بيروقراطية الإدارة الرشيدة وعلاقتها بالحكم الراشد في الجزائر

أ.لبوخ محمد[1]
أ.حسيني ليلى[2]

المقدمة:

تشكل بيروقراطية الإدارة الرشيدة أحد المتغيرات الأساسية لبناء الحكم الصالح،حيث أصبحت تقاس درجة رشادة أنظمة الحكم بمدى قدرة الأجهزة البيروقراطية علي تنفيذ السياسات العامة بكفاءة وفاعلية، وكذا قدرتها علي إدارة شؤون الدولة والمجتمع، وتوفير الخدمات الأساسية للمواطنين بأحسن جودة ونوعية.غير أن التحديات التي تواجهها الجزائر اليوم لترسيخ مرتكزات الحكم الراشد وتحقيق الأهداف الإنمائية خاصة في ظل إعادة صياغة دور الدولة، هو الأداء المتردي للأجهزة البيروقراطية بما تعكسه من ضعف علي مستوى الممارسات الوظيفية والقيمية، الأمر الذي جعل الأجهزة البيروقراطية في الجزائر منذ الإستقلال وراء ثغرات فشل جميع النماذج التنموية.

وأمام هذا الطرح، فإنه لا يمكن ترسيخ أسس الدولة الجزائرية وإستكمال مظاهر السلطة السياسية في الجزائر إلا من خلال السيطرة علي الجهاز البيروقراطي،وضمان إنقياده لمتطلبات النظام السياسي وأفراد المجتمع،ولهذا أصبح لزاما علي الجزائر إجراء مجموعة من الإصلاحات علي مستوى أجهزة بيروقراطية الإدارة،لتمكينها من مواكبة المتغيرات الحديثة وتحقيق متطلبات الحكم الراشد،وهذا ما تجسد في إقرار جملة من الإصلاحات الإدارية مست مختلف الجوانب المتعلقة بالتنظيم الإداري.

ومن هذا المنطلق تنبع أهمية هذه الدراسة، من خلال أهمية الموضوع الذي تعاجله والمتعلق بدور بيروقراطية الإدارة في ترسيخ الحكم الراشد، إذ تعد البيروقراطية أحد المتغيرات الأساسية في النظام السياسي،وجوهر عملية تحقيق التنمية الشاملة بجميع أبعادها.

---

1 باحث في السياسات المقارنة
2 باحثة في السياسات المقارنة

أولا: الإطار المفاهيمي

تعتبر عملية ضبط المفاهيم أساس البحث العلمي، حتى يسهل على الباحث الإلمام بحيثيات الظاهرة محل الدراسة من جميع جوانبها المعرفية،وفي إطار هذا السياق سنتعرض لأهم التعاريف النظرية المتعلقة بمفهوم البيروقراطية الرشيدة، والمتمثلة فيما يلي:

عرف البنك الدولي بيروقراطية الإدارة الرشيدة علي أنها :»الأسلوب الذي تمارس به السلطة إدارة مصادر الدولة الاقتصادية، والموارد المالية من أجل تحقيق التنمية».

أما منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية فقد عرفت بيروقراطية الإدارة الرشيدة:»بأنها مجموع القواعد والإجراءات الإدارية،التي تتحكم بأعمال القطاعات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وطرق إدارتها،وتحدد هيكل تلك القواعد الإدارية،وتوزيع الحقوق والمسؤوليات بين مختلف المستويات الإدارية داخل المنظمة «.[1]

وتنحصر أهم مرتكزات بيروقراطية[*] الإدارة الرشيدة حسب البنك الدولي في إطار مقاربة الحكم الراشد فيما يلي:

- التقليص من حجم التعقيدات والإجراءات البيروقراطية،والأخذ بمبدأ اللامركزية والمرونة إضافة إلي مبدأ تحمل المسؤولية الوظيفية كمنهج في إدارة المؤسسات الحكومية.

- التأكيد علي إدخال معايير المساءلة والشفافية، وحكم القانون في تسيير الأمور الإدارية من أجل محاربة الفساد الإداري.

- تركيز بيروقراطية الإدارة الحديثة علي التسيير العقلاني للموارد، وتحقيق الفعالية وجودة الخدمات وحسن التعامل مع المواطنين من أجل إرضائهم والاستجابة لمطالبهم.[2]

ومن خلال ما سبق، يتضح أنه لم يعد ينظر إلي بيروقراطية الإدارة على أنها عملية إنجاز الأعمال عن طريق المكاتب، وإنما أعيد صياغة تعريفها في إطار مقاربة الحكم الراشد، ليشير إلى أن مفهوم بيروقراطية الإدارة في المستوى الكلي للمجتمع إلى عملية التحكم العقلاني في تسيير الموارد المتاحة لإدارة الشؤون العمومية،من خلال تكريس عناصر الحكم الراشد في بيروقراطية الإدارة،كالمرونة في التسيير وتفعيل مبدأ الرقابة والمساءلة علي الأعمال، مع الأخذ بمعيار الكفاءة والفعالية في تنفيذ السياسات من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية.

