

بيروقراطية الجهاز الإداري في الجزائر: دراسة في بنية المفهوم وواقع التطبيق

*The bureaucracy of the administrative system in Algeria: A study in structure of the concept and the reality of application*هجرة أوبعش¹¹باحثة دكتوراه. المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية.البريد الإلكتروني: Oubaichehadjira23@gmail.com { HYPERLINK "mailto:Oubaichehadjira23@gmail.com" }

تاريخ القبول: 2019/05/19

تاريخ الاستلام: 2019/03/05

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على التنظيم البيروقراطي في الجهاز الإداري الجزائري، بغية معرفة الانحرافات التي أدت إلى تحوله من مفهوم إيجابي إلى سلبي، وذلك من خلال عرض مفهوم الجهاز الإداري والبيروقراطية بصفة عامة، ثم الانتقال إلى واقع الإدارة الجزائرية ومعرفة مستويات التنظيم فيها وأهم الممارسات المنتشرة تحت مسمى البيروقراطية باعتبارها من الأمراض المكتبية، وفي الأخير تقديم مجموعة من الأساليب والطرائق الرامية لتحسين أداء الجهاز الإداري وتكيفه مع متغيرات البيئتين الداخلية والخارجية.

كما توصلت الدراسة لعدة نتائج أهمها ضرورة إعادة النظر في أساليب العمل المنتهجة والاهتمام بالموارد البشري باعتباره العنصر الذي يصنع الفارق في المنظمات باختلاف أنواعها، والأخذ بعين الاعتبار خصوصية البيئة مع تقادي الإسقاط التام للنماذج الغربية على الإدارة الجزائرية حيث لا بد من تكيفها مع الواقع لتحقيق الفعالية والفاعلية في تقديم الخدمة العمومية.

الكلمات المفتاحية: جهاز إداري-بيروقراطية-أداء-موارد بشري-نماذج غربية.

Abstract :

This study aims at shedding light on the bureaucratic organization of the Algerian administrative body, with a view to identify the deviations that led to its transformation from a positive to a negative concept, through the presentation of administrative body and bureaucracy in general, then reality of Algerian administration besides defining the most relevant practices that involve the name of bureaucracy as an office disease, finally provide a range of methods to improve the performance of Algerian administrative body and adapt it to internal and external environment variables.

The study also provides several results, the most important one is to reconsider the method of work and pay attention to the human resource as the element that makes difference in

organizations, take into account the specificity of the environment by avoiding the complete projection of western models to the Algerian administration, it must be adapted to the reality to achieve effective and efficient public service delivery.

Keywords: Administrative body, Bureaucracy, Performance, Human resource, Western models.

مقدمة:

يعتبر الجهاز الإداري من الفواعل الرسمية التي تتولى عملية صنع وتنفيذ السياسات العامة، لكونه الجهة التي تمتلك المعلومات الضرورية بسبب دورها المباشر في التنفيذ، ويختلف هذا الدور حسب طبيعة النظام السياسي. كما يتأثر الجهاز الإداري بالبيئة الداخلية والخارجية المحيطة به والموارد المتاحة له أثناء قيامه بمهامه من أجل تحقيق الأهداف المرجوة.

كما أن التعبير عن مدى نجاح الدولة أو فشلها في حل مشكلات المواطنين وتوفير الحد الأدنى من الخدمات الأساسية لا بد وأن يقترن بالإشارة إلى دور الجهاز الإداري الحكومي أو البيروقراطي، هذه البرامج والمشروعات وبالرغم من شيوع المفهوم سواء على مستوى الأوساط العامة أو المتخصصين إلا أنه ينطوي على غموض أكثر مما يثيره من وضوح، الأمر الذي أدى إلى صعوبة التمييز بين خصائص البيروقراطية كنظام فرعي لا يتجزأ من نسق النظام السياسي العام، وبين الأمراض التي تصيب جهاز الخدمة العامة¹.

بالعودة إلى حالة الجهاز الإداري الجزائري نجد أنه يعاني أمراضا مكتفية لا تعد ولا تحصى يطلق عليها عامة مصطلح البيروقراطية (التعقيد البيروقراطي) بالرغم من أن البيروقراطية كأسلوب للتنظيم تحمل قيما تركز على الانضباط، انعدام الشخصية في مجال العمل، وضع الشخص المناسب في المكان المناسب... الخ التي تساعد على خلق بيئة مشجعة على العمل، إلا أن سوء فهم هذا التنظيم أدى إلى انحرافه عن جوهره الحقيقي واعتباره معيقا لتحقيق الأهداف والنتائج المخطط لها.

وعليه بات من الضروري البحث والتتقيب في هذا الموضوع لإدراك وفهم الجانب العلمي البحت لهذا الأسلوب وربطه بوظائف الجهاز الإداري لمعرفة الخلل الذي جعل البيروقراطية تأخذ صفة السلبية خاصة في الدول النامية على غرار الجزائر.

¹ طاشمة بومدين (2015)، البيروقراطية والتنمية السياسية في الجزائر، الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية للنشؤ والتوزيع، ص 27.

أهمية الدراسة:

تستمد الدراسة أهميتها كونها تتناول موضوع يعتبر من أكثر القضايا التي تشغل بال الباحثين والدارسين في هذا المجال، باعتبار الجهاز الإداري وسيطا بين المجتمع ككل والسلطة السياسية للدولة، والمسؤول الرئيسي عن عملية تنفيذ السياسات العامة وترجمتها على أرض الواقع فبدونه تبقى هذه السياسات حبرا على ورق، وأي خلل في التنفيذ ستتجر عنه نتائج سلبية تؤدي إلى فشل السياسات المتبناة من قبل الدولة وعليه لا بد من تسليط الضوء على المشاكل التي يعاني منها الجهاز وعلى رأسها البيروقراطية التي اعتبرها عالم الاجتماع الألماني "ماكس فيبر" Max Weber النموذج الأمثل لتتحول فيما بعد إلى معضلة تعرقل مهام الجهاز الإداري في الدول النامية على غرار الجزائر ، فلا بد من إيجاد حلول فعالة تحسن من الأداء وتزيد من فاعلية مخرجات جهاز الدولة الإداري.

أهداف الدراسة:

- تهدف الدراسة إلى عرض أهم العراقيل التي تعيق الجهاز الإداري الجزائري أثناء تأديته لمهامه.
 - معرفة المعالم الرئيسية للبيروقراطية من الناحية العلمية واستظهار المبادئ التي نادى بها هذا الأسلوب هذا من جهة، ومن جهة أخرى عرض الممارسات البيروقراطية في الإدارة الجزائرية.
 - التعرف على الطرائق التي من خلالها سيتمكن الجهاز الإداري الجزائري من وضع حد للتطبيقات السلبية للبيروقراطية.
- السؤال المركزي:** يمكن طرح السؤال الآتي: إلى أي مدى يؤثر التطبيق السلبي للبيروقراطية على مخرجات الجهاز الإداري الجزائري؟

المناهج والمقتربات: من بين المناهج والمقتربات التي تتناسب مع موضوع الدراسة ما يلي:

- 1- منهج دراسة الحالة: ويبرز توظيفه عند التطرق إلى الجهاز الإداري الجزائري وعرض مهامه.
 - 2- المقترح البيئي: الذي يهتم بمعرفة تأثير الجهاز الإداري الجزائري ببيئته الداخلية والخارجية ما يساعد على معرفة أهم المشاكل التي تواجهه.
 - 3- المقترح المؤسسي: الذي يساعدنا على معرفة مهام ووظائف الجهاز الإداري على المستوى المركزي واللامركزي.
 - 4- المقترح القانوني: الذي يهتم بمعرفة الجوانب القانونية للجهاز الإداري الجزائري ومدى تطابق الفعل مع القاعدة القانونية.
- هيكلية الدراسة:**

أولاً: الجهاز الإداري والبيروقراطية: إطار مفاهيمي معرفي.

ثانياً: الجهاز الإداري الجزائري ومظاهر البيروقراطية في الممارسة.

ثالثا: الأساليب والطرائق الحديثة لترقية أداء الجهاز الإداري الجزائري.

أولا: الجهاز الإداري والبيروقراطية: إطار مفاهيمي معرفي

يعتبر الجهاز الإداري (جهاز الدولة الإداري) المسؤول الرئيسي لتنفيذ السياسات العامة للدولة، ولذلك يتبنى طرائق وأساليب تنظيمية مختلفة لإنجاز مهامه، وتعتبر البيروقراطية أسلوبا تنظيميا اعتبره ماكس فيبر نموذجا مثاليا لضمان السير الحسن للأعمال وعدم انحراف الأجهزة الإدارية عن سبب تواجهها الرئيسي المتمثل في تقديم الخدمة العمومية.

