جامعة زيان عاشور -الجلفة-
Zian Achour University of Djelfa
كلية الحقوق والعلوم السياسية
Faculty of Law and Political Sciences

قسم العلوم السياسية

دور الادارة العامة في صنع و تنفيذ السياسة العامة

مذكرة ضمن متطلبات
نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية تخصص سياسات عامة

إعداد الطالب :
- قريب علي
-

إشراف الأستاذ:
-د. رمضاني مفتاح

لجنة المناقشة

-د/أ. زوامبية عبد النور	رئيسا
-د/أ. رمضاني مفتاح	مقررا
-د/أ. قيرع سليم	ممتحنا

الموسم الجامعي 2020/2019

الإهــداء

ان ثمرة الجهد هذه أهديها أولا وقبل كل شيء

إلى أغلى على قلبي زوجتي العزيزة و أمي و أبي

(رحمه الله) و بناتي و اولدي و إلى كل الأصدقاء

والأحباء وزملاء الدراسة .

شكـر وعرفـان

نحمد الله عز وجل الذي وفقنا في اتمام هذا البحث العلمي ، و الذي أهذاني الصحة و العافية و العزيمة فالحمد لله حمدا كثيرا .

نتقدم بجزيل الشكر و التقدير إلى الأستاذ الدكتور المشرف

* رمضاني مفتاح * على كل م قدمه لنا من توجيهات ومعلومات قيمة ساهمت في إثراء موضوع دراستنا في جوانبها المختلفة ، كما نتقدم بجزيل الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة الموقرة .

كما نتقدم بالشكر الجزيل لأساتذة العلوم السياسية بجامعة زيان عاشور بالجلفة .

خطة البحث

مقـــدمـــة

الاطار العام للدراسة :

- أسباب إختيار الموضوع
- أهمية الموضوع
- أهداف الدراسة
- إشكالية الدراسة
- مناهج و اساليب الدراسة :
- المنهج التحليلي الوصفي
- المنهج التاريخي
- منهج دراسة الحالة
- أسلوب الدراسة :

الفصل الاول التاصيل النظري لتطوير الادارة العامة

المبحث الاول : الادارة العامة

المطلب الاول : تعريف و نشاة الادارة العامة

- تمهيد
- تعريف علم الإدارة العامة :
- نشأة علم الإدارة العامة :

المطلب الثاني : اهمية و اهداف الادارة العامة

- أهمية الإدارة العامة :
- اهداف الادارة العامة :

المطلب الثالث : طبيعة وانواع الادارة العامة

- طبيعة الإدارة العامة

- انواع الادارة :

1- الإدارة العامة

2- إدارة الأعمال

3- الفرق بين الإدارة العامة و إدارة الأعمال :

المطلب الرابع : مستويات الادارة العامة

- مستويات ادارية :

مطلب الخامس : الادارة العامة و علاقتها بالعلوم الاخرى

- علاقة الادارة العامة بالحقول العلوم الاخرى :
  - الأولى / الإدارة العامة والعلوم السياسية :
  - الثانية / الإدارة العامة والعلوم الاقتصادية :
  - الثالثة / الإدارة العامة و علما الاجتماع و النفس :
  - الرابعة / الإدارة العامة والقانون الإداري :
  - الخامس / الإدارة العامة و إدارة الأعمال (علم الإدارة الخاصة) :

المبحث الثاني : الادارة العامة في الجزائر

المطلب الاول : الاارة قبل و بعد الاستقلال

- تمهيد
- الادارة العامة قبل الاستقلال :
- **الادارة العامة بعد الاستقلال :**

المطلب الثاني : النموذج البيروقراطي الجزائري

- **مفهوم البيروقراطية :**
- **مشكلات الجهاز البيروقراطي الجزائري :**
- **خلفيات الجهاز البيروقراطي في الجزائر :**

1- الخلفية التاريخية :

2- الخلفية الاقتصادية

3- الخلفية السياسية

الفصل الثاني السياسات العامة

المبحث الاول: السياسة العامة

المطلب الاول : تعريف السياسة العامة

- ❖ تمهيد
- ❖ تعريف السياسة العامة

1- السياسة العامة من منظور ممارسة القوة (power) :

2- السياسة العامة من منظور أداء النظام :

3- السياسة العامة من منظور الحكومة :

المطلب الثاني : نشاة السياسة العامة

- نشاة و تطور مفهوم السياسة العامة :

1- المنظور التقليدي للسياسة العامة:

2- المنظور الحديث السياسة العامة :

المطلب الثالث : مفهوم و مراحل صنع السياسة العامة .

- مفهوم صنع السياسة العامة
- مراحل صنع السياسة العام

أ- تحديد المشكلة (PROBLEM IDENTIFICATION) :

ب- وضع المشكلة في الاجندة السياسية أو جدول الاعمال

ج- بلورة وصياغة السياسة العامة :

د- تبني و إقرار السياسات العامة :

هـ- تنفيذ السياسة العامة :

و- تقييم السياسة العامة :

المبحث الثاني : دور فواعل صنع السياسة العامة والبيئة المؤثرة فيها.

المطلب الاول : الإدارة وعلم السياسة

- العلاقة بين السياسة العامة والإدارة العامة :

المطلب الثالث: دور الادارة العامة في صنع و تنفيذ السياسة العامة

- ❖ السياسة العامة هي مخرج رئيسي للحكومة في نظام السياسي و الاداري :

❖ الجهاز الإداري يقوم بوظيفة اجتماعية محددة هي تنفيذ السياسة العامة بأقصى الكفاءات :

❖ دراسة البيروقرطية هي دراسة مستمدة من التطور السياسي :

❖ جهاز الإداري في قيامه بتنفيذ السياسة العامة، مطالب بتحقيق ثلاثة مخرجات

- استنتاج

المبحث الثالث : مفهوم الرقمنة الإدارية

المطلب الأول : تعريف الرقمنة الإدارية

❖ أسباب التحول للإدارة الالكترونية :

1-تسارع التقدم التكنولوجي والثروة المعرفية المرتبطة به :

2-أسباب خاصة تتعلق بأداء المؤسسات :

3-أسباب تتعلق بالتكنولوجيا :

المطلب الثاني : مساهمة الإدارة الإلكترونية في عملية التطوير الإداري

❖ تطوير عملية التخطيط :

❖ تطوير عملية التوجيه :

❖ تطوير عملية الرقابة :

الخاتمة

المـــصادر و المـــجلات

خطة البحث

مقـــدمـــة

ان موضوع دور الادارة العامةفي صنع تنفيذ السياسة يعتبر من اهم المواضيع التي ينبغي ان نتناولها حيث اصبحت الادارة العامة الحجر الاساس لبناء أي مجتمع و يتمثل هدف الادارة في استخدام الموارد المتاحة سواء كانت مادية ام بشرية استخداما امثلا ضمن مفاهيم الكفاية و الفاعلية فالادارة الناجحة تسعى دوما الى تجنب الاسراف و الفوضى و الاضطراب كما تعرف الادارة العامة بأنّها الوسيلة المستخدَمة في توجيه الأفراد وتنظيم عملهم داخل المنشآت من أجل المساهمة في تحقيق أهداف مُحدّدة خاصّة بجميع الأفراد وليس بفئة مُعيّنة منهم. كما يمكن تعريفها ايضا بأنّها نوع مُتخصّص من الإدارة، تهتمّ بكافّة النشاطات المرتبطة بالأعمال الحكوميّة، والتي تسعى إلى تطبيق السياسة العامة الخاصّة في الدّول؛ لذلك تُعتَبر الإدارة العامة نوعاً مُتخصّصاً من الإدارة كما ترتبط السياسة العامة ارتباط وثيقا بجميع المجالات في الحياة سواء كانت اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية أو غيرها و هي تنطلق من مشكلات عامة تواجه المجتمع و بالتالي تتدخل الدولة لوضع السياسات العامة لحلها اذا ان علاقتها بالإدارة العامة علاقة وثيقة إذ المخرجات السياسية العامة هي مدخلات الادارة العامة و بالتالي يتضح الترابط بين المجتمع و المؤسسات التي تنفذ سياسات الدولة و تمر عملية صنع السياسات العامة.

وهذا دفع الجزائر لإعطاء مكانة هامة لهذا الموضوع من أجل صنعة تنفيذ سياسا و تحسين دور تطوير الادارة حيث تعتبر السياسة العامة للدولة بأنها تنبع من مطالب والإحتياجات الإجتماعية، وعلى النظام السياسي التكفل بدراستها وفحصها و البحث في هذه المطالب الاجتماعية، سواء بالقبول أو الرفض أوالتعديل، و تبرز النتائج والقرارات التي تأخذ الطابع الرسمي والشرعي، بحيث نطلق عليها اِسم السياسات العامة للدولة. وبطبيعة الحال، إن السياسة العامة لأي قطاع من قطاعات الدولة لا يمكن إعتبارها عملية منفردة عن بقية الأنشطة والعمليات الحكومية والسياسية، بل تمثل عناصر متكاملة مؤثرة في النظام السياسي والمجتمع ومرآة عاكسة لواقع البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية. آما تتأثر السياسات العامة ببنية النظام السياسي و وظائفه ومختلف العوامل الأخرى، فهي عملية متكاملة ومنسجمة.

ويتأثر المجتمع آذلك بنتائج وآليات وأدوات التحكم في توجيه السلوك الجماعي للأفراد وإنشغالات الناس باهتمامات الدولة، لأنها هي التي تقوم بتنظيم وضبط السلوك والنشاطات الاجتماعية، فهي أحد الأدوات التنظيمية الفاعلة.

إن السياسات العامة أصبحت من أهم التخصصات القائمة بذاتها (لديها مواضيع وأدوات ومناهج خاصة)، حيث أصبحت الحكومات تهتم أآثر برغبات المواطنين واحتياجاتهم الأساسية في مجالات (التعليم،الصحة،السكن،التشغيل وتدريب الموارد البشرية). إن هذه السياسات العامة توضع من طرف الخبراء في القطاع والحكومات تحدد أولوياتها، وتسعى لتجسيد السياسات العامة التي تخدم المصلحة العامة وتعود بالفائدة على الحكومة والمواطن. وليس هناك مبالغة إذا قلنا أن السياسات العامة في زمن و عهد العولمة وتنقل الأفراد والأموال وآثرة المنافسة الدولية، أصبحت مرتبطة بالتعاون مع الخارج ونجاحها متوقف على قدرة الدولة على جلب الاستثمارات والأجهزة التقنية من البلدان المتقدمة، التي تتمتع بخبرات وقدرات في مجال السياسة والتقنيات الراقية في مجال البحث العلمي.

❖ أسباب إختيار الموضوع :

يعود إختيار موضوع دور الادارة العامة في صنع وتنفيد السياسة العامة انطلاقا من جملة مبرارت ، تدفع باتجاه البحث والتقصي في هذا الموضوع والكشف عن بعض المعارف الجديدة بالدراسة والبحث

- محاولة التعمق في الموضوع بغية أن تكون الدراسة منطقا لإسهامات عملية أخرى وتقديم إقترحات دور الادارة العامة و السياسة.
- الميول الشخصية لمثل هذه المواضيع .
- الرغبة في دراسة و تحليل موضوع صناعة السياسات العامة ودور الادارة العامة .
- بين السياسة العامة و الادارة العامة .
- معرفة العلاقة دور الإدارة العامة في صنع وتنفيذ السياسة العامة.

❖ أهمية الموضوع :

يكتسي موضوعنا أهمية بالغة في برامج الدول، خاصة حكومات الدول النامية من أجل تحقيق تنمية حقيقية مستدامة، وهذا يؤدي إلى ضرو رة البحث عن الآليات والأدوات الكفيلة لتحقيق ذلك، حيث تتنامى الإهتمام

مفاهيم جديدة تحاولها الدولة تطبيقها وتفعيلها من أجل السياسة العامة وذلك من خلال معايير الحكم الراشد . كما قامت الجزائر بإنشاء هيئات وهياكل من أجل إرساء أسس ومبادئ الشفافية وإعتبارها جزءا أساسيا ترتكز عليها الجزائر في ترشيد سياسا وتجنب الوقوع في ظواهر سلبية

❖ أهداف الدراسة :

يهدف هذا البحث إلى إظهار دور الادارة العامة في صنع تنفيذ السياسة العامة في الجزائر وذالك من خلال تطبيق المصدقية و تحقيق العدالة الإجتماعية ومعرفة الآليات اي اتخذتها الدولة الجزائرية في بناء السياسة العامة والرقابة عليها ، كما تهذف الى معرفة العلاقة بينهما وكيف يمكن ان نطبق السياسة العامة على الادرة .

❖ إشكالية الدراسة :

مكن طرح الاشكالية التالية هل كان التحول البيروقراطي الذي عرفته البلاد مع نهاية الثمانينيات تأثيرا في عملية تنفيذ وصنع السياسة العامة بجعلها تعبيرا عن محصلة التفاعل بين مختلف الفواعل الرسمية و غير رسمية و ما مدى حجم و اساليب هذا التدخل والاثار المترتبة عليها يندرج ضمن هذه الإشكالية بعض الأسئلة الفرعية المتمثلة فيما يلي :

- ماهو حجم القوة وزن الفواعل السياسية في النظام السياسي الجزائري بعد التحول البيروقراطي باعتباره مصدرا للضغط عليه وماهي المعايير المعتمدة في ذلك ؟
- ماهي طبيعة العلاقة بين الادارة العامة و السياسة العامة هل هي قائمة على الصراع ام التفاوض و المسامة ام الهيمنة ؟
- إلى اي مدى يكون تدخل الفواعل خاصة الرسمية في تنفيذ السياسة العامة بناء على صلاحيات التي لها الحق في ذلك ؟
- هل طبيعة الادارة العامة هي المحدد الفعلي لمكانة الفواعل و حجم نشاطها و تدخلها في العملية السياسية ؟

تم إعتماد الفرضيات الآتية الإجابة على التساؤلات المطروحة :

– كلما كان النظم السياسي الجزائري أكثر بيروقراطية كلما زاد عدد حجم قوة الفواعل السياسة المتدخلة أو المشاركة في الحياة السياسية و في تنفيذ وصنع السياسة العامة .

– تطوير اداء الادارة العامة .

– تطبيق وتفعيل المساءلة والشفافية ومشاركة جميع الفواعل الرسمية وغير الرسمية التي تساهم في ترشيد السياسة و التخفيف من ظاهرة الفساد .

– علاقة بين الادارة العامة و السياسة عامة قائمة على المسامة و الهيمنة .

– كلما ازددت قوة تأثير الفواعل السياسية كلم اتجاه النظر إلى السياسة العامة في الجزائر على أنها عملية تجسد محصلة التفاعل القائم بين الفواعل وليست مجرد راي سياسي .

مناهج و اساليب الدراسة :

- **المنهج التحليلي الوصفي** : إعتمدنا في هذا المنهج في الدراسة من اجل تحليل وتفسير الظاهرة محل الدراسة من أجل الوصول الى أغراض محددة وتتبع الموضوع والوقوف على أنى جزئياته وتفاصيله والتعبير عنها كميا وكيفيا إعتمادا على جمع الحقائق والبيانات وتصنيفها وتحليلها تحليلا دقيقا للوصول على نتائج وتعليمات عن الظاهرة .
- **المنهج التاريخي** : أعتمد هذا المنهج للتعرف على مجمل التحولات والتطورات إنطلاقا من تفسير الأحداث معرفة جذورها التاريخية ، وأهم العوامل التي على بروزها أ وإختفائها حتى تتمكن من تحديد طبيعة ، الفواعل وأسباب قوة أوضعفهاوتحليل العلاقات فيما بينها ونوعية السياسات المنبثقة عنها .
- **منهج دراسة الحالة** : لأن منهج دراسة الحالة يقوم علىجمع البيانات المتعلقة بوحدة ما يهدف الإحاطة بها وإدراك خفاياها ومعرفة العوامل الموثرة فيها و تحديد طبيعة العلاقات بين أجزائها فقد تم إستخدامه في هذه الدراسة لغرض الحصولعلى أهم المعلومات والحقائق المتعلقة بالظروف المحيطة بعملية صنع السياسة العامة في الجزائر والتي يمكن الإرتكاز عليها لوصف وتفسير العملية السياسية التي تنشأ بفعل التفاعل القائم بين مختلف الفواعل الرسمية و غير رسمية .

❖ أسلوب الدراسة :

هناك عدة أساليب في علم الإدارة العامة وسياسة العامة .

– فهناك علم الأسلوب القانوني ، ويقوم على أساس تحديد الوظيفة القانونية للجهاز الإداري و السياسي بالدولة وبذلك يغفل الجوانب الموضوعية في العلمية الإدارية فهو علم يهتم بشرح مفهوم القانون الإداري والسياسي.

– وهناك علم الأسلوب الهيكلي ، ويقوم على أساس دراسة المشاكل التنظيمية للجهاز الإداري ، وعلاقة الوزارات بعضها ببعض وبالمصالح والمؤسسات التابعة لها .

– وهناك علم الأسلوب السلوكي ، ويقوم على أساس دراسة سلوك الأفراد داخل الجهاز الإداري السياسي وتوضيح العلاقة بين التنظيمات الرسمية وغير الرسمية كما يركز على عملية اتخاذ القرارات

الفصل الاول تاصيل نظري لتطوير الادارة العامة

❖ المبحث الاول : الادارة العامة

❖ المطلب الاول : تعريف و نشاة الادارة العامة

تمهيد :

نتيجة للثورة الصناعية حدثت تطورات عظيمة في المبادئ العلمية لعلم الإدارة العامة بصفة عامة ، ونتيجة لاتساع النشاط الحكومي في القرن الحالي (بحيث أصبح يمثل جانباً من أهم الجوانب السياسية للدولة) حدثت تطورات كبيرة في مجال علم الإدارة العامة فبعد أن كان اهتمام الحكومات موجه في القرن الماضي لوضع دساتيرها ، أصبح اهتمامها في القرن الحالي موجه لوضع نظم الإدارة بهدف رفع الكفاية الإنتاجية لأجهزتها .

