الإدارة العمومية الجزائرية: الواقع وحتمية التغيير

زوامبية عبد النور

جامعة زيان عاشور الجلفة

مقدمة:

على غرار مختلف دول العالم، باشرت الدولة الجزائرية - منذ الإستقلال - إصلاحات عديدة على جهازها الإداري بغية تحقيق التنمية الوطنية الشاملة، تجسيدا للحكمة القائلة: "إذا لم تتقدم تتقدم".

لقد نادت جميع الحكومات المتعاقبة بالتغيير، وكانت النتيجة هي التحول من الإيديولوجية الاشتراكية إلى الليبرالية، ومن الإقتصاد الموجه إلى إقتصاد السوق، ومن سياسة الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية؛ لترافق هذه التغييرات بتحديث على مستوى الإدارة العمومية.

فماهي طبيعة التحديث المعتمدة في الجزائر؟ وكيف تمت قيادته؟

هل ووقت القيادة الإدارية الجزائرية في استيعاب مفهوم التغيير أم أنها

اكتفت كمثيلاتهما من الدول النامية باستيراد نموذج غربي وتطبيقه بحذافيره؟

تعود أزمة الإدارة العمومية في الجزائر إلى عدة عوامل سوف نحاول التعرف

عليها من خلال العناصر التالية:

أ- وضع الإدارة الجزائرية على مستوى الممارسات قبل التحديث: عانت الإدارة العمومية الجزائرية منذ الإستقلال من مشاكل عديدة حالت دون أدائها للمهام المنوطة بها، وفيما يلي عرض مختصر لواقع الإدارة الجزائرية قبل 1989.

- الإيديولوجية الاشتراكية للقيادة السياسية ومشروع التنمية: عرفت الجزائر صراعا شديدا حول السلطة عقب الإستقلال، وكل طرف من أطراف الصراع كان يحمل مشروع مجتمع وإيديولوجية خاصة به. فطالب الكوادر العائدون من المشرق والدول العربية المجاورة بإيديولوجية تنموية للإقتصاد الوطني، وشخصية عربية إسلامية وعالم ثالثة في السياسة. بينما سارعت الكوادر السياسية القديمة

والمثقفة بالثقافة الفرنسية بالإستحواذ على الجهاز الإداري للدولة. وبين هذا وذاك، احتل الجهاز العسكري مناصبا أساسية في الحكومة، ليصل إلى السلطة سنة 1965 عبر انقلاب عسكري قاده العقيد الراحل هواري بومدين، في زمن كان ينظر فيه إلى الحكومات العسكرية في العالم الثالث نظرة حسنة.

فهل تستحق هذه الفئة تسمية القيادة، علما أنها تستمد سلطتها من الشرعية الثورية لا من رضا الشعب (الأتباع) عنها؟

مهما تكن الإجابة، فقد رفعت هذه القيادة عدة تحديات لإعادة بناء دولة قوية، وعرضت عدة برامج لتجسيد تلك الرهانات؛ فوعد القادة بشخصية عربية إسلامية بعد تغلغل اللسان والدين في السياسة، ليصفق القادة المفرنسون لهذه السياسة حتى لا يوصفوا ويتهموا بقلّة الحماسة للغة والدين.

ومن الناحية الإقتصادية، عزم القادة على النضال ضد الإستغلال ببناء إقتصاد وطني قائم على الإيديولوجية الإشتراكية، لتنظيم الفلاحين الذين كانوا يديرون المزارع التي تركها المعمرون بصفة عشوائية، وإقامة صناعة قوية للنهوض بالإقتصاد¹. حيث تميزت الفترة الممتدة بين 1962-1966 بالخصائص التالية:

- غياب شبه كلي للصناعات القاعدية، باستثناء بعض الصناعات المتناثرة هنا وهناك.
- إستحواذ الأوربيين على الأراضي الزراعية الخصبة (قراية 3 مليون هكتار) وإهمالها بعد رحيلهم.
- تمركز الهياكل القاعدية الهامة على الشريط الساحلي للوطن فقط.
- عجز كبير على مستوى الإطارات، وهذا بعد رحيل ما يزيد عن 800.000 إطار أوروبي عند الإستقلال، مما أثر بشكل ملحوظ على الإدارة الجزائرية.
- قطاع بنكي يتكون أساسا من أسهم بنوك خارجية.

غازي حيدوسي، الجزائر: التحرير الناقص، تر: خليل أحمد خليل، ط1، بيروت: دار الطليعة، 1997، ص 13-

1.17

لهذه الأسباب قررت القيادة الجزائرية التدخل السريع لتحسين الأوضاع،
بتفعيل أربعة اتجاهات رئيسية:

- إنشاء لجان التسيير، لإدارة المؤسسات الصناعية والأراضي الزراعية التي
تركها الأوربيون.

- المشاركة واقتناء أسهم في المؤسسات الفرنسية المتواجدة آنذاك. لتتمكن
الدولة من استرجاع 56% من شركة البترول S.N REPAL و 20% من
شركة الغاز CAMEL...إلخ.

- إنشاء مؤسسات وطنية عمومية لمراقبة قطاعات الإقتصاد الوطني، مثل
شركة سونطراك التي تأسست سنة 1963 في قطاع المحروقات.

- إنشاء هيكل مالي متأقلمة مع أوضاع تلك المرحلة، كإنشاء البنك المركزي
الجزائري 1962، الصندوق الجزائري للإنماء 1963، تأميم البنوك
الخارجية المتواجدة بالجزائر 1966 وإنشاء البنك الوطني الجزائري 1966.

بينما عرفت الفترة الثانية من الأحادية الحزبية، والممتدة ما بين 1967-1987
ما يعرف بالإقتصاد الموجه ذو التخطيط التنموي الشامل الذي سيطر عليه
القطاع العام لتحقيق الإستقلال الإقتصادي.

وكانت إستراتيجية التطوير الإقتصادي والإجتماعي لهذه الفترة تمنح للدولة
الدور المحوري والأساسي في كل المجالات المجتمعية. ويترجم هذا الدور من الجانب
الإقتصادي: دولة «l'étatisation» وسائل الإنتاج، إنشاء مؤسسات وطنية
عمومية، إحتكار الدولة للتجارة الخارجية، مركزية إتخاذ القرارات في شأن
الإستثمارات...إلخ.²

لقد ركزت الدولة في مشروعها التنموي على القطاع الصناعي، واعتمدت
سياسة "الثورة الصناعية" منهجا لها، حيث كان القادة آنذاك يؤمنون بأن بناء
الإشترابية يقوم على التنمية الإقتصادية التي تستدعي ثورة صناعية حقيقية.

² Benhalima Amour, «L'économie Algérienne et ses perspectives de développement», revue
Algérienne des sciences politiques et de l'information, Alger, n° 2, Hiver 2002-2003, p 9-11.

تهدف هذه السياسة إلى إعادة بناء الإقتصاد الوطني، لنتقل من الإقتصاد التقليدي المرتكز على الأنشطة الزراعية إلى الإقتصاد الحديث الذي يضمن التنمية الشاملة لكل القطاعات الإقتصادية عن طريق تزويدها بالمناهج الصناعية الحديثة.

وبالتالي، فمشروع التنمية لا يعني القطاع الزراعي أو الصناعي لوحده، بل إنه يسطو في أهدافه غايات إجتماعية واسعة كالححد من البطالة، تحسين أوضاع العمال ورفع المستوى المعيشي للمواطنين.

ثم إن ديناميكية التنمية الإقتصادية عامة والصناعية خاصة تتطلب إدخال التكنولوجيا الحديثة إلى الإدارات والمؤسسات العمومية، وتكوين عالي المستوى للمسيرين. لهذا الغرض، عمدت الدولة إلى بعث الإطارات الوطنية للتربص وتعلم التقنيات الحديثة في الخارج.

