

جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم العلوم السياسية

## مطبوعة في مقياس الإدارة العامة المقارنة

(محاضرات موجهة لطلبة السنة الثالثة إدارة عامة)

من إعداد الدكتور : عبيكشي عبد القادر سعيد  
نخصص : إدارة عامة

السنة الجامعية  
2016/2015

## الفهرس

	المحور الأول: مدخل حول الإدارة العامة
	1/ الإدارة العامة: استهلال مفاهيمي
	2/ وظائف الإدارة العامة
	3/ أهمية الإدارة العامة
	4/ مدخل دراسة الإدارة العامة
	المحور الثاني: التخطيط في الإدارة العامة
	1/ مفهوم التخطيط
	2/ مقومات التخطيط
	3/ التخطيط الاستراتيجي
	4/ معوقات التخطيط
	المحور الثالث: التنظيم في الإدارة العامة
	1/ مقدمة في التنظيم
	2/ مناهج دراسة التنظيم
	3/ خطوات التنظيم
	4/ أنواع التنظيم
	المحور الرابع: التمويل والموازنة العامة
	1/ الإدارة المالية
	2/ النفقات والإيرادات العامة
	3/ الموازنة العامة
	4/ مراحل إعداد الموازنة العامة
	المحور الخامس: الرقابة الإدارية
	1/ تعريف الرقابة
	2/ وسائل الرقابة
	3/ أهداف الرقابة
	المحور السادس: نحو اتجاه مقارن للإدارة العامة

	1/ الدراسات المقارنة
	2/ أهمية الدراسات المقارنة
	3/ مستويات البحث في الدراسات المقارنة.
	4/ هوية الإدارة العامة المقارنة
	5/ مشكلات دراسة الإدارة العامة المقارنة
	6/ آفاق الإدارة العامة المقارنة
	المحور السابع: البيروقراطية و الدراسات المقارنة في الإدارة العامة
	1/ مفهوم النموذج البيروقراطي و خصائصه
	2/ النموذج البيروقراطي كأساس لمقارنة أنظمة الإدارة المقارنة
	المحور الثامن: دور البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة
	1/ البيروقراطية آلية اجتماعية في خدمة الشعب
	2/ مساهمة النموذج البيروقراطي في تحولات المجتمعات
	3/ مشاكل العمل بالنظام البيروقراطي في المجتمعات المعاصرة
	المحور التاسع: بيئة الإدارة العامة و تطبيقات المنظور المقارن
	البيئة الاجتماعية
	البيئة الاقتصادية
	البيئة السياسية
	المحور العاشر: نماذج النظم الإدارية العامة المقارنة
	1/ عملية التحليل المقارن
	2/ المشكلات المنهجية في دراسة النظم الإدارية المقارنة
	3/ الخصائص الإدارية والسياسية المشتركة لدول الشمال
	4/ الخصائص الإدارية والسياسية المشتركة لدول الجنوب
	المحور الحادي عشر: تحديات العولمة وأثرها على الإدارة في دول الجنوب
	1/ تحديات العولمة وأثرها على الإدارة
	2/ ظهور أساليب إدارية جديدة في ظل العولمة
	قائمة المراجع

## مدخل حول الإدارة العامة

تستند مناقشات ومواضيع هذا المحور النظري، إلى الوقوف على أرضية ثابتة من المفاهيم والتصورات حول الإدارة العامة، ومعرفة أهم الشروحات والاختلافات والتطورات التي رافقت ولا تزال مسارات التنظير والممارسة في مختلف تخصصات ومواضيع الإدارة العامة، ويكون هذا المحور مبنياً على كل ما يتصل بهذا العلم من تعاريف ووظائف ومداخل لدراسته.

1/ الإدارة العامة: استهلال مفاهيمي

2/ وظائف الإدارة العامة.

3/ أهمية الإدارة العامة.

4/ مداخل دراسة الإدارة العامة.

## 1/ الإدارة العامة: استهلال مفاهيمي

يعد من الخطأ اعتبار أن مبادئ الإدارة العامة ومفهومها أمر حديث وطارئ على الفكر البشري، فقد كان لها أهميتها منذ نشأة التجمعات البشرية وقد كانت هي المعيار الفاصل بين المجتمعات المنظمة والمجتمعات الهمجية، فالإدارة العامة ساعدت على نشوء الحضارات ونمو المجتمعات، وبما أنه لا بد في كل مجتمع بشري من ضابط ينظم العلاقات بين الناس فقد نشأت الحاجة إلى الإدارة، وعليه فالرابطة الاجتماعية هي قبل كل شيء رابطة إدارية، وذلك أنه يستحيل تصور مجتمع بشري دون إدارة.

فالإدارة العامة كما تصور أغلب النظريات هي "تمثل مجموعة الأنشطة التي تمارسها الحكومة من خلال كافة القطاعات والأجهزة بالمجتمع من أجل تحديد وتوفير

الموارد والإمكانيات وسلامة تخصيصها وحسن استخدامها بهدف توفير الخدمات والمنتجات العامة للجمهور"<sup>1</sup>

بما يعني أن الإدارة العامة في أنشطتها يشترط أن تمس كافة قطاعات الدولة من أجهزة حكومية ومؤسسات الدولة. ودون الدخول في عشرات المفاهيم للإدارة العامة يمكن القول أن الإدارة العامة من واقع الجهود التي بذلت لتعريفها بأنها:

1. ترتبط الإدارة العامة بالأجهزة الحكومية.
2. تختص الإدارة العامة بإدارة الأنشطة المرتبطة بالسياسة العامة للحكومة.
3. تختص الإدارة العامة بتنفيذ السياسة العامة من خلال عمليات مترابطة.
4. يتمتع مجال ونطاق عمل الإدارة وفق المنهج أو التوجه الذي تتبناه الدولة في إدارة النشاط الاقتصادي وعملية التنمية.

تعريف الدكتور "عمار بوحوش": «علم الإدارة العامة يتمثل في تخطيط السياسة العامة للدولة والبحث عن الأساليب الفعالة لوضع تلك الخطط حيز التنفيذ وتحويلها من نظريات إلى نتائج ملموسة يقطف ثمارها كل مواطن»<sup>2</sup>

[تعبير الإدارة العامة لم يظهر إلا في النصف الثاني من القرن 19 مع الأستاذ علم السياسة (توماس وودرو ويلسون (Thomes woodrow Wilson) في سنة 1887]

## 2/ وظائف الإدارة العامة

الإدارة العامة نشاط يجتاز مراحل متعددة ومتنوعة ومتشابكة ويستوجب القيام بوظائف معينة بغية تحقيق الغاية المرسومة له.

1- حسن عبد الفاتح، مبادئ الإدارة العامة. القاهرة: دار النهضة العربية، 1976. ص 17

2- عمار بوحوش، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة ، ط2. الجزائر : دار البصائر، 2008، ص 15

ويختلف فقهاء وعلماء الإدارة في تحديد المراحل أو الوظائف الإدارية، منهم من يربطها بالوظائف التقليدية للإدارة (5) وهناك من يربطها بوظائف (7) (إضافة الإبلاغ/ التمويل) وهناك من يربطها بثلاث وظائف هي: مهام الميزانية، مهام مساعدة، مهام قيادية. ولو عمقنا البحث في اختلافات الفقهاء لوجدنا أن جوهر الخلاف هو في تحديد الأولوية وليس برفض تام للوظائف المختلف عليها. [تطبيق/ تنفيذ السياسة العامة محور مشترك]. إلا أنه يمكن أن نمحوها في النقاط التالية:

- أ. التخطيط: وهي مرحلة تتعلق بتحديد الأهداف ورسم السياسات.
- ب. التنظيم: وهو يتعلق بوضع الهياكل التنظيمية وتنمية الأجهزة الإدارية.
- ج. التمويل: وهو ما تعلق بالجانب المالي وتسيير المقدرات المالية للجهاز الإداري.
- د. القيادة: وتتمثل توجيه المسؤولين وإدارته، بغية تحقيق الأهداف المرسومة.
- هـ. الرقابة: وتمثل إجراء يتم من خلاله متابعة التنفيذ وتقييم أداء المسؤولين.<sup>1</sup>

### 3- أهمية الإدارة العامة

يعد من علم (الإدارة العامة) أحد العلوم الرئيسية المهمة في التخصصات الإدارية والاجتماعية والسياسية وهو ما يدفعنا إلى إبراز المميزات أو أهمية الإدارة العامة. فعلى اعتبار أن العلوم الاجتماعية هي الحاضن الأكبر للإدارة العامة. أصبحت تعطي اهتماما للإنسان وتعتبره كائنا يتمتع بقيمة مادية وروحية وهو ما يعني البحث وإيجاد كل ما يمكن أن يوجد ويطلق قدراته وطاقاته.<sup>2</sup>

---

1- طارق المجدوب، الإدارة العامة : العملية الإدارية والوظيفة العامة و الإصلاح الإداري، ط1. بيروت: منشورات الحلبي

الحقوقية، 2003، ص 121-122

2- عقيلة ضيف الله، محاضرات الإدارة العامة المقارنة، ألفت على طلبة العلوم السياسية، جامعة الجزائر، كلية العلوم

السياسية، 2004، ص 06

وعليه فإن (الإدارة العامة) برزت أهميتها على إثر الحربين العالميتين، اللتين وضعتنا على عاتق الدولة أعباء جسيمة لم يكن من اليسير النهوض بها وإنجازها إلا بتوفر إدارة كفو. كما أن تطور مفهوم الدولة الحديثة زاد من الأهمية نتيجة لتبدل نظرة الشعوب والحكومات لها، ففي الماضي كانت مهام الدولة مقتصرة على حماية الأمن وتحقيق العدالة للناس، [أما اليوم أصبح الشعب ينادي بوجود تدخلها في كافة شؤونه الاقتصادية والاجتماعية] وهو ما يعني أن توجد الحكومة أجهزة إدارية تقوم بها بأسلوب علمي وكفاية إنتاجية [وباختصار، فإن الدولة الناجحة هي التي تقوم بتسيير أعمالها وفق إدارة ناجحة].<sup>1</sup>

#### 4- مداخل دراسة (علم) الإدارة العامة

تعددت المداخل المتعلقة بدراسة (علم) الإدارة العامة بتعدد المدارس التي عنيت بدراسة هذا العلم، إلا أنه يمكن أن نقصرها بصورة (إجرائية) في 05 مداخل:

أ- المدخل القانوني: ويعد أقدمها، فقد اهتم رجال القانون بالإدارة العامة، فكانت الدراسة ذات صبغة قانونية ذات صلة (القانون الدستوري الإداري) وعليه فالإدارة العامة هي تكملة لها، أو أنها مصدر لتتبع التطبيق أو أنها تساعد في تطويره، ويقصد بهذا المدخل أنه تم دراسة كل آليات وأجهزة وأعمال الإدارة العامة وفق رؤية قانونية.

ب- المدخل الهيكلي: يعنى هذا المدخل بتركيز تام على دراسة الأسس والمبادئ التي تحكم كيفية بناء التنظيم الرسمي للجهاز الإداري، خصوصا بمسألة (الهراركية الإدارية) ومن خلال العلاقة بين المستويات الإدارية، والوحدات المكونة للهيكل وبالتركيز على مسألة التنسيق والاتصال بينها، وكل هذا وفق رقابة جادة على مختلف العمليات وعلى كافة المستويات.

أ- المدخل الوظيفي: ويرى هذا المدخل أن الإدارة العامة تتكون من عدد من الوظائف لا تختلف باختلاف للمنظمة وباختلاف المستويات التي تمارس فيها، لا باختلاف

---

1- ألبرت هايد وآخرون، مؤلفات كلاسيكية في الإدارة العامة، ج1، (تر: نخبة من المختصين في الإدارة العامة في العالم العربي). الرياض: معهد الإدارة العامة، 1430هـ، ص 127

الظروف المحيطة التي تطبق فيها. وتنحصر مهمة الإدارة من خلال هذا المدخل في وظائف أو مكونات العملية الإدارية، التخطيط، التنظيم، الإشراف، التنسيق، والإتصال الرقابة.

د- المدخل السلوكي: يركز هذا السلوك الإنساني للعنصر البشري داخل التنظيم العام والإهتمام بالتفاعلات الإنسانية وأثرها في عملية صنع القرار، بمعنى أنه مدخل يعنى بتفاعلات الإتجاهات السلوكية مع عناصر العملية الإدارية، ويبرز العوامل النفسية التي تحكم سلوك العاملين في التنظيم العام.

هـ- المدخل البيئي: ويعتمد هذا المدخل على إبراز العلاقة بين الإدارة والبيئة التي تعيش فيها، فهو يؤمن بأن الأنماط الإدارية في كل دولة تتأثر بالعوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية والحضارية التي تسودها.<sup>1</sup>

و- المدخل المقارن: يرى هذا المدخل رغم اختلاف الظروف البيئية من دولة أخرى ومن مجتمع إلى آخر، فإن هذا لا يمنع من وجود قواعد ثابتة وأصول محددة قابلة للتطبيق فيقوم هذا المدخل على دراسة نظم وعمليات الإدارة في بلدين أو أكثر بهدف للتوصل إلى قواعد عامة يمكن تطبيقها على الإدارة.<sup>2</sup>

ي- مدخل الجمع بين المداخل: الدراسة الكاملة الصحيحة هي تلك التي تشمل مختلف النواحي أو المداخل وتحاول الوقوف على تفاعل هذه العوامل وكيف يمكن معرفة مكان القوة والضعف.<sup>3</sup>

## 5/- الفرق بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال

رغم ما يظهر من خلاف بين المفكرين هو اختلاف الإدارة العامة وإدارة الأعمال، إلا أن اتفاقهم يبرز في أنهما فرعان لأصل واحد (الإدارة). والقصد أنهما فرعان أي أن كليهما (الصنفين) تعتمدان على أساليب أو تقوم بوظائف متماثلة (التخطيط، التنظيم، التوجيه،

---

1- مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان، الإدارة العامة. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2003، ص 22

2- حمدي أمين عبد الهادي، الإدارة العامة المقارنة، ط1. الاسكندرية: منشأة المعارف، 1970، ص 15

3- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن. الاسكندرية: دار المعرفة العلمية، 1989، ص 56

الرقابة، التنسيق). وعليه فالاختلاف يكمن أساسا في الأهداف لكليهما وليس في الوظائف. وإن من بين ما يمكن ملاحظته في بداية تعقب الاختلافات بين صنفى الإدارة، نجد أن الإدارة العامة هي أقل مرونة إن لم نقل أكثر جمودا، بينما نجد المرونة والحدائة والاعتماد الدائم على الأساليب العلمية والتقنية والتكنولوجية في إدارة الأعمال<sup>1</sup>. ونبين الآن أهم الاختلافات:

إدارة الأعمال	الإدارة العامة	نمطي الإدارة الإختلافات
كل مؤسسة ترسم لنفسها سياسة خاصة والتي تتماشى ومعالمها الخاصة.	القيادة السياسية هي من تضع الأهداف والإدارة البيروقراطية تتولى التنفيذ.	من حيث وضع الهدف
توجد منافسة ومخاطرة وتداخل الأنشطة وازدواجية الاختصاص	النشاطات الإدارية الحكومية متكاملة مقسمة بين مختلف الأجهزة الحكومية	من حيث نوعية الخدمات
يمكن تغيير إجراءات العمل بسهولة طبقا لمقتضيات المشروع أو المؤسسة	الخضوع لقوانين وقرارات تصدرها القيادة السياسية للبلاد ويتقيد المواطن الحكومي.	الضوابط القانونية للعمل
الخدمات تقدم للمواطنين مقابل أرباح تعتبر أساسية لبقاء المؤسسة والمحافظة على وجودها.	أنشئت لتقديم خدمة معينة للجمهور وليس بقصد تحقيق ربح مقابل الخدمات	الكسب المادي وتقويم الفعالية في العمل

1- عمار بوجوش، المرجع السابق الذكر، ص 29-30

من حيث الاعتبارات الاجتماعية في العمل	تتأثر كثيرا بالاعتبارات السياسية وخاصة بالنسبة لجماعات الضغط ومتطلبات الجمهور والرضا العام.	الاعتبار الأول والأخير لأي عمل هو الكسب المادي والنتائج الملموسة له.
--	--	--

الجدول من إعداد الأستاذ

**6/- علاقة الإدارة العامة بالعلوم الأخرى**

هدف الإدارة العامة هو تقديم خدمات للجمهور عن طريق أجهزتها، فإن هذه الخدمات تشاركها فيها بعض الفروع الأخرى من العلوم الاجتماعية الأخرى. والجدول أدناه يبين هذه العلاقة:

فرع العلم	علاقته بالإدارة العامة
علم القانون الإداري	فرع من القانون العام /يهتم بالجوانب القانونية لأية منظمة وخاصة تحديد العلاقة التي تربط بين المواطن وإدارته وشروط التعاقد والتحاكم والتعويض.
علم السياسة	يتصل بعلم الإدارة صلة وثيقة/ الإرتباط الوثيق بين تحديد الأهداف وإقرار السياسة العامة للدولة ووضعها موضع التنفيذ (يؤثر كلاهما في الأخر)/ تبرز العلاقة من غلال الصياغة/ التنفيذ/ التحكم/ التوجيه.
علم الإقتصاد	تسهم الإدارة العامة في الفعالية وحسن الإستغلال للطاقات البشرية المتوفرة وريح الوقت بكفاءة عالية، بالإضافة (للميزانية العامة) من الموضوعات المشتركة.
علم الإجتماع	دراسة الرابط بين الفرد ومنظّمته والمنظمة ببيئتها/ ملاحظة السلوك الإنساني/ متابعة التكيف/ ملاحظة التطور الإقتصادي والإجتماعي والسياسي.

<p>يرتبط الإحصاء بصلة وثيقة بوظيفة التخطيط وذلك بمعرفة القوى البشرية (معدل النمو) معرفة الدخل القومي ومتوسط الدخل الفردي، يمكن هذا العلم من معرفة حقائق الدولة البشرية والإقتصادية والإجتماعية والسياسية. [ويعطي حقائق وليس أوهام رقمية].</p>	<p>علم الإحصاء</p>
<p>الثورة التكنولوجية التي عرفها العالم تركت أثرها على كل مناحي الحياة اليومية ومنها الإدارة العامة التي كان لها تأثير كبير بهذا التطور (زيادة الفعالية/ ترشيدها/ الإختصاص الملائم).</p>	<p>علم التكنولوجيا</p>

من إعداد الأستاذ بالاعتماد على مراجع مختلفة<sup>1</sup>

## 7- نطاق الإدارة العامة

الإدارة العامة هي أوسع من أن تربطها بالحكومة أو الجهاز الإداري، ذلك أن الإدارة العامة تمتد على كل القطاعات سواء قطاع الأعمال أو القطاع الخاص، أو حتى منظمات القطاع المدني في المجتمع، وإذا كان هذا هو الوصف أو الدور الذي ذكرناه فعليه فإن نطاق عمل الإدارة يتمدد إلى مايلي:

1. تهيئة المناخ لتحفيز كل المجالات المذكورة، وهو ما يتطلب من الإدارة العامة أن تضع القواعد والأنظمة المناسبة لعمل هذه الأخيرة.
2. وضع الإطار التنظيمي والإداري لمنظمات القطاع العام أو قطاع الأعمال ليقوم بالأنشطة المخولة له ومن أجل تحقيق أهدافه التنموية.
3. تحديد أهداف أجهزة الحكومة ووضع الأطر التنظيمية والإدارية الملائمة لها والتي تجعل من هذه الأجهزة أداة ميسرة للقطاعات الأخرى.

1- أنظر: عمار بوحوش، المرجع السابق الذكر، ص 30-32

طارق المحذوب، المرجع السابق الذكر، ص 164-165

4. العمل على الإستفادة من كل الكفاءات القيادية في هذه المؤسسات واستثمار قدرته في توفير متطلبات التنمية.<sup>1</sup>

ويأتي فهم هذه الأدوار التقليدية منها والكلاسيكية، من خلال الإطلاع على أهم وظائف الإدارة العامة، وما توم به على نطاق داخلي وخارجي، وما يسهل لها من تقديم منتج إداري اجتماعي للجمهور، وهو ما تنطرق له محاور الوظائف الإدارية في الإدارة العامة.

