« أثار الفساد الإداري على علاقة الفرد بالدولة»

للأستاذ الدكتور «رابحي أحسن»
أستاذ محاضر بكلية الحقوق
– جامعة محمد بوقرة – بومرداس

المقدمة:

تمثل الدولة مجرد شخص اعتباري أو معنوي، أي أنها موجودة فقط من الناحية القانونية، لكن في الواقع فإنه لا يمكن التأكد من وجودها فعلا، ولكن علينا فقط "الإيمان بها" من الناحية الواقعية.

ومن ثم فإن الشخص المعنوي العام يمثل كائن قانوني أي أنه موجود فقط من الناحية الموضوعية، لكن من الناحية المادية فإنه لا يمكن التأكد من وجود حقيقة، فهو لا يمثل كائنا حيا في حد ذاته مثل الأشخاص الطبيعيين يأكل ويشرب ويعمل ويفكر ...الخ، وعليه فإنه لا مناص من أن يحيا الشخص المعنوي العام بواسطة وعن طريق الأشخاص الطبيعيين الذين يعملون باسمه ولحسابه وهؤلاء هم الموظفون العامون.

إن التفكير المتأني في هذه المسألة قد يقونا للقول بأن معركة البناء في أي دولة لا يمكنه أن يشق طريقه وأن يكتب له النجاح بالإكتفاء بنجاعة البرامج التي تقدمها السلطة السياسية لهذا الغرض، ولكن ذلك مرجعه – بشكل لا يمكن تفاديه– إلى جنود "الخفاء" الذين

"يستترون" وراء أجهزة الشخص المعنوي العام، ذلك أن مردودية وعطاء هذه المرافق العمومية متوقف على كفاءة ونزاهة وشجاعة ومردودية الرجال الذين يسيرونها في سبيل إشباع الحاجات العامة.

وقد عبر الفقيه الفرنسي " سلفيرا فيكتور SILVERA VICTOR « عن هذه المسألة بقوله: « أعتقد بأن الجهود الفقهية قد إنحرفت بعض الشيء عن الغرض الأساسي المناط بها، وذلك لأنها قد ركزت على عناصر النظام المصلحي للوظيفة العمومية أكثر من إهتمامها بالجوهر أي العنصر البشري».[1]

وهكذا أصبح جليا بأن العنصر البشري — أي الموظف العام- يمثل النقطة الأساسية في أي عملية تحول، فهو يطور المرفق العام تارة ويتطور معه تارة أخرى، يؤطره تارة ويخضع لتأطيره تارة أخرى، لقد أصبح يمثل عنصرا حاسما في إكتمال وسيرورة وحركية الفضاء العمومي بشكل عام.

ومن ثم فإن الأمراض السلوكية التي تسربت "خفية" داخل النسيج الاجتماعي، سرعان ما تسللت داخل "جسم" الجهاز العام فأصابت ركائزه الأساسية "بالشلل" وذلك مرجعه لأخطر وأقدم معضلة إدارية ألا وهي ظاهرة البيروقراطية أو الفساد الإداري.

وبالموازاة مع انحلال وتذبذب المحيط "الإجتماعي — السياسي"، وجد الفرد نفسه مجبرا للبحث عن حلول أخرى للخروج من عزلته بعيدا عن الأجهزة الإدارية التقليدية ذات "الإنتاج" الخطير للبيروقراطية، فكان له ذلك بواسطة الهياكل المختلفة للمجتمع المدني، التي كانت تنظمه وتدعمه وغالبا ما تحميه، رغم حداثتها ورغم ضعفها الاقتصادي المبدئي.

1- Voir- SILVERA VICTOR, la fonction publique et ses problèmes actuels, recherche enregistrée sur Internet, moteur de recherche google.com, Paris, 2007, p 7.