ولتعبئة الجماهير حول هذه الإديولوجية، تعالت الخطب اللينينية للقادة، لمحو آثار الهياكل الإستعمارية داخل الإقتصاد الوطني، معادين بذلك كل أشكال الإمبريالية، وداعين إلى تحرر المجتمع من كل أنواع التبعية، لأنهم كانوا واعين أن التبعية الإقتصادية تقود إلى التبعية السياسية³.

فهل وقت القيادة في تجسيد خطاباتها على أرض الواقع؟ هذا ما سوف نعرفه عبر فقراتنا اللاحقة. أما السؤال الذي يفرض نفسه هنا بكل إلحاح هو: ماهي أداة الدولة لتجسيد مشروع التنمية المجتمعية؟.

- الإدارة أداة للتنمية وموقع للسلطة: كانت الإدارة خلال الفترة الإستعمارية ليبرالية في طبيعتها متسلطة في معاملاتها. هذا البعد التسلطي سترته الإدارة الوطنية بعد الاستقلال، ويزداد قوة على الدوام للحفاظ على النظام العام وتقوية الجسم الإجتماعي وفق الإديولوجية الإشتراكية.

³ République Algérienne Démocratique et Populaire, Front de Libération National, **Charte nationale**, Alger : Front de Libération National, 1976, p 78-83.

إن هذه الأسباب تجعل من الإدارة الجزائرية تغير من مهمتها من مقدمة لخدمات عامة إلى إدارة تنمية؛ تركيز بين يديها القوة الإقتصادية وتحتضن مشروع التنمية لتقود الثورة الزراعية والصناعية على المستوى المركزي والمحلي. فعملياً، أصبحت الإدارة تحتوي كل الحياة الإجتماعية والإقتصادية، وتضع لذلك الغرض جهاز تسيير بيروقراطي عملاق يعمل كآلة لتصفية المطالب الإجتماعية.⁴

لقد لاحظت القيادة السياسية أنها محور تطوير الإدارة العمومية، نظراً للأوضاع الصعبة التي كانت تعيشها البلاد من جراء الإرث الاستعماري الثقيل، والتخلف الناتج عن قلة الإطارات. لهذا كان على الدولة أن تأخذ على عاتقها مهمة التشييد والبناء عبر جهازها التنفيذي، مع تركيز كل الإمكانيات في يدها حتى تستغل بطريقة عقلانية.

من جهة أخرى، أولت نصوص الميثاق الوطني والدستور دوراً هاماً للحزب الواحد داخل الإدارة. حيث جاء في المادة 97 من دستور 1976: "جهة التحرير الوطني هي القوة الطلائعية لقيادة الشعب وتنظيمه من أجل تجسيد أهداف الثورة الاشتراكية".

وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على تغلغل الحزب في مختلف هياكل الإدارة العمومية عبر مناضليه. كما أن الميثاق الوطني يؤكد على ضرورة إسناد مناصب المسؤولية داخل الإدارة إلى مناضلي الحزب العتيد.

وبهذا، يكون تأثير الحزب على الإدارة واضحاً كونه المخطط، الموجه والمراقب لأعمالها.⁵ فهو موجود داخل المجتمع في وظائف مختلفة بدءاً من البلدية ووصولاً إلى الإدارة المركزية للدولة.

⁴ Issaid Taib, « Les mutations de l'administration : Le regard de la science politique », IDARA, vol : 12, n°1-2002, p 118-119.

⁵ أنظر: بوجمعة بولقريعات، " القيادة الإدارية ودورها في تطوير الإدارة الجزائرية"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: معهد الحقوق والعلوم الإدارية، 1982، ص 144-153.

إن هذا الوضع يطرح إشكالا على مستوى التوظيف، فإذا كانت الإدارة في النظام اللبرالي ينظر إليها على أنها مقدمة للخدمات العمومية للمصلحة العامة، ويدعم ذلك الإطار الدستوري بضمان إنصافها وحيادها، فإن الأمر ليس كذلك في ظل الحزب الواحد أين كانت الإدارة العامة جهازا لخدمة السلطة ، والموظف مناضلا في الحزب ومتعهدا بخدمة الثورة الاشتراكية. والوضع يزيد خطورة كلما اتجهنا نحو الوظائف السامية، فهذا النوع من الوظائف ليس مفتوحا على جميع المواطنين وإنما للإطارات المناضلة عضويا في الحزب، وهي قاعدة تم الإعلان عليها في الدستور.

ثم جاء دستور 1989 لقلب المعطيات، لكنه لم يجلب معه حلا نهائيا. فمن الناحية النظرية، إن الإدارة العمومية عادلة والموظف حيادي، ولكن عدم الإستقرار الحكومي الذي ضرب البلاد، ومختلف الإستحقاقات الإنتخابية تري أن الوضع الحقيقي لهذا الحياد بطريقة غير قابلة للنقاش، حيث كان شغل المناصب العليا وبالخصوص بالنسبة لبعض الإدارات يشكل موضوعا للمفاوضات.

هكذا عرف الجهاز الإداري أزمة خانقة وسط المهام المتزايدة عليه؛ فالأقاليم تصغر شيئا فشيئا ومن الضروري تأطيرها، عدد الوزارات ومختلف الإدارات المركزية في تضاعف، عدد الولايات والدوائر والبلديات يتضاعف أيضا من جراء التقسيمات المتتالية للأقاليم (1974 و1984 للجماعات المحلية)...إلخ.

إذن، لقد ازداد الجهاز الإداري كبيرا مع الزمن، كما أن الديمقراطية الإدارية التي كرسها دستور 1989 وعززها دستور 1996، أوجدت أصنافا إدارية جديدة على الساحة الإدارية الجزائرية كالسلطات الإدارية المستقلة، مجالس المحاسبة والقروض، المجلس الأعلى للإعلام، وسيط الجمهورية على مستوى الحريات العامة. غير أن البعض منها اختفت دون أن تتمكن من تأدية مهامها، وأخرى فشلت أمام صلابة البيروقراطية الإدارية وأخرى لم تنجح بسبب قلة الموارد المالية في زمن الأزمة الاقتصادية.⁶

⁶ Taib, op.cit, p 120-122.

وعليه، استولت القيادة السياسية على الإدارة وجعلتها أداة لمشروعها التنموي، وسياستها لتصبح في خدمة الإيديولوجية الإشتراكية للدولة، وهكذا استولى مناظلو الحزب على المناصب الحساسة داخل الجهاز التنفيذي ليجعلوا من هذا الأخير مكان امتياز لممارسة السلطة. ورغم الإنفتاح السياسي والتعددية الحزبية، بقيت ذهنية "ملكية العمل الإداري" هي الراسخة لدى معظم الموظفين والولاء للأشخاص أكثر من الولاء للوظيفة هي السائدة. هنا تبرز إلى الوجود إشكالية العلاقة بين الإدارة والسلطة، ومسألة الإدارة كسلطة، وضرورة التمييز بين ما هو سياسي وما هو إداري.

إن هذه التناقضات أفرزت أزمة توزيع حقيقية؛ زادت الأغنياء غنى والفقراء فقرا، وسمحت للطبقات الغنية بالعصرنة والتفتح، وأبقت الطبقات الفقيرة في مشاكلها.

إذن كانت السلطة هي الرهان، لا التحديث ولا التنمية؛ فبعد الصراع الذي حدث على مستوى القمة بين القيادات السياسية حول مقاليد السلطة، انتقل النزاع إلى داخل الإدارة العمومية ليمتلك البيروقراطيون والتكنوقراطيون الجهاز الإداري ويمارسوا من خلاله سلطتهم.

