

**محاضرة تدعيمية / قراءة في كتاب .**

**عنوان الكتاب :** الإدارة العامة : منظور مقارن

**مؤلف الكتاب :** المفكر فيريل هيدي ، الذي يعتبر من مؤسسي حركة الإدارة العامة المقارنة ، و من رواد الفكر الإداري المقارن و منظريه الأوليين ، و هو كذلك من الذين امضوا سنوات عدة في دول العالم الثالث و يدرسون الإدارة فيها ، بالإضافة لخلفية العلمية و معرفته بالإدارة في الدول الصناعية .

**ترجمة :** محمد قاسم القريوتي

**عدد الصفحات :** 306 صفحة

يناقش الكتاب عشرة فصول :

يعالج **الفصل الأول :** **أهمية المقارنة** في دراسة الإدارة العامة ، كتمهيد للتحليل المقارنة لأنظمة الإدارة في دول العالم المختلفة المتقدمة منها و المتخلفة ، بحيث تكمن أهميتها في كونها (الدراسة المقارنة )مطلبا للبحث العلمي الصحيح فهنالك منافع أخرى يمكن أن تحقق من فهم الإدارة في الدول المختلفة ، فتزايد و تداخل و ترابط الدول و الأقاليم المختلفة ، و اعتمادها على بعضها يجعل فهم سلوك الإدارة أكثر أهمية من فبل .

بحيث أن أية محاولة لمقارنة الأنظمة الإدارية المختلفة يجب أن تنطلق من الفهم بان الإدارة ليست إلا جزء من عمليات النظام السياسي ، و هذا يعني أن دراسة الإدارة العامة المقارنة هي حتما متصلة بالدراسات السياسة المقارنة للأنظمة السياسية .

كما عالج الكاتب في هذا الفصل **مشاكل المقارنة** التي كانت تقتصر فقط على المؤسسات السياسية في عدد من الدول في أوروبا الغربية و أمريكا الشمالية و دول الكومونولث و اليابان و شملت الدراسة المقارنة فيما بعد لتتسع أطرها لدول العالم كافة ، و أن تركز المقارنة على جميع المعلومات و تقديمها بشكل فرضيات أو نظريات محددة .

كما بذلت مجهودات من اجل تحديد مفاهيم و وضع فرضيات خاضعة للاختبار في مجال الدراسات السياسية المقارنة ، كمفهوم النظام السياسي و مفهوم الحكومة ، و مفهوم التحديث و التطوير السياسي و التغيير.

أما بالنسبة للجهد الذي حظي بالاهتمام كمحاولة للاستعاضة عن المنهج التقليدي في دراسات السياسة المقارنة الذي يقوم على مقارنة الهياكل الإدارية و المؤسسات هو المنهج الوظيفي الذي طوره **حبرائيل ألموند** كمنهج يحاول تطوير إطار نظري يجعل بالإمكان إتباع الطريقة المقارنة في تحليل الأنظمة السياسية و التي لقيت عدة انتقادات مفادها أن هذه النظرية هي صحيح مفيدة بدراسة النظم السياسية في الدول المتقدمة، إلا أنها لا تناسب مع دراسة الأنظمة السياسية في الأنظمة الانتقالية .

كما عالج الكاتب في هذا الفصل **عوامل تطور الدراسات المقارنة** في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية ، منها الحاجة الواضحة لتوسيع نطاق الدراسة في إدارة العامة كنموذج متخصص ، اكتساب كثير من المتخصصين للخبرات الإدارية بسبب وجودهم في دول مختلفة أيام الحرب ، ظهور و تأثير الحركة المعاصرة الجديدة في دراسات السياسة المقارنة ، توافر الفرص للمختصين في الدارة سواء داخل أوطانهم أو خارجها لان يبحثوا أو يدرسوا مشاكل الإدارة المقارنة .

أما ملامح التطور كان بعد الحرب العالمية الثانية تمثلت في : - تزايد عدد الكليات و الجامعات التي تدرس في هذا الحقل ، و جعلت الدراسات المقارنة موضوعا للدراسات العليا .

* تشكيل الجمعية الأمريكية للعلوم السياسية للجنة خاصة بالإدارة المقارنة .
* تأليف جماعة الإدارة المقارنة ( CAG ) سنة 1960 .

لتتسم فيما بعد حركة الإدارة المقارنة بالحيوية و التأثير خلال العقد الأول الذي بدأ سنة 1962.

أما **الفصل الثاني** المعنون **بمحور المقارنة**

و الذي اختار **البيروقراطية** كمحور للمقارنة باعتبار البيروقراطية كتركيب سياسي متخصص يقدم أساسا أفضل للمقارنة ، فالهدف هنا هو مقارنة الإدارة العامة بين الدول المختلفة ، و ليس بين النظم التي فيها، بالرغم من أن مصطلح البيروقراطية هو مصطلح غامض و متعب ، إلا أن كلمة البيروقراطية قد أظهرت قدرة كبيرة على الاستمرار في التداول .

كماعالج الكاتب **تعريف البيروقراطية** بواسطة بعض الخصائص الهيكلة الأساسية للتنظيم ، و أكثر هذه الصيغ تماسكا هي تلك التي وضعها **فكتور تومبسين** حيث يصف هذه التنظيمات البيروقراطية بأنها نظام دقيق جدا لتسلسل السلطة مركب على نظام دقيق لتقسيم العمل ، الموضوعية ،و الدقة و الاستمرارية ، و حرية التصرف ، و يصف هذه الخصائص بأنها واضحة و متصلة بشكل شديد بمهمة اتخاذ الموظفين الإداريين للإجراءات ، و تتضمن هذه قواعد تحدد العادات المرغوب فيها، و أنماط السلوك لجميع الأعضاء في تنظيم البيروقراطي .

كما يمكن تحديد الخصائص الهيكلية المحورية في 3 خصائص :

* التسلسل الرئاسي
* التباين أو التخصص الوظيفي
* التشديد على الكفاءات و المؤهلات

و ثمة ملامح أخرى غالبا ما تذكر في صدد الهيكل البيروقراطي ، و لكنها نوعا ما هامشية أو تدخل ضمن تلك التي ذكرناها منها :

* القواعد التي تحكم أفراد و نظام السجلات
* نظام من الإجراءات لمعالجة أوضاع العمل
* الحجم الكافي الذي يضمن وجود شبكة من العلاقات الثانوية بين الأفراد.

كما عالج الكاتب **منهج البيئة في الإدارة** إلى كتابات **جون جوس** الذي اعتمد على أعمال الاجتماع خلال العشرينيات الذي كانوا يبحثون في علاقة الحياة الإنسانية بالبيئة المحيطة ، و مثل هذا المنهج على حد تعبيره يبدأ و بشكل حرفي من الأساس فصاعدا من عناصر المكان ، المناخ ،الموقع ، و من السكان من حيث عددهم ، أعمارهم، و المعرفة ، و بالطرق التكنولوجية الاجتماعية ، و الطبيعية التي بواسطتها يحصلون على معيشتهم من المكان الذين يعيشون فيه و من علاقاتهم مع بعض ، لذا تساعد الاعتبارات البيئية في دراسة النظام الإداري في بلد واحد ، و هي ذات أهمية مضاعفة في الدراسات المقارنة، كما أن الدراسات الإدارية للدول المختلفة يجب أن تركز على التفاعلات بين أي نظام إداري و البيئة الخارجية ، و أن تدرس ديناميكيات التغيرات الإدارية و الاجتماعية في البيئة التي تجري فيها التفاعلات .

