

مقدمة للنظم السياسية المقارنة

أ. سناء البنا

الشرق
أكاديمية

AL SHARQ
ACADEMIA

التطبيق في النظم السياسية

محاوّر الحلقة

➤ نُجيب في هذه المحاضرة على سؤالين: كيف تنفذ السياسات على أرض الواقع وكيف تصعد

النخب السياسية للصدارة والسلطة

➤ للإجابة على السؤال الأول سنتحدث عن: **البيروقراطية**

➤ تعريفها، شرح التعريف، الخصائص، نموذج ويبر

➤ إشكالات النموذج والتطبيق

➤ السياسات بين الصنع والتنفيذ

➤ ديكتاتورية الموظف

➤ نظريات الإدارة العامة: الإجراءات الروتينية

➤ الإدارة العامة الجديدة

محاوّر الحلقة

➤ المحور الثاني في المحاضرة هو نظم التصويت في الانتخابات

➤ نظم الأغلبية/التعددية

➤ نظم الانتخاب النسبي

➤ نظم الانتخاب المختلطة

➤ في النهاية سنقوم بعمل تلخيص مبسط لنظريات المؤسسات الديمقراطية. وذلك من خلال ما

قمنا بشرحه في المحاضرة عن صعود النخب وتطبيق السياسات في أرض الواقع

ما هي البيروقراطية

- هي الهيكل التنظيمي، العقلاني، اللاشخصاني، المنضبط بالقواعد والمستويات التنظيمية الذي يتعامل مع المهام الإدارية ذات الحجم الكبير
- بعبارة أخرى هي الذراع التنظيمي للحكومة الذي يطبق سياساتها إداريا
- تسمى أيضا: **حكم المكتب** Rule of office

أهم خصائص البيروقراطية

- نموذج Weber
- التقسيم الكفاء للعمل
- التعيين والترقية بناء على الأهلية إلى جانب الاستقرار الوظيفي والراتب
- تطبيق القواعد والإجراءات الرسمية

أهم خصائص البيروقراطية

- تدرج منتظم للأوامر (وضوح خط السلطات التصاعدي من الموظف الأدنى للأعلى)
- العقلانية (اختيار أفضل السبل لتحقيق النتائج المطلوبة)
- لكن الحقيقة أن المنظومة فيها العديد من الإشكالات رغم أنها تعد الكفاءة والفعالية في أداء المهمات الإدارية

أهم إشكالات نموذج ويبر

أهم إشكالات نموذج ويبر

1- صناعة وتنفيذ السياسات

2- ديكتاتورية الموظف

3- الإدارة العامة الجديدة

4- نظريات الإدارة العامة

صناعة وتنفيذ السياسات

الدور المفترض: أن ينفذ الإداريين السياسات التي يصنعها التنفيذيين المنتخبين والمسؤولين أمام الجماهير

مجالات هذا الدور: (الاقتصاد، العلاقات الخارجية، الدفاع، الشؤون الداخلية، النقل والاتصالات، التعليم، الرفاه، البيئة، الأسرة والمجتمع)

صناعة وتنفيذ السياسات

- **التمويل:** تختلف سياسات ووظائف وأحجام الوزارات وعدد السكان والنظام السياسي لكن ميزانية البيروقراطية تعكس قوتها وحجمها
- **اليابان:** وزير التجارة الدولية والصناعة MITI؛ له صلات قوية بالنخب السياسية والاقتصادية، مما ساعده في لعب دور أساسي في نجاح اليابان اقتصاديا

الإطار المؤسسي للبيروقراطية

□ القطاع العام:

- جزء من الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية
- لا يملكه القطاع الخاص ولكن تتحكم فيه الدولة وتديره
- برغم سلطات وصلاحيات الوزراء، إلا أنهم لا يستطيعوا إنهاء أي عمل بدون مساعدة الموظفين البيروقراطيين الذين يمتلكون الخبرة والمعرفة اللازمتين لتدوير دولاب الحكم عمليًا

أنواع الموظفين الإداريين

الإداريين الدائمين

- هم موظفين محايدين من المفترض أن يقوموا بخدمة أي شخص في الحكم بأمانة، وليس لهم حق المشاركة في السياسة
- مثال: مثل الموظفين المحايدين في فرنسا والمملكة المتحدة. حيث أنهم هم من يختاروا أفضل الطلاب والكفاءات الوطنية للعمل بالبيروقراطية. كما تعد مدارس ومعاهد الإدارة أعلى الهيئات العلمية

المعينين سياسيًا

- بشكل مباشر مثلما يحدث في الولايات المتحدة. حيث يعين رئيس الجمهورية 3 آلاف موظف في واشنطن