كل هذه العمليات المتفرقة و" المتناثرة " قد كونت في أذهاننا علامة استفهام كبيرة مفادها:

إذا كانت مواجهة آفة البيروقراطية في اللغة الرسمية تقتضي نقلها من الإطار السياسي إلى الإطار الاجتماعي، فهل أن هذه المحاولة كانت ناجعة بالقدر اللازم للسيطرة على الأزمة و على "تقسيم" علاقة الفرد بالدولة؟

هذا ما حاولنا التوصل إليه من خلال هذه المداخلة المتواضعة التي أعطيناها العنوان التالي: " آثار الفساد الإداري على علاقة الفرد بالدولة ".

و لدراسة هذا الموضوع فقد إتبعنا الخطوات التالية:

حيث تم تقسيم الفكرة الرئيسية إلى مبحثين أساسين:

تضمن المبحث الأول- البيروقراطية: "النقطة المظلمة" بالنسبة للإدارة الجزائرية"، من خلاله سوف نحاول تحديد الأبعاد الموضوعية للفساد الإداري، المشخص في البيروقراطية، بالموازاة مع الكشف عن العوامل التي سهلت "تسلله" داخل الإدارة الجزائرية، وفي مقابل ذلك الحلول الأولية التي تبنتها السلطة السياسية من أجل منع إنتعاش و إنتشار هذا الداء.

أما المبحث الثاني -فقد تضمن- الإنتشار السريع و"المستقر" للبيروقراطية غير الممركزة بالموازاة مع تذبذب علاقة الفرد بالدولة بسبب تعميم الخصائص البيروقراطية، فقد حاولت هذه الأخيرة إستحداث قضاء عمومي جديد دون أن يكون هناك تدخل مباشر لها، وذلك من أجل التخفيف من تمركز الحياة العمومية، لكن هذه الأجهزة سرعان ما تقلدت كل ما هو تنظيم إداري، ولا سيما إعادة "إنتحال" نفس خصائص الإدارات العمومية المبقرطة.

هذا ما حاولنا التوصل إليه وتلخيصه في خاتمة هذه المداخلة لتكون بمثابة حصيلة وثمرة المبحثين المذكورين آنفا.

المبحث الأول– البيروقراطية: النقطة " المظلمة " بالنسبة للإدارة الجزائرية:

من خلاله سوف نحاول تحديد أسباب وعوامل انتشار الدّاء البيروقراطي داخل الأجهزة الإدارية الجزائرية منذ الاستقلال، قبل التعريج على طريقة تعامل الدولة مع هذه الظاهرة، وكذا التدابير المختلفة التي اتخذت في هذا الشأن من أجل الإصلاح الإداري.

المطلب الأول– عوامل تسرّب وانتعاش الداء البيروقراطي في الجزائر:

« البيروقراطية ذلك الداء الظاهر المنتشر «، الذي تسلل خفية داخل الإدارة الجزائرية، وقد وجد فيها قضاء خصبا مناسبا لتمديد جذوره والسيطرة على مساحة كبيرة من العلاقات، وقد نجح فعلا في خلق فجوة كبيرة بينها وبين المحيط الاجتماعي، وهذه النتيجة قد مثلت أخطر إصابة تعرضت لها الدولة الفتية مباشرة بعد استقلالها، والتي بدورها مثلت أول مؤشر لإخفاق الإيديولوجية الإشتراكية في بلادنا.

الواقع أن البيروقراطية –بشكل عام– تكون غير بارزة وغير منظمة وغير مشتدة الوطيد في المجتمعات المتقدمة، لأن فروعها تكون منفصلة وغير ممتدة، مما يسهل من مهمة السيطرة على جزء كبير منها والقضاء على مصادرها الرئيسية، حتى وإن كان ذلك يتطلب جدا جهيدا ووقتا طويلا.