– ولذلك يمكن أن يطلق على القرن الماضي قرن التطورات الدستورية ، وعلى القرن الحالي قرن التطورات الإدارية و من هذ نتعرف الى علم الادارة العامة

❖ تعريف علم الإدارة العامة :

منذ أن تبلور مفهوم الإدارة العامة كنظام علمي مستقل ظهرت محاولات عديدة لوضع الإطار الذي يحدد حدود هذا النظام في شكل تعريفات تلخص مجال و حقول الادارة [1].

✓ إن الإدارة العامة لفظ مركب يتكون من اسم وصفة فالاسم وهو :

– الإداراة يتضمن خاصيتين : وهما هدف المنظمة والعمل التعاوني ، ومن خلالها يتحقق العمل المشترك .

– وأما مفهوم كلمة ((العامة)) فهي مجموعة من المنظمات والهيئات والأجهزة التي يقوم بأداء وظيفة الدولة .

- ➢ ولذلك فإن الإدارة في أوسع معناها هي / أنشطة المجموعات الإنسانية المتعاونة لتحقيق الهدف .
- ➢ ويعرف ليونارد هوايات الإدارة العامة بقوله / هي مجموعة القوانين واللوائح والممارسات والعلاقات والتقنيات والعادات التي تستهدف الوفاء بالسياسة العامة أو تنفيذها .
- ➢ ويقول م . د اديموك و ج دايموك / الإدارة العامة هي انجاز الأهداف السياسية المحددة أكثر من أنها أداة تنفيذ البرامج ، وهي لذلك يجب أن تكون كفاءة عملية لحل المشاكل وتحقيق أهداف المجتمع ، وعلى الإدارة العامة أن تسعى إلى اكتشاف وابتداع أفضل طرق البحث التي تعتمد على المفاهيم العلمية الواسعة .. والتي تتميز بالفعالية ونشاط المجموع .
- ➢ ويقول جون فيفنر وروبرت برستوس / الإدارة العامة كحقل دراسي .. يهتم أساسا بوسائل تنفيذ القيم السياسية .. ولذلك تقوم الإدارة العامة بالتنسيق بين الفرد و مجهودات المجموع لتنفيذ السياسة العامة .

[1] عبد الكريم ادرويش واخرون ، اصول الادارة العامة ، مكتبة النجلو الرصية ، القاهرة ، 1977 ، ص 4 .

➢ ومهما اختلف علماء الإدارة العامة في وضع تعريف للإدارة العامة .. إلا أن هذه التعريفات لا تخرج عن الدوائر التي شار إليها أف نيجرو بقوله :

الإدارة العامة هي :

1- تعاون جهود المجموع في المحيط العام .
2- تغطية السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية وعلاقاتهم المتداخلة .
3- الإدارة العامة أهم بكثير من الإدارة الخاصة .. وهي تختلف عنها من جوانب عدة .
4- تمتلك الدور الهام في إعداد السياسية العامة .. ولذلك فهي جزء من العمليات السياسية .
5- الإدارة العامة كحقل دراسي وتطبيقي .. تتأثر بمنهج العلاقات الإنسانية ولا سيما في السنوات الأخيرة .
6- ترتبط الإدارة العامة بعدد من المجموعات الخاصة والأفراد لتقديم خدمات للمجتمع .

– ولكن ما يؤخذ على ا . ف نيجرو في تعريفة الإدارة العامة .. انه خلط بين مفهوم التعريف وبين مفهوم الخصائص أو الوظائف أي انه تحدث عن خصائص الإدارة العامة أثناء تعريفة لها ، ولذلك لم يأخذ تعريف الإدارة العامة عند نيجرو الشكل المعهود في التعريفات العملية .
ويمكننا استخلاص ((تعريف)) للإدارة العامة من خلال الفقرات الست التي ذكرها نيجرو بقولنا :
الإدارة العامة هي تعاون جهود المجموع في المحيط العام بحيث تنظم علاقات السلطات الثلاث التشريعية التنفيذية القضائية في تعاملها البشري والمادي من أجل تحقيق الأهداف العامة .

- وبذلك يكتسب التعريف أهم الشروط اللازمة له وهي :

  - الجمع والمنع .
  - الجمع بين كل خصائص الموضوع .
  - المنع خصائص غيره .

ونحن لو حللنا هذه التعريفات السابقة للإدارة العامة لوجدنا بأنها تتناول موضوعات واحدة ولكنها تعبر عن وجهات نظر مختلفة .. بحيث يمكن القول بأن مزج هذه التعريفات أو تحليلها سيوضح في النهاية الهدف من دراسة الإدارة العامة وهو : [1]

[1] مهدي حسن زوليف ، الادارة ، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، ص 21 .

((تنظيم وإدارة القوى البشرية والمادية لتحقيق الأهداف العامة))

أي يمكن القول ان الادارة هي عملية التوجيه والتخطيط والتنظيم و التنسيق ودعم العاملين وتشجيعهم و الرقابة على الموارد البشرية بهدف الوصول الى اقصى النتائج بافضل الطرق و اقل التكاليف .

❖ نشأة علم الإدارة العامة :

كانت الإدارة العامة في الماضي عملية مرتبطة بالأشخاص ، تختلف باختلاف مفاهيمهم ونزعاتهم ، فهذا العلم حديث العهد وتعتبر الولايات المتحدة الأميركية مهد دراسته حيث نادى أحد أساتذة علم السياسة ((وودرو ويسلون)) عام 1887م بوجوب قيام علم خاص اسمه ((الإدارة العامة)) يهتم بدراسة أفضل الطرق لقيام الحكومة بأعمالها وتحقيق أهداف سياستها العامة .

– إلا أن الإدارة بمفهومها الحديث كانت قد نشأت لأول مرة في مجال إدارة المشاريع الخاصة وارتبطت باسمين بارزين هما :

- الفرنسي Henry Fayol (1841-1925) .
- و الامريكي الفرنسي Fredric(1856-1916) .

– ففريدريك تايلور يعتبر أب الإدارة العملية الحديثة ويعتبر مؤلفة (مبادئ الإدارة العلمية) الصادر عام 1911م النواة الأولى للثورة الإدارة الحديثة .

– وقد ذكر تايلور أنه وضع مؤلفه لأسباب ثلاث :

1– إبراز الخسارة الكبيرة التي تتحملها بلاده نتيجة عدم الكفاية في أداء معظم الأعمال اليومية .

2– إقناع القارئ بأن علاج عدم الكفاية يمكن في الإدارة المنظمة ، وليس في البحث عن شخص غير عادي .

3– الإثبات بأن الإدارة علم حقيقي ، يعتمد على قواعد ومبادئ ، وأن الإدارة العملية تسري على كافة أنواع النشاط الإنساني ، وبدءاً بالأعمال الفردية البسيطة حتى نشاط المنظمات الكبيرة .

– أما هنري فايول فيعتبر الرائد الأول لعلم إدارة الأعمال كعلم له قواعده وأصوله ، وقد قسم فايول وظائف المشاريع الخاصة إلى ست هي :

1– الوظيفة الفنية : وتشمل الصنع والإنتاج .

2– الوظيفة التجارية : وتشمل عمليات البيع والشراء .

3– الوظيفة التمويلية : وتشمل تأمين رأس المال واستخدامه .

4– الوظيفة التأمينية : وتشمل تأمين القوة العاملة والممتلكات .

5- الوظيفة المحاسبية : وتشمل إعداد الموازنة وتنفيذها والمحاسبة و الاحصائيات .
6-الوظيفة الإدارية : وتشمل التخطيط و والتنظيم والقيادة والتنسيق و الرقابة .[1]

❖ المطلب الثاني : اهمية و اهداف الادارة العامة

❖ أهمية الإدارة العامة :

برزت أهمية الإدارة العامة عبر السنين ولا سيما أثر الحربين العالميتين الأولى والثانية اللتين وضعتا على عاتق الدولة أعباءً جسيمه لم يكن من المتيسر النهوض بها وانجازها على الوجه السليم إلا بتوفر إدارة كفؤة منظمة وفاعلة فبدأت الإدارة العامة تُدرس كعلم مستقل في الجامعات والمعاهد .

– وقد برزت هذه الأهمية بشكل ملموس أثر تطور مفهوم الدولة الحديثة نتيجة لتبدل نظرة الشعوب إليها . ففي الماضي كانت المهام الدولة مقتصرة على حماية الأمن وتحقيق العدالة و تأمين الاستقرار و الطمأنينة للناس ذلك لأن الشعب كان يرفض تدخل الدولة في شؤونه ويعتبر حدا لحرياته وقيدا لتصرفاته ، أما فقد أصبح الشعب ينادي بوجوب تدخلها في كافة شؤونه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها .
وبكلمة مختصره نقول أن الدولة الناجحة تقوم بتيسير أعمالها إدارة ناجحة ، فإذا كانت الإدارة ناجحة قادرة على سد النقص في التشريع أو حتى في النظام السياسي ، فالإدارة الفاسدة قادرة على هدمها ، بل هي قادرة على هدم أعظم الإمبراطوريات . فالإدارة هي مرآة صادقة تنعكس عليها صورة الجماهير ليطلع عليها النظام الحاكم .

❖ اهداف الادارة العامة :

تقوم الإدارة بالموازنة بين أهداف متعددة، وأحياناً متشابكة ومتصارعة ومتناقضة، فهناك أهداف تسعى الإدارة نفسها إلى تحقيقها، وأهداف للمنشأة، وملاكها، والعاملين فيها، والمتعاملين معها من زبائن و موردين وممولين وحكومة، والمنظمات المدنية، وذلك كما يلي:[2]

1/ تحقيق أهداف الإدارة نفسها ، والّتي يتمثل أهمّها فيما يلي :
أ. الاستمرار.
ب. النجاح.

[1] محمد قاسم القيرلوتي ، مبادئ الادارة ، رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة ، عمان ، 1985 ، ص25 .

[2] محمد عبد الفتاح الصيفى ، مبادى التنظيم والادارة ، ادار الناهج ،عمان ، 2006م ، ص 2 .

ج. تحقيق الذات.

2/ تحقيق أهداف ملاك المنشأة ، والَّتي يتمثل أهمّها فيما يلي :

أ. زيادة قيمة المنشأة عن طريق زيادة القيمة السوقية للسهم.

ب. زيادة الأرباح المحصلة.

3/ تحقيق أهداف العاملين في المنشأة ، والَّتي يتمثل أهمّها فيما يلي :

أ . الراحة في العمل.

ب. تقليل ساعات العمل.

ج. زيادة في الأجور.

د . زيادة المزايا المالية والعينية التي يحصلون عليها .

4/ تحقيق أهداف زبائن المنشأة ، والَّتي يتمثل أهمّها فيما يلي :

أ. وفرة السلع والخدمات.

ب. زيادة جودة السلع والخدمات.

ج. خفض الأسعار.

5/ تحقيق أهداف موردي السلع والخدمات المستخدمة كمدخلات للعملية الإنتاجية، والَّتي يتمثل أهمّها فيما يلي:

أ. زيادة الأسعار.

ب. الدفع النقدي.

ج. الالتزام بمواعيد الدفع إن كان الثمن مقسطاً.

6/ تحقيق أهداف ممولي المنشأة من المصارف وأصحاب القروض ، والَّتي يتمثل أهمّها فيما يلي :

أ. ضمان أصل التمويل.

ب. ضمان عوائد التمويل.

7/ تحقيق اهداف الحكومة من خلال تطبيق و اطاعة قوانين الخاصة بالمنشاة و التي يتمثل اهمها فيما يلي :

أ. الالتزام بالقوانين والأنظمة والتعليمات.

ب. تحصيل الضرائب.

8/ تحقيق أهداف المجتمع الَّذي تعيش فيه المنشأة ، والَّتي يتمثل أهمّها فيما يلي :

أ. رفع مستوى المعيشة.

ب. حسن استغلال الموارد المتاحة وعدم تبديدها بدون فوائد.

9/ تحقيق أهداف المنظمات المدنية في المجتمع ، والَّتي يتمثل أهمّها فيما يلي :

أ. حماية البيئة من التلوث.

ب. تبرعات.

ج. مساهمات اجتماعية.

ويلخص الجدول التالي هذه الفئات وأهدافها :[1]

الفئة	الأهداف
الإدارة	الاستمرار، النجاح، تحقيق الذات
الملاك	زيادة قيمة المنشأة، زيادة الأرباح المحصلة
العاملين	زيادة في الأجور والمزايا المالية والعينية التي يحصلون عليها
الزبائن	وفرة السلع والخدمات، جودة أعلى، سعر أقلّ
الموردين	زيادة الأسعار، الدفع النقدي، الالتزام بمواعيد الدفع
مموّلين	ضمان أصل التمويل وعوائده
الحكومة	الالتزام بالقوانين والأنظمة والتعليمات، تحصيل الضرائب
المجتمع	رفع مستوى المعيشة، حسن استغلال الموارد المتاحة
المنظمات المدنية	حماية البيئة من التلوث، تبرعات، مساهمات اجتماعية

❖ المطلب الثالث : طبيعة وانواع الادارة العامة

❖ طبيعة الإدارة العامة

إن التعاريف المختلفة التي أعطيت للإدارة العامة ، تظهر لنا بوضوح أن الخلاف في مفهوم الإدارة العامة واقع من حيث الشكل في صياغة الألفاظ أما من حيث الأساس فجميعها متقاربة وتكاد تكون متفقة .

- ومن الطبيعي أن كثرة وتنوع التعاريف المعطاة لمفهوم الإدارة العامة يقابلها جدل حاصل فيما إذا كانت الإدارة العامة علماً أم فناً أم علماً وفناً معاً .
- فالعلم هو مجموعة الأصول والمبادئ والقواعد التي يتوصل إليها الإنسان بالتجربة والبحث والاستقصاء والإحصائيات وغيرها من الطرق التي تؤدي إلى اكتشاف قواعد عامة لا تختلف قيمتها وصحتها من وقت إلى

[1] عبد الكريم ابو مصطفى ، الادارة و التنظيم ، 2001 ، ص 19/18/17 .

أخر ومن مكان إلى أخر كالعلوم الحسابية والكيميائية التي تبقى هي نفسها في الصين وأميركا وفي أي بلد آخر .

- أما الفن فهو استخدام المهارات والكفاءات والصفات والملكات البشرية الشخصية في تطبيق المبادئ والقواعد العلمية . فالعلم يتصف بالموضوعية ، أما الفن فهو شخصي ولكنه يفترض الإحاطة المسبقة بالمبادئ العلمية . [1]
- ونستطيع القول أن العلم معرفة إنسانية وأهم صفاته الدراسات الموضوعية والمعارف والأساليب المنظمة ، بينما الفن خبرة إنسانية وأهم صفاته الأساسية المران والتطبيق .
- وعلى هذا الأساس نستطيع القول أن الإدارة العامة هي علم وفن معاً .فهي علم لجهة الدراسة والبحث والتنظيم ، وفن لجهة النشاطات والمهارات الفعلية والإبداع .

* والإداري الناجح هو من يجمع بين الفن والعلم *

❖ انواع الادارة :

- **الإدارة العامة** : تتميز بكونها تعمل في ظروف احتكارية، تؤدي خدمات عامة ليس هدفها الربح إنما الخدمة واجب، تلتزم قاعدة مساواة المواطنين أمام الخدمة دون تمييز، كما أن هذه الإدارة تعتبر ذات مسؤولية عامة وضخمة وفيها عدد كبير من الموظفين .
- **إدارة الأعمال** : تتميز بروح المنافسة الحادة كما أن هدفها الأسمى هو تحقيق أقصى ربح ممكن عن طريق إدارة المشروعات الخاصة وهي عادة أصغر من الإدارات العامة، وفيها عدد أقل من الموظفين.
- **الفرق بين الإدارة العامة و إدارة الأعمال** :

الجدول أدناه يوضح أوجه الشبة والاختلاف بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال [2]

م	العنصر	إدارة الأعمال .B.A	الإدارة العامة .P.A
1	الهدف	تسعى إلى تحقيق الأهداف المادية بدرجة أساسية مثل زيادة الربح وتعظيمه	تسعى بدرجة أساسية إلى تحقيق المصلحة العامة للدولة والمسئولية
2	المستفيدون	يستفيد بدرجة أساسية صاحب العمل أو المساهمون في الشركة ثم العملاء أو الجمهور الخاص بالشركة	المستفيد الأول هو أفراد المجتمع أي الجمهور الكبير من أفراد المجتمع .

[1] محمد قاسم القريوتى ، الادارة العاصة ، ادار الشوق ، عمان ، 1985 ، ص 16 .
[2] محمد بن علي شيبان العامري ، الادارة وتطورتها ، ص 33 .

3	المسئولية	تنحصر مسئولية الإدارة أمام مجلس الإدارة أو صاحبها فقط ثم المجتمع في حالات نادرة .	تتحمل مسئولية عامة أمام الحكومة والأجهزة الرقابية والجمهور بوجه عام.
4	طبيعة النشاط	تتولى الأنشطة ذات الطابع الاقتصادي الاستثماري التجاري.	تتولى الأنشطة التي تحقق المصلحة العامة وهي السياسة والجيش والأمن والعلاقات الدولية .
5	حجم الأعمال	تحدد حجم الأعمال حسب مصادر العلاقة بين التكلفة والعائد .	تحدد حجم أعمالها حسب المنفعة العامة ومصلحة المجتمع .