ثانيا: مرتكزات علاقة الحكم الراشد ببيروقراطية الإدارة

لرفع مستوى أداء بيروقراطية الإدارة وتحسين جودة الخدمات العامة من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة، لابد من تفعيل عناصر ومرتكزات الحكم الراشد من أجل تطوير قدرات المؤسسات الحكومية. وفي هذا الإطار يشير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن الحكم الراشد يعكس حالة تطور الإدارة العامة من بيروقراطية تقليدية إلي بيروقراطية حديثة، تتجاوب مع متطلبات المواطنين لتمكينهم من تحقيق مصالحهم.[3]

وضمن هذا السياق فقد حدد معهد البنك الدولي بقيادة الباحث دانيال كوفمان Daniel Kaufman مجموعة من المؤشرات التي تمثل أساس بيروقراطية الإدارة الرشيدة من أجل تحسين تقديم الخدمات للصالح العام ومستويات إدارة الحكم، والمتمثلة فيما يلي:

- **فاعلية الحكومة Effectiveness Government:** ومن المؤشرات التي يقترحها الفريق لتقييم فاعلية أداء الإدارة الحكومية: جودة أداء الأجهزة البيروقراطية، جودة الخدمة العمومية المقدمة للمواطنين، قدرة الإدارة الحكومية على تجسيد السياسات العامة، وكفاءة الموظفين الإداريين في المجال الإداري.

-حكم القانون Rule of Law: ويعبر عن درجة ثقة المواطنين في القواعد القانونية المفروضة في المجتمع، ومدى عدالة وفاعلية الجهاز القضائي.

- **الرأي والمساءلة Voice and Accountability :** يتعلق هذا الجانب بمدى قدرة المواطنين على إختيار الحكام ومراقبتهم، ومساءلة صانعي القرار في الأجهزة السياسية والإدارية.

- **نوعية التنظيمات والقوانين Regulatory Quality:** وتعبر عن قدرة الجهاز الحكومي على صياغة التشريعات، والقواعد القانونية التي تسمح بتنظيم القطاع العام في مجال تقديم الخدمات العامة،وتنمية القطاع الخاص والعلاقات التجارية.

- **مراقبة الفساد Corruption Control :** يرتكز هذا المؤشر علي تعريف الفساد الإداري: بأنه استخدام السلطة العامة من أجل تحقيق المنفعة الشخصية. كما يقيس هذا المؤشر الأشكال الكبرى للفساد الإداري مثل إستلاء النخبة الإدارية علي نهب أموال الدولة.

- **الإستقرار السياسي وغياب العنف: political stability and absence of violence:**

نقيس من خلاله نوعية إدارة الحكم ودرجة التداول السلمي علي السلطة.هل يتم بطريقة مؤسسية أم بطريقة العنف[4].

أما منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية لدول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (مينا) تلخص أهم مرتكزات البيروقراطية الرشيدة من منظور الحكم الراشد في ما يلي:

- كفاءة الأجهزة البيروقراطية في تنفيذ السياسات العامة، مع التأكيد علي عنصر الفاعلية في إنجاز المهام المحورية.

- تحقيق مبدأ الشفافية الإدارية وضمان تحققها بالتأكيد علي الحق في الحصول علي المعلومة،مع الأخذ بالتخطيط الإداري الإستراتيجي بما يضمن القدرة علي التنبؤ والتسيير الفعال لموارد المجتمع.

- ضمان المشاركة في إتخاذ القرارات الإدارية،والتأكيد علي سريان رأي الأغلبية إلي جانب التركيز علي حق المساءلة وتطبيق مبدأ المحاسبة علي الأعمال الوظيفية .

-سيادة القانون علي الجميع، مع مراعاة عدالة التشريع في المقام الأول.[5]

بالإضافة إلى المرتكزات المذكورة أعلاه لترشيد بيروقراطية الإدارة من منظور الحكم الراشد تضيف المؤسسات الدولية (البنك الدولي، منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية، الإتحاد الأوروبي) مقياس تقويم السياسات العامة لقياس أداء الأجهزة البيروقراطية في تنفيذ هذه السياسات،كمرتكز من مرتكزات ترسيخ الحكم الراشد في بيروقراطية الإدارة.وتدخل عملية تقويم الأداء في إطار التأكد من أن الإدارات الحكومية تقدم الخدمات اللازمة للمواطن في أحسن الظروف وأوفق التكاليف وأبسط الإجراءات.ويتم إجراء التقويم عن طريق التدقيق في سير عمليات أداء الأجهزة البيروقراطية قبل إنتهائها، لإجراء التثمين وتقديم الإرشادات لترشيد أداء الأجهزة الإدارية،وتقديم الخدمات العامة في أحسن جودة.[6]

ومما سبق تجدر الإشارة،إلي أن ترشيد بيروقراطية الإدارة تتوقف عليتفعيل مرتكزات الحكم الراشد،مع إحداث إصلاحات علي مستوى الهياكل التنظيمية والعمليات الإدارية وإدارة الموارد البشرية،إلي جانب إستخدام أحدث التقنيات لرفع مستوى أداء الأجهزة البيروقراطية،وتحسين نوعية الخدمات المقدمة للصالح العام بما يتماشي مع المفاهيم الحديثة للإدارة العامة.

ثالثا: واقع إصلاحات بيروقراطية الإدارة الجزائرية في ظل إعادة صياغة دور الدولة وتحقيق متطلبات الحكم الراشد.

