



جامعة وهران 2 - محمد بن أحمد -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

مطبوعة بيداغوجية موجهة لطلبة السنة أولى ماستر في العلوم السياسية

تخصص: إدارة عامة

الإدارة العامة المقارنة

إعداد الأستاذة: غنوة أمال

أستاذة محاضرة قسم - ب -

قسم العلوم السياسية

السنة الجامعية: 2021-2022



جامعة هيران 2- محمد بن أحمد-

كلية الحقوق و العلوم السياسية

مطبوعة بيداغوجية موجهة لطلبة السنة أولى ماستر في العلوم السياسية

تخصص: إدارة عامة

الإدارة العامة المقارنة

إعداد الأستاذة: غنوة أمال

أستاذة محاضرة قسم - ب -

قسم العلوم السياسية

السنة الجامعية: 2021-2022

مطبوعة بيداغوجية في مادة الإدارة العامة المقارنة
السنة أولى ماستر علوم سياسية: تخصص إدارة عامة
إعداد: د. غنو أمال/ كلية الحقوق والعلوم السياسية/ قسم العلوم السياسية/ جامعة وهران 2 محمد بن أحمد



قائمة الاختصارات Abbreviations

	شبكة مدارس الإدارة العامة في دول شرق ووسط أوروبا Network of Institutions and Schools of PA in Central and Eastern Europe
EPAN	الشبكة الأوروبية للإدارة العامة The European Public Administration Network
EAPAA	الجمعية الأوروبية لاعتماد وجودة برامج الإدارة العامة The European Association for Public Administration Accreditation
EPAMs	برامج ماجستير الإدارة العامة الأوروبية European Public Administration Master's
EMPA	اتحاد برامج ماجستير الإدارة العامة الأوروبية The European Master of Public Administration consortium
EIPA	المعهد الأوروبي للإدارة العامة The European Institute of Public Administration
TNPA	شبكة برامج الإدارة العامة الأوروبية Thematic Network in Public Administration
EGPA	الجماعة العلمية الأوروبية للإدارة العامة European Group of Public Administration
OECD	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية Organisation for Economic Co-operation and Development
PA	الإدارة العامة Public Administration
PP	السياسات العامة Public Policy schools
PM	إدارة عامة حكومية Public Management
NPM	الإدارة العامة الجديدة New Public Management
NPS	الخدمة العامة الجديدة New Public Service



مقدمة:

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

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

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

وكان أبرز تعريف للإدارة العامة هو ذلك الذي يعرفها بمجموعة الوظائف والعمليات الإدارية المتكاملة والمتفاعلة التي تمارسها مختلف هيئات الدولة بهدف تحقيق الصالح العام للمجتمع مع مراعاة العوامل والمتغيرات البيئية. وتتعدد وظائف الإدارة العامة وتتعدد المرافق والخدمات العامة، وهي تقسم إلى مهام سيادية، كالدفاع والأمن، ومهام داخلية كالشرطة والقضاء، ومهام إعلامية وانتخابية وتأمين خدمات البنى التحتية كالكهرباء والماء والهاتف والإنترنت والطرق والمواوئى.. ومن المهام الاقتصادية نذكر إصدار النقود، تنظيم سائر الأنشطة الاقتصادية، وتنسيق السياسة الاقتصادية والمالية... ومن المهام الاجتماعية، الصحة، السكان، مساعدات اجتماعية.. ومن المهام التعليمية والثقافية، البحث العلمي، تعليم الأطفال والشباب، الأنشطة الثقافية، الحفاظ على الثروة الفنية والتاريخية... إن هذه الوظائف العديدة سواء التي ذكرناها أو غيرها الكثير التي لم نذكرها هي وظائف تتولى تنفيذها الإدارة العامة، ولما كانت أغلب أو بعض هذه المهام قديمة قدم وجود الإنسان على هذه الأرض، افترض ذلك أن تكون الإدارة بذاتها قديمة أيضاً، وإن كانت في عصرنا الحالي أكثر تشعباً وتعقيداً.

ولكي نتقن الإدارة العامة تأدية هذه الوظائف كان لا بد من وجود علم للإدارة العامة يساهم في ضبط وتنظيم وضمان نجاح أداء هذه الوظائف. لهذا ازدادت أهمية هذا العلم مع ازدياد أهمية دور الدولة في



العصر الحديث بعد أن اضطلعت بمسؤوليات كثيرة وكبيرة وبعد أن تعقد دور الإدارة العامة وتضيق حتى أصبح دوراً رئيسياً في حياة الدول. فالإدارة هي مرآة الدولة وأداتها التنفيذية. بواسطة تضع الخططها وموازنتها وبرامجها وترسم سياساتها وتحقق أهدافها وآمال شعبها.

وتعدُّ الإدارة العامة أداة السلطة العامة، وهي تلعب دوراً أساسياً في إنجاح سياسات هذه السلطة وإشغالها. فالسلطة هي القدرة الشرعية القائمة على قواعد قانونية، وقيم، ورضا المجتمع الذي تمارس فيه. فوجودها يرتكز على كون كل الجماعات تقبل صراحة أو ضمناً بوجود رؤساء وحكام وقيادات، فتعترف لهم بحق إعطاء الأوامر لأفراد المجتمع من أجل دفعهم لعمل ما، لم يكن ليفعلوه لولا هذه الأوامر. فأعضاء المجتمع يتقبلون هذه الأوامر، وهذه القدرة لأنهم يعتبرونها شرعية، أي مطابقة لنظام القيم والقواعد التي تؤمن بها الجماعة. وهكذا تكون السلطة هي القدرة الشرعية. وهي أكثر من مجرد الإذعان الاختياري، اتصل إلى الاعتراف بسلطة الحكام، والقبول بحقهم في إصدار القرارات وواجب الأفراد في طاعتها. وإذا قلنا بأن الإدارة العامة هي أداة السلطة السياسية، وهي الهيئة المنوط بها تنفيذ أو اتخاذ القرارات ذات الطابع السلطوي، فلا يمكن أن ننكر الأثر الذي تتركه الإدارة العامة على النظام السياسي، وبالمقابل فإن لكل من النظام السياسي والنظام الاقتصادي والنظام الاجتماعي أثر واضح في قيمة هذه الإدارة وفي دورها الإيجابي أو السلبي بالنسبة للدولة بمعناها الواسع.

نشأت الإدارة العامة مع نشوء المجتمع الإنساني وظهور أشكال السلطة العامة ابتداء من السلطة القبلية، وكانت بشكلها البدائي حاجة لتسيير شؤون الناس وتلبية حاجاتهم البدائية لكنها في الماضي كانت مرتبطة بالأشخاص، وتختلف ماهيتها باختلاف مفاهيمهم وقدراتهم الشخصية. بحيث يعتمد الحكام على كفاءتهم الذاتية في أداء المهام المتصلة بالإدارة العامة، لذا لم تكن الإدارة مرتكزة على أية مبادئ علمية ثابتة. ولكن نتيجة تطور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، واتساع مجال المرافق العامة غدا نظام الإدارة العامة التقليدية عاجزاً عن النهوض بالأعباء السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. لذا أصبح اهتمام الدولة موجزاً نحو وضع نظم الإدارة العامة الكفيلة بإنجاز التنمية المجتمعية بمختلف أشكالها وأنواعها.

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

وارتباطاً بما تقدم، تهدف هذه المطبوعة الموجهة لطلبة السنة أولى ماستر تخصص إدارة عامة شعبية علوم سياسية إلى تسليط الضوء على علم الإدارة العامة من خلال القيام بعملية بحث وقراءة نظرية وتطبيقية على الإدارة العامة وبالأخص الإدارة العامة المقارنة وكذا إسقاطها على واقع العديد من الدول النامية

إعداد: د. غنو أمال/ كلية الحقوق والعلوم السياسية/ قسم العلوم السياسية/ جامعة وهران 2 محمد بن أحمد

منها والمتقدمة. وقد جاءت الخطة المبرمجة ضمن هذه المطبوعة بما يتناسب مع البرنامج الوزاري المعتمد أخذين بعين الاعتبار آخر المستجدات والتحديثات في الموضوع. أما هيكلية المطبوعة، فقد اعتمدنا نظام الفصول أين قسمناها إلى مقدمة وفصلين وخاتمة، حيث ضمت المقدمة تمهيدا للموضوع. أما الفصل الأول فخصصناه للدراسات المقارنة في الإدارة العامة: المفهوم والتطور (دراسة نظرية). وقسمنا الفصل إلى ثلاثة مباحث، كل مبحث يتضمن عددا من المطالب والفروع، حيث يدرس المبحث الأول، ماهية الإدارة العامة ابتداء من مفهوم الإدارة ثم مفهوم الإدارة العامة، تطورها وخصائصها، عناصرها، علاقتها بالعلوم الأخرى، وصولا إلى مفهوم الإدارة العامة المقارنة. في حين شمل المبحث الثاني من الفصل الأول دراسة المداخل والنماذج النظرية للإدارة العامة المقارنة، قسم هذا المبحث إلى مطلبين الأول يضم المداخل الكلاسيكية (المدخل القانوني، الإدارة العلمية، المدخل الوظيفي...)، والمطلب الثاني يضم المداخل المعاصرة أهمها (المدخل البيئي المقارن والمدخل بالأنظمة). والمبحث الثالث الأخير من الفصل خصص للإدارة العامة المقارنة وعلاقتها بالأنظمة السياسية، تناول في المطلب الأول معرفة كل من (أهمية الدراسات المقارنة، مستويات البحث في الدراسات المقارنة، هوية الإدارة العامة المقارنة، مشكلات الإدارة العامة المقارنة آفاق الإدارة المقارنة)، في حين تناول المطلب الثاني علاقة النظم الإدارية بأنواع النظم السياسية (أمثلة لتجارب في العالم) تطرق إلى البيئات المؤثرة في الإدارة العامة مع ذكر نماذج النظم الإدارية المقارنة.

أما الفصل الثاني فعنون بـ الإدارة العامة في عصر العولمة، بحيث تطرقنا في المبحث الأول دراسة مفصلة عن كيفية تحول الإدارة العامة زمن العولمة وظهور المفهوم الجديد ألا وهو مفهوم الإدارة العامة الجديدة، وأهم الأساليب والمهام الجديدة في إعادة تشكيل أدوار الدولة ووظائفها، في حين خصص المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذه المطبوعة باتجاهات الإدارة العامة في عصر العولمة تناولنا الإدارة العامة والاقتصاد من خلال (المالية العامة، الانفاق العام والأزمات المالية)، والإدارة العامة والسياسة الاجتماعية (التنمية البشرية، العدالة الاجتماعية)، بينما خصصنا المبحث الثالث للبحث عن أهم الآليات والمكانيزمات لأخلة الإدارة العامة وتم التركيز على مكافحة الفساد والإصلاح الإداري مع التطرق إلى أنجع استراتيجية وهي الالتزام بأخلاقيات الإدارة العامة وتعميمها.

وبهذا تكون هذه المطبوعة وصلت إلى نهايتها ولم يبقى سوى الخاتمة التي جاءت عبارة عن حوصلة وخلاصة للموضوع وحددنا فيها مجموعة من التوصيات.

الفصل الأول: الدراسات المقارنة في الإدارة العامة: المفهوم والتطور

لقد مرت الإدارة العامة بمراحل عديدة في تطورها كما تأثر تطورها بظهور الثورة الصناعية وحركة العلاقات الإنسانية وحركة العلوم السلوكية، لكن هذا لا يعني أن الإدارة هي وليدة الفكر الغربي وإنما كممارسة كانت موجودة قبل 1900 ق م عبر مختلف الحضارات التي مرت بها الإنسانية، حيث بظهور الحاجة إلى العمل وبذل الجهد الجماعي لقضاء مختلف الحاجات الأساسية التي تضمن بقاء واستقرار هذا الانسان ظهرت الحاجة إلى تنظيم عمله وجهده بما يحقق الأهداف المرجوة، حيث شهدت الأمم والدول القديمة تشييد حضارات ما زال التاريخ شاهدا عليها، كانت بمثابة الإرهاصات المبكرة في تطور الفكر التنظيمي الإنساني.

لكن الإدارة العامة كمصطلح لم يظهر إلا في النصف الثاني من القرن 19 مع أستاذ علم السياسة وودرو ويلسن Thomes woodrow Wilson سنة 1887، هذا ما سنتطرق إليه في هذا الفصل.

المبحث الأول: ماهية الإدارة العامة

سنتطرق الى تعريف الإدارة العامة وتطورها، خصائصها، عناصرها، أهم المداخل المختلفة لدراستها وعلاقتها بالعلوم الأخرى:

المطلب الأول: مفهوم الإدارة العامة والإدارة العامة المقارنة

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

الفرع الأول : التعريف اللغوي والاصطلاحي للإدارة:

لغة: ذكرت معاجم اللغة كلمة دور ومشتقاتها ولكنها لم تذكر كلمة إدارة إلا أن الرازي في الصحاح وابن منظور في لسان العرب والفيروز أبادي في القاموس المحيط والزبيدي في تاج العروس ذكروا كلمات قريبة منها ولم يذكروها بلفظها.

أما دوزي فقد ذكر كلمة أدار وقال أدار السياسة أي دبر أمورها وساس الرعية وكذلك أدار بمعنى جهّد في العمل. كما أن كلمة الإدارة لم ترد في القرآن الكريم، وقد جاء في القرآن الكريم كلمة: "...إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً حَاضِرَةً تُدِيرُونَهَا بَيْنَكُمْ.." البقرة 282، كما جاءت كلمة تدور في الآية الكريمة: "...يَنْظُرُونَ إِلَيْكَ تَدُورُ أَعْيُنُهُمْ..." الأحزاب 19. وقد أورد المعجم المفهرس مجموعة من الآيات فيها مشتقات الفعل الثلاثي دار تحت مادة دور ومن خلال مراجعة كتب فهارس الحديث تبين أن الكلمة لم ترد في أحاديث النبي صلى الله عليه و سلم.¹

كما أن الأصل اللاتيني للكلمة هو Administration أي أن الكلمة تعني To serve خدمة الآخرين أو يصل عن طريق الادارة الى أداء الخدمة وهذا هو المدلول اللفظي لأصل الكلمة.²

إصطلاحا:

وقبل الخوض في تعريف الادارة يجدر بنا توضيح حقيقة هامة وهي أن منهجية الإدارة تختلف باختلاف الظروف البيئية والايديولوجيات السائدة في كل مجتمع، كما أن التنظيم الاجتماعي ينعكس على التنظيم الإداري، ونستخلص من هذه الحقائق أن نظرة المفكرين إلى علم الادارة تختلف باختلاف التصور الذي يحملونه في أذهانهم عن دور الإدارة في المجتمع الذي عاشوا فيه³، وفي الواقع أن مفهوم الادارة يشتمل على معاني كثيرة ومختلفة مما يؤدي في الواقع إلى صعوبة وضع تعريف يحددها في كلمات معدودة ذلك أن الادارة تتسم باتساع النطاق وتنوع الوظائف وتباين الأغراض بوصفها نشاط إنساني يتعلق

¹ حافظ أحمد عجاج الكرمي، الإدارة في عصر الرسول دراسة تاريخية للنظم الادارية في الدولة الاسلامية الأولى، القاهرة: دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع والترجمة ، 2006، ص 27.

² عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ الادارة العامة، عمان : دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2009، ص 39.

³ عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الادارة، الطبعة الثانية، الجزائر : دار البصائر، 2008، ص 15.

بكافة أوجه المجهودات الفردية والجماعية ويتصل بمختلف قطاعات الحياة العامة والخاصة ويمتد إلى سائر الميادين ذات الصيغة الاجتماعية.¹

والإدارة بمعناها العام تعني النشاط الموجه نحو توفير التعاون المثمر والتنسيق الفعال بين الجهود البشرية المختلفة العاملة من أجل خلق تحقيق هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة.

كما ذهب الأستاذ ليونارد وايت Leonard D.White إلى أن الإدارة هي فن توجيه وتنسيق ورقابة عدد معين من الأفراد بقصد إنجاز بعض الأغراض والأهداف.²

كما يعرفها سيد خير الله: "استخدام الموارد المادية المتاحة بواسطة الغير لتحقيق أهداف معينة"، أما فانس ستانلي "Stanley Vance مراحل اتخاذ القرارات على أعمال القوى الانسانية بقصد تحقيق الأهداف السابق تقريرها".

أما كونتز Koontz و أودونيل J. O'Donnel فقد عرفها " بأنها وظيفة تنفيذ المهمات عن طريق الآخرين ومعهم".³

في حين يرى عمار بوحوش في كتابه الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة:

-الإدارة عبارة عن مؤسسة تقوم بتنفيذ السياسة العامة

-الإدارة هي عملية تنظيم

-الإدارة هي تحليل الوظائف والهياكل ووضع الاستراتيجيات

-الإدارة هي فن التوجيه والمعرفة الصحيحة لاحتياجات المجتمع

-الإدارة هي التحفيز والتعاون بين العاملين ومؤسساتهم

-الإدارة هي المشاركة في تحديد الأهداف واتخاذ القرارات

-الإدارة هي بلوغ الأهداف وتحقيق النتائج.⁴

ومن خلال التعاريف السابقة يمكن تقديم التعريف الاجرائي: " هي عملية دمج واستغلال أمثل

لمختلف الموارد المتاحة الآنية منها والمستقبلية بشكل يسمح بتحقيق الأهداف في فترة زمنية معينة بأعلى أداء وأقل تكلفة ممكنة".

الفرع الثاني: التعريف بالإدارة العامة:

من المعروف أن ودور ولسون woodrow Wilson من الرواد الأوائل الذين حاولوا دراسة الإدارة

العامة فقد عرفها في عام 1887 بأنها: العمليات المتعلقة بتحقيق أهداف الحكومة بأكبر مقدار من الكفاءة

¹ محمد حسنين العجمي، الإدارة و التخطيط التربوي- النظرية والتطبيق، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2020، ص31.

² عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق، ص ص39-42.

³ محمد حسنين العجمي، مرجع سابق، ص ص31-32.

⁴ عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، مرجع سابق، ص ص 15-25.

وربما يحقق الرخاء لأفراد الشعب. كما عرفها ليونارد وايت Leonard D.White وهو أول من كتب مؤلفاً علمياً في هذا الموضوع بعنوان "مقدمة في دراسة الإدارة العامة" في عام 1936 بأنها جميع العمليات التي من شأنها تنفيذ السياسات العامة وتحقيق أهدافها.

أما البرفيسور الانجليزي قلادين Gladen عرف الإدارة العامة بأنها: تتضمن كل أنواع النشاط الذي يباشره الرؤساء الإداريين في الإدارة العامة التي تغطي النشاط الإداري للحكومة.

أما الفرنسي شارلز ديباش Charles Debbasch فقد عرف الإدارة العامة عن طريق تحديد المهام وقال أن للإدارة العامة مهمتين رئيسيتين وهما:

أ- مهام خارجية للإدارة تضعها مباشرة في اتصال مع الجمهور وهي أربعة فروع:

-المهام السياسية

-المهام الاقتصادية

-المهام التعليمية والثقافية

-المهام الاجتماعية

ب- مهام داخلية فهي تهدف الى التوظيف الأفضل للإدارة أي في الجوانب المتعلقة بتنظيم الأفراد، وإدارة الأفراد واستخدام الوسائل المادية الضرورية وتعزيز الإجراءات الأساسية وتأمين الرقابة من الإدارة ذاتها. أما الباحث الفرنسي Jean Walime فيعرفها بأنها دراسة أحسن طرق لتصريف شؤون الإدارة. بينما يؤكد Marcel Walime أن العلوم الإدارية هي النظام الذي يدرس الوسائل الكفيلة بتأمين أحسن مردود للإدارات العامة¹.

وهناك من يرى أنها مجموعة الأنشطة الإدارية للحكومة أو النشاط الإداري الذي يقوم به موظفو الحكومة في قطاع السلطة التنفيذية².

ومن خلال التعاريف السابقة، نستنتج أن مفهوم الإدارة أوسع وأشمل من مفهوم الإدارة العامة أوسع وأشمل من مفهوم الإدارة الذي يتخصص في توجه معين وفقاً لمصطلح العمومية، مما يستدعي من تعريف مصطلح العمومية أولاً، والذي يعني "تبعية الإدارة للحكومة، وانبثاقها لخدمة التوجهات والرأي العام"³. كما يقصد بكلمة عامة هنا "حكومية" تمييزاً للإدارة العامة عن أنواع الإدارات الأخرى، وبالأخص إدارة الأعمال، وإدارة الهيئات والمنظمات الخاصة، وإدارة القطاع العام، وإدارة المنظمات الدولية⁴.

¹ عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق، ص 43

² المرجع نفسه، ص 46.

³ Petit Larousse en couleur, paris :Cedex 06, 1991, p 810

⁴ إبراهيم عبد الهادي المليجي، استراتيجيات وعمليات الإدارة، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2002، ص 27.

ورغم التباين والاختلاف بشأن الإدارة العامة، فيمكن إجمالها في ثلاث اتجاهات رئيسية.¹
اتجاه يربط بين الإدارة العامة والسياسة العامة، واتجاه يربط بين الإدارة العامة والنشاط الإداري، وآخر يربط بين الإدارة العامة والأجهزة الإدارية.

أ/ الاتجاه الأول: الإدارة العامة هي التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة، أي تنسيق الجهود المتعددة بقصد تحقيق السياسة العامة. وفي هذا الإطار يعرفها Léonard White و Woodrow Wilson بقولهما أن "الإدارة العامة هي أداة الدولة في تنفيذ سياستها العامة".

أما مارشال إدوارد ديموك فيقول بأن الإدارة العامة هي مظهر لحقل واسع (الإدارة) ، لكنها تتميز عن غيرها من حيث أنها تتعلق بأهداف الدولة وإرادة السيادة والمصالح العامة والقانون باعتباره العنصر الأساسي في المجتمع، لكن هل تنفيذ السياسات العامة حكرا على الإدارة العامة؟.

ب/ الاتجاه الثاني: وهي التي تختص بالأنشطة الحكومية وعرفها هيربرت سيمون بأنها تتضمن أنواع النشاط الذي تقوم بها الحكومة وإدارتها التنفيذية. غير أن النشاط الإداري ليس موجودا في السلطة التنفيذية، بل هنالك جانب إداري في القضاء والتشريع.

ج/ الاتجاه الثالث: وعرفها شارل ديباش Charles Debbasch "بأنها تسيير الشؤون العامة ويتألف من مجموع المرافق العامة التي يسمح حسن سيرها بتحقيق الأهداف المرسومة من السلطة السياسية".

_____ النقد: تستخدم مصطلحات تحتاج إلى تعريف هي الأخرى مثل "المرفق العام"، وكل اتجاه يركز على جانب معين دون الآخر (العضوي، الموضوعي، الغائي).

والتعريف الشامل هو الذي يجمع الجانب الموضوعي والعضوي والغاية والجانب البشري والمالي، أي صنع القرارات الإدارية داخل الجهاز الإداري لتنفيذ السياسة العامة بالاعتماد على الموارد المالية والعناصر البشرية.

وذهب في طريق البحث عن تعريف شامل ثابت **عبد الرحمان إدريس** من خلال تعريفه للإدارة العامة بقوله: "تمثل الإدارة العامة مختلف الأنشطة الخاصة بالتخطيط والتنظيم والقيادة والتوجيه والرقابة اللازمة لإدارة كافة الأعمال والمهام المتعلقة بتنفيذ السياسة العامة للدولة من خلال الأجهزة والمؤسسات الحكومية والمنظمات العامة، وذلك بغرض تقديم الخدمات العامة للمواطنين في المجالات المختلفة، وهي مجال واسع النطاق حيث يتعلق بالفروع الثلاثة للحكومة والمتمثلة في الأجهزة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتلعب دورا هاما في صياغة السياسة العامة وهي بالتالي جزء من العملية السياسية".²

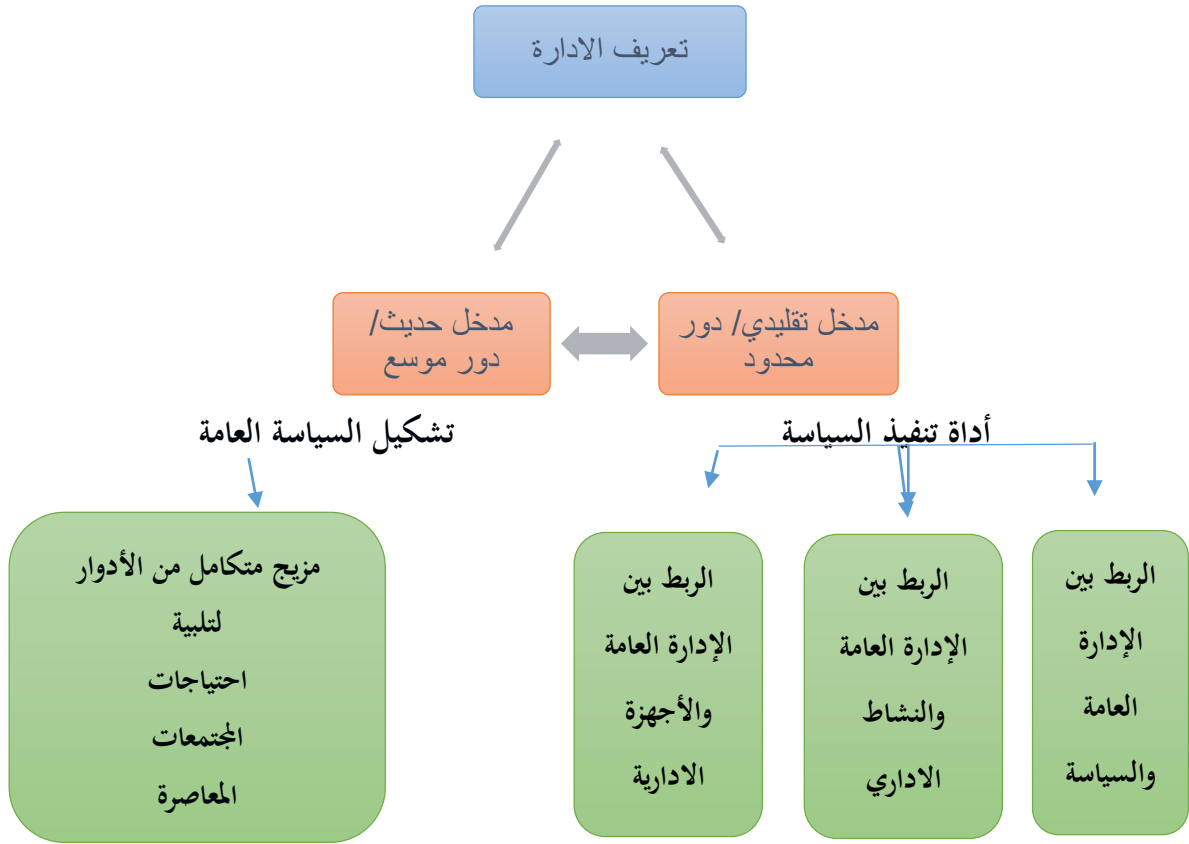
¹ طارق المجذوب، الإدارة العامة: العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، بيروت: منشورات الحلبي، 2003، صص 118-119.

² ثابت عبد الرحمان إدريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001، صص 11.

وقد صنف فيرل هيدي الدراسات موضوعيا بدلا من التصنيف التاريخي لأن معظم هذه الكتابات ظهرت في فترة زمنية واحدة حيث قسمها إلى:

- 1- دراسات تقليدية معدلة.
- 2- دراسات ذات اتجاه تنموي.
- 3- دراسات تهدف إلى تكوين مفاهيم نظرية.
- 4- دراسات تهدف إلى تكوين نظريات وسيطة.¹

الشكل رقم (01): يوضح تطور مفهوم الإدارة العامة



فيشر- فيلكس- نيحرو

ديباش

فيرل هيدي

وودرو ويلسون

ليونادر هوايت فيفتر جالادن هيربرت

المصدر: من إعداد الباحثة

¹ فيرل هيدي، الإدارة العامة منظور مقارن، ترجمة محمد قاسم القريوتي، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط2

الفرع الثالث: التسلسل التاريخي لدراسة الإدارة العامة

ترجع أصولها التاريخية إلى الدراسات المقارنة للأنظمة السياسية والحكومات رغم أن الاهتمام بها منذ الخمسينات من هذا القرن، والأصول التاريخية لهذا المدخل ترجع إلى عهد الفلاسفة اليونان القدماء. ويعتبر الفيلسوف أرسطو أول من حاول القيام بدراسات مقارنة لأنظمة الحكم حيث قام بتجميع الدساتير اليونانية القديمة التي بلغت 158 دستور وقام بدراسة مقارنة عليها. وتمحورت الدراسات القديمة المقارنة في البناء السياسي القانوني للحكومات المختلفة وذلك بمقارنة نصوص الدساتير التي تعتبر ركيزة المؤسسات السياسية وكانت تتميز بخاصية الثبات والاستقرار.

لكنها تعرضت للانتقادات كثيرة من الباحثين في مجال الإدارة العامة وعلم السياسة بحيث أن والدو 1956 قام في منتصف الخمسينات بتقييم الدراسات المقارنة عبر التاريخ وكان استنتاجه أن هذه الدراسات اهتمت بالنماذج الدستورية وأنظمة الحكم الغربية وكذلك بالإطار القانوني للمؤسسات الحاكمة في الغرب وأهملت في نظره العوامل البيئية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية وآثارها وكذا أنشطة هذه المؤسسات كما أنها تعتبر أقرب إلى الوصف منه إلى المقارنة.¹

المطلب الثاني: عناصر الإدارة العامة (خصائصها، أهدافها)

الإدارة العامة نشاط يحتوي على مجموعة من المميزات والخصائص التي تميزه عن بقية العلوم الأخرى، كما أنه يقوم على تحقيق مجموعة من الأهداف.

الفرع الأول: خصائص الإدارة العامة: هناك مجموعة من الخصائص التي تميز الإدارة العامة عن غيرها من الإدارات غير الحكومية والخاصة وأهمها:

- أنها جزء من التنظيم السياسي للدولة والمتمثل في سلطتها التنفيذية .
- تمتعها بسلطات عامة ملزمة يحددها نظامها القانوني، وتمتع قيادتها بمراكز قانونية تخولهم تمثيل القيادة السياسية في مواقعهم الوظيفية والجغرافية.
- عمومية ملكيتها وعوائدها للدولة وشمولية أهدافها وتنوعها وارتباطها بالمصلحة العامة .
- اتسام أعمالها وسلوكها بالشرعية وينترب على الإخلال أو التلاعب أو التقصير بأموالها وبلوائها المسائلة إزاء الحق العام.

- يتم إنشائها وتنظيمها ودمجها وشطرها أو إلغائها بقرارات رسمية وفقا لما تقرره القوانين والأنظمة التي استحدثت بموجبها

- اتسامها بالسعة والتضخم وبالشكلية والرسمية وغيرها من الظواهر والأعراض التي يسميها العامة بالظواهر البيروقراطية أكثر مما تتعرض له المنظمات الخاصة والأهلية.

¹ أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، ط1، بيروت: دار النهضة للطباعة والنشر والتوزيع، 1979،

- تعقد عمليات التطوير والتنمية وإعادة التنظيم فيها بسبب تداخلها وارتباطها الوثيق ببيئتها.¹

الفرع الثاني: أهداف المقارنة في الإدارة العامة:

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

1/ أهداف علمية أكاديمية:

من الوجهة العلمية، يفيد التحليل المقارن للأنظمة الإدارية - بلا ريب- في زيادة وتعميق المعرفة النظرية في الإدارة العامة. فقد اقتنع من يحاولون بناء علم للإدارة العامة بالمعنى الصحيح بأن ذلك مرهون ويعتمد جزئياً على نجاحهم في تكوين افتراضات ومفاهيم حول الإدارة تتعدى وتتجاوز الحدود لكل بلد. وقد أشار روبرت داهل Robert Dahl إلى هذه الضرورة في مقالته الشهيرة سنة 1947 والتي جاءت بعنوان: "دراسة الإدارة" التي أوضحت فيها أنه بدون دراسة الإدارة في مجتمعات العالم المختلفة بهدف الوصول إلى أسس وقواعد عامة ومؤسسة على نطاق من القواعد ما يتصف بالعمومية والشمول، وإنما سنصل إلى قواعد مفككة ترتبط بالميدان الذي استنبطت منه فقط.. أي أننا بدراسة الإدارة في مجتمع معين نصل إلى أسس وقواعد للإدارة فيه وحده، وبذلك يصل إلى قواعد علم الإدارة العربية أو الإدارة الأمريكية أو علم الإدارة الهندية.. وهكذا دون الوصول إلى علم للإدارة بصفة عامة.²

وهذه الأهداف العلمية الأكاديمية كانت وراء الدراسة التي قدمها فرد ريجز Fred Riggs في المقارنة بين الإدارة العامة في المجتمعات الزراعية والصناعية والتي رغم قيامها على نماذج نظرية Theoretical Models للمجتمعات، إلا أنها تعتبر من الدراسات الرائدة، وسلك بشأنها منهجية مقارنة تحصلت في أن نظام الإدارة العامة في مجتمع ما هو إلا محطة للبيئة التي تشكل خصائص وهوية المجتمع التي يعمل فيها هذا النظام وبالتالي فإن هذه البيئة هي التي تشكل خصائص وهوية نظام الإدارة العامة في أي مجتمع من المجتمعات، فالجهاز الحكومي في المجتمع الزراعي أو الصناعي.³ ولا يخفى ما كان لهذه الدراسة المقارنة من فضل في توسيع نطاق نظرية الإدارة العامة، بحيث أصبحت تدخل في تحليلاتها أنظمة الإدارة في

¹ عامر الكبيسي، الفكر التنظيمي، ط 1، سوريا: دار الرضا للنشر، 2004، ص ص 50-51.

² Robert A. Dahl, The Science of Public Administration: Three Problems, **Public Administration** Review, No. 1, 1947. P. 8

³ Fred Riggs, "Agrarian and Industrial-Toward A Topology of Comparative Administration", in W. J. Siffin(ed), **Toward A Comparative Study of Public Administration**, Indiana University Press. Bloomington, 1957.

المجتمعات النامية، بعد أن كانت الدراسة العلمية لها تدرس من منظور المجتمعات الغربية المتقدمة والثقافية الغربية. وفي ذلك إثراء كمي وكيفي للمعارف الإدارية.

ب/ أهداف عملية تطبيقية:

إلى جانب خلق قاعدة عريضة متنوعة من المعرفة الإدارية، تستهدف الدراسات الإدارية المقارنة تطوير الأنظمة الإدارية لجعلها أكثر كفاية وفعالية، والتعرف على حلول أفضل لعدد من المشكلات الإدارية، فالدراسات المقارنة المعاصرة لأنظمة الإدارة العامة في الدول النامية تدفع إليها رغبة هذه الدول في تطوير وتحديث الإدارة العامة فيها للقيام بمسؤولياتها في التنمية.

وتحقيق هذه الأهداف العملية يتحقق بصورة أكثر فعالية كلما كانت هذه الدراسات متفهمة لبيئة المجتمعات التي يراد تطوير أنظمتها الإدارية. وكما يقول أحمد صقر عاشور "أن عمليات تطوير وتحديث الإدارة العامة في المجتمعات النامية يجب أن يبدأ بتحليل ودراسة البيئة السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية للمجتمع التي يراد تطوير أنظمة الإدارة العامة فيه".¹

والأهداف العملية لا تكاد تنفصم عن الأهداف العلمية. وبيان ذلك أن المقارنات التطبيقية الخاصة لأحد جوانب أو وظائف الإدارة العامة في عدد من النظم الإدارية المختلفة، يمكن أن يترتب عليها ظهور نظريات ونماذج تحليلية جديدة تساعد في ترتيب وتنظيم المعارف الإدارية المتوافرة فعلا.. كما أن الرؤى الجديدة في فكر الإدارة العامة في مجتمعات مختلفة، ومن الأمثلة على ذلك حركة الإدارة العامة الجديدة New Public Administration ودورها في إدخال جانب العدالة الاجتماعية Social Equity في الدراسات التطبيقية لتقييم الأجهزة الحكومية.²

المطلب الثالث: طبيعة الإدارة العامة وعلاقته بالعلوم الأخرى.

مما لا شك فيه أن العلوم الإنسانية متحدة في الأهداف والغايات وبالتالي فإنها تتلاقى في العديد من المجالات فيما يشكل المعرفة الإنسانية الكلية ولكن مع احتفاظ كل حقل من حقول المعرفة بذاتيته وخصائصه المميزة، وعليه فإن الإدارة العامة شأنها في ذلك شأن باقي العلوم المعرفية لابد وأن تتلاقى وتتقاطع مع

¹ أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، مرجع سابق، ص 51.

² نبيل إسماعيل رسلان، "الإدارة العامة المقارنة لدراسة تحليلية لبعض القضايا النظرية والمنهجية"، مجلة جامعة الملك عبد العزيز: الاقتصاد والإدارة، مجلد 3، 1990، ص 300.

العلوم الأخرى في بعض القواسم المشتركة، ونظراً لتعدد هذه الدوائر فإننا سنتناول أهم نقاط الالتقاء بين الإدارة العامة والعلوم الأخرى باختصار شديد يتلاءم مع المساحة المتاحة لذلك كمايلي¹:

الفرع الأول: العلاقة بين الإدارة العامة والسياسة:

إن الإدارة العامة وثيقة الصلة بالسياسة حيث تعتبر أحد أدوات السياسة، وهي نظاماً فرعياً في إطار النظام السياسي ومن هنا يكون من الصعب الحديث في مجال الإدارة العامة دون أن يتأثر الحديث بدرجة أو بأخرى بالحديث عن السياسة.

ومما لا شك فيه أن الإدارة العامة أصبحت في كثير من الأحيان بحكم الواقع والظروف تتعدى مجرد أن تقوم بتنفيذ السياسة العامة لتلعب دوراً مهماً، استشارياً غالباً وتقريرياً أحياناً فيما يتعلق بوضع هذه السياسة ورسمها. الأمر الذي أصبح يبرز الإدارة كحقل ذو أهمية بالغة في مجال الحياة السياسية العامة

الفرع الثاني: العلاقة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال.

لقد أدت الأبحاث التي تمت في الإدارة العامة وإدارة الأعمال إلى التأكيد على الاختلاف بين هذين الحقلين من المعرفة، وتمثلت أهم محاور الاختلاف فيما يلي:

أ/ إن الإدارة العامة ترتبط بالقطاع الحكومي وبتنفيذ السياسة العامة، أما الإدارة الخاصة فترتبط بالنشاطات الفردية أو الجماعية الخاصة المتعلقة بقطاع الأعمال الخاص وتخضع بالدرجة الأساسية إلى ظروف السوق.

ب/ إن الإدارة العامة ترتبط بوظيفة الخدمات العامة (قطاع الخدمات) بالدرجة الأساسية، فيما ترتبط وظيفة الإدارة الخاصة بالقطاع الصناعي أو الزراعي أو التجاري الذي يتسم بالصفة التجارية غالباً.

ج/ إن الإدارة العامة تستهدف تحقيق المنفعة العامة دون استهداف الربح في مقابل ذلك، أما الإدارة الخاصة فهدفها المنافع الخاص وذلك عن طريق السعي للحصول على أكبر ربح ممكن.

د/تقوم الإدارة العامة غالباً على أساس ديمومة الوظيفة العامة، أما الإدارة الخاصة فلا تقوم على ذلك وتظل الوظائف فيها ذات طابع مؤقت وتعاقدية.

هـ/ إن الإدارة العامة تقوى وتزدهر في ظل مناخ التعاون والمشاركة العامة، أما الإدارة الخاصة فتفتقرض مناخ المنافسة وربما الاحتكار كأساس لازدهارها.

الفرع الثالث: علاقة الإدارة العامة بعلم الاجتماع:

تعتبر الإدارة العامة نشاط اجتماعي بالأساس يستهدف غايات معينة لا يمكن تحقيقها دون تفهم أجهزتها للبيئة التي تعمل بها، وإن معظم المشكلات تهدف إلى دراسة الفرد والجماعات الإنسانية كأجزاء من المجتمع تؤثر في البيئة وتتأثر بها. ولما كانت الإدارة العامة تمارس نشاطها من خلال الفرد والجماعة فإنها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بعلم الاجتماع، فهو الذي يمد الإدارة العامة بأنواع متعددة من الدراسات مثل

¹ محمد عبد المعطي عساف، مبادئ في الإدارة العامة، عمان: دار زهران للنشر والتوزيع، 2012، ص31.

التقسيمات المختلفة للمجتمع والجماعة والتنظيم والبيئة كما يغذيها بمفاهيم التعاون الإنساني وعلاقات العمل بين الجماعات المختلفة.

الفرع الرابع: علاقة الإدارة العامة بعلم النفس:

إن الوظيفة والبيئة الوظيفية وعلاقات التنظيم الإداري والعلاقات الإنسانية والخدمات الاجتماعية وغيرها تلعب دوراً فعالاً في التأثير على المشاعر والانطباعات التي يكونها الموظف أثناء عمله وفي الوظيفة، ولقد قدم علم النفس للإدارة العامة مفاهيم متعددة كمفاهيم القيادة والقيام بالأدوار وقياس الكفاءة وأسباب التخلف أو التقدم بين الإداريين واختبارات التوظيف والتدريب ونظام الحوافز وبواعث السلوك الإداري وغيرها.

وعليه فقد أسهم علم النفس في بحث العوامل السلوكية في التنظيم الإداري وكذلك الجوانب الإنسانية في القائمين على الإدارة.

الفرع الخامس: علاقة الإدارة العامة بالقانون:

تعود الصلة بين الإدارة العامة والقانون العام في أن الإدارة العامة تعتبر جزء مكمّل للدراسات القانونية الإدارية التي تضمها فروع القانون العام وعلى وجه الخصوص القانون الإداري، وتعود الصلة بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري إلى أن كليهما يتخذ من الإدارة مجالاً لدراستين، مع الفارق الأساسي من أن الأول يركز على النواحي الفنية والتنفيذية من الإدارة في حين أن الثاني يهتم بالنواحي القانونية منها.

الفرع السادس: العلاقة بين الإدارة العامة والاقتصاد:

إن العلاقة بين الإدارة العامة والاقتصاد تمثل علاقة ذات أهمية خاصة، حيث يقع على عاتق الإدارة العامة النهوض بتحقيق التنمية الاقتصادية بصورة خاصة، والتنمية الشاملة بصورة عامة. ومن ثم فإن دراسة مشكلات التنمية الاقتصادية يقع جانب كبير منها داخل نطاق دراسة الإدارة العامة، بل أن هناك موضوعات مشتركة بين الإدارة العامة والاقتصاد مثل الميزانية والحساب الختامي والمالية العامة. كما أن الإمكانيات الاقتصادية ووفرته تؤثر في اختيار الموظفين الأكفاء وتحديد رواتبهم والاستعانة بالخبرات الوطنية وغير الوطنية والتقنية الحديثة.¹

¹ سعود النمر وآخرون، الإدارة العامة: الأسس والوظائف، الرياض: مكتبة الشقري للنشر والتوزيع، 2016، ص 24.