---

1- عمار بوحوش، المرجع السابق الذكر، ص 36-37

## التخطيط في الإدارة العامة

يأتي الانتقال إلى معالجة وفهم الوظائف الإدارية المركزية في الإدارة العامة، منسجما مع الفهم العام لهذا العلم. وقد جاءت هذه الوظائف بترتيب منهجي تتحكم فيه مجموع النظريات التي ارتبطت بهذا العلم واجتهدت في توضيح أسس ونظرياته. ويأتي في مقدمة هذه الوظائف التخطيط.

1/ مفهوم التخطيط

2/ مقومات التخطيط

3/ التخطيط الاستراتيجي

4/ معوقات التخطيط

### 1. مفهوم التخطيط

يحتل التخطيط مكانا بارزا في العملية الإدارية، ولا نبالغ إذا قلنا إن التخطيط يعد الوظيفة الإدارية الأولى التي تسبق العمليات الإدارية كافة للقيام بأي نشاط من النشاطات كما يتوقف عليه أي نشاط آخر، ومن ثم يمكن القول إن التخطيط الإداري يؤثر على الوظائف الإدارية الأخرى كافة.

التخطيط من الوظائف القيادية والمهمة في الإدارة العامة والتي تقع على عاتق القيادات الإدارية وجوب النهوض بها كوظيفة تختص بها الإدارة العليا، وقد وردت العديد من التعاريف للتخطيط الإداري، نأخذ منها تعريفا والذي يقول (اتخاذ قرار مسبق حول ماذا نعمل؟ كيف نعمل؟ ومن يعمل؟) هو أيضا (التحكم الواعي بالعمليات الاقتصادية والاجتماعية استنادا لفهم القوانين العلمية والموضوعية واستخدامها لتحقيق تغيير الطبيعة والمجتمع باتجاه تلبية حاجات الناس وهو يعني توفير العمل وتوفير السكن

والتخطيط لأي أمر ومعرفة ما سيحصل لنا وعندنا والاستعداد لمواجهه ذلك بشكل علمي دقيق وحقيقي وليس افتراضي<sup>1</sup>. فهو بمثابة الجسر الذي يربط واقع المؤسسة بماضيها ومستقبلها، فوفقا لهذا التعريف فالتخطيط يشمل على تحديد الأهداف الواجب القيام بها و الكيفية التي تنفذ بها والوقت اللازم لهذا التنفيذ مع تحديد المسؤولين على هذا التنفيذ.

وبالتالي يمكن النظر للتخطيط السليم على أنه مجموعة المعلومات التي تم التوصل إليها ذات العلاقة بالأهداف المراد تحقيقها، فإذا كان التخطيط ينطوي على قرار وعلى مجموعة من البدائل كأساس للاختيار، فإن هذه البدائل يتم التوصل إليها عن طريق مجموعة من المعلومات و البيانات سواء ما كان منها داخل التنظيم أو خارجه. وهو ما يعني أن هذه الوظيفة تشتمل على عدد من الخصائص البارزة والتي هي:

- التخطيط عملية مستمرة تتضمن العديد من الخطوات
- عملية ذهنية تسبق التنفيذ
- يلي اهتماما بتشخيص الوضع الحالي
- يركز على استشراف المستقبل
- يهتم بتحديد الأهداف و الوسائل اللازمة<sup>2</sup>

## 2. عناصر التخطيط

- الرسالة (ما الحاجات أو الفرص التي دعت إلى إنشاء المنظمة ما المبادئ و ما الاعتقادات والقيم التي توجه تلك الأنشطة؟

---

1- طلعت عبد الوهاب سندي وآخرون، الإدارة العامة : المفاهيم الوظائف الأنشطة، ط1. الرياض: دار الحافظ، 2010،

2- طلعت عبد الوهاب سندي وآخرون، المرجع السابق الذكر، ص 75

- **التشخيص والاستشراف:** يهتم التشخيص بالوضع القائم (تحليل البيئة الداخلية والخارجية) بينما الاستشراف ينصب على المستقبل (رسم لصور المستقبل المحتملة في ضوء معطيات حاضرة وماضية من أجل التجهيز للتحديات)
- **تحديد الأهداف:** هي رسم للنتائج المتوخاة، ومما يميز هذه المرحلة (الوضوح والتحديد/ القابلية للقياس/ القبول/ الواقعية/ البعد الزمني).
- **رسم السياسات:** وهي توضيح المسارات وتحديد السبل الملائمة لتحقيق الأهداف بقدر كبير من الكفاءة (حسن الصياغة والبناء)
- **تصميم البرامج:** خطط تشغيلية صغيرة تنطوي على مجموعة من الأنشطة تسعى إلى ترجمة الأهداف والسياسات إلى واقع عملي.
- **ضبط الإجراءات:** تفيد بتفتيت النشاط و البرامج إلى خطوات صغيرة ومن ثم ترتب تلك الخطوات بشكل دقيق ومنطقي، وهو ما يجعل من الإجراءات ضميمنا توجيها للعملية الإدارية.<sup>1</sup>

### 3. مقومات التخطيط

ويقصد به مجموع العوامل التي تؤثر في الوظيفة الأساسية، والتي يعول عليها في بناء الخطط وبقدر كبير من الكفاءة والسلامة، وتمثل هذه الأخيرة في :

1. **توفر المعلومات والبيانات:** على اعتبار على أن التخطيط يقوم على تشخيص للوضع الداخلي و الخارجي، واستشراف للقادم من التحولات و المسارات، بالتالي فإن حصر الإمكانيات و الموارد والمعطيات و المعلومات والبيانات التي تمثل الرأس المال الحقيقي

1- سعود بن محمد النمر وآخرون، الإدارة العامة، الأسس، الوظائف و الاتجاهات الحديثة، ط7. جدة، مكتبة الشقري،

في هذه العملية، وبذلك فإن توافر هذه المعطيات مهم وإلزامي لسلامة التخطيط، بالإضافة إلى تنظيمها وتوثيقها بالطرق الحديثة والمتلائمة مع طبيعة أداء المنظمة.

2. **المرونة:** باعتبار أن العملية التخطيطية هي عملية تتوخى المستقبل، فإن بروز المفاجآت أمر محتمل هو ما يدفع إلى إضفاء قدر من المرونة على الخطط، تجعلها قابلة للتحديث والتعديل، ويمكن في هذا السياق طرح فكرة بناء (الخطة البديلة) لوضعها موضع التنفيذ حينما تقتضي الحاجة.

3. **توافر الكوادر المتخصصة:** وهو ما يضمن بناء خطط بقدر كبير من الكفاءة والجودة، وهو ما يعني توفر الكثير من المهارات العلمية و القدرات الإبداعية في إطارات التخطيط.<sup>1</sup>

4. **الدقة والوضوح:** فالخطة الواضحة هي تلك التي تضمن وحدة الفهم ولا تحمل الكثير من التأويلات والتفسيرات المتباينة، وبالتالي فالوضوح و الدقة يسهل التنفيذ والمتابعة.

5. **التكامل و الاتساق:** ويقصد أن لا يكون هناك تعارض أو تعدد الوجهات بين الخطط، فلا يليق أن تكون الخطط التشغيلية بعيدة عن الخطط التكتيكية ولا أن تكون قصيرة البعيدة في تعارض مع طويلة المدى، ولا يليق أن تكون الخطط متباينة في الأهداف بقدر ما تكون متسق نحو الهدف المحدد سلفاً.<sup>2</sup>

كل هذه المقومات توجب أن تكون مساعدة على تحقيق التخطيط سواء للدولة أو منظمات إدارة الأعمال، وهو ما يزيد بعض المقومات النظرية للعملية التخطيطية وهي:

- توفر المناخ العام الذي يقبل ويدعم التخطيط.
- دعم وتأييد القادة السياسيين وقناعة الإداريين بالتخطيط وأهميته في تحقيق النتائج الأهم.

1- حسن أحمد توفيق، الإدارة العامة. القاهرة: دار النهضة، 1972، ص44

2- خالد بن سعد الجضي، الإدارة: النظريات والوظائف، ط1. الرياض: مكتبة الملك فهد الوطنية، 1426هـ، ص 66

- إشراك الأشخاص والمجموعات التي تتأثر بالتخطيط لأنه بهذه الطريقة يضمن الحماسة والاندفاع في تحقيق الأهداف.<sup>1</sup>

#### 4.التخطيط الاستراتيجي

تعددت تعريفات التخطيط الاستراتيجي سواء في ميدان ، فهناك من ينظر إليه باعتباره عملية إدارية تهدف إلى تغيير وتحويل نظام العمل في المؤسسات بطريقة تحقق الكفاية والفاعلية، وهناك من يعتبر التخطيط الاستراتيجي مجرد فلسفة تحدد طريقة ومنهاج حل المشكلات الإدارية في النظم المختلفة.

ف نجد كل من ( تريجو وزيمرمان (Tregoe & Zimmerman 1980) فيتناولان التخطيط الاستراتيجي من حيث دوره فيعرفانه بأنه تلك الوسائل التي تمكن المنظمة من الإجابة على كل الأسئلة المتعلقة بماذا وكيف؟ ومن ثم فالتخطيط الاستراتيجي هو عبارة عن رؤية لوظيفة التنظيم في المسئلة ويوفر هذا التخطيط إطارا ، من شأنه توجيه الخيارات التي تحدد مستقبل واتجاه تنظيم معين.<sup>2</sup>

وهكذا نجد أن التخطيط الاستراتيجي هو جهد منظم يهدف إلى اتخاذ قرارات أساسية وإجراءات تحدد ماهية المنظمة، وماذا تفعل؟ ولماذا تفعل ذلك ؟ من خلال التركيز نحو المستقبل. والتخطيط الاستراتيجي هو عملية استراتيجية لأنه يتضمن التهيؤ لأفضل الطرق استجابة للظروف البيئية المحيطة بالإدارة، بغض النظر عن معرفة أو عدم معرفة هذه الظروف مسبقا ، ، فالتخطيط الاستراتيجي يتضمن تحديدا ، متعمدا ، للأهداف (اختيار المستقبل المرغوب) وتطوير أسلوب لتحقيق هذه الأهداف.

1- خالد بن سعد الجضي، المرجع السابق الذكر، ص 67

2- سعود بن محمد النمر وآخرون، المرجع السابق الذكر، ص 135

كما يعد التخطيط الاستراتيجي عملية منظمة لأنه يتضمن ترتيب محدد ونمط يتم التركيز عليه وعلى فاعليته، فالعملية تثير مجموعة من الأسئلة المتتابعة تساعد المخططين على اختيار الفرضيات وجمع ودمج المعلومات حول المستقبل والتنبؤ بالبيئة المستقبلية التي ستعمل فيها المؤسسة. وبالتالي فإن العملية عبارة عن مجموعة من القرارات حول ماذا ستفعل؟ لماذا تفعل ذلك؟ وكيف تفعل ذلك؟<sup>1</sup>

وحيث إننا لا يمكن أن نفعل كل شيء نريده، فالتخطيط الاستراتيجي يتضمن أن بعض القرارات والإجراءات أكثر أهمية من الأخرى. وجانب كبير من الإستراتيجية يقع في إطار صنع القرارات حول ما هي القرارات والإجراءات الأكثر أهمية لنجاح المؤسسة في تحقيق أهدافها.

والتخطيط الاستراتيجي هو جهد عقلي منظم يهدف إلى استثمار كل الطرق والأساليب والموارد المتاحة من أجل تحقيق الأهداف المرجوة. ويتضمن التخطيط الاستراتيجي تحديد أهداف أو غايات المؤسسة، وبناء الاستراتيجية اللازمة لتحقيق هذه الأهداف والغايات، وتطوير مجموعة من الخطط الشاملة لدمج وتنسيق الأنشطة. إنه يهتم بالنواتج (ما الذي يجب فعله؟) والوسائل (كيف يمكن فعله؟).<sup>2</sup>

## 5. معوقات التخطيط

يعترض التخطيط الكثير من العقبات والتي تؤثر على فعاليته وسلامته، ونجد من أهمها:

---

1- فلاح بن حسين الحسيني، الإدارة الاستراتيجية: مفاهيمها، مداخلها، عملياتها المعاصرة. عمان: دار وائل، 2000، ص

2- نبيل مرسي خليل، التخطيط الاستراتيجي. الاسكندرية: دار المعارف الحديثة، 1997، ص 36

1. عدم دقة المعلومات والبيانات: فكثير من الدول النامية اليوم تعجز على تحقيق فعالية وكفاءة في تسيير الشأن العام بسبب نقص المعلومات وتضاربها في أحيان كثيرة
2. عدم صحة التنبؤات والافتراضات: ومعنى ذلك انحراف الجهد الإنساني في التنبؤ عن مسارات سليمة توصله لحالة من القدرة على التحكم في المعطيات الحاضرة لاستشراف المستقبل .
3. إغفال العامل الإنساني: وهذا ما يعني إلزامية إشراك العنصر البشري والاهتمام به في وضع الخطة وليس ارتباطها فقط بالمحتوى والمستوى المادي والموارد المادي والمالي.
4. الاعتماد على الأطراف الخارجية في بناء الخطة
5. التغيرات المستمرة: وهذا ما يكون بتجاوز الأوضاع القديمة والبالية سواء في التفكير أو التقنية.<sup>1</sup>

---

1- طلعت عبد الوهاب سندي وآخرون، المرجع السابق الذكر، ص 83-84

## التنظيم في الإدارة العامة

تأخذ وظيفة التنظيم موقعا مهما، ومحورية في العملية الإدارية على مستوى الإدارة العامة، وهي إذ ينظر لها على أنها مرتبطة بالجانب الهيكلي للمنظمة، إلا أن أثر هذه الوظيفة يتعدى إلى أن يكون له حضور في مختلف الوقفات والأفعال الإدارية. وهذا ما يناقشه المحور وفق ربط نظري وعملي.

### 1/ مقدمة في التنظيم

### 2/ خطوات التنظيم

### 3/ الهيكل التنظيمي

### 4/ أهمية التنظيم في سياقه العملي

## 1. مقدمة في التنظيم

كلمة تنظيم تستعمل في أغلب الأحيان، عندما نعبر عن رغبتنا في الجهد الإنساني بقصد بلوغ الأهداف المنشودة في الحياة، ومهما اختلفت الأساليب وطرق العمل لخدمة المصلحة العامة، فإنه بإمكاننا أن نقول أن الخطة العامة للتنظيم تقوم أساساً على فكرة العمل الجدي لكي يصل الإنسان إلى مبتغاه.<sup>1</sup>

ومما تتفق عليه كل النظريات، فإن التنظيم ليس هدفاً في حد ذاته، إنما هو وسيلة للوصول إلى الهدف بطريقة أفضل وبأسلوب أكفأ لذلك فهو يحقق عدداً من الفوائد يمكن تلخيصها فيما يلي:

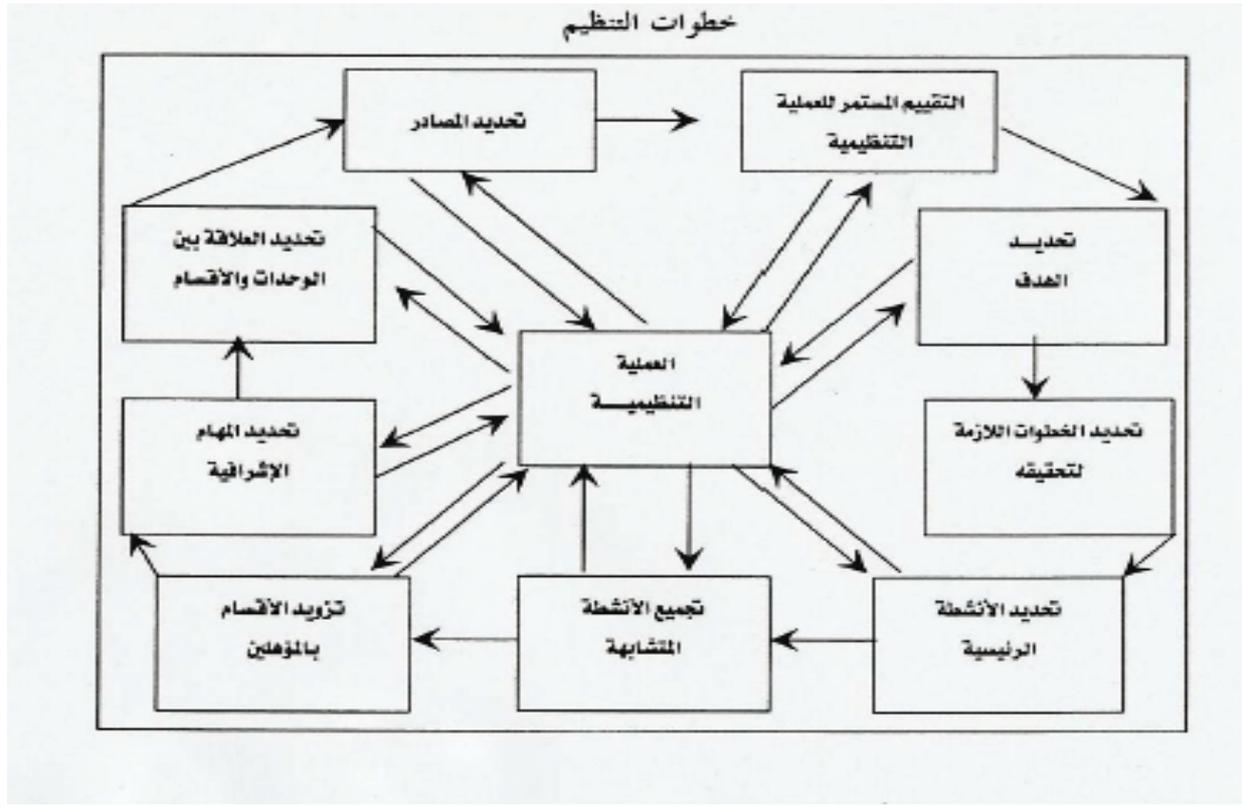
---

1 - عمار بوحوش، المرجع السابق الذكر، ص 109

- التنظيم وسيلة مثلى لتحقيق نوع من الانسجام والتوافق في تنفيذ الأعمال بعيدا عن الازدواجية والتضارب.
- يساعد على تحقيق الاستفادة من قدرات، وإمكانات الفرد، حيث يتم توزيع الأعمال بين الأفراد على أساس من التخصص وما يحقق مردودية أكبر.
- يساعد على التحديد الدقيق للعلاقات بين الأفراد بعضهم ببعض وبين المستويات الإدارية في أجزاء التنظيم، وهو ما يحقق نوعا من الرضا ويساعد على الأداء الجيد.
- يحقق أسلوبا من الرقابة على الأداء، وذلك من خلال تحديد الأعمال والواجبات التي يقوم بها الأفراد، والخطوات والإجراءات التفصيلية لكل مهمة.
- يسهل عمليات نقل المعلومات والقرارات بين أجزاء المنظمة، وذلك لوضوح شبكة واضحة من الخطوط المسؤولة والسلطة داخل المنظمة.
- يؤدي إلى تحقيق وفرة في الموارد المالية والبشرية للمنظمة بإيضاح كفاءات تنفيذ الأعمال في المواقع المحددة والممكنة والمفيدة .
- يساهم في توزيع السلطة على الأفراد في جميع أجزاء المنظمة ابتداء من المستويات العليا إلى المستويات الدنيا.<sup>1</sup>

## 1.خطوات التنظيم

1 - - بكر القباني، الوجيز في الإدارة العامة، ط1 . القاهرة: دار النهضة العربية، 1988، ص64



المصدر: طلعت عبد الوهاب سندي وآخرون، المرجع السابق الذكر، ص 110

تمر العملية التنظيمية بعدد من الخطوات الرئيسية تتمثل في التالي:

1. تحديد الأهداف المرغوب في تحقيقها
2. تحديد الخطوات اللازمة لتحقيق كل هدف من هذه الأهداف
3. تحديد الأنشطة الرئيسية
4. تجميع الأنشطة المتشابهة مع بعض في شكل أقسام أو وحدات
5. إسناد مهمة الإشراف على كل وحدة إلى شخصين يعتبر مسؤولاً على نجاح أو فشل هذا القسم أو الوحدة في مدة تحقيق أهدافه
6. تزويد الأقسام والوحدات بالأشخاص المؤهلين للقيام بهذه المهام
7. تحديد العلاقة بين الأقسام والوحدات والمهام المناطة بكل منها إضافة إلى تحديد مهام الأفراد وعلاقتهم ببعضهم البعض
8. حديد مصادر اللازمة لتنفيذه هذه المهام وكيفية إدارتها