في ظل إعادة صياغة دور الدولة والتحولات الديمقراطية والثورات العلمية وظهور مفاهيم الحكم الراشد، ولمسايرة مختلف هذه التطورات طرحت الجزائر مجموعة من المحاور لترشيد بيروقراطية الإدارة من أجل التخلص من مظاهر العجز البيروقراطي.ولتكييف الإدارة مع المتغيرات الحاصلة ومن أجل هذا إتجهت الدولة الجزائرية في عملية التخطيط لترشيد بيروقراطية الإدارة إلي إصلاح هياكل الدولة ومهامها كأمر حتمي لإرساء دولة المؤسسات، والإنتقال من نظام بيروقراطي مورث إلي نظام إداري عصري قائم علي تعاقدية العلاقات في جميع المستويات.من أجل ترسيخ إدارة عامة أكثر نجاعة وفاعلية في تقديم الخدمة العمومية وتكييف أداء الأجهزة البيروقراطية مع متطلبات دولة القانون.[7]

1- جهود الدولة الجزائرية في إصلاح هياكل الدولة ومهامها:

في إطار التوجه نحو الإصلاحات الإدارية أنشأ رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة بموجب مرسوم رئاسي رقم 2000- 372 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000 لجنة لإصلاح هياكل الدولة ومهامها [8]. وأكد رئيس الجمهورية أن يكون مركز الإصلاح هو تكريس أسلوب الحكم الراشد في التسيير وتأسيس دولة القانون والمؤسسات المتمثلة في دولة قوية حديثة فعالة ضامنة للتماسك الإجتماعي والوحدة الوطنية، كما يتعين على لجنة إصلاح هياكل الدولة أن تضع المواطن في قلب إشكالية الإصلاح،وأن تعمل علي الإلمام بجميع التصرفات والإجراءات الإدارية البيروقراطية التي تعيق سير الدولة، وأن تقترح كل الإجراءات للحد من هذه التصرفات والسلوكيات المنحرفة،مع إيجاد السبل والآليات لإشراك المواطن في تسيير الشؤون العمومية من أجل إقامة علاقة جديدة بين الإدارة والمواطن.

وبناءا علي التقرير الأخير للجنة، فقد إنصب إصلاح هياكل الدولة ومهامها لتعميق مسار الإصلاحات الإدارية وترشيد الجهاز البيروقراطي.علي مجموعة من المحاور والمتمثلة فيما يلي:

أ- تعزيز دولة الحق والقانون: الضامنة للحقوق والحريات الأساسية للمواطن والمجسدة للقانون كإطار مرجعي وحيد تستمد الدولة منه سلطاتها في ممارستها لوظائفها.وهذا ما أكد عليه البرنامج الحكومي لسنة 2002 الذي أقر أن إصلاح الدولة ومهامها لابد أن يهدف بالدرجة الأولي

إلي مطابقة مهام القطاعات العمومية مع متطلبات دولة القانون والمؤسسات.التي سيمكن طابعها الفعلي من وضع حد لكل أشكال التعسف وسوء إستغلال المال العام والتجاوزات التي تغدي مشاعر الحرمان.وفي إطار ترسيخ دولة الحق والقانون.وتعزيز مبادئ الحكم الصالح فقد أكد رئيس الجمهورية علي إصلاح العدالة لضمان شفافية العمل وتجسيد مبدأ سيادة القانون.وذلك عبر توفير الآليات والطرق القانونية الكفيلة بضبط وتأطير الحياة العامة.[9]

ولتحقيق هذا المسعي فقد شرع في إصلاح العدالة منذ أكتوبر1999 وقد شملت هذه الإصلاحات ما يلي:

- مراجعة الإطار التشريعي للقوانين المنظمة لسلك العدالة.لتعزيز حماية حريات المواطنين وممتلكاتهم.

- إعداد قانون جديد مثل قانون مكافحة الرشوة. والذي يهدف إلي تكييف التشريع الوطني مع إتفاقية الأمم المتحدة ضد الرشوة الموقعة 2003 وكذا إعداد مشروع مدونة أخلاقية لمهنة القاضي.

- الإهتمام بالموارد البشرية في قطاع العدالة بإصدار قانون لحماية القاضي من كل أشكال الضغوطات والمساومات.مع إصلاح نظام للأجر والتقاعد يأخذ بعين الإعتبار متطلبات المهنة ويخضع إلي القواعد والإمتيازات المطبقة علي الوظائف العليا للدولة.[10]ولتعزيز دولة الحق والقانون فقد تم تأهيل الكوادر في مجال القضاء وإجراء نوعين من التكوين:تكوين قاعدي علي مستوى المدارس العليا للقضاء يدوم لمدة ثلاثة سنوات. وتكوين تخصصي الذي دخل حيز التنفيذ سنة 2000 ويتعلق بالمنازعات الإدارية والإجتماعية والأمور العقارية.ويكون هذا التكوين بالتعاون مع المدرسة الوطنية للإدارة.إضافة إلي التعاون الثنائي مع بلجيكا والولايات المتحدة. وقد وصل عدد القضاة المؤهل المستفيد من هذا التكوين إلي 500 قاضي.[11]

ب- عصرنة العدالة: ويتعلق هذا الجانب بتزويد العدالة بجهاز متطور كفيل بالإستجابة لمقتضيات السرعة والفاعلية.وفي هذا الإطار أكد برنامج الحكومة لسنة 2000 علي أن الحكومة الجزائرية ستعمل علي بناء هياكل جديدة وتحديث التجهيزات.[12] وضمن هذا السياق أكد برنامج الحكومة لسنة 2010 علي إنشاء محاكم قضائية وتعزيز كل الوسائل التقنية والإعلام الآلي لتسريع الإجراءات الإدارية والمعاملات القضائية.ولتقديم الطعون عن بعد أمام المحكمة العليا.إلي جانب

