



جامعة زيان عاشور - الجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية



الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الجزائر 2020-2006

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية

تخصص سياسات عامة

إشراف الأستاذ :

إعداد الطالبة :

كاس عبد القادر

عمران ميمي

لجنة المناقشة :

رئيسا

أ/د: الكرم محمد

مشرفا ومقررا

أ/د: كاس عبد القادر

ممتحنا

د: قوادرية بورحلة

السنة الجامعية 2022/2021

شكر و تقدير

أتقدم بالشكر إلى الأستاذ كاس عبد القادر على توجيهاته و نصائحه
خلال إعداد هذه المذكرة

المقدم

ة

المقدمة

إن ثروات الأمم وطاقات الأفراد والوقت الثمين و التكنولوجيا العصرية ، هي العناصر الأساسية لتقدم أي مجتمع أو تأخره ، وإن الإدارات الحكومية هي التي تقوم بتسخير هذه الإمكانيات واستغلالها لصالح الشعوب ، وكما قال المختصون ليس هناك دولا متقدمة أو دول متخلفة وإنما هناك دول فيها إدارة جيدة ذات فعالية وهناك دول أخرى فيها الإدارة عقيمة وغير قادرة على تحقيق أهدافها ، وتكمن فعالية الإدارة وعقمها فيمن يقفون على تسيرها .

وتعد الإدارة العامة ظاهرة من ظواهر التعاون الإنساني وعلماء له أسسه وأبعاده الجوهرية، إلا أنه يمكن النظر إليها كأحد الفنون المتخصصة داخل نطاق الفن العام الذي يدرس التعاون الإنساني في مجتمعاتنا المعاصر، ولها مفاهيمها الخاصة بها من جانبها النظري والعلمي، وتقوم بدورها إلى جانب سائر العلوم الإنسانية الأخرى كالقانون والاقتصاد والعلوم السياسية.....الخ.

كما ازدادت أهمية دراسة الإدارة العامة بعد أن ازدادت مهمتها عبئا ومسؤولية وتعقيدا، حتى أنها اليوم تمس معظم العلوم الأخرى كالطب وعلم النفس والاقتصاد والاجتماع..... وغيرها. ويعمل في مجالها أرقى الكفاءات والمؤهلات المزودة بالحماس والاستعداد للتخطيط والتنظيم والقيادة فالإدارة تستثمر مجهودات المحامين والأطباء والمحاسبين والإداريين وغيرهم بما يؤدي لتحقيق غايات المجتمع وأهدافه.

إن الإدارة العامة كميدان لنشاط علمي إنساني تواجه كثيرا من المشاكل العلمية، سواء فيما يتعلق بمفاهيمها أو بنظرياتها أو فيما يتعلق بتطبيقاتها وممارستها، أو من حيث المنهج أو المدخل لدراساتها. والجزائر على غرار دول العالم النامي عرفت عدة أزمات بعضها سببه اقتصادي و البعض الآخر سياسي و سبب آخر هو انحراف الإدارة عن مسارها الأصيل ، ولقد حذر الخبراء من أسباب الأزمة و قدموا توصيات للخروج من النفق بإقرار إصلاحات اقتصادية و سياسية و إدارية , وموضوعنا اليوم هو واقع الإدارة الجزائرية و الإصلاحات الإدارية التي انتهجتها الدولة خلال فترة 2006 إلى غاية 2020 .

والإشكالية المطروحة : هل حققت الإصلاحات الإدارية الغرض المطلوب منها و هل هي كافية أم

أنه هناك حزمة جديدة من الإصلاحات قد تقرها الدولة مستقبلا ؟
وهل جسدت الإصلاحات الإدارية الإصلاحات السياسية التي إنتهجتها البلاد ؟

01

أهمية و مبررات اختيار الموضوع :

تلعب الإدارة العامة دورا حيويا في حياة كل دولة، فنشاط الدولة وسيرها مرتبط في جانب كبير منه بالتنوع التي تؤدي بها الإدارة وظيفتها ، بحيث أن مهامها هي انعكاس لمهام الدولة فهي من جهة أداة تنفيذ الخيارات و السياسات المنتهجة من قبلها كما أنها تشكل الوسيط الذي يضمن الاتصال بين الحكومة و المواطنين، ولكن على هذه الإدارة التكيف مع التغيرات الحاصلة في كافة المجالات وعلى جميع الأصعدة التي تفرض المزيد من الخدمات في مقابل محدودية الموارد و الإمكانيات ، إلا أن ذلك لا ينبغي أن يشكل عائقا أمام التسيير الجيد لها ، إذ أن الإصلاح الإداري يجب أن يعمل على تحسين الإدارة تنظيميا و تسييريا ، وتطوير ثقافة السلوك السائدة فيها لتعويض النقص الحاصل و ما يتطلبه من آليات و مبادئ و مبادئ و مبادئ و يعود اهتمامي بموضوع الإدارة العامة و الإصلاح في الجزائر إلى العديد من المبررات و الدوافع الملخصة فيما يلي :

أ/دوافع ذاتية :

* ميولنا للمواضيع الإدارية لأنها تخدم تخصصنا الأكاديمي .

* ميولنا الشخصي إلى البحث في المواضيع الحديثة .

ب/ دوافع موضوعية :

* تشخيص الواقع فيما يخص الإدارة العامة بالجزائر و المشاكل التي تعرفها و البحث عن آليات الإصلاح المنتهجة في الجزائر و مدى فاعلية الإستراتيجيات المنتهجة و عرض تجارب عربية وعالمية في الإصلاح بغية المقارنة و التقييم.

* مواصلة البحث في هذا الميدان و مقارنة التجارب .

أهمية الموضوع : تبرز أهمية الموضوع من خلال النقاط التالية:

* أنه يتطرق إلى تشخيص الوضع القائم و الإختلالات المسجلة.

* أن لهذا الموضوع تأثيرات ظاهرة مباشرة و غير مباشرة على كافة القطاعات التي ترتبط به بشكل أو بآخر , حيث أن الإصلاح في الإدارة هو السبيل الآمن و الوحيد لمواكبة ما يحدث في العالم من

تطورات و الخروج من العزلة التي سببتها الأزمة السياسية و الأمنية , و توفير الحياة الكريمة للمواطن

02

حدود الموضوع :

إننا وإذا تناول بالدراسة في هذه المذكرة موضوع الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الجزائر إلا أننا نركز على الفترة الممتدة خلال 2006-2020 باعتبارها فترة شهدت تحولات عدة و إصلاحات ظهرت

جليا لدى المواطن أو الموظف أو المتعاملين الآخرين و فترة عرفت حركية كبيرة و ديناميكية أكبر بعد خروج الجزائر من الأزمة السياسية و الأمنية و رغبتها في الرجوع إلى الساحة الدولية و حتمية التغيير و التطوير مواكبة ما يحدث في العالم .

صعوبات الموضوع : من أكثر الصعوبات المتلقاة هي قلة المراجع و الدراسات المتخصصة في هذا المجال خاصة بالجزائر و حتى و إن وجدت فهي باللغة الفرنسية , كان الإعتماد على المراجع العربية خاصة الدول المشرقية , إضافة إلى مشكل كثرة المفاهيم المطروحة حول الإدارة و الإصلاح و إختلاف المدارس في تعريفهما و توضيحهما و صعوبة التفريق بين المصطلحات و التداخل بينها (تنمية إدارية , التغيير الإداري , التطوير إداري , التحديث الإداري , الحكم الرشيد , الإدارة الإستشرافية , إدارة الجودة... إلخ) مما ينعكس سلبا على مضمون الدراسة , وقد يؤدي إلى سوء طرح الموضوع بمنهجية صحيحة و كذلك تشابك الموضوعين و تأثير بعضهما على بعض .

الإطار المنهجي: لمعالجة هذا الموضوع تم إنتهاج مايلي :

* **المنهج التاريخي** , الذي يتفحص تطور الإدارة العامة في الجزائر، و كذا مراحل عمليات الإصلاح.

* **المنهج الوصفي** : بغية وصف الواقع و تصور المستقبل وتحليل هذا التطور و انعكاسات التصورات العامة للإصلاح .

* المنهج القانوني : بغية دراسة كل النصوص القانونية المتخذة خلال كل المراحل .

أدبيات الدراسة:

تم الإعتماد في دراستنا هذه على بعض الدراسات السابقة و التي كان لها نفس الطرح و الرؤية و التي

03

إستطاعت إلى حد ما شخيص الواقع وتصور المستقبل و نذكر أهمها :

1/ أطروحة لنيل دكتوراه علوم في العلوم السياسية و العلاقات الدولية بعنوان إشكالية الإصلاح الإداري في البلدان العربية و الإسلامية بين الأصالة و المعاصرة تخص كاس عبدالقادر, جامعة الجزائر3, كلية العلوم السياسية, 2014/2013 .

2/ أطروحة لنيل دكتوراه علوم في القانون العام بعنوان مبدأ فاعلية الإدارة العامة في الجزائر تخص لبشري رميني حورية , جامعة الجزائر , كلية الحقوق , 2015/2014 .

3/ مذكرة ماستر بعنوان الإصلاح الإداري ودوره في تحسين الخدمة العمومية في الجزائر تخص صالح صبرينة , جامعة قلمة , كلية الحقوق و العلوم السياسية, 2016/2015 .

الإشكالية:

كما ذكرنا في المقدمة فإن الجزائر على غرار دول العالم النامي عرفت عدة أزمات بعضها سببه اقتصادي و البعض الآخر سياسي و سبب آخر هو انحراف الإدارة عن مسارها الأصيل , ولقد حذر الخبراء من أسباب الأزمة و قدموا توصيات للخروج من النفق بإقرار إصلاحات اقتصادية و سياسية و إدارية , وموضوعنا اليوم هو واقع الإدارة الجزائرية و الإصلاحات الإدارية التي انتهجتها الدولة خلال فترة 2006 إلى غاية 2020 .

والإشكالية المطروحة : هل حققت الإصلاحات الإدارية الغرض المطلوب منها و هل هي كافية أم أنه هناك حزمة جديدة من الإصلاحات قد تقرها الدولة مستقبلا ؟

وهل جسدت الإصلاحات الإدارية الإصلاحات السياسية التي إنتهجتها البلاد ؟

الفرضية:

1- اتسمت محاولات الإصلاح الإداري في الجزائر بالعشوائية و الإرتجال مما يجعل نتائجها غير واضحة و مشتتة و غامضة أحيانا و يطرح سؤال هنا و هو هل هناك نية حقيقية للقضاء على الفساد

، أم لا بد من تغيير الخطة و تبني نهج إصلاحي مغاير للأنماط السابقة للإصلاح بالتركيز على أسباب الفشل في الإصلاح .

2- الإصلاح السياسي و الإصلاح الإداري و جهان لعملة واحدة و لا يمكن التفريق بينهما لإرتباطهما الشديد و تأثير كل نمط على الآخر و لا يمكن التمكين في نمط و التخطيط له دون الرجوع إلى النمط الآخر .

04

هيكلية الدراسة

بعد الإطلاع على الإشكالية و الفرضيات المطروحة حاولنا معالجة هذا الموضوع بإنتهاج خطة تتكون من ثلاث فصول .

* نتطرق في الفصل الأول إلى الإدارة العامة و الإصلاح الإداري (مفاهيم وواقع) و قد قسمنا هذا الفصل إلى أربع مباحث, الأول منها يتناول تعريف الإدارة العامة , أما المبحث الثاني فيتناول عمليات و مستويات وأهداف الإدارة العامة , أما المبحث الثالث فيتناول الإصلاح الإداري , و المبحث الرابع يتطرق إلى واقع الإدارة العامة في الجزائر (تطور الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الجزائر) , أما الفصل الثاني فقد سعينا فيه لإبراز الإصلاح الإداري في الجزائر 2020/2006 (الآثار) و قسمناه بدوره إلى ثلاث مباحث , الأول تعرضنا فيه إلى تطور مسار الإصلاح الإداري في الجزائر , فيما احتوى المبحث الثاني على الخطوات العملية للإستراتيجية المثلى للإصلاح الإداري في الجزائر , أما المبحث الثالث فتناول آليات الإصلاح الإداري في الجزائر ومعوقاته , و الفصل الثالث فقد خصص للإستشراف

و إستنباط التجارب العربية و العالمية وتم تقسيمه إلى مبحثين ,الأول يتناول جهود الهيئات و المنظمات الدولية في محاربة الفساد , أما الثاني فقد تطرقنا فيه إلى تجارب عربية و عالمية في الإصلاح الإداري.

الفصل الأول: الإدارة العامة و الإصلاح الإداري (مفاهيم وواقع)

الفصل الأول: الإدارة العامة و الإصلاح الإداري (مفاهيم وواقع)

المبحث الأول : تعريف الإدارة العامة

المطلب الأول : مفهوم الإدارة العامة

الإدارة العامة ، موضوع متخصص من الموضوع الأكثر شمولاً « الإدارة » ، فالإدارة كما نعرف هي تنفيذ الأعمال بواسطة آخرين عن طريق تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة مجهوداتهم ، فإذا كانت هذه الأعمال عامة ، أي تتعلق بتنفيذ السياسة العامة للدولة ، أطلق على الإدارة في هذه الحالة « الإدارة العامة ». وهي بهذا تشمل الأعمال الحكومية على اختلاف أنواعها ، اقتصادية كانت أو اجتماعية ، زراعية أو صناعية ، تجارية أو مالية ، صحية أو دفاعية ، بحرية أو جوية ، تتعلق بالشرطة أو بالسجون ، بالمستشفيات أو بالمدارس ،

بإنتاج الصواريخ أو بإنشاء الطرق والكباري ، بدفع تعويض للمحاربين القدامى أو برعاية الطفولة ... الخ ، فالإدارة العامة تهدف إلى تحقيق أهداف عامة ، بتنفيذ السياسة العامة للدولة، ويتفق الكثيرون على هذا التعريف للإدارة العامة . (1)

1-1 / صعوبة تحديد الإدارة العامة (كنشاط ومفهوم)

مر علم الإدارة العامة، بأزمة في البحث عن هويته ولذا فليس غريباً أن تطالعنا كتب الإدارة العامة بمثل هذه العناوين فالإدارة العامة في زمن الاضطراب ، أو نحو إدارة عامة جديدة ، أو الأزمة الفكرية للإدارة العامة .

وهناك عدة أسباب وراء أزمة البحث عن الهوية في علم الإدارة العامة.

1/ أن جذور الإدارة العامة واسعة للغاية فهناك العديد من العلوم الاجتماعية التي ساهمت في تكوين

الكثير من أفكار ومفاهيم الإدارة العامة منها: العلوم السياسية، علم الاجتماع، العلوم الإدارية، الهندسة الصناعية، الاقتصاد، وعلم القانون (الإداري).

(1) د. عبدالعزيز النجار , الإدارة الذكية , المكتب العربي الحديث , الإسكندرية , 2008 , ص 301 .

06

2/ أن النظرية والممارسة (التطبيق) في الإدارة العامة قد يتلاقيان في بعض الحالات، وفي حالات أخرى قد لا يتلاقيان على الإطلاق.

3/ البرامج التعليمية الأكاديمية كانت سببا ونتيجة في نفس الوقت لأزمة البحث عن الهوية في الإدارة العامة:

فمادة الإدارة العامة تدرس في كثير من أقسام المعرفة المختلفة كالعلوم السياسية والقانون والتجارة والاقتصاد مما أدى إلى تنوع مداخل دراستها واختلاف الأسس النظرية التي تبني عليها، نتيجة لاختلاف العلم- الأم- الذي تدور حوله (أو في ملكه).

4/ تتأثر الإدارة العامة بالوسط البيئي الذي تعيش فيه وبالتالي تختلف أشكالها ومجالاتها باختلاف البيئات، ولقد أدى ذلك إلى صعوبة وضع مبادئ عامة قابلة للتطبيق في كل زمان ومكان، وجعل من التعريف بالإدارة العامة مهمة صعبة في مثل هذه الظروف المتغيرة.

وبالإضافة إلى أزمة الهوية في الإدارة العامة فإن من المعروف أنها حقل من حقول المعرفة، ثم إنها نشاط إضافة إلى أنها شبه مهنة وهذا، فإن كثيرا من الغموض يعيق تحديدها، تحديدا دقيقا، فإذا أردنا أن نحدد الإدارة العامة كنشاط يمارس، فإننا نجد أن الكثيرين ممن يمارسون الإدارة العامة، لا يظنون أنفسهم، إداريين عموميين، بقدر ما يعتبرون أنفسهم مخططين، أو مهندسين، أو أطباء، أو محللين ماليين، وما شابه ذلك بل والغالب ألا يكونوا قد درسوا الإدارة العامة كعلم، أو تدربوا عليها كنشاط، أو احترفوها كمهنة.

وإذا كانت صعوبة تحديد الإدارة العامة كنشاط، مشكلة قائمة، فإن تحديد حدودها، كعلم، أو كعقل من حقول المعرفة، لا تقل صعوبة، إذ من الصعب وضع الحدود الفكرية الواضحة حول الإدارة العامة كعلم أكاديمي، وهذا راجع كما قلنا سابقا، أن الإدارة العامة تستمد كثيرا من نظرياتها ومبادئها، من فروع علمية أخرى.

وبرغم تلك الصعوبات، إلا أن جهود الباحثين الأوائل قد تمكنت من التغلب على تلك الصعوبات بتقديم بعض التعاريف تدور حول مفهوم الإدارة العامة.

2-1 / أول ظهور لمصطلح الإدارة العامة

ربما كان أول استخدام لكلمة (الإدارة العامة) بمعنى إدارة لشؤون الحكومة في العالم الغربي، ما أثاره **أرسطو** في كتابه (السياسة) وكذلك ما أشاره **مكافيلي** في كتابه (الأمير)، وكذلك كتابات بعض المفكرين الألمان في أوروبا الغربية في بداية القرن الثامن عشر، ولكن يرجع البعض البداية الحقيقية لتناول

07

أمر وأعمال الحكومة في عصر "الفراعنة"، وإذا تتبعنا كلمة Adminstration التي تعني بالعربية الإدارة فنجد أول ظهور لها كان في فقه القانون الروماني، وأصل الكلمة هو لاتيني ومقسم إلى قسمين Adminstrate حيث المقطع Ad= to والمقطع Mnistrate= serve وهذا المصطلحات يعينان تقديم خدمة، وبعد مرور ما يقرب بعشر قرون استقر المعنى حتى أصبح المسمى Public Adminstation واستخدام في العلوم السياسية في مختلف الثورات التي ظهرت في أوروبا، وازدهر استخدامه بعد الثورة الصناعية في إنجلترا حيث فرق بين استخدام المسمى Public Adminstration واستخدام المسمى business Adminstration الذي يعني إدارة الأعمال والمشروعات الصناعية والتجارية التي تهدف إلى الربح.

فالإدارة العامة لفظ مركب يتكون من كلمتين. (الأول: الإدارة، الثاني: العامة).

وقبل أن نتطرق إلى تعريف الإدارة العامة لا بد من فهم معنى الإدارة، ومعنى العامة.

3-1 / معنى الإدارة:

لا يوجد بشكل عام تعريف مقبول للإدارة بإعتبارها فعالية، على الرغم من أن التعريف الكلاسيكي لا يزال هو تعريف **هنري فايول** سنة 1916 "أن تدير يعني أن تتوقع و تخطط و تنظم و تأمر و تنسق و تراقب". (1)

* إن من الأفكار الرئيسية في معظم المناقشات المتعلقة بالإدارة فكرة التعاون الإنساني .

ويعرفها **فلكس نجرو**: "الإدارة هي جهود جماعي متعاون يقوم على أساس تجميع الجهود الأساسية للأفراد والجماعات".

ولاشك أن تعريف الإدارة بأنها نشاط تعاوني يعطينا بعض التبصر، إلا أنه، تعريف غير كامل.

صحيح أن الإدارة تفرض التعاون إلا أن التعاون والإدارة ليس ذات الشيء.

* والإدارة بدلا من ذلك، هي نشاط يستهدف حث العمل الجماعي ، وتكامل ودمج وتنسيق هذه الأعمال، فهناك على الأقل ضرورة لنوع من أنواع الاتصال والتنسيق، وبذلك تكون الإدارة عملا واعيا وعقلانيا، لا يحدث عرضا وحينها نقول أن الإدارة عمل عقلاي أو نشاط عقلاي، فإننا نعني أنها نشاط عقلاي، إذ من المستحيل تحقيق العقلانية المطلقة في السلوك الإداري أو البشري.

(1) ج.أ. كول ، ترجمة حسام الدين خضور ، الإدارة في النظرية و التطبيق ، دار الفرقد ، للطباعة و النشر و التوزيع ، دمشق ، 2014 ، ص 21.

08

* ومع التسليم بأن الإدارة تبحث دائما عن الوصول إلى هدف، إلا أنها لا تستتبع بالضرورة، أن يكون هذا الهدف هو هدف لكل المشاركين في العمل. فالإدارة تهدف إلى تنفيذ ما تقوم به الجهة صاحبة العمل أو صاحبة السلطة، بما تضعه من خطط أو برامج أو سياسات، ومن ثم فهي وسيلة أو نظام أو عملية لتحقيق هدف ما. * الإدارة لا توجد لتنفيذ السياسات أو الأهداف أو البرامج فحسب، أيا كان نوع الأداء، بل إنها تستهدف التنفيذ بفعالية، فالإدارة تدور حول ظاهري الكفاءة والفعالية ، هذا فيما يخص معنى الإدارة .

العامة:

تعني عمومية الإدارة أنها ترمي إلى تحقيق المصلحة العامة بمضمونها الشامل، وبما ينطوي عليه ذلك من أهداف وخطط وسياسات عامة للدولة.

والمصلحة العامة وإن كانت تتضمن قيما مجردة وعليا كالأمن والأخلاق والعدل والنظام، إلا أنها لا تأخذ شكلها الملزم إلا إذا انتقلت من ضمير الجماعة إلى حيز الواقع القانوني في صورة دستور أو تشريع أو لائحة أو قرار إداري، أي أن الإعلان عن تلك القيم العليا تختص بتحديد سلطات معينة في الدولة، بحسب النظام القانوني المطبق.

وتعني عمومية الإدارة أيضا هي الدولة وفروعها المختلفة باعتبار أن الدولة هي التشخيص القانوني للشعب .

1-5 / اتجاهات تعريف الإدارة العامة

ولبلورة تعريف حول الإدارة العامة اختلف الباحثون في مجال الإدارة العامة حول تعريف شامل، وكل عرفها في مجال معين وتوجد لدينا ثلاث اتجاهات برزت في تعريف الإدارة العامة.

الاتجاه الأول: يربط الإدارة العامة بالسياسة أو بتنفيذ السياسة العامة:

يربط هذا الاتجاه بين الإدارة العامة والسياسة العامة وتبعاً لذلك يعرف الباحثون الإدارة العامة بأنها " كل العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة ، فعن طريق الإدارة العامة توفر الحكومات حاجات المجتمع التي يعجز الفرد عن الوفاء بها "، ويعرفها الأستاذ عبد الملك عودة بأنها "تتكون أساساً من مجموع العمليات والإجراءات والخطوات التي هدفها تنفيذ أو تحقيق السياسة العامة، التي تعتقها حكومة ما أو تصل للحكم معتنقة الرغبة في تنفيذها، ويعرف الدكتور حمدي أمين عبد الهادي الإدارة العامة قائلاً أنها " تنظيم نشاطات بشرية جماعية تستهدف تنفيذ السياسة العامة للدولة "، كما يعرفها آخرون بأنها عملية تنسيق الجهود الفردية والجماعية والموارد المادية من أجل وضع وتنفيذ السياسة العامة للدولة بما تحقق الصالح العام، ويؤدي إلى تحقيق التنمية الشاملة .

09

والتعريفات السابقة وإن كان لها ميزة الربط بين الإدارة العامة والسياسة، وهو أمر لاشك فيه باعتبار أن الإدارة العامة تقوم أساساً على تنفيذ السياسة العامة للدولة أو أنها أداة تحقيقها ، إلا أنها تعتبر ناقصة

و غير شاملة، إلا أنها اهتمت فقط بالجانب الغائي للإدارة العامة و هو تنفيذ السياسة العامة وأغفلت الجانب العضوي المميز لها عن أنواع الإدارات الأخرى وبالأخص الخاصة منها ، كما يتضح جلياً قصور وعجز هذه التعريفات عن وضع ضابط يميز الإدارة العامة عن الإدارة الخاصة، إذا ما لاحظنا أن تحقيق السياسة العامة ليس حكراً على الإدارة العامة و إنما تساهم فيه الإدارة الخاصة بقدر كبير خاصة في البلدان ذات النزعة الاشتراكية .(1)

الاتجاه الثاني: الربط بين الإدارة العامة والنشاط الإداري الحكومي:

يميل أنصار هذا الاتجاه إلى القول بأن الإدارة العامة هي النشاط الذي تتولاه جهة الإدارة العامة. فيرى فيريل هيدي "أن الإدارة العامة كمظهر للنشاط الحكومي، موجود طالما استمر النظام السياسي يعمل من أجل تحقيق الأهداف المحددة من قبل القيادة السياسية". ويعرفها الأستاذ جلاذن "بأنها الأعمال التي تمارسها السلطة المختصة بالأنشطة الإدارية الحكومية". أما هيربرت سيمون فيشير إلى أن الإدارة العامة على أنها نشاط السلطة التنفيذية ومجالات إدارتها وإدارة المشروعات العامة".

ويوجه لهذه التعريفات الانتقادات التالية:

1/ المصطلحات المستخدمة عامة المعنى وتحتاج لتعريفات حتى تعطى قدر من الوضوح، فالأنشطة

الإدارية، والنشاط الإداري مثلا مصطلحات عامة تحتاج إلى تفصيل لبيان ما يقصد منها.
2/ أن تخصيص مجال دراسة الإدارة العامة على الحكومة أو قطاع السلطة التنفيذية فقط أمر لا يساير الاتجاهات الحديثة، والتي شملت جميع السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية.

الاتجاه الثالث: الربط بين الإدارة العامة والأجهزة الإدارية:

يركز هذا الاتجاه على الكيان المؤسسي أو الهيئة التي تدير النشاط.
حيث يعرف كارل ديباش الإدارة العامة: "وسيلة إدارة الأعمال العامة وهي تتمثل في مجموعة المرافق العامة التي تعمل على تحقيق الأهداف المرسومة أو المحددة بواسطة السلطة السياسية".

(1) كاس عبدالقادر , إشكالية الإصلاح الإداري في البلدان العربية و الإسلامية بين الأصالة و المعاصرة , أطروحة لنيل دكتوراه علوم في العلوم السياسية و العلاقات الدولية , جامعة الجزائر3 , كلية العلوم السياسية , 2013/2013 , ص 17.

10

وينتقد هذا الاتجاه لتركيزه على الجانب العضوي للإدارة أو المنظمة العامة التي تقوم بالعملية الإدارية، وإهماله الجانب الموضوعي الخاص بأبعاد النشاط ومجالاته، إذ يعاب على النظرة العضوية فقط للإدارة العامة أنها تؤدي إلى تضيق مدلولها، كما أنها تؤدي إلى إطلاق وصف الإدارة العامة على كل منظمة أدرجت ضمن التنظيم الإداري العام حتى ولو لم يكن نشاطها إداريا بطبيعته.

المطلب الثاني: معنى الإدارة العامة

1/ التعريف الشامل للإدارة العامة

إن التعريف السليم والشامل للإدارة العامة ينبغي أن يحوي العناصر الآتية:
- الجانب الموضوعي (المادي) للإدارة: أي النشاط الإداري أو ما يطلق عليه العملية الإدارية.
- الجانب العضوي للإدارة: أي المنظمة العامة أو الجهاز الإداري الذي يقوم بالعملية الإدارية.
- هدف الإدارة العامة: المتمثل في تنفيذ وتحقيق السياسة العامة.
أي هي - الإدارة العامة- النشاط البشري الجماعي المنظم (العملية الإدارية) الذي تتولاه المنظمات العامة (جهاز إداري) تحقيقا للسياسة العامة التي تستهدفها الدولة (هدف الإدارة).
وعلى ذلك فإن هذا التعريف لا يزال بحاجة إلى مزيد من الإيضاح فمن ناحية فإن الإدارة العامة تنصرف إلى نشاط السلطة التنفيذية بمعنى أنه إذا كانت الدولة تقوم بوظائفها عن طريق السلطات الثلاث (تشريعية، تنفيذية، قضائية) فتتولى الأولى مهام التشريع، والثانية تقوم بتنفيذ القانون ومباشرة أوجه النشاط المختلفة تحقيقا للمنفعة العامة، وتضطلع الأخيرة بمهمة تطبيق القانون على ما يعرض

عليها من منازعات.

بمعنى أن الإدارة العامة مجالها لا يدخل في إطار التشريع والقضاء.

كما لا يندرج تحت مدلول الإدارة العامة النشاط السياسي الذي تقوم به الأحزاب كما لا يندرج تحتها أيضا ما يقوم به الطبيب في مستشفى عام من فحوصات وإجراء عمليات جراحية ، غير أن قيام الطبيب بتلك الأعمال الفنية- البحتة لا يحول دون قيامه ببعض أعمال الإدارة فيما لو كان شاغلا لمنصب مدير المستشفى أو أحد أقسام الإدارة , فالإدارة لها مدلول محدد في إطار علم الإدارة العامة. وهذا المدلول يتمثل في القيام بمهام التخطيط والتنظيم والتوجيه والتنسيق والاتصال والرقابة تحقيقا للأهداف المرسومة للمنظمة العامة، وإسهامها في تنفيذ الجزء المقرر لها من السياسة العامة للدولة. ولذا فالإدارة لا تشمل الأعمال الفنية أي المهنية والتي يطلق على ممارستها وصف المتخصصين أو الفنيين لا مديرين, هذا لا يعني أن هذه الأعمال غير وثيقة الصلة بالإدارة العامة، فالحقيقة أن علم الإدارة العامة يعني بالمشكلات المتصلة بالعمليات التنفيذية التي يقوم بها المنفذون , ومن قبل هذه

11

المشكلات مشكلة مدى استجابة هؤلاء المنفذين لأوامر المديرين , أيضا فالقانون الإداري يعنى بالفرقة بين الأعمال الحكومية التي تتمثل في وضع السياسة العامة للدولة وبين الأعمال الإدارية، التي تنحصر في تنفيذ هذه السياسة.

أي أن الإدارة العامة لا تنصرف إلى نشاط السلطة التنفيذية برمتها، وإنما تنصرف إلى جانب من هذا النشاط وهو الجانب المتصل بتنفيذ السياسة العامة بصورة فعلية.

فمثلا الوزراء أو أعضاء الحكومة عندما يقومون برسم السياسة العامة للدولة فهم رجال حكم وسياسة وفي نفس الوقت هم رجال إدارة إذ يعني كل منهم رئيسا للجهاز الإداري الذي يتبعه.

الفرع الأول: التعريف التشريعي

إن التعريفات، وإن كثرت وتنوعت، إلا أنها لا تختلف في جوهرها ومقوماتها، ويمكننا تلخيصها بالقول: إن الإدارة العامة هي مجموعة نشاطات وأعمال منظمة تقوم بادائها قوى بشرية تعينها السلطات الرسمية العامة، وتوفر لها الإمكانيات المادية اللازمة بهدف تنفيذ الخطط الموضوعة لها، وبالتالي تحقيق الأهداف العامة المرسومة لها، بأكبر كفاية إنتاجية وأقصر وقت وأقل كلفة، والإدارة، بشكل عام، تستلزم التحقيق أغراضها وجود عناصر بشرية وتأمين أموال كافية لها، وتوزيع العناصر البشرية على فئتين: فئة القادة أو المدراء الذين يتولون بصورة خاصة مهام التخطيط والتنسيق والرقابة، وفئة الموظفين، التنفيذيين أو اليد العاملة اللازمة لتنفيذ الخطط الموضوعة وتحقيق الأهداف المرسومة، والتي تعمل تحت أمره وقيادة ورقابة قادة أو مدراء المشروع أو النشاط المراد تحقيقه، أما الأموال، فإنها ولا شك، عنصر ضروري لتنفيذ نشاطات المشروع وتحقيقها، ف شراء المعدات واللوازم

وتأمين الأبنية ودفع الرواتب والأجور للموظفين وغيرها من النفقات، يستلزم وجود الأموال التي بدونها لا يمكن لأي مشروع أو نشاط أن يقوم و يستمر.(1).

وحاول المشرع الجزائري تعريف الإدارة العمومية ويظهر هذا على سبيل المثال في المادة الثانية من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية على النحو التالي: "يشتمل القطاع الذي تعمل فيه المؤسسات والإدارات العمومية على المصالح التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها ومصالح المجلس الشعبي الوطني والمجلس الأعلى للمحاسبة , وتتبع هذا القطاع الهيئات العمومية التي تخضع لقواعد المحاسبة العامة.(2)

(1) تحت إشراف الدكتور محمد هيثم خياط , الإدارة الصحية , منظمة الصحة العالمية , بيروت لبنان , 2007, ص 269.

(2) لبشري رميني حورية , مبدأ فاعلية الإدارة العامة في الجزائر , أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام , جامعة الجزائر , كلية الحقوق , 2015/2014 , ص 09.

12

الفرع الثاني : التعريف الفقهي

عرف الفقه الإدارة العمومية استنادا إلى معيارين: المعيار العضوي والمعيار المادي.

1/ مفهوم الإدارة العمومية استنادا إلى المعيار العضوي

الإدارة هي مجموعة الأجهزة التي بتأثير من السلطة السياسية تضمن تدخل الدولة كشخص عمومي والأشخاص العمومية الأخرى في الجزائر الولاية والبلدية والمؤسسات العمومية) أي مجموع المرافق العمومية في الحياة اليومية بمختلف أوجهها: الاجتماعية والاقتصادية... أي الشؤون العمومية. وتمثل هذه الأجهزة على سبيل المثال السلطات التالية: السلطات المركزية ,رئيس الدولة، رئيس الحكومة، الوزراء..) السلطات المحلية لنظام عدم التركيز (الوالي، رئيس الدائرة،...) السلطات اللامركزية الإقليمية (رئيس المجلس الشعبي البلدي،...) (السلطات اللامركزية المرفقية (مدير المؤسسة العمومية), فالإدارة العمومية هي إذن الجهاز الذي يسير الشؤون العمومية, وهي تتكون من مجموع المرافق العمومية التي تتكفل بتحقيق الأهداف المحددة من طرف السلطة السياسية. (1)

2/ مفهوم الإدارة استنادا إلى المعيار المادي أو المعيار الوظيفي

الإدارة هي نشاط أي النشاط الذي تقوم به الأجهزة المشار إليها أعلاه، والذي يجعلها في علاقة مختلفة مع المواطنين, ويهدف هذا النشاط إلى تحقيق المصلحة العامة فالإدارة العمومية وفقا للمعيار المادي أو الوظيفي هي من جهة الوظائف التي تقوم بها الإدارة والمتمثلة في الضبط الإداري و المرفق العمومي ومن جهة أخرى ما تملكه من وسائل قانونية لتحقيق هذه الوظائف، وهي الأعمال الإدارية

, إن تنوع هذه الوظائف يظهر على سبيل المثال من خلال قراءة الميزانية العامة للدولة ، الدفاع عن وحدة التراب الوطني، وضع سياسة خارجية، التعليم على مختلف أطواره، نشر الثقافة والبحث، التدخل في المجال الاجتماعي من أجل تحسين صحة المواطنين أو الحد من نتائج البطالة، التدخل في المجال الاقتصادي صناعي، فلاح، القطاعات أخرى ، إنجاز المشاريع التجهيز: شبكات الطرق، السكك الحديدية(2)

(1) لبشري رميني حورية ، مبدأ فاعلية الإدارة العامة في الجزائر ، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، 2015/2014 ، ص 10.

(2) مبدأ فاعلية الإدارة العامة في الجزائر ، نفس المرجع السابق ، ص 11.

13

المطلب الثالث: تمييز الإدارة العامة عن الإدارة الخاصة "إدارة الأعمال "

الفرع الأول: تعريف إدارة الأعمال (علاقة الإدارة العامة بإدارة الأعمال)

يرى البعض أن هناك فروقا جوهرية بين الإدارة العامة و إدارة الأعمال ، بينما يرى البعض الآخر أن الفرق في المجال فقط ولكن المبادئ الأساسية واحدة .(1)

ترتبط إدارة الأعمال بالمشروعات الخاصة تقريبا التي تستهدف أهدافا خاصة، وترتبط الإدارة العامة بإدارة المنظمات الحكومية العامة والتي تستهدف أهدافا عامة، ومع أن الإدارة العامة كنظام إداري تعد الأسبق تاريخيا بآلاف السنين عن إدارة الأعمال، حيث اقترنت الإدارة العامة بالحكم والحكومات بإدارتها لشؤون المجتمع، إلا أنها كعلم يستند إلى الأصول والنظريات العلمية قد تأخرت عن علم إدارة الأعمال من الناحية الزمنية، ومع أن وودرو ويلسون قد نادى بالمدرسة المتخصصة لعلم الإدارة العامة منذ عام 1987 فإن علم إدارة الأعمال كان الأسبق في الظهور بفضل رائديه فريدريك تايلور و هنري فايول منذ مناداتهما بتطبيق الطرق العلمية في الإدارة في أوائل هذا القرن.

