين الناجحين. اما بالنسبة للتعيين في الفئتين الرابعة والثالثة فيتم بموجب مباراة تكون الإدارة

ملزمة باحترام تسلسل درجات النجاح. والقاعدة الأساسية في المباراة أن تكون عامة يتقدم إليها كل مواطن، كما يترشح

للمباراة الموظفون الذين تتوافر فيهم الشروط التي يفرضها القانون. وفي بعض الأحيان تلجأ الإدارة إلى إجراء مباراة

محصورة بين الموظفين الذين ينتمون الى السلك الاداري وتحرم المواطنين الذين لا ينتمون إلى هذا السلك من هذا الحق

دون سبب قانوني. وقد رأى مجلس الخدمة المدنية ان كفاءة المرشحين تظهر من خلال المباراة التي يشتركون فيها لملء

الوظائف الشاغرة في الفئة الثالثة، ويرى بالتالي ان اعتماد المباريات للتعيين في الوظائف العامة ، باستثناء وظائف الفئتين

الاولى والثانية ، هو القاعدة الواجب التركيز عليها لاتاحة الفرص امام الجميع، من اداريين وغير اداريين لاثبات جدارتهم

واستحقاقهم للتعين في الوظائف التي يترشحون لها ، وذلك انسجاماً مع مبدأي الجدارة والاستحقاق ونكافؤ الفرص امام

الجميع<sup>(١)</sup>.

أما بالنسبة للتعين في الفئة الثانية فيتم إما على أساس الإختيار من بين موظفي الدرجتين الأولى والثانية من الفئة الثالثة،

أو يتم بموجب مباراة. وكذلك بالنسبة للتعين في الفئة الأولى فيتم على أساس الإختيار، إما من بين موظفي الدرجات

الثلاث العليا في الفئة الثانية المدرجة أسماؤهم على جدول الترفيع، أو يتم اختيارهم من خارج الملاك ضمن حدود ثلث

المراكز الشاغرة.

وتسعى أنظمة المباريات لتطوير اختبارات الشخصية (المقابلات)، والتركيز أكثر على المهارات التحليلية، أي أن يكون أسلوب الانتقاء منصباً أكثر على شخصية الفرد، وذلك بطريقة موضوعية، وبشكل يصبح معه التعيين حصيلة الانتقاء العلمي المتجرد الذي يؤمن الموارد البشرية الذكية. وتطوير أساليب الأعداد والتدريب من خلال توثيق أو اصر التعاون مع الهيئات والمنظمات الإقليمية والدول، وهذا من شأنه تحسين مهارات الموظفين، فتصبح أكثر توافقاً وقدرة على التعامل واستيعاب التطور التقني في ظل نظام عصري يجذب الأفراد الموهوبة. فلا يكون في القطاع العام بعد اليوم مكاناً للضعفاء، بل مكاناً لاستقطاب الأشخاص القادرين على تحمل العبء والنهوض به. ويشكّل التعديل في سياسة الرواتب والأجور المعتمدة حالياً، حافزاً رئيساً لاستقطاب تلك المواهب<sup>(٢)</sup>.

قسّم نظام الموظفين رقم ٥٩/١١٢ الوظيف الدائمة إلى فئات، والفئات إلى رتب، كما قسّم الفئات والرتب إلى درجات. وجاء القانون رقم ٧١٧ تاريخ ١٩٩٨/١١/٥ ليقسّم كل فئة أو رتبة إلى ٢٢ درجة، يبدأ التدرج من الدرجة الأولى لغاية الدرجة ٢٢ التي هي القمة في سلم التدرج ضمن الفئة أو الرتبة.

وتنظم كل الإدارات العامة في الحكومة المركزية وفقاً لنمط معين، حيث يكون الوزير هو الرئيس التسلسلي الأعلى في سلم الهرم الإداري، وتقسّم الوظائف ضمن الهيكلية الإدارية الواحدة إلى خمس فئات: يأتي في الفئة الأولى المدير العام الذي يرأس المديرية العامة، والأشخاص القياديين في الإدارة كالمحافظ، والسفير والمفتش العام، وغيرهم...

(١) تقرير مجلس الخدمة المدنية عن أعمال سنة ١٩٩٥

(٢) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ٢٣٠.

أما الفئة الثانية فتضم المدير في حال كانت المديرية العامة مقسمة إلى مديريات، ورئيس المصلحة الذي يرأس المصلحة في المديرية العامة. كما يعتبر من موظفي الفئة الثانية القمّقام والمراقب الأول والمفتش ...

وتقسم المصالح إلى دوائر وأقسام ويرأسهما رئيس قسم ورئيس دائرة وهما موظفان من الفئة الثالثة، ويعتبر من الفئة الثالثة أيضاً رئيس القلم، المراقب، المفتش المعاون، المهندس، واستاذ التعليم الثانوي... وتقسم الفئة الرابعة إلى رتبتين، تضم الرتبة الأولى وظائف المحرر، والمحاسب، والمستكتب الأول ومن يماثلهم. أما الرتبة الثانية فتضم وظائف الكاتب، والمستكتب الثاني ومأهول هاتف ثاني،... وتضم الفئة الخامسة وظائف الحاجب والخادم والحارس والسائق ومن يماثلهم<sup>(١)</sup>.

### ٣- تسوية أوضاع الموظفين

تعتبر مشكلة تحسين مستوى الإدارة اللبنانية من أهم التحديات التي تواجهها الإدارة اللبنانية، وأولى خطوات هذا التحسين تتمثل بإعادة تأهيل الجهاز الإداري، الذي تحكمه معايير المحسوبة والتسيب والرشوة والإهمال وغيرها...، فمنذ انتهاء الحرب الأهلية، ومشكلة إصلاح النظام الوظيفي هي أبرز تحديات الحكومة، ووصول الكفاءات إلى المراكز الإدارية هي من الأولويات، فلقد عمدت الحكومة في التسعينات إلى استصدار قانونين رقم ١٩٩١ تاريخ ١٩٩٣/٢/٢٧، ورقم ٢٠٠٠ تاريخ ١٩٩٣/٣/٢، وقد أجازا لكل موظف أو مستخدم ان يطلب إنهاء خدماته في خلال مهلة شهر من تاريخ العمل بها ، ولا يحق لطالب الإنهاء الرجوع عن طلبه بعد انقضاء هذه المهلة، وإذا انقضت مهلة ثلاثة اشهر على تاريخ تسجيل طلب الموظف أو المستخدم في ادارته دون ان يرفض من قبل مجلس الوزراء ، اعتبر مقبولا حكما من تاريخ انقضاء المهلة المذكورة وتنتهي خدمة الموظف أو المستخدم المعني حكما بالتاريخ المذكور دون حاجة لاستصدار اي نص خاص سوى اعلان انتهاء الخدمة من رئيس مجلس الخدمة المدنية .

كما أعطت هذه القوانين للحكومة الحق بأن تتخذ خلال مهلة ثمانية اشهر، قرارات تُنتهي بموجبها خدمة اي موظف أو مستخدم شرط مراعاة الاصول المحددة في هذا القوانين وذلك بموجب مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بعد موافقة هيئة استثنائية خاصة تتألف من رئيس مجلس الخدمة المدنية، ورئيس النقش المركزي

(١) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ٢١٠.



ورئيس ادارة الموظفين ، ورئيس ادارة الاعداد والتدريب ، ورئيس ادارة الابحاث و التوجيه ، و المفتش العام المالي. وفي هذه الحالة تصفى حقوق الموظف في معاش التقاعد او تعويض الصرف وفقا للنصوص النافذة وذلك دون اي مبلغ اضافي .

ثم جرت عملية تطهير طالت مئات الموظفين، وأحيلت إلى المجلس التأديبي العام قضايا طارئة بفعل القانونين الإستثنائيين

رقم ٩٣/١٩٩ و رقم ٩٣/٢٠٠ بلغت ٢٢٥ قضية شملت ٢٦٠ موظفاً. وتولت الإصلاحات في الجهاز الوظيفي، من خلال

إعداد وتأهيل الموظفين، وتفعيل دور اجهزة الرقابة، وتحديث العمل الوظيفي، واعتماد معايير جديدة في الإدارة، اهمها مبدأ

الشرعية ودولة القانون ومبدأ الشفافية، وإقرار شرعة المواطن،... . كما اتخذت الإدارة الإجراءات الكفيلة بمنع تعاقد مشكلة

الفائض من الموظفين والمستخدمين في الإدارات والمؤسسات العامة، حيث منعت التعاقد باستخدام الأجراء الجدد إلا في

الحالات الضرورية التي يقرها مجلس الوزراء ، كما كلفت مجلس الخدمة المدنية بوضع دراسة وافية حول كيفية توزيع هذا

الفائض على الإدارات العامة والبلديات<sup>(١)</sup>.

وتطبيقاً لقرار مجلس الوزراء رقم /٧١/ تاريخ ٢٢/٢/٢٠٠١ المتعلق بدرس أوضاع الفائض وسبل إلحاقهم بأي من الإدارات أو المؤسسات العامة أو البلديات أو اتحادات البلديات التي تطلب التعيين أو الاستخدام أو التعاقد وفقاً لإحتياجاتها، صدر المرسوم رقم ٥٢٤٠ تاريخ ٥/٤/٢٠٠١ الذي حدد مفهوم الفائض في الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات وكيفية إلحاق المعنيين به وتسوية أوضاعهم. وقد وجه مجلس الخدمة المدنية التعميم رقم ٤ تاريخ ١٩/٤/٢٠٠١ إلى جميع الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات وطلب منها إعداد بيان بأسماء العاملين لديها المعتمدين من الفائض وفقاً للأسس التي حددها هذا المرسوم.

