

## علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر: بين الأزمة ومحاولات الإصلاح

د: قاسم ميلود

جامعة قاصدي مرباح ورقلة

( الجزائر )

### الملخص.

نتعرض في هذه الورقة البحثية الى التركيز على أهم الأسباب التي جعلت العلاقة بين المواطن وإدارته تكون متأزمة ، ولعل أهمها يعود إلى أسباب تاريخية ترجع إلى البناء الهيكلي الأول للجهاز الإداري الجزائري وكذا الخيارات الإستراتيجية التنموية في مجال التنمية المادية والبشرية التي ألقى تنفيذها على جهاز إداري غير كفيء. وبالرغم من ذلك فقد كانت هناك محاولات جادة للتخفيف من شدة أزمة العلاقة سوف نحاول التطرق إليها في هذا المقال.

### Abstract:

In this article we are going to focus on the mean causes that make relationship between citizen and administration be in conflicts that is due to historic. structural and human causes .we are going to explain those causes and include the different governmental attempts to resolve the problem.

### الكلمات المفتاحية.

المواطن ، الإدارة ، الإصلاحات الاقتصادية، البيروقراطية، الأزمة وإعادة الهيكلة.

## مقدمة:

أود في البداية أن أشير إلى أن الدراسة التحليلية لمعرفة علاقة الإدارة بالمواطن لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تنحصر في مجالها الإداري، بمعزل عن مجموعة المؤثرات الساسية والاقتصادية والتاريخية التي عاشتها الجزائر، فالعلاقة بين الإدارة والمواطن لا تقتصر على تأدية خدمة عمومية معينة، بقدر ما يتعلق بكمية السلطة لكلا الطرفين بإعتبار أن صاحب السيادة هو الشعب. والجزائر في حقب عديدة من تاريخها المعاصر إلى حد الساعة، بقي مفهوم المواطنة وسيادة الشعب تستلهم إلا من خلال النصوص والتشريعات الرسمية، دون اللجوء إلى تفعيلها وتوثيقها على أرض الواقع، ونظرا للاختلال في التركيبة الاجتماعية والإقتصادية وكذا على مستوى السلطة، فإن أزمة اليوم ماهي إلا تعبير على تناقض التصور لدى أصحاب السلطة في مدى صياغة برامج ومشاريع تتأقلم والمحيط البيئي الاجتماعي الجزائري. وبصرف النظر عن التكلفة الاجتماعية والإقتصادية لميكانزمات التحول من نمط إلى آخر، فإن الأزمة باتت تتهيك وتتمو في كنف طبقة معينة، أصبحت السلطة تتداول فيما بينها برغم من إيمانها الشديد بطرح مفهوم التغيير الجذري كأسلوب للتنمية الشاملة دون مراعاة الانعكاسات الخطيرة على الجانب الاجتماعي.

ومن هذا المنطلق سوف أحاول أن أجيب على التساؤل التالي: ما هي الأسباب والعوامل المختلفة التي أثرت على علاقة الإدارة مع المواطن في الجزائر؟ وكذا أي إستراتيجية إصلاحية انتهجتها الجزائر لمعالجة هذه الأزمة؟

## 1- دور العامل التاريخي والسياسي:

<sup>(1)</sup> فترة الحكم العثماني:

عند تحليلنا لتطور الدولة الإسلامية خلال حقب تاريخية متتالية، تستوقفنا مرحلة بارزة إتسمت بالإنطلاقة المبدئية لإختلال موازين الحكم وتقلبات الأفكار السياسية، مما جعل الكثير من المؤرخين يصفونها بالمنعرج الخطير الذي مالت إليه أنظمة الحكم في الدولة الإسلامية وقد تحددت هذه المرحل بفترة حكم الأمويين بقيادة معاوية بن أبي سفيان الذي تقلد منصب الخلافة دون اللجوء إلى مرتكزات الخلافة المتعارف عنها آنذاك، فأضحى الملك عضودا بصرف النظر عن المؤهلات الشرعية والشخصية في تولي زمام الخلافة، ومن ثم نشأت وترعرعت فرق إسلامية متباينة الإتجاه بين التيارات المتطرفة وأخرى معتدلة كان لها دورا أساسيا في خلق حراكا سياسيا غير مسبوق في تاريخ الأمة الإسلامية. وبالرغم من أن التاريخ الإسلامي قد أنصف في حكمه لما أشار إلى التطورات العمودية والأفقية التي انجزت على مستوى تنظيماتها الإدارية، وتوسعاتها الجغرافية، إلا أن التحليل الخلدوني قد أصاب عندما أرجع تفهقر هذه الدول بسبب إضمحلال وازعها الديني و نظامها الأخلاقي، فأصبحت تتركز في حكمها على عصبيتها المتشددة وجبروت حكامها بحجة نشر العدالة الاجتماعية والحفاظ على وحدة الأمة الإسلامية، وأرجح أن تكون أهم الأسباب في توالي سقوط الدولة الإسلامية وتفككها راجع

إلى تهميش النّلة المتقفة والمفكرة في إعادة تأطير مافككته الظروف، وانزواء نّلة قليلة على نفسها بالإستحواذ على جميع منافذ السلطة بالقوة.

ولئن استهلت بهذه المقدمة حتى أضع الحكم العثماني موضع الميزان :

#### • التنظيم الإداري في الإدارة التركية:

لم تلجأ السلطة العثمانية إلى تغيير جذري في التنظيمات التي وجدتها قائمة على أرض الجزائر. حيث احتفظت الجزائر إلى حد ما في عهد الأتراك بالتنظيم الإجتماعي الذي حدث خلال الحق التاريخية التي سبقت العهد التركي<sup>1</sup>

إلا أنهم اکتفوا بوضع فوق ذلك التقسم الإجتماعي تقسيما إداريا مرنا، يتميز بمحاولة التكيف حسب ماتفرضه الأحوال المختلفة، فالنظام التركي يفضل الأسلوب الإداري المباشر عندما يكون ذلك ممكنا<sup>2</sup>

وكان التنظيم الإداري والسياسي على المنوال التالي:

تعتبر السلطة التشريعية كأعلى هيئة تقوم بين يدي مجلس يدعى: "الديوان" ويضم أكابر الدولة والرؤساء والعسكرسن , و تتكون السلطة التنفيذية من الداى الذي ينتخبه الديوان, ومجلس وزراء مؤلف من ستة اشخاص: (1) - خوجة الخيل للحرب(2) -وكيل الحرج للجر(3) - الخزناجي لحساب المالية والدول(4) - الأغا، قائد الجند العام(5) - القبودان، راييس أمير الأسطول (6) - الباشكاتب, وزير الداخلية. وكانت الجزائر مقسمة إلى ثلاث عمولات: قسنطينة شرقا، تيطري وسطا، وهران غربا، وكان على رأس كل عمالة والى يدعى الباى, أما مدينة الجزائر وضواحيها فكانت موضوعة مباشرة تحت سلطة "الأغا" وزير الحرب و كانت العمالات مقسمة إلى أوطان, يدير كل وطن "قائد" يعمل بمساعدة شيوخ القبائل التابعة لوطنه. وما يلاحظ على التركيبة السلطوية في النظام العثماني أن أعضاءها كلهم عسكريون فكيف نتصور العلاقة بين إدارة عسكرية ومجتمع غريب عن الإدارة التركية.

#### • علاقة المواطن الجزائري بالإدارة التركية:

لن يكون من الغريب أن نقيم هذه المرحلة من زاوية علاقة الإدارة التركية بالمواطن الجزائري التي كانت تتسم بالتسلط والتعسف خاصة فترة حكم الجيش الإنكشاري, أين كانت العلاقة ذات طابع مقايضة تمثلت في التحصيل الضريبي المستمر مقابل الحماية وحفظ السلام من الأعداء الأجانب وفي الوقت الذي رفض الجيش الإنكشاري ضم الأهالي الأصليين إلى جيوشهم, فقد سمح هذا الأخير للأعلاج (الأفراد الأجانب الفارين من ظلم الكنيسة) بالانضمام والحصول على حصتهم من الغنائم كبقية الأتراك, ويفسر ذلك أن الأتراك كانت لهم نظرة سيئة للمواطنين الأصليين, ذلك أنهم كانوا لا يصلحون للجنديّة وغير قادرين حتى للدفاع على مصالحهم الخاصة<sup>3</sup> وأيضا استثناء الكراغلة من هذا الإمتياز, وقد وصف أحد المؤرخين فترة حكم الجيش الإنكشاري العثمانيين فروي أنهم أناس غلاض متعصبون,

قليلو العلم والمعرفة، لا يرون خيارا آخر غير الحرب والقرصنة، متعطين للسلطة والحكم، وكانت مجالسهم تعم بالفوضى وكثرة الكلام في آن واحد. أما نظامهم الإداري، لم يكن للباشات والأغاوات أي سلطة فعلية في كنف الجيش الإنكشاري بالرغم من أن هؤلاء الحكام هم عسكريون، فحكمهم إتسم بالمركزية المتشددة والتركيز البيروقراطي المنغلق، ولم يسمح للأهالي المحليين في تقلد وظيفة إدارية<sup>4</sup>. لذلك كان المواطن بعيد كل البعد عن إدارته من حيث مشاركته، وما يمكن إستخلاصه من هذه المرحلة أن تقلد المناصب الإدارية و العسكرية في النظام العثماني، كان قصد تحقيق مصالح شخصية ومآرب ذاتية، لذلك برزت في هذه الحقبة سلسلة الإغتيالات والإنقلابات من طرف الجيش الإنكشاري، وفي هذا الصدد يقول د. سعد الله... ذلك أن معظم البشوات قد ساروا في نفس الطريق، الإستلاء على السلطة بالعنف، وظلم الناس مع الأموال والقيام بمناورات والتظاهر بالتدين، ثم السقوط بنفس الطريقة وهي العنف والنهائية الدموية التي لا يراعي فيها أخلاق الأحياء ولا حرمة الأموات...<sup>5</sup>. من خلال تحليل نظام الإدارة العثماني، يبدو أن طبيعة هدف الحكام بتر جزء كبير من مصلحة المواطن، فأصبحت إدارة عسكرية تحاول أن تكيف موقع سلطتها لجلب المال والمصلحة الخاصة؛ مبتعدة بذلك عن كل خدمة عامة، يقول أحد الكتاب: "إن الإدارة العثمانية كانت أقرب إلى الإدارة منها إلى الإدارة المحلية أو الشعبية، فلم تعتني بالمواطن أو العمل على تحقيق أهدافهم ومطامعهم، بل إهتمت بالحفاظ على مصالح الطبقة الحاكمة وعملت على خدمة الحكام العسكريين"<sup>6</sup>.

إذن نخلص إلى أن مرحلة الحكم العثماني قد أبعدت المواطن من المساهمة في تقلد أي وظيفة إدارية، وان الإدارة العثمانية تميزت بالتنظيم البيروقراطي المغلق، فكانت ترفض أي محاولة إصلاح أو تغيير في أنماط التسيير الإداري بالرغم من أن علاقاتها الخارجية مع الدول الغربية كانت مفتوحة على مصرعيها<sup>7</sup>، ونتيجة لهذه العلاقة التنافرية بين الإدارة العثمانية والمواطنين الأصليين، تسبب ذلك في زعزعت قواعد النظام التركي، حيث رفض الأهالي تسديد ما عليهم من أتاوي وضرائب كي تدفع كأجور للجنود وتمويل عمليات الأسطول الذي كان في حرب مع الأسطول الفرنسي، فأضعف قوة الجيوش البحرية العثمانية أمام ضربات العدو، وتمت الهزيمة الكبرى التي نتج عنها تفكك وتقلص المستعمرات العثمانية ثم الرجوع إلى نقطة البداية.

#### ب- الإدارة الجزائرية أثناء الحكم الإستعماري:

بالرغم من ان فرنسا تعتبر مهد نشأت و تطور النظم الإدارية و القانونية، إلا أن تطبيقاتها على مستوى الأقاليم ما وراء البحار لم تكن بالطبيعة التي كانت عليها داخل فرنسا، فالفلسفة الإستراتيجية للسياسة داخل المستعمرات مبنية على أساس تنظيمات إدارية مركزية و محلية قامت على المصلحة الخاصة ولم تقم على خدمة المواطن الجزائري.

