

## تحديث العمل الإداري في الجزائر: قراءة في المعوقات

### Modernizing Administrative Work in Algeria: A Reading in the Constraints

تاريخ الاستلام : 2019/09/19، تاريخ القبول : 2021/11/08

#### ملخص

بعد أن كانت التنمية تشير فقط للمعنى الاقتصادي، غدا مفهومها في السنوات الأخيرة مرتبنا بالممارسات الإدارية، مما أوجد مفهوم التنمية الإدارية التي تعتبر كتصور وممارسة لا يمكن أن يلتقيا مع الممارسات الكلاسيكية، إذ يُفترض في التنمية الإدارية أن توجه برشد مستعينة بأساليب إدارية حديثة، وهو ما حول الاهتمامات من التنمية الإدارية إلى تحديث العمل الإداري. وتوسع الباحثان من خلال هذه المساهمة العلمية إلى إعطاء قراءة في الواقع العملي لعملية تحديث الإدارة الجزائرية والمعوقات التي حالت دون إنجاح هذه العملية وتجسيدها تجسيدا فعليا. ولقد خلصت الباحثان إلى أن عمليات التحديث التي خضعت لها الإدارة الجزائرية على المستوى التقني تبقى مرهونة بمدى التأهيل والتحديث الذي لا بد أن يخضع له الجانب السوسيو-ثقافي.

**الكلمات المفتاحية:** معوقات ؛ عمل إداري ؛ تحديث.

\* خالد أسماء

حديدان صبرينة

جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل،  
الجزائر.

#### Abstract

Through this scientific contribution, the researchers seek to give a reading on the practical situation of the administrative reform process in Algeria and the obstacles that have hindered this process and prevented the actual embodiment of it.

The two researchers conclude that the modernization processes that the public administration has undergone at the technical level remain dependent on the degree of, like other institutions, is a bi-technical, Rationalize the side and neglect the other side

**Keywords:** Obstacles ; Administrative work ; Modernization.

#### Résumé

À travers cette contribution scientifique, les chercheurs cherchent à donner une lecture de la situation concrète du processus de réforme administrative en Algérie et des obstacles qui l'entravaient et l'empêchaient de se concrétiser. Les deux chercheurs concluent que les processus de modernisation subis par l'administration publique au niveau technique restent dépendants du degré de bi-technique, comme d'autres institutions, rationalisent le côté et négligent l'autre.

**Mots clés:** Obstacles ; Travail administratif ; Modernisation

\* Corresponding author, e-mail: [akhaled@mail.com](mailto:akhaled@mail.com)

## I - مقدمة

تتجه المجتمعات المعاصرة بخطى متسارعة نحو إيجاد بدائل تنموية عديدة أهمها المعرفة كأساس بديل عن كل البدائل التنموية القائمة على المادة والمنافسة. لذلك صارت التنمية تتأسس مبدئياً على الأفكار والمعارف التي يمتلكها الأفراد والجماعات عوض رؤوس الأموال والمعدات، وهذه الأفكار والمعارف يتم استثمارها تنمياً انطلاقاً من خلال برامج متنوعة.

لذلك صار من البديهي أن نقول أن التطورات العالمية الأخيرة في جميع مجالات الحياة قد أدت وبشكل مفرط إلى تغيير نمط الحياة عموماً، وتمظهرت تأثيراتها على شتى المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية وغيرها. وهو ما أوجد ضرورة تطوير الأجهزة الإدارية التي تسيّر شؤون جميع البلدان، وجعلت منها ضرورة من ضرورات بناء مجتمع يطمح لتحقيق التنمية. فأوجدت المجتمعات كل السبل الكفيلة بتحقيق مطلب التنمية ومعه مطلب تطوير الأجهزة الإدارية؛ ذلك أن مسار التنمية وبرامجها يستوجب أجهزة إدارية قادرة على القيام بهذه المشروعات والبرامج، من حيث كفاءة مدخلاتها وجودة مخرجاتها.

وقد غدا مفهوم التنمية مرتبطاً كذلك بالممارسات الإدارية، مما أوجد مفهوم التنمية الإدارية التي تعتبر كتصور وممارسة لا يمكن أن يلتقيا مع الممارسات الكلاسيكية، إذ يُفترض في التنمية الإدارية أن توجه برشد مستعينة بأساليب إدارية حديثة. ولعل أهم تنمية في الوقت الحالي هي التنمية الإدارية التي هي أم التنميات وقاطرتها، إذ انطلاقاً من التنمية في المجال الإداري يمكن تجسيد مخططات التنمية الاجتماعية والثقافية والاقتصادية، على اعتبار أن الإدارة هي الموجه لكل تلك التنميات، تأسيساً على أنها المجال الذي يحفظ ويخطط الأطر الإدارية، التنظيمية والهيكلية لكل تنمية في المجتمع.