تعزيز تكوين الموارد البشرية في هذا المجال.)[13](

ج- تعزيز اللامركزية والحكم المحلي: أكد تقرير لجنة إصلاح الدولة ومهامها أن اللامركزية الإدارية تعاني من نقص في الجزائر،ووصفت الوضعية بأزمة تمثيل وذلك راجع إلي الوحدات المحلية التي لاتؤدي دور الوسيط بين المواطن والدولة،بالإضافة هيمنة الإدارة والسلطة المركزية عليها وتجريدها من مسؤولياتها المخولة لها.)[14](

لذلك لابد لتكييف الإدارة المحلية مع المهام الجديدة للدولة من إضفاء مبدأ اللامركزية علي الحكم من المستوى المركزي إلي الهيئات المحلية،لتمكين أفراد المجتمع من المشاركة بشكل مباشر في عمليات الحكم بما يوفر فرص عادلة ومستدامة لكل أفراد المجتمع. وفي هذا السياق أكد رئيس الجمهورية في خطابه حول عرض مهام لجنة إصلاح هياكل الدولة علي ضرورة الإصلاحات المحلية من خلال تحديد القواعد والأساليب الكفيلة بتحقيق اللامركزية،كما أكد علي ضرورة نقل الصلاحيات والكفاءات من الإدارة المركزية إلي الجماعات المحلية. ويمكن حصر أهم ما ورد من إصلاحات في هذا المجال علي النحو التالي:

- تعزيز مسار اللامركزية والقيم الديمقراطية،ومنح مهام جديدة للبلدية والولاية وإعطاء صلاحيات واسعة لمسؤوليهم في مختلف مجالات التنمية،مع تقديم الدعم المالي لتحقيق هذه الأهداف.

- تحسين سير هياكل الإدارات المحلية والعمل علي تكوين إطارات الجماعات المحلية،وتعزيز مبدأ الشفافية والرقابة علي مستوى الإدارات المحلية،من أجل تقريب الإدارة من المواطن في مجال الخدمة العمومية .

- الأخذ بالتجارب الناجحة من الدول الأخرى في مجال إصلاح الإدارة المحلية.)[15](

كما أكد برنامج الحكومة لسنة 2007 أن تجديد الإدارة المحلية يكون عبر تعزيز اللامركزية وتخصيص موارد مالية لتمكين المرافق المحلية من التكفل الأفضل بمهامهم،وضمان تسيير أكثر نجاعة،مع وجود ديمقراطية محلية من خلال ترقية مسعي تساهمي يشترك فيه المواطنين ولاسيما في الخيارات المرتبطة ببرامج التنمية المحلية)[16](

د- تعزيز الحكم الراشد والديمقراطية التشاركية: بعد إنضمام الجزائر إلي مبادرة الشراكة من أجل تنمية إفريقيا والآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء سنة 2003، أكد رئيس الجمهورية علي تعبئة جميع الموارد لتعزيز الحكم الراشد كأداة أساسية لإصلاح هياكل الدولة ولتحقيق العصرنة والإستقرار. ومن أجل ترسيخ هذا المبدأ علي المستوى الوطني أكد علي ضرورة إشراك جميع الأطراف الفاعلة ومنظمات المجتمع المدني، القطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية، ووسائل الإعلام جنبا إلي جنب في التشاور حول المشاريع والقرارات التي تخص إدارة شؤون الدولة والمجتمع[17].

هـ- ترشيد مهام الإدارة المركزية للدولة: في إطار تعزيز الحكم الراشد وإعادة صياغة دور الدولة أكد رئيس الجمهورية علي تعميق الإصلاحات الكفيلة بتحسين الخدمة العمومية، لتقريب الإدارة من المواطن ومحاربة البيروقراطية والفساد الإداري[18] بحكم طبيعة مهام الأجهزة البيروقراطية المتكفلة بالوظائف التنفيذية الدائمة للدولة، وكذا بالوظائف الإستراتيجية في الإشراف علي النشاطات الإقتصادية والإجتماعية وتأطيرها وتقديم الخدمات العامة. وعليه فإن الإدارات العمومية تمثل مركز إشكالية تطور مهام الدولة لذلك لا بد أن يهدف ترشيد مهام بيروقراطية الإدارة الجزائرية إلي تجسيد دولة عصرية تتسم بما يلي:

- إدارة عامة قوية قادرة علي تنظيم المجتمع وفرض إحترام سلطة القانون، بإعتباره الإطار الذي يسمو فوق الجميع بما في ذلك الدولة ومؤسساتها.

- إدارة متجددة بإستمرار في هياكلها ونظامها تستمد ضمانات سلطتها من إحترام القانون.

- إدارة قادرة علي تسيير مواردها بأفضل الطرق، إستنادا إلي مبادئ الشفافية والفاعلية.

- إدارة تتميز بالديمقراطية التشاركية والتشاور بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني وبدورها الفعال في تقييم الأداء المؤسسي، وإعتمادها علي التكنولوجيا الحديثة في تسيير شؤونها.