❖ المطلب الرابع : مستويات الادارة العامة

❖ مستويات ادارية :

الهدف الأساسي من تنفيذ هذه الوظائف استخدام الإمكانيات البشرية والمادية في المنشأة أحسن استخدام وخلق الجو الصالح المناسب لتشغيل كافة الموارد المتوفرة إلى أقصى طاقاتها الممكنة لتحقيق الأهداف المنشودة بأقل التكاليف، مراعية في ذلك الناحية الإنسانية في معاملة العنصر البشري إذ أنه هو الذي يقوم بالإنتاج، ولا يصلح الإنتاج من دون صلاحية العامل والموظف، والمشاركة الجماعية بينهم تقسم في الغالب أية مؤسسة إلى ثلاثة مستويات إدارية لكل منها طبيعتها. ويقصد بذلك طريقة توزيع الإداريين فيها، وعادة ما يظهر التقسيم الإداري للمستويات في المؤسسة في نهاية مرحلة التنظيم وهي :

- الإدارة العليا ويمثلها في الغالب المدير العام أو رئيس مجلس الإدارة.
- الإدارة الوسطى ويمثلها مديروا الأقسام .
- الإدارة التنفيذية وأحيانا تسمى الإدارة التشغيلية ويمثلها المشرفون فهي التي تشرف مباشرة على تنفيذ الأعمال وتنزيل السياسات على أرض الواقع. وتحت رعاية هؤلاء يعمل الموظفون والعاملون تتطلب طرق الإدارة السليمة تواصل بين تلك المستويات، فالإدارات العليا تهتم بالتخطيط والتوجيه، وتتطلب الإدارات التحتية التواصل مع العاملين لرفع كفاءاتهم وتدريبهم المتواصل وتحفيزهم على العمل بمهارة، وتشجيعهم على أن يبدوا آرائهم من أجل تحسين الإنتاج أو تحسين عملية الإنتاج. ينطبق ذلك على أي إدارة سواء كانت إدارة حكومية أو إدارة مؤسسة اقتصادية أو شركة. يستفيد المدير من آراء العاملين سواء من خلال الحوار في ندوات دورية أو اقتراحات مكتوبة من العاملين. وبعد دراستها يمكن أن تصاغ في خطوات عملية يلتزم بها

الجميع عندما يشعر الموظف والعامل بقيمته وأهميته في المؤسسة التي يعمل بها، واقترابه من رئيسه واعتزازه بالعمل معه فهو يخلص في عمله، ويقدم أحسن مايمكنه من الإنتاج سواء في خدمة الناس أو الزبائن أو تصنيع المنتج الذي يقوم بإنتاجه. تلك القيمة الشخصية تحفز العامل والموظف للقيام بأعماله على أحسن مستوى، غير عابئا بترقية أو علاوة مادية، شعوره الشخصي بالانتماء إلى هذا المدير وإلى هذه المؤسسة هي أكبر الدوافع على رضاه النفسي واستقراره في العمل وكذلك توازنه العائلي .

❖ مطلب الخامس : الادارة العامة و علاقتها بالعلوم الاخرى

❖ علاقة الادارة العامة بالحقول العلوم الاخرى :

ظهرت الادارة العامة وتطورت بتطور المجتمعات ، فهي إنسانية لأن الإنسان هدفها ووسيلتها ، وهي اجتماعية لأن نشاطاتها ومنجزاتها تهدف إلى خدمة المجتمع وتلبية احتياجات أفراده وحل مشاكلهم .

وتأسيساً على ذلك ترتبط الإدارة العامة ارتباطاً وثيقاً بالعلوم الإنسانية والاجتماعية وفي طليعتها العلوم السياسية والعلوم الاقتصادية وعلم الاجتماع وعلم النفس والعلوم القانونية ولا سيماً القانون الإداري وعلم الإدارة الخاصة وغيرها . [1]

- **الأولى / الإدارة العامة والعلوم السياسية :**

مرت العلاقة بين الإدارة العامة والسياسة من مرحلة تبعية الإدارة العامة وخضوعها للسياسة ، الى مرحلة فصل السياسة عن الإدارة العامة ، فإلى مرحلة التكامل والترابط بين السياسة والإدارة والتوازن فيما بينهما .

وترجع تبعية الأجهزة السياسية إلى عصور الإمبراطوريات وأنظمة الحكم الملكية ، حيث كان الإمبراطور أو الملك أو الأمير يعتبر ظل الله على الأرض والحاكم باسمة وبشريعته ، فكان الموظفون الأداة التنفيذية بيد هؤلاء ينفذون أوامرهم ويدينون لهم بالولاء والطاعة .

وأدت مساوئ فكرة ارتباط الإدارة العامة بالسياسة برباط من التبعية والخضوع إلى ظهور حركات إصلاحية في العالم تطالب بفصل السياسة عن الإدارة العامة .

وبدأت فكرة الفصل بين السياسة والإدارة تفقد أهميتها أثر الحرب العالمية الثانية حيث ترسخ نظام الكفاءة وتلاشي نظام ((الغنائم للمنتصر)) وخفت وطأة النزعة الاستبدادية للسياسة والحكام أمام انتشار المفاهيم والفلسفات الديمقراطية والشعبية من جهة ، وأمام الدور السياسي المباشر الذي يلعبه الموظفون الإداريون من خلال مشاركاتهم من جهة أخرى .

[1] ربحى مصطفى عليان ، مصدر سابق ، ص 29 .

وهكذا نرى بأن العلاقة بين الإدارة العامة والسياسة هي وثيقة للغاية فالإدارة العامة كعلم نشأت وتطورت في أحضان العلوم السياسية ، إلا أنه لكل منهما كيانه المستقل وذاتيته المتميزة وإطاره الخاص .

➢ **الثانية / الإدارة العامة والعلوم الاقتصادية :**

الصلة وثيقة بين النظام الاقتصادي والنظام الإداري فالإمكانيات الاقتصادية ووفرتها تؤثر في اختيار الموظفين الأكفاء وتحديد رواتبهم والاستعانة بالخبرة الأجنبية والتكنولوجيا الحديثة . أما قلة الإمكانات الاقتصادية فتجعل من جهاز الإداري جهازاً ضعيفاً بشرياً وفنياً ومادياً ، وكلما زادت الدولة من اعتمادها على القطاع العام كتأمين الشركات والمؤسسات ، كلما زادت علاقة الإدارة العامة بالاقتصاد على اعتبار أن الإدارة العامة تصبح ملزمة بوضع الخطط القومية بتنفيذ برامج التنمية الاقتصادية وتحسين الدخل القومي . والعلاقة بين الإدارة العامة والاقتصاد تؤدي الى نتيجة حتمية وهي علاقة علم الاقتصاد بعلم الإدارة العامة .

➢ **الثالثة / الإدارة العامة و علما الاجتماع و النفس :**

الإدارة العامة نشاط اجتماعي منظم يستهدف غايات معينة لا يمكن تحقيقها دون تفهم أجهزتها للبيئة التي تعمل بها فمعظم المشاكل التي تعانيها التنظيمات الإدارية ، ناتج عن عدم التفاعل والتجاوب بين هذه التنظيمات والبيئة المحيطة بها .

- **علم الاجتماع :**

فعلم الاجتماع الهادف الى دراسة الإنسان ككائن اجتماعي يؤثر ويتأثر بالبيئة التي تحيط بها ، ويرتبط ارتباطاً وثيقاً بعلم الإدارة العامة الذي يدرس سلوك هذا الكائن الاجتماعي وتصرفاته وقراراته ووضعها في إطار رسمي يسمى التنظيم الإداري .

- **علم النفس :**

أما علم النفس فإنه يهدف الى دراسة الإنسان ككائن بشري تركيبته معقده وحاجاته كثيرة ومتنوعة . ويدخل هذا الإنسان إلى الوظيفة أو المؤسسة الإدارية حاملاً معه الحاجات والانطباعات والمشاعر التي كونها في حياته اليومية وبيئته الاجتماعية ، ومن الطبيعي أن تلعب هذه كلها دوراً إيجابياً أو سلبياً في إنتاجه ونشاطه وعلمه الوظيفي .

➢ **الرابعة / الإدارة العامة والقانون الإداري :**

الإدارة العامة شديدة الصلة بالقانون على اعتبار أن عملها يجب أن يكون دائماً متوافقاً مع مضمونه ومنسجماً مع أحكامه ، وإلا تعرضت أعمالها لعدم الشرعية مع ما يستتبع ذلك من إلغاء لهذه الأعمال أو التعويض عن الضرر الناشئ عن عدم شرعيتها .

وقد بدأت الإدارة العامة تدرس كعلم من خلال العلوم السياسية ثم سلكت مسلكاً قانونياً فأصبحت تدرس من خلال القانون ، الى أصبحت علماً قائماً بذاته له قواعده وخصائصه المميزة .
وتعود صلة الإدارة العامة والقانون الإداري الى أن كليهما يتخذ من الإدارة مجالاً لدراسته ، ومع الفارق الأساسي في أن الأول يركز على النواحي الفنية التنفيذية من الإدارة في حين أن الثاني يهتم بالنواحي القانونية منها .

- **الخامس / الإدارة العامة و إدارة الأعمال (علم الإدارة الخاصة) :**

تقوم الإدارة العامة بترجمة السياسة العامة في الدولة إلى الأعمال تنفيذية ، يتولى الموظف العام تأديتها في إطار السياسة العامة المرسومة وفي نطاق المصلحة العامة المنشودة .
أما الإدارة الخاصة أو إدارة الأعمال فهي ترجمة السياسة الخاصة التي يرسمها القيمون على المؤسسة الخاصة إلى أعمال تنفيذية بهدف تأمين المصالح الخاصة للمؤسسة ، والموظف العامل في نطاق الإدارة الخاصة يعمل ضمن هذا المفهوم .

- **المبحث الثاني : الادارة العامة في الجزائر**
- **المطلب الاول : الارة قبل و بعد الاستقلال**

تمهيد

مقدمة باتساع نطاق تدخل الدولة في تسيير وتوجيه الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية المختلفة ، تعاظم دور الإدارة حتى أصبحت تهتم بكل شيء ، وراح نشاطها يلابس سائر القطاعات ، ويتناول جميع نواحي الحياة الفردية ، ذلك لأن الحكومة وأجهزتها الإدارية تصبح المنظم والقائد لفروع ذلك النشاط ولقد أصبح المجتمع الحديث يعيش في كنف الإدارة اعتبارها أداة لتحقيق التقدم والتنمية الاقتصادية الشاملة من جهة والطاقة الخلاقة التي تدرك مطالبه وتحققها له من جهة ثانية والحقيقة أن هذا كله لايأتي إلا عن طريق التنظيم الذي يعتبر ظاهرة من ظواهر المجتمعات الحديثة حيث أصبح يحظى بقدر كبير من الدراسة الجادة والاهتمام المتزايد من الباحثين لقد أدي ما توارثته الجزائر عبر معاناة طويلة الأمد من التخلف عن ركب التطور الحضاري ، واستعمار استنزف ثرواته ، وأضعف من قيمه وأخلاقياته ، إلى اصطباغ جهازها الاداري بالنموذج الفرنسي وخلال بحثنا هذا سنحاول الوصول الى اجابة واضحة للإشكالية التالية :

- فماهو الدور الذي لعبه الجهاز الاداري في الفترات السابقة ؟
- وماهي السبل الكفيلة باصلاح الجهاز البيروقراطي الجزائري ؟

❖ الادارة العامة قبل الاستقلال :

بدأت معالم وسمات الإدارة الفرنسية تتضح ،مع استلام الجنرال بيجو مقاليد الجزائر . وإن كانت هذه الإدارة في بداياتها مزيج بين النظم الإدارية السائدة في فرنسا وتلك التي وجدها الفرنسيون قائمة في الجزائر وقد كان للمقاومة الوطنية ورفض المجتمع الجزائري وعزوفه عن التعامل مع الفرنسيين والصراعات التي احتدمت بين المدنيين والعسكريين ، دور في الإبقاء على هذا الوضع إلى عهد الجمهورية الثالثة التي انتهجت سياسة الإدماج وما رافقها من هجمة شرسة على كل المعالم الدالة على تميز الجزائر عن فرنسا وذلك في كل مجالات الحياة السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والدينية الإدارة العامة في الجزائر لا تختلف عن مثيلتها في سائر دول العالم الثالث وذلك من حيث كونها أداة بواسطتها يتم تنفيذ السياسة العامة للدولة إلا أن ما يميزها هي أنها ادارة موروثة عن الاستعمار الفرنسي الذي اتخذها أداة قمع بغية طمس الشخصية الوطنية وجند لها بعض الجزائريين الذين يؤمنون بفرنسا أكثر من ايمانهم بالجزائر وكان لهم دور فعال في تحقيق مآرب فرنسا الاستعمارية فهم يشكلون حلقة وصل بين الادارة الفرنسية والشعب الجزائري، علما بأن هذه الادارة كانت لخدمة المعمرين بالدرجة لقد استطاع الاستعمار الفرنسي أن يجعل من الادارة الجزائرية في عهده إدارة قمعية مما أدى الى تشكيل هذه النظرة المناوئة لها بعد الاستقلال بسبب السلوكيات التي مورست في عهد الاستعمار الفرنسي وبعض السلوكات التي مازال يمارسها الكثير من الاداريين في الوقت الراهن وإذا أردنا أن نبحث عن تفسير للأزمة المتعددة الجوانب التي عاشتها البلاد ، فإننا نجد الإدارة العامة قد لعبت دورا أساسيا وفاعلا في خلق وتأجيج نار الأزمة ظهرت أول ادارة عامة في الجزائر سنة 1956 بعد انعقاد مؤتمر الصومام وتم تجسيدها بصفة فعلية مع التقسيم السياسي والإداري الذي رافق الاعلان عن إنشاء الحكومة المؤقتة سنة 1958. [1]

❖ الادارة العامة بعد الاستقلال :

ومع أن الجزائر حققت استقلالها سياسيا في 05 جويلية 1962 إلا أنها لم تحققه إداريا حيث أنها بقيت تابعة للمنظومة الادارية الفرنسية الى حد الأن، و ورثت مشاكل كثيرة متعددة الجوانب ومنها انعدام الاطارات اللازمة القادرة على تسيير البلاد ، ووجود فراغ رهيب في مختلف الوظائف الادارية والفنية بسبب انسحاب الفرنسيين من الأجهزة الادارية من جهة والنقص الفادح في الجزائريين الذين باستطاعتهم سد الفراغ من جهة أخرى، ويرجع ذلك الى السياسة الاستعمارية التي كانت تعطي الأولوية في التوظيف للمعمرين، ذلك أن الجزائريين كثيرا ما يصطدمون

[1] تمّ تشكيل لجنة التنسيق و التنفيذ التي كانت تعمل داخل و خارج الوطن و التي تشكّلت منها ، فيما بعد ، الحكومة المؤقّتة . كما تمّ تقسيم التراب الوطني إلى ثلاث مناطق ثمّ إلى 06 ولايات : الأوراس (الولاية الأولى) ، الشمال القسنطيني (الولاية الثّانية (، القبائل (الولاية الثّالثة) ، الوسط الجزائري (الولاية الرابعة) ، وهران (الولاية الخمسة) و الصحراء (الولاية السادسة) . في هذا الصدد راجع منصور بلرنب .

بحاجز التمييز العنصري ولايستطيعون الانخراط في الجهاز الاداري الاستعماري الا بصعوبة وهذا ما ألزم الدولة على فتح باب التوظيف على مصرعيه دون انتقاء ، وهذا ما استغله الكثير لاقتناص المناصب الحساسة سواء لتواجدهم في الأجهزة الادارية قبل الاستقلال أو نتيجة لمستواهم الثقافي الذي كان أحسن من مستوى أفراد الشعب الأخرين.

يمكن القول أن دستور 1963 لم يدخل حيز التنفيذ نظرا للأوضاع التي سادت السنوات الأولى للاستقلال ومع صدور بيان 19 جوان 1965 الذي عمل به كدستور صغير ، وفي هذه المرحلة أخذت الجزائر بنموذج دوبارنيز الروسي وهو نموذج المشاريع المصنعة من أجل تحقيق المصلحة العامة حيث يتم في هذا النموذج استخدام مخططات طويلة المدى وفي دستور 1976 عملت الادارة العامة على تحقيق المصلحة العامة عن طريق الصناعات الثقيلة (مركبات الحجار . أرزيو . رويبة ...)وبقي الحال على حاله حتى سنة 1986 مع وقوع الازمة الاقتصادية العالمية وهبوط أسعار البترول في الأسواق العالمية ، وانتهاج الجزائر سياسة التقشف وتسريح العمال ، وما نجم عن أحداث 05 أكتوبر 1988 وصدور دستور 1989 وظهور الجمعيات ذات الطابع السياسي وبالموازاة مع ذلك في العالم انهيار المعسكر الاشتراكي ونهاية الحرب الباردة ، وفي سنة 1990 جرت الانتخابات التي فاز حرب الجبهة الاسلامية الانقاذ ، الذي تم حله لاحقا وبداية الصدام بين أنصار هذا الأخير واعوان الادارة واتهامها بالتزوير وتلت هذه المرحلة العشرية السوداء التي فقدت فيها الادارة الجزائرية الكثير من أبنائها بالاضافة الى هدم وحرق الكثير من المؤسسات الادارية .[1]

❖ المطلب الثاني : النموذج البيروقراطي الجزائري

❖ مفهوم البيروقراطية :

إن مفهوم البيروقراطية يتصل بالسياسة ، والاجتماع وعلم النفس ، كما يتصل ويتعلق بالإدارة والبيئة الاجتماعية ، ومختلف الظروف البيئية.

ويعتبر مفهوم البيروقراطية من أقدم المفاهيم الإنسانية ، ومن أعقدها على الإطلاق نظراً لما يتضمنه من معان متعددة ، وفق الهدف من استعماله ، بل إن هذه المعاني قد تضاربت تماماً إذ ما قورنت ببعضها البعض ، ويزيد من المشكلة أن بعض استعمالات مفهوم البيروقراطية قد أخذ طابعاً سيئاً وشاع استعماله على هذا النحو ، حتى ليكاد يعني فى مجموع مضمونه

– وفق شيوع هذا الاستعمال

[1] لقد عاشت هذا المشكل معظم الدول المستقلّة حديثا و التي عانت من الحكم الاستعماري ، و هي تشكّل حاليا دول العالم الثّالث و الدول المتخلّفة .

– مجموع التعقيدات الإدارية وما تتسم به إجراءات الإدارة من جمود يؤدي إلى عرقلة التوصل إلى الحل ومن ثم إلى عدم تحقيق الهدف.

ونورد الاستعمالات الأتية لمفهوم البيروقراطية فى الواقع العملي [1]

1 . قد يعني مفهوم البيروقراطية النظام الإداري كله خاصة ما يتسم به من ضخامة.

2 . البيروقراطية قد تتصرف إلى مجموع الإجراءات التى يجب إتباعها فى مباشرة العمل الحكومي بصورة عامة والنشاط أو العمل الإداري بصورة خاصة ، وفى داخل المكاتب أو التنظيمات الإدارية.