أنواع الموظفين الإداريين

المحسوبية

■ نمط إداري يشير إلى العلاقة بين المدير والمحاسب وتوزيع الوظائف والمواقع بناء على أساس العلاقات الشخصية. وبالتالي تحدث الاتفاقات السياسية في هذه الحالة في مقابل الدعم السياسي

مستشاري السياسات

■ يقوموا بالموازنة بين سلطة وقوة الموظفين الدائمين ومصالحهم الشخصية والمهنية عن طريق السيطرة عليهم وتطويعهم من خلال المنظمات الخاصة التي يفترض بهم تنظيم أعمالها

ديكتاتورية الموظف

البيروقراطية: هم رؤساء الدولة الحقيقيين. ويرجع ذلك إلى مؤهلاتهم وخبرتهم واستدامة عملهم وتجاربيهم وتوزعهم في كل الإدارات وكل قسم وهيئة ولجنة تابعة لدولاب الدولة

• **خطورة البيروقراطية:** أنها عبارة عن جيش الصغير يدير الانتخابات، يجمع الضرائب، ويدير المدارس والمستشفيات ومراكز الشرطة وخدمات المطافئ بشكل مهني وكفاء ونزيه للحفاظ على المساواة والديمقراطية في المجتمع

• **السمعة الرائجة:** عدم الكفاءة والصرامة والجمود والتمسك بالقواعد. ذلك بالإضافة إلى شبكاتهم السرية والحمائية التي تسمى بـ "مهنية التكنوقراط" وكذلك عدم المرونة ووجود تقاليد خاصة بهم فقط. كما أن كل مكان تابع لها له نظم إدارته وتشغيله ومصالح المسيطرين عليه

النتائج المترتبة على قوة الجهاز البيروقراطي

مصالح الموظفين الفساد والمحسوبية وخدمة

Agency capture (stigler 1971)



تشير إلى العلاقة المشبوهة بين البيروقراطية وأصحاب رؤوس الأموال لتنظيمهم كل الأنشطة الاقتصادية ولغياب الرقابة الفعالة وتماهي مصالح البيروقراطية مع الأنشطة الاقتصادية التي يفترض أن ينظمها موظفي البيروقراطية. وينتج عن هذا أن الحكومة المنتخبة تخدم البيروقراطيين الغير منتخبين وليس العكس

نظريات الإدارة العامة

□ الإجراءات الروتينية:

- الالتزام بالكشف المالي في كل المعاملات البيروقراطية وكذلك الالتزام برقابة المخرجات والمحاسبة المالية والإدارية
- نماذج فرض التحكم على البيروقراط

□ بريطانيا:

- المدراء المعينون سياسيًا
- هناك يتم تعيين وترقية المهنيين، الموهوبين، النزهاء الذين يملكون رؤية توجيهية في أعلى المستويات البيروقراطية.
- وهم مساءلين بشكل مباشر أمام رئيس الحزب المنتخب (رئيس الوزراء). تقوم الدولة بإكسابهم قيم المهنية والخدمة العامة وبتطوير مهاراتهم لخدمة القيادة المنتخبة

نماذج فرض التحكم على البيروقراط

- **النسخة الأمريكية:** يتم تعيين كل المدراء على كل المستويات
- لضمان النزاهة والمهنية، يقوم الرئيس المنتخب بتعيين مدراء كل وحدة وقسم على المستوى الفيدرالي. ويكون كل موظفي الصف الثاني مؤيدين للرئيس المنتخب

مثال: الرئيس **جورج بوش** في عام 2001 قام بتعيين 1,200 موظفًا دائمًا على مستوى الولايات المتحدة الأمريكية



فرض التحكم على البيروقراط في المؤسسات

□ مؤشرات انتقال الدول الأوروبية لهذا النموذج:

1- المحاكم

- تلغي القرارات الإدارية وتنشئ القواعد والقرارات والأوامر الإدارية
- الدنمارك وفرنسا وألمانيا؛ يوجد نظام مستقل للمحاكم الإدارية، كذلك يمكن للمواطنين أن يرفعوا الدعاوي والتظلم ضد الممارسات الإدارية
- الولايات المتحدة؛ تدمج جهات التحاكم في الهيئات الحكومية

2- تعيين المدعي العام

- وهو الشخص الذي يتلقى الشكاوى من المواطنين في كل ما يتعلق بسوء الإدارة أو سوء استعمال السلطة

الإدارة العامة الجديدة New Public Management



■ خلال حقبة السياسات النيو
ليبرالية؛ دمج **ريجان-تاتشر**
مزايا القطاع الخاص في الهيئات
العامة

الإدارة العامة الجديدة New Public Management

- لامركزية الإدارة البيروقراطية (هيئات إدارية مستقلة لها بمهام معينة)
- السوق والمنافسة والتعاقد بالباطن مع مقدمي الخدمات contracting out بحسب كفاءة الأداء وجودة المخرجات والاهتمام بالزبائن (المواطنين)

