

أثر تخلف الإدارة العامة على تحقيق التنمية في الجزائر

خلال الفترة 1999-2017

د/نسرين يحياوي

المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية - الجزائر

تاريخ الإستلام: 2018/10/31 تاريخ القبول: 2019/01/27 تاريخ النشر: 2019/03/17

ملخص:

جاء في تقرير الأمم المتحدة لسنة (2005) أنه "مهما كانت الحكومة مهيكلية ودستورية، فإنها لن تتمكن بدون إدارة حكومية أن تقوم بتحقيق مجمل أهدافها السياسية، وتعزيز سيادة القانون، وتقديم خدمات العمومية(...)". تهدف هذه الدراسة إلى إبراز دور الإدارة العامة في تسريع وتيرة التنمية في الجزائر.

الكلمات المفتاحية: الإدارة العامة؛ التنمية؛ الحكم الرشيد؛ الجزائر.

Abstract :

The U.N. Report (2005) stressed that "no matter how organized and constitutional a government is, it would not get very far in the absence of public administration system capable of translating its broad political intentions, enforcing its laws and delivering services needed by the people....". The purpose of this study is to gain a better understanding of the role of the public administration in the developmental state in Algeria.

Keywords: Public Administration; Development; Good Governance; Algeria.

مقدمة:

يكتسب الدور التنموي للإدارة الحكومية (العامة) اهتماما متزايدا باعتبارها الجهاز المسئول عن ترجمة الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة إلى سياسات وبرامج يتم تنفيذها حسب الأولوية، وتعتبر الإدارة العامة وسيلة ذات أهمية بالغة لتحقيق أهداف الجماعة الإنسانية وأداة ضرورية لتوظيف الموارد المتاحة في مقابل الاحتياجات المتجددة واللامتناهية للإنسان، ويرى الفقيه بيتر دراكر (Peter Drucker)* أن الإدارة العامة تكتسي أهمية بالغة في تطور الأمم وأنها هي السبب في تقدم المجتمعات أو تخلفها حيث أن الإدارة الناجحة حسبها تخلق دولا ناجحة أما الإدارة السيئة فتكرس التخلف في الدول، وتظهر الإدارة الحكومية من هذا المنظور كأداة أساسية وعامل من عوامل الإنتاج (التنظيم) حيث تساهم في الخروج من مشكلة الندرة (التي يتناولها علم الاقتصاد) من خلال العقلانية، الرشادة والفعالية في استغلال الموارد المتاحة** وتحقيق الأهداف العامة.

يقوم الجهاز الإداري الحكومي (الإدارة العامة) في الجزائر برسم وتنفيذ السياسات العامة¹ إضافة إلى مجموعة من المهام تختلف تفصيلاتها، ولما كانت الإدارة العامة محور التنمية فقد أصبحت مطالبة اليوم في ظل الأزمات الدورية التي يتعرض إليها الاقتصاد الجزائري بأن تحقق أعلى مستوى من الكفاءة والفعالية فضلا على السرعة والآنية في انجاز المعاملات الإدارية وتوفير المعلومات الضرورية للمواطنين ورجال الأعمال المحليين والأجانب، مما يساهم

* يعتبر النمساوي بيتر دراكر Peter Drucker (1909-2005) رائد فكرة الإدارة بالأهداف ومن أبرز المفكرين الذين نادوا بأهمية الإدارة في تحقيق التنمية.

** حدد علماء الاقتصاد عوامل الإنتاج بأنها الأرض ورأس المال والعمل والتنظيم، ويقصد بالتنظيم القدرة على مزج عوامل الإنتاج الأخرى للحصول على أكبر إنتاج بأقل تكلفة وهو مجال اهتمام الإدارة.

في توفير مناخ وبيئة استثمارية جذابة للمستثمرين وتنويع الاقتصاد الجزائري الذي لا يزال يعاني من التبعية الشديدة لعائدات النفط.

ومن هذا المنطلق يمكننا التساؤل حول مدى تخلف الجهاز الإداري الحكومي في الجزائر وأثر ذلك على تعزيز التنمية في الدولة ؟

أولاً: مفهوم الإدارة العامة

يجمع مفهوم الإدارة العامة بين مصطلحين أولهما "إدارة" وهي كلمة مشتقة من أدار يدير أي يخطط وينظم ويوجه ويراقب أنشطة الناس الذين يجتمعون حول مهنة أو هدف معين¹، والإدارة في اللغة الانجليزية Administration هو مصدر للفعل يدير to administer المشتق من الكلمة اللاتينية Administrate المتكونة من شقين²:

- Ad ومعناها (لكي to) و Ministrare ومعناها (يخدم) فالإدارة تعني خدمة الآخرين أو تقديم العون للآخرين³، كما يعرفها رائد التنظيم الإداري هنري فايول (Henri Fayol)^{**} على أنها هي " القيام بالمهام والأعمال الآتية: التخطيط والتنظيم وإصدار الأوامر والتنسيق والرقابة"⁴.

¹ عمار عوابدي، القانون الدستوري (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1990)، ص 07.

² عبد اللطيف قطيش، الادارة العامة من النظرية الى التطبيق: دراسة مقارنة، ط1 (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2013)، ص 11.

³ ابراهيم عبد العزيز شبحا(1)، اصول الادارة العامة (مصر: دار المطبوعات الجامعية، 1993)، ص 26.

^{**} ولد هنري فايول لفرنسي الجنسية عام 1841 باسطنبول، أحد علماء الإدارة الكلاسيكية، عمل مديراً تنفيذياً لشركة صناعية صغيرة في فرنسا ومن خلالها نال خبرته العملية التي قادتته إلى النجاح في مجال الإدارة الصناعية. عمل على تطوير منهجية النظرية الإدارية، ووثق ذلك في كتابه المشهور الإدارة العامة والصناعية عام 1916.

