



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة أكلي محند أولحاج - البويرة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

معوّقات تطبيق القانون في الإدارة المحلّية الجزائرية

مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر في القانون العام
تخصّص: إدارة ومالية

إشراف الأستاذ :

- لعشّاش محمد

إعداد الطالبان :

- بلعربي شعبان

- مرزوقي فوزي

لجنة المناقشة:

الأستاذ: دريدر مالكي.....رئيسًا

الأستاذ: محمد لعشّاش.....مُشرفًا ومقرّرًا

الأستاذ: كمون حسين.....عُضْوًا

السنة الجامعية: 2018/2017

إهداء

نهدي هذا العمل المتواضع إلى عائلتي

وإلى جميع زملائنا الطلبة

وكل الأساتذة في كلية الحقوق والعلوم السياسية

بجامعة البويرة

وإلى كل من ساعدنا من قريب أو بعيد في إنجاز هذا

العمل.

فوزي - شعبان.

شكر وعرفان:

أول الشكر هو لله عز وجل الذي أماننا على إتمام هذا
العمل

ونشكر الأستاذ المشرف: د/ لعشاش محمد على حرصه
الشديد لإنجاح هذا العمل و كل الأساتذة الكرام و الزملاء .
وفي الأخير نشكر الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة الكرام .

فوزي - شعبان

حَقِّقْ حَقِّقْ

بالرغم من التغييرات التي يشهدها العالم في شتى المجالات نظرا للتطور التكنولوجي والمعرفي الهائل الذي أصبح سمة بارزة لهذا العصر، لاسيما التقدم الكبير الذي مسّ العمليات الإدارية من حيث الجودة والسرعة والمرونة في التعامل مع كل التحوّلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وكذا قدرتها الفائقة على تقدير النتائج على المستوى القريب والبعيد نتيجة نظرتها الإستشرافية على المستقبل، إلا أن ذلك لم ينعكس على الإدارة الجزائرية مما حال دون تحقيق الريادة والتقدم في هذا المجال رغم توفّر كل الإمكانيات.

لقد تأخرت الجزائر عن ولوج إدارة المعرفة، وخفقت استثمار طاقاتها ومواردها المادية والمالية والبشرية من أجل ولوج إدارة المعرفة اقتداءً بالدول المتقدمة والاستفادة من الميزات التي تحقق من خلالها مختلف البرامج التنموية، خاصة على المستوى المحلي.

وبالرغم من الجهود التي بذلت في سبيل تحسين الإدارة وتقريبها للمواطن وفقا للمبادئ الدستورية القائمة على العدالة الاجتماعية والمساواة وحماية الحقوق وأن المرافق العامة والهيئات المحلية تعمل تحت إشراف الدولة وسلطتها وإدارتها بضوابط وقواعد قانونية قصد أداء الخدمات للجمهور، إلا أن ذلك ليس وقع المجتمع الجزائري.

فشيوع الفساد حال دون سيادة حكم القانون، وهذا لا ينذر فقط بتدهور البيئة الإدارية والتأثير سلبا على الخدمات الموجهة للمواطن، بل ينذر كذلك وللأسف بتخريب وتدمير القيم الأساسية لاستقرار المجتمع.

ومن أجل كل ذلك سعينا من خلال هذا الموضوع أن نبحث عن الاختلالات التي تعاني منها الإدارة الجزائرية والعراقيل التي تقف حجرة عثرة أمام التطبيق السليم والفعال للقوانين والتشريعات، مما جعل حالات الإهدار للوقت والموارد هي السمة البارزة في إدارتنا.

كما وقفنا أمام ظاهرة عدم فعالية وواقعية القاعدة القانونية، وضالة آثارها نتيجة الخرق المباشر والمستمر لها، وما في ذلك من انعكاسات مباشرة وسلبية على الأفراد والمجتمع.

ولعلّ أخطر هذه العراقيل في نظرنا - هو انفصام الثقة بين المواطن والإدارة وما يجره ذلك من تبعات وانزلاقات خطيرة لا تزيد إدارتنا إلا بعدا وتخلفا عن مواكبة التطور العالمي الحاصل، كما يعرقل بلاشك سياسيت ومخططات وبرامج التنمية المنشودة، ويحول دون بلوغ نتائج الإصلاح التي عكفت الجزائر على تنفيذها في هذا الإطار.

وباعتبار الهيئات المحلية هي أداة لتحريك المجتمع أفرادا ومؤسسات للمشاركة في العملية التنموية في المدى القصير، وعلى المدى الطويل، فإن أي مساس أو انحراف عن المنظومة القانونية التي تحكم هذه الهيئات ونشاطها سينعكس بشكل مباشر على التنمية المحلية ويؤثر سلبا على القرارات الهامة والمصيرية المتصلة بالمصالح المحلية، مما يحول دون تجسيد ديمقراطية الإدارة.

كما أن تغييب المواطن وإقصائه من الإطّلاع على المعلومات الكافية على الموارد التي تملكها أو تستفيد منها هذه الهيئات، ومحدودية علمه بالآليات القانونية التي تقوم عليها عملية التسيير، سوف يؤثر على الدور الرقابي الذي يلعبه الشعب فيما يتعلّق بمسيرة وتقييم أداة المجالس المحلية التي انتخبها ومراقبة أعمالهم وتوجيههم من خلال النقد بطريقة قانونية وديمقراطية وكشف الخطأ من الصواب.

ومن هذه المنطلقات جاء موضوعنا مجليا للسلوكيات الإدارية اللاقانونية التي كثيرا ما تعمى عنها الأبصار، نتيجة اللامسؤولية واللامبالاة حتى أصبحت عرفا إداريا معتمدا ومتداولاً فكشفنا هذه النقائص والسلبيات التي تميّز الإدارة، ومن ثمة محاولة إيجاد سبل للإنطلاق من جديد لمجابهة هذه التحديات والمبادرة باقتراح الحلول الكفيلة بتذليل كل هذه العراقيل والصعوبات حتى يستعيد القانون هيئته، ويطبق بشكل سليم وفعال، كما نلاحظه اليوم في الدول التي تتميز بالنزاهة والابتكار والاستشراف حتى أضحت رائدة إداريا وبفضل ذلك استطاعت السيطرة ليس فقط على ممارساتها الإدارية بل على العالم برمّته.

أهمية الموضوع:

إن البحث في إشكالية عدم تطبيق القانون وتفعيله بشكل سليم له أهمية كبرى، لأن ذلك يعتبر بمثابة الخطوة الأولى نحو التغيير والتطوير الإداري الشامل، وهذا لا يتأتى إلا بوجود إرادة سياسية جادة، وغرس أفكار إيجابية ومبادئ وقناعات وتعزيز روح المسؤولية لدى الأفراد والجماعات في المجتمع تحمل على عاتقها مهمة القضاء على كل عوامل فساد البيئة الإدارية.

كما أن هذا الموضوع يعكس لنا صورة اجتماعية مصغرة لذلك المواطن البسيط الذي ليس له نفوذ ولا جاه ولا معرفة قانونية، وما يعانيه من تهميش وتعتف إداري، وما تتعرض له حقوقه من هضم، ورداءة الخدمات التي تقدم له... إلخ.

ومن الناحية التنموية فإن أخلقة الإدارة والسهر على إيجاد حلول جديدة مبتكرة وذاتية لإصلاحها، وتأطيرها بالكفاءات المؤهلة بفضل تكوين حقيقي وفعال سوف لن يعود إلا بالنفع على البلاد والعباد، ويرفع من مستويات التنمية في كل القطاعات، ويساهم في تحقيق الأهداف التنموية للبلاد بشفافية ووضوح، بالتالي الإسراع للإلتحاق بالركب الحضاري الذي يشهده عالم اليوم...

مبررات اختيار الموضوع:

يعود اختيارنا لهذا الموضوع لمجموعة من المبررات، منها ما هو شخصي ومنها ما هو موضوعي.

أولاً: المبررات الشخصية

إنّ من أهم الأسباب التي جعلتنا نختار هذا الموضوع بالذات هو ما نعيشه في واقعنا اليومي ونلاحظه من فوضى التسيير في إدارتنا، وإيماننا بأن القضاء على فضائح الفساد

والظواهر السلبية التي تميّز المعاملات الإدارية بدءاً من الخدمات البسيطة إلى الصفقات العمومية ذات الأغلفة المالية الضخمة هي مسؤولية الجميع دولة ومواطنين.

يضاف إلى ذلك ما نلاحظه في المواضيع المتناولة في المذكرات من حيث التكرار والتشابه، والخوض في مواضيع الفساد بطريقة نظرية بحتة محصورة في تحديد المفاهيم المرتبطة بالفساد، وتحديد أساليبه وأنواعه والأحكام المتعلقة بقضايا وجرائم الفساد... إلخ، دون تناول واقع الإدارة ومن ثمة البحث عن الحلول اللازمة لتغييرها نحو الأفضل.

فأينما أنه ينبغي تناول هذا الموضوع المهم والحساس لأنه يتعلق بالمساس بالقانون الذي يجب أن تكون له هبة ويخضع له الجميع دون استثناء، وأن المسؤولية تقع أيضاً على الباحث القانوني وأن لا يقف موقف سلبي، أو بمعنى آخر أين لمسة إرادة الباحث القانوني لتغيير واقع إرادته؟

ثانياً: المبررات العلمية والموضوعية

من أهم الأسباب العلمية والموضوعية التي حملتنا لاختيار هذا الموضوع، هو الرغبة الملحة لأخذ مبادرة معالجة مشكلة علمية معقدة ودقيقة ألا وهي ظاهرة خرق القوانين، والأمر هنا يتعلق بكشف أسبابها الحقيقية والعميقة ومحاولة وصف العلاج لها وهذا في الحقيقة يحتاج إلى دراسات عديدة ومختصة في مجالات مختلفة، لذا فإننا تناولنا موضوعنا بشكل عام في حدود ما استقينا من المراجع المتاحة، ولم نقصر في دراستنا على قانون محدد، وهذا لأن الإدارة المحلية تتأثر بالعديد من القوانين والتشريعات.

ومن جهة أخرى أدرجنا في ثنايا الموضوع دون تسخير الطرق العلمية الحديثة ولما لا ابتكار أساليب وميكانيزمات جديدة، من أجل تكوين إداري حقيقي، بما في ذلك أخلة العنصر

البشري وتتميته ليكون أكثر فعالية، والوصول إلى غاية نبيلة مفادها كل قاعدة قانونية تسن لتطبق بشكل سليم وترتيب آثارها الإيجابية التي أنشئت من أجلها.

أهداف الدراسة:

نرمي من خلال هذا الموضوع إلى تحقيق أهداف مختلفة تخص كل مناحي الحياة باعتبار القانون محور الحياة واستمرار المجتمع المنظم والمستقر، وهو يدخل في كل المجالات فمن الناحية السياسية فإن سلامة المنظومة القانونية يعني تأمين الجبهة الداخلية للبلاد وضمان الاستقرار السياسي اللازم لكل تنمية والذي يعتبر في عالم اليوم جوهر ومعيار للتقدم والرفاهية أما من الناحية الإنمائية فلاشك أن سيادة القانون يساهم في كبح كل ما يعيق نجاح المخططات التنموية وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنشودة.

ومن الناحية القانونية استعادة الهيئة التي تميز القانون كسلطة فوق الكل دون استثناء وتمييز، وكخط أحمر يمنع تجاوزه بأي حال من الأحوال.

إشكالية الدراسة:

من منطلق أن موضوعنا يتمحور حول إبراز عوامل خرق القانون في الإدارة المحلية في الجزائر وانعكاساتها السلبية، وكذا الحلول المتصورة للوصول إلى الإدارة الإيجابية فإن إشكاليتنا لا تخرج عن هذا الإطار ويمكن صياغتها بالسؤال الآتي:

فيما تتمثل معوقات تطبيق القانون على مستوى الهيئات المحلية ؟

المناهج المعتمدة:

بالنسبة لسلوكيات الإداريين والموظفين ونشاطاتهم وتفاعلاتهم في البيئة الإدارية كان لزاما علينا أن نعتمد على المنهج الوصفي الملائم لإبراز وكشف عيوب التسيير، في حين اعتمدنا في بعض جوانب الموضوع المنهج التحليلي كسبيل للوصول إلى الأسباب الرئيسية لبعض الظواهر الخطيرة ومن ثمة اقتراح حلول منطقية وموضوعية مجدية للقضاء على منابع الحقيقية لهذه الظواهر.

تقسيم الدراسة:

من خلال تتبع مسار الإصلاحات التي شهدتها الإدارة المحلية الجزائرية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، والظروف التي فرضت نمطا معينًا من التسيير الإداري، وكذا من خلال تقييم نتائج هذه الجهود الإصلاحية وآثارها على واقع المجتمع الجزائري من حيث خضوع الممارسات الإدارية للشرعية القانونية والالتزام الفعلي بها، وتوجه البلاد نحو إرساء دعائم الحكم الراشد ومباشرتها لعمليات تحديث الإدارة بشكل عام والإدارة المحلية بشكل خاص، رأينا أنه من الموضوعية أن نقسم دراستنا إلى فصلين متكاملين، حيث مدنا إلى لفت الانتباه إلى حجم التحديات التي تواجهها الإدارة المحلية من خلال تفاعلها مع القانون والمواطن، وإبراز العوامل المؤثرة في أداء الوظيفة الإدارية بما فيها ظاهرة الفساد بإبراز أهم مسباته ومظاهره (الفصل الأول) وهذا يستلزم بالضرورة تبني الدولة لسياسة إصلاحية شاملة توجت بتوجه الإدارة الجزائرية نحو الحداثة وإرساء دعائم الحكم الراشد وهو ما تناولناه بشكل مفصل في (الفصل الثاني).

الفصل الأول

الإطار العام لتسيير الإدارة

المحلية في الجزائر

من منطلق أن كل تنمية محلية منشودة في المجتمع تتوقف على ضرورة وجود إدارة قادرة على تحقيق أهدافها والوفاء بمتطلباتها، ومن واقع عالم اليوم وما يشهده من تطوّر في شتى مجالات الحياة، والتزايد السكاني وما يفرضه من أعباء من حيث الكمّ والنوع... فإن مسؤولية الإدارة المحلية في تجسيد أهدافها تزداد وتتعاظم وهي ملزمة ببلوغ نتائج معيّنة⁽¹⁾، باعتبارها مكلفة من المجتمع باستخدام الأمتل والقانوني للموارد المتاحة في سبيل أداء الخدمات وتلبية حاجات المواطن ذات الصفة المحلية، وفق السياسة العامة للدولة، ورقابتها بواسطة آليات محددة.

ومن جهة فإن البلدية والولاية في العصر الحالي من أبرز المؤسسات الإدارية الحساسة التي تعمل في إطار جملة من الميكانيزمات القانونية والتنظيمية التي تضمن استقرار الحياة الاجتماعية على المستوى المحلي من جهة، كما تمثّل همزة وصل بين مصالح الدولة ككل واحتياجات المصلحة العامة من جهة أخرى⁽²⁾، وأن أي إخلال في تطبيق القوانين والتشريعات فيها يؤدي إلى تهديد مباشر للنظام العام للدولة.

ولقد حاولنا في هذا الفصل أن نبرز الإطار العام لتسيير الإدارة المحلية في الجزائر بناءً على ما توفّر من مصادر، والذي يتجسّد في صورتين تتجليان في تحديات كبرى تواجه الإدارة الجزائرية من جهة **(المبحث الأول)** يقابلها فساد إداري بشتى مظاهره من جهة أخرى **(المبحث الثاني)** مما أعاق تطبيق القوانين وبالتالي فضل مخططات التنمية المحلية التي سطرته الحكومة فكان من المنطقي والموضوعي ترتيب مبحثي الفصل وفقاً للصورتين المذكورتين.

(1) العلمي بن عطاء الله، علاقة إدارة الموارد البشرية بالتنمية المحلية، دراسة حالة ولاية ورقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم العلوم السياسية، جامعة قاصدي رايح-ورقلة، الجزائر، 2012، ص 12.

(2) عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005، ص 252.

المبحث الأول

تحديات نظام الإدارة المحلية في الجزائر

إن تطوير الإدارة المحلية أصبح حتمية وواقع مفروض على الدول، يتصدر جدول أولويات المجتمع الانمائية، ذلك أن الدولة الحديثة ازدادت أعباؤها تجاه المواطنين فكان من الضرورة الاعتماد على التنمية التي يمكن من خلالها الانتقال بالمجتمع من حالة التخلف والركود إلى وضع التقدم والقوة والسير في طريق النمو والارتقاء إلى ما هو أفضل⁽¹⁾.

وتقوم التنمية الإدارية المحلية وفقا للسياسات والبرامج والتوجهات العامة الرامية بالأساس لإحداث تغييرات جوهرية ومرغوبة على المستوى اللامركزي بهدف تحسين المستوى المعيشي للمواطن من جهة، وتحسين نظام توزيع الدخل من جهة أخرى⁽²⁾.

والجزائر باعتبارها دولة من العالم النامي تشهد تخلفا في شتى المجالات، وتعاني عجزا واضحا في مواجهة الضغوطات المختلفة، حيث فشلت الحكومات المتعاقبة رغم الجهود الإصلاحية المبذولة في تهيئة بيئة ملائمة لتنمية وتطوير العمل التنموي الإداري وارتباط ذلك بالتخلف السياسي، وببطء عملية المشاركة الديمقراطية، الأمر الذي أدى إلى وضع حد للقوة والنفوذ النسبي للمؤسسات الديمقراطية المتمثلة في المجالس الشعبية المنتخبة ومؤسسات المجتمع المدني.

وفي ظل هذا الاختلال البنيوي والوظيفي في توازن السلطات وضعف النمو السياسي نمت العديد من المظاهر والأمراض المكتنبة وازداد انتشارها بخطورة نتيجة تغييب حكم القانون وانعكست آثارها على الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية⁽³⁾، وأدى إلى انفصام الثقة بين

(1) أحمد شرفي، تجربة التنمية المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، السنة السادسة، العدد 40 لسنة 2009، ص 02.

(2) أحمد رشيد، نظام الحكم والإدارة، دار المعارف، الاسكندرية-مصر، 1989، ص 32.

(3) قاسم ميلود، علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 5 ل جوان 2011، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، الجزائر، ص ص 62-65.

المواطن وإدارته، خاصة وأن الخطاب الرسمي للسلطة لم ينفك بالاعتراف بالفساد والوعود بالقضاء عليه ولكن دون جدوى... ففي الوقت الذي بلغت فيه العديد من الدول في الشرق والغرب أشواطاً متقدمة في التسيير الإداري فإن الإدارة الجزائرية مازالت أمامها تحديات كبرى في مقدمتها إعادة بناء الثقة بين المواطن والإدارة (المطلب الأول)، قبل التوجه نحو التغيير الإداري الشامل لتحقيق التوازن والتوفيق بين مبدئي الديمقراطية وسيادة القانون (المطلب الثاني) واحترام السيادة الشعبية.

المطلب الأول

إصلاح العلاقة بين المواطن والإدارة

لاشك أن من أهم مقاصد الإدارة هو تحقيق العدالة الاجتماعية، مما يقتضي تمكين جميع المواطنين في كافة أنحاء الدولة من التمتع بالخدمات التي تؤدي إليهم، والاستفادة بنفس القدر من الخدمات والمزايا والمعارف وفرص التكوين العمل، ومن فرص التأهيل للكوادر البشرية وتمكينها من المشاركة والمساهمة في تحقيق التنمية⁽¹⁾.

ولا يمكن بأي حال من الأحوال بلوغ هذا الهدف الهام إلا بوجود جسر متين بين الإدارة والمواطن وتوفر علاقة مبنية على الشفافية والمصداقية بين الطرفين، وهذه العلاقة في الحقيقة لا تنحصر في مجالها الإداري فقط بمعزل عن المؤثرات السياسية والاقتصادية والتاريخية للدولة ولا تقتصر على تأدية خدمة عمومية بقدر ما يتعلق بحجم السلطة لكلا الطرفين باعتبار صاحب السيادة هو الشعب، فهي: "رابطة سياسية وقانونية واجتماعية وإدارية مركبة، يصبح بموجبها الفرد يتمتع بمركز قانوني وسياسي واجتماعي أمم الدولة والإدارة العامة، متمتعاً بحقوق وحرّيات في مواجهة الإدارة العامة ومتحملاً للواجبات والالتزامات"⁽²⁾.

والجزائر في حقب عديدة من تاريخها المعاصر إلى حدّ الساعة بقي مفهوم سيادة الشعب تُستلهم من خلال النصوص والتشريعات الرسمية، ولا أثر لها على أرض الواقع، وهذا راجع

(1) موسى اللوزي، التنمية الإدارية (المفاهيم، الأسس، التطبيقات)، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2000، ص 24.

(2) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 6.

للإخلال في التركيبة الاجتماعية والاقتصادية وكذا على مستوى السلطة، فالمواطن الذي يتعامل مع إدارة تنقصها الطفاءة وضعف جودة الخدمات وغياب الشفافية وانعدام الحوار وقنوات الاتصال المفتوحة التي تمكن من التدفق الحر للمعلومات تجاه المواطن، وكل هذه الحواجز وأخرى أدت إلى انعزال في العلاقة بين المواطن والإدارة وفقدان الثقة في مصداقية الإدارة، وبروز نموذج من المعاملات والعلاقات ميزتها القسوة والتسلط واللامبالاة وضع البلاد أمام تحديات جديدة في مقدمتها جبر العلاقة بين المواطن والإدارة.

وكما هو معلوم أن الجزائر بعد الاستقلال تبنت النظام الاشتراكي بقيادة حزب جبهة التحرير الوطني الذي فرض سيطرته باعتباره صاحب القوة المادية والعسكرية، والذي ركز رقابته السياسية في كل مستويات النشاط الإداري مؤثرا بذلك على استقلالية المجموعات المحلية والإدارات العمومية، ومقلّصا للحريات العامة في التعبير عن نفسها ومحددا أيضا سبل وأنماط النشاط الإداري، وقد أنتجت هذه الوضعية طبقة بيروقراطية من أصحاب المصالح والنفوذ ممن لهم قوة التأثير في عملية اتخاذ القرارات⁽¹⁾، جمّدت مبادرات التغيير وألحقت الضرر بالإدارة والاقتصاد ووقفت حاجزا أمام عملية التنمية بكل أشكالها واستخدمت المنصب الإداري لخدمة أغراضها الخاصة مبعدة بذلك كل محاولة لتعبير الجماهير عن نفسها، وأضحى المواطن الجزائري يعيش بمعزل عن قضاياها بواسطة تقييد التنمية توزيعا غير عادلا، فكان من الطبيعي أن يشعر هذا المواطن بالاستياء تجاه السلطة السياسية.

وظلّ هذا السلوك ينمو ويتراكم إلى غاية الانفجار الشعبي في عام 1988، وهنا تجلّى الضعف الإيديولوجي والعقائدي لحزب جبهة التحرير في احتواء الأزمة، فتعين على صنّاع القرار في الدولة الجزائرية امتصاص الغضب الشعبي بالإعلان عن مباشرة إصلاحات جذرية كفيّلة بوضع حدّ للأزمة وإعادة بناء الثقة بين الإدارة والمواطن خلال الإصلاحات الإدارية لعامي 1989 و1990، إلا أنه يلاحظ ثبوت أنماط التسيير الإداري التي تفرض نوعا من الروتين في الأعمال الإدارية حيث زادت في تكريس مبدأ التبعية والوصاية المسلّط على

(1) أودية مياسة، الفعالية الإدارية في الإدارة المحلية الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2007-2008، ص116.

المجموعات المحلية، وأضحت مسألة الاستقلالية المحدودة إشكالية وعائق أمام الجماعات المحلية بفعل الرقابة الوصائية المشددة، مما أدى إلى عدم تفعيل دور المشاركة الشعبية في الهيئات المحلية وكبح تطبيق مبدأ المراقبة الشعبية على الأعضاء والأجهزة المحلية، مما أدى إلى الانحرافات وبروز الأمراض البيروقراطية وكذا ضعف التحكم في الأجهزة الاقتصادية⁽¹⁾.

كما أن شيوع الفساد الإداري من تدهور العلاقة بين المواطن الجزائري وإدارته، خاصة أمام غياب التنمية الاقتصادية، حيث يرجع الكثير من الكتاب والمختصين أنه لا يمكن تطوير الإدارة في غياب تنمية اقتصادية⁽²⁾، لأن ذلك يؤدي عادة إلى الفشل وتزيد من حدة الفساد، وأن التخلف الاقتصادي في الدول النامية لاسيما التي تملك الموارد ما هو إلا نتاج تخلف إداري ناتج عن الفساد وعدم الشفافية والنزاهة في الممارسة الإدارية.

ولهذا يمكن القول أن مسألة إصلاح العلاقة بين المواطن والإدارة هو من التحديات التي تواجهها الجزائر، فمنذ 04 يونيو 1988 تاريخ صدور قانون رقم 88-131 الذي جاء لتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن والذي ركّز على تحديد واجبات الإدارة تجاه المواطن وفقا لنصوص الدستور والتشريع⁽³⁾.

إلى يومنا هذا باعت كل محاولات التقريب واحتواء أزمة الثقة بين الإدارة والمواطن بالفشل، ونتج عن ذلك وللأسف تزايد رهيب في الفساد الإداري الذي فرض قوّته وحال الوضع دون سيادة حكم القانون.

فلا مناص للإدارة الجزائرية من إيجاد سبل أخرى أكثر فعالية لإعادة بناء العلاقة بين الإدارة والمواطن، ومن هذا المنطلق اتجه صنّاع القرار إلى تبني إصلاحات إدارية جديدة ترمي إلى تحديث الإدارة ومحاربة الفساد.

(1) عمار عوابدي، علاقة التنمية الإدارية بالتنمية الاقتصادية، مجلة الإدارة، عدد6 لسنة 1996، ص19.

(2) قاسم ميلود، علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر، مرجع سابق، ص64.

(3) المادة 2 من القانون رقم 88-131 مؤرخ في 4 يونيو 1988 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن.

وإنّ بلوغ هذه الغاية يتوقف على جدية العمليات التكوينية الخاصة والنوعية لإطار الإدارة وأعاونها ثم العمل على عصرنه مناهج العمل الإداري مما يتيح أمام الإدارة أرضية صلبة من الموظفين الأكفاء، وعلى قدر كبير من المسؤولية والشفافية واحترام القانون والتشريعات.

فكان لابدّ من إحداث تغيير وتطوير إداري شامل (الفرع الأول)، والاستثمار في المورد البشري وتوعيته وتكوينه قانونيا من أجل استعادة هيبة وواقعية القاعدة القانونية (الفرع الثاني) في سلوكه اليومي وضرورة الانتقال به من منطق المواطن المدار إلى المواطن الفاعل⁽¹⁾.

الفرع الأول: التغيير والتطوير الإداري الشامل

لقد تعددت السلبيات التي طالت المؤسسة الإدارية في الجزائر بشكل عام والهيئات المحلية بشكل خاص، ولهذا أصبح التساؤل الذي يتبادر للأذهان عن إمكانية نجاح السلطات الجزائرية في تحقيق التنمية الإدارية من خلال تغيير وعصرنه الإدارة لإخراجها من وضعها الحالي، خاصة في ظل التخلف الكبير الذي يفرض على الحكومة الإسراع في إجراء تحديث إدارتها لمسايرة التطورات العالمية الحاصلة والالتحاق بركب الدول المتطورة الناجحة في هذا المجال.

ولكن الواقع الذي فرض نفسه في الإدارة العمومية الجزائرية هو عدم وجود أرضية حقيقية لتجسيد هذا التغيي في مقدمتها فقدان ثقة المواطن -كما أسلفنا القول- وأيضا وجود صراعات وأزمات واجهتها الإدارة الجزائرية عبر مراحلها سياسيا واجتماعيا، خصوصا تلك التراكمات التي شهدتها في ثمانينات القرن الماضي بسبب دور القادة في اتخاذ لقرارات⁽²⁾.

