

النظم السياسية والتنظيم الإداري: دراسة مقارنة للهيكل المؤسسية والكفاءة الإدارية

إعداد: أ. د. / برهان الدين حسان الخطيب | الجمهورية اللبنانية
دكتوراه في العلوم السياسية والإدارية / الإدارة العامة | الجامعة اللبنانية

E-mail: borhankhatib@hotmail.com | <https://orcid.org/0009-0006-8488-5433>

<https://doi.org/10.70758/elqarar/10.28.1>

تاريخ النشر: 2026/4/15	تاريخ القبول: 2026/4/8	تاريخ الاستلام: 2026/3/20
------------------------	------------------------	---------------------------

للاقتباس: الخطيب، برهان الدين حسان، النظم السياسية والتنظيم الإداري: دراسة مقارنة للهيكل المؤسسية والكفاءة الإدارية، مجلة القرار للبحوث العلمية المحكمة، المجلد العاشر، العدد 28، السنة الثالثة، 2026، ص-ص 19-49.

<https://doi.org/10.70758/elqarar/10.28.1>

المُلخَص

تتناول هذه الدراسة العلاقة بين الأنظمة السياسية والتنظيم الإداري، مع التركيز بشكل خاص على كيفية تأثير طبيعة النظام السياسي على هيكل وكفاءة الإدارة العامة في تنفيذ السياسات العامة. وينطلق البحث من فرضية أن الإدارة العامة تعمل كذراع تنفيذي للنظام السياسي، مما يجعل أداءها مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بالأطر السياسية والدستورية والمؤسسية.

وباتباع منهج وصفي تحليلي مقارنة، تستكشف الدراسة الأسس المفاهيمية للأنظمة السياسية ووظائف الدولة، فضلاً عن الأطر القانونية والمؤسسية التي تحكم العمل الإداري. كما تحلل الدراسة التفاعل بين الأنظمة السياسية وعمليات السياسة العامة، مع التركيز على آليات صنع القرار والشفافية والمساءلة. إضافةً إلى ذلك، تقدم الدراسة تقييماً مقارناً للتنظيم الإداري في الدول الموحدة والفيدرالية، لا سيما فيما يتعلق بتوزيع الصلاحيات، ودرجة اللامركزية الإدارية، والعلاقة بين السلطات المركزية والمحلية.

وتشير النتائج إلى أن الأنظمة السياسية الديمقراطية تميل إلى تعزيز الكفاءة الإدارية من خلال تشجيع الشفافية والمساءلة والحوكمة التشاركية. علاوة على ذلك، تؤكد الدراسة أن شكل الدولة يؤثر بشكل كبير على الهياكل الإدارية وتوزيع الصلاحيات. ومع ذلك، تُبرز الدراسة أيضاً أن المركزية أو اللامركزية

Political Systems and Administrative Organization: A Comparative Study of Institutional Structures and Administrative Efficiency

وهدهما لا يضمنان فعالية الإدارة؛ بل إن التوازن الأمثل بينهما ضروري لتحسين تنفيذ السياسات والاستجابة للاحتياجات المحلية.

وتخلص الدراسة إلى أن الإصلاحات الرامية إلى تحسين الإدارة العامة يجب أن تتواءم بشكل وثيق مع الإصلاحات السياسية والمؤسسية الأوسع نطاقاً، إذ إن فعالية الأنظمة الإدارية تتأثر بشكل أساسي بطبيعة البيئة السياسية التي تعمل فيها.

الكلمات المفتاحية: النظام السياسي؛ الإدارة العامة؛ التنظيم الإداري؛ اللامركزية؛ المركزية؛ السياسة العامة؛ الحوكمة؛ الدولة الاتحادية؛ الدولة الموحدة؛ الكفاءة الإدارية

**Author: Prof. Dr / Borhan El-Dien Hassan El Khatib | Lebanese Republic
PhD in Political Science and Administration / Public Administration | Lebanese University**

E-mail: borhankhatib@hotmail.com | <https://orcid.org/0009-0006-8488-5433>

<https://doi.org/10.70758/elqarar/10.28.1>

Received : 20/3/2026

Accepted : 8/4/2026

Published : 15/4/2026

Cite this article as: El Khatib, Borhan El-Dien Hassan, Political Systems and Administrative Organization: A Comparative Study of Institutional Structures and Administrative Efficiency, ElQarar Journal for Peer-Reviewed Scientific Research, vol 10, issue 28, Third year, 2026, pp. 19-49. <https://doi.org/10.70758/elqarar/10.28.1>

Abstract

This study examines the relationship between political systems and administrative organization, focusing particularly on how the nature of the political system influences the structure and effectiveness of public administration in implementing public policies. The research is based on the

premise that public administration constitutes the executive arm of the political system, making its functioning intrinsically linked to political, constitutional, and institutional frameworks.

Adopting a descriptive, analytical, and comparative approach, the study explores the conceptual foundations of political systems and state functions, as well as the legal and institutional frameworks governing administrative action. It also analyzes the interaction between political systems and public policy-making processes, with an emphasis on decision-making mechanisms, transparency, and accountability. Furthermore, the study offers a comparative assessment of administrative organization in unitary and federal states, particularly in terms of the distribution of powers, the degree of administrative decentralization, and the relationship between central and local authorities.

The results indicate that democratic political systems tend to improve administrative efficiency by promoting transparency, accountability, and participatory governance. Furthermore, the study confirms that the form of government significantly influences administrative structures and the distribution of powers. However, the study also emphasizes that neither centralization nor decentralization alone guarantees administrative efficiency; an optimal balance between the two is essential for improving policy implementation and its alignment with local needs.

The study concludes that reforms aimed at improving public administration must be closely linked to broader political and institutional reforms, as the effectiveness of administrative systems is fundamentally determined by the nature of the political environment in which they operate.

Keywords: Political System; Public Administration; Administrative Organization; Decentralization; Centralization; Public Policy; Governance; Federal State; Unitary State; Administrative Efficiency

مقدمة

ليست الغاية من هذا البحث إعادة تناول موضوع كلاسيكي حول طبيعة العلاقة بين النظامين السياسي والإداري والذي تزخر به كتب الإدارة العامة والنظم السياسية، وإنما الهدف إظهار مدى إشكالية العلاقة بين مفهوم الدولة كما يعبر عن نظامها السياسي وبين الإدارة العامة فيها. بل نهدف إلى تحديد الإطار العام الذي ينطلق ويعمل من خلاله النظام السياسي اللبناني، والذي يُشكل ويعكس آلية عمل النظام الإداري الذي يعتبر نظام اللاحصرية جزءاً منه.

إن ما يميّز الدولة عن سائر المجتمعات البشرية، أن مكوناتها الثلاثة التي تبدو بارزة في هذه المجتمعات، متصفة بطبيعتها القانونية الخاصة، بمعنى أن شعبها هو شعب الدولة وصلة أفرادها بها هي صلة التبعية أو الجنسية، وأن أقليمها هو المجال القانوني الذي تمارس الدولة كامل سيادتها، وأن سلطتها هي ذاتية بحيث أنها لا تتحدر مبدئياً وبأصلها القانوني عن سلطة أية دولة أخرى، وهو السلطان، بمفهومه الدستوري، الذي لا يبدو مقيداً إلا بقواعد القانون الدولي في علاقته الخارجية، وبأحكام قانونه العام وسائر تشريعاته في حياته الداخلية وان شابت هذا السلطان في ظروف تاريخية معينة قيود طارئة كالانتداب أو الحماية.

ودراسة الواقع التنظيمي لأي دولة يفترض ان ينطلق من التعريف الدستوري والقانوني لهذه الدولة، من ناحية تكوينها، للتفريق بين الدولة البسيطة والدولة المركبة، ومن ناحية أوصافها، للبحث في شخصيتها المعنوية ووحدتها السياسية وديمومتها التاريخية، ومن ناحية أهدافها، القومية والاجتماعية والاقتصادية، بجعل سياسة الدولة الأساسية متجهة نحو تحقيق هذه الأهداف، التي ترتديها الدولة العصرية، وهي تتجلى في اتجاهات شعبها انطلاقاً من دوافع وعقائد دينية وسياسية واجتماعية، التي تكون مسيطرة على عقلية هذا الشعب في وقت معين من تطوره، بفعل تاريخه وحاجاته.

فالنظام السياسي هو حصلة مقدمات ومقاربات كثيرة يستند عليها وتؤدي إليه. ومن بين تلك المقدمات الظروف الموضوعية وخصائص كل بلد من النواحي الثقافية والاقتصادية والاجتماعية... هذا بالإضافة إلى أن دراسة الأنظمة السياسية ليست في حقيقة الأمر إلا دراسة لأشكال ممارسة السلطة السياسية ولأهداف تلك السلطة وغاياتها ولفلسفة القائمة وراء تلك الأشكال والغايات.

فطبيعة النظام السياسي اللبناني ترتبط بالواقع الثقافي والاقتصادي والاجتماعي اللبناني من هنا يصنف بأنه نظام برلماني ديمقراطي توافقي. وتشكل سلطات النظام السياسي اللبناني الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية المكان الرئيسي لرسم ووضع سياسات الدولة اللبنانية العامة، ومراقبة عملية تنفيذها التي يتولاها الجهاز الإداري، وذلك من خلال آلية تراعي المدخلات Inputs والمتطلبات المرصودة بواسطة العملية الانتخابية أو قوى الضغط داخل البرلمان الذي يتم من خلالها اختيار الحكومة.

أولاً- أهمية البحث:

1- أهمية نظرية: تساهم في تأصيل العلاقة بين النظام السياسي والتنظيم الإداري ضمن إطار علمي متكامل.

2- أهمية تطبيقية: تساعد في فهم واقع الإدارة العامة، خاصة في الدول العربية ومنها لبنان.

3- أهمية مقارنة: تبرز الفروق بين النماذج الإدارية المختلفة (الموحدة والاتحادية).

ثانياً- أهداف البحث:

1- تحديد مفهوم النظام السياسي وأركانه.

2- تحليل دور الدولة وتطوره.

3- بيان العلاقة بين القانون الدستوري والإداري والإدارة العامة.

4- دراسة تأثير النظام السياسي على السياسات العامة.

5- مقارنة التنظيم الإداري في الدول البسيطة والمركبة.

ثالثاً- إشكالية البحث:

تتمحور إشكالية البحث، إلى أي مدى يؤثر النظام السياسي في طبيعة التنظيم الإداري، وما هي انعكاسات هذا التأثير على فعالية الإدارة العامة في تحقيق السياسات العامة.

ويتفرع عن هذه الإشكالية عدة تساؤلات:

1- ما المقصود بالنظام السياسي، وما هي مكوناته الأساسية؟

2- كيف ينظم القانون الدستوري والإداري العلاقة بين السلطة والسياسة؟

3- ما طبيعة العلاقة بين النظام السياسي والسياسات العامة؟

4- كيف يختلف التنظيم الإداري بين الدول الموحدة والدول الاتحادية؟.

من هذا المنطلق سنتناول في قسم أول ماهية النظام السياسي، وفي قسم ثانٍ التنظيم الإداري في الأنظمة السياسية.

رابعاً- فرضيات البحث:

1- هناك علاقة طردية بين طبيعة النظام السياسي وكفاءة التنظيم الإداري.

2- كلما كان النظام السياسي ديمقراطياً، زادت فعالية الإدارة العامة.

3- يختلف التنظيم الإداري بشكل جوهري بين الدول الموحدة والدول الاتحادية.

خامساً- منهجية البحث:

يعتمد المنهج على:

1- المنهج الوصفي والمنهج التحليلي: لعرض المفاهيم وتحليلها.

2- المنهج المقارن: للمقارنة بين الدول الموحدة والاتحادية.

3- المنهج القانوني: لدراسة النصوص الدستورية والإدارية.