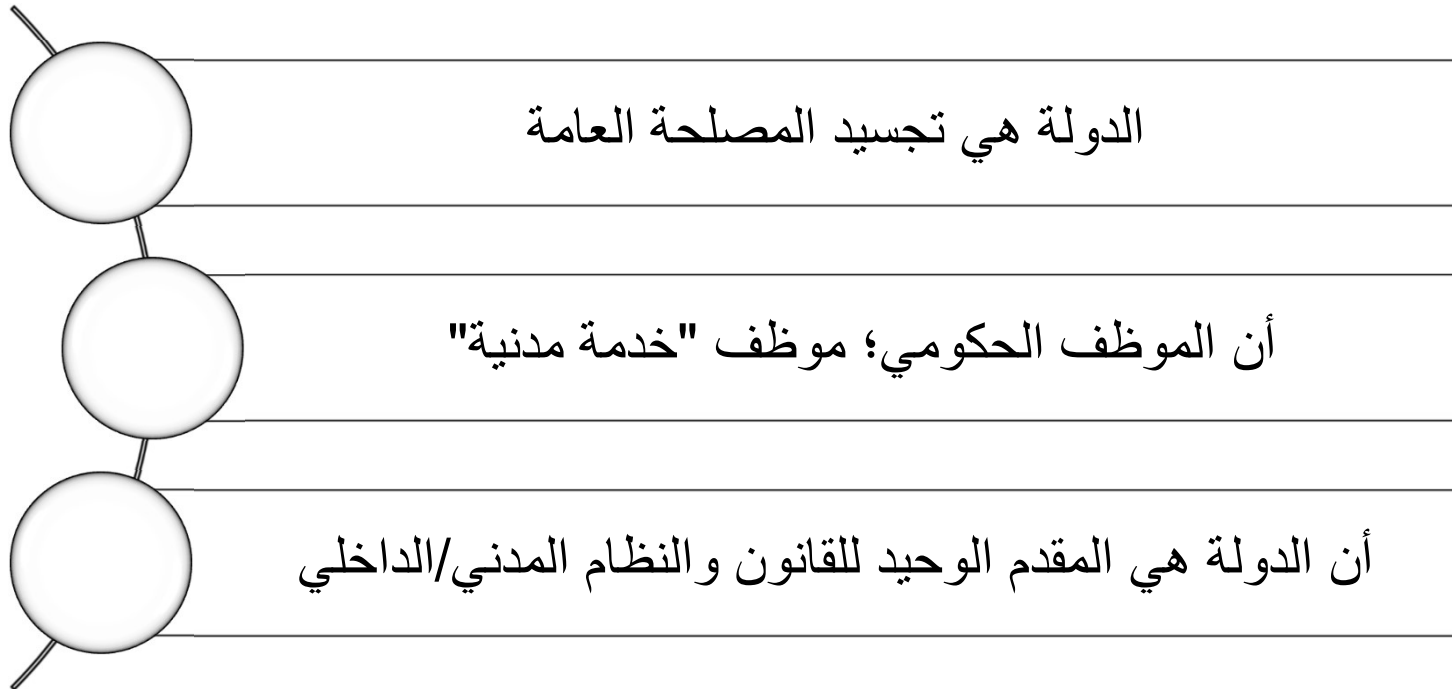
Osborne and Gaebler 1992

الإدارة العامة الجديدة New Public Management

- وتزامنت تلك الأفكار السابق ذكرها مع فكرة roll back the state "اسحب الدولة للخلف" في الثمانينيات
- تصغير حجم البيروقراطية وتقييد التدخلات الحكومية في المجتمع والسوق
- إن تدخل السوق في المجتمع "أفيد" أو "أكفأ" من تدخل الدولة

إشكالات هذا التوجه

□ يشكل تحديات قوية لفكرة أن:



آليات أخرى

التعيين والتدريب (ثقافة عامة للخدمة)

سياسات الحزم وتساوي الفرص وتعويض المظالم الماضية عن طريق استقدام النساء والأقليات

