

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة الجزائر 3

كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية

قسم التنظيم السياسي والإداري

محاضرات في مقياس

تحول البيروقراطيات وإصلاح الدولة

مطبوعة بيداغوجية مقدمة لطلبة السنة الثانية ماستر

تخصص: دراسات سياسية مقارنة

من إعداد: د/ سميرة طالبي

أستاذة محاضرة أ

السنة الجامعية 2025 - 2026

مقدمة

يعرف العالم المعاصر تحولات عميقة مست مختلف أبعاد الدولة الحديثة، خاصة جهازها البيروقراطي الذي يعنى بتنفيذ السياسات العامة. ولقد أفرزت هذه التحولات إلى جانب تزايد مطالب أفراد المجتمع وتعددها، والعولمة والتطور التكنولوجي المتسارع، تحديات عديدة واجهتها البيروقراطية كشفت عن محدودية النموذج البيروقراطي في شكله التقليدي الكلاسيكي، القائم على المركزية، الجمود الإداري، وتعقيد الإجراءات، حيث أصبحت بيئة عمل الإدارة أكثر تعقيدا من ذي قبل، ومن ثم فشلت الهياكل والممارسات التقليدية في تقديم خدمات كافية للمجتمع. الأمر الذي دفع العديد من الدول إلى تبني إصلاحات شاملة لإعادة بناء الدولة وتحديث إدارتها.

وبناء على ذلك بدأ التحول من الإدارة التقليدية بمدارسها المختلفة منها البيروقراطية، التي هي أوسعها وأكثر تأثيرا في دور الدولة، والتحول نحو الإدارة العامة الجديدة، التي هي في نفس الوقت تحول في مفاهيم الإدارة الأساسية، وصولا إلى نماذج ما بعد الإدارة العامة الجديدة. وكذا تحول في دور الدولة المعاصرة في تحقيقها لدولة الرفاه من خلال الخدمات التي تقدمها لمواطنيها عبر جهاز الإدارة العامة.

وعليه أصبح إصلاح الدولة مرهون بمدى نجاحه في تطوير البيروقراطية وتحديث أنماط عملها ووظائفها. حيث يعد إصلاح الدولة ضرورة قائمة باستمرار، يعبر عنه بصورة أو بأخرى في المجتمع ويتردد ذكره في الخطاب السياسي الرسمي. فهو قد يعني إصلاح الإدارة بكاملها أو في بعض قطاعاتها فقط، وقد يشمل كذلك إصلاح المؤسسات السياسية خاصة ونظام الحكم عامة.

إن دراسة الإدارة المقارنة أو الحكومات المقارنة أصبح يستدعي دراسة التحولات التي عرفتها الإدارة والمؤسسات الحكومية في وظائفها بالنظر إلى ما تفرضه عقلنة وترشيد التسيير والبحث عن الموارد لمواجهة المطالب المتعددة والمتزايدة للسكان.

وعليه يتناول المساق التساؤل عن التفاعلات التي تحدث بينها وبين محيطها، وبصفة أهم التفكير والتساؤل عن طبيعة التحولات العميقة، التي عرفتها الإدارة العامة في بنيتها ووظائفها، وأدواتها وكيفية تعزيز فعالية المؤسسات الحكومية، في ظل التغيرات الاقتصادية والسياسية، والتطورات العلمية والتكنولوجية. مما يتناسب وإصلاح الدولة الذي يعتمد على إصلاح مؤسساتها وتحسين أدائها وفق الإدارة العامة الجديدة التي سعت إلى إدخال منطق الكفاءة في الأداء، والحوكمة الرشيدة التي أعادت الاعتبار لقيم الشفافية والمساءلة والمشاركة، فضلا عن التوجه نحو التحول الرقمي واستخدام تقنيات الذكاء الاصطناعي. ويحدث هذا التحول كذلك مع زيادة الوعي بالقضايا الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والبيئية، وما تتطلبه العولمة من تداعيات.

وضمن هذا السياق يسعى المقياس إلى إبراز مسار تحول البيروقراطيات وإصلاح الدولة، حيث أن إصلاح فعال للدولة يستدعي بيروقراطية حديثة وكفؤة، وأن أي تحول بيروقراطي يظل محدود الأثر ما لم يندرج ضمن رؤية شاملة لإصلاح الدولة. وعليه يهدف هذا المقياس بالاعتماد على المعارف السابقة إلى تحقيق أهداف عديدة.

1- المعارف السابقة:

يتذكر أو يستعيد الطالب أهم المعارف القبلية المتمثلة في:

- نظرية الدولة، العقد الاجتماعي، سوسيولوجيا الدولة.

- السلطة، الإدارة، المؤسسات السياسية.

- البيروقراطية.

- الحكم الراشد.

2- الأهداف:

بعد دراسة المساق يمكننا أن نصل إلى الأهداف التالية:

- فهم البيروقراطية وما هي العوامل التي تؤدي إلى تحولها.

- معرفة الأسس التي تحكم العلاقة بين الدولة والبيروقراطية.

- ربط البيروقراطية مع تطور الدول.

- الكشف عن أثر الإدارة العامة الجديدة على إصلاح الدولة.

3- المخرجات التعليمية:

* المهارات الأكاديمية الأساسية (المعرفة والفهم):

يتوقع من الطالب أن يكون قادرا على:

- فهم معنى تحول البيروقراطية، ومعنى إصلاح الدولة.

- معرفة أهداف تحول البيروقراطية وإصلاح الدولة.

- إدراك أن تحول البيروقراطيات وإصلاح الدولة هي عملية مستمرة.

- تعزيز الفهم النظري للعلاقة بين التحول البيروقراطي والحكم الراشد.

* المهارات التحليلية:

يتوقع من الطالب أن يكون قادرا على:

- تحليل البيروقراطيات وتقييم إصلاحاتها.

- البحث عن نماذج أخرى جديدة بالدراسة في هذا المجال.

- تحليل ومقارنة التجارب الدولية في الإصلاح الإداري.

وتأسيساً على ما سبق تهدف هذه المطبوعة الموجهة إلى طلبة الماجستير تخصص دراسات سياسية مقارنة إلى تزويدهم بأدوات معرفية وتحليلية تساعدهم على فهم معنى وديناميكيات التحول البيروقراطي، واستيعاب رهانات الإصلاح الإداري في سياق إفرازات التحولات المعاصرة، مع ربط الجانب النظري بالتجارب المقارنة. كما أنها تهدف إلى دفع الطالب إلى استخدام التفكير النقدي وتنميته حول مدى فعالية هذه الإصلاحات الإدارية وحدودها، ودورها في تحسين الأداء الحكومي وتعزيز الحكم الراشد وتحقيق التنمية الشاملة.

المحور الأول

عملية بناء الدولة كمسار تطور الدولة
الحديثة

تمهيد

ارتبطت التعاريف الحديثة لمفهوم بناء الدولة بكيفية بناء الدول بعد موجة الاستقلال التي عرفها العالم في فترة الخمسينيات من القرن الماضي، إضافة إلى إعادة بناء الدولة المنهارة خاصة بعد نهاية الحرب الباردة.

ولكن قبل التطرق إلى مفهوم بناء الدولة، لابد من المرور بمفهوم الدولة.

أولاً: الدولة (تعريفها، أركانها، وظائفها، نظرياتها)

لا تزال الدولة ومنذ القدم محورا للأبحاث السياسية والاجتماعية والقانونية. وتمثل الدولة أهم وأبرز أشكال الحياة الاجتماعية، وفي إطارها تنظيم العمل السياسي في كل أشكاله ومستوياته. ووفقا لبعض النظريات والتعاريف تظل الدولة عبارة عن مؤسسة تهدف إلى خدمة المصلحة العامة المشتركة، وخدمة الشعب¹.

1- تعريف الدولة:

إن مفهوم الدولة يتميز بالثراء، نظرا لتعدد المساهمات الفكرية التي تناولته من جوانب مختلفة، فكانت الدولة موضع اهتمام ودراسة معظم فروع العلوم الإنسانية، من علوم التاريخ والسياسة والقانون، والاقتصاد والاجتماع، والأخلاق وعلم النفس الاجتماعي.

فمثلا علم التاريخ يحكي تطور الدولة كفكرة ونظام ويتناول حال ومصير الدول وأشكالها خلال حقبات تاريخية متتالية. وعلم السياسة يدرسها من حيث القواعد النظرية والعملية التي يقوم عليها نظام الحكم في الدول المختلفة وأكثرها جدوى وثباتا واستقرارا. أما علم القانون

¹ بيار بورديو ، عن الدولة، دروس في الكوليج دو فرانس (1998-1992)، ترجمة نصير مروة، بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2016، ص22.

فيدرسها من حيث القواعد الملزمة التي تحدد أعمال الدولة ونشاطها ووسائلها لتحقيق أهدافها،
والإزام رعاياها بطاعتها والنزول على أوامرها.¹

وتعد الدولة حقيقة اجتماعية راسخة من المواضيع الهامة التي سوف يمتد تأثيرها إلى مجال
الدراسات المتعلقة بالثورة التكنولوجية والمعلومات والاتصال. وكان من الطبيعي في ظل هذا
المدى الذي تصل إليه الدولة بين سائر العلوم، أن ترد وتتعدد وتختلف التعريفات التي قدمها
الباحثون والمفكرون للدولة سواء في الفكر الغربي أو الفكر الإسلامي.

ومن هذه التعريفات نقدم على سبيل المثال لا الحصر ما يلي:

يرتبط مفهوم الدولة عند ابن خلدون الدولة بنظريته حول العصبية ارتباطاً عضوياً، إذ
يرى أن الدولة هي الامتداد المكاني والزمني لحكم عصبية ما. ولذلك كان معنى الدولة عنده
يختلف باختلاف الزوايا التي ينظر منها إلى العصبية الحاكمة ورجالها والعلاقات السائدة
بينهم وبين العصبية الخاضعة لهم.²

وعن فكرة نشوء الدولة وتطورها يتكلم عنها وكأن الدولة كائن حي، حيث يرى: أن للدولة
أعمار طبيعية كما الأشخاص. وقد حدد ابن خلدون في مقدمته عمر الدولة بحوالي مائة
وعشرين سنة حين أشار فيها إلى: أن الدولة في الغالب لا تعدو أعماراً ثلاثة أجيال... وهذه
الأجيال الثلاثة عمرها مائة سنة... فهو ينظر إليها على أن لها مراحل وأطوار مثلها في
ذلك مثل الكائن الحي إلى أن ينتهي بها الحال حتماً إلى الاضمحلال³، كما هو حال
الإنسان إلى الفناء. وقد حصر التطور العام للدولة في ثلاثة أطوار، وهي على التوالي:

¹ أحمد عبد الحفيظ، الدولة، القاهرة: مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، 2001، ص 13.

² محمد عابد الجابري، فكر ابن خلدون العصبية والدولة، معالم نظرية خلدونية في التاريخ الإسلامي، بيروت: مركز الوحدة العربية، ط 6،
1994، ص 221.

المرجع نفسه، نفس الصفحة.³

الالتحام والقوة وهي تمثل مرحلة التأسيس والتطور، الاستبداد والمجد والعظمة، التفكك والضعف وهي المرحلة الأخيرة من عمر الدولة والتي تمثل الهرم والزوال.¹

يعرف **سالموند** الدولة بأنها: مجموعة من الأفراد مستقرة على إقليم محدد لإقامة السلام والعدل عن طريق القوة.

في حين يعرفها **بونارد** على أنها وحدة قانونية دائمة، تتضمن وجود هيئة تباشر سلطات قانونية معينة، إزاء أمة مستقرة على إقليم بأساليب تقوم على إرادتها وحدها وعن طريق القوة المادية التي تحتكرها.

أما **هولاند فيري** أنها: مجموعة من الأفراد يقطنون إقليمًا معينًا يخضعون لسلطة الأغلبية أو طائفة منهم.

كما عرفها **ماكس فيبر** بأنها: تنظيم عقلي يوفر القيادة الرشيدة التي تسعى إلى استخدام القهر لتحقيق أغراضها. وعرفها أيضا على أنها مشروع سياسي، ذو طابع مؤسسي تطالب قيادته الإدارية بالنجاح وفي تطبيقها للأنظمة باحتكار الإكراه والقهر البدني المشروع.

وعرفها **روبرت ماكيفر** أنها: تنظيم أعم وأشمل من الحكومة، لها دستورها وقوانينها وطريقها في تكوين الحكومة، وتحظى بهيبة مواطنيها، كما أن الدولة هي بيئة المجتمع السياسية، وجزء من بيئته الاجتماعية الشاملة، ووجودها الخاص رهين بوجود نظام اجتماعي أوسع منها، بذلك تعد الدولة البناء السياسي بما لها من عادات وتقاليده وبما تقيمه من علاقات بين الحكام والمحكومين وليست مرادفة للحكومة.

وينظر الجنرال الفرنسي **ديغوي "Duguit"** إلى تشكّل الدولة على أساس التضامن الاجتماعي القائم على الاختلاف السياسي، فهو يحدد مفهوم الدولة على أنها «عبارة عن

¹ للمزيد من التفاصيل أنظر إلى نفس المرجع، ص 221-231.

ظاهرة اجتماعية تنشأ وتتحقق من واقع حياة الأفراد الذين يشعرون بضرورة التضامن الاجتماعي بينهم، فيقوم مجتمع بشري يسوده الاختلاف السياسي بين أفرادهِ. أي وجود فئة حاكمة وأخرى محكومة كنتيجة للاختلاف السياسي لأفراد المجتمع.¹

وحسب ما قدمه مارسيليو، فالدولة هي كائن حي يتركب من أعضاء تقوم بالوظائف الضرورية اللازمة لحياته، وتتوقف صحة هذا الكائن وأمنه على النظام الذي يؤدي به كل عضو ووظيفته، وينشأ الشقاق إذا اختل عمل أحد الأعضاء أو تدخل في عمل عضو آخر.²

وبالاعتماد على التعريفات السابقة يمكن أن نقدم تعريفاً إجرائياً للدولة، ينظر لها على أساس أنها: كيان اجتماعي وسياسي وقانوني منظم يتمثل في مجموعة من الأفراد، الذين يقيمون بصفة دائمة على أرض محددة، ويخضعون لتنظيم اجتماعي وسياسي وقانوني معين، تفرضه سلطة عليا تسعى إلى تمكين الأفراد من التمتع بالحقوق وأداء الواجبات. وتتمتع هذه السلطة بحق استخدام القوة. والدولة تتمتع بالشخصية المعنوية المرتبطة باكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

ومن خلال ما تقدم يمكن أن تبرز خصائص الدولة في الآتي:

- تنظيم سياسي واجتماعي وقانوني متكامل ذو سيادة، والدولة ذات سيادة تعني أن السيادة وحدة واحدة لا تتجزأ مهما تعددت السلطات العامة لأن هذه السلطات لا تتقاسم السيادة وإنما تتقاسم المهام فكل سلطة لها اختصاصها ومجالاتها.

- التمتع بالشخصية المعنوية كونها كيانا مستقلا بذاته. مما يجعلها وحدة قانونية متميزة عن الأفراد المكونين لها.

- لها ذمة مالية مستقلة.

¹ محمود حيدر، الدولة فلسفتها وتاريخها من الإغريق إلى ما بعد الحداثة، العراق: المركز الإسلامي للدراسات الإستراتيجية، 2018، ص 23.

² المرجع نفسه، نفس الصفحة.

- تحقيق الصالح العام وتمارس سلطة قهرية شرعية.

- تتميز الدولة بالديمومة والاستمرارية رغم تغير الحكام.

2- أركان الدولة:

من خلال التعاريف المختلفة التي قدمت للدولة، نستخلص منها ثلاثة أركان أساسية، تجعل من الدولة تنظيمًا مستقلاً. لكن ما يلاحظ أن هناك بعض فقهاء القانون الدولي يحاولون إضافة ركن آخر وهو الاعتراف بالدولة من قبل الدول الأخرى. ولكن ثمة إجماع على هذه الأركان الثلاثة التالية وهي:

أ- **الشعب (الجماعة البشرية):** هم مجموعة من الأفراد يتماسكون ويرتبطون بروابط متعددة، ويحملون جنسية الدولة ويقطنون على إقليمها. وهؤلاء هم مواطنو الدولة الذين يتمتعون بجميع الحقوق ويلتزمون بجميع الواجبات التي تمنحها لهم أو تلزمهم بها قوانين الدولة. ولا تسقط عنهم هذه الصفة إذا سافروا للخارج لمدة قصيرة أو حتى للهجرة ما داموا لا يزالون يحتفظون بجنسية دولتهم الأصلية.¹ نجد كذلك مصطلح السكان وهم مواطنو الدولة يقيمون على أرضها حتى ولو كانوا من الأجانب، الذين لا يحملون جنسيتها ويقومون بصفة دائمة أو مؤقتة.

في ذات السياق تعترضنا بعض المصطلحات ذات الصلة بالشعب، فنجد مثلاً مصطلح الأمة. فهي مجموع الأفراد الذين تجمعهم انتماءات تاريخية أو ثقافية، عرقية أو لغوية أو دينية، أو كل ذلك معاً. هذه الانتماءات تتصف بأنها طبيعية وليست مقننة ومنظمة.

ب- **الإقليم:** وهي الرقعة الجغرافية التي يستقر عليها الشعب، وتمارس فيها الدولة سلطتها وسيادتها. فلا يكفي وجود جماعة من البشر لنشوء دولة، ما لم يقطن هؤلاء البشر

¹ أحمد عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص 17.

على سبيل الدوام والاستقرار، حتى ولو كان هؤلاء الأفراد يخضعون لسلطة حاكمة مثل القبائل الرحل التي لا تستقر على أرض وإن خضعت لسلطان شيخها. هذا ويتكون الإقليم من إقليم بري، بحري وجوي¹.

ج- السلطة السياسية: ذهب البعض إلى اعتبار السلطة السياسية أهم العناصر المميزة للدولة. وتمارس عن طريق الذين يمثلونها. وتتحقق السلطة ذات سيادة من خلال السيادة التي تتمتع بها الدولة، وحين تفقدها الدولة تفقد استقلالها.

إلى جانب هذه الأركان وضع بعض فقهاء القانون الدولي شرطا رابعا متمثلا في الاعتراف الدولي من قبل الدول الأخرى والمنظمات الدولية، واعتبروه لازما لقيام الدولة، وبدونه لا تعتبر الدولة بأركانها الثلاثة السابقة عضوا في المجتمع الدولي، ولا تكتسب الحقوق والالتزامات المترتبة على هذه العضوية. ولأن في هذا الشرط نوع من التعقيد فهناك الكثير من الآراء تنتهي إلى أن فكرة الاعتراف الدولي ليس ركنا رابعا مشترطا من أركان قيامها. لكي تبقى الأركان الثلاث السابقة وحدها أساس قيام الدولة.

3- وظائف الدولة:

تعد مسألة وظائف الدولة من المسائل المهمة التي لازمت قيام المجتمعات البشرية، حتى وإن اختلفت المذاهب والأيديولوجيات. فالدولة وجدت لأداء مجموعة من الوظائف لخدمة من يعيشون على إقليمها. هنا يوضح المفكر فوكوياما أن الدولة ليست هي الحكومة فحسب بل جهاز يحتكر القوة الشرعية داخل حدود محددة يؤدي وظائف أساسية. وتمارس الدولة المعاصرة نوعين من الوظائف، الأولى أساسية، والأخرى ثانوية وهي كالتالي:

أ- الوظائف الأساسية:

¹ المرجع السابق، ص 19.

وتتمثل في الأعمال المتعلقة بسلامة الدولة وأفرادها، والتي من الضروري أن تؤديها الدولة حتى تستمر وتبقى، وهي تعتبر أولى الوظائف التي ارتبطت بالدول منذ وجودها. وتمارس الدولة وظائف أمنية باعتبارها ذات سيادة. فهي وحدها التي تمتلك الصلاحيات للحفاظ على الأمن داخل حدودها. وهي:

* **وظيفة الدفاع وتحقيق الأمن:** من أهم المهام التي تقع على عاتق الدولة هو توفير الأمن على المستويين الداخلي والخارجي، عن طريق تأسيس جيش وقوة عسكرية للحفاظ على سيادتها، والدفاع عن أراضيها، وحماية حدودها ومواطنيها، من أي تدخل أو اعتداء خارجي. وتشكيل قوات أمنية تحفظ الأمن وسلامة الأفراد وممتلكاتهم وأموالهم، كما تحفظ النظام الداخلي.

* **وظيفة تحقيق العدالة وحل النزاعات:** من أجل تحقيق سيادة القانون لابد من سن القوانين، التي تنظم العلاقة بين الدولة والمواطنين، وبين المواطنين أنفسهم. ووضع جهاز قضائي للفصل في النزاعات.

وتعتبر الوظائف الأساسية للدولة، وظائف ثابتة، لا يمكن أن تتنازل عنها الدولة، حسب كل الأعراف والقوانين العالمية.

ب- الوظائف الثانوية:

لا يمكننا التقليل من أهمية هذه الوظائف، فهي وظائف خدمتية، يمكن للأفراد القيام بها إلى جانب الدولة، كالصحة، التعليم، الضمان الاجتماعي، الاتصال والنقل، وغيرها، والتي تساهم في تحقيق التنمية الشاملة.

وحتى تتمكن الدولة من أداء هذه الوظائف، فإنها تستند ومن خلال مكوناتها السياسية (سلطة تشريعية، تنفيذية وقضائية) على القوة المادية إذا استلزم الأمر، على الإقناع، على

التأثير، من خلال القوانين والتشريعات، رفع مستوى المعيشة، من خلال تطوير الاقتصاد، من أجل الحصول على دعم ورضا مواطنيها.

ولكن ما يجب الإشارة إليه أن هناك إجماع الباحثين والمفكرين على هذه الوظائف الأساسية الملقاة على عاتق الدولة كدولة حارسة. أما بما تعلق بالوظائف الثانوية المرتبطة بالمجالات الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، فقد اختلف فيها من حيث مدى تدخل الدولة في أدائها.

4- النظريات المفسرة لنشأة الدولة:

هناك العديد من النظريات التي قدمت تفسيرات مختلفة لنشأة الدولة، والتي تبحث في الأسباب التي تقف وراء قبول الأفراد والجماعات الخضوع إلى سلطة الدولة. ومع أن هناك خلافا فكريا حول هذا التأصيل، ولأنه توجد العديد من النظريات والمذاهب في هذا المجال، فإننا سنحاول بإيجاز عرض أهم تلك النظريات التي تم تداولها بشكل واسع بين المفكرين، والمؤرخين السياسيين، وكذا الباحثين في العلوم الاجتماعية والسياسية. ونذكر من هذه النظريات ما يلي:

أ- نظرية القوة:

يرى أنصار هذه النظرية أن القوة تمثل أساسا للخضوع إلى سلطة الدولة، باعتبارها أداة لفرض إرادة الأقوياء، والتي تتمكن فيها فئة من فرض سلطتها على الباقين، فالسلطة تكون في يد من في يده القوة. فالدولة من صنع قانون الأقوى، وهي نتجت بسبب الصراع بين الجماعات البشرية. والحياة الإنسانية الأولى التي كانت قبل الدولة كان يحكمها نظام الأسرة، الذي بدوره وبفعل الإغارة والحرب بين الأسر المختلفة وانتصار رب الأسرة القوي على الأسر

الأخرى وضمها إلى سيادته، يعمل على إنشاء أول عنصر التضامن الاجتماعي في هذه الحياة البدائية، ومن هذا تنشأ المدينة السياسية، التي تعتبر البداية التاريخية لنظام الدولة.¹

ب- نظرية التطور العائلي (الأسري):

تتنظر هذه النظرية للدولة بأنها تمثل آخر مرحلة من مراحل تطور الاجتماع الإنساني بعد أن مرت بعدة مراحل. فهي ترجع أصل نشأة الدولة إلى الأسرة أو العائلة، إذ تعتبر أنها الأصل الذي انبثقت منه الدولة على أساس أنها تمثل نواة الجماعة، ثم نمت هذه الأسرة وتصاهرت وكونت مجموعة من الأسر، ثم نمت إلى عشيرة، ثم تطورت العشيرة إلى قبيلة، ومع مرور الزمن اتحدت عدة قبائل، واستقرت فوق بقعة معينة، وخضعت لرئيس واحد فظهرت المدينة بالدولة.

ويبين رواد هذه النظرية أن السلطة السياسية في الدولة تعود في أصولها الأولى إلى سلطة رب الأسرة، ثم بعد ذلك سلطة شيوخ وزعماء القبائل، وعلى أساسها قامت السلطة في الدولة.² ولقد أخذ أرسطو بنظرية التطور العائلي، كأصل نشأة الدولة، وأن الإنسان لا يستطيع أن يعيش منعزل عن الجماعة.

ج- نظرية التطور التاريخي:

يطلق عليها أيضا النظرية التطورية، وتتطلب من أن المجتمع هو نتاج طبيعي لظروفه الخاصة المتعددة والمتباينة وتطورها وتفاعلها، خلال حقبة زمنية طويلة. فالدولة حسب هذه النظرية، ظاهرة طبيعية من ظواهر الاجتماع الإنساني، يرجع أصل نشأتها إلى عوامل عديدة

¹ طعيمة الجرف، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم، القاهرة: دار النهضة العربية، 1978، ص 60.

² إبراهيم درويش، الدولة نظريتها وتنظيمها، دراسة فلسفية تحليلية، القاهرة: دار النهضة العربية، 1969، ص 152.

منها التاريخية، الجغرافية، الاجتماعية، الحضارية، السياسية والقوة المادية والاقتصادية، الدينية والعقائدية.¹

هذه الظروف تطورت وتفاعلت عبر فترات طويلة أدت إلى تجمع الأفراد، وولادة شعور لديهم بضرورة التعايش معا والرغبة في تبادل المنافع وتحقيق الحاجيات المختلفة المشتركة في أماكن محددة، ومع تطور الأحوال ظهرت فئة حاكمة لهذه الجماعة فرضت سيطرتها عليها.

د- نظرية الصراع الطبقي:

ارتبطت هذه النظرية بكل من المفكرين كارل ماركس وفريدريك إنجلز، حيث اعتبرا أن الدولة هي أداة للصراع الطبقي، وأن سيطرة طبقة ما على جهاز الدولة كأداة لسيطرتها على سائر الطبقات في المجتمع، وكانت لهذه النظرية تطورات مهمة في إطار ما عرف بالماركسية.

هـ- نظرية العقد الاجتماعي:

إن هذه النظرية تنظر للدولة ليس من خلال العقل ولا على أساس العقيدة، وإنما اعتمادا على الإرادة. كما تنطلق هذه النظرية من فكرة الحاجة إلى وجود الدولة التي نشأت نتيجة اتفاق، أو تعاقد الأفراد فيما بينهم بشكل ضمني، أو علني، رغبة إضفاء التنظيم على حياتهم المشتركة، وتحقيق حمايتهم، يتنازلون تنازلا مطلقا عن سيادتهم لصالح الحاكم، الذي ضمن لهم الأمن والاستقرار، ولا يحق لهم الثورة على هذا الحاكم، ما دام هذا الأخير لم يكن طرفا في العقد.²

¹ المرجع السابق، ص 154.

² طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص 54.

والمقصود بذلك أن الدولة ما هي إلا تنظيم وضعي من صنع الإنسان، من أجل ترتيب حياته على أساس المنفعة، ومن أجل التوفيق بين مطالبه ومطالب غيره، فالدولة يتم تفسيرها من خلال مبدأ المنفعة القائمة على التعاقد.¹ فالأفراد ينتقلون من خلال هذا العقد من مرحلة الطبيعية إلى مرحلة خدمة المصالحة العامة وتحقيق العدالة.

ارتبطت هذه النظرية بكل من **توماس هوبز، جون لوك، جون جاك روسو**. ورغم أن هؤلاء المفكرين يؤصلون لنشأة الدولة وقيام السلطة بإبرام عقد بين الأفراد، فإنهم اختلفوا في النتائج التي توصلوا إليها، فاختلفوا فيما بينهم في تفسير العقد الاجتماعي.

فمن جهة اتفقوا على أن هذا العقد يقوم على فكرتين أساسيتين:

- إحداهما وجود حالة فطرية أو بدائية عاشها الأفراد، التي تمثل ما قبل المجتمع المنظم.
- وثانيهما الشعور الدائم لدى هؤلاء الأفراد بعدم كفاية هذه الحالة الفطرية لتحقيق المصالح وإشباع الحاجات: الأمر الذي أجبرهم على الاتفاق فيما بينهم، والتعاقد على الخروج من هذه الحياة بمقتضى عقد اجتماعي ينظم لهم حياة حرة ومستقرة.
- ومن جهة أخرى نجدهم اختلفوا في تفسير ووصف الحالة الطبيعية السابقة على التعاقد، من حيث كونها خيرا أو شرا. وفي تكييف هذا العقد وتحديد أطرافه ونتائجه ومضمونه.

ثانيا- مفهوم بناء الدولة (State- building)

ارتبط مفهوم بناء الدولة بشكل أساسي في الفترة التي مثلت بداية نهاية الاستعمار التقليدي واستقلال معظم دول العالم، هذه الدول المستقلة حديثا كانت مطالبة ببناء دولة تكون قادرة على مواجهة التحديات التي كانت مطروحة والتي لا تزال موجودة، مثل تحقيق

¹ المرجع السابق، ص 55.

التنمية الاقتصادية، التعليم، الصحة، بناء مؤسسات فاعلة... كما شاع مفهوم بناء الدولة بعد الحرب العالمية الثانية.

1- تعريف بناء الدولة:

ساد المفهوم التقليدي لبناء الدولة في الفترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، وحتى نهاية الحرب الباردة، وكان يركز على إقامة مؤسسات مستقرة تقوم على أساس الدساتير والقوانين، هدفها تحقيق التنمية بكل أبعادها الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، من أجل التحرر من الاستعمار الجديد والتبعية، وتحقيق الأمن والاستقرار.

