



جامعة أكلي محند أولحاج - البويرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

الإصلاح الإداري (تجربة الأردن والجزائر)

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون إداري

تحت إشراف:
- د. يحيى فاتح

من إعداد الطالبتين:

- منماني شيماء

- زبوج مريم

لجنة المناقشة

الأستاذ: لعميري ياسين.....رئيسا

الأستاذ: يحيى فاتح..... مشرفا ومقررا

الأستاذ: نبي محمد.....ممتحنا

تاريخ المناقشة: 2023/07/09

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وتقدير

الحمد لله أولاً وأخيراً الذي وهبنا نعمة العقل والقدرة على استكمال هذا العمل

وسخر لنا الأستاذ يحيى فأتاح الذي لم ينقصنا بشيء

وإننا نحتار من أي باب من أبواب الثناء سنعبّر

وأي بيت من أبيات القصيد سنذكر

اللهم أرفع أستاذنا بكل حرف علماً إياه عشر درجات في جنتك

اللهم سدّد خطاه وحقّق مبتغاه

كما نتقدم بجزيل الشكر للجنة المناقشة التي وافقت أن تكون جزءاً من هذا

العمل

والشكر المقدم لكل معلم أفاد بعلمه

إهداء

إلى من خطت معي أول خطواتي، وعلمتني أول أحرفي، ومن نظقت باسمها أول كلماتي ومن تذكرني في صلاتها ودعائها أُمي الغالية.

إلى من علمني أن الدنيا كفاح وسلاحها العلم والعمل، والذي لم يبخل علي شيء . أبي الغالي .

أسأل الله أن يبارك لي في عمر أغلى ما لدي والداي الكريمان

إلى من كانوا لي إخوة وسندا منذ أن عرفت الدنيا، عمي عبد العزيز، عمي عبد الرزاق، عمي ابراهيم .

إلى رفيقتي في المذكرة والحياة مريم زبوج

إلى من قدم لي كل المساندة والدعم لاستكمال هذا العمل

إلى كل من سعتهم ذاكرتي ولم تسعهم مذكرتي .

إهداء

وأخر دعواهم أن الحمد لله رب العالمين والحمد الذي تيقنت به خيراً وأغرقني

سروراً

إلى من ربياني صغيراً والديا الكريمين

إلى من قاسمني حلو الحياة ومرها وشجعني على الماضي قدماً سندي

إلى أخوتي ورفيقة دربي

مقدمة

مقدمة

يعد الجهاز الإداري الحجر الأساسي في تنظيم أي دولة ومن أهم الموارد التي تمتلكها. كونه أداة منفذة للقوانين والتنظيمات والتي تمارس به الحكومة سلطاتها ونشاطاتها لتحقيق السياسة العامة، لتنفيذ كافة الخطط والبرامج الاقتصادية والاجتماعية وضمانا لتحقيق هذه الأهداف وجب الإصلاح التام للجهاز الإداري، والتصدي لمظاهر الفساد التي تعيق السير الحسن لأدائه.

تعود جذور الإصلاح الإداري إلى الدول الغربية، فقد ظهرت أول حركة للإصلاح الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية في أوائل القرن العشرين، والتي دعت لفصل السياسة عن الإدارة، لتنتقل بعدها بواكر الإصلاح إلى الوطن العربي. وهذا مع أواخر القرن العشرين على إثر الاستقلال السياسي لمعظم الدول العربية، وبداية كل دولة ببناء وهيكله المؤسسات الحكومية والإدارية الخاصة بها. والتي كانت تفتقر في بادئ الأمر إلى نقص التنظيم والتخطيط، مما دعى إلى ضرورة اعتماد سياسات وبرامج الإصلاح انطلاقا من الجانب الإداري وتعميم لباقي الجوانب الأخرى. وهو نفس الحال بالنسبة للجزائر والأردن اللتان خاضتا تجربة الإصلاح الإداري.

وإن أهمية موضوعنا هذا تظهر وتتجسد في كون أن الإصلاح الإداري يمثل دعامة أساسية للنهوض بالجهاز الإداري بما يكفل تحسين مستويات الأداء ورفع كفاءة النظم الإدارية وجعلها أكثر ملائمة مع التطورات الحاصلة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه يعد مدخلا للتنمية والتطوير في الإدارة، يطمح من خلاله لتحسين مستوى الأداء داخل الإدارة، والقضاء على كافة مظاهر الفساد.

وتعود أسباب اختيارنا لهذا الموضوع الى مجموعة من الأسباب الذاتية والموضوعية والتي تتمثل في :

- السبب الأول في اختيار الموضوع إلى الرغبة الذاتية.
 - وبحكم التخصص في القانون الإداري والذي يدعو للاطلاع على كافة الجوانب الإدارية، فقد سلطنا الضوء على جانب الإصلاح الإداري.
 - أما سبب اختيار نموذج الأردن والجزائر إلى التطور الكبير الذي عرفته الأردن في المجال الإداري، وكذلك الرغبة في الاطلاع على حقيقة تجسيد الإصلاح الإداري في الجزائر.
 - كون التنمية الشاملة لأي دولة مرهون بكفاءة جهازها الإداري والإصلاح الإداري هو المدخل الذي يعكف من خلاله النهوض بالأجهزة الإدارية وتحسين الخدمة العامة.
 - وبالتالي لموضوع الإصلاح الإداري أهمية وقيمة علمية ليست فقط في الجانب الإداري، بل حتى الجانب السياسي والاقتصادي وعدة جوانب أخرى.
- وتكمن أهداف هذه الدراسة في:

- التعرف على كافة المفاهيم المرتبطة بالإصلاح الإداري من خلال دراسة عدة تعاريف له والتطرق إلى أنواعه ودوافعه والأهداف التي يركز عليها الإصلاح الإداري.
- التعرف على تجربة الإصلاح الإداري في دولتين عربيتين مختلفتين في نظام الحكم.
- معرفة الاستراتيجيات والآليات المتبعة من كل حكومة والمجالات المسلط عليها الضوء.
- التوصل إلى نتيجة نجاح أو إخفاق تجربة الإصلاح.

وباعتبار موضوع "الإصلاح الإداري (تجربة الأردن والجزائر)" من بين أهم المواضيع التي تساهم الارتقاء بالإدارات العامة مما يضمن تحقيق المصلحة العامة، وعليه فإننا ارتأينا جعله موضوع دراستنا، وذلك بطرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى وفق كل من المشرع الأردني والجزائري في تجسيد إصلاح إداري فعال؟

وتتفرع هذه الإشكالية إلى عدة تساؤلات:

- ما هو الإصلاح الإداري؟

- ماهي الاليات والاستراتيجيات التي اتبعتها كل من الجزائر والأردن في عملية الإصلاح الإداري؟

- هل نجحت الأردن والجزائر في تجربة الإصلاح الإداري؟

وقد تمت الاستعانة في هذه الدراسة بمجموعة من المناهج والتي تتناسب مع الموضوع المعالج، والتي تتمثل في:

المنهج التحليلي الوصفي: يعد الوصف من أهم جوانب البحث العلمي، وطريقة منهجية للوصول إلى أهداف الدراسة، وقد تم استخدامه في هذا الموضوع عن طريق وصل وضبط مختلف التعريفات الخاصة بالإصلاح الإداري ومن خلال تحليل ووصف مختلف الجوانب الخاصة به وذلك من خلال التطرق إلى أنواعه وأهدافه.

منهج دراسة حالة: يقوم هذا المنهج على جميع البيانات والمعلومات بطريقة دقيقة، على حالة واحدة أو على عدة حالات، وقد اعتمدنا عليه في دراسة حالة تجربة الأردن في الإصلاح الإداري، وكذلك حالة تجربة الجزائر في الإصلاح الإداري.

ومن أجل الاجابة على الاشكالية السابقة ارتأينا تقسيم الدراسة الى فصلين، فصل أول يتضمن الاطار المفاهيمي للإصلاح الاداري ، وفصل ثاني يعرض تجربة الأردن والجزائر في الاصلاح الاداري.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للإصلاح

الإداري

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للإصلاح الإداري

الإصلاح الإداري هو سلسلة من الإجراءات والتدابير المتخذة التي تختلف من بيئة لأخرى، في سبيل معالجة المشاكل والعراقيل التي تعيق وظائف الأجهزة الإدارية، والتي يحمل في طياته أبعاد سياسية واجتماعية واقتصادية، وإصلاحات على المستوى البشري والتنظيمي. فالحديث عن الإصلاح يحتاج منا إلى دراسة مفهومه الذي يساهم في معرفته ، ويتم من خلال هذا الفصل دراسة الإطار المفاهيمي للإصلاح الإداري حيث يعد هاما وضروريا في تحديد الجوانب الخاصة به. والمقسم إلى مفهوم الإصلاح الإداري (مبحث أول) مقتضيات الإصلاح الإداري (مبحث ثاني)

المبحث الأول

مفهوم الإصلاح الإداري

الإصلاح الإداري عملية تقوم بمعالجة المشاكل التي تعاني منها الأجهزة الإدارية، والقضاء على جميع الجوانب السلبية في الهياكل الإدارية وإضافة نقاط إيجابية للقطاع العام، وهو جهد هادف لإعادة النظر في هياكل الإدارة بما فيها الأفراد والمعدات والقوانين، إعداداً منظماً الحديث عن مفهوم الإصلاح الإداري يحتاج إلى تحديد تعاريفه وذكر أنواعه، حتى تتمكن من تقييم تجربة الإصلاح حيث تمكننا دراسة هذا المبحث من تحديد مفهوم شامل للإصلاح الإداري ومعرفة ما مدى أهمية الإصلاح الإداري في خدمة الجهاز الإداري.

والمتضمن كل من المقصود بالإصلاح الإداري (المطلب الأول) وفي (المطلب الثاني) أنواعه وأهدافه.

المطلب الأول

المقصود بالإصلاح الإداري

إن الإصلاح الإداري يعد من بين أهم الإصلاحات التي تقوم عليها دولة القانون، ولهذا فإنه استوجب علينا تعريفه تمييزه عن مختلف المصطلحات المشابهة له، وذلك لعدم الخلط بين مختلف المفاهيم.

الفرع الأول: تعريف الإصلاح الإداري.

يتكون مصطلح الإصلاح الإداري من جزئين: الإصلاح والإدارة.

أولاً-تعريف الإصلاح:

1-تعريف الإصلاح لغة:

يعود معنى الإصلاح إلى أصل الفعل "أصلح"، وهو عكس الفساد ويقال: أصلح الشيء بعد فساده، أي أقامه،¹ ويدل الإصلاح على إزالة الفساد وتحسين الشيء الذي أصابه الخلل.

2-تعريف الإصلاح اصطلاحاً:

يقصد بالإصلاح ومعالجة الاختلال الذي يعيق التنمية في المجالات الاقتصادية والسياسية والإدارية والاجتماعية.²

ثانياً-تعريف الإدارة:

1-لغة: أداة تقديم الخدمة.³

2-اصطلاحاً: تتمثل الإدارة في كونها أداة تنظيم وجيه للمواد البشرية والمادية لتحقيق

مجموعة من الأهداف. ويشتمل النشاط الإداري على التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة.

-التخطيط: هو تصرف ذهني لعمل الأشياء بطريقة منظمة والتفكير قبل العمل.

-التنظيم: هو تقسيم العمل إلى عدة عناصر ومهام وإسنادها إلى أفراد وسلطات تسمح بتنفيذه بطريقة منظمة.

-التوجيه: وهو الكيفية التي تمكن الإدارة من تحقيق التعاون بين العاملين وتحفيزهم لأداء عملهم.

-الرقابة: أي الإشراف والمتابعة من سلطة أعلى قصد معرفة كيفية سير الأعمال.¹

¹- آل سميو وفيصل بن معيض، نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي في كتاب الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، المنطقة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1986، ص786.

²-رفيق بن مرسل، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق، دراسة حالة الجزائر، 2011-2011، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية، 2011، ص24.

³-محمد الصيرفي، إدارة الأعمال الإلكترونية، دار الفكر الجامعي، مصر، 2006، ص16.

ثالثاً- الإصلاح الإداري في الفكر الغربي والفكر العربي الإسلامي:

تعددت التعريفات الخاصة بالإصلاح الإداري واختلفت حسب اختلاف الجهة المعرفة له.

1- الإصلاح الإداري في الفكر الغربي:

إن الإصلاح الإداري في الفكر الغربي من وجهة نظر تاريخية تعود إلى زمن قديم منذ إتباع الاتجاه الاشتراكي وإلى غاية تبني الاتجاه الليبرالي. ورغم اختلافهما في بعض الجوانب إلا أن كلاهما نظرا للإصلاح الإداري على أنه القيام بتغييرات دائمة ومستمرة في الجهاز الإداري.²

2- الإصلاح الإداري في الفكر العربي الإسلامي:

الفكر العربي الإسلامي نابع من القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة فقد حث القرآن الكريم على الإصلاح في قوله تعالى: "ولا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها".*

ويعود تاريخ ظهور مصطلح الإصلاح الإداري ومحاربة الفساد إلى وقت مبكر، مثل في زمن حكم عثمان بن عفان، الذي نظر معارضوه في عهده على أنه عهد فساد حدث فيه إيتاء لذي القربى وخصهم دون سواهم بالمنافع والمناصب.³

وتم اعتبار الإصلاح الإداري على أنه عملية تغيير في عمل الأجهزة الإدارية سواء عن طريق التغيير في التنظيم أو أساليب العمل أو في سلوكيات العاملين أو فيهم جميعاً.⁴

¹- صبري احمد شلبي، دور الحكومة في الإصلاح الإداري، دراسة مقارنة بين الدنمارك ولبنان، رسالة ماجستير مقدمة إلى أكاديمية العربية في الدنمارك، كلية القانون والسياسة، قسم قانون 2013، ص 56 و 57.