الفرع السابع: الإدارة العامة والسياسة العامة:

من الواضح أن الارتباط بين الإدارة العامة والسياسة، فالإدارة العامة تنفذ للسياسة العامة للدولة، إلا أننا نرى هذا التركيز الشديد على الارتباط بين الإدارة العامة والسياسة قد تنتج عن احتمال ذكر دور المنظمات الخاصة في تنفيذ جانب من السياسة العامة في أحيان كثيرة.

ويبرز هذا الدور الدول الاشتراكية التي تأخذ ببعض المبادئ الاشتراكية حيث تشارك المؤسسات الخاصة في تنفيذ خطط التنمية التير ترسمها الدولة بجانب القطاع العام الذي يقوم بالدور الرئيسي في تحقيق هذه الخطط كما أن العلاقة تظهر من خلال الترابط المتين بين الإدارة والنظام السياسي، القائم في أي بلد إذ يجعلها في نواح عديدة صورة عنه بمعنى إذا تعرفنا على طبيعة النظام السياسي، نتعرف مباشرة على طبيعة الإدارة في ذلك النظام.

ويرى البعض أن أهمية الإدارة ازدادت بحيث أصبحت العمود الفقري لكل نظام سياسي (بوحوش)، وذلك لتزايد عدد التكنوقراط ومعرفتهم بالقوانين والاجراءات المتعلقة بالعمل واستقرارهم الإداري. وتتجلى أهمية هذه العلاقة كذلك في:

- الإدارة العامة والسلطة التنفيذية (الاعمال الحكومية والإدارية).

هناك اتجاه يرى أنه داخل السلطة التنفيذية يجب التفرقة بين الأعمال الحكومية للسلطة التنفيذية والأعمال الإدارية لها، وبذلك فالإدارة العامة تقتصر على الجانب الإداري من أعمال السلطة التنفيذية أي القيام بتنفيذ السياسة العامة.

ومن جهة أخرى، لا يمكن الفصل بين عمليتي وضع السياسة العامة للدولة وتنفيذ هذه السياسة، لأنه في الواقع العلمي نجد أن هناك ارتباطا وتداخل وتشابك بين المرحلتين.

كما أن علم الإدارة ينظر إلى الوزراء على أنهم يشتركون في وضع السياسة العامة، للدولة من ناحية، ويقومون من ناحية أخرى بإدارة الجهاز الإداري للدولة، كل في نطاق وزارته، بمعنى أن الإدارة العامة تنصب على السلطة التنفيذية بشقيها الحكومي والإداري، لأن مجال تطبيقها هو الجهاز الإداري للدولة وإصلاح الجهاز الإداري في حقيقته يشمل السلطتين معا، السلطة التي تحدد الأهداف وترسم السياسة العامة وتصنع البرامج العامة للدولة والسلطة التي تتولى تحقيق هذه الأهداف وتنفيذ تلك السياسة العامة. فوظيفة الإدارة العامة لا تتوقف على التنفيذ فقط كما ذهب إلى ذلك P. Appleby في كتابه "السياسة والإدارة" مبرزا التداخل بين وضع السياسات وتنفيذها "الإدارة العامة هي عملية وضع وتنفيذ وتقييم وتعديل السياسات".

- ديمقراطية الإدارة:

يظهر تفتح الإدارة من خلال استجابتها لرغبات الشعب وتتوقف على نوع الحكم ومدى رغبة القيادة في إشراك المواطنين في تحمل المسؤولية وإبقاء المؤسسات خاضعة للرقابة الشعبية، ويلاحظ أن المجتمعات

التي توجد فيها أنظمة مركزية وتستعين بحكوماتها بجهاز إداري لممارسة سلطاتها المطلقة تجمع قاداتها ما بين الوظائف السياسية والادارية، فالتمييز بين السلطات والوظائف ينعدم.¹ أما في الأنظمة السياسية المفتوحة التي تفصل جانب الوظائف السياسية والأنظمة، فإن النفوذ في المجتمع موزع بين الأفراد والمنظمات الاجتماعية وذلك وفقا لمؤهلاتهم ونشاطاتهم، كما أن الجهاز الاداري يخضع للمراقبة القانونية وليس للمراقبة الشخصية للحاكم.

المبحث الثاني: المداخل والنماذج النظرية للإدارة العامة المقارنة:

مع تطور علم الإدارة العامة تعددت المداخل والمناهج المستخدمة في دراسة موضوعاتها من أهمها: المدخل القانوني، المدخل الوظيفي، المدخل السلوكي، المدخل البيئي وأحدثها حركة الإدارة العامة الحديثة.

المطلب الأول: المداخل الكلاسيكية للإدارة: هي عديدة ولكن سنكتفي في دراستنا بأهمها:

الفرع الأول: 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.²

هذا الاتجاه يعود إلى وودرو ولسون Woodrow Wilson 1856-1924 حين نشر مقاله المعنون بـ "دراسة الإدارة العامة"، وقد كان يهدف من خلال ذلك إلى فصل العملية الإدارية باعتبارها عملية غنية عن المؤثرات السياسية،³ داعيا بذلك إلى ضرورة تحكيم القانون. والمحاور الرئيسية التي ينطلق منها هذا الاتجاه هي كالاتي:

1/ ضرورة وضع الإدارة خارج المجال السياسي.⁴

2/ لا يمكن للإدارة ان تعمل بدون قوانين وتستمد شرعيتها منها.

¹ محمد صقر عاشور، الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارن، القاهرة: دار النهضة العربية، 1979، ص125.

² مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان، الإدارة العامة، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2003، ص22.

³ أحمد صقر عاشور، المرجع السابق، ص 36.

⁴ Naomi B. Lynn, Aaron Wildavsky, **Public Administration: the state of the discipline**, New Delhi: East West Press, 1992, p.74.

3/ التركيز على مبدأ فصل السلطات، وهذا اعتمادا على ما جاء به "مونتسكيو" ودعاة العقد الاجتماعي.

ومنه نجد أن هذا الاتجاه قد ركز على الإطار القانوني للحقوق والالتزامات القانونية، حيث نراه يحدد علاقة الموظف بالحكومة، وكذلك تعيين هذا الموظف ومكافآته وحقوقه وواجباته. كما نجد أن هذا الاتجاه قد أسهم في فهم الإطار القانوني للإدارة العامة، وتحديد مدى الشرعية التي تركز عليها في أدائها لوظائفها العامة.

إلا أن هذا الاتجاه لا يهتم بالجوانب السلوكية والبيئية التي تؤثر سلبا أو إيجابا على التنظيم. كما يهمل دور المبادرات الفردية ولا يركز إلا على الجوانب الساكنة مهملا بذلك النواحي العلمية والديناميكية، ناهيك عن الإهمال الصارخ للظروف والأوضاع والمواقف والقيم السائدة والتي يعمل في ظلها كل نشاط إداري... وأدوار ومواقف الأفراد وجماعات العمل.¹ وهذا ما أدى ببعض الباحثين الغربيين إلى الاهتمام بالمنظومة القانونية أو سن القوانين المرتبطة إلى حد بعيد بالبيئة الشاملة للمجتمع.

الفرع الثاني: مدخل الإدارة العلمية:

مدرسة الادارة العلمية فريدريك تايلور 1856-1915، مهندس أمريكي عمل في مصانع الحديد والصلب في شركة Midval Steel Company حيث يعتبر المؤسس الحقيقي الأول للإدارة العلمية ولخص ذلك في كتابين الأول بعنوان إدارة الورشة سنة 1903 والثاني بعنوان (مبادئ الادارة العلمية 1914) والذي رفع الكفاية الصناعية من خلال رفع الانتاجية وخفض تكلفة الوحدة المنتجة.

لقد بدأ تايلور حياته العلمية عام 1873 ميكانيكيا ثم مهندسا في إحدى شركات الصلب في ولاية بنسلفانيا في الولايات المتحدة الأمريكية وتتمثل أفكاره الرئيسية في أربعة أمور:

1-تحقيق الكفاية الإنتاجية:

رأى تايلور أن تحقيق الكفاية الإنتاجية لدى الأفراد و في الأدوات يكون من خلال دراسة الوقت والحركة Time and Montion Study دراسة منطقية وعلمية ومعنى ذلك تحليل كل عملية وبيان الحركة المناسبة واللازمة لإتمامها وتحديد الوقت اللازم لأداء كل فيها ومن ثم يمكن معرفة ما يجب أن ينتجه كل عامل أو آلة في وحدة زمنية ولتكن يوما مثلا لقد أراد تايلور من ذلك تفادي الحركات غير اللازمة ، أي غير الضرورية في عملية الانتاج والتي تستنفد بعض الجهد والوقت بلا داع أو مبرر وقد أثبت تايلور أن الخسارة الكبيرة التي منيت بها بلاده في ذلك الوقت إنما ترجع إلى نقص الكفاية في جميع الأعمال اليومية وإن هذا النقص يرجع إلى الافتقار إلى الإدارة المنظمة وعدم توافر الرقابة المحكمة فضلا عن نقص كفاءة

¹ محمد مهنا العلي، الوجيز في الإدارة العامة، جدة: الدار السعودية للنشر والتوزيع، 1984، ص 34

الرجال، وقد أدت نظرية تايلور في البحث بأن نعت البعض نظريته بالنظرية الفسيولوجية لشدة تعلقها بحركات الأعضاء في الجسم.

2-التخصص وتقسيم العمل والفصل بين العمل الفكري والعمل التنفيذي:

يرى تايلور وجوب القيام بالعمل على أساس من التخصص وتقسيم العمل بين طبقة المديرين والعمال، أي وجوب الفصل بين العمل الفكري والعمل التنفيذي، كما أشار تايلور إلى وجوب أن يكون لكل جماعة من العمال ملاحظا ويكون فوق هذا الملاحظ عدد من الرؤساء بحيث يصدر كل من هؤلاء الأخيرين أوامره في نطاق التخصص - إلى العامل مباشرة.

3-ضرورة اختيار العمال وتدريبهم على أسس علمية ومنهجية:

وأكد تايلور على ضرورة اختيار العمال وتدريبهم واختيار العمل المناسب لكل واحد منهم بحيث يستطيع أداءه بكفاية وفعالية كما أشار إلى ضرورة تحقيق التعاون بين المديرين والعمال وتقسيم المسؤولية بين الجانبين والتخطيط للعمل وتنظيمه والاشراف عليه وكان يرى أن هذه الاجراءات تؤدي إلى نقص التكلفة بالنسبة إلى صاحب العمل وإلى زيادة العائد للعمال.

4- الإيمان بقيمة الحوافز وأهميتها في رفع الكفاية الانتاجية:

كان تايلور يؤمن بأهمية الحوافز الاقتصادية لتشجيع العمال وفتح باب الترقى أمامهم، وهو يرى في ذلك تحقيق لمصلحة رب العمل والعمال، وقد أشار تايلور إلى الغرض من إبراز هذه الأفكار التي ضمنها مؤلفه مبادئ الإدارة العلمية. لقد كانت أبحاث تايلور النواة الأولى لعلم الإدارة الحديثة، وقد أضاف لها تايلور القول القائل بأن إحدى وظائف الإدارة هي تخطيط الأعمال ولذلك يجب أن تفصل عن موضوعه تنفيذ الأعمال الذي يضطلع به أفراد القوى العاملة.

-أهم الانتقادات الموجهة الى أفكار تايلو:

1- فشل في فهم الدوافع السلوكية، وهو يؤكد على الدافع الاقتصادي والحياتي للعامل الدافع السلوكي الذي بدونه يصعب إعطاء تقييم لاندفاع العامل باتجاه العمل.

2-اعتمد في تقييم انتاج العامل على أكفاً وأجود وأقوى وأذكى عامل، وهذه المعايير لا تعطي المعيار الإنساني المتوسط والمعتمد قياسه في كل الحالات.

3-التركيز على الحافز الاقتصادي، يدفع العامل على المدى البعيد إلى استنفاد كل طاقته، مما يؤثر على صحته، وقد يرهقه جسدياً، مما يعرضه لفقدان عمله.

4-التركيز على الساعة والدقيقة في طريقة تايلور حول العاملين إلى أشبه بالآلات، الأمر الذي أثار مشاعرهم وأربك الاستقرار النفسي لها.

5-كما أن فكرة تايلور بتعدد الرؤساء لم تلق قبولا كبيرا ، إذ لوحظ أن تطبيقها يؤدي إلى الارتباك في العمل والاخلال بانتظامه.

6- كما أن فكرة زيادة الاشراف وتشابكه يؤدي إلى كثرة النفقات لذلك يفضل المديرون أن توجه الأوامر إلى الملاحظ وحده، وهو الذي يوجهها بدوره إلى العمال.¹

الفرع الثالث: المدخل الوظيفي (مدرسة العملية الادارية أو التنظيم الاداري):

وتسمى أيضا هذه النظرية بنظرية شمولية للإدارة، حيث نادى رائد هذه المدرسة فايول بمجموعة من المبادئ العامة التي يرى أنها تنطبق على أية منظمة بالرغم من الاختلافات في الأهداف والمتغيرات البيئية، ويهدف من اقتراح هذه المبادئ استخدام الأسلوب العلمي في الإدارة محل الحدس والتخمين عند علاج المشاكل الادارية التي تواجه المنظمات.

مؤسس المدرسة الوظيفية هنري فايول Henry Fayol 1841-1925. ولد هنري فايول سنة 1841 وتخرج كمهندس تعدين سنة 1960 حيث عمل مع شركة لمناجم الفحم بفرنسا سنة 1880 وصل إلى مركز مدير الشركة وهي على وشك الإفلاس، ولكن بعد ثلاثين عاما من تولي إدارة الشركة تقاعد وهي في النجاح فقد ساهم في تحسين مركزها المالي بفضل طريقته في الإدارة، وبفضل شخصيته كمدير وفي كتابه المنشور سنة 1916 الإدارة الصناعية والعامة Administration Industrielle et Generale ركز على النشاطات التي تقوم بها الإدارة، فقسمها إلى مجموعات:

-التخطيط : أو عمليات وقائية Prevoyance وتتمثل في تحديد الاحتياجات وتحديد الأهداف والاجراءات التي ينبغي القيام بها لتحقيق الأهداف المنشودة.

-التنظيم Organizing : ويقصد بها توفير الاحتياجات المادية والبشرية ووضع الهيكل التنظيمي للمؤسسة الذي يتم فيه تحديد مهام كل إدارة.

-إصدار الأوامر Command: ويقصد بذلك متابعة نشاطات العمال والتأكد من قيامهم بواجباتهم على أحسن وجه و الحصول على أحسن النتائج أو مردود مريح للمؤسسة.

-التنسيق Co-ordination ويعني به التنسيق بين وحدات الانتاج وخلق الانسجام بين مختلف الادارات بحيث يسود التعاون والانسجام بين العاملين ولا يحدث أي خلل في عمل أية إدارة.

-المراقبة Control : التي تتمثل وظيفتها في التأكد من تطابق الأعمال مع اللوائح وقوانين العمل الرسمية التي أقرتها القيادة.²

وبالإضافة إلى هذه النشاطات التي توجد بكل مؤسسة، تعرض فيول إلى ذكر صفات يجب توافرها في الاداريين وقسمها إلى:

- صفات جسمانية تتمثل في صحة العامل ولياقته للعمل.

¹ عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق، ص ص 84-87.

² Laurie J Mullins , Management and Organization Behavior .London :Pittman ,1989 , p 201

- صفات عقلية تتمثل في القدرة على الفهم وحسن التقدير والذكاء.
 - صفات خلقية تتمثل في تقديس العمل والولاء والرغبة في القيام بالواجبات.
 - صفات ثقافية تتمثل في وجود رصيد معرفي عالي وإلمام بقضايا العمل.
 - صفات فنية تتمثل في إتقان عمله وتمتعه بمهارات في تخصصه.
 - صفات مهنية تتعلق بكسب الخبرة والتجربة والارتقاء بمستوى العامل المهني.
- وبناء على هذه النشاطات التي تقوم بها الإدارة، استطاع (فايول) أن يتحدث بإسهاب عن الأربعة عشر التي تعتمد عليها الإدارة في نشاطاتها المذكورة أدناه وفي الحقيقة أن المبادئ التي حددها تعتبر في نظره أساسية لنجاح أية إدارة، غير أنه أكد في كتاباته وبإلحاح أن هذه المبادئ وغيرها من قواعد التسيير الإداري، تتميز بالمرونة والتكيف مع ظروف العمل في كل مؤسسة، وبالنسبة للمبادئ العامة للإدارة التي تعتبر أساسية لأي تنظيم إداري ناجح، فإن المفكر الفرنسي " فايول " قد لخصها فيما يلي:

- 1- مبدأ تقسيم العمل (Division of Work)
- 2- مبدأ السلطة والمسؤولية (Authority and Responsibility)
- 3- النظام (الضبط والربط والانضباط في السلوك واحترام أنظمة العمل) (Discipline)
- 4- مبدأ وحدة السلطة الأمرة (Unity of Command)
- 5- مبدأ وحدة التوجيه (Unity of Direction)
- 6- مبدأ خضوع المصلحة الشخصية للمصلحة العامة.
- 7- مبدأ مكافأة أفراد العنصر البشري (Remuneration of Personnel)
- 8- مبدأ المركزية (Centralization)
- 9- مبدأ تدرج السلطة (Scalar Chain)
- 10- مبدأ الترتيب (Order)
- 11 - مبدأ الإنصاف (Equity)
- 12 - مبدأ ثبات الموظف في العمل (Tenure of Personnel)
- 13- مبدأ المبادرة (Initiative)
- 14- مبدأ روح الجماعة (Esprit De Corps)

أما بالنسبة لعناصر الإدارة فقد لخصها (فايول) في خمسة عناصر هي: التخطيط، التنظيم، التوجيه، التنسيق، المراقبة.¹

¹ عمار بوجوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، بيروت: دار الغرب الاسلامي ، 2006 ، ص ص 17-14.

-الانتقادات الموجهة لهذه النظرية:

- إن هذه المبادئ عامة تمتاز بأهميتها كشعارات لا أقل ولا أكثر.
- إن صلاحية هذه المبادئ تتوقف على الظروف التي يمر بها كل بلد.
- إن المسائل الادارية لا يمكن فصلها عن الاعتبارات السياسية التي تتحكم فيها المناسبات والمصالح.
- لو سلمنا بأن المبادئ سليمة ومنطقية، يبقى المشكل الأساسي وهو أن الشعارات البراقة والمبادئ المثالية تصطدم في أغلب الأحيان، بالواقع المعاش الذي يختلف كلياً عن الشعارات المستعملة.
- إن المبادئ العامة وقواعد العمل تتسم في أغلب الأحيان بالروتين والجمود، وإعطاء صلاحيات غير محدودة للرجال الأقوياء، بحيث تمكنهم من فرض هيمنتهم على الضعفاء والتحكم فيها.¹

- شارلس بابيج Babage وهنري تاون Towne :

يميل كثيرون من علماء الإدارة إلى البدء بأفكار شارلس بابيج وهنري تاون عند البدء بدراسة حركة الإدارة العلمية وقد ضمن بابيج جملة أفكاره في كتابه الصادر عام 1830 بعنوان " اقتصاديات المشاغل والقائد " وفيه استعرض موضوعات عديدة في إدارة الأعمال أبرزها:

1/ المبادئ العامة للتنظيم

2/ الانتاج

3/ العلاقات الإنسانية

4/ التمويل

5/ المبيعات

وإذا أردنا أن نلخص أفكار بابيج فيمكن إيجازها على النحو التالي:

- لاحظ بأن المشكلات التي تعالجها الإدارة لها طابع مميز يختلف عن المشكلات الفنية في التصنيع.
 - طالب قبل البدء بإنشاء أي مشروع صناعي - بالقيام بوضع الدراسات المتكاملة للعناصر الداخلة في العمليات الصناعية منها : المواد الخام، السوق، موقع السلعة.
 - حذر من إهدار الوقت، وبين أهميته
 - التركيز على الدراسات الإنسانية في المصانع
 - مشاركة العمال في أرباح الشركة
 - الرقابة على التكلفة
 - أعطى أهمية للإعلانات، التسويق، التسعيرة، والأرباح كعوامل مساعدة على التسويق والقادر على المنافسة
- هنري تاون:

¹ نفس المرجع، ص18.

لخص تاون مفهومه للإدارة العلمية بقوله : "إن الإدارة العلمية ميدان مميز عن جميع فنون التصرف الأخرى المستخدمة في الصناعة " جاء ذلك في مقالته التي كتبها عام 1886 بعنوان: المهندس كاقصادي
The Engineer as an Economist

-فرانك بنكر جلبرت و هنري جانت وايمرسون:

تقف بعض الآراء والأبحاث ذات الأهمية الخاصة في دراسته الإدارة العلمية إلى جانب ما كتبه تايلور وفايول منهم: جلبرت الذي أشار إلى ضرورة استغلال عنصر الوقت والحركة في أداء العمل بأفضل طريقة ممكنة وبأقل جهد وبأقل تكلفة ممكنة.

وأشار جانت إلى ضرورة استخدام نظام الحوافز سواء بالنسبة الى المديرين أو بالنسبة إلى العمال، كما أشار ايمرسون إلى بعض الآراء الخاصة برفع الكفاية الانتاجية مثل تحديد الأهداف ووضوحها، وحسن التنظيم وحسن اختيار العمال، ودقة التقارير، والاهتمام بجميع مستويات الإدارة.¹

الفرع الرابع: المدخل السلوكي:

ويطلق عليه المدخل الاجتماعي النفسي، ونجد أن هذا المدخل يركز معظم إهتمامه على الجانب الإنساني، بحيث يرى أصحابه أن التنظيم ما هو إلا تجمع إنساني، والعنصر البشري هو الذي يحدد قوة التنظيم أو ضعفه. وأهم نظرياته نجد:

➤ نظرية روبرت ماكموري:

كان ماكموري يهاجم بشكل غير مباشر التركيز والاهتمام المبالغ فيه بالعنصر البشري على حساب العمل في العديد من المنظمات الصناعية، ويرى أن العمل الإداري يتطلب وجود "رئيس مستبد صالح" وقد بنى نظريته هذه من واقع خبرته العملية النظرية في مجال علم النفس. فهو يعتقد أن المعاملة اللينة للعنصر البشري، ومشاورته في كافة الأمور والمواضيع، وتبادل الرأي معه دون حدود - على الأخص المستويات الإدارية الدنيا² - كما افترضت ذلك نظرية العلاقات الإنسانية، أمر يشوبه شيء من عدم الواقعية وذلك للأسباب الآتية:

1. أن معظم القادة من طبيعة لا تميل إلى كثرة تبادل الرأي والتشاور، فهم يرغبون في التشاور في بعض المواضيع التي تحتاج إلى أخذ رأي الآخرين فيها.
2. أطلق ماكموري على المستويات الإدارية الدنيا تسمية " الشخصية البيروقراطية " التي ليس لديها الرغبة في تحمل المسؤولية، ولا تحبذ عنصر المبادأة في العمل، كما لا ترغب في ممارسة سلطة اتخاذ القرارات.

¹ عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق ، ص ص 89-91.

² نظرية العلاقات الإنسانية، جامعة الجزيرة الخاصة، كلية إدارة أعمال، على الرابط

إن الشخصية البيروقراطية كما وصفها ماكجوري تفضل أن تنقاد، وأن تعمل وفق إجراءات وروتين عمل محدد وواضح، يوفر لها الأمن والسهولة في العمل، وتحقيق الأهداف بجهد أقل.

3. الفرد العادي -وعلى الأخص في المستويات الإدارية الدنيا- يحب ويحترم الرئيس الصالح الحازم بنفس الوقت، حيث يشعر براحة وطمأنينة إلى أن هناك شخصاً يقوده ويوجهه بنجاح نحو الأهداف، لذلك فهو يرضى بسلطة هذا الرئيس ويطيع أوامره.

ولكن بالرغم من النظرة الواقعية لماكجوري فيما يخص العنصر البشري، فهناك جوانب جامدة في نظريته، وجوانب لم يتعرض إليها، فقد وصف القيادة الناجحة إلا أنه لم يعط فكرة عن كيفية الاختيار السليم لهذه القيادة، وكيفية إعدادها وتمييزها. كما افترض أن معظم القادة لهم صفات معينة تكاد تكون لصيقة بهم، وهي التي تجعلهم قادة، وهم لا يميلون بكثرة إلى تبادل الرأي والمشورة مع رؤوسهم. لا شك أن هذا الافتراض حتمي وجامد لا يمكن قبوله على علاته.

ومن ناحية أخرى، إن افتراض ماكجوري بأن الصفات الشخصية الإنسانية ثابتة لا يمكن تغييرها، هذا الافتراض لا شك أنه غير سليم، فالإنسان قابل للتغيير، وهذا ما أثبتته الدراسات النفسية.¹ كما أنه لا ينبغي التركيز على العنصر البشري بكامله، بل لابد من البحث عن القيادة الناجحة.

إن أبرز ما يميز هذا المدخل وهذه النظرية بالضبط هو أنه يركز على الإدارة العامة ليس باعتبارها كياناً قانونياً رسمياً، ولا باعتبارها هيكلًا لمجموعة من الوظائف الإدارية الرسمية التي تدير بها الإدارات العامة، وإنما باعتبار أنها إدارة للعنصر الإنساني وتتمثل محاور الاهتمام التي يركز عليها هذا المدخل في دراسة الأبعاد النفسية والاجتماعية لأداء الوظائف العامة.

-الوظائف العامة، من حيث العوامل المحركة لسلوك الأفراد العاملين فيها، وتلك التي تحكم ما يتخذ فيها من قرارات وسلوك وتفاعل ما تحتويه من جماعات عمل، وكذلك أنماط القيادة وأثرها على أداء وسلوك الإدارات العامة، والتفاعلات الاجتماعية بين الإدارة وجمهورها الخارجي. إن هذه الأبعاد تعتبر في رأي السلوكيين هي الظواهر الواقعية لأداء وسلوك المنظمات العامة والجديرة باهتمام وتحليل الدارسين لهذه المنظمات.

وينطلق المدخل السلوكي في دراسة الإدارة العامة من عدد من الافتراضات أهمها:

1-الطابع الاجتماعي للإدارات العامة.

2-تأثير السلوك و التنظيم غير الرسمي على أداء الإدارات العامة.

وتعتبر الدراسات المعاصرة للبيروقراطية، مثالا جيدا لما قدمته الاتجاهات السلوكية في دراسة الإدارة

¹ عبد المحسن نعساني، النظرية السلوكية، الجزء الأول، على الرابط:

العامة. لكن يبقى المدخل السلوكي غير كافي وحده لدراسة الادارة العامة.¹

الفرع الخامس: المدخل البيروقراطي:

يعتبر عالم الاجتماع الألماني ماكس فيبر Max Weber رائد هذه المدرسة، وقد عاصر رواد المدرسة العلمية والمدرسة الادارية، وكان يرى أن نظرياتهم تصلح فقط في المشاريع الصغيرة ، واعتبر نظريته في إقامة الجهاز البيروقراطي من شأنها تحقيق الفعالية التنظيمية، وقد جاءت نظريته نتيجة للدراسات التي قام بها على الجيوش والكنائس، حيث توصل إلى أن تلك المنظمات تتسم بقواعد وإجراءات وأنظمة صارمة ومتشددة وعقلانية ورشيده وبعيدة عن الاعتبارات الشخصية أقرب الى الموضوعية.²

ماكس فيبر 1864-1920 هو عالم اجتماع و مفكر سياسي ألماني ، ولد في أيفورت كان والده نائبا في البرلمان الألماني، درس في جامعتي " برلين " و " هايدلبرغ "، ناقش أطروحة الدكتوراه عام 1889 وفي عام 1894 بدأ بتدريس مادة الاقتصاد السياسي، توقف عن التدريس لأسباب صحية تنبأ بوقوع الحرب العالمية الأولى ،وتطوع ليكون ملازما أول في الجيش الألماني أثناء الحرب، عين كمستشار للوفد الألماني في مفاوضات السلام في باريس عام 1919 قدم فيبر مجموعة من البحوث والأعمال النظرية الهامة ، من أهم مؤلفاته " الاقتصاد والمجتمع " الذي اختصه لمعالجة البيروقراطية.³

ولهذا بنى ماكس فيبر مدرسة البيروقراطية على المبادئ التالية:

- 1-التخصص و تقسيم العمل هو أساس النجاح في الوظائف والمنظمات
- 2-التسلسل الرئاسي ضروري لتحديد علاقات واضحة بين الرؤساء والمرؤوسين
- 3-نظام للقواعد يحدد ما هو مسموح وما هو ممنوع من تصرفات العاملين وهو أمر ضروري للمنظمة
- نظام للإجراءات يحدد خطوات التنفيذ ضروري منعا للتخبط والاجتهاد.
- 5-نظام العلاقات غير الشخصي يضمن الحياد والموضوعية للعاملين
- 6-الجدارة في التعليم والتدريب والشخصية والأداء هي أساس الاختيار والترقية للعاملين ويلاحظ أن هناك نزعة من قبل المنظمات إلى استخدام هذه المبادئ، وذلك بنمو وزيادة حجم هذه المنظمات، لأن هذا النمو يعني زيادة حجم العمل ولا بد من وجود ضوابط وروابط للعمل، والمبادئ الستة السابقة تضمن ذلك، وتضمن حماية العاملين ضد أي شبهة تقصير أو تواطؤ، وهنا يميل العاملون إلى احترام هذه القواعد والاجراءات

¹ بن بختية وردة، محاضرات الإدارة العامة المقارنة، مقدمة لطلبة الماستر تخصص: سياسة عامة،

<http://www.enssp.dz/sites/default/files/fichiers/1359.pdf>

تاريخ الدخول: 2021/08/12 على الساعة: 14:04

² أحمد ماهر، التنظيم : الدليل العلمي لتصميم الهياكل والممارسات التنظيمية، الاسكندرية: الدار الجامعية، 2005، ص28.

³ عبد الوهاب الكيالي، الموسوعة السياسية، بيروت : المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، ط3 ، 1995، ص656

والأنظمة الصارمة، بل يميل هذا الاحترام ويزيد الى حد الروتين وإلى حد التشدد في التطبيق، وعدم الحرية في التصرف في الظروف الجديدة والاستثنائية التي لم تحظ بقواعد وأنظمة، وإلى حد تعطيل مصالح الآخرين وتعطيل العمل ما دام ذلك يحمي الموظفين، وبهذا تبدأ عيوب النظام البيروقراطي في الظهور.¹

-أنواع السلطة عند ماكس فيبر

يوضح ماكس فيبر فكرته عن السلطة في التنظيم البيروقراطي من خلال عرضه لأنواع السلطة والقيادة، وتوجد ثلاث أنواع من السلطة:

-السلطة التقليدية

-السلطة البطولية أو الالهامية أو الكاريزماتية

-السلطة القانونية

وأهم عيوب النظام البيروقراطي هي:

- تضخم الأعباء الروتينية والأوراق والتوقيعات والأختام والرسوم.
- عدم اعتناء الموظفين بصالح المنظمة، حيث ينصب اهتمامهم على الاجراءات وليس على تحقيق الأهداف.
- شعور العاملين بأنهم يعاملون كآلات، وانتقال نفس الشعور لمن يتعامل معهم.
- تحجر السلوك وتوحده بسبب الالتزام المتشدد بالإجراءات.
- القضاء على روح المبادرة والابتكار والنمو الشخصي.²
- ومما سبق يتبين لنا أن المدرسة الكلاسيكية أهملت البعد الانساني في تعاملها مع الفرد العامل على إعتبار أنه سلعة كباقي السلع الأخرى وتم اعتباره كتكلفة وهذا ما طرح جملة من الانتقادات التي لازمت هذه المدرسة الكلاسيكية لا سيما مع بروز الاتجاهات النقابية.

المطلب الثاني: المداخل المعاصرة للإدارة:

يتم التركيز في هذا المطلب على أهم مدخل حديث ارتبط بالإدارة العامة لأنه يرتبط بالدراسات البيئية المقارنة من جهة، ومن جهة أخرى باعتبار الإدارة العامة نظاما يتفاعل مع العوامل البيئية التي تشكل خصائص المجتمع الذي تعمل فيه هذه الإدارة، فحين ستسلط الدراسة الضوء على بقية المداخل المعاصرة في فصلها الثاني.

¹ أحمد ماهر، مرجع سابق، ص ص 28-29.

² نفس المرجع، ص 29

الفرع الأول: الاتجاه البيئي المقارن:

يتعامل هذا الاتجاه الحديث في الدراسات البيئية المقارنة، والذي نحن بصدد دراسة احد نظرياته، مع الإدارة العامة باعتبارها نظاما يتفاعل مع البيئة التي تشكل خصائص المجتمع الذي تعمل فيه هذه الإدارة، ومن بين الكتاب الذين اسهموا بشكل كبير في تطوير هذا الاتجاه إضافة الى "فريد ريجز" نجد "جوزيف لابلومبارا" Joseph Lapalombara و وليام سيفين W.J. Siffin وفيريل هيدي F. Heady ولوسيان باي L. Pye، ورامش أرورا R. K. Arora وأحمد صقر عاشور وغيرهم...

لقد ركز ريجز على دراسة وتحليل الأجهزة الإدارية في المجتمعات التي تتوافر فيها عناصر الدولة القومية، وبذلك قد استثنى المجتمعات التي لم ترق بعد إلى مستوى الدولة التي يتعامل معها في المجتمع الدولي على هذا الأساس. كما أنه اعتمد على العامل الاقتصادي وحده كأساس لتقسيم هذه المجتمعات إلى نموذجين، نموذج المجتمع الزراعي من جهة، ونموذج المجتمع الصناعي من جهة ثانية. كما قام كذلك بتقسيم هذين النموذجين إلى نماذج فرعية وفقا لدرجة التطور. فالنموذج الزراعي ينقسم إلى مجتمع الامبراطوريات البيروقراطية، ومجتمع النظم القطاعية. في حين ينقسم النموذج الصناعي إلى مجتمع النظم الديمقراطية ومجتمع النظم الشمولية.¹

ويحاول " ريجز" من خلال هذا التقسيم، البرهنة على قوة النظم البيروقراطية في الدول النامية، والتي لا يمكن أن تقبل بدون انتقاد أثناء تطبيقه في إفريقيا، ويقاسمه هذه النظرة أيضا " جوزيف لابلومبارا". وبعض الطلبة الجامعيين الشيوعيين،² الذين يرون أن منظور الدول المتقدمة للنظم البيروقراطية يعد مخالفا تماما لنظرة الدول النامية.

ولتحليل خصائص البيئة في كل مجتمع من هذه المجتمعات استخدم "ريجز" خمسة ابعاد أساسية لدراسة أي نظام اجتماعي. على اعتبار ان الإدارة العامة ما هي الا نتاج لظروف بيئية، وهي كالتالي:

- **البنية الاقتصادية**؛ فالنشاط الاقتصادي في المجتمع الزراعي يقوم على الزراعة وحدها، وبالتالي فان الاقتصاد فيها يعتمد أساسا على الاكتفاء الذاتي، مما يجعل دور الحكومات في هذه المجتمعات مقتصرًا على توفير بعض الخدمات والامن وحفظ النظام والدفاع. اما المجتمع الصناعي، فأساسه الصناعة التي تمثل البنية الإنتاجية والاقتصادية. وبذلك فان الحكومة فيه تصبح عنصرًا دائم الوجود في حياة الافراد الذين هم في حالة طلب دائم للخدمات التي تقدمها من جهة، كما ان هذه الخدمات تجد انعكاسها الواضح على طبيعة بناء ونشاط الجهاز الإداري الذي يمتاز بالسعة والكبر والتعقيد والتطور من جهة ثانية. ولو أن هناك

¹ عبد الأمير عبد العظيم العكيلي، مذكرات في مبادئ الإدارة العامة: مدخل بيئي سياسي، طرابلس: مطبوعات الجامعة المفتوحة، 1992، ص 87.

² William Tordoff, **Government and politics in Africa, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press., 1997, p.151.**

من ينفي هذا الإدعاء، ويؤكد على عدم صحة العلاقة بين التطور في الاقتصاد للدول وتعقد وكبر نشاط الجهاز الإداري.¹

▪ **البنية الاجتماعية:** بما أن البنية الاقتصادية في المجتمع الزراعي تعتمد على الاكتفاء الذاتي، فإن البنية الاجتماعية تتميز بالبساطة، معتمدة في ذلك على العلاقات العائلية والأسرية*، مما يضعف علاقة الأفراد بالحكومة إلى درجة كبيرة. كما أن الجهاز الإداري يقوم على أساس الولاء الشخصي للحكام، وهو بذلك ينجح إلى الانغلاق والضييق، ومن دون مراعاة شروط الكفاءة والجدارة، أما البنية الاجتماعية في المجتمع الصناعي فيغلب عليها طابع التعدد والروح الجماعية وهذا بدوره يجد انعكاسه على طبيعة الأجهزة الإدارية، التي يعتمد الالتحاق بها والترقي فيها على شرطي الكفاءة والجدارة.

▪ **النظام السياسي:** إن أهم ما يميز النظام السياسي في المجتمع الزراعي هو الحكم المطلق فالحاكم لا يستمد سلطته من الشعب بل يستمدها من ذاته، وهو بذلك يمتلك الوظيفتين السياسية والإدارية معا، مما ينعكس على سلوك وتصرفات الجهاز الإداري الذي تصبح استجاباته لمطالب المواطنين ضعيفة. بينما يستمد الحاكم في المجتمع الصناعي سلطته من مصادر عديدة للشرعية. ومن الشعب بصفة خاصة وهي مقيدة بالقوانين والأنظمة، والتي يأتي على رأسها الدساتير. هذا الواقع السياسي يجد انعكاسه على الجهاز الإداري وسلوك موظفيه الذين يعتبرون أنفسهم قائمين على تقديم الخدمات العامة للمواطنين. ولو أن الخدمات لا تعد غاية في حد ذاتها، وإنما يجب أن تكون متلائمة مع الغايات المرجوة.²

▪ **الإطار العقائدي:** يمثل الإطار العقائدي عند " ريجز " مجموعة الأفكار والقيم والمعتقدات والمفاهيم السائدة في المجتمع. وبسبب الجهل المخيم على المجتمع الزراعي فإن عمليات التعليم والاعداد الفكري تقتصر على أبناء الطبقة الحاكمة والأسر الغنية. وهذا ما يؤدي إلى تقديس الحاكم وجعله إدارة وحيدة لصنع القرارات، أما المجتمع الصناعي وبفعل التكوين الفكري والإطار العقائدي الذي يحدث فيه فإن انتماء الفرد للجهاز الإداري يكون على أساس الكفاءة والعلم؛ كما ان الحكم فيه ليس مطلقا وإنما يستمد شرعيته من المحكومين.

▪ **نظام الاتصال:** يعتبر ريجز أن المجتمع الزراعي غير مهيب بتاتا للاتصال نظرا للتشتت الجغرافي لسكانه وظروف الجهل والتنظيمات الأولية السائدة فيه، وينسحب هذا الأمر على طرق الاتصال داخل الجهاز الإداري، التي تتميز بالبساطة واقتصارها على القيادة الإدارية وحدها. وعلى عكس المجتمع

¹ Francis G. Castles, **Comparative public policy: patterns of post-war transformation**, Cheltenham-U.K.: Edward Elgar Publishing Limited, 1998, p.306.

* هذا ما يسميه ريجز بالتنظيمات الأولية أو العائلة والقبيلة والتي ترتبط مع بعضها البعض بروابط متشابكة وتتجمع فيها مختلف العناصر السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وما تتميز به البنية الاجتماعية في المجتمعات الزراعية، هو أن ولاء الفرد وانتمائه فيها يكون لصالح هذه التنظيمات الأولية بالدرجة الأولى.

² Rod Hague and Martin Harrop, **Comparative government and politics: an introduction**, New York: Palgrave Editions, 2001, p.275.

إعداد: د. غنو أمال/ كلية الحقوق والعلوم السياسية/ قسم العلوم السياسية/ جامعة وهران 2 محمد بن أحمد

الزراعي تكون عملية الاتصال في المجتمع الصناعي شاملة لأفراد المجتمع وتنظيماته. وبحكم تعقد وتعدد نشاط الجهاز الإداري وكبر حجمه وحركيته مثلما يؤكد ذلك " ويليام سيفين" من قبله عام 1960،¹ فإن نظام الاتصال فيه يصبح الأداة والوسيلة التي تساعد على ربط هذا الكيان المعقد والمتعدد والمتشعب الممثل من قبل الجهاز الإداري.

وعلى الرغم من تعدد الاتجاهات التي تسير فيها الدراسات المقارنة للإدارة العامة، إلا أن ريجز يرى أن التحول في البداية تم من الاتجاه الأيديولوجي إلى التجريبي، وهنا يشير ريجز أنه يريد هنا أن يقدم نماذج مثالية للهيكل والنشاط الإداريين،² وقد بلغ هذا الاتجاه أوجه إبان حركة الإدارة العلمية. ولكن مع تقدم الدراسات في ميدان الإدارة العامة بدا واضحا أن النموذج الواحد لا يكفي لإعطاء توجيهات كافية للعمل الإداري، ولذلك اتجهت الدراسات المقارنة تدريجيا إلى الاهتمام بالجانب التطبيقي التجريبي.

وهذا ما تعكسه كتابات دعاة الاتجاه الاجتماعي والسلوكي في الإدارة. معتمدا في ذلك على الدراسات المقارنة التي تبرز الاتجاه التجريبي الإدارة العامة مثل الكتاب الذي أصدره "ليونارد وايت" Leonard. D. White المعنون بـ "الخدمة المدنية في الدولة الحديثة" حيث عرض فيه نماذج من نظم التوظيف في عدة دول وذلك سنة 1930 وكذلك نجد ريجز يؤكد على أن الدراسة الأيديولوجية في الإدارة المقارنة تتحول تدريجيا نحو الاتجاه التجريبي.³

كما يرى ريجز بأن البحث الإداري المقارن الذي يركز على دراسة الحالة الواحدة، أو وحدة إدارية أو دولة بمفردها يعتبر أصلا اتجاها وصفيا تصويريا، مما يملئ ضرورة أن تقتصر المقارنة على الدراسات التطبيقية التأصيلية وكذلك دراسة الحالات التي تزودنا بأساس لا غنى عنه في إجراء التحليل المقارن،⁴ معتمدا في ذلك على الدراسات التي تناولت تاريخ الوظيفة العامة في بعض الدول كالهند والفلبين والصين وتايلاند إلى جانب الدراسات الأمريكية وبعض الدول الأوروبية.

ويدعو ريجز إلى ضرورة مضاعفة الدراسات المقارنة لأنه بدونها ستظل الدراسات الموجودة متممة بالضعف نسبيا ما لم تتحول من طابعها التجريدي الذي يسودها إلى الأسلوب البيئي في معالجتها. ويظهر لنا ذلك في كتابه الصادر عام 1961 بلندن -تحت إشراف معهد الإدارة العامة الهندي نيودلهي- المعنون بـ "بيئة الإدارة العامة The Ecology of Public Administration الذي تناول فيه بالدراسة البيئية النماذج والابعاد التي تلاؤم الدول الصناعية الحديثة والزراعية التقليدية والمجتمعات المتطورة مثلما رأينا ذلك سابقا.

¹ William J. Siffin, The Civil service system of the kingdom of Thailand ,**Revue Internationale des Sciences Administratives**, vol: XXVI, N°3,1960, p.267.