أما بالنسبة **لنماذج النظم الإدارية** ، اقترح الكاتب نماذج مختلفة لدراسة سلوك الإدارة العامة و عمليات البيروقراطية في كل من الدول النامية و المتقدمة و هي :

* النموذج التقليدي : الذي أتى به **ماكس فير** ، و هو نموذج الأصيل للدول المتقدمة .
* النموذج المنشوري : و هو أكثر النماذج اتقانا للدول النامية .

كما عالج **الفصل الثالث** مفاهيم تحول النظام مثل التحديث التنمية التغيير ، و هذه المفاهيم تمثل اتفاق طلاب النظم السياسية في تغيير الاختلافات بين الدول على أساس مقارنة في فترات زمنية .

فبالنسبة **لمصطلح التحديث** الذي يعتبر من أكثر المصطلحات عمومية و شمولا ، فعرفه **دانيال ليرنر** بأنه عملية منظمة تشمل تغييرات متكاملة في قطاعات المجتمع السكانية و الاقتصادية و السياسية و بالاتصالات و التغييرات الثقافية .

و على الرغم من أهمية موضوع التحديث ، إلا انه كانت هنالك محاولات مبكرة جدا للبحث عن صيغ نماذج للتحديث اقل ارتباطا بأمثلة معينة في أوروبا و أمريكا الشمالية ، حيث اقترح **رجز** في مقالة نشرها بعنوان "المجتمعات الصناعية و الزراعية نحو نظام تصنيعي للإدارة المقارنة "، تطوير نماذج افتراضية مثالية للإدارة في المجتمعات الزراعية و الصناعية ، لتكون أساس لتحليل التجريبي للأنظمة الإدارية ، إضافة إلى ذالك فان المغزى الضمني هو أن عملية التحديث تسير على خط واحد من المرحلة الزراعية إلى المرحلة الصناعية بتأثير نوع من القوى الحتمية التاريخية التي تحرك المجتمعات من النموذج إلى آخر.

أما بالنسبة **لمصطلح التنمية** التي تحدث عموما عندما تزداد قائمة الأشياء المرغوب فيها ، و المفضلة سببا في الحجم ، فهناك مجالات عدة للتنمية منها :

* التنمية الاقتصادية : يتضمن تحويل موارد الأمة المحددة و قواها الإنتاجية بشكل يزيد إنتاجها القومي الصافي و الإجمالي من السلع و الخدمات .
* التنمية السياسية : و هي الانتقال إلى أهداف المرجوة التي يراها النظام السياسي ، و كثيرا ما يستعمل مصطلح التنمية السياسية كمرادف للتحديث السياسي .

و قد حدد **ألموند و باول** أن التنمية السياسية عملية تراكمية تشمل تخصص الأدوار و الاستقلالية للأجهزة الفرعية و العلمانية ، كما ناقش الكاتب :

* الهيكل السياسي باعتبار أن التخصص الوظيفي و الاستقلالية للأجهزة الفرعية كمعايير للتنمية.
* مجال الأعمال و مناقشة الثقافة و التنشئة السياسية : تم التركيز على مفهوم العلمانية كمقياس للتنمية .
* في مجال عملية التحويل السياسي : فقد استخدمت مفاهيم التخصص و الاستقلال الهيكلي و العلمانية لتمييز الطرق المختلفة التي تؤدي الوظائف من خلالها .
* القدرات السياسية : تم الربط بين القدرة النظام السياسي على العمل و بين مستويات التخصص الوظيفي و الاستقلالية و العلمانية .
* و بالنسبة لمفهوم المساواة و مدلولاته في التنمية السياسية فيتكون من 3 عناصر و هي : المواطنة، النظام القانوني العالمي ، و معايير قائمة على انجاز .
* و بالنسبة لمفهوم القدرة : فيتعلق بالخصائص التي تساعد في تحقيق التكامل و الاستجابة و التكيف و الإبداع على ثلاث مستويات في نطاق العمل ، و الفعالية و العقلانية كأسلوب لاتخاذ القرارات الحكومية عن طريق ظهور جهاز بيروقراطي مركزي مجهز بموظفين يتم تعيينهم ، و ترقيتهم وفقا لمعاير الانجاز .

كما تطرق الكاتب لازمات التنمية السياسية التي تواجهها الدول النامية و المتمثلة في مشكلة الهوية و الشرعية و المشاركة و مشكلة التغلغل و التوزيع .

كما عالج الكاتب نظرية **هيليم جاكورايبة** و مفادها أن التنمية السياسية = تحديث + تأسيس.

باعتبار أن أداة التحليل المقارن للأنظمة السياسية مرتبطة بالعنصرين أساسيين هما التحديث و التأسيس .

أما الاتجاه الفكري الحديث في دراسات التنمية السياسية فقد ركز على الجوانب السلبية سواء عن طريق مناقشة الظروف التي تبعد المجتمع عن التطور , أو عن طريق فحص العوامل الداخلية و الخارجية للأنظمة السياسة التي تعيق أو تمنع التطور .

أما علماء ما يسمى بالنظرية التبعية في التنمية فهم يركزون على الفرضية الأساسية التي تتعلق بالأهمية القصوى للعوامل البيئية الخارجية في عملية التنمية .

بالنسبة **لمصطلح التغيير** : إن محور هذا المفهوم هو ازدياد الدور الذي تؤديه المعرفة النظرية و التكنولوجية في المجتمع ، حيث تحظى الطبقة التقنية و المهنية بمركز ممتاز ، و ترفع مستويات الثقافة و الرفاه ، بحيث تصبح الجامعة هي المؤسسة الرئيسية في المجتمع ما بعد الصناعي ، و يظهر التناقض بين الشعب و بين النخبة نتيجة لتطبيق مبدأ حكم الكفاءة الذي هو مبدأ رئيسي يحكم توزيع الوظائف في مثل هذا المجتمع .

و تناول التغيرات في مثل هذا المجتمع الجوانب الاقتصادية ، حيث يتحول الاقتصاد من اقتصاد إنتاجي للسلع إلى اقتصاد خدمات ، إذ يصبح دور الموظفين المدنيين دورا سائدا ضمن القوة العاملة خاصة المتخصصين و العلماء ، و كذالك تتغير المعايير الثقافية حيث تعطي الأولوية للمعرفة النظرية التي تزيد الثقة في عملية إعادة تقييم التكنولوجيا و رقابتها ، و زيادة نطاق اتخاذ القرارات السياسية و تقرير الاتجاه الثقافي المستقبلي العام .

فالكاتب يرى أن هذه المفاهيم التحديث ، التنمية و التغيير هي عناوين تناقش من خلالها مسألة تغيير دور الإدارة العامة من دور محافظ على ما هو قائم إلى دور المحرك لعملية التحديث و التنمية و التطوير لمواكبة التقدم .

**أما الفصل الرابع** يعالج التراث التاريخي للأنظمة الإدارية القومية بحيث أن لكل دولة تراثا إداريا من المفاهيم و المؤسسات الإدارية .

