جامعة الجزائر 03

كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية

قسم التنظيم السياسي و الاداري

محاضرات في مقياس

تحول البيروقراطيات وإصلاح الدولة

السنة الثانية ماستر

تخصص دراسات سياسية مقارنة

اعداد:

د رانجة زكية

السنة الجامعية

2020/2019

مقدمة :

يعتبر إصلاح القطاع العام محورا هاما في الإصلاح المؤسساتي وكذا الإصلاح السياسي ، ورهانا دائما للسلطات العمومية بهدف ترقية وجودة الخدمات خاصة ، في ظل وجود متغيرات بيئية داخلية وخارجية متنوعة وشديدة التعقيد، وهو ما يفرض على القطاع العام ضرورة التكيف مع متطلبات الحدث بكل أبعاده، للتحول من نظام تقليدي إلى نظام عصري وفق فلسفة إدارية حديثة، وكذا صنع مفاهيم إدارية جديدة لمواكبة التغيرات الحاصلة في مختلف المستويات والمجالات، ومن هنا يبرز الدور المحوري للقطاع العام في تقديم الخدمة العمومية بجودة ومعايير عالية، وهذا ما يؤكد الحاجة الماسة إلى ضرورة تجاوز الطرح التقليدي وتبني مفاهيم إدارية جديدة مسايرة للتغيرات العالمية الحاصلة في مختلف الميادين وعلى كافة الأصعدة.

حيث يتمحور اليوم اصلاح الدولة على اصلاح ادارتها العامة وذلك من خلال تبني منظور "الجودة" الذي أصبحت متطلبا يأتي في سياق أسس ومبادئ التسيير العمومي الحديث "New Public Managment (NPM) من خلال الإقدام على إصلاحات واسعة النطاق تستهدف كل فعاليات القطاع العام، فضلاً عن تحسين أداء الحكومات للمزيد من التوجه نحو السوق بهدف تعزيز كفاءة ممارساتها، وهكذا ظهر مصطلح "إعادة اختراع الحكومة" والحد من البيروقراطية و إدماج تطبيقات الحوكمة لزيادة مهارات الهيئات الحكومية الرسمية، وتوفير الخبرات اللازمة لها لتتعامل مع مختلف القضايا الجديدة....

وجدير بالذكر أن "التسيير العمومي الجديد" لا يقصد به وجود مجموعة قواعد أو دروس عامة قابلة للتطبيق والتعميم في كل مكان وزمان، مما يعني أن الإصلاح القطاع العام مدمجا إلى حد كبير بخصوصية البنية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للدول ويصعب تعميمه، لكن يمكن الاستفادة منه.

من جهة أخرى نلاحظ تراجع دور القطاع في بعض المجالات، وهذا راجع لظهور فاعلين جدد من غير الدول، خصوصا في ظل زيادة توقعات ومطالب المواطنين من الدولة، ونظرا لاختلاف الدول في قدرتها على توفير كل هذه المطالب، فإن الفاعلين من غير الدول قد آخذو الكثير من تلك الوظائف نظرا لفعالية أداءهم حيث أثروا حتى على كيفية ممارسة الدول للحكم الراشد، وبالتالي هناك حاجة وضرورة تستدعي الجمع بين القطاعين العام والخاص بدلا من المواجهة بينهم.

وعليه نعتقد أن رهانات الدولة المعاصرة اليوم تقع على عدة مستويات من حيث السلم الاجتماعي والفعالية الاقتصادية وتطوير الحياة العامة، وفي هذا الصدد تبنت السلطات العمومية سلسلة من السياسات

والإجراءات كالإدارة الرقمية ، والجودة الشاملة .. الخ ، وأطرت ذلك بواسطة عدة نصوص ومراسيم تخص تسيير وتحديث الإدارة العمومية والمرفق العام الحاملة للقيم الجديدة.

وقد أبرزت التجارب أهمية مقاربة جودة خدمات القطاع العام مقاربة أكثر منهجية، بعد ما تم تكريسها نصا وممارسة في عدة إدارات عمومية ومؤكدة على إبراز أهمية متطلب الجودة كتحد يجب رفعه ، وذلك بأن تدمج في سياسة إصلاح القطاع العام بشكل دائم ومستمر وبإستراتيجية منسقة مع رهانات وتطلعات الموطنين.

حيث تواجه القطاعات العامة في جل أنحاء العالم تحديات لم يسبق لها مثيل، إذا يتعين عليهم أن يواجهوا ويقدموا حلولاً لمشكلات متنوعة ، فمثلما هو الحال في كل مرة يتم التطرق إلى أي أزمة تواجه القطاع العام ينبغي دائما أن نتذكر أن تلك الأزمة بدأت بسبب غياب التنظير لفكر حكومي معاصر، إضافة إلى أن الأزمات المالية التي تمر بها جل الدول تؤدي بالتأكيد إلى ضرورة إعادة النظر أو مراجعة واسعة لكثير من الممارسات الادارية التي اعتبرت لفترة طويلة أنها من المسلمات ، مما يعني ضرورة إعادة اكتشاف الحكومة من مدخل الأزمات القائمة أو المحتملة، والتصرف حيالها بمنطق أو روح منظمات الأعمال ووفق استحداث آليات جديدة لتطوير أداء القطاع العام ومن ثم ترقية وجودة الخدمة العمومية.

واستعراضا لطبيعة تلك التحولات أو التفاعلات القائمة بين الدولة ومؤسساتها الإدارية نسعى إلى معالجة الإشكالية التالية:

فيما تتمثل اهم الأسس التي تحكم العلاقة اليوم بين الدولة والبيروقراطية؟ وكيف تؤثر البيرقراطية اليوم ممثلة في الإدارة العامة للدولة في تحقيق الإصلاحات على هذه الأخيرة؟

وللاجابة على هذه الإشكالية تم تحديد مجموعة من المحاور الأساسية التي يمكن ابرازها من خلال البرنامج التالي:

البرنامج

المحور الأول

بناء الدولة والمؤسسات السياسية

1-مفهوم الدولة

- تعريف الدولة
  - ✓ الجانب اللغوي
  - ✓ الجانب الاصطلاحي
- اركان الدولة
- وظائف الدولة
  - ✓ الوظائف الأساسية
  - ✓ وظائف ثانوية
- الأطر المختلفة لمفهوم الدولة
  - ✓ الاطار الفلسفي لمفهوم الدولة
  - ✓ الاطار الاجتماعي للمفهوم
  - ✓ الاطار القانوني
  - ✓ الاطار السياسي للمفهوم

2-نظريات ومقاربات نشاة الدولة

- النظريات
- مقاربات دراسة نشاة الدولة
  - ✓ مقاربة الدراسة المقارنة الانتروبولوجية
  - ✓ المقاربة الدراسة التاريخية

3-تاريخ مصطلح بناء الدولة

4-متطلبات بناء الدولة

- **تأسيس عقد اجتماعي**
- **المحتوى الدستوري و القانوني**
- **التفاعل بين الاقتصاد و الديمقراطية**
- **الإدارة البيروقراطية**

5-الاتجاهات النظرية الخاصة ببناء الدولة

- **بناء الدولة من منظور مدرسة التحديث**
- **بناء الدولة وفق اتجاه مدرسة التبعية**

6-السلطة السياسية و الدولة المعاصرة

المحور الثاني

النموذج البيروقراطي والدولة

1-مفهوم البيروقراطية

- **الدولة البيروقراطية عند ماكس فيبر**
- **تعريف السلطة عند ماكس فيبر**
- **أنواع السلطة عند فيبر وعلاقتها بالدولة البيرقراطية**

2-الدولة البيروقراطية

- **علاقة البيروقراطية بالنظم السياسي**
- **علاقة البيرقراطية بالدولة**
- **البيروقراطية والتنمية السياسية**
- **علاقة البيروقراطية بالديمقراطية**

3-اتجاهات البيرقراطية

- **البيروقراطية الاتنية**

- البيروقراطية الانجلوساكسونية
- الاتجاه البيروقراطي في الدول النامية

4- وظائف البيروقراطية

- الوظيفة الاتصالية
- الوظيفة التعبيرية
- الوظيفة التجميعية

5-أسباب انحراف البيرقراطية

6- اعراض انحراف البيرقراطية

- المستوى المؤسساتي
- المستوى الوظيفي

المحور الثالث

دوافع تطور الإدارة ودور الدولة

1- دوافع تطور الإدارة و اصلاح دور الدولة

2-التطور في حقل الإدارة العامة وبروز تيارات فكرية معاصرة

- منظور التنوع
- منظور الحاكمية
- منظور الريادة
- منظور الجودة الشاملة
- منظور المواطنة
- منظور الرمزية

3- مدى الدولة وقوة الدولة

4- الحكم الراشد واصلاح الدولة

المحور الرابع

الإدارة العامة الجديدة في مواجهة النموذج البيروقراطي

1-البيروقراطية والإدارة العمومية الجديدة

- **الاليات التي تحكم القطاع العام**
- **متطلبات التغيير**

2-الإدارة العامة الجديدة والإصلاح الاداري

- **ظهور الإدارة العامة الجديدة**
- **الإدارة العامة الجديدة واليات التحول**
  - ✓ **تغيير الية الحكومة**
  - ✓ **تغيير في أسلوب الإدارة**
  - ✓ **تقليص دور الدولة**

3-نماذج تطبيق الإدارة العامة الجديدة

- **تجربة بريطانيا**
- **التجربة الفرنسية**

4-حدود الإدارة العامة الجديدة

- **عراقيل تطبيق**
- **إيجابيات تطبيق الإدارة العامة الجديدة**

1- مفهوم الدولة:

تعد الدولة الاطار الأساسي الذي تنشا داخله الظواهر السياسية وتحتل مكانة هامة لدى الباحثين والاكاديميين في مختلف التخصصات وهذا ما جعل هذا المفهوم يتميز بالثراء نظرا لتعدد المساهمات الفكرية التي تناولته من جوانب مختلفة.

- **تعريف الدولة:**

✓ **الجانب اللغوي:**

كلمة دولة في اللغة العربية مشتقة من الفعل "دال"، ونقول "دال الزمان" أي انقلب و"دالت اليه" أي صارت اليه، وبالتالي فان هذا المصطلح في اللغة العربية يقصد به الاضطراب وعدم الاستقرار لقوله تعالى " وتلك الأيام نداولها بين الناس" **سورة ال عمران، الاية: 140** ،وفي الحقيقة ان الاشتقاق العربي نجده ينطلق من مصطلح الحكومة اكثر من مصطلح دولة.

اما في اللغة اللاتينية فهي مشتقة من Statietats والتي تعني الوقوف و الاستقرار "وضعية الرجل الواقف و هي تعني استقرار الوضع Sevite Statues.[1]

✓ **الجانب الاصطلاحي:**

نجد العديد من المساهمات الفكرية المتعلقة بمفهوم الدولة نكر بعضها [2].

- **الدولة عند افلاطون:** ينطلق افلاطون من ان الدولة هي انتقال من فلسفة اخلاق الحياة الفردية الى فلسفة اخلاق الجماعة و ليست جمهورية افلاطون محاولة لتصوير كمال خيالي غير واقعي بل هي الدولة الحقيقية الوحيدة، حقيقتها هي أساس وجود كل الدول الموجودة بالفعل.
- **الدولة عند ارسطو:** يرى ان المدينة نوع من المشاركة و التي تتكون من اجل خير ما، فدولة المدينة هي نوع من المشاركة الأكثر الزاما و هي مجموعة من الأشخاص يشتركون او يمتلكون اشياء معينة بصورة مشاعة و المجتمع هو خادم الدولة فارسطو يفصل بين الدولة و المجتمع .

[1]-عبد الوهاب بن خليف، **المدخل الى علم السياسة**، الجزائر:دار قرطبة ،2010، ص 56.
[2]- عبد الله عروي، **مفهوم الدولة**، المركز الثقافي العربي، 2013، ص 24.

وعموما فكل من افلاطون وارسطو يتفقان في ربط الدولة بالفضيلة والدولة والسياسة بالأخلاق حيث تنتقل من الفرد الى الجماعة ولا يمكن لأي دولة ان تقوم بدون اخلاق.

- **الدولة عند ابن خلدون:** تطرق ابن خلدون الى موضوع الدولة في كتابه "المقدمة" في فصل "اصل الاسر الحاكمة وأساس الحكم" و فسر وجود الدولة بحاجة الانسان الى الاجتماع و الحكم حيث تلعب الحاجات الإنسانية دورا بارزا في نشاة العمران وبقائه ويرى ان التجمع البشري مرهون بامرين أساسيين هما القوت و الدفاع.

كما ان الدولة عند ابن خلدون في ظاهرة تنتهي فيها الدورة السياسية فهي غير دائمة وهكذا حال الظواهر الاجتماعية والإنسانية التي لا تثبت على حال.

- **مونتسكيو:** ركز مونسكيو في تناوله لموضوع الدولة على قضية الفصل بين السلطات في الدول وهي السلطات الثلاث التشريعية، التنفيذية، القضائية ومنع احتكار سلطتين في يد واحدة لان ذلك يقود للدكتاتورية فكان موقفه ضد موقف ميكيافليي الذي أجاز استخدام المكر والبراغماتية والعنف.
- **ماركس:** يرى ماركس ان الدولة تعبير رسمي عن التضاد بين الطبقات داخل المجتمع، فالدولة هي أداة في يد البرجوازية لقمع الطبقة العاملة وتنتقل من كتلة الى أخرى ومن طبقة الى أخرى.

فقد اختلف العلماء في وضع تعريف للدولة لكنهم اتفقوا على ان أساس قيام الدولة يقتضي توفر ثلاثة مقومات أساسية هي الشعب والإقليم والسلطة، ويؤكد الباحث الفرنسي بوردو ان السلطة هي المفهوم الأساسي لقيام الدولة.

وتعرف الدولة بانها مجموعة من الافراد يقيمون بصفة دائمة في اقليم معين تحت سلطة سياسية تسعى الى تمكينهم من التمتع بحقوقهم وأداء واجباتهم، وتتمتع الدولة بالشخصية المعنوية المرتبطة باكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات والسيادة التي تكون فيها لسلطة الدولة الكلمة العليا، وبالتالي فان الدولة هي نظام اجتماعي وسياسي وقانوني موجه لمصلحة مشتركة تسهر على المحافظة عليها وهذا من خلال فرض النظام ومعاقبة من يهدد بالقوة.

- **اركان الدولة:**

وللدولة ثلاثة اركان أساسية هي[3]:

- ✓ **الرقعة الجغرافية** والتي تتكون من الإقليم البري والبحري والجوي: وهو العنصر الأساسي الأول والذي يمثل المساحة التي تتربع عليها سيادة الدولة.
- ✓ **السلطة السياسة** والتي تتحقق من خلال السيادة التي تتمتع بها هذه الدولة والتي بفقدانها تفقد الدولة استقلالها.
- ✓ **الشعب** والذي يعد الركن الأساسي الأخير و الذي من خلال توحده و اعترافه بهذه السلطة يكون تحقق وجود الدولة.

- **وظائف الدولة :**

ان للدولة وظائف أساسية وأخرى ثانوية وهي كالتالي[4]:

- ✓ **الوظائف الأساسية:** تتمثل الوظائف الأساسية للدولة في مجموعة في الوظائف تعتبر أولى الوظائف التي حددت للدول منذ وجودها والتي اقتصرت عليها مهام الدول لفترات طويلة من الزمن وهي كالتالي:

- ❖ الدفاع ضد الاعتداء الأجنبي حيث تعرف الدولة الفاشلة بانها دولة لا تملك السيطرة التامة على كل أراضيها، وبالتالي فان هذه أولى مهام الدول والتي بتوفرها يمكن الاهتمام بتحقيق الوظائف الأخرى.
- ❖ حفظ الامن الداخلي والنظام كتوفير نظام الشرطة مثلا، فتحقيق الامن الداخلي يعتبر استمرار لتوفير الامن خارج الدولة.
- ❖ تحقيق العدالة وذلك بالعمل على وضع الأرضية لتحقيق سيادة القانون وذلك من خلال توفير نظام القضاء والاطار القانوني لكل ماله علاقة بالمعاملات بين الافراد وكذا علاقة الافراد بمؤسسات الدولة و بالتالي تحقيق تنظيم محكم للحياة داخل الدولة.

[3]-عبد الوهاب بن خليف ،مرجع سابق، ص 57.

[4] -Atila Ozer, **L'état, France**,Corpus,2012,p67.

- ✓ **وظائف ثانوية:** تعتبر هذه الوظائف والتي لا توصف بالوظائف الثانوية لأنها اقل أهمية من الوظائف الأساسية ولكن لأنها تعتبر حديثة نسبيا ومرتبطة بالدولة الحديثة واحتياجات الشعوب في العصر الحديث وهي مرتبطة بعدة قطاعات كالتالي:

❖ الاقتصاد: فالدولة الحديثة مطالبة بتوفير نظام اقتصادي مناسب ووضع البرامج التي تسعى دوما الى تطوير هذا النظام الاقتصادي وتقويته وتحقيق المنفعة الازمة لشعوبها، حيث ان الاقتصاد يعد عنصرا أساسيا من خلاله يمكن توسيع الوظائف الثانوية الأخرى ويفسح للدولة المجال ويوفر لها الإمكانات الازمة.

❖ محاربة الفقر: والاهتمام بالفئات الفقيرة والهشة من المجتمع والتي تبقى على هامش النشاط الاقتصادي لباقي افراد المجتمع حيث تبقى دائما فئة من المجتمع غير قادرة على الالتحاق بهذا النشاط وبالتالي يبقى وضعها المادي والاجتماعي صعبا والدولة الحديثة مطالبة بالاهتمام بها حفاظا على تماسك شعبها وتحقيقا للاستقرار والتنمية لجميع افراد الشعب.

❖ تطوير التعليم: حيث ان الدول تهتم بترقية نظام التعليم والذي يجب ان يلاحق التطورات العلمية والتكنولوجية فالتعليم يعد تطوره العامل الأساسي اليوم لتحقيق تطور الدول وازدهارها وبالتالي فان اليوم من وظائف الدول وضع السياسات المتعلقة بالتعليم والاهتمام بتطويرها.

❖ ترقية الثقافة: وهذا يلحق الاهتمام بتطوير التعليم والذي يبقى غير كافيا مالم لم يتم ربطه بتنمية الاهتمام بالجانب الثقافي والقيم في المجتمع.

الى جانب الاهتمام بمختلف الميادين الأخرى والتي لا تقل أهمية كالصحة والبنية التحتية والتطوير التكنولوجي.

- **الأطر المختلفة لمفهوم الدولة:**

لمفهوم الدولة اطر مختلفة ومتعددة تبعا للمنظور العلمي الذي نرى منه هذا المفهوم وهي كالتالي[5]:

- ✓ **الاطار الفلسفي لمفهوم الدولة:**

ينظر الفلاسفة للدولة من منظور مجرد يغض النظر على الظروف الزمنية والمكانية والهدف من ذلك هو الوصول الى المجتمع الإنساني المثالي، سبينوزا مثلا يعتقد ان الدولة الأمثل هي التي يمضي فيها الناس

[5]- بيير بورديو، **الدولة**، المركز الثقافي العربي،2000، ص78.

حياتهم بوئام بواسطة العقل، وبالتالي فان نظرة الفلاسفة للدولة تمثلت في رؤيتهم لها على انها فكرة كلية مطلقة تتحقق فيها انسانية الانسان.

- ✓ **الاطار الاجتماعي للمفهوم:**

لايمكن دراسة الدولة دون ربطها بالمجتمع الذي هو المحرك الأساسي لظهور الدولة واستقرارها حيث ان ظهور الدولة مرتبط بحاجة المجتمع الى رعاية خدماته وحماية افراده وتحقيق أهدافهم فهي تطابق المجتمع ولا تناقضه.