3 . قد تستعمل البيروقراطية لتعني القوة Power مفسرة على أساس السلطة Authority بمعني النفوذ أو السيطرة . وتعني ذلك القدر من السلطة الذى يمارسه الموظف العام ، أو التنظيم الإداري ، أو مجموع العنصر الإنساني الذى يشغل الوظائف العامة فى نظام الخدمة المدنية.

4 . قد تعني البيروقراطية " الدور" الممارس من قبل الموظفين العموميين فى إطار النظام السياسي فى الدولة.

5 . وقد ينصرف مفهوم البيروقراطية إلى التكوين الإداري على أساس النظر إليه كتكوين حكومي سياسي بطبيعته يمكن النظر إلى البيروقراطية من خلال خصائص بناء التنظيم على أساس أنها مرادفة لمفهوم بناء السلطة الهرمية فى التنظيم الإداري والذى يتحقق فيه تقسيم واضح للعمل.

6 . قد تعني البيروقراطية تنظيماً إدارياً ضخماً له خصائصه ومميزاته.

7 . قد يعني مفهوم البيروقراطية معني أخر يتسم بالنقد فى مجالات الأنشطة الإدارية حيث تعتبر البيروقراطية مصدراً للروتين وتعقيد الإجراءات وصعوبة التعامل مع الجماهير .

❖ مشكلات الجهاز البيروقراطي الجزائري :

يمكن تشخيص عدد من المشكلات التي يعانى منها الجهاز البيروقراطي الجزائري في ما يلي:

أ . ضعف التكامل والانسجام الزمني بين برامج التنمية الاقتصادية وبرامج التنمية الادارية، اذ عادة ينصب الاهتمام على برامج الانماء الاقتصادي مع اغفال دور النظام الاداري الذي يجب ان يتماشى مع هذه البرامج، الامر الذي يؤدي الى اتساع الفجوة بين كلا النوعين من البرامج، وعندها تظهر الاختناقات والمشكلات في النظام الاداري.

ب . غياب النظرة التكاملية لبرامج التنمية الادارية لدى عدد كبير من القيادات الادارية، الذي ادى الى بروز الظواهر السلبية الاتية :

– المركزية

[1] الدكتور سليمان محمد الطماوي ، مبادئ علم الادارة العامة ،، دار الفكر العربي ، 1998 ، ص 56 .

– الروتين الجامد

– سوء التخطيط وضعف التنسيق

– سوء توزيع العاملين

– نقص الكفاءات الفنية والادارية

– انخفاض الولاء الوظيفي لدى العاملين

– إضفاء طابع السرية الشديد على الأعمال الإدارية ولو كانت بسيطة.

جـ . اسناد المراكز القيادية في الجهاز الاداري لعناصر لا تتمتع بالكفاءة، مع بروز ظاهرة المحسوبية ، ما ادى الى ظهور مشاكل أساسية في ضعف قدرة هذه العناصر على قيادة منظمات الجهاز الاداري.

د . شيوع النزعة التسلطية لدى عدد كبير من القيادات الادارية، والركون الى اصدار التوجيهات والاوامر من دون بذل الجهد لتطوير العمليات الانتاجية والارتقاء بجودة السلع والخدمات.

هـ . تفشي بعض النزعات والممارسات الخاطئة في الجهاز الاداري التي ترتبط بقضايا التعيين، واناطة المسؤوليات الادارية، وتقويم الاداء، والترقية، والحوافز المعنوية والمادية على اسس من المحسوبية والعلاقات الشخصية وسيادة النظرة غير الموضوعية لعلاقات العمل.

و . الروتين الطويل وشيوع اسلوب (الواسطة) في انجاز بعض المعاملات التي تضطلع بها منظمات الجهاز الاداري حيث برزت بعض نتائج ذلك في انخفاض الانتاجية، وتقليل استثمار الوقت، والتأثير على مصالح الجمهور المستفيد وعلى علاقاته مع الاجهزة الحكومية المختلفة.

ز . تفشي الفساد والرشوة في بعض اوساط الجهاز الاداري، اذ ينظر الى بعض المراكز الحساسة في الدولة على انها مواقع ممتازة لغرض الكسب والاثراء غير المشروع والتمتع بالامتيازات على حساب الدولة.

حـ . البطء في استيعاب ومواكبة التغييرات الادارية الحديثة، ووجود مقاومة للتغيير لدى عدد من القيادات الادارية والمسؤولين المنتفعين في بعض الاجهزة، مما ادى الى تدنٍ ملحوظ في مستويات الاداء وتحقيق الاهداف.

ط . اعتبار النقد البناء وابداء وجهات النظر نزعة معارضة وغير تعاونية، كما ان الدعوة الى الممارسات الديمقراطية كانت تقابل بالرفض باعتبارها نزعات تستهدف الاخلال بالنظام.

ي . تعدد التشريعات واللوائح واحيانا تعارضها مع بعضها البعض، وصدور الكثير منها بشكل متسرع من دون خضوعها للدراسة والتمحيص ما ولد صعوبات عملية عند تطبيقها وادى الى اللجوء للاستثناءات نتيجة الخلل في بعض منها.

❖ خلفيات الجهاز البيروقراطي في الجزائر :

1 – الخلفية التاريخية : ذكرنا في ما سبق أن الادارة الجزائرية أو بالأحرى النموذج البيروقراطي الجزائري موروث استعماري فالادارة الجزائرية رغم محاولتها مسايرة التقدم الحاصل في جميع الجوانب لم تسلم من رواسب نشأتها

التاريخية ، وهي رواسب انعكست على طبيعة هيكلها التنظيمي وعلاقتها بالمواطنين بالاضافة الى التشريعات التي تنظم عملها

2 – الخلفية الاقتصادية : أول من أتى بالتفسير الاقصادي للبيروقراطية هو السوفياتي تروتسكي عند تحليله للبيروقراطية في عهد ستالين، حيث أكد على ضرورة انتهاج سياسة اقتصادية تسد الأبواب في وجه الانحرافات البيروقراطية ، وبمعنى أخر كان ضروريا انتهاج سياسة شد الحزام نظرا لضعف الموارد من جهة وكثرة الانفاق نتيجة انتهاج الجزائر للصناعة الثقيلة.

3 – الخلفية السياسية : انتهجت الجزائر بعد الاستقلال النهج الاشتراكي وكان من الأجدر دراسة وضعية حزب جبهة التحرير الوطني باعتباره الحرب الحاكم أنذاك يقوم باعداد وتنفيذ السياسة العامة ومراقبة تطبيقها ، ومن هنا نستنتج أن للحرب مهمتان رئيسيتان هما، وضع الخطط العريضة للسياسة الجزائرية ومراقبة تطبيقها الذي تقوم به الادارة .

الفصل الثاني

السياسات العامة

❖ المبحث الاول: السياسة العامة

❖ المطلب الاول : تعريف السياسة العامة

تمهيد

هناك تعاريف متعددة ومتباينة لكلمة " سياسة " فقد عرفت السياسة (policy) بأنها:"برنامج معد للقيم المستهدفة والممارسات،وهي وضع وصياغة وتطبيق التحديات والمطالب والتوقعات فيما يخص مستقبل علاقات الذات مع الغير , وقد أكد البعض على عنصر الإكراه , فوضعت السياسة بأنها الإكراه المخطط عمدا،أو أقوال تحدد غرض ووسائل وموضوع أشياء ممارسة الإكراه داخل سياق علاقة القوة في المنظمات ،وأشار البعض إلى مخرج لأي صانع قرار وأشار البعض إلى تعلقها بالمدى الطويل والبعض إلى جوانب التوجه نحو الهدف ويعرف أحد علماء السياسة وهو "presthus " السياسة بأنها:"أسلوب أو طريقة للتصرف الذي يتم إختياره بواسطة الحكومة والمنظمات الجماعية أو ألأفراد من بين العديد من البدائل في ضوء ظروف معينة لكي ترشد وتحدد القرارات الحالية والمستقبلية.

وهناك من عرف السياسة –ومن زاوية محددة– كعملية تحكم صنع القرار في تعريف يصفها بأنها:"مرشد للتفكير في إتخاذ القرار،فهي تحكم وتصف إجراء عملية إتخاذ القرارات في ضوء أو من خلال إطار محدد، وهذا الإطار هو مجموعة من القواعد التي تحكم وتوجه عملية إتخاذ القرارات

أي يمكن النظر إلى السياسة في معناها الأساسي على أنها عملية إختيار فردي أو جماعي والتي تشرح وتبرر وترشد أو تحدد تصرفا معينا سواء كان قائما فعلا أو يحتمل الوقوع , وعادة السياسة تحدد الإطار الذي يمكن للقرارات أن تتخذ فيه ، وفي بعض الأحيان يمكن أن تكون محصلة لعدد من القرارات أو النتائج المتراكمة للتصرفات والإختيارات .

❖ تعريف السياسة العامة

✓ تتعدد تعريفات مصطلح السياسة العامة في ادبيات العلوم السياسية.

حيث يعرفها جيمس اندروس بانها ((برنامج عمل هادف يعقبه اداء فردي او جماعي للتصدي لمشكلة او لمواجهة قضية او موضوع محدد))

والسياسة العامة هي افكار خاصة تصبح مقترحات باشتراك عدد كبير من الافراد وعندما تتبنى السلطات الحكومية هذه المقترحات تصبح سياسة عامة، فكرة ← اقتراح ← سياسة عامة .[1]

كما يمكن تعريف السياسة العامة بأنها ((قرار دائم يتميز بثبات السلوك الذي يترتب عليه، انه يمثل وجهات نظر اولئك الذين اتخذو القرار والذين يلتزمون)) ويتضح من هذا التعريف ان السياسة العامة لها خصائص معينة منها انها قرار تتخذه الحكومة. بمعنى انها تختار من بين اساليب بديلة اسلوبا معينا لتحقيق الاهداف المنشودة.

أ– ان القرار يتميز بالثبات اي الدوام او عدم التغيير نسبيا ما دامت السياسة العامة لم تتغير.

[1] وصال نجيب الغزاوي ، امبادئ السياسة العامة ، دار أسامة للنشر والتوزيع ، 2003 ، ص 35 .

ب– ان القرار يتميز بالثبات اي الدوام او عدم التغيير نسبيا ما دامت السياسة العامة لم تتغير.

ج– ان تطبيق السياسة العامة عام شامل وبنفس الاسلوب على كل افراد المجتمع الذين تخدمهم هذه السياسة.

د– ان السياسة العامة تتخذ بالتشاور بين كافة المسؤولين الحكوميين وغير الحكوميين، ومع من ينطبق عليهم القرار او على الاقل انها تعبر عن وجهات نظرهم جميعا.

هـ– ان السياسة العامة عملية ديناميكية حركية مستمرة دائمة التطور والتغيير.[1]

1/ السياسة العامة من منظور ممارسة القوة (power) :

إن السياسة في نظر هذا الإتجاه تعني القوة التي يحظى بها شخص ما للتأثير على الأفراد و الجماعات و القرارات بشكل يميزه عن غيره، نتيجة إمتلاكه لواحد أو أكثر من مصادر القوة (الإكراء، المال، المنصب) .

و إنطلاقا من مفهوم القوة فقد عرفها أوستن ريني بأنها علاقة التبعية والطاعة من جانب والسلطة و السيطرة من جانب آخر، كما عرفها هارولد لازويل من هذا المنطلق أيضا بأنها

من يحوز على ماذا ؟ متى؟ و كيف ؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد و المكاسب والقيم و المزايا المادية و المعنوية وتقاسم الوظائف و المكانة الإجتماعية بفعل ممارسة القوى أو النفوذ و التأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوذين على مصادر القوة.

كما عرفها كل من مارك ليندنبيرك و بنيامين كروسي من منطق برغماني بانها عملية نظامية تحظى بميزات ديناميكية متحركة للمبادلة والمساومة وللتعبير عمن يحوز على ماذا؟ وكيف ؟ كما تعبر عن ماذا أريد؟ و من يملكه ؟ و كيف يمكن الحصول عليه ؟

فيعكس هذا المنظور إمكانية الصفوة في إمكانية حصولها على القيم الهامة عبر التأثير على قوة الآخرين في المجتمع لذا فالسياسة العامة يمكن أن تكون إنعكاسا لأصحاب القوة و النفوذ الذين يسيطرون على النظام السياسي و مختلف مؤسساته .

فأصحاب هذا المنظور يؤمنون بأن القوة وحدها قادرة على تفسير كل العلاقات و مختلف النشاطات التي تتضمنها السياسة العامة .

أن السياسة العامة يمكن لها أن تكون إنعكاسات لوجهة نظر أو إدارة أصحاب النفوذ و القوة الذين يسيطرون على محاور التنظيم السياسي و نشاطات مؤسساته المختلفة [2]

---

[1] جيمس اغرسون ، السياسة العامة ، ص 15 .

[2] ناصر محمد مهنا ، علم السياسة ، القاهرة ، دار غريب للطباعة و النشر و التوزيع ، 2008 ، ص 120.121.122 .

2/السياسة العامة من منظور أداء النظام :

لقد وصف العديد من علماء السياسة النظام بشكل عام بإعتباره مجموعة من الأجزاء تشكل فيما بينها نسقا من العلاقات المتبادلة في إطار تلك الوحدة الكلية فيعرفها حابرييل الموند بانها محصلة عملية منتظمة عن تفاعل المدخلات (مطالب + دعم على المخرجات قرارات و سياسات) للتعبير عن أداء النظام السياسي في قدرته . كما يرها بأنها تعبيرات عن النوايا التي يتم سنها أو إقرارها من قبل السلطة التنفيذية و التشريعية التي تقوم أيضا بتخصيص الموارد و تحديد الجهات المسؤولة عن تطبيق إنجاز هذه الأهداف و تشكل هذا المفهوم إهتماما عند دايفيد إستون فإنه ينظر إلى السياسة العامة كنتيجة متحصلة في حياة المجتمع من منطلق تفاعلها الصحيح على البيئة الشاملة التي تشكل فيها المؤسسات و المرتكزات و العلاقات أصولا للظاهرة السياسية التي يتعامل معها النظام السياسي، فهو يعرفها بأنها توزيع القيم في المجتمع بطريقة سلطوية آمرة من خلال القرارات و الأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات والمخرجات و التغذية العكسية ، و من هذا التعريف يتضح علاقة السياسة العامة بالنظام السياسي و كل ما قد يحدث من تفاعلات و علاقات تتفاعل فيما بينها. [1]

و تعرفها بربارة مكلينان بأنها النشاطات و التوجهات الناجمة عن العمليات الحكومية إستجابة للمطالب الموجهة من قبل النظام الإجتماعي إلى النظام السياسي.

إن هذا المنظور استطاع أن يقدم نظرة كلية واسعة لحركية البيئة وتفاعل نظامها و التأثير المتبادل فيما بينها لإقامة وحدة تحليلية مترابطة تركز في قضايا الشؤون العامة أو المصلحة العامة تجسد تفاعلات النظم و إستجابة النظام السياسي معها .[2]

3/السياسة العامة من منظور الحكومة :

الحكومة توصف بانها سلطة تمارس السيادة في الدولة لحفظ النظام و تنظيم الأمور داخليا و خارجيا كونها بنية تنظيمية تشمل الأجهزة و المؤسسات التي تقوم بوضع القواعد القانونية و تنفيذها و تمثل عملية إتخاذ القرارات و رسم السياسات العامة داخل الأجهزة والمؤسسات الحكومية والعلاقة بين التشريع والتنفيذ و القضاء فيمكن النظر إليها من خلال كونها ممارسة لإتخاذ القرارات و رسم السياسات العامة في سبيل صيانة بنيتها التنظيمية و ممارسة

---

[1] ألموند ،جابرييل ، السياسة المقارنة إطار نظري ، ترجمة : محمد زاهي بشير المغيربي ، ليبيا ، جامعة قار يونس ، ص (272) .

[2] فهمي خليفة ، سياسة العامة ، منظور كلي في البنية والتحليل ، عمان ، دار المسيرة ، 2001 ، ص 33 .

أعمالها لأجل حفظ النظام و الأمن لمجتمعها داخليا و خارجيا ،فمن هذا المنظور و رد عدة تعاريف للسياسة العامة. [1]

❖ المطلب الثاني : نشاة السياسة العامة

وهناك من عرف السياسة –ومن زاوية محددة– كعملية تحكم صنع القرار في تعريف يصفها بأنها:"مرشد للتفكير في إتخاذ القرار،فهي تحكم وتصف إجراء عملية إتخاذ القرارات في ضوء أو من خلال إطار محدد، وهذا الإطار هو مجموعة من القواعد التي تحكم وتوجه عملية إتخاذ القرارات أي يمكن النظر إلى السياسة في معناها الأساسي على أنها عملية إختيار فردي أو جماعي والتي تشرح وتبرر وترشد أو تحدد تصرفا معينا سواء كان قائما فعلا أو يحتمل الوقوع , وعادة السياسة تحدد الإطار الذي يمكن للقرارات أن تتخذ فيه ، وفي بعض الأحيان يمكن أن تكون محصلة لعدد من القرارات أو النتائج المتراكمة للتصرفات والإختيارات .

➢ نشاة و تطور مفهوم السياسة العامة :

مصطلح السياسة العامة إمتداد طبيعي مرتبط بحياة الإنسان والمجتمعات حيث بدأت هذه الظاهرة مع بداية بوجود الإنسان وتطورت بتطور لمجتمعات و زاد إهتمامه بالظواهر المختلفة المحيطة به في سبيل تنظيمها وإنصهارها في شكل معين ، و قد مرت السياسة العامة بمرحلتين هما:

✓ المنظور التقليدي للسياسة العامة:

وقد تجلى هذا الإهتمام لحين بلوغ الحياة الإجتماعية و الإنسانية منتصف القرن 19 حيث كانت تدرس السياسة و الحكم كفرع من فروع الفلسفة الأخلاقية فقد إنحصر الإهتمام بالسياسات و تأثيرها على المجتمعات خلال التطرق إلى البناء المؤسسي ودراسة الترتيبات الهيكلية لها والعلاقات الحكومية وأعمال السلطات الثلاث، و بذلك إقتصرت يعلى السياسة و ذاتها بقيت وصفية ظاهرية فلم تتعمن في تناول المؤسسات والقطاعات الحكومية و لم تعتمد إلى فهم و تحليل السلوك السياسي و العمليات المصابة لصنع السياسة .[2]

عقب إستقلال علم السياسة عن الفلسفة الأخلاقية خطي علم السياسة بالدعم ضمن مجال الإختصاص العلمي والمعرفي أدى إلى وضوح السياسة ورؤيتها أنها وجه للقانون و العلاقة المتفاعلة بين المؤسسات الرسمية فالسياسة تمثل جزءا لا يتجزأ من النشاط الإجتماعي و النفسي للمجتمع و للظاهرة الإجتماعية وهذا ساهم في إنتقال السياسة من حالتها التي تميزت (السياسة ضيقة النطاق) إلى الحالة الجديدة (السياسة فيكل مكان)[3]

---

[1] فهمي خليفة ، نفس المرجع ، ص34 .

