

تطورات وأفاق الإدارة العامة في الجزائر

Developments and prospects of public administration in Algeria

دريسية حسين*، جامعة محمد الشريف مساعديّة - سوق أهراس -

h.dricia@univ-soukahrass.dz

تاريخ إرسال المقال: 2022/12/18 تاريخ قبول المقال: 2023/04/18 تاريخ نشر المقال: 2023/05/15

الملخص:

لعمود عدة ظلت وتيرة تطور الإدارة الجزائرية متأنية، إلا أن ذلك أثقل نشاطها بالقيود الإجرائية التي تفتقد للجدوى، والتي تُرجمت في منظور الجمهور بالبيروقراطية بالمفهوم السلبي، فهي تعكس ضمنا تراكمات لمشكلات موروثية من طرق التسيير الإداري زمن الاحتلال الفرنسي، وأخرى تعكس عدم فعالية آليات الرقابة على الإدارة العامة أو عدم تفعيلها.

إلا أنه ومطلع العقد الماضي؛ تزامن تبني الرقمنة في التسيير الإداري مع جملة إصلاحات للمنظومة الإدارية، أعطت دفعا وحققنت انتعاشا لدور الإدارة في تقديم الخدمة، فاستردت الإدارة العامة جانبا من مصدقتها لدى الجمهور، خاصة بتبني معايير الحكم الراشد وإصدار قانون مكافحة الفساد الإداري . وتفعيل دور المجتمع المدني في الرقابة على نشاط الإدارة، وإرساء ركائز الشفافية.

الكلمات المفتاحية: الإدارة العامة، الإدارة الالكترونية، الحكم الراشد، مكافحة الفساد، الإصلاحات الإدارية.

ABSTRACT:

For several decades, the pace of development of the Algerian administration has been slow. Which burdened its activity with procedural restrictions. Which was translated from the public's perspective as bureaucracy in the negative sense.

Which in its content reflects the accumulation of several problems inherited from the methods of administrative management during the French occupation

Another is the result of the ineffectiveness of oversight mechanisms over public administration.

However, at the beginning of the past decade, the adoption of digitization in administrative management coincided with a set of reforms to the administrative system.

It appears through adopting the standards of good governance, issuing the law to combat administrative corruption, and activating the role of civil society in monitoring the activity of the administration.

Key words: Public administration, electronic administration, good governance, combating corruption, administrative reforms.

المقدمة:

تعد الإدارة العامة الجزائرية اليوم انعكاس لما مرت به من تطورات وانتكاسات صنعتها ظروف البيئة الداخلية والخارجية، لذلك فدراسة حاضرها مرهون في جانب منه بدراسة ماضيها، بل قد يقدم ذلك مؤشرات لأفاقها.

لقد شهدت الإدارة الجزائرية في العقدين الأخيرين صورا متنوعة للإصلاح والتطوير، نتيجة تنامي الأصوات المحذرة من مغبة استتراء الفساد الإداري، ضف إلى ذلك تعدد التقارير الدولية التي تتهم الإدارة الجزائرية بالفساد، مما دعى بالسلطة لاتخاذ جملة خطوات في سبيل ذلك.

بناء على ذلك فإشكالية هذا البحث هي: **مما التطورات التي شهدتها الإدارة العامة الجزائرية؟ وما**

أفاقها؟

باستخدام المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، سنعالج هذه الإشكالية وفق الخطة التالية:

المبحث الأول: تطور الإدارة العامة في الجزائر

المبحث الثاني: مشكلات تعثر تطور الإدارة الجزائرية

المبحث الثالث: تطوير الإدارة الجزائرية

المبحث الأول: تطور الإدارة العامة في الجزائر

المطلب الأول: الإدارة العامة الجزائرية قبل الاستقلال

بعد احتلال فرنسا للجزائر سنة 1830م أبقت على نموذج التسيير الجزائر العثماني والذي يقوم على اللامركزية الإدارية في التسيير، كما أبقت على نظام الحسبة كآلية رقابة إسلامية تمارسها الإدارة على نفسها وعلى الشعب، هذا طبعا في الجوانب الإدارية التي لا تمتد لها يد ومصلحة الاحتلال الفرنسي بعد، ويعود سبب تبني الاحتلال الفرنسي لهذه السياسة لعدم كفاية رجال الإدارة الفرنسيين المتواجدين في الجزائر الذي ستعتمد عليهم لاحقا في إدارة الإدارة في الجزائر، فمحدودية عدد المعمرين في الجزائر والذين كانوا يتوافدون في دفعات قليلة في البداية لعدم إحكام الاحتلال الفرنسي السيطرة إلا على الولايات الوسطى ولشراسة المقاومة الشعبية.

في عهد الجمهورية الثانية (1848-1851) في سنة 1948 صدر قرارين أنشأت بموجبه ثلاث عمالات في الجزائر مماثلة للعمالات في فرنسا وهي : وهران؛ الجزائر العاصمة؛ قسنطينة. وكانت كل ولاية يحكمها الوالي ومجلس عام، وهي أقاليم مدنية استقر فيها غالب المعمرين، في حين ظلت باقي البلاد تدار وفق نظام إداري عسكري.