واستكمالاً لهذه الإجراءات الآيلة إلى ضبط الوضع الإداري وترشيد الإنفاق ووقف الهدر، ولأجل الحصول على بيانات تفصيلية وواضحة عن سائر العاملين في سائر الإدارات والمؤسسات العامة، أصدر رئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري التعميم رقم ٢٢ تاريخ ٢١/٥/٢٠٠١ طلب فيه من جميع الإدارات والمؤسسات العامة والمراكز والهيئات والمكاتب الملحقة أو التابعة لتلك الإدارات والمؤسسات أو العاملة

(١) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ٢١٢.

تحت إشرافها، إبلاغ الموظفين المؤقتين والمتعاقدين والمتعاملين والأجراء بمن فيهم عمال الفاتورة وسائر العاملين لديها بأي صفة أو تسمية كانت، وجوب تعبئة الاستمارة المرفقة بهذا التعميم وإيداعها مجلس الخدمة المدنية قبل تاريخ ٦/٦/٢٠٠١.

واستناداً للمعلومات التي حصل عليها مجلس الخدمة المدنية نتيجة هذه الورشة، تمَّ إحصاء حوالي ١٣٦١٣ عاملاً في الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات بصفة موظف مؤقت، متعاقد، أجير، متعامل، عامل فاتورة وسواه من التسميات... وبلغ مجموع الفائض من بين هؤلاء العمالي حوالي ٥٠٠١. وبعد أن تمَّ تحديد الفائض الفعلي من عمال الإدارة بدأ العمل على توزيعهم في الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات وفقاً لحاجة هذه الإدارات إلى مستخدمين جدد. وقد وجه مجلس الخدمة المدنية كتباً إلى هذه الإدارات بهذا الشأن، وقد أبدت هذه الأخيرة حاجتها إلى أشخاص للتعامل لديها ضمن مواصفات ومؤهلات معينة. وبلغ عدد المستخدمين الذين سوي وضعهم حوالي ٣٢٧٨ شخصاً. وبدأ العمل بخطة توزيع الفائض المتبقي على البلديات، التي أبدت حاجتها إلى ٣٢٤٤ شخصاً وهو رقم يفوق عدد الفائض المتبقي.

ورأى التقرير إن مشكلة التضخم الوظيفي وظاهرة الهيكلية الفضاضة وارتفاع معدل الإنفاق على القطاع العام تبقى قائمة نسبة إلى حجم الإقتصاد الوطني، ولهذا تبرز الحاجة سريعاً إلى إيجاد حلول جذرية وحاسمة لحل هذه المعضلة المتفاقمة منذ سنوات. فلقد بات القطاع العام يمثل القناة الوحيدة والأساسية لإمتصاص البطالة على حساب الخزينة العامة وأموال دافعي الضرائب<sup>(١)</sup>.

وأضاف التقرير أن مبرر وجود الإدارة حاضراً ومستقبلاً ليس فقط توفير الدخل إلى بعض فئات المجتمع من الموظفين، إنما مبرر وجودها هو في الدرجة الأولى أداؤها للمهام المنوطة بها، وهذا لا يكون إلا بإعداد وتدريب أشخاص مؤهلين للإضطلاع بالعبء الوطني العام، فلا يبقى في الإدارة مكان للمتطفلين من أصحاب الحظوظ غير المدعومة مراكزهم بقوة الكفاءة والمهارة التي تعزز بهما الإدارة، لذلك فإننا نعمل على إيجاد نظام متطور ومرن للخدمة العامة، يكون منسجماً مع المشاريع الإصلاحية التي يجري إعدادها على كل الأصعدة، ولا يشكل خذلاناً لها<sup>(٢)</sup>.

(١) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ٢١٣.

(٢) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ٢١٤.

**ثانياً: الأجراء**

عرّف النظام العام للأجراء الصادر بالمرسوم رقم ٥٨٨٣ بتاريخ ١١/٣/١٩٩٤، الأجير هو كل شخص يعمل في خدمة الإدارات العامة ولا ينتسب إلى أحد ملاكاتها الدائمة أو المؤقتة ولا يخضع للأحكام الخاصة بالمتعاقدين، قسّم الإجراء إلى نوعين، أجراء عاديون وأجراء موسميون، وأجازت المادة الثانية من المرسوم المعدلة وفقاً للمرسوم رقم ٧٥٨٧ تاريخ ١٢/١/١٩٩٥ للإدارات العامة ان تحدث لديها ما يلزمها من تسميات الإجراء الموزعة على فئات العمال، والعمال الاختصاصيين او المهنيين، وفئة المعلمين الاختصاصيين أو المهنيين.

نتيجة لحالة الفائض غير النوعي في عديد الأجراء والمستخدمين لدى معظم الإدارات والمؤسسات العامة، جرى التصدي لمعالجة هذه المشكلة بتدابير تنظيمية، أهمها إلزام جميع الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات بوضع أنظمة خاصة وملاكات عديدة للأجراء لديها. وذلك بهدف الحد من التوظيف العشوائي للأجراء، وتصفية الفائض غير النوعي في عديدهم .

وشكلت قضية الاستخدام بالفاتورة إحدى الشوائب التي هشتت الجسم الإداري في لبنان، ومثالاً ساطعاً على تجاوز المبادئ العامة التي ركز عليها نظام الموظفين، ولا سيما مبدأ "المباراة" و "مبدأ تكافؤ الفرص" كما أن تقديم بعض الخدمات إلى الإدارات أو المؤسسات العامة من قبل أشخاص بموجب "فاتورة"، لا يعتبر تعييناً أو استخداماً خاضعاً لأي من النصوص والأنظمة النافذة التي ترعى شؤون الموظفين الدائمين أو المؤقتين أو المتعاقدين أو الأجراء. ويتعارض هذا التعيين مع مبدأ المساواة الذي أكد عليه الدستور اللبناني في المادة /١٢/ منه حين أعطى لكل مواطن الحق في تولي الوظائف العامة دون ميزة لأحد على الآخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة، وذلك على عكس الاستخدام بالفاتورة، كونه يؤدي إلى تعيين (استخدام) أشخاص قد لا يتمتعون بالمستوى العلمي المطلوب، إلا أن أوضاعهم الخاصة سهلت الاستجابة لمطالبهم، وبالتالي السماح لهم بدخولهم الخدمة العامة دون إخضاعهم لأي نوع من أنواع المباراة أسوة بما هو مطلوب ومتبع عادة مع سائر المواطنين ممن يرغبون دخول الوظيفة العامة.

وقد حظر مجلس الوزراء بقراره رقم /٣٢/ تاريخ ٢٢/١٢/١٩٨٢ وبقرارات عدة لاحقة صادرة عنه لا سيما في العام ١٩٩٧ - استخدام الأجراء في الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات أيّاً كان شكل الاستخدام بما في ذلك الاستخدام بالفاتورة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء كما تفض المادة ٦٥ من الدستور، إلا أن الالتزام بهذا الشرط لم يكن ليصمد طويلاً، وكان ينهار سريعاً تحت وطأة الضغوط والمداخلات.

فكان لا بد من وضع حد لظاهرة الاستخدام بالفاتورة، والذي يجري من دون التقيد بأية ضوابط أو قيود أو أعراف إدارية، وذلك التزاماً بسياسة حكومات الرئيس رفيق الحريري الرامية إلى ضبط الإنفاق ولجم التسبب ورفع مستوى العمل الإداري، علماً أنه من الوجهة الإدارية والقانونية، يعود للحكومة في أي وقت وقف عمل هؤلاء الأشخاص لديها، من دون أن يترتب جراء ذلك أية مسؤولية عن حقوق مكتسبة قد تثار في هذا الشأن، ومن دون أن ينعكس ذلك سلباً على مستوى الأداء الإداري العام.

ثم صدر النظام العام للإجراء في البلديات وفي المؤسسات العامة بموجب المرسوم رقم ٦٠٢٤ تاريخ ٢٠٠١/٨/٦ ونص في مادته الأولى أنه يطبق على البلديات والمؤسسات العامة أحكام المرسوم رقم ٥٨٨٣ تاريخ ١٩٩٤/١١/٣ (النظام العام للأجراء) وتعديلاته في كل ما لا يتعارض مع قانون البلديات والنظام العام للمؤسسات العامة، وأوجب المادة الثانية منه على كل بلدية أو مؤسسة عامة أن تضع نظاماً خاصاً للأجراء لديها، يصدر بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص<sup>(١)</sup>. وبموجب المادة ٥٤ من القانون رقم ٥٨٣ تاريخ ٢٠٠٥/٤/٢٣ (قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام ٢٠٠٤) أصبح كل تعيين وتعاقد في المؤسسات العامة والمصالح المستقلة والمجالس والهيئات والصناديق العامة التي لا تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية (باستثناء مصرف لبنان) يتم بموجب مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية وفقاً للشروط المطلوبة للتعيين أو الاستخدام في كل منها<sup>(٢)</sup>. وبلغ عدد العاملين في المؤسسات العامة المشمولة بصلاحيات مجلس الخدمة المدنية (عددها ١٧ مؤسسة عامة) ٤٠٦٣ عاملاً موزعين كالتالي: مستخدمون ٢٠٠٩ - متعاقدون ٩٢٢ - اجراء ١١٣٢. وبلغ عدد العاملين في البلديات الكبرى المشمولة بصلاحيات المجلس (عددها ١٠ بلديات كبرى باستثناء بلديتي النبطية وبعلبك الهرمل) ٢٥٨٨ عاملاً، موزعين كالتالي: موظفون ٨٣٩ - متعاقدون ٧٥ - اجراء ١٦٧٤.

### ثالثاً: المتعاقدون

خُصَّصَ الفصل الرابع من المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٢ لتنظيم أصول التعاقد، فجاء في المادة ٨٦ منه: "تطبق في تقدير حاجات الدوائر الى متعاقدين وفي طلب الاعتمادات اللازمة لهم، احكام المادتين ٧٤ و٧٥ من هذا المرسوم الإشتراعي" ونصت المادة ٨٧ منه: "يتعاقد الوزير مع لبنانيين او اجانب لمدة

(١) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ٢٥٣.

