



جامعة قاصدي مرباح - ورقلة -

كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم العلوم السياسية



البيروقراطية وإشكالية الإصلاح الإداري

في الجزائر.

" إصلاحات البلدية نموذجا "

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر في العلوم السياسية

- تخصص تنظيم سياسي و إداري.

- إشراف:

- إعداد الطالب:

- د. مولود قاسم.

- سمية خلاف.

لجنة المناقشة

د. غنية شليغم رئيسا.

د. مولود قاسم مشرفا ومقررا.

أ. عبد الوهاب كافي مناقشا.

السنة الجامعية : 2014/2013

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع :

إلى من أمر الله ببرهما ، إلى نبع الحنان التي وضع الله الجنة تحت قدميها أمي العزيزة ، و إلى من اقتحم الصعوبات و ضحى بالغالي و النفيس من أجل إسعادي ، قرت عيني أبي العزيز ، راجي من الله تعالى أن يتولاهما بحفظه و رعايته .

إلى كل الإخوة و الأصدقاء

إلى كل زملاء في الدراسة والعمل بالأخص الأخت " خضراء " لوقوفها معي ودعمها لي . مع تمنياتي لهم بالتوافق و النجاح في حياتهم

إلى كل هولاء أهدي ثمرة جهدي

شكر و عرفان

أتقدم بداية بالشكر لله سبحانه و تعالى الذي وفقني لانجاز هذا العمل

وأتقدم بالشكر الجزيل والتقدير العميق للأستاذ الدكتور "قاسم ولود" الذي منحني ثقته ولم يبخل علي بنصائحه وتوجيهاته القيمة. و تصويب أفكارى و أخطائي بما يراه مناسباً و ملائماً لهذه المذكرة .

كما لا أنسى أن أتقدم بالشكر لكل الأساتذة بقسم العلوم السياسية الذين ساهموا في هذا العمل من قريب ومن بعيد بنصائحهم و إرشاداتهم وكل الموظفين بجامعة قاصدي مرباح بورقلة عموماً و بكلية الحقوق والعلوم السياسية خصوصاً.

الملخص

سعت هذه الدراسة للإجابة على الإشكالية التي تدور حول ما مدى فعالية الإصلاح الإداري أمام تعقيدات البيروقراطية في الجزائر؟ وبالتالي تناولنا في هذه الدراسة تشخيص لموضوع البيروقراطية. وذلك بالتعرف على الاطار الاكاديمي لمفهوم البيروقراطية، والبيروقراطية في الدول المعاصرة هذا في شق ومن الشق الثاني تطرقنا لمفهوم الاصلاح الاداري و مقارنته بمفاهيم أخرى ومعرفة اهدافه ووسائله، واهم المعوقات التي تقف عثرة امام الاصلاح الاداري والتي تتمحور مجملها في التعقيدات الاجرائية للبيروقراطية. وقد قمنا بتتبع مسار الاصلاح الاداري في الجزائر حيث سلطنا الضوء على خصائص الادارة الجزائرية من الفترة الاستعمارية الى مرحلة الحزب الواحد ثم التعددية الحزبية، وحاولنا معرفة اهم مشكلات الجهاز البيروقراطي في الجزائر وما هي الاستراتيجيات المتبعة لتخفيف من اجراءته. ونظر قنا في الاخير لأهم اصلاحات البلدية كنموذج للإصلاح الاداري في الجزائر في ظل امراض البيروقراطية.

الكلمات المفتاحية:

البيروقراطية، الإصلاح، إستراتيجية، الاصلاح الاداري.

Résumé

Cette étude visait à répondre au problème qui tourne autour de l'efficacité de la réforme administrative devant la complexité de la bureaucratie en Algérie ? Ainsi nous avons abordé dans cette étude diagnostiqué le sujet de la bureaucratie. En identifiant le cadre académique de la notion de bureaucratie , et la bureaucratie dans les pays contemporains cette incision est la deuxième partie , nous avons traité avec le concept de la réforme du système administratif et comparé avec d'autres concepts et les connaissances de ses objectifs et les méthodes , et les obstacles les plus importants qui bloquent la réforme administrative , qui a axé son intégralité dans les complexités procédurales de la bureaucratie . Nous devons suivre la voie de la réforme administrative en Algérie, où nous avons souligné les caractéristiques de l'administration algérienne de l'époque coloniale à l'étape de système de parti unique et multi-partie , et nous avons essayé de trouver les problèmes les plus importants de la bureaucratie en Algérie et quelles sont les stratégies utilisées Pour faciliter les procédures. Nous avons abordé dans la dernière des grandes réformes de la municipalité comme un modèle de réforme administrative en Algérie sous la maladie bureaucratique .

Mots-clés:

La bureaucratie , la réforme , la stratégie , la réforme de la gestion .

مفتمه

يعد موضوع البيروقراطية من المواضيع الشائكة والتي أسالت الحبر الكثير منذ ظهور الإدارة كفرع من فروع الدراسات العلمية والبحوث الأكاديمية كما اكتست أهمية بالغة باعتبارها أحد أساليب تسيير الإدارة الحديثة وقد كثر الحديث حول مدى فاعليتها. تحتل الإدارة المحلية مركزا هاماً في نظام الحكم الداخلي، كما تقوم بدور فعال في التنمية الشاملة، وتتميز بعلاقتها بالنظم السياسية وبأنها قريبة من المواطن ونابعة من بيئته، وقد وضعت بهدف إدارة شؤون الدولة والمجتمع. ونتيجة المتغيرات السريعة المتلاحقة في البيئة السياسية والإدارية والاقتصادية العالمية. فان حتمية إصلاح وتطوير الإدارة المحلية يعتبر من أولويات الدولة والمجتمع.

إن المتتبع لدور النظام المحلي في الجزائر يلاحظ انه يعاني من تحديات وأزمات ومشاكل أفقدته التأييد الشعبي نتيجة انتشار ظاهرة تدهور المرافق العامة والخدمات والاستغلال السلبي للبيروقراطية، مما استوجب العمل على إعادة النظر في نظم المحليات لرفع فاعليتها وكفاءتها مرة أخرى.

أهداف الموضوع:

1. البحث في مدى استجابة الجهاز البيروقراطي لفلسفة الإصلاح الإداري لفلسفة الإصلاح الإداري في الجزائر.
2. معرفة المعوقات التي تحول بين الجهاز البيروقراطي والإصلاح الإداري.
3. معرفة أهم الإصلاحات التي قامت بها الدولة الجزائرية من اجل اضافة طابع المرونة على الجهاز البيروقراطي.

أسباب اختيار الموضوع:

تمازجت أسباب اختيار الموضوع بين ذاتية وموضوعية. وعن الاسباب الموضوعية فأغلبها تتلخص فيما يطرحه الموضوع من اشكال سأحاول طرحه ومناقشته والإجابة عليه، والمتمثل في معرفة الى اي مدى استطاع الاصلاح الاداري تغيير مظاهر في الجهاز البيروقراطي وتطوير العلاقات بين الهياكل والوظائف الجديدة الهادفة لزيادة مقدرة الجهاز الاداري على تحقيق أهدافه وغاياته والمتمثلة في تقديم أحسن وأفضل خدمة عمومية.

بالإضافة الى توضيح الجوانب الكامنة وراء ظاهرة البيروقراطية في الادارة. فالبرغم من ارتباط الاصلاح الاداري بمجموعة من الاهداف إلا ان الجهاز البيروقراطي بقي هو الفاصل والحائل دون تحقيقها.

اما عن الاسباب الذاتية لاختيار الموضوع فتعود لرغبتنا في البحث في هذا الموضوع لارتباطه الشديد بحياتنا اليومية حيث اصبح مفهوم البيروقراطية مرتبط بجميع الهياكل الادارية.

الدراسات السابقة:

لقد استعنت في دراستي هذه على الكثير من المراجع والدراسات التي سبق وتطرقت لهذا الموضوع بالتفصيل وكل مصطلح على حدى وبالتالي يمكن أن أشير إلى أهم المراجع التي استخدمتها:

- الإدارة العامة منظور مقارن لصاحبه "فيريل هيدي" الذي ترجمه الأستاذ "محمد قاسم القريوتي". عمان: ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 1985.

- وكذلك مرجعين أساسيين وهما "الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة". الجزائر: دار البصائر للنشر و التوزيع، 2008. و " نظريات الادارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين". الجزائر: دار الغرب الاسلامي، 2006. للأستاذ "عمار بوحوش" الذي من ابرز من تناول موضوع البيروقراطية.
- ومذكرة للحصول على درجة الماجستير ل: سامي محمود احمد البحيري بعنوان "مداخل الاصلاح الاداري"، الاكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، 2011.

الإشكالية:

ما مدى فعالية الإصلاح الإداري أمام تعقيدات البيروقراطية في الجزائر؟
وتتدرج تحتها عدة تساؤلات فرعية :

1. ما المقصود بالبيروقراطية وما علاقتها بالإدارة؟
2. ما هو مفهوم الإصلاح الإداري؟
3. ما هو مسار الإصلاحات الإدارية التي قامت بها الجزائر لتخفيف من البيروقراطية؟

الفرضيات:

1. يعتبر الإصلاح الإداري عملية جادة لتفويض سلطة البيروقراطية في الجزائر.
2. بالرغم من جهود الإصلاح التي قامت بها الدولة الجزائرية، إلا أن البيروقراطية تقف عائقا أمام تحقيق أهداف الإصلاح.

المناهج والمقاربات المستخدمة :

لقد استخدمت في عملية البحث كل من:

- **المنهج الوصفي و التحليلي:** لدراسة المعلومات كما ومضمونا فهو من المناهج المناسبة لهذا الموضوع كونه لا يهدف فقط الى الوصف بل يتجاوز ذلك بغرض الوصول الى استنتاجات تساعدنا على فهم الواقع على حقيقته.
- **المنهج التاريخي:** او ما يسمى بالمسح التاريخي استعنا بالاقتراب التاريخي في هذه الدراسة قصد معرفة بعض الجوانب التاريخية من اجل تحليل اعمق لموضوع البحث.
- **الاقتراب القانوني و المؤسسي:** استعنا بكل من الاقترابين وذلك بحكم ان الموضوع متعلق بدراسة البعد الهيكلي_ القانوني للإصلاح الاداري في الجزائر.

تقسيم الفصول:

من خلال موضوعنا هذا سنتطرق في الفصل الأول إلى الجانب المفاهيمي للموضوع بصفة عامة من خلال ثلاث مباحث. تناولنا في المبحث الأول البيروقراطية بين النظرية و التطبيق وذلك يتجسد من خلال مطلبين، حيث في المطلب الأول تم التعرّيج على الإطار الأكاديمي لمفهوم البيروقراطية أما الثاني حول البيروقراطية في الدول المعاصرة.

اما في المبحث الثاني تطرقنا لمفهوم الإصلاح الإداري وعلاقته بالمقارنة مع مفاهيم أخرى، إضافة إلى أهداف و طرق الإصلاح الإداري. وأخيرا في المبحث الثالث تناولنا معوقات الإصلاح الإداري .

أما الفصل الثاني فقد تناولنا فيه التطور التنظيمي الإداري في الجزائر من خلال جملة من الأساليب التي انتهجتها السياسة الجزائرية في عملية الإصلاح الإداري وذلك من خلال

ثلاث مباحث، فالمبحث الأول تحدث عن تطور الإدارة في الجزائر يندرج تحته مطلبين الأول حول خصائص الإدارة في ظل الإدارة الاستعمارية أما الثاني حول خصائص الإدارة الجزائرية في ظل الحزب الواحد والتعددية الحزبية. أما المبحث الثاني فتحدثنا فيه عن واقع وإستراتيجية الإصلاح الإداري في الجزائر من خلال مطلبين الأول حول واقع وأسس الإصلاح الإداري في الجزائر و المطلب الثاني حول إستراتيجية الإصلاح الإداري في الجزائر، وتطرقنا في المبحث الثالث للبلدية (كنموذج للإصلاحات الإدارية في الجزائر).

صعوبات الدراسة :

إن أهم ما تلقينته من صعوبات أثناء عملية البحث في موضوع المذكرة هو عدم وجود تعريف دقيق وثابت لمصطلح البيروقراطية كما صادفتنا مشكلة تشابه المعلومات على الرغم من تعدد مصادرها، و من بين ما صعب الدراسة هو عدم إمكانية الجزم بالدور الايجابي أو السلبي للبيروقراطية كنظام في عملية الإصلاح الإداري في الجزائر وكذا عدم وجود نماذج واضحة. ونقص المراجع المتاحة في هذا الموضوع، وأخيرا قصر المدة الزمنية الممنوحة لإعداد دراسة من هذا النوع.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للبيروقراطية

والإصلاح الإداري

لقد كثر الحديث في السنوات الأخيرة عن مصطلح شاع كثيرا في أدبيات علم الإدارة والأدبيات السياسية باعتبارها مؤثرا واضحا في توجهات السياسيين والإداريين وكمقياس لمدى التحكم وحسن التسيير ألا وهو البيروقراطية وشاع أيضا بمنظور سلبي في مختلف الإدارات العمومية من طرف الصحافة والأجهزة المختلفة في الكثير من دول العالم. وفي الحقيقة إن الحملة ضد البيروقراطية ليس الهدف منها محاربة البيروقراطية لأن الجهاز البيروقراطي يتكون من جميع موظفي الدولة الذين يحتلون مناصب قيادية عليا ومناصب حكومية في أسفل السلم الإداري ولكن الحملة موجهة ضد التعقيدات الإدارية التي أصبحت تزج المواطن وتخفق العمل الإبداعي وتتسبب في تدهور المعنويات وتراكم المشاكل اليومية. وعليه فإن جوهر المشكل هو التعقيدات الإدارية التي أصبحت تعرقل مسيرة التنمية في المجالات الإدارية والاجتماعية والسياسية، وليس فقط البيروقراطيين الذين وظفتهم الدولة أساسا لحل مشكل التعقيدات الإدارية. وكما لا يخفى على أي إنسان فإن اتساع نطاق الخدمات التي تقدمها الدولة إلى المجتمع يتطلب المزيد من الاعتماد على البيروقراطيين الذين تستعين بهم المؤسسات الإدارية لمواجهة الزيادة المطردة في تقديم الخدمات الضرورية للمواطنين.

وما نريد أن نستخلصه من هذه المقدمة أنه لا يمكن التخلص من الجهاز البيروقراطي في الدولة ولا يمكن شن الحرب عليه، لأن الاستغناء عنه يعني وقف عملية توسع المؤسسات وإحجام الدولة عن تقديم الخدمات الضرورية لمواطنيها في كل المجالات.

لكن الشيء المطلوب أساسا هو ضرورة قيام القادة السياسيين بحملة منظمة في تبسيط إجراءات العمل اليومية ولكي يكون هذا الإجراء فعالا فلا بد أن يصحبه إجراء آخر يتمثل في تنشيط وتقوية دور الخبراء والمستشارين بكل وزارة وبكل دائرة حكومية وذلك بقصد وضع سياسة محددة لكل وزارة في إطار السياسة العامة للدولة وهذا ما يدخل في إطار الإصلاح الإداري. وفي هذا الفصل سنحاول معرفة، ما هي البيروقراطية وما هي طرق الإصلاح الإداري، أو بمعنى آخر التقليل من سلبياتها في الجهاز الإداري.

المبحث الأول: البيروقراطية بين النظرية و التطبيق.

عرف مصطلح البيروقراطية تعددا في المفاهيم والآراء التي عالجته، بالاضافة الى اختلاف منظور المفكرين حول مفهومه. ولهذا قسمنا هذا المبحث الى مطلبين: الاول حول الاطار الاكاديمي لمفهوم البيروقراطية، والثاني نستعرض فيه البيروقراطية في الدول المعاصرة.

المطلب الأول: الإطار الأكاديمي لمفهوم البيروقراطية.

البيروقراطية كمفهوم اجتماعي وسياسي وإداري ذو وجهين وجه يعبر عن الكفاية والموضوعية والدقة وتحقيق الأهداف التنظيمية والوجه الآخر يعبر عن الروتين وبطء الإجراءات الإدارية وسيطرة العلاقات الشخصية.¹

لقد هوجم مصطلح البيروقراطية على أنه متعب وغامض، ومزعج، ومع أن كل هذه التهم صحيحة إلا أن كلمة البيروقراطية قد أظهرت قدرة كبيرة على الاستمرار في التداول، حتى أشد الناقدين لها خلصوا إلى القول بأن هناك الكثير الذي يمكن أن نكسبه بإبقائها (بشرط أن تعطي المعنى الذي يفضلونه) أكثر من التخلي عنها.²

الشق الأول Bureau أي مكتب ويرجع أصله اللغوي إلى اللفظ اللاتيني Burus ويقصد به اللون الداكن ولعل هذا تعبيراً عن الهيئة التي يتسم بها الموظف الحكومي باعتباره ممثلاً للحكومة كما قد يكون تعبيراً عن التسيير السيئ من ناحية أخرى الذي تطور فيها بعد إلى Le Bureau في اللغة الفرنسية للدلالة على المكتب الذي يجلس خلفه الموظف الحكومي إلا أن اللفظ انتشر واتسع مدلوله ليشير إلى غرفة المكتب بكاملها.³

¹ مورو بيرجر، " البيروقراطية و المجتمع في مصر الحديثة " ، ترجمة محمد توفيق رمزي. القاهرة: النهضة المصرية، 1959، ص33.

² فيريل هيدي ، الإدارة العامة منظور مقارن" ، ترجمة محمد قاسم القريوتي . عمان: ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 1985، ص4

³ مورو بيرجر، نفس المكان.

أما الشق الثاني للمفهوم Cracy بالانجليزية و Cratie بالفرنسية فانه مشتق من الناحية اللغوية من اللفظ Kratia أي أن تكون قويا وهكذا تصبح كلمة " البيروقراطية" تعني ممارسة السلطة أو الحكم أو القوة عن طريق المكاتب.¹

ومن الناحية التاريخية حول أصل الكلمة فهناك اختلاف في الرأي و الاتجاه، فاتجاه يرى أن البيروقراطية ليست مفهوما حديثا بل وجدت فيها التنظيمات عندما بدأ التفاعل بين التنظيم وبدأت البيروقراطية وقد قيل أن مصطلح البيروقراطية ورد لأول مرة عام 1745م في كتابات عالم الاقتصاد الفيزيوقراطي ووزير التجارة الفرنسية Vincent De Gournay وهو أول من نظر إلى المكاتب العامة باعتبارها الإدارة العامة في الحكومة وتحدث عنها باسم " بيروقراطي" أي فئة العاملين في مكاتب الأجهزة الإدارية كما أن هناك اتجاه آخر يرى أن كلمة بيروقراطية اصطلاح نسبي وغير واضح فيما عدى الإشارة إلى الأصل الفرنسي والذي يتمثل في النصف الأول من الكلمة اللاتينية "Burus" إضافة إلى هذا فإن اللغة الفرنسية القديمة كانت تحتوي كلمة قريبة من ذلك هي "La Bure" والتي تشير إلى القماش الذي يغطي مناضد الرسميين في دوائر الحكومة الفرنسية في القرن الثامن عشر ثم أصبحت الكلمة أشد إتصاقا بحكم الدولة خصوصا في فترة النضال ضد الاستبداد التي مهدت لاندلاع الثورة الفرنسية سنة 1789م.²

وانتشر هذا المصطلح في أوروبا خلال القرن التاسع عشر، وصار نعنا نتعت به الإجراءات المعقدة التي تمارسها دوائر الحكومات في ذلك الوقت وقد تحول هذا المصطلح مع مرور الزمن إلى كلمة ذات مضامين سلبية ويضيفها ناقدو القواعد الروتينية الجامدة التي تطبق دون مراعاة لخصوصيات حالات مراجعي المؤسسات الحكومية كما يستعمل المصطلح أيضا في سياق انتقاد الرسميين الذين يغلب عليهم البطء في إنجاز المعاملات الإدارية الرسمية و في تناقص الضوابط الإدارية وتكرارها وضخامة المؤسسات و الكوادر العامة فيها وانحصار السلطة في أيدي عدد قليل من البيروقراطيين.³

¹ مورو بيرجر، مرجع سابق، ص34.