"تطورات وأفاق الإدارة العامة في الجزائر"

لذلك فالإدارة الفرنسية المطبقة في الجزائر كانت إدارة عسكرية قمعية في الجوانب التي تخدم مصلحتها ولم تكن قوانين الجمهورية الفرنسية تطبق في الجزائر، كإدارة الأملاك الوطنية، أو الضرائب والغرامات، أو حركة السلع... الخ، ولا يفوتني ذكر أنها بخصوص إدارة المؤسسات التعليمية التي كانت سائدة في الجزائر قد انتهجت سياسة تخرج عن نطاق ما سبق إيرادها، إذ قامت بتدمير غالب المؤسسات التعليمية، لتقوم لاحقا بأحداث مؤسسات تعليمية على تدار وفق النموذج الفرنسي.

وفي أواخر 1860، اتسعت سلطات الحاكم العام اللامركزية باستثناء شؤون التعليم والعدل، وفي سنة 1881، صدر قرار يُلحق شؤون الدين والتعليم العام والقضاء والزراعة والأشغال العمومية والبريد والجمارك وأملاك الدولة والبحرية بالوزارات المعنية بها في باريس¹.

ونتيجة جهل الوزارات في فرنسا بواقع الإدارة في الجزائر تم إلغاء ذلك سنة 1898 وأعيدت للحاكم العام صلاحياته، عدى القضاء والتعليم والمالية والجمارك.

في أكتوبر 1934 أصبح الولاية تحت سلطة الحاكم العام.

وفي 1945/9/15، تم إحداث المجلس المالي، مشكلا من 66 بالمائة من الأهالي، إلا أنه مُنع من الترشح له حزب أحباب البيان والحرية وحزب الشعب الجزائري.

أما عن نظام البلديات فكانت على ثلاثة أنواع:

- بلديات ذات صلاحيات تامة تخضع للقانون الفرنسي 1884.
- بلديات مختلطة تخضع في تسييرها للقانون الخاص لـ1919.
- المناطق الجنوبية تخضع للإدارة العسكرية.

لذلك فالإدارة العامة كعلم - لا نزل ندرس أصوله الفرنسية - لم يكن إلا واجهة لتحقيق مصلحة الاحتلال والمعمرين. إن وصف الفساد الإداري يعد قاصرا على التعبير عن مدى رداءة التسيير حينها، إذ أنه وبموجب قانون 1947/9/20، تم تأسيس المجلس الجزائري والذي نصف أعضاؤه ممثلين للمعمرين الذين لا يتجاوز عددهم المليون، في حين أن الشعب الجزائري الذي يبلغ حينها 6 ملايين يمثلته النصف الثاني، وقد أقصي حملة الشهادات الدراسية المسلمون بغرض ضمان سيطرة الأغلبية الأوروبية فيه.

في سنة 1955 تم إنشاء المدرسة الفرنسية للإدارة بالجزائر، ولا ندري أكان ذلك لأدراك فرنسا أن مصير الجزائر الاستقلال، فحاولت صنع إطارات جزائريين موالين لها يضمون التبعية الإدارية الجزائرية لفرنسا بعد الاستقلال، وهو ما أرجحه. أم أن ذلك كان مجرد تطور للإصلاحات الإدارية في الجزائر المحتلة كرد فعل لاندلاع الثورة وخوف فرنسا من اتساع نطاقها، وهو ما يفسر الإصلاحات التي جاء بها جاك سوستيل إثر وصوله للحكم في الجزائر سنة 1957².

"تطورات وأفاق الإدارة العامة في الجزائر"

عموما فالجزائر لم يعط أبنائها الفرصة فترة 132 سنة لتقديم وجهة نظره حول سياسة تسيير الإدارة العامة، بل تم تنظيم الإدارة العامة على أنقاض هدم النموذج الجزائري الإسلامي الأصلي، والذي طمس من تاريخ الأمة، كجزء من عملية الطمس التدريجية لهوية الشعب الجزائري كتحضير لدمجها. وعليه فالإدارة العامة كانت تتصف:

- وسيلة لتحقيق مصلحة فرنسا والمستوطنين على حساب الشعب.
- استئثار السلطة المركزية في فرنسا بإدارة القطاعات المالية والتعليم القضاء.
- إخضاع البلديات التي يقل فيها المستوطنين لحكم عسكري قامع.
- غياب أدوات التواصل بين السلطة الشعب الجزائري ومحدودية تمثيله.
- انتشار الفساد والبيروقراطية السلبية والمحاباة والتحيز للمعمرين.

المطلب الثاني: الإدارة العامة الجزائرية بعد الاستقلال**الفرع الأول: الإدارة العامة بين التبعية وتأثير الحزب الواحد**

إن ما قد يراه البعض من تطور للإدارة الجزائرية بتطبيق النموذج البيروقراطي الفرنسي، لم يكن عن إرادة أو قناعة من الشعب الجزائري، بل لملء الفراغ وتغطية العجز عشية الاستقلال، ففي عشية الاستقلال صدر قانون يبقّي على العمل بالمنظومة الإدارية الفرنسية، عدى ما يمس بالسيادة الوطنية منها³، لحين صدور منظومة قانونية جزائرية مستقلة وهو ما لم يتم تحقيقه رغم تطور الترسانة القانونية الإدارية.

لم يظهر أثر واضح لدستور 1963 على الإدارة العامة الجزائرية، وبتغيير نظام الحكم وصدور بيان 19 جوان 1965 تم تبني النموذج الروسي في الإدارة العامة والذي يعرف بنموذج دوبارنيز حيث تتوجه الإدارة العامة لإنعاش القطاع الصناعي من خلال وضعها لمخططات مرحلية لبرامج الإصلاح الاقتصادي طويل المدى وقد ظل العمل على نفس السياسة لحين صدور دستور 1989.