9. تقييم العملية التنظيمية بعد تطبيقها.<sup>1</sup>

## 2.الهيكل التنظيمي:

يمثل الهيكل التنظيمي عنصرا مهما من عناصر مكونات المنظمة الإدارية العامة، أنه يمثل الدليل المرشد، الذي يوضح أقسام المنظمة الإدارية واتجاهات خطوط السلطة والمسؤولية. فالهيكل التنظيمي هو التصميم الذي حدد توزيع الوظائف، وخطوط السلطة والمسؤولية، فهو (الصورة الرسمية للعلاقات بين الأفراد والجماعات التي تحدد توزيع الأعمال والسلطات والمسؤوليات)<sup>2</sup>

ويأتي بناء الهيكل التنظيمي وفق مجموعة خطوات علمية هي:

1. إبراز الاستراتيجيات والأهداف التي تسعى إلى تطبيقها الإدارة العامة
2. تحديد أوجه النشاط والوظائف المختلفة في المنظمة
3. تجميع الأنشطة والوظائف في مجموعات
4. تحديد مهام ووظائف كل إدارة وقسم
5. كتابة وصف متكامل لكل وظيفة من وظائف التنظيم
6. تطبيق الهيكل ومتابعة التطبيق خلال فترة محددة.<sup>3</sup>

## 4.أهمية التنظيم في سياقه العملي

من خلال هذه الدوار التي تم توضيحها للتنظيم، وإبراز موقع الهيكل التنظيمي في المنظمة العامة، يمكن القول أن أهمية التنظيم يتم تلخيصها في:

- 
- 1 - خالد بن سعد الجضي، المرجع السابق الذكر، ص 110
  - 2 - سعيد بن محمد الغامدي، التطوير التنظيمي، ط1. الرياض: مكتبة ملك فهد الوطنية، 1431هـ، ص 46
  - 3 - سعيد بن محمد الغامدي، المرجع السابق الذكر، ص 51-53

- يأخذ دورا مهما في إحداث الاستجابة للمتغيرات التي تحدث في محيط الوظيفة والفرد الذي يعمل بها
- التوزيع العلمي الصحيح للوظائف المتاحة لكل موظف دون أن يكون هنالك تأثير شخصي على احدهم
- التنظيم الإداري الصحيح يمنع الازدواجية والتكرار في الأعمال الموكولة إلى الموظف
- يعطي الأعمال الوظيفية لكل شخص حسب خبرته واختصاص دراسته والمؤهل العلمي الذي حصل عليه
- يقوم بتحديد العلاقة بين الموظفين حيث أن كل موظف يعرف واجباته وصلاحياته
- يتيح لجميع الموظفين فرصة اكتشاف الخبرة وتبادل المعرفة والمعلومات بين الموظفين وأصحاب الاختصاصات المتعددة<sup>1</sup>

---

1- بكر القباني، المرجع السابق الذكر، ص 64-65

## التمويل و الميزانية العامة

تنتقل معالجة الوظيفة المالية للإدارة العامة، وتخطي وظيفة الاتصال والقيادة، وهذا تفاديا لتكرار منهجي وتداخل بيداغوجي، بين المقاييس في هذه السنة "التخصيصية"، كونها تدرس في مقاييس مستقلة، وهو ما ألزمتنا أن نعالج وظيفة التمويل و الميزانية العامة بصورة مباشرة، وهذا لوقوف على أثرها في علم الإدارة العامة، وفهم مختلف أشكالها ومراحلها وما تعلق بالموارد المالية في الإدارة.

1/تعريف الميزانية العامة

2/لمبادئ الأساسية للميزانية

3/مراحل إعداد الموازنة العامة

4/أنواع الميزانية

5/اعتماد الميزانية

### 1. تعريف الميزانية العامة

"الميزانية وثيقة مصدق عليها من السلطة التشريعية المختصة، تحدد نفقات الدولة و إيراداتها خلال فترة زمنية متصلة"<sup>1</sup> ونستنتج من هذا التعريف الآتي:

- إن الميزانية وثيقة مصدق عليها من السلطة التشريعية المختصة، و معنى هذا أنه قبل التصديق كانت في حكم المشروع، و بعد تصديق السلطة التشريعية المختصة أصبح في حكم القانون الذي يخول للسلطة التنفيذية تحصيل إيرادات و جباية الضرائب بالشكل الذي ورد بالميزانية.

---

1- الشريف رحمانى ، أموال البلديات الجزائرية: الاعتلال، العجز والتحكم الجيد في التسيير. الجزائر: دار القصة للنشر، 2003، ص 20

● تحدد نفقات وإيرادات الدولة، أي بيان مفصل لما تعتمزم الدولة على إنفاقه و بيان مفصل عن الإيرادات اللازمة لتغطية الإنفاق ومصادر الحصول عليها، بذلك تحدد الميزانية بوضوح السياسة المالية للدولة ومشروعاتها.

● خلال فترة زمنية متصلة، و جرت العادة على أن تكون هذه الفترة محددة بسنة وقد يحدث في بعض الأحيان أن تكون أقل أو أكثر من سنة وذلك في حالة إرادة تغيير موعد بدء السنة المالية. فالقاعدة عموما هي مدة سنة.

ويمكن تعريف الميزانية العامة من خلال بعض التشريعات القانونية على النحو التالي:

● القانون الفرنسي: الموازنة هي الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة وإيراداتها ويؤذن بها، ويقررها البرلمان في قانون الميزانية للتعبير عن أهداف الحكومة.

● القانون الجزائري: تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات المحددة سنويا بموجب قانون، والموزعة وفقا للأحكام التشريعية المعمول بها<sup>1</sup>.

وميزانية الهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري تتكون بدورها من شقين هما الإيرادات (أملاك الدولة/ الضرائب/ الرسوم/ الإصدار النقدي/ الفروض العامة) والنفقات (على أساس الخدمات والوظائف/ على أساس الانتفاع/ على أساس العادية وغير العادية/ على أساس أثرها الاقتصادي) وكل شق يحتوي على فرعين: هما قسم التسيير وقسم التجهيز.

**نفقات التسيير:** وهي تلك المصاريف التي ترصد في الميزانية لتغطية الأعباء العادية والضرورية لتسيير المصالح العمومية التي تتبع الميزانية العامة للدولة .

---

1- عدمان مريزق، التسيير العمومي، ط1. الجزائر: دار جصور، 2015، ص 38

نفقات التجهيز: وهي تلك النفقات التي تسجل في الميزانية العامة للدولة على شكل رخص برامج وتنفذ باعتمادات الدفع.<sup>1</sup>

## 2. المبادئ الأساسية للميزانية

هناك مبادئ أساسية للميزانية اتفق عليها علماء المالية العامة وتتلخص فيما يلي:

1. **مبدأ السنوية:** ويقضي هذا المبدأ بأن مدة سريان الميزانية اثنتا عشر شهرا أي سنة كاملة وموافقة الجهة التشريعية سنويا عليها. ولا يشترط أن تبدأ السنة المالية مع السنة الميلادية. تعتبر فترة السنة هي المدة المثلى لتحديد الإنفاق العام والإيرادات العامة. فإذا أعدت لمدة أطول من ذلك فقد لا تتحقق التوقعات التي بنيت عليها الميزانية لما في الحياة الاقتصادية والسياسية من تقلبات يصعب التكهّن بها لمدة أطول من سنة. وإذا قلت المدة عن سنة فتغيير الميزانية واعتمادها يتطلب أعمالا مرهقة للأجهزة التنفيذية والتشريعية فلا يجب أن يتم شل هذه الأعمال في فترات متقاربة.

2. **مبدأ العمومية:** ويقضي هذا المبدأ بإظهار كافة الإيرادات وكافة المصروفات مهما كان حجمها. بحيث يتضح جليا جميع عناصر الإيرادات وجميع عناصر المصروفات دون أن تتم مقاصة بين المصروفات والإيرادات. ويوجه النقد لمبدأ العمومية لأنه يلزم كل وحدة أو مصلحة بأن تدرج في كل ميزانية تفاصيل ليست من الأهمية بمكان و لاسيما أنه قد سبق ذكرها في سنوات سابقة. إلا أنه يمكن اعتباره بمثابة رقابة داخلية على الوحدة أو المصلحة في مرحلة تنفيذ الميزانية أو عرض حساباتها الختامية دون أن تجد وسيلة لها في تعمد إخفاء بعض عناصر المصروفات أو الإيرادات.<sup>2</sup>

1- صبحي محرم ، إدارة المرافق العامة المحلية، ط1. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1975، ص 32

2- الشريف رحمانى، المرجع السابق الذكر، ص 21-22

3. مبدأ الوحدة: و يقضي هذا المبدأ بأن تدرج كافة عناصر الإيرادات العامة و عناصر الإنفاق العامة في بيان واحد دون تشتتها في بيانات مختلفة يمثل كل بيان من ميزانية مستقلة. كما لو تم إعداد ميزانية الدولة. والهدف من إظهار الميزانية في صورة موحدة لكافة عناصر الإيرادات و المصروفات هو:

- سهولة عرض الميزانية و توضيحها للمركز المالي ككل.
- إن وضع كافة الإيرادات و أوجه إنفاقها تحت نظر السلطة التشريعية تسهل عليها مهمة ترتيب الأولويات للإنفاق العام للدولة ككل. الأمر الذي لا يمكنها من ذلك لو نظرت إلى متطلبات كل ميزانية على حدى

ويرى الكثير من كتاب المالية العامة بما أنه لم يعد من الممكن أن تطبق على مختلف نفقات الدولة قواعد و أصول واحدة ينبغي أن توجد إلى جانب الميزانية العامة العادية ميزانيات أخرى لكل منها طابعها الخاص وأصولها الخاصة. و تتجلى هذه الميزانيات في:

أ. الميزانيات غير العادية: وهي تلك التي توضع خصيصا لعمل طارئ أو للقيام بمشروعات استثمارية كبيرة كبناء السدود أو مد السكك الحديدية و تغطي النفقات غير العادية من إيرادات غير عادية كالقروض.

ب. الميزانيات المستقلة: ويقصد بها ميزانيات المشروعات العامة ذات الطابع الاقتصادي التي منحت الشخصية المعنوية. و تتميز بأنها لا تخضع للقواعد والأحكام الخاصة بالميزانية العامة للدولة و أن بدايتها تختلف مع بداية الميزانية العادية للدولة.

ت. الميزانيات الملحقه: ويقصد بها الميزانيات التي تتمتع بموارد خاصة، وذلك كالمرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي والتي تتمتع باستقلال مالي ولكنها لم تمنح الشخصية الاعتبارية<sup>1</sup>.

4. مبدأ عدم التخصيص: المقصود به ألا يخصص نوع معين من الإيراد لإنفاق حصيلته على نوع معين من الإنفاق كما لو خصص إيراد الرسوم الجامعية على تغطية

---

1- صبحي محرم، المرجع السابق الذكر، ص 33

المصروفات الخاصة بالجامعة، وتتجه أساليب المالية العامة الحديثة لإنكار مبدأ التخصيص والأخذ بمبدأ عدم التخصيص

5. مبدأ التوازن: ومعناه أن تتساوى جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة. وتأسيسها على ذلك فلا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن إذا زاد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة فهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية. وكذلك في حالة زيادة الإيرادات العامة عن النفقات العامة يعبر هذا عن وجود فائض في الميزانية<sup>1</sup>.

### 3. مراحل إعداد الموازنة العامة

يعرف إعداد الميزانية خطوتين أساسيتين هما: (الإعداد والاعتماد) ويأتي تفصيلهما على النحو التالي:

#### تحضير وإعداد الميزانية:

تلعب السلطة التنفيذية الدور الأساسي في هذه المرحلة، ويرجع ذلك إلى:

- تعبر الميزانية عن البرنامج والخطط الحكومية في المجالات المختلفة.
- أن السلطة التنفيذية تتولى إدارة وحدات القطاع العام، فهي وحدها التي تعلم ما تتطلبه هذه الإدارة من نفقات.
- السلطة أكثر معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني، وذلك بفضل الأجهزة الإحصائية المختلفة.

---

1- الشريف رحمانى، المرجع السابق الذكر، ص 23-24

● السلطة التنفيذية أفضل من السلطة التشريعية في تحديد الحاجات العامة والأولويات الاجتماعية<sup>1</sup>.

تتولى السلطة التنفيذية مهام تحضير الميزانية بينما السلطة التشريعية تختص باعتماد الميزانية، ويعود هذا إلى:

● السلطة التنفيذية أقدر من السلطة التشريعية في تقدير أوجه النفقات والإيرادات العامة.

● ويتم تكليفها بإعداد و تحضير الميزانية وفقا للظروف الاقتصادية الملائمة، فالميزانية تمثل النشاط المالي للدولة لذلك وجب أن يسودها الانسجام والتوافق.

● ثم إن السلطة التشريعية تطالب السلطة التنفيذية باحترام الخطة الاقتصادية للدولة فهي بذلك تقوم بالتوجيهات العامة و لا تتدخل في تفاصيل إعداد و تحضير الميزانية.

● يتولى تقدير النفقات كل وزير ثم تقدم إلى وزير المالية فيتم التشاور فيها إن كان هنا كضرورة لإدخال تعديلات معينة. وإذا لم يوافق هؤلاء يتخذ القرار بمفرده<sup>2</sup>.

### الإجراءات الفنية المتبعة بصدد تحضير الميزانية:

● باعتبار وزير المالية ممثلا للسلطة التنفيذية يقوم بمطالبة كافة الوزارات بوضع تقديراتهم حول الإيرادات والنفقات للسنة المالية المقبلة ليتسنى له الوقت إعداد مشروع الميزانية.

● كل مؤسسة أو مصلحة تتولى إعداد تقديراتها بشأن ما تحتاج إليه من نفقات أو ما تحصل عليه من إيرادات خلال السنة المالية وترسلها إلى الوزارة التابعة لها، حيث

1- محمد سعيد فرهود، مبادئ الإدارة العامة، ط1. حلب: مديرية الكتب و المطبوعات، 1982، ص 65

2- طلعت عبد الوهاب السندي، المرجع السابق الذكر، ص 202

تتم مراجعتها وتعديلها ومن ثم إدراجها ضمن مشروع الميزانية الذي يتم عرضه على مجلس الحكومة الذي يعرضه على السلطة التشريعية في الموعد المنصوص.

• وقد أصبحت الدول تشمل التقسيمين (الإداري والوظيفي) بعد إعداد ميزانيتها العامة<sup>1</sup>.

**التقسيم الإداري:** أسلوب تقليدي لإعداد وتحضير الميزانية، فهي تبوب النفقات والإيرادات وفقا للوحدات الحكومية. وهذا التقسيم يمكن السلطة التشريعية من مراقبة واعتماد الميزانية بسهولة. وما يعاب عليه انه غير كاف لدراسة تطور توزيع الموارد العامة.

**التقسيم الوظيفي:** أسلوب حديث يسمح بتصنيف النفقات العامة و في مجموعات متجانسة، والمعيار المتبع هو نوع الوظيفة أو الخدمة التي ينفق المال العام من اجلها. للتقسيم الوظيفي أهمية كبيرة في إعداد و تحضير الميزانية، حيث تخصص كل مجموعة متجانسة في وظيفة معينة، و تمكنا أيضا من معرفة كيفية توزيع النفقات العامة على وظائف الدولة<sup>2</sup>.

#### 4. أنواع الميزانية العامة

وقد اتخذت عدة أساليب لتحضير وإعداد الميزانية أوجدت أنواعا من الميزانية هي:

أولا: **ميزانية الأداء:** و التي تعني إعادة تقييم جانب النفقات العامة حيث يظهر كل ما تنجزه الدولة من أعمال مثل إنشاء مستشفى جامعي، بناء مدرسة... وهذا يهدف تحقيق أهداف إنتاجية محددة.

---

1- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، ط1. الرياض: مكتبة الصفحات الذهبية، 1988، ص 346

2- نفس المرجع ، نفس الصفحة

ثانيا: ميزانية التخطيط والبرمجة: يهدف هذا الأسلوب إلى تحقيق احتياجات المجتمع بالاستغلال الأمثل لجميع الموارد حيث يمكننا من معرفة المقارنة بين تكلفة ومنفعة الإنفاق العام.

ثالثا: الإدارة بالأهداف: وهي تخصيص اعتمادات الميزانية وفقا للأهداف الفرعية التي تسعى كل الوحدات الحكومية لتحقيقها. حيث يقوم كل مرفق أو رئيس قسم بتحديد أهدافه ويتم الاعتماد وفقا لهذه الأهداف.

رابعا: الميزانية ذات الأساس الصغرى: وهي ضرورة تحليل البيانات ودراسة و تقييم كافة الأنشطة والبرامج سنويا، وهي تؤدي إما لتطوير وتحسين البرامج وزيادة الإعتمادات وإما بقائها على حالها أو تخفيضها أو إلغائها إذا ثبت عدم جدواها<sup>1</sup>.

## 5. اعتماد الميزانية

السلطة المختصة باعتماد الميزانية: السلطة المختصة باعتماد وإيجاز الميزانية هي السلطة التشريعية، والاعتماد شرط أساسي لا غنى عنه لوضع الميزانية موضع. وحتى السلطة التشريعية في اعتماد الميزانية يتم في الموافقة على لضرائب ومراقبة موارد الدولة عامة. لكن بالإضافة إلى ذلك وجب اعتراف السلطة التشريعية بحق آخر وهو الموافقة على النفقات. ويمر اعتماد الميزانية داخل المجلس التشريعي بثلاث مراحل هي:

1. مرحلة المناقشة العامة:
2. مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة: تضطلع بها لجنة متخصصة وهي لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية.
3. مرحلة المناقشة النهائية: يناقش المجلس تقارير اللجنة ويقوم بالتصويت وفقا للدستور والقوانين المعمول بها<sup>1</sup>.

1 - طلعت عبد الوهاب السندي، المرجع السابق الذكر، ص 201

**أداة اعتماد الميزانية:** إذا وافق البرلمان على مشروع الميزانية العامة يصدرها وفق قانون يطلق عليه قانون المالية، حيث يحدد المبلغ الإجمالي لكل من النفقات والإيرادات. ويقف البرلمان على مراقبة أن لا تكون النفقات أكبر من الإيرادات ولا يحق للدولة اعتماد نفقات باب معين لباب آخر إلا بموافقة البرلمان. وقد تضطر الحكومة إلى طلب نفقات أخرى غير واردة في الميزانية وذلك لنشأة وجه جديد للإنفاق. ولكن يستوجب هذا موافقة المجلس النيابي.<sup>2</sup>

---

1- الشريف رحمانى، المرجع السابق الذكر، ص 27

2- نفس المرجع ، ص 28

## الرقابة الإدارية

إن الموقع الذي تأخذه وظيفة الرقابة في الإدارة العامة، يمثل تقييماً لمنظومة العمل الإداري، والوقوف على سلامة عملياتها وإجراءاتها وتنفيذها، وهو ما يدفع إلى تقصي مختلف الارتباطات المتعلقة بالوظيفة الرقابية وأدوارها ووسائلها.

