

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة سعيدة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

: العلوم السياسية و العلاقات الدولية

: سياسات مقارنة

دور الجهاز البيروقراطي في صنع وتنفيذ
السياسة العامة نموذج ()

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الليسانس في العلوم السياسية

: سياسات مقارنة

:

من إعداد الطالبتين:

بالنور علاء الدين

❖ بلكو سمية

❖ بن الناصر مختارية

السنة الجامعية: 2014-2015

: الإطار النظري و المعرفي للبيروقراطية

: مفهوم البيروقراطية

: تعريف البيروقراطية ()

:

: مميزات النموذج البيروقراطي وأسباب الأخذ بها

: مميزات النموذج البيروقراطي

: أسباب الأخذ بها

: عيوب النموذج البيروقراطي وطرق التغلب عليها

: عيوب النموذج البيروقراطي

: طرق التغلب عليها

: دراسة مشاركة الجهاز البيروقراطي في صنع و تنفيذ السياسة

: السياسة العامة مقارنة مفاهيمية

: مفهوم السياسة العامة ()

: خصائص و مراحل السياسة العامة

: دراسة أداء الجهاز البيروقراطي في رسم السياسة العامة

: تطور العلاقة بين الجهاز البيروقراطي و السياسات العامة

: مراحل الجهاز البيروقراطي في صنع و تنفيذ السياسة العامة

: آليات و بيئة الجهاز البيروقراطي في صنع و تنفيذ السياسة العامة

: آليات الجهاز البيروقراطي

: بيئة الجهاز البيروقراطي

:الجهاز البيروقراطي في الجزائر و دوره في صنع و تنفيذ السياسة
(1992-1962)

: التاريخية للجهاز البيروقراطي الجزائري و الاستراتيجيات

: التطور التاريخي للجهاز البيروقراطي الجزائري

: استراتيجيات الجزائر من خلال تفعيل سياستها بعد الاستقلال

: الجهاز البيروقراطي في صنع و تنفيذ السياسة
فترة الأحادية الحزبية

: الجهاز البيروقراطي في صنع و تنفيذ السياسة العامة
فترة الأحادية الحزبية

: الجهاز البيروقراطي في صنع و تنفيذ السياسة العامة
1992-1962

: دور الجهاز البيروقراطي في ظل التعددية السياسية في الجزائر.

: دور الجهاز البيروقراطي في الإصلاح الإداري

: المؤثرات البيئية المرتبطة بدور الجهاز البيروقراطي

إن التعبير عن مدى نجاح الدولة أو فشلها في حل مشاكل المواطنين وتوفير الحد الأدنى من الخدمات الأساسية لا بد أن يقترن بالإشارة إلى دور الجهاز البيروقراطي. وعلى الرغم من شيوع المفهوم سواء على مستوى الأوساط العامة أو المتخصصين في دراسة هذا المجال إلا أنه مفهوم ينطوي على غموض أكثر مما يثيره من الوضوح جلاء، وباتساع نطاق تدخل الدولة في الأنشطة الاقتصادية و الاجتماعية تعاضم دور الجهاز البيروقراطي وأصبح المجتمع الحديث يعيش في كنف الإدارة، باعتبارها أداة لتنفيذ السياسات العامة التي بدورها تخدم الصالح العام. وإن دراسة العلاقة بين الجهاز البيروقراطي و السياسة العامة يتحدد من خلال معرفة دور المؤسسة البيروقراطية.

والسياسات العامة من حيث الصنع والتنفيذ هي نتاج التفاعل المؤسسات الرسمية والغير الرسمية والتي يعد الجهاز البيروقراطي فاعل أساسيا من بينها، وعلى ضوء ذلك الدور تتوقف درجة نجاح السياسات العامة في تحقيق أهد المصلحة العامة التي تلعب دورا بالغ الأهمية في تشكيل الحاضر ووضع الأسس الأولى للنهوض بالدولة ولذلك حظيت باهتمام متزايد من طرف الباحثين الغربيين لحد جعل منها تخصصا قائما بذاته، وعلى العكس من ذلك فإن الدراسات في الدول العربية محدودة وغير متخصصة، الحال مثله في الجزائر باعتبارها واحدة من الدول العربية، فهي تعاني من نفس الإشكالية أي نقص الدراسات والأبحاث الأكاديمية حول السياسة العامة والفواعل السياسية المشاركة فيها، كمثال الجهاز البيروقراطي الذي يعتبر من أهم الفواعل المتعلقة برسم وتنفيذ السياسة العامة كما له من انعكاس على نوع السياسات و الذي يقرر توجهها في غالب الأحيان.

الذي عانى منه الجهاز البيروقراطي في الجزائر غداة الاستقلال بدفع من الظروف التي عاشتها الجزائر إبان الاستعمار، الذي خلف أجهزة إدارية لا يمكن لها أن تحقق عب الجزائري آنذاك الأمر الذي اكسب الأجهزة البيروقراطية الجزائرية صبغت استعمارية خلال تلك الفترة، خاصة في ظل الأحادية الحزبية حيث ظلت سيطرة الحزب الواحد تهيمن على دور الأجهزة البيروقراطية بعد خروج الجزائر إلى الاستقلال أين ظهر جليا الشغور المؤسسي بسبب احتلال هذ المؤسسات من الطرف الكفاءات الفرنسية خلال الاستعمار.

لهذا فإن دراستنا وتحليلنا لدور الجهاز البيروقراطي في صنع وتنفيذ السياسة العامة في الجزائر، كان محاولة منا للاطلاع على أسباب فشل تطور الأجهزة الإدارية

الحكومية في الجزائر، إن كانت أسباب ذات خلفيات إذ يجعل
ولكن ذلك لم يمنعنا من تحليل إشكالية الدراسة.

إشكالية و فرضيات الدراسة:

على ضوء ما سبق يمكن طرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى يساهم الجهاز البيروقراطي في صنع وتنفيذ السياسة العامة في الجزائر،
و ما طبيعة الدور الذي يمكن أن يضطلع به؟

و تدرج ضمن هذه الإشكالية التساؤلات الفرعية التالية:

- 1- ما المقصود بالبيروقراطية و الجهاز البيروقراطي؟
- 2- ما العلاقة بين الجهاز البيروقراطي و السياسة العامة؟
- 3- ما هي مراحل الجهاز البيروقراطي في صنع و تنفيذ السياسة العامة؟
- 4- كيف يساهم الجهاز البيروقراطي في صنع و تنفيذ السياسة العامة في الجزائر؟
- 5- إلى أي مدى تؤثر البيئة السياسية في الجزائر على فاعلية الجهاز البيروقراطي و دوره في صنع وتنفيذ السياسة العامة؟

الفرضيات:

- 1- يساهم الجهاز البيروقراطي بشكل فعال في صنع و تنفيذ السياسة العامة في أية
- 2- كلما كان تفاعل الجهاز البيروقراطي مع البيئة المحيطة به كلما انعكس ذلك بشكل إيجابي على عملية الصنع و التنفيذ للسياسات العامة.
- 3- يؤثر التوجه السياسي و الاقتصادي في الدور الذي يقوم به الجهاز البيروقراطي في صنع و تنفيذ السياسة العامة في الجزائر.

ثانيا: أهمية الموضوع:

تكمن أهمية دراسة هذا الموضوع أساسا في معرفة دور الجهاز البيروقراطي في الجزائر و كذا دوره في صنع و تنفيذ السياسة العامة و أيضا دراسة البيئة التي يتفاعل معها، والتي تنتج تأثيرا على صنع و تنفيذ السياسة العامة في غالب الأحيان.

: ت اختيار الموضوع

مبررات شخصية: يعتبر المبرر الرئيسي في اختيار الموضوع نتيجة لرغبتنا في دراسة دور الجهاز البيروقراطي في صنع السياسة العامة في الجزائر ، ومحاولة معالجة مثل هذه المواضيع المعاصرة التي لا تزال محل جدل كبير لدى العديد من الدارسين و الباحثين في حقل العلوم السياسية.

مبررات موضوعية: النقص الواضح التي تعانيه مكتبة العلوم السياسية في مجال الدراسات المتخصصة المتعلقة بحقل السياسات العامة خاصة من زاوية دور الجهاز البيروقراطي باعتباره فاعلا أساسيا في توجيه و صنع السياسة العامة للدولة الموضوع و محدودية الدراسات و الأبحاث خصوصا في

محاولة مقارنة ما يتم تناوله نظريا حول دور الجهاز البيروقراطي في تنفيذ السياسة

تسليط الضوء على مختلف المشاكل التي يعاني منها الجهاز البيروقراطي في الجزائر دوره في صنع و تنفيذ السياسة العامة.

:مناهج و مقتربات الدراسة

- **المناهج:** لقد تم الاعتماد على المنهج التاريخي و منهج دراسة حالة و المنهج

1- المنهج التاريخي: تم الاعتماد على هذا المنهج لأنه يتناسب مع البحث من خلال معرفة التطور التاريخي للبيروقراطية بصفة عامة و دراسة المراحل التاريخية للجهاز البيروقراطي في الجزائر قبل وبعد الاستقلال بصفة خاصة، و معرفة مختلف الأحداث و التطورات التي مرت بها الإدارة البيروقراطية الجزائرية.

2- منهج دراسة حالة: اعتمدنا هذا المنهج لغرض جعل الدراسة أكثر صلة بالواقع و ربطها بواقع الجهاز البيروقراطي في الجزائر و تبيان كيفية أدائه و مدى فاعليته

في صنع و تنفيذ السياسة العامة ،لذا كان لابد من الاستعانة بمنهج دراسة حالة لجمع المعلومات و البيانات حول الجهاز البيروقراطي .

4- المنهج الوصفي: استخدم هذا المنهج في وصف خصائص الجهاز البيروقراطي في فترة الأحادية الحزبية.

- :

1- تم الاعتماد عليه لأنه يهتم بالجهاز البيروقراطي كفاعل رسمي و يوضح علاقة تلك المؤسسة مع باقي المؤسسات التي تشارك في صنع و تنفيذ السياسة العامة.

2- : التطرق إلى هذا المقترح لدراسة دور الجهاز البيروقراطي في صنع و تنفيذ السياسة العامة في الجزائر و توضيح شبكة العلاقات و التفاعلات بين الجهاز البيروقراطي و الفواعل المشاركة في صنع السياسة العامة و هو ما يطلق عليه اسم شبكة السياسة Policy network.

:

تتمثل حدود الدراسة في نقطتين أساسيتين وهما الهدف من الدراسة و الصعوبات التي واجهتنا أثناء القيام بهذه الدراسة و التي سيتم توضيحها و التطرق إليها على النحو

:

- هدف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى معرفة دور الجهاز البيروقراطي في صنع و تنفيذ السياسة و الذي يعتبر من ضمن الفواعل الرسمية المحركة للحياة السياسية ،إضافة إلى توضيح مدى تأثير الجهاز البيروقراطي () في مسار السياسة العامة و تحديد حجم الأدوار التي يتبناها الجهاز البيروقراطي ، و سنتطرق أيضا إلى عرض بيئة الجهاز البيروقراطي و أهم الفواعل السياسية التي يتفاعل معها أثناء صنعه و تنفيذه للسياسة العامة.

- :

محدودية الكتب و المجالات و الدوريات التي تتناول موضوع السياسة العامة في

إضافة إلى وجود صعوبات من حيث تناول الموضوع تتمثل في طريقة دراسة علاقة الجهاز البيروقراطي بالسياسة العامة، بحيث يصعب على الباحث قياس دور الجهاز البيروقراطي في صنع و تنفيذ السياسة العامة، في ظل غياب متغيرات للقياس التي يمكن اعتمادها في تحليل هذا الدور.

زيادة على ذلك صعوبة الفصل بين ما هو سياسي و ما هو بيروقراطي و موازاة مع و ع و ارتباطه بفواعل مختلفة تتدخل في صنع و تنفيذ السياسة

الإشكالية و لتغطية الفرضيات و التحليل الاعتماد على

يتعلق بابرز الاطار المفاهيمي الجهاز البيروقراطي وينقسم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث : يهتم مفهوم البيروقراطية، مطلبين سيتم فيهما التطرق إلى تعريف للبيروقراطية، و مراحل بروز هذا المصطلح . هذا المفهوم و أسباب الأخذ بها . البيروقراطي و طرق التغلب عليها .

أما فيما يخص تطرقنا في هذا الفصل إلى دراسة مشاركة الجهاز البيروقراطي في صنع و تنفيذ السياسة العامة يحتوي هذا الفصل ثلاث يدرس السياسة العامة كمقاربة مفاهيمية، من خلال مطلبين نعرض فيهما مفهوم السياسة العامة، و خصائصها، و مراحل صنعها . و فيما يخص قمنا بدراسة أداء الجهاز البيروقراطي، هذا في مطلبين يتناولان تطور العلاقة بين الجهاز البيروقراطي و السياسات العامة، و مراحل الجهاز البيروقراطي في صنع و تنفيذ السياسة العامة.

ويعد الجانب التطبيقي من خلال دراسة حالة الجزائر نحاول في هذا الفصل إبراز دور الجهاز البيروقراطي الجزائري في عملية صنع و تنفيذ السياسة إلى ثلاث مباحث يتعلق : التاريخية للجهاز البيروقراطي الجزائري والاستراتيجيات المتبعة له بعد الاستقلال. فيتضمن خصائص الجهاز البيروقراطي الجزائري في فترة الأحادية الحزبية، و دوره في صنع و تنفيذ السياسة العامة، أما بالنسبة : يدرس دور الجهاز البيروقراطي في ظل التعددية السياسية في الجزائر و هذا

في مطلبين، الأول: يهتم بدور الجهاز البيروقراطي في ظل الإصلاح الإداري و
يدرس المؤثرات البيئية المرتبطة بدور الجهاز البيروقراطي.

وفي الأخير وضعنا خاتمة لتوضيح أهم النتائج و الخلاصات التي توصلنا إليها و
الإجابة عن مختلف الإشكاليات التي ذكرت في الأول.

للبيروقراطية

:

تمهيد:

البيروقراطية نظرية كلاسيكية تقليدية في الإدارة العامة و التفسير العلمي لهذه النظرية هو أنها تنظيم ضخم و موضوع يتماشى مع المهام الإدارية الضخمة لذلك يتطلب التنسيق المنطقي لعمل الكثير من الأفراد وفي هذا الفصل سنتطرق إلى بعض المفاهيم المتعلقة بالجهاز البيروقراطي أهمها: التعريف اللغوي والاصطلاحي و بروز المصطلح ثم مميزاته وأهم أسباب الأخذ به بالإضافة إلى مشاكل البيروقراطية وطرق التغلب عليها .

: مفهوم البيروقراطية

سواء حاولنا تفسير المعنى اللفظي أو رجعنا الى الاستخدام اليومي لاصطلاح البيروقراطية فسوف يتضح لنا أنا للبيروقراطية عدة معان تحدد المفهوم .

: تعريف البيروقراطية "

: البيروقراطية كلمة تعني لغة المكتب أو سلطة المكتب ويسمىها البعض الحكم

" هي « Bureaucracy

"Bureau" المكتب بينما تعني « Cracy لقوة وتعني أيضا التعقيد المكتبي

الذي يمارس في مختلف الإدارات مع انخفاض الكفاءة إضافة إلى عدم الدقة في انجاز (1) .

أما الموسوعة السياسية فتري أن البيروقراطية مشتقة من الكلمة الفرنسية والانجليزية

« Bureau "أي المكتب وأصلها اللاتيني « Burus

يناسب المهابة و الجاه أما كلمة « Cratio » التي اشتقت منها بقيت كلمة

« Bureaucracy » أي بيروقراطية فهي يونانية الأصل بمعنى " وهكذا

¹ عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة، دار الميسرة للنشر و التوزيع، عمان

تعني كلمة البيروقراطية " وهذه الأخيرة تستخدم منذ 200 للتعبير وتحكم المكاتب والموظفين في الحياة الاجتماعية ,وعندما دخلت هذه العبارة في مصطلحات الاشتراكيين أصبح لمدلولها معنى يقترن بالازدراء على أساس أن البيروقراطية تعرقل التحول الاشتراكي كما تهدد هذا التحول بعد حدوثه.(1)

أما التعريف فهي الإدارة عن طريق الم تستهدف حسن الانجاز وهذا هو المعنى الحسن للكلمة أما المعنى السيء لها فيتمثل في شدة التمسك بالإجراءات و النظر إليها بعين القدسية كما لو كانت غاية بحد ذاتها وليس مجرد وسيلة لإدراك الأهداف الإدارية.(2)

وهي تسيير إدارات ومصالح الدولة عن طريق المكاتب وذلك بأن يتم تنفيذ الأعمال الإدارية على أساس من التدرج الرئاسي أو التخصص وتقسيم العمل داخل الجهاز الإداري طبقا لقواعد عامة وإجراءات محددة ومرسومة سلفا هذا ما يقصد بمفهوم

البيروقراطية النقية Pure bureaucracy

" س فيبر" في محاولة وضع نموذج للإدارة الحسنة في المنظمات كبيرة الحجم كالجهاز الحكومي على سبيل المثال.(3)

أما البيروقراطية في الاصطلاح السياسي يقصد بها نظام الحكم الذي يتمثل في دولة تدير شؤونها طبقة من كبار الموظفين وهي طريقة في الحكم أو العمل تتميز بتغليب المكتبية و الروتين والاهتمام بالجانب الشكلي من الأمور وفقدان الاهتمام بما هو جوهري في العمل وإهمال حاجات الشعب .