## • محاولات التكيف وفشل السياسات:

لقد إنتهجت فرنسا الإتجاه الذي يدعو إلى الإدماج الكلي على مستوى الأنظمة الإدارية والإقتصادية والسياسية وأضحت إصلاحاتها تسعى للتكيف و التأقلم مع الأوضاع السياسية التي كانت تطفوا على سطح المجتمعات المستعمرة، إذ يمكن الإشارة إلى ثلاثة إصلاحات رئيسية قامت بها الجمهورية الفرنسية على المقاطعة الجزائرية، كان أولها صدور قانون 20 سبتمبر 1947، الذي نص على أن الجزائر مجموعة مقاطعات ذات شخصية مدنية وإستقلال مالي وتنظيم خاص، وضع على رأس مجموعة مقاطعات الجزائر حاكما عاما يعينه رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء ويتبع وزارة الداخلية، وله سلطة إصدار اللوائح و الدفاع وحفظ السلام، وله الرئاسة على قائد القوات البرية، البحرية والشرطة وكذا يمثل الجزائر في مقاطعة كمدير تحت رئاسة الحاكم العام، ويعاون الحاكم العام سكرتيرا عاما و كذا مجلس الحكومة الذي يتكون من ستة أعضاء، ولم يلبث أن أرسيت دعائم هذا النظام حتى صدر قانون 5 فبراير 1958 الذي ألغى أحكام القانون السابق و أرسى فلسفة جديدة<sup>8</sup> وقواعد إدارية تتماشى والمطلب الشعبي في المشاركة الشعبية في تسيير شؤون البلاد. حيث أعلن صراحة أن الجزائر جزء متمم من الجمهورية الفرنسية وأن مقاطعتها المجمع في أقاليم تدير نفسها بحرية وديموقراطية لشؤونها الخاصة، وأن الجمهورية تكفل كل الحقوق والواجبات بنفس الكيفية التي يتمتع بها المواطن الفرنسي. وقد تزامن هذا القانون بالثورة الشعبية العامة التي ماقتنت أن زعزعت قواعد الحكم الفرنسي و أضحت تهدد الوجود الاستعماري. لقد أحدث هذا القانون تحولا جديدا في الإدارة المركزية والمحلية، أوجد على مستوى كل إقليم مجلس إقليمي للجماعات تتكون من المواطنين الذين يتبعون قانون الأحوال الشخصية المحلي، إلا أن تنفيذ هذا القانون لم يدم أكثر من 4 أشهر إذ في 13 مايو 1958، حيث وقع انقلابا عسكريا في الجزائر وثار خلالها المستوطنون برئاسة شارل ديغول، ومن ثم ظهرت إلى الوجود فلسفة جديدة في مجال التعامل مع الشعوب المستعمرة، انعكست على مصلحة المواطنين المحليين، إذ تم استحداث وظائف إدارية جديدة أهمها<sup>9</sup>: وضع على رأس كل مقاطعة مدير وعلى رأس كل دائرة وكيل، وهم من نفس كادر المديرين في دول الأصل، تحت رئاسة مفوض عام، وكان يوجد في كل من وهران والجزائر وقسنطينة مفتشا عاما إداريا فوق العادة حيث كان يختص بالإشراف على السلطات العسكرية والمدنية<sup>10</sup>. ولم يكن من السهل إصدار قانون يعترف بصفة المواطنة للشعوب المستعمرة، إذ أثار موضوع الحقوق السياسية والمدنية للمواطنين ماوراء النحر جدلا قانونيا كبيرا حول الصفات الشخصية والذاتية لمنع صفة المواطنة وماينجر عنه من تعصب لنفس الحقوق و الواجبات على غرار المواطن الفرنسي، وفي هذا المجال، صدر قانون 5 فبراير 1958، حيث أعلن في المادة الأولى على أن جميع مواطني الجمهورية الجزائرية يشتركون في السيادة الفرنسية، عن طريق ممثليهم في البرلمان وهم أيضا ممثلون في الجمعيات الأخرى، كما نص على أن كل المواطنين على قدم المساواة يتمتعون بكل الحريات المرتبطة

بصفة المواطنة<sup>11</sup>. وامتد هذا التعديل إلى إعطاء للجزائرين حق التمثيل البرلماني المناسب لعدد السكان (67 نائبا، 31 شيخا)، وقد صرح ديغول أن 10% على الأقل من الوظائف العامة سيحتفظ بها المسلمين.

وبالرغم من هذه الإصلاحات على المستوى القانوني الذي جاء ليمتص الغضب الجماهيري وقمع الثورة الجزائرية، تم تجسيد ميدانيا على المستوى المحلي، إذ أن أغلب البلديات التي أنشئت بسبب تواجد العنصر الأوروبي الذي يشكل أغلبية بالمقارنة مع المسلمين، وهي بلديات مختلطة تحت السلطة العسكرية، وكان يشرف على تسييرها شخص يدعى المسير معين من طرف الحاكم العام تساعده لجنة بلدية، ويتمتع بسلطات متقاربة مع سلطات الشيخ (رئيس البلدية)<sup>12</sup>.

على ضوء ما تقدم، يظهر لنا أن الإدارة الإستعمارية كانت تسعى إلى التحكم الإداري والإقتصادي على كل الأصعدة بدون إشراك حقيقي للمواطنين الأصليين، وكان هدفه تحطيم القاعد الاقتصادية وطمس الشخصية الإسلامية، إلى جانب ترسيخ أساليب العمل الإداري التي تتناقض والمنطلقات الفكرية والحضارية والثقافية<sup>13</sup> ومن هذا المنطلق، نفهم أن البيروقراطية المريضة (البيروماتولوجيا) « التي تعرفها الجزائر اليوم هي في الحقيقة وليدة الإدارة الفرنسية ابتداء من الإجحاف في فرض الضرائب وإستخلاصها »<sup>14</sup>.

### ج- فترة ما بعد الإستقلال:

نذكر جميعا كيف إستطاع حزب جبهة التحرير الوطني إقناع جميع التشكيلات السياسية الإنزواء تحت قيادته لمحاربة ومكافحة الإستعمار وإختيار الكفاح المسلح كأداة للاستقلال، إلا أن الإشكال قد برز على الساحة السياسية في خلال إنتقال الهيئات الدستورية من الحكومة الفرنسية إلى الحكومة الجزائرية المستقلة، وهنا بدأت بذور الصراع تنمو وتطفو بفعل اختلاف التصورات وكيفية بناء النظام السياسي والإقتصادي الجزائري، ولقد ظهر جليا أثناء المناقشات التي دارت في إجتماع المجلس الوطني في طرابلس أين تباينت الآراء بشأن النظام الذي سيعتمد، حيث انعدم ذلك الإتحاد ووحدة الرأي، وكثرت وجهات النظر وتباينت بسبب إختلاف ثقافات أعضاء المجلس ومصادرهما، إذ بادرت فئة من المجلس إلى إقتراح نظام برلماني تعددي يضم كل التشكيلات السياسية بإعتبارها شاركت هي أيضا في العملية الثورية، في حين اقترح البعض الآخر إقامة نظام إشتراكي يراعي الخصوصيات الاجتماعية وبالتالي تكون السلطة مركزية بقيادة الحزب، وبين هذا وذاك، نشب صراع حاد في كيفية تبني النظام الأمتل مما جعل صاحب القوة المادية (العسكرية) يفرض سيطرته بقيادة حزب جبهة التحرير الوطني وهنا يمكن أن نطلق من ثلاث تصورات في حياة النظام السياسي الجزائري: التصور الأول: الذي تم فيه السيطرة الكلية لحزب جبهة التحرير الوطني إلى غاية 1965 التصور الثاني: أين كان الحزب مجرد أداة في يد السلطة توظفه لإحتواء القاعدة الشعبية وكان ذلك منذ قيام نظام 10 جويلية 1965. التصور الثالث: وأسميها فترة الخطاب الجاد أين أصقت جميع الإنحرافات البيروقراطية وأنماط التسيير الفاشلة

بسلوكيات الحزب الواحد وهذه الفترة تسمى بفترة الهيئة الإصلاحية. إلا أنه وفي كل مراحل تطور النظام السياسي إلى غاية إقرار التعددية الحزبية، أثبت النظام السياسي فشله في إحتواء التغيرات السريعة للأزمة الاجتماعية والإقتصادية بالرغم من التطور المادي الحاصل على مستوى القاعدة الإقتصادية، منذ الإعلان عن الثورة الصناعية، وبسبب موقع الحزب من الإدارة الجزائرية، فقد تم تركيز هذا الأخير رقابته السياسية في كل مستويات النشاط الإداري مؤثرا بذلك على إستقلالية المجموعات المحلية و الإدارات العمومية، و مقاصدا للحريات العامة في التعبير عن نفسها ومحددا أيضا سبل وأنماط النشاط الإداري، وقد أنتجت هذه الوضعية طبقة بيروقراطية وقفت حاجزا أمام عملية التنمية، واستخدمت المنصب الإداري لخدمة أغراضها الشخصية مبعدة بذلك كل محاولة تعبير الجماهير عن نفسها وعليه يمكنني أن أبرز مواقع الخلاف والتناقض على عدة مستويات:

على المستوى الإيدولوجي: فإن سلوك النظام السياسي الجزائري عمد إلى إحتواء الأزمة بواسطة توظيف المفاهيم السياسية المثالية<sup>15</sup>، ولم تكن تتسم بالعقلانية والموضوعية في تأسيس النظام العادل، بحيث أن المواثيق الدستورية تؤكد على أن جميع هيئات النظام السياسي والأجهزة الإدارية هي موضوعة لخدمة الشعب، بواسطتها يتم تحقيق العدالة الاجتماعية وأن القرار الأول والأخير يعود للشعب، وحين يرى المواطن الجزائري أنه يعيش بمعزل عن قضاياها بواسطة تقييد الحريات العامة وتوزيع مكاسب التنمية توزيعا غير عادلا فإننا سنتوقع الاستياء اتجاه سلطته السياسية. حيث أضحي هذا السلوك ينمو ويتراكم إلى غاية الانفجار الشعبي الذي حدث عام 1988، وهنا يتجلى الضعف الإيدولوجي و العقائدي لحزب جبهة التحرير الوطني في إحتواء الأزمة.

على المستوى التنظيمي: إن نمط السلطة المركزية وسيطرة الحزب على جميع الأجهزة الإدارية حال دون توطيد و توسيع و توزيع السلطات بين الهيئات الإدارية والإقليمية، مركزا بذلك رقابته على كافة أعضاء التنظيم، ففي المرحلة الأولى من حكم النظام السياسي الجزائري كانت الإدارة الجزائرية مسيرة سياسيا، أما في غضون توطيد أجهزة الحزب و إندماجها بأجهزة الدولة وصعود التيار العسكري بقيادة هواري بومدين ، أضحي الحزب مسير إداريا بالرغم من ان ميثاق طرابلس في ملحقه المتعلق بالحزب، حذر من تحول الحزب إلى سند وأداة للإدارة، مثل التي أظهرتها بعض التجارب المؤلمة في إفريقيا<sup>16</sup> إلى درجة أن الموظفين الدائمين للحزب طبق عليهم قانون الوظيف العمومي.

على مستوى القرار السياسي: فإن القرار كان يخضع لمعايير ذاتيه وتصورات شخصية ولم يوسع مجاله على كل الطبقات السياسية الفاعلة نظرا لعدم وجود ديموقراطية حقيقية في بلورت القرارات الحاكمة، فحتى البرلمان لم يحدد دوره في ظل تقويم دور الحكومة وسلطتها<sup>17</sup>، و هذا العامل كان سببا في بروز الأزمة السياسية الوطنية في ظل الإصلاحات والنعددية، ولاشك أن الأحزاب السياسية الناشئة قد ركزت في خطابها السياسي على إنتقاد النظام السياسيمن هذا الجانب. إذا، هنا نخلص

إلى القول بأن عدم إستقرار النظام السياسي حال عائقا أمام إستقرار الإدارة الجزائرية، ومن ثم فإن الإدارة عكست النظام السياسي ولم تعكس خدمة المواطن.

إذا، هنا نخلص إلى القول بأن عدم إستقرار النظام السياسي حال عائقا أمام إستقرار الإدارة الجزائرية، ومن ثم فإن الإدارة عكست النظام السياسي ولم تعكس خدمة المواطن.