² نفس المرجع، ص34.

³ مورو بيرجر، مرجع سابق، ص34.

كما ترى إحدى الاتجاهات أن البيروقراطية كمفهوم وكمظاهر اجتماعية ليست حديثة ولكن الاهتمام بالبيروقراطية يرجع إلى سنوات عديدة قضت فهي تمثل موضوعا كلاسيكيا في تراث علم الاجتماع ومن الذين تحدثوا عنها " Ferguson " و " Mosca " حيث اعتبر هذا الأخير أول من ناقش فكرة الدولة البيروقراطية باعتبارها سمة مميزة لتطوير النظام السياسي و " Sombart " وغيره من علماء الاجتماع والسياسة الذين قاموا بتحليل البيروقراطية في علاقاتها بالبيروقراطية على المستوى المجتمعي وبالحرية على مستوى الفردية إذ شكلت جانبا هاما من دراساتهم بحيث يمكن تتبع أصول هذا التحليل منذ كتابات " جون بودان " و " توماس هوبز " و " فريدريك هيغل " وكما قلنا فإن البيروقراطية كمفهوم وكظاهرة اجتماعية ليست حديثة لكن دراساتها بطريقة علمية هو الجديد وكان أول عالم استعمل البيروقراطية كوسيلة لتطوير المجتمعات الحديثة وتنظيمها عصريا هو العالم الاجتماعي الاقتصادي " ماكس فيبر " (1864_1920) الذي اعتبرها نظاما عقلانيا ضروريا يتناسب مع المجتمع الصناعي في غرب أوروبا وقد درس النظام البيروقراطي في نهاية المطاف إلى أن يكون نظاما مثاليا.¹

ومن خلال ما سبق يمكننا أن نحدد مدلول البيروقراطية من حيث:

المدلول الأكاديمي: ويتعلق الأمر باستعمالين:

الاستعمال الأول: وهو استعمال تقليدي يناسب المصطلح المستعمل في علم السياسة ومفاده أن البيروقراطية هي الحكم بواسطة المكاتب أو بمعنى آخر بواسطة جهاز الدولة مكون من موظفي معينين وليسوا منتخبيين منظمين وفق سلم إداري ويخضعون إلى سلطة عليا ويتطلب الحكم البيروقراطي بهذا المعنى سيادة النظام والقانون.²

¹ محمد علي محمد، علي عبد المعطي محمد، " السياسات بين النظرية والتطبيق ". القاهرة: دار المعرفة الجامعية، 1999، ص ص (360_359_358).

² علي سعدان، " بيروقراطية الإدارة الجزائرية ". الجزائر: دار البصائر للنشر و التوزيع، ط1، 2008، ص196

الاستعمال الثاني: وقد أتى به "ماكس فيبر" وهو استعمال قريب جدا إلى نظم الاجتماع والتاريخ مفاده أن البيروقراطية معناها جعل النشاطات الجماعية تخضع إلى العملية مما يؤدي إلى تمركز وحدات الإنتاج والمنظمات.¹

المدلول العام: ومن جهة التداول في الأوساط الشعبية فإن مفهوم البيروقراطية يوصف بالسلبية والروتين والجمود والبطء الإداري الذي يصب في الجهاز الإداري وبهذا تصبح الكلمة مقرونة بمدلول العجز الإداري كما أنها كثيرا ما تستعمل كنوع من أنواع الشتم السياسي ويصفها معارضو دولة الرفاهية بأنها الدور الذي يقوم به الأشرار والفاسدون وفي بعض الأحيان يؤخذ بهذا المعنى في كتابات أكاديمية عديدة.²

كما أخذت هذه الكلمة مدلولاً بمعنى تنظيم عمل الدولة عن طريق المكاتب، أي تقسيم العمل في الدولة عن طريق تخصيص وظائف متعددة يقوم بها أفراد هم الموظفون الذين يعلو بعضهم فوق بعض بشكل هرمي تكون قمته هو الرئيس الإداري الأعلى وقاعدته عامة موظفي الدولة كلا في تخصص يتبع إدارة معينة، وكل إدارة من هذه الإدارات لها رئيس مباشر. ويتم التنظيم داخل هذه الإدارات وفقا لقواعد عامة محددة منصوص عليها مسبقا وهذه القواعد تسمى اللوائح، ويثبت عمل هذه الإدارة في وثائق ومستندات مكتوبة.³

ولقد وضع العالم "ماكس فيبر" نظرية البيروقراطية على عكس ما تم التطبيق فيها في الواقع حيث أراد أن يحدد التنظيم الأمثل للأجهزة الإدارية في الدولة الحديثة، غير أن شدة التمسك الأعمى بقواعد وإجراءات العمل الإداري والنظر إليها على أنها مقدسة ولا يجوز المساس بها كما لو كانت كتاب مقدس جعل من المستحيل التكيف مع الواقع بعين مجردة، بل جعل أعمال الإدارة تتصف بالجمود وعدم القدرة على الوصول إلى الغاية المرجوة.

¹ نفس المكان.

² عمار بوحوش، "الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة". الجزائر: دار البصائر للنشر و التوزيع، ط1، 2008، ص196.

³ محمد محمد عبد الوهاب، "البيروقراطية في الإدارة المحلية". دار الجامعة الجديدة، 2004، ص2

ومن هنا أصبح اسم البيروقراطية مقترن بعيوب الإدارة والجمود في الوصول إلى الغاية والأهداف وكذلك أصبح اسم البيروقراطية هو المقابل للروتين المصلحي في جميع إدارات الدولة، وهو إخضاع العامل في الإدارة للقواعد والإجراءات واللوائح وعدم اهتمامها بمقدرة العامل على التصرف في المواقف غير المناسبة ومعالجتها وفقاً لمقتضيات الموقف في حد ذاته¹.

وتعتبر النظرية البيروقراطية من أهم مدارس الفكر الإداري لأن البيروقراطيين هم عبارة عن أفراد يقومون بتنفيذ سياسات السلطة التنفيذية في كل دولة وسلوكهم الفردي والجماعي يؤثر في حياة المواطنين وخاصة أن عملهم يقوم على أساس الالتزام بالقوانين والإجراءات الإدارية التي تحظى بموافقة القيادة².

كما انه هناك عدة فواعل سياسية تؤثر في النظام البيروقراطي كالجماعات الضاغطة والأحزاب السياسية التي أصبح لديها تأثير قوي على الأجهزة الإدارية³.

ومن خلال هذه التعاريف نرى أن الكثير يعتقد أن البيروقراطية نظام فاسد وغير مرغوب فيه أو أنها ملازمة للتعقيدات وكثرة الأوراق الإدارية، إلا أن البيروقراطية سلاح ذو حدين فهي تنظيم نموذجي من المفروض أن يؤدي إلى إتمام العمل على أفضل وجه . فهي ليست مرضاً من أمراض الإدارة إلا إذا أساء الإداريون والموظفون استخدام أركانها، فهي لا تتعارض مع مفاهيم الديمقراطية والمشاركة الجماعية في عملية صنع القرار. لكن التصورات السلبية التي تحيط بمفهوم البيروقراطية فهي في حقيقة الأمر تتعلق بالبيروقراطيين أنفسهم⁴.

¹ محمد محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص2.

² عمار بوحوش، "نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين". الجزائر: دار الغرب الاسلامي، ط1، 2006، ص18.

³ Guy Peters , *The Politics of Bureaucracy(A Comparative Perspective)* .New York : University of

elaware,1978, P167.

⁴ عمار بوحوش، نفس المرجع، ص200.

المطلب الثاني: البيروقراطية في الدول المعاصرة.

ولدت البيروقراطية مع نشوء الدولة الحديثة المعززة بعدد كبير من الموظفين والإداريين ذوي الاختصاص بالمهام الموكلة إليهم، أو سياسيين، كانوا شريحة مؤثرة ذات نفوذ في الدولة وقراراتها السياسية، معبرين بذلك عن تحقيق مكاسب خاصة، أو توجيه السياسة العامة، وتلك السلطة والقوة تمارس على المواطنين.¹

لكن البيروقراطية أصبحت مشكلة، وأهم موضوعات علم الاجتماع السياسي عندما طرحت التساؤلات حولها في المجتمع الذي يكون فيه الشعب هو صاحب القرار، لذلك لا نجد غرابة في أن يكون كارل ماركس من أوائل من وجه النقد للبيروقراطية مبينا أنها تعبير وتجسيد للدولة البرجوازية، وهو يشدد الذكر على هيغل الذي يرى أن الدولة تمثل التعبير النهائي عن المصالح العامة، ويرى ماركس أن هناك انفصالا بين الدولة والمجتمع، وإن أجهزة الدولة البيروقراطية لا تمثل المجتمع، كما أن البيروقراطية كتجسيد للمصلحة العامة تقابل المصلحة الشخصية للأفراد، هو تعارض وهمي يستخدمه البيروقراطيون لخدمة أوضاعهم الشخصية.²

واعتبر (جون ستوارت مل) أن البيروقراطية أخذت دلالات متعددة لا تقتصر على الجهاز الإداري في الدولة، أي على شكل من أشكال التنظيم الحكومي، بل أخذت معاني مختلفة، فهي شكل من أشكال الحكم، أو صفة تطلق على نظام حكم تميزا له عن الأنظمة الأخرى كالديمقراطية والأرستقراطية.³

أما ماكس فيبر (ألمع منظري علم الاجتماع السياسي) فيعد أهم من وضع نظرية حول البيروقراطية، وقد عرفها من خلال خصائصها معتبرا إياها تعبيرا عن العقلانية في النظام الرأسمالي، فهي ميكانيزم عمل الرأسمالية، والخاصية الجوهرية لها.⁴

¹ معن حمدان علي، "مفهوم البيروقراطية". المتاح في:

<http://annabaa.org/nbahome/nba80/017.htm> . تصفح في: 2014_04_12

² نفس المكان.

³ نفس المكان.

⁴ معن حمدان علي، مرجع سابق.

وقد حدد تلك الخصائص بما يلي:

تقاضي أفرادها للرواتب اعتمادا على جدول مرتبات معين، وتتطلب الوظيفة في الجهاز البيروقراطي إخلاصا موضوعيا والتزامات مفروضة على القائم بها وخصوصا أن هناك استقلالا نسبيا عن الدولة من خلال النظام المؤسسي، فضلا عن وجود درجة معينة من التخصيص الوظيفي، وتقسيم للعمل على أساس فردي، كما أن ارتباط البيروقراطية بالتكنولوجيا تساعد على تطوير وسائل فنية تيسر التبادل، كالمال والتسليف والبنوك، وأخيرا وليس آخرا فإن البيروقراطية تشكل الظاهرة المحورية في النسق وأساس التفاعل الاجتماعي.¹

لقد حثت دراسة ماكس فيبر الباحثين الاجتماعيين والسياسيين على الاهتمام بالتأثير الذي يلعبه الجهاز البيروقراطي في النسق الاجتماعي، وعلى النسق السياسي بوجه خاص في المجتمعات الحديثة، ومن أبرز من درس البيروقراطية بعد فيبر وأهم من كتب فيها (ميشيل كروزيه).²

يعد ميشيل كروزيه من الذين تناولوا البيروقراطية من خلال المدخل الإنساني، حيث ربط بين تطورها وتضائل الحرية الفردية، فهي بالنسبة له مكونة من دوائر الدولة يعمل بها موظفون معينون، ومنظمة بشكل تسلسلي وتعتمد على سلطة حاکمة.

وربما عبر كروزيه عن شعور بالأسى لواقع البيروقراطية في أوروبا، على عكس فيبر الذي أضفى صفات إيجابية عليها لأنه نظر إليها في سياق الدفاع عن النظام الرأسمالي في مواجهة النظم الأخرى وخصوصا الشيوعية.

ومن ثم يرى كروزيه (أن البيروقراطية هي تنظيم لا يستطيع تصحيح سلوكه عن طريق إدراك أخطائه السابقة، إذ أن القواعد التي تعتمد عليها البيروقراطية غالبا ما يستخدمها الأفراد لتحقيق أغراضهم الشخصية).³

¹ نفس المكان.

² نفس المكان.

³ معن حمدان علي، مرجع سابق.

وبأتي موريس دفرجيه بعد كروزيه من حيث الأهمية، وقد اعتبر دفرجيه البيروقراطية جماعة من الموظفين المهنيين، يقومون بمهنة ذات مظهر خاص، ويتم الدخول والتدرج والانضباط والتعويضات والمخالفات تنظيما دقيقا، وتكون المنافسات ذات صفة شخصية محدودة، كما تكون الكفاءات محدودة في كل الدرجات بمعايير موضوعية بواسطة الشهادات والامتحانات والمباراة، وبصورة عامة يعمل التنظيم البيروقراطي بأكمله وفقا لقواعد محدودة بدقة، وتكون موضوعية سواء تعلق الأمر بالعلاقات السلطوية الداخلية، أو بالعلاقات مع الموظفين، أو الصلات مع المتعاملين.¹

وجاءت نظرية "ماكس فيبر" المثالية التي تهدف الى خلق الانضباط في العمل واستعمال القوانين الهادفة الى تحقيق الفعالية في المجتمعات الحديثة لترتكز على مجموعة من المبادئ الاساسية:²

1. التخصص وتقسيم العمل بحيث ان كل فرد يتقن عمله.
 2. تحديد مهام كل وظيفة بدقة حتى لا تكون هناك ثغرات في العمل.
 3. تسلسل هرمي في مستويات السلطة وكل واحد يتحمل مسؤولياته حسب توزيع المهام.
 4. وحدة قواعد العمل طبقا للقوانين واللوائح سواء على مستوى اتخاذ القرارات او حماية المرووس من تعسف الرئيس.
 5. الفصل بين الاعمال الرسمية للموظف وبين نشاطاته الخاصة.
 6. الاعتماد على قواعد عمل مكتوبة وموثقة، تحفظ في وثائق ويمكن الرجوع اليها عند الضرورة.
 7. نظام لاختيار وترقية العاملين وفقا للكفاءة والأداء في العمل.
- أما الخصائص التي تتميز بها البيروقراطيات المختلفة في الدول المعاصرة فتتمثل فيما يلي:³

¹ نفس المكان.

² عمار بوحوش، " نظريات الادارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين "، ص20.

³ فيريل هيدي، مرجع سابق، 116.

1. ضخامة وتطور اجهزة الخدمة المدنية بهدف تنفيذ القرار السياسي ، ويغلب عليها خصائص ماكس فيبر المثالية ، هيكلها وسلوكها .
2. جهاز البيروقراطية متطور وعالي التخصص وفيه كوادر بشرية مهنية فنية ضرورية للنجاح.
3. البيروقراطية مهنية تعتبر الخدمة العامة مهنة كالمحاماة ، بسبب اعتماد معايير الكفاءة في التعيين ، والتدريب والتعليم وتصاحبها سلبيات وأمراض البيروقراطية العملية.
4. دور البيروقراطية واضح نظرا للاستقرار والنضوج السياسي .
5. تخضع البيروقراطية لرقابة سياسية فعالة تمارسها مؤسسات سياسية محددة .

المبحث الثاني: الإصلاح الإداري مفاهيمه وأهدافه.

يعد موضوع الإصلاح الإداري من الموضوعات التي تصدرت قائمة اهتمامات العالم في الوقت الراهن، وذلك لحاجة الأجهزة الإدارية لادخال تغييرات على انظمتها وهيكلها. وهذا ما أدى لظهور عدة مفاهيم لمصطلح الإصلاح الإداري، بالإضافة الى تعدد طرقها وأهدافها. لذا تطرقنا في هذا المبحث الى مطلبين: الأول حول مفهوم الإصلاح الإداري ومقارنته بمفاهيم أخرى، والمطلب الثاني تناولنا فيه أهداف وطرق الإصلاح الإداري.

المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري بمقارنة بالمفاهيم الأخرى.

أولاً_ مفهوم الإصلاح الإداري:

لغويًا: الإصلاح ضد الإفساد وهو من الصلاح المقابل للفساد ، وللسيئة.

وفي القرآن الكريم :

{ خلطوا عملاً صالحاً وآخر سيئاً } التوبة : 02 ، { ولا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها } الأعراف:56.

فالإصلاح هو التغيير إلى الأفضل ، يقال صلح يصلح صلاحاً وصلوحاً ، وهو صالح وصلاح. ومن الصلاح وهو ضد الفساد، أصلح الشيء بعد إفساده والإصلاح نقيض الفساد.¹

واصطلاحاً : لا يفرق بينه وبين مصطلح الثورة في مستوى التغيير وشموله ، وإنما من حيث الأسلوب في التغيير وزمن التغيير فكلاهما يعنى التغيير الشامل والعميق ، لكن الثورة تسلك سبل العنف غالباً والسرعة في التغيير ، بينما تتم التغييرات الإصلاحية بالتدريج ، وكثيراً ما تعطى الثورة الأولوية لتغيير الواقع ، بينما تبدأ مناهج الإصلاح عادة بتغيير الإنسان.²

¹ محمد طاهري، "مفهوم الإصلاح"، ط2. الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1992، ص11.

² علي الكردي، "الإصلاح الإداري"، المتاح في: <http://kenanaonline.com/users/alikordi/posts/535698> تصفح في: 2014_03_08.

يرى بعض علماء الإدارة أن « الإصلاح والتحديث لا يقتصران على العملية الإدارية فحسب وإنما يشملان التأثيرات المتبادلة مع البيئة الكلية للإدارة وعلاقتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية. هذه النظرة الشمولية للمفهوم تنقل عملية الإصلاح الإداري من «مجرد نقل لصور إدارية وأدوات تقنية وفنية حديثة إلى غرس روح الابتكار والإبداع التنظيمي والاهتمام بالإنجاز في الظروف البيئية المحيطة به¹».

ويمكن القول إن الإصلاح الإداري يمثل مطلب يسعى الإنسان إلى تحقيقه بهدف تنمية الإدارة وتقديمها والعمل على تحقيق الإصلاحات في الهياكل والأبنية التنظيمية وذلك لجعل الأجهزة الإدارية قادرة على أداء وظائفها وفق الخطط المرسومة والقيام بعمليات الإصلاح الإداري الشامل المتضمنة إصلاح التنظيم والأساليب وطرق العمل والإستخدام الأمثل للموارد البشرية، وعموماً تُعد عمليات الإصلاح أداةً لزيادة سرعة عملية التنمية كما تُعد شاملة لأغلب الدول.²

وهناك من يذهب إلى أنه ترميم وبناء على ما هو موجود دون هدم وتخلص تام من القديم بجميع مظاهره، لذلك فالإصلاح الإداري جهود جزئية ترميمية محدودة لمعالجة حالة خلل أو قصور محدود داخل إطار المنظمة.³

ويذكر " الطيب حسن ابشر " أن الإصلاح الإداري جهد سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي وثقافي، إداري هادف لإحداث تغيرات أساسية إيجابية في السلوك والنظم والعلاقات والأساليب والأدوات، تحقيقاً لتنمية قدرات وإمكانات الجهاز الإداري، بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في إنجاز أهدافه.⁴

ويرى " بشير اسكندر " أن الإصلاح نتيجة للإحساس بضرورة تحديث الإدارة لتتمكن من تحقيق أهدافها وأن كل محاولة لإصلاح الإدارة يمكن تقييمها بالنسبة للأهداف التي تكمن وراءها.⁵

¹ سامي محمود احمد البحيري، " مداخل الإصلاح الإداري (التطوير التنظيمي و التدريب وتقييم الاداء)، بحث مقدم للحصول على درجة

الماجستير، الاكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، 2011، ص30.