وهي أيضا نوع من التنظيم الضخم المعقد سواء الخاصة وبمفهوم آخر هي وسيلة اقتصادية تجند حرية التجارة و المساواة في المعاملات التجارية بين جميع الدول دون تمييز وهي ما يميز الإدارة من صفات

1- عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة (01) بيروت، دار الهدى، ص 644.

2- (ية، الإدارية، الوظيفة، الإصلاح)

الجلي الحقوقية، 2005، 1 84.

3- محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، 1987، 77.

تشمل الاختصاص وقواعد التدرج في السلطة وهي أنظمة معقدة من القواعد الشكلية شخصية في تسيير الأمور. (1)

ولقد اختلف العلماء والفقهاء حول تحديد مفهوم خاص بالبيروقراطية لذلك تشعبت الآراء و الأفكار حول هذا الموضوع .

فمن الفقهاء من يعتبر البيروقراطية "التبذير والفساد وعدم التقيد بالقوانين والأنظمة" انه الروتين الذي يحطم ولا يبني يسرف في الاقتصاد ويخطف الوقت .

ولقد عرف مصطلح البيروقراطية منذ عام 165 في الصين حيث كانت الإدارة تستند إلى الإقدمية والانجاز والإحصاءات الإدارية والسجلات المكتوبة المنظمة وهذا وأن المصطلح اكتسب معاني محددة في قواميس اللغة منذ عام 1793 .

1- اديمي الفرنسي "لبيروقراطية بأنها القوة والنفوذ اللذان يمارسهما رؤساء الحكومة وموظفو الهيئات الحكومية من خلال هيئات إدارية.

2- 1813 "البيروقراطية" بأنها القوة و السلطة التي تمنح أقسام الحكومة وفروعها وتمارسها على المواطنين .

3- مع التدرج التعريفي لهذا المصطلح يمكن استخلاص بعض المفاهيم الأساسية للبيروقراطية في تعريف كل من

- البيروقراطية الشكل الأساسي للحكومة يجب أن تقارن بالأشكال الأخرى مثل:
الديمقراطية والأرستقراطية

- في ركز علماء الإدارة في ألمانيا على الترتيبات الإدارية خلال القرن 19 البيروقراطية نوعا من التنظيم الإداري (بحث في فن التنظيم). (2)

¹ -وضاح زيتون، المعجم السياسي، دار المشرق الثقافي، 2006 79 80.
² -أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب 1989 357 358.

اما مفهوم البيروقراطية لدى الدول النامية فانه من أهم وأعقد المشاكل التي تواجهها الدول تتحدد أساسا في التخلف وعدم التخطيط وهذا راجع أصلا إلى السيطرة الاستعمارية و التبعية .

ويقول "دافيد إيراناتي" في نظرتة حول البيروقراطية في هذه الدول لمعرفة أبعاد السياسة "الإدارية" للدول النامية يجب معرفة مداخل المنشآت الحكومية والوزارات التي تمثل أقوى المؤسسات السياسية في هذه الدول.

ويقول الأستاذ "فيصل" أن البيروقراطية هي ذلك التنظيم الضخم المتواجد في المجتمع السياسي المعقد و المتحضر لتحقيق الأهداف القومية وإخراج السياسة العامة إلى حيز الواقع ووضع موضع التنفيذ. (1)

:

يعتبر المفكر الفرنسي " هو أول من استخدم مصطلح البيروقراطية أو كلمة **Bureaucracy** بالفرنسية وذلك في رسالتين فلسفيتين خص فيهما الجهاز الإداري الفرنسي .

فالرسالة الأولى التي كتبها ونشرها في الأول من شهر يوليو عام 1864 فيها عن مدى التدخل الحكومي في الحياة اليومية للمواطن مستخدما لفظ البيروقراطية , في مواضيع عديدة بصيغ تحمل العديد من الإشارات السلبية التي تدعو لرفضه لهذا الجهاز البيروقراطي في حياة الفرنسيين إلى درجة أنه أصبح يرى البيروقراطية أقرب إلى المرض الذي أصاب الإدارة وأسماه "الهوس المكتبي" .

أما رسالته الثانية والتي كتبها في الخامس عشر من الشهر ذاته 1865 رفضا للبيروقراطية بكافة هياكلها وأدواتها والعاملين فيها. تجلى ذلك في سخريته

1-عمار بوحوش،الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة، المؤسسة الوطنية
197 1984.

اللاذعة التي نقتطف منها "أن الروح الحقيقية للقوانين في فرنسا هي تلك البيروقراطية... (...)

"معها في موقفه من الجهاز الإداري
، إلا أنه الوحيد من بين مفكري تلك الحقبة الذي استخدم لأول مرة مصطلح البيروقراطية كتعبير عن الجهاز الإداري الذي يتولى تنفيذ سياسات الحكومة في علاقتها بالمواطن. فالبيروقراطية من حيث النشأة ترتبط بتطور الإدارة العامة التي كانت تنحصر في قيام الجهاز الإداري للدولة بتقديم الخدمات وتنفيذ السياسات العامة من خلال تنسيق الجهود الإنسانية لتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد والإمكانات.⁽¹⁾

ورغم تعدد الرؤى الفكرية وعدد من الباحثين الذين لكل منهم مساهمته في تطوير الإدارة على الصعيدين النظري و التطبيقي فهناك قائمة يمكن اعتبارهم قد أضافوا إ البيروقراطية ورغم أن القائمة طويلة إلا أنه يمكن عرض أهم مساهمات هذه الكوكبة من الباحثين على النحو التالي:

1-ماكس فيبر⁽²⁾: ظهرت نظرية البيروقراطية عند ماكس فيبر في بدايات القرن 20 حيث تهدف إلى وصف الجهاز الإداري للتنظيمات وكيف يؤثر على الأداء و السلوك تنظيمي.

"ماكس فيبر" بيروقراطيا يقوم على أسس ومقومات نموذج مثالي للتنظيم ، فقد اعتبر أن تنظيم المناصب يخضع لنظام ترتيب التدرج الهرمي أي أن المكتب الأدنى يخضع لسيطرة ورقابة المكتب الأعلى ، عمل واضح ومسؤوليات محددة يتم فيها اختيار الموظفين على أساس مؤهلاتهم العلمية والفنية حيث أكد **"ماكس فيبر"** على أن تولي مناصب العمل لا يكون بالصدفة

¹سمير عباس، البنك الدولي و صراع الإدارات "دراسة تحليلية لظاهرة البيروقراطية الدولية" القاهرة:مصر العربية للنشر و التوزيع، 2013 1 15.

²ماكس فيبر: ولد في ألمانيا سنة 1864، كان أبوه محاميا وله نشاط في السياسة، كانت أمه عميقة التدين ومتفانية في خدمة الرسائل الإنسانية كان ماكس دارس للقانون بامتياز في جامعة "هايدلبرج وبلرين" أصبح أستاذ للاقتصاد السياسي في جامعة "فرايبورج" متنوعة خلال حياته الجامعية .

ولا وفقا لرغبة المسيرين وإنما مرتبط بالتكوين المناسب والموافقة على تولي هذه المناصب غير قائمة على اعتبارات شخصية وإنما حسب الشهادة.⁽¹⁾

وقد تميزت إضافة "ماكس فيبر" فيما يتعلق بدراسة البيروقراطية بالربط بين التاريخي للظاهرة والسمات الأساسية للنموذج المثالي الذي سعى إلى إيجاد صياغة نظرية تحدد أهم ملامحه بهذا المعنى يكون "فيبر" قد تميز عن سابقه من علماء الاجتماع بصياغته لأكثر النظريات اكتمالا في مجال دراسة ظاهرة البيروقراطية فهو "فيبر" كان على صواب حين رفض الربط بين الماضي والحاضر من منطلق مجرد المناظرة أو المقارنة بين المفاهيم النظرية حيث رأى " " أن ظاهرة البيروقراطية مثل العديد من المفاهيم الاجتماعية الأخرى تمثل بمثابة عملية اختزال لنظام وتيارات معقدة تتفاعل بمرور الوقت وتفرض بالتالي ضرورة فهمها في سياقها المجتمعي الأوسع بكل مشكلاته وتعقيداته.

ومن هذه القاعدة انطلق بناء ماكس لنظريته في مجال البيروقراطية والتي ركزت على ما يعرف بالنمط المثالي **Ideal type** الذي هو عبارة عن بناء تنظيري يقو الاعتراف بالوجود ومن ثم تنظيم هذا الوجود للعلاقات التفاعلية للتيارات **Trends** المنطقية والتاريخية في المجتمع فحسب "فيبر" فان كلا من التيارات المنطقية والتاريخية تقومان بعملية التغذية للواقع والنظرية في آن واحد من خلال علاقة يمكن الباحث من التعرف على أهم الصراعات في التاريخ ولماذا كانت تلك الصراعات بهذا المعنى يكون " " ورؤى جديدة على الماضي عبر عملية تفسير شاملة لطريقة كتابة التاريخ . أسلوب فهم الماضي وكيفية تحديد تأثيره على الحاضر والمستقبل⁽²⁾ وكذلك يرى حتمية تقسيم نشاطات العمل :

¹ بن دريدي منير، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع ، إستراتيجية الموارد البشرية في المؤسسة العمومية الجزائرية (التدريب ، الحوافز) 2009 2010 47.

² سمير عباس، مرجع سابق، ص 24.

1- وظائف يشغلها أفراد على مستوى عال من الخبرة والكفاءة العلمية وضرورة أن تندرج الوظائف في شكل تسلسل هرمي تنظيمي جيد وأن يتم تقسيم العمل تبعاً للخبرة ومتطلبات التخصص مع تحديد الاختصاصات والصلاحيات والمسؤوليات بما يؤدي إلى عمل الجهاز الإداري بكفاءة وفعالية .

ويتضح من هذا النموذج أن البيروقراطية نمط معين للتنظيم في الهيكل الإداري ,حيث يتم هنا تحديد المسؤوليات و السلطة اللازمة لها ثم تنسيق بين الوظائف بشكل يؤدي إلى انجاز الأعمال على أحسن وجه.

إذ أنه بدون تحديد المسؤوليات و السلطات والعلاقات بين الأفراد والأجهزة المختلفة في الهيكل التنظيمي تصبح المجهودات الجماعية متداخلة ومتعارضة مما يخلق نوع من عدم الاستقرار قد يؤدي إلى عدم تحقيق الأهداف.(1)

ففي البيروقراطية يقوم الانتقاء و التعيين في الوظائف على المقدرة و الصلاحية للعمل ماذا تعرف ؟وليس من تعرف؟فأساس اتخاذ القرار هو القواعد واللوائح و الإجراءات التي جربت وظهرت صلاحياتها والسلطة توزع طبقاً للمراكز والرتب الوظيفية وليس بناء على التفويض الإلهي و التقاليد المتبعة .

إن ثمرة البيروقراطية المثالية عند "فيبر" هي صورة للعقلانية التي أصبحت هي النم الذي يسود القدر الأكبر من نظرية اتخاذ القرارات وليس المقصود بالعقلانية الاتصاف بسيكولوجية طبيعية,بل العقلانية بلغة المعلومات وبهذا فان المدير العقلاني هو الذي لديه المعلومات و العكس صحيح وكل هذا ما يعنيه " فالمدبر العقلاني له هدف أما غير العقلاني فليس له هدف ولا غاية يسعى إليها .(2)

إن معنى البيروقراطية عند "فيبر" بعيد كل البعد عن معانيها السلبية الشائعة اليوم , أنها تهدف إلى رفع الكفاءة الإدارية من خلال مجموعة من الخصائص تتمثل في توظيف الأفراد على أساس الاقدمية أو أحسن الأداء.

¹-بن دريدي منير، مرجع سد .48

² .101 100

2- : مصطلح البيروقراطية سنة 1890 للإشارة إلى نمط معين من السلطة الحاكمة للدولة حيث تمارس الطبقة الحاكمة سلطة الحكم من خلال وظائف تنتظم في منظمات وتنفصل هذه الوظائف عن أشخاص من يشغلونها يتولاها موظفون عموميون برواتب ويمارسون نفوذهم وسلطاتهم على الثروة القومية العلمية وقد عد " أن التخصص وتقسيم العمل والمركزية سلطة القيادات العليا هما خاصيتان من خصائص الدولة البيروقراطية .

3- ميشليز: استخدم مصطلح البيروقراطية للدلالة على السيطرة والنفوذ الذي يمارسه الموظفون العموميون في المنظمات الكبرى بناء على مهاراتهم وكفاءاتهم حيث رأى أن البيروقراطية ضرورة لازمة للدولة (1) .

: مميزات النموذج البيروقراطي وأسباب الأخذ بها.

: مميزات النموذج البيروقراطي

تعتمد المشروعات الكبيرة وكذلك الإدارات الحكومية في تنظيمها على البيروقراطية حتى تستطيع الوصول إلى الكفاءة المطلوبة في ظل الحجم الكبير وهناك مجموعة من الخصائص التي تميز التنظيم البيروقراطي والتي يؤدي تطبيقها إلى تحقيق هدف هذه التنظيمات أهمها.

: :

إن ارتباط الحجم الكبير بالاتجاه نحو البيروقراطية أمر بديهي حيث تتميز هذه لإدارية وزيادة حجم الأعباء الملقاة على عاتق الأفراد مما يتطلب معه ضرورة تقسيم العمل إلى عدة أجزاء صغيرة وتخصص الفرد في أداء

¹ عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سبق ذكره، ص 99.

جزء معين بحيث أن أدائه لهذا العمل بشكل متكرر سيؤدي الى سرعة تعلمه ومن ثم زيادة فعالية أدائه.

وينطبق ذلك المبدأ على كافة التنظيمات باختلاف طبيعتها ,
التعليم... الخ تتطلب وجود متخصصين في جميع المجالات التي يتطلبها أداء هذه الخدمات فلا يمكن أن يتوفر في الفرد نفسه جميع الخبرات و المهارات و التخصصات التي تمكنه من أداء هذه الوظيفة بمفرده. :عضو هيئة التدريس بكلية لا يستطيع أن يقوم بتدريس مواد إدارة الأعمال و المحاسبة و الاقتصاد و الرياضيات ولكن يجب توفر الأفراد المؤهلين وبطبيعة الحال تتطلب الدرجة العالية من التخصص الحاجة إلى نظام دقيق للتنسيق ولكن تظهر بشدة في التنظيمات كبيرة (1).

فالتنظيم البيروقراطي إذن يقوم على درجة عالية من التخصص الوظيفي و المهني .أي أن الأفراد يتم اختيارهم للمواقع الإدارية مع ملائمة خبراتهم و بناء على نتائج اختبارات تحدد مدى الصلاحية للوظيفة.(2)

ثانيا: هيراركية السلطة

تتضمن التنظيمات كبيرة الحجم العديد من التعقيدات الإدارية الناتجة من ناحية و الحاجة إلى تطبيق التخصص من ناحية أخرى. وهذا التعقيد الإداري يجعل عمليات ,و بالإضافة إلى ذلك تصبح العلاقة بين الرئيس و المرؤوسين -نتيجة لذلك- غير شخصية مما يزيد من صعوبة تقييم كفاءة الأداء للمرؤوسين. زمن ثم يمكن ممارسة المسؤولية الإدارية عن طريق هيراركية من

1- محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن، الإدارة العامة: المبادئ و التطبيق، الإسكندرية :
الدار الجامعية، 2003، 70.

2- سمير عباس مرجع سابق، 25.

السلطة و التي تهئ خطوط و منافذ الاتصال بين الإدارة العليا و بين كل فرد داخل التنظيم بحيث يتمكن خلالها أن يصدر الأوامر و يحصل على المعلومات. (1)

إن البناء الهرمي للسلطة البيروقراطية بما يعنيه من رقابة وإشراف و متا السلطات الأعلى للمستويات الأدنى هو في إطار من تحديد حدود السلطة و المسؤوليات الفردية. (2)

:

في ظل المناخ التنظيمي السابق، و على فرض إمكانية الاستعانة بالكفاءات و المهارات، يصبح من الضروري وجود لوائح و نظم و قواعد تحكم عملية تحديد لخطوط الفاصلة بين مختلف التخصصات و تحدد طرق الأداء الفعال و لتوضيح ذلك، نفترض أن موظف ما يقترح أن يتم أداء الخدمة الحكومية بطريقة معينة، بينما من رأي موظف آخر أن تقدم الخدمة بطريقة أخرى كل حسب تقديره الشخصي .

الوصول إلى الكفاءة المنشودة في ظل التنظيم

(3).

