

الفصل الرابع

إسهامات الجهاز الإدارى فى تكوين السياسات العامة

ما هى طبيعة العلاقة بين الإدارة والسياسة؟ وإلى أى مدى يسهم الجهاز الإدارى الحكومى فى تكوين السياسات العامة؟
إن محاولة الإجابة على السؤالين السابقين لا بد أن تتعرض لما اصطلح فقهاء القانون وعلماء العلوم السياسية على تسميته بمذهب "فصل السلطات بمفهومه التقليدى ومفهومه الحديث".

المفهوم التقليدى لمذهب فصل السلطات :

ترجع الجذور التاريخية لفكرة هذا المدخل إلى الفيلسوف اليونانى "أرسطو". فعند عرض مفهوم "الدولة الفاضلة" كما تصوره "أرسطو"، قال بأن هذه الدولة تتمتع بثلاث أنواع من السلطات، سلطة تشريعية، سلطة تنفيذية، وسلطة قضائية. وإذا أُجيد تقسيم هذه السلطات، أُجيد تقسيم الدولة كله.

وتتركز السلطة التشريعية فى الجمعية العمومية للمواطنين، وتختص بوضع القوانين، وانتخاب الحكام، ومراجعة حسابات الدولة. أما السلطة التنفيذية، فهى تتناول الوظائف العامة الرئيسية من حيث مدتها وإلى من يوكل أمرها وكيفية التعيين فيها. أما السلطة القضائية، فتتناول تنظيم المحاكم وموظفيها وقضاائها، وطريقة ترتيبها سواء بالانتخاب أو بالقرعة.

وقد أخذ بنفس الفكرة "جون لوك" حيث يقول بأن أولئك الذين يضعون القانون، يختلفون وظيفياً عن الذين ينفذونه. كما أن مهمة الفئة الأولى ليست دائمة ومستمرة زمانياً كما هو الحال بالنسبة للفئة الثانية. ذلك أن المشرعين يكتفون بوضع القانون، وتنتهى مهمتهم عند ذلك. أما واجب الهيئة التنفيذية فهو واجب دائم. ويقول "لوك"، حيث أن القوانين توضع فى فترة قصيرة، ولكن يمتد تأثيرها لفترات زمنية

طويلة، لذلك فإن الأمر يقتضى وجود سلطة تنفيذية تتابع تنفيذ القوانين والتمسك بها. ومن ثم يجب أن تنفصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية.

والمبرر الذى يستند إليه "لوك" فى فصل السلطة التنفيذية عن التشريعية هو قوله بأنه ليس من المعقول أن نعطى لأولئك الذين يضعون القانون مهمة تنفيذه لأنهم قد يستثنون أنفسهم من طاعة القوانين التى صنعوها. او قد يهينون القانون لكى يناسب رغباتهم تشريعاً وتنفيذاً، وبالتالي يتمتعون بحقوق لا يتمتع بها أفراد المجتمع. وحيث أن القانون لم يوضع لفئة معينة، لذلك فإن "لوك" يرى ضرورة خضوع كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية للقانون.

ورغم اسهامات "لوك" ومن قبله "أرسطو" فى تحديد معنى وأهمية الفصل بين السلطات، إلا أن "مونتسكيو" Montesquieu يعتبر المؤسس الحقيقى لمذهب فصل السلطات، خصوصاً فيما يتعلق بالتفسير المرن لهذا المذهب.

وقد ذكر "مونتسكيو" أن التاريخ يشهد بأنه إذا اجتمعت سلطة الحكم فى قبضة فرد واحد أو هيئة واحدة، فإن ذلك يؤدى إلى اساءة استعمال السلطة، بل وإلى الفساد والاستبداد. وبناء عليه فإن اسناد الوظائف الثلاث للدولة وهى الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية إلى هيئات ثلاث متميزة فإن كلا منهما تستطيع أن توقف الأخرى عند حدود مهمتها، أى تمنعها من أن تسئ استعمال سلطتها، وذلك حتى تكفل الحماية لحقوق الأفراد وحررياتهم، أى أن تكون فى أمان من الاستبداد والطغيان.

ورغم اسهامات "لوك" ومن قبله "أرسطو" فى تحديد معنى وأهمية الفصل بين السلطات، إلا أن "مونتسكيو" Montesquieu يعتبر المؤسس الحقيقى لمذهب فصل السلطات، خصوصاً فيما يتعلق بالتفسير المرن لهذا المذهب.