الفرع الثاني: أوجه الاختلاف بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال

تختلف الإدارة العامة عن إدارة الأعمال من حيث الأهداف، ووسائل تحقيقها، ومجال التطبيق، والعلاقة بالسياسة العامة للدولة، والمدى الزمني، والمسؤولية، والاحتكار والمنافسة وغيرها.

1/ من حيث الهدف:

تهدف إدارة الأعمال إلى تحقيق الربح وخاصة في القطاع الخاص، بينما الإدارة العامة فهي لا تهدف

أساسا إلى الربح بل تقوم بتقديم خدمات عامة، أو توفير سلع للجمهور حتى لو تحملت خسائر وتكون ناجحة بالرغم من ذلك لتوفير الرفاهية لأفراد المجتمع.

2/ من حيث وسائل تحقيق الأهداف:

ويتضح ذلك من خلال العديد من النقاط من بينها:

* **المرونة:** تتصف إدارة الأعمال بالمرونة بسبب الإجراءات والقواعد التي يلتزم بها العاملين في المنظمات الخاصة، بينما تتصف الإدارة العامة بالبيروقراطية بسبب اللوائح والقوانين التي يتمسك بها الموظف العام.

** **التنظيم الإداري:** يختلف التنظيم الإداري في الجهاز الإداري العام للدولة، وفي المنظمات الحكومية عن التنظيم الإداري في منظمات الأعمال وذلك بسبب ضخامة حجم الإدارة العامة واتساع تنظيمها.

(1) د. عبدالعزيز النجار , الإدارة الذكية , المكتب العربي الحديث , الإسكندرية , 2008 , ص 302 .

3/ من حيث مجال التطبيق:

يتم تطبيق إدارة الأعمال في المنظمات الاقتصادية الخاصة لتحقيق الأهداف المادية، بينما يتم تطبيق الإدارة العامة في المنظمات الحكومية لتحقيق الأهداف القومية ومن ثم يمتد نشاط الإدارة العامة إلى النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية ولا يقتصر فقط على النواحي الاقتصادية.

4/ العلاقة بالسياسة العامة للدولة:

تعمل إدارة الأعمال وفقا لقواعد وسياسات خاصة يحددها أصحاب المنظمات أو المسؤولون عنها، ولا ترتبط إدارة الأعمال مباشرة بالسياسة العامة للدولة أو خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة , ولا تعتمد على الموارد المالية للدولة , ولكن تعتمد على الموارد المتاحة لأصحابها , وقد تساهم في سداد الضرائب كمساهمة في الأعباء القومية. وتعمل الإدارة العامة وفقا لقواعد وسياسات عامة، وتعتبر وثيقة الصلة بالسياسة العامة للدولة والخطة القومية، وتعتمد على الموارد المالية للدولة وتورد الفائض للدولة.

5/ المدى الزمني:

إن المدى الزمني لاهتمامات إدارة الأعمال قصير نسبيا لأنه يرتبط بفترة زمنية معينة أو يرتبط بعمر أصحابها (بحسب اختلاف الشكل القانوني للمنظمات الخاصة)، ولكن المدى الزمني لاهتمامات الإدارة

العامة طويل نسبيا لأن الإدارة العامة تهتم بمصالح عامة طويلة الأجل.

6/ المسؤولية:

يعمل الموظف العام بصفته وليس باسمه أو بصفته الشخصية في الإدارة العامة، ويكون الموظف العام عرضة للسؤال العام عن أي انحراف ويكون مسئولا أمام القانون العام ويخضع لاعتبارات سياسية واقتصادية واجتماعية، وذلك بعكس الموظف الذي يعمل في منظمات الأعمال فقد يعمل بشخصه ويخضع للقانون الخاص، وتكون مسؤولية الموظف في إدارة الأعمال مسؤولية خاصة أمام أصحاب رأس المال.

7/ الاحتكار والمنافسة:

تعد المنافسة معيار لإدارة الأعمال الخاصة بينما يعد الاحتكار أمرا استثنائيا في إدارة الأعمال، ولكن لا توجد منافسة بين أجهزة الدولة حيث يقوم كل منها بنشاط مختلف عن الآخر، وتعتبر ظروف الاحتكار هي الظروف العادية في الإدارة العامة، وفي هذه الحالة تغيب المنافسة.

15

الفرع الثالث: أوجه التشابه بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال

توجد عدة نقاط التقاء بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال من بينها:

1/ لم تعد الإدارة العامة قاصرة على تقديم الخدمات العامة بل تعدتها إلى القيام بالأنشطة الاقتصادية (التجارية/ الصناعية/ الزراعية).

2/ وفي المقابل أصبحت الشركات الخاصة تساهم في تقديم الكثير من الخدمات إلى الجمهور وتوسعت مسؤوليتها تجاه المجتمع وتجاه العاملين بها مع التزامها بالسياسة العامة للدولة.

3/ صحيح أنه من المتوقع أن يكون للقرارات التي يصدرها كبار رجال الجهاز الإداري آثار كبيرة على شرائح واسعة من المواطنين وأن قرارات المؤسسات الخاصة ليس لها ذات التأثير.

إلا أننا نشاهد اليوم الشركات متعددة الجنسيات وأنواعا أخرى من الشركات الخاصة كبيرة الحجم التي تؤثر قراراتها في الجمهور بدرجة لا تقل عن تأثير القرارات الحكومية فيهم.

4/ تعتمد الحكومة ببعض النشاطات العامة للقطاع الخاص، في الكثير من الأنظمة الإدارية المعاصرة، بل وتدعم بعض شركات القطاع الخاص باسم المصلحة العامة.

5/ أصبحت الحكومة تنظم الصناعة، في كثير من الأحيان تنظيمًا كليًا، فهناك بعض لوائح الصناعة التي تضع بعض الشركات تحت الرقابة الكاملة للحكومة، وبصفة عامة فهذه اللوائح تربط بين

القطاع العام والقطاع الخاص، بين الإدارة في الحكومة والإدارة في الشركات الخاصة.

6/ لم تعد كثير من الشركات الخاصة بقادرة على تجاهل اعتبارات المصلحة العامة خصوصا في

اقتصاديات السوق، فالشركات الكبيرة أصبحت حساسة لتصورات الجمهور عنها وقد انعكس ذلك حالياً في برامج الدعاية والإعلان الخاصة بتلك الشركات، صحيح أن هذه الشركات لا يمكن أن تنمو وتتطور على أساس من العائد الاجتماعي لكنها من الناحية الأخرى لا يمكنها أن تعرض نفسها لعدم المسؤولية الاجتماعية.

7/ بالإضافة إلى ذلك من حيث تطبيق مبادئ ونشاط الإدارة تطبق كل منها مبادئ الإدارة الشاملة حيث توجد مبادئ عامة تحكم الإدارة العامة وإدارة الأعمال مثل مبادئ التنظيم أو العملية الإدارية مثل التخطيط والتنظيم والتوجيه والتنسيق والرقابة.

8/ تستخدم الإدارة العامة وإدارة الأعمال أدوات مشتركة بينهما مثل الموازنة، والخرائط التنظيمية، وإدارة الوقت، ويتأثر كل منها بالظروف البيئية المحيطة سواء السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية أو التكنولوجية.

ومنه فإدارة الأعمال ليست منفصلة عن الإدارة العامة ولا تعني الاختلافات بينهما أنهما علمان مختلفان

16

أو منفصلان تماماً وإنما ينتميان لعلم الإدارة وكل له خصائصه وميزاته.

المطلب الرابع : خصائص الإدارة العامة

أدى التوسع الهائل في الأدوار التي تؤديها الإدارة العامة والأنشطة والمجالات التي تشملها والمشكلات التي تعالجها وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية، كما أدى مستوى النضج للإسهامات الفكرية وأساتذة حقل الإدارة العامة، إلى بلورة خصائص رئيسة تتصف بها الإدارة العامة لعل من أهمها :

1- الإدارة العامة ذات طابع سياسي: يوجد اتفاق واسع بين علماء الإدارة العامة ومفكرها على وجود ارتباط وثيق بين حقل الإدارة العامة وحقل السياسة، ويتجسد ذلك في البناء السياسي والدستوري للدولة ، وإذا كان هناك إتفاق على أن الدولة تمثل أعلى الجماعات الإنسانية، فإن الحكومة تمثل أعلى المؤسسات السياسية، فالحكومة هي المؤسسة التي من خلالها تتحول إدارة الجماعة وبأسم الدولة - إلى قواعد شرعية عامة ملزمة للحكومة والمواطنين بها، وفي داخل الحكومة يبرز دور الإدارة العامة كأداة منبثقة من الإدارة الأم لتضع سياسات وأهداف الجماعة السياسية والتي تشكلت عن طريق الحكومة - موضع التنفيذ، ومن هنا كان التلازم بين حقل السياسة وحقل الإدارة العامة أو بين سلطة الحاكم وأداة التنفيذ ، فتصبح الإدارة العامة الأساس لتحقيق الأهداف وتنفيذ السياسات، وصنع القرارات واقتراح القوانين .

2- الشكل التنظيمي: يقصد به هياكل تنظيم الإدارة العامة بمختلف صورها ومستوياتها، وبها تتضمنه من مؤسسات مختلفة وعلاقتها ببعضها، ويتضمن التنظيم السلطة، والقوى البشرية والمادية، ويحدد شكل الإدارة العامة البناء الهرمي للجهاز الإداري وما يتضمنه من مستويات إدارية مختلفة، كما يحدد العلاقات التي تحكم تلك المستويات، وتشتمل على الوزارات، والدوائر المركزية، والمؤسسات الحكومية، والسلطات المحلية والشركات العامة وغيرها من التنظيمات الرسمية وشبه الرسمية .

3- الإدارة العامة ذات شكل معقد التركيب: يتسم شكل الإدارة العامة - هيكلها التنظيمي - بأنه معقد التركيب، فالإدارة العامة نظام متشابك ومتفاعل مع الكثير من النظم الفرعية الأخرى، لذا فإن الهياكل التنظيمية الفرعية للإدارة العامة تتسم بالتداخل، فبالإضافة إلى البنية الهيكلية الرسمية لمنظمات الإدارة العامة توجد هياكل علاقات وعمليات أخرى من أهمها هيكل العلاقات الاجتماعية، وهيكل العلاقات الوظيفية، وهيكل قوة النفوذ، وهيكل مراكز اتخاذ القرارات، وان تفاعل تلك الهياكل مع هياكل السلطة يؤدي إلى إحداث مراكز جديدة لاتخاذ القرارات، وأن تفاعل تلك الهياكل مع هياكل السلطة يؤدي إلى إحداث مراكز جديدة لاتخاذ القرارات تختلف عن المواقع التي يحددها هيكل السلطة .

17

4- تسعى الإدارة العامة إلى تحقيق الصالح العام: تتجه أهداف الإدارة العامة نحو تحقيق الصالح العام وذلك وفق الإدارة العامة، لذا فإن كل المنظمات تسعى أساسا إلى تطبيق مفهوم الصالح العام من خلال التخفيف أو الحد من المعاناة الاقتصادية والاجتماعية لأفراد المجتمع وجماعته، وتقديم ضمانات لتحقيق العدالة في الفرص المتاحة للجميع وتوفير العيش الكريم.

5- تركيز الإدارة العامة على البعد الإنساني: يعتبر العنصر البشري هو البعد الأساسي في الإدارة العامة حيث تتوقف فاعلية هذه الإدارة على الموارد البشرية وليس على التنظيمات القائمة.

6- حتمية الإدارة العامة: تعتبر الإدارة العامة حتمية تاريخية وواقعية لا بديل عنها في تحقيق الأهداف، فهي تتحمل عبء تحقيق التنمية الشاملة في الدول النامية، كما تتحمل أيضا عبء التطور الهائل الحاصل في الدول المتقدمة، وقد أثبتت الوقائع والأحداث التاريخية على أنه مهما بلغت الإدارة الخاصة من هيمنة وشمول واتساع في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، فإن الإدارة العامة تبقى خيارا إستراتيجيا لا يمكن للدول والمجتمعات الاستغناء عنه.(1) .

7/بيئة الإدارة العامة: المقصود ببيئة الإدارة هو شدة ارتباط و تعامل و تفاعل الإدارة العامة مع ظروف و عوامل ومعطيات ومقتضيات المحيط والواقع الزماني والمكاني إيديولوجيا، اجتماعيا،

حضاريا، اقتصاديا، وسياسيا، فمثلما تتبوأ الحياة النباتية والحيوانية وترتبط وتتكيف مع ظروف ومعطيات ومقومات البيئة المحيطة مثل عناصر المكان والتربة والهواء والضوء والمناخ، فإن الإدارة العامة ترتبط وتتكيف مع ظروف ومعطيات ومقومات محيط الحياة والمكان والزمان الذي تعمل فيه، وتتفاعل مع النظام الإيديولوجي والاقتصادي والسياسي الذي توجد وتعمل في نطاقه، كذلك ترتبط وتتكيف مع واقع الحياة الاجتماعية والحضارية التي تحيط بالإدارة العامة وتنطبع بطابعها.(2)

المطلب الخامس : علاقة الإدارة العامة بالعلوم الأخرى

1/ الإدارة العامة وعلم السياسة : يعد ولسون من الرواد الأوائل الذين نادوا بفصل السياسة عن الإدارة، وفي محاولته للترقية بين الإدارة العامة والسياسة، قال "أن الإدارة إنما تعني كيفية أداء الأعمال على عكس السياسة التي تعني تحديد الأهداف وتحديد ما ينبغي القيام به من أعمال، فإن الشؤون الإدارية تختلف عن الشؤون السياسية رغم أن السياسة هي التي تحدد مهام الإدارة"

(1) د.نعمة عباس الحفاجي , أ.د.صلاح الدين الهيتي , تحليل أسس الإدارة العامة ,منظور معاصر , أدار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع ,عمان ,الأردن , 2014 , ص 44.

(2) لبشري رميني حورية ,مبدأ فاعلية الإدارة العامة في الجزائر , أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام , جامعة الجزائر , كلية الحقوق , 2015/2014 , ص 36.

18

كما يقرر "جودو" في عام 1900، أن النظرية الديمقراطية في الحكم تعتمد حقيقة على إقرار التفرقة بين السياسة والإدارة فواجب الوزراء رسم السياسة بينما واجب الموظفين العمل على تنفيذها.

ويرجع ذلك من وجهة النظر الأمريكية وقتئذ- نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين إلى تدخل الأحزاب السياسية في شؤون الإدارة العامة، فأهدرت استقلالها وأشاعت نوعا من الفساد الإداري.

فالرغم من قيام النظام السياسي الأمريكي على مبدأ الفصل التام بين سلطات الدولة إلا أن التطبيق العملي كان يجري على خلاف ذلك، إذ سعى كل حزب سياسي إلى شغل المناصب الإدارية بأنصاره ومؤيديه.

ولذلك كانت الإدارة تنسب إلى اسم الرئيس مثلا إدارة كينيدي نسبة إلى فترة حكم كينيدي أو حكم الديمقراطيين , حيث كانت الوظائف العامة في النظام الأمريكي آنذاك وكأنها غنائم يثرى بها الحزب الفائز في المعركة الانتخابية , وقصد بالفصل بين السياسة والإدارة ضمان حيادة الموظفين في قيامهم بأداء وظائفهم.

وقد قامت حركة إصلاح إداري في الولايات المتحدة الأمريكية في أواخر القرن التاسع عشر بهدف خلق نوع من الحياد السياسي للإدارة والبعد عن التدخل الحزبي وما خلقه من آثار سيئة على الإدارة العامة.

ويتضح مما سلف بيانه أن رغبة الفصل بين السياسة والإدارة لم تظهر لأسباب علمية أو انطلاقاً من مبادئ محددة، وإنما كان ذلك لظروف معينة خاصة بالولايات المتحدة الأمريكية.

إن دعوى الفصل بين السياسة والإدارة قد أصبحت مهجورة لا معنى لها بعد أن حققت الإدارة العامة ذاتيتها كنظام أكاديمي، وارتبطت الإدارة العامة حالياً بالسياسة أو ثقت ارتباط.

فالدراسة الأكاديمية لعلم الإدارة العامة في فرنسا اتخذت معهد العلوم السياسية مقراً لها في أوائل الستينيات من القرن العشرين.

1-1/ أوجه الصلة بين الإدارة العامة والسياسة:

العلاقة بين الإدارة العامة وعلم السياسة :

من الأهمية بمكان 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.

19

فالأهداف العامة ورسم الخطوط العريضة والخطط الأساسية والمحافظة على القيم الاجتماعية ترسم عن طريق السياسة العامة للدولة بمعنى أنها خارجة من ذات 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 السياسة اعتماداً كبيراً، 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 رمزي بأنها "نشاط الجماعات المتعاونة في خدمة الحكومة في الإدارة التنفيذية على وجه التخصيص لتحقيق أهدافها عامة مرسومة يعبر عنها بالسياسة العامة. (1)

كانت الإدارة العامة جزءاً لا يتجزأ من علم السياسة حيث نشأ علم مع نشأة الظاهرة السياسية وتطورها، ولا زالت كثير من كتابات الإدارة العامة متأثرة بهذا المنبع التاريخي - علم السياسة-، بل

إن كبار كتاب الإدارة العامة كانوا من علماء السياسة، كوالدو وهويت وويلسون، هذا من الناحية الأكاديمية.

وأما من الناحية الواقعية فالإدارة العامة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بتنفيذ السياسة العامة للدولة، بل وتشارك في وضعها أحياناً، والغالبية العظمى من تشريعات اليوم كانت اقتراح الجهاز الإداري للدولة، فهو الذي يستحوذ على مصادر المعلومات القومية، وهو الذي يستحوذ على أكفأ القوى البشرية المدربة، خصوصاً في الدول النامية، أضف إلى ذلك تعامل الجهاز الإداري- يومياً- مع القوى السياسية والاجتماعية والاقتصادية والنقابات وجماعات الضغط والمصالح، قد جعل أجهزة الإدارة العامة تتأثر واقعياً بالعمليات السياسية في الجماعة، فالنشاط الإداري يستدعي وجود مصالح تجمع إمكاناتها من أجل التأثير على مخرجات العملية الإدارية، وكذلك تجميع ردود الفعل تجاه سياسات معينة، وكل هذه أمور تحتاج إلى أن يقوم الجهاز الإداري بسلسلة من الإجراءات المعقدة: كالتفاوض والمساومة والتشاور، والحلول الوسطى، ومثل هذه الإجراءات هي في حقيقتها عمليات سياسية بالمعنى الحقيقي للكلمة.

بالإضافة إلى ذلك التداخل العضوي بين الإدارة العامة والحكومة حيث نجد الرئيس أو كل وزير يستحوذ على صفتين فهو يشترك في وضع السياسة العامة للدولة بصفته رئيس الجهاز السياسي أو عضو فيه وفي نفس الوقت رئيس الجهاز الإداري ككل بالنسبة للرئيس أو الجهاز الإداري الخاص بوزارته بالنسبة للوزير.

(1) د. طلق عوض الله السواط، د. طلعت عبد الوهاب سندي، د. طلال مسلط شريف، الإدارة العامة، دار حافظ، جدة، 1428 هـ. ص7.

وكذلك نجد أن هناك نوع من التكامل بين العلمين فالسياسة العامة تحدد الأهداف التي يجب على الإدارة للعامة أن تصل إليها وتوضح الغايات التي يتعين عليها تحقيقها، وبعد ذلك يقع على عاتق الإدارة العامة عبء الوصول إلى هذه الأهداف ومسؤولية تحقيق تلك الغايات.

1-2/ أوجه الاستقلال أو الاختلاف

على الرغم من الصلة الأكاديمية والواقعية بين الإدارة العامة وعلوم السياسة إلى أن الفوارق بينهما واضحة أيضاً للأسباب التالية:

1/ تأثر الإدارة العامة بمبدأ الكفاءة الإدارية- وليس السياسية- جعلها في كثير من أساليبها وتوجهاتها صوب إدارة الأعمال لرفع كفاءة الجهاز الإداري مما جعل علم الإدارة العامة يتعد تدريجياً عن موطنه الأم ويأخذ كثيراً من السمات الخاصة بالعلوم الإدارية.

2/ ضرورة أن يكون الجهاز الإداري محايداً من الناحية السياسية حتى لا تكون سلطات الإدارة العامة وأجهزتها في خدمة المصالح الخزينة الضيقة وحتى لا يكون الجهاز الإداري ميداناً للصراعات الحزبية وتقييم الغنائم.

3/ تتميز الإدارة العامة بالثبات والاستقرار، لأن طبيعة العمل الإداري تتطلب ذلك، حيث لا بد من دوام رجال الإدارة العامة في مناصبهم حيث يؤدون ما تتطلبه الوظيفة العامة، بينما نجد رجال السياسة في حالة عدم استقرار وتغير، وهذا يرجع أيضاً لطبيعة العمل السياسية.

2/ الإدارة العامة والقانون الإداري

القانون الإداري ما هو إلا مجموعة القواعد القانونية التي تنظم المصالح العامة وتبين علاقاتها ببعضها البعض، وعلاقاتها بالأفراد حتى يفهم المواطنون علاقاتهم بالسلطات وحقوقهم وواجباتهم حيال بعضهم البعض، ويجب ألا يجحد أي شخص في تصرفاته عن هذه القواعد.

أما الإدارة العامة فهي نشاط يتعلق بتحقيق الأهداف العامة التي تعمل الأجهزة الحكومية والهيئات العامة على تنفيذها وبهذا نجد أن الإدارة العامة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالقانون الإداري، ولكنها ليست جزءاً منه وإنما تحيي معه وتعيش في فلكه.

فالإدارة العامة محكومة في عملها ونشاطها بالتشريعات والقوانين والقرارات التي تصدرها السلطة التشريعية في الدولة والإدارة العليا بها، كما أن الموظفين العموميين يلتزمون بتلك القوانين واللوائح والقرارات.

ويمكننا توضيح العلاقة بين القانون الإداري والإدارة العامة في النقاط التالية:

1/ تخضع الإدارة العامة في أنشطتها لحكم القانون، فالقانون الإداري يمثل الإطار الذي تمارس الإدارة العامة وظائفها في حدوده.

2/ يمثل القانون الإداري الجانب القانوني للإدارة، بينما الإدارة العامة تمثل الإدارة من الجانب الفني، وكلا من الدراسة القانونية والفنية عمليتان متكاملتان ومتلازمتان لا يجدي دراسة أحدهما في غياب الأخرى.

3/ إذا حدث تغير في مبادئ القانون الإداري يترتب عليه وضع هذه المبادئ كإطار قانوني جديد للإدارة العامة، كما أن تطوير الإجراءات والوسائل الفنية للإدارة العامة يؤدي إلى تبني هذه القواعد ووضعها في شكل مبادئ قانونية جديدة.

4/ يؤثر القانون الإداري في الإدارة العامة عن طريق وضع القواعد التي تمارس الإدارة وظائفها في ظلها، كما تؤثر الإدارة العامة في القانون الإداري من خلال بيان أفضل أساليب وإجراءات النشاط الإداري وترك للقانون الإداري مهمة وضعها في إطار قانوني ملزم.

أي أن القانون الإداري يحدد الإطار القانوني للنشاط الإداري، بينما تحدد الإدارة العامة الإطار الفني للنشاط الإداري، ولا يمكن للإدارة أن تتغير عن أي من الإطارين القانوني والفني.

3/ الإدارة العامة والاقتصاد

توطدت العلاقة بين الإدارة العامة وعلم الاقتصاد نتيجة لزيادة تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية وممارسة الإدارة لدورها في إدارة النشاط الاقتصادي، حيث اهتمت الإدارة العامة بقضايا التخطيط الاقتصادي وخطط التنمية والبحث عن أفضل الأساليب الاقتصادية التي تهتم بتحقيق الأهداف بأكبر قدر من الاقتصاد في النفقات، وهناك بعض العوامل جعلت من الإدارة العامة على ارتباط وثيق بعلم الاقتصاد، ومن هذه العوامل:

- 1/ الإطار الاقتصادي في الدولة هو احد العوامل البيئية المؤثرة في بناء وأداء الإدارة العامة.
- 2/ قيام الثورة الصناعية في أوروبا وما أحدثته هذه الثورة من احتياج الدول الأوروبية كبناء الإدارة السليمة والقادرة على النهوض بأعباء القدرة الصناعية المترتبة على قيام الثورة الصناعية.
- 3/ الحربان العالميتان الأولى والثانية وما أعقبهما من دمار، وأيضا الحرب الباردة بين الكتلتين الشرقية والغربية، جعل الإدارة العامة تنهض لتقوم بدورها في البناء ولتواكب الاقتصاد في تطوره وترتبط به لاسيما وأن الحرب الباردة اقتصادية في العديد من جوانبها.

ت/ حرر العديد من الدول النامية والتي أرادت أن تبني اقتصادياتها بعيدا عن التدخل الغربي من جانب الدول المستعمرة، حتم تطور الإدارة العامة وارتباطها في تلك الدول. نستطيع القول أن التنمية الإدارية ترتبط وتتفاعل مع التنمية الاقتصادية وتتأثر بها، إذا وضعنا في الاعتبار عملية تطور وظيفة الدولة وتدخلها بشكل أو بآخر في عملية تسيير الاقتصاد الوطني بصرف النظر عن الفكر الاقتصادي السائد .

بالإضافة إلى ذلك ما يسهم به علم الاقتصاد بمبادئه في مجالات مؤكدة في الإدارة العامة مثل الموازنة العامة للدول، - التمويل ولقروض - التضخم - الاستثمار - الادخار - الاستهلاك....
ويوفر التحليل الاقتصادي البيانات والمعلومات الدورية عن الدخل والاستهلاك، الادخار، الاستثمار، العمالة وهذا يمكن الحكومة من وضع السياسات والأهداف الاقتصادية المنشودة.

4/ الإدارة العامة وعلم الاجتماع

الإدارة العامة كتنظيم اجتماعي تعكس خصائص وسمات المجتمع الذي تعمل فيه، وعلم الاجتماع إذ يعنى بدراسة الإنسان ككائن اجتماعي يؤثر في البيئة المحيطة به ويتأثر بها، فإنه يرتبط ارتباطاً عضوياً بعلم الإدارة العامة الذي يبحث في سلوك هذا الكائن الاجتماعي محاولاً فهمه وتغيير تصرفاته وقراراته من خلال الإطار الرسمي الذي يوضع فيه وهو المنظمة الإدارية.
وتتبلور أهمية علم الاجتماع ومساهمته في مجال الإدارة العامة في شرح وتغيير ذلك الإطار الحيوي للمنظمة والسلوك التنظيمي، فقد ساهم في تغيير التنظيم والقيادة الغير رسمية وتأثيره على المنظمة، كما ركز علماء الاجتماع على دراسة العلاقة بين المنظمة والمجتمع.

وليس أدل على أهمية وعلاقة علم الاجتماع بعلم الإدارة العامة من مساهمة العالم الاجتماعي ماكس فيبر في دراسة وتحليل العلاقة بين المنظمة الإدارية والمجتمع ووضع النموذج المثالي للبيروقراطية.

المطلب السادس: تكييف طبيعة الإدارة العامة

هل الإدارة العامة علم أم فن؟ ثار الجدل بين الكتاب حول طبيعة الإدارة العامة، وما إذا كانت تعد علماً أو فناً، وكان من العوامل التي أسهمت في ظهور هذا الجدل، أن الإدارة نشأت بادئ الأمر مستندة إلى المهارات والخبرات الخاصة بالأفراد أكثر من اعتمادها على المبادئ والحقائق الموضوعية العلمية.

وقبل التصدي لمظاهر الخلاف التي أثارت هذا الجدل أن نحدد ماهية المقصود بكل من العلم والفن؟

23

يقصد بالعلم هنا الدلالة على المعرفة أو مجموعة المبادئ أو القواعد التي تكشف بالتجربة وتكون ثابتة.

أما الفن فيراد به المهارة في ممارسة عمل معين، وهو يقوم على الخلق والابتكار. وهنا يبرز التساؤل أي المعنيين يصدق على الإدارة العامة؟ وبعبارة أخرى هل هي علم أم فن أم مزيج من الاثنين معاً؟

تراوحت الإجابة على السؤال المطروح بين اتجاهات ثلاثة الأول يذهب إلى أن الإدارة فن والثاني يذهب إلى أن الإدارة علم والثالث يقول بأن الإدارة العامة تجمع بين الفن والعلم.

الفرع الأول: الإدارة العامة فن

يرى أنصار هذا الاتجاه بأن الإدارة العامة هي فن، نظرا لأنها تعتمد على المهارات الشخصية والمواهب الذاتية، فهي على حد قولهم فن يولد مع الشخص لا يكتسب، وان الإداري يولد ولا يصنع وقالوا بأن الإدارة العامة تقوم على قواعد غامضة وغير مؤكدة مما يتنافى مع مفهوم العلم، أو هي بالأحرى مجرد توجيهات يستعان بها دون أن يكون لها صبغة علمية ثابتة أو محققة.

وفضلا عن ذلك، فإن الإدارة نشاط حتمي، وهو الأمر الذي يعني أنها تتحقق بصورة تلقائية وتفرض ذاتها داخل كل التنظيمات الخاصة والعامة على حد سواء، دون توقف على أسس ونظريات علمية في هذا النصوص.

الفرع الثاني : الإدارة العامة علم

ذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى أن الإدارة العامة علم، واعتمدوا في التوصل إلى هذه النتيجة، إلى أن الإدارة تعتمد على مجموعة من المبادئ والقواعد التي استندت في وجودها إلى التجربة والملاحظة وبما تحويه من مراحل، كالتخطيط والتنظيم والرقابة التي تعتمد على أصول البحث العلمي وتقوم على أسس ثابتة، بالإضافة إلى إسهام العلم في حل بعض المشكلات الإدارية كمشكلة البيروقراطية والانحراف الإداري، ويدعم الأستاذ جريفت هذه النظرة بقوله: "أن رجل الإدارة مطبق للأسلوب العلمي بالطريقة نفسها التي يستخدمها المهندس أو الطبيب، سيكون هناك دائما جانب في الإدارة كما هو في الهندسة أو الطب , ولكن مقدار الفن سيتضاءل كلما حلت المعلومات العلمية محل الفلكلور الإداري".

الفرع الثالث : الإدارة العامة مزيج من العلم والفن

الإدارة علم و فن المعرفة فيما إذا كانت الإدارة علم أم فن فيجب علينا تعريف كل من هذين المفهومين أولا, العلم هو معرفة منظمة يتم الوصول إليها بأساليب علمية مثل الملاحظة، والتجريب، والاستقصاء، كما أن العلم يفرز قوانين ونظريات و مفاهيم"، وهذا يدلنا على أن الإدارة هي علم لأنه نتيجة

الدراسات والأبحاث العلمية المنهجية في مجال الإدارة عبر عقود طويلة ، وبفضل ما أسهمت به العلوم الأخرى، و لاسيما السلوكية، تراكمت قاعدة معرفية راسخة من النظريات و الأسس والميادي

والقواعد التي تحكم العملية الإدارية ويمكن التنبؤ بنتائجها بنسبة كبيرة، الفن هو "القدرة الشخصية على تطبيق أفكار ونظريات معينة بطريقة لبقة وذكية"، والعملية الإدارية معقدة وديناميكية وتتطلب من المدير البراعة، والبصيرة والإبداع والاجتهاد والقدرات التحليلية والمقدرة على الاتصال الناجح من أجل تطبيق الأسس والنظريات والمبادئ بكفاءة وفاعلية في ظروف متغيرة، وبالتالي فإنه يمكننا أن نستنتج أن الإدارة هي علم وفن معا. (1).

و يميل أنصار هذا الاتجاه إلى أن الإدارة العامة تجمع بين صفتي العلم والفن، فهي ليست علما تجريديا خالصا كسائر العلوم الطبيعية التي تعتمد على المشاهدة، والظواهر، وهي ليست كذلك فنا خالصا يعتمد فقط على المواهب والتصورات الذاتية الشخصية، وإنما هي مزيج من العلم والفن في آن واحد. فالإدارة تمارس حاليا وفقا لأساليب علمية يطبقها المديرون في مجال محدد من أجل تحقيق أهداف معينة، وذلك كالقواعد المتصلة بالتخطيط والتنظيم الإداري والدراسات السلوكية وعملية اتخاذ القرار.

فالإدارة العامة تقوم في الواقع على فن استخدام العلم، بحيث يجيء التطبيق بأفضل النتائج في موقف محدد. فإذا كان العلم يضع لرجل الإدارة ما يتعين أن يراعيه من قواعد ومبادئ يتم اكتشافها عن طريق الملاحظة والتجربة، فإن الفن يسمح له بتطبيق تلك القواعد بأكبر قدر من الفاعلية.

والخلاصة أن وصف الإدارة العامة بأنها علم وفن في الوقت ذاته أمر لا يحل التناقض، وذلك أن العلم والفن ليس متناقضين ولا متضادين بل أنهما متممان لبعضهما البعض، ويكمل أحدهما الآخر. فالإداري الكفاء هو الذي يمزج درايته بالمبادئ والأسس العلمية للإدارة العامة بخبرات يكتسبها من العمل الميداني، شأنه في ذلك شأن الطبيب والمهندس.

(1) د. فاطمة بدر، د. معاذ الصباغ، أساسيات الإدار العامة، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، 2020، ص 3.

المطلب الأول : عمليات الإدارة العامة

تسعى الإدارة العامة مثل كافة الأنواع الإدارية الأخرى إلى تنفيذ مجموعة من الوظائف، هي:

الفرع الأول: التخطيط

التخطيط كإحدى وظائف الإدارة تتضمن تحديد أهداف المنظمة و إختيار السياسات ومن ثم تصميم الإجراءات و البرامج الكفيلة بتحقيق الأهداف المتفق عليها. (1)

و التخطيط هو وظيفة تشمل على تحديد الأهداف، واختيار المسارات المناسبة لها من أجل تحقيق تلك الأهداف بفاعلية، وغالباً ما ترتبط المرونة مع التخطيط؛ إذ يجب على الفرد الذي يعمل في التخطيط الحرص على التنسيق بين كافة المستويات الإدارية والقيادية في المنشأة، كما يشمل التخطيط على تحديد موارد المنشأة ووضع أهداف مستقبلية لها.

الفرع الثاني: التنظيم

يمكن ملاحظة عدد كبير من التعريفات حول مفهومه وذلك بتعدد الباحثين في هذا الموضوع، و أهم هذه التعريفات:

يقول والدو: إن التنظيم يعتبر بمثابة (الشكل الذي يفرغ فيه الجهد الجماعي لتحقيق هدف محدد). ويعرفه هوني: "بأنه عبارة عن الشكل الذي تتخذه الجماعة الإنسانية بغرض تحقيق هدف مشترك بين أفرادها"، أما براون فيقول: إن التنظيم هو العملية التي تحدد الدور الذي يرتجي أن يحققه كل عضو في المنظمة، وكذلك العلاقات بين الأعضاء، وذلك بغية " تحقيق الانسجام بين جهودهم ليصير أكثر كفاءة في تحقيق الأهداف ".

وعلى ذلك فإن من المهام الأساسية للتنظيم، هو تحقيق التنسيق بين أوجه النشاط، وذلك لتحقيق العمل الجماعي الفعال، لأن العمل المطلوب تأديته يستلزم مجهودات أكثر من شخص وبالتالي لا بد من التنسيق بين هذه المجهودات لتحقيق الهدف المنشود. (2)

الفرع الثالث: التنسيق

هو من الوظائف الإدارية التي تهدف إلى تحقيق القيادة والسيطرة على كل من عمليات التخطيط والتنظيم والتوظيف داخل المنشأة، كما يضمن أن كافة الأنشطة الخاصة في المنشأة تتعاون معاً، وغالباً ما

(1) د. كامل بربر، الإدارة عملية و نظام، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، 1996، بيروت، ص 55.

(2) د. زيد بن محمد الروماني، منهج ابن تيمية في الإصلاح الإداري دار الصمعي للنشر و التوزيع، الرياض، 2004، ص 33.

يتم تطبيق التنسيق ضمن جلسات التخطيط والاجتماعات مع المديرين في المنشآت؛ من أجل ضمان أن كافة الأقسام الإدارية تعمل معاً من أجل تحقيق غايات وأهداف معينة، كما يشمل التنسيق على الإشراف والتوجيه والتواصل من خلال الإدارة.

الفرع الرابع: التوجيه والقيادة والإدارة والإشراف

و تشمل توجيه المرؤوسين وإدارتهم بغية تمكينهم من تأدية الأعمال الموكلة إليهم و تحقيق الأهداف المرسومة (1).