⁴ نور الدين حاروش ورفيقة حاروش، علم الادارة من المدرسة التقليدية الى الهندسة (الأردن: دار الأيام للنشر والتوزيع، 2014)، ص 17.

إن الإدارة عمل علمي وفني وذهني، يقوم على أساس محاولة الاستخدام الأمثل لموارد منظمة ما (خاصة كانت أو عامة) بأعلى كفاءة وأقل تكلفة ممكنة لتحقيق أهداف المنظمة وفق منهج محدد (عمليات التخطيط، التوجيه، التنسيق، إصدار الأوامر والرقابة) وضمن البيئة التي تنشط فيها، وتسمى "إدارة عامة" عندما ترتبط بالدولة ومؤسساتها وأجهزتها (الوزارات ووحدات الإدارة المحلية مثلا) وتتضمن الإدارة العامة العناصر التالية:

- الجانب العضوي: الأجهزة الإدارية العمومية (مجموعة الدوات الإدارية المتمتعة بالشخصية القانونية)¹ والموارد البشرية.
 - الجانب الموضوعي: يشمل العمليات الإدارية من تخطيط، تنظيم، تنسيق، توجيه ورقابة.
 - الهدف: رسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة لتحقيق الصالح العام والإرادة العامة.
- ومن أهم خصائص الإدارة الحكومية (العامة) نذكر:

- عمل إنساني، جماعي وتعاوني يسود كافة المجتمعات نظرا لحيثيته.
- الإدارة العامة وسيلة لتحقيق المصلحة العامة وإشباع حاجات المجتمع، فهي ليست غاية بحد ذاتها.
- الإدارة العامة هي جمع الجهود والوسائل المادية، البشرية والتنظيمية العامة وتوجيهها وتنسيقها من أجل الوصول إلى فعالية تحقيق المصلحة العامة.
- أنها جزء من العملية السياسية للدولة تلعب دورا رئيسا في رسم وتنفيذ السياسة العامة، تتضمن نشاطات السلطات الثلاث: التشريعية، القضائية والتنفيذية

¹ مصطفى بن لطيف، "المؤسسات الإدارية والقانون الإداري"، مناظرة الدخول الى المرحلة العليا، المدرسة الوطنية للإدارة (تونس، 2007)، ص 10.

- أنها تشترك مع إدارة الأعمال في أصولاً لإدارة مع انفرادها ببعض المميزات الخاصة
- الإدارة العامة فضاء مفتوح لمختلف التفاعلات في البيئة المحيطة: المجتمعية، السياسية، الاقتصادية، التقنية... وغيرها
- تتميز الإدارة العامة بالقوة العامة والمشروعية القانونية في ممارسة نشاطها
- المسؤولية العامة للإدارة العامة والتزامها بأهداف تصب في إطار المصلحة العامة
- تعمل الإدارة العامة وتنظيماتها (كنظام مفتوح) في محيط بيئي ديناميكي تتفاعل معه وتؤثر وتتأثر به، فهي تستمد مدخلاتها من هذه البيئة التي تطبق عليها عمليات إدارية تحولها إلى مخرجات تذهب إلى بيئة الإدارة العامة¹.

ثانياً: الإدارة العامة ودورها في العملية التنموية

أعطت الأمم المتحدة ضمن الإعلان عن الحق في التنمية سنة 1986 تعريفاً للتنمية بأنها عملية متكاملة ذات أبعاد اقتصادية، اجتماعية، ثقافية وسياسية تهدف إلى تحقيق التحسن المستمر والمتواصل لرفاهية كل السكان والأفراد، والتي يمكن إعمال من خلالها حقوق الإنسان وحرياته الأساسية²، ويمكن وصفها بأنها عملية ديناميكية مجتمعية موجهة، مخططة ومستمرة تهدف إلى تنسيق الجهود من أجل إيجاد تغييرات هيكلية في البنى الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية بالاستفادة من الإمكانيات والمقومات الداخلية والذاتية لتحرر من الواقع الراهن والانتقال إلى وضع أحسن يحقق رفاهية الأفراد في ظل العدالة والتوافق المجتمعي.

¹ محمد محمد جاهين، مقدمة في الإدارة العامة، تلخيص عبد الله بن حسين عبد المجيد (السعودية: جامعة أم القرى، 2009)، ص 14.

² محمد فائق، "حقوق الإنسان والتنمية"، مجلة المستقبل العربي، العدد 251 (لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، 2000)، ص 101.

إن الهدف الأساسي لإنشاء الجهاز الإداري الحكومي (الإدارة العامة) هو تحقيق التنمية الوطنية والوصول إلى خدمة المجتمع ورفاهيته وهو ما يميزها عن إدارة الأعمال التي تقوم أساساً على تحقيق الربح و تتنافس فيما بينها لتحقيق أقصى العوائد، وتنبع علاقة الإدارة العامة بالتنمية من استمرار وتميز دور الدولة وتدخلها في العملية التنموية، فتكون الإدارة العامة وسيلة لإدارة التنمية من خلال سعيها إلى إيجاد أجهزة إدارية تستطيع ترجمة رغبات المجتمع إلى واقع ملموس بصياغتها في شكل خطط ليتم تنفيذها بكفاءة وفعالية من خلال ما يتوفر لها من قدرات وكفاءات، وفي هذا السياق يقدر الباحث هربرت إيمريش (Herbert Emmerich) أن حوالي 80 % من خطط التنمية في دول العالم التي لم يتم تحقيقها كانت بسبب الإدارة السيئة ومن هنا يظهر الدور التنموي للإدارة العامة التي تمثل مفتاح تحقيق التنمية الشاملة حتى في ظل شح الموارد وندرتها.