## 2- دور الأزمة الإقتصادية:

### أ) ظاهرة التصنع وتأثيرها في عملية التغيير:

عرف النظام الإقتصادي الجزائري وتيرة سريعة في مجال الإستثمارات الموجهة نحو التصنيع المكثف، وذلك نتيجة للأوضاع الرديئة التي ورثتها الإستعمار الفرنسي وقد وقع الإختيار على إستراتيجية التصنيع الثقيل كأسلوب للتنمية الشاملة و السريعة، وتم التركيز في البرنامج والمخططات الوطنية على:

محاولت التقليل من ممارسة الإقتصادات البدائية.

بناء صناعة للتجهيز للموارد الأساسية الضرورية للتنمية وطنية.

تكثيف الإنتاج الصناعي في كل المستويات وكذلك تشجيع التكامل.

إنشاء وظائف لتشغيل وترقية العمال تقنا و إجتماعيا.

تنظيم المؤسسات تنظيما يجعل العامل منتجا مسؤولا في مؤسسته.

المساهمة في المبادلات التجارية مع الخارج لتصدير المواد المصنعة وأو نصف المصنعة.

ولدعم وترسيخ هذه الأهداف، فقد إعتد النظام الإقتصادي على نظرية المفكر الفرنسي دوبرنس، التي التي تركز على نظرية الصناعات المصنعة، والتي تقترض فرضيتين:<sup>18</sup>

1- لا يمكن إيجاد نمو زراعي بدون تنوع الصناعات/الصناعة و الزراعة ينموان في إتجاه واحد بواسطة إصلاح النبيت على مستوى الفلاحة. 2- للقطاع التكنولوجي الخديث دور أساسي ومركزي في التصنيع/ تحقيق الإستقلالة التكنولوجية بواسطة التحكم.

وبناء على إستراتيجية التصنيع التي إنطلق فيها النظام الإقتصادي الجزائري فقد تم التركيز جميع الإستثمارات و الجهود القيمة نحو التدعيم للقطاع الصناعي للأنتاج وساند للأنتاج، ويسجل مرحلة وجيزة أن الجزائر استثمرت أكثر بكثير مما إستثمرته اليابان في عشرين سنة، وهذا يؤكد نية السلطة في تحويل البنية الإقتصادية الجزائرية من طابع زراعي إلى طابع صناعي. بحيث كانت الجزائر تستورد أكثر من 12% من التكنولوجيا الصناعية الموفر في السوق العالمية من مجموع إستيرادات دو العالم الثالث، وقد تم تقييم تنفيذ التخطيط المركزي على قسمين:

البرامج الصناعية المركزية التي تشرف عليها وتسيرها المؤسسات الوطنية.

البرامج الناعية المحلية التابعة للبلديات والولايات، ومعروفة بالصناعة الصغيرة والمتوسطة وهي

قطاعات صناعية إسنادية<sup>19</sup>.

وما يلاحظ عل الفترة الممتدة من (91/67) تطور القاعدة المادية دون النوعية بحيث من 1976 إلى 1991، قدر حجم الإستثمارات بـ 12118.216 مليار دج، أي 40% من الناتج القومي على كل المخططات<sup>20</sup> على الرغم من إن الجزائر كانت في حاجة إلى توجيه مجهوداتها الإقتصادية إلى العملية الإستثمارية، إلا أن قرار التصنيع المكثف والثقل كان قرار غير إستراتيجي في عدة ابعاد: 1- في بعده التنموي: نظرا لعدم خضوعه للدراسات العلمية المعمقة والحلول العقلانية لتصور حل الأزمة الإقتصادية، والشكل يبدو جليا في توظيف الإدارة المحلية والمركزية في ترشيد وتوجيه الإستثمار في حين كان الجهاز الإداري يشكو من قلة الإطارات الكفوءة وغياب التصولر العلمي الدقيق في إختيار الإستثمار الملائم للإقليم، إذ وفي >> إطار توزيع المشاريع وإقحام البلدية في العملية التنموية فقد لوحظ وجود تنافس عشوائي وحاد بين المجالس الشعبية البلدية، لاستغلال النشاطات الصناعية، مما نتج عنه بقاء مناطق بكاملها على هامش كل تطوير أو تنمية، في حين وعلى عكس من ذلك، بدأت مناطق بكاملها تشكو من التصنيع الفوضوي، والراجع إلى عدم التحكم في التقنيات البالغة الحداثة<sup>21</sup>.

والمظاهر التي تجلت من وراء هذه العملية ونظرا لعدم التحكم الفني والتقني، فقد كانت على المنوال التالي:

يلاحظ إنخفاض معدل النمو الإقتصادي إلى 0.6%.

إنخفاض مستوى الإستهلاك العائلي بنسبة 0.4%.

إنخفاض الإستثمار بنسبة 4.2%.

تدني الخزون من المواد الإمتاجية بنسبة 156.6%.

هبوط الواردات بـ 16.4%<sup>22</sup>.

إذن التصنيع لم يراعي في ذلك الشروط العلمية والفنية.

أما في بعده الإجتماعي، يقول أحد الخبراء الجزائريين، أن الفلاح هو الذي حمل على عاتقه عملية التصنيع<sup>23</sup>. وهذا ما يبرر ظاهرة النزوح الريفي بين سنة (1966-1977) مما أنتج ظاهرة الإكتضاض السكاني الذي قابله تصاعد في الطلب على المساكن افجتماعية، وتشير الإحصائيات إلى أنه كان سكان المدن 11.400.000 ساكن عام 1995 بسبب الهجرة الريفية الحادة\*، ولا شك أن الإدارة الجزائرية المكلفة بتوزيع السكنات وإنجازها بواسطة الشركات المحلية، واجهت عدة مشاكل من جانب التمويل، ولم تكن في مستوى الطلب الفعال للشريحة المحرومة من السكنات لذلك فإن أزمة السكن ظلت وستظل الشغل الشاغل للمواطن الجزائري، وبسبب الإجراءات البيروقراطية المعقدة وغياب سياسة واضحة في عملية الإسكان، فإن هناك الكثير من المواطنين الذين لا يزالون يقطنون البيوت القصديرية منذ عشرات السنين.

## ب- تفكيك العلاقة الاجتماعية في إطار سياسة التشغيل:

بسبب التمرکز غير المتوازن لمجموع الإستثمارات الصناعية وغير الوزعة بطريقة عادية عبر الأقاليم الوطنية، فقد تفاقم البحث عن العمل في المدينة وهجرة الأرياف بطريقة غير معقولة، وذلك بخثا عن عمل مستقر وأجر معقول، فقد كان العامل في المدينة يكسب 4 مرات ما يكسبه رجل الريف، ونلاحظ أن هذا العامل قد يتلقى عروض عمل في المدينة ننا انعكست مخاطره عل الجانب الفلاحي، بحيث أن هجرة الكثير من المواطنين الجزائريين من الريف، و يعبر عن تركهم للأراضيهم وإهمال الجانب الفلاحي، ومن ثم ترتب على طلب العمل في المدينة أن كان التشغيل في المناطق الشمالية إنتقل من 9.2 شخص للعمل الواحد عام 1966 إلى خمس أشخاص للعمل الواحد سنة 1987، في حين بقيت فرص التشغيل في المناطق الداخلية بعيدة عن هذه الضرورة، أما الجنوب فقد إنتقل معدل التشغيل من 7.2 إلى 6.5 عام 1987. وقد بدأت مشكلات التشغيل تظهر بوضوح أكبر في المناطق الوسطى بالخصوص ولاية الشلف، تسمسيلت، الجلفة، بجاية، برجوعريريج، تيزي وزو، حيث أن معدل التشغيل في هذه الولايات وصل إلى 6.6 شخص للعمل الواحد، وقد أكد رئيس الحكومة أويحيى أن عدد الباحثين عن شغل قدر بـ 17600000 شخص وبهذا فقد وصل معدل البطالة عام 1987 إلى 22.7% إلى 23.4% عام 1993<sup>24</sup>.

## ج- ازمة التضخم:

يعتبر التضخم من أكبر المعضلات التي تساعد في تقهقر معدلات نمو الدول بفعل نقص الخبرة العلمية والفنية لبناء سياسة مالية واضحة وكذا عدم وجود سياسة في ترشيد الإنفاق، ويصف أحد الكتاب وهو "Henry wellich" التضخم على انه شكل من أشكال الخديعة، بل أكثر من ذلك، بما أن الحكومة نفسها تقوم بخداع المواطن بتقليص من قيمة نقدها الوطني<sup>25</sup>. فبعدما كان الدولار الواحد يجاري 7.9 في جانفي 1990، فقد إرتفع سعره إلى 50 دج في عام 1992 ليصل 67 دج عام 1999، مما يؤكد أن ساسة الدولة المالية للقضاء عل التضخم الذي كان 10% سنة 1988 ليصل 60% عام 1991 بواسطة ثلاث سياسات رئيسية:

إعادة تقييم الدينار ليصل إلى سعره الحقيقي.

إتباع رفع الأسعار في المنتوجات الإستهلاكية الواسعة.

إتباع سياسة التقشف وخصوصة المؤسسات.

ويرجع سبب التضخم الذي عاشته الجزائر خاصة بعد الثمانينات إلى إصدار كتلة نقدية، المقدره بأكثر من 400 مليار دينار قصد إعادة هيكلة المؤسسات ماليا، التي لم يقابلها حجم سلعي على مستوى السوق، ونظرا لعدم التحكم الجيد في كفيات الإنفاق وترشيدها نحو الإستثمار المنتج للسلع إستهلاكية جديدة، فقد تم الإعتماد في التوسع الإستيرادي من دول أجنبية بمعدل سنوي قدر بـ 12%

من صافي العملة الصعبة بين (80-84)، بالرغم من أن حجم العملة الصعبة قد وصل إلى 7.6 مليار عام 1984.

إن تفاقم حدة المديونية و شدة التبعية الاقتصادية للخارج، كان له إنعكاسات خطيرة على الإقتصاد الوطني مما جعل الدولة تنتهج سياسة جديدة نحو تغيير طبيعة التسيير من تسيير موجه إلى لا مركزي بواسطة تحويل وخصوصة المؤسسات العمومية.

إن الإقتصاد الجزائري الذي هو إقتصاد مديونية لا يمكن أن يخرج من هذا المأزق إلا بإصلاح المؤسسات المالية ووضع تحت تصرف الخواص صرف المال وتوجيه نشاط وإنعاشها<sup>26</sup>.

#### د- أزمة المؤسسات العمومية:

بعد الفشل الذس عرض الإقتصاد الوطني في قدرته على تلبية حاخيات الجمهور والدولة، كان من الضروري- بعد صعود التيار الإصلاحى- إعادة النظر في أنماط إنتاج وتسيير المؤسسات الوطنية، وبسبب التصور الجديد الذي حمله هذا التيار وكذا العوامل الداخلية المعرقله والمتسبب في هلاك المؤسسات العمومية (ظهور الفرق الموازية المنافسة للمنتوجات المحلية، التمويل والتدعيم المالي للمؤسسات من طرف الدولة) وكذا الظروف الدولية (التمثلة في سيطرة المؤسسات الأجنبية على الأسواق العالمية ورغبة هذه الشركات في جعل من دول العالم الثالث سوق لمنتجاتها) فقد تم الشروع في بلورة مجموعة من المراحل الممهدة للدخول في إقتناذ السوق و المتمثلة في:

#### • إعادة هيكلة المؤسسات:

بصدور المرسوم رقم 88-242 المؤرخ في 4 أكتوبر 1980 والذي حدد أهداف إعادة الهيكلة في:

تحسين شروط تسيير الإقتصاد وضمن التطبيق المحلي لمبادئ اللامركزية.  
تدعيم فاعلية المؤسسات العمومية بالتحكم الأفضل في الإنتاج عن طريق إستعمال عقلاني للكفاءات والموارد المالية.

توزيع الأنشطة بكيفية متوازية عبر التراب الوطني.

وفي هذا الإطار تم التطرق إلى جانبين:

#### • إعادة هيكلة العضوية للمؤسسات:

التي نتج عنها تفتت في الأجسام المؤسساتية الوطنية، من 150 شركة وطنية 1980 وبتعميم العملية إنتقل عددها إلى حوالي 480 مؤسسة عام 1982، وانتد ذلك إلى المؤسسات الولائية حيث إرتفع عددها إلى 540 مؤسسة إلى المؤسسات المحلية حيث إرتفع عددها إلى 1079، بعد أن كان عددها مجتمعتين لا يتعدى 430 مؤسسة بلدية وولائية<sup>27</sup>.

### • إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات:

"يقول محمد بهلول بلقاسم" «أن معظم المؤسسات العمومية الإقتصادية تشكوا عجزا ماليا وتعيش على السحب من حساباتها المصرفية العضوية» وهذا الإختلال التوازني المالي جعل من هذه المؤسسات تستقبل إعادة الهيكلة العضوية بعدم الإرتياح نظرا لنقص الإستعداد، وهي وضعية مالية ناتجة إلى حد كبير إلى تدخل الـدارة في التسيير، وفرض أسعار غير اقتصادية على الإنتاج والخدمات ولعل ارتفاع الديون الإجمالية للمؤسسات العمومية إلى نحو 425مليار دينار في الثلاثي الأول في عام 1982 يؤكد هذا التقدير<sup>28</sup> ونظرا لعدم وجود موارد مالية كافية في خزينة الدولة فقد تم اللجوء إلى إصدارات مالية جديدة لإعادة تطهير المؤسسات من ديونها الإجمالية، فعلى سبيل المثال تم تسجيل 100مليار دج عام 1992 كخدمات للديون العمومية من بينها 51.3% لصالح البنوك.

ولم تكون الدولة في إنتظار نتائج الهيكلة، حتى شرعت في تطبيق مبدأ إستقلالية المؤسسات كخطوة ضرورية لتطبيق لامركزية التسيير الإقتصادي ابتداء من 1988 بهدف تحديد مجال العلاقات القائمة بين المؤسسات العمومية و الوصاية والتخطيط<sup>29</sup>، مع محاربة كل العراقيل البيروقراطية المعقدة السائدة في مجال تنظيم والتغيير الإقتصادي، ويكون قرار المؤسسة مستقل على كل تأثير إداري بواسطة إنشاء مجالس إدارية على مستوى كل مؤسسة.

وقد توازي شروع إستقلالية المؤسسات بصور قانون العمل 11.90 الذي ينظم علاقات العمل ويحدد مجال المشاركة العمالية وحقوقهم داخل هذه المؤسسات، وفي إطار النظرة الجديدة في تسير المؤسسات فقد أحل جزء من مراقبة الإنتاج والتسيير الداخلي إلى النقابة العمالية، لكن بقدر ما أن هذا القانون كان متفتحا على الممارسات الديموقراطية الإقتصادية بالرغم من أنه زاد في تقييد العامل وتحديد من حريته، لكونه يعتبر تحويل و إنتقال من سلطة مركزية إلى سلطة إدارية تقديرية شخصية.

### • خصوصية المؤسسات والدخول إلى إقتصاد السوق:

بعد فشل استقلالية المؤسسات وعدم قدرتها مع البيئة الإجتماعية والإقتصادية. توجهت الجهود إلى خصوصية المؤسسة العمومية، وتعني الخصوصية العمل الذي يهدف إلى التقليل من تدخل الدولة أو زيادة في دور القطاع الخاص في مجال نشاط معين، أي إشراك القطاع الخاص وإستغلاله في العملية الإنتاجية الوطنية وكذا أثبت القطاع الخاص قدرته في النحو والتسيير مما جعل الدولة تبادر في توزيع مال الخصوصية للقطاعات العامة، وقد أنشأ لهذا الغرض: الشركات القابضة، مجلس الخصوصية ومجلس مساهمات الدولة والنتيجة أنه بعد أكثر من 4 سنوات لم يتم بيع أية مؤسسة<sup>30</sup> بسبب عدم تحكم في أدوات الخصوصية وتدخل الإدارة في هذه العملية.

وقد نتج عن خصوصية تسريح أكثر من 500 ألف عامل بفعل سياسة حل المؤسسات العمومية ووضعها في المزاد العلني، ولعل من أبرز المشاكل الإجتماعية التي يعاني منها المواطن الجزائري مثل (أزمة السكن، البطالة) يرجع إلى سرعة التحولات من نمط إنتاجي إلى نمط آخر.

إلى ان أوجدنا تناقض قطاعين غير متكافئين, قطاع اقتصادي ضعيف لا يملك القدرة على تحويل نفسه بنفسه ويستعمل موارد مالية ضخمة وقطاع اداري مركز غير منتج يتدخل في مكانزمات التحول دون الإعتماد على دراسات معمقة واسنراتيجية.

وهنا أخلص إلى القول بما أنأي إصلاح سياسي او إقتصادي لا يولي اهتماما للعامل الإجتماعي والثقافي للمجتمع مصيره الفشل وضياع الوقت والدوران في حلقة مفرغة.

### 3- البيروقراطية الهجينة واثرها على علاقة الإدارة مع المواطن:

إرتبط مفهوم البيروقراطية,من جهة,عند الكثير من الجمهور بتلك التعقيدات والإجراءات المتشابكة التيواجهها المواطن أثناء طلب خدمة عامة من إدارته, وأضحى هذا المفهوم يتجلى في كثير من الخطابات السياسية والأدبيات العامة, محذرين من خطورة الممارسات البيروقراطية وما قد ينجر من تأثيرات سلبية على النظام السياسي المتمثلة أساسا في فقدان الثقة والولاء. ام من جهة أخرى فقد ذهب فريق آخر, إلىإختيار النموذج البيروقراطي كأنجع نظام تسعى من خلاله السلطة العليا إلى تحقيق أكثر فاعلية ونشاط أثناء تنفيذ البرامج والخطط التنموية, ومنه تحافظ على وحدة الأنساق والفروع الإدارية الخارجة عن السلطة المركزية. وهناك عدة نظريات ترفض تطبيق النظام البيروقراطي لكونه يعبر عن جهاز تسلطي إستبدادي يحقق فكرة الإستغلال, بيد أن أصحاب النموذج البيروقراطي يقبلون بهذا النمط على أساس أنه نوع من التنظيم الشرعي والعقلاني للإدارة في علاقتها مع دولة القانون, وهي تسييره بواسطة قوانين وتشريعات تنظم العلاقات الرسمية بين الموظفين وتحديد مجالات وأصناف الوظائف وتقييد النشاط و تحكمه.

وإذا كانت النظرة الأولى الراضة للجهاز البيروقراطي كنمط من أنماط تكوين الدولة,فإن ذلك يرجع إلى المتركات الإيدولوجية المبنية على نمط النظام الرأسمالي الإستغلالي,( المدرسة الماركسية), فيما يركز الإتجاه الثاني عل العقلانية و الرشادة في التسيير ومن بين رواد هذه المدرسة أصحاب المدخل القانوني الرسمي( ماكس ويبر Max wieber) الذي حدد مجموعة من الخصائص يتميز بها النمط البيروقراطي وهي:

الندرج في السلطة في أي منظمة إجتماعية.

الصلة بين الأفراد أصيلة ورسمية وغير شخصية وهذا يربطهما بالقانون واللوائح الرسمية والتنظيمية.

إختيار المستخدمين يكون وفق قاعدة الكفاءة الفنية.

الترقية تكون على أساس نعاसर موضوعية, هي الكفاءة والخبرة.

القدرات يجب أن تكون عقلانية.

إلا أن الأمر يتعلق بتحديد مجموعة من الخصائص العقلانية الرشيدة و تطبيقها حتى نضمن فاعلية ونشاط على الأعمال الإدارية بواسطة النمط البيروقراطي, فمن مراحل تطور الدولة وتنوع

الحاجات والخدمات الذي كان ملازما وموازيا لتنوع الإختصاصات وتقييم العمل، وكذا الإختقات البيئية الإجتماعية والاقتصادية من دولة إلى أخرى، ظهر أن النمط البيروقراطي قد يصلح في دولة ما بقدر ما أنه يفشل في أخرى، على حد تعبير "ميشال كروزيه" الذي يرى أن النموذج البيروقراطي في إتخاذ القرار يتفق مع الخصائص الثقافية الفرنسية الأساسية التي تؤكد صفة المنطقة اللاشخصية والأطلاقية، وأن الفرنسيين لا يكرهون التغيير بل يكرهون الفوضى والتناقض- ويقول أيضا:- أن التنظيم البيروقراطي هو الحل الأمثل لمشكلة الفرنسيين الأساسية حول السلطة، ويضيف، أن العجز البيروقراطي وسوء التسيير والمركزية المتشددة وعدم القدرة على التكيف لا يمكن القضاء عليها بمجرد إصدار مراسيم»<sup>31</sup>.

وهنا يتبين ان الفروقات الحضارية و الإختلافات الفكرية التي تظهر على مستوى سلوك الأفراد وممارسات السلطة والتباين في درجة الحس المدني من منطقة إلى أخرى تجعل الدارس ينتبه إلى فكرة استيراد الأنماط والتنظيمات الخارجة عن البيئة الأصلية، ما هي إلا محاولة تثيرت عجز المنتظم السياسي عل التكيف مع المعطيات المحلية، لذلك اذا كان هذا النمط ربما قد يضمن الخدمة فإن النمط البيروقراطي في معظم الدول وخاصة دول العالم الثالث قد أفرز مجموعة من الحواجز كانت بمثابة عائق أمام التنمية الشاملة، وبقدر ماكانت السلطات العليا في هذه البلدان تعتمد اعتمادا كليا على الجهاز البيروقراطي مع بسط سلطتها واستعماله في كل محاولة اصلاحية، بقدر ماكان هذا الجهاز نفسه سلاح تحول ضد إرادتها، لأنه في الأخير، يجب أن يستجيب إلى طموحات ورضا المواطنين، وبالفعل لقد انتج لنا هذا النظام كما يرى "ألفريد سوفي Alfred sauvy" عالم من الأوراق و اللامسؤولية والتباطئ وهو نمط- كما يرى الفريد- يركز صنع القرار عند مجموعة محددة مما يضعف من دور الإدارات الفرعية المحلية<sup>32</sup>. لأن تعريفها في الأساس هو ممارسة السلطة بواسطة المكاتب، كما ذهب لتعريفها لأول مرة- فان سان.دي قوري- Fansan.de.gouri- عام 1947<sup>33</sup>.

وفي غياب التأطير علمي وأخلاقي راقبين، نتج عن الفاعلين الاداريين أن تحول مجال المسؤولية المحدودة إلى سلطة مطلقة بالرغم من أن القانون يخدها وينظمها، ونتج عن التسيير الفاسد مجموعة من المظاهر:

#### أ- على مستوى المنظمة:

تجميد قدرات الشخص وحصرها في عمل المتكرر بفل التخصص الإداري.

كبر حجم المؤسسة يؤدي إلى ضياع الموظف وعدم إشباع رغباته النفسية والإجتماعية.

التميك بالقوانين والأنظمة وعدم التأقلم على محاولة اصلاح أو تغيير.

استغلال مستوى المسؤولية وحجم السلطة لأغراض ذاتية.

تضخم كبير في حجم القوانين والمراسيم وعدم قدرة الفاعلين فهمها وممارستها.

تقليل من حجم العلاقات الإجتماعية داخل المنظمة.

## ب- في علاقتها مع الجمهور:

وقد أنجز بفعل التنظيم البيروقراطي المتشدد عدة نتائج:

الإدارة من الفرع البيروقراطي المنغلق المتشدد لا تلبى حاجات المواطنين.

أن النمو البيروقراطي الناتج عن الإصلاحات لا يأخذ بعين الاعتبار الخدمة العمومية التي يقدمها

للمواطن بقدر ما يحاول أن يثبت جذور السلطة القانونية

إن المواطن يشكو من الإجراءات الشكلية المعقدة خلال تعامله مع المصالح المعنية بفعل تضخم

القانون ونقص الثقة.

التماطل والتباطئ في تأدية الخدمة العمومية وتحويل القضايا من منظمة إلى أخرى.