في حين شاع استخدام مفهوم بناء الدولة بعد الحرب الباردة، وارتكز على إعادة بناء الدول الفاشلة، التي باتت تشكل أزمات في النظام العالمي وأصبحت مصدرا لتهديد الأمن، والسلم والاستقرار الإقليمي والدولي. وتفتقد هذه الدول أيضا إلى الديمقراطية، ويغيب فيها احترام حقوق الإنسان، والأقليات، وحقوق المواطنة الحقيقية، المبنية على المساواة بين الأفراد، والتي عرفتتها الكثير من الدول في مناطق متعددة من العالم. مما أسفر عن تدخل الأمم المتحدة والدول الديمقراطية للاهتمام بشؤون هذه الدول ومساعدتها من أجل إعادة بناء مكوناتها على أسس صحيحة.

وعن تعريف بناء الدولة هناك العديد من المساهمات من قبل المفكرين السياسيين، والدول الكبرى، وحتى المنظمات الدولية. اختلفت هذه المساهمات من حيث الأولويات التي يجب أن يقوم عليها بناء الدولة، وكذا من حيث الهدف، والفواعل الأساسية التي يقع على عاتقها بناء الدولة. وعلى العموم سوف نقدم بعض التعاريف لبناء الدولة كالآتي:

تعرف الموسوعة السياسية الميسرة بناء الدولة: بأنها عملية إقامة المؤسسات والهيكل السياسية للدولة وأدائها لوظائفها بفعالية، وأساس نجاح عملية بناء الدولة يكمن في توسيع نطاق مزاوله الحقوق وأداء الواجبات العامة.

قدم فرانسيس فوكوياما في كتابه "بناء الدولة"، تعريفا لبناء الدولة، أين أكد على أن بناء الدولة عملية تاريخية طويلة ومعقدة تتطلب تدرجا وتوافقا داخليا. هذا وعرف بناء الدولة: بأنه تقوية المؤسسات القائمة وبناء مؤسسات جديدة فاعلة وقادرة على البقاء وتحقيق الاكتفاء الذاتي، مما يعني أن بناء الدولة هو النقيض لتحجيمها، وأن قوة الدولة تظهر في قدرتها على فرض القوانين وتنفيذ السياسات.¹ هذا يعني أن بناء الدولة هو تأسيس مؤسسات فعالة وليس مجرد تغيير الحكام. حيث أن المؤسسات القوية هي القادرة على ضمان تنمية مستدامة.

كما يعتبر فوكوياما في ذات الكتاب أن أساس التطور الاقتصادي ينبع من عوامل سياسية مرتبطة بتطوير المؤسسات السياسية وأساس الشرعية أي ببناء الدولة، وعن المكونات الأساسية التي تتوقف عليها عملية إقامة المؤسسات، فضلا على ذلك أن هذا المفكر يطرح في ذات الكتاب مفهوم بناء الدولة كشرط أساسي للحكم الراشد، وكيف تتدخل الدول القوية لبناء المؤسسات والحوكمة الرشيدة في الدول الضعيفة.

وعن الديمقراطية قدم هذا المفكر أساسا متينا يقوم عليه بناء الدولة، إذ يرى أن الديمقراطية وحدها تكون غير كافية لضمان الحكم الراشد، فهو يرى أن التسلسل المنطقي هو أولا بناء الدولة القوية بمؤسساتها، ثم لاحقا توسيع قاعدة المشاركة السياسية.

ومن بين كذلك الذين تناولوا موضوع بناء الدولة، المفكر صامويل هنتنغتون في كتابه النظام السياسي في مجتمعات متغيرة سنة 1968. والذي عندما بحث عن كيفية إيجاد الاستقرار السياسي في الدول الحديثة الاستقلال، لا يعطي الأولوية للتنمية الاقتصادية ولقضايا الحرية، بل يركز على أهمية الاحتكار الشرعي للسلطة السياسية، من خلال مؤسسات سياسية تعكس المصلحة المشتركة.

¹ فرانسيس فوكوياما، بناء الدولة، النظام العالمي ومشكلة الحكم والإدارة في القرن 21، ترجمة مجاب الإمام، العبيكان، 2007، ص 11.

حسب هذا الطرح فإن عملية بناء الدولة تتمثل بالدرجة الأولى في إيجاد مؤسسات شرعية تحتكر الاستخدام الشرعي للقوة المادية، لكن الهدف الأسمى إلى جانب ذلك، أي إلى جانب بناء المؤسسات هو إيجاد الأسس التي تمكن الدولة من الاستجابة لتوقعات ومطالب الشعب وكسب تأييدهم وولائهم وبالتالي كسب شرعية وجودها. وهكذا يصبح الاحتكار الشرعي للسلطة وسيلة من أجل تحقيق هدف تمكين الدولة من القيام بباقي الوظائف والأنشطة المرجوة من قبل أفراد المجتمع.

وتعرف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بناء الدولة بأنها: عملية ذاتية لتعزيز قدرات ومؤسسات وشرعية الدولة من خلال علاقات الدولة بالمجتمع. حيث يركز هذا التعريف على أن أساس بناء الدولة هو الانطلاق من الرغبة الذاتية في التغيير. التي تكمن لدى مختلف الفاعلين الوطنيين لتقوية مؤسساتها، وفي نفس الوقت تقوية علاقة هذه المؤسسات بالمجتمع. مما يعكس بالإيجاب على الاستقرار السياسي¹.

كما حددت هذه المنظمة نقاط أساسية حول مفهوم بناء الدولة في التالي²:

- يرتبط بناء الدولة بتلك العمليات السياسية التي يتم من خلالها تسيير العلاقات الاجتماعية- السياسية.

- الشرعية والتي تعني قبول ورضا الشعب للسلطة السياسية، وهي غاية ووسيلة لبناء الدولة الناجحة.

- تعزيز قدرة الهياكل الإدارية المركزية، وحضور الحكومة الدائم من خلال فعالية الخدمة المدنية التي تعزز شرعية الدولة.

¹ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، دعم بنا الدولة في أوضاع الصراع والهشاشة: دليل السياسات، منشورات 2011، ص 21.

² المرجع نفسه، ص 22.

وعليه يتضح من خلال التعاريف السابقة، أن عملية بناء الدولة هي عملية متشعبة ومستمرة، تستمد أسسها ومتطلباتها من طموح وعقلانية وديناميكية الفاعلين السياسيين في الدولة، إلى جانب قوة هيكله مؤسساتها ومدى انسجامها مع مطالب ورغبات مكوناتها المجتمعية.

وبذلك تتجاوز عملية بناء الدولة كونها عملية تقنية لإقامة مؤسسات حكومية جديدة، فهذه الأنشطة يمكن وصفها ببناء المؤسسات، أما عملية البناء فلا تتوقف فقط على بناء المؤسسات ذات الطابع الرسمي. ولكن يجب أن تعمل هذه الأخيرة ضمن السياق الاجتماعي النابعة منه. فالمؤسسات تحتاج أن تكون متجذرة في المجتمع حتى لا تكون شكلية.

وفي سياق تحديد مفهوم بناء الدولة يظهر مصطلح بناء الأمة، وهنا تطرح جدلية تدور حول حاجة الدولة الوطنية إلى بناء الدولة أم إلى بناء الأمة. في هذا الصدد يرى فرانسيس فوكوياما أن هناك ثمة فرق بين المصطلحين. إذ يعتبر أن بناء الأمة مصطلح يستخدم في لغة السياسة أما في - الخطاب الأكاديمي- فيطلق عليه بناء الدولة، ووفقا للمنظور الأمريكي إن مفهوم بناء الدولة يعد مفهوما معقدا لأنه يتداخل مع بناء الأمة التي تعكس "تجربتها الوطنية". فدستور الولايات المتحدة يعد الإطار المرجعي للمواطن والتاريخ والهوية المشتركة، حيث يرى الكثير من الأميركيين أن دولتهم وأمة بلادهم في جوهرها لها حدود مشتركة تستمدتها من إعلان الاستقلال والدستور¹. أما جيمس دوبنز James Dobbins فقد قدم نموذج جديد لحل جدلية التداخل بين مفهومي بناء الأمة وبناء الدولة بتحليل ظاهرة إعادة بناء الدولة من زاوية التدخلات الأمريكية بناء على خبرتها التاريخية في هذا المجال.

2- مفهوم الدولة الفاشلة Failed state

¹ Bogdandy, A. von, Häußler, S., Hanschmann, F, *State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approaches*. Max Planck Yearbook of United Nations Law, 2005, p 593.

ارتكز مفهوم بناء الدولة على إعادة بناء الدول الفاشلة، والسؤال المطروح ماذا نقصد بالدولة الفاشلة؟ ولعل الإجابة تنطلق من أنه: يوجد العديد من التعريفات التي سادت في الأدبيات السياسية، تختلف في مضمونها من مفكر لآخر. وذلك راجع لاعتبارات سياسية وما تقتضيه مصالح الدول الكبرى. ولكن رغم ذلك سوف نقدم بعضاً منها.

فمثلاً نجد أن "فوكوياما" في كتابه بناء الدولة قد حلل ضعف الدولة في العالم المعاصر مميزاً بين قوة الدولة ووظائفها، واعتبر أن الدول الضعيفة والفاشلة هي التي تعجز عن فرض القانون وتقديم الخدمات العامة وضمان الشرعية السياسية. وبالمقابل فهذه الدول تتحول إلى مصدر للأزمات العابرة للحدود كالنزاعات، الأوبئة، الهجرة. كما أكد أنه من الخطأ نشر الديمقراطية في الدول الضعيفة، فمن الأهم بناء دول قوية أولاً التي تكمن في القدرة المؤسسية، التي تعني قدرة الدولة على تخطيط وتنفيذ سياساتها وفرض القوانين بإنصاف وشفافية. فهو يؤكد على أن بناء الأمة عملية أعمق من بناء مؤسسات الدولة.

أما المفكر "روبرت روتبرغ" والذي يعتبر من أهم المفكرين الذين اهتموا بمسألة الدولة الفاشلة حيث يعرفها انطلاقاً من عدم قدرتها على القيام بوظائفها الأساسية، كتوفير الأمن بأبعاده المختلفة، خاصة فيما تعلق بحماية حدودها والدفاع عن مواطنيها من التهديدات الخارجية، فضلاً عن عدم قدرتها على تقديم الخدمات الاجتماعية للمواطنين وغيرها. وفي هذا الصدد يعتبر أن الدولة الفاشلة هي: "الدولة- الأمة تفشل بسبب معاناتها من العنف الداخلي، ولم تعد قادرة على توفير السلع السياسية الأساسية لسكانها، وحكوماتها تفقد شرعيتها، وحتى وجود الدولة نفسها يصبح غير شرعي في نظر وقلوب عدد متزايد من مواطنيها"¹.

¹ Robert Rotberg, *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton University Press, 2004, p 4.

في حين يرى سارج سور أنها تلك الدولة التي لا تستطيع حل مشاكلها بمفردها، فهي بحاجة إلى تدخل خارجي، حتى في حالة غياب موافقة الدولة المعنية¹. ما نلاحظه من هذا التعريف أنه يركز على كيفية تغيير واقع الفشل من خلال الحاجة إلى تدخل خارجي، مع غياب لمبدأ السيادة.

وفي نفس السياق يميز "جون غروس" بين أربع أنواع من الدول الفاشلة، عل أساس أنه عندما تفقد السلطة السياسية في الدولة السيطرة على الإقليم، تصبح غير قادرة على القيام بوظائفها الأساسية مثلما ذكره روبرت روتبرغ. تشير هذه الأنواع إلى أن:

1- حسب النوع الأول، الدولة الفاشلة هي التي تفقد السيطرة على صيانة النظام الداخلي، وحماية إقليمها من التهديدات الخارجية، وتصبح غير قادرة على القيام بالحروب.

2- أما النوع الثاني فيركز على أن الدولة الفاشلة هي التي تفقد الكثير من شرعيتها عندما لا تستطيع السيطرة على النظام الداخلي. ولكنه يؤكد على أن المؤسسة العسكرية تبقى قوية للدفاع عن إقليمها.

3- في حين يشير النوع الثالث إلى أن الدولة الفاشلة هي التي لا تستطيع شن الحروب وحماية إقليمها، ولكن تبقى لها القدرة نسبيا في المحافظة على النظام الداخلي.

4- أما النوع الرابع فيشير إلى تلك الدولة الفاشلة التي تفقد السيطرة على حفظ النظام الداخلي في مناطق محدودة من إقليمها، مع الحفاظ على قدرتها على حماية مناطق هامة كعاصمة الدولة، الموانئ، المنشآت البترولية.

يتقاطع مصطلح الدولة الفاشلة مع بعض من المصطلحات المشابهة له، مثل الدولة الضعيفة، الدولة المنهارة، والدولة الهشة. وعليه من الضروري التمييز بينها. "فالدولة

¹ Serge Sur, 'Sur les états défaillants', *Commentaire*, no 112 (hiver 2005-2006), pp. 891.

الضعيفة" هي تلك الدولة التي تجد صعوبة في توفير حاجيات السكان مثل التعليم، الصحة، والخدمات الاجتماعية الأساسية، وتوفير الأمن.

ويعرفها **جويل مجدال Joel Migdal** على أنها الدولة التي لا تمتلك القدرات لاختراق المجتمع وتنظيم العلاقات الاجتماعية، واستخراج الموارد وتخصيصها، أو استخدامها بطرق محددة. فهي بذلك عاجزة عن تنظيم مجتمعها وتحقيق تطلعاته ومصالحه.¹

أما الدولة المنهارة فهي التي تكون السلطة (القوة الشرعية)، والقانون والنظام السياسي قد تعرضت كلها للانهايار التام وأصبحت بحاجة إلى إعادة البناء.

في حين ينظر إلى الدولة الهشة على أنها الدولة التي تمر في طريقها بمراحل الهشاشة. وهنا ليس من السهل التمييز بينهما. لكن رغم ذلك تعددت تعريفات الدولة الهشة وعرفت بأنها الحالة التي تكون فيها الحكومة والهيئات العمومية ليس لها الإمكانيات، والإرادة السياسية لضمان الأمن وحماية المواطنين، وغير قادرة على التسيير الفعال للقضايا العمومية. وغير قادرة كذلك على مكافحة الفقر الذي يعاني منه السكان.

ولقد فرض مفهوم الدول الهشة أو بصفة أدق صفة "الهشاشة" نفسه تعويضا لتعبير "الفاشلة" الذي انتشر بداية التسعينيات مع كل من **هالمان وغانتر**. وهي في نظرهما تلك الدول التي فشلت في عدة مستويات، وبدرجات متفاوتة، هي الدول الأقل أداء في العالم، نتيجة عدم قدرة حكومتها أو عدم اهتمامها بتحقيق المطالب الأساسية لمواطنيها من أجل تحقيق التنمية المستدامة².

¹-Joel S Migdal , State in Society : studying how states and societies transform and constitute one another, Cambridge University Press, 2001, p 58.

² عبد العاطي عامر سالم الحاج، "الدولة الهشة في إفريقيا وإشكالية بناء الدولة الوطنية"، مجلة جامعة بني وليد للعلوم الإنسانية والتطبيقية، جامعة ليبيا، العدد 30، ديسمبر 2023، ص 397.

3- خصائص عملية بناء الدولة:

ويمكن أن نستخرج من التعاريف السابقة جملة من الخصائص تتميز بها عملية بناء الدولة والتي يمكن أن نقدمها في النقاط التالية¹:

* هي عملية (process) : إنها ليست مرحلة واحدة فقط، بل هي تطور يعبر عن مجموعة من المراحل المستمرة والمتناسقة، التي تشير إلى مجموعة التطورات والتغيرات التي تحدث في هيكل ووظائف الأبنية السياسية المختلفة، والتفاعلات والأنماط السياسية المرتبطة بها.

* الديناميكية (Dynamic) والاستمرارية: لأنها لا تنتهي عند نقطة معينة، فهي تقتضي وجود استمرارية وحركية دائمة من طرف الهياكل والأبنية السياسية، تهدف إلى تطوير النظام السياسي لمواكبة الظروف والتغيرات الجديدة.

* النسبية (Relative): تكتسب مضامين متباينة بسبب اختلاف البيئة الثقافية والحضارية، ونسق القيم السائدة، فعملية بناء الدولة لا تتم في فراغ، ولكنها تتم ضمن أطر تاريخية وحضارية وثقافية.

* الحياد (Neutrality): هي مفهوم محايد من حيث دلالاته الأخلاقية، أو الشكل السياسي الذي يتخذه النظام السياسي. فالدراسة العلمية والموضوعية لعملية بناء الدولة لا تكون بالافتراض أنها عملية حتمية، سواء من حيث حدوثها، أو سرعتها أو نتائجها، بل هذا ما يحدده الإطار التاريخي والمجتمعي للعملية داخليا وخارجيا.

¹ Aidan Hehir , Neil Robinson , **State –Building. Statebuilding: Theory and Practice.** London: Routledge, 2007 p53.

* العالمية (universality): تحدث هذه العملية في كل المجتمعات والنظم السياسية وبأشكال مختلفة، وليست خاصة بدول أو منطقة معينة دون غيرها من المناطق، لكن عملية البناء تتفاوت من حيث الوتيرة ودرجة الإنجاز بين الدول النامية والدول المتقدمة.

إن عملية بناء الدولة تدل على مسار سياسي بالدرجة الأولى، مضامينه وأهدافه تختلف بحسب القائمين على تلك العملية، وأهدافهم ومصالحهم ومذاهبهم، وبحسب السياق الاجتماعي والاقتصادي السائد خلال عملية البناء. وعليه يتضح وجود أبعادا ترمي هذه العملية إلى تحقيقها وفقا للتباين في السياقات البيئية. بناء على ذلك، يمكن القول أن عملية البناء كمفهوم ارتبطت بنمط الدولة التي تسعى إلى إيجادها. إن هذا التباين الأنطولوجي الذي فرض تعاريف ابستمولوجية متعددة حول الظاهرة لدليل واضح على دينامية مفهوم بناء الدولة على المستوى النظري والمنهجي.

وجاء منطلق المؤسساتية الليبرالية الجديدة للتركيز على إنشاء وبناء قدرات المؤسسات، بمعنى آخر البحث في بناء قدرة مؤسسات الدولة على توفير الظروف الملائمة للتنمية التي يقودها السوق. وذلك بتوجيه قدرة مؤسسات الدولة إلى المجالات التالية: الإدارة الاقتصادية، السياسات الهيكلية، وسياسات الاندماج الاجتماعي، العدالة وإدارة القطاع العام ومؤسساته، ويتم تقييم القدرات وفقا لمعياري الهدف والتقنية، وذلك في ظل مشاكل التنمية التي تواجهها الدول الهشة وهي ضعف سياسات الحكم ومؤسساته الذي يدعم الأداء الفعال للأسواق كما ظهر في نفس السياق "النيو-ليبيرالي" اتجاه يدعو إلى ربط الديمقراطية ببناء القدرات.

إذن بناء قدرات مؤسسات الدولة هو عملية بناء خيارات من خلال نظم مؤسساتية، وقد تزامن هذا الطرح مع بروز نظريات الخيار العقلاني والتي جاءت كمحصلة للثروة العلمية الثانية في حقل السياسة المقارنة، حيث أضفى ذلك على عملية بناء الدولة بعدا استراتيجيا عقلانيا، وفرض نسق معيناً يجعل عملية البناء تتم من خلال اختيار بديل أمثل من بين البدائل الممكنة.

هذا الاختيار قائم على حساب اقتصادي محض أقل خسائر بأقل تكاليف في وقت قياسي. ولكن لم ترق هذه التصورات إلى مصاف المقاربة العلمية الشاملة للظاهرة لأن كل مدرسة أو منظور ركز في تحليله على متغيرات محددة، فرضها سياق معين، إلا أن ما أفرزه الواقع الراهن للدولة في ظل العولمة من مشكلات وتحديات، يجعلنا نختبر مدى القصور التحليلي للافتراضات التي وردت في المنظورات السابقة.

ثالثاً- المقومات الأساسية لبناء الدولة

إن عملية بناء الدولة تعتمد على مجموعة من الأسس والمرتكزات والتي يمكن أن نوجزها في النقاط التالية:

1- تأسيس عقد اجتماعي:

يعتبر جوهر البناء السياسي بين الدولة ومواطنيها، ويستند إلى تمكين مختلف القوى والتكوينات الاجتماعية من التعبير عن مصالحها، وتوفير ضمانات تمثيلها في هيكل الدولة ومؤسساتها.

2- القاعدة المؤسساتية:

المتتمثلة في المؤسسة الدستورية، حيث أن الدولة تنهض بوظائفها المتنوعة من خلال الإدارة الحكومية المتمثلة في مؤسساتها التشريعية، التنفيذية والقضائية. فالسمة اللازمة والمميزة للدولة الحديثة هي دولة مؤسسات، حيث أصبح بناء الدولة وتأسيس سبل النمو والتجديد الحضاري فيها يعتمد أساساً على كفاءة وفعالية مؤسساتها. ولا تتحقق هذه الفعالية إلا من خلال محتوى دستوري قانوني، حيث يعتبر الدستور والقانون المرجعية لمختلف العمليات والتفاعلات السياسية. فالدستور هو مؤطر للحياة السياسية، والمقنن لدولة الحق والقانون.

3- زيادة قدرات التنظيم والإنجاز:

زيادة قدرات الدولة تعني تحسين القدرة الذاتية للدولة على التنظيم والإنجاز بأكثر فاعلية من خلال إعادة توزيع الأدوار وإعادة بناء المؤسسات وإصلاحها لتصبح أكثر فاعلية وكفاءة، وتفعيل المحاسبة والمساءلة وذلك من أجل خلق علاقات إيجابية متبادلة بين الدولة والمجتمع، حيث تقوم الدولة من خلال هذه العلاقات بتوفير مختلف الخدمات لشعبها، الأمن، العدالة، وتحسين الظروف المعيشية وتوفير الخدمات العمومية، كالتعليم والصحة، في المقابل فإن للمجتمع واجبات تجاه الدولة كدفع الضرائب والقبول باحتكار الدولة لقوة الإكراه وبالقيود على الحرية في إطار القانون.

إن عملية بناء الدولة تتطلب إعادة بناء مؤسساتها وتعزيزها مثل إصلاح الجهاز البيروقراطي، باعتباره الجهاز التنفيذي الذي يعطي للسياسة العامة للدولة مضمونا واقعا فالبيروقراطية هي ظاهرة اجتماعية صاحبت ظهور الدولة الحديثة، لأنه لا يمكن بناء الدولة بدون وجود الحد الأدنى من القدرة الإدارية.

4- تفعيل التنمية السياسية:

تتمحور حول تطوير قدرات مؤسسات الدولة على التعامل مع بيئتها الداخلية والخارجية، من أجل تحقيق المزيد من الديمقراطية والتنمية، فالتنمية السياسية تمكن الدولة من تحقيق أكبر قدر ممكن من الديمقراطية والمشاركة السياسية التي تفعل الحوار الوطني، وتهيئة الظروف المناسبة للتنمية التي تساعد في توفير القيم المادية والمعنوية الأساسية للمجتمع ككل، وتساهم في تغيير المعتقدات من أجل التحول إلى المجتمع الحديث القائم على معايير المساواة والمواطنة من أجل تحقيق الاندماج الوطني.

فالتنمية السياسية تساهم في بناء الدولة الحديثة، حيث تقوم على جملة من المقومات والآليات التي تضمن تحقيق الاستقرار والفعالية في إدارة الشأن العام. منها تحديث

المؤسسات السياسية من خلال بناء مؤسسات قوية ذات اختصاصات واضحة، قادرة على اتخاذ القرار وتنفيذه بكفاءة، بما يعزز من قدرة الدولة على الاستجابة لمتطلبات المجتمع. كما يشكل توسيع المشاركة السياسية عنصراً محورياً، إذ يتيح للمواطنين المساهمة في صنع القرار ورسم السياسات العامة، الأمر الذي يعزز الثقة بين الدولة والمجتمع ويكرّس الشرعية السياسية¹.

5- بناء الثقة لدعم الشرعية وتحقيق الاستقرار السياسي:

إن الدولة الديمقراطية تحتاج إلى حد أدنى من الثقة الشعبية لمواصلة عملية البناء. فالثقة ترتبط بدرجة كبيرة بشرعية النظام السياسي، وبتأييده من قبل المواطنين فكلما زادت ثقة المواطنين فيه، كلما ارتفعت شرعيته وكلما انعدمت الثقة الشعبية فيه فقد شرعيته، مما يؤدي إلى زعزعة الاستقرار السياسي، وبالتالي تعثر بناء الدولة. وانعدام الثقة سيؤدي إلى عزوفهم عن المشاركة في الحياة العامة، ويخلق دولة هشة غير قادرة على تعبئة الموارد الوطنية، أو وضع خطة شاملة للتنمية الوطنية بسبب انعدام الثقة المتبادلة بين مختلف الأطراف، سلطة ومجتمع.

6- القطاع العام:

يمثل القطاع العام في عملية بناء الدولة أجهزة الإدارة العامة، كونها فاعل رسمي في بلورة السياسات العامة وتنفيذها، وهذا يتوقف على فعالية هذا الجهاز في القيام بوظائفه. هذا وتعتبر الإدارة العامة العنصر الأساسي لبناء الدولة، من منطلق عامل التكامل البنوي الوظيفي بين الدولة والسلطة، باعتبار أن الإدارة هي مجموعة المؤسسات والأجهزة الإدارية الحكومية المسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة.

¹ صموئيل هنتنغتون، النظام السياسي في مجتمعات متغيرة، ترجمة حسام نائل، بيروت: دار التنوير، 2017. ص 45.

7 - القطاع الخاص:

هناك تحول واضح نحو الاعتماد على القطاع الخاص واقتصاد السوق، وتطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي للعديد من الدول. فالقطاع الخاص من بين الآليات المساهمة في عملية بناء الدولة، إذ يسهم في توفير الخبرات والمال والمعرفة اللازمة لذلك بالشراكة مع أجهزة الدولة الرسمية وغير الرسمية.

8- المنظمات غير الحكومية (المجتمع المدني):

يعتبر المجتمع المدني أحد الفواعل غير الرسمية المساهمة في بناء الدولة الحديثة. والذي يتنامى دوره في المشاركة في رسم السياسات العامة للدولة وتحقيق التنمية، وما يؤديه من وظائف حيوية تتجاوز الأدوار التقليدية. فالدولة لم تعد كيانًا أحادي الفاعلية، بل أصبحت نتاج تفاعل بين مؤسسات رسمية وأخرى غير رسمية، في مقدمتها منظمات المجتمع المدني التي تمثل همزة وصل بين المواطن والسلطة¹.

فالمجتمع المدني يقوم بمجموعة من الأدوار تتكامل مع وظائف المؤسسات الرسمية، وتسهم في تعزيز شرعية النظام السياسي وتحقيق الاستقرار المجتمعي. وفي ظل التحولات السياسية والاجتماعية التي عرفتها الدول، برزت الحاجة إلى مجتمع مدني نشط وفعال، قادر على تأطير المواطنين، والدفاع عن مصالحهم، والمساهمة في توجيه السياسات العمومية. ومن هذا المنطلق، تتجلى هذه الأدوار في الآتي:

- يشكل المجتمع المدني فضاء لإنتاج القيم والمعايير التي تقوم عليها الدولة الحديثة، كالمواطنة، الحرية، المساواة، واحترام حقوق الإنسان، كما يعمل على ترسيخها في الوعي

¹ إيمان حسن، المجتمع المدني والدولة والتحول الديمقراطي. ط2، سلسلة كتيبات برلمانية، معهد البحرين للتنمية السياسية، 2017، ص 40.

المجتمعي من خلال أنشطته وبرامجه المختلفة، وهو ما يجعل منه فاعلاً أساسياً في بناء الثقافة السياسية الداعمة للدولة الديمقراطية.

- يساهم المجتمع المدني في تعزيز الديمقراطية والمشاركة السياسية، وقد تعززت هذه الوظيفة حين ارتبط بعملية التحول الديمقراطي خلال العقدين الأخيرين من القرن الماضي، الذي ترافق مع بدايات الموجة الديمقراطية الثالثة. وقد اعتبرت العديد من الأدبيات المجتمع المدني فضاءاً للتعبير الحر، وتكوين وعي سياسي جماعي يساهم في بناء دولة قائمة على التعددية والتداول السلمي على السلطة، وفي هذا الإطار قدم روبرت بوتنام دراسة اهتم فيها بالسؤال عما يجعل الديمقراطية تعمل أو لا تعمل، واختتمها بتأكيد أن الديمقراطية تعمل بشكل أفضل في المناطق أو الدول التي يوجد فيها مجتمع مدني قوي، أي مستوى عال من التعاون الاجتماعي القائم على التسامح والثقة والمشاركة¹.

- يؤدي المجتمع المدني دوراً مهماً في الرقابة على السلطة ومساءلتها، فهذا الدور الرقابي للمجتمع المدني يمثل أحد أبرز أدواره في بناء الدولة الحديثة، حيث يشكل آلية غير رسمية لكنها مؤثرة في ضبط أداء السلطة العمومية وتوجيهه نحو تحقيق الصالح العام. فلا تقتصر وظيفة منظمات المجتمع المدني على الملاحظة السطحية، بل تمتد إلى الرصد المنهجي للسياسات العمومية، وتحليل مخرجاتها، وتقييم مدى اتساقها مع مبادئ الشفافية والمساءلة. ومن خلال أدوات متعددة، كالتقارير الدورية، وآليات الضغط السلمي، تساهم هذه المنظمات في كشف أوجه القصور والانحراف في أداء المؤسسات الرسمية. وعلاوة على ذلك، فإن هذا الدور الرقابي لا يقتصر على البعد السلبي المتمثل في كشف التجاوزات، بل يمتد إلى تعزيز الحكامة الجيدة من خلال تقديم مقترحات إصلاحية، والمساهمة في بلورة سياسات أكثر استجابة لاحتياجات المواطنين. فالمجتمع المدني، بما يمتلكه من قرب ميداني من

¹ المرجع السابق، ص 56.

