



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



قسم العلوم السياسية

تطوير أداء الإدارة العامة لترشيد السياسة العامة
في الجزائر

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

إشراف الأستاذ:
د. الكر محمد

إعداد الطالب:
- محمدي فاطمة الزهراء -

لجنة المناقشة

رئيسا
مقررا
ممتحنا

-د/أ. طعيبة احمد
-د/أ. الكر محمد
-د/أ. كاس عبد القادر

الموسم الجامعي 2020/2019



ملخص:

في خضم التطورات التكنولوجية التي يشهدها العالم كان لابد على الإدارة أن تعمل على تطوير وتحسين الخدمة العمومية وتقريب المواطن من الإدارة ، بحيث أن واقع الإدارة الجزائرية ينطوي على العديد من النقائص والإختلالات من الناحية التنظيمية و الوظيفية وحتى القانونية، وهذا ما شكل عائق يحول دون بلوغ مستوى تطلعات المواطنين الشيء الذي يتطلب إعادة النظر في طرق بديلة لتسييرها وتبني إستراتيجية واضحة والتخلي عن منطق التسيير التقليدي الذي أنتج العديد من الممارسات السلبية كالرشوة و البيروقراطية وغيرها من مظاهر الفساد الإداري خاصة أمام ارتفاع المستوى الثقافي للشعوب ووعيهم بمشاكلهم وحاجياتهم في جميع المجالات وتزايد المنظمات العالمية والجمعيات التي تطالب بالجوودة و الشفافية وسرعة الأداء في تقديم الخدمة الجيدة باعتبارها إحدى أسس الحكم الرشيد.

Résumé :

Au milieu des développements technologiques que connaît le monde devait être l'administration devrait travailler à développer et à améliorer le service public et rapprocher les citoyens de la direction, de sorte que la réalité de l'administration algérienne implique en termes d'organisation et même juridique fonctionnelle, de nombreuses lacunes et déséquilibres, ce qui est un obstacle à la Atteindre une stratégie claire et abandonner la logique de la gouvernance traditionnelle, qui a produit de nombreuses pratiques négatives telles que la corruption, la bureaucratie et d'autres manifestations de corruption administrative , en particulier à la lumière du niveau élevé de Et la prise de conscience de leurs problèmes et de leurs besoins dans tous les domaines, ainsi que les organisations et associations internationales en plein essor qui exigent qualité, transparence et rapidité dans la prestation de bons services comme fondement de la bonne gouvernance.

خطة الدراسة

المقدمة

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي

المبحث الأول : ماهية الإدارة

المطلب الأول : تعريف الإدارة و أهميتها

المطلب الثاني : وظائف الإدارة بين الحاضر و الماضي

المبحث الثاني : السياسة العامة

المطلب الأول : مدلول السياسة العامة

المطلب الثاني : السياسة العامة في الجزائر

المبحث الثالث : علاقة و دور الإدارة العامة بالسياسة العامة

المطلب الأول : علاقة الإدارة العامة بالسياسة العامة

المطلب الثاني : الإدارة العامة كفاعل رسمي في مراحل صنع السياسة العامة و تنفيذها

الفصل الثاني : الإدارة العامة في الجزائر

المبحث الأول : سمات الإدارة في الجزائر

المطلب الأول : سوء الواقع التنظيمي للإدارة في الجزائر

المطلب الثاني : نقص التسيير و سوء استغلال الموارد البشرية

المبحث الثاني : مظاهر واقع الإدارة الجزائرية

المطلب الأول : أمراض تصيب الإدارة الجزائرية

المطلب الثاني : حتمية إحداث التغيير

المبحث الثالث : مظاهر الإدارة الواعية

المطلب الأول : أخلاقيات الإدارة وآثار غيابها

المطلب الثاني : الإدارة العامة وفق منظور الحكم الراشد

الفصل الثالث : تطوير أداء الإدارة العامة

المبحث الأول : التطوير الإداري و علاقته ببعض المفاهيم

المطلب الأول : المفاهيم التقليدية و المعاصرة للتطوير الإداري

المطلب الثاني : العلاقة بين التطوير الإداري و الإصلاح و التنمية الإدارية

المبحث الثاني : أنشطة التطوير الإداري و العوامل المؤثرة فيه

المطلب الأول : أنشطة التطوير الإداري

المطلب الثاني : العوامل المؤثرة في التطوير الإداري

المبحث الثالث : الاستراتيجيات البديلة للتطوير الإداري في الجزائر

المطلب الأول : الإصلاحات الإدارية

المطلب الثاني محاربة الفساد الإداري

الخاتمة

أولاً/ تمهيد:

تتعلق الإدارة بالسياسة الحكومية و تطبيق هذه السياسات بدقة و فعالية من خلال استخدام أحدث أساليب الإدارة المستخدمة حديثاً ، بحيث تقوم الإدارة العامة بتنظيم و توجيه الأفراد داخل المنظمات لتحقيق أهداف معينة مما يعني تقديم خدمات لجميع أفراد المجتمع و ليس لأفراد و فئة معينين و هذا في أقصر وقت ممكن و بأقل التكاليف و بأفضل جودة .

بهذا أصبحت الإدارة العامة من الدعائم الهامة للدولة و أحد أهم وظائف الدولة ، أي أن نجاح الدولة يتوقف في الدرجة الأولى على كفاءة جهاز الإدارة و من أجل هذا استحدثت مصطلح التطوير الإداري الذي يتمتع بدور حيوي في التنظيم الإداري و دراسة الإجراءات و العمل على تبسيطها من خلال توزيع القوى العاملة و تطويرها بإتاحة فرصة الإبتعاث و التدريب و تهيئة البيئة المناسبة لعمالهم و توفير وسائل العمل التي تمكن الموظفين من الانجاز بأعلى مستوياته من حيث الكم و النوع .

و يهدف التطوير الإداري إلى رفع مستويات الوعي الإداري و الفني لدى الموظفين و كذا العمل على تسهيل أداء الخدمة و الرقي بها عبر اقتراح أفضل السبل و أوضح الطرق مع الاستعانة بما توفره التقنيات الحديثة من إمكانيات تعين على تحقيق الأهداف العامة لأي إدارة .

ثانياً / أهمية الدراسة :

مصطلح الإدارة العامة من المصطلحات الحديثة و نظراً لمهام الجهاز الإداري الحساسة و الأساسية في نفس الوقت و كذا ارتباط هذه المهام من جهة بمهام الدولة من جهة و مصالح الأفراد من جهة أخرى ، و كذا إرتباط علم الإدارة العامة بمختلف العلوم الأخرى (الاقتصادية ، الإجتماعية ، السياسية ، التكنولوجية) كل هذا أعطى أهمية و أولوية لدراسة علم الإدارة العامة بكل جوانبها .

ثالثاً / أهداف الدراسة :

- تحديد الدور المحوري الذي تلعبه الإدارة العامة في تنفيذ السياسة العامة .
- تحديد الواقع الذي وصلت اليه الإدارة العامة
- الكشف عن التحديات التي تواجه الجهاز الإداري

- تقديم رؤية مستقبلية تساهم في تطوير أداء الإدارة العامة

- رابعا / مبررات اختيار الموضوع :

- 1- مبررات ذاتية : باعتباري موظفة بالإدارة الجزائرية فقد تكونت لدي نظرة عن واقع الإدارة الجزائرية هذه النظرة تعتبر من داخل محيط الإدارة فأردت تكوين نظرة أخرى من خارج محيط هذا الجهاز و خير وسيلة لبلوغ هذا الهدف هو الأسلوب العلمي الأكاديمي عن طريق الجامعة الجزائرية .
- 2- مبررات موضوعية :

*- الواقع المر الذي وصلت اليه الإدارة الجزائرية ليس له دواء الا العلم فهو الناجع في تحديد الأوبئة التي فتكت بالجهاز الإداري وكذا تحديد الدواء.

*-محاولة مقارنة ما يتم تناوله نظريا حول الإدارة العامة و السياسة العامة ، وما نجده في الميدان .

خامسا/ إشكالية الدراسة :

إن تحديث و عصرنه المرفق العام و العمل على الارتقاء به وبالخدمات المقدمة للمرتفقين يتطلب وجود جهاز إداري كفؤ و فعال قادر على فهم و استيعاب الإختلالات و جوانب القصور ، الأمر الذي يتطلب تطويرا مستمرا في الجوانب السلوكية و القوانين و الأنظمة و الإجراءات و الهياكل التنظيمية.

ومن هذا يتحتم علينا طرح السؤالين الرئيسيين الآتين :

* إلى أي مدى يمكن اعتبار عدم كفاءة الجهاز الإداري و الفساد الحاصل فيه هو الإشكال الحقيقي و راء فشل تنفيذ السياسات العامة في الجزائر؟.

*والى أي مدى يمكن الاعتماد على تطوير أداء الإدارة لترشيد السياسة العامة في الجزائر؟.

ويندرج تحت هذه الإشكالية التساؤلات الفرعية التالية :

- 1- ما هو حجم قوة و وزن الإدارة العامة في النظام السياسي الجزائري؟.
- 2- كيف يمكن تفعيل الحكم الراشد من خلال الإدارة العامة وتطويرها؟.
- 3- ما هو التطوير الإداري و دوره في تحسين أداء الإدارة العامة؟.
- 4- ما هو واقع الإدارة العامة الجزائرية؟.

5- هل يمكن اعتبار الإصلاحات الظرفية وراء تردي مستوى الإدارة الجزائرية؟.

6 - ماهي العوامل المقيدة لعملية تطوير أداء الإدارة في الجزائر؟.

سادسا / حدود مشكلة الدراسة

-الحدود الزمانية : تعتبر الإدارة الجزائرية فنية نسبيًا مقارنة ببعض الدول الأخرى لهذا يمكن اعتبار الحدود الزمانية لهذه تبدأ منذ استقلال الجزائر سنة 1962 الى غاية يومنا هذا .

- الحدود المكانية: بما أن موضوع الدراسة هو تطوير أداء الإدارة العامة لترشيد السياسة العامة في الجزائر فيمكن تحديد هذه الحدود ضمن إقليم جغرافيا الجزائر.

سابعا / الفرضيات :

على ضوء هذه الإشكالية أعلاه يمكن طرح هذه الفرضيات :

- كلما تم اعتماد الأدوات و الوسائل العلمية و في تحديد معوقات و المشاكل التي تتخبط فيها الإدارة العامة و التي حالت دون انجاز الجهاز الإداري لوظائفه كلما كانت الرؤية واضحة في اقتراح الحلول المناسبة .
- كلما تم الإسراع في اعتماد استراتيجيات لتطوير أداء الإدارة العامة كلما كان لها أثرها في إنجاح السياسة العامة .

ثامنا / أدبيات الدراسة :

ان أدبيات هذه الدراسة جاءت بعد الاطلاع على الدراسات السابقة التي أولت اهتماما كبيرا للسياسة العامة و دور الإدارة العامة في ترشيدها و نذكر من هذه الدراسات :

دراسة (علي ناصر آل زاهر 1414 هـ) "سياسات التطوير الإداري بالمملكة العربية السعودية "

ركزت على تحليل سياسات التطوير الإداري بالمملكة العربية السعودية من خلال المداخل الرئيسية للتنمية الإدارية ، و قد أولت الدراسة أهمية كبيرة للمدخل و الأساليب الرئيسية للتطوير الإداري و هي : المدخل

القانوني ، التنظيمي ، البشري ، البيئي ، التحليلي ، التكنولوجي و تحليل دور أجهزة التطوير بالمملكة و تقويم مساهماتها في مجال التطوير ، و دراسة أوجه التنسيق و العلاقات القائمة بين أجهزة التطوير الإداري.

وقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج من أهمها :

1. هناك تأثير سلبي لزيادة أعباء الجهاز الإداري على جهود التطوير .
2. هناك عدة عوامل سلبية تؤثر على جهود التطوير الإداري منها :
النقص و فقدان التنسيق بين الأنشطة المتشابهة.
تغليب المصلحة الشخصية على المصلحة العامة .

توصيات الدراسة :

1. وضع خطة وطنية شاملة للتطوير الإداري.
2. تزويد اللجنة العليا للإصلاح الإداري بجهاز وظيفي خاص من الخبراء وأساتذة الجامعات و المعاهد.
3. دراسة إمكانية الاستفادة من تجارب الدول الأخرى في إنشاء وزارة التطوير الإداري.

هذه الدراسة ركزت على وزارة التطوير الإداري في المملكة العربية السعودية و دورها الشامل على تطوير العمل الإداري في المملكة في حين ركزت الدراسة الحالية على دور إدارة التطوير الإداري في جامعة الملك عبد العزيز على تحسين أداء الموظفين الإداريات داخل الجامعة .

دراسة (محمد بكر برناوي 1415 هـ) "تقييم دور وحدات التطوير الإداري بأجهزة الخدمات العامة بالمملكة العربية السعودية"

ركزت الدراسة على تحديد و تقييم الدور الفعلي الذي تقوم به وحدات التطوير الإداري داخل أجهزة الخدمات العامة ، و مدى أدائها للمهام المسندة إليها و مساهمتها في فعالية أداء أجهزة الخدمات العامة وقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج من أهمها: الدور المحدود لوحدات التطوير الإداري في المجالات التي أسندت إليها ممارسة مهامها ، حيث اقتصر دورها في وضع الأطر التنظيمية و إعداد الأدلة التنظيمية و تبسيط الإجراءات بالإضافة إلى ندرة ممارستها لدورها في تلك المجالات .

توصيات الدراسة :

1. نشر التوعية الإدارية حول أهمية و حتمية التطوير الإداري في مجالات التنظيم و طرق العمل و تنمية المهارات البشرية بين القائمين على إدارة أجهزة الخدمات العامة والتعرف على مناهجه وأساليبه ووسائله

في هذه المجالات .

2. إن التطوير الإداري المنشود لا يتحقق ، كما أن جهود قيادات أجهزة الخدمات العامة لا تثمر شيئاً يذكر إن لم يصاحب تلك الجهود إعادة النظر في الأنظمة و اللوائح التي تحكم سير العمل و إجراءاته و تطوير طرقه و أساليبه و تحديثها .

هذه الدراسة ركزت على تقييم دور وحدات التطوير الإداري داخل أجهزة الخدمات العامة، و معرفة المشاكل و المعوقات التي قد تعيقها عن أداء مهامها ، بينما جاءت الدراسة الحالية مكتملة للدراسات السابقة حيث ركزت الدراسة الحالية على معرفة دور إدارة التطوير الإداري في تحسين الأداء الوظيفي للموظفات الإداريات في جامعة الملك عبد العزيز.

دراسة (حنان خياط , 2007) دور إدارة التطوير الإداري في بناء القدرات الإبداعية

دراسة ميدانية على شطر الطالبات بجامعة الملك عبد العزيز: هدفت هذه الدراسة إلى تحديد دور إدارة التطوير الإداري في بناء وتنمية القدرات الإبداعية التي أصبحت محور اهتمام المنظمات المعاصرة في سعيها المستمر للاهتمام بالأداء الفعال ، من خلال التأكيد على أهمية الدور الذي تقوم به إدارة التطوير الإداري بشطر الطالبات في دعم وتنمية المهارات الإبداعية لدى منسوبات الجامعة ، وتوجيه اهتمام القيادات الإدارية لأهمية إتباع الممارسات الإدارية التي تدعم الابتكار والإبداع لدى منسوبات الجامعة. ولقد خلصت هذه الدراسة إلى جملة من النتائج كان من أهمها:

1. قيام إدارة التطوير الإداري بدور فاعل في بناء وتنمية القدرات الإبداعية.
 2. مساهمة إدارة التطوير الإداري في تهيئة الموظف للتفاعل الإيجابي مع الموقف.
 3. محدودية دور إدارة التطوير الإداري في تقديم خدماتها في الدراسات والاستشارات الإدارية.
 4. وضوح دور إدارة التطوير الإداري في تقدم البرامج التدريبية التي تعمل على تنمية الإبداع الإداري .
- وفي ضوء النتائج السابقة ثم تقدم مجموعة من التوصيات أهمها:

1. تفعيل دور إدارة التطوير الإداري في تنمية الإبداع الإداري ورعايته.
2. توعية الرؤساء بأهمية بناء القدرات الإبداعية للموظفات.
3. توعية منسوبات الجامعة بالخدمات التي تقدمها إدارة التطوير الإداري

دراسة (الحياصات , 2006) معايير قياس و كفاءة و فاعلية إستراتيجية إدارة الموارد البشرية

و علاقتها بالأداء المؤسسي في المؤسسات الصحفية الأردنية من وجهة نظر الموظفين .

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف إلى كفاءة و فعالية استراتيجيات إدارة الموارد البشرية في المؤسسات الصحفية الأردنية ، المثلة في تخطيط الموارد البشرية، و الاختيار و التعيين، و تقييم أداء العاملين ، و تدريب العاملين و علاقتها بالأداء المؤسسي .

و توصلت الدراسة إلى النتائج التالية :

توجد علاقة إيجابية بين فاعلية و كفاءة استراتيجيات تخطيط الموارد البشرية في المؤسسات الصحفية الأردنية و أدائها المؤسسي . كما توجد علاقة إيجابية بين كفاءة و فعالية استراتيجيات الاختيار و التعيين في المؤسسات الصحفية الأردنية و أدائها المؤسسي , كما توجد علاقة إيجابية بين كفاءة و فعالية استراتيجيات تقييم أداء العاملين في المؤسسات الصحفية الأردنية و أدائها المؤسسي , كما توجد علاقة إيجابية بين كفاءة و فعالية استراتيجيات تدريب العاملين في المؤسسات الصحفية الأردنية و أدائها المؤسسي .

و من بين التوصيات التي توصلت إليها نجد :

العمل على تحليل نقاط القوة و الضعف للبيئة الداخلية و الفرص و التهديدات للبيئة الخارجية , و تحليل الوظائف و وصفها و تصنيفا على الهياكل التنظيمية للمؤسسات الصحفية الأردنية .

دراسة (القريوتي 2004) ، بعنوان " جهود التطوير الإداري في الكويت":

هدفت هذه الدراسة إلى تقييم جهود الإصلاح الإداري في جميع الوزارات و الإدارات الهيئات الحكومية في الكويت من خلال قياس ما اتخذ من خطوات على طريق الإصلاح و التطوير الإداري ، وكذلك التعرف على العلاقة بين تنفيذ الإصلاحات الإدارية و بين بعض المتغيرات مثل حجم الضغوط السياسية و الاقتصادية و طبيعة عمل الجهة ، و الخبرة السابقة للمسؤولين فيها ، بالإضافة إلى العوامل الديمغرافية .

و توصلت هذه الدراسة إلى أن تدني في مستوى الجهود المبذولة في مجال التطوير الإداري و تبين أن هناك اهتمام كبير بالتدريب باعتباره مظهرا رئيسيا لجهود التطوير الإداري ، ثم غياب للمعايير الموضوعية لقياس الأداء المؤسسي .

تاسعا / منهجية الدراسة :

تعتمد هذه الدراسة على منهجية تشمل **المنهج** التالية :

- المنهج الوصفي التحليلي ، الذي يعتبر أسلوب تحليل و تفسير و وصف الظاهرة كما هي موجودة في الواقع و عرض جميع العوامل و المتغيرات التي تلعب دورا أساسيا فيها .

- المنهج التاريخي باعتباره يلم بكل المراحل التاريخية التي تتناول الأجهزة و المؤسسات الإدارية الجزائرية .

و تشمل الاقتربات التالية :

- الاقتراب البيئي الذي يركز على دراسة البيئة داخل الإدارة الجزائرية وكذا البيئة المحيطة بها باعتبار أن الإدارة العامة تتأثر و تتفاعل مع الفواعل المحيطة بها و أيضا هي في حد ذاتها عامل تأثير في وحدات النظام بل و في النظام في حد ذاته .

- الاقتراب المؤسسي : ينظر هذا المقترح للسياسة العامة على أنها نتاج المؤسسات ال تستطيع أن تؤثر بشكل كبير في العملية السياسية و قد تم اعتمادنا لهذا الاقتراب في دراستنا باعتبار الإدارة العامة مؤسسة و الهدف منها الوصول الى تحديد فاعلية هذا الجهاز و قوة تأثيره .

عاشرا / خطة الدراسة :

حاولنا في هذه الدراسة قدر المستطاع اتباع التسلسل و التدرج في الأفكار من خلال تقسيم البحث الى ثلاث فصول : **الفصل الأول** يتضمن الاطار المفاهيمي للسياسة العامة و الإدارة العامة و العلاقة بينهما ، **الفصل الثاني** الإدارة العامة في الجزائر من خلال التعرض لسماحتها و واقعها ، **الفصل الثالث** تطوير أداء الإدارة العامة حيث تم تناول أنشطة و استراتيجيات التطوير الإداري و كذا العوامل المؤثرة فيه .