فجميع القواعد و الإجراءات و عمليات الاتصال في المنظمة البيروقراطية توضع في شكل رسمي و مكتوب، و كذلك جميع التصرفات التي تتم داخل المنظمة، فالمستندات و السجلات تمثل في مجموعها كيانا مستقلا عن الأشخاص العاملين في المنظمة. (4)

: القرارات غير الشخصية

تتأثر الكفاءة أيضا عندما تظهر الاعتبارات العاطفية أو الشخصية في القرارات الإدارية، فمثلا عندما يقرر صاحب شركة أن يوسع من نشاطه بإنشاء فرع آخر فيمكن أن يعين ابنه لكي يشرف على هذا الفرع بالرغم من إمكانية عدم توافر

71.

1-محمد سعيد عبد ا

2-سمير عباس، مرجع سبق ذكره، ص25.

3- محمد سعيد عبد الفتاح، ص71.

4-سمير عباس، ص26.

الخبرات اللازمة لشغل هذا المنصب فيه أو توافر بعض الأفراد الأكثر كفاءة لكي يتولوا هذا العمل. فيعد هذا التفكير عاطفي أكثر من التفكير بنجاح هذا المشروع الجديد ، و لهذا فإن التنظيم البيروقراطي إنما يستهدف إلغاء الطابع الشخصي من حيث توزيع الأعمال أو طرق أدائها و حتى تقييم هذا الأداء. (1)

فالعلاقات الوظيفية داخل التنظيم ينتفي فيها العنصر الفردي أو الشخصي فهي علاقات بين مراكز وليست بين أفراد ، هذا النوع من العلاقات بين المراكز الوظيفية يؤدي إلى نوع من التعاون الموضوعي المجرد الذي يساعد على إنجاز المهام الموكلة للمنظمة مما يجعل نمط العمل داخل المنظمة يتسم بالرشاد و البعد عن الأهواء و التفضيلات الشخصية. (2)

: أسباب الأخذ بالنموذج البيروقراطي

لنموذج البيروقراطي مجموعة من الأسباب يمكن أن نجسدها فيما يلي :

1- الأسباب السياسية : " " في كثير من كتاباته إلى ظاهرة البيروقراطية التي انتشرت عبر مختلف أجهزة الحزب محلا نشوء البيروقراطية بالوضع الاقتصادي الذي كان يتخبط فيه الاتحاد السوفياتي وكذلك بانحراف الحزب عن أهدافه الأصلية و انفصاله عن طبقة العمال الذي كان من المفروض أنه لا يمثل إلا طليعتها ، و هكذا زال النشاط الفكري من الحزب بحيث أن قاعدة الديمقراطية المعتمد عليها في النقاش الداخلي قد ألغيت و أصبحت الأجهزة التنفيذية هي التي تسيطر على الحزب و يظهر أنه من البديهي إدراج دراسة الحزب ضمن معالجة ظاهرة البيروقراطية في الجزائر نظرا إلى أنها دولة ذات نهج اشتراكي .

2- الأسباب التاريخية : يمكننا القول أن الإدارة في البلدان النامية قد نشأت في البداية كأداة لتسهيل أعمال و معاملات السلطات الأجنبية و كانت أساسا تعتبر جزءا من الإدارة الاستعمارية و بعد استقلال تلك البلدان وخروج السلطات الاستعمارية

1- محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن ،مرجع سابق،ص71.

2- سمير عباس، مرجع سابق، ص25.

منها بدأت إدارتها تأخذ سمات جديدة بأن تحاول مسايرة التطورات المستجدة لمواجهة الأوضاع الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية المتدهورة ، وبطبيعة الحال قد انعكس ذلك على الأجهزة الإدارية إذ لم تسلم من رواسب نشأتها التاريخية و هي رواسب لى طبيعة الهيكل التنظيمي لتلك الأجهزة و علاقتها بالمواطنين بالإضافة إلى التشريعات التي تنظم عملها. (1)

3- الأسباب الاقتصادية: إن أول من جاء بالتفسير الاقتصادي للبيروقراطية هو السوفييتي " عند تجليه للبيروقراطية السوفياتية في عهد ستالين حيث أنه ن أدخل العامل الاقتصادي في تفسير ظهور البيروقراطية في الإتحاد السوفيياتي حيث يرى أن البيروقراطية التي ترعرعت في عهد "ستالين " تجد جذورها منذ 1917.

إذ أن الثورة الاشتراكية قد أقيمت في بلد لم يصل فيه النمو الاقتصادي إلى المستوى الذي توجد فيه الدول الأوروبية الغربية الأخرى ، وقد أراد الإمبراطور الروسي "نيكولاي الثاني" أن يسد الفارق الموجود بين بلده الذي كان يتخبط في وضعية اقتصادية تجعله آخر بلد من حيث الإنتاج و الوسائل المستعملة ، وقد استنتج الإمبراطور أن النظام الرأسمالي هو الذي يسمح للبلدان الأوروبية تسجيل هذا التقدم. إذن نستنتج من كل هذه الأسباب أن البيروقراطية إنما تهدف إلى إلغاء الطابع الشخصي و تعتمد على اللوائح و النظم اعتقادا بأن هذا السلوك هو الأفضل حيث يمكن للمنظمة من تحقيق أهدافها. (2)

1- غويمي محمد ، زلوطة أيوب ، البيروقراطية الجزائرية بين تضخم الوظيفة، مذكرة لنيل شهادة الليسانس "تخصص إدارة عامة ، قسم العلوم السياسية" جامعة سعيدة، 8.
2- غويمي محمد ، زلوطة أيوب، مرجع سابق ، ص09.

: عيوب النموذج البيروقراطي وطرق التغلب عليها

يتسم النموذج البيروقراطي بمجموعة من الجوانب السلبية أو المظاهر المؤلمة في الإدارة الحكومية التي جعلت المواطنين البيروقراطيين يظهرون تقديسا و إجلالا للقواعد و هذا ما جعلهم لا يتأقلمون مع المشاكل المطلوب حلها.

: عيوب النموذج البيروقراطي

إن مساوئ النموذج البيروقراطي متعددة و لا يمكن حصرها لأن ظروف العمل تختلف من منطقة إلى أخرى و بالتالي يختلف حجم المشاكل.

1- التمسك بحرفية القوانين و اللوائح و التهرب من المسؤولية:

سيادة القانون و تطبيقه بدقة أو عدم الخروج عن الإجراءات المتعارف عليها، تؤدي في معظم الأحيان إلى شل الجهاز الإداري و الامتناع من الأساليب الجامدة التي يعتمد عليها لتقديم الخدمات للمواطن في الوقت الذي يحتاج إلى تلك الخدمة. الحقيقة أن للبيروقراطي الحق في حماية نفسه من العقاب و عدم المخاطرة بمستقبله و لكن المشكل أن جمود القوانين و صعوبة تطبيقها بسبب عدم تشابه الحالات و غموضها في بعض الأحيان، كل ذلك يدفع بالبيروقراطي إلى استغلال هذه النقاط لصالحه و إظهار حرصه على تطبيق القوانين بدقة في حين أنه يستخدمها حسب مزاجه و يقصد إظهار نفوذه و تحكمه في مصير المواطن لأنه يدرك جيدا أن قوة القانون هي امتداد لقوته و تفوقه على الآخرين .

2- التجاوب البطيء مع التغيرات الاجتماعية: إن أكبر مشكلة تواجه الإدارة

المعاصرة في العالم الثالث هي قضية مراجعة القوانين وتحديثها بحيث تتماشى مع التغيرات الاجتماعية و روح العصر، و العجيب في الأمر أن معظم الإدارات لا تفرق بين التغيير الضروري الذي لا بد أن يحضى بموافقة القيادة و يأخذ الصبغة الشرعية ، وعلى هذا فإن مراجعة كبار مسؤولين و المرور بالقنوات الرسمية للوصول إلى الرؤساء وإقناعهم بضرورة التغيير .

3- **ة و الإهمال** : لعل الشيء المدهش في تصرفات بعض البيروقراطيين هو الاهتمام بالأشياء التي تهمهم و يحلوا لهم أن يقوموا بها . أما الاهتمام بالمواطن و تقديم الخدمات إليه في الوقت الذي يحتاج إلى أية وثيقة من الإدارة فلا تؤخذ بعين الاعتبار و الظاهر أن هذا المشكل أخلاقي أكثر مما هو تنظيمي أو وظيفي فالعديد من البيروقراطيين يصرفون أوقاتهم في مكاتبتهم (تماشيا مع القانون) و لكن يعملون ماذا؟ إنهم يتصلون بمعارفهم هاتفيا لحل مشاكلهم بدلا من صرف وقتهم في حل مشاكل المواطنين.

4- **تضخم الجهاز البيروقراطي**: إن ظاهرة توظيف الأفراد و منحهم رواتب منتظمة و تثبيتهم في العمل قد جاءت بنتائج سلبية سواء على مستوى الأداء أو مستوى تباير أموال الشعب بدون مردود، و قد أكد هذه الحقيقة المؤسفة رئيس الجمهورية الجزائرية "الشاذلي بن جديد" في حديث صحفي إلى إحدى المجلات العربية حين قال :
ن أهم أسباب البيروقراطية وجود عدد من الموظفين في مؤسسة أكبر من العدد الذي تتطلبه فعلا التزامات العمل فيها"⁽¹⁾

5- **التحايل على القانون**: إن انتعاش الوساطة و المحاباة في الوظيفة قد حطم جميع المقومات الأساسية للأجهزة البيروقراطية ، و ليست هناك مبالغة إذ قلنا أن التباين في تطبيق القوانين و التسامح بشأن بعض الأفراد و تعقيدها بالنسبة لأفراد آخرين غير محظوظين ، هو الذي يحطم معنويات الناس و يجعلهم يمتعضون من هذا التناقض الموجود في الأجهزة البيروقراطية . فإذا كان من المفروض أن لا يتم توظيف أي إنسان إلا بناء يحصل هو التخلي عن هذه المقاييس السليمة و استبدالها بمقاييس أخرى تتمثل في تبادل الخدمات بين الموظفين بحيث أن كل إنسان واصل يستعين بأقارب و أصدقاء أناس آخرين أمثاله يحتلون مناصب مرموقة على أن تكون

6- إهمال الأساليب العلمية و غياب التنظيم و التخطيط: و هذا بسبب ضعف القيادات الإدارية غير القادرة ،و غير المتخصصة أو غير المؤهلة ،و كذلك انشغالها بالمشاكل اليومية الروتينية و بعدها عن الأهداف المرسومة .

7- تعقيد الإجراءات : عندما تتراكم المشاكل يصعب إيجاد الحلول الملائمة لها، القيود يلتجئ البيروقراطيون إلى القيود التي تحد من كثرة الطلب على الخدمات الممنوحة و التسهيلات التي كانت تقدم في السابق. و البيروقراطيون يعرفون بطبيعة الحال أسرار المهنة التي يحتفظون بها لأنفسهم و لا يصنعون إلا الإجراءات الصعبة التي تخدم أغراضهم و تزيد في نفوذهم و قوتهم اتجاه المواطنين الذين يتعين عليهم احترام القوانين و التماشي مع ما جاء فيها.

8- تعدد مستويات التنظيمات الإدارية: زاد في تفاقم أزمة البيروقراطية حيث صعوبة الاتصالات بين المسؤولين في القمة و القاعدة قد ينتج عنها البطيء في اتخاذ القرارات و تحريف المعلومات و تضليل المسؤولين التوجيهات غير سليمة و لا تخدم الصالح العام.

9- هجرة الكفاءات من القطاع العام بسبب : أصبحت هذه الظاهرة بمثابة كابوس يخيف كل مؤسسة لأن تصميم القادة الأكفاء على الانتقال من قطاع إلى آخر معناه انهيار المعنويات و انخفاض مست (1)

على مشاكل البيروقراطية :

سنحاول في هذا المطلب اقتراح الطرق و الأساليب التي يمكن أن تساعد على التغلب على مثل هذه المشاكل و هي الطرق الحديثة في الإدارة العامة.

1- خدمة المواطنين : يجب أن تعكس الطريقة التي يعامل بها الموظف العام مع المواطنين الشعور بالاحترام و الاهتمام والرغبة في خدمتهم في ظل القانون و سياسة الحكومة إلا أنه من الصعب تعديل سلوك الإداريين و الموظفين العموميين و ذلك

لصعوبة تدعيم الاتصال بين الموظف العام و الموظف العادي و يسود الشعور بعدم المسؤولية إذ يفكرون بعقلية النظام ، السيادة و يؤدون الخدمات على أساس أنها تفضل بدلا من اعتبارها جزءا من واجبهم و مسؤوليتهم .و لذلك يجب شرح السياسات و الإجراءات التي تحددها الإدارات عن طريق وسائل الإعلام للتقليل من الاصطدام الذي ينشأ بين المواطنين و الموظفين.

2- **القانونية و النزاهة و عدم التحيز:** يجب أن تتماشى القرارات التي يتخذها الموظف العام مع القوانين و مع سياسات الحكومة.و يختلف النطاق الذي ينظم فيه القانون القرارات الإدارية من دولة إلى أخرى ، وتعدد هذه القوانين قد يسبب اللبس لذلك يجب أن تكون التعليمات سهلة الفهم و غير معقدة بسبب الإجراء، و أن يتصف الموظف العام بالنزاهة و أن يكون غير متحيز في تعامله مع الجمهور كما يجب أن يتصرف بالطريقة نفسها في جميع الحالات التي تعرض عليه

3- : يجب أن تسمح الطرق الإدارية بتحقيق السرعة و الانجاز الاقتصادي للعمل الإداري حيث يعتبر هذا الأخير هو المطلوب عند المواطن و

يستطيع كبار الإداريين في الأجهزة الحكومية أن يفعلوا الكثير بقصد أن يتم العمل في الحكومة بسرعة و دون أي روتين أو تعقيد و يمكن تحقيق ذلك :إعطاء التعليمات المحددة للمساعدين بحيث يمكن اتخاذ القرارات و ينجز العمل العادي الروتيني في المستويات الدنيا دون الرجوع إلى كبار الإداريين⁽¹⁾

4- : ان الحاجة إلى السهولة و البساطة و الوضوح هي حاجة أكيدة و بصفة خاصة بصدد النماذج المستخدم .وإن النموذج المصمم بطريقة سليمة يعتبر من أحسن أدوات الإدارة – فهو بالقطع له هدف و يجب أن يكون متمشيا مع العمل الذي يستخدم فيه، ولقد تمكنت الكثير من الإدارات من تحقيق الخدمة على

طريقة نمطية النماذج و قد يتطلب الأمر من الإدارات الحكومية أن تراجع هذه النماذج

5- العمل الكتابي و التسجيل و الأرشيف: إن المنظم هو القلب النابض للإجراءات الموضوعية التي تمكن من تنفيذ العمل بطريقة سريعة و اقتصادية حيث تعتبر النماذج، التقارير، المذكرات، السجلات، ذات أهمية و السبب هو تسجيل وكتابة الحكومة، و أي عمل مكتبي يقع تحت واحد من هذه المراحل:

- الحركة و هذا يتضمن تدفق الأوراق و المستندات من شخص أو مكتب لآخر كم الرقابة على التسجيل .

- التداول و هذا يتضمن التسجيل و التبويب و الكتابة على الآلة الكاتبة .

- التصرف و هو التعامل مع كل ما تتضمنه هذه الأوراق .

- الحفظ إما في انتظار الترف في هذه الأوراق أو حفظها بعد الانتهاء من اتخاذ قرار بشأنها .

و إذا اعتمدت الإدارات على طرق و أدوات حديثة فإنها ستحتاج إلى مهارات فنية عالية يجب عليها التأكد أولاً من توفرها لأن ذلك يعد في مصلحة منجزات العمل⁽¹⁾.

6- : من الطرق المفيدة التي أمكن استخدامها في بغض الإدارات

الحكومية بقصد تحسين الطرق و الأساليب الإدارية هي نظام المقترحات. و يمكن تطبيق هذا النظام بالشكل الآتي : يخصص اثنان أو ثلاثة من كبار الموظفين في كل إدارة لفحص المقترحات مع تخصيص ميزانية الصرف، مكافآت شرفية لأصحاب . و هذا يشجع الموظفين على التقدم بمقترحات التي قد تؤدي إلى

التحسين في الطرق و الأساليب الإدارية و يقصد بهذا النظام تشجيع الموظفين على التفكير المستمر بقصد تحسين العمل و لإشعارهم بالمشاركة في العمل وفي التنظيم.

¹ محمد سعيد عبد الفتاح و محمد فريد الصحن، مرجع سابق، ص 94 95.

7- الإدارات المركزية للتنظيم: يمكن الوصول إلى التنظيم المثالي إذا اهتمت الإدارات الحكومية بوضع خطة سليمة للعمل الإداري و لا يمكن الوصول إلى هذا إلا إذا وجدت إدارة مركزية يطلق عليها الإدارة المركزية للتنظيم تعمل بقصد دراسة تحسينه.

و يعمل جهاز التنظيم في خدمة جميع الوزارات و الإدارات و كذلك المشروعات العامة و تتمثل مهمته في الحصر و التحليل و التقدم بالتوصيات بل بعض المشاكل التنظيمية و الإدارية أو العمليات الجارية إلى الإدارات المختلفة و يمكن أن يمتد نشاطه لكي يقوم بالدراسات و يقترح التشريعات و مثال ذلك توزيع المهام على الوزارات ،إنشاء إدارات جديدة و إذ قام هذا الجهاز على المستوى المركزي أو على مستوى الإدارات المختلفة فإنه لا يحمل عن الإدارات الحكومية مسؤوليتها في القيام بالتقييم المستمر للهيكلة الإداري و الأساليب و الإجراءات الـ .

