

## الإصلاح الإداري في الجزائر ومتطلبات الحوكمة Administrative reform in Algeria and governance requirements

تاريخ القبول: 2024/01/10

تاريخ الإرسال: 2023/08/28

الإصلاح الإداري في الجزائر وواقعه الحالي من خلال رصد دوافعه وآلياته ونتائجه. وقد خلصت هذه الدراسة إلى أن أغلب مشاريع الإصلاح الإداري في الجزائر لم تنجح في رفع مستويات الحوكمة نظرا لعدّة عراقيل أبرزها غياب الإرادة السياسية الحقيقية وعوامل أخرى ك مقاومة التغيير وضعف الإطار المؤسسي والقانوني لسياسة الإصلاح الإداري في الجزائر.

**الكلمات المفتاحية:** الحوكمة؛ الإصلاح الإداري؛ الجزائر؛ لجنة إصلاح هيكل الدولة؛ الحكومة الإلكترونية.

### **Abstract:**

This study attempts to measure the extent to which the various administrative reform projects known to Algeria embody the principles of governance, and based on the descriptive approach in order to define each of the concepts of governance and administrative reform, their origins and their requirements, in addition to our reliance on the case study approach

يعقوب حنان\*  
Hannane YAGOUB  
جامعة الأغواط  
University of Laghouat  
y.hannane@lagh-univ.dz

### **ملخص:**

تحاول هذه الدراسة قياس مدى تجسيد مختلف مشاريع الإصلاح الإداري التي عرفتها الجزائر لمبادئ الحوكمة، اعتمادا على المنهج الوصفي التحليلي من أجل تحديد كل من مفهومي الحوكمة والإصلاح الإداري ونشأتها ومتطلباتها، بالإضافة إلى الاعتماد على منهج دراسة الحالة لمعرفة ملامح تجربة

### **\*- المؤلف المراسل**

to know the features of the experience of administrative reform in Algeria and its current reality through Monitor its motives, mechanisms and results.

This study concluded that most of the administrative reform projects in Algeria did not succeed in raising the levels of governance due to several obstacles, most notably the absence of real political will and other factors such as resistance to

*change and the weakness of the institutional and legal framework for the policy of administrative reform in Algeria.*

**Keywords** governance; Administrative reform; Algeria; State Structures Reform Commission; The electronic government.

### مقدمة:

ظهر نهج الحوكمة بعد فشل سياسات إعادة الهيكلة التي فرضتها المنظمات المالية الدولية على الدول الطالبة للقروض، ولكن ما فتئت أن انجر عن تلك السياسات تبعات اجتماعية كارثية على تلك الدول بفعل اقتصرها على الجوانب الاقتصادية، لذلك تم التفكير في نموذج إصلاحي يشمل أبعاداً أخرى حتى تتحقق أهداف تلك السياسات وتضمن الأطراف المانحة حقوقها إزاء الدول المقترضة، وقد لقيت معايير الحوكمة كالمساءلة والشفافية وحكم القانون ومكافحة الفساد رواجاً لدى الدول المتقدمة.

ويتطلب تجسيد معايير الحوكمة في القطاع العام إعادة النظر في مختلف القيم والنظم التقليدية التي يسير وفقها الجهاز الإداري، ويمثل الإصلاح الإداري المدخل المثالي للانتقال من النظم الإدارية التقليدية نحو نظم تقوم على أسس ومعايير الحوكمة والأساليب العصرية للتسيير.

والجزائر كغيرها من الدول النامية قامت بالعديد من مشاريع الإصلاح الإداري منذ الاستقلال، استجابة لمتطلبات البيئة الداخلية والخارجية المتطورة باستمرار، وضرورة تكيف جهازها الإداري مع تلك المتغيرات كالأزمات المجتمعية، أو تبني النظم التي تفرزها الدراسات النظرية في العلوم ذات العلاقة بالعمل الإداري.

ومن أحدث المشاريع التي تبنتها الجزائر في بداية الألفية مشروع إصلاح هيكل الدولة، ومشروع الحكومة الإلكترونية التي أطلق عليه "استراتيجية الجزائر الإلكترونية" "E-Algérie"، ومن هذا المنطلق تحاول هذه الورقة البحثية الإجابة

على الإشكالية الرئيسية التالية: إلى أي مدى ساهمت مشاريع الإصلاح الإداري في تكريس معايير الحوكمة في المؤسسات العمومية في الجزائر؟

- منهج البحث: لمعالجة الإشكالية الرئيسية سوف نعتمد على المنهج الوصفي لتحديد كل من مفهومي الحوكمة والإصلاح الإداري ونشأتها ومتطلباتها بالإضافة إلى اعتمادنا على منهج دراسة الحالة لمعرفة ملامح تجربة الإصلاح الإداري في الجزائر وواقعه الحالي من خلال رصد دوافعه وآلياته ونتائجه.