[2] عثمان ياسين الرؤوف ، تطوير مفاهيم علم السياسة ، تحديد الظاهرة السياسية ، ص 156 .

[3] ناصر محمد عارف ، حالة علم السياسة في القرن العشرين ، مكتبة جابر الأحمد المركزية ، 2002 ، ص 23 .

فكما أن الحكومة قد تطورت وتوسعت بشكل كبير و سريع فالحاجة لتحليل السياسة قد تطورت لاسيما في دول العالم و بعد ظهور العديد من الأزمات خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية أين توسع دور الحكومة، فقد ساهمت هذه الأزمات في تحويل الإهتمام من الإهتمامات التقليدية للعلوم السياسية إلى الإهتمام بعمليات هي السياسة العامة والتي إعتبرت من طرف الأكاديميين السبب الرئيسي لتلك الأزمات و إنتكاسات لمعظم الدول. [1]

➢ المنظور الحديث السياسة العامة :

عرفت فترة ما بين الحربين العالمين شيوعا و إنتشارا كبيرا لنتائج المدرسة السلوكية أدى إلى بروز التوجه السلوكي إلا السياسة الحديث، حيث كان التركيز في البداية كان منصبا على القواعد النفسية والإجتماعية لسلوك الأفراد والجماعات ودراسة محددات التصويت و وظائف الجماعات و الأحزاب السياسية و التوزيع المختلف للسلوك التصارعي بين السلطات، ثم إتجه التركيز بشكل كبير إلى مضمون السياسة العامة بتحليل آثر القوى السياسية والإجتماعية و تقويم نتائج السياسة العامة على المجتمع خاصة بعد الحرب العالمية الثانية حيث إنصب التركيز على مفهوم السياسة العامة و كيفية بلورتها أهدافها وأساليب تنفيذها و تقويمها ضمن إطار تحليلي بسبب تزايد الأصوات بتدخل الدولة لتفعيل النشاط الإقتصادي و توجيه الموارد الإقتصادية لإستيعاب النمو المتزايد في الخدمات و ضرورة توفيرها خاصة التي تتعدى حدود القطاع الخاص و قدرات الخدماتية . [2]

و يعتبر هارولد لاسويل من أهم من حاولا إعطاء نظرة سيكولوجية على الدراسات السياسية و طالب بإستخدام أدوات كمية في التحليل إضافة إلى تطور الدراسات المتعلقة بمفهوم العام تفاعل ونشاط منظومة المدخلات والمخرجات و إتساع قضايا السياسة العامة، حيث أصبحت بعض القضايا مواضيع لسياسة العامة كالتربية، المرأة بعدما كان ينظر إليها على انها قضايا خاصة لا يسمح بالتدخل فيها .

❖ المطلب الثالث : مفهوم و مراحل صنع السياسة العامة .

❖ مفهوم صنع السياسة العامة :

الإطار يمكن إعتبار صنع السياسة العامة عملية سياسية تتضمن صراعا بين أفراد وجماعات , وأحيانا كفاحا ونظالا من أجل الخيارات لقد تم التحول في الستينات والسبعينات من دراسة القرار إلى دراسة صنع القرار كتطبيق للعملية السياسية, وأصبح التركيز أيضا على المشكلات العامة القابلة للحل, والتركيز على التنفيذ و إستخدام المعرفة والأساليب العلمية والفنية في عملية بناء السياسات وكذا الأساليب والمعارف اللازمة لصنع أفضل للسياسة

---

[1] أحمد مصطفى حسين ، تحليل السياسات ، مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية ، دبي ، مطابع البيان التجارية ، 1996 ، ص 31 .

[2] فهمي خليفة الفهداوي ، سياسة عامة ، منظور كلي في البنية والتحليل ، عمان ، دار المسيرة ، 2001 ، ص 28.29 .

العامة, وذلك من منظور كلي يعتمد على المعرفة والخبرات الشخصية لصناع السياسة والإبداع المنظم في إختيار البدائل، وكذلك الاهتمام بالمتغيرات البيئية وعمليات التغيير وظروف التبدل الاجتماعي, بالإضافة إلى الاعتراف بالعقلانية في مجال السياسات . وبناءا على هذه المعطيات أصبحت عملية صنع السياسة العامة عملية ديناميكية تمر بعدة مراحل, وتتمخض عنها عدة تفاعلات ناجمة عن البيئة الداخلية والخارجية،وفي هذا حول قضايا سياسية ومشاكل عامة،وفي هذا السياق يعرف فهمي خليفة الفهداوي في كتابه "السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل" عملية صنع السياسة العامة بأنها :" تلك المنظومة الفاعلة (المستقلة والمتغيرة والمتكيفة والتابعة), التي تتفاعل مع محيطها والمتغيرات ذات العلاقة من خلال استجابتها الحيوية (فكرا وعملا) بالشكل الذي يعبر عن نشاط المؤسسات الحكومية الرسمية وسلطاتها المنعكسة في البيئة الاجتماعية المحيطة بها بمختلف مجالاتها,عبر الأهداف والبرامج والسلوكيات المنتظمة في حل القضايا ومواجهة المشكلات القائمة والمستقبلية،وتحديد الوسائل والموارد البشرية والفنية اللازمة،كمنطلقات نظامية هامة لأغراض التنفيذ والممارسة التطبيقية,ومتابعتها وتطويرها, وتقويمها, كما يجسم أو يجسد تحقيق ملموس للمصلحة العامة المشتركة المطلوبة في المجتمع".

إن هذا التعريف في تقديرنا يضم معاني عدة تتعلق بجوانب صنع السياسة العامة من توفير الموارد والقيام بمجموعة من الإجراءات تقوم بها أطراف مختلفة حسب موقعه في النظام السياسي ككل, ولا يمكن أن يحدث هذا بمعزل عن البيئة المحلية, فلا تكون هذه العملية منسقة وكفوءة وفعالة ما لم تأخذ في الحسبان الظروف البيئية كالثقافة السياسية والظروف الاجتماعية والاقتصادية, والمؤثرات الرسمية وغير الرسمية التي تؤثر في هذه العملية.ولابد من الإشارة هنا إلى وجود إختلافات جوهرية بين عملية صنع السياسة العامة وعملية صنع القرار،حيث يكون صنع السياسة العامة من واجبات الجهاز السياسي في الدولة وبمشاركة كل الفاعلين في النظام السياسي والاجتماعي،أما صنع القرار فيتم من طرف العاملين في الجهاز الإداري في كافة المستويات المركزية والمحلية, كما أن أهداف السياسة العامة ذات طبيعة حيوية ديناميكية, بينما يغلب الطابع الروتيني على عملية صنع القرار ولا بأس هنا أن نعطي تعريفا إجرائيا لعملية صنع القرار حتى تكون أكثر وضوحا ونقف على مجمل الإختلافات الجوهرية بين العمليتين, فعملية صنع القرار تعرف بأنها :" عملية المفاضلة بين البدائل والحلول المتاحة , وإختيار أكثر هذه الحلول صلاحية لتحقيق الهدف من حل المشكلة, كما يعرف عملية صنع القرار بأنه فعل يختاره الفرد بوصفه أنسب وسيلة متاحة لإنجاز الهدف أو الأهداف التي يبتغيها من حل المشكلة التي تشغله.

وبالتالي أساس اتخاذ القرار هو وجود بدائل وهذه العملية تعتمد بدرجة كبيرة على المهارات الخاصة لمتخذي القرارات, ويعتبر العلماء أن صنع القرارالعملية الإدارية باعتبارها مهارة أساسية للقائد أو المدير, مما يدل هذا على أن العملية تتعلق بالمنظومة الإدارية وهي عملية روتينية تتعلق بأهداف محددة عكس صنع السياسات العامة التي تعد محصلة المجموعة من المؤشرات والقوى وتعتبر عملية مائعة وحركية وشاملة .

❖ مراحل صنع السياسة العام

أ) تحديد المشكلة (PROBLEM IDENTIFICATION) :

تعتبر هذه العلمية من أهم المراحل في عملية صنع السياسة وإن لم تبدي مختلف الكتب إهتمامها بها، ويتعلق الأمر بتعريف وتحديد المشاكل التي تتوجه السياسة العامة لها بالدراسة، ومن أهم العوامل التي ساعدت في التركيز والإهتمام بهذه النقطة، إزدياد المشاكل داخل المجتمعات وتعقدها وتشابكها مما جعلنا نركز على هذه العملية، حيث أن الحكومة لا تتوجه إلى جميع المشاكل بالحل أو العناية. إن عملية التعريف والتحديد تخضع إلى إعتبارات عدة لتناول مشكلة دون أخرى، مثل: طبيعة السياسة، بعدها، حجم نطاق التأثير...الخ. وتعرف غالبا المشكلة بأنها ظرف أو موقف يثير الحاجات وعدم الرضا لدى الأفراد مما يدعوهم إلى طلب العون تجاه ما يعترضهم، وعادة ما يكون التحديد من قبل المتأثرين بالمشكلة أو المتعاطين معه. [1]

ب) وضع المشكلة في الاجندة السياسية أو جدول الاعمال :

من بين الاف المطالب التي ترد الحكومة، نلاحظ ان قلة منها هي التي تحظى بإهتمام صناع السياسة العامة، فهذه القائمة من المشاكل التي يختارها هؤولاء بمحض إ اردتهم أو التي تجد الحكومة نفسها ملزمة بالاستجابة لها، هي ا لتي تعبر عن جدول أعمال الحكومة فمتخذي السياسات وفي سبيل التعامل الجدي مع المشكلات والقضايا يقومون بتصنيف هذه المشكلات حسب الخطورة ودرجة الصدى التي تحدثه هذه المشكلة أو تلك في أذن الحكومة في شكل جدول مهام وأعمال السياسة العامة او مايسمى باجندة السياسة الحكومة .[2]

ج) بلورة وصياغة السياسة العامة :

بعد وضع المشكلة في الاجندة السياسية فان البعض منها ينجح في الوصول الى الاجندته ، فيما يفشل البعض الاخر في ذلك، و بالمثل تتحول الرؤى و المتطلبات المتعددة للمجموعات السياسية المختلفة داخل المجتمع إلى أطروحات بديلة للتعامل مع المشكلة أو القضية محل البحث. ومن المهم قبل الشروع في عملية الدفع بالمشكلة لتكون جزءا من أجندة صنع القرارات أن تفهم أولا المناخ المحيط به، فمفتاح نجاح السياسة العامة المقترحة هو

[1] أحمد مصطفى الحسين ، تحليل السياسات : مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية دبي ، مطابع البيان التجارية ، 1994 ، ص 250 .
[2] عامر الكبيسي ، صنع السياسات العامة ، دار مجدلاوي ، عمان ، 2004 ، ص 82.

إستهداف جمهور معين لتوجيه الر سالة له، الجمهور الاكثر شيوعا لاقتراحات بسياسات عامة هم اصحاب القرار ، ونركز على صناع القرار حتى و انهم لم يملكوا اي سلطة منفردة، الا انهم هم المسؤولون عن هذه السياسات .[1]

د) تبني و إقرار السياسات العامة :

يتم في هذه المرحلة إتخاذ قرار أو إصدار تشريع أو قانون يجسد الاهداف المرد بلوغها ، ويشمل هذا التبني مقترحات بعينها أو تعديلها أو رفض أو قبول بديل آخر،فان اقرار السياسة العامة تمر بمراحل عديدة ، حيث تقدم في البداية على شكل المشاريع قوانين للسلطة التشريعية،حيث تسلمها الامانة العامة للمجلس أو مجلس النواب، حسب الاختصاص في كل دولة لدراستها، لتحلل فيما بعد على لجنة قانونية تعد تقريرا بشان المشروع لوضع اللمسات النهائية عليها لتقديم بعدها الى المجلس مجتمعا للتصويت عليه، وفي حالة قبوله يرفع إلى رئيس الدولة للمصادقة لينشر فيما بعد في الجريدة الرسمية ليصبح ساري المفعول بعد اجل محدد وفي حالة رفضه يرجع الى المجلس ثانية للمراجعة وفي حالة الموافقة عليه يصبح نافذ .

و) تنفيذ السياسة العامة :

ان هذه المرحلة تستدعي التنفيذ الفعلي للسياسة إن أو البديل الذي تم تبنيه، في حالة انتهاء من تبني سياسة ما وتشريعها تصبح المقترحات والمشروعات و اللوائح التي تعبر عن مضمونها مؤهلة لان توصف بالسياسة العامة، و التي تكتسي بطابع الرضى لجميع الاطراف المعنية بها و التي تمت فيها اختزال حجم الصراعات و المساومات وتفاوت الاراء بطريقة إئتالفية مرضية ولو على حسب فئة قليلة التي لم تبدي استحسانها لهذا النوع من السياسة

وعلى هذا الاساس فان تنفيذ السياسة العامة بعبارة بسيطة هي تحويلاها الى نتائج عملية ملموسة و تشير ايضا الى مجموعات النشاطات و الاجراءات و التدبير التنفيذية الهادفة لاخراج السياسة العامة ووضعها حيز الواقع العملي باستخدام الوسائل و امكانات المادية و البشرية و التكنولوجية وغيرها في سبيل تحقيق مقاصد السياسة العامة كما يعني تنفيذ الاوامر الشرعية للسياسة من خلال البرامج العامة وعادة ما يعتبر ذلك التنفيذ عن منجزات البيروقرطية الحكومية ومهاراتها الادائية ، على الرغم من ان بعض السياسات تحتاج الى تدخل الدوائر الدولة المركزية و المحلية و الافراد و جهات عديدة من خارج الحكومة هذه العملية ليست بالسهلة فهي ذات تاثير

[1] مهدي زغرات "دور الفواعل غير الرسمية في تقويم السياسة العامة المحلية في الجزائر " ، رسالة الماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر، 2013-2014 ، ص 28 .

و لابد ان تكون بصفة مرنة و مستمرة لانه في النظم المعاصرة و نظرا لتعقيد مهام الادارة ،يتم بتنفيذ ها من قبل نظام اداري ضخم و معقد التركيب و متنوع الوحدات يتم من خلاله جعل السياسة العامة حقيقة فعالية . [1]

ي) تقييم السياسة العامة :

في هذه المرحلة يفترض ان يتم جمع المعلومات عن السياسة محل التقييم و تحليلها و تفسيرها و كذ لك عن كفاء ة البرنامج أو الادوات التي تم إختيارها لتطبيق هذه السياسة .

تتمثل المعايير التي يعتمد عليها المقيمون في تقييم احد السياسات العامة في الفعالية و الكفاءة و الجودة و الاتاحة و العادلة ، عرفها "هاتري" التقويم بأنه :«عملية منظمة تستهدف تقييم النشاطات الحكومية حتى تقدم معلومات متكاملة عن الآثار بعيدة وقريبة المدى للبرامج الحكومية » . [2]

وتنقسم مرحلة تقييم السياسة العامة إلى جزئين هما:

- **مخرجات السياسة :**

يعني تقييم السياسة العامة من ناحية الجوانب المادية الملموسة بما تم إنجازه من السياسة العامة المطبقة (الانشطة التي تم انجازها ، وعدد العاملين القائمين على هذه السياسة الخ) مع تقييم النتائج القابلة للملاحظة و القياس لهذه السياسة العامة أي تقييم الاجراءات التي اتخذتها الحكومة من اجل تنفيذ السياسة العامة محل البحث و من الممكن لمخرجات السياسة العامة ان تكون اجراءات ذات طابع معنوي او رمزي . [3]

- **اثار السياسة :**

يعني تقييم السياسة العامة أيضا بما يعرف بإسم آثار السياسة العامة و هو دراسة آثار السياسة العامة على المجتمع ككل،فبعبارة أخرى يجب أن يعنى تقييم السياسة العامة محل البحث بمدى تحقيقها لاهدافها محل المعلنة منذ بداية العمل عليها،وكذلك بمدى ملاءمتها أو عدم ملاءمتها للقيم المجتمعية .[4]

---

[1] محمد قاسم القريوتي ، رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة ، المرجع السابق ، ص 255 - 260.

[2] المرجع نفسه ، ص 130.

[3] المرجع السابق ، ص 280 - 288 .

[4] السيد عبد المطلب غانم وآخرون ، تقويم السياسات العامة : مركز البحوث والدراسات السياسية ، القاهرة ، 1989 ، ص 82

❖ المبحث الثاني : دور فواعل صنع السياسة العامة والبيئة المؤثرة فيها.

❖ المطلب الاول : الإدارة وعلم السياسة

الحقيقة أن علم الإدارة العامة نشأ وترعرع في كنف علم السياسة، وقد نادى عدد من أساتذة العلوم السياسية بضرورة وضع المبادئ العلمية المستقلة والمتميزة لهذا العلم، وهكذا فقد حاول الرئيس الأمريكي ولسن في مقاله الشهير «دراسة الإدارة العامة» أن يجد معياراً للتفرقة بين الإدارة العامة والسياسة، فقال: «الإدارة إنما تعني كيفية أداء الأعمال على عكس السياسة التي تعني تحديد الأهداف وتحديد ما ينبغي القيام به من أعمال، وهذا فضلاً عن أن السياسة تتسم بالتسريع والاندفاع، ولذلك فإن الشؤون الإدارية تختلف عن الشؤون السياسية على الرغم أن السياسة هي التي تحدد مهام الدولة».