و مهما يكن فإن عمل أجهزة التنظيم هو حاجة لمسايرة التغيرات السريعة الاقتصادية الاجتماعية .

إن دراسة النظرية البيروقراطية يتطلب التدقيق حولها ،فقد انطلقنا من استعراضنا إلى بعض التعاريف اللغوية و الاصطلاحية و إلى التعاريف السياسية و الإدارية و الاقتصادية و بعدها تطرقنا إلى بروز المصطلح و ذلك حسب رأي كل مفكر و هذا يعود إلى كل و بيئته و إيديولوجيته حيث ركزنا في طرحنا هذا على عالم الاجتماع "ماكس فيبر" هو رائد هذه النظرية و بعد أن عرفنا كيف برز هذا المصطلح تطرقنا إلى المبحث الثاني لكي ننسق بين المبحثين أضفنا مميزات النموذج البيروقراطي و

فوجدنا أنها تختلف منها السياسية و التاريخية و الاقتصادية

وحتى يكون هناك ربط بين المبحثين السابقين انتقلنا إلى عيوب النموذج البيروقراطي وهي متعددة و لا يمكن حصرها منها التمسك بحرفية القوانين و التجاوب البطيء مع التغيرات الاجتماعية

ثم من خلال هذه المشاكل توصلنا إلى طرق التغلب عليها و هي طرق حديثة في الإدارة العامة أهمها خدمة المواطنين،الاقتصاد و السرعة.

دراسة مشاركة الجهاز البيروقراطي في صنع و تنفيذ السياسة العامة :

تمهيد

يعالج هذا الفصل الإطار المفاهيمي للسياسة العامة، الذي ينطوي على مختلف مفاهيم السياسة العامة و تحديد خصائصها و مراحل صنع تلك السياسة إضافة إلى تحليل علاقة الجهاز البيروقراطي بالسياسة العامة،

: السياسة العامة مقارنة مفاهيمية

: مفهوم السياسة العامة

يعتبر تحديد مفهوم أي مصطلح أو ماهيته في أي حقل في العلوم الاجتماعية معضلة رئيسية يعاني منها الباحثون في حقل العلوم السياسية، باعتبار هذا العلم حديث النشأة من الناحية العلمية و التجريبية، فقد تضافرت جهود المفكرين و الباحثين السياسيين في تحديد مفهوم السياسة العامة، ويمكن عرض ذلك في ما يلي:

: تعريف السياسة العامة:

إن ما هو معروف أن المواطن على احتكاك مستمر بالحكومة و يأتي هذا الاحتكاك من خلال تصريحات **Action statement**، تسمى هذه الأخيرة بالسياسة العامة.¹

وتحضى دراسة السياسات العامة بأهمية بالغة، تبلورت من خلالها الدراسات والتعريفات
1- تعريف السياسة العامة لغة:

تشير كلمة **Policy** **Lang man** إلى الخطة أو منهج العمل المستخدم في توجيه الأمور من جانب الأحزاب، الحكومة، شركات الأعمال²

وتعرفها الموسوعة الدولية للعلوم الاجتماعية بأنها مجموعة من الأهداف تصاحبها مجموعة من القرارات أو البرامج الأساسية تحدد كيف تضع الأهداف وكيف يمكن تنفيذها³

و يمكن الإشارة هنا إلى الخلط بين مصطلح السياسات **Politics** و مصطلح السياسة **Policy**، فالأولى تنصرف إلى المخرجات أو القرارات الحكومية، بينما تشير الثانية إلى إدارة الشيء و هي مأخوذة من كلمة (ساس، يسوس)

¹ – Melvin J.Dubnick and Banbana A.Bardes-thinking about policy- Aproblem-solving approach (new york : john wely and sous 1983) p 24.

² - Lang man active Dictionary p. 461.

³ - إبراهيم محمود ، مفهوم السياسات العامة ،مجلة الديمقراطية، شتاء 2001 .258

2- تعريف السياسة العامة اصطلاحا:

هناك تعاريف متعددة ومتباينة لمفهوم السياسة العامة وهذا راجع إلى اختلاف زوايا النظر والمنطلقات الفكرية وعلى هذا الأساس تم تقسيم تعاريف السياسة العامة إلى مجموعة من المنظورات التي تعكس اتجاه كل باحث واهم هذه المنظورات :

-السياسة العامة من منظور ممارسة القوة power :

ة التي يختص بها شخص ما للتأثير على الأفراد والجماعات والقرارات ومجريات الأمور ومن هذا المنطلق

مارك ليندنبيرك وبنيامين كروسبي- السياسة العامة أنها"عملية الأخذ والجذب والمساومات بطريقة نظامية تحضى بميزات دينامية متحركة للمبادلة والتعبير عن ماذا أريد؟وكيف يمكن أن أحصل عليه؟

-ويعرفها هارولد لا سويل (من يحوز على ماذا؟متى؟وكيف؟)

"أنها نشاطات تتعلق بتوزيع المكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية والوظائف بفعل ممارسة القوة والنفوذ من قبل المستحوزين على مصادر القوة.¹

-السياسة العامة من منظور تحليل النظام :

يمثل مفهوم النظام وحدة كلية مؤلفة من مجموعة أجزاء فرعية تشكل فيما بينها نسقا من العلاقات المتبادلة، ويشكل هذا المنظور اهتماما عند" دافيد أستون "وبالتالي فإنه ينظر إلى السياسة العامة ويعرفها "توزيع القيم والحاجات المادية والمعنوية في المجتمع عملية تفاعلية بين المدخلات(مطالب الأفراد أو دعمهم) (، التغذية الرجعية)².

-عرفها " من خلال المنظور الحكومي هي تقدير أو اختيار حكومي للفعل أو ل، إذ هي توضيح لماهية و أفكار الحكومة و عملية لضبط الصراع بين المجتمع و

¹ - Harold Lasswell , politics :Who get's what, when , who (new york) meridian Books 1950, pp 13.15.

² -كمال المنوفي ، مقدمة في مناهج و طرق البحث في علم السياسة ، القاهرة وكالة المطبوعات 2006 35.

أعضاء التنظيم ،وهي عملية تضبط السلوك و بيروقراطيات التنظيم و توزيع المنافع و تحصيل الضرائب و غير ذلك ¹.

"جيمس أندرسون" فيعرفها بأنها برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي و جماعي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع ما ².

ووفقا لهذا فقد عرفت السياسة العامة بأنها علم دراسة الحكومة و السلوك السياسي

- أما عن الكتاب العرب فقد قدموا تعريفات للسياسة العامة أيضا و نذكر منهم "خيري عبد" الذي عرفها على أنها تلك العمليات و الإجراءات السياسية و غير السياسية التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول إلى تعريف المشكلة و التعرف على بدائل حلها و أسس المفاضلة بينها تمهيدا لاختيار البديل الذي يقترح إقراره في شكل سياسة عامة ملزمة ³.

و السياسة العامة هي تلك العمليات التي تطورها الأجهزة الحكومية من خلال مسؤولياتها علما أن بعض القوى غير الحكومية أو غير الرسمية قد تسهم أو تؤثر في رسم وتطوير بعض السياسات العامة و تستمد خصوصياتها من كونها متخذة من طرف السلطات المخولة (من جانب النظام السياسي)

¹- تامر كامل محمد الخزرجي ، النظم السياسية الحديثة و السياسات العامة ، عمان ، دار ميطاوي 2004 328 .

²- عامر الكبيسي () ، صنع السياسات العامة ، عمان ، دار المنيرة للنشر و التوزيع، 1999. 15.

³- عامر الكبيسي ، مرجع 15.

:خصائص و مراحل السياسة

- خصائص السياسة العامة

فيما يخص خصائص السياسة العامة فإنها توضح غموض التعاريف و نذكر من هذه :

1-السياسة العامة ذات سلطة شرعية:حيث بمجرد إقرار سياسة عامة معينة من قبل صانعيها لا بد من إصدار قانون بشأنها أو مرسوم.

2-السياسة العامة تشمل البرامج و الأفعال التي تقوم بها مؤسسات الحكومة و تصدر بشأنها¹.

3-السياسة العامة تحتوي على أسلوب معين من الإجراءات الحكومية التي ينفذها أشخاص رسميون و تتم في إطار تنظيمي محدد له صفة دستورية قانونية و هذا ما يميزها عن السياسات غير الحكومية مثل سياسات ا².

4-السياسة العامة قد تكون ايجابية أو سلبية في صياغتها فهي قد تأمر بالتصرف باتجاه معين، أو قد تنهي التصرفات الغير مرغوبة ،أو قد يعد سكوتها أو عدم التزامها بالتصرف إزاء ظواهر معينة بمثابة توجه فالحكومة قد تتبنى مثلا :سياسة عدم التدخل أو رفع اليد إزاء ظاهرة معينة أو في ميدان ما.³

5-السياسة العامة هي توازن بين الفئات و الجماعات المصلحية لأنها خلاصة التفاعلات المختلفة داخل البيئة من أحزاب وجماعات مصالح و نقابات مما يجعلها محلا للصراع والمنافسة و المساومة بغية تحقيق أكبر قدر من المكاسب لصالح فئة .

6-السياسة العامة تمتاز بالاستمرارية :بمعنى لا يقوم صانعو السياسة بإعداد برامج جديدة تماما و إنما يكتفون بإدخال تعديلات جزئية على ما هو مطبق من سياسات و برامج.⁴

¹ - محمد زاهي بشير المغيري () ، السياسة المقارنة إطار نظري ، بنغازي ، منشورات جامعة غار يونس ، 1996 ، 272.

² - محمد موفق حديد ، الإدارة العامة و هيكله الأجهزة و صنع السياسات و تنفيذ البرامج الحكومية ، عمان ، 2007 ، 18.

³ - الكبيسي ، مرجع سابق ، ص 16.

⁴ - أحمد مصطفى الحسين ، تحليل السياسات - مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية - ، مطابع البيان التجارية ، 2002 ، 21.

7- السياسة العامة تعكس ما يسمى بالجدوى السياسية: أي انه لا بد من تقييم السياسة العامة ل المباشرة في تنفيذها ، وذلك بطرح تساؤلات حول النتائج و الأهداف المرجوة من قبل تلك السياسات.¹

ومن خصائصها أيضا :

- 1- أنها تسعى لبناء الدولة وتحقيق سيادتها في دائرة اختصاصها.
- 2- تحقيق التنمية المستدامة* واستغلال الإمكانيات لتلبية الحاجات والمتطلبات الإنسانية
- 3- تحقيق التكامل بين مختلف الأنساق السياسية والاجتماعية والثقافية المحددة لهوية الدولة ومقوماتها.

- مراحل صنع السياسة:

إن عملية صنع السياسة العامة هي عملية في غاية الأهمية وتمتاز بالدقة و التعقيد لذا فإنها تمر بعدة خطوات أو مراحل سيتم توضيحها في ما يلي:

: تحديد المشكلة Problème identification

✓ - تعريف مشاكل السياسة العامة: يمكن تعريف المشكلة بأنها ترتبط بقضية أو موقف عين ، أو حاجات مطلوبة ، و بالتالي هي ظاهرة محددة لها وبالتالي هي ظاهرة محددة لها أغراضها وأثارها ، والمشاكل العامة هي التي تمس شريحة واسعة من المجتمع وتثير انتباه الحكومة ، مثل: التلوث البيئي، انخفاض الدخل، الفقر..... لذا فالمشكلة العامة هي التي تدفع صناع السياسة العامة للتحرك بسرعة لانها تمثل مجموعة المطالب والحاجات التي يجب الاستجابة لها.²

✓ - خطوات تحليل المشكلة: تتم عملية تحليل المشاكل بخطوات عدة هي:

- تعريف المشكلة وتمييزها
- تحليل المشكلة من خلال معرفة أسبابها و أهدافها
-

¹- سلوى شعراوي جمعة ، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي ، القاهرة ، مركز دراسات و 2002.

*- التنمية المستدامة Développement: هي سياسة أو عملية تغيير تلجأ إليها الدول لكي تتخلص من التبعية عن طريق استغلال الموارد و الإمكانيات المتاحة و القضاء على معوقات مواكبة التطور .
²- حسن أبشر الطيب ، الدولة العصرية دولة مؤسسات ، القاهرة ، الدار الثقافية ، 2000 ، 25.

- تقييم الحلول حسب المعايير اللائمة و تشمل المهارات المطلوبة (الموارد المالية والبشرية، التكلفة، المخاطر ومراعاة البيئة والقيم).
- تحديد الخيار الأفضل.
- وضع خطة للتنفيذ .
- المتابعة و التقييم.¹

ثانيا: بلورة و صياغة السياسة العامة Policy formulation

بعد تحديد المشاكل ووضعها على *الأجندة السياسية، لا بد للحكومة من بلورة السياسات و الأفكار الممكن للتعامل مع المشاكل ذات الأولوية و هذه العملية تأتي محصلة لتفاعل عوامل عدة منها : الاقتصادية والسياسية و الاجتماعية.²

تبنى و إقرار السياسات : Policy legitimization

يتم في هذه المرحلة اتخاذ قرار أو إصدار تشريع أو قانون تجسد فيه الأهداف المراد بلوغها و يشمل هذا تبني مقترحات ذاتها أو تعديلها أو رفض أو قبول بديل آخر ،هذا يعني أن هذه المرحلة لا تكتفي باختيار أو تفضيل بديل ،بل اختيار قرار حول هذا البديل ،وهذا القرار يمر بمراحل عديدة حيث تقدم في البداية على شكل مشاريع قوانين للسلطة التشريعية ،حيث تتسلمها الأمانة العامة لمجلس الأمة أو مجلس النواب حسب الاختصاص في كل دولة ،ثم إلى لجنة قانونية تعد تقرير بشأن المشروع لوضع اللمسات الأخيرة عليه ،ليقدم بعدها إلى المجلس مجتمعا للتصويت عليه و في حالة قبوله يرفع إلى رئيس الدولة للمصادقة عليه

¹- محمد القاسم القريوتي ، رسم و تنفيذ و تقييم و تحليل السياسات العامة ،الكويت ، ردمك ،2006 ، 216-217.

²- كمال المنوفي ،السياسة العامة و أداء النظام السياسي في تحليل السياسة العامة – قضايا نظرية و منهجية ، القاهرة ، مركز البحوث و ال 1988 28.

لينشر فيما بعد في *الجريدة الرسمية، ليصبح ساري المفعول ،بعد اجل محدد.¹

: مرحلة تنفيذ السياسة

بعد انتهاء مرحلة تبني السياسة تصبح المقترحات مؤهلة ليطلق عليها اسم سياسة عامة و تعتبر عملية تنفيذ السياسة استمرارا لمختلف العمليات السابقة والتي ينتقل العمل فيها إلى السلطة التنفيذية حيث تتمتع بسلطات واسعة أثناء التنفيذ و ذلك لحيازتها على الخبرة اللازمة و الثقة و التجربة في كافة الميادين ،مما يعطيها الحق في إصدار التعليمات اللازمة بتفاصيل تنفيذ السياسة العامة .

و الواقع يؤكد أن تنفيذ السياسة العامة يتم في ظروف مختلفة تغلب عليها قلة الإمكانيات اللازمة لتجسيد السياسات التي قررتها القيادة العليا .

:مرحلة تقويم السياسات العامة

السياسة العامة لا تكون فعالة بعد الانتهاء من إعدادها و تنفيذها بل لا بد أن يصاحب ذلك عملية التقويم

() **لتقويم** :عرفه هاتري ،عملية منظمة تستهدف تقييم النشاطات الحكومية حتى تقدم معلومات متكاملة عن الآثار القريبة و البعيدة المدى للبرامج الحكومية .

و يعرفه وليام دان، التقييم يرتبط بتطبيق بعض المقاييس و القيم على نتائج السياسات العامة و البرامج المعبر عنها فهو مصطلح مرادف للثمين و القياس و التقدير.

() الخطوات المنهجية المصاحبة للتقويم :

- تقويم عملية صنع السياسة العامة :يدور هدف التقويم هنا حول مدى فاعلية و كفاءة عملية صنع السياسة العامة و ذلك بتوفير معلومات على آثار المقترحات و الهدف منه الحكم على مدى التزام الجهاز التنفيذي بإتباع الخطط و البرامج و
- تقويم آثار السياسة العامة:و يعنى هذا النوع من التقويم بمعرفة مدى فاعلية السياسة العامة و مدى تحقيقها للنتائج المسطر .