سادساً- خطة البحث:

لأجل دراسة كل ما سبق قسمنا هذا البحث الى قسمين: نتناول في القسم الأول الإطار المفاهيمي والقانوني للنظام السياسي، على ان نخصص القسم الثاني لتناول التنظيم الإداري الأنظمة السياسية.

القسم الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني للنظام السياسي

ليس هناك مفهوم ثابت وجامد للنظام السياسي وقابل للاستخدام في كل زمان ومكان. فمفهوم النظام السياسي مرتبط بتاريخ نشأته، أي بالمشكلات التي كانت مطروحة في وقت نشوئه، كما هو مرتبط بالإشكاليات النظرية التي رافقت هذه المشكلات أي بنوعية النقاشات الفكرية التي دارت حول المشاكل المطروحة والطريقة التي حاول فقهاء القانون الدستوري معالجتها. فمفهوم النظام السياسي ليس هو بالضرورة ابن بيئة تاريخية اجتماعية محددة أو ابن فكر محدد أيضاً. ثم إن المفاهيم لا تولد في النظرية فقط، بل إن ظهورها وتطورها يرتبطان بالصراع الاجتماعي. ويبدو أنه ليس هنالك من مفهوم تنطبق عليه هذه العوامل التي تجعل منه مفهوماً ديناميكياً ومتحولاً وملتبساً في الوقت نفسه أكثر من مفهوم «النظام السياسي».

ولكن دراسة النظام السياسي أياً كان شكله وأياً كانت أهدافه ووسائله تقتض وجود مقدمتين أساسيتين ومتداخلتين في نفس الوقت هما الدولة والسلطة.

المقدمة الأولى ظاهرة الدولة: باعتبارها منظمة المنظمات أو هي مؤسسة المؤسسات Institutions، وبغيرها لا توجد أنظمة سياسية. فالأنظمة السياسية توجد داخل الدولة وتقوم عليها...

المقدمة الثانية ظاهرة السلطة: باعتبار أن الدولة لا تقوم بغير سلطة، إذ أن السلطة شرط ضروري لقيام المجتمع الإنساني المنظم ولاستمراره، والسلطة ظاهرة عامة في كل دولة وليست ظاهرة قاصرة على مجتمع إنساني دون غيره أو على دولة دون غيرها⁽¹⁾.

من هنا يتعين علينا، إذن، ونحن نسعى لضبط اشكالياتنا، أن نقوم بضبط المفهوم أولاً، ونطرح الأسئلة التالية: ماهية النظام السياسي؟ وما هو دوره في رسم السياسات العامة؟

المطلب الأول: مفهوم النظام السياسي

في البدء يمكن القول أننا حيث نتحدث عن «النظام السياسي» يتبادر إلى الذهن ذلك المجتمع المرتبط بالمؤسسات السياسية وأجهزة الدولة وفي بعض الأحيان بالمؤسسات الدينية والطائفية (كלבنا). ومن أجل رسم صورة واضحة لماهية النظام السياسي يفترض تبين تعريفه وعلاقته بالإدارة العامة، وذلك من خلال بندين.

الفرع الأول: تعريف النظام السياسي

يستخدم مصطلح «النظام» على نطاق واسع في الأدبيات السياسية والإدارية والاقتصادية... المحلية والدولية. ويستخدم في الكتابات الغربية بمعاني مختلفة فكلمات «Order» و«System» و«régime»

(1) - للتوسع في تناول ظاهرة الدولة وظاهرة السلطة راجع يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، لا ذكر لتاريخ النشر، ص 14 وما بعدها.

كلها تترجم إلى «نظام» باللغة العربية. وهناك من يطلق على النظام تعبير المؤسسة «Institution»، أي المؤسسات السياسية «Institution politiques»⁽¹⁾.

وبالعودة إلى تعريف النظام السياسي للدولة نلاحظ وجود عدة تعريفات، منها الضيق الذي يعبر عن مجموعة من المؤسسات الرسمية الدستورية - القانونية، لا سيما أن القواعد الدستورية التي تتضمنها نصوص الدستور⁽²⁾ تعتبر أعلى القواعد القانونية الموجودة في الدولة⁽³⁾. ومنها التعريف الواسع الذي يشمل كافة أشكال الممارسات السياسية التي لا تقتصر على النظام السياسي للدولة⁽⁴⁾، والذي يعتبر النظام السياسي مجموعة عمليات متقاطعة يتفاعل مع بقية الأنظمة الأخرى من إدارية واقتصادية واجتماعية وبيئية وثقافية...⁽⁵⁾.

من هذا المنطلق يعرض الأستاذ حسن الحسن تعريف الفقه الدستوري⁽⁶⁾ للنظام السياسي بالقول: "أنه الشكل الخارجي للسلطة العامة وما يتصل به من حلول مختلفة تنحصر في الجانب التنظيمي أو الوضعي للسلطة لتحديد شكل الدولة أو الحكومة ووظائفها القانونية الواردة في النصوص الدستورية، وتحليل النصوص الدستورية والقانونية ضمن حدود الأشكال الخارجية لظاهرة السلطة العامة، دون الاهتمام الفعلي لتطبيق هذه النصوص، والبحث في كيفية تطبيقها ومدى تفاعلها مع الظروف الاجتماعية والاقتصادية في البلد الذي تطبق فيه"⁽⁷⁾.

بعد هذا التعريف العام يعرف الأستاذ حسن الحسن النظام السياسي "بأنه مجموعة من القواعد والأسس والأجهزة التي تبين نظام الحكم ووسائل ممارسة السلطة وأهدافها وطبيعتها، وحقوق وواجبات الطبقتين

(1) - يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 19.

(2) - الدستور هو مجموعة القواعد القانونية التي تحدد نظام الحكم وشكل الحكم في الدولة. ويبين الدستور علاقة النظام السياسي ومؤسسات الدولة وسلطاتها ووظائفها وكيفية انبثاقها وحركة تغييرها واختصاصاتها في ما بينها ثم علاقاتها مع المواطنين وواجباتهم.

(3) - فوزت فرحات، القانون الإداري العام، التنظيم الإداري - والنشاط الإداري، الكتاب الأول، لا ذكر لدار النشر، 2004، ص 117.

(4) - لكلمة دولة معاني عديدة يلخصها «موريس دوفرجه» في معنيين مختلفين: "فهي تعني إما مجمل المؤسسات الحكومية لأمة ما (دولة - حكومة)، وإما الأمة ذاتها بما هي مجهزة بمؤسسات (دولة - أمة)". موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992، ص 7.

(5) - هذا الاتجاه يؤكد أهمية دراسة التطور السياسي من جوانبه المختلفة. ومن خلال دراسة هذه المفاهيم تطور مفهوم النظام السياسي للدولة منذ ان عرف الانسان.

(6) - يرى بعض الفقهاء أنه لا فارق في الحقيقة بين النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري وأنهما يعالجان موضوعاً واحداً وإن اختلفت التسمية... ويرى البعض الآخر أن النظم السياسية هي فرع من العلوم السياسية غير المبادئ العامة للقانون الدستوري وإن كانت الصلة بينهما وثيقة بطبيعة الحال... للتوسع راجع يحيى الجمل، المرجع السابق الذكر، ص 17 - 16.

(7) - حسن الحسن، الأنظمة السياسية والدستورية في لبنان وسائر البلدان العربية، الدار اللبنانية للنشر والعلاقات العامة، بيروت، 1967، ص 13.

التي يتكوّن منها كل نظام سياسي: الطبقة الحاكمة، والطبقة المحكومة، ومدى العلاقة بين هاتين الطبقتين على ضوء المفهوم الحديث للأنظمة السياسية، وعلى مختلف العناصر التي تسيطر على الجماعة، وكيفية تفاعل بعضها ببعض بشكل يجعل النظام السياسي نوعاً من التوازن تقف عنده الجماعة في لحظة معينة، فيما يتصل بمصدر وبموضوع وبطريقة وضع القانون⁽¹⁾.

وكذلك يرى «ديفيد استن» «David Aston» أن النظام السياسي «جزء من نظام أشمل هو النظام الاجتماعي وأن هناك علاقة تأثير متبادلة بين النظامين وإن محور النظام الاجتماعي هو النظام السياسي الذي يعد أكثر الأجزاء تطوراً وأكثرها تأثيراً في حياة أية دولة⁽²⁾.

أما «موريس دوفرجيه» «M. Duverger» فيعرف النظام السياسي على أنه «منظومة مصغرة مكونة من مجموع المؤسسات السياسية لمنظومة اجتماعية... والمؤسسات السياسية والنظام السياسي الذي تكونه، لا يمكن إدراكها حقيقة إلا بعد إعادة موضعها في رحم المنظومة الاجتماعية التي تشكل إطارها وآلياتها المنظمة⁽³⁾.

ويعتبر الدكتور ثروت بدوي أن النظام السياسي يظهر من خلال ترادف «مجالات نشاط السلطة لا شكلها فقط... وإن السبب الأساس في تطور مفهوم النظام السياسي هو اتساع دائرة نشاط السلطة⁽⁴⁾، وامتداد عملها إلى أمور لم تكن تتناولها سابقاً.

ويقدم الدكتور محمد منذر في كتابه «علم السياسة» تعريفاً شاملاً للنظام السياسي ويعتبره «بأنه مجموعة من القواعد والأجهزة المتناسقة المترابطة فيما بينها تبين نظام الحكم ووسائل ممارسة السلطة وأهدافها وطبيعتها ومركز الفرد منها وضماناته قبلها، كما تحدد عناصر القوى المختلفة التي تسيطر على الجماعة وكيفية تفاعلها مع بعضها⁽⁵⁾.

وبذلك يركز تعريف النظام السياسي على دراسة شكل الدولة ونوع الحكومة ومجالات نشاط السلطة والجوانب الاجتماعية والاقتصادية لهذا النشاط في المجتمعات، إذ إن هنالك علاقة وطيدة بين عناصر أو أسس قيام الدولة (الإقليم والشعب والسلطة)⁽⁶⁾ ومقومات المجتمع الذي ينتج النظام السياسي من خلال

(1)- حسن الحسن، المرجع السابق الذكر، ص 15.

(2)- David Aston, **The Political System**, Scientific Boor Agency, London, 1971, P 97.

(3)- «النظام السياسي والمنظومة السياسية هما عبارتان مرادفتان: كلتاهما تعنيان المجموع المنسق من المؤسسات السياسية، الذي يشكل المنظومة المصغرة الاجتماعية. وإن دراسة المنظومة السياسية ليست فقط تحليل مؤسساتها وتنظيمها المنسق في نظام سياسي. بل هي دراسة علاقات هذا النظام مع العناصر الأخرى للمنظومة الاجتماعية، الاقتصادية، التقنية...». للتوسع راجع موريس دوفرجيه، المرجع السابق الذكر، ص 17-18.

(4)- ثروت بدوي، **النظم السياسية-النظرية العامة للنظم السياسية**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964، ص 6.

(5)- محمد منذر، **علم السياسة**، الطبعة الثالثة، لا ذكر لاسم دار النشر، 2008، ص 6.

(6)- الإقليم ذو حدود جغرافية (المرتبط بمفهوم السيادة)، والشعب يؤلف البيئة الاجتماعية ويسكن هذا الإقليم (المرتبط بولائه لهذه الدولة)، والسلطة تمارس سيادة الحكم ضمن حدود هذا الإقليم (القائمة على أجهزة تنظم أوجه الحياة كافة وتؤمن بعض الخدمات للمواطنين). للتوسع في تناول أسس قيام الدولة راجع محمد منذر، **علم السياسة**، المرجع السابق

النظام الانتخابي والنظام الحزبي والنظام الطائفي وقوى الضغط⁽¹⁾.

