الأكاديمية للدراسات
الإجتماعية والإنسانية

التحولات السياسية في البلدان العربية وعملية بناء الدولة في عصر المعلومات

Political Transformations in the Arab Countries and the State-building Process in the Information Age

د.بومدين طاشمة
أستاذ محاضر «أ» كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبو بكر بلقايد – تلمسان –
tachmaboumediene@yahoo.fr

ملخص

إن الأزمة العميقة التي تخترق الدولة العربية لا تكمن في ارتفاع وتيرة الاستبداد والقمع فحسب، وإنما في القطيعة بين المجتمع والدولة، والنتيجة أن انهيار «مشروع البناء الوطني» قد أدى إلى تفريغ الدولة الحديثة من أي مشروع، وبالتالي إلى إبراز ممارستها من جديد كتعسف مطلق غير قابل للتبرير.. الأمر الذي جعلها تعيش مأزقا تاريخيا حقيقيا، وانعداما لأي أفق على المدى البعيد.

وبناءا على ذلك، نجد أن العلاقة المضطربة بين الدولة والمجتمع المدني في الدول العربية، هي التي تفسر الأزمة التي يعانيها الفكر السياسي العربي، بحيث أن تدمير المجتمع المدني لن يقود إلا إلى تدمير السلطات الوسيطة المدنية، وحرمانها من التشكل، وإلغاء مبدأ وجودها، وأن أصل الفساد في كل المجتمعات لا يكمن إلا في وضع مؤسسات المجتمع المدني ومصالحه في خدمة مصالح النخب المتنافسة على السلطة.

ونشير من خلال هذه الدراسة أن الانتقال نحو الديمقراطية وبناء دولة المؤسسات في الدول العربية،لا يتم إلا عبر سيرورة تاريخية طويلة ومعقدة، ولا يتحقق إلا بالنجاح في اعتماد تنشئة اجتماعية وسياسية ديمقراطية، تثمر ثقافة سياسية ديمقراطية على نطاق مجتمعي واسع.. غير أن التفسير الذي يهمنا أكثر من غيره في هذا المقام هو الذي يعلل صعوبة الانتقال الديمقراطي نحو الديمقراطية في المجتمعات العربية بإشكالية بناء الدولة الوطنية الحديثة في الوطن العربي.

ومن هنا فإن بناء الدولة القائمة على رشادة المؤسسات والحكم الرشيد تحتاج إلى أرضية حقيقية لتنمو فيها، وإلا استحالت إلا دوامات عامرة بالخراب، واحتفالات بالخيبة، وانقطاع الرجاء.

الكلمات الدالة: التنمية السياسية، بناء الدولة، الدول العربية، بناء الدولة الحديثة، الحكم الراشد.

Abstract

The method of state-building is based on particular ideologies and political philosophies, which means that different countries have different concepts of state-building. Among these concepts, nationalism is most closely related to state-building and plays an important part in the shaping of political frameworks especially in the Third World, including Arab countries. This article contends that nationalism in the postcolonial Arab countries demands in state-building strong populism, radical deinstitutionalization, direct democracy and charismatic leadership, but finally is converted to authoritarianism because of the unsustainability of these demands, which are both the logical result of self evolvement of nationalism and the inner quest of social development of Arab countries. As time goes by, whether Arab countries tend to accept totalitarian or democracy in state-building depends on the combination of nationalism with certain ideologies in the future. Among them, only civic nationalism can keep the political process in the right direction

In summary, Arab countries embraced populism that later evolved into authoritarianism, which is a logical result of nationalism ideology's evolution as well as the internal request of the Arab society development. To view in the long run, authoritarianism is still a transitional political mode. As the history moves forward, authoritarianism and democracy both have the possibility to become the answer, of which trend the internal dynamics lie in which ideology nationalism actually wants to associate with. And only civic nationalism (civic statism indeed) can keep the political process in the right direction.

Keywords: *Arab Countries; Nationalism; Postcolonial Arab countries; Socialdevelopment; State-building; Politics of Development;building a modern state; democratic system.*

مقدمة

تبدو ضرورة البحث في قضية التحول الديمقراطي وعملية بناء الدولة على مستوى البلدان العربية ضرورة جوهرية بالنظر إلى ما آلت إليه الأمور عالميا. ففي عام 1975 كانت الدول العربية تشكل نسبة 11% من الدول غير الديمقراطية في العالم[1].

أما في عام 2005، وباستخدام نفس المؤشرات، فإنها تمثل حوالي 35% بما يعني أن موجة التحول الديمقراطي الثالثة لم تنل من الدول العربية بالقدر الذي يجعل أي دولة عربية تلبي خصائص النظم الديمقراطية الناشئة ناهيك عن الديمقراطية الراسخة[2].

من ناحية أخرى فإنه من بين 121 نظاما تم تصنيفها من قبل بيت الحرية في الولايات المتحدة باعتبارها نظم حكم ديمقراطية، لم توجد دولة عربية واحدة. بل إنه وفقا لهذا التصنيف فإن النظم العربية أقل ديمقراطية في المتوسط عما كانت عليه من 25 سنة. وفي خلال 25 سنة لا يوجد على رأس دولة عربية واحد ترك منصبه عبر صناديق الاقتراع.

ومن هنا يثور التساؤل عن مدى رسوخ هذه الخصوصية ومدى قدرتها على مواجهة التيار العالمي الجارف نحو مزيد من الديمقراطية؟وما هي الأساليب و الوسائل الفعالة التي تتمكن البلدان العربية . من خلالها من الحد من سلطة بيروقراطيةالدولة المتزايدة؟

أولا: طبيعة النظام السياسي العربي وخصوصية طرح مسألة ترشيد بنية الدولة:

إن التمعن في الحياة السياسية للمجتمعات العربية والنظر إليها كما هي على أرض الواقع، يكشف لنا جملة من الخصوصيات التي قد تعد كمظاهر لظاهرة التخلف السياسي ومشكلاته في هذه المجتمعات، من بين الخصوصيات ذات التأثير العميق على مسار عملية بناء الدولة والترسيخ الديمقراطي في هذه المجتمعات ما يلي:

1ـ عدم رشادة ووضوح القواعد القانونية و الدستورية المنظمة لشؤون الحكم والإدارة:

لما كان الدستور يعتبر القاعدة القانونية المنظمة لشؤون الحكم والإدارة، فإن في البلدان العربية ليس سوى مجموعة من النصوص والأحكام المنقولة عن دساتير المجتمعات الغربية، والمعبرة بذلك عن تجارب تاريخية وسياسية لا تتسق في كثير من الأحيان مع ظروف وأوضاع المجتمعات التي نقلت إليها[3]. ومن ثم كثيرا ما تم إيقاف العمل به،أو استبدل بغيره، هذا فضلا عما يحدث من خروج على أحكامه عند تعامل أجهزة الدولة مع المواطنين، من الأمثلة عن ذلك تعليق الدستور الجزائري لسنة 1963 إثر الإنقلاب العسكري في 19جوان 1965، والفراغ الدستوري لدستور 1989 بعد(إستقالة) رئيس الجمهورية «الشاذلي بن جديد».

فالسمة العامة لوضعية القوانين والدساتير في البلدان العربية هي المباعدة بين النصوص الرسمية والواقع العملي، على الرغم من أن هذه الدساتير تظهر في معظم هذه المجتمعات حالة من التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، إلا أن واقع الحال يوضح سيطرة السلطة التنفيذية التي هي في الأساس سلطة الحاكم أو رئيس الدولة وامتداداته على السلطة التشريعية، والمفروض بها أن تمثل سلطة الشعب. على أن الجانب الأكثر أهمية في هذا المجال هو صياغة نصوص القوانين بما يجعلها قابلة لنوعمن التطبيق المتكيف مع الأوضاع المتغيرة، وذلك عن طريق احتفاظ المشرع بهامش من الحركة يسمح بالمناورة عند الحاجة.

أيضا الإستناد إلى وثائق دستورية مكتوبة، ومؤسسات وبناءات سياسية حديثة، لم تكن في أغلب الأحوال إلا واجهات سياسية شكلية، لا تعكس الواقع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والسياسي للمجتمعات العربية.

وفي نفس المنحى تشير الدكتورة « ثناء فؤاد عبد الله» إلى أن الأنظمة العربية الرسمية في مجملها لم تصل إلى مفهوم الدولة القانونية، وإلى فلسفة الديمقراطية كأسلوب لسلطة الحكم في قيادة الدولة والمجتمع، فالأقطار العربية تحكم إما بنظم حكم عشائرية أو عائلية، أو بنظم فردية، أو بنظم حكم حزبية وحيدة ماسكة بالسلطة وهيئات دستورية أو قانونية شكلية، لأنها غير منتخبة إنتخابا حرا وحقيقيا[4]، وبالتالي فإنها لا تمثل الإرادة الشعبية، كما أن هذه النظم لا تمتلك الصفة الشرعية لأنها غير منتخبة شعبيا في الأساس.

وفي سياق دراسة العلاقة بين السلطات، تعبر الدساتير العربية عن خلل في إدارة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لمصلحة الأخيرة مع تركيز خاص على دور رئيس الدولة في إدارة العملية السياسية. فنجد مثلا أن رئيس الدولة في النظام الجزائري وفقا لدستور 1996 يهيمن على السلطة التشريعية وذلك على الرغم من إقراره بمسؤولية الوزراء أمام البرلمان (المجلس الشعبي الوطني) [5] وليس أمام السلطة التنفيذية. فنجد على سبيل المثال أن الدستور المعدل يعطي لرئيس الجمهورية الحق في التشريع بأوامر، في ظل شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي انعقاده العاديتين، أو في حالة الاستثناء، بينما أن الدستور الذي أرخ لبداية التحول الديمقراطي في الجزائر لم يكن يثبت تلك الرخصة لرئيس الدولة إلا في حالة الاستثناء فقط [6].