وضمن ترشيد بيروقراطية الإدارة الجزائرية، سطرت الدولة من خلال برنامجها الحكومي منذ 1999 مجموعة من الإجراءات والتدابير لإعادة صياغة الوظائف الإستراتيجية والأساسية للدولة ومهام بيروقراطية الإدارة، بإعتماد أسلوب جديد لتسيير النشاط العام وتنظيم العمل الحكومي،[19] مع إعادة صياغة مهام الدولة وأنماط تدخلها فيما يخص وظائف التقييم والضبط والمراقبة، وإستقرار هياكلها حول إختصاصات متكاملة تندرج في إطار التنظيم الحكومي، وكذا

العمل التخفيف من الإجراءات البيروقراطية وتحديث بيروقراطية الإدارة ومناهج عملها في تسيير المرفق العام.[20]

و- بناء الثقة بين الإدارة والمواطن: ولتحقيق هذا الهدف يتطلب بناء علاقة جديدة بين الدولة والمواطن كمركز لإصلاح هياكل الدولة قائمة علي مبدأ التغيير.وهذا ما يقتضي ترسيخ ثقافة جديدة لبيروقراطية الإدارة وتجسيد ثقافة دولة حقيقية في ذهنيات المواطن.وفي هذا الإطار إلتزمت الدولة لإعادة بناء علاقة الإدارة بالمواطن علي تكريس شفافية الأعمال الإدارية،وحق المواطن في الإطلاع علي أعمال الإدارة وحمايته من أي تجاوز في إستعمال السلطة ضده إضافة إلي تبسيط الإجراءات الإدارية في التعامل مع المواطنين،وكذا المساواة أمام الإدارات العمومية في الحصول علي الخدمات،ولتقريب الإدارة من المواطن رصدت الدولة مجموعة من العمليات لتحقيق هذا الهدف :

- تجسيد مبدأ الخدمات الإلكترونية في الإدارات العمومية تجاه المواطنين،والسماح بإستكمال معاملاتهم الإدارية عن طريق الانترنيت دون الحاجة للتنقل إلي الإدارات.

- التخفيف من الوثائق المطلوبة في ملفات جواز السفر، رخصة السياقة وجميع الوثائق الإدارية) 21 (

ز- إصلاح المنظومة التربوية: نظرا ما للتربية والتعليم من دور في تكوين العنصر البشري بما يتماشي ومعايير الجودة والنوعية لتحقيق الأهداف الإنمائية،فقد حضيت المنظومة التربوية ضمن مخطط إصلاح القطاع الحكومى في الجزائر بأهمية كبري تتمحور حول تحسين التعليم وأداء النظام التعليمي والعمل علي تحسين الجودة والنوعية في التكوين والتحصيل العلمي، إلي جانب إدراج الإستخدام الفعال لتكنولوجيا المعلومات والإتصالات، وتحديث المناهج الدراسية في المؤسسات التعلمية لمواكبة التطورات الحاصلة.)[22]

ح- إصلاح مؤسسات الدولة: لإعادة تنظيم مهام الدولة وإصلاح الجهاز البيروقراطي على مستوى النظام السياسي، أقر رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة آخر إصلاح في الترتيب الزمني للإصلاحات المؤسساتية في هياكل الدولة، من خلال إجراء تعديلات على السلطة التنفيذية بفرعيها رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة. وقد شمل التعديل إلغاء تقيد المهمة الرئاسية بإمكانية تجديدها مرة واحدة وأقر تجديد إنتخابات رئيس الجمهورية مرات عديدة، أما التعديل الثاني فشمل العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والصلاحيات المخولة لهم[23]

2 - إصلاح نظام الوظيفة العمومية وتكييفها مع التطورات الحديثة:

وفي هذا الإطار عملت الجزائر علي إصلاح نظام الوظيفة العمومية لإعادة هيكلة الجهاز البيروقراطي، وتكييفه مع الدور الجديد للدولة في إطار متطلبات الحكم الراشد. ولتحقيق هذه الأهداف إعتمدت الدولة منذ سنة 1999 علي الوزارة المنتدبة المكلفة بالإصلاح الإداري والوظيفة العمومية،لقيادة مسار الإصلاح وترشيد نظام الوظيفة العمومية بما يحقق الفعالية في أداء بيروقراطية الإدارة، والتي حددت إستراتيجية لإصلاح نظام الوظيف العمومي من أجل ترشيد بيروقراطية الإدارة الجزائرية علي النحو التالي:

- إقتراح كل تدبير يهدف إلي تحقيق نجاعة الإدارة العمومية، مع السهر علي تحقيق التوازن بين متطلبات التنمية وتنظيم الجهاز الإداري.

- تحسين تسيير الموارد البشرية في الإدارات العمومية،وتحديد القواعد الخاصة بتكوين الموظفين العموميين وتحديث مستواهم والعمل علي تقييم أدائهم الإداري.

- السهر علي تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالوظيف العمومي، وضمان تطابق النصوص الخاصة بالإدارات العمومية مع المبادئ المسطرة في هذا المجال،بالإضافة إلي تطوير سياسة التبادل والتعاون مع الشركاء الأجانب فيما يخص القضايا المتعلقة بالإصلاح الإداري.

- تجديد الإدارة العمومية وتحديثها من خلال تبسيط الإجراءات الإدارية، وترقية المناهج والتقنيات التكنولوجيا الحديثة لتنظيم سير الإدارات العمومية، مع إتخاذ جميع التدابير والإجراءات الكفيلة بإدخال تقنيات تقويم العمل الإداري وتطوير مهام مراقبة الحسابات.

- تطوير كل التدابير الهادفة إلي تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن،مع السهر علي تحسين كيفية إستقبال المواطنين وإعلامهم وتوجيههم[024].

وفي ظل متطلبات التسيير الحديث والتغيرات الحاصلة،سعت الدولة للتخفيف من التعقيدات البيروقراطية وتحسين نظام الوظيف العمومي للتكفل بتقديم الخدمات،وضمان إستغلال عقلاني للأموال العامة، وفي هذا الاطار فقد حرص رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة علي إيجاد إطار قانوني عام يحدد ويضبط الأساليب والقواعد المسيرة المتعلقة بتسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية، لإعادة التأسيس الحقيقي لبيروقراطية إدارية قائمة علي قيم النزاهة والكفاءة والفعالية،وقادرة علي الإستجابة لمتطلبات المواطنين ومتكيفة مع المهام الجديدة للدولة[025].