1/1- مفهوم الجهاز الإداري:

نقصد بالجهاز الإداري "مجموعة الأنماط السلوكية للأفراد (الموظفين في جهاز الدولة) وللجماعات (الوحدات التنظيمية المختلفة في الجهاز الإداري) مترابطة فيما بينها بموجب ضوابط سلوكية رسمية (القوانين واللوائح والتعليمات الرسمية ذات العلاقة) وغير السمية (العادات والتقاليد والأعراف... الخ ذات الأثر في هذا المجال) معينة وموجهة لتحقيق أهداف محددة متعلقة بتنفيذ سياسات الدولة ضمن الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة"².

وللوصول لتعرف شامل وكامل للجهاز الإداري لا بد من الإشارة لنقطة مهمة وهي اتجاهات تعريف الإدارة العامة حيث أكد الاتجاه الثالث في تعريف الإدارة العامة على العلاقة بينها وبين الأجهزة الإدارية وهذا ما سيتم توضيحه في الجدول الآتي:

الجدول رقم 1: اتجاهات تعريف الإدارة العامة

الاتجاه الأول الذي يؤكد على العلاقة بين الإدارة العامة وتنفيذ السياسة العامة	الاتجاه الثاني الذي يؤكد على العلاقة بين الإدارة العامة والنشاط الإداري	الاتجاه الثالث الذي يؤكد على العلاقة بين الإدارة العامة والجهاز الإداري
ربط هذا الاتجاه الإدارة العامة بعملية تنفيذ السياسات العامة للدولة، فالإدارة تعمل على التطبيق العملي لما تم التخطيط له من طرف الدولة.	يرى أنصار هذا الاتجاه أن الإدارة العامة هي النشاط الذي تقوم به الحكومة وإدارتها التنفيذية والمؤسسات العامة.	يرى هذا الاتجاه الإدارة العامة بأنها جهاز إدارة الأعمال العامة وهي عبارة عن مجموعة المرافق العامة التي يتيح حسن تسييرها تحقيق الأهداف بواسطة السلطة السياسية.

المصدر: تصميم الباحثة بالاعتماد على عبد اللطيف قطيش (2013)، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق -دراسة مقارنة-، سوريا: منشورات الحلبي الحقوقية، ص.ص 23-24.

من خلال الجدول السابق يتضح لنا أن كل اتجاه أغفل جانبا معينا فبالنسبة للاتجاه الأول أغفل الجانب العضوي للإدارة حيث عجز عن وضع الفرق والتمييز بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال خاصة بعد أن أصبح لهذه الأخيرة دورا في عملية تنفيذ السياسات العامة، وبالنسبة للاتجاه الثاني ففهم الإدارة العامة

² العزاوي نجيب وصال (2003)، مبادئ السياسة العامة، الأردن: دار أسامة للنشر والتوزيع، ص 68.

محصور ومرهون بفهم النشاط الإداري وهذا شبيه بحلقة مفرغة، أما الاتجاه الثالث اعتبر الإدارة العامة أداة تسيير المرفق العام ومصطلح المرفق العام يشوبه جدل وخلاف ما أدى إلى غموض التعريفات التي تم تقديمها.

وعليه بناء على ما سبق سنتبنى الدراسة التعريف الإجرائي (operational definition) الآتي للجهاز الإداري:

يعتبر الجهاز الإداري، جهازا للدولة تتمثل وظيفته الرئيسية في تنفيذ السياسة العامة المتبناة على أرض الواقع حيث يأخذ على عاتقه مهمة تحويل السياسة العامة من حالتها الإعلانية كقرار إلى حالتها التنفيذية ويكون ذلك من خلال الموارد البشرية والمادية المتاحة مع تبني الأساليب التنظيمية الناجعة والملائمة لبيئة الجهاز الداخلية والخارجية التي تساعد بدورها في تحقيق الأهداف المرجوة.

كما يوجد مدخلان أساسيان لا بد من الاستعانة بهما أثناء دراسة الجهاز الإداري:

أولاً: المدخل التنظيمي الوصفي

يركز على دراسة تنظيم وتشغيل الجهاز الإداري، فيهتم بالهيكل التنظيمية للحكومات وخاصة الأجهزة الإدارية وشؤون العاملين، والنواحي المالية والقانونية لها وضمان التنسيق بين الوحدات والتسلسل القيادي والرقابة الجادة على العمليات الإدارية.

ومن الانتقادات الموجهة لهذا المدخل:

- 1- عدم الاهتمام بدديناميكية العملية الإدارية.
- 2- لم يهتم بدراسة السلوك الإنساني للعاملين، مما يؤدي إلى عجز في تحليل العلاقات الاجتماعية بين العاملين داخل التنظيم.
- 3- لا يوضح دور الرأي العام ومنظمات الجماهير في توجيه حركة الأجهزة الإدارية بسبب عدم ربط الإدارة بالبيئة والمجتمع³.

ثانياً: المدخل النظمي

النظام كيان كلي يتكون من أجزاء متداخلة متفاعلة يؤثر بعضها في البعض وفي الكيان الكلي، وإذا حدث تغيير في جزء منها حدث تغير -بدرجات متفاوتة- في الأجزاء الأخرى، ومن ثم في النظام كله ويعيش هذا النظام ويعمل في بيئة معينة حيث تحدث بينه وبينها أيضا علاقة تفاعل وتأثر وتأثير. لذلك فالأنظمة الإنسانية أنظمة مفتوحة، لأنها تأخذ من البيئة وتعطيها. وتتمثل هذه العلاقة في عناصر النظام، وهي المدخلات والعمليات والمخرجات التي تتألف جميعا لتحقيق هدف معين. فيستخدم النظام مدخلاته من أفراد وأموال وخامات ومعدات وأفكار، من البيئة والمجتمع المحيط به. ويشغل هذه الموارد في عمليات معينة وفي

³ الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمارك كلية الاقتصاد والإدارة، مقدمة في الإدارة العامة.

{ HYPERLINK "http://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts/158585" :شوهديوم: 2018/07/20 الساعة

أهدافه وطبيعة نشاطه -من صناعة أو تجارة أو صحة أو تعليم...الخ- ثم يقدم للبيئة نتائج أعماله وهي المخرجات، سلعة كانت أو خدمة أو أفكار أو مشروع. وبذلك يحقق النظام هدفه وهو إشباع بعض حاجات المجتمع.

الإدارة تستعين بتحليل النظم في التعرف على العوامل الداخلية التي توجد داخل الجهاز، والخارجية التي توجد في المجتمع من حوله. وفي تفهم طبيعة العلاقة بين هذه العوامل وتأثيرها على أهداف الجهاز وأنشطته وحركته ونتائجه...وبناء على ذلك تستطيع أن تضع من السياسات والأساليب ما يستفاد من تفاعل هذه العوامل جميعا، وأيضا بما يحقق التفاعل الأفضل بين الجهاز وبيئته⁴.

2/1- دور الجهاز الإداري وأهدافه:

يقدم الجهاز الإداري خدماته من خلال الموارد التي تقررها السلطة التشريعية في قانون الميزانية العامة سنويا. ويتميز بوضعه الاحتكاري في تحديد ما يقرره من سلع وخدمات عامة لا بد للحكومة من القيام بتوفيرها، حيث تتوفر لدى التكنوقراط العاملين في الجهاز الإداري الحكومي مختلف الخبرات والتخصصات اللازمة لاتخاذ مثل هذه القرارات. ولكن ذلك لا ينفي وجود أهداف خاصة متعددة لدى هؤلاء القائمين على العمل في الأجهزة الإدارية التابعة للدولة يعملون على تحقيقها من خلال السلطة والخبرة التي تتوفر لهم، "فالتكنوقراطية تعني سياسيا إنشاء حكومة من الفنيين المتخصصين في الهندسة والصناعة وإدارة شؤون البلاد على أساس التنظيم العلمي والفني في شتى فروع الإنتاج، التوزيع، الاستهلاك والتنمية، ورجال التكنوقراط متخصصون في المعرفة ويسخرون هذه المعرفة في توجيه السياسة والنهوض بالوطن ومجابهة الأخطار حيث يتلقون تدريباً إدارياً خاصاً ويباشرون ثورة إدارية باستخدام النواحي السياسية الفنية بعيداً عن الانتماء الحزبي الضيق فلا يتغيرون بتغير الحكومات."⁵

يلعب البيروقراطيون كذلك دوراً مهماً في صياغة وتنفيذ السياسات العامة مما يساعدهم على تحقيق مصالحهم الخاصة بشكل مقنن ومشروع وبحماية القانون، وبحكم ما يتوفر لهم من معلومات وخبرات لا تتوفر لغيرهم. إن مثل هذا الوضع يسهل على موظفي الإدارة العامة الحصول على تأييد أعضاء السلطة التشريعية لتمرير مشروعات القوانين التي تخدم مصالحهم الذاتية ولا تخدم بالضرورة المصلحة العامة، ولا تعكس

⁴ لعزاوي نجيب وصال، مرجع سابق، ص.ص 69-70.

⁵ عبد الكافي عبد الفتاح إسماعيل (2005)، الموسوعة الميسرة للمصطلحات السياسية (عربي انجليزي)، مصر: مركز الإسكندرية للكتاب، ص 67.