لكنها بالعكس تتكاثر بسرعة عندما تعتبر الدولة « أن الإدارة العامة هي التعبير الوحيد لسلطة الدولة، وأن من خصائص هذه الأخيرة أنها قاهرة ولا تقاوم «، وفي مقابل ذلك تقليص وسدّ الوسائل الموضوعية الموازية للوصول إلى أعلى مصادر القرار، مما يجعل المواطن يعيش في جوّ من العزلة والإنطواء والتهميش، وأن مطالبه لا تتعدى حدود النسيج الاجتماعي، لأن الإدارة العامة التي وجدت من أجله قد أصبحت تمثل جسما غريبا بالنسبة له، وهاجسا كبير

لا يقاوم، وفي الغالب يصعب كثيرا التقرب منه، وهذه هي الحالة المزرية والمؤسفة التي آلت إليها الإدارة الجزائرية في مطلع فجرها.

بهذه الطريقة، نمت وترعرعت البيروقراطية الجوفاء في بلادنا، واستطاعت خلال فترة وجيزة -رغم حداثتها ورغم ضعفها المبدئي- من الاستيلاء على أجهزة الدولة بصفة منظمة وتدريجية، وهكذا تشكلت الإدارة المبقرطة في مهدها الأول، والتي سرعان ما تحولت إلى حاجز قوي وحقيقي بين الدولة والمجتمع، لأنها أصبحت بمثابة الناطق الوحيد والرسمي للدولة، وهكذا احتكرت السلطة لنفسها، وأصبح -فيما بعد- من الصعب جدا استئصال جذورها، لأنه أصلا لم يعد هناك ما يميز العمومي عن المبقرط.

وبصفة عامة، نعتقد بأن الأسباب الرئيسية التي أدت إلى تسلل وانتعاش الداء البيروقراطي في الجزائر، يمكن تلخيصها في العناصر التالية:

تحديات وتعقيدات المرحلة الانتقالية

اختلال التوازن بين إمكانيات الجهاز الإداري وضخامة المشاريع التنموية.

غياب الدور الافتراضي لهيئات الوساطة التقليدية (الجمعيات، النقابات، الأحزاب السياسية).

المطلب الثاني- مواجهة البيروقراطية في اللغة السياسية الجزائرية:

لم يتفطن المنظرون السياسيون للدولة للفائدة التقنية للإدارة العامة إلا في وقت متأخر، حيث تقررت سلسلة من الإصلاحات لتحسين وتحديث دور وعطاء ومردودية هذه الأجهزة « المنتشرة ».

وبالفعل، فقد تعرضت البيروقراطية إلى انتقادات عنيفة من خلال ميثاق الجزائر، ومع ذلك فلم يشر إليها بصفة مركزة ومتكررة من خلال الخطاب السياسي الهام في الفترة ما بين 1965 و1976، وحتى « مجلس الثورة « من جهته لم يحيل إلى هذه الآفة إلا بصفة خاطفة، لأنه عمل على تدعيم سلطته أكثر مما عمل على التنديد بتدهور مردود الجهاز الإداري بسبب الخطر البيروقراطي.

أما بالنسبة للمشروع التمهيدي للميثاق الوطني فقد أشار إلى المعضلة « الأم « بصفة وجيزة، لكن بالموازاة مع ذاك فقد تمحور النقاش الشعبي المتعلق بالمشروع حول سوء سير الإدارات العامة —هذه العبارة التي كانت غامضة في التعبير السياسي والقانوني- وقد تجلى ذلك من خلال الصحافة المكتوبة التي تعرضت إلى هذا الموضوع بواسطة بريد القراء، حيث أبرز النقاش منذ البداية صراحة عدم رضا المواطنين بنوعية الخدمات التي تقدمها الإدارة العامة، كما نددت بعض التعاليق على اعتبار أن « البيروقراطية قد أصبحت تمثل قوة حقيقية، وانتقلت من تكييفها السلبي إلى تكييف جديد منظم يمثلها كل وسائل الإكراه والسلطة «.