## أ- أسباب نشوء وتطور ظاهرة البيروقراطية في الجزائر:

وجدت الجزائر نفسها غداة الإستقلال أمام أزمة متعددة الأبعاد، ففي مجالها السياسي، بدى

الصراع واضحا حول نت ينزعم السلطة وكذا الإختلاف في طبيعة التهج الذي يمكن إختياره، أما في

المجال الإداري فكل الهياكل والتنظيمات الإدارية المركزية والمحلية قد أفرغت من العنصر

الأوروبي، إلى جانب ذلك وجود جهاز إقتصادي ضعيف البنية والهيكل، ولا ننسى أن الإستعمار بمفهومه

المادي قد أزيح في معظمه ولكن خطورته بقيت مسنمة مجسدة في مفهومه الثقافي، وأمام تحدي دولي

وإقليمي، كان على الجزائر أن ترفعه خاصة بتبنيها التسيير الإشتراكي المسير ذاتيا كمنهاج وأسلوب

للتنمية متعددة بذلك على تعبئة كافة الطاقات الحيوية في تحريك واستنهاض عجلة الإقتصاد

الوطني، فكانت الطبقة السياسية الحاكمة بحاجة إلى طبقة من التكنوقراطيين أكثر من البيروقراطيين،

لكونها سوف تعتمد عليهم من خلال تثبيتهم في مراكز إدارية لها علاقة في تنفيذ البرامج وتدعيم

المشاريع بالتقنيين المختصين.

وإذا كانت الإدارة الجزائرية تعيش حالة من الإنغلاق البيروقراطي الذي أفرز طبقة جديدة

أضحت هي التي تمثل السلطة داخل الإدارة وليست السلطة السياسية هي التي تمثل السيادة، وهذا راجع

إلى أن الجانب الحيوي المماثل في التنمية الإدارية عاجز على لعب دوره كمحرك ومحفز في تحقيق

الفوائض المالي، وحسب رأي، فإنني أرجع ظهور المظاهر السلبية للبيروقراطية لعدة أسباب أهمها:

أن سياسة التوظيف على مستوى الإدارات المحلية والمجموعات المحلية في بداية الأمر، كان لا

يرعي فيها شروط التكوين و التدريب المستمر .

أن الإصلاحات الإدارية المستمرة للمجموعات المحلية، لم تركز على نمط التسيير اللامركزي

كأسلوب ديموقراطي يشرك الإرادة الشعبية في التسيير.

أن التنمية الإقتصادية تكاد تكون منعدمة بالنقارنة مع الوحدات الإدارية المنشأة خاصة بعد

الثمانينات (إختفاء ظاهرة الإستثمارات الصناعية).

وقد ترتب عليه:

أن الجهاز الإداري أصبح الجهاز الوحيد الذي يستهلك من معدلا الدخل القومي الخام. أن التسارع في لإرتفاع الأسعار وكذا تخفيض من قيمة الدينار مقابل ثبات في أجور الموظفين وعدم تحسين وضعيتهم الإجتماعية أدى إلى ظهور الرشوة والمحاباة. أن كل عمليات التغيير والإصلاح تمت في فترة شهدت فيها الجزائر أزمة متعددة الأوجه، وقد أوكلت هذه العمليات إلى إدارات و مجالس غير قادرة على تصور مفاهيم ومراحل الإنتقال، وبقيت المسائل المتعلقة بالخصوصة معلقة برغم وجود ثلاث هياكل رئيسية. محاولة إستيراد النماذج الأجنبية بدون أن يراعى في ذلك خصوصية المجتمع الجزائري، فالنظام الديموقراطي لم ينشأ في كنف توفر مجموعة من الشروط المنطقية منها: درجة الوعي السياسي - نظام اقتصادي قوي، بنية مؤسسية قائمة على فاعلين سياسيين نزهاء... إلخ.

### 1- أسباب نشوء الأمراض البيروقراطية في الجزائر:

تزامن نشوء وتطور الأمراض البيروقراطية في الجزائر بموازات مع التقهقر الإقتصادي وعجز الأجهزة الإنتاجية على تحقيق فوائض مالية، السبب الذي جعل من الجهاز البيروقراطي للدولة ينفرد بمهمة الإصلاح والتغيير وبالرغم من أن جميع الحكومات الجزائرية قد تعرضت في محنوى برامجها إلى خطورة الأمراض البيروقراطية وطرح مقابها فكرة الإصلاح الإداري الشامل لمعالجة أزمات الإدارة الجزائرية، لكن في كل الظروف نسمع ونلاحظ ونلمس استمرارية هذه الأمراض وتأصولها، وقد أفرزت هذه الوضعية حالة اللأمن بين المواطن والإدارة، مما جعل رابطة الثقة بينهما تتحل وتحل محلها أدوات غير شرعية في التعامل، أضحت تقبل حتى عند المسؤولين الذين ينادون بفكرة الإصلاح الشامل، ومن الأسباب التي جعلت هذه الأمراض تنشأ وتتطور نذكر منها:

#### • عجز في التصور وفشل في تثبيت أنماط التسيير:

عرفت الأجهزة الإدارية منذ الإستقلال حالة من لا لإستقرار في أنماط تسييرها، بفعل اختلاف تصورات القيادات السياسية المتعاقبة على السلطة، فبين عام 1962 إلى 1967، تم صدور عدة مراسيم وأوامر جاءت لتنظم وتحدد وظائف الهياكل المحلية والإدارية، فكان مرسوم 139.63، المؤرخ في 23/05/1965 الذي جاء ليقلص من عدد البلديات تطبيقا لمبدأ الإداري القائم على تجميع الوحدات الإدارية بقصد تفادي اشكالية التمويل التي كانت تشتكي بها البلاد، وبهذه الكيفية فقد قلص عدد البلديات إلى 676 بلدية وتم خلالها تطبيق سياسة التوظيف المباشر فاتحين الباب لكل من يعرف القراءة والكتابة أن يحص على وظيفة إدارية، وتظهر البذرة الأولى في نشوء الأمراض البيروقراطية كانت من خلال عدم اتخاذ سياسات تكوينية لهؤلاء الموظفين في القطع الإداري، ويبدو أن رئاسة الجمهورية قد تنبتهت إلى العواقب المترتبة على الأمراض البيروقراطية التي تؤثر على مشروعية النظام السياسي وتقلل من مصداقية السلطة السياسية، لذلك فقد توجه الرئيس هواري بومدين عام 1967 بخطاب جاء فيه-إذا كان قانون الوظيف العمومي قد ضمن للموظف حقوقه فإنه قد ضبط له

أيضا واجباته, والموظف لم يقلد وظيفة كمورد له يستغله من غير مقابل, بل أن الوظيفة عبء ومسؤولية قبل كل شيء وأن الموظف في خدمة الشعب, وفي خدمة الأمة وليس العكس»<sup>34</sup> وقد أكد الرئيس حول الإنحرافات البيروقراطية من خلال خطاب قسنطينة عام 1974 بالرغم من أن الدولة هي التي سخرت هذا الجهاز بتكليفه مع متطلبات السيادة التنموية.<sup>35</sup>

وقد صدرت عدة مراسيم وقوانين تنظم المجموعات المحلية والإدارية المتمثلة في:  
الأمر رقم 67.24 المؤرخ في 67.01.010 المتعلق بقانون الولاية.

والأمر الثاني رقم 69.38 المؤرخ في 69.05.03 المتعلق بقانون البلدية وقد جاء هاذين القانونيين ليدعما فكرة التسيير المحلي عن طريق الإدارة الشعبية. إلا أن العلاقة التي كانت تربط الإدارة المحلية بالمواطن صاحب السيادة, كانت في مجملها ضيقة بالمقابل أن العلاقة بين المجموعات المحلية والإدارة الوطنية كانت علاقة تبعية ومراقبة, ربما أن الجزائر تحمل من العقلية الفكرية والقانونية الفرنسية ما يجعلها تذهب إلى الإكثار من الإجراءات وتضخيم القوانين أمام طبقة الموظفين لازل, فكيف يتم الإنسجام على مستوى التصورات بين القمة والفاعدة الإدارية, وإنني أرى هذا السبب في تدعيم الإنحراف البيروقراطي هي السلطة السياسية بتطبيق سياسة التوظيف لمبدأ تحقيق المصلحة العامة على حساب التفكير العقلي الرشيد في تكوين شروط نجاح المشروع. وقد بدى من الضروري إعادة التنبيه لمخاطر النظام البيروقراطي على النظام السياسي الجزائري وكذا في نموه بمعزل عن الجمهور, من خلال إعادة تقييم مرحلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المؤتمر الاستثنائي للحزب المنعقد في 15 و 18 جوان محذرا من الأدوار الذي لعبته البيروقراطية في التأثير على التنمية الاقتصادية وكذا عدم تفعيل أجهزة الرقابة في القضاء على الطبقة الطفيلية المدمرة والمؤثرة على أي تحول نحو الأحسن<sup>36</sup> وبالرغم من أن التحذير كان من جانب الحزب الذي كان يعبر عن السلطة العليا, وحامي الدستور والقوة الطلائعية لأي مشروع فقد تم إضافة أجهزة إدارية جديدة في إطار إصلاح الإدارة العمومية ولم يقابله أي تنمية اقتصادية في المجالين. وهذان الإصلاحان كان يقصد بهما تدعيم المسار والتمثل الديموقراطي بواسطة مشاركة الهيئات القاعدية في تسيير شؤونها الذاتي, وتقريب الإدارة منها, ولقد إنجر عن التقييم 84.09 اضافة 17 ولاية جديدة و836 بلدية جديدة ليرتفع عدد الولايات إلى 48 ولاية وعدد البلديات إلى 1540 بلدية, وما يلاحظ أن معدلات النمو بين الولايات تختلف حيب الحظوظ التي نالتها كل ولاية من التنمية الصناعية, وأن أغلب البلديات تشهد عجزا ماليا كبيرا بفعل عدم وجود موارد مالية سواء من الدولة أو القطاع الضريبي, وبالرغم من أن هذه الوحدات في شكلها تعبر عن الإدارة لكن في مضمونها - نقصد البلديات المعزولة - لا تعبر سوى على هيكل كبقية الهياكل الشكلية الأخرى لأن مجال النشاطات والعلاقات الإجتماعية له الأولوية قبل الإجراءات الرسمية البيروقراطية.

ومهما يكن فإن الأزمة الحادة التي عاشتها الجزائر أثناء العشرية قبل و بعد 1990, تؤكد أن الجزائر لم تكن بمستوى مسؤولية تصور المجال الإداري والتشريعي الذي يمكن وضعه لتسيير الشؤون الإدارية و الاقتصادية .حتى في ظل الدول الديمقراطية الحديثة, فقد أثبت أن الإنحرافات البيروقراطية أقوى وأشد من مثيلاتها في الأمظمة الأحادية و بالخصوص في الدول المتخلفة التي يظهر شكلها ديموقراطي متفتح على الخارج ويقبل بقانون السوق وجوهره أناس يبحثون عن الإمتيازات والتوزيع الغل بطرق غير شرعية, فهنا أ طرح السؤال في ظل دخول الجزائر في إقتصاد السوق وعملية التحولات التي مستها كل القطاعات العمومية, وفي ظل ارتفاع الأسعار وإضعاف الإمتيازات للإداريين, كيف نتصور علاقة المواطن بالإدارة وهل يمكن بواسطة الإرادة الشعبية أن نقضي تماما على الأمراض البيروقراطية, وهنا أريد أن أقول أن أمراض البيروقراطية تنتج عن جانبين:

تنتج عن سياسة الدولة في مجال التكوين, تحديد الإجراءات وتعقيدها, وتضخم في مجال القوانين.

تنتج من خلال ذاتية الموظف, من حين أخلاقه, إمكانيات التنظيم.

وفي هذا المجال يقول أحمد محيو: « يتعلق الأمر بغياب نظرة مستقبلية وتخطيط واقعي لتحقيق التوازن و الأهداف، أن الفارق وال طول المقترحة من طرف الإدارة يستنتج عند اختلال في الوظيفة الذي يفرز كومة من الأوراق والملفات»<sup>37</sup>.

إذا, فتصور المسؤولين انمط قيام الإدارة وتحديد مراميها وأهدافها, لم تتبع من اناس مختصين في التنظيم الإداري وليست لهم القدرة على تصور قدرة المؤسسات في تجسيد نفسها بنفسها بإشراك الإرادة الشعبية, وربما يطرح سؤال آخر, لماذا يتكرر مصطلح "خدمة المواطن" في كل الخطابات السياسية في حين أن السلطة السياسية تولي الأمر إلى أناس ليست لهم القدرة على تصور طبيعة الخدمة وكيفيات التعامل مع الجمهور، ولهذا نجد الأمراض التي ما فتئت تنتشر عبر كل التنظيمات الإدارية نذكر منها:

- الإهمال وسوء معاملة الجمهور.
- بروز ظاهرة المحسوبية والواسطة وأثرها على مبدأ تكافؤ الفرص.
- استغلال وسائل وأدوات الدولة للكسب غير الشرعي.
- طبيعة الإمتيازات وندرتها, ساعد في بروز ظاهرة الرشوة.