وفي ظل هذه الظروف، يعرف مشروع التنمية الذي رفعتة الدولة فشلا ذريعا كونه لم يدرس بالدقة الكافية، ولم توجد له السلطة الميكانزمات المناسبة. حيث وجد مشروع التنمية نفسه في بيئة يسودها التناقض الشديد؛ فبعد الإستقلال عرفت الجزائر ضبابية في الجهة الحاكمة: هل هي الحزب الواحد أم الدولة؟ هل تثق في القادة السياسيين أم العسكريين؟ هل تريد بمشروع التنمية عصرنة أم محافظة؟ لتحسم الأمر بتطبيق الإشتراكية بغير وسائلها لتجد نفسها في ندرة فتضطر إلى تغيير وجهتها نحو اللبرالية.

ولما جعلت الدولة من نفسها الفاعل الوحيد والأساسي في عملية التخطيط والتنمية، بإضعاف وإقصاء دور القطاع الخاص وتنظيمات المجتمع المدني، كانت

نتيجة الأزمة ثقيلة، وكان عليها أن تتحملها لوحدها (غير أن الآثار مست المواطن أكثر مما مست الدولة).

لقد ترجمت أحداث أكتوبر 1988 سحب الشعب الجزائري لثقتهم من الدولة، فهذه الأخيرة لم تحقق العدالة الإجتماعية التي كان المواطن يحلم بها. وفي المقابل، فقد أصاب الجهاز الإداري جراء كل هذا عدة أعراض للأمراض يصعب علاجها دون إحداث تغييرات جذرية على مستوى الإدارة العمومية.

- بروز أعراض الأزمة على الإدارة الجزائرية: إن التناقضات التي كانت تعيش في كنفها الإدارة الجزائرية، جعلتها تعاني من مشكلات عديدة وشوائب جمّة. وهي على العموم مشكلات تتخبط فيها جميع إدارات دول العالم الثالث، وفيما يلي سأحاول إجمالها في عشر نقاط:

■ بيروقراطية متصلبة: يتميز سلوك القادة الإداريين بالحرفية الشديدة في تطبيق أوامر القيادات العليا، مما وسع الفجوة بينهم وبين رؤوسهم من جهة، وبينهم وبين المواطنين من جهة ثانية.

حيث نتج عن صعوبة الإتصال بين القمة والقاعدة، بطء في إتخاذ القرارات وتنفيذها لتعدد مستويات التنظيمات الإدارية، وهذا ما يؤدي في معظم الأحيان إلى شلل الجهاز الإداري واتصافه بالجمود وتعدد الإجراءات.

ورغم أن المواطن قد يحتاج إلى خدمة معينة في ظرف قياسي، إلا أن البيروقراطيين يحتمون بحجة حرصهم على تطبيق القوانين بدقة لحماية أنفسهم من العقاب. غير أنهم يتجاوزون هذه الحقيقة ليظهروا نفوذهم بالتحكم في مصير المواطنين.⁷

■ المركزية الشديدة: يتعد القادة الإداريون في الجزائر من عملية تفويض السلطة والمسؤولية لمن هم دونهم، ويميلون نحو المركزية الشديدة لئلا يتمكنوا من السيطرة على زمام الأمور بأنفسهم. لكنهم بذلك لا يقررون حجم المشكلات التي يخلقونها على مستوى التنفيذ.

⁷ عمار بوحوش، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص 214.

فمتخذو القرارات لا يحصلون عادة على المعلومات الكافية عند وضع قراراتهم، مما يجعل البيروقراطيين المنفذين للسياسات المتخذة في صعوبة التوفيق بين الالتزام بالإجراءات المسطرة والاستجابة للاحتياجات الإجتماعية كونهم الأقرب من المواطنين من جهة ثانية.⁸

■ التهرب من المسؤولية: إن ما يميز الإدارات الحكومية الجزائرية هو غياب الإلتزام والوعي بالمسؤولية لدى أغلبية القادة الإداريين. وهذا ما يسمى بغياب الضمير المهني الذي يشعر الأفراد بضرورة الإلتزام بالمعايير الأخلاقية للمهنة.

من جهة أخرى، لقد برزت مشكلة عدم تطابق المسؤولية مع السلطة المخولة للموظفين،⁹ وهذا ما يتدرج به غالبية المسؤولين حتى يتهربوا من المسؤولية الكاملة عن أعمالهم. وتزداد هذه المشكلة تعقيدا كلما اتجهنا نحو الإدارات المحلية؛ فعدم وضوح القوانين المحددة لخطوط السلطة للقادة المحليين تجعلهم يتعدون عن الإبداع واتخاذ القرارات الإستراتيجية، ويكتفون بتنفيذ القرارات التي يتلقونها من السلطات والقيادات العليا.

وتجدر الإشارة أنه عادة ما يتجه المسؤولون إلى هذه الظاهرة بسبب نقص كفاءتهم أو تخوفا من العقاب.

■ إستغلال النفوذ: تقوم القاعدة العامة على أن المسؤولية تكليف لا تشریف، لكن واقع الإدارة الجزائرية يعكس هذه القاعدة، حيث لا يخفى على أحد أن القادة الإداريين يسعون لبلوغ المناصب العليا لتحقيق المصالح الشخصية والأهداف الذاتية لا غير.¹⁰ كما يندفعون نحو بسط نفوذهم والإستئثار بموقعهم وسلطتهم.

⁸ نفس المرجع الأنف الذكر، ص 218.

⁹ نصير سمارة، ظاهرة التسبب الإداري في الجزائر، الجزائر: منشورات المجلس الأعلى للغة العربية، 2005، ص 56.

¹⁰ عبد الله رايح سرير، "عملية صنع القرار وتطبيقاته في الإدارة العامة بالجزائر"، دكتوراه دولة، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2006، ص 409.

وبطبيعة الحال، يتأثر الأتباع عادة بتصرفات قادتهم، وهذا ما يجعل من الظاهرة منتشرة حتى في وسط المسيرين والأعوان العموميين، فتراهم يقبلون الرشاوى ويختلسون أموال الدولة، ويشعرون المواطنين أنهم يمتلكون وظائفهم لا مجرد موظفين عموميين وضعوا تحت تصرفهم.

■ **الولاء للرئيس وليس للوظيفة:** تنتشر ظاهرة الولاء للرؤساء في الدول النامية بشكل رهيب. فالقيادة الإدارية تحرص أن تظهر بمفردها على مسرح الأحداث وغيرهم أتباعا لها، وتتمسك بكل صغيرة وكبيرة.

على إثر هذا، تذوب شخصية المرؤوسين ويكتفوا بالتبعية التامة لرؤسائهم، محاولين بذلك التقرب منهم والتودد إليهم للحصول على دعمهم ويتغاضوا عن أخطائهم وعيوبهم، منتظرين أن يأتي دورهم ليصبحوا قادة ليمثلوا نفس الدور ويمارسوه على مرؤوسهم.¹¹

■ **هجرة الكفاءات من القطاع العام:** تعاني الإدارة العمومية الجزائرية من ظاهرة هجرة الإطارات والقادة الأكفاء إلى القطاع الخاص أو إلى خارج الوطن، أين يرد لهم الإعتبار ماديا ومعنويا (رواتب أعلى، مناخ مشجع للإبداع...).

ومن أبرز الأسباب التي تدفع أولئك إلى الهجرة: نقص الحوافز والوساطة في التعيين والترقية. لتفقد الدولة عناصرها الحية من مواردها البشرية القادرة على تقديم الخدمات الرفيعة بيدها، عندما ساهمت في انهيار معنويات تلك القيادات.¹²

■ **الروتين الإداري:** والمقصود به "الشكليات التي يجب أن تتوفر في المعاملة الرسمية، والممرات التي يجب أن تجتازها قبل أن تصل إلى نهايتها". رغم أن هذا التعريف يوحي بأن الروتين من شأنه أن يجنب العمل الفوضوي ويسهل الأداء الإداري وفق قواعد عامة موحدة، إلا أن تعقيد الإجراءات

¹¹ بوحوش، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة، مرجع سابق، ص 213-214.