(٢) د. جرجس غلمية، مجلس الخدمة المدنية: هيئة رقابية مركزية لشؤون الوظيفة العامة، مجلة الحياة النيابية المجلد ٦٣ / ٢٠٠٧ ص ٥٧.

محددة للقيام بعمل معين يتطلب معارف ومؤهلات خاصة ، ضمن حدود الاعتمادات المخصصة لهذه الغاية في الموازنة وفي نطاق العدد المحدد فيها". وفي دراسة لمجلس الخدمة المدنية سنة ١٩٧٧، تنبه المجلس الى اساءة استعمال ظاهرة التعاقد ، وخروجها عن الغاية المحددة لها بموجب المادة ( ٨٧ ) من نظام الموظفين وما يماثلها في المؤسسات العامة والبلديات، لهذا السبب سعى المجلس الى تضمين مشروع القانون الذي وُضع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم ٥٨ تاريخ ١٥/١٢/٨٢ نصاً يقضي بضرورة تحديد اصول للتعاقد وشروطه، فكان نص المادة ١٥ الذي نعنيه قد وردت فيه عبارة " تحدد عند الاقتضاء أصول التعاقد وشروطه".

وبعد صدور النظام العام للاجراء بموجب المرسوم رقم ٥٥٨٣ تاريخ ٣/١١/١٩٩٤ الذي اقل مرونة استخدام الاجراء بالشكل الذي كان يحصل في ظل النظام السابق للاجراء ( المرسوم رقم ٦١١٠/٦١ )، برزت ظاهرة التعاقد مجدداً واخذت بالاستفحال حتى بات التعاقد مع حاجب او خادم او عامل تنظيفات ، امراً مألوفاً . وظهر التخوف انه إذا ما استمرت هذه الظاهرة على ما هي عليه وبدون اي ضوابط فان الادارة ستتحول الى " ادارة المتعاقدين " مع ما لهذا التحول من تأثير على الوظيفة العامة حاضراً ومستقبلاً. ومن اجل ضبط عملية التعاقد في الادارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات، وعدم استفحالها، ومن اجل العودة الى تطبيق قواعد الجدارة والاستحقاق عن طريق التنافس بالمباراة في تولي الوظائف العامة . فصدر المرسوم رقم ١٠١٨٣ بتاريخ ٢/٥/١٩٩٧ المتعلق بتحديد اصول التعاقد واحكامه المنصوص عليه في المادة ٨٧ من نظام الموظفين، الذي عرّف المتعاقد بأنه الشخص الذي يتعاقد معه الوزير، لبنانياً كان او اجنبياً، لمدة محددة، أو من أجل القيام بعمل معين، ويشترط في كلتا الحالتين ان يكون العمل المنوي التعاقد لاجله يتطلب معارف ومؤهلات خاصة غير متوفرة لدى الادارة طالبة التعاقد، وان يكون الشخص المتعاقد معه تتوفر لديه المعارف والمؤهلات المطلوبة . كما يجب ان تكون قد لحظت اعتمادات خاصة لهذه الغاية في الموازنة. ولا يجوز التعاقد على وظيفة ملحوظة في الملاك الاداري العام وفي ملاكات الادارات العامة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك<sup>(١)</sup>.

(١) عصام إسماعيل - شهادة على دولة الشهيد - المصدر نفسه ص ٢٦٢.

## المبحث الرابع:

### الإدارة العامة الإلكترونية

يُقصد بمصطلح الإدارة العامة الإلكترونية استخدام تكنولوجيا المعلومات الرقمية في إنجاز المعاملات الإدارية، وتقديم الخدمات المرفقية، والتواصل مع المواطنين من خلال شبكة المعلومات العالمية (الإنترنت)، أو شبكة المعلومات الداخلية (الإنترنت). فعن طريق الإنترنت يمكن لكل صاحب شأن إنجاز معاملته، أما عن طريق الإنترنت يتمكن العاملون في الإدارة وحدهم من الاتصال ببعضهم وأداء أعمالهم والتنسيق بينها في إطار النظام الداخلي للإدارة التي يعملون فيها. ويتم إدخال كافة المعلومات والبيانات المدونة بالسجلات أو بالملفات الورقية إلى الشبكة الداخلية من خلال الكمبيوتر، لخلق نوع من الأرشيف الإلكتروني الذي يسهل معه حفظ المعلومات وتصنيفها بطريقة تجعل الحصول على أي منها يتم بدقة وسرعة.

ويطلق على هذه الإدارة أحياناً الحكومة الإلكترونية، إلا ان تعبير الإدارة الإلكترونية، هو التعبير الأدق، لأن مهمة "الحكومة" هي وضع السياسة العامة للدولة وتحديد الاهداف العامة المراد إدراكها، وهي مهمة ذهنية خلاقة لا يستطيع أن يقوم بها إلا العقل البشري. أما الكمبيوتر أو العقل الإلكتروني – إذا جاز استخدام هذا التعبير – فإنه يساعد فقط في إعداد بعض البيانات أو المعلومات التي تساعد في رسم هذه السياسة. أما مهمة "الإدارة" فهي تنفيذ السياسة العامة التي سبق وضعها، وإنجاز الأهداف العامة التي تم تحديدها. وتلك هي المهمة التي يمكن أن تتم بالطريقة الرقمية من خلال الكمبيوتر وشبكة المعلومات، بدلاً من أن يتم بالطريقة التقليدية<sup>(١)</sup>.

وخيار الإدارة الإلكترونية، ليس رخصة للإدارة وإنما هو أمر إلزامي فرضته العولمة وضرورة التواصل الخارجي مع الدول والمنظمات الدولية التي تعتمد هذه التقنية، بحيث أن أي دولة لا تعتمد هذه التقنية سوف لن تتمكن من التواصل الفاعل مع المجتمع الدولي. وهكذا لم يعد أمام أي دولة تريد أن تواكب العصر ولا تريد أن تتخلف عن الركب، سوى الاتجاه نحو المجتمع الإلكتروني والتكنولوجيا الرقمية. والدولة التي تفكر في تجاهل الإنترنت في مجال الاتصالات تشبه تلك التي تفكر في رفض الطيران

(١) ماجد الطلو، الحكومة الإلكترونية والمرافق العامة- ص ٣٠ وما بعدها -المقدم إلى مؤتمر الجوانب القانونية والأمنية للعمليات الإلكترونية، دبي، أكاديمية شرطة دبي، منشور على موقع [www.arablwinform.com](http://www.arablwinform.com)

كوسيلة للمواصلات، وهو أمر لم يعد ممكناً أو متصوراً. فلقد جعلت وسائل المواصلات والاتصالات الحديثة العالم بدوله المختلفة يشبه الدولة أو المدينة الواحدة في تقارب أجزائه وإن تباعدت مكاناً. فدخلت الدول في سباق مع بعضها ومع الزمن لتحقيق غاياتها، وباتت الدولة التي تتخلف عن ركب التقدم التقني عاجزة عن مواصلة الحياة الكريمة في ظل مجتمع مادي لم يعد يعترف بالضعفاء<sup>(١)</sup>.

وعلى الصعيد الداخلي، فإن الإدارة ملزمة أيضاً بمواكبة أساليب تعامل القطاع الخاص، إذ لا يُعقل أن يتبنى هذا القطاع لنظام الإدارة الالكترونية وتبقى الإدارة العامة عاجزة عن اللحاق به، تتبنى أساليب تقليدية في التعاطي مع شركات ومؤسسات أو مصارف أو مهنيين يستخدمون التكنولوجيا الرقمية. ولا تكتفي الإدارة العامة الإلكترونية بتقديم المعلومات عبر موقعها على الإنترنت أو إتاحة إمكانية البحث في مواقعها، وإنما تكون أكثر تفاعلاً مع المواطنين أو العملاء وتتبادل معهم المعلومات، فتقوم بدور المرسل من جهة والمستقبل من جهة أخرى. ويسمح موقع الحكومة الالكترونية بإمكانية طبع النماذج بدلاً من الذهاب إلى الإدارة للحصول عليها، ليقوم المواطن باستيفاء بياناتها وإعادة الإدارة بالبريد أو باليد، أو إرسالها عبر شبكة المعلومات، في مرحلة أكثر تقدماً من مراحل الإدارة الإلكترونية.

#### الفقرة الأولى: الإدارة الإلكترونية مدخل لتحديث الإدارة التقليدية للمرافق العامة

باتت الإدارة العامة الالكترونية مصيراً محتوماً ومطبّقاً على أرض الواقع لا بل أنّ هناك حكومات قد حققت فعلاً نجاحات ملحوظة في تطبيقها وان كان ذلك بمستويات متفاوتة وان هذا المفهوم الجديد يقرّ بضرورة قيام هذه الحكومة بتنظيم نفسها بصورة مغايرة كلياً للدوائر الحكومية التقليدية وخدماتها البيروقراطية بعد احداثها تغييرات شكلية في اساليب تقديم الخدمات للمواطنين من خلال تكنولوجيا المعلومات والاتصال<sup>(٢)</sup>، وتيسير سبل أداء الإدارات العامة لخدماتها العامة وإنجاز المعاملات الإدارية، وتشمل بنطاقها معظم القطاعات العامة ضمن معيار تقديم الخدمة العامة للأفراد. ولم يعد خافياً ما لهذه الإدارة من أهمية، أوجدتها في خانة الضرورات في مجال المرافق العامة. فالسرعة في الإنجاز، وزيادة الإلتقان، وتخفيض التكاليف، وتبسيط الإجراءات، فضلاً عن تحقيق الشفافية الإدارية ومكافحة الجرائم الوظيفية كلّها طموحات ما برحت تتطلّع اليها كافة الشعوب وتعتبرها أهداف عليا تعكس الرقي والتقدم في الدول.