وما يسري على العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، يسري وبالقدر ذاته على العلاقة بين السلطتين التنفيذية والقضائية، التي تتميز بهيمنة الأولى على الثانية. فرغم النص على استقلال القضاء في جميع الدساتير العربية، إلا أن رئيس الدولة عادة ما يتدخل في أعمال السلطة القضائية، ومرة أخرى فإن النظم الجمهورية لا تختلف عن النظم الملكية في هذا الخصوص. فمن أشكال التدخل الشائعة في كلا النوعين من النظم، قيام رئيس الدولة بتعيين القضاة. ينص على ذلك دستور عمان بتسليمه بحق السلطان في تعيين كبار القضاة،

وينص دستور الجزائر على ترؤس رئيس الدولة للمجلس الأعلى للقضاء الذي يتولى تعيين القضاة ونقلهم ومتابعة تدرجهم الوظيفي.

وفي ما يخص حقوق المواطنين وحرياتهم السياسية، يلاحظ على تنظيم سائر الدساتير العربية لها أنه يتم أحيانا بطريقة تعسفية. فنجد فيما يتصل بحرية الرأي والتعبير مثلا أن الدساتير العربية تتخذ عدة مواقف مختلفة. فهناك دساتير تكفل هاتين الحريتين معا لكنها تقصرهما على الالتزام بأيديولوجية الدولة كما هو الحال مع دستور العراق. وهناك مجموعة أخرى من الدساتير لا تتضمن أي إشارة للحريتين معا كما هو الحال مع دستور قطر.

وفي التحليل الأخير، وبالإضافة إلى ما تم ذكره، يمكن القول أن هناك عارضين أساسيين يعطلان إعمال الحقوق والحريات العامة في الوطن العربي: العارض الأول هو الإعمال القانوني أو الفعلي لقوانين الطوارئ. والعارض الثاني هو محدودية المواثيق والاتفاقيات الدولية المتصلة بحقوق الإنسان التي تنضم إليها الدول العربية.

فبالنسبة لقوانين الطوارئ، فإن هناك دولا تعلن العمل بها رسميا مثل سوريا منذ 1963، ومصر منذ 1981، والجزائر منذ 1992. وهناك دول تزاول العمل بها فعليا من دون إعلان إلتزامها بذلك مثل البحرين. ولا تختلف الممارسات في الحالتين بكل ما تنطوي عليه من توسيع قاعدة الإشتباه، وتشكيل المحاكم الاستثنائية مع عدم توفر ضمانات العدالة لمحاكماتها، وتقييد حريات الرأي والتعبير. وترد إحدى وجهات النظر على المنطق الداعي إلى العمل بقانون الطوارئ على أساس هشاشة الوضع الأمني والخوف من شيوع عدم الاستقرار وتقويض أركان الدولة، بالقول إن في ترسانة القوانين الاستثنائية والعقوبات المغلظة في القوانين الجنائية ما يتكفل بتحقيق الهدف من فرض حالة الطوارئ سواء بشكل رسمي أو بشكل غير رسمي.

وانتهاء بمحدودية الاتفاقيات المتصلة بحقوق الإنسان التي تنضم إليها الدول العربية، فيلاحظ على سبيل المثال أنه رغم انقضاء أكثر من ثلاثة عقود على إصدار العهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهما العهدان اللذان يمثلان قاعدة الالتزام الدولي بحقوق الإنسان، إلا أن هناك نحو ثلث الدول العربية (بلدان مجلس التعاون الخليجي ما عدى الكويت، وموريتانيا، وجيبوتي)ما زال يرفض الانضمام إليهما. كما لا يتجاوز عدد المنضمين إلى البروتوكول الاختياري الملحق بهما، والذي يؤسس آلية لتلقي الشكاوى من انتهاكات حقوق الإنسان، ثلاث دول فقط هي (الجزائر، ليبيا، والصومال).

وعلى صعيد آخر، ورغم تواضع حجم الاتفاقيات الدولية المنضمة إليها الدول العربية، فإنها عادة ما ترفق انضمامها بجملة من التحفظات التي تفرغ الاتفاقية المعنية (كاتفاقية مناهضة التعذيب) من مضمونها أو تكاد [7].

2. عدم فاعلية الجهاز الإداري للدولة وتضخمه

يعترف معظم المختصين بمشكلة التنمية السياسية وعملية التحول الديمقراطيبأهمية بناء المؤسسات وتأسيس جهاز إداري فعال، حيث يقرن الكثيرون بين ضرورة وجود جهاز بيروقراطي فعال،وبين وجود قيادة عصرية كمستلزمات للتقدم. وكذلك هناك اتفاق شبه عام على أنه قد تم تجاهل الإدارة كعنصر مهم في عمليةبناء الدولة[8].

وعليه، فإن هدفنا من دراسة هذا العنصر هو أن نصف واقع الأجهزة البيروقراطية، التي تعتبر عقبات تقف في وجه تحقيق التنمية خصوصا في المجتمعات المستضعفة، التي تمر بمرحلة التغير السياسي والاجتماعيوالاقتصادي والثقافي لتحقيق الأهداف الاجتماعيةالمعقدة، والتي تحاول تحقيق الإنجازات تحت الضغوط الداخلية والخارجية.وقد لخص الأستاذ «فيريل هيدي» مجموعة من الخصائص تتسم بها البيروقراطية في هذه المجتمعات فيما يلي:

1-إن الإدارة العامة هي إدارة مقلدة أكثر منها أصلية نابعة من واقعها وبيئتها.

2- وجود الاتجاهات غير الإنتاجية في الأجهزة البيروقراطية، حيث يوجه نشاط البيروقراطيات لخدمة أهداف أخرى غير الأهداف المرجوة منها.

3- إفتقار البيروقراطيات فيها إلى الإطارات الماهرة القادرة على تخطيط وتنفيذ البرامج التنموية.

4- التناقض الكبير بين الواقع الحقيقي والوضع الرسمي.

5- تتمتع البيروقراطية في هذه الدول بدرجة استقلال كبيرة بسبب قوى كثيرة فيها[9].

إن مظاهر البيروقراطية في المجتمعات العربية لا تختلف جذريا عن بعضها البعض إلا من حيث التفاوت النسبي في الانغلاق والتصلب، وهذا نتيجة المدة التي قضتها الدول المحتلة في معظم هذه المجتمعات. بحيث أصبحت الإدارة في هذه المجتمعات إدارة منغلقة على نفسها لا تقبل التغيير من أية جهة كانت، إذ أن مصدر قوتها هو المحافظة على النظام القديم الموروث، مادام هذا النظام متصلبا وفي خدمة فئة من المجتمع تتصف بالنخبوية والتمتع بالامتيازات.

وقدأبرز الأستاذ « **أسامة عبد الرحمن**» في مقالته القيمة «عشر صور بيروقراطية من العالم العربي» مدى انغلاق الأجهزة الإدارية العربية.وهذه الصور لخصها في النقاط التالية :

- إن البيروقراطيين في معظمهم بسطاء وتغلب عليهم السذاجة.
- إن بيروقراطية الإدارة العربية تغلب عليها الاتجاه المحترف الذي اشتهر بالمجاملة للقادة الإداريين، على الاتجاه النزيه.
- إن مفهوم الإصلاح مفهوما استهلاكيا، وإصلاحا شكليا يحول دون تحقيق البرامج التنموية المسطرة.
- إن البيروقراطيين العرب يتصفون بازدواجيةالشخصية، بحيث يبحثون على الانضباط واحترام الوقت، ولكنهم بعيدون كل البعد عن هذه القيم والمبادئ الأساسية في الإدارة.

- التظاهر بحل مشاكلالمواطنين.
- تعرف بفئة البيروقراطيين الوصوليين والمتسلقين.
- تحول مهمة الإدارة من أداة في خدمة المواطنين إلى أداة في خدمة الأشخاص البارزين عن طريق الخضوع والوساطة والجهوية.
- تتمثل فيما مدى شطارة المواطن البسيط في خلق معارف في كل جهاز إداري حتى يقوم بإنجاز مصالحه.
- الجري وراء التكنولوجيا واستخدامها في الأجهزة الإدارية، بالرغم من قلة إلمام الإداريين بأبجديات التنظيم الإداري السليم.
- وأخيرا،إن استفحال الفساد الإداري قد جاء نتيجة للطفرة الاقتصادية، وأن كل هذا الفساد موجودا بشكل أو آخر في مختلف الإدارات[10].

وبما أن بيروقراطية الإدارة في المجتمعات النامية منغلقة وهجينة، فهذا بدوره ينعكس سلبا على النماذج والأنماط الإصلاحية، وبالتالي يتعذر تحقيق أهدافالتنمية السياسية وتكريس ثقافة المشاركة في صناعة القرار.

3ـ غلبة طابع التأزم على علاقة الدولة بمجتمعها

إن القاعدة العامة في العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني هي قاعدة عدم الثقة[11]، فالدولة تسمح قانونيا للجمعيات والتنظيمات المدنية، ولكنها في الوقت نفسه تضع القيود القانونية والإداريةالأمر الذي يجعل لها القدرة على مراقبة هذه الجمعيات والمؤسسات، أو حلها،أو تحديد مجال حركتها. وفي الأخير تتجمع الأسباب التي تؤثر على فاعلية مؤسسات المجتمع المدني وتجعل المشاركة فيها محدودة.