وتكريسا لهذا الإهتمام فقد تمت المصادقة علي الأمر رقم 06- 03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية من أجل تكييف أداء الأجهزة البيروقراطية مع المهام الجديد للدولة، وتفعيل الأداء الوظيفي للكوادر الإدارية وتعزيز الحكم الراشد.[026]

إلى جانب هذا، أكد رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة علي ضمان وظيف عمومي وأجهزة بيروقراطية ذات كفاءة وفعالية ومسؤولة عن تصرفاتها، لتتناسب مع المتطلبات الأساسية للأدوار الجديدة للدولة.وفي هذا الصدد أقرت الجزائر سنة 2008 عصرنة بيروقراطية الإدارة لتنفيذ مشروع الإدارة الإلكترونية عن طريق إستخدام تكنولوجيا الإتصالات الحديثة في تقديم الخدمات العمومية للمواطن، وذلك للتخفيف من الإجراءات والتعقيدات البيروقراطية، وإصلاح المعاملات الإدارية وربط المواطن مباشر مع الإدارات الحكومية للحصول علي الخدمات العامة.)[27](

إضافة إلي هذه الإصلاحات في مجال ترشيد بيروقراطية الإدارة تم صياغة برنامج مكافحة الفساد ومجموعة من التدابير والآليات للحد من التسيب البيروقراطي،وترشيد نظام الوظيفة العمومية.

3- السياسة الجزائرية في مجال مكافحة الفساد علي مستوى بيروقراطية الإدارة:

لقد أكد رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة علي إيجاد الآليات المناسبة للحد من السلوكيات المنحرفة للأجهزة البيروقراطية من أجل ترشيد إستغلال المال العام.وفي هذا السياق طرح الرئيس عبد العزيز بوتفليقة سنة 1999 قضية الفساد الإداري الشائكة وأكد علي ضرورة أخلاقية الإدارة والإقتصاد الجزائري،كما صرح الرئيس بوتفليقة في محتوى خطابه أثناء إفتتاح المعرض الدولي، أن الفساد الإداري قد أضر بالبلاد أكثر مما أضر بها الإرهاب.)[28](

وللتصدي لظاهر التسيب البيروقراطي وإصلاح بيروقراطية الإدارة،أكدت الحكومة الجزائرية علي مكافحة الفساد الذي يعد جوهر الإصلاح الإداري،حيث أنشأ لهذا الغرض الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد الإداري. وهي هيئة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وتم إنشاؤها بموجب مرسوم رئاسي رقم 06- 413 الصادر بتاريخ 22 نوفمبر 2006، وتوضع هذه الهيئة لدي سلطة رئيس الجمهورية وتتولي القيام بالمهام التالية:

- إقتراح سياسية شاملة للوقاية من الفساد،وتتولي تجسيد مبادئ دولة القانون التي تعكس

النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية.

- تقديم التوجيهات التي تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية، وإقتراح التدابير ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد،وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة .

- إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالأثار الضارة الناجمة عن الفساد وجمع وإستغلال كل المعلومات،التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها،مع البحث عن الإجراءات التشريعية والممارسات الإدارية المسؤولة والمساعدة عن الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها.

- التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية للوقاية من الفساد ومكافحته والنظر في مدى فاعليتها، وكذا تلقى جميع التصريحات بالممتلكات الخاصة بالموظفين العموميين بصورة دورية،ودراسة وإستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر علي حفظها والإستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في الوقائع ذات العلاقة بالفساد .

- ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال ميدانيا،علي أساس التقارير الدورية والمنتظمة المدعمة بإحصائيات وتحاليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته،التي تَردُ إليها من القطاعات والمتدخلين المعنيين،والسهر علي تعزيز التنسيق مابين القطاعات والتعاون مع هيئات مكافحة الفساد علي الصعيد الوطني والدولي.[29]

وبالاضافة إلي هذه الهيئة المستحدثة في مجال مكافحة الفساد البيروقراطي، فقد إعتبر الرئيس عبد العزيز بوتفليقة الفساد أحد الأعراض الخطيرة التي تعاني منها الإدارات العمومية،ولذلك لابد من إيجاد إطار قانوني للوقاية من فساد بيروقراطية الإدارة،وهو ما تجسد بصدور القانون رقم 06/ 01 المؤرخ في20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.الذي نص علي تعزيز النزاهة والشفافية ووضع تشريعات في القطاع العام لمكافحة الفساد الإداري، ووضع مجوعة من التدابير والإجراءات القانونية للوقاية من الفساد في الإدارات العمومية.[30]

وفي ذات السياق أكد الرئيس عبد العزيز بوتفليقة،علي إنشاء الديوان المركزي لقمع ومكافحة الفساد الذي تجسد بموجب الأمر رقم 10- 05 الصادر في أوت 2010، ويتمتع هذا المركز بالإستقلالية التام في عمله وتسيير شؤونه، ويتكلف بالكشف والبحث في جرائم الفساد