وقد أكدت الأمم المتحدة على ضرورة تنشيط النظم الإدارية كضرورة وحتمية للدول الساعية لتحقيق التنمية ومواجهة تحدياتها¹، وأضحت الحكومات اليوم مساءلة أكثر أمام شعوبها مما أدي إلى تنامي إدراك أهمية تحقيق "إدارة رشيدة" قادرة على تجسيد الأبعاد الرئيسية لإدارة الحكم، والحديث عن علاقة الجهاز الإداري الحكومي بالتنمية يدعونا إلى التطرق أيضاً إلى مفهوم الدولة الراعية (دولة الرفاه) التي كانت نتاج سيورة تاريخية أدت إلى تشكل الوعي الاجتماعي حول مفاهيم وقضايا العدالة والمساواة والتضامن، ويقوم هذا النموذج على تدخل الدولة لإقامة نظام واسع من الحماية الاجتماعية وضمان حصول المواطنين على حد مقبول من التنمية التي تمكنه من العيش بكرامة.

² أبو بكر مصطفى بعيرة، لا تنمية مستدامة بدون إدارة قوامية (ورقة مقدمة ضمن فعاليات المؤتمر الوطني: مؤتمر ليبيا للتنمية المستدامة، ليبيا)، ص 01.

ولعل من بين الأدوار الرئيسية التي تضطلع بها الإدارة العامة الكفؤة في العملية التنموية¹:

- تتكفل الأجهزة الإدارية العمومية الكفؤة بجمع البيانات والمعلومات الإحصائية الصحيحة والحقيقية الضرورية للتخطيط التنموي واتخاذ القرارات المتعلقة بالتنمية.
 - صياغة الأهداف التنموية ضمن سياسات وبرامج وتوفير مصادر تمويلها.
 - تنسيق الجهود ومتابعة مسارات تنفيذ الميكانيزمات الموضوعة للخطط التنموية والقيام بالتصحيحات وتعديلات اللازمة.
 - المساهمة في التنمية من خلال جهاز مالي وبنكي متطور وفعال وشفاف، وأجهزة إدارية عصرية ورشيده، وسياسات مالية ونقدية تتلائم ومتطلبات التنمية بالإضافة إلى كادر قيادي إداري مؤهل لتنفيذ خطط التنمية.
 - تحسين تنافسية الاقتصاد الوطني من خلال توفير بيئة استثمارية جاذبة غير طاردة للاستثمار (بيئة تشريعية وإدارية مستقرة، شفافية الأجهزة الإدارية، السرعة في انجاز المعاملات، تحسين الخدمة العمومية... الخ) بما يحفظ الحقوق المدنية والسياسية للجميع.
 - يساهم الجهاز الإداري الكفؤ في تعزيز المواطنة والمشاركة في العملية التنموية .
- وقد بُذلت جهود دولية محمودة خلال العقد الماضي لدعم ممارسات الإدارة الرشيدة، حيث أنشأ المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة لجنة خبراء معنية بالإدارة العامة لتكون مسؤولة عن دعم عمل المجلس فيما يخص تعزيز وتطوير مؤسسات الحكم والإدارة العامة في الدول الأعضاء، وعلى الصعيد العربي نجد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي "الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية" بالشراكة مع منظمة التعاون الاقتصادي

¹ حورية لبشيري ميني، مبدأ فعالية الادارة العامة في الجزائر"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجزائر1، 2015، ص.ص 197-199

والتنمية (OECD) وبالتعاون مع عدد من المنظمات العربية والدولية وكان ذلك في مؤتمر البحر الميت في فبراير 2005، وقد أكد البرنامج على عدة نقاط أساسية في مجال ارتباط الإدارة الرشيدة بالتنمية في الوطن العربي¹:

- مبادرات الدول العربية لتحقيق التنمية والاندماج في الاقتصاد العالمي لم تحقق النتائج المرجوة بسبب إغفال الإصلاح المؤسسي مما خلق ما يسمى "فجوة المنظومة العامة لإدارة الحكم" التي أصبحت القيد الأشد على انطلاقة وتنافسية الاقتصاديات العربية².
- ينبغي على الحكومات الالتزام بالعمل من أجل تحقيق رفاهية المواطنين والإسراع بخطى التنمية من أجل خروج الدول العربية من أزمتها والاندماج في الاقتصاد العالمي.
- اعتماد آليات وأساليب التطوير المستمر في الإدارات العمومية كآلية لتحقيق التنمية.
- إيجاد المناخ الملائم يتطلب استرجاع الثقة في أداء ونوعية الخدمة التي تقدمها الإدارة العامة.
- تنفيذ مبادئ الإدارة العامة الرشيدة وإجراءات المساءلة ومحاربة الفساد من العوامل الجوهرية للحد من الفقر وتهيئة البنية الأساسية لتحقيق التنمية في الدول العربية.
- يتطلب تحقيق إدارة رشيدة وجود مؤسسات عامة تقوم على المشاركة، الشفافية، المساءلة وحكم القانون.

ثالثاً: التنمية في الجزائر خلال فترة حكم الرئيس عبد العزيز بوتفليقة

شهدت الجزائر منذ تولي الرئيس بوتفليقة الحكم إطلاق برامج تنمية متعاقبة خاصة في ظل الوفرة المالية الناتجة عن ارتفاع أسعار النفط والتي ساهمت في رفع المخصصات المالية

¹ إعلان مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية للأمم المتحدة الإنمائي، الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية (الأردن، 2005)، ص 04.

² هندي ربحا، الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في البلاد العربية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الأردن، 2005)، ص 03.

