

نحو إصلاح اداري مستقبلي فعال في الجزائر

محمد سعيد أوكيل (*)

في السنوات القليلة الماضية، عرفت الجزائر بعض الإصلاحات الإدارية فاجأت كثيرا من المواطنين وحتى الملاحظين، غير أن هذه الاصلاحات كانت شكلية في مجملها، مما أدى إلى استمرار اشمئزاز المواطنين وتعثرهم في قضاء مصالحهم الادارية وشؤونهم العامة. مثل هذه الوضعية يمكن إرجاعها، في نظرنا، إلى عاملين اثنين أساسيين هما : أولا النظرة القليدية للقائمين بعملية الاصلاحات الادارية وثانيا، ضعف مستوى تكوين المسيرين الاداريين وفقدانهم لثقافة اجتماعية وعصرية.

رغبة في إثراء النقاش حول مستقبل الخدمات العامة في بلادنا، يود صاحب هذه المقالة عرض ومناقشة أحدث التقاربات المتعلقة بالإصلاح الإداري الذي يمكن من ضمان تسيير اداري ناجع في جزائر القرن الواحد والعشرين وما بعده.

مقدمة

لعل من أهم مؤشرات التقدم الحضاري، في أي بلد كان، هو خاصة مستوى جودة الخدمات التي تقدمها الادارات أو الأجهزة الحكومية، سواء المركزية منها، الجهوية أو المحلية، للمواطنين والأجانب. ضمن تلك الخدمات يمكننا أن نذكر على سبيل المثال فقط وليس الحصر- حسن الاستقبال والمعاملة، الارشاد الجيد أو الصحيح وتوفير المعلومات المدونة والمرئية بسهولة، سرعة تقديم الخدمة، النظافة والانتظام والالتزام بالوقت. إن ما يضمن استمرار تلك الجودة وحتى تحسينها هو بالطبع معرفة كل من الادارة والمواطن للقوانين. لكن في الواقع، فإن الأمر لا يتوقف فقط على معرفة الحقوق والواجبات التي ينص عليها القانون بل ويتعداها إلى الحرص والمطالبة بتطبيقها في الميدان. في هذا الإطار، فإن الادارة في البلدان المتقدمة تضل، بصفة عامة، حيادية ودائما في خدمة المواطنين والناس جميعا دون تمييز من أية طبيعة كانت، وبالمقارنة، فإن الوضعية في العالم النامي ومنه الجزائر، فما زالت الخدمات الادارية والعمومية دون الطموحات. فهل يمكن تصور مجتمع أو اقتصاد ينمو بدون

(*) محمد سعيد أوكيل أستاذ بجامعة الجزائر ومركز الأبحاث الاقتصادية المطبقة على التنمية.

قواعد أخلاقية، إجراءات تنظيمية وتصرفات إدارية جيدة أو حسنة؟ إن الأبحاث العلمية الحالية تتجه أكثر فأكثر إلى تدعيم أو التركيز على فكرة مفادها أن العملية التنموية ليست تقنية بحتة بل وهي ترتبط بأسس ومبادئ هامة منها التنظيم، النزاهة، العدالة وتحقيق الأداء من نوع معين. ضمن مداخلتنا هذه نريد أن نركز في ورقتنا على الفكرة الأخيرة، أي الأداء (1)، مع الإشارة بادئ ذي بدء أنه بالنسبة لنا لا معنى لإصلاح إداري دون تسيير ملائم وعصري. فالمسألة هي مسألة تسيير قبل كل شيء.

التقاربات النظرية للإصلاح الإداري

من الناحية النظرية هناك تقاربان أساسيان متعلقان بالإصلاح الإداري. أولهما تقليدي ويركز على جانب الهيكله والإجراءات والثاني عصري وحديث ويرتكز على التوجه بالأداء. ولكي نتضح أفضلية ومزايا التقارب الثاني نقوم أولا فيما يلي بتقديم فكرة وجيزة حول التقارب التقليدي وخصائصه.