ولمعالجة الإشكالية الرئيسية نقترح المحاور التالية:

المحور الأول: مفهوم الحوكمة.

المحور الثاني: الإصلاح الإداري، إطار مفاهيمي ونظري.

المحور الثالث: تجربة الإصلاح الإداري في الجزائر.

المحور الرابع: دور مشاريع الإصلاح الإداري في الجزائر في تكريس الحوكمة..

### المحور الأول: مفهوم الحوكمة

يعتبر نهج الحوكمة من أحدث المفاهيم في مجال التسيير الحديث، وقد أصبح سمة لازمة لأي مشروع إصلاحي في المجالات السياسية والإدارية والاقتصادية، ويرتبط هذا المفهوم بمبادئ الفاعلية والنجاحة.

#### أولا- نشأة المفهوم

ظهر هذا المفهوم كمصطلح قانوني عام 1978 وانتشر في نهاية الثمانينات بعد اعتماده من قبل المؤسسات المالية الدولية المانحة؛ كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي وهيئات ومنظمات أخرى، من أجل تحسين أوضاع المجتمعات السائرة في طريق النمو.

ونتيجة للصعوبات التي وجدها هذه الدول في تطبيق برامج التعديل الهيكلي، وأخطاء تسيير شؤونها بفعل غياب الشفافية والمساءلة في تسيير أمور الدولة<sup>(1)</sup>.

ويقابل مفهوم الحوكمة الرشيدة Good Govenance صيغة المشروطة التي كانت تمثل أساس إقراض الدول النامية من قبل المنظمات المانحة، وتتضمن عدة شروط لقيام هذه الدول بحزمة التغييرات والتعديلات الهيكلية الاقتصادية والسياسية في بعض الأحيان، لتصبح أكثر رأسمالية اقتصاديا وأكثر ليبرالية من الجانب السياسي وفق برامج التعديل الهيكلي programmes d'ajustement structurelles، التي تتضمن تغييرات قصيرة الأجل تعنى بالأبعاد المالية للأزمة الاقتصادية، كتقليص الإنفاق العام وتحرير التجارة وتبني استراتيجيات السوق والخصخصة وتحفيز الادخار والاستثمار الخاص، بينما تمثل التغييرات طويلة الأجل جملة من التدابير العميقة لإعادة هيكلة دور الدولة التوزيعي لصالح آليات السوق، وقد أضرت هذه التعديلات بالوضعية الاجتماعية نتيجة فقدان الدولة لدورها الاجتماعي المنوط بها، مما أثر على شرعية الأنظمة وفشل أغلب السياسات الاقتصادية.

ومع تأزم الأوضاع لجأت المنظمات المانحة إلى صياغة مفهوم الحكم الجيد، ليشمل حزمة السياسات والمبادئ العامة التي يجب أن تضبط الأداء الاقتصادي، والتي يتوجب على الدول النامية تبنيها للحصول على القروض، ويختلف مفهوم الحكم الجيد عن مفهوم "الحكومة"، بل ويتعداها لكل التفاعلات في المجتمع وعلاقاته بالاقتصاد والسياسات العامة<sup>(2)</sup>.

وقد اعتمدت أغلب حقول العلوم الاجتماعية هذا المفهوم، فقد أصبح من المنظور الاقتصادي يعبر عن مجموع الميكانيزمات التي تضمن تحقيق الانسجام بين الأنشطة الاقتصادية داخل المؤسسة، وفي حقل العلاقات الدولية يعبر مفهوم الحوكمة عن توجه جديد لتنظيم المجتمع الدولي، ومن دواعي الاهتمام بهذا المفهوم ظهور فواعل أخرى ما دون الدولة سواء كانت خاصة أو عمومية وطنية أو أجنبية