تطرق الكاتب **للمفاهيم التنظيمية للتفسير التاريخي** ، حيث جاء في كتابه أن أية محاولة لتفسير و تلخيص التاريخ الإنساني الذي يمتد لفترات طويلة و يشمل خبرات إنسانية متنوعة تحتم اختيار أساس موضوعي من بين الأسس الممكنة ، و قد نجح الرواد من طلاب التاريخ الإداري بتطوير مثل هده المفاهيم ، كما تلخص إلى أن العملية الإدارية بأنها عملية تبدأ بإزالة صفة الأسطورة و تتجه للعقلانية و بالتالي إلى البيروقراطية .

كما ناقش الكاتب **أصول العالم القديم** ، حيث قامت الإنسانية بوضع البنية الأساسية للحضارات المدونة في تاريخ قبل فترة طويلة من أي سجل تاريخي مدون ، فقد بدأت الإدارة بمعناها الأساسي كبعد إنساني تعاوني يهدف لتحقيق أهداف محددة منذ القدم .

فقد كانت الخدمة المدنية الصينية تتركز على البيروقراطية كمؤسسة " العامل الرئيسي الذي أسهم أكثر من أي شيء في استمرار قوة الحضارة الصينية" ، أما فيما يتعلق بشبه القارة الهندية، تميز نظامها العسكري الأوتوقراطي بتنظيم معقد و بنظام الدوائر التي تشمل عددا من الموظفين المرتبين ترتيبا هرميا.

أما فيما يتعلق **بحضارات أمريكا الأولى** ، فقد تميز نظام دولة المدنية هذه بوجود مجتمع يتألف من طبقتين: طبقة النبلاء و المزارعين ، و قد كان يترأس المحافظة موظف يجمع ما بين الوظائف المدنية و الدينية .

أما بالنسبة **لروما الإمبراطورية و بيزنطة** و بعد استيلاء على السلطة ، حاول تغيير نموذج الدولة المدينة إلى نموذج الإمبراطورية بشكل تدريجي يتناسب مع شخصية ، و مع مزاج الشعب الروماني ، كما قام بإصلاحات في الجهاز الإداري ، حيث تغير أساس التوظيف من الاعتماد على موظفين صوريين غير مؤهلين و لا يأخذون رواتب ، و يخدمون فترات قصيرة إلى خدمة مدنية مؤهلة تتيح مجالا لتدريب موظفين مؤهلين للخدمة مدة طويلة و يتخذون الوظيفة مهنة .

كما اخذ **أغسطس** على عاتقه عملية الإصلاح الإداري أداة كافية للرقابة تقوم بأعمال كانت في السابق من اختصاص جهات غير حكومية ، فقد اوجد على سبيل المثال وكالات حكومية خاصة بجمع الضرائب حلت محل الترتيبات السابقة التي بموجبها بيع حق الضرائب مقابل مبلغ معين .

ثم فيما بعد نقل الإمبراطور قسطنطين عاصمة الإمبراطورية في سنة (330 بعد الميلاد ) إلى بيزنطة، حيث كان البلاط الملكي في القسطنطينية يتألف من موظفين كبار يمثلون السلطة المركزية و يرأسون المكاتب الإدارية المختلفة ، و كان ثمة فصل بين الإدارتين المدنية و العسكرية لتشديد رقابة الإمبراطور عليها ، و قد نظمت الإدارة المدنية على أساس تقسيم الإمبراطورية إلى مقاطعات و مستويات إدارية بسيطة ترتبط مباشرة بالإدارة المركزية كما أن البيروقراطية الضخمة التي عهد إليها بتنفيذ هذه الواجبات كانت على درجة من الكفاءة .

كما لخص التراث الروماني الإداري و القانون بالنقاط التالية :

1. أن رئيس الدولة يستمد السلطة من الشعب .
2. ضرورة التمييز بين الممتلكات الشخصية لرئيس الدولة ، و الممتلكات العامة .
3. الطبيعة التسلسلية الهرمية للهيكل الإداري.
4. تقسيم العمل الإداري أجزاء رئيسية و التي مازالت تلقي الاعتراف بها لأغراض إدارية .

**\*القطاع الأوروبي :** إن ظهور خصائص هذا النظام الإقطاعي في أوروبا الغربية اتخذ الطابع البطيء بشكل يوافق تكيف أوروبا لنظامها الاجتماعي ، و الشيء الوحيد الذي استطاع النظام الإقطاعي تقديمه هو أن يحقق الحد الأدنى الضروري و هو استمرار المجتمع الزراعي ، و الانتقال من الاقتصاد القائم على المقايضة إلى الاقتصاد النقدي ، و قد عزز النظام الاقتصادي جهود الملوك لتوسيع صلاحياتهم و لزيادة اعتماد النبلاء عليهم ، الأمر الذي دفع بالنبلاء إلى محاولة الحصول على ضمانات الحقوق و الامتيازات مقابل الخدمات التي يقدمونها .

**\*ظهور الأنظمة الملكية المطلقة في أوروبا :** تم التحويل من الأنماط السياسية في العصور الوسطى إلى الملكيات القومية بشكل تدريجي ، حيث يمكن حصر أهم التغيرات خلال 400 عام من مرحلة الملكيات الإقطاعية إلى الملكيات المطلقة التي حصلت ما بين القرن 16 و 18 م كتالي :

* وضع السيادة بيد الملك .
* ضمان الموارد لدعم الملكية .
* تبني الميركانتيلية كسياسة رسمية في المجالات الاقتصادية و الاجتماعية .
* توسع و تركيز الإدارة لدعم الحكومية .

و إن التحول التدريجي من المجلس الإقطاعي إلى مجلس شورى الملك خطوة مهمة نحو الأهداف الجديدة، و قد تم ذلك عن طريق قبول الموظفين الملكيين كأعضاء فيه بالإضافة إلى النبلاء ، كما تم تحويل الأجهزة الإدارية التي ساهمت في هذا التوسيع و التركيز في الخدمات عن طريق تحويل الخدمة الملكية إلى خدمة عامة ، و على حد تعبير **ماكس فيبر** إلى التحول من الإدارة التقليدية إلى الإدارة البيروقراطية .

كما أن الخبرة الإدارية في فرنسا و بروسيا وثيقة الصلة هنا بسبب آثار هذه الأنظمة الإدارية المطلقة على البيروقراطية القومية في الدول النامية التي تبعتها ، و على نظرية البيروقراطية كما جاء بها ماكس فيبر .

**\*ظهور الدولة القومية :** ظهر مفهوم الدولة القومية أوائل القرن 19 م كشكل النظام السياسي السائد، و ظهرت البيروقراطية العامة الحديثة كأداة للقيام بالأعمال الحكومية ، بحيث تغير الولاء من الولاء للملك إلى الولاء للأمة ، لذا أصبح التغيير تغييرا في الولاء و الهدف أكثر منه تغيرا في مرحلة ممارسة الوظيفة من الهواية، و ذلك لان الإدارة في فرنسا وصلت إلى مرحلة مهنية قبل الثورة،بحيث ركز منهج نابليون في الإدارة على النظام العام ، و التسلسل الرئاسي و التخصص و المسؤولية ، الأمر الذي جعله أن يخلق نظام سلطوي للغاية ، و تأهيل كوادره بإدارة جديدة خلال مدة قصيرة ، و تحقيق مستوى إداريا ذو كفاءة .