أ- التقارب المركز على الهيكله والإجراءات

في إطار هذا التقارب تعطى الأولوية في عملية الإصلاح الإداري إلى إعادة النظر في الهياكل المؤسساتية من جهة وفي الإجراءات الإدارية الجارية المفعول من جهة أخرى. فبالنسبة للهياكل، يتم عادة الاهتمام بها إما بإقامة هياكل جديدة على الإطلاق أي غير معروفة من قبل، إضافة وحدات أو هياكل أخرى أي الرفع من حجم الهياكل حسب الجهات مثلا أو الولايات أو البلديات وغير ذلك، تغيير الوحدات المتواجدة أو تدعيمها بالبنائيات وغير ذلك. كما قد تجري عملية الإصلاح عن طريق استحداث الهياكل القائمة. ويمكن أن يتم هذا بأحد الطرق التالية :

أولا : تجهيز الهياكل بالوسائل الميكانيكية البسيطة، في فائدة المستخدمين (آلات راقنة أو حاسبة) أو المواطنين (مكبرات الصوت)، أو الآلية العصرية بما فيها تكنولوجيات المعلومات وغيرها.

(1) (Performance). إقرأ أيضا إن شئت مقالنا حول الأداء التكنولوجي : مجلة مركز الأبحاث الاقتصادية المطبقة على التنمية.

ثانياً : وضع تنظيمات عملية جديدة منها مثلاً تخصيص قاعة للانتظار أو توسيعها مع وفير الكراسي وبعض الجرائد أو المجلات، الترقية الدوري، وضع شبابيك للاسترشاد أو وفق الاستعجال، طبيعة الأعمال، سن الأشخاص أو نسبهم وغير ذلك.

وبالنسبة للإجراءات، فهي عديدة الأشكال والأنواع وتنطوي عادة على تلك الجوانب التي تسهل الأمور للمواطنين عامة أو فئة خاصة منهم. من أمثلة ذلك يمكن ذكر ما يلي : تمديد صلاحية بطاقات التعريف، عقود الميلاد، رخص السياقة، جوازات السفر، السجلات التجارية وغيرها من جهة. وتقصير مدة دراسة الملفات، أماكن دفعها، كيفية استخراجها أو الحصول عليها الخ، من جهة أخرى. نظرياً، وبصفة عامة، يمكن تصنيف تلك الإجراءات إلى نوعين أساسيين: النوع الأول تقليدي والنوع الثاني حديث (1). باختصار شديد، فإن أسس النوع الأول هي أولاً، تمديد مدة صلاحية المستندات أو الوثائق مما يؤدي إلى نقص الضغط على الإدارة من جهة وتقليل فرص التوافد للمواطن على المكاتب من جهة أخرى؛ ثانياً، تبسيط الإجراءات والمستلزمات وهذا أمر يؤدي أيضاً إلى ارتياح كبير للمواطنين؛ ثالثاً، تسهيل الأمور أو تسريحها أكثر وبطرق تمكن المواطنين أو الشركات من تحقيق رغباتهم وتنفيذ مشاريعهم بأقل عدد ممكن من القيود والشروط؛ رابعاً، لا مركزية العمليات التي تنطوي على التوسيع جغرافياً لإمكانية الحصول على الخدمات العامة؛ وخامساً، الاعتناء بالمظاهر والشكليات المتعلقة بالهياكل القائمة والمتداولة في بلدان أخرى، متقدمة أو غير ذلك.

أما بالنسبة للنوع الثاني أي الحديث من تلك الإجراءات، فهناك نماذج متعددة ندرجها باختصار كما يلي :

أولاً : الترشيح في استخدام الموارد البشرية العاملة وذلك إما بتخفيض حجمها أو البقاء عليه مع توسيع أو رفع درجة مرونة استعمالها؛ ثانياً، إعادة النظر في أسس التنظيم الإداري، أي التحول من الأساس الوظيفي إلى أساس تكامل الأنشطة؛ ثالثاً، التعديل الهيكلي الاقتصادي والإداري عن طريق إشراك

(1) عن الشربيني، 1995، ص: 1-2.