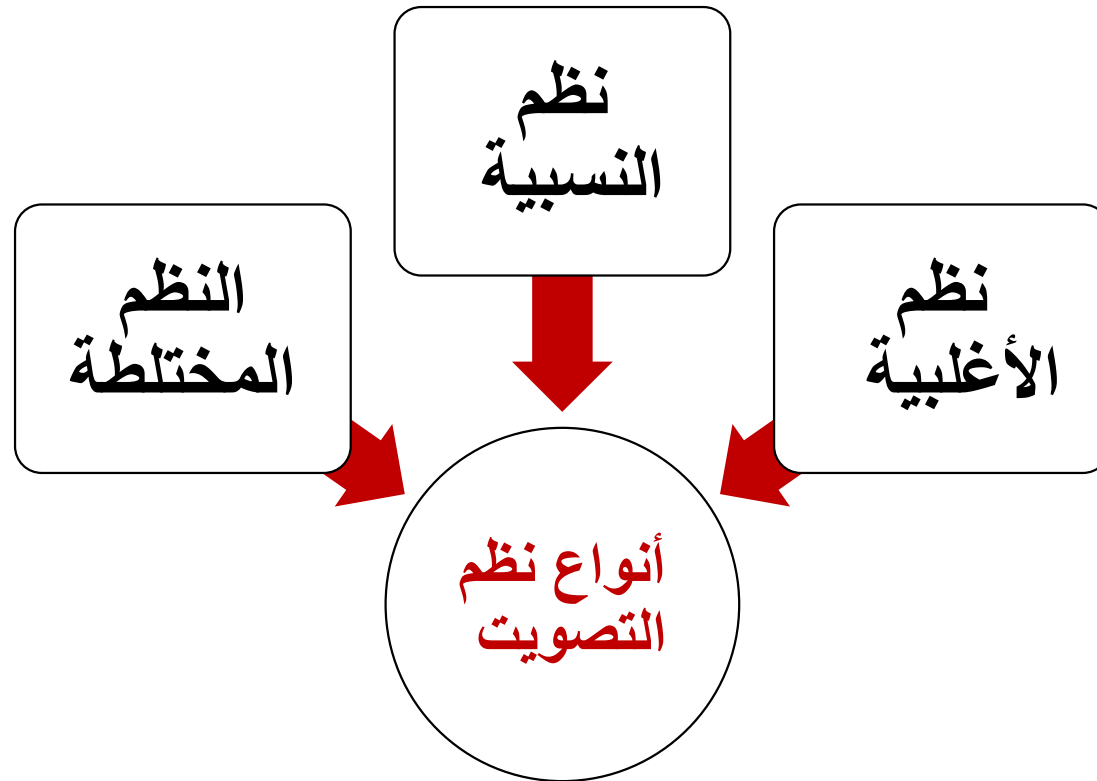
الكشف والرقابة والتنظيم عن طريق تطبيق الضوابط المالية وتقليل العمليات البيروقراطية

اللجان البرلمانية التي تصدر "تقارير رقابية" بخصوص عمل الإدارات

الحكومة المفتوحة: إعمال القوانين التي تقلل "سرية" العلاقات والمعاملات البيروقراطية وتضمن الشفافية أمام الرأي العام

نظم التصويت / الانتخاب

نظم التصويت



نظم الأغلبية / التعددية Plurality/Majoritarian voting system

يوجد ثلاثة أنظمة تصويت في هذا النموذج:

تعددية العضو الواحد للدائرة
single-member district plurality

الجولتين Two Round

الصوت البديل Alternative vote

■ في الغالب يكون هناك مقعد واحد لكل دائرة انتخابية

تعددية العضو الواحد للدائرة single-member district plurality

- الأكثر انتشارا: (الولايات المتحدة و انجلترا وكندا)
- الفائز يكسب كل شيء (first-past-the-post)
- الفائز هو من يحوز أعلي الأصوات؛ **مثال:** إذا حصل على A على 34 صوت و B و C، حصل كل منهم على 33 صوت فقط. المرشح A سيفوز بالمنصب مع أنه ليس لديه شعبية كبيرة مقارنة بالمنافسين
- النظامين الثانيين يختلفوا عن هذا النظام في هذه النقطة

الجولتين (Two-Round runoff)

- إذا لم يحصل أحد المرشحين الثلاث على نسبة محددة (غالبا تكون 50+1)، يتم اختيار أنجح اثنين ليخوضوا الجولة الثانية معا
- (غالبا يتم اختيار 2 لضمان الأغلبية لأحدهم. إذا تم اختيار عدد أكبر، يصبح الفوز في الجولة الثانية بأعلى الأصوات)

الصوت البديل Alternative vote

- يتم اختيار الناخب من بين المتنافسين بالترتيب حسب تفضيله
- نفترض أن هناك 3 مرشحين، إذا فاز أحدهم بأغلبية بسيطة من البداية أي إذا حصل على 51% يكون هو الفائز
- أما إذا لم يفز أحد بهذه النسبة، يتم إلغاء الأصوات الممنوحة لأقل مرشح حصل على نسبة وفقا لترتيب المرشحين من حيث النسبة. ثم يتم توزيع الأصوات على الاثنين الأكثر شعبية منه
- تحدث عملية (إلغاء وتوزيع) أصوات المتنافس الأقل شعبية، وتكرر العملية إلى أن يحصل مرشح واحد فقط على الأغلبية

