

إداري هو مرتبط بمسألة حيوية وهي تحقيق المصلحة العامة وبذلك فالإصلاح الإداري هو متراوح بلغة القانون الإداري بين أساسين هامين وهما السلطة العامة والمصلحة العامة.

أولاً: في مدلول الحكم الراشد

استخدم هذا المفهوم منذ عقدين تقريباً من الزمن من قبل مؤسسات الأمم المتحدة لإعطاء حكم قيمي على ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون المجتمع باتجاه تطويري وتنموي وتقديم أي أن الحكم الراشد في فلسفة الحكم يستند إلى قيادات سياسية واعية وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير المجتمع، وبتقديم المواطنين وتحسين نوعية حياتهم ورفاههم.

وقد أعطى البنك العالمي سنة 1992 مكانة لهذا المصطلح ففي التقرير السنوي الذي صدر بعنوان Good Governance And Development وهذا بغرض إعطاء حكم قيمي على ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون المجتمع نحو التقدم والتنمية، وكذا مشروع الأمم المتحدة الإنمائي UNDP فقد استخدم المصطلح.

البنك العالمي عرف الحكم الراشد بأنه: "الطريقة أو الحالة التي تمارس بها الحكم في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية لبلد ما بهدف التنمية"^{iv}.

أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فقد عرّف الحكم الراشد بأنه ممارسة السلطات الاقتصادية والإدارية لإدارة شؤون المجتمع على كافة مستوياته؛ أي أنه يتكون من الآليات والمؤسسات التي من خلالها تستطيع أن تشكل مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويؤدون واجباتها وحل خلافاتهم"^v.

ويختلف مدلول الحكم الراشد لدى الفقهاء فقد ذكر الأستاذ Rhdes أن الحكم الراشد يتحقق بـ:

- التنسيق بين كل الفواعل الحكومية وغير الحكومية وعلى رأسها المجتمع المدني.
 - عدم ثبات ووضوح الحدود بين أنشطة مختلف التنظيمات.
 - اسناد قواعد التعامل بين مختلف المنظمات إلى التفاوض.
 - تمتع مختلف الأعضاء في هذه الشبكة لما لها من موارد"^{vi}.
- أما F.X.Marrien فيعرفه بأنه مجموعة الجهود الرامية للتسيير الفعال من كل الطبقات بما فيها المؤسسات العمومية.

أما عن العناصر المجسدة للحكم الراشد في تتمثل في:

- الالتزام بالمساءلة
- المرونة مع التطورات
- الشفافية
- المهارة والتقنية
- العلمية في الأداء

ثانياً: في مدلول المواطنة الصالحة

إن المواطنة الصالحة تتبني على وجود الوازع الأخلاقي والإنساني الذي يحثه على أداء العمل بإتقان وتقان لأداء الرسالة المنوطة به، والإشكال الحاصل اليوم هو إيعاز كل المظاهر السلبية وكل الصور المنقصة للجهاز الحكومي، مع أن الأساس الأول للتفوق أو التغيير أو غيرها من مظاهر صناعة الحضارة هو الإنسان الفرد، وبهذا فإن النظافة أو المرور أو التعليم أو العبادات بالمساجد ترجع للأفراد أساساً ويكون للدولة دور المنظم، ولا يمكن إعاية كل شيء على نظام الدولة، دون إنكار لدور الأنظمة والنصوص والإجراءات الردعية كلها ذات أدوار بالغة ولكن لا يمكن كما سبقت الإشارة الحديث عن

الحكم الراشد دون مواطنة صالحة، وإذا ما تكلمنا عن المواطنة الصالحة فالمقصود بها كل الأبعاد الاجتماعية المرتبطة بالفرد بشكل مستقل أو بالمجتمع المدني كقناة جموعية لتوحيد الجهود.

ثالثاً: مدلول الإصلاح الإداري بين النص والممارسة العملية.

صدر الأمر رقم 157/62 المؤرخ في 1962/12/31 الذي مدد العمل بالنصوص القانونية الفرنسية عدا ما تعارض منها مع السيادة الوطنية مما أوحى بإصدار مجموعة من القوانين بصفة فورية، وهذا ما حصل بعد أيام من الأمر سالف الذكر واستبقاء العمل بنصوص أخرى إلى حين إلغائها.