- ✓ **الاطار القانوني:**

تحدد مفهوم الدولة ضمن الاطار القانوني في حيز القانون الدستوري الذي تطور في أوروبا وبلور العديد من المفاهيم مثل مفهوم الشخصية المعنوية و السيادة وسلطات الدولة التنفيذية التشريعية القضائية، فالدولة هي نظام قانوني موجه لمصلحة مشتركة تسهر على المحافظة على هذا التجمع وسلطة مزودة بقدرات تمكنها من فرض النظام ومعاقبة من يهدد بالقوة.

- ✓ **الاطار السياسي للمفهوم:**

ازداد الاهتمام بموضوع الدولة مع تطور العلوم السياسية وكانت محل الاهتمام الى فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية حيث تراجع الاهتمام لصالح مفهوم الحكومة وجماعات المصالح البيروقراطية...الخ ليعود الاهتمام بها في الثمانينات والتسعينات.

2- نظريات ومقاربات دراسة نشأة الدولة:

- **النظريات:** هناك العديد من النظريات التي قدمت تفسيرات مختلفة حول نشاة الدولة ومصادر السلطة فيها نذكر منها[6]:

- ✓ **النظرية التيوقراطية(الدينية):** والذين يرون ان مصدر سلطة الدولة هو المصدر الإلهي والحاكم هو أداة تنفيذ القدرة الإلهية وقد انتشر هذا المذهب في العصور الوسطى واستمرت الى غاية العصر الحديث وسميت بنظرية التفويض الإلهي.

[6]-إبراهيم دسوقي اباضة، **تاريخ الفكر السياسي**، بيروت، دار النجاح،1973، ص210.

- ✓ **نظرية القوة:** يرى انصار هذه النظرية ان القوة تمثل أساسا للخضوع الى السلطة الدولة التي تتمكن فيها فئة من فرض سلطتها على الباقين فالسلطة تكون في يد من في يده القوة.
- ✓ **نظرية التطور العائلي(الاسري):** ترى هذه النظرية ان الدولة هي تجمع اسر وقبائل والتي انتقلت الى مجتمع تقليدي ثم الى مجتمع سياسي او المجتمع المعاصر أي الى مجتمع الدولة ونذكر ان ارسطو ركز على فكرة الاسرة وانها أساس قيام المدينة او الدولة بتعبيرنا المعاصر.
- ✓ **نظرية التطور التاريخي:** يرى أصحاب هذه النظرية ان الدولة لم تنشا بفعل العوامل السابقة بل هي نتاج عدة عوامل تفاعلت عبر التاريخ حيث ان العوامل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية تختلف من مجتمع الى اخر لذلك فان نشاة الدولة لا ترجع الى عامل واحد بل هي تفاعل عوامل مختلفة ضمن سيرورة تاريخية معينة.
- ✓ **نظرية الصراع الطبقي:** ارتبطت هذه النظرية بكل من المفكرين كارل ماركس و فريديريك انجلز والذين اعتبرا ان الدولة هي أداة للصراع الطبقي و ان سيطرة طبقة ما على جهاز الدولة كاداة ليسطرتها على سائر الطبقات في المجتمع، و كانت لهذه النظريات تطورات مهمة في اطار ما عرف بالماركسية.
- ✓ **نظرية العقد الاجتماعي:** ارتبطت نظرية العقد الاجتماعي بفلاسفة العقد الاجتماعي الثلاث توماس هوبز 1588–1679 ، جون لوك 1632–1704 و جان جاك روسو 1712–1778 و تنطلق هذه النظرية من ان الدولة نشات بفعل اتفاق او عقد تم بين الافراد يتنازلون تنازلا مطلقا عن سيادتهم لصالح الحاكم الذي يضمن لهم الامن و الاستقرار و لايحق لهم الثورة على هذا الحاكم مادام هذا الأخير لم يكن طرفا في العقد فالافراد ينتقلون من خلال هذا العقد من مرحلة الطبيعة الى مرحلة خدمة المصالحة العامة وتحقيق العدالة.

- **مقاربات دراسة نشاة الدولة**

عند الحديث عن نشأة الدولة نجد مقاربتين أساسيتين هما: المقاربة المقارنة والمقاربة التاريخية [7]

- ✓ **مقاربة الدراسة المقارنة الانتروبولوجية :** وهي متعلقة بالمقارنة بين المجتمعات المختلفة ودراسات علم الاجتماع السياسي، حيث نجد روبير لووي احد الأوائل الذين تحدثوا عن هذا الموضوع في كتابه اصل الدولة حيث يهتم بدراسة المجتمعات البشرية بما فيها البدائية و شكل السلطة فيها

[7] -Atila Ozer, Opcit,p 78

وطرق ممارستها إضافة الى طرق الاكراه و فرض القوانين و شكل المؤسسات فيها والأنظمة القانونية وذلك في اليونان افريقيا و الصين الهند، الخ **The origine of the state***.

- ✓ **مقاربة الدراسة التاريخية:** وهي متعلقة بتطور الدولة في الغرب فقد ارتبطت الدولة الحديثة بتاريخ اروبا حيث انطلق مشروع بناء الدولة من فرنسا وبريطانيا ومر ذلك بمراحل عديدة نختصرها فيما يلي:

- ❖ **المرحلة الأولى:** بدءا من القرن الثالث عشر حيث اخذت سلطة الدولة تتثبت بانتصار السلطة الدينية والاقطاعية وظهرت كجسم منفصل ومستقل ومتميز ووضعت قواعد علمانية التي تميز الدولة الحديثة .
- ❖ **المرحلة الثانية:** أواخر القرن الخامس عشر استبدال التبعية لمجموعة رعايا الى ولاء مباشر لشخص واحد هو الملك، ثم التخلص من التبعية لسلالة مالكة الى ولاء وطني في فرنسا بعد الثورة حيث الإخلاص ليس للملك بل للامة وهنا ولد مفهم المواطنة بالمعنى الحديث.
- ❖ **المرحلة الثالثة:** في تنوع المؤسسات السياسية والإدارية فتم في إنجلترا الفصل بين الوظائف العسكرية والسياسية، حيث ظهرت المؤسسات الاستشارية والوزارات والمجالس والجمعيات وبداية ظهور البيروقراطية الحديثة.
- ❖ **المرحلة الرابعة:** التقنين الواسع لعلاقة الحاكم والمحكوم فوضعت في إنجلترا في القرن 17 عريضة الحقوق سنة 1928 ولائحة الحقوق سنة 1689 وهذا يعبر عن الانغلاق التدريجي للسلطة السياسية داخل نظام قانوني محدد، ووجدت برلمانات لتضع حدودا لشغف السلطة، وبعد الثورة الفرنسية دشنت فرنسا تقليد الدساتير المكتوبة وحقوق الانسان ثم ظهر في القرن التاسع عشر القانون الاداري المهتم بحسن سير المصالح العامة، وقامت بذلك الدولة القانونية العقلانية وهذا ما برز في فرنسا والمانيا اكثر من بريطانيا.

3- تاريخ مصطلح بناء الدولة :

فرض سياق العولمة تحدّياً نظرياً تمَثل في إعادة النظر في مفهوم بناء الدولة، وطرح أسئلة مُزمنة ظلّت عالقةً إلى اليوم على الأصعدة التالية: السيادة، القانون الدولي، مبدأ عدم التدخل، إعادة تصميم قدرات الدولة ووظائفها، إلخ. للوصول إلى المفهوم الحقيقي لبناء الدولة، حيث يُعدُّ مفهوم عملية بناء الدولة تقليدياً وحديثاً

*

في آن واحد، حيث إنّ المفهوم التقليدي الذي ساد في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية وحتى نهاية الحرب الباردة كان يُراد به إقامة مؤسسات مستقرة، تستهدف تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتحرر من التبعية والاستعمار الجديد، وتحقيق الأمن وصياغة دساتير وهياكل سياسية تقود عملية التنمية.

إلاّ أنّ مفهوم عملية بناء الدولة الذي شاع استخدامه بعد الحرب الباردة، ركّز على عملية اصلاح وإعادة بناء الدولة الفاشلة التي أصبحت مصدراً لتهديد الأمن والسلم والاستقرار في العالم، وكذلك على قضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان والمشاركة، والإصلاح السياسي والاقتصادي، وذلك من خلال إعادة هندسة هذه الدول سياسياً واجتماعياً، لتمكينها من تحقيق الأمن والديمقراطية والاستقرار الداخلي[8].

بناءً على ذلك تباينت التعريفات حول عملية بناء الدولة نظراً لتداخل مرتكزاتها من جهة، واختلاف السياق الزماني والمكاني الذي برزت فيه العملية من جهة أخرى، لكن يمكن التركيز على أهم التعريفات النظرية التي تصبّ اهتمامها في غائيات بناء الدولة(State–Building Teleological) فيُعرّفها فرانسيس فوكوياما[9] (Fukuyama Francis) بأنّها: " تقوية المؤسسات القائمة وبناء مؤسسات جديدة فاعلة وقادرة على البقاء والاكتفاء الذاتي" ، ما يعني أن بناء الدولة هو النقيض لتحجيم الدولة وتقليص قدراتها وهذا المعنى يُحيل إلى عملية بناء مؤسسات الدولة وأجهزتها على أطر قانونية منبثقة من الواقع، للقيام بالوظائف التطورية للنظام من تغلغل وتكامل وولاء والتزام ومشاركة وتوزيع، وتجسير الفجوة بين الحاكم والمحكومين، وصولاً إلى تحقيق الاستقرار السياسي.

ويذكر تشارلز تيليCharles Tilly ، عالم سياسة أمريكي، له مقال: «صناعة الحرب وبناء الدولة بوصفها جريمة منظمة 1975: «هي عملية إقامة منظمات مركزية مستقلة ومتمايزة، لها سلطة السيطرة على أقاليمها، وتمتلك سلطة الهيمنة على التنظيمات شبه المستقلة»

و يشير التقرير الأوروبي حول التنمية لعام2009 بأنّ هذه العملية تركز على بناء شرعية مؤسسات الدولة وقدرتها على تقديم الخدمات الأساسية لمواطنيها: الأمن، والعدالة، وسيادة القانون فضلاً عن التعليم والصحة التي تلبي جميعها تطلعات المواطنين، لكن هذه القدرة تظل نسبية وتختلف من دولة إلى أخرى، بل وتختلف في الدولة نفسها من حقبة إلى أخرى. وهذا ما يَبرزُ جلياً في تباين مستويات قدرات الدول على حفظ الأمن وإنجاز الرفاه الاجتماعي والاقتصادي للمواطنين.

أما ومن خلال المنظور التاريخي لعملية بناء الدولة نجد أنَ هذه العملية هي نتاجٌ للجهود التاريخية لمواجهة سلسلة من المشاكل الحاسمة مثل: الدفاع ضد العدوان الخارجي، والحفاظ على النظام الداخلي، وتوفير الأمن الغذائي. لقد ساعدت الطريقة التي تمّت بها معالجة هذه المشاكل على تفسير الاختلافات بين

---

[8]-شاهر إسماعيل الشاهر، **الدولة في التحليل السياسي المقارن**، عمان: دار الاعصار العلمي،2018، ص 34.

[9]-فرانسيس فوكوياما، **بناء الدولة**، العبيكات، 2007، ص 120 .

المؤسسات السياسية للدول وأثبتت أنّ عملية بناء الدولة تميل لأن تكون عملية عامة تتطلب تركيز القدرات الاستخراجية والتنظيمية والتوزيعية، الأمر الذي يتطلب وجود سلطة وقوة قسرية لاستخراج الموارد وتنظيم السلوك.

وعليه يتضح من خلال المفاهيم السابقة، أنّ عملية بناء الدولة (State-building process) تتميز بمجموعة من الخصائص يمكن اختصارها فيما يلي[10]:

- ✓ **هي عملية(process)** : أي تطور وليست مرحلة (Stage) أو درجة بمعنى أنّ التغيير يُشير إلى مجموعة من التطورات أو التغيرات التي تحدث في هيكل ووظائف الأبنية السياسية المختلفة، والتفاعلات والأنماط السياسية المرتبطة بها. مع ملاحظة أنّ النظر إلى عملية بناء الدولة لا يعني بالضرورة رفض فكرة وجود مراحل في إطار هذه العملية.
- ✓ **الديناميكية(Dynamic)** : أي أنّها لا تعرف نقطة تنتهي عندها، فهي تقتضي وجود استمرارية وحركية دائمة من طرف الهياكل السياسية، بهدف تطوير النظام السياسي لملائمة ذاته وأبنيته مع الظروف والتغيرات الجديدة.
- ✓ **النسبية(Relative)** : كونها تكتسب مضامين متباينة بتباين البيئات الثقافية والحضارية ونسق القيم السائدة، وذلك أنّ بناء الدولة كعملية لا تتم من فراغ ولكنها تكون ضمن إطار تاريخي وحضاري وثقافي.
- ✓ **الحياد(Neutrality)** : من حيث دلالته الأخلاقية أو الشكل السياسي الذي يتخذه النظام العام (السياسي والاجتماعي)، فالدراسة العلمية والموضوعية لعملية بناء الدولة لا تكون بالافتراض أنّها عملية حتمية سواء من حيث حدوثها أو سرعتها أو نتائجها، بل هذا ما يُحدّده الإطار التاريخي والمجتمعي للعملية داخلياً وخارجياً.
- ✓ **العالمية universality)** : بمعنى أنّ هذه العملية تحدث في كل المجتمعات والنظم السياسية وبأشكال مختلفة، وصفة العالمية تصبح نتيجةً مترتبةً على اعتبارها عملية، كون عملية البناء تتفاوت من حيث الوتيرة ودرجة الإنجاز من الدول النامية إلى الدول المتطورة والأكثر تطوراً.

فعملية بناء الدولة تدلّ 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 أبعاداً ترمي هذه العملية إلى تحقيقها وُفقاً للتباين في السياقات البيئية. بناءً على ذلك، يمكن القول أنّ عملية البناء كمفهوم ارتبطت بنمط الدولة التي تسعى إلى إيجادها. إنّ هذا التباين

[10]-فرانسيس فوكوياما، مرجع سابق ، ص 124

الأنطولوجي الذي فرض تعاريف ابستيمولوجية متعددة حول الظاهرة لدليل واضح على دينامية مفهوم بناء الدولة على المستوى النظري والمنهجي.

و جاء منطق 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 وُفقاً 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 للثورة العلمية الثانية في حقل السياسة المقارنة، حيث أضفى ذلك على عملية بناء الدولة بعداً استراتيجياً عقلانياً، وفرضَ نسقاً معيّناً 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 مَصاف المقاربة العلمية الشاملة للظاهرة لأنّ كل مدرسة أو منظور ركّز في تحليله على متغيرات مُحدّدة، فرضها سياق معيّن، إلا أن ما أفرزه الواقع الراهن للدولة في ظل العولمة من مشكلات وتحديات، يجعلنا نختبر مدى القصور التحليلي للافتراضات التي وردت في المنظورات السابقة[11].

4- **متطلبات بناء الدولة:** هناك أربعة عناصر تعتبر من اهم متطلبات عملية بناء الدولة الحديثة وهي كالتالي[12]:

- **تأسيس عقد اجتماعي:** والذي يعتبر جوهر البناء السياسي بين الدولة ومواطنيها ويستند الى تمكين مختلف القوى والتكوينات الاجتماعية من التعبير عن مصالحها وتوفير ضمانات تمثيلها في هياكل الدولة ومؤسساتها.
- **المحتوى الدستوري والقانوني:** حيث يعتبر الدستور والقانون المرجعية لمختلف العمليات والتفاعلات السياسية فتعتبر عملية صنع القوانين عملية فنية وإقرارها عملية سياسية.

[11]-شاهر إسماعيل الشاهر، مرجع السابق الذكر، ص 51.

[12] -Jaques chevallier, **L'etat de droit**, Montcherstien, 2010 , p129-

- **التفاعل بين الاقتصاد والديمقراطية:** حيث يشكل الاقتصاد عصب بناء الدولة الديمقراطية فتوظف نتائجه لتحقيق التنمية وتامين حاجات الناس كما ان الدولة لا تتطور الا عندما تحقق قدرا من التراكم الراس المال الوطني.

الإدارة البيروقراطية : يقوم الجهاز الإداري بدور مهم و حيوي باعتباره يتولى مهمة تنفيذ سياساتها و قراراتها لذلك يتعين ان تكون هناك رؤى لاصلاح الإدارة للتاقلم مع التطور الهائل و لتكون اقل تضخما و اكثر فعالية. فالدولة تكون أساس التمدن والتطور الصناعي والاقتصادي فوصف صامويل هانغتون الدولة القوية والمركزية بالضريبة التي يجب ان تدفع من طرف المجتمعات العاجزة على بلوغ التمدن.

5- **الاتجاهات النظرية الخاصة ببناء الدولة:** برز في العصر الحديث اتجاهين أساسيين لتفسير عملية بناء الدولة [13]

- **بناء الدولة من منظور مدرسة التحديث:**

جاءت نظرية التحديث لدراسة المجتمعات العالم الثالث انطلاقا من التفريق بينها و بين المجتمعات المتقدمة و من هذا الباب سيطر المنظور التنموي على حقل السياسة المقارنة ابان 50 و 60 من القرن العشرين وذلك بالتركيز على دراسة المناطق النامية و إيجاد معايير إقامة نظم مستقرة وديمقراطية ومنها السير باتجاه(نمو بيروقراطي رشيد) وعقلاني فتتطور من نظم تعتمد على أنماط تقليدية كارزماتية للسلطة الى نظم تعتمد(أنماط قانونية).

فاتخذت هذه النظرية من موضوع التنمية والتخلف أساسا لدراستها بالنظر الى الثقافة الاروبية على انها مثالية و ترى مستقبل الدول المتخلفة في قدرتها على إعادة انتاج الأنظمة السياسية و الاقتصادية القائمة في اروبا و الولايات المتحدة الامريكية، و بالتالي فهي تهمل الجانب التاريخي وتضع قوانين عامة وتفرض نموذج للتنمية و بالتالي يرى مثلا سمير امين ان اهم أسباب تخلف الدول النامية اليوم هو طغيان الفكر التنموي الذي لا يتلاءم و أوضاع هذه الدول فكانت اقل اهتماما ببناء الدولة بل قدمت تفسيرات على ان الدولة التقليدية سائرة في طريق الحداثة، فلبناء الدولة تحقق التقدم و الازدهار ينبغي على الدول النامية التخلص من كل قيمة او ثقافة غربية

[13]-صالح بلحاج، تحليل السياسات العامة، دار قرطبة، الجزائر، 2017، ص 56

فنظرية التحديث أسست نموذجا غربيا متطور وحديث على الدول النامية اتباعها متجاهلة جوانب تاريخية كالاستعمار وغيرها، وتعرضت هذه النظرية الى العديد من الانتقادات ووصفت بانها ليست علمية وموضوعية وتفسيراتها غير كافية وغير مناسبة لوضع الدول النامية.

- **بناء الدولة وفق اتجاه مدرسة التبعية**

يرجع هذا الاتجاه التخلف في الدول النامية الى الطرف الرأسمالي الذي يمثل المؤثرات الخارجية التي لها اثر سلبي في تشكيل الدولة التابعة وهذه العلاقة تهدد سيادة الدول النامية و بالتالي فهي دول تابعة لا تؤثر على البناء الاجتماعي الداخلي الا من خلال علاقة التبعية، و ينتج عن هذه العلاقة ثلاثة اطراف أساسية:

- الدولة.
- البناء الاجتماعي الداخلي.
- البناء الاجتماعي الخارجي الرأسمالي العالمي.