والآن، ما أهمية مذهب فصل السلطات بخصوص نشاط الإدارة العامة؟ من وجهة نظر الإدارة العامة، فإن فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية يعنى أن الإدارة تندمج فى الحكومة، وأنهما يكونان معاً سلطة واحدة. وعلى هذا الأساس، لا تزيد الإدارة عن مجرد كونها أداة تنفيذية للحكومة تقتصر مهمتها

على إصدار القرارات التى تكفل تنفيذ القوانين التى يسنها المشرع، أو الاوامر العامة التى تصدر عن السلطة الحكومية دون أن يكون لها فى ذلك إرادة مستقلة أو حرية فى التصرف فى أعمال التنفيذ التى تفوض إليها، ودون أن يكون لها حق إصدار قرارات أو اتخاذ اجراءات عامة. والأكثر من ذلك، ألا يكون لها رأياً أو تأثيراً ما فيما يتعلق بالنواحي السياسية التى تكون حكرًا للسلطة التشريعية.

مما سبق يتضح أن العلاقة بين السياسية والإدارة كانت من الموضوعات الرئيسية التى تعرضت لها النظرة التقليدية، التى ترى أن السياسة يمكن فهمها باعتبارها عملية وضع السياسات والعمليات الوظيفية المرتبطة بها. وباستعراض هذه الكتابات، يتضح أن السياسة هى شئ ينبغى فصله عن الإدارة. وبخلاف الادعاء السياسى بأن فصل السلطات بصفة عامة يؤدى إلى الديموقراطية، فإن فصل السياسة عن الإدارة طبقاً للكتابات التقليدية له ما يبرره من حيث أن الإدارة هى مهنة مدنية يفترض أن تكون محايدة وغير متحيزة. وحيث أن هذه المهنة تلتزم باشباع حاجات المجتمع الاقتصادية والاجتماعية وغيرها، وذلك من خلال قيادتها للمنظمات الحكومية التى تقام لهذا الغرض. فإن ذلك يعنى أن معيار التفضيل عند اختيار أفراد الإدارة العامة ينبغى ألا يكون نابعاً من انتمائهم السياسى، بل من خبرته الإدارية وبالتالي قدراتهم على إدارة المنظمات العامة بما يحقق الخير لأفراد المجتمع. وبناءً عليه، فإن الفصل بين السياسة والإدارة يصبح ضرورياً على أساس أن الإدارة يفترض أنها لا تخدم غايات سياسية أو تحكمية، أما المصالح السياسية فلها مجال آخر فى الأجهزة التشريعية التى تبعد عن مجال الممارسة الإدارية.

المفهوم الحديث لمذهب فصل السلطات :

إذا كان التفسير التقليدى ينادى بالفصل المطلق بين السلطات الثلاث للدولة، فإن التفسير الحديث يأخذ بمفهوم الفصل المرن بين هذه السلطات، بل ويفضل استخدام اصطلاح توزيع السلطة لتأكيد خطأ مفهوم الفصل المطلق.

ولغرض اثبات خطأ المفهوم التقليدي، يقول مؤيدو المفهوم الحديث أن الفصل المطلق بين السلطات الثلاث للدولة، يؤدي إلى انتفاء الغاية التي استهدفها هذا المبدأ، ويستشهدون على ذلك بشواهد تاريخية.

فقد كانت الغاية التي استهدفها مبدأ فصل السلطات هي منع الحكام من الطغيان أو الاستبداد بالسلطة. ولكن هذه الغاية لا يمكن أن تتحقق في ظل الفصل المطلق بين سلطات الدولة. فالفصل المطلق يجعل من كل هيئة سلطة منعزلة عن السلطات الأخرى، ومن ثم تمارس اختصاصاتها بطريقة استقلالية قد تمكنها من إساءة استعمالها. ذلك أن السلطة المستقلة لا تجد أمامها عائقاً يمنعها من الاستبداد والطغيان، لأن السلطات الأخرى لا تستطيع أن تتدخل في ممارستها لاختصاصاتها وبالتالي لا تستطيع أن تحول بينها وبين الطغيان. وهذا يعني أن الفصل المطلق بين السلطات بدلاً من أن يكون ضماناً ضد التحكم والاستبداد، يهيئ الفرصة للتحكم والاستبداد.