لكن الذي حصل هو أنه بعد 12 سنة صدرت نصوص جمة في إطار جزارة المنظومة التشريعية، والجلي أنها عملية استيراد جاهز لنصوص جوهريّة ومفصلية، المصدر ليبيروالي ولكن التطبيق اشتراكي^{vii}.

إن معنى الإصلاح مقارب لاصطلاح التغيير رغم الفروقات الجمة بينهما حيث انعقد المؤتمر الدولي المعنون بـ "التغيير في الإدارة"؛ وقد أكد البعض أن مسألة التغيير تندرج في خضم حركية الإصلاح، حيث أن النظام الجديد الناجم عن العولمة المفضية إلى الاستخدام التقني المستحدث يستوجب من الإدارة تغيير سلوكها لمواكبة الحركية الحاصلة ولتقديم خدمات أفضل^{viii}.

رابعاً: الإصلاح الإداري ومتطلبات التغيير

حالة الفساد التي عبر عنها رئيس الجمهورية في خطاب موجه للأمم في 29 ماي 1999 قائلاً "إن الدولة مريضة معتلة إنها مريضة في إدارتها مريضة بممارسة المحاباة مريضة بالمحسوبية والتعسف بالنفوذ والسلطة وعدم جدوى الطعون والتظلمات مريضة بالامتيازات التي لا رقيب عليها ولا حسيب مريضة بتبذير الموارد العامة ونهبها بلا ناهٍ ولا رادع كلها أعراض أضعفت الروح المدنية لدى الأفراد والجماعات وأبعدت القدرات، وهجرت الكفاءات ونفرت أصحاب الضمانات الحية والاستقامة، وحالت بينهم وبين الإسهام في تدبير الشؤون العامة وشوهت مفهوم الدولة ورعاية الخدمة العمومية وما بعده تشويهه"^{ix}.

هذه الصورة التي عبر عنها رئيس الجمهورية أعلى مسؤول في نظام الدولة، لا تتطلب الإصلاح المرتبط بالهياكل والأبعاد المادية فلا بد من لأن التصليح والإصلاح شئنا أم أبينا يقوم أساساً على ترقية الشيء ذاته بينما الذي يحتاجه الوضع بالصورة والأوصاف السابقة يحتاج إلى تغيير واستبدال.

والذي نستشفه مما سلف أن الإصلاح مرتبط أكثر بمسألة الفساد أما التغيير فهو مرتبط بحركية التطوير فيكون من الصالح إلى الأصلح.

ومسألة التغيير مسألة بديهية وتلقائية وحتمية في الأداء الإداري الحديث. يذكر الأستاذ ميكائيل دوقت Micheal Dugget^x أن التغييرات التي حددت في الهياكل الإدارية والشروط التاريخية والسياسية التي ساعدت على هذا التغيير، وقد يكون الأمر مرتبطاً بفشل اجتماعي والاستيلاء على السلطة من طرف تيار سياسي يدافع عن مبادئ جديدة وحلول حديثة أو تأثير منبثق من المجتمع المدني أو إرادة التغيير منبثقة من الإدارة نفسها^{xi}، وأن الإصلاح الإداري مرتبط دوماً بالإرادة السياسية.

وقد تم الوصول اليوم إلى إجماع حول ضرورة إصلاح الدولة وليس إصلاح الإدارة فقط، فتصبح وظائف الدولة مقتصرة على مهامها الأساسية والطبيعية فقط؛ وهو ما يتحدد بغلبة قانون السوق على فكرة السلطة العامة^{xii}.

مع ضرورة تحويل مسارات الدولة من دولة التوزيع^{xiii} إلى دولة الإنتاج فإدارتنا كما قال أحد الاساتذة بمثابة ورشة أبدية مسحورة بأسطورتين سر الأرشيف والاعلام الآلي وفي زمن يتحدث فيه

الإداري عن ثقافة السرية وإدخال تقنيات الإعلام الآلي لتسيير الملفات مع عدم اتقانه لذلك فأى سرية تبقى مع عدم التحكم في تقنيات العمل الإلكتروني^{xiv}.

