

الدولة الحديثة ودورها في ضمان الخدمة العمومية

صافو محمد أستاذ محاضر قسم "أ"

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة وهران 2 محمد بن أحمد

مقدمة:

ثمة علاقة ارتباطية قوية بين وجود دولة حديثة وعصرية قادرة على القيام بوظائفها المختلفة والتكيف مع التحولات السياسية والاجتماعية ووجود خدمة عامة محترفة سواء على المستوى المركزي أو المحلي هدفها تلبية حاجيات المواطن وتحقيق التنمية كرهان استراتيجي رفعتة دولة ما بعد الاستقلال وإذا كانت الحرية قيمة عليها تنشدها جميع الأمم ، فإن الحفاظ عليها والتمتع بمزاياها ، ينبغي أن يعزز بعملية تنمية تضمن كرامة المواطن في مواجهة الفقر والجهل والمرض، تجسدها إدارة عامة تعمل على تنفيذ البرامج والسياسات العامة للدولة، تقوم على نظام الكفاءة والجدارة والتخصص الوظيفي في إطار سيادة القانون ومشبعة بثقافة تقلّص الخدمة العمومية للمواطن بفعالية ودون تمييز أو تعسف يصادر الحقوق.

فما هي طبيعة التوجهات السياسية والاقتصادية للدولة ؟ وما مدى قدرتها على ضمان خدمة عمومية ذات نوعية للمواطن الجزائري؟

1- الدولة الحديثة : ليس الموضوع هنا هو تعريف الدولة وإنما يمكن القول أنها مؤسسة المؤسسات، فهي ليست مجرد سلطة وحسب، فهي إلى ذلك مؤسسة كبرى تنضوي في داخلها مؤسسات فرعية: سياسية وأمنية واقتصادية واجتماعية

وثقافية...¹ فهذه المؤسسة الكبرى والمؤسسات المتفرعة عنها وحين ربطها بمجموعة من المعايير والمستلزمات التي تسمح لها بالقيام بوظائفها الأساسية هو ما يعيد رسم العلاقة بين الدولة والمواطن من جهة، ويضفي على الدولة طابعها الحداثي كمدخل لضمان خدمة عمومية ذات جودة ونوعية، ومن ضمن هذه المستلزمات:

أ- المشروعية : وهنا استخدمت الحكومات إصلاح الإدارة لإعادة تشكيل دور الدولة وعلاقتها بالمواطنين² فهناك حالة من اللاتقنة وعدم رضا المواطن عن الخدمات التي تقدمها الدولة ، مما أضعف من شرعيتها و تحولت من دولة محققة لمقومات العيش الكريم ورفاه المواطن إلى مجرد سلطة ضعيفة الأداء وكان الإصلاح الإداري هو المدخل لإعادة رسم هذه العلاقة. وهو ما طرح ضرورة العودة للإدارة العامة في قيادة العملية التنموية وتحديد مشروعية الدول وذلك لما تتمتع به من قدرة دائمة على التنفيذ والإنجاز.

ب- المؤسسية : إن قدرة الإدارة العامة على الإنجاز ترتبط عضويًا بطبيعة الأنظمة السياسية والاقتصادية ، وهل هنالك أنظمة مؤسساتية ذات خيارات محددة وواضحة، أم هي مجرد أفكار شخصية محكومة بالظرفية ورد الفعل الاستعجالي على التحديات التي تفرضها الأزمة؟

¹ -عدنان السيد حسين، تاريخية الدولة بين الماضي والحاضر: ظروف النشأة وآثارها. في: أزمة الدولة في الوطن العربي. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2011، ص53.

² . دونالد ف كيتل ، ثورة الإدارة العامة العالمية: تقرير حول تحول الحكم. تر : محمد الشريف الطرح. السعودية : العبيكان ، 2003 ، ص 13.