ولعلنا لا نخطئ أو نجانب الصواب إذا قلنا أن أهم عامل في هذه التغيرات هو العامل التكنولوجي، حيث أدت التطورات التكنولوجية السريعة إلى تطور أساليب الحياة عموماً، وأساليب أداء العمل على وجه خاص؛ وصارت جميع أنشطة المؤسسات مرتبطة إلى درجة كبيرة بالعامل التكنولوجي، سواء ما تعلق بممارسة العمل عن طريق الآلة التكنولوجية الرقمية أو عن طريق الشبكة العنكبوتية.

ولقد أدى إلى تدخل التكنولوجيا في العمل عوامل عديدة أهمها أن هذه التكنولوجيا آتية تمكّن من تبسيط إجراءات العمل وتسهيل من الخدمة وتقلص من الوقت والجهد والمال.

ولقد شهدت الجزائر أحداثاً تاريخية وتغيرات اقتصادية واجتماعية وثقافية كان لها بالغ الأثر على الممارسات الإدارية عبر قرابة 60 سنة. فبعد استقلالها، وجدت الجزائر نفسها تتخبط في مشاكل جمة خلفها المستعمر، وأكثر هذه المشاكل سلبية هو صفة التبعية والتقليد؛ حيث كان النظام الإداري في الجزائر ولا يزال تابعاً للنظام الفرنسي، ويتميز بتقليد شبه أعمى لكل التغيرات التي تحدث في فرنسا. فصارت الإدارة الجزائرية أنموذجاً بيروقراطياً فرنسياً بامتياز. بدت ملامح فشله في سياقات تاريخية

تعتبر كل مرحلة منها عن فشل المرحلة التي تسبقها.

ولأن المواطن الجزائري غداة الاستقلال لم يكن 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 عرقية، ونماذج اعتباطية يغيب عنها البعد القيادي التخطيطي. إذ من المتعارف عليه أن المجتمع الجزائري مجتمع ريفي النشأة.<sup>1</sup>

وليس يخفى على أحد أن الإدارة الجزائرية تميزت ولا زالت تتميز بإجراءات بيروقراطية معقدة، تعتمد على الورق أكثر من اعتمادها على المعلومة. إذ يكفي فقط أن تكون بحاجة لخدمة إدارية بسيطة، حتى يطلب منك ملف ضخمة، قد يحتوي جميع وثائق حالتك المدنية، والتي لا يكفي أن تستخرجها أسبوع أو أكثر - إذا ساعفك الحظ وكان الموظف خدوما-. إنها إجراءات تستغرق وقتا وجهدا ومالا أحيانا لم يكن له داع إذا تخلينا عن الممارسات البيروقراطية الكلاسيكية.

إن هذه الممارسات البيروقراطية شكلت من الإدارة الجزائرية نموذجا صيغ بامتياز عن الرتابة والجمود وتعطيل الأداء جعل منها تتمظهر من خلال صورة رثة ومتقادمة لا تمت للحداثة والعصرنة بصلة.

ونظرا لارتباط المؤسسة بمحيطها الخارجي، فإن الحاجات والتطلعات المتطورة والمختلفة للعملاء، ورغبة المؤسسة في كسبهم وإرضائهم قد دفعت بالجزائر للسعي حثيثا نحو تغيير نمط تقديمها للخدمات -خاصة الإدارية منها- فنهجت نهجا عصرنة وتحديث الإدارة العمومية.

وتبعاً للخطوات التي تبنتها الجزائر في عصرنة كل مرافقها، فإن الخدمة العمومية في الجزائر قد شهدت عمليات هيكلية عديدة وواسعة، وبذلك صارت التنمية الإدارية وتحديث الهياكل حتمية فرضتها كل التغيرات الداخلية والخارجية (العالمية)، إذ صار التطور أحد أهم محددات نجاح العمل الإداري، وصار نجاح العمل الإداري أحد أهم محددات نجاح الحكومة في إرضاء مواطنيها.

إن إلحاح تحديث الهياكل الإدارية كمطلب قد جاء نتيجة تضاعف عدد الوزارات والمؤسسات العامة وعدد الوظائف والموظفين، وتطور وتنوع حاجات ورغبات المواطنين، ومتطلباتهم اليومية، وأصبح الجهاز الإداري للدولة يواجه كثيرا من المشكلات منها تخطيطية وتنظيمية وتنفيذية، مما جعله غير قادر على تلبية مستلزمات التطور الجديد ومتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ما أوجب إعادة النظر في الهياكل الإدارية وتحديثها.

ومن المفترض أن عصرنة وتحديث الإدارة هي نتيجة حتمية لتفكير معمق ولضرورة

مجتمعية أوجدت الحاجة إلى الانتقال من النمط الكلاسيكي إلى النمط الحديث والعصري. وهو ما لا يلتقي أبداً مع كونها نتيجة عرضية لقرار سياسي صاغته توجهات بعيدة عن واقع ممارسة العملية الإدارية، ورغبة في إقحام التكنولوجيا وملحقاتها في هذا المجال.