² اسيل جبار عنبر، " دور الإصلاح الإداري في دعم الاداء الحكومي ". دراسة تحليلية لدور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في عمليات

الإصلاح الإداري للجهات الخاضعة لرقابته، 2013، ص5.

³ سامي محمود احمد البحيري، نفس المرجع، ص31.

⁴ نفس المكان.

⁵ نفس المكان.

وينطلق " الشامي بشير حسن " من كون الإدارة العامة مجموعة أجهزة وبنى مادية وبشرية تهدف إلى تأمين مهام الدولة وتحقيق المصلحة العامة وتلبية حاجات ورغبات المواطنين بكفاية عالية، ليصل إلى أن الإصلاح الإداري يعني " عملية تكييف دائمة ومستمرة للبنى الإدارية ومهامها، مع مهام الدولة، وهو مواكبة دائمة لروح التجديد والتحديث التي يتطلبها النظام السياسي غير المتحجر وبالتالي المجتمع الديناميكي .وسواء أكان إصلاحاً جزئياً أو شاملاً، فهو عملية تطهير الإدارة من مشاكلها وإيجاد الحلول المناسبة لها أنها المتلائمة مع روح التحديث ومع التطور العلمي و تكنولوجي بما يؤدي إلى إدخال واستخدام أفضل الطرق والأساليب العقلانية، لتحقيق أهداف الإدارة القائمة على إشباع حاجات المواطنين بأكبر قدر من الفعالية والكفاية".¹

وأشار " الشامي علي حسن " إلى أن بعض الباحثين يرون أن الإصلاح الإداري نهجاً سياسياً مستمراً موجهاً إلى ضبط العلاقة بين الإدارة والمجتمع.² وبعضهم الآخر يراه تغييراً مستمراً في المبادئ والتنظيم والهيكليّة والأساليب. وبذلك يكون الإصلاح الإداري، عملية مندمجة في المنهج العام للتغيير، حيث يتناول زوايا الجهاز الإداري وهيكلته وجميع تقسيماته دون استثناء كما يتأتى تطبيق الخطة إستراتيجية مسبقة. وترى " ولدادة تركية" أن الإصلاح الإداري يعبر عن الرغبة في تحويل الأنظمة البيروقراطية المركزية الجامدة ذات التسلسل الإداري إلى أنظمة لا تسمح بتنفيذ المهام الإدارية بالأساليب التقليدية، لذا يتطلب التحديث الإداري قدراً أكبر من تحمل المسؤولية من قبل العاملين الذين يخضعون إلى إدارة وظروف عمل أكثر مرونة.³

وحسب مؤتمر الإصلاح الإداري في الدول النامية الذي عقدته هيئة الأمم المتحدة بجامعة ساسكي البريطانية لعام 1971 : عملية الإصلاح الإداري هي حصيلة الجهود ذات الإعداد الخاص التي تستهدف إدخال تغييرات أساسية في المنظمة الإدارية العامة من خلال إصلاحات على مستوى النظام جميعه ، أو على الأقل

¹ سامي محمود احمد البحيري، مرجع سابق ، ص33

² نفس المكان.

³ نفس المكان.

من خلال معايير لتسحين واحدة أو أكثر من عناصرها الرئيسية مثل الهياكل الإدارية والأفراد والعمليات الإدارية¹.

الإصلاح الإداري هو عبارة عن التغيرات المستمرة والمخططة والشاملة في الأجهزة الحكومية في المجالات الإدارية المتعددة بقصد تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية. والاتجاه الحديث الآن يشير إلى أن مفهوم الإصلاح الإداري هو تطبيق الإدارة العامة الحديثة ، أي الإدارة العامة الحديثة "New Public Administration" كإطار معاصر للإصلاح الإداري².

و بذلك فإن الإصلاح الإداري له خصائص متعددة متمثلة في:

- 1-تغيير جذري وأصيل في الأشخاص وفي المفاهيم.
- 2-عملية هادفة مخططة ومرسومة.
- 3-عملية مستمرة متجددة هدفها يتحرك دائماً.
- 4-عملية شاملة متكاملة تشمل كل مقومات الإدارة وسائر خطوات³.

ثانياً _ علاقة الإصلاح الإداري بمفاهيم أخرى:

أن الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية والتطوير الإداري كلها مصطلحات تتناول موضوعاً بعينه ، وهو : تنظيم جهاز الدولة وحل مشكلاته وزيادة كفاءة تحقيقه للسياسة العامة للحكومة والتنفيذ الفعال لبرامجها . فالإصلاح الإداري يقترن بالأسلوب التدريجي المرحلي لتنظيم الجهاز الحكومي . والتنمية الإدارية : تقترن بتنمية العنصر البشري في الإدارة العليا والتنفيذية (مستويات الإدارات) . بينما التطوير الإداري يمثل العملية الإدارية الهامة التي يمارسها رجل الإدارة في أية منظمة وعلى أي مستوى ، أو العمل بأسلوب علمي يؤدي إلى التحسين المستمر في الإدارة⁴.

يرتبط مفهوم الإصلاح الإداري عادة بتعاريف عديدة وتتنوع هذه التعاريف وفقاً

لاهتمامات واختلاف وجهات نظر الكتاب والباحثين، ومداخلهم المختلفة التي بحثوا من خلالها الإصلاح الإداري . وقد أشار العديد من الباحثين إلى مشكلة الخلط

¹علي الكردي، مرجع سابق.

² نفس المكان.

³ نفس المكان.

⁴ نفس المكان.

بين الإصلاح الإداري ومفاهيم أخرى كالتطوير الإداري والتنمية الإدارية مما ترتب على ذلك عدم دقة اللغة المستخدمة وزيادة المشكلات المرتبطة بالدلالة اللغوية¹.

أسباب الاختلاف حول مفهوم الإصلاح الإداري:

— تعدد الأطروحات السياسية والفكرية لمفهوم التنمية.

— الاتجاهات الفكرية والشخصية للباحثين .

— غموض العلاقة بين الإصلاح الإداري والمتغيرات البيئية المختلفة².

ومن بين المعاني التي يتضمنها مفهوم الإصلاح الإداري: التغيير الإداري والذي يشمل مجموعة من التعديلات والممارسات التي تحدث ضمن الوحدات الإدارية، وفي العلاقات بين البيروقراطية والمجتمع، و التحديث الإداري وهو يتعلق بالبلدان النامية ويعني نقل تكنولوجيا الإدارة الغربية إلى هذه البلدان.³

وفي ما يلي سنتطرق لمجموعة من المفاهيم المرتبطة بالإصلاح الإداري:

1_ مصطلح التغيير الإداري : الذي ينصب مفهومه أساسا في محاولة نقل المجتمع من مرحلة إلى مرحلة أخرى، مع المقارنة دائما بمرحلة معيارية ويختلف " التغيير " عن "التغير" في أن الثاني يهتم بتحريك المجتمع ودفعه قدما نحو مرحلة جديدة، مثلما نجد ذلك في علم اجتماع التنظيم.⁴

2_ كما نجد مصطلح التحديث الإداري : الذي يعد من أكثر المصطلحات عمومية وشمولا، لكنه في نفس الوقت أكثر المفاهيم ضيقا من حيث الزمان و الثقافة، مع الإشارة إلى انه يمكن أن ينظر إلى " التحديث" من زاوية المجتمع بشكل عام، او تقسيمه إلى مراحل مثل: التحديث الاقتصادي، أو التحديث السياسي.⁵

3_ ويعني مصطلح التطوير الإداري : في بعده الشامل و المتكامل القدرة المتجددة لبناء وتطوير المفاهيم و الاتجاهات والنظم، والقدرات والأساليب، لتحقيق الاحتياجات الحالية و

¹ علي الكردي، مرجع سابق.

² نفس المكان.

³ رفيق بن مرسل، "الإساليب الحديثة للتنمية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2010_2011، ص 29.

⁴ سنوسي خنيش، "الإصلاح الإداري وبيئة الإدارة" في النظرية و التطبيق: حالة الجزائر"، أكاديمية السادات للعلوم الادارية، مركز البحوث والمعلومات، مجلة البحوث الادارية، العدد الاول، 2005، ص 72.

⁵ نفس المرجع، ص 73.

المتطلبات المستقبلية. وهو بذلك يرتبط بعمليات التنمية السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية. كما يرتبط مفهوم التطوير الإداري بأساليب تطوير إدارة التنمية بالمفاهيم و الاتجاهات الأصلية والمعاصرة، سواء بتوفير القدرات البشرية المؤهلة أو بإصلاح الهياكل الوظيفية و التنظيمية، وترشيد العمليات الفنية واستغلال الإمكانيات المادية في ضوء المتغيرات التي يمكن أن تطرأ. وهو بذلك عادة ما يهدف إلى " العمل على توفير جميع المكونات و المدخلات التي تؤمن بمؤسسات إدارة التنمية، جميع المكونات وفاعلية دائمة ومنتصلة تمكنها من تحقيق الأهداف الإنمائية المطلوبة¹.

يعبر مفهوم التطوير الإداري على التحسين في جزئيات الجهاز الإداري بالمعنى الميكانيكي أو الهيكلي، وغالبا ما يركز اهتمامه على البعد التقني والفني في الجهاز الإداري من خلال إتباع الأساليب العلمية في العمل وعلاج المشكلات التي تظهر ودعم القدرات الإدارية².

ويعرف أيضا على انه مجموعة الأساليب والطرق المستوحاة بشكل عام من العلوم السلوكية التي تصمم لتزيد من قدرة المنظمة على تقبل التغيير وزيادة فعاليتها.

ظهر مصطلح التطوير الإداري من خلال البحوث التي أجراها كل من بليك BLAKE سنة 1957 و سبيرد SHEPERD سنة 1975 و موتون MOUTON سنة 1961 وكذلك مكروغر MCGREGOU سنة 1957 ليستعمله فيما بعد بيكارد سنة 1969.

نستخلص من هذه التعاريف أن التطوير الإداري يهدف بحقيقته إلى إدخال تغييرات على كل أو بعض هذه الأنماط والضوابط السلوكية بقصد تكييف الجهاز الإداري للدولة لتحقيق أهداف معينة³.

كما نجد أيضا مفهومي " التنمية الإدارية"، و "النمو" الذي يعبر عن الكم ولا يهتم بالجانب الكيفي، وغالبا ما يكون عشوائيا وبدون خطة محددة. في حين ارتبط مفهوم التنمية بكل الميادين السياسية، والاقتصادية، و الاجتماعية، والإدارية، والثقافية. إذ يرى

¹ رفيق بن مرسل، مرجع سابق، ص 30.

² نفس المكان.

³ نفس المكان.

بعض الباحثين أن مصطلح "التنمية" قد استعمل بعدة طرق و التي أهمها أن التنمية السياسية تعبر عن معيار جغرافي من اجل الإشارة للعملية السياسية في الدول النامية، ومعنى ذلك أنها تتعلق بالدول الفقيرة أو الأقل تصنيعاً. وبذلك نستنتج بأن المعيار الجغرافي قد استعمل للتفريق بين عالم الشمال المتقدم، وعالم الجنوب المتخلف، وان "التنمية السياسية" لا توجد إلا في الشمال المتقدم.¹

ويرى الخبير الدولي " سعيد محمد الحفار " بأن التنمية الإدارية تمثل مجموعة الجهود و الأنشطة الواعية الهادفة إلى تطوير النظم في الأجهزة الإدارية وتفعيل نشاطها، إلى جانب تطوير وبلورة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية وأساليب ووسائل وتقنيات الإدارة واتجاهاتها وعناصرها البشرية بحيث تصبح قادرة على تحقيق أفضل النتائج بأقصر الأزمان وأقل التكاليف انسجاماً مع المواصفات والمعايير النوعية الدولية، وهذا يعني بأن النشاط الخاص بالتنمية الإدارية يتضمن الإصلاح، والتطوير الإداري عبر عملية الربط الصحيح فيما بين المؤسسات و الهيئات الحكومية الاجتماعية وقطاع الأعمال و العمل على خلق البيئة الملائمة للتنسيق والتعاون فيما بينها على قاعدة المصلحة الوطنية المشتركة.²

وعلى الرغم من التشابه والتقارب بين المفهومين، الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية إلا أنهما يختلفان سواء من حيث الأهداف التي يسعى كل منهما لتحقيقها وحتى من حيث النتائج الزمنية لهما، فالإصلاح الإداري محدد بفترة زمنية، فبرامج الإصلاح الإداري تنتهي بمجرد زوال الخلل، أما التنمية الإدارية فتعتبر عملية مستمرة ليس لها نقطة وصول وإنما هي تعبر عن عملية تحسين دائمة.³

أشار الدكتور "أحمد رشيد": إلى أن الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية والتطوير الإداري كلها مصطلحات تتناول موضوعاً بعينه ، وهو : تنظيم جهاز الدولة وحل مشكلاته وزيادة كفاءة تحقيقه للسياسة العامة للحكومة والتنفيذ الفعال لبرامجها . " فالإصلاح الإداري " يقترن بالأسلوب التدريجي المرحلي لتنظيم الجهاز الحكومي. و "التنمية

¹ سنوسي خنيش، مرجع سابق، ص73.

² نفس المكان.

³ رفيق بن مرسل، مرجع سابق، ص 31.

الإدارية" تقترب بتسمية العنصر البشري في الإدارة العليا والتنفيذية (مستويات الإدارات).¹ بينما "التطوير الإداري" يمثل العملية الإدارية الهامة التي يمارسها رجل الإدارة في أية منظمة وعلى أي مستوى ، أو العمل بأسلوب علمي يؤدي إلى التحسين المستمر في الإدارة.

يرتبط مفهوم الإصلاح الإداري عادة بتعاريف عديدة تـنوع وفقاً لاهتمامات واختلاف وجهات نظر الكتاب والباحثين، ومداخلهم المختلفة التي بحثوا من خلالها الإصلاح الإداري. وقد أشار العديد من الباحثين إلى مشكلة الخلط بين الإصلاح الإداري ومفاهيم أخرى كالتطوير الإداري والتنمية الإدارية مما ترتب على ذلك عدم دقة اللغة المستخدمة وزيادة المشكلات المرتبطة بالدلالة اللغوية.²

ومن خلال هذه المفاهيم والتعاريف نستخلص مجموعة من الخصائص للإصلاح الإداري:

- إن الإصلاح الإداري عملية شاملة وليست جزئية، وإذا كان هناك إصلاح جزئي يكون في الإطار الشامل للإصلاح الإداري.
- إن الإصلاح الإداري عملية مستمرة مع استمرار العملية الإدارية من تخطيط وتوجيه ورقابة، حيث تكشف العملية الإدارية كثيراً من المشاكل قبل تراكمها أو بما يعوق عملية الإصلاح.
- إن الإصلاح الإداري عملية إدارية تحتاج إلى التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة ويحتاج الإصلاح الإداري إلى الإعداد والتخطيط وتوفير المعلومات ومحاولة الإقناع والتنظيم والرقابة على التنفيذ وعلاج المشكل.
- إن الإصلاح الإداري عملية جماعية حيث يحتاج لتعاون الفريق من قيادة تمثل كمؤثر في الآخرين بجانب العاملين (قادة، موظفين، جمهور).
- إن الإصلاح الإداري يرتبط بالبيئة حيث يتأثر بالعادات والتقاليد والقيم.³
- يتأثر الإصلاح الإداري بالدرجة الأولى بالإنسان.⁴

¹ علي الكردي، مرجع سابق.

² نفس المكان.

³ محمد الصيرفي، "الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري"، الإسكندرية: مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، 2009، ص 65

⁴ محمد الصيرفي، مرجع سابق، ص 66.

- الاهتمام بالتشريعات والنظم والتأكيد على ضرورة مراجعتها وتعديلها وإزالة الغموض والتداخل والتضارب بين نصوصها.
- المراجعة الدورية للهيكل الإدارية وللخراطى التنظيمية ومحاولة جعلها معبرة عن الواقع ومنسجمة مع نصوص القوانين وتقليل الفجوات بين الإدارات و الأقسام.
- التركيز على تبسيط الإجراءات والتخفيف من المركزية الإدارية ووضع النماذج وإصدار الأدلة التوضيحية والإرشادية التي تسهل انجاز المعاملات للمواطنين.
- البدء بمعالجة المشاكل القائمة وإيجاد الحلول المناسبة لها وتشخيص الاختناقات في العمل ومعرفة الخطوات الزائدة لتقصير الوقت اللازم لأداء العمل.
- اكتشاف الأخطاء والانحرافات لمعرفة المفسدين وإحالتهم للجهات الإدارية والقضائية والأمنية لمحاسبتهم ومعاقبتهم.¹

المطلب الثاني: أهداف و طرق الإصلاح الإداري.

أولاً_ أهداف الإصلاح الإداري: تتوالى أهداف الإصلاح الإداري حسب المطالب والغايات وابلغ تعبير عن أهداف الإصلاح الإداري هو ما اختصره "فيليب مالاند" احد وزراء الدولة لشؤون رئاسة مجلس الوزراء المكلف بشؤون الإصلاح في فرنسا في مؤتمر الدرستون ببريطانيا عام 1996 عن " إدارة برامج الإصلاح في القطاع العام" حين اختصر أهدافه في عبارتين فقط " الفاعلية والإنسانية" وحسب دراسة وتحليل هذا المفهوم أو التعبير أن الفاعلية هي حسن الأداء وزيادة الإنتاج وجعل معنى للعمل حيث أن جودة وصلاح العمل تقاس بجودة وصلاح الإنتاج.

والإنسانية المقصد منها تلك المعاني السامية مثل الأخلاق الحميدة والأمانة والصدق والابتكار والإبداع والالتزام وغير ذلك من المعاني الإنسانية الخيرة.²

و طبقاً لدراسات الإصلاح الإداري فإن أهداف الإصلاح الإداري تتمثل عادة في الآتي:

¹ فيصل بن معيض ال سميح القحطاني، " استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الامن الوطني"، اطروحة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة دكتوراة الفلسفة في العلوم الامنية. الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، 2006، ص44.

² عبد القادر جبريل فرج جبريل، "الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية والديمقراطية"، بحث ماجيستر في ادارة الاعمال،الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، 2010، ص142.

- 1-تحسين مستوى الأداء في الجهاز الإداري ورفع الإنتاجية.
 - 2-ترشيد الإنفاق الحكومي والتركيز على اقتصاديات التشغيل من خلال تخفيض حجم البرامج والأجهزة والأعداد الزائدة من العاملين.
 - 3-تعزيز عملية التحول الديمقراطي ودعم التوجهات نحو اللامركزية الإدارية بهدف تشجيع المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة وفي صنع القرارات.
 - 4-تبسيط الإجراءات الإدارية وإصلاح الأنظمة المالية والضريبية بقصد توفير الموارد والعدالة في توزيع الأعباء.
 - 5-تحسين أساليب التعامل مع المواطنين وتعزيز مفهوم ضرورة الاستجابة لمطالبهم باعتبار أن تقديم الخدمة للمواطنين لهم هو مبرر وجود الأجهزة الإدارية. ويتم ذلك من خلال إظهار مزيد من الشفافية في عمل الموظفين والأجهزة الإدارية وتعزيز مفهوم المساءلة والمسئولية الاجتماعية.¹
 - 6_ إحداث تغييرات جوهرية في مفهوم الخدمة المدنية وتحديد دورها ومهام مؤسساتها وعلاقتها مع المؤسسات الأخرى الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في إطار النظام السياسي.
 - 7_ تحقيق المزيد من المساءلة على عمليات الجهاز الإداري وتقوية نظام الاتصالات وتبادل ونشر المعلومات بشفافية.
- ويرى " شلق " أن عملية الإصلاح الإداري تسعى إلى تحقيق الأهداف التالية:
- 1-مواعاة الإدارة العامة مع مهام الدولة وإشباع حاجات المواطنين.
 - 2-تحديث وتجديد الإدارة العامة على جميع مستوياتها وفي جميع أبعادها البنوية والوظيفية بما يسهم في القضاء على المشكلات التي تواجهها.