فالنظام الانتخابي هو المكون الأساسي لمؤسسات النظام السياسي، بحيث يتحقق من خلاله أوسع مشاركة في التمثيل وبالتالي في السلطة السياسية. وتأخذ طبيعة الأنظمة الانتخابية نقاشات طويلة في العديد من الدول⁽²⁾، و"ليس هناك من نظام انتخابي أمثل بل عدة أنظمة انتخابية"⁽³⁾، تحقق أشكالاً من الديمقراطية تؤدي وظيفتها في بلد معين ولا اعتبارات سياسية ووطنية محددة...⁽⁴⁾.

ويلعب النظام الحزبي، أيضاً، دوراً أساسياً في تكوين بنية النظام السياسي، ودراسة الأخير ترتبط بشكل مباشر بدراسة موضوع الأحزاب السياسية، لأنها تعد من أهم ركائز النظام السياسي كونها تؤدي مجموعة من الوظائف الأساسية فهي توفر إمكانية المشاركة السياسية " وإقامة علاقات ثقافية مع حركات سياسية أخرى لإغناء أفكاره وإشباع تجاربه بالمناقشة"⁽⁵⁾، وهو أيضاً أداة من أدوات التجديد السياسي، وهي "تضفي الشرعية على النظام السياسي من خلال تمثيل المجموعات الاجتماعية المختلفة واتخاذ قرارات سياسية قوية ومقبولة"⁽⁶⁾.

من هنا فالأحزاب السياسية تُعبر عن قوى اجتماعية: طبقات أو مجموعات أخرى (إثنية، دينية... الخ). وعدد الأحزاب⁽⁷⁾ يعكس دوماً إلى حد كبير التقسيم بين هذه الطبقات وهذه المجموعات"⁽⁸⁾.

الذكر، ص 263 وما بعدها.

(1) - المنهج الاجتماعي ضروري لفهم نظام سياسي كالنظام اللبناني، مثلاً، باعتباره نظاماً فريداً متميزاً ومركباً لارتكازه على مجموعة من العوامل والأسس المتناقضة (الديمقراطية الطائفية، الإقطاع السياسي، الليبرالية الاقتصادية). للتوسع راجع زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني - نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري المؤسسات الدستورية، المجلد الأول، لا ذكر لدار نشر، 2006، ص 11-12.

(2) - للتوسع في تناول النظم الانتخابية راجع محمد منذر، علم السياسة، المرجع السابق الذكر، ص 391 وما بعدها.

(3) - يعتبر الدكتور علي حسين الشامي أنه يوجد ثلاثة أنظمة انتخابية، نظام التمثيل الأكثر الذي يتميز بتحقيق فعالية سياسية قوية، ونظام التمثيل النسبي الذي يتميز بتحقيق عدالة انتخابية، ونظام التمثيل المختلط الذي يمزج بين الاثنين. للتوسع في تناول أشكال هذه الأنظمة وآلياتها. راجع علي حسين الشامي، التقسيمات الإدارية والانتخابية النموذج الأفضل للبنان، رشاد برس، بيروت - لبنان، 2005، ص 109 وما بعدها.

(4) - سليمان تقي الدين، الجغرافيا الانتخابية، الجغرافية الانتخابية في لبنان شروط التمثيل الديمقراطي، منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم بالتعاون مع كونراد ديناور، العدد 17، بيروت، 2002، ص 142-143.

(5) - محمد منذر، الجبهة والحزب السياسي. مبادئ عامة ومنطلقات أساسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2004، ص 29.

(6) - مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب اللبناني، الأحزاب السياسية من منظور عالمي مقارن، سلسلة الدراسات والمعلومات، مجلس النواب بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب اللبناني، الملف التاسع، نيسان 2006، ص 10.

(7) - لا بد من الإشارة في هذا المجال إلى أن استقرار النظم السياسية في بلدان العالم وخصوصاً لدى البلدان النامية يعتمد إلى حد كبير على قوة أحزابها وتكون العلاقة بينهما علاقة تبادلية، فقوة النظام الحزبي واستقراره يؤدي إلى استقرار النظام السياسي والعكس بالعكس. للتوسع راجع أسامة الغزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، سلسلة كتب عالم المعرفة، العدد 117، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، سبتمبر (أيلول) 1987، ص 170.

(8) - موريس دوفرجيه، المرجع السابق الذكر، ص 103.

وفي لبنان يدخل النظام الحزبي اللبناني في إطار النمط التنافسي التعددي، لكن ما يمكن ملاحظته بشأن دراسة الظاهرة الحزبية اللبنانية هو كثرة الأحزاب والتنظيمات التي تعددت وتشعبت بشكل واسع جداً، بفعل عوامل عديدة، تاريخية أو طائفية، عقائدية أو خارجية⁽¹⁾، ولكن غالبية الأحزاب اللبنانية في الواقع طائفية الاتجاه والتوجه، ويكاد ينحصر دور معظمها في الوصول إلى مراكز القرار في النظام السياسي اللبناني، ولكن من منطلق تمثيلها الطائفي وليس السياسي⁽²⁾.

أما بالنسبة للنظام الطائفي فهو نظام سياسي اجتماعي يركز على معاملة الفرد كجزء من فئة دينية تتوب عنه في مواقفه السياسية، وتشكل مع غيرها من الطوائف، الجسم السياسي للدولة أو الكيان السياسي، وهو لا شك كيان ضعيف، لأنه مكون من مجتمع تحكمه الانقسامات العمودية التي تشق وحدته وتماسكه، ويستتبع ذلك أن تتحكم الطائفة بحياة الفرد الشخصية، وتحكمه وفق قوانينها وشرائعها الدينية، وهو يحرم الفرد من حقه في المساواة ومن تعامله مع الدولة والمجتمع على أساس ديمقراطي. ويجب التمييز بين الطوائف كظاهرة دينية ووجدانية واجتماعية، والطائفية كظاهرة سياسية، "فالطوائف وجدت مع الماضي البعيد، ولكن الذي حصل هو أن هذه الطوائف قد اكتسبت مع الزمن وجوداً قانونياً... لتتحول فيما بعد، وبفعل عوامل سياسية واجتماعية واقتصادية وثقافية داخلية وخارجية، إلى وجود سياسي"⁽³⁾.

ويميز الدكتور خالد قباني⁽⁴⁾ بين الطوائف التي تشكل ظاهرة اجتماعية قانونية، وبين الطائفية التي تشكل ظاهرة سياسية عصبية تخرج عن إطار الدين، ولكنها تتوسل لبلوغ المقاصد، وهي تظهر بالممارسة الفعلية واليومية... وبنتيجة ذلك وقع الصراع بين الطوائف في سبيل الزعامة والسيطرة والهيمنة على حساب مصلحة الوطن، من أجل الطائفة لا من أجل الدولة. وبذلك يلاحظ بأن الطائفية انقلبت من كتلة اجتماعية دينية إلى كتل وكيانات سياسية، عن طريق الممارسة، لها دورها وكلمتها في تقرير المصير السياسي وفي تحديد سياسة الدولة، وتحولت إلى جهاز سياسي...⁽⁵⁾.

(1) - للتوسع راجع أحمد سعيغان، دراسات في النظام السياسي والدستوري اللبناني على ضوء القانون الدستوري رقم 18 لعام 1990، لا ذكر لاسم دار النشر، بيروت - لبنان، 1995، ص 348 وما بعدها.

(2) - للتوسع في تناول تصنيف الأحزاب اللبنانية راجع محمد منذر، الجبهة والحزب السياسي، المرجع السابق الذكر، ص 39 وما بعدها.

(3) - خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت وباريس، 1982، ص 389.

(4) - للتوسع راجع خالد قباني، المرجع السابق، ص 392 وما بعدها.

(5) - لا يختلف واقع النظام السياسي اللبناني كثيراً عن ذلك، فهو يركز في بنيته على النظام الطائفي الذي يلعب دوراً سياسياً بارزاً في الحياة اللبنانية، ويظهر ذلك من خلال تكوين سلطات الدولة السياسية والدستورية (السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية) وبنية الجهاز الإداري على قاعدة المحاصصة والمحسوبية بعيداً عن معايير التمثيل والكفاءة والنزاهة... وهي مرتبطة بالعلاقة «الزبائنية» والتبعية بين رعايا الطائفة وزعيمها ورئيس الكتلة، الأمر الذي يقضي غالباً على شروط حرية الرأي والموقف والولاء واستقلالية التصرف. للتوسع راجع فارس أبي صعب، الثقافة السياسية للفساد والإدارة العامة: نظرة تمهيدية للواقع اللبناني، الدولة والتنمية والإصلاح في لبنان، عمل جماعي، المركز اللبناني للدراسات بالتعاون مع كونراد اديناور، بيروت، 2004، ص 58.

وكذلك يلعب شكل النظام السياسي (رئاسي، شبه رئاسي، برلماني)⁽¹⁾ دوراً أساسياً في تحديد تعريف النظام السياسي القائم في أي بلد، فالنظام الرئاسي هو نوع من أنظمة الحكم يضع السلطة التنفيذية بيد رئيس الدولة المنتخب مباشرة من قبل الشعب، ويعاونه مجموعة من الوزراء ويكون رئيس الدولة هو رئيس الحكومة في الوقت نفسه، ويكون غير مسؤول سياسياً أمام السلطة التشريعية. ويقوم هذا النظام على الفصل الشديد بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية لأن كل منهما تستمد وجودها من الشعب مباشرة، وبالتالي لا سلطان لكل منهما على الأخرى...⁽²⁾. “لا سيما من حيث عدم إمكانية السلطة التنفيذية حل السلطة التشريعية”⁽³⁾ وعدم إمكانية الثانية سحب الثقة من الأولى.

أما النظام المختلط أو شبه الرئاسي فيُعرف بالنظام الرئاسي - البرلماني، وهو نظام خليط بين النظام الرئاسي والبرلماني. ويكون فيه رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، شريكان في تسيير شؤون الدولة. ويختلف النظام شبه الرئاسي عن النظام البرلماني، في أن رئيس الجمهورية يتم اختياره من قبل الشعب، ويحق لرئيس الجمهورية فيه تعيين رئيس الوزراء بعد موافقة البرلمان (مجلس النواب) على ذلك، وبعد اختيار رئيس الوزراء يطلب منه اختيار الوزراء بالاستشارة مع رئيس الجمهورية. “وتكون السلطة التنفيذية في النظام شبه الرئاسي مسؤولة سياسياً أمام البرلمان، أي أن هذا الأخير يحق له أن يرغم، عبر التصويت على حجب الثقة، رئيس الحكومة على الاستقالة مع وزرائه. وللسلطة التنفيذية الحق في حل البرلمان، مما يزيد من نفوذها على هذا الأخير”⁽⁴⁾.

وبالمقابل يقوم النظام البرلماني على التعاون والتوازن بين السلطات والرقابة المتبادلة بينهما. ويتميز النظام البرلماني بوجود رئيس أعلى للدولة وإلى جانبه رئيس حكومة يكون غالباً رئيساً للسلطة التنفيذية، ويختار رئيس الحكومة من داخل البرلمان أو من خارجه. فيمارس رئيس الدولة اختصاصاته بواسطة وزارة مسؤولة أمام البرلمان، ولهذا الأخير الحق في سحب الثقة عن الحكومة، وبالمقابل يجوز للحكومة حل البرلمان ضمن شروط، فهو إذن نظام يعتمد التعاون والتوازن بين السلطات...⁽⁵⁾.

الفرع الثاني: مفهوم الدولة ودورها:

تركزت كتابات معظم الباحثين والمؤلفين في تناولهم لموضوع الدولة على أنها كياناً سياسياً بالمقام الأول،

(1)- وهناك أيضاً النظام المجلس أو نظام الجمعية النيابية، وهو النظام الذي يحكم فيه الشعب نفسه بنفسه بطريقة مباشرة، ويجمع البرلمان بيده السلطتين التشريعية والتنفيذية... وهذا النظام غير مطبق الآن إلا في سويسرا، للتوسع في تناول هذا النظام راجع حسن الحسن، المرجع السابق الذكر، ص 36 - 37، وأيضاً يحيى الجمل، المرجع السابق الذكر، ص 166 وما بعدها.