بناء على كل المنطلقات السابقة، تحاول الورقة البحثية التالية الإجابة على عديد التساؤلات، ويتمحور التساؤل الرئيس فيها حول:

- ما هي أهم المعوقات التي تحول دون تحديث العمل الإداري في الجزائر؟  
وهو أسّ المسألة التي تُفصّل إلى جملة من التساؤلات:
- كيف تعمل طبيعة الفرد الجزائري موظفاً كان أم مواطناً على إعاقة تحديث العمل الإداري؟
  - إلى أي حد تشكل البيروقراطية حاجزاً دون الوصول إلى الفاعلية في العمل الإداري؟

**II- في مفهوم تحديث العمل الإداري ومعوقاته:** إنه من الصعب جداً أن تناول موضوع التحديث الإداري بعيداً عن فهم المعوقات التي يمكن أن تجعل من تجسيد هذا التحديث أمراً صعب المنال. لذلك سنقف في هذا العنصر عند فهم التحديث الإداري ومعوقاته.

" يتمثل التحديث الإداري في إدخال التحسينات للأساليب والأدوات الإدارية الحالية والتأكد من صلاحيتها على كل المستويات، والسماح بالتقدم الفني الذي يراعي طبيعة الأهداف المراد تحقيقها، واستخدام طرق حديثة لاستيعاب المتغيرات المجتمعية وتحقيق التنمية الشاملة."<sup>2</sup>

والهدف من التحديث هو إزالة الخلل الحاصل في النظام الإداري جراء تقادم أساليب الإدارة وعدم مواكبتها لتغيرات بيئتها.

هذا، ويرتبط مفهوم التحديث الإداري بصور وثيقة بالإصلاح الإداري، والذي يعرف على أنه: " مضمون إيجابي يهدف إلى نشر الوعي والإدراك بين المسؤولين أو السلطات المختصة والمواطنين حول الأهمية والحاجة إلى أن نبني أحدث المفاهيم والأفكار في مجال علم الإدارة العصري في إطار الإدارة العامة."<sup>3</sup>

والمقصود بالمعوقات كل الموانع والحوجز التي تحول دون الوصول إلى تحقيق الأهداف المرجوة والخطط المصاغة من عمليات التحديث الإداري، مهما كانت طبيعة هذه الموانع: بشرية، مادية، تنظيمية، ومهما كان مكانها وزمانها: داخل الإدارة أو خارجها، في ماضيها أو حاضرها أو حتى في مستقبلها.

فمعوقات تحديث العمل الإداري هي كل العوامل التي تجعل من مواكبة أحدث التطورات الإدارية والاستفادة منها خدمة لأهداف الإدارة أمراً صعباً للغاية.

### **III- طبيعة الفرد الجزائري وإعاقة تحديث العمل الإداري:**

إذا كان العمل الإداري عبارة عن سلسلة من الوظائف والمهام التي تمارس من قبل الموظفين، فإن ممارسة هذه الوظائف تتأثر بصورة مباشرة وغير مباشرة بما يحمله هؤلاء الموظفون من قيم وعادات وتقاليد وأطر ثقافية تشكلت لديهم بناء على تواجدهم كأعضاء في جماعات اجتماعية لها من القيم ما يميّزها ككيان سوسيو- ثقافي له امتداداته التاريخية في المجتمع.

وتعبّر طبيعة الفرد عن تلك التحولات السوسيو- تاريخية التي مر بها خلال مراحل حياته المختلفة، والتي تستوقفها تجارب وخبرات تعمل سلبا أو إيجابا على نحت شخصيته وتوجيه سلوكه كعضو داخل المجتمع.

والحقيقة، أن عضوية الفرد في مجتمعه في حدّ ذاتها من بين أهم العوامل المحددة لطبيعته، إذ يصطبغ الفرد جرّاء انتمائه لمجتمع ما واحتكاكه بأفراده وجماعاته، وتبنيه لنظمه الاجتماعية بما يوجهها من عادات وتقاليد وأعراف... بجملة من الصفات التي تجعله معرّفا بالنسبة لذلك المجتمع. وبذلك يمكننا القول أن سلوكيات الفرد الجزائري تعتبر منتجا خالصا لإشكالات الوعي الثقافي بقضية الإصلاح والتمكين الإداري، الذي يهدف في حقيقة أمره إلى:

" توجيه الفرد للسيطرة على طبيعته وشؤون حياته، والقدرة على التصرف في أمره. زيادة ثقة الفرد بنفسه واستقلالته عن غيره.

