الإدارة الجزائرية بين الترشيـــد والبيروقرطية

بوبكر بوخريسة*

Résumé

L'organisation humaine s'est manifestée à travers la famille, la tribu..., l'état. Cette évolution répondait aux multiples contraintes sociales et historiques de la vie en communauté.

Aujourd'hui l'organisation voire l'administration consiste à rendre service a la collectivité à travers l'intervention étatique dans les domaines délaissés par les investisseurs privés, durant les crises économiques, les guerres.

Aussi , l'état algérien développera une politique administrative centralisée pour répondre aux besoins vitaux des citoyens. Malheureusement, le phénomène bureaucratique bloque toute tentative de développement socio-économique ce qui a fait dire à des investisseurs Allemands , en visite en Algérie, que le manque de coordination entre les différents organismes dépasse de louer le phénomène du terrorisme.

La bureaucratie peut expliquer partiellement l'échec des différents models de gestion adoptée par l'état algérien depuis l'indépendance. Celle contribution toute d'éclaircir ce phénomène source de dysfonctionnement d'une société en voie de développement.

الإشكاليـــة

عرف البشر منذ فجر التاريخ التنظيم كعملية يسعى من خلالهـــا إلى ترتيب شؤونه وفق مقاييس محددة ، وكانت المحـــاولات التنظيميـــة الأولى متمثلة في ظاهرة الاجتماع في شكل أسرة ، قبيلة وانتهاء بالدولة. لذلك فالتنظيم تطور مع تطور الإنسان وتعددت حاجياته وفقا للمواقـف الاجتماعية-التاريخية التي مر بها. وتعتبر الإدارة إحدى التنظيمات المعـــدة لإشباع حاجيات معينة للإنسان وقد وجدت الإدارة بهذا المعـــنى مـــع

الإنسان ولكنها تباينت في ميكانزمات عملها. حيث أنها تميزت في القديم بكبر حجمها وتمركزها : مثل الإدارة الرومانية ، العثمانية ، وذلك يعود إلى مساحة الدولة الاستعمارية.

أما فيما يتعلق بالعصر الحديث ، فإن دور الإدارة يتمثل في تقديم خدمات للمجتمع وخاصة مع أطراد التدخل الدولتي (Intervention etatique) في المجالات التي لا تستقطب اهتمام المستثمرين الخواص كالتعليم والصحة ... وحساسية بعض الخدمات (القضاء) وأيضا نتيجة للأزمات الاقتصادية ، الحروب والأفكار الاشتراكية.

على هذا الأساس ارتبطت عملية تقديم الخدمات للجمهور وتلبية حاجات الأفراد المادية بالخصوص بالدولة وذلك بتوظيفها لأجهزة إدارية تسعى من خلالها تنفيذ سياستها في المجالات الاجتماعية، الاقتصادية والسياسية.

ويتوقف نجاح أو فشل الأجهزة الإدارية على مدى فعالية أدائها الإداري في إشباع حاجات وطلبات أفراد المجتمع إلى درجة مقبولة ؛ ومن هنا أصبحت الإدارة هي مقياس تقدم الدولة والمجتمع : فهي المرآة العاكسة لمدى فعالية النظام المتبع أو المهيمن ، فكيف هي في المجتمع والدولة الجزائرية ؟

مظاهر البيروقراطية في الجزائر

لقد اعتمدت الجزائر على الإدارة كتنظيم محوري للاقتراب من المواطنين وإشباع حاجاتهم ، والتي مرت بعدة نماذج تسييرية بداية

بالتسيير الذاتي ، فالتسيير الاشتراكي. وذلك بغية رفع مستوى أداء هـذا الجهاز الضخم ، الثقيل وتقديم أحسن الخدمات.

لكن العارفين بشؤون التنظيم الإداري في الجزائر يؤكدون علـى بروز عدة مظاهر سلبية عرقلت ولا تزال تعرقل السير العادي والطبيعـي للإدارة ؛ وأهمها على الإطلاق "البيروقراطية" وما يرتبط بها

وقد ترتب على ذلك أن أصبح المواطن سجين عدة حواجز عنـد تعامله مع الإدارة وخاصة مع تنوع حاجاتـه مـع مرحلـة التحـرر الاقتصادي.