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.

ولكن يعاب على هذه النظرية انها وضعت مفاهيم عامة كالتنمية، التخلف، التبعية والتي تجعل من دراسة خصوصية المجتمعات امرا صعبا، وكذا اهمالها للعوامل الداخلية واهميتها في البناء السياسي وتشكل الدولة وطبيعة النظام السياسي وانشغاله في الداخل.

6- السلطة السياسية والدولة المعاصرة:

تطرح مسالة العلاقة بين الدولة والسلطة والطبقات الاجتماعية وذلك منذ الماركسية التي كانت ترى ان الدولة لها طابع طبقي وتصوغ كل طبقة ارادتها ومصالحها وبالتالي فكل دولة هي دكتاتورية طبقة، فهي تعبير عن إرادة الطبقة السائدة، فقد عرفت جميع المجتمعات قديما اشكالا من السلطة السياسية بما يوفر لها نوعا من الاستخدام المنظم للقهر وتحقيق التنظيم والاستقرار بعيدا عن الصراعات الفئوية وحماية المخاطر الخارجية وهي تمييز بين الحاكم والمحكوم وقد تطورت اشكال هذه السلطة واستندت هذه السلطة في تطورها

الى اعتقادات دينية في بعض الأحيان كما اعتمدت على التفوق المادي والعسكري لفئة معينة ولعبت الأسباب العرقية والقبلية أدوارا متعددة إضافة الى العرف والتقاليد والمعتقدات والخرافات.

و الدولة المعاصرة بالشكل الحديث للسلطة السياسية في جذورها في الأفكار السائدة في القرن السادس عشر و السابع عشر مع افول الاقطاع و بداية بزوغ الممالك الوطنية ، فالدولة المعاصرة هنا تختلف عن سابقتها من حيث الأهداف و الوسائل كما يعترف لها بحدود إقليمية تتمتع داخلها بالسيادة المطلقة كما تستخدم القهر المنظم عن طريق قوانين المستندة الى القوة المادية لأجهزة السلطة.

وبالنسبة لعلاقة الدولة بالسلطة فتتوضح في ان الدولة لها قوام مادي لايمكن رده للسلطة لكن العلاقة تكمن في جهاز الدولة أي في المادية المؤسساتية للدولة وهنا تظهر سلطة الدولة(البيروقراطية)، وهنا تظهر أهمية التنويه الى أهمية تحديد علاقة الدولة بالإدارة و منه تحديد مفهوم ادارة الدولة الذي ظهر اول مرة سنة عام 1989 في تقارير البنك الدولي عن كيفية تحقيق التنمية الاقتصادية في دول افريقيا ، إذ تم الربط بين الكفاءة الادارية للاجهزة الحكومية ، والنمو الاقتصادي ، قبل ان يتطور المفهوم ليعكس قدرة الدولة على قيادة المجتمع ضمن اطار سيادة القانون، فالدولة تعني في حقيقتها ، الادارة ووسيلة السيطرة على الحكم ، من قبل النخبة الحاكمة ، وتمثل القناع الذي تختبئ خلفه مصالح النخبة والفئات المرتبطة بها.[14]

حيث تطور المفهوم في تسعينيات القرن الماضي ، ليشير الى الابعاد الديمقراطية للدولة ، ومدى قدرتها على تفعيل المشاركة السياسية ، وتعزيز دور المجتمع المدني ، بالشكل الذي يجعل الدولة ممثلا شرعيا لمواطنيها ، ليذهب المفهوم الى ابعد من مجرد الادارة الحكومية ، وعلى هذا الاساس عرف مفهوم ادارة الدولة ، بأنه تنظيم للعلاقة بين الحكومة والمواطنين ، سواء كانوا افرادا ، ام اعضاء في مؤسسات سياسية او اجتماعية او اقتصادية، كما عرفت الادارة السياسية ، بأنها ادارة الدولة من خلال ادوات سياسية ، كالسلطة التنفيذية ، تساندها السلطتين التشريعية والقضائية ، وتيارات اخرى مثل القوى السياسية والاحزاب. وعلى نظام الحكم ان يمتلك القدرة على ادارة سلطة الدولة على الافراد الخاضعين لها، وقد مثلت السلطة الحاكمة الجهاز الذي تعتمد عليه الدولة في صياغة سياساتها العامة ، وتنظيم شؤونها ، حيث تمثل الحكومة الجانب التنظيمي للدولة.

والجانب التنظيمي للدولة يشمل ادارتها للوزارات والمؤسسات المدنية ، وتنظيمها للشؤون العسكرية والاستراتيجية ، فضلا عن رسم وصياغة وتنفيذ السياسات العامة ، ووضع الخطط الكفيلة بنهوض الدول[15].

---

[14]-خليل حسين، **السياسات العامة في الدول النامية**، لبنان،دار المنهل، 2005،ص 256.

[15] -Jacques commaille**, Sociologie de l'action publique** ,dictionnaire de politique publiques , paris : sciencespo ,2014,p 601.

المحور الثاني

النموذج البيروقراطي والدولة

1-مفهوم البيروقراطية :

يعد مفهوم البيروقراطية مفهوما كلاسيكيا في تراث علم الاجتماع واعتبر moska اول من ناقش فكرة الدولة البيروقراطية باعتبارها سمة مميزة لتصور النظام السياسي عندما ناقش فكرة الطبقة السياسية، كما ناقش سومبارت بدوره علاقة البيروقراطية بالمجتمع والحرية الفردية.

وتعتبر نظرية البيروقراطية من اهم مدارس الفكر الإداري، حيث ان البيروقراطيون هم عبارة عن افراد يقومون بتنفيذ سياسات السلطة التنفيذية في كل دولة وسلوكهم الفردي والجماعي يؤثر في حياة المواطنين وخاصة ان عملهم يقوم على أساس الالتزام بالقوانين والاجراءات الإدارية، وهناك عدة فواعل سياسية تؤثر في النظام البيروقراطي كالجماعات الضاغطة والأحزاب السياسية التي اصبح لديها تأثير على الأجهزة الإدارية و هي مع ذلك لا تتعارض مع قيم الديمقراطية.

وقد كان للعديد من المفكرين اراء مختلفة اتجاه مفهوم البيروقراطية نجد من بينها:

- **ماركس:** وجه لها الانتقاد وعبر على انها وسيلة في يد البرجوازية وهي لا تمثل المجتمع ولاتمثل المصالحة العامة بل الخاصة وبالتالي كانت له نظرة سلبية اتجاه ظاهرة البيروقراطية.
- **جون ستيوارت مل:** راى ان البيروقراطية هي شكل من اشكال الحكم وتطبيق سلطة الدولة.
- **ماكس فيبر:** اعتبرها الية عمل الرأسمالية وخاصيتها الجوهرية وكان من اهم المساهمين في تحديد مفهوم البيرقراطية.

- **الدولة البيروقراطية عند ماكس فيبر:** اهتم فيبر بدراسة السلطة السياسية و الشرعية التي تعتمد عليها الدولة في الحكم، فوصف ماكس فيبر في كتابه الاقتصاد و المجتمع **économie et societ** [16]الدولة على انها مؤسسة سياسية ذات طابع مؤسساتي وتوجيه اداري الى تطبيق الأنظمة و احتكار استخدام القوة الشرعية و هذا كله ضمن إقليم جغرافي محدد.

[16]-ماكس فيبر، **الاقتصاد والمجتمع**، ترجمة محمد التركي، مركز دراسات الوحدة العربية ،ص 98.

وفي كتابه العالم والسياسة يذكر: " مثل كل التجمعات السياسية السابقة للدولة والقائمة على سيطرة الانسان على الانسان المؤسس على امتلاك القوة والاكراه الشرعي، فان الدولة هي مؤسسة لها سلطة لالزام الافراد بدفع الضرائب و تجنيدهم للحرب وسجنهم، ويمكنها استخدام مختلف الوسائل لتحقيق ذلك، الدولة لها كذلك سلطة شرعية عقلانية يمارسها عبر جسم متكامل من الموظفين البيروقراطيين.

- **تعريف السلطة عند ماكس فيبر :**

يقسم ماكس فيبر أنواع السلطات على أساس السلوك الاجتماعي فهناك سلطة العادات و التقاليد كما قد تكون بسبب اعجاب الجماهير بالقائد و قد تكون أساسها العقل و التفكير، ويعرفها على انها ضرورة الزامية التنسيق بين فئتين فهي مصدر لاعطاء الأوامر المحددة لمجموعة من الأشخاص ،فالسلطة مرتبطة بالارغام و الالزام الذي يتحقق عن طريق النظام البيرقراطي للمجتمع المعاصر.

كما يرى ان البيروقراطية هي مثالية فيقصد فيبر بالسلطة البيروقراطية سيطرة الإدارة و التي تؤلف مجال الحكومة، هذه البيروقراطية تتميز بالتسلسل الهرمي و هو جهاز مسيطر عليه بواسطة القوانين و التعليمات الإدارية و تتقدم البيروقراطية الناضجة كما يصفها فيبر في المجتمعات الأكثر نموا كالمجتمعات الاروبية الحديثة فهي تتمتع بالصرامة و النظام و الحسم.

وبذلك اكد على أهمية الوظائف المكتبية وحفظ الوثائق و غيرها من الاعمال التي يقوم بها الاداريون ، وهي تنعكس ضمن تدرج هرمي للسلطة فوضع بذلك فيبر أسس البيروقراطية و انها أساس التحليل المعاصر للسلطة السياسية.

وعرف البيروقراطية على انها تنظيم وجد في المجتمع السياسي المعقد و المتحضر لتحقيق الأهداف القومية وإخراج السياسة العامة حيز الوجود، و هي نظام مكون من اشخاص و مكاتب واساليب و السلطة التي تستخدمها الدولة في تحقيق أهدافها.

- **أنواع السلطة وعلاقتها بالدولة البيرقراطية :** تعتبر السلطة و القوة من اهم مظاهر وجود الدولة وأساس السلطة هو الشرعية و بالتالي هناك ثلاث سلطات مستمدة من ثلاث شرعيات مختلفة يحددها ماكس فيبر فيما يلي:

❖ **السلطة التقليدية:** مرتبطة بالتقاليد و الدين و السلطة الابوية و العرف، و يرى فيبر ان هذه السلطة تضعف مواقف و نشاطات الافراد الاقتصادية الواعية و العقلانية فلايقومون بالمبادرة الاقتصادية المالية و التجارية.

- **الكارزماتية:** وهي تلك السلطة المرتبطة بالقائد الخارق الملهم وتظهر خاصة في فترة الازمات عندما تكون المؤسسات السياسية قبل نضجها عاجزة عن حل الازمات السياسية.
- **السلطة العقلانية:** مستمدة من القانون وتمارس وفق قواعد معيارية محددة.

حيث يرى ان تجريد السلطة من طابعها الشخصي هو الذي نقل اروبا من النظام الاقطاعي الى مرحلة الدولة الامة الديمقراطية فالانتقال من السلطة التقليدية الى السلطة العقلانية، و المرور من السلطة التقليدية الى السلطة العقلانية(البيروقراطية) لابد ان يمر بشكل حتمي عبر مرحلة السلطة الكارزماتية ، و بالنسبة لفيبر فان السلطة البيروقرطية تسيطر على المجتمع الحديث الشديد التعقيد و هي نتيجة لرد الفعل الإيجابي للمجتمع الصناعي الذي اراد من الحكومة ان تتوسع في جميع أنشطة المجتمع، و بالرغم مما يسود من اتهام المؤسسة البيروقراطية بين الناس بالتوسع و عدم الكفاءة و العجز فما يزالون يتوقعون منها التوسع في تقديم الخدمات.

والبيروقراطية تعني حكم المكتب و هي ليست بالظاهرة الحديثة و انما دراستها هي الحديثة و استعمل ماكس فيبر البيروقراطية كوسيلة لتطوير المجتمعات و قد درس النظام البيروقراطي على انه جزء من النظام الاجتماعي الشامل، و اليوم يقترن هذا المصطلح بالفساد و العجز الإداري و مع ان ماكس فيبر لم يناقش انعدام الكفاءة والمعوقات الوظيفية الا انه اهتم بمناقشة العلاقة بين البيروقراطية و الديمقراطية حيث اكد ان البيروقراطية تضع القيود على الحرية الشخصية. [17]

2-الدولة البيروقراطية

من خلال الحديث عن مفهوم الدولة البيرقراطية نحدد علاقة الدولة بالبيروقراطية من خلال مجموعة من العناصر الأساسية هي كالتالي:

- **علاقة البيروقراطية بالنظم السياسي**

ان العلاقة بين البيروقراطية و النظام السياسي هي أوسع في الواقع منها في الجانب النظري، حيث يعتبر سلوك الجهاز البيروقراطي على انه سلوك سياسي، فالاحزاب وجماعات الضغط يتنافسون في الهيمنة والتاثير على الحكومة والجهاز الإداري الحكومي وفي الحصول على خدماتها.

[17]بوبكر بوخريسة، ماكس فيبر الدولة و الديمقراطية، عمان:مركز الكتاب الاكاديمي 2012،ص 87.

كما لابد لاي بناء بيروقراطي ان يستمد جزءا من سلطته من احدى جماعات المصالح وذلك تحت تاثير الضغوط العديدة التي يتعرض لها من مختلف جماعات الضغط والأحزاب السياسية والبرلمان الممثل للسلطة التشريعية ولهذا فقد تزايد اهتمام البيرقراطيين بالتشريع حيث تقوم الأجهزة التنفيذية باقتراح بعض التشريعات التي تحتاج اليها في عملها بل على الأجهزة التنفيذية الادارية متابعة التشريعات الأخرى التي قد تؤثر في برامجها او في أسلوب أدائها لعملها[18].

وبذلك تزايد الاهتمام بدور الجهاز البيروقراطي في العملية السياسية بهدف تحديد الوظائف المختلفة التي يمكن القيام بها وتحديد انعكاس كفاءته في القيام بهذه الوظائف على النظام السياسي ككل، كما ان النخبة الحاكمة تقوم بممارسة النشاط السياسي في الدولة و تستاثر بالسلطة وتقوم باتخاذ القرارات وتحديد الأهداف معتمدة في ذلك على البيروقراطية مما يؤدي الى الارتباط الوثيق بين النخبة الحاكمة والبيروقراطية التي تجند لخدمة سياسة و اهداف هذه النخبة.

- **علاقة البيرقراطية بالدولة :**

يرى ماكس فيبر ان الدولة مشروع سياسي ذو طابع مؤسساتي تطالب قيادته الإدارية في تطبيقها للأنظمة باحتكار الاكراه البدني المشروع، ويضيف بانه لا يمكن تعريف الدولة في مفهومها الحديث دون الاستناد الى الأداة التي هي من اهم خصائصها شانها في ذلك شان أي مجموعة سياسية أخرى وتقصد بها العنف المادي.

كما ركز فيبر عن نشاة بيروقراطية الدولة، وهي جوانب مهمة اغفلها الفكر الماركسي، حيث ان التقدم الذي حققته البيروقراطية يرتبط على نحو وثيق بالنظام الراسمالي والنمو الهائل الذي يشهده النظام على أساس ما يسميه فيبر بالمعايير **القانونية / العقلية** والتي تمثل احد ابرز خصائص المشروع الراسمالي والذي يتشكل فيه الرابط بين البيروقراطية و الراسمالية.

و يعتبر ماكس فيبر اول من ركب نموذج الدولة الحديثة في الفكر السياسي المعاصر من خلال اجراء مقارنة بين نموذج سلبي للدولة التقليدية الارستقراطية، ونموذج اخر إيجابي ممثلا في فرنسا نابليونية، لانها مقارنة بين التقليد و الحداثة، و تتجلى مظاهر الحداثة في أربعة ميادين أساسية هي : الجيش، الإدارة، الاقتصاد، والتعليم [19].

[18] -Jean Lea, **Etat**, Dictionnaire de politique publiques, Paris :Sciences po , 2014, p 235.

[19]-بوبكر بوخريسة، مرجع سابق ،ص 89.

إضافة الى ان البيرقراطية تعبر عن المستوى القيمي والثقافي للمجتمع فهي تعتبر كمرآة عاكسة لمستوى التنمية السياسية للمجتمع و يمكن ان يتحدد ذلك من خلال الأمثلة التالية[20]:

- **الخوف من السلطة:** يمكن اذا وجد في الدولة ان يترجم داخل الجهاز البيروقراطي بانعدام العلاقة مع المواطنين وعدم سهولة الحصول على المعلومات.
- **عدم المشاركة السياسية:** والتي يمكن ان نلتمسها في دولة ما من خلال: الروتين، عدم المبادرة، عدم الولاء، وعدم الابتكار.
- **التفاوت الكبير من مستوى التعليم:** والذي يمكن ان نلتمسه في التباعد الذي يكون بين القيادة العليا وجمهور الموظفين.
- **الحرمان الشديد:** نجد مظاهره في الجهاز الإداري من خلال الاهتمام بالمظهر، خدمة الفئات الميسورة.

- **البيروقراطية والتنمية السياسية:**

نجد ان العلاقة بين البيروقراطية والتنمية السياسية تتبلور عبر عدة مستويات:[21]

[20]-فرانسيس فوكوياما ،مرجع سابق ، ص 123

[21] -Guy Peters**, Politics of bureaucracy**, British Library catalog, 2001 ,p 234

✓ **المستوى القيمي والثقافي:**

حيث يعكس الجهاز البيروقراطي القيم الثقافية والسياسية السائدة في المجتمع وبالتالي يمكن للباحث ان يتنبا باتجاه عملية التنمية السياسية لهذا المجتمع فالبيروقراطية بالتالي تعد مراة عاكسة للتنمية السياسية.

✓ **المستوى المؤسسي:**

يعتبر الجهاز البيروقراطي كمؤسسة شرطا لازما لتحقيق التنمية السياسية للمجتمع وذلك من خلال تعاونه مع مختلف مؤسسات النظام السياسي الأخرى، وذلك عبر مستويين:

- ❖ **المستوى الأول:** دراسة مجموعة القيم و العادات التي تسود الجهاز الإداري تساهم اسهاما مباشرا في توضيح عملية التنمية التي يتعرض لها المجتمع فقد يعكس الجهاز البيروقراطي قيما ثقافية اما معوقة او دافعة لعملية التنمية السياسية.
- ❖ **المستوى الثاني:** يهتم الجهاز البيرقراطي بعملية التنمية فالقرارات التي يصدرها الجهاز البيرقراطي لتنفيذ خطة التنمية تعد مصدرا هاما للحكم على مدى كفاءة وفعالية الجهاز البيروقراطي في تنفيذ السياسة العامة للدولة، فالنظام السياسي يحدد الغاية و النظام الإداري يحدد الوسيلة.

- **علاقة البيروقراطية بالديمقراطية:**

تساعد البيروقراطية الحكومة على التواصل مع شعبها وتغلغلها في كافة أنشطة الدولة وهو ماتعجز معه السلطة التنفيذية عن رقابتها بفعالية، 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 وبين الديمقراطية. فيرى العالم "ماكس فيبر" ان هناك نوعا من التكامل والتفاعل بين البيروقراطية والديمقراطية لأن 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 ان البيروقراطية تشكل خطراً على الحريات الديمقراطية، ولكنها في الوقت نفسه تقوم بوظائف مهمة في المجتمع الديمقراطي لا يمكن تجاهلها وهنا يعود الى 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 تشكل عاملاً أساسياً في التقليل من أهمية المركز الاجتماعي للفرد كالأصل واللون، فإن ذلك سيؤدي إلى تقوية الديمقراطية في المؤسسات، وقد ركز "فيبر" على أن اهداف الديمقراطية مستحيلة التحقيق في المجتمع الحديث مالم تضعها المنظمات البيروقراطية موضع التنفيذ.