(2)- للمزيد من التفصيل راجع يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 172 وما بعدها. ومحمد كامل ليله، **النظم السياسية- الدولة والحكومة**، دار النهضة العربية، بيروت، 1969، ص 568 وما بعدها.

(3)- حسن الحسن، المرجع السابق الذكر، ص 40.

(4)- للمزيد من التفصيل راجع مورييس دوفرجيه، المرجع السابق الذكر، ص 137 وما بعدها.

(5)- للتوسع في التفصيل حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان راجع مورييس دوفرجيه، المرجع السابق الذكر، ص 111 وما بعدها. وأيضاً راجع يحيى الجمل، المرجع السابق الذكر، ص 193 وما بعدها.

وأغفل العديد منهم الحديث عن كونها كيان إداري. بل أكثر من ذلك، فالبعض "من رجال الفقه ينكرون على الدولة صفة الشخص المعنوي وهذه الفكرة معبر عنها ضمناً في بعض المؤلفات في القانون الإداري حيث لا نجد أية إشارة إلى الدولة في معرض تعداد أشخاص القانون العام"⁽¹⁾.

وبما ان الحديث عن الدولة يتطلب بحثاً مستقلاً يتناول جميع المقاربات الفقهية القانونية والإدارية والدستورية والسياسية والاجتماعية، لذلك سوف نختصر في معالجة موضوع الدولة بأسطر قليلة نبين مفهومها ودورها في ظل التطورات العلمية المتسارعة.

البند الأول- مفهوم الدولة:

نعيش اليوم في عالم انعدمت فيه المسافات الجغرافية نتيجة التطور السريع، والانفجار المذهل للتكنولوجيا، ومن خلال المواصلات، ووسائل الاتصال الحديثة بكل أنواعها، أصبح العالم اليوم وكأنه في صيرورة نحو التوحد ضمن خلية واحدة تتفاعل فيها الدول بشكل سريع.

فالدولة التي تحولت من مفهومها القديم «دولة الحماية» ومررت بمرحلة «دولة العناية» الى ان وصلت اليوم الى مرحلة «دولة الإنماء والخدمات العامة»، فقد تعدت مهمتها اليوم حفظ الأمن والنظام فقط، لتصل الى «تأمين شتى المجالات والميادين السياسية (السيادية) والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتنمية والعملية - التكنولوجية... الخ.

ويقع على عاتق الإدارة العامة القيام بمهام الدولة، وهي بهذه الصفة الجهاز المركب والمكلف من السلطة السياسية تنفيذ هذه المهام وتكييفها مع حاجات ومصالح المواطنين والمجتمع حيث تتحقق الأهداف السياسية ويتأمن الاحتكاك والاتصال بين الحكومات والمواطنين، وتتحقق بالتالي المصلحة العامة. غير أن الإدارة العامة لا يمكن لها أن تقوم بجميع مهام الدولة ووظائفها، فهناك مهام ووظائف ترتبط من منظور العلم السياسي والعلم الحقوقي (الدستوري) ببنية الدولة وبالطبيعة السياسية للسلطة القائمة على مبدأ فصل السلطات ووظائفها التشريعية والتنفيذية والقضائية، حيث لا تدخل الإدارة هنا من ناحية العملية الإدارية التقنية المحضة إلا في دائرة السلطة التنفيذية التي تنبثق عنها أساساً الأجهزة الإدارية"⁽²⁾.

"فالدولة، بنظر القانون العام، دستورياً كان أو دولياً، شخصية معنوية (أو اعتبارية)، تجعلها، أسوة بسائر الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين، أهلاً للحق والموجب (Sujet de droit)"⁽³⁾، ومصدراً لإنشاء وتفعيل المرافق العامة على اختلافها. فهي في مفهوم القانون الدستوري، حقيقة سياسية واجتماعية واقتصادية وأمنية... الخ، والدولة إنما هي تجسيد للأمة التي تتكون من مجموعات بشرية شاءت، على حد تعبير

(1)- يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، تنظيم إدارية - أعمال وعقود إدارية، الجزء الأول، منشورات صادر الحقوقية، بيروت لبنان، الطبعة الثالثة، 2002، ص 37.

(2)- علي حسين الشامي، الإدارة العامة والتحديث الإداري، الطبعة الثانية، رشاد برس، بيروت، 1995، ص 65.

(3)- إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، النظرية القانونية في الدولة وحكمها، الجزء الثاني، دار العلم للملايين، بيروت، 1965، ص 85.

«رينان» (Renan)، ان تعيش سوياً (La volonté des population de vivre ensemble)⁽¹⁾.

أما في مفهوم القانون الدولي، فهي «الوجه الخارجي الدولي الذي من مقتضياته أن ترفض الدولة ذات السيادة أي خضوع أو إذعان لمشئمة دولة أجنبية أخرى، بل أن تكون مستقلة وسيدة قرارها بشكل كامل... فالدولة وحدها يمكن أن تكون لها علاقات دولية، وهي وحدها وبصورة مباشرة، عضو في الأسرة الدولية، وترعاها قواعد القانون الدولي»⁽²⁾.

البند الثاني - دور الدولة:

يشهد دور الدولة في ظل عالم متغير «تحولات أساسية وسريعة وقياسية، نتيجة التطور والتقدم العلمي الهائل، ولا بد أن يكون لها دور متجدد يسعى، ما أمكن، إلى أن يتلاءم مع متغيرات العصر وتحولاته، وأن يواكب أو يتناغم مع ما يمكن أن يحدث من ثورات وانقلابات علمية توشك أن تطيح بكل أو بمعظم المفاهيم السائدة أو التي سادت طوال القرن العشرين، ومنها ثورة التكنولوجيا، وثورة الاتصالات وتقنيات العلم الحديثة، التي جعلت العالم كله تحت ناظريك وبين أناملك وطوع بناتك، فأسقطت الحواجز بين الدول وقفزت فوق حدود الكيانات السياسية، وقربت المجتمعات من بعضها البعض، وبات ما يسمى باقتصاد المعرفة، يتحكم بكثير من المفاهيم الثابتة أو التقاليد السياسية والاجتماعية والاقتصادية ويحدث فيها خروقات وشقوقاً أساسية ألزمت العديد من الدول على إعادة النظر في بنيتها الثقافية والتربوية والفكرية حتى لا يتخطاها الزمن ويجعلها تعيش على هامش العصر وفي عزلة عما يجري من حولها»⁽³⁾.

ولكن يبقى السؤال يطرح عما إذا كانت «الإدارة» ببيئتها التقليدية ستظل قادرة على أداء خدمات الدولة المتطورة المطلوبة منها، وبالفعالية التي تشبع رغبات المواطنين، أو لا تثير نقمتهم على الأقل؟ ان الجواب على هذا السؤال، يكون حتماً بالنفي، إذ ان ازدياد أنشطة الدولة وتعقيدها يحتاج الى أجهزة إدارية تقوم بها، أو يقتضي على الأقل، تعديلاً أو تطويراً في الأجهزة القائمة حتى تستطيع مواجهة الأعباء الطارئة التي لم تكن معدة في الأصل لمواجهتها⁽⁴⁾.

«وإذا كان المنحى الفكري مع بدايات القرن الواحد والعشرين يتجه نحو تجديد دور الدولة وطرح رؤية جديدة لدور الدولة يتناغم مع هذه المتغيرات، عن طريق تقليص حجم ودور القطاع العام، وإعطاء دور أكبر للقطاع الخاص، في عملية التنمية... دون ان تتخلى الدولة عن دورها التنظيمي والاجتماعي والتربوي والتنموي، ودعم القدرات المؤسسية التنظيمية والبشرية، على مختلف مستويات التنظيم الإداري،

(1) - يوسف سعد الله الخوري، المرجع السابق الذكر، ص 38-39.

(2) - يوسف سعد الله الخوري، المرجع ذاته، ص 43-44.

(3) - خالد قباني، دعم القدرات المؤسسية والتنظيمية والبشرية لكل من اللاحصرية واللامركزية الإدارية (البلديات) لمواكبة الدور الجديد للدولة، منشور في ورشة عمل: رؤية جديدة لدور الدولة في لبنان - آفاق الشركة بين القطاع الخاص والأهلي، مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، 32/5/2001، فندق الكومودور - ميريدان بيروت، ص 1.

(4) - حسن شلق، الإصلاح الإداري في لبنان - شؤون الموظفين - 1952 - 1982، اشراف د. اسكندر بشير، أطروحة دكتوراه في الحقوق، الجامعة اللبنانية - كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، 1989، ص 10.

كونها تملك أدوات ووسائل هذا الدعم، لأنها صاحبة القرار التشريعي والقرار التنظيمي والتنفيذي الذي يعطيها إمكانية تحديد دورها من جهة ومدى وحدود هذا الدور من جهة ثانية⁽¹⁾.

وبالرغم من كل ذلك تواجه الدولة صعوبات في إدراك البعد المتعلق بالمستقبل وتالياً في سياساتها، وهذا الأمر ينعكس على مهام الدولة الأساسية وخططها وبرامجها، حيث تبدو أنها تقتصر إلى دراسة وتحليل معمقين في ظل المعطيات الراهنة التي أعادت طرح دور الدولة، خاصة مع التوسع الذي يشاهد في العديد من الدول في نقل صلاحياتها ومسؤولياتها إلى المستويات اللامركزية واللاحصرية إضافة إلى إشراك القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية في العديد من النشاطات المتعلقة بإدارة المرافق العامة التي كانت تعتبر سابقاً حكراً على الدولة.

إن دور الدولة الجديد، خاصة لجهة انسحابها بدرجات متفاوتة من المهام والأدوار التي تتعلق بالأمور التنفيذية «rôle d'opérateur» إلى المهام والأدوار الإشرافية والرقابية الناظمة «-rôle de regulateur»، يفرض عليها القيام بالعديد من المسؤوليات التي ترتبط بشؤون الوظيفة العامة، وهذه المسؤوليات يمكن إيجازها على النحو التالي:

أ- ضرورة العمل على إعداد وظائف جديدة ترتبط بشكل وثيق بدور الدولة الجديد في ظل العولمة، وبرزت احتياجات ملحة إلى فئة جديدة من الموظفين القادرين على التعامل مع التعقيدات والمعطيات الجديدة...

ب- ضرورة إعادة تأهيل وتدريب العاملين الذين أغييت وظائفهم وإعدادهم لتولي وظائف جديدة، نتيجة تخلي الدولة عن إدارتها المباشرة لبعض المرافق العامة ونقل تلك الصلاحيات والمسؤوليات إلى القطاع الخاص.

ج- الأخذ بعين الاعتبار المتغيرات على الأوضاع الداخلية السريعة والتطورات الناجمة عن التوسع في اللامركزية واللاحصرية، وإشراك المجتمع المدني المتزايد (كالمنظمات غير الحكومية) في صياغة البرامج والسياسات الوطنية، واعتماد التفويض إلى أقصى الحدود وأخذ المبادرة دون انتظار تعليمات وتوجيهات الرؤساء مع التركيز على المساءلة. وأخيراً الاهتمام بالنتائج والإنجازات بدل التركيز فقط على المسارات والإجراءات المتبعة⁽²⁾.

(1)- خالد قباني، دعم القدرات المؤسسية والتنظيمية والبشرية لكل من اللاحصرية واللامركزية الإدارية (البلديات) لمواكبة الدور الجديد للدولة، منشور في ورشة عمل: رؤية جديدة لدور الدولة في لبنان - آفاق الشركة بين القطاع الخاص والاهلي، مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، 32/5/2001، فندق الكومودور - ميريديان بيروت، ص 2.

(2)- رهيف حاج علي، « الإدارة المسبقة للوظائف والمؤهلات » (La gestion previsionnelle des emplois et des compétences)، ورشة عمل: إدارة الموارد البشرية في القطاع العام، فندق الكومودور بيروت، تاريخ 18-19-20 تموز 2000، ص 13-14.