إلا أن ذلك النموذج وإن كان يقدم الخطوط العريضة للإنعاش الاقتصادي، فإن الإدارة العامة ظلت تسيير وفق المنظور البيروقراطي الفرنسي الموروث، فغالب الموظفين قد تملسوا على أنماط التسيير الإداري الفرنسية بعد أن حاز غالب المناصب الإدارية الحساسة والرئاسية منها أطارت مكونون على يد المعمرين أو خرجي المدارس الفرنسية⁴، خلاف غالب الشعب الذي كان يعيش سياسة التجهيل. لأن الجزائر بعد الاستقلال انتهجت سياسة تعميم حق المشاركة في مسابقات التوظيف بعد مغادرة المستوطنين لأرض الجزائر وخلو المناصب الإدارية بمن يشغلها، فكانت الأولوية للشريحة المتعلمة بالمدارس الفرنسية أو من لهم خبرة في الإدارة والتسيير مذ عهد الاحتلال، وهي فئة يغلب عليها تمجيدها لما هو فرنسي.

لذلك لم تكن الإدارة العامة إلا وسيلة السلطة الحاكمة لتطبيق الأيديولوجية الاشتراكية في أرض الواقع، فهي لا تعكس في الحقيقة مخرجات البيئة بمختلف عواملها في الجزائر⁵.

الفرع الثاني: استقلالية الإدارة العامة في ظل التعددية الحزبية

لم يأتي دستور 1989 إلا بإلغاء أثر الحزب الواحد على الإدارة العامة، خاصة والجزائر بعده دخلت مرحلة المأساة الوطنية التي شهدت تبني الخصخصة للمؤسسات الاقتصادية، لذلك فالإصلاحات التي مست نظام إدارة البلدية والولاية والذي صدر بموجب قوانين سنة 1991 وقانون تعريب الإدارة العمومية، وقوانين الأحزاب والجمعيات كواجهة للمجتمع المدني، كلها لم تشهد تطبيقا فعليا على أرض الواقع ، أما في ظل دستور 1996، والذي ظل العمل به لحين قيام الحراك الشعبي 2019، فقد ظهرت عديد محاولات الإصلاح الإداري المادية ، أبرزها تشريع قانون مكافحة الفساد، وإصلاح العدالة، ورقمنة الوثائق ضمن مشروع الإدارة الالكترونية، وإصلاحات في نظام الوظيفة العامة، والتعليم بمختلف أطواره⁶ .

يمكن تلخيص واقع الإدارة العامة الجزائرية كما يقول الأكاديمي محمد سنوسي " العلاقة التنافرية بين المواطن والإدارة سببته البيروقراطية وإشكالاتها على مرّ مراحل الإدارة العامة الجزائرية، وهذا ما سبّب نوعا من انعدام الثقة بين الطرفين من جهة، وشجع موجات الفساد الإداري ... من انحراف إداري واستغلال المناصب لأغراض خاصة والعمل على اختزال الوظيفة الإدارية في العملية الروتينية دون وجود أي أثر للتحديث والتوافق والتقارب ما بين الإدارة في جانبها السلطوي والمواطن في جانبه الاحتياجي، وتفشي ظاهرة الرشوة والمحسوبية واختلاس المال العام والتزوير"⁷.

ما يمكن قوله هنا أن العنصر البشري له دور أساسي في وضع الإدارة العامة في البلاد، إذ أن النظم الاحترافية والقمية والجزائية لمحاربة الغش والمحابة والرشوة والبيروقراطية بالمفهوم السلبي ... وغير ذلك تمثل ترسانة لا يستهان بها، إلا أن تفعيلها محدود والتجاسر على تجاوزها والتحايل دون تطبيقها يمكن وصفه بالظاهرة الاجتماعية.

المبحث الثاني: مشكلات تعثر تطور الإدارة الجزائرية**المطلب الأول: البيروقراطية السلبية**

يدرك أهل الاختصاص أن البيروقراطية نظام لتسيير الإدارة على نحو يضمن الفعالية والسرعة من خلال تقسيم العمل بين رجال الإدارة، إلا أن سوء توظيفها رتب وسمها بالصورة السلبية.

ومن مظاهر سلبية البيروقراطية:

الفرع الأول: البيروقراطية السلبية الناتجة عن رجال الإدارة**أولا: التهرب من المسؤولية:**

وذلك بغياب روح المسؤولية لدى عديد القادة والإداري ين⁸، فيظهر أثره من خلال دفع رجل الإدارة بعدم اختصاصه بتقديم الخدمة وذلك رغم اختصاصه قانونا، أو برفضه استقبال المتعامل مع الإدارة أو تسويفه، أو

"تطورات وأفاق الإدارة العامة في الجزائر"

بالتردد في اتخاذ القرار الذي يصل لحد رفض تقديم الخدمة لأسباب غير قانونية أو غير جدية، فيجد المتعامل مع الإدارة العامة نفسه أحيانا تتقاذفه الإدارات، أو تطول فترة تحصيله للخدمة مما قد يفوت عليه الفرص ويضيع مصالحه أحيانا.

ثانيا: التضخم البشري في الإدارة:

حيث أن الخدمة الإدارية البسيطة التي يمكن أن يشرف على توفيرها الموظف الواحد يتم تقسيمها وتوزيعها على عديد الموظفين، مما يجد المتعامل مع الإدارة نفسه أمام التعامل مع سلسلة طويلة من رجال الإدارة لتحصيل وثيقة، كما يؤدي ذلك لمشكل تداخل الاختصاص مما يؤدي تبعا إلى خلل في ترتيب الإجراءات.