ومن الشواهد التاريخية التي تثبت خطأ التفسير التقليدي لمبدأ فصل السلطات ما حدث إبان الثورة الفرنسية. فقد تصور رجال الثورة أن الدولة التي لا يقوم فيها فصل السلطات تفقد أساسها الدستوري. وفسروا مبدأ فصل السلطات بمفهوم الفصل المطلق، حيث اعتبروا كل وظيفة من وظائف الدولة جزءاً منفصلاً ومستقلاً من أجزاء السيادة.

وتأسيساً على المفهوم السابق، وضع أول دساتير الثورة الفرنسية سنة ١٨٩١ ومن بعده دستور السنة الثالثة، اللذان جعلاً كل سلطة من السلطات الثلاث للدولة في عزلة كاملة عن السلطتين الأخرتين.

ورغم أن الهدف من ذلك الفصل المطلق بين السلطات كان منع الاستبداد وحماية الحرية، إلا أن العكس هو الذي تحقق، حيث أدى ذلك الفصل إلى الاستبداد والطغيان وقمع الحريات وإقامة أبشع صور الارهاب. وقد كانت هذه الآثار هي

الدافع الذى استمد منه بعض المفكرين مثل (لوك) و(مونتسكييه) التفسير الحديث لمبدأ فصل السلطات كما سيأتى ذكره.

ولعل المفهوم الخاطئ لمبدأ فصل السلطات كان السبب فى الترويج لفكرة فصل السياسة عن الإدارة كما تعرضنا لها. والذى يعزز هذا الرأى ما نادى به (بيردو) من ضرورة تقسيم الدولة على أساس التمييز بين الوظيفة الحكومية والوظيفة الإدارية. وهذا التمييز مبنى على أساس درجة السلطة العامة المستخدمة فى ممارسة كل وظيفة. فالإجراءات والقواعد الانشائية، أى التى تنشئ أثراً جديداً أو مستحدثاً فى النظام القانونى للدولة، لا بد أن تختلف – من حيث مدى السلطة – عن الإجراءات والأعمال والقواعد التى تقتصر على مجرد تطبيق الإجراءات والقواعد الموجودة. ومن ثم فإن الإجراءات والقواعد الانشائية تحتل مرتبة أعلى من السلطة، أما الإجراءات التطبيقية، فتحتل مرتبة أقل.

وحيث أن الوظيفة الحكومية تستخدم السلطة العامة عند المنبع، فهى اذن سلطة خلاقة ومزمنة ومستقلة، وذلك بخلاف الوظيفة الإدارية التى تشمل جميع الصور الأخرى من نشاط الدولة التى لا تتطلب استخدام سلطة خلاقة مستقلة وإنما تستخدم سلطة ثانوية تابعة.

إن معنى الرأى السابق أن (بيردو) يميز بين الوظيفة الحكومية (السياسية) للدولة، وبين الوظيفة الإدارية لها. وهذا التمييز أساسه درجة السلطة التى تتمتع بها كل منهما. وتأسيساً على ذلك، فإن الوظيفة الإدارية تأتى فى مرتبة أدنى من الوظيفة السياسية للدولة.

خلاصة ما تقدم، إن المفهوم الخاطئ لمبدأ فصل السلطات، والقائم على فكرة الفصل المطلق، ترتب عليه نوع من الترويج لفكرة انفصال السياسة عن الإدارة. فماذا حدث عندما نغير هذا المفهوم وحل محله مفهوم آخر أكثر حداثة؟

لقد سبق القول بأن المفهوم الحدث لمبدأ فصل السلطات هو مفهوم أكثر مرونة، ويفضل استخدام اصطلاح (توزيع السلطة) بدلاً من (فصل السلطات). وطبقاً

لهذا المفهوم – كما قرره مونتييسكو – فإن الفصل بين السلطات لا يقصد به الفصل التام أو العزلة، فهو يرمى إلى إيجاد مساواة وتوازن وتعاون بين السلطات الثلاثة للدولة، ويتحقق ذلك عن طريق اسناد الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية إلى الهيئات الأخرى عند حدود فهمها إذا لزم الأمر، أى أن تمنعها من أن تسعى استعمال سلطاتها، وذلك حتى تكفل الحماية لحقوق الأفراد وحررياتهم من ناحية، والبقاء فى مأمن من الاستبداد والطغيان من ناحية أخرى.

معنى ما تقدم أن الفصل المطلق بين السلطات هو مبدأ وهمى لم يكتب له النجاح، ولم يكن من الممكن أن يتحقق، لتعارضه مع وحدة السلطة فى الدولة. فالسلطات العامة فى الدولة هى فى الحقيقة جملة اختصاصات تترد جميعها إلى أصل واحد، ومن ثم لا يمكن ممارستها بطريقة استقلالية، بل يلزم أن تقوم بين الهيئات علاقات تعاون وتداخل تنسق بينها، وتوجه نشاطها جميعاً إلى الهدف المشترك.