وبالتالي فإن جوهر مشكلة المجتمع المدني في هذه المجتمعات تتركز في إنتشار سلطة الدولة في كل ميادين الحياة المجتمعية، الأمر الذي يجعل هذه السلطة أداة مراقبة مستمرة وعائقا أمام إمكانية تحرر الأفراد، واستقلال المؤسسات الاجتماعية.

وفي ظل تبعية المجتمع للدولة وسيطرتها الشاملة عليه، فإن التكتيك الذي تتبعهالدولة يسير في ثلاثة اتجاهاتنلخصها فيما يلي:

-القضاء على المعارضة السياسية وإضعافها.
- إخضاع المؤسسات الاجتماعية من أجل خدمة مصالح الدولة.
- القضاء على الأسس المادية لمؤسسات المجتمع المدني كالنقابات المهنية والعماليةوالأحزاب السياسية..الخ[12].

إضافة إلى ذلك،هناك أيضا مشكلات وتحديات أخرى تواجه المجتمع المدني في المجتمعات العربية ليكون أداة فعالة في عملية بناء الدولة، هذه العقبات تعد في حد ذاتها ميزات أساسية تتميز بها تنظيمات المجتمع المدني في علاقتها بالدولة من بينها:

1- في واقع الأمر يمكن القول أن مؤسسات المجتمع المدني ليست ضعيفة في ذاتها وتكوينها بدرجة أولى، بل ضعيفة في علاقتها مع بيروقراطية الدولة القائمة في البلدان العربية، والتي تسعى لاختراقها وجعل هذه المؤسسات امتدادا لها، لا سيما وأن هذه الحكومات المتعاقبة كثيرا ما تواجه تحديات معتبرة لافتقادها للشرعية، وتورطها في قضايا الفساد. وعليه، فعادة ما يلجأالجهاز البيروقراطي الحكومي لقمع ومحاصرة هذه المؤسسات. ينجر عن الوضع السابق فقدان هذه المؤسسات سمتها المؤسساتية الفعالة، وكمكون له مكانته في تصميم البرامج،[13] وصنع السياسات التنموية المختلفة.

هذه الوضعية -التي ظلت ملازمة لحكومات البلدان العربية منذ إرساء أسس الدولة الوطنية- انعكست سلبا على إمكانية بناء علاقة متينة بينها وبين مؤسسات المجتمع المدني. فمعظم الاستراتيجيات التنموية التي انتهجتها أهملت بشكل نسبي أو كلي إشراك هذه المؤسسات. فالحكومات المتعاقبة على الحكم ظلت تنظر بتوجس تجاه هذه المؤسسات، واعتبرتها كمهدد لشرعية النخب السياسية الحاكمة. إن لجوءها لتهميش هذه المؤسسات ينبع من اعتقادها بأن هذه المؤسسات لا يمكنها أن تعمل وتنشط كمدافع شرعي عن الاحتياجات الاجتماعية، وما زاد الوضع تعقيدا تبني هذه الحكومات لسياسات اقتصادية نيوليبرالية ذات تكلفة اجتماعية باهظة، وهو الوضع الذي مثل حافزا إضافيا لممارسة مزيد من التهميش على مؤسسات المجتمع المدني من جهة، و إلىتغلغل الفساد وتعاظم سلطة النخب الحاكمة إلى مستوى الاستيلاء على الدولة من جهة أخرى. هذا ما يجعل من الصعب والحالة هذه إناطة دور كبير للمجتمع المدني في مسعى ترشيد العمل التنموي السياسي.
هذا ما جعل الأستاذ «سار كبوندي» « Sahr J. Kpundeh » يعزو عدم فاعلية المجتمع المدني بإفريقيا إلى الطبيعة الزبونية للأنظمة والتي يتم بموجبها مقايضة الولاء بالريع، مما نجم عنه ليس تحييد منظمات المجتمع المدني فحسب، بل واستمالتها وأحيانا اختراقها بحيث أضحت تمارس أدوارامرسومة لها سلفا،وذلك مقابل الحصول على التمويل الذي يمكنها من الاستمرارية، وهو ما أدى إلى سعي الناشطين للتربح على حساب الرسالة التي قامت لأجلها تنظيماتهم[14].

2- تتميز مؤسسات المجتمع المدني بعدم التنظيم وغياب الاحترافية لدى الناشطين ضمنها، وهو الأمر الذي يجعل هذه المؤسسات غير قادرة للانخراط بشكل فعال في مواجهة الكثير منالمشكلات التي يواجهها المواطن. لقد أدىضعف هذه المؤسسات من ناحية التنظيم والاحترافية أن أصبحت جدواها متواضعة عند المساهمة في تنفيذ الاستراتيجيات والبرامج التنموية المختلفة.

3-من المفارقات المهمة التي يمكن تسجيلها عند فحص وتقييم دور مؤسسات المجتمع المدني في عملية التنمية السياسية في بلدان العالم الثالث، وقوع المجتمع المدني -أو بعض مؤسسات المجتمع المدني- تحت طائلة مشكلة الفساد.فبالرجوع لتقارير منظمة الشفافية العالمية مثلا. نجد أنها تشير إلى انحراف العديد من هذه المؤسسات في المجتمعات المتخلفة عن أهدافها التي عادة ما ترتكز على أرضية أخلاقية صلبة، إذ يلاحظ أن هذه المؤسسات نفسها تتعاطى الفساد[15]. إن تعاطي الفساد

من قبل هذه المؤسسات دفع العديد من الهيئات والمؤسسات الإقليمية والدولية المانحة للقروض والمساعدات للتفكير بشكل جدي في إعادة تقييم السبل والمنهجيات التي يتم اعتمادها عند إشراك مؤسسات المجتمع المدني للاستفادة من هذه القروض والمساعدات. وللإشارة فإن هذا الدعم المالي الذي تقدمهالهيئات والمؤسسات الإقليمية والدولية له خلفيات سياسية وإيديولوجية تخدم أجندة الدول الغربية المهيمنة.

4- أن توسع دور الدولة في الاقتصاد و المجتمع، أدى إلى تسلط الدولة على المجتمع وتسيدها عليه. فتوسع دور الدولة في تطوير البنى التحتية للمجتمع (خدمات التعليم، الصحة، النقل ...)، لم تكن مصحوبة بتطوير صيغة الحكم نحو مزيد من التجديد السياسي، بل كانت بالإرهاب المنظم لبيروقراطية الدولة، ومنع فئات السكان والقوى الاجتماعية من المشاركة السياسية في الحكم. في الوقت الذي كان يجب أن يسود فيه الإعتقاد الراسخ بأن سلامة العملية التنموية السياسية الشاملة والمستديمة تستوجب المشاركة الشعبية الواسعة والمكثفة.

لذا، فإن عملية بناء الدولة والسعي لتحقيق التنمية السياسية تستوجب إجراء تغييرات عميقة ومتوازنة تمس جوانب متعددة في حياة المجتمع، مما يستلزم مشاركة المواطنين في مسؤولياتها وأعبائها ومنجزاتها. على أن الخطأ الذي وقع فيه النظام في المجتمعات العربية تحديدا على حد تعبير الدكتورة « ثناء فؤاد عبد الله « هو: « أنها اعتبرت عملية التنمية ورسم سياستها و إنجاز أعمالها من الامتيازات التي يختص بها المسئولون دون غيرهم، و ما على المواطنين إلا القبول والإذعان للنتائج المحققة «[16].

5- أن التغيير السياسي و الإداري الذي تحاول السلطة توظيفه لتنفيذ وتحقيق سياستها هو قرار فوقي، أي لا يشارك فيه المجتمع المدني (لا الأحزاب السياسية، ولا العلماء، ولا المواطنين). وفي هذا الشأن يرى الأمين العام السابق لحزب جبهة التحرير الوطني «عبد الحميد مهري»: «إن التغيير يحدث بالاعتماد على القوى التي يفرزها المجتمع والتعامل معها، نعني سواء التغيير السياسي أو الاقتصادي، والإتيان بسلطة لا تأخذ بعين الإعتبار قوى المجتمع و تريد أن تصل إلى مجموعة حلول من وجهة نظرها مثالية للتغيير الاقتصادي والسياسي، والنتيجة كانت إيقاف التغيير الذي هو ديناميكية اجتماعية إلى محاولة إحداث ديناميكية إدارية فوقية والتي فشلت وجعلت البلاد تدفع فاتورة ثقيلة جدا في جميع الميادين»[17].

والواقع أن تغييب دور المجتمع المدني و العمل بكل الوسائل لقمعه ومنعه من الحركة والنمو وفرض الحصار عليه، لا يعني سوى تدمير هذه السلطات الوسيطة المدنية وحرمانها من التكوين وإلغاء مبدأ وجودها، حتى لا تقوم ببناء سلطة سياسية جديدة معارضة تحد سلطة الفئة الحاكمة، أو تهدد احتكارها لسلطة الدولة. غير أن النظام في هذا الشأن، قد يسعى إلى الإبقاء في الساحة السياسية ببعض التنظيمات ذات المعارضة الشكلية، ليظهر أن هناك سلطة مدنية ومبادرات ذاتية اجتماعية معارضة. أما المعارضة الحقيقية والفعالة فإن النظام يعمل على حلها قانونيا، ويستخدم جميع الوسائل لقمعها ومنعها من الحركة والنشاط السياسي.