القطاع الخاص في مزاوله بعض الأنشطة وإنشاء ادارات محلية فاعلة؛ رابعا، تنشيط العمل الحكومي والاداري على أساس مقاولي (1) يتضمن استعمال روح المنافسة والديناميكية في القيام بالأعمال وتحقيق أكبر منفعة اجتماعية وطنية كانت، جهوية أو محلية؛ وأخيرا خامسا، تحفيز الموظفين معنويا عن طريق إشراكهم في عملية اتخاذ القرارات في مجال أو دائرة نشاطهم، ولربما حتى فيما يتعلق بالشؤون العامة خارج تلك الدائرة..

ب- التقارب المركز على التوجه بالأداء (2)

إن البلدان والحكومات التي تأخذ بالتقارب السالف الذكر تصل عاجلا أم آجلا إلى نتائج سلبية منها خاصة تغلب المظهر علي الجوهر (3)، تفشي السرقة والنهب والإهمال (4) بسهولة وكثرة، إنتشار وتعمق البيروقراطية وتجاوز حدود الأخلاق والثقافة الاجتماعية (5) والقانون (6). كل هذه العيوب التي شهدتها الأمم المتقدمة أدت إلى ظهور تقارب آخر أفضل وهو الذي يأخذ بمعيار الأداء في قياس درجة فعالية الأجهزة الحكومية بمختلف أنواعها ومستوياتها.

إن أهم الأسس التي يركز عليها هذا التقارب الحديث هي الخمسة التالية " (7) أولا، مراعاة جانب الجودة في تقديم الخدمات كما ونوعا كما يراها المستفيدون منها؛ ثانيا، العمل بمبدأ إنتاجية المستخدمين تبعا لحجم ونوعية الخدمات التي يقدمونها أو يحققونها خلال فترة زمنية معينة؛ ثالثا، تجميع أو تركيز أكبر عدد ممكن من الخدمات في مكان واحد أو مواقع جد متقاربة بعضها البعض؛ رابعا، إعادة النظر في هيكله وأسلوب الموازنة السنوية بحيث تضمنان تحقيق الاهداف؛ خامسا وأخيرا، الحرص على قيام أجهزة الرقابة المختلفة بدورها فعليا. وبطبيعة الحال، فإن العمل بهذا التقارب بشكل فعال يتوقف على توفر شروط معينة منها الانفتاح والاستفادة من المحيط الخارجي،

(1) (entrepreneur)

(2) (Orientation vers la performance)

(3) كما في حالات تجميل العمارات والمكاتب العمومية تتناقض مع سلوك الموظفين وكفاءتهم.

(4) ويدخل ضمن هذه سوء تسيير الأموال العمومية والتبذير.

(5) (Culture sociale)

(6) حيث أن عدم الاستجابة لحق يمنحه أو يتيحه القانون يعتبر خرقا له وتعديا على المواطنين.

(7) أنظر مجلة "أخبار الإدارة" العدد 11، سبتمبر 1996، ص ص: 10-11.

تهيئة المناخ العام وتعبئة الإمكانيات، تطبيق التقارب بشكل تدريجي، تحسيس العاملين، تدريبهم وتشجيعهم، وأيضا الدفع بأجهزة الرقابة لتقوم بدورها بشكل كامل ومحاييد (1).

تجدر الملاحظة هنا إلى أن العمل بأسلوب أو طريقة الأداء يرتبط بالضرورة بوجود واستعمال المعايير (2). وهذه يتم إعدادها وتتبلور إما على أساس مرجعي وطني أو دولي. نظريا يفترض أن تكون قابلة للتعديل أو على الأقل التحسين المستمر وكذا الملاءمة مع المعطيات المحلية المتجددة. عندما يتصف صلاح الادارة بالانفتاح على المحيط الخارجي فيستلزم اعتبار قدرة وكيفية استجابتها للمتغيرات الدولية. وطالما أن الاقتصاد مرتبط أشد الارتباط بالادارة، فإن أي تطور على المستوى العالمي سوف يؤثر عليها وبالتالي يجرها إلى ضرورة الملاءمة. فالعولة مثلا وبمختلف جوانبها تتطلب قدرات ومقاييس عالية من الأداء حتى تتيح فرصة نجاح الاصلاحات التي تؤدي إلى نتائج إيجابية بالنسبة للمواطنين والشركات من جهة، وبالنسبة للمجتمع والبلد من جهة أخرى كطرف فعال على الساحة الدولية. إن هناك حتمية لا مفر منها لتطوير التنمية الادارية خاصة في البلدان النامية حتى يحدث التغيير الجذري في طرق التسيير والسلوكات.