ولا شك إذا تعمقنا النظرة في هذه المظاهر نجدها كلها تستند إلى مجموعة من الشروط والعوامل التاريخية السياسية منها والأخلاقية الإجتماعية. فإذا كان الأمر على سياسة الدولة في القضاء على جزء من الأمراض البيروقراطية بتبسيط الإجراءات وفرض سياسة تكوينية محددة، فكيف يمكن للدولة أن تسيطر على أخلاقيات الموظف وتوجه سلوكه؟

ولعل من بين العوامل و الأسباب التي ساهمت في تأزم علاقة المواطن مع الإدارة ونشوء ظاهرة البيروقراطية الهجينة في الجزائر نذكر منها:

فشل أجهزة الرقابة الداخلية و الخارجية في تأدية أدوارها.

نقص التأطير وعدم العناية بفكرة التكوين.

ثبوت في أنماط التسيير وبقاء ظاهرة الروتين.

الخالة الإجتماعية للموظف و ثبوت الأجر.

#### • فشل أجهزة الرقابة الداخلية و الخارجية في تأدية وظائفها:

يتفرع النظام السياسي الجزائري عموما إلى ثلاث أجهزة تمارس رقابنها على أعمال الإدارة- المجالس الشعبية - المفتسية العامة للمالية- مجلس المحاسبة.

لقد أثبتت هذه الأجهزة عدم قدرتها على مراقبة أعمال الحكومة و الإدارة, نظرا لعدم توفر الأدلة المادية والدعوة الصريحة المعلنة, وفي هذا الصدد نشير إلى العناصر الرئيسة التي لها رقبلة فعلية حقيقية على الإدارة منها:

دور النائب البرلماني الذي كرست له كل الصلاحيات للأطلاع على الوثائق والمعلومات اللازمة من الإدارة المعنية وكذا حضوره جلسات المجالس المحلية دون التصويت أو المعارضة<sup>38</sup>. إلا أنه حتى في عهد التعددية, ومن خلال مواقف بعض النواب, فإن الجميع يجمع على دور الإدارة في تزييف الحقائق والبيانات وكذا التحجج بفكرة السر المهني. ومن جهة أخرى فإن القانون يسمح للمواطن أن يحضر الجلسات والإطلاع على مداوات المجلس, إلا أنه غالبا ما يمنع من الحضور بحجة أنها جلسات مغلقة وسرية, فلا أدري أين تكمن هذه السرية.

لم يلعب مجلس المحاسبة دوره الفعال في العملية الرقابية حيث يقول حسيين بهلول «... مع الأسف أنه رغم النشاط الواسع الذي أبداه مجلس المحاسبة في فتح العديد من الملفات والإستدعاءات العديدة للإطارات المسيرة والشخصيات السياسية قصد التحقيق معها, ورغم الزوبعة الإعلامية التي رافقت دراسة الملفات إلا أن النتيجة كانت مخيبة للأمل, فقد صدرت إدانات جديدة, خلال المحاسبة الأولى من الثمانينات, وحبس إطارات مسؤولين محليون ومركزيون, وتسرب البعض إلى الخارج هروبا من العقاب, ولكن العجب العجاب هو أن الكثير الذين أدينوا أو خبسوا, أطلق سراحهم بعد مدة الحبس بملاحظة البراءة وعرضت عليهم مناصب سيادة العمل»<sup>39</sup>. كما لا يجب أن ننسى فترة 1999 شهدت عدة إعتقالات لرؤساء بلديات محليون و مدراء شركات وطنية, وقد تم حبسهم بتهمة إختلاس أموال الدولة, لكن بعضهم قد أطلق صراحه والبعض الآخر ينتظر, وهنا أطرح سؤال أين كانت أجهزة الرقابة حينما كانت أموال الدولة توزع في مشاريع غير مجدية. وبعدها يأتي نصريح أحد الإطارات السامية في الدولة ويقول أن 80% من البلديات تشهد عجزا ناليا.

وهنا أريد أن أقول أن أدوات الرقابة الداخلية للدولة أثبتت عجزها الكبير في السيطرة على ظاهرة تسرب أموال الدولة، وهنا يظهر دور الرشوة الذي لم تتحكم فيه أجهزة الرقابة<sup>40</sup>.

#### • نقص التأطير وعدم العناية بالتكوين:

قلنا بأن جهاز الوظيف العمومي كان مفتوحا- في مسألة التوظيف- بدون النظر في الشروط الموضوعية والعقلانية في مسألة التوظيف، وتشير الإحصائيات إلى أن ما بين 1963 إلى 1995 إنتقل عدد الموظفين من 55594 موظف إلى 1323428 موظف، يعني 1/4 عدد سكان الجزائر النشيطين، إلا أن المشكل يتمثل في أن 37% من المساعدين الإداريين بدون تأهيل أو تكوين وهم يستحوذون على 70% من البلديات<sup>41</sup>. يقول بيتر " إكان كل موظف غير كفاء له الرغبة في الترقية ضمن التنظيم التدريجي الإداري... ومع مرور الوقت يتقلد هؤلاء الموظفين مناصب إدارية هامة بكفاءة إدارية ضعيفة"<sup>42</sup>.

أما في ما يتعلق بمستوى التأطير، يظهر أن المجموعات المحلية أقل شأن من الولاية والمركز، بحيث أن المستخدمين الأقل تأهيلا يظهر بأكثر نسبة على مستوى البلديات ب 89.65% ثم على المستوى الولائي ب 55394% ثم على المستوى الوطني ب 45.14% وهنا يجب أن نشير إلى أن الأمراض البيروقراطية التي يواجهها المواطن تبدأ من البلدية ثم الولاية... الخ وتشير التقارير إلى أن 61% من الموظفين هم من البلدية، و أن نسبة الشباب في الوظيف العمومي أكبر من أي مجال، بحيث أقل من 30 سنة يبلغ عددهم أكثر من 3.800000 نوظف، وبين 30-40 سنة يبلغ عددهم 640.000، دون أن ننسى بأن 70% من الناتج الوطني الخام يذهب في إطار أجور للموظفين أي بحوالي 300 ألف مليار دينار سنويا ويوجد أكثر من 30.72% من الموظفين لم يرتقوا ولم يتكفوا منذ 20 سنة، ويظهر جليا أن نقص التأطير والتكوين لدى الموظفين الذين يقعون في الإدارات الوسطى والقاعدية، يعقد من عملية إيجاد مرونة إدارية لكون أن هؤلاء إما أنهم يفتقدون لثقافة قانونية وأما أنهم يفتعلون العمل المعرقل لابرار مكانتهم وسلطتهم. وبهذه الطريقة فقدت الإدارة الجزائرية مصداقيتها وتربيت المظاهر السلبية للبيروقراطية مما أدى إلى نوع من اللامبالاة واللامسؤولية، وهنا يجب على الدولة أن تعيد النظر في نمط التسير الإداري عن طريق برمجة تربية للموظفين تأخذ بعين الاعتبار كيفية ترقية معارفهم ومداركهم وتكييفهم وفق المعطيات الجديدة من التنظيم<sup>43</sup> وقد أفادت الدراسات أن القيمة الإجمالية المخصصة للعملية التكوينية لـ 6 وزارات تتمثل على التوالي: وزارة الداخلية 0.00010% أي 100000 د.ج.

أما وزارة العدل فقد قدر بالنسبة المالية المخصصة في عملية التكوين 0.0025%<sup>44</sup>. بالمقارنة مع دول أجنبية. فالأمر يختلف، فمثلا في فرنسا ينص القانون على عدة أنواع من أشكال التكوين: 1- عملية التكيف، 2- عمليات تحضير للحياة المهنية والتحضير للمسابقات الإدارية، 3- عمليات الترقية و العمليات الوقائية، 4- عمليات التحويل، وقد خصصت الحكومة الفرنسية خلال سنة 1993، 3 ملايين

فرنك, مقارنة مع حجم الكتلة الأجرية التي قدرت ب277 مليار فرنك و 9مليار فرنك لكل أشكاتل التكوين الأخرى<sup>45</sup>.

أن تضخم وتعدد الأجهزة الإدارية والتخوف من المسؤولية وتجاوز حدود السلطة يجعل الروتين الإداري يطغى على العمل الإداري, إذ يرى محمد جابر حسن أن تنشيط الروتين وتعميق الإتجاهات وتشجيع المواطنين للميول المنحرفة لبعض الموظفين تأتي في معظم الأحيان نتيجة جهل المواطنين بحقوقهم من جهة ولأساليب عمل البيروقراطيين وتعقيداتهم الروتينية من جهة أخرى<sup>46</sup>.

#### • ثبوت في أنماط التسيير وبقاء ظاهرة الروتين:

بالرغم من الجهود التي بذلتها الجزائر في إصلاح الإدارة على المستوى المحلي والإقليمي, إلا أن ظاهرة التبعية الوصائية والإستقلالية المحدودة و الوظائف المحددة في جميعا المحلية, إلا أنني من خلال حدود إطلاعي على مختلف الإصلاحات, وجدت أن مهام البلدية والولاية لم يتغير, ففي البداية لاحظنا كيف أن الجيش استقرت بجميع السلطات خاصة بين 1962 إلى غاية 1988, فأنتج بذلك طبقة بيروقراطية عسكرية, ساهمت في توسيع مشاركة العسكريين في إدارة شؤون الدولة على المستوى المركزي, وقد تدعم إنجاه تكريس البيروقراطية العسكرية بعد إصلاحات 1980 الذي أكد على إستمرارية الطبقة العسكرية في تسيير الهيئات الدستورية, أما من ناحية المجموعات المحلية, فقد أنشأت المجالس الولائية الإقتصادية والإجتماعية بواسطة مرسوم 9 اوت 1962 الذي أولى السلطة المحلية للوالي بالرغم من وجود 7 ممثلين لأدارات مختلفة وهذا ما يؤكد تبعية الأجهزة المحلية لسلطة الوالي الذي بدوره يمثل الإدارة المركزية بجميع وزاراتها<sup>47</sup> وأضحت مسألة الإستقلالية المحدودة إشكالية المجموعات المحلية بفعل الرقابة الوصائية المتسلسلة<sup>48</sup>. وهنا يمكن القول أن ثبوت في أنماط التسيير التي تفرض نوع من الروتين في الأعمال الإدارية يترك المجال واسعا لكل فرد من الدولة أن يقتحم باب الإدارة العمومية بالرغم من عدم تخصصه في المجال الإداري. فمن خلال إصلاحات الإدارة المحلية بداية من الأمرين 67.69 المنظمان للمجموعات المحلية<sup>49</sup>. وكذا الإصلاحات 1981 و1984 وكذلك إصلاحات 1989 و1990, الذي ما فتأت أن زادت في تكريس مبدأ التبعية والوصاية, فعدم تحديد موارد مالية جديدة للهيئات المحلية وإصلاح النظام الجبائي للبلديات قصد خلق فوائض مالية يجعل هذه الوحدات تعيش دائما التبعية المالية, ولا يمكن أن نجعل منها أدوات إدارية تنموية, لذلك بقيت تعيش الروتين الإداري, فحتى التعديل الجديد لنظام الولاية لم يلجأ المشروع إلى توسيع من إختصاصات المجلس الشعبي الولائي لتشمل الجانب المالي والسياسي, وأنني أرى أن عدم تفعيل دور المشاركة الشعبية في الهيئات المحلية وتطبيق مبدأ الرقابة الشعبية على الأعضاء والأجهزة المحلية التي أدت إلى الإنحرافات وبروز الأمراض البيروقراطية داخل هذه الوحدات\* كما أنني أعتقد أن عجز البلدية, التي تعتبر أقرب إدارة إلى المواطن, يرجع في أساسه إلى عدة أسباب أهمها:

- أن رئيس البلدية وأعضائه لا يشترط فيهم القانون شرط المؤهل العلمي.
- أن نظام الجباية المحلية لا تستفيد منه البلدية إلا جزءا قليلا من التحصيل الضريبي.
- أن الوظيفة الإدارية في البلدية أضحت لا تتعدى إل أن تكون متعلقة بإستخراج وثائق إدارية، أو احتفالات بالمراسم والأعياد الوطنية، إذن أتساءل أين هي الوظيفة السياسية للمجالس الشعبية ؟

ولهذا فإن أنماط التسيير - وإن شهدت إصلاحات إدارية- بقيت ضمنيا وشكليا يطغى عليها الطابع المركزي في التسيير.