وللإجابة على ذلك يمكن توظيف مجموعة من المعايير التي تحدث عنها صموئيل هنتغتون¹ لقياس المستوى المؤسساتي للدولة وسحبها على الإدارة العامة باعتبارها أداة الدولة التنفيذية بواسطة توضع الحكومات البرامج وتنفيذ السياسات، ولعل أهمها:

1- التكيف : وهو نقيض التصلب ، فكلما كان مستوى التكيف عاليا في الدولة كلما كانت قادرة على إدراك التحولات المجتمعية مهما كانت طبيعتها ويمنحها الوقت اللازم لتحديد آليات الاستجابة بعيدا عن الضغط الذي كثيرا ما يفرض على صانع القرار اتخاذ قرارات غير عقلانية وغير قابلة للتجسيد في أرض الواقع، وبالتالي خلق أزمات أكثر تعقيدا ترتبط بكيونة الدولة ذاتها.

2 -التعقيد : هو نقيض البساطة ، وإذا كانت البساطة والمرونة مطلوبة في تقديم الخدمة العمومية ، فإن القدرة تقتضي التعقيد والتنظيم كلما ازداد تعقيدا ارتفع مستواه المؤسساتي²، ومعنى ذلك لا بد من مضاعفة الوحدات الإدارية والخدماتية للاستجابة للحاجات المتزايدة لطالبي الخدمة وذلك على أساس التخصص وتقسيم العمل وذلك لإتقانه وتطويره واقتطاف فوائده من زيادة في الإنتاج، وقلة في النفقات.³

3-التكامل والتفكك : وهنا لا بد من خلق حالة من التوافق كشرط مسبق لوحدة أي فئة اجتماعية أو سياسية ويكون هذا التوافق مدخلا لحل

¹ - صموئيل هنتغتون ، النظام السياسي لمجتمعات متغيرة. تر : سمية فلو عبود ، بيروت : دار الساقى ، 1993 ص ص 22 ، 23.

² - صموئيل هنتغتون ، مرجع سابق ، ص 27.

³ - مهدي حسن زويلف، الإدارة: نظريات ومبادئ. عمان: دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، 2001، ص 30.

الخلافات التي تبرز داخل التنظيم ، وتقوم الإدارة العامة بدور فاعل في هذا الاتجاه ، خاصة عند مالا تقتصر وظيفتها على حفظ النظام ، بل تمتد أكثر نحو تحقيق التكامل.¹ فلا بد من المحافظة على التوافق والانسجام ووضع الطرق الكفيلة بمعالجة أي انحراف قد يؤثر على وحدة التنظيم وتكامله وذلك تجنباً لحالة التفكك التي تضعف من قدرة الدولة على الاستجابة.

4-المصلحة العامة : إن ضمان خدمة عمومية بطريقة احترافية مشروط بوجود مؤسسات وجماعات محلية تكون المصلحة العامة غاية وجودها والضابط الموجه لنشاطها ، ذلك أن المجتمع ذو المؤسسات السياسية الضعيفة يفقد القدرة على كبح الإفراط في الرغبات الشخصية و الأنانية الضيقة² وفي ذلك بداية الانحراف نحو المصالح الشخصية وتجاوز الإرادة العامة و شيوع حالة الفساد السياسي والمالي والإداري والاقتصادي، وتكون الخدمة العمومية هي الضحية الأولى ، لتتحول من طابعها العام إلى اتجار بالوظيفة وتقدم وفقاً لاعتبارات شخصية ومصالحه وليس وفق الصالح العام، فالفساد يساهم في إضعاف الحكومة وتهجير الكفاءات وانكماش المشاركة الشعبية، وغياب الشفافية وضعف الرقابة³، وهو ما يقلل من نوعية المرافق العامة وكفاءتها ويضعف من الفقر ويكرس اللامساواة في تلقي الخدمة العمومية.