الفرع الخامس: الرقابة

تعد الرقابة الوظيفة الرابعة بين الوظائف الإدارية الرئيسية وهي تقع في نهاية مراحل النشاط الإداري ، إذ تنطوي على قياس نتائج أعمال المرؤوسين لمعرفة أماكن الإنحرافات وتصحيح أخطائهم بغرض التأكد من أن الخطط المرسومة قد نفذت وأن الأهداف الموضوعه قد حققت على أكمل وجه ، ويتضح من ذلك بأن للرقابة علاقة وثيقة بنتائج العاملين في المنظمة ,وتعد الرقابة الإدارية من مهام كل مدير في جميع المستويات الإدارية ابتداء بالمدير العام وإنهاء بمشرف العمال في الخط الإداري الأول في التنظيم، وتمارس على كل شئ في التنظيم بدء من الأفراد والأموال والأجهزة والمعدات والآلات ، وعلى كيفية القيام بالعمل وعلى العمليات والأنشطة الإنتاجية والتسويقية والتمويل والإستثمار ... إلخ ومن هذا المنطلق تعد العملية الرقابية شاملة لجميع نشاطات وموجودات المنظمة . ويرى هنري فايول أن الرقابة هي التأكد من أن كل شيء في المنظمة يتم وفق الخطط الموضوعه والتعليمات الصادرة والمبادئ المعتمدة وذلك بهدف كشف مواطن الضعف وتصحيحها.(2).

المطلب الثاني: مستويات الإدارة العامة

تصنف المستويات الإدارية في المنظمة في ثلاث مستويات:

الإدارة العليا وتنحصر مسؤولياتها في:

* رسم السياسات البعيدة والقريبة المدى التي ترمي إلى تحقيق الأهداف المحددة.

* وضع الخطط المستقبلية اعتماداً على التنبؤ العلمي في المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وهيئة المشروع لمواجهة الاحتمالات المتوقعة في الميادين كافة.

(1) تحت إشراف الدكتور محمد هيثم خياط ، الإدارة الصحية ، منظمة الصحة العالمية ، بيروت لبنان ، 2007، ص 273.

(2) محمود حسن الهواسي ، حيدر شاكر البرزنجي ، مبادئ علم الإدارة الحديثة ، 2014 ، ص 150.

* وضع الخرائط والدليل التنظيمي للمشروع وتوزيع المراكز الوظيفية وتحديد المستويات الإدارية وخطوط السلطة وشبكة الاتصالات, * العمل على وضع الخطط طويلة الأجل لإعداد الأطر الإدارية القيادية في المستقبل لمواجهة التطورات التي ستحدث في هيكل المشروع.

* العمل على تحقيق التكامل فيما بين أقسام ودوائر المشروع كافة لتحقيق الهدف النهائي له.

* التركيز على دراسة العلاقات الخارجية للمشروع مع الشركات الأخرى ومع الجمهور والمستهلكين والموردين وتحقيق الرقابة الشاملة على النشاطات الداخلية والخارجية لخدمة أهداف المشروع النهائية.

الإدارة الوسطى وتمارس النشاطات التالية:

* وضع الخطط الجزئية كخطة الإنتاج، والعمل على تنفيذها, * استخدام الهياكل والدليل التنظيمي لتحديد السلطات الممنوحة, * تحديد معدلات ومعايير ومقاييس الرقابة والأداء .

* تحقيق التنسيق والتفاعل بين عناصر الإنتاج , * المساهمة الفعالة في أعمال الرقابة على النشاطات.

الإدارة التنفيذية أو المباشرة : وتمثل الإدارة المباشرة المستوى الإشرافي الأول والمباشر على الوظائف التنفيذية، حيث تمارس يومية مهمات الإشراف على تنفيذ الخطط وتقوم أداء العاملين في المشروع وتعمل على تصحيح الأخطاء التي يتم اكتشافها مباشرة , وتلقى على عاتق المستوى الإشرافي مهمة إرشاد العاملين وتوضيح طبيعة أعمالهم وشرح مضامين الأهداف والأوامر والقرارات ومن ثم مراقبة أعمالهم ومستويات أدائهم. (1).

المطلب الثالث : أهمية الإدارة العامة

الإنسان اجتماعي بطبيعته يتكامل مع بني جنسه في مجموعات بشرية ذات اهتمامات مختلفة ومتنوعة . لذا فوجود الإدارة حتمي لكل التجمعات البشرية التي تمتلك إمكانيات مادية وفنية وطبيعية، تساعد على تحقيق أهدافها وتنفيذ واجباتها، وفي الماضي كانت وظيفة الدولة تنحصر في مرافق الدفاع، والشرطة، والقضاء". بمعنى أن مهمتها في توفير الأمن الداخلي والخارجي، مما جعل علاقتها بمواطنيها علاقة استثنائية وعليهم - أي على مواطنيها - أن يوفرُوا حاجاتهم الضرورية، حيث تزايد الطلب على الحكومة لتلعب دورا بارزا في تقديم البرامج التنموية التي تساهم في رفع المستوى المعيشي ورفقي مواطنيها. وهذا ما أدى إلى ظهور ما يطلق عليه في وقتنا الحاضر دولة الخدمات العامة أو دولة الرفاهية .

الإدارة العامة ممثلة في الأجهزة التنفيذية للدولة التزمت بوضع هذه البرامج موضع التنفيذ، فاهتمامات الحكومة تحولت خلال هذا القرن من الأنشطة التقليدية التي كانت تضطلع بها - كجباية الضرائب، والجمارك، الدفاع، الأعمال البريدية .. إلخ، إلى مقدمة ومنفذة لبرامج تعنى بتقديم كافة أنواع الخدمات العامة لمواطنيها وتنميتهم اقتصاديا واجتماعيا، ومسؤولية الأجهزة الإدارية هي استخدام الموارد المتاحة لوضع هذه السياسات موضع التنفيذ، إذا فالإدارة العامة هي الركيزة الأساسية للدولة الحديثة، رسم السياسة العامة بدقة ليس كافيا، بل لا بد من وجود جهاز تنفيذي فعال يعتمد على أساليب إدارية حديثة يكفل تقديم الخدمات العامة في أقصر وقت وبأقل تكلفة ممكنة، إن أي تنظيم، أيا كان هدفه يحتاج إلى الإدارة، الوزارة، الجامعة المصنع، الشركة المدرسة وغيرها لا بد لكل منها من وجود إدارة تعينها على أداء أنشطتها المختلفة، ونجاح أي من هذه التنظيمات يعتمد على كفاءة ونوعية جهازها الإداري ومقدرته على التطوير والتحديد والإبداع ليواكب متطلبات مجتمعه وبيئته الخارجية.

من هنا كان اهتمام المؤلفين بأن يقدموا لدارسي الإدارة العادية والعاملين فيها الأصول والأسس والمبادئ الإدارية العامة ومحاولة ربط هذه الحقائق والمعلومات بواقع الإدارة العلمي، وتحقيقا لهذا الهدف قدم الباحثون عرضا منسقا للمعلومات والمعارف الأساسية في الإدارة العامة مبني على دراسة متعمقة للأبحاث والدراسات والنتائج التي توصل إليها عدد كبير من علماء الإدارة وممارستها بالإضافة إلى خبرات وملاحظات المؤلفين أنفسهم في هذا المجال. (1).

المبحث الثالث : الإصلاح الإداري

اتسمت السنوات الماضية بتطورات وتحديات عديدة كان لها تأثيرات مباشرة على الإدارة العامة، ومن أهم هذه التحديات اختلاف دور الدولة، التغيرات البيئية، التخصيص، وتطور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات العولمة، ولكي يتمكن القطاع الحكومي من مواجهة تلك التغيرات الاقتصادية والتكنولوجية والبيئية، ينبغي الاستفادة من التطورات الحديثة في الإدارة وتجارب الدول الأخرى في كيفية التعامل مع مثل هذه التغيرات والتطورات، إن التعامل مع المتغيرات التي تحدث على المستوى المحلي والإقليمي والعالمي يتطلب ضرورة أحداث تغييرات جذرية في أسلوب الإدارة في المنظمات الحكومية وكيفية تقديمها للخدمات، وهذا يستلزم تبني مفهوم حديث للإصلاح الإداري يتلاءم والتغيرات التي يمر بها الجهاز الحكومي، فالمفهوم التقليدي للإدارة العامة لم تعد قادرة على التعامل مع التطورات الحديثة.

(1) د. طلق عوض الله السواط, د. طلعت عبد الوهاب سندي, د. طلال مسلط شريف, الإدارة العامة, دار حافظ, جدة, 1428 هـ. ص3.

29

المطلب الأول : الإطار العام للإصلاح الإداري (معايير التعريف و التحديدات المختلفة)

الفرع الأول : المعايير المستخدمة للتعريف بالإصلاح الإداري

يقول أحد الباحثين: «ولقد انتهى المؤتمر الدولي العاشر للعلوم الإدارية المنعقد في مدريد باسبانيا عام 1956م، إلى تعريف الإصلاح الإداري باعتباره من الناحية التطبيقية سلسلة من عمليات التحسين التي تجري على الجهاز التنفيذي، ابتداء من إعادة تنظيم هيكل الإدارة الحكومية إلى التغييرات في أساليب العمل بالمصالح والوزارات».

ويقول الأستاذ الدكتور أحمد رشيد: الإصلاح الإداري يقترن بالنظرة المتأنية والأسلوب التدريجي المرهلي لتنظيم جهاز الدولة بطريقة غير صارخة وغير ملموسة من واقع التغيير وآثاره.

بينما يعرف الدكتور محمد فؤاد مهنا الإصلاح الإداري بأنه : التنظيم العلمي للجهاز الإداري في الدولة من حيث تكويته ومن حيث سير العمل فيه , بحيث تكون أهم عناصر هذا التنظيم العلمي ... رسم السياسة العامة الرشيدة التي يقوم عليها بناء الإصلاح الإداري كله.

والإصلاح الإداري في اعتقاد الدكتور صافي إمام موسى: سلوك يكاد يكون غريزة تمارسه الإدارة الحكومية بالضرورة لتحافظ على بقائها وتوجد مبررات ديمومتها.

وأخيرا فالإصلاح الإداري يعني إدخال تعديل في تنظيمات إدارية قائمة، أو استحداث تنظيمات إدارية جديدة وإصدار الأنظمة والقوانين واللوائح اللازمة لذلك.

يتضح من ذلك كله، أن موضوع الإصلاح الإداري يهدف إلى تحسين وتطوير وتنظيم الجهاز الإداري الذي يتولى الوظيفة الإدارية في الدولة، وذلك الإصلاح وتقويم ما بهذا الجهاز من اختلالات تختم التدخل لإصلاحها, كما أن هناك علاقة وثيقة وارتباطا قوية بين مفهوم الإصلاح الإداري ومفهوم التنمية الإدارية، لأن الإصلاح الإداري عملية تدخل في نطاق التنمية الإدارية، إذ لا معنى للتنمية الإدارية التي تتم لجهاز محتل أصلا.

بعد هذا، فإن عملية الإصلاح الإداري تستلزم استخدام العديد من الأساليب والإجراءات والوسائل التي عن طريقها يمكن تنظيم الجهاز الإداري المراد إصلاحه. (1) .

يرتبط مفهوم الإصلاح الإداري عادة بتعاريف عديدة وتنوعت هذه التعاريف وفقاً لاهتمامات واختلاف وجهات نظر الكتاب والباحثين، ومدخلهم المختلفة التي بحثوا من خلالها الإصلاح الإداري.

(1) د.زيد بن محمد الرماني، منهج ابن تيمية في الإصلاح الإداري، دار الصميعي للنشر و التوزيع، الرياض، 2004، ص 39.

30

وقد أشار العديد من الباحثين العرب في كتابتهم إلى مشكلة الخلط بين الإصلاح الإداري ومفاهيم أخرى كالتطوير الإداري والتنمية الإدارية مما ترتب على ذلك عدم دقة اللغة المستخدمة وزيادة المشكلات المرتبطة بالدلالة اللغوية. ويرى بعضهم أن أحد أسباب الاختلاف في آراء الكتاب والباحثين العرب حول مفهوم الإصلاح الإداري يعود لعوامل عدة، ومنها:

1/ تعدد الطروحات السياسية والفكرية لمفهوم التنمية.

2/ الاتجاهات الفكرية والشخصية للدارسين.

3/ غموض العلاقة بين الإصلاح الإداري والمتغيرات البيئية المختلفة.

الفرع الثاني: الإصلاح الإداري و بعض المفاهيم الأخرى المرادفة و الحديثة في الإدارة العامة

بعد تناولنا لمفهوم الإصلاح الإداري، قد يكون من الضروري والمفيد في آن واحد أن نتعرض لبعض المفاهيم الأخرى المترابطة والمتشابهة معه وذات الصلة به، والتي ظهرت حديثاً، وهي في أغلبها تتناول موضوعاً معيناً ألا وهو تنظيم الجهاز الإداري للدولة وحل مشكلاته و زيادة كفاءته في تنفيذه للسياسة العامة، وقد دلت التجارب على أن هناك خلطة كبيرة بين هذه المفاهيم، لا يقتصر فقط على الباحثين والمهتمين بالشؤون الإدارية بل يتعداهم إلى الإداريين الممارسين، وأصبحت هذه المفاهيم تتأرجح بين مظاهر الاهتمام بتنمية المنظمة الواحدة في الجهاز الإداري و بين إصلاح الجهاز الإداري ككل، ومن بين أهم هذه المفاهيم نذكر منها:

1/ **التنمية الإدارية:** تعتبر التنمية الإدارية من المفاهيم المستحدثة وفي هذا الصدد قدمت العديد من

التعريفات، فمنهم من عرفها بأنها جملة السياسات المخططة التي تستهدف النهوض بإمكانيات وقدرات الأجهزة الإدارية، وكذا العاملين فيها بصفة عامة حتى تستطيع هذه الأجهزة مواجهة التحديات الجديدة و المهام غير المألوفة و المواقف المعقدة التي تتم ما عمليات التنمية و التجاوب معها و القضاء على القوة التي تفصل بين القدرات و المتطلبات معتمدة في ذلك على الأساليب العلمية الحديثة بينما يرى البعض الآخر أن هذا المفهوم يشير إلى الجهود الهادفة إلى تحسين مستوى الخدمات المقدمة من قبل الجهاز الإداري عن طريق زيادة حجم هذا الأخير، من حيث أعداد القوى البشرية و حجم الهياكل الإدارية كما يعني تنمية الجهاز الإداري لرفع قدرته على التطور والتغيير وهذا يضم إليه

شيئا من إدارة التنمية رغم أنه أكثر تخصصا منها لارتباطه بالتنظيمات الإدارية، فهو بهذا الفهم يصل إلى معنى التبعية للإصلاح الإداري الذي يحوي بداخله تنمية إدارية كجزء منه .

2 / التحديث الإداري :

هو مفهوم يشير إلى الجهود المبذولة لتحسين التقني الإداري و التطوير الفني و بشير أيضا إلى الوسائل و الأساليب , و نمط الثقافة التنظيمية التي تتبناها الدول النامية و التي تماثل تلك الوسائل والأساليب الموجودة و المطبقة في الأنظمة الإدارية للدول المتقدمة و تنطلق هذه الجهود من افتراض ضمني بأن هذه الوسائل والأساليب المنقولة حيادية و لا تحمل قيم الدول التي جاءت أو اقتبست منها , و لا تتطلب بالضرورة نقل الخصائص السياسية و الاجتماعية و الثقافية لتلك الدول النموذج فهو يقوم على المحاكاة والاقتراس و تطبيقاته جزئية غالبية .

3 / إعادة التنظيم :

يقصد بهذا المفهوم العمليات والجهود الهادفة إلى تحسين الأداء في الجهاز الإداري من خلال إعادة النظر في الهياكل التنظيمية بالتركيز على البعد التقني والفني في الجهاز الإدارية و من حيث توزيع الاختصاصات بين الوحدات المختلفة و نمط العلاقات و الاتصالات فيما بينها و نمط التبعية الإدارية، بهدف الحد من تداخل الاختصاصات و الحيلولة دون ازدواج العمل و تحقيقا لدرجة أكبر من التعاون والتجانس فيما بينها و لعل هذا الأسلوب وهو ذو طابع آلي ، الأسلوب الأكبر شعبية في مداخل الإصلاح الإداري ذلك لأنه يتيح الفرصة لعمليات حذف أو إضافة أو دمج وحدات إدارية أو تغيير التبعية الإدارية ما تحقيقا لمصالح شخصية و غالبا ما ينشأ عنه إيجاد أجهزة إدارية جديدة وفق هذه المنهجية .

4 / التطوير الإداري :

أما اصطلاح التطوير الإداري فهو أكثر تعقيدا حيث نعني به تلك العملية الإدارية الهامة التي يمارسها رجل الإدارة في أية منظمة و على أي مستوى , الإدارة تنقسم إلى عدة أنشطة مترابطة غير منفصلة في الواقع العملي وكلها تعني بالنشاط التطويري وهو العمل بأسلوب علمي يؤدي إلى التحسين المستمر في أداء الإدارة و علاج المشكلات الظاهرة ودعم القدرات الإدارية .

5/ التخطيط الإداري:

يقصد به تلك العملية الإدارية الهامة التي يمارسها رجل الإدارة في أي منظمة , وعلى أي مستوى فالإدارة تنقسم إلى عدة أنشطة مترابطة غير منفصلة في الواقع العملي ومنها النشاط التخطيطي وهو تحديد الأهداف واختيار الوسائل الملائمة للوصول إلى الأهداف فهو نشاط أساسي في العملية الإدارية.

32

6/ إدارة التطور: ويقصد بإدارة التطور مجموع الأفكار والقيم التي تتركز حول النمو وتحرك اتجاهات التغيير , وهذا يعني أنه لا بد من وجود إطار عام للتنمية يدور حول تغيير مخطط والذي يتحدد وفق الأهداف العامة التي ترمي إلى تقدم النظام الاجتماعي .

7 / الثورة الإدارية:

من المفاهيم الحديثة التي ظهرت حديثا مفهوم الثورة الإدارية حيث تعددت محاولات إحداث الثورة الإدارية تحت مسميات مختلفة ولكنها لم تصل إلى مستوى الانجاز المستهدف فهي جميعها تفتقد إلى الأطر الفكرية الكاملة و الإستراتيجية الواضحة, والمقصود بهذا الموضوع الثورة الإدارية - إحداث تغييرات جذرية في الأوضاع والأساليب والمفاهيم الإدارية وفي كل ما يرتبط بها ويتفاعل معها من عوامل بيئية اقتصادية, اجتماعية , و بالتالي فهي ليست مقتصرة على إدخال التحسينات على النشاط الإداري بل ترتقي إلى درجة تغييرات في فلسفة و مناخ الإدارة , وترتبط درجة فعالية هذه الثورة الإدارية بمدى ارتكازها على المتغيرات الأساسية المسببة للتخلف الإداري, وعليه يجب أن تكون هذه الأخيرة على قدر عال من الأهمية بحيث تنعكس آثار التغيير الثوري فيها إلى كافة مكونات الجهاز الإداري وفي الحقيقة يمكن القول بان الثورة الإدارية لا تعتبر هدفا في حد ذاتها بقدر ما هي وسيلة لتحقيق العديد من الأهداف .

8 / الإدارة بالأهداف:

من السمات الأساسية للإدارة الجديدة ارتباطها بأهداف محددة ينبغي تحقيقها فإنجاز هذه الأهداف والناتج الملموسة القابلة للقياس هو مبرر وجود الإدارة واستمرارها وكذا نجاحها , والأمر ينطبق على كافة أبعاد ومستويات الإدارة و بالمعنى السابق فان الكثير من الأعمال التي تنتسب في الظاهر إلى الإدارة ويطلق عليها مسمائها لا يندرج ضمن ما نطلق عليه الإدارة بالأهداف , إلا في حالة تطورها لتحقيق وإنجاز أهداف ذات قيمة اقتصادية أو اجتماعية والإدارة بالأهداف تعتبر اعمالا ادارية يتم من

خلالها تحديد الأهداف المطلوبة تحقيقها والنتائج المراد إنجازها من كل فرد من أفراد المنظمة و بالتالي تحديد مهامه ومسؤولياته .

9 / إدارة الأداء و السلوك :

يحتل موضوع التقييم الوظيفي باهتمام كبير من قبل رواد علم الإدارة باعتباره عاملا أساسيا في إدارة الأفراد و نجاح المؤسسة في تحقيق أهدافها ، ونتيجة لذلك تعدد الأساليب المنتهجة القياسه ومن ضمنها إدارة الأداء بالسلوك الذي يأخذ بعين الاعتبار النتائج المحققة من قبل الأفراد مع سلوكهم الوظيفي جنبا إلى جنب ومن الأسباب التي دعت إلى اللجوء إلى هذا الأسلوب :

33

- أن الموظفين قد لا يستطيعون تحقيق نتائج ملموسة تتوافق مع الأهداف المحددة مسبقا وذلك بسبب الظروف غير المتوقعة في الحسبان أو التي لا يمكن التحكم فيها، ومع ذلك يمكن أن يكون سلوكه وأدائه في سبيل تحقيق هذه الأهداف جيدا، وبالتالي يتوجب على المنظمة مكافأته على هذا الأداء الجيد حتى ولو لم يستطع تحقيق الأهداف المسطرة بسبب ظروف خارجة عن إرادته هذا الأسلوب يمكن المنظمة من تطوير العمل بصورة منظمة على أسس علمية نظرا لتوفر المعلومات حول سلوك و أداء الأفراد العاملين من جهة ومدى تحقق الأهداف المسطرة من قبل المنظمة من جهة أخرى وهو ما يسمح من خلال الدراسة والتحليل العلمي بالتوصل إلى العقبات التي حالت دون الوصول إلى ما هو مطلوب ومدى ارتباطها بالفرد والعامل (1).

المطلب الثاني : نماذج الإصلاح الإداري و الأبعاد وتقنيات مواكبة للإصلاح الإداري.

الفرع الأول : نماذج الإصلاح الإداري

باعتبار الإصلاح الإداري أسلوب تفكير وعمل، فان مفهوم الإصلاح الإداري بالطرق التي يسلكها المصلحون في إدارة عملية الإصلاح يصبح أساسيا وضروريا لعزل النماذج ومقارنتها وبالتالي يؤدي إلى إيجاد الصلة بين الإصلاح والنتائج والتحقق من التجربة.

1/ نموذج البقاء: ويتمثل هذا النموذج في اعتماد المنظمة أو الإدارة في الأجهزة الحكومية على

الإكثار من التوسع في السلطات والصلاحيات، وصعوبة تنازل الوزارات والمصالح عن أي من تلك الصلاحيات والأعباء للجهات الأخرى، وهنا يصبح هم الوزارات والدوائر الأخرى هو أن تحمي نفسها من الوزارات والدوائر الأخرى، لأن في اعتقادها أن في حمايتها لتلك المصالح والصلاحيات يكمن أساسا بقائها، وتشير الدلائل المستقاة من بعض التجارب العربية في الإصلاح الإداري ان

الصراع بين الوزارات والمحافظات على الصلاحيات هي جزء من الممارسات الإدارية التي عرقلت عملية التطور والإصلاح. (2).

2/ النموذج الوصفي: تعتمد إدارة الإصلاح الإداري المتمثلة في هذا النموذج على محاولات المصلحين القيم بدراسات إدارية جزئية أو شاملة لأغراض إدارية محددة، يتم على ضوءها تصور الحل والإصلاح، ويظهر هذا النهج جليا في محاولات الأجهزة الإدارية تحديد المشاكل التي تعاني منها، ومن ثم اختيار الحلول الملائمة لذلك، وهذه المحاولات تعتبر الإصلاح الإداري وسيلة لتصحيح الأخطاء وتصويب

(1) كاس عبدالقادر , إشكالية الإصلاح الإداري في البلدان العربية و الإسلامية بين الأصالة و المعاصرة , أطروحة لنيل دكتوراه علوم في العلوم السياسية و العلاقات الدولية , جامعة الجزائر 3 , كلية العلوم السياسية , 2013/2013 , ص 47.

(2) صالح صبرينة , الإصلاح الإداري ودوره في تحسين الخدمة العمومية في الجزائر , مذكرة ماستر , جامعة قالة , كلية الحقوق و العلوم السياسية , 2015/2016 , ص 24.

34

المشاكل الإدارية، ويحاول هذا النموذج أن يضع تصورا عقلانيا سواء كان معتمدا على دراسات ميدانية أو على قضايا وملاحظات إدارية لإيجاد الحلول المناسبة للمشاكل، ومن خلال تطبيق الحلول المقترحة واختيار البديل المناسب، يرى أصحاب هذا النهج أن تطبيقه سيحل المشاكل الإدارية التي في رأيهم الإداري تحتاج إلى إصلاح، ويميل هذا النموذج من الإصلاح باعتباره علاجا للمشاكل الإدارية لتجزئة المشكلة الإدارية وكلية الإصلاح وتقسيمه إلى أجزاء يتم إصلاحها هنا وهناك .

3/ النموذج المعياري و القيمي:

يغلب هذا النموذج على أغلب إتجاهات الإصلاح الإداري نظرا لاعتماد تجارب الإصلاح في الدول العربية على فكرة الشرعية المؤسسية في إيجاده وتنفيذه، ونجد ذلك جليا في القوانين وتشريعات الإصلاح التي عادة ماتأخذ حكم القانون والنظام، باعتبارها انعكاسات قيمية لما يراه المصلحون واتجاهها يراد سلوكه، ويزداد هذا تأكيدا حينما يكون تفسير أهداف الإصلاح وسياساته وطرقه مقرونا بالسلطة الإدارية ورؤيتها لهده ووسيلته، واقتترانه بمعرفة تقنية وخبرة إدارية، ووضوح هذا المنهج يظهر في أن معظم الإداريين الذين يقومون في الإصلاح أو يشتركون في تحديده يعتمدون بالدرجة الأولى على الاعتقاد بأن لديهم القدرة والكفاءة على تحديد عناصر وقطاعات الإصلاح، متضمنا أهدافه نظرا لخبرتهم ومعرفتهم بالمشاكل الإدارية السائدة وبما يحتاجه كل من الجهاز الإداري والرغبات المراد الاستجابة لها.

4/ النموذج الفعال:

لازالت التجربة في هذا المنهج قليلة في البلاد العربية، نظرا لغلبة المناهج الأخرى على حركات الإصلاح في البلدان العربية، حيث السلطة السياسية وهيمنتها على الأجهزة الإدارية ترك مجالات تجعل الإداري مسؤولا بالدرجة الأولى أمام نفسه، وثانيا أمام سلطة سياسية وشرعية فالمصلحون والإداريون يأتون غالبا لوضع منهجية الإصلاح ومستوياته الإدارية وإطاره، لذا فان تقييدهم بما يفرضه عليهم راسمو السياسة يجعلهم مسئولين بالدرجة الأولى أمامهم، ويقاس ذلك بمدى استحابتهم للبرغبات التي أوحيت إليهم أو حددوا بها سواء ماتعلق منه بمستوى المنظمة أو بمستوى الجهاز الإداري مما يجعل الإصلاح أداة لا تعين الجهاز الإداري على تطوير فعاليته الذاتية. (1).

(1) صالحى صبرينة , الإصلاح الإداري ودوره في تحسين الخدمة العمومية في الجزائر , مذكرة ماستر , جامعة قلمة , كلية الحقوق و العلوم السياسية , 2015/2016 , ص 25.

35

الفرع الثاني : أبعاد الإصلاح الإداري

يمكن أن نكتدي إلى أبعاد ضرورية للإصلاح الإداري وتتمثل فيما يلي:

- إن الجهاز الإداري ليس بنظام مغلق إنما هو متأثر ومؤثر بمقومات ومكونات بيئته، لهذا فان النظام الإداري المبني على النظرية الإدارية البحتة، والذي يبنى على تصور النظام الإداري كنظام مغلق لا يكون مردوده إلا تحسينات هامشية في بعض النظم والأساليب الإدارية، وهي لا جدال دون الطموحات والأهداف المعقودة على الإصلاح الإداري بمعناه الشمولي المتكامل , إن الإصلاح الإداري لا يتحقق بنقل تلقائي وعشوائي لصور من المؤسسات والنظم والأساليب التقنية التي أثبتت جدواها وفعاليتها في حضارات أو دول أخرى، بل ينبغي له إن ينتهج منهاجا إبداعيا تشمل كل قدرات التفكير المبدع من أصالة ومرونة وطلاقة وتوسيع من الذات المبدعة في بيئتها.

- إن الإصلاح الإداري معناه الشامل والمتكامل لا ينكفى على العملية الإدارية الفنية البحتة، بل يمتد تأثيره الايجابي في كل مقومات ومكونات البيئة وما يتصل بها من أهداف وطموحات، من هنا تبرز أهمية مشاركة المؤسسات السياسية والتشريعية والتنفيذية والاجتماعية والثقافية، إضافة إلى السعي لتحقيق المشاركة الشعبية بشكل عام.

- إن الظروف البيئية متغيرة ومتجددة بفعل بنيتها، وبدرجة انفتاحها على مختلف أوجه الحياة في الحضارات الإنسانية المعاصرة، لذلك فان من الخطأ تصور الإصلاح الإداري على انه عملية ظرفية وقتية طارئة، بل ينبغي أن تكون توجهات الإصلاح الإداري الشامل والمتكامل قائمة على

الاستمرارية المتجددة، في إطار التصور المتكامل يمكن الإصلاح الإداري أن يحقق درجة من الكفاءة والفعالية الدائمة في المؤسسات والأجهزة، الأمر الذي يرتبط عليه قدرة في تأمين الأهداف والطموحات المعقودة عليه.(1).

الفرع الثالث: تقنيات مواكبة للإصلاح الإداري.

هناك العديد من الكيفيات التي تتعامل مع البيئة الإدارية الداخلية بعرض السعي إلى تحسينها وإصلاحها، وهي أقرب إلى مدلول التقنيات المسهلة لعملية الإصلاح الإداري ، حيث أنها تصرفات وإجراءات مساعدة للعملية التفاعلية للإصلاح الإداري وليست هي الحلول بعينها، من مثل الوسائط الكيميائية التي ستعمل في التفاعلات الكيميائية بغرض تنشيطها، ويمكننا أن تذكر بعض هذه الكيفيات على النحو التالي:

(1) زيرة آيت عمران , كهينة عزوق , دور التكنولوجيا في الإصلاح الإداري , , مذكرة ماستر , جامعة تيزي وزو , 2015/2014, ص 22.

36

1/ إعادة التنظيم :تصويب بعض الأخطاء التنظيمية الهيكلية .

2/ تبسيط الإجراءات : ويتمثل فيمايلي

1-2/ تشكيل اللجان .

2-2/ الإستعانة بالخبراء الأجانب .

2-3/ إنشاء هيئة فنية متخصصة في مسائل التنظيم الإداري .

3/ التفويض (لتجاوز التعطيل و الرتابة) .

4/ التواصل و الإشراف .(1).

المطلب الثالث : مظاهر الإصلاح الإداري.

1/ **تقليص حجم العمالة الحكومية:**و تعتبر من الحلول الجذرية بالنسبة للدول النامية، خاصة بعد تزايد مطالبات منظمات الإقراض الدولية بتخفيض أعداد العاملين بالجهاز الحكومي، و تخفيض حجم الموازنة المخصص لذلك، في محاولة لضبط التوازن المالي الداخلي (حالة الجزائر)، وهو أكثر الحلول الجذرية شيوعاً ولكنه يمثل السهل الممتنع فالأوضاع السياسية والاجتماعية قد لا تسمح بتخفيض حجم العمالة الحكومية، لذلك يتم اللجوء إلى تجميد الحجم الحالي كحل وسط وإعادة بناء القدرة المؤسسية للمنظمة وإدخال تغيير جوهري على أسلوب الأداء , ونظراً لما يثيره مصطلح تقليص العمالة

من قلق داخل المنظمات فلقد أصبح من الشائع الآن استخدام مصطلح وضع المنظمة في الحجم الصحيح .

2 / الهندرة (إعادة هندسة العملية الإدارية): ظهر مفهوم إعادة الهندسة أو (الهندرة) في بداية التسعينات وبالتحديد في عام 1992، في كتاب بعنوان (هندرة المنظمات) للباحثين "مايكل هامر" و"جيمس تشامبي" ومنذ ذلك الحين أحدثت الهندرة ثورة حقيقية في مجال الإدارة بما تحمله من أفكار غير تقليدية ودعوة صريحة إلى إعادة النظر وبشكل جذري في كافة الأنشطة والإجراءات والاستراتيجيات التي قامت عليها الكثير من المنظمات والشركات العاملة في هذا العصر، الهندرة هي إعادة التفكير بصورة أساسية وإعادة التصميم الجذري للعمليات الرئيسية لتحقيق نتائج تحسن هائلة في مقاييس الأداء العصرية : الخدمة والجودة والتكلفة وسرعة إنجاز الأعمال.

(1) بن تونس زكرياء ، الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في التشريع الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، جامعة قسنطينة، 2013/2014 ، ص 86.

37

3 / إعادة الهيكلية: إحداث التغييرات الهيكلية للتخلص من القيود الإدارية التي تعيق انطلاق قوى الإنتاج الوطنية ، وتبني الأساليب المتطورة التي تكفل ترشيد اتخاذ القرارات ، وتعظيم الاستفادة من الموارد المتاحة أخذا في الاعتبار النفقة والعائد.

إعادة النظر في مفهوم الوظيفة العامة وتغليب منطق الخدمة والعائد فيها على منطق السلطة والسيادة. تعميق سياسة اللامركزية عن طريق تفويض الصلاحيات الكافية لكل مستوى إداري بما يتناسب وطبيعة الأنشطة التي يمارسها وحجم المسؤوليات الملقاة عليه ، وكذلك إعادة توزيع السلطات بين الأجهزة المركزية من ناحية ، ووحدات الإدارة المحلية من ناحية أخرى (كدمج وزارتي التنمية المحلية التخطيط، وذلك لإعطاء دور أكبر للمحافظات في عملية التخطيط بما من شأنه نقل سلطات صنع القرار في التخطيط والإدارة والتمويل إلى المحليات من أجل تحقيق رغبات واحتياجات المجتمع المحلي بشكل أكثر كفاءة). بحيث تتركز سلطة اتخاذ القرارات عند المستوى التنظيمي المناسب وليس بالضرورة عن القمة ، ومن المهم كذلك تكريس مبدأ المحاسبة على أساس النتائج المحققة.

مثال ما أخذت به اليابان من دمج التجارة مع الصناعة في وزارة واحدة وذلك من أجل ربط أهداف الصناعة والتجارة في إستراتيجية واحدة مفادها التصنيع من أجل التصدير.

4 / الإدارة الحكومية بأسلوب قطاع الأعمال: ويركز هذا الأسلوب على تبني عدة معايير مستمدة من اقتصاديات السوق داخل المنظمة الحكومية مثل المنافسة وتحديد رسالة المنظمة والتركيز على النتائج وليس المدخلات.

5 / التمكين الإداري: ينظر الاتجاه التقليدي للجهاز الإداري على أساس التنظيم الهرمي الذي يتسم بحرفية التطبيق، يتم من خلاله توزيع السلطات و الاختصاصات و التركيز على تطبيق الأنظمة و اللوائح و القوانين حرفيا و سطحيا (المآزر و المستشفى)، و هو أحدث المداخل في التطوير الإداري ويرمي إلى إشراك العاملين في المستويات الإدارية المختلفة في اتخاذ القرار والتصرف بحرية في الإبداع في حل المشاكل

6 / خصوصية الوحدات الحكومية: وهي من الحلول للإصلاح الإداري كما هو الحال في بعض دول أوروبا وجنوب شرق آسيا، ويستند هذا الأسلوب إلى تفعيل آليات السوق وما تؤدي إليه من تفعيل لعناصر المنافسة ورفع كفاءة المعاملات وزيادة الأداء. وهناك عدة أشكال من الخصخصة:

38

* خصوصية وحدات كاملة من القطاع الحكومي والهيئات العامة.

* انتداب موظفين للعمل في الإدارة العامة من القطاع الخاص: أو ما يعرف بعقود الإدارة، ويعتمد هذا الأسلوب على إسناد إدارة بعض الوحدات الحكومية إلى قيادات تنفيذية ثبت جدارتها يتم انتدابها من القطاع الخاص ولفترات محددة وتتضمن إعطاء أجر محدد مقابل القيام بمهام الإدارة وما يستتبعها من تحمل مسؤولية التشغيل، و يشير تقرير البنك الدولي إن هذا الأسلوب واسع الانتشار في إدارة الفنادق.

* تطبيق نظام التعاقد من الباطن: أو ما يعرف بالتأجير بالنسبة لبعض أنشطة المرافق الحكومية، والمتبع هنا إسناد النشاط أو الوظيفة إلى القطاع الخاص وبشروط محددة، وتحمل الشركة المستأجرة مسؤولية التشغيل والصيانة وتحصل على الدخل من تشغيل المرفق وتدفع قيمة الإيجار للحكومة دون أن يصحب ذلك نقل الملكية مثل الخصخصة ويستخدم هذا الأسلوب في إدارة المرافق العامة مثل خدمات المياه والصرف الصحي في فرنسا وأسبانيا.