مزايا وعيوب نظام التعددية

- مرشح واحد للمنصب أيا كانت آلية الاختيار أو مرات الانتخاب
- شخص واحد فقط يمكن محاسبته ومكافأته على الخطأ والإنجاز
- حكومات ذات حزب واحد؛ وغالبا الأحزاب الكبرى تكون فرصها في الفوز أعلى من الأحزاب الصغيرة
- **أحد العيوب:** يسد طريق الأحزاب الصغرى، لذا يوجد ما يسمى بنظم الانتخاب النسبية

نظم الانتخاب النسبي Proportional voting

- منح المناصب للأحزاب المتنافسة بحسب نسبة الأصوات الممنوحة لهم في الانتخابات
- **مثال:** 20 % من الأصوات تساوي 20 % من مقاعد البرلمان
- **نظام منتشر:** المنصب لأكثر من مترشح
- حجم الدائرة الانتخابية له دور كبير لأنه كلما زاد عدد المنتخبين كلما كان تأثيرهم أكبر في نسبة الأصوات

قائمة التمثيل النسبي list proportional representation

كل حزب يقوم بعمل قائمة تضم مرشحيه
ويوجد ثلاث أنواع من القوائم:

(1) القائمة المغلقة: المنتخب فيها يختار قائمة الحزب كلها، ويلتزم بالترتيب بدون إبداء تفضيلات لمرشح معين

(2) القائمة المفتوحة: المنتخب غير مضطر لقبول قائمة الحزب كلها بترتيبها، ولكنه بإمكانه إعطاء صوته لمرشح دون الآخرين

(3) القائمة الحرة: المنتخب يملك على سبيل المثال لا الحصر، عدد 444 صوت فيما يقابل 444 مقعد في البرلمان، بحيث يوزع أصواته على المرشحين في قائمة الحزب الواحد أو عبر قوائم الأحزاب الأخرى؛ أي أن هذا أقل الأنظمة تقييدا للمنتخب

الصوت الواحد العابر (STV) single transferable vote

- المنتخبين يقومون بترتيب تفضيلاتهم، ولكي ينجح أي مرشح يجب أن يحصل على نسبة معينة من الأصوات المعتبرة أو يعلو فوقها
- (عدد الأصوات المعتبرة/عدد المقاعد) + 1
- جميع المرشحين الحاصلين على الترتيب الأول، والفائزين بهذه النسبة، سيكونون هم المنتخبين للمقعد الذين تنافسوا عليه

المزايا والعيوب في التمثيل النسبي

مزايا نظام التمثيل النسبي

العدل بين الأحزاب بحسب الشعبية

يتفادى ال over rewarding للأحزاب الكبرى

منح فرصة للأحزاب الصغيرة انها تكسب فرصة غير متوفرة في نظام الأغلبية/التعددية

المزايا والعيوب في التمثيل النسبي

عيوب نظام التمثيل النسبي

عدم الاستقرار السياسي

الحكومات الائتلافية الهشة

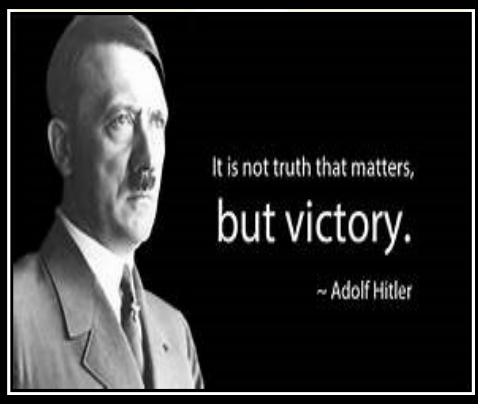
سرعة تغيير الحكومات، مثال: (في ألمانيا وإيطاليا وفرنسا)

منح أحزاب الأقليات سلطة قد تعادل خطورة "استبداد الأغلبية" Tyranny of the majority لأنها تعطي "Minority tyranny"

المزايا والعيوب في التمثيل النسبي

- **المشكلة الأولى:** تحصل الأقليات على السلطة والتأثير على القرار السياسي بأكبر من وزنها الحقيقي فقط لأن انسحابها من الحكومة الائتلافية سيدمر الحكومة ويعيد الانتخابات إذا لم يتم الاستجابة لطلباتها
- في النهاية، الدول الديمقراطية هي التي تحقق مؤسساتها السياسية الصالح العام وليس الأهداف السياسية المؤقتة والمباشرة للفائزين
- **المشكلة الثانية:** أن التمثيل النسبي ليس فيه علاقة مسؤولية ومحاسبة مباشرة بين الناخب والمترشح. العلاقة تكون غامضة ومعقدة خاصة إذا فاز أكثر من مترشح بنفس المقعد في الدائرة، وبالتالي يصعب محاسبة أي منهم