وعن متطلبات التغيير والإصلاح فهي تتراوح بين:

الوسائل المالية: وهذا برصد ميزانيات تتوافق وبرامج الإصلاح والتغيير ولكن الأهم في توجيهها إلى الوجهة الصائبة ممن تم ائتمانهم عليها.

الوسائل البشرية: وهي تتمثل في البعد المهني المتخصص من جهة والمؤتمن من جهة ثانية.

خامساً: الإصلاح الإداري للمؤسسات

تتقارب العديد من المفاهيم التي منها اصطلاح حوكمة المؤسسات الذي لا يوجد تحديد واضح لمدلوله، حيث وصف تقرير Cadbury عام 1992 حوكمة المؤسسات بأنها "نظام بمقتضاه تدار المؤسسات وتراقب"^{xv}.

وقد عرف معهد المدققين الداخليين IIA حوكمة المؤسسات في مجلة ToneAt The Top والصادرة عنه بأنها "العمليات التي تتم من خلال الاجراءات المستخدمة من ممثلي أصحاب المصالح من أجل توفير اشراف على إدارة المخاطر ومراقبة مخاطر المؤسسات والتأكيد على كفاية الضوابط لإنجاز الأهداف والمحافظة على قيمة المؤسسة من خلال أداء الحوكمة فيها"^{xvi}.

كما عرفت مؤسسة التحويل الدولية IFC الحوكمة بأنها "النظام الذي يتم من خلاله إدارة المؤسسات والتحكم في أعمالها"^{xviii}.

ولا تعد الحوكمة نتيجة أو هدفا بذاتها "وإنما هي أداة لتحقيق نتائج وأهداف يسعى الجميع لتنظيم أداءات المؤسسات والحفاظ على حقوق أصحاب المصالح وواجباتهم.

وتتراوح أساليب الإصلاح الإداري للمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري او حتى ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي- كمؤسسات وطنية-في أساليب وقائية وأخرى علاجية فالوقائية تتمثل أساسا في:

- فيما يخص التوظيف
- التصريح بالامتلاكات (سياسة من أين لك هذا)
- شفافية التعامل مع الجمهور

أما الاساليب العلاجية فهي تتمثل في:

- الاهتمام بالعنصر البشري
- النزاهة والأخلاق
- اصلاح الوظيف العمومي
- نظام الأجور
- رقمنة الإدارة
- الرقابة الإدارية

سادساً: المجتمع المدني وحركية الإصلاح

ولأجل ألا يبقى الحاكم أو المسؤول أو المسير بلا رقابة تتجلى هنا أدوار المجتمع المدني؛ كأداة للأسلوب التقليدي المتمثل في الرقابة الشعبية المباشرة ويعد المجتمع المدني أهم أداة لدولة القانون.

وهنا تكون دلالة المجتمع المدني كل الروابط والمؤسسات والجمعيات والمؤسسات والودايات والمنظمات التطوعية والخيرية واللجان المسجدية التي تقع خارج كيان الدولة، فتُهيء للأفراد مساحة ملائمة لممارسة نشاطها، سواء في المجال الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي أو الثقافي، أما التربية المدنية فهي عملية تثقيفية توعوية تهدف إلى إكساب الأفراد ثقافة حديثة تتمحور حول طبيعة المواطنة