ج-مدنية الدولة: لا ينتظم عمل الدولة إلا في إطار القانون العام، وهو ما يفترض المساواة بين البشر الذين يعيشون في كنف الدولة المحددة بشعبها وأرضها

¹ - فيرل هيدي ، الادارة العامة : منظور مقارن ، تر : محمد قاسم القريوتي . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية 1985 ص 23.

² صموئيل هنتغتون، مرجع سابق، ص 34.

³ -منير الحمش، الاقتصاد السياسي: الفساد الاصلاح والتنمية، دمشق: منشورات اتحاد كتاب العرب، 2006، ص 26

وسلطتها¹، وحتى تتقوى مؤسسات الدولة يجب تعزيزها بفكرة المواطنة بما تقوم عليه من حقوق وما تفرضه من واجبات في إطار تعاقد اجتماعي بين الحاكم والمحكومين معبر عن الإرادة الشعبية، فالدولة تنظيم عقلائي أساسه التوافق بين البشر لإدارة شؤونهم العامة بعيدا عن القداسة أو هيمنة مؤسسة على باقي المؤسسات.

والنتيجة المنطقية لغياب هذه المستلزمات في أي دولة هو اتساع الفجوة في علاقة المواطن بالإدارة و الدولة واختلال العقد لطرف الحاكم، حيث تطغى المحاباة وتنحرف السلطة عن غاياتها العمومية، وتسود المحسوبية والرشوة وينهب المال العام وتراجع القيم الأخلاقية ويفقد القانون معناه وهيئته، وتكون الدولة كمؤسسة عامة موضوع تساؤل ومحل تشكيك، وتصبح التنمية المتوازنة والمستدامة كهدف استراتيجي ترسمه مختلف السياسات مجرد خطاب لا علاقة له بالواقع المتخلف. وهو ما شخصه الرئيس بوتفليقة في خطاب موجه للأمم في أبريل عام 1999 بقوله: "إن الجزائر دولة مريضة بالفساد، مريضة في إدارتها، مريضة بالمحسوبية والتعسف بالنفوذ والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضة بالامتيازات التي لا رقيب عليها ولا حسيب، مريضة بنهب الموارد العامة..." وهو ما أضعف الروح المدنية، وشوه مفهوم الدولة وغاية الخدمة العمومية. وهو حال يمكن تعميمه على العديد من الدول ولا يخص الجزائر لوحدها.

ويكشف هذا التشخيص في أحد جوانبه عن أزمة الخدمة العمومية في الجزائر، التي ترجع في جذورها وخلفياتها إلى فلسفة الدولة الجزائرية وطبيعتها السياسية والاقتصادية منذ الاستقلال.

¹ -عدنان السيد حسين، مرجع سابق، ص54

- التوجهات العامة للدولة الجزائرية:

لقد تبنت دولة ما بعد الاستقلال , اقتصادا اشتراكيا مقاما على بيروقراطية سياسية واقتصادية قوية جدا وقطاع عام يشبع حاجيات المجتمع ويحقق توقعات الجماهير¹ ، أي أن الدولة كانت ذات نزعة تدخليه في السياسة والاقتصاد والمجتمع باعتبار أن تدخل الدولة هو أساس رفاهية الفرد والمجتمع ، وهو الضامن للتوزيع العادل للثروة ومختلف الخدمات.

وهنا يمكن التساؤل حول نجاعة هذه النزعة ومدى تجسيدها لعلاقة قوية بين الدولة والمجتمع؟

منذ منتصف السبعينات عرفت الكثير من الدول أزمات اقتصادية حادة وكانت الجزائر من بينها واتضحت تجلياتها بشكل واضح من خلال الصدمة البترولية عام 1986 والتراجع الحاد في أسعار النفط وانعكاسات ذلك على مداخيل الدولة من حيث القدرة على القيام بكامل وظائفها.