²-مخلوفي مطاعي، على بالحلو، إصلاح الإدارة المحلية وتأثيرها على التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة محلية، جامعة محمد صديق بن يحيى، كلية الحقوق والعلوم السياسية جبجل، 2018 / 2019، ص 14.

* سورة الأعراف، الآية 56

³-إسماعيل الشطي، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، دار الكتاب العربية، لبنان، 2004، ص 21.

⁴-احمد رشيد، الإدارة العامة في الدول النامية، دار النهضة العربية، مصر، 1975، ص 100.

عرف مؤتمر الإصلاح الإداري في الدول النامية الذي عقدته هيئة الأمم المتحدة بجامعة سايسكي البريطانية لسنة 1971 على أنه: "حصيلة الجهود ذات الإعداد الخاص التي تهدف إلى إدخال تغييرات أساسية في المنظمة الإدارية العامة من خلال إصلاحات على مستوى النظام ككل".¹

ويبقى التعريف الشامل للإصلاح الإداري متمثل في كونه، جهد سياسي وإداري واقتصادي هادف لإحداث تغييرات إيجابية شاملة في السلوك والنظام والأساليب تحقيقاً لتنمية قدرات وإمكانات الجهاز الإداري بما يضمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في تحقيق الأهداف المسطرة.²

الفرع الثاني: المفاهيم المشابهة للإصلاح الإداري.

هناك بعض المصطلحات المشابهة للإصلاح الإداري من ناحية الغاية والهدف ومخالفة له في نواحي أخرى وهي التنمية الإدارية (أولاً)، التطوير الإداري (ثانياً)، التحديث الإداري (ثالثاً).

أولاً- تمييز الإصلاح الإداري عن التنمية الإدارية:

التنمية الإدارية هي تطوير وظائف جهاز الإدارة، يتم ذلك من خلال التغييرات الشكلية في أسلوب العمل عن طريق نقلها إلى مستوى أعلى مما كانت عليه، ومنه فإن مفهوم التنمية يقتصر على التدريب الفني والإجرائي، وكذلك التدريب النظري المستمر من بيئات إدارية غريبة وحقائق من واقع غير محلي.³

¹-صبري احمد شلبي، مرجع سابق، ص60.

²-سامي محمد أحمد البحيري، مداخل الاصلاح الاداري، والتطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء، رسالة ماجستير مقدمة للأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي في لندن، المملكة المتحدة، 2011، ص11.

³-محمد قاسم القريوني، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1، دار وائل للطباعة والنشر، عمان الأردن، 2001، ص13.

وما نستطيع قوله عن التنمية الإدارية، أنها تتعلق في الغالب بتطبيق تجارب بلدان متقدمة في مجال الخدمات الإدارية، وبشكل أدق استيراد تجارب للتطبيق، ويرتبط ذلك من خلال الجانب الشكلي لتطوير الأداء الإداري وتحسين الهياكل الإدارية، بغض النظر عن الواقع الذي يطبق فيه هذا الإجراء، ومنه يمكننا القول أن التنمية الإدارية هي آلية تهدف إلى تحسين الإطار الإداري دون الاهتمام بالبحث عن جدواه أو التفكير في تغييره جذرياً، فهي إصلاح جزئي يعتني ببعض جوانب الإدارة من حيث تحسين الأداء وما يتطلب من استحقاق في مجال الهياكل والقوى البشرية على أساس أنه من خلال هذه التنمية نصل إلى الإصلاح الإداري.¹

ثانياً- تمييز الإصلاح الإداري عن التطوير الإداري:

ينطوي مفهوم التطوير الإداري على تحسين جزئيات الجهاز الإداري وهذا التحسين الذي يكون بشكل مستمر يستهدف الجهاز الإداري من خلال تطوير الهياكل الإدارية والنظم المستخدمة ومعالجة النقائص الموجودة، دون النظر إلى الأداءات السلوكية التي تصاحب العمل الإداري ومحاولة تحسينها، وعليه يهتم التطوير الإداري بالجوانب المادية للعمليات الإدارية أكثر من اهتمامه بالجوانب المعنوية، بالإضافة إلى ذلك ينظر إلى العملية الإدارية وإصلاحها بمعزل عن الإطار السياسي والاجتماعي أي البيئة التي يوجد فيها.²

ثالثاً- تمييز الإصلاح الإداري عن التحديث الإداري:

يجتمع مفهوم الإصلاح الإداري ومفهوم التحديث الإداري في الاهتمام بالتحسين التقني والتطوير الفني الإداري، حيث يرى أصحاب هذا الفهم بأن التحديث الإداري يراعي الأساليب والوسائل التي جاءت بها الدول المتقدمة وخطها مع الأنظمة التي تتبعها الدول النامية، والتي تطابق تلك الأساليب والوسائل المتواجدة في الأنظمة الإدارية للدول المتقدمة، ومنه

¹-ياسر العدوان، نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي، ندوة الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، ط1، شركة الشرق الأوسط للطباعة، عمان الأردن، 1986، ص786.

²-المرجع نفسه، ص 787.

يكون هذا التحديث بمثابة عملية نزع لتجارب الدول المتقدمة ومحاولة فهم نمطها الإداري في واقع مختلف عن الذي وجدت فيه، ولكن توضح أن النقل والتقليد لم يجدي نفعاً دون وجود الأرضية المناسبة، ولا يؤدي للتقدم والتطور بالضرورة، فجلب القوانين والأجهزة والتقنيات لا يعني بحال الإصلاح الإداري فالإدارة في كل دولة تعتبر محصلة استجابات لخصائص سياسية اجتماعية، ثقافية لتلك الدولة، فالدولة التي تستورد أساليب ووسائل دون أن يكون ذلك متناسبا وثقافتها لن تتحصل على ما تسعى إليه، ذلك لعدم توافقها والأساليب الأخرى.¹

وعليه فإن فكرة التحديث الإداري تشمل فكرة التطوير لأنه أحد آثارها العملية والواقعية، بأهمية الواقع المستهدف من العملية الإصلاحية التي ينبغي الوصول إليها الإصلاح الإداري.²

وبالتالي يتناقض مفهوم الإصلاح الإداري عن المفاهيم السابقة، فهو لا يتماشى والأداء الإداري بمجرد الزيادة في عدد الأجهزة الإدارية (التنمية الإدارية)، كما أن الإصلاح الإداري ليس مجرد عملية بناء على ما هو قائم في الأساس (التطوير الإداري) ولا كعكس لمحاكاة واقتباس الأنظمة الإدارية من الدول الغربية المتقدمة (التحديث الإداري). لان الأساس الموجود قد يكون خاطئاً وبالتالي لا يمكن الاستناد عليه، فالإصلاح الإداري يتطلب النظر للجهاز الإداري نظرة كلية شمولية.³

وعليه فإن عملية الإصلاح الإداري تختلف عن المفاهيم السابقة الذكر، فكل مفهوم يخدم الإصلاح من جهة معينة، كما أن هذا الأخير لا يقوم بمعالجة الجانب الفني للعمل الإداري إنما يتجاوزها إلى تأثير البيئة الخارجية بكل مواضيعها الاجتماعية الثقافية والسياسية وفق ما يحافظ على الأصل والعمل المستمر للتطوير والتجديد.

¹- محمد قاسم القريوني، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1، دار وائل لطباعه، الأردن، 2001، ص13.

²- المرجع نفسه، ص14.

³- المرجع نفسه، ص16.

ومن خلال توضيح مختلف المفاهيم المتعلقة بالإصلاح الإداري يمكن إيضاح أهم مواصفاته:

- لا يعتبر الجهاز الإداري نظاما مغلقا لأنه جهاز يتأثر ويؤثر في مقومات ومكونات بيئته.
- لا يعمل الإصلاح الإداري بالنقل العشوائي والتلقائي لصور من المؤسسات والنظم والأساليب التي أكدت جدواها وفعاليتها في مجتمعات وبيئات أخرى.
- في معناه الشامل المتكامل لا يكتفي الإصلاح الإداري بالعملية الفنية البحثية، بل يتناول تأثيره الايجابي إلى كل مكوناته ومقوماته البيئية الداخلية وما يتعلق بها من طموحات والأهداف.¹

وما يمكن ملاحظته، إن خبراء الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية من الدول العربية المجتمعين في الأردن، قد اتفقوا على استخدام مصطلح " الإصلاح الإداري"، ونشره على جهود التطوير والتنمية والتحديث، بحيث يشملها ويكملها ويتضمن مفاهيمها، وذلك بعد تحليل ونقاش طويل.²

المطلب الثاني

أنواع وأهداف الإصلاح الإداري

ترتبط الحاجة إلى الإصلاح الإداري ارتباطا وثيقا بظروف المنظومة الإدارية والبيئية التي تطورت داخلها، ولهذا فسننظر من خلال مطلبنا هذا لدراسة أنواع الإصلاح الإداري وذلك في (الفرع الأول)، لنعرج بعدها في (الفرع الثاني) إلى دراسة الأهداف التي يسعى الإصلاح الإداري لتجسيدها، وكل ذلك كما يلي:

الفرع الأول: أنواع الإصلاح الإداري.

¹- فيصل بن معيض، آل سميو سعيد، مرجع سابق، ص50، 51.

²- ياسر العدوان، المرجع السابق، ص 789.

للإصلاح الإداري العديد من الأنواع المختلفة من حيث المبدأ والأهداف .

أولاً- الإصلاح الجزئي:

يمثل هذا النوع جهود التطوير الإداري التي تنصب على قلة من العناصر ويختار للتطوير فيها عدد محدود من المنظمات، فيتم تسهيل إجراءات العمل أو تطوير الهيئة التنظيمية والوظيفية، ويعتبر هذا النوع من أقدم الأنواع من حيث النطاق، يتبع هذا الأخير رؤية محدودة وجزئية للعناصر والعوامل التي تغير الأداء الإداري وتطور الفعالية التنظيمية. كما تقوم على إرشاد جهود الإصلاح نحو عدد قليل من الأجهزة الإدارية مما هو مستهدف من عملية الإصلاح.¹

وتوضح تجارب الدول العربية عموماً في مجال الإصلاح الإداري شدة تركيزها على الإصلاحات الجزئية للجهاز الإداري، لهه باءت عدة تجارب بالفشل.

ثانياً- الإصلاح الأفقي:

يمثل هذا الإصلاح الجهود الإدارية التي تحتوي على قلة من العناصر المكونة للنظام الإداري الشامل، لكنها تطبق على كل المنظمات أو قطاعات الجهاز الحكومي، كما تعتبر مقته لأنها تنظر لعنصر واحد أو قلة عناصر مكونة للنظام الإداري الكلي والمحدد الفاعلية، ويعتبر الإصلاح الأفقي شائع في تجارب إصلاح الإدارة العربية، ويدفع الى استخدام هذا الأخير لدى قيادات السياسية لأن جانباً من النظام الإداري يعاني من نقص شديد وأن أوضاعه قد تدهورت وساءت ويقضي حلاً أفقياً.²

¹- سحر عبد الله الحملي، الإصلاح الإداري، مفهومه وآليات تطبيقه، دراسة مقارنة، المجلة العلمية لقطاع كليات التجارة، جامعة الأزهر، العدد 10، يناير، 2013، ص350.

²- محمد الصريفي، مرجع سابق، ص14.

ثالثا- الإصلاح القطاعي:

تشمل هذه الاستراتيجية على عدد محدد من المنظمات والقطاعات الحكومية، وتركز على متطلبات التطور لرفع فعالية أدائها، وبذلك تتطور العديد من الأنظمة.¹

وعليه فإن الإصلاح القطاعي يعتبر نموذجا مهما للتقدم والتطوير في النظام الإداري للجهاز الحكومي، يمكن تطبيق هذا الأخير للتطوير الشامل في أنظمة الإدارة الحكومية أو تطبيقه على عدة مراحل كل مرحلة منها على قطاع معين، حيث أن فرصة نجاح هذا الإصلاح أكبر مقارنة بالإصلاحات السابقة.²

رابعا- الإصلاح الشامل:

ويعني السياسة التي يهتم بها الإصلاح الشامل من حيث احتوائه لكل ما في المنظمات الحكومية، القيادات الإدارية، السياسية، وخبراء الإصلاح الإداري، تعتمد الدولة أو الجهاز الإداري على الإصلاح الشمولي عند مواجهة أي أزمات مفاجئة في البيئة المتغيرة.³

يرى البعض من ناحية أخرى إن الإصلاح الإداري بجميع أنواعه يدور حول تجديد جزء محدد يمثل مستوى واحد، إدارة واحدة، أو قلة من الوحدات الإدارية، معظم هذه السياسات تتناول التحديث القطاعي الذي يمثل جميع المستويات أو بعض من الوحدات الإدارية، وكذا الإصلاح الإداري الجزء الذي يتناول معظم الوحدات الإدارية.⁴

¹-بواشري أمينة، الإصلاح الإداري في الجزائر، عرض تجربة مرفق العدالة، 1999، 2017، العجلة العلمية لجامعة الجزائر 3، المجلد 6، العدد 11، جامعة الجزائر 3، جانفي، 2018، ص 207.

²-محمد الصريفي، مرجع سابق، ص 45.

³-احمد صقر عاشور، نظرة مستقبلية الاستراتيجية الإصلاح الإداري في الوطن العربي، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1986، ص ص 135-136.

⁴-قرين علي، التنمية الإدارية في الجزائر واقع وأفاق، أطروحة مقدمة كجزء من متطلبات شهادة الدكتوراه كليه العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعه سطيف1، الجزائر، 2013-2014 ص 205.