لذا قصد ماكس فيبر النظام الإداري الفرنسي بصفته النظام الإداري الغربي الجديد كنقيض للنمط التقليدي في أوروبا الغربية ، و الذي حدد خصائص البيروقراطي كالآتي :

* حقوق و واجبات محددة في تعليمات مكتوبة .
* علاقات السلطة بين الوظائف محددة بشكل منظم
* التعيين و الترقية منظمين على أساس الاتفاق التعاقدي
* ضرورة التدريب الفني كشرط رسمي للاستخدام
* رواتب نقدية ثابتة الفصل بين الوظيفة و شاغلها ، بمعنى أن الموظف لا يملك الوسائل الإدارية و لا يستطيع التخصص في الوظيفة .
* كون الوظيفة الإدارية عملا دائما للفرد .

كما عالج الكاتب في **الفصل الخامس** الإدارة المتقدمة :الخصائص العمة للأنظمة الإدارية الكلاسيكية، حيث ناقش في هذا الفصل :

**\*الخصائص الإدارية و السياسية المشتركة** : و ذالك لكونها تمثل الاتجاهات الرئيسية في تطور عملية التحديث السياسي و الإداري للدول الأوروبية الغربية و غيرها من الدول المتقدمة ، من بين هذه الخصائص أن التنظيم الحكومي في هذه الدول متخصص كليا ، و إن توزيع الأدوار التي تحدد وفقا لمعايير الانجاز الموضوعية ، بمعنى أن البيروقراطية تتمتع بدرجة عالية من التخصص و بدرجة عالية من الكفاءة و الجدارة كأساس للتعيين الوظيفي .

كما حدد هذا الفصل بعض **الخصائص المشتركة للبيروقراطية في دول أوروبا الغربية** رغم الاختلافات الفردية فيما بينها التي تميزها كمجموعة عن غيرها من الدول الأقل نموا بشكل عام و خاصة من الناحية السياسة ، من بين هذه الخصائص أن البيروقراطية في هذه الدول تتحلى بمواصفات مهنية تتمثل في اعتبار الخدمة العامة مهنة ، و هذا الاتجاه المهني ينتج بسبب عدة عوامل : و هي الاعتماد على معايير الكفاءة كأساس للتعيين و التأكيد على التعليم و التدريب كأساس لأداء مختلف الأعمال ، و تواجد الشعور بالاعتزاز في العمل و في شكل أدائه .

كما حدد الكاتب و بإيجاز **الخصائص الإدارية في فرنسا و ألمانيا** ، فالبيروقراطية في كلا البلدين قد كانت على النقيض من الوضع على الصعيد السياسي ، ففي ألمانيا أصبحت الإدارة البروسية التي تعرف بأنها كانت أساسا للبيروقراطية المعاصرة النموذج الذي تقوم عليه الحكومة في ألمانيا الموحدة ، و استمرار هذا النموذج بشكل أساسي ، و في فرنسا تغير الهدف من الجهاز الإداري الذي أنشأ أساسا لخدمة النظام القديم ، بعد الثورة الفرنسية ليصبح في خدمة الأمة بغض النظر عما إذا كانت الحكومة إمبراطورية أو جمهورية .

و تعتبر الخدمة المدنية في فرنسا مهنة يختارها الفرد في فترة مبكرة و يستمر فيها حتى سن التقاعد ، و لا يخرج الفرد من المهنة إلا بشكل استثناءي ، و كذالك فان الانضمام للبيروقراطية و خاصة في المستويات العليا صعب يمر بإجراءات محددة .

كما أن البيروقراطيات في كل من ألمانيا و فرنسا تتدخل إلى حد بعيد في عملية وضع السياسات و تخطيط البرامج بسبب التماسك و الانضباطية و تطور الخدمة في الجهاز البيروقراطي لضمان استمرارية عمل الأجهزة الحكومية بسبب القيمة التي اكسبها المجتمع للمعرفة المتخصصة في إدارة الشؤون الحكومية .

كما عالج في **الفصل السادس** : الإدارة في الدول المتقدمة و بعض الاختلافات في النظم الإدارية ، و قد تم اختيار بريطانيا العظمى و الولايات المتحدة الأمريكية و اليابان و جمهوريات الإتحاد السوفياتي ، و تم التطرق :

**\*الإدارة في الثقافة المد نية :** لكل من بريطانيا العظمى و الولايات المتحدة الأمريكية فإن هذين البلدين يتميزان بتراث سياسي مشترك فقد استطاعت هاتان الدولتان بناء المؤسسات السياسية الديمقراطية ، و الحفاظ عليها على مدى فترات زمنية طويلة .

و يتشابهان في أجهزتهما الإدارية ، كما أن تاريخ التطور السياسي في هذين البلدين بالاستقرار النسبي ، الأمر الذي ساعد على تطوير المؤسسات السياسية .

و وصفت الخصائص السياسة التي تشترك فيها بريطانيا و الولايات المتحدة الأمريكية من **قبل ألموند و فيربا** بالخصائص الثقافية المدنية ، حيث أن هاتان الدولتان تتمتعان بثقافة المدنية إلى حد كبير ، و إن مناهجهما متشابهة بشكل أساسي و لكن بأبعاد مختلفة ، مما يعكس الاختلافات في تاريخ القومي ، و في التركيب الاجتماعي بإعطاء بريطانيا العظمى عنوان ثقافة مدنية متخصصة و بإعطاء الولايات المتحدة الأمريكية عنوان ثقافة مدنية مشاركة .

و بالنسبة لوجود بيروقراطية كفؤة ، لم يظهر في هاتين الدولتين إلا بعد أن قررت المؤسسات السياسية الشعبية الحاجة لذلك ، و كان لهذا الاعتبار تأثير كبير على مفهوم البيروقراطية لنفسها و في علاقاتها بالقادة السياسيين و بالمواطنين بشكل عام .

أما على مستوى التنظيمي في الجهاز البيروقراطي ، فإن ثمة اختلافات بين النظامين ، بحيث تشكل الوزارات الوحدات الإدارية في النظام البريطاني ، و الشكل العام أن يرأس كل وزارة وزير يكون مسؤولا أمام البرلمان عن شؤون وزارته ، و يلي الوزير مرتبة السكرتير أو أي حكومة بنفس المستوى من الإخلاص ، أما نهج الإدارة فهو نهج مرتب و منظم يسمح للوزيرة و لمجلس الوزراء بعمل تعديلات التي تبدو ضرورية في وقت ، أما في الولايات المتحدة الأمريكية فالدوائر تعتبر الوحدات الرئيسية بالإضافة إلى عدد من اللجان التنظيمية و المؤسسات العامة ، و يعتبر وزير الدائرة سياسيا يعينه الرئيس بموافقة مجلس الشيوخ و يساعده وكيل وزارته و عدد من السكرتيرين و هم ليسوا دائمين مثلما عليه الحال في بريطانيا .

كما أن البيروقراطية البريطانية تختلف عن الأمريكية كما يوضح **كروزبر** بأن فيها عنصر الفعالية الذي يعتمد نماذج الاحترام القديمة التي يلزم الرؤساء و المرؤوسين بالحفاظ على حدود التماسك الضروري ، أما في الولايات المتحدة الأمريكية فتستعمل التنظيمات قواعد شخصية في سبيل تحقيق في الأهداف ، و تنعكس الاختلافات أيضا في الطرق التي اختارتها الدولتان لتنظيم ، و تأهيل الكوادر البيروقراطية ، و يرى **ساير** أن الإدارة البريطانية قد اوجد بيروقراطية منظمة و متناسقة و حكيمة و متماسكة ، أما الإدارة الأمريكية فتتميز بيروقراطية أكثر تنافسا و تجريبا و تشويشا و اقل تماسكا و قوة و لكنها أكثر دينامكية .