المطلب الثاني: الإطار القانوني والمؤسساتي

الفرع الأول: الإطار القانوني للإدارة والنظام السياسي

ان أول ما يجب التطرق اليه في تحديدنا للمفاهيم هو موضوع العلاقة بين الإدارة العامة والقانون الإداري. ولا سيما مع وجود قدر كبير من الترابط بين الموضوعات في كل من القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، كمسألة التنظيم الإداري سواء اتخذ هذا التنظيم أسلوب المركزية أو اللامركزية، والوظيفة العامة، والقرار الإداري، والرقابة الإدارية...

البند الأول: الإدارة العامة والقانون الإداري

الإدارة العامة والقانون الإداري يهتمان بدراسة الجوانب المتعلقة بالإدارة كل في نطاق دراساته وأبحاثه. لذلك "يجب عدم الخلط بين العلم الإداري أو الإدارة العامة والقانون الإداري، حيث يتضمن الأول، على حد تعبير «لأفاريير» (La Ferrière)، تنظيم وتقنية الإدارة، إلى جانب القانون الإداري نفسه، وأكثر من ذلك فإنه يتضمن مبادئ الإدارة والمعارف التي تؤهل الفرد الإداري الحقيقي وذلك بهدف التحسين. أما الثاني فيتضمن الحقوق والواجبات المتبادلة بين الإدارة والمواطنين، وبالتالي موضوعه محدد أكثر" (1).

فالقانون الإداري "فرع من فروع القانون العام الذي يرفع النشاط الإداري" (2). يهتم أساساً بدراسة الجوانب القانونية المتصلة بالإدارة، أو بالجهاز الإداري للدولة، حيث يحتوي على القواعد القانونية المختلفة التي تحكم نشاط الإدارة، ويحكم القانون الإداري كذلك العلاقة بين الإدارة والأفراد موضحاً حقوق وواجبات كل منهما، من خلال الأحكام التي يدرسها القضاء الإداري (3).

والقانون الإداري يتناول أيضاً الجهاز الإداري للدولة من جانب النصوص والمبادئ القانونية، التي تحكم تنظيم ونشاط هذا الجهاز وعلاقة وحداته المختلفة بالأفراد، وما يترتب على هذه العلاقة من حقوق وواجبات.

وهناك باب رئيسي من أبواب القانون الإداري يتناول دراسة الجهاز الإداري في الدولة بمختلف منظماته، سواء كانت مركزية كالوزارات والمصالح المتفرعة عنها، أو لامركزية مرفقية تتمثل في الهيئات والمؤسسات العامة، أو لامركزية محلية لأشكالها التنظيمية المختلفة (4).

"بينما يتركز اهتمام الإدارة العامة على النواحي التنظيمية الفنية للعمل الإداري والجوانب الاجتماعية والسلوكية للعاملين في هذه المنظمات. ووجود ارتباط وتكامل بينهما، وان هذا التكامل ضروري للارتقاء

(1)- المرجع ذاته، ص 47 - 48.

(2)- فوزت فرحات، القانون الإداري العام، التنظيم الإداري - والنشاط الإداري، الكتاب الأول، لا ذكر لدار النشر، 2004، ص 13.

(3)- عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة - دراسة لأصول ومبادئ علم الإدارة العامة في الإسلام - الولايات المتحدة - فرنسا - مصر ولبنان، المرجع السابق الذكر، ص 99.

(4)- عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع ذاته، ص 100.

بالإدارة الحكومية⁽¹⁾.

وكذلك تتناول الإدارة العامة بالدراسة تنظيم الجهاز الإداري للدولة بما يشمله من منظمات إدارية متعددة، ودراسة نشاط هذه المنظمات الإدارية... ويتطرق علم الإدارة العامة إلى دراسة الناحيتين الوظيفية أو الموضوعية والعضوية أو الهيكلية، فيقصد بالأولى النشاط الذي تبشر به المنظمة الإدارية (العملية الإدارية)، ويقصد بالثانية المنظمة الإدارية ذاتها ممثلة بهيئاتها الإدارية وموظفيها الذين يزاولون النشاط الإداري. من هنا يمكننا إطلاق تعبير الإدارة العامة يمكن إطلاقه على أحد معنيين متميزين أولهما وظيفي والآخر عضوي أو هيكلية.

وكذلك يشترك القانون الإداري مع الإدارة العامة في "دراسة الأدوات أو وسائل العمل التي تملكها الإدارة، لا سيما العنصر البشري المتمثل بالموظفين وسائر العاملين في القطاع العام، والممتلكات المادية التي بحوزتها أو التي تستعملها، كأمالك الدولة العامة والخاصة"⁽²⁾.

غير انه إذا كانت الإدارة تمثل محور الدراسة بالنسبة لكل من علم الإدارة العامة والقانون الإداري على النحو السالف إبرازه، فإنه يوجد فارق جوهري في كيفية وطبيعة الدراسة بالنسبة لكل منهما. إذ يهتم الأول بالجانب الفني للمنظمة الإدارية ونشاطها أي بالواقعة الإدارية نفسها «La Fait Administratif»، بينما يهتم الجانب الثاني القانوني لذات المنظمة الإدارية ونشاطها أي بالمبادئ القانونية التي تهم المنظمة الإدارية هيكلًا ونشاطًا"⁽³⁾.

البند الأول: الإدارة العامة والقانون الدستوري

يشكل القانون الدستوري فرعاً من فروع القانون العام، "والإدارة العامة تمثل مجموع السلطات والموظفين والهيئات اللامركزية التي تعمل على إقرار أو تنفيذ أعمال تحقيق النفع العام. وتشكل الحكومة جزءاً لا يتجزأ من الإدارة وتأتي على رأس التنظيم الإداري. وبالتالي فالحكومة تخضع لأحكام القانون الدستوري عندما ينظر إليها بصفته متولية زمام السلطة التنفيذية، ولأحكام القانون الإداري عندما يتم اعتبارها على رأس الهرم الإداري..."⁽⁴⁾.

وكذلك من الصعوبة الفصل بين القانون الدستوري والقانون الإداري، "فالقانون الدستوري يقرر المبادئ الأساسية للقانون العام في الدولة، أي المبادئ التي تضمن للأفراد حقوقهم السياسية، المالية، والدينية، في حين يضع القانون الإداري هذه المبادئ موضع التنفيذ محدداً شروط تطبيقها، أو بعبارة أخرى أن القانون الدستوري يحوي عناوين موضوعات القانون الإداري، وأنه تبعاً لهذا الأمر يعتبر مبدأ الالتزام بالخدمة

(1)- المرجع ذاته، ص 101 وما بعدها.

(2)- يوسف سعد الله الخوري، المرجع السابق الذكر، ص 9.

(3)- إبراهيم عبد العزيز شيجا، الإدارة العامة «العملية الإدارية»، المرجع السابق الذكر، ص 93 وما بعدها.

(4)- فوزت فرحات، القانون الإداري العام، التنظيم الإداري- والنشاط الإداري، المرجع السابق الذكر، ص 14.

العسكرية مبدأً دستورياً، لكن تنظيم التجنيد وتنظيم الجيش يتّمان بقوانين وبمراسيم إدارية⁽¹⁾.

من خلال ما تقدم بالإمكان الاستنتاج أن علم الإدارة العامة والقانون الإداري والقانون الدستوري علم متكامل يؤثر كل منهم في الآخر ويتأثر به. ودراسة أي منهم دون الآخر يصاب بالقصور، ذلك ان كلا منهم يساهم في دراسة المنظمة الإدارية، ويستهدف أن تؤدي هذه المنظمة نشاطها على أكمل وجه في نطاق الأهداف التي ترسمها الدولة.

الفرع الثاني: العلاقة بين النظام السياسي والإدارة العامة

البند الأول: تأثير النظام السياسي على الإدارة

يتناول بعض الباحثين والمؤلفين موقع الدولة من زاوية واحدة باعتبارها كيان سياسي بالمقام الأول، وإغفال الحديث عن كونها كيان إداري. وبالتالي بأنها "ليست مثل بقية أشخاص القانون العام، بل هي شخص معنوي من نوع خاص ينشأ بنص دستوري يحدد نطاقها الجغرافي. أما أهدافها وغاياتها فهي التي تقوم بتحديدتها بما لها من سيادة"⁽²⁾.

ولا يمكننا إغفال الحقيقة العلمية التي تقول "بأن البناء الإداري للدولة ليس قضية فنية مجردة كما يظن البعض بل هي جزء من عملية البناء السياسي الموجهة أيديولوجياً إلى تحقيق أهداف السلطة السياسية وبالتالي الدولة، وبالقدر الذي تعكس فيه عملية البناء تلك تطلعات وآمال المواطنين عبر المشاركة الشعبية وبالقدر الذي تستطيع به الدولة ترسيخ جذورها وتلبية الاحتياجات الحقيقية للمواطنين"⁽³⁾، وذلك من خلال جهازها التنفيذي الإداري.

ويعتبر البعض بوجود "تداخل بين الإدارة والسياسة، فالحكم يتألف من سلطة ومن إدارة ولعلّ فعالية الحكم تكمن في إقامة إدارة ناجحة"⁽⁴⁾.

من هنا نلاحظ وجود عدد كبير من أوجه التقارب بين الإدارة العامة والنظام السياسي، ويظهر ذلك في التداخل العضوي بين الإدارة العامة والحكومة، حيث نجد أن كل وزير يستحوذ على صفتين، فهو يشترك في وضع السياسة العامة للدولة بصفته عضواً في الحكومة، ويرأس في نفس الوقت الجهاز الإداري الذي يعمل فيه.

من أجل ذلك تحظى الإدارة العامة باهتمام السياسيين كما تحظى السياسة العامة باهتمام الإداريين. وتفسير ذلك أن السياسيين يهتمون بالإدارة العامة بوصفهم وزراء أو باعتبارهم أعضاء في المجالس النيابية أو في التنظيمات السياسية أو الشعبية، كما أن الإداريين يهتمون بالسياسة العامة كأعضاء

(1) - فوزت فرحات، المرجع ذاته، ص 15.

(2) - فوزت فرحات، المرجع السابق الذكر، ص 47.

(3) - أسامة شهوان، إدارة الدولة - المفاهيم والتطور، دار الشروق، عمان - الاردن، 2001، ص 104.

(4) - محمد منذر، علم الساسة، المرجع السابق الذكر، ص 213.

مسؤولين حيث يشاركون الوزراء في مقترحاتهم وآرائهم في رسم السياسات العامة، كما يظهر اهتمامهم بالسياسة في حالة تمتعهم بعضوية التنظيمات السياسية (الأحزاب) ولذلك قيل «أن الإداري الناجح هو الذي يملك حاسة سياسية سادسة بجوار الحواس الخمس المعروفة»⁽¹⁾.

ولا يمكننا ونحن نتناول علاقة النظام السياسي بنظام الإدارة العامة دون تناول دورهما في رسم وتنفيذ مهام الدولة، فالنظام السياسي يقع على عاتقه رسم سياسات الدولة ويقع على عاتق الإدارة العامة مسؤولية تنفيذها والمساهمة كذلك في إعدادها وتحضيرها، لا سيما أن الدولة هي مجموع من المؤسسات والأجهزة السياسية والإدارية تحقق مهاماً وتتشهد أهدافاً تعكس أساساً دور الرعاية والإشراف على تقدم وتطور المجتمع. وهي تتولى عملية التنمية من خلال الأجهزة السياسية وبصورة أساسية من خلال أجهزتها الإدارية⁽²⁾. فوظائف الدولة سواء داخل الإقليم أم خارجه تتكامل وتلتقي مع بعضها البعض، حيث ينظر إلى «الوظيفة الدبلوماسية كنشاط خارجي للدولة والوظيفة العامة المدنية كنشاط داخلي للدولة. أوليست مهام الدولة مهاماً داخلية وخارجية! ومن يقوم بها؟ أليست مجموعة الأجهزة والبنى الإدارية التنفيذية المتخصصة، والخاضعة لإرادة وسلطة الدولة»⁽³⁾.