حادي عشر / مصطلحات الدراسة :

- **الأداء : لغة** : تعني تنفيذ مهمة أو تأدية عمل .
- **اصطلاحا** : انعكاس لكيفية استخدام منسوبي المؤسسة .
- **الإدارة** : هي أي نشاط مقصود صادر عن فرد أو جماعة في فترة زمنية معينة لتحقيق هدف محدد.
- **التطوير** : هو استراتيجية تتضمن استخداما محدودا للقوى الداخلية و الخارجية لتحقيق التغيير و يتيح إمكانيات كبيرة لتنمية الأفراد و الجماعات ، و ترسخ الانتماء و العمل الجماعي و تماسكه .
- **التطوير الإداري** : هو احداث تغيرات إيجابية في طبيعة النشاطات الفكرية و السلوكية داخل الجهاز الإداري و كيفية الاستفادة المثلى من الإمكانيات المتاحة .

ثاني عشر / الصعوبات :

تزامن اجراء هذه الدراسة مع الظروف التي يعيشها العالم كله بسبب انتشار فيروس كوفيد 19 هذا نتج عنه غلق جميع الجامعات و المكتبات هذا ما صعب عملية جمع المراجع.



الفصل الأول
الإطار المفاهيمي

المبحث الأول : ماهية الإدارة

المطلب الأول : تعريف الإدارة و أهميتها

أولاً : تعريف الإدارة

الإدارة هي الوظيفة الأكثر أهمية في المجتمع المعاصر ، و تلعب دوراً أساسياً في توجيه موارد المجتمع وتوظيفها لإنتاج سلع و خدمات يحتاجها الناس و المؤسسات المجتمعية .

الإدارة هي ذلك النشاط الموجه نحو توفير تعاون مثمر و تنسيق فعال بين مختلف المهارات و الجهود الفردية و الجماعية و تعتبر العنصر البشري كمحور للعملية الإدارية .

ويعرفها هنري فايول سنة 1917 الإدارة هي تنبأ _ تخطيط - إصدار الأوامر - تنسيق و مراقبة(1).

كما عرفها الأستاذ صلاح الدين جوهر : الإدارة هي عملية اتخاذ القرارات التي من شأنها توجيه القوى البشرية و المادية لتحقيق أهداف مرغوبة على أحسن وجه ممكن.(2)

والإدارة ترتبط بجميع المجالات البيئية الاجتماعية لمختلف القطاعات التي تكون المؤسسات السياسية والإدارية. كما أن لها القدرة على تغيير الأوضاع و تحريك اتجاهها لتحقيق الأهداف و الرفاهية الاجتماعية، والإدارة مكتملة للسياسة لوجود ارتباط وثيق بينهما ، فالسياسيون يتولون التخطيط وتحديد الأهداف ورجال الإدارة يتولون تنفيذ الخطط و القرارات.

كما عرفها الأستاذ عمار بوحوش: علم الإدارة جسم متكامل من المعلومات و الأفكار التي تساهم في تقريب الإدارة من المواطن و توفير حاجيته الضرورية (3)

ويعرفها فريدريك تايلور، الإدارة هي المعرفة الصحيحة لما يراد أن يقوم به الأفراد و التأكد بأنهم يفعلون ذلك بأحسن طريقة و احرص التكاليف (4).

كما عرفها المسلمون الأوائل كونها مستمدة من كتاب الله و ورسوله (ص). باختيار الشخص المناسب في الوقت المناسب بالإضافة لمساهمات الحضارة الإسلامية عبر قرون طويلة حول النظام الحكم السياسية و الإدارة .

(1) - عبد العزيز صالح بن بتور، أصول و مبادئ الإدارة العامة (عمان: دار الثقافة و النشر التوزيع 2000)، ص 23.

(2) محمود عساف، أصول الإدارة (القاهرة: دار الكب، ط1، 1988)، ص 11

(3) عمار بوحوش، أبحاث في السياسة و الإدارة (بيروت: دار العرب الإسلامي، 2007)، ص 5

(4) عبد العزيز صالح بن بتور ، مرجع سابق ، ص 33

ثانيا : أهمية الإدارة

تلعب الإدارة دورا هاما من خلال الجهود المبذولة والموجهة لتحقيق الأهداف و تظهر أهميتها نتيجة التغيرات التي عرفتها كل المجتمعات :

▪ تفوق الجهود الجماعية على أهمية الجهود الفردية.

▪ النظرة للإدارة كعلم و فن ومهنة متخصصة.

▪ الإدارة أساس النجاح لجميع مشاريع الحياة والمؤسسات.

وأهميتها تكمن في دفع عجلة التنمية كما يقول جون مي : الإدارة هي المفتاح الوحيد للنمو ، وازدادت

أهمية الإدارة وعظم شأنها نتيجة التطور الاقتصادي ، الاجتماعي والتكنولوجي ،زيادة على حاجة الإنسان لإدارة متطورة تشبع حاجته ، فاعتبارها ركن أساسي في عملية التنمية الشاملة.

الإدارة هي التي تمد المؤسسات بالبرامج والمخططات الإبداعية التي تضع حاجات المجتمع ، وازدادت

أهميتها بتوجيه الجهود الجماعية لتحقيق البرامج المطلوبة(1).

كما أن الإدارة مسؤولة عن تطوير التحديث الذي تقوم به الدولة لتوفير متطلبات المجتمع ، هي المنبع

الذي تستمد منه الدولة قوتها وإدارتها التنفيذية، فبواسطتها تصنع المخطط، البرامج وترسم سياستها .

الإدارة هي المديرية لعملية التنمية السياسية للدولة ، وقد حظيت باهتمام كبير على المستوى العالمي ،وتجسد

هذا لاهتمام في الانعقاد المتواصل للمؤتمرات و الندوات العلمية بالإضافة لإنشاء المعهد الدولي للإدارة وتحت إشراف الأمم المتحدة (2).

الإدارة تستنبط أهميتها في كونها تخلق قيادات و مؤشر لتقدم و رقي الأمم ، و خير دليل دولة اليابان فرغم

أنها لا تملك الموارد الطبيعية إلا نادرا، لكن بفضل الأساليب الإدارية الراقية أصبحت من أرقى الدول في جميع الميادين أكثرها استقرار ونمو أساسيا.

(1) محمد إسماعيل بلال ، مبادئ الإدارة: النظرية، التنظيم ولتطبيق (لإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2004)، ص31

(2) علي سلمى ، لإدارة بالأهداف طريقا للمدير (القاهرة: دار للنشر و الطباعة، 1995)، ص15

المطلب الثاني : وظائف الإدارة بين الحاضر و الماضي

أولاً/ وظيفة الإدارة العامة في الماضي :لما كان النظام الرأسمالي سائدا كانت الإدارة العامة تنحصر في نطاق ضيق محدود ، و تتمثل وظيفتها في حفظ الأمن و إقامة العدل بين الناس (الدولة الحارسة)لأن النظام الرأسمالي يرفض تدخل الدولة في الأنشطة التي يستطيع القراد مزاومتها و يقتصر دور الإدارة العامة على إشباع الحاجات العامة التي يعجز الأفراد عن القيام بها ، كل ذلك احتراماً لمبدأ الحرية الاقتصادية الذي سيختل إذا مارست الإدارة العامة بإمكاناتها الكبيرة الأنشطة الاقتصادية .

و يقوم منطق النظام الرأسمالي على عدم فرض أية التزامات إيجابية على الإدارة العامة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي و ترك ذلك للمشروعات الخاصة ، كما أنه لا يقر بمبدأ تكافؤ الفرص ذلك أن هذا المبدأ يقضي بإعطاء الفرص المتكافئة لجميع المواطنين ، و سندها في ذلك سنداً طبقياً و اجتماعياً يتلخص في مبدأ تكافؤ الفرص يؤدي إلى فتح الباب للمنافسة .

و محاولة التقدم و الارتقاء في المجال الاجتماعي بين الأفراد أمر من شأنه خلق نوع من التلهف الاجتماعي يشوبه الخوف و القلق و التحفيز ، أما في حالة الفشل فان النتيجة المؤكدة هي فقدان الأمن و الاستقرار و انعدام الثقة بالنفس وهي ظواهر تزداد حدة مع اشتداد المنافسة و من هنا تنفشى العلل و الأمراض الاجتماعية و يتهياً الجو الاجتماعي العام لمزيد من الفرقة و الجفوة و عدم التسامح .

من دون شك ، هذه الأسباب غير سديدة فالتزام الإدارة بإتاحة الفرصة المتكافئة للجميع يزيل الإحساس بالظلم و يبدد الشعور بعد الرضا الناتج عن قصر الفوائد على فئة قليلة من أفراد المجتمع تتيح لها مراكز الطبقيّة فرصاً تفوق الفرص المتاحة لذوي المواهب من أبناء الشعب . و عدم التقيد بمبدأ تكافؤ الفرص يتعارض مع مقتضيات الفكرة الديمقراطية (1).

(1) محمود شحماط ، المدخل لعلم الإدارة العامة (الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، 2010)،ص27

ثانيا : وظيفة الادارة العامة في الحاضر: أدى الأخذ بالنظام الديمقراطي في أغلب الدول المعاصرة الى القاء كثيرا من الأعباء على عاتق الإدارة العامة في الوقت الحاضر و سبب ذلك أن الإدارة العامة هي الأداة التي تتولى مهمة تنفيذ الأفكار الاجتماعية الاشتراكية .

ونتيجة الأفكار الاجتماعية امتد النشاط الإداري و اتسع نطاقه مستهدفا إشباع الحاجات العامة الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية و الصحية للشعب و هي حاجات تنمو وتحدد كلما تقدمت الجماعة البشرية حضاريا و تمدينا . وقد أعطت الدساتير الحديثة اهتمام كبيرا وعناية خاصة بإيضاح الالتزامات الاقتصادية و الاجتماعية التي ينبغي على الإدارة الوفاء بها و هو ما نصت عليه الدساتير الجزائرية مثل :

▪ مبدأ تكافؤ الفرص .

▪ توفير مناصب العمل .

▪ الإدارة في خدمة المواطن .

▪ الرفاهية و الرخاء .

- إدارة الخدمة العامة إلى كافة الشعب بوصفه حقا لا بوصفها إحسانا .

- وهي إدارة إنسانية و ذلك لبعدها عن التسلط و قيامها على احترام القيم و المبادئ الإنسانية

- وهي أداة للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية-

- وهي أخيرا إدارة ديمقراطية إذ أصبح الانتخاب وسيلة لاختيار أعضاء معظم مجالس الهيئات اللامركزية

خصوصا على مستوى المحلي مثل مجالس البلديات و المجالس الولائية.(1)

(1) محمود شحماط ، المدخل لعلم الإدارة العامة (الجزائر : دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، 2010)، ص29

المبحث الثاني : السياسة العامة

المطلب الأول : مدلول السياسة العامة

لا يوجد اتفاق حول تعريف واحد و محدد لمفهوم السياسة العامة ، و هذا راجع إلى تباين وجهات النظر لدى المعنيين من علماء السياسة حول النقاط أو الركائز التي ينطلقون منها فضلا عن عدم اتفاقهم على تعريف مفهوم المجال العام و تحديده، و رغم ذلك سوف نقدم بعض التعاريف المتعلقة بالسياسة العامة و التي منها:

1 - برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع.(1)

2 - تعبيرات عن النوايا التي يتم سننها وإقرارها من قبل السلطة التنفيذية والتشريعية التي تقوم أيضا بتخصيص الموارد وتحديد الجهات المسؤولة عن تطبيق وإنجاز هذه الأهداف، ولكن التطبيق و الإنجاز يعتمد على الإدارة البيروقراطية وعلى استجابة الجماعات المتأثرة بهذه الأهداف وهكذا، فإن السياسة العامة قد تضيع في خضم عدم الفهم أو المعارضة الإدارية البيروقراطية التي تعترضها.(2)

3 - اتجاه العمل للحكومة لفترة زمنية مستقبلية و بحيث يكون لها مبرراتها ، وهذا يعني أن السياسة العامة هي تعبير عين التوجيه السلطوي أو القهري لموارد الدولة وأداة ذلك التوجيه هي الحكومة.

4 - عملية تكوين تتضمن قيما و مبادئ ، تتعلق بتصرفات مستقبلية أي أن السياسة في جوهرها لا تزيد عن مجرد اختيار يشرح ويرر ويرشد أو يحدد تصرفا معيناً قائماً أو محتملاً ، فالسياسة إنها تحدد إطارا يلتزم به متخذ القرار .(3)

5 - سلسلة طويلة من النشاطات المترابطة التي تعني أكثر من مجرد قرار، وبالتالي فالسياسة العامة ليست فقط عملية متصلة من القرارات والنشاطات بل أيضا عملية مستقبلية تتم في إطار تنظيمي محدد له صفة دستورية قانونية.(4)

(1) جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة: ترجمة عامر الكبيسي (عمان الأردن: دار المسيرة، 1999)، ص15
(2) جبريال آلوند و آخرون، السياسة المقارنة : إطار نظري، ترجمة محمد زاهي المغربي (بنغازي: منشورات جامعة قار يونس 1996)، ص272/273
(3) حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة المؤسسات (القاهرة: الدار الثقافية للنشر، 2000)، ص33
(4) احمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات: المدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، المرجع السابق، ص21.

- توضيح لتوجهات وأهداف حكومة أو جماعة حول موضوع أو قضية ذات مصلحة عامة.
 - توجهه تفرضه مختلف العوامل الاجتماعية .
 - تأخذ وضعية واضحة أو غير واضحة .
- 7 - السياسة العامة تأخذ شكل برنامج عمل حكومي في قطاع من القطاعات أو في فضاء من الفضاءات الجغرافية. أي أنها تسجل دائما في إطار عام للعمل ولا يمكن أن تكون إجراء منفردا أو منعزلا.
- 8 - مجموعة القواعد و البرامج الحكومية التي تشكل قرارات أو مخرجات النظام السياسي بصدد مجال معين و يتم التعبير عن السياسة العامة في عدة صور وأشكال منها القوانين واللوائح و القرارات الإدارية والأحكام القضائية.(1)
- 9 - تعرف السياسة العامة من خلال أربع محددات أو عوامل وهي:
- مجموع الإجراءات المتخذة التي يجب أن تكون نابعة من نفس قطاع العمل أو من نفس الإقليم: بمعنى أنه من الضروري أن يكون هناك توحد في مجال العمل.
 - الإجراءات المتخذة يجب أن تكون مترابطة فيما بينها، أيضا المشرعين والإداريين يجب أن يتابعوا صيرورة برامجهم و عدم اتخاذ أو تقرير إجراءات أو تدابير مؤقتة منفصلة عن بعضها البعض .
 - السياسة العامة يجب أن تكون مصممة تبعا للقواعد الهادفة و النتائج الحقيقية
 - وحتى تكون السياسة العامة شرعية وفعالة يجب أن تكون لها أهداف محددة وممكنة بالنسبة للإداريين، توفر الإمكانيات الضرورية من أجل الوصول إلى الهدف و أن تكون لها انعكاسات فعلية على المواطنين.
 - السياسة العامة يجب أن تكون تبعية أي نتاج للإرادة السياسية، و السلطة المختصة تعمل على احترام التزاماتها و قبول مجموع نتائجها.

(1) فهمي خليفة الفهدوي، السياسات العامة منظور كلي في البنية و التحليل، المرجع السابق، ص.37.

10 . مجموعة المبادئ المرشدة أو التي ينبغي أن تكون مرشدة عند إتخاذ القرارات في شتى مجالات النشاط العمومي مثل الشؤون الخارجية ، علاقات العمل ، الإنتاج الزراعي وما شابه ذلك أي هي تقطير أو خلاصة عدة سياسات فرعية للعديد من المصالح ، و في اللحظة التي يتم عندها راضي و توافق هذه السياسة و المصالح الفرعية تنشأ سياسة عامة بصدد موضوع ما.(1)

11 . السياسة العامة هي من يحوز على ماذا ؟ متى؟ و كيف ؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد و المكاسب و القيم و المزايا المادية و المعنوية و تقاسم الوظائف و المكانة الاجتماعية بفعل ممارسة القوة أو النفوذ و التأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوزين على مصادر القوة. (2)

إن التعريفات السابقة الذكر تمثل جزء من جزءا من اجتهادات متعددة ترمي إلى تحديد و تعريف ماهية السياسة و التي تكشف لنا أن أوجه التشابه و التماثل فيها كثيرة الأمر الذي يضييق من حجم الاختلافات الجوهرية بينها ،لنصل في الأخير و بعد التعرض لهذه التعاريف نصل إلى وضع تعريفنا الخاص بالسياسة العامة ، ألا وهو :

السياسة العامة هي عملية تجسد التفاعلات الحاصلة بين مختلف الفواعل الرسمية و غير الرسمية و هي تعبير عن مجموع النوايا أو التطلعات أو الرغبات المعلنة و غير المعلنة و التي من شأنها تأخذ صورة برنامج عمل أو سلسلة من النشاطات أو القرارات المرتبطة أو القوانين أو اللوائح أو أحكام قضائية ، و المرتكزة على قيم و مبادئ مرشدة و محددة للأطر الفكرية و المناهج و الأساليب الواجب الالتزام بها أثناء العمل ، و الكاشفة للأهداف و الاختيارات و التوجهات الآنية و المستقبلية المرجو تحقيقها و الوصول إليها في ظل تخصيص الموارد و الهيئات و الإجراءات الشرعية و الفعالة الضرورية لذلك .

(1) السيد عليوة و عبد الكريم درويش،دراسات في السياسات العامة و صنع القرار (القاهرة:مركز القرار للاستشارة،2000)،ص.35.

(2) فهمي خليفة الفهدوي، السياسات العامة منظور كلي في البنية و التحليل، المرجع السابق،ص.32.

المطلب الثاني : السياسة العامة في الجزائر

تعزز صنع السياسة العامة في الجزائر مع توفر مصادر التمويل الناتجة عن الارتفاع القياسي والتصاعدي لأسعار النفط منذ 2001، وما أفرزته من تطور ايجابي للمؤشرات الاقتصادية خصوصا الارتفاع الكبير لقيمة الناتج المحلي الإجمالي وتحسن ميزان المدفوعات واحتياط الصرف فقد مكنت الموارد المالية من التسديد المسبق للمديونية الخارجية ، وإطلاق مجموعة من المخططات التنموية بدءا ببرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (2001-2004) ثم البرنامج التكميلي لدعم النمو والبرنامجين التكميليين لفائدة ولايات الهضاب العليا والجنوب (2005-2009). والمخطط الجماعي (2010-2014)، غير انه وفي ظل مظاهر اللامبالاة السياسية التي تبرز من حيث كون توجهات المواطن الجزائري نحو المواضيع السياسية ضعيفة للغاية، إذ انه لا يربط نفسه بأية طريقة ايجابية بالمؤسسات السياسية الوطنية ولا القضايا السياسية المحلية والجهوية ، حيث يسود الاعتقاد لديه بأنه غير مؤثر فيه ، و أن النظام السياسي لا يتيح له تلك المشاركة ، ولعل ذلك يعود إلى طبيعة الإطار السياسي من حيث انعدام المناخ الديمقراطي السليم وضعف العمل الدستوري وسيادة نمط الحكم الفردي، علاوة على أن البيئة السياسية تتصف بغياب أو ضعف مؤسسات المشاركة كالمجالس النيابية، و الأحزاب ، والمنظمات الجماهيرية ولعل هذه الأوضاع هي التي قد لا تسمح للسياسة العامة في الجزائر من تحقيق أهدافها المرجوة ، لكونها عموما لا تنبع من المصلحة العامة بقدر ما ترتبط بمصالح ضيقة لفئات معينة، وهو ما يستدعي في كل الأحوال تفعيل دور المواطن الجزائري ليساهم في رسم السياسة العامة.

هذا وإذا افترضنا أن الحكومة قد تتحمل مسؤولية التدخل في كل القضايا التنظيمية فما هي الأدوات التي تستخدمها، وهل ستتحوّل صلاحياتها إلى مستويات إدارية فرعية أدنى أم أنها تقدر التجانس إلى الحد الذي يجعلها تحول التشريعات إلى مستويات أدنى؟ !