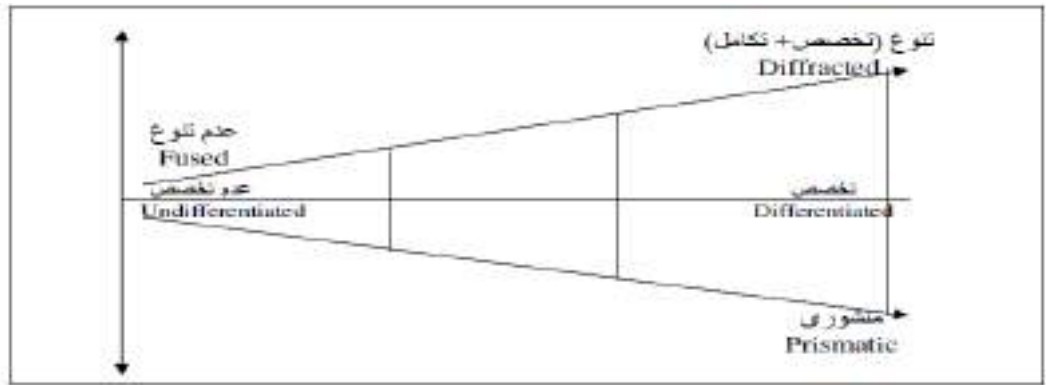
² Fred. W. Riggs, Trends in the Comparative Study of Public Administration ,**Revue Internationale des Sciences Administratives**, vol: XXVIII, N°1,1962, p.9.

³ Fred.w.Riggs, **Op.cit**, p. 10.

⁴**Ibid**, p p 11-12.

والنموذج الذي وضعه ريجز والذي يعتبر أكثر النماذج اتقاناً للدول النامية،¹ والذي يظهر في النموذج المنشوري للمجتمعات الانتقالية وهو نموذج الصالة المنشوري Prismatic S'ala model، الذي صاغه ريجز وفق صيغتين (صيغة قديمة وأخرى جديدة)، حيث يرى ريجز أن من خلال الصيغة الجديدة قد تم الاعتراف بان الظروف المنشورية قد تحدث لأي مجتمع على أي مستوى من التخصص.

الشكل رقم (02): النموذج المنشوري



المصدر: محمد فتحي محمد، الإدارة العامة المقارنة، الرياض: عمادة شؤون المكتبات، 1975، ص 137

والمجتمع المنشوري* هو الذي ترتفع فيه درجة التشتت نظرا لحدوث تخصيص للعمل في ظل غياب التنسيق أو النظرة التكاملية. وقد استخدم ريجز مصطلح المنشور prism للدلالة على ما يقوم به المنشور من تشتيت للحزمة الضوئية التي تمر من خلاله.²

¹ فيريل هايدي، مرجع سابق، ص 55.

* كما قدمه ريجز هو من النوع الافتراضي مثله مثل النموذج المتخصص والمتعدد الوظائف ويقصد به تمثيل وضع وسيط بين النموذجين لأنه يدمج خصائص التعدد في الوظائف مع خصائص التخصص ويشير الى نظام اجتماعي شبه متخصص يقع في منتصف الطريق بين المجتمع غير المتخصص وبين مجتمع متخصص جدا. ورغم أن هذه الخصائص مشتقة بشكل استنتاجي وافتراضي إلا أن ذلك لا يمنع وجود مجتمعات تتميز بخصائص مشابهة لخصائص هذا النموذج. ومنطقيا فإنه لا يمكن أن تكون هناك مجتمعات غير متخصصة مطلقا ولا متخصصة تماما، وإنما هي مجتمعات منشورية بمعنى أنها تقع في وضع وسيط.

² عالية عبد الحميد عارف، نظرة نقدية لبرامج الإصلاح الإداري في مصر خلال حقبة التسعينات، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم الإدارة العامة، 2008، ص 05.



الشكل رقم (03): المنخل أحادي البعد للمجتمع المنشوري



المصدر: محمد فتحي محمد، الإدارة العامة المقارنة، مرجع سابق، ص 135

كما يؤكد ريجز بأن هذه الظروف لا تنحصر في الدول الأقل تقدما، بل قد تحدث للدول المتقدمة أيضا وهذا ما مكن من دراسة ظواهر حديثة في الولايات المتحدة وغيرها من الدول المتطورة التي قد يظهر فيها التناقض أو عدمه، ويتمثل ذلك في المشاكل الحضارية والاضطرابات الشديدة التي برزت نتيجة الاستمرار في الحرب الفيتنامية.

كما يركز ريجز على قيمة هذا النموذج في فهم المجتمعات النامية، كما أنه لم يدع أن النموذج المنشوري (الصالة) يلائم أي مجتمع نقالي موجود. بل أنه في الواقع أكد على ضرورة الحاجة لبحث الدرجة التي توجد فيها هذه الخصائص في دول نامية معينة.¹

الفرع الثاني: منخل الأنظمة:

وبالإضافة إلى المداخل التي نكرتها من قبل، فإنه بالإمكان أن أضيف مدخلا هاما، وهو منخل الأنظمة. ويعزى الفضل في ظهور هذا المنخل إلى العالم البيولوجي لادفين فان بيرتالانفي Ludwing Van Bertalanffy الذي أزعجه التشتت الواضح بين العلوم وميادين البحث رغم وحدة العقل الإنساني. وهذا من خلال كتابه "نظرية النظام المفتوح: الفيزياء والعلوم البيولوجية"، عام 1951، و"نظرية النظام المفتوح" عام 1986. وينطلق هذا المنخل من أن الوحدة الإدارية هي جزء من النظام ككل، وبالتالي تساعد على فهم دور المؤسسات، سواء كانت اقتصادية أو إدارية أو سياسية. وبذلك فإن أي نظام إداري - وأية وحدة إدارية من وحداته - يتأثر ويؤثر في البيئة المحيطة، وتأثيره وتأثره هذين عبارة عن مدخلات ومخرجات.² من خلال ما سبق نكره، يمكن القول بأن الإدارة العامة، لا يجب أن تدرس باعتبارها نظاما عضويا مغلقا من جهة، أو بمعزل عن إطارها البيئي من جهة ثانية. بل يجب أن تدرس في ظل العوامل البيئية

¹ فيريل هايتي، مرجع سابق، ص 56-57.

² لمعرفة المزيد راجع :

-David Easton, A System Analysis of Political Life, New York: John Wiley and Sons, 1965, p. 21.

-طارق حماد، منهاج النظم: إطار متكامل لدراسة الظواهر الاجتماعية، نموذج تطبيقي لظاهرة الإدارة في الدول العربية، صان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985، ص 14.

التي أفرزتها وحددت بناءها التنظيمي الحضاري. وقد أضحت الدراسات المقارنة في الإدارة العامة، تركز على ضرورة الاهتمام بالأعمال التي تهتم بالجغرافية، والتاريخ، والسكان، والديانة، والتقاليد والأعراف، والهيكل الاجتماعي، والنظم الاجتماعية... وغيرها، الخاصة بالبلد محل الدراسة، ذلك أن الإدارة والسياسة ما هما إلا جزء من نظام شامل.

المبحث الثالث: علاقة النظم الإدارية بأنواع النظم السياسية (نماذج لاتجاهات بيروقراطية عالمية)

من مشكلات الدراسة المقارنة التداخل والتفاعل بين النظام الإداري وبين غيره من الأنظمة الأخرى في إطار البيئة الاجتماعية العامة التي يعيش فيها، وخاصة ذلك التداخل مع النظام السياسي، واعتبار النظام الإداري نظاما فرعيا في إطاره. لكن قبل ذلك سنعالج 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. وصولا الى محاولة رصد عملي لطبيعة الإدارة العامة المقارنة.

المطلب الأول: نحو اتجاه مقارن للإدارة العامة

الفرع الأول: الدراسات المقارنة:

هي امتداد لتطبيق فكرة المدخل الايكولوجي (البيئي)، الهدف منها البحث في أنماط الإدارة بالدولة 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:

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

ب- 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 والعمومية¹.

الفرع الثاني: 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 عقيلة ضيف الله، محاضرات الإدارة العامة المقارنة، أقيمت على طلبة العلوم السياسية، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية، 2004، ص10.

- إن المجتمعات البشرية مختلفة متنوعة، رمز الاختلاف والتنوع هو العنصر المحرك لتكوين الهوية وإدراك الخصائص الذاتية للنظم والشعوب.

- إن لكل أمة أو شعب نمطا معيناً للحياة، يختلف من مجتمع لآخر، بحيث يكون لكل مجتمع أو أمة أو شعب معايير الخاصة التي يحكمها على الاستياء، ولا يوجد نمط حياة معين يعطي لنفسه صفة النمط القياسي أو المعياري.

- قد تكون المقارنة وسيلة لإدراك شرعية الاختلاف و طبيعة دوره، فتوجد المجتمعات البشرية كلها بفلسفة خاصة بها وقواعد ومعايير خاصة بها، وعليه فقد تأخر بما يكون محطاً بها وتتأقلم أو أنها تحافظ على قدسية ما لديها من رؤى وخصائص، وهنا تبرز فكرة (التسامح، التآخي) وهنا يأتي دور المقارنة¹.

- 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.

- تحديد العوامل المؤدية إلى النجاح أو الفشل سواء كانت عوامل حضارية أو ثقافية أو سياسية أو اجتماعية (شرح دور البيروقراطيين /التكنوقراطيين /واقترح التعيين الملائم)*.

- وإذا كانت هذه الأهداف العامة للدراسات المقارنة يمكن جمعها في التالي:

أ/ الأهداف المعرفية:

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

ب/ الأهداف العلمية والمنهجية:

وكما لا حضا فيما سبق فإن هذه المقارنة العلمية والمنهجية 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 نجمع أو إقليم أو ثقافة معينة.

ج - إيجاد وحدة التحليل المثلى التي يمكن أن تفسر معظم الاختلافات (النظام الوظيفية).³

¹ نصر محمد عارف، ابستمولوجيا العلوم السياسية، النموذج المعرفي، النظرية، المنهج، ط1، بيروت: دار مجد، 2002، ص11.

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

² نصر محمد عارف، الاتجاهات المعاصرة في السياسة المقارنة، ط1، عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، 2006، ص ص 12-13.

³ المرجع نفسه، ص 14.

الفرع الثالث: مستويات البحث في الدراسات المقارنة:

تتعدد مستويات المقارنة طبقاً لمستويات التكوينات الاجتماعية والثقافية في المجتمع الإنساني وأنواعها ومدى تمايزها واختلافها إلى الدرجة التي توجب هوية ذاتية لكل منها، حيث توجد عدة مستويات لإجراء البحث السياسي (الإداري المقارن) وهي:

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

- المقارنة عبر الثقافية: وتتخذ من الثقافة (ليس الدولة والمجتمع) الإطار التحليلي للمقارنة. وذلك سعياً نحو بناء نظرية لتفسير السلوك السياسي للأفراد.

- المقارنة عبر المجتمعية: وتتخذ من المجتمعات وحدات للمقارنة، سواء أمثلت هذه المجتمعات كيانات سياسية مستقلة مثل الدول أو أجزاء من الدول (الأقليات).

- 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 والمجتمعات التعددية.

- المقارنة عبر الدولية: وتتخذ من الدولة إطار للمقارنة (مما يمكن إدراج الإدارة المقارنة).

- المقارنة عبر التاريخية: تتقاطع مع المستويات السابقة، حيث يمكن إجراء مقارنة بين ظواهر داخل نفس الثقافة أو الوطن وأيضا في فترات تاريخية مختلفة.¹

الفرع الرابع: 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 والخدمة المدنية والتنمية وإدارة المؤسسات العامة والإدارة العامة.

أما مصطلح الدراسة المقارنة للإدارة العامة ومصطلح المنهج المقارن للإدارة العامة فهما يعبران عن جوهر المقارنة في الإدارة العامة في كونها طريقة منهجية للبحث تتناول عدة أنظمة إدارية بالدراسة والمقارنة بينهما لإظهار أوجه التشابه أو الخلاف بينهما بهدف التوصل إلى مقترحات لتطوير وتحديث هذه الأنظمة.² أما المصطلحين الآخرين المدخل المقارن ومصطلح المدخل البيئي المقارن فيعبران على أن المقارنة لا تعدو أن تكون إحدى المداخل Approches المستخدمة في دراسة الإدارة العامة، والمصطلح الأخير يظهر أهمية البيئة أو المحيط الثقافي.

¹ نصر محمد عارف، ابستمولوجيا العلوم السياسية، مرجع سابق، ص 22.

² أحمد صقر عاشور، مرجع سابق، ص 51.

عموما هذا الاختلاف بين المصطلحات ليس خلافا منصبا 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 العامة¹.

الفرع الخامس: مشكلات الإدارة العامة المقارنة:

يواجه التحليل 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، لذا 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 والمقابلة والملاحظة، وتجاوب استخدام هذه الأدوات صعوبات متعددة كحضر التجول وإحاطتها بالسرية المغالي فيها (الدول النامية). أما المعلومات غير المباشرة في الإحصائيات الرسمية والسجلات والوثائق، وهذا أيضا تشويه (الدول النامية).

ج - **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 وحدود مميزة تماما بين الظاهرة الإدارية وبين غيرها من الظواهر الأخرى وهذا ما يصعب المقارنات.

د - **موضوعية الباحث:** احتمال عدم موضوعية الباحث قائم في عملية المقارنة من خلال إحصاء عن كثير التقارير والدراسات التي تقدم البحث².

¹ عبد المعطي محمد عساف، النموذج المتكامل لدراسة الإدارة العامة: إطار عام مقارن، ط1، الزرقاء: فاهوم التجارية، 1979، ص 115.

² عبد القادر سعيد عبيكشي، مطبوعة في مقياس الإدارة العامة المقارنة، مقدمة للسنة الثالثة: إدارة عامة، جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل -، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2016/2015، ص 43.

الفرع السادس: آفاق الإدارة المقارنة:

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

أ/- **تعيين الحدود:** هناك خلافا لا يزال قائما حول الحدود الملائمة والمنظفة 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 و عدم 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.

وتكررت مثل هذه الملاحظات حول حدود علم الإدارة المقارنة إلا أن ذلك يرجع اختلاف الخلفيات والاهتمامات للعلماء الذين جاءوا من حقول مختلفة، وغياب المحور المحدد الذي ساعد العلماء والدراسيين على تمييز الظاهرة الإدارية وفرز الجوانب المهمة من غير المهمة.

ب/ **دراسات المناطق:** من الدراسات المعاصرة والتي تعرف اهتماما واسعا (دراسات المناطق) وذلك بدراسة الأنظمة والمنظمات الإدارية في منطقة معينة من مناطق العالم بها خصائص حضارية، تاريخية، اجتماعية، سياسية واقتصادية مشتركة بهيئتها بدور خاص في المجتمع الدولي والعلاقات الدولية. وأغلب هذه الدراسات تقوم به المنظمات الدولية المتخصصة التابعة لمنظمة إقليمية ما، مثل جامعة الدول العربية، مجلس التعاون الخليجي، آسيان.. إلخ ومثال ذلك المنظمة العربية للعلوم الإدارية. والتي تأسست منذ 1969 والتي تعد من أبرز ملامح إستراتيجيتها في العمل هو-دراسة متطلبات الإصلاح الإداري. -تنشيط البحوث والدراسات النظرية والتطبيقية في مختلف مناحي العلوم الإدارية.¹

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، ويقصد من علاقة التنظيم على مستوى العلم الأساسي (الإدارة العامة) وتطبيقاته على الدراسات (الإدارة العامة المقارنة).²

¹ نبيل إسماعيل رسلان، مرجع سابق، ص ص 320-321.

² محمد العزاوي، الإدارة والتحديات المعاصرة، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2012، ص 63.

المطلب الثاني: أثر شكل الدولة وتكوينها على الإدارة العامة

تعتبر الإدارة من مستحدثات العصر الحديث لأنها مظهر أساسي للمجتمع البشري امتدت بجذورها عبر التاريخ حيث عرفت الحضارات القديمة أساليب التنظيم ونفذتها بمقتضى العرف السائد بينها لصالح الأفراد ثم نمت هذه الأساليب وتقدمت مع نمو الحضارات وتطورها والجديد في الإدارة اليوم هو الثورة التي حدثت في أهدافها ووظيفتها وفي أساليب تنظيمها والوسائل التي تستخدمها والتي كانت انعكاسا للثورة التي حدثت في أهداف الدولة ووظائفها.¹

لقد كان من نتائج الثورة الصناعية أن حدثت تطورات واسعة في المبادئ العلمية لعلم الإدارة بصفة عامة وإضافة إلى ذلك ونتيجة لاتساع النشاط الحكومي في القرن العشرين - بحيث أصبح يمثل جانبا من أهم الجوانب الاقتصادية للدولة - حدثت تطورات كبيرة في ميدان علم الإدارة العامة. فبعد أن كان اهتمام الحكومات موجها في القرن الماضي لوضع دساتيرها أصبح اهتمامها في القرن الحالي موجها لوضع نظم الإدارة بهدف رفع الكفاية الانتاجية لأجهزتها لذلك يمكن أن يطلق على القرن الحالي قرن التطورات الإدارية.²

إن كل مجتمع في يومنا هذا يزخر بالمنظمات التي تسعى لتنظيم أعمالها وتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجل تحقيقها، ونجاحها أو فشلها في تحقيق ما تصبو إليه يتوقف على نوعية الأداء الإداري وفعاليتها ومقدرة قادتها على تحديد الأهداف التي تلبى رغبات المجتمع، وخلق أنظمة عمل جيدة تمكنها من تجنيد الموارد البشرية والمادية وتوجيهها بمهارة فائقة حتى تستطيع أن تصل إلى أهدافها المنشودة لكن أدوار المنظمات والمؤسسات العامة أو الخاصة منها في كل بلد والتفاعل بين مختلف الأجهزة الإدارية ونوع التعاون الذي يقام بين مختلف المنظمات الحكومية والخاصة، يختلف من وقت إلى آخر ومن نظام رأسمالي إلى اشتراكي إلى نظام إسلامي، ففي الأنظمة الغربية نجد التفاعل بين المنظمات الاجتماعية يتأثر بفلسفة المنافسة والحرية المطلقة في العمل وعدم تدخل الحكومة في الصراع القائم بين هذه المنظمات إلا إذا خرجت عن الإطار القانوني المرسوم لنشاطاتها وتجاوزته، أما في الأنظمة الاشتراكية فإن التفاعل بين المنظمات يتحدد ويرتبط بمفهوم مركزية المنظمات ونظام المؤسسات العامة التي تدار مركزيا من الداخل ورقابيا من قبل الحكومات لتأكيد الولاء من جانب التنفيذيين للسلطة السياسية العليا.³ ولهذا فإن لكل مجتمع فلسفته الخاصة به وتوجد فيه منظمات ومؤسسات تمارس نشاطاتها وفقا لأسلوب الإدارة والفلسفة التنظيمية التي أقرتها القيادة السياسية في البلد، كما أن وجود الطاقات البشرية

¹ محمد حسنين العجمي، الإدارة و التخطيط التربوي- النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 19.

² عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، عمان : دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2009، ص 37.

³ فريد راغب النجار، النظم و العمليات الإدارية والتنظيمية، الكويت : وكالة المطبوعات، 1977، ص 130-131.

المؤهلة مهنيا ووجود الامكانيات المادية بكثرة، يؤثران في عمليات التنمية الإدارية ويساهمان في تقوية أو إضعاف الهياكل الادارية التي تنشأ بقصد تقديم الخدمات للمواطنين ومساعدة كل انسان للحصول على الحاجات التي يصعب عليه أن يوفرها لنفسه بمفرده.¹

ومن مشكلات الدراسة المقارنة التداخل والتفاعل بين النظام الإداري. وبين غيره من الأنظمة الأخرى في إطار البيئة الاجتماعية العامة التي يعيش فيها، وخاصة ذلك التداخل مع النظام السياسي، واعتبار النظام الإداري نظاما فرعيا في إطاره.² ويوضح رايدلي Ridely من خلال تجربته في دراسات مقارنة قام بها عن نظم أوروبا الغربية أنه من الصعوبة فصل دائرة الإدارة عن دائرة السياسة وفهم واحدة دون الأخرى.³ ويؤكد هيدي أن أية محاولة لمقارنة الأنظمة الإدارية المختلفة يجب أن تنطلق من الفهم بأن الإدارة ليست إلا جزءا، أو جانبا من عمليات النظام السياسي، وهذا يعني أن دراسة الإدارة العامة المقارنة هي - حتما- متصلة اتصالا مباشرا بالدراسات السياسية المقارنة للأنظمة السياسية. وهكذا يحول هذا التداخل دون الوصول إلى فواصل وحدود متميزة تماما بين الظاهرة الإدارية وبين غيرها من الظواهر الأخرى، وبصورة لا تساعد الباحثين على التوصل إلى تجريدات ومقاربات محددة ودقيقة لهذه الظاهرة.⁴

الفرع الأول: البيئات المؤثرة ووظائف الإدارة العامة

نناقش في هذا العنصر الأثر الذي تتركه البيئة بكل أصنافها أو بكل تنوعاتها في أداء وفاعلية البيئة عموما، وطبيعة هذا الأثر من حيث القوة والضعف، بالإضافة إلى متابعة هذه البيئات من خلال البحث 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

وسيتيم التطرق لكل محور على حدا، باعتبار أن تفرعات كل بيئة وتعقيدها تلزمنا بمعاينة كل بيئة بصورة دقيقة

¹ عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة ، الطبعة الثانية، الجزائر : دار البصائر ، 2008، ص14.

² عبد المعطي محمد عساف، مرجع سابق، ص62.

³ F. F. Ridley ,Government and Administration In Western Europe ,Martin Roberts in and Co. 1979, p. 3.

⁴ نبيل إسماعيل رسلان، مرجع سابق، ص 317.

أولا/ البيئة الاجتماعية

تعتبر البيئة الاجتماعية من أكثر البيئات تأثيرا 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 (الشعب الماليزي والشعب الجزائري)

وقد يكون من أهم النقاط التي يمكن التطرق لها وملاحظتها في البيئة الاجتماعية نجد ما يعرف بالشخصية الوطنية: والتي نقصد بها أن في المجتمع مجموعة من الصفات الاجتماعية المشتركة، التي تميز مواطن هذه الدولة عن غيرهم (المواطن الجزائري: الأنفة، الكرامة، التعصب، الرجولة...) وهو ما يولد اهتماما 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 التأثير والتأثير بين الطرفين.¹

ونجد كذلك: **دافع الانجاز**: وهو ما يمثل طبيعة المجتمعات المتقدمة التي تحاول تحقيق أقصى درجة من التفوق والنجاح والاجتهاد وإتقان العمل، ولما يكون لدى أفراد المجتمع هذه التنشئة والشعور، فإن هذه القيم ستعكس على الأداء العام للإدارة العامة كذلك، ربما قد لا يلقي بالآ 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. (مثال دبي ومثال ماليزيا /مثال ليبيا والجزائر)

كما نجد أيضا: **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.

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

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 وكأنها بدون إرادة أو أي دافعية إنسانية تضبط حياتهم.¹

وهناك عامل آخر يبرز في البيئة الاجتماعية وهو **النزعة للتجديد**: فنجد المقارنة بين الدول المتقدمة والنامية تبقى دائما تتبعنا في قيام 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 تشغل فيها الإدارة العامة خصوصا عندما يكون يخدم مصالحه، فالفرد هنا لا يقاوم التغيير بل يسعى إليه ويتجاوب معه (التفتيش الأمني في أمريكا)، وهذا على خلاف الدول النامية التي نجدها مجتمعات تقاوم التغيير، وتحاول الإبقاء على الوضع ولا نقول هذا بصفة العموم، فهناك دولا تحاول أيضا التأقلم مع التغيير إلا أن الغالب الأعم من الدول النامية لا تسعى لإيجاد حيزا من التغيير في سلوكات الإدارة العامة مثلا (الإدارة الجزائرية)، زد على ذلك فالفرد في هذه المجتمعات يساهم في عملية مقاومة التغيير من عدم تقبله لكل عمليات التغيير التي يمكن أن يقدمها للإدارة.

بالإضافة إلى هذه النزعة هناك أيضا متغير آخر وهو **النظرة إلى الوقت**: 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.²

نصل إلى نقطة هامة وهي **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 السلوكات 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. (ما هي طبيعة التوظيف؟؟)

نصل إلى نقطة هامة وهي **أنماط السلطة الموجودة في المجتمع**: وهي تتأثر بما سبق ذكره من طبيعة التنظيمات الحاكمة لفئات المجتمع.³

¹ منصور بلرنب، محاضرات في السياسة العامة، مقدمة لطلبة الماجستير قسم العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والاعلام، 2006.

² سعيد بن محمد الغامدي، التطوير التنظيمي، ط1، الرياض: مكتبة ملك فهد الوطنية، 2010، ص184.

³ عمار بوحوش، مرجع سابق، ص 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 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 والميل إليه، بالإضافة إلى أن الربط بين النظري والتطبيقي 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 المهيكلة للجهاز الإداري.

نصل إلى أن طبيعة أي نظام تعليمي هو المحدد لطبيعة التعامل بين الإدارة والجمهور وبين الإيجابية والسلبية في الفعالية.¹

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 وإمكانات الدولة على التدخل هل أن الدولة تكلم الموارد التي تمنح لها التدخل؟ وطبيعة هذا الدور يحدد فعالية الإدارة العامة فحضور تام للدولة في الاقتصاد يختلف بكل تأكيد عن ظهور بسيط.²

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

¹ محمد هنا العلي، مرجع سابق، ص 55.

² نور الدين زمام، القوى السياسية والتنمية، دراسة في علم الاجتماع السياسي، ط1، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية،

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 يلائمه (حادثة المشمش والسردين).

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.¹

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 السياسة 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 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.²

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 الريعية).³

بالإضافة إلى نقطة هامة تعد أساس كل ما بق ذكره وهو ما يعرف 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 و فتح باب الاستثمار، وهناك الملكية المختلطة

¹ مجموعة من المؤلفين، النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة في الدول العربية، ط1، الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2013، ص ص 117-118.

² يوسف صايغ وآخرون، دراسات في التنمية العربية: الواقع والافاق، ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1998، ص ص 49-50.

³ المرجع نفسه، ص 135.

والتي تجمع بين النوعين السابقين.¹ إلا أن الملكية الخاصة والتي تعد سمة بارزة للنظام الرأسمالي فإنها تنقسم بدورها إلى تفرعين هما:

الجدول رقم (01): تقسيم الملكية الخاصة في النظام الرأسمالي

النظام	نظام رأسمالي تنافسي	نظام رأسمالي احتكاري
الخصائص الرئيسية	منافسة كبيرة: فكل قطاع نجد فيه مجموعة من المؤسسات لا تحتكر هذه الأخيرة أي قطاع معين (قطاع الالكترونيات) مع وجود منافسة بينها	تركيز قطاعات في يد شركات معينة وهي ضخمة، وتعمل على احتكار قطاع معين لا تقبل فيه المنافسة بل والتدخل أيضا.
دور الإدارة	دور الدولة محدودا جدا وهي أجهزة إدارية بسيطة	فالدولة تتدخل بشكل كبير لان الشركات الضخمة تجبرها على ذلك لخدمة مصالحها وليس للمصالح العام. ونعني بحماية مصالحها الإبقاء على الاحتكار ومنع المنافسة الأجنبية (أمريكا)

المصدر: سعيد عبد القادر عبيكشي، مرجع سابق، ص ص 60-61.

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.

¹ محمد هنا العلي، مرجع سابق، ص 54.

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:

تنقسم الدول إلى بسيطة وأخرى مركبة، فبخصوص الدول البسيطة و التي تكون فيها سيادة غير مجزأة (الأنواع تم دراستها في السنة الأولى والثانية)، و قد تأخذ هذه الدول بأحد أنماط التسيير الإداري المعروفة في هذا النوع وهي إما إدارة مركزية أو لامركزية إدارية¹.

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

ب. 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)².

ففي الاتحاد الشخصي نجد أن طبيعة الإدارة تكون مختلفة من دولة إلى أخرى ذلك أن الدول المشكلة للاتحاد تحتفظ كل دولة بسيادتها ونظامها الداخلي المستقل. أما في الاتحاد الحقيقي فمع محافظة لكل دولة نظامها الداخلي ودستورها الخاص وإدارتها الذاتية، فإن نمط الإدارة يتوقف في هذا الشكل على طبيعة إدارة كل دولة، إلا أن بعض الوظائف الإدارية تتأثر بسبب أن السياسة الخارجية هي سياسة موحدة وعليه فإن

¹ عبد وهاب بن خليف، المدخل الى علم السياسة، ط1، الجزائر: دار طليطلة، 2014، ص46

² المرجع نفسه، ص ص 46-47.

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 لا مركزياً 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 بازواج السلطات في الإتحاد المركزي رئاسة كل إقليم لها مطلق الحرية في تسيير الإقليم أو الولاية ولكن من دون الخروج عن نص الدستور الفيدرالي.

ونتطرق في البيئة السياسية في العنصر الثاني لنقطة هامة وهي:

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)¹، وعند استخدام هذا المفهوم هذه الصيغة ومناقشة تأثيره على فعالية الجهاز الإداري، فإننا نشير في ذلك إلى بعدين مرتبطين ببعضهما البعض هما:

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 و البرلماني). 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

¹ ستيفن دي تانسي، علم السياسة: الأسس، ط2، بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر، 2012، ص65.

مطبوعة بيداغوجية في مادة الإدارة العامة المقارنة
السنة أولى ماستر علوم سياسية: تخصص إدارة عامة

(عداد: د. غنو أمال/ كلية الحقوق والعلوم السياسية/ قسم العلوم السياسية/ جامعة وهران 2 محمد بن أحمد)

والتي يفترض لأنها تنفيذية، وأنه لا يتمتع ولا يستطيع صلاحياته لسلطات أخرى إلا استثناء. والجدول التالي يوضح أثر نظام الحكم في طبيعة الأجهزة الإدارية.¹



الجدول رقم (02): أثر نظام الحكم في طبيعة الأجهزة الإدارية

النظام الجمهوري		
النظام الملكي	النظام الرئاسي	النظام البرلماني
1/ أسس ومعايير الاختيار لشغل المراكز القيادية والوظائف الإدارية العليا أو ذات الحرج، تعطى فيها أهمية أكبر لعامل الثقة وصلته القرابية والعلاقات الأسرية والعائلية، مع حامل أقل أهمية وهو المنافع الذهبية وتلاقي المصالح المصيرية.	1/ يكون رئيس الدولة هو رئيس الحكومة ورئيس الجهاز الإداري ويتمتع بصلاحيات إدارية وتنفيذية واسعة.	1/ رئيس الدولة في النظام البرلماني قد يكون ملكا أو رئيسا للجمهورية.
2/ تتراوح صلاحيات الجهاز الإداري ما بين عدم وجود صلاحيات حقيقية ملموسة في الأنظمة الملكية التي يكون فيها الملك الحاكم متمتعا بالصلاحيات التنفيذية كاملة بجانب صلاحياته الأخرى وبين صلاحيات كاملة في الأنظمة الملكية التي يكون فيها الملك الحاكم يملك ولكنه لا يحكم، وفي هذه الحالة	2/ لا يوجد في النظام الجمهوري الرئاسي مجلس وزراء، ومن ثمة لا توجد مسؤولية وزارية سياسية.	2/ رئيس الدولة في النظام البرلماني يتمتع بصلاحيات اسمية (تعيين رئيس الحكومة وعزله).
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.	3/ يفترض أن رئيس الدولة لا يعارض صلاحيات إقالة الوزراء أو حل البرلمان إلا في حالات استثنائية حرجية.	3/ يفترض أن رئيس الدولة لا يعارض صلاحيات إقالة الوزراء أو حل البرلمان إلا في حالات استثنائية حرجية.
4/ مجلس الوزراء يكون صاحب الصلاحيات في السلطة التنفيذية في الجهاز	4/ مجلس الوزراء يكون صاحب الصلاحيات في السلطة التنفيذية في الجهاز	4/ مجلس الوزراء يكون صاحب الصلاحيات في السلطة التنفيذية في الجهاز

<p>الإداري والحكومي.</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 ويتقيدون بها.</p> <p>ب المالية: الموافقة على الميزانية العامة للدولة، وتحديد الرسوم والضرائب واقتطاعات الخاص بكل وزارة قطاع.</p> <p>ج./ السياسية: الرقابة على أعمال الأجهزة الحكومية والجهاز الإداري من خلال استجابات وأسئلة تقدم من قبل أعضاء البرلمان.</p>	<p>4/ يمثل المجلس النيابي في النظام الرئاسي السلطة التشريعية ولا يكون لو سلطة على رئيس الدولة الذي يستمد شرعيته من جمهور المواطنين ومن ثم لا يحق للمجلس سحب الثقة من رئيس الدولة.</p>	<p>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 مكانته سواء وفق أسس موضوعية رشيدة أو أسس شخصية ذاتية.؟</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

المصدر: من إعداد الباحثة 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 أن هذه الإدارة تعمل من خلال الأنظمة السياسية التي تعيش في ظلها، سواء على مستوى

محلي أو مركزي، وقد ازدادت أهمية الإدارة أصبحت هي العمود الفقري لكل نظام سياسي، وذلك بسبب الاعتماد المتزايد على البيروقراطيين والتكنوقراطيين وإطلاعهم على كافة الملفات التي تتيح لصاحب القرار أخذ خبرتهم في صناعة القرار وبناء سياسته العامة. وهذا ما يعطي الإدارة العامة سلطة كبيرة وهامة في حياة النظام السياسي، يمنحها مرتبة السلطة الرابعة بدلا عن الإعلام.

وكما هو معلوم فالنظام السياسي يعرف لدى فقهاء القانون وعلماء السياسة على أنه عبارة عن نظام التفاعلات الذي يقوم بوظائف التوحيد والتكيف في بصيع المجتمعات المستقلة، ويمارس النظام السياسي تلك الوظائف باستخدام القسر المادي أو التهديد باستخدامه سواء استخداما شرعيا أو استبداديا.¹ ومما يمكن أن نأخذه به وأن نفسره بمنطلق إداري، أن النظام هو مؤسسات تمارس نشاطا 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. وهنا يقول " هنري بوجي " HENRI PUGET في موضوع الإدارة والنظام السياسي " إن الإدارة تتأثر تأثرا قويا بنظام الحكم القائم في أي بلد إذ أنو يجعلها في نواح عديدة صورة عنه."

وعند تفسير هذا القول نجد أن الدكتور بوحوش فسره بصورة أخرى تكون في جوانب منه منافية لهذا القول ولكنها تصب في فكرة التفاعل بينهما حيث يقول " :الإدارة مرتبطة إلى حد بعيد بالدور الذي تعده لها السلطة السياسية وهو انها تعاونها في تنفيذ مخططاتها وتحملها لمسؤولية التطبيق، ومن جهة فإن تنقل السياسيين من مناصبهم يعطي الإدارة دائما السلطة القوية².

الفرع الثاني: الإدارة العامة في النظم الأحادية:

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

الجدول رقم (03): دور وعلاقة الإدارة العامة في ظل نظام الحزب الواحد

نظام الحزب الواحد في الدول الاشتراكية	نظام الحزب الواحد في الدول الفاشية والنازية
غالبا ما يجمع بين الوظائف السياسية والوظائف الإدارية، فتفويض الصلاحيات في هذه الأنظمة لا يتم التفريق بين السلطة	دور الإدارة في (إيطاليا وإسبانيا) كان حياديا من خلال عدم تغييره لأجهزة الإدارة عند توليه السلطة.

¹ بومدين طاشمة، مدخل إلى علم السياسة: مقدمة في دراسة أصول الحكم، ط1، الجزائر: دار جسر، 2013، ص97.

² عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، مرجع سابق، ص41.

<p>الإدارية والسياسية (الجزائر مثلا).</p> <p>- فسلطات النظام ومؤسساته موحدة ومندمجة في شخص الحاكم بصورة مطلقة.</p> <p>- فالإدارة العامة في هذا النظام تخضع خضوعا تاما للحزب الحاكم.</p>	<p>أما في ألمانيا (النازية) فقد استحوذ الحزب النازي على كل المناصب الإدارية الهامة في الدول بل والسيطرة على كل المرافق، هذا بقصد جعلها أداة لخدمة أهدافه ووسيلة لتوسيع نفوذه، وهو ما أدى إلى اضمحلال دورها من خلال مايلي:</p>
<p>- والانخراط في الحزب إجباري بالنسبة للموظفين بل إن الامتناع قد يؤدي إلى العزل.</p>	<p>- التخلص من الموظفين السامين وتعيين أنصاره بدلا عنه.</p>
<p>- والحزب يقوم بمراقبة الأجهزة الإدارية على المستوى الوطني والمحلي.</p>	<p>- انشاء إدارات ومرافق عامة جديدة.</p> <p>- فرض مراقبة على الإداريين بواسطة الشرطة وليس الرقابة الإدارية.</p>
<p></p>	<p>- تكليف الإدارة بدهام عادية وبسيطة وانفراد الحزب النازي بالوظائف الهامة.</p>

المصدر: عقيلة ضيف الله ، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، مرجع سابق*

الفرع الثاني : الإدارة في النظم الثنائية الحزبية

فالنظام الثنائي الحزبية يلاحظ هذه الصورة واضحة وذات أهمية في إنجلترا والولايات المتحدة وهو ما سنوضحه كما يأتي:

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

الجدول رقم (04): دور وعلاقة الإدارة العامة في ظل نظام الثنائية الحزبية

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

المصدر: من إعداد الباحثة

الفرع الثالث: الإدارة في ظل نظام تعدد الأحزاب

بالنسبة للعلاقة بين الإدارة العامة والنظام السياسي متعدد الأحزاب يمكن أخذ فرنسا كمثال على ذلك: -فهناك محاولة للفصل بين الاثنين فالوظيفة العامة والسلطة السياسية إلا أننا لصد 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 وتؤثر في العملية الإدارية (الصراع، التجاذب، التحالف).
- مع العلم أن تولي وزراء جدد لوزارات لا يعني تغيير كبير في هيئة الموظفين الإداريين.
- وتغيير النظام السياسي قد لا يؤدي إلى تغيير أو المساس بالوظيفة العامة (الإدارة العامة)، وإنما قد تقتصر على كبار الموظفين.¹

الفرع الرابع: الإدارة العامة في التاريخ الإسلامي

لقد شيد العرب حضارة متميزة وكانت لقادتهم المكانة المتميزة فيها، وإذ كانت القيادة موضوعا هاما لكل حضارة كما يقول دنكان فقيادة الرسول صلى الله عليه وسلم للدولة وتنظيماته للإدارة العربية، تأتي في الصدارة. لقد نجح العرب في إدارة شؤون دولتهم في الفترة التاريخية الممتدة من سنة 1 هـ الى 656 هـ وطيلة هذه القرون السبعة كان لمبادئ الاسلام وتنظيمات الرسول صلى الله عليه وسلم وملفاته الادارية حجر الأساس في الادارة العامة للحكومة الاسلامية سواء كانت هذه الحكومة راشدية أو أموية أو عباسية يلاحظ أن إدارة الرسول صلى الله عليه وسلم للمدينة كانت أبعد ما تكون عن الإرادة المكتبية كان يعطي توجيهاته وأوامره فتتخذ لأن طاعة الرسول صلى الله عليه وسلم تعني طاعة الله.² وقد هدف التنظيم الإداري في الاسلام الى تحقيق هدف شرعي عرف في الفقه الإسلامي بالمصالح المرسله، وهي بمعنى تحقيق كل مصلحة تتماشى مع مقاصد التشريع الاسلامي في جلب المنافع، ودفع المضار، حتى ولم يكن هناك حكم شرعي، أو دليل شرعي على اعتبارها أو إلغائها.

كما أكد الاسلام على العديد من مبادئ السلوك الإداري من أهمها : المشورة، الحزم، المسؤولية، ارتباط السلطة بالمسؤولية، الوسطية، بالإضافة إلى التأكيد على العلاقات الانسانية، كما اشترطت الشريعة الاسلامية في الإداريين والقادة : القوة، الأمانة، التقوى، العدل ، القدوة الحسنة، الشورى، الرفق والرحمة بالرعية، التعاون، الصدق، الحكم، التواضع، الشكر، حفظ اللسان، الجود والكرم.³
ومن أعلام الفكر الإداري عند المسلمين: الفرابي، أبو الحسن الماوردي، ابن أبي الربيع والطوسي، أبو حامد الغزالي، ابن تيمية، ابن خلدون، القلقشندي وغيرهم. فالحضارة الاسلامية تعتبر العنصر البشري أعلى الموارد التي تمتلكها المنظمة، وعلى العموم فان للإسلام نظرة متميزة الى الوظيفة العامة والتي تقدم

¹ محمد صافو، محاضرات الإدارة العامة المقارنة، مقدمة لطلبة السنة أولى ماستر، تخصص إدارة عامة، شعبة العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2 محمد بن أحمد، 2020-2021.

² عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق، ص ص 328-329.

³ أسامة محمد شاكر عبد العليم وعمر أحمد أبو هاشم الشريف، المداخل الإدارية الحديثة في التعليم، عمان: دار المناهج للنشر والتوزيع، 2010، ص 19.

خدماته من خلال الادارة العامة، وهذه النظرة تتمثل في أغلب العناصر التي باتت إدارة الموارد البشرية في وقتنا الحاضر توليها أهمية قصوى.

كما قد فصل شيخ الاسلام ابن تيمية عندما تكلم عن كيفية معرفة الأصلح للولاية، حيث يقول " إنما يتم بمعرفة مقصود الولاية، ومعرفة طريق المقصود، فإذا عرفت المقاصد والوسائل تم الأمر فمقصود الولاية هنا يشابه وصف الوظيفة كما نجد أن هناك مبادئ في التعيين والاختيار للوظيفة في حديث معاذ بن جبل مع النبي صلى الله عليه وسلم وكل هذا يدل على مبدأ الجدارة بالإضافة الى مبادئ الشورى وتقييم الأداء والتعويض وغيرها من المبادئ العظيمة.¹

المطلب الثالث: نماذج النظم الإدارية المقارنة:

الفرع الأول: عملية التحليل المقارن:

قبل أن نبحث عن 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 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 تقنن بالتنمية، ومغايرة لتلك التي تتعل 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.²

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

إظهار الأبعاد الاقتصادية فقط، دون إعطاء أهمية لأبعاد اجتماعية، فهل يعني كل تقدم تقني يرتبط أساسا بتقدم قيمي وحضاري؟

¹ نور الدين حاروش ، رفيقة حروش ، علم الادارة من المدرسة التقليدية الى الهندرة. عمان : دار الأيام للنشر والتوزيع، 2015، ص ص 30-34.

² منصور بن لرنب، محاضرات في السياسة العامة، مرجع سابق.

وبالتالي، فإن هدف كل الدراسات التي تدرس الإدارة العامة المقارنة، فهو تحديد موقع كل دولة في منحى 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 جغرافيتها في منطقة الشمال من الكرة الأرضية. أما الدول النامية فهي تشتت إلى الدول التي تدر في مرحلة التحول الاجتماعي، وهو مصطلح يفضل في الأدبيات السياسية والاقتصادية كمصطلح (المتخلفة، الفقيرة، غير المتطورة، قليلة النمو، الحديثة).. وهنا يذكر طرفه أن المصطلحات تتطور أكثر من الدول في حد ذاتها. وتشغل هذه الدول الجزء الجغرافي الجنوبي من الكرة الأرضية.¹

الفرع الثاني: الخصائص الإدارية والسياسية المشتركة لدول الشمال.