والحقيقة أن دعوى الفصل بين السياسة والإدارة قد أصبحت مهجورة بعد أن حققت الإدارة العامة ذاتيتها ومبادئها العلمية، وأضحت الإدارة العامة ترتبط بالسياسة بصلات وثيقة.

وهذا ما دفع الأستاذ الفرنسي موريس ديفيرجيه Maurice Duverger في العلوم السياسية أن يعرف العلوم الإدارية على النحو التالي: «العلم الإداري الذي هو فرع من العلوم السياسية يدرس سياسة تنظيم وعمل الإدارات، كما يدرس نشاط الإداريين، وموضوعه مماثل لموضوع الحقوق الإدارية، ولكنه عوضاً عن أن يكتفي بدراسة النظام القانوني للإدارة؛ فإنه يدرس عمل الإدارة في الواقع».

ينجم مما تقدم أن الإدارة العامة تحظى باهتمام القيادة السياسية، كما تحظى السياسة العامة باهتمام رجال الإدارة. وتفسير ذلك أن السياسيين يهتمون بالإدارة العامة بوصفهم وزراء أو أعضاء في المجالس التشريعية أو في التنظيمات السياسية أو الشعبية، كما أن الإداريين يهتمون بالسياسة العامة لكونهم أعضاء مسؤولين حيث يشاركون الوزراء في مقترحاتهم وآرائهم في رسم الأهداف العامة، كما يظهر اهتمامهم بالسياسة في حال تمتعهم بعضوية التنظيمات السياسية (الأحزاب)، ولذلك قيل: إن الإداري الناجح هو الذي يملك حاسة سياسية سادسة بجوار الحواس الخمس المعروفة. ويجب التنويه بأن هذه العلاقة الوثيقة بين علم السياسة وعلم الإدارة العامة لا تنفي ذاتية علم الإدارة العامة واستقلاليته بحسبانه علماً متميزاً إذ تبقى الواقعة الإدارية Fait administratif مستقلة عن الواقعة السياسية Fait politique .[1]

❖ العلاقة بين السياسة العامة والإدارة العامة :

[1] حشمت قاسم ، مدخل لدراسة المكتبات و علم المعلومات ، دار غريب للطباعة والنشر ، ص 18.

إذ كان تعريف السياسة العامة على نحو ما تم ذكره، فإن نشاط الأجهزة الحكومية يتكون من جزأين هما رسم السياسة العامة وتنفيذها، والمقصود من جهة برسم السياسة أي ما يجب عمله وهو ما يعبر عنه بالسياسة العامة، أما المقصود بالتنفيذ هو تحديد الأسلوب الواجب إستخدامه وهو الجزء الذي يعبر عن مهام الإدارة .وإذا إستحضرنا مفهوم الإدارة العامة هنا على إعتبارها مجموعة النشاطات والإجراءات التي تتضمن تنفيذ وتطبيق البرامج الحكومية وتحويلها الى نتائج ملموسة بأكبر مقدار من الكفاية بما يحقق الرضى لأفراد الشعب،فهذا التعريف قد يثير تساؤلا جوهريا حول طبيعة العلاقة بين السياسة والإدارة . [1]

فإذا كان الإختلاف من الناحية المفاهمية، فعمليا تحديد العلاقة بينهما يعد أمرا في غاية الصعوبة وذلك لطبيعة الإرتباط الجوهري بين الإدارة العامة والسياسة العامة، فيمكن أن نحلل الأمر إلى عنصرين متتاليين من حيث الأسبقية الزمنية هما إتخاذ القرار وتنفيذه، فالتنفيذ يلي صنع السياسة العامة، فالإدارة العامة تهدف إلى إدارة أهداف السياسة العامة وتنفيذ قراراتها ومخرجاتها، الشيء الذي يجعل من الإدارة العامة آدات طيعة في يد السياسيين وصناع القرار، من خلال حث رجال الإدارة الفنيين التي توكل لهم مهمة تنفيذ سياسة الدولة العامة وتترك الحكومة غاليا إن لم يكن دائما لإدارة قدرا مناسبا من الحرية في إختيار السلطة التقديرية لكي تستطيع أن تؤدي وضائفها بفعالية.

من هذه الزاوية تبدو الإدارة العامة أداة تنفيذية للسياسة العامة، حيث أن السياسة العامة دون تنفيذ تقوم به الإدارة العامة تصبح سياسة إدعائية وليست فعلية ولا تقدم خدمات ، فالإدارة العامة يقع على عاتقها مسؤولية تحويل السياسات إلى إجراءات عملية مجسدة على أرض الواقع لغرض تحقيق الأهداف المتوخاة.وكذلك تعد السياسة العامة بمثابة إستجابة للمشكلات المدركة أو المستشعرة على المستويات العليا في الدولة، بينما معظم نشاطات هذه الإستجابة تجري في مكاتب الإدارة العامة وأجهزتها المعنية بإستلام طلبات وإلتماسات المجتمع للدفع والتأثير على الحكومة لكي تقوم بأي فعل إزاء هذه الطلبات. مثل تنظيم الأجور وتنظيم الضرائب أو زيادة في عدد المنظمات أو وضع خطط حفظ الأمن أو إجراءات التقاعد والضمان الإجتماعي ، تنظيم النقل ، حماية البيئة ، التنمية الريفية ...الخ،أو كل ما يرتبط بالصالح العام . لكن من جهة أخرى هناك من يرى عكس ذلك حيث يرى بعض فقهاء الإدارة العامة أنه لابد من جعل الجهاز الإداري محايدا وبعيد عن المؤثرات السياسية ورأت بضرورة عدم التداخل في الصلاحيات بين الإداريين والسياسيين والخبراء.

وإذا إفترضنا أن الحكومة قد تتحمل مسؤولية التدخل في كل القضايا التنظيمية فما هي الأدوات التي تستخدمها، وهل ستحول صلاحياتها إلى مستويات إدارية فرعية أدنى أم أنها تقدر التجانس إلى الحد الذي يجعلها تحيل التشريعات إلى مستويات أدنى؟. إن الإجابة على هذه الأسئلة يدلنا على واجب رسم الحدود بين المسؤوليات والوظائف حتى لا تؤدي إلى عدم التجانس وعدم الإستقرار وتضارب المصالح والمسؤوليات والسلطات،فعملية

[1] أحمد رشيد ، " شكل التنظيم الحكومي في إطار السياسة العامة "، في تحليل السياسات العامة : قضايا نظرية ومنهجية المحرر: علي هلال الدين، المرجع السابق ، ص 113.

تحديد الأهداف التي تقوم الإدارة بتحقيقها هي إذا عملية خارجية عن إطار نشاط الإدارة العامة فتقوم به سلطة أعلى هي الحكومة، ولكن علوها لا يبرر إعتدائها على إختصاصات السلطة الإدارية. رغم هذا التباين في الرؤيا إلا أن الإدارة العامة ما هي إلا جزء لا يتجزأ من البناء المؤسسي للدولة الذي يضطلع بمهمة الإلتزام بتنفيذ السياسة العامة،وكذلك قد يخلق الفصل بينهما جهازا إداريا خاليا من التطلعات السياسية، وإلا كيف نفسر شبح البيروقراطية والتكنوقراطية التي ألقت بضلالها على معترك السياسة كدليل على دور الإدارة العامة في بناء السياسات حيث يبدو مظهر الصلة جليا بينهما من خلال التداخل من الناحية العضوية ، ولهذا السبب قيل أن الإدارة العامة تحضي بإهتمام السياسيين كما أن السياسة العامة تعد مجالا حيويا للنفوذ من قبل الإداريين ومجالا للمناورة لكسب التأييد، أي بين السياسيين كنواب ووزراء وخبراء وبين الإداريين يشاركونهم في رسم أهداف السياسة العامة وعليه فالصلة وثيقة بين الإدارة العامة والسياسة العامة إلى درجة أن أحدهما يفقد ماهيته بدون الآخر رغم إيماننا بتباين النشاط الإداري في تنفيذ الأهداف وطبيعة العمل السياسي المعقد في رسم السياسات العامة . [1]

وأخير نلخص هذه العلاقة في مدى تحقيق الأهداف المرسومة، فجدوى السياسات العامة وعدم عقمها بتوقف على فعالية البناء المؤسسي الإداري الذي يحول السياسات إلى نتائج واقعية، فالمواطن لا يهمه في النهاية إن كان البرلمان يتكون من غرفة أو غرفتين،أو هناك عدد من المؤسسات الإدارية العامة أو وجود حزب أو اكثر ما لم يرى واقعا لما يفعله النظام على حياته من مستوى المعيشة بشكل مباشر من تعليم ، صحة ، إسكان ، غذاء ، موصلات ، أمن ...الخ.

وفي نهاية الأمر يمكن القول أن مفهوم السياسة العامة مفهوم مائع له دلالته على مستويات ومناظير عدة ، لكن إذا أجرينا جردا لجل التعريفات التي إحتوت المناظير الثلاثة تترسح لدينا قناعة خالصة حول مفهوم عام يكمل فيه كل منظور الآخر فإذا كانت الحكومة هي الممثلة للسلطة السياسية في الدولة فهي الهيئة العليا المسلم لها النفوذ فهي القوة النظامية المناط بها توزيع الموارد والقيم داخل المجتمع ،وهذه السلطة التي تتسم بالقوة المنظمة والإحتكار موجودة في بيئة نظام سياسي معين تؤثر وتتأثر به فلا بد أن نستجيب لمطالبة حتى يكتب لها النجاح والبقاء فلا يمكن إغفال المؤثرات الإيكولوجية فإن هذا المنظور يكمل الأول ويتركه يعمل في آلية منتظمة ضمن هذه الدائرة من التفاعلات.وبوصف الحكومة سلطة تمارس السيادة في نظام ما، فلا بد لها من أجهزة خاصة ومؤسسات نقوم بإعداد برامج ووضع الإجراءات وكل ما يدور فيها من تفاعلات بين المسؤولون الحكوميون وصناع السياسة، من أجل صياغة مبادئ عامة لتترك المهام التنفيذية على عائق الإدارة العامة لوضع هذه البرامج والإجراءات حيز التنفيذ وتحويلها إلى نتائج ملموسة تحقق نفعا مباشرا للمجتمع في شتى المجالات.

[1] صلاح الدين الكبيسي ، إدارة المعرفة ، دار المسيرة ، عمان ، 1999 ، ص 9 .

❖ المطلب الثالث: دور الادارة العامة في صنع و تنفيذ السياسة العامة

ينبغي لنا التوقف في البداية عند مفهوم السياسة العامة، فالسياسة العامة هي خطط أو برامج أو أهداف عامة أو كل هذه معًا، يظهر منها اتجاه عمل الحكومة لفترة زمنية مستقبلة، وهذا يعني أن السياسة العامة هي تعبير عن التوجيه السلطوي أو القهري لموارد الدولة، والمسؤل عن التوجيه هي الحكومة بإعتبارها المحتكر الفعلي لأدوات الإكراه المادي في المجتمع المصحوب بتصور المجتمع لهذا الاحكتار على أنه شرعي تبعًا لإستهدافها تحقيق الخير العام بمعنى اوسع هي انعكاس للواقع الاجتماعي للنظام السياسي

ويستلزم ذلك أن تتضمن السياسة العامة محددات معينة في اطار اختيار من بين البدائل

ويمكن لنا أن نوضح المناطق الهامة لتلك المحددات

- تعبئة طاقات الدولة.
- استخدام الطاقات والتوزيع الأمثل بين الأجهزة الحكومية والأجهزة الأهلية.
- توزيع عوائد استخدام تلك الطاقات بين طبقات وفئات المجتمع .
- توزيع أعباء التشغيل واحتياجاته بين طبقات المجتمع وفئاته المختلفة .

ويلاحظ أن الاختيار الذي يوصل إلى محددات معينة في تلك النواحي يختلف من مجتمع إلى آخر وذلك على حسب اختلاف النظام السياسي، إلا أننا نلاحظ أن ميكانيزم التوصل إلي اختيارات تلك المحددات يمكن ألا يختلف من نظام سياسي إلى الآخر اختلافًا كبيرًا، إلا إنها جميعًا تهدف إلى محاولة الربط بين الرضاء العام من ناحية والسياسة العامة للحكومة من ناحية أخرى ومع ذلك نجد أن السياسة العامة تحدد استخدام الطاقات المتاحة في الدولة ولصالح قطاع من المواطنين في المجتمع بكفاءة تختلف من مجتمع لآخر ومن وقت لآخر، وبفلسفة وبقيم تختلف من مجتمع لآخر()

❖ السياسة العامة هي مخرج رئيسي للحكومة في نظام السياسي و الاداري :

ووبذلك تصبح السياسة العامة هي مخرج رئيسي للحكومة في النظام السياسي وهي في ذات الوقت مدخل أساسي للجهاز الاداري وهذا يعكس خطورة دور الجهاز الإداري في النظام السياسي الحديث، وهي خطورة تزداد في حالة الدول النامية حيث تمثل السياسة العامة المصدر الرئيسي في التخطيط والتصميم للتنمية مما يضاعف من

خطورة الجهاز الإداري، فيتوقف نجاح الحكومة على مدى كفاءة وفاعلية تنفيذ الجهاز الإداري للسياسات التي تضعها الحكومة من ناحية أخرى فإن طريقة تنفيذ السياسة العامة عن طريق الإدارة مصدر أساسي في مجال الحكم على هذه السياسة بواسطة الجمهور، لذا فإن جهاز الإدارة بهذا المعنى يعد مصدرًا من مصادر الضغط على الحكومة وأحد أسباب ترشيدها أو تخبطها كل ذلك يدفعنا إلى القول بأن ذلك التأثير في ذلك الإتجاه مطلوب ولكن على ألا يكون شاملًا، حيث أن الإدارة هي علم الوسائل لا الغايات، هي أداة تنفيذ وليست أداة رسم سياسات، وإن كان تأثيرها على الغايات ملحوظ ومطلوب ولكن بقدر بحيث لا تتحول الدولة إلى دولة إدارية

تربط إذًا السياسة العامة فيما بين كافة منظمات ومؤسسات النظام السياسي وبالذات الحكومة والجهاز الإداري، فالحكومة كما تتمثل في هيئات عدة –حسب طبيعة النظام السياسي– هي الهيئة المناط بها تصميم ومراقبة تنفيذ السياسة العامة وأهم أدواتها في ذلك الصدد هو الجهاز الإداري بمنظماته المتعددة والمؤسسات السياسية تمثل في تفاعلها نظام الحكم في الدولة، والحكومة تقوم بمؤسساتها المختلفة بالعمل على تحديد والإشراف على تنفيذ السياسة العامة، فالحكومة تتمثل في المؤسسات الحاكمة والتي يكون لها وجود في ثلاث فروع داخل النظام السياسي، وهي :

- **التنفيذية:** وتشمل المستويات العليا من الجهاز الإداري وهي الفرع المسؤول عن اقتراح وتنفيذ السياسة العامة.[1]

- **التشريعية:** وهو الفرع المسؤول عن اقتراح واقرار ومراقبة تنفيذ وتقييم السياسة العامة في شكل تشريعات وقوانين. [2]

- **القضائية:** وهو الفرع المسؤول عن تطبيق وتفسير القوانين والبت في خصومات الأفراد والهيئات مع بعضهم البعض، أو مع الفرع التفيذي للحكومة، وتضمن له الدولة وللعاملين فيه نوع من الاستقلال والذاتية التي تسمح لهم بالعمل في اطار موضوعي.

تقوم إذًا بين الجهاز الإداري والحكومة أوثق وأخطر العلاقات في نطاق النظم السياسية المعاصرة، فالجهاز الإداري يضع السياسة العامة موضع التنفيذ بينما الحكومة تقوم بتحديد هذه السياسة العامة، وتقوم بالتأكيد من كفاءة

---

[1] أحمد رشيد ، " شكل التنظيم الحكومي في إطار السياسة العامة " ، في تحليل السياسات العامة : قضايا نظرية ومنهجية المحرر ، علي هلال الدين ، المرجع السابق ، ص 113.

[2] عامر الكبيسي ، صنع السياسات العامة ، المرجع السابق ، ص 56 .

تحقيق الجهاز الإداري لها ويدخل عليها التعديلات الملائمة وهذه العملية لا تتم في إطار نظري واضح المعالم —من ناحية هذا التقسيم المتخصص– فالسياسة العامة تخضع لتأثيرات متعددة من الجهاز الإداري الذي يستطيع الاشتراك في تحديدها بصورة غير مباشرة وخلال مداخل متعددة، ولكن لابد من الوقوف بتأثير الجهاز الإداري عند حدود معينة لا يجب أن يتخطاها، فلا يجب بالضرورة أن يقوم الجهاز الإداري بتحديد السياسة العامة، وإلا أصبح هو المسؤول عن الغاية والوسيلة معًا، وهو ما لا يستقيم مع العرف ولا المنطق العلمي للإدارة.[1]

وبمقتضى هذا المفهوم البسيط يرتبط الجهاز الإداري بالخضوع لرقابة الحكومة، فالحكومة تضع الغاية والجهاز الإداري يختار الوسيلة، والحكومة تتابع وسائل الوصول إلى الغايات والجهاز الإداري يرفع كفاءة وسائل الوصول إلى الغايات، والحكومة تحاسب الجهاز الإداري على نتائج اختياره وسائل العمل، والجهاز الاداري يقدم للحكومة البيانات والمعلومات اللازمة عن العمل ومن وجهة الجهاز الإداري والرقابة عليه، يحتاج الأمر أن يقدم له النظام السياسي غايات واضحة يمكن فهمها

- غايات ممكنة التحقيق مع الامكانيات المتاحة للعمل الاداري .