البيروقراطي وإحالة مرتكبيه أمام الجهة القضائية المختصة)[31](

رابعا: تقييم مسار إصلاحات بيروقراطية الإدارة الجزائرية

بالرغم من جهود الدولة الجزائرية في مجال الإصلاح الإداري لترشيد بيروقراطية الإدارة لتحقيق الأهداف الإنمائية، فإن هذه الإصلاحات بقيت محدودة النتائج والفعالية علي الرغم من أن رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة أقر تعزيز دولة الحق والقانون، واللامركزية الإدارية علي المستوى المحلي وتفعيل مبادئ الحكم الراشد إلي جانب العمل علي ترشيد نظام الوظيفة العمومية، من أجل تحسين مستوى أداء الأجهزة البيروقراطية في مجال تقديم الخدمة العمومية تماشيا مع المسؤوليات الجديدة للدولة. إلا أن هذه التدابير لم يتم تجسيدها. فالواقع يثبت أن الإجراءات المتخذة لتقريب الإدارة والمواطن وعصرنة الإدارة لتسهيل المعاملات الإدارية والتخفيف من الإجراءات البيروقراطية، لم تفعل بعد فإن المواطن الجزائري لا يزال يعاني من تعسف السلطة السياسية والإدارية، من خلال تعقيد الإجراءات ووضع العراقيل البيروقراطية والمحسوبية التي حالت دون تمتعهم بمختلف حقوقهم التشريعية، ومنعتهم من الحصول علي أدني الخدمات الضرورية.)[32] (

وإلى جانب هذا، فإن الجزائر لا تزال تعاني من المظاهر السلبية لبيروقراطية الإدارة كالمركزية الشديدة والتعقيدات الإدارية في تقديم الخدمات العمومية للمواطن، إضافة إلي عدم إعتماد مبادئ الجدارة والكفاءة وفق المؤهلات العلمية في التوظيف، هذه المظاهر السلبية التي زادت من إستشراء الفساد الإداري حيث أكد تقرير منظمة الشفافية أن البرامج التنموية التي اعتمدت في الجزائر منذ سنة 1999 والمستمرة إلى غاية 2014 إلتهمت 400 مليار دولار من دون تحقيق الأهداف المسطرة.

وإطار هذا السياق أكدت الجمعية الجزائرية لمكافحة الرشوة في بيان لها لسنة 2012 أن الإدارات الجزائرية تعاني من تفاقم مشكلة الفساد البيروقراطي، والأخطر من ذلك وجود وزراء حاليين ومسؤولون إداريين متورطون في قضايا الفساد الإداري، ومع ذلك يتمتعون بحصانة كلية من المتابعة وعقوبات قانون الفساد وبهذا أصبحت مشكلة الفساد البيروقراطي تهدد أمن الدولة وإستقرارها)[33](.

وعليه فإن المشكل المطروح في إصلاح بيروقراطية الإدارات الجزائرية لا يكمن في تنمية وتطوير تسيير الموارد البشرية،وسن التشريعات والقوانين المنظمة لبيروقراطية الإدارة. وإنما يكمن في تغيير سلوكيات وثقافة الموظف الإداري الجزائري، الذي لا يزال يتعامل بما خلفه الإرث الاستعماري من بيروقراطية مركزية في أداء الوظيفة العامة، وتقديم الخدمات للمواطنين ما أعاق كل محاولات بناء بيروقراطية إدارية رشيدة بما يتوافق ومنطق بناء الحكم الراشد في الجزائر، الذي يتطلب وجود جهاز بيروقراطي قائم علي أخلاقيات الوظيفة العمومية وذي كفاءة وفعالية من أجل خدمة الصالح العام، وتحقيق الأهداف التنموية في أسرع وقت وأقل وتكلفة.

خاتمة:

في ظل إعادة صياغة دور الدولة وتماشيا مع تحقيق متطلبات الحكم الراشد، فإن الجزائر في حاجة لإستراتيجية شاملة لإصلاح بيروقراطية الإدارة الجزائرية، لإدارة شؤون الدولة والمجتمع كضرورة حتمية لبناء الحكم الصالح في الجزائر بإعتبارها الجهاز المنفذ للسياسات العامة للدولة، والمسؤولة عن تقديم الخدمات العمومية، إنطلاقا من التركيز على الإهتمام بالعنصر البشري وتغيير ثقافته وقيمه التنظيمية، وإعادة تأهيله لمواكبة التطورات العصرية في مجال تسيير الإدارات العمومية،إلي جانب إعادة هندسة بيروقراطية الإدارة وتحقيق اللامركزية وتبسيط الإجراءات الإدارية لتقريب الإدارة من المواطن وتحقيق الأهداف الإنمائية.

الهوامش:

1- عادل رزق، «الإدارة الرشيدة الحكم الجيد أو الحوكمة «. في عادل عبد العزيز السن وأخرون، الإدارة الرشيدة والاصلاح الإداري والمالي، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية .2009. ص 146.

(') إن لفظ البيروقراطية من الناحية اللغوية هو ترجمة للمصطلح الإنجليزي(Bureaucracy) الذي يتكون من شقين، فالنصف الأول من الكلمة Bureau أي المكتب ويرجع أصله اللغوي إلي اللفظ اللاتيني (Burus) ومعناه اللون الداكن المعتمالذي يتناسب مع المهابة التي يتسم بها الموظف الحكومي،كما قد يكون كذلك تعبيرا عن التستر علي السلوك الوظيفي السيئ .بالإضافة إلى هذا فإن اللغة الفرنسية تحوي كذلك كلمة قريبة من هذا اللفظ (La bure) والمعبرة عن نوع من الأقمشة التي تستخدم كغطاء للمناضد والمكاتب التي يجتمع حولها رجال الحكومة،وقد إشتق من هذا القماش المغطي للمنضدة كلمة (Bureau) ليطلق فيما بعد على المكتب،ووفقا لهذا المصطلح فإن كلمة بيروقراطية تعني حكم المكتب . كما أخذ لفظ البيروقراطية من الناحية اللغوية مفهوم سلبيوهو المعنى المتداول والشائع في الأواسط الشعبية، فالبيروقراطية هي الإدارة بالإجراءات المطولة والملتزمة حرفيا باللوائح الجامدة والمعقدة، والمتميزة بالبطئ والجمود في التنظيم وتقديم الخدمة العامة.