إن عملية تحديد الأهداف التي تقوم الإدارة الجزائرية بتحقيقها هي إذا عملية خارجة عن نشاط الإدارة العامة ، فتقوم به سلطة أعلى هي الحكومة ، ولكن علوها لا يبرر اعتدائها على اختصاصات السلطة الإدارية.(1)

(1) بن غربي ميلود، توجهات السياسة العامة في الجزائر ما بين 2001/2018 (مجلة جيل الدراسات السياسية و العلاقات الدولية العدد 15) ص 89

رغم هذا التباين في الرؤية إلا أن الإدارة العامة ما هي إلا جزء لا يتجزأ من البناء المؤسسي للدولة الذي يضطلع بمهمة الالتزام بتنفيذ السياسة العامة، وعندما لا تتمكن الرؤية من إحداث التأثير المطلوب في توجيه الإدارة ولفت اهتمام المواطنين الجزائريين إلى صورته المستقبلية فإنها لا تصلح لأن تكون ذلك الأساس الذي تبنى عليه الإستراتيجية، خصوصا أن الإدارة الجزائرية هي التي تكلف بالنهوض والانجاز حسب ما تقتضيه القرارات الصادرة عن سلطات الدولة فهي تقوم بوضع أفعال و إجراءات مؤثرة من خلال المشاهد التطبيقية والممارسات العلمية ضمن برامج ومشروعات دعت إليها السياسة العامة، بالشكل الذي يؤكد على قدرة الإدارة العامة من انجاز أهدافها، والراجح أن دور واضح السياسة في الجزائر مهما كان موقعه جهازا أو مستشارا أو مؤسسة تنتهي مهمته بمجرد تشريع السياسة والموافقة عليها ، فالأجهزة الإدارية غالبا ما تعمل في ضوء قوانين عامة تجعلها تتحرك في حيز واسع لتقرير ما تريد فعله فالسلطة السياسية لم تضيق بتاتا الخناق بصفة مطلقة، بل تركت هامش لإصدار اللوائح التنفيذية والتنظيمية وفق الحدود والصلاحيات المخولة لها في الهيئات المركزية أو المحلية وان كان هذا له انعكاسه السلبي في إمكانية التلاعب بالسياسات العامة لكن ستكشف الأخطاء و تراقب إذا ما كان هناك إغفال حقيقي لهذين الأسلوبين وفق اطر سليمة و موضوعية .⁽¹⁾

(1) بن غربي ميلود، توجهات السياسة العامة في الجزائر ما بين 2001/2018 (مجلة جيل الدراسات السياسية و العلاقات الدولية العدد 15) ص 89

المبحث الثالث : علاقة و دور الإدارة العامة بالسياسة العامة

المطلب الأول : علاقة الإدارة العامة بالسياسة العامة

يتجاوز دور الجهاز الإداري مهمة التنفيذ إلى التأثير في صنع السياسة العامة وتنفيذها ولعل ذلك يعود لارتباط الجهاز الإداري الوثيق في السلطة التنفيذية مما جعله جزءا هاما من السلطة التنفيذية في الدولة مما فسخ لها مجال التأثير الغير المباشر في صنع القرارات وذلك من خلال الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة للدولة مع السلطة التشريعية ، وارتباط الوظيفة الإدارية بالسلطة التنفيذية ومهامها يعني استبعادها عن السلطتين القضائية والتشريعية وسبب هذا الاستبعاد يعود إلى أن الهيئات التشريعية والقضائية ذات مهام خاصة تترتب عليها مشكلاتها الخاصة الدقيقة التي تبرز من طبيعة تكوينها ونشاطها ووجودها ، وهذا يستلزم ترتيبات ومقاييس خاصة لا صلة لها بميدان الإدارة العامة ، لذلك لا تختلط الوظيفة الإدارية بالوظيفة القضائية التي تنحصر في تطبيق القانون ، ولا بالسلطة التشريعية التي تتمثل عادة في وضع القواعد التي تحكم النشاطات العامة أو الخاصة دون أن تخوض في تفاصيل التطبيق.(1)

ودور الجهاز الإداري في عملية تنفيذ وتقوم السياسة العامة دور حيوي وهام لا يستطيع أي نظام سياسي حديث الاستغناء عنه ويعتبر في الأنظمة السياسية الحديثة مسئولاً عن أمور عدة تتعلق في التنظيم والتفسير والتطبيق القويم للسياسات العامة و التشريعات الصادر من الجهاز التشريعي للدولة.(2)

ويتباين دور الجهاز الإداري في تنفيذ السياسات العامة وتحقيق المصلحة والمنفعة العامة بتباين الأنظمة السياسية ويتوقف ذلك على دور هذا الجهاز في أي مؤسسة من مؤسسات النظام السياسي و على نوعية

(1) عبد القوي خيري ، دراسة السياسة العامة (الكويت : مطبعة ذات السلاسل ، 1988) ، ص 161 .

(2) غابريال الموند ، مرجع سابق ، ص 181 .

العلاقة القائمة بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية فيما إذا كانت قائمة على التوازن أو التنازع في الاختصاص و دور الجهاز الإداري في صنع السياسات العامة في الأنظمة السياسية في الدول النامية فيعتمد على طبيعة ونوعية العلاقة بين المؤسسات السياسية بعضها مع بعض من جهة ، وعلاقتها مع المؤسسات المجتمع من جهة أخرى ، وهذا يعود لمجموعة من العوامل تأثرت بها أنظمة تلك البلدان أدت إلى أن تكون العلاقة بين الجهاز الإداري و السلطة السياسية انعكاس لتلك العوامل ، مثل التأثيرات الاستعمارية و طبيعة البنية الاجتماعية وتقييماتها التقليدية لعبت دورا في عدم حيادية الجهاز الإداري وبالتالي حضور لشروط المجتمع التقليدي التعددي.(1)

وتكمن أهم سمات الجهاز الإداري في الدول النامية:

- إن الجهاز الإداري في هذه الدول هو جهاز مقلد أكثر منه أصيل.
- افتقار البيروقراطيات إلى الكوادر الماهرة القادرة على تحقيق وتنفيذ البرامج التنموية
- وجود اتجاهات غير إنتاجية في الأجهزة الإدارية : حيث يوجه نشاط البيروقراطيات لخدمة أهداف ومصالح الأهداف العامة.

(1) أسامة عبد الرحمان ،المأزق العربي الراهن (بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية ،1961)،ص 50.

المطلب الثاني : الإدارة العامة كفاعل رسمي في مراحل صنع السياسة العامة و تنفيذها

إن الجهاز الإداري الجزائري لا يختلف عن غيره من الأجهزة الإدارية في الدول الأخرى ، لكونه يجسد آلية و أداة تطبيق السياسة العامة للدولة ، الأمر الذي يسمح له باحتكار جانب المخرجات في النظام السياسي و ذلك في إطار الصلاحيات و المسؤوليات الممنوحة له ، و الإمكانيات المتاحة له ، و البيئة التي ينشط في نطاقها . إلا أن ما يميز الإدارة في الجزائر كونها إدارة فتيمة موروثة عن المستعمر اعتمدت عليها الدولة بدرجة كبير و أساسية في بناء المجتمع و تحقيق التنمية الوطنية و كان يعاني من المشاشة و الضعف ، نظرا لافتقاده للموارد التقنية و الكفاءات البشرية ذات الخبرة العالية، فإنه واجه العديد من الصعوبات و العراقيل أثناء تنفيذه للسياسات العامة المسطرة.

يلعب الجهاز الإداري الجزائري دورا فعالا في عملية رسم و صنع السياسة العامة نظرا للمركز القانوني الذي يحتله وسط المؤسسات الأخرى، حيث أسندت له مهمة تنفيذ و تطبيق السياسة العامة، و لقد عرف مجال تدخل الإدارة في العملية السياسية تطورا ملحوظا بفعل التطور الحاصل في مجال القانون و اللائحة، فبعدها كان مجال اللائحة مقيدا بالقانون محل التنفيذ الذي يعد مجاله مطلقا، أضحي مفتوحا و هذا ما اعتنقه المشرع الدستوري بدءا من دستور 1976.

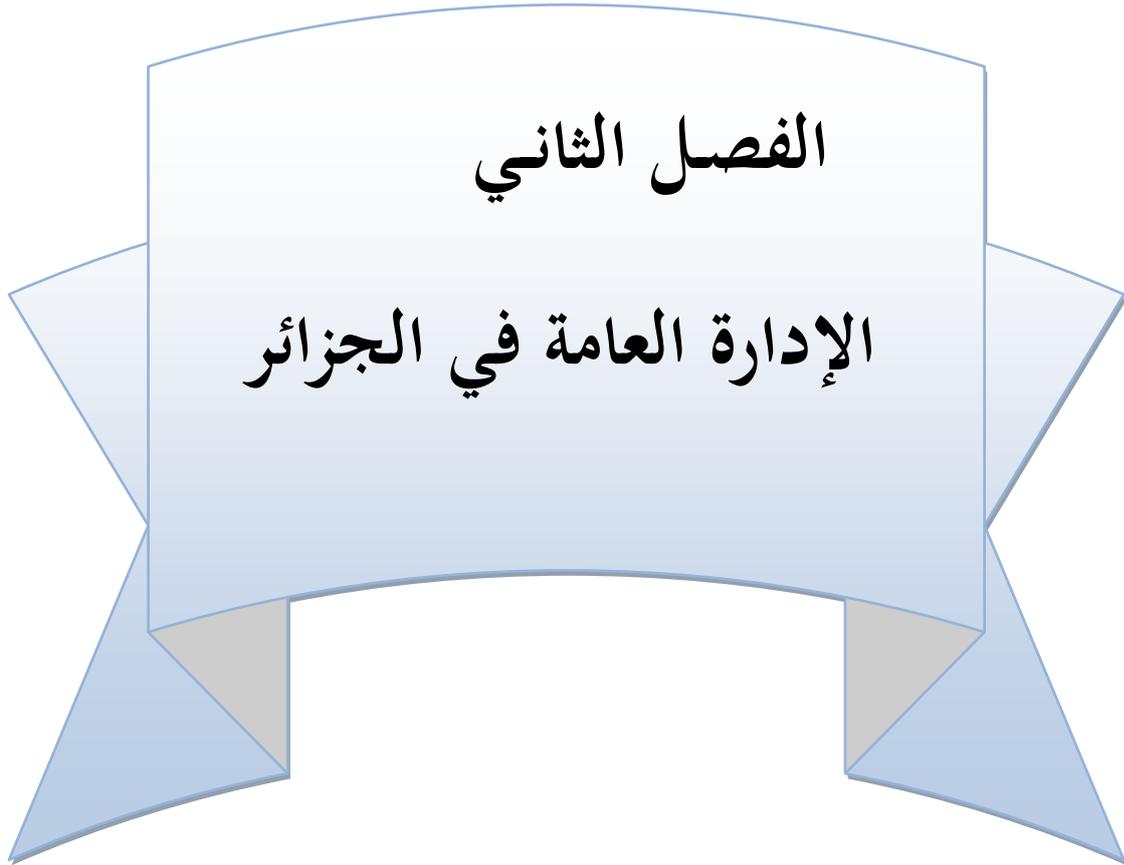
إن تأثير الإداري في العملية السياسية نابع من كون معظم تشريعات السياسة العامة هي تشريعات عامة ، لا يمكن تطبيقها بفاعلية إلا إذا ما قام المسؤولون الإداريون بوضع اللوائح التفصيلية لها ، بالشكل الذي يجعل من تطبيق السياسة العامة قائم بالأساس على تفسيرات و تأويلات هؤلاء المسؤولين و درجة حماسهم لتطبيقها⁽¹⁾.

(1) جبريال آلوند و آخرون، السياسة المقارنة اطار نظري، المرجع السابق، ص271.

و قد يأخذ تأثير الإدارة في السياسة العامة شكلا آخر من خلال امتناعها عن تطبيق القانون في حالات دون أخرى و على أشخاص دون آخرين ، أو من خلال عدم احترامها لآجال وضع التنظيم أو اللائحة الضرورية لتنفيذها⁽¹⁾.

و لقد كان لانسحاب الدولة من التدخل المباشر في المجال الاقتصادي و خصوصة الكثير من القطاعات الاقتصادية ، دور كبير في تقوية حجم مساهمة الجهاز الإداري في العملية السياسية لأنه أدى إلى انتشار القواعد القانونية الضبطية خاصة تلك النابعة من الهيئات الإدارية المستقلة و مختلف التنظيمات المهنية المتشعبة التي تعد سلطات إدارية و تتمتع باختصاص و ضع التنظيمات في المجالات المرتبطة بنشاطها كمجلس النقد والقرض ، سلطة الضبط للبريد و المواصلات لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة و ماذ يميز الضبط هو المهنية والتخصص و الواقعية مما يجعله قانونا بذاته .

(1) جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص 441



الفصل الثاني
الإدارة العامة في الجزائر

المبحث الأول : سمات الإدارة في الجزائر

المطلب الأول : سوء الواقع التنظيمي للإدارة في الجزائر

يتميز الواقع التنظيمي للإدارة العامة في الجزائر بعدة سلبيات أثرت على السير الحسن لها أثناء تأدية مهامها وأهم هذه السلبيات ما يلي: (1)

1. المركزية الصارمة:

كغيرها من الدول الحديثة انتهجت الجزائر في تنظيمها الإداري ، أسلوبا يجمع ما بين المركزي واللامركزية إلا أن المتمعن جيدا يجد إفراطا في تبني المركزية الشديدة في المجالين الاقتصادي والإداري.

فمن الناحية الإدارية نجد السلطات المركزية تحتكر عملية صنع القرارات، وهذا قلص من دور الجماعات المحلية سواء بلديات أو ولايات وتمهيشها في عملية إتخاذ القرار ويتجلى هذا أيضا في عمليات التخطيط التي تستحوذ عليها المصالح المركزية التي كان من الواجب أن يقتصر دورها في مراقبة مدى توافق المخطط مع السياسة المسطرة لها من طرف الدولة، ومتابعة تحقيق هذه الأهداف المرسومة إلا أن الواقع يظهر العكس ، فلقد ابتعدت هذه المصالح عن أهدافها وأصبحت تمارس ضغطا وعقابا على تلك الجماعات المحلية، وهذا ما أدى إلى خلق جو النفور وانعدام الثقة بين القاعدة والقمة (2).

لذا فتفاعل المؤسسات مع هذه الأجهزة يكاد يكون معدوما ، ومنه وجب على قطاع الرقابة أن لا يعمل على تصيد الأخطاء بل على العكس، يجب أن يكون عاملا و قائما يهدف إلى توجيه انتباه المسؤولين إلى نقاط الضعف ، ويساهم في معالجة المشاكل واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع وقوع الانحرافات ما أمكن (3). أما من الناحية الاقتصادية فلا تزال الجماعات المحلية في تبعية تامة للسلطات المركزية ، فهي عاجزة عن تمويل مشاريعها وهيكلها و موظفيها بواسطة مواردها المحلية، بل تعتمد بصورة واضحة على المخططات السنوية التي تمنح لها من قبل الدولة ، وهذا عامل يزيد من شدة ارتباطها بالسلطات الوصية ويحد من استقلاليتها (4).

(1) كأس عبد القادر، مرجع سابق ، ص 83 .

(2) الحلقة الدراسية ، الإصلاح الإداري في ظل الانفتاح الاقتصادي ، مرجع سابق ، ص 38 . 39 .

(3) محمد الذبيان إشكالية الأداء الإداري في البلاد العربية في الواقع والمطلوب (الجزائر :حوليات جامعية ، العدد 12 . 1999)، ص 15.

(4) حلقة دراسية حول البلدية والتنمية المحلية في الإدارة المحلية (الجزائر :المدرسة الوطنية للإدارة 2001/200)، ص 54 .

2 . التضخم الإداري على مستوى الأجهزة :

تلعب الدولة من خلال أجهزتها الإدارية المختلفة أدوارا عديدة يمكن تلخيصها فيما يلي (1):

- **الدور السياسي** : الدفاع والأمن والعلاقات الدبلوماسية الخارجية و إرساء العدل وهذا ما تسهر الأجهزة الإدارية على تحقيقه.

- **الدور الاقتصادي** : ويتجلى في تنشيط ، وتفعيل الأسواق، وحماية المنافسة والرقابة على الاحتكارات الخاصة، وإدارة المشاريع الاقتصادية .

- **أدوار المرافق البنية الأساسية:**

وتشمل الصحة التعليم ، وشبكات المواصلات، والمرافق العامة الأخرى ، و البحث العلمي والملاحظ أنه في الجزائر لا يزال على عاتقها التكفل الكلي بالأخص مرافق البنية الأساسية حيث تعجز الخوصصة عن الاستثمار في هذا المجال رغم فتح الطريق لها، وهذا المثال يوضح أن الجزائر تتجسد فيها ظاهرة التضخم الإداري على مستوى الأجهزة نظرا لاهتمام الدولة بالأدوار السابقة جميعا ولعل على هذا ما يوضح لنا تطور وتزايد عدد الوزارات باستمرار من حكومة إلى أخرى نظرا لاعتقادهم أن حل أي مشكلة يكمن في إحداث وزارة مستقلة وحقيقة يعود السبب في ذلك إلى غياب إطار عام يحدد كيفية تصميم وبناء الهياكل التنظيمية لأجهزة الإدارة العامة ، والقيام بالمراجعة المستمرة للتأكد من قدرتها على تقبل التغيير والتكيف مع وهذا ما يستدعي إعادة النظر في مكونات وعناصر الجهاز الإداري للدولة ، فكثرتها في الناحية الاقتصادية يؤدي إلى نفقات طائلة لا مبرر لها، كما يؤدي كذلك إلى (2):

- صعوبة إحكام عملية الإشراف والتوجيه وما ينجم عليه من صعوبة إيصال المعلومات والبيانات سواء من القمة إلى القاعدة أو العكس ، وما يحدث عنه يبطئ في عملية اتخاذ القرارات، وتنفيذ البرامج و الخطط

- كثرة الأجهزة الرقابية وما ينجم عنها من تضارب في مسائل ومحتوى التقارير التقييمية.

- مع كثرة الأجهزة واللجان الفرعية، الذي يزيد من حجم النفقات على عاتق الدولة .

(1) أحمد صقر عاشور ، إصلاح الإدارة الحكومية (مصر : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 1995)، ص 64-67 .

(2) محمد الذئبيات ، مرجع سابق ، ص 59-61 .

- دون نسيان مدى تعقد الإجراءات فمثلا الحصول على سجل تجاري يتطلب استخراج وإيداع أكثر من 18 وثيقة ، أين يصل الأمر إلى استغراق أكثر من 5 سنوات وهذا ما يقف عائقا أما الاستثمارات .

- كما أن التغييرات المستمرة في القيادات الإدارية ، نتيجة تغيير الحكومات والقيادات السياسية تؤثر سلبيا على مردود الجهاز الإداري .

3 . التضخم الوظيفي :

من أهم المظاهر السلبية للأجهزة الإدارية ، العدد الهائل من الموظفين ، وهذا ما يؤثر على فاعلية العمل الإداري وينهك كاهل الميزانية العامة للدولة، أين نجد العامل لا يحترم أوقات العمل والدوام أين نجدهم يغادرون أمكنة العمل قبل الوقت المحدد ، مع التكاسل في أداء المهام ، واللامبالاة والتهرب من المسؤولية مثل تحويل الملفات من إدارة إلى أخرى (1).

المطلب الثاني : نقص التسيير و سوء استغلال الموارد البشرية

أولا: نقائص في التسيير:

تعاني الإدارة الجزائرية في الجانب المتعلق بالتسيير من عدة نقائص وصعوبات منها تسارع تطور التشريعات وتداخلها، وكذا عدم استخدام الوسائل الحديثة في التسيير، وكذا عدم القدرة على التحكم في النفقات، وارتفاع تكلفة خدماتها ويظهر لنا هذا الأمر من خلال (2) :

1- مشكلية التشريع :

ترتبط نجاعة التشريعات بمدى ارتباطها بالواقع أو انفصالها عنه إذ تعاني من وجود إختلالات مرتبطة بالتشريع تظهر من خلال عملية وضعه وتعديله ثم كيفية تطبيقه وممارسته ، إذ نجد أن معظم التشريعات مقتبسة من دول متقدمة دون تكييف لها مع واقع الإدارة العامة في الجزائر . ضف إلى ذلك ما يميز عملية التشريع في الجزائر من إفراط في إصدار النصوص ، المتعلقة بنفس الموضوع مما يجعلها متناقضة ومتداخلة في بعض الأحيان ولذلك فإن ما ستواجهه هذه التشريعات هو سوء التطبيق الذي يتجلى في عدم احترام

(1) إبراهيم شحاتة ، الإصلاح الإداري في الدول العربية (مصر :ملاحظات عامة وحلول مقارنة المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 1997)، ص 157

(2) حلقة دراسة حول البلدية والتنمية المحلية في الإدارة المحلية (الجزائر: المدرسة الوطنية للإدارة 2000/2001)، ص 54

القانون والتحايل عليه، وأحيانا أخرى التمسك بحرفية القانون، وهذا ما يؤثر على حقوق المواطنين وتقسيم الإدارة بالتالي بالجمود و الركود أين يجد المواطن نفسه أمام قانون عاجز عن تلبية حاجياته و متطلباته ، كما أن حركة تعديل القوانين تتم بصورة سريعة أين يتم إضافة أو استبدال كلمة أو تعريف أو إلغاء حكم ، أو تنظيم تشريعي وهذا ما يؤثر على المواطن بالسلب.(1)

2. عدم الاعتماد على الوسائل الحديثة للتسيير :

إن من أهم الإختلالات التي تعاني منها الإدارة الجزائرية نقص استعمال التكنولوجيا الحديثة التي تساعد على التطور المعلوماتي والاتصالي خاصة وأن الاتصال داخل الإدارة يعد بمثابة المحرك الأساسي لسير عملها ويضمن لها فعالية أكبر.(2)

1- عدم التحكم في النفقات وارتفاع التكلفة الاقتصادية للخدمة:

يعتبر الإسراف من أهم مظاهر التصرف الإداري، فما يلاحظ على ذلك هو الارتفاع النسبي في تكلفة الخدمة مما يترتب عليه رفع أسعارها مقارنة بمنفعتها للمواطن مثل استخدام عدد هائل من الموظفين في الإدارة مما يؤدي إلى ارتفاع التكاليف أي تمثل أجور الموظفين أكثر من 80 % ، من ميزانية تسيير الجماعات المحلية ، أين تنخفض الإنتاجية الحقيقية وترتفع التكلفة الفعلية للأداء.(3)

ثانيا: سوء استخدام الموارد البشرية :

يؤكد الكثير من الملاحظين لواقع الإدارة 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 العامل الذي تستغله الإدارة في جذب الموظف إليها وتحفيز طاقاتهم. أين يعرف هذا النوع من الحوافز جمودا كبيرا حيث نجد أن مكونات الأجر محددة مسبقا بدقة وما على الإدارة إلا التطبيق لهذا نجدها تستعمله بصورة سلبية تأديبية تتمثل في الخصومات، كما أن نظام الأجر حقيقة لا يراعي واقع الظروف المعيشية للمواطن.