1/ تعريف الرقابة الإدارية

2/ خطوات الرقابة الإدارية

3/ وسائل الرقابة الإدارية

4/ الأهمية العملية للرقابة الإدارية

### 1. تعريف الرقابة

عندما توضع الخطط والمشروعات وتحدد البرامج والنشاطات الحكومية لتحقيق أهداف التنمية الشاملة، ويتم توفير الموارد المختلفة لتنفيذ هذه البرامج والنشاطات، فإنه من الضروري متابعة التنفيذ والنتائج التي تمخض عنها التنفيذ. فقد تحدث أخطاء أو انحرافات في الأعمال المنجزة، تعطل من تحقيق المطلوب فتتخذ التصحيحات اللازمة، وحتى هذه الأخيرة (التصحيحات) تبقى تحت آليات الرقابة لمعرفة قدرتها على تصحيح الوضع وملاءمته للواقع وخطوات التنفيذ.<sup>1</sup>

عموما تعرف الرقابة الإدارية على أنها مراجعة الإنجاز وفقا للخطط الموضوعية، كما تعرف بأنها عملية قياس النتائج الفعلية ومقارنتها بالمعايير أو الخطط ومعرفة أسباب الانحرافات بين النتائج المتحققة والنتائج المطلوبة واتخاذ فعل تصحيحي.<sup>2</sup>

---

1- سعود بن محمد النمر وآخرون، المرجع السابق الذكر، ص 344

2- نفس المرجع، ص 345

فكلما كانت الخطط واضحة ومتكاملة كانت الرقابة أكثر فاعلية، وبذلك يمكن القول أن التخطيط يسهم في وضع الأهداف و المعايير، وتستخدم وظيفة الرقابة تلك المعايير كمحركات يحتكم إليها عند تقويم الأداء الفعلي الرقابة بذلك فهي<sup>1</sup> :

- عبارة عن عملية تتضمن عددا من الخطوات .
- عملية مستمرة شأنها في ذلك شأن بقية الوظائف الإدارية .
- تعتمد على الأهداف و المعايير التي انبثقت من خطط المنظمة.
- تنصب على قياس الأداء الفعلي وتشخيصه من خلال استكشاف مكامن القوة والضعف فيه.
- تنطوي على إجراء مقارنة بين الأداء الفعلي و المعايير المرسومة.
- الرقابة تخلص إلى اتخاذ إجراءات تبعا لما خلصت إليه المقارنة من نتائج.

ومن الأهمية التفريق بن نمطين للرقابة، تقليدي والذي يغلب عليه التفتيش وتقضي أخطاء الآخرين، تمهيدا لتحميل المسؤولية والمحاسبة. بينما الرقابة بمنظورها الحديث فهي إيجابية داعمة، لا تستهدف البحث عن الأخطاء بقدر ما تهدف لتقديم العون لهم ، ذلك أن الانحرافات لا تعود للفرد بل تتعداه إلى عوامل متعددة ومتضافرة.<sup>2</sup>

## 2.خطوات الرقابة

وتتضمن هذه الوظيفة مجموعة من الخطوات تتحد فيما يلي:

1.وضع المعايير: ويقصد بها مستويات الأداء ذات الصلة بالهدف، وتختلف باختلاف الأهداف فمنها الكمية(كلفة الزمن)ومنها الجودة ورضا الجمهور، أو المنتجات التي تقدمها

---

1- خالد بن سعد الجضي، المرجع السابق الذكر، ص 264

2- خالد بن سعد الضجعي، المرجع السابق الذكر، ص 364

الإدارة العامة، وتشترك كطل هذه المعايير في مقومات أساسية وهي الوضوح، الدقة، الواقعية، القابلية للقياس.

2. قياس الأداء الفعلي: وهي الخطوة التي كون فيها الرقابة على قياس الأداء (الأداء) وهذا وفق أساليب كالملاحظة و التقارير و السجلات و الجولات التفقدية.

3. مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير: بعد تحدد الأداء وقياس الأداء الفعلي، تأتي خطوة مقارنة بين الأداء الفعلي و المعايير المرسومة، و من المحتمل أن تخلص المقارنة إلى وجود فروق بينهما، (انحراف) وهو ما يتوجب إجراء تصحيحية.

4. اتخاذ الإجراءات الملائمة: بعد الانتهاء من عملية المقارنة تبدأ الخطوة المتمثلة في اتخاذ الإجراءات الملائمة، والتي تتعدد بحسب ما خلصت إليه المقارنة من نتائج، ومنها ما يلي:

معالجة مكامن الضعف/ تعزيز مكامن القوة / إعادة النظر في المعايير.<sup>1</sup>

### 3. وسائل الرقابة

تنوع الأساليب التي تستخدم في الرقابة والتي يكون الغرض منها أولاً تثبيت قوة النظام الرقابي وثانياً فعاليتها في تصحيح الأخطاء، وتأتي هذه الوسائل على النحو التالي:

1. الموازنة التقديرية: تعد الموازنة ترجمة رقمية للخطة خلال مدة زمنية معينة، و من ثم فهي تعبير عن النتائج المتوقع تحقيقها، وحتى تكون صالحة كأداة رقابية، ينبغي أن يراعي في إعدادها الطابع العلمي، وترتبط بالزمن.

2. البيانات الإحصائية و الرسوم البيانية: تعد من أهم الأدوات و الوسائل التي تعتمد في الرقابة، وبخاصة إذا عرضت هذه البيانات على هيئة أشكال أو خرائط أو رسوم بيانية، حيث يمكن إجراء مقارنة بين النتائج بصورة سريعة..

---

1 - سعود بن محمد النمر وآخرون، المرجع السابق الذكر، ص 352-354

3.السجلات: تستخدم كوسيلة رئيسية للرقابة الداخلية، حيث يستخرج منها البيانات عن الأداء الفعلي للأعمال كما تقارن البيانات الواردة فيها بما هو مقرر إنجازها.

4.الملاحظة الشخصية: من أقدم أدوات الرقابة، وهي تمثل أساسيات الاتصال المباشر بين الرئيس ومروؤوسيه، من خلال التفقد المباشر لسير العمل وتقويم الأخطاء ميدانيا.

5.التقارير الإدارية: تعطي التقارير المكتوبة و الشفهية صورة متكاملة عن العمل الذي تم أدائه أو الذي يجرى إنجازها. ويشترط فيها الدقة و السلامة، تكون في وقتها المناسب، حتى تكون مساهمة في تصحيح الأخطاء في وقتها.

#### 4.الأهمية العملية للرقابة الإدارية

لا شك أن نجاح أي دولة في تحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية بها لا يعتمد على مدى سلامة البرامج والسياسات المختلفة الملائمة للإنجاز فحسب، بل يعتمد أيضا ، و بنفس الدرجة على مدى توافر أدوات الرقابة المناسبة لمتابعة وتقييم هذا الإنجاز، وعلى توافر المقومات الأساسية اللازمة لزيادة فاعلية الرقابة على مختلف الأنشطة والبرامج التي تتولاها الأجهزة والوحدات الحكومية.

إن رقابة ومتابعة الأنشطة والبرامج لأغراض تقييم أدائها بصفة مستمرة للحكم على مدى تحقيق الأهداف المرجوة منها ومدى نجاحها في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويزيد من الفاعلية بالنسبة لنتائج البرامج المختلفة وتحقيق التوازن بينها.

## نحو اتجاه مقارن للإدارة العامة

تنتقل المعالجة في محاور المقياس القادمة إلى فهم طبيعة العملية الإدارية من خلال منظور مقارن، وهو ما يفتح الأداء الإداري للمنظمات العامة، على آليات مختلفة من الفهم والتدقيق والتحليل، الذي يعتمد على المدخل المقارن أو البيئي المقارن. وبالتالي فإن ما سبق مناقشته إنما الغرض منه لتوضيح طبيعة الأداء بصورته الأحادية أو النمطية - إن صح التعبير- ثم الانتقال به إلى منهجية مقارنة بين مختلف الأنظمة الإدارية العامة، بفهم تنظيري، ثم محاولة رصد عملي لطبيعة الإدارة العامة المقارنة.

1/ الدراسات المقارنة.

2/ أهمية الدراسات المقارنة.

3/ مستويات البحث في الدراسات المقارنة.

4/ هوية الإدارة العامة المقارنة.

5/ مشكلات دراسة الإدارة المقارنة.

### 1. الدراسات المقارنة

هي امتداد لتطبيق فكرة المدخل الايكولوجي (البيئي)، الهدف منها البحث في أنماط الإدارة في الدولة المتخلفة وإبراز خصائصها ومميزاتها والعوامل المؤثرة فيها بكل دولة.

- كانت تدرس (الإدارة المقارنة) بالارتباط مع (الإدارة الدولية) تحت تخصص عرف (الإدارة الدولية المقارنة) ثم أخذت بالانفصال عن بعضها نظرا لتطور مفهوم (الدراسات المقارنة).

- يكمن الفرق بين الإدارتين في:

الإدارة الدولية: نوع من أنواع الإدارة تختص بالمنظمات الدولية. (دراسة الشكل/التطور).

الإدارة المقارنة: هي فرع من فروع الإدارة العامة، واتجاه من اتجاهات البحث في ميدانها في الدول المختلفة، وهذا يعني أن الهدف من هذا الفرع الوصول إلى القواعد التي لها صفة الشمول والعمومية.<sup>1</sup>

## 2/- أهمية الدراسات المقارنة

إذا كان مفهوم المقارنة يركز على دراسة التشابه والاختلاف في الظاهرة السياسية، يبرز خلف هذا افتراض أولي مفاده أن هناك [مستوى معين من الوحدة والعموم في الظاهرة الإنسانية].

فهذا الافتراض يثبت من خلال حقائق أولية يمكن إيجازها في التالي:

1. إن المجتمعات البشرية مختلفة متنوعة، رمز الاختلاف و التنوع هو العنصر المحرك لتكوين الهوية وإدراك الخصائص الذاتية للنظم والشعوب.
2. إن لكل أمة أو شعب نمطا معيناً للحياة، يختلف من مجتمع لآخر، بحيث يكون لكل مجتمع أو أمة أو شعب معايير الخاصة التي يحكم بها على الاستياء، ولا يوجد نمط حياة معين يعطي لنفسه صفة النمط القياسي أو المعيار.
3. قد تكون المقارنة وسيلة لإدراك شرعية الاختلاف وطبيعة دوره، فتوجد المجتمعات البشرية كلها بفلسفة خاصة بها وقواعد ومعايير خاصة بها، وعليه

---

1- عقيلة ضيف الله، محاضرات الإدارة العامة المقارنة، المرجع السابق الذكر، ص10

- فقد تأخر بما يكون محاطا بها وتتأقلم أو أنها تحافظ على قدسية ما لديها من رؤى وخصائص، وهنا تبرز فكرة (التسامح، التأخي) وهنا يأتي دور المقارنة.<sup>1</sup>
4. التعرف على الخصائص المميزة لنظام إداري معين أو مجموعة نظم إدارية للكشف عن الأسباب التي تجعل من هذا التنظيم يشتغل بصورة طبيعية والآخر بصورة غير ملائمة.
5. تحديد العوامل المؤدية إلى النجاح أو الفشل سواء كانت عوامل حضارية أو ثقافية أو سياسية أو اجتماعية (شرح دور البيروقراطيين/ التكنوقراطيين/ واقتراح التعيين الملائم).<sup>(\*)</sup>

### أ/ الأهداف المعرفية

المقارنة طريقة عامة في التفكير لنعرف ونميز ونقوم أفعالنا وأفعال الآخرين كأهم وأفراد، ومن ثم فإن أول أهداف المقارنة تحقيق المعرفة و توسيعها سواء بالذات أو بالآخرين، وهو ما يوحد الفهم المتبادل والمشاركة في حلول المشاكل.<sup>2</sup>

### ب/ الأهداف العلمية والمنهجية

و كما تابعنا فيما سبق فإن هذه المقارنة العلمية والمنهجية (4-6) تتعدد بتعدد مراحل البحث والدراسة. إلا أنها توجز في

أ- تحقيق الضبط والتحكم فيها حتى يقترب من البحث التجريبي في العلوم الطبيعية.

ب- اختيار الفروض والنظريات التي تم تطويرها في سياق نجتبع أو إقليم أو ثقافة معينة.

---

1- نصر محمد عارف، ابستمولوجيا العلوم السياسية: النموذج المعرفي، النظرية، المنهج، ط1. بيروت: دار مجد، 2002،

\* - تم إضافة هذين العنصرين لتوضيح الارتباط النظري بين الإدارة العامة ومفاهيم الدراسات المقارنة.

2- نصر محمد عارف، الإتجاهات المعاصرة في السياسة المقارنة، ط1. عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، 2006،

ج- إيجاد وحدة التحليل المثلّي التي يمكن أن تفسر معظم الاختلافات. (النظام الوظيفية).<sup>1</sup>

### 3- مستويات البحث في الدراسات المقارنة:

تتعدد مستويات المقارنة طبقاً لمستويات التكوينات الاجتماعية و الثقافية في المجتمع الإنساني و أنواعها و مدى تمايزها و اختلافها إلى الدرجة التي تؤجر هوية ذاتية لكل منها، حيث توجد عدة (مستويات) لإجراء البحث السياسي (الإداري المقارن) وهي:

1/- المقارنة عبر الأنواع الحية: إلى إجراء مقارنات بين الأنواع الحية و المجتمع الإنساني للبحث عن أنماط السلوك المتشابه بين هذه الأنواع، خصوصاً (مثلاً) النمل/ النحل و بين السلوك الإنساني.

2/- المقارنة عبر الثقافية: و تتخذ من الثقافة (ليس الدولة و المجتمع) الإطار التحليلي

للمقارنة. وذلك سعياً نحو بناء نظرية لتفسير السلوك السياسي للأفراد.

3/- المقارنة عبر المجتمعية: و تتخذ من المجتمعات وحدات للمقارنة، سواء أمثلت

هذه المجتمعات كيانات سياسية مستقلة مثل الدول أو أجزاء من الدول. (الأقليات).

4/- المقارنة عبر القومية أو الوطنية: تجري هذه المقارنات (الدراسات المقارنة) إذا

كانت القومية أو الوطنية تمثل مجتمعا واحدا كما يمكن أن تكون في الدول المركبة و المجتمعات التعددية.

5/- المقارنة عبر الدولية: و تتخذ من الدولة إطاراً للمقارنة (مما يمكن إدراج الإدارة

المقارنة).

6/- المقارنة عبر التاريخية: تتقاطع مع المستويات السابقة، حيث يمكن إجراء مقارنة

بين ظواهر داخل نفس الثقافة أو الوطن و أيضاً في فترات تاريخية مختلفة.<sup>2</sup>

---

1- نفس المرجع ، ص 14

2- نصر محمد عارف، ابستمولوجيا العلوم السياسية: النموذج المعرفي، النظرية، المنهج، المرجع السابق الذكر، ص 22

#### 4/- هوية الإدارة العامة المقارنة

تستخدم مصطلحات عديدة للتعبير عن المقارنة منها: الإدارة المقارنة، الدراسة المقارنة للإدارة، المنهج المقارن، التحليل المقارن، المدخل المقارن، المدخل البيئي المقارن. فمصطلح الإدارة العامة المقارنة يعني أن الإدارة المقارنة فرع من الإدارة العامة يتناول دراسات في البيروقراطية و الخدمة المدنية و التنمية و إدارة المؤسسات العامة و الإدارة العامة. أما مصطلح الدراسة المقارنة للإدارة العامة و مصطلح المنهج المقارن للإدارة العامة، فهما يعبران عن جوهر المقارنة في الإدارة العامة في كونها طريقة منهجية للبحث تتناول عدة أنظمة إدارية بالدراسة و المقارنة بينهما لإظهار أوجه التشابه أو الخلاف بينهما بهدف التوصل إلى مقترحات لتطوير و تحديث هذه الأنظمة.<sup>1</sup>

أما المصطلحين الآخرين المدخل المقارن و مصطلح المدخل البيئي المقارن فيعبران على أن المقارنة لا تعدو أن تكون إحدى المداخل (Approches) المستخدمة في دراسة الإدارة العامة، و المصطلح الأخير يظهر أهمية البيئة أو المحيط الثقافي. عموماً هذا الاختلاف بين المصطلحات ليس خلافاً منصباً على الألفاظ بل حتى في تحديد طبيعة الإدارة المقارنة، فهل هي فرع علمي قائم بذاته، أم أنها لا تعدو أن تكون وسيلة فنية لدراسة الأنظمة الإدارية .

إلا أن ما يمكن أن نرى من خلاله الإدارة العامة المقارنة هو التالي: <<علم مناهج البحث المقارن في نطاق الإدارة العامة >> حيث أنها تعالج قواعد الطريقة المنهجية المقارنة المطبقة على أنظمة الإدارة العامة.<sup>2</sup>

---

1- أحمد صقر عاشور، المرجع السابق الذكر، ص 51

2- عبد المعطي محمد عساف، النموذج المتكامل لدراسة الإدارة العامة: إطار عام مقارن، ط1. الزرقاء: فاهوم التجارية،

1979، ص 115

## 5- مشكلات الإدارة العامة المقارنة

يوجد تحليل المقارن للنظم الإدارية عددا من المشكلات التي تمثل تحديات للدراسات الإدارية المقارنة وفي مقدمتها:

أ- المفاهيم: بكل تأكيد فإن المقارنة الدقيقة تحتاج إلى مفاهيم محددة بوضوح ودقة، لذي فإن عدم الدقة في المصطلحات يمثل أحد جوانب الضعف الأساسية في البحث الإداري المقارن، فلا يوجد بين الدراستين في الإدارة العامة اتفاق حول معنى المفاهيم. كما أن المفهوم نفسه قد تكون له معاني متميزة من الناحية الأكاديمية (البيروقراطية، الحكومة)

ب- جمع المعلومات: تعتمد الدراسة المقارنة على معلومات مباشرة وغير مباشرة فالمباشرة مصادرها الاستبيان والملاحظة، وتجاوب استخدام هذه الأدوات صعوبات متعددة كحضر التجول وإحاطتها بالسرية المغالي فيها (الدول النامية). أما المعلومات غير للمباشرة في الإحصائيات الرسمية والسجلات و الوثائق، وهذا أيضا تشويه (الدول النامية).

ب- تداخل النظام الإداري مع الأنظمة الأخرى: بمعنى أن الأنظمة الأخرى في إطار البيئة الاجتماعية العامة التي يعيش فيها النظام الإداري، وخاصة بالتداخل مع النظام السياسي بل واعتباره نظاما فرعيا في إطاره، وهو ما يعني أن هذا التداخل يحول دون الوصول إلى فواصل و حدود مميزة تماما بين الظاهرة الإدارية وبين غيرها من الظواهر الأخرى وهذا ما يصعب المقارنات.

ت- موضوعية الباحث: احتمال عدم موضوعية الباحث قائم في عملية المقارنة من خلال إحجام عن كثير التقارير و الدراسات التي تقدم البحث.<sup>1</sup>

---

1- نبيل إسماعيل رسلان، "الإدارة العامة المقارنة: دراسة تحليلية لبعض القضايا النظرية والمنهجية"، مجلة الإقتصاد والإدارة، العدد3. جامعة الملك عبد العزيز، 1990، ص 315-318

يمكن إثارة عدد من الموضوعات التي تشغل حاليا المهنيين بالإدارة المقارنة:

**أ- تعيين الحدود:** هناك خلافا لا يزال قائما حول الحدود الملائمة والمنظمة لميدان الإدارة العامة المقارنة، فإن هناك من يذهب في الفترة المعاصرة إلى أن هذا الفرع الدراسي لا وجود له، وأن الدراسات المقارنة اندمجت تماما في الفرع الدراسي لإدارة التنمية. فهذا التداخل وعدم وضوح الحد الفاصل هو ما دفع المؤسس لحركة الإدارة العامة المقارنة في مقدمة كتابه (حدود إدارة التنمية) أنه ليس هناك إجابة واضحة للسؤال: [كيف تختلف إدارة التنمية عن الإدارة المقارنة أو عن الإدارة العامة بشكل عام؟].

وقد أضاف (هدرسون) مشكلة عدم وضوح الموضوع المركزي وذلك لوجود اهتمامات سياسية واجتماعية وتاريخية في مواضيع الإدارة العامة المقارنة. و تكررت مثل هذه الملاحظات حول حدود علم الإدارة المقارنة إلا أن ذلك يرجع اختلاف الخلفيات والاهتمامات للعلماء الذين جاءوا من حقول مختلفة، و غياب المحور المحدد الذي ساعد العلماء والدراسيين على تمييز الظاهرة الإدارية وفرز الجوانب المهمة من غير المهمة.

**ب/ دراسات المناطق:** من الدراسات المعاصرة و التي تعرف اهتماما واسعا (دراسات المناطق) وذلك بدراسة الأنظمة و المنظمات الإدارية في منطقة معينة من مناطق العالم بها خصائص حضارية، تاريخية، اجتماعية، سياسية واقتصادية مشتركة بهيئتها بدور خاص في المجتمع الدولي و العلاقات الدولية.