لقد حدد العديد من الباحثين في الإدارة العامة المقارنة الخصائص السياسية لدول الشمال من خلال

النقاط التالية:

أ: الخصائص السياسية :

1. إن التنظيم الحكومي في هذه الدول متخصص كلية في توزيع الأدوات السياسية، بحيث يتحدد وفقا لمعايير الانجاز الموضوعية، وليس وفقا لمعايير فردية وهذا ينبو على المجتمع بشكل عام.
2. إن إجراءات اتخاذ القرارات السياسية هي إجراءات عقلانية وعلمانية، إذ لا موقع لسهوة القادة التقليدية أو جاذبية قيمهم، بل ان الأساس هو النظام القانوني غير الفردي وهذا الاتجاه هو السائد في هذه الدول.
3. أن حجم النشاطات السياسية والإدارية ضخمة وتشمل نشاطات الحياة كافة في المجتمع وهي في تزايد مستمر.
4. أن تمة علاقة قوية بين السلطة السياسية و الشرعية التي تقوم في هذه الدول على تعاون المواطنين والقادة السياسيين بشكل شامل فعال.
5. إن تمة تفاعلا واهتماما شعبيا واسعا بالنظام السياسي، ولكن هذا لا يعني بالضرورة وجود مشاركة فعالة كل مواطن بشكل شامل في اتخاذ القرارات السياسية.²

¹ ستيفن دي تانسي، علم السياسة، مرجع سابق، ص 65.

² أبشر حسن الويب، التنمية الادارية بين النظرية ومكنات التجربة العلمية، ط1 ، بيروت: دار الجليل للنشر والتوزيع،

2: الخصائص الإدارية :

1. إن جهاز الخدمة المدنية في النظام السياسي المتقدم على درجة من الضخامة والتعقيد والأهمية، وتحدد مهمته في تنفيذ القرارات السياسية ويغلب على هذه البيروقراطية الخصائص التي حددها (فيبر) للنموذج المثالي سواء في المواصفات الهيكلية أو السلوكية منها.
2. إن جهاز البيروقراطية في هذه الدول نام ومتخصص، ويحتاج إلى كوادر بشرية مهنية وفنية من المجتمع وهو يعكس مدى النشاطات الحكومية والمتطلبات الفنية اللازمة لنجاحها.
3. إن البيروقراطية في هذه الدول تتميز بالحدثة والتكنولوجية أو ما يعرف حاليا (الإدارة الالكترونية) مستغنية بذلك عن الإدارة التقليدية الورقية، وهذا ما يسرع من الخدمات بالإضافة إلى وجودها في أغلب 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 تدارسها مؤسسات سياسية محددة ويرجع ذلك للاتجاه التضخمي للبيروقراطية.¹

الفرع الثالث: 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 أصلية (إدارة تابعة وليست نابعة).
2. افتقار البيروقراطيات فيها إلى الكوادر الماهرة القادرة على تخطيط وتنفيذ البرامج التنموية، وهذا لا يعني أنها تفتقر إلى القوى البشرية العامة، بل العكس فإنها تعاني 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 والمحسوبية.
4. تطبيق مفهوم البيروقراطية الجامدة.

¹ السيد عيلو، صنع القرار السياسي في منظمات الإدارة العامة، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1987، ص 386.

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 وعملية 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 الناحية الدالية أو الأدائية.
8. ضعف الأداء على مستوى الإدارات المحلية.
9. عدم فعالية الرقابة السياسية على البيروقراطية، لأنها في غالب الأحيان تأتي كأسلوب علاجي بعدي، لا وقائي قبلي.
10. وجود هوة بين خدمات الإدارة واحتياجات المواطنين. وهذا دليل على الفجوة القائمة بين النظام السياسي وبين المجتمع.¹

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

¹ بومدين طاشمة "استراتيجية التنمية السياسية: دراسة تحليلية لمتغير البيروقراطية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والاعلام، 2007، ص ص 81-83.

خلاصة الفصل الأول:

ثمة مصطلحات متعددة يستخدمها علماء وكتاب الإدارة العامة للتعبير عن المقارنة منها: الإدارة المقارنة، الدراسة المقارنة للإدارة، المنهج المقارن، التحليل المقارن والمدخل المقارن. والاختلاف بين هذه المصطلحات ليس خلافا منصبا على الالفاظ وإنما خلاف حول طبيعة الإدارة المقارنة وهل هي فرع علمي قائم بذاته، أم أنها لا تعدو أن تكون طريقة منهجية. وإن كان هذا التمييز لا يعني تنافرهما، فالطريقة المقارنة هي المنهجية التي يتبعها الباحث في علم الإدارة المقارنة للتوصل إلى نتائجه.

ويوضح الفصل الأول من الدراسة تحليل تطور هذا الحقل الدراسي انطلاق تطور الإدارة المقارنة من محاور جادة وعميقة تتجاوز الوصف إلى التحليل المقارن، والتحول من المعالجة الرسمية الشكلية إلى المعالجة وفق منهجية جديدة تبنى على المدخل البيئي، والانتقال من التحليل من منظور جزئي يركز على نظم الإدارة العامة إلى منظور كلي بتحليل بناء المجتمع ككل وتفاعلاته مع نظامه الإداري، تم تخلي الدراسة عن طابعها الغربي لتكسب طابعا أرحب من أجل فهم الإدارة في بيئات ثقافة متنوعة وفي ذلك إثراء كمي للمعارف الإدارية.

ويواجه بناء استراتيجيات المقارنة عددا من التحديات تتعلق بإنتخاب نموذج المقارنة، والإطار النظري للمقارنة، ووحدة التحليل المقارن.. بالإضافة إلى تحديات أخرى تتعلق بالمفاهيم الإدارية وجمع المعلومات وتدخل النظام الإداري مع الأنظمة الأخرى وموضوعية الباحث المقارن.

كما يوجد قضايا نظرية ومنهجية أخرى تشغل المهتمين بهذا الفرع الدراسي منها تعيين الحدود الملئمة له، خاصة في معرفة دور الإدارة المقارنة في تدعيم لدراسات المناطق.. والربط بين الفرع الدراسي والتتظير العلمي في الحقل الام -الإدارة العامة- بما يحقق الاستفادة من الرؤى الجديدة في الأهداف التطبيقية للتحليل المقارن.

على أن تعيين الحدود لهذا الحقل الدراسي ما زال محل خلاف بين علماء الإدارة العامة، حيث ينكر بعضهم وجوده وإن المقارنة ليست إلا طريقة منهجية للبحث، ويرى فريق آخر أن المقارنة حقل دراسي متميز يفيد في زيادة وتعميق المعرفة النظرية للإدارة العامة، بل بدون دراسة الإدارة في مجتمعات مختلفة لن نصل إلى علم للإدارة العامة له من القواعد ما يتصف بالعمومية والشمول.

وإن كانت الأصول التاريخية للمنهج المقارن في دراسة الإدارة العامة قديمة ترجع إلى الدراسات السياسية المقارنة بحكم الارتباط الوثيق بين الإدارة العامة بالعلم الام -علم السياسة-، إلا أن التحليل المقارن للأنظمة الإدارية لم يبرز كعلم قائم بذاته إلا منذ منتصف القرن العشرين.. ورغم ذلك فقد شهد هذا الحقل الدراسي تطورا جذريا أملتته اعتبارات أساسية أولها ظهور مجموعة الدول النامية والاهتمام الدولي بدراسة أوضاعها،

إعداد: د. غنو أمال/ كلية الحقوق والعلوم السياسية/ قسم العلوم السياسية/ جامعة وهران 2 محمد بن أحمد

واختبار نظريات الإدارة العامة في الدول المتقدمة على أوضاع الإدارة في الدول النامية، وتبني المنهج النيئي في الدراسة المقارنة، وبرز أهمية دراسة المناطق مع تحول الدراسة المقارنة إلى التركيز على إدارة التنمية.

الفصل الثاني: العولمة والإدارة العامة

شهدت الإدارة العامة في القرن الحادي والعشرين الكثير من التحديات التي أفرزتها متغيرات متعددة في عالم سريع التغير، ولعل ظاهرة العولمة أهم المتغيرات التي أثرت على أداء الإدارة العامة وشكلت تحدياً كبيراً يتطلب المواجهة وبحلول علمية غير تقليدية، إذ تواجه الإدارة العامة في الوقت الراهن مآزق حتمية التغيير الكلي والشامل للأدوار وللرسائل والأهداف والمبادئ والمفاهيم وأساليب إنجاز الأعمال والأنظمة والتشريعات والهياكل التنظيمية الحالية وإعادة صياغتها بما يكفل قدرتها على التكيف مع النظام العالمي الجديد والتعايش مع معطياته.

إن الإدارة العامة التقليدية واقعة حالياً بين عدة متناقضات: الدفاع عن أسس النظرية الاقتصادية الاجتماعية التي توصي بإنشاء منظمات مهنية تخصصية ملزمة من ناحية الأداء أمام السلطات العمومية ووجوب تحقيق الأهداف الاجتماعية، ومن جانب آخر عدم القدرة على تحقيق ذلك نظراً لوجود الأزمات المالية العمومية والتي مست معظم الدول، وبالتالي من الضروري أن يحمل منطق الحلول في إطار التحديث والإصلاح ذلك التوازن بين اعتبارات الفعالية أي اعتبارات اقتصادية واعتبارات اجتماعية وفق نظرية الإدارة العامة الحديثة.

يعتبر تطور الإدارة العامة الحديثة من أكثر الإتجاهات الدولية المعاصرة فقد هيمن هذا التوجه على أجندة الإصلاح الإداري في العديد من دول العالم، وتم تطبيقها في كل من الو.م.أ (مشروع إختراع الحكومة)، كندا أستراليا، هولندا والسويد، وظهر هذا النموذج بأسماء مختلفة منها الإدارة العامة الجديدة، نموذج ما بعد البيروقراطية، الإدارة العامة بناءً على نظام السوق، إدارة أعمال حكومية .

المبحث الأول: إعادة تعريف الدولة (نظرية الاختيار العقلاني)

بسبب الشكاوي الكثيرة للمواطنين في الدول المتقدمة لسوء الخدمات المقدمة انتهجت هذه الدول الإصلاح في الإدارة العامة لإعادة تشكيل العلاقة بين الدولة والمواطن، واستخدمت هذه الحركة في إصلاح القطاع العام. ثم برزت في هذا المجال حركة سميت بالإدارة العامة الجديدة والتي استندت إلى مدارس الإدارة والاختيار العقلاني من أجل تعزيز كفاءة القطاع العام.

المطلب الأول: الأساليب الجديدة في الإدارة العامة.

في المجتمعات جميعها، غنيها وفقيرها على حد سواء تظطر الدولة في ظل المتغيرات العالمية أو العولمية الجديدة إلى إعادة تعريف دورها في شتى الميادين؛ وأحيانا حتى تحديده أو تقليصه، وأحيانا أخرى إعادة توجيهه وتشكيله أو هندسته تبعا للظروف والمواقف أو حتى الضغوط.

الفرع الأول: مفهوم الإدارة العامة الجديدة*: تعرف الإدارة العامة بأنها:" الآلية الكلية التي تشمل السياسات والقواعد والإجراءات والنظم والهيكل التنظيمية والموظفين وما إلى ذلك، الممولة من ميزانية الدولة والمسؤولة عن إدارة وتوجيه شؤون الحكومة التنفيذية، وتفاعلها مع أصحاب المصلحة الآخرين في الدولة والمجتمع والبيئة الخارجية".¹

ونتيجة لفشل النموذج التقليدي للإدارة العامة لمواكبة التحديات الجديدة طرحت العديد من التساؤلات من قبل جماعات الأكاديميين والبيروقراطيين، حول: ما الذي من شأنه ان يجعل الحكومة أكثر كفاءة وفعالية؟ فلقد تميزت فترة الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي بالعديد من الدراسات الأكاديمية التي تناولت تعزيز قدرات الحكومة من خلال سياسة المبادرات، وفي هذا الشأن برز تياران رئيسيان: الأول ترعّمه الاقتصاديون ويعرف بالاقتصاد المؤسساتي الجديد New institutional Economics والثاني قوامه المعرفة الإدارية/التسييرية ممثلة في التسييرية Managerialism ، حيث قام الاقتصاديون بإدخال المنطق الاقتصادي في عمليات الحكومة، في حين أدخل المسيرون تقنيات الخبرة المهنية التسييرية للقطاع الخاص في القطاع العام. فظهرت العديد من مذاهب الإصلاح على أساس هذين الاتجاهين.²

ويعرف المعجم السويسري للسياسة الاجتماعية الإدارة العامة الجديدة بأنها: نموذج لإدارة الإدارة العامة القائمة على رفض نموذج الإدارة البيروقراطية في التسيير. كما يشير Dufour/ Gow أن الإدارة العامة

* على المستوى العملي يرجع هذا التطور في حركة الإدارة العامة نحو الإدارة العامة الجديدة الى مارغريت تاتشر في بريطانيا 1979 وما تلى ذلك من انتخاب رونالد ريغان في الولايات المتحدة الأمريكية 1980، وبراي ميللي روني في كندا 1984 فجميعهم شنوا حملة ضد البيروقراطية، غير ان نيوزيلاندا اشتهرت بهذا النموذج، وكما تقول (البن كامارك) بدأت حكومة عمالية في نيوزيلاندا تسيير البلاد على طريقة درامي نحو الشفاء، فقلصت معونات الدعم وخفضت الضرائب وفتحت اقتصادها على التجارة ولم تكنف بخصوصة الصناعة التي تملكها الدولة؛ ولم تتوقف هنا فقد ذهبت نيوزيلاندا الى ابعد من اية دولة في العالم، لقد خوصصت حكوماتها، فالوزراء يمثلون مصالح دافعي الضرائب وهم يشترون مجموعة معينة من الخدمات سنويا من الرئيس التنفيذي لوزارة حكومية او وكالة حكومية وهو المسؤول عن تحقيق اهداف المالكين.

¹ UNDP, Public Administration reform, P1

https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/public-administration-reform-practice-note-/PARPN_English.pdf.

² طارق عشور، "مقاربة التسيير العمومي الجديد كألية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية"، مجلة اداء المؤسسات الجزائرية، جامعة ورقلة، العدد 1، 2001، ص110.

الجديدة لا تقود الإدارة العامة للتخلي عن أنشطتها، إنما تعززها من خلال إضفاء الطابع المهني على مديري الإدارة العامة، ومنحهم المزيد من الحرية مقابل زيادة المساءلة، والاستعانة بتقنيات القطاع الخاص في تسيير القطاع العام من أجل تحقيق النتائج المتوقعة، بالإضافة إلى الاعتماد على الإدارة القائمة على النتائج، والتنافس بين الوحدات الإدارية وتقديم الحوافز الفردية للأداء. وترتكز الإدارة العامة الجديدة على الكفاءة، ومراقبة التكاليف، وجودة الخدمات المقدمة للعملاء، والمرونة التنظيمية.¹

كما تم تعريفها على أنها "تصور جديد يقوم على محاكاة قواعد تسيير المنظمات الاقتصادية الخاصة، وآليات السوق في إدارة المنظمات العامة من أجل عصرنتها، والرفع من مستوى أدائها. مع الأخذ بعين الاعتبار التأثير الذي تمارسه البيئة على هذه المنظمات".²

وعرفها Nazmul Ahsan بأنها: "تطبيق تسييري جديد في الإدارة العامة وفق ذهنية القطاع الخاص".³ فهناك من يرى بأنها تحويل التركيز من الإدارة البيروقراطية الفيدرالية إلى أسلوب جديد يقوم على المرونة وخدمة العملاء، وتحسين جودة الخدمة لتصبح أكثر كفاءة واستجابة باستخدام نهج السوق".⁴ من خلال ما سبق نرى أن الإدارة العامة الجديدة هي أسلوب يهدف إلى تقليص حجم الحكومة وفرض نظام أسلوب السوق على عملها.⁵ وتتميز بمايلي:⁶

- فصل اتخاذ القرار الاستراتيجي المخول للسلطة السياسية عن التسيير العملياتي المخول للإدارة؛
- وتوجيه الأنشطة الإدارية، وتخصيص الموارد وفقا للمنتجات والخدمات التي يتعين تسليمها، وليس وفقا للقواعد و الإجراءات؛
- وإضفاء الطابع اللامركزي على الوكالات وإنشائها كأداة تنظيمية؛

¹ Michèle Charbonneau, **Nouveau Management Public**, Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique, Québec Canada, 2012, P1.

² محمد السعيد جوال، ترقية أداء المنظمات العمومية في ظل مقارنة التسيير العمومي الجديد NPM دراسة تحليلية نظرية، مجلة شمال إفريقيا، جامعة الشلف، العدد 14، 2016، ص69.

³ Nazmul Ahsan Kalimullah, Kabir M. Ashraf Alam, Ashaduzzaman Nour. "New Public Management: Emergence and Principles". **Bub Journal**, Bangladesh University, Volume 1, Issue 1, September 2012, P2.

⁴ Kimberly Scism Eagle, **New Public Management in Charlotte, North Carolina: A Case Study of Managed Competition. for the degree of Doctor of Philosophy in Public Administration**, the Faculty of the Virginia Polytechnic Institute and State University, 2005, Unpublished. P20

⁵ دونالف كيتل، ثورة الإدارة العامة العالمية: تقرير حول تحول الحكم، تر: محمد شريف الطرح، الرياض: مكتبة العبيكان، 2003، ص26.

⁶ Yves Chappoz, Pierre-Charles Pupion, "Le New Public Management", **Gestion et management public**, L'Association Internationale de Recherche en Management Public (AIRMAP), Volume 1/n°2, 2012, P1

- والتخلي عن القانون الاساسي للموظف واعتماد الخبرة في مكافأة الأعوان حسب الجدارة؛
 - وإدخال اليات السوق في مجال توريد السلع والخدمات ذات المصلحة العامة؛
 - والاعتماد على الشفافية فيما يتعلق بنوعية الخدمات وتكلفتها؛
 - والبحث عن الكفاءة في استخدام الأموال العامة؛
 - ومشاركة المستخدمين في تحديد وتقييم الخدمات العامة.
- وتقوم الإدارة العامة الجديدة على ثلاثة عناصر أساسية وهي:¹

- تغيير في آلية الحكومة: من خلال التغيير في البناء الهيكلي للحكومة، ويتم ذلك عبر إعادة الهيكلة للأقسام والإدارات، واعتماد اللامركزية في السلطة والمسؤولية من خلال إعطاء الصلاحيات للمستويات الإدارية الدنيا.
- التغيير في أسلوب الإدارة : ويكون ذلك من خلال تطبيق اليات القطاع الخاص في القطاع العام، والتركيز على الكفاءة والفاعلية.
- تقليص دور الدولة: ويكون عن طريق الخصخصة وتخفيض الميزانية، وتقديم تسهيلات الحكومية للقطاع الاقتصادي.

من خلال ما سبق نرى أن المناجريالية Managerialists تؤكد على الانتقال من النموذج البيروقراطي (التسلسل الهرمي والرقابة) إلى نموذج ما بعد البيروقراطي، فالنموذج التقليدي للتنظيم وتقديم الخدمات يقوم على مبادئ التسلسل الهرمي البيروقراطي، التخطيط، المركزية، الرقابة المباشرة، والاعتماد على القدرة الذاتية دون إشراك الفواعل الاخرين، هذه الخصائص للنظام البيروقراطي التقليدي سيتم استبدالها بآليات السوق أو ثقافة المقابلة/ المؤسسة كأساس لإدارة الخدمة.² ويوضح الجدول التالي أهم نقاط المقارنة بين نموذجي الإدارة التقليدية الغيرية /والإدارة العامة الجديدة.

¹ بسمة عبد الله، " الادارة العامة الجديدة"، على الرابط:

<https://www.elsyasi.com/articles/print/2169>

تاريخ الدخول: 2019/03/23 على الساعة: 11:22

² طارق عاشور، المرجع السابق، ص 111.

الجدول رقم (5) : نقاط المقارنة بين نموذجي الإدارة التقليدية الفبيرية / والإدارة العامة الجديدة

الإدارة العامة الجديدة	الإدارة الفبيرية	
تحقيق النتائج، وإرضاء العميل	احترام القواعد والإجراءات	الأهداف
اللامركزية (تفويض الصلاحيات، بنية شكلية، الحوكمة	المركزية (هرمية وظيفية، بنية هرمية)	التنظيم
الوضوح	الغموض	تقسيم المسؤولية بين الإداريين والسياسيين
استقلالية	تقسيم، تجزئي، التخصص	تنفيذ المهام
التعاقد	مسابقات	التوظيف
الترقية على أساس الجدارة وعلى أساس المسؤولية، وعلى أساس الأداء	عن طريق الأقدمية	الترقية
مؤشرات الأداء	مؤشرات المتابعة	مراقبة
تركز على الاهداف	تركز على الوسائل	نموذج الميزانية

Source : Anne Amar et Ludovic Berthier, "Le nouveau management public : avantages et limites", document de recherche présenté dans XVI international RESER conférence Services Governance and Public Policies. Lisbon, September 28-30, 2006, p03.

الفرع الثاني: عوامل نشأة الادارة العامة الجديدة :

ارتبط مفهوم الإدارة العامة الجديدة بمشاريع إصلاح الإدارة في بعض الدول النجلوسكسونية (مارغريت تاتشر في بريطانيا، وما تلا ذلك من انتخاب رونالد ريغان في الولايات المتحدة الأمريكية 1980 ، وبراي ميللي روني في كندا 1984) ، ويعود مصطلح الإدارة العامة الجديدة إلى الباحث كريستوف هود سنة 1990 ، ليتم تعميم التسمية السابقة الذكر على جل المشاريع في الدول الغربية. ودول آسيا وأمريكا اللاتينية أين أصبحت الإدارة العامة الجديدة هي المرجعية لكل الحكومات المركزية والهيئات المحلية فيما يتعلق

بإدخال أي تغييرات على مرافق الدولة أو إصلاحها. أما عن أسباب ظهور إصلاحات الإدارة العامة الجديدة، فيمكن إرجاعها إلى الآتي:

• تراجع دور الدولة: لقد كان دور الدولة لعقود كثيرة من والدفاع الخارجي والقضاء وهو ما بالدولة الحرسية، وأول استعمال لهذا المصطلح يعود إلى Emile Olivier سنة 1870 وابتداء من منتصف القرن 19 تزايد تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، تعود بوادر هذا التحول الى أزمة سنوات الثلاثينيات التي أعطت دفعا جديدا لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية.

وفي منتصف السبعينيات عرفت الكثير من الدول المتقدمة أزمة حادة في اقتصادياتها تعود بوادرها إلى نهاية الستينيات. ورغم كل محاولات الإصلاح، إلا أن السياسة المطبقة لم تعط النتائج المرغوبة، وقد مثلت أعراض هذه الأزمة والتخمينات الفكرية الليبرالية لدى العديد من الباحثين عوامل أساسية في تجديد الفكر الليبرالي في تلك الفترة. حيث كان هذا الفكر يقوم على اعتبار ان تعاضم دور الدولة وما لذلك من آثار على مختلف الأنشطة، هو السبب في استمرار واستفحال أزمة الاقتصاديات الغربية. وعليه كانت أولى الإصلاحات تهدف إلى تقليص دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي لإعطاء المبادرات الخاصة أكثر مساحة للنشاط، وكان لآلية السوق والمنافسة دور متزايد في ضبط الاقتصاديات، وهو ما أدى الى مراجعة أشكال تدخل الدولة بما في ذلك طرق تسيير حتى المرافق ذات الطابع الإداري، وبناء عليه ظهرت عدة نظريات أخذت على عاتقها البرهان على ان الية السوق هي الأفضل فيما يتعلق بإعادة توزيع الدخل، وتحقيق الاستقرار في المؤشرات الاقتصادية، والكفاءة والفعالية في تقديم الخدمات.¹

كما وجدت العديد من الدول مع نهاية الحرب الباردة نفسها وسط نقاشات واسعة الانتشار حول دور الحكومة وعلاقتها بالمواطنين، فالدول النامية وجدت نفسها تحت ضغط مماثل تماما يرافقه دعوات قومية لتحديث مجتمعاتها تحديثا سريعا. وكان على الدول المتقدمة أن تعالج انخفاض ثقة المواطنين بالمؤسسات العامة. وقام المرشحون بإثارة حملات ناجحة حول مواضيع تقليص الحكومة وتخفيض قواها العاملة، وكان من النادر تبني المواطنين لفكرة حكومة صغيرة لاسيما من حيث الخدمات التي يتلقونها. ومع ذلك انتشرت القوة السياسية لحكومة مقلصة نوعا ما حول العالم. واجتمعت هذه القوى لتشكل ضغطا سياسيا قويا باتجاه الإصلاح.²

• تأثيرات النظريات الحديثة: لقد أدى فشل الدولة في ظهور نظريات اقتصادية تعالج كفاءات ترشيد إنفاق الدولة على مختلف مهامها من خلال تطبيق العديد من الطرق: كتحليل التكلفة والمنفعة، وترشيد اختيارات الميزانية، ونظرية الوكالة.

¹ ليلي بن عيسى، "التسيير العمومي الجديد: المقاربات النظرية والتجارب الواقعية"، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية،

جامعة باتنة 1، العدد16، جوان 2007، ص ص 8-9

² دونالد ف. كيتل، المرجع السابق، ص 18.

إلا أن أصبحت غير كافية مع تطور الممارسة وتنوع أدوار الدولة، لهذا توسع الاهتمام منذ منتصف السبعينيات إلى إسقاط ميكانيزمات السوق على مجالات النشاط العمومي، والممارسة التسييرية انطلاقاً من فعاليتها في المنظمات الاقتصادية، فظهرت مساهمات الاختيارات العامة، نظريات علاقات المعاملة، ونظريات نفقات الانفاق، وفكرة تقليص الضبط الاقتصادي، وقد أدت النظريات والأفكار المستحدثة إلى إضفاء تغييرات على أساليب تسيير المنظمات العمومية. حيث مثلت هذه التغييرات الأسس الأولى التي بني عليها ما يعرف بالإدارة العامة الجديدة.¹

• العوامل الدولية: مع بداية تسعينيات القرن الماضي انتشر مفهوم العولمة والذي يشير في جوهره إلى ظاهرة مركبة لها أبعادها الاقتصادية والسياسية والاتصالية، فعلى المستوى الاقتصادي مثلاً شاع الحديث عن الاقتصاد العالمي، والذي أصبح أمراً واقعاً مع ظهور منظمة التجارة العالمية WTO، وانتشار شركات متعددة الجنسيات، وبزوغ التكتلات الاقتصادية الدولية،² كما وجه البنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي عملية الإصلاح الإداري وسانده، وفي أحيان أخرى لجأت إلى المشروطة للضغط على الدول المقترضة لإعادة هيكلة حكوماتها وأجهزتها الإدارية من أجل مساندة العولمة.

• عوامل فنية: وتشمل التطور التكنولوجي وما طرحه من وسائل جديدة لتوفير الخدمات والحصول على المعلومات، بالإضافة إلى تأثير مراكز الأبحاث التي طرحت اتجاهها جديداً بخصوص ما الذي يجب ولا يجب على الحكومة أن تقوم به، وزيادة انتشار الإيديولوجيات التي تدعو إلى الحكم الراشد وإلى تقليص حجم الجهاز الإداري. وكذلك إدراك الشعوب أن النظام البيروقراطي القائم لم يعد ملائماً، ولم يعد يلبي احتياجاتها وطلباتها كما يجب، كما أن الإصلاح الاقتصادي الهيكلي لا يكفي بمفرده.³

✓ أزمة التسيير العمومي: تعدد الآراء بخصوص انتقاد أساليب التسيير العمومي، حي يرى كيرون وولشن " أن أهم اتهام موجه للقطاع العام هو التبذير في استخدام الموارد، بسبب عدم وجود حافز لدى الموظفين الحكوميين لمراقبة التكاليف، ويرى " نيسكانن " أن البيروقراطيين سوف يميلون إلى التوسع في تقديم الخدمة العامة، فينتجون ضعفي الحد الأقصى من الإنتاج الذي يتطلبه المجتمع مما يرفع الميزانية إلى أعلى درجة لها. يضاف إلى ذلك نقص الحوافز فالأجر لا يرتبط بالإنتاج، وعدم القدرة على مراقبة

¹ ليلي بن عيسى، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة بسكرة، العدد 14، ديسمبر 2013، ص 192.

² سلوى الشعراوي، " تحليل السياسات العامة في القرن الحادي والعشرين"، ضمن كتاب: تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، سلوى الشعراوي محرراً، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004، ص 34..

³ ليلي مصطفى البرادعي، " الاتجاهات المعاصرة في دراسة الإصلاح الإداري دراسة مسحية"، مجلة النهضة، جامعة القاهرة، العدد 20، يوليو 2004، ص 60.

الأداء بصورة فعالة، بل وعدم وجود مجموعة مقبولة من مؤشرات الأداء مما يؤدي إلى انتشار الفساد الإداري.¹

وبسبب عدم وجود مواجهة منافسة، لا تعمل الحكومة على تطوير تقنيات تقديم الخدمة ما ينتج عنه رداءة الخدمة العمومية، وغياب الجودة والتميز في التسيير.

الفرع الثالث: نماذج من الأساليب الجديدة في الإدارة العامة :

1- الإدارة بالاهداف:

يعتبر العديد من المفكرين بيتر دروكر Peter Druker *، أول من أوجد الإدارة بالأهداف، إلا أن ذلك غير صحيح، و الدليل على ذلك هو أن كل فرد أو جماعة عند ممارستها لأعمالها أو أنشطتها العادية فإنها تسعى لتحقيق هدف معين أو الوصول إلى نتيجة محددة، لكن الفضل يعود لبينر دروكر في إلقاء الضوء على النمط من الإدارة في كتابه " The Practice of Management " نشر عام 1954².

كما أن شركة جنرال إلكترونيك الأمريكية كانت قد اعتمدت نمط مماثل للإدارة بالأهداف، من خلال فكرة مركزية اتخاذ القرارات بوضع مناطق رئيسية للنتائج عند كل مركز من مراكز اتخاذ القرار، كما قامت آنذاك بتعديل هيكلها التنظيمي.

في عام 1975 وضع دوجلاس ماكريجور³ بالاعتماد على طرح دروكر مدخلا جديدا لتقييم المرؤوسين وأدائهم، من خلال مراجعة المرؤوسين والرؤساء، للأهداف المقترحة إلى أن يتم الاتفاق على الصورة النهائية للأهداف التي تكون بمثابة معيار يتم على أساسه الأداء والسلوك، بالتالي يظهر التقييم بواسطة الرؤساء، والتقييم الذاتي للمرؤوسين مما ينشئ لديهم حافز لتحقيق الأهداف المطلوبة.

¹ بشير بن عيشي، عبد الباسط بن عبيد، " التسيير العمومي الجديد: مدخل حديث لمعالجة أزمة التسيير العمومي"، مجلة الحقيقة، العدد 37، جوان 2016، ص 386.

* وقد جاءت هذه النظرية لتدارك العجز الذي طرأ على الاتجاهات السالفة الذكر حيث يعرف بيتر دروكر هذه النظرية على أنها: "مجهودات الافراد في أي تنظيم ينبغي التوحيد بينها في مجهودات عام واحد، من خلال عمل الفريق مع الافراد ملتزمين بالصالح العام"، وهذا يتطلب وجود بيئة تنتشر فيها المعرفة والتطور حتى يمكن استيعاب هذه النظرية على أنها نظام متكامل للإدارة. انظر في هذا الشأن: فيصل فخري ميران، الإدارة بالأهداف والنتائج، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1981، ص 25.

² نبيل بهوري، "أثر الإدارة بالأهداف على صياغة رسالة المؤسسة"، مجلة تنمية الموارد البشرية للدراسات والأبحاث، برلين، المركز العربي الديمقراطي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، العدد الثاني، أكتوبر 2018، ص 102

³ سعيد محمد المصري، التنظيم والإدارة: مدخل معاصر لعمليات التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، الإسكندرية: الدار الجامعية، 1999.

مع نهاية الستينات وبداية السبعينات، توسع مجال الإدارة بالأهداف ليصل إلى مجال التخطيط الإستراتيجي والقيادة الإدارية، وكل جوانب الإدارة والتسييرية، وبذلك أخذت الإدارة بالأهداف عدة تسميات، لعل أشهرها¹ الإدارة بالأهداف والنتائج، الإدارة بالأهداف والأولويات، الإدارة بالالتزام، الرقابة الذاتية، الإدارة بالإنتاجية، الإدارة بالعقود، الإدارة بالجهد الجماعي لتحديد الأهداف.

لقد تعددت التسميات لاعتبارات عديدة، فهناك من يسميها الإدارة بالأهداف والنتائج فذلك في اعتقادنا لأنها تقوم على وضع أهداف محددة يتم مقارنتها فيما بعد بالنتائج المحصل عليها، أي على أساس المقارنة بين الأهداف والنتائج وأما من يسميها الإدارة بالأهداف والأولويات فذلك لأن أساس وضع سلم الأهداف هو سلم الأولويات وتدرجها، وأما الإدارة بالالتزام فذلك لأن وضع الأهداف من الأساس يكون بشكل التزام لابد من الوفاء به والشيء نفسه بالنسبة للمصطلحين الإدارة بالعقود والإدارة الإنتاجية وفيما يخص الإدارة بالرقابة الذاتية، فذلك لأن هذا النمط من الإدارة يزيد من الرقابة الذاتية لدى الأفراد ويرتكز عليها أساسا، في حين أن تسمية الإدارة بالجهد الجماعي لتحديد الأهداف، فذلك لأن تحديد الأهداف يتم بالاتفاق بين مختلف الأطراف داخل المؤسسة رؤساء ومرؤوسين، كما أن تحقيقها يتم أيضا من خلال التضافر بين الجهود الجماعية.

من خلال محاولتنا توضيح جذور مختلف التسميات وصلنا إلى تحديد بعض أبعاد الإدارة بالأهداف، والتي سنوضحها أكثر من خلال إعطاء مفاهيم فيما يلي:

أ/ مفهوم الإدارة بالأهداف

تعددت مفاهيم الإدارة بالأهداف كما تعددت تسمياتها، وفيما يلي سنحاول طرح بعض منها:

الإدارة بالأهداف: "إحدى الإستراتيجيات الإدارية الفعالة التي تتيح المجال لتوظيف كافة الموارد المتوفرة وتمنح في نفس الوقت توجيهها مشتركا للجهود نحو الرؤية، وأيضا خلق روح الفريق ومواءمة أهداف الفرد (الموظف) مع المصلحة المشتركة والعامة للمنشأة"²

وهي: "نظام تحدد المنظمة به طريقها و ما تريد أن تصل إليه وقياس النتائج التي تحققها... و هذا النمط من الإدارة عبارة عن مجموعة من العمليات يشترك في تنفيذها كل من الرئيس والمرؤوسين وتتضمن هذه الأهداف المطلوب تحقيقها تحديدا واضحا وتحديدا مجالات المسؤولية الرئيسية لكل فرد..."³

¹ أحمد محمد غنيم، أساسيات الإدارة في عصر العولمة، الأردن: دار الجبوشي، 2001، ص 295-296.

² www.alriyadh.com

³ نبيل بهوري، "أثر الإدارة بالأهداف على صياغة رسالة المؤسسة"، ص 103، على الرابط:

<https://democraticac.de/?tag>

مما سبق يمكن القول أن الإدارة بالأهداف عبارة عن نظام حركي يسعى إلى دمج أهداف العناصر المكونة له مع أهداف المنظمة، من خلال تحديدها للنتائج التي تصبو للوصول إليها، مع تحديد مسارات العمل الفعالة وحدود المسؤولية، أي أن الإدارة بالأهداف تركز على المشاركة والتعاون بين كل أعضاء المنظمة: الرؤساء ومرؤوسين، لتحقيق النتائج المحددة سلفاً في شكل أهداف بأكثر فعالية وكفاءة ممكنة بالاعتماد على الرقابة الذاتية التي ينميها هذا النمط من الإدارة، وتصبح كحافز لدى الرؤساء والمرؤوسين لأداء مهامهم على أكمل وجه.

من خلال المفاهيم السابقة نخلص إلى تحديد أهم خصائص الإدارة بالأهداف، وهي:

- 1 - تقوم الإدارة بالأهداف على مبدأ التشاور والمشاركة بين المرؤوسين والرؤساء لتحديد الأهداف الجزئية التي تتكامل لتحديد الهدف العام للمؤسسة، وفي حالة وجود بعض الأهداف المتعارضة (مثلاً: الجودة العالية والتكلفة المنخفضة)، فإن من مهام الإدارة بالأهداف تحقيق الانسجام بينها - وهي الحالة التي تكاد تكون موجودة في مختلف المؤسسات الحالية¹
- 2- تستلزم الإدارة بالأهداف التعاون بين الرؤساء والمرؤوسين على وضع الخطط والإجراءات المرورية لتنفيذ الأهداف، ووضع معايير لقياس وتقييم الأداء وتقوم الانحرافات التي قد تظهر.
- 3 - هذا النمط من الإدارة يعمل على تنمية العلاقات بين أعضاء المؤسسة، ويرفع الروح المعنوية لدى العاملين من خلال مساهمتهم في الإدارة، والاتصال المباشر والمستمر مع الرؤساء الذين يعملون على توفير الظروف المناسبة للعمل.
- 4 - يساعد التحديد المسبق للأهداف ومعرفة كل عضو في المؤسسة لمهامه المسير في أداء وظائفه لأن كل الفرد قد ساهم في تنظيم وتخطيط عمله من مشاركته في وضع الأهداف مما يجعله قادراً على التوجيه الذاتي الرقابة الذاتية.
- 5- عملية التفاعل المشتركة بين العاملين في المؤسسة من رؤساء ومرؤوسين، والاحتكاك المستمر بتطورات الأمور وتأثيرها العلمي على تحقيق الأهداف، وواقعية النظرة إلى الإنجاز بالإضافة إلى الخصائص السابقة، تجعل المؤسسة في مركز متميز من خلال معرفتها وممارستها العملية للتغيرات يمكنها من مواجهة أفضل من مثيلاتها للتحديات والتغيرات المستقبلية التي قد تتعرض لها.²

¹ ناصر دادي عدون، الإدارة والتخطيط الإستراتيجي، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2001، ص 51.

² صبحي العتيبي، تطور الفكر والأنشطة الإدارية، الأردن: دار الحامد، 2002، ص 53.

6- فلسفة الإدارة بالأهداف تقوم على نتائج إيجابية تتفق و أهداف المؤسسة الأخيرة التي تعتبر كمحصلة لمجموعة أهداف فرعية لأطراف مختلفة¹: أهداف المالكين والمستثمرين، أهداف القائمين على إدارة المنظمة (المؤسسة)، أهداف الموظفين والعاملين على مختلف مستوياتهم التنظيمية، أهداف المتعاملين مع المنظمة (المؤسسة) من زبائن، موردين،...

إن محور عمل الإدارة بالأهداف هو الهدف أو الأهداف، لذلك لا بد من تعريفها، تعددت تعاريف الأهداف، إلا أنها غالبا تصب في نفس المعنى، فنجد أن اتزيوني ETZIONI يرى بأنها : " صورة لحالة مستقبلية مرغوبة تحاول المنظمة تحقيقها"²

ب/ مجالات استخدام نظام الإدارة بالأهداف

يعتقد بيتر دروكر، مكتشف مفهوم الإدارة بالأهداف، بأن لإدارة بالأهداف تاريخا في المنظمات الحكومية (العامة) إلا أنه يجزم بأن مفهوم الإدارة بالأهداف والرقابة الذاتية قد تأهلت جميعها في القطاع الخاص. حيث أن أول من أدخلها وطبقها كانت شركة (دونت Dhloni) وذلك بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى وفي منتصف العشرين استخدم Qlfred Slaon من شركة General Motors التعبير التالي: "الإدارة بالأهداف والرقابة الذاتية" فجاء ذلك بشكل منظم وأكثر وضوحا، وبالرغم من ذلك إلا أن الإدارة بالأهداف كانت أكثر شيوعا في منظمات الخدمات العامة الحكومية عنها في منظمات القطاع الخاص، حيث يرى بيتر دروكر أن انتشار هذا النظام يعود إلى الأسباب التالية:

- تعدد الأهداف في تلك المنظمات الحديثة وتناقضها في معظم الأحيان؛

- موارد منظمات الخدمة العامة غالبا ما تكون أفرادا؛

-إن المنظمات المدنية العامة غالبا هي بحاجة إلى وجود أهداف واضحة وإلى التركيز على الأهداف والنتائج.³

2- إدارة الجودة الشاملة:

بدأت هذه المرحلة من تطور الجودة بالظهور في الثمانينات من القرن العشرين حتى وقتنا الحاضر، حيث أصبح كل عامل في المؤسسة من عملية تصميم المنتج مرورا بعملية شراء المواد الأولية وحتى

¹ المرجع نفسه، ص54.

² كاظم نزار الركابي، الإدارة الإستراتيجية، العولمة والمنافسة، الأردن: دار وائل، 2004، ص183.

³ زبير منير عوي، الإدارة بالأهداف، الجزائر: دار كنوز المعرفة العلمية، 2006، ص 73.

الإنتاج النهائي له وتسليمه للمستهلك يحي بأن هدف المؤسسة هو إنتاج منتجات بأقل الأسعار وبأفضل جودة.

وبهذا أصبح مفهوم الجودة ينظر إليه في عالمنا المعاصر وفي بيئة الأعمال التنافسية نظرة أشمل وأعمق من كونها وظيفة من وظائف إدارة الإنتاج والعمليات فقط. فالجودة اليوم لا تتعلق فقط بالمنتج النهائي وإنما بالمراحل التي يمر بها: التصميم، الإنتاج، خدمات ما بعد البيع، الصيانة... الخ.¹

أ/ أسلوب إدارة الجودة الشاملة في الإدارة العامة.

يهدف هذا العنوان إلى وضع تصور حول إمكانيات تطبيق أسلوب إدارة الجودة الشاملة في الإدارة العامة الحكومية، والذي قد يضع البعض موضع التساؤل والإستفهام إذا ما قارنوا بين بيئة الإدارة المفتوحة في إدارة الأعمال، وبين ما يعرفونه عن طبيعة وسمات البيئة السائدة في الإدارة العامة الحكومية.²

ب/ مبررات تطبيق أسلوب إدارة الجودة الشاملة في الإدارة العامة.

إن الإنطباع الذي يرسخ في الأذهان للوهلة الأولى أن البيئة الصحيحة لتطبيق هذا الأسلوب هي بيئة إدارة القطاع الخاص، وذلك لأنها إدارة تسعى للربحية في أسواق المنافسة وتعمل في ظل بيئة تتسم بالتغيرات السريعة والفجائية، أما الإدارة العامة الحكومية فإنها تعمل في ظل بيئة طرفها الأساسي هو الحكومة أكثر الكيانات إستقرارا وسلطة في المجتمع والربح مستبعد كهدف أساسي. تعيش حاليا الإدارة العامة في ظل عدد من التطورات بعيدة المدى في البيئة الخارجية، فرضت عليها أن تستعد لتحمل أدوار ومسئوليات محورية غير تقليدية في إدارة عمليات التحول المجتمعي وإدارة حركة التنمية الشاملة عموما، فالنظام العالمي الجديد قائم على مفاهيم التهديد بالزوال للإدارات التي لا تسير ولا تتكيف مع المتغيرات. والثورة على جميع المفاهيم التقليدية كالإستقرار والإحتكار.³

تعد إدارة الجودة في المؤسسات الحكومية إدارة للجودة في كافة المؤسسات فالمؤسسات الحكومية هي المنوط بها أن تراقب الجودة وأن تضع معايير الخدمات المقدمة، وكذلك تقع عليها مسؤولية إعداد المواصفات لكافة المنتجات والخدمات التي تقدمها كافة أنواع المؤسسات الأخرى، سواء كانت قطاع خاص أو إدارة عامة حكومية أو شكل آخر من المؤسسات،⁴ فمهمتها الأساسية تتمثل في تكوين نظام قياسي

¹ سونيا محمد البكري، إدارة الجودة الشاملة، القاهرة: الدار الجامعية، 2004، ص41.