¹² بوحوش، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة، مرجع سابق، ص 218.

أصبحت معيقة للعمل. يشير الروتين الإداري إلى حالة مرضية خطيرة تغلغت بشكل كبير داخل الإدارة الجزائرية.¹³

■ الفساد الإداري: إن الخطوة الأولى للفساد تظهر في التمييز بين المواطنين الذين يتجهون إلى الإدارات العمومية لطلب عمل أو للاستفادة من خدماتها، حيث يسمع تردد عبارات أصبحت متداولة في كل الأجهزة الإدارية: "الأقربون أولى بالمعروف"، "أنا وابن عمي على الغريب"، "أنا وأخي على ابن عمي".... إلخ.

بينما تتمثل الخطوة الثانية للفساد في قبول الرشاوى إما لتسهيل الخدمات أو لإنجاز بعض المعاملات غير الرسمية، ليلبغ الفساد أشده عند وضع الموظف يده على الأموال العمومية. أما الفساد الأكبر، فيتحقق عند تحالف الفساد الإداري مع الفساد السياسي، لتصبح الدولة محلا للنصب والنهب والسرقة¹⁴. ولسوء الحظ فالإدارة الجزائرية تعرف كل هذه الأنواع، وحتى الخطابات السياسية لا تنكر ذلك.

■ ضعف وخلل إداري: لقد بدا العجز واضحا في ملامح الإدارة العمومية الجزائرية في تحقيق الأهداف المسطرة لها، وهذا ما يترجم نفور المواطنين وتذمرهم منها. وقد يكون سبب ذلك نقص في الكفاءات أو الموارد المادية والمالية، المهم أن النتيجة واحدة وهي فقدان المواطن ثقته في الإدارة. وتتمثل أهم مظاهر الخلل الوظيفي في:

- البطء في تقديم الخدمة، نتيجة لتعقيدات بيروقراطية وروتين لا مبرر له.
- كثرة المصادقات المطلوبة على بعض الوثائق الإدارية، والتي تتطلب أن تمر العملية على أكثر من جهة وفي أماكن متباعدة، دون أن نلمس ثمرة إيجابية في ذلك فالأموال العمومية هي التي تهدر بشكل فضيع.
- عدم الإهتمام بشكاوى المواطنين.¹⁵

¹³ سمارة، مرجع سابق، ص 53-54.

¹⁴ محمد قاسم القويوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1، عمان: دار وائل، 2001، ص 33-40.

¹⁵ نفس المرجع الأنف الذكر، ص 29-30.

■ انتشار ظاهرة التسيب واللامبالاة: إن ظاهرة التسيب « le laisser-faire » متجذرة داخل الإدارة العمومية الجزائرية، وتظهر أكثر في المستويات الإدارية الدنيا التي تتعامل بشكل مباشر مع جمهور المواطنين. فالأمثلة بالعشرات داخل البلدية الواحدة، أين نجد الموظفين يحترمون أوقات خروجهم من المكاتب بالثانية بينما يصلون متأخرين بنصف ساعة على الأقل يوميا إلى عملهم.

كما يؤدي تراخيمهم في العمل إلى فقدان ملفات المواطنين، ناهيك عن التماطل في تقديم الخدمة والأخطاء الكثيرة المرتكبة في ملء الوثائق الإدارية. فمن منا لم يلاحظ هذه المظاهر التي تتكرر يوميا أمام أعيننا؟

من خلال التمعن في هذه الأعراض، نصل إلى أن الصفتين الأولتين الممثلتين في تصلب البيروقراطية والمركزية المشددة، هما اللتان ولدتا باقي الأعراض، إذ تساهمان في قتل روح الإبداع وتضعان الموظف في روتين ممل بشكل يجعله يتهرب من المسؤولية ويتجه إلى كسب تأييد قاداته ليصبح يوما ما في مكانهم ويستغل نفوذه، وفي انتظار ذلك يقضي وقته في الكسب المادي السريع بطرق لا أخلاقية وعلى حساب مصالح المواطنين.

ب- تشخيص الخلل والبحث عن الحل: إن أعراض الأزمة التي تناولناها سابقا تؤكد إصابة الجهاز الإداري الجزائري بأمراض سنحاول فيما يلي تشخيص موقعها بالضبط:

- دراسة الثقافة التنظيمية للقيادة الإدارية: لقد ورثت الإدارة العمومية على مر الزمن إرثا مزدوجا ثقيلًا ساهم في ترسيخ ثقافة تنظيمية متحجرة لدى القادة الإداريين.

■ الإرث الاستعماري: كانت الإدارة في العهد الاستعماري إدارة سيادة « Administration de souveraineté » ، شكلية وجامدة على العموم. ولقد ورثت الإدارة المستقلة هذه الصفات لتقاوم كل أشكال التغيير، خاصة تلك المتعلقة بالوظيفة العمومية (1966-1985) والجماعات المحلية (1967-

1969-1990). ثم إن الأنظمة والقوانين المنظمة للإدارة الجزائرية أصبحت لا تتماشى مع القانون الفرنسي، الذي عرف تطورا كبيرا في فرنسا بينما لا تزال الجزائرية للقديم ومتعلقة به.

■ الإرث القيادي: لقد حملت الدولة عبء التنمية الوطنية، وهذا ما جعل الإدارة العمومية صلبة أمام ضخامة المشروع، لتمييز بخصائص عديدة تدل على صلابتها كالمركزية في اتخاذ القرارات، التخطيط الموجه، الإحتكار الشبه كلي للأنشطة الإجتماعية والإقتصادية.¹⁶

إن هذا الإرث المزوج للإدارة سيؤزم من وضعها، خاصة أمام الأوضاع الجديدة للمجتمع الجزائري. فهل سوف تتغير هذه الثقافة السائدة لدى القادة الإداريين بعدما رفع كل من دستور 1989 و1996 تحدي التحديث الإداري للتعايش مع الحقائق الوطنية والتطورات الدولية؟

وهل سوف يسمح القادة الإداريون أن يشاركونهم في السلطة آخرين فيما يسمى بتجسيد اللامركزية من خلال قانون 1990؟

وهل ستوفر هذه القيادات المناخ الملائم لاحتضان مشروع الخصوصية والإستثمار لضمان الإنتقال السليم نحو إقتصاد السوق؟

يعيش القادة الإداريون في وسط مليء بالمعوقات التنظيمية، في مقدمتها نجد التنظيم البيروقراطي الذي يعتمد على التسلسل الهرمي وطول الإجراءات، إضافة إلى القوانين التي يجب الرجوع إليها في كل مرة، هذا إلى جانب تهميش الكوادر الإدارية من خلال اللامركزية المكبلة للسلطات والصلاحيات والقاتلة للتفويض الحقيقي والإبداع الفعال.

والأخطر من كل ذلك، هو رفض القيادات للتغيير خوفا على مناصبهم ونفوذهم لتركوا الأوضاع على حالها في جو تسوده الوساطة والرشوة والمحسوبية.

* حيث لم تعرف الجزائر قانونا جديدا للوظيف العمومي إلا في مطلع 2006.

¹⁶ Walid Laggoune, « Les réformes administratives : Un état de problématiques », IDARA, vol : 9, n°

1-1999, p 187-188.