#### • الحالة الاجتماعية للموظف و انتشار ظاهرة الرشوة:

يرجع الكثير من الكتاب إلى أن التنمية الإقتصادية إذا لم يرافقها تنمية إقتصادية فأنها ستؤدي إلى الفشل وإنتشار الأمراض البيروقراطية، إذ أن حالة التخلف الإقتصادي في أي دولة من الدول لا سيما الدول النامية نتج عنها تخلف إداري نظرا للعلاقة العضوية والمصرفية بين الإدارة والحياة الإقتصادية، وهكذا فقد أفرز التخلف الإقتصادي آثار إجتماعية وثقافية انعكست على المواطن والتنظيمات الإدارية وكذا على ضعف الأساليب وأدوات التحكم في الأجهزة الإقتصادية<sup>50</sup>.

وبما لأن الموظف جزء من هذا المجتمع، فقد انعكس على حالته الإجتماعية، ومايلاحظ ايضا، التناقض الواضح بين تطور الأسعار وبطء تطور الأجور، وقد ياهمت هذه الوضعية في انتشار ظاهرة الرشوة، ولهذا فقد أنشأ مرصد وطني لمكافحة الرشوة والذي يسيره رئيس تساعده لجنة دائمة للتنسيق التي تتكون من قاض يمارس لدى النيابة، قاض من مجلس المحاسبة، وكيل مفوض من بنك الجزائر، ضابط سامي من الدرك الوطني، موظف في الأمن يرتيت مدير مركزي، موظف في المفتشية المالية برتبت مفتش عام<sup>51</sup>.

و يقوم المرصد بمجلس عام يقوم بإعداد السياسة الواجب إتباعها في جميع المجالات ويتكون حسب: المادة 13 من مسؤول الشؤون الجزائرية في وزارة العدل، ممثل وزارة الشؤون الخارجية مثل الدرك الوطني، ممثل الأمن الوطني، ممثل الجمارك الوطنية، ممثل مصالح الرقابة الإقتصادية وفتح الغش، ممثل مصالح مراقبة الجودة، ممثل رئيس مجلس المحاسبة، رئيس اللجنة الوطنية للصفقات العمومية، رئيس الغرفة الوطنية للتجارة، رئيس الغرفة الوطنية للفلاحة، رئيس الغرفة الوطنية للموتقين، المفتش العام للمالية، ممثل الخزينة العمومية، ممثل بنك الجزائر، ممثل الإدارة الجبائية، ممثل النقابة الوطنية للخبراء المحاسبين، ومن مهامه:

ينظم جميع المعلومات الازمة لكشف وقائع الرشوة وإستغلال النفوذ والإختلاس والإستيلاء غير المشروع عل المصالح، المترشون للصفقات العمومية وبمسواتهم، الوقاية من تلك الوقائع، كما يبادر بأيت أداة يقصد منها ضمان شفافية الأنشطة الإقتصادية والمالية أو تعزيزها، ويقترح ذلك وعليه فإنه

يمكن أن يحث على إعداد قواعد الحياة العمومية وعلى تنفيذها، ويعطي رأيه للسلطات الإدارية بخصوص التدابير التي قد تتخذ للوقاية من الوقائع التي تساهم في الرشوة\*.

وبالرغم من مضي 4 سنوات من تكوين هذا المرصد إلا أن مفعوله يبقى ضيق على مستوى العاصمة ولا يمكن أن يتدخل إلا عن طريق التبليغ، وبشرط توفر الحجة والدليل، وهذا الذي لا يمكن إثباته. وقد تم خروج المرصد عن صمته معلنا وجود عدة ملفات تقدمت إلى الدراسة ولكنه لم يعلن على عددها وماهي الحالات التي أحييت على القضاء وفي رأي أن أسلوب الرشوة لن يتم القضاء عليه مادامت مظاهر التخلف المتنوعة موجودة في سلوكيات الأفراد ويمكن ذكر:

عجز الإنتاج الوطني وضعف في القدرة الشرائية للموظف.

تركيز كل الأعمال وتوزيع الإمتيازات على الإدارات العمومية.

غياب الضمير المهني وأخلاقيات الوظيف العمومي لدى الموظف وخت لدى بعض المواطنين.

إذن تحسين وضعية الموظف الإجتماعية والأخلاقية قد يؤدي إلى التخفيف والتقليل من ظاهرة البيروقراطية المتعفنة، بالرغم من أن ظاهرة الرشوة تتبع من أعلى المستويات.

#### ب- محاولات إصلاح علاقة المواطن مع الإدارة:

يتضح جليا أن أمراض البيروقراطية قد أثرت تأثيرا مباشرا في علاقة المواطن والسلطة السياسية وهذا ما حل رئاسة الجمهورية في مطلع 1977 إلى تحليل ظاهرة البيروقراطية من خلال الإستبيانات التي وزعت على وسائل الإعلام الوطنية على إداريين و مواطنين، قصد الحصول على معلومات ذات طابع إجتماعي وإقتصادي، والنتيجة التي إستخلصتها رئاسة الجمهورية، هي أن الأعمال البيروقراطية المعقدة في مضامينها، تركت انطباع سيئ لدى المواطنين<sup>52</sup>. أن البيروقراطية ظاهرة تخلق شعور من اللا أمن وفقدان الثقة، ومضيعة للوقت وتعطيل الأعمال والمشاريع<sup>53</sup>. ومن خلال هذه النتائج باشرت رئاسة الجمهورية بشن حرب ضد الإجراءات الروتينية المعقدة حيث أصدرت تعليمات إلى السادة الوزراء وكتاب الدولة تطلب منهم الغاء بعض الأوراق المكوتة للملف الإداري، وتخفيف الإجراءات الإدارية، قصد محاربة مساوء البيروقراطية\*.

لكن وبالرغم من تخفيف في الإجراءات الإدارية، بقي المرض سائرا، لأن التغيير والإصلاح الذي تم استهدافه كان بواسطة مراسيم وأوامر، بدون أي محاولة إصلاح الفرد والموظفين، إذ أن في بعض الأحيان نجد الموظف في الطبقة الوسطى أو السفلى من الإدارة وكذا بعض المديرين، يبرزون صورة سيئة لدى المواطن، فكيف يمكن أن تعلم السلطة الإدارية العليا بذلك إذا منع أصحاب التظلمات من الدخول إلى صاحب السلطة الإدارية، فحتى في الأنظمة الديمقراطية، فعامل العلاقات الإجتماعية بين أفراد التنظيم يحاولون دائما حماية منببه السلطة ويظهر أن الإشكال لا ينحصر مفهوم البيروقراطية في الإجراءات الروتينية المعقدة، بل الأمر يستدعي اصلاح جذري يبدأ من آخر موظف اداري إلى أعلى موظف في الدولة، لأنه في إعتقادي أن هناك عاملين يفسدان نشاط الإدارة، وهما عامل اللامبالاة

والأمية الموجودة في الطبقة السفلى من التنظيم، ثم العامل السياسي الذي لعب دوره في التغيير و التأثير على بعض القرارات، فتصبح الإدارة غير محايدة، وعليه فقد جاء في اللائحة الإستثنائية التي صادق عليها حزب جبهة التحرير الوطني في نوفمبر 1988، تناول فيها الإصلاح الإداري بطريقة مفصلة نوعا ما والذي تم خلالها التأكيد على الإنحرافات الإدارية على المسار المحدد لها في الموثيق الثورية والدستورية، وبرز روح اللامبالاة والرشوة والمحسوبية.

وفي دراسة ميدانية قام بها الأستاذ مسعود منتوري، في ماي 1986 بمدينة عنابة، قام خلالها بتحليل طبيعة العلاقة بين الإدارة والمواطن<sup>54</sup>. وقد إستعمل طريقة المقارنة والإستبيان التي خصت 600 شخص ولكنه لم يتلقى سوى 300 رد، وقد بنى أسئلة إستمارته على عدة إعتبارات منها، الجنس، السن، الوظيفة، المنظم، المنطقة التي يقطن بها المواطن... إلخ، وقد وصل لعدة نتائج منها: أغلب الردود كانت تصب في رأي واحد، هو أن المواطن بعيد كل البعد عن إدارته. بالنسبة للمواطنين، أن الكفاءة المهنية والتأطير الجيد يتاعد عل تأدية المهام في أحسن الأحوال ولكن الموظفون في الإدارة الجزائية ضعيفوا التكوين. أن أغلب الموظفين لا يتعاملون بطريقة إنسانية وأخلاقية مع مشاكل المواطنين. غياب مصلحة الإستعلامات (أي نقص في إعلام المواطن وتوجيهه).

وبالرغم من ذلك فقد أكتشف ثلاث أجوبة متناقضة مع البقية حول علاقتهم بالإدارة بحيث أقر على أن علاقتهم جيدة مع إدارتهم، فزاد الغموض فضول الأستاذ، إذ راح يبحث عن مقر سكنهم والإدارة التي يتعاملون معها، فوجد أنهم من أهل الريف، وقد أعاد طرح نفس الأسئلة على البقية من المواطنين، فكانت أجوبتهم متماثلة. وبعد تحليل هذه الظاهرة في مجال العلاقات في الريف، إستنتج أن للعلاقات الإجتماعية والأهلية دور في تقريب الإدارة من المواطنين، بحيث أن كل المواطنين هم من تلك المنطقة، وهم ليسو مجبرين بالذهاب إلى الإدارة حتى يقضون مصالحهم، بل يمكن أن يلتقي الموظف في الخارج، فيلبي لهم كل طلباتهم، ومن جهة أخرى، فقد إستنتج أن أكثر إتصالات المواطنين تكون مع البلدية، البريد وامواصلات، سونغاز، أن كل هذه المؤسسات بما فيها البنك والتأمينات، قد أظهروا إصلاحات نوعية ومادية مع إدخال الإعلام الألي، بالرغم من الإختلافات الوظيفية التي تطرأ من فترة لأخرى نظرا لنقص الرقابة الإدارية الفعالة على نشاطاتهم.

وكننتيجة للمحاولة إصلاح العلاقة بين المواطن و الإدارة فقد تم إرساء وظيفة الوسيط الإداري<sup>55</sup>. على مستوى كل الولايات حيث يقومون بإستقبال تظلمات المواطنين، ويحل المشاكل التي يمكن أن يحلها، ويتم تعيين الوسيط بقرار من الوالي من بين الموظفين في الدوان، وكان ملزما أن يقدم جدولا في شهر مقسم إلى ثلاث أقسام، القسم الأول يحمل المشاكل التي تم حلها، القسم الثاني يضم المشاكل التي لا يستطيع حلها و أما القسم الثالث، فتسجل الملفات التي بقيت بدون حل، وبالرغم من نية السلطة في التخفيف من تعسف الإدارة وكذا الأضرار المادية والمعنوية الناجمة على أعمال البيروقراطية

الهجينة عن طريق تعين وسيط إداري، إلا أن طريقة التعيين وشروط التعيين تجعل الوسيط في تبعية دائمة للوالي. إذن لم يحقق الوسيط النتائج الذي أنشأ من أجلها لأنه لا يملك الأدوات القانونية والإستقلال الكافي ليقوم بدوره الرقابي والوظيفي، وكذا الكفاءة القانونية التي تؤهله لفهم وتحليل الطعون الواردة.