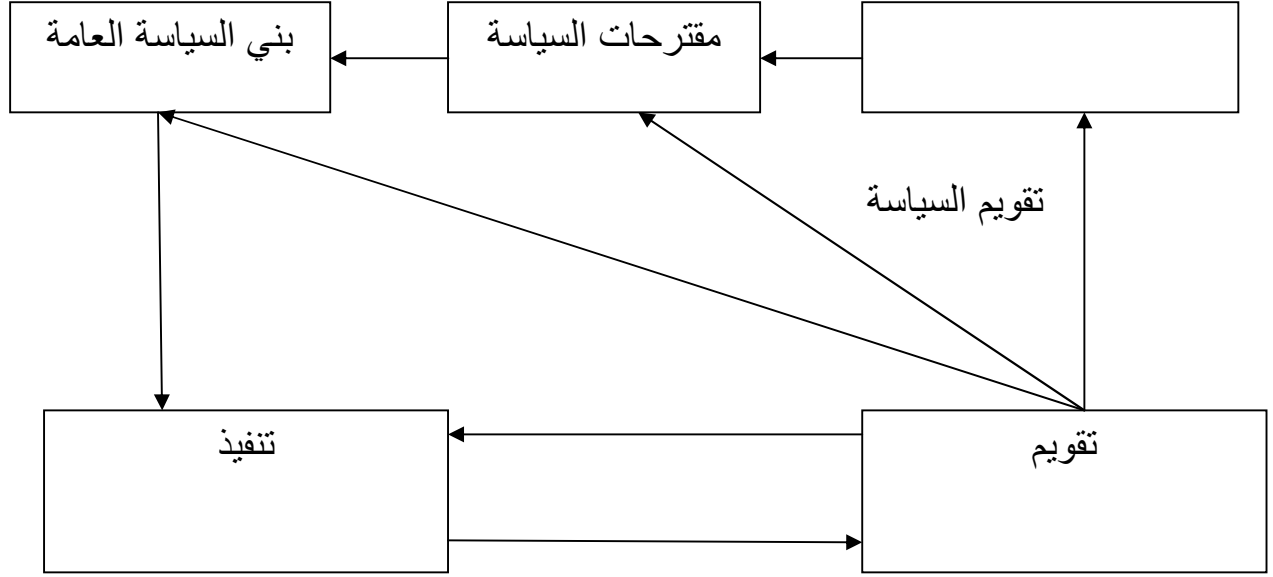
¹ - محمد القاسم القريوتي ، مرجع سابق ،ص ص 256- 260.

*- الجريدة الرسمية :اسم يطلق على الدورية التي تنشر فيها الدولة المراسيم و القوانين التي تصدر عن رئيس الدولة أو مجلس الوزراء كل حسب اختصاصه- و يعتبر النشر شرطا لصلاحيه القانون-
تتضمن القوانين مادة أخيرة تنص على أنه يعمل بالقانون أ القرار بدءا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

دراسة مشاركة الجهاز البيروقراطي في صنع و تنفيذ السياسة :

- و من هذا فعلمية التقويم تعد مرحلة هامة في جميع مراحل السياسة العامة لان السياسة العامة تستطيع من خلالها أن تتجنب مختلف الصعوبات خاصة أثناء تنفيذها.¹

يمثل
تقويم السياسة
تنفيذ السياسة
جديدة.²
بداية ظهور



السياسة :01

السيد : " القومية السياسية " .
السياسة 11 2007 .

¹ -محمد القاسم القريوتي ، مرجع سابق ، ص 130 .

² - السيد : " القومية السياسية " .
السياسة 11 2007 .11

: دراسة أداء الجهاز البيروقراطي في صنع و تنفيذ السياسة العامة

إن مسألة مشاركة الجهاز البيروقراطي (الجهاز الإداري للدولة) في عملية صنع السياسات العامة هو موضوع إشكالية حقيقية أثارت مناقشات حادة و استدعت جدالات واسعة، و عليه سوف نتناول هذه المسألة في مطلبين بدءا بالتطور التاريخي للعلاقة بين الأجهزة البيروقراطية والسياسة العامة هذا في المطلب الأول، ثم مراحل الجهاز البيروقراطي في صنع و تنفيذ السياسة العامة (أي الخطوات التي يتبناها الجهاز البيروقراطي أثناء صنعه للسياسة العامة) وهذا ما سنعرضه في المطلب الثاني.

:تطور العلاقة بين الجهاز البيروقراطي و السياسة العامة

روبرت جوليمبوسكي على تحديد خمس فترات توضح تطور علاقة الإدارة الحكومية و السياسة العامة هذه الفترات سوف نوجزها في مرحلتين كالآتي :

(1887-1926)

السياسات العامة ففي هذه المرحلة كانت الحكومة تقوم بوظائف تتعلق برسم السياسات العامة و تؤدي أيضا وظائف إدارية تتعلق بتنفيذ و تطبيق التشريعات و نلاحظ هنا أن نقطة انطلاق هذا الاتجاه الفكري يعود في الأصل إلى مبدأ الفصل بين السلطات و هذا الفصل بين الإدارة العامة و السياسة الحكومية أي أن الأولى ينحصر دورها الأساسي في (السياسات أو التشريعات تصبح مطبقة في ارض الواقع وتصبح حقيقة ملموسة) الثانية فتستمد وجودها من القيم (السياسات في أصلها هي عبارة عن قيم و مبادئ و نماذج غير مطبقة)¹

لكن الفصل بين الحقائق و القيم أمر صعب إن لم نقل مستحيل لان الحقائق تستمد وجودها من القيم .

لمرحلة الثانية شهدت هذه المرحلة انتعاش المبادئ الفكرية للإدارة العامة في إطار حقل السياسات العامة و في هذه الفترة تطورت الدراسات الإدارية حيث البحث عن أساليب أكثر كفاية في تأدية الأعمال الإدارية و تنفيذ السياسات العامة هنا ظهرت محاولة تطوير

التنفيذ من خلال تبني مبادئ علمية ناجحة لعلاج المنظمات الإدارية لتنسيق بينها لدعم عنصر الكفاية كما تميزت هذه المرحلة بظهور مفكرين عملوا على انتقاد المساعي الداعية للفصل بين الإدارة البيروقراطية و السياسات العامة و حجتهم في ذلك أن الأجهزة البيروقراطية تساهم بعدة طرق سواء مباشرة أو غير مباشرة في وضع و رسم السياسة العامة كما سعى باحثو هذه المرحلة إلى زيادة الروابط الوثيقة بين الإدارة العامة الحكومية و السياسات العامة كونهما مرتبطتان بالتلازم و البحث عن مواضيع مشتركة بينهما و

العمل على تجاهل المواضيع المتعلقة بإدارة الأعمال و ساعد في ذلك استخدام منهج دراسة () والمنهج المقارن (أي المقارنة بين المواضيع) و قد تبلورت هذه المساعي في بروز علم إدارة عامة.

اتسمت هذه المرحلة بدراسة مواضيع محددة مثل البيروقراطية والسياسة استمرت في الظهور بالدوريات السياسية المتخصصة.

مراحل الجهاز البيروقراطي في صنع وتنفيذ السياسة العامة

يتلخص دور الجهاز البيروقراطي في الأدوار التي يلعبها في صنع السياسة العامة إذ يظهر الدور الفعال للبيروقراطية الحكومية أثناء صياغة المشاكل المجتمعية وتطويرها إلي سياسات عملية من خلال عدة مراحل وهي :

التعريف بالمشاكل: في هذه المرحلة يقوم الجهاز البيروقراطي بدور رئيسي يتمثل في اختيار المشاكل ثم لفت انتباه المسؤولين إلى تلك القضايا من أجل معالجتها عليه فان من يتولى تحديد المشاكل الرئيسية و التعريف بها هو الذي يقرر طبيعة الموضوعات التي يتبناها القادة السياسيين أما المواضيع التي يتجاهلها الجهاز البيروقراطي ففي غالب الأحيان يكون مصيرها التعاضي والاحتفاظ بملفاتها في أدراج المكاتب .

المرحلة الثانية : صياغة القرار : بعد التعريف بـ

اختيار المنهج الذي ينبغي إتباعه للوصول إلى الهدف و في هذه المرحلة بالذات تتحدد المعالم الرئيسية لأية خطة و يتقرر نوع الحل للمشكلة المطروحة.

: عرض الموضوع على السلطات العليا للموافقة عليه

تعتبر هذه المرحلة من أدق المراحل في هذه العملية لأن البيروقراطيين يعرفون جيدا قوانين اللعبة فبصفتهم أصحاب التنفيذ يتولون تحديد جميع الإجراءات التطبيقية التي يتوقف عليها مصير المشروع بعد الموافقة عليه من طرف القيادة السياسية و السلطة التشريعية.

: تنفيذ القوانين

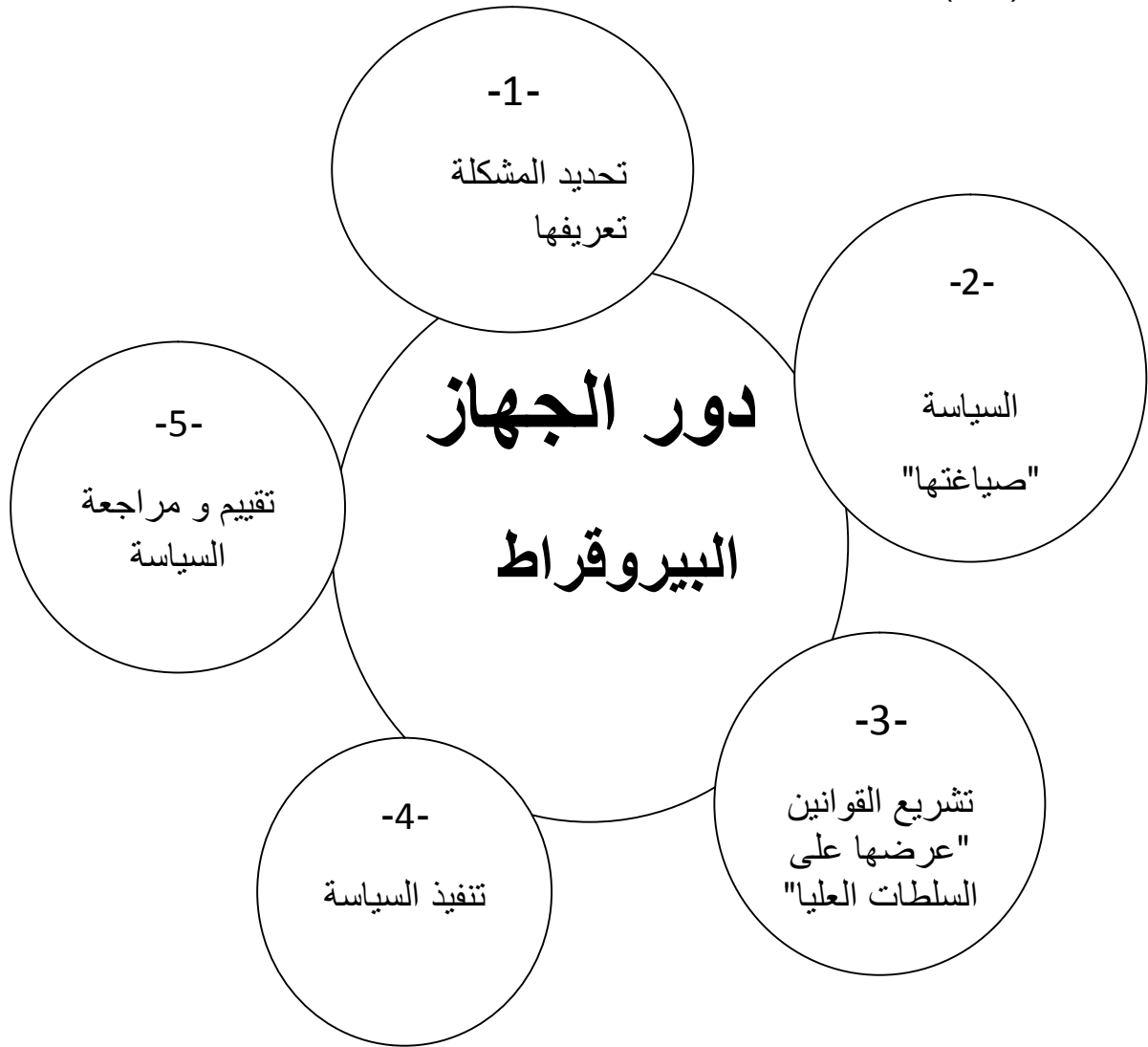
بعدها تتحرر و تتبلور البدائل المقترحة إلى قوانين و تعليمات رسمية رامية، يطبقها الجهاز البيروقراطي و يعمل لتحقيق الأهداف المرسومة حيث يسهل تنفيذ السياسات التي تخدم مصالحه أما السياسات التي لا تتوقف و تتلاءم مع مصالح الجهاز البيروقراطي فيعمل هذا الأخير على عرقلتها.

: تقويم ومراجعة القوانين

في هذه المرحلة يأتي دور المراقبة و المتابعة بحيث يسعى البيروقراطيين للملائمة بين النظريات و ما يجري في الواقع العملي فإن وجدوا ثغرات في القوانين فان يسارعون في إدخال التعديلات الهامة التي تساعدهم على تصحيح الأخطاء التي وقعوا فيها و يصححوا

و النموذج الآتي يوضح مراحل صنع السياسة العامة و الذي سوف نحاول مطابقتة مع مراحل الجهاز البيروقراطي في صنع السياسة العامة

(02)



2- العمليات و الأنشطة الوظيفية في صنع السياسة العامة

: آليات و بيئة الجهاز البيروقراطي في صنع و تنفيذ السياسة العامة

: آليات الجهاز البيروقراطي في صنع و تنفيذ السياسة العامة

يساهم الجهاز البيروقراطي في صنع و تنفيذ السياسة العامة بطريقتين إحداها مباشرة و الأخرى غير مباشرة.

1- الطريقة : تتمثل طريقة الجهاز البيروقراطي في صنع و تنفيذ السياسة العامة

● الخدمات الاستشارية : يقوم الجهاز البيروقراطي في بعض الأحيان باقتراح سياسات معينة أو مشروعات قوانين على الهيئة التشريعية حيث إن بعض السياسات العامة يستوجب النظر فيها لعدم مطابقتها لأرض الواقع وقد تنقيد هذه السياسات بدوائر محصورة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية إلا أن الاحتكاك المباشر للجهاز البيروقراطي يتيح له فرصة اكبر للتدخل في وضعها من خلال تقديم بعض الحلول و الاستشارات الفنية المتعلقة بها و في غالب الأحيان و فيما يخص الا المجالس التشريعية إلى تشكيل لجان استشارية تضم في الغالب فنيين و خبراء عاملين بالجهاز البيروقراطي¹ لاقتراح الأفكار الخاصة بتلك السياسات باعتبار أن تشكيل هذه اللجان هو المصدر الوحيد لرصد الأفكار و البحث عن الحلول المناسبة و السياسات الرشيدة.

● الية بتعديل أو تغيير السياسات العامة بناء على استقبال الجهاز البيروقراطي و دراسته للمعلومات المعبرة عن ردود فعل المواطنين أي توجهات هذه السياسات و مقدار نجاحها أو فشلها في تحقيق أهدافه أو هذه الردود هي ما تسمى بالتغذية الرجعية² و تساهم هذه العملية في حل المشاكل المجتمعية المعقدة حيث يحتم هذا التعقد التعامل مع الأجهزة البيروقراطية للحصول على الخبرات الفنية و الإدارية بهدف تعديل بعض السياسات و الوصول إلى سياسات أكثر فاعلية و أكثر تماشياً مع

● وقد يتم التفويض للجهاز البيروقراطي بالصلاحيات السياسية من و تعديل بعض السياسات من اجل مواجهة مشاكل المجتمعية و في غالب الأحيان تسعى الأجهزة البيروقراطية غالى توفير الأجواء المناسبة لذوي الخبرة و التجربة داخل البيئة المحيطة ليدلوا بما لديهم بشؤون قضايا السياسات العامة الفنية و المهنية و الضغوطات تأثير في معظم القرارات و السياسات لذلك يسعى الجهاز البيروقراطي في مطالبته للتعديل أو التغيير في منحى السياسة العامة غالباً

إلى جمع كل الاعتبارات التي تدخل في دائرة البيئة المحيطة (الجماهير، جماعات
(....)

2- الطريقة الغي : وقد شارك الجهاز البيروقراطي في صنع السياسة العامة

بطريقة غير مباشرة أو خفية من خلال : المعلومات و الرقابة بتوجيه السياسة العامة
أثناء عملية وضعها و رسمها بسبب حيازته و احتكاره للمعلومات المتعلقة بالقضايا
الأمر الذي يجعل منه المصدر الأول و الأساسي للكثير من المعلومات التي يحرص
على تقديمها¹ و بما انه الجهاز الذي يمثل نواة الاتصال بين الجماهير و المجلس
التشريعي يجعله هذا الوضع في موقف أفضل من حيث الحكم على مدى مطابقة
السياسة العامة التي يتم إقرارها لأنه هو الأدرى بمجريات الأمور و في اغلب
الأحيان فئن تعديل و تغيير سياسة ما يكون مصدرها الجهاز البيروقراطي²

● وقد تستخدم الأجهزة البيروقراطية كأجهزة رقابة على عمليات السياسة العامة
باعتبارها مصدرا مهما للعديد من السياسات ففي أمريكا و انجلترا مثلا لا تكتفي هذه
الأجهزة بمجرد تقديم المقترحات بل تحرص على كسب التأييد عبر القنوات الرسمية
للتصديق عليها وتسعى لجمع دعم الجماعات الضاغطة و توجيههم للضغط على
المشرعين من اجل توجيه عملية وضع السياسة العامة.