إن الأخذ بالمفهوم الحديث لمبدأ فصل السلطات والتحول عن المفهوم التقليدى معناه – من الناحية النظرية – أن الإدارة لا يمكن أن تنفصل عن السياسة. فالإدارة جزء من السلطة التنفيذية للدولة، وبالتالي فإن التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يصبح أمراً ضرورياً لتحقيق الصالح العام طبقاً للمفهوم الحديث والصحيح لمبدأ فصل أو توزيع السلطات. وإذا كانت الإدارة ترتبط بالسياسة نظرياً طبقاً للمبدأ السابق، فهناك الكثير من الشواهد العملية والأمثلة التطبيقية التى تؤكد صحة هذا الاعتقاد.

الشواهد التطبيقية لخطأ الفصل بين السياسة والإدارة:

لقد أثبتت تجارب كثيرة وأبحاث متعددة خطأ الاعتقاد القائل بالفصل التام بين السياسة والإدارة على أساس أن هذا الفصل لم ولن يتحقق عملياً. فمن ناحية، نجد أن الأجهزة الإدارية أو أفراد الإدارة العامة يمثلون مصالح معينة تتكون من مصالحهم الذاتية بالإضافة إلى مصالح مجموعات أخرى

متخصصة، مثل مصالح عمال المرافق العامة، عمال الطرق، مخطوطو المدن. كما قد يمثلون مصالح مجموعات الجماهير الذين يقومون بخدمتهم، وأخيراً فإنهم يمثلون المصلحة العامة بأكملها. والذي يهمنا هنا انه حتى لو كان الرأى السابق صحيحاً، فإن أفراد الإدارة لهم مصالح أخرى.

فالمنظمات الإدارية تخدم غايات عامة. وهذه الغايات قد تكون تحسين القنوات الملاحية والموانئ، أو بناء الطرق السريعة، أو معالجة مظاهر تلوث البيئة، أو إنشاء الحدائق والمنتزهات العامة، أو تنفيذ برامج الاسكانز وجميع هذه المجالات وغيرها، لا تمثل كل المصالح التى يستهدفه الاداريون، فالمنظمات الإدارية والبيروقراطيات العامة تبغى أولاً الاستمرار فى الوجود، وهذه المنظمات تبغى توسيع وزيادة الميزانيات المقدرة لها، كما تبغى أيضاً زيادة عدد العاملين فيها كوسيلة لزيادة قوتها الذاتية. ومن ناحية أخرى فإن هذه المنظمات- مثل أى منظمات أخرى - تبغى بناء قاعدتها السياسية وزيادة التأييد الذى تحصل عليه من المجتمع الذى توجد فيه، كما تبغى إثراء مركزها العام. ولتحقيق الغايات السابقة فإنها تميل إلى الاتحاد والتضافر مع منظمات بيروقراطية أخرى، أو مع بعض المصالح الخاصة. فقد تلجأ هذه المنظمات إلى خلق نوع من التحالف مع بعض الأفراد السياسيين فى المجالس التشريعية، ورغم أن لهؤلاء الأفراد أهدافاً سياسية، إلا أن الأهداف تتلاقى فى هذه الحالة، حيث تستطيع المنظمات تحقيق أغراضها الخاصة من خلال علاقاتها السياسية والعكس صحيح، بمعنى أن السياسيين يحققون أغراضهم السياسية من خلال علاقتهم بالمنظمات الإدارية.

ويمكن ملاحظة وجود وتأثير المنظمات الإدارية الحكومية فى المجالات السياسية من زاوية أخرى. فممثلو هذه المنظمات يمكن أن يخدموا كمتحدثين عن مصالح معينة فى المجتمع، مثلاً فإن المنظمات العمالية الحكومية يمكن أن تعرض وجهة نظر النقابات العمالية سواء كانت نقابات عامة أو خاصة، وذلك من خلال العلاقة بين الادارات التابعة لوزارة العمل وبين تلك النقابات، ويمكن ملاحظة نفس

الشئ حينما تمثل وزارة الزراعة مصالح المزارعين أو وزارة التربية والتعليم مصالح المدارس. وعندما يحدث تنازع رئيسى أو تعارض بين أى من هذه المصالح فإن الأجهزة الإدارية الحكومية يمكن أن تلعب دور القاضى فى إزالة هذه الاختلافات. وقد تفشل أو تنجح الأجهزة الحكومية فى معالجة تداخل وتعارض مصالح المجموعات السابقة. وهنا يصبح الفشل سبباً رئيسياً لإلغاء أو تغيير هذه الأجهزة. وهذا يعنى أن بقاء الجهاز الحكومى المعين رهن بتحقيق نوع من التوازن بين الأنواع المختلفة من المصلحة العامة.