المطلب الرابع : تحديد عملية الإصلاح الإداري, والأهداف المختلفة للإصلاح الإداري

الفرع الأول : دوافع الإصلاح الإداري

الدوافع المؤدية إلى اللجوء للإصلاح في المنظمات الإدارية باختلاف الظروف البيئية المحيطة تتمثل بعضها فيما يلي:

أ/ **الأسباب السياسية:**تختلف الأسباب السياسية التي تؤدي إلى الإصلاح الإداري، فقد تكون نفس الأسباب في دولتين مختلفتين؛ الأولى لن تلجأ لإصلاح لأن تلك الأسباب لا تتطلب إصلاحا إداريا لاسيما إذا كان التنظيم الإداري فيها متكيفاً مع الظروف الطارئ، في حين تحتاج الدولة الثانية إلى إصلاح إداري شامل أو جزئي يتناسب مع التغييرات السياسية الطارئة, ومن بين التغييرات السياسية التي قد تتطلب إصلاحا إداريا نذكر منها , التعديلات الدستورية، التعديلات الجذرية في النظم، السياسة الخارجية أو الداخلية للدولة والتي قد تكون هي الأخرى ناجمة عن أزمات أو ضغوط خارجية أم داخلية ,مثل الهزائم العسكرية، زمن الأزمات والحروب.

ب / **الأسباب الاقتصادية:**على اختلاف النظم الاقتصادية الدولية، فإن بعض الأسباب الاقتصادية تستدعي إصلاحا إداريا، فمن جراء الأزمات الاقتصادية الحادة مثل انخفاض سعر النقد والتضخم، والإفلاس القومي وأزمات توزيع الثروة، وانخفاض أسعار المواد الأولية لاسيما بالنسبة للدول الريفية، زيادة المنافسة في الأسواق العالمية وظهور التكتلات الاقتصادية والتجارية القوية، يصبح الإصلاح فيها ملحا.

39

ج / **الأسباب الاجتماعية:** إن تعرض المنظومة الاجتماعية لأزمات ومخاطر شديدة يستدعي لأجل الحفاظ عليها وصورها اللجوء إلى إصلاح إداري عميق، يبدأ بالمنظومة القانونية التي تفسر تنظيمه وتنفيذه , فانتشار الجرائم الاجتماعية مثل انتشار قضايا الفساد بأشكاله في المجتمع من شأنه أن يجعل المواطن ذاته يطالب بالتغييرات النهوض بالنظام الاجتماعي والقضاء على مظاهر الفساد، وهو ما ترجمته الاحتجاجات الشعبية والانتفاضات في العالم العربي ما أطلق عليها بالربيع العربي منذ 2010 ويمكن أن تستمر في حالة إخفاق الإصلاحات لأن الشعوب واعية بالإصلاحات و تفرق بين الحقيقية منها والشكلية .

د / **الأسباب الديمغرافية:** ترتبط الأسباب الديمغرافية عادة بالأسباب الاجتماعية فالانفجار السكاني وما تبعه من أزمة السكن يترتب عليه إعادة النظر في السياسة السكنية وعليه يترتب إعادة النظر في المنظومة الإدارية التي تتطلب إصلاحات إدارية, ومشاكل أخرى تنجم من الانفجار الديمغرافي وسوء

التوزيع السكاني، حيث تعجز الإدارة في الوزارة المختصة عن أداء الخدمات الأساسية للمواطن ما يؤدي لانتشار موجة تطالب بالإصلاح وحل الأزمات وقد أضاف الكاتب محمد القيروتي "ثلاثة أسباب أخرى تستدعي الإصلاح الإداري في كل النظم والمجتمعات:

1/ العجز الواضح للإدارة العامة عن تحقيق الأهداف الموضوعية؛

يسود شعور يكاد يكون عاما من حالة عدم الرضا عن عمل الأجهزة الحكومية، ويكثر الحديث المتكرر عن الأخطاء والممارسات غير السليمة التي ترتكبها تلك الأجهزة.

2/ التطور العلمي والتكنولوجي المتسارع؛

مع التطور المذهل في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، لم تعد الوسائل الإدارية القديمة قادرة، ولا مناسبة للتعامل مع المستجدات، فقد أصبح من الضروري تطوير أساليب العمل الإداري للاستفادة من المبتكرات العلمية.

3/ ظهور أشكال مختلفة من الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية على مختلف المستويات:

أصبح مألوفاً أن نسمع في وسائل الإعلام عن ممارسات الفساد بكافة أشكاله من رشوة، واختلاسات واستغلال نفوذ وانحرافات سلوكية، وأشكال مختلفة عن التسبب الوظيفي للعاملين في الأجهزة الحكومية وعلى مختلف المستويات بدءاً برؤساء دول، ورؤساء وزراء وبوزراء وصولاً إلى موظفين عادي. (1).

(1) زيرة آيت عمران، كهينة عزوق، دور التكنولوجيا في الإصلاح الإداري، مذكرة ماستر، جامعة تيزي وزو، 2015/2014، ص 26.

الفرع الثاني: دواعي الإصلاح الإداري

قلنا سابقاً في تعريف الإصلاح الإداري أنه يهدف إلى إصلاح ما قد يصيب الجهاز الإداري من اختلالات، وسوف نوضح بعض أسباب الإصلاح الإداري فيما يلي:

أ- التوازن بين الوسائل والغايات:

فعند الاختلال، أي اختلال التوازن بين الوسائل والغايات المطلوبة تبرز أهمية الإصلاح الإداري، مثال ذلك: ما ذكره أحد الباحثين حيث يقول: "التلازم بين هيكل الإدارة ووظائفها كوسائل تستهدف تحقيق غايات تحددها قيم المجتمع، فعند اختلال هذه الوسائل والغايات فإننا في حاجة إلى إصلاح هذا الاختلال".

ب - وظائف الدولة الحديثة :

نتيجة التقدم الفني الهائل تعددت وظائف الدولة وأصبح هناك عبء كبير على الجهاز الحكومي، استلزم ذلك إيجاد الوسائل الكفيلة برفع مستوى أداء الجهاز الحكومي لمواجهة الحاجات الجديدة.

ج- الحروب والأزمات الاقتصادية والتكنولوجيا الحديثة:

نتيجة هذه الحروب والأزمات الاقتصادية ظهر اختلال في التوازن بين القدرات البشرية وبين التقنية الحديثة، الأمر الذي يتطلب تبديلاً وتغييراً في الهياكل الإدارية للمؤسسات وهذا يسمى: «إعادة التنظيم»، وهذا التبديل مرتبط بالإصلاح الإداري .

د- الأعراض المرضية للحكومة الكبيرة:

من أمثلة هذه الأعراض ما ذكره أحد الباحثين حيث يقول: «وكان من ضمن هذه الأعراض المرضية، ما يمثله الجانب السيئ من البيروقراطية كالركون إلى العمل النمطي (الروتيني البطيء)، والإنفاق المتزايد، والنظرة البيروقراطية الأحادية الجانب للعمل الحكومي». (1).

الفرع الثالث : الأهداف المختلفة للإصلاح الإداري

يمكن تلخيص أهداف الإصلاح الإداري ما يأتي:

1/ تبني توجهات الإدارة الاستراتيجية في مختلف مجالات العمل من خلال تنمية قدرات منظمات الجهاز الإداري على التعامل مع البيئة الداخلية والخارجية.

(1) د.زيد بن محمد الرماني، منهج ابن تيمية في الإصلاح الإداري، دار الصميعة للنشر والتوزيع، الرياض، 2004، ص 42.

2/ تبني الأنماط والمداخل الحديثة في البناء التنظيمي وإعادة تصميم الهياكل التنظيمية لمنظمات الجهاز الإداري لتحقيق المرونة والاستجابة لمتطلبات التغيير والتطور والتكيف مع عوامل ومتغيرات البيئة.

3/ إشاعة مفاهيم اللامركزية الإدارية والابتعاد عن مركزية اتخاذ القرار وتنمية مهارات التفويض لدى القيادات الإدارية وتمكين الإدارات الوسطى والتنفيذية لتحمل المسؤولية والاضطلاع بتنفيذ الأعمال الإدارية.

4/ اعتماد شمولية تقييم الأداء للمنظمات من خلال الأهداف المحددة لها مع التركيز على المسؤولية الاجتماعية لتلك المنظمات نحو المجتمع. بما يشمل تقويم الجوانب الأدائية للعمليات والأعمال المنجزة والتكاليف المالية وحجم الاستثمار وأداء العاملين وربطها بمتطلبات تطوير المجتمع.

5/ استيعاب المتغيرات الحاصلة والمتوقعة في حجم الموارد البشرية من حيث الكم والنوع على مستوى منظمات الجهاز الإداري وتنمية قدراتها وتبني قيم العمل الجماعي وتعزيز الإبداع والتطور.

6/ العمل على تنمية الاتجاهات الإيجابية نحو العمل والانتماء إليه والتوسع في مجالات التأهيل والتدريب والتطوير.

7/ دعم الجهود نحو رفع مستوى الإنتاج والإنتاجية والنوعية وتطبيق الإجراءات المتعلقة بالجودة واعتبارها من مسؤولية الجميع وإن خدمة الزبون مسؤولية دائمة للمنظمات والعمل على الوصول للمواصفات القياسية.

8/ اعتماد الأساليب التي تحقق الكفاءة الاقتصادية وفي مقدمتها رفع مستويات الإنتاج وتقليل التكاليف واتخاذ القرارات المتعلقة بالاستثمار وخطط وأساليب الإنتاج.

9/ تطوير صيغ وإجراءات العمل الإداري والقوانين والتشريعات ذات العلاقة بما يسهم في تحقيق السرعة والدقة في واتخاذ القرارات.

10/ التوسع في الاعتماد على التقنيات الحديثة وصولاً إلى المنظومات الإلكترونية تمهيداً لبناء مشاريع الحكومة الإلكترونية وتعزيز نشاط البحث في هذه المجالات بما يوسع من آفاق المساهمة في تطوير التكنولوجيا المتقدمة.

11/ تنمية قدرات المنظمات المعنية بإدارة برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ودعمها وتعزيز دورها في توجيه الموارد نحو الاستثمارات ذات المردودات الأوسع.

12/ تطوير القدرات الذاتية لمنظمات الأجهزة الإدارية في سعيها لمسايرة التغيير وتشخيص وحل

42

المشكلات والمعوقات ووضع الخطط التطورات المستقبلية من خلال التركيز على أهمية وضع وتحديد الأهداف العامة بأبعادها الكمية والنوعية والزمنية لاستخدام أساليب وتقنيات التخطيط لتحقيق تلك الأهداف بما يتوفر في التخطيط من مرونة وقدرة للمستجدات الحالية والمستقبلية. (1).

وهناك آراء أخرى حول أهداف الإصلاح الإداري الذي يقوم على مجموعة من الأهداف والغايات التي بدونها يفقد أهميته ومبرر وجوده ومشروعيته، وتتحدد أهدافه بالأهداف العامة للدولة والبرامج الحكومية المرتبطة بما في كافة المجالات، وبالمفهوم الذي تتبناه وتسعى إليه الدولة بالإضافة إلى ما يفرضه الواقع الإداري نفسه من غايات، فعملية تحديدها منظمة ومدروسة قائمة على أسس واعتبارات محددة تفرضها مختلف العوامل والظروف، ولذلك نجد أنها تختلف من دولة لأخرى، وفي هذا الصدد يرى الدكتور "نزيه الأيوبي" أن أهداف الإصلاح الإداري تعكس إلى حد بعيد إيديولوجية النظام الاقتصادي والاجتماعي السائد في كل دولة، وعموماً يمكن القول أن أهداف

الإصلاح الإداري تتضمن أبعاداً إستراتيجية لتطوير نظم العمل والإدارة الحكومية وإرساء إدارة حديثة قائمة على الكفاءة، فالبرغم من تفاوت الأهداف المعلنة للإصلاح الإداري إلا أن السمة الرئيسية لمعظم الجهود في السعي إلى تعزيز القدرة التي تتمتع بها هذه الأجهزة الحكومية، وبذلك فإن الهدف الأساسي للإصلاح الإداري يتلخص أساساً في إحداث تغيير فكري ومادي ملموس في إطار عناصر العمل الإداري وأساليبه وطرق التسيير بحيث يمكن من القضاء على مظاهر التخلف والفساد السائدة في الأجهزة الإدارية بما ينعكس في النهاية على الاستخدام الأفضل للموارد المتاحة، ويرى الدكتور "أحمد رشيد" أنه هناك غايتان للإصلاح الإداري تنبثق عنها باقي الأهداف:

أولاً: تصميم النظام الإداري للقيام بوظائفه الجديدة في تنفيذ السياسة العامة ومتابعة التطورات الحاصلة سواء الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية وإدخال التعديلات اللازمة على النظام الإداري بطريقة تعكس تلك التطورات.

ثانياً: علاج مشكلات الجهاز الإداري علاجاً يتبع مواطن المشكلات الإدارية في المجتمع بما يخلق جهاز إدارية يعكس علاقات وقيم مهنية جديدة لإدارة التنمية وفي نفس الوقت ضمان وجود قدر مناسب من السيطرة على النظام الإداري في إطار النظام السياسي والاجتماعي المتغير.(2).

(1) مصطفى يوسف كافي، الإصلاح والتطوير الإداري بين النظرية والتطبيق، دار ومؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، سورية، 2018، ص 47.

(2) مخلوف مطاوع، علي بلحلو، إصلاح الإدارة المحلية وتأثيره على التنمية المحلية في الجزائر (2011-2019)، مذكرة ماستر، جامعة جيجل، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018/2019، ص 21.

المطلب الخامس: منهجية عملية الإصلاح الإداري

ويقصد بها السياسات الواجب إتباعها للإصلاح الإداري

أولاً - استراتيجيات الإعلام الإداري: تتباين استراتيجيات الإصلاح الإداري من حيث شمولها والأمور التي تركز عليها والمستوى الذي يتم عليه، ويعود ذلك إلى ارتباط الإصلاح الإداري بمختلف العوامل الاقتصادية والاجتماعية، والسياسية، والثقافية، كما تختلف الدول في المؤسسات التي تدير عملية الإصلاح الإداري وفي الموارد التي توفرها لها العملية. ويمكن تلخيص أهم الاستراتيجيات في مجال الإصلاح الإداري على النحو التالي:

1. استراتيجية التركيز على النواحي الهيكلية والتنظيمية: تنطلق هذه الاستراتيجية من افتراض الثقة بالإدارة، وتحقيق الكفاءة في عمل الأجهزة الحكومية، ويلزم لتحقيق الكفاءة الإدارية المطلوبة تقليل عدد الأجهزة المتشابهة في العمل وفي الاختصاصات، وتجميع المتشابهة منها تحت مظلة واحدة مما يقلل

من النفقات ويساعد على تحسين عملية التنسيق, إن تحقيق النتائج المتوخاة وفق هذه الاستراتيجية يستلزم الاستعانة بالمتخصصين والخبراء في العلوم الإدارية, إذ أن التعاون بينهم وبين المسؤولين عن إدارة هذه الأجهزة ضروري لتحقيق الإصلاح.

ثانيا - استراتيجية الإصلاح من خلال إنشاء أجهزة التفتيش والرقابة: تركز هذه الاستراتيجية على:

1- التقليل من نفقات الأجهزة الإدارية والحد من الهدر والإشراف.

2- الحيلولة دون استغلال الوظيفة العامة لأغراض خاصة, ومن آليات هذه الاستراتيجية في الإصلاح, تفعيل إجراءات تحصيل الديون الحكومية وتدقيق إجراءات الصرف للنفقات من خلال أجهزة رقابية متخصصة, وتنطلق هذه الاستراتيجية من موقع أقل ثقة بالجهاز الإداري من الاستراتيجية السابقة التي ترى أن المشكلة تكمن في الإجراءات والهياكل الإدارية, أكثر منها مشكلة في سلوك العاملين.

ثالثا: إستراتيجية اعتماد الشفافية والوضوح: تؤكد هذه الاستراتيجية على أهمية التأكد من أن ممارسات العاملين في الأجهزة الإدارية تتفق مع الأعراف المهنية, ومع معارف وأخلاقيات السلوك العام, من خلال إتاحة المجال والفرص للجمهور, ووسائل الإعلام, وجماعات المصالح, إن من شأن ذلك أن يعزز الثقة بالجهاز الإداري.

رابعا: إستراتيجية تحرير الإدارة العامة من بعض المسؤوليات: يرى أنصار هذه الاستراتيجية أن المشكلة الأساسية في الجهاز الإداري تتمثل في الروتين المعقد وبطء الإجراءات, وعدم الاهتمام

44

بالمواطنين, وضعف الأداء مقارنة مع القطاع الخاص, ومن هذا المنطلق يرون وجوب إعطاء مزيد من الصلاحيات للموظفين, واتباع المركزية في الإدارة, تؤدي هذه الاستراتيجية إلى رفع معنويات العاملين وتقوية سلطات الأجهزة الإدارية التنفيذية, وزيادة كفاءة الإدارة وفعاليتها.(1).

المبحث الرابع : واقع الإدارة العامة في الجزائر (تطور الإدارة العامة والإصلاح

الإداري في الجزائر)

المطلب الأول :مراحل تطور الإدارة العامة في الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا

الفرع الأول :الادارة العامة قبل الاستقلال

بدأت معالم وسمات الإدارة الفرنسية تتضح, مع استلام الجنرال بيجو مقاليد الجزائر, وإن كانت هذه الإدارة في بداياتها —زيج 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 إدارة موروثه عن الاستعمار الفرنسي الذي اتخذها أداة قمع بغية طمس الشخصية الوطنية وجند لها بعض الجزائريين الذين يؤمنون بفرنسا أكثر من إيمانهم بالجزائر وكان لهم دور فعال في تحقيق مآرب فرنسا الاستعمارية فهم يشكلون حلقة وصل بين الإدارة الفرنسية والشعب الجزائري ، علما بأن هذه الإدارة كانت لخدمة المعمرين بالدرجة الأولى.

لقد استطاع الاستعمار الفرنسي أن يجعل من الإدارة الجزائرية في عهده إدارة قمعية مما أدى الى تشكيل هذه النظرة المناوئة لها بعد الاستقلال بسبب السلوكيات التي مورست في عهد الاستعمار الفرنسي وبعض السلوكيات التي مازال يمارسها الكثير من الإداريين في الوقت الراهن.

وإذا أردنا أن نبحت عن تفسير للأزمة المتعددة الجوانب التي عاشتها البلاد ، فإننا نجد الإدارة العامة قد لعبت دورا أساسيا وفاعلا في خلق وتأجيج نار الأزمة.

(1) مصطفى يوسف كافي , الإصلاح و التطوير الإداري بين النظرية و التطبيق , دار و مؤسسة رسلان للطباعة و النشر و التوزيع ,دمشق ,سورية, 2018 , ص 54 .

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

الفرع الثاني :واقع الإدارة العمومية الجزائرية غداة الاستقلال

بعد الاستقلال وتبني الجزائر النهج الذاتي، محاولة الاعتماد على نفسها في تسيير شؤونها، عرفت الإدارات فراغا كبيرا، إذ خلف الاحتلال الفرنسي فراغا في الإطارات قدر ب 350000 إطار سامي و100000 موظف وهذا الفراغ أوقع الإدارة في مغالطة ملء الشواغر لتجنب توقف عمل

الإدارات مما كانت نوعية الخدمات التي تقدمها ولأن القانون الفرنسي هو الذي كان يسير الإدارة في وقت الاحتلال الفرنسي، فإنه ظل يرافق الموظف الجزائري حتى غداة الاستقلال؛ إذ لم يكن الوقت ولا العزم موجهًا نحو إعادة بناء قاعدة قانونية جديدة تتلاءم وطبيعة المجتمع الجزائري، وظروفه السوسيوثقافية والتاريخية، وهي المغالطة الثانية التي أوقعت الإدارة الجزائرية فيها نفسها بعد مغالطة ملء الشواغر لقد شهدت السنوات الثلاث الأولى للاستقلال فراغًا إداريًا رهيبًا سببه عودة الإطارات الإدارية الفرنسية لبلدهم، وهو الذي كان يشرف على أداء الموظفين وعلى شؤون الإدارة وعلى تسييرها، كما ترجع أيضًا إلى نقص تأهيل الفرد الجزائري لأداء الأعمال الإدارية من جهة أخرى؛ إذ لم يكن يسمح للجزائريين باحتلال المناصب الحيوية في الإدارة ولا بتمكينهم من تأدية مهام تسمح باكتساب الخبرة لتسيير شؤون الإدارة وإذا كانت الكتابات في شأن الإدارة الجزائرية تقر بأنها في حقبة الاحتلال الفرنسي كانت أداة و استدمارية مساعدة لفرض السيطرة وبسط النفوذ، فإن هذا الحكم بقي سائدًا حتى بعد الاستقلال ومغادرة المحتلين الفرنسيين للأراضي الجزائرية، إذ لم تسلم الإدارة من سيطرة العسكر عليها، وبقيت تسيير بالقوانين نفسها التي ورثتها عن فرنسا، وهذا مرده للفراغ القانوني الذي كانت تعيشه البلاد في تلك الفترة، وعجزها عن بناء إطار قانوني يتلاءم وطبيعة المجتمع وخصوصياته ومرحلة البناء التي يعيشها آنذاك.

ونظرًا لكون الجزائريين كانوا مستبعبدين عن العمل الإداري الفعلي أثناء الاحتلال الفرنسي، وكانوا أداة في يد السلطة الفرنسية، فقد وجدت الجزائر نفسها عاجزة من الناحية الإدارية - كما هو الحال بالنسبة لجميع الميادين الأخرى: الاقتصادية، التعليمية، السياسية، وتفتقر إلى الكفاءات التي تسمح بتسيير الإدارة وأداء مهامها بكفاءة، لذلك تم تأسيس مراكز التكوين الإداري من أجل تكون الفئات السفلية في السلم الهرمي للإدارة كأعوان كتاب الإدارة كما أن المؤسسة الوحيدة للتكوين الإطارات (المدرسة الوطنية للإدارة) كانت لا تستجيب لإحتياجات المؤسسات الإدارية في البلاد، المركزية منها والمحلية والدبلوماسية، لذلك تم إقحام إطارات ذوي اختصاصات أخرى وبتكوين غير إداري ولا أهداف للعمل في المنظومة الإدارية، من ثم لم يكن تأطير المؤسسات الإدارية بمختلف أصنافها موحدًا في قواعده ولا

منسجمًا في سلوكه، فأصبحت الإدارات تتسم بالعشوائية أكثر مما تعتمد على القوانين والتنظيمات والقواعد التقنية وفي جوان 1966 صدر المرسوم رقم 133/66 المتضمن قانون الوظيفة العمومية، والذي تم اعتباره التشريع الأول للوظيفة العمومية بعد الاستقلال وفي الثمانينات، وضعت المدرسة الوطنية للإدارة تحت وصاية الإصلاح الإداري والوظيفة العمومية، وبداية من 1985 بدأت تصدر قوانين وتشريعات خاصة بالإدارة، أهمها مرسوم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي

لعمال المؤسسات والإدارات، الذي تم تعديله بموجب الأمر 06/03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، يمكن القول، أن الإدارة الجزائرية صارت أعمودا بيروقراطيا فرنسيا بامتياز، بدت ملامح فشله في سياقات تاريخية تعبر كل مرحلة منها من فشل المرحلة التي تسبقها، وللإشارة فإن الإدارة الفرنسية ظلت حتى عهد قريب تفتقر إلى التنظيمات الإدارية الحديثة، كما ظلت تعتمد على قوانين إدارية موروثه من العهد العثماني، كما ان السمات الإدارية الفرنسية بكثرة المستويات والتعقيدات الإدارية، وبالوصاية الإدارية على الأجهزة اللامركزية المختلفة، ولم يشرع في علاج هذه العيوب إلا مع محاولات الإصلاح الإداري التي بذلت منذ سنة 1945، وقد انعكس ظل مساوئ الإدارة الفرنسية كاملا على الإدارة الجزائرية في مرحلة ما قبل الاستقلال، وذلك فضلا عن الطبيعة الاستدمارية.

ولعل أهم ما يميز تبعية الإدارة هو هيمنة اللغة الفرنسية على اللغة العربية التي صارت مهمشة، وهو أمر يعكس عدم مراعاة الجوانب السوسيوثقافية والهوياتية للمجتمع الجزائري، فجعل المراسلات، والقرارات، والشكاوى وتحرر باللغة الفرنسية وكأنها اللغة الأم.

وعلى الصعيد الهيكلي، فإن الإدارة الجزائرية قد حافظت على الهياكل والبني الموروثة من الاحتلال الفرنسي (إلا ما تم إنشاؤه مؤخرا)، فهي كانت مهيكلة وقت إنشائها ومنظمة بتنظيم محدد يتطابق مع أهداف الاستدمار، واستمرارها على هذا التنظيم يعني أنها لم توجد لنفسها، على المستوى الهيكلي والتنظيمي، الآليات التي تسمح لها بتحقيق أهدافها التي تتوافق مع الجزائر المستقلة، ومع المواطن الجزائري بعد الاستقلال في الوقت الحاضر. (1).

الفرع الثالث : الادارة العامة بعد الاستقلال

ومع أن الجزائر حققت استقلالها سياسيا في 05 جويلية 1962 إلا أنها لم تحققة إداريا حيث أنها بقيت تابعة للمنظومة الادارية الفرنسية الى حد الآن، وورثت 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

(1) حديدان صبرينة، خالد أسماء، الإصلاح الإداري في الإدارة العمومية الجزائرية، 2021، المجلة الإلكترونية " آفاق فكرية "، ص 119.

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 بحاجز التمييز العنصري ولا يستطيعون 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 الآخرين, 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 دستور 1976 عملت الادارة العامة على تحقيق المصلحة العامة عن طريق الصناعات الثقيلة (مركبات الحجار — أرزيو — روية ...) 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 فيها حزب 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.

الفرع الرابع : فلسفة تطور الإدارة العامة خلال فترة الحزب الواحد

إن الجزائر و خلافا لبعض الدول المستعمرة عرفت فراغا مؤسساتيا حيث لم تعرف وجود مؤسسات وطنية

سابقة

على الاستعمار و هكذا فإنه عقب الاستقلال أوكلت مهمة تحضير الوثيقة الدستورية إلى ندوة الإطارات و قدم الدستور في شكل اقتراح قانون إلى البرلمان للموافقة عليه ثم عرضه على الاستفتاء الشعبي و بذلك

أقـر

دستور 1963 الذي تميز بجمعه تقليد المؤسسات السياسية الغربية من خلال برلمان منتخب و تبني مسؤولية الحكومة أمام البرلمان و قد أرسى دستور 1963 دعائم قوية لمركز رئيس الجمهورية لإعطاءه صلاحيات جد واسعة, كما أسس هذا الدستور لفكرة الأحادية الحزبية التي تمثلت في جبهة التحرير الوطني بدعوى المحافظة

على

الوحدة الوطنية.

و إذ كان تم توقيف العمل بهذا الدستور لفترة وجيزة على تبنيه وفق مبررات مرتبطة بالوضع على الحدود

الغربية

إلا أن هذا شكل جوا متميزا بعدم الاستقرار الأمر الذي انتهى إلى التصحيح الثوري بعد 19 جوان 1965 دخلت المؤسسات السياسية في الجزائر مرحلة جديدة تختلف عن المراحل السابقة فتم الرجوع إلى الشرعية الثورية

48

و هكذا انتقلت السلطة إلى مجلس الثورة بموجب الأمر 10 جويلية 1965، و بالتالي طغت المؤسسات المنبثقة عن

حركة 19 جوان ممثلة في مجلس الثورة و مجلس الوزراء، إلا أن العودة إلى الشرعية الدستورية كانت ضرورة حتمية

عجلت بظهور دستور 1976 و فيه اخذ مفهوم الدولة معنى جديد فهي السلطة و النظام و وحدة الشعب، وهكذا وضع حد للشرعية الثورية و اتجهت السلطة إلى بناء نظام سياسي ينشئ مؤسسات دستورية تنمي المشاركة

السياسية و بالنتيجة تكريس نظام سياسي مد ستر و بالتالي صدر الميثاق الوطني.

الأول: ذو طابع سياسي إيديولوجي رئاسة الدولة.

الثاني: يعتبر تكريسا قانونيا للأول و الذي بموجبه تم إنشاء مؤسسات سياسية جديدة المجلس الشعبي الوطني. إلا أن الوضع الجديد الذي ميز بناء المؤسسات بعد 1976 و الذي كان ينبغي أن يتبع بموجة أخرى من الإصلاحات التي تدعم و تقوي بشكل اكبر هذه المؤسسات الجديدة و قد كان أول تعديل للدستور سنة 1976 الذي مس: الجهاز التنفيذي الذي عرف توسيعا كبيرا للصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية لمراجعة باقي المؤسسات السياسية يتبع مسار الإصلاح الدستوري بتعديل أخر بإنشاء مجلس المحاسبة، إلا أن هذه الإصلاحات أدت في النهاية إلى تردي الأوضاع من الجانبين الاقتصادي و السياسي خصوصا بعد الأزمة الاقتصادية العالمية و هو الأمر الذي عجل بانفجار الوضع سنة 1988.

و هذه الإصلاحات مست الجانب المؤسساتي حيث استحدثت منصب رئيس الحكومة و تبني الثنائية القطبية للجهاز التنفيذي و تم إلغاء المادة 111 من دستور 1976 و التي تنص على ان رئيس الجمهورية يجسد وحدة القيادة السياسية للحزب و الدولة و كرست الأمر في 23 فيفري 1989.

هذا الدستور جاء ليعبر عن نظام مؤسسي جديد قاعدته سيادة الشعب و يهدف إلى إرساء نظام ديمقراطي عن طريق انتخاب الشعب لممثلي في ظل التعددية الحزبية.

الفرع الخامس : فلسفة تطور الإدارة العامة في الجزائر خلال فترة التعددية

عرف تطور الإدارة العامة في الجزائر عدة تحولات لكنها تمت عبر مراحل و بشكل جزئي لان التغيير لم يكن نابعا عن نظرة إجمالية شاملة للنظام الإداري المتبع و القائم أساسا على أسس ومبادئ موروثه عن الإدارة الاستعمارية التي تتركز على فكرة الدولة المسيطرة المحتكرة و الحاضرة في كل صغيرة و

كبيرة و بالتالي فقد كانت هذه الإضافات خاضعة للظروف التي فرضتها الاختيارات السياسية لصناع القرار ووفقا لقيم الاستقلال و النهج الاشتراكي للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية، و لقد كانت الإصلاحات في الجانب الاقتصادي و السياسي المطبقة بداية من سنة 1988 و التي فرضتها الأحداث المتوالية

و بخاصة أحداث الخامس من أكتوبر 1988 جزء هاما من مسار التحول في الإدارة العامة من أجل إعطائها دورا و مهام و هياكل متلائمة مع الواقع الجديد المعاش آنذاك، و الذي تميز بانتهاج التعددية

49

السياسية و اقتصاد السوق و هو ما لخصه تقرير لجنة إصلاح مهام و هياكل الدولة كما يلي :

مفهوم الدولة (الإدارة العامة) يرجع إلى تاريخ المجتمع، لتطوره، و للتحولات الداخلية و الخارجية التي تطور فيها، و قد عرف بسبب ذلك نفس المبادئ و التطورات و المشاكل التي عرفها مسار البناء الوطني.

و كل تطور في الإدارة و طريقة الحكم بصفة خاصة لا يخرج عن كونه مستوردا و خاضعا للموروث في الأشكال و المقاييس المؤسساتية ، و انطلاقا من أن الدولة تحتكر جميع الموارد الوطنية، و تعتبر كمسير مباشر للنشاطات الاقتصادية و الشؤون العمومية، فإن الهيكل الإداري المتبنى وضع خصيصا للقيام بكافة هذه المسؤوليات و المهام الواسعة التي أسندت إليه بموجب هذا المفهوم و مما ساند هذا التصور ودعمه تنظيم الإدارة الذي ساهم بشكل مباشر في تكريس المركزية الشديدة، و هكذا و في ظل نظام قائم على أساس الدولة و من أجلها، فإن التغيير لا يكون أبدا سهلا، و ذلك بسبب التكاليف السياسية و الاجتماعية التي تعترضه و المقاومات التي تبديها كافة المستويات السلمية المؤسساتية أن تخضع له، و تظهر نتائج هذه الوضعية على المستوى الطويل، و تأتي إما على شكل مباشر أو غير مباشر للاطالة عمر المبادرات الإصلاحية في الإدارة العامة أو إلغائها و الدولة ممثلة في الإدارة العامة عن طريق تقييم خدمات المرفق العام و تسيير الموارد البشرية، لا تشجع المبادرات الخلاقة أو ترفع التحدي من أجل التحسين المتواصل لنوعية المرفق العام.

من جهة، فإن المرفق العام انتظم على أساس احتكار عمومي سواء على شكل تسيير مباشر من الإدارة، أو على شكل مؤسسات عمومية تستغل احتكارا منظما (مقننا) و من جهة أخرى، فإن الموارد البشرية تبقى خاضعة لمنطق شكلي على أساس القانون الأساسي العام للموظف العام الذي

حمد كافة الكفاءات و شجع على نمو الزبائنية، و الربيع، و تأثيراته السلبية و عدم المسؤولية و الظروف الداخلية و الخارجية و تطورهما.

المطلب الثاني : تشخيص الواقع الحالي للإدارة العامة في الجزائر إلى غاية 2006 . الفرع الأول: مشكلات الجهاز الإداري و فشل محاولات الإصلاح

رغم الجهود الكبيرة والاهتمام الذي أولته الدولة الجزائرية لعملية الإصلاح الإداري، إلا أن جل محاولات الإصلاح قد باءت بالفشل، وبقي الجهاز الإداري الجزائري يعاني من جملة من المشكلات أهمها البيروقراطية، والتي لا تزال إلى حد اليوم منتشرة بشكل كبير في الإدارة العمومية الجزائرية. و يمكن تلخيص الخصوصيات و المظاهر السلبية الراسخة في الأجهزة البيروقراطية الجزائرية فيما يلي :

50

- زيادة التشحيم السليسي و الوظيفي للجهاز الحكومي و تحوله إلى هيكل هش، نتيجة الازدواج في اختصاصات أجهزته و تفاقم مشكلة التنسيق على مختلف المستويات.
- المركزية الشديدة، حيث يميل القادة الإداريين إلى المركزية وعدم تفويض السلطة والمسؤولية لمن هم دوم للسيطرة على زمام الأمور بأنفسهم، ما ينتج عنه صعوبة بين الالتزام بالإجراءات المسطرة والاستجابة للاحتياجات الاجتماعية.
- غياب الرقابة الفعالة في الإدارة الجزائرية، أدى إلى انتشار الفساد الإداري، أي استخدام السلطة العامة من أجل تحقيق أهداف عامة، وما ترتب عنه من تفشي الوساطة، الرشوة و اختلاس المال العام.
- التهرب من المسؤولية: غياب الالتزام والشعور بالمسؤولية لدى أغلبية القادة من جهة، و بروز مشكلة عدم تطابق المسؤولية مع السلطة المحولة للموظفين من جهة أخرى، وهذا ما يصعب من عملية اتخاذ القرار.
- استغلال النفوذ , حيث يسعى معظم القيادة الإداريين غالبا للوصول إلى المناصب العليا لتحقيق المصالح الشخصية والأهداف الذاتية وسط النفوذ والسلطة, و هذا ما يؤدي إلى تفاقم المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.

- هجرة الكفاءات من القطاع العام: حيث تعاني الإدارة العمومية الجزائرية من ظاهرة هجرة الإطارات الأكفاء إلى القطاع الخاص أو إلى خارج الوطن أين يجدون الاعتبار المادي والمعنوي، و يعد نقص الحوافز والوساطة في التعيين من بين أسباب الهجرة.

- ضعف القيم الأخلاقية و انتشار ظاهرة التسيب واللامبالاة، مما أدى إلى تدمير المواطنين من الإدارة و فقدان الثقة بها.

- الروتين الإداري: فتعقيد الإجراءات، غياب الشفافية و الجمود و مقاومة التغيير، أصبح من بين العوامل المعيقة لتحسين الكفاءة الإدارية ولقد أدت العوامل آفة الذكر، و رغم النوايا و المحاولات المتعددة لرفع مستوى الكفاءة و الأداء الإداري، إلى تفشي الظواهر المرضية في الإدارة الجزائرية و استفحال الإهمال و اللامبالاة، مما زاد من اتساع الهوة بين الإدارة و المواطنين، ويعود فشل الإصلاحات الإدارية في الجزائر إلى تظافر جملة من العوامل والظروف الداخلية المتنوعة منها:

* الاضطرابات السياسية و الوضع الأمني الخطير الذي عرفته الجزائر مع نهاية الثمانينات، ما أدى إلى انشغال الحكومة بحل مشكل الأمن على حساب المشاكل الأخرى، و هذا ما أثر سلبا على الإدارة العمومية.

51

* إن الإستراتيجية الاقتصادية الاشتراكية المعتمدة على الصناعة الثقيلة بالدرجة الأولى لم تعرف نجاحا، وقد زاد تدهور سعر البترول (الممول الأساسي للاقتصاد الوطني) من حدة الوضع، مما أدى إلى نشوب أزمة اقتصادية ومالية تميزت بزيادة المديونية الخارجية للجزائر، وقد أدى هذا الوضع إلى اتخاذ إجراءات عاجلة أهمها: خفض ميزانية الإدارات العمومية، استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية وإعلان إفلاس العديد منها، و كنتيجة لهذه الأسباب اتجه الاهتمام نحو المشكلة الاقتصادية بالدرجة الأولى.