(1) حلقة دراسية حول الإصلاح الإداري في ظل الانفتاح الاقتصادي ، مرجع سابق، ص 43.

(2) كأس عبد القادر ، مرجع سابق ، ص 65 .

(3) حلقة دراسية حول الإصلاح الإداري في ظل الانفتاح الاقتصادي ، مرجع سابق، ص 44.

المبحث الثاني : مظاهر واقع الإدارة الجزائرية

المطلب الأول : أمراض تصيب الإدارة الجزائرية

أولا/ الرشوة :

لقد أصيبت الإدارة الجزائرية بهذا الداء حيث يعرف تصاعدا ملفت للانتباه فأصبحت العملية متداولة في كل المعاملات الإدارية ، بدا من استخراج الوثائق وصولا إلى إبرام الصفقات الكبرى ، و الرشوة تعد جريمة أخلاقية تمس بالضمير المهني ، واعتداء على ثقة المواطن فيإدارته وفي الأشخاص العموميين المكلفين بخدمة الوطن والمواطن ، لهذا يلجأ بعض الموظفين إلى الرشوة من خلال استغلال نفوذهم الوظيفي ، وذلك بتعقيد الإجراءات على المواطنين الذين يضطرون في النهاية إلى دفع الرشوة لتسهيل الحصول على الخدمة وتسريع الإجراءات.(1)

فأغلب التقارير والتحقيقات تفيد أن إدارة الجمارك والبنوك والضرائب هي أكبر القطاعات التي تنتشر بها الرشوة ، فعلى مستوى إدارة الجمارك أعلن مديرها أنه تم فصل 100 عامل لتورطهم في قضايا فساد ، بالإضافة إلى 530 متابعة قضائية للموظفين بسبب الرشوة.(2)

لهذا يلجأ بعض الموظفين إلى الرشوة من خلال استغلال نفوذهم الوظيفي وذلك بتعقيد الإجراءات على المواطنين الذين يضطرون في النهاية إلى دفع الرشوة لتسهيل الحصول على الخدمة وتسريع الإجراءات. أما على مستوى البلديات الجزائرية فقد كشفت مصادر من وزارة الداخلية والجماعات المحلية عن إدانة 612 رئيس بلدية لتورطهم في أعمال مشبوهة لها علاقة بالفساد والرشوة .(3)

و فيما يخص المعاملات الاقتصادية والتجارية الدولية للإدارة الجزائرية فقد أكد تقرير منظمة

(1) عبد العزيز سعد ، جرائم الاعتداء على الأموال العامة والخاصة (الجزائر: دار هومة ، 2005)، ص 19 .
(2) سفيان بوعبياد ، طرد 100 جمركي بسبب الرشوة وسوء التسيير (الجزائر: جريدة الخبر ، عدد 4607 ، 22 جانفي 2006)، ص
(3) سميرة ، بلعمري ، إدانة 612 رئيس بلدية و 1174 منتخبا محلي في فضائح المال والعقار (الجزائر: جريدة الشروق العدد 1820 ، أكتوبر 2006)، ص 03 .

الشفافية الدولية أن الجزائر تعد من بين أسوأ الدول النامية في مجال الرشاوى والفساد .(1)

و على الرغم من القانون في الجزائر وضع عقوبات لفاعل هذه الجريمة إلا أنها لا تزال تتكرر و بصورة واضحة ، أين قدرت العقوبة من سنتين إلى عشر سنوات مع غرامة مالية 0 دج إلى 1.000.000 دج بالنسبة للموظفين العموميين ، أما في مجال الصفقات العمومية فان العقوبة ترتفع لتصل إلى 20- 10 سنة سجن مع غرامة مالية تقدر 1.000.000 إلى 2.000.000 .(2)

إذن فظاهرة الرشوة ما هي إلا عن تعبير ما يعانيه المواطن من تهميش و إجراءات بيروقراطية من حصول المواطن على ما هو حق له.

ثانيا/ الاختلاس :

إن جريمة اختلاس الأموال العامة من اخطر الجرائم بالنظر لما ينجم عنها من آثار سلبية لإهدار الأموال العامة ، فإذن هو خيانة الموظف لأمانته المعهودة إليه و هذا ما تعرفه الإدارة الجزائرية و لقد عرفت الجزائر في العشرية السوداء (فترة التسعينات) فرصة لأولئك المختلسين ليحققوا مكاسب مالية معتبرة مستغلين في ذلك غياب الرقابة و المحاسبة ، خاصة إن المهمة الأساسية للنظام السياسي آنذاك هي محاربة آفة الإرهاب التي كادت تهدد كيان الدولة.(3)

ولقد تداولت الصحف و الجرائد أخبار عن مئات المليارات المنهوبة حيث تم التصريح إن الجزائر قد خسرت ما لا يقل عن 104 آلاف مليار سنتيم بسبب سوء التسيير والاختلاس.

(1) ح- سليمان ،الجزائر تتعامل مع أهم الدول المعروفة بدفع الرشاوى (الجزائر:جريدة الخبر ، عدد 4826 ، 05 أكتوبر 2006)، ص 03
(2) قانون رقم 06-01-المؤرخ في 20 فبراير 2006 - يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد 14 الصادر 08 مارس 2006، المادة 27، ص 11 -12 .
(3) نجم عبود نجم ، أخلاقيات الإدارة العامة في عالم متغير (القاهرة :المنظمة العربية للتنمية الادارية 2005)،ص 299 .

كما تمكنت مصالح الأمن سنة 2000 من توقيف أزيد من 600 موظف من بينهم إطارات سامية يعملون بمركز الضمان الاجتماعي التابع لوزارة الخارجية بتهمة تزوير الملفات الطبية للمؤمنين و استعمالها عدة مرات ، كما قامت باختلاس أموال عمومية بقيمة 60 مليون سنتيم.(1)

وتبرز في واجهة الفضائح المالية التي عرفتها الدولة الجزائرية ، قضية الشركة الجزائرية للمحروقات سونطراك و التي ارتبطت آنذاك بالمسئول الأول للقطاع شكيب خليل ، و كذلك مشروع الطريق السيار الذي يمتد من أقصى الحدود الشرقية إلى الحدود الغربية و الذي استهلك قرابة 12 مليار دولار بينما كلفته أولية قدرت ب 9 مليار دولار فقط و كذلك دون أن ننسى فضيحة القرن و هي قضية بنك الخليفة.

ثالثا /التسيب الإداري:

ابن يعمل الموظف أداء واجباته المنوطة به و المنصوص عليها في القوانين و اللوائح التي تنظم الوظيفة العامة بشكل يؤدي إلى مردود سلبي على الإنتاجية والعمل.(2)

و هذا ما نلمسه كظاهرة في الإدارة الجزائرية أين نجد الموظف لا يحترم الوقت المحدد للعمل و يتحايل من اجل الحصول على وقت راحة داخل أوقات العمل تم الخروج المبكر و هذا ما يؤدي إلى تضييع الوقت و عدم تقديم الخدمات اللازمة للمواطن وهذا ما يلاحظ فعلا في الإدارة الجزائرية ، و هذا راجع إلى تواطؤ بعض المسؤولين عن تسجيل الدخول و الخروج من العمل ، وهي ممارسة يومية طبيعية عند غالبية المسؤولين.(3)

لهذا فهذه الظاهرة تعود إلى أسلوب القيادة و الإشراف فإذا كانت القيادة الإدارية العليا على قدر كبير من الالتزام بالنظام و احترام الوقت فذلك سيجعلها قدوة يقتدي بها و العكس صحيح كذلك غياب المحاسبة و الرقابة فحين نتوجه إلى معظم القطاعات الإدارية العمومية نجد الموظف لا يكثرث لعمله فتراهم يتبادلون أطراف الحديث

(1) نصيرة سمارة ، ظاهرة التسيب الإداري في الجزائر (الجزائر: المجلس الأعلى للغة العربية ، 2005) ص 104 .

(2) محمد قاسم القريوتي ، الإدارة منظور مقارن (عمان :دار الفكر للنشر والتوزيع، 1985)،ص44.

(3) رضا قجة، أداء العامل في تنظيم الصناعي (الجزائر/باتنة :الشركة المعلوماتية للخدمات المكتبية للنشر 2003)،ص87.

، فيما هناك طابور ما كله من المواطنين في انتظار الإجراءات الخاصة بمعاملاتهم كاستخراج وثيقة شهادة الميلاد و هذا ما يشعر المواطن بالسخط على هاته الأجهزة الإدارية.(1)

رابعا/ التحيز و المحاباة:

و هو نمط سلوكي ينطلق من دوافع عنصرية أو إقليمية و طائفية ، يقوم على التمييز بين المواطنين و بين المناطق أو بين شرائح المجتمع و تؤدي إلى تفريق صفوف شق الوحدة الوطنية ، وغرس العداة في النفوس و تأليب المواطنين بعضهم على بعض إضعاف ثقتهم بنزاهة الإدارة وعدالتها(2) أي وضع و استخدام الرجل المناسب في المكان غير المناسب و هذا النمط يسري كثيرا في الإدارة الجزائرية من خلال الاعتماد على الروابط الشخصية و العائلية و محاباة الأهل و الأصدقاء بدلا من معايير الكفاءة و الجدارة في التوظيف و التعيين ، رغم أن البعض يفسر هذا نوعا من التعاون لتأدية الخدمة و لكنها في الواقع أبشع أنواع التمييز و الطبقية و العنصرية.

على الرغم من وجود قانون يحارب الفساد و التحيز من بينها المادة 27 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، بنص على انه لا يجوز التمييز

بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية

أو الاجتماعية .(3) إلا أن واقع الإدارة الجزائرية هو العكس تمام لما نصت عليه هذه القوانين

فهي لا تخلو من المحاباة و المحسوبية في كل المعاملات الإدارية حيث أصبحت فكرة

الوساطة سائدة و أمر ضروري لتحصيل الخدمة مهما كان نوعها.(4)

(1) غيات بوفلحة، مبادئ التسيير البشري (الجزائر : دار العرب للنشر والتوزيع، ط2، 2004)، ص159
(2) عامر الكيسي ، الفساد الإداري : رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمتابعة (المجلة العربية للإدارة)، ص 106 .
(3) أمر رقم 06 - 03 - المؤرخ في 16 يونيو 2006 يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية للجمهورية
(4) خليل محمد حسن الشماع ، كاظم حمود ، نظرية المنظمة (عمان : دار السيرة للنشر والتوزيع ، 2000)، ص 383 .

خامسا / البيروقراطية:

أصل هذا اللفظ إغريقي يتألف من شقين الأول bureau و معناه المكتب و الثاني cracy و معناه القوة أو السلطة إذن فالبيروقراطية تدل في مجموعها على قوة المكتب أو سلطة المكتب ، ولعل واقع الإدارة الجزائرية يعج بهذه الظاهرة السلبية إذ تعد القيود البيروقراطية احد أكبر العوائق سير القانون لأعمال الإدارة التي شكى منها المواطنين باستمرار أين نجد مثلا طلب وكثرة الوثائق في تشكيل الملفات التي في كثير من الأحيان لا مبرر لها .

سادسا / إساءة النفوذ واستغلال المنصب العام:

إن الموظف مهما صغرت وظيفته فإنه محمول بجزء من الصلاحيات لأداء وظيفته وهذا الجزء من الصلاحيات يمكن أن يساء استخدامه فيوجه إلى أغراض شخصية أو يتم التعسف باستخدام السلطة للإضرار بالآخرين⁽¹⁾ وتعاني الإدارة الجزائرية من هذه الظاهرة وكأن النظام الإداري هو على شكل مراكز للنفوذ موزعة بين الأقارب والعائلات من أجل الحفاظ على الامتيازات المرتبطة بهم ، وكما يدخل في هذا الإطار المبادرة بالنفوذ للحصول على ميزة غير مستحقة لصاحب المصلحة من أي سلطة خاصة لإشرافه ، وهذا يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة بين الموظفين أمام المرافق العامة وانتشار ظاهرة إنشاء المعلومات حيث يحصل أبناء طرح المناقصات الواردة للجهة التي يعمل بها أو التكتم على سرقات واختلاسات أو ممارسات غير قانونية، و هناك حقيقة أزمة في الادارة الجزائرية اين فقدت هذه الأخيرة مصداقيتها من جهة و فقدان المسؤولين لهيبتهم من جهة أخرى.

(1) نجم عيود نجم ، مرجع سابق،ص288.

المطلب الثاني : حتمية إحداث التغيير

1 - الحتمية السياسية:

تتبع هذه الحتمية من كون الإدارة العامة هي الأداة الفعالة لتنفيذ السياسة العامة للدولة على الوجه المطلوب ، و هذا يقتضي إعادة تأهيل الجهاز الإداري بما يلائم

الرؤية السياسية الجديدة للنظام أهدافه و برامجيه ، و في سياق التحولات السياسية

التي عرفتتها البلاد بسبب انفتاح الحقل السياسي على فاعلين جدد بفعل إرساء التعددية

الحزبية وكذا آثار العشرية السوداء التي أفقدت مؤسسات الدولة هيبتها ومشروعيتها لذا لا بد

من البحث في وسائل تعزز مؤسسات الدولة عن طريق إعادة البناء الفعال ، ومنه التطوير

الإداري في الجزائر كحتمية أساسية كان بناء على متغيرات التالية:

- تكريس المسار الديمقراطي وتعزيز دور منظمات وجمعيات المجتمع المدني .

- تعزيز الحريات المدنية وحقوق الإنسان .

- تعزيز مؤسسات الدولة وتحقيق الشفافية في التسيير .

2- الحتمية الاقتصادية:

يبرز هنا تطوير أداء الإدارة كضرورة في نطاق التغيرات الاقتصادية التي تشهدها البلاد في إطار

الانفتاح الاقتصادي على السوق العالمية ، وهذا يتم من خلال:

- تقليص حجم الجهاز الحكومي وضبط هيكله الإدارية والوظيفية من خلال الإبقاء على الضرورة منه

فقط ، بعد إعادة تشكيله .

- إعادة تشكيل أدوار الجهاز الحكومي في المجالات الاقتصادية .

- الاهتمام بتحسين مؤشرات الإنتاجية والجودة والفعالية في المنظمات العامة بالاعتماد على نظم إستراتيجية و إدارة الجودة للحفاظ على نوع من التوازن بين القطاع العام والخاص القائم على جودة المنتج سبب المنافسة.(1)

3- الحتمية الاجتماعية:

تفرضها مجموعة من التحولات الاجتماعية التي تعرفها البلاد وتطلعات المجتمع لمستويات أفضل و الإحساس المجتمعي بالجانب السلبي للجهاز الإداري وكثرة الضغط الشعبي لتحسين الخدمات وتحقيق العدالة الاجتماعية.(2)

4 - الحتمية الإدارية :

وذلك من خلال تحديد قدرة الجهاز الإداري على تقديم المستويات أفضل من الأداء ،لسد تلك الفجوة القائمة بين المواطن وأجهزة الإدارة العامة والنابعة عن عدم رضا المواطن عن الخدمات التي تقدمها خاصة حين يرتبط الأمر بالبيروقراطية و اللاعدالة في توزيع الخدمات .(3)

(1) أحمد صقر عاشور، مرجع سابق ، ص 64-63 .

(2) زاهر الخطيب ، مرجع سابق ، ص 17 .

(3) أحمد صقر، مرجع سابق ، ص 64

المبحث الثالث : مظاهر الإدارة الواعية

المطلب الأول : أخلاقيات الإدارة وآثار غيابها

1- مفهوم أخلاقيات الإدارة:

تمثل الأخلاق والأخلاقيات جملة القيم والمعايير التي يعتمد عليها أفراد المجتمع في التمييز بين ما هو جيد أو ما هو سيئ ، بين ما هو صواب وما هو خطأ . فهي إذن مفهوم الصواب أو الخطأ في السلوك. والأخلاقيات تقدم دليلاً من خلال معاييرها وقيمها على ما هو مقبول وغير مقبول اجتماعياً . لا شك في أن الأخلاقيات في كل مجتمع هي نتاج تطور تاريخي طويل لهذا فهي جوهرية في تكوين المجتمع وفي المحافظة والاستقرار على حياته الاجتماعية.

يمكن تحديد مصادر الأخلاقيات في كل مجتمع بالآتي : المعتقدات الدينية ، عادات المجتمع وخبراته وتقاليده، الثقافة الوطنية، القبيلة والعشيرة والعائلة، الجماعات المرجعية، قادة الرأي والأدوار النموذجية.

إن الأخلاقيات في حقيقة الأمر يمكن أن تمثل لدى البعض مطلقات في التمييز بين الجيد (الفضيلة) وما هو سيئ (الرذيلة). وهذا ما تمثله الأخلاق المثالية، وهذا ما يعبر عنه "جون ديوي" (J.Dewey) " إذا سرق جاري فإنني سارق أيضاً" . كما أنها تمثل لدى البعض الآخر مسألة نسبية فهي إذن تفضيلات اجتماعية معيشة تستند إلى ما يجله الأفراد في المجتمع وكذلك ما يستهجنونه من سلوك وتصرفات في فترة وظروف معينة . وتلك هي الأخلاق النسبية التي يمثلها التعبير الشائع إذا كنت في روما فتصرف كالرومان، وضمن هذا السياق يمكن أن تدخل الأخلاق الموقفية التي ترفع

من درجة النسبية إلى حدود الموقف الواحد والحالة، فالفرد يمكن أن يكون جيداً في حالة وسيئاً في أخرى. ولعل الأخلاق الموقفية تفسر ما قاله "أندرو ستارك" (A.Stark) في حديثه عن الانقياد حيث أنه في الضغوط الموقفية التنافسية في العالم الواقعي حتى المديرين حسنوا النية يقومون بما يؤدي الضرر بالآخرين (1). ومهما يكن من هذه الاتجاهات فإن أخلاق المجتمع تمثل أساساً قوياً لأخلاقيات الإدارة ليس فقط لأنها خلفية مسبقة في تكوين أفراد المجتمع الذين . يأتي منهم المديرين ومصدرٌ في تكوين أخلاقيات الإدارة ، بل أيضاً لأن الإدارة لا تعمل في الفراغ وإنما في بيئة حية ومتفاعلة لا بد من أخذ قيم هذه البيئة ومحدداتها الأخلاقية بنظر الاعتبار في قرارات الإدارة وعملياتها المختلفة لضمان قدر مناسب من تعاطف وتعاون الجمهور معها.

ومع أنه ليس هناك تعريف محدد ودقيق لأخلاقيات الإدارة ، فإن العديد من المختصين والدارسين لهذا الموضوع حاولوا تقديم التعريفات التي تساعد على فهم هذا المصطلح ومدلولاته الأساسية:

- فقد عرف "روبنز" و"ديسينزو" (Robbins and Decenzo) الأخلاق بأنها مجموعة القواعد والمبادئ التي تحدد ما هو السلوك الصحيح والسلوك الخاطئ ، وبالتالي فإن أخلاقيات الإدارة هي مجموعة من المعايير والمبادئ التي تهيمن على السلوك الإداري والمتعلقة بما هو صحيح أو كما يرى "إيفانسفج وزميلاه (Ivancevich et al) فإن أخلاقيات الإدارة تمثل خطوطاً توجيهية للمديرين في صنع القرار وإن أهميتها تزداد بالتناسب مع نتائج القرار ، فكلما كان نشاط المدير أكثر تأثيراً في الآخرين ازدادت أهمية أخلاقيات ذلك المدير. (2)

- أما 'فان فالوك' P.W.Van Valok فيعرف أخلاقيات الإدارة بأنها الدراسة المنهجية للخيار العلمي التي يتم من خلالها اختيار ما هو جيد ، وهذا التعريف يحاول أن يعطي أخلاقيات لإدارة بعداً علمياً. ليتم استيعابها ضمن علم الإدارة فلا تعود الأخلاقيات هي نقطة الضعف الذاتية في الدراسة المنهجية للإدارة وقراراتها وعملياتها.

(1) إبراهيم. إ. شحاته، الرشوة: إعادة نظر عامة و إسقاطها على دور البنك الدولي (المعهد المسيحي، بريطانيا1996)، ص 1
(2) الأمم المتحدة، الفساد في الحكومة، ترجمة نادر أبو شيحة، (الأردن: المنظمة العربية للتنمية الإدارية1994)، ص 79.