كما أن الانفتاح الذي شهدته الجزائر منذ 1996 في الإدارة العمومية لم يغيّر شيئا في التناقضات التي تعيش فيها بعدما تداول على الجهاز الإداري عدة جعات (قيادة عسكرية

(1) أمال نويص، العلاقة بين المواطن والإدارة في الجزائر، واقع وآفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2008، ص90.

(2) أودية مياسة، الفعالية الإدارية في الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص116.

سياسية، بيروقراطية)، وما زال سلوك القادة الإداريين هو التطبيق الحرفي لأوامر القيادات العليا مما وسّع الهوة بينهم وبين مرؤوسيه من جهة، وبين الإدارة والمواطنين من جهة أخرى، ما أدى إلى بطء في اتخاذ القرارات بسبب تعدد مستويات التنظيمات الإدارية، والنتيجة في غالبية الأحيان هو شلل الجهاز الإداري واتصافه بالجمود وتعدد الإجراءات، مما يدفع في كل مرة إلى اتخاذ إصلاحات أو اعتماد قواعد جديدة تُضاف إلى الترسانة القانونية دون تطبيقها، وهذا راجع إلى تغليب مبدأ السلطة التقديرية للإدارة في عملية اتخاذ القرار، خاصة في ظل مركزية مشددة وعدم وجود الحوار بين الرئيس والمرؤوس في الهرم الإداري.

إن احتكار القادة المركزيين للسلطة والمسؤولية وعدم تفويضها لمن دونهم للسيطرة على زمام الأمور بأنفسهم، وبما أنهم لا يحصلون على المعلومات الكافية عند صنع القرار وتقدير انعكاساته، ويكون البيروقراطية المنفذين هم الأقرب إلى المواطن فإن ذلك ينتج عنه صعوبة بين الالتزام بالإجراءات المسطرة والاستجابة للإحتياجات الاجتماعية، فنجد في الإدارة المحلية شيوع البيروقراطية والرشوة والتسيير الفوضوي كنتيجة حتمية للوضع من جهة، وعرقلة التطبيق الفعلي للقانون بشكل عام من جهة ثانية، وما في ذلك من انعكاسات خطيرة على المجتمع وبالأخص على المواطن البسيط⁽¹⁾.

ولهذه الأسباب وأخرى، فإن الحديث عن تطوير وعصرنة الإدارة الجزائرية بشكل عام والإدارة المحلية بشكل خاص وإرضاء المواطن، لا يقتضي فقط إدخال التقنيات الحديثة واعتماد تكنولوجيا المعلومات، وإنما يجد أيضا القيام بدراسات عملية لمعرفة علاقة تخلف البيئة الإدارية واستمرارية العجز بالسلوكيات الإدارية اللاقانونية ودراسة خصوصية بيئة الإدارة المحلية للوصول إلى عمل تنموي إداري متكامل والتوجه نحو إدارة الجودة الشاملة⁽²⁾.

(1) صبحي منصور، أخلاقيات الوظيفة العامة والفساد الإداري، ملتقى الاتجاهات المعاصرة لإدارة الوظيفة العامة وشؤون الموظفين، المنعقد بالرباط من 16 إلى 20 يوليو 2007، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة- مصر، 2008 ص194.

(2) محمد عبد الوهاب الغزوي، إدارة الجودة الشاملة، دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، ص110.

فينبغي بناء حكم صالح للإدارة المحلية في الجزائر قادر على الفصل الواضح بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة، وبين المال العام والمال الخاص، ويعمل في إطار قانوني ويطبق مفهوم حكم القانون، وليس لديه عدد كبير من المعوقات القانونية والإجرائية أمام الاستثمار الإنتاجي وتتعلم فيه الأولويات التي تتعارض مع التنمية، بالإضافة إلى المحافظة على الموارد المتاحة بعدم إهدارها أو سوء استخدامها، ويمتلك قاعدة واسعة وشفافة للمعلومات ولعملية صنع القرار بشكل عام، وعمليات وضع السياسات بشكل خاص، وينعدم فيه الفساد وآلياته ولا يتساهل مع القيم التي تتسامح مع الفساد.

إن الإدارة المعاصرة لم تعد إدارة سلطوية بل إدارة خدمات قائمة على الأهداف والنتائج تعتمد على استراتيجية واضحة يحكمها القانون، والجزائر مطالبة أكثر من أي وقت مضى بالنظر في الأساليب الحالية في التسيير وتحارب الفساد، وأن تكيف إدارتها مع متطلبات التحديث، لأنها ما فتئت ومنذ مدة طويلة صورة رثة وبالية من الجمود والرتابة.

فالعصرنة والمعلوماتية اليوم أضحت أنجح البدائل التي تحافظ على مصداقية الإدارة إذا ما استغلت بشكل أمثل ومبنية على الحكمة والعقلانية في سبيل تحقيق أهدافها⁽¹⁾، لأنها من فعل الإنسان وبالتالي هو فعل ثقافي وسياسي، وهذا لا يعني أن مهمة عصرنة وتحديث الإدارة يعتمد على فئة واحدة تستوعب جيّدا الغايات والأهداف التي ينبغي تحقيقها لأن الإدارة علم وفنّ وسلوك والتزام بالقانون، ولذلك ينبغي أن تكون القيادة الإدارية على قدر كبير من الكفاءة المهنية والسلوك⁽²⁾.

لذا فلا وجود لإدارة في مستوى تطلّعات المواطن دون قيادة قادرة أن تحمل على عاتقها مسؤولية استثمار الإمكانيات المتاحة سواء البشرية أو المادية أو العلمية الفنية والتكنولوجية لتحقيق الأهداف المنشودة على أحسن وجه، مما يضمن الاستقرار اللازم لعمليات التنمية سواء الخاصة بتوفير الحاجيات الأساسية للمواطن من غذاء ومسكن وصحة وتعليم وعمل أو

(1) سعد طه، التنمية والدولة، دار طيبة للنشر والتوزيع والتجهيزات العلمية، القاهرة-مصر، ص10.

(2) نوال كعباش، تأثير الموارد البشرية في تنمية الإدارة المحلية في الجزائر، دراسة حالة ولاية جيجل، رسالو مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر3، 2010-2011، ص27.

الخاصة بالاحتياجات المعنوية التي تتلخص في تحقيق الذات بالإنتاج والمشاركة في تقرير المصير، وحرية التعبير والأمن والشعور بالكرامة والاعتزاز بروح المواطنة.

وعموماً من أجل أن يكون التغيير شاملاً لا بدّ من العمل على المستوى القاعدي من خلال برامج التكوين المتخصص للكفاءات وإدراج قيم ومبادئ المواطنة وحسن السلوك واحترام القانون في المناهج التعليمية، وهنا نتساءل عن واقع الكفاءة في القيادة الإدارية (أولاً) وموقع المواطنة والتربية القانونية في المناهج التربوية (ثانياً).

أولاً: واقع الكفاءة في القيادة الإدارية

إن المورد البشري أهم عنصر في المنظمة الإدارية الذي يعتمد عليه من أجل الوصول إلى مرحلة التطوير والتغيير التنظيمي، من خلال تنميته وتطويره ولا مجال للوصول إلى هذه النتائج إلا بوجود قيادة إدارية ناجحة وفعّالة تستطيع التأثير الإيجابي داخل الإدارة وتستميل أفراد الطاقم الإداري نحو السلوك الإيجابي المغوب وتطوير الأطر الأخلاقية في الإدارة بما يتماشى والأهداف المسطرة، وتفرض سلطة القانون على الجميع دون استثناء ولها من القدرة ما يغرس ثقافة إيجابية داخل أفراد الجماعة داخل وخارج المنظومة الإدارية مما يساعد على توطيد العلاقة بين الإدارة والمواطن⁽¹⁾.

إن كفاءة القيادة الإدارية هي المعيار الأساسي الذي تتحدد به عملية الخطط الناجحة وصياغة ثقافة إدارية تنظيمية مرنة، من خلال ما تملكه من سلطة وحرية التوجيه والتحفيز وكذلك في احتواء الأزمات، وما تتميز به من أخلاق مهنية والتقيد الصارم بنصوص القانون ولعل ذلك يتّضح جلياً من نعت القيادة الإدارية المؤهلة بأنها أحسن موجّه سلوكياً للأفراد والجماعة والتنسيق بين جهودهم وموازنة دوافعهم ورجباتهم لتحقيق الأهداف المسطرة والمرغوبة بكفاءة عالية للوصول إلى الثقافة التنظيمية التي يعرفها "ميشيل كروزيه" (Mechel Krozeh) على أنها قدرة المنظمة على إنتاج مجموعة بشرية بما تحمله من علاقات مقبولة من طرف جميع أعضائها، وهذا معناه أن الممارسة الإدارية تتسم بالشفافية والنزاهة واحترام القانون.

(1) موسى سلامة اللوزي، السلوك التنظيمي- مفاهيم معاصرة، إثناء للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2009، ص 252.

ومن هنا تتضح أمانة مهمة هذه الثقافة التنظيمية التي تسعى كل الإدارات إلى بنائها لبلوغ مرحلة الانسجام والاندماج بما يضمن استقرار واستمرارية الجماعة والإدارة وقدرتها على حل مشاكلها بنفسها لتحقيق أهدافها المشتركة.

لذا فإن صياغة التوجهات الحاضرة والمستقبلية للإدارة مرتبطة بالقيادة عامة، والقيادة الفعالة والإيجابية خاصة، لأن النمط القيادي الناجح يتميز بخصائص تؤهل القائد لإنتاج أفضل السبل المؤثرة حتما في التخطيط المستقبلي أو الاستشراف على المستقبل.

ومن خلال ما سبق ذكره، يمكن القول أن غياب الإرادة السياسية الجادة لتغيير حال الإدارة الجزائرية بشكل عام والإدارة المحلية بشكل خاص أدى إلى إغفال مكانة الكفاءة في القيادة الإدارية باعتبارها "أحسن طريقة لإدراك وفهم المشكلات الحقيقية للمواطن"⁽¹⁾ ولهذه العلة فلأملحظ لواقع الجماعات المحلية في الجزائر أنها في أغلبها تفتقد إلى معرفة أساليب التسيير المناسبة لحل المشاكل الحاصلة، والمتفارقة مع الوقت، فتتخذ عدة قرارات ارتجالية غير مدروسة مما خلق فقدان الانسجام بين أساليب التسيير المعمول بها والواقع المعاش للمواطن لأن إدارة التنمية هي جهاز يحتاج إلى قدرة وكفاءة وذكاء يستطيع من خلالها ترجمة رغبات المجتمع إلى واقع ملموس، عن طريق صياغتها وتنفيذها من خلال برامج وخطط تقوم الإدارة بتنفيذها بكفاءة وفعالية معتمدة في ذلك بما لها من مهارات وقدرات وكفاءات⁽²⁾.

لذا فظاهرة خرق القوانين وفساد البيئة الإدارية ما هو إلا نتيجة حتمية لانعدام الكفاءة أو على الأقل التكوين المتخصص، وغياب النزاهة وقلة الوعي في طرح القضايا وحلّها وفي غالبية الأحيان يصل على رأس المجالس المحلية أشخاص يمثلون وزنا شعبيا دون ثقافة ولا تكوين عالي، ولا دراية بعالم التسيير، وحتى معرفة نصوص الدستور أو النصوص التشريعية المعمول بها، وقليل ما نجد شخصا تولى رئاسة المجلس الشعبي البلدي أو الولائي يجمع بين التكوين العالي وبرنامج سياسي وتنموي يتماشى وواقع الجماعات المحلية ومهامها.

(1) موسى سلامة اللوزي، المرجع السابق، ص 195.

(2) المرجع نفسه، ص 36.

وعليه فإن استمرار التسيير على وضعه الحالي على مستوى الهيئات المحلية لا يغيّر من أوضاعها، ويستمر الفساد وحالات الانسداد هو الطابع الذي يميّز العديد من المجالس الدستورية، والمرجعية القانونية المتمثلة في القانون 10/11 المتعلق بالبلدية⁽¹⁾ والقانون 07/12 المتعلق بالولاية⁽²⁾، وبما أن التنمية مرتبطة بالإدارة المحلية، فالإدارة مسؤولة عن تحقيق الأهداف المرجوة والمطابقة لخطة التنمية من خلال الاستغلال الأمثل للموارد المادية والبشرية وعلى هذا الأساس فمن أجل التغيير والتطوير الإداري الشامل لابدّ من إعادة الإعتبار للمورد البشري وإحداث تغيير جذري حضاري في طريقة التفكير⁽³⁾، وهذا يعتبر أيضا من التحديات المفروضة على الإدارة الجزائرية للخروج من الأزمة، هذا لأن مسألة احترام القانون وتكريس مبدأ حكم القانون تتعلق بالموظف الإداري الذي يجب أن يكون على قدر كاف من الكفاءة والأخلاق والثقافة القانونية والإدارية الواسعة، والشعور بالمسؤولية، كما نشهده في الدول المتقدمة التي قطعت أشواطاً هائلة في مسار تنميتها الشاملة كمياً ونوعياً⁽⁴⁾، وهذه الغاية في الحقيقة يكون منطلقها عمل قاعدي يبدأ من البرامج التعليمية (ثانياً)، هذه الأخيرة التي لا نكاد أن نجد فيها أثراً للتربية القانونية والإدارية فيها.

ثانياً: موقع المواطنة والتربية القانونية في المناهج التربوية

تعدّ التربية القانونية إحدى العوامل المهمة لحفظ كيان المجتمع، باعتبارها الإطار الحقيقي لممارسة المواطنة والحقوق بشكل سليم لا يتعارض مع حقوق الآخرين، كما أنها تساعد المجتمع أن يقف موقف الاحترام لكل ما هو حق وقانوني، ويسعى على تحقيق السيادة الفعلية والشرعية من خلال تنفيذ القانون.

(1) القانون رقم 10/11 المؤرخ في 10/07/1990 المتعلق بالبلدية، ج.ر. عدد 37 الصادرة سنة 2011.

(2) القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية، ج.ر. عدد 12 الصادرة سنة 2012.

(3) علي الطراح-غسان سنو، التنمية البشرية في المجتمعات النامية والمتحولة، دار النهضة العربية، لبنان، 2004، ص179.

(4) عاصم الأعرجي، أساسيات في التخطيط للتطوير الإداري، مطبعة المعارف، بغداد، 1977، ص5.

وبالرغم من هذه الأهمية البالغة للتربية القانونية، فإنها مع ذلك لم تحظ بالقدر الكافي من العناية والاهتمام في المناهج الدراسية، هذه الأخيرة التي تكاد لا تتضمن في محتواها وأهدافها ما تسعى إلى تحقيقه التربية القانونية من أهداف تساعد المتمدرسين من معرفة الحقوق والالتزامات كما تقدم لهم هذه المادة الحماية من الوقوع في مشاكل لا يمكن تجاوزها إذا ما لم يتم تربيتهم قانونيا.

ومن خلال المعرفة القانونية يمكن للفرد أن يبلى القيم والأخلاق والسلوك وكذا الأنماط المعيشية ويدرك الواقع الإداري والاجتماعي الذي يعيش ويتفعل يوميا مع مستجداته، ويمده بالأفكار والمعلومات التي تمكنه من الخروج عن الآراء والموروثات التي تعيق وتقدم المجتمع.

فالتكوين القانوني والسلوكي منذ بداية الحياة الدراسية بدءاً من الطور الابتدائي إلى التخصص الجامعي من شأنه إنتاج أفراد متشبعة بروح المسؤولية والمواطنة الراسخة والمتأصلة في شخصيتها، وكل هذا المجهود يتبلور في فكرة مفادها إعداد كفاءات للحياة التفاعلية وبالتالي توظيف المكتسبات العلمية والسلوكية في الإدارة على أحسن وجه.

ونظرا لهذا الدور الذي تلعبه المنظومة التربوية في التكوين السلوكي والنفسي والاجتماعي فإنه غالبا ما يلقي اللوم على القائمين على قطاع التربية، وتحميلهم مسؤولية انتشار الأمراض الاجتماعية، وفساد البيئة الإدارية كما هو الحال في وقعنا، وهذا تحدي آخر تواجهه الجزائر خاصة مع التطورات التي عرفها المجتمع من تفتح على كل المستويات السياسية والاقتصادية الاجتماعية والتكنولوجية وهو تحدي "تحقيق الامتثال لمعايير وقيم المجتمع الجزائري واحترام الحق العام والخاص والمحافظة على النظام الاجتماعي"⁽¹⁾.

فواقع الإدارة الجزائرية بشكل عام والإدارة المحلية بشكل خاص يفرض أكثر من أي وقت مضى ضرورة فرض الانضباط في العمل الإداري، والارتقاء بالسلوك بما يتماشى مع جميع

(1) معن خليل العمر، الضبط الاجتماعي، دار المعرفة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2006، ص41.

الظروف الاجتماعية والثقافية... ومع كل المتناقضات السياسية والإيديولوجية للمجتمع الجزائري.

إن المشكل الحقيقي - كما أشرنا - ليس في النصوص ولكن في النفوس، أن العنصر البشري الإداري هو المسؤول الأول عن كل الأزمات والمشاكل التي مسّت كل القطاعات الهامة كالتعليم والصحة والصناعة والتجارة والرياضة... إلخ، لأن الإمكانيات المادية متوفرة، لكن سوء التسيير واللامبالاة والفساد والتعرب من المسؤوليات واستغلال السلطة من أجل تحقيق مآرب شخصية ضيقة على حساب المصلحة العامة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: استعادة هيبة وواقعية القاعدة القانونية

من المعلوم أن القانون والمجتمع متلازمان، فأينما كانت هناك جماعة هناك بالضرورة قواعد تنظّم سلوكها من أجل الحفاظ على كيانها بشرط أن تلقى هذه القواعد قبولا من الأفراد ويقتنعون بها، وينفقون على تبنيتها وفقا لما تمليه الحاجة، ولهذا فإن القواعد القانونية لها تأثير إيجابي أو سلبي حسب طبيعة التفاعل بينها وبين الأفراد في هذا المجتمع.

وعليه يُقاس مدى ملاءمة القانون للمجتمع تبعاً لاستجابة الأول الثاني وهنا لا بدّ من الوقوف أمام عائق أو تحدي آخر وهو عدم فعالية القواعد القانونية، ونحن هنا لسنا بصدد التعمق الفقهي لواقعية القاعدة القانونية، لكن نسعى إلى إسقاط هذا المفهوم على واقع إدارتنا بما يخدم موضوعنا، وبالأخص على الإدارة المحلية باعتبارها قاعدة لامركزية، ونقطة التواصل بين الإدارة والمواطن⁽²⁾.

من هذا المنطلق ينبغي أن تكون القاعدة القانونية واقعية وفعّالة في مواجهة المخاطبين بها لتتأكد نجاعتها في المجتمع، لأن الفعالية تدل على النجاح، وعلى الإيجابية والمردودية أما الواقعية فتدلّ على التطابق بين الجانب النظري للقواعد القانونية والميدان الذي تجسد فيه فكّما كان لها تأثير على المخاطبين بها، كان خرقها وعدم الالتزام بها شيئاً صارخاً من وجهة النظر

(1) عزيزة بن سميّة-أ.دلال بن سميّة، نقشي الفساد الإداري بين التنظير والواقع العملي، مداخلة ضمن الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 7 و6 ماي 2012.

(2) المادة 15 والمادة 16 من دستور 1996.

الاجتماعية والقانونية، لا مجرد شيء عادي بل شاذ لا بد من إدانته، لأن المساس بمبدأ العدالة يؤدي شيوعه إلى زوال فكرة العدل والمساواة التي تشكل سلطة بحد ذاتها⁽¹⁾.

لذلك فإن قواعد القانون تقويمية على سبيل التكليف والأمر للمواطنين أو الإدارة وليست على سبيل الإرشاد أو النصح. ورغم أن النصوص الأساسية تنص صراحة على تطبيق قوانين جمهورية واحترامها وأن الهيئات الإدارية باعتبارها الجهاز التنفيذي للدولة مكلفة باتخاذ كل الترتيبات والإجراءات اللازمة والمناسبة لوضع القانون في حيز التطبيق بالشكل الحسن والفعال إلا أن آثار هذه القواعد لم تظهر بالصورة السليمة في الواقع العملي، لأنها إما لا تغيّر الواقع الاجتماعي للمواطن نتيجة محدودية معرفته بهذه القواعد أو تخرق عمدا من قبل الموظفين نتيجة عدة أسباب وعلى رأسها غياب الرقابة.

وباستمرار خرق القواعد القانونية تفرغ النصوص من الفعالية والواقعية سواء تعلق الأمر بسوء تقدير الظروف السائدة أو نتيجة نقص الرقابة - كما أسلفنا القول - أو تحت السلطة التقديرية للإدارة أو تحت مظلة المصلحة العامة... إلخ، مما يستدعي تدخل الدولة وتسخير وتفعيل الآليات الجديدة والبحث عن سبل تؤثر في كيفية تنفيذ وتجسيد هذه القواعد، وهذا في حدود معطيات الواقع المتوقّرة والمحيط بها مثلا كالرقابة التي تفرض على الهيئات المحلية من أجل حماية مصالح المواطنين من مواجهة ممثليهم في حالة انحرافهم عن أداء مهامهم وفقا لنصوص القانون، أو تتخذ إراءات محددة في حالات وجود تلاعب في الأمور المالية والاختلاسات⁽²⁾.

ورغم هذه الآليات من الناحية العملية إلا أنها تبقى ظرفية ما لم تسنّ قواعد قانونية الغرض منها إعادة هيكلة السلوكيات الاجتماعية البالية والممرسات الإدارية السلبية، وإعادة ترتيب المصالح والأولويات، فلا بدّ أن يرض القانون تصوّرات جديدة لسلوكيات يجب إرساؤها في المجتمع، ويقمع كل التصرفات اللاقانونية السائدة والمعتاد عليها سواء من طرف الإدارة أو

(1) حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، دراسة نظرية وعملية في كيفية تنفيذ أحكام الإلغاء والتعويض وإيقاف التنفيذ الصادرة ضد الحكومة العامة والمحلية والإشكالات التي تعترضها ووسائل التغلب عليها بالمقارنة بين القانونين المصري والأردني، رسالة من أجل نيل رسالة الدكتوراه، القاهرة، 1984، ص40.

(2) عبد الحق معمري، تنمية الإدارة المحلية ومعوقاتها في الجزائر، دراسة حالة بلدية سيدي خويلد بولاية ورقلة، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر الأكاديمي في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، 2014-2015، ص16.

المواطنين، وهذه المهمة بالأساس هي وظيفة الحكومة التي تحتكر عملية التشريع وصنع القواعد القانونية، متابعتها في مختلف المراحل التي تمرّ بها كما تتولى مهمة تنفيذها وتجسيدها في الميدان، ولهذا يمكنها تغيير المنظومة القانونية الموجودة وفقا للتوجهات الجديدة بما يضمن الفعالية والصرامة في التطبيق، من أجل استعادة هيبة القانون، وتحقيق مبدأ مفاده: كل قاعدة قانونية تسنّ لتطبّق بشكل سليم.

وبناءً على ذلك، فإن من أسباب عدم فعالية القانون على المستوى اللامركزي هو أن الجهاز التنفيذي المكلف بسن القوانين وفق برامج الحكومة، بعيد ومنفصل عن الواقع الاجتماعي، ومن مظاهر ذلك على سبيل المثال نجد أن الكثير من رؤساء البلديات محمّلين بمسؤوليات كبيرة في حين أن السلطة الممنوحة لهم ضئيلة وغير كافية لتجسيد تلك المسؤوليات وتنفيذها على أرض الواقع⁽¹⁾، وكثيرا ما تؤدي الظروف الداخلية والدولية إلى اضطراب الحكومة إلى اعتماد ترتيبات بعيدة كل البعد عن الواقع وما ينتج عن ذلك من فقدان للتنظيم السليم وتضارب في الاختصاصات وصعوبة إنجاز المهام والمعاملات الإدارية، وبالأخص بروز ظاهرة الانحراف الإداري⁽²⁾.

وتبعاً لذلك تقوم الحكومة بسنّ قوانين وتفرضها على المجتمع تماشياً مع ضرورات برامجها ومخططاتها مما يخلق تداخل وتعارض بين هذه القواعد الجديدة للحكومة والقواعد الاجتماعية النابعة من الواقع الاجتماعي المعاش، دون إيلاء الأهمية اللازمة لهذا الواقع بمبادئه وقيمه، ودون دراسة حقيقية لتأثير القوانين الجديدة على هذه القيم والمبادئ، وعلى المستوى المعيشي للمواطن البسيط، ودون مراعاة المكانة التي تحتلّها هذه القواعد الجديدة في الميدان، التي تتأقلم بسرعة وسهولة مع أوضاع المجتمع، تتعاكس وتتضارب مع القواعد الجديدة

(1) محمد الصيرفي، أخلاقيات الموظف العام، دار الكتاب القانوني، الإسكندرية، 2007، ص 80.

(2) سعيد بن محمد بن فهد الزهري القحطاني، إجراءات الوقاية من الرشوة في المملكة العربية السعودية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف، الرياض، 2005، ص 81.

التي فرضتها الدولة التي عادة ما تتسم بالجمود والثبات مما يؤثر بلا شك سلبيا على فعالية القانون.

ومن بين العوامل التي أدت إلى عدم فعالية القاعدة القانونية كون القانون الذي تسنّه الدولة يرسم الأهداف المتوخاة منه والنتائج المرجوة بغض النظر عن توقّر الظروف الاجتماعية الضرورية لها، فيكون القانون متقدّما عن المجتمع، وارتبطت هذه السمة بالقانون الجزائري منذ الاستقلال عند رسم الخطة اللازمة لبناء مجتمع اشتراكي أين شهدت البلاد احتكار كلي للسلطة من قبل الحزب الواحد الحاكم بالاعتماد على ظاهرة "الثقة قبل أهل الخبرة"⁽¹⁾، أو في المرحلة التالية بمناسبة الإصلاحات الاقتصادية ابتداءً من سنة 1989 مع اعتناق الليبرالية، خاصة مع طلب الانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة آنذاك والذي استلزم الشروع في إصلاحات جذرية في المنظومة القانونية دون توقّر الظروف الواقعية الملائمة لها، وتأثير ذلك على الجانب المعيشي للمواطن، خاصة مع غياب سياسة اقتصادية واضحة والاعتماد بالأساس على الاقتصاد الريعي.

وما يجدر بالإشارة إليه أيضا في هذا السياق هو أنّ القواعد القانونية الصادرة عن الدولة تكتسب الطابع التقني والفني لما للتطور التكنولوجي وما لها من تأثير على القانون شكلا وموضوعا، ونظرا للتخلف الذي يميّز به المجتمع الجزائري خاصة في المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي من جهة،

والعوامل الداخلية والخارجية للدولة المتغيرة باستمرار⁽²⁾ من جهة أخرى، فلامجال للتجانس بين القانون المتطور والمجتمع المتخلف، المجتمع بقي محافظا على اهتماماته التقليدية والقديمة، مما يستدعي للقانون الجديد مستوى عالي من التطور الفكري وتجاوز النمط البدائي للسلوك الاجتماعي والنشاط الاقتصادي.

(1) عمر صدوق، آراء سياسية في بعض قضايا الأزمة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص46.

(2) محمد جمال-مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الدولية للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص17.

لقد أدى هذا التباين إلى حدوث انكسارات بين القانون والمجتمع مما جعل من بعض القواعد القانونية خالية من أية فعالية منذ تصوّرها وسنها نظرا لانعدام الظروف المواتية لها ونذكر على سبيل المثال:

- قانون رقم 02/89 المؤرخ في 1989/02/07 المتعلق بحماية المستهلك.