مختلف الفئات الاجتماعية، يكون أكثر قدرة على نقل الانشغالات الحقيقية للمجتمع إلى دوائر صنع القرار، مما يجعل عملية صنع السياسات أكثر شمولاً وواقعية¹.

بهذا المعنى، يشكل المجتمع المدني قوة ضغط إيجابية تفرض على الحكومات تحسين أدائها، والانخراط في منطق الاستجابة بدل الانغلاق، وهو ما يؤدي في النهاية إلى تكريس مبدأ سيادة القانون وتعزيز الثقة بين الدولة والمجتمع، باعتبار أن السلطة لا تعود فاعلاً منفرداً، بل تخضع لرقابة مجتمعية مستمرة.

إن المجتمع المدني يمثل دعامة أساسية في بناء الدولة، ليس فقط بوصفه فاعلاً مساعداً، بل كشريك حقيقي في صياغة السياسات وتحقيق التنمية وترسيخ الديمقراطية. فكلما كان المجتمع المدني قوياً وفعالاً، كانت الدولة أكثر تماسكاً وشرعية واستجابة لمواطنيها.

رابعاً- نظريات بناء الدولة

تعددت الاتجاهات الحديثة التي تناولت إشكالية بناء الدولة بين أطروحة التبعية وفي مقابلها تنتصب أطروحة التحديث، وكلاهما له مقولاته وأطر تحليله.

1- بناء الدولة من منظور التبعية:

تعتبر نظرية التبعية بمثابة الرد النظري والتفسير المختلف عن نظرية التحديث ورؤيتها لعملية بناء الدولة. فالتخلف الذي يعيق بناء الدولة في جوانبها السياسية والاقتصادية ليس سببه الطبيعة التقليدية التي تميز ثقافة شعوب العالم الثالث، ولا هو ناتج عن غياب الاحتكاك بالعالم المتقدم وثقافته. بل حسب هذه النظرية فإن ذلك التلاصق كان موجوداً بين الدول المتخلفة والدول المتقدمة وهو الذي أنتج التخلف.

¹ سعد الدين إبراهيم، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي، القاهرة: مركز ابن خلدون، 2000، ص 45.

فهذه النظرية تركز على الجانب الاقتصادي، كون الدول النامية هي ضمن دول الهامش أو الجنوب في مقابل دول المركز أو الشمال الغني. حيث يرجع هذا الاتجاه التخلف في الدول النامية إلى الطرف الرأسمالي الذي يمثل المؤثرات الخارجية التي لها أثر سلبي في تشكيل الدولة التابعة. وهذه العلاقة تهدد سيادة الدول النامية وبالتالي فهي دول تابعة لا تؤثر على البناء الاجتماعي الداخلي إلا من خلال علاقة التبعية، وينتج عن هذه العلاقة ثلاثة أطراف أساسية هي الدولة، البناء الاجتماعي الداخلي، البناء الاجتماعي الخارجي الرأسمالي العالمي¹.

ويتم من خلال هذه الأطراف الثلاثة تحليل أي وحدة من وحدات النظام العالمي، فبناء الدولة في سياق التبعية يؤثر في البناء الاجتماعي ويتأثر بها. لكن تبقى هذه العلاقة غير تكاملية، فالبناء الاجتماعي الخارجي هو بناء وسيط لأنه يتشكل في ظروف خارجية. وهو يمارس تأثيره على بناء الدولة في ظل هذه الظروف الخارجية.

غير أن الإقلاع الاقتصادي الذي حققته بعض الدول كالصين والهند سنوات الثمانينيات بين عيوب هذه النظرية، وتراجع تحليلاتها خاصة بعد الانتقادات التي وجهت لها، والمرتكزة أساسا على إهمالها للعوامل الداخلية وأهميتها في البناء السياسي والاقتصادي، بعدما أهملت دور النخب والاقتصادات الوطنية في التخلف لهذه الدول (الفساد، غياب ثقافة المنافسة...). إضافة إلى أن هذه النظرية وضعت مفاهيم عامة كالتمتية، التخلف، التبعية والتي تجعل من دراسة خصوصية المجتمعات، وتحليل الفوارق في التنمية بين الدول النامية أمرا صعبا.

2- بناء الدولة من منظور مدرسة التحديث:

يرى هذا الاتجاه أن البلدان النامية هي في طور أدنى من النمو أو أن هذه البلدان لم تندمج في الاقتصاد الشامل. وبالنسبة إليه فالتمتية والتخلف هما نتيجة من الظروف الداخلية

¹ سميير أمين، التطور اللامتكافئ: دراسة في التشكيلات الاجتماعية للراسمالية المحيطة، ترجمة برهان غليون، بيروت: دار الطليعة، 1974، ص 28-29.

التي تختلف بين الاقتصادات. جاءت نظرية التحديث لدراسة مجتمعات العالم الثالث انطلاقاً من التفريق بينها وبين المجتمعات المتقدمة، ومن هذا الباب سيطر المنظور التنموي على حقل السياسة المقارنة، وذلك بالتركيز على دراسة المناطق النامية وإيجاد معايير إقامة نظم مستقرة وديمقراطية. ومنها السير باتجاه نمو بيروقراطي رشيد وعقلاني، فتطور من نظم تعتمد على أنماط تقليدية كارزمية للسلطة إلى نظم تعتمد أنماط قانونية.

فاتخذت هذه النظرية من موضوع التنمية والتخلف أساساً لدراستها، بالنظر إلى الثقافة الأوروبية، على أنها مثالية وترى مستقبل الدول المتخلفة في قدرتها على إعادة إنتاج الأنظمة السياسية، والاقتصادية القائمة في أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية. وبحسب رواد هذه النظرية فيمكن تحقيق التنمية من خلال إتباع عمليات التنمية التي استخدمتها الدول، وعلى كل الدول أن تمارسها¹.

وتعود أصول النظرية إلى أفكار **ماكس فيبر**، التي وفرت الأساس لنموذج التحديث الذي طوره **تالكوت بارسونز**، حيث يشير التحديث إلى نموذج للانتقال التدريجي من المجتمع ما قبل الحديث أو التقليدي إلى مجتمع حديث.

لكن هذه النظرية أهملت الجانب التاريخي ووضعت قوانين عامة وفرضت نموذجاً للتنمية. وبالتالي يرى مثلاً **سمير أمين** أن أهم أسباب تخلف الدول النامية اليوم، هو طغيان الفكر التنموي الذي لا يتلاءم وأوضاع هذه الدول، فكانت أقل اهتماماً ببناء الدولة، بل قدمت تفسيرات على أن الدولة التقليدية سائرة في طريق الحداثة، فلبناء الدولة تحقق التقدم والازدهار ينبغي على الدول النامية التخلص من كل قيمة أو ثقافة غريبة.

فنظرية التحديث أسست نموذجاً غربياً متطوراً وحديثاً، على الدول النامية اتباعها متجاهلة جوانب تاريخية كالاستعمار وغيرها. وتعرضت هذه النظرية إلى العديد من

¹ فيريل هايدي، الإدارة العامة من منظور مقارن، ترجمة: محمد القاسم القيروتي، ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1985، ص 25.

الانتقادات، ووصفت بأنها ليست عملية وموضوعية وتفسيراتها غير كافية وغير مناسبة لوضع الدول النامية.

خامسا- العوامل المعيقة لبناء الدولة:

من أهم العراقيل التي تواجهها عملية بناء الدولة ما يلي:

- عدم استكمال بناء مؤسسات الدولة، والذي يظهر في عدم استقرار مفهوم الدولة في الوعي الجماعي لفئات واسعة من المواطنين.
- هشاشة الدولة وتضخم أجهزتها ومؤسساتها، من خلال عدد تلك المؤسسات وإجمالي العاملين بها وحصتها من الإنفاق العام.
- تعمق الفجوة بين الدولة والمجتمع، وهي الظاهرة المرصودة من خلال تدني المشاركة السياسية وغلبة المركزية على العملية السياسية.
- استفحال الفساد الإداري والسياسي والبيروقراطية في مؤسسات الدولة.

المحور الثاني
البيروقراطية

تمهيد

البيروقراطية ليست مجرد ترتيبات إدارية مجردة، وإنما ترتبط بتاريخ الدولة وتعريفها. كما تقترن بمفاهيم متنوعة مثل السلطة، العلاقات الرسمية والقرارات وغيرها. وتعد البيروقراطية في النظام السياسي سمة عامة لكل المجتمعات مهما اختلفت فلسفتها وطبيعة النظام الاقتصادي والسياسي والاجتماعي السائد فيها، وهي في جوهرها تعرف بأنا نظام إداري هرمي يركز على القواعد والإجراءات لضمان سير العمل بكفاءة. كما أنها تشكل جهازا عاما مهمته تنفيذ سياسات الدولة.

أولاً- مفهوم البيروقراطية والسلطة (عند ماكس فيبر)

1 - مفهوم البيروقراطية:

تعتبر البيروقراطية ضرورة تاريخية استوجبتها ظروف التطور الحضاري في المجتمعات الإنسانية. ومنذ القديم اقتضت المهام التي كانت تلقى على عاتق الحكومات كتوفير الأمن وجباية الضرائب أن يقوم الحكام الموظفين المؤهلين للقيام بهذه الوظائف. ومع مرور الوقت تطورت البيروقراطية في ظل وجود مناطق واسعة تسكنها جماعات كبيرة، التي أصبحت بحاجة إلى جهاز مركزي يعالج مشاكلها.

حظيت البيروقراطية باهتمام واسع من قبل المفكرين والفلاسفة عبر التاريخ، إذ سعت كتاباتهم إلى تفسير طبيعة الجهاز الإداري ودوره في بناء الدولة وتنظيم السلطة. من بينهم:

* **بن خلدون (1332 - 1406):** يعد بن خلدون من أوائل المفكرين الذين تناولوا

ظاهرة التنظيم الإداري والسلطة في الدولة بطريقة تحليلية سوسيولوجية. ورغم أنه لم يستخدم مصطلح البيروقراطية صراحة، إلا أن أفكاره التي أوردها في مقدمته شكلت أساسا مبكرا لفهم الوظيفة الإدارية والتنظيم البيروقراطي. كما يرى أن قيام الدولة واستمرارها يعتمد على وجود

جهاز إداري منظم يضمن تنفيذ أوامر السلطان وضبط شؤون الرعية. وهو ما يشبه الجهاز البيروقراطي.

لقد عالج ابن خلدون البيروقراطية بتعرضه لنشأة الدولة وتأسيسها وعلاقتها بالسلطة وذلك في إطار النزاع بين البدو والحضر، حيث تقترن البداوة عنده بالرئيس الذي يستمد رئاسته من طاعة قومه له ويستمد قوته من التقاف عصبيتهم حوله. أما الحضارة فتقترن عنده بالملك المسيطر الذي يستمد سلطته من التغلب على الأقوام الأخرى، ويستمد قوته من الحكم بالقهر، ويرى أنه مع تأسيس الدولة يصبح الناس طبقات يعلو بعضها بعضا ويكون ملوكها أعلى طبقاتها بما يحقق التعاون بين الناس في إنتاج الحضارة.

* كارل ماركس: على الرغم من أن المفهوم البيروقراطي لم يشغل مكانة بارزة في فكر ماركس، فإن وجهات نظره حول البيروقراطية وعلاقتها ببناء القوة في المجتمع تحظى بأهمية خاصة، فماركس لم يعط اهتماما كبيرا لمفهوم التنظيم البيروقراطي، فهو يركز على التنظيم في علاقته ببناء القوة في المجتمع.

جاءت أفكار ماركس حول التنظيمات البيروقراطية في إطار تناوله لعلاقة الرأسمالية بتقسيم العمل التي تعتبر القوى العاملة سلعة وأحد عوامل الإنتاج، كما تناولها في سياق حديثه عن مميزات المجتمع الشيوعي وأزمة الرأسمالية والصراع الطبقي. ولم تشكل البيروقراطية بالنسبة له موضوعا قائما بذاته. بل استخدمها في نطاق محدود تمثل في دراسته لجهاز الدولة بشكل عام. فلا شك أن موقفه كان يمثل إطارا مرجعيا لدراسات ماركس فيبر وميشيلز بالرغم أنهما من أكثر من وجهوا إليه النقد.

ويعارض ماركس فكرة هيجل القائمة على أن الدولة تعتمد على الجهاز البيروقراطي لتحقيق المصلحة العامة وخدمة المواطنين، فماركس يرى أن الدولة تمثل المصلحة الخاصة بالطبقة الحاكمة، وأن وظيفتها الأساسية تنحصر في المحافظة على الامتيازات، التي حققها أصحاب

النفوذ والسلطة في المجتمع، والشيء الذي ينبغي أن يكون واضحا بالنسبة لماركس أنه يعتبر مصير البيروقراطية مرتبط بمصير الطبقة الحاكمة في عصره، إلا أنه يرى أن الجهاز البيروقراطي له كيان مستقل وخاص به ولا يذوب في الطبقة الحاكمة. ولذلك يلاحظ أنه عندما تمارس البيروقراطية سلطتها على الشعب تتحول إلى قوة طاغية ومهيمنة، وتواجه الشعب بنوع من التحدي والغيرة على وظيفتها إلى درجة أنها تعتبر نفسها الأمانة الوحيدة على أسرار الدولة، ولا تقبل أن تتحداها أية قوة أخرى في المجتمع¹.

لذلك وجه لها ماركس عدة انتقادات وعبر على أنها وسيلة في يد البرجوازية، ووسيلة الطبقة الحاكمة في استغلال الطبقات، فهي منح الدولة الرأسمالية الشرعية والعقلانية في ذلك الاستغلال وتساعد على استمراره. فهي تسوغ الانقسام الطبقي وتدعمه وتفرض النظام، بما يجعل الطبقة الحاكمة تبدو ممثلة الصالح العام. ولكنها هي لا تمثل المجتمع ولا تمثل المصلحة العامة. وأن مصلحة الحكام ومصالحهم تصبح بديلة أو متقدمة على مصلحة الدولة والمجتمع، وأن مواقفهم السلطوية ستجعلهم قادرين على استغلال نفوذهم وتثبيت امتيازاتهم².

فوظيفة البيروقراطية هي المحافظة على المكانات والامتيازات وكذلك الطبقات الاجتماعية على نحو يرسخ التسلط الطبقي ويقود إلى الاغتراب حيث يفقد الفرد الإحساس بالقوة لأن ما ينتجه يصبح للآخرين كما تصبح القيم والمعايير الاجتماعية عديمة المعنى ويميل إلى العزلة الاجتماعية، وبذلك يصبح غريبا على ثقافته ومجتمعه، وقد ينعزل أخيرا عن ذاته. فالبيروقراطية تنظيما تقضي على كفاءة الفرد وتعوق قدرات الإبداع فيه لذا يدعو ماركس إلى إلغاء الطبقات الاجتماعية، وبذلك ينتهي الصراع والتسلط الطبقي فتفقد الدولة بيروقراطيتها لأن أفراد المجتمع سيتولون إدارة الدولة وتحقق الإدارة الديمقراطية.

¹ عمار بوحوش، البيروقراطية في النظرية والتطبيق، ص 76. تم التصفح يوم 20 نوفمبر 2023 على الموقع:

<C:/Users/user/Downloads/>

² د علي محمد، علم اجتماع التنظيم، إسكندرية، دار المعرفة الجامعية، 1993، ص 70 - 71.

* روبرت ميشيلز: يرى هذا المفكر أن البيروقراطية ظاهرة الاستبداد لأنها قوية بالمعرفة التي في حوزتها والملفات التي توجد عندها. والخطر الكبير الذي تشكله البيروقراطية على أي مجتمع، أنه يمكن لأية مجموعة قوية أن تستغل تلك المعرفة والملفات، وتستأثر بالسلطة من الناحية العلمية، وبالتالي تساهم في القضاء على روح المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات¹.

كما وسع روبرت ميشيلز مفهوم البيروقراطية لكي يشمل الدولة والأحزاب السياسية، وذهب إلى أن البيروقراطية ترجع إلى بعض المتطلبات الإدارية الخاصة بتنظيم وتدعيم قوة الأوليغاركية². كما قدم ميشيلز تحليلاً للسياسة الداخلية التي تتبعها التنظيمات الكبيرة، واستنتج أن هذه الأخيرة تشهد نمواً كبيراً في جهازها الإداري، وهذا النمو يستبعد تحقيق ديمقراطية داخلية حقيقية برغم ما تعتقه هذه التنظيمات من أيديولوجيات تؤكد المساواة، وتكافؤ الفرص وغيرها³. فميشيلز يرى أن البيروقراطية ليست فقط أداة فعالة، بل هي ظاهرة اجتماعية وسياسية تحد من الحرية، تركز النخبوية وتحد من المشاركة السياسية.

2- البيروقراطية عند ماكس فيبر:

يعد ماكس فيبر من علماء الاجتماع الألمان الذين كتبوا في مواضيع تاريخية وسوسيولوجية. وقد حاول وضع نموذج تنظيمي ارتبط باسمه فيما بعد وهو النموذج المثالي للبيروقراطية.

وجاءت نظريته للبيروقراطية كجزء من نظريته في أبنية السلطة التي يطبقها عليها أنساق الضبط الاجتماعي الشرعي. فهو يميز التنظيمات في ضوء علاقات السلطة بداخلها. ويعبر

¹ المرجع السابق، ص 78.

² محمد عاطف غيث، قاموس علم الاجتماع، مصر: دار الفرقة الجامعية، 2002، ص 42.

³ الحسيني، السيد محمد، النظرية الاجتماعية ودراسة التنظيم، ط7، مصر: دار المعارف، 1974، ص 63.

مفهوم البيروقراطية عنده العقلانية في النظام الرأسمالي، بل الخاصية الجوهرية لها، والأداة الحيوية فيها.

كما يعتبر **ماكس فيبر** البيروقراطية شكلا من أشكال الإدارة التي هي شكل خاص من الشرعية، التي تضيء صفة القوة والسلطة على المركز والوظيفة ولا تضيفها على الأفراد. كما عرف البيروقراطية على أنها تنظيم وجد في المجتمع السياسي المعقد والمتحضر لتحقيق الأهداف القومية وإخراج السياسة العامة حيز الوجود، وهي نظام مكون من أشخاص ومكاتب وأساليب والسلطة التي تستخدمها الدولة في تحقيق أهدافها.

أكد **ماكس فيبر** على أن الهدف من البيروقراطية هو الفعالية الرشيدة، أي استخدام أفضل وأقصر طريقة للوصول إلى الأهداف المحددة. وقد قام بتحليل البيروقراطية منهجيا كنمط مثالي خالص، وحاول تحديد الكيفية التي يجب أن تعمل بها بأقصى درجة من الكفاءة والفعالية.

وضع **فيبر** ما يسمى بالنموذج المثالي للبيروقراطية كمييار مشترك لجميع الإدارات التي تسمح بتوصيف الممارسات الإدارية، وكنوع من التنظيم التسلسلي والبعد العقلاني الذي يتضمن قطاعات كبيرة خاصة ما تعلق بالمجالات الإدارية الكبرى. وقد استعمل هذا المفهوم ليميز به نوع معين من البناء، وبصفة خاصة التنظيم العقلاني باعتباره الخط الفاصل عبر معرفة العناصر البعيدة عن الكفاءة والفعالية، ولرفضه للتعريفات الشائعة عن البيروقراطية¹.

لكن هذا النموذج الذي قدمه **فيبر** خضع للعديد من النقد والتحليل من طرف الكثير من المفكرين أمثال (**ميرتون** سنة 1939، **سلزنيك** سنة 1943 ...). حيث ركزت معظم انتقاداتهم على تقويم هذا النموذج، في توضيح أن هذا التنظيم البيروقراطي وإن كان يوفر الموضوعية والرشد والانضباط، الدقة، السرعة، الاستقرار والاستمرارية للجهاز الحكومي

¹ طاهر حسو الزياوي، النظرية السوسيولوجية المعاصرة، الأردن: دار البيروني للنشر والتوزيع، 2016، ص 157.

وللمنظمات التي تنتهج نمطه إلا أن الالتزام يقود إلى آثار ونتائج غير متوقعة مناقضة للكفاءة التي افترض فيبر أن هذا النموذج يحققها¹.

3- السلطة عند ماكس فيبر:

اهتم فيبر بدراسة السلطة السياسية والشرعية التي تعتمد عليها الدولة في الحكم، فوصف ماكس فيبر في كتابه الاقتصاد والمجتمع، الدولة على أنها مؤسسة سياسية ذات طابع مؤسساتي، وتوجيه إداري إلى تطبيق الأنظمة واحتكار استخدام القوة الشرعية، وهذا كله ضمن إقليم جغرافي محدد.

وفي كتابه العالم والسياسة يذكر: "مثل كل التجمعات السياسية السابقة للدولة والقائمة على سيطرة الإنسان على الإنسان المؤسس على امتلاك القوة والإكراه الشرعي، فإن الدولة هي مؤسسة لها سلطة لإلزام الأفراد بدفع الضرائب وتجنيدهم للحرب وسجنهم، ويمكنها استخدام مختلف الوسائل لتحقيق ذلك، الدولة لها كذلك سلطة شرعية عقلانية يمارسها عبر جسم متكامل من الموظفين البيروقراطيين.

وفي نفس السياق، فقد ظهرت تحليلات فيبر للسلطة كأى ظاهرة اجتماعية نابعة من بناءات اجتماعية، اقتصادية ودينية، من خلال ربطها بالسياق المجتمعي الأكبر. فكانت تحليلاته تركز بشكل واسع على توضيح العلاقة بين القوة والسلطة.

يقسم ماكس فيبر أنواع السلطات على أساس السلوك الاجتماعي فهناك سلطة العادات والتقاليد كما قد تكون بسبب إعجاب الجماهير بالقائد وقد تكون أساسها العقل والتفكير، ويعرفها على أنها ضرورة إلزامية التنسيق بين فئتين، فهي مصدر لإعطاء الأوامر المحددة لمجموعة من الأشخاص، فالسلطة مرتبطة بالإرغام والإلزام الذي يتحقق عن طريق النظام البيروقراطي للمجتمع المعاصر.

¹ عطية حسين أفندي، مبادئ الإدارة، القاهرة، 2002 ص 39.

كما يرى أن البيروقراطية هي مثالية فيقصد فيبير بالسلطة البيروقراطية سيطرة الإدارة والتي تؤلف مجال الحكومة، هذه البيروقراطية تتميز بالتسلسل الهرمي وهو جهاز مسيطر عليه بواسطة القوانين والتعليمات الإدارية، وتتقدم البيروقراطية الناجمة كما يصفها فيبير في المجتمعات الأكثر نمواً كالمجتمعات الأوروبية الحديثة فهي تتمتع بالصرامة والنظام والحسم. أكد فيبير على أهمية الوظائف المكتبية وحفظ الوثائق وغيرها من الأعمال التي يقوم بها الإداريون، وهي تنعكس ضمن تدرج هرمي للسلطة. وبذلك وضع فيبير أسس البيروقراطية واعتبرها أساس التحليل المعاصر للسلطة السياسية.

تعتبر السلطة والقوة من أهم مظاهر وجود الدولة، وأساس السلطة هو الشرعية. فالسلطة عنده هي احتمال أن تطيع جماعة معينة أوامر تصدر إليهم من قبل جماعة أخرى من الأشخاص. أما القوة فيعرفها بأنها احتمال قيام أحد الأفراد بفرض سلوكه على آخرين. وقد حاول فيبير أن يسقط هذه المفاهيم على دراساته في التنظيمات واعتبرها موضوعات محورية داخل المنظمة، إذ طرح في كتاباته ثلاث أنماط لشرعية السلطة وهي¹:

- **السلطة التقليدية:** أين يستمد القائد سلطته من توارث السلطة، والتي تقوم على قدسية التقاليد، والعرف، والدين والإيمان بخلود الماضي. ويعتبر الحاكم الإله المفوض في الأرض بالنسبة للأفراد، وهذا ما يدفعهم إلى إطاعة أوامره.

- **والسلطة الكارزمية:** التي تقوم على السمات الإنسانية والخصائص الفردية للفرد الحاكم، يعتقد بها الأفراد المحكومين ويخضعون لهذا الشخص على أساس اعتقادهم بصفاته الخارقة.

- **أما السلطة القانونية:** فهي مستمدة من القانون وتتمارس وفق قواعد معيارية محددة. وهي بالنسبة لفيبير السلطة المهمة في الدولة الحديثة، هذا النوع من السلطة يركز على وضع

¹ إحسان محمد الحسن، علم الاجتماع السياسي، ط 3، عمان: دار وائل، 2010، ص 42.

قواعد وإجراءات من أجل الرفع من مستوى الفعالية في المنظمة. تلك القواعد والإجراءات تعتبر رسمية والفرد في هذه الحالة يخضع للوظيفة وليس للفرد.

ثانياً - الدولة والبيروقراطية

ترتبط البيروقراطية بالدولة كجهاز أساسي لتنفيذ سياساتها وإدارة شؤون المواطنين. فهي تلعب دوراً رئيسياً من خلال وظيفة اتخاذ القرارات التي تقوم بها، إذ تقوم بالمساهمة في اتخاذ القرارات المختلفة، كما تساهم في صياغة السياسة العامة للدولة، خاصة وأنها تحتكر المعلومات الدقيقة المرتبطة بمختلف الموضوعات.

إن البيروقراطية تلعب العديد من الأدوار في مختلف مراحل صنع وتنفيذ السياسة العامة، وأنها مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالنظام السياسي، وأن النظرة إليها باعتبارها أداة تنفيذية وحسب، تعد نظرة غير واقعية فضلاً عن عدم علميتها، وبالتالي فإن دراسة دورها في عملية التنمية السياسية يجب أن تأخذ في الاعتبار تعدد الأدوار التي تلعبها في العملية السياسية.¹ إذن فعند الحديث عن الدولة والبيروقراطية نحدد العلاقة بينهما من خلال مجموعة من العناصر الأساسية أهمها: علاقة البيروقراطية بالنظام السياسي، وعلاقتها بالديمقراطية. وبالتنمية السياسية، وبالسياسة العامة للدولة.

1- البيروقراطية والنظام السياسي:

تعد العلاقة بين النظام السياسي والبيروقراطية من أهم القضايا التي تناولها علم الإدارة والسياسة المقارنة، إذ تبرز طبيعة التفاعل بين المجالين السياسي والإداري ودورها في استقرار الدولة أو أزمتها. هذا وتظهر جلياً أهمية البيروقراطية في المجتمع وعلاقتها الإيجابية، من خلال دورها في استقرار النظم السياسية الغربية.

¹ طاشمة بومدين، "التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي"، مجلة الدفاتر السياسية والقانون، العدد 7، جوان 2012، ص 5.

فالبيروقراطية من جهة تمثل جزء أساسي وحيوي من عملية استمرار وبقاء سلطة الحكم، ومن جهة أخرى تمثل العصب الحساس في العلاقة القائمة بين النظام السياسي والمجتمع. فمن خلال المؤسسات البيروقراطية يمكن ضمان ضبط المجتمع وتنظيمه على إثر زيادة التخصص وزيادة الموارد، فالمؤسسات ساعدت على توفير علاقات الاستقرار بين الفئات المختلفة في المجتمع حيث تم الاعتماد على الأداة البيروقراطية لبقاء هذه المنظمة السياسية.¹

لكن يمكن أن نطرح تساؤلاً عن مدى قدرة البيروقراطية على استقرار النظم السياسية في الدول المتقدمة والدول النامية، وهل هناك عوامل تجعل من هذا الجهاز وسيلة لإعاقه التطور أكثر منه وسيلة لتحقيق الاستقرار والتنمية؟

2- البيروقراطية والدولة

يرى **ماكس فيبر** أن الدولة مشروع سياسي ذو طابع مؤسساتي تطالب قيادته الإدارية في تطبيقها للأنظمة باحتكار الإكراه البدني المشروع، ويضيف بأنه لا يمكن تعريف الدولة في مفهومها الحديث دون الاستناد إلى الأداة التي هي من أهم خصائصها، شأنها في ذلك شأن أي مجموعة سياسية أخرى وتقصد بها العنف المادي.

كما ركز **فيبر** عن نشأة بيروقراطية الدولة، وهي جوانب مهمة أغفلها الفكر الماركسي، حيث أن التقدم الذي حققته البيروقراطية يرتبط على نحو وثيق بالنظام الرأسمالي والنمو الهائل الذي يشهده النظام، على أساس ما يسميه **فيبر** بالمعايير القانونية - العقلية، والتي تمثل أحد أبرز خصائص المشروع الرأسمالي والذي يتشكل فيه الرابط بين البيروقراطية والرأسمالية.

¹ المرجع السابق، ص 15.

ويعتبر ماكس فيبر أول من ركب نموذج الدولة الحديثة في الفكر السياسي المعاصر من خلال إجراء مقارنة بين نموذج سلبي للدولة التقليدية الأرستقراطية، ونموذج آخر إيجابي ممثلاً في فرنسا نابليونية، لأنها مقارنة بين التقليد والحداثة، وتتجلى مظاهر الحداثة في أربعة ميادين أساسية هي: الجيش، الإدارة، الاقتصاد والتعليم.