جعل الفرد يستخدم قدراته للعمل مع غيره في إحداث التغيير."4

ولقد مر المجتمع الجزائري بمراحل مختلفة تركت كل مرحلة بصماتها على شخصية أفراده. وإذا كان الاستقلال السياسي قد تحقق للجزائر منذ 1962، إلا أن رواسب المستعمر ظلت راسخة في كيان المجتمع الجزائري، وتلازم تصرفات وسلوكيات أفراده، بل وتوجهها أحيانا. فسياسة فرق تسد التي انتهجتها الحكومة الفرنسية لتشتيت شمل الجزائريين، بقيت رواسبها في ذواتهم حتى بعد الاستقلال، لتتمظهر في بعض الممارسات العرقية، التي تعتبر الانتماء إلى المؤسسة وتولي المناصب من نصيب الأقربين فالأقربين، والنظر إلى غيرهم على أنهم غير مؤهلين. وبذلك صارت تولية المناصب واحتلال المراكز تتم على أسس عشائرية قبلية، لا تعطي للكفاءة والجدارة أي أولوية.

ونتاجا لذلك، فإن حصول المواطن على خدمات المؤسسة صار يستدعي منه معرفة شخصية بالموظف الذي يكلف بأداء تلك الخدمة، حتى يستفيد من الخدمة في الوقت المحدد وبالكيفية التي يريد، أما إذا كان المواطن لا يعرف أحدا فإن كل الإجراءات البيروقراطية السلبية ستطبق عليه.

ويلخص منصور بلرنب الأمراض التي تعاني منها الإدارة الجزائرية من سلوكيات الموظف في قوله: " في عام 1976 حاولت اللجنة الوزارية المكلفة بدراسة نتائج التحقيق الإحصائي حول ظاهرة البيروقراطية في الجزائر أن تتعرف على أسباب العراقيل والسلبيات 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، تداخل الاختصاصات."5

لقد استعاض الموظف الجزائري بسلوكيات الفرد المنتمي للقبيلة أو العشيرة عن سلوكيات الموظف البيروقراطي الذي تحكمه القاعدة القانونية، ليس لأنه يرغب في هذه

الاستعاضة، بل أنه قد برمج لاشعوريا على هذه السلوكات، فكانت قيمه المجتمعية أكثر توجيها له من القيم التنظيمية التي تعتبر ضعيفة وغير موجهة للسلوك التنظيمي.

إن المجتمع الجزائري، ونتاجا لطبيعة الفرد التي أوردناها سابقا، قد نشأ على ثقافة الارتجالية في كل شيء تقريبا، في مواعيده، سلوكاته، أعماله... وهي ما دفعت بالجزائري للاستهلاك اللامتناهي للقيم الغربية من جهة، ومنتجتها المادية من جهة أخرى، دونما ميزان أو إدراك. مما ولد ثقافة لا إنتاجية، تستهدف الاستيراد والتقليد، دون محاولة لفهم مضمون ما تم استيراده، أو إنتاج مضامين تتفق وطبيعة المجتمع الجزائري.

هذا من الناحية التاريخية، أما سياسيا، فقد شهد المجتمع الجزائري ودولته على وجه التحديد سيطرة الحزب الواحد الحامل لشعار الثورة التحريرية بمضامينها التاريخية، وما كان لهذه السيطرة من نتائج أبانت عن هشاشة البنية السياسية في الجزائر، والتي برزت معالمها في دستور 1989 الذي كرس التعددية الحزبية - ولو ظاهريا، وما كان له من امتدادات على الساحة المجتمعية التي دفعت ثمنه عشر سنوات من الموت والخوف والرعب... سنوات برزت نتائجها على سلوكات الفرد الجزائري الكاتم في داخله حقدا لكل مؤسسات الدولة وشكًا وفقدانا للثقة في كل ما له علاقة بالسلطة والحاكم، بل وحبا لتدمير وتخريب هذه المؤسسات باعتبارها ملكا للسياسي.<sup>6</sup>

إن التاريخ الاستعماري للفرد الجزائري وسنوات الإرهاب التي عايشها، كوَّنت منه فردا مستكينا - على الرغم من ثورته- خائفا ومحجما عن المبادرة ومدفعا نحو الوصولية. ولعل هذه السمات هي التي جعلت من محاولات تطبيق النظم الإلكترونية في الإدارة الجزائرية شبه فاشلة، نظرا لضعف التأهيل المادي والمعرفي لها من جهة، وتلاعب المواطن الجزائري بالمعلومات والبيانات التي يقدمها من جهة أخرى (البطاقة الوطنية للسكن، قاعدة بيانات الحالة المدنية...)، وهو ما يقترن ب"عدم وجود بيئة عمل إلكترونية تحظى بحماية قانونية، كتلك المتعلقة بحماية تخريب برامج الإدارة الإلكترونية، وتحرم اختراق المواقع، وبالتالي تحدد عقوبات رادعة لمرتكبيها."<sup>7</sup>