**\*الإدارة التحديثية في اليابان :** فاليابان هي الدولة البارزة و الوحيدة غير الغربية التي استطاعت أن تحقق اعتراف العالم بها كدولة متقدمة ، أيا كان مقياس التقدم المستعمل ، فالبيروقراطية المدنية في اليابان عبارة عن مزيج من البيروقراطية القديمة التي وجدت قبل الحرب ،و تلك التي ظهرت خلال فترة الاحتلال و أصبحت جهازا ديمقراطيا ، و في فترة عشرين سنة ما بين 1940-1960 تطور الجهاز البيروقراطية بشكل ملحوظ إلى ما يقارب خمسة أضعاف .

و ما يثير الدهشة في العمليات البيروقراطية هو تعدد وظائف الجهاز البيروقراطي الياباني ، و خاصة تدخله في شؤون إلى الأمر الذي أصبح ممارسة مقبولة في التقليد البيروقراطي ، فالموظف الإداري يميل إلى الاهتمام و التفاعل في عملية وضع القرارات السياسة في الحياة السياسة بوجه عام .

كما تميزت البيروقراطية اليابانية بالمرونة و قدرتها على التكيف ، حيث علق **كوبوتا** على ذلك قائلا : أن فعالية و كفاية جهاز الخدمة المدنية في المستويات العليا شيء لم يكن مرتبطا بالإيديولوجية السياسة ، فقد استطاعت البيروقراطية أن تنهج تحت حكم الأقلية في عهد ميكادو ، و تحت ظل الأحزاب السياسية ما قبل الحرب ، و تحت الرقابة العسكرية الشوفنية تحت ظل إحتلال الحلفاء و في ظل الديمقراطية البرلمانية الحالية القائمة على أساس دستور 1947 ، أن هذا السجل من التطورات لم يكن مبنيا على أساس الحياد البيروقراطي في علاقته من النظام السياسة الموجود ، و لكن على أساس التغيرات في المناخ السياسي وفقا لها .

لذا يعتبر أعضاء الطبقة البيروقراطية جزءا من القيادة ، و هيكل سلطة الحاكم في اليابان ، و هو ما يراه **كوبوتا (Kubota)** أن دور البيروقراطية مازال دورا رئيسيا ، أن الموظفين المدنيين في المستويات العليا في اليابان سوف يمارسون بدرجة كبيرة نفوذا لسنوات قادمة ، و أن البيروقراطية اليابانية تستطيع قياسا على الماضي أن تمنح لنفسها وضعا مركزيا في السلطة السياسية يفوق ما حققته مثيلاتها في الدول المتقدمة الأخرى .

**\*الإدارة في ظل الشيوعية ( الإتحاد السوفياتي ) :** و التي تعد إحدى القوى العظمى و النموذج الرئيسي للدول النامية في الكتلة الشيوعية ، و تقدم صورة مغايرة جدا في نظامها السياسي و الإداري الشمولي الذي سيطر عليه الحزب الواحد .

حيث يمارس الحزب الشيوعي سلطته من خلال جهاز الدولة الإداري ، حيث أن إدارة الشؤون العامة تشكل شغل شاغلا للحزب مما يجعله يتدخل في الإدارة ، و يعتمد عليها للحفاظ على الدور السياسي الرقابي، و على الرغم من تبعية البيروقراطية التقليدية في روسيا للحزب الشيوعي ، إلا أن البيروقراطية كانت قادرة دوما على تقوية مركزها و تحصينه و زيادة امتيازاتها ، فالبيروقراطية المدنية هي إحدى الجماعات المتنافسة الرئيسية في مصاف أجهزة الجيش و الشرطة في محاولة تحدي موظفي الحزب حول السلطة و النفوذ ، كما يذكر **أولام (Ulam )** أن التصنيع و النمو الذي حققه الإتحاد السوفياتي كقوة عالمية كان مستحيلا دون وجود أداة إدارية معقدة و رغم عيوبها و التوتر و عدم الأمن الذي عمل من خلاله الإداريون، فلقد خدم هذا الجهاز الدولة جيدًا .

**أما الفصل السابع**  فهو يوفر أساسا نظريا لدراسة الإدارة في الدول النامية ، إذ تناقش فيه إيديولوجية التنمية ، و تفشي نمط الابتعاد عن تعدد الأحزاب ، و تدخل الجيش كصرف رئيسي في العمل الإداري و غيرها من الموضوعات المتصلة بالدول النامية ، و الأساليب السياسية للإستراتيجيات التنموية فيها .

حيث أن النوعية المميزة **لايدولوجيا التنمية** هي الاتفاق على الرغبة في تحقيق الهدف المزدوج المتمثل في البناء القومي و التقدم المادي الذي يصاحبه شعور تحقيق مصير طال انتظاره ، و لكنه مستقبل مشوب بعدم التأكد من ضمان النجاح في تحقيقه ، إن هذا التركيب هو تركيب متقلب يتمثل في الأنظمة السياسية لمعظم الدول النامية .

**\*سياسة التنمية :** أن معرفة الأساليب السياسة في الدول النامية هي معرفة بدائية مبعثرة ، إلا انه بالرغم من ذلك ، و على أساس من المعلومات المتوافرة عن خبرات الدول النامية ، فإنه يمكن تحديد بعض المظاهر الرئيسية للسياسة التي تحكم عملية التنمية و من هذه المظاهر ما يلي :

* الإيمان بالإيديولوجية تنموية كمصدر للأهداف السياسة الأساسية .
* الاعتماد على درجة كبيرة على القطاع الساسي لتحقيق الأهداف المرجوة في المجتمع .
* عدم الاستقرار السياسي .
* قيادة نخبة عصرية يصاحبها هوة سياسية بين الحاكمين و المحكومين .
* عدم وجود توازن في نمو المؤسسات السياسة و تميز البيروقراطية من بين هذه المؤسسات بالنضوج .

و لما كان محور اهتمامنا بالإدارة المقارنة هو البيروقراطية المدنية ، فان ثمة نزعتين تؤديان للاحتلال و عدم التوازن و لهما أهمية خاصة الأولى : الابتعاد عن نظام تعدد الأحزاب و الثانية : التدخل العسكري و محاولة سيطرة الجيش على الأجهزة الحكومية .

و بالنسبة لنزعة المتعلقة بالابتعاد عن نظام تعدد الأحزاب ، فمن الطبيعي أن نتوقع من أي نظام يقوم على تعبئة الجماهير مع وجود نزعة لديه لاحتكار السلطة السياسة و وسائل الإجبار المادية يحاول أن يضمن السيطرة على الجهاز البيروقراطي ، و أن مثل هذا الوضع لا يمثل وضعا يمكن فيه للموظفين البيروقراطيين أن يتنافسوا فيه على السلطة السياسة ، رغم ما يراه **أبتر( Apter)** من أن هذا الوضع قد يخفض من الضغوط على البيروقراطية التي قد تتقرب إليها جماعات أخرى ، إذ يعتقد **ابتر** بإمكانية البيروقراطية في بعض الحالات أن تقوم بدور الحياد الايجابي ، و من الممكن أن نتوقع أن تكون البيروقراطية من ضمن النخبة الحاكمة بشرط أن لا تصل طموحاتها إلى أن تكون الشريك الكبير .