3- البيروقراطية والديمقراطية:

تتفق التحليلات على أن تضخم البيروقراطية يشكل خطراً على الحريات الديمقراطية، لكنها في الوقت نفسه تقوم بوظائف مهمة في المجتمع الديمقراطي لا يمكن تجاهلها. إذ تساعد البيروقراطية الحكومة على التواصل مع شعبها وتغلغلها في كافة أنشطة الدولة. كما تكمن العلاقة بين البيروقراطية والديمقراطية في ازدياد التنظيم البيروقراطي واتساع فعاليته في المجتمع، والذي حفز الكثير من المفكرين والباحثين على دراسة العلاقة بين البيروقراطية والديمقراطية.

درس فيبر البيروقراطية وأثار قضايا كبرى كالديمقراطية والرأسمالية والحرية. كما أكد فيبر على علاقة البيروقراطية بالديمقراطية، واعتبر أن هناك نوعاً من التكامل والتفاعل بينهما، لأن وجود البيروقراطية أمر ضروري لإقامة مجتمع ديمقراطي، من خلال استعمال المستويات والمقاييس البيروقراطية في الاختيار والترقية والمعاملة وتطبيقها على المجتمع ككل. كما أن البيروقراطية تنطلق من تركيز السلطة في أيدي قليل من المسؤولين وتحد من حرية الأفراد، تلك الحرية التي هي الأصل ومن مرتكزات الديمقراطية. لذا فهو يرى أن البيروقراطية تشكل خطراً على الحريات الديمقراطية، ولكنها في الوقت نفسه تقوم بوظائف مهمة في المجتمع الديمقراطي لا يمكن تجاهلها.

وهنا يعود إلى نقطة تكامل البيروقراطية مع الديمقراطية، ويستنتج فيبر أن الديمقراطية لا يمكن أن تستمر ما لم تقترن بالبيروقراطية، ذلك أن البيروقراطية لا تستطيع تحقيق المساواة

التامة في الوظائف وبين الموظفين، ولكنها لما كانت تشمل عاملا أساسيا في التقليل من أهمية المركز الاجتماعي للفرد كالأصل واللون، فإن ذلك سيؤدي إلى تقوية الديمقراطية في المؤسسات، وقد ركز فيبر على أن الأهداف الديمقراطية مستحيلة التحقيق في المجتمع الحديث ما لم تضعها المنظمات البيروقراطية موضع التنفيذ.

وإذا كانت البيروقراطية في مفهوم ماكس فيبر عاملا مساعدا على تحقيق الديمقراطية، وأنها التنظيم العقلاني المميز للمجتمعات الديمقراطية، فإنه من جهة أخرى لم ينف تخوفه منها، حيث كان يخشى من أن حرمان البيروقراطيين من روح المبادرة والابتكار قد يدفعهم إلى الاستكانة لما هم فيه، والاكتفاء بأدوارهم المرسومة والدفاع عن الأوضاع الآمنة التي يعيشونها ضد أي تحد أو خطر قد يهددهم من الخارج.

أما روبرت ميشيل فيؤكد في تحليلاته باستحالة تصور الديمقراطية بدون التنظيم في المجتمع الكبير والمعقد، لأن تحقيق مصالح الأفراد والتعبير عن تطلعاتهم تكون من خلال تضامنهم في تكوين التنظيمات، مع استحالة مشاركة عدد كبير من الأفراد في إدارة وتوجيه هذه التنظيمات. فمن الناحية العملية تصبح مشاركتهم في اتخاذ القرارات عائقا ومضیعة للوقت، وبالتالي تتحقق فكرة ضالة فرص ممارسة الديمقراطية وتركزها فقط في أيدي الأقلية، وهذا ما يعزز تأثير السياسة على التنظيمات.¹

وقد رأى فيها آخرون ظاهرة سلبية ووسيلة استخدمتها الرأسمالية لترسيخ سيطرتها، وانتفوا على وجود علاقة عكسية بين الديمقراطية والبيروقراطية، باعتبار أن البيروقراطية تسمح لمجموعة من الموظفين المؤهلين من التحكم في المجتمع وفي كافة المجالات، وهو ما يتعارض مع الديمقراطية التي تدعم مشاركة الجميع في اتخاذ القرار، وإعطاء الأولوية

¹ فوزية زنفوقي، مطبوعة جامعية في مقياس علم اجتماع المؤسسات، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة قلمة، 2020-2021، ص

للأجهزة المنتخبة في صياغة السياسات العامة والاكتفاء بالدور التنفيذي والتنظيمي للأجهزة البيروقراطية في إدارة الشؤون العامة.

وكان كارل ماكس في مقدمة هؤلاء المفكرين إذ يقول: "إن جهاز الدولة الرأسمالية يحول أهداف الدولة إلى أهداف مكتبية، ويحول الأهداف المكتبية إلى أهداف للدولة. وتجعل البيروقراطية من أهدافها الشكلية مضمونا لها. ومن أجل ذلك تتناقض مع الأهداف الحقيقية".

وبعد ذلك توصل ماركس إلى أن الجهاز البيروقراطي يتحول إلى أداة لممارسة السلطة من قبل الاحتكارات في غير مصلحة الجماهير. إذ يتحول نشاطه تدريجيا إلى هدف بحد ذاته، ويتحول هدف الدولة كما يقول ماركس " إلى هدف خاص هو السعي وراء مناصب أعلى ومراكز أفضل".

ويمكن القول مما تقدم إن حاجة المجتمع الحديث والمعاصر إلى التنظيم البيروقراطي تحمل في طياتها مقدمات للقضاء على الديمقراطية، ومن ثم عرقلة مسيرة تطور المجتمع، ولا بد من إيجاد الوسائل الديمقراطية المناسبة للسيطرة على البيروقراطية، وتحويل هذه الوسائل إلى عوامل دافعة لفاعلية الديمقراطية في إطار البيروقراطية، وبما يحقق عملية التوازن بين متطلبات البيروقراطية والديمقراطية. حيث أن دراسة البيروقراطية وأثرها على تقدم ومستقبل الدول، يمكن من معرفة كيفية ضبطها وتوجيهها لتتكامل مع الديمقراطية الحقيقية وتغيير مفهوم البيروقراطية إلى مفهوم العمل المتغير مع متغيرات الحداثة، حيث يتم خلق مجتمع خلاق وإيجابي لخدمة متطلبات الحياة الديمقراطية وتقدم المجتمع إلى الأفضل".

4- البيروقراطية والتنمية السياسية

نتناول هذه العلاقة من خلال عنصرين رئيسيين: يتعلق العنصر الأول بدور الجهاز البيروقراطي باعتباره مؤشرا لعملية التنمية السياسية، أما العنصر الثاني فمرتبط باعتبار البيروقراطية كأحد أدوات التنمية السياسية. ونوجز هذه العلاقة على الشكل التالي¹:

أ- الجهاز البيروقراطي مؤشرا لعملية التنمية السياسية: يوضح الباحث الأمريكي "جون ريفوس John Rehfluss" هذه العلاقة من خلال تأكيده على أن البيروقراطيين الإداريين يؤثرون على صنع القرار السياسي، ويساهمون في تكوين توقعات المواطنين حول ما يجب وما يمكن للحكومة القيام به، تلك التوقعات التي تمثل النتيجة الهامة والحاسمة للسلوك الإداري في المدى البعيد.

ب- البيروقراطية كأحد أدوات التنمية السياسية: إن قيادة الجهاز البيروقراطي لعملية التنمية هي عملية سياسية وليست إدارية بالدرجة الأولى، وتتبع هذه الطبيعة السياسية من عدة اعتبارات رئيسية، تتمثل في:

- من جهة في الاهتمام العام بعملية التنمية، فتنفيذ الجهاز البيروقراطي لخطة التنمية تكون موضع اهتمام جميع المواطنين في الدولة، لأن النتائج المترتبة على تنفيذ الخطة تمتد آثارها لتشمل مختلف قطاعات المواطنين، وذلك بعكس أي خطة إدارية أخرى حيث يهتم بها قطاع محدد فقط من المواطنين.

- ومن جهة أخرى ما تتسم به عملية التنفيذ من صفة المسؤولية العامة، فالقرارات التي يصدرها الجهاز البيروقراطي لتنفيذ خطة التنمية، تعد مصدرا هاما للحكم على مدى كفاءة وفعالية الجهاز البيروقراطي في تنفيذ السياسة العامة للدولة، وذلك باعتبار أن الجهاز البيروقراطي هو الجهاز الرئيسي لتنفيذ السياسة العامة وتحقيق أهداف التنمية.

¹ طاشمة بومدين، المرجع السابق، ص 11.

5- البيروقراطية والسياسات العامة للدولة:

تعد الديمقراطية مساهما فعليا في صنع وتنفيذ السياسات العامة، فهي تمثل الهيكل التنظيمي الذي ينفذ السياسات العامة للدولة عبر تراتبية هرمية ومحددة بالقوانين. وتمثل الجهاز الإداري والفني الذي تعتمد عليه الدولة لترجمة القرارات السياسة والأهداف العامة إلى برامج وإجراءات عملية وواقعية. بحيث أصبحت تقاس درجة رشادة نظام الحكم بمدى قدرة الأجهزة البيروقراطية على تنفيذ السياسات العامة بكفاءة وفعالية، وكذا قدرتها على إدارة شؤون الدولة والمجتمع وتحقيق الأهداف الإنمائية، إلى جانب تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين بأحسن جودة ونوعية، فالبيروقراطية إذا جهاز في يد السلطة السياسة الحاكمة تطبق من خلاله برامجها وتعمل به على تقوية مكانتها في الدولة.

وفي هذا الإطار تظهر الدراسات الحديثة أن البيروقراطية لا تكتفي بتنفيذ السياسات، بل تعتبر مشاركا فعليا في صنعها من خلال إعداد المقترحات، جمع المعلومات الفنية اللازمة، وصياغة البدائل أمام صانعي القرار، وهو ما جعلها توصف بأنها " الفاعل الخفي في السياسة العامة".

ثالثا- البيروقراطية في الدول الغربية والدول النامية

تعتبر البيروقراطية من أبرز المفاهيم التي أثارت اهتمام المفكرين في الفكر الغربي والفكر العربي، لما تمثله من ركيزة أساسية في الدولة الحديثة وتنظيم السلطة وإدارة شؤون العامة. غير أن المقاربات التي تناولت هذا المفهوم اختلفت تبعا للسياقات التاريخية والاجتماعية التي نشأت فيها.

1- البيروقراطية في الدول الغربية:

ظهرت البيروقراطية في الفكر الغربي كنتاج لتطور الدولة في أوروبا مع بروز الثورة الصناعية وصعود الرأسمالية. هناك اتجاهين في دراسة البيروقراطية في الدول الغربية، الأول تمثله الدول الأنجلوسكسونية كالولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا، والثاني تمثله الدول اللاتينية كفرنسا وألمانيا.

حافظت الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا على نطاق اللامركزية في الإدارة، ولم تفرض القيود والأعباء المالية على مواطنيها في الداخل. ومع ذلك حرصت على الالتزام بتطبيق سياسة الحكومة وفتح فرص العمل بالتساوي أمام المواطنين، مع إتباع الأساليب الرشيدة في التنظيم.

وفي فرنسا وفي ظل الملكية المطلقة فكان الموظفون المدنيون يشكلون جهازا موحدًا بالرغم من الفوارق في أصولهم العائلية. وأثناء الإمبراطورية الثانية كان الموظفون المدنيون أكثر استقلالًا حيث أصبحوا يعينون على أساس الكفاءة. وفي الجمهورية الخامسة كان أكثر من ثلثي الوزراء من الموظفين المدنيين، الذين أصبحوا يرشحون أنفسهم لمقاعد البرلمان ويتقدمون لمنصب العمدة في الكثير من المدن الرئيسية.¹ وأثناء الثورة الفرنسية والتي جاءت بالعديد من المبادئ، خاصة مبدأ المساواة في طلب الوظائف العامة تطبيقًا لمبدأ تكافؤ الفرص. ثم جاءت حركات الإصلاح التي تركزت على إصلاح نظام الخدمة المدنية وغيرها.

أما في ألمانيا فقد كانت البيروقراطية تقوم على الشرعية القانونية والعقلانية التنظيمية، وكانت تعطي أهمية كبرى للقانون والانضباط الإداري، والحياد السياسي للموظفين. كما كان العامل السياسي والإداري متداخلين ومتراخين ولكن بشرط أن تعطى الأولوية لقيم الخدمة العامة.

¹ متين هير، "الدولة والتخلي عن البيروقراطية، حالة تركيا"، ترجمة حليم أسعد، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية، العدد 126، 1990، ص 199.

وعلى العموم تجسدت في فرنسا وألمانيا قواعد الدولة وأنظمة العمل بها في اتجاه بيروقراطي، وحين الجمع بينهما، فقد من الحفاظ على نوع من التوازن بين الدولة والمجتمع، أو بين الدولة والصفوة السياسية فقد تسيست البيروقراطية وتبقرطت الحكومة¹.

2- البيروقراطية في الدول النامية

بالإضافة إلى الاتجاهين السابقين هناك اتجاه ثالث في البيروقراطية تمثله الدول النامية، والذي يعتبر اتجاها مختلفا نظرا للظروف الخاصة مرت بها الدول النامية. فالبيروقراطية في هذه الدول نشأت في ظل ظروف تاريخية مختلفة عن تلك التي شهدتها الدول الصناعية المتقدمة. فبينما كانت البيروقراطية في الغرب نتاجا لتطور الدولة الحديثة والرأسمالية الصناعية، جاءت في الدول النامية نتيجة للاستعمار والتبعية.

وفي أغلب الدول النامية كانت البيروقراطية وريثة للنظم الإدارية الاستعمارية التي لم تركز على التنمية، مما جعلها تميل إلى المركزية الشديدة والجمود ونقص الكفاءة. وبعد الاستقلال تبنت الحكومات نماذج بيروقراطية غربية دون تكييفها مع الواقع المحلي، فنتجت عنها إدارات ذات طابع رسمي. وفي هذا الخصوص يمكننا ذكر ثلاث أنماط إدارية سائدة في أغلب الدول النامية كما يلي²:

- النمط الأساسي للإدارة منقول وليس أصيل، ويكون منقولا من الدول الاستعمارية، لهذا فمن الضروري تغيير التراث الاستعماري وفقا للظروف المتغيرة التي تعيشها بعض الدول النامية.

¹ المرجع السابق، ص 200.

² علي السلم، تطور الفكر التنظيمي، لقاهاة: دار غريب للطباعة والنشر، 2002، ص 316.

- تفتقر بعض الدول النامية إلى القوى البشرية الماهرة، وإلى الإداريين المدربين الذين يتحملون أعباء الإدارة ويحسنون تسييرها. وكذا إلى الإطارات الكفاء المدربة على أساليب العلاقات الإنسانية.

- لا تزال بعض الدول النامية تتبع قواعد وتنظيمات رسمية قديمة لا تساير التغيرات الحاصلة في المجتمعات النامية.

لكن رغم سلبياتها المتعددة تتميز البيروقراطية في الدول النامية في توفير هيكل تنظيمي واضح، وتحديد مسؤوليات العاملين، وزيادة التخصص في المهام الذي يؤدي إلى زيادة إتقانهم في العمل، مما يمكنه من رفع من مستوى الإنتاجية بشكل عام. كما يمكنها أن توفر إطارا شرعيا للسلطة من خلال اعتمادها على القواعد الرسمية، والمهارات الفنية، بدلا من العلاقات الشخصية.

رابعاً- وظائف البيروقراطية

تمثل البيروقراطية الجهاز التنفيذي والإداري الذي تضطلع من خلاله الدولة بوظائفها الأساسية. وقد حددت العديد من الوظائف التي تؤديها البيروقراطية في الدولة على النحو التالي:

1- الوظيفة الاتصالية:

تعتبر البيروقراطية حلقة وصل أساسية بين النظام السياسي من جانب ومختلف جماعات المصالح في المجتمع من جانب آخر، ويساعدها على أداء مثل هذه الوظيفة اتصالها الدائم بجماعات المصالح، وإشرافها على المجالس والمؤسسات المحلية وبالتالي فإنها تلعب دورا هاما في تعبئة المساندة السياسية اللازمة للنظام السياسي.

2- الوظيفة التعبيرية:

تقوم البيروقراطية بالتعبير على المطالب الخاصة بها فهي بدورها تعتبر إحدى جماعات المصالح القائمة في المجتمع.

3- الوظيفة التجميعية:

نظرا للترابط بين البيروقراطية ومختلف جماعات المصالح والمؤسسات المحلية فهي تتولى على نطاق واسع عملية تلقي المطالب الخاصة بهذه الجماعات، كما تقوم بالتوفيق بين الأهداف المتعارضة، فيكون لها قدرة على إقرار أهداف معينة، وإهمال أخرى. فهي تمارس وظيفة تجميع المصالح، وكذا تسوية الصراعات من ناحية أخرى.

وإلى جانب كل ما سبق تلعب البيروقراطية الدور الأساسي في اتخاذ قرارات الدولة وصياغة السياسة العامة، من خلال توجيهها لاتخاذ قرار معين، خاصة وأنها تحتكر المعلومات الدقيقة عن مختلف الظواهر والقضايا في المجتمع.

خامسا- الانتقادات الموجهة للنموذج البيروقراطي

تعرضت البيروقراطية والنموذج المثالي البيروقراطي إلى الكثير من الانتقادات من قبل العديد من الباحثين المختصين، حيث أن الجانب المثالي للبيروقراطية يواجه العديد من المشاكل أثناء التطبيق العملي. ومن أهم هذه الانتقادات ما يلي:

- المبالغة في التسلسل الهرمي يخلق فجوة كبيرة بين القمة والقاعدة، والتي قد تكون لها تأثير سلبي، مثلا التقارير عندما تصل إلى القمة قد تكون غير سليمة، أو منحازة حسب المصالح الشخصية.

- تخلق البيروقراطية فئة التكنوقراط، ويترتب على ذلك القضاء على تكافؤ الفرص لأنها تعتمد على اختيار أعضاء التنظيم، وتعيينهم على أساس الخبرة المؤهلات العلمية.

- إن فيبر ركز على العناصر الوظيفية في البيروقراطية وتجاهل العناصر المعوقة وظيفيا. ركز على الجوانب العقلانية، والرسمية للبيروقراطية، وأهمل البيئة الداخلية الاجتماعية للتنظيمات الرسمية.

- إن نموذج فيبر أصبح متجاوزا الآن نتيجة لقيم المجتمع وثقافته الحالية لم يعد التقسيم قائما على التقسيم الآلي للعمل، فمع التطور التكنولوجي أصبح السوق الذي يفرض التخصص.

كما وجهت لهذا النموذج العديد من الانتقادات من قبل بعض المفكرين مثل المفكر الاقتصادي روبرت مرتون، سيزنك، والفرنسي ميشال كروزيه، وكانت على النحو التالي¹:

- قدم المفكر روبرت ميرتون إلى فيبر انتقادات تؤكد على أن فيبر أهمل الجانب اللاوطني، حيث كلما زاد تقسيم العمل أدى إلى عدم الرضا، ويؤدي الملل والروتين إلى انخفاض الإنتاج. ويؤدي التخصص إلى الروتين وقلة الخبرة، حيث يصبح الفرد لا يتقن إلا مهنة واحدة أو جزءا بسيطا من المعايير الإنتاجية.

- أما المفكر سيزنك يرى أن فيبر قد أهمل التنظيم غير الرسمي الذي يعد ضروريا لبقاء التنظيم الرسمي. وحصر السلطة في المستويات العليا، واعتبر الفرد آلة تتحرك بالتعليمات والقواعد الكتابية، التي تلغي الروح الجماعية والإبداع والابتكار.

- انتقد المفكر ميشال كروزيه فيبر من خلال دراسة لظاهرة نموذج البيروقراطية في فرنسا، اعتمد فيها على بيانات قام بتحصيلها ميدانيا وحللها إحصائيا لمشروعين من المشاريع العامة، وخلص إلى أن نموذج فيبر للبيروقراطية هو ظاهرة للروتين والتعقيد والجمود في المنظمات الفرنسية. وأوضح أن ذلك يعود لعدة أسباب نذكر منها²:

¹ علي الحلوات، النظرية الاجتماعية اتجاهات أساسية، مصر: ديوان المنشورات الجامعية، 1997، ص 127.

² مروان علي نصر الماس، البيروقراطية، الموسوعة السياسية، متاح على الرابط: Political-encyclopedia.org/dictionary

- عدم شعور الموظفين بالانتماء للمؤسسة وعدم اكتراثهم بالمحافظة على ممتلكات المؤسسة، مما يقود إلى ضياع أموال أو مستندات عامة.

- عدم وحدة العاملين، وانعزالهم عن بعضهم البعض بسبب الحد من العلاقات الشخصية بينهم، مما يؤدي إلى منافسة شرسة بينهم، ينعدم معها العمل الجماعي ويسود فيها الشعور بالأنانية والسعي لتحقيق الأهداف الشخصية.

- تركيز المسؤوليات وسلطة اتخاذ قرارات المؤسسة في أيدي فئة قليلة توجد في مستويات الإدارة العليا فقط، مما يؤدي إلى زيادة آثار الروتين السلبية.

- انخفاض إنتاجية العاملين وتدهور روحهم المعنوية بسبب التمسك حرفياً بالقواعد والتعليمات. والرقابة الزائدة على الالتزام بهذه القواعد والتعليمات، مما يزيد من الجمود والمشاكل بين العاملين.

بالإضافة إلى ما تقدم انتقد كروزيه كذلك نموذج فيبر من خلال ما قدمه من نموذج أهمل فيه الصراع والقوة والتغيير، حيث أن الضبط الصارم يؤدي دائماً إلى المقارنة والتي تؤدي بدورها إلى الصراع. ويرى هذا المفكر أن التنظيم البيروقراطي يتغير وفق النسق التوازني، أي بوجود الاختلال والصراع يبدأ التنظيم في محاولة إعادة التوازن والاستقرار.

رغم الانتقادات التي وجهت للنموذج المثالي لماكس فيبر، إلا أن نموذجه لا يزال يمثل الإطار التصوري النظري المنظم والمرجعية، التي تستند عليها الدراسات والبحوث في التنظيمات.

المحور الثالث

تطور البيروقراطية وإصلاح الدولة

أولاً- تطور البيروقراطية

ارتبط ظهور الدولة الحديثة بالثورة الصناعية وتضخم الجهاز الإداري وتطور وظائف الدولة، انطلاقاً من الوظائف الأساسية كالمدافعة والأمن والعدالة، وصولاً إلى الوظائف الثانوية المتمثلة في الخدمات الاجتماعية والاقتصادية، والتي تسييرها هيئات إدارية. وبعد الحرب العالمية الثانية تطلب الأمر، إعادة بناء ما دمرته الحرب، فبرزت المؤسسات الإدارية الضخمة الحجم، فازداد عدد العاملين والمؤسسات الإدارية البيروقراطية.

فلقد شهدت البيروقراطية تطوراً ارتبط بتطور الدولة نفسها، حيث انتقلت من أشكال بسيطة تقليدية إلى أنماط حديثة ومعقدة، حيث اتسع حجم البيروقراطية أدى إلى تمركز السلطة في الإدارة والجهاز البيروقراطي، خاصة مع الثورة الصناعية في أوروبا، حيث تطلب اتساع دور الدولة في الاقتصاد والمجتمع، وجود إدارة منظمة تعتمد التخصص الوظيفي والقواعد الملزمة، وهنا ظهر ماكس فيبر الذي وضع الأسس النظرية للبيروقراطية الحديثة باعتبارها نظاماً عقلانياً يقوم على الكفاءة والقانون. ومع توسع دور دولة الرفاه وإدارة الخدمات العامة، أصبحت البيروقراطية أكثر اتساعاً وتعقيداً بسبب توسع المهام الحكومية في التعليم، الصحة، النقل وغيرها.

إن في الوقت الذي تتميز به البيروقراطية باعتبارها حجر الأساس للتنظيم الهرمي المؤسسي، فإن الديمقراطية والمطالب والتحديات المستمرة في العديد من المجالات تجعل من تطور وإصلاح البيروقراطية أمراً ضرورياً. رغم أنه من الصعب أن تتغير تغييرات شاملة، لأسباب عديدة، أهمها أن الأفراد يميلون في غالب الأحيان إلى النموذج الهرمي، خاصة فيما تعلق باتخاذ القرارات والتعامل مع الصالح العام.

لذلك يمكن القول إن البيروقراطية مرت بطور الإصلاح وتطورت تدريجياً. ولكنها ما زالت ضاربة بجذورها في الدول والمنظمات الناجحة، لكن بأشكال مختلفة تماماً عما كانت سائدة

في الماضي، تطلبتها عوامل عديدة مثل العولمة والخصوصية، والتطور التكنولوجي، حيث تم إدخال إصلاحات جديدة انتقلت عبرها من نظام إداري يعتمد على التخصص والتسلسل الهرمي، إلى نماذج حديثة تطورت من مجرد هياكل إدارية معقدة تعتمد على القواعد والروتين، إلى نموذج يركز على الكفاءة، تقليل التكاليف، والاعتماد على أدوات السوق داخل القطاع العام، وهو ما يسمى بالإدارة العامة الجديدة، لتصبح بعد ذلك مفهوما يواجه متطلبات العصر خصوصا فيما تعلق بالحوكمة، الحكم الرشيد، والتطور التكنولوجي والتحول الرقمي. وهو الأمر الذي أعاد تعريف دور البيروقراطية من جهاز هرمي مغلق إلى شبكة تفاعلية تعتمد الشفافية المساءلة، وتكنولوجيا المعلومات في تقديم الخدمات. وهو ما سوف نتعرض له في المحاور المقبلة من الدراسة.

ولذلك يمكن القول أن تطور البيروقراطية انتقل من:

بيروقراطية تقليدية - بيروقراطية فيبرية حديثة - إدارة عامة جديدة - حوكمة ورقمنة

ثانيا - إصلاح الدولة

احتلت قضايا الإصلاح التي مرت بها دول مختلفة من العالم مكانة هامة في الفكر السياسي والاقتصادي والاجتماعي. وتمحور الجدل حول متطلبات الإصلاح واشتراطاته وإجراءاته وحول مدى شموليته، فالإصلاح المتكامل يتطلب إصلاحات سياسية واقتصادية وكذلك إصلاحات اجتماعية وثقافية. لهذا فقد أضحى الإصلاح الشامل محط اهتمام وتركيز الكثير من الباحثين والمفكرين وحتى الحكومات والدول.

بعد نهاية الحرب الباردة وتصعد المعسكر الشرقي، برز مصطلح إصلاح الدولة بشكل واضح، وسمح بسيادة النظام الليبرالي، وبالتالي أصبح الحديث عن الديمقراطية، حقوق الإنسان، المشاركة، الإصلاح السياسي والاقتصادي في إطار ما يسمى بالحكم الرشيد.

وهذا الأمر يدفعنا إلى طرح أسئلة متصلة بإصلاح الدولة تدور حول معرفة صفات الدولة المراد تحقيقها، وكذا معرفة ما يجب إصلاحه أي ما هو مضمون الإصلاح وأهم محاوره.

1- مفهوم الإصلاح

أ- الإصلاح لغة: الإصلاح لغة مأخوذة من الفعل أصلح يصلح إصلاحاً، دلالة على خلاف الفساد أي إزالة الفساد بين القوم، والتوفيق بينهم، ويرى ابن منظور أن الإصلاح هو نقيض الفساد. والمقصود من الإصلاح الانتقال من حال إلى حال أحسن منه، أو التغير إلى استقامة الحال إلى ما تدعو إليه الحكمة. أو التحول عن شيء والانصراف عنه إلى سواه. كما جاء معناه في المعاجم العربية تغيير حالة الفساد أي إزالة الفساد عن الشيء أي إعادة الشيء إلى حالته الأولى بعدما حدث فيه تشوه وإفساد. ويستعمل للدلالة على فعل القيام لإزالة الفساد، كما يستعمل للدلالة على التوفيق، كإصلاح ذات البين أو تقويم المعوج¹.

وبمعنى آخر فالإصلاح يدل على جعل الشيء ذا فائدة، إذ لم تكن فيه فائدة قبل ذلك بسبب ما لحق به من إعطاب أو إفساد. والإصلاح هو إزالة التلف أو الضرر عن الشيء وجلب المنفعة والسلامة إليه. وإذا كان الفساد هو التلف والعطب في الأمور والخلل والضرر والانحلال في المجتمع، فإن الإصلاح هو الاستقامة والسلامة من العيوب وزوال العداوة والخصومة والشقاق والتخفيف من حدة الصراع فيه².

ب- أما الإصلاح اصطلاحاً: فيعرفه قاموس "أكسفورد" بأنه تغير أو تبديل نحو الأفضل في حالة الأشياء ذات النقائص، وخاصة في المؤسسات والممارسات السياسية الفاسدة أو الجائرة، إزالة بعض التعسف أو الخطأ. وفي رأي آخر فالإصلاح يوازي فكرة التقدم، والتغيير نحو الأفضل وخاصة التغير الأكثر ملاءمة من أجل تحقيق الأهداف الموضوعية من قبل أصحاب القرار في مجال معين³.

¹ يوسف حسن يوسف، الإصلاح السياسي، الإسكندرية: دار التعليم الجامعي، 2017، ص 9.

² لبنى سمير بايوق، "وضع المرأة في المبادرات الدولية للإصلاح في الشرق الأوسط، دراسة للحالة الأردنية"، (أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2009)، ص 25.

³ يوسف حسن يوسف، المرجع السابق، نفس الصفحة.

فالإصلاح مفهوم يطلق على التغييرات الاجتماعية والسياسية التي تسعى لإزالة الفساد، و قد عرفه صامويل هنتنغتون على أنه: "تغيير القيم والأنماط السلوك التقليدية وتوسيع نطاق الولاء ليصل إلى الأمة، وعقلنة الحياة العامة، وعقلنة البنى في السلطة، وتعزيز التنظيمات المتخصصة واعتماد مقاييس الكفاءة".¹

كلمة الإصلاح في القرآن: إن كلمة الإصلاح ليست جديدة على الفكر السياسي العربي، فقد ورد ذكرها في القرآن الكريم عدة مرات، لدلالات عدة، فالإصلاح في القرآن ينطلق من مبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، ومن ثم فالإصلاح يقصد به تصويب ما إوجج. فالدعوة إلى الإصلاح بدأت قديماً في الدولة الإسلامية.