لمختلف القطاعات، وقد حملت هذه البرامج مشاريع طموحة تهدف الى تحسين المستوى المعيشي للمواطنين وتحقيق التنمية ومحاربة الفساد.

جدول(1): برامج التنمية في الجزائر خلال الفترة 2000-2017

برامج التنمية	القيمة بمليار دولار	سعر الصرف
برنامج دعم النمو الاقتصادي للفترة 2001-2004	7	75.2
البرنامج التكميلي لدعم النمو للفترة 2005-2009	193.8	73.3
البرنامج الخماسي للتنمية للفترة 2010-2014	202.41	74.4
ميزانية التجهيز (الاستثمار) للفترة 2015-2017	64.3	
عام 2015		
عام 2016	34.4	100.4
عام 2017	17.3	109.4
	12.6	110
ميزانية التجهيز 2001-2017	531.8	
ميزانية التشغيل 2001-2017	649.9	
الانفاق الحكومي الإجمالي 2001-2017م	1181.7	77.99

المصدر: مخطط عمل الحكومة، متاح على الموقع: <http://www.premier-ministre.gov.dz>

يوضح الجدول (1) مخصصات برامج التنمية خلال العهود الأربعة للرئيس بوتفليقة 2000 - 2017 والتي بلغت قيمتها الإجمالية 1181.70 مليار دولار، وقد حققت هذه البرامج نتائج إيجابية لا يمكن تجاهلها خاصة فيما يتعلق بعدد من المؤشرات كالـتعليم والصحة والسكن... وغيرها، حيث تحسنت هذه الأخيرة بشكل ملحوظ.

يوضح الجدول رقم (2) ما حققته الجزائر من مكاسب كبيرة خلال نفس الفترة خاصة في مجال التنمية البشرية والاجتماعية وأيضا فيما يتعلق بالبنية التحتية، أما فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية فإنه يمكن ذكر ما يلي¹:

- القيمة المضافة لقطاع الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي بلغت في عام 2017 نسبة 21.26 بالمائة وهو معدل يبقى أدنى من المأمول بالنظر إلى حجم الإنفاق الكلي.

- القيمة المضافة لقطاع الصناعة في الناتج المحلي الإجمالي بلغت في عام 2016 نسبة 25.40 بالمائة وهو معدل يبقى أدنى من المأمول بالنظر إلى حجم الإنفاق الكلي.

في المقابل فإن مؤشرات التنمية البشرية والاجتماعية وكذا البنية التحتية تحسنت كثيرا خلال فترة حكم الرئيس بوتفليقة (العهود الأربعة) وهو ما يوضحه الجدول التالي:

جدول (2): تطور بعض مؤشرات التنمية البشرية والاجتماعية خلال الفترة من 2000 إلى 2017م

المنجز إلى غاية عام 2017م	الموجود في عام 2000م	
		التربية الوطنية
26964	20859	عدد المدارس
9104204	7661023	عدد المتدربين
457451	326554	عدد المعلمين

¹ إحصائيات البنك الدولي، متاح على الموقع: [www. data.albankaldawli.org](http://www.data.albankaldawli.org)

		التعليم العالي
106	53	عدد الجامعات والمعاهد
67000	17460	عدد الأساتذة
1654000	488617	عدد المنتسبين للجامعات
		الصحة
331	230	عدد المستشفيات
1732	497	عدد العيادات الحكومية
		الموارد المائية
81	44	عدد السدود
%98	%80	النسبة الاجمالية للإمداد بالمياه الصالحة للشرب
		السكن
3585572		عدد السكنات التي تم تسليمها بين 2000-2017م
956805		عدد السكنات قيد الإنجاز
		الثقافة
49	22	المراكز الثقافية
43	08	المتاحف
22	07	المسارح
		الرياضة
78	34	الملاعب الرياضية
143	28	المساح
		الطاقة
%58	%31	النسبة الاجمالية للإمداد والربط بشبكة الغاز
%99.8	%88.7	النسبة الاجمالية للإمداد والربط بشبكة الكهرباء
		الأشغال العمومية والنقل

الطرق السريعة	104450 كيلومتر	127196 كيلومتر
الطريق السريع شرق-غرب	-	1132 كيلومتر
السكة الحديدية (القطارات)	1800 كيلومتر	4000 كيلومتر

المصدر: مخطط عمل الحكومة، مرجع سابق ذكره.

جدول رقم (3) بعض مؤشرات التنمية الاجتماعية والاقتصادية في الجزائر لسنة 2017

المؤشر	الرتبة
دليل للتنمية البشرية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)	83 / 188 دولة
دليل سهولة ممارسة أنشطة الأعمال (البنك الدولي)	166 / 190 دولة
دليل مدركات الفساد (منظمة الشفافية الدولية)	112 / 176 دولة

Sources: <http://hdr.undp.org/> <http://www.doingbusiness.org/>
www.transparency.org

يوضح الجدول (3) أن الجزائر قد حققت نتائج جيدة فيما يتعلق بأحد المؤشرات التي تتعلق بالتنمية البشرية، حيث عززت الدولة مكانتها في مجموعة البلدان ذات "التنمية البشرية العالية" في ظل الجهود الهامة التي بذلتها الحكومات الجزائرية المتعاقبة خلال فترة حكم الرئيس بوتفليقة، في المقابل يزال الاقتصاد الجزائري اقتصاداً ربيعياً يقوم بمواجهة ارتفاع الطلب الكلي الناتج عن زيادة عدد السكان والتحسين في المستوى المعيشي من خلال زيادة الاستيراد عوض تحقيق القيمة المضافة التي كان من الممكن أن يتم الوصول إليها من برامج التنمية المتعاقبة لو تمت إدارة الموارد بصفة عقلانية ورشيدة، ويوضح الجدول (4) ارتفاع مجموع الواردات إلى الجزائر من 9.17 مليار دولار في عام 2000 ليلبلغ 47.08 مليار دولار في عام 2016 وهو ما يبين فشل برامج تحقيق التنمية في شقها الاقتصادي وعدم تمكنها من خلق الثروة رغم حجم الإنفاق الذي تم اعتماده.