اجتهادات أعضاء السلطة التشريعية. والخلاصة أن السياسات العامة قد تكون في النهاية خدمة مصالح ما يمكن تسميته بالمثلث الجديد من نواب وموظفي جهاز الإدارة العامة وجماعات الضغط، وليس خدمة المصلحة العامة كما من المفروض أن يحصل⁶.

الجدير بالذكر أن أهداف الجهاز الإداري تحدد بصورة اعتيادية بواسطة السلطة السياسية وفي ضوء الفلسفة التي تتبناها وليس بواسطة الجهاز الإداري نفسه الذي تنحصر واجباته بالتنفيذ... إلا أن هذا لا يعني عدم وجود مشاركة فعلية وواقعية من قبل الجهاز الإداري في تحديد الأهداف، وذلك من خلال ثلاث طرق أساسية تتمثل فيما يلي⁷:

1. يقوم جهاز الدولة الإداري بمشاركة السلطة السياسية في الدولة في عملية تحديد الأهداف عن طريق تزويد هذه السلطة بالمعلومات الفنية الأولية اللازمة لتحديد الأهداف العامة.
2. تزويد السلطة السياسية بالمعلومات الفنية عن ردود الفعل الإيجابية أو السلبية التي تبرز أثناء العمل من أجل تحقيق الأهداف التي حددت سواء كانت ردود الفعل هذه من البيئة الإدارية الداخلية لنفس الجهاز الإداري أو كانت من البيئة الخارجية لهذا الجهاز.
3. يشارك الجهاز الإداري في تحديد وصياغة أهداف الدولة الرسمية عن طريق ترجمة هذه الأهداف المحددة بإجراءات وواجبات أثناء العمل من أجل تنفيذها.

3/1- مفهوم البيروقراطية:

تعود كلمة "البيروقراطية" في أصلها إلى اللغة اللاتينية، حيث أنها تتألف من جزأين البيرو Bureau ومعناها المكتب، وقراتية أو قراسية Cratie، أي السلطة أو الحكم، وترجع إلى أصلها اليوناني القديم وهي مشابهة في تركيبها إلى الديمقراطية التي تعني حكم الشعب، والتكنوقراطية أي حكم طبقة الفنيين، أما البيروقراطية فهي حكم المكاتب، وللبيروقراطية استعمال سلبي حيث أنها تشير إلى عدم القابلية وسوء ممارسة الأعمال التي يقوم بها الموظفون. وينظر إليها في الفكر الاشتراكي بأنها وسيلة بورجوازية تعوق أو تعرقل التحول الاشتراكي، وأن بقاءها يهدد التحول الاشتراكي⁸.

برز الاستخدام العلمي لهذا المصطلح من خلال كتابات عالم الاجتماع الألماني "ماكس فيبر" Max Weber الذي حدد السمات الرئيسية للبيروقراطية الحديثة كنموذج مثالي Ideal Type. وفقا لرؤية فيبر

⁶ القريوتي محمد قاسم (2015)، السياسة العامة رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل، ط2، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، ص.ص 97-98.

⁷ المرجع نفسه، صص 68-69.

وصل هذا النوع من المنظمات إلى أوج تطوره في التجمعات الدينية والسياسية ضمن إطار الدولة الحديثة فقط وفي ظل الاقتصاد المعتمد على الملكية الفردية ضمن إطار المؤسسات الرأسمالية الأكثر تقدماً مقارنة بالنظم الاقتصادية الأخرى.⁹

تمثل البيروقراطية أحد التطورات الرئيسية في نظرية التنظيم، وكانت هذه النظريات تستجيب لاحتياجات المنظمات الصناعية، وبرزت الحاجة للبيروقراطية وذلك من أجل تحقيق الكفاءة¹⁰. والجدير بالذكر أن هيغل كان يعتبر أن البيروقراطية هي أرقى شكل للعقلانية وهو يتفق مع فيبر الذي يقر بأنها إحدى أكثر الأدوات عقلانية وشرعية للسلطة¹¹.

ولقد حدد "فيبر" خصائص النموذج المثالي للتنظيم البيروقراطي في النقاط الآتية¹²:

- التصرف غير الشخصي والرسمي، إذا العلاقات المبنية على العوامل الشخصية والعاطفية تتعارض مع العقلانية والرشد، ولهذا يجب التخلص من المحسوبية والمحاباة لأنها تقوم على أسس لا تتصل بالأداء.
- التوظيف والترقي على أساس القدرة الفنية والأداء.
- التخصص النظامي في العمل وتحديد المسؤوليات، فينبغي أن يقسم كل العمل اللازم لانجاز المهام الخاصة بالمنظمة إلى مجالات اختصاص محددة.
- نظام مرتب جدا للقواعد والإجراءات التي تنظم أداء العمل.
- التدرج الوظائف بحيث تكون كل وظيفة محكومة بوظيفة أعلى منها، ويشغل الوظيفة العليا شخص له خبرة أطول.
- الفصل التام بين ممتلكات وشؤون المنظمة وبين الممتلكات والشؤون الشخصية لشاغلي الوظائف، إذ يعمل هذا الفصل على منع المطالب والرغبات الشخصية من التدخل في الأداء العقلاني لأعمال المنظمة.

⁸ العايب سليم (2014)، إعادة فهم العقلانية البيروقراطية عند "فيبر"، مجلة الحكمة للدراسات الاجتماعية، المجلد 2 (العدد 4)، ص 142.

⁹ Weber Max (1978), **Economy And Society**. Edited by Guenther Roth and Claus Wittich. Los Angeles: The University of California Press, p 956.

¹⁰ HYPERLINK }Max veber's theory of bureaucracy: "https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjettiRzcffAhUCM-wKHbHwB2YQFjAAegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fegyankosh.ac.in%2Fbitstream%2F123{456789%2F25435%2F1%2FUnit-6.pdf&usg=AOvVaw2Emv84-PPvMFDKwTWoBvZa"

¹¹ فرانك بيلي (2004)، معجم بلاكويل للعلوم السياسية، مركز الخليج للأبحاث، ص 64.

¹² العايب سليم، مرجع سابق، ص.ص 153-154.

حاول فيبر من خلال ما سبق عرضه وضع نموذج مثالي يضمن السير الحسن للمنظمة وذلك بصفة موضوعية مع تغييب الشخصية في التعاملات، وما يلاحظ على النموذج البيروقراطي ارتباطه ارتباطا أساسيا ببيئة صاحبه، حيث أن النموذج البيروقراطي مقترن بتجارب ماكس فيبر وانتمائه (بروتستانتية وهي ديانة تقدر العمل وتؤكد على تطوير المجتمع، ألماني الجنسية حيث يعتبرون أنفسهم عرقا صافيا ويتميزون بحب العمل والدقة، ضابط في الجيش يتسم بالانضباط والصرامة في تنفيذ الأوامر.) ما أدى إلى نجاحه في البيئة التي انبثق منها، وفشل النموذج وانحرف عن مساره في دول العالم الثالث عند تطبيقه في بيئة مغايرة، فتحوّلت البيروقراطية من معناها الإيجابي إلى معنى وسلوك سلبي.

4/1: علاقات الجهاز الإداري الداخلية والخارجية وفق التنظيم البيروقراطي

أما عن العلاقات الداخلية للجهاز الإداري وعلاقته بالمواطنين فيمكن رصد الآتي¹³:

أولاً: العلاقات الداخلية: وتصنف إلى:

الحرفية **Professionnalisation**: وتعني ممارسة الأعمال الإدارية بواسطة أفراد متخصصين يمتلكون مؤهلات محددة بحيث تكون الوظيفة العامة مهنة تتطلب معرفة وتتميز بالآتي:

أ- الديمومة والثبات والحصانة المضمونة التي يحددها القانون.

ب- التخصص والتأهيل من خلال اختيار الموظفين بواسطة الاختبارات ووفق إجراءات قانونية محددة.

ج- روحية التضامن **Esprit de Corps** لتتميز الوظيفة العامة والجهاز الإداري عما هو خارجه، بمعنى التلاحم الداخلي بين منتسبيه والشعور بالانتماء إليه.

التسلسل الهرمي **Hiérarchie**: بمعنى نظام داخلي هرمي يجعل كل مستوى يقع تحت مستوى أعلى منه وتكون عملية الاتصال عمودية ومن مبررات ذلك:

أ- ضرورة فنية، إذ يتفق ذلك مع وحدة الأوامر وعملية التنسيق من الأعلى بين الأقسام الإدارية المختلفة، وقد ألح فيبر على فضائل هذا النظام كونه يوفر الدقة والسرعة والتعامل الرسمي. كما يرى

¹³ دهام إبراهيم عبد الستار (2008)، التنظيم البيروقراطي إزاء الفكر الإداري المعاصر: إطار نظري، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد الثاني، ص 7.

فبير أنه بقدر ترك هامش أكبر للمبادرة على مستوى المرؤوسين بقدر تزايد حالات عدم التأكد والارتجال.

ب- ضرورة قانونية، إذ أن الجهاز الإداري خاضع للنظام القانوني الذي هو الآخر مبني بشكل هرمي.