لذا يمكن القول، إذا كان النظام السياسي في البلدان المتخلفة عامة والبلدان العربية خاصة تجاوب للتغيرات الاجتماعية والسياسية ولمطالب فئات المجتمع بإجراءات وإصلاحات سياسية، إلا أن هذه الإجراءات لم تكن في الواقع انفتاحا على المجتمع المدني، بقدر ما كانت مجرد تكتيك لترضية وإسكات المطالب الديمقراطية. ذلك أن المشكلة الرئيسة ظلت محافظة على جوهرها، وذلك في احتكار النخبة البيروقراطية الحاكمة للسلطة والقوة، وتضييق الخناق على الأحزاب والقوى الشعبية المكونة للمجتمع المدني.

من ذلك فإن تغييب مؤسساته لاسيما الأحزاب السياسية، والنقابات العمالية، وإتحادات الطلاب، يعني تعظيم هيمنة الدولة وتعاملها مباشرة وبشكل تعسفي مع الفرد، كما أن الدولة في غياب هذه المؤسسات تقوم بفرض عقوبات على المستوى الفردي والفئوي، مما يجعل وجود مثل هذه المؤسسات ضرورة لبناءمجتمع مستقر.

4. تعاظم سلطة البيروقراطية وولاءها للقيادة المركزية

يكاد يجمع أن ما هو قائم في معظم المجتمعات العربية، إنما هو نظام سلطة إدارية بيروقراطية تنبثق كل الصلاحيات فيها من زعيم سياسي منفرد، ويستمد الآخرون نفوذهم فيها من مدى تقربهم منه[18].

لذلك أعتقد أن تعاظم سلطة البيروقراطية يرجع أساسا إلى توظيف القيادات الحاكمة للجهاز البيروقراطي كأداة في مجال الضبط والتحكم الاجتماعي والسياسي من جهة. واستغلال البيروقراطية هذا الدور المناط بها لتعزيز مكانتها في المجتمع من جهة ثانية.وتعزيزا لهذا الطرح يؤكد الأستاذ «فيريل هيدي» أن نتيجة ذلك أصبحت البيروقراطية أداة لبقاء الأنظمة السياسية، ولذا فقد وجدت نفسها تحاول استبدال أهداف الخدمة العامة بأهداف خدمة تعظيم البيروقراطية، ذلك أن بيئة البيروقراطية في المجتمعات النامية المختلفة تعد أرضية خصبة وعاملا مساعدا على توسع نشاطات البيروقراطية لتتجاوز اختصاصاتها والأهداف التي وجدت من أجلها بالضرورة لتحقيق أهداف الخدمة العامة[19].

على هذا الأساس نجد أن معظم القيادات الإدارية في البلدان العربية تحديدا تفضل نمط الإدارة الذي يجعل كل السلطة منبعثة من قائد سياسي، حيث الرئيس أو القائد كما يقول الأستاذ «جون لوكا» « « Jean LUCA» يمثل البؤرة التي تتركز فيها القوة السياسية وتتركز فيها عملية صنع القرار، ومنها تتوسع وتنبعث هذه القوة إلى العناصر الأكثر ولاء لشخص الرئيس، ويطلق على العناصر الأكثر اقترابا من الحاكم عبارة «الدائرة الضيقة» حيث تعد البيروقراطية الإدارية جزءا منها»[20]. بمعنى آخر أن هناك دائما دائرة ضيقة من المستشارين، والوزراء، والمدراء المركزيين، والقادة العسكريين، وأهل الثقة

من الأقارب تابعين وخاضعين وموالين للرئيس الأعلى. بحيث تتروح السلطة الحقيقية لكل إدارة ولكل إداري بصورة تتناسب ودرجة اقترابهم من هذا المحور.

لذا قد نجد كثيرا ما يتم نقل وتحريك الإداريين بين الأجهزة المختلفة بصورة تذكرهم على الدوام بمصدر القوة الحقيقية، ولا تسمح لهم بتكوين دعائم لسلطتهم الفردية في أية مؤسسة. فإعطاء الجهات المتعددة سلطات متشابهة ومتداخلة يجعلها جميعا في موضع التنافس والمسؤولية الدائمة أمام الرئيس مما يسمح له بقدر كبير من المرونة في الاختيار بين السياسات وبين الأفراد، وفي تغيير رأيه بينلحظة وأخرى. وحتى الفساد الإداري الذي يشكو منه المواطنون، كثيرا ما يكون حلقة متناساة عمدا في سلسلة جهود التنمية السياسية الشاملة. ففضلا عن استفادة عدد من الموظفين منه استفادة مباشرة، قد يتسامح القادة السياسيون أحيانا في قدر من الفساد باعتباره ضمانا لولاء بعض كبار الموظفين.

5ـ التضخم البيروقراطي واضعاف المؤسسات السياسية القائمة

إن التضخم البيروقراطي في الدول العربية أدى إلى نتيجة رئيسية مؤداها إضعاف عملية التنمية السياسية، والحد من معدلاتها في هذه الدول، وذلك من خلال إضعافه للمؤسسات السياسية القائمة، سواء أكانت مؤسسات حكومية أم غير حكومية . و التي تعد أحد الأركان الأساسية لعملية التنمية السياسية . خاصة وأن الجهاز البيروقراطي في هذه الدول أسبق للوجود من المؤسسات السياسية من الناحية التاريخية، و بالتالي فهي أكثر تطورا، وأكثر نضجا منها ، الأمر الذي يهدد التطور الديمقراطي في هذه الدول، مما يتطلب ضرورة المواءمة بين الديمقراطية من جانب والبيروقراطية من جانب أخر.

وبالتالي فإن نمو الأجهزة البيروقراطية يشكل خطرا على الديمقراطية، و المشاركة السياسية ، فالثمرة الطبيعية لسيادة الأجهزة البيروقراطية و نموها . كما سبق الإشارة إلى ذلك . ظهور تفاوت في توزيع السلطة داخل المجتمع ، الأمر الذي يتضح في استحواذ عدد قليل من الأفراد على أكبر قدر من النفوذ الحاصل عليه مختلف أفراد المجتمع، نظرا لاحتكارهم الشطر الأكبر من النفوذ المسموح به للحكومة ذاتها .

هذه الفرضية تؤكدها متابعة العلاقة بين الجهاز البيروقراطي من جانب ومختلف المؤسسات السياسية في الدول العربية، سواء أكانت هذه المؤسسات حكومية أو غير حكومية كالأحزاب السياسية وجماعات الضغط و المصالح، فمن ناحية المؤسسات الحكومية يلاحظ أن زيادة النفوذ البيروقراطي تساهم في تقويض دور السلطة التشريعية، خاصة وأن العلاقة بينهما أساسا يشوبها قدر غير قليل من التوتر والتنافس، فدور البيروقراطية في تقويض نمو المؤسسات التمثيلية التشريعية في الدول العربية يبرز بوضوح من خلال مجموعتين من المتغيرات ، تتناول المجموعة الأولى متغيرات تساهم خلالها البيروقراطية في إضعاف المؤسسات المساندة للأبنية التشريعية . كالأحزاب السياسية وجماعات الضغط و المصالح . ، في حين تتناول المجموعة الثانية متغيرات ناتجة عن التفاعل بين البيروقراطية و الأبنية التمثيلية، و تلعب خلالها البيروقراطية أيضا دورا رئيسيا في إضعاف هذه الأبنية مباشرة ، و تضم هذه المجموعة متغيرين رئيسيين هما إقرار الميزانية العامة، و إقرار السياسة العامة للدولة .

فالميزانية العامة للدولة تتكون من شقين هما الموارد و التي تتمثل في ثلاثة مصادر رئيسية هي الضرائب، و المساعدات الأجنبية، و عائد احتكارات الدولة و القطاع العام، ثم شق الإنفاق العام، فمثلا بالنسبة للمساعدات الأجنبية، نجد أن نجاح الدولة في الحصول عليها يتوقف أساسا و بالدرجة الأولى على الإنجاز البيروقراطي أكثر من اعتمادها على الإنجاز التشريعي، فممثلو البيروقراطية هم الذين يتفاوضون بصدد هذه المساعدات مع المنظمات الدولية و وفود الدول الأجنبية، الأمر الذي يعني مزيدا من النمو للسلطة البيروقراطية على حساب نمو البناء التشريعي [21].

كذلك بالنسبة للميزانية . أي الإنفاق العام . فإن دوره أيضا محدود للغاية في تحقيق التوازن بين الهيئة التشريعية والأبنية البيروقراطية، في هذا المجال تهتم الأبنية التمثيلية ببعض أشكال المحاسبة التي تمكنها من التأكد من صرف بنود الميزانية، وفقا لما هي مخصصة له قانونا، إلا ن هذه الأساليب في المحاسبة و المتابعة لا تستغل لصالح الأبنية التمثيلية نظرا لاعتمادها العام على الفنيين من ناحية، ولاحتكار البيروقراطية لكافة المعلومات الصحيحة والدقيقة حول أوجه الإنفاق العام من ناحية أخرى، مما يزيد من دور البيروقراطية في هذا المجال على حساب دور الهيئة التشريعية .