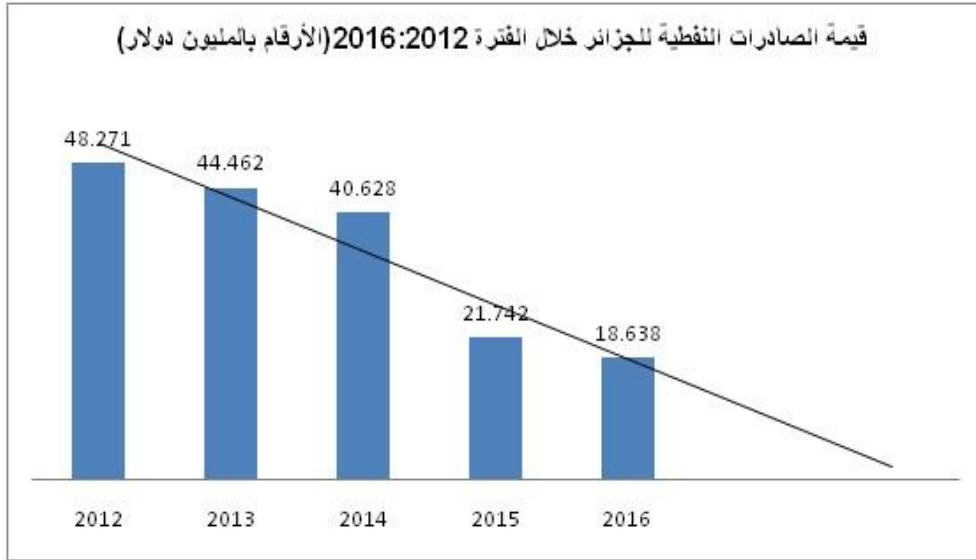
جدول(4): تطور قيمة واردات الجزائر 2000-2017

السنوات	القيمة بمليار دولار
2000	9.173
2001	9.940
2002	12.009
2003	13.534
2004	18.308
2005	20.357
2006	21.456
2007	27.631
2008	39.479
2009	39.294
2010	40.473
2011	47.247
2012	50.376
2013	55.028
2014	58.580
2015	51.702
2016	47.089
مجموع الواردات 2016-2000	561.676

المصدر: برنامج عمل الحكومة، مصدر سابق ذكره.

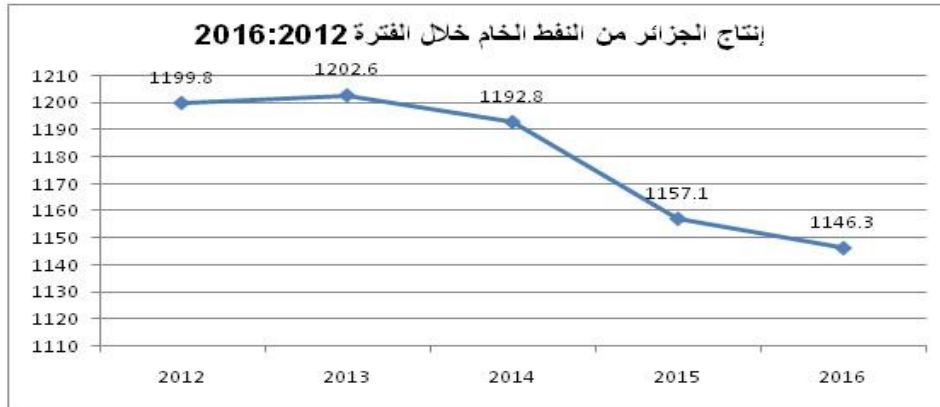
انتهجت الجزائر خلال فترة الدراسة سياسة مالية توسعية تتعلق ببرامج تنمية موجهة بالدرجة الأولى إلى الشق الاجتماعي ولم تعط أهمية كبيرة للمشاريع المنتجة للقيمة المضافة مما جعل نسب النمو الاقتصادي ترتفع بزيادة مداخيل الدولة من عائدات المحروقات وتراجع بتراجعها، وهو ما يجعل الاقتصاد الجزائري أقل تنافسية وأكثر تعرضا للأزمات الدورية ويصنف ضمن الاقتصاديات ذات المخاطر المرتفعة رغم المجهودات الحثيثة لتنويع الاقتصاد، ولا يزال الاقتصاد الجزائري يعتمد بشكل أساسي على المحروقات التي تمثل أكثر من 95 بالمائة من صادرات الدولة و60 بالمائة من إيرادات الميزانية العامة (جباية بترولية) وحوالي 30 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي.