الفرع الثاني: أهداف الإصلاح الإداري.

من بين الأهداف الأساسية لحركة الإصلاح الإداري هي القضاء التام على مظاهر الفساد الإداري التي تعرف تزايد كبير في الآونة الأخيرة، والتي تضيف العديد من الاختلالات والعراقيل في الجهاز الإداري، وتمس بالسير الحسن لأدائه.

كما يهدف الإصلاح الإداري أيضا إلى:

- إدماج تغييرات أساسية في الجهاز الإداري بما تتناسب مع الأداء الإداري ورفع كفاءة النظم القائمة من حيث تحسين المعتقدات والاتجاهات والقيم.¹

- إشاعة مفاهيم اللامركزية الإدارية والابتعاد عن مركزية اتخاذ القرار وتمكين الإدارات من تحمل المسؤولية.

- تخطيط الإدارة لاستراتيجية في مختلف مجالات العمل من خلال تنمية قدرات ومؤهلات الجهاز الإداري على التعامل مع البيئة الداخلية والخارجية.

- السعي إلى تنمية الاتجاهات الإيجابية في العمل والتوسع في مجالات التأهيل والتدريب والتطوير.

- تطوير وتحديث القوانين والتنظيمات بما يتناسب والمتغيرات الحاصلة.

- تبني الأنماط الحديثة وإعادة بناء الهياكل التنظيمية للجهاز الإداري.

- التوسع في اعتماد التقنيات الحديثة واعتماد مشروع الحكومة الإلكترونية.

- دعم برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ورفع مستوى الإنتاج.²

¹-القيروني محمد قاسم، المرجع السابق، ص 16.

²-صبري احمد شلبي، مرجع السابق، ص66.

المبحث الثاني

مقتضيات الإصلاح الإداري

تمر عملية الإصلاح الإداري بخطوات متسلسلة ترتبط فيما بينها لتكون نشاطا هادفا، لتحسين الجهاز الإداري للدولة، كما تجتاز طرقا تتعكس إيجابا على التنمية، وتضمن هذا المبحث كل من دوافع الإصلاح الإداري (المطلب الأول) و نماذجه في (المطلب الثاني)

المطلب الأول

دوافع الإصلاح الإداري

من أبرز العوامل التي ساهمت بالدفع نحو الإصلاح الإداري وإصلاح الأنظمة التي تدير عليها الإدارة نجد مجموعة من الدوافع :

الفرع الأول: الدوافع السياسية والاقتصادية والاجتماعية للإصلاح الإداري.

تتمثل دوافع الإصلاح الإداري في:

أولا-الدوافع السياسية:

يعتبر تأخر النبض السياسي الذي كانت تعيشه المجتمعات العربية عاملا في فرض هذا التفكير، قد يكون هذا الأخير سببا لانفجار اجتماعي محتمل ومنه يكون الإصلاح بمثابة تصرف أولي لتجنب الأسوأ عندها تكون العملية سطحية ليس لها علاقة بعملية الإصلاح، وهربا إلى ما هو سابق في مقابله العد الاجتماعي الكبير الذي أصبح يطالب أهل القرار بالتغيير الضروري وتحسين المعيشة المزرية التي لم تتوقف عن الانحدار. فعندما

تواجه الدولة أحداث خارجية وداخلية تخفق في مواجهتها، أو عندما تطرح تساؤلات عن أسباب هذا العجز وكيفية معالجتها. تبدأ المطالبة بالإصلاح الإداري.¹

ثانيا-الدوافع الاقتصادية:

عندما تواجه البلاد أزمات اقتصادية خطيرة، مثل التضخم أو عجز الميزانية، أو انخفاض المستويات الإنتاجية، أو انخفاض مستويات الدخل الفردي حينها يبدأ التفكير في الإصلاح الإداري نتيجة عدم قدرة الجهاز الإداري على تحمل العبء الجديد الذي وضع على كتفه.²

لا تختلف الوضعية الاقتصادية التي تعيشها اغلب الدول العربية وكذلك الصعوبات التي تواجه سعي بعض هذه الدول لإطلاق دائرة التنمية الاقتصادية في المجتمع، كل هذا يرجع أساسا إلى الهيكل الإداري للعملية الاقتصادية لهذه البلدان والتي مست جملة من التنظيمات التي تجاوزها الزمان ولم تعد تواكب التطور الذي فرضته العولمة في جانبها الاقتصادي . أدى ذلك إلى العديد من المشاكل الاقتصادية التي تبين أنها مع مرور الوقت ستتضخم وما ينتج عن ذلك من ضغوط على المؤسسة المالية العالمية المانحة التي تمنع إعطاء المساعدات والقروض بشرط توجيه إدارة الأموال إلى الوجهة المناسبة كل هذه التأثيرات أدت إلى مراجعة أساليب التنظيم الإداري لتحسين الأداء الإداري وهذا ما يعرف بإصلاح الإداري.³

¹-بن تونس زكريا، الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة مع الفقه الإسلامي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص شريعة وقانون، كلية الشريعة والاقتصاد، جامعه الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، 2013-2014، ص 78.

²-محمد الصريفي، الإصلاح والتطوير الإداري، المدخل للحكومة الالكترونية، دار الكتاب القانوني، د.ب.ن، د.س.ن، ص 23.

³-فيصل بن معيض آل سميو، استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني، رسالة دكتوراه، جامعه نايف العربية للعلوم الأمنية الرياض، 2007، ص 63.

ثالثا-الدوافع الاجتماعية:

إذا كانت الدولة تواجه مشاكل اجتماعية مثل انتشار الجرائم، فقدان الأمن، التعامل بالرشوة، المحسوبية، وازدياد الفساد ونسبه الأمية، وتغيير الهياكل الطبقية، يتبادر في أذهان الناس ضرورة النهوض بالنظام الاجتماعي والقضاء على الفساد.¹

ولا تقل العوامل الاجتماعية أهمية في تسريع وتيرة الإصلاح الإداري عن العوامل الأخرى، وقد تكون هي المصدر الأساسي لتلك العوامل لأنها تفضح محتوى إدارة شؤون الناس، ومدى قدرتهم على تفسير الكفاءة والفعالية مع الأخذ بعين الاعتبار عملية الإنتاج، كعامل من العوامل السياسية والاقتصادية الناتجة عن الضعف الأداء الإداري لتلك المستويات، والإسقاط الواقعي لتلك العوامل يكون على المجتمع الذي يؤثر سلبا و إيجابا لنتائجها، كما أن الوجة الاجتماعي يعكس إخفاقات الإدارة في تسيير مصالح الناس وهذا يؤدي للمشاكل الاجتماعية تفاقمها.²

الفرع الثاني: دوافع ديموغرافية وتكنولوجية.

أولا-الدوافع الديمغرافية:

ساهمت الانفجارات السكانية والتدفقات الريفية نحو المدن وغيرها من العوامل المرتبطة بالنمو السكاني ساهمت بشكل كبير في انخفاض الخدمات وكثرة الطلبات والحاجيات، الأمر الذي جعل الإدارة غير ملتزمة وغير قادرة على مواجهه هذا الكم المتزايد من الاحتياجات رغما أنها لا زالت تعتمد الطرق والخطط التي كانت تعتمد عليها منذ عقود طويلة ولم تجري عليها أي تعديلات لتحسينها وتطويرها. وازداد الطلب ولم تتغير وسائل تكييف هذا الطلب مما أدى إلى ظهور اختلالات تسببت في تراجع الأداء الإداري وبالتالي أصبح مطلب التجديد والإصلاح حتميا.³

¹- عارف عالية عبد الحميد، مرجع سابق، ص 16.

²- فيصل بن معيض آل سميو، مرجع سابق، ص 70.

³- مرجع نفسه، ص 71.

ثانيا - الدوافع التكنولوجية:

لقد أصبح التطور التكنولوجي واقعا عمليا يفرض على المؤسسات الإدارية، فيقوم على تحديث وتطوير الأداء بما يلائم العصر ومتطلباته، خاصة سرعة وجودة تقديم الخدمات، لقد وضعت التكنولوجيا الرقمية اليوم العالم بين أيدينا. مما لم يعد هناك حاجة لاستمرار الأساليب الإدارة التقليدية وتسير مصالح الناس بطرق التقليدية تلك الطرق التي تضيق الجهد والوقت والمال كل هذا ولا يصل العامل إلى تقديم المستوى المطلوب من الخدمات. إذا كانت الدول العربية والإسلامية اليوم لا زالت تعمل بعهد الحكومة الإلكترونية، فإن الغرب أصبح يتحدث عن الحكومة الذكية التي تدار فيها المشاريع المتعلقة بالبرامج الوزارية من خلال وسائل التكنولوجيا والتقنيات المعلوماتية المتطورة. فلم يعد الفرد الغربي بحاجة للانتقال من اجل تحقيق مصلحة إدارية (دفع فواتير الماء، الغاز، الكهرباء، تذكرة السفر، وثائق شخصية من الحالة المدنية... الخ)، فهو قادر على تحصيلها من المنزل دون عناء.¹

المطلب الثاني

مراحل ونماذج الإصلاح الإداري

تمر عملية الإصلاح بعدة مراحل وخطوات متسلسلة ومنظمة (الفرع الأول) كما تعتمد على اتباع مجموعة من النماذج لتحقيق أهداف الجهاز الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مراحل الإصلاح الإداري.

تمر عملية الإصلاح الإداري بمراحل متسلسلة بغرض تحسين الجهاز الإداري للدولة، وما ينتج عن ذلك من أهداف الإصلاح الإداري.

¹- فيصل بن معيض آل سميو، مرجع سابق، ص71.

أولاً- الشعور بالحاجة إلى الإصلاح:

ينجم شعور بالإصلاح إذا كان الجهاز الإداري غير راضي عن جمهور المتعاملين او العاملين أنفسهم، ويظهر أحيانا عن طريق القيادة السياسية في الدولة، كما قد يأتي هذا الشعور من منظمات وهيئات دولية متخصصة في هذا المجال بحيث تقدم الدعم المادي والاستثماري بذلك وتقوم بتحليل الأجهزة الإدارية بناء على نماذج عالمية مثالية، ومنه تأتي فكرة أن الجهاز الإداري بحاجة ماسة للإصلاح وهذا ما نراه في معظم الدول النامية وقد تكون هذه الحاجة غير نابعة من صميم مشاكل الأجهزة الإدارية المحلية.¹

ثانياً: مرحلة التخطيط.

تحدد فيها الأهداف المرجوة من الإصلاح ووضع أولويات تنفيذها في حدود الإمكانيات المتوفرة، وبحسب تأثيرها على الجهاز الإداري وخطورة المشاكل الإدارية، كما تبني هذه المرحلة على دراسات ميدانية للنظام الإداري والتنمية للدولة، يأخذ بين الاعتبار تكامل الخطط الإصلاحية مع الخطط القومية، وخلالها يتم تحديد مكونات خطة الإصلاح، والتي من المفترض أن توضع من قبل جهاز مركزي مسؤول عن التنمية في الدولة قادر على وضع خطه شاملة للنهوض بمستوى الجهاز الإداري، وتكون هذه الأخيرة تتضمن عادة الاتجاهات العامة تتمثل في كيفية استخدام الإدارات و الأساليب اللازمة لمواجهة المشكلات الإدارية وطريقة استخدام الموارد المتاحة.²

ثالثاً-مرحلة تنفيذ الإصلاح:

يقصد بها تنفيذ البرامج والخطط، وذلك بحسن التنفيذ ومراعاة شروط منها تهيئة الظروف الملائمة وإتباع الوسائل والإجراءات اللازمة وتحديد الزمن القياسي للتنفيذ، هذا استنادا لظروف وإمكانيات الدولة وحسب حجم البرامج، ويستحسن تقسيم مراحل التنفيذ إلى

¹ -محمد إبراهيم الطراونة، أثر الإصلاح الإداري في التنمية، التجربة الأردنية، دار اليراع للنشر والتوزيع، الأردن، 2015، ص

.57

² - المرجع نفسه، ص 58.

خطط سنوية تسهلاً لإمكانية التعديل والتصحيح، إضافة لمسايرة مجريات الموازنة العامة للدولة.¹

ولتحقيق هذه المرحلة يمكن الاستعانة ببعض الوسائل من أبرزها:

1- الوسائل السياسية:

وسيلة من الوسائل التي على الرأي العام لعملية الإصلاح ويتم ذلك عبر عدة إجراءات شكلية تتمثل في تكوين لجان مختصة للتحري والتقصي والرقابة، إعادة تنظيم الجهاز الإداري وغيرها.

2- الوسائل التشريعية:

من خلال إعادة صياغة بعض التشريعات التي تنظم القوانين واللوائح المتحركة في عمل الجهاز الإداري.

3- الوسائل التحفيزية:

متمثلة في مجموعة التحفيزات المادية والمعنوية التي يستفيد منها المعنيين بعملية الإصلاح، والتي تؤثر بشكل كبير في السيرورة التنفيذية كما تساهم في استقرار وضمان نتائج مشجعه للعملية التغييرية.²

الفرع الثاني: نماذج الإصلاح الإداري.

أخذت تجربة الإصلاح الإداري نماذج عديدة وتشير هذه النماذج إلى الأساليب التي تستخدم لتحسين أداء المؤسسات والهياكل الإدارية وتعتمد لإحداث تغييرات جذرية من أجل زيادة الكفاءة والفعالية في تقديم الخدمات نذكر منها:

¹ - محمد إبراهيم الطراونة، المرجع السابق، ص58.

² - عالية عبد الحميد عارف، الإصلاح الإداري، قضايا ومداخل للتطوير، مركز البحوث والدراسات السياسية، ط2، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، 2008م، ص55.