والإدارة العامة لا يمكنها أن تقوم منفردة بجميع مهام الدولة ووظائفها، فهناك وظائف ترتبط من منظور العلم السياسي والعلم الحقوقي الدستوري ببنية الدولة وبالطبيعة السياسية للسلطة القائمة على مبدأ فصل السلطات ووظائفها التشريعية (يتولاها مجلس النواب) والتنفيذية (تتولاها الحكومة أو يتولاها مجلس الوزراء) والقضائية (تتولاها المحاكم العدلية والإدارية والمالية والسياسية)، حيث لا تدخل الإدارة هنا من ناحية العملية الإدارية التقنية المحضة إلا في دائرة السلطة التنفيذية التي تنبثق عنها أساساً الأجهزة الإدارية التي تتولى عملية تنفيذ السياسات العامة التي ترسمها وتضعها السلطات السياسية في شتى المجالات والميادين، السياسية (السيادية) والاقتصادية والإنشائية والاجتماعية والتربوية...⁽⁴⁾.

البند الثاني: النظام السياسي والسياسات العامة

إن دراسة موضوع السياسات العامة يهدف إلى اكتساب معرفة أوسع حول مصدرها وعملياتها ومدى أهميتها للمجتمع، وهذه المعلومات تزيد من فهمنا للنظام السياسي والمجتمع بصورة عامة... فحين نتعامل مع السياسات العامة بوصفها متغيراً مستقلاً فإن التركيز يتحول نحو تأثير السياسات العامة على النظام السياسي، وبالتالي يطرح السؤال هنا حول الطرق والآليات التي تدعم من خلالها السياسات العامة النظام السياسي والخيارات المستقبلية التي يتطلع إليها؟⁽⁵⁾.

- (1) - إبراهيم عبد العزيز شبحا، الإدارة العامة «العملية الإدارية»، الدار الجامعية، بيروت، 1994، ص 105 - 106.
- (2) - علي حسين الشامي، الإدارة العامة والتحديث الإداري، الطبعة 2، رشاد برس، بيروت، 1995، ص 64.
- (3) - علي حسين الشامي، المرجع السابق الذكر، ص 5.
- (4) - علي حسين الشامي، المرجع السابق، ص 64 - 65.
- (5) - للتوسع راجع جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي، ط 3، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2007، ص 21 - 22.

إن هذا السؤال يقودنا بداية إلى تناول تعريف السياسات العامة، وخاصة أنه لا يوجد تعريف ثابت لها وهناك عدة تعاريف، فتعبير السياسة العامة يتمحور حول الطريقة المتفق عليها والتي تعتمدها الحكومة بمختلف قطاعاتها للقيام بواجباتها. فالسياسة العامة هي عند البعض "برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي وجماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع"⁽¹⁾.

وبالتالي فإن السياسة العامة تحتوي بشكل عام على "خيارات الحكومة من النشاطات التي تخدم المصلحة العامة. وهي أيضاً العلاقة بين أجهزة الحكومة والبيئة التي تعمل في إطارها، أو أنها أي عمل تختار الحكومة تنفيذه أو عدم تنفيذه"⁽²⁾.

وبعض السياسات العامة هي عبارة عن قوانين صادرة من الأجهزة التشريعية (البرلمان) والبعض الآخر هو جزء من الأنظمة والأحكام التي تضعها الأجهزة التنفيذية الحكومية، وتلك الأجهزة هي المسؤولة عن تنفيذ ودعم القوانين، وبعضها الآخر قوانين دولية تلتزم بها الدولة.

وهناك مقاربات أخرى لتحديد مفهوم السياسات العامة عبر عنها كل من «Yves Mény» و«Jean-Claude Thoenig»، وهي تنطلق من اعتبار "السياسة العامة تقدم في إطار أو شكل برنامج عمل حكومي، في قطاع معين من المجتمع أو من خلال منطقة جغرافية".

«Une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique»⁽³⁾.

وعلى هذا الأساس يمكن القول أن السياسات العامة هي أيضاً الخطط والبرنامج والأهداف العامة، التي يظهر من خلالها اتجاه عمل الحكومة خلال الفترة الزمنية المستقبلية...⁽⁴⁾.

وانطلاقاً من هذا التحديد العام لمفهوم السياسات العامة نلاحظ بأن للنظام السياسي دور أساسي في رسم السياسات العامة، من هنا فإننا سنتناول في هذه الفقرة الأطر التي ترسم السياسات العامة والآلية التي ترسم وتنفذ من خلالها والعوامل التي تتأثر بها.

(1) - جيمس أندرسون، المرجع السابق الذكر، ص 58.

(2) - كامل بربر، الإدارة العامة في لبنان التحديات والإصلاح، دار المنهل، بيروت، 2006، ص 60.

(3) - Pierre MULLER, Les politiques publiques, Que sais-je?, Presses Universitaires de France (PUF), Paris, N° 2534. 4e édition, 2000, Juin, p. 23..

(4) - للتوسع راجع علي حسين الشامي، الإدارة العامة والتحديث الإداري، المرجع السابق الذكر، ص 64 - 65.

القسم الثاني: التنظيم الإداري في الأنظمة السياسية

تظهر على المسرح العالمي أنماط عديدة ومختلفة من أنظمة الدول، تنشأ نتيجة دساتير داخلية أو معاهدات دولية، وللدول المعروفة أشكال مختلفة، تنقسم بصورة عامة، إلى نوعين: الدول الموحدة أو البسيطة (Etats simples) ، الدول الاتحادية أو المركبة (Etats composés).

”وعلى كل حال فإن الدولة البسيطة هي الأساس، ولم تزل كذلك حتى في الدول المركبة، إذ ان كلاً من الدول المركبة إنما تظهر، بمفردها، بمظهر الدولة البسيطة“⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى انه يجب عدم الخلط بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية. إذ ان اللامركزية الإدارية تعتبر شكلاً من التنظيم الإداري لجهاز الدولة يتعلق بممارسة الوظيفة الإدارية ويطبق في كل من الدول البسيطة والمركبة وكذلك داخل الولايات والمقاطعات في الدول الاتحادية.

أما اللامركزية السياسية فتعتبر شكلاً من التنظيم السياسي للدولة، وترتبط بممارسة الوظائف الأساسية للدولة من تشريع وقضاء وإدارة. حتى ان فقهاء القانون الدستوري لم يستعملوا تعبير اللامركزية السياسية إلا للدلالة على الدولة الفدرالية لأنه ليس في القانون الدستوري ما يسمى باللامركزية السياسية.

فالولايات والمقاطعات في الدول المركبة تتمتع ضمن حدودها بالسيادة القانونية الداخلية بحكم مشاركتها في شؤون سيادة الدولة الاتحادية. أما في نظام اللامركزية الإدارية، فإن المجالس الإقليمية لا تتمتع بأي نصيب من السيادة القانونية، وإذا ما تمتعت هذه المجالس بأية اختصاصات تشريعية فإنها تصنف في دائرة اللامركزية السياسية، يضاف إلى ذلك الرقابة في النظامين تختلف من حيث النوع والكم...

فالعامل الأهم والتمييز في اللامركزية السياسية هو وجود أكثر من سلطة، وضمن إطار الدولة الواحدة تتمتع بالصلاحيات التشريعية أي بسلطة إصدار القوانين النافذة ووضع القوانين الملزمة.⁽²⁾

وسوف نسلط الضوء خلال حديثنا عن الدول البسيطة والمركبة على النظامين الإداريين المركزي واللامركزي وكيفية تركيبهما في هذه الدول.

المطلب الأول: التنظيم الإداري في الدول الموحدة

الدولة البسيطة أو الموحدة هي التي لا تملك سوى مركز ثقل سياسي وحكومي واحد، يمارس السلطة

(1)- أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، النظرية القانونية في الدولة وحكمها، المرجع السابق الذكر، ص 12.

(2)- حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية - دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1403 هـ - 1983 م، ص 19-20. وايضاً خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، المرجع السابق الذكر، ص 114.

السياسية وكافة الصلاحيات المنوطة بالدولة⁽¹⁾.

وفي الدولة الموحدة لا يُفترض ان يكون القانون العام الذي يحكم تنظيمها الإداري واحداً ولكن يجب ان يراعى في اثناء وضع هذه القوانين عدم المغالاة في منح الاشخاص المعنويين استقلالاً واسعاً وذلك خوفاً من ان يتهدد الكيان الواحد التقنين والتقسيم وخاصة في الدول التي توجد فيها ثقافات وديانات شتى، كما هو حال لبنان في ظل وجود مذاهب دينية مختلفة تتوزع على مناطقه وهناك بعض المناطق ذات لون طائفي واحد، وسنأتي على ذكر ذلك فيما بعد، في هذه الدراسة، خلال حديثنا عن توزيع الطوائف اللبنانية على المحافظات والأقضية.

بالإضافة إلى ذلك فقد تلجأ السلطة التشريعية المركزية، وفقاً لمقتضيات واحتياجات البيئة في الأقاليم المختلفة، إلى ان تشرع لكل إقليم ما يلائمه، وان تستثني بعض الأقاليم من بعض أحكام القوانين في العاصمة.

ويلعب الدستور، أيضاً، دوراً أساسياً في العديد من الدول لتحديد طبيعة الدولة، فالدستور اللبناني، على سبيل المثال، نص في مادته الأولى على أن: «لبنان دولة مستقلة ذات وحدة لا تتجزأ وسيادة تامة».

وبذلك فإن الأساس في الدولة الموحدة، كما يقول الدكتور احمد صقر عاشور، هو وحدة السلطة السياسية للدولة التي تتمثل في مركزية سلطات الحكومة، ومركزية سيادتها. أما وجود وحدات إدارية او عدم وجودها فإنه لا يؤثر في طبيعة الدولة وكونها دولة بسيطة⁽²⁾.

وتأخذ الدول البسيطة - الموحدة بأسلوب التنظيم الإداري المركزي (الحصري واللاحصري) واللامركزي، من خلال اعتماد البعدين الإداري والجغرافي. فالبعد الأول يتركز في توزيع المهام والصلاحيات بين العاصمة والوحدات الإقليمية وبين السلطة المركزية وهيئات عامة أخرى (محلية أو مرفقية)، والبعث الثاني من خلال التقسيمات الجغرافية للوزارات في العاصمة والوحدات الإقليمية في المناطق على مستويات المحافظات والأقضية والمناطق والقرى... إلا ان هذه التقسيمات لا تؤثر في وحدة الدولة، وتحافظ على شكلها كدولة بسيطة - موحدة لأن هذه الهيئات تمارس مهامها تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية⁽³⁾.

ويعتبر لبنان وسوريا ومصر، ودول مجلس التعاون الخليجي - باستثناء الإمارات العربية المتحدة، - ودول المغرب العربي، وانجلترا، وفرنسا... أمثلة للدول البسيطة الموحدة، بالرغم من أنها تعتمد نظام اللامركزية الإدارية إلا ان ذلك لا ينتقص من الوحدة السياسية لهذه الدول في ما تمارسه الوحدات الإدارية اللامركزية، فهي تمارسه بتفويض من السلطة المركزية، وبقوانين تصدر عن الحكومة المركزية، وتتبعها

(1) - عادل زغوب، الدولة الاتحادية - مفهومها - تحليلها - مستقبلها، الطبعة الأولى، دار السيرة، بيروت - لبنان، 1979، ص 29.

(2) - احمد صقر عاشور، الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 1979، ص 158، وايضاً عبد الرحيم عبد اللطيف شاهين، نظام الحكم والإدارة في الإمارات العربية المتحدة، مطبعة جلفار - رأس الخيمة، سبتمبر/ أيلول 1997، ص 88.