الشكل(1): قيمة الصادرات النفطية للجزائر (2012-2016)



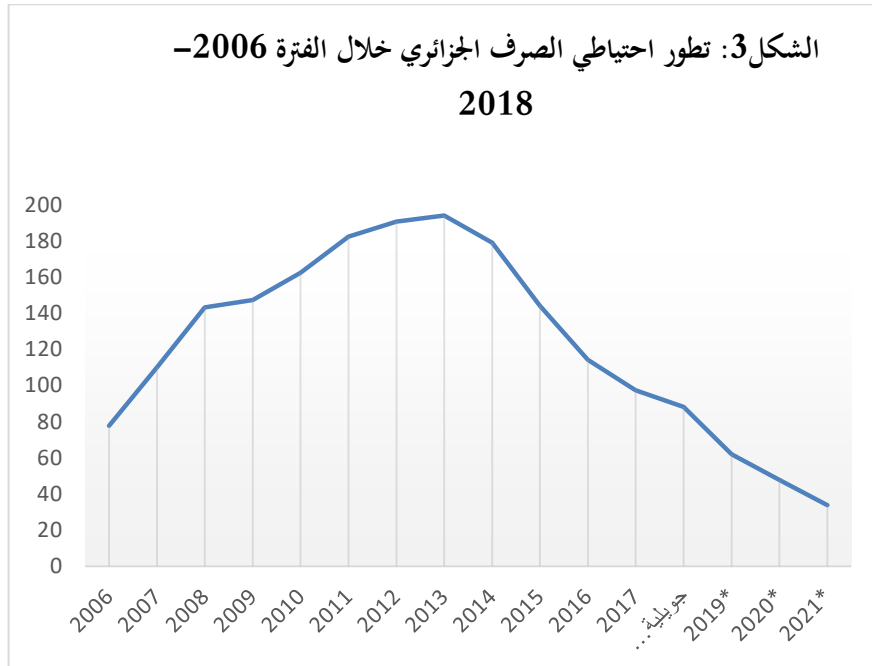
Source: Report of the OPEC2017, OPEC Members' values of petroleum exports, p.20

الشكل (2): إنتاج الجزائر من النفط الخام خلال 2012-2016



Source: Report of the OPEC2017, Op.Cit. p.32.

الشكل 3: تطور احتياطي الصرف الجزائري خلال الفترة 2006-2018

المصدر: من اعداد الباحثة بناء على معطيات وكالة الانباء الجزائرية، متاح على الموقع: <http://www.aps.dz/>

يوضح كل من الشكل (1) والشكل (2) المنحى التنازلي لعائدات النفط والكمية المنتجة منه خلال السنوات الأخيرة بالإضافة الى تراجع احتياطي الدولة من العملات الأجنبية الشكل (3) مما سيجعل الجزائر في مواجهة تحديات حقيقية في ظل عدم نجاح البرامج التنموية (إدارة التنمية) المشار إليها في تحقيق التنمية الشاملة في الجزائر، وعلى الرغم من الجهود التي بذلتها الحكومات المتعاقبة خلال فترة حكم الرئيس بوتفليقة لتحقيق التنمية في الجزائر إلا أن التأثير الثلاثي الذي أحدثه انخفاض إنتاج المواد الهيدروكربونية وتراجع أسعارها في الأسواق العالمية (وما خلفه من تراجع في العائدات إلى أكثر من النصف) وكذا ارتفاع الطلب عليها داخليا يجعل الحكومة الجزائرية في مواجهة تحديات حقيقية في ظل اخفاقها في إدارة التنمية رغم ارتفاع حجم الانفاق الحكومي على برامج التنمية خلال فترة سابقة، ويعزى ذلك إلى العديد من الأسباب أهمها:

- ضعف الاستراتيجيات القطاعية المتوسطة والطويلة المدى (التخطيط الإداري)
- انتشار الفساد في الأجهزة المكلفة بتنفيذ البرامج التنموية ومراقبتها مما أدى إلى هدر المال العام وفشل هذه الإصلاحات.
- غياب الرشادة في الانفاق الحكومي وتهميش دور الخبراء الاقتصاديين في اتخاذ القرارات الاقتصادية.
- عدم استقرار التشريعات والسياسات الاقتصادية والمالية.
- تخلف الجهاز الإداري الحكومي المسؤول عن عمليات التخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة على العملية التنموية وهو ما سنتناوله في المحور الموالي.

رابعا: تخلف الجهاز الإداري الحكومي من معوقات التنمية في الجزائر

يعرف التخلف الإداري انه عدم قدرة الأجهزة الإدارية في الدولة عن القيام بمهامها ووظائفها بالنوعية والكمية المطلوبتين وكذا عجزها عن تحقيق السياسة العامة للدولة¹، وقد يكون هذا القصور غير مقصود بسبب النقص في المهارات او الوسائل أو الموارد، كما قد يكون نتيجة سلوك الموظفين العموميين المنحرف واستغلالهم لمناصبهم لتحقيق المكاسب شخصية.

توصف الإدارة العامة في الجزائر بـ "البيروقراطية التعجيزية" بحكم أنها تضع إجراءات معقدة وروتينية مما يجعل أصحاب المصلحة (المواطن والمستثمر) يسلكون مسار "تجنب القانون" لقضاء حوائجهم²، وتوصف الإدارة العامة في المنظمات الحكومية في الجزائر برداء الأداء وضعف الكفاءة، وبالرغم من الأعداد الضخمة من الموظفين العاملين فيها إلا أن أداءها لا يزال تحت المستوى المطلوب ولا يرقى لتطلعات المواطنين الجزائريين، ويطلق البروفيسور عمار بوحوش على هذا الوضع تسمية "معضلة الإدارة العمومية في الجزائر" التي تظهر من خلال³:

- التضخم الهائل في حجم الجهاز الإداري في الجزائر وعدد الموظفين العموميين العاملين فيه مع انخفاض الكفاءة والفعالية.

¹ عاظم الأعرجي، نظريات التطور والتنمية الادارية (بغداد: وزارة التعليم العالي، 1998)، ص 26.

² عبد الحميد قربي، مرجع سابق ذكره، ص 114.

³ Ammar Bouhouche, Op. Cit, p.04.