-للمزيد من الاطلاع أنظر :

-سيد الهواري، الإدارة: الأصول والأسس العلمية . القاهرة: مكتبة عين الشمس .1976. ص 537.

- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، ط1. بيروت: دار النهضة العربية. 1979. ص85.

2- Programmers Economic Commission for Afric a,Public Sector Management Reforms, Addis Ababa, December 2003,p5.

3- محمد محمود الطعامنة، الحِكمانية: المفهوم والأبعاد، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، د .س.ن، ص.14.

4 -Daniel Kaufman,Aart Kraay,Massimo Mastruzzi , Governance Metters; Governance Indicators For 1996-2002 , World Bank ,30 June,2003, pp 2- 4.

5- تقرير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ودول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مينا، تقدم الإدارة العامة في إطار الإصلاح السياسات بدول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا:دراسة حالة حول إصلاح السياسات، القاهرة: وزارة الدولة للتنمية الإدارية 2011. ص 03.

6- Frédéric Varone, Steve Jacob,«Institutionnalisation De L'évaluation Et Nouvelle Gestion Publique: Un État Des Lieux Comparatif, Revue Internationale de Politique Comparée, France, Vol. 11, n° 2, 2004, pp272-274.

7- مجلة مجلس الأمة، العدد السابع، الجزائر، 2002. ص 14.

8- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية . مرسوم رئاسي رقم 2000- 372 يتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية، العدد 71. الصادرة بتاريخ 26 نوفمبر 2000. ص04.

9- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وزارة العلاقة مع البرلمان، التعديل الجزئي للدستور، مجلة الوسيط، العدد السادس الجزائر، 12 نوفمبر 2008. ص – ص 5 -7 .

10- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، برنامج الحكومة، مصالح رئيس الحكومة، 29 جويلية 2002

11- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، إصلاح العدالة: الحصيلة والأفاق، وزارة العدالة، الجزائر، فيفري 2005.

12- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، برنامج الحكومة، المرجع السابق الذكر.
13- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ملحق بيان السياسة العامة، أكتوبر2010، ص ص 7- 8.
14- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وزارة العلاقة مع البرلمان، الناخب والمنتخب في المنظومة القانونية الجزائرية، مجلة الوسيط، العدد الثامن، 2010، ص 45.
15- مجلة مجلس الأمة، العدد السابع، الجزائر، 2002، ص – ص 25- 30.
16- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، برنامج الحكومة لسنة 2007، 23 يونيو 2007 .
17- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، تقرير برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء: نقطة الإرتكاز الوطنية، الجزائر، نوفمبر 2008.
18- مجلة الوسيط، العدد الثامن، المرجع السابق الذكر، ص 15.
19- Rèpublique Algèrienne Dèmocratique Et Populaire, Rapport Gènèral Du Comité De La Reforme Des Structures Et Des Missions De L'état, November, 2000.
20- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، برنامج الحكومة، 29 جويلية 2002، المرجع السابق الذكر.
21- جردير ليلي، «التنمية الإدارية كمدخل لتجسيد الحكم الراشد: دراسة حالة الجزائر»، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر.2011، ص- ص 140- 141.
22- الجزائرية الشعبية، التقرير المرحلي الثاني حول تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء: نقطة الإرتكاز الوطنية، الجزائر، جويلية 2012، ص- ص233- 236.
23- صالح بلحاج، «إصلاح الدولة :مكانة التجربة الجزائرية من التجارب الأجنبية»، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد 10، ستمبر 2011، ص 25.
24- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 03- 192 يحدد مهام المديرية العامة للإصلاح الإداري وتنظيمها، الجريدة الرسمية، العدد30، الصادر بتاريخ 30 أفريل 2003، ص- ص07-13.
25- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، تقرير برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، نوفمبر 2008، المرجع السابق الذكر.
26- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أمر رقم 06- 03 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادر بتاريخ 16 جوان 20060.
27- تقرير برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، نوفمبر 2008، المرجع السابق الذكر.
28- عبد الحميد براهيمي، «دراسة حالة الجزائر»، في إسماعيل الشطي وأخرون، المرجع السابق الذكر، ص- 841- 842.
29- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 06- 413 المتضمن تحديد تشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، الجريدة الرسمية، العدد 74، الصادر بتاريخ 22 نوفمبر2006، ص- ص 18- 19.
30- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم أمر 10–05 المتمم للقانون رقم 06- 01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 01 سبتمبر 2010، ص16.
31- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم أمر 10 – 05 المتمم للقانون رقم 06- 01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 01 سبتمبر 2010، ص16.
32- عنترة بن مرزوق، «معضلة الفساد وإشكالية الحكم الراشد في الجزائر»، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر3، 2013، ص 337.
33- جريدة الخبر الأسبوعي، العدد6916، الجزائر، الصادرة بتاريخ 06 ديسمبر 2012، ص02.