- وفي هذا الصدد يرى "بيتر دريكر P.Druker" أن أخلاقيات الإدارة هي العلم الذي يعالج الاختبارات العقلانية على أساس القيم بين الوسائل المؤدية إلى الأهداف⁽¹⁾ ليضيف على الأخلاقيات بعداً موضوعياً. مع ذلك فإن هذا الاتجاه يمكن أن يفسح المجال لتطور رؤية متوازنة إيجابية للأخلاق تأخذ بعين الاعتبار كون الأخلاقيات علماً وفناً. وبإمكان ملاحظة حقيقة التداخل بين الاثنين، دون أن يكون ملائماً إلغاء التمييز بين الاثنين لأغراض التحليل وتوجيه الأعمال وفق اختبارات منهجية عقلانية نحو مسؤوليات متوازنة في علاقاتها مع بعضها و هذا هو جانب العلم فيها من جهة ومسؤوليات إضافية تتسم بالتنوع وخصوصية البيئة و الخلفية التاريخية المتميزة في علاقاتها مع المجتمع وهذا هو جانب الفن من جهة أخرى.

ولعل هذه النظرة المتنورة للأخلاقيات هي التي تقدم معالجة أعمق لمسألة أخرى ذات أهمية كبيرة وتمثل في إدخال البعد الأخلاقي ببعديه الداخلي (جماعة الأعمال) والخارجي (المجتمع) في القرارات الإدارية الرشيدة . فالدراسة العلمية للمشكلة الإدارية توصل إلى القرار الرشيد من حيث النتائج، إلا أن مراعاة البعد الأخلاقي في هذه الدراسة يؤدي إلى القرار النموذجي من حيث النتائج والاعتبارات الأخلاقية اللامادية ، وبهذا يمكن تحقيق التفاعل والمزاوجة ما بين كلا النوعين من الاعتبارات .

2- آثار غياب أخلاقيات الإدارة:

ليس هناك ما ينال من هيبة الدولة ومكانتها مثل الفساد الإداري ، كما أن لغياب أخلاقيات الإدارة آثاره الوخيمة على الروح المعنوية للموظفين وإيمانهم بقدرتهم بلدهم على حل مشاكله في ظل فساد الحكومة ،ولعل ذلك يتأتى من أن الموظفين ينظرون إلى المؤسسات العمومية بوصفها مؤسسات نموذجية في القانون والمصلحة العامة . و إن المديرين و الموظفين العموميين يتوقع منهم ما هو أكثر مما يتوقعونه من المديرين والعاملين في شركات الأعمال الخاصة.

(1) عاصم الأعرجي، دراسات معاصرة في التطوير الإداري (الأردن : دار الفكر للطباعة والنشر ، 1995) ص 297.

وتاريخياً فإنّ الاهتمام بالفساد العمومي كان أسبق من الاهتمام بالفساد الخاص . ففي بريطانيا فإن قانون ممارسة الفساد في الهيئات العامة أقر سنة 1889 ، وظل القانون سارياً على الهيئات العمومية حتى عام 1906 حتى أقر قانون الحماية من الفساد والذي شمل جميع الهيئات أو الشركات سواء كانت عمومية أو خاصة . وفي الوقت الحاضر فإن دولاً كثيرة تطبق القوانين المتعلقة بالفساد على القطاعين العمومي و الخاص .

ولعل مما يفسر الاهتمام المبكر بالفساد العمومي هو أن المؤسسات الحكومية لا تهتم بالربح وتسعى للخدمة العامة ، وأن الفساد العمومي هو أكثر ضرراً للمصلحة العامة وبالتالي فهو جريمة أكثر من الفساد في القطاع الخاص ويمكن أن نحدد الآثار الناجمة عن انتشار الفساد الإداري وغياب أخلاقيات الإدارة العمومية فيما يأتي:

- الآثار العامة:

إن الفساد الإداري يقوض الدور الموجه للحكومة لأنه ينال من مصداقية وصورة الحكومة في أذهان الجمهور. فالحكومة هي بمثابة نموذج للاقتداء في احترام القانون الذي تساهم في وضعه وإن مؤسساتها هي نموذج في تصرفاتها وأخلاقياتها للشركات الخاصة . وكل هذا يتعرض للتقويض والتصدع عند اتهام الحكومة ومؤسساتها بالفساد.

- الآثار السياسية:

إن للفساد الإداري آثاراً سياسية تتمثل في كونه عاملاً أساسياً في تقويض ثقة الجمهور بالحكومة و مصدرراً أساسياً من مصادر عدم الاستقرار السياسي ، و يمكن أن نلاحظ بوضوح أن الكثير من الاضطرابات السياسية في الدول النامية كانت تعود إلى انتشار الفساد في الطبقات

الحاكمة ، كما أن الآثار السياسية تظهر في الدول المتقدمة في تمويل الحملات الانتخابية والممارسات اللامشروعة في الفترات الانتخابية وأن 'ووترجيت' فضيحة الانتخابات الأمريكية عام 1976 وما يسمى بالأموال الناعمة تمثل أمثلة صارخة على ذلك.

- الآثار الاقتصادية:

إن للفساد الإداري آثار اقتصادية وخيمة ، فإلى جانب انه يقوض سمعة البلاد في معاملاته الاقتصادية والإقليمية والدولية ويبدد الثروات والمساعدات والقروض كما حدث في دول نامية كثيرة. فإنه يكون ذا تكلفة اقتصادية عالية. فقد قدرت تكلفة الفساد الإداري في إحدى الدول ما بين (20-80%) من مجموع موارد التنمية . كما أظهرت الحوادث فضيحة انكشفت قبل فترة في إحدى الدول النامية ، أن (70%) من الموازنة الإجمالية الوطنية ضاعت في أنشطة تلاعب و فساد حيث صرف (30%) فقط منها في أعمال اقتصادية فعلية .

إلا أن هناك من يعتبر الفساد ذا فائدة اقتصادية حيث يسهم في خلق مناخ للاستثمار ، لأنه يمكن من الحصول على تراخيص لإنشاء المشاريع والصناعات التي لا يمكن تجاوز عقبات الروتين والتعقيد والتباطؤ في إصدارها إلا من خلال تقديم الرشاوى والمنافع لبعض أصحاب النفوذ القادرين على استصدارها بوسائلهم الخاصة.

- الآثار القانونية:

إن الفساد الإداري يمثل حالة عدم الامتثال للقانون و الإضعاف لهيبة القانون ودوره المنظم والتوجيهي للسلوك في الوظيفة العمومية . لهذا فإن استئراء الفساد لا بد أن يكون على حساب القانون وسلطاته الأساسية الممثلة في التشريع وأجهزة المقاضاة والعدالة.

- الآثار الإدارية:

إن الفساد الإداري هو إن صح التعبير وسيلة فعالة وكفؤة في تحقيق الأهداف والمصالح الخاصة للموظفين الفاسدين على حساب الأهداف العامة والتنظيمية للمؤسسات العامة ، والواقع أن الفساد الإداري الذي قد يأخذ أشكال المحاباة و المحسوبية والتحيز للأقارب والأصدقاء والتعارض مع كل ما يقف عقبة في مواجهة هذه الممارسات الفاسدة، قد يؤدي في حالات كثيرة إلى آثار إدارية تتمثل في اجتذاب الأفراد الفاسدين وتكوين الجماعات الفاسدة منهم في مقابل الاستبعاد والطرده للأفراد الأكفاء النزهاء الذين لا ينسجمون مع الفساد.

- الآثار الأخلاقية:

إن الفساد الإداري ليس مشكلة إدارية وإنما هو أولاً وقبل كل شيء مشكلة أخلاقية ، فالفساد هو انحراف عن القيم والمعايير الأخلاقية وهو في حالة الاستمرار فإنه يقيم نظاماً (قيماً) منحرفاً.. وثقافة الفساد التي تهدد ليس فقط أسس الحكومة وإنما أيضاً ثقافة المجتمع.

- الآثار الاجتماعية:

إن الفساد الإداري في المؤسسات الحكومية بقدر ما يعيق التنمية الاقتصادية وبرامجها فإنه يكون ذا آثار سلبية على المساواة والعدالة الاجتماعية ، فالموارد المخصصة للتنمية بما فيها المساعدات و القروض الخارجية سرعان ما تذهب إلى شرائح صغيرة من كبار المسؤولين ومن يرتبط بهم على شكل تسهيلات و قروض ميسرة أو على شكل نفقات حكومية لا يمكن تبريرها إلا في الممارسات الفاسدة.

كما أن الآثار الاجتماعية للفساد بكافة أشكاله تتعدى الأرقام الحسابية ، لأن أخطر نتائجها

هو الخلل الكبير الذي يصيب قيم المجتمع ، حيث تضعف وظيفة القيم الرادعة، ويتعمم سلوك الفساد و يصل غير المؤهلين لمراكز اتخاذ القرار . ويترتب على زيادة أشكال الرقابة والضببط مناخات تنظيمية غير مريحة تساهم في تدني معنويات العاملين ، وتجعلهم أكثر تردداً في اتخاذ القرارات خوفاً من مجرد الوقوع في الشبهات، إضافة إلى ما تفرزه ظروف تعرض الفاسدين للعقوبات من آثار اجتماعية سيئة على عائلاتهم.

- الآثار الدولية:

إن الفساد الإداري أصبح ذا طابع دولي ليس فقط بتأثير الشركات المتعددة الجنسيات التي تعاني فساداً عالمياً وإنما أيضاً بتأثير المسؤولين الحكوميين المتورطين بالفساد المتنقل عبر حدود الدول ”. كما أن الفساد الإداري أخذ يتسرب للمنظمات والاتحادات الدولية ولعل الفضيحة الأولمبية التي تفجرت حول المدينة التي تقام بها ألعاب عام (2002) ما يكشف عن هذا الفساد و العادات الجشعة التي تسربت إلى اللجنة الأولمبية الدولية . رغم كل الروح الرياضية ومبادئها النبيلة.

المطلب الثاني : الإدارة العامة وفق منظور الحكم الراشد

ظهر مفهوم الحكم الراشد في سنة 1989 خاصة في كتابات البنك الدولي في إطار التغيير الذي حدث في طبيعة دور الحكومات من جانب و تطور علم الإدارة من جانب آخر , عمليا لم تعد الدولة هي الفاعل الرئيسي في صنع و تنفيذ السياسات العامة بل أصبح هناك فاعلون آخرون مثل المنظمات ، القطاع الخاص ، مؤسسات المجتمع المدني مؤسسات دولية، و هو يقوم على المساءلة ، الشفافية ، القدرة على التعبئة والمشاركة الواسعة من جميع قطاعات المجتمع ويعرف بأنه الحكم الذي تقوم فيه قيادة سياسية منتخبة و كوادر ملزمة بتطوير موارد المجتمع و تقديم أحسن

الخدمات للمواطنين بتحسين نوعية حياتهم و رفاهيتهم برضاهم و بمشاركتهم و دعمهم.(1)

هي إشراك جميع الأطراف المؤسساتية في عملية إتخاذ القرار ، وتوفير المعلومات لجميع الأطراف وتحديد حقوق و واجبات المسؤولين لتجنب الفساد الإداري.

الإدارة تعتبر عملية سياسية , اقتصادية. اجتماعية. و التطوير الإداري في مفهومه و توجهاته ينبغي أن يكون فعال لتحقيق درجة عالية من التكامل والشمولية بين هذه العناصر ويعتمد التطوير الإداري وفق الحكم الراشد على المساءلة. المشاركة الشفافية ، الاستجابة ، الكفاءة المساءلة يقوم من خلالها المواطن بمساءلة صاحب القرار و محاسبته عن إدارته و النتائج التي وصل إليها.

المشاركة: بقبول الآراء و مقترحات المواطنين في المجالس المنتخبة وطنيا و محليا.

الشفافية : تسهيل تقديم معلومات ضرورية للمواطنين.

الاستجابة : على جميع الأجهزة الإدارية تلبية مطالب المواطنين .

الكفاءة: مدى استطاعة الأجهزة الإدارية على تلبية احتياجات المواطنين بتحويل الموارد المتاحة إلى برامج تنموية.

(1) عبد الكريم إخلاني ، الاستقرار السياسي بالحكم الراشد و التنمية المستدامة (مجلة الفكر البرماني العدد 23 ، جويلية . 2009) ص 53 .

و الحكم الراشد يفصل بين السلطات ب:

- إقامة مؤسسات دستورية إدارية و قضائية و سياسية.

- العمل على تغلغل الديمقراطية السياسية و الإدارية في مؤسسات الدولة.

- تطوير الدور الرقابي للمؤسسات التشريعية ، المحاسبية ، المالية ، القضائية ، و تحسين الأداء المؤسسي للأجهزة البروقراطية وزيادة كفاءتها بتكوين آليات دائمة لتقييم الأداء و الحكومات هي الجهاز الذي يقوم بوظائف الإدارة أو تسيير شؤون المجتمع. و يتعين عليها أن تؤدي وظائفها بوصفها مقدمة خدمات عامة إدارة تتسم بالكفاءة ، كذلك تعيين الموظفين حسب الكفاءة ، الجدارة و إصلاح نظام الأجور و المكافآت.

الحكم الراشد يستوجب الاهتمام بالعنصر القيادي و الإدارة الجزائرية تحتاج إلى طليعة متميزة تستوعب

مفاهيمها و منطلقاتها و الأسباب الكفيلة بتحقيق أهدافها ، بتكوين قيادات ذات توجه تنموي ولتحقيق

ذلك يستوجب (1):

- تحديد الاحتياجات الفعلية لقيادة الإدارة كما و نوعا لتحقيق الأنشطة بفعالية .
- تحديد من هو المسئول على تنفيذ برامج تنمية قيادات إدارية ونوع تلك البرامج .

(1) بومدين طاشمة ، نفس المرجع ، ص. 391

الفصل الثالث

تطوير أداء الإدارة العامة

المبحث الأول : التطوير الإداري و علاقته ببعض المفاهيم

المطلب الأول : المفاهيم التقليدية و المعاصرة للتطوير الإداري

للتطوير الإداري تعريفات عديدة منها تعريف التطوير بأنه "عملية تزويد الإداريين بالمهارات والمعلومات التي تساعدهم على تحسين أدائهم في العمل و رفع مستوى كفايتهم في مواجهة المشاكل الإدارية".⁽¹⁾

ومنها ما ذكره الصيرفي بأنه " التحسين المستمر في أداء الإدارة من خلال إتباع الأساليب العلمية في العمل، وعلاج المشكلات التي تظهر ، ودعم القدرات الإدارية".⁽²⁾

كذلك ذكر آخر بأن التطوير الإداري هو " إحداث تغيرات في طبيعة النشاطات الفكرية والسلوكية داخل الجهاز الإداري".⁽³⁾

إن المفاهيم التطويرية الإدارية التقليدية لها العديد من السمات المميزة ،وهي كالتالي:⁽⁴⁾

1- التأكيد على الجانب الرسمي والقانوني والهيكلية للجهاز الإداري وإهمال الجانب غير الرسمي

2- يرجع سبب هذا المسلك التطويري إلى هيمنة رجال القانون في الفترة ما قبل الحرب العالمية

الثانية على دراسة و تدريس الإدارة حيث نتج عن ذلك تأكيد أهمية الجوانب القانونية الرسمية في الجهاز الإداري .

بناء على ذلك فالإجراءات تكون على الأغلب بصيغة تأكيدات على الالتزام بالتشريعات

الموجودة مع إيراد عقوبات إضافية للمخالفين.

(1) مشهور ، استراتيجيات التطوير الإداري ، مرجع سابق ، ص 47 .

(2) الصيرفي ، التطوير التنظيمي ، مرجع سابق، ص 14

(3) مشهور ، مرجع سابق، ص 47 .

(4) الأعرجي ، دراسات معاصرة في التطوير الإداري ، مرجع سابق ، ص 11-17.(بتصرف).

كذلك من أسباب المنطلق الرسمي في التطوير الإداري والتأكيد على سلطة الدولة الرسمية وأجهزتها الحكومية المختلفة حيث أدى هذا إلى إسباغ حالة من القدسية على الهيكل التنظيمي الرسمي، أيضا يرجع التأكيد على الجوانب الرسمية للأجهزة الإدارية إلى محدودية أو انعدام الدراسات النفسية أو السلوكية.

3- النظر إلى الجهاز الإداري ككيان في مجرد وقائم بذاته.

فالجهاز الإداري طبقا لهذه السمة كيان قائم بذاته يتمتع بدرجة عالية من الاستقلالية بحيث يمكن النظر إليه ومعاملته بمعزل عن المؤثرات البيئية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وترجع أسباب تبني هذا الاتجاه إلى النظرة الفوقية التي يتمسك بها الجهاز الإداري فهو يؤثر في البيئة التي يعمل فيها ولا يتأثر بها.

4- النظر إلى الإنسان كآلة و باعتباره قابلا للتقوّل في أي إطار مرغوب من قبل الجهاز الإداري الذي يعمل فيه ، فالإنسان العامل داخل الجهاز الإداري يمكن أن يطالب بأي وقت بتغيير سلوكه طبقا لما يعتمد رسميا في الجهاز الإداري وبغض النظر عن مشاعر ودوافع ذلك الإنسان وإمكانياته و رغباته الشخصية ، أما أسباب تبني هذا المسلك فهو بالإضافة إلى هيمنة النزعة غير الديمقراطية و بروز دور الدولة و أجهزتها الحكومية فإن الإنسان يعامل كجندي في إدارة عسكرية عليه طاعة وتنفيذ الأوامر الرسمية ولا يفترض أي دور لرأي ومشاعر ودوافع هذا الإنسان. أيضا من أسباب تبني هذا المسلك هيمنة الفكر الاقتصادي والمادي والكلاسيكي وتأثيره على آراء المطورين الإداريين بصدد (الكفاءة) على أساس أنها منحصرة بالجانب المادي فقط.

أيضا ضعف الدراسات النفسية والاجتماعية كان له أثر بارز في تأكيد وبلورة هذا المسلك.

5 - اعتماد الأسلوب المكتبي في الإجراءات التطويرية التشخيصية والعلاجية ، بمعنى تبني الأسلوب المكتبي في تشخيص الظواهر السلبية وفي تحديد الإجراءات العلاجية في العمل التطويري الإداري.

وسبب تبني ذلك يرجع إلى هيمنة القيادات الإدارية غير المتخصصة بحكم مراكزها الوظيفية الرسمية على العمليات التطويرية الإدارية حيث أن جهلها بالأسلوب العلمي وتمسكها بالمسالك التقليدية دفعها إلى عدم التفكير بأهمية التحري الميداني عن أسباب الظواهر التخلفية ودفعها إلى الاكتفاء بالأسلوب المكتبي في تحديد الإجراءات التطويرية العلاجية.

6 - اعتماد الأسلوب الفردي في العمليات التطويرية التشخيصية والعلاجية.

ويرجع تبني ذلك الاتجاه على استئثار القادة الإداريين التقليديين بهذه الإجراءات لأنفسهم لاعتبارهم العمل التطويري من أعمال القيادة الإدارية والتي يؤدي إسنادها إلى جهات أخرى أو مشاركة أفراد آخرين فيها إلى انتقاص المركز القيادي.

بناء على ما سبق يلاحظ أن المفاهيم التقليدية للتطوير الإداري أكدت على الجانب الرسمي وأهملت الجوانب غير الرسمية ، كذلك إهمالها للاختلافات بين طبيعة وأهداف وبيئات الأجهزة الإدارية المتنوعة فهي بالتالي لا تتسم بالعموم والشمولية لكل الأحوال والأزمان ، مما أدى إلى ظهور مفاهيم جديدة للتطوير الإداري.

المفاهيم المعاصرة في التطوير الإداري:

بعد الحرب العالمية الثانية ظهرت العديد من اتجاهات التغيير والتي أدت إلى إضعاف السمات التقليدية للتطوير الإداري وبالتالي أدت إلى بروز السمات الحديثة المعاصرة ومن تلك السمات:(1)

1. تقدم وانتشار المبادئ الديمقراطية في الكثير من مجتمعات العالم كان له تأثير على العلاقات بين القادة الإداريين والعاملين داخل الأجهزة الإدارية أيضا كان له تأثير على العلاقات بين الأجهزة والجمهور فتسرب الأفكار الديمقراطية إلى داخل الجهاز الإداري اوجب أن يكون اتخاذ القرارات بالمشاركة وبالتالي انحسرت فكرة الإنسان الآلة التي يتعامل من خلالها القائد الإداري التقليدي وأيضا انحسرت فكرة انفراد القائد الإداري واستثناؤه بالعمل التطويري الإداري كذلك أثرت الأفكار الديمقراطية على علاقة الجهاز الإداري بالجمهور حيث لم يعد الجهاز الإداري هو النهائي والموجه والمؤثر بالنسبة للجمهور بل أصبح أداة لتنفيذ مصالح الجمهور ، و من نتائج هذا التحول دخول الجوانب اللارسمية والمؤثرات البيئية الخارجية في حسابات المطور الإداري.(2)

2. الزيادات السكانية المستمرة ، وارتفاع مستوى المعيشة للجمهور مما أدى إلى زيادة وتنوع طلبات الجمهور العامة، بحيث أصبحت الكثير من الحالات صعبة التحقيق من قبل القطاع الخاص وحده ، وبالتالي زاد اعتماد الجمهور على الأجهزة الحكومية مما أدى إلى زيادة تشعبات واختصاصات الأجهزة كل ذلك نتج عنه قصور القيادة الإدارية التقليدية في القيام بالجهود التطويرية ، ومن نتائج هذا التحول انحسار مسلك فردية العمل التطويري الإداري.