ويقول "جوزيف شمبيتر"* ان البيروقراطية ليست عائقاً أمام الديمقراطية، وإنما مكمل حتمي لها. فإذا كانت المساواة أمام القانون هي إحدى المبادئ الأساسية للديمقراطية وهذا يعني عدم التفريق بين شخص وآخر لأي اعتبار كان، فإن المساواة بين الجميع أمام القانون هي إحدى المرتكزات الأساسية للتنظيم البيروقراطي[22].

وإذا كانت البيروقراطية في مفهوم "ماكس فيبر" عاملاً مساعداً على تحقيق الديمقراطية، فقد رأى فيها آخرون ظاهرة سلبية ووسيلة استخدمتها الرأسمالية لترسيخ سيطرتها. وكان "كارل ماركس" في مقدمة هؤلاء المفكرين إذ يقول: «إن جهاز الدولة الرأسمالية يحوّل أهداف الدولة إلى أهداف مكتبية، ويحوّل الأهداف المكتبية إلى أهداف للدولة. وتجعل البيروقراطية من أهدافها الشكلية مضموناً 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 تدريجياً إلى هدف بحد ذاته، ويتحول هدف الدولة كما يقول ماركس «إلى هدف خاص هو السعي وراء مناصب أعلى ومراكز أفضل». وتحدث داخل هذا الجهاز البيروقراطي حركة ذاتية ليس لها أي ارتباط حقيقي بحاجات المجتمع. وبذلك يتحقق التباعد بين الدولة كجهاز بيروقراطي يعمل لمصلحة الطبقة الرأسمالية، وبين بقية الجماهير)
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 لفعالية الديمقراطية في إطار البيروقراطية، وبما يحقق عملية التوازن بين متطلبات البيروقراطية والديمقراطية. حيث ان دراسة البيروقراطية وأثرها على تقدم ومستقبل الدول يمكن من معرفة كيفية ضبطها وتوجيهها لتتكامل مع الديمقراطية الحقيقية وتغيير مفهوم البيروقراطية الى مفهوم العمل المتغير مع متغيرات الحداثة، حيث يتم خلق مجتمع خلاق وايجابي لخدمة متطلبات الحياة الديمقراطية وتقدم المجتمع الى الأفضل[23].

*

[22]-بوبكر بوخريسة، مرجع سابق، ص 178.
[23]-محمد الصغير جاري، **اقتصاد عمومي، مبادئ ومناهج في تخصيص الموارد**، الجزائر، 2010، ص 102.

3-اتجاهات البيرقراطية

نركز في هذا العنصر على اهم اتجاهات البيروقراطية والتي تقترنت باروبا ونجد انه كان هناك اتجاهان للبيروقراطية لاتيني تميز في المانيا وفرنسا، والاتجاه الانجلوساكسوني للبيروقراطية يضم إنجلترا والولايات المتحدة الامركية. [24]

- **البيروقراطية اللاتينية:** اعتمدت على وحدة الاحكام القانونية في مختلف القطاعات وهذا ماكان له الأثر الكبير على الإدارة والوظيفة العامة خاصة في فرنسا والمانيا اللتان كانتا القدوة للدول الاروبية الأخرى في هذا المجال، فكانت التنظيمات الرسمية وخاصة القانون هي الأساس في تنظيم الحياة اليومية وهذا ما أدى الى وجود النظام المركزي.

ومع ذلك فقد اتصف النظام الإداري لهذه الدول بالسلبية والجمود وهذا لانه لم يكن هناك اهتمام بالغ بتطوير علم الإدارة عكس ما حدث في الاتجاه الانجلوساكسوني خاصة بعد الحرب العالمية الثانية وعموما حدد الفرنسيون ثلاثة عناصر أساسية للتنظيم البيروقراطي:

- ✓ تنظيم اداري مهيكل مبني على مبدا الخضوع السلس و التسلسل الرئاسي.
- ✓ تنظيم قائم على مجموعة من الصلاحيات من اتخاذ القرار وصولا الى وضع القواعد العامة.
- ✓ استقلالية التنظيم البيرقراطي عن السلك الانتخابي بحيث تنحصر مهام البيرقراطية في التنفيذ.

فقد تميزت البيرقراطية الأوروبية الالتينية بتغلب الدراسات القانونية على من يشغل الوظيفة العامة وكذا تغليب النظام المركزي في الأجهزة الإدارية:

- **بالنسبة للبيروقراطية الانجلوساكسونية:** فقد تمثلت خاصة في بريطانيا و الولايات المتحدة الامريكية وينظر هنا الى البيروقراطية بانها خدمة الشعب لتحقيق الاهداف الاجتماعية حيث يغلب عليها النظام الامركزي و الاستقلال الذاتي و الديمقراطية الإدارية، وكذا تمثل الابتعاد عن حرفية القوانين والتعليمات و الإصلاحات المتعاقبة و التطوير المتزايد للعمل الإداري الى جانب وضع سياسات التدريب و اعداد المتخصصين.

إضافة الى هذين الاتجاهين الأساسيين نجد اتجاه ثالث متميز هو الاتجاه البيرقراطي في الدول النامية والذي يعتبر اتجاها متميزا نظرا للظروف الخاصة التي تميز هذه الدول.

[24] بومدين طاشمة ، **البيرقراطية و التنمية السياسة في الجزائر**، الإسكندرية:مكتبة الوفاء القانونية،ص 187.

- **الاتجاه البيروقراطي في الدول النامية:**

ان الطابع الأساسي للأجهزة البيروقراطية في الدول النامية انها وجدت كاجهزة تنفيذية مكملة وتابعة للإدارة الاستعمارية واستمر وجودها بعد الحصول على الاستقلال ولم يطرا عليها أي تغيير جذري ماعدا بعض الإجراءات الشكلية، كما اقترنت بسوء الاستغلال الموارد البشرية والتوزيع الغير العادل للثروة، فارتبطت البيروقراطية في الدول النامية بالتخلف السياسي والإداري، وقد لخصها فيريل هايدي في العناصر التالية:

-ان الميزة الأساسية للادارة العامة في الدول النامية انها إدارة مقلدة وغير اصيلة وليست نابعة من واقعها.

-وجود اتجاهات غير إنتاجية في الأجهزة البيروقراطية.

-تفتقر الإدارة العامة في هذه الدول الى الاطارات الماهرة القادرة على تخطيط وتنفيذ البرامج التنموية.

-التناقض الكبير بين الواقع الحقيقي والوضع الرسمي الذي تظهره هذه الادارة.

-تستمد البيروقراطية في الدول النامية قوتها من الحفاظ على النظام القديم وما يوفره لها من امتيازات وهذا ما تنعكس سلبا على المحاولات الإصلاحية.

وبالتالي نجد النموذج البيروقراطي في الدول النامية ذو طابع خاص ويمكن تحديد النتائج السلبية للنمو البيروقراطي في هذه الدول كالتالي:

1-عدم استقرار المؤسسات السياسية نتيجة النمو الكبير للجهاز البيروقراطي، حيث يظهر اختلال التوازن في وظائف النظام السياسي في صورة عجز المؤسسات عن أداء وظائفها وضعف القدرة على تلبية مطالب المواطنين وهذا ما يؤدي الى حالة دائمة من محاولات الإصلاح السياسي عن طريق تعديل شكل المؤسسات السياسية وعلاقتها بالجهاز البيروقراطي، إضافة الى ضعف قنوات الاتصال القادرة على ربط مختلف مؤسسات النظام السياسي بعضها بالبعض الاخر و كذا اختلال العلاقة بين مدخلات النظام السياسي ومخرجاته أي مدى قدرة النظام السياسي على استيعاب المدخلات و تلبية المطالب الجماهرية.

2-عدم وضوح القواعد القانونية المنظمة لشؤون الحكم والإدارة خاصة وانها منقولة عن الغرب و لا تتفق مع أوضاع المجتمعات فهي نصوص الرسمية بعيدة كل البعد عن الواقع خاصة مع مساهمة البيروقراطية في صياغة القوانين دائما في صالحها فحتى قوانين الرقابة على البيروقراطية تكون بغرض إضفاء الشرعية على اعمالها.

3-ولاء البيرقراطية لسلطة القيادة المركزية، فالقيادات الحاكمة تستغل الجهاز البيروقراطي كاداة ضبط وتحكم اجتماعي و تعزيز مكانة فأصبحت البيروقراطية اداة لبقاء الأنظمة السياسية.

4-وظائف البيروقراطية بالنسبة للدولة

للجهاز البيروقراطي وظائف هامة عندما يتعلق الامر بعلاقته بالدولة والنظام السياسي والتي يمكن تحديدها كالتالي[25]:

- **الوظيفة الاتصالية:** تعتبر البيروقراطية حلقة وصل أساسية بين النظام السياسي من جانب ومختلف جماعات المصالح في المجتمع من جانب اخر، ويساعدها على أداء مثل هذه الوظيفة اتصالها الدائم بجماعات المصالح واشرافها على المجالس والمؤسسات المحلية وبالتالي فانها تلعب دورا هاما في تعبئة المساندة السياسية الازمة للنظام السياسي.
- **الوظيفة التعبيرية:** تقوم البيروقراطية بالتعبير على المطالب الخاصة بها فهي بدورها تعتبر احدى جماعات المصالح القائمة في المجتمع.
- **الوظيفة التجميعية:** نظرا للترابط بين البيرقراطية و مختلف جماعات المصالح و المؤسسات المحلية فهي تتولى على نطاق واسع عملية تلقي المطالب الخاصة بهذه الجماعات كما تقوم بالتوفيق بين الأهداف المتعارضة فيكون لها قدرة على إقرار اهداف معينة واهمال أخرى فهي تمارس وظيفة تجميع المصالح وكذا تسوية الصراعات من ناحية أخرى.

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

[25] Guy Peters, Opcit,p 87

5-انحرافات البيرقراطية:

من المواضيع البالغة الأهمية عند الحديث عن النموذج البيروقراطي هو الحديث عن انحرافات البيروقراطية والتي تساعدنا فيما بعد على فهم الحاجة الى اصلاح هذا النموذج او ما يسمى بتحول البيروقراطيات.

ويعود ظهور انحرافات البيرقراطية الى الأسباب التالية[26]:

- ✓ تبني تنميط التنظيمات والاجراءات بصورة الية ومتكررة بغض النظر عن تنوع المهام.
- ✓ التضخم الكبير للأجهزة الإدارية مما يعيق الاشراف والتوجيه.
- ✓ المركزية الشديدة حيث تتوجه الدولة الى أسلوب المركزية الشديدة في ايد فئة قليلة من البيروقراطيين، حيث ان هناك مفهوم سائد بان توطيد الحكم المركزي يوصل الى الوحدة الوطنية ، خاصة في الدول النامية ، وذلك يعود الى وهم تحقيق الوحدة الوطنية من خلال نظام مركزي للحكم، إضافة الى انه موروث استعماري لم يتم تعديله.
- ✓ التضخم الكبير للجهاز الإداري كون الدولة هي الموظف الأول للكفاءات البشرية المتزايدة.
- ✓ تعدد المستويات التنظيمية وهذا مايؤدي الى صعوبة الاتصال وبطئ الاعمال.
- ✓ التمسك بحرفية القوانين و بالتالي فهذا يزيد من بطئ الاعمال و تقليل المبادرة الفردية كما ان التمسك بحرفية القوانين يؤدي الى التحايل عليها فهي تمثل مصدر قوة .
- ✓ الاسراف والتبذير خاصة في الدول النامية مع استقدام الخبرات الأجنبية.
- ✓ اهمال الأساليب العلمية.
- ✓ تغليب العنصر الذاتي والعلاقات الشخصية العائلية القبلية.
- ✓ عدم وضوح القوانين واللوائح.
- ✓ غياب التنسيق و التعاون بين البرامج الحكومية المختلفة.
- ✓ غياب الاهتمام بالمؤسسات و الهيئات المستقلة و التطوعية و الخاصة، و بالتالي فهي تعد عقبة في وجه تحقيق التنمية السياسية فعدم وضوح السياسة و عدم استقرارها يظهر في محيط الإدارة وعدم الفعالية في الأداء ، فينصب اهتمام البيروقراطيين الى ضمان حقوق مدبرة لاكتساب الريع وهي حقوق بعيدة كل البعد عما يمنحهم به القانون.

[26]-كزافيي غريف، **البيرقراطية في التحليل الاقتصادي**، ترجمة محمد صغير جاري ،جاري للنشر و التوزيع،ص129

اعراض انحراف البيرقراطية:

تظهر اعراض انحراف البيروقراطية على مستويين[27]:

1-المستوى المؤسساتي: والذي نجد فيه الاعراض التالية:

-تبني تنميط التنظيمات والإجراءات مع اختلاف المهام المطلوبة.

-التضخم الكبير للأجهزة الإدارية ما يعيق الاشراف والتوجيه.

-المركزية الشديدة في وضع القرار وتركيز السلطة.

-التداخل الإداري بين مراكز الاختصاص المختلفة فقد تتخذ القرارات لاعتبارت سياسية.

-الافراط في الرسمية والشكلية والجمود ومقاومة التغيير.

كل هذا وفر أرضية خصبة لما يسمى بدكتاتورية البيروقراطية خاصة مع تعاظم دور الدولة.

2-المستوى الوظيفي: في هذا المستوى نجد الاعراض التالية:

-ضعف الأداء الوظيفي.

-ارتفاع التكلفة والاسراف في النفقات.

-قلة التدريب وغياب الخطط والاستراتيجيات الواضحة.

-انخفاض إنتاجية وكفاءة العمل الإداري الحكومي وكذا شيوع التسيب والإهمال.

-انتشار الفساد الإداري كاستغلال المال العام والمحاباة والرشوة.

إضافة الى ان البيروقراطيون يستطيعون جلب الفوائد الفورية من الميزانية لتمويل نفقات غير مبررة اجتماعيا كمصاريف مزيفة خاصة من خلال تماطل التسيير، فالبيروقراطي يمكن ان تكون له عدة اهداف في وقت واحد، كما يهتم البيرقراطيون من زيادة العمالة (وهذا عكس ما تفرضه الرشادة الاقتصادية) وذلك من اجل زيادة المكانة وزيادة عدد الناخبين المستفيدين من بقاء البيروقراطية.

[27]كزافيي غريف، مرجع سابق،ص 134

–الروتينية في العمل فالبيرقراطي يضيع عمله في العمل الروتيني وتوجيهه نحو العمل المنتج يكون عبر المكافئات وليس العقوبة والرقابة، ولكن عموما نجد النظام البيروقراطي يتوجه الى المعاقبة اكثر من المكافاة.

–الطبيعة الاحتكارية للبيروقراطية تؤدي الى تنمية زبائنية بيروقراطية حقيقية تعمل من خلال الانحرافات لتعظيم المصالح الخاصة و المساومات وزيادة النفقات و هذا يتبع مصالح جماعات الضغط و المستهلكين الناخبين.

فللبيروقراطية القدرة على تغيير الرزنامة السياسية وتوزيع الأرباح وإقامة التحالفات والتاثير في العمل التشريعي بمساعدة جماعة المستهلكين/الزبائن، وبالمقابل تساهم جماعات الضغط في زيادة سلطة البيروقراطيين حيث ان الاقتصاد البيروقراطي هو اقتصاد ريع مقارنة بالاقتصاد التنافسي (في البيروقراطية هناك منافسة لكن منحرفة) فيكون هدف الموظفين هو امتلاك الريع بدل العمل بكفاءة وفعالية.

كما ان البيروقراطي يحتكر الملكية العمومية اذا ليس هناك منافسة كما انه يحتكر المعلومة حيث لا يعرف النتائج و التكاليف بدقة الا البيروقراطيون الذين يسعون دائما الى ترك هوامش لصالحهم.

(تماطل التسيير =انحراف البيرقراطية)[28]

و هذا ما يعظم المنفعة ويحسن السلطة و النفوذ، فازدياد حجم و ميزانية و نفوذ البيروقراطية يزيد من الفائدة التي يحققها البيروقراطي المنتمي اليها، و الفوائد هي ماخوذة على شكل عيني و ليس نقدي ، فالبيروقراطي له عدة اهداف تحقيق نوعية العمل وزيادة تكلفته و هنا يتعرض الإنتاج البيروقراطي الى ثلاث انحرافات أساسية[29]:

- فائض انتاج
- فائض تكلفة
- فائض نوعية

[28]-غزافيي غريف مرجع سابق،ص 167
[29]-غزافيي غريف ، مرجع سابق 156

المحور الثالث

دوافع تطور الإدارة ودور الدولة

1- دوافع تطور الإدارة وإصلاح دور الدولة

يحدد فرنسيس فوكوياما اربع جوانب متداخلة مكونة لقوة الدولة هي كالتالي: [30]

1-**التصميم التنظيمي والإدارة:** وهو حيز الدراسات الإدارية.

2-**تصميم النظام السياسي:** وهذا مجال العلوم السياسية والقانون.

3-أساس الشرعية: وهو مجال مقترن بالعلوم السياسية.

4-العوامل الثقافية والبنيوية: وهو مجال علم الاجتماع والانثروبولوجيا وتتفرع الى:

- ✓ الجانب الرسمي والذي يمكن تغييره بسهولة.
- ✓ الجانب الثقافي الغير الرسمي المتحكم في الافراد لايمكن تغييره بسهولة.

وعندما نحاول نقل هذه المعارف او نقل نموذج ناجح فهي تتدرج من السهل الى الأصعب فالوعي ودعم الإصلاح هو العقبة الأكبر، ونجد ان التنظيم الإداري للدولة احد مكوناتها الأساسية و التي لابد ات تحظى بالدراسة و التحليل نظرا لاهميتها، فقد ارتبط ظهور الدولة الحديثة بالثورة الصناعية وتضخم الجهاز الإداري وتطور وظائف الدولة من الوظائف الاساسية كالدفاع والامن والعدالة الى الوظائف الثانوية و التي تمثلت في الخدمات الاجتماعية والاقتصادية والتي تسيرها هيئات إدارية، وبعد الحرب العالمية الثانية احتاج العالم الى إعادة بناء ما دمرته الحرب فبرزت المؤسسات الإدارية الضخمة الحجم، فكانت ضخامة المؤسسات وزيادة عدد العاملين والمؤسسات الإدارية البيروقراطية.

ان هناك علاقة وطيدة بين حجم الدولة وحجم البيروقراطية واتساع حجم الدولة يؤدي الى اتساع حجم البيروقراطية والى تمركز السلطة في الادارة والجهاز البيروقراطي واعتبر فيبر الموظفين أعمدة تعتمد عليهم الإدارة والدولة، و عموما هناك ارتباط وثيق بين السياسة و الإدارة فهما وجهان لعملة واحدة، فالادارة تنفذ السياسة عن طريق الجهاز البيرقراطي الذي اعتمدت عليه الأنظمة التقليدية في العملية التنموية وتحقيق التحول الديمقراطي، و اليوم تشكل البيروقراطية خطرا على الديمقراطية و ذلك بسبب تبني النموذج المركزي

[30]فرانسيس فوكوياما مرجع سابق ص 198

و التوسع الافقي في بناء النظم الإدارية قدم الأساليب الإدارية و غيرها و هنا ظهرت اختلالات البيروقراطية و مثلت أداة للسيطرة على المجتمع .

فالدولة المستبدة تحتاج الى جهاز بيروقراطي ضخم يمكنها من السيطرة المحكمة على المجتمع حيث ان التوسع البيروقراطي للدولة يمكنها من استيعاب قطاعات واسعة من المجتمع وضمان ولائهم الطوعي للسلطة، حيث لطالما اقترنت قوة الدولة بقوة مؤسساتها وكفاءتها فعدم الكفاءة الإدارية تعد عائقا امام قيام المشاريع الجديدة وهنا تظهر الاهتمام بالتطوير الإداري ومحاربة الفساد، فتطور المؤسسات متغير حيوي في التطوير الإداري.