ان تحديد سلطة الوظائف ومكان هذه السلطة فى الخريطة التنظيمية للدولة يعتبر دائماً مسألة سياسية، ولذلك يندر وجود أحد الإدارات الحكومية بدون تمتعها بتأييد سياسى منظم، كما يندر أيضاً وجود إدارة حكومية غير مرتبطة بشكل ما مع مصالح الجماعات الخاصة أو جماعات القوى، وهى الجماعات التى تزودها بالمساعدات السياسية، كما يمكن أن تكون مصدر ضغط عليها. وهذه المجموعة من المصالح أو القوى يمكن أن تكون منظمات خاصة تهدف إلى تحقيق الربح كما قد تكون منظمات غير ربحية، كما يمكن أيضاً أن تكون مجموعة منظمات حكومية أخرى، وأخيراً يمكن أن تكون من بعض فئات المجتمع التى تتعامل معها.

وبصفة عامة فإن مصالح الجماعات لا يمكن أن تكون محايدة فيما يتصل بالمنظمات الحكومية، وحقيقة الأمر أن كل جماعة من هذه الجماعات تبحث لنفسها عن تنظيم حكومى معين يكون أقدر من غيره على خدمة مصالحها، وبالتالي فإن هذا التنظيم يحصل على تأييدها.

ومن ناحية أخرى فإن الوصول إلى مستوى إصدار القرارات يمثل اهماماً خاصاً من جانب جماعات المصالح، وعلاوة على ذلك فليست جميع الترتيبات التنظيمية متساوية من حيث إمكانية تحقيقها بواسطة مجموعة معينة من مجموعات المصالح. ولذلك فإن خطط إعادة التنظيم الحكومى تكون دائماً ذات دوافع سياسية.

ولهذا السبب أيضاً فنادرًا ما نجد أحد تلك التنظيمات بعيداً عن التيارات السياسية، ورغم هذه الحقيقة فإن النظرية التقليدية للإدارة العامة لم تتعرض لها.

ومن الممكن التدليل على الرأى السابق من حالات عملية كثيرة عارضت فيها جماعات المصالح أو مراكز القوى أية خطط لاعادة تنظيم الأجهزة الحكومية بالرغم من أن الغرض من إعادة التنظيم كان تحقيق قدر أكبر من الكفاءة الإدارية. وتستطيع مجموعات المصالح استخدام طرق مختلفة فى تعويق تنفيذ تلك الخطط، ويتحقق ذلك إما بطريقة صريحة من خلال إعلان وإظهار الجوانب السلبية فى الخطط المقترحة لإعادة التنظيم، أو بطريقة ضمنية مستترة من خلال علاقة هذه المجموعات ببعض مراكز القوى العاملة فى مجال السلطة التشريعية.

وبالإضافة إلى مجموعات المصالح فهناك عامل آخر له تأثيره على عمليات تنظيم وإعادة تنظيم الأجهزة الحكومية، وهذا العامل هو المنظمات الحكومية نفسها. فالقليل من هذه المنظمات هو الذى يرغب ويوافق على عملية إلغائه أو تحويله من تبعية معينة إلى تبعية أخرى. أما الأغلبية فقد تجد فى عملية إعادة التنظيم تأثيراً ضاراً على مصالحها الذاتية. ومرة أخرى فإن هذه المعارضة قد تكون صريحة وقد تكون ضمنية.

وبالإضافة إلى ما سبق فإن الأجهزة التشريعية والأحزاب السياسية ومجموعات الناخبين يلعبون جميعاً دوراً إيجابياً فى عملية إعادة تنظيم الأجهزة الحكومية. فالأجهزة التشريعية تكون مسئولة عن إنشاء أجهزة جديدة، أو الموافقة على خطط إعادة تنظيم الأجهزة الموجودة أو تزويد الحكومة بسلطات أكبر. وهذه الأجهزة التشريعية عرضة لضغوط خارجية، تأتى من جانب المصالح الخاصة والتنظيمات الحكومية القائمة، كما قد تكون تحت ضغوط داخلية ممثلة فى تعصب بعض التشريعيين تجاه مسائل معينة.