(١) ماجد الحلو، الحكومة الالكترونية والمرافق العامة- مرجع سبق ذكره.  
(٢) داود عبد الرزاق الباز الإدارة العامة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه- لجنة التأليف والتعريب والنشر -جامعة الكويت - الطبعة الأولى ٢٠٠٤-ص ٢٩.

ولنظام الإدارة الإلكترونية مزايا متعددة أيضاً أهمها أن إنجاز المعاملة إلكترونياً لا يستغرق سوى عدّة دقائق ، مما يوفر الوقت في الانتقال إلى مقر الإدارة، والبحث عن الموظف المختص، وانتظار الدور، وقيام الموظف بالتحقق من توافر شروط الخدمة المطلوبة وإنجاز المعاملة يدوياً. وبفضل سرعة الإنجاز الإلكتروني أمكن الاستغناء عن خدمات بعض المرافق كخدمة مرفق البريد العادي التقليدي في حدود كبيرة، وذلك باستخدام البريد الإلكتروني الذي يصل إلى موقع المرسل إليه في لحظات. أضف كذلك أنه عن طريق الإدارة الإلكترونية يمكن القضاء على البيروقراطية بمعناها البغيض ونتائجها السيئة المؤدية إلى إهدار الجهد والوقت والمال لدى أصحاب المصلحة.

ويمكن في نظام الإدارة الإلكترونية لموظف واحد إنهاء المعاملة المطلوبة وتقديم الخدمات لصاحبها دون الرجوع إلى رفاقه في العمل، وذلك بالرجوع لقاعدة البيانات المعدّة سلفاً في إدارته، والتي تكون بمثابة تفويض للموظف يتخذ قراره على أساسه فيما لو كان يملك قانوناً الصلاحية للتقرير. وعندما تتم المعاملات بطريقة إلكترونية دون اتصال مباشر بين صاحب الشأن والموظف المختص، تنتفي مجالات الرشوة والاكراميات أو تلاعب الموظفين وسوء معاملتهم للمعنيين. وفي ذلك مكافحة للفساد الوظيفي وجرائم العمل. بالإضافة إلى أن الإنجاز الإلكتروني لا يتم أمام الجمهور، مما يجعله أيسر تحقيقاً لتجنبه مشاكل المواجهة المباشرة مع أصحاب الشأن وطالبي الخدمة، خاصة من ذوي الوعي المنخفض من الناس.

### أولاً: الدور الإجرائي للإدارة العامة الإلكترونية

تعتمد الإدارة العامة الإلكترونية على تكنولوجيا المعلومات في تقديم الخدمات العامة من خلال وسائل الاتصال الحديثة بهدف إيصال الخدمات للمواطن أو العميل وزيادة التأثير الايجابي على مجتمع الأعمال وجعل الحكومة تعمل بكفاءة وفاعلية عاليين. وهي تفيد بتبسيط الإجراءات الحكومية وتيسير النظام البيروقراطي أمام المواطنين من خلال إيصال الخدمات لهم بشكل سريع وعادل في إطار من النزاهة والشفافية والمساءلة الحكومية.

بالنتيجة فان مصطلح الإدارة الإلكترونية يعكس مفهوم تيسير تقديم الجهات الإدارية لخدماتها اعتماداً على ما توفره لها التقنيات الحديثة من وسائل، وما هو إلا حلقة جديدة من حلقات "الأشكال" التي تقدم بها تلك الجهات خدماتها الافراد، ومقاربة جديدة للتواصل بين الافراد والإدارة وهذا ما حتمه واستدعاه تطور دور الدولة الحديثة أي دولة الخدمات.



ولقد حاولت السلطات الإدارية أن تحسن أدائها في تقديم تلك الخدمات العامة اعتماداً على ما توفره لها معطيات التقدم العلمي الحالي فإذا ما استثمرت تلك السلطات الإدارية متطلبات تقنية المعلومات ووسائل الاتصالات الحديثة في أداء مهامها، فليس معنى ذلك أن تلك الإدارة العامة قد انقلبت إلى حكومة بالمعنى القانوني والدستوري لهذا المصطلح<sup>(١)</sup>.

فتظهر الإدارة العامة الإلكترونية بأنها أداة تسهيل تقديم الخدمات، فهي ليست دائماً الخدمة المرفقية التي يرغب المواطن من الاستفادة منها، وإنما تسهّل استفادته من هذه الخدمات أو المرافق العامة. ولكن تبقى الخدمة بحاجة إلى عمل بشري مباشر، كمثال اعداد الخطط والبرامج الحكومية ورسم السياسات العامة للبلاد، وتحديد العلاقات الخارجية وتنفيذ المرافق العامة. ومن البديهي ان الاصل هو قيام الفكر البشري بالتخطيط وتقدير المصالح العليا للبلاد استناداً الى الرؤى والتطلّعات الخاصة بالشعوب، وهذه المهام متروكة للفكر البشري، وان استناد البشر الى تكنولوجيا المعلومات في معرضها لا يتخطى حدود البحث والمعرفة وتيسيرهما، ويبقى تنفيذها صناعة بشرية خاصة. كما يخرج من نطاق الادارة العامة الإلكترونية كل نشاط يستلزم بطبيعته ان يكون كافة اطرافه من البشر ولا يمكن ان يتم بالوسائل الإلكترونية، كحفظ الأمن والانتفاع المادي المباشر من موضوع المرفق العام كاستخدام الطرقات العامة في المواصلات والحصول على الخدمات الطّبية في الاستشفاء والاستفادة من الطاقة الكهربائية او المائية من مرفق الطاقة الى ما هنالك من خدمات، وهذه الصورة تمثّل الانتفاع من عين موضوع المرفق العام بمعزل عن الاجراءات المطلوبة للاستحصال عليها حيث يكون دور التكنولوجيا محصوراً بالبنية والانشاء الخاص بالمرفق وليس في تقديمه الى الافراد. وفي بعض الحالات تقدّم الإدارة العامة الإلكترونية الخدمة النهائية للمواطن كحالة الاستحصال على تراخيص (رخص ممارسة المهن- رخص البناء - رخص قيادة السيارات..)، والسندات (سندات الملكية- سندات الخزينة) تسديد الرسوم والضرائب...

وبهذا المعنى فإن الإدارة العامة الإلكترونية هي عبارة عن الاجراءات الادارية الآيلة لاستحصال الافراد على خدمة المرفق العام فيكون دور التكنولوجيا الإلكترونية كامناً في تيسير حصول الافراد على الخدمة المطلوبة من المرفق العام، وبهذا يحصر نطاق الادارة العامة الإلكترونية في الصورة الادارية للانتفاع بالمرفق العام.

## ثانياً: متطلبات الإدارة العامة الإلكترونية

١ - هشام عبد المنعم عكاشة - الادارة الإلكترونية للمرافق العامة، دار الفكر الجامعي ٢٠٠٤-ص ٢٤

تمثل الإدارة الالكترونية تحولاً شاملاً في المفاهيم والأساليب والهياكل والتشريعات التي تقوم عليها الإدارة العامة. وهي ليست مجرد شعار يرفع، بل إنها عملية معقدة ونظاماً متكاملًا من المكونات البشرية التقنية، المعلوماتية، التشريعية، البيئية وغيرها. وبالتالي لا بد من توافر متطلبات عديدة ومتكاملة لإخراج مفهوم الإدارة الالكترونية إلى حيز الواقع العملي في أجهزة الإدارة العامة أو مؤسسات القطاع الخاص.

إن تطبيق نظام الإدارة الالكترونية الذي يتيح لطالب الخدمة أن يتعامل مع الانترنت بدلاً من الموظف العام التقليدي، يستلزم إحداث تغييرات كثيرة واسعة سواءً على مستوى قدرات المواطن في التعامل مع الأنترنت، أو على مستوى الموظف الذي يجيد استخدام هذه التقنية، إذ ليس من المعقول مثلاً أن يتم الاتصال بين طالب الخدمة والمسؤولين عبر الانترنت، ثم يقوم المسؤولون بمراجعة المعلومات يدوياً بالأسلوب التقليدي. فينبغي أن يكون التغيير متكاملًا والأداء متجانسًا، وأن تتم إعادة تنظيم شاملة للخدمات والأدوات، وذلك لأن إدارة الخدمات التي تقدمها الحكومة الالكترونية من خلال الانترنت لها خصوصيتها ومقوماتها التي تختلف عن الإدارة التقليدية لمثل هذه الخدمات.

ويمكن تلخيص أهم المستلزمات التي تشكل العناصر الأساسية للإدارة الالكترونية، والتي أشار إليها الكثير من الخبراء في هذا الحقل، فيما يلي:

١- العناصر البشرية المؤهلة ومواصلة تدريبها باستمرار: إن نظام الإدارة الالكترونية يحتاج إلى الكوادر البشرية المؤهلة والمدرّبة على العمل في هذا المجال، وهذا يقتضي من الإدارات المختلفة إدخال التغيير والتطوير على العنصر البشري العامل بها حتى يتمكن من إدارة المشروع بشكل فاعل. ولما كان التركيز ينصب على العنصر البشري باعتباره العنصر المحرك لهذا النظام، فإن تطويره وتدريبه لن يتأتى إلا من خلال توفير التعليم التقني للنشئ. لأن الفرد العادي الذي يتوقع أن يستفيد أو يتعامل مع نظام الإدارة الالكترونية، يجب أن ينفرد بمميزات الكفاءة التقنية في التعامل مع التكنولوجيا الحديثة والإلمام بما توفره له من فوائد نتيجة إقامته في هذا المجال. ويعد هذا المسعى مطلباً طموحاً يتحقق من خلال العناية بالعنصر البشري من السنوات الأولى للتعليم حتى المراحل الجامعية، لتكون الخلاصة هي جيل مدرّج بالقدرة التقنية والكفاءة العلمية عند الانخراط في التكنولوجيا الرقمية ليشمل جميع فئات المجتمع<sup>(١)</sup>.

