

الإصلاح الإداري ودوره في تحسين الاداء الوظيفي

فاطمة الزهراء فيرم
أستاذة محاضرة
جامعة زيان عاشور الجليلة

الملخص

الإصلاح الإداري يعبر عن ظاهرة حتمية في الجهاز الإداري العاجز عن القيام بدوره ووظيفته والأهداف التنموية المتوخاة منه، وله دور في سد الفجوة بين آمال السياسة العامة الوطنية وبين الإمكانيات العملية والعلمية المتوفرة. فهو السبيل الأنجع للقضاء على كافة مظاهر الفساد والتسيب و الظواهر البيروقراطية السلبية التي تعيشها الأجهزة الإدارية، كما أن ضرورة التأقلم مع مستجدات العصر تجعل من الإصلاح عملية ضرورية يتم من خلالها تجديد وتطوير نظم العمل وإرساء الدعائم لإدارة حديثة قائمة على الكفاءة والثقة، وجعل الجهاز الإداري في الدولة المحرك الأساسي للتنمية الشاملة. وظهرت حتميته بعد التحولات التي عرفتها الجزائر والتي طالبت كل المجالات تقريبا لكن هذه العملية بينت أن هناك صعوبات تحول دون تحقق النتائج المرجوة منه والتي تتمثل أساسا في المشاكل التي تعاني منها الإدارة الجزائرية وضعف التجارب الأولى للإصلاح ومن هنا كان الإصلاح يركز على مقومات أساسية تتمثل أساسا في التركيز على الهيكله والاجراءات والتركيز على تحسين الاداء هذا الأخير الذي يعتبر أحد أهم أهداف الإصلاح الإداري.

Resume

La réforme administrative reflète le phénomène inévitable dans le corps administratif impuissant à jouer un rôle, la fonction et les objectifs de développement qu'elle envisageait, et a le rôle de combler le fossé entre les espoirs de la politique publique nationale et les possibilités pratiques et scientifiques disponibles les plus efficaces pour éliminer toutes les formes de corruption, le laxisme et la bureaucratie phénomènes négatifs vécus par les dispositifs de la manière la gestion et la nécessité d'adapter à l'évolution des temps de rendre le processus de réforme nécessaire à travers lequel le renouvellement et le développement des systèmes de travail et de jeter les bases d'une gestion moderne basée sur l'efficacité et la confiance, et rendre l'appareil administratif dans l'état principal moteur pour le développement du Levant De. Il est apparu inévitable après les transformations subies par l'Algérie, qui a touché presque tous les domaines, mais ce processus a montré qu'il existe des difficultés qui empêchent d'atteindre les résultats escomptés, qui sont principalement dans les problèmes

de l'administration algérienne et la faiblesse des premiers essais de la réforme ,et ici était une réforme sur la base des constituants fondamentaux sont principalement Mettre l'accent sur la structure et les procédures et se concentrer sur l'amélioration de la performance de ce dernier ,qui est l'un des objectifs les plus importants de la réforme administrative.

الكلمات المفتاحية : الاصلاح الإداري، الأداء الوظيفي، الوظيفة العامة ، الادارة العامة ، البيروقراطية،

مقدمة

يمثل الإصلاح الإداري الدعامة الأساسية والأداة الفعالة للهوض بالجهاز الحكومي وتحسين مستوى أدائه وتطويره بالشكل الذي يؤهله لمواكبة المستجدات والتحديات التي تشهدها الساحة الدولية، ولتتمكينه كي يكون في مستوى آمال وطموحات المواطنين وتوقعاتهم في الحصول على خدمات أفضل.

فهو السبيل الأنجع للقضاء على كافة مظاهر الفساد والتسيب والظواهر البيروقراطية السلبية التي تعيشها الأجهزة الإدارية كما أن ضرورة التأقلم مع مستجدات العصر تجعل من الإصلاح عملية ضرورية يتم من خلالها تجديد وتطوير نظم العمل وإرساء الدعائم لإدارة حديثة قائمة على الكفاءة والثقة، وجعل الجهاز الإداري في الدولة المحرك الأساسي للتنمية الشاملة.

ونشير هنا ان مفهوم الاصلاح الإداري يمكن دراسته من مداخل مختلفة تتمثل أساسا في:

مدخل سياسي يرى أن الإصلاح الإداري عبارة عن عملية سياسية تصيغ العلاقة بين السلطة الإدارية وباقي عناصر المجتمع ومدخل اجتماعي يركز على أهمية الوسط الاجتماعي عند القيام بعملية الإصلاح الإداري كونه يكسبها الشرعية ويجعلها متبوعة بالفهم والالتزام. أما المدخل الإداري والذي نقصده في هذه الورقة فيشير إلى الجهود المصممة لإحداث تغييرات في أنظمة الإدارة العامة في المواقع التي كانت تعاني من خلل ما لجعلها قادرة على القيام بعملها بالشكل الفعال والكفء¹.

وعليه يقصد بالإصلاح الإداري هنا «تزويد المشروعات العامة والخاصة بأداة إدارية سليمة قادرة على تقديم الخدمات العامة والخاصة في أسرع وقت وعلى أحسن وجه وبأقل تكاليف»² وبالتالي هو يتعلق بتنظيم الإدارة ويتم باستخدام طرق وأساليب علمية لتحقيق أهداف هذه المشروعات بحيث يشمل تكوين الجهاز الإداري وكذلك طرق العمل به .

لذلك انصبّت الجهود على دراسة مسائل التنظيم الإداري واستحداث مبادئ وأسس للاسترشاد بها في حل التعقيدات الإدارية التي جاءت نتيجة مشكل البيروقراطية المستعصي.

لكن على الرغم من أن الإصلاح الإداري هدف مشروع تسعى إليه اي ادارة ، إلا أن هناك صعوبات تقف في مواجهته وذلك لأنه يمس العديد من الجوانب الحساسة منها الجانب السلوكي كالتقنين، الإجراءات والهيكل التنظيمية وغيرها. وعليه السؤال الذي يطرح هنا ماهي التحديات التي تواجه عملية الاصلاح الاداري ؟ وماهي آثار ذلك على الأداء الوظيفي؟

ونشير هنا أن الأداء الوظيفي نقصد به تنفيذ الموظف لأعماله ومسؤولياته التي تكلفه بها المنظمة أو الجهة التي ترتبط وظيفته بها ويعني النتائج التي يحققها الموظف في المنظمة . وهو يشير إلى النتائج المحددة للسلوك وبالتالي فإن الأداء الإيجابي هو النتائج المرغوبة المحددة للسلوك وفي المقابل فإن الأداء السلبي هو النتائج غير المرغوبة المحددة للسلوك، كما يعبر عن الأداء أحيانا

بالفعالية والكفاءة

أولاً: الاطار العام للإصلاح الإداري

1- تعريف الاصلاح الإداري

يعرف الإصلاح الإداري بأنه إجراء يمكن من خلاله الجمع بين الموارد المتاحة من أجل بناء عملية العصرية الإدارية، التي غالباً ما تكون محدودة ونادرة وباهظة الثمن، بأفضل السبل لتحقيق أهداف محددة مسبقاً بأقل ما يمكن من المجهودات والوقت والمال، أي تحقيق ما يسمى بالكفاية، الإنتاجية أو كفاية المردودية³ وفي هذه الحالة تحتاج عملية الإصلاح الإداري إلى التخطيط السليم والتنظيم العقلاني، التوجيه الرشيد والرقابة الصارمة.

وهناك من وصف العملية الإصلاحية في حقيقتها بأنها وحدة واحدة مترابطة الأجزاء وهي عملية متتابعة ومتكررة الأداء بين وظائفها، وهذا يعني أنها نظام متحرك، وبالتالي عملية الإصلاح المثلى تتطلب صفة الاستمرارية، حيث أنها مطالبة بتتبع التغيرات التي حدثت في بيئة الإدارة التي تحاول تحسينها.