أما إقرار السياسة العامة للدولة فإنها تتسم بالشكلية في الدول العربية نظرا لسيادة الأبنية البيروقراطية على الأبنية السياسية، والاحتكار البيروقراطي لمختلف مظاهر الشرعية في المجتمع ، فالقوانين التي يتم إقرارها لا تنفذ بالشكل المطلوب، ولا تتوخى تحقيق الأهداف المرجوة منها، فضلا عن ما يشوبها من عيوب نتيجة عدم توافر المعلومات الدقيقة، الأمر الذي يصيب المشرع عادة بنوع من الإحباط يؤدي إلى عدم الاكتراث بالعملية التشريعية، والاهتمام بإشباع المصالح الذاتية، يزيد على ذلك أن الضغوط الأجنبية تمثل أحد العوامل المسئولة عن شكلية العملية السياسية في الدول المتخلفة [22]، فالمنظمات الدولية ومختلف الهيئات الخاصة بتقديم المساعدات للدول العربية تهتم بالأبعاد الفنية لعملية التنمية الاقتصادية دون الاهتمام بالمشكلات الملحة للتنمية، فهذه المنظمات تستهدف رفع مستوى الدول العربية إلى المستوى الدولي المطلوب في مختلف المجالات التعليمية والصناعية و الفلاحية ...الخ ، وبالتالي فهذه المنظمات الدولية تتبنى بعض نماذج القوانين السائدة في في الدول المتقدمة وتطبقها في الدول النامية عموما والعربية خصوصا بهدف تزويدها بدليل عمل يقود عملية التنمية فيها، إلا أن هذه الدول تعتقد أن بمجرد تبني هذه القوانين و نسخها سيؤدي حتما إلى معدلات التنمية المطلوبة.

أما من حيث المؤسسات السياسية غير الحكومية[23]، فنمو وتضخم الأبنية البيروقراطية في المجتمعات العربية سيؤدي أيضا إلى تقويض دورها في العملية السياسية، وهذا يظهر من خلال قيام البيروقراطية بفرض سيطرتها وإرادتها ورقابتها على هذه المؤسسات، و يتم ذلك عن طريق :

أ- أن تكوين مختلف جماعات الضغط و المصالح، والنقابات العمالية و المهنية يتم بناء على مبادرة من البيروقراطية ذاتها، وليس بناء على احتياجات المواطنين.

ب- ميل البيروقراطية إلى المركزية، ورفضها لمختلف أشكال اللامركزية يدفعها إلى الشك في أي جماعات مصالح قد تتشكل مستقلة عنها.

ج- مساهمة البيروقراطية في تمويل هذه الجماعات ماليا مما يصبغ فرض رقابتها عليها بصبغة شرعية، بحجة ضمان حسن استثمار هذه المساعدات المالية.

مما سبق يتضح أن نمو الجهاز التنفيذي البيروقراطي في الدول المستضعفة يضعف من نمو المؤسسات السياسية، سواء أكانت حكومية أم غير حكومية، بمعنى أنه سيؤدي إلى تقلص دورها في الحياة السياسية، ويجعل الاعتماد على الجهاز التنفيذي يتزايد، خاصة وأن معدلات تغير المؤسسات السياسية تكون أضعف من درجة تغير الجهاز الإداري، الأمر الذي يجعلها أقل ملائمة مع الأوضاع القائمة في الدول المستضعفة. وكنتيجة لذلك تترتب عدة نتائج هامة تصبغ العملية السياسية في هذه الدول بصبغة خاصة تميزها عن مثيلتها في الدول المتقدمة، وأهم هذه النتائج برقرطة الحياة السياسية Bureaucratization of Political Life[24]، من خلال اكتساب الجهاز البيروقراطي أهمية و تأثير متزايد يؤدي في النهاية إلى انتقال أساليب عمله إلى المؤسسات السياسية، وخضوع هذه المؤسسات لتلك الأساليب والإجراءات. ومن هنا نجد أن قضية المشاركة في السلطة واتخاذ القرار وبخاصة عن طريق التفويض هي فكرة شبه منسية في جهود التنمية السياسية الشاملة. فإن ذكرت القضية أو تم اقتراحها في أحد برامج التنمية فيكون الأمر مقتصرا في العادة كما يقول الأستاذ «نزيه الأيوبي» على إعلانها شعارا أو الأخذ بها أسلوبا فنيا وشكليا دون أبعادها التنظيمية والسلطوية الحقيقية التي تسمح باللامركزية وبالتفويض وبجماعة القرار من الناحية الواقعية.

بالإضافة إلى كل ذلك، هناك قضية في غاية التعقيد والأهمية وهي مرتبطة أساسا بشرعية هذه الأداة الحكومية وما مدى تجاوب السلطة السياسية التي بيدها زمام الأمور مع مختلف فئات الشعب، خاصة وأن مصدر هذه السلطة هو الشعب. غير أن هذا المصدر غير قائم في المجتمعات النامية اللهم إلا إذا كانت هناك ثورة شعبية هدفها إحداث تغيير جذري في العلاقة بين الحاكم والمحكوم على أساس جعل هذا الأخير هو مصدر شرعية الأداة البيروقراطية الحكومة. وفي هذا الشأن يقول الأستاذ «عمار بوحوش» :»... أن أغلب الثورات في التاريخ قد كانت عبارة عن نقمة شعبية على السلطة الحاكمة التي فقد الناس ثقتهم بها، وحركة ثورية تهدف إلى التخلص من العناصر الضعيفة التي جعلت من نفسها أداة قهر في يد الحكام الفاسدين. ولعل الدافع الأساسي لتعاون الناس فيما بينهم هو رغبتهم المشتركة في القضاء على الأنظمة التي لا تلبي مطالبهم الشعبية، أو على الأقل الحد من السيطرة المطلقة للحكام وتبديل تلك المركزية بسلطة موزعة بين الهيئات التشريعية والقضائية والتنفيذية، لأن انفراد أي شخص أو أي مركز قوي بالسلطة المطلقة، ينتج عنه إخضاع الإرادة العامة للأمة إلى أهواء الحاكم. وبالتالي، تنعدم الإرادة السليمة التي لا يمكن أن يكون لها أي اعتبار عندما يكون شخص واحد يهيمن على كل شيء وينفذ قراراته عن طريق عملائه[25].

هذه هي بعض مظاهر استخدام البيروقراطية كأداة في التحكم والسيطرة السياسية، والتي تجعل دراسة موضوع السلطة في الإدارة من المواضيع المحظورة في مجال التنمية السياسية في كثير من الأحيان. وبدخول موضوع السلطة في الإدارة في دائرة الممنوعات يصبح من السهل على القادة الإداريين مقاومة الأفكار التنموية الداعية إلى المشاركة في اتخاذ القرارات، بحجة أن المناخ الاجتماعي والسياسي السائد لا يسمح بذلك، أو أن الوضع السياسي ما زال في مرحلة انتقالية.

وإجمالي القول في هذا المجال أن هذه العوامل والخصوصيات مجتمعة تجعل الورقة ترجح أن مستقبل المنطقة على المدى الزمني القصير سيظل في إطار المراوحة بين التسلطية التقليدية والتسلطية التنافسية التي ستكون فيها مساحة من التوترات نتيجة تبني مؤسسات ديمقراطية شكلا مع ممارسات استبدادية مضمونا. بيد أن هذه التسلطية التنافسية توفر فرصا لقوى المعارضة والمجتمع المدني، متى اتحدت، تمكنها من أن تحقق نجاحات على طريق الإصلاح الديمقراطي.

ثانيا: حتمية الإنماء السياسي والإصلاح الشامل للحد من سلطة بيروقراطية الدولة

من العرض السابق يتضح أن واحدة من أعمق المشكلات التي تواجه عملية التنمية في المجتمعات العربية تتمثل في تزايد نفوذ بيروقراطية الدولة، و قوة تنظيمها بالقياس بنفوذ و تنظيمات مختلف المؤسسات السياسية الأخرى . على النحو السابق تفصيله ، فضعف نفوذ و تنظيم المؤسسات السياسية في الدول العربية اليوم يمثل سمة رئيسية للنظم السياسية السائدة في هذه الدول، وعقبة أمام عملية التحول الديمقراطي.

و أي مجتمع يتسم بافتقاد توازنات القوى السياسية لصالح بيروقراطية الدولة، لا بد و أن يفتقد . بالمنظور الوظيفي . القدرة على كبح جماح المطالب المتزايدة، مما يؤدي إلى حالة من عدم الاستقرار السياسي على النحو السابق تناوله. فالعملية السياسية تستهدف . من بين ما تستهدف التوفيق بين المطالب المتعددة ، والمتناقضة أحيانا، وتهدئة حدة الصراع بين الجماعات و الفئات المختلفة، وبالتالي فبدون مؤسسات سياسية قوية ، فالمجتمع يفتقد وسائله اللازمة وتحقيق الصالح العام.هذا ما هو موجود في الكثير من الدول العربية التي تعاني من استفحال

ظاهرة التسلط لبيروقراطية الدولة.

وبناء على هذا التحليل، فإن المحافظة على سلطة سياسية متجاوبة ومسئولة تعد أحد القضايا العسيرة في المجتمع الحديث الساعي للتنمية. وهي قضية لا يمكن حلها بالكامل، وإنما يمكن التخفيف منها أو السيطرة عليها من خلال العديد من البنى والطرق والتأثيرات.

1/ ـ تفعيل المشاركة الشعبية كآلية للحد من سلطة بيروقراطية الدولة

في هذا العنصر من الدراسة وظفنا مفهوم تفعيل المشاركة الشعبية كآلية للحد من سيطرة بيروقراطية الدولة، وذلك على اعتبار أن الساحة السياسية والاجتماعية في المجتمعات العربية تتمتع بوجود قنوات ومؤسسات للمشاركة من أحزاب سياسية، ونقابات مهنية، وجمعيات، واتحادات للطلاب والنساء، وتنظيمات أخرى، حتى النصوص القانونية بما فيها الدساتير تكرس هذا الحق ولو من الناحية النظرية. غير أن المشكلة الأساسية تتمثل في مشكلة الفعالية، بمعنى دور مشاركة المواطن في تكريس العمل التنموي السياسي، ورفع مستوى الأداء السياسي، وتحويله من أداة مكرسة للهيمنة والاستغلال والانحراف ، إلى أداة تعكس في هيئاتها الحكومية من خلال سياساتها وممارساتها أهداف ومصالح وطموحات مختلف القوى والتكوينات الرئيسية في مجتمعها.