ثالثا: ترفع كبار المسؤولين الإداري ين عن مقابلة الجمهور:

بعدم الاستماع المباشر لانشغالاتهم، وإلزامهم بعديد المراحل والإجراءات للتمكن من مقابلة الرئيس الإداري ، كإطالة آجال الاستقبال وتكرر رد أو تأجيل موعد المقابلة، أو إلزام المتعامل مع الإدارة بملء وثائق تحتوي الأسباب ويتوقف حينها الاستقبال على تقدير الإدارة لجدارة السبب بالمقابلة، أو إحالته على رجل إدارة أدنى درجة في السلم الإداري أو... الخ، وما يجدر الإشارة له أن ليس كل رد أو أحالة للمتعامل مع الإدارة هنا يمثل وجها سلبيا، ولكن ما نقصده من ذلك ما قام على الترفع عن الجمهور، والذي استقر عند بعض المسؤولين كنمط في التسيير.

رابعا: شخصنة رجال الإدارة العامة لعلاقتهم مع المتعامل مع الإدارة:

فيصبح المتعامل مع الإدارة ملزم باسترضاء شخص رجل الإدارة لضمان استحقاقه للخدمة، بالمقابل لو كان للمتعامل مع الإدارة مشاكل شخصية مع رجل الإدارة المشرف على تقديم الخدمة حرم منها، وهو السبب الواضح لانتشار المحاباة والرشوة والتعسف في استعمال السلطة.

خامسا: الروتين الإداري :

حيث يعيش الكثير من رجال الإدارة حالة الجمود وفقدان روح الإبداع، ومقاومتهم للتغيير⁹، بما في ذلك الإصلاحات الصادرة عن السلطة المركزية، لتعودهم على أنماط خيراتية في معالجة المشاكل، وتخوفهم وشكهم في مدى قدرتهم وكفاءتهم في التعامل مع المستجدات، بل وخوفهم من فقدانهم لمنصبهم الوظيفي خاصة بانتشار الإدارة الالكترونية¹⁰، مما يجعلهم يطلقون أحكام مسبقة بعدم نجاح تلك الإصلاحات قبل تنفيذها واختبارها وقد يشيعون وجهة نظرهم السلبية هذه بين باقي رجال الإدارة، وهو ما يولد حاجز نفسي يحد من إرادة التجاوب مع تلك الإصلاحات كما يحد من إرادة التفاعل معها والعمل على تفعيلها.

الفرع الثاني: البيروقراطية السلبية المتعلقة بالوثائق

أولاً: التضخم في عدد الوثائق المطلوبة على التعامل مع الإدارة:

حيث يمكن ملاحظة اشتراط اغلب الإدارات لوثائق إدارية متعددة مستقلة يمكن اختزالها بوثائق أخرى.

ثانياً: طول مواعيد تحصيل الوثيقة الإدارية

ثالثاً: تنوع وتعقيد إجراءات تحصيل الوثيقة الإدارية

رابعاً: تعليق حق تسليم الوثيقة على أداء واجب أو حق لا صلة قانونية له بالوثيقة:

كعدم تسليم بطاقة الإقامة لمن لم يباشر حقه في الانتخاب (في وقت مضى).

المطلب الثاني: البيئة السياسية والأمنية و الإدارية

الفرع الأول: عدم الاستقرار السياسي والأمني

لا ريب أن الإدارة العامة تتأثر بشكل مباشر بمدى الاستقرار السياسي للدولة عموماً، كما تتأثر بالتوجه أو

السياسة العامة للدولة خصوصاً.

منذ الاستقلال والدول الجزائرية تعيش مداً وجزراً في استقرارها السياسي¹¹، بداية بالتصحيح الثوري سنة 1965، والذي غير المسار والأيدولوجية المنتهجة، بتبني الاشتراكية وترسيخ أحادية الحزب مما جعل الإدارة العامة تعبر عن إرادة وأجندة الحزب الواحد¹²، فقد كانت الإدارة العامة ويهدف تأكيد نجاح الخيار الاشتراكي مستعدة للتغاضي عن المشكلات المتركمة عن الفشل الذريع لمشاريع الإصلاحات الاقتصادية على رأسها الثورة الزراعية، مما أفرز عجز واضح في إدارة الميزانية بمجرد انهيار سعر الغاز والبتروال في سبعينات القرن الماضي.

أفرزت الأزمة الاقتصادية الاضطراب السياسي لسنة 1988 مما أدى إلى فصل الإدارة العامة عن أهداف ونشاط الحزب، بتبني التعددية الحزبية، والتخلي على الخيار الاشتراكي، بهدف تفعيل دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية، إلا أن استقالة الرئيس وحل البرلمان سنة 1991 خلف وضعاً حرجاً جعل من الإدارة العامة مجرد إدارة أزمات، وقد استمر لما يقرب العشرين سنة.

بوادر الإصلاح الإداري توافقت مع انتعاش ثمن النفط، وفي ظل دستور جديد عملت الإدارة المركزية على تجسيد جملة إصلاحات سبق الإشارة لأهمها، إلا أن اضطراباً سياسياً من نوع آخر حلّ بالبلاد في العقد الماضي، تجسد في غياب شخصية رئيس الدولة عن المشهد السياسي وعجزه عن اتخاذ القرار، باستئثار رجال الأعمال وبعض رجال السياسة بتسيير البلاد باسمه نتيجة مرضه، وهو ما رتب انتفاض الشعب فيم عرف بالحراك الشعبي.