● تتأثر الأجهزة البيروقراطية أثناء صنعها للقرارات باعتبارات سياسية و اقتصادية و
برغبة في الحفاظ على نفوذها و قوتها فمثلا إدارة التجارة تتردد في رسم سياسة
تتعارض جذريا مع مصالح ذوي الأعمال الخالصة³ فأثناء صنع السياسة العامة
يجب العودة إلى تجميع المعلومات الخاصة بهذه السياسة من اجل عملية تحويلها بما
يخدم و يحقق اكبر المصالح توجيه السياسة العامة أثناء عملية تنفيذها كما هو
وف أن الجهاز البيروقراطي هو الجهاز المكلف بتنفيذ السياسات العامة و أثناء
قيامه بهذه الوظيفة يعمل على توجيه السياسة العامة.

● تمكن السلطة الممنوحة في بعض الأحيان للجهاز البيروقراطي من إعداد اللوائح
التنفيذية المتعلقة بسياسات العامة و الأساليب الموضوعية لتنفيذها فبمجرد إصدار
سياسة عامة تصبح إجراءات التنفيذ و الأساليب التي تمارسها الأجهزة البيروقراطية
المحدد الواقعي لمعنى السياسة الموضوعية و مضمونها الفعلي و تعطي التفسيرات
التطبيقية لها⁴.

¹- حسن ابشر الطيب الدولة العصرية دولة المؤسسات المرجع السابق ص 147.

²- علي شريف إدارة المنظمات الحكومية -الإسكندرية الدار الجامعية 2003/2002 153.

³- الكبيسي - 139.

⁴- احمد صقر عاشور الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن-بيروت جار النهضة العربية 1979- 29

هذه الطريقة يكون لها في الغالب تأثير في محتوى السياسة و أساليب تنفيذها و م دور الدولة و الحكومة ترتب عن هذا تحول البيروقراطيين العاملين في القطاعات العمومية إلى قوى سياسية لها وزنها في مجال التأثير على صانعي القرار من اجل توجيه السياسة العامة أثناء عملية تنفيذها.

و مما هو ملاحظ إن تدخل الأجهزة البيروقراطية في توجيه تنفيذ السياسات أمر وارد فكما هي قادرة على صنع السياسة هي قادرة أيضا على إعاقته.

ونجد في أمريكا كمثال إن القوانين الصادرة بشأن السيطرة على التلوث، كثيرا ما يعرقل تنفيذها من قبل البيروقراطيين المنفذين لها (لأنه بتطبيق القوانين من اجل المحافظة على البيئة قد يؤثر ذلك على مردود المشروعات الصناعية الكبرى).

وبتدخل الأجهزة الإدارية قد يتم الحصول على حلول أو تعديلات أو تغييرات في مسارات تنفيذ السياسة حيث

يقول " انه من المعتذر في أي مجتمع صناعي متطور تمشية الأمور اليومية و تسيير الشؤون العامة دون تدخل الأجهزة البيروقراطية في صلب السياسات و القرارات المتعلقة بها"

: بيئة الجهاز البيروقراطي

إن ما تقدمه التشريعات يخول الأجهزة البيروقراطية سلطات للتصرف بشأن موضوع معين ولكن فعالية و كفاءة الجهاز في تطبيق السياسات بشكل سليم يعتمد لحد كبير على البيئة السياسية المحيطة وسوف نعرض من خلال هذا المطلب: فواعل بيئة عمل الجهاز البيروقراطي.

تعريف البيئة : مجموع المتغيرات أو القيود أو الظروف أو المواقف والتفاعل تتعامل مع الجهاز البيروقراطي فتؤثر في سياسته(عن طريق الرقابة أو الضغط)¹

ومن خلال هذا سوف نتطرق إلى أهم الفواعل التي تشارك الجهاز البيروقراطي في صنع السياسة العامة و من بينها:

الرئيس التنفيذي : فالأجهزة البيروقراطية إما أ (السلم الهرمي للرئيس) و تكون بذلك تحت الرقابة المباشرة أو أنها تقع تحت إشراف

¹-علي شرقاوي تحليل السياسات الإدارية-الإسكندرية كلية التجارة 1987- 93.

غير مباشر حين يقتصر دور الرئيس هنا على التعيينات(السلطة التقديرية)

: تتأثر الأجهزة البيروقراطية أيضا بالمحاكم و قراراتها و بالمراجعة التي تقوم بها المحاكم فقد ترفع دعاوى أمام المحاكم حول بعض القرارات الإدارية وقد يكون دورها و تأثيرها هنا اكبر و مثال ذلك ما حصل في الولايات المتحدة الأمريكية....

عندما أقرت المحكمة العليا توصية تلزم بموجبها مجلس الطاقة لتسعير الغاز الطبيعي و هو ما كان المجلس يرفضه و يقوم بالتردد فيما يلزم القيام به.¹

الأجهزة الإدارية الأخرى : قد تؤثر المنظمات الإدارية الأخرى المنافسة أو التي تتدخل وظائفها أو مناطقها الجغرافية فيما بينها (إدارة المياه و إدارة معسكرات المهندسين) في إحداث عمليات رفض للبرامج و قد تفرض منظمة قوية نفوذها و هيمنتها على المنظمات الأخرى و هذا ما يؤدي إلى عملية عرقلة تطبيق السياسات.

: نجد هذا العنصر من البيئة المحيطة في الدول الفدرالية فقد تلعب حكومات و الولايات الأخرى دورا في القرارات و الأساليب التنفيذية لكل منطقة على حدة فمثلا في الولايات المتحدة الأمريكية منظمات الطرق السريعة بين الولايات تمارس نفوذها تعاني الأجهزة البيروقراطية الفدرالية من الانتقادات و الضغوطات و المطالب التي تقدمها الحكومات المحلية.

: تلعب الجماعات الضاغطة دورا هاما في التأثير على سياسات الأجهزة البيروقراطية و يظهر هذا الدور عند تدخل المصالح فالكمل يسعى لتحقيق أولوياته و الأجهزة التي تخضع لعملية ضغط من طرف جماعات المصلحة يختلف عملها عن الأجهزة المستقلة فتغير خط رسم و تنفيذ السياسات من طرف الأجهزة البيروقراطية قد يكون سببه تدخل جماعات المصالح التي تفرض نفوذها بعدة وسائل (-).

الأحزاب السياسية : ما هو معروف إن الأحزاب السياسية من فواعل صنع السياسة غير الرسمية إلا أن دورها في توجيه السياسات العامة عن طريق الأجهزة الرسمية واضح فالمواقع داخل الأجهزة البيروقراطية و كذلك القرارات الصادرة عن هذه الأجهزة قد تتأثر بالاعتبارات الحزبية و توجهات الأحزاب الم

¹- عامر الكبيسي- - 135.

: إن وسائل الاتصال قد تعد أدوات تستخدمها الجماعات الضاغطة و بقية القوى الفاعلة من خلال بلورة رأي عام حول الأجهزة البيروقراطية عن طريق إبراز سلبياتها و ايجابياتها عبر الوسائل المتعددة بما يخدم مصالحها و لذلك تحرص هذه إلى الحفاظ على مكانة جيدة و سمعة طيبة في وساط الصحافة فالصعوبات السياسية وإجهاض البرامج و السياسات أو السمعة الطيبة و تحقيق و نجاح السياسات كل هذا قد يرجع إلى ما تنشره وسائل الإعلام.¹

و من خلال دراستنا لبيئة الجهاز البيروقراطي يمكننا إن نفهم لماذا تعمل هذه المنظمة أو تلك بالطريقة التي تعمل بها ؟ ومع هذا لا يعني إن المنظمات تقع دائما تحت رحمة الضغوطات فالخبرة لديها كفيلة لامتناس الضغوطات عندما ترى ضرورة لذلك .

إن ميدان القوى المحيطة بالجهاز البيروقراطي قد يبدي القوة و النفوذ الذي يجب إن يتمتع به من أجل صنع السياسة العامة و تنفيذها كما إن علاقة الجهاز بأي من الفواعل المحيطة به قد تتأثر بعلاقتها مع القوى أو الفواعل الأخرى و هذا ما قد يحدث توافق المصالح أو تصادمها في أحيان أخرى و هذا ما يؤثر بالشكل المباشر في صنع السياسة

:

دراستنا للسياسة العامة من منظور الجهاز البيروقراطي تتضح لنا نوعية العلاقة و الارتباط الفني و الإجرائي لكل منهما حيث إن السياسة العامة دون التنفيذ الذي تقوم به الأجهزة البيروقراطية تصبح عامة دعائية (أي ليست فعلية).

1- عامر الكبيسي- - 136.

**: الجهاز البروقراطي في الجزائر و دوره في صنع و تنفيذ السياسة
1992-1962**

**: الجهاز البيروقراطي في الجزائر و دوره في صنع
و تنفيذ السياسة العامة 1992-1962**

: الجذور التاريخية للجهاز البيروقراطي الجزائري والاستراتيجيات

يعد التطور التاريخي للجهاز البيروقراطي الجزائري مرحلة هامة في تاريخ الإدارة لأن من خلاله يتضح لنا معالم و سمات هذا الجهاز بالإضافة إلى الإستراتيجيات المتبعة له

: التطور التاريخي للجهاز البيروقراطي الجزائري

1- الجهاز البيروقراطي قبل الاستقلال: ظهرت معالم وسمات الإدارة الفرنسية مع "بيجو" مقاليد الجزائر و إن كانت هذه الإدارة في بدايتها مزيج بين النظم الإدارية السائدة في فرنسا و تلك التي وجدها الفرنسيون قائمة في الجزائر و قد كان للمقاومة الوطنية و رفض المجتمع الجزائري و عزوفه عن التعامل مع الفرنسيين و الصراعات التي احتدمت بين المدنيين و العسكريين ، دور في الإبقاء عن هذا الوضع في عهد الجمهورية الثالثة التي انتهجت سياسة الإدماج و ما رافقها من هجمة شرسة على كل المعالم الدالة على تميز الجزائر عن فرنسا و ذلك في كل مجالات الحياة السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الدينية

و الجهاز البيروقراطي في الجزائر لا يختلف عن مثيله في سائر دول العالم الثالث و ذلك من حيث كونه أداة بواسطتها يتم تنفيذ السياسة العامة للدولة إلا أن ما يميزها هي أنها إدارة موروثية عن الاستعمار الفرنسي الذي اتخذها أداة قمع بغية طمس الشخصية الوطنية و جند لها بعض الجزائريين الذين يؤمنون بفرنسا أكثر من إيمانهم بالجزائر و كان لهم الدور الفعال في تحقيق مأرب فرنسا الاستعمارية فهم يشكلون حلقة وصل بين الإدارة الفرنسية و الشعب الجزائري علما بأن هذه الإدارة كانت لخدمة المعمرين بالدرجة الأولى .

لقد استطاع الاستعمار الفرنسي أن يجعل من الإدارة الجزائرية في عهده إدارة قمعية مما أدى إلى تشكيل هذه النظرة بعد الاستقلال بسبب السلوكيات التي مورست في عهد الاستعمار الفرنسي و بعض السلوكات التي ما زال يمارسها الكثير من الإداريين في الوقت الراهن .

: الجهاز البروقراطي في الجزائر و دوره في صنع و تنفيذ السياسة

1992-1962

و إذا أردنا أن نبحت عن تفسير الأزمة المتعددة الجوانب التي عاشتها البلاد، فإننا نجد أن الجهاز البروقراطي قد لعب دورا أساسيا و فاعلا في خلق و تأجيج نار

و لقد ظهرت أول إدارة عامة في الجزائر سنة **1956** تم تجسيدها بصفة فعلية مع التقسيم السياسي و الإداري الذي رافق الإعلان عن

1958

2- الجهاز البروقراطي بعد الاستقلال: حققت استقلالها سياسيا في

05 جويلية 1962 إلا أنها لم تحققه إداريا حيث أنها بقيت تابعة للمنظومة الإدارية الفرنسية إلى حد الآن وورثت مشاكل كثيرة متعددة الجوانب و منها انعدام الإطارات اللازمة القادرة على تسيير البلاد ووجود فراغ رهيب في مختلف الوظائف الإدارية و الفنية بسبب انسحاب الفرنسيين من الأجهزة الإدارية من جهة و النقص الفادح في الجزائريين الذين باستطاعتهم سد الفراغ من جهة أخرى، و يرجع ذلك إلى السياسة الاستعمارية التي كانت تعطي الأولوية في التوظيف للمعمرين، ذلك أن الجزائريين كثيرا ما يصطدمون بحاجز التمييز

يستطيعون الانخراط في الجهاز الإداري الاستعماري إلا بصعوبة و هذا ما ألزم الدولة على فتح باب التوظيف على مصرعيه دون انتقاء و هذا ما استغله الكثير لاقتناص المناصب الحساسة سواء لتواجدهم في الأجهزة الإدارية قبل الاستقلال أو نتيجة لمستواهم الثقافي الذي كان أحسن من مستوى أفراد الشعب الآخرين

يمكن القول أن دستور **1963** لم يدخل حيز التنفيذ نظرا للأوضاع التي سادت السنوات الأولى للاستقلال و مع صدور بيان **19** **1965** الذي عمل به

كدستور صغير. و في هذه المرحلة أخذت الجزائر بنموذج "دوبارنيز الروسي" هو نموذج المشاريع المصنعة من أجل تحقيق المصلحة العامة عن طريق الصناعات الثقيلة (مركبات الحجار، أرزيو، رويبة...) و بقي الحال على حاله حتى **1986** مع وقوع الأزمة الاقتصادية العالمية و هبوط أسعار البترول في

الأسواق العالمية، و انتهاء الجزائر سياسة التقشف و تسريح العمال، و

05 1988 1989 وظهور الجمعيات ذات الطابع

السياسي و بالموازاة مع ذلك في العالم انهيار المعسكر الاشتراكي و نهاية الحرب

1990 جرت الانتخابات التي فاز حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ، الذي تم

حله لاحقا و بداية الصدام بين أنصار هذا الأخير و أعوان الإدارة و اتهامها

الجهاز البروقراطي في الجزائر و دوره في صنع و تنفيذ السياسة 1992-1962

بالتزوير و تلت هذه المرحلة العشرية السوداء التي فقدت فيها الإدارة الجزائرية الكثير من أبنائها بالإضافة إلى هدم و حرق الكثير من المؤسسات الإدارية.⁽¹⁾

استراتيجيات الجزائر من خلال تفعيل سياستها بعد الاستقلال

شهدت الجزائر مباشرة بعد الاستقلال وضعية اقتصادية واجتماعية وسياسية معقدة وشائكة، نتيجة الهيمنة الاستعمارية القائمة على سياسة تحطيم جميع الرموز التي يمكن أن تذكر بالسيادة الجزائرية من جهة و الاستمرار في أساليب التقدير و التجهيل بشكل منظم لطمس الشخصية و استغلال الأرض من جهة أخرى

و بالحديث عن الجهاز البروقراطي و على صعيبه، فقد واجهت الجزائر بعد الاستقلال مشاكل معقدة و هذا نتيجة السياسة المنتهجة من طرف الإدارة الاستعمارية القائمة على حرمان أبناء الشعب الجزائري من فرص التكوين و التعليم إذ بعد الهجرة الجماعية للفنيين و الأوربيين وجدت الإدارة الجزائرية نفسها في شلل و تعطل شبه تام وهو جعل القدرة الإنتاجية للنشاط الصناعي و التجاري ينخفض بالمقارنة مما كانت عليه سنة 1954

أمام هذه الوضعية المعقدة العامة المعقدة التي ورثتها الجزائر بعد الاستقلال كان الضروري انتهاج سياسات اقتصادية وسياسية وإدارية هي كالتالي:

(1) آليات التغيير الاقتصادي:

قصد القضاء على الشرعية الاستعمارية و كمحاولة لإيجاد الحلول المستعجلة للوضع الاقتصادي الهزيل و المشوه و غير المتجانس

كان على الدولة أن تتخذ إجراءات ذات أبعاد إستراتيجية إنمائية متمثلة بالخصوص في تأميم مجموع أراضي القطاع الاستعماري، إلى جانب مجموعة من المؤسسات تدخل ضمن ما يعرف باسم الأملاك الشاغرة كما عززت الدولة هذه الإجراءات بتدابير أخرى كإنشاء مؤسسات مالية متخصصة مث

10

الجزائري للتنمية في ابريل 1963

1964

¹- سميحة زيدي، الإدارة العامة في الجزائر، جامعة الجزائر، 2009

الجهاز البروقراطي في الجزائر و دوره في صنع و تنفيذ السياسة

1992-1962

وفي ميدان الإصلاح الزراعي، طبق أسلوب التسيير الذاتي تلقائيا وذلك بعد الهجرة الجماعية للمستوطنين تاركين فراغ كبير يمكن أن يفكك النسيج الاقتصادي (1)¹.