لقد كان الأداء ضعيفا على مستوى الخدمات المقدمة للمواطن إلى درجة تشوه مفهوم الدولة وعدم قدرتها على الوفاء بمسؤولياتها في توفير السلع والخدمات لمواطنيها مثل : الأمن، الصحة، التعليم، العدالة في تطبيق القانون، التصنيع والشغل... الخ.

وكانت انتفاضة 05 أكتوبر 1988 تعبيرا عن حالة التردّي في علاقة المواطن بالدولة وتدني نوعية الخدمة العمومية بالإضافة إلى غياب العدالة

¹ - المنصف وناس , الدولة الوطنية والمجتمع المدني في الجزائر , في الازمة الجزائرية : الخلفيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية (ط2)بيروت : مركز الدراسات الوحدة العربية , 1999 , ص 244 .

والشفافية في تقديمها. مما فرض مراجعة أشكال تدخل الدولة ، بما في ذلك طرق
تسيير المرافق العامة ذات الطابع الإداري أي حتمية الإصلاح والتحول على
المستوى السياسي والاقتصادي والإداري وهو ما تكرر في دستور 23 فبراير
1989 وعمقه دستور 1996 ومختلف التعديلات التي مسته وخاصة التعديلات
الدستورية في 2016.

سياسيا:

- الاعتراف بحق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي¹ وهو مؤشر
قوي على عملية الانتقال من الاحادية الى التعددية، وإن كانت عرفت لاحقا
مسارات عنيفة.

- المساواة أمام القانون.
- ضمان الحريات السياسية والمدنية للمواطن.
- اعتماد اللامركزية في التسيير من خلال المجالس المنتخبة ، حيث يمثل
المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير
الشؤون العمومية (المادة 16) - دستور 1989.

وفي مجال الوظائف العامة والمرتبطة بمؤسسات الدولة ، قيدها الدستور بـ:

- عدم استغلالها كمصدر للثراء.
- عدم توظيفها لتحقيق المصلحة الخاصة.

¹ - المادة(40) ،دستور فبراير 1989.

كما يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة¹. وهي كلها قيود تصب في إطار مكافحة الفساد وخدمة المصلحة العامة من خلال منع الاتجار بالوظيفة العامة.

اقتصاديا:

وفي هذا الإطار دشنت الجزائر مرحلة الانفتاح واقتصاد السوق ، وهو ما فرض إعادة تعريف وظائف الدولة وفتح المجال أمام القطاع الخاص. بالمقابل كان لهذا التوجه آثار اجتماعية سلبية على المواطن، وخلق نوع من الرأسمالية المتوحشة التي كان هدفها تعظيم الأرباح واستغلال الممتلكات العامة دون المساهمة الفعلية في خلق الثروة وتحقيق التنمية. الشيء الذي خلق حالة من الغموض في طبيعة النظام الاقتصادي وهل هو نظام رأسمالي تكون المبادرة فيه للقطاع الخاص، أم هو نظام اشتراكي والتحول موجود على مستوى الدساتير والنصوص القانونية فقط؟

الواضح أن الجزائر دخلت مرحلة اقتصاد السوق بذهنية اشتراكية تواصلت معها الأمراض البيروقراطية التي قتلت روح المبادرة في كل القطاعات وضاعفت من مسؤوليات الدولة ومؤسساتها التي أصبحت مطالبة بضمان كل حاجات المواطن في الصحة، التعليم، التمدرس، النقل، السكن، الشغل... الخ

وإذا كان هدف الإصلاحات هو تفعيل حقوق المواطنة للفرد الجزائري سواء في بعدها السياسي والمدني ، أو في أبعادها الاقتصادية والاجتماعية فإن التطبيق الفعلي لهذه الإصلاحات أدخل الجزائر في حالة من العنف السياسي ، كلفت حوالي 200 ألف ضحية و 20 مليار خسائر مادية. الشيء الذي أثر على قدرة الدولة في ضمان الخدمة العمومية بفعل عوامل عديدة:

¹ - المادة (22)، دستور فبراير 1989.