هذه المعوقات تجعل القادة الإداريين الجزائريين يكتفون بصفة المديرين المسلمين، وينطبق عليهم ما كتبه الدكتور عبد الرحمن الشلاش على القيادات العربية:

"...يبدل القادة ثيابهم ليلبسوا ثياب المديرين...محاولين قدر الإمكان الحفاظ على ما هو موجود دون تجاوزه...والإعتماد على السيطرة والإستحواذ ... والضبط والربط... والدخول في متاهات الروتين الممل والمعيق لحركة سير العمل... والوقوف طويلا عند الصغائر... والإعتماد على تسيير العمل كيفما اتفق عليه دون تخطيط... مما يؤدي في النهاية إلى ظهور منظمات جامدة لا حراك فيها... ولا روح يبعث الأمل من جديد لحدوث التطوير والتجديد ... منظمات تسير بنفس البرنامج اليومي المعتاد دون حدوث أي تغيير يذكر... وبمرور الزمن تثقل حركة المنظمة الإدارية مما يجعلها غير قادرة على مجاراة التغيرات المستمرة والتطورات المتلاحقة... فتعتمد إلى انتهاج سياسات الترقيع التي لا تؤدي إلا لمزيد من التراجع."¹⁷

وإذا تعمقنا في تحليل سلوك القادة الإداريين الجزائريين، نجدها قد اكتسبت الثقافة التنظيمية التي هي عليها اليوم لأحد العوامل التالية، أو لتوفرها جميعها في آن واحد:

■ عدم توفر الكوادر القيادية: تعاني الجزائر على غرار الدول النامية نقصا حادا في الكوادر القيادية، حيث كان عدد الإطارات الوطنية عقب الاستقلال لا يتجاوز 34.097 إطارا حسبما يوضحه الجدول الآتي:

الجهاز الإداري الجزائري سنة 1962*

¹⁷ عبد الرحمن الشلاش، " القيادة الإدارية والمعوقات التنظيمية"، مجلة الرياض، العدد 14395، 22 نوفمبر 2007، على موقع:

<http://www.alriyadh.com/2007/11/22/section.main.html>. (03/04/2008, 12h :45, 41,9 ko).

* سير عبد الله، نقلا عن: عبد الحميد براهيمي، في أصل الأزمة الجزائرية 1958-1999، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، 2001، ص 67.

النسبة	العدد	نوع الإطارات
19,6	13729	إطارات فرنسية
31,7	22182	إطارات جزائرية متخرجة من مدارس الإدارة الفرنسية
48,7	34097	إطارات قادمة من جهة التحرير الوطني
100	70008	المجموع

بمعنى أن الإطارات الفرنسية والمفرنسة تتحكم في الإدارة الجزائرية بنسبة 51,3%، لتستولي الإطارات المفرنسة بعد رحيل الفرنسيين على مراكز القرار العليا، وينتشروا في جميع الوزارات ليعززوا التبعية الأبدية للبلد المستعمر، في جميع مجالات الحياة الإقتصادية، الإجتماعية، الثقافية.

وبالرغم من افتقار تلك الفئات للمهارات القيادية، فقد جاهدت للبقاء في مراكزها القيادية وحالت دون ترقية القيادات الإدارية التي تلمها في السلم الإداري. مما جعل هذه الأخيرة تشعر بالاستياء والإحباط لتفكر في الانتقال إلى القطاع الخاص أو الهجرة إلى خارج الوطن بحثا عن المغريات المادية والعيش الكريم.¹⁸ وبهذا تكون الجزائر قد خسرت موارد بشرية ثمينة، كانت ستدفع عجلة التنمية وتنهض بالإدارة العمومية، حيث تركت القيادات الحقيقية مهمشة إما في بطالة قاتلة أو متناثرة ما وراء البحار تفيد بخبراتها بلدانا غير بلدهم.

■ معايير خاطئة في تعيين القيادات الإدارية: تعتبر الوظائف القيادية، وظائف محددة على سبيل الحصر عن طريق مرسوم يصدر في هذا الشأن.

¹⁸ نواف كنعان، القيادة الإدارية، ط1، عمان: دار الثقافة، 2006، ص 464-466.

حيث تؤكد المادة التاسعة من أمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي للوظائف العمومي، أن التعيين في هذه الوظائف يخضع لاعتبارات سياسية. كما طغى تأثير الحزب الواحد على اختيارها في ظل الأحادية الحزبية، إضافة إلى استفحال ظاهرة الجبهوية والولاء للأشخاص. ونفس الخصائص والاعتبارات نجدها في المرسومين الصادرين سنة 1985¹⁹.

ورغم الإنفتاح السياسي وإرساء دولة الحق والقانون عبر دستوري 1989 و1996، وإحلال عناصر الموضوعية والجدارة والإستحقاق مقابل المحسوبية والمصلحية والمحاباة التي كانت سائدة إلا أن بروز نفوذ المؤسسة العسكرية إلى جانب مختلف النخب التي تحاول السيطرة على السلطة، جعل من الوضع لا يختلف كثيرا عن سابقه. والدليل على ذلك ما تفرزه هذه التعيينات الخاطئة من فشل في التسيير، وانتشار آفة الفساد الإداري من رشاوى واختلاسات وتهميش للإطارات الكفوة.

■ **عدم توفر الإستقرار الوظيفي:** من أهم العوامل التي تؤثر على الثقافة

التنظيمية لدى القادة الإداريين، هو شعورهم بعدم الإستقرار الوظيفي.

وتظهر تبعات ذلك جليا في تخوفهم من المسؤولية وإحجامهم عن المبادرة والمواجهة الجريئة لحل المشكلات. إضافة إلى رجوعهم المستمر إلى رؤسائهم لأخذ مواقفهم على القرارات التي يضعونها، وهذا لإشراكهم في المسؤولية.

وتتعدد الأسباب التي تقف وراء ذلك، فمنها ما هو راجع إلى المحيط الاجتماعي والمهني للقائد ومنها ما هو راجع إلى عدم استقرار الأنظمة الإدارية وكثرة التعديلات والتنقلات مما يجعل الرؤية والهدف غير واضحين.²⁰

وفي قراءة موجزة للتغييرات الحاصلة على الساحة الإدارية الجزائرية نسجل

النقاط التالية:

¹⁹ عمر بورنان، "مبدأ اختيار الإطارات العليا وتعيينها في الإدارة الجزائرية"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 1999، ص 188-190.

²⁰ كنعان، مرجع سابق، ص 471-472.

- تقلد منصب رئيس الحكومة خمسة عشر شخصا خلال الفترة (1962-2008)؛ حيث كان هذا المنصب عند الإستقلال يعرف بالوزير الأول، لتغيير تسميته إلى رئيس الحكومة في ظل دستور 1989 الذي كرس ازدواجية السلطة التنفيذية (رئيس جمهورية + رئيس حكومة) لتعود تسمية الوزير الأول من جديد إثر التعديل الدستوري الأخير الذي صادق عليه البرلمان بغرفتيه في نوفمبر 2008. لتصبح مهامه من الناحية الشكلية والعملية منحصرة في التنسيق.²¹
 - تقلد منصب رئيس الجمهورية ثمانية أشخاص خلال الفترة (1962-2008)؛ وتختلف طريقة وصولهم إلى الحكم من انقلاب إلى تعيين إلى انتخاب تعددي.
 - إن تغيير رئيس الجمهورية، عادة ما يتبع بتغيير رئيس الحكومة (الوزير الأول) وطاقمه الحكومي؛ حيث ضمت حكومة بن فليس الأولى 35 عضوا من بينها: 26 وزيرا، 3 وزراء دولة و3 وزراء منتدبين، أما حكومة بلخادم 2007، فقد استقر العدد في 29 وزير و7 وزراء منتدبين.*
 - ثم إن عمليات إلغاء وزارات واستحداث أخرى ودمج أو فصل الوزارات، هي الملاحظة التي تستدعي الوقوف عندها نظرا لما تسببه من عدم استقرار.
 - تراوح عدد أعضاء الحكومة الواحدة بين 15-35 عضوا ؛ حيث شهدت حكومة بن بلة الثانية أقل تشكيلة حكومية بـ 15 عضوا بينما تزايد العدد بكثير في ظل الحكومات التالية.
- كما تجدر الإشارة إلى أن عدد الوزارات يتحدد وفقا للمشاريع التي تسطرها الحكومة، فإذا كانت سياسة الرئيس تركز على قطاع معين، فإنه يعين لها وزراء

²¹ للمزيد حول الموضوع راجع التعديل الدستوري في، مجلة النائب الجزائري، العدد 1، ديسمبر 2008، ص28-29.