أي من يحدد الغاية، يجب أن يجعل الوسيلة ممكنة ولابد من ارتباط السياسة العامة بالناحية السياسية أكثر من ارتباطها بالجانب التنفيذي الذي يمثله الجهاز الإداري، فالسياسة العامة في تعبيرها عن أهداف وبرامج الحكم يجب أن تعكس بصدق مطالب الأمة وليس تطلعات الجهاز الإداري ومن هنا نجد أن هناك أهمية بالغة الخطورة في تصميم هيكل العلاقة بين الحكومة من ناحية والجهاز الإداري من ناحية أخرى، فالمنظمة أي منظمة تقوم في المجتمع لتأدية وظيفة اجتماعية يضعها من أنشأ هذه المنظمة أصلًا، والمنظمة الرسمية يجب أن تتمشى وظيفتها الاجتماعية مع النظام . [2]

❖ الجهاز الإداري يقوم بوظيفة اجتماعية محددة هي تنفيذ السياسة العامة بأقصى الكفاءات :

فالجهاز الإداري في هذا المفهوم هو ''أداة'' متاحة للنظام السياسي وهذا هو مصدر الوظيفة الإجتماعية للجهاز الإداري، والضمان الأكيد لإستمرار الجهاز في تأدية وظيفته الإجتماعية هو في استمرار تبعيه للنظام السياسي وهو

[1] حسن أبشر الطيب ، الدولة العصرية دولة مؤسسات ، المرجع السابق ، ص 127 .
[2] نور الدين دخان ، " تحليل السياسات التعليمية العامة : نموذج الجزائر" ، المرجع السابق ، ص 63 .

ما لا يحققه إلا نظام حكم ذو كفاءة عالية وانطلاقًا مما سبق ذكره نجد أن منظمات الجهاز الإداري عبرت عن سياسات عامة غير تداخلية اكتفت بأن تترك للنشاط الأخص معظم مجالات العمل في المجتمع، مكتفية هي بالحفاظ على الاطار الاجتماعي للحرية الخاصة والفردية، أما منظمة الأعمال في القرن الحاضر فكان عليها أن تواجه ظروف المنافسة الاقتصادية وضغوط التجديدات الفنية المستمرة وضغوط رفع أجور عمالها وضغوط الاستيراد لمواد خام ذات أسعار متغيرة، وبهذا كانت في حركة دائبة تدفعها إلى النمو الذاتي

وفي نفس الفترة كانت منظمات الجهاز الإداري على ضخامتها النسبية (الكمية) لا تقوم بمواجهة ذلك التيار من الضغوطات والمؤثرات، ومن وجهة نظر دراسات الإدارة لم تنمو الإدارة العامة نموًا واعيًا مقارنًا بما وقع في دراسات إدارة الأعمال وكل هذا يفسر لنا، أنه إلى عهد قريب وفي صميم الدراسات التقليدية للإدارة، اقترنت إدارة الأعمال بالديناميكية والإدارة العامة بالستاتيكية

وقد أدى ذلك ببعض الدارسين إلى الوقوع في خطأ مؤداه أن الإدارة العامة تعبر عن منظمات بيروقراطية بطبيعتها هي منظمات الجهاز الإداري، لذا تميزت بهذا الجمود والمبالغة في الاهتمام بالشكل والسلطة والاجراء والتوظيف، بينما إدارة الأعمال تعبر عن منظمات غير بيروقراطية بل متطورة بطبيعتها لذا تطورت بأحدث الأساليب العلمية ولما كان الجهاز الإداري يمثل وظيفة من وظائف المجتمع تتداخل وتتشابك في اطار النظام الاجتماعي الواحد عن طريق أن الجهاز الإداري هو أحد أهم المؤسسات الرسمية للنظام

❖ دراسة البيروقرطية هي دراسة مستمدة من التطور السياسي :

تكون دراسة البيروقراطية هي دراسة مستمدة من التطور السياسي و انعكس ذلك التطور على الاهداف العامة ، ففي النظام الإغريقي القديم مثلًا ساد نظام ديمقراطي في مدن اليونان كان يسمح لمجموع المواطنين بالمشاركة المباشرة بإدارة الحكم، ونرى هذه الصورة تتغير في ظل الإمبراطورية الرومانية لمنطلق النظام الذي قام على مركزية السلطة حتى يمكن إدارة الإمبراطورية الواسعة، فاحتاج النظام السياسي الروماني إلى جهاز محترف من الإداريين والبيروقراطية العامة كعملية أو نشاط هي توجيه الجهود البشرية نحو تحقيق مجموعة من الأهداف تتعلق بتنفيذ السياسة العامة، وكمؤسسة هي جميع المنظمات التي تتم من خلالها تلك العملية وبالذات هي وحدات الحكومة التنفيذية . [1]

[1] أحمد رشيد ، " شكل التنظيم الحكومي في إطار السياسة العامة "، في تحليل السياسات العامة : قضايا نظرية ومنهجية المحرر، علي هلال الدين ، المرجع السابق ، ص 296 .

ونلاحظ أن كلمة بيروقراطية قد استخدمت بواسطة ماكس فيبر إشارة إلى نموذج اجتماعي للمنظمة دعى ويبر إلى محاولة تحقيقه، وقد لاحظ فيبر أن جميع المنظمات المعاصرة هي بيروقراطيات بمعنى أن الإداريين (البيروقراطيين) والوسائل البيروقراطية (المكتبية) هما أعم عناصر توجيهها والسيطرة عليها ولاحظ فيبر أن مجتمعنا المعاصر تحكمه هذه البيروقراطية وقد دعى لذلك إلى ''ترشيد'' البيروقراطية ورفع كفاءتها وذلك لخطورة دور البيروقراطية في المجتمع حيث أصبح الفرد يتعامل في كل نواحي حياته مع هذه المنظمات وقد بنى ماكس فيبر النموذج البيروقراطي الأمثل على الدعامات التالية توزيع الأعمال داخل المنظمة على أساس وظيفي دقيق. [1]

وذلك عن طريق التخصص، تنمية خبرة الأفراد العاملين في المنظمة.

- تنظيم علاقات شاغلي الوظائف على أساس التدرج المستند على السلطة الإدارية

وذلك عن طريق تقسيم المنظمة لمستويات تشبه الهرم، تبعية المستوى الأدنى للأعلى، وجوب الاتصال من خلال هذا التدرج وجود مجموعة قواعد وتعليمات تنظم العلاقات الإدارية للعمل وذلك يتطلب تطبيق هذه القواعد والتعليمات بمنتهى الموضوعية المجردة، الاعتماد الكلي في اتخاذ القرارات على هذه القواعد وتدريب الموظفين عليها حتى يؤدي ذلك إلى الاستمرار في عمليات المنظمة بغض النظر عن أي تغيير في الأشخاص

- ايجاد مجموعة أفراد موظفين موضوعيين غير متأثرين بأي اعتبارات شخصية في معاملاتهم داخل المنظمة أو عملائها

- وهذا يستلزم التعامل مع عملاء المنظمة على أساس القواعد العامة بغض النظر عن المراكز الاجتماعية، التعامل بين أفراد المنزمة على أسس غير شخصية بالمرة

- إيجاد نظام للخدمة في المنظمة يقوم على أساس اعتبار الخدمة فيها ''مهنة العمر''

وذلك عن طريق ايجاد نظام موضوعي في الاختيار والتعيين، ونظام مستقر وثابت للأجور والعلاوات والترقيات، ووضع نظام واضح لمرتبات التقاعد ومكافآت نهاية الخدمة والنموذج الويبري للمنظمة يدعو إلى صفات لابد من توافرها في كافة المنظمات –حكومية أم أهلية– وهي الصفات التي تركز على التنظيم الرسمي والقواعد المعتمدة للعلاقات الإدارية ولكن نموذج ويبر يحمل كذلك العديد من المتناقضات بين الكفاءة وعناصر المنظمة البيروقراطية، فالمنظمة تستطيع اتخاذ قرارات موضوعية لا تبغي إلا الكفاءة ولا تلقي بالًا إلى أية اعتبارات أخرى، حتى ولو

[1] مصطفى كمال السيد ، الحكم الراشد و التنمية في مصر، القاهرة مركز الدراسات وبحوث الدولة النامية ، 2001 ، ص140 .

كانت اعتبارات انسانية يصعب تجاهلها، فالواقع أن أي منظمة كبيرة ليست هي النموذج المثالي للتنظيم الرسمي فحسب بل تضم كذلك التنظيم غير الرسمي. [1]

وكذلك نلاحظ أن فيبر –الذي يعطي أهمية كبيرة للخبرة– لا يدعو ولا يهتم إلا بالقواعد والتعليمات والاجراءات الرسمية، وهذا يجعل المنظمة في تصور فيبر مكان غير ملائم لنمو الخبرة الموضوعية، وإنما هي المكان الذي تضعف فيه الخبرة.

وكل هذه المتناقضات تشير في الواقع إلى أن أي منظمة لا يمكن أن تكون بيروقراطية في المفهوم الذي يدعو إليه ماكس فيبر ولكن كل منظمة في الواقع تحمل بعض المعاني البيروقراطية التي أشار إليها.

وقد شاع استخدام كلمة بيروقراطية فيها بعد إلى أن أصبحت تقترن بكل منظمة تتصف بصفات الجمود والمبالغة في التمسك بالإجراءات والقواعد وعدم السماح للإبتكار والتجديد لدى الأفراد، وقد عرفها هارولد لاسكي – المفكر البريطاني– بأنها ''حالة تصل إليها المنظمة التي يسيطر عليها شكل قانوني يصعب تعديله حتى ولو تعارض مع مصالح حيوية لا تقبل المناقشة . [2].

ومن الممكن القول أن احتمالات البيروقراطية في المنظمة الحكومية أكبر بكثير من المنظمات الاقتصادية لكثرة الاعتماد في الأولى على قواعد وصفات بيروقراطية.

فلو تصورنا منظمتين واحدة حكومية وأخرى صناعية فإن الأولى سيكون أغلب أعضائها من البيروقراطيين بينما الثانية ستكون نسبة هؤلاء أقل من نسبة العمال بكثير، ويكون من الطبيعي أن تغلب الصفة والأساليب المكتبية (البيروقراطية) على النوع الأول أكثر من الثاني والتي تحتاج إلى الاعتماد على أساليب صناعية غير مكتبية (بيروقراطية) أكثر من الأولى، بحيث تكون أساليب العمل بالنسبة لها (وسيلة) لا غاية في ذاتها.

ويمكن أن نستخلص من ذلك أن أي منظمة لا يمكن أن تكون بيروقراطية في المفهوم الذي يدعو إليه ماكس فيبر ولكن كل منظمة في الواقع تحمل بعض معاني البيروقراطية.

وعليه ليس من الموضوعية القول أن منظمات الجهاز الإداري التقليدية هي منظمات بيروقراطية بمعنى تخلفها، فإذا حققت هذة المنظمات أهدافها بكفاءة —مهما كانت هذه الأهداف– فهي منظمة كفئة، وإذا عجزت فهي غير

[1] علي سعيدان ، بيروقراطية الإدارة الجزائرية ، الشركة الجزائرية للنشر و التوزيع ، سنة 1981 ، ص 19 .
[2] بلرنب منصور ، الإصلاح الإداري و البيروقراطية في الجزائر بين النظرية و التطبيق ، معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، 2006 ص59 .

كفئة وترتبط الكفاءة في تحقيق الأهداف أوثق رباط بأساليب العمل المتبعة في المنظمة، وعلى ذلك يصح القول أن منظمة الجهاز الإداري كانت تقوم بوظائف تحتم عليها الأخذ باساليب تقليدية غير متطورة، فوقع البعض في خطأ الخلط الواضح الكبير بين كفاءة منظمة من المنظمات وكيف أنها تقاس بأهدافها وبأسلوب تحقيقها، وبين وصم منظمات ذاتها بصفة عدم الكفاءة والجمود.

❖ جهاز الإداري في قيامه بتنفيذ السياسة العامة، مطالب بتحقيق ثلاثة مخرجات؟

هي كالتالي :

- **التنمية الإدارية** : وتشير إلى أن الجهاز الإداري مسئول عن إنتاج عنصر بشرى ذو كفاءة مرتفعة ويعمل على تحسين مهارات وقدرات العنصر البشرى العامل به .
- **التنمية الاقتصادية** : بشكل مباشر بتنفيذه لمشروعات تنموية، أو بشكل غير مباشر من خلال تمهيد الطريق لمؤسسات المجتمع المختلفة لتنشط لتحقق التنمية الاقتصادية وذلك بقيامه بإنشاء البنية الأساسية أو تذليل العقبات الإجرائية
- **التنمية السياسية (الرضاء العام)** : المخرج السياسي الذي يجب على الجهاز الإداري تحقيقه هو الرضاء العام وشعور المواطنون بإشباع حاجاتهم بما يتلقونه من سلع وخدمات.ويترجم هذا الرضاء في صور عديدة مثل درجة ارتفاع المشاركة السياسية والاستقرار السياسي. والرضاء قد يكون كمي (توفر الكمية المطلوبة) أو كيفي جودة السلعة أو أسلوب إيصال أو تقديم الخدمة .

✓ استنتاج :

وفي الاخير يمكن أن نعرف طبيعة العلاقة بين الإدارة العامة وعلم السياسة، لذا تعتبر الإدارة العامة النشاط الذي يتعلق بتنفيذ الأهداف العامة للدولة. وعلى هذا الأساس يمكن القول أن الصلة قوية بين الإدارة العامة وعلم السياسة.

فالأهداف العامة ورسم الخطوط العريضة والخطط الأساسية والمحافظة على القيم الاجتماعية ترسم عن طريق السياسة العامة للدولة بمعنى أنها خارجة عن نطاق الإدارة. فالإدارة تقوم بعملية التنفيذ وما يتعلق بالتفصيلات للأهداف العامة والتطبيق العملي.

وعلى الرغم من الاختلاف المتباين بين علمي الإدارة والسياسة، إلا أن علم الإدارة يعتمد على علم السياسية اعتمادا كبيرا. فالسياسة تحدد وترسم الاتجاه العام للدولة، والإدارة العامة تشرف على الوصول إلى تحقيق الأهداف المنشودة وهذا يوضح لنا أن رقابة السلطة التشريعية على الإدارة العامة لا يعني بأنها فرع من فروع علم السياسة. فالإدارة العامة تهدف إلى تحقيق وإنجاز الأهداف العامة كما أشار الخبراء بأنها "نشاط الجماعات المتعاونة في خدمة الحكومة في الإدارة التنفيذية على وجه التخصيص لتحقق أهدافا عامة مرسومة يعبر عنها بالسياسة العامة. الإدارة العامة تلعب دورا هاما في المشاركة الفعالة في اتخاذ القرارات وإبداء الرأي والمشورة ورفع التوصيات إلى الجهات العليا للأخذ بها لأنها الجهات ذات الصلة الوثيقة بالتنفيذ.

❖ المبحث الثالث : مفهوم الرقمنة الإدارية

❖ المطلب الأول : تعريف الرقمنة الإدارية

إن مفهوم الرقمنة الإدارية مرتبط كثيرا بالإدارة الالكترونية حيث يشير الكثير من الباحثيين الى نفس المعنى للمفهومين فالرقمنة الإدارية هي الإدارة الالكترونية وتعرف على انها إستراتيجية إدارية لعصرنه المعلومات تعمل على تحقيق خدمات أفضل للمواطنين والمؤسسات مع استغلال امثل لمصادرالمعلومات المتاحة، من خلال توظيف الموارد المادية والبشرية و المعنوية المتاحة في إطار الكتروني حديث من اجل استغلال ،امثل للوقت والمال والجهد و تحقيقا للمطالب المستهدفة وبالجودة المطلوبة. [1]

❖ أسباب التحول للإدارة الالكترونية :

إن موجة التغيير في مجال تقديم ايصال المعلومات قد دفعت بجميع الحكومات للتحول محور الإدارة الإلكترونية لذلك نجد هناك عدة تطورات دفعت باتجاه اعتماد الإدارة الإلكترونية لذلك نجد هناك عدة تطورات دفعت باتجاه اعتماد الإدارة الإلكترونية منها ما يتعلق بالمسؤولين الحكوميين الذين يقومون بتطوير طرق جديد لتطوير العمل الحكومي ولزيادة الكفاءة في توصيل الخدمات وأحيانا استجابة لضغوط المواطنين أو قطاع الأعمال أو الأطراف أخرى لها علاقة بالعمل الحكومي، وإننا نجد في كل دولة هناك دوافع تظهر في الواقع تدعو إلى التحول إلى الإدارة الإلكترونية على حساب دوافع أخرى، حسب وضع هذه الدولة الاقتصادي والسياسي وأهم هذه الدوافع نجد ما يلي : [2]

---

[1] عبد السلام عبد اللاوي ، أهمية الرقمنة في عصرنة وتفعيل الخدمة العمومية بالجزائر ، مجلة صوت القانون العدد 7 ، ص 40 .

[2] أحمد فتحي الحيت ، مبادئ الإدارة الالكترونية ، امد للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن ، 2015 ، ص 35 - 34 .

1- تسارع التقدم التكنولوجي والثروة المعرفية المرتبطة به :

إن توظيف التكنولوجيا الحديثة لصالح المجتمع وتمكينه من الحصول على فوائد كثيرة تتمثل في تحسين أداء المؤسسات وإتاحة لها الفرص للاستثمار في قطاع التكنولوجيا لتسهيل الحياة والاستفادة من المزايا التقنية المتوفرة على المستوى الدولي. [1]

أ – توجهات العولمة نحو تقوية الروابط الإنسانية حيث اعترات دافعها للعديد من الدول لتحسين خدماتها لترتقي للمستويات العليا للحصول على شهادة الجودة العالمية لخدماتها من ناحية، ولإرضاء المواطن من ناحية أخرى، بعد أن أصبح أمامه معيارا عالميا نستطيع من خلاله مقارنة ما، تقدمه دولته من خدمات محلية بما تقدمه من الدول المتقدمة من خدمات راقية لمواطنيها.

ب – التحولات الديمقراطية هذه التحولات وما رافقها من اصلاحات إدارية مطلوبة من كل دولة ترغب في الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية أو تلبية مطلب جمعيات حقوق الإنسان المحلية والدولية، إن تغيير الأوضاع الدولية فرض واقع أجرا الجميع على الدخول فيها، والذي يستطيع المواكبة سوف يعيش في عزلة دائمة وذلك يعني تضرر الدولة ومواطنيها. تزايد الضغط الشعبي على الحكومات وتطلعات المواطنين للحصول على خدمات أفضل وأسرع وأسهل في الوصول إلى المعلومات، وقد تدعم هذا الوعي الشعبي بشعور كل مواطن بحقه في الوصول إلى المعلومات، ومع رفة آليات اتخاذ القرار السياسي.[2]

حاجة الموظفين الحكوميين للدعم النوعي من خلال قاعدة معلومات صلبة ونظام عمل متطور وحديث وجود ضغوط شعبية على القيادة السياسية في كل بلد لتمكين المواطن من المشاركة في انتعاش وإبداء آرائهم في القضايا التي تهمهم، ومطلبتهم بخلق منظومة اتصال مفتوحة وأكثر شفافية.