أما الأحزاب السياسية فإنها تراقب أعمال الأجهزة التشريعية والتنفيذية، ومع ذلك فإن هذه الأحزاب لها مصالحها الذاتية التى تستهدف تحقيقها من خلال المنظمات

الحكومية، ومن ثم فإن هذه الأحزاب سوف تؤيد إعادة التنظيم التي تخدم أغراضها. ومعنى ذلك أن هذه الأحزاب سوف تجد أن مصالحها الخاصة يمكن أن تخدم أو تشبع بطريقة أفضل من خلال خطة معينة لإعادة تنظيم الجهاز الحكومي بحيث تكون هذه الخطة أفضل من غيرها. ومن ثم فإن هذه الخطة سوف تحظى بالتأييد دون الخطط الأخرى بغض النظر عن مدى فاعلية الخطة المختارة من وجهة نظر المصلحة العامة.

خلاصة ما سبق أن النظرة التقليدية للإدارة العامة كانت تنظر إلى السياسة كشئ منفصل عن العملية الإدارية، ومع ذلك فإن جميع الحقائق تشير إلى أن مبادئ الإدارة العامة، لكي تكون واقعية وقابلة للتطبيق، يجب أن تأخذ في الحسبان الجانب السياسى للعملية الإدارية، وإلا فسوف يكون مصيرها الفشل.

العوامل المحددة لدور الجهاز الإدارى فى تكوين السياسات العامة

من المناقشة السابقة يمكن تحديد العوامل التى تحدد مدى الدور الذى يؤديه الجهاز الإدارى فى تكوين السياسات العامة. وهذه العوامل هى:

أولاً: اتساع دور ووظيفة الدولة والحكومة :

إذا كان العصر الحالى يسمى بحق عصر تدخل الدولة، فإن هذا الرأى مبنى على حقائق لا يمكن إنكارها. وبالنظر إلى الاحصائية التالية، يتضح مدى التطور الذى لحق بدور الدولة فى بلد مثل الولايات المتحدة الأمريكية، وهى دولة رأسمالية تؤمن (بعدم تدخل) الدولة إلا فى أضيق الحدود الممكنة، وبما يحقق الوظيفة الحمائية فقط كما سيأتى ذكره.

جدول رقم (١)

تطور حجم الانفاق العام بالولايات المتحدة إجمالى، كنسبة من الناتج القومى (ببلايين الدولارات)

السنة	الانفاق المدنى	الانفاق العسكرى	اجمالى الانفاق	الناتج القومى	اجمالى الانفاق كنسبة مئوية من الدخل القومى
١٩٠٠	٣٥٣	١٦٨	٥٢١	١٥.٧٠٩	٣.٣
١٩١٠	٤٥٢	٢٤٢	٦٩٤	٢٨.٧٨٣	٢.٤
١٩٢٠	٢.٣٦٠	٣.٩٩٧	٦.٣٥٧	٦١.٨٩٥	١٠.٢
١٩٣٠	٢.٣٦٦	٧٣٤	٣.١٠٠	٩١.١٠٥	٣.٤
١٩٤٠	٨.١٠٣	١.٤٩٧	٩.٦٠٠	١٠٠.٦١٨	٩.٥
١٩٤٥	١٠.٦١٥	٨٤.٥٦٩	٩٥.١٨٤	٢١٣.١٠٠	٤٤.٧
١٩٥٠	٣٠.٧٥٣	١٢.٤٠٧	٤٣.١٦٠	٢٨٥.٠٦٧	١٥٠.١
١٩٥٥	٤٠.٦٢٦	٦٥.٥٧٠	٦٥.٥٧٠	٣٩٠.٨٦٠	١٦.٨
١٩٥٦	٢٥.٨٩٩	٤٠.٦٤١	٦٦.٥٤٠	٤١٢.٤٠٠	١٦.١
١٩٥٧	٢٦.١٧٠	٤٥.٤٣٣	٧١.٦٠٣	٤٤٠.٣٠٠	١٦.٣
١٩٥٨	٣٢.٣٠٧	٣٢.٣٠٧	٧١.٣٦٩	٤٣٧.٧٠٠	١٦.٣
١٩٥٩	٣٦.٧٦٩	٤٣.٥٧٣	٨٠.٣٤٢	٤٨٢.٧٠٠	١٦.٦
١٩٦٠	٣٣.٧١٥	٤٢.٨٢٤	٧٦.٥٣٩	٥٠٢.٦٠٠	١٥.٢
١٩٦١	٣٦.٨٣٩	٤٤.٦٧٦	٨١.٥١٥	٥١٨.٢٠٠	١٥.٧
١٩٦٢	٤٠.٩٧٢	٤٦.٨١٥	٨٧.٧٨٧	٥٥٤.٩٠٠	١٥.٨
١٩٦٣	٤٢.٦٦٩	٤٩.٩٧٣	٩٢.٦٤٢	٥٧٢.٤٠٠	١٦.٢
١٩٦٤	٤٦.٤٣٩	٥١.٢٤٥	٩٧.٦٨٤	٦٠٩.٦٠٠	١٦.٠٠
١٩٦٥	٤٩.١٠٥	٤٧.٤٠٢	٩٦.٥٠٧	٦٤٨.٧٠٠	١٤.٩
١٩٦٦	٥٢.٢٢٨	٥٤.٢٠٠	١٠٦.٤٢٨	٧٠٠.٠٠٠	١٥.٢
١٩٦٧	٥٤.٥٤٧	٥٨.٣٠٠	١١٢.٧٤٧	٧٣٧.٠٠٠	١٥.٣