أولاً- نموذج البقاء :

تهتم المنظمات والإدارات والأجهزة الحكومية في نموذج البقاء على التوسعات الإضافية في السلطات والصلاحيات، وصعوبة تنازل المصالح والوزارات عن أي من تلك الصلاحيات والأعباء بالنسبة للأطراف الأخرى، فالمراد من خلال هذا النموذج هو المحافظة على الموجود، ولذلك تتخذ الإجراءات الشكلية البعيدة عن المعالجة الحقيقية لصلب الموضوع.

ثانياً- النموذج الوصفي:

هذا النموذج كسابقه شكلي يستند إلى وصف محاولات الحدود لما استجد من المشاكل من غير البحث عن أسبابها، وهذه المحاولات تعتبر الإصلاح الإداري وسيلة لتصحيح الأخطاء وتصويب المشاكل الإدارية.¹

ثالثاً- النموذج المعياري التقييمي:

يستند هذا النموذج لتفويض المسؤولية التنفيذية للإصلاح وتوجيهها إلى القادة الإداريون حيث تكون لهم السلطة الفعلية في عملية الإصلاح وتنفيذها وتقييمها ضمن إطار سياسي واجتماعي، حيث يعتبرون الأكثر قدرة على معرفة احتياجات الجهاز الإداري من تغيير ومتطلبات التطوير والتحديث في الجهاز الإداري. ينبع هذا النموذج من الخلفية السياسية لمقترحات الإصلاح، التي تفتقد القدرة الكافية على التغيير بسبب عدم وجود رؤية علمية في المعالجة مما يجعل عملية الإصلاح تركز على تحديد أعراض المشكلة بدلا من جوهرها.²

رابعاً- النموذج الفعال:

يشترط هذا النموذج النشاط والفاعلية والحيوية للعامل الإداري، حيث يتمكن من رؤية العوائق الإدارية وإزالتها، ويسعى للاستجابة للتغيرات البيئية والمصالح العامة، يكون إصلاح عملية ديناميكية تتفاعل وتتكامل باستمرار مع البيئة والتحول، وبذلك يتحقق التوازن بين جهود

¹-بن تونس زكريا، المرجع السابق، ص 81.

²-بن تونس زكريا، المرجع السابق، ص 81.

الإصلاح وبناء سياسة مستدامة وديناميكية، تهدف إلى الاستجابة للطلبات العامة ومواجهة المتطلبات الحالية والمستقبلية وتحقيق المصلحة العامة للإصلاح. يفترض هذا النموذج وجود حرية المبادرة لدى القائمين على الإدارة في البحث عن الحلول المناسبة للمشكلة الإدارية الموجودة، وهذا الأمر يكون غالباً مفقوداً في العديد من البلدان العربية، حيث يتم تقييد المبادرة الإصلاحية للإدارة بالخلفيات السياسية، مما يقيد توجيهات الحركة ويجعل المبادرة في الأصل مقيدة ومحدودة الأثر.¹

خامساً- النموذج المؤقت:

يستند هذا النموذج إلى رد الفعل المباشر للأحداث التي تتطلب استجابة من الإداريين والسياسيين (استجابة فعلية للحدث)، وهذا ما يقيد فعالية الحلول المقدمة، حيث يعتمد المنهج على التجربة المستمدة من الواقع العملي والخبرات التي تمر بها، دون أن يتمتع بالقدرة على التنبؤ بالمشكلات المستقبلية ومواجهتها قبل حدوثها، يتوقع هذا النموذج نهج التهدة الذي اشرنا إليه سابقاً، والذي يعمل على تأجيل المشكلة بدلاً من حلها بسرعة في الواقع، يتضارب هذا المنهج مع هدف الإصلاح الحقيقي الذي ينبغي أن يستند إلى اعتبار الإصلاح كفعل مبادر وليس رد فعل.²

¹ - ياسر العدوان، المرجع السابق، ص796.

² - بن تونس زكريا، المرجع السابق، ص82.

ملخص الفصل

نستنتج من خلال دراسة هذا الفصل أن الإصلاح الإداري هو عملية معقدة لا تقتصر على نقل الموظفين أو تدريبهم في معاهد الإدارة، أو تحويل التكنولوجيا وتوظيفها ولا إعادة تنظيم البنية التنظيمية الحالية فقط، بل هو عملية شاملة تتضمن إعادة تشكيل الجهاز الإداري بأكمله أو هدمه وإعادة بنائه، وتهدف إلى تعزيز القدرات الإدارية المتجددة لبناء وتنمية وتطوير الهياكل والنظم والمهارات لمواجهة متطلبات عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

يعتبر مفهوم الإصلاح الإداري أكثر شمولاً وتعمقاً عن جميع المفاهيم الأخرى، حيث يهدف إلى زيادة كفاءة الجهاز الإداري وتحسين أدائه لمواجهة متطلبات التنمية الشاملة، يتطلب الإصلاح الإداري عملية هادفة تسعى إلى تحقيق عدة نتائج، وتشمل على مجموعة من الشروط والمقومات الأساسية التي من دونها قد لا يحقق النجاح المترقب، لذلك من الضروري توفير البيئة الملائمة والدعم المالي الضروري، والقيادة القوية التي تعد أساسية لنجاح خطط الإصلاح الإداري. بالإضافة إلى ذلك يتطلب النجاح في عملية الإصلاح الإداري إتباع المنهج العلمي الذي يستند إلى التخطيط الاستراتيجي ويجمع بين الاعتبارات العلمية والعملية والأخلاقية.

الفصل الثاني

تجارب عربية في الإصلاح

الإداري (الأردن والجزائر)

الفصل الثاني

تجارب عربية في الإصلاح الإداري (الأردن والجزائر)

تتعرض الحكومات في كل أنحاء العالم سواء المتقدمة منها أو النامية إلى ضغوط متزايدة على الصعيد الداخلي والدولي، حتى تصبح أكثر شفافية وديمقراطية وحتى تتمكن من مواجهة التحديات السياسية والاقتصادية التي تختلف من دولة لأخرى. وتعد الدول النامية عموماً والدول العربية خصوصاً أكثر عرضة لظاهرة الفساد التي تغزو الأجهزة الحكومية والمرافق العمومية من جميع أشكال الرشوة واستغلال النفوذ والتسيب الوظيفي على مختلف المستويات بدءاً بكبار المسؤولين ووصولاً إلى الموظفين العاديين

خصصت المنظمة العربية للتنمية الإدارية التي عقدت على هامش الجمعية العامة في بيروت من خلال الفترة الممتدة من 23 - 24 يونيو 1997 عرضاً للتعرف على تجارب دول عربية في الإصلاح وقد وقع الاختيار على الأردن نظراً للجهود التي تبذلها في هذا المجال.

المبحث الأول

التجربة الأردنية في الإصلاح الإداري

تواجه الأردن عددا كبيرا من التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الأمر الذي يستلزم إقامة إصلاحات في الأجهزة الإدارية الحكومية، تتناسب مع هذه التحديات.

ولهذا قامت المملكة الأردنية بخوض تجربته لإصلاح الجهاز الإداري، يقسم هذا المبحث إلى البناء الهيكلي للتنظيمي للمملكة الأردنية (المطلب الأول)، وواقع الإصلاح الإداري في الأردن (المطلب الثاني).

المطلب الأول

البناء الهيكلي التنظيمي للمملكة الأردنية

من أجل دراسة الإصلاح الإداري في الأردن لابد من الاطلاع على الجهاز الإداري للمملكة الأردنية، والهياكل التي يتشكل منها وعرض البعض من المشاكل التي يواجهها. إضافة إلى تصنيف المؤسسات المكلف بعملية الإصلاح

الفرع الأول: الجهاز الإداري الأردني.

يتكون الجهاز الإداري في الأردن من عدد من المؤسسات العامة وهي مصالح إدارية أنشأت بقصد المساهمة في تأدية مصالح الدولة، ولها شخصية معنوية وذات استقلال مالي وإداري. وتهدف لتحقيق المصلحة العامة، ومن أمثلتها: الجامعات الحكومية، المجالس الوطنية، المؤسسات العامة. ويتولى إدارة كل جهاز مجلس إدارة، لجنة إدارية، لجنة عليا، ومدير عام، وجهاز تنفيذي لتنفيذ قرارات مجلس الإدارة.¹

¹ -مجد ابراهيم طراونة، المرجع السابق، ص 65.

وإضافة لما سبق ولكون رئيس الوزراء في الأردن يعتبر وزيرا للدفاع. فإن المؤسسة العسكرية بكافة قواها البشرية والمادية هي جزء من الجهاز الحكومي الإداري، وتؤثر على مسيرة التنمية إيجابا وسلبا حسب المستجدات على الساحة السياسية ومتطلبات المرحلة المعاصرة للسلام في المنطقة.¹

وقبل الخوض في جهود ومحاولات الإصلاح الإداري التي اتخذت في الأردن لابد من توضيح بعض المشكلات التي يعاني منها الجهاز الإداري والتي دفعت الحكومات المتعاقبة لتبني برامج إصلاحية متعددة الجوانب وتتمثل هذه المشاكل فيما يلي:

- عدم التقيد بالقوانين والأنظمة والتعليمات فبعض القوانين تصدر ولا تطبق إلا أن واقع التوظيف قائم على الوساطة والمحسوبية.

- ضعف أساليب الإدارة وضعف المشاركة في صنع القرار والبيروقراطية.

- عدم وجود مبادئ للمساءلة والمحاسبة على النتائج وتقييم الأداء بالمكافئات والجزاءات. قلة الصلاحيات الممنوحة لأجهزة الرقابة والمساءلة.

- احتكار الحكومة لكافة الأنشطة الإدارية و الخدماتية.

- التغيير المستمر في الحكومات الأردنية وإعادة تشكيلها لفترات قصيرة.

وبناء على ذلك، حاولت المملكة الأردنية منذ بداية تأسيسها إصلاح الجهاز الحكومي والإداري، ضمن القدرات البشرية والمادية المتوفرة، وتم أيضا التعاون مع بعض الخبراء الأجانب.²

¹- نادر أبو شيخة، الإدارة العامة في الأردن، الطبعة الأولى، مديرية المكتبات الوطنية، الأردن، 1985، ص135.

²- محمد ابراهيم طراونة، المرجع السابق، ص118.

الفرع الثاني: تصنيف مؤسسات الإصلاح الإداري.

لإنجاح برامج وخطط الإصلاح الإداري تم إنشاء عدة أجهزة إدارية فعالة تكون على شكل وزارات أو معاهد أو لجان. ولذلك فقد أنشأت الحكومة الأردنية كغيرها من حكومات الدول العربية الأخرى أجهزة مختصة، سنلقي عليها الضوء وعلى الأدوار التي تجسدها في عملية الإصلاح الإداري الأردني. وتقسم هذه المؤسسات إلى المعهد الوطني للتدريب (أولاً)، ديوان الخدمة المدنية (ثانياً)، ديوان المحاسبة (ثالثاً)، وزارة التخطيط والتعاون الدولي (رابعاً)، الإدارة العامة لتطوير القطاع (خامساً).

أولاً- المعهد الوطني للتدريب:

يعتبر المعهد شخصية اعتبارية مستقلة إدارياً ومالياً، ويمارس صلاحياته بالتنسيق مع ديوان الخدمة المدنية في وزارة التنمية الإدارية وديوان الرقابة والتفتيش الإداري والجامعات الأردنية وجميع أجهزة التنمية والتطوير في المملكة.¹ ويتكون من عدة مديريات:

-مديرية الأبحاث والدراسات.

-مديرية التدريب الإداري والتطبيقي.

-مديرية الشؤون المالية والإدارية.

-مديرية الاستشارات.

-مديرية الاتصالات الخارجية والعلاقات العامة.

-مديرية شؤون الموظفين.

ويهدف المعهد لإعداد برامج التنمية الإدارية لمختلف التخصصات وإعداد البحوث العلمية في مختلف المجالات العلمية، لحل المشكلات التي تواجه المؤسسات الحكومية وتقديم الاستشارات الإدارية.¹

¹-محمد إبراهيم طراونة، المرجع السابق، ص263.

ثانيا- ديوان الخدمة المدنية:

يعتبر ديوان الخدمة المدنية الأردني مؤسسات التطوير والإصلاح الإداري ويتشكل من رئيس الديوان الذي يمارس صلاحيات الوزير في إدارة شؤون الديوان، إضافة إلى أمين عام لتنفيذ سياسة الديوان وفقا للقوانين وينقسم الديوان إلى:

-مديرية التوظيف والامتحانات.

-مديرية التطوير الإداري.

-مديرية الإشراف والمتابعة.

-مديرية التخطيط والدراسات.

يتولى الديوان مهام تصنيف الوظائف وإعداد الإجراءات الخاصة بالتوظيف.²

ثالثا: ديوان المحاسبة.

يهدف ديوان المحاسبة للمحافظة على المال العام والميزانية العامة للدولة، مع مراعاة حجم الإنفاق والابتعاد عن الاقتراض والمديونية والمساعدات الدولية، حتى لا تكون مجبرة على تنفيذ ضغوطات الجهات والمنظمات المقرضة. وهذا حال معظم الدول النامية الملزمة بتطبيقها للوفاء بالديون وهذا ناتج عن سوء التخطيط والفساد الإداري المالي.

هذا ما جعل الأردن ينشئ ديوان المحاسبة المشكل من إدارات عامة مركزية للوزارات والنفقات واللوازم وإدارات لأمانات العاصمة والبلديات والمؤسسات والهيئات الرسمية ويهدف: لمراقبة واردات الدولة من ضرائب رسوم وعوائد والتأكد من دفعها للصندوق الخزينة العامة ومطابقتها للقانون.¹

¹ - محمد إبراهيم طراونة، المرجع السابق، ص 265

² - المملكة الأردنية الهاشمية، ديوان الخدمة المدنية، تعليمات التنظيم الإداري، رقم 1، عمان الأردن، 1988.