(2) آليات التغيير السياسي:

ما يلاحظ هذه الفترة التاريخية الهامة في الجزائر أن السنوات الأولى للاستقلال تميزت بعدم الاستقرار السياسي نتيجة ظهور النزاعات بين مختلف القوى السياسية للسلطة

وفي هذا الإطار فان الجزائر تبنت المشروع الاشتراكي القائم على نظام الحزب الواحد هذا راجع إلى الظروف الصعبة التي كانت تعيشها الجزائر خاصة الاقتصادية والاجتماعية منها، والرغبة في الحفاظ على الوحدة الوطنية وان هذا الخيار التنموي يتجلى واضحا في النصوص السياسية الصادرة في تلك المرحلة 1963، والميثاق الوطني لسنة 1964، حيث أكد على

ضرورة تحقيق الثورة الديمقراطية الاشتراكية تحت ظل الحزب الواحد أطلائعي، ومن هذا فان تجسيد العمل التنموي السياسي في منظور دستور 1963 يتحقق في جبهة التحرير الوطني، التي تعمل على تحديد سياسة الأمة، وتكون مصدر الهام (24) والتي تعكس الطموحات الحقيقية للجماهير و تعمل على

تربيتهم (25)².

آليات التغيير البروقراطي:

لقد انتهجت الجزائر عادة الاستقلال النمط البروقراطي المركزي والذي يعد من الأسباب الرئيسية في تعثر العمل التنموي السياسي نتيجة انعدام مؤسسات سياسية مستقلة، حيث يرجع البعض سبب انتهاج السلطة خلال هذه المرحلة لأسلوب المركزية إلى

إن الجهاز البروقراطي هو الأخير شهد عدة صعوبات و عقبات منها:

(1) عجز كبار الموظفين عن تصور نمط إداري يختلف كلياً عن النمط الإداري

1

سمير كرم، بيروت:

(1) مغنية الأزرق،

العربية، 1980 104.

(2) مغنية الأزرق، المرجع السابق ص ص 86 88

**: الجهاز البيروقراطي في الجزائر و دوره في صنع و تنفيذ السياسة
1992-1962**

جهل الإداريين للتسيير و التنظيم الإداري ، بروز دائرة و شريحة بيروقراطية محدودة من الأفراد الذين يعتبرون أنفسهم مسئولون عن الأراضي الزراعية ولا بد التمييز بين أولئك الذين يتولون مسؤولية الإدارة والعمال .فالحقيقة إن المديرين بحكم أنهم ممثلين للجهاز البيروقراطي كانوا ينتقدون على أنهم بيروقراطيون عاجزون مفتقرين إلى الحساسية تجاه الصعاب الداخلية لإهمالهم الإشراف على الإنتاج من جهة ،ودفع مرتبات ضخمة لأنفسهم من جهة أخرى ،تعيين المسئولين البيروقراطيين ليس على أساس خبرتهم و إنما على أساس القرابة،المشاكل الناتجة عن المركزية في التسيير.¹

كل هذه الآليات وأخرى كانت بصدد القضاء على مخلفات الاستعمار إلى أنها لم تنجح طوال هذه السنوات ،ذلك الكبير الذي تركه المستعمر خاصة داخل

¹ابو مدين طامشة، إستراتيجية التنمية السياسية (دراسة تحليلية لمتغير البيروقراطية في

**: الجهاز البروقراطي في الجزائر و دوره في صنع و تنفيذ السياسة
1992-1962**

**: خصائص الجهاز البيروقراطي الجزائري في فترة الأحادية الحزبية
ودوره في صنع و تنفيذ السياسة العامة**

: خصائص الجهاز البيروقراطي الجزائري

إمتاز الجهاز البيروقراطي الجزائري في فترة الأحادية الحزبية بمجموعة من الخصائص أهمها:

الخاصية التاريخية: إن الإدارة الجزائرية أو بالأحرى النموذج البيروقراطي الجزائري موروث استعماري فالإدارة الجزائرية رغم محاولتها مسايرة التـ الحاصل في جميع الجوانب لم تسلم من رواسب نشأتها التاريخية، و هي رواسب انعكست على طبيعة هيكلها التنظيمي و علاقتها بالمواطنين بالإضافة إلى التشريعات التي تنظم عملها.

الخاصية الاقتصادية: أول من أتى بالتفسير الاقتصادي للبيروقراطية هو السوفياتي حليله للبيروقراطية في عهد ستالين، حيث أكد على ضرورة انتـ سياسة اقتصادية تسد الأبواب في وجه الانحرافات البيروقراطية، و بمعنى آخر كان ضروريا انتـ سياسة شد الحزام نظرا لضعف الموارد من جهة و كثرة الإنفاق نتيجة انتـ الجزائر للصناعة الثقيلة .

الخاصية السياسية: انتهجت الجزائر بعد الاستقلال النهج الاشتراكي و كان من الأجدر دراسة وضعية حزب جبهة التحرير الوطني **FLN** آنذاك يقوم بإعداد و تنفيذ السياسة العامة و مراقبة تطبيقها، ومن هنا نستنتج أن للحزب مهمتان رئيسيتان هما:

وضع الخطط العريضة للسياسة الجزائرية و مراقبة تطبيقها الذي تقوم به الإدارة ولكن هل كان حزب جبهة التحرير الوطني مهياً لأداء هذه المهمة؟⁽¹⁾

الخاصية الإدارية: ففي نظام الحزب الواحد، يمتاز الجهاز الإداري بدرجة بالغة في التعقيد و يخضع في الوقت ذاته لأشراف الحزب مما يستدعي وجود شبكات تعمل تحت أشرف الفئة العليا من القيادة الحزبية وهذا يعني أن للحزب الكلمة العليا حيث يمارس الرقابة التي يراها مناسبة وغالبا ما يتم عن طريق أشغال الشخص وظيفتين حزبية وإدارية يتم بواسطتها إخضاع الجهاز الإداري للسلطة الحزبية.

¹ - سميحة زيدي، الإدارة العامة في الجزائر، الجامعة الجزائرية، 2009

: الجهاز البيروقراطي في الجزائر و دوره في صنع و تنفيذ السياسة

1992-1962

هذا يعني أن الجهاز الإداري و الحزب الواحد ينبغي أن نأخذ بنظر الاعتبار مسألتين أساسيتين هما:

1- أن شروط التعيين في الوظائف الإدارية المهمة أن يكون المرشح، حزبيا، أو على الأقل من أنصار الحزب دون الأخذ بعين الاعتبار توفر المؤهلات العلمية و الخبرة الفنية .

2- تلكه الهياكل الحزبية على الإدارة في مختلف مستوياتها و التي قد تأخذ شكل رقابة خارجية من فروع الحزب و شعبه و خلاياه على الجهاز الإداري، ومن خلال نشر مبادئ الحزب والوعي الحزبي بين الموظفين، وهذا التغلغل هدفه تأمين إخضاع الإدارة خضوعا كليا لتوجيهات الحزب (1)

: دور الجهاز البيروقراطي في صنع و تنفيذ السياسة العامة في

1989 1962.

على الرغم من النظرة الشائعة حول عدم المشاركة الجهاز البيروقراطي في صنع السياسات العامة والافراد بالتنفيذ إلا أن هناك اتفاق عام حول الدور الكبير الذي يقوم به الجهاز البيروقراطي في صياغة وناقشة السياسة العامة وهذا ما سنعرضه

. 1989-1962

إذا كان الجهاز البيروقراطي في ظل النظام الاستعماري تنحصر طبيعته في تنمية المجتمع بما يتناسب مع أهداف الاستعمار فان دور الجهاز البيروقراطي في مرحلة إرساء أسس الدولة الوطنية كان مرتبطا بخدمة النخبة الحاكمة حتى أصبحت في الكثير من الأحيان اليد الإدارية للحاكم نظرا لعدم وجود فصل وظيفي واضح بين إقرار السياسات و الرقابة على تنفيذ القرار هذا من جهة ومن جهة أن الصفة البيروقراطية التي بقية تعمل في الإدارة الحكومية بعد الاستقلال هي صفة تكونت في أحضان الفرنسيين بلغت (23128) " وهو مايفسر اغتراب الإدارة الجزائرية وبعدها عن خدمة المواطن.

¹ مها عبد اللطيف الحديثي، العلاقة بين السياسة و الإدارة في دول العالم الثالث،مجلة القضايا السياسية،جامعة صدام ،كلية العلوم السياسية ، العدد الأول، 2000، 142

الجهاز البروقراطي في الجزائر و دوره في صنع و تنفيذ السياسة
1992-1962

فرغم الرحيل الجماعي للأوروبيين سنة 1962
(03) يوضح ذلك

إطارات فرنسية	13729	20%
إطارات جزائرية	22182	32%
الإدارة الاستعمارية		
	35911	52%
إطارات قادمة من جبهة التحرير الوطني	34097	48%
	70008	100%

3- الإطارات القيادية في الجهاز البروقراطي الجزائري
عشية استقلال الجزائر¹

حيث أن النظام البروقراطي الموروث عن الاستعمار مركز ومهيكل بدقة تواجدت فيه إطارات الفرنسية وفي مراكز القرار العليا .

وفي هذا الإطار يمكن القول أن دور الجهاز البروقراطي كان السيطرة على المقاليد الأمور بقيادة النخبة الحاكمة التي تسمح للشعب ومؤسسات الدولة السياسية أن تقوم بدور الثانوي وشكلي بما يتناسب ومعتقداتها السياسية أو بما لا يهدد بقائها في

ومن خلال تتبع نشاط الجهاز البروقراطي أثناء مرحلة إرساء أسس الدولة الوطنية نسجل حقيقة أساسية تتجلى في عدم وجود أو استمرار فلسفة تنموية سياسية تحكم النظم السياسية والإدارية و المؤسسات وأجهزة التنمية، الأمر الذي أدى إلى زيادة

(1)- أبو مدين طاشمة، مرجع سابق، ص 328.

: الجهاز البروقراطي في الجزائر و دوره في صنع و تنفيذ السياسة

1992-1962

قوة الجهاز البروقراطي اتجاه المؤسسات السياسية والرقابية وتغلب عنصر الولاء في كثير من الحالات على عناصر الكفاءة والفعالية وبخاصة عند اختيار القيادات السياسية والإدارية.¹

حيث أن خلال هذه الفترة برز الجهاز البروقراطي كطرف فاعل في العملية السياسية تبين ذلك من خلال مسألة إعداد الدستور سنة 1963. فكما هو معروف أن للهيئة البرلمانية الحق في مناقشة الدستور بكل حرية وان تعدله كما تشاء وان تقبله أو ترفضه، في نهاية المطاف فان من حيث الواقع كان مختلفا تماما حيث شكلا رئيس الحكومة لجنة قامت بوضع المشروع ثم نوقش في إطار الحزب على مستويات جهوية ثم في ندوة مزعومة للحزب والدولة صادقت عليه في 03 جويلية 1963. هذا الإجراء عمل على خرق القانون من

جهة، ومن جهة ثانية تأسس سلطة بيروقراطية موازية لصاحب السلطة الفعلية في الدولة وهي الهيئة البرلمانية.

ومن هذا يتبين لنا دور الجهاز البروقراطي في الجزائر غداة الاستقلال الذي لم يقتصر على التنفيذ بل تعدى دوره إلى غير ذلك، نظرا لكونه الأداة و المحرك السياسي الوحيد في يد السلطة السياسية في ذلك الوقت. لان ممارسات القيادة السياسية آنذاك لم تفسح المجال لمؤسسات المجتمع المدني للتعبير عن مصالحها وحقوقها وحريتها الأساسية، على الرغم من ان النصوص الرسمية تشير إلى ذلك، غير أنها بقيت صورية لتتغلب مصالح الدائرة الضيقة للبيروقراطية على حساب

2

السياسية والاجتماعية والاقتصادية	السياسية والاجتماعية والاقتصادية	السياسية والاجتماعية والاقتصادية	السياسية والاجتماعية والاقتصادية
القيادات	القيادات	القيادات	القيادات
بديل	بديل	بديل	بديل
هذه	هذه	هذه	هذه
قوية	قوية	قوية	قوية
الجهاز البروقراطي	الجهاز البروقراطي	الجهاز البروقراطي	الجهاز البروقراطي
الهيمنة	الهيمنة	الهيمنة	الهيمنة
المادية	المادية	المادية	المادية
الحامية	الحامية	الحامية	الحامية
جيش التحرير	جيش التحرير	جيش التحرير	جيش التحرير
التمنية	التمنية	التمنية	التمنية
العسكرية	العسكرية	العسكرية	العسكرية
التحرير، وضرورة الجيش	التحرير، وضرورة الجيش	التحرير، وضرورة الجيش	التحرير، وضرورة الجيش
هيمنة	هيمنة	هيمنة	هيمنة
هناك	هناك	هناك	هناك
لاستمرارية	لاستمرارية	لاستمرارية	لاستمرارية
حيث اعتبرها	حيث اعتبرها	حيث اعتبرها	حيث اعتبرها
19	19	19	19
طريق	طريق	طريق	طريق
العسكرية	العسكرية	العسكرية	العسكرية
وتحقيق	وتحقيق	وتحقيق	وتحقيق
بين	بين	بين	بين

الجهاز البروقراطي في الجزائر و دوره في صنع و تنفيذ السياسة
1992-1962

سياسة تدعيم الجهاز البروقراطي
:- الجهاز البروقراطي ، هذا الأخير
يمكن يعبر بها تطلعاته
التعبير السياسي التنظيمات لسيطرة الجهاز البروقراطي -
الريع مادية .
بيروقراطية وهيمنتها :
تجميد قدراته وإبداعاته وحوله كيان استهلاكي
حاجياته ثانيا- هيكلته بيروقراطية جعلته
لها وجرده فعليا.
يتبين هذا كيف الجهاز البروقراطي
مستويات بنائه وتعميق الحياة اليومية .

دور الجهاز البروقراطي في ظل التعددية السياسية في الجزائر :

دور الجهاز البروقراطي في ظل الإصلاح الإداري :

* : يعبر الإصلاح الإداري عن عمليات التغيير الكلية في النظام
الإداري سواء من النواحي المادية أو الوظيفية، أو السلوكية، ضمن البناء الشامل .

و كما عرفهم الأستاذ الدكتور " حسن ابشر الطيب" لأنه جهد سياسي و إداري، و
اقتصادي و اجتماعي و ثقافي، هادف إلى إحداث تغييرات أساسية إيجابية.

ليها لثمانينيا بينا في
خصائص الجهاز البروقراطي في فترة الحزب الو
المشاكل الاجتماعية، والسياسية و الاقتصادية،
فعالية مؤسساته لسياسية عن تلبية مطامح ت الجديدة و
طموحاتها لا بد من تغييرات يقوم بها
لسياسي .

مما لا شك فيه دارة الجزائرية كانت و
، وهذا ليو
ض أن يكون الجها
بعملية لتغيير لسياسي كهدف ا تيجي تسعى ليه جها
يد نخبة بير طية همها الوحيد مة مصالحها دية
لتنمية الإدارية السياسية.

الجهاز البروقراطي في الجزائر و دوره في صنع و تنفيذ السياسة
1992-1962

تغيير	لتسيير
سياسة يدة ، و قيل	ئيسية فعالة في عملية لتنمية دية مهامه ظائفه
الأساسية. ¹	
وإن أهم ا دارية، و	عليها لتمثيل
1989، يعتبر ا	لشعبية ة اللامركزية، و
طنين في تسيير	لعوموية، و هذا يعني
لهيئا لمحلية فيما يتعلق	بين لجها سلطة تنفيذها.
إداري جديد ، بشأنه أن يتماشى و التغيير	سلبيا لسياسية الجديدة م الجديد
نه لم يراعي أصلا ا يهدف إلى تحقيق الديمقراطية و توسيع	لجماعية في لصلاحيات الضرورية لتأدية وظائفها لحقيقة
نه لم يمنح	رها الوسيلة لرئيسة لتجسيد الديمقراطية و التعددية السياسية .
التعددية السياسية	لسلطة تحقيق لتنسيق بين لسي
لمحلية	ينعكس يراعي الإصلاح ا
لوظيفي للهيئا لمحلية	لتتمية لسياسية لتغيير لهيكلي لتغير لسياسية
الاقتصادية الجديدة. نه لم يركز على	يفقد ثقته في .
يفوتنا أن الإصلاح ا	غيب عنصر ت الإدارية، و تهد
لإنسانية في	لتغيير
لتنظيم لتسيير الإداريين	لتنمية السياسية.

* : المدلول اللفظي و الضمني للإصلاح يعني التقويم و التحسين للأوضاع الراهنة
وسط تطويرها و ارتباطها بتموحدات مستقبلية.
1- أبو مدين 219.