بالمقابل لطالما اتصفت البيروقراطية بانها تسعى لتحقيق المثالية فتهتم بالتسلسل الهرمي والتخصص الوظيفي والقواعد الثابتة والكفاءة، كما ان لها سلبيات لا يمكن تغييبها فهناك من ربط بين البيروقراطية و حكم الأقلية المتربعة على قمة الهرم فالمنظمات البيروقراطية هي منظمات حكم الأقلية بسبب بناءها الهيكلي، و لهذا فقد ظهرت عدة نماذج بعد نموذج فيبر لتحاول ان تحسن النموذج البيروقراطي اشهرها نموذج مرتون 1940 ، سلزنك 1949، و كولدنر 1954 ، و التي اعتمدت على تخويل السلطات و أهمية الرقابة و المساءلة وكشف التناقضات، إضافة الى نموذج الإدارة العامة الجديدة والذي ظهر كنموذج مناقض للنموذج البيروقراطي ساعيا للتخلص من كل مساوئ البيروقراطية التقليدية [31].

2- التطور في حقل الإدارة العامة وبروز تيارات فكرية معاصرة

يعتبر التطور في نظم الإدارة العامة من اهم سمات الدول الحديثة والذي رافقه بروز تيارات فكرية تبنت مجموعة من المداخل الحديثة في التسيير العمومي تتمثل في المداخل الستة التالية:[32]

- **منظور التنوع:** ينظر الى الإدارة العامة المعاصرة من منظور الاختلاف وتبادل الحوار والتجارب بين قادة مؤسسات الدولة: التشريعية، التنفيذية، الرقابية و كذا مؤسسات المجتمع المدني وهذا بهدف تحقيق دولة الرفاهية والتنوع وذلك يتجلى خاصة في العناصر التالية:
  - ✓ تنوع في طبيعة مهام الإدارة العامة وأهدافها.
  - ✓ تنوع في المعرفة والعلم والخبرات وحكمة قادة الأجهزة المركزية في الإدارة العامة.
  - ✓ تنوع في سلطات الادارة المحلية.

[31]-خليل حسين ، مرجع سابق،ص 267

[32]نعمة عباس الخفاجي، **تحليل أسس الإدارة العامة**، اليازوردي، عمان،2008،ص68

- ✓ تنوع في موارد الإدارة العامة.
- ✓ تنوع العلاقات العامة.
- ✓ تنوع في الية التمثيل والتنسيق والتكامل.
- ✓ تنوع في البناء الثقافي ذو الطابع الروحي والقيمي للإدارة العامة.

وبالتالي كل ما سبق يتحقق عنه التنوع في تقديم الخدمات العامة وارضاء اكبر للمواطن المعني بهذه الخدمات.

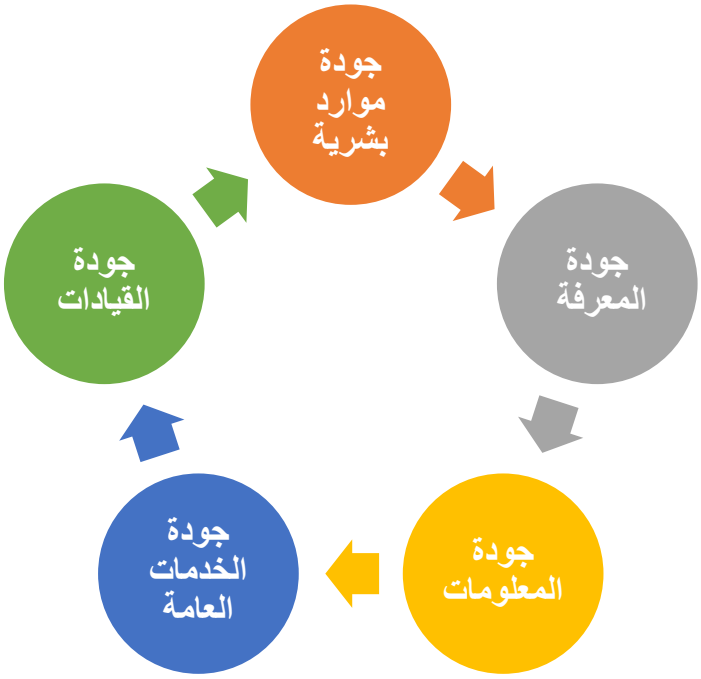
- **منظور الحاكمية:** ركز هذا المنظور أهمية وجود مؤسسات متخصصة كديوان المراقبة المالية والمحاسبة، وذلك لتحقيق الشفافية، ومن متطلبات نجاح الحاكمية هي كالتالي:

- ✓ الاهتمام بمعايير الاقتصاد، التكاليف، العوائد، الموارد المالية والمعنوية، الفعالية في استغلال الموارد.
- ✓ التركيز على تحقيق ثقة العاملين، الاهتمام بالحوافز، المصداقية.
- ✓ تحقيق التوازنات بين الأطراف ذوي المصالح المختلفة.
- ✓ الاهتمام بخصائص المجتمع، درجة الوعي، الثقافة و القيم.

- **منظور الريادة** : ركز هذا المنظور على العناصر التالية:

- ✓ بناء القيادة الاستراتيجية اي تطوير القدرة على التوقع والتصور.
- ✓ الريادة الاستراتيجية للموارد البشرية وهذا متعلق خاصة بالاهتمام البالغ بجودة الموارد البشرية.
- ✓ التركيز على المشاريع الريادية وذلك بغرض المساهمة في عمليات التنمية الشاملة و تحقيق التحولات الجذرية في مختلف قطاعات الدولة.
- ✓ تبني مفهوم الحكومة الكترونية.
- ✓ تبني مفهوم اقتصاد معرفة.

- **منظور الجودة الشاملة:** وهو منظور يركز على الاهتمام الشامل والمتكامل بكل تفاصيل الإدارة والتسيير، كالاهتمام بالعوائد المالية والاجتماعية وما يترتب عنها، ونتائج اداء الموظفين وما يترتب على الأعباء المالية التي يتحملها المواطن لقاء حصوله على الخدمات وغيرها من العناصر المتعلقة بالمنظمة، وهذا ما يتوضح عبر الشكل التالي .



حيث ان اتباع هذا المفهوم الزم على الدول اتخاذ القرارات استراتيجية بإقامة مؤسسات للجودة الشاملة، واتباع استراتيجية وتخطيط وتطبيق واعتماد على ابعاد ومؤشرات مقررة وموثقة من مؤسسات دولية في مجال الصحة والتعليم والسياحة والاتصالات وغيرها.

- **منظور المواطنة:** وهنا تركز الإدارة العامة على الاهتمام بدولة القانون وابعاد المواطنة المتمثلة في:
  - ✓ الإرادة الوطنية.
  - ✓ القيم المؤسساتية.
  - ✓ المناخ الأخلاقي للعمل.
  - ✓ الشفافية وبناء الثقة بين المواطنين والدولة.
  - ✓ السمعة والمكانة الاجتماعية للموظف.
  - ✓ رسالة الواجبات والحقوق.

وتجسد هذه الابعاد جوهر رأسمال اجتماعي يخضع لمنظور المواطنة ومنطق المسؤولية الاجتماعية والذي يتضمن الالتزام والانتماء واحترام قيم ومعتقدات وطقوس المجتمع.

- **منظور الرمزية:**

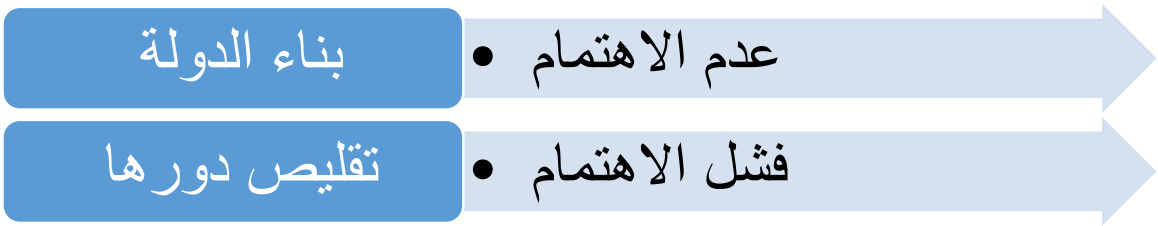
وهو مستمد من التكوين الثقافي للدولة ومدى رسوخ تقاليدها وقوانينها وسياستها وأنظمتها باعتبارها المظلة التي ترسم ظلالها التوجهات المستقبلية للدولة من خلال المنظور الرمزي لادارتها، ثم ارتبطت نهاية القرن الواحد والعشرون بإصلاح القطاع العام والإدارة العامة الجديدة كظاهرة مرتبطة بالدول الانجلوساكسونية خاصة.

حيث تمثل هذه النقاط السابقة التوجهات الأساسية للإدارة العامة المعاصرة اليوم والتي تعد توجهات لابد لها من اتباعها وتكريسها لتحقيق التقدم والتخلص من سلبيات الإدارة البيروقراطية التقليدية، حيث ان هذا لا يقترن فقط بتغير في جهاز الإدارة العامة بل هو تغيير مقترن بالدولة ككل.

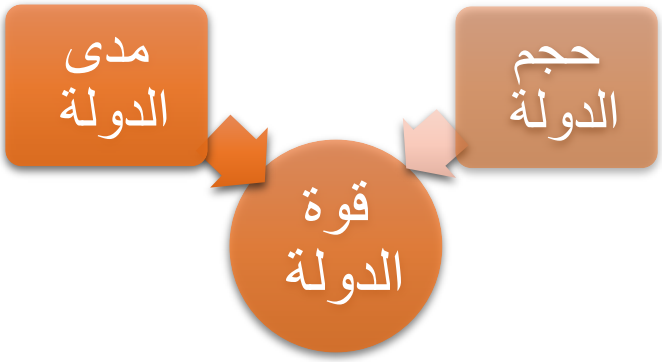
3- مدى الدولة وقوة الدولة:

ان لحديث عن دور الدولة في القرن الواحد والعشرين يثير جدلا واسعا حول حجم وقوة الدولة المناسبين، ففي القرن العشرين تزايد حجم ومدى وظائف الدولة فكانت قطاعات الدولة في الستينات تستهلك اكثر بقليل من 10 بالمائة من الناتج المحلي في معظم الدول الاوروبية لترتفع الى 70 بالمائة بحلول الثمانينات، وامام عدم كفاءة هذه الأجهزة الادارية ظهرت مفاهيم الإدارة العامة الجديدة المنادية بإعادة تقليص دور الدولة ممثلة بإدارتها العامة او ما اصبح شائعا بالتاتشرية او الريغنية نسبة للسياسات المتبعة في كل من بريطانيا و الولايات المتحدة الامريكية.

وقد وضع اجماع واشنطن للدعوة الى الحد من درجة تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية، حيث أصبحت تشكل الدولة عقبة امام النمو الاقتصادي و الانفتاح امام استثمارات القطاع الخاص، لكن المشكلة تكمن في ان تقليص دور الدولة – خاصة في الدول النامية – في مجالات كان يجب ان يتزامن مع تقوية دورها في مجالات أخرى فالتركيز على تقليص دور الدولة خلط بينها وبين تحجيم قدرات الدولة.



فكان الاهتمام منصبا في الدول النامية نحو تحقيق التوجه اللبرالي اكثر من الاهتمام بخطورة الإصلاحات الاقتصادية اللبرالية في ظل غياب المؤسسات المناسبة، فالولايات المتحدة الامريكية يعتبر حجم الدولة فيها مقلص لكن قوة الدولة كبيرة في فرض القوانين و السلطة على النظام، و بالنسبة اروبا الغربية هناك موازنة الى حد ما بين مجال الدولة و قوتها وهذا راجع الى قوة مؤسسات الدولة والذي ينجم عنه قوة الدولة في المجال الذي ترك لها فكان هناك اهتمام بالإصلاح الإداري وتقوية المؤسسات العامة في هذه الدول حيث يعد الإصلاح الإداري عملية سياسية تعد مدخلا لعملة الاصلاح السياسي. [33]



فتقليص حجم الدولة يعني تقليص وظائفها لكن يتم استبدال هذه الوظائف بأنماط جديدة من القدرات تعزز من قوة الدولة، وبالتالي فان تقليص المدى ينتج عنه زيادة القوة، ونجد اجماع واشنطن يؤكد على أهمية المؤسسات الادارية وحكم القانون وتم الفصل بين نوعين من الدول:

- الدولة الأدنى تدخلا.
- الدولة الأعلى تدخلا.

كما تم التركيز على القدرة الإدارية للدولة من خلال فرض الضرائب مثلا والقدرة على تحقيق مدخول اعلى، وكذا أهمية كفاءة الدولة المؤسساتية بالنسبة للكفاءة الاقتصاديةللدولة، إضافة الى تقليص حجم الدولة من خلال الاتجاه نحو الخوصصة، خفض الميزانية، تقديم الخدمات بأسلوب تجاري، تخفيف قيود الحكومة.

[33]-Jaques chevallier, Letat de drot,Montcherstier, 2010,p289

وفي حالة الدول النامية فإننا نجد البيروقراطية في الدول النامية تشكل النخبة التي تعيد تخصيص حقوق الملكية لمصلحة خاصة ثم جاءت برامج التعديل الهيكلي التي تدعو الى تخفيض حجم الدولة لكن بقي الانفاق على الأمور العسكرية يأخذ حيزا مهما من السياسات العامة، وهذا ماسنعود اليه لاحقا.

ويرى فرانسيس فوكوياما في كتابه "بناء الدولة"[34] ، أن ضعف مؤسسات الدولة هو المصدر الأول للمشاكل الخارجية والداخلية التي تواجهها الدول، وفي ذات الوقت يرى بأن إضعاف مدى وظائف الدولة هو الحل لتلك المشاكل. كانت هذه أهم النظريات أو المفارقات التي دعا فوكوياما للأخذ بها، وهو يرى فيها حلاً لمشاكل العالم خاصة الجزء النامي منه، لأن صاحب نظرية "نهاية التاريخ" تعامل مع الدولة كنموذج موحد، وشامل، ومؤسسة عالمية واحدة. وعندما يتحدث عن دولة ما، يكون قد قرأ معها خارطة العالم، وعندما يُنظّر لليبرالية يكون قد اتكأ على كل النظريات الفكرية لإثبات جدواها، بما فيها "الماركسية" عدوتها اللدود.

4- الحكم الراشد و اصلاح الدولة :

استخدم مصطلح الحوكمة والذي وصف فيه التطبيق الجيد للدول لبرامج وسياسات التعديل الهيكلي والإصلاحات المقترنة بها اول مرة سنة 1992 من طرف البنك الدولي، وحددت الحكم الراشد في الطريقة التي تمارس بها السلطة لتسيير الموارد الوطنية الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق التنمية، فاقترن بمفهوم الشفافية وتحقيق التنمية المستدامة وأهمية الجانب المؤسساتي وفتح المجال امام مختلف الفواعل للمشاركة في السياسة العامة للدول.

ويربط البنك الدولي الحكم الراشد بثلاثة عناصر أساسية هي:

- ✓ طبيعة النظام السياسي.
- ✓ الطريقة التي تمارس بها السلطة وتسير بها الموارد الوطنية الاقتصادية والاجتماعية.
- ✓ قدرة الحكومة على القيام بالانشطة والوظائف.

اما الأمم المتحدة فقد ركزت على ثلاثة اتجاهات او ابعاد للحكم الراشد هي كالتالي:

- ✓ **البعد السياسي:** وهو يتعلق بشرعية السلطة.
- ✓ **البعد الإداري:** والمتعلق بكفاءة الإدارة العامة.
- ✓ **البعد الاقتصادي والاجتماعي:** وهو متعلق بطبيعة المجتمع المدني ومدى استقلاله عن الدولة وطبيعة السياسات العامة وتأثيرها على المواطن.

[34]فرانسيس فوكوياما،مرجع سابق نص 211

وقد ظهر الحكم الراشد نتيجة لنفس دوافع ظهور الإدارة العامة الجديدة والتي يمكن تحديدها فيما يلي[35]:

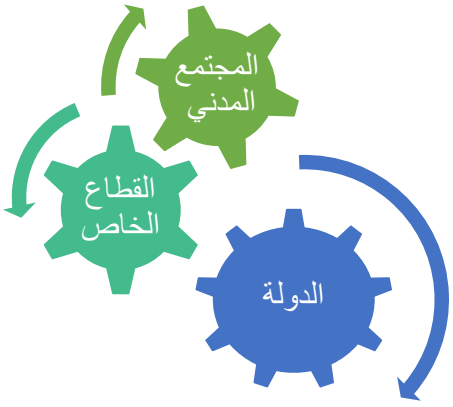
- ✓ العولمة وتأثيراتها التي كانت متصلة بالعديد من المجالات.
- ✓ انهيار المعسكر الشرقي.
- ✓ التحول نحو اقتصاد السوق.
- ✓ ظهور البعد العالمي (نشاط المنظمات الدولية والشركات المتعددة الجنسيات).
- ✓ إضافة الى التغيير الكبير في دور الدولة من فاعل رئيسي الى طرف او شريك في إدارة شؤون الدولة والمجتمع وكذا تنامي دور الفواعل الأخرى.
- ✓ فشل المساعدات المقدمة من الدول المتقدمة للدول النامية والذي تم ارجاعه الى ضعف قدرات هذه الدول في التسيير.
- ✓ فشل معظم عمليات الإصلاح وانتشار الازمات.

ويشير مصطلح الحكم الراشد في العلوم الإدارية الى نظام إدارة الدولة والمجتمع عن طريق القوانين والسعي الى ضمان الاليات والعمليات والمؤسسات التي يتمكن المواطنون من التعبير عن مصالحهم وأداء حقوقهم من خلالها.

كما يعني إعادة تحديد دور الدولة من خلال استراتيجية التنمية القائمة على ادخال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الإدارة العامة وكذا تعزيز التفاعل بين الدولة ومؤسساتها والتمثيل الأفضل للمواطنين في مؤسسات الدولة وكذا تعزيز السياسات الاقتصادية الكلية.

ومن الجدير بالذكر ان الحكم الراشد يتحدد من خلال الفواعل الثلاث التالية:

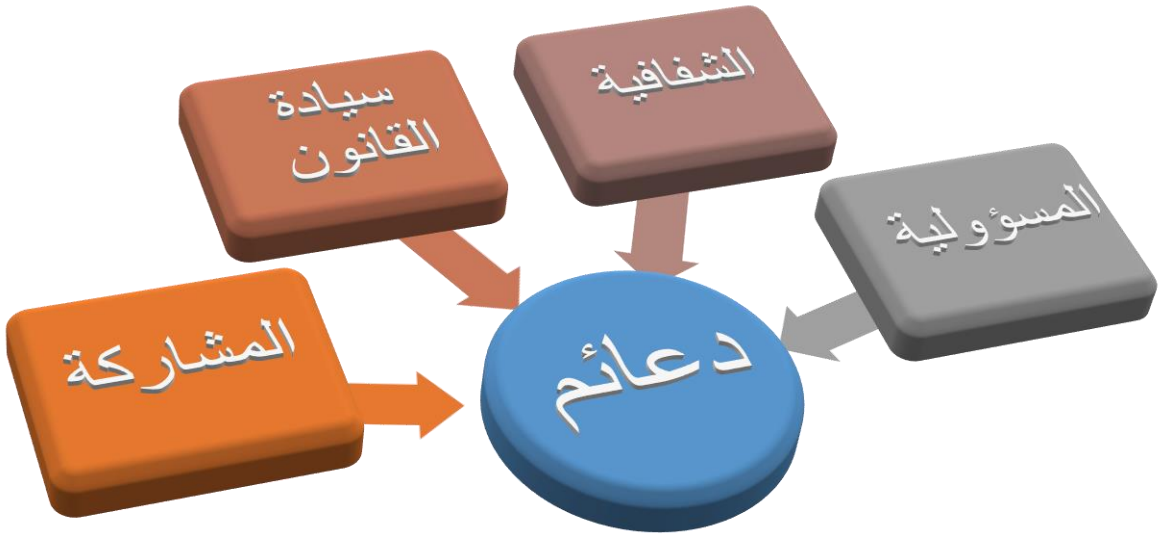
الدولة – المجتمع المدني – القطاع الخاص



[35] - Pierre Edorh, **Pour une bonne gouvernance economique multidimensionnelle** ,COGIUM,2011,p24 .