- تضخم الجهاز البيروقراطي وضعف أدائه.
- اللامعالية في توزيع الخدمات.
- سيادة حالة الخوف واللامن.
- ضعف الموارد المالية للدولة.

الجهود الرامية لعصرنة وتطوير الخدمة العمومية:

إذا كان ضمان الخدمة العمومية من الوظائف الأساسية للدولة ، فإن ذلك يمر حتما وبداية بتطوير الدولة وعصرنتها ، وهو النهج الذي سارت عليه الجزائر منذ بداية التعافي من آثار العشرية السوداء وكان ذلك عبر :

- تقوية الدولة والعودة إلى مشروعية المؤسسات (الانتخابات الرئاسية 1995 ، دستور 1996 ، الانتخابات التشريعية والمحلية 1997 الانتخابات الرئاسية في 1999). وأفرزت انتخابات أبريل 1999 فوز الرئيس عبد العزيز بوتفليقة الذي قدم نفسه كمرشح الإجماع الوطني ووعد باستعادة الأمن والسلم ، إنعاش الاقتصاد واسترجاع مكانة الجزائر الدولية.

- حيث شكلت هذه المحاور برنامج عمل الحكومات المتعاقبة وكان التجسيد الفعلي للوعود من خلال قانون الوثام المدني الصادر في 13 جويلية 1999 الذي عزز الوظيفة الأمنية للدولة، واستعاد السلم الضروري لتقديم الخدمة العامة. و تدعم بفعل المصالحة الوطنية في 2005.

- بعث برامج دعم النمو الاقتصادي، والمخططات الخماسية على المستوى الاقتصادي. والتي فتحت مجالا واسعا للاستثمار العمومي

في جميع القطاعات التي تستجيب لحاجات المواطن، وأخرها البرنامج الخماسي (2014-2019) الجاري تنفيذه.

- مباشرة عملية إصلاح واسعة شملت قطاعات حساسة وذات علاقة مباشرة بحاجات المواطن (العدالة ، التربية ، إصلاح هياكل ومؤسسات الدولة). وكان الهدف هو إعادة بناء الثقة بين المواطن والدولة ، وتقريب الإدارة من المواطن عبر مشاركته في صناعة القرار المحلي ومراقبة تنفيذه ، إضافة إلى السرعة والكفاءة في تقديم الخدمة العمومية.

وفي هذا الإطار بذلت الجزائر جهود معتبرة لعصرنة الإدارة العامة كمدخل لتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة عبر مجموعة من الهياكل والأنظمة:

- 1- الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالإصلاح الإداري والوظيفة العامة (المرسوم رقم 96-212) المؤرخ في 15 يونيو 1996.
- 2- عصرنة وترشيد الإدارة العامة من خلال مختلف البرامج الحكومية (برنامج 2000 ، برنامج 2002... الخ) ، وذلك عبر:
 - دعم التكوين المتخصص.
 - تعميم استعمال الإعلام الإداري لتحفيز وتسريع العمل الإداري.
 - تطوير الشفافية والاتصال داخل الإدارة.
 - التنسيق بين مختلف الإدارات المركزية والمحلية لتسريع وتيرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

3- المديرية العامة للإصلاح الإداري (أفريل 2003).

4- الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (2006)¹.

¹ - قانون رقم 01-06 مؤرخ في 20 فبراير 2006 ، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

5- قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 ، يتعلق بالبلدية.

6- قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، يتعلق بالولاية.

7- بطاقة الضمان الاجتماعي في إطار إصلاح المنظومة الصحية (عممت 2013).

8- السجل الوطني للحالة المدنية والذي دخل حيز الخدمة في 15 فبراير 2014.

9- جواز السفر البيومتري مع تمديد فترة الصلاحية إلى 10 سنوات.

10- بطاقة التعريف الوطنية البيومترية في 2015 ولاحقا رخصة السياقة.