(١) علي السلمي، إدارة الموارد البشرية الإستراتيجية، دار غريب للطباعة والنشر، طبعة ٢٠٠١ ص ١٩.

٢- **بنية أساسية إلكترونية متكاملة:** أو العنصر المادي الذي يشكّل عصب الإدارة الإلكترونية كأجهزة الحاسوب الآلي وخطوط الاتصال وخدمة انترنت فعالة، وأساليب ومصادر المعرفة الملائمة في كافة المؤسسات وإتاحتها للاستخدام الفردي والمؤسسي على أوسع نطاق ممكن. فنظام الإدارة الإلكترونية يحتاج في تطبيقه إلى أجهزة علمية متطورة ومكلفة. وقد كثرت وتتنوع الأدوات والمنتجات الخاصة بأنظمة تقنية المعلومات والاتصالات المسموعة والمرئية التي يلزم أو يستحسن توافرها لإمكان تطبيق نظام الحكومة الإلكترونية بنجاح. فلا يمكن تصور نظام إلكتروني دون توفر الحواسيب الآلية في الوقت الحالي وما تحتويه من محطات عمل والبرمجيات والشبكات المحلية والشبكات الواسعة النطاق. كما يعد استخدام الانترنت إحدى الركائز الأساسية التي تقوم عليها الإدارة الإلكترونية وكلما توسع استخدامه في المجتمع، وقلّت كلفته وتحسنت خدمة الأنترنت، كلما سهلت مهمة الحكومة الإلكترونية. إذ رغم تزايد استخدام الأنترنت في الحياة اليومية للمواطنين، فإن أغلب الناس لا يملكون "كمبيوتر" ولا يستطيعون الدخول إلى شبكة الأنترنت من منازلهم. ونجاح نظام الإدارة الإلكترونية وتوصيل الخدمات عن طريق الأنترنت إلى المستفيدين، يقتضى توفير البنية التحتية والأجهزة الإلكترونية اللازمة لذلك وجعلها في متناول كافة المواطنين<sup>(١)</sup>.

٣- **مركز المعلومات والبطاقة الوطنية الإلكترونية:** تتطلب البنية الأساسية الإلكترونية وجود مركز للمعلومات وحماية هذا المركز وضمان سرية هذه المعلومات بخلاف شبكات الاتصال والأنترنت، لضمان عدم إتلاف أو تزوير أو سرقة البيانات، وانتهاك سرية المعلومات<sup>(٢)</sup>. يتضمّن مركز المعلومات المركزي كافة المعلومات الشخصية للمواطن أو للشخص المعنوي، وكذلك كافة المعلومات المتعلقة بالملكيات العامة والخاصة، حيث تعدد الإدارة إلى جمع وتخزين كمية كبيرة من المعلومات الشخصية الحساسة. وقد ترد مثل هذه المعلومات في محاضر جلسات دعاوى الأحوال الشخصية، أو في محاضر الشرطة، أو في سجلات الشهر العقاري، أو في دفاتر الأحوال المدنية....ألخ. ولا شك أن بعض هذه المعلومات يدخل الحصول عليها في إطار حرية الإعلام قانوناً. غير أنه عن طريق شبكة المعلومات يسهل معرفة بعض الشؤون الخاصة ذات الحساسية بالنسبة لأصحابها. لذلك ينبغي على الإدارة أن تراجع وتوائم سياستها الإعلامية لتقييم

(١) ماجد الحلو، الحكومة الإلكترونية والمرافق العامة- مرجع سبق ذكره.

(٢) عبد الفتاح بيومي حجازي، النظام القانوني لحماية الحكومة الإلكترونية، الكتاب الثاني، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٣، الطبعة الأولى ص ٧٦.

نوعاً من التوازن بين حماية حق الجمهور في الإعلام وحق الفرد في الخصوصية. فيجب حماية المعلومات أو البيانات الخاصة التي يتم إدخالها إلى شبكة المعلومات للحصول على الخدمة أو إنجاز المعاملة، بحيث لا يتمكن من الاطلاع عليها إلا أصحاب الصلاحية القانونية في ذلك. ونظراً لقلّة ثقة المواطنين في قدرة الإدارات الحكومية على المحافظة على معلوماتهم الشخصية في إطار الخصوصية، فإن الأمر يحتاج من تلك الإدارات إلى مزيد من الاهتمام والحرص على صيانتها من عبث العابثين أو اطلاع المغرضين. خاصة وأن تلك المعلومات يمكن أن تباع أو تستغل لأغراض تجارية أو غير تجارية<sup>(١)</sup>.

ولا يستقيم نظام الإدارة العامة الالكترونية ما لم يُعطى لكل مواطن بطاقة تحمله رقمه الوطني وفيها كافة المعلومات المتصلة به، بحيث لا يحتاج عند أي معاملة إلى إحضار أي وثائق من أي نوع كان، فعبّر بطاقته الالكترونية الذي تحمل كافة المعلومات حول حالته المدنية، يمكنه إنجاز أي معاملة جديدة عبر استعمال البطاقة. وقد تتجمع في بطاقة واحدة معلومات أخرى متعلقة برقمه المالي (لتسديد الضرائب والرسوم) وحالته الصحية، وممتلكاته العقارية، وقد يكون لكل إدارة بطاقة وإنما متصلة بالبنك المركزي للمعلومات. وهذا البنك يكون متصلاً بجميع الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات و متمتعاً بحماية خاصة ضد كل أنواع الاعتداء<sup>(٢)</sup>.

٤- البيئة التنظيمية والتشريعية ضامنة لقانونية التعامل بأساليب الإدارة الالكترونية: يحتاج تطبيق نظام الإدارة الالكترونية وتقديم الخدمات المرفقية عبر شبكة المعلومات، إلى تشريعات خاصة تحكمه وتقدم له التنظيم القانوني المناسب الذي يكفل تحقيق أهداف هذا النظام الحديث على أفضل وجه ممكن. فمن المعروف إن الإدارة تخضع في أعمالها الى مبدأ المشروعية الذي يملّي عليها الخضوع الى احكام النصوص الدستورية والتشريعية والتنظيمية في معرض تلك الاعمال، وإلا فقدت شرعيتها وتحولت الى اعمال منعقدة أو باطلة. فتطبيق نظام الإدارة الالكترونية يحتاج إلى استعداد تشريعي متكامل، لأن إجراءاتها تطيح بالكثير من المستقر عليه من الإجراءات الحكومية الملزمة<sup>(٣)</sup>.

(١) ماجد الحلو، الحكومة الالكترونية والمرافق العامة- مرجع سبق ذكره.

(٢) سعد زخيا- التحول العالمي نحو الحكومة الالكترونية- رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية الفرع الثاني الجامعة اللبنانية - ص ٤٦، ٢٠٠٨

(٣) داود عبد الرزاق الباز الإدارة العامة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه- مرجع سابق - ص ١٦٤.

٥- تطوير نظم التعليم والتدريب بما يتلاءم والنظام الإلكتروني: تتطلب الإدارة الإلكترونية تغييرات جذرية في نوعية العناصر البشرية الملائمة لها، وهذا ما يفرض إعادة النظر في نظم التعليم والتدريب لمواكبة متطلبات التحول الجديد بما في ذلك الخطط، والبرامج، والأساليب والمصادر التعليمية والتدريبية على كافة المستويات. ولا يفوتنا التنبيه الى أهمية ضرورة التوعية الاجتماعية بثقافة الإدارة الإلكترونية ومتطلباتها، نظراً لأن التحول نحو نظام الإدارة الإلكترونية يعد فلسفة متكاملة من القيم والأهداف والوسائل والنظم المتكاملة، وإن ترجمتها إلى الواقع العملي يحتاج إلى جهود ومتطلبات عديدة يأتي في مقدمتها وعي الجمهور لطبيعة هذا التحول والاستعداد: النفسي، السلوكي، التقني، المالي، وغير ذلك من متطلبات التكيف معه.

### الفقرة الثانية: فوائد الإدارة العامة الإلكترونية

سنحاول أن نعرض لفوائد الإدارة العامة الإلكترونية كما بيّنها وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية اللبناني، ثم نشرح أهم مزايا هذه الإدارة كما أظهرها الفقه.

### أولاً: استراتيجية وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية

وضع مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية في دراسته حول الإدارة العامة الإلكترونية، للفوائد التي يمكن أن تتحقق إذا اعتُمد نظام الإدارة العامة الإلكترونية، وقسمها ضمن خمس مجموعات<sup>(١)</sup>:

#### ١- الفوائد التي تحققها الحكومة:

- إدارة أفضل للموارد وبالتالي تعيين الشخص المناسب في المكان المناسب.
- عمليات منظمة وإجراءات مبسطة وبالتالي فعالية أكبر.
- تقليص وقت الإجراءات وبالتالي تقليص الكلفة.
- تعزيز المساءلة والشفافية مما يؤدي إلى تقليل وقوع الأخطاء والتزوير.
- تحويل إلكتروني للنماذج المصدّقة بين الإدارات الحكومية وبالتالي الحد من التنقل وسائر العناصر المتصلة بالكلفة.
- مساحة تخزين أقل للوثائق المؤرشفة مما يؤدي إلى انخفاض النفقات العائدة إلى الإيجار.

(١) مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية استراتيجية الحكومة الإلكترونية كانون الاول ٢٠٠٢.