الوحدة ومركزية اتخاذ القرار: ففي جميع الأجهزة الإدارية البيروقراطية يوجد اتجاهين من التقسيم:

الأول عمودي لتأمين البث المركزي للأوامر والقوانين إما على أساس وظيفي كالوزارات وتقسيماتها، أو على أساس جغرافي كالولايات وتقسيماتها، والثاني أفقي لتأمين عملية التكامل والتنسيق ووحدة الجهاز الإداري من خلال بعض المؤسسات كالمجالس واللجان المشتركة.

ثانيا: العلاقة مع المواطنين: تتسم علاقة الجهاز الإداري مع المواطنين وفق التنظيم البيروقراطي بما

يأتي¹⁴:

التحفظ: بمعنى أن تكون مسافة فاصلة بين الجهاز الإداري والمواطنين لمنع أي تدخل في سير الأعمال الوظيفية الداخلية لتأمين حالة الاستقلال في عملية اتخاذ القرار وإصدار الأحكام دون تأثيرات خارجية طبقا لإجراءات قانونية محددة مسبقا بحيث يكون المواطن غير قادر على التدخل للتأثير في مضامين القرارات التي تخصه.

السرية والغموض: لكي يكون الجهاز الإداري في منأى عن النظر من خارجه إلى ما يدور في داخله، وبذلك يتخلص من الضغط الذي يمكن أن يتعرض له من الخارج.

الهيمنة والخضوع: وهذا نتيجة منطقية لمبدأ التحفظ إذ يكرس الجهاز الإداري سلسلة من الأوامر تلزم المواطنين بالخضوع لهذه السلطة الغامضة والمقتدرة دون التمكن من القيام بأي فعل مؤثر ضدها. وأن علاقة "الهيمنة/ الخضوع" تجد شرعيتها في النصوص القانونية.

ذلك هو أنموذج النظام البيروقراطي الذي تبنته أغلب الأجهزة الإدارية في العالم بوصفه التنظيم الأفضل والأكثر شمولية. وإذا كان هذا الأنموذج ينطوي على الكثير من الايجابيات، فإن الدراسات الحديثة والتطور الذي حصل في الفكر الإداري ونظرية المنظمة، أثبتت نقاط الضعف التي يعاني منها هذا الأنموذج في التطبيق حتى أصبحت الظاهرة البيروقراطية من أكبر المشاكل التي تواجهها الأجهزة الإدارية والمنظمات في البيئة المعاصرة.

¹⁴ المرجع نفسه، ص 8.

ثانيا: الجهاز الإداري الجزائري ومظاهر البيروقراطية في الممارسة

يختلف الجهاز الإداري الجزائري عن غيره، وذلك بسبب ما تفرضه البيئة الداخلية والخارجية، وعليه لا بد من معرفة الخصوصية التي يتمتع بها من خلال التطرق لمستوياته والممارسات المتواجدة داخله.

1/2: مستويات التنظيم الإداري الجزائري

إن تحديد مستويات التنظيم الإداري في أي دولة يكون من خلال زاويتين اثنتين، أولهما من خلال النظام الإداري المتبع مركزي أو لامركزي، وثانيهما من خلال الهيئات المكونة للتنظيم الإداري الهيئات المركزية واللامركزية¹⁵، وعليه لا بد من الإشارة لهذين المفهومين قبل التطرق لمستويات التنظيم الإداري في الجزائر.

تعريف المركزية الإدارية: تعبر المركزية عن تمركز أو جمع أو حصر السلطات بيد شخص أو عدد قليل من الأشخاص بحيث يصبح تصريف الأمور واتخاذ القرارات الكبيرة والصغيرة محصورا بيد تلك المجموعة¹⁶.

تعريف اللامركزية الإدارية: تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بالدولة بين السلطة المركزية وبين عدد من السلطات المحلية أو المرفقية المعترف لها بالشخصية المعنوية، مع ممارسة الأولى لنوع من الرقابة على الأخيرة تعرف بالوصايا الإدارية¹⁷.

السلطات الإدارية في النظام الإداري الجزائري:

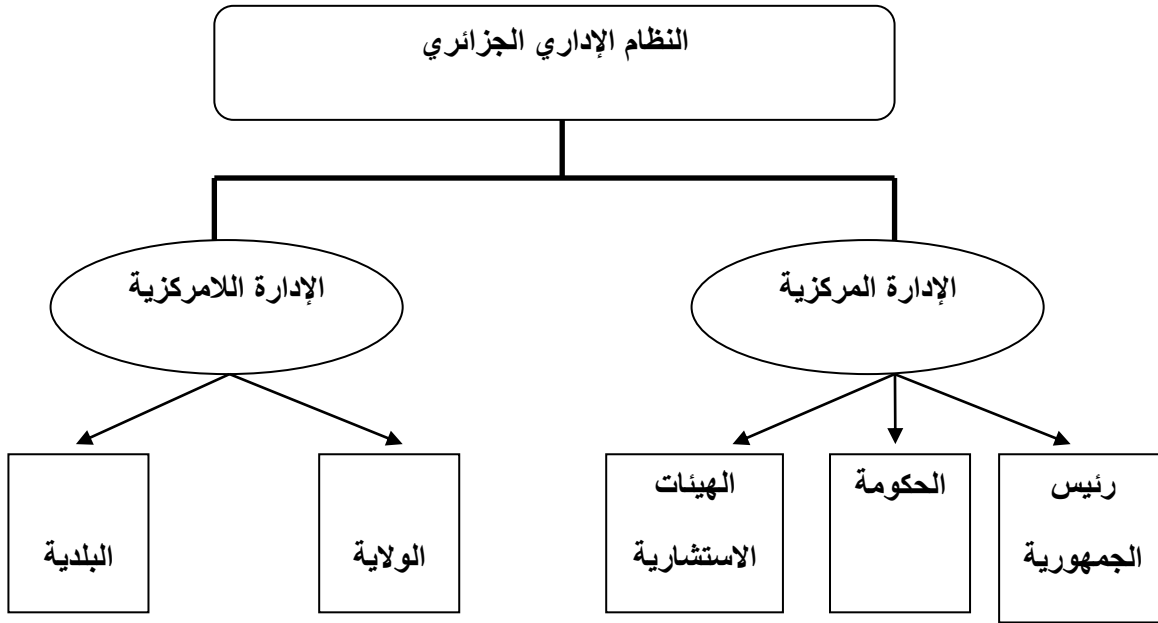
ويمكن تمثيلها في المخطط الآتي:

الشكل (1): النظام الإداري الجزائري

¹⁵ بن ترجا الله علي(2018)، مستويات التنظيم الإداري الجزائري، مجلة آفاق للعلوم: الجلفة جامعة زيان عاشور، المجلد 4 (العدد 13)، ص.ص 29.

¹⁶ المساعدة ماجد عبد المهدي وآخرون(2013)، مبادئ علم الإدارة، عمان: دار المسيرة، ص 149.

¹⁷ المصري زكريا(2007)، أسس الإدارة العامة التنظيم الإداري -النشاط الإداري (دراسة مقارنة) في التشريع والفقه وأحكام القضاء في مصر وليبيا وبعض الدول العربية والأجنبية، مصر: دار الكتب القانونية، ص 201.



المصدر: إعداد الباحثة

2/2- الإدارة المركزية:

بالنسبة للإدارة المركزية نجد على أعلى الهرم:

1- رئيس الجمهورية: حسب المادة 48 من دستور 2016 يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة، وحدة الأمة وهو حامي الدستور¹⁸، في حين أن المادة 87 من الدستور توضح الشروط التي لا بد وأن تتوفر لدى المترشح لرئاسة الجمهورية وهي¹⁹:

- لم يتجنس بجنسية أجنبية.
- يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، ويثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم.
- يدين بالإسلام.
- يكون عمره 40 سنة كاملة يوم الانتخاب.
- يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية.
- يثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط.
- يثبت إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر سنوات على الأقل قبل إيداع الترشح.
- يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل يوليو 1942.
- يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942.
- يقدم تصريحاً علنياً بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه.

¹⁸ أنظر المادة 48 من دستور 2016 المعدل.

¹⁹ أنظر المادة 87 من دستور 2016 المعدل.

صلاحياته:

يتمتع رئيس الجمهورية بمنزلة معتبرة إذ ينفرد بالسيطرة السياسية من جهة ومن جهة أخرى بالهيمنة السلطوية ويرد ذلك إلى وحدة السلطة والقيادة ناهيك عن فردية الهيئة التنفيذية ومن جانبها الأسمى والفعلي دون منازع²⁰.