المرتكزة على منظومة الحقوق المدنية والسياسية، ومع اختلاف التعاريف وتشعبها نجد أنها "حالة تكون فيها مجموعة من الأفراد يقيمون على إقليم معين قد خلقوا تجمعا أو مؤسسات أو ممارسات قادرة إلى حد ما على خلق توقعات شبه مؤكدة بأن هناك تغيرات سلمية تستحدث فيما بينهم"^{xviii}. ويعد تواجد المؤسسات المدنية دليلا حضاريا وأبرز حلقات التواصل بين الفرد والدولة. وقد عُرِف المجتمع المدني أيضا بأنه مجموعة من التنظيمات التطوعية الحرة والتي تملأ المجال العام من الأسرة والدولة، لتحقيق المصالح العامة للمجتمع ملتزمة بقيم ومعايير الاحترام والتآخي والتسامح والتعاون والتنافس والصراع السلمي الشريف، مع توفر قيم العمل الانساني والادارة السلمية في التنوع والخلاف دون أهداف خارجية ودون ارتباط بالجهاز الاداري أو الحكومي. مع وجوب أن يكون فعلها حرا وإراديا مع خضوعه لنظام داخلي ومبادئ وقيم سامية وهادفة^{xix}. وقد عرفت ندوة المجتمع المدني التي أقامها مركز دراسات الوحدة العربية عام 1992 بأنه "جملة المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل في ميادينها المختلفة على استغلال سلطة الدولة لتحقيق أغراض متعددة منها أغراض سياسية كالمشاركة في صنع القرار على المستوى الوطني والقومي ومثال ذلك الأحزاب السياسية ومنه أغراض نقابية كالدفاع عن مصالح أعضائها ومنها أغراض ثقافية كما في اتحادات الكتاب والمثقفين والجمعيات الثقافية التي تهدف إلى نشر الوعي الثقافي وفقا لاتجاهات أعضاء كل جماعة ومنها أغراض للإسهام في العمل الاجتماعي لتحقيق التنمية. ويضم المجتمع المدني عددا كبيرا من المنظمات الرسمية وغير الرسمية مثل: جماعات اقتصادية "اتحادات وشبكات منتجة وتجارية" جماعات ثقافية" مؤسسات نشر اتحادات دينية واثنية ومجتمعية "جماعات تنموية" منظمات تجمع لتحسين البنى التحتية، لتنمية قطاع معين "جماعات قضايا" كالدفاع عن البيئة، حماية المستهلك، حقوق المرأة.....جماعات أهلية"تُعنى بحقوق فئة معينة"^{xx}. ولم يعد مفهوم المجتمع المدني اليوم مثل السابق فقد تجاوز علاقة الفرد بالمواطن والمجتمع والسلطة بل أصبح يُعبر عن مدلول أشمل يتجاوز حدود الدولة.

سابعاً: الإصلاح الإداري بين البناءات الاسمنتية والحكومة الذكية

اصطلاح الحكومة الذكية لم يُستخدم من قبل من أي حكومة كما أنه كنموذج لم نشهد تجربة سابقة له وتاريخيا كان الرئيس الأمريكي بيل كلينتون هو أول من استخدم مصطلح الحكومة الإلكترونية عام 1992، وبالفعل تم تطبيقه حيث تم ربط الحكومة ومختلف خدماتها بالمؤسسات الخاصة والجمهور عموماً، وهدف من ذلك إلى وضع المعلومة في متناول الأفراد وذلك لخلق علاقة شفافة تتصف بالسرعة والدقة وتهدف للارتقاء والتميز؛ وأعقب ذلك عدد من الأنظمة الهادفة إلى استخدام التكنولوجيا لزيادة سرعة ودقة الأداء من أبرزها المدن الذكية التي اعتمد في تعريفها على العمليات المعلوماتية والإدراكية، مثل جمع المعلومات ومعالجتها والتنبيه الفوري والتنبؤ، والتعلم، والذكاء الجماعي، وانتشر استخدام مصطلح الذكاء مع الأجهزة الحكومية مثل النقل الذكي أو المدرسة الذكية أو الحي الذكي إشارة إلى استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات «ICTS» والبيئات المؤسسية لزيادة القدرة على حل المشكلات بالمجتمع، وبهذا فإن الحكومة الذكية هي جزء من هذا التسارع في التطوير باستخدام التقنية، وسبيل بارز لحركة الإصلاح بل والتطوير الإداري، لأن الهدف من الإصلاح والتطوير هو تقديم خدمات أفضل والوصول إلى مستويات الأداء المتميز في خدمة المواطن، لا الزج به في مشكلات تجعل منه منشغلاً بمجالات تافهة في كفاءات تحسين أجرته والوقوف طويلاً في العديد من الطوابير وفي شتى المصالح الإدارية إدراكاً من أن درجات الرفاه تجعله يفكر في مجالات لا يُحذ له أن يفكر فيها.