رابعاً-وزارة التخطيط والتعاون الدولي:

تشتمل الوزارة على حوالي 17 مديرية موزعة على ثلاثة مساعدين للأمين العام للوزارة ويعلو قمة الهرم وزير التخطيط تليه مديريات -الشؤون الإدارية، التطوير الإداري، التنمية الإدارية، وتقوم:

- بإعداد خطط الدولة الطويلة المدى لتنمية حاجات المجتمع الأردني وتطويره على كل جانب ورفع مستواه المعيشي.

- تحديث القوانين والأنظمة الحكومية.

- تطبيق عناصر الإدارة الحديثة في جميع الأجهزة والهيئات.²

خامساً-الإدارة العامة لتطوير القطاع:

وهي هيئة مستحدثة لتطوير القطاع العام وهي الخلف القانوني لوزارة التنمية الإدارية، تهدف إلى تطوير القطاع العام والخدمات المقدمة من خلال إعداد السياسات المتعلقة بالبرامج التنفيذية وتطوير التنمية وتحسين الأداء الإداري، وتتكون من:

-إدارة تنظيم القطاع العام.

-إدارة سياسات الموارد البشرية.

-المدير التنفيذي.

-المستشارين.

-مديرية الشؤون المالية والإدارية.³

3- محمد ابراهيم طراونة، المرجع السابق، ص 270.

1- محمد ابراهيم طراونة، المرجع السابق، ص 270.

3- المرجع نفسه، ص 272.

المطلب الثاني

واقع الإصلاح الإداري في الأردن

يقوم الإصلاح الإداري في الأردن على مجموعة من الاستراتيجيات التقليدية والحديثة والتي تساهم في تحقيق تغيرات فعالة في الجهاز الإداري (الفرع الأول)، وبعد التعرف على هذه الاستراتيجيات، سنخرج إلى تقييم مدى تجسيد الإصلاح الإداري في الأردن (الفرع الثاني)، وكل ذلك كما يلي:

الفرع الأول: استراتيجيات الإصلاح الإداري في الأردن.

تحتاج عملية الإصلاح الإداري إلى الاعتماد على استراتيجيات تمتاز بالواقعية والقدرة على التجسيد وإمكانية تحقيق النتائج المرجوة، وبالنسبة للاستراتيجيات اتبعتها الأردن في مجال الإصلاح الإداري، فهي تقسم إلى استراتيجيات تقليدية (أولاً)، استراتيجيات حديثة (ثانياً).¹

أولاً- الاستراتيجيات التقليدية:

وهي الاستراتيجيات التي كانت تعتمد في القديم قبل بداية الثورة المعلوماتية التي شهدتها العالم في العقود الأخيرة، والتي جعلت من الإدارة العامة بمعزل عن المجالات الأخرى وحصرتها في مجال ضيق وتتمثل هذه الاستراتيجيات في:

1- تخطيط وتنمية القوى البشرية.

تعتبر القوى البشرية أحد أهم عناصر الجهاز الإداري، فبالقدر الذي تكون القوى العاملة واعية لأهداف وبرامج التنمية والإصلاح الإداري، بالقدر الذي تنفذ فيه سياسات وبرامج الجهاز الحكومي وهذا ما يتحقق عن طريق:

¹ محمد إبراهيم طراونة، المرجع السابق، ص 270.

أ- الاختيار والتعيين بالاستناد على أسس سليمة أساسها:

- الجدارة والاستحقاق إضافة إلى التأهيل العلمي والخبرة.

- التدرج في سلم الوظائف.

- القضاء على مظاهر المحسوبية والمحاباة في التوظيف أو الترقية.¹

ب- تطوير قدرات الموظف:

يمر الموظف بمرحلة تدريب لتحسين أدائه من أجل تقديم نتائج أفضل، لكن يبقى

يتصف تدريب القوى البشرية في الأردن في غالبية الدول العربية بقدم أساليب وخطط

التدريب وعدم مواكبه التطور.²

ج- الحوافز:

تلعب الحوافز دوراً أساسياً في الجهاز الإداري في الدول العربية، والتي تختلف من

دولة إلى أخرى حسب الإمكانيات المادية، ولها تأثير ملموس في تحفيز العاملين، كما

للأجور العادلة ومدى تناسبها مع مستوى المعيشة دور في تشجيع العاملين على تقديم

مهامهم بأمانة وإخلاص.

2- تحديث القوانين والتشريعات.

تساهم القوانين والتشريعات التي تحكم الأجهزة الإدارية في إنجاح خطط الإصلاح

الإداري، لأن نشاط الجهاز الإداري يعتمد على الاختصاصات والصلاحيات المقررة بموجب

القوانين ويشترط في هذه القوانين:

- أن لا تؤثر على العمليات الإدارية.

¹ محمد إبراهيم طراونة، المرجع السابق، ص 272.

² أنور سلامة، مدخل إلى التنمية الإدارية، دار المعارف، مصر، 1984، ص 7.

- أن تأتي لتلبية حاجيات حقيقية للجهاز الإداري.

- أن لا تتعارض مع قوانين سارية المفعول.¹

ثانيا: الاستراتيجيات الحديثة.

اقتصرت تجارب الدول العربية على غرار الأردن في البداية على الاستراتيجيات التقليدية في مجال الإصلاح الإداري، والتي لم تقدم النتائج المنتظرة، ليطم الانتقال إلى استراتيجيات معاصرة والتي حققت نجاح في الدول المتقدمة وتتمثل هذه الاستراتيجيات في:

1-الخصخصة:

وهو مصطلح مرتبط كثيرا بالجانب الاقتصادي. ويقصد به تحويل الخدمات من القطاع العام إلى القطاع الخاص وتخفيض الحكومة للقيود الإدارية والإجرائية للقطاع الخاص.²

وتتم خصخصة الجهاز الإداري بتخلي الحكومة عن إدارة المؤسسة المعنية وإتاحة المجال أمام القطاع الخاص لإدارتها، وذلك بناء على تعاقد مقابل دفع رسوم محددة وعن طريق تحويل حقوق الإدارة للقطاع الخاص وبقاء الملكية للقطاع العام على أساس الشراكة أو التأجير. تتم شراكة بين القطاع العام والخاص في رأس المال أو وسائل التشغيل أو التكنولوجيا.

تساهم الخصخصة في إصلاح الجهاز الإداري عن طريق تحسين وزيادة الكفاءة والفعالية.³

¹-المنظمة العربية للعلوم الإدارية، أبعاد التنمية في الوطن العربي، العدد 12، سبتمبر، 1985، ص209.

²-Hemning R and Mansoor A, is privatization the answer? World Development Report, 1988, p33.

³-رياض وصال، طرق الخصخصة برامج العولمة الاقتصادية في العالم العربي، المعهد الدبلوماسي، عمان، ص97.

2- اللامركزية :

- والتي تعني نقل سلطات التخطيط وصنع القرار من الحكومة المركزية إلى التنظيمات المحلية ويظهر دور اللامركزية في الإصلاح الإداري من خلال:
- استمرار سير الجهاز الإداري بأكثر فعالية مع سرعة اتخاذ القرارات.
 - الرقابة الجديدة ومتابعة تنفيذ سياسات وبرامج التنمية.
 - تقسيم العمل وتنظيمه بين الجهات الإدارية وتتميه الكفاءات والقدرات الإدارية.¹

3-تطبيق تقنيات المعلومات :

تأثر المجال الإداري بشكل مباشر بتكنولوجيا المعلومات الحديثة التي تساهم في تسريع وتبسيط إجراءات العمل، إضافة إلى التخفيض من حجم النفقات مع تقديم الخدمات بأسرع ما يمكن وبأجود نوعية.²

الفرع الثاني: تقييم استراتيجيات الإصلاح الإداري في الأردن.

تعددت الاستراتيجيات التي اعتمدها الحكومة الأردنية واختلفت بين استراتيجيات تقليدية وحديثة، والتي اشتركت في هدف إصلاح وتطوير الجهاز الإداري وقد تمكنت عدة استراتيجيات من النجاح بدفع عجلة الإصلاح الإداري نحو الأمام وباءت استراتيجيات أخرى بالفشل، وتبرز مظاهر النجاح من خلال:

- تدعيم أسس اللامركزية الإدارية وتبسيط الإجراءات.
- إنشاء وحدات متخصصة في التطوير الإداري لمعظم الوزارات والمؤسسات.
- تطوير المجال التكنولوجي في قطاع الخدمة المدنية.

¹- زكريا بن تونس، المرجع السابق، ص115.

²- محمد إبراهيم طراونة ، المرجع السابق، ص116.

- تحديد احتياجات السوق الأردني من خريجي الجامعات والمعاهد وتحديث السياسة التعليمية.¹

لنترتب عن ذلك مجموعة من الآثار:

- تطوير الأجهزة المسؤولة عن الإصلاح الإداري في صورة المعهد الوطني للتدريب.

- تجسيد آلية متطورة للتنسيق بين الأجهزة الحكومية.

- تحديد الهيكل التنظيمي للإدارة الحكومية.

- التصنيف الأمثل للوظائف الحكومية والإدارية.

- الخروج بنظام معلوماتي متطور.

وتم أيضا إعادة النظر في العلاقات الإدارية والوظيفية القائمة بين وزارات ومؤسسات الدولة وقد قسمت الأجهزة الحكومية إلى 06 قطاعات.

1- قطاع المال والاقتصاد.

2- قطاع الطاقة والثروة المعدنية والزراعة.

3- قطاع النقل والمواصلات والأشغال.

4- قطاع العدل والإعلام.

5- قطاع الحكم المحلي.

6- قطاع الخدمات الاجتماعية والصحية والثقافية.²

¹-المرجع نفسه، ص127.

²-ابراهيم طراونة، المرجع السابق، ص128.

المبحث الثاني

تجربة الجزائر في الإصلاح الإداري

الوضعية التي شهدتها الجزائر والتي لا تزال تشهدها جعلت منها أمام حتمية خوض تجربة لإصلاح العديد من المجالات، فحالها لا يختلف عن حال الدول السائرة في طريق النمو والتي تسعى جاهدة لفرض نفسها على الساحة الدولية، وأخذ جانب من الثناء من قبل الدول المتقدمة لتوطيد العلاقات معها أكثر والتي تتجه نحو الدول التي فيها أقل نسب من الفساد، والتي تعمل على إصلاح وتطوير أجهزتها الحكومية والإدارية وتحديثها، ما جعل الجزائر تسعى لخطو خطاها واتباع طرق وأساليب لتطبيق عملية الإصلاح الإداري. ويقسم هذا المبحث إلى إصلاح الجهاز الإداري في الجزائر (المطلب الأول) ، مجالات الإصلاح الإداري في الجزائر (المطلب الثاني) .

المطلب الأول

إصلاح الجهاز الإداري في الجزائر

شهد الجهاز الإداري الجزائري العديد من الثغرات والنقائص وهذا راجع للعديد من الأسباب والظروف التي عاشتها البلاد، وإن الوضع الحرج الذي وصل إليه هذا الأخير استدعى ضرورة القيام بإصلاحه (الفرع الأول)، وإن الإصلاح الإداري في الجزائر قد مس العديد من المجالات الهامة والتي سنحاول التطرق إلى دراستها وتبيانها في الفرع الثاني، وكل ذلك كما يلي:

الفرع الأول: الإدارة العامة في الجزائر.

مرت الإدارة العامة في الجزائر على عدة مراحل بداية من مرحلة الاحتلال الفرنسي الذي جعل التقسيم الإداري لها سنة 1949 على أساس 3ولايات هي: الجزائر، قسنطينة، وهران، يحكم كل ولاية والي ومجلس عام.

أما البلديات فقد قسمت إلى هذا النحو:

- بلديات ذات صلاحيات تامة تخضع للقانون الفرنسي 1884

- بلديات مختلطة تخضع للقانون الخاص 1919.

- المناطق الجنوبية تخضع للإدارة العسكرية.¹

ثم أخذت الجزائر الاستقلال الذي كان في بدايته سياسي حيث سارت على نهج القانون الفرنسي إلا فيما يتعارض مع سيادتها، ثم توالى التغيرات والتحولات السياسية والاقتصادية والإدارية أيضا.

رغم النهوض بالجهاز الإداري إلا أن هناك واقع سلبي يعكس سوء الواقع التنظيمي للإدارة العامة في الجزائر، والوضع المتردي المؤثر على السير الحسن لأدائها، والمؤثر أيضا على الجهود المتخذة لتجسيد الإصلاح الإداري، والتي تقف عائقا أمامه.

يتميز الجهاز الإداري في الجزائر بعدة مظاهر:

- البيروقراطية التي توسع الفوارق بين المرؤوسين والمواطنين، وتعقد وتجمد الإجراءات الإدارية.

- التهرب من المسؤولية وغياب الالتزام بالمعايير المهنية والأخلاقية وعدم تطابق المسؤولية مع السلطة الموكلة للموظفين.²

- استغلال النفوذ والسعي لبلوغ المناصب العليا لتحقيق مصالح شخصية.

¹- بوكساني عبد الحق، طنكة بلال عصرنة الإدارة العمومية ومساهمتها في تقريب الإدارة من المواطن، مذكرة ماستر في علوم التسيير، تخصص ادارة أعمال كلية العلوم الاقتصادية والتجارية علوم التسيير، جامعه الدكتور يحيى فارس ، المدينة 2022/2021، ص6.

²- عبد النور زوامبية، الإدارة العمومية الجزائرية الواقع وحتمية التغيير، مجلة البحوث الإدارية والسياسية، جامعة الجلفة، 2013، ص124.