- **اليات قياس الحكم الراشد:** يمكن تحديد مجموعة من الاليات يمكن من خلالها قياس الحكم الراشد وهي كالتالي[36]:
  - ✓ **المشاركة:** والتي تضم العناصر التالية. الانتخابات –الإدارة المحلية–الشفافية –المساءلة.
  - ✓ **الشرعية:** والتي تتمثل في القبول الطوعي للسلطة وشرعية السياسات العامة.
  - ✓ **الشفافية:** وذلك بمكافحة الفساد والإعلان عن السياسات والوضوح.
  - ✓ **المساءلة:** والمحاسبة حيث يقدم الحكام التقارير الدورية عن أعمالهم وانجازاتهم.
  - ✓ **حكم القانون:** أي أهمية تحقيق سيادة القوانين.
  - ✓ **الكفاءة والفعالية:** وذلك من خلال تحقيق الجودة وتلبية الطلبات.
  - ✓ **الاستجابة:** للطلبات والاحتياجات في ظل الظروف المتسارعة.
  - ✓ **الرؤية الاستراتيجية:** وذلك من خلال التخطيط الاستراتيجي للمستقبل.
  - ✓ **جودة إجراءات الميزانية:** والاستثمار العام وكذا حسن استغلال المال العام.
  - ✓ **حسن استغلال الموارد:** وتحقيق افضل النتائج.
  - ✓ **المسؤولية والشفافية في الادارة العامة:** والذي يعد من اهم العناصر.

ويعتمد التسيير الحديث للدولة في ظل الحكم الراشد على مجموعة من العناصر الأساسية هي: المسؤولية، الشفافية، سيادة القانون، و المشاركة و التي تعتبر دعائم التسيير الحديث للدولة في ظل الحكم الراشد:



[36]- حسين كريم، مفهوم الحكم الراشد،مركز دراسات الوحدة العربية ،2011،ص 45.

- **الحكم الراشد وإصلاح الإدارة العامة:**

لقد ربطت المنظمات الدولية مفهوم الحكم الراشد بالتنمية، فالدولة وحدها غير قادرة على تحقيق التنمية، فبعد نهاية الحرب الباردة كان لزاما على الدولة النامية ان تستجيب لمقترحات المنظمات الدولية، لكن نتيجة لفشل برامج إعادة الهيكلة والإصلاحات الاقتصادية ظهرت أهمية الحديث عن الاصلاحات السياسية، وقد ظهر المفهوم ليفرق بين مفهوم الحكومة ومفهوم الحكم.

الحكومة =السلطة

الحكم=الطريقة المناسبة لتسيير الشأن العام

ولدى مراجعة الأدبيات السياسية يتضح مفهوم الحكم الراشد على انه من الحكم لا يعني تخفيف دور الدولة في تنظيم المصالح وتجميعها والتعبير عنها والرقابة عليها، بل يعني تغيير دورها على نحو فعال ورشيد عبر تحقيق نوعِ الشراكة بين الدولة والمجتمع المرتكزة على قاعدة حفظ التوازن النوعي في العلاقة التي تربط بين الطرفين؛ فهدف الحكم الرشيد إذن، هو تثبيت وتحديد القواعد الجديدة لتطوير منطلقات القيادة الإدارية الفعالة بمشاركة قطاعات المجتمع ضمن نسق يتناغم مع هيكل من القيم والممارسات التي تحظى بمقبولية عالمية.

وعلى هذا يتضح البعد المعياري للمفهوم عبر تنميط وإعادة صقل وتوجيه اسلوب الحكم على نحو أكثر فاعلية وتخصصا واقل مركزية، لهذا اتجهت بعض الكتابات في تعريف الحكم الرشيد على أنه "أسلوب وطريقة الحكم والقيادة، لتسيير شؤون منظمة قد تكون دولة، أو مجموعة من الدول او مؤسسات عمومية أو خاصة. فالحاكمية ترتكز على أشكال التنسيق، التشاور، المشاركة والشفافية في القرار"، فالحكم الراشد هو اسلوب ممارسة السلطة في إدارة موارد الدولة الإقتصادية والإجتماعية بهدف تحقيق التنمية[37]

فهو نظام الحكم القائم على خدمة مصالح الأمة، والذي يعتبر السلطة والقيادة وظيفة في الخدمة العامة، ويتخذ منها منصة لإثبات الكفاءة والقدرة على تحقيق متطلبات الشعوب وحاجاتها، وسياستها بالعدل والمساواة، وان يتصف بالقدرة على دمج المجتمع المتعدد في السلطة والحكم والمشاركة، وان يتمتع باستمرار بشرعية شعبية أساسها الانتخاب الشعبي النزيه والعام.

[37]دوغلاس موشيت، **مبادئ التنمية المستامة**، ترجمة:بهاء شاهين، الدار الدولية للاستشارات ،القاهرة،2000، ص 147

ومن هنا يتضح أن مفهوم الحكم الراشد يرتبط ويعنى عناية مركزة بنوعية الحكم وأسلوبه باتجاه تعزيز قدرته على الاستجابة الفاعلة لاحتياجات الأفراد وتحقيق التنمية الشاملة، وهو الأمر الذي يضعه في مسار النسق الديمقراطي للحكم دون أن يدمجه بصورة تامة في هذا المسار، وذلك من خلال منحه فرصة الاستقلال النسبي على طريق تحقيق بعض المقاصد التي لا يمكن للديمقراطية تحقيقها بمعزل عن الحكم الرشيد؛ فالأخير يركز أكثر على متطلبات صنع القرار وصياغة السياسات العامة عبر الاهتمام ببناء قدرات القطاع العام والإدارة العامة والاهتمام بالقواعد والإجراءات التي من شأنها بناء إطار للشرعية، والكفاءة، والفعالية لإعداد السياسات، وتسيير الشؤون العامة بأساليب تتميز بالشفافية، والمساءلة، والمشاركة، والعدالة.

بيد أن هذه القواعد الإجرائية بحاجة أيضا إلى حزمة أكبر من المبادئ والقيم الحاكمة للممارسة السياسية مثل ضمان المشاركة الفعالة في صنع السياسات، وفصلٍ فعال بين السلطات، واحترام قواعد القانون، والتأسيس لمراجعات وتوازنات مؤسسية من خلال آليات أفقية وعمودية للمساءلة، تأسيساً على ما تقدم يمكن القول أن الحكم الراشد (Good Governance) لا يشير فقط لنوع معين للحكومة (الديمقراطية) ولكنه يتضمن أيضاً عدداً من العناصر والادوات الأخرى للنهوض بشؤون الحكم والادارة على نحو فاعل من امثال، (حكم القانون، والمساءلة، ومزيد من الرقابة، واللامركزية، ومكافحة الفساد وإصلاح الخدمة المدنية، وتطوير نظم المعلومات (الشفافية)، سواء لصانعي القرار، أو للجمهور، وهي ادوات ومثل تتكامل مع مقومات البناء الديمقراطي[38].

وقد استدعى تناول الأبعاد السياسية للحكم الراشد الحديث عن دعم الديمقراطية، والتعددية، والانتخابات، وحقوق الإنسان (وحماية الأقليات) ومشاركة المرأة، مما جعل الحكم الرشيد يعني حزمة من الإصلاحات الدستورية والسياسية والإدارية، وأصبحت أجندة وكالات المساعدة الدولية تتبنى نفس تلك المبادئ، التي قامت عليها الديمقراطيات الليبرالية الغربية، وتسعى لفرضها وتعميمها كنمط عالمي على الدول النامية.

وما تقدم يقودنا إلى تأكيد العلاقة التبادلية الوطيدة بين الحكم الراشد الإصلاح الاداري، فكما لا يمكن اقامة الحكم الراشد الا في ظل اجواء وقيم وأدوات إدارية معاصرة وشفافة، فان هذه الاخيرة تحتاج إلى المزيد من ادوات الاصلاح السياسي والمؤسسي والتنمية الانسانية لاستكمال مسيرتها وتحقيق اهدافها الانسانية وترسيخ جذورها المجتمعية.

[38]خليل حسين، **قضايا دولية معاصرة**، دار المنهل اللبناني، 2007، ص 189

المحور الرابع

الإدارة العامة الجديدة في مواجهة النموذج البيروقراطي

عند الحديث عن الإدارة العامة الجديدة فإننا نتحدث عن مرحلة ما بعد البيروقراطية والتي كانت مرحلة تتميز بسمات مختلفة جعلت من النموذج البيروقراطي غير قادر على مسايرتها وفيما يلي سيكون لنا تفصيل في مدى علاقة نموذج الإدارة العامة الجديدة بالإصلاح الإداري وكذا السياسي.

1-البيروقراطية والإدارة العمومية الجديدة

تبدو الإدارة العامة الجديدة مناقضة للبيروقراطية كنموذج مناقض يتمركز حول الشكل المؤسساتي الجديد الذي يجب اعطاؤه للعلاقة بين البرلمان و الحكومة، بين البيروقراطية و الإدارة السياسية، لكنها في ذلك تشبه فكرة الإصلاح عند فيبر من اجل إعادة تنظيم المانيا لتحقيق نظام مؤسساتي، و بنفس الفكرة تم طرح التساؤلات عن الصلاحيات التي يجب ان تمنح لاي جهاز و كيف يمكن مراقبة تلك الكفاءات و تشريع النظم الاوروبية الجديدة في اطار تطويع الاتحاد الاوروبي (الموظفين المتعددين الجنسيات، التعاون الدولي، بنيات الاتصال،،، الخ)، فقد ظهر مصطلح الإدارة العامة الجديدة لأول مرة سنة 1991 من طرف hoodandl jackson ليعارض النموذج البيروقراطي حيث تتحدد اهم الفروقات بين النموذجين فيما العناصر الأساسية التالية: [39]

[39]-بلال خلف السكارنة، **التطوير التنظيمي** و الإداري، دار المسيرة، 2013، ص 223

النموذج البيروقراطي	الإدارة العامة الجديدة
الهدف هو احترام الإجراءات	الهدف هو إرضاء المواطن المستهلك
المركزية	التنظيم هو لامركزي
التوظيف على أساس الكفاءة	التوظيف على أساس التعاقد
الترقية بالاقدمية	الترقية تكون بالاستحقاق

حيث ان البيروقراطية اليوم هي موازية للبنيات البيروقراطية الحديثة، وهي بين دولاتية تكون في اطار اتصال مستمر ولا رسمي يقوم بحل البنية الدولاتية التقليدية لفضاءات الكفاءة المتدرجة الهرمية، كما تعتمد على الكفاءة والشفافية المسؤولة و تراكم المعرفة المتخصصة و كذا أهمية التكنوقراطية في حل المشكلات الإدارية المختلفة. وهذا ما جعل النموذج البيروقراطي الكلاسيكي في التسيير محل اهتمام لتحسينه والتخلص من المشاكل العالقة به والمتعلقة خاصة ب: [40]

- ✓ المركزية الشديدة وإدارة الاقتصاد فالاوامر وبطئ اتخاذ القرار.
- ✓ تعدد جهات الاشراف والتوصية.
- ✓ تداخل ما هو اجتماعي مع ما هو اقتصادي.
- ✓ غياب التطوير والتحديث.

- **متطلبات التغيير**: إضافة الى العناصر السابقة يمكن تحديد مجموعة من المتطلبات التي استدعت ظهور نموذج اداري جديد مثل نموذج الإدارة العامة الجديدة [41]:

✓ العولمة وتداعياتها حيث ان الانفتاح الاقتصادي والثقافي والسياسي لم يعد يتلاءم مع النموذج البيروقراطي المغلق والجامد.

✓ التجديد التقني المتسارع والرقمي.

✓ التغيير في مراحل الانتقال الى اقتصاد السوق ومواجهة المؤسسات لظروف جديدة لم تكن تعتادها في السابق.

---

[40] بوبكر بوخريسة مرجع سابق، ،ص 188

[41] وليام هلال، **اقتصاد القرن الواحد و العشرين**، المنظمة العربية للترجمة، مركز دراسات الوحدة العربية، ص 267

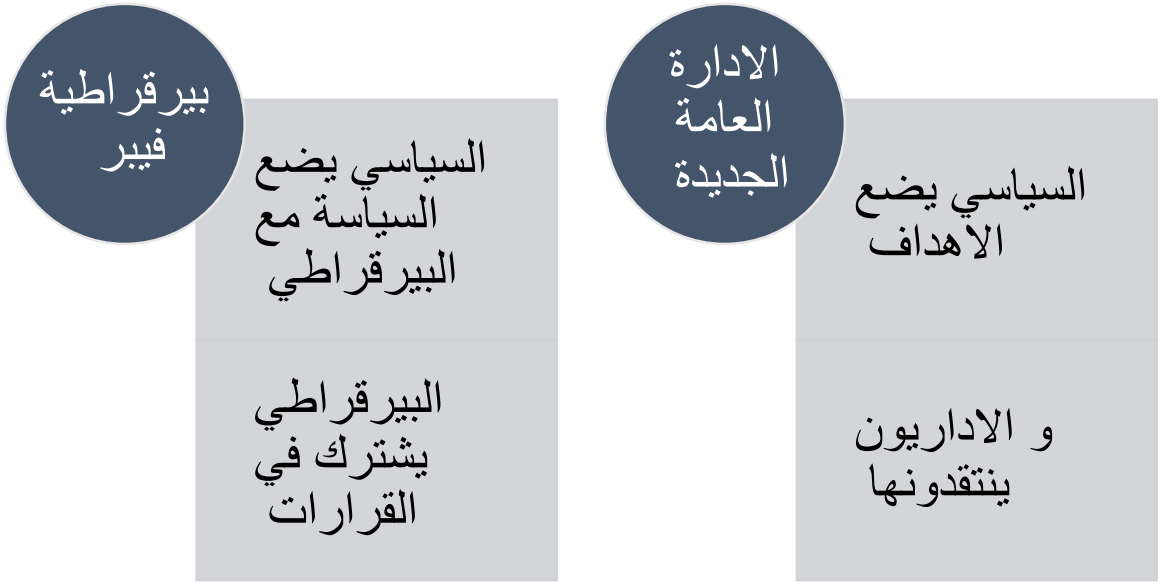
- ✓ ظهور الاتحاد الاروبي كان له اثر خاصة على الدول الاروبية التي كانت مجبرة على إعادة النظر في أنماط التسيير وجعلها اكثر تطورا ومرونا خدمة للاتحاد و ذلك من خلال:
  - ❖ رفع القدرة التنافسية
  - ❖ اصلاح منظومة التكوين المهني والتمهين
  - ❖ الاهتمام بالكفاءات البشرية

و الجدير بالذكر ان التوجه الى الإدارة العامة الجديدة كان في اطار إصلاحات و التي تميزت بوجود اتجاهين اساسيين:

- **اصلاح وفق المخل الشمولي:** والذي يشمل الإدارة في كل اجزائها خاصة في علاقتها مع البيئة الخارجية والمدخلات والمخرجات.
- **اصلاح وفق المدخل الجزئي:** يتبع الأسلوب الجزئي في الاصلاحات.

وقد كان تطبيق الإدارة العامة الجديدة لعدة اعتبارات واهداف منها التطوير والتحسين مثل هدف اليابان، وكذا الانخراط في النيولبرالية مثل هدف بريطانيا، كما نجد هدف مواجهة الازمات المالية مثلما كان هدف كل من كندا وإيطاليا، وبالتالي كان هناك العديد من المؤثرات الداخلية والخارجية على القطاع العام والذي واجه ضغوطات اوجبت عليه التغيير فقد وصف بانه عاجز بنظامه البيروقراطي ولابد ان يعتمد على نمط القطاع الخاص وعلى التكنولوجيا.

فالبيرقراطية لا تتمتع بالمرونة التي تساعدها على الاستمرار في ظل العولمة والمبادلات والعولمة المالية والتغيرات التكنولوجية، فالإدارة العامة الجديدة ساعدت على كسب الاستقلالية والمرونة والنشاط وكذا توضيح المسؤوليات، وقد ساعدت الإدارة العامة الجديدة على الفصل بين المجالين السياسي والإداري واعادة طرح دور الدولة بطريقة مختلفة.



وقد ظهر مفهوم الإدارة العامة الجديدة تاريخيا في بريطانيا قبل ان تتوسع في باقي دول اروبا و أمريكا الشمالية وذلك بهدف تحسين أداء القطاع العام وتقديم الخدمات، و كانت الدول الانجلوساكسونية اسرع تطبيقا عكس دول أخرى مثل فرنسا مثلا فتطبيق الإدارة العامة الجديدة كان ابطا.

2-الإدارة العامة الجديدة والإصلاح الإداري

ان اصلاح المنظومة الإدارية والإدارة العامة للدول يجب ان يبدا بإصلاح الأفكار والتوجهات والأهداف السياسية في المنظومة الحكومية لتواكب المتغيرات والتحديات التي افرزتها العديد من التحولات في مختلف جوانب الحياة المعاصرة واثرت بدورها في قضايا الحركة والثبات وتطور واصلاح وتحديث المؤسسات الرسمية.[42]

ان اصلاح الإدارة العامة لا يقتصر على الإصلاحات الإدارية في المنظومة الحكومية فقط فهو ليس عمل يدور حول فكرة تحويل الإدارة إلى بنى وطرائق جديدة وحديثة بل يتعداها إلى ابعد من ذلك بكثير حيث ينطلق من خلال اصلاحات سياسية, باعتبار ان اصلاح الإدارة أو الإصلاحات الإدارية للمنظومة الحكومية يعد قضية سياسية اصلا. وانه يجب ان يساعد على تحقيق اهداف وغايات سياسية, ولا يجب ان يقتصر

[42]بلال خلف السكارنة، مرجع سابق، ص 345

على اصلاح المنظومة الإدارية, أو الأهداف الإدارية فقط. وان الإصلاح الإداري هو اصلاح سياسي ايضا. وان هذا الأخير يشق طريقه مباشرة إلى القضايا الجوهرية للعلاقة بين الحكومة والمجتمع. مثل ان الاصلاحات الاقتصادية لا يمكن تحقيقها على سبيل المثال الا بإصلاحات سياسية سابقة وممهدة لها حيث ان العلاقة الوثيقة والارتباط المستمر بين الاقتصاد والسياسة لا ينفصل ابدا ونفس الشيئ ينطبق على الإدارة و السياسة فهما لا ينفصلان[43].

لذا من الضرورة ان اصلاح المنظومة الإدارية والإدارة العامة للدول يجب ان يبدأ بإصلاح الأفكار والتوجهات والأهداف السياسية في المنظومة الحكومية, لتواكب المتغيرات والتحديات التي افرزتها العديد من التحولات في مختلف جوانب الحياة المعاصرة واثرت بدورها في قضايا الحركة والثبات وتطور واصلاح وتحديث المؤسسات الرسمية. وبمعنى اخر, ان الإصلاح الإداري يرتكز على صناعة وابتكار حكومة سياسية جيدة وينطلق منها, ومن الأفكار والمرئيات السياسية الرصينة.