* ضعف الإطار القانوني، إذ أن معظم القوانين لا تتماشى و التغيرات الاجتماعية، السياسية والاقتصادية، مما انعكس سلبا على تحديث الأساليب الإدارية، هذا بالإضافة إلى عدم اعتماد أسلوب المشاركة في عملية التطوير والتغيير .

* غياب الثقافة الإدارية الأصيلة و البناءة و ضعف القيم المهنية و الأخلاقية للموظفين أدى به إلى عدم استقرار أنماط تسيير الأجهزة الإدارية و ضعف وهشاشة الهيئات المكلفة بالإصلاح، كما أن التغيير المستمر للعاملين مما أدى إلى نقص التجربة في ميدان الإصلاح الإداري، ناهيك عن غياب المقاييس العلمية و الموضوعية في اختيار وتعيين المسؤولين والإداريين وغيرها ... (1).

الفرع الثاني : مظاهر أخرى لواقع الإدارة الجزائرية

أولاً: سوء استخدام الموارد البشرية

ويؤكد الكثير من الملاحظين لواقع الادارة العمومية، أن الموظفين يسهمون بشكل كبير في هذا الخلل، سواء من حيث سوء أدائهم الوظيفي، أو غياب الكفاءات عندهم، لذلك نقص التحفيز فهو من أهم العوامل المساعدة على تحقيق الفعالية في مختلف القطاعات ، نظرا لكونه العمل الذي تستغله الادارة في جذب الموظف إليها، وتحفيز طاقاتهم , أين يعرف هذا النوع من الحوافز جمودا كبيرا حيث نجد أن مكونات الأجر محددة مسبقا بدقة وما على الادارة إلا التطبيق لهذا نجدها تستعمله بصورة سلبية تأديبية تتمثل في الخصومات، كما أن نظام الأجر حقيقة لا يراعي واقع الظروف المعيشية للمواطن.(2).

ثانيا : ضعف نظم الاتصال و سوء استخدام تكنولوجيا المعلومات

إن الاتصال ساعد على تأمين رقابة أكبر للمسؤول على مرؤوسيه والقطاعات الواقعة تحت رئاسته، فمن خلال شبكة الاتصالات تتوافر لديه معلومات دقيقة عن الجهاز الذي يديره بشكل يمكنه من إصلاح الاخطاء ومعاينة مرتكبيها دون إستفحالها، ونوع الاتصالات تنقسم إلى قسمين :

-
- (1) د. فرطاس فتيحة, عصرنة الإدارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الإلكترونية و دورها في تحسين خدمة المواطنين , مداخلة , جامعة خميس مليانة ,مجلة الإقتصاد الجديد الإلكترونية , العدد 15 , 2016 , ص 313.
- (2) نسيم واعر, الإصلاح الإداري ودوره في تحسين الخدمة العمومية في الجزائر ,مذكرة ماستر , جامعة أم البواقي كلية الحقوق و العلوم السياسية, 2014/2015 , ص 41.

52

- 1- اتصالات داخلية: تتم داخل الجهاز الإداري وهذا من خلال :
 - التقارير والدراسات التي يقوم بإعدادها المرؤوسون إلى قادتهم .
 - الأوامر والمذكرات والتعليمات الصادرة من القائد إلى المرؤوسين للعمل بها .
- 2- اتصالات خارجية : تتم بين الادارة وغيرها من التنظيمات وتتجلى في:
 - اتصالات تتم بين الادارة والجمهور بهدف تقييم المعلومات .
 - اتصالات تتم بين إدارة وأخرى بهدف تبادل المعلومات والاراء , إلا أن واقع الادارة الجزائرية يعاني من معيقات أهمها :حجم الأجهزة ، وتعدد مستوياتها ، ينجر عنه صعوبة الاتصال وتأخيرها أو تحريف محتواه للمغالطة ، سواء من قصد أو حسن نية .
 - وكذلك احتكار المسؤولين للمعلومات والوثائق الرسمية الموضحة للأهداف وطرق التسيير

الإحكام القبض على الموظفين. البندالك وجها الى الادارة أن تكون متجاوبة مع موظفيها تبعاً لغايتها بمبدأ وجوب الشفافية والوضوح لا التعتيم والانطوائية، وكذا تفعيل مشاركة المواطنين حيث يتم تلقي الخدمة بأكثر إيجابية والسعي الدائم لتلبية مطالبهم لأنهم محور هذه العملية الادارية (1).

ثالثاً : التضخم الإداري على مستوى الأجهزة

تلعب الدولة من خلال أجهزتها الإدارية المختلفة أدوار عديدة يمكننا أن نلخصها في الأدوار التالية :

- الأدوار السيادية : الدفاع، الأمن والعلاقات الدبلوماسية ، الخارجية، العدل والمالية .

- أدوار مرافق البنية الأساسية : وتشمل التعليم والصحة، وشبكات المواصلات والمرافق العامة

الأخرى والبحث العلمي.

الأدوار الاقتصادية : وتشمل أدوار تنشيط وتفعيل الأسواق وحماية المنافسة، والرقابة على الاحتكارات الخاصة، وملكية وإدارة المشاريع الاقتصادية ولا جدل في أن المجموعة الأولى تعتبر الدولة الكيان المؤهل الوحيد للقيام بها، أما المجموعة الثانية فتقتسم الدولة والقطاع الخاص مباشرتها في البلدان المتقدمة حيث يتكفل القطاع الخاص بأدوار هامة في مجالاتها الصحة و التعليم والمرافق العامة والبحث العلمي والتطوير التكنولوجي، إلا أن بلدان العالم الثالث ومنها الجزائر بطبيعة الحال لازالت فيها للدولة القدرة والمسؤولية الأكبر على الاستثمار في مرافق البنية الأساسية حيث تعجز آليات السوق فيها عن توجيه وتخصيص

(1) نسيم واعر ، الإصلاح الإداري ودوره في تحسين الخدمة العمومية في الجزائر ،مذكرة ماستر ، جامعة أم البواقي كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2015/2014 ، ص 42.

استثمارات المرافق هذه البنية ، وتمثل المجموعة الثالثة مجالات التغيير الأساسي و الجوهرى إذ ما اتجهت الدولة إلى الأخذ بسياسات التحرير التجاري والاقتصادي .

إلا أنه في الجزائر تتجسد ظاهرة التضخم الإداري على مستوى الأجهزة نظرا لاهتمام الدولة بالأدوار السابقة جميعا و استئثارها بها وهو ما ساهم في إحداث توسع أفقي على مستوى التنظيم الإداري بوجود تعدد في مستويات بناء التنظيم، ويمكن ملاحظة ذلك من خلال تطور وتزايد عدد الوزارات باستمرار من حكومة إلى أخرى وكذا المصالح الحكومية والمؤسسات العمومية وذلك راجع بالدرجة الأولى إلى الاعتقاد السائد بان الحل الأمثل لأي مشكلة كبيرة هو إحداث وزارة مستقلة أو جهاز أعلى للتعامل بناء الهياكل التنظيمية معها، في حين أن ذلك كثيرا ما يؤدي إلى إعطاء المشكلة إطارا مؤسسيا وليس إلى حلها مع ضياع كثير من الجهد والمال إبان ذلك ويعود كل هذا إلى غياب

إطار عام يحدد كيفية تصميم وبناء الهياكل التنظيمية للأجهزة الإدارية العامة. والقيام بالمراجعة المستمرة لها للتأكد من قدرتها على تقبل التغيير والتكيف معه وقد تطور عدد الوزارات والأجهزة طيلة الفترات السابقة بشكل مضطرب بسبب إنشاء وزارات ودمج أخرى في بعضها وقد يعد ذلك مؤشرا على التطور واتساع العمل للوهلة الأولى إلا أن في ذات الوقت يدل على التضخم الذي لا مبرر له، مما يستدعي إعادة النظر في مكونات وعناصر الجهاز الإداري للدولة ، و هو ما يستدعي ضرورة ملحة لإعادة النظر في الشكل التنظيمي للحكومة، من حيث الأهداف و العلاقات بين الوزارات، لأن كثرتها تؤدي من الناحية الاقتصادية إلى نفقات طائلة لا مبرر لها ومن الناحية الإدارية يؤدي ذلك إلى تداخل الاختصاصات الوظيفية والتهرب من المسؤولية وعدم القدرة على إنجاز الأعمال بكفاءة وفاعلية كما يؤدي إلى :

1/ صعوبة إحكام عملية الإشراف والتوجيه وما ينجر عنه من صعوبة إيصال البيانات والمعلومات من القاعدة إلى القمة وكذلك وصول الأوامر القمة إلى القاعدة و ما يحدثه ذلك من بطء في عملية اتخاذ القرار تنفيذ البرامج والخطط.

2/ كثرة الأجهزة الرقابية وما يترتب عنها من تضارب بشأن مسائل و محتوى التقارير التقييمية.

3/ كثرة الأجهزة واللجان الفرعية: مما تزيد من حجم نفقات الدولة المرتبطة بالأجور والرواتب دون قيمة مضافة.

54

4/ طول مدة الاتصالات وتعقيد الإجراءات : وبنظرة فاحصة فإن الواقع الإداري في الجزائر يبين لنا من خلال بعض الأمثلة الواقعية أن محاولات تشجيع الاستثمار تعاني من العبء الذي تفرضه التعقيدات الإدارية من تباطؤ في الإجراءات وحجم الهيئات فالحصول على سجل تجاري يتطلب استخراج وإيداع أكثر من وثيقة لا داعي لذكرها الآن وبالتالي تصل الأجل المتوسطة الخاصة بانطلاق أي مشروع استثماري في الجزائر إلى 5 سنوات حسب الغرفة الجزائرية للتجارة والصناعة، ونفس الأشكال يطرحه العقار سواء لكثرة النصوص الذي يخضع لها وكذا المؤسسات المكلفة بتسييره.

يضاف إلى ذلك تأثير التغييرات المستمرة في القيادات الإدارية التي يعاني منها الجهاز الإداري نتيجة لكثرة تغيير الحكومات والقيادات السياسية، فكلما تغير وزير أجرى تغييرات جذرية في مواقع

القيادات التابعة له لأن لكل وزير نظرة و إستراتيجية معينة وبالتالي تعاني الخطط والبرامج من عدم الاستمرارية .

رابعاً: عدم الاعتماد على الوسائل الحديثة للتسيير

إن من أهم الإختلالات التي تعاني منها الادارة الجزائرية نقص استعمال التكنولوجيا الحديثة التي تساعد على التطور المعلوماتي والاتصالي خاصة وأن الاتصال داخل الادارة يعد بمثابة المحرك الأساسي لسير عملها ويضمن لها فعالية أكبر . (1) .

(1) نسيم واعر , الإصلاح الإداري ودوره في تحسين الخدمة العمومية في الجزائر ,مذكرة ماستر , جامعة أم البواقي كلية الحقوق و العلوم السياسية , 2015/2014 , ص 41 .

الفصل الثاني : الإصلاح الإداري في الجزائر 2020/2006 (الآثار)

الفصل الثاني : الإصلاح الإداري في الجزائر 2020/2006 (الآثار)

المبحث الأول : تطور مسار الإصلاح الإداري في الجزائر

المطلب الأول: الإصلاحات السياسية في الجزائر

أولاً: الإصلاح السياسي:

تختلف معظم الأدبيات اختلفت في تقديم مفهوم جامع للإصلاح السياسي بالنظر إلى اختلاف الرؤى والتصورات إذ كان مصطلحا قيميا، حيث كانت تغلب عليه الطرح الفلسفي الذي يشير إلى فكرة مركزية وهي التغيير، إلا أن تبلور مفهوم الإصلاح السياسي كان نهاية الحرب الباردة مع بداية من تسعينيات القرن العشرين حيث في ظل تحولات مابعد الحرب الباردة حدث شيء من التغيير في مضامين مصطلح الإصلاح السياسي ، فالإصلاح قد يكون تدريجيا كما قد يأخذ طابعا جذريا، زيادة على أنه ليس مقصورا فقط على البنى والمؤسسات بل يشمل أيضا الأنماط والسلوكيات.

ثانيا : دلالات الإصلاح السياسي

منذ التسعينيات أصبح مفهوم الإصلاح السياسي مفهوما شائعا ومتداولاً ومستقلاً تناولته الكثير من الأدبيات السياسية الحديثة والتي جعلته يحمل أبعادا سياسية وهذا ما تعكسه الكثير من المفاهيم الشائعة مثل: التنمية السياسية ، أو التحديث ، أو التغيير السياسي، ، أو التحول ، أو التغيير .

ويبدو الإصلاح هنا ذو أبعاد عديدة تشمل المنظومة القيمية للمجتمع وبنية مؤسسات الحكم، زيادة على أنماط السلوك وعلاقات السلطة، وهو ما يعطي انطبعا واضحا على كون عملية الإصلاح المقصودة في الواقع، هي تلك التي تم من خلالها تحول جزء من دول أوروبا الشرقية إلى نظم سياسية على شاكلة النظم الديمقراطية الغربية، وما رافق ذلك من تغيير متعدد الجوانب أفضى إلى قيام تجارب ونماذج تحاكي الأنماط الغربية الليبرالية.

يمكن تعريف الإصلاح السياسي أيضا بأنه "عملية تعديل وتطوير جذرية في شكل الحكم والعلاقات الاجتماعية داخل دولة ما في إطار النظام القائم وبالوسائل التي يتيحها واستنادا لمفهوم التدرج، بمعنى آخر هو تطوير كفاءة وفعالية النظام السياسي في بيئته المحيطة داخليا، إقليميا ودوليا فالإصلاح حركية تتبع من داخل النظام تتسم بالشمول والواقعية، وتسلك منحى الشفافية والتدرج وتركز على المضمون لا الأشكال.

ثالثا: شروط ومتطلبات الإصلاح السياسي

انطلاقا من هذه المفاهيم نجد أن مدلول الإصلاح السياسي مرتبط بالعالم الثالث ومنه الوطن العربي وهنا يمكن اعتبار أن نجاح الإصلاح السياسي يشترط مرور النظام السياسي بعمليات تغيير واسعة النطاق تتناول بنية النظام التسلسلي، وهنا يقترن بمفهوم "التحول الديمقراطي" الذي يعد أحد أوجه الإصلاح والتغيير الشامل.

من ناحية أخرى يقترن الإصلاح السياسي بمتغير التنمية السياسية التي يتمثل هدفها في تعديل وتطوير جذرية لبنى النظام السياسي وشكل الحكم وطبيعة العلاقات الاجتماعية القائمة في النظام ضمن إطار البيئة المحيطة، ويلتقيان في الجوهر والمضمون من حيث تطوير النظم السياسية وزيادة كفاءتها وفعاليتها وقدرتها في مواجهة المتغيرات.

وانطلاقاً مما سبق فإن الإصلاح السياسي يتطلب توافر مجموعة من الشروط والظروف التي تساعد على نجاحه والذي يؤدي إلى بلورة نظام سياسي جديد يقوم على قواعد الديمقراطية وأسس المواطنة والحكم الرشيد ومعايير حقوق الإنسان:

أولاً: وجود سلطة مركزية تقترن بضعف مراكز السلطة المحلية والتقليدية لكن المركزية السياسية ليست مطلقة ولا تتعارض مع السماح بقدر من الاستقلال والذاتية على صعيد المحليات.

ثانياً: الانتقال السلمي للسلطة أو التغيير السلمي للقادة "مبدأ تداول السلطة السلمية" من خلال الانتخابات العامة والدورية.

ثالثاً: وجود جهاز إداري كفء وقادر على تنفيذ سياسات وبرامج الحكومة في شتى الميادين والمستويات.

رابعاً: تأسيس شرعية النظام السياسي ليس على مرتكزات تقليدية، وإنما على مرتكزات محدثة في المقام الأول كاحترام الدستور والقانون والأداء السياسي المميز والمرموق ،

خامساً: مشاركة سياسة واسعة بهدف المساهمة في صنع السياسات والقرارات بشكل مباشر أو غير مباشر والمشاركة باختيار الممثلين والحكام.

رابعاً: الإصلاحات السياسية 1989

جاءت الإصلاحات السياسية التي وعد بها رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد مترجمة في أول دستور ديمقراطي للجزائر بعد الاستقلال، وهو دستور 23 فبراير 1989 الذي أقره الشعب بنسبة 92% . أرسى الدستور الجديد عدداً من مبادئ الفكر الديمقراطي أبرزها ضرورة الاحتكام إلى صناديق الاقتراع

للتداول على السلطة، كما حدد مهام الجيش باعتباره إحدى مؤسسات النظام المخصصة للدفاع الخارجي وتم تهيئته سياسياً، كما أقر هذا الدستور نقل بعض سلطات الرئيس إلى رئيس الحكومة الذي بدوره مسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني الذي يستطيع سحب الثقة منه، وفي إطار مباشرة الإصلاحات والمضي قدماً فيها، صدرت عدة قوانين تؤكد الاتجاه الجديد للنتيجة السياسية الجزائرية

نحو الليبرالية السياسية والاقتصادية، وأبرز هذه القوانين قانون رقم 11/89 المؤرخ في 5 جويلية 1989 المتعلق بإنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي الذي أهدى احتكار حزب جبهة التحرير الوطني للسلطة، ويسمح بحرية إنشاء الأحزاب السياسية(1).

خامسا :الإصلاحات السياسية في ظل دستوري (1989 – 1996)

لقد اقبل النظام السياسي الجزائري في نهاية الثمانينات على فتح المجال السياسي نتيجة ضغوطات أحداث محلية لمواجهة أزمة داخلية متفاقمة نزعت عن النظام كامل شرعيته، وجعلت الحزب الذي كان يحكم باسمه مسئولاً عما آلت إليه الأوضاع منذ أحداث 05 أكتوبر 1988، كما ساهم العامل الدولي في دفع عجلة التغيير نظراً لبروز ملامح لانهيار المعسكر الاشتراكي وأنظمة الحزب الواحد وارتفاع الأصوات في الدول الغربية المناهضة بضرورة التحول الديمقراطي بوصفه الخيار الوحيد أمام البلدان المتخلفة والشيوعية سابقاً.

أ/ الإصلاحات السياسية في ضوء دستور 1989 : لقد دخلت الجزائر في سياق ما يسمى بالتحول الديمقراطي في بلدان العالم الثالث والمعسكر الاشتراكي سابقاً، بحيث تخلت عن نظام الحزب الواحد وفتحت المجال السياسي وأقبلت ابتداء من سنة 1989 على تجربة جديدة هدفها المعلن بناء الديمقراطية ومن اجل ذلك شرعت في إصلاحات سياسية شاملة، في ظل هذا السياق المتحول جاءت الديمقراطية إلى الجزائر منحة من نظام لا يؤمن بحكامه بما لاجتمع قواه الفاعلة لا تعرفها ولم تناضل من أجلها، لهذا اعترضتها جملة من المصاعب وعراقيل جعلتها تتوقف بضع سنوات ثم استأنفت وهي جارية إلى يومنا هذا، جاء هذا الدستور 23 فيفري 1989 في سياق مضطرب أدى إلى إفراز تغييرات جذرية في المشهد السياسي الجزائري من خلال إلغاء نظام الأحادية الحزبية و تبني التعددية الحزبية بالسماح بتأسيس أحزاب سياسية، وإقرار مبدأ الفصل بين السلطات وحرية الإعلام والصحافة و بفتح مجال المنافسة السياسية وذلك بإقرار التداول والتنافس الديمقراطي على السلطة ، وفي هذا الصدد ترسخ منطق يقوم على صياغة دستور رجل لا دستور دولة .

(1) بلعربي علي ، الإصلاحات السياسية في الجزائر في ظل التحولات الدولية ، مذكرة ماستر ، جامعة وهران ، 2013/2014 ، ص 63.

ومع مطلع سنة 1989 تمخض عنها دستور جديد للجزائر الذي افرز مجموعة من التحولات السياسية كانت آثارها واضحة في التعديلات والتغيرات التي طرأت على بيئة وهيكل النظام السياسي

الجزائري والتي اعتمدها من أجل التكيف مع معطيات البيئة الداخلية والخارجية وتمثل أبرز هذه التحولات السياسية في حسم جملة من المسائل بموجب دستور 1989 واعتبارها كمبادئ أساسية.

1- إلغاء الاشتراكية في الفصل الثاني من الدستور .

2- انسحاب الجيش من السياسة .

3- الفصل بين السلطات.

4- التعددية الحزبية.

5- قانون الجمعيات السياسية .

6- إصلاح قانون الانتخابات.

7- قانون الإعلام.

ب/ الاصلاحات السياسية في ضوء دستور 1996.

نتيجة إيقاف المسار الانتخابي أواخر سنة 1991 دخلت الجزائر في مرحلة انتقالية عرفت خلالها أوضاعا سياسية وأمنية غير مستقرة ومضطربة، حيث دخلت في فراغ مؤسسي ودستوري وفي ظل هذه الأوضاع المضطربة تم في سنة 1995 إجراء أول انتخابات رئاسية تعددية وفي ظل شغور البرلمان بادر الرئيس زروال سنة 1996 بتعديل دستور 1989 خارج إطار الباب الرابع بما يعني ذلك تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية من خلال التشريع بأوامر وبمبادرته باستفتاء الشعب بتعديل دستور 1989.

فيما أتبعته الاجراءات الدستورية بخصوص التعديل،وقد لقي هذا الاستفتاء موافقة أغلبية الشعب ب 85/ من الأصوات المعبر عنها وشملت التعديلات الواردة في هذا الدستور عدة مبادئ وترتيبات وهي :

1/ترقية الأمازيغية لتصبح أحد مكونات الهوية الوطنية.

2/الأحزاب السياسية .

3/إصلاح النظام الانتخابي.

ج/ الإصلاحات السياسية في ضوء دستوري 2008 و 2016.

في أكتوبر عام 2008 بادر رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة بتعديل دستور 1996 انطلاقاً من المادة 174 من الدستور التي تنص أنه لرئيس الجمهورية حق المبادرة بتعديل الدستور، وبموجب هذا التعديل تم الذي تعلق بمجموعة من المسائل :

*مسألة الهوية الوطنية فيما يتعلق اللغة الأمازيغية باعتبارها لغة وطنية تعمل الدولة على ترقيةها إلى جانب العلم والنشيد الوطنيين الذين يعتبرهما غير قابلين للتغيير.

*مسألة ترقية الحقوق السياسية للمرأة. بموجب المادة 31 مكرر من خلال توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة وتم تكريس ذلك من خلال إصدار قانون عضوي يحدد كيفية ذلك، بجانب هذه المسائل اعتمدت تعديلات جوهرية متعلقة بمسألة فتح العهودات حيث بموجب نص المادة 74 والتي تسمح لرئيس الجمهورية بتجديد انتخابه كل مرة .

وبموجب المادة 77 الفقرة 5 تمس تغيير منصب رئيس الحكومة إلى منصب الوزير الأول الذي يمارس وظيفة التنسيق بين أعضاء الحكومة وتبعيته لرئيس الجمهورية، ويعمل على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية بإعداد لمخطط عمل لتنفيذ برنامج الرئيس الذي يقدمه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ومسؤوليته السياسية أمامه التي تبقى مجرد مسؤولية اسمية.

والملاحظ في هذا التعديل الجزئي أنه مس بعض التوازنات داخل السلطة التنفيذية والتي عززت من مكانة رئيس الجمهورية أكثر من أي وقت مضى، من خلال تكريس تبعية الوزير الأول لمؤسسة الرئاسة عبر إلزامية إعداد مخطط لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، ما يعني ذلك أن وجود أغلبية برلمانية معارضة فهي ملزمة بمناقشة مخطط العمل لتنفيذ برنامج الرئيس وليس برنامج الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية.

ويبرز التعديل الدستوري لسنة 2008 ظاهرة التبعية للمسار من خلال مبدأ تركيز السلطة وهيمنة رئيس الجمهورية ضعف السلطة التشريعية وعدم تأثيرها على سياسات الإصلاح، وبالتالي يمكن اعتبار هذا التعديل الدستوري مكرساً للواقع الذي فرضه دستور 1976 إذا صارت التوازنات المؤسساتية وعلاقات السلطة القائمة مجسدة في هذه الوثيقة الدستورية التي تجسد المسار الذي رسمه دستور 1976.

وبناء على ذلك فإن تعديل 15 نوفمبر 2008 تعلق بمسألتين وهما تعديل المواد الخاصة بتنظيم السلطة التنفيذية والعلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، أين برزت هناك سلطة تنفيذية برأس

واحد وهو رئيس الجمهورية الذي يوجه عملها من خلال البرنامج الرئاسي وهذا ما يتطابق مع
مضمون

60

دستور 1976، أين يوجد فيه الوزير الأول الذي يعمل على تنسيق أعمال الحكومة لا سلطة له على
أعضائها ولا برنامج له ولا إمكانية اختيار الوزراء ماعدا تلقي الاستشارة من رئيس الجمهورية بشأن
ذلك، أما المسألة الثانية التي شملها تعديل 2008، فهي حادثة تسبب فيها دستور 1996 وليس
دستور 1989، وهي تقييد الولاية الرئاسية، أين تم إستدراك ذلك فعولجت قبل ظهور أثرها بكسر
القيد الذي وضعت دستور 1996 ، أين تم العودة إلى مضمون دستور 1976 الذي يعد مرجعية
لمنطق الأحادية.

1- القانون العضوي المتعلق بتوسيع الحظوظ السياسية للمرأة(12-03): لذلك عمل المؤسس
الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2008 على تعزيز حضور المرأة في الحياة السياسية، إذ تنص
المادة 31 مكرر من الدستور " تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها
في المجالس المنتخبة" وفي هذا الصدد تم تكليف لجنة وطنية لإعداد قانون عضوي تجسيدا لأحكام هذه
المادة الدستورية.

المطلب الثاني: الإصلاحات الإدارية

بعد المشاكل التي واجهت الإدارة العمومية الجزائرية في مختلف مراحلها منذ الاستقلال أصبح
الإصلاح الإداري ضرورة حتمية للخروج من هذه الدوامة من المشاكل, و لقد قامت الجزائر بصدد
إصلاح المنظومية الإدارية، والتي كانت تعاني من أوجاع متدهورة، بعدة مشاريع وكذا إنشاء هيئات
متخصصة في الإصلاح الإداري، ونذكر منها وحسب الترتيب الزمني:

- 1966: إنشاء مديرية عامة للتنظيم والإصلاح الإداري وهذا في إطار تعليم المركزية لوزارة
الداخلية - 1968: تحولت المديرية السابقة إلى مديرية حمامة للتعليم والإصلاح الإداري والعلاقات
العامة

- 1976: إعادة تنظيم إدارة وزارة الداخلية، ثم إنشاء مديرية عامة للتكوين والتعاون والإصلاح
الإداري تضم ثلاث نيابات مدربوية: مديرية خاصة بالتنظيم، الهياكل الإدارية، والبحث الإداري.

- 1982: أنشيت كتابة الدولة المكلفة بالوظيف العمومي والإصلاح الإداري لدى الوزير الأول،
ومن مهامها دراسة وتحضير الشروط العامة للتسيير وكذلك طرق عقلنة الإجراءات وتبسيط المهام
الإدارية

- 1983: إنشاء لجنة وطنية للإصلاح الإداري لدى كتابية الدولية للتوظيف العمومي، يرأسها كاتب الدولة وتتكون من الأمناء العامين الوزارات الداخلية المالية ، العدل ، ومثل الأمانة العامة للحكومة .

61

- 1984: تأسيس محافظة الإصلاح والتحديد الإداري، و التي حلت محل كتابة الدولة للتوظيف العمومي،
- 1988: صدور مرسوم رقم 88-131 ، و الذي يتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن.
- 1994: تعيين وزير منتدب لدى وزير الداخلية مكلف بالجماعات المحلية والإصلاح الإداري.
- 1996: عُض بوزير منتدب لدى رئيس الحكومة مكلف بالإصلاح الإداري والتوظيف العمومي. وفي نفس السنة جرت تجربة لتحديث الإدارة اهتمت بثلاثة إدارات أخذت كعينات: البلدية، مركز البريد ومصالح الضرائب.
- 1999 : طرح مشروع القانون الأساسي للتوظيفة العمومية .
- 2000: إنشاء لجنة إصلاح هياكل الدولة و التي تتولى مهمة إعادة النظر في أنماط إصلاح هياكل الدولة واقتراح حلول ناجحة للمنظومة الإدارية والقانونية.
- 2003 : إنشاء المديرية العامة للإصلاح الإداري.
- 2006: إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته.(1) .

المبحث الثاني: الخطوات العملية للإستراتيجية المثلى للإصلاح الإداري في

الجزائر

المطلب الأول : استراتيجيات الإصلاح الإداري

أولاً: إستراتيجية الإصلاح الجزئي: تتمثل هذه الإستراتيجية جهود التطوير الإداري التي تنصب على قلة من العناصر ويختار لتطوير فيها عدد محدود من منظمات، فقد يتم تبسيط الإجراءات العمل أو تطوير الهياكل التنظيمية والوظيفية، أو تدريب القيادات الإدارية، أو تطوير نظم المعلومات... الخ، وتعتبر هذه الإستراتيجية من الاستراتيجيات القاصرة وهي أقدم استراتيجيات من حيث النطاق، وتتبع هذه الإستراتيجية من رؤية محدودة العوامل والعناصر التي تؤثر على الأداء الإداري والفعالية التنظيمية، حيث أن هذه الإستراتيجية تتميز بالبساطة وسهولة الفهم والاستيعاب من الممارسين، إضافة إلى وضوح

وسهولة ترجمة إلى برامج وخطط الإصلاح إلا انه يعاني من الفعل وعدم الترابط بين الأجزاء العملية الإدارية ويتعامل مع الجهاز الإداري وكأنه نظام مطلق.

(1) د. فرطاس فتيحة, عصنة الإدارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الإلكترونية و دورها في تحسين خدمة المواطنين , مداخلة , جامعة حميس مليانة , مجلة الإقتصاد الجديد الإلكترونية , العدد 15 , 2016 , ص 310.

62

ثانيا: إستراتيجية الإصلاح الأفقي:

تمثل إستراتيجية الإصلاح الأفقي جهود الإصلاح الإداري التي تنصب على قلة من العناصر المكونة للنظام الإداري الكلي، لكن مع التطبيق على كل أو اغلب منظمات أو قطاعات الجهاز الحكومي، وتعتبر هذه الإستراتيجية من استراتيجيات القاصرة أيضا لأنها تركز على عنصر واحد أو قلة فقط من العناصر المكونة للنظام إداري الكلي والمحددة لفاعلية، تعتبر الإستراتيجية الأفقية شائعة في تجارب الإصلاح الإدارة العربية مثل شىوع الإستراتيجية الجزئية ويدفع إلى استخدام هذه الإستراتيجية لدى قيادات السياسية بان جانب معنيا من النظام الإداري يعاني من قصور شديد أو إن أوضاعه قد تدهورت تدهورا شديدا يقتضي علاجا أفقيا .

ثالثا: إستراتيجية الإصلاح القطاعي:

تمثل هذه الإستراتيجية جهود الإصلاح تنتقي عددا محدودا من منظمات الحكومة وتركز على متطلبات التقدم لوضع فعالية أدائها فيتم بناء على هذا تطوير مختلف العناصر الحرجة وممارسات هذه المنظمات ونقطة بداية في صياغة هذه الإستراتيجية في الناتج النهائي للمنظمات المستهدفة بالتطوير، وبهذا فإن هذه الإستراتيجية تعتبر نموذجا للتطوير المتكامل في النظام الإداري للجهاز الحكومي ككل يمكن تطبيق هذه الإستراتيجية لتغيير وتطوير شامل في أنظمة الإدارة الحكومية أو تطبيق هذا التغيير الشامل على مراحل كل مرحلة منها على قطاع معين أو مجموعة محدودة من المنظمات وفرصة نجاح هذه الإستراتيجية يعتبر اكبر مقارنة بالاستراتيجيات الأخرى.

رابعا: إستراتيجية الإصلاح الشامل :

يتمثل في تبني اتجاهات أوسع للإصلاح الإداري، حيث يحدد مجالات الإصلاح بقدر ما يحاول تحديد عمليات التغيير الكلية في النظام الإداري من النواحي المادية أو الوظيفية أو السلوكية ضمن البناء الشامل للمجتمع، ويظهر الجهاز وحدة متكاملة لا يمكن النظر إليه أو معالجته جزئيا، بل يجب أن يحدث الإصلاح في جميع جزئياته ووحداته وهو ما يسمى بالاتجاه الكلي والشمولي .

وبالتالي فإن الإصلاح الإداري الشامل للجهاز الحكومي لا يتصور أن يسفر عن نجاح حقيقي دون أن يكون جزءا من إستراتيجية شاملة لإصلاح المجتمع ككل ، وتضافر في داخلها جهود الإصلاح السياسي والاجتماعي والاقتصادي.(1).

(1) مريم مجيلي , دور الإصلاح الإداري في التطوير الإداري - نموذج مصر , مذكرة ماستر , جامعة بسكرة , 2018/2019, ص 19.

63

المطلب الثاني : تفعيل قيم والشفافية والمشاركة

أولاً: الشفافية Transparency هي العنصر الثالث من عناصر مفهوم الحكم الرشيد , يقصد بها الانفتاح، وحرية تداول المعلومات خاصة التي تتعلق بإدارة الموارد العامة، ويرتبط هذا العنصر تحديداً بمفهوم مهم هو المساءلة ويقصد بذلك أن الأشخاص الذي يعملون في مجال إدارة الموارد العامة - سواء كانوا سياسيين مثل الوزراء أو موظفين مثل الكوادر الإدارية باختلاف مستوياتها في الجهاز الإداري- يتعين عليها أن تقدم «حساباً» عن طبيعة أداء الأعمال الموكولة إليها، وهناك نوعان من المساءلة: هناك مساءلة رأسية يمارسها المواطن في مواجهة الحكومة عبر صندوق الانتخاب، وهناك مساءلة أفقية تمارسها هيئات عديدة في مواجهة بعضها بعضاً مثل مراقبة جهاز المحاسبات، أو البنك المركزي أو أجهزة محاربة الفساد .

ثانياً : المشاركة Participation هي خامس عناصر الحكم الرشيد ، ويعني بذلك أن يصبح من حق المواطنين الإسهام في صنع وتنفيذ السياسات العامة, يعزز ذلك الاندماج الاجتماعي ويجول دون اتساع نطاق التهميش على أسس سياسية واقتصادية واجتماعية, وتضمن المشاركة الجماهيرية استمرار السياسات لفترة طويلة، فإذا غابت المشاركة تهدد بقاء هذه السياسات، وأصبح رهنا بموقف الحكومة أكثر منه تعبيراً عن احتياج جماهيري على مستوى الشارع, ويلاحظ بصفة عامة أن المشاركة تساعد على ترشيد المصالح المتناقضة، والتوصل إلى صيغة للمصالح العام تحقق رغبات قطاعات عريضة من المجموع الشعبي, في حالة انتفاء المشاركة، فإن الجماعات الأعلى صوتاً- قد تكون الأقل عدداً - تدفع في اتجاه تحقيق مصالحها الذاتية الضيقة على حساب الصالح الشعبي العام, وإذا نظرنا إلى مفهوم المشاركة نجد مدى ارتباطه بالأبعاد السابقة للحكم الرشيد، وبخاصة المساءلة والشفافية، فمن ناحية أولى تحتاج المساءلة إلى مشاركة، فمثلاً مساءلة المواطن للسلطة - يطلق عليها المساءلة الرأسية (1).

المطلب الثالث: الاستخدام الأمثل للتقنيات الجديدة للإعلام و الاتصال الحكومة الإلكترونية

الحكومة الإلكترونية من الدعائم الأساسية الضرورية لتحديث آلية القطاع العام في تقديم خدمات ترقى إلى مستوى تطلعات المستفيدين من خدمات هذه المؤسسات العامة العملاء, وهذا لا يتأتى إلا بإعادة هندسة إجراءات وطرق العمل لدى إدارات القطاع العام لتتوافق مع التطورات التكنولوجية والمعلومات ووسائل الاتصال الحديثة .

(1) سامح فوزان , الحكم الرشيد , نهضة مصر للطباعة و النشر و التوزيع , 2007, مصر , ص 40.

64

إن إعادة النظر في آلية الأداء بهذه المؤسسات أضحى أمرا حتميا نظرة للتحويلات السريعة في الثلاث المتغيرات , التقنية , المعلومات , الاتصال ولكي تحدث المؤسسات العامة توازنا داخليا في المجال الإداري والمالي وفيما يتعلق بمنسوبيها والسياسات وطرق العمل بها لكي تتكيف مع معطيات بيئتها الخارجية من مستفيدين من الخدمة وعملاء وموردين وجهات رقابية لا بد لها من أئمة هذه العلاقات .