كما عرف الإصلاح الإداري بأنه يعني الأخذ بالأصول العلمية والوسائل الفنية للنهوض، بمستوى الكفاءة في الأجهزة الإدارية للدولة⁴

وهناك من يرى أن مفهوم الاصلاح الإداري يجب أن يقوم على فلسفة واضحة المعالم محددة المعايير معروفة الأهداف، وأن يسير وفقاً لتخطيط معين يرمي إلى تغيير أصيل في العمل وأساليبه وفي التنظيم وفي العنصر البشري وفي نظرة الناس لكل هذه الأهداف يجب أن تكون عملية مستمرة ودائمة، متجددة كاملة وشاملة لكافة المستويات⁵.

حيث يمكن النظر إلى الإصلاح الإداري على أنه عملية تتألف من مجموعة نشاطات ووظائف محددة تؤدي إلى تحسين سير الإدارة وبالتالي التحقيق الفعلي للأهداف المسطرة لها وإنشائها، مع ضمان بقائها ونموها.

2- خصائص الإصلاح الإداري وأسس:

يتضمن الإصلاح الإداري المعالجة الجزئية للمشكلات التي تواجه الحكومة وتنصب على الجهاز الإداري في الدولة، على أسس علمية سليمة تكفل تحقيق الأغراض المرجوة منه، فهو يتميز بمجموعة من الخصائص ويقوم على أسس يمكن إجمالها فيما يلي:

1- الإصلاح الإداري عملية شاملة ليست جزئية وإذا كان هناك إصلاح جزئي يكون في الإطار الشامل للإصلاح الإداري.

2- الإصلاح الإداري عملية مستمرة مع استمرار العملية الإدارية من تخطيط وتوجيه ورقابة حيث تكتشف العملية الإدارية الكثير من المشاكل قبل تراكمها.

3- الإصلاح الإداري عملية إدارية تحتاج إلى إعداد التخطيط وتوفير المعلومات ومحاولة الإقناع وعلاج المشاكل.

4- الإصلاح الإداري عملية جماعية حيث تحتاج لتعاون الفريق من قيادة كممثل ومؤثر في الآخرين.

5- يتأثر الإصلاح الإداري بالدرجة الأولى بالإنسان.

6- لا يتناول الإصلاح الإداري الجوانب السياسية الاقتصادية والاجتماعية غير أنه يؤثر فيها ويتأثر بها.

7- الإصلاح الإداري مفهوم معياري قيمي ذو أبعاد أخلاقية متعددة حيث يقوم هذا الفهم للدلالة على أن التنمية والتطوير شيء

مرغوب فيه ويمكن ترجمته إلى برامج وأنشطة إدارية.

8- إن الإصلاح الإداري ليس فقط وسيط أو أداة لنقل خطط التنمية بل عملية تنموية وسياسية واجتماعية لها جوانب تنفيذية واقتصادية.

9- الإصلاح الإداري ليس علاجاً فقط لسلبية إدارية بل له مضامين سياسية واجتماعية ووسائل وطرق من الضروري الاتفاق عليها مسبقاً من قبل من لهم علاقة بالإصلاح⁶

وللهوض بكفاءة وفاعلية الجهاز الإداري ليواكب التطورات والمستجدات ويتجاوز المعوقات الشخصية، فإن المبادئ والأسس المعتمدة لبناء استراتيجية الإصلاح الإداري تتضمن ما يلي:

1- النظرة الشمولية والمؤسسية للإصلاح الإداري فلا بد من إنتاج استراتيجية ذات أمد بعيد لتفحص وتقييم ومتابعة برامج الإصلاح مع الأخذ بعين الاعتبار التغيرات البيئية لكي يتم الاستجابة للمتطلبات والتكيف مع تلك التغيرات.

2- العلاقة الوثيقة بين النتيجة الإدارية التي تستطيع النهوض بأعباء التنمية الاقتصادية والاجتماعية وحل مشكلاتها.

4 اعتماد مبدأ اللامركزية الشاملة على أسس تشريعية وإقرار تطبيقه على مراحل وإيجاد توازن بين لامركزية المسؤوليات مع وجود هيئة رقابية فعالة.

5- اعتماد الشفافية في عملية الإصلاح والمتابعة الفعالة للمستويات القيادية العليا المشرفة على العملية برمتها من أجهزة الدولة.

6- إنشاء مفهوم الثقافة الإدارية في الجهاز الإداري من خلال استخدام الوسائل الإعلامية المتاحة.

3- أهداف الإصلاح الإداري

المبادرة بالإصلاح الإداري تكون إما من الداخل، أي بمبادرة من العاملين داخل الإدارة قصد تغيير سلوك أو ممارسة أظهرت عدم صلاحيتها، وإما أن يكون الإصلاح من الخارج وهنا يكون عبارة عن عملية فوقية تصدر من أعلى الهرم السياسي أي من

القيادة العليا للمجتمع، وبذلك يكون الإصلاح ذاتياً من خلال مبادرة الحكومة بذاتها بتصحيح أخطاءها عن طريق التقييم والمتابعة واتباع الوسائل العملية لتحسين أساليب العمل وتنظيم الخطوات العملية للإدارة. فدوافع الإصلاح الداخلية تبتدأ

من مرحلة الإحساس بضرورة التغيير وصولاً إلى الإصلاح في حد ذاته، وبذلك فإن دواعي الإصلاح الإداري يرتبط بظهور عوارض واختلالات تؤدي إلى خلق الإحساس بالحاجة إلى الإصلاح، وبالإضافة إلى تنامي الإحساس بضرورة الإصلاح الإداري من

داخل الإدارة نفسها، فإن هناك عدة مشاكل تقنية داخلية للإدارة تعتبر هي الأخرى من الدوافع الداخلية الداعية لإصلاح الإدارة نذكر منها « تضخم ظاهرة البيروقراطية داخل الإدارة، تعقد الإجراءات وتعدد القوانين...»

والإصلاح الإداري وإن كانت له دوافع داخلية نابعة من واقع الإدارة فإن العوامل الخارجية هي الأخرى تعتبر مبرراً قوياً لنهج سياسة الإصلاح ومن هذه الدوافع. «دور المنظمات الدولية ودور المؤسسات المالية الدولية، كما تعتبر العولمة مبرر خارجي للإصلاح الإداري».

وأياً كانت الدوافع التي تقف وراء عملية الإصلاح الإداري فهو يقوم على مجموعة من الأهداف والغايات التي بدونها يفقد أهميته ومبرر مشروعيته، وتتحدد أهداف الإصلاح الإداري بالأهداف الاستراتيجية للسياسة العامة للدولة، والبرامج الحكومية

المرتبطة بها في كل المجالات وبالمفهوم الذي تتبناه أو تسعى إليه الدولة، بالإضافة إلى ما يفرضه الواقع الإداري نفسه من أهداف، فعملية تحديد أهداف الإصلاح الإداري عملية منظمة ومدروسة قائمة على أسس واعتبارات محددة وتفرضها عوامل وظروف معينة ويمكن أن ندرج هذه الأهداف على النحو التالي:

1- معالجة الخلل ومحاربة الفساد باستئصال أسباب الفساد، وتحسين مستوى الموارد وتحقيق المزيد من الفعالية والإنتاجية مع احترام الاعتبارات الإنسانية.

2- إعادة تنظيم الجهاز الإداري للدولة في صيغة جديدة تستجيب للأدوار الجديدة وتتكيف مع التحولات الداخلية والخارجية لمحيط الدولة، مما يحسن من مستوى الأداء في الجهاز الإداري ويزيد من فعاليته ويساهم في إدخال تقنيات جديدة في التسيير على غرار التسيير التقديري للموارد البشرية.