- الولاء للرئيس وليس للوظيفة.
- هجرة الكفاءات إلى القطاع الخاص أو إلى خارج الوطن نظرا لتهميشهم.
- زيادة نسب ومظاهر الفساد الإداري والرشوة والمحسوبية.

الفرع الثاني: مجالات الإصلاح الإداري في الجزائر.

الاختلالات التي تعرفها الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والإدارية في الجزائر أوجدت الدولة الجزائرية نفسها أمام حتمية إعداد البرامج وتنفيذها في عدة أجهزة و مجالات، وتتمثل في:

أولاً: إصلاح هياكل الدولة.

كان الهدف الأول للدولة الجزائرية إعادة ثقة المواطن بالإدارة، وتعميق المسار الديمقراطي الذي يمثل تجسيد للسيادة الشعبية وتحقيق التوازن بين متطلبات دولة القانون وتأمين الحريات العمومية من خلال¹:

1- تعزيز دولة الحق:

- تبسيط وتسهيل الإجراءات والشكليات الإدارية.
- تكريس مبدأ الشرعية في التمثيل السياسي التعددي.
- مكافحة الفساد.
- تعزيز العدالة والحد من التعسف في استعمال السلطة.²

¹-صياد باية، الإصلاح الإداري في الجزائر، دراسة حالة المنظومة التربوية، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2008، ص 88.

²- المرجع نفسه، ص 90.

2- ترشيد مهام الإدارة المركزية للدولة :

يتم ذلك من خلال التكفل بالوظائف الاستراتيجية للإشراف على كافة النشاطات والترتيبات من خلال:

- إعادة صياغة الوظائف الاستراتيجية للدولة ومهام الإدارات المركزية اعتمادا على أسلوب جديد للتسيير الاستراتيجي للنشاط العام وتنظيم العمل الحكومي.

- تنظيمها فيما يخص وظائف، الضبط التقييم والمراقبة.

- إسناد المسؤوليات التي تقع ضمن مهام السلطات المركزية إلى ممثلي الجماعات المحلية الولائية والبلدية التي تعد الخلية القاعدية الأولى لتقديم الخدمات للمواطنين.¹

3- إصلاح نظام الوظيفة العامة:

يعد العنصر البشري الحجر الأساس في أي تنظيم إداري ولضمان سير واستمرار الوظائف الإدارية والسياسية والاجتماعية والدبلوماسية للدولة وحتى الأمنية، كون كل هذا يدخل ضمن نطاق الوظيفة العامة وتركز إصلاح الوظيفة العمومية في الجزائر منذ سنوات التسعينات، على تكييف القانون الأساسي للوظيفة العامة وضبط وتحديد تسيير الموارد البشرية في الإدارة بصورة فعالة ومنظمة.

وفي برنامج الحكومة لسنة 2002 تم المصادقة على إصلاح نظام الوظيفة الذي تلتزم الحكومة بإنجازه، كما أكد برنامج الحكومة أيضا على إصلاح القانون الأساسي لأعوان الدولة وتأهيل الموظفين وظروفهم الاجتماعية من خلال:

- رد الاعتبار للمدارس الوطنية لتكوين إطارات أسلاك الدولة تماشيا مع حاجات الإدارة العمومية والتأهيل العالي للمستوى مع إمكانية اللجوء إلى التعاون الخارجي.

¹- عبد القادر كاس، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2007/ 2008، ص106.

- تحسين مستوى الإطار المتوسطة للإدارات المركزية والجماعات المحلية.

تمت المصادقة على القانون 03-06 في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون العام الأساسي للوظيفة، المحدد لحقوق وواجبات الموظف العام. والمتضمن لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة والاستناد لمبادئ مشروعية، حسب المادة 7 منه، وشرط الخضوع لفترة التربص حسب المادة 18.¹

المطلب الثاني

واقع الإصلاح الإداري في الجزائر

اتجهت الدولة الجزائرية نحو الاهتمام بتخطيط لعملية الإصلاح الإداري بهدف معالجة الاختلالات الموجودة في المجال الإداري والمجالات الأخرى والنهوض بالإدارة العامة، لتتصبب جهودها على مجموعة من الآليات والبرامج التي ركزت في بادئ الأمر على محاربة الفساد كأولوية وطنية تكرست خلال مجموعة من التدابير، ثم اتجهت إلى إنشاء أجهزة خاصة بالإصلاح الإداري، لتعرج بعده إلى تحويل النظام الإداري القديم إلى نظام إداري حديث (الفرع الأول)، وإن تجسيد هذه الآليات قد تطلب منا تقييمها وذلك من أجل الوصول لمعرفة مدى نجاحها من عدمه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: اليات الإصلاح الإداري في الجزائر.

تتمثل اليات الإصلاح الإداري في كل من:

أولاً: إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد الإداري.

تم استحداث الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في 25 أبريل 2004، بالقانون 01-06 المتعلق بالرقابة من الفساد ومكافحته وهذا بعد مصادقة الجزائر على اتفاقية الاتحاد الإفريقي

¹ - راجع المواد 07 و 18 من أمر 03-06 مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 46، الصادرة في 16 يوليو 2006.

للوفاية من الفساد من نص المادة 18 من القانون 06-01 على اعتبار هذه الهيئة سلطه إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والتي تتكون من:¹

- مجلس اليقظة والتقييم.

- مديرية الرقابة والتحسيس.

- مديرية التحاليل والتحقيقات.²

نصت المادة 20 من قانون مكافحة الفساد على أن الهيئة تقوم بالمهام التالية:

- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد.

- ترشيد مبادئ دولة القانون.

- تبسيط مبادئ الشفافية والنزاهة والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال.

- اقتراح تدابير ذات طابع تشريعي وتنظيمي للوقاية من الفساد.

- التقييم الدوري للإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومحاربتة.

- إعداد برامج خاصة بتوعية الأفراد بالآثار المترتبة عن الفساد.³

ثانيا: إنشاء أجهزة الإصلاح الإداري.

أقدمت الدولة الجزائرية على إنشاء مؤسسات وأجهزة للإصلاح الإداري، الذي مرت

بعده تغييرات وهي:

- إنشاء مديرية عامة للتنظيم والإصلاح الإداري وهذا في إطار تنظيم المركزية لوزارة

الداخلية سنة 1966.

¹-المادة 18 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافأته.

²-المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الجريدة الرسمية العدد 74.

³-المادة 20 القانون رقم 06-01، المرجع السابق.

- سنة 1968 تحولت إلى مديرية عامة للتنظيم والإصلاح الإداري والعلاقات العامة.
- 1976 إعادة تنظيم إدارة وزارة الداخلية ثم إنشاء مديرية عامة للتكوين والتعاون والإصلاح الإداري.
- 1983 : إنشاء لجنة الإصلاح الإداري لدى كتابة الدولة للوظيف العمومي.
- 1984 : محافظة الإصلاح والتجديد الإداري.
- 1994 تعيين وزير منتدب ووزير مكلف بالجماعات المحلية والإصلاح الإداري.
- 1999 : طرح مشروع القانون الأساسي للوظيفة العامة.
- 2000 : إنشاء لجنة إصلاح هياكل الدولة.
- 2003 : إنشاء المديرية العامة للإصلاح الإداري.¹
- * يعد الجهاز الإداري الأبرز في برامج الإصلاح الإداري هو المديرية العامة للإصلاح الإداري والمتفشية التابعة لها:

1- المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري.

- تشتمل المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري على عدة مديريات.
- أ- مديرية التنظيم والقوانين الأساسية للوظائف العمومية التي تقوم بدراسة واقتراح وتنفيذ الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تعرف بدورها إلى ثلاث مديريات:
 - المديرية الفرعية للقوانين الأساسية للوظائف والأعوان العموميين.
 - إعداد الأحكام القانونية في مجال الوظيفة العمومية.
 - المديرية الفرعية للمرتبات والنظام الاجتماعي التي تحدد السياسة العامة المتعلقة بنظام تصنيف الوظائف العمومية واقتراح التدابير المتعلقة بنظام الحماية الاجتماعية.

¹ - بوكساني عبد الحق وطنكة بلال، المرجع السابق، ص 27.

- المديرية الفرعية للتوجيه والمنازعات تكلف بجمع قرارات الجهات القضائية المختصة في مجال منازعات الوظيفة العمومية.¹

ب- مديرية تنظيم الهياكل الإدارية:

تكلف بالاتصال مع الوزارات المعنية بدراسة وتحديد كفاءات تنظيم الهياكل الإدارية التابعة للدولة والجماعات الإقليمية والهيئات العمومية وتشتمل على ثلاث مديريات فرعية:

- المديرية الفرعية للهياكل الإدارية المركزية والهيئات والمؤسسات الاستشارية التي تقوم بدراسة التدابير المتعلقة بإنشاء هياكل أو هيئات إدارية.

- المديريات الفرعية للمؤسسات والهيئات العمومية التي تكلف بالاتصال مع الإدارات والهيئات المعنية.

- المديرية الفرعية للدراسات وتكلف بدراسة تطور مجموع الهياكل الإدارية.²

ج- مديرية العصرية والتطوير الإداري:

اتخاذ التدابير التي من شأنها ترشيد طرق وتقنيات تنظيم العمل الإداري وتشتمل على مديرتين:

- المديرية الفرعية لتنظيم العمل الإداري : تقوم بترشيد العمل الإداري وترقية الطرق والتقنيات الحديثة بالتنظيم والتسيير في إدارات الدولة والهيئات العمومية قصد رفع فعالية المصالح.

- المديرية الفرعية لضبط المقاييس والتبسيط الإداري : تكلف بدراسة التدابير التي من شأنها ضبط مقاييس الوثائق والمستندات الإدارية وتبسيط الشكليات والإجراءات.¹

¹ - المادة 03 من مرسوم تنفيذي رقم 14-194 مؤرخ في 5 رمضان 1435 الموافق ل 3 يوليو 2014، يتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، ج.ر، عدد 41، الصادرة في 08 يوليو 2014.

² - المادة 6 من المرسوم التنفيذي 14-194، المرجع السابق.

2-المفتشية العامة للمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري :

تم استحداث المفتشية العامة للمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، التي تعد جهاز دائم للتفتيش والرقابة والتقييم الخاصة بتنظيم هيكل المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، وكذا عمل السلطات العمومية في مجال الإصلاح الإداري.

- تمارس المفتشية العامة الخاضعة لسلطة المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري المهام الآتية :

أ-في مجال سير الهياكل المركزية والمصالح غير الممركزة للمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري.

- تتأكد من السير الحسن للهياكل المركزية والمصالح غير الممركزة وتقتراح التدابير التي من شأنها تحسين عمل هذه الهياكل.

- تقوم بتقسيم تنظيم هيكل المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري.

ب-في مجال تسير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية:

- تقوم بالاتصال مع المفتشيات الولائية للمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري والإدارات المعنية لتقديم ظروف وكيفيات تسير الموارد البشرية في مؤسسه الإدارات العمومية.

- وتعمل أيضا على التفتيش والتقييم وتحديد النقائص.

ج-في مجال الإصلاح الإداري:

- تقييم تنظيم إدارات الدولة والجماعات المحلية والهيئات والمؤسسات العمومية وسيرها وتكييفها مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية مع احتياجات المواطنين.

¹-المادة 7 من نفس المرسوم.

- تقييم كافة الشكليات والإجراءات الإدارية واتخاذ التدابير المناسبة.
- تقييم ظروف استقبال وتوجيه المواطنين.
- تقييم الأعمال الجوارية والإصغاء لمستعملي المرفق العام.
- دراسة مختلف مسائل الإصلاح الإداري التي تباشرها الدوائر الوزارية.¹

3- مديرية الإعلام الآلي:

- المكلفة بعصرنة أدوات مراقبة تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية وإقامة شبكه للمعلومات تربط بين الهياكل المركزية وغير الممركزة للمديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري وتشتمل على أربع مديريات فرعية:
- المديرية الفرعية للشبكة المعلوماتية.
 - المديرية الفرعية للبرامج والتطبيقات.
 - المديرية الفرعية لصيانة تجهيزات الإعلام الآلي.
 - المديرية الفرعية للوثائق والأرشفة.²

ثالثا: التحول من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية.

يعد مصطلح الإدارة الإلكترونية من المصطلحات الحديثة والمقصود به استخدام الوسائل والتقنيات الإلكترونية في انجاز الأعمال الإدارية. وبالنسبة للجزائر فقد باشرت الإصلاح الإداري في مجال التسيير التكنولوجي في إطلاق مشروع الجزائر الإلكترونية سنة 2013 والذي تضمن:

¹- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 15-21 المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1436 الموافق 1 فبراير 2015 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإدارية وتنظيمها، ج.ر، عدد 06، الصادرة في 10 فبراير 2015.

²- المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 14-194، المرجع السابق.

- خدمات شبكات تكنولوجيا الإعلام والاتصال.
 - تطوير الجودة.
 - تسريع استخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال في الإدارات العمومية.
 - تطوير الكفاءات البشرية في مجال التكنولوجيا، من خلال تكوين و التأطير.¹
- فقد استحدثت وزارة البريد مراكز السحب الالكتروني منذ سنة 2007 وبطاقات السحب الالكتروني "البطاقة الذهبية".

وفي قطاع التربية تم اعتماد مواقع إلكترونية تابعة لوزارة التربية للتسجيل والاطلاع على نتائج كافة المستويات الدراسية، نفس الحال بالنسبة لقطاع التعليم العالي الذي اعتمد نمط التدريس عن بعد أثناء جائحة كورونا. وإمكانية الاطلاع على النقاط على موقع

progrès

ومن أبرز الانجازات التي تبنتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية:

- رقمنة جميع سجلات الحالة المدنية وربط كل البلديات وملحقاتها الإدارية وكذا البعثات الدبلوماسية.