من الملاحظ أن هناك جهات حكومية حققت نجاحا ملحوظا في هذا الصدد وإن كان بمستويات متفاوتة, ما نشده هو إحداث تغيير تحولي في أداء القطاع العام من حيث طريقة وأسلوب تقديم الخدمة بالمنهج التقليدي البيروقراطي إلى نظام اتصالي بين الأطراف المعنية إدارات ومواطنين يجعل من نظم تقنية المعلومات أسس لها, وتعود أهمية تطبيق استخدام التكنولوجيا في الأعمال الحكومية، أو ما أصبح يسمى "الحكومة الإلكترونية، إلى ما يصحب ذلك من تطور في كافة النشاطات والإجراءات والمعاملات الحكومية الحالية وتبسيطها ونقلها نوعيا من الأطر اليدوية أو التقنية الإلكترونية النمطية الحالية إلى الأطر التقنية الإلكترونية المتقدمة بالاستخدام الأمثل لأحدث عناصر التكنولوجيا ونظم شبكات الاتصال والربط الإلكتروني الرقمي الحديث, وذلك تحقيقا للتميز حيث يقدم خدمات أفضل بإذابة جليلد تعقيدات الإجراءات البيروقراطية والروتينية والارتقاء بكفاءة العمل الإداري وارتفاع مستوى جودة الأداء الحكومي عن طريق إنجاز المعاملات الكترونية وتوفير الوقت والجهد.(1).

المبحث الثالث : آليات الإصلاح الإداري في الجزائر ومعوقاته

المطلب الأول : جهود الدولة في الإصلاح الإداري

اتجهت الدولة نحو الاهتمام بالتخطيط لعملية الإصلاح الإداري بهدف معالجة الاختلالات في الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والإدارية ومحاولة التخلص من الأوضاع السلبية التي اعتلت جهازها الإداري من اجل النهوض بالإدارة الحكومية لتكون قادرة على قيادة وتنفيذ العملية التنموية

الشاملة، وتجسد هذا الاهتمام من خلال الإصلاحات التي فتحتها رئيس الجمهورية الراحل منذ استلامه زمام الحكم سنة 1991 وكذا من خلال مختلف التشريعات التي استهدفت رفع مستوى الأداء الحكومي سواء من خلال محاربة الآفات التي قد تضعف فاعليته أو من خلال إرساء التدابير التي من شأنها تحسين ظروف الأداء الحكومي وبالتالي تحسين مستواه وزيادة فعاليته، وقد انصبت جهود الدولة في مجال الإصلاح الإداري على مجموعة من الخطط والبرامج التي جاءت إما عبارة عن نتائج لأعمال اللجان

(1) د. طلق عوض الله السواط، د. طلعت عبد الوهاب سندي، د. طلال مسلط شريف، الإدارة العامة، دار حافظ، جدة، 1428 هـ. ص 329.

65

التي أنشأت لهذا الغرض أو كمحاور للعمل تضمنتها البرامج الحكومية المختلفة وقد تمحورت هذه الخطط والبرامج أساسا حول ثلاث محاور رئيسية حيث كان التركيز في بادئ الأمر على هياكل الدولة ومهامها ثم انصب الاهتمام فيما بعد على محاربة الفساد كأولوية وطنية تكرست من خلال وضع الإطار التشريعي الذي حدد العقوبات المناطة بالتصرفات المخلة بالأداء في الجهاز الإداري وكذا من خلال خلق آلية تتكفل بحماية الجهاز الإداري من أي انحراف أو استغلال للسلطة وسيكون للعمل أكثر شمولاً وفعالية وقد تم تعزيز نظام الوظيفة العامة بمجموعة من الإجراءات والتدابير التي من شأنها تحسين ظروف العمل وزيادة كفاءة الموظفين العموميين وانطلاقاً من هذا فقد ارتأينا معالجة جهود الإصلاح التي انتهجتها الجزائر على النحو التالي:

الفرع الأول: إصلاح هياكل الدولة ومهامها

ويهدف إصلاح هياكل الدولة ومهامها إلى إقامة علاقات جديدة بين الإدارة والمواطن ولا سيما على مستوى إعادة ثقة المواطن بالإدارة وبتدرج ضمن حركية تعميق المسار الديمقراطي الذي يمثل تجسيد السيادة الشعبية كما يشكل مسارا شاملا عميقا ومتواصلا بين متطلبات دولة القانون وتأمين الحريات العمومية وضمان الدفاع الوطني والدفاع عن مصالح البلاد في الخارج.

وعموما فقد استهدف إصلاح هياكل الدولة ومهامها جملة من الأهداف التي سطرها اللجنة والتي لخصها رئيس الجمهورية في خطابه الذي ألقاه بمناسبة تأسيس هذه اللجنة وعند عرضه لرسالة مهامها وبناء على هذه الأهداف فقد انصب إصلاح هياكل الدولة ومهامها على مجموعة من المحاور الأساسية التي يمكن تلخيصها فيما يلي :

أ/ تعزيز دولة الحق والأمن: الضامنة لحقوق وحرىات المواطن والكفيلة بتجسید القانون كإطار مرجعي وحید تستمد منه الدولة سلطتها في ممارستها لوظائفها بحيث ورد في البرنامج الحكومي سنة 2002 بأن إصلاح هياكل الدولة ومهامها يرمي الى مطابقة نشاط السلطات العمومية مع متطلبات دولة القانون، التي سيتمكن طابعها الفعلي من وضع حد لكل أشكال الفساد، ولهذا الغرض فقد اعتمدت الخطط والبرامج الحكومية على تسطير مجموعة من المبادئ التي يمكن تلخيصها في:

* تبسيط وتسهيل التدبير والإجراءات والشكليات الإدارية.

* تكريس أسبقية مبدأ الشرعية في التمثيل السياسي التعددي للمجتمع في تنظيم المؤسسات للدولة.

* تكريس مكافحة الفساد بتبني الشفافية في قراراتها وفي طريقة تسييرها وبالاعتماد على تقوية وظيفة الرقابة.

66

* تعزيز العدالة الاجتماعية وحماية المواطن من التمييز والتعسف، في استخدام السلطة.

ب/ استرجاع الثقة بين المواطن والادارة : وهو ما يتطلب ترقية علاقة جديدة بين الدولة والمواطن قائمة على ضمان التغيير، حيث أن مثل هذا المسعى يرمي إلى ترقية ثقافة جديدة للمرفق العام وترسيخ ثقافة دولة حقيقية بترسيخ مبادئ هامة ضمن إستراتيجيتها التي تؤسس العلاقات بين الإدارة والمواطن من خلال مختلف البرامج الحكومية ولا سيما برنامج الحكومة لسنة 2002 والذي أكدت الحكومة فيه التزامها بتكريس ما يلي:

* حق المواطنين في الأمن والسكينة والمحيط السليم وحقهم في الإعلام وشفافية أعمال الإدارة والحماية من أي تجاوز في استعمال السلطة.

* تحسين وتبسيط الشكليات والإجراءات الإدارية.

* الانتفاع والمساواة أمام المرفق العام.

* إضفاء إنسانية أكثر على العلاقات بين المواطن والإدارة وتوفير الحماية القانونية للمواطنين من تجاوزات الإدارة وتجسيد حقوق المواطن في مجال التنظيم الإداري السلمي ضد أعمال وسمو الإدارة.

ج/ ترشيد مهام الإدارة المركزية للدولة : بحكم طبيعته الرامية الى التكفل بالوظائف الدائمة للدولة وكذا بالوظائف الإستراتيجية في الإشراف على النشاطات الاقتصادية والاجتماعية وتأطيرها فان الإدارات العمومية توجد في صميم إشكالية تطور مهام الدولة ويندرج هذا الهدف ضمن إطار يرمي

إلى تجسيد دولة قوية فعالة وعصرية، وضمن هذا الإطار سطرت الدولة من خلال برامجها الحكومية منذ سنة 1999 مجموعة من التدابير والترتيبات التي يمكن تلخيصها فيما يلي:

* تعزيز قدرتها على تقويم السياسات العامة والتخطيط مما يتطلب إعادة صياغة الوظائف الإستراتيجية للدولة ومهام الإدارات المركزية اعتمادا على أسلوب حديد للتسيير الإستراتيجي للنشاط العام وتنظيم العمل الحكومي.

* إعادة تحديد مهامها وتنظيمها وأنماط تدخلها فيما يخص وظائف التصميم والتقدير والتنشيط والضبط والتقييم والمراقبة.

* استقرار هياكلها حول أقطاب اختصاص متكاملة تدرج في إطار التنظيم الحكومي وعصرنة أدوات التسيير على مستوى الدراسات والإشراف.

67

د/ تجديد الإدارة الإقليمية : وتطويرها من خلال التوسع في إسناد المسؤوليات التي تعد من ضمن مهام السلطات المركزية إلى ممثلي المجموعات المحلية، الولاية، البلدية، بهدف ادخال حركية متطورة للعمل بها.

ان التجربة الجزائرية التي طالما إعتبرت الجماعات المحلية الخلية القاعدية للأمة حيث شكلت البلدية منذ سنة 1967 حيز الزاوية في بناء الدولة والنظام السياسي الجزائري تطبيقا لمبادئ بناء الدولة من القاعدة إلى القمة.

الفرع الثاني : إصلاح نظام الوظيفة العمومية

يعد المورد البشري بمثابة العنصر الحي والديناميكي في أي تنظيم إداري وتتوقف جل عناصر الفاعلية والرشادة والكفاءة في الأداء الإداري على العنصر البشري بالدرجة الأولى وبنسبة تفوق 80 بالمائة من مقومات التنظيم الإداري، ووصف الدولة للإدارة وتسيير شؤونها وإنجاز وظائفها الأساسية السياسية والاجتماعية والأمنية والدبلوماسية مئات الآلاف من مستخدميها في نطاق ما يعرف بالوظيفة العمومية، وقد ارتكز إصلاح نظام الوظيفة العمومية في الجزائر منذ سنوات التسعينات وبصفة أولية على تكييف القانون الأساسي للوظيفة العمومية على اعتبار الإطار الذي يحدد عملية ضبط وتسيير الموارد البشرية في الإدارة بصور منظمة وفعالة , ففي برنامج حكومة السيد بن فليس 2002، تم التأكيد على أن إصلاح نظام الوظيفة العمومية الذي تلتزم الحكومة بإنجازه يترجم بصفة أولوية بالمصادقة على الإطار القانوني الأساسي والذي سيركز بدوره على ثلاث أدوات عملية

منظومة مندمجة للتكوين الإداري، وفي تسيير متعدد للموارد البشرية، وفي تأطير عامل مؤهل، و في نفس السياق أكد برنامج حكومة السيد أحمد أويحي على تحسين القانون الأساسي لأعوان الدولة تتمين تأهيل الموظفين وظروفهم الاجتماعية، وذلك بالتركيز على مسالة تكوين الموظفين من خلال: — رد الاعتبار للمدارس الوطنية لتكوين اطارت أسلاك الدولة تماشيا مع حاجات الإدارة العمومية، والحرص على ضمان تأهيل عالي المستوى بما في ذلك اللجوء الى التعاون الخارجي.

— تحسين مستوى الإطارات المتوسطة للإدارات المركزية والجماعات المحلية وتحديد معارفهم وتحسيدها لهذا الاهتمام فقد تمت المصادقة على أمر رقم 06_03 في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لكي يكيف هذه الآلية القانونية مع المعطيات الجديدة المتعلقة بدور الدولة وحقوق وواجبات و ضمانات الموظف العام.(1).

(1) أمر رقم 03/06 مؤرخ في 15 جويلية 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية رقم 2006/46.

68

— المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري:

يقترح المدير العام للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري في إطار السياسة العامة للحكومة وبرنامج عملها، الإجراءات التي من شأنها ضمان تسيير متناسق للموارد البشرية في الإدارة العمومية، وذلك لاسيما عبر تحديد للقواعد القانونية الأساسية الخاصة ونظام دفع الرواتب والتسيير التوقعي لمناصب الشغل والتعدادات والكفاءات وكذا عمليات التكوين والأنظمة المعلوماتية، وفي إطار الإصلاح الإداري يتولى المدير العام للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري المهام الآتية:

*إقتراح عناصر السياسة الوطنية في مجال الإصلاح الإداري و ضمان تنسيقها ومتابعة تنفيذها بالتشاور مع الإدارات المعنية.

*دراسة القواعد العامة التي تتعلق بتنظيم إدارات الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية و عملها وإعداد ذلك واقتراحه بالاتصال مع الوزارات المعنية قصد التكيف مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية ومع حاجات المواطنين.

*ترقية المناهج والتقنيات العصرية لتنظيم الإدارة العمومية وعمله.

*ترقية كل تدبير يرمي إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن.

الفرع الثالث: عصرنة قطاع العدالة

يعتبر إصلاح العدالة أحد المحاور الكبرى للإصلاح الوطني الذي إتّزمت به الدولة الجزائرية نظرا لأن العدالة هي الشرط اللازم و الضروري لأي تقدم أو تطور حضاري من أجل إقامة مجتمع قوي قادر على مواجهة تحدي العصر ، و لتحقيق هذا الإصلاح قام رئيس الجمهورية بتاريخ 20 أكتوبر 1999 بتنصيب اللجنة الوطنية لإصلاح قطاع العدالة هدفها الأساسي هو الوقوف على واقع العدالة و تشخيص النقائص التي حالت دون الأداء الأمثل لهذا القطاع، و بعد ثمانية أشهر من العمل قدمت هذه اللجنة بتاريخ 11 جوان 2000 تقريرا إلى السيد رئيس الجمهورية إقترح فيه ضرورة القيام بإصلاح فعلي للعدالة الجزائرية ، قصد مسيرتها الديناميكية التغيرات السياسية و الإقتصادية التي عرفها العالم عامة و الجزائر خاصة وتكيفها مع متطلبات العصر، ويمكن تلخيص هذه الإقتراحات في :

* مراجعة المنظومة التشريعية.

* تنمية الموارد البشرية.

69

*إصلاح السجون.

* عصرنة العدالة.

من بين النقاط التي خلصت إليها اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة وعصرنتها ضرورة إحداث مديرية عامة جديدة مكلفة بعصرنة قطاع العدالة في إطار إعادة تنظيم الإدارة المركزية ، نظرا لما تتوفر عليه العصرية في شتى الميادين من سرعة و دقة و فعالية و مردودية ، فضلا على أنها عامل من العوامل المباشرة في تطوير مناهج العمل التقليدية.(1) .

كذلك تم صدور قانون جديد في سنة 2015 يتعلق بعصرنة العدالة رقم 15-03 مؤرخ في أول فبراير سنة 2015 , ومن أهم ما جاء فيه :

- وضع منظومة معلوماتية مركزية لوزارة العدل.

- إرسال الوثائق والمحركات القضائية بطريقة إلكترونية.

- استخدام تقنية المحادثة المرئية عن بعد في الإجراءات القضائية.(2) .

الفرع الرابع: مكافحة الفساد

إن الجزائر كغيرها من الدول تعاني من تغلغل هذه الآفة في شرايين إدارتها العمومية حيث أصبحت تمثل السمة الغالبة التي تطغى على مختلف التعاملات والإجراءات الإدارية في الأجهزة الحكومية، ولهذا السبب وعلى اعتبار الوظيفة الإدارية ركيزة من ركائز تطوير المجتمع وتنميته، بالرغم من أن مسألة

الفساد كانت ولزمن بعيد من المحظورات التي لا يجب أبدا الخوض فيها، إلا انه وفي سبتمبر 1999 وفي حملته من اجل الاستفتاء حول الوفاق المدني طرح الرئيس عبد العزيز بوتفليقة قضية الفساد الشائكة، وأصر على ضرورة أخلاقية الإدارة والاقتصاد الجزائري وفي شهر أكتوبر 1999 لدى افتتاحه معرض الجزائر الدولي صرح الرئيس أن: الفساد قد اضر بالبلاد أكثر مما اضر بها الإرهاب إلا أن الأمر حينها انحصر في مجرد الإشارة والتنويه بضرورة التصدي لهذه الآفة دون اتخاذ الإجراءات الرادعة والكافية لمكافحتها، ثم توالى بعد ذلك المحاولات الهادفة لمحاربة الظاهرة، ففي سنة 2002 تم تعديل قانون الصفقات العمومية لغرض مكافحة الفساد والقضاء على الرشوة التي أصبحت تتحكم في معاملاتنا الإدارية لدرجة جعلت من

-
- (1) صباح شارف , مروى كشرود , دور الرقمنة في عصرنة الإدارة الجزائرية , مذكرة ماستر , 2020/2019, ص 41.
- (2) قانون رقم 03-15 مؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1436 الموافق أول فبراير سنة 2015، يتعلق بعصرنة العدالة , جريدة رسمية رقم 2015/06.

70

منظمة الشفافية تصنف الجزائر ضمن القائمة السوداء للدول المرتشية، وكان الغرض من هذا التعديل إضفاء شفافية اكبر على عملية إسناد المشاريع العمومية، وهذه العملية تمت بالتنسيق مع هيئات دولية وقد تطلبت عملية تحضير النص الجديد أكثر من أربعة أشهر حيث أكدت في نهايتها على إرساء الشفافية لتحديد المتعامل أو المقاول الذي يجب أن يفى بالشروط المنصوص عليها في دفتر الشروط على أن تكون كل هذه الشروط وكل العمليات مكتوبة ومعلن عنها، ويتم إعلام كل المقاولين الذين قاموا بتقديم العروض على الاختيار النهائي الذي يتم على مرحلتين الأولى تتمثل في جدية العروض التقنية لبيان مدى قدرته على الوفاء بالتزاماته، والثانية ترتبط بالعروض المالية ومدى احترامها لدفتر الشروط مع منح المتعاملين المرشحين مهلة 15 يوما للطعن في القرار.

* كما أكدت على ضرورة اعتماد النجاعة والفعالية الكاملة من خلال تخفيف وتسهيل إجراءات اتخاذ قرارات الصفقات، حيث تمنح للجنة الصفقات أو الأسواق صلاحية الموافقة دون الحاجة إلى تأشيرات إضافية للمحاسب والمراقب المالي الذين يعتبران عضوين في ذات اللجنة.

ومن خلال البرنامج الحكومي لسنة 2004 أكدت الحكومة عزمها على التصدي لظاهرة الفساد من خلال الاعتماد على تكريس مبادئ الشفافية في الإدارة، والإقرار بحق كل مواطن في الحصول على المعلومات، ومعرفة آليات اتخاذ القرار، كما أكدت التزامها بتفعيل الأدوات التي نصت عليها الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد والتي كانت الجزائر من أوائل البلدان الموقعة عليها.

وهو ما تجسد فعلا من خلال تحديد الإطار القانوني لتطويق ظاهرة الفساد وخلق الآلية الكفيلة بمراقبة مدى تطبيق القانون ونجاعته على ارض الواقع، ويتمثل هذا الإطار في النص القانوني 06-01 الصادر بتاريخ 20-02-2006 والذي تضمن مجموعة من التدابير الرامية للوقاية من الفساد ومنها ما تعلق بالقطاع العام واخرى بالقطاع الخاص، إلى جانب إنشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والتي ورد لها دور وقائي كما سبق، وما تجدر الإشارة إليه إلا أن هذا القانون مستمد في جوهره من أحكام اتفاقية الأمم المتحدة المؤرخة في 31 أكتوبر 2003 والتي صادقت عليها الجزائر بتاريخ 01 أبريل 2004 ويهدف القانون الى تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص وكذا تسهيل دعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية من اجل الوقاية من الفساد ومكافحته.(1).

(1) قانون 01/06 مؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته , جريدة رسمية رقم 2006/14.

أولاً: مكافحة الفساد الإداري

تتردد كلمة الفساد كثيرا في معاجم اللغة العربية، وفي مؤلفات الفقهاء بمختلف تخصصاتهم، وفي نصوص القرآن الكريم والسنة النبوية والفساد نقيض الصلاح ويقال هذا الأمر مفسدة أي فيه فساد , كما أنه لا يوجد إجماع حول تعريف الفساد ربما لتوسعة استخدامه فهو إذن معالجة ظاهرة بالغة التعقيد والتشابك تحتاج إلى معرفة السبل لمكافحتها ومعالجتها بالآليات القانونية التي تسمح ببث في الإدارة بصفة عامة والإدارة القانونية بصفة التي تسمح ببث الطمأنينة في الإدارة بصفة عامة والإدارة الجزائرية بصفة خاصة والقضاء على أنواعه المختلفة، على جميع المستويات كونه يتجسد في سلوكيات شخصية كالاختلاس، والمحسوبية الرشوة، النهب، وغير ذلك، كما أنه ظهرت العديد من الآليات على الصعيد الدولي والأوروبي والأفريقي.

ثانياً: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد الإداري:

لقد كانت الجزائر كدولة دائما تسير في طريق مناهضة الفساد ويتجسد ذلك من خلال مصادقتها على اتفاقية الاتحاد الافريقي للوقاية من الفساد ومحاربه في 25 أبريل 2004، ولقد تم استحداث الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب القانون 06-01 , باعتبارها جملة من الاصلاحات التي تساهم في محو ظاهرة الفساد.

وعليه لابد من تناول طبيعة هاته الهيئة وكيفية تنظيمها كما يلي:

أ/ الطبيعة القانونية للهيئة:

إن العدد الكبير من المشاريع التنموية التي عرفتها الجزائر في الآونة الأخيرة من أجل تدعيم البنية التحتية التي تتطلب تحويلات هائلة، أدى البعض إلى محاولة التكسب غير المشروع، وتحويل وجهة هذه التمويلات وسد الباب في وجه الطامعين تنص أول قانون رقم 06-01 وهو قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. "إنشاء هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد". هذا ما حددته المادة 17 من نفس القانون. كما حددت المادة 18 من نفس القانون الطبيعة القانونية لهذه الهيئة على اعتبار أنها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي .

لذلك نجد أن المشرع قد حذا حذو المشرع الفرنسي في فكرة السلطة الإدارية المستقلة التي يهدف إنشاؤها إلى ضمان الحياد في مواجهة المتعاملين الاقتصاديين وكذا في معاملة الأعوان العموميين

72

والمنتخبين عندما يتعلق الأمر بضمان الشفافية في الحياة السياسية.

وتعد استقلاليه الهيئة أمر ضروريا حتى تتمكن من أداء مهامها وصلاحياتها على النحو المطلوب، مما يحد من جرائم الفساد بوجه عام، ولأجل ذلك وضع المشرع الجزائري من خلال المادة 19 من قانون مكافحة الفساد مجموعة من الأحكام المختلفة التي تضمن استقلالية هذه الهيئة والتي حددت في الآتي: تضمن استقلالية الهيئة بوجه خاص عن طريق اتخاذ التدابير الآتية:

1/ قيام الأعضاء والموظفين التابعين للهيئة، المؤهلين للإطلاع على معلومات شخصية وعموما على أية معلومات ذات طابع سري، بتأدية اليمين الخاصة بهم قبل استلام مهامهم.

2/ تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها.

3/ التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدميها.

4/ ضمان أمن وحماية أعضاء وموظفي الهيئة من كل أشكال الضغط أو التهريب أو التهديد أو الإهانة والشتم أو الاعتداء مهما يكن نوعه، التي قد يتعرضون لها أثناء أو بمناسبة ممارستهم لمهامهم.

ويتم قياس هذه الاستقلالية التي حددها المشرع بموجب نص المادة 19 سالف الذكر حسب أربعة تدابير هي:

1 / الطابع الجماعي للجهاز،

2/ تعدد الهيئات المكلفة بتعيين واقتناء الأعضاء،

3/ تحديد عهدة لفائدة أعضاء الهيئة،

4/ عدم خضوع أو تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية.

1/ مديرية الوقاية والتحسيس

تتمتع هذه المديرية على مستوى الهيئة بدور فعال في المساهمة في التخفيض والوقاية من أعمال الفساد وذلك بالنظر إلى المهام المنوطة بها والتي تتمثل فيما يلي: اقتراح برنامج عمل للوقاية من الفساد.

2/ مديرية التحاليل والتحقيقات

تختص مديرية التحاليل والتحقيقات على وجه الخصوص مما يأتي

* تلقي التصريحات بالامتلاك الخاصة بأعوان الدولة بصفة دورية.

73

* دراسة واستغلال المعلومات الواردة في التصريحات بالامتلاك والسهر على حفظها

* جمع الأدلة والتحري في الوقائع الخاصة بالفساد في الاستعانة بالهيئات المختصة

ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيا على أساس التقارير الدورية والمنتظمة والمدعمة بإحصائيات وتحليل تتعلق بمجال الوقاية من الفساد التي ترد إليها من القطاعات المختلفة.

ب/ مهام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

نصت المادة 20 من قانون مكافحة الفساد على أن الهيئة تقوم بالمهام الآتية:

1/ اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية

والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية.

2/ تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد، لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة، واقتراح تدابير

خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.

3/ إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.

4/ جمع وإستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منه لاسيما البحث عن التشريع وتنظيم الإجراءات والممارسات الإدارية، عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها.

5/ التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته والنظر في مدى فعاليتها.

6/ تلقي التصريحات بالامتلاك الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها.

7/ الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد.

8/ السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيد الوطني والدولي.

ج/ فعالية الهيئة لمكافحة الفساد

إن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تمارس مجموعة من المهام والصلاحيات تتميز في عمومها

74

بأها تدابير وقائية وتنوع هذه الأخيرة بدورها بين التدابير الاستشارية والتدابير الإدارية.

1 / التدابير الاستشارية

من التدابير الاستشارية التي تقوم بها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في مواجهة جرائم الفساد ما يلي:

أ/ اقتراح سياسة شاملة للوقاية من ظاهرة الفساد بشكل يعكس الشفافية والمسؤولية في تسيير الأموال العمومية.

ب/ جمع واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد لاسيما البحث في الأطر التشريعية والتنظيمية والإجرائية عن التغيرات القانونية التي تسهل عملية إفلات المتورطين في هذه الجرائم ومن ثم تقديم توصيات بإزالتها.

ج/ السهر على تميز التنسيق ما بين القطاعات مع الهيئات الأخرى المعنية بمكافحة أعمال الفساد.

2 / التدابير الإدارية

لعل أهم التدابير الإدارية التي تقوم بها الهيئة في مواجهة أعمال الفساد تكمن في عملية تلقي التصريحات الخاصة بالامتلاكات التي تعود إلى الموظفين.

وإن كان هذا الإجراء يعد من أهم المهام التي تقوم بها الهيئة في سعيها في الكشف عن أعمال الفساد كون هذه التصريحات تبين تطور عناصر الذمة المالية للموظف المعني في ظروف مختلفة وهو ما يسمح بمقارنة البيانات الواردة في هذه التصريحات مع تطور الذمة المالية في الظروف العادية، إلا أن الملاحظ على موقف المشرع بخصوص هذه النقطة هو حصره لفئة محدودة من الموظفين الذين يتعين عليهم التصريح بممتلكاتهم أمام الهيئة حيث تتمثل هذه الفئة في كل من رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، وبهذا قام المشرع الجزائري بإقصاء الهيئة من تلقي التصريحات الخاصة بممتلكات كل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه ورئيس الحكومة وأعضائها، ورئيس مجلس المحاسبة ومحافظ بنك الجزائر والسفراء والقناصل والولاة، والقضاة وحالتهم إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا.

وما يميز الهيئة هو أهليتها لدراسة واستغلال المعلومات الواردة في التصريحات بالامتلاكات على خلاف الرئيس الأول للمحكمة العليا حيث لا يتمتع بهذه الصلاحيات وإنما يقتصر دوره في تلقي التصريحات فقط دون دراسة واستغلال لهذه الأخير.

75

الفرع الثاني : مظاهر الفساد الإداري في الجزائر

إن مظاهر الفساد الإداري التي تعاني منها الإدارات الجزائرية كثيرة ومتعددة ومن بينها نجد: تبييض الأموال واستغلال النفوذ والتهرب الضريبي والرشوة والمحسوبية وغيرها من الجرائم، تعد من مظاهر الفساد الإداري في الجزائر، والتي لا تختلف عن غيرها من الدول، وتكفي الإشارة إلى رقم هام لإدراك حقيقة الظاهرة، إذ أنه حسب التقديرات حوالي 40% من الناتج الداخلي الإجمالي في الجزائر هو عبارة عن اقتصاد غير رسمي أي انه غير خاضع للحماية والضرائب، مما يوضح حجم الظاهرة وتفشيها بشكل خطير.

و من هذه المظاهر الفساد الإداري حسب قانون الفساد و مكافحته 06-01 و قانون العقوبات نذكر:

أولا - الاعفاء و التخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم: المادة 31 من قانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته "كل موظف عمومي ينمخ أو يأمر بالاستفادة، تحت أي شكل من

الأشكال ، أو لأي سبب كان بدون ترخيص من القانون من الإعفاءات أو التخفيضات في الضريبة أو الرسوم العمومية أو يسلم مجاناً محاصيل مؤسسات الدولة". يعاقب بالحبس من (05) إلى (10) سنوات و بغرامة مالية من 500.000 إلى 1.000.000 دج.

ثانيا - استغلال أجهزة المكتب لأغراض شخصية : تتوفر بعض المكاتب على أجهزة مثل الفاكس و أجهزة الإعلام الآلي ، فاستغلال الموظفين لهذه الأجهزة و الخدمات خارج إطار العمل ولمصلحتهم الشخصية بدون وجه حق ، يعرض الإدارة الجزائية إلى خسائر كبيرة .

ثالثا - استغلال النفوذ : حسب القانون 06-01 تعرف كما يلي: المادة 32" والتي نصت على "يعاقب بالحبس من سنتين إلى 10 سنوات و بغرامة مالية قدرها 200.000 إلى 1.000.000 دج كل من وعمل موظفا عموميا أو أي شخص على ميزة غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص آخر لكي يستغل ذلك الموظف أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من الإدارة على منافع غير مستحقة , كما أنها صورة من صور الجريمة المتاجرة بالوظيفة المنصوص عليها في المادة (128) من قانون العقوبات، في نص الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 يونيو على عقوبة استغلال النفوذ كما يلي: "يعد مستغلا للنفوذ ويعاقب بالحبس من سنة إلى خمس سنوات و بغرامة من 500 إلى 5.000 دج ، كل شخص يطلب وعدا أو يتلقى هبة أو هدية ، وذلك ليس تحصل على ميزات أو مكافآت

76

أو وظائف أو أية مزايا تمنحها السلطة العمومية ، أو على صفقات أو مقاولات أو غيرها من الأرباح الناتجة من اتفاقات مبرمة مع السلطة العمومية أو مع مشروعات استغلالية.

رابعا - تلقي الهدايا : حسب المادة 38 من القانون 06-01 المتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته يعاقب بالسجن من (06) أشهر إلى سنتين و بغرامة من 50.000 إلى 200.000 دج كل موظف عمومي يقبل من شخص هدية أو أية مزية غير مستحقة من شأنها أن تؤثر في سير إجراء ما أو معاملة لها صلة بمهامه".

خامسا - الاختلاس : تعرف على أنها " فعل يباشر فيه المتهم سلطات على شيء لا يدخل إلا في نطاق المالك، فهو سلوك إزاء شيء ملك المالك و من ثم يكشف عن نية تغيير الحيازة".

عقوبة جريمة الاختلاس في قانون الوقاية من الفساد و مكافحته 06-01 حسب المادة يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات و بغرامة 200.000 إلى 1.000.000 دج كل موظف عمومي يختلس أو يتلف أو يبدد أو يحتجز عمدا بدون وجه حق أو يستعمل على نحو غير

شرعي لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر ، أية ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم وظيفته أو بسببها".

وتنص المادة (119) مكرر معدلة من القانون 06-01 و المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته المؤرخ في 20 فبراير 2006" بهذا الخصوص يعاقب بالحبس من 6 أشهر إلى 3 سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 200.000 دج ، كل موظف عمومي تسبب بإهماله الواضح في سرقة أو اختلاس أو تلف أو ضياع أموال عمومية أو خاصة أو أشياء تقوم مقامها أو وثائق أو سندات أو عقود أو أموال منقولة وضعت تحت يده سواء بحكم وظيفته أو بسببها .

سادسا - الرشوة ، أشار المشرع الجزائري إليها في المادة (25) من ق القانون 06-01 التي نصت على " يعاقب من سنتين إلى 10 سنوات و بغرامة مالية تقدر ب 200.000 دج إلى 1.000.000 دج ، كل من وعد موظفا عموميا بميزة غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحها إياه ، بشكل مباشر أو غير مباشر سواء كان ذلك لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لكي يقوم بأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته *

وفي ظل الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات "يعد مرتشيا ويعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 500 إلى 5.000 دينار كل من يطلب أو يقبل عطية أو وعدا أو يطلب أو يتلقى هبة أو هدية أو أية منافع أخرى".

77

سابعا - التسبب الإداري : إن التسبب الإداري يرتبط بمسالة الغياب والتأخر عن العمل والهروب من أداء الرقابي و انعدام روح المسؤولية و الوساطة في إنجاز الأعمال ، و استغلال المركز الوظيفي .

ثامنا - الوساطة والمحسوبية : من أكثر أنواع الانحرافات الإدارية في الجزائر التعيين بالقرابة و الوساطة ، أي التدخل لصالح فرد ما أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل و الكفاءة اللازمة ، مثل: تعيين شخص بمنصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي رغم عدم كفاءته، وحسب القانون 06-01 المتعلق بمكافحة الفساد نص على بعض الجرائم الفساد الإداري و التي كانت واردة في القانون العقوبات ، و لكن بصيغة جديدة حاولت مراعاة الطبيعة الخاصة لهذه الآفة، و من بين هذه الجرائم :

تاسعا - جريمة الغدر : يقصد بها حسب المادة 30 من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته مايلي: يعد مرتكبا لجريمة الغدر و يعاقب بالحبس من سنتين إلى 10 سنوات و امانة بغرامة مالية قدرها 200.000 دج إلى 1.000.000 دج كل موظف عمومي يطالب أو يتلقى أو يشترط أو يأمر بتحصيل مبالغ مالية يعلم أنها غير مستحقة الأداء أو يجاوز ما هو مستحق سواء

لنفسه أو لصالح الإدارة أو لصالح الأطراف اللذين يقوم بالتحصيل لحسابهم " , فالقانون يمنح امتيازات و سلطات لبعض الموظفين تسهيلا لأداء مهامهم لصالح الدولة و لكن في مقابل ذلك ألزمهم بالتقيد بالقانون .

عاشرا - جرائم الصفقات العمومية : و يقصد بها حسب المادة (26) من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته من "كل موظف عمومي يمنح عمدا للغير امتيازات غير مبررة عند إبرام أو تأشير عقد أو اتفاقية أو صفقة أو مخالفة لأحكام التشريع المتعلقة بجرية الترشح و المساواة بين المترشحين " , ان المخالفات التي يرتكبها الموظف تتم محاسبته حسب نوعية المخالفة و نوع القانون الذي تندرج ضمنه .

حادي عشر - التزوير : هي عملية مادية و صورة من صور الكذب يقوم بها شخص ما بغرض تغيير الحقيقة في محرر رسمي بإحدى الطرق المحددة في القانون من شأنه إلحاق الضرر بالحقوق و المراكز القانونية لأحد أو بعض الأطراف المحررة" ، حيث نصت المادة (197) معدلة من قانون العقوبات: "" يعاقب بالسجن المؤبد كل من قلد أو زور أو زيف نقودا معدنية أو أوراقا نقدية ذات سعر قانوني في الإقليم الوطني أو في الخارج، أو سندات أو أذونات أو أسهم تصدرها الخزينة العمومية وتحمل طابعها أو علامتها أو قسائم الأرباح العائدة من هذه السندات أو الأذونات أو الأسهم، وإذا كانت قيمة هذه النقود أو السندات أو الأذونات أو الأسهم المتداولة تقل عن 500.000 دج إلى دج ، تكون العقوبة

78

السجن المؤقت من 10 سنوات إلى 20 سنة والغرامة من 2.000.000 دج و في المادة (222) من قانون العقوبات نصت على " كل من قلد أو زور أو زيف رخصا أو شهادات أو بطاقات أو جوازات سفر أو تصاريح مرور، أو غيرها من الوثائق التي تصدرها الإدارات العمومية، بغرض إثبات حق أو شخصية أو صفة أو منح إذن يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 1.500 إلى 15.000 دينار.

إثنا عشر - عدم التصريح أو التصريح الكاذب للممتلكات : قيام الموظف بتصريح غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ أو الإدلاء عمدا بملاحظات خاطئة أو الحرق العمدى للالتزامات التي يفرضها عليه القانون يعاقب بالحبس من 06 أشهر إلى 05 سنوات و بغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج كل موظف عمومي خاضع قانونا لواجب التصريح بممتلكاته و لم يقم بذلك عمدا بعد مضي شهرين من تذكيره بالطرق القانونية ، أو قام بتصريح غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ ، أو أدلى عمدا بملاحظات خاطئة أو حرق عمدا الالتزامات التي يفرضها عليه القانون .(1) .