ولأن الإدارة الجزائرية وجدت نفسها غداة الاستقلال أمام فراغ رهيب في إدارتها بعد عودة المستدمر الفرنسي لبلده، إذ عرفت الإدارات الجزائرية شغورا كبيرا، فقد خلف المستدمر الفرنسي فراغا في الإطارات قدر ب 350000 إطار سامي و100000 موظف،<sup>8</sup> وهذا الفراغ أوقع الإدارة الجزائرية في مغالطة ملء الشواغر لتجنب توقف عمل الإدارات مهما كانت نوعية الخدمات التي تقدمها. ونظرا لحاجتها الماسة لإطارات تكفل التسيير الحسن للإدارة، فقد اتجهت لساسة ملء الشواغر والفراغات التي خلفها المستدمر بعد خروجه.. والخلاصة أنه "تم إقحام إطارات ذوي اختصاصات أخرى وبتكوين غير إداري ولا هدف 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

وبذلك الإقحام والملء العشوائي للشواغر دون الاهتمام بتأهيل وتكوين المورد البشري، أو تطويع القوانين التي تسيّر بها تلك الإدارات لخدمة المواطن تكون الإدارة قد تناست تلك القطيعة بين ما هو موجود من قوانين أصلها غريب عن المجتمع الجزائري، وبين طبيعة الفرد الجزائري نفسه. فقد وضعت فرنسا قوانينها الإدارية التي تتماشى وطبيعة الفرد الفرنسي وتنشئته الاجتماعية، التي تختلف حتما عن طبيعة وتنشئة الفرد الجزائري.

إذ لا يخفى على أحد أن المجتمع الأوروبي يختلف عن المجتمع العربي عموما وعن الجزائر على وجه الخصوص، إذ شهد المجتمع الأوروبي والغربي عموما تغييرا تاريخيا متزامنا على الصعيد المجتمعي، نجم أصلا عن إخضاع مفاهيم عامة تتعلق بالفرد ووجوده في المجتمع للخطاب العقلاني، دونما تجرّد من حيثيات الواقع ومميزات المجتمع الغربي الثقافية والإنسانية. لقد ولدت المفاهيم الإدارية وتطبيقاتها جراء انقلاب حصل في المجتمع الأوروبي ( الثورات الثلاث الاقتصادية والسياسية والفكرية)، مما سمح له من المرور من المرحلة التقليدية إلى المرحلة الحديثة. وبذلك يمكننا أن نعتبر أن فرنسا كجزء من المجتمع الغربي قد اكتملت - نسبيا في تلك الفترة مقارنة بالجزائر- من الناحية الحضارية ( مجتمع متطور)، فكانت وظيفة الموظف الإداري فيه وظيفة حضارية، بعد توفر كافة الشروط اللازمة لإضفاء معنى الفعل كما حدده فيبر على أفعاله وسلوكاته.

بمعنى آخر، فالمجتمع الغربي قد شهد تغييرا تاريخيا متزامنا على الصعيد المجتمعي، مانحا الشرعية لممارسات الإدارية للبروز كواقعة سوسيو- إدارية وثقافية، وقد نتج هذا جزاء إخضاع مفاهيم الإدارة الكلاسيكي للخطاب العقلاني، دونما تجرّد من حيثيات الواقع ومميزات المجتمع الغربي الثقافية والإنسانية.<sup>10</sup>

غير أن هذا التحول لم يحدث بعد في الجزائر، والقوانين التي تسيّر بها الإدارة الجزائرية لم تعرف المسار المرهلي 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 تفترق إلى المعارف التي تحدد السياسات الإدارية المناسبة، فانتهجت سياسة ملء الفراغ، داعية كل من له مؤهل علمي ولو متوسط للالتحاق بإدارتها من أجل العمل بها، دون النظر في إعادة صياغة القوانين التي تسيّر بها هذه الإدارات.

إن الموظف الإداري مفهوم برز في مجتمع اكتمل من الناحية الحضارية (مجتمع متطور)، لكن الموظف الإداري في الجزائر هو فرد يكلف بتطبيق قوالب قانونية مستعارة من تلك البيئة الحضارية، التي تختلف في ظروفها ومواردها ( المادية والبشرية) وفي سياقاتها الثقافية والاجتماعية والنفسية والتاريخية وحتى الاقتصادية عن الجزائر. وأريد له أن يمارس مهمة لم يُنتج لها. فلم يتمكن من تحقيق تلك المهمة،

ولم يصل إلى الأهداف التي رُسمت له، الأمر الذي أدى إلى تحوّل الإدارة في الجزائر إلى " روتين" يحضر فيها البعد الميكانيكي ويغيب عنه بعد الفاعلية والنجاعة.

**والنتيجة** التي يمكن الوصول لها أن سياسات الإصلاح والتحديث الإداري في الجزائر جاءت في مناخ من الفوضى المجتمعية، وباجتثاثها من جذورها الاجتماعية التاريخية بعيدا عن مسار تكوينها الإبيستيمولوجي والزمني. وقد اعتبرت العلاج الشافي للعقم الإداري في بلادنا. وبعد العديد من الأعوام الفاتنة، تفتنت الخطابات السياسية الجزائرية - ظاهريا- إلى نماذج جديدة المضامين والرؤى، تؤسس لعهد الإصلاح الإداري، فعادت لاستيراد النماذج الإدارية الناجحة من البلاد الغربية، متوهمة أن ما نجاح الإصلاح الإداري مرتبط بنظم إدارية حديثة أكثر من ارتباطه بالموظف الذي يطبقها، ومتناسية خصائصه السوسيو- ثقافية وطبيعته النفسية.