وأغلب هذه الدراسات تقوم بها المنظمات الدولية المتخصصة التابعة لمنظمة إقليمية ما، مثل جامعة الدول العربية، مجلس التعاون الخليجي، آسيان.. إلخ و مثال ذلك المنظمة العربية للتنمية الإدارية. و التي تأسست منذ 1969 و التي تعد من أبرز ملامح إستراتيجيتها في العمل هو-دراسة متطلبات الإصلاح الإداري. -تنشيط البحوث و الدراسات النظرية و التطبيقية في مختلف مناحي العلوم الإدارية.<sup>1</sup>

1- نبيل إسماعيل رسلان، المرجع السابق الذكر، ص 320-321

**ج/الاختلال بين التنظيم و التطبيق:**مع بداية السبعينات من القرن الماضي عرفت حركة الإدارة العامة أفكارا جديدة، إلا أن هذه الأخيرة لم يتم الاستفادة منها في الدراسات التحليلية المقارنة، ما أوجد لديها حالة من الانفصام بين التنظيم و التطبيق، و يقصد من علاقة التنظيم على مستوى العلم الأساسي(الإدارة العامة)وتطبيقاته على الدراسات(الإدارة العامة المقارنة)<sup>1</sup>.

---

1- محمد العزازي، الإدارة والتحديات المعاصرة. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2012، ص 63

## البيروقراطية والدراسات المقارنة

### في الإدارة العامة

#### 1/- مفهوم النموذج البيروقراطي وخصائصه

يرتبط المصطلح والفرع العلمي والدراسة البحثية للبيروقراطية بعالم الاجتماع الألماني (ماكس ويبر MAX Weber). (1863 – 1920). فالكلمة مشتقة من الفرنسية والإنكليزية. (Bureau) أي (المكتب) وأصلها اللاتيني (Burus) أي (اللون العاتم الذي يناسب المهابة والجاه) أما كلمة (Crotio) التي منها اشتقت بقية الكلمة فهي يونانية الأصل بمعنى (الحكم) وهكذا فإن كلمة بيروقراطية تعني (حكم المكاتب) وتستخدم هذه العبارة منذ نحو 200 عام للتعبير عن حكم وتحكم المكاتب والموظفين في الحياة الاجتماعية<sup>1</sup>.

إلا أنه عندما دخلت هذه العبارة في مصطلحات الاشتراكيين أصبح لمدلولها معنى يقترب (بالازدراء) على أساس أن البيروقراطية تعوق وتعرقل التحول الاشتراكي كما تهدد هذا التحول بعد حدوثه (تعليق غير مسؤول) وقد عرف هذا (المفهوم) العديد من الاستعمالات الشائعة، وهو ما دفع الكثير إلى البحث عن الحقيقة وإتمامها وإقرارها سواء في الدراسة أو الممارسة. ونتج هذا التشويش أو الخلط في مفهوم (النموذج البيروقراطي) عن اختلاف المدخل المتبع في وصف خصائص هذا النموذج، وعدم القدرة على التمييز بين مداخل النموذج<sup>2</sup>.

من خلال هذا التوضيح يمكن إضافة نقطة جوهرية تعبر عن الاختلال الحاصل في فهم وتفسير النموذج البيروقراطي وهي (التركيز على المكاسب والوظائف). بمعنى آخر التركيز على نتائج هذه الأخيرة وهو ما دفع الكثير إلى التعبير عن البيروقراطية (بالمصطلح المشين البشع). لنصل إلى إعطاء مفهوم إجرائي للبيروقراطية والتي هي حسب (وارن بنيس

1- محمد علي، البيروقراطية الحديثة، ط1. الاسكندرية: دار الكتب الجامعية، 1972، ص 3-4

2- السيد الهواري، الإدارة و الأصول العلمية، ط1. القاهرة: مكتبة عين شمس، 1980، ص 42

**Warren Bennis** ) : >الهيكل التنظيمي الذي ينسق معظم أعمال المنظمات الإنسانية التي تعرفها سواء الصناعية والحكومية والجامعية ومختبرات البحث والتطوير والعسكرية والدينية والتطوعية <<.

فهي كما أشار لها (ماكس فيير) بأنها [الألة الاجتماعية] فهي بذلك اختراع اجتماعي مفيد عمل على تنظيم و توجيه نشاطات المنشآت بصورة معقولة. ومما يطرحه علماء الاجتماع و الإدارة على أن تطوير نموذج (الألة البيروقراطية) جاء كرد فعل ضد الإخضاع الإقطاعي (السيطرة) ومحاباة الأقارب في التوظيف والتقلبات المزاجية التي عرفتها منظمات عديدة، وهي كذلك انبثقت كحاجة إلى قدر أكبر من إمكانية التوقع و من النظام والدقة.<sup>1</sup>

### ب/ خصائص النموذج البيروقراطي

لقد تحددت خصائص البيروقراطية من خلال إسهامات العديد من الكتاب والمفكرين والتي هي :

**1- تسلل سلطوي دقيق التعريف :** وهي تعني نظاما مرتبا بصورة راسخة من التروس والمرئوسية، حيث يتولى فيه موظفو المناصب العليا الإشراف على موظفي المستويات الدنيا، ويكون تسلسل التنظيم الإداري قائم على أساس الحكم الفردي (المقصود تولى الموظف لمنصبه ويبقى فيه ويكمل مسؤوليته).

**2- تقسيم العمل على أساس التخصص الوظيفي:** يعني تحديد مناطق الصلاحيات الثابتة والرسمية التي يتم عادة تحديدها عن طريق القواعد أي القوانين أو الأنظمة الإدارية.

**3- نظام من القواعد يحدد حقوق لشاغل الوظيفة و واجباته:** أي أنها قواعد ثابتة إلى حد ما وشاملة إلى حد ما و معرفته يكون إنما هي بالتعليم أو الإطلاع المباشر.

**4- نظام من الإجراءات يتعلق بأوضاع العمل:** (تفترض تدريباً مسبقاً و قائماً على الخبرات).

1- ألبرت هايد وآخرون، المرجع السابق الذكر، ص 115

- 5- اللاشخصية في العلاقات بين الأفراد داخل التنظيمات: (التنظيم الرسمي أقوى).
- 6 اختيار الموظفين وترقيتهم على أساس المؤهلات الفنية.<sup>1</sup>

## 2/- النموذج البيروقراطي كأساس لمقارنة أنظمة الإدارة العامة

- أهم سؤال يطرح في هذا العنصر هو: لماذا تم الاعتماد على النموذج البيروقراطي كأساس للمقارنة بين أنظمة الإدارة العامة؟. ويكون الجواب كالآتي:
- الاعتماد على المنهج الوظيفي عن غيره من المناهج كالهيكلي أو الإحصائي أو غيره من المناهج. يكون الأقرب لإدراك طبيعة المقارنة التي توصل إلى قاعدة علمية.
  - الاعتماد على البيروقراطية كأساس مقارن، يقوم على أن افتراض مقارنة الوظائف في النظم الإدارية أكثر إسهاما وتوضيحا من المنهج الهيكلي. وكون المنهج الهيكلي يسهم أكثر في توضيح وفهم النظم السياسية.
  - إلا أن التركيز على المنهج الوظيفي من دون الهيكلي لم تكن ثابتة ونهائية، بل هناك آراء كثيرة أرادت أن تؤكد على أهميته في الدراسات المقارنة.
  - ويأتي رفض المنهج الهيكلي في المقارنة من قبل (الموند) أن الهياكل قد تختلف من بنية إلى أخرى إلا أنه يمكنه أن تقوم بوظائف مشتركة وهو يوضح بالقول [أن البيروقراطية كتركيب متخصص وظيفي له سمات عامة لكل المجتمعات].<sup>2</sup>
  - إلا أن ما يثيره البحث في الوظائف من خلال الدراسات المقارنة قد يتساوى بنفس المقدار الذي تطرحه الهياكل عند دراسته عن الكثير من المفاهيم والتحليل والتوقعات.

---

1- درويش إبراهيم، الإدارة العامة: نحو اتجاه مقارن، ط1. القاهرة: مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1979، ص 193

2- نورد الدين زمام، القوى السياسية والتنمية: دراسة في علم الاجتماع السياسي، ط1. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007، ص 199-201 (بتصرف في الموضوع حسب متطلبات المحاضرة).

- ولذلك فهناك من عمل على المزاوجة في الدراسات المقارنة في الإدارة العامة على المنهجين الوظيفي و الهيكلي على أساس أن توضيح [ما هي الوظيفة وكيف تتم؟] ومن ثم الإطلاع على الجهاز أو الهيكل المشرف أو الذي تمارس فيه الوظيفة؟ أمر مهم في الدراسة المقارنة.
- الربط بين المنهجين متوقف على أساسين هما: إمكانية تسجيل اختلافات في طبيعة الوظائف، وأن الهياكل المؤسساتية موجودة فعلا في النظم السياسية. (كل ما سبق هو افتراض علمي منهجي).<sup>(\*)</sup>
- إلا أن النموذج البيروقراطي مفيد و مثير بل وهو الإطار النظري الأكثر قبولا في دراسة الإدارة المقارنة، تلك كونه النموذج الأكثر اتساعا وقدرة على شرح الاختلافات الاجتماعية بين الظواهر.
- زيادة على أن التحكم في النموذج البيروقراطي ودقة استعماله في الدراسات المقارنة والدراسات التجريبية ( الإحصائية، الكمية، الوصفية). و هو ما أقر به (سجلمان/ sigelman ) بأن الإدارة المقارنة مستقبلا مرهون بدراسات البيروقراطية.<sup>1</sup>

### دور البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة

\* - إضافة من الأستاذ لما تم استنتاجه بصورة كلية حول الإشكال المطروح آنفا.

1- ألبرت هايد وآخرون، مؤلفات كلاسيكية في الإدارة العامة، ج2 ، (تر: نخبة من المختصين في الإدارة العامة في العالم العربي). الرياض: معهد الإدارة العامة، 1430هـ ، ص 791- 792

بعد الاطلاع على مفهوم النموذج البيروقراطي و خصائصه، وكذلك على علاقة هذا النموذج بالدراسات المقارنة، نناقش في هذه المحاضرة الدور الذي تلعبه البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة، وللأمانة فإن هذا المحور توافق مع جاء في كتابات المفكر الأستاذ الدكتور عمار بوحوش، إلا أن البحث في علاقة هذا النموذج الإداري و صلته بالتطورات التي تعرفها المجتمعات والأنظمة الإدارية ، يلزم تحري البحث في إسهامات العديد من كتاب الإدارة على قلتهم، إلا أن البيروقراطية وارتباطها بتحولات الحاصلة في اللحظة التاريخية، يدفعنا للتركيز على النقاط التالية:

- البيروقراطية آلية اجتماعية في خدمة الشعب
  - مساهمة النموذج البيروقراطي في تحولات المجتمعات
  - مشاكل العمل بالنظام البيروقراطي في المجتمعات المعاصرة
- وسيكون التطرق لهذه العناصر بنوع من التفصيل مركزين على نقاط جوهرية، مع الإبقاء على باب الإضافة للمهتمين.

## 1. البيروقراطية آلية اجتماعية في خدمة الشعب

نركز في هذا العنصر على الدور الذي يلعبه الممارسون والمتعاملون بالنموذج البيروقراطي، إن استعمالات البيروقراطية في القرن العشرين قد أعطت للبيروقراطيين دورا مهما في اتخاذ القرارات على جميع المستويات الحكومية ويساهمون في بناء الدولة العصرية عن طريق مؤهلاتهم العالية ومراكزهم الإدارية، التي تمكنهم من أخذ أهمية بالغة في البناء الإداري و حتى الاجتماعي في الدولة، ويبرز هذا الأخير في بقاءهم رغم تغير القيادة السياسية ومحافظتهم على سير المؤسسات بصورة طبيعية، رغم كل التغيرات التي يمكن أن تعرفها القيادة السياسية، وتمحور دور البيروقراطيين في تقديم الخدمات وتلبية رغبات المواطنين (من اليوم الأول إلى اليوم الأخير).

ويكون اختيار هؤلاء البيروقراطيين وترشيحهم على أساس التخصص والصلاحية للوظيفة والمقدرة على القيام بالواجبات التي تسند لكل مسؤول، وهنا تبرز نقطة جوهرية أن هذا البيروقراطي في عمله خاضع للقانون وليس خاضع للحاكم مع احترام نظام التسلسل القيادي داخل المؤسسات.<sup>1</sup>

وتشير كثير من الدراسات إلى أن الدول المعاصرة تعرف كثيرا من الصراعات الخفية بين القيادات السياسية التي تخطط للسياسة العامة وبين البيروقراطيين الذين يرون أنهم الأجدر بالقيام بالدور الذي يكفله لهم القانون، وأن تسلسل بعض المخططين للعمل الإداري إنما يعد تدخلا غير مقبول، ويعطون حججا في كونهم المعنيون مباشرة بالتنفيذ وعليه فوجب ترك المجال لهم في صياغة السياسات العامة بما يتوافق وإمكانات المؤسسات التي هم مطلعون على خصائصها ومدى مقدرتها على تنفيذ السياسات، وهم الأعلام أيضا بحاجيات المواطن كونهم في تعامل مستمر معه، إلا أن تطورات الدولة الحديثة تجعل الكثير من حجج البيروقراطيين لاغية بحكم التطور الذي تعرفه المجتمعات، ومنها أن الدول اليوم تسير وفق مؤسسات وكل له دور لا يتجاوز ولا يتدخل بموجبه في اختصاصات الآخر، وهذا أهم صور الدولة العصرية، وهذا ما يبقي دور البيروقراطيين في زاوية الإسهام المحدد في صياغة السياسات العامة مع الالتزام بتنفيذها بما يتوافق وصلاحياتهم.<sup>2</sup>

## 2. مساهمة النموذج البيروقراطي في تحولات المجتمعات

1- ألبرت هايد وآخرون، مؤلفات كلاسيكية في الإدارة العامة، ج1، المرجع السابق الذكر، ص 226-227

2- عمار بوحوش، المرجع السابق الذكر، ص 208

البيروقراطية تلعب دورا حيويا في توجيه المجتمع الحديث وذلك بحكم الاحتكاك والاتصال المستمر بين القادة السياسيين و رجال الاختصاص،بالإضافة إلى تفاعل هذه الأخيرة مع الأحداث الكبرى التي يعيشها المجتمع، وهو ما يجعلها مساهمة في إبراز أو حتى إيجاد التحول الذي يمكن أن تعيشه بعض المجتمعات.

وهو ما يؤكد الدكتور بوحوش من خلال قوله: ( إن البيروقراطية قد أثبتت منذ آلاف السنين إنها قادرة على تغيير البيئة واتخاذ القرارات التي تساعد الإنسان على تحقيق أهدافه في حياة وذلك باستخدام الأساليب العلمية و التكنولوجيا الحديثة).<sup>1</sup>

ويظهر دور البيروقراطية الحيوي أيضا في فتحه لمجال المشاركة الجماعية أمام المواطنين وإعطائهم فرصة لإبداء الرأي واتخذ القرارات المعبرة عن رغباتهم و طلباتهم وذلك ضمن الاختيارات والبدائل التي تضعها البيروقراطية أمام المواطنين.(الجماعات المحلية مثلا).

وعليه فإن وصول أي تنظيم بيروقراطي إلى أهدافه وتحقيق نتائج جيدة متوقف على نقطة أساسية وهي مستوى القدرة التي يتمتع بها هذا الأخير في إحساسه بالمسؤولية واستعداده للتعرف على حاجيات الناس و إظهار الرغبة الصادقة في تقديم الخدمات للجمهور ومدى استجابته لتنفيذ متطلبات القرارات الصادرة عن القيادة السياسية التي يكون البيروقراطيين جزءا من صياغتها،وعليه فإن التنظيم البيروقراطي يتوقف دوره في فتح الاتصال بكل قنواته بينه وبين كل طبقات المجتمع وذلك بغية تجاوز مشاكل الجمهور وتقديم خدمة أفضل وأرقى.<sup>2</sup>

وبحسب المفكر الجزائري د.عمار بوحوش فإن المراحل التي تمر بها صناعة القرار أو حتى السياسة العامة دليل على مدى إسهام البيروقراطية في المشاركة والفعالية في التحولات التي تعرفها المجتمعات. وعليه فإن الدور الهام للبيروقراطية بعد كل هذا

1- عمار بوحوش، المرجع السابق الذكر، ص193

2- عبد الكريم درويش، ليلي لتكلا، أصول الإدارة العامة. القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، 1977، ص 228-230

التوضيح يوصل إلى أن هذه الأخيرة تعمل على تحويل المخططات والبرامج والقرارات إلى سلع وخدمات محسوسة يتلمسها المواطن في كل جغرافيته وفي كل مناحي حياته اليومية.

### 3. مشاكل العمل بالنظام البيروقراطي في المجتمعات المعاصرة

تعد مشكلة الاختلاف أو الافتراق بين النظرية والواقع الذي يعيشه الجمهور مع البيروقراطية هو المشكلة التي ترتبت عنها النظرية السلبية لهذا النموذج، وعليه فإن المشاكل التي تعرفها هذه الأخيرة نتاجها أصلا من نظرة فئوية وشخصية ضيقة تعمل على إخضاع الجهاز الإداري العملاق إلى أهواء رغبات الفئة البيروقراطية العاملة فيها والتي تعمل على التعامل بصورة شخصية مع الجمهور غير مباليين لا بالأحكام والقوانين ولا بالخدمة العامة ولا بالدور السياسي والاجتماعي الذي يلعبه الجهاز الإداري.

فهذا الواقع أوجد تخوفا لدى المواطن من هذا الجهاز المعقد والذي لم يعد يخدم المواطن بل صار معرقلا له، وهذا ما جعل العديد من الباحثين يبرز مشاكل البيروقراطية كل من وجهته العلية وملاحظاته الواقعية ، إلا أنها تتفق حول النقاط التالية:

- غياب السياسة الواضحة و التصور الجدي للعمل المنظم، وعدم وجود أهداف محددة ورؤيا مستقبلية واضحة الأبعاد، وهو ما يدفع إلى التخمين والاجتهاد غير الصائب من قبل البيروقراطيين.
- استئثار أصحاب القرار بالسلطة وعدم إشراك أصحاب الخبرة و إهمالهم وعدم الاستفادة منهم ، وهو يجعل من البيروقراطيين الإداريين إلى رجال سلبين، وهو ما يدفعهم أيضا إلى التهرب من المسؤولية، وهو ما يحتم على القيادة أن تجعل نم طبقة البيروقراطيين فئة مساندة وليست فئة موالاة.
- حرفية القوانين واللوائح، وهو ما يوجد لدى البيروقراطي تهربا من المسؤولية وابتعادا عن المخاطرة، ويرى في نفسه مطبقا للقانون وليس ملزما بنتائج إيجابية، والأهم لديه حماية نفسه ومستقبله. وهو ما يقتل الإبداع والمبادرة.

- التحايل على القانون في كثير من الحالات، وهو ما يخلق حالات التعقيد التي يتسبب فيها البيروقراطي، وبالطبع فإن هذه الحالات يكون نتاجها الوساطة والمحابة لتسهيل مرور المتطلبات و الحاجيات.
- التباطؤ في العمل وعدم الاستجابة لرغبات الجمهور، وهو ما يكون نتاج التغيير عبر القنوات الرسمية التي تطول مراحلها وبين التغيير الذي يمكن أن ينتج في مكان العمل ، وهو ما يوجد هذه الوضعيات التي تعرقل العمل البيروقراطي.
- المركزية الشديدة في صنع القرار حيث توجد دائما فجوات كبيرة بين أعمال المخططين والمنفذين، وهو ما يخلق صعوبة الالتزام بالإجراءات والتعليمات والاستجابة للاحتياجات الاجتماعية.<sup>1</sup>
- أخيرا، تضخم دور الجهاز الإداري وهو ما يقلل من النتائج، ويدفع إلى كثرة المشاكل وتعقدها، بالإضافة إلى قلة الاستعانة بالمختصين وعدم الاستنارة بأرائهم، وهو ما يضعف الكثير من المواقع التي تحتاج إلى استشارات من أهل الخبرة والتجربة، وهو ما يقلل من مردودية الجهاز البيروقراطي.<sup>2</sup>

### بيئة الإدارة العامة وتطبيقات المنظور المقارن

1- عمار بوحوش، المرجع السابق الذكر، ص 217-218

2- علي السلمي ، البيروقراطية في النظرية والتطبيق، ط1. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1971، ص 23

نناقش في هذا للعنصر الأثر الذي تركه البيئة بكل أصنافها أو بكل تنوعاتها في أداء وفاعلية البيئة عموماً، وطبيعة هذا الأثر من حيث القوة والضعف، بالإضافة إلى متابعة هذه البيئات من خلال البحث في مكوناتها ومراكز تأثيرها المباشر أو غير المباشر على الأداء الكلي للإدارة العامة. ويتم تناول هذه البيئة من خلال العناصر التالية:

● البيئة الاجتماعية

● البيئة الاقتصادية

● البيئة السياسية

وسيتم التطرق لكل محور على حدة، باعتبار أن تفرعات كل بيئة وتعميقاتها تلزمنا بمعاينة كل بيئة بصورة دقيقة.