² أبو بكر فاتن، نظم الإدارة المفتوحة: منهج حديث لتحقيق شفافية المنظمات، مصر: ايتراك للنشر والتوزيع،

2001، ص137

³ Ali SEDJARI...et Autres, **Administration, gouvernance et décision publique**, L'HARMATTAN-Gret: Paris. 2004.p27.

⁴ إسراء، المغازي " إدارة الجودة الشاملة في المؤسسات الحكومية منهجية، على الرابط:

<http://www.hrdiscussion.com/hr2342.html>.

للأداء يسعى إلى خدمة العملاء والتحسين والتطوير المستمر للخدمات المقدمة وعلى ذلك فإذا قامت الإدارة الإدارة العامة الحكومية بإدارة والرقابة على الجودة في خدماتها التي تعد بمثابة القناة الشرعية لجودة الخدمات، فكلما كانت هذه الأخيرة المقدمة. للمجتمع مماثلة ومطابقة لمعايير الجودة حظيت برضا العملاء. تضطلع الإدارة العامة بأداء الخدمات العامة الضرورية للمواطنين مثل الرعاية الصحية والتعليم والبريد والأمن وغيرها، وعلى الرغم من الدعم والتشجيع الذي تناله هذه الإدارة من كافة حكومات الدول، إلا أن المتغيرات البيئية المختلفة تشكل تحديات رئيسية تهدد بقاء واستمرارية هذه المؤسسات من جهة، وتمثل عوائق أمام تحسين جودة خدماتها وتدعيم قدراتها التنافسية في مواجهة الإدارات العامة الأخرى وإدارات القطاع الخاص.

أشارت دراسة أدريان والكسندري Adrienne and Alexandri إلى وجود عدة مبررات تدعم تطبيق أسلوب إدارة الجودة الشاملة في الإدارة العامة الحكومية من أبرز هذه المبررات:¹

أ - المشكلات التي تكتنف الإدارة العامة والتي تؤثر بشكل سلبي على وجود المخرجات في الإدارة العامة: والتي من أبرزها تقادم حدة الإجراءات الروتينية المعقدة في أداء وتقديم الخدمة، وكثرة وتنوع المشكلات التي يعاني منها المواطن في تعاملاته مع أجهزة الإدارة العامة، وهذا ما يبرر إنخفاض درجة رضاهم على الخدمات التي تقدمها لهم هذه الأجهزة، كذلك مشاكل عدم وجود قنوات إتصال فعالة بين الوحدات الإدارية والمواطنين، وإنخفاض درجة الدافعية لدى الموظفين في الدوائر الإدارية العامة، مما ينعكس سلبا على جودة أداء الخدمة المقدمة للمواطن.

ب - الإستثمار في الموارد البشرية: فأحد السمات الأساسية التي تميز الإدارة العامة الحكومية أنها تخدم قطاعات عريضة من فئات المجتمع وبالتالي فإنها تتسم بتشغيل أعداد هائلة من العمالة، وعلى ذلك فإن تطوير قدرات وإمكانيات تلك العمالة كأحد أسس أسلوب إدارة الجودة الشاملة لهذه الإدارة، يمثل إستثمارا لمواردها البشرية وتعظيم حجم الإستفادة منها في سبيل تقديم مستوى من الخدمة يرضى تطلعات المواطن.

ج - القرن الواحد والعشرين هو قرن تحسين الجودة في كافة المجالات: فإذا كانت إدارة الأعمال قد جعلت من تحسين الجودة مبدأ تلتزم به ونهجا تتبعه نحو الإقتراب من عملائها وتلبية إحتياجاتهم، فمن المنطقي أن تكون الإدارة العامة أكثر حرصا على الإلتزام بهذا المبدأ، لأنها تقدم خدمات واسعة ترتبط بكافة شؤون الحياة اليومية للمواطنين، بالشكل الذي يجعلها مطالبة دائما ببذل كافة الجهود لتطوير أدائها وتحقيق أهداف عملائها.

د - الإعتماد المتزايد على التكنولوجيا: بلا شك أن كافة الدول على وجه سواء تتطلع حاليا إلى توسيع إستخدامات التطبيقات التكنولوجية في أداء كافة الأنشطة والعمليات التي تمارسها أجهزتها الإدارية.

تاريخ الدخول: 2021/08/04 على الساعة : 02:15

¹ صالح سليمان، الرشيد، "تحسين جودة الخدمة في المنشآت الحكومية بتطبيق المفاهيم التسويقية الحديثة"، مجلة الإداري، العدد 114، معهد الإدارة العامة، مسقط، 2008، ص ص 20-22.



هـ- توقعات المستهلكين: إن نمو وتطور توقعات المستهلكين والذي يرتبط بارتفاع مستوى معيشتهم التي إلى نمو تطلعاتهم بشأن جودة الخدمات التي يحصلون عليها في تعاملهم مع المنشآت الحكومية التي يشترك القطاعان في تقديمها، إلا أن التعامل الإيجابي مع هذا النمط التنافسي يتطلب أن تتبنى الإدارة العامة فكرا جديدا يركز على تلبية إحتياجات المواطن.

كما تتضح ضرورة إيجاد وخلق سياسات لترويج تطبيق أسلوب إدارة الجودة الشاملة في الإدارة العامة الحكومية من حيث أن سياسات الجودة الشاملة تقوي وتطور الإدارة العامة والحكومة نتيجة إنتفاع وتغذية بيئة المجتمع الخارجي.

إن تطبيق هذا الأسلوب في الإدارة العامة يمكن أن يجنب أو يراعي كل من الإدارة العامة، والحكومة المحلية والأفراد الذين تخدمهم معا، من خلال التركيز على المستهلكين والأفراد، وأساس الخدمة العامة والقيم الديمقراطية. ساهم تظافر هذه العوامل في ظهور مفهوم الإدارة العامة الجديدة، وهو التعبير العام للإصلاح العالمي المناقش لمدخل عصرنة الإدارة العامة،¹ يركز على فلسفة متطورة تتشكل من العنيد من الجوانب، تتمثل هذه الجوانب في المسؤولية الملقاة على عاتق إدارة محترفة، ووجود معايير ومقاييس واضحة للأداء، والتركيز على النتائج أكثر من التركيز على الإجراءات واستخدام النظم الإدارية المطبقة في إدارة الأعمال، مع المزيد من التركيز على الأداء الموجه بالمكافآت لزيادة فعالية وكفاءة موجهة نحو المواطن ولزيادة القيمة العامة.²

يشير بصفة أدق إلى توجه عام ظهر مع بداية التسعينيات من القرن الماضي يناهز بضرورة كفاءة الإدارة العامة عن طريق تبني آليات ووسائل إدارة الأعمال بهدف تحقيق فعالية عالية في تفاعل المواطن مع الإدارة العامة والنوثة.³

3- إدارة التغيير:

اليوم توجد خاصية مشتركة بين كل المؤسسات ألا وهي حاجتها في ظل محيط اقتصادي وسياسي يتغير بشكل مستمر وحتمي. ولذا عدا تخطيط التغيير عنصرا لاغنى عنه من عناصر الإدارة الحديثة، فالأجهزة الإدارية التي لا تدرج للتغيير ضمن استراتيجياتها الإصلاحية أو التطويرية التي تعتمد عليها محكوم عليها بالفشل.

¹Cristiano CODAGNONE and Maria A.WIMMER, "Roadmapping E. Gouvernement research: Visions and Measures towards innovative gouvernement in 2020" Results from the Ec-Funded project eGOURTD 2020, <http://www.egovrtd2020.org/>
Page web consultée le: 18 - 12 - 2010, p 189.

² صالح سليمان، الرشيد، مرجع سبق ذكره، ص22

³ Cristiano CODAGNONE and Maria A.WIMMER, Op.cit, p 19.

فعملية التغيير تشمل فضلا 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 الإيجابي بتجنب أو تقليل عوامل التغيير السلبي، أي أنها تعبر عن كيفية استخدام أفضل الطرق اقتصادا وفعالية لإحداث التغيير لخدمة الأهداف المنشودة، فالتغيير لا يعني مجرد أخذ وضع معين يختلف عن وضع سابق بأي شكل بل يعني التغيير التطور والخطوات المتسارعة والمدروسة والانفتاح الإيجابي والخطط البناءة للوصول إلى الهدف.¹

4- الإدارة الإلكترونية:

أ/ تعريفها:

تعرف بأنها "استخدام وسائل الاتصال التكنولوجية المتنوعة والمعلومات في تسيير سبل أداء الإدارات الحكومية لخدماتها العامة الإلكترونية ذات القيمة، والتواصل مع طالبي الانتفاع من خدمات المرفق العام بمزيد من الديمقراطية من خلال تمكينهم من استخدام وسائل الاتصال الإلكترونية عبر بوابة واحدة.² كما يمكن تعريفها على أنها وظيفة إنجاز الأعمال باستخدام النظم والوسائل الإلكترونية، و تقوم بإنجاز الوظائف الإدارية من تخطيط وتنظيم ورقابة، واتخاذ القرارات من خلال استخدام نظم التكنولوجيا المعلومات في داخل المنظمة من جهة، كما تقوم بعملية ربط المنظمة بفئة المؤثرين من موردين ومشتريين وعملاء ومنافسين و أجهزة و هيئات حكومية، وذلك بهدف تطوير المنظمة مع بيئتها من ناحية أخرى.³ تبين من التعاريف السابقة ان نظام الإدارة الإلكترونية يعتمد على الربط بين جميع الأطراف والهيئات المتعلقة بالخدمة العمومية والتعاون فيما بينها، مؤسسات حكومية وقطاع الاعمال ومنظمات المجتمع المدني على اختلافها مع ضرورة إشراك المواطنين. ويتم ذلك بتفعيل وتشجيع استخدام تقنيات وتكنولوجيا المعلومات والاتصال وذلك في إطار متكامل يساهم بشكل فعال في توفير جميع المعلومات في الوقت المناسب بتكلفة اقل وتحقيق الأهداف المرجوة بسرعة ودقة أكبر وإضافة إلى الاستفادة قدر الإمكان من التقدم العلمي الذي يشهده العالم في هذا المجال والاختذ بعين الاعتبار، التجارب الحديثة لبعض الدول العربية التي أصبحت رائدة في مجال استخدام التكنولوجيا العالمية وإدخالها في نظامها الإداري المحلي.

ب/ خصائصها: يمكن استخلاص خصائص الإدارة الإلكترونية من خلال ما تم عرضه في العناصر التالية:

¹ سعيد بن محمد الغامدي، التطوير التنظيمي، ط1، الرياض: مكتبة ملك فهد الوطنية، 2010، ص ص169-170.

² هيم الفيلكاوي، "الحكومة الإلكترونية"، مجلة الحرس الوطني الكويتي، العدد 19 (السنة الخامسة)، الكويت، نوفمبر 2002، ص50.

³ إيهاب فاروق مصباح العاجز، "دور الثقافة التنظيمية في تفعيل تطبيق الإدارة الإلكترونية" دراسة تطبيقية على وزارة التربية والتعليم العالي، محافظات غزة"، مذكرة ماجستير غير منشورة، في إدارة الأعمال، الجامعة الإسلامية غزة، 2011، ص39

1/ إدارة بلا أوراق: حيث يتم الاعتماد على الأرشيف الإلكتروني والبريد الإلكتروني والأدلة

والمفكرات الإلكترونية والرسائل الصوتية ونظم تطبيقات المتابعة الآلية.

2/ إدارة عن بعد: حيث الاتصال الإلكتروني والتليفون المحمول والتليفون الدولي الجديد، المؤتمرات

الإلكترونية غيرها من وسائل الاتصال الحديثة.

3/ الإدارة بالزمن المفتوح: حيث العمل 24 ساعة متواصلة دون الارتباط بالليل أو النهار.

4/ إدارة بلا تنظيمات جامدة: فالعمل يتم من خلال المؤسسات الشبكية والمؤسسات الذكية التي

تعتمد على صناعة المعرفة.¹

النتيجة: تكون الإدارة دقيقة، سرعة وذات تدفق مستمر مساهمة في تسهيل العمل الإداري.

ج/ متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية:

إن مشروع الإدارة الإلكترونية شأنه شأن أي مشروع أو برنامج آخر يحتاج إلى تهيئة البيئة المناسبة لطبيعة عمله كي يتمكن من تنفيذ ما هو مطلوب منه وبالتالي يحقق النجاح والتفوق والآن سيكون مصيره الفشل وسيسبب ذلك خسارة في الوقت والمال والجهد ونعود عندها إلى نقطة الصفر.

لذلك فإن مشروع الإدارة الإلكترونية يجب أن يراعي عدّة متطلبات منها:

1- البنية التحتية، إذ أن الإدارة الإلكترونية تتطلب وجود مستوى مناسب أن لم نقل عال من البنية التحتية التي تتضمن شبكة حديثة للاتصالات والبيانات وبنية تحتية متطورة للاتصالات السلكية واللاسلكية تكون قادرة على تأمين التواصل ونقل المعلومات بين المؤسسات الإدارية نفسها من جهة وبين المؤسسات والمواطن من جهة أخرى.²

2- توافر الوسائل الإلكترونية اللازمة للاستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة الإلكترونية والتي نستطيع بواسطتها التواصل معها ومنها أجهزة الكمبيوتر الشخصية والمحمولة والهاتف الشبكي وغيرها من الأجهزة التي تمكننا من الاتصال بالشبكة العالمية أو الداخلية في البلد وبأسعار معقولة تتيح لمعظم الناس الحصول عليها.

3- توافر عدد لا بأس به من مزودي الخدمة بالإنترنت، ونشدد على أن تكون الأسعار معقولة قدر الإمكان من أجل فتح المجال لأكثر عدد ممكن من المواطنين للتفاعل مع الإدارة الإلكترونية في أقل جهد و أقصر وقت وأقل كلفة ممكنة.³

4- التدريب وبناء القدرات، وهو يشمل تدريب كافة الموظفين على طرق استعمال أجهزة الكمبيوتر وإدارة الشبكات وقواعد المعلومات والبيانات وكافة المعلومات اللازمة للعمل على إدارة وتوجيه "الإدارة الإلكترونية"

¹ محمود القدوة، الحكومة الإلكترونية والإدارة المعاصرة، عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2009، ص 16.

² سعيد بن مهلا العمري، "المتطلبات الإدارية والأمنية لتطبيق الإدارة الإلكترونية دراسة مسحية على المؤسسة الأمنية للموانئ"،

مذكرة ماجستير غير منشورة، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص 20.

³ عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، مرجع سابق، ص 190.

بشكل سليم ويفضل أن يتم ذلك بواسطة معاهد أو مراكز تدريب متخصصة وتابعة للحكومة، أضف إلى هذا أنه يجب نشر ثقافة استخدام "الإدارة الالكترونية" وطرق ووسائل استخدامها للمواطنين أيضا وبنفس الطريقة السابقة.

5-توافر مستوى مناسب من التمويل، بحيث يمكّن التمويل الحكومة من إجراء صيانة دورية وتدريب للكوادر والموظفين والحفاظ على مستوى عال من تقديم الخدمات ومواكبة أي تطور يحصل في إطار التكنولوجيا و"الإدارة الالكترونية" على مستوى العالم.

6-توفر الإرادة السياسية، بحيث يكون هناك مسئول أو لجنة محددة تتولى تطبيق هذا المشروع و تعمل على تهيئة البيئة اللازمة والمناسبة للعمل وتتولى الإشراف على التطبيق وتقييم المستويات التي وصلت إليها في التنفيذ.¹

7-وجود التشريعات والنصوص القانونية التي تسهل عمل الإدارة الالكترونية وتضفي عليها المشروعية والمصادقية وكافة النتائج القانونية المترتبة عليها، والعمل على اصدار تشريعات تلزم الادارة والجماعات المحلية على اداء جميع معاملاتها الادارية مع المواطنين عن بعد بالوسائل الالكترونية الى جانب الوسائل التقليدية، باستثناء ما يشترط القانون خلاف ذلك.

8-توفير الأمن الالكتروني والسرية الالكترونية على مستوى عال لحماية المعلومات الوطنية والشخصية ولصون الأرشيف الالكتروني من أي عبث والتركيز على هذه النقطة لما لها من أهمية وخطورة على الأمن القومي والشخصي للدولة أو الأفراد.

9-خطة دعائية شاملة للترويج لاستخدام الإدارة الالكترونية وإبراز محاسنها وضرورة مشاركة جميع المواطنين فيها والتفاعل معها ويشترك في هذه الحملة جميع وسائل الإعلام الوطنية من إذاعة وتلفزيون وصحف والحرص على الجانب الدعائي وإقامة الندوات والمؤتمرات واستضافة المسؤولين والوزراء والموظفين في حلقات نقاش حول الموضوع لتهيئة مناخ شعبي قادر على التعامل مع مفهوم الإدارة الالكترونية.

بالإضافة إلى هذه العناصر يجب توفير بعض العناصر الفنية والتقنية التي تساعد على تبسيط وتسهيل استخدام الإدارة الالكترونية بما يتناسب مع ثقافة جميع المواطنين ومنها: توحيد أشكال المواقع الحكومية والإدارية وتوحيد طرق استخدامها وإنشاء موقع شامل كدليل لعناوين جميع المراكز الحكومية الإدارية في البلاد.²

¹ عشور عبد الكريم، "دور الادارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الامريكية والجزائر"، مذكرة ماجستير غير منشورة، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة (الجزائر)، 2009-2010، ص 25

² ربحي مصطفى عليان، البيئة الالكترونية، الأردن: دار صفاء للنشر والتوزيع، ط1، 2012، ص52.

د/ الحكومة الإلكترونية في الجزائر:**✓ التعريف بمشروع الجزائر الإلكترونية 2013:**

يندرج مشروع الجزائر الإلكترونية 2013 ضمن المبادرات، والمشاريع التنموية التي تتبناها الحكومة الجزائرية لتحقيق التنمية المستدامة في مختلف جوانب الحياة، ليندرج في إطار بروز مجتمع العلم والمعرفة الجزائري، والذي يرمي إلى إحلال نظام إلكتروني متطور شامل، وتعميم استعمال التكنولوجيات الحديثة من خلال ترقية نظام المعلوماتية في قطاعات الاتصالات، والبنوك، والإدارة العمومية، وقطاعات التربية والتعليم ما يجعلها تقدم خدماتها بشكل أفضل وأبسط للمواطنين من خلال إتاحة خدماتها على شبكة الإنترنت لفائدة المواطنين، والشركات والإدارات، فتصبح وسيلة اتصال تفاعلية ما بين الحكومة والمجتمع المدني.¹

✓ محاور الجزائر الإلكترونية 2013:

وتتمحور خطة العمل هذه حول ثلاثة عشر لزورا رئيسيا، حيث تم إعداد قائمة جرد للوضع بالنسبة لكل محور مع تحديد الأهداف الرئيسية والأهداف الخاصة المزمع تحقيقها على مدى السنوات الخمس من 2001 إلى 2013، من بين هذه المحاور.²

- تسريع استخدام تكنولوجيات الإعلام والاتصال في الإدارة العمومية.
- تسريع استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في الشركات.
- تطوير الآليات والإجراءات التحفيزية الكفيلة بتمكين المواطنين من الاستفادة من تجهيزات وشبكات تكنولوجيات الإعلام والاتصال.
- دفع تطوير الاقتصاد الرقمي، من خلال تهيئة الظروف المناسبة لتطوير صناعة تكنولوجيات الإعلام والاتصال تطويرا مكثفا.
- تعزيز البنية الأساسية للاتصالات ذات التدفق السريع والفائق السرعة، تكون مؤمنة وذات خدمات عالية الجودة.
- تطوير الكفاءات البشرية، من خلال وضع إجراءات ملموسة في مجال التكوين والتأطير الجيد.
- ضبط مستوى الإطار القانوني الوطني، مع أخذ بعين الاعتبار التجربة المعاشة وكل النقائص الملاحظة والصعوبات المسجلة.
- آليات التقييم والمتابعة، من خلال مواكبة كل مراحل عملية إعداد وتنفيذ وتحقيق العمليات التي من شأنها السماح بتجسيد أهداف استراتيجية "الجزائر الإلكترونية".

¹ مقناني صبرينة، "مشروع الحكومة الإلكترونية بالجزائر : خطوة نحو إرساء مجتمع المعرفة"، المؤتمر 23 للاتحاد العربي للمكتبات والمعلومات (اعلم) حول الحكومة والمجتمع والتكامل في بناء المجتمعات المعرفية العربية، الدوحة، قطر، 18-20 نوفمبر 2012.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، اللجنة الإلكترونية، الجزائر الإلكترونية، ديسمبر 2008، ص 23.

- الموارد المالية، حيث يستلزم تنفيذ البرامج أموال طائلة تقدر بحوالي أربعة مليار دولار، لذلك لابد من الاستغلال لكل مصادر التمويل.

المطلب الثاني: المهام والنماذج الجديدة في إعادة تشكيل أدوار الدول ووظائفها.

منذ ثمانينات القرن المنصرم، والمناقشات والتساؤلات حول دور الدولة ومدى اتساع هذا الدور وطبيعته تحتل المساحة الأوسع، وقد جرى الترويج إلى بداية مرحلة جديدة لاعادة البناء والتحول إلى اقتصاد حرية السوق والخصخصة؛ وانفتاح الأسواق والأخذ بأشكال من الديمقراطية والتعددية السياسية؛ ولعبت المنظمات والمؤسسات الدولية التي تسيطر عليها الولايات المتحدة دورا هاما في الترويج لمبادئ الليبرالية الجديدة وأفكارها وأساليبها، مستغلة أوضاع الدول النامية ودول أوروبا الشرقية والاتحاد السوفياتي السابق لفرض توجهات جديدة في السياسات الاقتصادية والمالية تحت شعار الإصلاح الاقتصادي والتثبيت الهيكلي. ومنه تقع الجهود العالمية للإصلاح الإداري في نموذجين هامين تقريبا: إصلاحات ويستمنستر، التي اتخذت شكلها بانطلاقة جهود حكومات نيوزيلندا والمملكة المتحدة، والنموذج الأمريكي في إعادة اختراع الحكومة.

الفرع الأول: نموذج الإصلاحات الإدارية في نيوزيلندا (نموذج ويستمنستر)

لقد اتبعت نيوزيلندا إصلاحا سياسيا واقتصاديا طموحا ومستداما كانت ركائزها الأساسية إعادة هيكلة عميقة للقطاع العمومي والوظيفة العمومية في البلد، هذا الإصلاح أدى إلى تفكيك النظام القديم فيها والذي كان سائدا قبل سنة 1984.

لقد أدت الأزمة المالية في سنة 1984 إلى إعادة هيكلة للاقتصاد والإدارة في القطاع العمومي والوظيفة العمومية، بعدما عانى من العديد من المشاكل الاقتصادية وذلك لتميزه قبل هذه الفترة ب: وجود عدد مفرط من العمال، توفر شروط عمل جامدة، الافتقار للأداء، أما فيما يخص هيكل الوظيفة العمومية وأنظمتها وعملياتها فقد كانت بيروقراطية جدا حيث كان مجلس (هيئة) الخدمات العمومية هو صاحب العمل لجميع الموظفين العموميين، وهو المسؤول عن تعيين جميع المسؤولين والمديرين وممارسة الرقابة عليهم، بالإضافة إلى اهتمامه بجوانب الإدارة الأخرى كالأجرة، شروط العمل، التدريب... أي كان ينظر إلى الوظيفة العمومية على أنها وظيفة تقوم على نظام السلك الوظيفي وتقدم مزايا لا مبرر لها استنادا إلى الأقدمية، فالوظيفة العمومية في نيوزيلندا كانت عبارة عن وظيفة مهنية موحدة ومثقلة بالقواعد لاسيما فيما يتعلق بالعلاقات مع الموظفين والمهن واعتبرت هذه الوظيفة غير فعالة.¹

¹ Kernaghan, Kenneth, **comparaison international des reformes de la gestion des ressources humaines**, centre canadien de gestion, 2001, PP 17-19.

وفي نفس السنة وبمجرد وصول "حزب العمال" للحكومة، قام هذا الأخير بتنفيذ سلسلة من الإصلاحات التي لم تؤثر فقط على هيكل الإدارة في القطاع العمومي والوظيفة العمومية ودور الدولة في المسائل الاقتصادية، بل أثرت على مختلف السياسات الاجتماعية (الإسكان، التعليم، الصحة...) أيضا، وفي غضون بضع سنوات تحول المجتمع النيوزيلندي تحولا عميقا متجها دائما نحو اعتماد عناصر الإدارة العامة الجيدة وتعزيز قوانين السوق. وفي سنة 1986 تقرر إعادة تنظيم العمليات التجارية للدولة وفقا لمجموعة من المبادئ الرئيسية والتي نذكر منها:¹

التخلي عن الأنشطة التي يمكن للقطاع الخاص أن يقوم بها بفعالية أكبر، اعتماد اللامركزية وإزالة القيود، تأسيس مؤسسات عمومية للأنشطة التجارية، إنشاء وحدات مرنة للدولة من أجل إنتاج الخدمات. وعلى المستوى المركزي تتولى الخزينة مسؤولية إدارة الأداء المالي وتقوم هيئة الخدمة الحكومية بإفاد قانون القطاع العام.²

إن قيم الوظيفة العمومية التي شددت الحكومة النيوزلندية على احترامها وتعزيزها والتقيدها بها ترتكز على مجموعة المبادئ المذكورة في مدونة قواعد السلوك والتمثلة في: الاحتراف والتكامل، النزاهة والصدق واحترام الزملاء والعملاء، الفصل بين الأنشطة الخاصة والعمومية. ولقد جاء في مدونة قواعد السلوك لسنة 1990 ثلاثة مبادئ رئيسية هي:³

يجب على الموظفين الوفاء بالتزاماتهم القانونية تجاه الحكومة بمهنية ونزاهة، كما ينبغي للموظفين لدى أدائهم لواجباتهم أن يظهروا الأمانة وحسن النية والكفاءة واحترام حقوق الجمهور وزملائهم، ولا يجوز لهم إلحاق السمعة السيئة إلى الوظيفة العمومية التي يشغلونها.

وبعد ذلك حولت الحكومة خلق مناطق النتيجة الاستراتيجية SRAS ومناطق النتيجة الرئيسية KRAS . وكان يطلب من موظفي الحكومة أن ينقلوا من أهداف السياسة العريضة إلى الإستراتيجية المحددة التي تتابعها الوكالات وتقرر هذه الاستراتيجيات مناطق النتيجة الاستراتيجية SRAS التي تركز عليها الوكالات خلال 3-5 سنوات المقبلة. عرفت الحكومة هذه المناطق SRAS التي أصبحت ملزمة لدوائر الدولة. ثم صاغت هذه المناطق SRAS قرارات الميزانية، بينما احتجت المخرجات المحددة من الرؤساء التنفيذيين (مناطق النتيجة الرئيسية KRAS) في عقودهم. ولم تشكل مناطق SRAS و KRAS الميزانية ونظام المحاسبة فقط، لكنها حددت أيضا المسؤولية الأساسية في حكومة نيوزيلندا: من فعل ماذا، وكيف تتلاءم القطاعات المختلفة مع بعضها البعض في سياسة الحكومة.

¹Dufour, Christian, octobre 1999, la reforme néo-zélandaise (élément de bilan), observatoire de l'administration publique, vol 5, N 5, sur: www.observatoire.enap.ca/Observatoire/docs/Coup_oeil/1999-oct-vol5no3.pdf

²Auger, Jacques, la gestion de la performance dans le secteur public (approche comparative), colloque de la société québécoise d'évaluation de programme, canada octobre 1998.

³ Kernaghan, Kenneth, op cit, p21.

ومن أبرز نتائج هذه التجربة في الإصلاح الإداري مايلي:¹

أ/ ظهرت أهمية تعزيز قياس الأداء لتحسين الانتاجية، لذلك تبنت سياسة المحاسبة على أساس النتائج المحققة من تلك المتفق عليها في اتفاقية الأداء، واتفاقية الأداء يتم بمقتضاها تحديد النتائج التي ترغب الدولة تحقيقها من كل جهاز. وفي ضوء ما يتحقق من نتائج تتم المساءلة الإدارية. على انه يترك لرئيس كل جهاز رسم الاستراتيجيات التي سيتبعها في تحقيق النتائج المطلوبة منه.

ب / ترتب على سلوب المحاسبة والمساءلة طبقاً للنتائج، وضرورة التخلص من الرقابة المركزية التفصيلية على النفقات التشغيلية، والتخلص من وجود سقف للموظفين في الجهاز، ومنح المسؤولين صلاحيات كافية لاستثمار مواردهم في الميزانية بشرط الا تجاوز سقف الميزانية المحدد للجهاز.

ج/ تبين أن تغيير ثقافة الجهاز للتركيز على تحقيق النتائج ليس بالأمر الهين ويحتاج وقتا ليس بالقصير. كما أنه يتطلب أداء مهام الجهاز وواجباته. كما تبين ضرورة بناء نظام معلوماتي، وتوفير تدريب لجميع فئات العاملين، واستخدام تقارير عن المعلومات، وقياس الأداء وتطبيق جوانب اصلاحية أخرى.

د/ تبين أن التوجه نحو التركيز على النتائج يتطلب وجود جهة مركزية تعطي التوجيهات للأجهزة التنفيذية لكي تساعدها على التطبيق، وعلى تقييم جوانب التطبيق لتحديد الصعوبات التي تواجه التطبيق والمنافع الناجمة عن الإصلاح من وجهة نظر مسؤولي الأجهزة التنفيذية التي تطبق الإصلاح الإداري.

هـ/ نتج عن الإصلاح منح المديرين التنفيذيين مرونة كافية في استغلال الموارد المتاحة لهم في الميزانية لتحقيق النتائج. وبتسهيل إجراءات شئون الموظفين، وتحويل الكثير من الصلاحيات ذات العلاقة بالتوظيف من الإدارات المركزية للتوظيف إلى الإدارات التنفيذية مثل: إجراءات الترقية، تصنيف الوظائف، وتحديد الرواتب. كما تم مطالبة هذه الأجهزة باتباع الاساليب الحديثة في الإدارة لتعزيز جودة الإنتاجية. وانعكست هذه المرونة بشكل إيجابي على إيجاد حوافز لدى الجهاز لترشيد الإنفاق والاستغلال الامثل للمصادر المتاحة له.

ز/ ظهرت التجربة في نيوزيلندا أهمية التعامل الجيد مع مقاييس الأداء بغرض التأكد من أنها: تنطلق من أهداف البرنامج، تعكس قدرة المسؤولين في التأثير المباشر على النتائج المستهدفة وأثرها على المستفيد، تعطي دورا لمديري البرامج والمسؤولين عن تحقيق النتائج في تصميم مقاييس الأداء لبرامجهم، تشمل النوعية والكمية والكفاءة والفاعلية، وتتيح جمع المعلومات حول مدى تحقيق الجهاز للأهداف العامة والتفصيلية على السواء.

¹ عبد الرحمن بن عبد الله الشقاوي، "تحو أداء أفضل في القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية"، ورقة بحثية قدمت إلى الندوة حول: الرؤية المستقبلية للاقتصاد السعودي حتى عام 1440هـ، وزارة التخطيط، الرياض، شعبان 1423هـ / أكتوبر 2002، ص ص 17-18.

الفرع الثاني: نموذج الإصلاحات الإدارية في الولايات المتحدة الأمريكية (نموذج إعادة اختراع الحكومة)

يعتبر كتاب أوسبورن وجبيلر من أهم ما يمثل الإدارة العامة الجديدة وكيفية ترجمتها لإحداث إصلاح إداري حكومي شامل. لمواجهة الانخفاض الملحوظ في الإيرادات الحكومية في الولايات المتحدة أثناء هذه الفترة، وأن الحركة تعد نتاج التقاء تيارين مختلفين هما: تيار الولوج بالإدارة وتيار الإصلاح التقدمي، ويقترح الكاتبان أوسبورن وجبيلر عشرة مبادئ أساسية لتحويل مسار الجهاز الإداري.¹

- حكومة محفزة: التوجيه بدل من التجديف؛

- حكومة يملكها المجتمع: التمكين بدل من الخدمة؛

- حكومة تنافسية: إدخال التنافس في إيصال الخدمات؛

- حكومة توجهها مهمتها: تحويل المنظمات التي توجهها القواعد؛

- حكومة توجهها النتائج: تمويل المخرجات، لا المدخلات؛

- حكومة يوجهها الزبائن: تلبية حاجات الزبون، لا الجهاز المكتبي؛

- حكومة ريادية مغامرة: الكسب بدل من الإنفاق؛

- حكومة التوقعات: الوقاية بدل من العلاج؛

- حكومة لامركزية: من التسلسل الهرمي إلى المشاركة والعمل الجماعي؛

- حكومة يوجهها السوق: تعزيز التغيير عبر السوق.

وقد كلف الرئيس الأمريكي كلينتون بعد فوزه في الانتخابات الرئاسية سنة 1992 نائبه "ال غور"

بتبني فكرة إعادة اختراع الحكومة من خلال برنامج مراجعة الأداء الحكومي NPR، تحت شعار "خلق

حكومة تعمل بصورة أفضل وتكلفة أقل". ومن أهم المبادئ الخاصة بهذا البرنامج كالتالي:²

- القضاء على الروتين؛

- إعطاء الأولوية للعملاء؛

- تمكين الموظفين من تحقيق النتائج؛

- الترشيح وإنتاج حكومة أفضل بتكلفة أقل.

وتم تنفيذ هذه المبادئ من خلال: خلق إحساس واضح برسالة العمل، والإمساك أكثر بالدقة وتجذيف

أقل وتفويض السلطات والمسؤوليات، واستبدال القواعد المنظمة بالحوافز، وإعداد موازنات، وتقييم على أساس

النتائج، وتعريض العمليات الحكومية للمنافسة، والبحث عن حلول مستمدة من السوق، وقياس الأداء من

خلال إرضاء العملاء.

¹ ديفيد أوزبورن، تيد غابيلر، إعادة اختراع الحكومة: كيف تحول روح المغامرة القطاع العام، تر: محمد توفيق البجيرمي،

الرياض: دار العبيكان، 2011، ص 05.

² ليلي مصطفى البرادعي، "تقليص الحجم كمدخل من مداخل الإصلاح الإداري في الإدارة العامة: الدروس المستفادة من

تجارب عدة دول"، مجلة النهضة، جامعة القاهرة، العدد 01، 08، ص 71.

وكانت أهم نتائج الإصلاحات الإدارية من منظور إعادة اختراع الحكومة كالتالي:

-تقليص الحجم: تشير الادبيات إلى أن عملية تقليص الحجم في الولايات المتحدة الامريكية مرت بمرحلتين مختلفتين شهدهما الجهاز الإداري. ولهما، منذ 1993 حتى 1999. ففي عام 1993، قامت حكومة الولايات المتحدة بالاضطلاع ببرنامج طموح لتقليص حجم القوى العاملة الفيدرالية بنحو 12.5% من خلال ست سنوات، ونجحت الحكومة في تحقيق هذا الهدف قبل انتهاء الفترة المحددة. وفي عام 1994 أصدر الكونجرس الامريكي تشريعا خاصا بحتمية تقليص العمالة الفيدرالية بنحو 272.900 عامل. وفي عام 1998، تم بلوغ هذا الهدف وحتى الزيادة عنه، ففي الفترة من يناير 1993 حتى يناير 1998، كان صافي تقليص موظف (16.2% من إجمالي القوة العاملة)، ووقعت نحو ثلثي التخفيضات 64% في صفوف المدنيين العاملين بوزارة الدفاع، بالإضافة إلى هيئات أخرى وكان مكتب إدارة الشؤون العاملين من أكثر الهيئات تأثرا بالتخفيضات (نسبة التقليص 51.3%)، ثم إدارة الخدمات العامة، بنسبة التقليص تقدر بـ 20.3% وكان المستهدف في بداية مرحلة التسعينيات هو إجراء تقليص العمالة بنسب متفاوتة في الهيئات المدنية بحجة وجود فائض في الحكومة الفيدرالية، حيث يمكن التخلص منه دون اضطراب البرامج المقدمة او الخدمات، ولكن مع الوقت، لم ينفذ البرنامج بنسب متساوية وإنما تفاوتت النسب، فمثلا مكتب إدارة شؤون العاملين فقد أكثر من نصف موظفيه، بينما وزارة العمل شهدت تزايدا في أعداد الموظفين بها. بالإضافة إلى التخفيضات في أعداد العاملين كما نادى تقرير الأداء القومي بضرورة الحد من عدد الدرجات الإدارية، وبإجراء مزيد من التقليص لترشيد استخدام الموارد وخفض النفقات بصورة عامة.¹

-إنجاز الإصلاح وخدمة الزبون: سن الكونغرس في سنة 1994 قانون تنظيم المكتسبات الاتحادية، بسط هذا القانون الإجراءات لاتخاذ تعليمات للإنجاز وأعطى المديرين مرونة أكثر لشراء السلع المتوفرة، كما فوضت الإدارة جميع الوكالات الاتحادية لتقوم بتطوير خطط لخدمة الزبون، مما أدى الى تحول كبير في طريقة تفكير الكثيرين من العاملين الحكوميين الاتحاديين حول الأعمال التي قاموا بها وبالطريقة التي أدوا بها هذه الاعمال.²

كما حققت حركة خدمة الزبون نتائج إيجابية لاسيما في إدارة الضمان الاجتماعي وفي إدارة الجمارك، وساعد تغيير الإنجاز في جعل الحكومة الاتحادية شريكا أفضل في عقودها الخاصة، وتقلصت مكاسب القوى العاملة بمقدار الثلث، وادعى أمر تموين القوى الجوية ان تخفيضا في عدد صفحات تعليمات المشتريات بلغ 64%. وأعلنت مراجعة الأداء القومي NPR وفرا قدره 12.3 بليون دولار في السنوات الأربع الأولى من الجهود.

¹ ليلي مصطفى البرادعي، المرجع السابق، ص 119.

² دونالد ف. كيتيل، المرجع السابق، ص ص 48-49.

المبحث الثاني: اتجاهات الإدارة العامة في عصر العولمة:

الإدارة هي الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة مهما كانت طبيعتها (مالية، مادية، بشرية وتكنولوجية)، وذلك لتحقيق الأهداف المرسومة. ومن ثم تقوم الإدارة بجمع الموارد وإحصائها وتوظيفها لتتبع وتحقق رغبات وحاجيات الأفراد والجماعات، فالإدارة الناجحة هي القادرة على تحقيق التقدم والرفاه لمواطنيها. وهناك عدة مجالات للإدارة العامة ضمن دائرة اقتصاد السوق ينبغي ضبطها لضمان التقدم وتحقيق التطور.

المطلب الأول: الإدارة العامة والاقتصاد:

سنعالج في هذا المطلب وظيفة التمويل والميزانية العامة وسياسة الانفاق العام بصورة مباشرة، وهذا للوقوف على أثرها في علم الإدارة العامة، وفهم مختلف مراحلها وما تعلق بالموارد المالية في الإدارة.

الفرع الأول: المالية العامة

تحتاج الإدارة إلى مال تدفعه لموظفيها وتنفيذ سياستها، وكل ذلك يتطلب إمكانيات مالية جبارة وهنا تلجأ الدولة إلى مجموعة من الوسائل للحصول على موارد ضرورية تغطي نفقاتها.¹

أدى تطور دور الدولة والانتقال من فكرة "الدولة الحارسة" إلى فكرة "الدولة المتدخلة" إلى تطور مفهوم المالية العامة في الدولة، وبالتالي إلى تطور نظرية "النفقات العامة" نظرية "الإيرادات العامة"، نظرية "الموازنة العامة" تطورا يتفق مع هذا الدور الحديث للدولة.

فلم يعد الغرض من النفقات العامة مقصورا على الوظائف التقليدية (الامن والعدالة والدفاع)، بل أصبح يشمل، بالإضافة إلى ذلك، التأثير في حجم الدخل القومي، وفي كيفية توزيعه بين الفئات الاجتماعية المختلفة، بما يضمن تحقيق العدالة وارتفاع مستوى معيشة الفئات الاجتماعية ذات الدخل المحدودة.

ولم تصبح نظرية "الإيرادات العامة" مقصورة على تغطية "النفقات العامة" بل أصبحت تهدف إلى ما هو أبعد من ذلك ألا وهو تحقيق قدر من التقارب بين الدخل والثروات، إلى محاربة التضخم، أو إلى تكوين احتياطي للميزانية. وهكذا تم الانتقال من مرحلة المالية المحايدة إلى ما يسمى بالمالية الوظيفية أي التي توظف لخدمة غايات الدولة الاقتصادية والاجتماعية، وذلك تبعا للانتقال من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، وهكذا اتسع نطاق علم المالية العامة بحيث أصبح يشمل بالدراسة نشاط الدولة عندما تستخدم الأدوات المالية كنفقات والضرائب والرسوم والقروض العامة والميزانية العامة بقصد تحقيق المصلحة العامة للمجتمع، وهذا ما يظهر من تعريفات العديدة التي أعطيت لعلم المالية العامة منها على سبيل المثال بأن المالية العامة "العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة وتوجيهها بغرض تحقيق أغراض الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ومنها أيضا أن المالية العامة هي "العلم الذي يتناول

¹ طارق المجنوب، الإدارة العامة: العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية،

النشاط المالي العام أم نشاط الدولة الذي تستعين فيه الأدوات المالية من إيرادات ونفقات عامة بقصد تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية لأفراد المجتمع¹.

ومن جانبنا نرى أن علم المالية العامة " هو العلم الذي يعنى بدراسة الاعتبارات القانونية والسياسية والاقتصادية والفنية والتطبيقية التي يتعين على الدولة أن تراعيها وهي توجه سياستها المالية نحو أهداف اجتماعية واقتصادية تحددت مقدما" ، وهذا يعني أن علم المالية العامة هو العلم الذي يعنى بتحقيق التوازن الاجتماعي والاقتصادي فضلا عن عنايته بتمويل النفقات العامة².

وحتى لا تخرج عملية توظيف المال عند المجال المخصص لها، ينبغي أن تخضع لقانون يحميها، والمالية العامة ولا سيما الميزانية العامة تعتبر مرآة صادقة لحال الادارة العامة في الدولة، ذلك أن ادارة وتوجيه التنمية الاقتصادية والاجتماعية تدخل في نطاق مهام الادارة العامة.

فالمبالغة في الانفاق العام وعدم ترشيد الموارد المالية كثيرا ما يؤدي الى فساد وأزمات مالية يمكن أن تؤثر على التنمية وتساهم في تدهور علاقة الدولة بمواطنيها.