3- تحسين الأداء الوظيفي للعاملين في الجهاز الحكومي بشقّي مستوياته الوظيفية وتحسين مستوى الأداء المؤسسي للقرارات والدوائر والمؤسسات العامة من خلال إيجاد أساليب ونماذج تقييد فعالة.

4- تطوير وتحسين أداء الخدمة العمومية من خلال تخطيط تنمية الموارد البشرية وتدريبها وصقل مهاراتها نظريا وعمليا، مع التركيز على حسن انتقاء العنصر البشري وتأهيله وإعداده وتدريبه ورعايته والعناية به في مساره الوظيفي.

5- ترشيد عمليات الإنفاق الحكومي عن طريق وضع وضبط آليات تسيير مالي فعالة والتركيز على اقتصاديات التشغيل من خلال تخفيض البرامج والأجهزة والأعداد الزائدة من العاملين⁷.

بالإضافة إلى تعزيز الرقابة على المال العام بغرض الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، ورفع مستوى الإنتاجية وتحسين مستوى الكفاءة والفاعلية وتطوير القدرة التنافسية للجهاز الحكومي وتحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين من خلال تبسيط الإجراءات والتسريع في إنجاز المعاملات وتحديث الوسائل المستخدمة وتحقيق المرونة في أساليب العمل.

6- استحداث منظومة قيم جديدة في إطار العلاقة بين الإدارة والمواطن وذلك بإعادة صياغة ميثاق هذه العلاقة والأخذ بعين الاعتبار السياق العام الجديد لمهام الدولة من جهة، وتطلعات المواطن من جهة أخرى، وتحسين أساليب التعامل مع المواطنين وتعزيز مفهوم ضرورة الاستجابة لمطالبهم لاعتبار أن تقديم الخدمة للمواطن هو مبرر وجود الأجهزة الإدارية، ويتم ذلك من خلال إظهار مزيد من الشفافية في عمل الموظفين والأجهزة الإدارية وتعزيز مفهوم المساءلة والمسؤولية الجماعية.

7- تحسين أداء الجهاز الحكومي من خلال إزالة ازدواجية بين النشاطات التي تقوم بها الدوائر الحكومية وإيجاد التكامل والترابط بين النشاطات المتشابهة بما يخفف من تكلفة الأجهزة الحكومية.

4- أهمية الإصلاح الإداري:

ترتبط الحاجة إلى الإصلاح الإداري لبلد معين ارتباط وثيقا بظروف منظومته الإدارية والبيئية التي تطورت داخلها لذا فإن الإصلاح الإداري يلعب دورا أساسيا في تطوير وتنمية النوعية الإدارية، حيث أن الإصلاح الإداري هو أحد العوامل الأساسية في المردود النوعي للإدارة فإنه ينبغي بذل جهد كبير قصد تحسين فعاليته باستمرار دائم وهذا يتطلب:

1- تحسين مستوى الإطارات المكلفة بالإصلاح.

2- تطوير منظومة الإصلاح بدوام الاستجابة لمتطلبات الإدارة الحديثة.

3- البحث في الاستعمال الأنجع لوسائل وأليات الإصلاح الإداري.

4- ترقية وسائل وتقنيات جديدة للإصلاح تكفل تحقيق الأهداف المسطرة.

اذن نلاحظ أن الإصلاح الإداري يهدف عموما إلى إدخال تغييرات أساسية وإيجابية في السلوك والتنظيم والأدوات الإدارية وتحقيق تنمية قدرات وإمكانيات الجهاز الإداري بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في إنجاز أهدافه وليكون قادر على الاضطلاع بالمهام والاختصاصات المحددة له وتقديم الخدمات اللازمة لسد الاحتياجات العامة للمجتمع على أفضل وجه وبأقل تكلفة وفي أقصر وقت ممكن.

ثانيا: واقع الإصلاح الإداري في الجزائر

1- السياسة العامة للإصلاح الإداري

تعرف سياسة الإصلاح الإداري اتجاهين أو تطبيقين مختلفين يتمثلان فيما يلي:

الاتجاه الأنجلوسكسوني والذي عرفت فيه الدول التي تأخذ بهذا الاتجاه إصلاحا إداريا قويا راجع إلى تجاوز الخصوصية المجال الاقتصادي لتمتد إلى النشاط الإداري وخاصة منها المرافق العامة⁸.

فتحولت العلاقة بين الإدارة والمواطن إلى علاقة زبائية أدت إلى تغييرات مختلفة للمفاهيم الإدارية في إطار الوظيفة العامة وذلك باستعمال مصطلحات قانون الأعمال والتي منها: الزبائن ، المنافسة ، تسيير ، المردودية ، وبالتالي فإن العلاقة إدارة مواطن كانت تحكمها فكرة الشراكة⁹.

أما الاتجاه الفرنسي يرى بأن الإصلاح الإداري هو العصرية الإدارية التي تشمل مجالات متعددة ومتنوعة هدفه إعادة النظر في لامركزية الإدارة واستعمال تقنيات جديدة. وكذلك التأكيد على ضرورة المشاركة في اتخاذ القرارات سواء من طرف المرتفقين أو من طرف أعوان الدولة¹⁰.

وعلى كل فإن كل من الاتجاهين يقتضي تهيئة داخلية للإدارة وضرورة إحداث تغييرات في التقنيات المستعملة.

الجزائر أخذت بالاتجاه الثاني وذلك ما يظهر من خلال التجارب الأولى للإصلاح الإداري قبل دستور 1996 وكذا أبعاد الإصلاح الإداري بعد دستور 1996.

1-1 التجارب الأولى للإصلاح الإداري قبل دستور 1996

سنتناول هذه التجارب من خلال استدلالات قانونية خاصة ندرجها على نحو متسلسل:

- 1966 تم إنشاء مديرية عامة للتنظيم والإصلاح الإداري وهذا في إطار تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية وذلك بموجب المرسوم رقم 238-66 المؤرخ في أوت 1966 الخاص بتنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية.

تحولت هذه المديرية سنة 1968 إلى مديرية عامة للتنظيم والإصلاح الإداري والعلاقات العامة بموجب المرسوم رقم 10-68 المؤرخ في 23/10/1968.

-بموجب المرسوم رقم 76-39 المؤرخ في 20/02/1976 والخاص بإعادة تنظيم إدارة وزارة الداخلية ثم إنشاء مديرية عامة

للتكوين والتعاون والإصلاح الإداري تضم ثلاث نيايات مديرية : خاصة بالتنظيم، والهياكل الإدارية ، والبحث الإداري. - في سنة 1982 أنشئت كتابة الدولة المكلفة بالوظائف العمومي والإصلاح الإداري لدى الوزير الأول¹¹، ومن مهامها دراسة وتحضير الشروط العامة للتسيير وكذلك طرق عقلنة الإجراءات وتبسيط المهام الإدارية . تتكون من ثلاث مديريات بما فيها المديرية العامة للإصلاح والتكوين الإداري التي تضم بدورها ثلاث مديريات والتي منها مديرية التبسيط الإداري المقسمة إلى ثلاث نيايات مديرية مكلفة بتنظيم العمل الإداري ، الضبط الإداري ، إعلام وتوجيه الجماهير .