أما بالنسبة للنزعة المتعلقة بالتدخل العسكري و سيطرة الجيش على السلطة فهي ظاهرة بارزة في الدول النامية إلى حد جعلها موضع كثير من التحليل و التأمل .

**\*الاختلافات في أنظمة السياسة :** حيث تطرق المؤلف إلى ذكر 10 أنواع من الأنظمة السياسية ، و من بين هده الأنواع العشرة هنالك مجموعتان متميزتان ، و كما يشير **لي سيجلمان ((Lee Sigelman** أن هنالك اختلاف أساسيا بين النظام السياسي و الأوتوقراطي التقليدي و بين النظام البيروقراطي النخبوي و بين الأنظمة الأخرى ، ففي هذه الأنظمة تكون البيروقراطيات على مسرح السلطة السياسية، ففي ظل النظام الأوتوقراطي التقليدي ، فإن الملك يعتمد بشكل كبير على البيروقراطية كأداة لعمل السياسة ، و في ظل أنظمة النخبة البيروقراطية تكون السلطة السياسة بيد البيروقراطيين المدنيين أو العسكريين أصحاب السلطة العليا ، أما في الأنظمة التنافسية التعددية فتتوزع السلطة بين حزبين متنافسين أو أكثر ، أما في الأنظمة ذات الحزب الواحد ، فإن الحزب هو الذي يحتكر كامل السلطة ، و في كلا الحالتين و في ظل الأحزاب السياسة ، فإن دخول البيروقراطية مجال العمل السياسي محدود.

**\*النماذج الإدارية العامة :** و الذي تطرق من خلالها الكاتب إلى خصائص الإدارة في الدول النامية مجملها يصب في أن الإدارة في الدول النامية هي إدارة مقلدة .

و في **الفصل الثامن :** تضمنت مناقشة تفصيلية للأنظمة التي تقوم البيروقراطية فيها مدنية كانت أو عسكرية بدور كبير ، و تم تصنيف هذه الأنظمة إلى :

**\*الأنظمة الأوتوقراطية التقليدية :** ( مثل إيران ، السعودية) :فالنظام السياسة في السعودية يتميز بأنه تقليدي تحكمه قيادة ارستقراطية ، و يفتقر إلى مؤسسات سياسة تخصصية ، كما تتصف البيروقراطية فيه بالبدائية و عدم النضوج ،أما إيران فهي تمثل المثل الأكثر تعقيد للنظام الأوتوقراطي ، الأمر الذي يجعل التنظيم البيروقراطي يقوم على أساس اختلاف الأجهزة ، و ليس على أساس هيكلي موحد .

**\*الأنظمة العسكرية الفردية :** تتميز القيادة في هذا النظام بأنها تتكون من شخص واحد ذي خلفية عسكرية، و عرف هذا النموذج في دول أمريكا اللاتينية ، حيث انعكس هذا النوع من النظام السياسي على النظام الإداري ، إذ أن تركيز السلطات في يد القائد يعني تحمله مسؤولية كبيرة في اتخاذ القرارات الرئيسية ، فهو الذي يشرف شخصيا على البيروقراطيين في المستويات العليا ، و هو الذي يكافئ من يدينون له بالولاء ، كما تعتبر مشكلة دقة في المعلومات عن ميكانيكية العمل في الأجهزة البيروقراطية مشكلة عويصة و خاصة تلك الأمثلة المعاصرة المتعلقة بدول أمريكا اللاتينية .

**\*الأنظمة العسكرية التعاونية :** إن الصفة المميزة لهذه الأنظمة هي وجود مجموعة من ضباط العسكريين يتولون القيادة السياسية و هي ما يسميه **موريس جانووتز (Mirris Janouitz)** حكم الأقلية العسكرية ، و ما يسميه **ويلش (Welch)** بالأنظمة الجماعية .

و أعضاء مثل هذه المجالس العسكرية في الغالب من رتب متساوية أو متهاونة ، و من مهامها إعادة تنظيم البيروقراطية المدنية رغم محدودية ما يمكن عمله عن طريق الاعتماد على الجهاز الإداري غير العسكري ، فالبيروقراطية المدنية هي إحدى الأهداف التي يركز عليها العسكريون، فيتهموها بالفساد و التبذير و عدم الكفاءة ، و أنها ليست الأداة المناسبة لتحقيق التغيير الاجتماعي .

كما أن وضع الجهاز المدني في ظل هذا النظام العسكري هو وضع وسيط بين نظام قيادة الشخص العسكري الواحد ، و بين نظام الائتلاف الحكومي العسكري ، ففي ظل النظام الأول يمكن وضع البيروقراطية في مركز تابع لتنفيذ رغباته ، و ذالك خوفا من تعرضها للإجراءات الانتقالية إذا ما خالفت التعليمات ، أما في النظام الثاني فالمساواة الكاملة أو التقريبية في الإجراءات التي يشترك فيها الطرفان،تجعل إمكانيات البيروقراطية للمشاركة في اتخاذ القرارات السياسة و لحماية مصالحها اكبر .

**\*أنظمة النخبة البيروقراطية :** التي حلت محل النخبة التقليدية و اتخذ الكاتب تايلاند مثلا فريدا على مثل هذه الأنظمة ، الذي على الرغم من التناقضات التي جمعت خلال السنوات الأخيرة ، فإن الدلائل المتراكمة تعزز تنبؤات **رجز (Riggs)** باستمرار النظام السياسة التايلاندي دون أن تحدث تغيرات رئيسية كدولة بيروقراطية مستقلة متكاملة أو كمجتمع منشوري في مرحلة توازن على مستوى متدني من التصنيع و النمو الاقتصادي ، و من توزيع السلطة بين الاتجاهات التسلطية و الديمقراطية ، حدثت هنالك عملية تحديث استجابة لتأثير الغرب ، و لكن أعضاء الطبقة الرسمية خلال هذه الفترة الانتقالية أصبحوا الفئة الحاكمة ، إذ يعينون أنفسهم في الوظائف التي يريدونها في البيروقراطية العسكرية و المدنية ، و لكن هذا النهج في النمو الأجهزة السياسة القادرة على مراقبتها في الخارج مما جعل الوضع ، كما يراه **رجز (Riggs)** نموذجا للمجتمع المنشوري .

كما أن النهج السلوكي للبيروقراطية فهو انعكاس للخصائص الثقافية و الاجتماعية التي تتمثل في احترام رموز السلطة و التأكيد على العلاقات السلطوية الرسمية ، و يرى **سيفن (Siffin)** أن البيروقراطية نظام اجتماعي يحدد نهج السلوك لأعضائه ، و القيم السائدة في البيروقراطية هي التسلسل الرئاسي ،و العلاقات الشخصية كأساس للتصرفات ، و حب الحفاظ على مصالح الشخصية و ليس الإنتاجية و العقلانية و الكفاية ، فالبيروقراطية ليست موجهة لتقديم الخدمات لمواطنين بشكل كفء ، إذ أن عملية الحصول على الموارد و تخصيصها و استغلالها من قبل البيروقراطية تجري في بنية تركز على الأهداف الرئيسية للبيروقراطية و هي الجانب الأول .