* راجع: المرسوم الرئاسي 173-07 المؤرخ في 4 جوان 2007، الجريدة الرسمية، العدد 37.

** لم يفرض الدستور الجزائري حدا أدنى من الوزارات، فبعد تعيين أعضاء الحكومة يتولى الوزير الأول عملية تنظيم طاقمه بموجب مرسوم تنفيذي يرسم من خلاله صلاحيات كل وزير.

منتدين، وزراء دولة...إلخ. لكن الملاحظ أن هذه السياسة تخلق ازدواجا في المهام وتداخلا في السلطات.

بينما تؤدي عملية الدمج والإلغاء لبعض الوزارات والوحدات الإدارية إلى غياب التنسيق وضعف الرقابة الإدارية.

ثم إن تغيير مناصب الوزراء المتكرر، يشعر القيادات الإدارية الأخرى بعدم الإستقرار، ويجعل مهمة تنفيذ سياسات الوزراء المتعاقبين على نفس الوزارة في قمة التعقيد، خاصة عندما تتعارض أفكار هؤلاء الوزراء مع بعضهم²²، وهذا ما سوف سيكون له وقع كبير - لا محالة - على مستوى القيادات المحلية (ولاية، رؤساء دوائر ورؤساء البلديات).

- دراسة الثقافة التنظيمية للموظف الجزائري: إن القاعدة الكونية تجزم أن الأتباع يتأثرون بقادتهم؛ فالطبيعة المتسلطة وشخصانية الوظيفة وتملكها كلها صفات تأثر بها الموظفون العموميون الجزائريون اقتداء بسلوكيات قادتهم.

هذه الصفات وجدت نفسها في مناخ ينعدم فيه الرضا الوظيفي، فتطورت لتشكل حالة تسبب أصبحت راسخة في ثقافة الموظف الجزائري. ومن أبرز مظاهرها:

- التأخر عن العمل، فالقائد الذي يتأخر عن عمله لا يستطيع معاقبة موظفيه لهذا السبب.
- إستفحال ظاهرة التغيب بشكل خطير، وحتى الأطباء انحرفوا عن أخلاقيات مهنتهم ليزودوا الموظفين إجازات مرضية حتى يتغيبوا لقضاء مصالح وأغراض شخصية ولا يحرّموا من رواتبهم، لتتحمل الخزينة العمومية أعباء هذه التصرفات.
- سوء معاملة الجمهور، فالموظف يشعر المواطن أنه يقدم له معروفا، فالعبوس دائم على وجهه وتدني مستوى الإستقبال لا يخفى على ناظر.

²² أنظر: سمارة، مرجع سابق، ص 89-90.

- بالإضافة إلى: عدم استغلال الموظف لأوقات الدوام، تفشي روح اللامبالاة، غياب النزاهة في العمل، إنتشار عقلية "البابلك"... إلخ.^{*}
إن نقص مستوى الرضا الوظيفي، عدم استقرار القيادات الإدارية وضعف الإتصال بين الموظفين وقادتهم جعل الفجوة تتسع بين الطرفين، وجعل السلوكيات التي أوردناها قبل قليل تعبر عن ثقافة الموظف الجزائري "ثقافة التسبب" الذي يحتقر وظيفته لكونها لا تؤمن له العيش الكريم.

وفي هذا المقام، طبق الأستاذ نصير سمارة في دراسة له، نظرية ماسلو على واقع بعض الموظفين الجزائريين، بغرض ربط ظاهرة تسببهم بدرجة دافعيتهم إلى العمل والأسباب البيئية المحيطة بهم.

بينت نتائج التجربة اختلالا شديدا لهمم الحاجات لدى الموظف، حيث لا يستطيع هذا الأخير حتى تأمين احتياجاته الفسيولوجية، ناهيك عن الإحتياجات الأمنية، الإجتماعية، إحتياجات التقدير وتحقيق الذات التي أصبحت بالنسبة له أهدافا هامشية أو ثانوية في بعض الحالات. وهذا ما يدفع بالموظف الحكومي إلى مزاولة أعمال حرة لدى القطاع الخاص بعد الدوام لتحسين ظروفه المادية.²³

وبالتالي، إن تقويم سلوك الموظف الجزائري مرهون بقدره الوظيفية العمومية على تلبية احتياجاته الخمسة (هرم ماسلو).

- الأزمة المجتمعية وأثرها على الإدارة العمومية: إن سلوك كل من القادة والموظفين العموميين هو في مجمله ترجمة للأوضاع السائدة داخل المجتمع، حيث عصفت الجزائر أزمة مجتمعية متعددة الأبعاد قادتها إلى نفق مظلم لعدة سنوات، ولازلنا نعيش إلى يومنا آثارها. فنتائج الأزمة أقوى وأمر من الأزمة ذاتها.

لقد اجتمعت الأزمة الإقتصادية بالأزمة السياسية والإجتماعية لينفجر الوضع في 5 أكتوبر 1988، لتجد القيادة السياسية نفسها مرغمة على اتخاذ تغييرات في أقرب الآجال. وهذا ما فعلته حقا؛ عندما شرعت بإدخال إصلاحات

^{*} للشرح المستفيض حول هذه الصفات الأربعة، راجع: سمارة، مرجع سابق، ص 34-60.

²³ سمارة، مرجع سابق، ص 134-135

إدارية وسياسية شاملة تدعو إلى القطيعة مع الإيديولوجية السابقة محاولة الإدماج مع المتطلبات الجديدة للمواطنين والتطورات الحاصلة على الصعيد العالمي.

وفيما يلي، نوجز أبرز الأزمات التي مرت بها الجزائر:

■ **الأزمة الاقتصادية:** باشرت الجزائر في مطلع الثمانينات عملية إعادة هيكلة الإقتصاد الوطني من خلال إعادة الهيكلة العضوية للمؤسسات التي استهدفت تقليص حجمها وتحديد مهامها وترشيد قراراتها، وإعادة الهيكلة المالية للمؤسسات.

ولكن، نظرا للإمكانات المحدودة للبنوك، فإنها لجأت بدورها إلى خزينة الدولة وهذا ما أدى إلى تضخم مالي.

كما أن تبعية الإقتصاد الجزائري لقطاع المحروقات جعلها تواجه أزمة عميقة إثر انهيار أسعار البترول سنة 1984، حيث سجل العجز على مستوى ميزانية الدولة في ظل اتساع دائرة المديونية.²⁴

وفي هذه الأثناء تتفطن القيادة السياسية إلى التناقض الذي كانت تعيش فيه، فالإيديولوجية الاشتراكية لا تتماشى مع حالة الندرة التي وجدت نفسها تتخبط فيها.

■ **الأزمة السياسية:** طبقت الجزائر في نهاية الثمانينات تجربتها الأولى في الديمقراطية والتعددية السياسية. غير أن التحضير لذلك كان غير كاف من طرف القيادة، حيث تم وضع دستور 1989 بصفة متسارعة وفي أقل من ثلاثة أشهر وهذا استجابة لأهداف ضيقة وأنية.²⁵

²⁴ سنوسي خنيش، " الإدارة والبيئة في النظرية والتطبيق: دراسة حالة الجزائر"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 1997، ص 300-301.

²⁵ عمر فرحاتي، "إشكالية الديمقراطية في الجزائر"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: معهد العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 1993، ص 84.