- إنفاق حكومي حينما وحيثما تدعو الحاجة من خلال تحليل البيانات، وبالتالي وضع ميزانية مسبقة مدروسة.
- تقديم خدمات أفضل لكل من الموظفين الحكوميين والمواطنين مما ينعكس إيجاباً على الحكومة.
- تطوير العائدات بدلاً من إنفاقها وذلك عبر الادخار وإيجاد فرص عمل جديدة واختيار الاستثمارات المدروسة وتنفيذ المشاريع بشكل أكثر فعالية إستناداً إلى الخبرة المكتسبة.

## ٢- الفوائد التي يحققها المواطن:

- تتعاطى مبادرة الإدارة العامة الإلكترونية مع المواطن كزبون ومع الحكومة كمورد، من هنا يتم التوصل إلى إرضاء الزبون من خلال العناصر التالية:
- تقليص وقت المعاملات الحكومية.
- الوصول إلى مختلف المعاملات الحكومية عبر الشباك الموحد للمعلومات.
- تيويم البيانات المتعلقة بالأحوال الشخصية، مثل التغيير في الوضع العائلي، تغيير في العنوان في مكان واحد فقط).
- نقل كافة البيانات الشخصية والفوائد التي تقدمها الحكومة عبر بطاقة ذكية تتولى توزيعها وتوثيقها وتحديثها عبر قنوات آمنة مرخصة من قبل الحكومة، وتكون في متناول المواطن، مما يساهم في تقليص الوقت الذي يهدر في ملء النماذج اللازمة.
- التبليغ عبر طرق مختلفة) الخليوي، البريد، الإنترنت (حين تبرز الحاجة إلى تيويم المعلومات أو منح بعض التقديمات من قبل الحكومة.
- تقليص عدد الزيارات إلى الإدارات الحكومية وبالتالي وقت المواطن، مما يؤدي إلى تعزيز الإنتاجية على الصعيد الشخصي والوطني.
- توفر العديد من القنوات التي تؤمنها الحكومة من أجل نشر المعلومات وتقديم الخدمات وتحديث المعلومات الخاصة بالمواطنين والمعاملات المتوفرة.
- إطلاق حملات توعية في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتقليص الانقسام الرقمي من خلال التدريب وبالتالي إتاحة الفرص لنشوء مجتمع رقمي يواجه تحديات العالم الجديد الذي لا يسع لبنان إلا للحاق به.
- منح الفرصة لتعلم واستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من خلال إنشاء مراكز متعددة المجالات في المناطق.

- توسيع السوق المحلي لوظائف تكنولوجيا المعلومات والإتصالات من خلال توظيف الخريجين في القطاع العام.
- تساهم مبادرات الإدارة العامة الالكترونية في بناء الجيل القادم من خلال المناهج المحدثة في المدارس والجامعات، وفي إفساح المجال أمام أفكار إبداعية على صعيد الأعمال، وذلك عبر مختلف التسهيلات التي تقدمها الحكومة نفسها أو عبر المفاوضات التي تجري بشكل مستمر مع القطاع الخاص من أجل زيادة فرص العمل واستخدام الإنترنت، وإيجاد فرص عمل، والقضاء على كافة المرافق غير القانونية التي ستشكل عائقًا للمجتمع بأكمله.

### ٣- الفوائد التي يحققها قطاع رجال الأعمال والمستثمرين:

- تتضمن مبادرة الإدارة العامة الإلكترونية بالنسبة لهذه الفئة، وسواء داخل أو خارج لبنان، الفوائد التالية:
- تسهيل تسجيل شركات جديدة بكل أنواعها.
- بحث إمكانية توفير قطاعات أعمال محددة ودعم إنشاء شركات أو تكتلات تجارية، كاستثمارات جديدة على سبيل المثال.
- خدمات توريد الكتروني.
- الدفع المضمون عبر الإنترنت.
- عمليات مبسطة لطلب الرخص عبر المداخل الخاصة بالاستثمارات في الشباك الموحد للمعلومات.
- إجراءات أسرع في التعاطي مع الحكومة.
- سوق محلي موسّع لتكنولوجيا المعلومات والإتصالات حيث تشكل الحكومة المستخدم الأكبر للمنتجات والخدمات في هذه المجال.

### ٤- الفوائد التي يحققها الموظف:

- تتعدد الفوائد التي يجنيها الموظف من جراء اعتماد نظام الإدارة العامة الالكترونية، وأبرز هذه الفوائد هي:
- زيادة الإنتاجية من خلال تبسيط الإجراءات.
- توفر المعلومات في أي مكان وزمان.
- اتصالات أكثر سرعة عبر الإدارات الحكومية.
- تبادل المعلومات والمعارف.

- فعالية الخدمات المتصلة بالموارد البشرية، مثل تقييم الأداء والطلبات والتصديقات المباشرة.
- دفع الرواتب عبر المصرف الإلكتروني.

#### ٥- الفوائد التي تحققها المنظمات الدولية:

- يبرز تأثير الإدارة الإلكترونية على المنظمات الدولية في تعاطيها مع الحكومة اللبنانية من خلال ما يلي:
- جودة وسرعة الإحصاءات التي تؤمن عبر النظم المعلوماتية الحكومية.
- بساطة وشفافية ومساءلة العمليات الحكومية التي تتعلق بهذه المنظمات.
- إدارة أفضل للشؤون المالية وتنسيق فعال لجهة التمويل سواء بالنسبة للقروض أو الهبات المعطاة من هذه المنظمات.
- السرعة في عمليات صنع القرارات التي يتخذها المسؤولون الحكوميون من خلال بيئات نظم دعم القرار.

#### ثانياً: مزايا الإدارة العامة الإلكترونية:

يعدد الفقه جملة فوائد للإدارة العامة الإلكترونية نوجزها كالآتي<sup>(١)</sup>:

- ١- تقليل مستوى الخطأ في البيانات الواردة في المعاملة: كثيراً ما تنشأ النزاعات الإدارية عن الأخطاء المادية التي تحدث نتيجة نقل البيانات بصورة خاطئة من قبل الموظف العام أو حتى نتيجة خطأ من قبل صاحب العلاقة نفسه في كتابة البيانات الملحوظة على نماذج المعاملات المعتمدة من قبل الإدارة، وهنا تظهر أهمية الإدارة الإلكترونية في تفادي الأخطاء اليدوية التي قد تحدث عند تأدية الخدمة بالطرق التقليدية. ذلك أن الحاسب الآلي المزود بقاعدة بيانات قادر على إعطاء نتائج يقينية لا مجال للخطأ فيها، مما يجنب الأفراد مخاطر الوقوع في الأخطاء المادية و يتيح لهم السهولة في إنجاز المعاملات

(١) يراجع مثلاً:

- عبد الفتاح بيومي حجازي، النظام القانوني لحماية الحكومة الإلكترونية، مرجع سابق ص ١٠٠ .
- ماجد الحلو، الحكومة الإلكترونية والمرافق العامة- مرجع سبق ذكره.
- داود عبد الرزاق الباز الإدارة العامة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه- مرجع سابق ص ٢٠٧ .



٢- اختصار الإجراءات: يختصر نظام الإدارة الالكترونية إجراءات كثيرة ومراحل طويلة، كانت المعاملة تتم من خلالها. وبالتالي فإن تدفق بيانات المعاملات تتم بسهولة تتيح تنفيذ المعاملة في أي وقت. هذا فضلاً عن أن الإنجاز الالكتروني للخدمة يخضع لرقابة أسهل وأدق من تلك التي تفرض على الموظف في أداء عمله في نظام الإدارة التقليدية. وبذلك يمكن تقديم خدمات أفضل لمستحقيها، واستغلال أمثل لإمكانات الإدارة. ولا شك أن إنجاز المعاملة إلكترونياً لا يستغرق في بعض الحالات غير دقائق معدودة- إذا لم تكن المعلمة بحاجة إلى دراسة وتدقيق، مما يوفر الوقت الضائع في الانتقال إلى مقر الإدارة، والبحث عن الموظف المختص، وانتظار الدور، وقيام الموظف بالتحقق من توافر شروط الخدمة المطلوبة وإنجاز المعاملة يدوياً.

٣- التقليل من التعقيدات الإدارية: تمكّن الإدارة الالكترونية المرافق العامة من تلبية احتياجات الافراد دون الحاجة لقيامهم بجولة تشمل عدّة ادارات والتنقل بين المكاتب في معرض المعاملة الواحدة، فبواسطة نظام الإدارة الالكترونية يمكن القضاء على البيروقراطية بنتائجها السيئة وتقليل نسبة التعقيدات الإدارية التي يمر بها القرار الإداري أو المعاملات الخاصة بالأفراد، وذلك من خلال اختصار مراحل إنجاز المعاملات، لأن تقنية المعلومات والاتصالات كفيلة بتوفير المعلومة بسرعة فائقة وسهولة، فعلى سبيل المثال، الشخص الذي يرغب في الحصول على بيان أو شهادة محددة يتم ذلك بمجرد أن يملأ الطلب عن طريق شبكة المعلومات، ويحصل الموظف على إخطار بذلك، فيقوم بالبحث في قاعدة البيانات التي زوده بها النظام لدى مصلحة الأحوال الشخصية ومن ثم يقوم بتحرير الشهادة المطلوبة إلكترونياً، ويحيلها إلكترونياً إلى رئيسه الأعلى للتوقيع.

٤- تحقيق مبدأ المساواة وانتهاء زمن المحاباة: حيث تتوحد خطوات تنفيذ الخدمة، بمعنى أن هناك أسلوباً موحداً للتعامل مع كل من يرغب في الحصول على خدمات هذه الإدارة، وهذه هي الشفافية بعينها، ذلك أن الشخص الذي يرغب في الحصول على منفعة أو مصلحة من جهة الإدارة الالكترونية، فإنه يجب عليه إتباع إجراءات محدّدة منصوص عليها في نظام هذه الإدارة، وبالتالي لا يمكن لأي متعامل آخر، اختصار هذه الإجراءات أو ترك مرحلة من مراحلها، فالجميع متساوون في إتباع هذه الإجراءات.