وهذا ما نصت عليه تعليمية الوزير الأول رقم 1435 المؤرخة في 13 فيفري 2014 الخاصة بالشروع في بداية العمل بالسجل الوطني الأوتوماتيكي للحالة المدنية.²

- استخراج بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر البيومتريين ورخصة السياقة والاستغناء على الشكل الورقي.³

¹ - مخلوفي مطاعي علي بلحو، إصلاح الإدارة المحلية وتأثيره على التنمية المحلية في الجزائر 2011-2019، مذكره للشهادة ماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة محلية كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية جامعه محمد صديق بن يحيى، جيجل، 2018-2019، ص57.

² -التعليمية رقم 1435 المؤرخة في 13/02/2014.

³ -التعليمية رقم 1099 المؤرخة في 24/03/2014، الصادرة عن الوزير الاول.

ولم تقتصر العصرية على الجماعات المحلية فقط بل تعززت المنظومة الإلكترونية في الجزائر بالقانون رقم 05-18 المتعلق بالتجارة الإلكترونية، لخوض سكة التجارة عن بعد ولتحديد التزامات العملاء الإلكترونيين وتعزيز استخدام الدفع الإلكتروني في التعاملات المالية.¹

الفرع الثاني: تقييم تجربة الإصلاح الإداري في الجزائر.

رغم الجهود الكبيرة التي بذلتها الدولة الجزائرية في عملية الإصلاح الإداري إلا إن جل الاستراتيجيات ومحاولات الإصلاح باءت بالفشل وهذا راجع لعدة أسباب، والتي تتمثل في:

أولاً-العوامل السياسية:

مرت الجزائر بحالة من عدم الاستقرار السياسي وانعدام الأمن وقد كان له تأثير سلبي على الإدارة العامة وشلل شبه كلي لكل الأجهزة والمرافق العمومية، وانشغال الحكومة بإيجاد حلول للمشكل الأمني الخطير الذي كانت تعيشها الجزائر في فترة التسعينات إضافة إلى تعارض تيارات التعددية السياسية وصراعها آنذاك، ما نتج عنه.²

ثانياً-العوامل الاقتصادية:

الاستراتيجية الاقتصادية في الجزائر تتركز في مجال واحد مرتبط بالمحروقات، وعلى وجه أخص مرتبط بسعر البترول الذي يعرف تغيرات عديدة في السوق الدولية فكلما تدهور سعر البترول انخفضت ميزانية الدولة وميزانية الإدارات العمومية وحجم تمويل مشاريع الإصلاح الإداري.

ثالثاً-العوامل الإدارية:

¹قانون رقم 05-18 مؤرخ في 10 مايو 2018 المتعلق بالتجارة الإلكترونية ج.ر العدد 28 الصادرة بتاريخ 16 مايو 2018.

²-فريجة مصطفى، الإصلاح الإداري ووضعيته بين النظري والتطبيقي في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية الإدارة المثالية، جامعة الجزائر، 2003، ص 73.

عرفت سلسلة الإصلاحات في الجزائر طابع العشوائية والجزئية إضافة إلى بقاء العديد من برامج الإصلاح الإداري في المرحلة النظرية، وكذلك عدم استقرار الهيئات المكلفة بالإصلاح الإداري فهي تابعة لوزارة الداخلية مرة وتابعة مديرية الوظيف العمومي مرة أخرى، وغير محددة الأهداف، كما عرفت عملية الإصلاح الإداري نوع من الاستهانة والتأجيل في الخطط وبرامج الإصلاح.¹

كما حققت الجزائر بعض من النجاح الملحوظ في عصرنة الإدارة العمومية ورفع مستوى الخدمة العمومية وأيضا التقليل من المشكلات الإدارية المتعلقة باستخدام كم من الأوراق في التعامل الإداري إضافة إلى تخفيض تكاليف التنقل وتسريع الإجراءات.

- تدعيم الشفافية والوضوح الإداري.

- إعادة تنظيم العمل الإداري وتأهيل الكوادر البشرية وتدريبهم على استعمال التقنيات الحديثة.

- الانتقال من الإدارة المباشر وجها لوجها إلى الإدارة عن بعد.

- تسهيل عملية التواصل بين الجهات الإدارية فيما بينها ومع الأفراد أيضا.

ومن اجل ضمان تحقيق الجزائر لنجاح أكثر في عملية الإصلاح الإداري يجب تسليط الضوء أكثر على:

- اعتماد سياسة حكيمة للتعليم والتكوين خدمة للإدارة والمجتمع.

- الاستثمار في الجانب البشري حتى يكون قادرا على استيعاب وتطبيق برامج الإصلاح الإداري.

- الاحتكاك أكثر بتجارب وخبرات دول أخرى في مجال الإصلاح الإداري مثله مثل الشركات والاتفاقيات الدولية في المجالات الأخرى سواء الاقتصادية أو غيرها.

¹- بوكساني عبد الحق، طنكة بلال، مرجع سابق، ص 31.

- إنشاء وتفعيل دور المجتمع المدني في مرافقة ومراقبة آليات الإصلاح الإداري.
- زيادة رقابة الأجهزة المختصة بالإصلاح الإداري وتطبيق أكثر لنظام المساءلة والمحاسبة.
- القضاء على مظاهر التعيين في الوظيفة على أساس الروابط العائلية او الاجتماعية والولاءات السياسية.
- تغيير في القيادات مع وجود عدد كبير من إطارات عالية التكوين والكفاءة محرومة من التوظيف¹.

¹-عمار عماري، ملاحظات عن واقع الإدارة العمومية وسبل إصلاحها للإنتاج في الحركة العالمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سطيف، الجزائر، ص 28.

ملخص الفصل

من خلال دراسة هذا الفصل وإلقاء الضوء على نماذج دول عربية في الإصلاح الإداري ممثلة في الأردن والجزائر، تم عرض البناء التنظيمي للجهاز الإداري في الأردن والصعوبات التي يواجهها والتي جعلت الإصلاح الإداري حتمية لابد منها، إضافة إلى تحديد الهياكل والأجهزة الموكلة إليها عملية الإصلاح والتي تقوم بأدوار فعالة في إعداد برامج وخطط الإصلاح ومراقبة تنفيذها. كما تم أيضا ذكر الاستراتيجيات التي نهجتها المملكة الأردنية سواء التقليدية منها والحديثة. ثم في الأخير تقييم هذه التجربة وذكر الجوانب التي باءت بالنجاح والجوانب التي باءت بالفشل والآثار المترتبة عن عملية الإصلاح. أما بنسبة الأمر للجزائر، فقد تم تقديم عرض عن الجهاز الإداري وعن التغييرات التي شهدتها منذ مرحلة الاستعمار وما بعدها، إضافة إلى العراقيل التي تقف أمام استقرار وسير الجهاز الإداري والتي تعكس الواقع التنظيمي والإداري في الجزائر، وكذلك ذكر الجهود التي بذلتها الحكومة الجزائرية والآليات التي اتبعتها، بإنشاء هيئة لمكافحة الفساد وهيئات للإصلاح والتي تسعى إلى تطبيق سياسة شاملة للوقاية من الفساد وكذا تجسيد مبادئ الشفافية والنزاهة، مع اعتماد أسلوب حديث متمثل في الإدارة الإلكترونية لتخفيف وتسريع الإجراءات الإدارية. ونقوم في الأخير بتقييم تجربة الجزائر في الإصلاح.

خاتمة

من خلال دراستنا لموضوع الإصلاح الإداري ما توصلنا إليه في الأخير أن مسألة الإصلاح في الهياكل الإدارية جد مهمة، خاصة على ضوء التحولات التي يشهدها العالم على وجه العموم والدول النامية على وجه الخصوص. وتشمل هذه التحولات جميع الجوانب الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، والتي تتطلب بالضرورة استجابة وتكيف الإدارة العامة مع التغييرات في الأنظمة الحكومية، وتزايد المطالب بتجسيد مبادئ الديمقراطية، وتطور قيم وتوجهات المجتمع إضافة إلى تزايد الاستثمارات الاقتصادية إضافة إلى التطورات الرهيبة من الناحية التكنولوجية التي تؤثر بشكل كبير على كافة المجالات وعلى المعاملات الإدارية. فالإدارة العامة هي همزة وصل بين الحكومة وأفراد المجتمع لأنها المسؤولة عن تنفيذ القرارات وتقديم الخدمات للمواطنين.

تتضمن الإصلاحات الإدارية سواء في الأردن أو في الجزائر خطط واستراتيجيات حكومية مختلفة لمكافحة الفساد ولتحسين كفاءة وفعالية القطاع الإداري، والتي حققت البعض من النتائج المنتظرة منها وساهمت إلى حد بعيد برفع التحديات المتعلقة، وبعد التعمق أكثر في واقع الإصلاح الإداري في الأردن والجزائر، توصلنا إلى مجموعة من النتائج أهمها:

- الاستراتيجيات المتبعة في المملكة الأردنية وفي الجزائر عرفت بعض من نقاط التشابه والاختلاف.

- تجربة الأردن كانت أكثر فعالية من حيث النتائج المتوصل إليها وهذا ما يؤكد عليه آخر تصنيف للتقرير السنوي لمنظمة الشفافية الدولية الذي حلت فيه الجزائر في المركز 117 عالميا من ضمن 180 دولة أما الأردن فقد حلت في المرتبة 58 من نفس التصنيف، وهذا الفرق الذي يعد شاسعا، لكنه على حد ما منصف لأن الدول العربية بالشرق الأوسط أكثر جدا وجهدا في عمليات الإصلاح مقارنة بدول المغرب العربي.
- جهود كل من الجزائر والأردن لا تزال مستمرة في عملية الإصلاح الإداري.

- من أبرز الإصلاحات التي تم تنفيذها في كل من الجزائر والأردن إنشاء أجهزة متخصصة بعملية الإصلاح الإداري، وكذلك اعتماد برامج لتطوير القدرات الإدارية وتدريب الموظفين.
- لبدأ أي عملية إصلاح إداري لابد من ربطها بالاستراتيجيات والاهداف التي تعمل في نطاقا الحكومة او المؤسسة المعنية ويمكن أن تبدأ إصلاحات من رأس الهرم او السلطة العليا، وذلك لتأسيس نموذج يحتذى به في شأن التغيير كما يمكن ان تبدأ من أسفل الهرم.
- معظم مشاكل الجهاز الإداري في حقيقتها مشاكل سياسية، يجب أن يكون هنالك إصلاح سياسي قبل الإصلاح الإداري.
- كلما زادت محاولات الإصلاح الإداري من جهة زادت مظاهر الفساد الإداري من جهة أخرى.
- أساس الحكم الرشيد هو جهاز إداري خالي من الفساد.
- تهاون بعض المسؤولين في تنفيذ سياسات الإصلاح الإداري خوفاً من إحداث تغييرات جذرية وفقدان مناصبهم ومصالحهم الشخصية.
- الوعي الوظيفي واحترام الوظيفة شرط كونها خدمة لتحقيق مصالح عامة وليس مصالح خاصة.
- عدم قدرة الأجهزة الإدارية المتمسكة بالنهج القديم على تجسيد الإصلاح الإداري الذي يقود إلى الإصلاح الشامل.
- يتطلب الإصلاح الإداري تعاون بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني لتحقيق النجاح الفعال والأهداف المنتظرة.
- أسباب فشل تجارب الإصلاح تعود إلى: التنظيم العشوائي للأجهزة الإدارية، ضعف تمويل برامج الإصلاح، وضياع المال العام، نقص الوعي الاجتماعي، قلة القوانين المتعلقة

بالإصلاح الإداري مقارنة بالمجالات الأخرى، عدم مطابقة الجانب النظري للجانب التطبيقي في البعض من خطط الإصلاح الإداري، سوء إستعمال التكنولوجيا.

ومن خلال دراستنا لموضوع الإصلاح الإداري يمكننا تقديم مجموعة من الاقتراحات سواء بالنسبة للجزائر أو الأردن، وذلك من أجل ضمان نجاح عملية الإصلاح الإداري، وهي:

- يجب ألا تقتصر تجارب الإصلاح الإداري على رفع الشعارات أو الاعتماد على إصلاحات جزئية أو مؤقتة وإتباع الأساليب والاستراتيجيات الدول المتقدمة ونقلها إلى البيئة الإدارية العربية لا يحقق الإصلاح الإداري، فالأمر يتطلب تجسيد الاستراتيجيات المتناسبة مع حقيقة الجهاز الإداري لكل دولة.

- ضمان الاستمرارية في تنفيذ خطط الإصلاح الإداري ومتابعة تقييم النتائج بعد التنفيذ.

- وجوب دعم سياسي لتطبيق برامج الإصلاح وتهيئتها لظروف الملائمة للقيادة السياسية دور مهم في منح دفعة قوية للإصلاح الإداري، والتي تقوم أيضا بدور لا يستهان به في دفع عجلة الإصلاح الإداري هي التشريعات والقوانين التي كلما كانت أكثر صرامة وتأكيدا على مبدأ سمو القانون.

- وجوب تحقيق التوازن بين عناصر جهاز الإداري ومنح الأولوية للعنصر البشري والعمل على إحداث تأثير جذري في سياسات التوظيف والتأهيل على أساس الشهادة والكفاءة والخبرة والتخلي عن المحاباة وتوظيف الأقارب.

- مراعات تحديد الرواتب والأجور بما يتناسب مع الإمكانيات المالية للدولة وتكاليف المعيشة وإعادة النظر في تصنيفها، للتقليل من التجاوز الغير مبرر لبعض الرواتب الضخمة والانخفاض لرواتب أخرى.