التغيير إذن جاء تحت ضغط الأحداث، وفي وقت ضعفت فيه القيادة السياسية²⁶ فالطريقة الإرتجالية التي طبعت ظروف وضع الدستور وغلbian الشارع المتعطش إلى الحريات، جعل القيادة السياسية تفتح المجال واسعا أمام تشكل الأحزاب والجمعيات، وتفتح إقتصادها للاستثمار والمنافسة.

غير أن هذه الحلول الموضوعية لامتناس غضب الشعب الجزائري الثائر، سرعان ما ولدت أزمة أمنية كانت عواقبها وخيمة على استقرار الدولة. حيث مرت الجزائر بعشرية من الزمن عاش فيها المواطنون بين "إرهاب جماعات مسلحة" و "إرهاب دولة"، عشرية سادها الخوف والرعب عشرية حمراء بدماء أهل الفكر من كتاب وإعلاميين، وسوداء بأحزان المواطنين البسطاء الذين لم يسلموا فدفعوا ثمن أخطاء لم يرتكبوها.

وببساطة دخلت الجزائر في إشكالية: "من يقتل من؟" وكانت الفاتورة ثقيلة على الدولة التي شكت مؤسساتها ورفعت حالة الطوارئ، ولكن الفاتورة كانت أشد وطأة على المواطنين الذين قتلوا وذبحوا بغير ذنب!

■ **الأزمة الإجتماعية والثقافية:** عرفت الجزائر بعد الإستقلال تزايدا ديمغرافيا كبيرا أدى إلى بروز أزمة السكن، خاصة بعد هجرة سكان الأرياف نحو المدن بحثا عن العمل، وما انجر عنه من اكتظاظ في المدن الكبرى في ظل عدم توفير سياسة توزيع عادلة بين الشمال والجنوب وبالخصوص ما يتعلق بالتشغيل.

أما عن سياسة الصحة والتعليم، فالأرقام كانت تنذر بالخطر، حيث كان معدل الوفيات تجاوز الخط الأحمر (موت 14/1 طفل قبل سنتهم الأولى) والسبب في ذلك راجع إلى سوء تكوين الأطباء بالدرجة الأولى. بينما تشير الإحصائيات المتعلقة بالتعليم أن عدد التلاميذ في المدارس والثانويات 1997/1996 لا يتجاوز 7,8

²⁶ أحمد طالب الإبراهيمي، المعضلة الجزائرية: الأزمة والحل 1989-1998، ط3، 1999، ص 108.

مليون تلميذ، حيث تعاني المناطق الداخلية والهضاب العليا من أمية فادحة وهذا ما يكبح عجلة التنمية في بلادنا²⁷.

■ قصور القوانين: تعرف القوانين التي كانت تحكم الإدارة العمومية قبل 1989 أنها قوانين جامدة لا تلي متطلبات العصر. ثم إن التخلي عن الإشتراكية وانتهاج إقتصاد السوق يفرض مرونة أكبر في التنظيمات حتى تنتعش سياسة الخصخصة والإستثمار.

ورغم الإعلان عن حريات كثيرة بموجب دستوري 1989 و1996، إلا أن الإطار القانوني لها يبقى ضيقا. خاصة في مجال (قانوني البلدية والولاية 1990، قانون الإعلام، قانون الأحزاب، قانون الوظيف العمومي).

إن الأزمات التي عرضناها، أثرت بصفة مباشرة على الإدارة العمومية الجزائرية، باعتبار هذه الأخيرة نظاما مفتوحا يؤثر ويتأثر بمحيطة؛ فالأزمة السياسية عمقت من ظاهرة البيروقراطية والفساد السياسي والإداري، والأزمة المالية انعكست مباشرة على مدخول الموظفين مما عزز اتجاههم نحو الكسب السريع. كما أن حالة اللأمن صرفت أنظار القيادة السياسية إلى البحث عن سبل استتباب الأمن والإستقرار، متناسين بذلك المشكلات العويصة التي تنخر جسد الجهاز التنفيذي للدولة.

لقد اجتمعت الأمراض وتوحدت لتعجز الإدارة عن تقديم أبسط الخدمات. وأمام هذه الأوضاع اتفقت القيادات العليا على ضرورة التغيير، فلا شك أنه المخرج الوحيد للأزمة المتعددة الأبعاد هذه!

إذن، لقد وقع إجماع على اعتماد وصفة التغيير للخروج من الأزمة، ولكن، أي تغيير سيعتمد هؤلاء؟ والأهم من ذلك، هل قاموا بتحديد المنهجية المثلى لقيادة هذا التغيير؟

²⁷ خنيش، مرجع سابق، ص 314-324.

ج- رهانات التحديث الإداري: كل تغيير إداري يحدث استجابة لمجموعة من التحديات والرهانات. وفيما يلي اختصار لرهانات التحديث في الجزائر في نقطتين أساسيتين:

- تكييف الإدارة العمومية مع محيطها: تتخذ الإدارة من التغيير سبيلا لها لضمان استقرارها وبالتالي استمرارها ودوامها.

والأسباب الدافعة إلى التغيير تتلخص في مجموعة من المتطلبات الوطنية والدولية:

■ على الصعيد الدولي: إن انهيار المعسكر الشيوعي وبروز الولايات المتحدة الأمريكية كقوة عالمية، غر موازين القوى وأثر بشكل كبير على طابع العلاقات الدولية، خاصة مع إرساء النظام الدولي الجديد الذي كرس منطق السيطرة والإحتكار في العلاقات الإقتصادية والتجارية وأدى إلى تحول النظام الدولي من التكتلات السياسية والعسكرية إلى التكتلات الإقتصادية.

من جهة أخرى، شهد العالم تطورا كبيرا على المستوى التقني وثورة حقيقية في مجال الإعلام والاتصال.

كل هذه التحديات تدعو الجزائر ألا تبقى على الهامش، وأن تأخذ نصيبها من التحديث لتتجاوز الجمود والبيروقراطية التي تعاني منها أجهزتها الإدارية.

هذا التحول الكبير على المستوى العالمي جعل الجزائر، شأنها شأن باقي دول العالم الثالث، أمام تحدي التكيف مع هذه الأوضاع بدفع اقتصادها إلى منطقة التبادلات الحرة العالمية والتطلع للانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة (OMC) بإتباع سلسلة من الإصلاحات على سياساتها الإقتصادية.²⁸

■ على الصعيد الوطني: تتلخص مجموعة الرهانات الداخلية في تحقيق التطبيق الفعلي للدور الجديد للدولة من خلال:

²⁸ Hocine Cherhabil, « La réforme de l'administration en Algérie : contexte, enjeux et conduite du changement », IDARA, vol : 17, n 1-2007, N° 33, p71.

- التخلي على النهج الإشتراكي نهائيا عن طريق التكيف مع المفاهيم الجديدة للديمقراطية الليبرالية.
- التخلي التدريجي لتدخل الدولة في بعض الميادين- دون إلغاء دورها - أين أصبح تواجدها فيها غير ضروريا كالتسيير المباشر للأنشطة الإقتصادية، والإتجاه إلى الميادين أين يكون تواجدها لازما كمراقبة المعايير العامة.
- الإدارة العمومية مدعوة إلى تغيير سلوكها في تعاملها مع الجمهور ومستهلكي الخدمات، من خلال التخلص من شوائب الإدارة التقليدية (الثقل البيروقراطي) وتحسين استقبالها للمواطنين وتبسيط الإجراءات وإبعاد الشكلية.
- تقديم خدمات حكومية نوعية، وضمان تسيير ذو جودة.
- ترشيد العملية الإدارية لبلوغ الفعالية في الأداء وتخفيض التكاليف.²⁹
- إدخال تقنيات الإعلام والاتصال الجديدة (NTIC) لتسهيل المعاملات الإدارية واعتماد "الإدارة الإلكترونية" بدل إدارة الأوراق.
- ديمقراطية الإدارة الجزائرية بتطبيقها لمبادئ الحياد، النزاهة، الشفافية والمصداقية.
- استرجاع الثقة بين الإدارة والمواطن: إن هيمنة الدولة على مراكز إتخاذ القرار لسنوات طويلة دون إشراك الفاعلين الفعليين والحقيقيين نتج عنه فساد الجهاز البيروقراطي، وفشل ذريع في سلسلة الإصلاحات التي باشرتها منذ الإستقلال في جميع الميادين: تربية وتعليم، الإقتصاد...إلخ، فوجهت أصابع الإتهام إلى الدولة تصفها بالعجز والفساد وتبيد الأموال العمومية، وبذلك فقدت اعتبارها أمام موظفيها وزعزعت ثقة مواطنيها في جهازها الإداري.
- وباعتبار الدولة فاعل التحديث، سعت إلى استرجاع الثقة بين المواطن والإدارة، عبر سلوك جديد للإدارة العمومية، سلوك يضمن المساهمة الفعلية للمواطن في ديناميكية التغيير.