٥- الاستغناء عن دوام العمل الرسمي: إن نظام الخدمات الالكترونية عن طريق الإدارة الالكترونية يقوم على مدار الساعة، بمعنى أن صاحب الشأن يمكنه الدخول على شبكة المعلومات في أي وقت للحصول على الخدمة التي يرغبها، ويتجنب الانتظار في الصفوف الطويلة حتى يصل دوره ويقابل الموظف. وهذا ما يرفع من طاقة الادارة على تلبية احتياجات الافراد الى اقصى حدّ ممكن، وعدم حصر نشاطها بالدوام الرسمي الذي يقتصر على ساعات قليلة في اليوم (عملياً ٥ ساعات عمل)، فضلاً عن ايام العطل الرسمية، ففي لبنان تكثر العطل الرسمية ويعمل بنصف دوام يومين في الاسبوع، وفي ظلّ الادارة الالكترونية بالامكان تلبية جزء من مطالب الافراد ٢٤ ساعة في اليوم وعلى مدار كامل ايام الاسبوع (كتقديم الطلب والحصول على المعلومات، وكافة الأمور التي لا تحتاج إلى العنصر البشري..).

٦- تخفيض التكاليف: لا شك أن إقامة نظام الإدارة الالكترونية يحتاج في البداية إلى تكاليف عالية لإيجاد بيئة الكترونية، بمعنى أنه يحتاج أولاً إلى مبالغ غير قليلة تتفق في شراء الأجهزة والمعدات وإعداد البرامج وتدريب العاملين، غير أن أداء الخدمات بالطريق الالكتروني- بعد ذلك سرعان ما يحقق وفراً في وقت وجهد الجمهور الطالبين للخدمة، وبالمقابل ستحقق الجهة المنفذة للخدمة وفر لناحية الاستغناء عن وجود مباني ضخمة لاستقبال المراجعين وخزانات حفظ المعاملات، فضلاً عن تقلص الحاجة لوجود أعداد كبيرة من الموظفين، وتخفيض أو الاستغناء عن كميات الأوراق والأدوات المكتبية المستخدمة في أداء الخدمات.

### الفقرة الثالثة: تسيير المرافق العامة عبر نظام الإدارة الالكترونية

من المبالغة القول، بأن دولة، أي دولة قد وصلت إلى نظام الإدارة العامة الإلكترونية في كافة مرافقها العامة، لأنه إذا كان في المرحلة الحالية من الممكن قبول فكرة الإصدار الالكتروني لوثيقة أحوال شخصية أو رخصة ممارسة مهنة الطب مثلاً، لأن سلطة الإدارة مقيدة بإصدارها عندما تكون المستندات المطلوبة متوفرة، فإن قرار الترخيص لمصنع لا يمكن إصداره ما لم تجري الإدارة التحقيقات الضرورية لتتحقق من توافر الشروط، لذا فإن الإدارة الالكترونية في هذه الحالة تسهّل عملية إصدار القرار ولكن لا تحلّ محل العمل البشري. ولهذا نلاحظ أنه حتى الولايات المتحدة الأميركية- مهد هذا النظام- لم تصل إلى مرحلة التطبيق الكامل للإدارة الالكترونية، وإن كانت وصلت مراحل متقدمة جداً نسبةً لغيرها من

الدول<sup>(١)</sup>. ولهذا لم يتوصل هذا القطاع حتى الآن في التحول التام لخدماته نحو نظام الخدمات الالكترونية بسبب ارتباط ذلك التحول بالواقع العام لادارات الدولة وبسبب عدم مواكبة المجتمع الأهلي في البلاد، أو لأن طبيعة عدد كبير من الخدمات لا يمكن إنجازها إلكترونياً. وفي لبنان لا زال المجتمع غير مؤهل لاستقبال هذا النوع من التكنولوجيا الإدارية، إذ أن انتشار أجهزة الكمبيوتر في لبنان ولدى القطاع العام لا تزال في طورها الأولي كما لا تزال خدمات الانترنت محدودة الانتشار، هذا عدا عن أن كلفة اشتراك الانترنت هي مرتفعة مع خدمة ليست جيدة.

ولما كانت المرافق العامة هي للجميع، فلا يجوز تحت ستار التطوير حرمان فئة كبيرة من اللبنانيين من الانتفاع من المرافق العامة بسبب جهلهم أصول التعامل بالانترنت، وإذا فعلت الإدارة ذلك إنه تكون قد خالفت مبدأ المساواة المكفول دستورياً.

ولهذا فإن الانتقال نحو الإدارة العامة الالكترونية يتم في لبنان خطوة خطوة، ولا زلنا في مرحلة الخطوة الأولى، إذ أن الإدارة العامة الالكترونية في لبنان لا زالت مقتصرة على مرحلة الحصول على المعلومات حول المعاملات الإدارية، أو توجيه الرسائل للإدارات المعنية، وهي غالباً تبقى بدون رد. ولقد أضيف إليها مؤخراً - كما بيّنا في المبحث السابق - خدمة تقديم طلبات الترشيح للوظائف العامة عبر البريد الالكتروني، والخدمات الانتخابية لناحية معرفة مكان الاقتراع والاطلاع على القوائم الانتخابية.

وأبرز المشاريع المتصلة بالإدارة العامة الإلكترونية في لبنان، إنشاء مواقع الكترونية للوزارات والمؤسسات العامة، أهمها "بوابة معلومات الحكومة اللبنانية"، وتدريب وبناء القدرات الالكترونية والتدريب على أساسيات استخدام المعلوماتية لموظفي القطاع العام.

ولهذا لا يجوز الاستنتاج من هذه المحاضرة أن الإدارة العامة الالكترونية ستلغي كل قواعد الإدارة العامة التقليدية، وإنما ستحسّن أداء هذه الإدارة وتطوّرها لما فيه مصلحة المرفق العام، ويبقى دائماً العنصر البشري هو الأساس ويساعده فقط العامل الالكتروني. وسنحاول أن نعطي نماذج عن مرافق عامة تدار إلكترونياً.

### أولاً: المعاملات التي تنجز بالكامل آلياً:

تتعدد الخدمات التي يستفيد منها المنتفع إلكترونياً، بدون أن يكون على الإدارة أن تعيّن موظفاً أو مستخدماً للقيام بتنفيذ هذه الخدمة، ونذكر منها: إشارات المرور فهي تغني عن وجود شرطي السير،

(١) سعد زخيا- مرجع سابق ص ٧١، حيث يقول: "إذا كانت التجربة الأميركية خلال السنوات العشر السابقة تجربة رائدة في مجال الإصلاح الإداري واستعمال المعلوماتية وتقنيات الاتصال، فإنه ليس من السهل التحول نحو الحكومة الالكترونية ونقل الإدارة من واقع إلى واقع جديد دون توافر الظروف التي قد تختلف من مجتمع إلى آخر وذلك بين ليلة وضحاها.

بطاقات الإئتمان فهي تسهّل على الموظف قبض رواتبه بدون أن تعيّن الإدارة معتمد دفع رواتب شهري يتولى استلام الأموال وتسليم الرواتب للموظفين في نهاية الشهر، ما يعني إضاعة يوم عمل كامل في مسألة قبض الرواتب. مواقف السيارات في الساحات المعدة لذلك أو على جانبي الطريق، إذ حلّت مكانة استيفاء النقود محل مستخدم لتحرير تذكرة ركون السيارة.

### ثانياً: التعليم الإلكتروني:

أصبح مرفق التعليم الحديث يعتمد بشكل أساسي على أجهزة الحاسب الآلي والانترنت. فنجد في الوقت الحالي مدارس مفتوحة على الكون، وجامعات بلا أبواب في أماكن عديدة من العالم، الأمر الذي يعيد تنظيم العملية التعليمية أو ما يسمى بالتوجه التعليمي الجديد والمحرك في ذلك كله هو الانترنت. فلقد اقتحمت شبكة الانترنت في البلدان المتقدمة، معظم المدارس والجامعات، على أكثر من صعيد، وتحولت إلى وسيلة إيضاح تتضمن كل ما يحتاجه المدرس والطالب في قاعة الدرس الحقيقية من صور وتجارب. كما ظهر ما يعرف بالتعليم عن بعد من خلال استخدام الشاشات الحاسوبية العملاقة في قاعات الدرس في الجامعات الحديثة والتعليم المرن المفتوح، والمكاتب الافتراضية واستخدام اسطوانات الليزر بدلاً من الكتب ذات الوزن الثقيل والتكلفة العالية.

وقد بدا التواصل بين الطالب والجامعة أو المدرسة عن طريق المراسلة الورقية، ثم المراسلة الصوتية عن طريق استخدام أشرطة الكاسيت، ثم المراسلة المرئية باستخدام أشرطة الفيديو، وأخيراً المراسلة عبر الانترنت. وهذا التواصل عبر الانترنت، يشمل صور التراسل السابقة، فضلاً عن كونه ينفرد بسمة أساسية وهي عملية التفاعل ما بين الطالب والمدرس، أو ما بين الطالب وزملائه من خلال وسائل تكنولوجية حديثة. وتسعى الحكومات، في إطار مشروع الحكومة الالكترونية، إلى إقامة شبكة اتصال ما بين إدارات المدارس جميعها بحيث تصبح المعلومات سهلة ومتاحة للجميع.

اضف الى ذلك دخول المنظمات الدولية المتخصصة في مجال التعليم عن طريق الانترنت. فمنظمة اليونسكو التابعة للأمم المتحدة، تبنت مشروعاً موجهاً إلى بلدان العالم الثالث هدفه نشر التعليم بمختلف مراحلها عن طريق الانترنت، بوصفه طريقاً يختصر التكاليف الدراسية، الأمر الذي يحفز الطلاب نحو التحصيل العلمي في مرحلة التعليم الجامعي وقبل الجامعي.