- قانون رقم 03/83 المؤرخ في 1983/02/05 يتعلق بحماية البيئة.

- مرسوم تشريعي رقم 10/93 مؤرخ في 1993/05/23 يتعلّق ببورصة القيم المنقولة.

- مرسوم تشريعي رقم 12/93 المؤرخ في 1939/10/05 يتعلّق بالاستثمار فيما يخص المناطق الحرّة عوض بالأمر رقم 02/03 مؤرخ في 2003/07/19 يتعلّق بالمناطق الحرّة الذي ألغي في 2006.

فكلّ هذه النصوص المذكورة على سبيل المثال تتّسم بعدم فعالية أصلية منذ وضعها، ولم تكن الظروف اللازمة لها متوقّرة، فباتت حبرا على ورق⁽¹⁾، لذا تعتبر لها طابع زخرفي ورمزي.

وإلى جانب هذه الكتلة من النصوص العديمة الفعالية، توجد نصوص أخرة متناقضة مع المصالح الاجتماعية والمالية والاقتصادية للمجتمع منذ لحظة صدورها نظرا لعدم

تافقها مع توجهاته، والأمثلة هنا كثيرة منها:

- قرار الحكومة المتضمّن الاقتراع الإجباري لأجور العمّال الصادر في 1996.

- قرارات وزير التربية الوطنية الصادرة في 1993 والمتعلقة بنظام التقييم والانتقال وإعادة التوجيه في الجامعة.

- قرار رفع حقوق التسجيل في الجامعة في 2001 من 200 دج إلى 750/500 دج.

(1) عبد القادر-جبريل فرج جبريل، الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، 2010، ص118.

بحيث جمّدت هذه النصوص بسبب معارضة المواطنين لها واعتبروها لا تتوافق مع مصالحهم، فاضطرت الحكومة إلى سحبها وتغييرها بعد اشتداد معارضة المجتمع لها.

إن أمثل هذه القواعد التي لا أثر لها في المجتمع ما هي إلا نتيجة لعدم وجود دراية ومعرفة مسبقة لظروف ومتطلبات المجتمع وتطلّعاته، ويدلّ على عدم وجود قنوات اتصال حقيقية بين الهيئات المحلية والهيئات المركزية لإيفادها بالمعطيات الواقعية، وبهذا ابتعدت المخططات والمشاريع عن الأهداف الشرعية، وظلّت الهيئات المحلية مجرد مؤسسات تقوم بترجمة وتنفيذ قرارات السلطة المركزية على المستوى المحلي⁽¹⁾.

إن هذه السلبيات التي تشوب عملية سن وتفعيل القاعدة القانونية ساهمت في فقدانها لهيبتها ودورها الردعي في المجتمع، وهذا مؤثر على زيادة خرق القانون، والمساس بكيان المجتمع، وهو ما نعيشه حاليا في ظل التزايد الرهيب للجرائم أولا في حق القانون الذي من المفروض أن يُصان وثانيا في حق المجتمع من انهيار القيم وتهديد لسلامة الأشخاص، لذا فلا مناص من إيجاد آليات حقيقية تعيد للقاعدة القانونية فعليتها وفعاليتها وواقعيتها.

وعموما، فإنه من أجل رفع كل هذه التحديات الداخلية والدولية التي تواجهها إدارتنا المحلية، لا بدّ من تغيير وتطوير إداري شامل كما أسلفنا، وتبني أسلوب تسيير قوامه احترام القانون والمواطن، وهو ما عبّرنا عنه بفكرة التوفيق بين مبدئي الديمقراطية وسيادة القانون في (المطلب الثاني) الموالي.

المطلب الثاني

التوفيق بين مبدئي الديمقراطية وسيادة القانون

إن التطوّرات التي عرفتتها الجزائر منذ استرجاع سيادتها وما رافقها من أزمات اجتماعية واقتصادية وسياسية لها تأثير كبير على التنمية بشكل عام والتنمية السياسية بشكل خاص حيث

(1) مياسة أودية، المرجع السابق، ص 116.

تبنّت مفهوم الديمقراطية التشاركية الذي برز خلال عقديّ الستينات والسبعينات من القرن الماضي اقتداءً بالعديد من الدول عبر العالم.

وكانت الولايات المتحدة الأمريكية قد شهدت استخدام هذا المفهوم خلال الستينات حيث أتاحت الشركة الأمريكية للعمال الحق في المشاركة في اتخاذ القرار على مستوى الإدارة المركزية، وعلى مستوى الإدارات القطاعية السفلى⁽¹⁾، فلم يكن خيار هذا الأسلوب وليد الصدفة، بل أصبح ضرورة ملحة في ظل التحوّلات الدولية من جهة، ونظرا للضعف المزمن الذي لازم عملية التنمية السياسية في الجزائر خلال العقدين الأخيرين من جهة ثانية، وهذا يظهر جليا من خلال طبيعة النمط الديمقراطي الذي تمّ الأخذ به، إذ أن نموذج الديمقراطية التمثيلية الذي لازلنا نعتمده في تسيير الشؤون العمومية في الجزائر يتحمّل جزءاً مهماً من هذا الفُصور⁽²⁾. فبات واضحا بأن تبني ديمقراطية محلية فعالة هي شرط أساسي لضمان تنمية اجتماعية واقتصادية مستدامة وعادلة، وأن النظام القديم للحكم غير مقبول لأكثرية الشعب الذي يُطالب الحكومة بمزيد من المشاركة والشفافية في عملية صنع القرار والمزيد من تحسين الخدمات العامة وتوزيع الموارد بشكل أكثر عدالة، ونظرا للدور الذي تلعبه السلطات المحلية في تقديم الخدمات ودورها البارز كواجهة عامّة للدولة، فإن الضغط الشعبي يتزايد لتجديد وتعزيز الديمقراطية المحلية، لهذا وجب إيجاد توازن مناسب وقابل للتحقيق بين المطالب الشعبية المختلفة وبين التطبيق العملي للديمقراطية المحلية من ناحية الموارد والقدرات والكفاءة في التسيير والمرونة والتجاوب والتكيف مع تغيّر الحاجات والمطالب والظروف خاصة في ظل الأزمات الاقتصادية وانخفاض أسعار البترول.

(1) الأمين سويقات-عصام بن شيخ، إدماج مقارنة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي، حالة الجزائر والمغرب- دور المواطن المجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي المحلي، مأخوذ من كتاب الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، دراسة حالة تونس الجزائر والمغرب نموذجا، الطبعة الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2015، ص 44.

(2) صالح زيان، تفعيل العمل الجمعي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية المشاركة في الجزائر، مجلة المفكر، العدد 04، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2009، ص 56.

فالتحول الديمقراطي الذي عرفته الجزائر منذ الإصلاحات السياسية التي تبناها دستور 23 فيفري 1989 إثر الانفجار الشعبي الذي شهدته البلاد في أكتوبر 1988 وضع السلطة أمام تحديات جديدة تتمحور حول صياغة الأساليب والقواعد التي تكفل توسيع نطاق المشاركة الشعبية، وحل الصراعات بطرق سلمية، وهذا بالاعتماد أساسا على الاختيار الشعبي الحقيقي والمؤسسات المتمتعة بالشرعية وعلى الانتخابات الحرة والنزيهة كوسيلة لتبادل السلطة⁽¹⁾.

ومن هنا جاءت القوانين المنظمة للحياة الجديدة كقانون الأحزاب والإعلام من أجل تنظيم المجتمع على أساس قواعد الحرية واحترام حقوق الإنسان، وإعطاء ضمانات لممارسة هذه الحقوق، وتعتبر النصوص القانونية والتعديلات الدستورية من أقوى هذه الضمانات للممارسات السياسية.

وتشمل منظومة الحقوق والحريات الواجب احترامها الحقوق الفردية مثل الحق في التعبير والنشر وإصدار الصحف وحماية الفرد من الانتهاكات الصارخة من إعدامات واعتقالات واسعة ومحاكمات صورية وتعذيب، كما تشمل أيضا الحقوق الجماعية مثل حق الإضراب والتظاهر والحق في تكوين الجمعيات والمشاركة الشعبية باعتبارها شرطا أساسيا للتطور والرقي الديمقراطي، وهذا بموجب دستور 1989، كما أن دستور 1996 أكد على هذه الحقوق وزاد عليها⁽²⁾.

وعموما لا أحد ينكر الدور الإيجابي للدساتير التي جاءت بها الجزائر من أجل تكريس المبادئ الديمقراطية والتي في مقدها تعزيز وضعية حقوق الإنسان، خاصة في وجود نصوص جديدة أضيفت زيادة على الأحكام المعدلة وهذا كله يسير في اتجاه تكريس دولة الحق والقانون.

ولكن بالمقابل، لا أحد ينكر أن الإصلاحات التي أتت بها الدساتير الجزائرية غير مجسدة في أرض الواقع، أضف أن مؤسسات المجتمع المدني التي تعتبر أهم الآليات لتكريس الديمقراطية أصبحت تتلقى المساعدات والدعم والتجهيزات تبعا للولاء السياسي لهذه المؤسسات

(1) لحسن زغدار، محاضرات في مقياس النظم السياسية المقارنة، أقيمت على طلبه الماجستير في العلوم السياسية، جامعة

باتنة (2007/2006) المتاح على الموقع: <http://www.wikipedia.com> بتاريخ 2014/03/10.

(2) عمر صدوق، المرجع السابق، ص 75.

وفي هذا الإطار تستحوذ الجمعيات الوطنية على غالب التمويل الدعم الحكومي أكثر من الجمعيات المحلية، بالرغم من أن هذه الأخيرة هي الأكثر تأثيرا باعتبارها هي الأقرب إلى المواطنين، كما أنها مهمّشة فيما يخص مشاركتها في وضع السياسات العامة، فقدت بذلك دورها كوسيط بين الدولة والمجتمع⁽¹⁾.

فبناءً على ما ذكرناه لا يمكن تبني فكرة الديمقراطية دون إسقاطها على الواقع، فهل هناك ممارسة ديموقراطية عملية في التنظيمات السياسية، مؤسسات وجماعات وأفراد، كما لا يمكن إرساء دولة القانون عن طريق وضع قوانين تضمن الحقوق المختلفة والحريات دون أن يكون لها أي أثر في الحياة العملية... فالعبرة كما يقول (إسماعيل صبري عبد الله): "... بالممارسة العملية وليس بالنصوص الدستورية".

ولهذا ذهب البعض إلى القول بأن الممارسة الديمقراطية تحكمها ضوابط رسمية وآليات مدروسة مسبقا تضمن تحقيق نتائجها في الواقع العملي فصفة الديمقراطية لا يمكن لأي تنظيم أن يكتسبها أو يتّصف بها بمجرد إضافة اللفظ، أو إطلاق أحكام مسبقة، فلا بدّ من توفّر شروط ومعايير موضوعية، فهناك دولة، وهناك ديمقراطية، وهناك حزب وهناك حزب ديموقراطي فالتسمية لا تعكس الممارسة، فلا بدّ من دراسة حقيقية لطبيعة المجتمع في كل جوانبه.

كما أنه يتعيّن فحص المضمون، والتأكّد من المنهج والطريقة قبل إطلاق صفة الديمقراطية أو حجبها⁽²⁾، ولهذا يجب وضع آليات عملية تكّرس لتوافق بين مبدئي الديمقراطية وسيادة القانون كسبيل لتحقيق التنمية بكل أبعادها، كما هو مشهود له في عدة بلدان من العالم المتقدم.

(1) المواد 41، 42، 43، من دستور 1996.

(2) علي خليفة الكواري، مفهوم الحزب الديموقراطي، ملاحظات أولية من الموقع:

ومن هن يمكن القول بأن المسار الديمقراطي للجزائر مازال في خطوته الأولى، ويتطلّع ليلعب أدوار حاسمة في المستقبل في إطار الديمقراطية وسيادة القانون كتفعيل دور الجماعات المحلية (الفرع الأول)، وإشراك المواطن في صنع القرار واحترام السيادة الشعبية.

الفرع الأول: تفعيل دور الجماعات المحلية

إنّ الدور الحقيقي للجماعات المحلية هو نسج خيوط المجتمع بمختلف مستوياته وتغذية جذوره بطريقة مستمرة بالتواصل والحوار البناء ودعم الروابط الاجتماعية، وإعادة الاعتبار للمواطن الذي هو جوهر وعلة وجود الدولة، والعمل على إشعاره بأهميته داخل المجتمع المحلي وإذكاء روح المواطنة فيه، وهذا بتكوينه ثقافياً وسياسياً عن طريق إتاحة فرص المشاركة، وتعريفه بالمشاكل والتحديات الحقيقية للبلاد، لأن المشاركة هي الصفة الحقيقية للمواطن.

ولقد عبّر أرسطو في مؤلفه "السياسة" عن فكرة المشاركة، واعتبرها "دعامة تأسيس وبناء المواطن الحقيقي وهذا من خلال حقه القانوني في الاقتراع في المجالس وبالتالي ممارسة السلطة العامة في وطنه⁽¹⁾.

ولا يكفي الاعتراف اللفظي للفرد بصفة المواطنة، ولكن لا بدّ من خلال تجسيدها ميدانياً من خلال مشاركة المواطن في صنع القرارات وتسيير شؤونه العمومية (الفرع الثاني) على قدم المساواة مع غيره، كما هو مكرّس في الدستور⁽²⁾.

الفرع الثاني: إشراك لمواطن في صنع القرارات وتسيير الشؤون العمومية

(1) محمد أحمد إسماعيل، الديمقراطية ودور القوى النشطة في الساحات السياسية المختلفة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية-مصر، 2001، ص53.

(2) تنص المادة 31 من دستور 1966 على: "تستهدف المؤسسات ضمن مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان وتحويل دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية" وتنص المادة 51 منه على: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون".

إنّ مساهمة المواطن في صنع القرار وتسيير الشؤون العامة هي من أهم أسس الديمقراطية، ووسيلة للتدبير المشترك (إدارة وفرد - للشأن المحلي، وتفعيل الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة المحلية في حال تجاوزها ومدى تطبيقها للقانون.

وعملية إشراك المواطن تقتضي استدعاء الأفراد للقيام باستشارات تعنيهم بشكل مباشر وأخذ رأي الأغلبية في صنع القرار مع التحمل الجماعي للمسؤوليات المترتبة عن ذلك⁽¹⁾.

أما على المستوى الوطني فينبغي استدعاء ممثلي المجتمع المدني من الجمعيات من كل أقطار الوطن، وفسح المجال أمام مشاركة الفواعل المجتمعية، لضمان استقرار ونماء الجمعيات المحلية⁽²⁾، وتوجيه الأوامر إلى رؤساء البلديات بفسح المجال أمام المواطن لينتقد بأفكاره القاعدية من الأسفل نحو السلطة المركزية في الأعلى.

ولكن رغم أهمية كل ما ذكرناه يبقى إصلاح الفاعل البشري هو من أولى الأولويات في الإصلاح⁽³⁾، فيجب أن يعهد إلى رؤساء المجالس المحلية الأكفاء أن حملوا على عاتقهم مسؤولية تطوير وتسيير الهيئات المحلية، بما في ذلك إصلاح الموارد البشرية، وإصلاح المالية والجباية المحليّة والصفقات العمومية، وتطبيق قوانين الجمهورية، كل هذا بإشراك المواطن.

إنّ تغييب المواطن في عمليات الإصلاح أو بالأحرى مساهمته في صنع القرارات، أو بغياب أو فشل من يلبي احتياجاته وحقوقه الدستورية، سيؤدي بلا شكّ إلى عدم الثقة في منتخبيه الخارقين للقانون بلا مبالاة ولا روح مسؤولية، فيلجأ إلى التعبير عن استيائه بالفوضى وغلق هذه المجالس وتعطيل مصالح المواطنين، أو بغلق الطرق العامة والقيام بأعمال تخريبية كما هو الحال في العديد من بلدياتنا عبر الوطن.

(1) لحسن رشدي، الدستور الجديد وتعزيز الديمقراطية التشاركية، ص 01، الموقع الإلكتروني:

<http://www.tanmia.ma/fr/thematique/developpement-durable> تاريخ الإطلاع: 2013/03/29.

(2) الأمين سويقات-عصام بن الشيخ، المرجع السابق، ص 68.

(3) أمال نويصر، المرجع السابق، ص 90.

وبناءً على ما سبق ذكره، فإنه ينبغي أن تكون هناك إرادة سياسية حقيقية لرفع هذه التحديات التي أشرنا إليها في هذا المبحث، لأنها تمثل منابع الحقيقة التي تغذي نموّ معضلة كبرى تتزايد بشكل رهيب وصعب التحكم فيها، إلى درجة بروز إدارات موازية، وشيوع قواعد جديدة متعارف عليها في الوسط الإداري موازية للقواعد القانونية الأصلية وأصبحت للأسف جزء من ثقافة المجتمع⁽¹⁾، إنه الفساد الإداري الذي سنتناوله من خلال المبحث الموالي (المبحث الثاني) وسنتطرق من خلاله إلى أهم أسبابه وأبرز مظاهره.

(1) سعيد بن محمد بن فهد الزهري الفحطاني، المرجع السابق، ص 67.

المبحث الثاني

الفساد الإداري ومظاهره

إن تعريف الفساد حسب منظمة الشفافية الدولية هو: استغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة⁽¹⁾، أو كما يعرفها البنك الدولي بكونه "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص"، ولهذا فإن الفساد هو قبول الموظف لرشوة مقابل تسهيل عقد أو إجراء طرح لمنافسة عامة أو استغلال وظيفة عامة لتعيين أقاربه أو التعامل بالوجاهية أو الجهوية... أو التلاعب بالمال العام في الصفقات العمومية، أو إساءة استخدام لسلطة العامة كالتهرب من استقبال المواطنين للنظر في انشغالاتهم دون أي مبرر قانوني، ووضع المصلحة الخاصة فوق المصلحة العامة من قبل رؤساء المجالس الشعبية المنتخبة، متجاوزين كل القيم التي تعهّدوا باحترامها وخدمتها.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري فلم يستعمل مصطلح "الفساد" قبل سنة 2006، غير أنه بعد تصديق الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 19 أبريل 2004، كان لزاما عليها تكييف التشريعات الداخلية بما يتلاءم وهذه الاتفاقية، فصدر بذلك قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وهو قانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المعدل والمتمم والذي جرّم الفساد بكل أشكاله⁽²⁾.

وعلى العموم فالفساد الإداري بالمعيار القانوني هو عامل لخرق القوانين والتنظيمات وعدم الالتزام بالتعليمات الإدارية ومعرقل للتطبيق الفعلي والسليم للدستور والنصوص التشريعية المعمول بها ويترتب عنه إهدار المصالح العامة واستنزاف مواردها، وغالبا ما يكون مقترنا بالسعي وراء منفعة شخصية⁽³⁾. سواء أكان الدافع لتحقيق المنفعة الخاصة أو مجرد لامبالاة

(1) صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح (دراسة مقارنة)، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2003، ص22.

(2) حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 25.

(3) عبد الله أحمد المصراطي، الفساد الإداري نحو نظرية اجتماعية في علم الاجتماع 'الانحراف والجريمة' (دراسة ميدانية)، المكتب العربي الحديث، الاسكندرية، ص34.

وإهمال⁽¹⁾، وهو كل تصرف مرفوض، وسنتطرق فيما يلي إلى أهم مسببات الفساد الإداري (المطلب الأول)، أبرز مظاهره (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مسببات الفساد الإداري

للفساد الإداري أسباب كثيرة منها ما هو ناتج الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للبلاد ومنها ما هو راجع إلى الوسط الإداري الداخلي كعدم وجود الرقابة، وقصور القوانين وعدم وضوحها، وفشل الإدارة المركزية في وضع الأنظمة التي من شأنها متابعة مشاريع التنمية على المستوى اللامركزي للحدّ من الفساد الإداري.

ونظرا لتشعب واختلاف أسباب الفساد ومصادره واستحاله معالجتها كلّها في هذه الدراسة وأن الموضوع يحتاج إلى تحديد دقيق لهذه الأسباب من أجل اقتراح حلول ناجعة، لذا سنركّز على أهمّها، والتي تعتبر -في نظرنا- العوامل التي لها تأثير كبير على استفحال هذه الظاهرة وهي الأسباب الاجتماعية (الفرع الأول)، والأسباب الاقتصادية (الفرع الثاني)، والأسباب القانونية والقضائية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الأسباب الاجتماعية

يجمع علماء الإدارة والاجتماع أن العوامل الاجتماعية تتصدّر انتشار الفساد في الدول النامية، وبشكل خاص في الدول العربية، وأن البيئة المحيطة لها بالغ الأثر على تصرفات

العاملين بالإدارة⁽²⁾.

(1) عبد الله الكريم السالم، نحو تأسيس ثقافة تنظيمية تحارب الفساد الإداري في المنظمات العامة، مجلة البحوث الإدارية، العدد 28، مصر، ص ص 13-14.

(2) عامر الكبيسي، الفساد الإداري، رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، المجلة العربية للتنمية الإدارية، عمان، العدد 01، سنة 2000، ص 96.

والعوامل الاجتماعية هي التفاعلات المرتبطة بالبيئة الاجتماعية التي نشأ فيها الفرد والتي تتعدم فيها غرس القيم والأخلاق والوازع الديني⁽¹⁾، في أفكار الصغار بداية من الأسرة إلى المدارس والمعاهد التعليمية التي أصبحت لا تهتم كثيرا بالمعايير الأخلاقية كما أسلفنا القول في المبحث الأول، وما في ذلك من تأثيرات ونتائج غير محمودة على سلوكيات الأفراد كعدم الشعور بالمسؤولية، وقبول الرشوة، وخرق القانون.

فكل هذه الأمراض النفسية الناتجة عن القيم المكتسبة من المحيط والتنشئة الأسرية للمواطنين لها علاقة وثيقة بانتشار الفساد⁽²⁾، لأنها تدفع الفرد إلى ارتكاب انحرافات معينة وقد أثبتت الدراسات وجود صلة بين الفساد وبعض الخصائص الشخصية لمرتكبيها مثل الجنس العمر، المستوى الدراسي، والبيئة التي يعيش فيها.

فالسلك الفاسد هو نتيجة منطقية للتكوين الاجتماعي للفرد الذي يعتق كل معتقدات مجتمعه، ويتأثر بظاهرة القبول الاجتماعي لبعض العوامل الهدامة والقيم المشوهة السائدة في المجتمع مثل شيوع ثقافة الفساد، وفقدان الحراك الاجتماعي وجمود التفكير والتحجر وعدم قبول التغيير وزيادة السكان، وشح الموارد، والتعصب الديني والطائفي... إلخ، مما يسهل للفساد أداء أدوار اجتماعية للحصول على منافع شخصية أو جماعية غير مستحقة أو التهاون في الالتزام بمعايير الأداء السليم للواجبات، أو تهيل ذلك للآخرين.

ويرى صامويل هنتجتون (Huntington) في هذا الشأن أن انتشار الفساد يرتبط ارتباطا وثيقا بعمليات التحديث الاجتماعي والاقتصادي السريع وأضاف أن المدينة خلقت مناخا مساعدا على ظهور الفساد⁽³⁾.

(1) محمد جمال مظلوم، الفساد الأسباب والتداعيات وطرق المعالجة، كراسات استراتيجية خليجية، العدد 32، الخليج للدراسات الاستراتيجية، لندن، 2000، ص 12.

(2) فارس بن علوش بن بادي السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، سنة 2010، ص 63.

(3) فارس بن علوش السبيعي، المرجع السابق، ص 63.

كما أشار ريجز (Riggs) إلى أن عمليات التحوّل التي اعتمدت عليها الكثير من المجتمعات حاليا تؤثر بصورة ملموسة في عمليات البناء الاجتماعي، ومن جهة أخرى فإن التفاوت الاجتماعي الناتج عن الفساد وعدم العمل حتما سيزيد من حجم الهوة بين الفاسدين والمحرومين بغضّ النظر عن مستويهم الثقافية و العلمية، ويترتب عن ذلك خيبات أمل ومشعر الغضب والحقد لدى المحرومين من حقوقهم.

ومن هنا فإن هذه الضغوط تتزايد طرديا مع زيادة الاختلال والتباين الاجتماعي ويتمخض من ذلك ظهور انحرافات متعدّدة الصور كسبيل للتقليل من مشاعر الضغط والفتور⁽¹⁾.

وعلى العموم يمكن تفصيل العوامل الاجتماعية لمشجّع على انتشار الفساد الإداري في: الجهل وضعف المستوى الثقافي والتعليمي (أولا)، اعتماد القبلية والجهوية والانتماءات الأسرية في المعاملات الرسمية (ثانيا)، وصراع الثقافة والحضارة مع قيم العمل الرسمية (ثالثا)، وأثر العادات والتقاليد السائدة في تفشي الفساد الإداري (رابعا)، ضعف الشعور بالمسؤولية والحسّ الوطني (خامسا).

أولا: الجهل وضعف المستوى الثقافي والتعليمي

إن المجتمع الجزائري يعاني من ارتفاع في نسبة الأمية بشكل عام، وضعف الثقافة القانونية بشكل خاص، وجهل المواطنين بالقانون والإجراءات الإدارية وبحقوقهم جعلهم فريسة سهلة بالنسبة للموظفين الفاسدين الذين يتخذون جهل هؤلاء وسيلة للاستغلال والإيقاع بهم وإجبارهم على دفع مزايا وهدايا مقابل أداء الخدمة أو الانتهاء من المعاملة الإدارية بسرعة وفي كثير من الحالات يلجأ بعض الموظفين إلى تعقيد الإجراءات أمام المواطن البسيط الذي يقصد الإدارة ليجد نفسه مضطرا لدفع الرشوة لحصوله على المعاملة الإدارية في أسرع وقت⁽²⁾.

ثانيا: اعتماد القبلية والجهوية والانتماءات الأسرية في المعاملات الرسمية

(1) خالد بن عبد الرحمان بن حسن آل الشيخ، الفساد الإداري (أنماطه وأسبابه وسبل مكافحته نحو بناء نموذج تنظيمي، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2007، ص58.

(2) محمد خالد المهاني، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009، ص177.

إنّ أهم ما يميّز المعاملات الرسمية في الإدارة الجزائرية بشكل عام والإدارة المحلية بشكل خاص هو تأثيرها السلبي والمباشر بأولوية مصلحة الأسرة والعشيرة أو الطائفة على المصلحة العامة، فعلى مستوى المجالس الشعبية البلدية والولائية يفوز في الانتخابات المرشح الذي يستطيع حشد كل أصوات عشيرته وبالمقابل يعد منطقتة التي انتخبت عليه الجزء الأكبر من المشاريع كردّ للجميل.

كما أن المعاملات الإدارية تخضع بشكل عام لمبدأ الأولوية للقرابة، خاصة في عمليات التعيين وشغل الوظائف العامة والترقية، ومنح التراخيص الإدارية المختلفة لهذه الفئة أو استفادتهم من سكنات وأراضي... وغيرها من خدمات وامتيازات ومكتسبات غير مشروعة.

هذا ما يفسّر اشتداد المنافسة بين المرشحين في انتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية، وهو ما يفسّر كذلك كثرة الصراعات بين أعضاء هذه المجالس، مما يؤدي إلى حالات الانسداد.

إن هذه الظاهرة هي امتداد للعصبية القبلية الاجتماعية إلى المجال الإداري وهي منتشرة فقط في الدول النامية، ولا أثر لها في الدول المتقدمة.

ولهذا تعتبر القيم الاجتماعية والثقافية سببا في نشأة الفساد الإداري في الدول النامية وهذا نظرا لارتباط هذه القيم على فكرة العائلة الممتدة، بمعنى ارتباط الفرد بعائلته وأقربائه وأصدقائه وفي حالة تولّيه لمنصب في الدولة يقدّم خدمات ومزايا لهؤلاء كالتوظيف والسكن والحصول على مزايا مختلفة، ولو بمخالفة القانون، مما يترتب عنه ظهور أشكال مختلفة للفساد في ممارسة الوظيفة العامة.

كما أن التماسك الأسري يؤثر سلبا ويمارس ضغوطا على قرارات المنتخبين المحليين فهم مازمين بحكم قيم الاحترام أن يصدروا قرارات تخدم مصالح العائلة⁽¹⁾، فالمنتخب يجد نفسه مازم

(1) محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص 115.

بردّ الجميل وتقديم خدمات معيّنة ولو كانت غير مشروعة للعائلة التي ساهمت في إيصاله إلى هذا المنصب.

كما يمكن أن يظهر التأثير السلبي للتماسك الأسري في العلاقات والمعاملات الإدارية عندما يتعلّق الأمر بالتعيينات في الوظائف أو الترقية أو عند إبرام العقود والصفقات العمومية إذ نجد المعنيين بالأمر يستغلّون علاقاتهم الأسرية التي تربطهم بمن بيده سلطة القرار الإداري للحصول على الامتيازات بصورة غير مشروعة ولتفضيلهم على غيرهم، الأمر الذي زاد من الوساطة، والوساطة كظاهرة اجتماعية سلبية⁽¹⁾.

والوساطة بهذه الصفة لا تخدم الصالح العام، فهي عامل سلبي يعوّق من تطبيق قواعد القانون بشكل عام ويؤدي إلى شيوع نمط آخر من الأساليب والممارسات المتداولة التي لا نراها إلا في العالم النامي وبالأخصّ في الدول العربي لما يتعلّق الأمر بالمعاملات الإدارية، وهو ما يفسّر توسّع هوة التفرقة الاجتماعية في هذه الدول، إن لم نقل ينمّي أطر العداوة بين الجهات المختلفة في الإقليم الواحد، وتغذي العصبية القبلية، وهذا لا يمدّ بصلة مع المبادئ الديمقراطية التي تقوم على مبدأ سيادة القانون.

ثالثاً: صراع الثقافة والحضارة مع قيم العمل الرسمية

في البلدان النامي التي من بينها الجزائر توجد فجوة كبيرة من القيم الثقافية والحضارية وقيم العمل الرسمية المعتمدة على الانضباط والأمانة والشرف وطاعة الرؤساء وحرمة المال وقيم الولاء والانتماء، لجهة العمل سواء كانت حكومية أو خاصة، ونظراً لوجود تفاعل واحتكاك بين الحضارات والثقافات المختلفة، فكان من المحتمل حدوث اختراق للقيم الثقافية أو الحضارية

(1) الزين عزري، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم- تخصص قانون عام، 2012-2013، ص 81.

الأجنبية التي تؤدي إلى تغيير السلوك والقيم المتعلقة بالعمل الرسمي، ومن ثمة حدوث جرائم الفساد الإداري بمختلف أشكالها⁽¹⁾.

رابعاً: أثر العادات والتقاليد السائدة في تفشي الفساد الإداري

تعتبر العادات والتقاليد والموروثات المكتسبة مؤثر كبير في سلوك أفراد المجتمع كالإسراف وإنفاق المال على الترف والرفاهية، وقديماً قال ابن خلدون: "أساس الفساد هو الولع بالحياة المترفة في المجتمعات لدى الحكام والمحكومين"، ومن أهم الأمثلة على هذه العادات: ضعف الوعي بأهمية الوقت وعدم الالتزام بالمواعيد، وعدم الاهتمام بحرمة المال، والمبالغة في تزيين المكاتب وتأنيثها وإساءة استخدام سيارات الإدارة، وباقي الوسائل المادية لأغراض شخصية، ففي الفلبين مثلاً فإن الثقافة المجتمعية والنظام الاجتماعي المسمّى: "الكامبرا دازغوا"، هي شبكة من الأقارب والموالين، الذين تمّ تبنيهم أو انماجهم مع بعضهم في تجمع طقوسي دوراً مهماً في حماية الفساد وانتشاره، كما أن لديهم نظاماً آخر يُطلق عليه "يوتاب نالوب" أي ديوان الجميل والاعتراف بما للغير من فضل سابق بفضل يقابله ولو على حساب المصلحة العامة.

وفي بلادنا نجد أثراً لهذه العادات في كثير من المعاملات الرسمية، مما أدى إلى تهميش المواطنين الذين لا يملكون أقارب على مستوى الإدارات المحلية، ولا تلاقي هذه المظاهر في كثير من الأحيان الاعتراض اللازم بالرغم من المخاطر الكبيرة التي تسببها هذه السلوكيات على المصلحة العامة⁽²⁾، وهذا أيضاً عامل سلبي ناجم عن الإخلال بمبدأ سلطة القانون في المعاملات الإدارية.

خامساً: ضعف الشعور بالمسؤولية والحسّ الوطني

(1) أسرار فخري عبد اللطيف، أثر أخلاقيات الوظيفة في تقليل فرص الفساد الإداري في الوظيفة الحكومية، مجلة العلوم الإنسانية، السنة الرابعة، العدد 29، 2006، ص 05.

(2) عادل عبد العزيز السن، مكافحة أعمال الرشوة - مكافحة الفساد في الوطن العربي -، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2009، ص 436.

تتفاوت رؤية المجتمعات وفهمها لمعاني الوطنية والولاء والتفاني في أداء الأعمال والملاحظ في إدارتنا المحلية هو تفشي ظواهر غريبة لم نعهدها من قبل، كبروز الرشوة واللامبالاة، وقلة الدافع إلى العمل، وتهميش الكفاءات، والسلبية، وغياب الأفكار البناءة وسوء التسيير، والتلاعب بالمال العام... وهذه الظواهر الخطيرة هي نتائج حتمية لمجموعة من الأسباب في مقدّمها الجهل، الفقر، ضعف الإلتزام، وضعف الحسّ الوطني، وبالتالي تمهيد السبيل نحو التهرّب من المسؤوليات بسبب افتقاد المجتمع لقيم الإخلاص والتفاني في الوظيفة والأمانة والوعي بالمصلحة العامة، وقدااسة المال العام، ممّا غذى الفساد وترعرع بمختلف صورته في الإدارة.

والى جانب الأسباب الإجتماعية لشيوع ظاهرة الفساد، فإن العوامل الاقتصادية (الفرع الثاني) المتردية أثرا كبيرا في ظهور الفساد الإداري.

الفرع الثاني: الأسباب الاقتصادية

تعتبر العوامل الاقتصادية من أهم أسباب الفساد الإداري، ومن مؤيّدَي التفسير الاقتصادي للفساد "كليتجاود" (Klitgard)، والذي وضع معادلة الفساد وفق الصيغة الرياضية التالية: (الفساد = الاحتمار + القدرة على التصرف - المساءلة⁽¹⁾)، ويرى بيتر إيجين (Petter Eigen) رئيس منظمة الشفافية الدولية أن: "الثراء النفطي هو الأرض الخصبة للفساد، فأغلب الدول الغنية نفطيا هي الدول الأكثر فسادا"⁽²⁾.

إن هذه التصرفات الفاسدة إما أنها تسعى إلى تحقيق منافع من خلال التعامل مع الإدارة العامة، وإما قد يكون الفساد وسيلة لتجنّب النفقات التي يمكن أن يتحمّلها الفاسدون⁽³⁾.

(1) ساجد شرقي محمد، الفساد (أسبابه ونتائجه وسبل مكافحته)، المترجم العالمي حول النزاهة أساس الأمن والتنمية، هيئة النزاهة، العراق، 2008، ص 02.

(2) خالد بن عبد الرحمان بن حسن عمر آل الشيخ، المرجع السابق، ص 62.

(3) طارق محمود عبد السلام السالوس، التحليل الاقتصادي للفساد، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 27.

ويمكن إجمال هذه الأسباب في: سوء توزيع الموارد والثروة (أولاً) عامل البطالة وتدني قدرة الشرائية (ثانياً) والمنافسة الاقتصادية ودورها في فساد سلوك المواطن (ثالثاً).

أولاً: سوء توزيع الموارد والثروة

إن التفاوت في الاستفادة من المداخل والثروات يؤدي إلى تمركز الأموال لدى فئة قليلة من الأشخاص، بينما نجد الأغلبية من المواطنين على خط الفقر، وضمور الفئة الوسطى في المجتمع، الأمر الذي يؤدي إلى ضعف الولاء للأهداف العامة، ومصالح المجتمع، وتنفي السلوكيات الفاسدة من جانب بعض الموظفين في الإدارة العامة، وكلّ هذا راجع إلى السياسة الاقتصادية التي لا تراعي تحقيق العدالة في توزيع الثروة على المواطنين، فهذا يؤدي حتماً إلى التباين الطبقي واستغلال أصحاب الثروة والمال للفقراء، وذوي الدخل المحدود، من الموظفين فيورطونهم لزيادة ومضاعفة أرباحهم ومكاسبهم غير المشروعة، ويعتبر التضخم الاقتصادي وعجز الرواتب والأجور عن تلبية المطالب الأساسية للعيش في مناخ خصب تنفسي الفساد الإداري.

كما أن الطبقة في المجتمع هي الدافع للموظف البسيط في الإدارة لأخذ الرشاوي من أصحاب رؤوس الأموال من أجل مساعدتهم في الحصول على حقوق غير مشروعة⁽¹⁾.

ثانياً: البطالة والفقر وتدني القدرة الشرائية للمواطن

من الأسباب التي تؤدي إلى شيوع الفساد هو شعور الموظف بأنه يعمل أكثر مما يأخذ حيث أن دخله الشهري لا يكفي حتى لتلبية الحاجيات الأساسية والضرورية، فيلجأ إلى استغلال وظيفته وخرق القانون للحصول على مداخل إضافية من المواطنين مقابل إساءة الخدمات أو الإسراع والتسهيل في الإجراءات، أو من أجل الاستفادة من حق غير مشروع، فتصبح الوظيفة الإدارية بذلك مهنة تجارية للبعض بكل الوسائل المتاحة⁽²⁾.

(1) طارق محمود عبد السلام السالوس، المرجع السابق، ص 29.

(2) أحمد أبو دية وآخرون، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، منظمة الشفافية الدولية، المركز اللبناني للدراسات، مطبعة تكنوبرس، بيروت، ب.ت.ن، ص 35.

ثالثا: المنافسة الاقتصادية وأثرها في فساد سلوك المواطن

إن ارتفاع درجة المنافسة الاقتصادية بين الشركات على المستوى المحلي، وحتى الدولي له انعكاس سلبي على سلوكيات المواطن في الوقت الراهن، خاصة مع تزايد التطور التكنولوجي واختلاف مصادر المعلومات والخدمات، بحيث تعتمد هذه الشركات على الرشاوي، ودفع العمولات كوسائل فعّالة أو أساسية من أجل الحصول على الصفقات في مختلف المجالات⁽¹⁾ وهو ما ينمّي في المجتمع نوع من المعاملات الفاسدة، والتي مع الوقت تصبح أمرا مألوفا.

وهذه الأساليب التي تعتمد عليها الشركات المحلية هي امتداد لطرق التعامل التي تنتهجها للشركات المتعددة الجنسيات لحماية مصالحها لاستقطاب ومساندة أصحاب القرار الإداري والسياسي في الدول النامية، وتوجيه سياسات هذه الأخيرة لما يخدم مصالحها والدول الغربية⁽²⁾ ونجحت في التأثير في كل الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والإدارية لهذه الدول، وإلى جانب الأسباب الاقتصادية لظاهرة الفساد الإداري، فإن هناك أسباب قانونية وقضائية (الفرع الثالث) تساهم في تزايد هذه الظاهرة.

الفرع الثالث: الأسباب القانونية والقضائية

لا يختلف إثنان أنّ المهمة الأساسية للقانون والقضاء هي خلق النام في المجتمع ومحاربة كل سبل الفساد والانحراف، وتحقيق المنفعة العامة، وإرساء العدالة الاجتماعية، ولكن مع كل ذلك لا نستغرب أن يكون أحد منافذ الفساد، وسنتطرق لأبرز الآليات والأدوات التي يتحوّل فيها القانون والقضاء إلى عائق: تسنّ تشريعات كثيرة خاصة بالإدارة العامة في وقت قصير (أولا) تعطيل وعدم تطبيق القوانين (ثانيا)، جمود وقصور الكثير من القوانين (ثالثا)، وتمسك الإدارة القضائية والأمنية بالإجراءات الروتينية التقليدية والمعقدة (رابعا).

أولا: سنّ تشريعات كثيرة خاصة بالإدارة العامة

(1) محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص 104.

(2) محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص 110.

إن الإسراع أو التسرع في إصدار تشريعات متسلسلة بفوصلة زمنية متقاربة يؤدي إلى تداخل وتعارض وتناقض وغموض بين النصوص التشريعية⁽¹⁾، مما يؤدي على خلل في المنظومة القانونية⁽²⁾، ويحدث ما يسمّى بالتلوث القانوني، ويتحوّل القانون عندئذ إلى أحد منافذ الفساد الإداري.

كما أن كثرة التعديلات التي تطرأ على النصوص رغم حداتها، يؤدي إلى عجز المنظومة القانونية على ترتيب آثارها نتيجة اختلالها، وعدم فعاليتها في مكافحة الفساد الإداري.

ومن هنا يمكن القول إنه لا بدّ على الإدارة الجزائرية أن ترسي أسس الترشيح القانوني على مستوى هيئاتها الإدارية من أجل مكافحة الفساد البيروقراطي⁽³⁾، الذي كثيرا ما يتخذ من الإجراءات القانونية ذريعة للنفاذ في الحياة الإدارية.

هذا بالإضافة إلى طبيعة القانون الإداري الذي ينظم الإدارة العامة، بحيث يميّز بالمرونة والسرعة في التطور، وهذه الميزة تجعله يفوق التطور الاعتيادي في القوانين الأخرى، ولعلّ ذلك راجع إلى طبيعة المواضيع التي يعالجها، والمتعلّقة بالمصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة وتأثرها بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتغيرة باستمرار⁽⁴⁾، وما تحمله من مستجدّات تفرض سم قواعد جديدة.

إن هذه الأسباب الناجمة عن صعوبة تقنين القانون الإداري أدت إلى عدم وضوح وضبط السلوكيات الفاسدة، والعادات الهدّامة بدقة في الإدارة، خاصة في الإدارة المحليّة أين ترتبط هذه الأخيرة بالعديد من القوانين، فتكون ممّة رؤساء المجالس لمحلية ثقيلة في التعامل مع المواطن من جهة، والإدارة الوصيّة من جهة ثانية في الأطر القانونية بكلّ نزاهة وشفافية.

وأمام هذا الكمّ من القوانين، يصعب تحديد التقنيات الجزئية والتنظيمات التي يتضمّنها القانون الإداري بشكل عام.

(1) فارس رشيد البياتي، الفساد المالي والإداري في المؤسسات الإنتاجية والخدمية، دار أيلة للنشر، عمان، 2009، ص 51.

(2) محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، 2006، ص 38.

(3) فارس رشيد البياتي، المرجع السابق، ص 51.

(4) محمد جمال مطلق الذنبيات، المرجع السابق، ص 17.

ثانيا: تعطيل وعدم تطبيق القوانين

وهو الثنائية في تطبيق النصوص القانونية وفي تغييرها تحت مظلة السلطة التقديرية للإدارة، تبعا لأطراف العلاقة والمحابة والمجاملة، والتساهل لصالح الأقوياء والأغنياء ذوي النفوذ على حساب الضعفاء، والإجراءات الروتينية المعقدة، وهذا سواء من طرف الإدارة العامة أو القضاء بنوعيه الجالس والواقف⁽¹⁾.

ولقد تجلّى واضحا أن المشكلة ليست في الكم الهائل من النصوص المجرّمة للفساد بشتى أنواعه، وليست بالضرورة بترتيب عقوبات صارمة ضد المفسدين، لكن المشكلة في حقيقتها تكمن في تعطيل النصوص القانونية أو عدم تطبيقها بالشكل المطلوب وهو لبّ موضوعنا، ولا يتم تفعيلها بشكل مناسب، أو أنها تطبق بكيفية انتقائية نتيجة عدم حياد العدالة.

وهذه العيوب التي تمسّ بالقاعدة القانونية سواء في مضمونها أو آليات تطبيقها تؤدي بلاشكّ إلى ضعف المؤسسة القضائية، ويمثّل ذلك خطرا على المجتمع باعتبار هذه المؤسسة سلطة من السلطات الدستورية الثلاث في الدولة.

وبناء على ذلك فإن سيطرة السلطة التنفيذية على زمام الأمور سيؤدي حتما إلى انفلات وتحصين الكثير من المفسدين الإداريين النافذين من العقاب والمتابعة في حالة ارتكابهم للأفعال الفاسدة المجرّمة بمقتضى القانون.

ثالثا: جمود وقصور الكثير من القوانين

فالملاحظ أن العديد من القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد الإداري سواء كان مصدرها جنائي أو إداري، يشوبها القصور وعدم تنظيمها للسلوكيات المستجدة التي ينفذ من خلالها

(1) زكي حنوش، مظاهر الفساد الإداري في السلوك اليومي للمواطن، الأسباب ووسائل العلاج (دراسة حالة)، مقالة منشورة على الموقع: www.pogar.org، ص18.

المحتالين والمتلاعبين والفاستدين مستغلين فرصة السكوت أو الفراغ القانوني عنها، كما قد تكون هذه القوانين والتنظيمات قديمة غير مواكبة للواقع فتظل حبرا على ورق⁽¹⁾.

هذا بالإضافة إلى عدم وضع آليات حديثة وحقيقية تتماشى مع التحوّلات والتغيّرت في المجتمع مصحوبة بالإجراءات العقابية والردعية للحدّ من الفساد الإداري، وتجريم كل أشكاله بما يواكب أساليب الإدارة الحديثة.

رابعاً: تمسك الإدارة القضائية والأمنية بالإجراءات الروتينية التقليدية المعقّدة

حيث تتمسك المؤسسة القضائية والجهات الأمنية بالأساليب التقليدية في التحري والتحقيق وإثبات التهم وعدم مواكبتها للمستجدّات الحديثة التي تستخدمها شبكات الفساد وعصابات الرشوة وتبييض الأموال، الأمر الذي يؤدي إلى إفلات الكثير من المفسدين من العقاب⁽²⁾.

هذه بعض الأسباب الموضوعية التي لها تأثير كبير في شيوع الفساد وانتشاره في المجتمع والإدارة المحلية، وفيما يلي سنتطرّق إلى أهمّ مظاهر هذه الظاهرة من خلال المطلب الموالي (المطلب الثاني)، وبشكل مختصر نظراً لتعدد أساليب وأنماط هذه الظاهرة.

المطلب الثاني

مظاهر الفساد الإداري

لقد تعددت وسائل وأساليب الفساد الإداري وأخذ أشكالاً متجددة تماشياً مع التطورات الحاصلة في المجتمع، سنستعرض خلال الفروع الموالية أبرز الجرائم المنتشرة في الإدارة المحلية والتي ساهمت بشكل مبالغ في عرقلة القوانين بالشكل المطلوب والسليم بداية من الاختلاس والسرقة ونهب المال العام (الفرع الأول)، والرشوة (الفرع الثاني)، ثم المحاباة

(1) عبد القادر جبريل فرج جبريل، المرجع السابق، ص 118.

(2) عادل عبد العزيز السن، المرجع السابق، ص 435.

والمحسوبة (الفرع الثالث) التزوير (الفرع الرابع)، والتباهي والتعسف في استعمال السلطة (الفرع الخامس)، مروراً بظاهرة التسيب الإداري (الفرع السادس)، ونهاية بعدم التزام الموظف بالشرعية القانونية (الفرع السابع).

الفرع الأول: الاختلاس والسرقعة ونهب المال العام

إنّ الاختلاس جريمة يقترفها شخص مؤتمن على ممتلكات غيره، بالتصرّف فيها بطريقة غير قانونية لاستعماله الشخصي، وجريمة الاختلاس لا تختلف عن جريمة السرقعة التي تقوم على أساس أخذ الأشياء بالحيلة والخفاء، وعرفها المشرع الجزائري في قانون العقوبات في المادة 350 منه بأنها: "كل من اختلس شيئاً غير مملوكاً له يعدّ سرقاً" ويتبين من ذلك أن هذه الجريمة تقوم على فعل السيطرة الفعلية للجاني على منقول وتوجيهه إلى الغرض المخصص له ما يحقق الاعتداء على مصلحة قانونية حماها المشرع⁽¹⁾. فالقانون الجنائي ينظر إلى جريمة الاختلاس بأن يقوم موظّف عام⁽²⁾، الذي يحمل لقب قاضي أو شخص يتولّى وظيفة أو وكالة ولو كانت مؤقتة في خدمة الدولة أو الإدارة العمومية أو الأجهزة المصرفية، بتبديد أموال عمومية أو اختلاسها أو إخفائها بحيلة أو احتجازها بدون وجه حقّ كانت بين يديه بحكم وظيفته، والأفعال الدالة على جريمة الاختلاس لا تقع تحت حصر، فكل فعل يكشف عن اتجاه نيّة الموظّف إلى تمكّك المال المؤتمن عليه بحكم وظيفته أو بسببها يكفي لقيام جرم الاختلاس كعرض الموظّف المال للبيع أو الرهن، أو القيام بإنفاق المال العمومي أو إقراضها أو وضعها باسمه في حسابه البنكي.

(1) نائل عبد الرحمان صالح، الاختلاس دراسة تحليلية مقارنة قضاءً وتشريعاً، دار الفكر للطبعة والتوزيع، الطبعة الثانية، عمان، 1996، ص 16.

(2) تنص المادة 29 من ق.و.ف.م "يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشرة سنوات (10)، وبغرامة مالية من 200.00 دج إلى 1.000.00 دج كل موظّف عمومي يختلس أو يتلف أو يبدد أو يحتجز عمداً وبدون وجه حق أو يستعمل على نحو غير شرعي لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، أية ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم وظائفه أو بسببها".

وجريمة الاختلاس عمدية تقوم على عنصريّ العلم والإرادة واتجاه نية الجاني إلى تملك المال المختلس بحيازته أو بنقله للغير.

الفرع الثاني: الرشوة

تعتبر الرشوة من أخطر الجرائم المهدّدة لسلطات الدولة ونظامها ومساس بهيبتها، ومساس كذلك بكرامة الوظيفة العامة وتؤدي إلى فقدان الثقة في الموظف العام وفي الجهة التي يمثلها نتيجة المتاجرة بالوظيفة أو استغلال السلطات المخوّلة له، وهذا من خلال اتفاق بينه وشخص آخر (المرتشي) على القيام بعمل أو الامتناع عن عمل من أعمال وظيفته بمقابل مالي أو مادي، وقد يتوسّط بينهم شخص ثالث (الوسيط) وهو رسول أحد الطرفين⁽¹⁾، وممثلاً لمن كلفه بالوساطة وقد يكون رسولا مشتركا، وهو مشترك في الجريمة.

ويعرّفها أحمد بوسقيعة بأنها اتّجار بالوظيفة، وانحراف عن مقاصدها، وإخلال بواجب النزاهة الذي يتوجّب على كل من يتولّى وظيفة أو وكالة عمومية أو يؤدي خدمة عمومية التحلّي به⁽²⁾.

وجريمة الرشوة معاقب عليها في قانون العقوبات الجزائري، وفي قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، والشئى الملاحظ أن المشرّع الجزائري قد دمج صور الرشوة السلبية والإيجابية في المواد 126 و 127 و 128 الملغاة من قانون العقوبات في مادة واحدة وهي المادة 25 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، كما ستحدث صور جديدة للرشوة من خلال المادة 28 منه هذا بالإضافة إلى الرشوة في مجال الصفقات العمومية في المادة 27 منه، والرشوة في القطاع الخاص من خلال المادة 40 منه.

(1) محمد زكي أبو عامر-سليمان عبد المنعم، قانون العقوبات الخاص، منشورت الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006، ص395.

(2) أحمد بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، الجزء الثاني، دار هومة للنشر، الجزائر، 2007، ص57.

وما يُلاحظ في واقعنا أن الرشوة أصبحت وللأسف تشكل لطائفة من الموظّفين استثمارا اجتماعيا غير رسمي في الوظيفة العامة، وتتمو بأشكال متعدّدة كربط الوظيفة وأداء الموظّف لعمله بالحصول على الرشوة، وهذا انتهاك مباشر للمهام الموكّلة إليه في إطار ممارسة وظيفته كما أنها تحدّد معيار أولوية الاستفادة من الخدمات والمزايا الإدارية الأخرى للمواطنين الأكثر مالا مما يخلّ بمبدأ المساواة بين أفراد المجتمع⁽¹⁾، وهي مدخل لفساد موظّفي الإدارة، وذلك بإثرائهم غير المشروع، بينما هم في الأصل ملزمون بأداء الخدمات الإدارية للمواطنين دون مطالبتهم بمقابل⁽²⁾.

الفرع الثالث: المحاباة والمحسوبية

يمكن القول أن من علامات فقدان القاعدة القانونية لهيبتها انتشار التزوير في كل ما هو رسمي، وبشكل مثير وخطير، وهذا من خلال تأسيس إدارات موازية، ويكفي ما تقدّمه لنا الصحف اليومية والتقارير المتعلقة بالتجاوزات الخطيرة بالنسبة للإدارة ولكيان المجتمع ككلّ، وما زاد في حجم واستفحال تقدم الوسائل التكنولوجية الحديثة وسهولة حيازتها.

ومن مخاطر التزوير منح امتيازات وإقرار حقوق ومنافع الاشخاص من فئة المنحرفين والمجرمين، مما يعرقل الأهداف الحقيقية التي تنشدها الإدارة.

الفرع الرابع: التزوير

يمكن القول أن من علامات فقدان القاعدة القانونية لهيبتها انتشار التزوير في كل ما هو رسمي بشكل مثير وخطير، وهذا من خلال تأسيس إدارات متوازية.

(1) عبد اللع سليمان، دروس في شرح قانون العقوبات الجزائري -القسم الخاص-، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر، الجزائر، 1998، ص194.

(2) محمد زكي-سليمان عبد المنعم، المرجع السابق، ص 406.

ويكفي ما تقدمه لنا الصحف اليومية والتقارير المتعلقة بالتجاوزات الخطيرة بالنسبة للإدارة ولكيان المجتمع ككل، ومازاد من حجم التزوير واستفحاله تقدم الوسائل التكنولوجية الحديثة وسهولة حيازتها، ومن مخاطر التزوير منح امتيازات وإقرار حقوق ومنافع لأشخاص من فئة المنحرفين والمجرمين مما يعرقل الأهداف الحقيقية التي تنشدها الإدارة.

الفرع الخامس: التباهي والتعسف في استعمال النفوذ والسلطات الممنوحة

ومن المظاهر المؤسفة والخطيرة التي تميّز بعض الإداريين، التباهي بالوظيفة والتعسف في استعمال النفوذ والسلطات الممنوحة له بمناسبة ممارسته للوظيفة، فبسبب نقص الكفاءة وغياب الضمير الوظيفي، تجد أشخاص يعتبرون الوظيفة تشريفا لهم، ويستغلّون نفوذهم الفعلي أو المفترض في الحصول على مزايا لأنفسهم أو لذويهم أو أصحاب من الإدارة التي وظّفته أو من سلطة عمومية.

ومثل هذه الأفعال تخل بالثقة في الوظيفة العامة، بحيث يعتمد هؤلاء على هذه السلوكيات بحجة أن الإدارة أو السلطات العامة لا تتصرّف وفقا للقانون، وبروح من الموضوعية والمساواة والحياد والنزاهة، وإنما تتصرف تحت سطوة علاقاته أو أمواله وجاهه، أو أي شيء آخر له نفاذ وتأثير عليها⁽¹⁾.