السنة	الانفاق المدنى	الانفاق العسكرى	اجمالى الانفاق	الناتج القومى	اجمالى الانفاق كنسبة مئوية من الدخل القومى
١٩٧٠	١١٦.٣٠٠	٨٠.٣٠٠	١٩٦.٦٠٠	٩٥٥.٠٠٠	١٩.٠٠
١٩٧٢	١٥٣.٦٠٠	٧٨.٣٠٠	٢٣١.٩٠٠	١.٠٩٣.١٠٠	١٩.٠٠
١٩٧٣	١٧٠.٥٠٠	٧٦.٠٠٠	٢٤٦.٥٠٠	١.٢٢٠.٩٠٠	٢٠.٦
١٩٧٤	١٩٤.١٠٠	٨٠.٦٠٠	٢٧٤.٧٠٠	١.٣٤٠.٠٠٠	٢٠.١
١٩٧٥	٢١٦.٧٠٠	٨٧.٧٠٠	٣٠٤.٤٠٠	١.٤٥٥.٠٠٠	٢٠.٣

بالنظر إلى الجدول السابق نجد أن الانفاق الحكومى بالولايات المتحدة زاد من ٣% سنة ١٩٠٠، إلى ٢٠% سنة ١٩٧٥. وفى مدى الخمس عشرة سنة، من ١٩٦٠ إلى ١٩٧٥ فقط، من حوالى ٧٥ بليون دولار، إلى حوالى ٣٠٠ بليون دولاراً.

إن تلك الزيادة الهائلة فى حجم الانفاق الحكومى مبعثه النمو السريع فى حجم ومتطلبات المجتمع، والذى لا يمكن ملاحظته عن طريق الانفاق الخاص. هذا النمو يخلق حاجات جديدة، وكل حاجة منها تعطى قوة جديدة للحكومة بوصفها الجهة الوحيدة التى تكون فى موقف يمكنها من إشباع تلك الحاجات.

إن تأثير الحاجات المستحدثة على الجهاز الإدارى الحكومى يكون تأثيراً فورياً، ربما بسبب تحمل هذا الجهاز مسئولية تنفيذ برامج الانفاق الحكومى. وهذا ما يجعل العلاقة بين الإدارة والحكومة أكثر تعقيداً مما كانت تقترض النظريات التقليدية.

ثانياً : تطور حجم العمالة العامة :

مع الطفرة السريعة والهائلة فى حجم الانفاق العام، كان من الضرورى أن يتابعه تطور مماثل فى حجم العمالة. ولعل أبلغ دليل على ذلك أن واحداً من كل ست أفراد فى الولايات المتحدة يعمل فى المجال الحكومى المدنى. إن تطور حجم العمالة فى ميدان الخدمة العامة على هذا النحو، لا بد أن يجعل منها إن عاجلاً أو آجلاً قوة سياسية لها وزنها فى مجال التأثير على صانعى القرار السياسى.

ثالثاً: حتمية التفويض من جانب السلطة التشريعية:

إذا كان الوضع النموذجى للدولة- طبقاً لافتراض النظرية التقليدية- يتمثل فى قيام السلطة التشريعية بسن القوانين والتشريعات والسياسات العامة وتحديد برامج العمل، واكتفاء السلطة التنفيذية – الحكومة- بالتنفيذ من خلال الجهاز الإدارى، إلا أن هذا الوضع لا يمكن أن يتحقق عملياً.