وعندما نقول ذلك, فنحن بذلك نتجاوز دائرة الإصلاح الإداري الضيق لتشمل الدائرة السياسية الأشمل والأوسع. حيث يحدد جيمس .د. وولفنسون رئيس البنك الدولي السابق: ان التنمية والإصلاح يعتمدان على اربعة اسس هي: الحكم الجيد وكل من نظام قانوني ومالي واجتماعي فعال, واضاف ان الدولة التي تنقصها هذه الأسس الأربعة هي اشبه بزورق فيه ثقب كبير.

وبالنسبة للإدارة العامة الجديدة فهو مفهوم متعلق بإصلاح الخدمة العامة والذي ظهر بداية في بريطانيا في فترة حكم مارغرت تاتشر ابتداء من 1979 وتوازنا مع انطلاق إصلاحات سياسية واقتصادية والتوجه نحو النيولبرالية والتركيز على اصلاح الجهاز المركزي للدولة في بريطانيا.

- **الإدارة العامة الجديدة واليات التحول**

تعتبر الإدارة العامة الجديدة من اكثر الاتجاهات الدولية المعاصرة في اجندة الإصلاح الإداري لدول العالم وقد طبقتها العديد من الدول، وسمي نموذج "ما بعد البيروقراطية" وكذا "إعادة اختراع الحكومة" ، واعتمد على ثلاثة عناصر[44]

[43] وليام هلال، مرجع سابق، ص 456

[44] -نعمة عباس الخفاجي، مرجع سابق ،ص 146

- ✓ تغيير في الية الحكومة
- ✓ تغيير في أسلوب الإدارة
- ✓ تقليص دور الدولة

- ✓ **تغيير الية الحكومة :**

وذلك من خلال تغيير في البناء الهيكلي للحكومة و إعادة الهيكلة للاقسام والإدارات، الامركزية في السلطة والمسؤولية من خلال إعطاء الصلاحيات للمستويات الإدارية الدنيا وتغيير الثقافة التنظيمية، إضافة الى تحسين جودة الخدمات، الاستجابة للعملاء و الاتجاه نحو الية السوق بالتركيز على الاستخدام الأمثل للموارد و ترشيد النفقات، وتبنت العديد من الدول ما يسمى بميثاق المواطن لتحسين الخدمات العامة.

- ✓ **تغيير في أسلوب الإدارة:**

وذلك من خلال:

- ❖ تبني القطاع العام لممارسات القطاع الخاص: مثل إعادة الهندسة ،إدارة الجودة....
- ❖ التركيز على الكفاءة والمالية
- ❖ أسلوب التعاقد–المنافسة
- ❖ الانتقال من التحكم في المدخلات الى قياس المخرجات
- ❖ تفويض الصلاحيات

3–تقليص دور الدولة :

وذلك من خلال:

- ❖ الاتجاه نحو الخوصصة
- ❖ خفض الميزانية
- ❖ تقديم الخدمات بأسلوب تجاري
- ❖ تخفيف قيود الحكومة

إضافة الى اعتماد الإدارة العامة الجديدة على أسلوب تسيير تميز باحداث تغييرات أساسية في الأنشطة الإدارية الكلاسيكية وذلك من خلال العناصر التالية[45]:

الأنشطة الاستراتيجية	التخطيط الاستراتيجي خوصصة المؤسسات العامة توسيع الشراكة بين القطاع العام و الخاص الامركزية و عدم التمركز استخدام تكنولوجيا المعلومات و الاتصال اتصال داخلي انترانت تبسيط الإجراءات الإدارية
الأنشطة المالية	تخفيض الانفاق ربط الميزانية بالبرامج شفافية المحاسبة
الأنشطة التسويقية	تطوير التسويق العام marketing publique (استشارة تحقيقات صبر اراء ملاحظات) استخدام التكنولوجيا الاتصال الخارجي انترنت
أنشطة الموارد البشرية	تخفيض حجم العمالة تحفيز و تحميل المسؤولية للموظف الترقية حسب العمل تطوير المشاركة داخل المنظمة

[45] Karl Heinz Steffen, **NPM**, Richter ,2006,178.

3-نماذج تطبيق الإدارة العامة الجديدة:

من المهم دراسة مختلف الحالات التي طبقت نموذج الإدارة العامة الجديدة من ابراز مختلف الأنماط التي اتخذتها عمليات الإصلاح في مختلف الدول وفيما يلي نبرز مجموعة من تجارب الدول في تطبيق هذا النموذج الجديد وذلك باخذ نموذج انجلوساكسوني واخر فرانكوفوني.

- **تجربة بريطانيا (النموذج الانجلوساكسوني)**

عرف عهد تاتشر بالتغيير والإصلاحات المختلفة واطلق عليها "الظاهرة تاتشر" ودامت الإصلاحات من 1979-1990 و كان الهدف هو تخفيض الانفاق الحكومي من خلال الخوصصة، التعاقد و تخفيض حجم الموظفين، فالهدف من الإصلاحات كان تقوية القطاع العام و الذي كان عبر خطوات: [46]

- **الخطوة الأولى**

كانت الإصلاحات قائمة أساسا على إقامة نظام معلومات عبر الوزارات لتعزيز الرقابة على المديريات التابعة للوزارات وعلى الموظفين

MINI (MINISTERIAL INFORMATION SUSTEM)

- **الخطوة الثانية: Next step**

كانت بانشاء وكالات نصف مستقلة داخل الوظيف العمومي هذه الوحدات الجديدة تميزت بالمسؤولية المباشرة التي يتحملها رئيس الوكالة امام الوزير هذا الأخير المكلف بانشاء وكالات وتحديد مهامها و مقاييس الأداء حيث يجب على هذه الوكالات تقديم تقارير فصلية (كل ثلاثة اشهر) للوزير الذي يقوم بتقييم عمل الوكالة وهذا يعبر على تفويض للسلطة عبر هذه المستويات خاصة تعزيز سلطة الوزراء على قطاعاتهم، وهذا ما تواصل تحت حكم توني بلير 1997 حيث تضاعف عدد المستشارين للوزراء ووضع نظام جديد للحكومة new labor 1998 الذي كان الهدف منه هو رقابة النفقات و نظام اتفاقات مع قطاع الخدمة العامة لمدة سنتين، و هذا كان الهدف منه اصلاح الحكومة و الإصلاح السياسي كذلك وتعزيز مكانة رؤساء البلديات و هذا لتعزيز دور الزعماء السياسيين المحليين، خاصة مع تعاظم دور البيرقراطيين والنقابات وهذا ما اصبح يشكل عقبة في وجه تسيير الاعمال وتحقيق المرونة في العمل و تلبية احتياجات المستهلكين،

[46] Nicolas Matyjastik, **En finir avec le new public managment**, 2018,IGPDE,p98

فكان الهدف هو انشاء الوحدات المستقلة فمثلا في قطاع الصحة انشات المئات من الوحدات وكذلك في قطاع التعليم هي نصف مستقلة .

وقد أحدثت تاتشر عدة تغييرات في الخدمة العامة خاصة في التعليم و كانت معركة طويلة لاحداث التغيير من اجل وضع برامج وطنية ووضع طرق موحدة لتقييم التلاميذ وزيادة الرقابة و الضبط على الطرق البيداغوجية ووضع المدارس اكثر استقلالية، وكذا زيادة سلطة التكنوقراط و تخفيض سلطة البيروقراط ويكون المسير مسؤولا مباشرا على النفقات و على المردود وقد شهدت هذه الإصلاحات مقاومة شديدة.

- ✓ **الخطوة الثالثة:**

كانت عبر اتباع نظام التسويقية marketisation حيث الخيار يعود للمستهلك وهذا قائم على عنصرين أساسيين هما:

- ✓ المنافسة
- ✓ الخوصصة: فحتى عندما لا يمكن تقديم الخدمة عن طريق القطاع العام يتم ادخال ميكنزمات السوق بعدة طرق ممكنة.

وكانت البداية بالخوصصة في كل القطاعات بدا بالسكن الاجتماعي ثم عدد كبير من المؤسسات العمومية التي ادخل فيها عنصر المنافسة و خيار المستهلك وقانون السوق مثل شركة الخطوط الجوية البريطانية British Airpusمثلا .

وبالنسبة لقطاعات أخرى فان خيار الخوصصة لم يكن سهلا: كالماء، الغاز، الكهرباء، السكك الحديدية والتي أدخلت فيها معايير المنافسة فيما بينها وتم العمل على وضع حد لسيطرة القطاع العام عليها .

وفي قطاعات أخرى اكثر حساسية كالصحة، الضمان الاجتماعي و التعليم و التي أدخلت فيها ميكانزمات السوق، فان الهدف كان جعل المواطن يختار الخدمة لكن في الأخير كان الطبيب الذي اضحى مساهما وكذا الوحدات الصحية المحلية هي من يختار نوع الرعاية الصحية وليس المواطن.

فكانت الفكرة هي ترك المستهلك يختار من يقدم له الخدمة سواء في القطاع الخاص او العام، فمثلا الطلبة يتحصلون على منحة من الدولة ويمكنهم بعد ذلك اختيار الجامعة التي يرتادونها، لكن في المقابل موارد الجامعات مراقبة بصرامة من طرف المجلس المالي للجامعات والذي يحدد الأهداف وحسب عدد الطلبة فالجامعات التي ينتسب لها عدد كبير او قليل جدا من الطلبة تعاقب ماليا وهذا يعد معارضة للسوق الحر وهذا نفسه بالنسبة للمدارس و الصحة.

وقدم هنا جون ماجور من خلال حكومته التي جاءت بعد حكومة تاتشر اقتراح "ميثاق المواطن" حيث ان المستهلك لم يكن له في دور في تحديد نوعية الخدمة ومدتها وتم تطبيق الميثاق في كل من الإدارة المركزية وملحقاتها المحلية، وهذا الميثاق هو بمثابة تصريح من المستهلك بالحقوق في القطاع العام وتم وضع أسعار جديدة تتناسب ونوعية الخدمة الجيدة المقدمة من خلال احترام معايير معينة.

- ✓ **الخطوة الرابعة:**

في هذه المرحلة المشاركة تعود للمساهمين ونعود هنا الى فكرة تعدد المداخل في الإدارة العامة الجديدة، حيث تتعدد مداخل القطاع العام الذي يحاول تقديم خدمات متنوعة ومصالح مختلفة وليس مصلحة واحدة لسياسيين مسيرين، وهذه الفكرة بدات مع انتشار العولمة والمؤسسات الحديثة وشبكات السياسة العامة بحيث توضع اجندة جديدة للإدارة المحلية و التي يتمثل عملها بالمساهمة الواسعة للموظفين المستخدمين والمواطنين وكذا المجتمع المدني في اتخاذ القرارات، و بالتالي أي قرار او مشروع لابد ان يكون موضوع نقاش محلي بين كل هذه الفواعل لاتخاذ القرار.

فقد كانت بريطانيا كانت من أوائل الدول في تطبيق الإدارة العامة الجديدة خاصة و انه في سنوات السبعينات عاشت ازمة اقتصادية فشهدت ارتفاع نسب البطالة و التضخم،،،، الخ و كان وصول تاتشر الى الحكم سنة 1979 قد وضع بريطانيا امام تغييرات عميقة في الأسس المتعلقة بالخدمة العامة، و كان الهدف الاساسي منها هو خفض الانفاق و تلخصت خاصة في عناصر هي: الخوصصة، و انشاء الوكالات المتخصصة agentcification ووضع ميثاق المواطن. [47]

- ✓ **الخوصصة:** تم خوصصة العديد من الشركات مثل British Airways،British Telecom ، Rail British، مؤسسة البريد، السكن العمومي،،،،، الخ ، ومنه تقليص حجم الدولة وتقديم القطاع الخاص للخدمات التي يمكن تقديمها بطريقة احسن، كما تم تطبيق هذه الفكرة في باقي القطاع العام عن طريق المناولة sous-traitance وإدخال المنافسة لتقديم افضل خدمة للمواطن المستهلك، رغم ان هذه المنافسة لم تكن دائما مطلقة فمثلا: المستشفيات التي أصبحت تسير من الخواص وضع لها مؤشرات أداء(نوعية الرعاية-رضا المريض) فكانت المستشفيات التي تحقق افضل أداء يكون لها تقييم جيد و تتحصل على ميزانية اكبر و هذا ما يحسن أدائها مستقبلا مقابل أخرى تصبح اكثر عجزا وهذا ما كان له اثار سلبية لاحقا، وقد تراجع التوظيف في القطاع العام طوال فترة تاتشر و ماجور من 6,6 مليون سنة 1994 الى 4,4 مليون سنة 1999، و اما حماية

[47] Nicolas Matyjastik ,Opcit,p178

المصلحة العامة فاعيد تاميم العديد من المؤسسات لتجنب الإفلاس و غيرها كالسكك الحديدية والبنوك و هذا ما أعاد نوعا ما رفع الموظفين العموميين 1997-2007 في عهد طوني بلير.

- ✓ **انشاء الوكالات التنفيذية l'agencification** : تم انشاء العديد من الوكالات التنفيذية نصف مستقلة من خلال برامج **Next Step** سنة 1998 و هي تتصف بما يلي:
  - ❖ يحددها الوزراء، وهنا فصل بين:
    - السياسي الذي يضع المشروع Elaboration
    - الإدارة التي تنفذ المشروع Application
  - ❖ لتحقيق أهدافها تتمتع الوكالات باستقلالية كبيرة ماديا وتنظيميا في تقديم الخدمات العامة وتسييرها للموارد البشرية
  - ❖ تسيير وفق منطق القطاع الخاص.
  - ❖ تفضيل الشفافية والاستغلال الأمثل للموارد.
  - ❖ يتم تقييمها كل ثلاث سنوات و هذا ضروري لتقييم الأداء كما الجدوى من وجودها او لا فهناك من تم الغاءها او خوصصتها.
  - ❖ مختلفة جدا من حيث الحجم من اقل من 100 الى الاف الموظفين.

وقد كان الهدف من برنامج **Next Step** هو ان 75 بالمائة من الوظيف العمومي يتم تجميعه في شكل وكالات عبر 10 سنوات كما تم انجاز الهدف سنة قبل الموعد اما من ناحية النوع فقد كان الاهتمام بالأهداف المالية اكثر من الاهتمام بنوعية الخدمات.

- ✓ **ميثاق المواطن:** تم وضعها في فترة حكومة جون ماجور 1991 لوضع المواطن في قلب الإدارة ويتم توضيحها عبر ستة مداخل:
  - ❖ وضع معايير محددة ومعلن عنها لتاطير توقعات المواطنين.
  - ❖ الأنشطة تعتمد الشفافية والعلاقة بين السعر والجودة Rapport Quality Prix
  - ❖ إمكانية الاختيار وضرورة السماح بالاستعلام فالمواطن لابد ان يكون له الخيار في القطاع العام والاستعلام حول رايه لابد ان يأخذ بعين الاعتبار لتحسين الخدمة.

- ضرورة المعاملة الجيدة و الخدمة الجيدة من اجل ذلك تم شخصنة الموظف عندما يكون على اتصال مباشر(وضع اسمه على القصاصة).
- وضع إجراءات بسيطة للاستماع دائما لاحتجاج المواطنين والاستفادة منها.
- أهمية الكفاءة وسعر الخدمة Rapport Qualité Prix في تقديم الخدمة العامة.

وهنا يتم الاهتمام بمستقبل السياسات العامة من خلال الاعتماد على مساهمة المواطن – المستهلك، حيث ان المستهلك مطالب بتحديد اراءه ومقترحاته وهي تنخرط في اجراء Bottom Up في وضع قرارات السياسة العامة والذي يكون من القاعدة الى القمة، بدل النمط التقليدي Top Down والذي يكون من القمة الى القاعدة، و كان الميثاق ناجحا و كانت ردود الأفعال إيجابية.

وعموما قيمت التجربة البريطانيا في تطبيق الإدارة العامة الجديدة بالتجربة الإيجابية، مع ان هناك بعض الآراء حول بعض النتائج السلبية، فقد كان لتنفيذ الادارة العامة الجديدة في بريطانيا لاصلاح الخدمة العامة نتائج إيجابية فيما يتعلق بتخفيض الاسراف على المال العام لكن دون ان تبدوا الإدارة اكثر فعالية بل انها كان لها بعض الاثار السلبية على حسن سير النشاط في المؤسسات العامة إضافة الى الاحتجاجات على غلاء الأسعار، و هذا يعود الى عدة أسباب منها: مقاومة الوظيف العمومي بما وصف بظاهرة Volantarisme Autoritaire و تطبيق مفهوم المواطن=المستهلك، واليوم هناك حديث في العلم الانجلوساكسوني عن اخلاقيات الإدارة العامة ودورها في الدولة ودورها والاهتمام خاصة بالظروف الاجتماعية للمواطن.

التجربة الفرنسية (نموذج لاتيني) :

يعتبر قطاع الخدمة العامة في فرنسا ذو أهمية بالغة حيث يعمل فيه حوالي 25 بالمائة من القوى الناشطة في المجتمع مقارنة ب 15 بالمائة اروبيا، و رغم عدة محاولات لتحديث القطاع العام و الخوصصة الا ان المحاولات الفعلية للإصلاح كانت مؤخرا ومع ذلك فان الإصلاحات كانت مساندة من موظفي القطاع العام الذين يرغبون في تطويره ، و ذلك من خلال النقاط التالية [48]:

[48] Karl heinz ,Opcit,p298

- **وضع حيز التنفيذ القانون التوجيهي حول قوانين المالية**

La loi d'orientation sur les lois de finances **LOLF** و الذي تم وضعه في اوت 2001 و تم تطبيقه فعليا ابتداء من 1 جانفيي 2006 و مثل هذا الإصلاح المتعلق بالميزانية تم تطبيقه في عدة دول كندا، الولايات المتحدة الامريكية، بريطانيا، و الهدف هو :

- ✓ ضبط مسؤولية المسيرين وفق نتائج المادية.
- ✓ العمل وفق النتائج.
- ✓ تحسين تقييم السياسات العامة وضع المؤشرات.
- ✓ التوفير والاقتصاد.

- **تطوير التشغيل العام** : عرف التشغيل في القطاع العام ارتفاعا من 17 بالمائة بين سنة 1994 و 2005 و هذا خاصة في الإدارة المحلية وقطاع الصحة و هذا تراجع بداية من 2007 .

- **تحفيز الموظفين** حيث تم وضع طريقتين للحوافز المادية اما عن طريق الوظيفة او عن طريق الاستحقاق والتنقيط.

✓ التحفيز عن طريق الوظيفة خاصة الوظائف التي تحتاج تأطيرا خاصا او تقنية خاصة او في مناطق حساسة.

✓ التحفيز عن طريق التنقيط وهي طريقة قديمة لكن تم تطويرها مثلا من خلال المقابلة بين الموظف والمدير الذي يحدد نتائج هذه المقابلة فالتنقيط يكون سنويا او كل سنتين.

- **التحول الى الميثاق:** مثل بريطانيا هدفت فرنسا الى تحسين العلاقة بين الإدارة ومستخدميها وذلك من خلال ميثاق الوظيف العمومي والذي تجسد عبر مايلي:

✓ وضع جائزة استحقاقية لمؤسسات الوظيف العمومي **Trophées De La Qualité De Service Publique**

✓ الاهتمام بالمساواة، الحياد، الاستمرارية، الشفافية.

✓ تحسين استقبال المواطنين الهاتف الرسائل البريد الالكتروني.