وكانت بدايات الدعوات الإصلاحية في العالم الإسلامي ترجع إلى الأفكار التي نادى بها ابن تيمية والتي سميت بالإصلاح الديني². ثم تطور ليصبح مطلباً نهضوياً نادى به المفكرون العرب في سعيهم نحو تحقيق التقدم العربي في مختلف المجالات.

كلمة الإصلاح في اللغة الأجنبية: وإذا حصرنا الإصلاح في القضاء على الفساد، فمعناه أنه لا نلجأ إلى الإصلاح إلا بعد تفشي الفساد. وهذا يعني تضيق للمعنى الواسع للكلمة. الأمر الذي يدفعنا إلى البحث عن معناها في المراجع باللغة الأجنبية، والتي وجدناها تقارب مفردة Réforme في اللغة الفرنسية، وتعني: "التغيير نحو الأحسن"، أي إعطاء صورة جديدة أو شكلاً آخر غير الشكل الذي كانت عليه، ويكون ذلك في اتجاه الأحسن.³

أما كلمة الإصلاح باللغة الإنجليزية فهي mrRefo والتي تعني: "تغيير شيء لجعله أفضل حالاً مما كان عليه سابقاً"⁴، أي تشير هذه الكلمة إلى التغيير الذي يطرأ على الشيء ويؤدي إلى تحسينه، أي التغيير يكون للأحسن دائماً.

¹ أمين عواد المشاقبة، المعتصم بالله داود علوي، الإصلاح السياسي والحكم الرشيد، الأردن: دار حامد للنشر والتوزيع، 2012، ص 16.

² يوسف حسن يوسف، المرجع السابق، ص 11.

³ Larousse, *Dictionnaire de français*, Manchecourt, Maury-eurolivres, 2004, p 358.

⁴ *Oxford English Dictionary*, united kingdom : Oxford university press, 2012, 318.

كما أنه من الناحية الفلسفية يمكن اعتبار الإصلاح مفهوم فلسفي يمتلك دلالاته الخاصة لكل فئة من فئات المجتمع، إن ما يسميه البعض إصلاح هو عند البعض الآخر تفهقر، وهو عند البعض الآخر ثورة وانقلاب على مفاهيمها، كل ذلك يعتمد على الرؤية الفلسفية لكل شريحة اجتماعية، ونعني بالرؤية الفلسفية هنا بمجموعة القين والتقاليد والعادات والأفكار والشرائح التي من خلالها نتعامل مع ذاتها ومع المجتمع¹.

فمن الملاحظ أن مفهوم الإصلاح من المصطلحات الأكثر تداولاً لدى أغلبية الدول والحكومات. ولعل هذا ما نجده مكرساً على مستوى الخطاب السياسي، وكذا على مستوى خطط عمل الحكومات وبرامجها التنموية.

2- مفهوم إصلاح الدولة

يعد مصطلح إصلاح الدولة من المفاهيم التي صاحبت العولمة والتحول نحو اقتصاد السوق، وهذا ما أدى بالدول إلى ضرورة التكيف مع هذه المتغيرات، والقيام بالإصلاحات اللازمة في العديد من المجالات ومراجعة أشكال تدخلها، خاصة بعد تعثرها في قيادة عمليات التنمية، فقد عرفت معظم الدول أزمة حادة في اقتصادياتها، تعود بوادرها إلى نهاية الستينات بالرغم من كل الإصلاحات المطبقة، فكان السبب الحقيقي في إعادة النظر في دور الدولة.

ومع اقتراب نهاية الألفية الثانية ظهرت فكرة بديلة تدعو إلى انسحاب الدولة وترك مختلف الأنشطة الاقتصادية لآليات السوق والمنافسة، حيث دعت هذه الفكرة إلى إشراك القطاع الخاص والمجتمع المدني في إدارة شؤون الدولة. تبنى هذا التوجه البنك الدولي الذي بدأ يطرح مبادئه على فكرة انسحاب الدولة، التي لم تعد قادرة على أداء دور كبير في السوق، وعلى هذا الأساس تم حصر دورها، في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لكن

¹ عبد الله حسن العبد الباقي، "مفهوم الإصلاح... المعنى والدلالة". متاح على الرابط: www.okaz.com.sa/article/162198

بوصفها شريك ومحفز، لكن يجب أن يتزامن تقليص دور الدولة في بعض المجالات مع تقوية دورها في مجالات أخرى. واقروا بضرورة إصلاح الدولة كشرط مسبق لأي عملية من أجل التنمية، وبذلك يكون إصلاح الدولة إعادة تنشيط مؤسسات الدولة، وجعلها أكثر فعالية وأكثر ملائمة لأداء دورها.

وعموما إن إصلاح الدولة يعبر عن الأعمال التشريعية، التنظيمية الرامية إلى إحداث تعديلات كبيرة في تنظيم الدولة، مجالات عملها وطرق سيرها، فالهدف من ذلك تخفيف تكاليف التسيير وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين، والتقليل من سيطرة الدولة على الاقتصاد، والسماح بمشاركة المواطن في التنمية، ضمان الشفافية، ومراقبة المواطن لأعمال الحكومة.

فإصلاح الدولة عبارة عن آلية لدعم الشراكات الفعالة مع المجتمع والقطاع الخاص من أجل تقديم خدمات ذات جودة، دعم المسؤوليات الاجتماعية، ضمان مشاركة عدد كبير من المواطنين في عملية صنع القرار، أي وجود لامركزية تسمح للإدارات الحكومية على المستوى المحلي بصياغة سياساتها، تنفيذها دون وجود ضغوطات وقيود من الإدارة المركزية. فإصلاح الدولة مرتبط بعملة بناء الدولة القائمة على المشروعية، ضمان مشاركة السكان في دولة الحق والقانون، والهدف من الإصلاح خلق هياكل قادرة على إدارة شؤون الدولة بكفاءة.

وخلال الفترة الممتدة من سنة 1980 إلى سنة 2010 أدت العديد من الأسباب إلى حدوث إصلاحات هامة للدولة في العديد من بلدان العالم كبريطانيا، ألمانيا، بلجيكا، إيطاليا، فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية، كندا، اليابان، استراليا وكثير من بلدان أوروبا الشرقية. اختلفت هذه الأسباب من دول إلى أخرى، فتمثلت في حدوث¹:

¹ بلحاج صالح، " إصلاح الدولة: مكانة التجربة الجزائرية من التجارب الأجنبية"، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، جامعة الجزائر 3، العدد 01، 2011، ص 12.

- أزمة سياسية اقتصادية واجتماعية في إيطاليا.

- أزمة مالية في أستراليا وكندا.

- أزمة ثقة من عدم فعالية الإدارة في بلجيكا واليابان والولايات المتحدة الأمريكية.

- استعادة الوحدة بين الجزأين الشرقي والغربي من البلاد.

وتكشف ملاحظة هذه الإصلاحات التي تمت في هذه البلدان وغيرها أنها قامت أساسا على الانتقال بالدولة من العمل الإداري، ومن منظومة بيروقراطية إلى جملة آليات مستوحاة من الإدارة العامة الجديدة. ومما تقدم يندرج إصلاح الدولة على ثلاثة توجهات كبرى هي:¹

1- تحديث التسيير العام:

بهدف تقييم ما تحققه الإدارات والمصالح العامة من نتائج، بحيث يكون الاهتمام بالنتائج أكثر من الوسائل وتطبيق أساليب جديدة في المحاسبة، والأخذ بمناهج شبيهة كمناهج القطاع الخاص.

2- إصلاح الوظيفة العامة:

بالتركيز على تسيير الموارد البشرية وإضفاء المرونة على القوانين الأساسية للوظيفة العامة عن طريق تخفيف القيود عليها، ودفع الرواتب على أساس الاستحقاق وتحسن الموظفين باهتمام نتائج الإدارة معا يزيد من فاعليهم.

¹ "المرجع السابق، ص 13.

3- تبسيط و تحديد الهياكل الإدارية:

يكون التركيز على إصلاح الإدارة المركزية وتطوير الإدارة الالكترونية ومنح الاستقلالية للجماعات اللامركزية.

في خضم هذه التغيرات على مستوى الدولة ودورها، وكذا تطور الإدارة العامة لم تعد الدولة هي الفاعل الرئيسي في وضع وتنفيذ السياسات، بل ظهر فاعلون جدد، كما ظهرت فكرة الشراكة بين هؤلاء الفاعلون، فكان على الدولة التركيز على الجانب الاجتماعي والإطار القانوني العام، الذي يتحدد من خلاله دور كل فاعل، كما تقوم الدولة بالاهتمام بالخدمات العامة وضمان مشاركة المواطن في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وحتى السياسية.

وفي زمن اقتصاد السوق لم يبقى مكان للتسيير المركزي لأن الدولة فقدت دورها كفاعل فعال في الاقتصاد، فأصبح السوق هو الذي يهيمن على الاقتصاد، قواعد وأساليب التسيير الاقتصادي، لكن هذا لا يعني أنها فقدت دورها كلياً، إنما انحصرت في إعادة توزيع الثروة والضبط، مما يتطلب منها إعادة هيكلة نفسها والاعتماد على مبادئ التسيير العصري وروح المسؤولية والفعالية والشفافية.

بالتالي الدولة تمنح بعض الصلاحيات وتتنازل عنها لصالح الهيئات المحلية والتي تكون مستقلة، حيث تمارس وظائفها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية دون الخضوع لها رئاسياً، فاللامركزية هو الأسلوب الوحيد القادر على مواجهة التنوع الإقليمي داخل الدولة، كما يهدف إلى جعل الموظفين الحكوميين والمنتخبين المحليين أكثر فعالية وكفاءة، وهو هدف إصلاح الخدمة المدنية، فاللامركزية هي إستراتيجية لإصلاح الخدمة العمومية على نطاق أوسع من الأنشطة الحكومية، لهذا يجب أن تتمتع الهيئات المحلية بحرية تعديل، سن وتنفيذ القوانين والأنظمة، التي تنظم الشؤون المحلية، كما يجب أن تتمتع بالاستقلالية خاصة المالية وأن تكون لها السيطرة على الخدمة العامة المحلية.

ثالثاً- مضمون إصلاح الدولة

يمثل إصلاح الدولة أحد أهم التحولات التي تشهدها الأنظمة السياسية الحديثة، إذ أصبح ينظر إليه باعتباره عملية مستمرة تهدف إلى إصلاح مؤسسات الدولة وتطوير أدائها، بما يتوافق مع التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ولا يقتصر مفهوم الإصلاح على تعديلات تقنية أو إدارية فقط، أو تعديل الجهاز الإداري أو البيروقراطي، بل يمتد ليشمل تحسين منظومة الحكم وتطوير آليات الحكم والإدارة، وإعادة تعريف دور الدولة وعلاقتها بالمجتمع، وتعزيز قدراتها في صياغة وتنفيذ السياسات العامة.

وتجمع أدبيات العلم السياسية والإدارة العامة، مثل أعمال **ماكس فيبر**، على أن الإصلاح أصبح ضرورة ملحة في ظل الضغوط المتزايدة التي تواجهها الدول، والعولمة، والتحول التكنولوجي والرقمي، وتزايد الحاجة إلى الحوكمة.

1- أي الإصلاحات تحتاجها الدولة؟

إن معرفة مضمون الإصلاح وأهم محاوره، وما هي الإصلاحات التي تحتاجها الدولة مرهون بتشخيص الأوضاع، وتحديد المجالات والقطاعات والوظائف والهياكل التي توجد بها نقائص واختلالات. وذلك راجع إلى أن إصلاح الدولة مفهوم واسع يختلف بحسب أوضاع الدولة المطلوب إصلاحها، كما أنه مختلف في معناه ونطاقه من بلد إلى آخر، فهو قد يعني إصلاح الإدارة بكاملها أو في بعض قطاعاتها فقط، وقد تشمل المطالبة بإصلاح المؤسسات السياسية، ونظام الحكم، كما قد يمس الإصلاح الجوانب الاقتصادية والاجتماعية¹.

إن تختلف حاجة الدولة إلى إصلاح شامل أو جزئي باختلاف الظروف التي تمر بها. فالدول ذات المؤسسات المستقرة والإدارة المقبولة غالباً ما تستفيد من إصلاحات جزئية أو محدودة تهدف إلى تحسين الكفاءة والوصول إلى الفعالية في الأداء. أما الدول التي تعاني من اختلالات بنيوية فإنها تحتاج إلى إصلاح واسع النطاق ولا تكتفي بتعديل سطحي. لكن

¹ بلحاج صالح، المرجع السابق، ص 15.

ما ينبغي الإشارة إليه أن الكثير من الدول الحديثة اتجهت وتتجه نحو مزيج من النوعين. حيث تقوم بداية بإصلاحات جزئية تمهيدا لإصلاحات واسعة النطاق.

2- الإصلاح الشامل للدولة

ينظر إلى الإصلاح الشامل أو الواسع النطاق باعتباره عملية أكثر عمقا واتساعا، تهدف إلى معالجة الاختلالات البنيوية داخل الدولة. ويشمل هذا النوع من الإصلاح إعادة هيكلة الجهاز الإداري، تعديل التشريعات والقوانين، ترسيخ الحكومة الرشيدة، مكافحة الفساد، وتطوير العلاقة بين الدولة والمجتمع.

وفي كثير من الحالات، يتطلب الإصلاح الشامل إعادة تعريف دور الدولة نفسها، سواء من خلال تقليص تدخلها المباشر في الاقتصاد، أو تعزيز دورها التنظيمي والرقابي والاجتماعي، أو بناء وتقوية المؤسسات الديمقراطية. وترتبط هذه المقاربة ارتباطا وثيقا بموجة "إصلاح الدولة" التي تبنتها العديد من الدول منذ الثمانينيات، والتي ارتكزت على مبادئ الإدارة العامة الجديدة. ويعتبر هذا النوع من الإصلاح ضروريا في الدول التي تعاني من أزمت عميقة، مثل تراجع الأداء الاقتصادي، ضعف فعالية البيروقراطية، غياب الحوكمة، أو فقدان الثقة بين السلطة والمجتمع.

أ- الإصلاح الإداري كأحد مكونات إصلاح الدولة

يعبر الإصلاح الإداري على فلسفة واضحة المعالم محددة المعايير معروفة الأهداف. تسير وفق تخطيط معين يرمي إلى تغيير أصيل في العمل وأساليبه وفي التنظيم. فهو بذلك عملية مستمرة تهدف إلى تحديث الجهاز الإداري للدولة، من خلال تحسين هيكله، وتطوير أساليبه، ورفع كفاءته وفعالته، بما يعزز قدرته على تنفيذ السياسات العامة وتقديم خدمات ذات جودة للمواطنين.

ويشمل الإصلاح الإداري إعادة النظر في التشريعات والإجراءات، تحديث أساليب العمل، تحسين بيئة التنظيم، والاستثمار في الموارد البشرية تبسيط الهياكل التنظيمية، تعزيز الشفافية والمساءلة، ومحاربة الفساد، بما يسمح بانتقال الإدارة من الأساليب التقليدية إلى الممارسات

الإدارية الحديثة التي تستجيب لمتطلبات التنمية والحوكمة الجيدة. وسوف نتناول هذا العنصر بكثير من التوضيح في المحور المقبل.

ب- الإصلاح السياسي كأحد مرتكزات إصلاح الدولة

بعد نهاية الحرب الباردة طرح مصطلح الإصلاح السياسي في الأوساط الأكاديمية الغربية بشكل واضح، للحديث عن مسألة الانتقال من نظم سياسية تسلطية إلى نظم سياسية ديمقراطية. وعرف هذا المصطلح انتشارا واسعا سواء على مستوى الخطاب السياسي أو على مستوى العمل الفكري والدراسات السياسية، ولغة الصحافة والمعارضة. كما أصبح من أهم القضايا المطروحة على الساحة الدولية، وهذا راجع إلى أن المجتمعات تمر بتغيرات نتيجة تزايد الوعي الإنساني المرتبط بحركة التحولات المجتمعية المختلفة.

عرفت الموسوعة السياسية الإصلاح السياسي بأنه: "تعديل أو تطوير غير جذري في شكل الحكم، أو العلاقات الاجتماعية دون المساس بأساسها، وهو خلافا لمفهوم الثورة فهو ليس سوى تحسين في النظام السياسي الاجتماعي القائم من دون المساس بأسس هذا النظام، وأنه أشبه ما يكون بإقامة الدعائم التي تساند المبنى لكي لا ينهار".

وفي العقد الأخير من القرن الماضي لوحظ نوع من التغيير في مضامين الإصلاح السياسي، باعتباره قد يكون تغييرا تدريجيا أو جذريا، ويشمل أيضا الأنماط والسلوكيات إلى جانب البنى والمؤسسات. وفي هذا السياق ذهب Munck Gerdado إلى أن الإصلاح يمكن النظر إليه على أنه التغيير في أنماط وسلوكيات قائمة بشكل جذري أو تدريجي، خلال فترة زمنية محددة على جماعة بشرية¹.

وفي سياق الحديث عن الأنماط والسلوكيات يعرف من جهته صاموئيل هنتنغتون Samuel Huntington الإصلاح السياسي بأنه: "عملية تغيير القيم أو أنماط السلوك التقليدية، ونشر وسائل الاتصال والتعليم، وتوسيع نطاق الولاء، بحيث يتعدى العائلة والقرية والقبيلة ليصل إلى الأمة، وعلمنة الحياة العامة، وعقلانية البنى في السلطة، وتعزيز

¹ رضوان محمود المجالي، "الإصلاح السياسي في المنطقة العربية"، مجلة شؤون عربية، عدد 135، خريف 2008، ص 160.

التنظيمات المتخصصة وظيفيا، واستبدال مقاييس المحاسبة بمقاييس الكفاءة، وتأييد توزيع أكثر إنصافا للموارد المادية والرمزية، والتي تعتبر بمثابة خطوات أساسية لهذه العملية الصعبة والمعقدة¹.

كما نلاحظ أن مفهوم الإصلاح السياسي يشير إلى تطوير جذري في نظام الحكم، حيث قدم له تعريف ينظر إليه على أنه: عملية تعديل وتطوير جذرية في شكل الحكم والعلاقات الاجتماعية داخل دولة ما في إطار النظام القائم وبالوسائل التي يتيحها واستنادا لمفهوم التدرج². وبمعنى آخر هو تطوير كفاءة وفعالية النظام السياسي في بيئته الداخلية والدولية فهو عبارة عن حركية تبدأ من داخل النظام تكون شاملة وواقعية، تتميز بالشفافية والتدرج وتركز على المضمون لا على الأشكال³.

ووفقا للاستخدام الشائع يشير الإصلاح السياسي إلى إدخال تعديلات على الممارسة السياسية، أو النظام السياسي نحو مزيد من الديمقراطية خصوصا في مجالات الحقوق، والحريات السياسية، وتعديل الإطار الدستوري ليناسب متطلبات هذا الإصلاح، وقد يشير إلى دائرة أوسع تتعلق بتفعيل دور المجتمع المدني ليساهم في نشر الوعي السياسي، ويكون شريكا فاعلا في الحياة العامة.

الإصلاح السياسي عبارة عن تصور لإعادة صياغة مجتمع ما في جوانبه السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية، بحيث يجد هذا التصور طريقا إلى التطبيق. وأن هذا الإصلاح يملي على الدولة اتخاذ مجموعة من الإجراءات المتنوعة، التي تؤدي بالضرورة إلى تعزيز مشاركة المواطنين في صنع القرار وبناء وتقوية المؤسسات الديمقراطية، فضلا عن ضمان تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، والابتعاد عن ظاهرة هيمنة سلطة على أخرى.

¹ أمين المشاقبة، شملان العيسى، "الإصلاح السياسي في دول الخليج"، في الإصلاح السياسي في الوطن العربي، القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية، 2006، ص 113.

² المرجع نفسه، نفس الصفحة.

ولكن إذا بحثنا أكثر في معناه نجده يختلف باختلاف المكان والزمان. فإن ما هو معوج ليس واحدا من وجهة نظر الجميع، قد يكون الأمر غير مستقيم في دولة ما، يكون في منتهى الاستقامة في دولة أخرى. وتظهر مطالب الإصلاح السياسي عادة نتيجة حدوث خلل في المنظومة السياسية، حين تكون غير قادرة على أداء وظائفها بفعالية وكفاءة.

وبالعودة إلى الدراسات العربية التي كتبت حول الإصلاح السياسي نجد الكاتب عبد الإله بلقزيز، الذي قدم تعريفا للمصطلح وقدمه على أنه "عملية بناء كيانات سياسية أكثر استقرارا وأكثر قدرة على تهذيب السلطة، وترشيد سلوكها اتجاه المجتمع لضمان حقوقه. وهو يراه في التنمية العقلانية والإدارة الرشيدة للموارد والإمكانات، والتوزيع المتوازن للثروة والحقوق الاجتماعية على الطبقات والمناطق".

بينما يرى البعض أن الثورة أحد أشكال الإصلاح السياسي، إلا أنها تعبير عن إصلاح سياسي راديكالي وسريع، كما أن الانقلاب لتغيير القائمين على النظام لأنهم أسأؤوا استعمال السلطة ليأتي من يقومون بالإصلاح، هو أحد أشكال الإصلاح السياسي، إلا أنه شكل راديكالي غير سلمي للإصلاح. ويحدد الباحث حسين أحمد دخيل جوهر الإصلاح وكيفية إجرائه من خلال ثلاث تغييرات أساسية تمثلت في الآتي¹:

- الإصلاح الدستوري والتشريعي:

أي تعديل المواد التي تتعارض مع متطلبات البناء الديمقراطي وبما يضمن الفصل بين السلطات، وتداول السلطة سلميا، وإطلاق حرية التنظيم وتكوين الأحزاب السياسية في إطار الدستور والقانون، وإجراء انتخابات دورية تحفظ الممارسة الديمقراطية.

- إصلاح الهياكل والمؤسسات السياسية:

ويعني مراجعة المؤسسات التنفيذية والتشريعية والقضائية ومؤسسات الإعلام والمجتمع المدني، لضمان الأداء الديمقراطي السليم لها ويفرض الشفافية وترسيخ مبادئ القانون.

¹ حسين أحمد دخيل، الأطر السياسية لاقتصاديات التحول - دراسة مقارنة-، ط1، بيروت: دار السنهوري، 2016، ص 44.

- إلغاء القوانين الاستثنائية وقوانين الطوارئ المعمول بها - كما هو الحال في بعض البلدان العربية - لأنها تختزل من ديمقراطية النظام السياسي.

وعموما يمكن أن نعرف الإصلاح السياسي على أنه عملية طبيعية وحضارية لا بد من مباشرتها، من أجل تغيير نحو الأفضل. وأنه إجراءات تقويم على مستوى النظام السياسي بتدارك النقائص والثغرات، من خلال التعديل التدريجي في القوانين والتشريعات المؤسسات والأبنية، الأطر والآليات، الأداء والسلوكيات، والثقافة السياسية السائدة. به مما يتيح التقريب بين السلطة الحاكمة ومحكومياتها. فهو الطريق نحو مستقبل أكثر حرية وشفافية يتم فيه الانفتاح السياسي، يتضمن انتخابات حرة نزيهة وحرية الصحافة ومجتمع مدني حر، تسود فيه قيم العدالة والمساواة والحرية واحترام حقوق الإنسان، ويرتفع فيه مستوى المعيشة، وتنخفض نسبة الفقر والبطالة والامية والفساد.

وتأسيسا على ما سبق فلإصلاح السياسي دور في إصلاح الدولة، فهو يمثل أبرز مرتكزات إصلاح الدولة إذ يشكل الإطار المؤسسي والقانوني الذي تبنى عليه مؤسسات الدولة وتطوير أدائها. فالتحولات السياسية التي تتضمن المشاركة السياسية، وإعادة تنظيم العلاقة بين السلطة والمجتمع تعد شرطا أساسيا لنجاح أي توجه نحو إصلاح الدولة. كما أن إصلاح البيروقراطية وتحديث الجهاز الإداري يظل محدود الأثر إذا لم يرافقه إصلاح سياسي يعزز الشرعية بناء على إرادة سياسية دافعة للتغيير.

وفي ذات السياق يشكل الإصلاح السياسي قاعدة هيكلية لعملية إصلاح الدولة، لأنه يضمن انفتاح النظام السياسي على المشاركة والمجتمعية. ويوفر الآليات لتقييم الأداء العمومي، ويحد من ممارسات الفساد وضعف الأداء التي تعيق فعالية البيروقراطية. وفي المقابل، فإن إصلاح الدولة من خلال إعادة هيكلة المؤسسات، تحسين الخدمات، وتطوير الكفاءة الإدارية يسهم في تعزيز الثقة بين المواطن والدولة ويخلق بيئة ملائمة لترسيخ وتوطيد الإصلاح السياسي.

ج- الإصلاح الاقتصادي وإصلاح الدولة

بداية يمكن القول أن مفهوم الإصلاح الاقتصادي ارتبط في علاقته بدرجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، إذ حمل معنيين مرتبطين بزيادة أو تقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي.

حمل المعنى الأول معنى الزيادة في درجة تدخل الدولة وطبقته معظم دول العالم. وتبنت هذا المعنى وأخذت به الدول الرأسمالية خلال الأزمة الاقتصادية العالمية سنة 1929 مدعومة بالفلسفة الكينزية التي رأت في تدخل الدولة حلا لهذه الأزمة.

أما المعنى الثاني فقد حمل معنى معاكسا للرأي الأول، وارتبط بالحرية الاقتصادية وتحجيم دور الدولة، وبالتالي كانت العودة إلى فلسفة الملكية الفردية. ومنذ منتصف عقد الثمانينيات من القرن الماضي تحول مفهوم الإصلاح بهذا المعنى إلى موجة عالمية، وارتكز هذا المفهوم بدرجة أساسية، على التقليص من دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وعلى تفعيل آليات السوق والخصوصية، وتحرير العلاقات الاقتصادية الداخلية والخارجية. ومثل هذه الإصلاحات تبناها ودعمها صندوق النقد الدولي، وقدم لها تعريفا يتفق مع هذا المعنى واعتبرها مجموعة الإجراءات المستعملة من طرف الدولة بغية إنقاص أو معالجة الاختلالات الاقتصادية، المالية، الداخلية والخارجية، وإنشاء العناصر المشكلة لاقتصاد السوق".

والجدير بالذكر أن العديد من الدول الاشتراكية باشرت بإصلاحات اقتصادية في إطار النظام الاقتصادي الاشتراكي. وذلك خلال فترة الستينيات من القرن الماضي، بينما الإصلاحات التي تقوم بها نفس هذه الدول في وقتنا الحاضر تختلف اختلافا جوهريا، لأنها تتجه نحو تطبيق قواعد النظام الاقتصادي الرأسمالي القائم على اقتصاد السوق.

وقبل أن نخوض في تقديم تعاريف للإصلاح الاقتصادي نجد أنه ورد معنى للإصلاح في القرآن الكريم بأبعاد متعددة يظهر فيها البعد الاقتصادي جليا لقوله جل وعلا: "وَالْيَ مَدِينَ أَخَاهُمْ شُعَيْبًا قَالَ يَا قَوْمِ اعْبُدُوا اللَّهَ مَا لَكُمْ مِنْ إِلَهٍ غَيْرِهِ قَدْ جَاءَكُمْ بَيِّنَةٌ مِنْ رَبِّكُمْ

فَأَوْفُوا الْكَيْلَ وَالْمِيزَانَ وَلَا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا ذَلِكُمْ خَيْرٌ لَكُمْ إِنْ كُنْتُمْ مُؤْمِنِينَ¹.

حسب هذه الآية نجد بوادر الإصلاح الاقتصادي في الحث على عدم بخس الناس أشياءهم، وعدم التطفيف في الكيل والميزان، وكذلك عدم الإفساد في الأرض بالظلم والحياد عن نهج العدالة القويم في الأمور كلها، بعد أن أصلحها الله بقدرته. ففي الآية الكريمة إشارة إلى نواحي من الإصلاح الديني والاجتماعي والاقتصادي.

يعرف الإصلاح الاقتصادي بأنه مجموعة من السياسات والإجراءات اللازمة للوصول إلى مستوى مرتفع من الكفاءة والإنتاجية والقدرة التنافسية، من خلال تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وإعادة التوازن بين الإمكانيات الاقتصادية واحتياجات المجتمع. كما يسعى إلى معالجة الاختلالات الهيكلية والمالية والنقدية التي قد تعيق النمو الاقتصادي وتحقيق التنمية. وعرف كذلك بأنه تصحيح أسس الاقتصاد الكلي، بوصفه شرطا مسبقا لعودة البلدان المثقلة بالديون إلى طريق النمو المضطرد².

كما يرد المعنى العام للإصلاح الاقتصادي كتعبير عن إعادة التوازن المستدام بين العرض والطلب داخليا وخارجيا، من خلال مجموعة من التدابير المالية والنقدية وأسعار الصرف، إضافة إلى تسهيل اعتماد نظام اقتصادي منفتح يقوم على قاعدة تحرير السوق، من أجل تشجيع النمو الاقتصادي. ويمكن أن نقدم تعريفا للإصلاح الاقتصادي يصفه بأنه "عملية منظمة للتغيير في الاقتصاد بهدف خفض أو إزالة الاختلالات المحلية، أو الخارجية من خلال مجموعة متنوعة من التغييرات في السياسة العامة كأسس لتحقيق نمو قابل للاستمرار"³.