¹ سامي محمود احمد البحيري، مرجع سابق، ص41.

3-التغلب على المشكلات السياسية والاقتصادية والتنموية والتنظيمية التي تعاني منها الإدارة العامة باقتراح الحلول الملائمة لها.

4-مواكبة الإدارة العامة لمستجدات التحديث من أجل تحقيق غايات الكفاية الإدارية ومعالجة الانحراف ومحاربة الفساد، والقضاء على التعقيدات والعيوب المرضية.¹

ولتحقيق أهداف الإصلاح الإداري يجب تحديد البعد الذي سيأخذ به فهناك عدة أبعاد للعملية الإصلاحية تتمثل في:

1-البعد الجزئي والشمولي: المفهوم الجزئي للإصلاح يتمثل في النظر للجهاز الإداري وتطويره على أنه عملية ترميم للأجزاء المكونة للجهاز الإداري وأن الأخذ بمبدأ التراكمية سيؤدي في النهاية إلى إصلاح وتطوير الجهاز الإداري بشكله الكلي،² إضافة إلى أن الإصلاح الإداري يتم نتيجة ضرورة تفرض نفسها على أجزاء في الأجهزة الإدارية بينما المفهوم الشمولي للإصلاح الإداري يعبر عن عمليات التغيير الكلية في النظام الإداري سواء من النواحي المادية أو الوظيفية أو السلوكية ضمن البناء الشامل للمجتمع.³

ويرى أتباع هذا المفهوم أن النظام الإداري وحدة متكاملة ولا يمكن النظر إليها أو معالجتها جزئياً وأهم سلبية للبعدين معاً أن هذا الحديث يدل على إلغاء إمكانيات التطوير والإصلاح التي يمكن أن تجمع بين ما هو جزئي وما هو شمولي، فالحقائق العلمية تتجه إلى أن الإصلاح الإداري قد يرتبط بخطط تنمية اقتصادية واجتماعية بشكل شمولي مع ترك التنظيمات تنفرد باختيار الأسس التي تناسبها في عملية التطوير.⁴

2-الجوهر و الاجراءات:

نتيجة لصعوبة قياس الإصلاح الإداري والحكم على نتائجه اعتماداً على معايير موضوعية وكمية متفق عليها، وانطلاقاً من كون الإصلاح الإداري عملية قيمية معيارية تشمل عوامل سياسية واجتماعية يصعب وضعها تحت المجهر الموضوعي، توجهت جهود الإداريين

¹ سامي محمود احمد البحيري، مرجع سابق، ص42.

² عبد الفتاح محمد علي الفرجاني، "واقع استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز امن المجتمع"، بحث مقدم لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماجستير في ادارة الاعمال. غزة: الجامعة الاسلامية، 2008، ص27.

³ نفس المكان.

⁴ سامي محمود احمد البحيري، مرجع سابق، ص43.

للبحث عن صيغ ونماذج قيمة للحكم على مقدرة الإصلاح على تغيير جوهر الإدارة وتحقيق أهدافها.¹

وقد أدى هذا التباين إلى أن قام فريق من الممارسين والأكاديميين بالبحث عن مؤسسات مستقلة مهتمة بعملية الإصلاح وجوهرها وبتحديد الطرق والوسائل والإجراءات لإدارة الإصلاح. لذا ظهرت معاهد إدارية تهتم بالتنمية الإدارية عن طريق التدريب والاستشارات والأبحاث، ووصل الأمر ببعض الدول إلى إحداث وزارات للإصلاح مهمتها إصلاح الهياكل التنظيمية والوظيفية للجهاز الإداري. وهذا المنهج لا يضع أمامه الاستجابة الفعلية لرغبات الأفراد والمنظمات في التطوير ولا يشمل تحديد كيفية إجراء الإصلاح الإداري.²

3-الجمود والحركة:

تشمل عملية الإصلاح الإداري تحويل وتطوير مستمرة لمواكبة التغيرات التي تحصل في البيئة المحيطة، ولذلك فلا يمكن تصوره جامد أو تدريجي وهذا النموذج له انعكاسات في التجربة العربية للإصلاح الإداري، وعلى الرغم من انتشاره في مؤسسات التنمية الإدارية ومعاهد التدريب العربية، فإن نجاح تطبيقاته اعتمد على الجهود الفردية لبعض القيادات والتنظيمات الإدارية. فالتجربة العملية في معظم الدول العربية تدل على أن الإصلاح الإداري أخذ من العملية الإدارية أجزائها الفنية المهمة. بالنظم والأساليب الهيكلية و الإجرائية وهذا البعد أخذ عليه أن به بعض الانحراف في عملية التخطيط وتشكيل اللجان فهو يتم لعلاج مشكلة قائمة وبعد الانتهاء من حلها تختفي حركة الإصلاح.³

ثانياً_ طرق الإصلاح الإداري:

وتكشف تجارب الإصلاح الإداري في كافة البلدان عن عدم وجود نموذج أو طريق واحد للإصلاح، وإنما هناك عدة طرق متداخلة، منها ما هو فردي أو جماعي، ومنها ما هو مؤقت أو دائم، ومنها ما هو فجائي أو تدريجي، ومنها ما يهتم بحل الأزمات أو معالجة التوترات، ومنها ما يبحث عن تكيف الإدارة مع الضروريات المعلوماتية والتقنية والاقتصادية

¹ نفس المكان.

² نفس المكان.

³ سامي محمود احمد البحيري، مرجع سابق، ص44.

للعالم الحديث. وتتعدد طرق الإصلاح واستراتيجياته، وقد تناولها الدكتور " علي الشامي " على الوجه الآتي:¹

1-الأجهزة الدائمة:

تعتبر هذه الطريقة أكثر فعالية من طريق اللجان المؤقتة، نظراً لديمومة وثبات الإصلاح . وتقوم هذه الطريقة على وجود أو إنشاء هيئة إصلاح مركزية تتمتع بصلاحيات وإمكانات وخبرات كبيرة ودائمة ومتفرغة وملتزمة بالإصلاح . ويشمل نطاق عملها جميع المسائل المتعلقة بالبنية وبالأشخاص وبأساليب ووسائل العمل والنصوص والأنظمة . وبهذه الهيئة الدائمة يحدث الإصلاح، حيث أن وجود جهاز دائم يساعد على خلق حالة نفسية عند الموظفين لشدة انتباههم على أفضل وجه.²

2-الإصلاح الفجائي:

ترتبط بإجراء تعديلات مباشرة وحيدة الجانب تقوم بها حكومة جديدة أو وزير جديد أو مدير جديد دون إعلان مسبق عنها، وذلك لتفادي ردود فعل قوية الضغط من الموظفين الذين يشوهون البرنامج الإصلاحي . وعلى الرغم من أهمية هذه الطريقة إلا أنها غير شائعة وغير مقبولة كلياً من المواطنين أو الموظفين نظراً لعدم مشاركتهم في صنع القرار، وبالتالي من المحتمل أن لا تنجح بالكامل بسبب مقاومة الموظفين، فالطريقة الفجائية لا يترتب عليها إصلاحات إدارية جديدة.³

3-الإصلاح عن طريق إدارة المهمة:

تنشأ بفعل تطور مهام الدولة وتوسع نشاطاتها ونمو حاجات المواطنين، وعجز البنى الإدارية بفعل خضوعها لقانون الشيخوخة وعاداتها التقليدية، لذا يقترح العلم الإداري ثلاثة حلول لمواجهة إدارة التسيير التقليدية التي تتعثر في إنجاز مهام الإدارة بشكل جيد، وهذه الحلول هي:

¹ نفس المكان.

² نفس المكان.

³ سامي محمود احمد البحيري، مرجع سابق، ص ص (46_47).

الحل الأول: إلغاء البنى التقليدية كلية وإبدالها ببنى جديدة، غير أن هذه العملية صعبة نظراً لمقاومة الإدارة التقليدية التي لا ترفض فقط الإلغاء، بل والتغيرات والتعديلات الجديدة، بحكم قانون استمراريتها الذي يمانع هذا الإلغاء.

الحل الثاني: الإبقاء على الإدارة التقليدية والعمل على إصلاح داخلي جزئي تدريجي للبنى، وهي الطريقة المتبعة عامة، ولكنها سرعان ما تندمج بقواعد الإدارة القديمة نظراً لطول فترة التكيف مع الجديد¹.

الحل الثالث: الإبقاء على الإدارة القديمة مع التوجه إلى استحداث إدارة رديفة موازية ذات مهمة متحررة من القواعد التقليدية وتدار من قبل أشخاص قليلي العدد وديناميكي الحركة وبوسائل حديثة وهو الحل الأفضل ويعرف بإدارة المهمة².

ويرى " علي حسن الشامي " أن هذه الطريقة الرديفة تفترض ضرورة توفير جو ملائم للإصلاح وتهيئة السلوك والأفكار واعتماد الحذر الشديد عند اللجوء إلى الإصلاح الفجائي، وضع خطط مرنة والتجريب في ميدان قبل التعميم .

ويرى " احمد صقرعاشور " ضرورة أن يكون الإصلاح الإداري مفتوحاً وليس مغلقاً وهذا يتطلب قيام جهاز إداري جيد للإشراف على الإصلاح الإداري لاختيار عناصر قيادية متمتعة بكفاءة وخبرة عالية في الإدارة الإستراتيجية ذات المهام الحيوية والعلاقة الوثيقة بخدمات المواطنين وإعطائها الصلاحيات والمقومات اللازمة لإلغاء وتصفية الإدارات القديمة وتحويلها إلى إدارات جديدة³.

4-الإصلاح عن طريق الإدارة بالأهداف:وهي طريقة إصلاح استثنائي مرحلي تجريبي، تنطلق من مبدأ الإنتاجية الأفضل، ومن مردودية الموظف وضرورة تحفيزه، وهذه الطريقة التي طبقها " ماكنمارا " انتشرت تحت اسم S.B.P.P (التخطيط - البرمجة - الموازنة - ونظام المراقبة)، وتعتمد على تحديد الهدف بدقة من خلال تحديد الوسائل والنفقات وتقدير الوقت الضروري لإنجاز هذا الهدف. كما تعتمد هذه الطريقة على فريق عمل من داخل الإدارة وليس من خارجها، يتحلّى بالخبرة والكفاءة والأهلية ويقوم بالتنفيذ على قاعدة الرقابة

¹ نفس المكان.

² نفس المكان.

³ سامي محمود احمد البحيري، مرجع سابق، ص 48.

الفعالة، لذا تتطلب وضع خطة لإعداد وتدريب الموظفين وإكسابهم المعرفة الاختصاصية إلى جانب المعرفة الإدارية العامة.¹

5-الإصلاح عن طريق رد الفعل والمبادرة والإبداع:

يطلق عليها الاستجابة المرتدة، وتقوم على مواجهة المشكلات بعد حدوثها وتراكم آثارها، وهي إستراتيجية محافظة لأنها تحاول قدر الإمكان تفادي خلخلة الاستقرار الظاهري إلا حينما تتفاقم المشكلات. وبفعل قانون الشيوخوخة والتحجر وتقدم الوحدات الإدارية يصبح التغيير صعباً إلا بوجود ضغوط كبيرة لمعالجة المشكلات، مثل الاستجابة لضغوط البيئة (الرأي العام) لإحداث التغييرات في السلوك الإداري لمواجهة الفساد والرشوة. أما الإصلاح عن طريق المبادرة والإبداع المخطط فهي تنطلق من التوجه نحو المستقبل وتستهدف زيادة فعالية الأداء ليس بسبب ضغوط تتبع من مشكلات قائمة، وإنما من منطلق الإبداع والابتكار والتخطيط المسبق، وهذه الطريقة تسعى إلى البحث عن فرص لتطويع البيئة التي تعمل فيها المنظمات المستهدفة بالإصلاح. ويمتد هذا الإصلاح ليمتدح ببرامج إصلاحية أخرى تستهدف تغيير هياكل وأوضاع اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية، فبرامج الإصلاح الإداري التي تتم وفق هذه الطريقة تقوم بينها وبين التنمية الشاملة علاقة جدلية.²

¹ نفس المكان.
² نفس المكان.

المبحث الثالث: معوقات الإصلاح الإداري .

بالرغم من كل الجهود التي تقوم بها الدول من اجل الاصلاح الاداري واضفاء طابع المرونة على الادارات والتقليل من البيروقراطية والقضاء على مظاهر الفساد فيها. الا ان عملية الاصلاح الاداري تواجه العديد من الصعوبات و المعوقات، وسنحاول في هذا المبحث ان نذكر مجموعة منها:

1 عدم توفر الظروف المستقرة في المجتمع سياسيا، اقتصاديا، مما يؤدي إلى إرباك في الخطط الموضوعة للمعالجة.

2 عدم جدية الأجهزة الحكومية في تطبيق التوجيهات المركزية بهذا الشأن وانغماسها في أمور ثانوية تبعتها عن الهدف المركزي رغم وجود الإمكانيات ورغبة الكثير في التغيير المطلوب مما خلق تفاوت وتضارب في عملية الإصلاح الإداري في مختلف المستويات الإدارية¹.

3 عدم وضوح الأهداف المطلوبة في مسار الإصلاح الإداري ويلاحظ تشويش وإرباك يعيق توجيه المسار الصحيح ويحدث انحراف في تطبيق الخطط الموضوعة.

4 وجود طبقة من الموظفين او الفئة في مختلف المستويات ارتبطت مصالحها بالفساد و الانحراف الاداري وقسم منها يحتل مواقع بارزة تتيح بكل البرامج الموضوعة وتحاول إفشال أي محاولة للإصلاح الإداري ويخلق أجواء من انعدام الثقة بالنفس وتسيّد اليأس بحيث يعتبر الجميع ان انتشار الخلل وتحييده والقضاء عليه اصبح حلما غير قابل للتحقيق².

5 انشغال الناس بالطابع الاستهلاكي متأثرين بالدعاية الغربية والابتعاد عن الدافع الوطني واهتمامهم بالتسوق والمشاكل وتقليد الغرب بالأشياء السيئة وعدم مساعدة الحكومات في تطبيق عملية الإصلاح.

6 ضعف التوجه الأسري وتوحيد تفكير رب العائلة بضرورة توفير العامل الاقتصادي مما يجعل وقته ضيقا ومحصور فلا وقت لديه لتوجيه الأبناء للتربية والتوجيه والمتابعة والإشراف على ذلك.

¹ مها فاروق عزت، " أهمية العوامل المؤثرة في الاصلاح الاداري لمواجهة الفساد"، بحث تطبيقي، المعهد الطبي التقني. مصر: المنصورة، ص9.

² نفس المكان.

7 كثافة التوجه الإعلامي الغربي مما يجعل الناس تبتعد عن الكثير من القيم ولا تهتم بالأمر الحساس والمصيرية لمجمعنا واكتفاءها بأمر غير نافعة وهامشية في كيفية تحقيق إصلاح المجتمع.¹

8 ضعف البرامج التعليمية والتربوية التي تحث على نشوء أجيال متعلمة سطحية ينقصها الوعي والقدرة على معرفة الطريق الصحيح لبناء مستقبلها انغماس المجتمع بالانترنت والفضائيات والابتعاد عن الموروث الحضاري الذي يجسد الأخلاقيات والمعايير النظيفة والسليمة المستنبطة من الأديان السماوية والقيم التاريخية.

9 نشوء طبقة واسعة من الناس غير متعلمة غير واعية تحاول إن تكسب وتثرى بشكل سريع بأساليب ملتوية تشجع البقية بشكل غير مشروع على الانحراف مما يخلق وجود طبقتين في المجتمع طبقة فقيرة محرومة وطبقة غنية.²

كما تقف أمام عجلة الإصلاح الإداري عدة معوقات وخاصة في الدول النامية

وهي تأخذ عدة ارتباطات منها:

-معوقات إدارية: (القيادات الإدارية المؤهلة، فقدان الابتكار، عدم وجود خطط شمولية، تفشي البيروقراطية).

-معوقات اجتماعية: (ضعف وعي المواطن، عدم احتضان العقول والخبرات وتراكمها).

-معوقات مرتبطة بالموارد البشرية: (عدم ربط الأجر بالإنتاج والمجهود، انتشارا لفساد الأخلاقي والإداري).

-معوقات مرتبطة بالموارد المادية: (عدم توفر الموارد المالية الضرورية، عدم تشخيص أولويات العمل التنموية بدقة).

-معوقات مرتبطة بالتشريعات: (تشريعات قديمة، ضرورة إصدار قوانين جديدة تتسجم مع التطورات العالمية وتسايرها)

-معوقات متعلقة بالأسلوب العلمي المتبع في الإدارة وضعف الرقابة وعدم فعاليتها:

(ضعف أنظمة الحوافز، ضعف العلاقات العامة والاتصال).³

¹مها فاروق عزت، مرجع سابق، ص10.

² نفس المكان.

³ نوري منير، بارك نعيمة، مداخلة بعنوان "الإصلاح الإداري وأهميته في القضاء على التسيب و الفساد الإداري وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة". الجزائر: جامعة حسيبة بن بوعلي (الثلف)، صص (6، 7، 8).

خلاصة واستنتاجات:

نستنتج من خلال ما تقدم أن للجهاز البيروقراطي دورا هاما في نجاح الدولة أو فشلها وفي حل مشكلات المواطنين وتوفير الحد الأدنى من الخدمات. وتلعب البيروقراطية في الدول وظائف سياسية واجتماعية كما لها علاقة جلية بالتنمية الإدارية، وفي المقابل هذه البيروقراطية لها مساوئ إجرائية تشكل جوهر المشكلات في مجال الممارسات البيروقراطية الإدارية. وللمحد من الاستعمال الغير قانوني وتعقيدات البيروقراطية وأخطاء القطاع العام التي تؤدي إلى عدم تحقيق أهدافه في تقديم أفضل الخدمات العامة للمواطن يجب القيام بمجموعة من الإصلاحات في هذا القطاع للحفاظ على حسن سيره.

إن دور الإصلاح الإداري في مقاومة البيروقراطية هي أحداث التطوير الشامل والجزري في الجهاز الإداري للدولة وجعله قادراً على قيادة مسيرة النمو والتقدم وذلك من خلال المحاور الآتية:

- تشخيص الوضع الراهن للجهاز الإداري والأخذ بالحلول التقليدية وغير التقليدية في الوقت نفسه.
- تحديد التغيير الجزري المطلوب مع التدرج في أحداثه عن طريق تحديد الأولويات.
- التركيز على المفاهيم والسياسات دون التفاصيل الإجرائية.

الفصل الثاني

تطور الإصلاح الإداري

في الجزائر

تعيد الجزائر بناء نفسها على أسس جديدة. وقد قطعت أشواطاً هامة في إقامة و بسط نظام سياسي ديمقراطي. والمسار هذا قد تم خوضه على أساس العبر والدروس المستقاة من التجربة السابقة لبناء البلاد، التجربة التي أملت الظروف التاريخية الصعبة التي اكتنفت استعادة استقلالها.

إن التوجه نحو إحداث تحولات سياسية و اقتصادية واجتماعية لم تتحقق بفعل العشرية السوداء التي تكبدها الشعب الجزائري. فلم تتل لا الموجة الإرهابية، و لا عدم تفهم بعض شركائنا، و لا عدم اكتراث البعض الآخر، من إصرار الجزائر على المضي قدماً.