- بتاريخ 05/11/1983 تم إنشاء لجنة وطنية للإصلاح الإداري لدى كتابة الدولة للوظائف العمومي يرأسها كاتب الدولة وتتكون من الأمناء العاميين لوزارات الداخلية المالية ، العدل ، وممثل الأمانة العامة للحكومة ومن وظائفها . تحسين الشروط العامة للتنظيم وتسيير مصالح الدولة وعقلنة الهياكل والمناهج وتبسيط الإجراءات الإدارية وإنجاز لا مركزية فعالة لنشاط الدولة . التعجيل بالقرارات الإدارية وتفضيل تبادل الأخبار ، تحسين العقود بين الإدارة والمتعاملين بتبسيط الإجراءات وتنظيم إعلام أفضل لعمالها وموظفيها وتحسين شروط العمل للموظفين العموميين¹²

أما في سنة 1984 تأسست محافظة الإصلاح والتجديد الإداري وهي هيكلية إدارية مركزية حلت محل كتابة الدولة للوظائف العمومي والإصلاح الإداري والتي من مهامها تقريب الإدارة من المتعامل ، والتكيف الثابت لهياكل الإدارة والتسيير في مواجهة تحديات التنمية وفعالية سيرها ، كما تساهم في دراسة واقتراح كل السبل التي تساهم في تحسين التنظيم وسير المصالح والتنظيمات العمومية وكذلك اقتراح كل إجراء خلق أو تعيين مصالح تعمل على تقريب الإدارة من المتعاملين¹³.

وفي سنة 1988 صدر مرسوم رقم 88-131 بتاريخ 04/07/1988 المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن والذي ركز على تحديد واجبات الإدارة اتجاه المواطن، والتي تتمثل في احترام المواطن وحماية حقوقه التي اعترف له بها الدستور والتشريع، وقد نص القانون على أن تطلع الإدارة كافة المواطنين على التنظيمات والتدابير التي سطرها، وينبغي في هذا الإطار أن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام، على أن ترتب الإدارة أمورها لكي توجه المواطنين في مساعيهم، وترشدهم إلى الإجراءات المطلوب اتباعها، ويجب عليها أن تحسن استقبالهم أحسن استقبال، وفي هذا الإطار يجب أن تعمم إقامة هياكل ملائمة لاستقبالهم والتخفيف من الإجراءات لدى استدعاء المواطنين، فقد اشترط القانون الضرورة القصوى لحالة الاستدعاء مع ذكر اسم المصلحة المعنية واسم الموقع ولقبه ووظيفته، دواعي الاستدعاء المعني ورقم الهاتف، أيام الاستقبال وساعاته كما نص القانون وأمر كل الإدارات على التقليل من طلب الأوراق، التي تطلب من المواطنين وأن تقوم مقام المواطن كل ما كان ذلك ممكنا، فتتصل مباشرة بالمصلحة أو الهيئة المعنية للحصول على المعلومات التي تراها ضرورية لدراسة الملف المعروض عليها أضف إلى ذلك فإنه من الضروري على أي إدارة أن ترد على كل الطلبات أو الرسائل أو التظلمات التي وجهها المواطن إليها¹⁴.

لكن الملاحظ أن هذه التجارب كان التركيز فيها على تحديث الإدارة بمعنى العصرية والاهتمامات كانت منصبّة حول العنصر الهيكلية في الإدارة أكثر من العنصر البشري فيها، وذلك من خلال ضرورة احترام القوانين والإجراءات وصرامة الهياكل حيث أنه ما يميز سير الإدارة الاحترام الدقيق للقوانين ومختلف الإجراءات المحددة. فكل أعمال الإدارة يجب أن تكون متطابقة مع القانون. في حين أن تحرك الموظف محدود جدا فهو لا يملك أي مجال للتحرك إلا بما سمحت به القوانين واعتبرته سلطة

تقديرية.

أما العلاقة بين الإدارة والمواطن كانت قائمة على ضرورة احترام القوانين. وكانت الإدارة دوما تنظيما متصلبا في سيره وهياكله وذلك راجع إلى أن القوانين لا تتغير باستمرار، والاهتمام دوما بضرورة فرض مخطط لكل الهياكل التي من خلالها تستطيع الإدارة تحديد عدد أفرادها والسيطرة على النفقات.

1-2 أبعاد الإصلاح الإداري بعد دستور 1996

مع صدور دستور 1996¹⁵ عرفت الجزائر إصلاحات مسّت جوانب متعددة اقتصادية واجتماعية وإدارية فاجأت المواطنين وحتى الملاحظين. حيث تم التركيز فيها على ضرورة تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن لضمان حيادها وضرورة عصنة الإدارة فأصبح الإصلاح الإداري عبارة متداولة كل يوم من طرف رجال السياسة والإعلام وكذلك المواطنين الذين يعانون من فوضى الإدارة وفسادها حتى أصبح موضوع الإدارة التي وجدت أصلا لخدمة المواطن هو أحد العناوين الرئيسية لمعاناته ومن ثم كانت هناك مبررات لهذا الإصلاح تتمثل في:

- مبررات سياسية حيث أن الإصلاح الإداري أصبح يفرض نفسه وبالبحاح لأنه يعتبر ضرورة وطنية لمواكبة الإصلاح السياسي الذي جاء به الدستور. والقائم على تكريس المسار الديمقراطي وتعزيز دور المنظمات والجمعيات والمجتمع المدني، وتعزيز الحريات المدنية وحقوق الإنسان، بالإضافة إلى تعزيز مؤسسات الدولة وتحقيق الشفافية في التسيير الإداري.

- اعتبارات إدارية مهنية تتمثل في معالجة التخلف والتردي في أداء الإدارة لكي تكون أكثر استجابة لتطلعات وأمال الشعب ومعالجة الخلل في الإدارة. وذلك باستئصال أسبابه وتحقيق المزيد من الفعالية والإنتاجية وكذلك لمحاربة البيروقراطية وتبسيط الإجراءات والقوانين في إنجاز المعاملات الإدارية. لذلك نجد أن وسائل الإصلاح لا تتوقف عند وضع الخطط والبرامج الإصلاحية بل تفترض إشرافا ومتابعة مستمرة ودائمة.

فبعد تجارب الإصلاح السابقة تم تعيين وزير منتدب لدى وزير الداخلية سنة 1994 مكلف بالجماعات المحلية والإصلاح الإداري. وعوّض سنة 1996 بوزير منتدب لدى رئيس الحكومة مكلف بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي، وفي نفس السنة جرت تجربة لتحديث الإدارة اهتمت بثلاث إدارات أخذت كعينات البلدية، مركز البريد، مصالح الضرائب.

كما عرفت هذه السنة كذلك صدور مرسوم رئاسي رقم 96-113 المؤرخ في 23/03/1996 والمتضمن إنشاء وسيط الجمهورية الذي جاء نتيجة الطلبات المستمرة للمواطن حول ضرورة تحسين الأداء وللحد من عدم الرضا بالقرارات والتعليمات الصادرة عن الإدارة. وتماشيا مع الديمقراطية السياسية التي لا تتحقق إلا بتحقيق ديمقراطية الإدارة التي تؤدي إلى تحقيق التعاون بين المواطنين والإدارة. وعليه كان وسيط الجمهورية مكلف بالدفاع عن حقوق المواطنين ومصالحهم أمام السلطات العامة.

ما لوحظ عموما على دور وسيط الجمهورية في الجزائر، هو عدم تمكنه من تحقيق الأهداف المنتظرة من وجوده وذلك لأسباب عدة أهمها: عدم وجود ضمانات قانونية كافية تمكنه من ممارسة مهامه باستقلالية عن رئيس الجمهورية.

فالمواد (1) و(12) مثلا من هذا المرسوم وجدت للضغط غير المباشر عليه وجعله مطيعا لرئيس الجمهورية والعمل تحت إشرافه وتعليماته خوفا من إقصائه وهذا ما أدى إلى خروجه عن الموضوعية وعدم خدمة المواطن¹⁶ كما أنه لا يستفيد من أي امتياز

وليس له أي سلطة تجاه الإدارة المركزية والمحلية خاصة وأن وسيلة عمله كانت محصورة في التقارير والتوصيات الخالية من الطابع الإلزامي والتنفيذي الذي يعبر عن التزامات السلطة العامة كما أن فشل هذه التجربة راجع إلى التكاليف الباهظة التي كان يتطلبها عمل وسيط الجمهورية.