ومن سلطات رئيس الجمهورية التي تمس مباشرة الجهاز الإداري للدولة:

باعتباره رئيسا للجهاز التنفيذي يقوم رئيس الجمهورية بناء على المادة 9/91 من التعديل الدستوري 2016²¹، برئاسة مجلس الوزراء من خلال مناقشة مواضيع أساسية وذات أهمية بالغة بالنسبة للأمة واتخاذ القرارات بشكل جماعي بقيادته²²، كالتعيين في الوظائف العليا، إضافة إلى إعداد الحكومة لمخطط عملها وعرضه على مجلس الوزراء والذي يعتبر كترجمة حقيقية لبرنامج رئيس الجمهورية، مما يسمح له بتعديله أثناء عرضه عليه من طرف الحكومة وبالتالي فالحكومة تمارس سلطات شكلية فقط ويبقى أعضاؤها في تبعية وخضوع لتوجيهات الرئيس باعتباره صاحب السلطة الفعلية²³.

كما يقوم الرئيس بتعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه، وتشمل سلطة التعيين وإنهاء المهام كذلك أعضاء الحكومة وذلك بعد استشارة الوزير الأول²⁴، وهذا ما يترتب عنه إضعاف لمركز الوزير الأول في مواجهة الطاقم الحكومي، الأمر الذي يؤدي إلى ارتباط كل أعضاء الحكومة برئيس الجمهورية²⁵.

2- الحكومة:

²⁰ بوقفة عبد الله (2011)، الوجيز في القانون الدستوري: الدستور الجزائري نشأة - فقها - تشريعا، ط5، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، ص 60.

²¹ راجع المادة 4/91 من القانون رقم 16-01.

²² خلاف فاتح، شبري عزيزة (2016)، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية طبقا للتعديل الدستوري 2016، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، (العدد 2)، جيجل: جامعة محمد الصديق بن يحيى، ص 119.

²³ المكان نفسه.

²⁴ راجع المادتين 5/91 و 1/93 من القانون رقم 16-01 من دستور 2016.

²⁵ خلاف فاتح، شبري عزيزة، مرجع سابق، ص 118.

تعتبر السلطة السياسية والإدارية التي تحكم الدول، وتتألف من الوزير الأول والوزراء، كما تعتبر الجهاز التنفيذي في السلطة التنفيذية²⁶،

تقوم الحكومة بإعداد مخطط عملها وذلك استنادا على مراجع وهي²⁷:

الدستور: يعد الدستور المرجع الأول لعمل كل المؤسسات، وبالنسبة للحكومة فالدستور المراجع في شهر فبراير 2016، يشكل في حد ذاته مخطط أعباء حقيقي مادامت أحكامه قد جددت بل وأثريت ومادامت هذه الأحكام تقتضي بالتالي نقل عدد منها في شكل نصوص تشريعية كما تتطلب هذه الأحكام الدستورية الجديدة إقامة الهيئات المترتبة عنها أو ببساطة إدراجها ضمن الحكامة.

برنامج رئيس الجمهورية: هذا البرنامج الذي كلفت الحكومة بمواصلة تجسيده يتمحور حول الخطوط التوجيهية الآتية:

- تعزيز استقرار البلاد.
 - ترسيخ ديمقراطية هادئة أكثر فأكثر.
 - تنفيذ برنامج النمو الموجه.
 - تعزيز الرصيد البشري للبلاد مع تحقيق قفزة نوعية لا سيما في مختلف قطاعات التعليم والتكوين والبحث العلمي.
 - تعزيز الروابط بين البلاد والجالية الوطنية في الخارج.
- النموذج الجديد للنمو:** الذي لا بد من التذكير بأهدافه وهي المسار المتواصل للنمو مع مضاعفة حصة الصناعة التحويلية وعصرنة القطاع الفلاحي، الانتقال الطاقوي وتنويع الصادرات. بالنسبة لمراحله فتتمثل في مرحلة الإقلاع (2016-2019)، مرحلة الانتقال (2020-2025) ومرحلة الاستقرار (2026-2030). أما وسائله فهي الحفاظ على اليسر المالي الخارجي للبلاد من خلال تقليص الواردات وتطوير الصادرات خارج المحروقات، والتحفيز على إنشاء المؤسسات واستكمال الإصلاح البنكي مع تطوير رؤوس الأموال.

أما بالنسبة للوزير الأول، فزيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور يمارس الصلاحيات الآتية²⁸:

²⁶ بلورغي منيرة (2014)، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، (مذكرة ماجستير) غير منشورة، جامعة بسكرة، ص 96.

²⁷ راجع مخطط عمل الحكومة لسنة 2017 على بوابة الوزارة الأولى:

HYPERLINK "http://www.premier-ministre.gov.dz/ar/gouvernement/dossiers-de-l-heure/plan-d-
{action-du-gouvernement-2017-ar.html}"

²⁸ أنظر المادة 99 من دستور 2016 المعدل.

- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية.
- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.
- يرأس اجتماعات الحكومة.
- يوقع المراسيم التنفيذية.
- يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، ودون المساس بأحكام المادتين 91 و 92.
- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية.

3- الهيئات الاستشارية:

إن الاستشارة سواء تكون اختيارية أي غير ملزمة، أو إجبارية ملزمة وفي الحالة الثانية تكون الإدارة ملزمة باللجوء إلى طلب هذه الاستشارة. وهناك الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب الإتيان، أي الالتزام والتقييد بالرأي. وبالتالي تختص المؤسسات الاستشارية بتقديم الاستشارة للأجهزة والمؤسسات الإدارية التنفيذية حتى تتخذ قراراتها على دراية ودراسة من ذوي الخبرة.

الهيئات الاستشارية الوطنية الرئيسية:

المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي: تم إنشائه بعد الاستقلال سنة 1968، و تم تعديله بموجب المرسوم الرئاسي 93-225. يتكون من 180 عضوا. يكلف المجلس في إطار مهامه كمؤسسة استشارية وإطار للحوار والتشاور في المجالين الاقتصادي والاجتماعي ومستشار الحكومة بما يلي²⁹:

- توفير إطار لمشاركة المجتمع المدني في التشاور الوطني حول سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
 - ضمان ديمومة الحوار والتشاور بين الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين الوطنيين.
 - تقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في المجال الاقتصادي والاجتماعي والتربوي والتعليم العالي والثقافة والبيئة ودراساتها.
 - عرض اقتراحات وتوصيات على الحكومة.
- مجلس الدولة :** بموجب التعديل الدستوري ف عام 1996، تبنت الجزائر مبدأ ازدواجية القضاء أي نظام قضاء عادي وعلى رأسه المحكمة العليا ونظام قضاء إداري على رأسه مجلس الدولة، كما كرست المادة 152 من الدستور إنشاء مجلس الدولة الذي يعتبر الجهاز المنظم لنشاطات الجهات القضائية الإدارية مع ضمان توحيد الاجتهاد القضائي عبر البلاد والسهر على احترام القانون، وتطبيقا للمادة 153 من الدستور

²⁹ راجع الموقع الرسمي للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي: { http://www.cnes.dz/ar/?page_id=1531 }

سن القانون العضوي 98/01 المؤرخ في 30 ماي 1998 الذي يحدد اختصاصات وتنظيم وسير هذه المؤسسة التي تم تنصيبها رسميا بتاريخ 17 جوان 1998. وبغض النظر على اختصاصه القضائي فهو يختص في الجانب الاستشاري. فهو يدلي برأيه حول مشاريع القوانين كاستشارة إلزامية. بخلاف المراسيم التي لا يتدخل فيها. وبالتالي بموجب المادة 119 من الدستور يجب على مجلس الدولة أن يبدي رأيه حول مشاريع القوانين التي تعرض عليه من قبل الحكومة قبل عرضها في مجلس الوزراء³⁰

2/3- الإدارة اللامركزية:

بالنسبة للإدارة اللامركزية نجد:

الولاية: هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة غير المركزية للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاركية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

تساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن، وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، ولها هيئتان المجلس الشعبي الولائي والوالي³¹.

البلدية: وهي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية. تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون وتساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطن وتحسينه.

تشكل البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري حيث يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون، كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض نشاطه السنوي أمام المواطنين³².

³⁰ راجع الموقع الرسمي لمجلس الدولة: { HYPERLINK

"http://www.conseildetat.dz/html_conseildetat/?p=fonctionconsultative"

³¹ أنظر المادتين 1 و2 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

³² أنظر المادتين 2 و11 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية.

أما بالنسبة للدائرة فيستنتج من خلال دراسة مستويات التنظيم الإداري الجزائري عدم التطابق والتوافق بين النص القانوني المتعلق بالتنظيم الإداري الجزائري وما يمليه واقع الممارسة، إذ أن مستويات التنظيم الإداري من وجهة نظر المشرع الجزائري توحى بأن الهيئات الموجودة على المستوى المحلي هي الولاية والبلدية، بينما التجربة الجزائرية على أرض الواقع تبين أن الدائرة تعتبر هيئة ضمن مستويات التنظيم الإداري، فقد أثبت الواقع أنها تلعب دورا مهما في الحياة الإدارية للمواطن وأن صلاحياتها المخولة تجعلها تصنف ضمن مستويات التنظيم الإداري الجزائري³³.

4/2- الممارسات البيروقراطية (بمعناها السلبي) في الجهاز الإداري الجزائري:

وتتمثل فيما يلي:

- تقديم الخدمات بمقابل وهذا ما يؤدي إلى فساد الموظف ومن صورته المنتشرة المطالبة بمبلغ مادي لتقديم خدمة تضمنها وتوفرها الدولة للمواطن بدون مقابل، هذا ما يسيء ويعرقل تنفيذ السياسية العامة للدولة.
- جمود الجهاز الإداري وعرقلة الأعمال.
- التسبب والإهمال من أهم صفات الجهاز البيروقراطي للدولة، إضافة إلى استفحال ظاهرة الفساد الإداري.
- المركزية الشديدة، ما يؤدي إلى عرقلة الإجراءات والتعقيد البيروقراطي إضافة إلى ضياع الوقت والجهد.

ومن مخلفات البيروقراطية على الموظفين الحكوميين الجزائريين مايلي³⁴:

العمل الإضافي: والذي عرف انتشارا في الآونة الأخيرة سواءا عند الفئات الدنيا من الموظفين أو العليا فبعد انقضاء أوقات العمل الرسمية يتم اللجوء لأعمال حرة أو أعمال في القطاع الخاص بغرض زيادة الدخل والتي عادة ما تكون في الفترة المسائية، ولما صار الأجر الذي يتقاضاه الموظف من العمل المسائي أحسن من الراتب في وظيفته الحكومية أصبح يركز جهده وطاقته على العمل المسائي على حساب العمل الصباحي وللعمل الإضافي على حساب العمل الأساسي.

التسرب الوظيفي: يتمثل هذا البديل الثاني في ترك الوظيفة الحكومية التي يتقاضى منها تعويضا نقديا والحصول على وظيفة أخرى وهو ما يتم غالبا عن طريق الهجرة إلى الدول الأوروبية خاصة فرنسا، وهذا

³³ بن ترجا الله علي، مرجع سابق، ص 39.

³⁴ سمارة نصير، حمدي نحية (2018)، علاقة الحاجات بالأداء الوظيفي: تطبيق نظرية سلم الحاجات ل "ماسلو" على واقع الموظفين الجزائريين: 2016-2017، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المجلد الخامس (العدد 2)، الجزائر: المدرسة الوطنية للعلوم السياسية، ص.ص 214-216.

النوع من الهجرة يعرف باسم "هجرة الأدمغة" التي تعد من أخطر أنواع الهجرة لما لها من آثار سلبية عديدة على جميع نواحي حياة البلد المصدر للكفاءات.

استغلال الوظيفة الحكومية للمصلحة الشخصية: أخذ بهذا البديل الثالث بعض الموظفين الحكوميين من أجل زيادة دخولهم، حتى يتمكنوا من سد الفجوة بين إمكاناتهم المالية واحتياجاتهم، رغم كون الوظيفة العمومية تطمح لتحقيق الصالح العام، إلا أننا نجد أن أغلب الموظفين الحكوميين يعمدون تعقيد الإجراءات الإدارية من أجل الحصول على مقابل. تزايدت هذه الظاهرة لعدة أسباب منها ضعف الرقابة، غياب الجدية في محاسبة وعقاب كل من الراشي والمرتشي.

التعدي على ممتلكات الدولة: رغم أن الإدارة هي الواجهة الأساسية التي تربط بين المواطن وأجهزة الدولة وضمان ديمومة مؤسساتها، ولكن لوحظ في السنوات العشرة الأخيرة لدى الكثير من الموظفين وذلك بسبب غياب القيم الأخلاقية وانعدام ثقافة المواطنة، فخلال الفترة الممتدة بين 2014-2017 عالج القضاء الجزائري أزيد من 4523 قضية متعلقة بالفساد المصنف في خانة الخطير جدا منها قضايا تتعلق بالرشوة والاختلاس ومنح امتيازات غير مبررة في الصفقات العمومية.

تقبل الهدايا والرشوة: في غياب الإشراف الإداري ونسبة التراخي واللامبالاة من طرف عدد كبير من المسؤولين بالإضافة إلى تعقد الإجراءات الإدارية والجمود في تفسير النصوص، أصبح من المستحيل إنجاز العمل بسرعة في غياب المتابعة الشخصية من قبل صديق أو قريب، وإذا لم تتوفر المتابعة الشخصية تصبح الهدايا والرشوة أمرا لازما لإنجاز العمل.

ثالثا: الأساليب والطرائق الحديثة لترقية أداء الجهاز الإداري الجزائري

اعتمدت الدولة ديناميكية لعصرنة الجهاز الإداري تركز على تعزيز اللامركزية والديمقراطية التشاركية، من أجل تقريب الإدارة من المواطن وإشراكه بصفة فعلية في تسيير الشؤون المحلية والوطنية . ويتجسد هذا المسعى من خلال إعادة تنظيم المرافق العمومية لإضفاء فعالية أكبر على طريقة سيرها، فضلا عن الولوج التدريجي لتقنيات الإدارة الالكترونية، اعتمادا على برنامج معتبر للرقمنة شمل الهيئات ذات الاتصال المباشر بالمواطن، على غرار البلديات (الحالة المدنية والتنظيم العام)، ومصالح البريد والتأمينات الاجتماعية³⁵. لكن هذا ليس كافيا فلا بد من الاطلاع الجدي على الأساليب الإدارية الحديثة التي تتطلب معرفة واسعة وتواجد خبراء لتفعيلها على أرض الواقع وأهمها:

³⁵ راجع بوابة الوزارة الأولى على الموقع الآتي: {http://www.premier-

ministre.gov.dz/ar/gouvernement/politiques-publiques.html"

1/3- الإدارة الالكترونية: نقصد بها تحول المصالح الحكومية وجهات القطاع الخاص نحو قضاء وظائفها ومهامها فيما يتعلق بتقديم خدمات للجمهور أو فيما بينها من خلال استخدام تقنية المعلومات وتطور الاتصالات في أداء كل منهما، والتحول للإدارة الالكترونية أصبح حتمية فرضتها العولمة ففكرة التكامل والمشاركة وتوظيف المعلومات أصبحت أحد محددات النجاح لأي مؤسسة، ويمكن تلخيص الأسباب الداعية للتحول الالكتروني في النقاط التالية:

- الإجراءات والعمليات المعقدة وأثرها على زيادة التكلفة.
- ضرورة توحيد البيانات.
- ضرورة توفير البيانات المتداولة.
- حتمية تحقيق الاتصال المستمر بين العاملين³⁶.

2/3- إعادة الهندسة: برز مفهوم إعادة الهندسة كأحد الآليات المعتمدة من قبل المديرين والمدراء لإحداث تغيير جذري وتحسين أداء المؤسسة وفيما يلي سنقوم بعرض العناصر الأساسية لإعادة الهندسة³⁷:

إعادة التفكير الأساسي: أي إعادة النظر في أساليب وطرائق العمل ويكون ذلك من خلال طرح مجموعة من الأسئلة بطريقة علمية تساعد الشركات على الوصول إلى الإجابات الشافية وهي:

- لماذا نقوم بهذا العمل؟
- هل هذا العمل ذو قيمة للعملاء والشركة؟
- هل يمكن تقديم هذا العمل بصورة أفضل؟

إعادة التصميم بصورة جذرية: يعني البحث على فرص جديدة وتبني استراتيجيات تساعد على القيام بهذا التغيير ولابد أن يكون ذلك بصورة سريعة لتلبية حاجيات العملاء والزبائن المتزايدة

العمليات: يتميز مبدأ إعادة الهندسة بتركيزه على نظم العمل أو ما يعرف بالعمليات الرئيسية للشركات والمؤسسات المختلفة وليس الإدارات، إذ يتم دراسة وهندسة العمليات بكاملها ابتداء من استلام طلب العميل إلى أن يتم إنجاز الخدمة المطلوبة.

³⁶ أوبعش هجيرة (2018)، الثقافة التنظيمية كاستراتيجية لتنمية الموارد البشرية، مجلة العلوم الإدارية والمالية، المجلد 2 (عدد 1)، الجزائر: جامعة الوادي، ص 40.

³⁷ مهدي محمود دجلة (2007)، أثر إعادة الهندسة في تحقيق المزايا التنافسية، مجلة التقني، المجلد العشرون (العدد 2)، ص 6-7.

مبادئ إعادة الهندسة:

ومن أهم المبادئ التي تقوم عليها³⁸:

- التحديد الواضح لأهداف واستراتيجيات المنظمة.
 - إعادة التفكير في الوضع الحالي.
 - التركيز على العمليات وليس الوظائف.
 - شمول المنظمة ككل (العمليات، النظم، السياسات والهيكل)
 - التعرف على عمليات القيمة المضافة والعمليات المساندة.
 - حشد البيانات والمعلومات والمبررات اللازمة لاتخاذ القرارات السليمة.
- 3/3- إدارة الجودة الشاملة:** صارت الحكومات تسعى إلى التنمية الشاملة وهذا ما أدى إلى إحداث ثورة على المفاهيم التقليدية وأنماط التسيير القديمة فكان الأخذ بإدارة الجودة الشاملة في المنظمات العمومية إحدى أهم البدائل المعول عليها لتحسين وترقية الخدمة العمومية وأداء الجهاز الإداري وتشكل المتغيرات البيئية تحديات رئيسية تقف أمام الأداء الجيد للإدارة في خدمة المواطن، ومن أبرز ما يبرر الأخذ بهذا الأسلوب ما يلي:
- الإجراءات الروتينية المعقدة أثناء تقديم الخدمة.
 - كثرة وتنوع المشاكل التي يعانيها المواطن.
 - انخفاض الدافعية للعمل لدى الموظف العام.
 - انسداد قنوات الاتصال بين الإدارة والمواطنين³⁹.