لم تستطع الجزائر أن تبقى و تعزز الطابع الديمقراطي و الجمهوري للدولة القائم على تكريس الحريات الأساسية و حقوق الإنسان فحسب، بل استطاعت كذلك أن تضمن تحولات نمط تنظيم و سير الاقتصاد فيها.

و باتساع نطاق تدخل الدولة في تسيير و توجيه الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية المختلفة، تعاظم دور الإدارة حتى أصبحت تهتم بكل شيء، وراح نشاطها يلبس سائر القطاعات، و يتناول جميع نواحي الحياة الفردية، ذلك لأن الحكومة وأجهزتها الإدارية تصبح المنظم والقائد لفروع ذلك النشاط.

لقد أصبح المجتمع الحديث يعيش في كنف الإدارة بلعبتها أداة لتحقيق التقدم والتنمية الاقتصادية الشاملة من جهة والطاقة الخلاقة التي تدرك مطالبه وتحققها له من جهة ثانية.

والحقيقة أن هذا كله لا يأتي إلا عن طريق الإصلاح، والتنظيم الذي يعتبر ظاهرة من ظواهر المجتمعات الحديثة حيث أصبح يحظى بقدر كبير من الدراسة الجادة والاهتمام المتزايد من الباحثين.

وقد أدى ما توارثته الجزائر عبر معاناة طويلة الأمد الى التخلف عن ركب التطور الحضاري جراء الاستعمار الذي استنزف الكثير من ثرواتها ، إلى اصطباغ جهازها الإداري بالنموذج الفرنسي والاستعمال غير العقلاني للبيروقراطية الادارية وفي هذا الفصل سنحاول معرفة ما هو الدور الذي لعبه الجهاز الإداري في الفترات السابقة، و ما هي السبل الكفيلة بإصلاح الجهاز البيروقراطي الجزائري .

المبحث الأول: التطور الإداري في الجزائر.

لقد ورثت الإدارة الجزائرية الكثير من المظاهر التي غرسها فيها الاستعمار الفرنسي، وحتى بعد الاستقلال بقية هذه المظاهر متفشية في الإدارات الجزائرية. لهذا قسمنا هذا المبحث الى مطلبين: الاول نتحدث فيه عن خصائص الإدارة الجزائرية في ظل الإدارة الاستعمارية، والثاني تطرقنا فيه لخصائص الإدارة الجزائرية في ظل الحزب الواحد والتعددية الحزبية.

المطلب الأول: خصائص الإدارة الجزائرية في ظل الإدارة الاستعمارية.

بالرغم من أن فرنسا تعتبر مهد نشأت و تطور النظم الإدارية و القانونية، إلا أن تطبيقاتها على مستوى الأقاليم ما وراء البحار لم تكن بالطبيعة التي كانت عليها داخل فرنسا، فالفلسفة الإستراتيجية للسياسة داخل المستعمرات مبنية على أساس تنظيمات إدارية مركزية و محلية قامت على المصلحة الخاصة ولم تقم على خدمة المواطن الجزائري¹. بدأت معالم وسمات الإدارة الفرنسية تتضح مع استلام الجنرال "بيجو" مقاليد الجزائر. وإن كانت هذه الإدارة في بداياتها مزيج بين النظم الإدارية السائدة في فرنسا وتلك التي وجدها الفرنسيون قائمة في الجزائر².

وقد كان للمقاومة الوطنية ورفض المجتمع الجزائري وعزوفه عن التعامل مع الفرنسيين والصراعات التي احتدمت بين المدنيين والعسكريين ، دور في الإبقاء على هذا الوضع إلى عهد الجمهورية الثالثة التي انتهجت سياسة الإدماج وما رافقها من هجمة شرسة على كل المعالم الدالة على تميز الجزائر عن فرنسا وذلك في كل مجالات الحياة السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والدينية . الإدارة العامة في الجزائر لا تختلف ع ن مثيلتها في سائر دول العالم الثالث وذلك من حيث كونها أداة بواسطتها يتم تنفيذ السياسة العامة للدولة³. إلا أن ما يميزها هي أنها إدارة موروثه عن الاستعمار الفرنسي الذي اتخذها أداة قمع بغية طمس

¹ ميلود قاسم، "علاقة الإدارة و المواطن في الجزائر (بين الازمة ومحاولات الإصلاح) "، دفاتر السياسة والقانون، العدد 5، 2011، ص60.

² عبد النور حاجي، "السياسة الاستعمارية في الجزائر". المتاح في:

<http://abdenour-hadji.blogspot.com/2011/11/4eme.html>. تصفح في: 26_03_2014.

³ نفس المكان.

الشخصية الوطنية وجند لها بعض الجزائريين الذين يؤمنون بفرنسا أكثر من إيمانهم بالجزائر وكان لهم دور فعال في تحقيق مآرب فرنسا الاستعمارية فهم يشكلون حلقة وصل بين الإدارة الفرنسية الشعب الجزائري ، علما بأن هذه الإدارة كانت لخدمة المعمرين بالدرجة الأولى¹.

لقد استطاع الاستعمار الفرنسي أن يجعل من الإدارة الجزائرية في عهده إدارة قمعية مما أدى الى تشكيل هذه النظرة المناوئة لها بعد الاستقلال بسبب السلوكيات التي مورست في عهد الاستعمار الفرنسي وبعض السلوكيات التي مازال يمارسها الكثير من الإداريين في الوقت الراهن.

وإذا أردنا أن نبحث عن تفسير للأزمة المتعددة الجوانب التي عاشتها البلاد ، فإننا نجد الإدارة العامة قد لعبت دورا أساسيا وفاعلا في خلق وتأجيج نار الأزمة.

ظهرت أول إدارة عامة في الجزائر سنة 1956 بعد انعقاد مؤتمر الصومام وتم تجسيدها بصفة فعلية مع التقسيم السياسي والإداري الذي رافق الإعلان عن إنشاء الحكومة المؤقتة سنة 1958².

_ معالم الإدارة في عهد النظام العسكري (1830 - 1870)

الحاكم العام : أحدث هذا المنصب بعد صدور قرار ضم الجزائر في 22 جويلية 1834، ويتم اختياره من بين كبار الضباط الذين سبق لهم العمل في الجزائر وحاربوا أهلها سنوات طويلة ، مما أكسبهم خبرة واسعة عن عادات وتقاليد ولغة أهل البلاد. وله السلطة الكاملة في كل أمور الجزائر السياسية والاقتصادية والعسكرية . ألغي المنصب على عهد نابليون الثالث سنة 1858 ، وعوض بمنصب وزير الجزائر ، النظام الإمبراطوري تراجع عن هذا القرار بإعادة منصب الحاكم العام . واستمرت المستوطنة تدار بهذا النظام حتى مجيء الجمهورية الثالثة³. كان بجانب الحاكم العام مجلسان يساعده في إدارة شؤون الجزائر

¹ عبد النور حاجي، مرجع سابق.

² نفس المكان.

³ عبد النور حاجي ، مرجع سابق.

وهما : المجلس الاستشاري والمجلس الأعلى للحكومة، فكانت وظيفة الأول، دراسة المسائل الاجتماعية والاقتصادية والإدارية، أما الثاني فتتلخص وظيفته في دراسة الضرائب وتحضير الميزانية¹.

الإدارة المحلية : اعتمدت بالدرجة الأولى على نظام المكاتب العربية للتغلب على الصعوبات التي واجهت الحكم العسكري الفرنسي. و مر هذا التنظيم بعدة مراحل ففي الأولى ظهر ما عرف بالديوان العربي وضم مجموعة من المترجمين والمختصين في الشؤون العربية سنة 1833 ، وكأنت وظيفة هذا الديوان جمع المعلومات عن الجزائريين. في 1837 تحولت هذه الهيئة إلى إدارة للشؤون العربية ، مسؤولة عن تسهيل عملية الاتصال برؤساء العشائر والتفاوض معهم . إلا أن أهم تطور عرفه هذا النظام كان في عهد الجنرال بيجو ، حين أسس بصفة رسمية نظام المكاتب العربية ، تأسست إدارات فرعية على مستوى العمالات الثلاثة . كان في كل مكتب عربي عدد من الموظفين ، برئاسة ضابط فرنسي برتبة عقيد ، و مترجم وحارس وكاتب وقاضي ومحصل الضرائب وطبيب . وبناء على القرار الوزاري فإن مهمة المكاتب العربية ، مراقبة الإدارة المحلية في كل منطقة ريفية يسيرها القيادة مع تعيين وخلع هؤلاء وجمع الضرائب من الأهالي وتسييل العقوبات على المخالفين وجمع المعلومات ذات الطابع السياسي والاجتماعي والاقتصادي التي تخدم الإدارة الاستعمارية².

نظام المقاطعات (العمالات) : عرفت الإدارة المدنية الفرنسية تطورا ، بصور المرسوم الملكي في 15 أفريل 1845 الذي بمقتضاه تم إنشاء الحكم المدني في المناطق التي توجد بها جاليات أوروبية. كما تقرر إنشاء ثلاثة مقاطعات بالجزائر هي ، الجزائر، وهران ، قسنطينة. في 9 ديسمبر تقرر إلغاء نظام المقاطعات واستبداله بنظام العمالات وإنشاء منصب عامل العمالة وكان يخضع لوزير الحربية ما عدا ما يتعلق بأمر الاستيطان كانت كل عمالة تضم مجلسا يتكون من عامل العمالة و ثلاثة أعضاء.³ زيادة على هذا

¹ نفس المكان.

² محمد الصغير بعلي ، " قانون الإدارة المحلية الجزائرية " . الجزائر: دار العلوم ، 2004، ص 111.

³ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 112.

المجلس كان هناك مجلسا منتخبا هو المجلس العام وكان بمثابة برلمان مصغر للمعمرين وكان عدد أعضائه 15 عضوا. ومن مهامه النظر في الميزانية وأوجه صرفها. وقد وصل عدد أعضاء هذا المجلس في عمالة الجزائر سنة 1858 إلى 18 عضوا وارتفع إلى 25 عضوا سنة 1860، ويدخل ضمن هذا العدد اثنان من المسلمين وإسرائيلي واحد يتم تعيينهم من قبل الإمبراطور الذي يختارهم من الأعيان لمدة ثلاثة سنوات¹.

-البلديات :

ظهرت في بداية الوجود الفرنسي م. ا يسمى باللجان البلدية في المدن الكبرى، لكن في سنة 1834 أنشئت البلديات في المدن الكبرى . وارتفع عددها من 47 في سنة 1856 ليصل 71 بلدية سنة 1863. و تقرر سنة 1866 أن يقوم الإمبراطور بتعيين رئيس البلدية ونوابه ، في حين يقوم رئيس العمالة بتعيين بقية أعضاء المجلس البلدي لمدة خمسة سنوات . كان الفرنسيون ينتخبون ممثلهم في هذه المجالس ، وقد عينت السلطات الاستعمارية بعض الجزائريين في هذه المجالس كمستشارين بلديين . وكانت مهمة هذه المجالس البلدية دراسة الميزانية والسهر على المرافق العامة وتنشيط الأسواق والمحافظة على الطرق ورعاية التعليم. في سنة 1868 ظهرت البلديات المختلطة في المناطق التي يسيطر عليها العسكريون ، وكانت لها لجان تسييرها وهي تتألف من ضباط ومستشارين أوروبيين ومسلمين ويهود².

-نظام المكاتب البلدية:

هي وحدات لإدارة القبائل ، إذ كان المسئولون الفرنسيون يقومون بزيارات أسبوعية لهذه القبائل فيديرون القضاء ويفرضون الضرائب والعقوبات والغرامات وفي نفس الوقت يقومون بجمع المعلومات. و لعبت شخصية "القايد" أو ما يسمى المساعد البلدي دورا كبيرا في هذا النظام . وكانت مهمته مساعدة المبعوثين الفرنسيين في جمع الضرائب وإحصاء السكان وتقديم المعلومات عن الغائبين . وكان على رأس كل دوار قايد. ولما عمم النظام

¹ نفس المكان.

² نفس المكان.

المدني ، أصبح الجزائريون يخضعون إداريا لسلطة البلديات بواسطة القيادة ورؤساء القبائل وأعاونهم.¹

المطلب الثاني: خصائص الإدارة الجزائرية في ظل الحزب الواحد والتعددية الحزبية.

تأثرت الإدارة العامة في الجزائر بالإيديولوجية السياسية والنظام السائد وهو ما يتضح من خلال دراسة نظامها عبر مختلف المراحل التي مرت بها، فقد كان للإدارة الجزائرية في مرحلة الحزب الواحد جملة من الخصائص ارتبطت بالنهج الاشتراكي المتبع وهو ما أدى إلى تحويل الإدارة والقوانين المنظمة لها إلى هيمنة وسلطة الحزب الواحد وأصبحت جزاء ملحقا به سواء تم ذلك بأشكال مباشرة أو غير مباشرة، لهذا فان دراسة العلاقة بين السياسة والإدارة في هذه المرحلة ترتبط بشدة بطبيعة النظام السياسي القائم وتطرح ضمن إطار علاقة الإدارة بالحزب الواحد.²

فغداة الاستقلال لم تكن القضية مطروحة ولم تثر علاقة الدولة بالحزب أي إشكال، لكن بعد تلك المرحلة ظهرت ضرورة إيجاد دولة قائمة على الأجهزة والمؤسسات فبدأ التمايز بالظهور بين الحزب والإدارة، وبقدر ما كان هذا التمايز غير مرتكز على مفهوم شامل ومنسجم بقدر ما كان من الصعب إيجاد حل كافي بين المؤسستين.³

وعلى ضوء ذلك فان جميع النصوص الدستورية والمواثيق التي عرفتها تلك المرحلة اتخذت على تأكيد العلاقة بين الإدارة كجهاز اداري والحزب كجهاز سياسي وعلى تأصيل رسمي لهما، نتج عنه تداخل عضوي ووظيفي افرز انصهار اجهزة الدولة داخل أجهزة الحزب، ومع ذلك لم تضع حدا فاصلا لهذه العلاقة يساهم في

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 112.

² بن عيشة عبد الحميد، "العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر"، اطروحة دكتوراه في القانون. الجزائر : جامعة بن عكنون، السنة الجامعية (2010_2011)، ص 14.

³ نفس المرجع، ص 15

توضيحها واستقرارها فلم يكن لا الفصل بين الوظائف واضحا ولا الاجراءات المنظمة لهذه العلاقة محددة لنطاق اختصاص كل جهاز وسلطة ومسؤولية كل جهة، مما أدى إلى التداخل في الاختصاص والصراع بين الجهازين، فالمخطط النظري الذي حددته تلك النصوص في توزيع الوظائف وان كان من الناحية النظرية يبدو سهلا لكن في حقيقة الامر يشوبه الكثير من الغموض و الاختلال الوظيفي ويصطدم بالكثير من الصعوبات العملية بمجرد وضعه موضع التطبيق، فمن الناحية النظرية يعتبر الحزب هو المقرر وما على أجهزة الدولة إلا التنفيذ ومن هذا الإطار كانت طبيعة العلاقة مع إعطاء أولوية للحزب، ولكن من الناحية العملية يمكن القول ان الحزب كان عاجزا على مراقبة وتوجيه الجهاز الاداري وهذا راجع لضعف الحزب من الناحية التنظيمية والتركيبية، وبالتالي يعتبر الحزب في النظام الجزائري هو المحرك الأساسي للإدارة ولكن واقعا هو مجرد أداة للإدارة وهو جهاز غائب عن في اتخاذ القرار داخل الدولة، ومن جانب آخر فقد تموجت العلاقة نحو سيطرة الحزب على الإدارة وما كان لهذا المظهر التأثير على دور الحزب السياسي بأن تحول نحو الإشراف على كل هيئات الدولة والتدخل في المسائل الإدارية.¹

وبهذه الصفة أصبح الجهاز السياسي (الحزب) جهاز موازي للإدارة فهذا الوضع أدى إلى حدوث الكثير من النزاعات امتد تأثيرها لتشمل علاقة الحزب بالمؤسسات الأخرى وتأثيرها على السلطات العامة للدولة، ميزته الأساسية منذ الاستقلال وحتى بداية التحول إلى التعددية الحزبية التجاذب في المراكز بين الحزب والإدارة ومختلف المؤسسات.²

¹ بن عيشة عبد الحميد، مرجع سابق، ص15.

² بن عيشة عبد الحميد، مرجع سابق، ص15.

إن تمكين الإدارة السياسية من الوصول إلى التأثير المباشر في الإدارة والوظائف العامة أدى إلى خروج هذه السلطة عن وظيفتها الأساسية والى بروز مظاهر لازمة داخل الحزب والدولة. وعجلت أحداث أكتوبر 1988 إلى ظهورها فعليا، فهذه الأحداث كان لها التأثير على المنظومة القانونية بصفة خاصة وعلى الإدارة الجزائرية وشكلت نقطة تحول إلى مرحلة جديدة ونظام جديد سيؤثر دون شك على موضوع العلاقة بين الإدارة و السياسية.¹

وجاء دستور 1989 بمجموعة من النصوص القانونية التي كرست التوجه الجديد للبلاد وأعدت النظر في الكثير من المواضيع المتصلة بالقانون الدستوري والإداري وحتى في المجال السياسي. وانطلاقا من هذه الأرضية أصبح من الضروري الأخذ بعين الاعتبار التحول الجديد في طبيعة التشكيلة السياسية والنسق الاجتماعي والتركيبى للدولة والمتغيرات في البناء الإداري والسياسي للنظام الجزائري عند معالجة علاقة السياسة بالإدارة.²

وأما بالنسبة لمبدأ التعددية الحزبية الذي يشكل أهم التطورات التي عرفت الجزائر من خلال توسيع دائرة المشاركة السياسية ودخولها كعناصر فعالة في التشكيلة السياسية للدولة، فقد نتج عن ذلك أن أصبحت العلاقة بين السياسة و الإدارة تطرح ضمن إطار مخالف للذي كان عليه في مرحلة الحزب الواحد، بأن أصبحت تطرح وفق موقع الإدارة وطبيعة علاقتها بالأحزاب السياسية.³

كما أن هذا الوضع أدى إلى ظهور مفاهيم غيرت من أبعاد العلاقة بين السياسة والإدارة من جهة ومن جهة أخرى تعبر عن محتوى وأسباب وعواقب هذه العلاقة ومختلف المشاكل التي تنتج عنها، كمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ الحياد الإداري فقد جاءوا

¹ أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1986 ، ص 25.

² نفس المكان.

³ نفس المرجع، ص 26.

ضمن مسعى دولة القانون. فإذا كان النظام القائم قبل 1989 يقوم على فكرة الدمج بين السلطات وعلى نظرية الوحدة السياسية فإن التحول الجديد جاء بمبدأ الفصل بين السلطات كرد فعل على دمج السلطات ليصبح القاعدة التي تحكم عمل كل السلطات وكل أجهزة الدولة.

وأما مبدأ الحياد الإداري فقد جاء ضمن مسعى تجسيد دولة القانون وهو من الضمانات الهادفة إلى التسييس المطلق للإدارة والنتائج السلبية له على عمل الإدارة وعلى الوظيفة العامة وخاصة في ظل نظام تعددي فقد جاء هذا المبدأ لتقنين العلاقة بين السياسة والإدارة وتحقيق التعايش بين العمل السياسي والعمل الإداري طالما انه جاء لحماية عمل الإدارة من تأثير السياسة وخاصة في نطاق الوظيفة العامة فالظروف التي شهدتها الجزائر من خلال الإصلاحات التي عرفتها وفرت الأرضية لتطبيق مبدأ الحياد الإداري.¹

¹ أحمد محيو ، مرجع سابق، ص 26.

المبحث الثاني: واقع واستراتيجية الإصلاح الإداري في الجزائر.