فانفجعت السلطة السياسية من هذا الأمر، ونشرت قبيل المصادقة على الميثاق الوطني سلسلة من التحاليل، جاء في إحداها على « لسان « الناطق الرسمي لجبهة التحرير الوطني « البيروقراطية ليست مجرد نقائص إدارية بسيطة وتمطلات، بل يمكنها أن تذهب إلى حد الاستيلاء على السلطة من طرف شريحة ذات امتيازات منعزلة عن الجماهير «.

ومن جهتها أجرت رئاسة الحكومة تحقيقا حول لبيروقراطية سنة 1976، وذلك من خلال نشرها لاستمارة نموذجية على مستوى كل الإدارات العامة، وكلفت « لجنة وزارية مشتركة « يرأسها « الأمين العام لرئاسة الجمهورية « لاستخلاص النتائج وتقديم تقرير عام يحدد الإحصائيات النهائية للبيروقراطية على الصعيد الوطني.

وفي الأخير اقترح ثلاثة أنواع من الإصلاحات:

- الأجهزة والتنظيم.

- المناهج والرجال والوسائل.

- الرقابة والإعلام.

وقد قدمت هذه التدابير في شكل مناشير قابلة للتطبيق الفوري على مستوى كل الإدارات العامة، وذلك من أجل تحقيق المردودية والنجاعة.

وفيما بعد أنشئت « كتابة الدولة للوظيف العمومي والإصلاح الإداري « لمواصلة التفكير في هذا الموضوع، لكن بعد التعديل الوزاري لسنة 1984، وزوال « كتابة الدولة للوظيف العمومي « لاحظنا بعض التذبذب في النوايا الحكومية.

وبعدها أنشئت « المحافظة السامية للإبداع والإصلاح الإداريين « من أجل مواصلة البحث في ذات الانشغال، عن طريق التقارير الدورية التي كانت تعدّها بشأن مظاهر انتشار البيروقراطية، إلا أن أعمالها كانت صورية ولنم تتعدى مستوى المبادئ، الأمر الذي عجّل في « ترحيل « هذه الهيئة.

وفي مرحلة لاحقة، تحركت وزارة الداخلية -بحكم تجربتها وأقدمية تقاليدها في ميدان الإصلاح الإداري- وقامت باستحداث خلية مصغرة على مستوى الوزارة، تولت إعداد ملف ضخم يتعلق بـ « البيروقراطية بمظاهرها ورهاناتها « في شهر فبراير 1987، والذي قدم للحكومة في شهر نوفمبر 1987، لكن هذا الملف لم يأتي بجديد بالنسبة لأطروحات « جبهة التحرير الوطني « فيما يتعلق بالبيروقراطية سواء في برنامج طرابلس أو ميثاق الجزائر، أو الميثاق الوطني، بل شكل مجرد امتداد لأفكار تقليدية قديمة و» عقيمة «.

وبهدف مكافحة البيروقراطية أعادت الحكومة النظر بصفة كلية في هذا الملف أثناء اجتماعها في نهاية سنة 1987، وذلك بتأسيس « اللجنة الوزارية المشتركة » التي كلفت بدراسة الاستمارة المتعلقة بـ « المعضلة »، لكن كل هذه الحلول لم تنجح في مكافحة الداء البيروقراطي.

المبحث الثاني– الانتشار السريع والمنتشر للبيروقراطية غير الممركزة:

من خلاله سوف نحاول توضيح كيف استطاعت الجمعيات أن تشكل أجهزة إدارية حقيقية بكل ما تحمله هذه العبارة من أبعاد تقنية وفنية– موازية للإدارات العامة التقليدية المبقرطة، قبل التعريج على توسع مظاهر انتقال هذه الخصائص إلى درجة إعادة « إفراز « الداء البيروقراطي خارج الفضاء العمومي.