نظم الانتخاب المختلفة

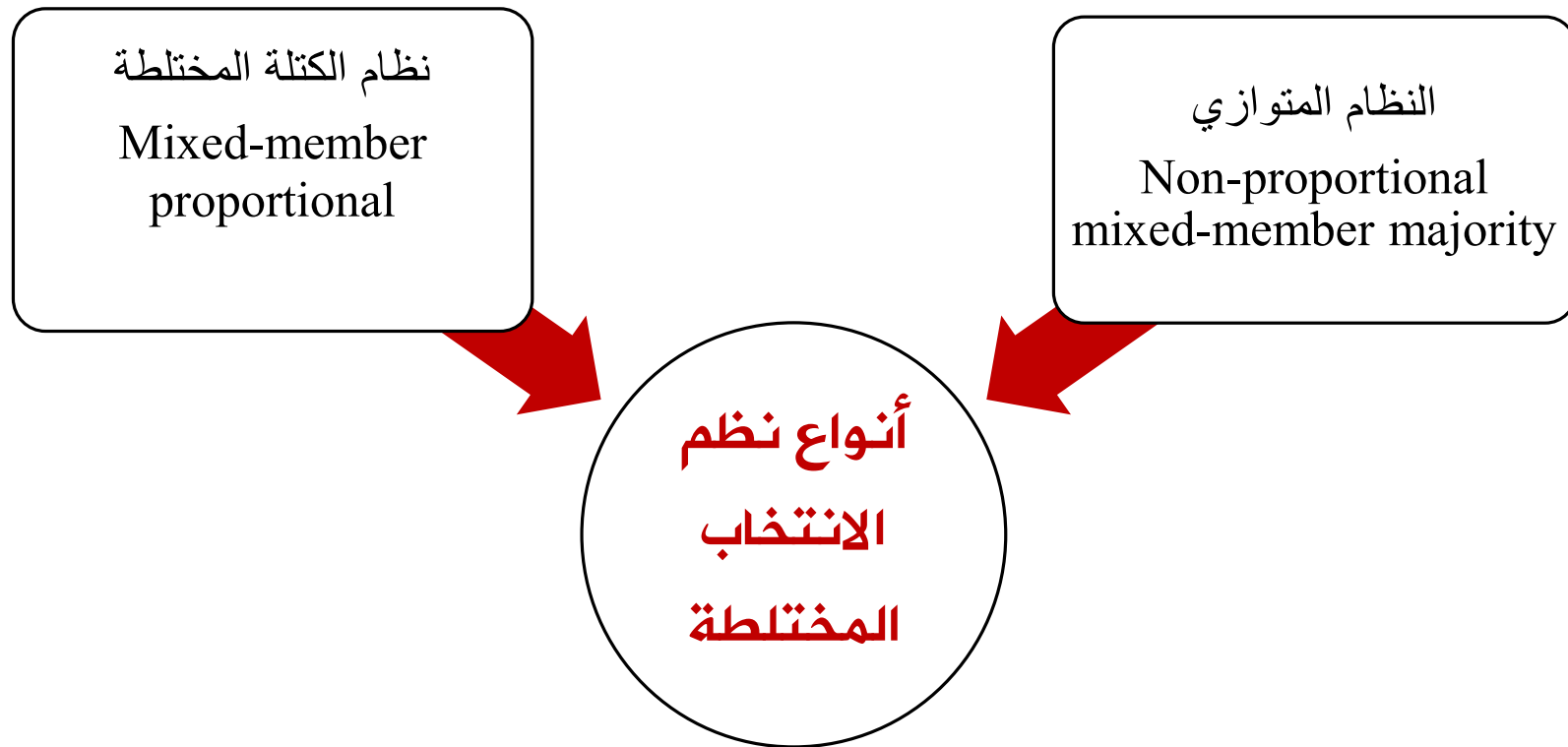


- نظام تكون فيه مجموعتين من المرشحين؛ مجموعة تنتخب بنظام الأغلبية التعددية ومجموعة تنتخب بنظام التمثيل النسبي
- النظام ظهر في ألمانيا التي عانت من مشاكل النظامين معا بعد الحرب العالمية الثانية
- كانت هناك حكومة ائتلافية هشة في جمهورية **Weimar فيمر** **republic** وحكومة مركزية متسلطة أثناء حكم **هتلر**

نظم الانتخاب المختلفة

- **نظامين:** انتخاب نظام أغلبية- تعددية لتشجيع الأحزاب الكبرى لكي تأخذ الحكم ونظام قائمة نسبية في الأقاليم لكي تصبح أقوى في مواجهة المركز وتمثل الأحزاب الأصغر
- كل مجموعة منهم تتنافس على عدد متساوي أو غير متساوي من المقاعد في البرلمان