إذن فقد طرح مشكل "البيروقراطية" في الجزائر بشكل عنيف بعـد التحول إلى النظام الاقتصادي الحر الذي يشجع المبادرة وحرية الاستثمار الخاص والذي اصطدم بعراقيل بيروقراطية أهمها : البطء والتصلـب في الإجراءات وكثرة الوثائق والملفات، الأمر الذي حـال دون تشـجيع المشاريع الاستثمارية بل شجع على العزوف عنها. وكمثال على ذلـك فقد اعتبر رجال أعمال ألمان في سياق حديثهم عن الاستثمار في الجزائـر أن أسباب التأخر في ذلك يعود إلى أسباب متعلقة بنمط التسيير للاقتصاد الجزائري مثل : تفشي ظـاهرة غيـاب التنسـيق بـين القطاعـات والبيروقراطية، في حين أنهم يعتبرون ظاهرة الإرهاب عاملا ثانويا (*).

وتعتبر الأجهزة الإدارية إحدى الوسائل التي اعتمدتهـا الدولـة لتسهيل مهمتها ، بحيث هيمنت الإدارة على جل النشاطات الاقتصادية ، الاجتماعية والثقافية ؛ فهي : المنظم ، المسير ، المراقب والموجه وذلـك لتسهيل الخدمات وطرق تقديمها للمواطنين (هذا بطبيعة الحال استنادا إلى

النصوص ، المواثيق الرسمية والخطابات السياسية) كما أن الدولة لم تغفل تنظيمها وتوزيعها وفق تسلسل هرمي يجعل لكل فرع دوره وفعاليته في المجتمع !

ومع تطور المجتمع والتغير الذي يحكمه ازدادت وطأة الإدارة الجزائرية على مسار التنمية ، لهذا وصفت الإدارة الجزائرية بشتى النعوت ومن أهمها "البيروقراطية" ، الرشوة ، الفساد إلخ . لكن البيروقراطية تعني في حقيقتها: "تنظيما رسميا ، كبير الحجم ، يتسم بالتباين والتنظيم الكفء من خلال القواعد الرسمية والتكوين الإداري، الخبرة الفنية والتنسيق، التسلسل الهرمي وتمركز السلطة والتأكيد المطلق على النظام والرشد ولا شخصية العلاقات [1].

هذه البيروقراطية أصبح يقصد بها عند المتعاملين مع الإدارة" العيوب والانحرافات والتشوهات التي تلتصق بالعمل الإداري فتثير في الذهن مباشرة عالما قائما بذاته من الورقيات وانعدام المسؤولية ، والبطء والتعسف في حسم الأمور [2].

من هذا المنظور أطلق على الإدارة الجزائرية "الإدارة البيروقراطية" وإن من قبل الجمهور وأن من طرف الجهات الرسمية ؛ ذلك أن التنظيم الإداري الجزائري اتسم بالامتياز في تجاوز حدود هذه الوظيفة ، فلم يعد وسيلة يستخدمها القائمون على اتخاذ القرارات ورسم سياسة المجتمع ، بل تحولت البيروقراطية إلى "سيد" يحدد أهدافه بذاته ويؤثر في الفرد والمجتمع بالكيفية التي يراها [3].

كما أن أغلب المتعاملين يعتقدون أنهم يتعاملون مع إدارة عامة وحينما يدخلوها فكأنهم "واقعون تحت وطأتها "ويكتشفون بذهول أنهم أمام عالم من الالتزامات المتشابكة هذه الإدارة تسجن نفسها داخل "سر" لأن أهدافها حددت من فوق وأن مبادلاتها مع المحيط تتم باتجاه واحد [4].

السلطة السياسية : الترشيح والمعالجة

ومن هذا المنظور فقد حاول بعض المسؤولين في الدولة والحكومة لفت الانتباه لهذه الإشكالية الدرامية التي تنخر أساس الدولة الجزائرية ذاتها، نتيجة لتوظيف البيروقراطيين الوسائل العمومية لتحقيق مصالحهم الخاصة. وفي سياق ذلك فقد أشار هـ.بومدين في خطاب ألقاه بمناسبة 01 نوفمبر 1967 حيث صرح "وإذا كان قانون التوظيف العمومي قد ضمن للموظف حقوقه، فإنه قد ضبط أيضا واجباته والموظف لم يقلد وظيفته كمورد له يشغله بدون مقابل، بل أن الوظيفة عبء ومسؤولية قبل كل شيء وأن الموظف في خدمة الأمة وليس العكس كما ورد نفس التلميح بخطورة الظاهرة والتحذير منها حيث جاء في وثيقة الميثاق الوطني لسنة 1976 من أنه "لا يمكن بأي حال من الأحوال ترك الأساليب البيروقراطية تطغى على المفهوم النبيل للخدمة العمومية التي تستهدف مصلحة الجميع". [5]