"تطورات وأفاق الإدارة العامة في الجزائر"

أيضا وكما أشرت فإن الاضطرابات الأمنية تجعل من الإدارة العامة مجرد إدارة للأزمات وتصريف الأعمال، وباستقراء تاريخ الجزائر الحديث، يمكن ملاحظة مدى أثر الاضطرابات الأمنية على تطور الإدارة العامة، لذلك تعد فترة المأساة الوطنية تجربة حية على إثر انعدام الأمن في وقف عجلة التطور في الإدارة والتسيير العمومي، بالمقابل ففساد الإدارة العامة يعد السبب الرئيسي في انجراف البلاد لذلك الوضع غير الأمني.

الفرع الثاني: تفشي الفساد الإداري

ومن أعتى صوره ما يلي:

أولا: الرشوة.

وهي تمكين الموظف المرئشي من مال أو خدمة مقابل تقديمه لخدمة إدارية للراشي، ولا تقع هذه الصورة من الفساد بناء على الطلب بل قد يعرضها الراشي على الموظف فيقبل، كما لا تتوقف على خدمة في الإدارة التي يشرف على تسييرها، بل قد تمتد لاستغلال الموظف لنفوذه في إدارات أخرى.

تسهم الرشوة في عرقلة تطور الإدارة العامة من خلال أنها تتسبب في حيازة غير الأكفاء لمناصب إدارية مما يجعلهم سببا في تخلفها وعدم قدرتهم علميا على الاستجابة لتطورات عالم الإدارة أو اتخاذ القرار السليم، ولا القدرة على الإبداع الإداري، فيكونوا سببا في تخلفها جمودها¹³، كما أن الرشوة تؤدي لانحراف الإدارة عن الأهداف المسطرة لها من تقديم الخدمة بعدل وعمومية، وفقدانها لعنصري المصداقية والشفافية في أعين المواطن.

ثانيا: تزييف وتلميع واقع الإدارة

وذلك بهدف تجنب تبعات المساءلة عن سبب تردي واقع الإدارة التي يشرف عليها رجل الإدارة المعني من طرف الهيئات الإدارية الأسمى، والتي قد تمتد إلى زعزعة مركزه الوظيفي بالترتيب في الرتبة أو عدم الاستفادة من الترقية أو التحويل، فضلا على سعي رجل الإدارة بذلك لمسايرة واقع متفشي على مختلف المستويات يجعل من تصريحه بالحقائق محل الأنظار بخروجه عن الصف والمألوف، زيادة على ذلك سعي رجل الإدارة إلى الترقية وما يجنيه من امتيازات.

إن عدم جدية التعامل مع التقارير التي تصور عين حقيقة مشكلات الإدارة العامة، والاكتفاء بأرشفتها أو إرسال لجان تحقيق وتفتيش ينتهي غالبا تحقيقها بنفس المال، أو بتحميل المسؤولية للموظفين في المستويات الدنيا، نتيجة نفوذ كبار الموظفين وتمكنهم من التملص من المسؤولية، ورث ذهنية التهرب من المسؤولية من خلال تلميع صورة الإدارة العامة الغارقة في المشكلات فضلا على الإحجام عن الأداء الوظيفي برد المتعامل وإغراقه في بحر الإجراءات والوثائق والمواعيد المنفرة له.

"تطورات وأفاق الإدارة العامة في الجزائر"

إن تراكم المشكلات على نحو ما قدمت من تسبب جعل من نسج الإصلاحات الإدارية صعب الإمكان خاصة والإصلاحات الإدارية تصدر عن السلطة المركزية، التي تتأسس على تقارير تجانب الواقع، وهو ما دعى من هذه الأخير تبني إستراتيجية إرسال مفتشين لاستبيان الوضع من وجهة نظر المواطن، في غياب فعالية ملموسة لمجتمع المدني.

رابعاً: استغلال المنصب الإداري :

ويتم ذلك لعدة أهداف شخصية، تؤدي إلى صور متنوعة للفساد الإداري ، من ذلك:

أ. تبديد أملاك وأموال الدولة

ب. الرشوة

ج. الاختلاس

د. خيانة الأمانة

هـ. التعسف في استعمال السلطة

و. المحسوبية والمحاباة.

المبحث الثالث: تطوير الإدارة الجزائرية**المطلب الأول: العوامل المؤثرة في التطوير الإداري****الفرع الأول: المجتمع المدني**

يعرف بأنه "مجموعة تنظيمات طوعية حرة تملء المجال بين الإدارة والدولة لتحقيق مصالح أفرادها وتكون ملتزمة بمعايير الاحترام والتراضي"¹⁴.

لقد أدرك صناع القرار مدى دور المجتمع المدني في إستراتيجية التطوير الإداري ، لذلك نص الدستور الجزائري لسنة 2020 صراحة على إشراك المجتمع المدني في عملية صنع القرار على المستوى المحلي. ويمتلك المجتمع المدني القدرة على تعبئة المواطنين وتوحيد إرادتهم لأهداف مخصوصة، وهو الدور الذي يعوز مؤسسات الدولة النجاح فيه، خاصة بعد القطيعة مع المواطن لمدة طويلة رتبت عدم ثقته بالإدارة العامة، فللمجتمع المدني دور مهم في إنعاش وتطور الإدارة العامة، من خلال حضور ممثلي المجتمع المدني في اجتماعات المجالس البلدية المنتخبة بهدف:

1. التعبير عن إرادة الجماعة ومنظورهم تجاه توجهات الإدارة العامة بخصوص المشاريع التنموية وسبل تطبيقها على أرض الواقع.