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أن مفهوم الإصلاح الاقتصادي يختلف من دولة إلى أخرى تبعا لدرجة تطورها الاقتصادي وظروفها الداخلية. فهو يعتبر لدى الدول المتقدمة

¹ القرآن الكريم، سورة الأعراف، الآية 85، ص 161.

² أحمد السيد النجار، "الإصلاح الاقتصادي في الدول العربية - حالة مصر -"، سلسلة قضايا استراتيجية، دمشق: المركز العربي للدراسات الاستراتيجية، العدد 3، مايو 1996، ص 9.

³ المرجع نفسه، نفس الصفحة.

عبارة عن عملية مستمرة وإستراتيجية طويلة المدى تهدف لتسريع وتيرة النمو، وفتح آفاق أخرى للإبداع والتقدم العلمي والتكنولوجي. أما في البلدان النامية، فإن الإصلاح الاقتصادي غالبا ما يأتي استجابة لتفاقم أزمة اقتصادية ومالية، تنتجها مجموعة من المشكلات الداخلية والخارجية، حيث تسعى هذه الإصلاحات إلى معالجة تلك الاختلالات والحد من آثارها السلبية على البنية الاجتماعية وعلى الأمن والاستقرار الاقتصادي والسياسي.

وبهذا المعنى باتت قضايا الإصلاح الاقتصادي قضايا ذات طابع ديناميكي ومتجدد، باعتبارها عملية مستمرة تتأثر بالتغيرات الاقتصادية المحلية والدولية، وتتكيف معها في إطار تطور النظام الاقتصادي الدولي. ومن ثم لا ينظر إلى الإصلاح الاقتصادي على أنه مجرد انتقال من مرحلة إلى أخرى وفق أدوات ووسائل ثابتة، بل باعتباره مسارا متواصلا يتطلب سياسات وآليات مرنة تتلاءم مع خصوصية كل مرحلة والظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة.

أما فيما تعلق بالربط بين إصلاح الدولة والإصلاح الاقتصادي، فإن هذا الأخير يعتبر من الأركان الهامة في إصلاح الدولة، ذلك أن الدولة تستند في أداء وظائفها الأساسية على قوة اقتصادها وكفاءة مؤسساتها المالية والتنظيمية، ومناخ أعمال متطور.

فالإصلاح الاقتصادي الذي يهدف إلى معالجة الاختلالات البنوية في الاقتصاد وتحسين إدارة الموارد سيساهم في تعزيز مسار إصلاح الدولة عبر تحسين قدرتها على تمويل سياساتها، تطوير البنى التحتية ورفع كفاءة الخدمات العمومية. حيث يوفر الاقتصاد القوي قاعدة مالية وإدارة تساعد الدولة على تطوير مؤسساتها، وتحديث البيروقراطية وتعزيز اللامركزية، مما ينعكس على شرعيتها واستقرار النظام السياسي فيها.

رابعا - العلاقة بين تطور البيروقراطية وإصلاح الدولة

يعد الربط بين تطور البيروقراطية وإصلاح الدولة أمرا في غاية الأهمية في دراسة الإدارة العامة والسياسات المقارنة. فالدولة الحديثة تعتمد على جهاز بيروقراطي يقوم بتسيير الشؤون

العامة بكفاءة وفعالية. وبالتالي فإن إصلاح الدولة والذي يشمل إعادة تعريف وظائف الدولة، تحديث آلياتها المؤسساتية، تنمية قدرتها على الاستجابة للتحويلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، مراجعة دور القطاع العام، مكافحة الفساد وغيرها، هذا المسعى يبقى مرهون بمدى تطور البيروقراطية وقدرتها على استيعاب هذه التغييرات وتحويلها إلى أفعال وممارسات إدارية حديثة، ومدى قدرتها على مواكبة متطلبات الحكم الراشد.

وقد تناول عدد من المفكرين الترابط بين المفهومين، أبرزهم **ماكس فيبر** الذي يرى أنه لا يكون إصلاح الدولة دون تطوير البيروقراطية وتحويلها إلى نمط عقلاني قائم على القواعد والتخصص. وكذلك ربط **صموئيل هنتنغتون** بين تطور البيروقراطية واستقرار النظام السياسي، وأكد أن الدولة تكون قادرة على تنفيذ قراراتها والحفاظ على النظام عندما تمتلك جهازا بيروقراطيا متطورا، وإذا كان هذا الجهاز ضعيفا فإن ذلك يؤدي إلى هشاشة الدولة ومحدودية قدرتها على الإصلاح. وحسب مقارنة الحوكمة والإدارة العامة الجديدة فإن تطور البيروقراطية نحو نماذج مرنة تعتمد التنافسية والرقمنة هو ركن أساسي من إصلاح الدولة الذي يستهدف الشفافية وتحسين الكفاءة.

خامسا - الحكم الراشد كمدخل لإصلاح الدولة

أدى طرح مفهوم أسلوب الحكم في أدبيات المؤسسات المالية الدولية إلى ظهور العديد من المحاولات الأكاديمية الرامية إلى تحديد مضمونه وتعريفه.. فرغم الجدل الذي أثاره هذا المصطلح من حيث دلالاته وأبعاده النظرية والتطبيقية. إلا أن هناك اتفاقا واسعا حول أهميته وضرورة تداوله في الدراسات التنموية والسياسية. وقد تعددت الترجمات العربية للمصطلح من اللغة الانجليزية، فاستخدمت تسميات مختلفة منها الحكم السليم، الحكم الصالح، الحكم السليم، الحوكمة والحاكمية. وخلال العقود الأخيرة برز مفهوم الحكم الراشد باعتباره إطارا معياريا يستند إليه في تقييم طبيعة الأنظمة السياسية ومدى كفاءة وفعالية ممارستها للسلطة السياسية في إدارة شؤون المجتمع وتحقيق التنمية.

تعددت التعريفات المقدمة لمفهوم الحكم الراشد من قبل المنظمات الدولية والباحثين، نظرًا لتشعب أبعاده وتعدد مجالات تطبيقه. ومن أبرز هذه التعريفات ما أورده البنك الدولي، حيث عرّفه بأنه: «التقاليد والمؤسسات التي تُمارَس من خلالها السلطة في الدولة من أجل تحقيق الصالح العام، بما يشمل عملية اختيار الحكام ومساءلتهم واستبدالهم، وقدرة الحكومة على إدارة الموارد العامة وصياغة السياسات وتنفيذها بفعالية، إضافة إلى مدى احترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تنظم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية فيما بينهم». ويلاحظ على هذا التعريف أنه يركز بدرجة كبيرة على الجوانب المؤسسية والاقتصادية والإدارية للحكم، مع إيلاء اهتمام أقل للأبعاد السياسية والاجتماعية والثقافية التي تُعد بدورها مكونات أساسية للحكم الراشد".

أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فقد قدم تعريفًا أكثر شمولية للحكم الراشد إذ اعتبره: "ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية بغرض تسيير شؤون الدولة، فهو يشمل آليات التطور والمؤسسات على نحو يمكن المواطنين ومختلف المجموعات من التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم القانونية والقيام بالتزامهم"¹. يبرز هذا التعريف الدور المحوري للمؤسسات الدستورية في إدارة مؤسسات الدولة، مع التأكيد على توسيع نطاق مشاركة المواطنين في مختلف العمليات السياسية والإدارية، بما يكفل احترام حقوقهم ويعزز شرعية الحكم وفعالية الأداء المؤسسي".

وفي تعريفٍ آخر، يُنظر إلى الحكم الراشد على أنه أسلوب في ممارسة السلطة وإدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة بما يحقق أهداف التنمية. وتتميز الدول التي تتبنى الحكم الراشد بممارسة السلطة وفق إطار قانوني واضح وقابل للتنبؤ، يضمن سيادة القانون واحترام الحقوق. كما تعتمد على مؤسسات وهيئات خاضعة للمحاسبة والمساءلة وتعمل وفق

¹ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2003، نحو الحرية في الوطن، الأمم المتحدة، 2005، ص 101.

مبادئ الشفافية، مع إتاحة الفرصة للمواطنين للمشاركة في صنع القرار وصياغة السياسات العامة والمساهمة الفعالة في عملية التنمية"¹.

تبرز هذه التعاريف الأبعاد المختلفة للحكم الراشد، فله بعد سياسي يتعلق بطبيعة النظام السياسي وشرعية تمثيله وممارسة السلطة السياسية لأعمالها في ظل حكم القانون والمساءلة والشفافية واحترام مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان. وله بعد اجتماعي واقتصادي وفني.

من خلال التعاريف السابقة، يتضح أن الحكم الراشد لا يقتصر على مجرد ممارسة السلطة أو إدارة مؤسسات الدولة، بل يمثل نمطاً متكاملًا للحكم يقوم على مجموعة من المبادئ والقيم التي تهدف إلى تحسين أداء المؤسسات وتحقيق التنمية. كما يتبين أن مختلف التعريفات تلتقي حول أهمية الشفافية، والمساءلة، وسيادة القانون، والمشاركة المجتمعية، باعتبارها مرتكزات أساسية لضمان فعالية السلطة وتعزيز العلاقة بين الدولة والمجتمع. وعليه، فإن الحكم الراشد يعكس انتقالاً من مفهوم الحكم القائم على التحكم والانفراد بالقرار إلى مفهوم يقوم على التفاعل والشراكة بين مختلف الفاعلين لتحقيق الصالح العام.

¹ عبد القادر دريال وآخرون، المرجع السابق، نفس الصفحة.

المحور الرابع
الإدارة العامة الجديدة آلية للإصلاح
الإداري

تمهيد

برز الإصلاح الإداري كتحدٍ حقيقي لغالبية الدول وخاصة النامية منها، فبعدما توجهت غالبية حركات الإصلاح في السنوات السابقة إلى الإصلاح الجزئي، حيث اعتمدت على دراسة الإصلاح الإداري من خلال نواحي تركيز على بناء المؤسسات والبيروقراطية والبيئة التنظيمية. لينتقل إلى مقاربة الإصلاح الإداري من منطلق شمولية الإصلاح، بالإضافة إلى ارتباط الإصلاح الإداري بالمفاهيم الحديثة التي طرأت على الإدارة العامة مثل الإدارة العامة الحديثة New Public Management .

وكان حقل الإدارة العامة قد عرف سنوات الثمانينيات عدة إصلاحات ألفت بظلالها على الكثير من النظريات والممارسات، نقلت الإدارة العامة الفيدرالية من مفهوم العقلانية القانونية إلى العقلانية التسييرية. توجت بما عرف بالتسيير العمومي الذي بدوره تمت إعادة النظر فيه من خلال نموذج معرفي جديد يطلق عليه مسميات مختلفة أكثرها شيوعاً في الأوساط الأكاديمية بالإدارة العامة الجديدة، والذي كان الأكثر اعتماداً لانتهاج حركة شاملة لتنظيم الإدارة العامة، ولتغيير العلاقة بين الحكومة والمجتمع، من جهة، وتحقيق الأداء الفعال من جهة أخرى، وذلك بالاعتماد على محاكاة القطاع الخاص، من حيث الإجراءات وآليات العمل والتقنيات المطبقة.

أولاً- الإصلاح الإداري

يحتل موضوع الإصلاح الإداري والإدارة العامة الجديدة أهمية علمية يشغل حيزاً كبيراً من اهتمام الباحثين في حقل الإدارة العامة. وله أهمية عملية متمثلة في تأثيره على حياة المواطنين المتعاملين مع الأجهزة والمنظمات الحكومية المختلفة ومع سائر المنظمات الأخرى.

وتتطلب الدعوة إلى الإصلاح في الدول المتقدمة والدول النامية على السواء إلى ضرورة الإصلاح، بغية أن يؤدي هذا الإصلاح، إلى حسن استخدام موارد وإمكانات هذه الدول وتوجيهها نحو تحقيق التنمية. فالحاجة إلى الإصلاح هي أساسا وليدة الحاجة إلى تحسين الكفاءة والفاعلية، من أجل تحويل أجهزة الإدارة إلى قوة دافعة على تحقيق التنمية بكل أبعادها.

1- تعريف الإصلاح الإداري

وعند الحديث على مفهوم الإصلاح الإداري، نجد أن هناك العديد من التعريفات الخاصة به، فهي تختلف بين الأطراف المهتمة، منها ما يختلف حسب ما قدمه الأكاديميون والسياسيون والعاملون في الجهاز الإداري، كما تختلف بين الدول المتقدمة والدول النامية باختلاف التحديات التي تواجهها، وباختلاف مواردها وأسلوب إدارتها.

ركز بعض الباحثين على الهدف المراد تحقيقه. في حين ركز البعض الآخر على الإجراءات التي يجب اتباعها لتحقيق الإصلاحات. كما أن الإصلاح الإداري يمكن أن يشمل تغييرات شاملة في مجالات أخرى مثل: الهياكل التنظيمية واللامركزية، وإدارة شؤون الموظفين والتمويل العام، والإدارة القائمة على النتائج والإصلاحات التنظيمية، وكما يمكن أن يكون جزئيا مثل مراجعة قانون الخدمة المدنية.

ويرى البعض أن الإصلاح الإداري هو علاج عيوب الإدارة، أي بما أن الإدارة تمثل طريقة التنفيذ أو الأسلوب التنفيذي لتحقيق هدف ما، فإن الإصلاح الإداري وفقا لهذا الرأي هو علاج العيوب التنفيذية المعرقة لتحقيق الهدف المنشود، ونرى في هذا التعريف تبسيط لهذا المصطلح.

ويرى البعض الآخر كما أسلفنا أن التغيير الشامل هو المرادف للإصلاح الإداري، فلا معنى للإصلاحات الجزئية، وإنما هناك تحول كامل في الخطط والروح والتفكير وأنماط

التنظيم وسلوك العنصر البشري. ومن ثم يمكن تعريف الإصلاح الإداري على أنه الجهود المنظمة لإحداث تغييرات جوهرية بنية البيروقراطية العامة وإجراءاتها، وفي اتجاهات وسلوك العاملين بها، ومن أجل زيادة الفعالية التنظيمية وتحقيق أهداف التنمية الوطنية.¹

كما تعرف بعض الدول المتقدمة الإصلاح الإداري على أنه: "عملية تغييرات في الهياكل أو الإجراءات الإدارية ضمن الخدمات العامة، عندما تصبح هذه الخدمات غير متوافقة مع البيئة الاجتماعية السياسية". في حين نجد أن التعريف الذي قدمته معظم الدول النامية يشير إلى أن: "الإصلاح الإداري عملية تحديث وتغيير في المجتمع لتحقيق التحول الاجتماعي والاقتصادي".²

وفي التعريف الذي تتبناه الأمم المتحدة للإصلاح الإداري تشير إلى أنه التأثير والاستخدام المعتمد للسلطة من أجل تطبيق معايير جديدة للنظام الإداري، بغرض تغيير الأهداف والهياكل والعمليات وتحسينها خدمة للتنمية. وهنا تكمن أهمية هذا التعريف الذي ربط بين الإصلاح الإداري والسلطة، كما ربطه بالتنمية. حيث يشير إلى أن عملية الإصلاح الإداري تتأثر بنظام ونموذج السلطة السياسية وتوجهها، واعتباره أنه إدارة السلطة للنظام الإداري. وأضاف أن للإصلاح الإداري بعدا تنمويا يضع الجهود لخدمة التنمية.

لكن ما يجب الإشارة إليه كذلك أن الإصلاح الإداري يستند في مفهومه إلى ثلاث منابع أساسية يجب أخذها بعين الاعتبار،

- النظرة السياسية للإصلاح الإداري

- النظرة الاجتماعية للإصلاح الإداري

- النظرة الإدارية للإصلاح الإداري

¹ عالية عبد الحميد عارف، الإصلاح الإداري المرجعية النظرية وقضايا معاصرة، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2015، ص 14-15.

² عمر ملاعب، الإصلاح الإداري مدخلا لتصويب المسار التنموي: تجارب دولية، سلسلة دراسات تنموية، المعهد العربي، 2019، ص 10.

وتأسيسا على ما سبق وعند الجمع بين هذه الاتجاهات يصبح الإصلاح الإداري عبارة عن جهد سياسي وإداري واجتماعي وإرادي يستهدف إحداث تغييرات أساسية إيجابية في السلوك والنظم والعلاقات والأساليب والأدوات، من أجل تنمية قدرات وإمكانات الجهاز الإداري، بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في إنجاز أهدافه¹.

2- مصطلحات ذات صلة

إن التعدد والاختلاف حول مفهوم الإصلاح الإداري أدى إلى التعدد في استعمال مصطلحات أخرى مثل التحديث، والتنمية، والتطوير والابتكار. حيث استخدمت بطريقة تبادلية تجعل الباحثين لا يميزون بين هذه المصطلحات المتداولة.

أ- التطوير الإداري: يشير التطوير الإداري إلى تلك العملية التي تؤدي إلى التحسين المستمر في أداء الإدارة بمعالجة مشكلات في الجهاز الإداري نتيجة أمور ومستجدات يجب مواكبتها.

وفي السياق نفسه يعتبر رأي آخر أن التطوير الإداري يفترض في مقومات الإدارة أو أسسها أنها سليمة، من حيث انتقاء العاملين، نظم العمل، أنماط تقويم الأداء، ويعتبر التطوير الإداري ردة فعل على المستجدات التي ينبغي التعامل معها، وهو بذلك يكون تغييرا جزئيا في المجالات المستجدة في المنظمة². ومن ثم يعد التطوير الإداري تغييرا جزئيا وتحسينا في الجهاز الإداري. وبهذا يكون ضمن عملية أكثر اتساعا وشمولا هي عملية الإصلاح الإداري.

¹ مصطفى يوسف كافي، الإصلاح والتطوير الإداري بين النظرية والتطبيق، سوريا: دار ومؤسسة رسلان، 2018، ص 37.

² محمد الصيرفي، التطوير التنظيمي، مصر: دار الفكر للنشر والتوزيع، 2007، ص 14.

ب- **التنمية الإدارية:** يتضمن تعريف التنمية الإدارية تلك الجهود الهادفة لتحسين مستوى الخدمات المقدمة عن طريق زيادة حجم الأجهزة الإدارية من حيث أعداد القوى البشرية، وحجم الهياكل الإدارية، كما يعني تنمية الجهاز الإداري لدفع قدرته على التطور والتغيير وبهذا يضم إليه شيئاً من إدارة التنمية. إلا أنه أكثر تخصيصاً منها لارتباطه بالتنظيمات الإدارية.

ج- **التحديث الإداري:** هو عملية تهدف إلى تطوير أو تغيير الأدوات التقنية والنظم، بحيث يكون الانتقال من وضع إداري أفضل من حيث تلاؤمه مع التقنيات والأساليب التقنية الحديثة، بما يحقق كفاءته وفاعليته في ممارسة العمليات وتسهيلها. والتحديث بمعنى التحسين التقني الإداري والتطوير الفني، ويشير إلى الوسائل والأساليب ونمط الثقافة التنظيمية التي تتبناها الدول النامية، التي تماثل تلك الأساليب والوسائل الموجودة في الأنظمة الإدارية للدول المتقدمة، يركز على المحاكاة والاقتراس، وتطبيقاته تكون جزئية، بل يقتصر على تعديلات هيكلية.

3- أهداف الإصلاح الإداري

يواجه الباحثون في مجال الإدارة والسياسات العامة إشكالية في تحديد أهداف وغايات الإصلاح الإداري نظراً لاختلاف المنطلقات الفكرية للباحثين والمهتمين. إلا أنه يمكننا صياغة مجموعة من الأهداف تمثل أبرز ما تناوله هؤلاء المعنيين من باحثين ومختصين. والتي يمكن أن نوجزها في ما يلي:¹

- تحسين مستويات الأداء في الجهاز الإداري والرفع من إنتاجيته.

¹ عمر ملاعب، المرجع السابق، ص 17.

- ترشيد الإنفاق الحكومي وتحسين إدارة المال العام، بحيث توجه النفقات نحو الأولويات، وتخفيض المصاريف غير الضرورية دون التأثير على جودة الخدمات الأساسية المقدمة للمواطنين.

- رفع كفاءة العاملين في المنظمات وتنمية قدرات الموظفين وتحسين مهاراتهم ومعارفهم وسلوكياتهم، بشكل يمكنهم من أداء مهامهم بجودة عالية.

- تبسيط الإجراءات الإدارية المتمثلة في التقليل من التعقيد والوقت والجهد في المعاملات الإدارية، وإزالة الحواجز والقضاء على الروتين بطريقة تجعل الخدمة أكثر سرعة وشفافية.

- إصلاح الأنظمة المالية والضريبية بغية تحسين كفاءة تعبئة الموارد بما يدعم النمو الاقتصادي وتحقيق أهداف التنمية.

- محاربة الفساد الإداري من خلال تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة وتحديث الأنظمة الرقابية وغيرها.

ويبقى الهدف البارز للإصلاح الإداري هو تعزيز قدرة الأجهزة الإدارية العامة في ميدان وضع السياسات العامة وتنفيذها بما يضمن تحقيق الكفاية الفعالية، والعدالة، والشفافية، وتوفير ما يكفي من الحوافز للموظفين الأكفاء لبذل أقصى طاقاتهم، من أجل تحقيق الأهداف المنشودة.

ثانياً- الإدارة العامة الجديدة

بداية سنوات الثمانينيات من القرن الماضي، بدأ التوجه نحو نموذج الإدارة العامة الجديدة، الذي يعتمد على إدارة المنظمات العمومية بروح وآليات ومنهجيات تطبق بنجاح في قطاع الأعمال، وفق ما يتناسب مع مكونات بيئتها السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، من خلال التركيز على النتائج بدلاً من مجرد التركيز على تطبيق القوانين واللوائح التنظيمية.

1- تعريف الإدارة العامة الجديدة

ظهرت أفكار الإدارة العامة الجديدة في سياق الأزمات الاقتصادية وسياسات الإصلاح النيوليبرالي في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، ثم انتقلت إلى الأدبيات الأكاديمية بوضوح مع أعمال ودراسات الباحث كريستوفر هود، خاصة ما طرحه في مقاله الشهير "الإدارة العامة الجديدة لجميع الفصول"، سنة 1991، والذي وصف فيها الإدارة العامة الجديدة كعقيدة مستوحاة من القطاع الخاص والإدارة العلمية والاقتصاد النيوليبرالي.

وأشار أن هذه العقيدة تتضمن سبعة عناصر متكاملة هي: التسيير المحترف في القطاع العمومي، نظم واضحة لتحديد معايير الأداء وأخرى لقياسه، تركيز أكبر على الرقابة الخارجية، التحول إلى تقسيم وحدات القطاع العمومي، التحول إلى منافسة أكبر في القطاع العمومي، التشديد على نمط القطاع الخاص في الممارسات الإدارية، التشديد أكثر على الانضباط والتشف في استخدام الموارد.¹ تعتبر هذه الدراسة التي قدمها كريستوفر هود واحدة من أهم الدراسات التأسيسية حول الإدارة العامة الجديدة، ومرجعا أكاديميا الأكثر تأثيرا في تعريف هذا الاتجاه.

والإدارة العامة الجديدة مصطلح واسع النطاق شديد التعقيد يستخدم لوصف موجة إصلاحات القطاع العام التي اجتاحت العالم، وتسعى الإدارة العامة الجديدة إلى تعزيز كفاءة القطاع العام، والافتراض الرئيسي لهذه الحركة هو مزيد من التوجه نحو السوق في الإدارة العامة من شأنه أن يؤدي إلى كفاءة أكبر للحكومة في تكاليفها.

يعرف المعجم السويسري للسياسة الاجتماعية أن الإدارة العامة الجديدة بأنها: نموذج لإدارة الإدارة العامة القائمة على رفض نموذج الإدارة البيروقراطية في التسيير. ويعرفها

¹ عشور طارق، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، ورقة، ع. 1، 2012، ص 109.

Bernrath على أنها مجموعة عناصر مستحدثة في تسيير الإدارات العمومية، والتي تفرض عليها الاحتكام للمنطق الاقتصادي من خلال إدراج مفهوم الأداء.¹

وفي تعريف آخر هي: تحويل التركيز من الإدارة البيروقراطية الفيررية، إلى أسلوب جديد يقوم على المرونة وخدمة العملاء، وتحسين جودة الخدمة، لتصبح أكثر كفاءة، واستجابة باستخدام نهج السوق."

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

2- مبادئ الإدارة العامة الجديدة

من خلال ما سبق نرى أن الإدارة العامة الجديدة هي أسلوب يهدف إلى التغيير وإعطاء صبغة جديدة للمنظمات العمومية أساسها تحقيق الأداء الفعال، وفرض نظام أسلوب السوق على عملها. تقوم على أربعة عناصر رئيسية وهي:

- آلية السوق: أي حالة تماثل السوق بما يحكمه من آليات التكلفة والعائد .

- اللامركزية: إضفاء الطابع اللامركزي على الوكالات بما يؤدي إلى التخلص من المعوقات البيروقراطية.

- الجودة: أي التوجه نحو تحقيق وقياس جودة أداء الإدارة العامة.

¹ Bernrath, W , Le Nouveau Management Public (concept, situation en Wallonie, Quelques réflexions, visions et conclusions opérationnelles), *Revue OSF*, Belgique, 1998, P 92.

- الزبون: أي التركيز على إرضاء المستهلك.

ثالثاً- أثر الإدارة العامة الجديدة على الإصلاح الإداري

يقتضي الإصلاح الإداري التوجه نحو استبدال النموذج البيروقراطي التقليدي في التسيير بنموذج قائم على اعتماد الإدارة العامة الجديدة، كونه أحد مداخل الإصلاح الأكثر نجاحاً والأكثر انتشاراً في الدول الأنجلوسكسونية، والذي توسع تطبيقه في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، ثم إلى الدول النامية. وتعتبر الإدارة العامة الجديدة من أكثر الاتجاهات الدولية المعاصرة في أجندة الإصلاح الإداري لدول العالم. والتي سميت بنموذج " ما بعد البيروقراطية " وكذا " إعادة اختراع الحكومة ".

يخص نموذج إعادة اختراع الحكومة وظائف الحكومة، وهو مفهوم معاصر يعبر عن الاتجاه العالمي نحو إعادة النظر بشكل جذري في وظائف الحكومة المعاصرة وأساليب إدارتها حيث يتحقق الإصلاح الإداري عن طريق مدخلين أحدهما فوقي يعتني بالتنفيذ و الآخر ذاتي يسعى لتطوير الأساليب الإدارية.

لقد أحدثت الإدارة العامة الجديدة، تحولاً في فلسفة الإصلاح الإداري، إذ نقلت الاهتمام من الهيكل البيروقراطي إلى الأداء والنتائج، وقد تجلّى أثرها في عدة مستويات وهي:

أ- تقليص دور الدولة:

وذلك من خلال الاتجاه نحو الخصوصية، خفض الميزانية، تقديم الخدمات بأسلوب تجاري، تخفيف قيود الحكومة على القطاعات الاقتصادية.

ب- الانتقال من البيروقراطية التقليدية إلى إدارة قائمة على النتائج:

دفعت الإدارة العامة الجديدة الحكومات إلى التركيز على المخرجات أي النتائج، وعلى القرارات المشتركة بدل التركيز على الإجراءات والقرارات الفردية.

ج- إصلاح إدارة الموارد البشرية:

تحولت إدارة الموارد البشرية أي الموظفين من التدرج إلى الجدارة، الكفاءات، التحفيز، التقييم المستمر. وتصبح علاقة الموظف بالمنظمة أكثر مرونة، أين يتم تشجيع الإبداع والابتكار، وتحسيس الموظفين بالمسؤولية، وإعطاء مساحة أكبر للقادة والمسؤولين في اتخاذ القرارات.

د- ترشيد الإنفاق:

فرضت الإدارة العامة الجديدة سياسات من شأنها تقليل الهدر وتحسين إدارة الموارد المالية، كالعقلنة، التخطيط المالي، المحاسبة العمومية. كما فرضت على المنظمات العمومية إيجاد موارد مالية إضافية ذاتية، ولا تكتفي بما تقدمه لها الدولة.

هـ- خلق روح المنافسة داخل المنظمات العمومية:

باعتماد القطاع العام على قوى السوق، وتبني الحكومات آليات مثل المقاولاتية الحكومية، الخصوصية الجزئية، الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

و- تحسين جودة الخدمات العمومية:

ساعدت الإدارة العامة الجديدة على إدخال أدوات الجودة مثل شهادة إيزو، إدارة الجودة الشاملة، أين تقدم الخدمة على أساس مقاربة جديدة وهي ما يسمى "المواطن/ زبون" أو "المستخدم / زبون".

ز- تحديث الإدارة عبر استخدام التكنولوجيا:

تستخدم الإدارة العامة الجديدة تكنولوجيا المعلومات والاتصال، وتعتمد الحكومة الإلكترونية، من أجل تسريع رقمنة الإدارة وتبني أنظمة معلومات حديثة لتسهيل نشر البيانات وتحسين الخدمة.

ح- تعزيز اللامركزية:

شجعت الإدارة العامة الجديدة التوجه نحو اللامركزية والاستقلالية الفعلية في مجال التنظيم، من خلال نقل صلاحيات الإدارة المركزية إلى الجماعات المحلية، الوكالات، والهيئات التنفيذية، مما يسهم في تحسين سرعة اتخاذ القرارات والرفع من مرونة الجهاز الإداري.

ط- تعزيز الحوكمة:

تعمل الإدارة العامة الجديدة على اعتماد مبادئ الحوكمة المتمثلة في المشاركة، والشفافية، والمساءلة، لكي يتم خلق الثقة بين المواطن والدولة.

رابعاً- بعض التجارب في تطبيق الإدارة العامة الجديدة

شكل ظهور الإدارة العامة الجديدة خلال سنوات الثمانينيات وتسعينيات القرن الماضي نقطة تحول بارزة في تطور الإدارة الحكومية. وقد برزت بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية كأهم التجارب في تطبيق الإدارة العامة الجديدة. حيث شكلت مرجعا في إصلاح الإدارة الحديثة، مما ترك أثرا واسعا على سياسات الإصلاح الإداري في مختلف دول العالم.