الجهاز البروقراطي في الجزائر و دوره في صنع و تنفيذ السياسة 1992-1962

- و من هذا فان عملية الإصلاح واجهتها جملة من العقبات يمكن إيجازها فيما يلي:
- 1- أنها عملية من قبل السلطة الحاكمة لتوسيع نفوذها داخل الجهاز البيروقراطي و تنفيذ سياستها .
 - 2- تتسم بهيمنة القائد السياسي و تمركز القوة السياسية في اتجاه واحد دون مشاركة جماعية في إحداث الإصلاح الإداري ، هذه الخاصية نجدها أكثر شيوعا في الدول لمستضعفة ، ومنها الجزائر ، إذ أن القيادة الحاكمة في ظل هذه الأنظمة السياسية تسعى دائما إلى خلق ابتكارات سياسية جديدة لكنها من حيث الخصائص تبقى دائما ذات نيات مشبوهة و غامضة .
 - 3- استخدام الإصلاح الإداري من قبل السلطة السياسية كوسيلة لتنفيذ المركزية الإدارية ، و ليس كعملية تطويرية للجهاز البيروقراطي .
 - 4- عدم الاستقرار السياسي ، و تغير الحكومات المفاجئة و السياسات التنظيمية ، أثر سلبا على خلق جهاز إداري متطور و فعال .
 - 5- غياب المؤسسات السياسية الفعالة و الدائمة ، و غموض القوانين المؤسساتية ، طة البيروقراطية المنغلقة التي تقف في وجه أي عملية .
 - 6- تعتبر ظاهرة تولي و إدارة المؤسسة العسكرية للسلطة المدنية و القيام بعملية تسيير الشؤون الإدارية ، حاجزا في إحداث التنمية السياسية و الإدارية و تطوير المؤسسات السياسية القائمة ، و قد تزامنت هذه الظاهرة منذ الاستقلال ، و برهنت فشلها في خلق منظمات سياسية مستمرة و فعالة تقوم عليها الدولة في سبيل تحقيق التنمية السياسية و التغيير الإداري للاستجابة لمطالب الجماهير ، إذ غالبا ما يسعى الجيش إلى الإصلاح و تقويم الفوضى و فساد الإداريين و هو في واقع تفكك سياسي يرمي إلى تكوين التحالفات بين فئات المجتمع ، بدلا من التوجه إلى بناء التنظيمات السياسية و الإدارية .
 - 7- إن تطور حدة الصراع السياسي هو تداخل الاختصاصات أدى إلى تلاشي دور الإصلاح الإداري في صنع القرار السياسي و إيجاد التوازن بين الإداري السياسي في عملية إدارة الدولة و المجتمع معا .
 - 8- إن فشل إصلاح بيروقراطية الإدارة في إحداث مؤسسات سياسية و إدارية عالية الاحتراف و دائمة و متخصصة ، يرجع إلى تزايد ضغط قوى المعارضة للتغيير

الجهاز البروقراطي في الجزائر و دوره في صنع و تنفيذ السياسة 1992-1962

السياسي و الإداري ، و إلى تزايد حدة المخاوف السياسية لدى قادة المؤسـد العسكرية و الفئة التكنوقراطية¹.

المؤثرات البيئية المرتبطة بدور الجهاز البروقراطي.

يعد الجهاز البروقراطي في النظام السياسي الجزائري أقوى نسبيا من الأحزاب والهيئات والجماعات السياسية، ولكن هذا لا يعني بطبيعة الحال أن الجهاز البروقراطي يقوم بأداء أعماله دون عيب أو قصور كامن فيها، وإن كان اللوم لا يقع على عاتق البروقراطيين وحدهم بل هناك عدة مؤثرات سوف نذكر منها:

المؤثرات الاجتماعية:

لقد عرفت الجزائر خلال فترة الثمينات وضعا اجتماعيا معقدا و يبرز هذا التعقيد من

-الارتفاع المحسوس في نسبة النمو السكاني، فإذا كانت الحركة الديموغرافية أثناء الحقبة الاستعمارية تتميز بارتفاع نسبة الوفيات بسبب سوء الظروف المعيشية للسكان، فإن بعد الاستقلال حدث تغيير في الحركة السكانية قد ارتفعت نسبة الولادات فحسب التقديرات الرسمية لسنة 1985 بلغت نسبة النمو الديموغرافي 3.2% وهي أعلى نسبة في العالم.

-ارتفاع نسبة البطالة بين مختلف الفئات الاجتماعية حيث شملت أكثر من مليون ونصف مواطن أغلبهم من الشباب، الأمر الذي أدى إلى هجرة الإطارات العليا إلى

-انتشار ظاهرة الأمية، على رغم من السياسة التعليمية القائمة على مجانية التعليم، حيث تشير إحصائيات 1989 أن عدد الأميين وصل إلى نسبة 32.7%.

ثانيا-المؤثرات الاقتصادية

على الرغم من أن الجزائر دولة بترولية و تترخر بمواد أخرى للثروة، إلا أنها تعرف أزمة اقتصادية حادة مست مختلف الميادين الاقتصادية و الاجتماعية وحتى الثقافية إضافة إلى تجاهل السياسة الاقتصادية لأهمية الفلاحة و دورها الهام في التنمية، إذ

1987 6.8%

¹- أبو مدين طاشمة، مرجع السابق، ص 222.

الجهاز البروقراطي في الجزائر و دوره في صنع و تنفيذ السياسة
1992-1962

5.1%. ونتيجة لإقصاء بيروقراطية الدولة للعمال من المشاركة الفعلية في
رمانهم من حقوقهم الأساسية) (ية وحق ا
غير مبالين بمطالب يادة ا نتيجة هرة
الغيابات غير لقانونية هري في تحقيق ا
و هذه الظاهرة السلبية مرتبطة بعد من بينها :

- 1- ليد .
- 2- لقيم لسلبية في نين.
ير، و ا يل
- 3- وف الاقتصادية و الاجتماعية لثقافية يتخبط فيها .
- 4- تغييب لسياسة لتحفيزية دية أو ا ية أو كلاهما معا.
نتيجة لسو لتخطيط سياسة تنمية بعين
اقتصادية و الاجتماعية لثقافية لتسيير في لإمكانيا

ثقافية:

لية وثيقا مة بير طية
عيتها بحيث تعتبر عاملا مبا لهوية لسياسيا
يحطم مقوما لية
الفرنسية دارة، وعلى جميع المستويا لثقافية و
أرية جها من لثقافية و
تبعية لثقافية و
لثقافية و
يره س ديمقراطي و
على جميع يات ،
قل بكثير مما

الجهاز البروقراطي في الجزائر و دوره في صنع و تنفيذ السياسة
1992-1962

المؤثرات الإدارية:

إن الجزائر كدولة نامية خضعت لفترة طويلة لاستعمار الفرنسي الذي شكل تنظيما بيروقراطيا يتجاوب مع مصالحه وطموحاته في البقاء الأبدي وتبعية المطلقة وقد تميزت الإدارة الجزائرية منذ الاستقلال بعدة مظاهر سلبية، يمكن حصر أهمها في النقاط التالية:

- 1- عمق الهوة بين التنظيم الإداري وحاجيات الشعب الأساسية .
- 2- تهرب القيادة الإدارية من المسؤولية، وتدني روح الشعور بواجب وانعكاس الظاهرة السلبية على رشادة القرارات أثناء اتخاذها وأثناء مراجعتها وتقييمها.
- 3 اءات التنظيمية، دون و صحيحة تحدد أساليب
- 4 سيد لبير طية التقليدية.
- 5 لتباطؤ في تغيير داري وتقويمه.
- 6- ل ظاهرة ا تين
- 7 تغييب افعلية للأفر احتياجاتهم و اهتماماتهم، إهمال
- 8- هجرة ا لتشكيك لتقليل من فعالية لى تهميش لة بير طية لسياسية و إدارية، ي يعزز له لخصوية في كانت هذ لشعبية و ير نشغالاته و ير

المؤثرات السياسية:

- 1- إلى غاية 1988 ن هذ لة بير طية لسياسية و إدارية، ي يعزز له لخصوية في كانت هذ لشعبية و ير نشغالاته و ير

الجهاز البروقراطي في الجزائر و دوره في صنع و تنفيذ السياسة
1992-1962

لحكومية	تغيير هياكل ا	لسياسية تمر
	وض أن يكون	في حين
لتقييم	يعية ،	هو تعزيز دور ا
لهذ	لسياسي	نابعة من قيم
يعني تهيمش	لسياسي في	جميع
سيع ا	هيري.	بين القيادة
		تغيب
		بين عملية
يات قيادية	تكريس المركزية	لتغيير في
		عليها
		لأجهز لبير طي
ت أو يقلص	امتيازات و ا	سياسي من شأنه أن يحرمها من
		ذها ¹

:

نستنتج من خلال دراستنا لدور الجهاز البروقراطي في صنع وتنفيذ السياسة العامة في الجزائر انه في غياب الظروف السياسية والاقتصادية المواتية امتص الجهاز البروقراطي المجال العام للدولة، بشكل مركزي بعيدا عن المجتمع الذي كان ينظر إليه على انه قاصر وغير قادر على ممارسة وظائفه السياسية والاقتصادية، كل هذا كان بمثابة نظام مركزي موروث عن الاستعمار الذي يحس فيه الشعب على انه مقهور بواسطة أجهزة متعددة للسلطة الحاكمة.

¹ - مدين طاشمة، مرجع سابق ، ص220.

الجهاز البروقراطي في الجزائر و دوره في صنع و تنفيذ السياسة 1992-1962

من خلال تناولنا لدراسة الجهاز البيروقراطي في صنع و تنفيذ السياسة العامة اتضح لنا انه لا يوجد اتفاق بين الباحثين حول تعريف واحد لمصطلح البيروقراطية ، و ذلك بالرغم من طرح العديد من التعريفات لها و هذا راجع الى تعدد الرؤى في تفسير هذه الظاهرة و باختلاف الزوايا التي ينظر اليها كل مهتم بهذه القضية و الى الاتجاهات الفكرية الايديولوجية في تفسيرها و تحليلها.

كما تناولنا مجمل الاعراض المرضية للبيروقراطية التي اوضحت معرقله لاي عمل سياسي تنموي و العقبة التي ادت الى ارساء البيروقراطية ، اذ تحولت الاجهزة الحكومية التي تنامت نموًا متسارعًا الى مركز القوة في المجتمع حيث ان هذا النمو و التضخم للاجهزة البيروقراطية اقترن بنمو متعثر و بطيء ان لم نقل معدوم في المؤسسات لسياسية الحكومية و غير الحكومية كالهئية التشريعية و القضائية و الاحزاب السياسية و جماعات الضغط و نتيجة ذلك تعاضمت سلطة البيروقراطية و توسعت نشاطاتها لتتجاوز الاهداف التي وجدت من اجلها.

و توصلنا ايضا الى دراسة السياسة العامة عند مختلف المفكرين من كل الجوانب خاصة علاقاتها بالجهاز البيروقراطي ، اذ لم يعد هذا الاخير فاعل رسمي في صنع و تنفيذ السياسة العامة و ذلك انطلاقًا من مركزه القانوني و طبيعة السياسة العامة و حجم و نوع الدعم الذي يحظى به فانه يشارك و يؤثر في العملية السياسية باشكال مختلفة في ظل احتكاره للمعلومات و الخبرات العالية الامر ، الذي يسمح له بتوجيه صياغتها و تقليد مجال القانون و

و في الختام درسنا الجذور التاريخية للجهاز البيروقراطي الجزائري كنموذج ، واستراتيجياته المتبعة و ذلك بعد الاستقلال بالإضافة إلى مجموعة من الخصائص التي تميز بها الجهاز الخاصة في فترة الحزب الواحد حيث كانت الادارة الاستعمارية في اطار سعيها خلال هذه المرحلة تعمل على انشاء نظام بيروقراطي هدفه التحكم في المواطنين الاصليين و ابقائهم تحت السيطرة الاستعمارية لذا كان على الجزائر توحيد الصفوف و ذلك لايجاد نظام سياسي يخدم قضايا الشعب و يقضي على بيروقراطية الادارة الاستعمارية الفرنسية على كل المستويات و العمل على الحلول محلها كلما امكن و ذلك لضمان القطيعة بين الجزائر و الاحتلال ، وموازاتًا مع ذلك درسنا دور الجهاز البيروقراطي في ظل التعددية السياسية في الجزائر من حيث الاصلاحات الادارية و المؤثرات البيئية المرتبطة بهذا الجهاز لابرار البيروقراطية الجزائرية ووضع اليات او حلول لمحاربة الفساد البيروقراطي و ذلك بوضع تغييرات ادارية داخلية.

الجهاز البروقراطي في الجزائر و دوره في صنع و تنفيذ السياسة
1992-1962

:

باللغة العربية:

- 1- بن حبتور عبد العزيز صالح، الادارة العامة المقارنة ط1
دار الميسرة للنشر و التوزيع، 2009،
2 (العملية الادارية، الوظيفية
- 3- عبد الفتاح محمد السعيد، الادارة العامة، الاسكندرية، امكتب العربي
الحديث، 1987،
4 بوضياف احمد، الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية
،الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989،
5 عمار، الاتجاهات الحديثة في علم الادارة ، الجزائر
المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984،
6- عباس سمير ، البنك الدولي و صراع الادارات (دراسة تحليلية
لظاهرة البيروقراطية الدولية) 1 ، القاهرة، مصر العربية، للنشر و
التوزيع، 2013،
7- عبد الفتاح محمد السعيد، محمد فريدي الصد
المبادئ و التطبيق ، الاسكندرية ، الدار الجامعية ، 2003
8- الفهداوي فهمي خليفة، السياسة العامة (منظور كلي في البيئة و
التحليل) ، عمان، دار الميسرة ، 2001،
9 الكبيسي عامر ، مترجما ، صنع السياسة العامة ، عمان ، دار
2004
- 10 ل، مقدمة في مناهج و طرق البحث في علم السياسة
،القاهرة ، وكالة المطبوعات
- 11- المنوفي كمال، السياسة العامة و اداء النظام السياسي في تحليل
السياسة العامة - قضايا نظرية و منهجية - المحرر علي هلال الدين
،مركز البحوث و الدراسات السياسية، 1989،
12- حديد محمد موفق ، الادارة العامة هيكله الاجهزة و صنع
السياسات و تنفيذ البرامج الحكومية ، عمان ، دار الشروق ، 2007،

الجهاز البروقراطي في الجزائر و دوره في صنع و تنفيذ السياسة

1992-1962

- 13- غانم السيد عبد المطلب و اخرون، تقويم السياسات العامة
، القاهرة ،مركز البحوث و الدراسات السياسية ،1989
- 14 محمد الخزرجي ،ثامر كامل ،النظم السياسية الحديثة و السياسات
2004
- 15 الطيب حسن ابشر ،الدولة العصرية دولة مؤسسات ، القاهرة
،الدار الثقافية ،2000
- 16 الحسين احمد المصطفى ،تحليل السياسات مدخل جديد للتخطيط
في الانظمة الحكومية ،دبي ، مطابع البنيان التجارية ،2002
- 17 جمعة سلوى شعراوي ،تحليل السيا
العربي ،القاهرة ،مركز الدراسات و استشارات الادارة العامة
2002
- 18 القريوتي محمد القاسم ،رسم و تنفيذ و تقييم و تحليل السياسات
العامة ،الكويت ،ردمك ،2006
- 19 عاشور احمد صقر علم الادارة العامة ،مدخل بيئي مقارن ،
بيروت ،دار النهضة العربية ،1979
- 20 شريف علي ،ادارة المنظمات الحكومية ،الاسكندرية ، الدار
الجامعية،2003 2002
- 21 شرقاوي علي ،تحليل السياسات الادارية ، الاسكندرية ، كلية
1987
- 22- اسامة عبد الرحمان ،البيروقراطية النفطية و معضلة التنمية
،عالم المعرفة ، الكويت،1978
- 23- زايدى سميحة ،
2009
- 24 -الازرق مغنية ،نشوء الطبقات في الجزائر ، ترجمة سمير كرم
،بيروت مؤسسة الابحاث العربية ،1980
- ثانيا :
1- زيتون وضاح ، المعجم السياسي،دار المشرق الثقافي ،2006
:
1- الكيالي عبد الوهاب ،موسوعة السياسة ،بيروت ، دار الهدى
:

- 1- منير بن دريدي ، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع ، استراتيجية الموارد البشرية في المؤسسة العمومية الجزائرية (التدريب ، الحوافز) 2009 2010
- 2- محمد غويمي ،ايوب زلوطة ،مذكرة لنيل شهادة الليسانس ، العلوم السياسية ،البيروقراطية الجزائرية بين تصخم الحجم و تنوع الوظيفة ، سعيدة ،2012
- 3- طاشمة ابو مدين ،استراتيجية التنمية السياسية (دراسة تحليلية لمتغير البيروقراطية في الجزائر ، اطروحة دكتوراه ، ق السياسية و العلاقات الدولية الجزائر ،2006 2007
- 1- ابراهيم محمود ، نجوى ، مفهوم السياسات العامة ، مجلة الديمقراطية ،2001
- 2- عبد اللطيف مها الحديثي ، العلاقة بين الساسة و الادارة دول العالم الثالث، مجلة القضايا السياسية ، جامعة صدام كلية العلوم السياسية العدد الاول ،2000
- 1-غانم السيد عبد المطلب ،المجالس القومية المتخصصة نحوى دعم قرارات السياسة العامة ، سلسلة منتدى السياسة العامة ،2001
- 2- الفهداوي فهمي خليفة ،السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل ،عمان، دار المي 2001
- 3- طاشمة ابو مدين استراتيجية التنمية السياسية (دراسة تحليلية لمتغير البيروقراطية في الجزائر) اطروحة دكتوراه قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية