

## محاضرة رقم 4

في مقياس: التنمية الإدارية

موجمة لطلبة السنة الثالثة

تخصص: تنظيم سياسي وإداري

مقياس: التنمية الإدارية

السنة الدراسية: 2020-2021

إعداد: أ.د. بومدين طاهمة

### إستراتيجية التنمية الإدارية والإصلاح الشامل للجهاز الإدارة

للحفاظ على إدارة متجاوبة ومسؤولة تعد أحد القضايا العسيرة في المجتمع الحديث الساعي للتنمية والتجديد السياسي. وهي قضية لا يمكن تحقيقها بالكامل إلا من خلال العديد من البنى والطرق والتأثيرات.

هذا ما يجعلنا نبحث في هذه المحاضرة عن الطرق والآليات والشروط الكفيلة للتنمية الإدارية وإصلاح الجهاز البيروقراطي حتى يكون في خدمة التنمية في الوطن العربي بشكل عام وفي الجزائر على وجه الخصوص.

#### المبحث الأول: الإصلاح الإداري وعملية تبسيط الإجراءات الإدارية:

من الضروري الولوج في عملية التنمية الإدارية والإصلاح الإداري من خلال المدخل القائم على أسلوب البحث العلمي الذي يهدف إلى تحديد المشكلات ومظاهر التخلف الإداري، وتحديد العوامل والمتغيرات المؤثرة والمنشئة للتخلف الإداري، والذي يهدف إلى الكشف عن الأوضاع الإدارية السائدة وتحليلها، مع اكتشاف أساليب الإصلاح والمقارنة بينها لاختيار أفضلها وأكثرها تناسبا مع ظروف الموقف، ثم متابعة التغيير وتقييم النتائج. وهذا ما يؤكد الأستاذ "عبد المعطي عساف" أنه أسلوب كلي "تعبّر عن عمليات التغيير البنائية التي لا بد أن يحدث في النظام الإداري، سواء من النواحي البنائية أو المادية، أو النظامية أو المعنوية أو الوظيفية، أو العلائقية، وذلك ضمن إعادة البناء الشاملة له، ويعني ذلك عدم تقبل هذا الأسلوب لمبدأ التدرجية أو

الإصلاحية. وتتبع فكرة الأخذ بهذا الأسلوب من حقيقة التخلف الذي تعانيه النظم الإدارية والتي تراكمت مظاهره، عبر سنوات طويلة اتصفت فيها الحركة الشاملة بشكل عام، والحركة الإدارية بشكل خاص. الأمر الذي أصبح يفرض ضرورة المعالجة الشاملة. التي لا ينبغي أن تقتصر على العملية الإدارية الفنية، وإلا كانت نتائجه هامشية، وإنما لا بد للإصلاح الإداري أن يشمل البيئة الكلية بمختلف عناصرها وعلاقاتها السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وهذا ما يؤكد الأستاذ "حسن أبشر الطيب" على أنه جهد سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي وثقافي، وإداري هادف لإحداث تغييرات 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.

إن تفهم عملية الإصلاح الإداري على أنه جهد هادف في إطار البيئة الكلية يدفعنا من جانب إلى تفهم المتغيرات المتعددة المؤثرة في عملية التنمية. وهو أمر أدى بإغفاله إلى وضع المسؤولية في إجهاض خطة التنمية على الجهاز الإداري، بالرغم من أنه لم يكن إلا واحداً من متغيرات متعددة ينبغي أن تطالها عملية التنمية. وهذا ما يعبر عنه بعمق الأستاذ "أسامة عبد الرحمان" أن هناك أكثر من متغير واحد وهناك أكثر من علاقة سببية واحدة، وهناك أكثر من مجال لهذه العلاقات فهي تتجاوز مجرد العلاقة بين التقدم الاقتصادي والتقدم الإداري إلى التقدم الاجتماعي والسياسي والثقافي. وفي غمرة العلاقات المعقدة بين هذه المتغيرات تبين متغير واحد واعتباره سبباً رئيسياً للمشاكل التي تواجهها الدول النامية. إن الإدارة تعتبر عاملاً استراتيجياً في تحقيق التقدم الاقتصادي ولكنها ليست بالعامل الوحيد لأن عملية النمو والتقدم لا يحركها عامل واحد، ولا يمكن أن ننظر إلى التقدم الإداري بمعزل عن التقدم الاقتصادي أو العكس، أو النظر إليهما بمعزل عن جوانب التقدم الأخرى، و عن الإطار الاجتماعي والثقافي المحيط بهما. إن كل جانب من جوانب التقدم هذه يتوقف على جوانب أخرى. إنه من غير الممكن أن نتصور معالجة المشاكل في كل جانب على حده دون التعرض للجوانب الأخرى. لهذا فإن فعاليات توجهات الإصلاح الإداري للحد من تعاضم سيطرة البيروقراطية، تكمن في المقام الأول في تفهم كل هذه المتغيرات وعلاقاتها والعمل على التأثير الإيجابي الهادف فيها بغية تأمين الإصلاح المرجو.

## أولاً: الشروط الموضوعية المطلوبة لعملية الإصلاح الإداري:

ومن الملاحظ أن عملية الإصلاح الإداري لا تكون إلا من خلال وضع الشروط الموضوعية والضرورية المطلوبة، والتي يمكن تحديدها في النقاط التالية:

1. توفير العامل السياسي في الإصلاح، أي وجود سلطة سياسية قوية تؤمن بالإصلاح وتتفهم شروطه وتعمل على تحقيقه، لأنه غالباً ما تصطدم مقترحات الإصلاح بقوى معادية من داخل الإدارة نفسها، بحيث تفقدها إمكانية التحقيق وتبقيها مجرد أوراق مكتوبة أو كلمات منطوقة لا تجد لها في الواقع من صدق.

2. توفير النخبة القيادية الكفؤة والنزيهة التي تتجاوب مع المواطنين وتقدر حق التقدير المسؤولة الملقاة على عاتقها. بحيث يكون لهذه القيادة رصيد متميز من الإنجاز والقدرة على المبادأة والإبداع وإدارة التغيير.

3. توفير عنصر المجتمعية في الإصلاح، أي أن يكون الهدف الأول والنهائي للإصلاح هو تحقيق رغبات الجماهير، لأن الإصلاح الشامل والأصيل لا يكون معزولاً عن الإطار الاجتماعي والسياسي والحضاري للمجتمع الذي يتم فيه الإصلاح نفسه.

4. توفير الوعي الجماعي للإصلاح، وذلك بإشعار وإعلام المواطن بأنه عملية مستمرة، متجددة ومتطورة وهادفة، فهو بذلك يستوجب تغييراً جذرياً وأصيلاً في الأشخاص وفي المفاهيم من جهة، وعامل شامل لكافة مقومات الإدارة وسائر خطواتها من جهة أخرى.

5. ضرورة استعمال الأسلوب العلمي التخطيطي المنظم في عمليات الإصلاح.

6. كذلك يتعين وضع قوانين ولوائح جديدة تعمل على إمكانية نقل كبار الموظفين من وزارة إلى أخرى، للحد من الميل لاحتكار السلطة والنفوذ لدى بعض البيروقراطيين، كما يتعين أن تحدد وتوصف وتيوب وظائف واختصاصات من يعملون في منتصف السلم الوظيفي حتى يمكن تشجيعهم لاتخاذ القرارات التي تدخل ضمن اختصاصاتهم ومسئولياتهم.

وتأسيساً على ذلك، فإن هذه الشروط الضرورية للإصلاح، هي في الحقيقة غير منفصلة عن بعضها البعض، بل هي متداخلة ومتكاملة لتكون في النهاية كتلة واحدة لتطوير الإصلاح

من جهة، وللحد من تعاضم سلطة البيروقراطية العقيمة والمتعفنة بأعراضها المرضية من جهة ثانية، وخلق جو ملائم يستمد قوته من البيئة الاجتماعية التي تنطلق منها استراتيجية التنمية البديلة والشاملة والمتوازنة من جهة ثالثة.

### ثانيا: تبسيط الإجراءات الإدارية كمدخل لعملية التنمية الإدارية:

نظرا لزيادة توسع مهام الإدارة منذ بداية الألفية الثالثة جعلها تتسم بمضاعفة النصوص القانونية، وتراكم التعقيدات في الإجراءات التنظيمية، بهدف حماية حقوق المواطنين، ولضمان استمرار تقديم الخدمات العامة، الأمر الذي انعكس بتأثيره السلبي في أداء فاعلية الإدارة لتحقيق الأهداف التنموية.

بناء على هذا الطرح، فإن من خلال هذا العنصر نسعى إلى دراسة الآليات الكفيلة لتبسيط الإجراءات الإدارية والتي تعد مدخلا رئيسيا لعملية الإصلاح والتنمية الإدارية

#### 1. تبسيط الإجراءات الإدارية تعريفها وأهميتها:

تعرف عملية تبسيط الإجراءات الإدارية: بأنها تبسيط العمل الإداري من خلال الاستخدام الأمثل للموارد المادية والبشرية، وبما يحقق فاعلية أداء العمل الإداري بأقل جهد ووقت وتكلفة.

ومن خلال هذا التعريف توضح أن طبيعة تبسيط الإجراءات الإدارية تجعل مكانه حيويا في النظم الإدارية، والتي تعتمد على النشاط العام وفي تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومن خلال اتباع سياسات اجرائية تطبقها إدارة المنظمة للوصول إلى تلك الأهداف.

وتظهر أهمية تبسيط الإجراءات الإدارية على ثلاثة مستويات بالنسبة للإدارات، والعاملين، والمواطنين.

#### أ . أهمية تبسيط الإجراءات بالنسبة للإدارات:

تتمثل هذه الأهمية في الإجراءات المبنية على مجموعة من القواعد الإجرائية المنظمة لعملية الرقابة المبسطة للعمل الإداري داخل الإدارات والأقسام، وبما تلزم العاملين على تطبيق قواعدها

الإجرائية، وتجري معاقبتهم في حالة تقصيرهم لتنفيذ تلك الأعمال والإجراءات تمهيدا للوصول إلى تحقيق الأهداف المرجوة بأقل جهد ووقت وتكلفة.

#### ب . أهمية تبسيط الإجراءات بالنسبة للعاملين:

تتحدد هذه الأهمية للعاملين في الإجراءات المبنية على مجموعة من القواعد المقننة والمبسطة والواضحة في الرؤيا، والتي تبعد العاملين من التعقيد في إجراءات العمل الإداري، وتجنبهم عن كل عمل قد يحاسبون عليه في حالة غياب التنفيذ وبسبب التصرف الشخصي غير المسؤول، وبالتالي بما يوفر وقتا فائضا للعاملين في توجيههم إلى نشاطات اجتماعية فعالة، وإلى تقديم المزيد من الافتراضات الهادفة إلى تطوير أساليب العمل الإداري وزيادة المردودية والإنجاز فيه.

#### ج . أهمية تبسيط الإجراءات بالنسبة للمواطنين:

تتجلى هذه الأهمية في الإجراءات المبنية على مجموعة من القواعد المقننة والمبسطة والواضحة الرؤيا، التي تبعد المواطنين عن عقم الإجراءات وتعقيدها وتحولها إلى روتين قد يؤدي إلى ضياع حقوق المواطنين، حيث أن الإطالة والتأخير في إنجاز المعاملات قد يضاعف من تكبد المواطنين أعباء مالية إضافية تتطلبها تلك الإجراءات الإضافية المعقدة. فتبسيط الإجراءات يؤدي إلى زيادة المردودية والإنجاز في تقديم الخدمات الإدارية للمواطنين بأقل جهد ووقت وتكلفة.

## 2. الأهداف والفوائد من عملية تبسيط الإجراءات الإدارية:

وجد أن أهم تلك الأهداف العامة لتبسيط الإجراءات الإدارية تنحصر في:

. السرعة في إنجاز الأعمال الإدارية والذي يعد عنصرا هاما في تقديم الخدمة للمواطنين وتحقيق الرضا لديهم من جهة، وكذلك تحقيق الرضا الوظيفي ورفع الروح المعنوية للعاملين من جهة ثانية.

. تحقق التنسيق والتعاون بين العاملين لتطوير وتحسين العمل الإداري بهدف التغيير.

. التخفيف من التمسك بحرفية النصوص القانونية عند تطبيقها في المجالات المتعددة.

. اختيار أفضل الأساليب المستخدمة لتحسين الشفافية في العمل الإداري، وتسهيل وتقديم الجودة في الخدمات الإدارية.

. تحسين طرق العمل وتطويرها بما يؤدي إلى الاقتصاد في الجهد والتكاليف وإنجاز العمل الإداري بأسرع وقت دون الإخلال بمبدأ الدقة والنوعية.

. تحسين درجة الثقة بين المواطن والدوائر والمؤسسات والهيئات مقدمة الخدمة. وزيادة درجة الرضا لدى المواطنين عندما يتلقون الخدمات بسرعة وسهولة وضمن معاملة جيدة.

وكنتيجة لكل ذلك، فإن عملية تبسيط العمل الإداري يعتبر آلية فعالة في عملية الإصلاح الشامل للجهاز البيروقراطي، ولا نتصور أن يسفر عن نجاح حقيقي دون أن يكون جزءا من استراتيجية تنموية شاملة، تتضافر في داخلها جهود التنمية السياسية والاجتماعية والاقتصادية مع جهود التنمية الإدارية.

### **المبحث الثاني: تفعيل آليات محاربة الفساد الإداري:**

حتى يتم التصدي للمشكلات استثناء ظاهرة الفساد لا بدّ من استراتيجية بديلة للإصلاح الإداري لدعم التنمية وتقليص مظاهر الفساد البيروقراطي. هذه الاستراتيجية التي ينبغي أن لا تتعاطى مع موضوع فساد الأجهزة البيروقراطية الحكومية في الوطن العربي بصورة ردة فعل (Reactive)، وبالتالي كأمر يجب محاربهه و معاقبة المفسدين (ApproachCorrective)، وإنما أن تتعاطى مع الموضوع بصورة إستباقية(Proactive) عبر معالجة أسباب، و عوامل تأخير، وتعطيل، وفساد أجهزة البيروقراطية في الجزائر( PreventiveApproach ) وذلك من أجل الوصول إلى ترشيد سلوك قيادتها، وبناء عامل ثقة المواطنين فيها. هذه الاستراتيجية المستهدفة للوصول لدعم التنمية ومحاربة الفساد الإداري تقوم على الأساس التالي:

### **أولا: تبني القيادة لهدف التغيير و التطوير الإداري الشامل:**

إن تحقيق أهداف التغيير والتطوير الإداري الشامل لا يكون إلا من خلال توفر قيادة سياسية و إدارية كفؤة تتناسب والوظائف القيادية العليا، والتي تتميز بالخصائص التالية:

. القدرة على استيعاب التنمية و تحدياتها ، و حل التناقضات التي تنشأ بين الأطراف المختلفة خلال عملية التغيير لبعض الأطراف ، و فك التحالفات المقاومة للإصلاح ، وكسر حدة المقاومة من قبل العناصر التي تبدي مقاومة للتغيير أو استمالة هذه العناصر . فهذه مهام تعتبر القيادة مؤهلة للقيام بها مما لا يتاح لغيرها من الأطراف.

. القدرة على تحديد الأهداف و تحديد السياسات و الإجراءات بوضوح، و دراستها دراسة جيدة تعتمد على التحليل والمقارنة ، حتى تكون أهدافا قابلة للتحقيق دون أنيترتب عليها استنزاف القدرات والطاقات المحلية في مجالات عديدة الفائدة. فوضوح الأهداف يساعد على توجيه الجمهور والطاقات والإمكانات المتوفرة.

. القدرة على الحركة و المبادأة و الابتكار ومواجهة المواقف والتغيرات التنظيمية أو التكنولوجية أو البشرية، وكذلك القدرة على مواجهة الأزمات.

. القدرة على اتخاذ القرارات الموضوعية، وذلك من خلال انتهاج المعرفة العلمية في اتخاذ القرارات، والابتعاد عن العشوائية ، و العمل على حدود قدرات التنظيم البشرية و التنظيمية و المادية.

. القدرة على التنفيذ بكفاءة و فعالية ، و المهارة على بلورة السياسات وتحديد الأهداف ضمن القدرات المتوفرة، والقدرة على ترجمة السياسات إلى الواقع العملي، والقدرة على حشد الطاقات للوصول إلى الأهداف المنشودة.

. القدرة على التركيز على العمليات الاستراتيجية والهامة في التنظيم، والإقدام على تفويض السلطة، هذا التفويض الذي يعد أحد المرتكزات الأساسية التي تقوم عليها ديمقراطية القيادة.

### ثانيا: تغيير وتطوير المنظومة التعليمية:

يعد التعليم أحد الآليات الأساسية في بناء المواطن الصالح ، فالقيم والاتجاهات السائدة في أي مجتمع . سواء كانت قيم سلبية تسمح بترسيخ و انتشار نمط ثقافة الفساد، أو قيم واتجاهات إيجابية تنبذ كل أشكال الفساد . تقاس من خلال مدى فعالية عملية التنشئة السياسية

والاجتماعية التي تقوم بها مختلف المؤسسات التعليمية ، و أهمها قنوات التعليم الرسمي. وعلى هذا الأساس يبرز الدور الذي يمكن إن تلعبه المنظومة التعليمية في تحقيق ثقافة سياسية وإدارية ملائمة من خلال قدرتها على التأثير على سلوك الأفراد، وتشكيل منظومة القيم التي يؤمنون بها.

لذا لا ننظر للتعليم على أن وظيفته النقل المنظم للمعلومات، وغرس الروح النقدية و تعلم طرق التفكير فقط، وإنما وظيفة التعليم ضمن آلية التنمية السياسية ومكافحة الفساد و التمكين للحكم الصالح قائمة على تأكيد وتجسيد القدرة على التكيف، والمرونة، والقدرة على التعامل مع التغيرات والتحولات الاجتماعية التي يرافقها الغموض وعدم الوضوح، والقدرة على استشراف التغير والاستعداد للتأثير فيه .

هذا ما يدفعنا للقول أن إصلاح المنظومة التربوية في الجزائر، يعد من الأولويات لما له من آثار حاضرة ومستقبلية على تكوين وتنمية المواطن، وجعله عنصرا فعالا صالحا لا مفسدا في عملية التنمية السياسية الشاملة ، ممثكا للطموح و الرغبة في التحدي للصعاب وحل المشكلات وتحقيق الإنجازات.

وفي هذا الإطار يصبح للمنظومة التعليمية الدور الفعال في غرس القيم و تزويد الأفراد و بخاصة النشء بالاتجاهات والمعارف التي تكسب لديهم خصائص المواطن الصالح الواعي القادر على:

- الانفتاح تجاه التجديد و التغيير .
- الرغبة في التعرف على المشتملات و القضايا الداخلية و الخارجية .
- احترام كرامة الآخرين .
- الاتجاه نحو الحاضر و المستقبل و بناء على أرضية الماضي .
- السعي للتحكم في البيئة و التأثير عليها بدلا من اعتبارها وجودا جامدا مفروضا على صورة لا تقبل التغيير .
- تبني التخطيط العلمي و العقلاني كأسلوب لمعالجة المشاكل و المواقف .
- الثقة في قدرة الآخرين على تحمل المسؤوليات، و تقدير الآخرين على أساس الجهد والإنجاز وليس على أساس الشخصية و الولاءات العائلية.

على هذا الأساس يمكن إبراز أهم الجوانب التي يجب أن يعنى بها النظام التعليمي في الوطن العربي لتكريس المقومات اللازمة للممارسة الديمقراطية الإيجابية من جهة، ولتنشر ثقافة سياسية وإدارية ملائمة لمحاصرة ظاهرة الفساد من جهة أخرى، في النقاط التالية:

. أن يعمل النظام التعليمي على زيادة قدرة النشئ على التواصل والتخاطب مع الآخر بوصفه إنسان، وليس بوصفه موضوعاً مجرداً، وهذا من خلال توجيه العملية التعليمية إلى تنمية التفكير العلمي والعقل النقدي، وتهيئة الفرصة لخلق مواطن يرفض الخرافات ويتمسك بالفضائل ويؤمن بالعلم .

هذه الأسس التعليمية و التربوية على حد تعبير الأستاذ " ضياء الدين زاهر " تمكن الفرد من التواصل الاجتماعي الإيجابي مع الآخرين ، و بحيث تتم عملية التصحيح الفكري المتبادل في إطار عملية اجتماعية صحية من دون عنفسافر، وبذلك تتضح العلاقة المباشرة بين تنمية التفكير العلمي والتحليل النقدي وتنمية القيم والسلوكيات الديمقراطية ، ومن ثمة تؤدي إلى نشأة أجيال متفاعلة مناضلة من أجل مجتمع مدني ديمقراطي.

. كذلك من أهم الجوانب التي يجب أن يهتم بها النظام التعليمي، هو البحث عن طرق ومناهج التنشئة الدينية المستنيرة التي تلعب دوراً فعالاً في القضاء على ثقافة الفساد، من خلال تعريف الفرد بحقه فيمسألة المسؤولين عن إدارة الحياة العامة ، و تعريفه بحقوقه وواجباته ، وتدريبه على طرق الحوار، و تعريفه بماهية السلطة و العوامل المؤثرة فيها ، وتدريب النشئ على اتخاذ القرارات في إطار مبدئ الشورى .

. العمل على إعادة بناء النظام القيمي في المؤسسات التعليمية و التربوية، وهي تعتبر مهمة أكثر صعوبة وخطورة، إذ يتعذر على غير المختصين في الموضوعات التعليمية والتربوية إدراك أبعاد هذه المهمة وما تتطلبه من جهد فكري وعلمي لصياغة القيم الرصينة التي يمكن من خلالها تحصين الأفراد وجعلهم قادرين على مقاومة الفساد والاعتراض بالاستلاب الذي يتعرضون له.

ولكي توظف الثقافة ذات القيم الإيجابية وتحث مكانتها في عقول ونفوس النشئ الجديد، لا بد من تكريس الجهد وتعبئة طاقات الهيئات والمؤسسات التربوية والتعليمية، لتتولى حملة التنشئة

والتبشير بمضامينها وإقناع الشرائح المجتمعية على مختلف مستوياتهم بضرورة تقبلها والالتزام بها، ومن أكثر وسائل الإقناع تأثيراً لغرس هذه القيم هي التنشئة العلمية على ممارستها كأفعال قبل طرحها كأقوال. وبهذا المعنى فإن هذه التنشئة إما أن تكون من وسائل الحفاظ على استمرارية الثقافة السائدة، أو تكون أداة لتحقيق التغيير الاجتماعي والسياسي في المجتمع.

### ثالثاً: تطبيق الشفافية كأهم متطلبات مكافحة الفساد الإداري:

تعتبر الشفافية الإدارية من المفاهيم الإدارية الحديثة والمتطورة التي يتوجب على القيادة السياسية والإدارية ضرورة الأخذ بها، لما لها من أهمية في إحداث التنمية السياسية والإدارية الشاملة في الجزائر، إضافة إلى مساهمتها في تنمية التنظيمات السياسية والإدارية والوصول إلى بناء تنظيمي سليم قادر على مواجهة التحديات الجديدة والتغيرات المحيطة. كما تعدّ الشفافية إحدى الآليات الأساسية للحدّ من تجاوزات البيروقراطية وهي تعبيراً عن ضرورة الإفصاح للجمهور و اطلاعهم على منهج السياسات العامة ، و كيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها، بغية الحدّ من السياسات التي تنتهجها الأجهزة البيروقراطية التي تتسم بالغموض، وعدم مساهمة المواطن فيها بشكل واضح.

لذا، نجد الكثير من المختصين دعوا إلى ضرورة بذل الجهود لمعالجة المشاكل السياسية والإدارية خاصة الفساد الإداري، و الغموض في أساليب العمل و إجراءاته ، فكانت محاولات تطبيق الشفافية، من الأمور الهامة الواجب مراعاتها في الممارسات السياسية و الإدارية في أجهزة إدارة الدولة. وفي هذا السياق يرى الأستاذ "طيب تيزيني" أن مفهوم الشفافية: "يعتبر أهم و أوسع من مفهوم الديمقراطية ذاته، ذلك لأن الديمقراطية قد لا تكون تتمتع بالشفافية بالضرورة ، خاصة عندما نجد فيها أن درجة كبيرة من عدم الشفافية تشوب مجالات عدّة في نظمها التي من المفروض أن تكون تشاركية وبخاصة المجالات التي تمس القضايا المصيرية لدى المواطن".

وعليه، فإن بتطبيق مفهوم الشفافية على مستوى التنظيمات الإدارية في الجزائر قد يترتب على ذلك آثار إيجابية ، هذه الآثار تبدو لنا فيما يلي:

. أن استخدام هذا المفهوم في العمليات الإدارية، يترتب عليه توفير الوقت و التكاليف وتجنب الفوضى.

. ترسيخ قيم التعاون و تضافر الجهود ووضوح النتائج، حيث يكون أداء العمل جماعيا وكذلك تكون المحاسبة على التجاوزات بشكل جماعي.

. يتمتع الأفراد العاملون في التنظيمات الإدارية المطبقة لهذا المفهوم باستقلالية أكثر أثناء قيامهم بواجباتهم الوظيفية، وهذا يعزز الرقابة الذاتية بدلا من الرقابة الإدارية المستمرة، الأمر الذي يجعل قرارات الأفراد أكثر شفافية ومصداقية.

. يساعد هذا المفهوم على إحداث تغيير في ثقافة المنظمة، حتى يتكون لدى الأفراد العاملين اتجاهات إيجابية خالية من العقد و الروتين.

غير أن هذه الآثار الإيجابية المتوخى أن تتحقق على مستوى التنظيمات الإدارية، لا يمكن أن تتحقق إلا من خلال توضيح و تحديد شفافية الإجراءات الإدارية التي تتطلب ضرورة توافر الأبعاد التالية:

. التزام الحكومة والإدارات العليا بمبدأ دولة المؤسسات والقانون.

. ضرورة إجراء اللقاءات بصورة مستمرة ومنتظمة بين الأجهزة المركزية في الإدارة العامة، وأجهزة الرقابة، لقاءات يتوفر فيها الحد الأعلى من الشفافية ، وذلك لتسهيل عمل هذه الوحدات والابتعاد عن المخالفات والفساد الإداري بأشكاله.

. تفعيل دور الرقابة والمحاسبة والإدارات المالية و الموازنات وتقييم الأداء للقيادات الإدارية العليا.

. ضرورة تأكيد مبدأ إشهار الذمة لكل من شغل وظيفة عامة.

. توفير الآلية الواضحة والسهلة للمواطن للشكوى و التظلم.

. توعية المواطنين بالحقوق و الواجبات ، و تصحيح المفاهيم الخاطئة حول الرشوة، والفساد، والبيروقراطية المتسيبة، وإمداد الجماهير بالمعلومات الصحيحة حول المشكلات التي تعاني منها مؤسسات الإدارة العامة ، و إقناع المواطنين بإمكانية حل تلك المشكلات.

. انتقاء الموظفين بعناية فائقة وعلى أسس ومعايير علمية بعيدة عن الوساطة والمحسوبية وخاصة المناصب القيادية.

. اعتماد سياسة التدوير الوظيفي Job Rotation كلما كان ذلك ممكنا، بخاصة في الجهات التي تعاني من ارتفاع معدلات الفساد نتيجة إبقاء نفس الموظف فيها لمدة طويلة.

. تحديث أساليب التعامل مع المواطنين، و ذلك لبناء الثقة، و التعاون، وذلك حتى يمكن لمؤسسات الدولة القيام بالدور المسند إليها في مجال إصلاح الدولة، والعدالة ، و المنظومة التربوية، والاقتصادية، والمالية.

. ضرورة تقويم الأداء Evaluation لجميع الموظفين في الوحدات الإدارية و على كافة المستويات.

ويلاحظ بناء على ذلك أن شفافية القرارات والتشريعات والقوانين والأنظمة والإجراءات تعمل ضمن إطار شامل على مستوى الدولة و على مستوى يتطلب ضرورة توافر معلومات فعالة، وكذلك تتضمن إلزام الإدارات العليا على تطبيق مفهوم الشفافية.

#### رابعاً: تطبيق المساءلة كأحد أركان ترشيد الجهاز الإداري:

تعد المساءلة الأداة الرئيسية لمكافحة الفساد البيروقراطي، كما أنها أداة مهمة في تحقيق الكفاءة والفعالية لأي منظمة، وبعبارة أخرى فإن المساءلة هي أولى حلقات التطوير الإداري، والإصلاح الإداري على السواء. التي يتوجب على القيادة السياسية والإدارية في الجزائر ضرورة الأخذ بها، لما لها من أهمية في إحداث التنمية الإدارية الشاملة، إضافة إلى مساهمتها في تنمية التنظيمات السياسية والإدارية والوصول إلى بناء تنظيمي سليم قادر على مواجهة التحديات الجديدة والتغيرات المحيطة.

إن المساءلة تعد من المعايير الأساسية لتحقيق التنمية الشاملة باعتبارها معياراً ضابطاً للآداء البيروقراطي، وفعلاً تقويمياً للمؤسسات والهيئات بشخص القائمين عليها عندما يتم محاسبتهم من قبل الهيئات المخولة بذلك رسمياً، أو من قبل مؤسسات المجتمع المدني أو الرأي العام للحد من التجاوزات و الانحراف في العمل الحكومي البيروقراطي الذي قد يحيد عن مساره الصحيح إذا ماضعت أشكال المحاسبة، أو جرى الحدّ منها عمداً، مما يسبب في هدر كبير لموارد البلاد، و يحول الوظيفة العامة إلى غير غايتها الأساسية، والغاية من أدائها.

وبالتالي فإن لإرساء قواعد لعملية التنمية من جهة، والحد من سيطرة الأجهزة البيروقراطية العقيمة يتوجب خضوع صناعات القرار وأصحاب المناصب السياسية والإدارية، أيا كان شكل المنصب الذي يتولونه في الحكومة أمام مساءلة كل أفراد الشعب والمؤسسات المعنية بتطبيق آلياتها، ولكل حالة حسب وضعها، ولكل قرار حسب ارتباطه بالداخل أو الخارج، وذلك للأهمية التي تشكلها في ضبط تصرفات أولئك المسؤولين، وانعكاسها على أوضاع البلاد ونزاهة الحكم فيها. وهذا لا يتحقق إلا من خلال وضع آليات وأجهزة مساءلة مستقلة عن السلطة التنفيذية تتمتع بالحصانة والاستقلال، وتمارسها على الأجهزة البيروقراطية، وتقدم التوصيات لتحسين العمل البيروقراطي و إصلاح الخلل، ومن بين هذه الآليات:

. المساءلة التشريعية، حينما يلعب البرلمان دورا مهما في الرقابة على أعمال الهيئات البيروقراطية الحكومية، ومعارضة الحكومة في أحيان كثيرة لضمان استقامة سير العمل الحكومي البيروقراطي للوصول إلى ترشيد الحكم في إدارة الدولة.

. المساءلة التنفيذية، والتي يقصد بها مسؤولية الجهاز البيروقراطي الحكومي عن محاسبة نفسه بنفسه عبر طرق إدارية، ووسائل تضبط العمل البيروقراطي. وتندرج تحت هذه الآلية الكثير من المهام منها استخدام التدابير الوقائية ، و فتح قنوات الاتصال مع الجمهور لإيصال رأيه إلى الإدارات حول مايشوب الجهاز البيروقراطي الحكومي من انتهاكات لحقوق المواطن، كي تأخذ من قبل القائمين على الأمر بالتحقيق الفعال لتعزيز إطار المساءلة داخل المؤسسة الحكومية ذاتيا.

. المساءلة القضائية، والتي تشكل ركنا أساسيا من أركان ضبط الجهاز البيروقراطي، فبحكم امتلاكها سلطة الإرغام لتنفيذ أحكامها، يجعلها سلطة أكثر كفاية في الكشف عن طبيعة الخروقات التي تشوب العمل البيروقراطي. لذا فإن لتعزيز دورها في المساءلة، ينبغي أن تكون مستقلة، ولها كفاءة في تفسير و تنفيذ القانون و المحافظة على سيادته، فضلا عن إقامة العدل، وإتاحة المجال أمام المواطن للتظلم أمامها، وضمان تطبيق القانون على الحاكم و المحكوم سيؤدي إلى الحد من تجاوزات الهيئات البيروقراطية من جهة، وإلى تكريس العمل التتموي القائم على حفظ كرامة الإنسان و حقوقه الأساسية.

من ذلك كله يمكن القول، أن احتمالات نجاح هذه الإستراتيجية تعتبر أقوى عندما يمر المجتمع ككل بعمليات تغيير و تنمية مجتمعية شاملة . و بالتالي فإن الإصلاح الإداري الشامل للجهاز الحكومي لا يتصور أن يسفر عن نجاح حقيقي دون أن يكون جزءا من استراتيجية شاملة لإصلاح المجتمع ككل، و تتضافر في داخلها جهود الإصلاح الإداري مع جهود الإصلاح السياسي و الاجتماعي والاقتصادي. بل أن الإصلاح الإداري في هذه الحالة كما يرى الأستاذ " أحمد صقر عاشور " يمثل مقوما رئيسيا لنجاح خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والذي لا يمكن تحقيقه دون إجراء إصلاح شامل في الجهاز الحكومي. وفي الجانب الآخر يكون نجاح الإصلاح الإداري رهنا بما يحدث من إصلاح وتنمية للجوانب المجتمعية الأخرى، السياسية والاجتماعية والاقتصادية كافة.

### المبحث الثالث: تفعيل المشاركة الشعبية كآلية لتحقيق التنمية الإدارية

تعد المشاركة الشعبية أحد المقومات الأساسية لشرعية واستقرار الأجهزة البيروقراطية الحكومية من جهة، وجعل هذه الأخيرة طرفا فاعلا ومكرسا للعمل التنموي الحقيقي من جهة ثانية. إذا كانت المشاركة الشعبية يقصد بها تلك العملية التي من خلالها يلعب المواطن دورا في الحياة السياسية والاجتماعية لمجتمعه، وتكون لديه الفرصة لأن يشارك في وضع الأهداف العامة للمجتمع.

وتدعيما لهذا المفهوم، فقد اعتبر الأستاذ "عبد المنعم شوقي" أن المشاركة الشعبية الفعالة التي تحقق التنمية الشاملة، هي تلك المشاركة التي تسعى إلى:

- (1)- تمكين المواطن من معرفة ما يجري في حقيقة مؤسسته التي يتعامل معها، وبالتالي يساهم في حل المشكلات التي تواجهه بطريقة مباشرة.
- (2)- تدعيم الرقابة الشعبية على مشروعات الحكومة التي هي الضمان الوحيد لتعديل مسار التغيير المتمشي مع مصالحهم.
- (3)- تدعيم الفكر الحكومي بكثير من الآراء الشعبية الصالحة التي لم تتأثر بعد بتقاليد البيروقراطية وحدودها.

4)- وأخيراً، إلى قيام المواطنين بتنظيم أنفسهم في هيئات أهلية تساند الهيئات الحكومية في تلبية احتياجات الشعب.

بناء على هذا المفهوم لا نجد في معظم المجتمعات العربية مشاركة شعبية بل هي مشاركة غائبة أو مغيبة. ذلك أن من أسباب تغييب المشاركة الشعبية في المجتمعات العربية- خاصة المجتمعات العربية التي رزحت تحت نير الاستعمار- تعود جذورها إلى فترة السيطرة الاستعمارية التي ساهمت من جهة في تمزق الوحدة الوطنية بعد الاستقلال هذه الشعوب، وتقوية وتعاضم سيطرة النخب البيروقراطية التسلطية من جهة ثانية، إذ لم تبذل السياسات الاستعمارية وذلك أمر مدروس أية جهود من أجل إتاحة الفرصة أمام السكان الوطنيين بمختلف انتماءاتهم للمشاركة في ممارسة الوظائف السياسية والإدارية بشكل يوفر لهم الخبرة والتهيؤ لإدارة الدولة المستقلة في المستقبل. وإنما ما قامت به لإعتبارات تمييزية ومدروسة، هو اختيار العناصر والمجموعات المتعاونة معها للمشاركة في الإدارة، وبديهي أن تلك العناصر لا تحتفظ إلا بمظاهر السلطة وشكلياتها لكنها لا تملك السلطة الفعلية ولا تستطيع فعل شيء دون توجيهات السلطة الاستعمارية على مستقبل الدول المستقلة هو تكوين نخبة بيروقراطية موالية وتابعة للهيمنة الاستعمارية من جانب، ومن جانب آخر من الصعب أن تتخلى هذه النخبة على مصالحها وامتيازاتها.

ونتيجة لذلك فقد وجدت في الوطن العربي دولة وطنية لم تكن لتسمح بالمشاركة الشعبية وبيروز أية استقلالية خارج هياكل المؤسسات الرسمية التي أصبحت مهمتها إنتاج السيطرة بأية وسيلة، وبالتالي ساهمت كثيرا في خنق المشاركة الشعبية وتغييبها، لتكرس ما يعرف " إدماجية الدولة « State Corporation »، أي تحكم الدولة في تقنين المشاركة وإنشاء المؤسسات والهيئات من خلال القوانين والإجراءات السلطوية".

وما زاد من تغييب مبدأ المشاركة الشعبية هو انتشار القيم السلبية المختلفة والتي تعد أرضية خصبة لتعاظم وتوسع سلطة البيروقراطية من جهة، وتحجيم قنوات المشاركة الشعبية من جهة ثانية، والتأثير العميق على مسار التنمية السياسية من جهة ثالثة. هذه القيم السلبية السائدة والمنتشرة بشكل واسع، والتي أضحى يعتنقها ويؤمن بها غالبية أبناء المجتمع يمكن إجمالها في العناصر الأساسية التالية:

- 1- رفض حقيقة التعدد وعدم القبول بالآخر، سواء على مستوى الرأي والفكر أو على مستوى النظم والجماعات. هذه القيمة السلبية يترتب عليها خصائص ثقافية معينة باعتبارها نقيضا لأي مجهود تنموي سياسي، كالإنفصام بين الفكر والواقع، وعدم القدرة على التعايش مع الآخرين، والانغلاق في التفكير، والنظرة القاصرة والمحدودة والمشوهة إلى القضايا والأحداث، وتشويه كل ما هو مختلف، وانهايار الثقة بالآخرين.
  - 2- انتشار فكرة "من ليس معنا فهو ضدنا"، هذه الخاصية من شأنها إعاقة وتقويض أي مجهود تنموي سياسي، لأنها تؤدي إلى غياب وتجاهل الحل الوسط في التفكير، وانعدام إمكانية التعاون مع الآخرين، ومحدودية فرص الاختيار بين البدائل المتاحة، وتلاشي إمكانية الاستفادة من البدائل، وغياب التسامح الفكري، وبالتالي التحول المفاجئ إلى النقيض.
  - 3- انتشار قيم التقليد والاتباع والتكرار سواء على مستوى الفرد أو النظم أو الجماعات، والإعتماد على الحلول الجاهزة في مواجهة القدرة على توظيف المهارات واتخاذ مواقف المبادرة.
  - 4- تفسير الاختلاف على أنه خيانة، وهو عكس الروح التي تسود في ثقافة الفريق، والتي تؤدي إلى تشجيع روح التعاون والشراكة والتكامل والتواصل مع الآخرين.
  - 5- طغيان الانفعالات مما يعطل التحرر العقلي والتكيف مع الواقع.
  - 6- قصور الفكر النقدي والمثابرة الفكرية.
  - 7- العجز عن التخطيط على المستوى الفردي والجماعي.
  - 8- الافتقار إلى الدقة والضبط في التصدي للواقع وفي تقدير الأمور، مما يترتب عليه انتشار وسيادة ثقافة التهاون والتراخي والتساهل في القضايا والأمور.
  - 9- شيوع مشاعر الشك والحذر من الآخرين.
  - 10- تحقير الذات.
  - 11- إضطراب منهجية التفكير كالفوضى والعشوائية.
  - 12- الانكفاء على الذات، وتغلب الخرافية على المصير.
- وتأسيسا على كل هذه القيم السلبية السائدة والمنتشرة بشكل واسع، فإن مشكلة الحد من تعاضم سيطرة البيروقراطية التسلطية لا يكون إلا من خلال توفير البيئة الملائمة للمشاركة الشعبية الفعالة القائمة على ترسيخ ثقافة وطنية ترجح القيم الإيجابية والمصلحة الوطنية على المصالح الضيقة. وقد ذهب الأستاذ "دونالد ستون" « Donald STONE » إلى أبعد من هذا الطرح، إذ أوضح أن مساهمة أفراد الشعب أمر لا مفر منه لتحقيق تنمية صحيحة وسريعة: "لما كانت التنمية عملية يساهم فيها كل من النشاط الفردي والاجتماعي وأوجه التغيير المتباينة، فإنها

يجب أن تكون لصيقة ووثيقة الصلة بطريقة مباشرة بالبيئة التي يعيش فيها الشعب. فالمشاركة الواسعة النطاق من جانب الأفراد والجماعات أمر لا غنى عنه، وعلى هذا يجب أن يضم هيكل التنظيم من أجل تنمية المؤسسات التي تحتاج إليها سواء في القرية أو المدينة أو المركز أو المديرية أو مستوى الدولة.

ولذا نعتقد اعتقاداً جازماً أنه لا يمكن أن يتحقق هذا الحق للمواطن، ما لم يتبع بتدعيمه بمجموعة من الإجراءات التالية:

أ . وضع مخطط شامل يعمل على إزالة معوقات المشاركة، ويهتم في نفس الوقت بتشجيع القيم الحميدة التي تدعم المشاركة الشعبية.

ب . الاهتمام بأراء واقتراحات المواطنين وتوفير لهم الحرية في التعبير لنقد أي ميل أو اتجاه لسوء استغلال السلطة الإدارية.

ج- الاعتماد على توسيع نظام تفويض الاختصاصات للسلطات المحلية، باعتبار أنه نظام يشجع المواطنين كثيراً على المشاركة على نطاق واسع في أداء الوظائف والخدمات، وتساعد هذه المشاركة على التغلب على القصور والجمود واللامبالاة التي لا مبرر لها فيما يتعلق بالمسائل المحلية، ويتولد عنها ارتباط المواطن بالدولة.

د- تفعيل دور وسائل الإعلام والصحافة وهذا لا يتعين إلا من خلال فصل أجهزة الإذاعة والتلفزيون عن سائر المؤسسات البيروقراطية، أو أن تكون مملوكة للقطاع الخاص.

هـ- تشجيع الهيئات العلمية المختصة بالبحوث الإدارية والسياسية على دراسة موضوع المشاركة، باعتباره الهدف والوسيلة لكل عمل تنموي سياسي يرمي لتطوير الإنسان وتقدمه. و. المشاركة الجماعية الفعالة مرهونة أيضاً بإعطاء المثل والسلوك الجيد من طرف المسؤولين البيروقراطيين أنفسهم تجاه مواطنيهم. وهذا ما يعزز عامل الثقة في الجهاز البيروقراطي.

ن- تجنب ظاهرة حجب المعلومات التي تصدر من الجهات العليا عن المواطن.

ي- تعزيز سلطة قنوات المشاركة الشعبية خاصة المجالس الشعبية المنتخبة على مستوى البلديات والولايات، وهذا له أثر عميق في تقريب الإدارة البيروقراطية من المواطن ليس فقط

من حيث المساهمة الشعبية في تسيير الإدارة أو من حيث تسهيل الاتصال بين المواطن والإدارة، ولكن أيضا لأن المجموعات المحلية أصبحت لها صلاحيات واسعة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أي في سائر المجالات التي تهم المواطن في حياته اليومية.

إذا، من خلال هذه العوامل و الإجراءات المتعلقة بمبدأ المشاركة الشعبية نستنتج أن هذا المبدأ أمر حتمي في كل الأنظمة السياسية المتباينة لما له علاقة وطيدة بمسألة الحد من سيطرة سلطة المكاتب في المجتمعات النامية، وبما له علاقة في تحقيق التنمية الشاملة.

### الخاتمة:

ما يمكن قوله في الأخير أن لتحقيق التنمية الإدارية 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 تتم بمعزل عن هذه التحولات والتأثيرات البيئية محكوم عليها بالفشل. لذا يجب على مخططي التنمية الإدارية الاستفادة من الأخطاء السابقة، ودراسة الواقع الاجتماعي، ومراعاة العوامل البيئية المحيطة بالإدارة.

كذلك على المهتمين بالتنمية الإدارية أن يسلكوا سياسات جديدة في عملية الإصلاح الإداري آخذين بعين الاعتبار جانب تحسين وتطوير برامج التدريب، ووضع قواعد عملية وثابتة لنقل الموظفين، وتطوير سياسة الترقية وإجراءاتها، كما يجب حماية الموظف من بعض الممارسات التي قد يتعرض لها، كالضغوط السياسية من قبل رجال السياسة، أو كبار موظفي الدولة، مما يسبب في ظاهرة انتهاك الأخلاق الوظيفية.