➤ **حماية المنافسة :** وهي الأساس المنطقي لتدخل الادارة العامة في الاقتصاد، ويكمن دور الادارة في توفير الضمانات لعدالة الممارسات التجارية والتصدي للاحتكار، أي منع قوى معينة من التحكم في سوق واقتصاد المنافسين الآخرين والسيطرة على الأسعار³.

ويتضح دور الادارة الحكومية في حماية المنافسة وتوفير الضمانات لعدالة الممارسات التجارية والتصدي لممارسات الاحتكار والاغراق لتحقيق عدالة الممارسات التجارية بين المنشآت بعضها البعض، وبين تلك المنشآت والمستهلكين.

ويتضح دور الادارة الحكومية في حماية المنتج من خلال ضمان تحقيق المنافسة الكاملة لأمرين: بجعل ضمان تحقيق المنافسة الكاملة للمنتج الجديد في دخول السوق، وجعل المنتج القديم يستمر من خلال تحسين جودة منتجاته وتقديمها بأقل أسعار ممكنة تحول دون سيطرة قوة احتكارية تقوم بإقصاء المنافسين الفعليين والمحتملين من السوق.

-ضمان تحقيق المنافسة الكاملة المنتج أيضا من سيطرة قوة احتكارية على أسعار المواد التي يحتاجها المنتج لإنتاجه، ذلك أن المنتج لسلعة ما هو نفسه مستهلك لسلعة أخرى لأزمة لإنتاج منتج.

¹ سهام العيداني، محاضرات المالية العامة، مقدمة للسنة أولى ماستر تخصص: قانون اداري، المركز الجامعي نور البشير البيض، معهد الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، د.ذ.س، ص 02.

² المرجع نفسه، ص 03.

³ تقرير المجلس القومي للإنتاج والشؤون الاقتصادية، دور الدولة في حماية المنتج والمستهلك، القاهرة، الدورة، 2000، ص 366.

وتطبق حكومات الدول المتقدمة ذات اقتصاد السوق قواعد المنافسة باعتبارها من المسلمات، بل وتُنظر إليها باعتبارها قواعد لها الصفة الدستورية وباعتبارها جزء أساسي في منظومة نشاطها الاقتصادي.¹ وهناك ثلاث طرق لقياس المنافسة، وهي:

أ/ قياس مدى تركيز الانتاج بين عدد قليل من الشركات، ويتضمن ذلك استخدام مؤشرات مثل نسب تركيز أربع أو خمس شركات، والنسبة المئوية للعمالة لدى أربع شركات... الخ.

ب / دراسة آثار هيكل السوق، ويمكن إجراء ذلك عن طريق تقدير المرونة المتبقية للطلب على المنتجات وإلى أي مدى قد يدفع قيام الشركة برفع أسعار منتجاتها إلى التحول إلى منتجات بديلة والشركات المنافسة أو الانصراف تماما عن شراء المنتج.

ج/ النظر مباشرة في سلوك الشركات لاستنباط مدى المنافسة التي تتصور الشركات أنها تواجهها، والقياس الأكثر شيوعا في هذا المجال هو مقياس الهامش بين السعر والتكلفة. وتعد هذه الطرق الثلاثة للقياس متجانسة ومكملة لبعضها البعض.

وقد يكون مقياس التركيز هو الأسهل استخداما في الدول النامية مقارنة بالمقياسين الآخرين اللذين يتطلبان معلومات مستفيضة، لكن التركيز فقط على متغيرات هيكل السوق الحالي يغفل أهمية المنافسين المحتملين الذين قد يدخلون السوق ويشكلون بذلك عنصر ضبط وربط على الشركات الراسخة.

➤ **حماية المستهلك:** أي الحفاظ على استمرار المستهلك في السوق بمعنى الحفاظ على جانب

الطلب في السوق وزيادته، بل يؤدي إلى الحفاظ على اقتصاد السوق ذاته.

- المعاقبة على اساءة استعمال السلطة الاقتصادية.

- تأثيم وتجريم الأنشطة الغتّ اجتماعية (ندرة البضائع)

- تجريم المضاربة على الأسعار (رفع أو خفض الأسعار بطريقة مصطنعة)

فلا بد من الحفاظ على صحة وسلامة المستهلك (مكافحة التضخم) وتزويده بالمعلومات وتوعيته، ودعم تمثيل مصالح المستهلك.²

كما تضمن الدولة حق المستهلك في التعويض عن الضرر نتيجة شرائه سلعة رديئة أو خدمة دون المستوى.

-التأكد من صحة الاعلانات عن المنتجات المختلفة بوسائل الاعلام لضمان عدم خداع المستهلك.

-كما تجب على الادارة ضمان حقوق المواطنين او العاملين (ضمان ظروف لائقة للعمل، ضمان حد أدنى للأجور).

¹ أشرف سويلم، "تدويل قواعد المنافسة"، مجلة السياسة الدولية، القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، عدد 140، أبريل 2000، ص 186.

² محمد صافو، مرجع سابق.

-تأمين مناخ الاستثمار (استقرار التشريعات والقوانين).

-التسويق الخارجي للمنتوج الوطني

وعموما، فهذه هي أهم الأدوار التي يمكن أن تقوم بها الإدارة العامة لضمان نجاح اقتصاد السوق

وعدم تحوله إلى رأسمالية متوحشة.

الفرع الثاني: الانفاق العام والأزمات المالية:

إن علاقة الازمات الاقتصادية والمالية بالإنفاق العام وتحديد دور الدولة في الاقتصاد من مواضيع الجدل التي لم تتوقف طيلة تعرض العالم للأزمات، وأكد الاقتصاديون طوال بحثهم في هذا الموضوع على أهمية الرشادة في سياسة الدولة الانفاقية عند تعرضها لأي أزمة سواء كانت أزمة خاصة بها أو اتسعت عبر الدول لتصبح عالمية، وتاريخ العالم مع الأزمات الاقتصادية والمالية طويل وقديم حيث تعرض الاقتصاد العالمي منذ القرن التاسع عشر 1870 إلى العديد من الازمات منها والاقتصادية وتفاوتت خسائرها وحجمها وتأثيرها دوليا بين الأزمة والأخرى، لكن ومع العولمة أصبحت الأزمات بمختلف أنواعها ذات تأثير عالمي شامل وأكدت العديد من المؤسسات المالية الدولية وفي مقدمتها صندوق النقد الدولي إن أزمة الاقتصاد الأمريكي بسبب الرهن العقاري لن تتجو منها أي دولة من دول العالم، ويقول ضياء مجيد موسوي في هذا الشأن " ... الاقتصاد العالمي شبكة معقدة من العلاقات المتداخلة فيه تؤثر التغيرات التي تحدث في بلد واحد أو مجموعة من البلدان تأثيرا كبيرا على باقي بلدان العالم.¹

ربما لم يشهد العالم قبل الأزمة الحالية أزمة تشابه أزمة الكساد الكبير في 1929-1933 التي بدأت في الخميس الأسود يوم 28 أكتوبر 1929 لكن تأثيرها استمر لسنوات أكثر من ذلك بكثير. ويثير انتباهنا اتساع رقعة الدول المتأثرة من الأزمة، لكن في حالة دهبول من حجم أو عدد الازمات في فترة بين 1977-1999 التي تعد فترة ليست بالطويلة لكن حجم وتنوع الازمات بين بنكية وأزمة صرف ليس ببسيط.²

تحاول كل دول العالم تبني سياسات عامة عند الأزمات المالية والاقتصادية تتناسب ورغبتها في المرور عبر الأزمة بأقل الخسائر والأضرار، ومن اهم السياسات العامة لكل دول العالم إعادة النظر في سياسة الانفاق العام بحيث تتبنى ترشيد الانفاق العام ليس بالضرورة تخفيض النفقات العامة كما قد يعتقد البعض، بل مراقبة فعالية هذه النفقات كي تحقق أهدافها بشكل فعال خاصة في جوانب خلق الطلب الفعال والاستثمار المنتج وكذا إعادة الثقة للمستثمرين والمواطنين في قوة البلد واقتصاده وتجنب الأسوأ.

¹ ضياء مجيد الموسوي، الأزمة الاقتصادية العالمية 1986-1989، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر، 1990، ص 09.

² إسماعين جوامع، فائزة بركات، "الانفاق العام عند الازمات الاقتصادية وفي ظل الملاءة المالية -تقييم سياسات الجزائر"، مجلة معارف، السنة 10، العدد 20، جوان 2016، ص 172.

أما في الجزائر فكانت الوضعية مختلفة عندما جاءت أزمة 2007-2008 حيث نجد أن الجزائر تبنت سياسة إنفاق عمومي، متزايدة سنة بعد أخرى يدعمها ملاءة مالية غير مسبوقة ناتجة عن زيادة تاريخية لأسعار المحروقات ككل والبتروكيمياويات بشكل خاص، وتدعمها ظروف خاصة مرت بها الجزائر في فترة التسعينات من القرن الماضي أدت الى تراجع كبير للتنمية وانهيار شامل للاقتصاد الجزائري مع رغبة الدولة في بقائها كطرف فعال في الاقتصاد بدل القطاع الخاص بإصرارها على تمويل مشاريع استراتيجية وثانوية في مختلف القطاعات وعدم اهمال دورها الاجتماعي.

وعليه نعتقد ان سياسة الجزائر في مجال الانفاق العام في وجهها الظاهر تعتبر طموحة والزيادات في الانفاق العام تعطي انطباع إيجابي، لكن عند تقييم هذه السياسة نجد انها تحمل الكثير من الإخفاقات تتطلب إعادة النظر في جوانب كثيرة في فعالية الانفاق العام ومحاولة ترشيد هذه السياسة وكذا لعب دور رقابي جديد يسمح بدفع عجلة التنمية من خلال انفاق عمومي موجه وكفئ وفعال.¹

المطلب الثاني: الإدارة العامة والسياسة الاجتماعية

لقد كشفت تجارب الدول المتقدمة في مجال حماية حقوق العاملين عن وجود دور متوقع للإدارة العامة في ضمان حقوق العاملين من خلال تشريعات قوية تكفل لهم هذه الحماية الاجتماعية، بالإضافة إلى دور الإدارة العامة في دعم الفئات الهشة.

الفرع الأول: التنمية البشرية

إن المتتبع لمفهوم مسيرة التنمية البشرية ومضمونها كما طرح في أدبيات الأمم المتحدة عموما وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي خصوصا، يجد أن هذا المفهوم ارتبط أصلا بنظريات النمو الاقتصادي المعمول بها وبالتالي فإن مضمونه قد تطور مع تطور البعد البشري في الفكر الاقتصادي السائد. وهكذا فقد تم التركيز خلال الخمسينيات على مسائل الرفاه الاجتماعي لينتقل بعد ذلك إلى التعليم والتدريب خلال الستينات، ومن ثم التركيز خلال السبعينات على تخفيف وطأة الفقر وتأمين الحاجات الأساسية للبشر، غير أن هذا الاهتمام بالعنصر البشري من قبل الفكر الاقتصادي تم إغفاله لاحقا في الثمانينات حيث أصبح التركيز على سياسات التكيف الهيكلي التي يحمل لواءها صندوق النقد الدولي.

لقد عرف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة سنة 1990 التنمية البشرية بأنها: "عملية توسيع خيارات الناس، وأهم هذه الخيارات هي أن يحيا الافراد حياة مديدة وصحية، وإن يحصلوا على قدر من التعليم

¹ المرجع نفسه، ص ص 170-171.

والتمتع بمستوى معيشي لائق، بالإضافة الى تمتعهم بالحريات السياسية وحقوق الانسان واحترام الانسان لذاته".¹

ويتضح من هذا التعريف أن التنمية البشرية هي عملية تهدف إلى زيادة الخيارات المتاحة امام الناس والواقع ان الخيارات هي تعبير عن مفهوم أرقى يعود إلى الاقتصادي الهندي الأصل Amartya Sen الا وهو الاستحقاقات الذي يعبر عن حق الانسان الجوهري في هذه الخيارات، ومفهوم الاستحقاقات هو معيار لقياس رفاهية البشر عوضا عن المقاربة التقليدية التي تعرف الرفاهية على أساس المنفعة.

ومن حيث المبدأ، فإن هذه الخيارات غير محدودة وتتغير بمرور الوقت غير انه يجب تمييز ثلاثة خيارات أساسية هي " ان يحيا حياة مديدة وصحية (خالية من الأمراض) وأن يكتسبوا المعرفة (التعليم) وأن يحصلوا على الموارد اللازمة لتحقيق مستوى معيشة لائق" وتتسع بعد ذلك الخيارات لتشمل الحريات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتمتع باحترام الذات وتوفير فرص الابداع والإنتاج وضمان حقوق الانسان وغيرها.²

الفرع الثاني: العدالة الاجتماعية:

يُشير مفهوم العدالة الاجتماعية عدة دلالات وقضايا تختلف باختلاف المُفكرين والكتاب وانتماءاتهم ومعتقداتهم السياسية، أول القضايا نجد قضية المساواة وعدم التمييز وتكافؤ الفرص، وثانيها قضية الضمان الاجتماعي، وثالثها قضية التوزيع العادل للموارد.

1. المساواة وعدم التمييز وتكافؤ الفرص:

يتعرض مفهوم العدالة الاجتماعية لمسألة تحقيق المساواة في المجتمع، وتقليل الى أقصى حد ممكن الظلم والاستغلال الاجتماعيين، وفي هذا الإطار ينبغي الإشارة الى نظرية "جون رولز" حول تطبيق العدالة الاجتماعية، حيث قدم رولز طرحاً لأنواع المساواة التي يجب أن تُحقق داخل الدولة وهما المساواة الاقتصادية والاجتماعية وقال أنه يجب أن يتم تنظيمها وتنسيقها على نحو يجعلها تقدم للأفراد الأقل حظاً في المجتمع أكبر نفع ممكن من جهة، ويجعلها تتيح في الوقت نفسه إمكانية الالتحاق بالوظائف والمواقع المختلفة أمام جميع الأفراد في إطار من المساواة المنصفة في الفرص من جهة أخرى. ومن أجل إقامة العدالة الاجتماعية، افترض رولز إقامة "عقد افتراضي" يتكون من عنصرين، الأول هو افتراض وجود الوضع الأصلي The original position، والثاني حجاب الجهالة The veil of ignorance وقال رولز أن هناك نوعان من الأشياء

¹ UNDP, Human Development Report 1990, New York, 1990, P 10.

² فريد طهراوي، "تحليل مكونات التنمية البشرية في الجزائر للفترة 1990-2014"، مجلة معارف، السنة الثانية عشر، العدد 22، جوان 2017، ص ص 189-190.

لا يعلمها الأفراد المشاركون في هذا العقد، الأول أنهم لا يعلمون مواهبهم الفطرية، والثاني أنهم لا يعلمون المفهوم الصحيح للخير.

2. الضمان الاجتماعي:

يُعد الضمان الاجتماعي من أبرز السمات التي تتميز بها معظم نظم الحكم الموجودة في عالم اليوم، ويُعتبر هو أحد الأركان الأساسية للعدالة الاجتماعية، ويشمل الضمان الاجتماعي الحق في الحصول على استحقاقات أو ضمانات مادية وغير ذلك، وفلسفة ذلك هو محاولة ربط نسيج الشعب وتقليل الفجوات بينهم دون تمييز، كما يتضمن عدة أمور من أمثلة، تقديم مساعدات مالية إلى الأفراد الأكثر احتياجاً في المجتمع، تقديم رعاية صحية جيدة لكل طبقات المجتمع، كفالة الأفراد الذين وُلدوا في طبقات فقيرة بتقديم لهم تعليم فعال وعمل لائق قدم "روبرت نوزيك" نظرية لتحقيق العدالة الاجتماعية، والضمان الاجتماعي على وجه الخصوص. أعطى نوزيك في نظريته الدولة دوراً محدوداً قريباً من أفكار الفلاسفة الليبراليين الكلاسيكيين، حيث قال أن الدور الأمثل للدولة يتمثل في عدم التدخل والتطفل بتوزيع الموارد لأن أي تدخل للدولة سيتمثل تعدياً على الملكية الخاصة ودور الدولة ينبغي أن يكون هو حماية الفرد من تعدي الآخرين وأسماها - أي الدولة - الحارس الليلي والدولة المحدودة Minimal State Night Watch State وكان الحظ عنصراً أساسياً في نظرية "نوزيك" حيث قال أن الفرد عندما يولد فإنه يتحدد مصيره بناءً على حظه، فإذا وُلد في عائلة غنية فإنه يكون محظوظاً، وإذا وُلد فقيراً فإنه يكون غير محظوظاً. تحقيق الضمان الاجتماعي في نظرية نوزيك لا ينبع من إرادة الدولة وإنما من إرادة الأفراد المحظوظين أي الأغنياء، وبالتالي فإن هؤلاء الأفراد - المحظوظون الأغنياء - هو من يقرروا طواعيةً بمساعدة الأفراد الأقل حظاً منهم:

3. التوزيع العادل للموارد:

تعني العدالة الاجتماعية التوزيع العادل للموارد والأعباء من خلال نظم الأجور والدعم والتحويلات ودعم الخدمات العامة، وبالذات الخدمات الصحية والتعليمية. وإصلاح هيكل الأجور والدخول يتم من خلاله تحديد المستوى المعيشي للعاملين بأجر، ويعكس بصورة أو بأخرى توزيع القيمة المضافة المتحققة في العملية الإنتاجية بين أرباب العمل والعاملين لديهم. وإصلاح النظام الضريبي يتمثل فلسفته في توزيع الأعباء الضريبية على كافة شرائح المجتمع دون تمييز. وثمة عنصر مهم للغاية في تحقيق توزيع عادل للموارد ألا وهو الدعم السلعي لبعض المنتجات والخدمات وهو بالأساس موجه للفقراء بإعتبار ذلك حقهم من موارد الدولة.¹

فالادارة العامة تلعب دورا كبيرا من خلال:

¹ عبد الرحمن الحديدي، "قراءة في مفهوم العدالة الاجتماعية : تأصيل نظري، المركز الديمقراطي العربي" 11، أبريل 2019، على الرابط: <https://democraticac.de/?p=59997> تاريخ الدخول: 2020/03/12 على الساعة: 22:45

- تعريف العاملين بهذه الحقوق والقوانين التي تضبط نشاطاتهم .
- تضمن الإدارة تنفيذ هذه القوانين والتصدي لأي انتهاكات لها .
- إقامة تواصل بين الإدارة الحكومية والعمال لتلقي شكاويهم ودراستها والعمل على حلها، وهو ما أسهم في زيادة إنتاجية الفرد العامل.
- الالتزام بحماية حقوق العاملين (معايير دولية).
- وضع وحماية حقوق العاملين، بما فيها حق تكوين الروابط والتنظيمات وحق المساواة الجماعية.
- الحد الأدنى لسن العمل والمساومة في الأجور، وفرص العمل والحكام الخاصة بالمرأة .
- وضع حد أدنى للأجر، وأجور ساعات العمل الإضافية .
- ضمان ظروف عمل لائقة (الصحة، السلامة الدهنية، الحد الأقصى لساعات العمل).
- التأمين الاجتماعي ومكافئة نهاية الخدمة.
- ولا يتحقق ذلك إلا بتبسيط قوانين العمل في الدول النامية والالتزام بتنفيذها.
- وبغية تجسيد الإدارة العامة للعدالة الاجتماعية، هنالك عدة مبادئ يجب الالتزام بها:
- أ/ مبدأ المساواة أمام الوظائف العامة.

يقصد بالمساواة أمام الوظيفة العامة أن يتساوى جميع المواطنين في تولي الوظائف العامة بمعاملتهم نفس المعاملة من حيث المؤهلات والشروط المرتبطة قانوناً لكل وظيفة، ومن حيث المزايا والحقوق والواجبات والمرتبات والمكافآت المحددة لها.

ب /مبدأ المساواة أمام المرافق العامة.

وهو من المبادئ العامة التي نص عليها اعلان حقوق الانسان الصادر عام 1897 ، وتضمنته جميع دساتير دول العالم، حيث تنص على أن المواطنين لدى القانون سواء وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة.

وبمقتضى هذا المبدأ يتحتم على المرافق العامة أن تؤدي خدماتها إلى كل من يطلبها بنوع من التساوي عند توافر الشروط اللازمة، وهذا لا يمنع من وضع شروط عامة يجب توفرها في الاشخاص المتقدمين للانتفاع بخدمات المرافق العامة، كتحديد شروط معينة للالتحاق بالوظائف العليا في الدولة، ما دام الهدف هو تحقيق المصلحة العامة. وقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة لا يعني المساواة المطلقة وإنما المساواة النسبية، بمعنى المساواة القانونية بين من تتماثل مراكزهم القانونية، وبالتالي لا يوجد ما يمنع من وضع بعض الفروق بين المنتفعين من خدمات المرفق العام، لكن على أسس موضوعية وليست شخصية¹.

¹ محمد صافو، مرجع سابق.

المبحث الثالث: أخلقة الإدارة العامة:

إن عدم الاهتمام بالقيم والسلوكيات الأخلاقية أدى إلى حدوث الكثير من الأعمال والأفعال التي تسببت في الكثير من الخلل في الإدارة العمومية، لذا يهدف هذا المبحث في تسليط الضوء على أخلقة الإدارة العامة، باعتبار السلوكات الأخلاقية لازمة وضرورية داخل أنظمة الإدارة.

المطلب الأول: مكافحة الفساد

إن الحديث عن موضوع الإصلاح يفرض البحث في الفساد كمفهوم مضاد ومناقض، وإذا كان الفساد ظاهرة عامة في جميع المجتمعات، فإن اتساع حجمه وتشابك حلقاته وترابط آلياته في العالم العربي بات يهدد مسيرة التنمية ويرهن حقوق الأجيال ومستقبل الأوطان.

الفرع الأول: مفهوم الفساد

تتردد كلمة الفساد كثيرا في معاجم اللغة العربية، وفي مؤلفات الفقهاء بمختلف تخصصاتهم وفي نصوص القرآن الكريم والسنة النبوية، غير أن مدلولاتها تتقارب أحيانا وتتباعد أحيانا أخرى، لذا ارتأيت أنه من المناسب لهذه الدراسة التمهيد لها باستعراض المعنى اللغوي والاصطلاحي للفساد أولا، وتعريف المنظمات الدولية له.

1-تعريف الفساد:

-**لغة:** قال ابن منظور في لسان العرب: الفساد نقيض الصلاح، فسد، يفسد، يفسد، وفسد، فسادا فسودا فهو فاسد وفسيد، وتفاسد القوم: تدابروا وقطعوا الأرحام، واستفسد السلطان قائده إذا أساء إليه حتى استعصى عليه، والمفسدة خلاف المصلحة، والاستفساد خلاف الاستصلاح، وقالوا هذا الأمر مفسدة لكذا أي فيه فساد.¹

-قال الشاعر: أبو العتاهية: إن الشباب والفراغ والجدة مفسدة للعقل، أي مفسدة. والمتتبع لاستخدامات العرب لهذه اللفظة يجد أنها تطلق على التلف والعطب، والاضطراب والخلل والجدب والقحط، يقال فسد اللحم أو اللبن أي انتن وعطب، وفسد العقل، بطل، وفسد الرجل جاوز الصواب والحكمة، وفسدت الأمور اضطربت وأدركها الخلل.²

¹ أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، القاهرة: دار المعارف، المجلد الخامس، 2007، ص 3412.

² عبد الله محمد الجيوس، "الفساد مفهومه وأسبابه وسبل القضاء عليه-رؤية قرآنية"، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، مركز الدراسات والبحوث، 2003، ص4.

- وقال الراغب الأصفهاني، الفساد من الثلاثي (ف س د) وهو أصل يدل على الخروج، فالفساد خروج الشيء عن الاعتدال قليلا كان الخروج عنه أو كثيرا، ويضاده الصلاح، ويستعمل ذلك في النفس والبدن والأشياء الخارجة عن الاستقامة.¹

- اصطلاحا

إن معالجة ظاهرة بالغة التعقيد والتشابك، ومتعددة المستويات كظاهرة الفساد، تستوجب البدء بمحاولة التعرف على ماهيتها، وتشخيص كافة جوانبها، قبل الشروع في البحث عن سبل مكافحتها. إن كل مواجهة فعالة وناجحة تتوقف بالضرورة على تشخيص دقيق وصارم، واختلف الفقه حول تعريف الفساد نظرا لاختلاف منابعهم ومشاربهم وتوجهاتهم الفكرية. لهذا يقول (جاردنر) أنه لا يوجد إجماع حول تعريف الفساد، وربما يعود ذلك إلى عمومية وسعة استخدامه في المجال السياسي اليومي، والذي انعكس على باقي القطاعات والقطاعات.²

وللوقوف على مفهوم الفساد في الاصطلاح انتقينا عينة من التعاريف الواردة في بعض العلوم وذلك على النحو التالي:

2- التعريفات الفقهية للفساد

■ من زاوية إدارية: يعرف بأنه: "النشاطات التي تتم داخل الجهاز الإداري الحكومي، والتي تؤدي فعلا إلى انحراف ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي لصالح أهداف خاصة، سواء كان ذلك بصفة متجددة أم مستمرة، وسواء كان بأسلوب فردي أم بأسلوب جماعي منتظم"³.

وهذا التعريف ركز على الانحراف الإداري ولم يشر إلى الموظف العام، ودوره في هذه النشاطات التي تؤدي إلى فساد الجهاز الإداري.

جاء داخلا في هذا النطاق، حيث عرف الفساد بأنه (Huntington) "وتعريف صموئيل هنتنجتون سلوك الموظف العام ينحرف عن المعايير المتفق عليها لتحقيق أهداف وغايات خاصة"⁴.

وهذا التعريف يحصر الفعل الفاسد في سلوك الموظف العام الذي يخرج عن معايير لم يحددها. ويرى إكرام بدر الدين في هذا المجال أنه لا يجب أن ننظر إلى الفساد على أنه مجرد الخروج على القواعد القانونية السائدة في المجتمع، لأن هذا النظام القانوني نفسه يمكن أن يكون فاسدا و يسمح بممارسات

¹ الراغب الأصفهاني، المفردات في غريب القرآن، بيروت: دار المعرفة، ط3، 2001، ص381.

² عامر خياط، مفهوم الفساد، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، لبنان: الدار العربية للعلوم، 2006، ص48.

³ مرتضى نوري محمود، "الإستراتيجية العامة لمكافحة الفساد الإداري والمالي في العراق"، المؤتمر العلمي حول النزاهة أساس الأمن والتنمية، هيئة النزاهة، العراق، ديسمبر 2008، ص07.

⁴ Gopal J. Yadav , "Corruption in developing countries : causes and solutions", global blues and sustainable development: the emerging challengers for bureaucracy, technology and governance , international political science association, university of south Florida, September, 2005,p.01.

تقنين الفساد، لأن هذه القواعد من ابتكار الطبقة المسيطرة والتي قد تكون فاسدة، والمؤسسة الفاسدة قد تغري باقي المؤسسات الأخرى بالالتحاق بالركب، ويكون من المتصور وقوع تحالفات بين العناصر الفاسدة والتي تنتمي إلى مؤسسات مختلفة داخل النظام كأعضاء السلطة القضائية والتشريعية والتنفيذية، وهو ما يؤدي إلى نشوء الفساد المؤسسي أو النظامي¹.

▪ من منظور المنظمات والهيئات الدولية:

لقد رأينا أن للفساد تعريفات عديدة ولكن دون أن تبرز اختلافات جوهرية، فبعض التعريفات جاءت مطلقة لبيان مصطلح الفساد، في حين جاء بعضها الآخر يركز خصيصا على عبارة الفساد الإداري. والشيء الملاحظ أن التعريفات التي قالت بها المنظمات والهيئات الدولية لا تختلف كثيرا عن هذا المجال، نورد بعضها فيما يلي:

- تعريف البنك الدولي للفساد

وضع البنك الدولي عدة تعريفات للفساد، كان آخرها التعريف الآتي: "الفساد هو إساءة استعمال الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة،² فالفساد يحدث عادة:

- 1- عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة، لتسهيل عقد و إجراءات مناقصة عامة.
- 2- كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء الشركات أو أعمال خاصة، بتقديم رشوة للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين النافذة.
- 3- كما يمكن للفساد أن يحصل عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة³.

- تعريف الأمم المتحدة للفساد.

عرفه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي " بأنه إساءة استعمال القوة العمومية أو المنصب أو السلطة للمنفعة الخاصة سواء عن طريق الرشوة ، الابتزاز، استغلال النفوذ ، المحسوبية ، الغش وتقديم إكراميات للتعجيل بالخدمات أو عن طريق الاختلاس".⁴

¹ أحمد أنور، الفساد والجرائم الاقتصادية في مصر، القاهرة: مصر العربية للنشر ، 2001 ، ص 140 .

² لمزيد من التفصيل حول موقف البنك الدولي من الفساد أنظر:

Sam vaknin , **Crime and corruption** ,united press international,Skopje,Macedonia , 2003 , p.18 .

³ عبد القادر الشخلي ، دور القانون في مكافحة الفساد الإداري والمالي، النزاهة والشفافية والإدارة، المنظمة العربية

للتنمية الإدارية، القاهرة: جامعة الدول العربية، 2006، ص 349

⁴ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، مكافحة الفساد لتحسين ادارة الحكم ، شعبة التطوير الاداري وادارة الحكم، مكتب السياسات

الإنمائية، 1998، ص 08.

- تعريف منظمة الشفافية الدولية للفساد

عرفت منظمة الشفافية الدولية في بداية عهدها الفساد بأنه: "سوء استخدام السلطة العامة لربح منفعة خاصة. " أو أنه: "عمل ضد الوظيفة العامة التي هي ثقة عامة " ¹. وتفرق منظمة الشفافية الدولية بين نوعين من الفساد هما: ².

-**الفساد بالقانون according to rule corruption:** وهو ما يعرف بمدفوعات التسهيلات التي تدفع فيها الرشاوى للحصول على الأفضلية في خدمة يقدمها مستلم الرشوة وفقا للقانون.

-**الفساد ضد القانون against the rule corruption** هو دفع رشوة للحصول من مستلم الرشوة على خدمة ممنوع تقديمها.

والملاحظ أن هذا التعريف لم يكن شاملا أو مانعا، لذا فقد عادت المنظمة في وقت متأخر وتحت تأثير اجتهادات عدد من الباحثين مثل: سوزان روز أكرمان suzan rose ackermangjuvti لتعرف الفساد بأنه: "السلوك الذي يمارسه المسؤولون في القطاع العام أو القطاع الخاص، سواء كانوا سياسيين أو موظفين مدنيين، بهدف إثراء أنفسهم أو أقربائهم بصورة غير قانونية، ومن خلال إساءة استخدام السلطة الممنوحة لهم ³ ".

▪ تعريف المشرع الجزائري للفساد

إن مصطلح الفساد جديد في التشريع الجزائري ، إذ لم يستعمل قبل سنة 2006 و لم يجرم في قانون العقوبات ، غير أنه بعد تصديق الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 أفريل 2004 ، كان لزاما عليها تكييف تشريعاتها الداخلية بما يتلاءم و هذه الاتفاقية فصدر قانون الوقاية من الفساد و مكافحته رقم 01-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المعدل و المتمم و الذي جرم الفساد بمختلف مظاهره ⁴.

وبالرجوع الى القانون المذكور أعلاه نجد أن المشرع الجزائري انتهج نفس منهج الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إذ أنه اختار كذلك عدم تعريف الفساد تعريفا فلسفيا أو وصفيا، بل انصرف إلى تعريفه من خلال الإشارة إلى صورته ومظاهره، وهذا ما ورد في الفقرة أ من المادة 02 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته: "الفساد هو كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون، وبالرجوع إلى الباب الرابع من

¹ Parwez Farsan, « **Administrative Corruption in India** », **corruption and Governance in south asia, south asia institue** , university of Heidelberg , 2007, p.03.

² عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح 'دراسة مقارنة'، دمشق: منشورات اتحاد الكتاب العرب، 2003 ، ص22.

³ عبد الخالق فاروق، الفساد في مصر، دراسة اقتصادية تحليلية، القاهرة: العربي للنشر، 2006، ص10

⁴ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخ في 20 فبراير 2006.

نفس القانون، فإنه يمكن تصنيف جرائم الفساد إلى أربعة أنواع هي : اختلاس الممتلكات والأضرار بها الرشوة وما في حكمها، الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية، التستر على جرائم الفساد.¹

▪ أنواع الفساد : لا يسعنا المقام لذكر جميع الأنواع سنركز على:

- من حيث الحجم: الفساد الصغير .الفساد الكبير .

- من حيث الانتشار: فساد دولي . فساد محلي

الفرع الثاني: أثر الفساد الإداري على الإدارة الحكومية:

تخسر الحكومات مبالغ كبيرة من الإيرادات المستحقة عندما تتم رشوة موظفي الدولة حتى يتجاهلوا جزء من الانتاج والدخل والواردات في تقييمهم للضرائب المستحقة على هذه النشاطات الاقتصادية، بالإضافة إلى ذلك تهدر الحكومات كثيرا من مواردها عندما يتم تقديم الدعم إلى فئات غير مستحقة ولكنها تتمكن من الحصول عليه برشوة أو نفوذ أو أي وسيلة أخرى، وهذا الأمر يؤثر بدوره على الأداء الاقتصادي للدولة.

❖ الآثار السلبية للفساد الإداري

للفساد الإداري آثار سلبية وخيمة على جميع الأصعدة والمجالات سواء كانت اقتصادية أو سياسية أو إدارية أو اجتماعية، فهو وإن جني من ورائه بعض المنحرفين إداريا كسبا، إلا أن الآثار السلبية التي تنعكس على المجتمع أكثر بكثير من الفوائد التي يجنيها هؤلاء من وراء الفساد، إذ أنه مرض خطير إذ انتشر في مجتمع ما دمره لا محالة، هذا ما قال به غالبية الفقه وعلى رأسهم أنصار المدرسة القيمية وما بعد الوظيفة، ويمكن حصر أهم الآثار السلبية فيما يلي:²

1: الآثار الاقتصادية السلبية:

يؤثر الفساد على الأداء الاقتصادي من خلال آليات متنوعة، فرغم أن أنصار الفساد المنتج والفعال يوردون بعض إيجابيات الفساد في هذا الجانب، كانخفاض تكاليف الصفقات إلا أن تأثيره على الاقتصاد كبير، ومن أبرز الآثار السلبية في هذا المجال نذكر ما يلي:

أ/ أثر الفساد على النمو الاقتصادي:

أن الفساد يقوض النمو الاقتصادي على المدى البعيد، فإيطاليا مثلا، يؤدي انخفاض زهيد للفساد

¹ أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري، الجزائر: دار هومة الجزء الثاني، 2007، ص05.

² Anwar Shah and other , performance accountability and combating corruption , the world bank, Washington , D.C. ,2007 . p 27

إلى زيادة في النمو بحوالي 0.3 %، فالفساد الإداري يضعف ويعرقل النمو الاقتصادي بطرق شتى، فهو يضعف الاستثمار المحلي، والأجنبي عن طريق زيادة فرص السعي للحصول على مزايا اقتصادية دون مراعاة مصلحة المجتمع، كما يخلق جو من عدم الثقة، ويقلل الحوافز المشجعة للاستثمار.¹

كما يؤدي الفساد إلى تقليل الربح، لأن مدفوعات الفساد الكبيرة إنما تمثل عبئاً إضافياً على المشروع وتزيد من تكاليفه، بل يعتبرها البعض ضارة بالاستثمار.

وقد أكد التقرير العالمي للتنمية لسنة 1997، أن الفساد مشكلة عامة تواجه المستثمرين، وأن هناك علاقة سلبية بين تفشي الفساد ومستوى الاستثمار في الاقتصاد القومي، فكلما زادت درجة الفساد قل حجم الاستثمار والعكس²، فعلى سبيل المثال على المستوى العالمي قد يؤدي الانخفاض البسيط في مستويات الفساد إلى زيادة الاستثمار في الاتصالات بحوالي 0.8%.

كما يضعف الفساد من التنمية الاقتصادية، بما يؤدي إليه من الهبوط بجودة البنية الأساسية، لأن جزء من الموارد التي كان ينبغي أن توجه إليه المشروعات العامة لإقامة بنية أساسية تدعم الإنتاج يتم توجيهها من خلال علاقات الفساد إلى الاستهلاك الخاص للمتنفذين في الأجهزة الحكومية التي تقوم بتلك المسؤوليات³.

كما يؤثر الفساد سلبيًا على نمو الدخل القومي، حيث يؤدي إلى تراجع معدلات الادخار والاستثمار، ومن ثم عدم زيادة القيمة المضافة إلى الدخل القومي.⁴

ب/ أثر الفساد على الإيرادات العامة:

يؤدي الفساد الإداري إلى خفض الإيرادات العامة، خاصة الضرائب والرسوم الجمركية، حيث يلجأ الكثير من المتعاملين الاقتصاديين إلى دفع الرشاوى والعمولات لمفتشي الضرائب والجمارك حتى يستفيدوا من معاملة خاصة، تصل إلى حد خفض قيمة التزاماتهم الضريبية أو حتى التهرب الكامل من دفع الضرائب والرسوم في بعض الحالات، هذا بالإضافة إلى الإعفاءات الضريبية التي يستفيد منها بين الحين والآخر.⁵

إن الحكومات تخسر دخولا ضخمة من الإيرادات المالية المستحقة لخزينة الدولة، بسبب الرشاوى

¹ زياد عربية بن علي، "الأثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية"، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، السنة 10، العدد 01، 2002، ص 274.

² طارق محمود عبد السلام السالوس، التحليل الاقتصادي لفساد، القاهرة: دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 37

³ فيصل بن طلع بن طايح المطيري، "معوقات تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد"، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2008، ص 54.

⁴ أمير فرج يوسف، مكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2009، ص 100.

⁵ طارق محمود عبد السلام السالوس، مرجع سابق، ص 38.

التي يتقاضاها موظفو الدولة حتى يتجاهلوا جزء من الإنتاج أو الدخل أو الواردات في تقييمهم للضرائب المستحقة على هذه الأنشطة الاقتصادية.¹

إن كل ما سبق يؤدي إلى خسارة الاقتصاد وضياع موارد الدولة، الأمر الذي يزيد من تراكم الديون المحلية، واستمرار العجز في الميزانية العامة وتسهم ضائلة الموارد المالية للدولة في خفض الإنفاق العام الذي يمس قطاعات حيوية كالإسكان والصحة والتعليم... وقد يدفع الوضع إلى الإصدار النقدي الجديد أو الاقتراض الداخلي أو الخارجي وما ينجم عن ذلك من تزايد حجم الديون وفوائدها.²

ج/ تأثير الفساد على الإنفاق العام:

يؤثر الفساد سلبا على الإنفاق العام من خلال تغيير وجهته الأساسية، فالحكومات الفاسدة تكون أكثر ميلا إلى توجيهه وصرف نفقاتها على مشروعات ووجوه إنفاق يسهل فيها الحصول على الرشوة والعمولات وإخفاؤها، وذلك لصعوبة تحديد سعرها في السوق أو في إنتاجها أو شرائها كالإنفاق العسكري³، حيث توجد علاقة قوية بين نسبة الإنفاق العسكري والفساد، وذلك بسبب انعدام الرقابة على هذا النوع من الإنفاق، حيث يتسم بالسرية التامة من ناحية، وضخامة مدفوعاته، مما يسمح بالحصول على عمولات كبيرة من ناحية أخرى، وفي مقابل هذا يقل الإنفاق على الخدمات التعليمية والصحية نظرا لانخفاض عائد الفساد فيها.⁴

- **أهم مبادئ الحكم الراشد حسب البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة:** من أهم مبادئ الحكم الراشد الذي نص عليها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة نجد :

- الشفافية: ونعني بها سهولة الحصول على المعلومات، والانفتاح في العلاقة بين الحكومة والمواطنين
- المساءلة: تحمل الالتزامات وتبعات المسؤوليات، وإيجاد جهات وسبل متعددة وفعالة للرقابة والمساءلة
- سيادة القانون: خضوع جميع المواطنين والمؤسسات في الدولة للقانون. مكافحة الفساد: اتخاذ الخطوات والإجراءات اللازمة للوقاية من مظاهر الفساد المختلفة كالرشوة واستغلال السلطة والنفوذ وردع تلك المظاهر.
- العدالة: فيقصد بها " تبني سياسات و قوانين تضمن التعامل مع المواطنين على قدم المساواة ودون تمييز وفقا للنوع أو الدين أو الطبقة الاجتماعية أو النطاق الجغرافي... الخ).
- الاستجابة: التفاعل مع احتياجات ومتطلبات المواطنين بمختلف فئاتهم ومجالاتهم والاستجابة لها.

¹ فيصل بن طلع بن طابع المطيري، مرجع سابق، ص 54 ،

² سيد شوريجي عبد المولى، مواجهة الجرائم الاقتصادية في الدول العربية، الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2006، ص 104 .

³ طارق محمود عبد السلام السالوس، مرجع سابق، ص 38.

⁴ سيد شوريجي عبد المولى، مرجع سابق، ص 103.

- المشاركة: أي الاشتراك في العملية السياسية والتنمية من خلال إبداء الرأي والاشتراك في التخطيط والتنفيذ والتقييم.

- الفعالية: جودة الخدمات، ورضا المواطنين عنها.¹
- الكفاءة: تسعى معظم الشركات إلى تحقيق نتائج جيدة وفقا لحاجتها المسطرة مع ضرورة أخذها بعين الاعتبار الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة
- الرؤية الاستراتيجية: وتتطلب امتلاك صناع القرار أفاقا بعيدة لتحقيق الحكم الرشيد والتنمية البشرية.

المطلب الثاني: الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد:

يعتبر الإصلاح الإداري إحدى أهم الآليات التي تلتزم بها الإدارة من أجل أخلقة مرافقها العامة:

الفرع الأول: مفهوم الإصلاح الإداري:

الإصلاح نقيض الفساد، بل هو العلاج الأنجع في حالة انتشار الفساد والسبيل الأمثل للقضاء عليه، والإصلاح مفهوم واسع يشمل جميع جوانب الحياة التي يمسه الفساد، فهناك الإصلاح السياسي والقانوني والاقتصادي والاجتماعي والإداري، وقد ورد لفظ الإصلاح في القرآن الكريم عدة مرات، باعتباره نقيض الفساد قال تعالى: **"..الَّذِينَ يُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ وَلَا يُصْلِحُونَ.."** سورة الشعراء ، الآية. 152 وقوله تعالى:

"..كَانَ فِي الْمَدِينَةِ تِسْعَةُ رَهْطٍ يُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ وَلَا يُصْلِحُونَ.." سورة النمل الآية 48.

وظهر مصطلح الإصلاح الإداري في أواخر الستينيات من القرن الماضي في بعض الدراسات عندما قام علماء الإدارة مثل Bribanti & Spengler و Lapalambora و Riggs بالدعوة إلى إعادة تنظيم النظم الإدارية لتواكب التغيرات وتتماشى مع البرامج الإنمائية القومية، وساعد على تقبل هذا الفكر الجديد أن النظم الإدارية القديمة فشلت في تنفيذ البرامج التي تعمل على تحقيق التنمية والتقدم، منذ ذلك الحين وموضوع الإصلاح الإداري يشغل فكر الإداريين في العالم حتى زاد التركيز عليه في ثمانينيات القرن الماضي عندما دعي علماء الإدارة الحكومات لتطبيق هذا الفكر الجديد في أجهزتهم الإدارية لأنه يعتمد على التغيير والتطوير لأداء الجهاز الإداري.²

¹ نافعة حسن، دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد، مجلة المستقبل العربي، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 309 ، 2004، ص 95.