الفرع السادس: انتشار ظاهرة التسيب الإداري

وهو يتمثل في شيوع مجموعة من السلبيات في الموظف العام أثناء تأدية مهامه الرسمية فتجده يهرب من أداء الأعمال والمعاملات المختلفة، وكذلك عدم المسؤولية والاعتماد على الوساطة في إنجاز أعماله واستغلال المركز الوظيفي، والإهمال الواضح في العلاقات العامة بالإضافة إلى انعدام الحوافز المادية والمعنوية التي تجعل الموظف يقبل على عمله بجديّة.

فالتسيب هو إهمال عمدي للموظف للواجبات المنوطة به والمنصوص عليها في القوانين واللوائح والقرارات التي تنظم الوظيفة العامة بشكل يؤدي إلى مردود سلبي على الانتاجية وسير

(1) حاجة عبد العالي، المرجع السابق، ص 191.

العمل فيساهم في زيادة أسباب الغياب⁽¹⁾، كعدم حضور الموظف إلى مقر عمله أو يحضر للتوقيع ثم يغادر المقر ليعود في اليوم الموالي، وقد ينصرف إلى مكتب آخر في نفس المصلحة بحجة إنجاز عمال ما فلا ينجزه مما يؤدي إلى تراكم الأعمال وزيادة الضغط الذي يتولد نتيجة شعور المواطنين بعدم وجود من يهتم بتقديم خدمة المطلوبة مما يولد الكره والحقد بين الإدارة والمواطن.

ومن جهة سيلجأ المواطن إلى وسائل أخرى مشروعة وغير مشروعة لبلوغ تلك الخدمة ولو بتقديم رشوة، أو اللجوء إلى المعارف والأصدقاء، كما أن مشكلة الغياب هذه تؤرق المواطن حين يتردد يوميا على مكتب فلا يجد المختص فتتعطل أعماله.

الفرع السابع: عدم التزام الموظف بالشرعية القانونية

ومن أهم العوامل التي تعمق فجوات الفساد وتغذيها في الإدارة عامة والإدارة المحلية خاصة هو عدم التزام الموظفين بالشرعية القانونية، فمن الناحية المبدئية تخضع الوظائف العامة إلى إجراءات تنظيمية مستمدة من الدستور، ومن قوانين الجمهورية، إلا أنه نجد أن الإدارة تمهل أو تتساهل في كثير من المبادئ الدستورية الأساسية مثل مبدأ المساواة واحترام حقوق وعزة المواطن ومبدأ مشاركة المواطن في صنع القرارات، كما تسود البيئة الإدارية عادات تتم على الميل على مخالفة القانون أو التحايل عليه بالوجهة أو نوع من النفوذ والسلطة، ومن ثمة تتعزز الرغبة في كسر حاجز القانون، واستغلال الوظيفة⁽²⁾، للحصول على المنافع الشخصية التي تدرّ بالربح على مرتكبيها⁽³⁾، وهو ما أفقد القانون قوته وهيبته واحترامه مما أدى إلى زيادة الخارجين عن حكم القانون والمبديين لأموال العامة ومشروعاتها.

هذه بعض مظاهر الفساد -وليست كلها- كنتائج حتمية عن سوء التسيير على مستوى إدارتنا، ومن جهة تعتبر حجرة عثرة أمام التطبيق الفعال والأمين للقواعد القانونية، لأن هذه

(1) <http://www.ta9weer.com/vb/archive/index.php/t-2642.html>.

(2) تنص المادة 33 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على: "يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشرة سنوات وبغرامة من 200.000 إلى 1000.000 دج كل موظف عمومي أساء استغلال وظائفه أو منصبه عمدا من أجل أداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل في إطار ممارسة وظائفه، على نحو يخرق القوانين والتنظيمات، وذلك بغرض الحصول على منافع غير مستحقة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر".

(3) زكي حنوش، المرجع السابق، ص 54.

السلوكيات أصبحت تأخذ طابع العادة، مما يستعصي القضاء عليها، وفرضت أسلوب الفوضى وغياب الطاعة بين الرؤساء والمرؤوسين وفقا لما هو متعارف عليه في التسلسل الهرمي الإداري.

أضف أن شغل الوظائف بالنسبة لعدد معتبر لا يتم على أسس قانونية وموضوعية وإنما يخضع لاعتبارا كثيرة مما يخلق بؤر توتر وصراعات هامشية بين الرؤساء والمرؤوسين مما ينعكس بشكل خطير على حسن تسيير المرفق العام وعلى مصالح المواطنين، وهذه في الحقيقة تعبر أداة هدم للتنظيم ومظهر من ماهر تخلف الجهاز الإداري.

الفصل الثاني

الإصلاح الإداري وإرساء دعائم

الحكم الرشيد

إن الإدارة الجزائرية بشكل عام، والمحلية بشكل خاص لم تعرف تطورا شاملا حسب النموذج الواجب انتهاجه منذ الاستقلال، وهذا نتيجة التحولات الناتجة عن القيم الثورية، ثم الاختيارات الإيديولوجية الاشتراكية، ثم التعددية الديمقراطية، إن هذه التحولات السياسية و إنعكاساتها الإقتصادية و الإجتماعية جعلت الجزائر تباشر إصلاحات و تتبنى سياسات بغية الوصول إلى التوفيق بين المتطلبات المحلية المتزايدة و المحافظة على النظام العام للدولة، ولم تقتصر هذه الجهود فقط على الجانب القانوني ، بل مست الجانب الإجتماعي و الاقتصادي من خلال برامج التنمية المختلفة لكن ذلك يصطدم في كل مرة كما أشرنا بمعوقات عديدة تحول دون تجسيدها على أرض الواقع

و لقد حاولنا في هذا الفصل الثاني أن نسلط الضوء على السياسة المنتهجة من قبل السلطة لمجابهة الفساد و سوء التسيير في الادارة ، من اجل إيجاد ميكانيزمات و حلول فعالة للنهوض بالادارة الجزائرية و تحديثها و مسايرتها للتحولات التي فرضتها العولمة .

ولهذا سننظر إلى المحاولات الإصلاحية و أسباب فشلها من خلال (المبحث الاول) ، و الحكم الراشد في (المبحث الثاني) .

المبحث الأول

محاولات الإصلاح وأسباب فشلها

من منطلق أنه لا وجود لإصلاح حقيقي في بيئة إدارية متدنية فإن مجمل الجهود التي بذلتها الجزائر في مختلف مسارات الإصلاح منذ الاستقلال إلى حاضرننا لا تخرج عن إطار مسابرة التغيير والبناء بطريقة التحديث التقليدي في معالجة إخفاقات الإدارة، مما عرقل من مسار التنمية في كافة المجالات⁽¹⁾، ولقد شهد الوضع تراكم كبير للأخطاء بفعل الممارسات الترميمية الهشة التي هُدرت فيها المزيد من الموارد والجهود واستتفدت مزيدا من الوقت والطاقات، ولهذا فإن ما قامت به الدولة الجزائرية في هذا الإطار ما هو إلا محاولات لتغيير أوضاع الإدارة بطريقة سطحية دون إحداث تغييرات جذرية، فهي ترقية وموقّنة لا تقضي على المشكل من جذوره، وسرعان ما تعود نفس الأعراض وتقود إلى النتائج ذاتها، لذا ينبغي تبيان مفهوم الإصلاح الإداري (المطلب الأول) الذي يجب اعتماده لتغيير واقع الإدارة الجزائرية والمعوقات التي تواجهه (المطلب الثاني)، وهما ما سنتطرق له في المطلبين التاليين:

المطلب الأول

مفهوم الإصلاح الإداري

إن مفهوم الإصلاح الإداري الذي نودّ تبيانه هنا يخرج عن إطار التعاريف الفقهيّة ووجهات نظر الكتاب والباحثين في ماهية الإصلاح الإداري، لذا سنتناول هذه المسألة من منطلق التشخيص الواقعي للإدارة بكل مشاكلها، والتي تعبر وللأسف عن حالة أزمة التي تتطلّب فعلا إصلاحيا جذريا وسريعا خصوصا وأن المشكلة القائمة حاليا تهدد وحدة وسلامة المجتمع⁽²⁾.

فالإصلاح الإداري هو عملية مستمرة باستمرار الزمن، ذلك أن معالجة معوقات النهوض بالإدارة وضمان ضبط السلوكيات والممارسات في الأطر القانونية المعمول بها لا يمكن أن

(1) موسى اللوزي، المرجع السابق، ص 32.

(2) المرجع نفسه، ص 23.

يحدد لها سقف زمني محدد، وذلك لكونها تمسّ القيم والأفكار وطرق التفاعل الاجتماعي، ومن ناحية أخرى أنه لن يأتي الوقت الذي يتم فيه معالجة كل شيء.

لذا فالإصلاح الإداري هو عملية تغيير جذري للقيم والأفكار والمفاهيم التي رسخت في المجتمع لمدة طويلة وأفرزت تراكمات معقّدة ومتشابكة، واعتماد مفاهيم متطورة ومنطلقات فكرية وأساليب إدارية حديثة ووسائل غير تقليدية⁽¹⁾، وتنمية مهارات وسلوكيات الموظفين في كافة المستويات وبصورة منظمة وذلك وفقا لاحتياجات العمل في أجهزة الدولة وتحقيقا للتطور في تلك الأجهزة، وكذلك على ضوء التطورات العملية الحديثة في علوم الإدارة وفنونها⁽²⁾.

ولا يمكن لعجلة الإصلاح الإداري أن تمضي قدما ما لم تكن قائمة على مبادئ جوهرية والتي من أهمها ولاء الشخص لمن جاء به إلى موقعه، فلا يمكن تصوّر ولاء ممثلي الشعب للشعب إذا لم يكن للشعب يد في اختيارهم، أيضا لا بدّ من وجود معاملة حسنة متبادلة بين المواطنين وموظفي الإدارة المحلية مبنية على الثقة، هذه الأخيرة التي تعتبر نقطة للبدء في إصلاح العلاقة بين الجهاز الإداري والمواطنين.

كما أنه يستوجب وجود رقابة فعّالة تقييمية لأداء الجهاز الإداري باعتباره سلطة تنفيذية من قبل الوصاية، لأن مثل هذا الإجراء يشعر الهيئات المحلية بوجود رقابة دائمة ومستمرّة عليها لذلك يكون هناك تجنب للوقوع في الأخطاء المتكرّرة التي يقومون بها، وهذا كفيل بتدعيم العملية الإصلاحية في الإدارة المحلية بتطبيق مبدأ الثواب والعقاب، وألا يختفي هذا المبدأ من حياة الموظف، هذا من جهة، ومن جهة ثانية يجب أن يتمتع الموظف بحقوقه كاملة، خاصة الجانب المالي، وبالتالي المسهمة في تطوير الإدارة باعتبار أن الاهتمام بالعنصر البشري أمر جوهري في العملية الإصلاحية، ومن المبادئ الهامة في الإصلاح إيجاد طرق لتعريف

(1) هاشم حمدي رضا، الإصلاح الإداري، الطبعة الأولى، دار الراجحة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 13.

(2) نوال بوكعباش، المرجع السابق، ص 28.

المواطنين بحقوقهم وواجباتهم وكذا الإجراءات التي يجب عليهم اتباعها لاستخلاص الأوراق المطلوبة، ذلك أن جهل المواطنين بهذا الإجراء يجعلهم بين أيدي موظفي الجهاز الإداري.

وعملية الإصلاح الإداري تأتي استجابة لقناعات السلطة العليا السياسية والنقابية والمجتمعية، لأن عملية الإصلاح مسؤولية الجميع⁽¹⁾، لشعور هذه الجهات كليا أو جزئيا بوجود عجز أو قصور وخلل في النظام الإداري وفشله في تنفيذ البرامج والخطط التنموية التي سطرته الدولة، مما ينعكس سلبيا على مستويات الأداء وتراجع معدلات التنمية وتدهور المستوى المعيشي للأفراد نتيجة اللاعدل في توزيع الحقوق، بحيث كثيرا ما تكون الإدارات نعمة على البعض ممن لهم نفوذ إداري ونقمة على باقي أفراد المجتمع. فتنحول لقضية هنا من إدارية إلى سياسية، اجتماعية لا يمكن السكوت عنها ولا بدّ من معالجتها⁽²⁾.

ويمكن التأكيد على أن مظاهر ومتطلبات الإصلاح الإداري الموجّه تتمثل في ذلك الضعف الذي يصيب الإدارة العامة أمام تحقيق الأهداف وتنفيذ البرامج أو عجزها عن قراءة المستقبل نتيجة التسيير الفوضوي، دون مراعاة سلم الأولويات، وفي هذه الحالات كثيرا ما تنجح الإدارة العامة في إخفاء عجزها -ولو إلى حين- وسرعان ما يتعرّى هذا العجز أمام القيادة السياسية والاجتماعية، ويصبح في هذه الحالة التدخل السياسي مطلبا ملحا من أجل إجراء الإصلاح، هذا الأخير الذي يفترض فيه الارتباط بين النظام الإداري والنظام الاجتماعي، فمن الضرورة توسيع قاعدة الرقابة الشعبية على أعلى أعمال الجهاز الإداري، وبالاشتراك في مناقشة قراراته الأساسية مما يمكن من تطوير هذه القاعدة وتنظيمها بم يساعد في الأجل الطويل على وجود قيم جديدة في المجتمع تؤكّد أهمية الثقافة الإدارية، وهذا يعني أن الإصلاح الإداري يقتضي تفهّم كامل لإبعاد التغيير الاجتماعي المطلوب تحقيقه.

(1) شويخ بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، جامعة تلمسان، 2011-2012، ص15.

(2) هاشم حمدي رضا، المرجع السابق، ص 21.

وبالإضافة إلى هذه المبادئ التي ذكرناها، يعتبر اكتشاف الحاجة إلى عملية الإصلاح⁽¹⁾ الإداري والإيمان بضرورتها أولى الخطوات الأساسية لعملية الإصلاح الإداري، فلا بد أن تستشعر القيادة السياسية والتنظيمات السياسية والمهنية والنقابية والقوى الاجتماعية المجتمع بضرورة الحاجة إلى إصلاح إداري وبناء تنظيمي فعال⁽²⁾، وهذا من خلال إعداد وتنفيذ برامج إصلاحية منبثقة من معرفة علمية وواقعية مسبقة لمستويات الأداء في أجهزة الإدارة العامة وتقييم مستوى جودة الخدمات المقدمة لأفراد المجتمع وغير ذلك من المؤشرات.

والملاحظ في عمليات الإصلاح الإداري التي اعتمدها الجزائر منذ 1999 إلى 2016 فإنّ جلّ الجهود المبذولة كانت منصبّة على إصلاح هياكل الدولة ومهامها وبناء دور جديد يتمشى والمعطيات البيئية الداخلية والعالمية، وإلى مستويات أعلى من الكفاءة والفعالية، كما تمّ التركيز على خلق الآليات الضرورية لمكافحة الفساد، إلا أن كلّ ذلك لم يؤت بنتائج على الواقع الملموس في ظلّ غياب إرادة سياسية واضحة وتغييب عناصر الإصلاح التي أشرنا إليها آنفاهنا نلاحظ أن الإدارة الجزائرية لا تعاني من نقص في التشريعات بقدر ما تعاني كثيرا من خلل على مستوى الذهنيات، هذا العجز الذي يرتبط أساسا ودون شكّ بفشل ذريع مس منظومتنا القيمية والسلوكية والأخلاقية بسبب ضعف المنظومة التربوية في أداء رسالتها، مما يستدعي إعادة النظر في مدى فعالية المنومة الحالية القائمة في خدمة أهداف وغايات الإصلاح المنشود.

إن فهم ما تعانيه الجزائر من قصور وعدم القدرة على تحقيق مشاريع الإصلاح وتجاوز صفات التخلف اللصيقة بها في معظم المجالات مرتبط بتحليل وتشريح الممارسة السياسية والإدارية وتفسير المشاكل العميقة التي تعانيها كتراجع الأداء والفعالية في الواقع التطبيقي، وعدم القدرة على بلوغ مستويات متقدمة من التنمية والتحديث وتفعيل قدرات الكفاءات السياسية زيادة الانسجام بين الإدارة والمجتمع، ومن هذا المنطلق فإن من أكبر التحديات التي تواجهها الإدارة

(1) هاشم حمدي رضا، المرجع السابق، ص 22.

(2) موسى اللوزي، المرجع السابق، ص 67.

الجزائرية وبالأخص الإدارة المحلية باعتبارها نقطة تواصل المواطن بالدولة ترتبط بشكل وثيق بالوسط الاجتماعي والثقافي، فرغم جميع اللجان والتشريعات إلا أنه وبالنظر إلى المؤشرات التي أشرنا إليها سالفًا بخصوص عجز الإدارة ظهرت الكثير من الأزمات، ما يؤكد جليا أن التشريعات غير مجدية، وهذا نظرا لتغلغل أزمة الاحتجاجات وأزمة المشاركة وزيادة حدة الفساد ووقوع العديد من البلديات في حالات الانسداد.

وبناءً على ذلك فالإصلاح الإداري لا يقتصر فقد على الإعداد الخاص لأنظمة الإدارة العامة، ووضع معايير تحسينها (المطلب الأول)، فحسب بل يجب أن تتضمن العملية تغييرات جذرية للمعتقدات والاتجاهات والقيم وحتى الأشخاص المفسدين في هياكل الإدارة، واستبدال ذلك بظروف أكثر ملاءمة للتطور التكنولوجي الحديث ويتطلع نحو مستقبل أفضل.

المطلب الثاني

المعايير الاستراتيجية للأداء الإصلاحي العام

في كل عملية إصلاح ناجحة هناك مجهود كبير مبذول محصور ضمن إطار معين له سماته ومعايره الخاصة المقيمة للأداء الإصلاحي العام، وتتبلور هذه المعايير في مجموعة من الأدوار، فله دور في بناء البنية التحتية الأساسية اللازمة لتنشيط الاستثمار في مجال التنمية الإدارية والبشرية وتفعيل متابعة معدلات النمو من خلال نتائجها على المديين القصير والطويل.

وهذا هو المعيار الأهم والمحرك الأفضل لعملية الإصلاح الإداري وقد تكون هذه المشاريع الخاسرة أو قد لا توفر الكثير من فرص العمل لكنها ضرورية لتنشيط معدلات التنمية الإدارية⁽¹⁾.

(1) إقبال الأمير السمالوطي، قراءات معاصرة في التنمية الاجتماعية، مركز توزيع الكتاب، القاهرة، 2002، ص ص 30-

ولهذا فإن إرساء القواعد المعرفية والتقنية والسعي نحو اقتناء أحدث الأساليب العصرية في التسيير ومواكبة الحداثة لضمان جودة الخدمات المقدمة للمواطن، ودوره كذلك في وضع أحدث المعايير القياسية للإدارة والأداء والجودة وتطويرها باستمرار وتسخير كل الإمكانيات من أجل تحويل خطط الإصلاح إلى واقع ملموس⁽¹⁾، وهذا لا يتم إلا من خلال سلسلة من القرارات الهامة بهذا الشأن إضافة إلى الاعتراف باستمرارية عملية الإصلاح الإداري خلال فترات زمنية متعاقبة وتدعيم الثقة وتعزيز التنسيق بين عناصر الاستشارات والوحدات الإدارية التنفيذية إن هذه الإجراءات بلاشك ستؤدي إلى تهيئة المناخ الملائم للتعاون فيما بين كافة عناصر برنامج الإصلاح ويلغي أو يقضي على المقاومة التي قد تظهر من بعض العناصر.

وإن نبذ احتكار سلطة اتخاذ القرار داخل الإدارات مما يُزيح كل معوقات تطوّر الأداء الإداري والتطبيق الصارم للقانون، ويقود هذا المعيار الإداري المختصون بهدف ممارسة الصلاحيات والمسؤوليات بعيدا عن المركزية والبيروقراطية المعرّقة لحركة التطور الفني والتقني والتي لا تستجيب لمعطيات البيئة المحيطة، إضافة إلى إجراء تعديلات دورية في المواقع القيادية والاعتماد على الأجهزة الاستشارية ودعمها في صنع القرار⁽²⁾.

وللدور الرقابي للإصلاح مما يسمح بالالتزام الصارم بتنفيذ القوانين والسياسات الإدارية المرسومة بتغليب أطر السيطرة والشفافية والمسؤولية، وتتحقق هذه الغايات من خلال دقة المعلومات المتداولة بين النظام الرقابي ووفرة المعلومات الكافية من خطط وبرامج وجداول خاصة بالعمل الإداري والأرقام التقديرية وخرائط التنفيذ الفعلي للخطط.

وفي الجزائر فإن استراتيجية الإصلاح ظهرت من خلال مساعي رئيس الجمهورية بعد استلام مهامه من خلال تنصيب لجان الإصلاح الثلاث في ورشات كبرى وهي: لجنة إصلاح المنظومة التربوية، لجنة إصلاح العدالة، لجنة إصلاح مهام وهيكل الدولة، وهنا تمّ التركيز

(1) وسى اللوزي، المرجع السابق، ص 21.

(2) المرجع نفسه، ص 24.

على جميع الأبعاد واعتمدت في عملها على تشكيلات من الأكاديميين وخبراء متمرّسين وممارسين في الميدان مما يعزز الدور الرقابي على المؤسسات ويعطى لتقاريرها المصدقية اللازمة، ولكن رغم ذلك تبقى هذه القطاعات الحساسة بعيدة عن التجسيد العملي الفعلي لأهدافها في الحياة اليومية للمواطن، ولم تتجح هذه اللجان المستحدثة لإصلاح قطاعات التربية والعدالة والإدارات العمومية في تقويم الانحراف الحاصل على مستوى الإدارة⁽¹⁾.

والخلل الذي لازال ويزال يرهق إدارتنا في تدهور ثقافة السلوك وغياب القيم، لذا كان من الضروري تقنين الأخلاقيات وتحديد المعايير المرتبطة بالسلوكيات المتسمة بالوضوح ودعيمها بتدابير ملائمة وعقوبات متناسبة لمواجهة ومحاربة كل السلوكيات غير الشريفة في الوسط الإداري بكل حزم، هذا إذا أردنا فعلاً تبني إصلاح إداري حقيقي وتجسيد دولة العدالة والقانون وتأهيل الإدارة لتكون إدارة عصرية قائمة على الحياد والنزاهة.

وبشكل عام لا بدّ من توافر إرادة سياسية قوية لها رؤية استراتيجية مستقبلية واضحة وشاملة لما تود الوصول إليه من أهداف ونوعية القدرات الإدارية والإمكانيات التي تخطط لتنميتها⁽²⁾، خاصة فيما يتعلق بالاستثمار في المورد البشري وبمعنى آخر التصور المنطقي للوضع الأفضل للإدارة في المستقبل.

وتجدر الإشارة هنا وجوب مراعاة تقلّبات وتغيّرات البيئة المحيطة، بحيث لا يمكن أن نضع تصوّراً لمستقبل إدارتنا ما لم تحصر مجموعة الخيارات أو البدائل الإستراتيجية التي تحدد نوع وعدد المسارات التي تمكنها من الوصول إلى أهدافها المنشودة، وهذا ما يفسّر حالات التخبط وعدم الوضوح الذي يميز الإدارة في علاقتها بالمواطن والتناقض الذي يشوب سلوكها بين ما هو في النصوص وما هو في الواقع.

(1) عاصم الأعرجي، المرجع السابق، ص 56.

(2) المرجع نفسه، ص 13.

كما أن من المعايير المعتمدة لإصلاح المؤسسات بشكل عام والمؤسسات العمومية بشكل خاص هو تحديد رسالة المؤسسة التي تعتبر مبادئ واضحة ودقيقة تكرس مفهومها وعملها والهدف من إنشائها، فالهيئات المحلية مثلا ليست فقط هيئات لامركزية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري كما هو منصوص عليه في الدستور من خلال المواد 15 و 16 منه فحسب، إنما أن تكون لها رسالة تعتبر بمثابة هوية الهيئة يتم فيها التعريف بكل الجزئيات التي تخصها وتوضح الخصائص الفريدة التي تميّزها عن غيرها من المؤسسات.

وتعكس الإدارة بهذا المنظور، دقة الفلسفة الأساسية ذات البعد الإيجابي للهيئة العمومية ودورها الحساس في بناء الدولة القوية وإسقاط هذه الصورة الذهنية على أذهان الأفراد لأنها تعبر عن المفهوم الذاتي للهيئة وما تقدّمه من خدمات للمجتمع وما تحدّده من الحاجات التي تعمل باستمرار على إشباعها من خلال النشاط الذي تقوم به⁽¹⁾.

بالإضافة إلى ما ذكرناه آنفا، لابدّ من تبني إصلاح شامل والتوجه نحو إدارة الجودة الشاملة وتعميمها على كل المؤسسات العمومية، وأهمها المورد البشري المدرب والمؤهل والقادر على فهم إدارة الجودة الشاملة بقدرته على التفكير الاستراتيجي ووعيه بمنافع تطبيق هذه الإدارة وتبني فكر اعتماد الجودة كسلوك يومي لا في حالات الأزمات فقط، هذا من جهة، ومن جهة ثانية وكما أشرنا في الفصل الأول فإن التحدي الأكبر الذي يواجه الإدارة في الجزائر هو نمط العلاقة بين المواطن والإدارة⁽²⁾، القائمة على عدم الثقة وشعور المواطن بعدم وجود عوامل مشتركة بينه وبين الإدارة، وبالتالي لا يتوقع أية نتائج ملموسة من عمليات الإصلاح، ويحكم عليها بالفشل المسبق، فالمعايير الحقيقية للإصلاح ليست بضخامة الأبنية ولا بتوفير مؤسسات متعددة ولا بأموال كبيرة تصرف، إنما نقطة الارتكاز في كل عملية تغيير في هذه العلاقة بين الإدارة والمواطن، فهي المدخل إلى الإصلاح وهي نقطة الإنطلاق ونقطة الوصول.

(1) عبد العزيز بن حبتور، الإدارة الاستراتيجية، إدارة جديدة في عالم متغير، دار السيرة للنشر، الأردن، 2004، ص 89.

(2) قاسم ميلود، علاقة الإدارة والوطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 5، جامعة قاصدي مرباح-روقة، الجزائر، 2011، ص 79.

ومن ثمة فإنه يقضي العدول عن التركيز المفرط على المشاريع الكبرى وتوجيه الإصلاح نحو أمور جوهرية في مقدّماتها تعزيز العلاقة بين الأفراد والإدارة.

وهذه إشارات فقط لبعض مكامن الفشل التي ميّزت محاولات الإصلاح الإداري والتي تتعلّق بسوء تقدير المعايير الاستراتيجية للإصلاح بشكل عام، أو محدودية الكفاءة والالتزامات الخلقية للفرد⁽¹⁾، واستخدامها على مستوى الهيئات الإدارية مما جعلها غير فعالة لبلوغ التنمية المنشودة ولم تكبح خروقات القانون المستمرة أو القضاء على الفساد الإداري المزمّن الذي يتزايد ولكن هذه العوامل ليست وحدها من تسببت في فشل محاولات الإصلاح، بل هناك عدة عقبات⁽²⁾ وسنتطرق لها بإسهاب في (المطلب الثالث).

المطلب الثالث

معوّقات الإصلاح الإداري

إن تحقيق أية تنمية إنما هي تعبير عن عملية مجتمعية متكاملة الأبعاد ومتعددة المستويات، خاصة على المستوى المحلي كأهم هذه المستويات لقربه للمواطن، لكنها تصطدم بعدة معوّقات اجتماعية (الفرع الأول)، ومرتبطة بالموارد البشرية (الفرع الثاني) والمرتبطة بالتشريعات (الفرع الثالث).