بعض جوانب ضعف الاصلاح والتسيير الاداريين في الجزائر
إن الاصلاح الاداري، الذي شهدته الجزائر خاصة في السنوات الأخيرة، كان نتيجة الأزمة الحادة التي أدت إلى تدهور علاقة المواطنين بالادارة العمومية تدهورا شديدا. غير أن الملاحظ هو أن ذلك الاصلاح أو الاجراءات الجديدة التي أدخلت كانت تتعلق بالشكليات والمظاهر أكثر من الجوهر، كما أسلفت الإشارة إلى ذلك. من هذا المنطلق وعلى أساس ملاحظتي الشخصية، يمكن الوقوف على بعض النقاط أو الجوانب الاساسية لضعف الاصلاح والتسيير الاداريين في بلادنا كما يلي :

(1) نفس المصدر ص : 11.

(2). (Critères et normes).

أولاً : ما زال التباهي بالمظاهر يطغى على الجوهر في عملية الإصلاح الإداري. فكثير هي تلك الإدارات الحكومية التي أعيد ترميمها بشكل جميل جداً أو أستخدمت تأثيثها أو تم تجهيزها بآلات ووسائل دون أن يقابل ذلك تغيير إيجابي فعلي ومستديم في كيفية تقديم الخدمات؛ هل يمكن تبرير مثل تلك الحالات دون اعتبار تأثيرها على الزبائن وردود أفعالهم؟ من الأمثلة التي تدخل في هذا الإطار هي غياب مكبرات الصوت في المكاتب الإدارية التي يكثر فيها الناس، الأمر الذي يؤدي إلى إزعاج ورداءة الخدمة العمومية.

ثانياً : مازالت كثير من التصرفات تدل على أن مستوى المسؤولية، المنصب الوظيفي، المعارف الشخصية، درجة القرابة وكذلك الرشوة كلها عوامل تلعب دوراً هاماً في قضاء كثير من الحاجيات الإدارية وحتى الأبسط منها. كل ذلك تفادياً للانتظار (1) مثلاً أو عدم الحصول على شيء معين بطريقة شفافة، صريحة وشرعية.

ثالثاً : مازالت السلوكات من طرف كثير من الأعوان الإداريين، وفي كثير من الإدارات الحكومية المختلفة، توحى فكأنهم يقومون بتقديم خدمة مزية عوض عمل أو نشاط وظفوا للقيام به ويتقاضون من جراء ذلك أجراً كاملاً. إنه من الضرورة بمكان أن يدرك هؤلاء أنهم وطالما بقوا في مناصبهم، فهم تحت خدمة المواطنين دون أي فضل أو ضرورة إلى أي إلتماس مبالغ فيه. ولعل من الأمثلة الممكن ذكرها هنا هي ماطلة المستخدمين الإداريين في الاستجابة إلى الطلب على الخدمات بسرعة معقولة. أيضاً تجاهلهم للمواطن وعدم إعطائهم الأولوية له وهم إما في حديث مع الزملاء أو منشغلون في نشاطات يمكن القيام بها في نهاية أوقات العمل مثلاً.

خلاصة وأهم التوصيات

إن ما لا شك فيه هو أن الإدارة الفعالة أصبحت عاملاً جدياً هاماً في عملية التنمية الحضارية، الاجتماعية والاقتصادية الحديثة. بعبارة أخرى، يمكن القول أنه لا تقدم اجتماعي واقتصادي في أي بلد إذا إتصف بالديكتاتورية

(1) صحيح أن الانتظار الطويل جد ممل ويضيع الفرص، إلا أن هناك نوع من التسابق عند الناس للحصول على أشياء خاصة قبل غيرهم.