### أولاً/ البيئة الاجتماعية

تعتبر البيئة الاجتماعية من أكثر البيئات تأثيراً في الإدارة العامة، ذلك أن الفئة العاملين بها هم نتاج هذه البيئة من خلال قيمهم وعاداتهم التي توجه السلوك العامة للعاملين، داخل الإدارة وهو ما ينعكس على أدائهم.

بالإضافة إلى أن الإدارة العامة تتعامل مع الجمهور والذي كل فئات المجتمع وذلك من خلال تفعيلها لوظيفة العلاقات العامة، وهو ما يولد الاختلاف بين البيئات وتأثيرها على الإدارة العامة.

وقد يكون من أهم النقاط التي يمكن التطرق لها وملاحظتها في البيئة الاجتماعية نجد ما يعرف:

الشخصية الوطنية: والتي نقصد بها أن في المجتمع مجموعة من الصفات الاجتماعية

المشتركة، التي تميز مواطن هذه الدولة عن غيرهم (المواطن الجزائري: الأنفة، الكرامة، التعصب...) وهو ما يولد اهتماماً بهذه الشخصية كونها المعبرة عن السلوك الذي يضبط علاقة الجمهور بالإدارة، فهناك رؤية الأفراد المتعلمين ورؤية الأميين ولكن هناك رؤية يشتركون فيها وهي التي تبنيها التربية و التنشئة والتي نسميها الشخصية الوطنية، وهو ما

يدفع الإدارة إلى التعامل مع هذه الأخيرة وما هو ما يعني وجود حالة التأثر والتأثير بين الطرفين.<sup>1</sup>

**دافع الانجاز:** وهو ما يمثل طبيعة المجتمعات المتقدمة التي تحاول تحقيق أقصى درجة من التفوق و النجاح و الاجتهاد و إتقان العمل، ولما يكون لدى أفراد المجتمع هذه التنشئة والشعور، فإن هذه القيم ستعكس على الأداء العام للإدارة العامة كذلك، ربما قد لا يلقي بالا إلى العامل المادي أكثر من الإتقان وانجاز العمل. أما في العديد من الدول النامية فنجد أن هذه القيم تضعف بصورة كبيرة ونجد الاهتمام المادي أكبر وأوسع، وهو ما سينعكس على أداء الإدارة العامة كغيرها من القطاعات والميادين.

**دوافع الاستقلالية وتأكيد الذات:** حيث تختلف المجتمعات في هذه الدوافع فهناك في الدول المتقدمة الفرد يحاول الاستقلال عن باقي المجتمع ويحاول إبراز شخصيته ويكون له كيان مستقل وهو ما يعني بحثا عن الحرية. وهذه الاستقلالية تظهر أيضا في السلوكيات التي تصدر من هذا الفرد الذي يتحمل جزء من مسؤوليته الاجتماعية مما يستوجب حقوقا وواجبات والذي نراه في المجتمعات المتقدمة أن هذه الاستقلالية هي مقدمة للإضافة التي يعطيه الفرد لمجتمعه. أما في الدول النامية فالفرد يذوب في المجتمع ويخضع بطريقة عمياء لإملاءات غيره، وقد يكون هذا من دون إدراك منه لأهمية الأمر أو سطحيته، وهو ما يعني أن الإدارة العامة في هذه الدول تتعال مع الأفراد وكأنهم بدون إرادة أو أي دافعية إنسانية تضبط حياتهم.<sup>2</sup>

**اللزعة للتجديد:** فنجد المقارنة بين الدول المتقدمة والنامية تبقى دائما تتبعنا في قيا أثر البيئة الاجتماعية في الإدارة العامة، وعليه فإن الفرد في الدول المتقدمة يحاول دائما العي إلى التجديد أو التأقلم معه، وهذه خاصية مهمة في البيئة التي تشتغل فيها الإدارة

1- محمد هنا العلي، الإدارة في الإسلام، ط1. الجزائر: ديان المطبوعات الجامعية، 1991، ص 57

2- منصور بن لرنب، محاضرات في السياسة العامة، محاضرات مقدمة لطلبة الماجستير بـقيم العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية و الإعلام، 2006

العامة خصوصا عندما يكون يخدم مصالحه، فالفرد هنا لا يقاوم التغيير بل يسعى إليه ويتجاوب معه، وهذا على خلاف الدول النامية التي نجد فيها مجتمعات تقاوم التغيير، وتحاول الإبقاء على الوضع ولا نقول هذا بصفة العموم، فهناك دولاً تحاول أيضا التأقلم مع التغيير، إلا أن الغالب الأعم من الدول النامية لا تسعى لإيجاد حيزا من التغيير في سلوكيات الإدارة العامة، زد على ذلك فالفرد في هذه المجتمعات يساهم في عملية مقاومة التغيير من عدم تقبله لكل عمليات التغيير التي يمكن أن يقدمها للإدارة.

مسألة الزمن: ففي الدول المتقدمة نجد أن الوقت قيمة هامة في المجتمع، فاهتمامها بالوقت ينعكس على أدائها الإداري بصورة شاملة (تخطيط تنفيذ، رقابة، متابعة)، وينعكس أيضا على الجمهور الذي يتعامل مع الإدارة العامة.<sup>1</sup>

طبيعة التنظيمات الاجتماعية السائدة في المجتمعات: ففي المجتمعات الغربية نجد أن الفرد لا تحكمه أي صلات بتنظيم الأسرة أو العائلة بل تحكمه الاتجاهات الفكرية أو الميولات الشخصية له، وهو ما يكسب الفرد هناك العديد من الطبائع التي تغيب لدى الفرد في المجتمعات النامية مثل التعدد في الآراء قبول الآخر وغيرها، أما الدول النامية فإن التنظيمات التقليدية لها سطوة في التحكم في سلوك الفرد ويكتسب منها العديد من السلوكيات والأحكام تؤثر على متطلباته ومطالباته وحتى توجهاته، وبملاحظة هذين النموذجين عن طبيعة التنظيمات نكتشف طبيعة الأسس التي تعتمد في التوظيف في الجهاز الإداري وكيفية التأهيل وغيره من مراحل المسار الإداري.

أنماط السلطة الموجودة في المجتمع: وهي تتأثر بما سبق ذكره من طبيعة التنظيمات الحاكمة لفئات المجتمع.<sup>2</sup>

1- سعيد بن محمد الغامدي، المرجع السابق الذكر، ص 184 (بتصرف)

2- عمار بوحوش، المرجع السابق الذكر، ص 237-238

**تأثير النظام التعليمي على أجهزة الإدارة العامة:** فنظام التعليم يوفر الطاقات والكفاءات والموارد البشرية للإدارة العامة، وعليه فمعرفة نسب الأمية ونسبة كل جن من التعليم يحدد طبيعة التعامل مع الجمهور من طرف الإدارة العامة، (الأمية عامل لسيطرة مطلقة وتعسفية للإدارة)

أما الدول التي يكون فيها مستوى التعليم مثلا متطورا يكون غير ذلك ويكون فيها أهم نقطة وهي قبول التغيير و الميل إليه، بالإضافة إلى أن الربط بين النظري و التطبيقي في التعليم يسهل من حركية فاعلية الجهاز الإداري المكون من العالين في الإدارة، زيادة على ذلك أساليب التعليم في حد ذاته تؤثر بصورة مباشرة في طبيعة التعامل مع الإدارة وفي طبيعة الكوادر المهيكلية للجهاز الإداري. نصل إلى أن طبيعة أي نظام تعليمي هو المحدد لطبيعة التعامل بين الإدارة والجمهور وبين الإيجابية والسلبية في الفعالية.<sup>1</sup>

### ثانيا/ البيئة الاقتصادية

إن معالجة موضوع دور البيئة الاقتصادية في نشاط وفعالية الإدارة العامة، لا يقل أهمية عن أهمية البيئة الاجتماعية، بل إن كثير من الجوانب الاجتماعية التي تؤثر عليها إنما تعود إلى تأثيرات بعض الظواهر الاقتصادية، وهو ما نلمسه أساسا في عملية التفريق على أساس التخلف والتقدم .

وبذلك فمناقشة البيئة الاقتصادية وتأثيراتها على الإدارة على نقاط عديدة متشابكة اجتماعيا وسياسيا، وأول هذه النقاط هي:

**1/- دور الدولة في الاقتصاد:** فكل الدول تتدخل بطريقة أو بأخرى في الاقتصاد، ولكن الاختلاف يكمن في طرق التدخل وكذلك نطاق هذا التدخل: هل هو تدخل واسع وشامل لكل قطاعات العملية الاقتصادية أم أنه محصور في قطاعات سيادية معينة؟ بالإضافة إلى قدرة وإمكانيات الدولة على التدخل هل أن الدولة تكلم الموارد التي تمنح لها التدخل؟ و

---

1 - محمد هنا العلي، المرجع السابق الذكر، ص 55

طبيعة هذا الدور يحدد فعالية الإدارة العامة فحضور تام للدولة في الاقتصاد يختلف بكل تأكيد عن ظهور بسيط.<sup>1</sup>

2/- الهيكل الاقتصادي: وهناك من يسميه بالبناء الاقتصادي ، فبعض الدول لها اقتصاديات متنوعة أي وجود تنوع من حيث القطاعات التي تحرك عجلة الاقتصاد، وهو ما يدل على تدخل أقل للدولة، وهناك اقتصاديات تعتمد على بعض القطاعات أو حتى قطاع واحد يعني أن الدولة تتدخل في النشاط الاقتصادي.

بالإضافة إلى هذا يظهر مؤشر التوزيع الجغرافي والقطاعي لمنشآت الاقتصاد وقطاعاته، فبعض الدول تعمل على خلق توزيع عادل للقطاعات الاقتصادية حتى الموارد الاقتصادية في كل إقليم الدولة، أي وجود دور تنسيقي بيد الإدارة العامة التي تعمل على تنظيم وتحديد طبيعة الأقاليم وطبيعة القطاع الذي يناسبه.

وبالعكس نجد بعض الدول تعمل على تركيز قطاعات اقتصادية في أقاليم معينة بينما في بعض المناطق أو الأقاليم لا يوجد أي نشاط اقتصادي، وهذا ما يوجد عدم توازن بين القطاعات الاقتصادية وهذا يؤثر في استقرار الدولة ويوجد ما يمكن أن يسمى بالرؤية الجهوية في تسيير الدولة.<sup>2</sup>

3/- التبادل التجاري: مع وجود المقايضة في القديم كان دور الدول غائبا، ومع ظهور النقود ظهرت أهمية دور الدول في تنظيم هذا القطاع، وهو ما أوجد وزارة مالية للإدارة والإشراف على السياسية المالية في الدول وتسيير الإنفاق العام بما يخدم السياسة العامة للدولة، وهو ما يعطي أهمية كبيرة لوجوب فعالية الإدارة العامة وحضورها بصورة هامة في الحياة التجارية المالية على السواء.

4/- أثر التدخل على الأجهزة الإدارية: ففي الدول الشمالية نجد أن دور الدولة فيها دور بسيط ويتمثل أساسا في تنظيم الأجهزة الإدارية مع محدودية هذا التدخل، أما في

1- نور الدين مام ، المرجع السابق الذكر، ص 121- 123

2- مجموعة من المؤلفين، النمو الاقتصادي و التنمية المستدامة في الدول العربية، ط1. الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2013، ص 117- 118 ( بتصرف)

الدول الجنوبية فنجد أن التنمية الشاملة تقع على عتب الدولة بصورة كاملة، وبالتالي يكون دورها يكون متضخم ويتجاوز التنظيم للحياة الاقتصادية إلى حال الاستثمار وهو ما يتوجب أجهزة إدارية ضخمة للتسيير والتقييم ولتحقيق التنمية الشاملة.<sup>1</sup>

#### 5/- الدخل و توزيع الثروة: ففي دول الشمال دخل الفرد مرتفع بالإضافة إلى دفع

إجباري للضرائب، والأمر الثاني هو نتيجة للأولى، وإن كان في بعض الحالات نجد تفاوت طبقي يؤثر على إيجاد تضامن وطني في عملية جمع الضرائب وإعادة توزيعها على فئات محتاجة، أما في دول الجنوب فأغلب مداخيل أفرادها متدنية مما يؤدي إلى صعوبة فرض الضرائب، فالدولة إذن تتحمل عبء توفير الخدمات لهؤلاء الأفراد وتجد صعوبة في الحصول على الإيرادات لتمويل الاقتصاد (نستثني هنا الاقتصاديات الريفية).<sup>2</sup>

بالإضافة إلى نقطة هامة تعد أساس كل ما بق ذكره وهو ما يعرف 6/- بالخيار

الاقتصادي للدولة: ويظهر في هذا المتغير ما يعرف اقتصاديا (نوعية الملكية) التي تتحكم في نشاط القطاعات الاقتصادية، ففي الاقتصاد نجد الملكية العامة وهي ملكية الدول لوسائل الإنتاج وحتى الاستثمار، وهناك الملكية الخاصة والتي تعني فتح مجال للخواص في امتلاك وسائل الإنتاج وفتح باب الاستثمار، وهناك الملكية المختلطة والتي تجمع بين النوعين السابقين.<sup>3</sup> إلا أن الملكية الخاصة والتي تعد سمة بارزة للنظام الرأسمالي فإنها تنقسم بدورها إلى تفرعين هما:

النظام	نظام رأسمالي تنافسي	نظام رأسمالي احتكاري
الخصائص	منافسة كبيرة: فكل قطاع نجد فيه مجموعة من المؤسسات لا تحتكر	تركيز قطاعات في يد شركات معينة وهي ضخمة، وتعمل على احتكار قطاع
الخاصية الرئيسية		

1- يوسف صايغ وآخرون، دراسات في التنمية العربية: الواقع والآفاق، ط1. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1998، ص 49-50

2- يوسف صايغ وآخرون، المرجع السابق الذكر، ص 135

3- محمد مهنا العلي، المرجع السابق الذكر، ص 54

معين لا تقبل فيه المنافسة بل والتدخل أيضا .	هذه الأخيرة أي قطاع معين(قطاع الإلكترونيات) مع وجود منافسة بينها	
فالدولة تتدخل بشكل كبير لأن الشركات الضخمة تجبرها على ذلك لخدمة مصالحها وليس للمصالح العام، ونعني بحماية مصالحها الإبقاء على الاحتكار ومنع المنافسة الأجنبية.	دور الدولة محدود جدا وهي أجهزة إدارية بسيطة	دور الإدارة

أخيرا يقال أن الإدارة العامة عرفت تطورها التنظيري والعملي في ظل الأنظمة الرأسمالية الاحتكارية ، وذلك لأن تدخل الدولة كبير جدا.

### ثالثا/ البيئة السياسية:

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

زيادة على ذلك فإن طبيعة هذه البيئة السياسية تؤثر في الإدارة العامة من ناحية أنه كلما كان استقرار سياسي أي استقرار الأنظمة والحياة السياسية في الدولة، كلما تحقق أمن في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية وبما فيها الإدارة والعمل الإداري، مما يساعد هذه الأخيرة (الإدارة العامة) في تحقيق أهداف الحكومة وتلبية حاجيات ومتطلبات الجمهور.

أما بخصوص أهم العناصر المكونة لهذه البيئة فهي:

1. شكل الدولة
2. طبيعة نظام الحكم
3. طبيعة النظام السياسي

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

## 1. شكل الدولة:

أ. تنقسم الدول إلى بسيطة وأخرى مركبة، فبخصوص الدول البسيطة والتي تكون فيها سيادة غير مجزأة، وقد تأخذ هذه الدول بأحد أنماط التسيير الإداري المعروفة في هذا النوع وهي إما إدارة مركزية أو لامركزية إدارية.<sup>1</sup>

● **المركزية الإدارية:** أن تقتصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة دون إشراك لأي هيئة أخرى.

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

أما بخصوص الدول المركبة والتي تنقسم إلى أنواع عدة: [اتحاد شخصي، اتحاد حقيقي، اتحاد استقلالي (كونفدرالي)، اتحاد مركزي (فيدرالي)]، فلكل شكل من هذه الأشكال صورة إدارية تختص بها تتأثر بطبيعة هذا الشكل القانون (الدستوري).<sup>2</sup>

ففي الاتحاد الشخصي نجد أن طبيعة الإدارة تكون مختلفة من دولة إلى أخرى ذلك أن الدول المشكلة للاتحاد تحتفظ كل دولة بسيادتها ونظامها الداخلي المستقل. أما في الاتحاد الحقيقي فمع محافظة لكل دولة نظامها الداخلي ودستورها الخاص وإداراتها الذاتية، فإن نمط الإدارة يتوقف في هذا الشكل على طبيعة إدارة كل دولة، إلا أن بعض

---

1- عبدوهاب بن خليف، المدخل إلى علم السياسة، ط1. الجزائر: دار طليطلة، 2014، ص 46 ( مع تصرف فيما تعلق بعلاقتها بالأنظمة الإدارية)

2- نفس المرجع، ص 46-47 (مع تصرف في الإسقاطات الإدارية على مختلف تفرعات هذا الشكل للدولة)

الوظائف الإدارية تتأثر بسبب أن السياسة الخارجية هي سياسة موحدة وعليه فإن تنظيمها بالنسبة للإتحاد سيكون مجبراً على وضع تنظيم إداري لهذه الوظيفة السياسية يتوافق مع طبيعة الإتحاد ككل.

أما بخصوص الإتحاد الاستقلالي (الكونفدرالي) فإن التنظيم الإداري لا يتأثر بالنسبة لكل الدول، وإنما قد يتم إضافة بعض الوظائف الإدارية سواء مركزياً أو لامركزياً من أجل تثبيت أوضاع الاتفاقية التي تم إبرامها كإضافة هيئة إدارية مختصة بتنفيذ بنود الاتفاقية الدولية، أي أنها إضافة لمجموع الجهاز الإداري لا يتأثر ببناء الإداري الموجود بالنسبة للدولة. وبالنسبة للإتحاد المركزي فإن لكل ولاية أو لكل إقليم الحق في تنظيم إدارته بحسب الرؤية التي تراها سلطة الولاية، إلا أن الإتحاد ككل يسير وفق اللامركزية الإدارية والسياسية، فكثير من الوظائف الإدارية لا تكون خاضعة لسلطة رئاسة الإتحاد مثل تنظيم مجلس الحكم المحلي، أو حتى وظيفة القضاء من خلال أجهزتها أو حتى أحكامها، أما بخصوص اللامركزية السياسية فإن رئاسة الإتحاد تسمح بازدواج السلطات في الإتحاد المركزي رئاسة كل إقليم لها مطلق الحرية في تسيير الإقليم أو الولاية ولكن من دون الخروج عن نص الدستور الفيدرالي.

## 2. أنظمة الحكم:

يعد نظام الحكم من أحدث المتغيرات ذات التأثير العميق على أسس وضوابط بناء وتشغيل الجهاز الإداري، ومن ثم على فاعليته في ممارسة مهامه وفي القيام بالتنمية المجتمعية الشاملة.