(1) الأعرجي ، مرجع سابق، ص81 - ص77 (بتصرف).

(2) مشهور ، مرجع سابق، ص58، (بتصرف).

3. زيادة الاعتماد على الأساليب العلمية وزيادة التأكيد على طرق البحث العلمي في المجال الإداري ، وذلك يرجع للتقدم العلمي والتكنولوجي والذي أثر على طبيعة وأسلوب النظرة إلى المشكلة الإدارية، مما أدى إلى إضعاف الأسلوب المكتبي وتأكيد الأسلوب الميداني في التطوير الإداري.

4. التقدم في مجال العلوم الاجتماعية والنفسية أدى إلى تغير النظرة السابقة إلى الإنسان ، حيث أعطى اهتمام متزايد للجوانب النفسية والاجتماعية وللتأثيرات البيئية على الجهاز الإداري أيضا ظهور نظرية النظم في علم الاجتماع أدى إلى النظر إلى النظام الإداري باعتباره متكون من أنظمة متفاعلة فيما بينها وكنظام متفاعل مع الأنظمة في البيئة التي يعمل فيها وبالتالي هو ليس كيان في منعزل عن البيئة.

بناء على التحولات المذكورة ينبغي التأكيد على أن السمات الحديثة للتطوير الإداري جاءت مكتملة لسمات التطوير الإداري الكلاسيكية فالتأكيد على الجوانب اللارسمية في التطوير الإداري المعاصر لم ينف التأكيد على الجوانب الهيكلية و القانونية الرسمية في التطوير الإداري ، كما أن التأكيد على المؤثرات البيئية الخارجية لم ينف أهمية المؤثرات البيئية الداخلية في العملية التطويرية.

المطلب الثاني : العلاقة بين التطوير الإداري و الإصلاح و التنمية الإدارية

ما يمكن قوله أن مفاهيم التطوير و الإصلاح و التنمية الإدارية ، لا يمكن استخدامها للدلالة على معنى واحد سواء من حيث الأهداف التي تسعى كل واحد منها تحقيقها ، أو من حيث الزمن و لا يمكن الحديث عن تنمية إدارية دون تطوير إداري الذي يعتبر شرط أساسي لتحقيق ذلك. و هي عملية تبدأ بالإصلاح ثم التطوير الإداري ثم تنمية الإدارية.

الإصلاح الإداري يقوم على الإصلاح السياسي ، خاصة في الدول النامية ، ومنه فان مشاكل الجهاز الإداري هي بالأصل سياسية ، و معالجتها تكون من قمة الهرم السياسي، و أن يوازي ما بين السلطة التنفيذية و باقي السلطات و التوافق في التطوير و الإصلاح الإداري.

وتشير الدراسات حول الإصلاح و التطوير في العصر الحديث خاصة الغربية منها أن إحداث تغييرات مستمرة في هيكل الأجهزة الإدارية مبني على إقامة هيكل تنظيمي لها و إعادة بناءه كلما اقتضى الأمر ذلك .

والعملية الإدارية هي إصلاح تطوير و تنمية بواسطة لجان فنية و استشارية و وحدات مستقلة يتم إلحاقها بالمستويات السياسية و الإدارية العليا للدولة و التطوير الإداري ليكون قادرا على تنفيذ البرامج لابد من دراسة لتنظيم الأداء و تقديم توصيات للسلطات المختصة لإصدار تشريعات خاصة بالإصلاح الإداري و للوصول لتنمية إدارية.(1)

ولابد للبرامج أن تكون بصورة تدريجية و على ضوء الدراسات والاستشارات الفنية من طرف خبراء الإدارة.

(1) موسى اللوزي ، التسمية الإدارية (عمان: دار وائل للطباعة و النشر 2002) ، ص 26

ورغم التقاء تلك المفاهيم الإدارية: إصلاح- تطوير- تنمية حول المعنى المقبول لكن تختلف في مدلولها اللفظي و يمكن ملائمة تعميمه و تحديده و تأثيره على تطوير الإداري.

إن عملية التطوير لا تظهر فقط في التغيرات الطبيعية و البيئة ، وإنما عند و جود بوادر فشل الجهاز الإداري ، و من ثم يكون التطوير الإداري و تحسن تنمية إستراتيجية لتوفير متطلبات فعالة للإدارة العامة ، ومنه تأت العملية الإدارية بجميع مفاهيمها الإصلاحية و التنموية و التطويرية كسياسة إستراتيجية للأنظمة السياسية بالتعاون مع كافة القطاعات.

المبحث الثاني : أنشطة التطوير الإداري و العوامل المؤثرة فيه
المطلب الأول : أنشطة التطوير الإداري

إن للتطوير الإداري أنشطة رئيسية متصلة مع بعضها البعض ، هذه الأنشطة هي :

التدريب الإداري، البحوث الإدارية، الاستشارات الإدارية.(1)

أولاً: التدريب الإداري.

تعريف التدريب:

يعرف التدريب الإداري بأنه "عملية منظمة مستمرة لتنمية مجالات واتجاهات الفرد أو المجموعة لتحسين الأداء وإكسابهم الخبرة المنظمة، وخلق الفرص المناسبة للتغيير في السلوك من خلال توسيع معرفتهم وصقل مهاراتهم و قدراتهم عن طريق التحفيز المستمر على تعلم واستخدام الأساليب الحديثة لتتفق مع طموحهم الشخصي ، وذلك ضمن برنامج تخططه الإدارة مراعية فيه حاجاتهم وحاجات المنظمة وحاجات الدولة في المستقبل من الأعمال".(2)

دوافع التدريب:

إن دوافع التدريب تتمثل في: (3)

1- زيادة الإنتاج: وذلك عن طريق زيادة الكمية وتحسين النوعية ويتم ذلك عن طريق تدريب العاملين على أداء الأعمال بدرجة عالية من الإتقان مما يؤدي على زيادة الإنتاج.

2- الاقتصاد في النفقات: حيث أن البرامج التدريبية تؤدي إلى خلق مردود أكثر من تكلفتها عن طريق رفع الكفاءة الإنتاجية للعاملين ، والاقتصاد في الوقت ، نتيجة للمعرفة الجيدة بأسلوب العمل و طريقة الأداء.

3- رفع معنويات العاملين: حيث أن تدريب العاملين يشعرهم بجدية المؤسسة في تقديم العون له ورغبتها في تطويره مما يؤدي ذلك إلى إخلاصه وتفانيه في العمل.

(1) آل زاهر ، مرجع سابق، ص103

(2) العزاوي ، جودة التدريب الإداري ، مرجع سابق ، ص20

(3) مشهور ، مرجع سابق، ص202

4- التقليل من الإسراف: حيث أن تدريب العاملين يؤدي إلى معرفتهم بطريقة أداء العمل بصورة صحيحة، وبالتالي يخلق لديهم قدرة على النقد الذاتي والتقليل من الإسراف.

5- القلة في حوادث العمل: حيث أن التدريب يساعد العاملين في معرفة أحسن الطرق في تشغيل الآلة وحركة مناولة المواد وهي إحدى مصادر الحوادث الصناعية ، و يعمل التدريب على القضاء على هذه الحوادث.

أهمية التدريب:

يمكن أن تبرز أهمية التدريب و استمراريته من خلال ما يلي: (1)

1. التطورات العلمية المتواصلة و الاكتشافات وما تقتضيه بيئة العمل من احتياج دائم ومتجدد

لاطلاع الأفراد على تلك المعلومات الجديدة لكي يتخذوها أساسا لتطوير أعمالهم.

2. التطورات الإنتاجية والثورة التكنولوجية والعولمة ، أدت إلى استنباط أساليب وطرق جديدة

في العمل تتطلب تخصصات علمية ومهارات فنية وإدارية مختلفة مثل:

أ/ أعمال البرمجة واستخدام الحاسب والانترنت.

ب/ أنشطة نظم المعلومات.

ج/ أساليب اتخاذ القرارات باستخدام بحوث العمليات.

د/ أعمال التطوير التنظيمي وما يتصل بها من خبرات في البحوث والتدريب.

3. التطور الهائل في تركيب القوى العاملة، يجعل العملية التدريبية لازمة لمصاحبة التغيرات في

هيكل القوى العاملة على مستوى المنظمة والدولة والمستوى القومي والعالمي.

4. التغيير والاختلاف في دوافع الأفراد و اتجاهاتهم ، ومن ثم ما يحصل من تطور في سلوكهم

الإنتاجي ، والحاجة إلى أفراد متعددي المهارات ، يجعل التدريب الهادف إلى تعديل السلوك

وتطويره أمرا ضروريا على مدى فترة خدمة الفرد الوظيفية.

(1) العزاوي، مرجع سابق، ص 20-21

أهداف التدريب:

يمكن تقسيم الأهداف التدريبية و وفقا لتقسيم أنواع العاملين حسب مستوياتهم الوظيفية تبعا

لاحتياجاتهم التدريبية كالتالي: (1)

- مستوى الإدارة العليا.
- مستوى الإدارة الوسطى.
- مستوى الإدارة التنفيذية.

يمكن بناء على ذلك تقسيم الأهداف التدريبية إلى ثلاث أنواع من الأهداف: (2)

1. الأهداف التدريبية الإبداعية و الابتكارية : و هي الأهداف الموجهة إلى الإدارة العليا بحكم مسؤولياتها عن الأهداف الإستراتيجية التي تقتضي الإبداع والابتكار.

2. الأهداف التدريبية الإشرافية والتنسيقية وحل المشاكل: وهي الأهداف الموجهة إلى الإدارة الوسطى لمسؤولياتها في الإشراف على العاملين في الإدارة الدنيا، والتنسيق مع الإدارة العليا ومعالجة المشاكل الناجمة عن العمل.

3. الأهداف التدريبية الاعتيادية والمعلوماتية : و هي الأهداف الموجهة إلى الإدارة الدنيا أو العاملين التنفيذيين الذين يحتاجون إلى زيادة المعرفة وتنمية القدرات والمهارات التي يحتاجها عملهم. وبصورة عامة يمكن تحديد الأهداف للتدريب على مستوى الفرد والمنظمة والدولة كالتالي: (3)

1/ إكساب الأفراد معلومات وظيفية متخصصة تتعلق بأعمالهم وأساليب الأداء الأمثل فيها .

2/ تعديل السلوك وتطوير أساليب الأداء.

3/ صقل المهارات والقدرات التي يتمتع بها الأفراد.

4/ رفع الكفاءة والفعالية للمنظمة.

5/ تحقيق أهداف الدولة.

(1) العزاوي ، مرجع سابق، ص21.

(2) المرجع السابق، ص22.

(3) العزاوي ، مرجع سابق، ص22 - ص23.

دور التدريب في التطوير الإداري:

إن للتدريب الإداري دورا كبيرا في عملية التطوير، هذا الدور هو كالتالي: (1)

1. لكي يكون للتدريب الأثر الفعال في التنمية والتطوير الإداري فلا بد من توسيع قاعدة التعليم والتدريب وجعله ميسرا لكافة الأجهزة والوزارات.

2. لا بد من وجود مشاركة من قبل أخصائيي التدريب في إعداد الخطط الشاملة للإصلاح الإداري واحتياجاتها التدريبية ، لما له من أثر ايجابي في الربط بين احتياجات الجهاز الإداري وما يمكن أن يتم التخطيط له في مجال التدريب.

3. لا بد أن تكون النظرة للتدريب شاملة لجوانب عديدة منها :

- التدريب على رأس العمل

- التدريب في المعاهد والمراكز المتخصصة

- التدريب الذاتي

- التعريف بالبيئة وظروف العمل

- معرفة الفجوة بين إمكانات الفرد ومتطلبات العمل

كل ذلك له دور فعال على جهود التطوير الإداري إذا تم النظر إليه نظره شمولية ومستمرة.

أوجه القصور في التدريب:

إن أجهزة التنمية والتطوير الإداري ساهمت بشكل واضح في إعداد وتنفيذ العديد من البرامج

التدريبية التي ساعدت في تأهل بعض القطاعات المختلفة، ولكن هناك العديد من أوجه

القصور في برامج التدريب في الوطن العربي بصفة عامة منها: (2)

(1) آل زاهر ، مرجع سابق، ص106- 107 (بتصرف).

(2) آل زاهر ، مرجع سابق، ص107- 109 (بتصرف) .

1 - التوجه النظري في برامج التدريب:

إن التركيز على المنهج الأكاديمي النظري الذي تتبعه بعض أجهزة التطوير الإداري يعتبر

من المعوقات التي تقلل من فعالية التدريب ، وقد قوى هذا الاتجاه النظري ثلاث اعتبارات:

▪ أن المدربين العاملين في المعاهد لم تتح لهم فرصة كبيرة للتجربة العملية حيث نالوا دراسات

نظرية تخصصية خارج بلادهم وبالتالي فهم يميلون لهذا الاتجاه.

▪ عدم الاهتمام بالبحث الميداني وخاصة في التجارب الإدارية المحلية.

▪ الاستفادة القليلة من أساليب ووسائل التدريب المتنوعة.

2- القصور في تحديد الاحتياجات التدريبية:

بمعنى أن تقوم أجهزة التطوير الإداري بتعميم وتنفيذ برامجها التدريبية وفقا للاحتياجات

التدريبية قد يعتقد أنها مطلوبة و لكن يحدث عكس ذلك، نتيجة للاختيار العشوائي وهذا

عود إما لقلة الإمكانيات المتاحة لحصر الاحتياجات التدريبية أو لصعوبة عملية القيام بذلك

النشاط في بعض البلدان.

3 - عزوف القيادات الإدارية عن التدريب:

وهذا يرجع إلى بداية نشأة أجهزة التطوير الإداري حيث كانت تقدم برامج تدريبية معينة

تركز غالبا على الإدارات الوسطى والدنيا ، ولكن عندما حاولت في الفترات الأخيرة تقديم

برامج تدريبية للقيادات العليا برزت المشكلة و أصبح هناك عزوف من قبل القيادات وهذا

نتيجة للعديد من الأسباب منها:

▪ صعوبة إقناع كبار الموظفين بأهمية التدريب وخصوصا إذا اخذ في الاعتبار الخلفية العلمية.

▪ كثرة أعمال كبار الموظفين نتيجة للمركزية الشديدة في الكثير من الأجهزة الحكومية.

- الحاجة إلى مدربين على مستوى عال من الكفاءة وهذه الفئة قد تكون قليلة في الدول العربية.
- ندرة المواد العلمية والحالات الدراسية مما يتطلب وقتا طويلا لإعداد حالات دراسية تتلاءم مع الواقع الإداري.

ثانيا: الاستشارات

أهميتها:

تواجه المنظمات في القطاعين العام والخاص أثناء قيامها بأعمالها، العديد من المشكلات ، سواء مشكلات في التنظيم أو الإجراءات أو مشكلات خاصة بشؤون الموظفين أو غيرها من المشكلات ، و التي تتطلب إجراء الدراسات لها وتقديم التوصيات والحلول المناسبة، وهنا يأتي دور الاستشارات الإدارية ، حيث يتولى المستشار الإداري مهمة إجراء الدراسات للتعرف على المشكلات التي قد تواجه المنظمة، وتقديم الحلول المناسبة لحلها، مما يؤدي إلى تطوير المنظمة وتقديمها (1).

دور الاستشارات في التطوير الإداري:

إن عملية الاستشارة عملية مستمرة ، وبالتالي فإن لها دور كبير في مجال التطوير الإداري ويتمثل في الآتي: (2)

1. التحليل والبحث العلمي للوصول إلى مفاهيم وقواعد ونظريات جديدة.
2. الاستشارات عملية تعليمية تقوم على موقف ايجابي مشترك للاستشاري والجهاز الإداري.
3. إن تكامل جهود التطوير من تدريب وبحوث واستشارة توفر تغذية هذه العناصر بعضها بعضا و هي متصلة وليست بمعزل عن العناصر الأخرى مثل تنمية وتطوير العاملين و تحسين مهارات العمل.

(1) عصفور ، أصول التنظيم والأساليب، مرجع سابق ، ص81

(2) آل زاهر ، مرجع سابق، ص110-111

4. الاستشارة تسعى إلى تحديد العلاقة بين المتغيرات المختلفة و تحديد العوامل الإستراتيجية القادرة على التغيير ، حيث أن مشكلة الإدارة في الدول النامية تتمثل في ضياع التنسيق والتحديد الواضح للعلاقة بين المتغيرات المختلفة.

5. تزداد أهمية الاستشارة عن طريق تصدي المستشار لحل مشكلة معين داخل الجهاز الإداري حيث أن فرق العمل تكتسب قدرات معينة خلالها مما يؤدي إلى التطوير مباشرة.

6. تقدم المساعدة المتخصصة في موضوع جوهري لا تستطيع الإدارة العليا التفرغ له لانشغالها أحيانا بالأعمال اليومية والتنفيذية.

المشكلات التي تواجه الاستشارات:

إن الاستشارات الإدارية لها أثر واضح في تنمية وتطوير الجهاز الحكومي إلا أن هناك بعض نواحي القصور والأخطاء التي كانت حجرة عثرة لتحقيق مستوى الطموح المرغوب فيه ومن هذه المشكلات في الوطن العربي بصفه عامه ما يلي:(1)

1. عدم التحديد الواضح لموضوع الاستشارة:

إن عدم التحديد الدقيق للاستشارة وعدم التقويم والمتابعة لنتائج هذه الاستشارة المقدمة كل هذا يصبح في النهاية عقبة في سبيل تحقيق نتائج الاستشارة الصحيحة.

2. عدم التكامل بين أنشطة التدريب والبحوث والاستشارات :

إن جميع هذه الخصائص تشترك في كونها وسائل لتحقيق الهدف النهائي و هو زيادة الكفاءة والفعالية للإدارة ، لذلك لا بد أن ينظر لها على أنها أجزاء مترابطة من نظام متكامل للتطوير وأي تغيير في جزء منها لا بد أن يؤثر على باقي الأجزاء ومن ثم على النظام ككل.

3. قلة إقبال المؤهلين على مهنة الاستشارات:

إن الإقبال على العمل الاستشاري قليل ، و هذا المجال يحتاج إلى مؤهلات علمية متخصصة

(1) آل زاهر ، مرجع سابق ، ص111- 113 (يتصرف).

وخبرة عملية ، كذلك المؤهلين في هذا الجانب غالبا ما يجدون فرصا أكثر إغراء من العمل في حقل الاستشارات وخاصة النواحي المالية والمعنوية.

4. الإقبال على الخبرة الأجنبية في الاستشارة:

بناء على قلة إقبال المؤهلين على مهنة الاستشارة أصبح هناك إقبال على الخبرة الأجنبية ومع ذلك لم تنجح الكثير من الخبرات الأجنبية الاستشارية ، بل أدى ذلك إلى وجود مشاكل إدارية و إعاقا التقدم في الإنتاج والخدمات.

5. غياب الطابع المؤسسي لجهود التطوير الإداري:

وهذا يعني أن جهود التطوير والإصلاح الإداري في الدول العربية ترتبط بالشخص المسئول ورغبته في الإصلاح ؛ والنتيجة أن أكثر الاستشارات التي تظهر في عهد شخص مسئول غالبا ما تلغى إذا حل مسئول آخر مكانه.

6. الدور الهامشي للجامعات :

ويقصد من ذلك أننا نجد في الدول العربية أن المنشأة الصناعية تفتقر إلى الكوادر المهنية المختصة وبذلك يبرز الاعتماد على الجامعات والخبرة الخارجية ؛ والملاحظ أن لدى الأساتذة خبرة في التنظير الفكري يقابله قصورا في متطلبات العمل الميداني ، كذلك نجد أن التركيز على الاستشارات في القرارات إنما هو تلميح بسيط و ليس كافيا فليس هناك تشجيع للدارسين على العمل الاستشاري.

ثالثا: البحوث الإدارية:

إن للبحوث الإدارية أهمية كبيرة في التطوير الإداري ؛ وذلك يرجع لعدة اعتبارات منها: (1)

1. تعمل على كشف الحقائق من خلال المنهج العلمي الذي تتبعه.
2. تعتبر الأبحاث الميدانية الجانب المهم في البحوث وذلك لأنها تساعد على تنمية المجموعات كما أنها تساعد على التنمية الثقافية لأعضاء المجموعة وتنشيط الأعمال بينهم .

(1) آل زاهر ؛ مرجع سابق ،ص114

3. إن البيانات التي يمكن جمعها عن طريق البحث الميداني هي الأساس لكل المعلومات التي تعتمد عليها كل الاستراتيجيات والخطط والبرامج التي تقدمها وتنفذها أجهزة التطوير الإداري.

4. إن المعلومات التي تنتج عن البحث الميداني وما ينتج عنها من بدائل عملية هي الأساس لكل النشاطات الأخرى في أجهزة التطوير الإداري.

5. إن البحث التطبيقي العملي الذي يركز على المقومات المحلية يجد من الاعتماد على النظريات والمفاهيم الأجنبية.

أسس تطوير البحوث الإدارية:

إن عملية تطوير البحوث الإدارية لها العديد من الأسس منها: (1)

1. إجراء الدراسات البيئية والاجتماعية لربط الإدارة كجزء لا يتجزأ من الدين والمجتمع مما يشجع على بث الوازع الديني والأخلاقي والوطني وبالتالي احترام العمل والوقت والإخلاص لله سبحانه وتعالى ثم الدين والوطن.