المطلب الثاني: معوقات الإصلاح الإداري في الجزائر

إن الإدارة الجزائرية لاتزال تعاني من العديد من مظاهر القصور والتسيب الإداري ، رغم ما تبذله من جهد لتطوير إدارتها من خلال تلك التدابير والإجراءات التي اعتمدها وهذا ما يلخص أن الإصلاح الإداري في الجزائر يواجه صعوبات عديدة تعرقل مسار نجاحه نوجز منها مايلي :

عوائق اقتصادية مختلفة : أين يكون هناك ضغط متزايد على الموظفين العاملين في الأجهزة الإدارية نظرا للتضخم في الأسعار ، وانخفاض قيمة النقد، وتزايد المنافسة في الأسواق الدولية نتيجة ظهور التكتلات الاقتصادية والتجارية وهذا ما أدى إلى ضرورة ترشيد الإنفاق الحكومي ، وهذا عن طريق تحسين آليات العمل وزيادة كفاءة الموظفين والحد من تضخم الأجهزة الحكومية والسعي إلى التطور في الاقتصاد الوطني.

- كما أن الإدارة الجزائرية تعرف عجزا في تحقيق أهدافها ، أين يسود شعور عام بعدم الرضى عن عمل الإدارات الحكومية والأخطاء المتكررة وهذا ما يلعب أثرا سلبيا بالأخص حين يتعلق الأمر بالحكومة وعجزها في إدارة هياكلها واقتصادها بصورة واضحة ، أين يكون هناك ضغط متزايد على الموظفين العاملين في الأجهزة الإدارية نظرا للتضخم في الأسعار ، وانخفاض قيمة النقد، وتزايد المنافسة في

الأسواق الدولية نتيجة ظهور التكتلات الاقتصادية والتجارية وهذا ما أدى إلى ضرورة ترشيد الأنفاق

(1) حسية بلخير , بوريشة لامية , دور القيادة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر , مذكرة ماستر , جامعة تيزي وزو

الحكومي ، وهذا عن طريق تحسين آليات العمل وزيادة كفاءة الموظفين والحد من تضخم الأجهزة الحكومية والسعي إلى التطور في الاقتصاد الوطني .

- وهناك أسباب وعوائق ديمغرافية أين لقيت الزيادة الهائلة في عدد السكان دورا سلبيا لأنها لم توازي في واقع الأمر التطور في معدلات النمو الاقتصادي.

- وكذلك الإدارة تعتمد في نشاطها على استخدام الوسائل العلمية والتكنولوجية ومع التطور الهائل لم تعد الدولة قادرة على تحقيق الطلب المتزايد على هذه التقنيات.

- دون إهمال أن أخطر عائق يواجه الإصلاح هو المشكل السياسي أين يعرف النظام السياسي عدم استقرار ، وعدم وجود كفاءات في نظام الاتصالات بين القيادة العليا للإدارة والتنمية الشاملة مع الرأي العام .

- كما شهدت بالفعل الدول النامية مشكلة خطيرة تتعلق بالجانب النفسي أي يغيب التأكيد الفعلي له من طرف الفاعلين الحقيقيين في أداءه فمثلا يرفض بعض المسؤولين تصحيح أسلوب تنفيذهم للعمل رغم إدراكهم عدم جدواه.

- هناك عائق اجتماعي أين تفتقر الجزائر كغيرها من الدول النامية إلى وجود خبراء في الإصلاح الإداري أين يجب على الخبير في هذا المجال أن يكون راعيا لمتطلبات المجتمع الجزائري كونه جزءا منه وليس غريبا عنه ، وهذا ما يمكنه من تفهم المشكلات وإيجاد الحلول لها، وهذا ما نجده على سبيل المثال في قطاع التربية الذي شهد العديد من الاضرابات نتيجة الإصلاحات الفردية في هذا القطاع .
- وكذلك الشروع في إصدار اللوائح والقوانين والخطط والمشاريع بسرعة يعجز فيها أي جهاز للإصلاح الإداري على أن يسايرها ، وهذا ما يؤدي إلى حدوث فجوة كبيرة ، وتراكم هائل في المشكلات الإدارية.

دون نسيان ما للوسائل من أهمية في دفع عجلة الإصلاح ، وهذا ما يفتقر إليه الجزائريون أين يؤكد المسؤولون عدم كفايتها لتنفيذ الإصلاح مع اتخاذ الإجراءات في توفير هذه الموارد بالأخص المادية.
و كما أن هناك مقاومة في العديد من القطاعات أين تجد ردود فعل معارضة للإصلاح وهذا عن طريق الجمعيات والمنظمات المدنية التي تعمل على إيقاف الإصلاح وتعطيله، ناهيك أيضا عن وجود تلك الممارسات الغير قانونية والمتعلقة بواقع الإدارة الجزائرية من انتشار الرشوة والمحسوبية (1).

(1) نسيم واعر ، الإصلاح الإداري ودوره في تحسين الخدمة العمومية في الجزائر ، مذكرة ماستر ، جامعة أم البواقي كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2015/2014 ، ص 64.

الفصل الثالث : الإستشراف (إستنباط التجارب العربية و العالمية)

الفصل الثالث : الإستشراف (إستنباط التجارب العربية و العالمية)

المبحث الأول : جهود الهيئات و المنظمات الدولية في محاربة الفساد.

مع مطلع عام 1991م عملت الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد على تأكيد الالتزامات السياسية لمكافحة الفساد، حيث نجد أنها قد وسعت المعايير والممارسات الدولية الأساسية لمعالجة ظاهرة الفساد ومحاوله الحد من انتشاره عن طريق نشر الشفافية اللازمة للقضاء عليه، فمن المعلوم يقيناً الإداري أن الفساد والمالي ينشط عند غياب الشفافية بمعنى أن مصدر قوته يكمن في الغموض وعدم الوضوح خاصة إذا ارتبط بغياب المساءلة وانعدام المحاسبة، وهو الأمر الذي يتطلب وجود جهاز رقابي فاعل وقوي مدعم بالأنظمة والصلاحيات الكفيلة بالمحافظة على المال العام ومساءلة المسؤولين عن الفساد.

بدءاً بإعلان الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1991 حول مكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية والعواقب المترتبة على ذلك، إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية، ثم اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الصادرة عام 2003، والتي من أغراضها ترويج ودعم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجح.

وقد صدرت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد عام 2009، وهو ما يضع ظاهرة الفساد الإداري والمالي في الواجهة ويحمل الحكومات العربية مسئولية معالجتها.

عموماً يمكن إيجاز الجهود الدولية لمكافحة الفساد المالي والإداري فيما يلي:

المطلب الأول: جهود الأمم المتحدة في مكافحة الفساد

تساهم الأمم المتحدة بجهود مكافحة الفساد، كما تقوم بإعداد مشروع قانون استرشادي للفساد وتعمل على تطبيق مجموعة من النظم والتدابير تتعلق بمكافحة الفساد وزيادة الشفافية في المعاملات، وقد عقدت العديد من المؤتمرات بهدف الوصول إلى اتفاق جماعي تمثل في التوصل إلى آلية متابعة مكافحة الفساد.

المطلب الثاني: جهود البنك الدولي في مكافحة الفساد

يشدد البنك الدولي الذي أعلن حملة ضد ما أسماه "سرطان الفساد" على ضرورة تكامل الجهود الوطنية والدولية في هذا المجال، وقد بادر البنك الدولي إلى وضع استراتيجية نشاطه في مجال مكافحة الفساد

تتضمن أربعة محاور رئيسية هي كالتالي:

- منع أشكال الاحتيال والفساد في المشروعات الممولة من قبل البنك.
- تقديم العون للدول النامية التي تعتمد مكافحة الفساد لاسيما ما يتعلق بتصميم برامج مكافحة وتنفيذها.

- اعتبار مكافحة الفساد شرطاً أساسياً لتقديم خدمات البنك الدولي في مجالات رسم استراتيجيات المساعدة وتحديد شروط الإقراض ومعايره.

- تقديم العون والدعم للجهود الدولية لمحاربة الفساد.

المطلب الثالث: جهود صندوق النقد الدولي في مكافحة الفساد

تبنى صندوق النقد الدولي منذ عام 1991 شروطاً أكثر تشدداً لمنح مساعداته وقروضه ووفق ضوابط مكافحة الفساد، حيث تعد الضوابط المتعلقة بتقديم قروض صندوق النقد الدولي ومساعداته أكثر تشدداً قبل البنك الدولي، وقد طرح الصندوق مجالين رئيسيين لمساهمته في مكافحة الفساد:

- المجال الأول: تطوير إدارة الموارد العامة ويشمل ذلك إصلاح الخزينة ومديريات عداد الموازنات العامة، و الإجراءات ونظم المحاسبة الضرائب.

- المجال الثاني: خلق بيئة اقتصادية مستقرة وشفافة وبيئة أعمال نظامية تشمل تطوير القوانين المتعلقة بالضرائب والأعمال التجارية.

المطلب الرابع: جهود منظمة التجارة العالمية في مكافحة الفساد

أقرت منظمة التجارة العالمية إنشاء وحدة خاصة لمراقبة الشفافية في التبادلات الحكومية في الدول الأعضاء، وتهدف الوحدة إلى القيام بدراسة عن الممارسات الحكومية في هذا الصدد بغرض صياغة المواد الأساسية للشفافية حول الفساد.

المطلب الخامس : جهود منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد

منظمة الشفافية الدولية هي منظمة دولية غير حكومية، تقع أمانتها العامة في برلين بألمانيا، وهي منظمة معنية بمكافحة الفساد، وتشتهر عالمياً بتقريرها السنوي مؤشر الفساد، وهو قائمة مقارنة

للدول من حيث انتشار الفساد حوال العالم، متخذة شعار "الاتحاد العالمي ضد الفساد"، وأنشئت عام 1995 وتهدف إلى مساعدة الدول في مكافحة الفساد، بعد انتشاره على المستوى الرسمي وغير الرسمي وعجز المؤسسات المعنية بمحاربه بعد أن تحول إلى غول يلتهم جهود التنمية المحلية والدولية في المنح والمعونات و القروض، وقد قامت بتطوير مؤشر لقياس مدى تفشي الفساد في مختلف دول العالم، وقد تم إنشاء هذه المنظمة بواسطة مجموعة من المسؤولين التنفيذيين السابقين في البنك الدولي. تتمثل نشاطات المنظمة في:

- نشر التقارير المتعلقة بالفساد و فضح الجهات التي تمارسه سرا و علانية لزيادة الوعي العالمي من خلال الفروع القومية للمنظمة في الدول المختلفة.

- اعداد دراسات ميدانية عن الفساد على مستوى الصحة و التربية و التعليم و القضاء و الشرطة و عقد ندوات لمناقشة ظاهرة الفساد و سبل مواجهتها.

المبحث الثاني : تجارب عربية و عالمية في الإصلاح الإداري

المطلب الأول : التجربة العربية في الإصلاح الإداري.

يحتاج إعطاء البديل العملي لعملية الإصلاح؛ تحليل التجارب السابقة ، وذلك بالوقوف على أبرز سماتها وأسبابها، وكذا النتائج المحصل عليها، فالتجربة العربية الطويلة في الإصلاح الإداري؛ ومع أنها لم تحقق في الغالب الأعم المأمول منها لأسباب عدة ، إلا أنها تبقى رصيذا معتبرا لابد من معاينته والاستفادة منه بالقدر اللازم، تحصيلا لإيجابياتها وتفاديا لسلبياتها .

83

الفرع الأول: سمات الإصلاح الإداري.

تمتلك التجربة العربية في الإصلاح الإداري عدة سمات ساهمت في وجودها العديد من الأسباب، هذه السمات هي التي من خلالها يمكن الوقوف على قيمة هذه التجارب ومدى مساهمتها في عملية الإصلاح الإداري، وهي التي بدورها على صورة عن المال الذي انتهت إليه مجمل التجارب

أولا: قلة العناية بتأصيل منهج مؤسسي للإصلاح الإداري.

والمقصود منه هو أن السعي إلى الإصلاح الإداري لم يكن على أساس منهجي قائم على قاعدة الحاجة إلى هذا الإصلاح من منطلق علمي مدروس، وإنما كان يغلب عليه التلقائية والسطحية في

تجسيده وتنفيذه، أضف إليه الانفعالية التي هي من قبيل ردة الفعل على وضع واقعي وحب تغييره، والجدير بمثل هذا النهج أن لا يأتي بالنتيجة المطلوبة من الإصلاح، وترجع أسباب ذلك إلى:

1) انعدام الاستقرار السياسي؛ حيث كانت اللجان المشكلة لدراسة ملف الإصلاح الإداري تتغير بتغير الواجهة السياسية للسلطة الحاكمة، وبالتالي تتكرر الجهود وعيد نسخ نفسها في كل مرة، وهو الشيء الذي يطيل من عمر الأزمة والمشكلة.

2) التسرع في إرادة تحصيل النتائج، واستعجال رؤية الثمار، من غير أن تعطى برامج الإصلاح الوقت اللازم والكافي لنجاحها، فتكون الحلول والإجراءات المخددة غير مدروسة مما يبرر عدم الوصول إلى النتائج المرجحة.

3) الصراع البيروقراطي بين مختلف اللوبيات (مجموعات الضغط المشكلة للنظام الإداري والتي تشكلت من رصيد التجربة السابقة، إذ من المعلوم أن السيرورة الروتينية للعمل الإداري ساهم مع مرور الزمان في تشكل فئات تلتقي على مجموعة من المصالح المشتركة التي تصب مع مرور الوقت الموجه الحقيقي والفعلي للعملية الإدارية، الشيء الذي يجعلها لا تتفاعل مع أي تغيير، وعارض ابتداء أي إصلاح يسعى إلى تبديل قواعد العمل سارية المفعول والمعتاد عليها .

هذه الأسباب مجتمعة هي التي أدت إلى غياب التأصيل المنهجي المدروس الذي يؤمن مسلك النجاح العملية الإصلاح، هذا المسلك الذي تتكامل به خطط الإصلاح وتتوحد جهود الأجهزة والمؤسسات القائمة على العملية، انطلاقاً من سير سياسي و اجتماعي واجب لفعالية عملية الإصلاحية.

ثانياً: تبني النموذج البيروقراطي.

و كان النموذج البيروقراطي في الإدارة هو السائد في أغلب الإدارات العربية باعتباره أحد مخلفات الفترة الاستعمارية و خاصة الدول التي كانت تحت نير الاستعمار الفرنسي و منها الجزائر ، ولم يكن هذه الإدارات قادرة حينها على ابتكار النموذج الإداري الخاص بها بسبب قلة التجربة في إدارة دولة بشكل معاصر، وافتتان بعض الفاعلين في الحكم بأسلوب الإدارة الغربية آنذاك وسعيهم إلى إسقاطها على أوضاع المجتمعات العربية من غير التأكد من صلاحيتها وتماشيها مع الثقافة المنتشرة في أوساط المجتمعات العربية ومدى موائمتها لذلك، أضيف إلى ذلك؛ الطبيعة العسكرية الأغلب أنظمة الحكم

آنذاك؛ والتميزة بإرادة الحكم في القرار وسلطة التوجيه المتجانسة مع نظام المركزية، والتي ساهمت إلى حد كبير في النموذج البيروقراطي في التسيير، و الذي من أبرز النتائج المترتبة عنه تذكر:

1) تكريس المركزية وعن علاقات التنسيق، وكذا إضعاف المرونة الواجبة، والحد من أوجه الابتكار والإبداع، في الحد من فرص الاستفادة من نماذج تنظيمية أخرى من مثل؛ النماذج التنظيمية غير الهيكلية، الخدمات التعاقدية، التعاقد الموسمي مع بعض العاملين، المجموعات الاستشارية،... إلخ.

2) ندرة الاستلهاام والاستفادة من الموروث الحضاري والتراث الإداري الذي ميز الحضارة الإسلامية والعربية عندما كانت في أوج ازدهارها، ومحاولة تحيينه بما وصلت إليه النظم الإدارية الغربية من تطور، مع العلم بأن هذه الأنظمة الغربية الحديثة في الإدارة قامت على أساس الاستفادة من الرصيد الكبير الذي تركته الإدارة الإسلامية وخاصة في الأندلس .

ثالثا: تجسيد الإطار القانوني للإدارة.

ويقصد به التركيز على تعديل القوانين واللوائح التسييرية كوسيلة للإصلاح، من دون النظر إلى جوانب الإنتاجية والأبجاز، ظنا منهم بأن المشكلة في القوانين المسيرة فقط، وهو تصور قاصر ساهم فيه أسباب منها:

1. الارتباط بالجذور الأولى للتنظيمات الإدارية، ذات الصبغة و الصفة القانونية.
2. الرغبة في التحكم الكامل في كل مفصل من مفاصل النظام الإداري بشكل تام، توها بأنه يحقق العدالة والمساواة في التعامل مع المواطنين.
3. سهولة النقل والتعديل وتعديل القانون واللائحة بأكثر مما يستوجب إدخال ثم وأساليب إدارية جديدة، إن التركيز على تجسيد الإطار القانوني في الإدارة قد يفضي إلى العديد من السلبيات التي تعود على نجاعة الإدارة و فعاليتها، ومن أبرز هذه السلبيات:

- أ- طغيان جانب الرقابة على حساب الأداء الفعلي.
- ب - شكوى من تصرفات الإداري وحركته بسبب الكم الهائل من القوانين المتلاحقة بشكل دائم و سرى، والتي لا تسمح له باستيعابها ومعرفة تجسيدها واقعا.
- ج - التسرع في إصدار القوانين من قبل القانونيين من غير استشارة الإداريين في الميدان والاستفادة من خبرتهم في صلاحية هذه القوانين للتطبيق؛ الأمر الذي يعمق الهوة في تجسيد الإصلاح الحقيقي.

د- نشوء التضارب بين القوانين المختلفة (السابقة واللاحقة) مما يسبب عرقلة في السير الحسن للمرافق الإدارية.

ه - الاستنساخ الحرفي لبعض التجارب الناجحة من غير اعتبار لطبيعة التطور الاقتصادي والاجتماعي لتلك الدول ومدى الموائمة مع الواقع المستهدف من الإصلاح ولتجاوز تلك الأسباب وتلكم السلبيات لابد من اعتماد الخطوات التالية:

* أهمية تكامل الخبرة الإدارية مع الخبرة القانونية في مرحلة إعداد وصياغة القوانين واللوائح.

* إخضاع مسودة القانون قبل تطبيقها للمناقشة بين جميع الأطراف ذات العلاقة.

* تحديد جهة مركزية متخصصة تتمتع بالصلاحيات اللازمة لإزالة التضارب بين القوانين.

رابعاً: الاقتصار على الإصلاح الشكلي الظاهري

وذلك من خلال الميل والإفراط في اقتناء الوسائل التقنية الحديثة والمعدات الفنية (الحاسوب، الميكرو فيلم،). من غير دراسة الجدوى ولا حساب للترتيبات اللازمة التي تستوجبها هذه العملية والتي ومن أهمها، تكوين الكادر البشري اللازم للاستعمال هذه الوسائل وتوفير الشروط التقنية لذلك، ونتيجة لذلك أصبحت هذه الوسائل التقنية، واجهات المدنية لا تمت للبيئة الإدارية المكلفة بصلة، وأكثر من ذلك فإن هذه الوسائل والأجهزة غير المستعملة أصبحت متقدمة فنيا بعد فترة وجيزة من الزمن بسبب التطور التكنولوجي السريع وبخاصة في مجال المعلوماتية، وهو الأمر الذي يكلف الكثير من الأموال والجهود التي يكون مالها في نهاية المطاف من غير فائدة تذكر، كما يفضي إلى نشوء ذهنية ملاحقة التقدم التقني السريع الذي يعني شراء الجديد من هذه الوسائل والأجهزة، فتصبح الملاحقة هي الغاية وليس الإصلاح الإداري، ولهذا كان طغيان الصورة الشكلية على التجارب الإصلاحية التي عرفتها العديد من البلدان العربية هي السمة البارزة بل الملازمة لها، مما تسبب في فقدان الثقة فيها وفي نتائجها التي غالباً ما يتنبأ الناس بفشلها .

خامساً: العناية الجزئية بالتدريب القيادي الإداري.

إن الاهتمام الجزئي لتجارب الإصلاح الإداري في الدول العربية بالتدريب الإداري في مستوى القطاعات الوسيطة والقاعدية وعدم العناية به في القطاعات الإدارية العليا (القيادية)؛ قاد في الغالب من الأحيان إلى إسناد المهام الإدارية القيادية في المجالات التنموية المختلفة إلى من لا يملكون المهارات الإدارية الواجبة فأجهضوا تلك التجارب، كما قاد في أحيان أخرى إلى استقطاب الخبرات الإدارية الأجنبية وهو اتجاه ليس أقل ضرراً من سابقه (مادياً ومعنوياً)، ولذلك فإن تجارب الإصلاح الإداري

في الوطن العربي قد ظلت وستبقى فاقدة لواحدة من أهم مكوناتها، إن هي لم تضع الاهتمام المميز لتدريب وتنمية القيادات الإدارية، ذلك لأن نجاح سفينة الإصلاح الإداري متعلق إلى حد كبير بنجاح اختيار القائد المتميز لها وكذا بكفاءته التي تتطلب اهتماما.

سادسا: الازدواجية.

أفرز النقل القسري لعديد الأنظمة والقوانين والأساليب والأدوات في إطار التحديث والعصرنة والعربية (من الغرب)، من دون التأكد من تلاؤمها مع مقومات ومكونات البيئة العربية، إلى بروز ازدواجية تمتل مظاهرها في:

- 1) بروز تسمية القطاع الحديث والقطاع التقليدي.
- 2) وضع القوانين واللوائح وتجاوزها بالاستثناءات المتعددة، و كثرة العودة إليها لتبرير القرارات.
- 3) وضع تسلسل وظيفي للسلطات والمسؤوليات، مع تكريس السلطة كلها عند القيادات، وليس من حل في تجاوز هذه الازدواجية المستترفة للجهد والوقت من غير كبير فائدة إلا من خلال نظرة تشخيصية تحليلية ثحث العلل القائمة، وتضع البدائل العملية التي تقوم على تحقيق الدرجة المطلوبة من المواءمة والتجانس والتناسق بين النظم والأساليب الإدارية من جانب، والقيم و الميول والاتجاهات الإيجابية في البيئة من جانب آخر، فالازدواجية بهذا المعين تنتهي إلى فقدان الجهاز الإداري لتوازنه، وهذه المشكلة بدورها إلى العديد من الإشكالات التنظيمية من أبرزها عدم استقرار الكادر الإداري، وانتشار المبادرات الفردية غير المدروسة و بالتالي القرارات الخاطئة، وهذا كله ينعكس على نوعية الخدمة والأداء المقدم من الإدارة. (1).

(1) بن تونس زكرياء، الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة قسنطينة، 2013/2014، ص

الفرع الثاني : نموذج من التجارب العربية في الإصلاح الإداري

المنطقة العربية أيضاً شهدت واحدة من أهم تجارب الإصلاح الإداري على مستوى العالم، استطاعت الإمارات بعد أعوام من تنفيذها الحصول على المركز الأول عالمياً في مجال الكفاءة الحكومية وجودة القرارات وغياب البيروقراطية، وفق التقرير الذي أعدته منظمة التنافسية العالمية لعام 2013، التجربة

الإماراتية التي تضع سياسات تمتد إلى 2021 ومر عليها نحو 7 أعوام منذ بدئها في 2009، بدأت من خلال تشخيص وتحليل واقع الموارد البشرية الح

كومية، وتوفير جميع الإحصائيات حول نسبة العاملين في الدولة بصفة عامة، ونسبة العاملين في القطاع الحكومي، ومعدل النمو في القوى العاملة، ومستويات الكفاءة والمهارات المتوافرة والمهارات الغائبة، وتحليل نقاط القوة والضعف، ولجأت الإمارات في إطار تحقيق خطتها إلى تشكيل مجلس تنفيذي بكل إمارة لتولى مسئولية التنسيق بين جميع وزارات الدولة وهيئاتها وشركاها ووضع الخطط الاستراتيجية وبطاقات الأعمال ومتابعتها، البعد الثقافي لم يكن غائباً عن الخطة الإماراتية، إذ ركزت الحكومة على تبني ونشر وإرساء ثقافة التطوير لدى العاملين بالقطاع الحكومي، وتبني معايير ثقافة العمل ذات الإنتاج والأداء العالي والتنافسية.(1).

الفرع الثالث : التجربة الأردنية في مكافحة الفساد الإداري

سعى الأردن منذ الخمسينيات من القرن الماضي إلى بذل الجهود الهادفة إلى رفع كفاءة الأجهزة الإدارية من أجل تحقيق المصلحة العامة للدولة، وذلك من منطلق الإدراك لأهمية التطوير الإداري، لكون الجهاز الإداري هو أداة الدولة ووسيلتها في تحقيق الأهداف العامة بما في ذلك التنمية الشاملة المستدامة

وقد مرت عملية التطوير والإصلاح الإداري في الأردن منذ نهاية الخمسينيات بمراحل متعددة، واتجهت نحو إرساء دعائم الجهاز الإداري الوطني من خلال تأسيس أجهزة مركزية تعنى بالإصلاح والتطوير، مروراً بتشكيل لجان مدعومة سياسية، إلى مرحلة مأسسة وترشيد إدارة الإصلاح التي تشهدها اليوم

وقد مر التطوير والإصلاح الإداري في الأردن في ثلاث مراحل المرحلة الأولى: (1952. 1989)

(1) إمام أحمد , 2016 , جريدة الوطن , مصر , الموقع الإلكتروني .

حيث تميزت هذه المرحلة بأنها كانت بدايات تأسيسية لفكرة وممارسة إصلاح الإدارة الحكومية، وإعداد مجموعة من الدراسات تركزت حول إخراج نظام خدمة مدنية جديد ، وإنشاء بعض

الأجهزة مثل: ديوان الموظفين. ومن ملامح هذه الفترة إيجاد عدد من لجان التطوير الحكومية من أهمها : لجنة تحديث الإدارة الحكومية 1972م، ولجنة التطوير الإداري عام 1972، ولجنة ملكية للتطوير الإداري عام 1984م.

المرحلة الثانية: الإصلاح الإداري بعد مرحلة التحول الديمقراطي (1989م - و1999م)

وقد تميزت هذه المرحلة بمأسسة الإصلاح الحكومي من خلال نهج ذاتية التطوير والإصلاح المؤسسي، وذلك من خلال توجه نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة (1980م) باستحداث ما سمي بوحدات التطوير الإداري للأجهزة الحكومية، التي أصبحت جزءاً أساسياً من هيكل كل دائرة حكومية أنيط بها مسؤولية دراسة المجالات الإدارية، التي تحتاج إلى تطوير وتحسين العملية الإدارية، فأصبح بذلك التطوير الإداري جزءاً لا يتجزأ من العمل الإداري للجهاز الحكومي، المرحلة الثالثة: (1999م وحتى يومنا هذا) بدأت هذه المرحلة بعد أقل من سنة على تولي جلالة الملك عبد الله الثاني سلطاتها الدستورية، وقد توجت هذه المرحلة بتشكيل المجلس الاقتصادي الاستشاري، وقد تميزت هذه المرحلة بتوافر الإرادة السياسية والدعم السياسي من أعلى المستويات، والتزام الحكومة الجاد على درب الإصلاح والتطوير الإداري مدعومة بإرادة ملكية،

كما تميزت ببناء استراتيجية لتطوير التنمية الإدارية والإصلاح الإداري، وتفعيل الدور الرقابي والمساءلة وتعزيز مكافحة الفساد.

وأول برامج تحديث وتطوير الإدارة الحكومية الأردنية في عهد جلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين يتمثل في قيام لجنة الإصلاح الإداري التي انبثقت عن المجلس الاقتصادي الاستشاري الذي يرأسه جلالة الملك عبد الله الثاني بإعداد برنامج متكامل للإصلاح وتطوير الإدارة الحكومية، حيث أقره جلالة الملك في شهر آب أغسطس 2000م، وكان من أبرز إنجازاته وضع نظام خدمة مدنية جديد اعتباراً من شهر

تشرين أول / أكتوبر 2000م. ثم عدل هذا النظام بنظام الخدمة المدنية رقم (55) لسنة (2002م)، ثم عدل هذا أيضا بنظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة (2007م)، ولهذا النظام مزايا إيجابية تتمثل في اعتماد الكفاءة والجدارة والاختبارات كأساس للتنافس على مشغل الوظيفة العامة، واعتماد اللامركزية في تفويض الصلاحيات والتوجه نحو المعلوماتية والحكومة الإلكترونية.(1).

و تتميز الأجهزة الحكومية الأردنية بسمات انعكست إيجابا على عملية الإصلاح الإداري فيها وسهلت مهمتها بشكل كبير، ومن هذه السمات صغر حجم هذه الأجهزة وضيق نطاق امتدادها إضافة إلى محدودية عدد العاملين فيها وبالتالي بساطة الهيكل التنظيمي فيها حيث يتكون الجهاز الإداري العام في الأردن من 22 وزارة و19 دائرة و38 مؤسسة عامة ويبلغ عدد العاملين في هذا الجهاز حوالي 178 ألف موظف يخضع منهم 163 ألف لقانون الخدمة المدنية .

و انطلاقا من إدراك القيادة العليا للدولة في الأردن بأهمية إصلاح الجهاز المسئول عن العمليات الإدارية لجعله قادراً على مواكبة التغيرات التي تتسارع في البيئة المحيطة تم وضع مجموعة من البرامج الإصلاحية تركز على نواحي محددة من الأداء الإداري مثل:

نظام الخدمة المدنية،تنظيم إجراءات العمل ,إنشاء بعض الأجهزة مثل ديوان الموظفين 1955 ومعهد الإدارة العامة،1968 ووحدة التنظيم والأساليب في دائرة الموازنة عام 1967 وقد تم الاستعانة بخبرات دولية مثل مؤسسة فورد ووكالة الولايات المتحدة للإئتماء الدولي وقد استمرت المحاولات في مرحلة لاحقة وتضمنت نشاطات عديدة وجهود متواصلة مازالت حتى وقتنا الحالي، مثل إعادة تنظيم كافة قطاعات الجهاز الإداري وفروعه وتقييم أداء أفراده ومحاولة تحديث أساليب ووسائل العمل، وتم إنشاء وزارة التنمية في 1994 وتشكيل لجنة ملكية للتحديث والتطوير 1994 إصدار نظام محدث للخدمة المدنية 1998 اللجنة الملكية للإصلاح الإداري 1999.

وقد تميزت برامج الإصلاح الإداري التي قادتها لجان التطوير والإصلاح الملكية بتحقيقها مجموعة من النتائج الإيجابية الملموسة .

(1) محمود محمد معاينة , الفساد الإداري و علاجه في الشريعة الإسلامية , دار الثقافة للنشر و التوزيع , عمان , الأردن , 2011 ,

- 1- إعداد تنظيم إداري لعدد من الدوائر.
- 2- اقتراح هيكل تنظيمي للإدارة العامة في الأردن.
- 3- تبسيط الإجراءات وأساليب العمل في عدد من المؤسسات والدوائر.
- 4- إنشاء مشروع متكامل لنظام الخدمة المدنية.
- 5- إعداد وصف وتصنيف الوظائف للفئات الوظيفية المختلفة.
- 6- إنجاز مشروع تفويض الصلاحيات في بعض الدوائر والمؤسسات.

وعلى الرغم من النتائج التي حققتها هذه البرامج الإصلاحية إلا أنها لم تتمكن من ردم الفجوة بين مستوى القدرة الإدارية الفعلية وبين القدرة اللازمة لتحقيق الأهداف العامة الأمر الذي قاد إلى إثارة البحث في الرؤية لمفهوم الإصلاح الإداري والانتقال به من النظرة الجزئية الضيقة إلى نظرة أكثر اتساعاً وشمولاً، وتمت ترجمة هذه النظرة الشاملة من خلال اعتماد الملك عبد الله لبرنامج تحديث وتطوير القطاع العام الذي أعدته اللجنة العليا للإصلاح الإداري عام 2000 .

برنامج تحديث وتطوير القطاع العام

يعرض هذا البرنامج الواقع الحالي للقطاع العام ومعياناته من عدة سلبيات : كالمركزية الزائدة، تعقيد الإجراءات، ضعف الشفافية والمسائلة، تضارب التشريعات، الترهل الإداري وضعف الأداء انخفاض تأهيل القطاع العام، ضعف التنسيق بين المؤسسات المختلفة . ثم أنتقل لبيان عدد من الأمور المتعلقة بتحديد واضح لدور الدولة والقطاع العام في المجتمع واحتياجاته وسلطاته ومسؤولياته .

وقد تضمن البرنامج التركيز على عدة محاور أساسية هي :

1- الهياكل التنظيمية : من حيث تبسيط الإجراءات وإعادة هيكلة القطاع العام بإزالة الازدواجية وإيجاد التكامل ووضع وصف وتصنيف للوظائف.

2- القوانين والتشريعات: من خلال تطوير الأجهزة المساندة للقضاء ونقل المواطنين من نظام

التقاعد المدني إلى نظام الضمان الاجتماعي وترشيد عملية استخدام وسائل النقل الحكومية وإعداد مشروع قانون ينظم عملية شراء احتياجات الجهاز الحكومي.

3- **الوسائل والأدوات:** من حيث إعداد دليل الخدمات وإنشاء مكتب خدمة الجمهور أرشفة جميع أعمال ديوان الخدمات وإدخال جميع طلبات التوظيف لدى ديوان الخدمة المدنية على شبكة الإنترنت لتمكين المؤسسات من الاستفادة منها.

4- **برمجة النشاطات والآليات:** التي سوف يتم تنفيذها تبعاً لأوليات وضرورات الحاجة إليها وضمن جدول زمني يحدد البداية والنهاية لكل جهد أو عمل تنفيذي فيها .

والمقتضى ما تم التوصل إليه من دراسة التجربة الأردنية ربما نستطيع القول بأن القيادة السياسية في الأردن والسلطة التنفيذية قد أدركت أهمية الإصلاح الإداري فوفرت له الدعم والدفعة السياسية القوية وألزمت الجهاز الحكومي ببرامج الإصلاح الإداري الذي اقترب كثيراً في رؤياه وأهدافه ومتطلباته المحددة بدقة وموضوعية من الأسس العلمية المتعارف عليها بين الباحثين والمختصين إلا أنها لدى تحديد نشاطات برنامج الإصلاح والبدء في آليات تنفيذه اعتمدت بشكل أساسي وشبه كامل على الوسيلة الإدارية (تحرير وتخفيف القيود المفروضة على النظام الإداري) وبشكل يسير على الوسيلة السياسية (إعادة تنظيم الجهاز الإداري للدولة بما يلائم الأهداف السياسية التي حددها القيادة العليا) مع إغفال شبه تام للوسيلة التشريعية (تعديل أو إلغاء أو تغيير بعض القوانين) والوسيلة السلوكية (تطبيق العلاقات الإنسانية، التوسع في تفويض السلطة، الاهتمام بالتنمية والتدريب المتدرج).

المطلب الثاني : تجارب عالمية في الإصلاح الإداري

تجارب عديدة في بقاع مختلفة من الكرة الأرضية أقدم عليها العديد من الحكومات لإصلاح الجهاز الإداري، من الأمريكتين إلى أوروبا إلى الشرق الأقصى وصولاً إلى المنطقة العربية، الطريق ظل واحداً والإجراءات متشابهة والتوصيات لم تختلف باختلاف المكان، بالرغم من بعض التدابير الخاصة التي ميزت تجربة عن أخرى، والمشكلات الكثيرة التي سعت كل دولة لمواجهتها.

أمريكا بدأت الطريق في 1947 بتشكيل لجنة الـ«273 توصية» , والصين استغنت عن 40% من موظفي الحكومة , واليابان اتخذت 1100 تدبير إصلاحى في 40 سنة , الولايات المتحدة الأمريكية من أولى الدول التي بدأت في عملية إصلاح هيكلها الإدارى، خطة شاملة بدأت بتشكيل لجنة شهيرة عرفت باسم «هوفر الأولى» بين عامى 1947 و1949، وكان الهدف منها دراسة أداء الأجهزة التنفيذية الفيدرالية ومدى كفاءتها وأهم المشكلات التي تعاني منها وكيفية التغلب عليها , اللجنة التي استعانت بفرق عمل متنوعة ومختصة انتهت إلى 273 توصية، أهمهما: «وجود عدم توازن بين مسؤوليات الرؤساء في الأجهزة وبين الصلاحيات المحدودة المعطاة لهم بما يحول دون تحقيق الأهداف المرسومة، لذلك يجب منحهم صلاحيات كافية في مجالات إعادة التنظيم والتعامل مع الموظفين والنواحى المالية، وتبنى ميزانية تعتمد على الأداء والمحاسبية، وتبسيط إجراءات مناقشة الاعتمادات المالية، ووضع نظام متكامل وفعال لإعداد ميزانيات الأجهزة التنفيذية، بما يسهم في تخفيض تكاليف الرقابة على التنفيذ، وتيسير إجراءات التوظيف، وجعل سلم الرواتب يخدم الحصول على الكفاءات في الأجهزة العامة، وتعزيز مبدأ الجدارة في اختيار الموظفين، إلى جانب اتباع مبدأ اللامركزية في الإدارة والتنظيم، وجمع الخدمات والنشاطات المتماثلة في هيئة واحدة وإزالة الازدواج بين الهيئات، وتقليص عدد الأجهزة التنفيذية بما يزيل تضخم تلك الأجهزة.