**أنظمة الفئة البيروقراطية التي تخلف العهود الاستعمارية :** إن وجود عنصر الخلفية المشتركة في الأنظمة الأخرى التي تقوم على تعاون البيروقراطية العسكرية و المدنية ، هو طول الفترة الاستعمارية إلى درجة مكنت السلطة المستعمرة من إيجاد المؤسسات الإدارية و السياسية إلى درجة وفرت لهذه الدول الإطار المرجعي للتطورات في فترة ما بعد الاستقلال ، رغم أن هذا لا يعني عدم إمكانية حصول تعديلات على الأطر المؤسسية السابقة ، و قد ثبت في معظم هذه الحالات أن بقاء المؤسسات الإدارية ضمن من بقاء المؤسسات السياسة ، و ذالك لمشاركة النخبة البيروقراطية التي شكلت خلال الفترة الاستعمارية في تسلم مقالب الحكم السياسي في الأنظمة السياسية التنافسية و المستعمرات البريطانية مثل باكستان تلائم هذا النموذج من النظام .

**\*الأنظمة النخبوية البيروقراطية ذات الاتجاه التكنوقراطي المؤسسي :** و يتكون من عنصرين مكملين لبعضها البعض و هما المؤسسية و التكنوقراطية ، و يتوجب على قيادة النظام التكنوقراطي المؤسسي اتخاذ الإجراءات التكيفية الرئيسية للدراسات السابقة ، و خاصة ما يتعلق بوظيفة البيروقراطية، و البيروقراطية في هذه النظم لا تستطيع إلا أن تلبي جزءا من المطالب المفروضة عليها ، و بشكل عام فان محاولات هذه الأنظمة التكنوقراطية المؤسسية نجحت نجاحا جزئيا في جهودها لتشكيل تنظيمات قوية و مستقلة نسبيا و قادرة على تمثيل المصالح في المجتمع بشكل منظم و غير ارتجالي .

و البرازيل كنموذج لهذا النظام ، تقوم البيروقراطية بدور الوسيط و المركب ، فالذين يتمتعون بثقة القادة العسكريين و يحتلون وظائف يشكلون جزاءا من الطبقة الحاكمة ، و لكنهم ليسو سوى فئة صغيرة جدا ، و الغالبية العظمى من أفراد البيروقراطية في البرازيل ليست مؤهلة لاعتبارها تكنوقراطية ، و بالتالي فان كفاءتها على المدى الطويل ، و قدرتها على الوفاء باحتياجات الأداء محل شك .

**كما عالج الفصل التاسع :** الأنظمة السياسة التي تسيطر عليها الأحزاب ، حيث يقوم بدراسة الإدارة في الدول التي تسيطر عليها الأحزاب ، سواء كانت أحزاب متعددة أو نظام الحزب الواحد ، أو شمولية و شيوعية ، و قد نوقش تحت مختلف هذه العناوين الوضع الإداري في دول مثل تركيا و كوبا و الصين الشعبية .

**\*الانظمة ذات الاحزاب المتعددة :** إن المثل الجيد على هذه الأنظمة هو الولايات المتحدة الأمريكية و أوروبا الغربية ، و إن هذا النوع من الأنظمة ، كما يقصد به هنا وجود انتخابات حرة منتظمة و ناخبين واعين ، و أحزاب سياسية تمثل المصالح المختلفة و أحزاب سياسية تمثل المصالح المختلفة ، و حرية تعبير سياسية ، هذه الظروف يجعل عمل الإدارة العامة يتم بمعزل عن التأييد السياسي حتى من الإدارات السياسة التي أقرت البرامج المختلفة محل التنفيذ ، الأمر الذي يجعل البيروقراطية مراكز التناقض بين الجماعات السياسية المتعارضة في مثل هذا النظام التعددي .

**\*الانظمة شبه التنافسية التي يسيطر عليها حزب واحد :** يحتكر في مثل هذه الأنظمة حزب واحد السلطة الحقيقية لفترة مهمة من الوقت ، رغم أن الأحزاب الأخرى مسموح بها ، و قد تم اختيار عدة نماذج من بينها المكسيك ، و كان مجرى العملية السياسة في مثل هذا النظام و في ظل القيادة التنفيذية قد أكد لفترة زمنية طويلة على اتجاهات بين تغلب الإجماع و الحسم في اتخاذ القرارات ، أما على مستوى الكفاءة و الأداء الإداري ، فليست الأمور على مستوى مرض ، و ذالك بسبب الدمار الذي لحق بالجهاز الإداري إبان العهد الشوري (1910-1917 ) أين حدثت عملية إعادة البناء تدريجيا .

أما على مستوى مشاركة البيروقراطية في السياسة فهي في تزايد و لكن دورها محدد ليكون دورا ثانويا ، على الرغم من ضالة المعلومات التي تجعل عملية تقييم مستوى أداء البيروقراطية المكسيكية عملية صعبة ، إلا أن هنالك دلائل مشجعة في هذا الشأن، إذ يذكر احد علماء السياسة أن الجهاز الحكومي طور من الموظفين لينفذ القرارات السياسة من خلال إتباع الطرق الإدارية .

**\*أنظمة الأحزاب التعبوية الوحيدة :** الحزب الرئيسي هو الحزب المرخص الوحيد ، إذ رخص لأحزاب أخرى بالعمل العلني ، فإنها تحاط بإجراءات رقابية تهدف لإبقائها ضعيفة و رمز للمعارضة فقط ، و من أمثلة عن هذا النظام هو النظام السياسي المصري ، من خلال إنشاء حزب رسمي كأداة لتحقيق برنامج الاشتراكية العربية بعد انقلاب سنة 1954.

أما عن البيروقراطية المدنية المعاصرة في مصر فلا شك أن لها تاريخا عريقا ، حيث استفاد نظام ناصر السادات عند إعلانهم برنامج الإصلاح الوطني من المزايا الإدارية ، التي تعود لتاريخ مصر الإداري العريق الذي يعود إلى سنة 1500 ق .م ، و الذي أطلق عليه التراث الإداري التقاليد التي جاءت نتيجة حملات الغزو على مصر.

و المشكلة الصعبة التي تواجه الإدارة في مصر هي تغيير القيم و الاتجاهات التقليدية لدى الموظف المصري إلى قيم و اتجاهات ثورية .

**\*الأنظمة الشمولية الشيوعية :** يمكن أن تدخل الأنظمة الشيوعية باستثناء الاتحاد السوفياتي تحت هذه الفئة من الأنظمة ، رغم آن اعتبارها جميعا دولا نامية بدرجة واحدة ، و أن القاسم المشترك بين هذه الدول هو التزامها بالإيديولوجية الماركسية اللينينية ، و يتطلب المنهج الشمولي حصر السلطة السياسة بيد حزب واحد لا يعترف بشرعية المعارضة المعلنة .

كما أن الجهاز الإداري الذي يتطلبه مثل هذا النظام على درجة بالغة من التعقيد ، و يخضع في الوقت ذاته لإشراف الحزب ، مما يستدعي وجود شبكات رقابة تعمل تحت إشراف الفئة العليا من القيادة الحزبية ، و هذا يعني عمليا وجود ديمقراطية حزبية موازية للبيروقراطية الحكومية ، و تتمثل المشكلة المزمنة المتعلقة بتعبئة الكوادر الإدارية بالتأكيد على الإيديولوجية الشيوعية ، و الخبرة كشرط للالتحاق بالوظيفة .