في هذا الإطار اعتبر الأستاذ «عبد المنعم شوقي» أن المشاركة الشعبية الفعالة التي تحقق التنمية الشاملة، هي تلك المشاركة التي تسعى إلى :

1)- تمكين المواطن من معرفة ما يجري في حقيقة مؤسسته التي يتعامل معها، وبالتالي يساهم في حل المشكلات التي تواجهه بطريقة مباشرة.

2)- تدعيم الرقابة الشعبية على مشروعات الحكومة التي هي الضمان الوحيد لتعديل مسار التغير المتمشي مع مصالحهم.

3)- تدعيم الفكر الحكومي بكثير من الآراء الشعبية الصالحة التي لم تتأثر بعد بتقاليد البيروقراطية وحدودها.

4)- وأخيرا، إلى قيام المواطنين بتنظيم أنفسهم في هيئات أهلية تساند الهيئات الحكومية في تلبية احتياجات الشعب[26].

إن مشكلة الحد من تعاظم سلطة بيروقراطية الدولة التسلطية لا يكون إلا من خلال توفير البيئة الملائمة للمشاركة الشعبية الفعالة القائمة على ترسيخ ثقافة وطنية ترجح القيم الإيجابية والمصلحة الوطنية على المصالح الضيقة. وقد ذهب الأستاذ «دونالد ستون» « Donald STONE » إلى أبعد من هذا الطرح، إذ أوضح أن مساهمة أفراد الشعب أمر لا مفر منه لتحقيق تنمية صحيحة وسريعة :»لما كانت التنمية عملية يساهم فيها كل من النشاط الفردي والاجتماعي وأوجه التغيير المتباينة، فإنها يجب أن تكون لصيقة ووثيقة الصلة بطريقة مباشرة بالبيئة التي يعيش فيها الشعب. فالمشاركة الواسعة النطاق من جانب الأفراد والجماعات أمر لا غنى عنه، وعلى هذا يجب أن يضم هيكل التنظيم من أجل تنمية المؤسسات التي تحتاج إليها سواء في القرية أو المدينة أو المركز أو المديرية أو مستوى الدولة[27].

إذا، إن الأمر المتفق عليه من طرف الجميع من الناحية النظرية والفكرية هو أن مبدأ المشاركة حق وواجب للجميع، بل هي التعبير عن فكرة الحرية وحرية الرأي في شتى المجالات التي تهم قضايا التنمية. ولذا أعتقد اعتقادا جازما أنه لا يمكن أن يتحقق هذا الحق للمواطن، ما لم يتبع بتدعيمه بمجموعة من الإجراءات التالية:

أ . وضع مخطط شامل يعمل على إزالة معوقات المشاركة، ويهتم في نفس الوقت بتشجيع القيم الحميدة التي تدعم المشاركة الشعبية.

ب . الاهتمام بآراء واقتراحات المواطنين وتوفير لهم الحرية في التعبير لانتقاد أي ميل أو اتجاه لسوء استغلال السلطة الإدارية.

جـ- الاعتماد على توسيع نظام تفويض الاختصاصات للسلطات المحلية، باعتبار أنه نظام يشجع المواطنين كثيرا على المشاركة على نطاق واسع في أداء الوظائف والخدمات، وتساعد هذه المشاركة على التغلب على القصور والجمود واللامبالاة التي لا مبرر لها فيما يتعلق بالمسائل المحلية، ويتولد عنها ارتباط المواطن بالدولة.

د- تفعيل دور وسائل الإعلام والصحافة وهذا لا يتعين إلا من خلال فصل أجهزة الإذاعة والتلفزيون عن سائر المؤسسات البيروقراطية، أو أن تكون مملوكة للقطاع الخاص[28]. لذلك يفتح الباب لمناقشات تنأى عن الرقابة الحكومية الصارمة، كما يجب أن تنأى الصحافة عن القبضة الحديدية لوزارة الداخلية، ومن ثم يتعين تعديل اللوائح القديمة أو إعادة تقنينها على وجه يكفل حرية الرأي والفكر والتعبير.

هـ- تشجيع الهيئات العلمية المختصة بالبحوث الإدارية والسياسية على دراسة موضوع المشاركة، باعتباره الهدف والوسيلة لكل عمل تنموي سياسي يرمي لتطوير الإنسان وتقدمه.

و. المشاركة الجماعية الفعالة مرهونة أيضا بإعطاء المثل والسلوك الجيد من طرف المسئولين البيروقراطيين أنفسهم تجاه مواطنيهم. وهذا ما يعزز عامل الثقة في الجهاز البيروقراطي.

ن- تجنب ظاهرة حجب المعلومات التي تصدر من الجهات العليا عن المواطن.

ي- تعزيز سلطة قنوات المشاركة الشعبية خاصة المجالس الشعبية المنتخبة على مستوى البلديات والولايات، وهذا له أثر عميق في تقريب الإدارة البيروقراطية من المواطن ليس فقط من حيث المساهمة الشعبية في تسيير الإدارة أو من حيث تسهيل الاتصال بين المواطن والإدارة، ولكن أيضا لأن المجموعات المحلية أصبحت لها صلاحيات واسعة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أي في سائر المجالات التي تهم المواطن في حياته اليومية.

إذا، من خلال هذه العوامل و الإجراءات المتعلقة بمبدأ المشاركة

الشعبية نستنتج أن هذا المبدأ أمر حتمي في كل الأنظمة السياسية المتباينة لما له علاقة وطيدة بمسألة الحد من سيطرة سلطة الدولة في المجتمعات العربية، وبما له علاقة في تحقيق التنمية السياسية الشاملة.

2/الإصلاح الإداري كآلية لاستكمال عملية بناء الدولة والتمكين للتنمية

نظرا لزيادة التضخم التنظيمي والوظيفي للأجهزة البيروقراطية الحكومية خاصة في البلدان العربية التي نمت نموا متسارعا بفعل تعاظم دور الدولة في التنمية والتطوير إلى مركز قوة في المجتمع تسيطر على موارد هائلة دون رقابة خارجية فعالة. فقد اقترن هذا النمو المتسارع كما يرى أحد خبراء الإدارة العرب الأستاذ «أحمد صقر عاشور» بنمو متعثر وبطيء في أجنحة السلطة التشريعية والقضائية، أن أصبح الجهاز الحكومي في أغلب الدول العربية هو المستفيد الأول من موارد ومخصصات التنمية. ومكنهذا الاختلال للأجهزة البيروقراطية أن تتحصن، وأن تكتسب مناعة ضد المساءلة والحساب وكذا الإصلاح[29]. وكنتيجة لذلك تنامت الأعراض المرضية (البيروباتولوجيا) من إفراط في الرسمية والشكلية، والجمود ومقاومة التغيير، والتموقع على الذات، وتحويل الوسائل إلى غايات، وأصبح كثير من المنظمات الحكومية تعالج مشكلات الإدارة البيروقراطية باستصدار المزيد من اللوائح والضوابط القانونية التي زادت من تفاقمها عوض الحد منها لتمتد الحلقة الخبيثة للبيروقراطية التي أشار إليها الأستاذ «ميشال كروزيه» « Michel Crozier » إلى عمليات الإصلاح الإداري ذاته.

كل هذا يدفع إلى ضرورة تقديم إستراتيجية للإصلاح الإداري تحد من تعاظم سيطرة البيروقراطية العقيمة، تقوم أولا بإعادة تنظيم الجهاز البيروقراطي للقيام بوظائفه الجديدة في ضوء السياسة العامة الهادفة إلى التنمية. وثانيها، علاج مشكلات الجهاز الإداري علاجا يتتبع موطن المشكلات الإدارية في المجتمع بما يخلق جهازا إداريا يعكس علاقات وقيم اجتماعية جديدة تحقق التنمية في نفس الوقت الذي تحقق فيه كفاءة العمليات الإدارية. وهذا بعيدا عن المدخل التقليدي للإصلاح القائم على أسلوب «التجربة والخطأ» الذي لا يهتم إلا بالمشكلات الطارئة، وهذا ما يعرف بإدارة بالأزمات[30]. التي لا تحل المشكلاتالجوهرية للبيروقراطية التي هي أساس كل إصلاح إداري سليم وجذري.

لذا كان من الضروري الولوج في عملية الإصلاح الإداري من خلال المدخل القائم على أسلوب البحث العلمي الذي يهدف إلى تحديد المشكلات ومظاهر التخلفالإداري، وتحديد العوامل والمتغيرات المؤثرة والمنشئة للتخلف الإداري، والذي يهدف إلى الكشف عن الأوضاع الإدارية السائدة وتحليلها، مع اكتشاف أساليب الإصلاح والمقارنة بينها لاختيار أفضلها وأكثرها تناسبا مع ظروف الموقف، ثم متابعة التغيير وتقييم النتائج[31]. وهذا ما يؤكده الأستاذ «عبد المعطي عساف» أنه أسلوب كلي «تعبر عن عمليات التغيير البنائية التي لا بد أن يحدث في النظام الإداري، سواء من النواحي البنائية أو المادية، أو النظامية أو المعنوية أو الوظيفية، أو العلائقية، وذلك ضمن إعادة البناء الشاملة له، ويعني ذلك عدم تقبل هذا الأسلوب لمبدأ التدرجية أو الإصلاحية. وتنبع فكرة الأخذ بهذا الأسلوب من حقيقة التخلف الذي تعانيه النظم الإدارية والتي تراكمت مظاهره، عبر سنوات طويلة اتصفت فيها الحركة الشاملة بشكل عام، والحركة الإدارية بشكل خاص، بالسكونية الأمر الذي أصبح يفرض ضرورة المعالجة الشاملة[32]. التي لا ينبغي أن تقتصر على العملية الإدارية الفنية، وإلا كانت نتائجه هامشية، وإنما لا بد للإصلاح الإداري أن يشمل البيئة الكلية بمختلف عناصرها وعلاقاتها السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وهذا ما يؤكده الأستاذ «حسن أبشر الطيب» على أنه جهد سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي وثقافي، وإداري هادف لإحداث تغييرات أساسية ايجابية في السلوك والنظم والعلاقات والأساليب والأدوات، تحقيقا لتنمية قدرات وإمكانات الجهاز الإداري، بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في إنجاز أهدافه[33].