والحقيقة أن منهجية التحديث الإداري هي منهجية تؤكد على محورية هذا الموظف باعتباره محدثا للإصلاح وفاعلا أساسا في إنجاحه؛ وهي بذلك تخرجه من الحتمية الإجرائية التي تنظر بها المقاربات التقليدية من خلال وضعها لإجراءات و قوانين جامدة، تتمط سلوكه ضمن قوالب جامدة وموجهة ومتوقعة مسبقا.

غير أن هذا لم المبدأ لم يكن ليتأتى مع الموظف في الإدارة الجزائرية، إذ لم يتم تأهيله نفسيا واجتماعيا لتسهيل " إدراك الجديد وطريقة النظر إلى القديم."11 ، ولم يعتمد في تحديث العمل الإداري على إعادة تشكيل مفاهيمه حول العملية الإدارية ومقتضياتها العصرية. فظل يمارس عمله بالنماذج الفكرية التقليدية.

## **VI- بيروقراطية العمل الإداري وغياب الفاعلية الإدارية :**

إذا عرفنا أن التنمية الإدارية - كأساس للتحديث في العمل الإداري - هي عملية النهوض بالوضع الراهن في العمل الإداري في المجالات المختلفة، وذلك من خلال توظيف الآليات الإدارية الحديثة التي تهدف بصورة مباشرة إلى تنظيم العمل في الجوانب الإدارية بشكل شامل، من خلال تحديد مجموعة من الأهداف، وحشد الجهود نحو تحديد المشكلات ونقاط الضعف، والعمل على حلّها، فإننا نجد تفسيراً واضحاً للعلاقة الوثيقة بين كلّ من هذا النوع من التنمية وبين كل من مصطلحات حلّ أزمات العجز الإداري والمالي، والتطوير والإصلاح الإداري. فإستراتيجية التنمية الإدارية التي لا بد من تبنّيها ما هي سوى إستراتيجية جزئية من إستراتيجية أعم وأشمل هي الإستراتيجية التنموية الشاملة أو الكلية بكل أبعادها الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والإدارية والعلمية... حيث تشكل أبعادها المتنوعة المتعددة هذه كلاً متكاملًا تتداخل عناصره وتترابط محاوره وتتشابك مكوناته في علاقات متبادلة حتى تشكل هذا الكل المنسجم المتناغم المتكامل<sup>12</sup>.

والحقيقة أن القوالب الإدارية الحديثة تعمل على استشعار قيمة المورد البشري وتعظيم دوره في إنجاح سياسات الإصلاح التي تهدف لها من خلال مبادئها. وما آلت القوالب النظرية الكلاسيكية للفشل (التايلورية والفيبرية وأتباعهم) إلا لجعلها من المورد



البشري متغيرا تابعا لا يمكنه أن يحدث القيمة المضافة في العمل إلا من خلال قوالب قانونية توجه أداءه وتضبط سلوكه، الذي اعتبرته استجابة آلية لمقتضيات الوضعيات المهنية والتنظيمية التي يفرضها التنظيم الإداري عليه.<sup>13</sup>

ولا يمكننا أن ننكر أن الإدارة تستوجب حتما جملة من القوانين التي تسهل آليات اشتغالها،.... وعلى عكس المفهوم الشائع للبيروقراطية، فهي أكثر الطرق عقلانية في إنجاز أي نشاط، معتمدة على القانون الذي يعلو الجميع، وهذا المفهوم مرتبط ارتباطا شبيه تام بصاحبه ماكس فيبر الذي نظر للمجال الذي يمارس فيه العمل الإداري على أنه فضاء تحكمه القواعد القانونية الرسمية، أو هو ذلك المجال المهيكل والمنظم بشكل قانوني رسمي من أجل ممارسة الفعل الاجتماعي العقلاني“ الذي يعتبر الميزة الأساسية للأسمالية.

وقد ربط فيبر خاصية العقلنة بالبيروقراطية التي هي ظاهرة ثقافية وتاريخية تميز المجتمعات الحديثة. فإذا كان السلوك العقلاني عند الاقتصاديين تحكمه المصلحة الذاتية للفرد في علاقة بالسوق، فإن السلوك العقلاني عند فيبر يحكمه الواجب القانوني، لا التقليدي ولا الكاريزمي. فبمقتضى القاعدة القانونية، على العامل داخل التنظيم أن يلتزم بواجباته، وإلا سيتم إرغامه عليها باسم القانون. وعليه، تصبح القاعدة القانونية الضابط لعلاقة الأطراف داخل التنظيم، وهي التي تضمن استمرار هذه العلاقة.<sup>14</sup>