نظم الانتخاب المختلفة



أنواع نظم الانتخاب المختلفة

Mixed-member proportional

- الانتخابات متصلة ببعضها البعض وتتم في يوم واحد لكي تنتهي بنتيجة نسبية
- النظام الأول مطبق في 21 دولة في العالم منهم هولندا وإيطاليا والمكسيك ونيوزيلندا وفنزويلا

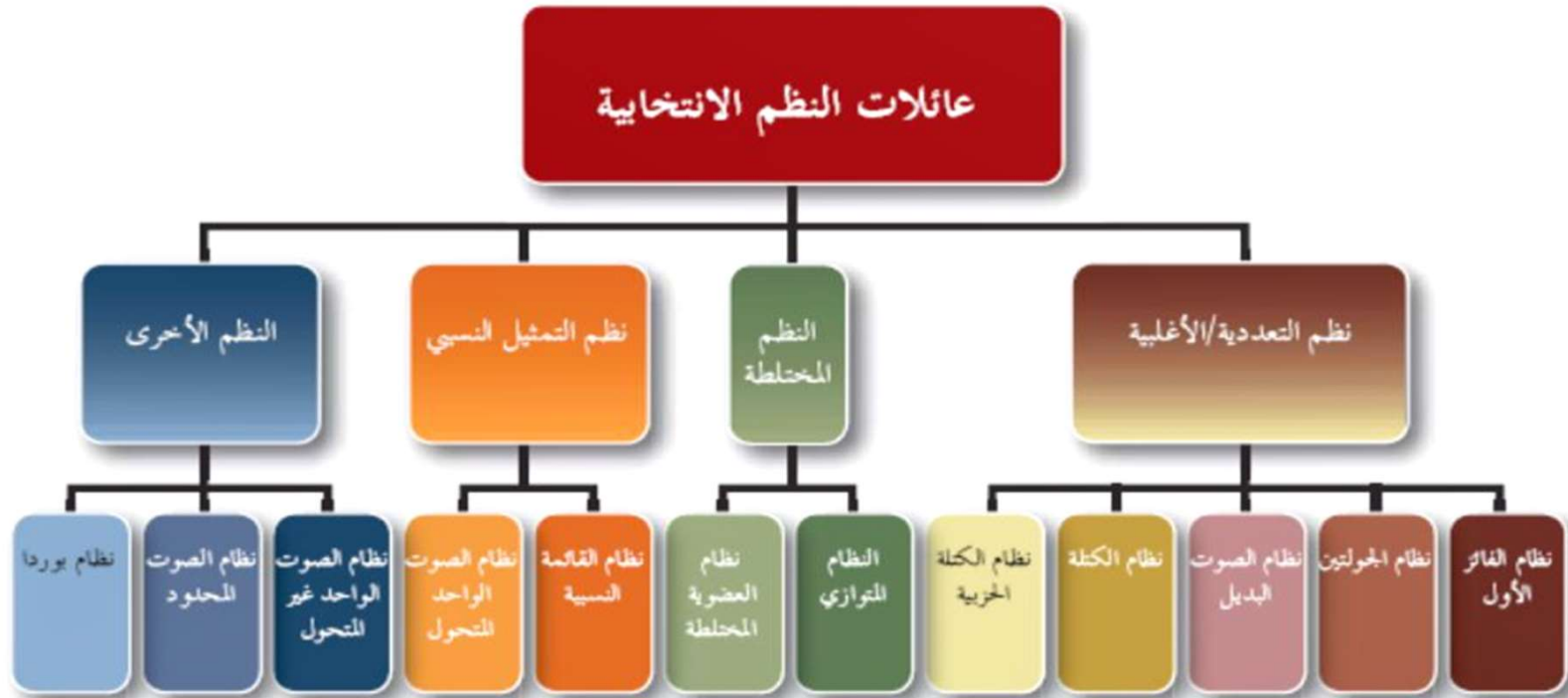
Non-proportional mixed-member majority

- انتخابات منفصلة لكل مجموعة
- مطبق في اليابان وروسيا

□ قد يكون للمتنافسين في كل ناحية عدد مقاعد مختلف عن الجهة الثانية. **مثال:** في روسيا البرلمان مقسم بالنصف بين النظامين؛

225 كرسي يتم انتخابهم بنظام الأغلبية و225 كرسي يتم انتخابهم بنظام القائمة النسبية

شكل رقم ١ : عائلات النظم الانتخابية



نظريات المؤسسات الديمقراطية



□ الديمقراطية واحدة من نوعين إما أغلبية أو توافقية،

وفقا لقول عالم السياسة الأمريكي **أرند ليبهارت Arend**

Lijphart (1936)