وفي سنة 2000 تم إنشاء لجنة إصلاح هيكل الدولة وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 372 المؤرخ في 22/11/2000 والمتضمن إحداث لجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها، تتولى مهمة إعادة النظر في أنماط إصلاح هيكل الدولة واقتراح حلول ناجحة للمنظومة الإدارية والقانونية¹⁷.

أما في سنة 2003 أنشئت المديرية العامة للإصلاح الإداري بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03/192 المؤرخ في 28 أبريل 2003 و الذي حدد مهام المديرية وتنظيمها الداخلي، والتي تتمثل مهمتها في اقتراح عناصر السياسة الوطنية في مجال الإصلاح الإداري وضمان تنسيقها ومتابعة تنفيذها بالتشاور مع الإدارات المعنية¹⁸.

وفي سنة 2006 تم استحداث الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب القانون 06-01، باعتبارها هيئة تساهم في القضاء على ظاهرة الفساد. حيث تضمن معايير التوظيف والتي تقوم على الشفافية والنزاهة والجدارة والكفاءة واختيار الاجراءات المناسبة من أجل البحث عن أنسب الطرق لاختيار وتكوين الأفراد المرشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد¹⁹.

كما تم في نفس السنة مراجعة قانون الوظيفة العامة والذي ثمن الموارد البشرية وذلك بترقية ظروف الوظيفة العمومية بدءا من شروط التوظيف إلى غاية وضع قواعد لنهاية الخدمة مروراً بتقويم شروط التعيين، الترقية، التكوين... إلخ كما تم إعادة النظر في حقوق وواجبات أعوان الدولة بشكل يثمن الموارد البشرية ويساهم في بلوغ النوعية في التسيير بإضفاء المرونة على القوانين وتحديث مناهج إدارة الأفراد بما يتلائم مع الدور الجديد للدولة، حيث تم تحديث قانون أسامي لكل فئة من أعوان الدولة، موظفي الجماعات المحلية، موظفي المؤسسات العمومية... إلخ. كما شجع هذا القانون الجديد عنصر الكفاءة بتحديد راتب الموظف وفقا لمؤهلاته ومستواه التعليمي²⁰.

كما أنه في البرنامج الخماسي 2010-2014 الذي شمل مختلف المجالات والأصعدة على المستوى الإداري والاجتماعي والاقتصادي والبشري، كان للإدارة العمومية نصيبها من هذا البرنامج سعياً إلى عصرنتها من أجل التكفل الأفضل باحتياجات المواطن وبالتالي ضمان أكبر قدر من الاستقرار والانسجام الاجتماعي، لذا كان على الإدارة العمومية السهر على تقديم خدمة عمومية ذات نوعية جيدة والحرص على احترام وتقدير المواطنين سعياً لتطوير سبل التواصل والحوار بين الإدارة العمومية والمواطنين.

2- معوقات الإصلاح الإداري

الإدارة الجزائرية وبتركيبها الموروثة عن العهد الفرنسي لا تستند إلى فلسفة خدماتية مرفقية إدارية منها واجتماعية وحتى اقتصادية. وتفتقر إلى إرادة سياسية صادقة ظهرت في محاولات الإصلاح التي بقيت عاجزة عن إيجاد الحلول اللازمة للمشاكل التي تتخبط فيها الإدارة، وذلك نتيجة ضعف هذه الإصلاحات والذي يمكن إرجاعه إلى عوامل تتعلق بالمسيرين الإداريين وكذا النظرة التقليدية للقائمين بعملية الإصلاح الإداري.

2-1 المشاكل العامة للإدارة الجزائرية

الإدارة الجزائرية عانت ولازالت في بعض الاحيان تعاني من مشاكل لعل أهمها :

- الشفافية الإدارية المغيبة: والتي تظهر من خلال الغموض الذي يميز المعاملات الإدارية والذي جعل المواطن في حالة يأس من إمكانية تحسن الإدارة في أداء مهامها.

فالشفافية الإدارية شرط ضروري للحوار والاتفاق فهي أداة تسمح بالاندماج الاجتماعي كما أنها تلعب دورا مهما في التدريب على مراقبة نشاط المرافق العامة من طرف المرتفقين وبالتالي تساعد على تحويل العقلية وإنشاء علاقة حسنة بين الإدارة والمواطن لأن إعلام المواطن أداة أساسية لإيجاد إدارة نوعية متميزة²¹.

- عدم فعالية العنصر البشري في الإدارة: يرجع تدني مستوى أداء الإدارة لمهامها إلى غياب أخلاقيات الوظيفة العامة حيث لم تعد الواجبات والحقوق المنصوص عليها في قانون الوظيفة العامة كافية لأداء الواجبات بدقة وأمانة وسرعة واستخدام السلطة ضمن ضوابطها العامة. فأخلاقيات الوظيفة العامة بقيت في مستوى المزايدات الصرفة في الممارسات الإدارية فلا توجد لا اجتهادات قضائية ولا محاولات تنظيرية لتجديد وتغطية مجالات واسعة للمسؤوليات والالتزامات بالخدمة . لان وجود هذه الأخلاقيات من شأنه جعل العمل الوظيفي تكليفا للقائم به ، فهي خدمة عامة تحتاج إلى قيم ومثل وفضائل مدرجة في أخلاقيات مهنية هي أخلاقيات الوظيفة العامة. والتي بقيت غامضة في ظل انعدام إطار قانوني مرجعي يتماشى والمهام الجديدة للإدارة وغياب قانون عام يحكم الإدارة وقانون أساسي ينظم علاقة عمل الموظفين المؤتمنين على مصالح الدولة . وكذلك غياب مجلس أعلى للوظيفة العامة يحدد أوليات القطاع ومقتضياته ومجلس الأخلاقيات المهنية يقوم الظواهر السلبية التي تعترى هذا القطاع الحيوي في الدولة .

- ضعف وسائل العمل وأساليبه: الإدارة أصبحت عاجزة على تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها وذلك لغياب استراتيجية حقيقية وطنية للخدمة العمومية وافتقارها إلى دراسات موضوعية عبر مراحل سير العملية الإدارية التي تتطلبها المعاملات الإدارية خاصة ما تعلق منها بمصالح المواطنين . كما أن الموظفين يعملون كآليين يخضعون إلى مواقيت عمل مقابل حقوق وواجبات تختلف من قطاع إلى آخر في إطار القطاع الأكبر الوظيفة العامة ، وتتميز حركيتهم بالطابع المتمايل الذي يأخذ وتيرة مستمرة طيلة السنة ميزته الروتين والخمول وذلك راجع إلى غياب التخطيط السليم لتسيير الموارد البشرية التي من شأنها تطوير مهارات الموظفين وكذلك غياب سياسة ترشيد المناصب الوظيفية وعدم الانسجام في الأجور وأنظمة التعويض²².

كما أن الإجراءات والتدابير المتخذة غالبا تحت غطاء الضرورات أو الأحداث بمختلف أنواعها لم تزد إلا في التأثير العميق على الإطار القانوني والتنظيمي القائم وتهميشه . وهذا ما يفسره تعدد القواعد المتعلقة بتنظيم الإدارة وتبعثر النصوص القانونية الخاصة بها وعدم تصنيفها تصنيفا دقيقا.