المطلب الأول: واقع و أسس الإصلاح الإداري في الجزائر.

يرجع البعض إختلالات الإدارة الجزائرية في جانبها الأول إلى عجز في الهياكل والمهام، في ذات السياق اتبعت الإصلاحات المتوالية في الجزائر منهجية قائمة على معالجة المسائل المتعلقة بالمهام والهيئات من جهة، ومحاولة ترقية أعوان الدولة من جهة أخرى. إن هذا الدور الجديد للدولة يتطلب منها إعادة تنظيم مهام إدارتها وبالتالي هيكلة أجهزتها لتكيفها مع المعطيات الجديدة و تستجيب لمتطلبات التغيير من اجل النهوض بكفاءة وفاعلية منظمات الجهاز الإداري ليواكب التطورات والمستجدات المطلوبة في المرحلة القادمة ولاستيعاب وتجاوز المشاكل والمعوقات المشخصة¹، والتي اغلبها تتمثل في:²

أ. ضعف التكامل والانسجام الزمني بين برامج التنمية الاقتصادية وبرامج التنمية الإدارية، إذ عادة ينصب الاهتمام على برامج الانماء الاقتصادي مع اغفال دور النظام الإداري الذي يجب ان يتماشى مع هذه البرامج، الأمر الذي يؤدي الى اتساع الفجوة بين كلا النوعين من البرامج، وعندها تظهر الاختناقات والمشكلات في النظام الإداري.

ب. غياب النظرة التكاملية لبرامج التنمية الإدارية لدى عدد كبير من القيادات الإدارية، الذي أدى إلى بروز الظواهر السلبية الآتية:

_ المركزية.

_ الروتين الجامد.

_ سوء التخطيط وضعف التنسيق.

_ سوء توزيع العاملين.

_ نقص الكفاءات الفنية والإدارية.

_ انخفاض الولاء الوظيفي لدى العاملين.

_ إضفاء طابع السرية الشديد على الأعمال الإدارية ولو كانت بسيطة.

¹بومدين طاشمة، ورقة بحثية حول "الحكم الراشد وبناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، ورقة: جامعة قاصدي مرباح، 2011، ص11.

²فتححي مداني، "البيروقراطية في الجزائر". المتاح في: <http://www.elitihad on line.com/cult/16103>، تصفح في:

2014-05-15.

ج. اسناد المراكز القيادية في الجهاز الإداري لعناصر لا تتمتع بالكفاءة، م.ع بروز ظاهرة المحسوبة، ما أدى إلى ظهور مشاكل أساسية في ضعف قدرة هذه العناصر على قيادة منظمات الجهاز الإداري.

د. شيوع النزعة التسلطية لدى عدد كبير من القيادات الإدارية، والركون إلى إصدار التوجيهات والأوامر من دون بذل الجهد لتطوير العمليات الإنتاجية والارتقاء بجودة السلع والخدمات¹.

ه. نقشي بعض النزعات والممارسات الخاطئة في الجهاز الإداري التي ترتبط بقضايا التعيين، وإناطة المسؤولين الإدارية، وتقويم الأداء، والترقية، والحوافز المعنوية والمادية على أسس من المحسوبة والعلاقات الشخصية وسيادة النظرة غير الموضوعية لعلاقات العمل.

و. الروتين الطويل وشيوع أسلوب (الواسطة) في إنجاز بعض المعاملات التي تضطلع بها منظمات الجهاز الإداري حيث برزت بعض نتائج ذلك في انخفاض الإنتاجية، وتقليل استثمار الوقت، والتأثير على مصالح الجمهور المستفيد وعلى علاقاته مع الأجهزة الحكومية المختلفة².

ز. نقشي الفساد والرشوة في بعض أوساط الجهاز الإداري، إذ ينظر إلى بعض المراكز الحساسة في الدولة على أنها مواقع ممتازة لغرض الكسب والإثراء غير المشروع والتمتع بالامتيازات على حساب الدولة.

ح. البطء في استيعاب ومواكبة التغييرات الإدارية الحديثة، ووجود مقاومة للتغيير لدى عدد من القيادات الإدارية والمسؤولين المنتفعين في بعض الأجهزة، مما أدى إلى تدنٍ ملحوظ في مستويات الأداء وتحقيق الأهداف³.

ط. اعتبار النقد البناء وإبداء وجهات النظر نزعة معارضة وغير تعاونية، كما ان الدعوة إلى الممارسات الديمقراطية كانت تقابل بالرفض باعتبارها نزعات تستهدف الإخلال بالنظام⁴.

¹فتححي مداني، مرجع سابق.

²نفس المكان.

³نفس المكان.

⁴نفس المكان.

ي. تعدد التشريعات واللوائح وأحيانا تعارضها م.ع بعضها البعض، وصدور الكثير منه. بشكل متسرع من دون خضوعها للدراسة والتمحيص ما ولد صعوبات عملية عند تطبيقها وأدى إلى اللجوء للاستثناءات نتيجة الخلل في بعض منها¹.

و ما يؤخذ على البيروقراطية الإدارية في الجزائر كون القرارات تتخذ على مستوى مركزي، فعدم مركزية القرارات الإدارية يمكن من الإسراع في اتخاذ القرارات. فالمعروف أن أغلب القرارات التي تخص الإدارة الكبرى تتخذ على مستوى أعلى، في حين القرارات أقل قيمة مثل التي تتعلق بتسيير الإدارة مثلا تتخذ على مستوى محلي. فتحديد الجهة المختصة لاتخاذ القرارات سواء كانت قرارات ذات قيمة كبيرة أو قرارات أقل قيمة، كثيرا ما كان العائق الأساسي للإدارة كما أن المشكل المطروح أساسا في القرارات المتوسطة القيمة كثيرا ما شكلت عائقا في تحديد الجهة المختصة باتخاذ مثل هذه القرارات.²

ولمواجهة هذه المشاكل و المعوقات هناك مجموعة من المبادئ والأسس المعتمدة في إستراتيجية الإصلاح الإداري في الجزائر تنمثل ما يلي³:

1. النظرة الشمولية والمؤسسية للإصلاح الإداري فلا بد من إتباع إستراتيجية ذات أمد بعيد لتفحص وتقييم ومتابعة برامج الإصلاح مع الأخذ بعين الاعتبار المتغيرات في البيئة لكي يتم الاستجابة لمتطلبات التغيير والتكيف مع تلك المتغيرات.

2. العلاقة الوثيقة بين التنمية الإدارية والتنمية الاقتصادية حيث أن تحقيق التنمية الإدارية من شأنه تهيئة الإدارة التي تستطيع النهوض بأعباء التنمية الاقتصادية والاجتماعية وحل مشكلاتها.

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

¹ فتحي مداني ، مرجع سابق.

² Messaoud Mentri " L'administration en Question ، "alger:office des publications universitaires.1988.p41

³ بومدين طاشمة، مرجع سابق، ص11.

4. اعتماد أجهزة الدولة الشفافية في عملية الإصلاح الإداري وفي المتابعة الفعالة للمستويات القيادية العليا المشرفة على العملية برمتها.
5. إشاعة مفهوم الثقافة الإدارية في الجهاز الإداري من خلال عقد الندوات واستخدام الوسائل الإعلامية المتاحة¹.
6. القدرة على استيعاب التنمية وتحدياتها، وحل التناقضات التي تنشأ بين الأطراف المختلفة خلال عملية التغيير لبعض الأطراف، وفك التحالفات المقاومة للإصلاح، و كسر حدة المقاومة من قبل العناصر التي تبدي مقاومة للتغيير أو استمالة هذه العناصر. فهذه مهام تعتبر القيادة مؤهلة للقيام بها مما لا يفتح لغيرها من الأطراف.
7. القدرة على تحديد الأهداف وتحديد السياسات والإجراءات بوضوح، ودراستها دراسة جيدة تعتمد على التحليل و المقارنة، حتى تكون أهدافا قابلة للتحقيق دون أن يترتب عليها إستنزاف القدرات والطاقات المحلية في مجالات عديمة الفائدة. فوضوح الأهداف يساعد على توجيه الجمهور والطاقات والإمكانات المتوفرة.²
8. القدرة على الحركة و المبادأة و الابتكار ومواجهة المواقف والتغيرات التنظيمية أو التكنولوجية أو البشرية، و كذلك القدرة على مواجهة الأزمات.
9. القدرة على إتخاذ القرارات الموضوعية، و ذلك من خلال إنتهاج المعرفة العلمية في إتخاذ القرارات، و الإبتعاد عن العشوائية، و العمل على حدود قدرات التنظيم البشرية و التنظيمية و المادية.
10. القدرة على التنفيذ بكفاءة وفعالية، والمهارة على بلورة السياسات وتحديد الأهداف ضمن القدرات المتوفرة، والقدرة على ترجمة السياسات إلى الواقع العملي، والقدرة على حشد الطاقات للوصول إلى الأهداف المنشود.³
- ومن هذا فإن الجزائر بحاجة إلى إستراتيجية بديلة لتنمية الإدارة المحلية وبناء قدراتها حتى تكون مكملة ومتفاعلة مع نسقها الكلي المتمثل في التنمية الشاملة والمتوازنة والمستدامة، وهذا لا يكون إلا بإصلاحات إدارية مستمرة و متجددة مواكبة للتغيرات والتحول

¹بومدين طاشمة، مرجع سابق، ص ص(12-13).

²نفس المكان.

³نفس المكان.

الإجتماعية الكبرى. لذا فإن إصلاح الجهاز الإداري المحلي يجب أن يمثل أحد الأهداف الإستراتيجية ضمن إستراتيجية التنمية الشاملة¹.

ونظرا لأهمية تنمية الإدارة المحلية، فإنه من الضروري أن تعمل القيادة باستمرار على تجسيد الإصلاح الإداري الذي يعتبره الأستاذ الدكتور " عمار بوحوش " عملية شاملة تتناول جميع جوانب العملية الإدارية و إجراءاتها و الجوانب السلوكية المرتبطة بها، كالجوانب التنظيمية والإجرائية، والقانونية، وتحسين إجراءات التوظيف، وتطبيق قواعد الجدارة والإستحقاق، وتكافؤ الفرص من أجل الإبتعاد عن المحسوبية بكافة أشكالها، وتطوير خطة ووصف الوظائف وتحليلها.²

المطلب الثاني: إستراتيجية الإصلاح الإداري في الجزائر.

استشرافا للتطورات المحتمل حدوثها في المرحلة المقبلة في قطاعات الدولة المختلفة والاتجاهات العامة لإدارة تلك القطاعات، والتأثيرات العالمية ف ي مج الات العولمة والخصخصة وثورة التكنولوجيا والاتصالات والأسس المعتمدة الوارد ذك رها سابقا فان مضامين إستراتيجية الإصلاح الإداري يمكن ان تتضمن:

- **التشخيص:** ذلك أنه لا يمكن الشروع في تنفيذ أية سياسة للإصلاح الإداري دون الإحاطة العامة بما هو موجود، كما تتجلى كذلك أهمية التشخيص في التعرف على مختلف الإختلالات وكذا العوامل المؤثرة في الإصلاح الإداري هذا ، وتبدأ عملية التشخيص أولا بتحديد السياق والمحيط العام الذي يدور داخله الإصلاح الإداري ويتعلق الأمر هنا بتحديد الدور الأساسي في رسم عناصر الإصلاح.³
- **تحديد الغاية من الإصلاح :** تتحدد رسالة إستراتيجية الإصلاح الإداري بما يلي :
السعي إلى بناء جهاز إداري كفاء قادر على تنفيذ أهداف التنمية الشاملة ويستجيب لمتطلبات التغيير بمرونة عالية، ويمكن تجسيد هذه الرسالة من خلال
الغايات التالية:

¹بومدين طاشمة، مرجع سابق، ص13.

² نفس المكان.

³ قاسمي محند، "الإصلاح الإداري في ظل الانفتاح الاقتصادي"، مذكرة الحلقة الدراسية لطلبة السنة الرابعة فرع ادارة، المدرسة الوطنية للإدارة، 2005، ص62.

- . تدعيم كفاءة وفاعلية منظمات الجهاز الإداري (القطاعين العام والخاص).
- . تحسين مستوى أداء الخدمات العامة.¹
- . الاستثمار الأفضل للموارد المتاحة.
- . تأهيل وتطوير الموارد البشرية في منظمات الجهاز الإداري.
- . إعادة النظر بالقوانين والتعليمات ذات العلاقة.
- . جعل الوظيفة العامة أمانة وشرف.
- . تحسين أوضاع الموظفين.²

• الأهداف:

- وتنبثق من المجالات الأساسية لرسالة وغاية إستراتيجية الإصلاح الإداري مجموعة من الأهداف العامة، يمكن تحديدها بالتالي:
1. تبني توجهات الإدارة الإستراتيجية في مختلف مجالات العمل من خلال تنمية قدرات منظمات الجهاز الإداري على التعامل مع البيئة الداخلية والخارجية.
 2. تبني الأنماط والمداخل الحديثة في البناء التنظيمي وإعادة تصميم الهياكل التنظيمية لمنظمات الجهاز الإداري لتحقيق المرونة والاستجابة لمتطلبات التغيير والتطور والتكيف مع عوامل ومتغيرات البيئة.³
 3. إشاعة مفاهيم اللامركزية الإدارية والابتعاد عن مركزية اتخاذ القرار، وتنمية مهارات التفويض لدى القيادات الإدارية، وتمكين الإدارات الوسطى والتنفيذية لتحمل المسؤولية والاضطلاع بتنفيذ العمليات والأعمال الإدارية.
 4. اعتماد شمولية تقويم أداء المنظمات من خلال الأهداف المحددة لها، مع التركيز على المسؤولية الاجتماعية لتلك المنظمات نحو المجتمع، بما يشمل تقويم الجوانب الادائية للعمليات والأعمال المنجزة والتكاليف المالية، وحجم الاستثمار، وأداء العاملين، وربطها بمتطلبات تطوير المجتمع.⁴

¹ قاسمي محند، مرجع سابق، ص 62.

² ناجي عبد النور، " ورقة بحثية بعنوان: إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر: الواقع والاتجاهات المستقبلية"، مقدمة إلى: الملتقى الوطني " مستقبل الدولة الوطنية في ظل العولمة ومجتمع المعلومات (حالة الجزائر)". جامعة عنابة، 2011، ص 3.

³ نفس المكان.

⁴ نفس المكان.

5. استيعاب المتغيرات الحاصلة والمتوقعة في حجم الموارد البشرية م ن حيث الكم والنوع على مستوى منظمات الجهاز الإداري، وتنمية قدراتها وتبني قيم العمل الجديدة، وتعزيز الإبداع والتطوير¹.

6. العمل على تنمية الاتجاهات الايجابية نحو العمل والانتماء اليه والتوسع في مجالات التأهيل والتدريب والتطوير للإدارات العليا والوسطى والتنفيذية.

7. تطوير صيغ وأساليب وإجراءات العمل الإداري، والقوانين والتشريعات ذات العلاقة بما يسهم في تحقيق السرعة والدقة في الانجاز واتخاذ القرارات والع دالة والمس اواة ونبذ الأساليب البيروقراطية².

8. التوسع في الاعتماد على التقنيات الحديثة وصولا إلى المنظومات الإلكترونية تمهيدا لبناء مشاريع الحكومة الالكترونية وتعزيز نشاط البحث والتطوير في هذه المجالات بما يوسع من أفاق المساهمة في تطويع وتكييف التكنولوجيا المتقدمة مع خصوصيات واحتياجات المنظومات الجزائرية³.

لكن من الظاهر أن عملية التخطيط للإصلاح الإداري في بلادنا لم تحترم أي من تلك المقومات بل إن بعضها غائب تماما، ولأن شرط نجاح الإصلاح مرتبط بالتخطيط الجيد لكن لزاما التفكير بجدية لوضع حد لهذا العائق وبالتالي تمكن الإدارة من التخلص من جميع الإختلالات التي صعبت من أدائها لدورها بشكل مناسب في ظل الدور الجديد للدولة الجزائرية التي تبنت العديد من الإصلاحات الإدارية.

¹ ناجي عبد النور، مرجع سابق، ص 4.

² نفس المكان.

³ نفس المكان.

المبحث الثالث: إصلاحات البلدية (كنموذج للإصلاحات الإدارية في الجزائر).

إن المجالس الشعبية البلدية هي الخلايا الأساسية للدولة ، التي تعكس الديمقراطية الشعبية وتجسد اللامركزية ، وهي امتداد متكامل للدولة تتمثل في معظم مهامها ، وقد حولها موقعها هذا أن تكون إطارا مفضلا لدراسة قضايا المواطنين و معالجتها و تعزيز الترابط الديمقراطي بينها وبين المجالس الأخرى ، و لاشك أن هذه الأهمية التي تنفرد بها تتطلب الدعم بالإمكانات البشرية و المادية حتى يمكنها الاضطلاع بالمهام الكبرى الملقاة على عاتقها و تحقيق الآمال المعلقة عليها ، ولا يكفي ذلك فقط بل يجب أن يتم دعمها بالدعامات القانونية التي تعينها على حسن تسيير مهامها و إدارة مرافقها¹.

ونظرا للثغرات التي اعترت قانون 90_08 وبعد حوالي 20 سنة من التطبيق لم يعد قانون البلدية قادرا على تسوية الإشكالات و الاختلالات التي تعترض هذه الهيئة، ولذلك كان لزاما على المشرع أن يصدر قانون جديدا يعالج هذه النقائص، فالبرغم ما جاء به قانون البلدية 90 / 08 من أجل تأكيد و تكريس مبدأ التعددية الحزبية و كذلك حتى يكون الوسيلة الأساسية للتنظيم الإداري المحلي، ورغم ذلك فإن هذا القانون أصبح محلا للانتقاد و خاصة و أنه لا يتساير مع المعطيات المحلية و الوطنية و السياسية و الاقتصادية.

ورغم الإيجابيات التي ميزت القانون 90_08 ، إلا أن هذا القانون تظهر فيه الكثير من الاختلالات التي تحتاج إلى إعادة النظر كغموض القانون في طريقة تعيين الرئيس وكذا التدهور الذي وصلت إليه البلديات من انسداد في منظومتها و عدم استقرارها كل هذا كان سببا في إصدار قانون 11_10 الذي حاول تطبيق أهم الإصلاحات التي دعى إليها رئيس الجمهورية ومن أهمها تكريس مبدأ الديمقراطية المحلية التشاركية ، وكذا فتح المجال أمام المواطن لتقديم استشارته ، وكذا إعطاء البلدية مكانتها اللائقة بما يجعلها أحد الفاعلين في ترجمة الإصلاحات التي باشرتها الدولة إلى واقع ملموس².

¹ عبد النور ناجي، " دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة : تجربة البلديات الجزائرية ". المتاح في:

www.bchaib.net/mas/php/.com، تصفح في: 2014-03_17.

² عبد النور ناجي، مرجع سابق.

المطلب الأول: تشكيل المجلس الشعبي البلدي و دوراته.

أ- تشكيل المجلس الشعبي البلدي.

هو مجلس منتخب جعلت منه أحكام الدستور " الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية، كما اتخذته قاعدة لامركزية ومشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".¹

اتبع المشرع الجزائري منذ قانون البلدية الأول لسنة 1976 مبدأ الانتخاب العام الحر لأعضاء المجلس البلدي وتكرس ذات التوجه في قانون البلدية لسنة 1990، وخصص قانون البلدية رقم 10_11 العديد من المواد التي تنص على مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، حيث نصت المادة 11 منه على: " تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري"، لكن هذا لم يمنع استبعاد القانون العضوي للانتخابات رقم 01_12 طوائف معينة من حق الترشح للانتخابات في المجلس الشعبي البلدي خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل وهذا بغرض سد الطريق أمامها حتى لا تسيء استعمال نفوذها لربح المعركة الانتخابية، وهذه الطوائف هي: (الولاية، رؤساء الدوائر، الكتاب العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن محاسبو الأموال البلدية، مسؤولو المصالح البلدية، الأمناء العامون).²

ويحق لكل مواطن الترشح حسب القانون العضوي للانتخابات رقم 01_12 أن يتوفر فيه ما يلي:

¹ محمد الصغير بعلي، "قانون الإدارة المحلية الجزائرية". عناية: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص43.