2. التركيز في التعليم على أسلوب البحوث الميدانية لدراسة الأبعاد والمسببات المختلفة للظواهر.

3. تكثيف الجهود في البحوث العلمية للتمكن من دراسة الظواهر السلبية ومعالجة أسباب المشاكل والتخلف الإداري.

4. إجراء الدراسات المستقبلية لواقع الإدارة وما يمكن أن تتأثر به.

5. بث الوعي عند العامة من الناس و إثارة التفكير و التأمل عند الخاصة ، و هذا يأتي عن طريق الجهد الكبير والملاحظ في البحث النظري والتطبيقي ، وقد لاحظ عدد من الكتاب والمفكرين الأجانب أن البحوث لم تنل القدر الوافي من التركيز ، حيث أن هناك تجاهلا نسبيا لهذا المجال وليس انعدامه بالكلية وأيضا عدم تخصيص الموارد الكافية لهذا الجانب حيث أنه لم ينل إلا القليل من الاهتمام ، لذلك لابد على الحكومات القيام بأبحاث أكثر في مجال شؤون العاملين و تطوير طرق جديدة لتنمية مهارات العاملين التحفيزية والإشرافية.

(1) آل زاهر ، مرجع سابق، ص 114 - 115

المطلب الثاني : العوامل المؤثرة في التطوير الإداري

مع تزايد التعقد في مهام واجبات الدولة الجزائرية ,غدا من الضروري تطوير الأنظمة عموما والإدارية على وجه الخصوص و معالجة نقائصها من خلال التنظيم الجيد. حتى تواكب أهداف الدولة في تنمية سياسية الشاملة ، فتتجلى تلك في العوامل السياسية و الإدارية منها التنظيم الإداري المسؤولية الإدارية، التداخل بين الأجهزة السياسية و الإدارية و مشاركة المجتمع المدني بكل أطرافه و الأهم الإصلاحات التي تسعى إليها الإدارة بدءا من القوانين و التشريعات كل ذلك له تأثير مباشر على التطوير الإداري و تكون له نتائج على التنمية السياسية المرجوة من السلطة.

أولا : المؤثرات السياسية و الإدارية

إن الجزائر كدولة نامية خضعت إلى استعمار طال لأكثر من قرن. كون خلالها تنظيما إداريا يتجاوب مع مصالحه وطموحه للبقاء للأبد و التبعية المطلقة و قد بقيت تلك النظم قائمة حتى يومنا هذا. من خلال ما طبع الإدارة الجزائرية التي تتسم بالتقيد بالنص القانوني و غياب المرونة في الوظائف و التنظيم و فعالية القرار (1), و عرفت الإدارة الجزائرية منذ الاستقلال عدة مظاهر سلبية أهمها :

- عمق الهوة بين التنظيم الإداري و حاجيات الشعب الأساسية
- قرب القيادة الإدارية من المسؤولية مما أثر على رشادة القرارات السياسة أثناء اتخاذها وتنفيذها.
- الجمود الإداري و ترسيخ البيروقراطية التقليدية
- استفحال ظاهرة الروتين الإداري.
- تغيب المشاركة الفعلية للأفراد و إهمال الجانب الإنساني للإدارة الجزائرية.
- هجرة الكفاءة بسبب قلة الحوافز و عدم فعالية و كفاءة الموظف الجزائري بالتشكيك الدائم في قيمته قدراته.

- تهميش الكوادر المحترفة والملتزمة والنزيهة في عملية صنع و اتخاذ القرار .

(1) سرير عبد الله رابع ، عملية صنع القرار و تطبيقه في الإدارة العامة بالجزائر (الجزائر:اطروحة دكتوراه دولة، و كلية العلوم السياسية و الإعلام ، جامعة الجزائر ، 2006) ص 399

- الإصلاح الجزئي الظرفي المتواصل في الإدارة الجزائرية بدون مضمون هيكلي أو وظيفي .
- استخدام القيادة السياسية للجهاز الإداري كأداة في التحكم و السيطرة السياسية. كل هذه العوامل أدت إلى إفراز علاقة تنافر بين الدولة و الأفراد ، و نشوء أزمة ثقة لدى المواطن تجاه الإدارة ، فأصبحت في غياب الشرعية المطلوبة جهاز في يد النخبة الحاكمة تستخدمه كأداة للحفاظ على شرعيتها و مصالحها، و منه يرى البعض عدم ثقة المواطنين في السلطة السياسية موجود في مشكلة الإدارة و تنظيمها في الجزائر. (1)
- وبرغم محاولات الدولة في الجزائر إدخال إصلاحات سياسية إدارية منذ الاستقلال لكنها لم ترقى إلى مستوى تنموي ، لتعزيز المؤسسات السياسية و الإدارية و مشاركة الشعب في إدارة دولته لتحقيق طموحه و أهدافه و يرجع ذلك إلى:
- الإصلاحات السياسية تركزت في التغيير في الهياكل الحكومية و التحكم في الإعلام دون إعطاء دور للسلطة التشريعية لتمارس دور الرقابة و المحاسبة.
 - ارتباط حل الإصلاحات بصاحب القرار السياسي مما يعنى تهميش رجال الاختصاص و جميع الهيئات من المشاركة
 - تغيب الحوار بين القيادة و القاعدة لطرح و الحل المشاكل أدى لتوسيع الفجوة بين اتخاذ القرار ومصالح القواعد الشعبية.
 - إن مبادرة الإصلاح و التغيير في نظام الحكم نابعة من مستويات عليا لجهاز الدولة مما كرس مركزية القرار السياسي و الإداري.
 - المعارضة المتواصلة للأجهزة البيروقراطية للإصلاح السياسي الذي من شأنه حرمانها من الحصول على الامتيازات و يقلص نفوذها .
 - التداخل الواضح في السلطات و المسؤوليات الحزبية و الحكومية مما جعل هذه الأخيرة أكثر حصانة ضد الرقابة و المساءلة من طرف المجالس المنتخبة و الاستشارية. (2)

(1) عماد الشيخ داود ، الفساد و الإصلاح (دمشق: اتحاد كتاب العرب، 2003) ص 47.

(2) بومدين طاشم، استراتيجيات التنمية السياسية: دراسة تحليلية لتغير البيروقراطية في الجزائر (أطروحة دكتوراه تخصص تنظيم إداري ، جامعة الجزائر، 2007)، ص 241.

كل ذلك أدى إلى استفحال الفساد و ساد الطابع البيروقراطي لعلاقة الدولة و الإدارة بالمجتمع
لزعزعة الاستقرار و هز الشرعية السياسية .

وهذه المؤثرات من أهم العوامل المساعدة على تفاقم بيروقراطية الدولة و بروز أزمات تنموية
شرعية و سياسية، فكانت نتائجها قيام المواطنين بالتمرد على السلطة و المطالبة بالحقوق
والمشاركة في صنع القرار و أحسن دليل أحداث 05 أكتوبر 1988 التي أثبتت رفض القاعدة للنظام
السياسي المفتقد للقيادة السياسية و الإدارية الراشدة .

المبحث الثالث : الاستراتيجيات البديلة للتطوير الإداري في الجزائر

المطلب الأول : الإصلاحات الإدارية .

لا مجال للحديث عن تنمية سياسية شاملة و متوازنة و مستمدة دون أن تليها عملية إصلاح إداري شامل , فكل نجاح للتطوير و إصلاح السياسي و الإداري متوقف على مدى تحقيق تطوير إداري قائم على خطة إستراتيجية تنموية محددة الأهداف مدعومة بمبدأ الإرادة الشعبية لتقليص سيطرة النخبة السياسية و الإدارية (بيروقراطيين و تكنوقراطيين) وهذه الفئة معروفة بعرقلتها لكل جهود تنموي شامل قد يهدد مصالحها السياسية , اقتصادية ؛ الإدارية الاجتماعية.

والإصلاحات المطلوبة و التي يتوقع حدوثها في سلوك المنظمات و الهياة الإدارية يمكن تلخيصها في :

- التغيير في الكم و النوع في أهداف المؤسسات و سلم الأولويات و الإيمان بها و الاستعداد لها.
- التغيير في الوسائل و الأساليب و مقارنة ما أحدثته القيم الجديدة في مستويات الكفاءة و الفعالية.
- تغيير و تطوير النظم و اللوائح خاصة المتعلقة بتوزيع صلاحيات و طرق لاتصال و حقوق و واجبات العاملين.(1)
- مدى التطوير الحاصل في العلاقات التي تربط الأفراد داخل المؤسسات بعضهم ببعض و مما لاشك فيه أن الإدارة الجزائرية كانت و مازالت إدارة مقلدة و منغلقة منذ الاستقلال مما انعكس سلبا على الوضع السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي.

وعوض أن يكون الجهاز الإداري طرفا فاعلا في الإسراع بعملية التغيير السياسي كهدف استراتيجي تسعى إليه الدولة ، أصبح في يد نخبة بيروقراطية همهم الوحيد خدمة مصالحها الفردية على حساب المصلحة العامة ، مما انعكس سلبا على مسار التنمية الإدارية والسياسية. ونتيجة للوضع الذي آلت إليه الإدارة الجزائرية كما حاولت الدولة الجزائرية إحداث تغييرات في نمط التسيير الإداري لتواكب الإصلاحات السياسية الجديدة وجعل الإدارة أداة رئيسية و فعالة في عملية التنمية و بالتالي القضاء على العراقيل التي تواجه الجهاز الإداري في عملية التنمية السياسي

(1) بومدين طاشمة ، مرجع سابق ، ص 297

فأهم الإصلاحات في الإدارة الجزائرية كانت من خلال دستور 1989 و تمثل في اللامركزية الإدارية من خلال الانتخابات لتمثيل الإرادة الشعبية عبر مجالس شعبية منتخبة كما كان لمشاركة المواطنين لتسيير الشؤون العمومية و المجلس هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية و حتى تجسد قاعدة اللامركزية الإدارية قام النظام السياسي بتدعيم الإصلاحات التي أقرها دستور 1989 بجملة قوانين لتحقيق إدارة محلية قادرة على تخطي المصاعب التي تواجه الهيئة المحلية و أهم إصلاحات إدارية.

هما : - قانون البلدية (09/90/أفريل . 1990.07 و المعدل 12/10, 22 يونيو 2011).⁽¹⁾

- قانون الولاية (90. 09. أفريل 1990 و المعدل 07/12, 21 فبراير 2012).⁽²⁾

وذلك لتفادي السلبات النظام الإداري ليتماشى مع التغيرات السياسية الجديدة وأهم القوانين قانون 06. 01 الخاص بمحاربة الفساد وقانون 06-03 المتعلق بالتوظيف العمومي و بعد مصادقة الجزائر علي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كان لازم وضع إطار مرجعي لمنع و محاربة الفساد و يتضمن 72 مادة موزعة على ستة أبواب و قانون خاص بالوظيفة العمومية جاء ليوضح العلاقة الموجودة بين الموظف و الإدارة و ينظم العلاقة بينهما قانونا و تنظيميا و نظرا للدور السليبي للنظام السياسي ، و تخلف الجهاز الإداري جاء دستور 89 الذي أقر الإصلاحات تم تعديلها في دستور 1996 و تمها دستور 2008. فقامت الإدارة بإدخال إصلاحات لتحديث الإدارة و تكيفها وهيكلتها بشريا تشريعا و ماديا لضمان ، فعالية و سرعة التنفيذ وتقريب الإدارة من المواطن.

و القوانين بنصوصها تؤكد أن الإدارة المحلية هي الركيزة الأساسية للإدارة الجزائرية من خلال دور المجالس المنتخبة محليا (بلدي و ولائي).

حيث أصبحت البلدية لها شخصيتها المعنوية و استقلال مالي و حق الترشح و حق الانتخاب حق المداولات.

(1) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، قانون البلدية ؛ العدد 37 ؛ 3 يوليو سنة 2011 م

(2) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، قانون الولاية العدد 12 ؛ 29 فبراير 2012 م

تم قانون الولاية الذي يهدف لتكيف تنظيم السلطات و تقليل من الوصاية الإدارة المركزية من خلال الصلاحيات الممنوحة للوالي⁽¹⁾، و المجلس الشعبي لولائي " قانون الانتخابات 2012" و كيفية الوصول للمناصب الإدارية للمجالس ، لكن هذه القوانين رغم ما فيها من إيجابيات لم تراعي المطالب المرجوة في النظام الإداري الجديد الهادف لتحقيق الديمقراطية و توسيع المشاركة الجماعية في إتخاذ القرارات حيث يمنح للمجالس المنتخبة صلاحيات ضرورية لتأدية و وظائفها الحقيقية ورغم محاولات النظام السياسي تحقيق توازن و تنسيق بين العمل السياسي والعمل الإداري عبر الإصلاح اللامركزية مما ينعكس على التنمية السياسية.

الإصلاح الإداري الحالي. يتطلب البحث عن الوسائل الناجحة الكفيلة لمعالجة الأوضاع ووضع إستراتيجية إدارية بديلة فسابقا خلال الستينات و السبعينات كانت التجربة الجزائرية في مجال التخطيط و القيادية الإدارية بعيدة عن تنمية تحسين استغلال الموارد المتاحة و غياب البعد الديمقراطي و الاهتمام بالعنصر الإنساني .

والإصلاح الإداري يمر عبر تشجيع الأسلوب التشاوري و الديمقراطي في الأجهزة الإدارية تنظيم النظام الوظيفي في ظل المتغيرات الاقتصادية و الاجتماعية سياسية و تحسن أساليب العمل الإداري، من خلال توسيع مشاركة الموظفين في إتخاذ القرارات ، و إطلاعهم على كل ما يجري من تعديلات و تغيرات تنظيمي حتى تكون لهم الفاعلية في المشاركة في عملية التنمية الإدارية و السياسية الشاملة .⁽²⁾

وتوسيع عملية قنوات الاتصال بين القيادة و القاعدة لخلق الثقة و التعاون و احترام شروط التعيين في الوظائف ، وسياسة واضحة في الترقية وتوفير الشروط المادية و المالية للعمل الإداري الفعال.

كما أنه على عملية الإصلاح الإداري بالجزائر أن تهتم بما يسمى بالا مركزية الإدارية بتوسيع تفويض الاختصاص و توسيع مبدأ القيادة الجماعية لمنع فرض تسلط السلطة والإداريين من خلال تحيين المجالس الإدارية ، و تشجيع المجالس المنتخبة للإسهام بدورها في العملية الإدارية ، كما أنه يجب إعادة النظر في الهياكل الإدارية الحالية بما يتماشى و التحولات الجوهرية للمجتمع.

(1) مرجع سابق، الجريد الرسمية ، مواد 130-102

(2) بومدين طاشمجة ، مرجع سابق ، ص 365.

إضافة للاهتمام بالعنصر القيادي الكفئ لتقديم و تحسين الخدمة العامة للمواطنين وتطعيم الإدارة بعناصر إدارية جديدة و تنظيمها لرفع أداء الإداري وتطويره وإحداث إصلاح وتنمية شاملة سياسيا وإداريا و جب إحداث هيئة عليا للإصلاح الإداري تقوم برسم و تنفيذ إستراتيجيات الإصلاح الإداري حيث أصبحت أكثر من ضرورة ملحة نظرا للأمراض الإدارية و مشاكلها لتعمل على التخفيف من حدتها وعملية البناء لجهاز إداري بيروقراطي رشيد و فعال يساهم في العملية التنموية شاملة و سياسية.

والإصلاح الإداري عملية تتطلب مراعاة العوامل البيئية التي تتحكم و تنظيم الإدارة العامة و من بينها العوامل السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية.

لذلك يجب اتخاذ إجراءات بديلة و التي لن تتم إلا بإعطاء الإدارة بعدها الحضاري والبيئي للمجتمع الجزائري ، خاصة إذا علمنا أن الإدارة الجزائرية كغيرها من الدول المستعمرة سابقا هي مقلدة نظامها و قوانينها للإدارة الغربية يكون في مجمله مغاير عن المجتمع الجزائري فأول عمل يكون بإعادة النظر في بناء و أداء الجهاز الإداري حتى يواكب التحولات الاقتصادية و الاجتماعية سياسية، لان الإصلاح بدون هذه التحولات محكوم عليه بالفشل و العمل على تحقيق توازن مطلوب بين المؤسسات الإدارية و المؤسسات الأخرى، لأن تضخيم الجهاز الإداري على حساب باقي المؤسسات يخلق عقبة نحو تحقيق تنمية سياسية.(1)

لذلك و جب تضخيم الجهاز الإداري ، بتفعيل آليات لمحاربة الفساد الإداري بإصلاحات إدارية و ترتيبات وقائية تكمل بعضها البعض و إحداث تغييرات داخلية و حملات إعلامية و توفير قنوات فعالة تمكن المواطن من عرض شكواه ضد الفساد الإداري مثل لجان التحقيق و الأداء العام .

الإصلاح الإداري ينجح بالقيام بعمليات إدارية و إجراءات سلوكية و تنظيمية وقانونية و تحسين إجراءات التوظيف و تطبيق النظريات الإدارية العلمية المناسبة و ترجمتها لسلوك إداري ملائم لظروف المجتمع و من خلال ذلك يستطيع الجهد الإصلاحي أن يكون مكمل و متفاعل مع نسق تحقيق تنمية سياسية شاملة مستدامة و متوازنة .

(1) احمد صقر عاشور ، إصلاح الإدارة الحكومية: أفاق إستراتيجية لإصلاح الإدارة و التنمية (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1995)، ص 126/127

المطلب الثاني : محاربة الفساد الإداري

ظاهرة الفساد هي أحد الأعراض التي ترمز إلى وقوع خطأ في إدارة الدولة التي أخلت بالعلاقة المتشعبة بين المواطن و الدولة ، فأصبحت بدل من ذلك وسيلة لثراء الشخصي و تقديم المنافع إلى الفاسدين و هي تأخذ معنى الرشوة ، الاختلاس ، التدليس و عرفها الأستاذ سيد علي شنا : "استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخصي أو تحقيق هيبه أو مكانة اجتماعية بطريقة يترتب عنها خرق القانون أو مخالفة التشريع أو السلوك الخلفي " و هذه الظاهرة يمكن أن ينتج عنها :

- فقدان الثقة و المصدقية بالجهاز الإداري و الدولة بشكل عام .(1)
 - التأخر في معالجته يؤدي لانتشاره إلى بقية الأجهزة الإدارية و استهتار بالمصالح العامة و برموز الدولة .
 - انتشار الفساد الإداري يؤدي لانتقاله لطبقات المجتمع و الانحلال الأخلاقي .
 - انتشار الفساد الإداري يجعل معظم القرارات غير راشدة و غير فعالة .
 - الفساد الإداري يؤدي لزيادة التكاليف الإدارية و الصعوبات الإدارية .
 - الفساد أصبح من القضايا التي فرضت ذاتها في البحث السياسي و الإداري في الجزائر .(2)
- فساد الجهاز البيروقراطي و هيمنته على القرار الإداري و السياسي و المالي و الاجتماعي جعل الجزائر بلد غني يعيش أغلب فئته في أدنى مستويات الفقر رغم توفرها على دخل سنوي فاق 76 مليار سنة 2010 .

ونظرا لاكتساب الجهاز البيروقراطي قوة و نفوذ كبيرين في الجزائر ، و بطئ العمل التنموي السياسي أدى لوضع حد لقوة و نفوذ المؤسسات الديمقراطية ، المجالس المنتخبة ، الأحزاب السياسية ، في مواجهة الجهاز البيروقراطي وعدم التوازن و انتشار الفساد الإداري

(1) مصطفى كامل السيد ، صالح سالم ، الفساد و التنمية ، الشروط السياسية للتنمية (القاهرة: مركز الدراسات و البحوث للدول النامية 1995)،
(2) بومدين طاشمة، مرجع سابق، ص250

وانطلاقاً من ذلك يمكن القول أن وجود الفساد وانتشاره هو ناتج غياب الأطر القانونية والمؤسسية والإرادة السياسية التي تطوق هذه الظاهرة و تعالجها. و الفساد بمؤثراته يعتبر من أعلى درجات الفساد بالعالم حسب تقرير منظمة الشفافية الدولية (1).

إضافة لقناعة المواطن الجزائري بأن الفساد منتشر في المؤسسات السياسية و الأجهزة البيروقراطية الإدارية و هو ما يدل بطريقة لا تقبل الشك أن البيئة السياسية الإدارية ، الاقتصادية الاجتماعية ، ينتشر فيها الفساد و كم ضيقت الإدارة من فرص من الاستقلال حتى السنوات الأخيرة.

فكان لها انعكاسات و أثر على الأوضاع و على العلاقة بين المواطن و أجهزة الدولة ، مما عمق من شعور المواطنين بتفشي الفساد. كذلك الخطاب الرسمي الذي ما أنفك يعترف بالفساد وبالوعود بالقضاء عليه.