2-2 ضعف التجارب الأولى للإصلاح الإداري

على الرغم من التصميم الجديد لمهام الدولة من خلال الإصلاحات الاقتصادية التي شرع فيها منذ 1988 والقائمة على مبدأ الفصل بين الدولة كسلطة عمومية والدولة المسيرة وعلى الرغم كذلك من إزالة العراقيل الأيديولوجية التي كانت تعيق إنجاز

الإصلاحات والمراجعة الدستورية لسنة 1996 التي جاءت لتوسيع وتعزيز مبدأ الفصل بين السلطات . فإن الإصلاحات الإدارية التي عرفتها الجزائر كانت شكلية في مجملها ، نتج عنها استمرارية تدمير المواطن وتعرّضه في قضاء حاجاته الإدارية ومصالحه العامة

لأن المشاكل التي تعاني منها الإدارة الجزائرية كان لها أثر سيئ على حسن سيرها وسمعتها في المجتمع. كما أثرت تأثيرا بالغا على نظام الوظيفة العامة ولم تسمح له بالتطور الذي يتماشى مع مجموع الاعتبارات الجديدة والموضوعية التي لها صلة بالإصلاحات السياسية والاقتصادية²³

وعليه فإن ضعف هذه الإصلاحات يمكن أن نرجعه إلى النظرة التقليدية للقائمين بعملية الإصلاح والى ضعف مستوى المسيرين الإداريين وفقدانهم لثقافة اجتماعية. وعصرية. ونتيجة لذلك فإنه ما يميز الإدارة هو التباهي بالمظاهر ، فكثيرة هي الإدارات التي أعيد ترميمها بشكل جميل جدا وأستحدث تأثيرها أو تم تجهيزها بالآلات والوسائل دون أن يقابل ذلك تغييرا ايجابيا فعلا مستديم في كيفية تقديم الخدمات.

وكذلك عدم إدراك مستوى مسؤولية المنصب الوظيفي من خلال التصرفات التي كان يطغى عليها ملامح الفساد الإداري ، من محاباة ، رشوة ، محسوبية.. كما أن تقديم الخدمة لازال ينظر إليه على أنه مزية بدلا من كونه تكليفا يتقاضى من جرائه هذا الموظف أجرا كاملا وذلك ما ينعكس على تصرفات الموظف في عدم استجابته لطلبات المواطن بتجاهله وعدم إعطائه أي اهتمام²⁴

بالإضافة إلى ذلك فإن هذه الإصلاحات غير مدعمة بدراسات وتحاليل معمقة تمكن بصفة عقلانية وموضوعية إدماج مختلف الجوانب المتعلقة بالحقائق الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

كما أن الإدارة لم تسير التحولات القائمة فهي غير منسجمة مع مهام التنظيم وضبط الوتيرة والرقابة ، لذلك لم تتمكن من الوقوف عند نقائصها حتى تصلحها ، والتي من أهمها الخلل الإداري الصارخ والقيود التي تجحف المواطن . فهذه الإصلاحات ونتيجة للأحداث التي عرفتها البلاد لم تتمكن من تحقيق نتائج ايجابية أدت إلى انسحاب بعض الإدارات من مجال اختصاصها لا سيما فيما يخص عدم احترام القواعد والإجراءات القانونية ونقص الإعلام وتوجيه المواطن والمساس بالحقوق المكتسبة دون أن ننسى الإشارة إلى النقائص التي تعرفها الإدارة المركزية والمحلية على الرغم من اعتماد اللامركزية التي تشكل أحد أهم اختيارات الدولة والتي بقيت ولفترة طويلة غير منسجمة مع مختلف الحقائق الوطنية.

فالإصلاح الإداري لم يتمكن من إرساء تفاهم متبادل بين المرفق العام والمواطن وبالتالي لم يصل إلى مستوى تعقد الروابط التي يعرفها المواطن في علاقته مع الإدارة ومن هنا فإن أهم جوانب الإصلاح الإداري يجب أن ترتكز على ضرورة وضع بناء قانوني جديد للعلاقة بين الإدارة والمواطن وذلك ما يقتضي خلق تلاحم بين مهام الإدارة وانشغالاتها.

3- مقومات الإصلاح الإداري

إن الإصلاحات الإدارية تقتضي أساسا القيام بعمليات واسعة ، لرد الاعتبار للإدارة وذلك يتوقف على وجود إرادة سياسية حازمة ورأي عام مساند وعنصر بشري مؤهل ، فهذه المقومات هي التي تلعب دورا أساسيا في عملية الإصلاح الإداري الذي لا

يخرج عن كونه عملية شاملة متكاملة ومستمرة ، يمهد لها بقرار سياسي ويتم التعبير عنها بخطط مرحلية متواصلة ويتكفل بها عنصر بشري مؤهل ولضمان نجاح هذه الإصلاحات يجب التركيز على تحسين الهيكلة والإجراءات من خلال عصرنة الإدارة و التركيز على حسن الأداء.

3-1 التركيز على تحسين الهيكلة والإجراءات

ويقصد بذلك أن تعطى الأولوية في عملية الإصلاح الإداري إلى إعادة النظر في الهياكل الإدارية والإجراءات المعمول بها فعصرنة الإدارة هي منطلق لتحسين نوعية الخدمة العمومية حيث يشمل هذا التحسين:

- تنظيم الإدارة وذلك بإحداث كيانات إدارية منسجمة وتحديد معايير عقلانية وموضوعية تسمح بوضع هياكل إدارية قادرة على الصمود أمام التحولات الجديدة وهذا يقتضي إنشاء هياكل جديدة أو إضافة وحدات أخرى وكذلك تحديث الهياكل الموجودة عن طريق إعادة التجهيز ووضع تنظيمات عملية جديدة قصد تمكينها من أداء مهامها على أكمل وجه وبصفة فعالة وفق مقاييس تنظيمية مشتركة²⁵.

- تنمية السلوك الإنساني الذي يتطلب :

- تحسين مستوى التعليم والتكوين الإداري للتخلص من النقائص التي تعاني منها الإدارة والعوامل النفسية التي تؤثر على مردودية الخدمة العامة لأنها عوامل تؤثر سلبا على العلاقات الإنسانية داخل وخارج ميدان الوظيفة العامة، كما يجب أن يدعم هذا التكوين المتواصل بتدعيم الموظف بقواعد أخلاقيات الوظيفة العامة.

فيجب أن تتكفل الإدارة بضمان التكوين والتدريب الإداري الدوري على اختلاف أنواعه ومستوياته عن طريق المعاهد المتخصصة بحيث يكون هناك إعداد سابق إلى جانب التدريب اللاحق لتكثيف هذا التكوين مع متطلبات التنمية الإدارية ، وذلك بالتركيز على مدى ملاءمة البرامج التعليمية بما يتماشى مع التحولات الجارية والذي لا يتحقق إلا إذا كان في إطار رؤية متكاملة وبرامج عمل آنية ومتوسطة وبعيدة المدى. تهدف إلى تطوير الإدارة وجعلها فعالة أصيلة قادرة على الاستجابة لطموحات أفراد المجتمع متمشية مع مقتضيات التسيير العصرية²⁶

وضرورة تزويدها بإطارات ذات مستويات تعليمية عالية من خريجي معاهد وجامعات، كون الاقتصار فقط على الأطر ذات الخبرة والتمرس الإداري وتكليفها بمهام المسؤولية أصبح أسلوبا متجاوزا في تدبير الإدارات العمومية، خاصة وأن هذه الشريحة من الموظفين تتميز بطابعها التقليدي المفرط في التسيير، لذلك وفي إطار تحديث الإدارة وتجاوزا للممارسات التي لا تخدم الإصلاح الإداري، فإن إعطاء الفرصة للشباب وخريجي الجامعات والمعاهد الحاصلين على شهادات وديبلومات متخصصة، يعتبر بمثابة خطوة جريئة لتجاوز اعتماد تسيير الإدارة على أطر تقليدية وبالمقابل تشجيع الأطر الشابة التي تتميز بمبادئ التسيير والتدبير الحديثة إضافة إلى قدرتهم على التأقلم والمرونة مع الإصلاحات التي تنصب على الإدارة .