- القضاء على كافة الجوانب المرتبطة بالفساد من رشوة واستغلال الوظيفة.

- ضرورة اعتماد أسلوب المسائلة في الجهاز الإداري وقياس مستوى الأداء لبيان أوجه الانحراف في هذه الاعمال.
- الإصلاح الإداري يقتضي أن تلتزم الهيئات الإدارية بالشفافية وحرية وصول أفراد للحقائق لأنها لا تقوم بأعمال سرية بل تقدم خدمات للمواطنين.
- توضيح كافة الاستراتيجيات والتعليمات وتطبيقها على سائر المؤسسات والأجهزة الإدارية.
- تخصيص خطط التنمية والإصلاح بالدعم المادي والمعنوي.
- ضرورة مراقبة أجهزة الإصلاح الإداري على مدى سير برامج الإصلاح بالشكل الصحيح والمسطر.
- متابعة خبراء الإصلاح الإداري والمنظمات والمجتمع المدني لعملية الإصلاح الإداري.

قائمة المصادر والمراجع

I- قائمة المصادر:

- القرآن الكريم عن رواية ورش بن نافع.

II- قائمة المراجع:

❖ باللغة العربية:

أولا- الكتب:

1. احمد رشيد، الإدارة العامة في الدول النامية، دار النهضة العربية مصر 1975.
2. احمد صقر عاشور، نظرة مستقبلية الاستراتيجية الإصلاح الإداري في الوطن العربي، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1986.
3. إسماعيل الشطي، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، دار الكتاب العربية، لبنان، 2004.
4. أنور سلامة، مدخل إلى التنمية الإدارية، دار المعارف، مصر، 1984.
5. عالية عبد الحميد عارف، الإصلاح الإداري، قضايا ومداخل للتطوير، مركز البحوث والدراسات السياسية، ط2، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، 2008م.
6. فيصل بن معيض و آل سميو، نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي في كتاب الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، المنطقة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1986.
7. محمد إبراهيم الطراونة، أثر الإصلاح الإداري في التنمية، التجربة الأردنية، دار اليراع للنشر والتوزيع، الأردن، 2015.
8. محمد الصيرفي، الإصلاح والتطوير الإداري، المدخل للحكومة الالكترونية، دار الكتاب
9. محمد الصيرفي، إدارة الأعمال الإلكترونية، دار الفكر الجامعي، مصر، 2006.

10. محمد قاسم القريوني، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1، دار وائل للطباعة والنشر، عمان الأردن، 2001.
11. نادر أبو شيخة، الإدارة العامة في الأردن، الطبعة الأولى، مديرية المكتبات الوطنية، الأردن، 1985.
12. ياسر العدوان، نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي، ندوة الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، ط1، شركة الشرق الأوسط للطباعة، عمان الأردن، 1986.
- ثانيا- الأطروحات والمذكرات الجامعية:

أ. أطروحات الدكتوراه:

1. بن تونس زكريا، الإصلاح الإداري لنظام الأوقاف في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة مع الفقه الإسلامي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص شريعة وقانون، كلية الشريعة والاقتصاد، جامعه الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، 2013- 2014.
2. فيصل بن معيض آل سميو، استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني، رسالة دكتوراه، جامعه نايف العربية للعلوم الأمنية الرياض، 2007.
3. قرين علي، التنمية الإدارية في الجزائر واقع وأفاق، أطروحة مقدمة كجزء من متطلبات شهادة الدكتوراه كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعه سطيف1، الجزائر، 2013- 2014.

ب. رسائل الماجستير

1. رفيق بن مرسلي، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق، دراسة حالة الجزائر، 2011-2011، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية، 2011.
2. سامي محمد أحمد البحيري، مداخل الإصلاح الإداري، والتطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء، رسالة ماجستير مقدمة للأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي في لندن، المملكة المتحدة، 2011.
3. صبري احمد شلبي، دور الحوكمة في الإصلاح الإداري، دراسة مقارنة بين الدنمارك ولبنان، رسالة ماجستير مقدمة إلى أكاديمية العربية في الدنمارك، كليه القانون والسياسة، قسم قانون 2013.
4. صياد باية، الإصلاح الإداري في الجزائر 1999-2007، دراسة حالة المنظومة التربوية مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2008.
5. عبد القادر كاس، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2007/ 2008.
6. فريجة مصطفى، الإصلاح الإداري ووضعيته بين النظري والتطبيق في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية الإدارة المثالية، جامعة الجزائر، 2003.

ج. مذكرات الماستر

1. بوكساني عبد الحق، طنكة بلال عصرنة الإدارة العمومية ومساهمتها في تقريب الإدارة من المواطن، مذكره ماستر في علوم التسيير، تخصص ادارة أعمال كليه العلوم الاقتصادية والتجارية علوم التسيير، جامعه الدكتور يحيى فارس، ال مدية 2022/2021.

2. عمار عماري، ملاحظات عن واقع الإدارة العمومية وسبل إصلاحها للإنتاج في الحركية العالمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سطيف، الجزائر.
3. مخلوفي مطاعي علي بلحو، إصلاح الإدارة المحلية وتأثيره على التنمية المحلية في الجزائر 2011-2019، مذكره للشهادة ماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة محلية كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية جامعته محمد صديق بن يحيى، جيجل، 2018-2019.
4. مخلوفي مطاعي، علي بالحو، إصلاح الإدارة المحلية وتأثيرها على التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة محلية، جامعة محمد صديق بن يحيى، كلية الحقوق والعلوم السياسية جيجل، 2018 / 2019.

ثالثا-المقالات:

1. بواشري أمينة، الإصلاح الإداري في الجزائر، عرض تجربة مرفق العدالة، 1999، 2017، المجلة العلمية لجامعة الجزائر 3، المجلد 6، العدد 11، جامعة الجزائر 3، جانفي، 2018.
2. سحر عبد الله الحملي، الإصلاح الإداري، مفهومه وآليات تطبيقه، دراسة مقارنة، المجلة العلمية لقطاع كليات التجارة، جامعة الأزهر، العدد 10، يناير، 2013.
3. عبد النور زوأمبية، الإدارة العمومية الجزائرية الواقع وحتمية التغيير، مجلة البحوث الإدارية والسياسية، جامعة الجلفة، 2013.
4. المنظمة العربية للعلوم الإدارية، أبعاد التنمية في الوطن العربي، العدد 12، سبتمبر، 1985.

رابعاً-النصوص القانونية:

أ-الأوامر:

1. أمر 03-06 مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 46، الصادرة في 16 يوليو 2006.

ب-القوانين:

2. القانون رقم 06 - 01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

3. قانون رقم 18-05 مؤرخ في 10 مايو 2018 المتعلق بالتجارة الإلكترونية ج.ر. العدد 28 الصادرة بتاريخ 16 مايو 2018.

ج-المراسيم:

-المراسيم الرئاسية:

1. المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الجريدة الرسمية العدد 74.

-المراسيم التنفيذية:

1. مرسوم تنفيذي رقم 14-194 مؤرخ في 5 رمضان 1435 الموافق ل 03 يوليو 2014، يتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، ج.ر، عدد 41، الصادرة في 08 يوليو 2014.

2. مرسوم التنفيذي رقم 15-21 المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1436 الموافق 01 فبراير 2015 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإدارية وتنظيمها، ج.ر، عدد 06، الصادرة في 10 فبراير 2015.

د-التعليمات:

1. المملكة الأردنية الهاشمية، ديوان الخدمة المدنية، تعليمات التنظيم الإداري، رقم 1، عمان الأردن، 1988.
2. التعليمات رقم 1435 المؤرخة في 2014/02/13، الصادرة عن الوزير الأول.
3. التعليمات رقم 1099 المؤرخة في 2014/03/24، الصادرة عن الوزير الأول.

❖ باللغة الأجنبية

1. Hemning R and Mansoor A, is privatization the answer ? World Development Report, 1988, p33.

الفهرس

5	مقدمة.....
9	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للإصلاح الإداري.....
10	المبحث الأول: مفهوم الإصلاح الإداري.....
10	المطلب الأول: المقصود بالإصلاح الإداري.....
10	الفرع الأول: تعريف الإصلاح الإداري.....
11	أولاً-تعريف الإصلاح:.....
11	ثانياً-تعريف الإدارة:.....
12	ثالثاً-الإصلاح الإداري في الفكر الغربي والفكر العربي الإسلامي:.....
13	الفرع الثاني: المفاهيم المشابهة للإصلاح الإداري.....
13	أولاً-تمييز الإصلاح الإداري عن التنمية الإدارية:.....
14	ثانياً-تمييز الإصلاح الإداري عن التطوير الإداري:.....
14	ثالثاً-تمييز الإصلاح الإداري عن التحديث الإداري:.....
16	المطلب الثاني: أنواع وأهداف الإصلاح الإداري.....
16	الفرع الأول: أنواع الإصلاح الإداري.....
17	أولاً-الإصلاح الجزئي.....
17	ثانياً-الإصلاح الأفقي.....
18	ثالثاً-الإصلاح القطاعي.....
18	رابعاً-الإصلاح الشامل.....
19	الفرع الثاني: أهداف الإصلاح الإداري.....

20	المبحث الثاني: مقتضيات الإصلاح الإداري
20	المطلب الأول: دوافع الإصلاح الإداري
20	الفرع الأول: الدوافع السياسية والاقتصادية والاجتماعية للإصلاح الإداري
20	أولا-الدوافع السياسية
21	ثانيا-الدوافع الاقتصادية
22	ثالثا-الدوافع الاجتماعية
22	الفرع الثاني: دوافع ديموغرافية وتكنولوجية
22	أولا-الدوافع الديمغرافية
23	ثانيا-الدوافع التكنولوجية
23	المطلب الثاني: مراحل ونماذج الإصلاح الإداري
23	الفرع الأول: مراحل الإصلاح الإداري
24	أولا-الشعور بالحاجة إلى الإصلاح:
24	ثانيا: مرحلة التخطيط.
24	ثالثا-مرحلة تنفيذ الإصلاح:
25	الفرع الثاني: نماذج الإصلاح الإداري
26	أولا-نموذج البقاء:
26	ثانيا-النموذج الوصفي:
26	ثالثا-النموذج المعياري التقييمي:
26	رابعا-النموذج الفعال:
27	خامسا-النموذج المؤقت:

- 30 الفصل الثاني: تجارب عربية في الإصلاح الإداري (الأردن والجزائر)
- 31 المبحث الأول: التجربة الأردنية في الإصلاح الإداري
- 31 المطلب الأول: البناء الهيكلي التنظيمي للمملكة الأردنية
- 31 الفرع الأول: الجهاز الإداري الأردني
- 33 الفرع الثاني: تصنيف مؤسسات الإصلاح الإداري
- 33 أولا-المعهد الوطني للتدريب
- 34 ثانيا-ديوان الخدمة المدنية
- 34 ثالثا: ديوان المحاسبة
- 35 رابعا-وزارة التخطيط والتعاون الدولي
- 35 خامسا- الإدارة العامة لتطوير القطاع
- 36 المطلب الثاني: واقع الإصلاح الإداري في الأردن
- 36 الفرع الأول: استراتيجيات الإصلاح الإداري في الأردن
- 36 أولا-الاستراتيجيات التقليدية:
- 38 ثانيا: الاستراتيجيات الحديثة
- 39 الفرع الثاني: تقييم استراتيجيات الإصلاح الإداري في الأردن
- 41 المبحث الثاني: تجربة الجزائر في الإصلاح الإداري
- 41 المطلب الأول: إصلاح الجهاز الإداري في الجزائر
- 41 الفرع الأول: الإدارة العامة في الجزائر
- 43 الفرع الثاني: مجالات الإصلاح الإداري في الجزائر
- 43 أولا: إصلاح هياكل الدولة

45	المطلب الثاني: واقع الإصلاح الإداري في الجزائر
45	الفرع الأول: اليات الإصلاح الإداري في الجزائر
45	أولا: إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد الإداري
46	ثانيا: إنشاء أجهزة الإصلاح الإداري
50	ثالثا: التحول من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية
52	الفرع الثاني: تقييم تجربة الإصلاح الإداري في الجزائر
52	أولا-العوامل السياسية
52	ثانيا-العوامل الاقتصادية
52	ثالثا-العوامل الإدارية
56	خاتمة
61	قائمة المصادر والمراجع
68	الفهرس

ملخص:

أولت الكثير من الحكومات والتشريعات اهتماما كبيرا بعملية الإصلاح الإداري، ومنها الحكومة الأردنية والحكومة الجزائرية باعتباره الأساس الذي تبنى عليه العديد من الإصلاحات المرتبطة بمجالات الأخرى، فإن التطوير مطلوب لمواكبة المتغيرات المستمرة، وعليه فإن الإصلاح الإداري يمكن أن يعرف على أنه عملية إصلاح وتطوير الأنظمة الإدارية وإعادة التفكير في المناهج والأساليب العملية وتبني الأكثر فعالية نظرا للدوافع السياسية واقتصادية واجتماعية المتزايدة وقد توجد نماذج لعمليات تغيير تمت تحت شعار "الإصلاح الإداري" لكنها لم تحقق النتائج المرجوة منها وظلت الأمور السابقة على ما هي عليه، والسبب الرئيس في ذلك يعود الى نقص التخطيط وسوء التسيير.

Summary :

Many governments and legislations, such as the Jordanian and Algerian governments, have given substantial attention to the administrative reform process as the foundation for many reforms related to other areas. Development is essential to keep up with continuous variables. Administrative reform can thus be characterized as the process of restructuring and developing administrative systems, reconsidering curricula and practical approaches, and choosing the most effective ones as a result of increasing political, economic, and social objectives. As it is, the primary cause of this is a lack of planning and poor management.