الفرع الأول: المعوّقات الاجتماعية

لا يمكن إنكار أهمية المجتمع المحلي في تخطيط برامج التنمية المحلية وتنفيذها والمساهمة في تطوير الإدارة والبيئة الإدارية، إلا أن ذلك يبيقى بعيدا عن التجسيد نظرا للعديد

(1) موسى اللوزي، المرجع السابق، ص 252.

(2) عبد الحق معمري، المرجع السابق، ص ص 14-15.

من المعوّقات ويحدّ من نجاعتها في تحقيق الأهداف المرجّحة تأخذ في الحسبان الثقافات الفرعية والعادات والتقاليد والقيم السائدة في المجتمع عند رسم السياسة التنموية المحلية⁽¹⁾.

وبالرغم من سعي الجزائر إلى خلق التوازن الاجتماعي بين القديم والجديد ومن خلال صهر القيم والعادات والتقاليد القديمة بالجديدة بغية تحقيق التوازن، ولكن تتعرض التنمية الاجتماعية وإصلاح أعطابها من خلال التنظيمات والقوانين إلى عدة معوّقات تعيق كل الجهود المبذولة وحالت دون تجسيد المجتمع المتوازن اجتماعيا واقتصاديا وثقافيا وإداريا، وبالإضافة إلى فقدان المواطن للمعرفة القانونية والإدارية وغياب المنظمين والإداريين الأكفاء واستيلائهم على القرار الاستثماري والابتكاري والإبداع، أضف إلى ذلك العلاقات القبلية والعائلة السائدة والقيم الاجتماعية البالية التي تخلق عقبات في سبيل إصلاح الإدارة بسبب انتشار فكرة انتخاب المرشح المقرب إلى العائلة، أو المنتمي إلى العرش الفلاني دون مراعاة مستواه العلمي وكفاءته في التسيير وأخلاقه وسلوكه... ولذلك فمهما قامت الدولة بإصلاحات فإن نسبة نجاعتها ضئيلة وتحقيق أهدافها شبه مستحيلة، بل بالعكس زاد الوضع في الإدارة تآزما وفسادا عندما أصبحت القربات والمصالح هي من يتحكّم في التسيير بدل القانون.

ومن هنا يمكن القول أن العقلية القبلية طغت على الحقائق الاجتماعية للبلاد وزادت للوضع الإداري تدهورا وتخلفا، كما أن الصراع من أجل الاستحواذ على البلدية خلق العديد من الحزازات الاجتماعية بين الأحزاب لزعزعة رؤساء المجالس الشعبية وجعله في موضع الأقلية بالرغم من أنه هيئة تنفيذية منبثقة من عن قائمة الأغلبية، وهو ما يؤدي كثيرا إلى سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو السير بالبلدية نحو الانسداد.

وفي محصّلة الأمر، أدت هذه السلوكيات الاجتماعية إلى سوء تسيير البلديات والتدني المستمر لنوعية المرافق العامة، وتدهور الإطار المعيشي للمواطن في الوسط الحضري والريفي والوصول إلى حالات المفارقات الغربية، فمن جهة هناك إنجازات حتى في المناطق المعزولة

(1) سميرة كامل محمد، التخطيط من أجل التنمية، دون طبعة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، ص 44.

ون جهة أخرى هناك عدم من جانب المستفيدين، فبات من الضروري الانتقال إلى مرحلة نوعية جديدة من التنظيم وإصلاح التسيير حتى تكون الجماعات المحلية فاعلا بارزا في الإصلاحات وتلعب دورا مهما في تطوّر المجتمع⁽¹⁾.

ومن خلال التداخل والتأثير المتبادل بين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والإدارية فإنه لا يعقل وجود إصلاح إداري شامل في ظل اقتصاد متدهور وضعيف بسبب عدم توافر الموارد المادية والبشرية مما يؤدي إلى انخفاض مدخول الأفراد، ولذلك يكون اهتمام المواطنين موجّها إلى مواجهة الظروف الاقتصادية والاجتماعية أكثر من الإدارية، فلا يكون المواطن عنصرا فعّالا في العملية الإصلاحية.

كما أن عدم الاستقرار النظام الاجتماعي والسياسي الحقيقي انعكس سلبا على كافة الجوانب التنموية لنفس الوتيرة لبعض المناطق عدم التوازن للإدارة المحلية، خاصة الواقعة في المناطق النائية.

وإضافة إلى ذلك ما يعانيه المواطن من إحباط نتيجة إهمال ولا مبالاة في الإدارة وتعقد الإجراءات مما يستدعي توفر عدد كبير من الموظّفين مما يولّد التنافر بين المواطن والإدارة للتعاون من أجل إصلاح إداري فعّال تراعى فيه الحقوق والواجبات وضمان تطبيق القانون.

ولاشكّ أن العامل الآخر الذي يعرقل عملية الإصلاح الإداري هو مشكلة القيادات⁽²⁾ خاصة فيما يتعلّق بالإختيار والتعيين العشوائى القائم على أسس اجتماعية لاعلمية، وما يصاحب ذلك من قصور في الوعي التخطيطي، وانحراف القيادات في أعمال روتينية بعيدة عن الوظائف الإدارية العليا المتمثلة في رسم السياسات والتخطيط وعمليات اتّخاذ القرار الصحيح⁽³⁾

(1) بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، دون طبعة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص116.

(2) عبد الحق معمري، المرجع السابق، ص 22.

(3) حسين عبد الحميد-أحمد رشوان، التنمية: اجتماعيا-ثقافيا-اقتصاديا-بشرى في مصر، مؤسسة شباب الجامعة، بدون طبعة، 2009، ص09.

وبقاء الوضع على حاله دون تغيير نتيجة عدم وجود الوعي الاجتماعي والإدراك الكامل لمفهوم عملية التنمية الإدارية.

ومن منطلق أن المجتمع هو الذي يزود الإدارة بالموظفين، فإن اتجاهات وسلوكيات ومعلومات وقدرات الفرد تؤثر بشكل أو بآخر على الدور الذي تقوم به، حيث إذا كان الفرد بجوانبه السالفة الذكر أو حتى بجانب واحد منها تطور معه الدور الذي يقوم به، مما يؤدي إلى تطور الوظيفة التي يعمل بها، ومن ثمة فالمجتمع بكل مؤسساته هو المسؤول عن وضعية الأداء الإداري.

ومن جهة أخرى يلعب الوضع الاجتماعي للموظف دورا سلبيا عندما يكون هناك تباين وتفاوت بين ما يتقاضاه من أجر مقابل الخدمات التي يقدمها، فلا يمكن أن نقوم بأي إصلاح إداري دون إصلاح الأحوال الاجتماعية للموظف الذي يعتبر المورد الحقيقي والفعال، والجوهر الذي تقف عنده العملية الإصلاحية، وعليه فإن عدم الاهتمام بالجانب الاجتماعي سوف يؤثر حتما في سيرورة العمل الإداري، ويساهم في زيادة الفساد بكل أشكاله من اختلاس ورشوة.. إلخ.

إن نقل التكنولوجيا واعتماد الإدارة الإلكترونية إلى الدول النامية -ومن بينها الجزائر- (1) يهدف لتحديث الإدارة وإصلاحها والمحافظة على مبدأ تطبيق القانون وتحقيق العدالة الاجتماعية في هذه الدول، وفي الجزائر لم تلق تجاوب حقيقي من قبل المجتمع بيد أنها فشلت في تجسيد التفاعل بين الأفراد والجهات الإدارية، أضف انعكاسات التكنولوجيا وما تفرزه من تعميق للفوارق الاجتماعية، مما جعل الحكومة تفكر في تعميق مفهوم مجتمع المعلومات من أجل تقريب الثقافة المعلوماتية إلى المواطن، وأبرز الأمثلة عن ذلك: برنامج أسرتك، وتزويد المؤسسات الإدارية، وإدخال المعاملات الرقمية في النشاطات الاقتصادية، لكن رغم أهمية هذه المساعي الحديثة لتحديث الإدارة إلا أن هناك عدة معوقات اجتماعية تحول دون تجسيدها، كمشكلة البطالة مما عرقل التوغل في الشبكة المعلوماتية لدى شريحة كبيرة من المجتمع، فكان استهلاك الإنترنت ضعيفا مما باعد بين الأهداف الحضائية والواقع المعيش.

(1) جواد أعثمان، الإصلاحات الإدارية والتعددية السياسية في الجزائر من 1990 إلى 1992، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 1995، ص32.

ويضاف إلى ذلك ضعف التوصيل بشبكات الأنترنت مما جعلها عملية كمالية لا تقتصر إلا على شريحة ميسورة من المجتمع أو طبقة مميّزة تحصل عليها من خلال الوظائف وكذا ضعف الخدمات المعلوماتية وضعف الاستثمار في هذا المجال.

كما أن هناك نقص التوظيف في المجال المعلوماتي مما جعل منه عملية داخل المؤسسات الرسمية وغير الرسمية.

والى جانب هذه المعوّقات الاجتماعية نجد أن المورد البشري (الفرع الثاني) كذلك يمكن أن يكون عائقاً أمام محاولات الإصلاح الإداري.

الفرع الثاني: المعوّقات المرتبطة بالموارد البشرية

يعتبر العنصر البشري معيار هام في تقييم مستوى العمل الإداري ومدى التزام الإدارة العامة في تطبيق القوانين والتنظيمات، وتقديم الخدمات بالشكل المطلوب إلى المواطن، فهو بذلك يشكل حجر الزاوية في التنمية الإدارية، ومن ثمة تعين على الدولة أن تمسّ الإصلاحات الجانب البشري والسعي إلى تطويره من خلال التأهيل المادي والمعنوي لجعله أكثر استجابة لمتطلبات هذه المسؤوليات، كما يعتبر التخطيط لليد العاملة من أهم العوامل التي يجب مراعاتها عند إعداد خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁽¹⁾.

فمعظم مشاكل التنمية الإدارية وعدم نجاح الخطط الإصلاحية التي قامت بها الدولة يعود في غالبه إلى غياب الرؤى الجديدة في التسيير التي يقودها موظفين مؤهلين على مستوى الإدارات، وهم من يقع على عاتقهم تجسيد هذه الإصلاحات فليس هناك دورات تكوينية حقيقية للمنتخبين المحليين، ولا كفاءة علمية ولا ثقافة قانونية ولا يوجد اهتمام بالموظفين الذين يسهرون على تنفيذ القرارات للجماعات المحلية، لذا تمّ توظيف الأطر المتخصصة في بعض الميادين، كما عمدت الدولة الجزائرية إلى إحداث التكوين وإعادة التكوين.

(1) خالد عبد الحميد فراج، الاتجاهات الحديثة في الإدارة المحلية، دون طبعة، مكتبة الإسكندرية، مصر، ص172.

ومن أجل نجاعة الإصلاح الإداري وعلاجه في الإدارة المحلية لا بدّ من العمل في الاتجاه الذي يعيد للقطاع شفافيته ونزاهته، ذلك عن طريق المساءلة⁽¹⁾، فغياب الشفافية في العنصر البشري الذي يعتبر العمود الفقري في الوظيفة العمومية هو مؤثر خطير يقضي على الأهداف والمبادئ الجوهرية للعمل الإداري التي في مقدّمتها تحقيق الصالح العام في ظل الدستور وقوانين الجمهورية، وتحقيق العدالة الاجتماعية وصيانة حقوق المواطنين.

وهو ما يفسّر العجز الإداري رغم توفير الدولة للإمكانيات المالية والمادية ولتكنولوجية لتوفير كل الظروف اللازمة للسير بالإدارة نحو وضع أحسن، وهذه هي نتيجة حتمية لغياب سياسة التنمية البشرية والتحفيز المستمر للعامل البشري لإبراز طاقاته وكفاءاته في ميدانه للرفع من المردودية وتحقيق الفعالية المطلوبة، فضلا عن ذلك تقويمه سلوكيا وأخلاقيا للحفاظ على مكتسبات الإدارة التي هي في حقيقة الأمر ملك للشعب، ولهذا الغرض عمدت الحكومة على إعداد برامج لرسكلة وتكوين وتحسين مستوى الموظفين قصد الاستجابة للمتطلبات الجديدة لبرنامج العصرية الإدارية، وكذا تكوين المنتخبين المحليين لأداء مهامهم القانونية، مع تحسين إطارات الإدارات المحلية ومستخدميها، ولكن يبقى هذا غير كافي، مادام الأمر يتطلب عمل قاعدي سواء من الناحية السلوكية والأخلاقية ومن ناحية الكفاءة والتأهيل والتسلح بالثقافة القانونية اللازمة للتسيير الفعال.

فالإصلاحات مهما كانت عميقة ماديا وتقنيا لا تحقق تنمية إذا كان الموظفون العموميون لا يمتلكون الكفاءة ولا يلتزمون بالتطبيق السليم للقانون، ولا يجسّدونها على أرض الواقع، وهذا يعني لا معنى للإصلاح في بيئة إدارية ينتشر فيها الفساد بكل أشكاله، وعليه كان من المنطقي إصلاح المورد البشري قبل غيره من أشكال الإصلاح الأخرى، ولا بدّ أن يخضع التوظيف إلى مبدأ الجدارة والإستحقاق إلى جانب الشهادة لا على مبدأ القرابة والمحابة.

(1) القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر. عدد 14، الصادر بتاريخ 2006/03/08.

ومن العقبات التي تعيق الإصلاحات وتقف حاجزا أمام التطبيق الفعلي للقانون وتحقيق التنمية الإدارية بشكل خاص، والتنمية بشكل عام، تلك المرتبطة بالتشريعات (الفرع الثالث).

الفرع الثالث: المعوقات المرتبطة بالتشريعات

هناك فرق كبير بين القانون والممارسة والصلاحيات الممنوحة للموظفين، وهو ما انعكس سلبيا على المواطن، وفي خضم التجربة الإصلاحية التي اعتمدها البلاد، ظهرت محدودية وهشاشة المنظومة القانونية⁽¹⁾، ويعود السبب في ذلك إلى بطء التشريعات تارة أو التسرع في إصدار تشريعات خاصة بالإدارة العامة تارة أخرى، مما يؤدي إلى عدم وضوح النصوص القانونية أو تعطيلها أو قصورها... إلخ - كما أسلفنا القول في الفصل الأول -

إلى جانب غياب النزاهة والشفافية، وعدم وجود الإدارة الفعلية في الإصلاح، وعدم واقعية القانون تماشيا مع البرامج الإصلاحية.

وتعتبر المعوقات القانونية من أخطر العقبات التي يواجهها الإصلاح، وأكبر منافذ الفساد على الإطلاق⁽²⁾.

وبناءً على ما ذكرناه سابقا، وتماشيا ما التغيرات التي شهدتها العالم منذ أواخر التسعينيات فإن الجزائر كغيرها من دول العالم النامي لجأت إلى إعادة النظر في فلسفة الحكم والإدارة نظرا لتزايد التحديات السياسية والاقتصادية الاجتماعية، وخاصة الإدارية باعتبارها المحرك الأساسي لكل تنمية في المجتمع.

ومن أجل إعادة الاعتبار للإدارة والمواطن، وسيادة القانون وقناعة الدولة على أن دفع عجلة التنمية بأبعادها المختلفة يتوقف على مدى رشادة أسلوب الحكم والإدارة (الحكم المحلي

(1) عادل عبد العزيز، المرجع السابق، ص 435.

(2) عامر الكبيسي، المرجع السابق، ص 435.

الجديد⁽¹⁾، باشرت الجزائر سلسلة من الإصلاحات مست كل المجالات من أجل تدعيم وإرساء الحكم الراشد في الإدارة الجزائرية، والتوجّه نحو دولة الحق والقانون.

(1) ناجي عبد النور، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة، قسم العلوم السياسية - جامعة عنابة، الجزائر، مقالة متاحة على الموقع: Nadjiadenour@yahoo.fr

المبحث الثاني

الحكم الراشد والإدارة المحلية (حوكمة الإدارة)

إن من أبرز المواضيع التي استقطبت اهتمام الدولة الجزائرية، والتي رافقت جملة الإصلاحات بأبعادها المختلفة، هو اعتماد أسلوب الرشادة في الحكم كأولوية وطنية واستراتيجية متنامية للمؤسسات لتوطيد قدراتها التنافسية من جهة، وتحقيق مستويات عالية من الأداء الأفضل.

ومن جهة أخرى، رأت الحكومة بعدما أخذ الفساد منحى خطير على مستوى الأنظمة الإدارية أنه من الحكمة إعادة النظر في استراتيجيات التسيير القديمة واعتماد خطط تنموية قائمة على التكنولوجيا المعلوماتية والاتصالات في الإدارة العامة لتحسين عمل الإدارة من جهة، وتحقيق مشاركة مواطني الإقليم المحلي لتحقيق التنمية للنهوض بمستواهم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي من جهه ثانية⁽¹⁾، وكجزء من وظائف الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية من جهة أخرى، وتسهيل عمل المؤسسات وإتاحة المجال للتمثيل الأفضل للمواطنين في مؤسسات الدولة ومشاركتهم الواسعة في النقاش الديموقراطي، بناءً على ذلك عمدت لحكومة إلى إعطاء الأولوية والأفضلية للفعالية والشفافية ومحاربة الفساد⁽²⁾، والأسباب المؤدية إليه والسعي نحو بناء دولة الحق والقانون في ظل حكم رشيد، وتعددية ديموقراطية تحت رقابة شعبية وهذا من خلال إقرار مبادئ المساءلة والمشاركة والمصادقية، وتعزيز العدالة الاجتماعية وتحقيق تنمية إدارية واقتصادية واجتماعية شاملة.

(1) هاني عرب، الإدارة المحلية (دراسات في المفاهيم والمبادئ)، مقالات بملتقى البحث العلمي، مكتبة هاني عرب

haniarab@hotmail.com

(2) آسيا بلخير، إدارة الحكمانية ودورها في تحسين الأداء التنموي بين النظرية والتطبيق -الجزائر نموذجاً 2008/2009- مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2009، ص56.

ورغم أهمية هذه المساعي من الناحية النظرية، إلا أنها تبقى غائبة فب الواقع مادامت الحكومة غير قادرة على الحفاظ على الاستقرار والسلام الاجتماعي، وضمان القانون والنظام ولم تتجح في تجسيد الآليات والعمليات والمؤسسات التي يتمكّن المواطنين من خلالها لتعبير عن مصالحهم وتعريفهم من خلالها بحقوقهم وواجباتهم، كما أنها تعاني من التخبّط وعدم الموضوع في تحديد سلم الأولويات سواءً على الصعيد السياسي أو الاجتماعي أو الاقتصادي.

أضف إلى أن الإدارة الجزائرية اليوم ليس لها القدرة الكافية لتحقيق إدارة ذات كفاءة وفعالية بسبب استمرار اللامسؤولية وعدم المساءلة، وعدم المشاركة الفعلية للمواطنين في النظام الديمقراطي، فالحكم الرشيد في مفهومه الصحيح يقوم على توافر كل العوامل والمقومات التي من شأنها تحقيق النهضة الإدارية.

ولانتقصر عملية تفعيل الحكم الرشيد فقط على إدخال المعلوماتية في العمل الإداري أو انتهاج سياسات عشوائية وظرفية لمجابهة الظواهر والظروف، في غياب سياسات حقيقية كحلول دائمة ومجدية ناتجة عن رؤية مستقبلية.

كما أن الحكم المحلي يتألف من مجموعة من المؤسسات (مؤسسات الدولة، ومؤسسات المجتمع المدني) والآليات والعمليات التي تسمح للمواطنين تبيان انشغالاتهم وممارسة حقوقهم المختلفة على المستوى المحلي⁽¹⁾.

ويتطلّب ذلك مشاركة كل هذه المؤسسات مع المواطنين كعناصر فاعله (المطلب الأول) لتجسيد الحكم الرشيد.

(1) ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 04.

المطلب الأول

فواعل الحكم الرشيد

إن الحكم الرشيد هو نظام التحكم الإداري، يعتمد عليه كأداة لممارسة السلطة الحكيمية على الشعب وتصريف أموره، وتوجيه جهوده وتنظيمها، وضبط سلوك المجتمع سواءً للأفراد أو للجماعات عن طريق القوانين التي تضعها الدولة بمشاركة الشعب، وفق مبدأ العدالة القائمة بين الحاكم والمحكوم، ويتولى تنفيذها صاحب السلطة من أجا تجسيد أهدافها المنشودة بشكل شفاف وسليم.

ولذلك يعبر الحكم الرشيد أو الجيد على جودة الأبنية التنظيمية الديمقراطية القائمة على التعددية في الرأي واحترام حقوق الإنسان⁽¹⁾، كما يعبر على حسن إدارة موارد المجتمع وحشد الجهود نحن تحقيق التنمية.

أما من منظور التنمية الإنسانية، فلاشك أن الحكم الصالح له هدف توعّي للمواطن من خلال إدارته لأن من أهم مفاهيم الإدارة الرشيدة الحديثة لا يخرج عن إطار تعزيز الرفاه الإنساني والتحصّر الفكري والسلوكي وتوسيع التواصل بين المواطنين بإدارتهم وكذا زيادة خياراتهم وفرصهم وحياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لاسيما بالنسبة للطبقات الهشة والفقيرة.

ولعل من أجل تجسيد كل هذه الغايات المثالية لابدّ من وجود عناصر فاعلة تعمل بتكاتف جنبا إلى جنب من أجل بلورة الحكم الرشيد وإخراجه واقعا معاشا في الحياة اليومية للمواطنين، ولهذا فإن تظاهر جهود الدولة (الفرع الأول)، مع مؤسساتها الرسمية، والمجتمع

(1) نور الدين زمام، القوى السياسية والتنمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص158.

المدني (الفرع الثاني) والقطاع الخاص (الفرع الثالث) هو أمر محتوم وتحصيل حاصل والهدف من ذلك هو مساعدة الإدارة على التصرف لمواجهة الظروف الحالية⁽¹⁾.

فالحكم الرشيد ليس مجرد شعار تتغنى به الدولة والمؤسسات، بل هو عمل تنظيمي وإداري محكم يعبر عن كفاءة وأخلاق المورد البشري وجدارته في التسيير والاستغلال الأمثل والفعال للموارد وتحقيق الأهداف التي يترقبها المواطنين في الظروف والآجال والمواعيد القانونية.

الفرع الأول: الدولة والسلطات المحلية

إن تحقيق الحكم الراشد في الجزائر مرتبط بمسألة التنمية بكل أبعادها، خاصة المستوى المحلي.

ومن جهة يساير التغيير الذي مسّ أدوار الدولة وما نتج عنها من تحولات فكرية وثقافية ومن فاعل رئيسي في صنع مختلف القرارات والسياسات التنموية وممثل للمجتمع المدني في تنفيذ هذه السياسات والخطط ومتابعة تنفيذ المشروعات وإدارتها وتوزيع الدخل وتقديم الخدمات إلى شريك من بين شركاء متعددين في إدارة شؤون الدولة والمجتمع، متمثلين في القطاع الخاص⁽²⁾، والمؤسسات سواء المتوسطة أو الصغيرة.

وهو حتمية فرضتها دخول البلاد في مرحلة التسيير الرأسمالي وهو ما يستدعي أن تدخل الجزائر في معترك جديد من التحديات في مقدمتها خلق جهاز إداري له من القدرة والفعالية ما من أنه القيام بأداء الوظائف الإدارية بصورة واضحة وشفافة، وتقضي على بؤر الفساد في

(1) منصور بن لرنب، استراتيجية التنمية الإدارية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر-معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 1988، ص 107.

(2) محمد غربي، العولمة وأثرها على التكامل العربي، ابن النديم للنشر والتوزيع، بدون طبعة، 2014، ص ص 343-345.

الإدارة وتحارب المظاهر البيروقراطية، وتضع القيود والضوابط التي تحدد حقوق وواجبات الموظفين العموميين.

كما تسهر على مراقبة مدى تطبيق القوانين والتنظيمات وتفرض الصرامة، وتعمل على استقلال الإدارة كلياً عن المجال السياسي وهذا بتجسيد مبدأ حياد الإدارة.

ومن هنا يبرز لنا الدور الكبير الذي تلعبه الدولة كفاعل رئيسي وفعال وحساس في تجسيد الحكم الرشيد باعتبار الدولة الجهة الأولى التي يقع على عاتقها مهمة الإشراف وتحديد ووضع السياسات العامة للدولة، فهي التي تضع القوانين وتفرضها عن طريق الجبر، وتملك كل الامتيازات فيما يخصّ النظر والمراقبة في كفاءات تطبيقها ووضع الآليات التنظيمية المناسبة لتكريس متطلبات الحكم الرشيد عبر فتح قنوات التواصل بين الإدارة والمواطنين وإتاحة مجالات المشاركة الشعبية واحترام حقوق الإنسان وضمان حرية الإعلام واحترام معايير العمل وتوفير السكن للمواطنين، وتحديث البرامج التعليمية والتكوين بما يحقق أهداف المجتمع.

ولهذا وجب على الدولة تحديد سلّم الأولويات، قبل إرساء دعائم الحكم الرشيد لا بدّ من تهيئة الظروف الاجتماعية والاقتصادية للبلاد، وانتهاج سياسة ردية ضد المفسدين الإداريين عندما يتعلّق الأمر بخرق القانون.

ومن هنا يجب التأكيد أنه من أجل حكم رشيد حقيقي وفعال يقتضي تفهم كامل لأبعاد التغيير والإصلاح المطلوب تحقيقه⁽¹⁾، ومن ثمة لا مناص من فرض هيبة الدولة والقانون عن طريق الرقابة الدائمة والمستمرة على أعمال الإدارة، وبمعنى آخر تلاشيد العمل الإداري وتقويمه وحمايته من الفساد أولاً، إذا كان هناك إرادة سياسية حقيقية لتكريس الحكم الرشيد.

(1) زيد منير عبودي، الإدارة واتجاهاتها المعاصرة، وظائف المدير، منشورات دار دجلة، الأردن، 2007، ص111.

وباعتبار الجماعات المحلية هي همزة وصل بين المواطنين والإدارة، وجب ضمان حق المشاركة الفعلية للمواطن⁽¹⁾، بمعنى حق المرأة والرجل بالتصويت وإبداء الرأي بطريقة ديموقراطية مباشرة أو عبر المجالس التمثيلية المنتخبة.

وهذه المشاركة الفعلية تتكأب قوانين واضحة لحماية حرية الجمعيات والأحزاب وحرية التعبير والانتخابات لضمان المشاركة الفعالة في ظل سيادة القانون على الجميع دون استثناء انطلاقاً من تقرير مبادئ حقوق الإنسان بشكل أساسي وفعلي، وتحسين وتنظيم العلاقات بين الدولة ومؤسساتها ومعاملتها بالمثل وتأمين القواعد الحقوقية للعدالة والمساواة بين مختلف الأطياف الحزبية وقبل ذلك العدالة والمساواة بين المواطنين دون جهوية أو إيديولوجية أو انتماء سياسي.

ودون هذه الخصائص لا يمكن ترسيخ الشرعية السياسية التي يبني عليها الحكم الرشيد وبالمختصر في هذا الشأن يجب على صنّاع القرار في البلاد أن تسهر على سن قوانين واضحة وشفافة ومنسجمة في التطبيق.

فالجماعات المحلية ولايات وبلديات هي معيار قياس شفافية الإدارة أو قصورها، فالمواطن بحاجة إلى الإطلاع على المعلومات الضرورية والموثقة من أجل توجيه الجميع إلى أخذ قرارات صالحة لها أبعاد جماعية، فالمواطن له الحق بمعرفة المعلومات الإحصائية عن السياسات الاقتصادية والمالية وله الحق بمطالبة الحكومة والمؤسسات العامة بهذه المعطيات باعتبار المؤسسات العامة هي المصدر الرئيسي لهذه المعلومات.