إن الحقيقة والواقع يفرضان ضرورة استعانة السلطة التشريعية بالخبرات الفنية والإدارية كى يتسنى لها الوصول إلى سياسات أكثر فعالية وتشريعات أكثر تمشياً مع الواقع. هذه الخبرات لا تتوفر إلا فى الجهاز الإدارى. ولذلك فإن التزاوج بين الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية للدولة أصبح ظاهرة عامة فى أغلبية المجتمعات.

وفى مواجهة مشكلة ما، أصبح من الظواهر المألوفة قيام الأجهزة التشريعية بتشكيل لجنة من الخبراء العاملين فى الجهاز الإدارى، وتقويضها سلطة بحث المشكلة ووضع ما يلزم من السياسات والإجراءات والقواعد اللازمة للتعامل معها. ومعنى ذلك أن الجهاز التشريعى يفوض لهؤلاء الإداريين بعضاً من سلطاته التشريعية، ومعنى هذا مرة أخرى، أن الجهاز الإدارى يمارس سلطة تشريعية بالإضافة إلى السلطة الأساسية التى يتمتع بها، وهى السلطة التنفيذية.

رابعاً: المبادأة:

إن الجهاز الإداري يمثل حلقة الاتصال بين الجماهير وبين المجلس التشريعي. ومن ثم، فإن هذا الوضع يجعله في موقف أفضل من حيث الحكم على مدى مطابقة السياسات العامة التي يقررها المجلس التشريعي لحاجات ومتطلبات الجماهير. وفي أغلب الحالات، فإن اقتراحات تعديل - بل وتغيير - سياسة ما، يكون مصدرها الجهاز الإداري. أي أن المبادأة في عملية صياغة السياسات العامة، تأتي دائماً، أو ينبغي أن تأتي، من جانب الجهاز الإداري.

خامساً: الخدمات الاستشارية:

في الحالات التي يحتفظ فيها المجلس التشريعي باختيار وتقرير السياسات العامة، فإنه يلجأ إلى تشكيل لجان استشارية لاقتراح الأفكار الخاصة بتلك السياسات. ويدافع أعضاء المجلس التشريعي عن ذلك بقولهم أن هذا هو الوضع الطبيعي لالتقاط الأفكار.

إن اللجان الاستشارية تشكل دائماً من الفنيين والخبراء العاملين بالجهاز الإداري. وعند تشكيل لجنة من الخبراء الاقتصاديين التابعين لوزارة المالية على سبيل المثال، لغرض اقتراح سياسة ضريبية، فإن المجلس التشريعي عادة ما يوافق على السياسة المقدمة إذا ما بدت له مقنعة. حقيقى أن هذا المجلس ما زال يتمتع رسمياً بحق إصدار القرار بتطبيق السياسة المذكورة، ولكن هذا الوضع ينبغي ألا ينسينا من الذى وضع هذه السياسة. وفي حالة رفضها، ما هو البديل الآخر؟ إذن، فإن الدور الاستشاري للجهاز الإداري فى اقتراح السياسات العامة، يتحول بالممارسة إلى دور تنفيذي.

سادساً: دوافع السلطة والأمان والولاء:

عامل آخر من عوامل تحديد حجم الاسهام الإداري فى تكوين السياسات العامة يتمثل فى دوافع السلطة والأمان والولاء.

إن أفراد الجهاز الإدارى المدفوعين- نظرياً على الأقل- بدافع الخدمة العامة، يشعرون أنه ينبغى عليهم أن يلعبوا دوراً أكثر فاعلية باعتبارهم ممثلين لمصالح الجماهير. ولعل اتصالهم المباشر بجماعات المصالح يعطيهم منطقاً قوياً للتمسك بهذا الدور.

من ناحية أخرى، فإن الشعور بالامان يعتبر دافعاً عاماً، هذا الامان لا يتحقق لأفراد الجهاز الإدارى إلا من خلال قدرتهم فى التأثير على القرار السياسى، ومحاولة استخدامه لتعزيز مراكزهم الإدارية.

وأخيراً فإن ولاء الإدارى للمهنة التى يحترفها لا يقل أهمية من ولائه لروح الخدمة العامة التى يمثلها. وتحقيق الاثنين لا يتأتى إلا من خلال التأثير – أو محاولة التأثير- على صانعى القرار السياسى.