✓ السرعة في الاستجابة والثقة وتم ادماج سنة 2000 الإدارة العامة في الميثاق كالبريد والادارة المحلية

و قد وضعت مسابقة للوظيف العمومي سنة 2003 والتي تقدم فيها الجائزة الاستحقاقية **Trophées** والتي تقدم كتعويض عن المجهودات المبتكرة في الخدمة العامة على مستوى: الاعلام، الشراكة، التسيير، و غيرها حيث يتم تقييم المترشحين حسب مسؤولية الموظفين طريقة التسيير و جودة الخدمة و غيرها، حيث تزيد هذه الجائزة من حسن المنافسة و هو محدد بالعناصر التالية:

- ✓ حسن استقبال وتوجيه المستخدمين.
- ✓ تسهيل التعامل مع المستخدمين ذوي الصعوبات.
- ✓ تسهيل الإجراءات الإدارية .
- ✓ إعادة التنظيم لفائدة المستخدم.
- ✓ تحسين جودة الخدمات.
- ✓ التعامل مع جمعيات المستهلكين.

وقد كان لها دور إيجابي في تسليط الضوء على التطورات الإيجابية.

وعموما وانطلاقا من مختلف التجارب يظهر عدم ارتباط محاولات الإصلاح بالاديولوجيا بل ارتباطها بالتطور التقني والجودة والكفاءة وغيرها وهذا ماجعل التجارب تختلف عن بعضها البعض وهذا لاختلاف المنطلقات و الأهداف و الوسائل والظروف المحيطة.

كما لابد من التنويه ان عملية الإصلاح لابد ان تنطلق من قاعدة إدارية قوية حتى يمكنها ان تنجح وتحقق النتائج المرجوة، فوجود نظام بيروقراطي كلاسيكي تقليدي قوي يحدد الى مدى بعيد قدرة الإصلاحات على معالجة الاختلالات التي قد تنجم عنه نتيجة للتطورات التي تعرفها الإدارة العامة

قوة النموذج البيرقراطي = قوة النموذج البعد بيروقراطي

4- حدود الإدارة العامة الجديدة :

عندما نحاول تحليل الحدود التي تقف عندها الإدارة العامة الجديدة نجد أولا ان الاعتماد على التعاقد جعل هناك مشكلة في التسيير الجيد للموارد البشرية، إضافة الى ان القطاع الخاص ليس دائما الأفضل فبعض المشاريع الكبرى و الاجتماعية من الأفضل ان يقوم بها القطاع العام حيث ان القطاع الخاص لايثبت دائما

انه مثالي فهو يعاني دوريا من أزمات مالية، فضائح، افلاس ، كما ان القطاع العام مختلف عن القطاع الخاص فتسييره اصعب و اكثر تعقيدا و ادخال تقنيات التسيير الخاص عليه ليس بهذه السهولة.

إضافة الى ان المال ليس هو العنصر المهم والحافز المهم عند الافراد فصعوبة وضع معايير لتقييم الأداء مع تعدد فواعل القطاع العام مقارنة بالقطاع الخاص والتسرع في التقييم الإيجابي للإدارة العامة الجديدة لابد ان يكون في مدة أطول لمعرفة حقيقة تغيير الثقافة التنظيمية.

- **عراقيل تطبيق الإدارة العامة الجديدة**

يمكن تحديد عراقيل تطبيق الإدارة العامة الجديدة فيما يلي[49]

- ✓ مقاومة الافراد لتطبيق الإدارة العامة الجديدة خاصة مع صعوبة الحصول على الترقيات و تراجع الامن والخوف من ان لا يكونوا في المستوى نتيجة لارتفاع معايير التقييم.
- ✓ وضع الإدارة العامة الجديدة القيادات امام تحديات جديدة متعلقة بمواجهة هذه المقاومة تطبيق الإدارة العامة الجديدة وفرضها و هذا ما أدى الى تباطئ تطبيق الادارة العامة الجديدة و يكون لها مقاومة أيضا من الهيئات الاجتماعية و النقابية، فيعد الإدارة العليا اداءها عائقا او مساندا للتغيير فقد رافق تطبيقها العديد من لصعوبات و التوتر.
- ✓ التطبيق السريع للإدارة العامة الجديدة جعل من المستحيل تطبيقه على كافة المستويات و المصالح فكان تطبيقه جزئيا و أصبح هناك احيانا نظامان يتعايشان داخل قطاع العام بيروقراطية فيبر والإدارة العامة الجديدة

[49]علي الشامي حسن، **الإدارة العامة والتحديث الإداري، مقارنة نظرية تطبيقية، بيروت:** شركة رشاد برس للنشر والتوزيع، 1996، ص83

- **إيجابيات تطبيق الإدارة العامة الجديدة:**

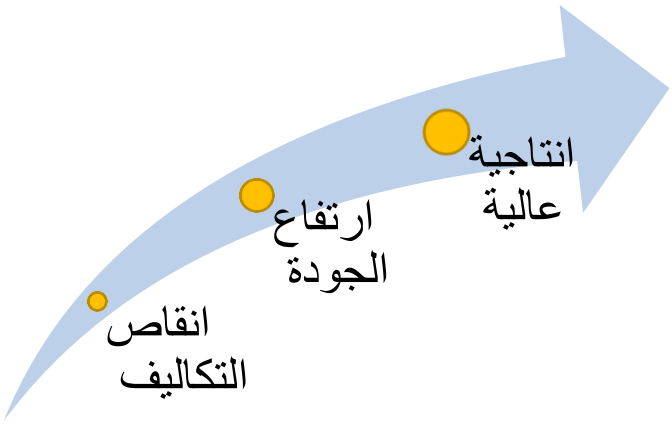
كان لتطبيق الإدارة العامة الجديدة العديد من الإيجابيات التي يمكن ابرزها في العناصر الموالية[50] :

- ✓ تحسين أداء وعصرنة النشاط العام بإدخال العقلانية في التسيير: فمع الاختلاف في الهدف بين القطاع العام والخاص، كان هناك موازنة بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة في القطاع الذي ينتج خدمات وسلع، يسير ميزانية وخزينة.
  - ❖ القطاع العام يسير وفق عقلانية قانونية rationalité juridique
  - ❖ القطاع الخاص يسير وفق عقلانية تسييرية rationalité managerale

وفي الإدارة العامة الجديدة تم استبدال العقلانية القانونية بالعقلانية التسييرية

- ✓ ساهم تطبيق هذا النموذج في تحسين صورة القطاع العام من قطاع تقليدي ذي خدمات رديئة الى قطاع معاصر مواكب لاحتياجات العصر.
- ✓ ادخال المنافسة مع القطاع الخاص ورفع معايير أداء القطاع العام.
- ✓ ادخال القطاع الخاص في السياسات العامة من خلال الإعلان عن الصفقات و بالتالي توسيع المشاركة في صنع و تنفيذ السياسات العامة
- ✓ تفادي التبذير ثم انقاص في العديد من الدول حجم القطاع العام فحصة القطاع العام العالمي مرت من 44 بالمائة الى 27 بالمائة و تم تخفيض ديون القطاع العام مع تقديم خدمات احسن.

[50] Maria Del carman, **New information and managementtechnologiesfor 21st century**,.New york, the international institutes of administrative sciences, 2001,p176.



وعند الحديث عن تطبيق الإدارة العامة الجديدة في كل دولة على حدى فان الامر كان مختلفا من دولة الى أخرى، كما ان تطبيق الإدارة العامة الجديدة في الدول النامية اكثر صعوبة مع نقص الديمقراطية وضعف القطاع الخاص ووسائل التكنولوجيا، إضافة الى ان تطبيق الإدارة العامة الجديدة كان سهلا في قطاعات وصعبا في قطاعات أخرى خاصة كالتربية و الثقافة و المستشفيات، و لهذا سجل في بريطانيا تراجع عن العديد من الاصلاحات.

الخاتمة:

يتبادر الى الذهن اهمية الاعتراف بوجود الازمات القائمة عند الحديث عن اي اصلاح سواء كان سياسيا او اجتماعيا او اقتصاديا، في هذا الحقل او ذاك، ومنها تبدأ رحلة الاصلاح والبناء والتعامل مع الوقائع على اساس ان من يعمل يخطأ والمهم هو الاستفادة من الدروس والعبر التي تمر بها.

وعليه فان البلاد التي تسعى الى التقدم والنهوض والتطور لابد ان تسعى لاصلاح الإدارة العامة لضمان حماية حقوق المواطنين وتقوية مؤسسات الدولة، وهذا يتطلب ان تكون القيادة السياسية للبلاد متجاوزة لأزماتها الداخلية وساعية الى خلق روح من الثقة والمودة بين اطراف العملية السياسية لتذليل العقبات والعراقيل التي تعترضها. وهذا يحمل القوى والكتل السياسية مسؤولية بناء دولة المؤسسات التي تجعل القانون هو المرجع في حسم النزاعات والازمات الناشئة من التطورات الطبيعية التي تلازم العملية السياسية في حراكها الدائم والمستمر تحت الشمس حيث الجديد دائما ولا دائم الا التغيير.

فالدول اليوم تتبنى مفهوم الاصلاح و تجديد نفسها دائما وكل تجديد هو بالضرورة اصلا ح لما تقادم عليه الزمن وهذا يجعل العملية السياسية في حالة نضارة وحيوية مستمرة قادرة على مواجهة التحديات والازمات وتجاوزها فلا يمكن ان تقف جامدة امام المعضلات التي تداهمها ويمكن ان تصيبها بالعجز.

وعليه تبدو هذه اليوم الدول القوية هي تلك القادرة على الوصول لاهدافها التي تتصل بالمواطن العادي على العكس من المجتمعات التي تحكمها الانظمة المستبدة التي تبدد طاقة الفرد والمجتمع في صراع الكل ضد الكل وما يصيب نسيج المجتمع من تآكل وتفتت، ولكن الأمر الأكثر أهمية لها هو زيادة قوة القاعدة التي ترتكز عليها تلك المؤسسات، لكي تستطيع تقديم الوظائف التي لا يقوى على تحملها سوى الحكومات، لأن المشكلة في عدم نضوج الحاجة للطلب المحلي على الإصلاح.

قائمة المراجع :

ا- باللغة العربية :

1- الخفاجي نعمة عباس ، **تحليل أسس الإدارة العامة**، اليازوردي، عمان،2008

2- الشاهر إسماعيل شاهر، **الدولة في التحليل السياسي المقارن**، عمان: دار الاعصار العلمي،2018.

3- بن خليف عبد الوهاب ، **المدخل الى علم السياسة**، الجزائر:دار قرطبة ،2010.

4- بورديو بيير ، **الدولة**، المركز الثقافي العربي،2000.

5- بلحاج صالح ، تحليل السياسات العامة، دار قرطبة، الجزائر، 2017

6- بوحوش عمار، **الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة**، المؤسسة الوطنية للكتاب،1984.

7- بوخريسة بوبكر ، ماكس فيبر الدولة و الديمقراطية، عمان:مركز الكتاب الاكاديمي 2012.

8- عروي عبد الله ، **مفهوم الدولة**، المركز الثقافي العربي، 2013.

9- دسوقي إبراهيم اباضة، **تاريخ الفكر السياسي**، بيروت، دار النجاح،1973 .

10- فوكوياما فرانسيس ، **بناء الدولة**، العبيكات، 2007.

11- فيبر ماكس ، **الاقتصاد والمجتمع**، ترجمة محمد التركي، مركز دراسات الوحدة العربية.

12- دانليفي باتريك و بريندان اوليري، نظريات الدولة، مركز الخليج للأبحاث،2005 .

13- خليل حسين ، **السياسات العامة في الدول النامية**، لبنان،دار المنهل، 2005.

14- طاشمة بومدين ، **البيرقراطية و التنمية السياسة في الجزائر**، الإسكندرية:مكتبة الوفاء القانونية.

15- غريف كزافيي ، **البيرقراطية في التحليل الاقتصادي**، ترجمة محمد صغير جاري ،جاري للنشر والتوزيع

16- حسين كريم، مفهوم الحكم الراشد،مركز دراسات الوحدة العربية ،2011.

17- جاري محمد الصغير، **اقتصاد عمومي**، الجزائر،2010

18- دوغلاس موشيت، **مبادئ التنمية المستامة**، ترجمة:بهاء شاهين، الدار الدولية للاستشارات ،القاهرة،2000

19- خليل حسين، **قضايا دولية معاصرة**، دار المنهل اللبناني، 2007.

20- بلال خلف السكارنة، **التطوير التنظيمي** و الإداري، دار المسيرة، 2013.

21- وليام هلال، **اقتصاد القرن الواحد و العشرين**، المنظمة العربية للترجمة،مركز دراسات الوحدة العربية

22- علي الشامي حسن، **الإدارة العامة والتحديث الإداري، مقارنة نظرية تطبيقية، بيروت:** شركة رشاد برس للنشر والتوزيع، 1996

23- دراكر،بيتر، **تحديات الإدارة في القرن الواحد والعشرين** (ترجمة ابراهيم بن علي الملحم). الرياض:معهد الإدارة العامة،2004.

24- أبشر الطيب حسن، ،**مؤسسات التنمية الإدارية: أوضاعها الراهنة وآفاق المستقبل**، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1984.

25- منير فوزي ، **السياسات الاقتصادية في ظل العولمة**، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية 2010.

26- نويبرت هارولد ، **النظام العالمي الجديد ومشاكل العالم الثالث** ،(ترجمة محمد الزغبي و ممتاز كريدي) ، بيروت : دار الطليعة للطباعة والنشر 1992.

ب-باللغة الأجنبية:

27- Atila Ozer, **L'état**, France,Corpus,2012.

28- Jaques chevallier, **L'etat de droit**, Montcherstien, 2010

29- Jacques commaille, **Sociologie de l'action publique** ,dictionnaire de politique publiques , paris : sciencespo ,2014.

30- Guy Peters, **Politics of bureaucracy**, British Library catalog, 2001 ,

31- Jaques chevallier, Letat de drot,Montcherstier, 2010,

32- Jean Lea, **Etat**, Dictionnaire de politique publiques, Paris :Sciences po , 2014.

33- Pierre Edorh, **Pour une bonne gouvernance economique multidimensionnelle** ,COGIUM,2011.

34- Nicolas Matyjastik, **En finir avec le new public managment**, 2018,IGPDE

35- Karl Heinz Steffen, **NPM**, Richter ,2006.

36- Maria Del carman, **New information and managementtechnologiesfor 21st century**,.New york, the international institutes of administrative sciences, 2001,p176.

37- Guillaume et autres, **Gestion publiques :l'état et la performance**. Paris :PSPDalloz.2002.

38- Henri Oberdorff, **Les institution administratives**.Paris:ISBN.2010. Organisation de coopération et de développement économique, **Eliminer la paperasserie : la simplification administratives dans les pays de L'OCDE** .Paris :OCDE,2003.

39- Boran Elena Steliana ، **Jagdish Bhagwati in défense of globalisation**، Oxford Univesity Press، New York 2007.

40- Barel Yves, **Le Paradoxe et le système, essai sur le fantastique social**, France : Presses universitaires de Grenoble, 1979.

41- Beaud Michel, **l'économie mondiale comme système national hiérarchise**, Paris : Université Paris 7 VII, Les classique des sciences sociales.

42- Ben Achenhou Abdelatif, **Le tiers monde en jeu**, Alger : Imprimerie commercial, 1981.

43- Fontanel Jacques, **Evaluation des politique publiques** , France :Office Des Publications Universitaires –Grenoble -,2005.

44- Hollister David C، ، **A public policy primer، how to get off the sidelines and into the game**، Michigan education policy fellow ship Programme، USA: Institute For Educational Leadership, 2010 .

الفهرس

المقدمة 01

المحور الأول : بناء الدولة والمؤسسات السياسية.....07

1-مفهوم الدولة.....07

- **تعريف الدولة**.....07
  - ✓ **الجانب اللغوي** 07
  - ✓ **الجانب الاصطلاحي**.....07
- **اركان الدولة**.....09
- **وظائف الدولة**.....09
  - ✓ **الوظائف الأساسية** 09
  - ✓ **وظائف ثانوية**.....09
- **الأطر المختلفة لمفهوم الدولة**.....10
  - ✓ **الاطار الفلسفي لمفهوم الدولة**.....10
  - ✓ **الاطار الاجتماعي للمفهوم** 11
  - ✓ **الاطار القانوني**.....11
  - ✓ **الاطار السياسي للمفهوم**.....11

2-نظريات ومقاربات نشاة الدولة.....11

- **النظريات**.....11
- **مقاربات دراسة نشاة الدولة**.....12
  - ✓ **مقاربة الدراسة المقارنة الانتروبولوجية** 12
  - ✓ **المقاربة الدراسة التاريخية** 13

3-تاريخ مصطلح بناء الدولة.....13

4-متطلبات بناء الدولة.....16

- تأسيس عقد اجتماعي.....17
- المحتوى الدستوري و القانوني 17
- التفاعل بين الاقتصاد و الديمقراطية 17
- الإدارة البيروقراطية 17

5-الاتجاهات النظرية الخاصة ببناء الدولة 17

- بناء الدولة من منظور مدرسة التحديث 17
- بناء الدولة وفق اتجاه مدرسة التبعية 18

6-السلطة السياسية و الدولة المعاصرة 18

المحور الثاني : النموذج البيروقراطي والدولة 20

1-مفهوم البيروقراطية 20

- الدولة البيروقراطية عند ماكس فيبر.....21
- تعريف السلطة عند ماكس فيبر.....20
- أنواع السلطة عند فيبر وعلاقتها بالدولة البيرقراطية 21

2-الدولة البيروقراطية 22

- علاقة البيروقراطية بالنظم السياسي.....22
- علاقة البيرقراطية بالدولة 23
- البيروقراطية والتنمية السياسية.....24
- علاقة البيروقراطية بالديمقراطية.....25

3-اتجاهات البيرقراطية 27

- البيروقراطية الاتنية 27
- البيروقراطية الانجلوساكسونية 27
- الاتجاه البيروقراطي في الدول النامية 28

4- وظائف البيروقراطية 29

- الوظيفة الاتصالية 29
- الوظيفة التعبيرية 29
- الوظيفة التجميعية 29

5-أسباب انحراف البيرقراطية.....30
6- اعراض انحراف البيرقراطية 31
- المستوى المؤسساتي.....31
- المستوى الوظيفي.....31

المحور الثالث :دوافع تطور الإدارة ودور الدولة 33

1- دوافع تطور الإدارة و اصلاح دور الدولة.....33
2-التطور في حقل الإدارة العامة وبروز تيارات فكرية معاصرة.....34
- منظور التنوع.....34
- منظور الحاكمية.....35
- منظور الريادة.....35
- منظور الجودة الشاملة.....35
- منظور المواطنة 36
- منظور الرمزية.....37
3- مدى الدولة وقوة الدولة 37
4- الحكم الراشد واصلاح الدولة 39

المحور الرابع : الإدارة العامة الجديدة في مواجهة النموذج.....44 البيروقراطي

1-البيروقراطية والإدارة العمومية الجديدة.....44
- الاليات التي تحكم القطاع العام.....44
- متطلبات التغيير.....45
2-الإدارة العامة الجديدة والإصلاح الإداري.....47
- ظهور الإدارة العامة الجديدة.....48
- الإدارة العامة الجديدة واليات التحول 49
  - ✓ تغيير الية الحكومة 49

✓ تغيير في أسلوب الإدارة 49
✓ تقليص دور الدولة 49
3-نماذج تطبيق الإدارة العامة الجديدة 51
• تجربة بريطانيا 51
• التجربة الفرنسية.....55
4- حدود الإدارة العامة الجديدة 57
• عراقيل تطبيق.....58
• إيجابيات تطبيق الإدارة العامة الجديدة 59
الخاتمة 61
قائمة المراجع.....62
الفهرس.....65