وعلى المجماعات المحلية أن تلعب دورها البارز في هذه العملية من خلال نشر المعلومات بعلنية وبشكل دوري من أجل تجسيد مبادئ المشاركة الفعلية والرقابة الشعبية والمحاسبة، وبالتالي محاصرة الفساد، ومن هنا يمكننا الكلام على الفعالية والقدرة على تنفيذ

(1) هاشم حمدي رضا، المرجع السابق، ص 21.

المشاريع بكل ثقة وضمان نتائجها كاملة بما يستجيب لاحتياجات وتطلّعات المواطنين على أساس إدارة راشدة في استخدامها لكافة الموارد⁽¹⁾.

الفرع الثاني: المجتمع المدني

لمجتمع المدني دورا فاعلا في تدعيم تجسيد صرح الحكم الرشيد، حيث نتج عن اتساع حجم المجتمع الجزائري ومختلف التطوّرات التي شهدها في السنوات الأخيرة زيادة الطلب على الخدمات المتنوعة والسريعة وهو ما استدعى بروز مؤسسات مجتمعية تعمل على ترقية الفكر الاجتماعي والتضامني والتطوّعي بحيث أصبحت مؤسسات المجتمع المدني مشاركة في التنمية هذه الأخيرة التي كانت من المسؤوليات الأساسية للحكومة وحدها، فأصبحت شريكا فاعلا للقطاع الحكومي في تقديم العديد من الخدمات على مختلف الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية.

كما لعبت بحق دورا تثقيفيا في المجتمع من خلال تعريف الجمهور بكيفية ممارسة الحريات وإبراز أهمية المشاركة السياسية، فضلا عن تنمية قدرات الأفراد على المستوى الفكري والصحي، خلال تطور وشيوع وسائل التواصل الاجتماعي لدى كل الأفراد في المجتمع.

ويتضمن المجتمع المدني مؤسسات غير رسمية ونقابات مهنية وجمعيات بمختلف أنواعها رياضية، خيرية أو جمعيات الأحياء، وكذا الجمعيات المهنية والثقافية والتعاونية ووسائل الإعلام خاصة.

بالإضافة إلى الأحزاب السياسية غير المتمثلة في مؤسسات الدولة، فكل هذه المؤسسات تعمل على التكامل الاجتماعي.

وتمارس بعض الرقابة على العمل الحكومي، ولها دور ف تشكيل وعي المواطنين من خلال المؤسسات التعليمية والثقافية والإعلامية والدينية، وتفتح أمامهم آفاق للمشاركة الاجتماعية والثقافية والرياضية والعلمية والسياسية وهو ما جعلها تلعب دورا رائدا في المهامة الشعبية في وضع السياسات الوطنية على المستوى المحلي وفق المبادئ الديمقراطية.

(1) ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 06.

الفرع الثالث: القطاع الخاص

رغم أن مسؤولية التنمية تقع على عاتق الدولة بشكل رئيسي، إلا أن ضروريات التطور التي شهدتها المجتمع الجزائري وما شهدته من تحولات جذرية في النظام السياسي حتم على الدلة التخلص من جزء من عبء المسؤولية للقطاع الخاص، وتوجه البلاد نحو الانفتاح الاقتصادي واعتناقها للنظام الرأسمالي بداية التسعينات وانضمامها إلى المنظمة العالمية للتجارة، ما وضع الجزائر أمام تحديات جديدة غير معهودة منذ الاستقلال، وهذا ما استتبع ترسانة قانونية ملائمة لهذه التحولات الكبرى، أبرزها المتعلقة بتنظيم الاستثمار الأجنبي والمحلي، وخصوصة المؤسسات في إطار سياسة دعم تشغيل الشباب.

ويشمل القطاع الخاص مجموع القطاعات والمشاريع الخاصة بالتصنيع والتجارة والخدمات والمصارف، وله دور هام في توفير الخبرة ورؤوس الأموال، والمعرفة التقنية اللازمة في عمليات التنمية، كما يمكن تسخيرها في عمليات التكوين بشكل فعال في إطار تنمية الموارد البشرية.

ولهذا يمكن القول أن وجود مؤسسات حرة تابعة للقطاع الخاص وتعمل بجانب الدولة بصورة شفافة ونزيهة يعدّ أمرا بالغ الأهمية⁽¹⁾، لأن تكريس الحكم الرشيد يتطلب تضافر كل الجهود دولة ومؤسسات عامة وخاصة ومواطنين.

وعلى العموم فإن توجه الدولة إلى القطاع الخاص كان اضطراريا لا اختياريا، فقد زادت الضغوط على كاهل الدولة في ظل تيار الحداثة والعولمة التي تستوجب على الدولة الجزائرية إطلاق الأنماط التقليدية القائمة على سياسة الانغلاق الاقتصادي والسياسي.

(1) عماد الشيخ داود، الشفافية ومراقبة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص 156-158.

فلابدّ من الاهتمام بالبعد الإداري للحكم الرشيد باعتباره يتعلّق أساسا بعمل الإدارة سواء المؤسسات العامة أو مؤسسات القطاع الخاص أو المجتمع المدني، والسهر على كفاءة وفاعلية موظفيها والاهتمام بالجهاز الإداري والأنظمة والقوانين المعمول بها والتي تحكم سير العمليات الإدارية للتأكد من مدى ملاءمتها وقدرتها على تحقيق أهدافها، والتركيز على الجودة الشاملة والمرونة في الحركة واتخاذ القرارات وهذا لا يكون إلا بالإبداع والسعي المتصل بالاهتمام بالموظفين وإعدادهم مهنيا وتنمية روح المسؤولية والولاء والانتماء والبحث المتواصل وتكثيف الجهود لخلق أساليب التمكين من الأداء والتفاني في العمل بالصورة المثلى.

كما يتطلّب ترسيخ دعائم الإدارة الجيدة لشؤون الدولة والمجتمع لتقديم المشورة التقنية لتحديث مؤسسات الدولة، والتوظيف القائم على أساس الجدارة من خلال اعتماد المعايير الموضوعية في التوظيف والترقية وتكافؤ الفرص للجميع، وإجراء تعديلات وظيفية في مجال إصلاح الإدارة ووضع تشريعات ومدونات سلوك وأخلاق من أجل مكافحة الفساد، أو تغيير الأشخاص المفسدين بدل تغيير القوانين.

ولهذا فإن عمليات القضاء على معوّقات التطبيق الفعلي على مستوى الإدارة وترشيدها وإصلاحها يتوقّف على مدى تنمية الموارد الإدارية والبشرية من خلال اتّباع استراتيجية جيدة تمكّنها من تحقيق أهدافها ومراعاة حجم الهيكل التنظيمي وتكيفه وطبيعة البيئة المحيطة به والمستجدّات والمتغيّرات الراهنة، والتحديات المستقبلية.

هذا من الجانب الإداري وهو الجزء الهام في مذكرتنا، ولكن مع ذلك لا يجب إهمال الجوانب الأخرى الاقتصادية والاجتماعية المؤثرة في سير العمل الإداري، فهي تمثّل أحد أهم المحاور وآليات الحكم الرشيد، فلا أهمية لفرض هياكل القانون ونزاهة الإدارة⁽¹⁾، ما لم يكن هناك اهتمام بمستويات الأداء الاقتصادي لمواجهة الأزمات وإدراك الحكومة لمدى ضروريات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وآثارها على حياة الناس وعلى استقرار البلاد وانسجامه والأخذ

(1) حسين عبد القادر، الحكم الرشيد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية-جامعة تلمسان، الجزائر، 2012، ص39.

بالأسباب المؤدية لتحقيق التنمية، والتكفل بالمجالات الاستراتيجية وتشجيع القطاع الخاص وتمكينه من أداء أدواره، وتقيق التكامل بين مختلف القطاعات.

لذا فالرشادة الإدارية يجب أن تكون مرافقة للرشادة الاقتصادية وتكتمل بالعدالة التوزيعية ورفع المستوى المعيشي والتعليمي والصحي وجودته، وتحسين الدخل القومي ومحاربة الفقر وتحسين نوعية الحياة وحماية حقوق الإنسان، وهذا يستند إلى دعامة إدارية تتضمن النظام الخاص بالتنفيذ الفعلي لكل هذه السياسات⁽¹⁾.

وانطلاقاً مما تقدم يمكن القول بأن الحكم الرشيد هو التغيير الشامل للإدارة والمجتمع وهو نتاج تفاعل كل الأبعاد السياسية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية، فيما بينها، فلا يمكن تصور رشادة سياسية دون إدارة مستقلة وذات فاعلية، ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تستقيم السياسات الاقتصادية والاجتماعية بغياب المجتمع المدني وغياب التطبيق الفعلي للقانون، وذن المراقبة المحاسبية الفعلية للسلطات السياسية والإدارية.

ومن المبادئ الراسخة في الديمقراطية مسؤولية الحكام عن أفعالهم أمام المواطنين الذين يمارسون دورهم في انتخاب واختيار ممثليهم، ومن ثمة نجد أن الدول الليبرالية التي تعتبر المثل الأعلى في النظم الديمقراطية، تشترك مميزاتها في أن السلطة السياسية ترتكز على نظرية السيادة الشعبية، حيث يتم اختيار الحكام عن طريق انتخابات حرة استفتاءية لصالح مرشح واحد بينما تكون الحكومة قائمة استناداً إلى التعددية السياسية والفصل بين السلطات وصلاحيات المنتخبين مقيدة ومحددة في أطر قانونية واضحة من أجل تحديد المسؤوليات ومن جهة تمكين المحكومين من التمتع بالحريات العامة، كالحرية في الرأي وحرية الصحافة ورفع القيود عن الجمعيات.

(1) المرجع نفسه، ص 13.

ومجمل القول فإنه لا بدّ من تكريس الحكم الرشيد باعتباره أحد المرتكزات التي تقوم عليها الديمقراطية⁽¹⁾، وتحتاجها التنمية لتكون أكثر فعالية وإيجابية وتدحض كل السلوكيات السلبية والممارسات الفاسدة الهدامة داخل البيئة الإدارية وتزيل كل هذه المعوّقات التي تحول دون التطبيق الفعلي والسليم للقوانين خاصة على المستوى المحلي لأن الحكم الصالح هو الأسلوب الحديث الذي تبنته العديد من الدول نظراً لفعاليتها في ممارسة كل السلطات الإدارية والسياسية والاقتصادية على أحسن وجه، وهو ما يعول عليه صناع القرار في الجزائر لتجاوز الوضع المتردي الحالي من فوضى التسيير والفساد وعدم فعالية المنظومة القانونية.

ومما سبق ذكره فإن الحكم الرشيد ينبغي أن يقوم على عدّة قيم يجب مراعاتها في الإدارة والمجتمع، وهي بمثابة آليات لقياس مدى نجاح رشادة التسيير في الإدارة المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الثاني

آليات قياس الحكم الرشيد

إن الحكم الرشيد هو انعكاس لتطوّرات وتغيّرات حديثة تجلّت في التغيير الذي يطراً على طبيعة دور الحكومة والتطوّرات المنهجية والأكاديمية، إذا طرح المفهوم في سياقات مختلفة إدارية وسياسية واقتصادية وثقافية، ويتأثر بمعطيات داخلية ودولية ويستخدم مفهوم الحكم الرشيد لإهطاء حكم قيمي على ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون المجتمع⁽²⁾.

وهو ما يهّمنا في موضوعنا باعتبار أن الحكم الرشيد الأسلوب الإداري الوحيد الذي يسمح بصنع قرارات حكيمة لصالح المجتمع، وهو العامل الذي يكبح الفساد وأسبابه، ويساهم في بناء دولة الحق والقانون، لذا لا نبحت بعمق وتفصيل في مختلف الأسباب التي شجّعت الحكومة

(1) بن نعم عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 27.

(2) حسين كريم، مفهوم الحكم الصالح، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز الدراسات العربية، الطبعة الأولى بيروت، ط1، ص96.

على تبني الحكم الرشيد كأسلوب حكم وإدارة بقدر ما يستوجب الخوض في إيراد أهم الآليات التي تساهم في تفعيل الحكم الرشيد كالمشاركة، (الفرع الأول) والشرعية (الفرع الثاني) والشفافية (الفرع الثالث)، ودورية الانتخابات ونزاهتها (الفرع الرابع) لإدارة شؤون الإدارة الجزائرية بشكل عام وإدارة الشؤون المحلية بشكل خاص.

الفرع الأول: المشاركة

يقتضي الحكم الرشيد ضرورة الانتقال من الحالة التقليدية للحكم والإدارة إلى الحالة الأكثر تفاعلا وتكاملا بين الأركان الأساسية المكونة له، وتعتبر المشاركة أحد هذه العناصر المهمة في إدارة الشؤون العامة كمعيار حيوي وكجزء وشرط في عملية المساءلة الفعلية، لهذا تعتبر المشاركة هي حجر الزاوية في الحكم الرشيد.

ومن أجل امتثال وتطبيق المجتمع إدارة ومواطنين للقانون، ومن أجل تفعيل آليات مكافحة الفساد، لابد من المشاركة الفعلية للمواطنين، وممارستهم للرقابة الشعبية على أعمال الإدارة ومطالبتها أو محاسبتها على أعمالها المعارضة لمقتضيات الدستور والتشريع المعمول به ويتعين على المشاركة أن تقدم فرصة عادلة لجميع المواطنين في إدارة الشؤون العامة بغض النظر عن جهتهم أو طبقتهم الاجتماعية أو جنسهم أو إيديولوجيتهم السياسية.

كما أن المشاركة في إطار القطاع الخاص أو في الحياة الاقتصادية والاجتماعية يؤدي إلى زيادة فعالية الأداء على هاته المستويات على الصعيد الوطني وتحقيق التنمية المستدامة وما يقال عن القطاع الخاص يقال كذلك على المشاركة في إطار المجتمع المدني، فمشاركة هذا الأخير في صنع القرارات ذات أهمية قصوى باعتباره عرّيف بحقائق المجتمع، وبالتالي

يعمل على توجيه طاقات المواطنين وتحديد مصالح الشعب وتعبئة الرأي العام لدفع هذه المصالح وتنظيم العمل الإداري⁽¹⁾.

وعلى العموم فالمشاركة تضمن إقحام المواطن في مناقشة كل الأمور ومختلف القضايا من خلال نشاطات جماعية منظمّة كالبرلمان مثلا كجهاز ممثل للشعب يقوم أعضاؤه بمناقشة مختلف القضايا والمسائل، إلى جانب ذلك هناك المشاركة الانتخابية كأهم وأبسط صور المشاركة السياسية.

ومبدأ المشاركة الانتخابية هو سلوك إرادي وليس إلزامي وهو مرتبط بنسبة الوعي السياسي لدى المواطنين ومدى الشعور بالإنتماء والمسؤولية، كما أن الشعور باليأس والقنوط من تحسّن لأوضاع السياسية والاقتصادية والإدارية، كثيرا ما يحدّ من المشاركة السياسية بشكل عام والانتخابية بشكل خاص كتعبير عن السخط وعدم الرضا.

ولكن رغم ذلك يبقى مبدأ المشاركة سلوك ديموقراطي⁽²⁾، يقوم به أفراد المجتمع لتحقيق جملة من الأهداف بغية تشكيل الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي يرغبون بالعيش في ظلّها.

كما أنها دافع ومساهم فعال في صنع القرارات في إطار الحكم الديموقراطي السليم، ولهذا فالقرارات التي تتبناها الدولة هي محصّلة لرغبات واتجاهات كل القوى السياسية التي مصدرها هو الشعب، وهي صوت المجتمع الذي يعبر عن آراء المواطنين المتأثرين بتلك السياسات ويعتبر مبدأ المشاركة جوهرية سواء عن طريق الانتخابات أو في مختلف القرارات المتعلقة بمصير الدولة والشعب، وفي كل المواقف التي تتبناها الدولة في إطار العلاقات الإقليمية والدولية، فلا بدّ من إشراك الشعب واستشارته، ولا يمكن لمسؤول في الدولة مثلا أن ينصب نفسه

(1) عائشة تقيّة، المرجع السابق، ص 21.

(2) المادة 16 من دستور 1996.

وكيلا على الشعب ويبيدي آراءه الخاصة في مختلف القضايا باسم الشعب، فهذا ينافي ويخلّ بمبدأ المشاركة الشعبية في صناعة القرارات المصيرية للبلاد.

ومن منطلق أن الحكم الرشيد وتعدد الجوانب ومحل تداخل العلوم من قانون وإدارة واقتصاد وتاريخ وسياسة وعلم اجتماع، فإن ذلك يعني أن مفهوم المشاركة يكون في شتى المجالات الحياتية للمواطن، فلا يقتصر دوره في الرقابة الشعبية وإبداء الرأي، بل لابدّ من مشاركة الجميع دولة ومواطنين في تحقيق التنمية، ويجب في هذا الإطار أن نشير إلى أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ركّز على التنمية البشرية، ومن ثمة يكون فيها الحكم الرشيد ناجحا وناجعا، وأن تتوفر وسائل الحياة الجيدة والصحة السليمة، وأن يكون المواطن متعلما وواعيا بجوانب الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، كما ينبغي أن يحضى بدخل يضمن له المستوى المعيشي اللائق.

ويتوقّر هذه المؤشرات لدى المواطنين يكون مهيبًا لمعرفة قيمة المشاركة في صنع القرارات التي تحدد مصيره وتبرر مكانته داخل المجتمع، وبهذه الطريقة تكون الدولة في الطريق الصحيح نحو تحقيق معايير الحكم الرشيد والمتمثلة في: الصوت والمساءلة، والاستقرار السياسي وغياب العنف، وتحقيق فعالية حقيقية لعمل الحكومة، وبلوغ التنظيم الجاد والنوعي من خلال بيئة مناسبة للأعمال وتوفير سياسات وتنظيمات سليمة ومراقبة وسيادة القانون ومكافحة الفساد بكل أشكاله.

ويُقاس هذا المعيار بمدى استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة، بما في ذلك أعمال الفساد كبيرها وصغيرها، وكذلك مسألة استحواذ النخبة وأصحاب المصالح الشخصية في البلاد على قدرات الدولة، وتكريس الصرامة والترهيب القانوني عندما يتعلق الأمر بأموال وممتلكات الشعب.

كما أن من أكبر مظاهر المشاركة بمفهومها الديمقراطي حسب جون جاك روسو في كتابه العقد الاجتماعي، أنه لا يتصور المجتمع الديمقراطي دون المشاركة الشعبية في صناعة القانون، وأن نواب الشعب لا يمكن أن يكونوا ممثلين، فهم ليسوا إلا منفذين لإرادتهم وكل قانون لا يوافق عليه الشعب لا يمكن أن نسميه قانونا.

وأضاف روسو بأن الشعب الإنجليزي حرا، إلا في فترة اختيار أعضاء البرلمان، فإذا تمت عاد الشعب مسلوب السلطة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الشرعية

إن من الأمور التي لا شكّ فيها أن الشرعية هي التي تجعل السلطة السياسية مستقرة وبالتالي فهي من أهم الآليات التي يستند إليها الحكم الرشيد ويعمل على تعزيزها باعتبار أن الشرعية تعني تبادل الثقة بين الإدارة والسلطة والمواطنين، ورغم المفهوم النسبي للشرعية ونظرا لأن أساسها ومرتكزها محل اختلاف، فإنه من المنطقي اعتبار القيم كمعيار حقيقي للشرعية فلا بدّ من وجود منظومة قيمية ضمن إطار سياسي ديموقراطي تستمد قوتها من الشعب.

والى جانب هذه المنظومة يجب على الدولة التي تدّعي الشرعية أن تخرّس جهودها حول دراسة الواقع الاجتماعي والاقتصادي، وقبل ذلك الواقع السياسي للبلاد، ليس من أجل تقييمه والحكم عليه، بل من أجل فهمه بطريقة حكيمة ورشيدة، موضوعية وعلمية وبقدر الإمكان لصياغة القوانين التي تحكمه، وعلى هذا الأساس يجب التوازن بين قيم المجتمع وهويته والمنظومة القانونية، لأن المنطق يقوم أن الفصل بين القيم الأخلاقية سوف يؤدي إلى تحزّبات وانشقاقات وتكتلات، بل إلى حرب مفتوحة بين مختلف الاتجاهات المكوّنة للمجتمع الواحد

(1) بن قفة سعاد، المشاركة السياسية في الجزائر - آليات التقنين الأسري نموذجا (1962-2005)، أطروحة دكتوراه في علم الاجتماع والتنمية، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2011-2012، ص55.

فضلا تأصل الشك وعدم الثقة ومن ثمة صعوبة تكريس وتجسيد الحكم الراشد ودولة الحق والقانون المنشودين.

ومن أجل ذلك لا بدّ من التركيز على حكم القانون، المنبثق عن وعي بالظروف ومن معطيات قانونية جزء لا يتجزأ من الشرعية، والمقصود هنا وجود بنية قانونية مستقرة ومرجعية للقانون وسيادة على الجميع دون استثناء وضمان حقوق الإنسان من أجل تنظيم العلاقات واحترام الدولة للمواطن، والفصل بين السلطات واستقلالية القضاء لإعلاء القيم الديمقراطية وتحقيق المساواة⁽¹⁾، وهذا يتطلب -كما أسلفنا- إرادة سياسية حقيقية تحمل على عاتقها مسؤولية وضع قوانين واضحة وشفافة ومنسجمة في التطبيق.

وعلى العموم يجب التأكيد أن سيادة القانون تشير إلى مبدأ الحكم الذي يكون فيه جميع المؤسسات والقطاعات والأشخاص، وكل ما هو عام وخاص بما في ذلك الدولة ذاتها مسؤولين أمام قوانين صادرة علنا، وتطبق على الجميع بالتساوي ويحتكم في إطارها إلى قضاء مستقل وتتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، كما يقتضي مبدأ الشرعية أو سيادة القانون السهر على اتخاذ التدابير الضرورية لكفالة الالتزام بمبادئ سيادة القانون والمساواة أمام القانون والمسؤولية أمام القانون، والعدل في تطبيق القانون، والفصل بين السلطات والمشاركة في صنع القرار، واليقين القانوني، وتجنّب التعسف والشفافية (الفرع الثالث) الإجرائية والقانونية.

الفرع الثالث: الشفافية

تقوم الشفافية على التدفق الحر للمعلومات وهي تتيح للمعنيين بمصالح معينة أن يطلعوا مباشرة على العمليات والمؤسسات والمعلومات المرتبطة بهذه المصالح، وتوفّر لهم المعلومات الكافية والوافية لفهمها ومراقبتها، وتزيد من سهولة الوصول إلى مختلف المعلومات درجة الشفافية، ومن أجل أن تكون المؤسسات المستجيبة لحاجات المواطنين وانشغالاتهم منصفة

(1) شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق والحد من الفقر، دراسة حالة الجزائر (2000-2001)، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود ومالية، 2011-2012، ص 25.

عليها أن يتّسم عملها بالشفافية التامة والتي يقصد بها الوضوح في المعاملة سواء فيما يتعلّق بمعاملة النصوص القانونية وتفسيرها الموضوعي وتطبيقها السليم أو فيما يتعلّق بمعاملة المواطن واحترامه باعتباره جوهر لا وجود للإدارة والدولة، أو معاملته على أساس جوهري أو عنصري، أو على أساس طبقة الاجتماعية أو انتمائه السياسي.

كل هذه السلوكيات هي خرق لمبدأ الشفافية، ولهذا فإن إصلاح مؤسسات الدولة وجعلها أكثر شفافية ومساءلة وكفاءة هو ركن أساسي من أركان الحكم الصالح، ومن مظاهر الشفافية في الأنظمة الديمقراطية توفير البيانات المتعلقة بالحسابات القومية وميزان المدفوعات والعمالة وتكلفة المعيشة، وترتبط نوعية صنع القرار والمخاطر والتكاليف المترتبة عليها بطبيعة المعلومات التي يتم تزويدها لصنّاع القرار، فمن الواضح أن الحكومة مصدر رئيسي للمعلومات ومستخدم رئيسي لها، وعلى المستوى المحلي فإن المجالس البلدية والولائية هي مصدر المعلومات ومستخدم رئيسي لها، وعلى المستوى المحلي فإن المجالس البلدية والولائية هي مصدر المعلومات الموجهة إلى المواطن في كل ما يتعلّق بالبرامج التنموية وتقديمها بكل شفافية ومصداقية، وعدم استعمالها فقط كوعود خيالية خلال المواعيد الانتخابية.

والشفافية عنصر رئيسي من عناصر المساءلة ويترتّب عليها جعل جميع الحسابات العامة والتقارير المتاحة للفحص العمومي الدقيق، وعليه تعمل الشفافية على الوقاية من الأخطاء على مستوى الحكومة والإدارة المحلية، ومن ارتكاب الخطأ في تقدير الموارد والإستياء عليها لخدمة المصالح الخاصة، والشفافية هي ضد الفساد في الموازنات وبرامج الإنفاق، وإحدى المرتكزات التي تعول عليها كثيرا الدول المتقدمة في الإدارات المالية لضمان الفعالية وتقديس الأمانة والمحافظة على المال العام.

الفرع الرابع: دورية الانتخابات ونزاهتها

إن تعدّد الأحزاب السياسية داخل المجتمع الواحد، و بروز تيارات سياسية مختلفة الرؤى والقناعات والبرامج، يجعل العملية الانتخابية لا تقي بمصلحة جميع فئات المجتمع⁽¹⁾، وأن الحزب الذي يفوز في الانتخابات لا يعبر بالضرورة عن رأي وتطلّعات وقناعات كل الشعب إنما يعبر فقط عن رأي وتوجّهات أنصاره.

ولذلك كثيرا ما يكون هناك معارضة للمنافسين لنتائج الانتخابات عند سيطرة الرأي الواحد وتسلّطه وقتله لكل المبادرات الحرة ذات رؤى جديدة وأفكار إبداعية وتطورية يحتاجها المجتمع ولهذا يجب أن يتكرّس مبدأ التداول على السلطة⁽²⁾، وإلا لا معنى لوجود التعددية، ولا يمكن إقناع الجميع بنزاهة الانتخابات مادامت السلطة في أيدي جهة واحدة، لأن التسلّط واحتكار السلطة ليس من سمات الديمقراطية، ويساهم في خلق اختلال التوازن السياسي وإقصاء المعارضين، عدم الاعتراف بكفاءاتهم وجدارتهم بالقيادة ومن ثمة يشيع اليأس في الأوساط السياسية التي تنشأ التغيير الفعلي ونفور الأغلبية الشعبية من السياسة، وشعورها بعدم فعالية التصويت وعدم قدرة النخبة على التغيير نحو الأفضل.

وفي ظل استمرار الفشل في السياسات على مستوى كل الأصعدة الاجتماعية والاقتصادية والإدارية، واحتدام التعارض والصراع بين الأطياف السياسية لإثبات الجدارة في عتلاء السلطة بكل الوسائل ولو عن طريق الغش والتزوير والتعتيم الإعلامي وشراء الأصوات... إلخ تضيع مصلحة البلاد ويتفاقم الفساد وتنعدم هيبة القانون.

ففي مثل هذه الظروف كيف يمكن أن يقتنع الشعب ويصدق أن هناك إصلاحات سياسية واقتصادية وإدارية أن هناك مكافحة للفساد في ظل تدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية وانقسام المجتمع إلى طبقتين، إحداها مسيطرة على المال والسلطة والنفوذ والأخرى تعاني الفقر والحرمان والتهميش بما فيها الكفاءات الشابة والمنتجة وشيوع البطالة والجريمة بأنواعها

(1) إسماعيل صبري عبد الله، المرجع السابق، ص 468.

(2) المرجع نفسه، ص 486.

والمخدرات والهجرة غير الشرعية في أوساط الشباب، وهل يعقل بناء دولة الحق والقانون والتعني بالحكم الراشد في ظل غياب الثقة بين الأحزاب السياسية التي تتهافت في تحقيق المصالح الخاصة بعيدا عن مصلحة الشعب والوطن؟، وبعيدا عن التنمية وعن الأهداف الموعود بها لذلك المواطن البسيط.