2. إحكام الرقابة على نشاط الإدارة، للمساهمة الوقائية في مكافحة الفساد.

3. ضف إلى ذلك أن المجتمع المدني يستطيع النهوض ببعض المهام التي تعجز الإدارة على الإحاطة

بخطاياها، مثل:

4. كشف تفاصيل مناطق الظل ومناطق الفقر والعوز.

5. صد تجاوزات الأفراد والشركات التي تمس المصلحة العامة، والتي تتطلب تدخل الإدارة في حينها.
6. تغطية النقص في الجوانب التي لا تمتد لها يد الإدارة أو لا يكون لها أثر معتبر، مثل حملات التوعية، وحملات جمع المساعدات... الخ.

كما لا يفوتنا التأكيد أن تنظيمات المجتمع المدني بما تضمنه من كفاءات علمية وخبراتية، تستطيع المساهمة في صياغة وإعداد البرامج التنموية، باقتراح الحلول العلمية وتوفير البدائل التي تعكس هوية الشعب، بدل الحلول والبرامج المستوردة.

الفرع الثاني: الإصلاحات الإدارية

تحتكم الإصلاحات الإدارية عموما لمجموعة ميكانيزمات أهمها:

1. التغيير الكمي والنوعي لما هو أفضل في أهداف الإدارة العامة.
2. تبني وسائل وأدوات أكثر جدة ونجاعة.
3. تطوير طرق الاتصال.
4. ترقية حقوق المستخدمين.
5. إعادة صياغة وتحديث النظم القانونية التي تنسج النموذج البيروقراطي المطبق في الإدارة العامة.

وبالنظر لواقع الإدارة العامة الجزائرية، تهدف الإصلاحات الإدارية إلى¹⁵:

أولا: ترشيد حجم النفقات وعقلنة استحداث الأجهزة والبرامج

ثانيا: الحد من التضخم في العمالة الإدارية:

وذلك لتقزيم حجم البطالة المقنعة، التي تولد مشكلات في التسيير الإداري خاصة في تداخل الصلاحيات وطول الإجراءات.

ثالثا: تعزيز المشاركة الشعبية في تسيير الإدارة العامة:

من خلال تفعيل دور المجتمع المدني بحجز مقاعد لممثليه، في مختلف مستويات الإدارة العامة القائمة في اتخاذ قراراتها على نظام اللجان أو على النظام التشاوري، وهي وسيلة لإضفاء الشفافية ومحاربة الفساد الإداري .

رابعا: التوجه نحو اللامركزية الإدارية:

وذلك لتخفيف الأعباء على الإدارة المركزية، ولتبسيط وسرعة وواقعية إجراءات اتخاذ القرار، فضلا على دور ذلك في ترشيد النفقات ومراعات خصوصية البيئة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لكل منطقة.

خامسا: إعادة عصنة النموذج البيروقراطي:

حسب البيئة الاجتماعية و الإدارية والاقتصادية، على أن يستجيب لمقتضيات الإدارة الالكترونية، ولمقتضى تبسيط الإجراءات واختصارها، على الإدارة والمواطن.

سادسا: العمل على ترقية أساليب التواصل بين الإدارة والمواطن

المطلب الثاني: إستراتيجية تطوير الإدارة الجزائرية

الفرع الأول: مكافحة الفساد

اتخذت الجزائر عدة خطوات في سبيل مكافحة الفساد أهمها:

أولا: إصدار قانون مكافحة الفساد:

وهو القانون الصادر سنة 2006¹⁶ والذي يعد بمثابة تجميع وتأليف بين نصوص قانونية كانت متفرقة بين القوانين ، صدر استجابة للاتفاقيتين الدولية والعربية المتعلقتان بمكافحة الفساد، وقد عالج المشرع في هذا القانون عدة صور للفساد الإداري بعد تطرقه لمفهومه.

عالج القانون مكافحة الفساد من جانبيين، الوقاية ثم الردع.

أ. الجانب الوقائي

1. ضبط معايير التوظيف: نص القانون على وجوب احترام معايير الشفافية والجدارة والكفاءة في تعيين الموظفين.

2. تصريح الموظف بالامتلاكات¹⁷: ويكون ذلك خلال الشهر الموالي لتولي الوظيفة أو العهد الانتخابية، على أن يحين التصريح عند كل زيادة في الذمة المالية للموظف العمومي، ويختم الموظف مساره الوظيفي في تلك الوظيفة بتصريح مماثل.

3. وضع الإدارة العامة لمدونة أخلاقية لموظفيها

4. الرقابة على الصفقات العمومية¹⁸: وذلك لأنها الميدان الاخصب للاختلاسات، لذلك فرض القانون وجوب مراعاة جملة معايير للتسيير العقلاني للمال العام.

ب. الجانب الردعي

ويتمثل ذلك في:

1. تجميع صور الجرائم المنصبة على الفساد الإداري في مدونة واحد: وهو ما يسهل عمل القضاء، ويولد ردة فعل احترازية لدى الموظف الذي له النية لممارسة الفساد ليسر اطلاعه على كل تلك الجرائم التي كانت متفرقة بين القوانين.