وعموما فقد كانت هذه الإصلاحات في إطار التجسيد الفعلي لتوصيات لجنة إصلاح هياكل الدولة ، وفي إطار عصرنة الإدارة العامة وتحسين نوعية الخدمات التي تقدمها للمواطنين، بالاعتماد على الإدارة الالكترونية لعلاج الأمراض البيروقراطية التي خلفتها الإدارة التقليدية.

فالثورة المعلوماتية ساهمت في إحداث تغير جذري في عمل الإدارة، وأصبحت تعتمد على نظم المعلومات في التخطيط وفي تصميم الهياكل التنظيمية وإدارة فرق العمل الجماعي، وتحقيق التنسيق والرقابة عن بعد وبالتالي تبقى الإدارة الالكترونية منظومة تنظيمية مفتوحة ومرنة¹ وهي حزمة متكاملة تشمل مختلف وظائف الإدارة ولا ينبغي حصرها في وظيفة التنفيذ واستخراج الوثائق الإدارية - على الرغم من أهمية العملية - بل ينبغي تعميمها لتشمل مختلف وظائف الإدارة ونكون أمام التخطيط الالكتروني، التنظيم الالكتروني، الرقابة الالكترونية وكلها

¹ - سعد غالب ياسين، الإدارة الالكترونية. عمان: دار اليازوري العامة للنشر والتوزيع، 2010، ص45

عمليات من شأنها تفعيل أداء الإدارة العامة وضمان الشفافية في تقديم الخدمة العمومية.

وتبقى نتائج الإدارة الالكترونية كمقاربة إدارية حديثة لتحسين نوعية الخدمة العمومية مرهونة بمجموعة من الشروط المتداخلة:

1-حسم الطبيعة التدخلية للدولة، وإعادة توجيه دورها بعيدا عن وظائف الإنتاج نحو وظائف رسم السياسات والتنظيم وتعزيز الوظيفة الرقابية في تحصيل المال العام وترشيد عملية الإنفاق.

2-تطبيق نموذج التسيير العمومي الحديث المستوحى من اسلوب السوق والحوافز التي يوفرها لاجتثاث الأمراض البيروقراطية¹ وتغيير سلوك المديرين والموظفين.

3-بناء ثقافة إدارية أساسها الاعتزاز بتقديم الخدمة العمومية من منطلق الواجب والضمير الخلقى، إذ كثيرا ما يتم الالتفاف على أهداف الإدارة الالكترونية بحجج واهية مثل: تعطل أجهزة الإعلام الآلي، غياب الشبكة، عطل تقني من المركز... الخ.

وهكذا تضيع الخدمة العمومية، مهما كانت النوايا صادقة والبرامج طموحة.

خاتمة:

إن ضمان خدمة عمومية ذات نوعية وفي إطار احترافي مرهون ببناء دولة قوية بمشروعيتها وتعزيز المؤسسات الديمقراطية من خلال الاستجابة بقدر أكبر لاحتياجات المواطنين، واقتصاد منتج ومتنوع يضمن القدرات ويقضي على كل

¹ -دونالد ف. كيتل، مرجع سابق، ص14.

أشكال التفاوت الجهوي، والحسم في طبيعة الدولة وكيفية الانتقال بها من دولة ذات نزعة تدخليه بكلفة عالية وخدمة عمومية رديئة ، نحو دولة حارسة بوظائف محددة مرتبطة بالأمن والعدالة الاجتماعية وتوفير البيئة اللازمة للاستثمار تضمنها إدارة عامة ذات كفاءة وفعالية تعمل في ظل سيادة القانون وتحارب الفساد، وهو توجه تتبناه الدولة في الدستور المعدل(2016)، وتفرضه مسارات العولمة والموارد المالية المتراجعة التي كانت تمنح الجزائر قدرة على التدخل والإنفاق على جميع القطاعات.