- تفشي الظواهر السلبية للبيروقراطية والتسيب الوظيفي وكذا استشراف الفساد، حيث تحولت الوظيفة الإدارية من "خدمة المصلحة العامة" الى "خدمة أشخاص" في ظل استفحال الفساد الإداري وغياب المراقبة والمساءلة وسيادة القانون وتقدم القوانين واللوائح.
- سوء التسيير ناجمة عن عدم كفاءة صانعي القرار، التدفق الرديء للمعلومات، نقص المساءلة وضعف التنسيق بين فواعل السياسات العامة على مستوى الصياغة او التنفيذ.
- معضلة الإدارة العامة في الجزائر لا تتعلق بعجز في المخصصات المالية المتاحة لتطوير الجهاز الاداري الحكومي.
- مقاومة الموظفون الحكوميون للتغيير والتحديث.

وقد أبدت الحكومة الجزائرية غداة الاستقلال رغبتها في المحافظة على التنظيم الإداري الذي خلفته فرنسا من خلال القانون رقم 62-157 الذي صدر في 31 ديسمبر 1962 والقاضي بمواصلة العمل بالقوانين السارية المفعول قبل الاستقلال ما لم تتناف ومبادئ السيادة الوطنية، ولا تزال العادات والتقاليد وطرق العمل الادارية راسخة ولم تحدث القطيعة خاصة فيما يتعلق بالثقافة التنظيمية وإجراءات العمل الاداري، فمصالح "الحالة المدنية" التي خلفها الاحتلال والتي كان يستعمل فيها الأوراق الثبوتية التي تتضمن معلومات مفصلة عن المواطن للتحقق من هويته لا تزال سارية في جزائر الاستقلال من خلال جهاز اداري التي أضحت مصنعا لاستهلاك الوقت والجهد والورق، ويعاني كل من المواطن والمستثمر على حد سواء من عناء استصدارها مما يعيق مسار التنمية ويعطل أداء الخدمة العامة ويخلق تكاليف إضافية للمواطن والمستثمر والإدارة نفسها¹، وأضحى الجهاز الإداري الذي يفترض أن يقود قاطرة التنمية في الجزائر حديثة الاستقلال معوقا للتنمية رغم كل الجهود المبذولة لتكليفه مع الأدوار الجديدة المنوطة به.

¹ عبد الحميد قرني، مرجع سابق ذكره، ص 69-85.

وفيما يتعلق بالشق الاقتصادي فإن الاستثمار (المحلي والأجنبي) يحتل أهمية استثنائية اليوم ضمن اقتصاد "الريع" الجزائري الذي يعاني من تقلص مصادر التمويل في ظل تراجع أسعار النفط، وباعتبار "رأس المال جبان" فإن المستثمر يبحث عن بيئة استثمارية مستقرة و"نظيفة" تكون فيها نسبة المخاطر منخفضة في ظل الشفافية وسيادة القانون، ليقرر صاحب رأس المال بدأ نشاطه استثماري أو توسيعه، ولطالما بذلت السلطات الجزائرية مساع حثيثة لمكافحة الفساد وجذب الاستثمارات الأجنبية وتنشيط المحلية إلا أنها لم تؤت الثمار المرغوبة وهو ما يوضحه الجدول رقم (05)، حيث احتلت الجزائر مراتب غير مشرفة وفق مؤشر مدركات الفساد من بين 167 دولة شملها التقرير، فنجد ترتيبها (2003-2017) يتراوح بين الرتبة 84 والرتبة 112 في سلم الفساد لتحتل المرتبة 88 سنة 2003 وسنة 2017، الأمر الذي يجعلنا نخلص الى عدم نجاعة الإستراتيجيات الوقائية والعلاجية الموضوعة لمكافحة الظاهرة في بلادنا.

الشكل(4): إنتاج الجزائر من النفط بين 2012-2016



Source: Report of the OPEC2017, Op.Cit. p.32.

الجدول (05): ترتيب الجزائر وفق مؤشر مدركات الفساد (CPI)* لمنظمة الشفافية الدولية خلال الفترة 2003 - 2017

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
الرتبة	88	97	97	84	99	92	111	105	112	105
السنوات	2013	2014	2015	2016	2017					
الرتبة	94	100	88	108	112					

المصدر: من إعداد الباحثة اعتمادا على معطيات الموقع: <http://www.transparency.org>

الجدول (06): ترتيب الجزائر في بعض مجالات الإجراءات الحكومية المنظمة لأنشطة الأعمال لسنة 2018م

الإجراء	من 190 دولة
سهولة ممارسة الأعمال	166
البدء في النشاط الاستثماري	145
استخراج تراخيص البناء	146
التوصيل بالكهرباء	120
تسجيل الملكية العقارية	163
دفع الضرائب	157
الحصول على الائتمان	177
إنفاذ العقود	103

المصدر: مجموعة البنك الدولي، متاح على الموقع: <http://www.doingbusiness.org>

CPI*: مؤشر إدراك الفساد هو مؤشر يقيس حالة إدراك الفساد في أغلب دول العالم، يقع بين الصفر كحد أدنى وعشرة درجات كحد أعلى، وكلما كانت الدولة أكثر شفافية ومنعاً للفساد كلما اقتربت من العشر درجات والعكس صحيح، كما يعكس المؤشر درجة التحسن في ممارسات الإدارة الحكومية والشركات العالمية لغرض تعزيز الشفافية ومحاربة الفساد.

يوضح كل من الجدول (6) والجدول (7) أن الجزائر تحتل مراتب متأخرة في الإجراءات الحكومية المنظمة لأنشطة الأعمال وتعدد الإجراءات لاستكمال المعاملات الإدارية من طرف المستثمرين مما يجعل بيئتها الاستثمارية بيئة طاردة غير جذابة للمستثمرين وما يترتب عنهما نفور الأفراد والمستثمرين من العمل في القطاع الرسمي والتوجه نحو الأنشطة الموازية*.