(3) - خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، المرجع السابق الذكر، ص 55.

تحت رقابتها المباشرة.

المطلب الثاني: التنظيم الإداري في الدول الاتحادية

الدولة المركبة أو الاتحادية على نقيض الدولة الموحدة، تقوم على تعدد في الدستور والسلطات، بالرغم من وجود دستور اتحادي يخضع له دساتير الدول المتحدة، وذلك وفقاً لتعدد الدول الأعضاء في الاتحاد، فهي عبارة عن اتحاد دولتين أو أكثر تتوزع فيها سلطات الحكم، والتي تتجزأ فيها السيادة بين دول الاتحاد، ويتباين تقسيم السيادة تبعاً لطبيعة الظروف التي كونت الدولة المركبة⁽¹⁾.

لقد أثبتت الهيئات التنفيذية، في جميع الأنظمة الاتحادية القائمة مهما كان تركيبها، انها قوة تنزع دائماً نحو المركزية⁽²⁾. بل قد يصهر الموظفون أنفسهم في الحكومة الاتحادية ويساهمون في تركيز السلطة في أيديها. وثمة طريقة متبعة على نطاق واسع في بعض الدول الاتحادية (ولكنها لا تعتمد في الولايات المتحدة إلا نادراً)، وهي تفويض الأقطار الكثير من اعباء الإدارة أو الأقاليم التي يتألف منها الاتحاد مع إبقاء مجرد حق الإشراف عليها في أيدي السلطات الاتحادية. كما أن البلاد التي تقرر مبدأ التفويض، كسويسرا وألمانيا والنمسا، فإن الحكومة الاتحادية فيها تسعى إلى توسيع نطاق سيطرتها.

والمهم في هذه الاختصاصات ليس تحديدها ولا كيفية مباشرتها ولكن التفسيرات التي تعطى لها. وقد لعب الاجتهاد في هذا المجال دوراً كبيراً في توسيع اختصاصات الدولة الاتحادية أي السلطة المركزية على حساب الدول الأعضاء عن طريق ما سمي «بالصلاحيات الضمنية» «-Im Competences plicites» والتي استطاع القاضي «مارشال» رئيس المحكمة العليا في الولايات المتحدة، بالاستناد إليها أن يمنح الحكومة المركزية صلاحيات واسعة لم يكن في نية المشرع الاتحادي إناطتها بها، حتى ان هذه السلطة التي نسبتها المحكمة لنفسها في توسيع صلاحيات السلطة الاتحادية عن طريق تفسير نصوص الدستور الاتحادي قد جعل البعض يطلق عليها «حكومة القضاة» (Gouvernement des juges)⁽³⁾.

«الدستور الاتحادي الكندي، مثلاً، يخول الحكومة الاتحادية سلطة منع المجالس التشريعية للدول حق إصدار أي تشريع ما لم توافق عليه مسبقاً حتى ولو كان داخلياً في حدود الاختصاصات المفوضة لها في الدستور الاتحادي. فيحق للحكومة الاتحادية مثلاً منع هذه المجالس من زيادة دخلها أو إنفاق الاموال اذا لم توافق على تشريعها المالي. وهذا ما دفع «هوير» (Wheare) الى القول: «بأن دستور كندا هو

(1) - عبد الرحيم عبد اللطيف شاهين، المرجع ذاته، ص 90، وأيضاً طعيمة الجرف، نظرية الدولة، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص 167. وإبراهيم درويش، علم السياسة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975، ص 243.

(2) - خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، المرجع السابق الذكر ص 135، وايضاً روبرت بوي وكارل فريدرك، دراسات في الدول الاتحادية، الجزء الثالث، ترجمة وليد الخالدي، برهان الدجاني، الدار الشرقية للطباعة والنشر بالاشتراك مع مؤسسة فرنكلين، بيروت - نيويورك، 1966، ص 116.

(3) - خالد قباني، المرجع ذاته، ص 141-142.

من الناحية القانونية دستور شبه اتحادي⁽¹⁾.

وبالرغم من أن صفة الاستقلالية هي الطاغية على الدول الاتحادية إلا أن بعض وظائفها التنفيذية الاتحادية في الحكومات القطرية تتميز بميزتين رئيسيتين:

أ- ميزة اللامركزية وعدم الازدواجية في الأجهزة، بما في ذلك أن المواطن يشعر بتأثير الحكومة الاتحادية عليه من خلال أجهزة متوسطة ليست غريبة عنه، فيكون ذلك أقل مدعاة لإثارة عداوية. ففي كل دولة عضو في الدولة الاتحادية تقسيمات إدارية تتبع عادة نظام اللامركزية والإدارية، لا تختلف في ذلك عن أية دولة بسيطة، إذ أن كل دولة عضو في الدولة الاتحادية لها مقومات الدولة البسيطة، ولا تختلف عنها إلا في أن هذه الدول الأعضاء قد تخلت عن جزء من سيادتها لمصلحة الدولة الفدرالية التي تتفوق على كل الدول الأعضاء⁽²⁾.

ب- تلافي الحاجة إلى تنظيم سلك مدني ضخم، وهو أمر في غاية الصعوبة نظراً لقلة عدد المؤهلين خارج الخدمة الحكومية القطرية. وبعبارة أخرى فإن هذه الإنابة تمكن الحكومة الاتحادية من الاعتماد مباشرة على السلك الإداري في أقطار الاتحاد الأعضاء⁽³⁾.

انطلاقاً من ذلك يعتبر الدكتور خالد قباني "أن الفرق بين اللامركزية واللامركزية الإدارية من جهة، والفدرالية، من جهة ثانية، هو فرق في الطبيعة وليس في الدرجة"⁽⁴⁾.

أما الدكتور يوسف سعد الله الخوري فيرى بأن الفرق بين الإدارة المحلية والفدرالية يكمن في الأحوال التالية:

الفرع الأول: الاختصاصات:

1- إن اختصاصات الدولة العضو في النظام الفدرالي تختلف في العمق عن الاختصاص المحلي للإدارة (اللامركزية واللامركزية)، فصلاحيات الإدارة المحلية هي ذات طابع إداري صرف (إدارة مرافق عامة) بينما الدولة العضو في الدولة الفدرالية تملك كامل الصلاحيات التي تتمتع بها الدولة المستقلة. وعلى هذا فإن اختصاصاتها هي:

1-1 دستورية، بمعنى أن الدولة العضو تضع لنفسها دستوراً خاصاً.

2-1 تشريعية، بمعنى أنها تسن قوانينها الذاتية في كل الحقول التي ليست حسب الدستور الفدرالي من اختصاص الدولة الفدرالية.

3-1 إدارية، بمعنى أن لها أجهزة إدارية خاصة بها.

(1)- المرجع ذاته، ص 145.

(2)- المرجع ذاته، ص 53.

(3)- روبرت بوي وكارل فريدريك، المرجع السابق الذكر، ص 143-144.

(4)- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، المرجع السابق الذكر، ص 53.

1-4 قضائية، لها محاكمها وقضائها.

2- تختلف اختصاصات الدولة العضو عن الإدارة المحلية بما يلي:

1-2 إن اختصاصات الإدارة المحلية محددة في القانون، وهذا يعني انها خاضعة لمزاج السلطة المركزية التي يبقى لها أن تعدل نصوص القانون الذي يرعى عمل الإدارة المحلية بسهولة وفي أي وقت تشاء.

2-2 إن اختصاصات كل من الدولة الفدرالية والدولة العضو فيها محددة في الدستور الفدرالي، الأمر الذي يعتبر ضماناً كبيراً لهذه الصلاحيات لأنه - في النظام الفدرالي - لا يمكن تعديل الدستور الفدرالي إلا وفقاً لأصول معينة ومعقدة توجب اشتراك جميع الدول الأعضاء.

والسلطات في الدولة العضو والإدارة المحلية نجدها على رأس الدولة العضو في النظام الفدرالي أكثر من إدارة محلية بالمعنى الإداري. فللدولة العضو جهاز حكومي متكامل يتألف من سلطات ثلاث: تشريعية، تنفيذية، وقضائية. وهذا ما يضفي على الفدرالية الطابع السياسي بينما تبقى الإدارة المحلية ذات طابع إداري صرف.

الفرع الثاني: العلاقة مع السلطة المركزية:

إن سلطة الرقابة التي تخضع لها دائماً أعمال الإدارة المحلية (اللاحصرية واللامركزية) في إدارة شؤونها الخاصة، لا وجود لها في النظام الفدرالي. فالدول الأعضاء تمارس صلاحياتها الخاصة كافة بمعزل عن أية رقابة من قبل السلطة الفدرالية المركزية وبالاستقلال التام عنها، طبعاً مع مراعاة أحكام الدستور الفدرالي⁽¹⁾.

وأخيراً فإن الفقهاء يميزون بين أربعة أنواع رئيسية من الاتحادات جرى تصنيفها على الشكل التالي:

1- الاتحاد الشخصي يتكون من اجتماع دولتين تحت عرش واحد مع احتفاظ كل منهما باستقلالهما الخارجي والداخلي. فالرابطة التي تجمع بين هذه الدول هي وحدة الأسرة المالكة.

2- الاتحاد الحقيقي أو الفعلي، الذي يتكون نتيجة انضمام أو اندماج دولتين أو أكثر في اتحاد دائم تحت رئيس واحد، أو ملك واحد، وحكومة واحدة، في كل ما يتصل بشؤونها الخارجية، وبعض الشؤون الداخلية وتكون مزدوجة في بعض الشؤون الداخلية الأخرى.

3- الاتحاد التعاهدي يتكون من دولتين أو أكثر بقصد توحيد جهودها السياسية أو الاقتصادية أو العسكرية أو الاجتماعية، من خلال اتفاقها بمقتضى معاهدة دولية على إقامة هيئة مشتركة تسمى المؤتمر أو الجامعة أو الاتحاد، تمنح سلطات معينة لتتمكن بموجبها من الإشراف على سياسة حكومات الدول الأعضاء، وللمحافظة على استقلالها وللمنع الحروب بينها، وتنسيق خطط الدفاع عن مصالحها المشتركة في المجال الدولي.

(1)- يوسف سعد الله الخوري، المرجع السابق الذكر، ص 133 و134 و135.

وبذلك فإن الاتحاد التعاهدي ليس دولة جديدة ولا حكومة فوق حكومات الدول الأعضاء، ولذلك فليس له أية سلطة مباشرة على رعايا الدول الأعضاء، وإنما له الحق في لفت النظر والتوجيه غير الملزم، وليس للاتحاد التعاهدي شخصية دولية، وإن كان له سياسة في توجيه سياسات الدول الأعضاء.

4- أما الاتحاد المركزي فيتكون من عدد من الدول أو الولايات انضم بعضها إلى بعض، بمقتضى دستور في شكل اتحاد دائم تسوده هيئة مركزية تمارس سلطاتها بطريقة مباشرة على حكومات هذه الدول على رعاياها⁽¹⁾.

ومثال عن الدول الاتحادية: الولايات المتحدة الأمريكية، وسويسرا، وألمانيا، وأستراليا، وكندا، والبرازيل، وعلى الصعيد العربي هنالك تجربة وحيدة هي تجربة دولة الإمارات العربية المتحدة.

مناقشة الفرضيات:

أولاً- مناقشة الفرضية الرئيسية:

توجد علاقة طردية بين النظام السياسي وكفاءة التنظيم الإداري:

النتيجة: يتبين صحة هذه الفرضية، حيث أن طبيعة النظام السياسي تشكل عاملاً حاسماً في تحديد كفاءة التنظيم الإداري، فالأنظمة التي تعتمد على المشاركة السياسية والشفافية تميل إلى إنتاج تنظيم إداري أكثر مرونة وفعالية، في حين أن الأنظمة ذات الطابع السلطوي غالباً ما تعاني من ضعف في الأداء الإداري نتيجة المركزية المفرطة وضعف المسألة.