2. التجريم الصريح لبعض صور الفساد الجديدة: من ذلك: الغدر؛ استغلال النفوذ عدم التصريح؛ أو التصريح الكاذب بالامتلاكات؛ تلقي الهدايا؛ التمويل الخفي للأحزاب السياسية. ففي التصريح بالتجريم اثر أيضا في توليد الردع العام.

ثانيا: استحداث هيئات مختصة بمكافحة الفساد:

أ. الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ومحاربتها: استحدثت إثر مصادقة الجزائر: سنة 2004 على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد¹⁹، مما رتب إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في سنة 2006²⁰، وأسندت

"تطورات وأفاق الإدارة العامة في الجزائر"

لها مهمة وضع إستراتيجية شاملة للوقاية من الفساد، سواء في القطاع العام أو الخاص ، تتأسس على تحقيق النزاهة والشفافية والمساءلة على الأموال العمومية. وذلك من خلال²¹:

اقتراح برنامج عمل للوقاية من الفساد.

1. تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد إلى كل شخص أو هيئة عمومية او خاصة.
2. اقتراح تدابير لا سيما ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد.
3. مساعدة القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.
4. إعداد برنامج يسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.
5. جمع ومركزة استغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن الفساد.
6. البحث في التشريع والتنظيمات والممارسات الإدارية عن العوامل التي تشجع على ممارسات الفساد قصد إزالتها.

7. التقييم الدوري للدورات القانونية والتدابير الإدارية في مجال الوقاية من الفساد.

ب. المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها²²

ج. إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد²³:

ويهدف إلى البحث والتحري في مجال مكافحة جرائم الفساد، والجرائم المرتبطة بها²⁴، في كامل التراب الوطني. ويشرف على الديوان ضباط وأعاون الشرطة القضائية وعليه فهمامه:

1. البحث والتحري في جرائم الفساد
2. جمع الأدلة، والقيام بتحقيقات في وقائع الفساد، وإحالة مرتكبيها للجهة القضائية المختصة
3. تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية، خصوصا التعاون مع الشرطة الجنائية الدولية (الإنتربول).
4. اقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها الديوان.
5. يتكفل الديوان أيضا بتعزيز التنسيق بين مختلف مصالح الشرطة القضائية في مجال مكافحة جرائم الفساد.

الفرع الثاني: تجسيد مبادئ الحكم الراشد**أولا: التشاركية في التسيير**

أكد قانون البلدية على ضرورة المشاركة الشعبية في تسيير شؤون البلدية فنص "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان ممارسة المواطنة و تشكل في إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"²⁵.

"تطورات وأفاق الإدارة العامة في الجزائر"

كما أن قانون الانتخابات الجديد بتبنيه النظام الانتخابي من القوائم الانتخابية دون التزام الناخب باختيار القائمة ككل على الترتيب المقرر فيها، عزز الثقة في فرص وصول أشخاص نزهاء للسلطة في إدارة الجماعات المحلية. مما يسهم في تخفيف حدة العزوف عن المشاركة في الانتخابات.

كما أكد أيضا على ذلك قانون مكافحة الفساد فنص المشرع صراحة على وجوب إشراك المجتمع المدني في مكافحة الفساد²⁶.

ثانيا: الشفافية:

وتعني "أن تعمل الإدارة العامة في بيت من زجاج كل ما به مكشوف للعاملين والجمهور وتتضمن الأنظمة التي تعمل من خلالها الإدارة الوسائل اللازمة التي تكفل العلم والمعرفة للكافة بحقيقة أنشطتها وأعمالها بالإفصاح والعلانية"²⁷

إن التكنم والمبالغة في نسبة كل معلومة متعلقة باتخاذ القرار الذي يهدف لخدمة الصالح العام إلى السر المهني، يجعل من المواطن غير مقتنع بمدى نجاعة قرارات الإدارة، كما أنه يفتح الباب لانتشار الفساد الإداري في غياب الرقابة الشعبية على الإدارة.

ثالثا: الإدارة الإلكترونية (رقمنة الإدارة):

بداية من سنة 2013. اتخذت الجزائر عديد الخطوات بهدف تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية، مساهمة بذلك وضع الإدارة العامة في باقي دول العالم، ومن مظاهر تطور الإدارة الإلكترونية المرحلي في الجزائر أذكر²⁸:

1. إطلاق بطاقة التعريف الوطنية البيومترية والإلكترونية.
2. إطلاق جوازات السفر البيومترية.
3. إطلاق رخص السياقة الإلكترونية.
4. إنشاء البريد الإلكتروني
5. رقمنة نظام تسيير ومتابعة الملفات القضائية
6. رقمنة شبكة الصحة الجزائرية مع ربط مختلف المؤسسات الصحية إلكترونيا
7. رقمنة نظام الدفع البنكي والحسابات البريدية، بالإضافة لإنشاء موزعات بنكية وتوزيع بطاقات السحب والدفع الإلكتروني
8. رقمنة غالب أنشطة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.
9. رقمنة عديد الوثائق الإدارية مثل شهادة الميلاد والإقامة والسوابق العدلية والسجل التجاري... الخ.
10. تبني نظام الاجتماع والتحاضر عن بعد في الإدارة العامة.