كما تواجه الإدارة في الدول الشيوعية مشاكل منها الصعوبة التأكيد المستمر على مسؤولية موظف الجهاز الإداري أمام الأجهزة الحزبية ، و الأجهزة الإدارية الحكومية المسئولة أمامها عن تنفيذ البرامج فيما لو قصر الأداء .

أما **الفصل العاشر** الذي يمثل خاتمة و استنتاجات الكتاب ، تمت فيه مناقشة مسألة كون الإدارة جهازا وسيليا أو تسلطيا ، و كان الهدف من تلك المناقشة هو محاولة معرفة العلاقة و نوعيتها بين التطور السياسي و التطور الإداري طبقا للدراسات المختلفة ، و مدى مساهمة الخبرات و المساعدات الخارجية في تحقيق التوازن بين التطور السياسي و التطور الإداري ، أو الإخلال به .

فبعد دراسة الأنظمة البيروقراطية المتمثلة ضمن أنظمة سياسية مختلفة نتساءل عن مدى أوجه الشبه و الاختلاف بين هذه الأنظمة و عن العلاقة بين نوع النظام السياسي ، و دور الإدارة في هذا النظام كما يظهر في السلوك البيروقراطي . و ذلك من خلال تطرق الكاتب إلى :

**\*الغايات السياسية و الوسائل الإدارية :** ثمة اتفاق شبه تام يتجاوز كل الاختلافات في العقيدة السياسية و الثقافة و الأسلوب بأن على البيروقراطية أن تكون وسيلة في تحقيق الأهداف ، و أن لا تكون وسيلة تسلط، و أن البيروقراطية مسئولة أمام القيادة السياسية ، مهما كانت درجة اشتراكها في وضع القرار السياسي ، و لا يعني الإجماع على الطريقة التي يتم بها اتخاذ القرارات بالضرورة أنها ستكون كذلك ، و من الأهمية بمكان أن يكون دور البيروقراطية هو التقدير الفعلي الواقعي للأمور ، و ليس المفهوم المثالي .

**\*البيروقراطية متسلطة أو وسيلية :** حيث أن الاهتمام الدائم بالبيروقراطية مبعثه الخوف من أن تصل عن دورها الإداري لتصبح قوة متحكمة في الجهاز السياسي ، لذا يوضح فيبر يصف مركز البيروقراطية الناضجة المتطورة على أنها دائما متعالية ، و ينصح بالتأكيد على أهمية القيادة السياسية كما ينصح السياسيين بمقاومة أي رغبة من جانب البيروقراطية لاستلام السلطة و يحذر بأن الأمة التي تعتقد أن مسألة تسيير أمور الدولة هي مهمة إدارية بحتة ، و أن السياسة هي عمل جزئي يقوم به الهواة ، أو جهد ثانوي للبيروقراطيين ، لا يتوقع أن يكون لها دور في الأمور الدولية .

**\*العلاقة بين التطور السياسي و التنمية الإدارية :** إن أهمية البيروقراطية الكفؤة في الجهاز السياسي المتطور مسألة بديهية ، و يتفق جميع المعلقين مع **الموند و باول** حول الدور المركزي للبيروقراطية في عملية التطور السياسي ، و يؤكدون في تصريحاتهم أن أي نظام سياسي لا يمكن آن يطور نظاما داخليا أو نظام توزيع و جمع دون بيروقراطية حكومية حديثة ، و ثمة اتفاق عام على انه يتواجد في كثير من البلدان النامية حالات تفوقت فيها البيروقراطية على المؤسسات السياسية الأخرى ، و إن هذه الحالات في ازدياد، مما أدى إلى وجود عدم توازن بين التطور البيروقراطي و السياسي ، مما يطرح سؤالا مهما حول إعاقة البيروقراطية المتقدمة للتطور السياسي على المدى البعيد ، و إحدى الحجج تقول أن وجود البيروقراطية القوية مع مؤسسات سياسية ضعيفة يمثل عقبة قوية في وجه التطور السياسي ، أما وجهة النظر المخالفة تقول : إن تطور البيروقراطية إلى مستوى عال يساعد في التطور السياسي المستقبلي .

**\*التطور المتوازن بفعل عوامل خارجية :** إن حدوث عدم التوازن البيروقراطي يتطلع إلى المساعدة من الخارج إذا كانت مصممة لجلب توازن أفضل في النظام السياسي ، و قد عرض **رجز** أكثر المناقشات توسعا و كثافة فيما يتعلق بإستراتيجية المساعدة ، أي تحت أية ظروف ، و في أي الحالات تقدم المساعدة أو لا تقدم ، و يعتمد ذلك على الظروف ، و على مدى فائدة ذلك لتحقيق توازن في الدولة الطالبة للمعونة ، و يصعب فرض السيطرة على البيروقراطية ، و تزداد الصعوبة كلما زادت قوة البيروقراطية لذلك .

**\*اختبار فرضية عدم التوازن :** إن الجدل المطول الذي يدور حول العلاقة بين النمو البيروقراطي و السياسي و حول الإستراتيجية المتبعة لتحقيق التوازن في التنمية قد استمر بقليل من الاهتمام بالمعلومات العالمية المتبادلة التي يمكن أن تلقي الضوء على الأمر ، و قد حاول **لي سيجلمان** أن يعالج النقص في تجربتين مختلفتين لما يسمى بالفرضية ( عدم التوازن ) الذي تخلى عنها فيما بعد ، إلا انه لا ينكر النتائج العكسية لسيادة البيروقراطية على ظهور المؤسسات السياسية المختلفة ، حيث أن السيادة البيروقراطية قد تعيق النمو السياسي ، إلا أن ما توصل إليه هو أن النمو البيروقراطي قد يسهل أيضا عملية النمو السياسي.

**\*أهمية الاختلافات في النظام :** إن الأهمية القصوى للاختلافات في النظام السياسي كعامل مفسر للاختلافات في البيروقراطيات العامة ، جعلت من الضرورة تكثيف الجهود لمعالجة الفراغات الموجودة في المعلومات الموثوق بها .

كما أن الدور الحقيقي للبيروقراطية يعتمد على نوع النظام السياسي الحاكم ، و ابعد من ذلك على الظروف الخاصة لكل بلد .

و في **الخاتمة :** توصل إلى أن :

لموضوع الإدارة العامة المقارنة تفرعات عدة ، يمكن دراستها من عدة نواحي ، و تم اختيار البيروقراطية العامة في البلدان الحديثة كمحور للمقارنة ، و تم التعرض لمجموعة كبيرة من الدول المتواجدة من أجل استكشاف دور البيروقراطية في أوضاع مختلفة و خاصة تلك التي أظهرت تفاوتا في خصائص أنظمتها السياسية .

و وجد أن المؤسسات السياسية للدولة الحديثة تستلزم جهازا للخدمة العامة ، يتوفر فيه الحد الأدنى من المتطلبات الهيكلية للبيروقراطية كشكل من أشكال التنظيم .

لكن في الوقت نفسه لم يجد نمط واحد للعلاقة بين البيروقراطية العامة و النظام السياسي بشكل عام ، التي من بين العوامل التي تؤثر في هذه العلاقة :

* مرحلة التطور السياسي للدول و خصائص النظام السياسي فيها .
* طبيعة الأهداف التي اختارت تحقيقها من خلال الأجهزة الإدارية .