² حياة محمد خطاب، "دور المنظمات غير الحكومية في الإصلاح الإداري، دراسة مقارنة بين جمعية تنمية خدمات حي مصر الجديدة في جمهورية مصر العربية والاتحاد النسائي في دولة الإمارات العربية المتحدة مع التركيز على متغير القيادة"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 1998، ص ص 07-08.

وقد بدأ الإصلاح الإداري بالتركيز على إصلاح نظام الخدمة المدنية وإبعاد الفساد الحزبي والسياسة الحزبية عن الوظيفة العامة ومن الذين أسهموا في ذلك (ودرو ولسن) ببحثة الشهير دراسة الإدارة فقد نادى بإبعاد التدخل الحزبي عن الوظيفة العامة والقضاء على نظام الغنائم وشغلها على أساس الكفاءة وتحقيق تكافؤ الفرص¹. إلا أن هناك بعض التعريفات تشير الى وجود أربعة مفاهيم للإصلاح الإداري هي²:

أولاً/ مفهوم الإصلاح الإداري كعملية تغيير شامل: وهذه التعريفات تستخدم التغيير الشامل مرادفاً للإصلاح الإداري، ولا تعترف بالإصلاحات الجزئية حتى ولو كانت جزءاً من تخطيط كبير.

ثانياً/ مفهوم الإصلاح الإداري كتنظيم للأداة الحكومية: وهذا المفهوم يتضمن التعريفات التي تجعل إصلاح الجهاز الحكومي أو تنظيم الجهاز الإداري للدولة مرادفاً للإصلاح الإداري.

ثالثاً/ مفهوم الإصلاح الإداري كعملية تبسيط الإجراءات وطرق العمل، على اعتبار أن تبسيط الإجراءات وتحسُّت وسائل وطرق العمل من العوامل الرئيسية في تيسير أداء الخدمات.

رابعاً/ مفهوم الإصلاح الإداري كعملية جزئية من العمليات الإدارية دون الاستراتيجية، حيث يرى البعض أن مجرد تحقيق إصلاحات إدارية في أي مجال من المجالات الإدارية العامة يحقق المقصود بالإصلاح الإداري ولا يهم في أن تكون العملية متكاملة.

فالإصلاح ذو طبيعة شديدة المرونة والتوافقية، حيث لا يختلف على أهميته اثنان، فالإصلاح هدف مشروع يسعى كل فرد إلى تحقيقه وتسعى كل مؤسسة ومجتمع إلى الوصول إليه، ويشمل هذا المحور جانبين هما: جانب المعالجة لأوجه القصور القائمة، وإعادة التوازن التشغيلي والأدائي للكيان الإداري ومعالجة الاختلالات القائمة. وبذلك فإن الإصلاح الإداري لو خصائص متعددة متمثلة في:

- تغيير جذري وأصيل في الأشخاص وفي المفاهيم.

- عملية مستمرة متجددة هدفها يتحرك دائماً.

- عملية هادفة مخططة ومرسومة.

الفرع الثاني: استراتيجيات الإصلاح الإداري:

أ/ استراتيجية الإصلاح الجزئي: الجهود موجهة إلى عدد قليل من العناصر وعدد محدود من المنظمات ويضم هذا التصنيف ثلاث مجموعات حسب موقعها من مستويات الإدارة (مستوى الهيكلية، ومستوى العنصر البشري، ومستوى طرق وأساليب العمل، ومستوى النصوص والأنظمة والتشريعات).

¹ أحمد رشيد، الإصلاح الإداري، إعادة التفكير، القاهرة: دار النهضة العربية، 1994، ص 07.

² صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي، بحث مقدم الى مؤتمر: الإصلاح التشريعي طريق نحو الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد، مؤسسة النبا للثقافة والاعلام وجامعة الكوفة، كلية القانون 25-26 نيسان، 2018.

ب/ استراتيجية الإصلاح الأفقي: تنصب جهود الإصلاح على قلة من العناصر المكونة للنظام الإداري الكلي.

ج/ استراتيجية الإصلاح القطاعي: الجهود المنصبة على كل العناصر الحرجة المكونة للأداء داخل المنظمات الحكومية المنتقاة، وتقوم على تجريب الإصلاح قبل انتشاره وتعميمه، ويتم من خلال تأليف لجنة لتجرب عملية شاملة متكاملة تشمل كل مقومات الإدارة وسائر خطواتها.

وهي تشمل الجمع بين أطراف التغيير وديناميكيات المصالح المتمثلة في : استراتيجية الإصلاح الشامل أ. المنظمات الحكومية والعاملون بها.

ب. القيادة السياسية.

ج. المؤسسات التشريعية.

د. جماعات المصالح والضغط.

هـ. أجهزة وخبراء الإصلاح الإداري.

3- معوقات الإصلاح الإداري :

تنقسم معوقات الإصلاح الإداري إلى نوعين:

-النوع الأول: عوامل خارجية. وهي عوامل تتعلق بعوامل خارج المنشأة أو المؤسسة وتتمثل في:

1. القيم الاجتماعية والثقافية ومقاومة فكرة الإصلاح.

2. تردد القيادات السياسية في تطبيق خطط الإصلاح.

3. عدم تفعيل قدرة الأجهزة المتخصصة في إدارة الإصلاح.

-النوع الثاني: عوامل داخلية

1. عدم حماس القيادات الإدارية لخطط الإصلاح.

2. نقص الموارد البشرية القادرة على القيام بعملية الإصلاح.

3. تردي الأوضاع الإدارية إلى درجة الصعوبة في الإصلاحات .

ويبقى الإصلاح الإداري الشامل هو الرهان الحقيقي لمحاربة الفساد بمختلف صورته وأشكاله، وتحقيق الإدارة العامة لوظائفها في مجال تنفيذ السياسات العامة للدولة.¹

¹ محمد صافو، مرجع سابق.

المطلب الثالث: الالتزام بأخلاقيات الإدارة العامة

من أكبر التحديات التي يواجهها مديرو الهيئات الحكومية هي إنشاء منظومة من معايير السلوك الأخلاقي ليتم تطبيقها من قبل الموظفين الحكوميين، فقد نجد بعض الموظفين يؤمنون بأخلاقيات العمل، في حين أن البعض الآخر لا يكثر لها، إلا أن مصلحة المؤسسة تقتضي وضع لائحة أو ميثاق يوضح أخلاقيات العمل من منظور المؤسسة والزام جميع العاملين فيها باتباعه.

يقول "جورج غوردون" في كتابه "الإدارة العامة في الولايات المتحدة" إن العامل الأخلاقي يعد قضية حساسة بالنسبة للحكومة أكثر من الشركات وغيرها من منظمات القطاع الخاص، لأن الحكومة بحكم تعريفها، يجب عليها أن تخدم جميع مصالح المجتمع، كما أن السلوك الأخلاقي المتزن من قبل الإدارة العامة وموظفيها من شأنه أن يعزز من فعالية الحكومة وعلاقتها مع الجمهور، إضافة إلى أنه يساهم في تحسين معنويات الموظفين في الهيئات الحكومية.

وترتكز أخلاقيات الإدارة العامة على فكرة أن المسؤولين الحكوميين والعاملين فيها هم خدمة الجمهور، ولهذا فقد وضعت الجمعية الأمريكية للإدارة العامة مجموعة من المبادئ والتوجيهات الأخلاقية التي تنص على أن أعضاء الحكومة عليهم الالتزام بخدمة المصلحة العامة والمواطنين، واحترام قانون ودستور الدولة وتعزيز معايير السلوك الأخلاقي في المؤسسات والهيئات التابعة للحكومة والسعي إلى تحقيق التفوق المهني. ولأن الإداريين الحكوميين والموظفين العاملين في الهيئات والمؤسسات العامة تم تكليفهم بإدارة وحفظ الموارد العامة، فإن عليهم الالتزام بقواعد ومبادئ السلوك الأخلاقي السليم والتعامل مع المواطنين بالطريقة المثلى وخدمة مصالحهم، ويتضمن ذلك أيضاً نبذ جميع أشكال التمييز، ودعم حق الجمهور بمعرفة ما تفعله الحكومة نيابة عنه، وإشراك المواطنين في عملية صنع القرار السياسي.

الفرع الأول: مفهوم أخلاقيات الإدارة: تعرف على أنها "مجموعة القواعد والأسس التي يجب على المهني التمسك بها والعمل بمقتضاها، ليكون ناجحاً في تعامله مع الناس، ناجحاً في مهنته مادام قادراً على اكتساب ثقة زبائنه والمتعاملين معه من رؤساء ومرؤوسين " ¹.

كما يعرف اللوزي أخلاقيات الإدارة بأنها: " التصرفات أو السلوكيات المهنية الوظيفية المثالية الواجب على القائد أن يسلكها في سبيل أداءه لواجباته بإتقان لتحقيق المصلحة العامة دون التأثير على كفاية

¹ ياغي محمد عبد الفتاح، الأخلاقيات في الإدارة، الأردن: مكتبة اليقظة للنشر والتوزيع، 1995، ص 27.

العمليات الإدارية، ويشمل من بين الجوانب الأخرى الكثيرة الإخلاص في العمل والولاء للدستور والقوانين، واحترام كل ما هو خير وحق وعدل في تنظيم أمور العمل".¹

كما عرفها بيتر دريكر P.F.Drucker أخلاقيات الإدارة بالعلم الشي يعالج الاختيارات العقلانية على أساس تقييم ببن الوسائل المؤدية إلى الأهداف.²

ويرى تومبسون أن أخلاقيات العمل هي تطبيق المبادئ الأخلاقية على سلوك الأفراد في المنظمات، وبالتالي فإن القيم هي التي تصوغ أخلاق العمل لكل فرد ومن ثم يتولد من تلك الأخلاقيات، نمط سلوكي إداري يكون أخلاقيات أو لا أخلاقيا.

الفرع الثاني: مصادر الأخلاقيات في الإدارة: هي عديدة سنركز على:

1-المصدر الديني:

يُمثّل هذا المصدر، وبخاصة في المجتمع الإسلامي، أهم مصادر أخلاقيات المهنة؛ إذ أنه يوفّر لأخلاقيات المهنة خلق الرقابة الذاتية في الفرد؛ فالمهني يمكن أن يتهرب من الرقابة السياسية، أو الاجتماعية، أو القانونية لكنه لا يستطيع أبداً أن يتهرب من رقابة الله سبحانه وتعالى ويشتمل هذا المصدر على المبادئ والتنظيمات التي تحقق سعادة الإنسان والمجتمع في كل المجالات، وعلى القواعد العامة الصالحة لهداية الناس، وتنظيم حياتهم في كل زمان ومكان، ويشتمل أيضاً على القوانين الوضعية، وهي الأوامر والنواهي التي وضعها البشر أنفسهم، لتنظيم حياتهم بالمحافظة على حقوق الناس، وتحديد واجباتهم لنشر العدالة والمساواة بينهم، لذلك تعدّ التشريعات والقوانين والأنظمة المعمول بها مصدرًا من المصادر الأخلاقية، ويُقصد بالتشريعات دستور الدولة والقوانين كافة المنبثقة عنه، ونظام الخدمة المدنية، واللوائح والتعليمات الأخرى على أنواعها المختلفة التي تحتوي على أخلاقيات كثيرة، من حيث الانضباط بالوقت، والتقيّد به والاحترام، والابتعاد عن المحسوبية، وتقديم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، وعدم إفشاء أسرار العمل، وعدم قبول الرشوة.³

¹ موسى اللوزي، "تقدير الأفراد العاملين لسلوكهم الأخلاقي: دراسة ميدانية في مؤسسات القطاع العام في الأردن"، مجلة دراسات العلوم الإدارية، مجلد 25، العدد2، 1998، ص28.

² نصر الدين بن شعيب، بومدين محمد، فوزي بودية، "البعد الأخلاق للحد من ظاهر الفساد في الإدارة العمومية"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، العدد الثالث، ديسمبر 2013، ص 116.

³ البشري، قدرية، "درجة التزام مديري المدارس الثانوية في دولة الإمارات العربية المتحدة بأخلاقيات المهنة من وجهة نظر معلمي مدارسهم"، مذكرة ماجستير غير منشورة، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن، 2006، ص29.

2-المصدر السياسي:

ويقصد به نمط النظام السياسي الذي يُسيّر المجتمع، وانعكاس توجهات هذا النظام على أخلاقيات الأفراد؛ فإذا كان النظام السياسي يؤمن بالتعددية، والمشاركة، والحوار، واحترام الرأي الآخر؛ فإنه سوف يتأثر إيجابياً في قيم الأفراد وقناعاتهم المهنية، وإذا كان النظام السياسي دكتاتورياً فاسداً لا يتورع عن النهب، ويشجع القيم البالية؛ فإن تأثيره سيكون سلبياً في توجهات الأفراد في كل مؤسسة.¹

وحين يقوم المهني بأداء واجباته في ظل أوضاع سياسة قائمة؛ فإن سلوكه يتأثر بطبيعة هذه الأوضاع وخصائصها؛ فالنظام السياسي الذي يتخذ من الصالح العام غاية له، يتعين عليه الإيمان بالحرية، والشفافية، والديمقراطية، والمساءلة، ومن هنا فإن النظام يؤدي إلى ازدهار الأخلاق المهنية، أما النظام السياسي الذي يفتر إلى الرقابة القضائية، والإدارية، والشعبية، ويميل نحو الاستبداد والظلم؛ فيؤدي إلى تغذية السلوك اللاخلقي على مستوى الأفراد بعامة، ومستوى أفراد المهنة بخاصة.

3-المصدر الاجتماعي:

إن لكل مجتمع ثقافته الخاصة به، التي تنظم حركته، وتحدد قيمه ومعتقداته وعلاقاته، وولاء وانتماء أفرادها، ومن المعروف أن أهم ما يُكوّن ثقافة المجتمع الجوانب الاجتماعية المتمثلة في القيم، والمعتقدات، والعادات، ونمط العيش، وممارسات الحياة الاجتماعية. وقد يحمل المهنيون إلى أي مؤسسة يعملون فيها عادات المجتمع الأكبر الذي يعيشون فيه، وتقاليد وأعرافه، سواء كانت هذه العادات والتقاليد أمراضاً اجتماعية، أم قيماً وتقاليد إيجابية؛ فالمجتمع الذي يتمسك أفرادها بمصالحهم الضيقة؛ فإن ذلك يؤثر في السلوك المهني؛ فينقل هذه الأنماط من السلوك إلى مؤسسة العمل.²

4-المصدر الاقتصادي:

تتحكم الظروف الاقتصادية السائدة في المجتمع، في جميع أفرادها ومن بينهم المهنيون والإداريون؛ إذ أن الظروف الاقتصادية الصعبة، تدفع بأفراد المجتمع غالباً إلى أنماطٍ من السلوك بعيدة عن المعايير الخلقية.³

¹ خلف بني خالد، "درجة التزام الإداريين التربويين في مديريات التربية والتعليم في محافظة المفرق بأخلاقيات مهنة التعليم من وجهة نظر مديري المدارس الثانوية"، مذكرة ماجستير غير منشورة، الجامعة الهاشمية، الأردن، 2007، ص 32.

² غالب صالح عبد الرحمن الحوراني، "تطوير مُدونة الأخلاقيات الأكاديمية للأستاذ الجامعي من وجهة نظر أعضاء هيئة التدريس والطلبة في الجامعة الأردنية"، رسالة دكتوراه غير منشورة، الجامعة الأردنية، الأردن، 2005، ص 39.

³ المرجع نفسه، ص 40.

فإذا كان الشخص يعيش في وضع اقتصادي مريح، ويمكنه العيش بكرامة مع أفراد أسرته؛ فإنه من السهل أن تتوقع منه أخلاقياتٍ رفيعة والتزاماً أكيدا، أما إذا كان وضعه الاقتصادي لا يمكنه من الوفاء بالتزاماته المتعددة تجاه أسرته ومجتمعه؛ فيتوقع منه الانحراف، والغش، والارتشاء، واستغلال الوظيفة، ولعل أهمية البعد الاقتصادي قد تتضاعف بشكل كبير في الوقت الحاضر، إذ تطرح التكنولوجيا في كل يوم الكثير من المغريات، وإذ تسود النزعة الاستهلاكية بين الناس.

5-المصدر الإداري التنظيمي:

تعد القوانين والأنظمة والتشريعات من المصادر الرئيسة التي تتحكم في تسيير الإدارة في المنظمات، ويقصد به البيئة التنظيمية التي يعمل فيها الفرد بكل ما فيها من قوانين ولوائح، وأنظمة، وقيم وتقاليد ومُثل تحدد سلوك العاملين فيها، وتوجه مسارهم، ومما يؤثر في قيم الفرد والتزامه وأسلوب عمله الذي تطبق فيه مبادئ الإدارة داخل التنظيم، وأنماط تقسيم العمل، ونظم الاستراحة والمكافأة، وأشكال الرقابة والعقاب، وإننا يجب أن ندرك أيضًا أن هناك تفاعلا خصبًا بين البيئة التنظيمية والبيئة الاجتماعية العامة؛ فاللوائح والقوانين المطبقة في المؤسسة تستمد في العادة، أو تتأثر على الأقل بالقوانين النافذة في البلاد، وأنماط القيم والسلوك السائد في المؤسسة، وهي عينة ممثلة لأنماط القيم والسلوك الشائعة في المجتمع.¹

الفرع الثالث: أسس نظام أخلاقيات الإدارة: يعتمد النظام الإخلاقي على ثلاثة مبادئ رئيسة هي:

أولاً: مبدأ الإنزاه: ويقصد به إيجاب سلوك معين يسلكه الفرد عند توليه الوظيفة العامة، ولهذا لا بد أن يكون واضحا بما يمكن عمليا تنفيذه أو تحقيقه، ويكون خاضعا بدقة لمبدأ المشروعية ، ذلك المبدأ العظيم الذي يعتبر في ظل التطور السياسي والاجتماعي والاقتصادي وفي ظل الانفتاح الإعلامي معيارا متميزا للحكم على صحة الأعمال والتصرفات وضمانه من أعظم الضمانات لحماية الحقوق والحريات، وتحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية ومعلما بارزا من معالم الدولة الحديثة المتطورة، ويقصد به الأنظمة القائمة على أحكام الشريعة الإسلامية طاعة الله سبحانه وتعالى في كل ما أمر به واجتتاب ما نهى عنه، أم في الأنظمة الوضعية الأخرى، فقد وقع اختلاف في تحديد مفهوم هذا المبدأ فعرف على انه " احترام الإدارة للقانون في تصرفاتها الايجابية، يعني كذلك وجوب قيامها بالأعمال التي يحتم القانون عليها ضرورة تنفيذها والقيام بها بحيث يعتبر سكوتها عن القيام بتلك الأعمال تصرفا سلبيا غير مشروع".²

¹ بني خالد، مرجع سابق ، ص ص33-34.

² إسماعيل بدوي، القانون الإداري، القاهرة: دار الفكر العربي، 1977، ص 27

ثانياً: مبدأ المسؤولية: يقصد بها حالة الشخص الذي ارتكب ما يوجب المؤاخذة عليه وقد تم التعبير بمن ارتكب ما يوجب المؤاخذة قاصداً الفعل أو الترك الموجب للمؤاخذة والقصد يشترط فيه علم الشخص بأن ما يرتكبه مخالفة ويتوسع في إثبات هذا العلم في بعض جوانب أخلاقيات العمل، لأن هناك جملة من الأخلاقيات لا يسوغ ادعاء الجهل بها، إما لأنها محددة بموجب نصوص معينة، أو لأنها مزروعة في فطرة الإنسان على تفاوت بين الأفراد في استحضارها، كما يشترط أيضاً أن يكون ارتكاب ما يوجب المؤاخذة صادراً عن إرادة مختارة فتنتفي المسؤولية حيث يكون هناك إكراه أو اضطرار.

وتتنوع المسؤولية المترتبة على ارتكاب الموظف ما يوجب المؤاخذة على ثلاثة أنواع: مسؤولية جنائية ومسؤولية مدنية وثالثة تأديبية.¹

ثالثاً: مبدأ الجزاء: عرف "دراز" الجزاء بمفهومه العام بأنه رد فعل القانون على مواقف الخاضعين لهذا القانون.² وهذا التعريف يشمل الثواب والعقاب فمن قام بعمله على خير وجه فإنه يستحق الثواب المتمثل في الحقوق المقررة للموظف نتيجة تنفيذه لالتزاماته الأخلاقية المتعلقة بوظيفته، ومن اخل بهذه الالتزامات فإنه يستحق الجزاء الذي يختلف بحسب درجة المخالفة فقد يكون جزاءاً تأديبياً وهو محصوراً في الإنذار واللوم والحسم من الراتب والحرمان من العلاوة الدورية والفصل من الخدمة، وقد يكون عقوبة جنائية، أو جزاءاً تأديبياً والعقوبة هي الجزاء المترتب على قيام المسؤولية، وهو ما تركز عليه القوانين الوضعية المتأثرة بالعقلية الحديثة التي ترى أن الموظف متى قام بعمله فقد قام بما يتوجب عليه.

المبحث الرابع: خريطة الدراسة الأكاديمية لتخصص الإدارة العامة في المدارس الأوروبية:

تختلف مجالات اهتمام علم الإدارة العامة على صورته الأوروبية باختلاف نموذج الدولة، ذلك أنه لا توجد قواعد صالحة للعمل في كل زمان ومكان، كما نستطيع أن نتلمس وجود أو اندماج تخصص الإدارة العامة في قلب العديد من المدارس والتخصصات العلمية سواء من إدارة أعمال أو الاقتصاد أو العلوم السياسية أو القانون في قلب الحالة الأوروبية، مما يعكس معها بقوة الطبيعة البنائية لحقل الإدارة العامة على الأقل داخل الإقليم الأوروبي.³

¹ سعيد الزهراني، "أخلاقيات العمل الإداري لدى مديري مدارس التعليم العام للبنين بمدينة مكة المكرمة"، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية التربية، جامعة أم القرى، مكة المكرمة، 2007، ص 33

² محمد عبد الله دراز، دستور الأخلاق في القرآن، بيروت: مؤسسة الرسالة، 1991، ص 245.

³ لمزيد من التوضيح يمكن الرجوع لدراسة:

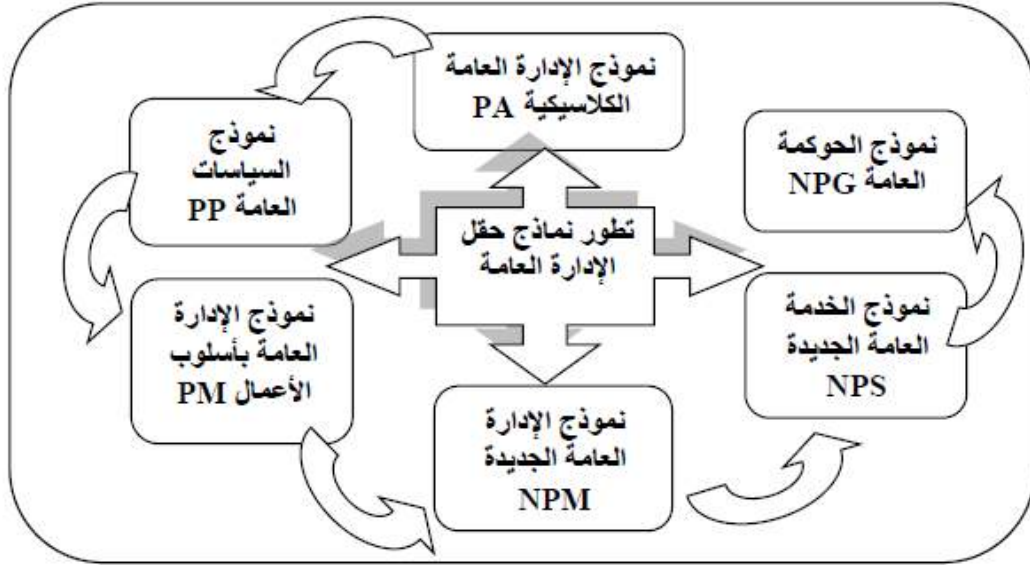
المطلب الأول: الإدارة العامة في المدارس الأوروبية:



فلقد شهد تخصص الإدارة العامة في قارة أوروبا العديد من التسميات المعبرة عن حالة الحقل والتغيرات التي لحقت به حيث تتباين وتتفاوت هذه التسميات للأقسام أو حتى المدارس العلمية المعبرة عن تخصص الإدارة العامة، بداية من الإدارة العامة (PA (Public Administration) حيث الإدارة الحكومية في صورتها الكلاسيكية كما عبر عنها نموذج ماكس فيبر، مروراً بعقد الستينيات حيث تغير المسمى داخل الجامعات الأوروبية لاسيما المملكة المتحدة تأثراً بتوجهات المدرسة الأمريكية حيث تحول المسمى إلى السياسات العامة (PP (Public Policy schools) إلى جانب تغليب لغة التحليل الكمي والعناية بمخرجات السياسات العامة والبرامج الحكومية وتأثيرات السياسات المتبعة على المجتمع، وبعد ذلك بما يقرب من 20 عاماً أي بدايات الثمانينيات تغير المسمى إلى (PM (Public Management) حيث الإدارة العامة الحكومية بأساليب القطاع الخاص أو قطاع الأعمال، ثم ظهر مفهوم الإدارة العامة الجديدة (NPM) New Public Management تعبيراً عن مصالح المواطن تغير النظرة نحوه كمالك للخدمة العامة وليس مجرد متعامل سلبي متلقى للخدمة إلى جانب تغليب مسألة العدالة الاجتماعية في السياسات، ثم تغيرت التسميات إلى مفهوم الخدمة العامة الجديدة أو (NPS) (New Public Service) في إشارة لنور أكثر إيجابية للمواطن حيث الاتجاه للمشاركة في صنع السياسات العامة وأساليب توصيل الخدمة العامة وليس مجرد انتظارها في صورتها النهائية بناءً على طلبه والحديث عن مفهوم القيمة العامة، وأخيراً وليس آخراً تتحدث الأدبيات الغربية عن مسمى جديد لدراسات الحقل في إطار ما يعرف بمدرسة الحوكمة العامة الجديدة أو (NPG) (New Public Governance) حيث تغليب القيم الليبرالية الغربية الحرة في النشاط الإداري والعمل العام من حيث النزاهة والشفافية واحترام حقوق الإنسان.¹

¹ Jana Bertels, Geert Bouckaert, Werner Jann, "European Perspectives for Public Administration (EPPA)", Paper to be presented at the Stand-alone Session on "European Perspectives for Public Administration", EGPA Annual Conference 2016, Utrecht, the Netherlands, 22 - 26 August 2016, p. 1.

شكل رقم(04): تطور نماذج علم الإدارة العامة



المصدر: محمد عوض العربي، * ملامح النظام الأكاديمي المعاصر لدراسة الإدارة العامة في أوروبا"، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، المجلد 19، العدد 3 - الرقم المسلسل للعدد 76، الصيف 2018، ص204.

وبتأمل السياق الأكاديمي الأوروبي في تخصص الإدارة العامة يلاحظ وجود أكثر من نموذج أو إطار لدراسة حقل الإدارة العامة باختلاف المدارس والتجارب الدولية ونظرتها لنشاط الإدارة العامة على النحو التالي:

الفرع الأول: المدرسة الإنجليزية في الإدارة العامة (النموذج الأنجلوساكسوني Anglo-Saxon Model)

- يمثل هذه المدرسة بشكل أساسي (المملكة المتحدة / أيرلندا).
- بحلول أواخر الستينيات والسبعينيات كانت برامج الإدارة العامة في المملكة المتحدة جزءاً من برامج العلوم السياسية، إلى جانب اقترابها إلى حد كبير من حقول اجتماعية أخرى لاسيما الاقتصاد والسياسات الاجتماعية ودراسات التنظيم الإداري، وإدارة الأعمال والمالية العامة، والقانون.
- مع تقلص حجم الأقبال الطلابي على دراسة برامج الإدارة العامة في بريطانيا أوائل التسعينيات، تم غلق الكثير من هذه النوعية من البرامج لاسيما برامج الماجستير، أما البرامج التي استمرت في العمل فقد أُعيد تصميم بنيتها ومحتواها العلمي والدراسي بحيث أصبحت أقرب لبرامج دراسة السياسات العامة أو برامج لدراسة إدارة الأعمال الحكومية أو الإدارة العامة بأسلوب إدارة الأعمال وذلك كجزء من بنية مدارس إدارة الأعمال بالجامعات البريطانية خاصة تحت تأثير كل من برامج التخصصية وتأثيرات مدارس الولايات المتحدة الأمريكية وحركة إعادة اختراع الحكومة.
- التركيز على دراسات نظرية الخيار العام، ودراسة الخبرة البريطانية في مجال الإدارة العامة الجديدة.

- دراسة أداء كل من أجهزة الإدارة العامة على المستويين المركزي وأداء الأجهزة المحلية.
- العناية بدراسة الأداء السياسي والإداري لكيان الاتحاد الأوروبي ومؤسساته الموحدة كجزء أساسي من برامج الإدارة العامة والعلوم السياسية.
- عادةً لا تميل المدرسة الإنجليزية لإيجاد حواجز فاصلة بين تخصص الإدارة العامة في صورتها التقليدية أو الإدارة العامة بمفاهيم إدارة الأعمال، حيث غالباً ما يسود بها هذا التيار الأخير أي الإدارة العامة بمفاهيم الأعمال أو القطاع الخاص، إلى جانب بعض تأثيرات مدرسة العلوم السياسية والعلوم القانونية.
- تكاد تقترب توجهات المدرسة الإنجليزية مع توجهات المدرسة الأمريكية في دراسة الإدارة العامة Traditional U.S.A type، حيث حقل الإدارة العامة وفقاً للمفهوم الأمريكي أكثر ديناميكية وأكثر حيوية بمفهوم الـ P.M.

الفرع الثاني: المدرسة الفرنسية في الإدارة العامة (النموذج النابليوني (Napoleonic Model):

- يمثل هذا النموذج في بعض الدول على سبيل المثال (فرنسا / اليونان / أسبانيا / البرتغال / إيطاليا).
- تتسم برامج دراسة الإدارة العامة في هذا النموذج بالتأثر الكبير بنموذج الدولة الفرنسية بوجه عام لاسيما التطورات السياسية والاجتماعية العديدة التي مرت بها الدولة في تاريخها حيث ميراث الدولة المركزية القوية.
- التأثير الشديد بالقانون والعلوم القانونية لاسيما القانون الإداري خاصة في فترة الستينيات ثم تراجعت هذه النبذة بحلول أواخر الثمانينيات مع بروز نماذج دراسة السياسات العامة.
- ظلت برامج دراسة الإدارة العامة في الحالة الفرنسية مزيجاً من نظرية القانون، نظرية الإدارة العامة الحكومية بأسلوب إدارة الأعمال، العلوم السياسية، وبالتالي أصبحت من المشكلات التي تواجه المنظرين في هذا الصدد هو صعوبة تحديد مجال دراسة الإدارة العامة، هل هي بيئة السياسات أم السياسات العامة نفسها أم القانون الإداري أم نظرية التنظيم الإداري بمفاهيم إدارة الأعمال خاصة بعد بروز تيار الإدارة العامة الجديدة¹.

الفرع الثالث: المدرسة الألمانية في دراسة الإدارة العامة (Traditional Teutonic Model)

- تتضح معالم هذه المدرسة على سبيل المثال في دول (ألمانيا/المجر/هولندا/ سويسرا).

¹ محمد عوض العربي، "ملامح النظام الأكاديمي المعاصر لدراسة الإدارة العامة في أوروبا"، مرجع سابق، ص ص 205-

- قبل تطور نموذج الإدارة العامة الجديدة NPM، اتسمت برامج الإدارة العامة في النموذج الألماني بهيمنة الفكر القضائي والقانوني على كثير من دراساتنا.
- التركيز على دراسة تاريخ البلاد، القانون العام، المؤسسات، النظام القضائي.
- التأثير الكبير بمدخل البيروقراطية وأفكار ماكس فيبر ومعايير الإدارة بالمفهوم الكلاسيكي التقليدي.
- ساعد على ذلك سيادة نمط دولة الرفاهية والتدخل الكبير للدولة في الحياة الاقتصادية والنشاط العام من بعد الحرب العالمية الثانية وحتى حقبة منتصف السبعينيات.
- التركيز على دراسة الإدارة العامة ليس فقط من زاوية المدخل الإداري، بل مدخل العلوم السياسية، علم الاجتماع، علم النفس، إدارة الأعمال، الأخلاقيات، القانون.. إلخ.
- بعد ظهور تيار الإدارة العامة الجديدة، سيطر المدخل الاقتصادي بشكل كبير على دراسات الحقل في ألمانيا حيث تأثيرات نظريات الاقتصاد الليبرالي الحر ومفاهيم القطاع الخاص على لغة الخطاب العلمي والأكاديمي في حقل الإدارة العامة وتأثيرات مدارس إدارة الأعمال، خاصة مع الحركة الإصلاحية الكبيرة التي شهدتها دول أوروبا وبرامج الخصخصة وموجة الحوكمة للأجهزة الإدارية وأعمال الحكومة¹.
- التحول من الإدارة العامة بمفهوم الـ P.A كنتاج للنموذج الكلاسيكي للإدارة كما تصوره ماكس فيبر، إلى الإدارة العامة بمفهوم الـ P.M حيث الإدارة العامة بمفاهيم القطاع الخاص ولغة الاقتصاد وقطاع الأعمال والشركات بالأسلوب الاحترافي المهني والاقتصادي الذي يحافظ على الموارد ويحسن استثمارها بما يحقق أعلى ربحية ممكنة، حيث تأتي دراسة الإدارة العامة في الكثير من الجامعات الألمانية في إطار مدارس علم الاقتصاد، وبالتالي الإدارة العامة هنا بالمفهوم الاقتصادي هو المذهب المهيمن على المدرسة الألمانية في دراسة الإدارة العامة وأنها وفقاً لهذا المنظور ليست مجرد علم اجتماعي تقليدي بقدر ما هو علم مرتبط أكثر بالمدرسة الاقتصادية وأقسام الاقتصاد بالجامعات الألمانية، حيث القائمين على دراسة وتدريس العلم الإداري هنا هم اقتصاديين أكثر من كونهم إداريين أو متخصصين في العلوم الاجتماعية في صورتها الفلسفية النظرية.

الفرع الرابع: المدرسة الإسكندنافية في دراسة الإدارة العامة (Scandinavian Nordic Model):

- يمثل هذا التوجه على سبيل المثال دول (فنلندا / السويد / الدنمارك / النرويج).
- تتشابه ملامح نموذج برامج الإدارة العامة في الدول النوردية (الإسكندنافية) إلى حد كبير مع ملامح النموذج الألماني حيث تأثير المدرسة القانونية على دراسات الإدارة العامة منذ زمن بعيد حيث ميراث الدولة القوية وسيطرة لغة القانون العام والدستوري، ولكن ما عانت منه هذه الدول هو أن مدارس الإدارة العامة

¹ Edoardo Ongaro, Sandra Van Thiel, Andrew Massey, Jon Pierre, and Hellmut Wollmann, " Public Administration and Public Management Research in Europe: Traditions and Trends" , in :E.Ongaro and S.Van Thiel (eds.), **The Palgrave Handbook of Public Administration and Public Management in Europe**, (England:springer, 2017), pp.4- 7.

إعداد: د. غنو أمال/ كلية الحقوق والعلوم السياسية/ قسم العلوم السياسية/ جامعة وهران 2 محمد بن أحمد

التي وجدت بها لم تكن يمثل مستوى القوة والرصانة كمثيالاتها الموجودة في النماذج الأخرى، إذ أنها كانت في بدايات إنشائها في أوائل السبعينيات لاتعدو عن كونها مجرد مراكز لتدريب كوادر الخدمة المدنية، ثم ما لبثت إلا أن تأثرت بتيار الإدارة العامة الجديدة وافترضات مدارس إدارة الأعمال¹.

المطلب الثاني: اتجاه دراسة الإدارة العامة في دول شرق ووسط أوروبا (Post Communism States Model):

- تتضح بعض معالم ذلك النموذج على سبيل المثال وليس الحصر في كل من (المجر، سلوفينيا، سلوفاكيا، إستونيا، جمهورية التشيك)*.
- ترجع تاريخ الدراسة العلمية للإدارة العامة في دول شرق ووسط أوروبا إلى ما يربو على 27 عاماً (أي تقريباً فترة الثمانينيات) حيث غلبت عليها في بداياتها الطبيعة القانونية والنواحي التنظيمية الرسمية لبنى وهياكل المؤسسات العامة المملوكة للدولة، غير أن برامج الإدارة العامة بمفاهيم الأعمال ذات الصبغة الليبرالية الأنجلوساكسونية (تأثيرات المدارس الأمريكية والإنجليزية التي سيطرت ولا تزال تسيطر على الخط العام الحالي لبرامج دراسة الإدارة العامة) هي حديثة العهد نسبياً بالنظام الأكاديمي بهذه الدول حيث لم تقترب برامج دراسة الإدارة العامة من هذا الإطار في دول شرق ووسط أوروبا إلا من فترة وجيزة بفعل تأثير الحكم السوفيتي السابق أوائل التسعينيات حيث الاقتصاد المخطط مركزياً والقائم على مبادئ الاشتراكية وسيطرة الدولة وزيادة رقعة الجهاز الحكومي المعاون للدولة في تنفيذ سياساتها العامة، وبالتالي كان لهذا انعكاساته على البدايات الأولى لبرامج دراسة الإدارة العامة من حيث غلبة الطابع الرسمي والقانوني على دراساتها وتأثرها بالتيار الاقتصادي الاشتراكي على مبادئ كارل ماركس الذي هيمن بدوره على كثير من دراسات الإدارة العامة في جامعات هذه البقعة من أوروبا، حيث لم يكن في نفس الوقت لبرامج العلوم السياسية في جامعات هذه الدول والأنظمة شعبية كبيرة (قبل سقوط الاتحاد السوفيتي) على غرار النهج الليبرالي مقارنة بتخصصات العلوم القانونية ودراسات الاقتصاد الاشتراكي².
- ومع مطلع عقد التسعينيات من القرن العشرين، ومع سقوط الشيوعية بدأت دول وسط وشرق أوروبا في التكيف عملياً مع الوضع الجديد حيث إعادة بناء مؤسساتها السياسية والحكومية على أسس ليبرالية، إلا أنها تعثرت في بداياتها مرات عديدة في سياق الفترة الانتقالية التي مرت بها كأى دولة إلا أنها لم تتخلص جذرياً من كثير من الممارسات الإدارية المستندة للقوة والسلطة والنفوذ وتأكيد سطوة الدولة التي تخللت

¹ محمد عوض العربي، مرجع سابق، ص 207.

* تمت عملية انضمام هذه الدول لعضوية الاتحاد الأوروبي عام 2004 .

² Katarína Staroňová & Gyorgy Gajdushek, "Public administration education in CEE countries: Institutionalization of a discipline", **Policy and Society**, Vol.35, No.4, (2016), pp.351.

أداءات بيروقراطياتها في فترة ما بعد سقوط الشيوعية، غير أن العديد من الأنظمة الأوروبية التي تدين بالمذهب الليبرالي الغربي قد حاولت مراراً خاصة من خلال أذرعها السياسية والمالية (البنك الدولي، صندوق النقد الدولي، منظمة دول الـ OECD ..) إمدادها بالمساعدات والبرامج التنموية أملاً في التخلص من آثار الحقبة السوفيتية.

• وبهذا وجدت أنظمة الإدارة العامة بهذه الدول أمام العديد من الخيارات والنماذج لإعادة تشكيل أجهزتها الإدارية حيث بيروقراطيات ما بعد الحقبة السوفيتية، فكان أمامها خيار النموذج الأنجلوساكسوني، أو النموذج الفرنسي أو النموذج الألماني، ومن ثم بدأت آثار الليبرالية الغربية في الظهور ببرامج دراسة الإدارة العامة بدول شرق ووسط أوروبا، خاصة بعد عام 1994 حيث إنشاء (شبكة مدارس الإدارة العامة في دول شرق ووسط أوروبا المعروفة اختصاراً باسم NISPACEE) بتمويل أجنبي ودعم من الجمعية الأوروبية لاعتماد وجودة برامج الإدارة العامة EAPAA ، حيث اتجهت الـ NISPACEE لإقامة روابط بحثية مشتركة مع جامعات ومعاهد الإدارة العامة بدول أوروبا الغربية فتم عقد المؤتمرات وتبادل الخبرات في المجال سواء فيما تعلق بالممارسات الإدارية أو خبرات التدريس والبحث العلمي، ومع هذا لاتزال حالة الأجهزة الإدارية ومستوى الأداء الإداري في تلك الدول في طور النمو، فلم تصل بعد لدرجة النضج الذي وصلت إليه باقي دول غرب أوروبا على الرغم من الجهود المبذولة، وقد كان لهذا الأمر انعكاساته على حالة حقل الإدارة العامة بهذه الدول.¹

¹ Polonca Kovac, Tina Jukic, " Declarations and Reality of Europeanized Public Administration in Eastern Europe: Journals Content Analysis in Slovenia and Croatia", **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, No. 50 E/2017, pp.128 -129.

خلاصة الفصل الثاني:

من خلال الفصل الثاني حاولنا تسليط الضوء على أهم الاتجاهات الجديدة في الإصلاح الإداري والمتمثل في الإدارة العامة الجديدة، هذا الاتجاه الذي ما زال يتصف بحدائته، كما أنه لا يمثل بناء نظريا أو عمليا متفق عليه. إلا أن حركة إصلاح الإدارة العامة كانت عالمية بمعنيين. الأول لقد انتشرت في جميع أنحاء العالم. والثاني، لقد كانت كاسحة في مجالها فاستخدمت الحكومات إصلاح الإدارة لإعادة تشكيل دور الدولة وعلاقتها بالمواطنين. ومن أهم النتائج المتوصل إليها، هي:

تأثر حركات الإصلاح الإداري بالتطور في النظريات الاقتصادية والسياسية الراجحة في أنحاء العالم، من خلال تأثيرات العولمة، ومن خلال الأليات المختلفة التي تسير وتساعد على انتشار وترويج وخلق فكر عالمي يحكم تطور الانساق المعرفية في كل زمن من الأزمنة، ومن ذلك التطور في وسائل الاتصال والمعلومات.

- تعد الإدارة العامة الجديدة من أبرز الإصلاحات الإدارية في الدول الغربية في السنوات الأخيرة. حيث تعددت فيه المساهمات والنماذج المقترحة والمطبقة. ويات من غير الممكن تجاهل تجارب الإصلاح المطبقة في العديد من الدول، حتى وإن كانت هذه التجارب غير قابلة للإسقاط على دول أخرى، إلا أن هناك توجهها عاما في تفعيل أساليب هذا التسيير من أجل فعالية أكثر في تقديم الخدمة العمومية وترشيد استخدام الموارد.