ويعرف نظام الحكم: (الكيفية التي تمارس بها سلطات الحكم، وعلاقة الأجهزة الحاكمة بالمحكومين)<sup>1</sup>، وعند استخدام هذا المفهوم بهذه الصيغة ومناقشة تأثيره على فعالية الجهاز الإداري، فإننا نشير في ذلك إلى بعدين مرتبطين ببعضهما البعض هما:

---

1 - ستيفن دي تانسي، علم السياسة: الأسس، ط2. بيروت: الشبكة العربية للأبحاث و النشر، 2012، ص 65

1. أسلوب أو آلية ممارسة السلطة من قبل رئاسة الدولة.

2. طبيعة العلاقة بين الحاكم والمحكومين.

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

**ففيما يخص الجهاز الإداري في النظام الجمهوري:** فعلى افتراض أن النظام الجمهوري يقوم على الاختيار الحر المعلن والموضوعي لرئيس الدولة، عن طريق صناديق انتخاب شفافة وتحت مراقبة الرأي العام للمواطنين، وبإشراف جهات محايدة، بالإضافة إلى أن الدستور يحدد بوضوح صلاحيات رئيس الدولة والتي يفترض أنها تنفيذية، وأنه لا يتمتع ولا يستطيع تفويض صلاحياته لسلطات أخرى إلا استثناء. والجدول التالي يوضح أثر نظام الحكم في طبيعة الأجهزة الإدارية.<sup>1</sup>

النظام الجمهوري		النظام الملكي
النظام البرلماني	النظام الرئاسي	
1. رئيس الدولة في النظام البرلماني قد يكون ملكا أو رئيس للجمهورية.	1. يكون رئيس الدولة هو رئيس الحكومة ورئيس الجهاز الإداري ويتمتع بصلاحيات إدارية وتنفيذية واسعة.	1. أسس ومعايير الاختيار لشغل المراكز القيادية والوظائف الإدارية العليا أو ذات الحرج، تعطى فيها أهمية أكبر لعامل الثقة و صلة القرابة و العلاقات
2. رئيس الدولة في النظام البرلماني يتمتع بصلاحيات اسمية (تعيين رئيس	2. لا يوجد في النظام	

1- نفس المرجع ، ص 364

<p>الأسرية والعائلية، مع عامل أقل أهمية وهو المنافع المهنية و تلاقي المصالح المصيرية.</p> <p>2. تتراوح وصلاحيات الجهاز الإداري ما بين عدم وجود صلاحيات حقيقية ملموسة في الأنظمة الملكية التي يكون فيها الملك الحاكم متمتعاً بالصلاحيات التنفيذية كاملة بجانب صلاحياته الأخرى وبين صلاحيات كاملة في الأنظمة الملكية التي يكون فيها الملك الحاكم يملك ولكنه لا يحكم، وفي هذه الحالة يكون رئيس الوزراء هو السلطة الأعلى في الجهاز الإداري للدولة.</p> <p>3. عادة ما يكون الجهاز الإداري هو الأداة الأساسية للملك الحاكم في توطيد نفوذه بتخصيص الموارد والإمكانات بما يدعم</p>	<p>الجمهوري لرئاسي مجلس وزراء، ومن ثمة لا توجد مسؤولية وزارية سياسية.</p> <p>3. يفترض أن يقوم النظام الرئاسي على مبدأ الفصل بين السلطات، ومن ثمة يفترض أن يخضع الجهاز الحكومي أو الإداري لرئاسة رئيس الدولة ويتبعه الوزراء لرقابة حقيقية مباشرة من المواطنين</p> <p>4. يمثل المجلس النيابي في النظام الرئاسي السلطة التشريعية ولا يكون له سلطة على رئيس الدولة الذي يستمد شرعيته من جمهور المواطنين ومن ثم لا يحق للمجلس سحب الثقة من رئيس الدولة.</p>	<p>الحكومة وعزله).</p> <p>3. يفترض أن رئيس الدولة لا يمارس صلاحيات إقالة الوزراء أو حل البرلمان إلا في حالات استثنائية حرجة.</p> <p>4. مجلس وزراء يكون صاحب الصلاحيات في السلطة التنفيذية في الجهاز الإداري أو الحكومي.</p> <p>5. يمكن للوزراء في النظام البرلماني أن يجمعوا بين الوزارة وعضوية البرلمان.</p> <p>6. يتمتع البرلمان في النظام البرلماني بصلاحيات:</p> <p>أ. تشريعية: صياغة وإصدار القوانين التي تلتزم بها الحكومة والمواطنين وبتقيدوا بها.</p> <p>ب. المالية: الموافقة على الميزانية العامة للدولة، وتحديد الرسوم والضرائب واقتطاعات الخاص بكل وزارة وقطاع.</p> <p>ج. السياسية: الرقابة على</p>
--	--	--

<p>أعمال الأجهزة الحكومية والجهاز الإداري من خلال استجابات وأسئلة تقدم من قبل أعضاء البرلمان.</p>		<p>مكانته سواء وفق أسس موضوعية رشيدة أو أسس شخصية ذاتية.</p>
---	--	--

المصدر: من إعداد الأستاذ بناء على قراءات وتحليلات

### 3/ النظام السياسي

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

وكما هو معلوم فالنظام السياسي يعرف لدى فقهاء القانون وعلماء السياسة على أنه "عبارة عن نظام التفاعلات الذي يقوم بوظائف التوحيد والتكيف في جميع المجتمعات المستقلة، ويمارس النظام السياسي تلك الوظائف باستخدام القسر المادي أو التهديد باستخدامه سواء استخداماً شرعياً أو استبدادياً"<sup>1</sup>. ومما يمكن أن نأخذه به وأن نفسره بمنطلق إداري، أن النظام هو مؤسسات تمارس نشاطاً يتمثل في وضع سياسات عامة لها، وإصدار قوانين لها قوة الإلزام وإجبارية التنفيذ. وهو ما يعطي الإدارة العامة الأهمية كما سبق في علاقتها بالنظام السياسي من كونها إحدى أدوات الصناعة والتنفيذ في آن واحد.

1- بومدين طاشمة، مدخل إلى علم السياسة: مقدمة في دراسة أصول الحكم، ط1. الجزائر: دار جسور، 2013، ص

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

وعند تفسير هذا القول نجد أن الدكتور بوحوش فسره بصورة أخرى تكون في جوانب منه منافية لهذا القول ولكنه تصب في فكرة التفاعل بينهما حث يقول: "الإدارة مرتبطة إلى حد بعيد بالدور الذي تعده لها السلطة السياسية وهو أنها تعاونها في تنفيذ مخططاتها و تحملها لمسؤولية التطبيق، ومن جهة فإن تنقل السياسيين من مناصبهم يعطي الإدارة دائماً السلطة القوية"<sup>1</sup>

ولهذا سنقف على الإدارة العامة من خلال دورها أو علاقتها بالأنظمة السياسية من خلال الأطر التالية: 1. نظام الحزب الواحد 2. نظام الثنائية الحزبية 3. نظام التعددية الحزبية.

### 1. الإدارة في ظل نظام الحزب الواحد:

نظام الحزب الواحد في الدول الاشتراكية	نظام الحزب الواحد في الدول الفاشية والنازية
<ul style="list-style-type: none"> <li>● غالبا ما <u>جمع بين الوظائف السياسية والوظائف الإدارية</u>، فتفويض الصلاحيات في هذه الأنظمة لا يتم التفريق بين السلطة الإدارية والسياسية. (الجزائر مثالا)</li> <li>● فسلطات النظام ومؤسساته <u>موحدة ومندمجة في شخص الحاكم</u> بصورة</li> </ul>	<p>دور الإدارة في (إيطاليا واسبانيا) كان <u>حياديا</u> من خلال عدم تغييره لأجهزة الإدارة عند توليه السلطة</p> <p>أما في ألمانيا (النازية) فقد <u>استحوذ</u> الحزب النازي على كل المناصب الإدارية الهامة في الدولة بل <u>والسيطرة على كل المرافق</u>، وهذا بقصد جعلها أداة لخدمة أهدافه ووسيلة لتوسيع نفوذه، وهو ما أدى إلى <u>اضمحلال</u></p>

1 - عمار بوحوش، المرجع السابق الذكر، ص 41

<p>مطلقة.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● فالإدارة العامة في هذا النظام <u>تخضع</u> <u>خضوعا تاما للحزب الحاكم</u>.</li> <li>● و الانخراط في الحزب <u>إجباري بالنسبة للموظفين</u> بل إن الامتناع قد يؤدي إلى العزل.</li> <li>● <u>والحزب يقوم بمراقبة الأجهزة الإدارية</u> على المستوى الوطني والمحلي .</li> </ul>	<p><u>دورها</u> أساسا من خلال ما يلي:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● التخلص من الموظفين السامين وتعيين أنصاره بدلا عنهم.</li> <li>● إنشاء إدارات ومرافق عامة جديدة</li> <li>● فرض مراقبة على الإداريين بواسطة الشرطة وليس الرقابة الإدارية.</li> <li>● تكليف الإدارة بمهام عادية وبسيطة وانفراد الحزب النازي بالوظائف الهامة</li> </ul>
---	---

المصدر: ضيف الله عقيلة، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة ، 2004<sup>(3)</sup>

## 2. الإدارة في ظل نظام الثنائية الحزبية:

فالنظام الثنائي الحزبية يلاحظ هذه الصورة بصورة واضحة وذات أهمية في إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية ن وهو ما سنوضح كما يأتي:

أمريكا	انجلترا
<p><u>تخضع</u> الوظائف الإدارية للوظائف السياسية، لكل رئيس إدارة خاصة (موظفون سامون يتم تعيينهم من نفس حزب الرئيس)</p> <p>ويتم بناء على ذلك <u>عزل الموظفين</u> المنتمين لحزب الرئيس السابق.</p> <p>يتم هذا الإجراء على <u>مستوى فيدرالي ومحلي</u> (الولايات) أيضا.</p> <p>يتم تطبيق هذا المبدأ بناء على نظام فرز الأصوات الذي يحدد الرئيس وإدارته.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● تتميز العلاقة بين الإدارة والنظام السياسي <u>بالفصل بين الوظائف السياسية والإدارية</u>، فهي بعيدة عن الصراع السياسي.</li> <li>● تمثل الإدارة <u>هيئة مستقلة</u> بذاتها لا تخضع لسلطة أي حزب من الحزبين (المحافظين / العمال)</li> <li>● سبب هذا هو خضوع الإدارة إلى <u>مراقبة قانونية وليس لمراقبة الحاكم</u>. (معاينة في القصير وتكريم في التفاني)</li> </ul>

- تم الأخذ بهذا التقسيم وهذا التحليل لاعتباره يعبر عن تطور تاريخي للعلاقة التي حكمت الإدارة العامة بالنظام السياسي.

<p>● ملخص كل هذا أن الإدارة تمارس مهامها بما يسمح به قانون الوظيفة العامة. واحترام أيضا لمبادئ الديمقراطية ومراعاة لمبدأ التخصص.</p>	<p>وسبب اللجوء إلى هذا المبدأ بحسب حججهم هو <u>تبني مبدأ التناوب</u> الذي يتيح الفرص للجميع في تقلد مهام إدارية تقديم أفضل ما لديه خدمة لأمریکا.</p>
--	--

### 3. الإدارة في ظل نظام تعدد الأحزاب

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

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

### نماذج النظم الإدارية العامة

#### 1. عملية التحليل المقارن:

قبل أن نبحث في بنية الإدارة العامة في بعض الدول، فإننا نختار العوامل البيئية التي تؤثر على البيروقراطية والتي تبدو مساعدة لنا في تحديد تصنيف الدول التي تعمل فيها والذي (التصنيف) يقوم على العوامل البيئية التي تعتبر ذات أهمية (البيئات كلها). والتصنيفات الأساسية المستخدمة فهي معروفة ومستخدمة بشكل واسع، وهذا التصنيف ينقسم إلى:

### التصنيف الأول:

وهو الذي يفرق بين مجتمعات متطورة متقدمة ومجتمعات نامية، مشيرة إلى مجموعة من الخصائص ذات طبيعة اقتصادية واجتماعية بشكل رئيسي تقترن  بالتنمية، ومغايرة لتلك التي تتعلق بالتخلف، أو التطور الجزئي وهذا التصنيف يقوم على فهم حلقات البيئة الخارجية وأثرها على البيروقراطية وهي آثار ليست بالعميقة.

### التصنيف الثاني:

فهو الذي يقوم على تصنيف الأنظمة السياسية مستعملا الأنواع التي اقترحها طلاب السياسة المقارنة، والتي تفرق بين الدول المتقدمة والدول النامية على حد سواء، ويفترض في هذه الاختلافات بين النظم السياسية أن تشمل العوامل البيئية ذات الأثر والنتائج المباشرة على البيروقراطيات.<sup>1</sup>

ومن خلال التصنيف نكتشف معيار مهم جدا للتفرقة وهو معيار (التنمية)

**إظهار الأبعاد الاقتصادية و فقط، دون إعطاء أهمية لأبعاد اجتماعية، فهل يعني كل**

### **تقدم تقني يرتبط أساسا بتقدم قبلي وحضاري؟**

وبالتالي فإن هدف كل الدراسات التي تدرس الإدارة العامة المقارنة، هو تحديد موقع كل دولة في منحنى التنمية (الضيق)، وهذا يعني أن يقارن الدول التي توضع عادة في الجزء الأعلى من مقياس التنمية بتلك التي توضع على الجزء الأسفل من هذا المقياس، وهنا نجد أن مجموع الدول التي أجمع على أنها متطورة متقدمة (قليلة جدا) إذا ما قورنت بالإجمالي من الدول النامية، وتتركز جغرافيا في منطقة الشمال من الكرة الأرضية.

1- منصور بن لرنب، المرجع السابق الذكر

أما الدول النامية فهي تشير إلى الدول التي تمر في مرحلة التحول الاجتماعي، وهو مصطلح يفضل في الأدبيات السياسية والاقتصادية كمصطلح (المتخلفة، الفقيرة، غير المتطورة، قليلة النمو، الحديثة...) [وهنا يذكر طرفة أن المصطلحات تتطور أكثر من الدول ذاتها]، وتشغل هذا الدول الجزء الجغرافي الجنوبي من الكرة الأرضية.<sup>1</sup>

## 2/- الخصائص الإدارية والسياسية المشتركة لدول الشمال

لقد حدد عديد من الباحثين في الإدارة العامة المقارنة الخصائص السياسية لدول الشمال من خلال النقاط التالية:

### الخصائص السياسية:

1. إن التنظيم الحكومي في هذه الدول متخصص كلية في توزيع الأدوات السياسية، بحيث يتحدد وفقا لمعايير الإنجاز الموضوعية، وليس وفقا لمعايير فردية وهذا ينطبق على المجتمع بشكل عام.
2. إن إجراءات اتخاذ القرارات السياسية هي إجراءات عقلانية وعلمانية، إذ لا موقع لسلطة القادة التقليدية أو جاذبية قيمهم، بل إن الأساس هو النظام القانوني غير الفردي وهذا الاتجاه هو السائد في هذه الدول.
3. إن حجم النشاطات السياسية والإدارية ضخمة وتشمل نشاطات الحياة كافة في المجتمع وهي في تزايد مستمر.
4. إن ثمة علاقة قوية بين السلطة السياسية والشرعية التي تقوم في هذه الدول على تعاون المواطنين والقادة السياسيين بشكل شامل فعال.

---

1 - ستيفن دي تانسي، المرجع السابق الذكر، ص 224 - 226

5. إن ثمة تفاعلا واهتماما شعبيا واسعا بالنظام السياسي، ولكن هذا لا يعني بالضرورة وجود مشاركة فعالة كل مواطن بشكل شامل في اتخاذ القرارات السياسية.<sup>1</sup>

### الخصائص الإدارية:

1. إن جهاز الخدمة المدنية في النظام السياسي المتقدم على درجة عالية من الضخامة والتعقيد، والأهمية، وتحدد مهمته في تنفيذ القرارات السياسية ويغلب على هذه البيروقراطيات الخصائص التي حددها (فيبر) للنموذج المثالي سواء في المواصفات الهيكلية أو السلوكية منها.
2. إن جهاز البيروقراطية في هذه الدول نام ومتخصص ويحتاج إلى كوادربشرية مهنية وفنية من المجتمع وهو رائع يعكس مدى النشاطات الحكومية و المتطلبات الفنية اللازمة لنجاحها.
3. إن البيروقراطية في هذه الدول تتميز بالحدثة والتكنولوجية أو ما يعرف حاليا (الإدارة الالكترونية)، مستغنين بذلك عن الإدارة التقليدية الورقية، وهذا ما يسرع من الخدمات بالإضافة إلى وجودها في غالب الأحيان.
4. إن دور البيروقراطية في العملية السياسية في معظم دول الشمال واضح جدا وذلك للاستقرار والنضوج الذي يتصف بها النظام السياسي .
5. تخضع البيروقراطية في دول الشمال لرقابة سياسية فعالة تمارسها مؤسسات سياسية محددة ويرجع ذلك للاتجاه التضخمي للبيروقراطية.<sup>2</sup>

---

1- أبشر حسن الطيب، التنمية الإدارية بين النظرية ومكونات التجربة العلمية، ط1. بيروت: دار الجيل للنشر والتوزيع، 1982، ص 119 (بتصرف)

2- السيد عليوه ، صنع القرار السياسي في منظمات الإدارة العامة . القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1987، ص 386 (بتصرف)

### 3. الخصائص الإدارية المشتركة لدول الجنوب

تتميز هذه الدول بصفات خاصة تنعكس على النظم الإدارية فيها، وفيما يلي أهم الخصائص الإدارية التي تتميز بها:

1. الإدارة العامة هي إدارة مقلدة أكثر منها أصيلة (إدارة نابغة وليست تابعة) [أ.د. منصور بن لرنب رحمه الله]
2. افتقار البيروقراطيات فيها إلى الكوادر الماهرة القادرة على تخطيط وتنفيذ البرامج التنموية وهذا لا يعني أنها تفتخر إلى القوى البشرية العاملة، بل العكس فإنها عاني من زيادة في حجم العمالة نتيجة لانتشار ظاهرة البطالة المقنعة (برامج تشغيل غير مستقرة) وإنما المقصود هو الافتقار للإداريين ذوي الكفاءة والاختصاص.
3. وجود اتجاهات غير إنتاجية في الأجهزة البيروقراطية حيث يوجد نشاط البيروقراطيات لخدمة أهداف أخرى غير الأهداف الموجودة منها، وهذا ما يفسر مظاهر عجز الإدارة العامة في هذه البلدان نتيجة انتشار ظاهرة الفساد الإداري وكثرة الرشوة .
4. تطبيق مفهوم البيروقراطية الجامدة.
5. لا تزال الإدارة في معظم البلدان النامية إدارة ورقية متشبثة بالمهام التقليدية لا أكثر ولا أقل وإن كانت هناك إدارة إلكترونية في بعض الدول الأخرى فهي لا تزال حبر على ورق أو محاولات فقط بتطبيق شكلي. وهو ما يؤدي إلى وجود التناقض الكبير بين الوضع السياسي والواقع الحقيقي.
6. التخلف الإداري نتيجة ضعف وظيفة التخطيط بسبب غياب سياسة واضحة وعلمية ممنهجة، وقصور وتشوه البناء المؤسساتي وتداخلاته، بالإضافة إلى الازدواجية في الصلاحيات، وفي الأداء ما بين الأطراف والمستويات المختلفة (محلية ، مركزية).

7. التسبب البيروقراطي، والإسراف من قبل الأجهزة الإدارية سواء من ناحية مالية أو أدائية.

8. ضعف الأداء على مستوى الإدارات المحلية.

9. عدم فعالية الرقابة السياسية على البيروقراطية، لأنها في غائب الأحيان ثاني كأسلوب علاجي (بعدي) لا وقائي (قبلي).

10. وجود هوة بين خدمات الإدارة واحتياجات المواطنين، وهذا دليل على الفجوة القائمة بين النظام السياسي وبين المجتمع<sup>1</sup>

إن هذه الوضعية التي تثقل على الدولة والفرد وضعية التخلف وتضاعفها، تجعل من إلزامية تجديد وتطوير الجهاز الإداري وإصلاحه، من أكثر أولويات والمشاريع إلحاحا وأهمية، إضافة إلى مراعاة الجانب السياسي وما يجب أن يحفظه من ديمقراطية تفاعلية، وحرية تسمح بالمبادرة والإنتاج والفعالية. وكل هذا حتى تجد هذه الدول النامية موقعها في عالم متحرك، تطبعه مؤسسات وقيم العولمة.