ورغم وجود دوافع داخلية و خارجية لإحداث التغيير في السياسات و القوانين لتتماشى مع التحولات اجتماعية ، الكبرى لكن البيئة البيروقراطية الإدارية مازالت تتعامل بالإرث الإداري و التنظيمي المبني على الأسلوب التقليدي عوض الاعتماد على العمل التغييري القاعدي ، و إعادة ترتيب الأمور لخدمة لأهداف المنشودة كل هذا أنتج الرداءة و الفساد لواقع الإدارة العامة و نلخصه في ما يلي :

1 - غياب مخطط هيكلي عام وعدم وضوح السياسات العامة أدى لتكبير الجهاز الإداري.
2 - تضخيم الجهاز الإداري على ما يفوق احتياجاته بتعقيد الإجراءات الإدارية و ضعف التواصل مع المواطنين.

3 - عدم المساواة و تكافؤ الفرص ناتج عن المحسوبية والوساطة.

4 - ضعف التدريب الإداري وعدم انتظامه

5 - بطئ حركة القوانين و التشريعات و غياب المعايير العلمية المرتبطة بالتغيرات الإدارية.

6 - إخفاء الحقيقة و عدم الاعتراف بالإخفاقات و المشكلات أمام الرأي العام.

(1) حسب تقرير السنوي لسنة 2006 لمنظمة الشفافية الدولية الجزائر احتلت المرتبة 84

ومع كثرة المظاهر السلبية للجهاز الإداري البيروقراطي نتيجة ضعف أجهزة الرقابة والمساءلة في المجالس المنتخبة ، و لعل حجم مشكلة الفساد في الأجهزة البيروقراطية الجزائرية و مخاطرها يستدعى تفعيل آليات محاصرة الظاهرة و القضاء على تداعياتها السلبية على التنمية السياسية الشاملة وفق إستراتيجية واضحة.

وحتى يتم التصدي لها لابد من بديل لإصلاح إداري لدعم التنمية و تقليص مظاهر الفساد البيروقراطي و التفاضي معه بصورة إستباقية بمعالجة الأسباب و العوامل إلى تأخر وتعطل و تفسد أجهزة الإدارة في الجزائر و تبنى القيادة لهدف تطوير شامل من خلال توفير قيادة إدارية و سياسية كفئة تناسب الوظائف القيادة العليا و منها:

■ القدرة على تحديد الأهداف و تحديد السياسات والإجراءات بوضوح و دراستها جيدا حتى تكون قابلة للحقيق .

■ القدرة على الحركة ، و المبادرة والابتكار و مواجهة المواقف و التغيرات التنظيمية و البشرية و التكنولوجية و القدرة على مواجهة الأزمات .

■ القدرة على اتخاذ القرارات الموضوعية بانتهاج المعرفة العلمية واتخاذ القرارات.

■ كذلك العمل على تطوير المنظومة التعليمية لما لها من دور في بناء المواطن الصالح و وظيفة التعليم تضمن آلية سياسية و مكافحة الفساد و التمكين للحكم الصالح و لما للتعليم من آثار حاضرة و مستقبلية على تكوين و تنمية شاملة و لها دور في غرس القيم و تزويد الأفراد بالمعارف التي تكس لديهم خصائص المواطن الصالح.

■ كذلك محاربة الفساد تبدأ من تطبيق الشفافية الإدارية و هو من المفاهيم الإدارية الحديثة و المتطورة التي يتوجب على قيادة السياسية و الإدارية شاملة في الجزائر ضرورة الأخذ بها لما لها من أهمية. (1)

لذلك نجد كثير من المختصين دعوا إلى ضرورة بذل الجهود لمعالجة المشاكل السياسية و الإدارية خاصة الفساد الإداري بتطبيق الشفافية.

حيث يقول الأستاذ "طيب تيزتي": "الشفافية هو أهم و أوسع من مفهوم الديمقراطية ذاته" لأن الديمقراطية قد لا تتمتع بالشفافية الضرورية. (2)

وتطبيق الشفافية في الجزائر على مستوى التنظيمات الإدارية يترتب عليه آثار ايجابية أهمها :

- 1- يوفر الوقت و التكاليف و يجنب الفوضى في العمليات الإدارية.
- 2- ترسيخ القيم و تضافر الجهود حيث يكون أداء العمل جماعيا و تكون المحاسبة على التجاوزات
- 3- يساعد على إحداث تغير في ثقافة المنظمة.
- 4- التزام الحكومة و الإدارة العليا بمبدأ دولة القانون و المؤسسات .
- 5- ضرورة إجراء لقاءات بصورة مستمرة في المنظمة بين الجهاز المركزي و أجهزة الرقابة و تفعيل دورها (المحاسبة؛ الرقابة. الإدارة المالية) لتقييم أداء الادارت العليا .
- 6- توعية المواطنين بالحقوق و الواجبات و إمداد الجماهير بالمعلومات الحقيقية الصحيحة حول مشاكل مؤسسات الإدارة العامة.

(1) مصطفى كامل السيد، الحكم الراشد و التنمية (القاهرة: مركز الدراسات و البحوث للدول النامية، 2006)، ص43

(2) طيب تيزتي، ثلاثية الفساد إلى قضايا المجتمع المدني (حمص: داجغو للدراسات و النشر، 2002)، ص197

7- انتقاء الموظفين بعناية فائقة و على أسس علمية بعيدا عن الوساطة ، المحسوبية و خاصة المناصب القيادية .

8- ضرورة تقويم الأداء لجميع الموظفين في كل الوحدات و على كافة المستويات و تطبيقا لمفهوم الشفافية يلزم تطبيق أركان الترشيد الديمقراطي لتحقيق الفعالية و أهمها المساءلة أولى حلقات التطوير الإداري. التي يتوجب على القيادة السياسية و الإدارية في الجزائر الأخذ بها لما لها من أهمية لأحداث تنمية سياسية شاملة.

■ و المساءلة تكون عبر البرلمان كهيئة تشريعية لما له من دور رقابي على أعمال الحكومة لضمان استقامة العمل البيروقراطي.

■ المساءلة التنفيذية بفتح قنوات الاتصال مع الجماهير لإيصال رأيها للإدارة حول حقوقها حتى تصحح هذه الأخيرة أخطائها بنفسها و تكون لها مصداقيه مع المواطنين⁽¹⁾.

■ المساءلة القضائية ركن أساسي لضبط الجهاز البيروقراطي و السلطة القضائية تكون مستقلة ولها الكفاءة لتفسير و تنفيذ القانون و إتاحة المجال أمام المواطنين للتظلم أمامها.

(1) محمود مصطفى إسماعيل، مسألة الإدارة العامة بين النظرية و التطبيق (رسالة الدكتوراه جامعة القاهرة 1، كلية لاقتصاد و العلوم السياسية إدارة العامة، 2004)، ص22

إذا كانت الإدارة العنصر الرئيسي والفعال والمحرك الأساسي لعملية التنمية في كل مجالاتها فإنها كذلك فاعل رسمي انطلاقاً من مركزها القانوني و طبيعة السياسة العامة فهي تؤثر في العملية السياسية بأشكال مختلفة في ظل احتكارها للمعلومات والخبرات الأمر الذي يسمح لها بتوجيه السياسة العامة أثناء صياغتها ووضعها ، إلا أن تبعية الجهاز الإداري للسلطة التنفيذية يقوض من مبادراته و سلطاته التقديرية و تدخلاته في العمليات السياسية .

لهذا و بعد هذه الدراسة تبين لنا هذه الاستنتاجات :

-عدم كفاءة الإدارة الجزائرية في جوانب كثيرة .

-استفحال الفساد و الاستبداد داخلها يعتبر مشكلة أساسية في تعثر العمل التنموي في الجزائر.

-كل الأزمات التي عرفتها الجزائر مجتمع ودولة هو نتيجة إصلاحات ظرفية لا تخدم الأغلبية وإنما تتوجه لضمان استمرار مصالح فئة قليلة ، مما يسمى نخبة البيروقراطية الإدارية .

- أنه ما دام جوهر التطوير لم يمس السلطة الإدارية وأسلوب ممارسة الحكم ، فلن تكن هناك نتيجة وتنمية سياسية تغطي كل مجالات الحياة للمجتمع و الدولة.

- ارتفاع مستوى الفساد في أي مجتمع ليس انعكاس لغياب الديمقراطية في الأساس ، بل انعكاس لغياب الحكم الراشد إذ أن وجود هذا الأخير بما ينطوي عليه من عناصر كفيل بالتقليل من ممارسات الفساد الى أدنى حد ممكن .

كل هذا يثبت صحة فرضيتي هذه الدراسة أي أن : الإدارة الجزائرية تعاني من عدة أمراض و مشاكل يجب السعي من أجل معالمتها ويجب تبني استراتيجيات كاملة و شاملة لإصلاح الجهاز الإداري و تطويره .

الاقتراحات

- العمل على تبني الحكم الراشد كأسلوب لإدارة شؤون الدولة باعتباره البديل الناجع و الإطار الضامن لتسيير فعال و آمن للموارد الطبيعية و البشرية ، من خلال نموج الإدارة الحكومية بالجوودة ، عبر آليات المشاركة ، المساءلة ، حكم القانون ، الشفافية ، الفعالية ، نشر و تعميم تقنيات تكنولوجيا الإعلام و الاتصال .

- تبني العمل بنظام الحكومة الالكترونية ما من شأنه أن يوفر الجهد والوقت و ينشر الشفافية و يقلل من البيروقراطية.

- التطوير الإداري وسيلة فعالة لمعالجة نقاط الضعف التي تعرقل أعمال و نشاط الجاز الإداري من خلال النظر في الهيكل التنظيمي نفسه و الخصائص المنبثقة منه ، فالتطوير الإداري بإمكانه النظر في أهداف و استراتيجيات التنظيم .

الآفاق:

ان التطور يقتضي حتما إعادة هيكلة إدارية ، بحيث يسهل التخلص من الأجهزة الإدارية التي باتت تشكل عبئا اقتصاديا من خلال تضخمها البيروقراطي ، مما يجعل إصلاحها و إعادة بنائها أمرا حتميا ، أخذا في الاعتبار أن مفهوم الخدمة العامة أصبح على نحو أو آخر في حالة تغير مستمر في ظل حتمية التخلي عن بعض المسؤوليات الإدارية ، وعليه فان هناك مجموعة من القضايا الإدارية الملحة التي تتلب المزيد من البحث و التطوير و التفعيل اذا ما أريد لعملية إعادة الهيكلة الإدارية أن تحقق ثمارها المرجوة و يمكن ابراز أهم القضايا في النقاط التالية:

- إيجاد مقياس للخدمات الحكومية من حيث كفاءة الأداء و جودة الخدمة و فعالية التكلفة .
- إيجاد مقياس عملي تقاس به نواتج جهود التطوير و إعادة الهيكلة من أجل الحكم على درجة النجاح.
- إعادة هيكلة عمل و مسؤولية الأجهزة المركزية المعنية بالرقابة الإدارية و المالية هذه الأجهزة الآن تراقب لوائح و إجراءات و نظم عمل و لكنها لا تراقب الأداء النهائي و فاعلية فدورها التطويري محدود جدا و جل تركيزها على دورها التفتيشي.
- تطوير نظم الحوافز في مختلف وحدات الإدارة بما يحقق الربط بين الحافز و الأداء.
- إيجاد آليات عمل متطورة تكفل عمليات إعادة التأهيل و التدريب

الكتب :

- عبد العزيز صالح بن بتور، أصول و مبادئ الإدارة العامة ، عمان، دار الثقافة و النشر التوزيع 2000، .
- محمود عساف، أصول الإدارة، ط1، القاهرة، دار الكتب، 1988 .
- عمار بوحوش، أبحاث في السياسة و الإدارة ، بيروت، دار العرب الإسلامي، 2007 .
- عمار بوحوش، نظريات الإدارة العامة ، عمان المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1980 .
- محمد إسماعيل بلال ، مبادئ الإدارة، النظرية و التطبيق ، لإسكندرية، دار الجامعة الجديدة ، 2004 .
- علي سلمي، الإدارة بالأهداف . طريق للمدير. القاهرة، دار غريب للنشر و الطباعة، 1996.
- جبريال آلوند و آخرون، السياسة المقارنة إطار نظري، ترجمة محمد زاهي المغربي، بنغازي، منشورات جامعة قار يونس 1996
- جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي ، عمان الأردن دارالمسيرة ، 1999.
- محمود شحماط ، المدخل لعلم الإدارة العامة ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر، 2010.
- حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة المؤسسات ، القاهرة: الدار الثقافية للنشر، 2000.
- احمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات: المدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، دبي، مطابع البيان التجارية، ط1، 2004
- فهمي خليفة الفهدوي، السياسات العامة منظور كلي في البنية و التحليل، عمان، دار المسيرة ، ط1، 2001 .
- السيد عليوة و عبد الكرم درويش، دراسات في السياسات العامة و صنع القرار ، القاهرة: مركز القرار للاستشارة، 2000.
- أحمد صقر عاشور ، إصلاح الإدارة الحكومية ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 1995 .
- إبراهيم شحاتة، الإصلاح الإداري في الدول العربية ، ملاحظات عامة وحلول مقارنة المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، مصر، 1997.
- عبد العزيز سعد ، جرائم الاعتداء على الأموال العامة والخاصة ، الجزائر دار هومة ، 2005 .
- نجم عبود نجم ، أخلاقيات الإدارة العامة في عالم متغير ، القاهرة المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2005.

- نصيرة سمارة ، ظاهرة التسيب الإداري في الجزائر ، المجلس الأعلى للغة العربية ، 2005.
- محمد قاسم القريوتي ، الادارة منظور مقارن ، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1985.
- رضا فيحة، أداء العامل في تنظيم الصناعي ، باتنة الشركة المعلوماتية للخدمات المكتبية للنشر، 2003.
- خليل محمد حسن الشماع ، كاظم حمود ، نظرية المنظمة ، عمان ، دار السيرة للنشر والتوزيع، 2000.
- زاهر الخطيب ، الإصلاح الإداري، وثيقة الإصلاح الإداري ، لبنان ، 1991 .
- إبراهيم شحاته ، الرشوة إعادة نظر عامة و إسقاطاتها على دور البنك الدولي ، المعهد المسيحي، بريطانيا، 1996.
- عاصم الأعرجي , دراسات معاصرة في التطوير الإداري دار، الفكر للطباعة والنشر الأردن، 1995 .
- مشهور ثروت ، استراتيجيات التطوير الإداري ، ط 1 ، الاردن ، دار أسامة للنشر و التوزيع، 2010.
- الصيرفي محمد ، التطوير التنظيمي الاسكندرية ، دار الفكر الجامعي، 2006 .
- موسى اللوزي ، التنمية الإدارية ط 2 ، عمان، دار وائل للطباعة و النشر، 2002.
- العزاوي نجم ، جودة التدريب الإداري ، الاردن دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع، 2009.
- عماد الشيخ داود " الفساد و الإصلاح ، دمشق، اتحاد كتاب العرب، 2003.
- احمد صقر عاشور ؛ إصلاح الإدارة الحكومية ،أفاق المستقبل، القاهرة، 1995.
- مصطفى كامل السيد ، صالح سالم "الفساد و التنمية ، الشروط السياسية للتنمية . القاهرة، مركز الدراسات و البحوث للدول النامية، 1995.
- مصطفى كامل السيد، الحكم الراشد و التنمية؛ القاهرة ،مركز الدراسات و البحوث للدول النامية، 1995.
- عصفور محمد ، أصول التنظيم والأساليب، ط5 الأردن دار المسيرة للنشر و التوزيع، 2009.
- محمد الصيرفي ، إدارة أعمال الالكترونية ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية، 2006.
- عبد القوي خيرى ، دراسة السياسة العامة ، الكويت ، مطبعة ذات السلاسل ، 1988.
- أسامة عبد الرحمان ، المأزق العربي الراهن ، بيروت ، مركز دراسات الوحدة العربية ، 1961، ص50.

الرسائل و المذكرات :

- سرير عبد الله رابح ،عملية صنع القرار و تطبيقه في الإدارة العامة بالجزائر ، أطروحة دكتوراه دولة ،و كلية العلوم السياسية و الإعلام ، جامعة الجزائر ، 2006.
- بومدين طاشمة ، استراتيجية التنمية السياسية دراسة تحليلية لمتغير البيروقراطية في الجزائر،أطروحة دكتوراه ، جامعة الجزائر،2007.
- محمود مصطفى إسماعيل ، مسألة الإدارة العامة بين النظرية و التطبيق ،رسالة الدكتوراه جامعة القاهرة، 2004.
- كاس عبد القادر، الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الجزائر 2006/2007 مذكرة لنيل الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية جامعة الجزائر.
- خياط حنان ، دور إدارة التطوير الإداري في بناء و تنمية القدرات الإبداعية رسالة ماجستير جامعة الملك عبد العزيز جدة 1429 .
- آل زاهر على ، سياسات التطوير الإداري بالمملكة جدة ،رسالة ماجستير جامعة الملك عبد العزيز السعودية .

المؤتمرات و الحلقات :

- الأمم المتحدة، الفساد في الحكومة، ترجمة نادر أبو شيحة،المنظمة العربية للتنمية الإدارية« الأردن» 1994.
- الحلقة الدراسية ، الإصلاح الإداري في ظل الانفتاح الاقتصادي ، المدرسة الوطنية للإدارة2004/2005 .
- حلقة دراسية حول البلدية والتنمية المحلية ، الادارة المحلية ، المدرسة الوطنية للإدارة 2000/2001.

النصوص القانونية :

- قانون رقم 01-06- المؤرخ في 20 فبراير 2006 - يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد 14 الصادر 08 مارس 2006، المادة 25 ، .
- أمر رقم 06 - 03 - المؤرخ في 16 يونيو 2006 يتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 46 .
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، قانون البلدية ؛ العدد .37 ؛ 3 يوليو سنة 2011 م
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، قانون الولاية العدد 12 :29 فبراير 2012 م

- محمد الذئبيات ، إشكالية الأداء الإداري في البلاد العربية في الواقع والمطلوب حوليات جامعة الجزائر ، العدد 12 .1999.
- سفيان أبوعياض ، طرد 100 جمركي بسب الرشوة ، وسوء التسيير ، جريدة الخبر ، عدد 4607 ، 2006.
- سميرة بلعمري ، إدانة 612 رئيس بلدية و 1174 منتخب محلي في فضائح المال والعقار ، جريدة الشروق العدد 1820 ، أكتوبر 2006 .
- عبد الكريم إخلافي "الاستقرار السياسي بالحكم الراشد و التنمية المستدامة" مجلة الفكر البرماني العدد 23 ، جويلية 2009.
- بن غربي ميلود، توجهات السياسة العامة في الجزائر ما بين 2001/2018، مجلة جيل الدراسات السياسية و العلاقات الدولية العدد 15 ص 89.
- ح- سليمان ، الجزائر تتعامل مع أهم الدول المعروفة بدفع الرشاوى جريدة الخبر ، عدد 4826 ، 2006

فهرس المحتويات

1	ملخص:.....
4	مقدمة :
12	الفصل الأول الإطار المفاهيمي :
12	المبحث الأول : ماهية الإدارة :
12	المطلب الأول : تعريف الإدارة و أهميتها :
14	المطلب الثاني : وظائف الإدارة بين الحاضر و الماضي :
16	المبحث الثاني : السياسة العامة :
16	المطلب الأول : مدلول السياسة العامة:
19	المطلب الثاني : السياسة العامة في الجزائر :
21	المبحث الثالث : علاقة و دور الإدارة العامة بالسياسة العامة :
21	المطلب الأول : علاقة الإدارة العامة بالسياسة العامة :
23	المطلب الثاني : الإدارة العامة كفاعل رسمي في مراحل صنع السياسة العامة و تنفيذها: ...
25	الفصل الثاني الإدارة العامة في الجزائر :
26	المبحث الأول : سمات الإدارة في الجزائر :
26	المطلب الأول : سوء الواقع التنظيمي للإدارة في الجزائر :
28	المطلب الثاني : نقص التسيير و سوء استغلال الموارد البشرية :
30	لمبحث الثاني : مظاهر واقع الإدارة الجزائرية :

30	المطلب الأول : أمراض تصيب الإدارة الجزائرية :
35	المطلب الثاني : حتمية إحداث التغيير :
37	المبحث الثالث : مظاهر الإدارة الواعية :
37	المطلب الأول : أخلاقيات الإدارة وآثار غيابها :
44	المطلب الثاني : الإدارة العامة وفق منظور الحكم الراشد :
46	الفصل الثالث تطوير أداء الإدارة العامة :
47	المبحث الأول : التطوير الإداري و علاقته ببعض المفاهيم :
47	المطلب الأول : المفاهيم التقليدية و المعاصرة للتطوير الإداري :
52	المطلب الثاني : العلاقة بين التطوير الإداري و الإصلاح و التنمية الإدارية :
54	المبحث الثاني : أنشطة التطوير الإداري و العوامل المؤثرة فيه :
54	المطلب الأول : أنشطة التطوير الإداري :
63	المطلب الثاني : العوامل المؤثرة في التطوير الإداري :
66	المبحث الثالث : الاستراتيجيات البديلة للتطوير الإداري في الجزائر :
66	المطلب الأول : الإصلاحات الإدارية :
70	المطلب الثاني : محاربة الفساد الإداري :
75	الخاتمة :
77	قائمة المراجع :