وقد صدر قانو 131.88، المؤرخ في 4 يوليو سنة 1988 الذي جاء لينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، وما يلاحظ على هذا القانون أنه ركز على تحديد واجبات الإدارة اتجاه المواطن، التي تتمثل في إحترام المواطن وحماية حقوقه التي اعترف له بيها الدستور والتشريع<sup>56</sup>. وقد نص القانون على أن تطلع الإدارة كلفة المواطنين على التنظيمات والتدابير التي سطرها، وينبغي في هذا الإطار، أن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام كما نصت المادة 12 منه. على أن ترتب الإدارة أموراً لكي توجه المواطنين في مساعيهم، وترشدهم إلى إجراءات المطلوب اتباعها، ويجب عليها أن تستقبلهم أحسن إستقبال، وفي هذا الإطار يجب أن تعمم إقامة هياكل ملائمة لأستقبالهم والرخيف من الإجراءات لدى إستدعاء المواطنين، فقد إشتراط القانون ضرورة القصوى لحالة الإستدعاء مع ذكر إسم المصلحة المعنية، إسم الموقع ولقبه ووظيفته، دواعي الإستدعاء المعنية، ورقمها الهاتفي، أيام الإستقبال وساعاته<sup>57</sup>. كما نص القانون وأمر كل الإدارات عل التقليل من طلب الأوراق، والتي تطلب من المواطنين وأن تقوم مقام المواطن كل ما كان ذلك ممكناً، فتتصل مباشرة بالمصلحة أو الهيئة المعنية للحصول على المعلومات التي تراها ضرورة لدراسة الملف المعروف عليها<sup>58</sup>. أضف إلى ذلك فإنه من الضروري على أي إدارة أن ترد على كل الطلبات أو الرسائل أو التظلمات التي وجهها المواطن إليها. بيد أن ومن الشائع لدينا أن الهوة بين التشريع والواقع تبقى عريضة، لكون أن القانون 131.88 جاء في وقت أين إزدادت الأمراض البيروقراطية تشدداً، ولم يتم إحترام كل بنود القانون لكونه لا يحمل القوة القاهرة لتثبيته، وأقصد بها القوة السياسية للأحزاب والمجالس الشعبية التي تعمل على تفعيل دورها الرقابي وتنقل هموم المواطن إلى أعلى مستوى من الأجهزة التنفيذية.

وخلاصة القول، أن كل المحاولات الساسية والإدارية التي بادرت بها القيادة السياسية قد فشلت في إحتواء أزمة علاقة الإدارة مع المواطن، ما دامت القيادة لم تشعر بضرورة تغيير الذهنيات والسلوك، ويجب أن نشير بأن الأجهزة الرقابية الداخلية والخارجية من مجالس شعبية، ووسائل إعلام، لجان تفتيش عامون، مجلس محاسبة، مرصد حقوق الإنسان، فهي لم تلعب أدوارها كأدوات وأجهزة رقابية فعالة في تقويم الإنجرفات، ويجب، أخيراً أن نفهم أكثر ضرورة بث الروح والأفكار الديمقراطية وإعادة الإعتبار الفعلي للرقابة الشعبية وكذا تنمية الوعي والحس السياسي والشعور بالمسؤولية. وإذا استطنعنا أن نوفر الجو الديمقراطي المطعم بالقيم الخلقية لاستطنعنا فك أي نزاع قد يطرأ بين الإدارة والمواطن، وكتدعيم لأجهزة الدولة لمقاومة ظاهرة البيروقراطية، فقد جاء في عام 1994 كلمة "اليمين زروال" \* قال: « لن يتم القضاء على البيروقراطية والإستبداد والتعسف

والمحسوبة، إلا بالقطية التي تظل الهدف الأساسي في القضاء على مثل هذه المظاهر وهذه التصرفات... لا يمكن تحقيق ذلك إلا بإجراء تغيير جذري في هياكل الدولة التي ينبغي مستقبلا أن تخضع لقواعد جديدة...بتعزيز مؤسسات الدولة وإعادة الإعتبار للخدمة العمومية وإقامة علاقة متينة بين الإدارة والمواطن»<sup>59</sup>.

### التهميش:

- 1- د. عبد الله شريط ، محمد المبارك الميلي ، مختصر تاريخ الجزائر القديم والحديث : السياسي والثقافي والإجتماعي ، الجزائر : المؤسسة للكتاب ، 1985 ، ص 172 .
- 2 - نفس المكان ونفس الصفحة .
- 3 - د. جون وولف ، الجزائر وأوروبا 1500 - 1830 ، ترجمة د. أبو القاسم سعد الله ، الجزائر المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1986 ، ص 105 .
- 4 . Mahfoud Kadache , L'Algerie durant la periode Ottoman , Alger : O P U , 1992 , p 12 .
- 5 - د. أبو القاسم سعد الله ، أبحاث وأراء في تاريخ الجزائر ، الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1981 ، ص 81 .
- 6 - أعتامنة جواد "الإصلاحات السياسية و التعددية الحزبية في الجزائر" رسالة ماجستير. قسم العلوم السياسية. الجزائر. 1995 ، ص 76 .
- 7 - أعتامنة جواد ، مرجع سابق ، ص 76 .
- 8 - د. محمد حسنين ، الإستعمار الفرنسي ، الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1986 ، ص 95 .
- 9 - نفس المكان : ص ، 101 .
- 10 - نفس المكان : ص ، 236 .
- 11 - د. محمد حسنين ، مرجع سابق ص 381 .
- 12 - د. سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص 8 .
- 13 - د. أنيسة بركات " التأثير الثقافي في الأسرة الجزائرية من خلال الإحتلال إلى الاسترجاع الاستقلال " مجلة الثقافة : الجزائر ، ع ، 82 ، 1984 ص 197 .
- 14 - د. يحي بوعزيز ، سياسة التسلط الإستعماري والحركة الوطنية 1830 - 1954 ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجزائرية ، 1985 ص 47 .
- 15 - د. محمد حسن بهلول ، الجزائر بين الأزمة السياسية والأزمة الاقتصادية : الجزائر ، مطعة دحلبل ، 1993 ، ص 25 .
- 16 - نفس المكان .
- 17- Amar Bouhouch , " The Essense of political reforme in Algeria 1962 - 1992 " les annals de L'univsite D'Alger , n° 8 , 1994 , p 22 .
- 18- Jean Claud , Hasard " les industries industrialisantes " les dossiers des jeune Afrique , B I S , p 119 .
- 19 - د. محمد حسن بهلول ، الاستعمار وإشكالية التوازن الجهوي ( مثال الجزائر ) جزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1990 ، ص 466 .
- 20 - د. محمد حسن بهلول ، الجزائر بين الأزمة السياسية والأزمة الاقتصادية مرجع سابق ، ص 223
- 21 - خنيش سنوسي ، الإدارة و البيئة في النظرية و التطبيق. حالة الجزائر " رسالة ماجستير. قسم العلوم السياسية. الجزائر. 1997. ص 76 .
- ائر " ص 297 .

- 22 — د . محمد حسن بهلول ، الجزائر بين الأزمة السياسية والأزمة الاقتصادية : مرجع سابق ص 28 .
- مداخلة رئيس الحكومة السابق ، أحمد أويحي ، أثناء أشغال الدورة السادسة للمجلس الوطني الاجتماعي والاقتصادي
- AOUT N° 9678 P 2 - EL MOUDJAHID QUOTIDIEN ALGERIEN DU 25<sup>23</sup>
- (\*) — دراسات تشير أنه يتوقع سنة 2000 سيتركز 70% من مجموع السكان الوطن على رقعة جغرافية تمثل 1% من مجموعة المساحة ، لكن ها نحن في عام 2000 ولازال التغير لم يتحقق .
- <sup>24</sup> - El Moudjahid , quotidien D'Algerer , n° 9678 , Op.cit. p 2.
- <sup>25</sup> - Mourad Ben achenhou . Dette exterieur . corru ption et responsabilite politique . Alger mprimeirie Dahlab " 1998 – p 46 .
- <sup>26</sup> - Amour . B «l'economie Algerienne Est – elle encore une economie d" endettement » IDARA L'ENA V 6 N° 2.1996 .p 159 .
- 27 — أ . خنيش السنوسي ، مرجع سابق ، ص 300 .
- 28 — محمد بلقاسم بهلول ، الجزائر بين الازمة السياسية والأزمة الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص 49 .
- 29 — ح ج د ش ، قانون رقم 01.88 المؤرخ في 12 يناير 1980 ؛ المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 1988 ع ح ص 33 .
- 30 — جريدة الخبر ، يومية وطنية ، ع / 75 في سنة 2000 ص 2 .
- 31 — خنيش السنوسي ، مرجع سابق ، ص 64 .
- 32 — Massoud mentri op , cit , p32 .
- 33 — علي سعدان، بيروقراطية الادارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للنشر والتوزيع .1981.ص13
- 34 — علي سعدان ، مرجع سابق ص 50 .
- 35 — خنيش السنوسي ، مرجع سابق ص 268 .
- 36 — النصوص الاساسية لجبهة التحرير الوطني ، 1980 – 1982 ، ص 17 .
- 37 — Massoud mentri op, cit , p20
- 38 — انظر المادة 18 و19 من القانون رقم 01.79 المؤرخ في 09 يناير 1979 المتضمن القانون الاساسي للنائب ، النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالمجلس الشعبي الوطني ، يونيو 1986 ، ص 75 .
- 39 — حسن بهلول، الجزائر بين الأزمة السياسية والاقتصادية ، مرجع سابق ص 40 .
- 40 — علي سعدان مرجع سابق ص 55 .
- 41 — Ahmed Rahmani . « - Essai danalyse des faktuers devolution de lagestion despersionnels de la » fonction publique (IDARA.Revue de l'E N A la) . v 0.7 N°2.19 . . p 17)
- 42 — احمد رحمانى اثناء مناقشة رسالة ماجستير . 12 . مارس 2000 .
- 43 — علي سعدان ، مرجع سابق ص 50 .
- 44 — F.TAIB : le stage dans le processus de fomatation administrative .op,cit p 65 .
- 45 — بلخنش فريد ، التكوين المتواصل على مستوى الادارة العمومية حالة الادارة المركزية ( لوزارات ) 1966 – 1996 رسالة ماجستير: جامعة الجزائر ، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، 1998 ص 96 .
- 46 — نفس المكان ص 80 .
- 47 - Chabane Ben akezouh .l' Administration territoriale déconcentrée en Algérie, mémoire pour diplôme D' étude superieure faculté de droit et sciences èconomiques : 1974, p 43.
- 48 — حسن مصطفى حسن ، الادارة العامة المحلية المقارنة ، الجزائر ؛ ديوان المطبوعات الجامعية ط II 1982 ص 145 .
- 49 — علي زغود ، الادارة المركزية في الجمهورية الجزائرية ، الجزائر : المؤسسة الوطنية للنشر والتوزيع ، 1977 ص 29 .

(\*) — أوضح آكلي حسين ( إطار سابق في وزارة الداخلية ) أنه قد سجلت 1249 بلدية عجزا ماليا تجاوز عام 1998 ب 18 مليار دينار

وسجلت في ذات السنة عجز مالي لـ 7 ولايات ، بالرغم من أن عملية تطهير المالي للبلديات من الديون كانت بين 1991 - 1993 بقيمة إجمالية قدرها 5 مليار دينار ، وقد مست أيضا العجز المالي عام 1994 لـ 775 بلدية ، قدر بـ 81% من البلديات - جريدة الخبر اليومية ع 2728 ، 1999 ، ص 3 .

<sup>50</sup> — عمار عوابدي : " علاقة التنمية الادارية بالتنمية الاقتصادية " . مجلة الادارة . المجلة 6 . ع 2 . 1996 ص 19 .

<sup>51</sup> — الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المرسوم رقم 233.96 . الجريدة الرسمية يتضمن إنشاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها . ع 41 . ص 3 . المادة 8 .

(\*) — لقد تم مؤخرا - 2000 - إلغاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها بمرسوم رئاسي نظرا لعجزه وفشل مهامه .

<sup>52</sup> — على سعدان مرجع سابق ص 50 .

<sup>53</sup> . 26 . Massoud Menti op cit , p

(\*) التعليمتين الرئاستين : رقم DAJL / 454 / S6 / PR N° الصادرة بتاريخ 30 مارس 1977 ، وكذا رقم / S6 / N° DAJL PR 468 الصادرة بتاريخ 13 أبريل 1977 ، الموجهة للسادة الوزراء وكتاب الدولة

<sup>54</sup> . 67 . Massoud Menti op cit , p

<sup>55</sup> - Ministère de l'interieur , circulaire N° 20 / DR . C Du 22 janvier 1986 relation a la designation d'un Mediateur l'administratif et ses attributions

<sup>56</sup> — قانون 131.88 ، المؤرخ في 4 يوليو سنة 1988 ، لمتعلق بتنظيم العلاقات بين الادارة والمواطن الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، المادة 2 .

<sup>57</sup> — القانون 131. 88 ، مرجع سابق ، المادة 16 .

<sup>58</sup> — القانون 131. 88 ، مرجع سابق ، المادة 22 .

(\*) — رئيس الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لعام 1994 - 1996 .

<sup>59</sup> — جريدة الخبر ، الصادرة في الجزائر بتاريخ ، 1994 . 04 . 19 ، ع . 1055 . ص 3