الجدول (7): إجمالاً لإجراءات الوقت والتكلفة لاستكمال معاملة واحدة للاستثمار في

الجزائر 2017

2017	البدء في النشاط الاستثماري	استخراج تراخيص البناء	التوصيل بالكهرباء	تسجيل الملكية العقارية	انفاذ العقود
عدد الإجراءات	12	17	05	10	-
الوقت (أيام)	20	204	180	55	630
التكلفة	من متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي %10.9	من متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي %0.9	من متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي %1295.51	من تكلفة العقار %7.1	من قيمة المطالبة %19.9

المصدر: مجموعة البنك الدولي

* تشمل الأنشطة الموازية الدخول المولدة بطرق شرعية ولكن لا يعلن عنها للإدارات الضريبية، وكذلك الأنشطة الإجرامية المخالفة للنظام القانوني السائد، فهو ذلك الجزء من الاقتصاد الذي يعتبر شاذاً مقارنة بالمؤسسات النظامية وكل ما يتطلبه إنشاءها من توفر عناصر كالتسجيل الجبائي، التسجيل في السجل التجاري، التوظيف الشرعي للعمال، الاشتراك في صندوق الضمان الاجتماعي، التمويل من القنوات المصرفية الرسمية... الخ.

تتطلب الإدارة الحكومية الرشيدة قدرا مقبولا من الشفافية وسيادة القانون لتحقيق التنمية، وتعلق الشفافية بنشر المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة مما يتيح لأصحاب المصلحة استقاء المعلومات الكافية بسهولة بالإضافة الى مساعدتهم على الدفاع عن مصالحهم وفضح التجاوزات والتلاعبات، مما يتيح قنوات اتصال بين المسؤولين الرسميين واصحاب المصلحة بالإضافة الى كم من المعلومات للاطلاع عليها واجراءات واضحة لاتخاذ القرارات¹، من جهة أخرى فان فرض سلطة القانون (Rule of Law) وسيادته سيضمن معاملة الجميع (حكاما ومحكومين) على قدم المساواة وخضوعهم للقانون ومؤسساته² مما سيساهم في فك الارتباط مع التخلف الإداري ومظاهره كالأزمات المكتبية (Bureau pathology) ما يترتب عليه من قدرة الأجهزة الإدارية على رسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة وعدم قصور أدائها الإداري والتنموي.

خاتمة:

خلصت الدراسة إلى أهمية البعد الإداري بكل عملياته من تخطيط وتوجيه وتنسيق ورقابة على في إرساء الرشادة في الحكم وما يتبعه من تحقيق للتنمية، فالإدارة العامة هي عنصر حاسم في تقرير مصير المسار التنموي وتوجيه من خلال مستوى رشادتها وتكيفها مع معطيات ومتغيرات البيئة الداخلية والخارجية، وأن كل محاولات التنمية لن تحقق أية نتائج إذا لم توجد إدارة حكومية فعالة وكفؤة تخطط وتنسق، توجه وتقود وتراقب الجهود الجماعية والثروة الوطنية لتحقيق التنمية، وتمثل الإدارة العامة الرشيدة انعكاسا لفعالية الحكومة (Government Effectiveness) مما يساهم في زيادة فاعلية وكفاءة مؤسسات الدولة في

¹ إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة، مرجع سابق، ص 37.

² Alina Rocha Menocal, The "Good Governance" Agenda and its Discontents, Development Day Governance and Institutional Development Division (GIDD), Commonwealth Secretariat, Overseas Development Institut, 2011, p07.

توظيف الموارد الوطنية بطريقة تخدم المجتمع والصالح العام وتتضمن إدارة الأموال العامة والقدرة على إدارة الموارد وتنفيذ السياسات بفاعلية، فغالبا ما تكون أهم أسباب قصور برامج التنمية خاصة في الشق الاقتصادي لا يكمن في طبيعة الخطط الموضوعة أو نقص المخصصات المالية المعتمدة وإنما في تنفيذ تلك الخطط وإدارة عملية التنمية في ظل جمود الإدارة وعدم مرونتها.

لقد أقر رئيس الجمهورية الجزائرية السيد عبد العزيز بوتفليقة منذ وصوله سدة الحكم عددا من الإصلاحات الطموحة ضمن مقارنة متعددة القطاعات تجسدت في مجموعة برامج كان من شأنها أن تعود بالمنفعة العامة على الدولة لو تم وضع خطط استراتيجية مدروسة وإدارتها وتنفيذها برشادة وعقلانية وفقا للمصلحة العامة وأولويات المرحلة، وقد حققت الجزائر خلال فترة الدراسة معدلات نمو كبيرة (الجانب الكمي) نتيجة للوفرة المالية الناتجة عن زيادة عائدات المحروقات في فترة سابقة لكنها لم تحقق التنمية الشاملة المنشودة (الجانب النوعي)، لذلك فإن الحديث عن الإدارة الحكومية في الجزائر يدفع إلى التطرق لطبيعة الحكم ومدى رشادته حيث لا يمكن الفصل بين أداء الإدارة الحكومية وطبيعة الحكم.

وخلصت هذه الدراسة إلى وجود علاقة ارتباطية طردية بين كفاءة الإدارة العامة ووتيرة تحقيق التنمية، وأن الوصول إلى التنمية المنشودة يتطلب النهوض بالوضع الراهن في العمل الإداري الحكومي في مختلف المجالات، وذلك من خلال توظيف الآليات الإدارية الحديثة التي تهدف بصورة مباشرة إلى تنظيم العمل في الجوانب الإدارية بشكل شامل، من خلال وضع استراتيجية تنموية تقوم على تحديد مجموعة من الأهداف فوحشد الجهود والوسائل لتحقيقها وهو ما يُعبر عنه بالتنمية الإدارية باعتبارها من بين أهم متطلبات تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة.