

الإصلاح الإداري في الإدارة العمومية الجزائرية: قراءة في المعوقات Administrative reform in the Algerian public administration: Reading in the obstacles

حديدان صبرينة¹ ، خالد أسماء²

¹ جامعة محمد الصديق بن يحي بجيجل ، (الجزائر)، hadidenesabrina@gmail.com

² جامعة محمد الصديق بن يحي بجيجل ، (الجزائر)، samsamkh2017@gmail.com

تاريخ النشر: 2021/06/30

تاريخ القبول: 2021/05/18

تاريخ الاستلام: 2020/10/16

ملخص

يهدف هذا المقال إلى إعطاء قراءة في واقع عملية الإصلاح الإداري في الجزائر من خلال عرض المعوقات التي طالت هذه العملية وحالت دون تحقيق التجسيد الفعلي لها. ولقد خلص المقال للقول أن عمليات التحديث التي خضعت لها الإدارة العمومية تعترضها العديد من المعوقات ذات الطبيعة المختلفة، منها السياسية والتنظيمية، والسوسيو- ثقافية. وهو الأمر الذي يفرض الانكباب على تدارس واقع الإدارة العمومية الجزائرية تدارسا موضوعيا يفضي لتحقيق أهداف الإصلاح الإداري فيها.

كلمات مفتاحية: الإصلاح الإداري، الإدارة العمومية، معوقات

Abstract

Through this Scientific contribution, the researchers seek to give a reading in the obstacles to administrative reform in Algeria.

The researchers concluded by saying that the modernization processes that the public administration has undergone at the technical level remains dependent on the extent of modernization and rehabilitation to which the socio-cultural side of the administration must be subject, given that the public institution, like other institutions, is a technical-social bilateral encounter, and without It is reasonable to rationalize after and neglect the second dimension.

Key words: Administrative reform; public administration; obstacles

* المؤلف المرسل.

مقدمة:

جاء في تقرير لخبراء الأمم المتحدة عن إجراءات تعزيز قدرات أجهزة التحسين الإداري في الدول النامية والذي عقد في بروكسل ما بين 11 و15 ديسمبر 1989 أنه: "تحدد أجهزة التحسين الإداري MIA بتلك الأجهزة والمنشآت التي تعنى بنقل ونشر وتطوير الفكر الإداري في القطاع العام، ومثل تلك المؤسسات تهدف إلى التغيير بواسطة: تحسين معارف ومهارات واتجاهات الأفراد أو تقوية وإعادة بناء المنظمات بواسطة تعديل الخرائط التنظيمية وتحسين وتبسيط الإجراءات، أو الجمع بين الطريقتين." (مجموعة خبراء الأمم المتحدة، 1989، ص.07)

وهو ما فرض إعادة النظر في الأساليب الإدارية المعتمدة، والرقى بها إلى المستوى الذي يلبي حاجات ومتطلبات المجتمع الحديث. إذ لم تعد الإدارات تلك الفضاءات المكتبية التقليدية المهيكلية بشكل جامد، بل إن هياكلها صارت عضوية تأخذ بعين الاعتبار كل متغيرات البيئة الخارجية وتراعي متطلبات المجتمع الذي تسعى لإرضاء أعضائه والاستجابة لانشغالاتهم وتلبية حاجاتهم، وهو ما يتحقق عن طريق إعادة تنظيم العمل بصورة تضمن قابلية الإدارة للتفاعل المستمر مع بيئتها الخارجية وذلك بإعادة هيكلته وهندسته.

وقد اتسع تأثير التغيرات العالمية ليشمل النظم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فزاد الاهتمام بالديمقراطية، وتقلص دور الدولة في إدارة النشاط الاقتصادي، وظهرت مفاهيم جديدة مثل الحوكمة القائمة على مشاركة المجتمع المدني في إدارة شئون الدولة والمجتمع، وزاد توجه الدول نحو تلبية احتياجات المواطنين من الخدمات الحكومية بأقل جهد وأقل تكلفة وبأسرع وقت.

ونتيجة لهذا، عرفت الإدارة العمومية الجزائرية منذ الاستقلال وحتى يومنا هذا العديد من التحولات. فبعد الاستقلال مباشرة، وجدت الإدارة الجزائرية نفسها في مواجهة منطلق ملء الشواغر التي خلفها الاحتلال الفرنسي لتسيير المؤسسات القائمة والتعجيل بإعادة إرساء مؤسسات وطنية يمكنها أن تسهم في بناء جزائر حرة ومستقلة بما يتماشى ومنطلق الحكم آنذاك.

والمميز لمنطق الحكم آنذاك أنه لم ينعتق من مخلفات الاحتلال الفرنسي، حيث ظلت المؤسسات والإدارات الجزائرية بعد الاستقلال تسير بالقانون الذي كان مطبقا في حقبة الاحتلال الفرنسي، "ويرى تييري ميشالون في هذا السياق أن المؤسسات الجزائرية المحلية لا تبتعد كثيرا عن مثيلاتها في فرنسا. فالمشروع الجزائري بعد الاستقلال لم يسع إلى الابتعاد عن نموذج المؤسسات

الفرنسية، بل إن نظرتة توحى بأن الجماعات المحلية الجزائرية مستلهمة من روح الفلسفة التي مثلت المرجعية الأساسية للجماعات المحلية الفرنسية." (قرفي، 2008، ص.72).

مما خلف العديد من الثغرات التي كان أهمها: عدم ملائمة تلك الأطر القانونية والتشريعية لخصوصية المجتمع الجزائري. وهو ما جعل الإدارة بعيدة عن المواطن ولا تستجيب لحاجياته ومتطلباته وتطلعاته، وهو ما يستدعي إعادة النظر في الإدارة المحلية، وفي الطرق والقوانين التي تسيّر بها.

ولقد شكلت سنة 1976 منعطفا تاريخيا هاما حاولت فيه " اللجنة الوزارية المكلفة بدراسة نتائج التحقيق الإحصائي حول ظاهرة البيروقراطية في الجزائر أن تتعرف على أسباب العراقيل والسلبات التي تحول دون تقديم الخدمات الضرورية للمواطن بفاعلية وجدية... واستخلصتها اللجنة الوزارية في الآتي: التباطؤ الإداري، عدم الإنجاز في الوقت المناسب وبفعالية، كثرة اللوائح التنظيمية والمراجع، تضخم الأجهزة، اللامبالاة والإهمال لمصالح الشعب، تبذير في الجهد والوقت والمال، تدخل الاختصاصات. وفي خطابه الملقى عام 1986، اعترف رئيس الجمهورية آنذاك الشاذلي بن جديد بالبيروقراطية كمرض ملازم للعمليات الإدارية، لا بد من التصدي له وإيجاد الميكنزمات الكافية لعلاجها." (بلرنب، منصور، 1988. ص. ص. 198-199) مستعملا البيروقراطية في خطابه كمرادف للتعطيل الإداري.

كما أن التطور المجتمعي على جميع الأصعدة، وإلى غاية تسعينيات القرن العشرين لم يرافقه تطوير في الأساليب الإدارية؛ حيث ظلت الإدارة العمومية تسيّر بالطريقة نفسها منذ الاستقلال، وهو جعلها في حالة انفصال عن مجتمعها، وغير فاعلة في القيام بمهامها على الوجه المرتقب. فبرزت المشكلات الإدارية التي بدت ملامحها ظاهرة في الجمود، والروتين، والبيروقراطية السلبية، والترهل، وتفشي مظاهر الفساد واللامبالاة. فعرفت الإدارة الجزائرية أنها أمام رهان تجديد وعصرنة أساليبها، توجها نحو مسألة التنمية الإدارية.

وإدراكا منها لجملة التغيرات العالمية المتسارعة والتي جلبت العديد من التحديات ذات الطبيعة المختلفة (سياسية، واقتصادية، واجتماعية، وثقافية) فقد اتجهت الدولة إلى مضاعفة جهودها لتحقيق تطوير أكبر في المجال الإداري، الذي يسمح لها بمسايرة التطورات الخارجية بصورة فعالة. فقد جاء في مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، مصالح الوزير الأول

2017، " فيما يخص عصرنه الإدارة العمومية وتحسين جودة المرفق العام: لقد بذلت جهود معتبرة من أجل عصرنه الإدارة العمومية والمرفق العام. وستواصل هذه الجهود لا سيما من خلال:

- تكوين مستخدمي الإدارة العمومية وتجديد معارفهم، وكذا عصرنه المرافق العامة وإدخال الإعلام الآلي فيها.
 - الإسراع في عملية وضع وتداول الوثائق والمستندات الإدارية المعصنة (بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر البيومتريين) بما في ذلك على مستوى المراكز الدبلوماسية والقنصلية في الخارج، وكذا العمل على الإدخال القوي لبطاقة الترخيم الإلكتروني للسيارات ورخصة السياقة البيومترية الإلكترونية.
 - تطوير الخدمة الوطنية الإلكترونية على مستوى الإدارات العمومية وكذا تعميم التصديق الإلكتروني. " (الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 2017، ص.19).
- وهو ما يدل على ضرورة التحول من نمط الإدارة الورقية إلى تفعيل الإدارة الإلكترونية، خاصة مع تطور نظم المعلومات المرافقة لتيار العولمة. الذي يعتمد على استخدام الأساليب التكنولوجية في أداء الأعمال الحكومية لتحقيق الرفاهية وجودة الحياة، وبذلك يتم التحول إلى الحكومة الشبكية التي تختلف ممارساتها الإدارية عن الحكومة التقليدية. إذ تعتمد الحكومة الشبكية أساسا على الشبكة العالمية، وتقوم بمهامها استنادا إلى الأنترنت.

لقد أصبح إدخال تكنولوجيا المعلومات في كافة الأعمال الحكومية هدفا ووسيلة تسعى من خلالها للتقدم والرقى، وأرتبط استخدام تكنولوجيا المعلومات في الإدارة بظهور مفهوم حديث أطلق عليه الحكومة الإلكترونية أو الإدارة الإلكترونية، وهذا المفهوم لا يكفي لتحقيقه ونجاحه شراء التقنيات اللازمة من أجهزة وشبكات، بل لابد من استباقه بخطوة غاية في الأهمية من إعادة هيكلة النظم الإدارية وتغيير الثقافة والمفاهيم الإدارية السائدة، وبالتالي فهي تركز على عديد المتطلبات الواجب توفرها لتستطيع الإدارة الانعتاق من قيد البيروقراطية إلى العمل الرقمي، ولعل أهمها: (بن يونس، 2004، ص.203).

- إعادة هيكلة وحدات الجهاز الإداري للمؤسسة، أو ما يقصد به إعادة النظر في الهيكل التنظيمي للمؤسسة.
- تطوير القوانين والتشريعات المنظمة للعمل الإداري.

- تبسيط الإجراءات وتطوير الخدمات.
 - تطوير وتنمية الموارد البشرية من خلال التدريب.
- وتهدف الورقة البحثية الحالية إلى إظهار المعوقات التي تحول دون بلوغ مساعي الجزائر لتحقيق الإصلاح الإداري في الإدارة العمومية، من خلال التساؤل التالي:

ما معوقات الإصلاح الإداري في الإدارة العمومية الجزائرية؟

وسيتم معالجة هذا التساؤل من خلال التعرض إلى ثلاث عناصر هي: البلدية كنموذج عن الإدارة العمومية المحلية المفهوم والمقومات، وواقع الإدارة العمومية الجزائرية غداة الاستقلال، وأهم معوقات الإصلاح الإداري بالإدارة العمومية الجزائرية.

1. البلدية كنموذج عن الإدارة العمومية المحلية: المفهوم والمقومات:

تعتبر البلدية إدارة محلية عمومية، و"يرى ويلسن WILSON أن الإدارة العمومية هي الغاية أو الهدف العملي للحكومة، موضوعه هو إنشاء المشروعات العامة بأكبر قدر ممكن من الفاعلية والاتفاق مع رغبات الأفراد وحاجاتهم. فعن طريق الإدارة العامة توفر الحكومة حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بها." (المجذوب، 2000، ص. 119). فالهدف من إيجاد الإدارة المحلية هو تقرب الإدارة المركزية من حاجات وانشغالات المجتمع المحلي والرغبة في الوفاء بها.

وهي "أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الاستقلال للهيئات المحلية فيما تباشره من اختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدولة أساسا بهدف تنمية مجتمعاتها وإشباع حاجات أفرادها مع خضوع هذه الهيئات لقدر من الرقابة من السلطة المركزية." (ممدوح، 2009، ص. 270)

وهي كذلك: "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري في الدولة، يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وهيئات محلية منتخبة ومستقلة تمارس ما يُعهد به إليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية. ويستهدف نظام الإدارة المحلية تحقيق عدة أهداف أهمها المشاركة في إدارة الإقليم المحلي، وتقديم خدمات أفضل للمواطنين والنهوض بمستواهم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي." (بدران، 1986، ص. 03).

يعتبر التعريفان أن الإدارة المحلية هي أسلوب إداري، لأنها انتقال من المركزية إلى اللامركزية، والهدف منها هو إشباع حاجات الأفراد المحليين والنهوض بالمستوى الثقافي والاجتماعي والاقتصادي لهم.

كما أن الإدارة المحلية " أسلوب من الإدارة التي بمقتضاها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقبة الحكومة المركزية." (الزغبي، 1984، ص23)

ويركز هذا التعريف على الجانب الهيكلي للإدارة المحلية باعتبارها تقسيم إقليم الدولة إلى العديد من الوحدات الإدارية التي يتم انتخاب من يسيرها وفق الأسلوب الساري في الإدارة المركزية.

وتقوم البلدية على عدة مقومات، يجمع الباحثون على أنها:

وجود مصالح محلية متميزة: ويتولى السكان المحليون بأنفسهم إدارة هذه المصالح، وذلك لأنها أقيمت لتلبية لاحتياجاتهم الخاصة والتي لا تعبر ن احتياجات مناطق محلية أخرى. (المبيضين، 2014، ص.35).

فالمصالح المحلية بولايات الجنوب تختلف تماما عن المصالح المحلية بولايات الشمال نظرا لاختلاف حاجيات ومتطلبات المواطن في كل منطقة.

وجود هيئات محلية مستقلة: وتظهر الاستقلالية في هذه الهيئات من خلال وجود أنظمة إدارية خاصة بها، تتماشى مع مميزاتها ومميزات المجتمع المحلي الذي أقيمت لأجل خدمته، ويتجلى ذلك من خلال السياسات الإدارية في تحديد نوع وحجم الموارد البشرية اللازمة لأداء المهام، مواعيد العمل (الصيف، الشتاء، شهر رمضان مثلا)، وهي سياسات لا تخرج عن السياسة المركزية ولكنها لا تنطبق معها تماما.

الشخصية المعنوية: يعرف الشخص المعنوي بأنه: " مركز للمصالح يحظى بحماية قانونية."¹ (جنيج، 2008، ص.61)

الوصاية الإدارية: تبقى استقلالية الهيئات المحلية نسبية، إذ أن كافة الأنظمة والقوانين والسياسات المحلية تبقى مرهونة بموافقة ودعم الوصاية لها، ولا يمكنها أن تخرج عن الإطار العام

للإدارة المركزية. إذ تبقى الدولة/ الحكومة هي صاحب القرار النهائي والمرجع الذي تنطلق منه قرارات وأنظمة الإدارة المحلية. (المبيضين، 2014، ص. 38).

ولقد تطورت البلديات في الجزائر من حقبة الاحتلال الفرنسي إلى اليوم (وزارة العدل، 1973)، حيث كانت في الفترة الاستعمارية تعرف ببيير عروب (مكاتب العرب) وهو المصطلح الذي ساد في فترة 1884، وهي مصالح كانت تسيروها السلطات الاستعمارية ممثلة في ضباط الجيش، وانحصرت مهامها الأساسية في جمع الضرائب وتسخير المواطنين لتوفير ما يلزم الجيش الفرنسي من متطلبات أساسية.

وفي سنة 1919 صار للجزائريين تمثيلية في المجالس البلدية المتمثلة في دواوير ومراكز تعمير التي تضم كل المعمرين الوافدين من البلدان الأوروبية، وتدار هذه المراكز من طرف موظفين فرنسيين. ثم ما لبث الأمر إلى أن تحول لبلديات مختلطة يشارك الجزائريون فيها بنسبة تمثيل تقدر 5/2، لكن بعد الثورة التحريرية 1956 تم إلغاء هذا القانون لتضييق الخناق على الجزائريين.

وبعد الاستقلال تحولت أهداف البلديات من خدمة الأغراض الفرنسية فحسب، لخدمة أهداف التنمية الشاملة غدا الاستقلال، وهو ما كرسه القانون الأول للبلديات في الجزائر المستقلة سنة 1967، وهو القانون الذي تلتته تعديلات عديدة حتى هذه الفترة.

تعتبر البلدية القاعدة الأساسية التي تجسد اللامركزية الإدارية في الجزائر، وقد جاء في قانون 1975 في المادة 01 على أنها: جماعة محلية، تتمتع بالشخصية المدنية والاستقلال المالي، وهي مكلفة بالتصرف في شؤون البلدية. وتساهم البلدية في نطاق المخطط القومي للتنمية في النهوض بالمنطقة اقتصاديا واجتماعيا ثقافيا.

2. واقع الإدارة العمومية الجزائرية غداة الاستقلال:

بعد الاستقلال وتبني الجزائر النهج الذاتي، محاولة الاعتماد على نفسها في تسيير شؤونها. عرفت الإدارات فراغا كبيرا، إذ خلف الاحتلال الفرنسي فراغا في الإطارات قدّر ب 350000 إطار سامي و100000 موظف وهذا الفراغ أوقع الإدارة في مغالطة ملء الشواغر لتجنب توقف عمل الإدارات مهما كانت نوعية الخدمات التي تقدمها.

ولأن القانون الفرنسي هو الذي كان يسير الإدارة في وقت الاحتلال الفرنسي، فإنه ظل يرافق الموظف الجزائري حتى غداة الاستقلال؛ إذ لم يكن الوقت ولا العزم موجها نحو إعادة بناء قاعدة

قانونية جديدة تتلاءم وطبيعة المجتمع الجزائري، وظروفه السوسيوثقافية والتاريخية. وهي المغالطة الثانية التي أوقعت الإدارة الجزائرية فيها نفسها بعد مغالطة ملء الشواغر. (بوخاوة ودومي 2002، ص. 80 – 113)

لقد شهدت السنوات الثلاث الأولى للاستقلال فراغا إداريا رهيبا، سببه عودة الإطارات الإدارية الفرنسية لبلدهم، وهو الذي كان يشرف على أداء الموظفين وعلى شؤون الإدارة وعلى تسييرها. كما ترجع أيضا إلى نقص تأهيل الفرد الجزائري لأداء الأعمال الإدارية من جهة أخرى؛ إذ لم يكن يسمح للجزائريين باحتلال المناصب الحيوية في الإدارة ولا بتمكينهم من تأدية مهام تسمح باكتساب الخبرة لتسيير شؤون الإدارة.

وإذا كانت الكتابات في شأن الإدارة الجزائرية تقرر بأنها في حقبة الاحتلال الفرنسي كانت أداة استدمارية مساعدة لفرض السيطرة وبسط النفوذ، فإن هذا الحكم بقي سائدا حتى بعد الاستقلال ومغادرة المحتلين الفرنسيين للأراضي الجزائرية، إذ لم تسلم الإدارة من سيطرة العسكر عليها، وبقيت نسير بالقوانين نفسها التي ورثتها عن فرنسا، وهذا مردّه للفراغ القانوني الذي كانت تعيشه البلاد في تلك الفترة، وعجزها عن بناء إطار قانوني يتلاءم وطبيعة المجتمع وخصوصياته ومرحلة البناء التي يعيشها آنذاك.

ونظرا لكون الجزائريين كانوا مستبعبدين عن العمل الإداري الفعلي أثناء الاحتلال الفرنسي، وكانوا أداة في يد السلطة الفرنسية، فقد وجدت الجزائر نفسها عاجزة من الناحية الإدارية – كما هو الحال بالنسبة لجميع الميادين الأخرى: الاقتصادية، التعليمية، السياسية، وتفتقر إلى الكفاءات التي تسمح بتسيير الإدارة وأداء مهامها بكفاءة، لذلك تم تأسيس مراكز التكوين الإداري من أجل تكون الفئات السفلية في السلم الهرمي للإدارة كأعوان كتاب الإدارة.

كما أن المؤسسة الوحيدة لتكوين الإطارات (المدرسة الوطنية للإدارة) كانت لا تستجيب لاحتياجات المؤسسات الإدارية في البلاد، المركزية منها والمحلية والدبلوماسية. لذلك تم إقحام إطارات ذوي اختصاصات أخرى وبتكوين غير إداري ولا أهداف للعمل في المنظومة الإدارية. من ثم لم يكن تأطير المؤسسات الإدارية بمختلف أصنافها موحدا في قواعده ولا منسجما في سلوكه. فأصبحت الإدارات تتسم بالعشوائية أكثر مما تعتمد على القوانين والتنظيمات والقواعد التقنية.

وفي جوان 1966 صدر المرسوم رقم 66/133 المتضمن قانون الوظيفة العمومية، والذي تم اعتباره التشريع الأول للوظيفة العمومية بعد الاستقلال.

وفي الثمانينات، وُضعت المدرسة الوطنية للإدارة تحت وصاية الإصلاح الإداري والوظيفة العمومية. وبداية من 1985 بدأت تصدر قوانين وتشريعات خاصة بالإدارة، أهمها مرسوم 85/59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات، الذي تم تعديله بموجب الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. (الجريدة الرسمية، ع46، 2006) والذي يعدّ المنطلق الأساس لإصلاح الوظيفة العمومية بهدف تكريس مبادئ الوظيفة العمومية: "المساواة والجدارة، التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة العمومية، المشاركة والحوار وإصلاح الوظيفة العمومية من خلال تحديد مجال تطبيقها." (رضا، 2016-2017. ص. ص. 13-14)

يمكن القول، أن الإدارة الجزائرية صارت أنموذجا بيروقراطيا فرنسيا بامتياز، بدت ملامح فشله في سياقات تاريخية تعبر كل مرحلة منها عن فشل المرحلة التي تسبقها. وللإشارة فإن الإدارة الفرنسية ظلت حتى عهد قريب تفتقر إلى التنظيمات الإدارية الحديثة، كما ظلت تعتمد على قوانين إدارية موروثية من العهد العثماني، كما اتسمت الإدارة الفرنسية بكثرة المستويات والتعقيدات الإدارية، وبالوصاية الإدارية على الأجهزة اللامركزية المختلفة، ولم يشرع في علاج هذه العيوب إلا مع محاولات الإصلاح الإداري التي بذلت منذ سنة 1945، وقد انعكس ظل مساوئ الإدارة الفرنسية كاملاً على الإدارة الجزائرية في مرحلة ما قبل الاستقلال، وذلك فضلاً عن الطبيعة الاستدمارية. (إسماعيل، د.ت.، ص 174، 176).

ولعل أهم ما يميّز تبعية الإدارة – بغض النظر عن القوانين والهيكل التي سنتطرق لها لاحقاً- هو هيمنة اللغة الفرنسية على اللغة العربية التي صارت مهمشة، وهو أمر يعكس عدم مراعاة الجوانب السوسيوثقافية والهوياتية للمجتمع الجزائري، فجّل المراسلات، والقرارات، والشكاوى... تحرّر باللغة الفرنسية وكأنها اللغة الأم. يقول يحي أبو زكريا في هذا المقام: "إن الأغلبية الساحقة من الشعب الجزائري تريد التعريب، لأن العربية هي اللغة القومية، ومع ذلك مازالت تعيش على الهامش كلغة أجنبية في وطنها." (أبو زكريا، 2003، ص. 05)

وعلى الصعيد الهيكلي، فإن الإدارة الجزائرية قد حافظت على الهياكل والبنى الموروثة من الاحتلال الفرنسي (إلا ما تم إنشاؤه مؤخراً)، فهي كانت مهيكلية وقت إنشائها ومنظمة بتنظيم محدد

يتطابق مع أهداف الاستدمار. واستمرارها على هذا التنظيم يعني أنها لم توجد لنفسها، على المستوى الهيكلي والتنظيمي، الآليات التي تسمح لها بتحقيق أهدافها التي تتوافق مع الجزائر المستقلة، ومع المواطن الجزائري بعد الاستقلال في الوقت الحاضر. (قرفي، 2008).

مما سبق، نرى أن الإدارة المحلية الجزائرية قد انعزلت عن محيطها الاجتماعي القائم فلم تستند لفلسفة محلية في بناء منظومتها الإدارية والقانونية، كما ربطت نفسها ربطا تقييدا بما تنتجه الإدارة الفرنسية وأنتجته في غابر عهدها من قوانين وقوالب تنظيمية توجه أساليب عملها وتحدد صلاحيات موظفيها وآفاق عملهم المستقبلية.

3. أهم معوقات الإصلاح الإداري بالإدارة العمومية الجزائرية:

يتوجه هذا العنصر لتحديد أهم المعوقات التي تقف دون إصلاح الإدارة العمومية الجزائرية. والواقع أن هذه المعوقات تختلف من حيث طبيعتها، فمنها المعوقات السياسية والتنظيمية والسوسيوقافية.

1.3. المعوقات السياسية والتنظيمية:

لقد خضعت الجزائر رسميا وإلى غاية سنة 1990 لنظام الحزب الواحد. وحتى وإن كان الواقع الفعلي لا يدل على تخلصها من رواسبه لحد الآن، إلا أن خضوعها الرسمي منذ استقلالها وحتى سنة 1990 لأحادية الحكم والتوجيه ترك تبعاته على التنظيم الإداري والقانوني للإدارة الجزائرية، وقد ظهر ذلك من خلال ميثاق البلدية الذي تتجلى فيه بوضوح الضغوطات الرقابية على الإدارة المحلية. وفي هذا المقام يرى محمد نصر مهنّا أن الإدارة العامة – بما فيها المحلية- تتميز في الدول التي يسيرها الحزب الواحد بمظاهر خاصة؛ حيث تكون سيطرته ظاهرة على كافة مظاهر التنظيم، حيث يحتجز لنفسه مهمة سياسات، خطط وأهداف هذه الإدارة وطرق تسييرها، معتبرا إياها الجهاز الذي يحقق أهداف الدولة العامة. (مهنّا، 2005، ص. ص. 11، 14).

وإذا ما نظرنا القوانين التي تسيّر بها الإدارة الجزائرية، فإننا نجد أنها لم تعرف المسار المرحلي والتاريخي لولادتها، بل هي لم تولد أصلا في الجزائر، وإنما استوردت كما تستورد آلات المصانع. لقد كان الشغل الشاغل للقائمين على شؤون الدولة الجزائرية الفتية بعد الاستقلال، النهوض بوضع البلاد التي تفتقر إلى المعارف التي تحدد السياسات الإدارية المناسبة، فانتهجت سياسة ملء الفراغ، داعية

كل من له مؤهل علمي ولو متوسط للالتحاق بإداراتها من أجل العمل بها، دون النظر في إعادة صياغة القوانين التي تدير بها هذه الإدارات.

والمطلع على القوانين الإدارية المطبقة على البلديات، يلمس تفشي البيروقراطية وطول الإجراءات وتعقيدها، بل ويجد أن الإطار القانوني الموضوع لتسيير شؤونها منفصل عن الواقع الفعلي للمواطن الجزائري، الذي يختلف في انشغالاته ومشكلاته احتياجاته باختلاف البلدية والمقاطعة، فليست انشغالات المواطن في تَقَرّت بولاية ورقلة هي نفسها التي يحملها المواطن في الطاهير بولاية جيجل مثلا. وبالتالي، فمن المغالطة المنطقية أن يتم تطبيق القوانين بطريقة واحدة وأحادية في كل البلديات على مستوى القطر الوطني وإهمال خصوصية كل منطقة.

كما تتكرس المركزية الشديدة في تسيير البلديات من خلال القوانين والمراسيم، ومثال ذلك المادة 1/02 من المرسوم التنفيذي رقم 193/14 المؤرخ في جويلية 2014، التي تنص على ما يلي: "يمثل المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الموضوع تحت سلطة الوزير الأول، السلطة المركزية لتصور سياسة الحكومة في مجال الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري وتنفيذا." (الجريدة الرسمية، 2017، ص. 08).

وعلى الرغم من إنشاء المجلس الأعلى للوظيفة العمومية سنة 2017، كجهاز يعبر عن اللامركزية إلا أن المتفحص لتركيبته ووظائفه يجد أنه هيكل شكلي، إذ تلخص مهامه في الوظيفة الاستشارية، وتبقى المهام التقديرية بيد المركزية وهي الحكومة والوزير الأول تحديدا. (الجريدة الرسمية، 2014، ص. 07).

إن هذه الممارسات شكلت من البلديات كنموذج عن الإدارة الجزائرية نموذجا صيغ بامتياز عن الرتابة والجمود وتعطيل الأداء جعلها تظهر من خلال صورة رثة ومتقادمة لا تمتّ للحداثة والعصرية بصلة؛ فروح العصر تستدعي المرونة في التعامل مع متطلبات المحيط الخارجي، والتوجه نحو المجتمع المحلي، والنظر في حاجاته وتطلعاته، بدلا من الانفصال عنه وعن متطلباته.

وانطلاقا من أن التنظيمات الإدارية في الجزائر تتصف بشكلها الهرمي الذي يعكس شكل ممارسة السلطة فيها، فإن هذه الصفة تجرّ وراءها مجموعة من النتائج السلبية التي تعيق سير العملية الإدارية بسهولة، أهمها، أن التسلسل الهرمي للسلطة يقتضي حتما الرجوع إلى قمة الهرم

لاتخاذ أي قرار، ويكون ذلك بتراتبية سلطوية من الأسفل إلى الأعلى، وهو ما يأخذ وقتا طويلا ويمر بإجراءات إدارية رسمية معقدة لا حاجة لها. وهو ما تعانيه الإدارة الجزائرية من ظاهرة البطء وتضييع الوقت والجهد والوسائل.

كما أن هذا التسلسل الهرمي، بالرغم من أهميته في الإدارة كونه يحدد المهام والصلاحيات، إلا أنه يضيف على العمل الإداري نوعا من الروتين والرتابة، إذ أن التحديد القاطع لهذه المهام والصلاحيات، يسجن الموظف في أداء المهام نفسها وبالطريقة نفسها يوميا. ما يفقده معنى العمل الذي يقوم به، ومعنى الجهد المبذول في ذلك العمل.

بذلك، تشكل المطبات التي وقعت فيها البيروقراطية في الواقع العملي، والتي تبرز مؤشرات جليا في تراجع مستوى الأداء الإداري بل وتعطيله أحيانا، تعبيرا عن عجز البيروقراطية التي تحولت من كونها فكرة إصلاح إداري إلى قضية تطرح العديد من العراقيل التي تحول دون قدرة الإدارة على أدائها لمهامها بفاعلية.

2.3. المعوقات السوسيوثقافية:

لم يكن المواطن الجزائري غداة الاستقلال مؤهلا لممارسة العمل الإداري نتيجة ضعف التكوين والتأهيل العلمي، فقد وجدت الإدارة الجزائرية نفسها تسير بأيدي غير إدارية، وبعقول غير مدربة ولم تتعرض لبرامج تدريبية أو دورات تكوينية على العمل الإداري ومتطلباته، وهو ما جعلها حبيسة تصورات عرفية، ونماذج اعتباطية يغيب عنها البعد القيادي التخطيطي.

ويرى عنصر العياشي أن المجتمع الجزائري ونظرا لعمق التحولات التي شهدها بشكل سريع، قد شهد اختلالا في سلم القيم والمعايير التي تحكم وجوده وتنظم سيره، وهو ما يتجلى في غياب إطار مرجعي لبلورة الفعل الاجتماعي داخل المؤسسة، وهو ما نجم عنه تدهور في قيم العمل والسلوك والأداء... ناهيك عن فشل مؤسسات المجتمع (الأسرة، المدرسة، منظومة التعليم والتكوين) في أداء دورها بكفاءة وفاعلية. (العياشي، 1999، ص. ص. 227 – 228).

لقد عملت البلديات منذ إنشائها على تلبية حاجات مجتمعية غير التي وجدت من أجلها، فتمت الاستعانة بها لمساعدة الدولة على امتصاص الحشود الهائلة من طالبي العمل والتقليل من حدة البطالة، الأمر الذي جعلها تجمع داخل مصالحها كل من له رغبة في العمل بغض النظر عن تكوينه

وتأطيره. كما أنه قد "تم إقحام إطارات ذوي اختصاصات أخرى وبتكوين غير إداري ولا هاداف للعمل في المنظومة الإدارية. من ثم لم يكن تأطير المؤسسات الإدارية بمختلف أصنافها موحدا في قواعده ولا منسجما في سلوكه. فأصبحت الإدارات تتسم بالعشوائية أكثر مما تعتمد على القوانين والتنظيمات والقواعد التقنية." (بوخاوة، ودومي، 2002، ص. 81).

إنها حالة يمكن التعبير عنها بمفهوم الاقتلاع (déracinement) بالمعنى الذي استخدمه بيار بورديو وعبد المالك صياد للتعبير عن النتائج السوسيولوجية والسيكولوجية لسكان الريف الجزائريين المحتشدين في مراكزهم التي أقامها الجيش الفرنسي خلال ثورة التحرير، وهو ما بقي متجذرا بنتائجه السلبية في ذات الإدارة الجزائرية التي صارت تمثل مظهرا من مظاهر التخلف الذي مردّه تفكك البنية الاجتماعية والثقافية في المجتمع الجزائري.

حيث استعاض الموظف الجزائري بسلوكيات الفرد الريفي المنتمي للقبيلة أو العشيرة عن سلوكيات الموظف البيروقراطي الذي تحكمه القاعدة القانونية، ليس لأنه يرغب في هذه الاستعاضة، بل أنه قد برمج لا شعوريا على هذه السلوكيات، فكانت قيمه المجتمعية أكثر توجيها له من القيم التنظيمية التي تعتبر ضعيفة وغير موجهة للسلوك التنظيمي.

كما يمكن أن نشير إلى انفصال الإدارة المحلية عن حاجات المجتمع الحقيقية، وقد يرجع هذا إلى غياب تخطيط عقلاني وواقعي لمشروعات التنمية بما يتلاءم وحاجات المجتمع ومتطلباته الفعلية، بما يتلاءم مع الحالة المستهدفة. بل وعدم تحديد الأولويات مع عدم وجود نظام عادل للحوافز، ما يؤدي إلى وجود هوة بين المواطنين والإدارة، وهو ما يؤثر سلبا على مشاريع هذه التنمية. (قرفي، 2008، ص. 82-83) فالبلدية مثلا، باعتبارها الإدارة العمومية الأكثر ارتباطا بالمواطن، يُتَوَقَّع منها أن تكون المسؤول الأول في التعرف على انشغالات ومشكلات المواطن واحتياجاته الفعلية؛ فلا يمكن حصر المشكلات الحقيقية للمواطن إلا من خلال الوقائع التي ترصدها البلديات. غير أن ارتباط البلدية والإدارة المحلية بالمواطن الجزائري كان ولا يزال ارتباطا شكليا.

فالملفات الخاصة بحق المواطن في السكن مثلا تأخذ وقتا طويلا لمعالجتها، كما أنها ملفات معقدة، أما إذا تعلق الأمر بالحق في الانتخاب، فكل السبل ممهدة ذلك. وعليه، فنحن كباحثين في حقل السوسيولوجيا وكمواطنين، لا نبالغ إذ قلنا أن ثمة هوة كبيرة وانفصال رهيب بين الإدارة المحلية

الجزائرية ومواطنها - وهو المستفيد الأول والهدف من إنشاء هذه الإدارة وغايتها- فلا هي تهتم بمشكلاته ولا بانشغالاته ولا باحتياجاته.

كما لا ننسى التكوين غير المتخصص للقائمين على الأجهزة الإدارية في الجزائر، واستفرادهم كمسؤولين بمراكز القرار والتسيير والأمر والنهي، وهو ما ولد هوة تواصلية بين المدير والموظف من جهة، والإدارة والمواطن من جهة أخرى، بدت ملامحها في ضعف تعاون الوحدات الإدارية المختلفة مع بعضها البعض، وغياب التنسيق في معظم محطات العمل الإداري، مما ترتب عنه عقبات في تنفيذ الخطط، وإعاقة تحقيق الأهداف الإدارية. والذي رافقه الفساد والمحسوبية التي صارت ظاهرة متفشية، بحيث صارت المعاملات الإدارية تستند إلى التوصيات والواسطة، أكثر من استنادها إلى ثنائية الحق والواجب، مما حوّل الأجهزة الإدارية إلى فضاء متعفن زاده عدم وضوح وتحديد الصلاحيات بدقة تعفنا.

وعليه، فقد كانت البيروقراطية الممثلة في القوالب القانونية الجامدة حاجزا منيعا دون وصول الإدارة الجزائرية لمستوى الفاعلية المفترضة في أدائها، ولم تتمكن الهياكل الإدارية التي تم تحديثها وعصرنتها من الوصول إلى الأهداف التي رسمت لها، نظرا لجمود الأداء والروتين المقترن بالممارسات البيروقراطية التقليدية.

ويؤكد ذلك علي سعيدان في كتابه بيروقراطية الإدارة الجزائرية، محددا السلبيات التي تعاني منها الإدارة الجزائرية، والتي نختصرها في: الروتين، الإهمال، سوء معاملة الجمهور، الوساطة، المحسوبية، التبذير والرشوة. (سعيدان، 1981، ص. ص. 48-49)

خاتمة:

يتبدى جليا من خلال ما سبق ذكره، أن الإدارة العمومية الجزائرية، خاصة المحلية منها تعاني من العديد من المشكلات التي جعلت من الإصلاح الإداري عملية شكلية لم تصل بعد إلى تطوير الخدمة العمومية وهو ما يفرض انكبابا على إعادة تشخيص وضع وواقع الإدارة المحلية الجزائرية تشخيصا موضوعيا شاملا ودقيقا، يمكننا من الوقوف على مكان الخلل والقصور وتحديد العوامل التي حالت دون الوصول بالبرامج والسياسات المطبقة لتحقيق جهود الإصلاح الإداري، بل وحولتها في حالات عديدة لتخلف إداري.

ويكمن أن نحدد أهم العوامل التي حالت دون تحقيق الإصلاح الإداري في الإدارة العمومية الجزائرية في ما يلي:

- انطلاق برامج الإصلاح الإداري من إملاءات المحيط الخارجي وغياب القناعة الداخلية بضرورة التحول نحو عمليات الإصلاح.
- عدم تهيئة المناخ الملائم لتطبيق تنمية الإدارة وتطويرها لتحقيق تنمية إدارية، وهذا المناخ يتفرع لأبعاده: البشرية، التنظيمية، المادية.
- اللجوء إلى سياسة الترقيع، بوضع حلول ظرفية ومؤقتة لمشكلات دائمة، كما يتم النقل غير الانتقائي لتجارب البلدان الغربية دون الاعتداد بالمقاربة الموقفية التي تذكرنا أن لكل مجتمع خصوصيته، وأن ما يصلح لحل المشكلات في البلاد الغربية قد يكون سببا في مشكلات في البلاد العربية. وهذا لا ينفي إمكانية الاستفادة من التجارب الناجحة في هذا المجال، على شرط تكييفها لتوافق المعطيات المحلية القائمة، وهو أمر على مستوى كبير من الأهمية والصعوبة في الوقت نفسه.
- الخلط ما بين المحددات السياسية والمتطلبات الإدارية؛ حيث عملت السياسة ولازالت تعمل على فرض توجهاتها على الإدارة العمومية الجزائرية، وهو ما يجعلها موجهة لخدمة الأغراض السياسية ويحيد بها عن الأهداف التي وجدت من أجلها.

هذه العوامل وغيرها تفرض انكبابا على إعادة تشخيص المشكلات التي صارت تعاني منها الإدارة العمومية الجزائرية تشخيصا موضوعيا شاملا ودقيقا، يمكننا من الوقوف على مكامن الخلل والقصور وتحديد العوامل التي حالت دون الوصول بالبرامج والسياسات المطبقة لتحقيق الإصلاح الإداري، الأمر الذي لابد أن يرافقه أدوات منهجية تستند أساسا إلى مؤشرات واقعية صادقة وموثوقة.

المصادر والمراجع:

1. مجموعة خبراء الأمم المتحدة، (1989)، إجراءات تعزيز قدرات أجهزة التحسين الإداري في الدول النامية، ترجمة: إبراهيم محمد محمود، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
2. قرفي، عبد الحميد. (2008). الإدارة الجزائرية: مقاربة سوسيولوجية، القاهرة: دار الفجر.
3. بلرب، منصور. (1988). استراتيجية التنمية الإدارية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه دولة، جامعة الجزائر.
4. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، (2017)، مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، مصالح الوزير الأول.
5. بن يونس، عمر محمد. (2004). المجتمع المعلوماتي والحكومة الإلكترونية، القاهرة: دار النهضة العربية.
6. المجذوب، طارق. (2000). الإدارة العامة: العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، بيروت: الدار الجامعية.

7. ممدوح، خالد. (2009). البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
8. بدران، محمد. (1986). الإدارة المحلية: دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية، بيروت: دار النهضة العربية.
9. الزغبى، خالد سمارة. (1984). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها: دراسة مقارنة، الإسكندرية: منشأة المعارف.
10. المبيضين، صفوان. (2014). الإدارة المحلية: مدخل التطوير، عمان: دار اليازوري.
11. جنيح، محمد رضا. (2008). القانون الإداري، تونس: مركز النشر الجامعي، ط2.
12. راجع: وزارة العدل، (1973). القانون البلدي، الجزائر، وكذلك بعلي، محمد الصغير. قانون الإدارة المحلية، الجزائر: دار العلوم
13. بوخاوة، إسماعيل، دومي، سمراء. (2002). المؤسسات الاقتصادية الجزائرية في مرحلة اقتصاد السوق، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية لجامعة باتنة، المجلد 3، ع6 (جوان 2002).
14. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، (2006)، ع46، 16 جويلية 2006.
15. رضا، مهدي. (2017/2016). إصلاح الوظيفة العمومية من منظور الأمر 03/06، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر1.
16. إسماعيل، خميس السيد. (د.ت.). القيادة الإدارية: دراسة نظرية ومقارنة، عالم الكتب.
17. أبو زكريا، يحيى. (2003). الجزائر من أحمد بن بلة وإلى عبد العزيز بوتفليقة، 2003
18. مهنّا، محمد نصر. (2005). التحديث في الإدارة العامة والمحلية، الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة.
19. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، (2017)، المرسوم التنفيذي 319/17 المتعلق بتحديد تشكيلة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وتنظيمه وتسييره، المؤرخ في 02 نوفمبر 2017، ع66، 12 نوفمبر 2017.
20. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، (2014)، الرسوم التنفيذية 193/14 المحدد لصلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري المؤرخ في 03 جويلية 2014، ع41، 06 جويلية 2014.
21. العياشي، عنصر. (1999). سوسيولوجيا الأزمة الراهنة في الجزائر، المستقبل العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية (ط2)، 1999.
22. سعيدان، علي. (1981). بيروقراطية الإدارة الجزائرية، الجزائر: الشركة الوطنية للكتاب.