- توفير شتى الحوافز المادية والمعنوية ومعدلات الأجور المناسبة في الوظيفة العامة حيث يراعى في ذلك المزايا الإضافية للوظائف وفرص الترقية فيها وتتخذ العلاوات المختلفة كأداة للتوجيه الاجتماعي لأن ذلك يساعد على رفع قدرات الموظفين وجذب المهارات والكفاءات، مع ضرورة تكريس مبدأ الثواب والعقاب وألا يختفي من حياة الموظف ذلك أن غياب هذا المبدأ من حياة الموظف،

يجعله لا يتردد في القيام بأي شيء يحلوه.

- ضرورة ترشيد استخدام الموارد البشرية بتحديد كيفية استعمال كفاءات الموظفين أحسن استعمال واتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة عليها ووضع أنظمة جديدة للتسيير والتكفل بطموحات العمل وهذا يتطلب :

- ضرورة تنظيم أحسن للوظيفة وتثمينها عن طريق توسيع صلاحياتها في التفاوض الجماعي علي مستوى العلاقات البشرية .
- وضع مخطط يدير الموارد البشرية لمعرفة تطور المهن وتكييف الكفاءات²⁷ .

ونشير هنا إلى أن جوهر الإصلاح الإداري لا يقتصر على الجانب التقني فقط بل يرتبط بأسس ومبادئ أخلاقيات الوظيفة العامة التي تركز عليها مهمة الأداء. وعليه فإن مجال الإصلاحات يجب ألا يهمل جانب البحث والتطبيق للأخلاقيات الوظيفية في تسيير الموارد البشرية والتي تظهر خصوصا في مرحلة التوظيف والاختيار أين يجب على الإدارة احترام مبدأ المساواة في التوظيف .
أما المترشح للوظيفة يجب أن يتحلى بالحياد وكل الصفات التي تؤهله لخدمة الدولة أما في مرحلة التسيير وتطوير الحياة المهنية فإن الواجب الأخلاقي هنا يقع بصفة شبه كلية على الإدارة التي يجب أن تحترم مبدأ الشفافية²⁸.

- تمديد صلاحيات المستندات والوثائق وتبسيط الإجراءات والمسابقات وهذا ما يؤدي إلى تخفيف الضغط على الإدارة وتقليل الإقبال المتكرر للمواطن عليها . كما أن لامركزية العمليات الإدارية التي تنطوي على التوسيع جغرافيا لإمكانية الحصول على الخدمة العامة والأخذ بنماذج العصرية الأجنبية وتكييفها مع ما يتلاءم مع الإدارة يساعد على تحسن هذه الإجراءات فالهدف من الإصلاح الإداري هو توفير وسائل وتقنيات أخرى أظهرت فعاليتها في تجارب أخرى وفي دول أخرى متقدمة بما يخدم صالح الإدارة.

3-2 التركيز على تحسين الأداء

إن التركيز على تطوير الهياكل وإصدار القوانين واتخاذ الإجراءات لضمان إصلاح إداري ناجح وفعال ، لا يكفي ما لم يقترن بالتركيز على تحسين أداء هذا الأخير الذي يتوقف على جملة من المعطيات :

- الاعتراف بمجهود الفرد -الموظف- في عملية الإدارة الجماعية لأن الإدارة قبل كل شيء عبارة عن جهود جماعة من الأفراد يعملون لتحقيق غاية معينة فديمقراطية الإدارة والتي تعتبر مصدر قوة للديمقراطية السياسية .تتطلب من الرئيس الإداري أن يعطي أهمية لرغبات ومقترحات المرؤوس فيقدر أرائه ويهيئ له فرصة الاتصال به في فترات منتظمة²⁹ .

وهذا بدوره يؤدي إلى استخدامهم لملكاتهم كما يشجعهم على الاهتمام بنشاط الإدارة ويضفي عليهم طابع الإيجابية كما ترفع ديمقراطية الإدارة من الروح المعنوية للموظفين إذ تساعد على تبين مواقع الخلل وبالتالي تيسير إزالة أسبابها ، كما تولد صلات روحية بين الموظفين. وبالتالي يجب العمل على تفعيل هذه المشاركة المتبادلة بالتأكيد على ضرورة إنشاء مجلس أعلى للوظيفة العمومية يتولى دراسة جميع المسائل الخاصة بالموظفين وسير المصالح التي من شأنها أن تساعد على تحسين الأداء . كما تجب استشارته كلما تعلق الأمر باقتراح مشاريع قوانين خاصة بالوظيفة العامة ويكلف بترقية ثقافة المرافق العامة في الدولة.

المشروع الجزائري انتظر حتى سنة 2017 أين حاول تدارك هذا الوضع عندما نص على تشكيلة المجلس الأعلى للوظيفة العامة الذي كان قد نص عليه في المادة 59 من القانون الأساسي للوظيفة العامة والذي يقوم بضبط المحاور الكبرى لسياسة الحكومة

في مجال الوظيفة العمومية،، تحديد سياسة تكوين الموظفين وتحسين مستواهم، دراسة وضعية التشغيل في الوظيفة العمومية على المستويين الكمي والنوعي، السهر على احترام قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية، اقتراح كل تدبير من شأنه ترقية ثقافة المرفق العام. كما يستشار، زيادة على ذلك، في كل مشروع نص تشريعي ذي علاقة بقطاع الوظيفة العمومية. ويرفع المجلس الأعلى للوظيفة العمومية لرئيس الجمهورية تقريراً سنوياً عن وضعية الوظيفة العمومية³⁰.

- إقامة جومن الاطمئنان والثقة إزاء المرافق العامة: يتوقف استرجاع الثقة على مدى تحققها داخل الإدارة نفسها بين مختلف مستويات السلم الإداري إذ تتطلب توضيح الصلاحيات والإجراءات الخاصة بإعداد مقاييس قانونية لتحديد أهم مراكز اتخاذ القرارات تحديداً دقيقاً. وكذلك إقامة إطار ملائم لتكريس ديمقراطية الإدارة³¹

في حين أن بعث هذه الثقة بين الإدارة والمستفيدين من خدماتها يقتضي:

- تركيز أكبر عدد ممكن من الخدمات في مكان واحد أو مواقع متقاربة مع بعضها البعض، مع مراعاة الجودة في أداء الخدمات كما يراها المستفيدين منها.

- التكفل بحاجيات الإعلام الخاصة بالمواطنين قصد حمايتهم ضد أي تعسف أو تجاوز .

- تحسين فعالية المرافق العمومية ومردودها بفضل إقامة نظام للتقييم في الأشكال والأجال المحددة عن طريق مراقبة الأهداف .- تفعيل وظيفة الرقابة: تعتبر الرقابة القانونية للوظيف العمومي رقابة إدارية ذات طابع خاص تكتسي أهمية كبيرة نظراً لأهمية تعداد الموظفين الذين يخضعون لهذا النوع من الرقابة. فتعمل على التأكد من احترام المبادئ الأساسية التي تحكم الوظيفة العامة لاسيما منها مبدأ الشرعية ومبدأ المساواة. كما يلعب دوراً مهماً في متابعة تطور عدد الموظفين في الإدارة العمومية وتدارك النقائص القانونية وتفادياً بسرعة.