المطلب الأول– الاستعانة بالمجتمع المدني لتعميم الفضاء العمومي:

إذا كان الأصل أن صلاحيات السلطة العامة لا يمكن ممارستها من قبل هياكل المجتمع المدني فإن هذا الفصل غير نهائي، خاصة إذا علمنا أن بعض جمعيات الحراسة المحلفة قد وجدت نفسها اليوم مؤهلة لتنظيم بعض القطاعات عن طريق الاستعانة ببعض وظائف الضبط، وهذه النتيجة الأولية تقودنا للقول بأن سياسة الدولة اليوم تتجه نحو منطق الدفاع الذاتي Auto-défense.

إن التطور المرحلي للحركة الجمعوية خاصة خلال المرحلة الراهنة، قد أسفر عن تعدد المواقع التي أصبحت تحتلها تدريجيا، فإذا كان في السابق من اختصاص بعض الجمعيات

تقلد بعض وظائف السلطة العامة ضمن مجالات مألوفة كالصيد البحري، البيئة ...الخ، فإن التطور المرحلي لهذه الأخيرة قد سمح لها بممارسة بعض الصلاحيات ضمن مجالات إستراتيجية جديدة كانت في السابق من احتكار الشخص المعنوي العام، ومثال ذلك « الجمعية الجزائرية لمراقبة المرور الجوي «.

ومن ثم اتضح بأن جزء من الحياة الجمعوية مشابه ومطابق للحياة الإدارية، مما يدعو إلى ضرورة تمديد أسس الإدارة العامة -بكل ما تحمله من أبعاد تقنية وقانونية- على هياكل ونشاطات الأجهزة الجمعوية، وهذا بهدف مساعدتها على التكيف مع مقتضيات المصلحة العامة.

بناء على هذه العوامل، فإن التدخلات المباشرة للدولة سوف تتقلص تدريجيا فاسحة بذلك المجال للمبادرات الخاصة، وهي بهذه الطريقة تنتقل من دور التسيير اليومي إلى دور الإشراف والتوجيه والمراقبة، وهذا التحول النوعي للإيديولوجية الإدارية سوف يعتمد مستقبلا على ثلاثية المشاركة، المبادرة والحوار.

فالتوجيه الجديد الذي تحذوه بلادنا ابتداء من العشرية المنصرمة، قد جعل الدولة تتحلل تدريجيا من بعض الوظائف التقليدية، متجهة نحو تشجيع وموازاة نشاطات لا تصنع تقاسيمها، ولكنها تحتفظ دائما بدورها التأطيري والقيادي إزاءها.

هذا الوضع قد سمح للجمعية أيضا بانتحال نفس مميزات الإدارة العامة، سواء من حيث ممارسة نشاطاتها، أو من حيث طبيعة العلاقات التي تربطها بالمستفيدين، وهذا التطور يكون قد ساهم في إحداث « ثقافة إدارية جديدة « تقوم على أساس المرونة، المبادرة والمشاركة.

المطلب الثاني– إعادة إنتاج البيروقراطية خارج الإدارة العامة كدليل على انحلال الفضاء العمومي:

لقد استطاعت الحركة الجمعوية الجزائرية « الفتية « أن تتأقلم بسرعة مع المحيط العمومي، وأن تقلد كل ما هو تنظيم إداري، إن مظاهر هذا التقليد تبدو واضحة من خلال القدرة على انتحال نفس خصائص ومميزات الإدارة العمومية.

هذا الأمر يبدو جليا من خلال التنظيم الداخلي للجمعية الذي يحمل هياكل التداول وأخرى التوجيه والمراقبة وثالثة للتنفيذ، تماما مثل التوزيع العضوي الذي تتخذه الأجهزة العمومية، وأحيانا قد تشبه التنظيم الداخلي للجمعية بتشكيلة التنظيم السياسي، فهي تملك جمعية عامة التي تمثل برلمان مصغر، والتي بوسعها تنظيم وتوجيه عمل الجماعة، يتم تنفيذ توجيهاتها وقراراتها عن طريق حكومة مصغرة تدعى مجلس الإدارة، هذا الجهاز التنفيذي –وبالرغم من كونه سلطة جماعية– إلا أنه يبقى مسؤولا أمام الجمعية العامة، كل يجري وكأنما لدينا هنا نموذجا عن حكومة ديمقراطية.