وفي نفس السياق فقد التزمت مصالح رئاسة الجمهورية بتحليل ظاهرة البيروقراطية وتوصلت على إثر ذلك ، إلى أن هذه الظاهرة تولدت عن عدة متغيرات والتي من جملتها :

أ – سوء التنظيم الذي يؤدي إلى ثقل الأجهزة.

ب– كثرة الأوراق وتعقدها.

ج– قلة التزام المستخدمين وتهربهم من تحمل المسؤولية وكثرة غيابهم.

د– عدد الموظفين الزائد عن الحاجة

وقد ترتب على عيوب التنظيم الإداري الجزائري معاناة المواطـــن وعدم قضاء حاجاته.[6] كما صرح الرئيس السابق أ.بن جديد إلى إحدى الصحف التي أجرت معه حوارا يتعلق بالمتغيرات التي تتحكم في ظـــاهرة البيروقراطية ، قائلا : أعتقد أن أهم أسباب البيروقراطية ، وجود عـــدد من المستخدمين في المؤسسة أكبر من العدد الذي تتطلبه فعلا التزامـــات العمل بها.[7]

وعلى الرغم من هذه التحذيرات المتأتية من قمة الهرم التنظيمـــي فإن ظاهرة البيروقراطية قد تعقدت جذورها في الإدارة الجزائرية وأصبح المواطن يشكو منها ومن مساوئها ، ومن ذلك مثلا : أن الإعـــلام الآلي المعتمد في العمل الإداري لم يقلل من حجم التعقيدات الإدارية.

وزيادة على ما تقدم فقد انعكست أثار هذه الظاهرة المتفشـــية في عصب المجتمع الجزائري وهو الإدارة في مظاهر أخرى منها : الروتـــين ، المحسوبية، سوء المعاملة ، التبذير والإهمال والرشوة إلخ.

لقد حاولت الجهات الرسمية المعنية (الدولـــة) إنعـــاش جـــهازها الإداري المريض من خلال إجراءات تحسين أساليب تقـــديم الخدمـــات العمومية وأنماط التسيير خاصة في السنوات الأخيرة مع التحول من نمـــط التسيير الاشتراكي الموجه إلى نظام اقتصاد السوق الذي يشترط ليونـــة

ومرونة من قبل التنظيم الإداري الجزائري لتسـهيل عمليـات اتصـال الجمهور به وبهذا الصدد فقد نبه الرئيس أ.زروال إلى أن "الدولة بالنسـبة للمواطنين هي قبل كل شيء الإدارة التي تعود لها مسؤولية تسيير حياتـه اليومية : إدارة مصالح . وهي مطالبة –الإدارة- بمزيد من الإبداع وتوفير نوعية أفضل والأنصاف في خدمة المواطنين [8] .

واستمرارا لمجهود الدولة لإزاحة الغطاء عن الممارسـات السـلبية والتعفن الذي أصاب الإدارة الجزائرية فقد قام رئيس الجمهورية بتأسيس هيئة تلعب دورا مهما في التقليص من مدى وعمق هذه الظاهرة ، وهـي هيئة وسيط الجمهورية والتي تعمل كهيئة مراقبة وتحاول جاهدة تقريـب الإدارة والمواطن من بعضهما بالرغم من دورها الرمزي.

وبالإضافة إلى ما تقدم فرئيس الجمهورية لم يفتأ يبـذل جـهدا إضافيا عن طريق إصداره التعليمية رقم 10 والتي يحاول من خلالها تنبيـه عملاء الدولة إلى الانحرافات التي ما تزال تمس بمصداقية الإدارة ومـن ثم الدولة.