كما لا بد من:

³⁸ بوحنية قوي(2007)، إعادة هندسة الأداء الجامعي: مقارنة معاصرة، مجلة الباحث، (العدد5)، ص 138.

³⁹ قميحة رابح، شرايطية محمد(2013)، إدارة الجودة الشاملة كمدخل لتحسين أداء الإدارات العمومية، مجلة دراسات في علم اجتماع المنظمات، (العدد 1)، الجزائر: جامعة الجزائر 2 أبو القاسم سعد الله، صص 182-183.

4/3- تفعيل نظام التضامن بين وحدات الإدارة المحلية وذلك من خلال الأخذ بما يلي⁴⁰:

- تفعيل نظام التضامن بين الوحدات المحلية بحيث لا يقتصر على آلية التضامن الحالية والمتمثلة في الصندوق المشترك للجماعات المحلية والعمل على توسيع مداه وأشكاله مثل إيجاد نقابة أو تجمع يمس المستوى الواحد أو المتعدد والمتفاوت مثلما هو عليه الحال في الدول المتقدمة.
- تفعيل أدوات العمل المنتج المنصوص عليها في قانون البلدية والولاية مثل الإدارة المباشرة والمؤسسة العمومية والشاركة.
- العمل على جذب مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص ونقابات العمل ووسائل الإعلام من أجل تفعيل نظام التضامن بين وحدات الإدارة المحلية ومختلف مكونات المجتمع.
- إنكاء روح التعاون بين الوحدات المحلية وبين أفرادها وإحلال ذلك محل التنافس والصراعات ذات الجذور السياسية والجهوية.

5/3- تبني أنموذج الأمبودسمان ombudsmen:

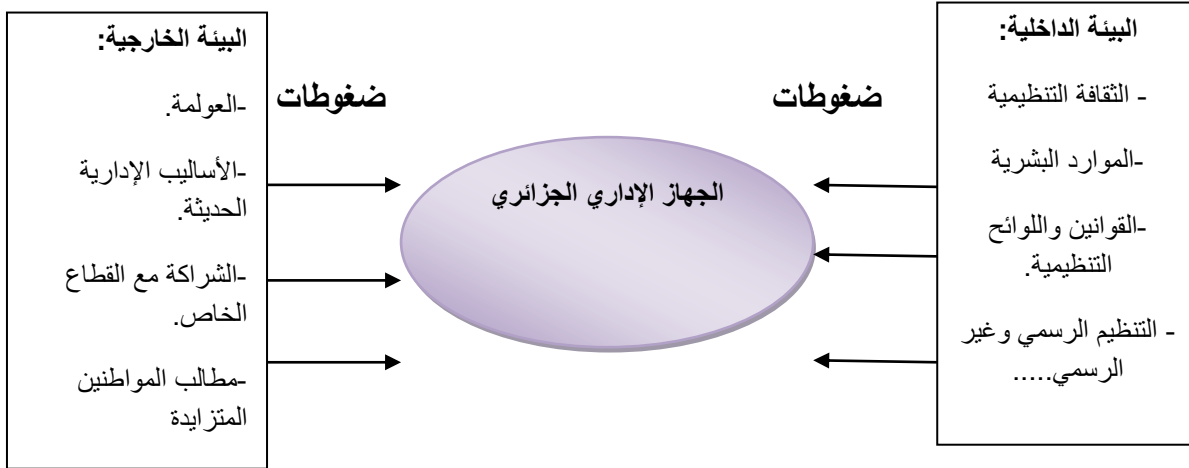
وهو مسؤول رسمي (موظف دولة) يتم تعيينه بواسطة الحكومة أو البرلمان ويعمل على تمثيل مصالح المواطنين لدى الإدارة وحمايتهم من التعسف وسوء استخدام السلطة والانحراف بها عن طريق التحقيق في الشكاوى المقدمة من قبل المواطنين والتدقيق في الإجراءات وطلب الإيضاحات والتفسيرات حول تعطل خدمات المواطنين أو عدم تقديمها ويصنف بحق كآلية من آليات الرقابة والحكومة، فهو من أهم إسهامات النظام السياسي والإداري السويدي في إثراء علوم "فن الحكم"⁴¹.

من خلال ما سبق عرضه نستنتج أن الجهاز الإداري الجزائري يتعرض لعدة ضغوطات من البيئة الداخلية والخارجية التي تلزمه على إجراء تغييرات وتحسينات من أجل القيام بوظيفته على أكمل وجه ويمكن إدراجها في الشكل الآتي:

الشكل (2): تحديات البيئة الداخلية والخارجية التي تواجه الجهاز الإداري الجزائري

⁴⁰ شريفي أحمد (2016)، نظام التضامن بين وحدات الإدارة المحلية في الجزائر وتأثيره على أدائها، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، (العدد 9)، الجزائر: جامعة البليدة 2، ص 397.

⁴¹ فلاق محمد، حدو سميرة أحلام (2015)، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري - تجارب دولية-، مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال، المجلد 1 (العدد 1)، الجزائر: جامعة حسيبة بن بوعلي شلف، ص 23.



المصدر: إعداد الباحثة.

من خلال الشكل السابق يتضح لنا أن الجهاز الإداري الجزائري يتعرض لضغوطات من البيئة الداخلية على رأسها:

الثقافة التنظيمية: والتي تعبر على ما هو سائد في المنظمة من قيم وأساليب عمل وشعارات متبناة... الخ حيث يعتبرها البعض جنسية المنظمة التي تميزها عن غيرها فإذا كانت هذه الثقافة مشجعة على العمل والتشارك وتأدية المهام على أكمل وجه فهذا سيؤدي إلى تحقيق الأهداف المخطط لها، أما إذا كانت ثقافة ضعيفة تشجع على الخمول، الاتكال وعدم تحمل المسؤوليات... الخ سيؤدي هذا إلى فشل المنظمة وزوالها، وما يلاحظ بالنسبة للثقافة التنظيمية السائدة في الأجهزة الإدارية الجزائرية أنها منغلقة ما أثر سلبا على سلوك الموظفين الذين يهتمون بالعلاقات الشخصية على حساب العلاقات المهنية، إضافة إلى العديد من مظاهر التسبب وعدم الالتزام وأصبحت هذه هي الصورة النمطية عند المواطنين على موظفي الجهاز الإداري.

الموارد البشرية: يعد العنصر البشري من أهم عناصر المنظمة سواء كانت عامة أو خاصة، حيث يساهم بطريقة مباشرة وفعالة في ازدهار المنظمات ورفقها وعليه لا بد من اختياره بناء على أسس علمية وبالنظر إلى الكفاءات والمؤهلات التي يمتلكها، وما هو منتشر في الإدارات الجزائرية في معظم الأحيان غير ذلك، حيث نجد أن التوظيف يكون بناء على المحسوبية والوساطة ما يؤدي إلى وضع الشخص غير المناسب للقيام بمهام معينة فيتدنى مستوى الأداء وينتج عن ذلك نوع من عدم الرضا عند المواطنين.

القوانين واللوائح التنظيمية: التي قد تعرقل سير العمل في الإدارة بسبب الجمود وعدم مطابقتها

للواقع.

التنظيم الرسمي وغير الرسمي: حيث يهتم التنظيم الرسمي بالهيكل التنظيمي وسير العمل وتوزيع الاختصاصات على العمال... الخ، أما التنظيم غير الرسمي فهي العلاقات التي تنشأ بين العاملين بطريقة عفوية، ويجب ألا يتعارض ما هو رسمي مع ما هو غير رسمي لأن هذا سيؤثر بشكل سلبي على سير العمل والأداء.

أما البيئة الخارجية فتضغط على الجهاز الإداري في الجزائر من خلال:

العولمة: حيث حملت العولمة عدة تغييرات على الإدارة وفرضت عليها الكثير من التحديات التي أصبح من اللازم مواجهتها والتكيف معها لتحسين الخدمات خاصة بعد ثورة المعلومات وتكنولوجيا الاتصالات الحديثة، التي فرضت تبني طرق وأساليب حديثة في الإدارة.

الأساليب الحديثة في الإدارة: بعد أن أثبتت الأساليب الكلاسيكية فشلها ومحدوديتها أصبح من اللازم الأخذ بالأساليب الحديثة التي تعتبر من مخلفات العولمة والتطورات الحاصلة في تقديم الخدمات العمومية وكسب رضا المواطنين.