إن تعميم المجال العمومي عن طريق الجمعية، سرعان ما جعلها تتقلد كل ما هو تنظيم إداري، إن التطور التدريجي لهذه الأخيرة قد جعل منها هيكلا إداريا حقيقيا لكل ما يحمله هذا الجهاز من مبادئ وأسس، كما أصبحت تحمل نفس سلبيات الإدارة، وعلى الخصوص إعادة إنتاج الداء البيروقراطي الذي كان سببا في وجودها أصلا.

وعليه، فإن الجمعيات التي جاءت كنتيجة الأساليب الإدارية السلبية، قد أصبحت تمثل هياكل مبقرطة، تحمل نفس خصائص الإدارة العامة، وهذا الاتجاه الجديد للجمعيات جعلها تفقد كل قواها التطوعية.

ومن ثم فإن الأسس النظرية للجمعية، خاصة منها ذات المنظور التطوعي، قد فقدت تدريجيا دقتها الأصلية، كما أنها ضعفت وتقهقرت بسبب انتعاش العلل البيروقراطية، هذه الأسس وإن كانت تحمل في البداية تصورات جذابة في المظهر، إلا أنها سرعان ما فقدت تقريبا كل فائدتها القانونية، بسبب خروج العلاقات التي تحكمها من قبضة القانون، لتقع في قبضة المحاباة، الجهوية والمحسوبية.

وبخصوص هذه المسألة، فقد عبر رئيس الجمهورية السيد «عبد العزيز بوتفليقة» عن هذه الوضعية المزرية التي وصلت إليها الحركة الجمعوية في بلادنا بقوله:

« هناك بعض الجمعيات قد أصبحت تتصرف كقواعد تجارية، وتستجيب لمصالح غير التي وجدت من أجلها «، وهذا الوضع جعله يؤكد بحزم على اتخاذ تدابير صارمة في مواجهة مثل هذه الممارسات.1

في نهاية تطورها، فإنه لا شيء أصبح يميز الآلات الجمعوية عن أجهزة الدولة، ذلك أن تسرب البيروقراطية داخل الفضاء الجمعوي، إنما دليل على أنها لا تستطيع الإفلات من « بصمة « الدولة، وأن تنظيمها الهيكلي ما هو إلا تماثل للقضاء العمومي.

1-Voir- Quotidien liberté, N° 2135, du 21 octobre 1999, p 3.

الخاتمة:

هناك مقولة يونانية قديمة مفادها « أن قيمة المؤسسات تقاس على قيمة الرجال الذين يسيّرونها »، وهي توحي بأن مردود وعطاء مؤسسات الدولة لا يمكن تفسيره من منظور البرامج السياسية، ولكن يقاس على جرأة وكفاءة العنصر البشري أي الموظف العام.

لذلك فإننا مطالبون بتعزيز مركزه القانوني وحمايته من جميع أشكال البيروقراطية، لأن مستقبل النسيج الديمقراطي سوف يكون فيه حضور ضروري للموظف العام في إطار متعدد الأشكال.

إن معالم الوظيفة العمومية في بلادنا التي تكونت تدريجيا ستكون حتما غير كاملة ومنسجمة إذا كان المجهود العام موجها لمسائل أخرى غير التكفل الجادّ لمعضلة البيروقراطية.

إن تجسيد هذه المهمة النبيلة لا يمكنه أن يتأتى إلا عن طريق وضع إطار دائم التشاور ما بين المديرية العامة للوظيفة العمومية والشخص المعنوي العام، مع الحرص الدؤوب على إنجاح هذا الانشغال، ذلك أن التنسيق ما بين مختلف الهياكل عن طريق التشاور والاتصال والاستماع إلى جميع الشركاء الاجتماعيين هي عوامل ضرورية وجوهرية يجب أن تعطى لها الأولوية.