ثانياً- الإجابة على الفرضية الأولى:

- الفرضية: كلما كان النظام السياسي ديمقراطياً، وزادت فعالية الإدارة العامة.

- النتيجة: تم تأكيد هذه الفرضية، إذ أن الأنظمة الديمقراطية تعزز مبادئ الشفافية، وسيادة القانون، وهي عناصر تؤدي إلى تحسين كفاءة الإدارة العامة. كما أن المشاركة الشعبية والرقابة البرلمانية تساهم في الحد من الفساد وتحسين جودة الخدمات العامة.

ثالثاً- الإجابة على الفرضية الثانية:

- الفرضية: يختلف التنظيم الإداري بين الدول الموحدة والدول الاتحادية

- النتيجة: تثبت صحة هذه الفرضية بوضوح، حيث أن:

- الدول الموحدة تعتمد غالباً على نظام مركزي أو شبه مركزي مع درجة محدودة من اللامركزية.
- الدول الاتحادية تقوم على توزيع دستوري للاختصاصات بين السلطة المركزية والوحدات المكونة، مما

(1) عبد الرحيم عبد اللطيف شاهين، المرجع السابق الذكر، ص 90، وأيضاً طعيمة الجرف، المرجع السابق الذكر، ص 174.

يمنح هذه الوحدات استقلالاً إدارياً وتشريعياً أوسع.

وهذا الاختلاف يؤدي إلى تباين في:

• أساليب اتخاذ القرار .

• سرعة التنفيذ.

• درجة الاستجابة للحاجات المحلية.

رابعاً- الإجابة على الفرضية الثالثة:

- الفرضية: يؤثر نمط التنظيم الإداري (المركزي / اللامركزي) في كفاءة تنفيذ السياسات العامة.

- النتيجة: تبين أن هذه الفرضية صحيحة جزئياً بشكل مشروط، حيث:

• اللامركزية الإدارية تعزز الكفاءة في تلبية الحاجات المحلية وتسريع التنفيذ.

• لكن الإفراط في اللامركزية الإدارية قد يؤدي إلى تشتت القرار وضعف التنسيق، وتكون مقدمة للمطالبة باللامركزية السياسية.

• بالمقابل، المركزية تضمن وحدة القرار لكنها قد تؤدي إلى بطء التنفيذ وضعف الاستجابة المحلية.

وبالتالي، فإن النموذج الأمثل هو التوازن بين المركزية واللامركزية وخاصة في الدول المتعددة ودائمة الصراعات..

الخاتمة:

تُظهر الدراسة أن النظام السياسي يشكل الإطار الحاكم للتنظيم الإداري، حيث تنعكس طبيعته مباشرة على هيكل الإدارة العامة ووظائفها، سواء من حيث بنيته أو آليات عمله، وذلك باعتبار أن الإدارة العامة تمثل الإدارة التنفيذية التي يُجسّد من خلالها النظام السياسي توجهاته واختيارته.

فالدول التي تعتمد أنظمة ديمقراطية تميل إلى تعزيز اللامركزية وتكريس الشفافية والمساءلة، مما يؤدي إلى تحسين كفاءة الإدارة العامة وقدرتها على تنفيذ السياسات العامة بفعالية والاستجابة لحاجات المجتمع. في المقابل، تميل الأنظمة غير الديمقراطية إلى المركزية المفرطة، الأمر الذي قد يؤدي إلى ضعف الكفاءة الإدارية نتيجة بطء اتخاذ القرار وغياب الرقابة الفعالة.

كما يتبيّن أن الاختلاف بين الدولة الموحدة والاتحادية لا يقتصر على الشكل الدستوري، بل يمتد إلى طبيعة توزيع الاختصاصات ومستوى استقلال الوحدات الإدارية. حيث تشير دراسة البنية القانونية والسياسية للدولة الحديثة إلى أن نجاح هذا النموذج يرتكز على مجموعة من المبادئ الأساسية، وفي مقدّمها سيادة القانون، الفصل بين السلطات، استقلال القضاء، واحترام الحقوق والحريات. وقد أظهرت التجارب المقارنة أن وجود هذه المبادئ في النصوص الدستورية لا يكفي بحدّ ذاته، بل إن فعاليتها ترتبط بمدى تطبيقها الفعلي داخل المؤسسات.

وعلى مستوى **النتائج**، يتبيّن أن العديد من الدول، لا سيما في الدول النامية، تعاني من فجوة واضحة بين الإطار القانوني النظري والممارسات السياسية، حيث تضعف المؤسسة لصالح الاعتبارات السياسية أو الاجتماعية، مما ينعكس سلباً على فعالية الإدارة العامة وثقة المواطنين بالدولة.

أما في الحالة اللبنانية، ورغم اعتماد الدستور اللبناني وتكريس مبادئ حديثة منذ اتفاق الطائف، فإن التطبيق العملي لا يزال يواجه تحديات بنيوية، أبرزها الطائفية السياسية، تداخل السلطات، وضعف استقلالية القضاء، إضافة إلى محدودية تنفيذ مبدأ Rule of Law، ما يؤدي إلى إعاقة تطور الدولة نحو نموذج حديث متكامل.

وانطلاقاً من ذلك، يمكن عرض مجموعة من **التوصيات**، أبرزها ضرورة تعزيز استقلال المؤسسات، تفعيل الرقابة والمساءلة، تحديث الإدارة العامة، ترسيخ ثقافة قانونية قائمة على احترام الدستور والقوانين، كما تبرز أهمية اعتماد اللامركزية الإدارية كوسيلة لتحسين فعالية الحكم وتعزيز التنمية المتوازنة.

أما على الصعيد اللبناني، فتتمثل التوصيات الأساسية في العمل على تطبيق فعلي لمبدأ الفصل بين السلطات، إصلاح النظام السياسي تدريجياً للحد من الطائفية، تعزيز استقلال القضاء، وتفعيل القوانين المرتبطة بمكافحة الفساد والشفافية وتحسين أدائها.

وختاماً، تُبرز الدراسة أن كفاءة الإدارة العامة لا تتوقف على نوع النظام السياسي أو شكل الدولة فقط، بل تتأثر أيضاً بمدى تحقيق التوازن بين المركزية واللامركزية، وبوجود الإطار القانوني والمؤسسي، ومستوى الحوكمة الرشيدة.

المراجع

أولاً - العربية:

1. أبي صعب فارس، الثقافة السياسية للفساد والإدارة العامة: نظرة تمهيدية للواقع اللبناني، الدولة والتنمية والإصلاح في لبنان، عمل جماعي، المركز اللبناني للدراسات بالتعاون مع كونراد اديناور، بيروت، 2004.
2. أندرسون جيمس، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي، ط 3، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2007.
3. بدوي ثروت، النظم السياسية-النظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964.
4. بربر كامل، الإدارة العامة في لبنان التحديات والإصلاح، دار المنهل، بيروت، 2006.
5. بوي روبرت وفريدرك كارل، دراسات في الدول الاتحادية، الجزء الثالث، ترجمة وليد الخالدي، برهان الدجاني، الدار الشرقية للطباعة والنشر بالاشتراك مع مؤسسة فرنكلين، بيروت - نيويورك، 1966.
6. تقي الدين سليمان، الجغرافيا الانتخابية، الجغرافية الانتخابية في لبنان شروط التمثيل الديمقراطي، منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم بالتعاون مع كونراد اديناور، العدد 17، بيروت، 2002.
7. الجرف طعيمة، نظرية الدولة، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.
8. الجمل يحيى، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، لا ذكر لتاريخ النشر.
9. حاج علي رهياف، «الإدارة المسبقة للوظائف والمؤهلات La gestion previsionnelle des emplois et des compétences، ورشة عمل: إدارة الموارد البشرية في القطاع العام، فندق الكومودور بيروت، تاريخ 18-19-20 تموز 2000.
10. حرب أسامة الغزالي، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، سلسلة كتب عالم المعرفة، العدد 117، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، سبتمبر (أيلول) 1987.
11. الحسن حسن، الأنظمة السياسية والدستورية في لبنان وسائر البلدان العربية، الدار اللبنانية للنشر والعلاقات العامة، بيروت، 1967.
12. الخوري يوسف سعد الله، القانون الإداري العام، تنظيم إدارية - أعمال وعقود إدارية، الجزء الأول، منشورات صادر الحقوقية، بيروت لبنان، الطبعة الثالثة، 2002.
13. درويش ابراهيم، علم السياسة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975.

14. دوفرجيه موريس، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992.
15. رباط إدمون، الوسيط في القانون الدستوري العام، النظرية القانونية في الدولة وحكمها، الجزء الثاني، دار العلم للملايين، بيروت، 1965.
16. زغوب عادل، الدولة الاتحادية - مفهومها - تحليلها - مستقبلها، الطبعة الأولى، دار السيرة، بيروت - لبنان، 1979.
17. سعيقان أحمد، دراسات في النظام السياسي والدستوري اللبناني على ضوء القانون الدستوري رقم 18 لعام 1990، لا ذكر لاسم دار النشر، بيروت - لبنان، 1995.
18. شلق حسن، الإصلاح الإداري في لبنان - شؤون الموظفين - 1952 - 1982، اشراف د. اسكندر بشير، أطروحة دكتوراه في الحقوق، الجامعة اللبنانية - كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، 1989.
19. الشامي علي حسين، الإدارة العامة والتحديث الإداري، الطبعة الثانية، رشاد برس، بيروت، 1995.
20. الشامي علي حسين، التقسيمات الإدارية والانتخابية النموذج الأفضل للبنان، رشاد برس، بيروت - لبنان، 2005.
21. شكر زهير، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني - نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري المؤسسات الدستورية، المجلد الأول، لا ذكر لدار نشر، 2006.
22. شهبان أسامة، إدارة الدولة - المفاهيم والتطور، دار الشروق، عمان - الاردن، 2001.
23. شيحا إبراهيم عبد العزيز، الإدارة العامة «العملية الإدارية»، الدار الجامعية، بيروت، 1994.
24. عاشور احمد صقر، الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 1979.
25. عبد اللطيف شاهين عبد الرحيم، نظام الحكم والإدارة في الإمارات العربية المتحدة، مطبعة جلفار - رأس الخيمة، سبتمبر / أيلول 1997.
26. عبد الله عبد الغني بسيوني، أصول علم الإدارة العامة - دراسة لأصول ومبادئ علم الإدارة العامة في الإسلام - الولايات المتحدة - فرنسا - مصر ولبنان، .
27. عواضة حسن محمد، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية - دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1403 هـ - 1983 م.
28. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، التنظيم الإداري - والنشاط الإداري، الكتاب الأول، لا ذكر لدار النشر، 2004.
29. قباني خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت وباريس، 1982.

30. قباني خالد، دعم القدرات المؤسسية والتنظيمية والبشرية لكل من اللاحصرية واللامركزية الإدارية (البلديات) لمواكبة الدور الجديد للدولة، منشور في ورشة عمل: رؤية جديدة لدور الدولة في لبنان - آفاق الشركة بين القطاع الخاص والاهلي، مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، 32/5/2001، فندق الكومودور - ميريديان بيروت.

31. مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب اللبناني، الأحزاب السياسية من منظور عالمي مقارن، سلسلة الدراسات والمعلومات، مجلس النواب بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب اللبناني، الملف التاسع، نيسان 2006.

32. منذر محمد، الجبهة والحزب السياسي . مبادئ عامة ومنطلقات أساسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2004.

33. منذر محمد، علم السياسة، الطبعة الثالثة، لا ذكر لاسم دار النشر، 2008.

34. ليله محمد كامل، النظم السياسية- الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، بيروت، 1969.

ثانياً- الأجنبية:

1. Aston David, The Political System, Scientific Boor Agency, London,1971
2. MULLER Pierre, Les politiques publiques, Que sais-je?, Presses Universitaires de France (PUF), Paris, N° 2534. 4e édition, 2000, Juin..