ومن البلية ما يضحك، أن أسهمت الأزمة الصحية العمالية والحجر الصحي-لوباء كورونا- في دفع المواطن ورجل الإدارة الجزائريين إلى الاحتكاك وتعلم الإعلام الآلي وتقنيات التواصل بالإنترنت، بهدف

"تطورات وأفاق الإدارة العامة في الجزائر"

ضمان رجل الإدارة لاضطراد نشاط الإدارة بطريقة الكترونية، ويهدف تحصيل المواطن لمصالحه من الإدارة العامة دون الانتقال إليها، وهو ما سيخفف على الإدارة العامة مستقبلا إقناع المتعامل معها بإمكانية إجراء كل المعاملات الورقة التقليدية بطريقة الكترونية.

الخاتمة:

من خلال ما سبق عرضه فإن تطور الإدارة العامة الجزائرية يتطلب التوافق بين عدة فواعل بيئية وتكنولوجية وقانونية، فالتطور مرهون بالإصلاح أولاً، ويبقى الفاعل الرئيس في ذلك هو الإنسان، سواء رجل الإدارة أو المواطن، الذي يحتاج لبث روح الوعي بواقع إدارتنا المأساوي، والوعي بمدى الحاجة لتكافل الجهود والتخلي بروح المسؤولية. "لا تنظر إلى السلاح بل أنظر لمن يحمله" حكمة تجد لها وزن في معادلة إصلاح وتطور الإدارة الجزائرية.

وبالنظر للواقع فأفق تحقيق نتائج محسوسة تؤهلنا لمقارنة إدارتنا بالإدارات النموذجية في دول العالم ما زال حلما تصده الكثير من التحديات، ولكن كما قيل "مسافة الألف ميل تبدأ بخطوة" وهذه الخطى الأولى التي قد تم قطعها تحتاج منا بذل شيء منها في الاهتمام بالتنشئة الاجتماعية للأجيال القادمة، بالزرع فيهم لقيم مثل الكفاءة والأمانة والجدية والإتقان وحب الريادة والتفوق وعدم السلبية والتهرب من المسؤولية، فالخلل كان وما زال في الشخص.

الهوامش:

- 1- قاسم ميلود، علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الازمة ومحاولات الإصلاح، ص: 61.
- 2- قاسم ميلود، علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، ص: 62.
- 3- أنظر: المرسوم الرئاسي المؤرخ في 1962/12/31 م المتضمن تمديد سريان القوانين الفرنسية في الجزائر ما عدا تلك التي تمس السيادة الوطنية.
- 4- يوافقي الري الأكاديمي: محمد سنوسي، أنظر: مقالته: الإدارة العامة الجزائرية ومشكلة الهوية، جريدة الحوار، الرابط: [/https://www.elhiwardz.com/national/28630](https://www.elhiwardz.com/national/28630)
- 5- كاس عبد القادر، إصلاح الإدارة العمومية كآلية لمكافحة الفساد بالجزائر، ص: 83.
- 6- رغم ما في ذلك من مساس معتبر بعناصر الهوية الوطنية، مما يتطلب استدراكه.
- 7- محمد سنوسي، الإدارة العامة الجزائرية ومشكلة الهوية، الرابط: [/https://www.elhiwardz.com/national/28630](https://www.elhiwardz.com/national/28630)
- ، الاطلاع: 2021/5/4، الساعة: 14.30.
- 8- فرطاس فتيحة، عصنة الإدارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الالكترونية ودورها في تحسين خدمة المواطنين، ص: 312.
- 9- فرطاس فتيحة، عصنة الإدارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الالكترونية ودورها في تحسين خدمة المواطنين، ص: 312.

- 10- الدراجي زريق وعبد السلام عبد اللاوي، الإدارة الالكترونية في الجزائر بين المعوقات ورهانات المستقبل، مجلة العلوم الإنسانية الاجتماعية، ص: 187.
- 11- للتفصيل أنظر: قاسم ميلود، علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، ص: 72، 73.
- 12- أنظر: كاس عبد القادر، إصلاح الإدارة العمومية كآلية لمكافحة الفساد بالجزائر، ص: 83.
- 13- للتفصيل أنظر: قاسم ميلود، علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، ص: 78، 79.
- 14- أماني قنديل، المجتمع المدني في الوطن العربي، واشنطن، ص: 99.
- 15- كاس عبد القادر، إصلاح الإدارة العمومية كآلية لمكافحة الفساد بالجزائر، ص: 82.
- 16- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته
- 17- المادة 04، القانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته
- 18- المادة 9، القانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.
- 19- المرسوم الرئاسي رقم 04-128، المتضمن المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة نيويورك يوم 2003/10/31.
- 20- القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.
- 21 - أنظر: المادة 11 من المرسوم 06-413، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها.
- 22- المرسوم الرئاسي رقم 96-233. المتعلق بإنشاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها.
- 23- حيث أنشأ في مادته 24 مكرر. الأمر 10-05، المتضمن إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد.
- 24- المادة 5 المرسوم الرئاسي 11-426، المتضمن تشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد وتنظيمه وكيفية سيره.
- 25- المادة: 02، قانون البلدية 10/11
- 26- المادة: المرسوم: 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها.
- 27- فارس بن علوش وبن بادي السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد في القطاع الحكومي، ص: 15.
- 28- الدراجي زريق وعبد السلام عبد اللاوي، الإدارة الالكترونية في الجزائر بين المعوقات ورهانات المستقبل، ص: 185.