الشراكة مع القطاع الخاص: حيث أصبحت من متطلبات التسيير العمومي الجديد خاصة بعد التغيير الحاصل في السياسات العمومية التي باتت تبحث عن طرق وأساليب ناجعة وفعالة لتسيير الأجهزة الحكومية وتحقيق السرعة في تقديم الخدمة العمومية.

مطالب المواطنين المتزايدة: حيث تزايدت مطالب المواطنين التي لا بد من تلبيتها وذلك من أجل تجسيد مبدأ تقريب الإدارة من المواطن باعتبارها الفضاء الذي يعبر فيه عن احتياجاته وانشغالاته المتزايدة بفعل التطورات التي يشهدها المجتمع التي أدت إلى زيادة الضغوطات على المواطنين وبالتالي على الإدارة.

خاتمة

من خلال ما تم عرضه في هذه الدراسة نستنتج أن الجهاز الإداري الجزائري يتمتع بخصوصية تنعكس بطريقة مباشرة على مخرجاته والتمثلة في البيئة (الداخلية، الخارجية) التي تفرض أساليب عمل قد تتعارض مع طبيعة الجهاز والثقافة التنظيمية السائدة بداخله ما ينتج عنه انحراف وتطبيق سلبي وبالتالي عدم تحقيق الأهداف المخطط لها على أرض الواقع.

هذا ما تم الإشارة إليه من خلال التطرق للتنظيم البيروقراطي وإسقاطه على التجربة الجزائرية، حيث أصبحت الممارسات الإدارية تأخذ طابع البيروقراطية بمعناها السلبي بانتشار مظاهر الفساد الإداري، المحسوبية، عدم إتقان العمل، الوساطة... الخ بسبب عدم فهم النموذج من جهة وعدم تطابقه مع البيئة المستوردة من جهة أخرى. كما أن البيروقراطية قد أثبتت محدوديتها خاصة بعد التغييرات التي طرأت على الإدارة بفعل العولمة وتكنولوجيا المعلومات فبرزت أساليب حديثة لا بد من العمل بها وتكييفها مع الأوضاع السائدة لتقادي سوء التطبيق وتحقيق الجودة في تقديم الخدمة العمومية خاصة بعد تزايد مطالب المواطنين واحتياجاتهم ويكون ذلك من خلال:

- ✓ ربط القوانين بالواقع بغية تقادي حدوث فجوة بين النص والممارسة ما ينتج عنه اختلال في تأدية الوظائف والمهام المنوطة بالجهاز الإداري.
- ✓ الاستثمار في العنصر البشري باعتباره المورد الذي يحدث الفارق ويساهم في التطبيق الفعال ويكون ذلك من خلال استقطاب اليد العاملة المؤهلة مع الاعتماد على التدريب وتحسين الكفاءات مع التغييرات الحاصلة في البيئة الخارجية.
- ✓ الاهتمام بمستويات التنظيم الإداري في الجزائر من خلال التركيز على اللامركزية الإدارية وتوسيع صلاحيات الإدارة المحلية باعتبارها أكثر احتكاكا بالمواطنين.
- ✓ تقادي الوصفات الجاهزة والتطبيق الحرفي للأساليب المستوردة من الدول الغربية، الذي سيؤدي إلى الفشل وعدم مطابقة الواقع فلا بد من الدراسة الجدية والاستعانة بالخبراء والمختصين لتكييف النماذج مع خصوصية الإدارة في الجزائر.

المراجع :الكتب :

- 1 الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمارك كلية الاقتصاد والإدارة، مقدمة في الإدارة العامة.
- { HYPERLINK "http://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts/158585" شوهد يوم: 2018/07/20 الساعة 17:25 }
- 2 بومدين طاشمة (2015)، البيروقراطية والتنمية السياسية في الجزائر، الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية للنشر والتوزيع.
- 3 بوقفة عبد الله (2011)، الوجيز في القانون الدستوري: الدستور الجزائري نشأة- فقها- تشريعا، ط5، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع.
- 4 العزاوي نجيب وصال (2003)، مبادئ السياسة العامة، الأردن: دار أسامة للنشر والتوزيع.
- 5 عبد الكافي عبد الفتاح إسماعيل (2005)، الموسوعة الميسرة للمصطلحات السياسية (عربي انجليزي)، مصر: مركز الإسكندرية للكتاب.
- 6 فرانك بيلي (2004)، معجم بلاكويل للعلوم السياسية، مركز الخليج للأبحاث.
- 7 القريوتي محمد قاسم (2015)، السياسة العامة رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل، ط2، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع.
- 8 المساعدة ماجد عبد المهدي وآخرون (2013)، مبادئ علم الإدارة، عمان: دار المسيرة.
- 9 المصري زكريا (2007)، أسس الإدارة العامة التنظيم الإداري -النشاط الإداري (دراسة مقارنة) في التشريع والفقهاء وأحكام القضاء في مصر وليبيا وبعض الدول العربية والأجنبية، مصر: دار الكتب القانونية.

القوانين والمراسيم :

- 1 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 14، السنة الثالثة والخمسون، مارس 2016.
- 2 القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية.
- 3 القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

المجلات :

- 1 أوبعيش هجيرة (2018)، الثقافة التنظيمية كإستراتيجية لتنمية الموارد البشرية، مجلة العلوم الإدارية والمالية، المجلد 2 (عدد 1)، الجزائر: جامعة الوادي.
- 2 بن ترجا الله علي (2018)، مستويات التنظيم الإداري الجزائري، مجلة آفاق للعلوم: الجلفة جامعة زيان عاشور، المجلد 4 (العدد 13).
- 3 بوجينية قوي (2007)، إعادة هندسة الأداء الجامعي: مقارنة معاصرة، مجلة الباحث، (العدد 5).
- 4 خلاف فاتح، شبري عزيزة (2016)، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية طبقا للتعديل الدستوري 2016، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، (العدد 2)، جيجل: جامعة محمد الصديق بن يحيى.
- 5 دهام إبراهيم عبد الستار (2008)، التنظيم البيروقراطي إزاء الفكر الإداري المعاصر: إطار نظري، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد الثاني.

6 سمارة نصير، حمدي نجية(2018)، علاقة الحاجات بالأداء الوظيفي: تطبيق نظرية سلم الحاجات لـ "ماسلو" على واقع الموظفين الجزائريين: 2016-2017، *المجلة الجزائرية للدراسات السياسية*، المجلد الخامس (العدد 2)، الجزائر: المدرسة الوطنية للعلوم السياسية.

7 شريف أحمد(2016)، نظام التضامن بين وحدات الإدارة المحلية في الجزائر وتأثيره على أدائها، *مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات*، (العدد 9)، الجزائر: جامعة البليدة 2.

8 العايب سليم(2014)، إعادة فهم العقلانية البيروقراطية عند "فيبر"، *مجلة الحكمة للدراسات الاجتماعية*، المجلد 2 (العدد 4).

9 فلاق محمد، حدو سميرة أحلام (2015)، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري - تجارب دولية-، *مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال*، المجلد 1 (العدد 1)، الجزائر: جامعة حسيبة بن بوعلي شلف.

10 قميحة رابح، شرايطية محمد(2013)، إدارة الجودة الشاملة كمدخل لتحسين أداء الإدارات العمومية، *مجلة دراسات في علم اجتماع المنظمات*، (العدد 1)، الجزائر: جامعة الجزائر 2 أبو القاسم سعد الله.

11 مهدي محمود دجلة(2007)، أثر إعادة الهندسة في تحقيق المزايا التنافسية، *مجلة التقني*، المجلد العشرون (العدد 2).

المواد غير المنشورة:

26 بلورغي منيرة(2014)، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، (مذكرة ماجستير) غير منشورة، جامعة بسكرة.

المواقع الالكترونية:

1 مخطط عمل الحكومة لسنة 2017 على بوابة الوزارة الأولى:

HYPERLINK "<http://www.premier-ministre.gov.dz/ar/gouvernement/dossiers-de-l-heure/plan-d-action-du-gouvernement-2017-ar.html>"

2 الموقع الرسمي للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي: { HYPERLINK "http://www.cnes.dz/ar/?page_id=1531" }

3 الموقع الرسمي لمجلس الدولة: { HYPERLINK "http://www.conseildetat.dz/html_conseildetat/?p=fonctionconsultative" }

4 بوابة الوزارة الأولى على الموقع الآتي: { HYPERLINK "<http://www.premier-ministre.gov.dz/ar/gouvernement/politiques-publiques.html>" }

المراجع باللغة الأجنبية:

Weber Max(1978), **Economy And Society**. Edited by Guenther Roth and Claus Wittich. Los Angeles: The University of California Press, p 956.

HYPERLINK }Max veber's theory of bureaucracy:
"https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjettiRzcffAh
UCM-
wKHbHwB2YQFjAAegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fegyankosh.ac.in%2Fbitstream%2F123456
{789%2F25435%2F1%2FUnit-6.pdf&usg=AOvVaw2Emv84-PPvMFDKwTWoBvZa"