إن تفهم الإصلاح الإداري على أنه جهد هادف في إطار البيئة الكلية يدفعنا من جانب إلى تفهم المتغيرات المتعددة المؤثرة في عملية التنمية السياسية الشاملة. وهو أمر أدى بإغفاله إلى وضع المسؤولية في إجهاض خطة التنمية السياسية على الجهاز الإداري، بالرغم من أنه لم يكن إلا واحدا من متغيرات متعددة ينبغي أن تطالها عملية التنمية السياسية. وهذا ما يعبر عنه بعمق الأستاذ «أسامة عبد الرحمان» أن هناك أكثر من متغير واحد وهناك أكثر من علاقة سببية واحدة، وهناك أكثر من مجال لهذه العلاقات فهي تتجاوز مجرد العلاقة بين التقدم الاقتصادي والتقدم الإداري إلى التقدم الاجتماعي والسياسي والثقافي. وفي غمرة العلاقات المعقدة بين هذه المتغيرات يصعب تبين متغير واحد واعتباره سببا رئيسيا للمشاكل التي تواجهها الدول النامية. إن الإدارة تعتبر عاملا استراتيجيا في تحقيق التقدم الاقتصادي ولكنها ليست بالعامل الوحيد لأن عملية النمو والتقدم لا يحركها عامل واحد، ولا يمكن أن ننظر إلى التقدم الإداري بمعزل عن التقدم الاقتصادي أو العكس، أو النظر إليهما بمعزل عن جوانب التقدم الأخرى، و عن الإطار الاجتماعي والثقافي المحيط بهما. إن كل جانب من جوانب التقدم هذه يتوقف على جوانب أخرى. إنه من غير الممكن أن نتصور معالجة المشاكل في كل جانب على حده دون التعرض للجوانب الأخرى. لهذا فإن فعاليات توجهات الإصلاح الإداري للحد من تعاظم سيطرة البيروقراطية، تكمن في المقام الأول في تفهم كل هذه المتغيرات وعلاقاتها والعمل على التأثير الإيجابي الهادف فيها بغية تأمين الإصلاح المرجو.

لذا، فإن التعامل مع الجهاز البيروقراطي يجب أن لا يؤخذ بأسلوب الإدارة بالأزمات التي تقوم بمعالجة المشاكل الإدارية التي تقع هنا وهناك، وإنما ينبغي التعامل معه والنظر إليه على أنه عاملا مؤثرا فيمجمل الكل البيئي وفي مختلف

عناصره على تعددها وتنوعها. هذا التعامل لا يكون إلا من خلال وضع الشروط الموضوعية والضرورية المطلوبة في الإصلاح الإداري([34])، والتي يمكن أن تسهم في الحد من تعاظم سلطة البيروقراطية المنغلقة، والتي يمكن تحديدها في النقاط التالية:

1- توفير العامل السياسي في الإصلاح، أي وجود سلطة سياسية قوية تؤمنبالإصلاح وتتفهمشروطه وتعمل على تحقيقه، لأنه غالبا ما تصطدم مقترحاتالإصلاح بقوى معادية من داخل الإدارة نفسها، بحيث تفقدها إمكانية التحقيق وتبقيها مجرد أوراق مكتوبة أو كلمات منطوقة لا تجد لها في الواقع من صدى كما يقول الأستاذ «قورناي» « Gournay B » وهذه القوى المعادية هي فئة التقنوقراطيين والبيروقراطيين، التي تسعى دوما إلى إبقاء الوضع كما هو دون تغيير حتى يتسنى لها خدمة مصالحها وتقوية نفوذها.

ومن هنا، فإن غياب هذا العنصر الهام يبقى كمشكلة مطروحة في الدول المختلفة. وربما السبب في ذلك يعود إلى عدم فعالية التنظيم السياسي والقيادة السياسية، بالرغم من دوره الفعال في هذه المهمة بعكس ما يجري في الدول المتقدمة التي تولي عناية فاقة للمؤسسات السياسية.

2- توفير النخبة القيادية الكفؤة والنزيهة التي تتجاوب مع المواطنين وتقدر حق التقدير المسؤولية الملقاة على عاتقها. بحيث يكون لهذه القيادة رصيد متميز من الإنجاز والقدرة على المبادأة والإبداع وإدارة التغيير. مع التوفير لها الحريات والصلاحيات والمقومات اللازمة لإجراء الإصلاح والتطوير اللازم في أنظمة وأوضاع وممارسات هذه الأجهزة الإدارية. وبالنظر إلى مجتمعنا فإنه لا يخفى على أي إنسان أن القيم السلبية التي تتحكم في مجتمعنا المسحوق تجعل من هذا الشخص يتصرف بأمور الشعب كما يحلو له دون رقابة أو محاسبة شعبية. والسبب في ذلك أن القائد الإداري قد يجد نفسه يعمل في محيط ضيق لا تهمه مصلحة الوطن بقدر ما تهمه العلاقات الخاصة، والتقرب إلى من هم أعلى رتبة ليستفيد منهم في تدعيم نفسه ومصالحه الخاصة.

3- توفير عنصر المجتمعية في الإصلاح، أي أن يكون الهدف الأول والنهائي للإصلاح هو تحقيق رغبات الجماهير، لأن الإصلاح الشامل والأصيل لا يكون معزولا عن الإطار الاجتماعي والسياسي والحضاري للمجتمع الذي يتم فيه الإصلاح نفسه. وبالتالي فإن فعالية وجدوى هذا الإصلاح تكمن فيما مدى حرصه على تلبية رغبات الجماهير.

4- توفير الوعي الجماعي للإصلاح، وذلك بإشعار وإعلام المواطن بأنه عملية مستمرة، متجددة ومتطورة وهادفة، فهو بذلك يستوجب تغييرا جذريا وأصيلا في الأشخاص وفي المفاهيم من جهة، وعامل شامل لكافة مقومات الإدارة وسائر خطواتها من جهة أخرى.

5- ضرورة استعمال الأسلوب العلمي التخطيطي المنظم في عمليات الإصلاح. وهذا يترتبعليه وجود نظام دقيق لتوفير المعلومات والبيانات الأساسية التي تصفالأوضاع الإدارية السائدة، إلى جانب هذا التدفق من المعلومات التي ينبغي توافر نظام دقيقلتحليلهاواستنتاج المشكلات الحالية والمستقبلية، ثم أيضا وجود نظام دقيق لتصنيف البياناتوتحليلها وضمان تدفقها إلى مراكز اتخاذ القرارات، وأخيرا توفير أسس ومعايير للاختيار والتقييم.

6- كذلك يتعين وضع قوانين ولوائح جديدة تعمل على إمكانية نقل كبار الموظفين من وزارة إلى أخرى، للحد من الميل لاحتكار السلطة والنفوذ لدى بعض البيروقراطيين، كما يتعين أن تحدد وتوصف وتبوب وظائف واختصاصات من يعملون في منتصف السلم الوظيفي حتى يمكن تشجيعهم لاتخاذ القرارات التي تدخل ضمن اختصاصاتهم ومسؤولياتهم. وبالنسبة للمجالس المحلية، فإنه يتعين وضع قواعد أكثر مرونة لإقامة الفرصة لممثلي المنطقة من اتخاذ القرارات التي تؤثر على مجرى حياتهم اليومية، إذ أن على هذا الطريق وحده يمكن أن تكون هناك مشاركة فعالة من جانب جميع أفراد الشعب.

وتأسيسا على ذلك، فإن هذه الشروط الضرورية للإصلاح وغيرها من الشروط الأخرى التي لم أذكرها في هذا المقام، هي في الحقيقة غير منفصلة عن بعضها البعض، بل هي متداخلة ومتكاملة لتكون في النهاية كتلة واحدة لتطوير الإصلاح من جهة، وللحد من تعاظم سلطة البيروقراطية العقيمة والمتعفنة بأعراضها المرضية من جهة ثانية، وخلق جو ملائم يستمد قوته من البيئة الاجتماعية التي تنطلق منها إستراتيجية التنمية البديلة والشاملة والمتوازنة من جهة ثالثة.

وأخيرا، إن المفهوم العام والفلسفي لوضع وتحديد إستراتيجية بديلة للحد من بيروقراطية الدولة والتي تعد مكملة لإستراتيجية التنميةالشاملة، هو الذي يكون هدفه الأول والأخير هو خدمة المواطن وتحقيق رقيه وازدهاره.لذلك فإن نجاحها رهن بتوافر الدفعة السياسية اللازمة، وكذلك المقومات المجتمعية الكلية التي تدعم وتؤازر تنمية النظم السياسية والإدارية ككل. فنجاحها يتطلب تبني القيادة السياسية لهدف التغيير والتطوير السياسي والإداري الشامل، تطويرا في الدور الرقابي للمؤسسة التشريعية. وغيرها من مؤسسات الرقابة الخارجية على بيروقراطية الدولة. وتغييرا وتصحيحا في توازنات القوى بين المؤسسات والسلطات في المجتمع. كما يتطلب تطويرا وتغييرا في نظم التعليم، وكذلك في البناء الاجتماعي وهيكل القيم والسلوكيات السائدة.

كنتيجة لكل ذلك، فإن الإصلاح الشامل لا يتصور أن يسفر عن نجاح حقيقي دون أن يكون جزءا من إستراتيجية تنموية شاملة. وتتضافر في داخلها جهود التنمية السياسية مع جهود التنمية الإدارية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

الهوامش

1- See S.E. Ibrahim, 'CivilSociety and Prospects ofDemocr - tization in the ArabWorld', in A.R. Norton, CivilSociety in the MiddleEast, Leiden:E. J. Brill, 1995, pp. 27–54.

2- Abdel Monem Said, How Arab states build their foreign policy, alarabiya.net/en/views/news/world, Last Update: Wednesday, 15 May 2013 GMT 08:11

3- فالاشتراكية والرأسمالية على السواء هما من الإيديولوجيات السياسية الشائعة الإنتشار في الدول المستضعفة، إماأنهما منقولتان حرفيا أو بشكل محرف عن الفكر الماركسي والليبرالي الكلاسيكي، أو عبارة عن مزيج من الأفكار الماركسية والرأسمالية المترابطة على نحو توفيقي، ولا تعبر عن اتجاه محدد واضح المعالم والأبعاد، ولذا صارت في التطبيق العملي أقرب ما تكون من رأسمالية الدولة التي تقوم على سيطرة البيروقراطية الحكومية التسلطية، وما يحكم سلوكها من ضوابط إدارية وقانونية تعيق عملية التنمية السياسية الساملة.

لمزيد من التفاصيل أنظر:

. برتراند بادي، الدولة المستوردة: تغريب النظام السياسي، ترجمة لطيف فرج، القاهرة: دار العالم الثالث، 1996، ص 117.

. خميس حزام والي، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية مع إشارة إلى تجربة الجزائر، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2003، ص 54.

4- ثناء فؤاد عبد الله، آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1997، ص 78.

5- يلاحظ أنه بمقتضى الدستور المعدل، أصبح البرلمان يتكون من غرفتين، المجلس الشعبي الوطني وهو منتخب بالإنتخاب العام المباشر والسري ومدته خمس سنوات، ومجلس الأمة الذي ينتخب ثلثا أعضائه بالإنتخاب السري غير المباشر من بين أعضاء المجالس البلدية والولائية، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الأخير من الشخصيات العامة في الدولة، ومدته ست سنواتعلى أن يتم تجديد تشكيل نصف أعضائه كل ثلاث سنوات.

6- نص دستور 1996، ص 26، ونشرة المنظمة العربية لحقوق الإنسان، العددان 105.104، أكتوبر . نوفمبر 1996، ص 10.

7- المنظمة العربية لحقوق الإنسان، المصدر نفسه، ص 13.10.

8- هيدي، فيريل،الإدارة العامة منظور مقارن، ترجمة محمد قاسم القريوتي، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1985، ص 184.

9- المرجعنفسه، ص 185-186.

10- أسامة عبد الرحمن، « عشر صور بيروقراطية في العالم العربي »، المجلة العربية للإدارة، الأردن، العدد الرابع، كانون الأول،1980، ص 74.

11- راجع في ذلك أطروحة:

فضيل شبلي، « أزمة الثقة بين الحاكم والمحكوم: دارسة حالة الجزائر»،رسالة ماجستير، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 1419هـ1998-م، 311 صفحة

12- للمزيد من المعلومات عن هيمنة الدولة على المجتمع أنظر:

خلدون حسن النقيب، الدولة التسلطية في المشرق العربي المعاصر: دراسة بنائية مقارنة،بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1991، ص 242.

13- لمزيد من المعلومات عن علاقة المجتمع المدني بالحكومات، أنظر:

Larry Diamond, Developing Democracy , Baltimore: John Hopkins, 1999 , Chapter 06.

14- Sahr J. Kpundeh, «The Big Picture: Building a Sustain - ble Reform Movment against Corruption in Africa», in M - chael Johnston, Civil Society and Corruption: Mobilizing for Reform, US: University Press of America, 2005 , p. 79

15- ورقة مقدمة فىمؤتمر برلمانيون ضد الفساد: تعزيز الشفافية والمحاسبة فى العالم العربى، الذى تنظمه «المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد» GOPAC، بالتعاون مع منظمة الشفافية الدولية Transp- rency International وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائىUNDP، والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافيةLTA، فى بيروت، 18 نوفمبر/ تشرين الثانى 2004.

16- عبد الله، ثناء فؤاد،آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي، بيروت: مركزدراسات الوحدة العربية، 1997، ص 114.

17- جريدة النصر اليومية، الجزائر، 1 أبريل 1994، ص 11.

18- نزيه الأيوبي، «البيروقراطيات العربية بين تضخم الحجم وتنوع الوظيفة»، في: غسان سلامة وآخرون، الأمة والدولة والاندماج في الوطن العربي، ج2، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، معهد الشؤون الدولية بإيطاليا، 1989، ص 597.

19- فيريل هيدي، المرجع السابق الذكر، ص 93.

20- جان لوكا، «التحرك نحو الديمقراطية في الوطن العربي»، في: غسان سلامة، ديمقراطية من دون ديمقراطيين: سياسات الانفتاح في العالم العربي الإسلامي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1995، ص 41.

21- محمد رؤوف فكري عابدين، « معوقات التنمية في العالم الثالث بين الشكلية السياسية وبيروقراطية الإدارة ودور مؤسسات الرئاسة مع التركيز على مصر »، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، كلية التجارة، قسم العلوم السياسية، 1992، ص 76. 78.

22- Forrest Vern Morgeson , Reconciling Democracy And Bureaucracy : Towards a Delibrative-Democratic Model of Bureaucratic Accountability , B A , Western Michigan Un - versity , 2005, PP. 148 .

23- يقصد بها أساسا الأحزاب السياسية و مختلف جماعات الضغط و المصالح و ما تشمله من نقابات مهنية و عمالية.

24- يقصد ببرقرطة الحياة السياسية سيطرة أساليب العمل البيروقراطي على المؤسسات السياسية المختلفة في المجتمع، مما يصبغ العملية السياسية بصبغة بيروقراطية، حيث يتضخم الجهاز البيروقراطي ويتشعب، ويتولى جميع شئون الدولة اليومية.

25- عمار بوحوش، نظريات الإدارة العامة، الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1980، ص7.

26- عبد المنعم شوقي، «مشاركة المواطنين في التنمية الريفية»، مجلة التنمية، ألمانيا، العدد؟، يوليو 1977، ص 16.

26- Donald STONE, Public Administration and Nation-Bulding, Roscoe C. Martin (ed.), PublicAdministration and Democracy, Syracuse: Syracuse University Press, 1965, p. 251.

27- لأن الاعتقاد الراسخ أن القطاع العام ينطوي على عيوب كثيرة في هذا المجال، إذ أنه يمنح ويركز السلطات في أيدي كبار البيروقراطيين وهو أمر يخالف مبادئ وتطبيقات النظام الديمقراطي الذي يسعى لتحقيق التنمية الشاملة، كما أنه يحد من تطور القطاع الخاص ومن ثم يحد الحوافز الفردية للإنسان.

28- أحمد صقر عاشور، «نظرة مستقبلية لإستراتيجيات الإصلاح الإداري في الوطن العربي»،في : نصر محمد الصائغ (محرر)، المرجع السابق الذكر، ص 1115.

29- تعني الإدارة بالأزمات تلك الإجراءات الإدارية التي تتصف بالتلقائية وعدم التخطيط الشامل للمشكلات المتوقعة وغير المتوقعة. والتي يمكن منطلقها الأساسي في ضخامة المشكلات والخوف من الضغوطات التي تهدد ذوي النفوذ والسلطة، مما يجعلها تلجأ في هذه الحالة إلى امتصاص غضب الجماهير عن طريق الوعود والمساومات والإغراءات وما شابه ذلك. وبالتالي فهي أسلوب يستخدم لتهدئة الوضع وبقائه على ما هو عليه دون تغيير جذري، فهو إصلاح مفتعل ومصطنع في شكل مسكنات ومهدئات وضعت لمواجهة العقبات الإدارية الطارئة.

30- علي السلمي، خواطر في الإدارة المعاصرة، القاهرة: دار غريب للطباعة و النشر والتوزيع، 2001، ص 12.

31- عبد المعطي عساف، « آراء في التطوير الإداري »، المجلة العربية للإدارة، الأردن، عدد 2، أكتوبر 1980، ص 91.

32- حسن أبشر الطيب، « الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة و المعاصرة »، في: ناصر محمد الصائغ (محرر) ،المرجع السابق الذكر، ص 809.

33- أسامة عبد الرحمان، «الحلقة المفرغة بين التقدم الإداري والتقدم الاقتصادي»، مجلة كلية الإدارة، العدد الرابع، 1976، ص 102.

34- قد يصعب تحديد الشروط الضرورية المطلوبة في الإصلاح، فما نراه شرطا ضروريا يراه آخر غير ذلك. والسبب في هذا يعود إلى الاختلاف المتباين في تحديد الإطار الفكري والمنهجي لأصول الإصلاح، الذي بدوره يخضع إلى عامل الثقافة السياسية والإدارية، والأفراد، والبيئة الحضارية.