والبيروقراطية، بالتعفن والرشوة، بالجمود والتقليد الأعمى، بالتباهي وعدم العدالة. فالعلاقة بين التنمية الصناعية أو الاقتصادية والتنمية الادارية هي علاقة متينة وضرورية. لكن المسألة تحتاج إلى ترسيخ التقاليد أو العمل بنظام التقييم حتى تظهر النتائج الفعلية على أرض الواقع.

حتى تكون الادارة الجزائرية في مستوى طموحات الشعب وتطلعاته في المستقبل القريب والبعيد يستلزم أساس الحد من تحول الحق إلى مزية. وحتى يحدث هذا يتطلب من الحكومة وأجهزة العدالة أن تقوم بدور أكثر حزما وفاعلية، إذ لا يكفي تطوير الهياكل، إصدار القوانين واتخاذ الاجراءات وتنتهي المسؤولية ويتوقف الواجب. ومن بين التوصيات العامة التي يمكن تقديمها إلى السلطات العمومية في هذا الشأن ما يلي :

أ- ضرورة التحول أو الانتقال من العمل بالنظرة الكلاسيكية أو التقليدية للإصلاح والتسيير الإداريين إلى النظرة الحديثة. وإن كان الأمر يتطلب بالدرجة الأولى وعيا والتزاما رسميا من طرف الهيآت الحاكمة.

ب- القيام بدراسات عملية معمقة على الايجابيات وخاصة السلبيات التي نتجت عن مختلف محاولات الإصلاح الإداري التي شهدتها الجزائر في السنين الأخيرة. على أن يكون الهدف إدخال التعديلات الضرورية في أوانها وبالطرق الملائمة.

ج- إنشاء مدارس أو مؤسسات تعليمية للمستخدمين الإداريين في المستويات الدنيا، وذلك على غرار المستوى العالي، كما هو الشأن بالنسبة للمدرسة الوطنية للإدارة (1). وفي حالة عدم إمكانية ذلك، القيام داخل الهياكل الادارية بحلقات توعية وتوجيه.

د- تعيين وترقية الأعوان الإداريين تبعا لمعايير جدية منها حسن معاملتهم مع المواطن وحجم القضايا التي يحلونها.

(1) (ENA : Ecole Nationale d'Administration à Hydra, Alger.)

و- وجوب على أجهزة العدالة أن تثبت وجودها وفعاليتها في الميدان. وبالتالي القضاء على التجاوزات أو على الأقل الحد منها مع الاعلام بها حتى يعلم الجميع بها، ويحس المواطن فعلا بوجود وتفوق القانون، ويطمئن على أن المظلوم سوف يستعيد حقه وكرامته.

ي- اعتبار إمكانية أو بالأحرى وجوب هيآت الرقابة بالقيام بعمليات الفحص (1) الاداري، إما بطريقة منتظمة أو غير ذلك.

المراجع

- الأيوبي، ن
الإصلاح الإداري والتطوير المؤسسي في العالم العربي،

- الشربيني عبد العزيز (1995) :
الداخل الرئيسية للإصلاح الإداري،
مجلة أخبار الإدارة، العدد 11، يونيو.

- صقر عاشور أحمد (1995) :
إصلاح الإدارة الحكومية،
المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

- Bendell, T. and al, (1994) :
Implementing Quality in the Public Sector,
Pitman Publishing Co. London;

- Conference proceedings (1995) :
Administration and Society : Administrative Response to Globalization and
Socio- Cultural Change, Dubai, 1-5 July;

- Obsbome, D. and Gaebler, T. (1992) :
Reinventing Government;

- *Ohmae, K. (1995) :*

The End of The Nations State.

The Free Press, New York;

- *United Nations :*

+ DTCD and CSDHA (1989)

- Corruption in Government, New York;

+ *DTCD (1989) :*

- Management of Government Information Systems :
Elements of Strategies and Policies, New York;

+ *DTCD (1989) :*

- Management of Government Information Systems :
Elements of Strategies and Policies, New York;

+ *DTCD (1992) :*

- Measures to Enhance the Capacity of Management Improvement
Agencies in Developing Countries, New York;

- *World Bank (1992) :*

Managing the Civil Service : What LDCs Can Learn from Developed Country
Reforms, Washington, USA;