وبناء على ما ذكرناه فإن التداول اليموقراطي والسلمي على السلطة ركن أساسي وآلية حقيقية لتفعيل وقياس الحكم الراشد في الدول الديموقراطية.

إضافة إلى هذه الآليات التي يقوم عليها الحكم الرشيد، توجد آلية أخرى لا تقل أهمية وهي الرقابة (المطلب الثالث)، على الهيئات الإدارية المحلية، وهو ما سنتطرق له في المطلب الموالي.

المطلب الثالث

الرقابة

تلعب الرقابة الإدارية دورا مهما في ضبط العمل الإداري في جميع مستويات الهرم الإداري، وإخضاع النشاط الإداري للقانون، كما تعبر الرقابة كذلك على الحضور المستمر للدولة وحرصها على السير الحسن للهيئات والمؤسسات، ومراقبة كل ما من شأنه التأثير على مردودية وفعالية العمل الإداري، أو يعرقل بشكل أو بآخر الأهداف والبرامج التي سطرته الحكومة لتحقيقها في الآجال المحددة قانونا.

هذا دور الرقابة الإدارية بشكل عام، أما الرقابة بالنسبة للجماعات المحلية فلها خصوصية باعتبارها تخضع لوصاية الوالي كهيئة تتولى تسيير شؤون المجالس الشعبية البلدية والولائية من جهة، وتخضع كذلك للرقابة الشعبية التي يمارسها المواطنون على مستوى أقاليم هذه البلديات كشكل من أشكال الرقابة الخارجية على الهيئات المحلية، ومتابعة سير المشاريع التنموية ومدى

مطابقتها للمعايير القانونية، وكذا محاسبة المنتخبين على مدى تجسيدهم لبرامجهم المختلفة خلال الحملات الإنتخابية.

وإلى جانب هذه الرقابة الخارجية، هناك رقابة داخلية تمارسها المجالس الشعبية البلدية على الميزانية وعلى رؤساء المجالس الشعبية البلدية في إطار ممارسة صلاحياتهم، فكل هذه الأشكال من الرقابة يدل على أهمية الجماعات المحلية باعتبارها في تجسيد مشاريع التنمية الموجهة إلى المواطن... وتحقيق المصلحة العامة في إطار اللامركزية⁽¹⁾، والقضاء على بؤر الفساد والنشاطات غير المشروعة لهذه الهيئات، خاصة في الصفقات العمومية، وكذا تقويم سلوك بعض المنتخبين الخارجيين عن إطار ممارسة اختصاصاتهم المحددة قانوناً.

وهنا نشير إلى دور وأهمية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كجهاز لتجسيد الرقابة على مستوى الإدارات العمومية والخاصة كسياسة شاملة للوقاية من الفساد من أجل تجسيد مبادئ دولة القانون وتعكس الشفافية والنزاهة والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية، كما لها دور تعاوني هام مع القطاعات العامة والخاصة والأشخاص في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة، كما هو منصوص في المادة 20 من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽²⁾.

كما أن الرقابة الشعبية تقضي أن يساهم المجتمع في إخضاع الإدارة للقانون من خلال عدم التستر عن كل سلوك من شأنه خرق القانون على مستوى الهيئات العمومية، وهذا بتعرية وفضح الفساد والمفسدين عن طريق تحريك قضايا ضد المتورّطين فيه وإحالتهم أمام العدالة ووضع حد لظاهرة اللاعقاب، وسياسة تغيير المنظومات القانونية بدل تغيير الأشخاص.

(1) عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية-دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، القاهرة، 1983، ص ص 118-119.

(2) قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المؤرخ في 21 محرم عام 1424هـ الموافق لـ 20 فبراير سنة 2006م.

ولكن الملاحظ أن الدور الرقابي للمجتمع ضئيل نتيجة تفشي الظواهر الإدارية السلبية التي سبقت الإشارة إليها فأصبح المواطن بدل أن يكون له دور رقابي أصبح مستغلا من طرف بعض الموظّفين العموميين، وهذا يعود بشكل عام إلى جهل أغلبية الجمهور بالآليات التي تمكنه من التصدي للفساد.

كما يؤدي المجتمع المدني دورا حيويا في رقابة البرنامج والسياسات العامة، وتعبئة وإدارة الموارد، كما له تأثير في تعزيز المبادئ المتعلقة بالشفافية والمساءلة لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة، وتعريف المواطنين بأهمية المشاركة الهادفة في المسائل الجوهرية لكيان المجتمع التي في مقدمتها مكافحة الفساد بكل أنواعه وظواهره وأساليبه المراوغة وتحقيق التنمية.

وهذه المشاركة تكون من خلال الضغط لإقرار قوانين وأنظمة، وهذا عن طريق استعمال كل وسائل الإعلام من أجل لفت انتباه الرأي العام إلى قضايا الفساد وشتى الانحرافات عن المبادئ الدستورية كالمساس بالعدالة الاجتماعية أو بكرامة المواطن أو بحقوقه، اقتداءً ببعض الدول التي استطاعت إحداث إصلاح تنظيمي عن طريق الضغط من أجل سن قوانين صارمة لتطبق ولا تتسامح مع المتورّطين في قضايا الفساد.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى يمكن للمجتمع أن يضغط على الحكومة ومطالبتها بنشر معلومات كافية للمواطنين حول قضايا الفساد التي من شأنها نشر الوعي لدى كل فئات المجتمع أو حملها على توفير آليات ووسائل للمساءلة الديمقراطية وإيصال شكاوي المواطنين أو إنشاء بنك معلومات محلي ووضع بيانات للمنظمة العاملة في مجال محاربة الفساد والتنسيق بينها في تبادل المعلومات والخبرات والتجارب، أو المطالبة بفتح مواقع إلكترونية⁽¹⁾، والمدونات بهدف ضمان الاتصال وإعلام الهيئات الإدارية، خاصة المركزية، بحقيقة الأوضاع على

(1) بلال عروفي، الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، 2012، ص72.

المستوى المحلي من أجل امتصاص الضغوط على مؤسسات المجالس المنتخبة من جهة ويساهم في إعلام السلطات المركزية بكل ما يخص يسر الجماعات المحلية من جهة أخرى.

إلى جانب ذلك، تضمن الرقابة الضائية توقيع الجزاء والعقاب على من تثبت ضدّهم تهم تخصّ مسائل الفساد، خاصة خلال إعداد الميزانية في حالات التقصير في إعداد القواعد المحاسبية الخاصة بالميزانية، وأوكلت هذه المهمة إلى هيئة قضائية مستقلة وهي مجلس المحاسبة، حيث لها أن تفحص الحسابات، وكشف المخالفات المالية، والحوادث المتعلقة بالغش والسرقة التي تطل الأموال العمومية، وقد يعهد لها بمحاكمة المسؤولين أو إحالتهم للقضاء الجنائي إذا استدعى الأمر ذلك.

ومن هنا يمكن القول أن الرقابة الفعّالة لمجلس المحاسبة وعدم التساهل مع المفسدين على مستوى المجالس المحلية يساهم في تشجيع الاستعمال الفعال للموارد والمصادر والأموال ويضمن استغلالها من أجل تحقيق المصلحة العامة، ويقضي على الفساد على المستوى المحلي، وهذا من خلال المراقبة المستمرة للحسابات البلدية على أساس التقارير والوثائق التي يقدمها رؤساء المجالس المحلية إليه بخصوص المعاملات المالية لهذه المجالس مع غيرها في إطار الصفقات العمومية ونفقات التنظيم والتجهيز، أو عن طريق الزيارات المفاجئة أو بعد التبليغ، من أجل الإطّلاع والتحري وكشف الفساد طبقاً للقانون.

خاتمة

ختاماً نودّ الإشارة إلى أننا حاولنا من خلال هذا العمل المتواضع أن نحدد مكامن الخلل في التسيير الإداري الحقيقية، وما يسود البيئة الإدارية من ممارسات سلبية وعراقيل تواجه عمليات تفعيل القواعد القانونية وترتيب آثارها وتجسيدها في واقع المواطن، وشيوع قواعد بديلة في التعامل الإداري واستفحالها بشكل رهيب من رشوة ونفوذ وبيروقراطية ومحاباة ومحسوبية التي لم تفلح كل الإصلاحات التي بذلتها الدولة في كبح انعكاساتها الخطيرة على مصداقية الإدارة، وعلى العلاقة بين الإدارة والمواطن، وعلى التنمية بشكل عام والتنمية الإدارية بشكل خاص.

كما أنه من خلال بحثنا الحثيث في جوانب هذا الموضوع لم نعثر على مراجع أو دراسات تتناول بعمق الواقع العملي للإدارة الجزائرية بشكل عام والإدارة المحلية بشكل خاص، بما فيها من تجاوزات للإدارة على القانون، وعلى المبادئ الدستورية كالعدالة والمساواة بين المواطنين في الحقوق والالتزامات وعدم تحييز الإدارة، وضمان الحريات الأساسية حقوق الإنسان والمواطن ولم نعثر كذلك على مواضيع تناولت مشكلة عدم التطبيق السليم للقوانين، أو تناولت أسباب ظاهرة عدم فعالية القاعدة القانونية، رغم أن هذه المواضيع الحساسة والمهمة جدية بأن تحضى باهتمام كبير من قبل الباحثين القانونيين من أجل التشخيص العلمي والموضوعي لمختلف الظواهر السلبية والهدامة الدخيلة على الإدارة الجزائرية، ووصف العلاج الملائم لها.

هذا لأن مسألة تغيير واقع الإدارة، ليست فقط مسؤولية المنتخب المحلي، أو المجتمع المدني بكل مؤسساته، وليست فقط مسؤولية الهيئات الوصية أو البرلمان أو السلطة التنفيذية على المستوى المركزي، إنما هي مسؤولية مشتركة بين كل الهيئات والمؤسسات والأفراد بكل مستوياتهم الفكرية والاجتماعية، وانتماءاتهم السياسية.

ومن أجل ذلك، ركّزنا على تنمية المورد البشري من خلال تكوينه علميا وسلوكيا، باعتباره الفاعل الرئيسي في التغيير نحو الأفضل، لأن القيادة الإدارية المؤهلة والنزيهة والحكيمة والواعية لأهدافها تضمن إدارة قوية وتسييرا فعّالا وفقا للمبادئ الدستورية وقواعد التشريع المعمول بها.

ووفقا لهذا المنطلق رأينا أن مصدر الفساد الحقيقي هو عدم تطبيق القانون نتيجة العديد من العوائق والتي ذكرناها خلال هذا الموضوع من جهة، وأن الصرامة القانونية تكبح كل سلوك يخلّ بالمبادئ والقواعد والأخلاق، قبل أن يتطوّر ويصبح فاسدا.

كما قترحنا في ثنايا موضوعنا بعض الحلول الجوهرية -حسب رأينا- وركّزنا على العمل القاعدي والنوعي، كإعادة النظر في المنظومة التعليمية والتكوين العلمي والأخلاقي والتكوين الإداري النوعي، كل هذا من أجل تعزيز الوطنية والشعور بالمسؤولية تجاه المجتمع، واحترام مبدأ الأمانة على المال العام، وآداب المعاملة، وأكّدنا على أن الإرادة السياسية الحقيقية لتغيير أوضاع الإدارة الجزائرية والنزاهة والموضوعية والشفافية والصرامة في تطبيق القانون وتفعيله هي أفضل وأنجع هذه الحلول.

وعلى العموم حاولنا أن نعالج تأثير ظاهرة خرق القانون على البيئة الإدارية وانعكاسها على التنمية بشكل عام والمواطن البسيط بشكل خاص، وعلى فعالية الإصلاحات والحكم الراشد وهذا كلّ على ضوء الممارسات الملاحظة واقعيًا والمراجع المتوقّرة والتي لها تناولنا جوانب هذا الموضوع الهام.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

أ- الكتب:

- 1- أحمد أبو دية وآخرون، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، منظمة الشفافية الدولية، المركز اللبناني للدراسات، مطبعة تكنوبرس، بيروت، ب.ت.ن.
- 2- أحمد بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، الجزء الثاني، دار هومة للنشر، الجزائر، 2007.
- 3- أحمد رشيد، نظام الحكم والإدارة، دار المعارف، الاسكندرية-مصر، 1989.
- 4- إقبال الأمير السمالوطي، قراءات معاصرة في التنمية الاجتماعية، مركز توزيع الكتاب، القاهرة، 2002.
- 5- الأمين سويقات-عصام بن شيخ، إدماج مقارنة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي، حالة الجزائر والمغرب- دور المواطن المجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي المحلي، مأخوذ من كتاب الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، دراسة حالة تونس الجزائر والمغرب نموذجاً، الطبعة الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2015.
- 6- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، دون طبعة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 7- حسين عبد الحميد-أحمد رشوان، التنمية: اجتماعيا-ثقافيا-اقتصاديا-بشريا في مصر، مؤسسة شباب الجامعة، بدون طبعة، 2009.

- 8- حسين كريم، مفهوم الحكم الصالح، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز الدراسات العربية، الطبعة الأولى بيروت، ط1.
- 9- خالد عبد الحميد فراخ، الاتجاهات الحديثة في الإدارة المحلية، دون طبعة، مكتبة الإسكندرية، مصر.
- 10- سعد طه، التنمية والدولة، دار طيبة للنشر والتوزيع والتجهيزات العلمية، القاهرة-مصر.
- 11- سميرة كامل محمد، التخطيط من أجل التنمية، دون طبعة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر.
- 12- صبحي منصور، أخلاقيات الوظيفة العامة والفساد الإداري، ملتقى الاتجاهات المعاصرة لإدارة الوظيفة العامة وشؤون الموظفين، المنعقد بالرباط من 16 إلى 20 يوليو 2007، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة- مصر، 2008.
- 13- صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح (دراسة مقارنة)، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2003.
- 14- طارق محمود عبد السلام السالوس، التحليل الاقتصادي للفساد، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- 15- عادل عبد العزيز السن، مكافحة أعمال الرشوة -مكافحة الفساد في الوطن العربي-، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2009.
- 16- عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية-دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، القاهرة، 1983.

- 17- عاصم الأعرجي، أساسيات في التخطيط للتطوير الإداري، مطبعة المعارف، بغداد، 1977.
- 18- عبد العزيز بن حبتور، الإدارة الاستراتيجية، إدارة جديدة في عالم متغير، دار السيرة للنشر، الأردن، 2004.
- 19- عبد الله أحمد المصراطي، الفساد الإداري نحو نظرية اجتماعية في علم الاجتماع 'الانحراف والجريمة' (دراسة ميدانية)، المكتب العربي الحديث، الاسكندرية.
- 20- عبد الله سليمان، دروس في شرح قانون العقوبات الجزائري -القسم الخاص-، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر، الجزائر، 1998.
- 21- علي الطراح-غسان سنو، التنمية البشرية في المجتمعات النامية والمتحولة، دار النهضة العربية، لبنان، 2004.
- 22- عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005.
- 23- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- 24- عمر صدوق، آراء سياسية في بعض قضايا الأزمة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- 25- فارس رشيد البياتي، الفساد المالي والإداري في المؤسسات الإنتاجية والخدمية، دار أيلة للنشر، عمان، 2009.

- 26- محمد أحمد إسماعيل، الديمقراطية ودور القوى النشطة في الساحات السياسية المختلفة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية-مصر، 2001.
- 27- محمد الصيرفي، أخلاقيات الموظف العام، دار الكتاب القانوني، الإسكندرية، 2007.
- 28- محمد جمال مظلوم، الفساد الأسباب والتداعيات وطرق المعالجة، كراسات استراتيجية خليجية، العدد 32، الخليج للدراسات الاستراتيجية، لندن، 2000.
- 29- محمد جمال-مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الدولية للنشر والتوزيع، عمان، 2003.
- 30- محمد زكي أبو عامر-سليمان عبد المنعم، قانون العقوبات الخاص، منشورت الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006.
- 31- محمد عبد الوهاب الغزاوي، إدارة الجودة الشاملة، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2005.
- 32- محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، 2006.
- 33- معن خليل العمر، الضبط الاجتماعي، دار المعرفة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2006.
- 34- موسى اللوزي، التنمية الإدارية (المفاهيم، الأسس، التطبيقات)، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2000.
- 35- موسى سلامة اللوزي، السلوك التنظيمي-مفاهيم معاصرة، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2009.

36- نائل عبد الرحمان صالح، الاختلاس دراسة تحليلية مقارنة قضاءً وتشريعاً، دار الفكر للطبعة والتوزيع، الطبعة الثانية، عمان، 1996.

37- هاشم حمدي رضا، الإصلاح الإداري، الطبعة الأولى، دار الرياء للنشر والتوزيع، عمان، 2011.

II- الرسائل والمذكرات الجامعية:

(1) رسائل الدكتوراه:

1- بن قفة سعاد، المشاركة السياسية في الجزائر -آليات التقنين الأسري نموذجاً (1962-2005)، أطروحة دكتوراه في علم الاجتماع والتنمية، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2011-2012.

2- حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، دراسة نظرية وعملية في كيفية تنفيذ أحكام الإلغاء والتعويض وإيقاف التنفيذ الصادرة ضد الحكومة العامة والمحلية والإشكالات التي تعترضها ووسائل التغلب عليها بالمقارنة بين القانونين المصري والأردني، رسالة من أجل نيل رسالة الدكتوراه، القاهرة، 1984.

3- خالد بن عبد الرحمان بن حسن آل الشيخ، الفساد الإداري (أنماطه وأسبابه وسبل مكافحته نحو بناء نموذج تنظيمي، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2007.

4- زيد منير عبودي، الإدارة واتجاهاتها المعاصرة، وظائف المدير، منشورات دار دجلة، الأردن، 2007.

- 5- الزين عزري، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم-تخصص قانون عام، 2012-2013.
- 6- شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق والحد من الفقر، دراسة حالة الجزائر (2000-2001)، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص نفوذ ومالية، 2011-2012.
- 7- عماد الشيخ داود، الشفافية ومراقبة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004.
- 8- فارس بن علوش بن بادي السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، سنة 2010.
- 9- محمد خالد المهاني، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009.
- 10- محمد غربي، العولمة وأثرها على التكامل العربي، ابن النديم للنشر والتوزيع، بدون طبعة، 2014.
- 11- منصور بن لرنب، استراتيجية التنمية الإدارية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر-معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 1988.
- 12- نور الدين زمام، القوى السياسية والتنمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.

(2) مذكرات الماجستير:

- 1- آسيا بلخير، إدارة الحكمانية ودورها في تحسين الأداء التنموي بين النظرية والتطبيق - الجزائر نموذجا 2009/2008- مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر.
- 2- أمال نويص، العلاقة بين المواطن والإدارة في الجزائر، واقع وآفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2008.
- 3- أودية مياسة، الفعالية الإدارية في الإدارة المحلية الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2007-2008.
- 4- بلال عروفي، الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، 2012.
- 5- جواد أعثمانة، الإصلاحات الإدارية والتعددية السياسية في الجزائر من 1990 إلى 1992، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم السياسية، جامعة الجزائر 1995.
- 6- حسين عبد القادر، الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية-جامعة تلمسان، الجزائر، 2012.
- 7- سعيد بن محمد بن فهد الزهري القحطاني، إجراءات الوقاية من الرشوة في المملكة العربية السعودية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف، الرياض، 2005.

- 8- شويخ بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، جامعة تلمسان، 2011-2012.
- 9- عبد القادر-جبريل فرج جبريل، الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، 2010.
- 10- العلمي بن عطاء الله، علاقة إدارة الموارد البشرية بالتنمية المحلية، دراسة حالة ولاية ورقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم العلوم السياسية، جامعة قاصدي رابح-ورقلة، الجزائر، 2012.
- 11- نوال كعباش، تأثير الموارد البشرية في تنميو الإدارة المحلية في الجزائر، دراسة حالة ولاية جيجل، رسالو مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر3، 2010-2011.
- (3) رسائل الماستر:

- 1- عبد الحق معمري، تنمية الإدارة المحلية ومعوقاتها في الجزائر، دراسة حالة بلدية سيدي خويلد بولاية ورقلة، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر الأكاديمي في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح-ورقلة، 2014-2015.

III- المقالات:

- 1- أحمد شرفي، تجربة التنمية المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، السنة السادسة، العدد 40 لسنة 2009. ص2.
- 2- أسار فخري عبد اللطيف، أثر أخلاقيات الوظيفة في تقليل فرص الفساد الإداري في الوظيفة الحكومية، مجلة العلوم الإنسانية، السنة الرابعة، العدد 29، 2006.

- 3- زكي حنوش، مظاهر الفساد الإداري في السلوك اليومي للمواطن، الأسباب ووسائل العلاج (دراسة حالة)، مقالة منشورة على الموقع: www.pogar.org.
- 4- صالح زياني، تفعيل العمل الجماعي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية المشاركة في الجزائر، مجلة المفكر، العدد 04، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2009. ص56.
- 5- عامر الكبيسي، الفساد الإداري، رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، المجلة العربية للتنمية الإدارية، عمان، العدد 01، سنة 2000.
- 6- عبد الله الكريم السالم، نحو تأسيس ثقافة تنظيمية تحارب الفساد الإداري في المنظمات العامة، مجلة البحوث الإدارية، العدد 28، مصر. ص13-ص14.
- 7- عمار عوابدي، علاقة التنمية الإدارية بالتنمية الاقتصادية، مجلة الإدارة، عدد 6 لسنة 1996. ص19.
- 8- قاسم ميلود، علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 5 لـ جوان 2011، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، الجزائر. ص63-ص64.
- 9- قاسم ميلود، علاقة الإدارة والواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 5، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، الجزائر، 2011.
- 10- لحسن رشدي، مقالة بعنوان: الدستور الجديد وتعزيز الديمقراطية التشاركية، ص01، تاريخ الإطلاع: 2013/03/29.

11- ناجي عبد النور، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة، قسم العلوم السياسية-جامعة عنابة، الجزائر، مقالة متاحة على الموقع:

Nadjiadenour@yahoo.fr

12- هاني عرب، الإدارة المحلية (دراسات في المفاهيم والمبادئ)، مقالات بملتقى البحث العلمي، مكتبة هاني عرب haniarab@hotmail.com

IV- المداخلات:

1- عزيزة بن سمينة-أ.دلال بن سمينة، تفشي الفساد الإداري بين التنظير والواقع العملي، مداخلة ضمن الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 6 و7 ماي 2012.

V- المحاضرات:

1- لحسن زغدار، محاضرات في مقياس النظم السياسية المقارنة، أقيمت على طلبية الماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة (2006/2007) المتاح على الموقع: <http://www.wikipedia.com> بتاريخ 2014/03/10.

VI- النصوص التشريعية:

1- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر عدد 14، الصادر بتاريخ 2006/03/08.

2- قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المؤرخ في 21 محرم عام 1424 هـ الموافق لـ 20 فبراير سنة 2006م.

3- القانون رقم 88-131 مؤرخ في 4 يونيو 1988 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن.

4- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية، ج.ر عدد 37 الصادرة سنة 2011.

5- القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية، ج.ر عدد 12 الصادرة سنة 2012.

ثانيا: باللغة الفرنسية

أ- المواقع الإلكترونية:

1- <http://www.aljazeera.net/NR/exeres/21019F1F-3107-4690-9B5C-8DA1DF48C8AE.htm>

2- <http://www.ta9weer.com/vb/archive/index.php/t-2642.html>.

الفهرس

02	.....	مقدمة
09	.....	الفصل الأول : الإطار العام لتسيير الإدارة المحلية في الجزائر
10	.....	المبحث الأول: تحديات نظام الإدارة المحلية في الجزائر
11	.....	المطلب الأول: إصلاح العلاقة بين المواطن والإدارة
14	.....	الفرع الأول: التغيير التطوير الإداري الشامل
18	.....	أولاً: واقع الكفاءة في القيادة الإدارية
20	.....	ثانياً: موقع المواطنة والتربية القانونية في المناهج التربوية
22	.....	الفرع الثاني: استعادة هئية وواقعية القاعدة القانونية
28	.....	المطلب الثاني: التوفيق بين مبدئي الديمقراطية وسيادة القانون
31	.....	الفرع الأول: تفعيل دور الجماعات المحلية
32	.....	الفرع الثاني: إشراك المواطن في صنع القرارات وتسيير الشؤون العمومية
34	.....	المبحث الثاني: الفساد الإداري ومظاهره
35	.....	المطلب الأول: مسببات الفساد الإداري
35	.....	الفرع الأول : الأسباب الاجتماعية
37	.....	أولاً: الجهل وضعف المستوى الثقافي والتعليمي
38	.....	ثانياً: اعتماد القبليّة والجهوية والانتماءات الأصرية في المعاملات الرسمية
40	.....	ثالثاً: صراع الثقافة والحضارة مع قيم العمل الرسمية
40	.....	رابعاً: أثر العادات والتقاليد السائدة في تفشي الفساد الإداري
41	.....	خامساً: ضعف الشعور بالمسؤولية والحسّ الوطني
42	.....	الفرع الثاني: الأسباب الاقتصادية
42	.....	أولاً: سوء توزيع الموارد والثروة
43	.....	ثانياً: البطالة والفقر وتدني القدرة الشرائية للمواطن
43	.....	ثالثاً: المنافسة الاقتصادية وأثرها في فساد سلوك المواطن
44	.....	الفرع الثالث: الأسباب القانونية والقضائية
44	.....	أولاً: سنّ تشريعات كثيرة خاصة بالإدارة العامة
45	.....	ثانياً: تعطيل وعدم تطبيق القوانين

- 46 ثالثا: جمود وقصور الكثير من القوانين
- 47 رابعا: تمسك الإدارة القضائية والأمنية بالإجراءات الروتينية التقليدية المعقدة.
- 47 المطلب الثاني: مظاهر الفساد الإداري
- 48 الفرع الأول: الاختلاس والسرقه ونهب المال العام
- 49 الفرع الثاني: الرشوة
- 50 الفرع الثالث: المحاباة والمحسوبية
- 50 الفرع الرابع: التزوير
- 51 الفرع الخامس: التباهي والتعسف في استعمال النفوذ والسلطات الممنوحة
- 51 الفرع السادس: ظاهرة التسبب الإداري
- 52 الفرع السابع: عدم التزام الموظف بالشرعية القانونية
- 55 الفصل الثاني: الإصلاح الإداري وإرساء دعائم الحكم الراشد.
- 56 المبحث الأول: محاولات الإصلاح وأسباب فشلها.
- 59 المطلب الأول: المعايير الاستراتيجية للأداء الإصلاحي العام.
- 63 المطلب الثالث: معوقات الإصلاح الإداري
- 64 الفرع الأول: المعوقات الاجتماعية
- 67 الفرع الثاني: المعوقات المرتبطة بالموارد البشرية
- 69 الفرع الثالث: المعوقات المرتبطة بالتشريعات
- 71 المبحث الثاني: الحكم الراشد والإدارة المحلية (حوكمة الإدارة).
- 73 المطلب الأول: فواعل الحكم الراشد
- 74 الفرع الأول: الدولة والسلطات المحلية
- 77 الفرع الثاني: المجتمع المدني
- 53 الفرع الثاني: الشركة الفعلية ونظرية تحول العقد
- 78 الفرع الثالث: القطاع الخاص
- 81 المطلب الثاني: آليات قياس الحكم الراشد
- 82 الفرع الأول: المشاركة
- 85 الفرع الثاني: الشرعية

86	الفرع الثالث: الشفافية
88	الفرع الرابع: دورية الإنتخابات ونزاهتها
89	المطلب الثالث: الرقابة
94	خاتمة
97	قائمة المراجع
109	الفهرس