لم تتوقف التجربة الأمريكية في الإصلاح الإدارى عند لجنة «هوفر»، فبعد تفكك الاتحاد السوفيتى ومضى الولايات المتحدة بمفردها كقوى عظمى، بدأت مرحلة ثانية عام 1992 شكلت فيها فريقاً موسعاً مكوناً من 250 عضواً، وتفرع عن الفريق الرئيسى مجموعات صغيرة مختصة في مجالات عديدة: «الموازنة، الموارد البشرية، سوق العمل، التعليم، الصحة، الصناعة»، وتم التوصل إلى حزمة توصيات جديدة، أبرزها: «التخلص من الروتين، وتبنى اللامركزية في سياسة التوظيف والتقييم وتخفيف العاملين والتعامل مع الأداء غير الجيد ومع الموظفين غير الجادين، وتيسير إجراءات المشتريات، وتبنى اللامركزية في أعمال الشراء، وتمكين الأجهزة العامة من تأمين المشتريات التي تلزمها، وتطوير أجهزة الرقابة وربط دورها بتحقيق الأهداف، وتوفير الصلاحيات اللازمة للهيئات والأجهزة التي تمكنها من أداء دورها، وتمكين الموظفين من الأداء المتميز عن طريق محاسبتهم على النتائج وإشراكهم في صنع القرارات وإكسابهم المهارات، وترشيد الإنفاق وتعزيز جوانب الإيرادات والاستثمار في الجوانب الإنتاجية»، وفي خطوة إيجابية استعانت الإدارة المركزية بمجموعات من الموظفين أنفسهم، للترويج للإجراءات الجديدة وتشجيع جميع العاملين على تنفيذها والالتزام بها.

في اليابان، كان «الحاسوب» كلمة السر في بداية إصلاح الجهاز الإداري، بعد قرار مجلس الوزراء بتعميمه في جميع الهيئات ومراحل العمل والاستغناء عن الأعمال الكتابية والورقية تماماً، ما أدى إلى تحقيق قدر كبير من الترشيح والكفاءة في الإدارة وخفض النفقات واختصار مراحل العمل، اشتملت خطة الإصلاح اليابانية - التي بدأت قبل 40 عاماً - على 1100 تدبير في مختلف المجالات، وركزت على تحقيق اللامركزية، وخفض عدد العمال في الأجهزة الحكومية، ودمج عدد من الأجهزة، منها «اللجنة المركزية لعلاقات العمل» و«لجنة علاقات العمل بالمشروعات الاقتصادية الحكومية» في جهاز واحد، وتشجيع تبادل الموظفين بين الوزارات والهيئات بهدف زيادة درجة الخبرة لدى موظفي الحكومة، ووضع تدابير فورية للإفصاح عن المعلومات لتحقيق النزاهة والديمقراطية.

البداية بقمة الهرم الإداري، هي السمة المميزة لعملية الإصلاح التي شهدتها الصين، حيث تم تحديد حصص للوظائف القيادية مع توصيفها بصورة دقيقة من حيث «المهام والمهارات المطلوبة والفئة العمرية»، كما اتخذت الحكومة الصينية إجراءات ساعدت في تخفيض العدد الإجمالي للوزارات والأجهزة الإدارية العليا والاستغناء عن حوالي 40% من إجمالي الموظفين العموميين، وتشكيل هياكل إدارية رشيدة تتمتع بالمرونة والكفاءة وتبتعد عن التعقيدات البيروقراطية، تحصر دور الحكومة المركزية في وضع الرؤية والأهداف، على أن تُترك لإدارات المشروعات العامة والأجهزة المحلية مسؤولية التخطيط والتنفيذ، مع قيام الحكومة بدورها في بالرقابة عن بعد والمساءلة الإدارية ومتابعة تنفيذ السياسات وتوفير الخدمات، الهيكلة الإدارية التي شهدتها الصين ساعدتها على أن تصبح في مقدمة الاقتصاد العالمي. (1)

الفرع الأول : تجربة اليابان

إن السمة الأساسية للنموذج الياباني الجديد الذي ارتكز على الإرث التاريخي القيمي الياباني من جهة والأشكال الحديثة والمعاصرة للتطور الاقتصادي من جهة أخرى، تتمثل في هذا الجمع المتميز والمتوازن بين نوعين من العوامل لا يجتمعان عادة، التوازن بين العوامل الصلبة والناعمة، التكنولوجيا والإنسان، الاقتصاد والأخلاقيات، الكم والجودة، الاعتمادية والمرونة، النظام الإنتاجي والزبون، التقليد والابتكار (الذي أسماه بيتر دراكر التقليد الإبداعي)، ونستعرض فيما يأتي جملة من النقاط الأساسية لتوضيح

(1) إمام أحمد , 2016 , جريدة الوطن , مصر , الموقع الإلكتروني .

الأبعاد المهمة في نجاح تجربة اليابان الرائدة في الإصلاح الإداري جاعلة من المسؤولية الاجتماعية أحد ركائز هذا النجاح، آخذين بعين الاعتبار أنه في مجال الأخلاقيات والتطوير الإداري الذي أشار إليه بيتر دراكر باسم "جودو المقاتلة" معتبرا أن اليابان قد حققت مبادرة جديرة بالتقدير باتخاذها إستراتيجية

"جودو المقاتلة" للوصول إلى قيادة السوق بأقل مجازفة وأكثر نجاح.

فقد برزت التجربة اليابانية في دراسة "يوكو كائىكو" (1998) حول جهود الإصلاح الإداري في اليابان حول الخبرات الراهنة وما حققته من نجاح، حيث بينت هذه التجربة مما قامت به الحكومة اليابانية من ترتيبات مؤسسية للإصلاح الإداري، حيث عن المجلس المؤقت الثالث للنهوض بالإصلاح الإداري في تقريره الختامي الصادر في 1993، بالتوجهات المستقبلية للإصلاح الإداري في اليابان، واقترح جهاز قوي لرصد ومتابعة الإصلاح الإداري يكون تابعا لمجلس الوزراء، وتم تشكيل هذا المقترح بالإضافة إلى عدد من اللجان المنبثقة، وتم تعيين ثلاثة وزراء مسؤولون عن النهوض بالإصلاح وهم: رئيس وكالة الإدارة والتنسيق، ووزير المالية، ووزير الشؤون الداخلية.

وقد أوصى رئيس الوزراء "هاشيموتو" في جانفي 1997 أمام البرلمان الياباني في دورته 140 وقال: "إن شعار حكومته سيكون تحقيق الإصلاح والإبداع على أساس عدد من الإصلاحات"، وكتب للتجربة اليابانية النجاح في الإصلاح نتيجة لدعم القادة السياسيين لهما متحملين مسؤوليتهم الاجتماعية كاملة أمام شعبهم، وإشراك كل الأفراد وجماعات المصالح في هذه التجربة. (1). و عكفت الحكومة اليابانية على تنفيذ الإصلاح الإداري بصورة منتظمة ومستمرة وسط ما تشهده البيئة الداخلية والخارجية من تغيرات مثل : تحقيق الاستقرار في معدلات النمو الاقتصادي وزيادة بروز دورها على الساحة الدولية بالإضافة إلى أن قضايا الإصلاح من أكثر القضايا محلاً للخلاف على قائمة اهتمامات البرلمان.

الخطوط الإرشادية الأساسية للإصلاح الإداري في اليابان

* التواء مع ما تشهده البيئة من تغيرات، وضمان شمولية الإصلاح وتحقيق المزيد من الكفاءة والتبسيط وتأكيد ثقة الشعب في الإصلاح الإداري.

* برنامج الإصلاح الإداري: يهدف إلى وضع إدارة عامة تتسم بالبساطة والكفاءة وتكون قادرة على الاستجابة لاحتياجات العصر الجديد والوصول إلى إدارة عامة تسمح للأفراد بأن يتصرفوا بناءً على مبادراتهم الذاتية وإنشاء إدارة منفتحة تكسب ثقة الشعب وتقدم خدمات عامة ذات جودة عالية.

* إصلاح الهيكل المالي وذلك من أجل تخفيض الدين العام وتخفيض حجم الإنفاق العام.

* الخطة الأساسية لإدخال الحاسوب إلى الحكومة إذ باتت هذه الخطة تلعب دوراً هاماً في تحقيق المزيد من الترشيح والكفاءة في الإدارة كما ساعدت نظم المعلومات على توفير الدعم في اختيار السياسات العامة وتخطيطها وصياغتها.

المجالات الرئيسية للإصلاح الإداري

* إصلاح الشركات العامة ويتمثل أكبر نجاح في إصلاح المؤسسات العامة في خصصه كل من سكك الحديد العامة والمؤسسة العامة للهاتف والمؤسسة اليابانية العامة للتبغ والملح.

* النهوض بعملية تخفيف القيود الحكومية وفي هذا الصدد أصدر مجلس الوزراء الياباني ثلاثة نصوص أدت إلى وجه الخصوص إلى إصدار قرارات حول أكثر من 1100 تدبير من تدابير القيود الإدارية والتنظيمية الحكومية .

* تشجيع اللامركزية.

* تنمية الموارد البشرية عن طريق:

أ- إدارة المنظمات الحكومية بعد أن جرى دمج كل من اللجنة المركزية لعلاقات العمل ولجنة علاقات العمل بالمشروعات الاقتصادية الحكومية في جهاز واحد.

ب- إدارة حجم العمالة حيث جرى العمل من جانب الحكومة على اتخاذ تدابير لخفض عدد العمال في الخدمة المدنية إعمالاً للقانون المتعلق بالأعداد الثابتة في الأجهزة الحكومية.

ت- تشجيع تبادل الموظفين بين الوزارات والوكالات المركزية بهدف زيادة درجة الخبرة لدى موظفي الحكومة.

96

ث- تأكيد التنمية في الإدارة العامة والخدمة المدنية.

* المساءلة والشفافية

أ- من خلال الوصول إلى معلومات الحكومة عبر وضع تدابير فورية للإفصاح عن المعلومات من باب الوصول إلى تسيير إداري أكثر نزاهة وديمقراطية.

ب- قانون الإجراءات الإدارية الذي أسس القواعد العامة لإجراءات المسائلة والإخطارات وقواعد التوجيه الإداري.

الفرع الثاني : تجربة تايلاند

عملت تايلاند على مدار قرون عدة على إدارة مهام الخدمة المدنية عبر آلية عمل إدارية رسمية محددة الملامح وقامت بإدخال مفهوم الجدارة أو الاستحقاق بالنسبة للراغبين بالالتحاق بالخدمة الحكومية، ومع إقرار قانون الخدمة المدنية عام 1928 تم إنشاء أول جهاز مركزي للعاملين في الدولة وقد دفعت مجموعة من الأسباب تايلاند للأخذ بالإصلاح الإداري وهي:

1- ضغوط خارجية: حيث أنها تأثرت مثل باقي الدول بواقع العولمة وما أحدثته التكنولوجيا ولقد عملت المنافسة واجتذاب الاستثمارات الأجنبية لتحقيق النمو الاقتصادي على زيادة الضغوط الخارجية عليها ونفعها للأخذ بعملية الإصلاح.

2- الضغوط الداخلية: كان للضغوط الداخلية أثرها بالأخذ بالإصلاح إذ تعين على الهيئات الحكومية ذاتها أن تتعامل مع قضايا مهمة مثل توسعها المستمر واستنزاف العقول وهجرتها والأجور المتدنية غير المناسبة للعمال.

الإطار العام للإصلاح الإداري في تايلاند:

لقد كان إصلاح الإدارة والعمل على تطويرها من البنود الهامة في صياغة البيانات المعبرة عن سياسة كل حكومة جديدة تولى مقاليد الأمور في البلاد وللإسراع في عملية الإصلاح الإداري لجأ مجلس الخدمة المدنية للأتي:

1- إعداد المقترحات الخاصة بغرلة وتحديد الجهاز الإداري.

3- طرح الاقتراحات بالمراجعة الجذرية لقانون الخدمة المدنية ونوعية الأداء والارتقاء بالقيم الأخلاقية لموظفي الحكومة.

وقد اتسم اتجاه الإصلاح الإداري خلال تلك الفترة بوجود هدفين له هما:

أ/ تحديث وتحسين كفاءة نظام الخدمة المدنية ونوعية الأداء والارتقاء بالقيم الأخلاقية لموظفي الحكومة.

ب/ مراجعة الأساس القانوني للإصلاح الإداري الذي يهتم في الأساس بإجراءات العمل ونطاق سلطة الموظفين في الحكومة والحق في التأكد من أسباب قبول القرارات أو رفضها واعطاء حق للموظفين للاستئناف ضد القرارات وإعادة النظر فيها وتمكين المتضررين من المطالبة بالتعويض من قبل الهيئات الحكومية إن اكتشفوا تعرضهم لسوء المعاملة, إضافة لذلك فقد أعيد تشكيل وتحديد مجلس ومكتب الخدمة المدنية لقيادة الأنشطة الإصلاحية وإجراء الإصلاحات الإدارية المناسبة والرئيسية التي تمكن من السيطرة على حجم قوة العمل في الخدمة العامة وإصلاح هيكل الأجور ورصد الأداء وإصلاح الإدارة وإعادة هيكلة الهيئات الحكومية والمستجدات الحالية في طرق إدارة الموظفين العامين والتوجهات المستقبلية , ويمكن القول أن عملية إصلاح جهاز الخدمة المدنية في تايلاند قد حققت حتى الآن عدة نجاحات على المستوى الكلي حيث التغييرات حدثت ليس فقط في السياسة الحكومية وفي الخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية فحسب بل في النواحي القانونية أيضا, وبالنسبة للمستوى الأصغر فقد تم الأخذ بعدد من الإجراءات الإصلاح الأجرور ورصد الأداء وغيرها ودمجها مع عمليات استرشادية(1) الفرع الثالث : تجربة سنغافورة في مكافحة الفساد

تبنت العديد من الدول معايير دولية في مكافحة الفساد و وضعت منظومات مؤسسية و رسمت خططها و استراتيجيات لمكافحة الظاهرة، فتعددت بذلك التجارب الدولية في مجال مكافحة , في هذا الإطار تعتبر دولة سنغافورة واحدة من أنجح التجارب في هذا المجال.

نُجحت سنغافورة في الحد من ظاهرة الفساد التي كانت منتشرة في البلاد , و تجلّى ذلك في العديد من المؤشرات القياسية كمؤتمر الشفافية , بيئة العمل , التنمية البشرية وتقرير التنافسية الدولي.

أولاً- تطور تصنيف سنغافورة:

تتمتع سنغافورة بمسئوى متقدم في ترتيب مكافحة الفساد مع فنلندا نيوزيلندا و الدنمارك، وبلغ مؤشر مدركات الفساد 7.8 و 5.8 سنتي 2012 و 2015 ،ليترجع إلى 4.8 سنة 2017 .

بعد أن كانت سنغافورة من أكثر الدول التي ينتشر فيها الفساد، عمدت إلى محاربتة، إذ قامت الدولة بـ :

- تخفيض عدد القوانين والقواعد والإجراءات وقامت بتبسيط وتوضيح كافة الإجراءات بحيث لا تسمح بأي خرق للقوانين.

- رفعت الدولة مرتبات وأجور الموظفين العموميين حتى لا يلجؤوا للفساد ويعد مرتب الوزير السنغافوري أعلى مرتب وزير في العالم، وأي محاولة فساد ستحرمه من وظيفته ومن دخله المرتفع، فضلا عن أنه لن يستطيع أن يحصل على وظيفة أخرى .

ثانياً- مكتب التحقيقات في مكافحة الفساد :

تم إنشاء هذا المكتب سنة 1952، و من مهامه:

- إتباع سياسات من شأنها مكافحة الفساد في الجهاز الإداري العام والخاص.
- التحقيق في استخدام السلطة من قبل المسؤولين.
- تقديم مقترحات لمكافحة الفساد للجهات المختلفة.
- عمل لقاءات مع المسؤولين خاصة الذين يتعاملون مع الجمهور لتأكيد على مبادئ الشرف والتزاهة وتجنب الفساد.
- التحقيق فيما يرد إلى المكتب من شكاوى تفيد وقوع ممارسات الفساد.

• التحقيق في ممارسات الفساد التي قام بها مسئولون في الحكومة، كما يقوم المكتب باعتماد سياسة إعلامية تقوم على توعية الجمهور بمظاهر الفساد المختلفة.

99

ثالثا- الآلية القانونية و الجزائية المتبعة لمكافحة الفساد:

تطبق سنغافورة قانونا يعطي سلطات واسعة للمحققين في شبهة الفساد ، بما في ذلك سلطة الاعتقال و الاطلاع على الحسابات المصرفية للمشتبه بهم.

- الفصل بين الوازارت و السلطات.

- زيادة مرتبات الموظفين في الدولة بحيث تكون كافية لتوفير مستوى حياة كريمة .

- تبسيط الإجراءات الإدارية و تسهيل الاستفادة من الخدمة العمومية.

- تفادي المنطقة الرمادية في سلطة الموظف العام، و ذلك بالتضييق من سلطته التقديرية، بوضع معايير دقيقة يستند عليها عند أداء عمله، و ذلك لتجنب استغلال الثغرات القانونية و التغلث من الرقابه على الموظف العام.

- إيجاد أنظمة شفافة تؤدي إلى التقليل إلى حد كبير من الأسرار التي يمتلكها الموظف العام .

وضع نظام واضح المعالم ومفتوح لمشتريات الحكومة يمكن الاطلاع عليه من طرف بوابة إلكترونية عبر الأنترنت، تتيح المساواة لمقدمي العروض و المقاولين و الموردين الراغبين في التعامل مع الإدارات العمومية و الهيئات الحومية، كما أن هذا الإجراء يعزز الشفافية لدى المواطنين و يمكنهم من الاطلاع على الصفقات التي تقوم بها الحكومة و إداراتها العمومية بكل شفافية و حرية .

- الحد إلى أكبر قدر ممكن من تعامل الموظفين بالمال ، فالرسوم والغرامات تدفع الكترونيا , ذلك أن التقليل من لمس الموظف لمال يوفر الجهد والوقت ويقلل من الفساد.

- إنشاء بيئة لمراجعة تاريخ الأفراد قبل توظيفهم لضمان عدم تولي أي شخص منصب قيادي , أو عمل سياسي بسبب شبهة الفساد.

- توسيع نطاق الخدمات الالكترونية في التعاملات الإدارية , و إشهار العقود الإدارية ونتائجها عبر الانترنت.

100

الخاتمة

ة

الخلاصة

و في نهاية عرضنا وبعد تطرقنا لمختلف المفاهيم وعرض لمختلف التجارب و عرض واقع الإدارة العامة والإصلاحات الإدارية في الجزائر, نقول أن الإدارة تعتبر المرآة العاكسة لمدى نجاعة أداء الحكومات، خصوصا فيما يتعلق بتقديم الخدمات العامة التي تعتبر المسؤولية الأولى للدولة .

و لقد أسهمت عدة عوامل مجتمعة و متظافرة في الوصول بالإدارة الجزائرية إلى ما آلت إليه من تراجع في أداء دورها المنوط بها القيام به، فمن المفروض أن تكون الإدارة العامة هي القاطرة الأساسية لاقتصاد البلد و تنمية الشاملة، إلا أن هذه العوامل المتمثلة في انتهاج النهج الاشتراكي , و سوء استخدام الموارد البشرية , و ضعف نظم الاتصال و سوء استخدام تكنولوجيا المعلومات , و سوء الواقع التنظيمي للإدارة العامة الذي يتميز بعدة سلبيات أثرت على السير الحسن للإدارة العامة في تأدية مهامها ,ضف إلى ذلك التضخم الإداري على مستوى الأجهزة و الوظيفي الذي نجم عنه عدة تجاوزات تنظيمية , و النقائص المرتبطة بالتسيير و تتمثل في شكل التشريعات المتسارعة التي لايرتبط تعديلها بمبررات حقيقية و ما ينجم عن ذلك من تحايل على القوانين .

كل ما سبق ذكره أدى بالجزائر في البحث عن أفضل الطرق والوسائل لإصلاح الإدارة العامة من أجل الدفع بها إلى تقديم خدمات تتماشى وتطلعات المواطن,و إن تحليل المعطيات السابقة و محتواها العام يبين ويعطي نظرة عامة حول حجم و ثقل وتعقيد التحديات التي تواجهها برامج الإصلاح الإداري لمهام و هياكل الإدارة العامة في الجزائر وفي هذا الإطار جاءت العديد من المحاولات الإصلاحية و منها الإجراءات و التدابير التي تم التحدث عنها و التي تمثلت أساسا في قانون الوقاية من الفساد حيث قامت الجزائر بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وذلك نظرا لأن جرائم الفساد

كانت ولا تزال تعاني منها الدولة، وبالإضافة إلى تعدد أشكاله وتغلغله وانتشاره السريع في الأجهزة الإدارية واستغلاله في مختلف المجالات.

فالهئية الوطنية لمكافحة الفساد تلعب دورا هاما وذلك لتعدد أدوارها في حدود الاستقلالية الممنوحة لها، إذ تعمل قانونيا وتسعى إلى تحقيق أهدافها كما تهدف إلى استغلال كل المعلومات التي من شأنها أن تقضي على أعمال الفساد.

و كذلك سن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية , وزيادة الأجور و استحداث شبكة جديدة لها

101

و الإصلاحات المتعلقة بتكوين الإطار , و عصرنة العدالة , و رقمنة وثائق الحالة المدنية (وثائق بيومترية).

ونستطيع أن نقول أن الإصلاحات الإدارية التي تمت قد جسدت إلى حد ما الإصلاحات السياسية لكن العراقيل على أرض الواقع و طبيعة المجتمع و طبيعة النظام أبطأت من وتيرة التغيير و لكن هذا لم يمنع الإرادة السياسية وصناع القرار من المحاولة مرة أخرى من إقرار حزمة جديدة من الإصلاحات قد تبعث بوادر التغيير و التطور .

و طرحنا في مقدمة الدراسة إشكالية مدى نجاعة الإصلاحات المتخذة و هل هي كافية , وكذلك تأثير الإصلاحات السياسية على الإصلاحات الإدارية , وكذا التأثير العكسي للعملية .

ووجدنا أن هناك علاقة وطيدة بين الإصلاحات السياسية و الإصلاحات الإدارية و هي مرتبطة جدا و نجاح أحدها مرتبط بنجاح الآخر , خاصة فيما يتعلق بوجود إرادة سياسية حقيقية في القضاء على أكبر مشكل يعطل تطور الأمم و هو الفساد الذي يشل تماما حركة التنمية , حيث بالقضاء عليه ولو نسبيا تنجح الآليات الأخرى للإصلاحات .

قائمة المراجع

قائمة المراجع :

القوانين :

- 1/ قانون 01/06 مؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته , جريدة رسمية رقم 2006/14.
- 2/ أمر رقم 03/06 مؤرخ في 15 جويلية 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية , جريدة رسمية رقم 2006/46.
- 3/ قانون رقم 03-15 مؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1436 الموافق أول فبراير سنة 2015, يتعلق بعصنة العدالة , جريدة رسمية رقم 2015/06.

الكتب :

- 1/ د. عبدالعزيز النجار , الإدارة الذكية , المكتب العربي الحديث , الإسكندرية , 2008 .
- 2/ ج.أ. كول , ترجمة حسام الدين حضور , الإدارة في النظرية و التطبيق , دار الفرقد , للطباعة و النشر و التوزيع , دمشق , 2014.
- 3/ تحت إشراف الدكتور محمد هيثم خياط , الإدارة الصحية , منظمة الصحة العالمية , بيروت لبنان , 2007.
- 4/ أ.د.نعمة عباس الحفاجي , أ.د.صلاح الدين الهيتي , تحليل أسس الإدارة العامة , منظور معاصر , دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع , عمان , الأردن , 2014 .

5/ د. طلعت عبد الوهاب سندي , د. طلال مسلط شريف , الإدارة العامة , د. طلق عوض الله السواط , دار حافظ , جدة , 1428 هـ .

6/ د. فاطمة بدر , د. معاذ الصباغ , أساسيات الإدار العامة , منشورات الجامعة الافتراضية السورية , 2020.

7/ د. كامل بربر , الإدارة عملية و نظام , المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع , 1996 , بيروت .

8/ د. زيد بن محمد الرماني , منهج ابن تيمية في الإصلاح الإداري , دار الصمعي للنشر و التوزيع , الرياض , 2004 .

9/ محمود حسن الهواسي , حيدر شاكر البرزنجي , مبادئ علم الإدارة الحديثة , 2014 .

10/ مصطفى يوسف كافي , الإصلاح و التطوير الإداري بين النظرية و التطبيق , دار و مؤسسة رسلان للطباعة و النشر و التوزيع , دمشق , سورية , 2018 .

11/ سامح فوزان , الحكم الرشيد , نهضة مصر للطباعة و النشر و التوزيع , 2007 , مصر .

12/ محمود محمد معبرة , الفساد الإداري و علاجه في الشريعة الإسلامية , دار الثقافة للنشر و التوزيع , عمان , الأردن , 2011 .

الرسائل الجامعية :

1/ كاس عبدالقادر , إشكالية الإصلاح الإداري في البلدان العربية و الإسلامية بين الأصالة و المعاصرة , أطروحة لنيل دكتوراه علوم في العلوم السياسية و العلاقات الدولية , جامعة الجزائر 3 , كلية العلوم السياسية , 2013/2013 .

2/ لبشري رميني حورية , مبدأ فاعلية الإدارة العامة في الجزائر , أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام , جامعة الجزائر , كلية الحقوق , 2014/2015 .

3/ بن تونس زكرياء , الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في التشريع الجزائري , أطروحة دكتوراه , جامعة قسنطينة , 2013/2014 .

4/ صالح صبرينة , الإصلاح الإداري و دوره في تحسين الخدمة العمومية في الجزائر , مذكرة ماستر , جامعة قلمة , كلية الحقوق و العلوم السياسية , 2015/2016 .

5/ زيرة آيت عمران , كهينة عزوق , دور التكنولوجيا في الإصلاح الإداري , مذكرة ماستر , جامعة تيزي وزو , 2014/2015 .

- 6/ مخلوف مطاوعي , علي بلحلو , إصلاح الإدارة المحلية وتأثيره على التنمية المحلية في الجزائر (2011-2019) , مذكرة ماستر , جامعة جيجل , كلية الحقوق و العلوم السياسية , 2019/2018 .
- 7/ نسيم واعر , الإصلاح الإداري ودوره في تحسين الخدمة العمومية في الجزائر , مذكرة ماستر , جامعة أم البواقي كلية الحقوق و العلوم السياسية , 2015/2014 .
- 8/ بلعربي علي , الإصلاحات السياسية في الجزائر في ظل التحولات الدولية , مذكرة ماستر , جامعة وهران , 2014/2013 .
- 9/ مريم مجيلي , دور الإصلاح الإداري في التطوير الإداري - نموذج مصر , مذكرة ماستر , جامعة بسكرة , 2019/2018 .
- 10/ حسية بلخير , بوريشة لامية , دور القيادة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر , مذكرة ماستر , جامعة تيزي وزو , 2020 .
- 11/ صباح شارف , مروى كشرود , دور الرقمنة في عصنة الإدارة الجزائرية , مذكرة ماستر , 2020/2019 .

المواقع الإلكترونية :

- 1/ حديدان صبرينة , خالد أسماء , الإصلاح الإداري في الإدارة العمومية الجزائرية , 2021 , المجلة الإلكترونية " آفاق فكرية " .
- 2/ إمام أحمد , 2016 , جريدة الوطن , مصر , الموقع الإلكتروني .

مداخلات :

- 1/ مداخلة , د. فرطاس فتيحة , عصنة الإدارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الإلكترونية و دورها في تحسين خدمة المواطنين , جامعة خميس مليانة , مجلة الإقتصاد الجديد الإلكترونية , العدد 15 , 2016 .
- 2/ مداخلة رابع خوني , فاتن باشا , دور المسؤولية الإجتماعية للمنظمات في تعزيز إستراتيجيات الإصلاح الإداري , جامعة بسكرة , 2016 .

الفهرس

الفهرس

| الصفحة | الموضوع |
|--------|---|
| 05-01 | المقدمة |
| 06 | الفصل الأول: الإدارة العامة و الإصلاح الإداري (مفاهيم وواقع) |
| 06 | المبحث الأول : تعريف الإدارة العامة |
| 06 | المطلب الأول : مفهوم الإدارة العامة |
| 11 | المطلب الثاني : معنى الإدارة العامة |
| 12 | الفرع الأول : التعريف التشريعي |
| 13 | الفرع الثاني : التعريف الفقهي |
| 14 | المطلب الثالث: تمييز الإدارة العامة عن الإدارة الخاصة " إدارة الأعمال " |
| 14 | الفرع الأول: تعريف إدارة الأعمال (علاقة الإدارة العامة بإدارة الأعمال) |
| 14 | الفرع الثاني :أوجه الاختلاف بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال |
| 16 | الفرع الثالث : أوجه التشابه بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال |
| 17 | المطلب الرابع : خصائص الإدارة |
| 18 | المطلب الخامس : علاقة الإدارة العامة بالعلوم الأخرى |
| 23 | المطلب السادس : تكييف طبيعة الإدارة العامة |
| 24 | الفرع الأول: الإدارة العامة فن |
| 24 | الفرع الثاني : الإدارة العامة علم |

| | |
|----|---|
| 24 | الفرع الثالث : الإدارة العامة مزيج من العلم والفن |
| 26 | المبحث الثاني : عمليات و مستويات وأهداف الإدارة العامة |
| 26 | المطلب الأول : عمليات الإدارة العامة |
| 26 | الفرع الأول : التخطيط |
| 26 | الفرع الثاني : التنظيم |
| 26 | الفرع الثالث : التنسيق |
| 27 | الفرع الرابع : التوجيه و القيادة و الإدارة و الإشراف |
| 27 | الفرع الخامس : الرقابة |
| 27 | المطلب الثاني : مستويات الإدارة العامة |
| 28 | المطلب الثالث : أهمية الإدارة العامة |
| 29 | المبحث الثالث : الإصلاح الإداري |
| 30 | المطلب الأول : الإطار العام للإصلاح الإداري (معايير التعريف و التحديدات المختلفة |
| | (|
| 30 | الفرع الأول : المعايير المستخدمة للتعريف بالإصلاح الإداري |
| 31 | الفرع الثاني : الإصلاح الإداري و بعض المفاهيم الأخرى المرادفة و الحديثة في الإدارة العامة |
| 34 | المطلب الثاني : نماذج الإصلاح الإداري و الأبعاد وتقنيات مواكبة للإصلاح الإداري. |
| 34 | الفرع الأول : نماذج الإصلاح الإداري |
| 36 | الفرع الثاني : أبعاد الإصلاح الإداري |
| 36 | الفرع الثالث : تقنيات مواكبة للإصلاح الإداري. |
| 37 | المطلب الثالث : مظاهر الإصلاح الإداري. |
| 39 | المطلب الرابع : تحديد عملية الإصلاح الإداري, والأهداف المختلفة للإصلاح الإداري |
| 39 | الفرع الأول : دوافع الإصلاح الإداري |
| 41 | الفرع الثاني : دواعي الإصلاح الإداري |
| 41 | الفرع الثالث : الأهداف المختلفة للإصلاح الإداري |
| 44 | المطلب الخامس : منهجية عملية الإصلاح الإداري |
| 45 | المبحث الرابع : واقع الإدارة العامة في الجزائر (تطور الإدارة العامة والإصلاح الإداري |

| | |
|----|--|
| | في الجزائر) |
| 45 | المطلب الأول:مراحل تطور الإدارة العامة في الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا |
| 45 | الفرع الأول:الإدارة العامة قبل الإستقلال |
| 46 | الفرع الثاني:واقع الإدارة العامة الجزائرية غداة الإستقلال |
| 47 | الفرع الثالث:الإدارة العامة بعد الإستقلال |
| 48 | الفرع الرابع : فلسفة تطور الإدارة العامة خلال فترة الحزب الواحد |
| 49 | الفرع الخامس : فلسفة تطور الإدارة العامة في الجزائر خلال فترة التعددية |
| 50 | المطلب الثاني : تشخيص الواقع الحالي للإدارة العامة في الجزائر إلى غاية 2006 |
| 50 | الفرع الأول: مشكلات الجهاز الإداري و فشل محاولات الإصلاح |
| 52 | الفرع الثاني : مظاهر أخرى لواقع الإدارة الجزائرية |
| 56 | الفصل الثاني : الإصلاح الإداري في الجزائر 2006/2020 (الآثار) |
| 56 | المبحث الأول : تطور مسار الإصلاح الإداري في الجزائر |
| 56 | المطلب الأول: الإصلاحات السياسية في الجزائر |
| 61 | المطلب الثاني :الإصلاحات الإدارية |
| 62 | المبحث الثاني:الخطوات العملية للإستراتيجية المثلى للإصلاح الإداري في الجزائر |
| 62 | المطلب الأول : استراتيجيات الإصلاح الإداري |
| 64 | المطلب الثاني : تفعيل قيم والشفافية والمشاركة |
| 64 | المطلب الثالث: الاستخدام الأمثل للتقنيات الجديدة للإعلام و الاتصال الحكومة الإلكترونية |
| 65 | المبحث الثالث : آليات الإصلاح الإداري في الجزائر ومعوقاته |
| 65 | المطلب الأول: جهود الدولة في الإصلاح الإداري |
| 66 | الفرع الأول: إصلاح هياكل الدولة ومهامها |
| 68 | الفرع الثاني : إصلاح نظام الوظيفة العمومية |

| | |
|-----|--|
| 69 | الفرع الثالث: عصنة قطاع العدالة |
| 70 | الفرع الرابع: مكافحة الفساد |
| 79 | المطلب الثاني: معوقات الإصلاح الإداري في الجزائر الصعوبات التي تواجه الإصلاح الإداري في الخدمة العمومية في الجزائر |
| 81 | الفصل الثالث : الإستشراف (إستنباط التجارب العربية و العالمية) |
| 81 | المبحث الأول : جهود الهيئات و المنظمات الدولية في محاربة الفساد |
| 81 | المطلب الأول: جهود الأمم المتحدة في مكافحة الفساد |
| 82 | المطلب الثاني : جهود البنك الدولي في مكافحة الفساد |
| 82 | المطلب الثالث : جهود صندوق النقد الدولي في مكافحة الفساد |
| 83 | المطلب الرابع : جهود منظمة التجارة العالمية في مكافحة الفساد |
| 83 | المطلب الخامس : جهود منظمة الشفافية في مكافحة الفساد |
| 83 | المبحث الثاني : تجارب عربية و عالمية في الإصلاح الإداري |
| 83 | المطلب الأول : التجربة العربية في الإصلاح الإداري |
| 84 | الفرع الأول: سمات الإصلاح الإداري |
| 88 | الفرع الثاني : نموذج من التجارب العربية في الإصلاح الإداري |
| 88 | الفرع الثالث : التجربة الأردنية في مكافحة الفساد الإداري |
| 92 | المطلب الثاني : تجارب عالمية في الإصلاح الإداري |
| 94 | الفرع الأول: تجربة اليابان |
| 97 | الفرع الثاني :تجربة تايلاند |
| 98 | الفرع الثالث : تجربة سنغافورة في مكافحة الفساد |
| 101 | الخاتمة |

الملخص :

تهدف هذه الدراسة إلى تبين وقع الإدارة العامة في الجزائر وواقع الإصلاح الإداري في الجزائر , حيث ذكرنا في البداية أهم مفاهيم الإدارة العامة و الإصلاح الإداري , وواقع الإدارة الجزائرية وواقع الإصلاح الإداري في الجزائر وآثاره , و ذكرنا أهم معوقات الإصلاح و ذكرنا جهود الدولة في الإصلاح الإداري , و تطرقنا إلى بعض التجارب العربية و العالمية في الإصلاح الإداري .

وطرحنا في مقدمة الدراسة إشكالية مدى نجاعة الإصلاحات المتخذة و هل هي كافية , وكذلك تأثير الإصلاحات السياسية على الإصلاحات الإدارية , وكذا التأثير العكسي للعملية .

ووجدنا أن هناك علاقة وطيدة بين الإصلاحات السياسية و الإصلاحات الإدارية و هي مرتبطة جدا ونجاح أحدها مرتبط بنجاح الآخر , خاصة فيما يتعلق بوجود إرادة سياسية حقيقية في القضاء على أكبر مشكل يعطل تطور الأمم و هو الفساد الذي يشل تماما حركة التنمية . حيث بالقضاء عليه ولو نسبيا تنجح الآليات الأخرى للإصلاحات .

Summary

This study aims to show the impact of the public administration in Algeria and the reality of administrative reform in Algeria, where we mentioned at the beginning the most important concepts of public administration and administrative reform, and the reality of the Algerian administration and the reality of administrative reform in Algeria and its effects, and we mentioned the most important obstacles to reform and the efforts of the state in administrative reform, and We discussed some Arab and international experiences in administrative reform.

In the introduction to the study, we raised the problem of the efficacy of the adopted reforms and whether they are sufficient, as well as the impact of political reforms on administrative reforms, as well as the adverse effect of the process.

And we found that there is a strong relationship between political reforms and administrative reforms, which are very related, and the success of one is linked to the success of the other, especially with regard to the existence of a real political will to eliminate the biggest problem that disrupts the development of nations, which is corruption that completely paralyzes the development movement. Other mechanisms of reforms succeed.