لذلك فإن اتجاه الحكومات إلى تطبيق النظام الإلكتروني في مختلف نواحي التعليم أمر له مزاياه وإيجابياته على نحو يعكس وجهة نظر علمية واقتصادية في آن واحد. ومن ثم فإن بناء المدارس بالشكل التقليدي ينبغي أن يعاد النظر فيه وتوظيف عدد كبير من المعلمين أمر مرهق لموازنة كثير من الدول.

وبالتالي فإن إدارة هذا المرفق الإلكتروني بات مطلباً ملحاً ولا غنى عنه، خاصة وأن دولاً تقدمت في هذا المجال وطرحت نماذج من التعليم E-Learning الإلكتروني.

### **ثالثاً: إبرام العقود الإدارية:**

يمكن اعتماد الوسائل الإلكترونية في إبرام العقود والمناقصات الحكومية، فإذا كان الأفراد يستطيعون دفع قيمة فواتير المرافق العامة، ورسوم تجديد الرخص بطريقة الكترونية، فإن الحكومة بدورها يمكنها دفع قيمة مستلزمات المرافق والمكاتب، بل وإجراء المناقصات على المعدات والأدوات التي تحتاج إليها ودفع ثمنها عن طريق شبكة المعلومات<sup>(١)</sup>.

إن سهولة التعاقد والسادد من خلال شبكة المعلومات، من شأنه تشجيع كل من الإدارة والمتعاقدين معها على إنجاز معاملاتهم إلكترونياً. ويساعد على ذلك أيضاً قيام بعض أطراف العلاقات التعاقدية بخصم نسبة مئوية معينة من المقابل المالي للخدمة أو السلعة، كعشرة بالمئة مثلاً إذا تم التعاقد والدفع عبر شبكة الانترنت.

ولا شك بأن طريقة المناقصات والمزايدات هي الطريقة الأساسية لتعاقد إدارات الدولة مع الآخرين، وغالباً ما تتسم هذه الطريقة بالبطء الشديد وتستغرق إجراءاتها شهوراً عديدة للوصول إلى إبرام العقد بالأسلوب التقليدي، ويمكن لها أن تتم بالأسلوب الإلكتروني وبسرعة، بما يوفر الوقت والجهد ويعجل بتلبية احتياجات المرافق العامة، فعن طريقة شبكة المعلومات يمكن الإعلان عن المناقصة بشروطها التفصيلية، وتلقي العروض أو العطاءات من المتنافسين بشأنها، وإرساء المناقصة على صاحب أفضل العروض المقدمة. ومثال ذلك، ما قامت به السويد حيث تبنت الحكومة مبادرة خاصة بإدارة وتنظيم المخزون الحكومي وعملية الشراء من خلال شبكة الانترنت، وذلك بهدف خفض عمليات التخزين الحكومي وتعتمد هذه التجربة على بناء شبكة متكاملة للمعاملات الخاصة بالتوريدات الحكومية وكذلك الموردين المسجلين في هذه التوريدات، ويتم من خلال هذه الشبكة الإدارة الكاملة للمخزون الحكومي وتنفيذ عمليات الشراء الإلكتروني بما يحقق مفهوم تدفق السلع خلال الزمن الحقيقي. وتقوم التجربة على أساس آلي تلقائي، فيتم توفير بيانات هذا المخزون لدى الجهات التي تقوم بإدارة عملية المشتريات الحكومية، وبمجرد وصول مستوى مخزون صنف معين إلى حد الطلب، يتم طرح توريد هذا الطلب على شبكة الموردين بصورة تلقائية، وعلى الفور يتم تلقي عروض الشركات الموردة، وذلك باستخدام وسائل التبادل الإلكتروني للوثائق، ويتم البت في العروض المقدمة والترسية وإبلاغ الشركات الموردة بالتوريد، مع مراعاة جدولة

(١) ماجد الحلوة، الحكومة الإلكترونية والمرافق العامة- مرجع سبق ذكره.

عملية التوريد بحيث تورد الأصناف خلال فترة زمنية قليلة، ولا تخزن كثيراً، الأمر الذي يوفر الوقت والجهد والمال<sup>(١)</sup>.

هذا ويشهد أسلوب التعاقد بالنظام الإلكتروني نمواً متصاعداً، حيث باتت تشكل نسبة كبيرة من حجم التجارة الداخلية والدولية وذلك بسبب سهولة وسرعة إبرامها وتنفيذها، حيث يمكن لجهة الإدارة الوصول إلى ما ترغب فيه من خلال العروض المتسعة الخيار الموجودة على شبكة المعلومات دون أن تكون هناك أية صعوبات، هذا وبالإضافة إلى سهولة الاتصال والتفاعل الدائم بين طرفي العقد مما يكفل لهما التفاوض ومناقشة بنود العقد بحرية تامة.

وعليه ، سيلقي التطور التكنولوجي بظلاله في مجال العقود الإدارية بما يتوافق العقد مع مقتضيات التكنولوجيا المتقدمة ومفاهيمها الجديدة على نحو يستدعي إعادة النظر في تشكيل لجان البتّ وتلقي العطاءات وفحصها بمناسبة إبرام العقد الإداري من موظفي الجهة الإدارية الراغبة في التعاقد.

#### **رابعاً: استطلاعات الرأي وإدارة الانتخابات بشكل إلكتروني:**

للإدارة الإلكترونية آثار إيجابية هامة على ممارسة الديمقراطية والمشاركة السياسية الشعبية، ويمثل هذا الجانب السياسي للثورة الرقمية. فعن طريق استخدام الشبكة الإلكترونية يتيسر استطلاع رأي المواطنين في شؤون المرافق العامة، بل وفي مختلف المشكلات العامة ويمكن إعداد الجداول الانتخابية وإصدار البطاقات الانتخابية الممغنطة والتصويت الإلكتروني وإحصاء الأصوات بسرعة ودقة، كما يستطيع المواطنون الاطلاع على جداول أعمال الإدارات الرسمية عبر شبكة الأنترنت، بل ويشاركون في المناقشات عبر الأسئلة والمقترحات التي يرسلونها إلكترونياً إلى موقع الإدارة. ويطلعون مباشرة على محاضر جلساتها المنشور إلكترونياً.

وأصبحت عملية إدارة الانتخابات تتم في عددٍ من الدول بشكل إلكتروني، وذلك من خلال استخدام التقنيات الحديثة في إعداد جداول الانتخابات والتصويت الإلكتروني، وفي احتساب النتائج تبعاً بمجرد اقتراع المواطن. وبدأت الأحزاب السياسية في استخدام الأنترنت في عملية التصويت وإحصاء عدد الأصوات وفرز النتائج بطريقة سرية ودقيقة.

#### **خامساً: الجمرعة الإلكترونية:**

(١) رأفت رضوان، عالم التجارة الإلكترونية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، دارمصر، ١٩٩٩، ص ١٥٧.

تستخدم دائرة الجمارك البيانات الالكترونية من خلال تحديد البضائع والرسوم المفروضة عليها وكمياتها وسنة صنعها ومنشأها، كل ذلك بشكل الكتروني وعبر جهاز الحاسب الآلي. لما في ذلك من اختصار للوقت والجهد ورفع لمستوى الإنتاجية والكفاءة في إنجاز المعاملات الجمركية .

### سادساً: إعداد الموازنة الالكترونية

تحدد الدول حجم إيراداتها ونفقاتها عبر الشبكة الالكترونية، وذلك باستخدام الحاسب الآلي الذي يحدد مالية الدولة وحاجات المرافق العامة. وتمكن الأفراد من الاطلاع على مشروع قانون الموازنة العامة من خلال مواقعها لمعرفة حجمها وعجزها وأهم بنود الإنفاق، وأهم إيرادات الدولة، كما يتيح تقدير الإيراد والنفقات بشكل آلي وبأقل جهد ونفقة ممكنة.

وبختام هذا المبحث نقول أنه إذا كانت الثورة الصناعية وظهور الآلة قد حققت النقلة النوعية للجنس البشري وغير الكثير من المعادلات الإدارية، فإن تقنية المعلومات الرقمية (الأنترنت)، ستؤدي حتماً إلى تغيير جذري آخر في تسيير الإدارات العامة، ولكن كما ذكرنا فإن ذلك لن يتحقق دفعةً واحدة، بل لابد من الانتقال خطوة بعد أخرى، لأن التطبيق الفجائي والكامل سيكون له نتائج سلبية ومدمرة وسيؤدي إلى انهيار الإدارة دون أن نتمكّن من الاستعادة من أسس الإدارة الحديثة.

ولهذا رأينا أنه حتى في الدول الغربية مهد هذا النظام، فإنها لم تصل لمرحلة التطبيق الكامل للإدارة الالكترونية. ولهذا فإن حتمية الوصول إلى الإدارة العامة الالكترونية لا يجوز أن تدفعنا إلى المغالاة في الإشادة بهذا النظام، والدعوة إلى اعتماده بخاصة إذا كان هذا التطبيق سيتمّ على حساب قيم مجتمعية كبرى لا بد أن نحافظ عليها، وأن يكون لها الأولوية. ولهذا فإن توفير التدريب والتعليم الالكتروني المجاني أو شبه المجاني<sup>(1)</sup> لشريحة كبرى من أبناء المجتمع وبناء شبكة معلوماتية الكترونية وطنية هما الخطوات الأولى التي على الدولة اعتمادها وتطبيقها قبل ولوج باب الإدارة العامة الالكترونية.

(1) فلا يجوز أن نطالب بإدارة عامة الكترونية، والمدارس والجامعات الرسمية لا تعتمدان على هذه التقنية في التعليم والتدريب.