وعلى الرغم من الإتفاق الواسع حول أهم ملامح التغيير وحركات الإصلاح الإداري التي تم تنفيذها خلال السنوات الماضية، إلا أننا نجد اتجاهات معارضة كثيرة، لا تدعو للعودة للوراء مرة أخرى، أو الالتزام بالنموذج البيروقراطي والإدارة العامة التقليدية، وإنما تنبه وتحذر من بعض مثالب الاتجاهات المعاصرة المتمثلة في الإدارة العامة الجديدة بجميع مسمياتها، ومن أهم هذه الانتقادات:

- أن من أخطر عيوب الإدارة العامة الجديدة عدم التفرقة بين القطاع الحكومي والخاص، وتجاهل حقيقة أن الجهاز الإداري الحكومي مبنى على سيادة القانون وليس على آليات السوق، فالاختلافات بين الحقلين ليست بسيطة، وإنما هي اختلافات جذرية. فمسئولية الموظفين العموميين هي أن يعملوا على تنفيذ القوانين، والمرؤوسون مسئولون أمام رؤسائهم عن تنفيذ هذه القوانين، وليس أمام العملاء كما هو الحال في الإدارة العامة الجديدة، والقانون والدستور هما أساس الإدارة العامة وأساس تحديد غاية الجهاز الإداري ككل.

- الإدارة العامة الجديدة أتت ليس فقط بآليات القطاع الخاص، ولكن أيضا بقيمه، وهذه القيم مثل:

المنافسة والروح الاستثمارية والمغامرة والمصلحة الذاتية، لا تلائم العمل في الإدارة العامة، ولها تأثير سلبي على قيم الخدمة المدنية. فعلى سبيل المثال، فكرة أن المدير في الإدارة العامة يتصرف كما لو كانت الموارد المالية المسئول عنها ملك له، تتعارض مع فكرة المساءلة والاستجابة في الإدارة العامة الديمقراطية. وهناك أهمية لتقديم الصالح العام والأهداف الاجتماعية والسياسية على أي مصلحة أخرى، والترويج لقيم العدالة والمساواة والمساءلة، والتي في جوهرها الدور الأساسي للجهاز الإداري في أي دولة ديمقراطية.

- إن نموذج الإدارة العامة الجديدة لا يصلح لكل الدول، وخاصة الدول النامية، ففي قول مأثور لجيبيلر: "لا بد من اختراع الحكومة قبل إعادة اختراعها". فيرى كل من هيرديا وشنيدر واللدان تحدثا عن نماذج الإصلاح الثلاثة: الخدمة المدنية والمساءلة والنموذج الإداري، أن الإصلاح الإداري في أي دولة يجب أن يأخذ من النماذج الثلاثة، ولا يركز على نموذج واحد فقط، وهما في ذلك يتفقان مع البنك الدولي الذي يدعو إلى ثلاثة ميكانيزمات أو آليات لتدعيم أداء الدولة وهي: الاحكام والضوابط، وضغوط المنافسة، والصوت والشراكة، فالبنك الدولي يرى بضرورة السعي في الاتجاهات الثلاثة في ذات الوقت.
- إن الإطار الاقتصادي للإصلاح الإداري يصلح فقط للتطبيق على الاعمال الحكومية التي لها طبيعة تماثل قطاع الاعمال، كعمليات التشييد والبناء، ولكنه لا يلائم الأنشطة الأخرى: كالتعليم والصحة والرعاية الاجتماعية والسلع العامة.

خاتمة:

في آخر الدراسة نلاحظ أن علم الإدارة العامة يتفرع إلى عدة حقول دراسية، أحدهما حقل الإدارة المقارنة الذي يعايش تطورا جذريا انطلق من محاور جادة وعميقة تتجاوز الوصف إلى التحليل المقارن، ومن المعالجة الرسمية الشكلية إلى المعالجة وفق منهجية بيئية، ومن التحليل من منظور جزئي يركز على النظام الإداري إلى تحليل لبناء المجتمع ككل، ثم تخلي الدراسة المقارنة عن طابعها الغربي لتكتسب طابعا أرحب من أجل فهم الإدارة في بيئات متنوعة.

ومنه فإن الهدف الأسمى للإدارة العامة هو خدمة المواطن في الدولة من خلال تقديم الخدمات وإدارة مرافق الدولة الحيوية وصيانة منجزات المجتمع. فالإدارة العامة تحافظ على المجتمع ككيان بشري متماسك من خلال استدامة مكتسبات التنمية التي حققتها الأجيال السابقة وتوصل إليها المجتمع بجميع مكوناته ومؤسساته. من هذا الواقع الحساس للإدارة العامة في المجتمع يبرز دور الحكومة ويجعلها لاعبا رئيسيا في حياة المواطنين كأفراد وجماعات. ولهذا نجد أن الإدارة العامة ترتبط بجميع الأنشطة البشرية من اقتصادية وسياسية واجتماعية داخل أية دولة. فعمل الحكومة لا يقتصر على جانب معين من جوانب حياة المواطنين وإنما يشمل كل جوانب حياتهم. وخلصت الدراسة إلى تحديد مجموعة من التوصيات نوجزها في مايلي:

-التوصيات:

إن الدول التي تسعى إلى الإصلاح سواء من خلال اختيار تبني منهج الإدارة العامة الجديدة أو اختيار تبني منهج إصلاحي خاص بها يراعي خصوصيتها وإمكانياتها، أصبح لزاما عليها رسم رؤية واستراتيجية واضحة للقيام بإصلاح جدي من خلال:

- التوجه نحو إدارة الموارد البشرية القائمة على أساس الكفاءات، ذلك لأن الكفاءات البشرية هي القدرة على استيعاب وملاحقة المتغيرات البيئية ومحاولة تكيفها والتكيف معها.

- لا بد من الاستفادة من مزايا الإدارة الاستراتيجية في المنظمات العمومية، رغم أن أمر ممارستها يواجه العديد من الصعوبات التي يمكن حصرها بالأطر القانونية والسياسية والتسييرية ومقاومة التغيير عن أسلوب التخطيط الإداري التقليدي الذي يعتمد على النظرة الآنية قصيرة الأمد، خاصة وأن نتائج معظم الدراسات الحديثة تشير إلى أن أداء المنظمات يتأثر بمنهج الاستراتيجيين وقدرتهم على صياغة وإنجاز رؤية ورسالة تلك المنظمات، حتى أن بعض الباحثين يؤكدون على أن الإدارة الاستراتيجية هي من بين الأدوات الرئيسية والمهمة في قياس الأداء ضمن حركة الإصلاح.

- ضرورة إيجاد التركيبة المناسبة من الأساليب والممارسات التي تراعي ظروف المجتمع وتتسجم مع تقاليده وثقافته وقيمه، وهذا هو التحدي الحقيقي الذي يواجه القائمين على إعداد وإدارة الاستراتيجية المعتمدة لتنفيذ السياسة العامة للدولة.
- تبني الحوكمة العمومية يعد اتجاها نحو تبني الإصلاح، فهي تعد ضرورية لضبط العلاقة بين المنظمات العمومية وشركائها - المنظمات الاقتصادية، جمعيات المجتمع المدني، الأحزاب السياسية، النقابات العمالية، أصحاب المصالح - لضمان مصالح كل الأطراف بصفة عامة والمواطنين باعتبارهم أصحاب مصالح بصفة خاصة.
- من المهم تطويع واستغلال تكنولوجيا المعلومات والاتصال لتحسين الاتصال والتفاعل بين ثلاثة فئات هي: المنظمات العمومية، المنظمات الخاصة والمواطنين.
- من الضروري العمل على تحقيق التكامل بين الحوكمة والحكومة الإلكترونية عند القيام بالإصلاح، بغرض إيجاد رؤية واحدة ومتكاملة تلتزم بها كافة المنظمات العمومية، فالنقلة إلى الحكومة الإلكترونية على المستوى التقني لا بد أن توازيها نقلة متناسبة على المستوى الإداري والتنظيمي، للرفع من أداء الحكومة إلى مستويات أفضل من المستوى الحالي.
- لا بد من تغيير الثقافة البيروقراطية السائدة بأغلب المنظمات العمومية لأنها تشكل مصدر ضعف لها وعقبة في سبيل تطورها، لذلك من الضروري إرساء خصائص ثقافية مساعدة على تبني تحقيق الأداء المتميز والعالي.
- من المهم دعم الأخلاقيات المهنية على مستوى المنظمات العمومية التي أصبح واقعها يتميز بكثرة الخروقات والتجاوزات الأخلاقية.
- بالإضافة إلى ما سبق يمكن التوصية بضرورة التوجه نحو التسويق العمومي، بناء ميزانية عمومية قائمة على النتائج والأهداف، التعامل مع الضغوطات السياسية، مراقبة التسيير... الخ.

مطبوعة بيداغوجية في مادة الإدارة العامة المقارنة
السنة أولى ماستر علوم سياسية: تخصص إدارة عامة
إعداد: د. غنو أمال/ كلية الحقوق والعلوم السياسية/ قسم العلوم السياسية/ جامعة وهران 2 محمد بن أحمد



قائمة المراجع:

أ/ الوثائق الرسمية:

1. العبداني، سهام ، محاضرات المالية العامة، مقدمة للسنة أولى ماستر تخصص: قانون الإداري، المركز الجامعي نور البشير الأبيض، معهد الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، د.ذ.س.
2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، اللجنة الإلكترونية، الجزائر الإلكترونية، ديسمبر 2008 .
3. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخ في 20 فبراير 2006.
4. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم ، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم، مكتب السياسات الإنمائية، 1998.
5. تقرير المجلس القومي للإنتاج والشؤون الاقتصادية، دور الدولة في حماية المنتج والمستهلك، القاهرة، الدورة، 2000.

ب/ الكتب:

1. النجار، فريد راجب، النظم والعمليات الادارية والتنظيمية، الكويت : وكالة المطبوعات ، 1977 .
2. العكيلي، عبد الأمير عبد العظيم، متكرات في مبادئ الإدارة العامة: مدخل بيني سياسي، طرابلس: مطبوعات الجامعة المفتوحة، 1992.
3. العلي، محمد هنا، الإدارة في الإسلام، ط1، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1991.
4. المجنوب، طارق، الإدارة العامة: العملية الادارية والوظيفة العامة والاصلاح الاداري. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2003.
5. عليان، رحي مصطفى، البيئة الالكترونية، الأردن: دار صفاء للنشر والتوزيع، ط1 ، 2012.
6. أبو هاشم، الشريف أسامة محمد شاكر عبد العليم وعمر أحمد، المداخل الإدارية الحديثة في التعليم، عمان: دار المناهج للنشر والتوزيع، 2010.
7. إدريس ، ثابت عبد الرحمن، المدخل الحديث في الإدارة العامة، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001.
8. الأصفهاني، الراغب، المفردات في غريب القرآن، بيروت: دار المعرفة، ط3، 2001.
9. الركابي، كاظم نزار، الإدارة الإستراتيجية، العولمة والمنافسة، الأردن: دار وائل، 2004.
10. السالوس، طارق محمود عبد السلام، التحليل الاقتصادي لفساد، القاهرة: دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.

11. الشعراوي، سلوى، "تحليل السياسات العامة في القرن الحادي والعشرين"، ضمن كتاب: تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، سلوى الشعراوي محررا، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004.
12. الشيخ داود، عماد صلاح عبد الرزاق، الفساد والإصلاح دراسة مقارنة، دمشق: منشورات اتحاد الكتاب العرب، 2003 .
13. الشخلي، عبد القادر، دور القانون في مكافحة الفساد الإداري والمالي، النزاهة والشفافية والإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة: جامعة الدول العربية، 2006.
14. العتيبي، صبحي، تطور الفكر والأنشطة الإدارية، الأردن: دار الحامد، 2002.
15. العجميم، حمد حسنين، الإدارة والتخطيط التربوي- النظرية والتطبيق، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2020.
16. العزاوي، محمد، الإدارة والتحديات المعاصرة، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2012.
17. العلي، محمد مهنا، الوجيز في الإدارة العامة، جدة: الدار السعودية للنشر والتوزيع، 1984.
18. الغامدي، سعيد بن محمد، التطوير التنظيمي، ط1، الرياض: مكتبة ملك فهد الوطنية، 2010.
19. القدوة، محمود، الحكومة الالكترونية والإدارة المعاصرة، عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2009.
20. الكبيسي، عامر، الفكر التنظيمي، ط 1، سوريا: دار الرضا للنشر، 2004.
21. الكرمي، حافظ أحمد عجاج ، الإدارة في عصر الرسول دراسة تاريخية للنظم الادارية في الدولة الاسلامية الأولى، القاهرة : دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع والترجمة ، 2006.
22. الكيالي، عبد الوهاب، الموسوعة السياسية، بيروت : المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، ط3 ، 1995.
23. المجذوب، طارق، الإدارة العامة: العملية الادارية والوظيفة العامة والاصلاح الإداري، ببيروت: منشورات الحلبي، 2003
24. المصري، سعيد محمد، التنظيم والإدارة: مدخل معاصر لعمليات التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، الإسكندرية: الدار الجامعية، 1999.
25. المليجي، إبراهيم عبد الهادي، استراتيجيات وعمليات الإدارة، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2002.
26. الموسوي، ضياء مجيد، الأزمة الاقتصادية العالمية 1986-1989، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر، 1990.
27. النمر، سعود وآخرون، الإدارة العامة: الأسس والوظائف، الرياض: مكتبة الشقري للنشر والتوزيع، 2016 .

28. الويب، أبشر حسن، التنمية الادارية بين النظرية ومكنات التجربة العلمية، ط1 ، بيروت: دار الجليل للنشر والتوزيع، 1982.
29. أنور، أحمد، الفساد والجرائم الاقتصادية في مصر، القاهرة: مصر العربية للنشر، 2001 .
30. أوزبورن ، ديفيد، غايلبر تيد، إعادة اختراع الحكومة: كيف تحول روح المغامرة القطاع العام، تر: محمد توفيق البجيرمي، الرياض: دار العبيكان، 2011.
31. بدوي، إسماعيل، القانون الإداري، القاهرة: دار الفكر العربي، 1977.
32. بن حبتور، عبد العزيز صالح ، مبادئ الإدارة العامة، عمان : دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2009.
33. بن خليف، عبد وهاب، المدخل الى علم السياسة، ط1، الجزائر: دار طليطلة، 2014.
34. بن منظور، أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ، لسان العرب، القاهرة : دار المعارف، المجلد الخامس، 2007.
35. بوحوش، عمار ، الاتجاهات الحديثة في علم الادارة، الطبعة الثانية، الجزائر : دار البصائر، 2008.
36. —، —، نظريات الادارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، بيروت: دار الغرب الاسلامي، 2006.
37. بوسقيعة، أحسن، الوجيز في القانون الجزائري، الجزائر: دار هومة الجزء الثاني، 2007.
38. حاروش، نور الدين، حروش رفيقة، علم الادارة من المدرسة التقليدية الى الهندرة، عمان : دار الأيام للنشر والتوزيع، 2015.
39. حمادة، طارق ، منهاج النظم: إطار متكامل لدراسة الظواهر الاجتماعية، نموذج تطبيقي لظاهرة الإدارة في الدول العربية، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985 .
40. خياط، عامر، مفهوم الفساد، المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، لبنان: الدار العربية للعلوم، 2006 .
41. دادي، عدون ناصر، الإدارة والتخطيط الإستراتيجي، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2001.
42. دراز، محمد عبد الله، دستور الأخلاق في القرآن، بيروت: مؤسسة الرسالة، 1991.
43. دي، تانسي ستيفن، علم السياسة: الأسس، ط2، بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر، 2012.
44. رشيد، أحمد، الإصلاح الإداري، إعادة التفكير، القاهرة: دار النهضة العربية، 1994.
45. زمام، نور الدين، القوى السياسية والتنمية، دراسة في علم الاجتماع السياسي، ط1، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007.
46. صايغ، يوسف وآخرون، دراسات في التنمية العربية: الواقع والافاق، ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1998.
47. طاشمة، بومدين، مدخل إلى علم السياسة: مقدمة في دراسة أصول الحكم، ط1، الجزائر: دار جسور، 2013.

48. عارف، عالية عبد الحميد، نظرة نقدية لبرنامج الإصلاح الإداري في مصر خلال حقبة التسعينات، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم الإدارة العامة، 2008.
49. عارف، نصر محمد، ابستمولوجيا العلوم السياسية، النموذج المعرفي، النظرية، المنهج، ط1، بيروت: دار مجد، 2002.
50. عارف، نصر محمد، الاتجاهات المعاصرة في السياسة المقارنة، ط1، عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، 2006.
51. عاشور، أحمد صقر، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، ط1، بيروت: دار النهضة للطباعة والنشر والتوزيع، 1979.
52. عاشور، محمد صقر، الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارن، القاهرة: دار النهضة العربية، 1979.
53. عبد المولى، سيد شوريجي، مواجهة الجرائم الاقتصادية في الدول العربية، الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2006.
54. عبوي، زبير منير، الإدارة بالأهداف، الجزائر: دار كنوز المعرفة العلمية، 2006.
55. عساف، عبد المعطي محمد، النموذج المتكامل لدراسة الإدارة العامة: إطار عام مقارن، ط1، الزرقاء: فاهوم التجارية، 1979.
56. ———، ———، مبادئ في الإدارة العامة، عمان: دار زهران للنشر والتوزيع، 2012.
57. عليو، السيد، صنع القرار السياسي في منظمات الإدارة العامة، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1987.
58. غنيم، أحمد محمد، أساسيات الإدارة في عصر العولمة، الأردن: دار الجيوشي، 2001.
59. فاتن، أبو بكر، نظم الإدارة المفتوحة: منهج حديث لتحقيق شفافية المنظمات، مصر: ايتراك للنشر والتوزيع، 2001.
60. فاروق، عبد الخالق، الفساد في مصر، دراسة اقتصادية تحليلية، القاهرة: العربي للنشر، 2006.
61. فرج، يوسف أمير، مكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2009.
62. فهمي، مصطفى أبو زيد، عثمان، حسين، الإدارة العامة، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2003.
63. كيتل، ف. دونالد، ثورة الإدارة العامة العالمية: تقرير حول تحول الحكم، تر: محمد شريف الطرح، الرياض: مكتبة العبيكان، 2003.
64. ماهر، أحمد، التنظيم: الدليل العلمي لتصميم الهياكل والممارسات التنظيمية، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2005.

65. مجموعة من المؤلفين، النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة في الدول العربية، ط1، الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2013.
66. محمد ، محمد فتحي، الإدارة العامة المقارنة، الرياض: عمادة شؤون المكتبات، 1975.
67. محمد البكري، سونيا، إدارة الجودة الشاملة، القاهرة: الدار الجامعية، 2004 .
68. ميرار، فيصل فخري، الإدارة بالأهداف والنتائج، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1981.
69. هيدي، فيرل ، الإدارة العامة منظور مقارن ، ترجمة محمد قاسم القريوتي، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، ط2 1983 .
70. ياغي، محمد عبد الفتاح. الأخلاقيات في الإدارة، الأردن: مكتبة اليقظة للنشر والتوزيع، 1995.
- ج/ المجالات العلمية والمحاضرات:
1. اللوزي، موسى، "تقدير الأفراد العاملين لسلوكهم الأخلاقي: دراسة ميدانية في مؤسسات القطاع العام في الأردن"، مجلة دراسات العلوم الإدارية، مجلد 25، العدد2، 1998.
2. البرادعي، ليلي مصطفى، "الاتجاهات المعاصرة في دراسة الإصلاح الإداري دراسة مسحية"، مجلة النهضة، جامعة القاهرة، العدد 20 ، يوليو 2004.
3. ———، ———، "تقليص الحجم كمدخل من مداخل الإصلاح الإداري في الإدارة العامة : الدروس المستفادة من تجارب عدة دول"، مجلة النهضة، جامعة القاهرة، العدد 01، 08.
4. الرشيد، صالح سليمان، "تحسين جودة الخدمة في المنشآت الحكومية بتطبيق المفاهيم التسويقية الحديثة"، مجلة الإداري، العدد114 ، معهد الإدارة العامة، مسقط، 2008 .
5. العربي، محمد عوض ،" ملامح النظام الأكاديمي المعاصر لدراسة الإدارة العامة في أوروبا"، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، المجلد 19، العدد 3 - الرقم المسلسل للعدد 76، الصيف 2018.
6. الفيكاوي، هيم، "الحكومة الإلكترونية"، مجلة الحرس الوطني الكويتي، العدد 19 (السنة الخامسة)، الكويت، نوفمبر 2002.
7. بلرنب، منصور، محاضرات في السياسة العامة، مقدمة لطلبة الماجستير قسم العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والاعلام، 2006.
8. بن شعيب، نصر الدين ، بومدين محمد، فوزي بودية، "البعد الأخلاق لحد من ظاهر الفساد في الإدارة العمومية"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، العدد الثالث ، ديسمبر 2013.
9. بن علي، زياد عربية، " الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية"، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، السنة 10 ، العدد01، 2002.
10. بن عيسى، ليلي، "التسيير العمومي الجديد: المقاربات النظرية والتجارب الواقعية"، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، جامعة باتنة 1، العدد16، جوان 2007.

11. —، —، "الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة بسكرة، العدد 14، ديسمبر 2013.
12. بن عيشي، بشير، بن عبيد عبد الباسط، "التسيير العمومي الجديد: مدخل حديث لمعالجة أزمة التسيير العمومي"، مجلة الحقيقة، العدد 37، جوان 2016.
13. بهوري، نبيل، "أثر الإدارة بالأهداف على صياغة رسالة المؤسسة"، مجلة تنمية الموارد البشرية للدراسات والأبحاث، برلين، المركز العربي الديمقراطي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، العدد الثاني، أكتوبر 2018.
14. جوال، محمد السعيد، "ترقية أداء المنظمات العمومية في ظل مقاربة التسيير العمومي الجديد NPM دراسة تحليلية نظرية"، مجلة شمال إفريقيا، جامعة الشلف، العدد 14، 2016.
15. جوامع، إسماعين و بركات، فايزة، "الانفاق العام عند الازمات الاقتصادية وفي ظل الملاءة المالية -تقييم سياسات الجزائر"، مجلة معارف، السنة 10، العدد 20، جوان 2016.
16. حسن، نافعة، دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد"، مجلة المستقبل العربي، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 309، 2004.
17. رسلان، نبيل إسماعيل، "الإدارة العامة المقارنة لدراسة تحليلية لبعض القضايا النظرية والمنهجية"، مجلة جامعة الملك عبد العزيز: الاقتصاد والإدارة، مجلد 3، 1990.
18. سويلم، أشرف، "تدويل قواعد المنافسة"، مجلة السياسة الدولية، القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، عدد 140، أبريل 2000.
19. صافو، محمد، محاضرات الإدارة العامة المقارنة، مقدمة لطلبة السنة أولى ماستر، تخصص إدارة عامة، شعبة العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2 محمد بن أحمد، 2020-2021.
20. ضيف الله، عقيلة، محاضرات الإدارة العامة المقارنة، أقيمت على طلبة العلوم السياسية، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية، 2004.
21. طهراوي، فريد، "تحليل مكونات التنمية البشرية في الجزائر للفترة 1990-2014"، مجلة معارف، السنة الثانية عشر، العدد 22، جوان 2017.
22. عبيكشي، عبد القادر سعيد، مطبوعة في مقياس الإدارة العامة المقارنة، مقدمة للسنة الثالثة: إدارة عامة، جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2016/2015.
23. عشور، طارق، "مقاربة التسيير العمومي الجديد كألية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية"، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، جامعة ورقلة، العدد 1، 2001.

1. طاشمة، بومدين، " استراتيجة التنمية السياسية: دراسة تحليلية لمتغير البيروقراطية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والاعلام، 2007.
2. الزهراني، سعيد، "أخلاقيات العمل الإداري لدى مديري مدارس التعليم العام للبنين بمدينة مكة المكرمة"، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية التربية، جامعة أم القرى، مكة المكرمة، 2007.
3. البشري، قدرية، "درجة التزام مديري المدارس الثانوية في دولة الإمارات العربية المتحدة بأخلاقيات المهنة من وجهة نظر معلمي مدارسهم"، مذكرة ماجستير غير منشورة، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن، 2006.
4. الحوراني، غالب صالح عبد الرحمن، "تطوير مَدونة الأخلاقيات الأكاديمية للأستاذ الجامعي من وجهة نظر أعضاء هيئة التدريس والطلبة في الجامعة الأردنية"، رسالة دكتوراه غير منشورة، الجامعة الأردنية، الأردن، 2005.
5. العاجز، إيهاب فاروق مصباح، "دور الثقافة التنظيمية في تفعيل تطبيق الإدارة الإلكترونية" دراسة تطبيقية على وزارة التربية والتعليم العالي، محافظات غزة"، مذكرة ماجستير غير منشورة، في إدارة الأعمال، الجامعة الإسلامية غزة، 2011.
6. العمري، سعيد بن مهلا، "المتطلبات الادارية والامنبة لتطبيق الادارة الالكترونية دراسة مسحية على المؤسسة الامنية للموانئ"، مذكرة ماجستير غير منشورة، اكااديمية نايف العربية للعلوم الامنية، الرياض، 2003.
7. المطيري، فيصل بن طلع بن طابع، "معوقات تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد"، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2008.
8. بني خالد، خلف، "درجة التزام الإداريين التربويين في مديريات التربية والتعليم في محافظة المفرق بأخلاقيات مهنة التعليم من وجهة نظر مديري المدارس الثانوية"، مذكرة ماجستير غير منشورة، الجامعة الهاشمية، الأردن، 2007.
9. خطاب، حياة محمد، "دور المنظمات غير الحكومية في الإصلاح الإداري، دراسة مقارنة بين جمعية تنمية خدمات حي مصر الجديدة في جمهورية مصر العربية والاتحاد النسائي في دولة الإمارات العربية المتحدة مع التركيز على متغير القيادة"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 1998.
10. عشور، عبد الكريم، "دور الادارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الامريكية والجزائر"، مذكرة ماجستير غير منشورة، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة (الجزائر)، 2009-2010.

هـ/ الملتقيات والمؤتمرات العلمية:

1. الجيوس، عبد الله محمد، " الفساد مفهومه وأسبابه وسبل القضاء عليه-رؤية قرآنية"، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، مركز الدراسات والبحوث، 2003
2. الساعدي، صباح عبد الكاظم شبيب ، بحث مقدم إلى مؤتمر: الاصلاح التشريعي طريق نحو الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد، مؤسسة النبأ للثقافة والاعلام وجامعة الكوفة، كلية القانون 25-26 نيسان، 2018.
3. الشقاوي، عبد الرحمن بن عبد الله ، "نحو أداء أفضل في القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية"، ورقة بحثية قدمت إلى الندوة حول: الرؤية المستقبلية للاقتصاد السعودي حتى عام 1440هـ، وزارة التخطيط، الرياض، شعبان 1423هـ / أكتوبر 2002.
4. مرتضى، نوري محمود ، " الإستراتيجية العامة لمكافحة الفساد الإداري والمالي في العراق"، المؤتمر العلمي حول النزاهة أساس الأمن والتنمية، هيئة النزاهة، العراق، ديسمبر 2008 .
5. مقناني، صبرينة، "مشروع الحكومة الإلكترونية بالجزائر : خطوة نحو إرساء مجتمع المعرفة"، المؤتمر 23 للاتحاد العربي للمكتبات والمعلومات (اعلم) حول الحكومة والمجتمع والتكامل في بناء المجتمعات المعرفية العربية، الدوحة ، قطر ، 18-20 نوفمبر 2012.

و/ المواقع الالكترونية:

- 1.نظرية العلاقات الإنسانية، جامعة الجزيرة الخاصة، كلية إدارة أعمال، على الرابط
<https://techinc.yoo7.com/t734-topic>
2021/07/17 على الساعة: 19:22.
- 2.نعساني، عبد المحسن ، النظرية السلوكية، الجزء الأول، على الرابط:
<https://www.facebook.com/ben25mohamed/posts/268416646635322/>
2021/07/17 على الساعة: 18:30
- 3.بن بختية، وردة، محاضرات الإدارة العامة المقارنة، مقدمة لطلبة الماستر تخصص: سياسة عامة،
<http://www.enssp.dz/sites/default/files/fichiers/1359.pdf>
تاريخ الدخول: 2021/08/12 على الساعة: 14:04.
- 4.عبد الله، بسمة ، " الادارة العامة الجديدة"، على الرابط:
<https://www.elsyasi.com/articles/print/2169>
تاريخ الدخول: 2019/03/23 على الساعة: 11:22
- 1 www.alriyadh.com
- 5.بهوري، نبيل ، "أثر الإدارة بالأهداف على صياغة رسالة المؤسسة"، ص 103، على الرابط:
<https://democraticac.de/?tag>
تاريخ الدخول: 2021/08/13 على الساعة: 22:28

6.المغازي، إيساء، "إدارة الجودة الشاملة في المؤسسات الحكومية منهجية، على الرابط:

<http://www.hrdiscussion.com/hr2342.html>.

تاريخ الدخول: 2021/08/04 على الساعة : 02:15

7.الحديدي، عبد الرحمن ، "قراءة في مفهوم العدالة الإجتماعية : تأصيل نظري، المركز الديمقراطي

العربي"11، أبريل 2019، على الرابط:

<https://democraticac.de/?p=59997>

تاريخ الدخول: 2020/03/12 على الساعة: 22:45

ثانيا: المراجع باللغة الإنجليزية:

1-باللغة الإنجليزية:

A.Books :

1. B. Lynn ,Naomi, Wildavsky ,Aaron, **Public Administration: the state of the discipline**, (New Delhi: East West Press, 1992).
- 2.Easton, David, **A System Analysis of Political Life**, (New York: John Wiley and Sons, 1965).
3. Edoardo Ongaro , Thiel ,Van ,Sandra, Massey ,Andrew, Pierre ,Jon, and Wollmann, Hellmut," Public Administration and Public Management Research in Europe: Traditions and Trends" , in :E.Ongaro and S.Van Thiel (eds.), **The Palgrave Handbook of Public Administration and Public Management in Europe**, (England:springer, 2017).
4. Farsan ,Parwez, « **Administrative Corruption in India** », **corruption and Governance in south asia, south asia institue** , (university of Heidelberg , 2007).
5. J Mullins, Laurie, **Management and Organization Behavior** ,(London :Pittman ,1989).
- 6.Hague ,Rod and Harrop,Martin, **Comparative government and politics: an introduction**, (New York: Palgrave Editions, 2001).
- 7.Gopal J . Yadav , "Corruption in developing countries : causes and solutions", **global blues sustainable development: the emerging challengers for bureaucracy, technology and governance** , international political science association, university of south Florida, September, 2005.
8. Ridley, F. F. ,**Government and Administration In Western Europe** ,(Martin Roberts in and Co. 1979).
- 9.Riggs, Fred, "Agrarian and Industrial-Toward A Topology of Comparative Administration", Cheltenham-U.K.: Edward Elgar Publishing Limited, 1998).
- 10.W. J. Siffin(ed), **Toward A Comparative Study of Public Administration**, (indiana University Press. Bloomington, 1957).
- 11.Shah ,Anwar and other , **performance accountability and combating corruption , the world bank**, (Washington , D.C. ,2007).
- 12.Tordoff ,William, **Government and politics in Africa, Bloomington and Indianapolis**,(Indiana University Press., 1997).
- 13.UNDP, **Human Development Report 1990**,(New York,1990).
- 14.Vaknin, Sam , **Crime and corruption** ,united press international,(Skopje,Macedonia , 2003).

B. Articles :

إعداد: د. غنو أمال/ كلية الحقوق والعلوم السياسية/ قسم العلوم السياسية/ جامعة وهران 2 محمد بن أحمد

- 1.A. Dahl ,Robert, The Science of Public Administration: Three Problems, **Public Administration Review**, No. 1, 1947.
2. Bertels ,Jana, Geert Bouckaert, Werner Jann, "European Perspectives for Public Administration (EPPA)", **Paper to be presented at the Stand-alone Session on "European Perspectives for Public Administration"**, EGPA Annual Conference 2016, Utrecht, the Netherlands, 22 - 26 August 2016.
- 3.Chappoz ,Yves, Pierre-Charles, Pupion, "Le New Public Management", **Gestion et management public**, L'Association Internationale de Recherche en Management Public (AIRMAP), Volume 1/n°2, 2012.
4. J. Siffin ,William, The Civil service system of the kingdom of Thailand ,**Revue Internationale des Sciences Administratives**, vol: XXVI, N°3,1960.
- 5.Hajnal ,Gyorgy, "Public Administration Education in Europe" Continuity or reorientation?," **Teaching Public Administration**,Vol.33, No. (2), 2015.
6. Kalimullah, Nazmul Ahsan, Kabir, M. Ashraf, Alam, Ashaduzzaman, Nour." New Public Management: Emergence and Principles". **Bub Journal**, Bangladesh University, Volume 1, Issue 1, September 2012.
7. Katarína Staroňová & Gyorgy Gajdushek, "Public administration education in CEE countries: Institutionalization of a discipline", **Policy and Society**, Vol.35, No.4, (2016).
8. Kovac, Polonca, Jukic ,Tina, " Declarations and Reality of Europeanized Public Administration in Eastern Europe: Journals Content Analysis in Slovenia and Croatia", **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, No. 50 E/2017.
9. Staroňová, Katarína & Gajdushek ,Gyorgy, "Public administration education in CEE countries: Institutionalization of a discipline", **Policy and Society**, Vol.35, No.4, 2016.
10. W. Riggs ,Fred., Trends in the Comparative Study of Public Administration ,**Revue Internationale des Sciences Administratives**, vol: XXVIII, N°1,1962.

C :-E-Source :

¹ UNDP, Public Administration reform,

https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic_governance/dg-publications-for-website/public-administration-reform-practice-note-/PARPN_English.pdf.

¹ CODAGNONE, Cristiano and Maria, A.WIMMER, "Roadmapping E. Gouvernement research:Visions and Measures towards innovative gouvernement in 2020" Results from the Ec-Funded project eGOURTD 2020, <http://www.egovrtd2020.org/>
Page web consultée le: 18 - 12 – 2010.

¹Dufour, Christian, octobre1999, la reforme néo-zélandaise (élément de bilan), observatoire de l'administration publique ,vol 5 ,N5 ,sur: www.observatoire.enap.ca/Observatoire/docs/Coup_oeil/1999-oct-vol5no3.pdf

- المراجع بالفرنسية:

A- LES Livres :

1. SEDJARI ,Ali et Autres, **Administration, gouvernance et décision publique**, L'HARMATTAN-Gret: Paris. 2004.
2. Amar ,Anne et Ludovic Berthier, "Le nouveau management public : avantages et limites" ,**document de recherche présenté dans XVI international RESER conférence Services Governance and Public Policies**,(Lisbon, September 28-30, 2006).
3. Charbonneau, Michèle, **Nouveau Management Public**, Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique, (Québec Canada, 2012).
4. Kenneth ,Kernaghan, **comparaison international des reformes de la gestion des ressources humaines** ,(centre canadien de gestion, 2001).
5. **Petit Larousse en couleur**, (paris :Cedex 06, 1991).

B-COLLOQUE/

1. Auger, Jacques, la gestion de la performance dans le secteur public (approche comparative) ,**colloque de la société québécoise d'évaluation de programme**, canada octobre 1998.

C-MIMOIRES :

1. Scism Eagle, Kimberly, **New Public Management in Charlotte, North Carolina: A Case Study of Managed Competition. for the degree of Doctor of Philosophy in Public Administration**, (the Faculty of the Virginia Polytechnic Institute and State University, 2005 ,Unpublished).

قائمة الجداول والأشكال

1/ قائمة الجداول:

الرقم	عنوان الجدول	الصفحة
1	تقسيم الملكية الخاصة في النظام الرأسمالي	44
2	أثر نظام الحكم في طبيعة الأجهزة الإدارية	47-48
3	دور وعلاقة الإدارة العامة في ظل نظام الحزب الواحد	49
4	دور وعلاقة الإدارة العامة في ظل نظام الثنائية الحزبية	51
5	نقاط المقارنة بين نموذجي الإدارة التقليدية الفيدرالية / والإدارة العامة الجديدة	63

ب/ قائمة الأشكال:

الرقم	عنوان الشكل	الصفحة
1	يوضح تطور مفهوم الإدارة العامة	11
2	النموذج المنشوري	31
3	المدخل أحادي البعد للمجتمع المنشوري	32
4	تطور نماذج علم الإدارة العامة	106

مطبوعة بيداغوجية في مادة الإدارة العامة المقارنة
التمهة أولى ماستر علوم سياسية، تخصص إدارة عامة
إعداد: د. غنو أمال/ كلية الحقوق والعلوم السياسية/ قسم العلوم السياسية/ جامعة وهران 2 محمد بن أحمد

فهرس المحتويات

الصفحة	الخطة
5-3	مقدمة
6	الفصل الأول: الدراسات المقارنة في الإدارة العامة: المفهوم والتطور
7	المبحث الأول: ماهية الإدارة العامة
7	المطلب الأول: مفهوم الإدارة العامة والإدارة العامة المقارنة
8	الفرع الأول: التعريف اللغوي والاصطلاحي للإدارة.
8	الفرع الثاني: التعريف بالإدارة العامة
12	الفرع الثالث: التسلسل التاريخي لدراسة الإدارة العامة
12	المطلب الثاني: عناصر الإدارة العامة (خصائصها، أهدافها)
12	الفرع الأول: خصائص الإدارة العامة
13	الفرع الثاني: أهداف المقارنة في الإدارة العامة
14	المطلب الثالث: طبيعة الإدارة العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى
15	الفرع الأول: العلاقة بين الإدارة العامة والسياسة
15	الفرع الثاني: العلاقة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال
15	الفرع الثالث: علاقة الإدارة العامة بعلم الاجتماع
16	الفرع الرابع: علاقة الإدارة العامة بعلم النفس
16	الفرع الخامس: علاقة الإدارة العامة بالقانون
16	الفرع السادس: العلاقة بين الإدارة العامة والاقتصاد
17	الفرع السابع: الإدارة العامة والسياسة العامة

18	المبحث الثاني: المداخل والنماذج النظرية للإدارة العامة المقارنة
18	المطلب الأول: المداخل الكلاسيكية للإدارة العامة
18	الفرع الأول: المدخل القانوني
19	الفرع الثاني: مدخل الإدارة العلمية
21	الفرع الثالث: المدخل الوظيفي
24	الفرع الرابع: المدخل السلوكي
26	الفرع الخامس: المدخل البيروقراطي
27	المطلب الثاني: المداخل المعاصرة للإدارة العامة
28	الفرع الأول: الاتجاه البيئي المقارن
32	الفرع الثاني: مدخل الأنظمة
33	المبحث الثالث: علاقة النظم الإدارية بأنواع النظم السياسية (نماذج لاتجاهات بيروقراطية عالمية)
33	المطلب الأول: نحو اتجاه مقارن للإدارة العامة
33	الفرع الأول: الدراسات المقارنة
33	الفرع الثاني: أهمية الدراسات المقارنة
35	الفرع الثالث: مستويات البحث في الدراسات المقارنة
35	الفرع الرابع: هوية الإدارة العامة المقارنة
36	الفرع الخامس: مشكلات الإدارة العامة المقارنة
37	الفرع السادس: آفاق الإدارة المقارنة
38	المطلب الثاني: أثر شكل الدولة وتكوينها على الإدارة العامة
39	الفرع الأول: البيئات المؤثرة ووظائف الإدارة العامة

49	الفرع الثاني: الإدارة العامة في النظم الأحادية
50	الفرع الثاني : الإدارة في النظم الثنائية الحزبية
51	الفرع الثالث: الإدارة في ظل نظام تعدد الأحزاب
52	الفرع الرابع: الإدارة العامة في التاريخ الإسلامي
53	المطلب الثالث: نماذج النظم الإدارية المقارنة
53	الفرع الأول: عملية التحليل المقارن
54	الفرع الثاني: الخصائص الادارية والسياسية المشتركة لدول الشمال
55	الفرع الثالث: الخصائص الإدارية المشتركة لدول الجنوب
56	خلاصة الفصل الأول:
59	الفصل الثاني: العولمة والإدارة العامة
59	المبحث الأول: إعادة تعريف الدولة (نظرية الاختيار العقلاني)
60	المطلب الأول: الأساليب الجديدة في الإدارة العامة
56	الفرع الأول: مفهوم الادارة العامة الجديدة
63	الفرع الثاني: عوامل نشأة الادارة العامة الجديدة
66	الفرع الثالث: نماذج من الأساليب الجديدة في الإدارة العامة
77	المطلب الثاني: المهام والنماذج الجديدة في إعادة تشكيل أدوار الدول ووظائفها
77	الفرع الأول: نموذج الإصلاحات الإدارية في نيوزيلاندا (نموذج ويستمنستر)
80	الفرع الثاني: نموذج الاصلاحات الادارية في الولايات المتحدة الامريكية (نموذج إعادة اختراع الحكومة)
82	المبحث الثاني: اتجاهات الإدارة العامة في عصر العولمة



82	المطلب الأول: الإدارة العامة والاقتصاد
82	الفرع الثاني: المالية العامة
85	الفرع الثاني: الاتفاق العام والأزمات المالية
86	المطلب الثاني: الإدارة العامة والسياسة الاجتماعية
86	الفرع الأول: التنمية البشرية
87	الفرع الثاني: العدالة الاجتماعية
90	المبحث الثالث: أخلاق الإدارة العامة
90	المطلب الأول: مكافحة الفساد
90	الفرع الأول: مفهوم الفساد
94	الفرع الثاني: أثر الفساد الإداري على الإدارة الحكومية
97	المطلب الثاني: الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد
97	الفرع الأول: مفهوم الإصلاح الإداري
98	الفرع الثاني: استراتيجيات الإصلاح الإداري
100	المطلب الثالث: الالتزام بأخلاقيات الإدارة العامة
100	الفرع الأول: مفهوم أخلاقيات الإدارة
101	الفرع الثاني: مصادر الأخلاقيات في الإدارة
103	الفرع الثالث: أسس نظام أخلاقيات الإدارة
104	المبحث الرابع: خريطة الدراسة الأكاديمية لتخصص الإدارة العامة في المدارس الأوروبية
105	المطلب الأول: الإدارة العامة في المدارس الأوروبية

مطبوعة بيداغوجية في مادة الإدارة العامة المقارنة

السنة أولى ماستر علوم سياسية: تخصص إدارة عامة

إعداد: د. غنو أمال/ كلية الحقوق والعلوم السياسية/ قسم العلوم السياسية/ جامعة وهران 2 محمد بن أحمد



186	الفرع الأول: المدرسة الإنجليزية في الإدارة العامة (النموذج الأنجلوساكسوني - Anglo-Saxon Model)
107	الفرع الثاني: المدرسة الفرنسية في الإدارة العامة (النموذج النابليوني Napoleonic Model)
107	الفرع الثالث: المدرسة الألمانية في دراسة الإدارة العامة (Traditional Teutonic Model)
108	الفرع الرابع: المدرسة الإسكندنافية في دراسة الإدارة العامة (Scandinavian Nordic Model)
109	المطلب الثاني: اتجاه دراسة الإدارة العامة في دول شرق ووسط أوروبا (Post Communism States Model)
111	خلاصة الفصل الثاني:
112	خاتمة
115	قائمة المراجع
126	قائمة الجداول والأشكال
127	فهرس المحتويات