2- أسباب خاصة تتعلق بأداء المؤسسات :

قد فرض التقدم العلمي أو التقني والمطالبة المستمرة برفع جودة المخرجات وضمان سلامة العمليات، كلما من الأمور التي دعت إلى التطور الإداري نحو الإدارة الإلكترونية، ويمثل عامل الوقت أحد أهم المجالات التنافسية بين المؤسسات،

---

[1] حسين محمد حسن ، الإدارة الإلكترونية مفاهيم ، خصائص متطمبات ، ط1 ، مؤسسة الوراق لمنشر والتوزيع ،2011 ، ص 199-200.
[2] حسين محمد حسن ، المرجع نفسو ، ص 221 .

ويمكن تلخيص هذه الأسباب في النقاط التالية: [1]

- الإجراءات والعمليات المعقدة وأثرها على زيادة تكلفة الأعمال .
- القرارات والتوصيات الفورية والتي من شأنها إحدى عدم توازن في التطبيق .
- ضرورة توفير البيانات المتداولة للعاملين في المؤسسة .
- التوجه نحو توظيف استخدام التطور التكنولوجي والاعتماد على المعلومات في اتخاذ القرارات .

3- أسباب تتعلق بالتكنولوجيا :

قد حدث بالتطور الكثير من التطورات التي مهدت القيام الإدارة الإلكترونية وجعلها مطلبا أساسيا بجميع حكومات العالم في الدول المتقدمة والنامية على السواء ومن هذا المنطلق تنحصر التطورات الداعية لقيام الإدارة الإلكترونية فيما يلي:

أ- التقدم الكبير في تقنيات الحاسب الآلي وتطبيقاته :

تطورت تقنية المحاسب الآلي تطورا سريعا منذ منتصف القرن العشرين، فقدكان الجيل الأول من الحاسبات الآلية في بداية الخمسينيات، والجيل الثاني في بداية الستينات، والجيل ثالث في بداية السبعينات، والجيل الرابع في الثمانيات،و هو ماعرف بالمحاسب الشخصي (PC)، أما الجيل الخامس الذي بدأ ينتشر في منتص العقد الأخير من القرن العشرين وبداية القرن الواحد والعشرين، وإن هذا التطور الهائل والسريع في تقنية الحاسبات انعكس على كثير من التطبيقات التي لم تكن ميسرة من قبل، وانعكس هذا التطور السريع التقنية الحاسب على نظريات وتطبيقات الإدارة فد أصبحت الآلات تساعد في الكثير من القرارات المبرامجة مما جعل المفكرين والعلماء مثل (هيربرت سايمون)يتساءل عما إذاكانت منظمات المستقبل تداريا بالآلات، ومع النمو المتزايد لتطبيقات الحاسب في نظم دفع الرواتب والفواتير، وتقديم الخدمات الحكومية وغير الحكومية، وهو ما قد يؤدي إلى تغييرات في شكل التنظيم الداخلي ووظائف الإدارات والأقسام والعلاقات والتفاعلات بين العاملين في التنظيم ونظريات الإدارة. [2]

ب – التقدم السريع في شبكة الاتصالات والانترنت :

[1] أمل لطفي حسن جاب اهلل ، أثر الوسائل االلكترونية عمى مشروعية تصرفات إلدارة القانونية دراسة مقارنة ، دار الفكر الجامعي ، إلسكندرية ، 2013 ، ص 39.

[2] فريد كورتل ، أسيا تيش سميمان ، الادارة االلكترونية ، ط1 ، 2015 ، ص 72.

لقد أدت التطورات الكبيرة في تقنية الاتصالات إلى التغيرات مهمة في الإدارة وخصوصا الإدارة الحكومية والتجارة العالمية، فالاتصاليات الإلكترونية أصبحت تتيح للإدارة كل ما تحتاجه من معلومات سواء من داخل المنظمة أو خارجهاعبر دول العالم كافة بسرعة ودقة فائقة وبتكاليف زهيدة إذ أن تقنية المعلومات عززت من القدرات الاستراتيجية لنظم الاتصالات والإدارة .

❖ المطلب الثاني : مساهمة الإدارة الإلكترونية في عملية التطوير الإداري

تمر عملية تطبيق الإدارة الإلكترونية بمرحلتين أساسيتين الأولى مرحلة تهيئة بيئة العمل وتتضمن إعادة هندسة نظم العمل وتدريب الكوادر البشرية وزيادة تثقي العاملين بمعنى وأهمية ومصطلحات العمل الإلكتروني والثانية مرحلة توفير الإمكانية المادية أو الجانب التقني من أجل حاسب آلي وبرامج وشبكات داخلية وخارجية، وتطبيق الإدارة الإلكترونية في المنظمات إنما هو جزء من عملية التطوير بل أنه أصبح ضرورة ملحة ولهذا قد ساهمت الثورة الرقمية في إحداث تغيرات عميقة في بيئة العمل وأساليبه، وعليه سنحاول إبراز مساهمة الإدارة الإلكترونية في تطوير عناصر العمل الإداري.

❖ تطوير عملية التخطيط :

نتيجة للتطورات الهائلة في مجال تكنولوجيات المعلومات ومواكبة مختل المستجدات والتطورات حيث أصبح التخطيط هذا الكل أصبح يعرف بالتخطيط الإلكتروني، الذي يعني تحديد ما يراد عمله آنيا قبلا بالاعتماد على تدفق معلوماتي من داخل وخارج المؤسسة وتعاون مشترك بين القمة والقاعدة بالإفادة من الشبكة الإلكترونية لمواجهة متطلبات الأسواق المتغيرة وحاجات الزبائن وتفضيلاتهم المحتملة ووفقا لخطط طويلة الأمد ذات مرونة عالية وتجزئته واضحة وسهلة لخطط آنية وقصيرة الأمد، وتساهم الإدارة الإلكترونية في عملية التخطيط من خلال:[1]

- نقل عملية التخطيط من ممارسة احتكارية المستويات العليا إلى ممارسة للمستويات التنفيذية وهذا سيساهم من جهة في تنمية قدراتهم ومن جهة أخرى في توسيع قاعدة المشاركة الجماعية.
- إلزام المؤسسات بتحقيق سرعة الاستجابة لمتطلبات العملاء كأسبقية تناسبية مع هذه المؤسسة من عدمه لأن العميل في ظل موقعه الإلكتروني سيوصل احتياجاته فورا إلى المؤسسة وعلى هذه الأخيرة أن تستجيب فورا لتلبيتها.

[1] علاء عبد الرزاق محمد حسين السالمي ، شبكات الإدارة االلكترونية ، دار المريخ لمنشر ، مصر، 2004 ، ص 234 - 235 .

- زيادة قدرة المؤسسة على تشخيص المشاكل نتيجة قدرتها على تحصيل المعلومات تطوير مساهمة الإدارة الإلكترونية في عملية التنظيم من خلال:[1]
  - التنظيم الإلكتروني هو تنظيم مرن يسمح بالاتصال والتعاون بين مختل الأفراد.
  - التشبيك الواسع بين جميع العاملين عن طريق الشبكة الداخلية وهذا ما يحقق الصلاة القائمة في الوقت الحقيقي وفي كل مكان في المؤسسة وما يؤدي إلى تجاوز هرمية الاتصالات الموجودة في أشكال التنظيم التقليدي.
- اعتماد على شبكات الأعمال والانترنت أصبح بالإمكان تحقيق نمط جديد من المؤسسات يعمل على إنتاج سلع معينة كما هو الحال في المصنع الافتراضي أو تقديم خدمات افتراضية عرا التوسط بين مؤسسات أخرى والزبائن .

❖ تطوير عملية التوجيه :

يمكن توضيح مدى مساهمة الإدارة الإلكترونية في تطوير عملية التوجيه من خلال النقاط التالية:

- توفير كم هائل من المعلومات يوميا في كل وقت وذلك لتوجيه جهود العاملين .
- توفير الاتصال المستثمرين القادة والمرؤوسين من خلال الشبكة الداخلية.[2]
- رزيادة القدرة على الابتكار، كالإتيان بخدمات وأساليب ومنتجات جديدة.
- زيادة القدرة على التدقيق وإنجاز والمهام .
- زيادة الرغبة في المبادرة من أجل حل المشكلات .
- زيادة المهام والمرونة في التكييف مع البيئة المتغيرة

❖ تطوير عملية الرقابة :

يكون مساهمة الإدارة الإلكترونية في تطوير عملية الرقابة من خلال الرقابة الإلكترونية.

فلا شك أن عملية الرقابة الإلكترونية تحقق استخداما فعالا لأنظمة وشبكة المعلومات القائمة على الانترنت بكل ما يعنيه من فحص وتدقيق ومتابعة آنية وشاملة وهذا ما يحقق لها مزايا كثيرة يمكن تحديدها بالآتي:

---

[1] نجم عبود نجم ، الإدارة االلكترونية بين النظرية والتطبيق ، دار المريخ لمنشر والتوزيع ، مصر ، 2004 ، ص 128 - 130.

[2] زايد مراد ، االتجاهات الحديثة في إدارة المنظمات ، مدخل تسيير المؤسسات ، ط1 ، دار الخمدونية لمنشر والتوزيع ، الجزائر، 2010 ، ص 359.

- تحقيق الرقابة بالوقت الحقيقي وفي الآن لابد من الرقابة القائمة على الماضي، وهي تحقق الرقابة بالنقرات بدلا من الرقابة بالتقارير.
- أنها تحقق الرقابة المستمرة بدل من الرقابة الدورية بما يولد تدفق مستمرا للمعلومات الرقابية في كل وقت بدلا من الرقابة المتقطعة لإجرائها أوقات متباعدة وبشكل دوري.
- تحفز الرقابة الإلكترونية العلاقات العامة على الثقة والجهد الإداري المطلوب[1]

[1] فريد كورتل ، أسيا تيش سميمان ، االإدارة االلكترونية ، ط1 ، 2015 ، ص 72.

الخاتمة

من خلال ما سبق يتضح أن الإدارة الإلكترونية تمثل التحول الذي يساعد المواطنين والأعمال لكي تجد فرصا جديدة في المنظمة الإدارية، فهي تمثل إصلاح إدارة المعلومات والوظائ الداخلية بالمنظمة، وخدمة المواطنين ورجال الأعمال، والمدراء والهدف نها هو استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتحقيق التنمية والإصلاح الإداري المنشود، ولا يكون تحقيق ذلك إلا عن طريق تعزيز الشفافية وإزالة قيود الوقت والمسافة وأي فجوات أخرى، ونشر المعلومة باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات مما يجعلها تساهم مساهمة لا يستهان بها في عملية التطوير الإداري من خلال تطوير الوظائف الخمس للإدارة من تخطيط وتنظيم وتوجيه وقيادة ورقابة للوصول إلى القدرة على اتخاذ القرار.

وعلى هذا نقترح جملة من التوصيات التي قد تساهم في النهوض العملية التطوير الإداري من خلال نظام الإدارة الإلكترونية نقترح منها:

تطوير نظم وأساليب قادرة على العمل بشكل متوافق مع بعضها البعض والإدارة الإلكترونية تتطلب تشغيل نظام بيانات بصفة مستمرة ودائمة وفعالة ومتوافقة مع بعضها البعض، حيث أن جودة الخدمات المقدمة على مستوى الإدارة يعتمد على التوافق الذي يسهم في تسهيل الأعمال ويخدم المتعاملين بشكل أحسن ويكون هذا عن طريق:

– تحديد وتشخيص وتقييم النظم القائمة.

– استخدام المعايير الدولية في الأنشطة الخاصة بالإدارة الإلكترونية. – الاعتماد على بنية أساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

– العمل بإدارة السجلات الإلكترونية باعتبارها العصب الرئيسي للوصول إلى البيانات والمعلومات، مع اعتماد أساليب وإجراءات بسيطة لتبسيط عملته إدارة السجلات بغية التحول على الخط .

المــصادر و المــجلات

➢ المصادار

1. عبد الكريم ادرويش واخرون ، اصول الادارة العامة ، مكتبة النجلو الرصية ، القاهرة ، 1977 .
2. مهدي حسن زوليف ، الادارة العامة . دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، 1994 .
3. محمد قاسم القريوتى، الادارة العاصة ، ادار الشوق ، مبادئ الادارة ، رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة ، عمان ، 1985.
4. محمد عبد الفتاح الصيفى ، مباادى التنظيم والادارة ، ادار الناهج عمان ، 2006 .
5. عبد الكريم ابو مصطفى ، الادارة و التنظيم ، 2001 .
6. محمد بن علي شيبان العامري ، الادارة وتطورتها .
7. الدكتور سليمان محمد الطماوي ، مبادئ علم الادارة العامة ، دار الفكر العربي ،1998 .
8. وصال نجيب العزاوي ، امبادئ السياسة العامة ، دار أسامة للنشر والتوزيع ، 2003 .
9. جيمس اغرسون ، السياسة العامة .
10. ناصر محمد مهنا ، علم السياسة ، القاهرة ، دار غريب للطباعة و النشر و التوزيع ، 2008 .
11. ألموند جابرييل ، السياسة المقارنة إطار نظري ، ترجمة :محمد زاهي بشير المغيربي ، ليبيا ،جامعة قار يونس ، 1996 .
12. فهمي خليفة الفهداوي ، سياسة العامة ، منظور كلي في البنية والتحليل . عمان: دار المسيرة ، 2001 .
13. عثمان ياسين الرؤوف ، تطوير مفاهيم علم السياسة تحديد الظاهرة السياسية .
14. ناصر محمد عارف ، حالة علم السياسة في القرن العشرين ، مكتبة جابر الأحمد المركزية ، 2002
15. أحمد مصطفى الحسين ، تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية دبي، مطابع البيان التجارية ، 1994 .
16. عامر الكبيسي ، صنع السياسات العامة ، عمان : دار مجدلاوي ، 2004 .
17. السيد عبد المطلب غانم ، تقويم السياسات العامة ، مركز البحوث والدراسات السياسية ، القاهرة ، 1989 .

18. حشمت قاسم ، مدخل لدراسة المكتبات و علم المعلومات ، دار غريب للطباعة والنشر ، 2007
19. أحمد رشيد ، "شكل التنظيم الحكومي في إطار السياسة العامة" ، في تحليل السياسات العامة ، قضايا نظرية ومنهجية المحرر: علي هلال الدين القاهرة : مركز البحوث والدراسات السياسية، 1988
20. صلاح الدين الكبيسي ، إدارة المعرفة ، دار المسيرة ، عمان ، 1999.
21. حسن أبشر الطيب ، الدولة العصرية دولة مؤسسات ، الدار الثقافية للنشر و التوزيع ، 2000
22. نور الدين دخان ، "تحليل السياسات التعليمية العامة : نموذج الجزائر" ، جامعة الجزائر ، ناشر علمي ، 2007 .
23. مصطفى كمال السيد ، الحكم الراشد و التنمية في مصر ، القاهرة مركز الدراسات وبحوث الدولة النامية ، 2006 .
24. علي سعيدان ، بيروقراطية الإدارة الجزائرية ، الشركة الجزائرية للنشر و التوزيع ، سنة 1981 .
25. بلرنب منصور ، الإصلاح الإداري و البيروقراطية في الجزائر بين النظرية و التطبيق ، معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، 2006 .
26. أحمد فتحي الحيت ، مبادئ الإدارة الالكترونية ، امد للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2015 .
27. حسين محمد حسن ، االإدارة اإللكترونية مفاييم ، خصائص و متطلبات ، ط1 ، مؤسسة الوراق لمنشر والتوزيع 2011 .
28. أمل لطفي حسن جاب اهلل ، أثر الوسائل االلكترونية عمى مشروعية تصرفات اإلدارة القانونية ، دراسة مقارنة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2013 .
29. فريد كورتل ، أسيا تيش سميمان : اإلدارة االلكترونية ، ط1 ، 2015 .
30. علاء عبد الرزاق محمد حسين السالمي : شبكات اإلدارة االلكترونية ، دار المريخ لمنشر ، مصر، 2000 .
31. نجم عبود نجم ، اإلدارة االلكترونية بين النظرية والتطبيق ، دار المريخ لمنشر والتوزيع ، مصر2004 .
32. زايد مراد ، االتجاهات الحديثة في إدارة المنظمات مدخل تسيير المؤسسات ، ط1 ، دار الخمدونية لنشر والتوزيع ، الجزائر، 2010 .

➢ المجلات

- عبد السلام عبد اللاوي ، أهمية الرقمنة في عصرنة وتفعيل الخدمة العمومية بالجزائر، مجلة صوت القانون العدد 7.
- مهدي زغرات "دور الفواعل غير الرسمية في تقويم السياسة العامة المحلية في الجزائر "، رسالة الماستر في العلوم السياسية والعالقات الدولية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2013-2014 .
- الرواف عثمان ياسين تطوير مفاهيم علم السياسة تحديد الظاهرة السياسية مجلة العلوم الادارية الرياض العدد 1الصادرة 2008
- عارف نصر محمد حالة علم السياسة في القرن العشرين مجلة النهضة القاهرة العدد 1 الصادرة 1999 .
- تمّ تشكيل لجنة التنسيق و التنفيذ التي كانت تعمل داخل و خارج الوطن و التي تشكّلت منها ، فيما بعد ، الحكومة المؤقّتة . كما تمّ تقسيم التراب الوطني إلى ثلاث مناطق ثمّ إلى 06 ولايات : الأوراس (الولاية الأولى) ، الشمال القسنطيني (الولاية الثّانية (، القبائل (الولاية الثالّثة) ، الوسط الجزائري (الولاية الرابعة) ، وهران (الولاية الخمسة) و الصحراء (الولاية السادسة) . في هذا الصدد راجع منصور بلرنب

لقد عاشت هذا المشكل معظم الدول المستقلّة حديثا و التي عانت من الحكم الاستعماري ، و هي تشكّل حاليا دول العالم الثّالث و الدول المتخلّفة