وفي نفس السياق فإن هناك موائد مستديرة عديدة ونـدوات تم عقدها بمناسبة موضوع فعالية الإدارة ومن ضمنها المائدة المستديرة الـتي عقدت بالمؤسسة الوطنية للإدارة والتي كان عنوانها "الرقابـة القضائيـة للإدارة في الجزائر: نتائج وأفاق [9] كما عقدت عـدة لقـاءات حـول تحسين أداء مستخدمي الجماعات المحلية لولايات الوسط، ناهيك عـن زيادة 30% من منحة الخدمة العمومية على إثر اجتماع مسؤولي فيدراليـة عمال الجماعات المحلية والإدارة بوزارة الداخلية والتوظيف العمومـي.

وقد وقع رئيس الحكومة مرسوما يهدف إلى تحسين الخدمات في مصالح البريد والمواصلات عن طريق توزيع موزعات بريدية في المراكز البريدية لتسهيل تقديم الخدمات للزبائن.

لكن التساؤل الذي يطرح نفسه، هو أنه بالرغم من هذه المجهودات الرسمية المركزية لإنعاش العمل الإداري ، فإن هذا الأخير ما فتئ ينحرف عن مساره الطبيعي : القانوني والإنساني. ومن ثم فقد صار المواطن يلاقي متاعب عديدة مثل التعطلات وتقاعس الإداريين وتحولت الإدارة إلى عالم مملوء بالأوراق وعدم المسؤولية مع العلم أن الموظفين يعتبرون أنفسهم "ممثلين للدولة ومسؤولين رسميين أكثر من كونهم خدما للشعب ؛ ولكونهم يتحدثون ويتصرفون باسم الدولة فهم يعتبرون أنفسهم مالكين لجزء من السيادة (السلطة) التي توجب احترامهم من قبل الشعب [10]

خلاصـــة

ونافلة القول أنه رغم ما تم استعراضه من إجراءات للحد من ظاهرة التلكؤ الإداري في الجزائر فإنها ما تزال تتواجد بشكل محسوس ، لكن عملية البحث عن حلول لهذه الظاهرة تبدأ من الإدارة ذاتها وذلك بالتركيز على خصائص التنظيم الإداري وصلاحياته باعتباره المنظم والمسير للنشاط الإداري بمختلف جوانبه وعامل الوقت كفيل بتقليم أظافر المنغمسين في مستنقع البيروقراطية... وكذلك باعتماد جملة من الترتيبات و التي من أهمها :

– نشر التعليم بغية مساعدة كل من الإداريين والجمهور (أفراد المجتمع) على فهم التعليمات والقوانين.

– العمل على جعل الأجهزة الإدارية أكثر مرونة وذلك بجعل القوانين ملائمة للأوضاع الاجتماعية.

– عقلانية الإدارات وجعلها أكثر تجاوبا مع المحيط واقتصاد السوق.

– التكثيف من عملية التفريع الإدارية لتخفيف العبء على هرم النظام الإداري.

المراجـــــع

(*) جريدة الخبر –الجزائر –1998/05/16.

[1]–محمد علي محمد ، البيروقراطية الحديثة ، دار الكتب الجامعية ، الاســـــكندرية ، 1975 ، ص275.

[2]–كمال الغالي ، الإدارة العامة ، مطبعة الداودي ، دمشق 1979 ، ص 389.

[3]–محمد علي محمد ، علم اجتماع التنظيم : مدخل للتراث والمشكلات . دار المعرفة الجامعية ، الاسكندرية ، 1986 ، ص–ص 68–69.

[4]–آلان تورين –إنتاج المجتمع ، ترجمة إلياس بدوي ، منشورات وزارة الثقافـــة والإرشـــاد، دمشق ، 1971 ، ص 443.

[5]– علي سعـــيدان ، بيروقراطيـــة الإدارة الجزائريـــة ، ش و ن ت ، الجـــــزائر ، 1981، ص–ص50–52.

[6]– علي سعيدان ، المرجع السابق ذكره ، ص 83.

[7]– عمار بوحوش الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة ،م وك ، الجزائر1984 ص217.

[8]–الإذاعة الوطنية (الجزائرية) ، القناة الأولى ، نشرة إخبارية الساعة $3^{h}00$ 2 ليوم 1997/12/06.

[9]– جريدة الشعب ، الجزائر ، العدد : 10883 ، في 1995/12/25 ص 12 ، 13.

[10]–محمد قاسم القريوني ، الإدارة العامة، منظور مقارن، د م ج الجزائر، 85 ، ص118.

* جـــامـــعـــة عـــنـابـــة