²⁹ Ibid, p 69-70.

إن هذا المسعى يرمي إلى ترقية ثقافة جديدة للمرفق العام، وترسيخ ثقافة المواطنة في ذهنية المواطنين وبالخصوص لدى الأعوان العموميين. وفي سبيل ذلك، سطرت حكومة بن فليس (26 جويلية 2002)* إستراتيجية تضمن للمواطن الحقوق التالية:

- حق المواطن في الأمن والسكينة.
- حق المواطن في الإعلام وشفافية أعمال الإدارة، والحماية من التجاوز في استعمال السلطة.
- تحسين وتبسيط الإجراءات الإدارية.
- المساواة أمام المرفق العام.
- إضفاء صبغة أكثر إنسانية على العلاقة بين الإدارة والمواطن.
- تجسيد حقوق المواطن أمام تجاوزات الإدارة.
- تشجيع إنشاء جمعيات مستعملي المرافق العمومية، والإسهام في تنظيم حوار دائم مع المواطنين.³⁰

وبالتالي، تتلخص رهانات التحديث في الجزائر في إدخال التكنولوجيا وتحويل المعرفة إلى خدمات، لمجاراة التطور الحاصل في البيئتين الداخلية والخارجية لتحقيق رضا الموظف والمواطن وبلوغ جودة الخدمة والمنتوج. ومهما بلغت درجة النضج لدى النظام السياسي الجزائري، فبمجرد تبنيه لمبادئ دولة الحق والقانون (ديمقراطية، عدالة اجتماعية، انفتاح سياسي واقتصادي)، تكون قد وضعت نفسها أمام تحدي كبير.

خاتمة:

لقد تفتنت الحكومة الجزائرية إلى ضرورة إبعاد فكرة الإعتماد الكلي للمواطن على الدولة في كل المجالات. لتتجه نحو توفير البيئة التحتية اللازمة

* تجدر الإشارة أن هذا البرنامج لم يغير فيه حرف في برنامج أويحيى 2003، أنظر: برنامج حكومة 2003، ص 26-52.

³⁰ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الحكومة، برنامج حكومة. جويلية 2002، ص 29.

للنشاطات الإنتاجية وتوفير الجوانب فوق اقتصادية في المجتمع كالتشريعات والقوانين المشجعة للخصوصية والاستثمار.³¹ (رفع إلزام الدولة عن الإقتصاد). وإلى جانب المنطق الإقتصادي الجديد، تم تكييف وظائف الدولة مع مبادئ الحكم الراشد عبر إنشاء الغرفة العليا للبرلمان وإدخال آلية المشاركة السياسية في سبيل ديمقراطية المجتمع.

ومن البديهي أن ترافق كل هذه التطورات مجموعة من التغييرات على مستوى الإدارة العمومية. غير أن النتائج التي عرضناها تبقى ضئيلة مقارنة بضخامة الأموال المرصدة لها، كما أنها لم تترجم الإنتقال الفعلي للمنظمات العامة إلى مستوى تطلعات الشعب الجزائري.

ويعود فشل مشروع التحديث الإداري بالدرجة الأولى إلى عدم توافق الرؤى حول مضمونه ومنهجيته، فالكل يجمع على حتمية وضرورة التحديث ليطمئن عرض عدة صفات، غير أن التغيير قد استغل لغير الديمقراطية في بداية التسعينات ليدفع الجميع ثمن عدم استيعاب المعنى الحقيقي للمفهوم.

ككيف للتغيير الذي يسعى إلى التطوير والتحسين أن يغير وجهته في الجزائر ويسبب في تعميق الأزمة بدلا من حلها؟

ورغم النفس الجديد للإصلاحات سنة 1999، فإن النتائج تبين ضعف الرؤية الإستراتيجية للتحديث إلى جانب غياب التأمل النقدي للأوضاع بالإضافة إلى الخلل المسجل على مستوى التشخيص.

فإذا أردنا حقا استدراك الأمور، علينا بإصلاح قادة الإصلاح قبل مباشرة أي تغيير.

قائمة المراجع:

1. أحمد طالب الإبراهيمي، المعضلة الجزائرية: الأزمة

والحل 1989-1998، ط3، 1999.

³¹ مجد الدين خيري خمش، أزمة التنمية العربية، ط2، عمان: دار مجدلاوي، 1996، ص 122.

2. بوجمعة بولقريعات، " القيادة الإدارية ودورها في تطوير الإدارة الجزائرية"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: معهد الحقوق والعلوم الإدارية، 1982.
3. سنوسي خنيش، " الإدارة والبيئة في النظرية والتطبيق: دراسة حالة الجزائر"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 1997.
4. عبد الحميد براهيمي، في أصل الأزمة الجزائرية 1958-1999، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، 2001.
5. عبد الرحمن الشلاش، " القيادة الإدارية والمعوقات التنظيمية"، مجلة الرياض، العدد 14395، 22 نوفمبر 2007.
6. عبد الله رايح سرير، "عملية صنع القرار وتطبيقاته في الإدارة العامة بالجزائر"، دكتوراه دولة، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2006.
7. عمار بوحوش، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984.
8. عمر بورنان، "مبدأ اختيار الإطارات العليا وتعيينها في الإدارة الجزائرية"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 1999.
9. عمر فرحاتي، "إشكالية الديمقراطية في الجزائر"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: معهد العلوم السياسية

والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية،
1993.

10. غازي حيدوسي، الجزائر: التحرير الناقص، تر: خليل
أحمد خليل، ط1، بيروت: دار الطليعة، 1997.

11. مجد الدين خيري خمش، أزمة التنمية العربية، ط2،
عمان: دار مجدلاوي، 1996.

12. محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية
والتطبيق، ط1، عمان: دار وائل، 2001.

13. نصير سمارة، ظاهرة التسيب الإداري في الجزائر،
الجزائر: منشورات المجلس الأعلى للغة العربية، 2005.

المراجع باللغة الأجنبية

14. Benhalima Amour, «L'économie Algérienne
et ses perspectives de développement», **revue
Algérienne des sciences politiques et de
l'information**, Alger, n° 2, Hiver 2002-2003.

15. Hocine Cherhabil, «La réforme de
l'administration en Algérie: contexte, enjeux et
conduite du changement», **IDARA**, vol: 17, n 1-
2007, N° 33.

16. Issaid Taib, « Les mutations de
l'administration : Le regard de la science politique »,
IDARA, vol : 12, n°1-2002.

17. République Algérienne Démocratique et
Populaire, Front de Libération National, **Charte**

nationale, Alger : Front de Libération National,1976.

18. Walid Laggoune, « Les réformes administratives : Un état de problématiques », **IDARA**, vol : 9, n° 1-1999.