□ الفارق بينهما ليس فقط فارق مؤسسي، بل فارق نوعي

ديمقراطية الأغلبية

- **ديمقراطية الأغلبية** معروفة بالكفاءة وتنسيق اتخاذ القرار ووضوح لخط المساءلة توقعات معروفة عند الناخبين ومعاملة متماثلة للأقليات في جميع أنحاء القطر
- عيوبها إهمال الحقوق النوعية للأقليات سوء استعمال الأغلبية للسلطة

ديمقراطية التوافق

- **ديمقراطية التوافق** أقرب للشارع وأكثر استيعابا للأقليات والجماعات النوعية والإقليمية
- تظهر فوائدها في سياسات الرفاهة الاجتماعية والجريمة والبيئة والمساعدات الخارجية

عيوب ديمقراطية التوافق

الأقليات تحوز على سلطة وتأثير أكبر من حجمهم

عدم الاستقرار السياسي

الحكومة عليها أن تتفاوض على كل قرار وقد تفشل في تحقيق السياسات التي انتخبت لأجلها

قد تفرض الأقليات سياسات تضر الصالح العام ومصلحة القطر

حتى في النظم الفيدرالية الذاتية قد تكون سبب لتفعيل أجندة انفصال سياسي

ديمقراطية الأغلبية	ديمقراطية التوافقية
<p>زيادة <u>المحاسبة الديمقراطية</u></p> <p><u>القرار السياسي</u> يتم تنسيقه بكفاءة</p> <p><u>سياسات واحدة مطبقة على كل القطر</u></p> <p><u>حقوق المواطنين ومسؤولياتهم واحدة في كل القطر</u> (لا يوجد حقوق خاصة)</p>	<p><u>علاقة غامضة لكن بها مقاومة "هيمنة الأغلبية"</u></p> <p><u>القرار معقد</u> : الحكومة أقرب للشارع وأكثر استجابة له</p> <p><u>سياسات نوعية الرضاء السياسي أكبر لاحتساب التفضيلات النسبية</u></p> <p><u>الفيدرالية غير التماثلية</u> تسمح باستيعاب المطالب الإقليمية (المحلية) تجاه المركز وتدعم الوحدة الوطنية</p>
<u>حكومة الحزب الواحد</u>	<u>حكومات ائتلافية</u>
غالبا فيها نظام <u>الحزبين</u>	<u>نظام الأحزاب المتعددة</u>
<u>أغلبية بسيطة</u>	<u>نظام الانتخاب بالأغلبية النسبية</u>
<u>حكومة موحدة ومركزية</u>	<u>الفيدرالية أو اللامركزية</u> : هناك قدر من الاستقلال للوحدات الإقليمية والخصائص اللغوية أو العرقية أو الثقافية للجماعات.
نظام <u>المجلسين النيابيين غير المتساويين</u> أو المجلس الواحد	نظام <u>المجلسين المتساويين</u>

غياب الرقابة القضائية: لا تمتلك المحاكم سلطة مراجعة القوانين أو الأمور الدستورية
مشكلاتها:

1. سوء استعمال السلطة المركزية
2. إهمال الحقوق الخاصة للأقليات ومشكلاتهم
3. الجمود والصمم أمام مطالب المعارضة
4. إهمال التنوع الإقليمي قد يغذي مطالب الانفصال

المرونة الدستورية للسهولة اتخاذ القرار
السياسي نسبيا

وجود الرقابة القضائية؛ لتقوم المحاكم بحل النزاعات بين المستويات الحكومية المختلفة
لكن هناك مشكلات:

1. "هيمنة الأقلية"
2. اللامركزية تضعف ثقة المواطنين في الحكومة بسبب التداخل الإداري duplication
3. الحكومة تكافح لتتخذ أي قرار سياسي وقد تفشل في تحقيق أهدافها
4. الفيدرالية غير التماثلية قد تحفز عدم المساواة بين الأقاليم وتوفر الأسلحة الإدارية لانفصال الأقليات سياسيًا

عدم المرونة في الدساتير، للحفاظ على تفتت القوة واتساع مساحة الآراء

هولندا، ألمانيا، الهند، اليابان، سويسرا

فرنسا، اليونان، كولومبيا،
كوستاريكا، نيوزيلندا، المملكة
المتحدة

عن الشرق أكاديميا

الشرق أكاديميا منصة إلكترونية تقدم مجموعة من المقررات الأكاديمية التي تساهم في نشر المعارف المتعلقة بالعلوم الاجتماعية والإنسانية بين أوساط الناشطين، والفاعلين المجتمعيين، معززة بذلك الفعل المستنير. منصة الشرق أكاديميا هي جزء من منتدى الشرق، وهي مؤسسة مستقلة غير ربحية تهدف لترسيخ قيم التعددية والعدالة.

Alsharq Forum-London Hub:
Boundary Row 2-6
Road SE1 8HP
London, UK

academia.sharqforum.org



/SharqAcademia

الشرق
أكاديميا
AL SHARQ
ACADEMIA