1- حركة الإصلاح الإداري في بريطانيا (تطبيق الإدارة العامة الجديدة)

انطلقت حركة الإصلاح الإداري في بريطانيا من رحم الطروحات السياسية والاقتصادية الداعية إلى إحداث تغييرات في القطاع العمومي والوظيفة العمومية، وظهرت في سياق أزمات اقتصادية واجتماعية، تمثلت في ضعف الأداء الاقتصادي، وتزايد تكاليف القطاع العام، وفقد الحكومة لثقة المواطنين في الخدمات التي تقدمها. ومع وصول "مارغريت تاتشر" إلى الحكم والسلطة عام 1979، تبنت حكومتها إصلاحات جذرية تمثلت في تقليص تدخل الدولة في الاقتصاد، تقليص التكاليف في المشاريع الحكومية والخاصة، وعملت على زيادة

معدلات الأداء طبقا لمتغيرات السوق والقضاء على التسيير البيروقراطي، غيرها. وهو الأمر الذي أدى إلى بروز الإدارة العامة الجديدة كإطار نظري وعملي لتطوير القطاع العام.

أ- المرتكزات الإصلاحية للإدارة العامة الجديدة

ارتكز تطبيق الإدارة العامة الجديدة في بريطانيا على العديد من المنطلقات كانت الأساس لوضع أرضية متينة تبنى عليها الإصلاحات في الإدارات الحكومية تتجه نحو تحديث الإدارة لتهتم أكثر بالأداء والنتائج. من هذه المنطلقات العامة نذكر ما يلي¹:

- إدارة فعالة مع مستويات واضحة وحرية في التسيير.
- إعادة تعريف الجهاز الإداري.
- إعطاء صلاحيات واسعة لرؤساء الأجهزة التنفيذية كتلك التي تعطى لرؤساء الأجهزة في القطاع الخاص، وأن تتم محاسبتهم على النتائج. والغرض منه تقوية دور المديرين وتوسيع صلاحياتهم الإدارية والمالية.
- تحرير الأسواق.
- التركيز على الأداء عبر وضع مقاييس ومعايير واضحة للأداء، ونظم تقييم صارمة، لأجل تحسين الإنتاجية.
- تسطير أهداف مباشرة وأخرى إستراتيجية.
- الرقابة على المخرجات.
- التحول نحو التوزيع واللامركزية. وتقسيم الإدارة إلى وحدات ذات علاقات مترابطة.
- التحرك نحو أكثر تنافسية خاصة فيما يخص تقليص تكاليف العمل.
- استخدام أساليب وتقنيات القطاع الخاص، لإضفاء مرونة عالية في عمليات التوظيف والتحفيز.
- تخفيض التكاليف، والرفع من الإنتاجية.

¹ زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية: قضايا وتطبيقات، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003، ص 127.

من هذه المنطلقات العامة تبرز أهم الإصلاحات الهيكلية التي أصبحت فيما بعد نموذجا عالميا للإدارة العامة الجديدة، نقدم ما يلي:

* الخصوصية:

توجهت الحكومة نحو الخصوصية كاتجاه جديد للعمل الحكومي. حيث تم القيام بخصخصة واسعة لعدد من المؤسسات العامة مثل الاتصالات والبريد والطاقة.

* إنشاء وكالات مستقلة:

انصب الاهتمام على إنشاء وحدات مستقلة أو ما يسمى بالوكالات، تكون كل واحدة مسؤولة عن نشاطها أمام كل من الوزارة الوصية والبرلمان، كما تكون مسؤولة أمام تقديم الخدمات العمومية للمواطنين. وقد تم اعتماد هذا المبدأ للقضاء على قطاع عمومي موحد الأنماط تفاقمت صعوبات تسييره. تخضع هذه الوكالات للمحاسبة الدورية، أثناء قيامها بالمهام الموكلة إليها انطلاقا من ميثاق خاص بها يمثل مرجعية كل وكالة لتأدية مهامها.

خلال الفترة الممتدة بين 1995-1998، تطور عدد الوكالات من حوالي 110 وكالة سنة 1995، كان يشتغل بها أكثر من 370000 موظف، إلى 170 وكالة يشتغل بها أكثر من 80% من موظفي القطاع العمومي.

* إنشاء ميثاق المواطن:

أصدرت حكومة جون ميغر سنة 1991 وثيقة تحمل عنوان "ميثاق المواطن"، يكون معمولاً به في الدوائر الحكومية. وكان لهذا الميثاق الدور الأساسي لميلاد العديد من المواثيق في العديد من القطاعات. حيث يوجد حوالي 40 ميثاقا تغطي الخدمات العامة الرئيسية، وتتضمن معايير واضحة ومحددة لخدمات المواطنين في المجالات الصحة، المواصلات، التعليم وغيرها من المنافع والخدمات.

طرح الميثاق كبرنامج وطني لدفع القطاع العمومي من أجل تحسين جودة الخدمات العامة والتركيز على أداء الحكومة اتجاه المواطنين، معتمدا على مبادئ الإدارة العامة الجديدة مثل الاهتمام بالعميل، وتحسين الأداء وزيادة الكفاءة، مما ساهم في تأسيس مفهوم الخدمات أولا. كما ساهم الميثاق في توسيع سياسات الخصوصية والعقود الخارجية وساهم في خلق بيئة تنافسية واسعة.

2- تجربة الولايات المتحدة الأمريكية (نموذج إعادة اختراع الحكومة) أ- مفهوم إعادة اختراع الحكومة

ظهر مفهوم إعادة اختراع الحكومة في الولايات المتحدة الأمريكية عندما نشر الباحثان أوزبورن وغيبيلر كتابهما الموسوم بـ "إعادة اختراع الحكومة" سنة 1992. يتعرض الكتاب إلى كيف تحول روح المغامرة القطاع العام في الولايات المتحدة الأمريكية، من خلال القيام بإصلاح إداري حكومي شامل، يشمل إعادة النظر في الوظائف والمهام الحكومية لمواجهة الانخفاض الملحوظ في الإيرادات الحكومية في الولايات المتحدة الأمريكية أثناء هذه الفترة¹. ويقترح الكاتبان نموذجا لتحويل مسار الجهاز الإداري وتحديد دور الإدارة الحكومية يتكون من عشرة مبادئ أساسية أهمها²:

- * **حكومة محفزة:** تركز على التوجيه أكثر من التنفيذ.
- * **حكومة يملكها المجتمع:** التمكين بدل من الخدمة.
- * **حكومة تنافسية:** إدخال التنافس والمنافسة في تقديم الخدمات.
- **حكومة توجهها مهمتها:** تحويل المنظمات التي توجهها القواعد.

¹ ديفيد أوزبورن، تيد غاييلر، إعادة اختراع الحكومة، كيف تحول روح المغامرة القطاع العام: من مبنى المدرسة إلى مقر الولاية ومن قاعة البلدية إلى البانتغون، ترجمة محمد توفيق البجيرمي، الرياض: مكتبة الرياض، 2010، ص 22.

² لمزيد من المعلومات أنظر إلى كتاب ديفيد أوزبورن، تيد غاييلر، المرجع نفسه، من الصفحة 47 إلى الصفحة 329، حيث خصصا لكل مبدأ فصلا كاملا.

* **حكومة توجهها النتائج:** حكومة انجاز تركز على النتائج وليس على القواعد الملزمة. أي التركيز على المخرجات، لا على المدخلات.

* **حكومة يوجهها الزبائن:** الاهتمام أكثر بالزبائن لتلبية احتياجاتهم، والتركيز على تقديم خدمات ذات جودة وفق نظرة الزبون. الزبون.

* **حكومة ريادية مغامرة:** الكسب بدلا من الإنفاق. وهي العمل حسب تفكير رجال الأعمال الذين يبحثون عن تحقيق إيرادات تفوق النفقات.

* **حكومة التوقعات:** التطلع إلى المستقبل والاستعداد له، والعمل بمبدأ الوقاية بدلا من العلاج.

* **حكومة لامركزية:** من التسلسل الهرمي إلى المشاركة والعمل الجماعي، هدم التسلسل الهرمي التنظيمي وتوسع نطاق التعاون.

* **حكومة يوجهها السوق:** تعزيز التغيير من خلال السوق. وإعادة تنظيم الأسواق ضمن القطاع العام.

قدم هذا الكتاب طروحات جديدة تدعو إلى علاج مرض الدواوين المكتبية والقضاء على البيروقراطية. والتي أثرت بشكل كبير في الأوساط الحكومية ودوائر صنع القرار في الولايات المتحدة الأمريكية. مما أدى إلى الأخذ بهذه الأفكار وتم تطويرها إبان حكم الرئيس بيل كلينتون.

ب- الإصلاح الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية وفق نموذج إعادة اختراع الحكومة
لم يكن مصطلح إعادة اختراع الحكومة معروفا أو مألوفا ولا متداولاً، ولم يرد ضمن قاموس الإدارة في الولايات المتحدة الأمريكية. لكن صدور هذا الكتاب أحدث ضجة كبيرة

لأنه كشف عيوب البيروقراطية والتضخم الوظيفي، المعرقل للإبداع والابتكار. كما بين أن الإدارة الحكومية تفتقد إلى العمل بروح ريادية.

وبعد فوز الرئيس الأمريكي بين كلينتون في الانتخابات الرئاسية سنة 1992، كلف نائبه آل جور، بتبني فكرة إعادة اختراع الحكومة، بسبب اقتناعه بأن أجهزة الحكومة المصممة لعصر الثورة الصناعية لم تعد صالحة في عصر المعلومات، رغم أنها فاعليتها في السنوات الماضية. وقد تم الأخذ بهذه الفكرة من خلال برنامج مراجعة الأداء الحكومي، تحت شعار: "خلق حكومة تعمل بصورة أفضل وتكلفة أقل". حتى تحقق النتائج والأرباح كتلك التي تحققتها الشركات الخاصة الأمريكية.

في خطوات تنفيذ الدعوة للإصلاح والتطوير الإداري الذي أقهره الرئيس كلينتون، كان نائبه يقدم تقارير دورية عن مدى تقدم هذه الإصلاحات. فخلال سنة 1993 صدر تقرير خاص بمراجعة الأداء القومي، جاء فيه ما يؤكد ما ذهب إليه أوزبورن وغايبلر في تشخيصهما لأوضاع الإدارة العامة الأمريكية.

بين التقرير عدم وجود نظرة مستقبلية واضحة، وكذا طغيان الإدارة المركزية وعدم بروز دور واضح للمستويات الدنيا. بالإضافة إلى أن المواطن غير متمكن من العملية الإدارية، ويفتقد إلى معلومات تمكنه من محاسبة الإدارة وتوجيهها. هذا التقرير أنتج قانون إصلاح جهاز الخدمة المدنية، حيث أصبح يحتوي على قسم إدارة الأفراد وقسم لمتابعة نظام الجودة وتطويره، وقسم آخر لدراسة وتنمية علاقات العمل¹. وفي خطوة أخرى لاستكمال إصلاحات الرئيس كلينتون أصدر قانون الأداء الحكومي الذي يلزم المؤسسات الحكومية بتقديم تقرير سنوي عن مستويات الأداء التي تتوقعها.

¹ عطية حسين أفندي، الإدارة العامة مداخل للتطوير وقضايا هامة للممارسة، القاهرة: منشورات جامعة القاهرة، 2002، ص 115.

وبعد مرور ستة أشهر من تكليف آل جور لإعداد تقرير متابعة الأداء الحكومي، قدم التقرير جملة من النتائج تهدف إلى توفير 108 بليون دولار وإلغاء العشرات آلاف من الوظائف المدنية معظمها وظائف إدارية¹.

وعلى العموم كانت أهم نتائج الإصلاحات الإدارية من منظور إعادة اختراع كالتالي:

أ- تقليص الحجم:

مرت عملية تقليص الحجم في الولايات المتحدة الأمريكية بمرحلتين مختلفتين شهدتهما الجهاز الإداري. أولهما، منذ بداية الثمانينيات حتى منتصف الثمانينيات. وثانيهما، من سنة 1993 حتى سنة 1999.

نجحت حكومة الولايات المتحدة سنة 1993 في تحقيق هدف تقليص حجم العمالة ضمن برنامج طموح يهدف تقليص حجم القوى العاملة الفيدرالية بنحو 12.5% خلال ست سنوات. كما سن الكونجرس الأمريكي سنة 1994 تشريعا خاصا بتقليص العمالة الفيدرالية بنحو 272.900 عامل. ونجحت الحكومة مرة أخرى في تحقيق هذا الهدف سنة 1998. وعرفت الفترة ما بين سنة 1993 إلى غاية سنة 1998 تقليص حوالي 16.2% من إجمالي القوة العاملة الموظفين، ووقعت نحو ثلثي التخفيضات 64% في صفوف المدنيين العاملين بوزارة الدفاع. وفي إلى هيئات أخرى².

ب- تطوير خدمة الزبون: منحت جميع الوكالات الاتحادية دور تطوير خطط لخدمة الزبون، مما أدى إلى تحول كبير في طريقة تفكير الكثيرين من العاملين الحكوميين الاتحاديين حول الأعمال التي قاموا بها وبالطريقة التي أدوا بها هذه الأعمال³.

¹ المرجع السابق، ص 116.

² دونالد كيتل، ثورة الإدارة العامة العالمية: تقرير حول تحول الحكم، تر: محمد شريف الطرح، الرياض: مكتبة العبيكان، 2003، ص 48.

³ المرجع نفسه، ص 49.

3- التحديات التي تواجهها الإدارة العامة الجديدة:

انتشرت حركة الإدارة العامة الجديدة كآلية الإصلاح الإداري في جميع أنحاء العالم، فاستخدمت الحكومات إصلاح الإدارة العامة لإعادة تشكيل دور الدولة وعلاقتها بالمواطنين. ولقد تأثرت كل محاولات حركات الإصلاح الإداري بالتطور في النظريات الاقتصادية والسياسية السائدة.

ورغم أهمية الإدارة العامة الجديدة التي تعتمد على آليات القطاع الخاص في تسيير المنظمات العامة، كمبدأ إصلاحي تترتب في ضوئه تغييرات جذرية في النظام الاقتصادي المتبع، لكي يتلاءم مع التوجهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الجديدة. إلا أن تطبيق الإدارة العامة الجديدة يواجه العديد من التحديات التي تتطلب حولا فعالة، ومن أبرز هذه التحديات نوجزه في النقاط التالية:

- يتعرض تطبيق الإدارة العامة الجديدة لمقاومة التغيير، حيث تواجه المؤسسات صعوبة في تطبيق الأساليب الحديثة بسبب مقاومة الموظفين للتغيير، حيث يفضل البعض التمسك بالأساليب التقليدية، خوفا من أن لا يكونوا في المستوى نتيجة لارتفاع معايير التقييم، التي قد بشكل عائقا أمام ترقيتهم.

- إن تطبيق الإدارة العامة الجديدة وفرضها يضع القيادات أمام تحديات جديدة متعلقة بمواجهة هذه المقاومة، مما أدى إلى تباطؤ تطبيق الإدارة العامة الجديدة والتي من أسبابه تعرضه أيضا لمقاومة من الهيئات الاجتماعية والنقابية.

- التعقيد التكنولوجي وارتفاع تكاليفه، فعلى الرغم من أهمية الحصول على التكنولوجيا وضرورة تطبيقها في الإدارة الحديثة، إلا أن ذلك الأمر يمكن أن يكون معقدا ومكلفا، ويتطلب استثمارات ضخمة في البنية التحتية والتدريب التكويني.

- إن التطبيق الجزئي للإدارة العامة الجديدة وخاصة في الدول النامية، خلق ازدواجية داخل القطاع العام، إذ أصبح يتعايش نظامان، بيروقراطية تقليدية والإدارة العامة الجديدة.

دفعت هذه التحديات إلى وجود اتجاهات وأفكار لا تدعو للعودة للوراء، أو الالتزام بالنموذج البيروقراطي والإدارة العامة التقليدية. وإنما تنبه وتحذر من بعض نقائص الإدارة العامة الجديدة المتمثلة في تجاهل حقيقة أن الجهاز الإداري الحكومي مبني على سيادة القانون وليس على آليات السوق، فالاختلافات بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص ليست بسيطة. بالإضافة إلى أن نموذج الإدارة العامة الجديدة لا يصلح لكل الدول، وخاصة الدول النامية. حيث يقول جيبيلر: "لابد من اختراع الحكومة قبل إعادة اختراعها".

وهنا يرى كل من هيرديا وشنيدير والذان تحدثا عن نماذج الإصلاح الثلاثة: الخدمة المدنية والمساءلة والنموذج الإداري. إن الإصلاح الإداري في أي دولة لابد من أن يأخذ من النماذج الثلاثة، ولا يجب أن يركز على نموذج واحد فقط. وهما في ذلك يتفقان مع البنك الدولي الذي يدعو إلى ثلاثة ميكانزمات أو آليات لتدعيم أداء الدولة، وهي: الأحكام والضوابط، وضغوط المنافسة والشراكة. كما يرى البنك بضرورة السعي في الاتجاهات الثلاثة في أن واحد.

المحور الخامس

آفاق إصلاح الدولة الحديثة (مرحلة ما

بعد الإدارة العامة الجديدة)

تمهيد

ارتكزت موجة الإدارة العامة الجديدة في إحداث التغيير في القطاع العام على محاور الأداء والنتائج، التنافس والتحفيز، ورغم أن آثارها لا تزال تظهر في الدول حديثة العهد بالإدارة العامة الجديدة، إلا أن مسار هذه الموجة قد انعكس وأخذ منحى آخر في بعض الدول الرائدة، بعد ما سجلت الإدارة العامة الجديدة بعض السلبيات تمثلت في زيادة تعقيد المؤسسات والسياسات بشكل واضح.

هذا المنحى يعبر عن ظهور ملامح نظام ما بعد الإدارة العامة الجديدة، يعكس مجموعة من التغييرات المتصلة بتكنولوجيا المعلومات والاتصال، ويتجه نحو الحكومة الإلكترونية، الإدارة الإلكترونية، التحول الرقمي، واستخدام تقنيات الذكاء الاصطناعي. وكلها مفاهيم تدعو إلى زيادة الكفاءة والفعالية والشفافية وضمان المساءلة.

أولاً - الحكومة الإلكترونية

تمثل الحكومة الإلكترونية مرحلة متقدمة لما بعد الإدارة العامة الجديدة. حيث تركز على إدارة وتنظيم استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال لضمان الشفافية، ومكافحة الفساد، والمساءلة، وتحسين مستويات أداء الأجهزة الحكومية، ورفع كفاءتها في تقديم الخدمات للمواطنين، من خلال أنظمة استجابة تعتمد على قاعدة بيانات مفتوحة صحيحة وواضحة، تسمح بإتاحة المعلومات وتسهيل المشاركة واتخاذ القرارات.

إن مبدأ الإصلاح الإداري والحكومي في إطار متطلبات القرن الواحد والعشرين يقوم على تعميق مشروع الحكومة الإلكترونية من منطلقات الإصلاحات الاستراتيجية، فهذا المبدأ تعتبر حلاً جذرياً لإصلاح الإدارة وتجاوز البيروقراطية عبر التحول الرقمي، مما يحقق التنمية المستدامة وأهدافها.

1- مفهوم الحكومة الإلكترونية

يعتبر مصطلح الحكومة الإلكترونية من المصطلحات التي ارتبطت بثورة تكنولوجيا المعلومات والرقمنة المنتشرة في كل المجالات، وفي الوقت نفسه طرح المصطلح من أجل مواكبة التكنولوجيا الحديثة وتقنياتها في المؤسسات العامة، والتوجه نحو التحول الرقمي في المجالات والخدمات كافة. فهي في أبسط تعريفها تعد وسيلة تمكن الأفراد من تلقي الخدمات والمعاملات الحكومية بأفضل الطرق وأسرعها عبر وسائل إلكترونية.

شاع استعمال مصطلح الحكومة الإلكترونية في العديد من دول العالم الصناعي منه والنامي، سعياً منها إلى إيجاد أرضية مشتركة لتوحيد وقياس الإجراءات الإدارية ومحاولة تسهيل العلاقة بين المواطنين ومؤسسات الدولة.

ووفقاً لذلك تعددت مفاهيم الحكومة الإلكترونية، حيث عرفت على أنها: استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الإدارات العمومية، ومن ثم إجراء تغيير على مستوى التنظيم واستعداد الأفراد.

تعرف الأمم المتحدة الحكومة الإلكترونية بأنها: "الاستخدام الفعال لتكنولوجيا المعلومات والاتصال في العمليات الحكومية لتعزيز تقديم الخدمات العامة، وزيادة الكفاءة وتحسين الشفافية والمساءلة، وتمكين المواطنين من المشاركة في صنع القرار"¹.

ويعرفها البنك الدولي: على أنها مصطلح حديث النشأة يشير إلى اكتشاف طرق ووسائل جديدة من خلال استخدام الأدوات التكنولوجية والرقمية لتحسين حوكمة الدولة، وزيادة فعالية المؤسسات العامة، وتعزيز ثقة المواطنين من خلال تيسير الوصول إلى الخدمات العامة والحد من البيروقراطية².

¹ سوسن زهير المهدي، تكنولوجيا الحكومة الإلكترونية، عمان: دار أسامة، 2011، ص 24.

² المرجع نفسه، ص 25.

كما عرفت كذلك على أساس أنها: نمط للحكم يستخدم كافة الأنشطة الإلكترونية لتنظيم العلاقات المتشابكة بين الكيانات التنظيمية داخل الدولة الرسمية وغير الرسمية، بما يدعم صيانة السياسات وآليات تنفيذها، لتحقيق الديمقراطية وحماية المواطن والحفاظ على استقلاله وزيادة الكفاءة في توزيع الخدمات الإلكترونية بما يحقق التنمية المستدامة¹. كما تعرف على أنها مجموعة من الأفعال والسلوكيات التي تندرج ضمنها المعلومات الإلكترونية للإدارة أين تكون الشفافية والنجاعة هي القاعدة الذهبية لخدمة المواطن².

ولقد ارتبط مضمون مصطلح الحكومة الإلكترونية باستخدام نتاج الثورة التكنولوجية في تطوير أهداف عمل المؤسسات الحكومية، وكذا توسيع قاعدة المستفيدين من الخدمات العامة، وتحسين أساليب تقديمها لجميع المواطنين. فهذا المفهوم يحمل إشارات فلسفية ينطوي عليها إجراء تغيير نوعي لإعادة النظر بمفاهيم الإدارة العامة، ومضامين الخدمة العامة، الأمر الذي يسمح باستبدال الصورة التقليدية للحكومة بممكنات واقع جديد، تصاغ في ضوءها العلاقات التبادلية، بين الأجهزة الحكومية وجمهور المستفيدين من خدماتها في أي زمان ومكان³.

وعموما فإن الحكومة الإلكترونية تعتبر نمطا حديثا للتسيير أساسه إعادة النظر في دور الحكومة ووظائفها، من أجل بيئة ملائمة تتحقق فيها خدمات المواطنين والتي تقدمها المؤسسات الحكومية، باستخدام شبكات المعلومات والاتصال عن بعد، بهدف تحقيق الشفافية والمساءلة في اتخاذ القرارات وتجسيد مبدأ الديمقراطية الإلكترونية.

¹ إيمان عبد المحسن زكي، الحكومة الإلكترونية، مدخل إداري متكامل، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2000، ص 92.

² Henri François Gautrin, **gouverner ensemble**, édition pamphile le may, Québec, 2012, P 123.

³ نائل عبد الحفيظ العواملة، "الحكومة الإلكترونية ومستقبل الإدارة العامة، دراسة استطلاعية للقطاع العام في دولة قطر"، دراسات العلوم الإدارية، العدد 01، يناير 2002، ص 150.

وهكذا اتسع مفهوم الحكومة الإلكترونية ليصبح عبارة عن إدارة شاملة لمختلف أوجه العمليات الإدارية والإلكترونية، من أجل تنظيم العلاقة بين مؤسسات الدولة والمواطنين، وبين مؤسسات الدولة والقطاع الخاص وغيرها. وتشمل الحكومة الإلكترونية ثلاث أبعاد¹:

***الخدمات الإلكترونية:** يتم تقديم خدمات حكومية لكافة المواطنين عبر شبكة الإنترنت.

***الإدارة الإلكترونية:** وذلك باستخدام برامج وتطبيقات الحاسوب ذات التقنية العالية من أجل رفع كفاءة مستوى الأداء، بما يمكن من تبسيط إجراءات سير العمل داخل الهيئات الحكومية، بصورة تنعكس على سرعة وكفاءة الخدمة المؤداة.

*** التجارة الإلكترونية:** وهي عملية سداد مقابل الخدمات التي تقدم للمواطن، مثل سداد فواتير الهاتف، سداد مخالفات المرور، وغيرها.

وتهدف إلى تنمية الإدارة العامة من خلال إصلاح الإدارة وتقليل البيروقراطية، محاربة الفساد وتحقيق التنمية المستدامة، من خلال جعل الحكومة أكثر ديناميكية، واستجابة للاحتياجات المتزايدة للمواطنين.

2- مبادئ الحكومة الإلكترونية

تتمحور مبادئ الحكومة الإلكترونية حول مجموعة من العناصر التي تؤدي إلى تحسين أداء الإدارة العامة وهي²:

أ- سهولة الوصول والاستخدام:

تتميز الخدمات الإلكترونية الحكومية بسهولة الاستخدام والوصول إليها من خلال تبسيط الإجراءات الإدارية، والتخفيف من حدة الأعباء الإدارية والتنظيمية.

¹ العمار عبد الله سليمان، الإدارة التقليدية والتحول الإلكتروني، الرياض: مكتبة الملك فهد الوطنية، 2008، ص 145.

² المرجع نفسه، ص 147.

ب- استخدام التقنيات الحديثة:

إن الاستعانة بأحدث التقنيات المعلوماتية في الأجهزة الإدارية يتيح الرفع من كفاءة الأداء وجودة الخدمات المقدمة. الأمر الذي يضمن وصول المواطنين بسهولة إلى البيانات والمعلومات الإدارية الحكومية.

ج- تعزيز الشفافية والمساءلة:

تتيح الحوكمة الإلكترونية توفير جميع البيانات والمعلومات عن الأداء الحكومي على شبكة الإنترنت، وتكون هذه المعلومات واضحة ومتاحة للجميع، مما يضمن الوضوح والدقة في التعامل مع المواطنين، ويسمح بتعزيز الشفافية والمساءلة، والقضاء على الممارسات البيروقراطية ومحاربة الفساد الإداري.

د- الكفاءة في الاستجابة:

إن تبسيط الإجراءات وتسهيلها إلكترونياً، وتحرير الإدارات والمنظمات والمواطنين من الأعباء الإدارية الثقيلة يساهم في تسريع وتيرة العمليات الإدارية، مما يسمح في زيادة سرعة الاستجابة للاحتياجات المتزايدة للمواطنين بشكل منتظم ومنظم وفعال، وبأقل وقت وأكثر جودة.

هـ- التنافسية:

تخلق الحوكمة الإلكترونية جواً من التنافس ومحيطاً ملائماً لتطوير أنشطة جديدة لدى الإدارات الحكومية تمنحها القدرة على تزويد المواطنين بخدمات ذات جودة عالية تنافس تلك التي تقدمها منظمات القطاع الخاص. الأمر الذي يجعلها دائمة الاهتمام بالإبداع، والبحث في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال.

و- قياس الأداء والتقييم:

يقوم هذا المبدأ على وضع شروط ومعايير وآليات محددة تسمح بقياس وتقييم الأداء بشكل دوري، من أجل تقييم الخدمات والإجراءات، بهدف ضمان جودة وكفاءة الأنظمة الإلكترونية المستخدمة في إدارة المعلومات وتقديم الخدمات.

ز- رضا المستفيدين:

من أهم المبادئ التي تركز عليها الحكومة الإلكترونية أن تحتوي استراتيجياتها على نظام لإدارة جودة الخدمات، من أجل زيادة درجة رضا المستفيدين وتقليل الأخطاء.

ح- تعزيز مشاركة المواطن:

وهو من أهم المبادئ، لأن الحكومة الإلكترونية تعمل على ضمان مشاركة المواطن في اتخاذ القرارات وتعزيزها والمساهمة في جود الخدمات العمومية.

وتعتمد الحكومة الإلكترونية على بنية تحتية توفر العديد من التقنيات المتطورة والامتكاملة، التي تمكن المؤسسات الحكومية من التفاعل مع المواطنين، تقدم عبرها خدمات ذات جودة عالية ومن أبرز هذه التقنيات:

- منصات الحكومة الإلكترونية الموحدة: هي منصات إلكترونية تخلق نوعاً من التواصل السريع وتتيح اتخاذ القرارات بسرعة وأكثر مرونة.

- البيانات الضخمة وتحليلاتها.

- الحوسبة السحابية

- انترنت الأشياء

من خلال ما تقدم نستنتج أن الحكومة الإلكترونية تعبر عن مدخل حديث لتطوير الإدارة العامة الجديدة، يقوم على تسهيل الوصول إلى الخدمات وتعزيز الثقة بين المواطن والإدارة. وجاء هذا النموذج المتطور لاستكمال ما قدمته الإدارة العامة الجديدة من إنجازات على مستوى تحسين الكفاءة وجودة الخدمات، رغم ما واجهته من انتقادات خاصة في تركيزها على منطق السوق.

وضمن هذا السياق تمثل الحكومة الإلكترونية امتدادا للإدارة العامة الجديدة، من حيث الانتقال من منطق الإدارة القائم على الأداء والنتائج، إلى منطق الحوكمة القائم على الشبكات والشراكة وتعدد الفاعلين، خاصة وأنها لا تركز على المواطن الزبون، بل على المواطن الشريك في صنع القرار. كما تركز على الشفافية الرقمية، المساءلة الإلكترونية، والمشاركة الإلكترونية.