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 تعانیه الإدارة الجزائرية من ظاهرة البطء وتضييع الوقت والجهد والوسائل. " ففي خطابه الملقى عام 1986، اعترف الشاذلي بن جديد بالبيروقراطية كمرض ملازم للعمليات الإدارية، وهو ما لا بد من التصدي له وإيجاد الميكانزمات الكافية لعلاجها".<sup>15</sup>

كما أن هذا التسلسل الهرمي - وعلى أهميته في الإدارة كونه يحدد المهام والصلاحيات- إلا أنه يضيف على العمل الإداري نوعا من الروتين والرتابة، إذ أن التحديد القاطع لهذه المهام والصلاحيات، يسن 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، تعبيراً عن عجز هذه الظاهرة التي تحولت من كونها فكرة إصلاح إداري إلى قضية تطرح العديد من العراقيل التي تحول دون قدرة الإدارة على أدائها لمهامها بفاعلية.

إن ممارسة العمل الإداري في ظل بيروقراطية إدارية لا يمكنه إلا أن يمثل حاجزا كبيرا ضد ترسيخ مفهوم التمكين الذي يُعبر عنه بأنه: " يتمثل في إطلاق حرية الموظف، وهذه حالة ذهنية و سياق إدراكي لا يمكن تطويره بشكل يفرض على الفرد من الخارج بين عشية وضحاها إلى جانب أن التمكين حالة ذهنية داخلية تحتاج إلى تبني وتمثل لهذه الحالة من قبل الفرد لكي تتوافر الثقة بالنفس والقناعة بما يمتلك من قدرات معرفية تساعده في اتخاذ قراراته واختيار النتائج التي يريد الوصول إليها".<sup>16</sup> وهي المدركات التي لم يتم ترسيخها بعد عند الموظف في الإدارة الجزائرية.

ممارسات غذتها الطبيعة التكوينية في المتخصصة للقائمين على الأجهزة الإدارية في الجزائر، واستفراهم - 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 حول الأجهزة الإدارية إلى فضاء متعفن زاده عدم وضوح وتحديد الصلاحيات بدقة تعفنا.

وعليه، فقط 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 - ولو ظاهريا- من الوصول إلى الأهداف التي رسمت لها، نظرا لجمود الأداء والروتين المقترن بالممارسات البيروقراطية التقليدية.

**وعموما، يمكننا تلخيص معوقات تحديث العمل الإداري في الجزائر على النحو التالي:**

**المعوقات السوسيو- ثقافية:** يرى عنصر العياشي أن المجتمع الجزائري ونظرا لعمق التحولات التي شهدتها 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.<sup>17</sup>

كما يمكن أن نشير إلى انفصال برامج التنمية الإدارية 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.<sup>18</sup>

**المعوقات الإدارية:** وتتمثل عموما في تداخل المهام وعدم وضوحها، ويظهر هذا جليا في عملية اتخاذ القرارات من قبل القيادات؛ إذ غالبا ما يشكل السياسي موجه للقرار الإداري، وهو ما يفرغ الإدارة من محتواها ويحيد بها عن أهدافها. ومن شأن هذا

التداخل أن يؤثر على تطبيق برامج وسياسات التنمية الإدارية، بل وعلى النتائج المرجوة منها. أضف إلى ذلك أنه يضفي ضبابية على هامش المساءلة أو يخفي عنا الجهة المسؤولة عن فشل هذه العملية.

أضف إلى ذلك، التصلب البيروقراطي ومحدودية العقلانية الفنية و" تضخم الجهاز الإداري، التمسك بحرفية القوانين، تقادم الأساليب المتبعة وعدم مسابرتها لروح العصر، اللامبالاة، عدم المرونة والتجديد وقبول التغيير، طول إجراءات العمل وتعقدها، المركزية الشديدة وانعزالية الجهاز الإداري، السرية وعدم نشر المعلومات مما يجعل الموظف بمنأى عن العمل الإداري، غياب التنسيق بين الإدارات."<sup>19</sup>

هذا ولا يمكننا نكران تأثير المعوقات السياسية المتمثلة في عدم وجود سياسة جادة وفاعلة تبحث عن التحديث الفعلي لأنماط الفعل الإداري وكذا المعوقات الاقتصادية المرتبطة بغياب النجاعة الاقتصادية لجل ومعظم المشاريع التي أقيمت لهذا الغرض.

#### **IV - الخاتمة:**

إن التحديث في العمل الإداري باستخدام أساليب إدارية متطورة عملية تقتضي ممارسة فعلية واقعية تلعب فيها السياقات التاريخية أدوارا مهمة في فرض معاييرها على تصورات الفرد وفهمه لواقع العملية الإدارية و التي تنعكس على سلوكياته وتفاعلاته في ممارسته لهذه الوظيفة. بما معناه أن التحديث ليس وصفة سحرية تحدث نقلة نوعية بين عشية وضحاها، بل هو عملية تقتضي الإيمان بالمرحلة في التغيير.