خاتمة:

إن الإصلاح الإداري بات من الموضوعات التي أسالت الكثير من الحبر لأهميتها وحيويتها أمام المتطلبات الاجتماعية والاقتصادية الملحة، ولن يتأت هذا الإصلاح إلا في صيغة التغيير والتحول الجذري من حال إلى آخر، باستبدال كل الأساليب والطرق التي أدت إلى تحقق حالة الفساد، شريطة ألا

تقتصر مسألة التغيير والإصلاح على البعد الهيكلي فلا بد من الإصلاح والتغيير على المستوى البشري لإزالة كل العجزة عن التطوير وعن تحقيق المتطلبات الأساسية والعزف على أوتار التنمية بأبعادها الجوفاء.

ومما تم تسجيله ضمن هذا الموضوع ما يلي:
- ضرورة الاهتمام بقواعد التربية والسلوك الإنساني داخل المجتمع ما يؤهلنا ويؤهل مسؤولينا لأن نكونوا في مستوى على الأقل إنساني.
- ضرورة الاهتمام بالبعد التربوي العملي لا السعي في دفع الإتاوات والمنح مما يعطل حركية الشباب ويجعلهم أمام اتكالية مطلقة على ما يُمنح لهم مجاناً وبأيسر السبل.
ضرورة التوفيق بين متطلبات الإصلاح الإداري والحكم الراشد من جهة والمواطنة الصالحة من جهة ثانية

الهوامش المرجعية المعتمدة:

- i- عمدت الحكومة إلى ابتداع اصطلاحات مهينة للدولة برمتها بتسميات مثالها وزارة الصحة واصلاح المستشفيات(يعني أننا قابعين في دائرة مغلقة وبعيدين كل البعد عن التطوير والالتقان وغيرها من السمات النبيلة) وتنصيب لجان لإصلاح هياكل الدولة ولجنة اصلاح العدالة..... وغيرها مما تم الإقرار بفساده ورغم هذا لم تكن هنالك أي إصلاحات لأن الفساد تجدر في البعد البشري أكثر مما تجسد في البعد الهيكلي.
- ii- لسان العرب، دار المعارف، القاهرة، 2000، ص 2480.
- iii- القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 14 الصادرة في 08 مارس 2006، ص 05.
- iv- خيرة بن عبد العزيز، دور المجتمع المدني في ترقية الحكم الراشد، مذكرة ماجستير، قسم العلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007، ص 32.
- v- نفس المرجع، ص 33.
- vi- نفس المرجع، ص 34.
- vii- القانون التجاري أنموذجاً.
- viii- وليد العقون ، تقديم أعمال الملتقى الدولي حول التغيير في الإدارة 14 و 15 ديسمبر 2002، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 25، 2003، ص 09.
- ix- خطاب رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة موجه للأمة بتاريخ 29 ماي 1999.
- x- مدير عام المعهد الدولي للعلوم الإدارية ببروكسل، ترجمة وتلخيص خوجية شبشوب، ملحق بالبحث، مركز التوثيق، مجلة إدارة، عدد 25، ص 13.
- xi- نفس المرجع، ص 14.
- xii- وهذا ما تجسد من خلال مفاهيم انسحاب الدولة والخصخصة والتحديث والحكم الراشد وغيرها ، وليد العقون، المرجع السابق، ص 16.
- xiii- القائمة على الربيع النفطي.
- xiv- فؤاد سوفي، مجلة إدارة، عدد 25، ص 20.
- xv- عمر علي عبد الصمد، مقال منشور بمجلة المعيار، صادرة عن المركز الجامعي تسميلت، الجزائر، العدد 01، 2010.
- xvi- نفس المرجع، ص 289.
- xvii- نفس المرجع، ص 290.
- xviii- فهيمة خليل أحمد العيد، الأدوار التكاملية لمختلف هيئات المجتمع المدني، نشرية علمية لحركة التوافق الوطني الكويتي، عدد لمؤتمر التوافق السنوي الثالث 10 أبريل 2006، ص 06.
- xix- نفس المرجع، ص 10.
- xx- نفس المرجع، ص 10.