² عمار بوضياف، "شرح قانون البلدية". الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012، ص173.

(23) سنة حيث كان في قانون الانتخاب 1997 "25" سنة وهذا يخدم فئة الشباب أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها، أن يكون ناخبا ومسجلا في الدائرة الانتخابية وقيم فيها، أن يكون ذا جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة منذ ست سنوات، أن يكون متمتع بحقوقه السياسية و المدنية، أن لا يكون معاقبا بسبب تهديد النظام العام و الإخلال به، أن يكون المترشح تحت رعاية حزب وفقا للشروط المحددة في القانون العضوي للانتخابات 12_01¹ ومن هذا الشروط يتبين انه لم يشترط عنصر المؤهل الدراسي وهذا يمنح جميع الفئات حق الترشح.

وحددت العهدة الانتخابية للمجلس الشعبي البلدي بخمس سنوات وهي مدة معقولة. وقد أجاز القانون العضوي للانتخابات حسب المادة 66 الفقرة 03 تمديد الفترة في حالة وفاة رئيس الجمهورية أو تقديمه لاستقالته أو في حالة إقرار الوضع الاستثنائي أو في حالة الحرب.²

ب_ دورات المجلس الشعبي البلدي:

يعقد المجلس عدة دورات لتسيير أعماله وهي نوعين:

1_ الدورات العادية: طبقا للمادة 16 من قانون البلدية 11_10 يجتمع المجلس البلدي في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام.

وخلال الدورة الأولى يتولى المجلس دراسة نظامه الداخلي و المصادقة عليه أخذا بعين الاعتبار النظام الداخلي النموذجي، وهذه نقطة إضافية تسجل لصالح قانون البلدية الجديد.³

¹قانون الانتخابات رقم 12_01، مرجع سابق، ص10 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. قانون رقم 12_01 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 14، 01يناير 2012، ص19.

² نفس المرجع، ص17.

³مولود ديدان، "قانون البلدية". الجزائر: دار بلقيس للنشر والتوزيع، 2011، ص9.

2_ الدورات غير العادية: حدد قانون البلدية الجديد رقم 10_11 الدورات غير العادية بصفة دقيقة والزامية وتم توضيح الاستدعاءات الاستعجالية¹، أي تم إدخال إجراء اجتماع المجلس بقوة القانون في حالة الكوارث الكبرى. وقد نص القانون صراحة على أن المجلس يعقد مختلف دوراته في مقر البلدية، إلا في حالة وجود ظروف قاهرة يجتمع في مكان آخر داخل إقليم البلدية. أما عن جدول أعمال الدورة فيتم بالتشاور بين رئيس المجلس الشعبي البلدي وبين الهيئة التنفيذية، وهنا حاول المشرع أن يجعل أمر تحضير الدورة تشاركيا². وألزمت المادة 22 من قانون البلدية 10_11 المجلس أن يلصق جدول أعمال الدورة في قاعة اجتماعاته وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور. وهذا يدل على شفافية المجلس.³

ثانيا_ مهام المجلس الشعبي البلدي ولجانه:

1_ مهام المجلس الشعبي البلدي:

أ_ في مجال تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة و التخطيط: يكلف المجلس بوضع برامج تنموية سنوية الموافقة لعهدته في الإطار الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، ويتولى المجلس رسم النسيج العمراني، وعلى صعيد آخر حمل المشرع من خلال قانون 10_11 البلدية حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف وكل ينطوي على قيمة تاريخية أو جمالية.⁴

ب_ في المجال الاجتماعي: أعطى المشرع للبلدية حق المبادرة بإتباع كل الإجراءات قصد انجاز مؤسسات التعليم الابتدائي وضمان صيانتها وتسيير المطاعم ووسائل النقل

¹ مولود ديدان، مرجع سابق، ص9.

² عمار بوضياف، مرجع سابق، ص188.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "قانون البلدية رقم 10_11". الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في: 2011/06/03، ص9.

⁴ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 199.

للتلاميذ، وتساهم أيضا في انجاز مرافق للرياضة والشباب ومرافق للثقافة كالمكتبات
مثلا.¹

وفي مجال السكن تكلف البلدية بتشجيع كل مبادرة تستهدف الترقية العقارية على
مستوى البلدية وأجاز لها المشرع إنشاء المؤسسات العقارية وتشجيع التعاونيات في المجال
العقاري.

ج_ في المجال المالي: يتولى المجلس المصادقة على ميزانية البلدية سواء الميزانية
الأولية قبل أكتوبر من السنة السابقة أو الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة
المنتهية، والدولة هي التي تدعم البلديات ماليا.²

د_ في المجال الاقتصادي: طبقا لقانون البلدية 10_11 تخضع إقامة أي مشروع
استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي³.
وفي مجال حماية البيئة والأراضي الفلاحية، ويوكل للبلدية القيام بكل مبادرة أو عمل من
شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي، وكذلك تشجيع
المتعاملين في هذا المجال.

2_ لجان المجلس الشعبي البلدي:

بغرض تمكين المجالس الشعبية البلدية من أداء مهامها نص قانون البلدية 10_11
على إنشاء لجان دائمة وأخرى خاصة.⁴

أ_ اللجان الدائمة: جاء قانون 10_11 أكثر ضبطا وتنظيما للجان الدائمة للمجلس،
إذ أوردت المادة 31 "يتشكل المجلس من بين أعضائه لجان دائمة للمسائل التابعة لمجال

¹ نفس المرجع، ص 200.

² نفس المرجع، ص 202.

³ قانون البلدية رقم 10_11، مرجع سابق، ص 17.

⁴ مرجع سابق، ص 9.

اختصاصه ولاسيما المتعلقة بالاقتصاد والمالية، والصحة والنظافة، وحماية البيئة وتهيئة الإقليم والتعمير والسياحة و الصناعات التقليدية، والري والفلاحة والصيد البحري، والشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضة والشباب. وتشكل اللجان الدائمة بموجب اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي وبعد تشكيلها تعد اللجنة نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس للمصادقة عليه.¹

ب_ اللجان الخاصة: تنشأ بنفس كيفية اللجان الدائمة، أي تشكل عن طريق مداولة بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتعد اللجنة نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وهي لا تنشأ إلا قليلا.²

ثالثا_ مداولات المجلس الشعبي البلدي:

يجري المجلس الشعبي البلدي خلال دوراته مداولات تحكمها القواعد الأساسية الآتية:

_ العلانية: القاعدة العامة أن مداولات المجلس علنية إلا أنها تكون استثناء مغلقة في حالتين:

1. فحص حالات المنتخبين الانضباطية.

2. فحص المسائل المرتبطة بالأمن والمحافظة على النظام.³

_ تتخذ المداولات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين مع ترجيح صوت الرئيس عند تساوي الأصوات، ويتولى رئيس المجلس إيداع المداولات في اجل 8 أيام لدى الوالي مقابل وصل الاستلام ولقد أحالت هذا القانون الجديد للتنظيم لضبط

¹ قانون البلدية رقم 10_11، مرجع سابق، ص ص (9_10).

² عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 195.

³ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 80.

هذه المسألة. وتكون المداولات قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من إيداعها على مستوى الولاية.¹

ولقد وضع قانون البلدية الجديد 10_11 أن هيئة المداولة في البلدية تنحصر فقط في المجلس الشعبي البلدي الذي يعالج كل الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات.²

المطلب الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام.

أولا_ رئيس المجلس البلدي وصلاحياته : متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة التساوي يعلن رئيسا المرشح الأصغر سنا. وجاء قانون 10_11 أكثر دقة بذكر عبارة متصدر القائمة التي لم ترد في قانون 1990 الذي اكتفى بعبارة يختار من بين القائمة الفائزة بأغلبية المقاعد. وينصب رئيس المجلس البلدي ويرسل محضر التصيب إلى الوالي، ويتم إعداد محضر بين الرئيس المنتهية عهده والرئيس الجديد خلال 8 أيام التي تلي جلسة التصيب.³

_ إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي:

الاستقالة: جاء في المادة 73 من قانون البلدية على رئيس المجلس دعوة المجلس للاجتماع وتقديم الاستقالة للمجلس كهيئة مداولة، وتثبت في محضر ويرسل للوالي وتصبح سارية المفعول ابتداء من استلامها من قبل الوالي، وهذا عكس القانون القديم الذي حدد مدة شهر لسريانها وهي مدة طويلة.⁴

¹ رياض بوخدشة، "قانون البلدية سيصح اختلالات التسيير"، المتاح في:

<http://www.echoroukonline.com/ara/articles/50306.html> . تصفح في: 20_04_2014.

² عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 198.

³ نفس المرجع، ص 205.

⁴ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 211.

1. **التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة:** وهي حالة جديدة نص عليها قانون 10_11 في نص المادة 74 التخلي عن المنصب بأنه الحالة التي يكون فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي مستقيلا ولم يجمع المجلس طبقا للمادة 73 ويتم إثبات التخلي عن المنصب في اجل 10 أيام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثل عنه وهي من الحالات التي يجتمع فيها المجلس البلدي في غياب رئيسه ويتم خلال هذه الجلسة استخلاف رئيس المجلس بذات الطريقة المتعلقة بانتخابه.
2. **التخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر:** وهي حالة جديدة تضمنتها المادة 75 من قانون 10_11 وتتعلق أساس بحالة التخلي عن المنصب غير المبرر وفي انقضاء 40 يوما من غياب رئيس المجلس ودون اجتماع المجلس في جلسة استثنائية يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب ويتولى نائب الرئيس تصديق شؤون البلدية مؤقتا. ويتم استخلاف الرئيس المتخلي في الجلسة الاستثنائية بذات الطريقة.¹
3. **إلغاء حالة سحب الثقة في القانون الجديد:** يمنع القانون الجديد للبلدية سحب الثقة في السنة الأولى للعهد وكذا في السنة الأخيرة من العهد ويتوجب توفر نصاب ثلثي المنتخبين أعضاء المجلس يجتمعون في دورة غير عادية.²
- _ صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:** يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات متنوعة منها ما يعود إليه باعتباره ممثلا للدولة بصفته ضابط للحالة المدنية، صفة ضابط الشرطة القضائية. ومنها ما يعود إليه باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي، ويتولى تحضير الجلسات واستدعاء الأعضاء وبرمجة جداول

¹ أعمار بوضياف، مرجع سابق، ص 211.² نفس المكان.

الأعمال ومنها ما يعود إليه باعتباره ممثلاً للدولة) يتولى إبرام العقود والسهر على سير الحسن للمصالح البلدية) هذا بإيجاز.¹

ثانياً_ الأمين العام وصلاحياته: من أهم ما جاء به قانون البلدية الجديد انه ادخل ضمن الأجهزة المسيرة للبلدية شخصية الأمين العام فقد نص القانون صراحة أن هياكل البلدية تتشكل من المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ويشترط فالأمين العام أن لا يكون منتمياً سياسياً لأي حزب، كما على الولاية ورؤساء الدوائر التعامل المباشر معه، خاصة في حالة انسداد واختلاف أعضاء المجلس المنتميين إلى أحزاب مختلفة.²

أما عن صلاحياته: جاء في المادة 125 أن البلدية توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي ينشطها الأمين العام كما عهد إليه تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية وضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين وإعداد محضر تسليم واستلام في حالة تغيير رئيس المجلس. كما عهد إليه القانون بتسيير أرشيف البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويتولى إعداد مشروع ميزانية البلدية ويعرضه على المجلس للمصادقة عليها.³

كما يمنحه القانون الجديد صفة المساعد الأول لضابط الشرطة القضائية التي يتولى رئاستها المجلس الشعبي البلدي، كما تمنحه صلاحية الإشراف على

¹حسين طاهري، "القانون الإداري و المؤسسات الإدارية". الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2007، ص67.

²عمار بوضياف، مرجع سابق، ص221.

³عمار بوضياف، مرجع سابق، ص221.

الصفقات العمومية التي تبرمها البلدية رفقة منتخبين اثنين، إلى جانب منح هذا الأخير امتيازات وعلاوات لا تقل كثيرا عن تلك التي تمنح لرئيس البلدية.¹

المطلب الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي:

أولا_ الرقابة على أعمال المجلس:

قسم المشرع في قانون البلدية 10_11 المداولات تقسيما رباعيا وتنفذ المداولات كالآتي:

أ. المصادقة: وهي نوعان:

1. **المصادقة الضمنية:** المداولات إذا تم إيداعها لدى الولاية ومضت عليها 21 يوم

فان المصادقة في هذه الحالة تعتبر ضمنية ويشرع المجلس البلدي في تنفيذ

قرارات مداولاته بقوة القانون.²

2. **المصادقة الصريحة:** نظرا لأهمية بعض المداولات يشترط المشرع في قانون

البلدية ضرورة المصادقة صراحة عليها لتنفيذها وتتعلق هذه المداولات بهذه

المواضيع (الميزانية والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات

التوأمة، التنازل عن الأملاك والعقارات). وبالربط مع المادة 42 من قانون البلدية

1990 نجد أن القانون الجديد قدم إضافات نوعية لم تكن موجودة كحالة قبول

الهبات والوصايا واتفاقيات التوأمة وحالة التنازل عن الأملاك العقارية.³

ب _ البطلان: وهو نوعان:

1. **البطلان المطلق:** تبطل بقوة القانون المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير

المطابقة للقوانين والتنظيمات، المداولات التي تمس رموز الدولة وشعاراتها،

¹نوار باثوش، "صلاحيات اوسع للامين العام وللبلدية و الوالي بامتيازات الوزير". المتاح في: http://www.elchouroukonline.com/ara_news/50306. تصفح في: 2014_05_02.

²عمار بوضباف، مرجع سابق، ص 287.

³عمار بوضباف، مرجع سابق، ص 287.

المداولات غير المحررة باللغة العربية، والمداولات التي تجرى خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس البلدي.¹

2. **البطلان النسبي:** دعما لنزاهة التمثيل الشعبي وترسيخا لشفافية العمل الإداري نص القانون البلدي على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس لهم مصلحة فيها بصفة شخصية.²

ثانياً_ الرقابة على الأعضاء:

وتأخذ شكل الإيقاف والإقصاء والاستقالة التلقائية ونضح ذلك فيما يلي:³

1. **الإيقاف:** نصت المادة 43 من قانون 10_11 يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة. من هذا نستنتج أن سبب الإيقاف هو المتابعة الجزائية وحددها المشرع في كونها جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، وأضاف أو كان محل تدابير قضائية كأن تعرض للحبس المؤقت وهنا يضل التوقيف حتى صدور حكم نهائي بالبراءة فن تحقق هذا الأخير يلتحق المنتخب فوراً بالمجلس ويمارس مهامه، ولم يرد في نص المادة 43 عبارة قرار حسب تمثيلها لسنة 1990 في المادة 32 ولقد أحسن هنا المشرع صنعا عندما اشترط تسبب القرار من جانب الوالي لما لهذه الضمانة من اثر عميق على المستوى القانوني ذلك أن التسبب يمكن الجهة

¹ نفس المكان.

² محمد الصغير بعلي، "القانون الإداري"، عناية: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص173.

³ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص284.

الإدارية أو الجهة القضائية المختصة أو أعضاء المجلس أو المعني ذاته من معرفة الأسباب التي من أجلها اصدر الوالي إيقاف عضو معين.¹

2. الإقصاء: خلافا للإيقاف فإن الإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، والإقصاء لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه فعندما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا يتصور احتفاظه بالعضوية²، لأن ذلك يمس لا شك بمصداقية المجلس البلدي لذا تعين إبعاده، ويثبت الإقصاء بموجب قرار من الوالي ومقارنة بقانون 1990 نجد هذا الأخير أشار صراحة أن المجلس البلدي هو من يعلن هذا الإقصاء ولم يعتر النص الجديد لذلك

وتمثل هذه الحالة إضافة نوعية في قانون البلدية 10_11 إذ أشارت المادة 45 ان المنتخب البلدي الذي يغيب بدون عذر مقبول لأكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة يتم توقيفه.

وكان هذا لدفع المنتخب للالتزام أكثر بحضور جلسات ودورات المجلس، وللمنتخب حق تبرير غيابه فان تخلف عن جلسة الاستماع يتخذ المجلس القرار في غيابه ويخطر الوالي بذلك.³

3. الاستقالة التلقائية: تمثل هذه الحالة إضافة نوعية في قانون البلدية 10_11 إذ أشار إليها في المادة 45 يعتبر مستقila تلقائيا المنتخب البلدي الذي يغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.⁴

¹عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 284

²نفس المكان.

³قانون البلدية رقم 10_11، مرجع سابق، ص 11

⁴عمار بوضياف، مرجع سابق، ص ص (284_286).

ثالثا_ الرقابة على المجلس كهيئة:

وتكون بإعفاء حياة المجلس الشعبي البلدي إعفاء قانونيا ويتمثل في حله وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها ولهذا لعدد من الحالات نذكر منها:

- خرق أحكام الدستور.
- إلغاء انتخابات جميع أعضاء المجلس البلدي.
- في حالة الاستقالة الجماعية.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء.
- في حالة حدوث اختلاف خطير بين أعضاء المجلس.
- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها.¹
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب، وهي حالة جديدة أضيفت في قانون البلدية 10_11 غير أننا نسجل عليها الإطلاق في استعمال المصطلحات فالمشعر أورد عبارة ظروف استثنائية وتحول دون تنصيب المجلس البلدي وهي الحالة الموجبة للحل دون ضبط وتحديد.²

وفي إطار تقريب الإدارة من المواطن وتحسين الخدمة العمومية وتخفيف من الإجراءات البيروقراطية في الجزائر حيث أعلن الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية "محمد الغازي" بالجزائر عن إنشاء في سنة 2014 مرصد للخدمة العمومية تتمثل مهمته الأساسية في اقتراح إصلاحات لهذا المرصد. وقال " هناك رغبة صادقة وحقيقية من الحكومة لتغيير صورة الإدارة في عيون المواطنين الذين يعانون من البيروقراطية في الخدمة العامة".³

¹ نفس المكان، ص 294.

² عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 297.

³ محمد الصالح، "في إطار تقريب الإدارة من المواطن تدابير جديدة لتخفيف الملفات الإدارية". المتاح في: <http://www.djazair.com/elmassa/45290> . تصفح في: 2014_05_01.