ومن المفترض أن عمليات التحديث الإداري هي عمليات ممنهجة تنشأ ضمن السياقات التاريخية والتطورات الاجتماعية، الاقتصادية والثقافية التي تدعمها المؤسسات السياسية من جهة والمعرفية من جهة أخرى. لكن هذا لم يحدث في الجزائر، إذ جاءت عمليات التحديث باعتبارها قرارا سياسيا لم يتم تدارسه وفقا للأطر المعرفية والعلمية المفترضة، مما جعل منه قرارا يدور في فضاء يفتقد إلى العلمية، وتغيب عنه المراحل التدريجية الواجب المرور بها في كل عملة تغيير ناجح

وعلى الرغم من التحول من نموذج الإدارة التقليدية والتخلي عنه شيئا فشيئا، إلا أن إرثه ما زال موجودا عند الموظف الجزائري، وهو السلوك النمطي والتقليدي الذي حال دون المرور إلى تحديث فعلي في الإدارة الجزائرية.

وكما يقول " عبريال غارسيا ماركسي... لا تنتظروا شيئا من القرن الحادي والعشرين، إن القرن الحادي والعشرين هو الذي ينتظر منكم كل شيء."<sup>20</sup>

#### **الهوامش والمراجع**

1 - راجع الدراسة التي قام بها عبد الحميد قرفي، الإدارة الجزائرية: مقارنة سوسيوولوجية، دار الفجر، القاهرة، 2008

- 2 - سيدي محمد ولد محمد محفوظ، الإدارة وإشكالية التنمية في موريتانيا: دراسة مسار الإصلاح الإداري: 1960-2000، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2001، ص11.
- 3 - رندة أنطوان، الإصلاح والتحديث الإداري، المعهد الوطني للعلوم الإدارية، صنعاء، 2000، ص39.
- 4 J. Herbet and S Irene, Communication Organization and development, 2nd edition, ( London, Allyn and Bacon, 1980).  
Bowen.d.e,lawler,1980, p67
- 5 - منصور بلرنب، إستراتيجية التنمية الإدارية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه دولة، تخصص التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر، 1988، ص198.
- 6 - ناصر دادي عدون، إدارة الموارد البشرية والسلوك التنظيمي، دار المحمدية العامة، الجزائر، 2004، ص 182-186
- 7 - مصطفى بوادي، صناعة بيئة رقمية في ظل عصرنة المرفق العام وتحسين الخدمة العمومية في الجزائر - الصعوبات والأفاق-، دفاثر السياسة والقانون، ع17، جوان 2017، ص 261
- 8 - إسماعيل بوخارة وأسماء دومي، المؤسسات الاقتصادية الجزائرية في مرحلة اقتصاد السوق، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، جون 2002، ص81
- 9 - عبد الحميد قرفي، الإدارة الجزائرية: مقارنة سوسبولوجية، دار الفجر، القاهرة، 2008، ص - ص: 82-83.
- 10 - حديدان صبرينة، المقاولاتية في الجزائر: أي واقع وأي مستقبل، مجلة آفاق علمية، ع14، جامعة تلمنست، نوفمبر 2017، ص 28 بتصريف
- 11 - أحمد مصطفى خاطر، تنمية المجتمعات المحلية: نموذج المشاركة في إطار ثقافة المجتمع، المكتبة الجامعية، الإسكندرية، 1998، ص 94
- 12- Azzam. T.Azzam, .30 August - 2 September 1988. P8
- 13 - اعتماد محمد علام، دراسات في علم الاجتماع التنظيمي، مكتبة الأنجلو المصرية، مصر، 1994، ص 254
- 14 - محمد المهدي بن عيسى، علم اجتماع التنظيم: من سوسبولوجيا العمل إلى سوسبولوجيا المؤسسة، إمبابلاست، الجزائر، 2010، ص 187
- 15 - منصور بلرنب، إستراتيجية التنمية الإدارية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه دولة، تخصص التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر، 1988، ص199
- 16- Bowen. D.E, Lawler empowering service employer, Siloam ;management review, 1995, p 73-74.
- 17 - راجع: عنصر العياشي، سوسبولوجيا الأزمة الراهنة في الجزائر، المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، ط2، بيروت، 1999، ص - ص: 227 - 228.
- 18 - مهدي حسن زويلف وسليمان أحمد اللوزي، التنمية الإدارية والدول النامية، دار مجدلاوي، عمان، 1993، ص146.

- 19 - علاء باسم محمد الفروخ، واقع التنمية الإدارية ودورها في بناء مؤسسات المجتمع المدني بمحافظة رام الله والبيرة، جامعة القدس، 2010، ص 19-20 (بتصرف)
- 20 - جيروم بندي، مفاتيح القرن الواحد والعشرين، تعريب سعاد تركي وآخرون، ، دار النهار لبنان، 2004، ص15