3- معوقات تطبيق الحكومة الإلكترونية

رغم كل هذه المزايا التي تقدمها الحكومة الإلكترونية، إلا أنها تواجه بعض المعوقات منها¹:

- قلة المشاركة من طرف المواطنين، وضعف تفاعلهم لعدم اطلاعهم على مواقع المؤسسات الحكومية وطبيعة الخدمات التي تقدمها. وكذا عدم تمكنهم من استعمال الوسائل التكنولوجية.

- قلة تدفق المعلومات الكافية التي توضح كيفية استعمال المواقع التي توفرها الهيئات الحكومية.

- التكاليف المرتفعة للبنية التحتية.

¹ إيمان عبد المحسن زكي، المرجع السابق، ص 95.

- ضعف الخبرة لدى الموارد البشرية في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال.

إن تطبيق الحكومة الإلكترونية يبقى مرهون بمدى توفير بنية تحتية ملائمة، ومؤهلات بشرية ذات كفاءة عالية مدربة على كيفية استخدام التكنولوجيا المتطورة، وتشريعات تنظيمية واضحة، وغيرها، والتي تجعل من الحكومة الإلكترونية لا مجرد تحديث تقني للإدارة، بل إصلاحا جذريا وتحولا عميقا في نمط تسيير الشأن العام يتطلع للاستجابة لمتطلبات العصر الرقمي.

ثانيا- الذكاء الاصطناعي كأهم التقنيات لتطوير الإدارة العامة الجديدة

ونحن نتكلم على ضرورة مواكبة التغيرات السريعة في عالم الأعمال، تعمل المؤسسات على تبني عددا من الاتجاهات الحديثة التي تحدد ملامح الإدارة في المستقبل، ومنها استخدام الذكاء الاصطناعي. إذ أصبحت المؤسسات تعتمد على تقنياته في تنفيذ العمليات الإدارية، عبر قنوات رقمية فورية وتفاعلية. مدعومة بتحليل البيانات.

1- تعريف الذكاء الاصطناعي

تتنوع تعريفات الذكاء الاصطناعي بسبب اختلاف وجهات النظر للكثير من الباحثين وخاصة في أوساط المتخصصين والخبراء في هذا المجال. ومن هذه التعريفات ما يلي:

يهتم الذكاء الاصطناعي بالبحث في مجال علوم التكنولوجيا الناشئة عبر محاكاة الذكاء البشري، وتوسيعه عبر آلات معينة تقوم بنفس العمليات التي يقوم بها الدماغ البشري على غرار الإدراك، التذكر، القدرات العقلية والقدرة على أداء وظائف التفكير. وهذا يعني تصميم نظام يتصرف مثل الإنسان ويقوم بوظائفه.

ويعرف الذكاء الاصطناعي حسب المختصين في ميدان تكنولوجيا المعلومات، المعلوماتية على أنه: علم إنشاء برامج الكمبيوتر والآلات الذكية. وقد عرفه المفكر الأمريكي

جون ماكرثي، إذ قدم له تعريفا تقنيا يشير إليه بأنه: وسيلة لصنع جهاز كمبيوتر، أو روبوت يتم التحكم فيه عن طريق الكمبيوتر، أو برنامج يفكر بذكاء بالطريقة نفسها التي يفكر بها البشر الأذكياء، ويتم تحقيق الذكاء الاصطناعي من خلال دراسة كيف يفكر الدماغ البشري، وكيف يتعلم البشر ويقررون ويعملون أثناء محاولة حل مشكلة ما، ثم استخدام نتائج هذه الدراسة كأساس لتطوير برامج وأنظمة ذكية¹، وكان ذلك بمثابة الإعلان عن ميلاد الذكاء الاصطناعي. ويرى **مصطفى جودت صالح** أن الذكاء الاصطناعي عبارة عن مبحث يتناول كيفية جعل الآلة تؤدي عمليات محاكاة لقدرات البشر العقلية².

وفي تعريف آخر قدمه الباحث **دانيال فاجيلا** من خلال ما جمعه من تعريفات سابقة حيث يرى أن الذكاء الاصطناعي كيان قادر على تلقي مدخلات من البيئة وتفسيرها والتعلم منها، وعرض ما يتصل بها من السلوكيات والإجراءات المرنة التي تساعد هذا الكيان على تحقيق هدف معين من خلال فترة زمنية معينة.

في حين يعتبر **مارتن ويك** أن الذكاء الاصطناعي يحاكي جوانب من الذكاء الإنساني فحسب وليس كله. إذ أن الإنسان هو الذي أوجد هذا الذكاء والآلة وهو الذي اخترعه وطوره. ولا يمكن أبدا أن يكون هذا الذكاء بديلا عن الإنسان، الذي يبقى يمتلك دور المالك والمتحكم والمسيطر والموجه.

2- مميزات الذكاء الاصطناعي

يتميز الذكاء الاصطناعي بالعديد من الخصائص التي ينفرد بها عن مختلف البرمجيات التقليدية، من أهمها³:

¹ يحيى إبراهيم دهبان، "المسؤولية الجنائية عن جرائم الذكاء الاصطناعي"، مصر، مجلة الشريعة والقانون، العدد 82، أبريل 2020، ص 110-109 .

² خديجة الكبرى سلطاني، "الذكاء الاصطناعي مداخله ومفاهيمه وأهم خصائصه وتطبيقاته في المعالجة الآلية للغة العربية"، مجلة جسور المعرفة، عدد 01، مارس 2025، ص 319

³ المرجع نفسه، ص 320-321.

- يمكن لأنظمة الذكاء الاصطناعي معالجة وتحليل كميات ضخمة من البيانات بسرعة ودقة، وفي وقت واحد مما يسمح بإجراء عمليات حسابية أسرع وبأكثر كفاءة.

- يمتاز بقدرته على التعلم الذاتي من البيانات والتجارب السابقة، واكتساب معارف جديدة بشكل متواصل ومستمر، من خلال التزود ببرامج تساعد على التعلم بطريقة آلية وذاتية مما يمكنه من تحسين أدائه بمرور الوقت دون الحاجة إلى إشراف أو مراقبة. كما يتمتع بالقدرة على التكيف مع المواقف الجديدة، الأمر الذي يسمح له بأداء مهام كانت حكرًا على البشر فقط.

- يساعد على أتمتة العمليات الروتينية، مما يحرر الأفراد من المهام المملة، ويتيح لهم التركيز على المهام الأكثر تعقيدًا.

- يتميز بالمرونة وسرعة رد الفعل في اتخاذ القرار واستجابته للمتغيرات.

- يتميز بالقدرة على اتخاذ القرارات بناء على البيانات والقواعد والتفكير الاحتمالي.

- القدرة على اكتشاف الأخطاء وتصحيحها بسرعة وبدقة.

- يساهم في تعزيز الابتكار والإبداع في مختلف المجالات، حيث تمكن من توليد أفكار وحلول جديدة تؤدي إلى ابتكارات في مختلف المجالات، بالإضافة إلى تحسين العمليات القائمة.

3- تطبيق الذكاء الاصطناعي في الإدارة

إن الضغوط المتزايدة للاستجابة لتطلعات المواطنين بكفاءة وشفافية، وإلى جانب التحديات التي تواجهها الإدارة العامة الجديدة في عصر الذكاء الاصطناعي، دفعت صناع القرار في الدول المختلفة إلى ضرورة تحديث الإدارة، عبر توظيف الأدوات الذكية، من

خلال منصات إلكترونية تخلق نوعاً من التواصل السريع، وتتيح اتخاذ القرارات بسرعة وأكثر مرونة.

يتم الاعتماد على الذكاء الاصطناعي في الإدارة، باعتباره أحد ركائز التحول الرقمي في المؤسسات العمومية، بفضل قدراته الفائقة في تحليل البيانات وأتمتة المهام الروتينية، وتحليل الشكاوي والاستفسارات، وتقديم الدعم للمواطنين بانتظام وبكفاءة.

وضمن هذا السياق أصبح تطبيق تقنيات الذكاء الاصطناعي يتيح تحويل المهام اليدوية إلى مهام تتم تلقائياً استخدام أنظمة الكترونية، وتعد روبوتات المحادثة الذكية الموجهة من أكثر التطبيقات شيوعاً، إذ بإمكانها الإجابة الفورية على الأسئلة الروتينية للمواطنين، مما يعزز استمرارية الخدمة في كل وقت وعلى مدار الساعة.

ومن أهم التجارب الرائدة في هذا الشأن نجد دولة الإمارات العربية المتحدة، حيث أطلقت حكومة دبي المساعد الافتراضي "راشد"، الذي يعتمد على تقنية الذكاء الاصطناعي، وهو يستخدم لتقديم خدمات ذكية للمواطنين حيثما كانوا وعلى مدار الساعة، ويمنح المستخدمين إجابات وافية حول الإجراءات والمستندات والمتطلبات اللازمة لمعاملاتهم، من بينها الأسئلة المتعلقة بالضرائب، وإنشاء شركة، إصدار الرخص والتصاريح، خدمات الأعمال، وحتى في الترفيه والحدائق والتسوق وغيرها. وكان من أهم أهدافه تخفيف الضغط على الإدارات، كسب رضا المواطنين، وتمكين الكوادر البشرية من التركيز على المهام النوعية وترك الأعمال الروتينية لكي تتولاها الأنظمة المؤتمتة¹.

إلى جانب ذلك يساهم الذكاء الاصطناعي بتحليل سلوك المواطنين رقمياً بغرض تشخيص المشكلات وتقديم حلول دقيقة. من أمثلة ذلك ما تطبقه مدينة برشلونة في إطار خطتها الرقمية المعتمدة على الوسائل الذكية، تتيح تحليل مدى تفاعل الأفراد مع المنصات

¹ المنصة الرسمية لحكومة الإمارات العربية المتحدة، تطبيقات الروبوت، تم التصفح يوم 20/12/2025 على الرابط:

[C:/Users/user/Downloads/\(1\)20%](C:/Users/user/Downloads/(1)20%)

الرقمية التابعة للبلدية، الغرض منه تحسين من ذلك التفاعل وزيادة عدد المستخدمين وتوجيه السلوكيات عبر تخصيص خدمات وحملات توعوية يقوم بها الذكاء الاصطناعي¹.

هذه التقنية تعبر عن تعدد فوائد الحلول الرقمية التي تتعدى تخفيف العبء وتحسين الكفاءة، لتشمل تبسيط العلاقة بين المواطن والإدارة وجعلها أكثر تفاعلية، وتعزيز رضا الأفراد، من خلال تمكين الأفراد، من خلال تمكين الكوادر البشرية من التركيز على المهام النوعية، في حين تتولى الأنظمة المؤتمتة الاستجابة الفعالة للمهام الروتينية².

إن استخدام الذكاء الاصطناعي يهدف إلى تطوير الأداء الإداري، إلا أن تطبيقه يواجه الكثير من التحديات منها التنظيمية، البشرية، القانونية والأخلاقية. من أبرزها:

- ضعف البنية التحتية الرقمية.

- نقص الكفاءات البشرية المؤهلة القادرة على تصميم وإدارة النظم الذكية داخل الإدارات.

- خلق مشاكل أخلاقية وقانونية مرتبطة بالمعطيات الشخصية التي تتعرض للاختراق، والشفافية في الخوارزميات، والمساءلة عن القرارات الآلية.

لكن يبقى الإشكال الأساسي المطروح وهو تهميش البعد الإنساني في الإدارة، وزيادة ظاهرة مقاومة التغيير داخل الجهاز الإداري.

¹ Calzada, I. (2018). (Smart) citizens from data providers to decision-makers? The case study of Barcelona. Sustainability. <https://doi.org/10.3390/su10093252>

² محمد ناصر العتيبي، "التحول الرقمي وأثره على المرفق العام"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس (مصر)، العدد 2، جويلية 2022، ص 13.

خاتمة

ينظر اليوم إلى البيروقراطية بأنها فاعل محوري في تحديد فعالية الدولة وقدرتها على تحقيق أهدافها السياسية والتنمية، فهي لم تعد مجرد جهاز إداري محايد، فقد أظهرت التحولات العالمية المتسارعة أن النموذج البيروقراطي التقليدي رغم مزاياه في توفير الاستقرار والتنظيم، لم يعد قادرا على الاستجابة لمتطلبات العصر، مما ألزم الدول على إعادة النظر في بنيتها الإدارية ضمن مشاريع شاملة للإصلاح الإداري، الذي يتطلب تغيير في الأساليب التقليدية والانتقال إلى إدارة حديثة تهدف إلى تحسين أداء المؤسسات، وتعزيز قدرتها في الأسواق، من خلال استخدام التكنولوجيا، القيادة الفعالة، الابتكار، وتبني الاتجاهات الحديثة كالذكاء الاصطناعي، حتى تتمكن المؤسسات من تحقيق نجاح مستدام وتساهم في تطوير الاقتصاد. وتبين من خلال المحاور النظرية والنماذج التطبيقية المختارة أهمية تطوير البيروقراطية من أجل نجاح عملية إصلاح الدولة، هذه الأخيرة تبقى مرهونة بوجود بيروقراطية حديثة مرنة وفعالة، يكون أثرها يستند على رؤية إستراتيجية شاملة لإصلاح الدولة، حيث أن الإصلاح الإداري لا يمكن فصله عن الإصلاح السياسي والاقتصادي، وعن ما يتطلبه الحكم الراشد من مبادئ تمثل جوهر الإصلاحات.

وفي الحقيقة وفي ظل التغيرات السريعة والمستمرة تواجه الإدارة الحديثة العديد من التحديات، التي تعرقل مسارها نحو تحقيق أهدافها خاصة في الدول النامية الساعية إلى الالتحاق بالدول المتقدمة. فرغم نجاحها تبقى رهينة بالسياق السياسي والمؤسسي والثقافي لكل دولة. ولكن يبقى التحدي الأكبر أمام الإدارة الحديثة هو كيف تتكيف مع الخصوصيات الوطنية، وكذا مع متطلبات العصر المتسارعة وكيف يمكنها الاستجابة لها، خاصة وأنها مطالبة بالحفاظ على الطابع الإنساني في التعامل مع الموظفين والعملاء، من أجل الحفاظ على استقرارها.

المراجع

أولاً- القرآن الكريم

- القرآن الكريم، سورة الأعراف، الآية 85، ص 161.

ثانياً- المراجع باللغة العربية

أ- الكتب:

- 1- الحسيني السيد محمد، النظرية الاجتماعية ودراسة التنظيم، ط7 ، مصر: دار المعارف، 1974.
- 2- إبراهيم درويش، الدولة نظريتها وتنظيمها، دراسة فلسفية تحليلية، القاهرة: دار النهضة العربية، 1969.
- 3- أحمد عبد الحفيظ، الدولة، القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، 2001.
- 4- أمين عواد المشاقبة، المعتصم بالله داود علوي، الإصلاح السياسي والحكم الراشد، الأردن: دار حامد للنشر والتوزيع، 2012.
- 5- أمين المشاقبة، شمالان العيسى، "الإصلاح السياسي في دول الخليج"، في الإصلاح السياسي في الوطن العربي، القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية، 2006.
- 6- إيمان عبد المحسن زكي، الحكومة الإلكترونية، مدخل إداري متكامل، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2000.
- 7- بيار بورديو، عن الدولة، دروس في الكوليج دو فرانس (1998 - 1992)، ترجمة نصير مروة، بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2016.

- 8- دونالد كيتل، ثورة الإدارة العامة العالمية: تقرير حول تحول الحكم، ترجمة: محمد شريف الطرح، الرياض: مكتبة العبيكان، 2003.
- 9- ديفيد أوزبورن، تيد غايلر، إعادة اختراع الحكومة، كيف تحول روح المغامرة القطاع العام: من مبنى المدرسة إلى مقر الولاية ومن قاعة البلدية إلى البانتغون، ترجمة محمد توفيق البجيرمي، الرياض: مكتبة الرياض، 2010.
- 10- زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية: قضايا وتطبيقات، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003.
- 11- طعيمة الجرف، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم، القاهرة: دار النهضة العربية، 1978.
- 12- طاهر حسو الزيباوي، النظرية السوسيولوجية المعاصرة، الأردن: دار البيروني للنشر والتوزيع، 2016.
- 13- علي الحلوات، النظرية الاجتماعية اتجاهات أساسية، مصر: ديوان المنشورات
- 14- علي السلمي، تطور الفكر التنظيمي، القاهرة: دار غريب للطباعة والنشر، 2002.
- 15- علي محمد، علم اجتماع التنظيم، إسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 1993. لجامعية، 1997.
- 16- عمر ملاعب، الإصلاح الإداري مدخلا لتصويب المسار التنموي: تجارب دولية، سلسلة دراسات تنموية، المعهد العربي، 2019.
- 17- عالية عبد الحميد عارف، الإصلاح الإداري المرجعية النظرية وقضايا معاصرة، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2015.

- 18- عالية عبد الحميد عارف، الإصلاح الإداري المرجعية النظرية وقضايا معاصرة، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2015.
- 19- فرانسيس فوكوياما، بناء الدولة (النظام العالمي ومشكلة الحكم الإدارة في القرن 21)، ترجمة مجاب الإمام، العبيكان، 2007.
- 20- محمود حيدر، الدولة فلسفتها وتاريخها من الإغريق إلى ما بعد الحداثة، العراق: المركز الإسلامي للدراسات الاستراتيجية، 2018.
- 21- محمد الصيرفي، التطوير التنظيمي، مصر: دار الفكر للنشر والتوزيع، 2007.
- 22- محمد عاطف غيث، قاموس علم الاجتماع، دار الفرقة الجامعية، مصر، 2002.
- 23- محمد عابد الجابري، فكر ابن خلدون العصبية والدولة، معالم نظرية خلدونية في التاريخ الإسلامي، بيروت: مركز الوحدة العربية، ط6، 1994، ص 221
- 24- مصطفى يوسف كافي، الإصلاح والتطوير الإداري بين النظرية والتطبيق، سوريا: دار ومؤسسة رسلان، 2018.
- 25- يوسف حسن يوسف، الإصلاح السياسي، الإسكندرية: دار التعليم الجامعي، 2017.
- 26- عطية حسين أفندي، مبادئ الإدارة، القاهرة، 2002.
- 27- دونالد كيتل، ثورة الإدارة العامة العالمية: تقرير حول تحول الحكم، تر: محمد شريف الطرح، الرياض: مكتبة العبيكان، 2003.
- 28- العمار عبد الله سليمان، الإدارة التقليدية والتحول الإلكتروني، الرياض: مكتبة الملك فهد الوطنية، 2008.
- 29- سوسن زهير المهدي، تكنولوجيا الحكومة الإلكترونية، عمان: دار أسامة، 2011.

- 30- إيمان حسن، المجتمع المدني والدولة والتحول الديمقراطي. ط2، سلسلة كتيبات برلمانية، معهد البحرين للتنمية السياسية، 2017.
- 31- سعد الدين إبراهيم، *هذا هو التصريح في كصك كصعدي*، القاهرة: مركز ابن خلدون، 2000.
- 32- صموئيل هنتغتون، النظام السياسي في مجتمعات متغيرة، ترجمة حسام نايل، بيروت: دار التنوير، 2017.
- 33- سمير أمين، التطور اللامتكافئ: دراسة في التشكيلات الاجتماعية للرأسمالية المحيطية، ترجمة برهان غليون، بيروت: دار الطليعة، 1974.
- 34- فيريل هايدي، الإدارة العامة من منظور مقارن، ترجمة: محمد القاسم القيروتي، ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1985.
- 35- عبد القادر دربال وآخرون، العلاقات بين التجارة الخارجية، التنمية، المؤسسات والهجرة، الجزائر: مركز البحث في الاقتصاد المطبق من أجل التنمية، 2017.
- 36- إحسان محمد الحسن، علم الاجتماع السياسي، ط3، عمان: دار وائل، 2010.
- 37 - حسين أحمد دخيل، الأطر السياسية لاقتصاديات التحول - دراسة مقارنة-. ط1، بيروت: دار السنهوري، 2016.

ب- المجالات:

- 1- بلحاج صالح، " إصلاح الدولة: مكانة التجربة الجزائرية من التجارب الأجنبية"، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، جامعة الجزائر 3، العدد 01، 2011، ص 12.

2- رضوان محمود المجالي، "الإصلاح السياسي في المنطقة العربية"، مجلة شؤون عربية، عدد 135، خريف 2008.

3- طاشمة بومدين، "التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي"، مجلة الدفاتر السياسية والقانون، العدد 7، جوان 2012.

4- عبد العاطي عامر سالم الحاج، "الدولة الهشة في إفريقيا وإشكالية بناء الدولة الوطنية"، مجلة جامعة بني وليد للعلوم الانسانية والتطبيقية، جامعة ليبيا، العدد 30، ديسمبر 2023.

5- فوزية زنفوقي، مطبوعة جامعية في مقياس علم اجتماع المؤسسات، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة قالمة، 2020-2021.

6¹- لبنى سمير بايوق، "وضع المرأة في المبادرات الدولية للإصلاح في الشرق الأوسط، دراسة للحالة الأردنية"، (أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2009)، ص 25.

7- عشور طارق، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم

8- متين هيبر، "الدولة والتخلي عن البيروقراطية، حالة تركيا"، ترجمة حليم أسعد، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية، العدد 126، 1990.

9- خديجة الكبرى سلطاني، "الذكاء الاصطناعي مداخله ومفاهيمه وأهم خصائصه وتطبيقاته في المعالجة الآلية للغة العربية"، مجلة جسور المعرفة، عدد 01، مارس 2025.

10- محمد ناصر العتيبي، "التحول الرقمي وأثره على المرفق العام"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس (مصر)، العدد 2، جويلية 2022.

- 11- يحيى إبراهيم دهشان، المسؤولية الجنائية عن جرائم الذكاء الاصطناعي، مصر، مجلة الشريعة والقانون، العدد 82، أبريل 2020.
- 12- نائل عبد الحفيظ العواملة، "الحكومة الإلكترونية ومستقبل الإدارة العامة، دراسة استطلاعية للقطاع العام في دولة قطر"، دراسات العلوم الإدارية، العدد 01، يناير 2002.
- 13- أحمد السيد النجار، "الإصلاح الاقتصادي في الدول العربية -حالة مصر-"، سلسلة قضايا استراتيجية، دمشق: المركز العربي للدراسات الاستراتيجية، العدد 3، مايو 1996.
- 14- لبنى سمير بايوق، "وضع المرأة في المبادرات الدولية للإصلاح في الشرق الأوسط، دراسة للحالة الأردنية"، (أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2009).
- 15- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2003، نحو الحرية في الوطن، الأمم المتحدة، 2005.
- 16- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، دعم بنا الدولة في أوضاع الصراع والهشاشة: دليل السياسات، منشورات 2011.

ج- المواقع الإلكترونية

- 1- عبد الله حسن العبد الباقي، مفهوم الإصلاح... المعنى والدلالة. متاح على الرابط:
www.okaz.com.sa/article/162198
- 2- مروان علي نصر الماس، البيروقراطية، الموسوعة السياسية، متاح على الرابط :
Political-encyclopedia.org/dictionary

3- عمار بوحوش، البيروقراطية في النظرية والتطبيق، تم التصفح على الموقع:

<C:/Users/user/Downloads>

4- المنصة الرسمية لحكومة الإمارات الغربية المتحدة، تطبيقات الروبوت، متاح على

[C:/Users/user/Downloads/\(1\)20%الرابط](C:/Users/user/Downloads/(1)20%الرابط)

5- Calzada, I. (2018). (Smart) citizens from data providers to decision-makers? The case study of Barcelona. Sustainability.

<https://doi.org/10.3390/su10093252>

ثالثا - المراجع بالغة الأجنبية

1- Henri-François Gautrin, **gouverner ensemble**, édition Pamphile le May, Québec, 2012, P 123.

2- Bernrath W, Le Nouveau Management Public (concept, situation en Wallonie, Quelques réflexions, visions et conclusions opérationnelles), **Revue OSF**, Belgique, 1998.

3- Larousse, **Dictionnaire de français**, Manche court, Maury-euro livres, 2004.

4- **Oxford English Dictionary**, united kingdom: Oxford university press, 2012.

5- Joel S. Migdal, **State in Societ: studying how states and societies transform and constitute one another**, Cambridge University Press, 2001, p 58.

6- Serge Sur, 'Sur les états défailants', **Commentaire**, no 112 (hiver 2005-2006).

7- Aidan Hehir, Neil Robinson, **State –Buildin. Statebuilding: Theory and Practice**. London: Routledge, 2007.

8- Bogdandy, A. von, Häußler, S., Hanschmann, F,” State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approaches”. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2005,

9- Robert I Rotberg, **When States Fail: Causes and Consequences**, Princeton University Press, 2004.

الفهرس

| | |
|----------|--|
| 4-1..... | مقدمة..... |
| 5..... | المحور الأول: عملية بناء الدولة كمسار تطور الدولة الحديثة..... |
| 6..... | أولاً- الدولة (تعريفها، أركانها، وظائفها، نظرياتها)..... |
| 6..... | 1- تعريف الدولة..... |
| 10..... | 2- أركان الدولة..... |
| 11..... | 3- وظائف الدولة..... |
| 13..... | 4- النظريات المفسرة لنشأة الدولة..... |
| 16..... | ثانياً- مفهوم بناء الدولة..... |
| 16..... | 1- تعريف بناء الدولة..... |
| 20..... | 2- مفهوم الدولة الفاشلة..... |
| 23..... | 3- خصائص عملية بناء الدولة..... |
| 25..... | ثالثاً- المقومات الأساسية لبناء الدولة..... |
| 25..... | 1- تأسيس عقد اجتماعي..... |
| 25..... | 2- القاعدة المؤسسية..... |
| 25..... | 3- زيادة قدرات التنظيم والإنجاز..... |

- 4- تفعيل التنمية السياسية.....26
- 5- بناء الثقة لدعم الشرعية وتحقيق الاستقرار السياسي.....26
- 6- القطاع العام27
- 7- القطاع الخاص.....27
- 8- المنظمات غير الحكومية.....27
- رابعاً- نظريات بناء الدولة.....27
- 1- بناء الدولة من منظور التبعية.....28
- 2- بناء الدولة من منظور مدرسة التحديث.....29
- خامساً- العوامل المعيقة لبناء الدولة.....30
- المحور الثاني: البيروقراطية.....31
- أولاً- مفهوم البيروقراطية والسلطة (عند ماكس فيبر)32
- 1- مفهوم البيروقراطية.....32
- 2- البيروقراطية عند ماكس فيبر.....34
- 3- السلطة عند ماكس فيبر.....36
- ثانياً- الدولة والبيروقراطية.....38
- 1- البيروقراطية والنظام السياسي39
- 2- البيروقراطية والدولة39

- 3- البيروقراطية والديمقراطية.....40
- 4- البيروقراطية والتنمية السياسية.....43
- 5- البيروقراطية والسياسات العامة للدولة.....44
- ثالثا- البيروقراطية في الدول الغربية والدول النامية.....45
- 1- البيروقراطية في الدول الغربية.....45
- 2- البيروقراطية في الدول النامية.....46
- رابعا- وظائف البيروقراطية.....47
- 1- الوظيفة الاتصالية.....48
- 2- الوظيفة التعبيرية.....48
- 3- الوظيفة التجميعية.....48
- خامسا- الانتقادات الموجهة للنموذج البيروقراطي.....48
- المحور الثالث: تطور البيروقراطية وإصلاح الدولة.....52
- أولا- تطور البيروقراطية.....53
- ثانيا- إصلاح الدولة.....54
- 1- مفهوم الإصلاح.....55
- 2- مفهوم إصلاح الدولة.....57

61.....ثالثا - مضمون إصلاح الدولة

62.....1- أي الإصلاحات تحتاجها الدولة؟

62.....2- الإصلاح الشامل للدولة

70.....رابعا - العلاقة بين تطور البيروقراطية وإصلاح الدولة

70.....خامسا - الحكم الراشد كمدخل لإصلاح الدولة

71.....المحور الرابع: الإدارة العامة الجديدة آلية للإصلاح الإداري

74.....أولا - الإصلاح الإداري

75.....1- تعريف الإصلاح الإداري

77.....2- مصطلحات ذات صلة

78.....3- أهداف الإصلاح الإداري

79.....ثانيا - الإدارة العامة الجديدة

79.....1- تعريف الإدارة العامة الجديدة

81.....2- مبادئ الإدارة العامة الجديدة

82.....ثالثا - أثر الإدارة العامة الجديدة على الإصلاح الإداري

84.....رابعا - بعض التجارب في تطبيق الإدارة العامة الجديدة

84.....1- حركة الإصلاح الإداري في بريطانيا (تطبيق الإدارة العامة الجديدة)

2- تجربة الولايات المتحدة الأمريكية (نموذج إعادة اختراع الحكومة).....87

3- التحديات التي تواجهها الإدارة العامة الجديدة.....91

المحور الخامس: آفاق إصلاح الدولة الحديثة (مرحلة ما بعد الإدارة

العامة الجديدة).....93

أولاً- الحكومة الإلكترونية.....94

1- مفهوم الحكومة الإلكترونية.....94

2- مبادئ الحكومة الإلكترونية.....96

3- معوقات تطبيق الحكومة الإلكترونية.....99

ثانياً- الذكاء الاصطناعي كأهم التقنيات لتطوير الإدارة العامة الجديدة.....99

1- تعريف الذكاء الاصطناعي في الإدارة.....100

2- مميزات الذكاء الاصطناعي.....102

3- تطبيق الذكاء الاصطناعي في الإدارة.....103

خاتمة.....106

قائمة المراجع.....108

الفهرس.....114

,