ولجعل هذه الرقابة أكثر فعالية يجب نقلها من الممارسة الكلاسيكية إلى الممارسة الديناميكية فيجب أن لا يقتصر دورها على حوصلة الملاحظات التي تقدمها واقتراح الإصلاحات بل يجب أن تلعب دوراً تشخيصياً وذلك بوضع إجراءات تساعد على إزالة النقائص الملاحظة. كما يجب أن لا تنغلق أجهزة الرقابة على نفسها وأن لا تتطور في إطار معزول تحميه امتيازات مهنية. لذلك يجب التفكير في تنظيم تبادل مستمر بين شاغلي وظائف الرقابة والتفتيش كما يجب أن تكيف هيكل الرقابة ومناهجها ووسائلها مع المتطلبات الجديدة.

الخاتمة

إن التحولات العميقة التي أفرزتها الإصلاحات المتعددة الأبعاد التي عرفتها الجزائر، تقتضي من الوظيفة العمومية إعادة النظر في تنظيمها وسيرها وطرق تدخلها، قصد تمكينها من التكيف مع هذه الإصلاحات ومسايرتها وتدعيمها، لذلك يعتبر قانون الوظيفة العمومية، الإطار المرجعي والقاعدة المناسبة للانطلاق في مسار عصرنة الوظيفة العمومية، بغية ترقية إدارة متجددة في نظرتها، ناجعة وفعالة في تدخلها وقادرة على الإستجابة لتطلعات وحاجيات المواطنين. وهذا يقتضي تكريس سياسات حقيقية في مجالات تسيير الموارد البشرية، التكوين وتحسين الموظفين والأعوان العموميين، تبسيط وتسهيل إجراءات التوظيف لأن الإصلاح الإداري مهمّة وطنيّة جليّة تستحقّ الكثير من التفعيل .

الهوامش:

- 1/ ديالا الحاج عارف، الإصلاح الإداري الفكر والممارسة، دارالرضا، دمشق 2003، ص 120.
- 2/ محمد، أبوشقر، الإصلاح الإداري ونظام الوظائف العامة وترتيبها، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد 01، 1966، ص 45.
- 3/ فؤاد الشيخ سالم، زياد رمضان، المفاهيم الإدارية الحديثة، الطبعة الخامسة، مركز الكتب الأردني: عمان 1995، ص 15 وما بعدها.
- 4/ أمين عبد الهادي حمدي، الإدارة العامة في الدول العربية، دارالفكر العربي، القاهرة 1975، ص 323.
- 5/ فوزي حبيش، الإصلاح الإداري في لبنان، دارالعالم العربي، بيروت 1974، ص 7.
- 6/ حول هذه الخصائص أنظر: محمد الصبري، الإصلاح والتطوير الإداري، كمدخل للحكومة الإلكترونية، الطبعة الأولى، دارالكتاب القانوني للنشر، القاهرة، 2008، ص 14 وما بعدها.
- 7/ محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، داروائل للنشر عمان 2001، ص 45
- 8/ W,LAGGOUNE «les reformes administratives :un etat des problématiques «revue ,I.D.A.R.A volume),09 n (01,1999,°p185 et suite
- 9/ Sabino ,Cassese «le citoyen et l'administration publique «R.I.S.A ,volume) , 65 n ,(1999, 3 «°p379
- 10/ W-Laggoune,op.cit,p186et suit.
- 11/ - مرسوم رقم 16-82 المؤرخ في 12/01/1982 المتعلق بإعادة تهيئة هيكل الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 03، بتاريخ 19/01/1982. ص 103.
- 12/ - مرسوم رقم 83-641، المؤرخ في 05/11/1983، المتضمن إنشاء لجان وطنية للإصلاح الإداري، جريدة رسمية رقم 46 بتاريخ 08/11/1983، ص 2819.
- 13/ المرسم رقم 104-84 المؤرخ في 12/05/1984، المتضمن إنشاء محافظة الإصلاح والتجديد الإداري. - جريدة رسمية رقم 20، بتاريخ 15/05/1984، ص 695.
- 14/ -المواد من 22 الى 22 من القانون 131.88، المؤرخ في 4 يوليو سنة 1988، متعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية العدد 27. ص 1013.
- 15/ المعدل والمتمم لدستور 1989، والمعدل سنة 2016.
- 16/ R.Khelloufi «le mediateur de la république «,revue, I.D.A.R.A ,volume) ,08 n , (01,1998 «°pp9-57
- 17/ تضمن تقرير هذه اللجنة التي دامت أشغالها 9 أشهر عرضاً مفصلاً عن كافة ميادين الإدارة العمومية والمصالح العمومية وكذا الموارد البشرية المستخدمة لدى الدولة والجماعات المحلية وتعرض هذا التقرير إلى حجم مشروع الإصلاح ودرجة تعقده بالنظر إلى التحولات الوطنية والخارجية للمجتمع من جهة وإلى النظام السياسي والمؤسساتي من جهة أخرى
- 18 - المرسم التنفيذي رقم 03/192 المؤرخ في 28 أبريل 2003 المتضمن المديرية العامة للإصلاح الإداري وتنظيمها الجريدة الرسمية العدد 30، ص 13.
- 19/ القانون رقم 06/01 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الجريدة الرسمية عدد 14. المتمم بالأمر 05-10 المؤرخ في

26/ 08/ 2010 الجريدة الرسمية عدد 50 ، العدل والمتمم بالقانون رقم 15-11 المؤرخ في 08/02/2011 الجريدة الرسمية عدد 44.

20/ -الامر 06/03 المؤرخ في 07/15/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة الجريدة الرسمية عدد 46.

21/ Ali ,Sedjariali état et administration au modernité les édition quessous.p128

22/سعيد، مقدم " المنظومة الإدارية في الجزائر ومشروع القانون الأساسي العام للوظيفة العمومي لسنة 1999" ، مجلة إدارة ، المجلد 12، العدد 02 ، 2002 ، ص 29 .

23/ تقرير حول تقييم واقتراح برنامج العمل في قطاع الإصلاح الإداري والوظيفة العمومي ، المديرية العامة للوظيفة العمومي، ماي 1999، ص 07 .

24/محمد سعيد أوكيل ،«نحو إصلاح إداري مستقبلي فعال في الجزائر»، مجلة إدارة ، المجلد الثامن ، العدد 01 ، 1998 ، ص 10.

25/ محمد سعيد، أوكيل، مرجع سابق، ص 06.

26/ D.KHRCHI« .Les perspectives de la fonction publique Algérienne » revue I.D.A.R.A ,voulume)05 n (1995. 01 «°pp45-55

27/ مجموعة الأعمال الخاصة بالأيام الدراسية حول الوظيفة العمومية ، "تسيير وتثمين الموارد البشرية" ، المديرية العامة للوظيفة العمومي ، نوفمبر 1994 ، ص ص 107-110

28/ رشيد ، بودينة ، " أخلاقيات الوظيفة العمومي" ، مداخلة في ملتقى حول الوظيفة العمومية ، (المديرية العامة للوظيفة العمومي ، 29 و30 ماي 2000)، ص ص 67-61.

-Djamel ,Kharchi «,la fonctin publique Algérienne bilan et perspectives ,»Revue des conseil d'Etat ,n ,2002 ,02°pp38-40

29/ سليمان محمد، الطماوي، الوجيز في الادارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة ، ص ص 597 وما بعدها .

30/ المرسوم التنفيذي رقم 17 - 319 في 2 -11- 2017 ، يحدد تشكيلة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وتنظيمه وسيره ، الجريدة الرسمية العدد 66.

31/ بلقاسم، بوشمال ، " الوظيفة العمومية ودولة القانون " ، مجموعة الأعمال الخاصة بالأيام الدراسية حول الوظيفة العامة، المديرية العامة للوظيفة العمومي ، نوفمبر 1994 ، ص 19.