حيث تم إلغاء 90 بالمائة من الأوراق والوثائق الإدارية التي لا فائدة منها ، قصد تخفيف من الأعباء البيروقراطية عن المواطنين، إلى جانب جملة من الإصلاحات في ظرف وجيز. وقد تعهد الوزير بتحسين استقبال المواطنين وخدمة الموظفين حيال المواطنين والتخفيف من الوثائق والعمل من أجل عصنة الإدارات ورقمنة الوثائق والتخفيف بشكل محسوس من الممارسات البيروقراطية، وقد عملت هذه الوزارة منذ إنشائها على وضع برنامج يتضمن زيارات ميدانية إلى كل الإدارات وإعطاء تعليمات لأعوانها بضرورة تقديم أحسن الخدمات للمواطنين.¹

وقد قدمت هذه الوزارة خدمات جلية للمواطنين في جميع القطاعات خاصة على مستوى مصالح البلديات والدوائر، بداية من التخفيف من الوثائق الإدارية في ملفات البطاقة الوطنية وجواز السفر ورخصة السياقة، وتقليص مدة استخراج هذه الوثائق في فترة قياسية لا تتجاوز ساعتين بالنسبة لبطاقة التعريف الوطني، ويوما واحدا لرخصة السياقة و10 أيام لجواز السفر البيومتري، ويوما واحدا لجواز السفر العادي، كما أقدمت هذه الوزارة على تقليص ملفات "أونساج" إلى ورقة واحدة، وحثت البنوك على ضرورة إضفاء المرونة في تمويل مشاريع الشباب.²

كما عكفت هذه الوزارة على تمكين المواطنين من استخراج جميع وثائق الحالة المدنية بما فيها شهادة الميلاد الاصلية عقد الزواج وشهادة ميلاد الأب وغيرها من الوثائق من أي بلدية، بعد ربط 1560 بلدية بشبكة الإعلام الآلي والانترنت، وآخر إجراء اقترحته هذه الوزارة هو تمكين المواطنين الذين تعرضوا إلى سحب رخصة السياقة من حضور جلسات اللجان المكلفة بدراسة أسباب سحب رخصة السياقة في الدوائر التي يقطنون بها، دون اللجوء إلى الدائرة التي سحبت فيها رخصة السياقة، أين كان المواطن يقطع مسافات طويلة جدا(من الشرق إلى الغرب) للوقوف أمام اللجنة.³

¹ " ما مستقبل الحرب على البيروقراطية" . المتاح في:

<http://www.akhbareyoum.dz/ar/200235/105510-2014-05-06-222031> . تصفح في: 2014-05-02.

² ما مستقبل الحرب على البيروقراطية"، مرجع سابق.

³ نفس المكان.

خلاصة الفصل:

إن حلقة الإصلاح الإداري في الجزائر بدأت بمجرد استقلال البلاد سنة 1962 وذلك في ظروف صعبة بالنظر إلى قلة الموارد المالية والبشرية المتاحة آنذاك حيث اعتمدت السلطات العمومية على الإمكانيات المتوفرة من جهة وعلى الخصوصيات السياسية والاقتصادية والثقافية للشعب الجزائري والآثار السلبية الوخيمة التي خلقتها عهدة الاحتلال من جهة أخرى.

وقد تكيف الإصلاح الإداري مع الظروف الدولية وما أملت من ضرورة التغيير و العصرية ليبرز بشكل ادوار جديدة للدولة ممثلة في إدارتها العمومية من اجل نشاط عمومي حركي يعتمد على النجاعة والحركية والفاعلية والشفافية في التسيير وذلك باستحداث وزارة خاصة بإصلاح الخدمة العمومية، التي عملت على تخفيف العديد من الملفات الإدارية من الوثائق المطلوبة على غرار ملفات جوازات السفر، وملفات الأونساج التي أصبحت تتطلب وثيقة واحدة فقط وملفات رخص السياقة الى جانب تعميم استخراج شهادة الميلاد الأصلية في جميع البلديات كما ذكرنا سابقا، عن طريق عصرنة مصلحة الحالة المدنية وتزويدها بنظام إعلام آلي جد متطور مكنها من التخفيف على المواطنين التنقل إلى مقر ولادتهم لاستخراج وثائقهم الأصلية وحتى شهادة السوابق العدلية والجنسية التي ممكن أن تستخرج من أي محكمة عبر الوطن وتمديد مدة صلاحيتها.

و يجدر بنا أن نشير إلى انه بالرغم من الجوانب الايجابية المسجلة فان الإطار العام للوظيفة العمومية لازالت تشوبه اختلالات وظيفية، فالجهاز الإداري مطالب بالانتقال من المستوى الجامد الى المستوى الحركي الذي يعتمد على تحرير الطاقات الكامنة للموظفين وتحفيزهم واثارهم كفاعلين أساسيين في عملية التغيير.

في الأخير يجدر بنا أن نؤكد أن الإدارة العامة في الجزائر بحاجة إلى إصلاح عميق يشمل جميع مكوناتها بدأ بالقوانين المنظمة لها وصول إلى تقديم الخدمة الجيدة للمواطن.

ولابد من التذكير أنه قد يكون من المقبول أن نتأخر في تنفيذ عمل ما ، شرط أن نكون على الطريق الصحيح.

الخطمة

وقفنا في دراستنا على اهم المواضيع حساسية والتي تشغل الرأي العام و الخاص
فموضوع البيروقراطية من اهم مواضيع علم الادارة واخذ حيزا كبيرا من قبل الكثير من
المفكرين وعلى رأسهم " ماكس فيبر ".
فالبيروقراطية لها اهمية كبيرة في الجهاز الاداري، حيث انها كجهاز مهني متخصص في
الادارة والتنظيم وتنفيذ السياسات العامة لاي دولة، وتلعب دورا رئيسيا في توجيه جميع
التحولات الكبرى التي تحدث بالمجتمعات الحديثة لانها هي الجسر الرابط بين
الجماهير الشعبية والقيادة السياسية، كما انها تحتل وضعا متميزا وذلك بحكم موقعها
الاستراتيجي وخبرة اعضائها الطويلة في التسيير و الاحتفاظ بالملفات و الاسرار .
فالبيروقراطية تحتل مواقع استراتيجية في الجهاز التنظيمي لاية حكومة ، وتزايد حجمها
واتساع مجالات اختصاصها وتحكمها في المعلومات سوف يسمح للبيروقراطيين ان
يكونوا اكثر قدرة على اكتساب الامتيازات والنفوذ وذلك على حساب المواطنين البسطاء
الذين لا يملكون اية قوة في مجابهتهم والتصدي لهم وهذا ما يعاب على الادارة الجزائرية
حيث يحكمها نظام بيروقراطي قائل وهو ما يترجم التعسف الشديد لاداء حقوق المواطنين
ولعل اكثر ما يميز اداء الجهاز الاداري في الجزائر هو تعقيد اجراءاته. ففي الكثير من
الاحيان ابسط الاجراءات تعقد عمدا ونلمس في معاملة الموظف العمومي الجزائري
تهميش كبير للمواطن الذي من المفروض انه موجود في خدمته، حيث تصبح مصلحة
المواطن ليست اولوية بقدر ما هي عبء.
ويبقى الحل الانجع لخطر انقلاب دور البيروقراطية من تحسين الاداء الاداري وترشيد
القرارات الى طغيانها هو تقوية الاجهزة التي توازيها ونقصد بها المؤسسات التي يمكنها
دراسة القضايا التي تتعلق بالخدمة العامة والانحراف البيروقراطي.
وكل هذا يدفع الى ضرورة تقديم استراتيجية للاصلاح الاداري تحد من تعاضم البيروقراطية
وتقوم باعادة تنظيم الجهاز البيروقراطي للقيام بوظائفه.
نستخلص من كل ما تقدم، تتطلب عملية بناء جهاز إداري فعال ورشيد للتخفيف
من البيروقراطية ضرورة إتخاذ إجراءات حاسمة و جريئة لوضع إستراتيجية بديلة للتنمية
الإدارية وهذا لن يتم حسب تصوري إلا بتأصيل الإدارة والإنطلاق من فهم الأبعاد
الحضارية والبيئية للمجتمع الجزائري. هذا إذا علمنا أن الإدارة في الدول المستضعفة هي

إدارة مقلدة في نظامها وقوانينها للغرب، ويشمل التراث الإداري الفرنسي مظهرا مستمرا في تأثيره على النظام الإداري الجزائري، الذي لم يتخلص بعد من ظاهرة التبعية الثقافية والقانونية والإدارية .

من هذا فإن أول عمل يجب القيام به هو توفير المناخ العام الملائم لتطبيق الإصلاحات الأمر الذي يستلزم إعادة النظر في بناء وأداء الجهاز الإداري حتى يواكب التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية العميقة، ذلك أن أي محاولة لإصلاح الجهاز الإداري المحلي تتم بمعزل عن هذه التحولات و التأثيرات البيئية محكوم عليها بالفشل. لذا يجب على مخططي التنمية وبناء قدرات الإدارة المحلية الاستفادة من الأخطاء السابقة، ودراسة الواقع الاجتماعي، ومراعاة العوامل البيئية المحيطة بالإدارة. إذا فالبيئة الإدارية هي جزء لا يتجزأ من البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وأي خلل فيها سيؤدي حتما بحكم التجارب إلى الفشل والإخفاق الاصلاح الاداري، مما يستلزم على صانعي القرارات الإستراتيجية أن ينظروا إلى العامل البيئي بعين الاعتبار، لا على المستوى الداخلي المحلي والوطني فقط، بل وعلى المستوى الخارجي الدولي، خاصة ونحن في عصر التكتلات الدولية والصراعات الحضارية والسيطرة على المؤسسات والمنظمات المالية والإدارية والثقافية الدولية.

وبناء على ما سبق توصلنا الى مجموعة من نتائج نتطرق لها في ما يلي:

1. تتطلب عملية الاصلاح الاداري قبل كل شيء وجود جهاز خاص يتولى هذا النشاط بهدف تحديد وحصر المسؤوليات بالتنسيق مع بقية الادارة العامة ببرنامج الاصلاح.
2. اختيار عناصر متخصصة ومؤهلة ذات كفاءة في فريق الإصلاح لوضع استراتيجيات إصلاح ملائمة للإدارة المحلية وحل المشكلات التي قد تقع اثناء عملية الاصلاح.
3. تقرب المواطن من الادارة بتخفيف الاجراءات البيروقراطية وتسهيل الخدمات العمومية.

4. ضرورة اصلاح النصوص القانونية المتعلقة بالإدارة المحلية من اجل توفير منظومة تشريعية متكاملة لتحديث وحدات النظام الاداري المحلي على المستوى المؤسستي.
5. وخلاصة القول، للقيام بعملية الإصلاح في الادارة المحلية يجب اكتشاف الحاجة اليها والإيمان بضرورتها وللقيادات السياسية دور كبير وفعال، بحيث يتبنوها و يدعموها ويسهرون على تنفيذها.

قائمة المراجع

❖ الوثائق الرسمية:

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. " قانون رقم 12_01 المتعلق بنظام الانتخابات "، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة في: 01 يناير 2012.
2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، " قانون البلدية رقم 11_10 ". الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في: 2011/06/03.

❖ الكتب:

● باللغة العربية:

1. الصيرفي محمد ، " الفساد بين الاصلاح والتطوير الاداري "، الاسكندرية: مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، 2009.
2. بيرجر مورو ، " البيروقراطية و المجتمع في مصر الحديثة " ، ترجمة محمد توفيق رمزي. القاهرة: النهضة المصرية، 1959.
3. بعلي محمد الصغير ، " قانون الادارة المحلية الجزائرية " . عنابة : دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
4. (.....)، " القانون الاداري ". عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004 .
5. (.....) ، " قانون الإدارة المحلية الجزائرية ". الجزائر: دار العلوم، 2004.
6. بوحوش عمار ، " الاتجاهات الحديثة في علم الادارة ". الجزائر: دار البصائر للنشر و التوزيع، ط1، 2008.
7. (.....) ، " نظريات الادارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين ". الجزائر: دار الغرب الاسلامي، ط1، 2006.
8. بوضياف عمار ، " شرح قانون البلدية ". الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012.
9. ديدان مولود ، " قانون البلدية ". الجزائر: دار بلقيس للنشر والتوزيع، 2011.
10. هيدي فيريل ، ترجمة محمد قاسم القريوتي، الإدارة العامة منظور مقارن، عمان: ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 1983.
11. طاهري حسين ، " القانون الاداري و المؤسسات الادارية ". الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2007 .

12. محمد طاهري، "مفهوم الاصلاح"، ط2. الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1992.
13. محيو أحمد ، "محاضرات في المؤسسات الإدارية" . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1986.
14. محمد علي محمد، علي عبد المعطي محمد، " السياسات بين النظرية والتطبيق ". القاهرة: دار المعرفة الجامعية، 1999.
15. محمد عبد الوهاب محمد ، " البيروقراطية في الادارة المحلية ". دار الجامعة الجديدة، 2004.
16. سعدان علي ، " بيروقراطية الادارة الجزائرية ". الجزائر: دار البصائر للنشر و التوزيع، ط1، 2008.
17. قرني عبد الحميد، " الادارة الجزائرية (مقاربة سييسولوجية) ". القاهرة: دار الفجر للنشر و التوزيع، 2008.

• الكتب باللغة الاجنبية:

1. Messaoud Mentri, "L'administration en Question", alger: office des publications universitaires, 1988.
2. Guy Peters , "The Politics of Bureaucracy(A Comparative Perspective)" , New York : University of Delaware,1978.

❖ المجلات:

1. قاسم ميلود ، "علاقة الادارة و المواطن في الجزائر(بين الازمة ومحاولات الاصلاح)" ، دفاتر السياسة والقانون، العدد 5، 2011.
2. حنيش سنوسي ، " الاصلاح الاداري وبيئة الادارة " في النظرية و التطبيق: حالة الجزائر" ، اكااديمية السادات للعلوم الادارية، مركز البحوث والمعلومات، مجلة البحوث الادارية، العدد الاول، 2005.

❖ الدراسات غير المنشورة:

1. بن مرسللي رفيق ، "الاساليب الحديثة للتنمية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق" ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية. جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2010_2011.
2. بن عيشة عبد الحميد، "العلاقة بين السياسة والادارة العامة في الجزائر" ، اطروحة دكتوراه في القانون. الجزائر : جامعة بن عكنون، السنة الجامعية 2010_2011.
3. بن طالب عائشة ، "الاصلاحات الادارية في قانون البلدية رقم 11_10 (دراسة حالة بلدية الجلفة)". مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الجامعية (1212_1213).
4. بن معيض ال سمر القحطاني فيصل ، " استراتيجيات الاصلاح والتطوير الاداري ودورها في تعزيز الامن الوطني" ، اطروحة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة دكتوراة الفلسفة في العلوم الامنية. الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، 2006.
5. جبريل فرج جبريل عبد القادر ، "الفساد الاداري عائق الادارة والتنمية والديمقراطية" ، بحث ماجستير في ادارة الاعمال، الاكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، 2010.
6. اسيل جبار عنبر، " دور الاصلاح الاداري في دعم الاداء الحكومي". دراسة تحليلية لدور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في عمليات الإصلاح الإداري للجهات الخاضعة لرقابته، 2013.
7. طاشمة بومدين ،ورقة بحثية حول " الحكم الراشد وبناء قدرات الادارة المحلية في الجزائر". ورقة: جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011.
8. محند قاسمي ، الاصلاح الاداري في ظل الانفتاح الاقتصادي. مذكرة الحلقة الدراسية لطلبة السنة الرابعة فرع ادارة، المدرسة الوطنية للادارة، 2005.
9. محمد علي الفرجاني عبد الفتاح ، " واقع استراتيجيات الاصلاح والتطوير الاداري ودورها في تعزيز امن المجتمع" ، بحث مقدم لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماجستير في ادارة الاعمال. غزة: الجامعة الاسلامية، 2008.

10. محمود احمد البحيري سامي ، " مداخل الاصلاح الاداري" (التطوير التنظيمي و التدريب وتقييم الاداء). بحث مقدم للحصول على درجة الماجستير، الاكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، 2011
11. عزت مها فاروق ، " اهمية العوامل المؤثرة في الاصلاح الاداري لمواجهة الفساد"، بحث تطبيقي. مصر: المعهد الطبي التقني المنصورة .

❖ المؤتمرات و الملتقيات:

1. منير نوري ، بارك نعيمة، مداخلة بعنوان " الاصلاح الاداري واهميته في القضاء على التسبب و الفساد الاداري وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة" .الجزائر: جامعة حسيبة بن بوعلي (الشلف).
2. ناجي عبد النور ، " ورقة بحثية بعنوان: إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر: الواقع والاتجاهات المستقبلية"، مقدمة إلى: الملتقى الوطني " مستقبل الدولة الوطنية في ظل العولمة ومجتمع المعلومات (حالة الجزائر)". جامعة عنابة، 2011.

❖ المقالات الالكترونية:

1. الكردي علي ، " الاصلاح الاداري"، المتاح في: <http://kenanaonline.com/users/alikordi/posts/535698> .تصفح في: 2014_03_08.
2. الصالح محمد، "في اطار تقريب الادارة من المواطن تدابير جديدة لتخفيف الملفات الادارية". المتاح في: <http://www.djazairress.com/elmassa/45290> . تصفح في: 2014_05_01.
3. باشوش نواره، " صلاحيات اوسع للامين العام وللبلدية و الوالي بامتيازات الوزير". المتاح في:

.<http://www.echoroukonline.com/ara/articles/50306.html>

تصفح في: 2014_05_02.

4. بوخدشة رياض، "قانون البلدية سيصح اختلالات التسيير". المتاح في:

WWW. Echourok. Online. com/ara/ article1717141.html

تصفح في: 2014_04_20.

5. حاجي عبد النور ، "السياسة الاستعمارية في الجزائر". المتاح في:

<http://abdenour->

hadji.blogspot.com/2011/11/4eme.html . تصفح في:

.2014_03_26

6. مداني فتحي ، "البيروقراطية في الجزائر". المتاح في:

<http://www.elitihadonline.com/cult/16103>، تصفح في:

.2014-05-15

7. " ما مستقبل الحرب على البيروقراطية " . المتاح في:

<http://www.akhbarelyoum.dz/ar/200235/105510-2014-05-06->

[222031](http://www.akhbarelyoum.dz/ar/200235/105510-2014-05-06-222031) . تصفح في: 2014-05-02.

8. ناجي عبد النور ، " دور الادارة المحلية في تقديم الخدمات العامة : تجربة البلديات

الجزائرية". المتاح في: www.bchaib.net/mas/php/.com . تصفح في:

.2014-03_17

9. علي معن حمدان ، "مفهوم البيروقراطية" . المتاح في:

<http://annabaa.org/nbahome/nba80/017.htm> _ تصفح في:

.2014_04_12

الفهرس

I	الإهداء.....
II	شكر و عرفان.....
III	الملخص.....
أ	مقدمة.....
	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للبيروقراطية والإصلاح الإداري
03	المبحث الأول: البيروقراطية بين النظرية والتطبيق.....
03	المطلب الأول: الإطار الأكاديمي لمفهوم البيروقراطية.....
08	المطلب الثاني: البيروقراطية في الدول المعاصرة.....
12	المبحث الثاني: الإصلاح الإداري مفاهيمه وأهدافه.....
12	المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري مقارنة بالمفاهيم الأخرى.....
23	المطلب الثاني: أهداف و طرق الإصلاح الإداري.....
27	المبحث الثالث: معوقات الإصلاح الإداري.....
	الفصل الثاني: تطور الإصلاح الإداري في الجزائر
37	المبحث الأول: التطور التنظيمي الإداري في الجزائر.....
37	المطلب الأول: خصائص الإدارة الجزائرية في ظل الإدارة الاستعمارية.....
41	المطلب الثاني: خصائص الإدارة الجزائرية في ظل الحزب الواحد والتعددية الحزبية....
45	المبحث الثاني: واقع وإستراتيجية الإصلاح الإداري في الجزائر.....
45	المطلب الأول: واقع وأسس الإصلاح الإداري في الجزائر.....
49	المطلب الثاني: إستراتيجية الإصلاح الإداري في الجزائر.....
52	المبحث الثالث: البلدية كنموذج للإصلاح الإداري في الجزائر.....
53	المطلب الأول: تشكيل المجلس الشعبي البلدي ودوراته.....
58	المطلب الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي و الأمين العام.....
62	المطلب الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي.....
70	الخاتمة:.....
74	قائمة المراجع:.....