### تحديات العولمة في إدارات دول الجنوب

---

1- بومدين طاشمة " إستراتيجية التنمية السياسية دراسة تحليلية لتغير البيروقراطية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية و الإعلام، 2007، ص 81-83

## 1. تحديات العولمة و أثرها على الإدارة:

أفرزت ظاهرة العولمة بكافة أشكالها وأنواعها تحديات عديدة لكافة المنظمات الإدارية على اختلاف أشكالها ومجال أنشطتها، ولعل أهم هذه التحديات ما يلي:

### أولاً:التحديات الثقافية والاجتماعية:

لا نبالغ إذا قلنا إن العولمة الثقافية والاجتماعية أخطر أنواع العولمة وأكثرها تأثيراً على المجتمع والدولة كونها تهدف إلى تدمير الثقافات المحلية والعادات الاجتماعية الأصلية، وتسعى إلى سيادة النموذج الثقافي الغربي الأمريكي تحديداً فالعولمة الثقافية والاجتماعية تهدف إلى تغريب الفرد عن ثقافته أو حضارته الأصلية، وتبني أفكار ومبادئ ثقافية دخيلة عليه، وهذا ما نراه اليوم على معظم أبناء دول الجنوب.<sup>1</sup>

فالיום وبواسطة وسائل الإعلام المنتشرة والانترنت أصبح الفرد قادراً على الإطلاع على جميع ما يحدث في العالم وهو في بيته. ولما كانت تلك الوسائل الإعلامية المسيطرة بيد الإمبريالية الحديثة، فإنها تعرض ما تريده وليس ما يحتاجه الفرد المتلقي، الأمر الذي سيؤدي إلى مزاولة الفرد المتابعة المستمرة لكل ما تريد تلك الوسائل إيصاله من آراء وأفكار وترويج لسلع هي بالأصل لبيئة تختلف عن بيئة المتلقي.

فالعولمة تؤدي إلى انخراط الفرد في مجتمع عالمي ضخم، وتبدو هذه العملية كأنها حتمية لا مفر منها، لأنه من الصعب على أي إنسان في أي مكان أن يعيش منعزلاً وبعيداً عن نتائج ثورة الاتصالات والمعلومات من فضائيات وإذاعات وانترنت، الأمر الذي يؤكد (أن العولمة تتضمن الامتداد الخارجي للثقافة المحلية المعنية إلى أقصى حدودها، أي العالم أجمع، حيث تصبح الثقافات منخرطة في الثقافة الغالبة التي سوف تطغى، بعد حين، على العالم).والمقصود بالثقافة الغالبة الثقافة التي تريد الولايات المتحدة والغرب نشرها والتي

---

1 -Pi er r e Sal l es , Pr obl èmes Economi ques Génér aux , Tome2.Par i s edi t i on Dunod , 1977 , p 470

تختلف عن الثقافة الأصلية للمجتمع المتلقى، مما يؤدي في النهاية إلى توحيد العالم في بوتقة ثقافية واحدة وفي حين زعالي موحد.<sup>1</sup>

### ثانياً : التحديات التكنولوجية والفنية:

بما أن للأجهزة التكنولوجية والآلات دوراً كبيراً في التطور الإداري، فهي جزء من وسائل إنتاج كالات والمعامل وبعضها يكون ضرورياً في العملية الإدارية كوسائل الاتصال وغيرها، لذا فإن دراسة التكنولوجية يعد أمراً في غاية الأهمية بالنسبة للإدارة قبل اتخاذ أي خطوة في إدخالها لأي مجال من المجالات نظراً لتكلفتها المرتفعة من جهة ولخطورة استخدامها وحساسيته من جهة ثانية، وبالبحث في عملية نقل التكنولوجيا وقنوات نقلها نكتشف التحدي الذي تواجهه الإدارة لاسيما عند استيراد التكنولوجيا.

وقد لعبت الشركات متعددة الجنسيات دوراً كبيراً في نقل التكنولوجيا لما لها من أثر في ظل المنافسة الشديدة وعصر السرعة والجودة، وبشكل عام يمكن حصر أهداف الشركات متعددة الجنسيات في نقلها التكنولوجيا إلى البلدان النامية بما يلي:

1. نقل التكنولوجيا المستهلكة للكثير من المواد الأولية إلى جانب الموارد الطبيعية القريبة المنشأ وتوفير الكثير من أجور النقل والتأمين.
2. نقل التكنولوجيا المستهلكة للكثير من الطاقة إلى حيث تتوفر الطاقة الرخيصة.
3. نقل التكنولوجيا المسحوبة من التشغيل في البلدان المتطورة لعدم قدرتها على مجارة الآلات الحديثة الأكثر إنتاجية والأحسن نوعية، وغير المربحة في بلدانها الأصلية.
4. نقل التكنولوجيا القذرة والملوثة للبيئة والتي تلاءم لها بالعمل في البلدان المتطورة إلا مقابل ضرائب عالية.

1- قاسم حجاج، العولمة والعالمية نحو عالمية تعددية وعولمة انسانية، ط1. غرداية: المطبعة العربية، 2003، ص 252

5. نقل التكنولوجيا التي تحتاج أسواق تصريف واسعة تتوفر في بعض البلدان  
النامية.<sup>1</sup>

### ثالثاً - تحدي وسائل الاتصال في ظل العولمة:

يشهد هذا العصر من السرعة والتغيير ما يدفع المرء للتطوير وتغيير نوعية الجهد  
البشري وتركيزه لملاءمة هذا التطور في عصر تفجر العلوم والمعارف والاختصاصات وزيادة  
المعلومات والمعارف التكنولوجية، إضافة إلى انتشار الانترنت ودورها في نشر العلوم  
المختلفة وسرعة الإطلاع على مستجدات العالم وآخر الابتكارات والمنتجات.  
ومن وجهة نظر إدارية فلا شك أن - اليوم باتت وسائل الاتصال الحديثة من أهم قوى  
التأثير على المستهلك الداخلي والخارجي سواء من حيث قوة الإقناع والتأثير - بالمنتج أو السلعة  
أو من حيث التأثير على ثقافة وسلوك الملقين، لذا كان لزاماً على الإدارة في أي مكان من  
العالم (لا سيما في دول الجنوب) معرفة كيفية التوجه الإعلامي الصحيح والمدرّس ومحاولة  
التصدي لوسائل الإعلام الغربية بالرقى بالتصاميم الإعلامية وتوجيهها بطرق أكثر جاذبية -  
وإقناعاً - وأكثر مصداقية، وهذا بدوره يتطلب وجود كادر إعلامي مؤهل، من مبدأ أن القوة  
الإعلامية لأي منتج في وقتنا الحاضر تكسبه ميزة تنافسية قوية في ظل الظروف التنافسية  
القاسية تحت وطأة العولمة.<sup>2</sup>

### 2. ظهور أساليب إدارية جديدة في ظل العولمة:

في ظل المتغيرات وتحديات حرية التجارة الدولية وظروف المنافسة القاسية كان لابد  
من السعي وبشكل حثيث من قبل مفكري الإدارة والإداريين لابتكار أساليب إدارية حديثة

1 - داني رودريك، معضلة العولمة: لماذا يستحيل التوفيق بين الديمقراطية وسيادة الدولة والأسواق العالمية؟، ط1. القاهرة:

مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، 2014، ص 155-157

2 - صابر فلهوط ومحمد البخاري: الأمن الإعلامي وهموم المجتمع المعلوماتي في عصر العولمة، المجلة الدولية للعلوم

الاجتماعية، عدد 106. باريس: الينونسكو، جوان 1990، ص 15

ضماناً لاستمرار الشركة أو المؤسسة في ظروف مليئة بالمخاطر والمتغيرات الداخلية والخارجية.

حيث إن التغييرات التقنية والصناعية الحاصلة أحدثت تغيرات جوهرية وهامة في مجال الإدارة وعلمها، فمثلاً قد تحولت الإدارة من المركزية إلى اللامركزية في ظل وسائل الاتصال الحديثة التي تربط الإدارة في أي مكان على الأرض وتراقب السوق والأداء، سهّلت نظم المعلومات أيضاً في مجال الرقابة والإدارة عن بعد، كما حلت مجموعات العمل القاعدية بدل النظم الهرمية والبيروقراطية، كما تقلصت مستويات الإدارة الوسيطة، إضافة إلى تنوع أماكن العمل فبات المدير يستطيع إدارة شركته والرقابة عليها وهو جالس في بيته.

ولعل أهم تغير هو فهم دور الإدارة وظهور أساليب إدارية جديدة، تتناسب مع وضع التغييرات الحاصلة، ومن أهم هذه الأساليب الإدارية الجديدة:

### أولاً: إدارة التغيير Change Management

اليوم توجد خاصية مشتركة بين كل المؤسسات ألا وهي حاجتها في ظل محيط اقتصادي وسياسي يتغير بشكل مستمر وحظي الانخراط في مخطط تغيير مستمر، ولذا غدا تخطيط التغيير ضرورياً لا غنى عنه من عناصر الإدارة الحديثة، فالأجهزة الإدارية التي لا تدرج التغيير ضمن استراتيجيتها الإصلاحية أو التطويرية التي تعتمدها محكوم عليها بالفشل.

فعملية التغيير تشمل فضلاً عن الجوانب المادية والتنظيمية على جوانب إنسانية وسلوكية قد تكون أكثر أهمية من الجوانب الأخرى ويمكن أن تعرف إدارة (التغيير) بأنها: الجهاز الذي يحرك الإدارة والمؤسسة لمواجهة الأوضاع الجديدة، وإعادة ترتيب الأمور بحيث يمكن الاستفادة من عوامل التغيير الإيجابية بحدس أو تقليل عوامل التغيير السلبي، أي أنها تعبّر عن كلفة استخدام أفضل الطرائق اقتصاداً وفعالية، لإحداث التغيير لخدمة الأهداف المنشودة، فالتغيير لا يعني مجرد أخذ وضع معين يختلف عن وضع سابق بأي شكل بل

يعني التغيير (التطوير) الخطوات المتسارعة والمدروسة والانفتاح الإيجابي والخطط البنّاءة للوصول إلى الهدف).<sup>1</sup>

## ثانياً - إدارة الجودة الشاملة في ظل العولمة Total Quality Management

تعد الجودة الشاملة Total Quality الأساس في نجاح الأعمال في القرن الحادي والعشرين، فقد أصبحت عنصراً متميزاً وهاماً في تحقيق نتائج أعمال المنظمات على اختلاف أنواعها، والاستجابة لمتطلبات واحتياجات زبائنها وعملائها، ومن هنا فإن الأنماط الحياتية للعملاء وفاعلية أعمال الإدارات اليوم تعتمد على ضرورة أساسية مفادها وجود أداء متماسك وموثوق.

فالقول في الجودة قد أصبحت عالمية ذلك أن المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه الجودة الشاملة هي أنها أسلوب جوهري لإدارة المنظمة، فهي تحسن أعمالها وأنشطتها الإدارية والفنية كما أنها تحقق رضا زبائنها وعملائها وتحقق فاعلية مواردها البشرية وتخفف تكاليفها أيضاً.<sup>2</sup>

وحتى تستطيع دول الجنوب من الاستفادة من أسلوب إدارة الجودة الشاملة فإنها يجب على إدارات هذه الدول أن تسعى إلى:

- التزود بمدخل وطرائق الإدارة المعاصرة لاسيما طرائق الجودة الشاملة.
- اقتناع الإدارة بأهمية وجود مداخل متعددة بغية تحقيق الإصلاح والتطوير.
- الزيادة من درجة تمكن العمال وفرق العمل الممكنة ومنحها حركية أوسع.
- زيادة قدرة السلطة والمسؤولية للمستويات الأدنى.
- نشر أجواء الإدارة الديمقراطية.
- تقليل التعقيدات البيروقراطية.
- مشاركة الإدارة العليا لباقي المستويات في المعلومات، وزيادة مساحات الاتصالات الأفقية بدلا من سيادة الاتصالات الرأسية.<sup>3</sup>

1- سعيد بن محمد الغامدي، المرجع السابق الذكر، ص 169-170

2- علي السلمي، إدارة التميز. نماذج وتقنيات الإدارة في عصر المعرفة، ط1. القاهرة: دار غريب للنشر، 2002. ص129

3- مريزق عدمان، المرجع السابق الذكر، ص 108-109 (بتصرف)

## قائمة المراجع

### الكتب:

1. أبشر حسن الطيب، التنمية الإدارية بين النظرية ومكونات التجربة العلمية، ط1. بيروت: دار الجيل للنشر والتوزيع، 1982
2. أحمد رشيد، الإصلاح الإداري: إعادة التفكير. القاهرة: دار النهضة العربية، 1994
3. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن. الاسكندرية: دار المعرفة العلمية، 1989
4. ألبرت هايد وآخرون، مؤلفات كلاسيكية في الإدارة العامة، ج1، (تر: نخبة من المختصين في الإدارة العامة في العالم العربي). الرياض: معهد الإدارة العامة، 1430هـ
5. ألبرت هايد وآخرون، مؤلفات كلاسيكية في الإدارة العامة، ج2، (تر: نخبة من المختصين في الإدارة العامة في العالم العربي). الرياض: معهد الإدارة العامة، 1430هـ
6. أمين المؤمن وآخرون، التنمية الإدارية، عمان، دار زهران، 1997
7. بكر القباني، الوجيز في الإدارة العامة، ط1. القاهرة: دار النهضة العربية، 1988
8. بومدين طاشمة، مدخل إلى علم السياسة: مقدمة في دراسة أصول الحكم، ط1. الجزائر: دار جسور، 2013
9. حسن أحمد توفيق، الإدارة العامة. القاهرة: دار النهضة، 1972، ص44
10. حسن عبد الفاتح، مبادئ الإدارة العامة. القاهرة: دار النهضة العربية، 1976
11. حمدي أمين عبد الهادي، الإدارة العامة المقارنة، ط1. الاسكندرية: منشأة المعارف، 1970
12. خالد بن سعد الجضعي، الإدارة: النظريات والوظائف، ط1. الرياض: مكتبة الملك فهد الوطنية، 1426هـ
13. داني رودريك، معضلة العولمة: لماذا يستحيل التوفيق بين الديمقراطية وسيادة الدولة والأسواق العالمية؟، ط1. القاهرة: مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، 2014

14. درويش إبراهيم، الإدارة العامة: نحو اتجاه مقارن، ط1. القاهرة: مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1979
15. ستيفن دي تانسي، علم السياسة: الأسس، ط2. بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر، 2012
16. سعود بن محمد النمر وآخرون، الإدارة العامة، الأسس، الوظائف والاتجاهات الحديثة، ط7. جدة، مكتبة الشقري، 2013
17. سعيد بن محمد الغامدي، التطوير التنظيمي ، ط1. الرياض: مكتبة ملك فهد الوطنية، 1431هـ
18. السيد الهواري، الإدارة والأصول العلمية ، ط1. القاهرة : مكتبة عين شمس، 1980
19. السيد عليوه ، صنع القرار السياسي في منظمات الإدارة العامة . القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1987
20. الشريف رحماني ، أموال البلديات الجزائرية: الاعتلال، العجز والتحكم الجيد في التسيير. الجزائر: دار القصبه للنشر، 2003
21. صابر فلحوط ومحمد البخاري: الأمن الإعلامي وهموم المجتمع المعلوماتي في عصر العولمة، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية، عدد 106. باريس: اليونسكو، جوان 1990
22. صبحي محرم، إدارة المرافق العامة المحلية، ط1. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1975
23. طارق المجذوب، الإدارة العامة : العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، ط1. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2003
24. طلعت عبد الوهاب سندي وآخرون، الإدارة العامة : المفاهيم الوظائف الأنشطة، ط1. الرياض: دار الحافظ، 2010
25. عبد الكريم درويش، ليلى لتكلا، أصول الإدارة العامة. القاهرة: مكتبة الأنجلو مصرية، 1977

26. عبد المعطي محمد عساف، النموذج المتكامل لدراسة الإدارة العامة: إطار عام  
مقارن، ط1. الزرقاء: فاهوم التجارية، 1979
27. عبدوهاب بن خليف، المدخل إلى علم السياسة، ط1. الجزائر: دار طليطلة، 2014
28. عدمان مريزق، التسيير العمومي، ط1. الجزائر: دار جسر، 2015
29. علي السلمي، البيروقراطية في النظرية والتطبيق، ط1. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية  
الإدارية، 1971
30. علي السلمي، إدارة التميز: نماذج وتقنيات الإدارة في عصر المعرفة، ط1. القاهرة: دار  
غريب للنشر، 2002
31. عمار بوحوش، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة، ط2. الجزائر: دار البصائر، 2008
32. فلاح بن حسين الحسني، الإدارة الاستراتيجية: مفاهيمها، مداخلها، عملياتها المعاصرة.  
عمان: دار وائل، 2000
33. قاسم حجاج، العولمة والعالمية نحو عالمية تعددية وعولمة انسانية، ط1. أهداية: المطبعة  
العربية، 2003
34. مجموعة من المؤلفين، النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة في الدول العربية، ط1.  
الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2013
35. محمد العزازي، الإدارة والتحديات المعاصرة. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية،  
2012
36. محمد سعيد فرهود، مبادئ الإدارة العامة، ط1. حلب: مديرية الكتب والمطبوعات،  
1982
37. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، ط1. الرياض: مكتبة الصفحات الذهبية،  
1988
38. محمد علي، البيروقراطية الحديثة، ط1. الاسكندرية: دار الكتب الجامعية، 1972
39. محمد قاسم القربوتي، الإصلاح الإداري في النظرية والتطبيق، دار وائل للطباعة  
والنشر، عمان، 2001

40. محمد قاسم القربوتي، الإصلاح الإداري في النظرية والتطبيق، ط1. عمان: دار وائل للطباعة والنشر، 2001
41. محمد هنا العلي، الإدارة في الإسلام، ط1. الجزائر: ديان المطبوعات الجامعية، 1991
42. مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان، الإدارة العامة. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2003
43. نبيل إسماعيل رسلان، "الإدارة العامة المقارنة: دراسة تحليلية لبعض القضايا النظرية والمنهجية"، مجلة الإقتصاد والإدارة، العدد3. جامعة الملك عبد العزيز، 1990
44. نبيل مرسي خليل، التخطيط الاستراتيجي. الاسكندرية: دار المعارف الحديثة، 1997
45. نصر محمد عارف، ابستمولوجيا العلوم السياسية: النموذج المعرفي، النظرية، المنهج، ط1. بيروت: دار مجد، 2002
46. نصر محمد عارف، الإتجاهات المعاصرة في السياسة المقارنة، ط1. عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، 2006
47. نورد الدين زمام، القوى السياسية والتنمية: دراسة في علم الاجتماع السياسي، ط1. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007
48. ياسر العدوان، نماذج المفاهيم الإصلاح الإداري. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1996
49. يوسف صايغ وآخرون، دراسات في التنمية العربية: الواقع والآفاق، ط1. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1998

#### الكتب الأجنبية

Pierre Salles, Problèmes Economiques Généraux, Tome2. Paris :edition Dunod, 1977

## المواد غير المنشورة:

### أ. الدراسات الأكاديمية

50. بومدين طاشمة " إستراتيجية التنمية السياسية دراسة تحليلية لمتغير البيروقراطية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، 2007
51. عبد القادر كاس، "الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الجزائر 2006-2007"، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، 2008

### ب. الندوات والمحاضرات

52. عقيلة ضيف الله، محاضرات الإدارة العامة المقارنة، ألقيت على طلبة العلوم السياسية، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية، 2004
53. منصور بن لرنب، محاضرات في السياسة العامة، محاضرات مقدمة لطلبة الماجستير بعلوم العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والإعلام، 2006
54. ناجي عبد النور، الإصلاح الإداري كآلية لمواجهة تحديات العولمة في العالم العربي، المؤتمر العلمي الدولي حول عولمة الإدارة في عصر المعرفة، طرابلس: جامعة الجنان، 15-17 ديسمبر 2012. أنظر الموقع:

<http://archive.jinan.edu.lb/conf/MGKE/9/131.pdf>