والتي أصبح لها تأثير مباشر على الخيارات الجماعية. وقد أضحى الحوكمة ومعاييرها أهم دوافع عمليات الإصلاح واعتماد نظم جديدة في اتخاذ القرار، كما فرضت المشكلات المعاصرة وتعدد الفواعل المعنية بالبحث عن أساليب وصيغ ذات مرونة عالية لإشراك هذه الفواعل، ومن صيغ الحوكمة المعتمدة، هناك الحوكمة المؤسسية التي تعبر عن بناء طرق حديثة للتسيير تقوم على تنسيق التفاعل بين مختلف القوى المؤثرة الموجودة داخل المؤسسة بالتركيز على المساهمين والمديرين، كما أن هناك الحوكمة الرشيدة أو الحكم الراشد La Bonne Gouvernance المعتمدة من قبل المنظمات المالية الدولية كنهج لإصلاح المؤسسات في الدول النامية لتحقيق ما يطلق عليه (الإدارة الصحية للتنمية)، فحسب البنك الدولي تشير الحوكمة الجيدة إلى "مجموع المعايير والقيم المؤسسية لضمان إطار توعفي وشفاف لتوجيه الشؤون العامة وفق مبدأ المساءلة"، أما الشكل الثالث للحوكمة فهو الحوكمة الشاملة التي تهدف إلى خلق أنماط جديدة لتنظيم المجتمع الدولي<sup>(3)</sup>.

وهناك عوامل ومبررات أدت إلى ظهور مفهوم الحوكمة وتطوره، ومن ثم تبنيه من قبل المنظمات الدولية والإقليمية والمحلية.

يمكن تقسيم هذه العوامل إلى ثلاث مجموعات رئيسية:

**1- عوامل اقتصادية:** شكّلت الأزمات المالية العالمية العامل الأبرز لضرورة التفكير في تبني نهج جديد لمواجهة أزمة الثقة بين المؤسسات والتشريعات التي كانت تنظم الأعمال والعلاقات القائمة بين تلك المؤسسات والحكومات، إذ انجر عن مشكل الثقة تصاعد لقضايا الفساد الشهيرة في كبرى الشركات الأمريكية على رأسها شركة ENRON وغيرها، بالإضافة إلى السلوك الاحتكاري الذي أصبحت تمارسه شركات معينة على التجارة العالمية بفعل عملية الاستحواذ الذي تمارسه تلك الشركات.



وفي ميدان الإدارة العامة تجلت الرغبة في الانتقال من النظم القائمة على الأقدمية والتدرج الوظيفي إلى نظم أكثر حداثة، قائمة على التمكين والتركيز على النتائج وإطلاق المبادرة الفردية والتركيز على معايير الإنجاز والتعلم المستمر، ومن أبرز التحولات الاقتصادية الأخرى التي ساهمت في تطور مفهوم الحوكمة ما يلي:

أ- العولمة المالية والتجارية وما يرتبط بها من تحويلات مالية ومصرفية وتدفقات لرؤوس الأموال والاستثمارات في مواقع جغرافية مختلفة، وعبر بنوك وبورصات هذه الدول بأسرع وقت ممكن.

ب- ثورة المعلومات والاتصالات ومساهمتها في تسارع حركة رؤوس الأموال.

ج- ظهور وانتشار الشركات العملاقة متعددة الجنسيات وسيطرتها على الاقتصاد العالمي.

**2- العوامل الاجتماعية:** من أهم العوامل الاجتماعية التي دفعت إلى ظهور الحوكمة هو انعزال الحكومات عن المواطنين، والتقييد الشديد بالإجراءات الإدارية التي تتميز بالجمود، بالإضافة إلى فقدان احتكار الحكومات للسياسات الاقتصادية والاجتماعية في ظل ظهور فواعل جديدة داخلية وخارجية؛ كالقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والشركات المتعددة الجنسيات، ورغبة الهيئات الدولية المانحة في تحسين فاعلية برامج المساعدات التنموية التي ظلت متدنية في كثير من الدول النامية، نتيجة لعدم الالتزام ببرامج الإصلاح من ناحية وانتشار الفساد من ناحية أخرى، فالحوكمة تستوجب المشاركة والمفاوضة في صنع القرار إضافة إلى عامل التحول من المجتمع الصناعي إلى مجتمع المعرفة والمعلومات، ومن اهتمامات المدى القصير إلى اهتمامات المدى البعيد، ومن التنظيمات الهرمية إلى التنظيمات الشبكية.

**3- العوامل السياسية:** أصبح لنهج الحوكمة مكانة لدى الديمقراطيات الناشئة، خصوصا في دول العالم الثالث وخاصة بعد انتهاء الحرب الباردة واختفاء الدوافع التي كانت تدعو الغرب إلى مساندة الأنظمة التسلطية في دول العالم الثالث أو تجاهل ممارساتها، وأصبحت تلك الدول تشجع التحول من النظم المركزية إلى اللامركزية، ومن نظم الديمقراطية النيابية إلى نظم أكثر تشاركية، إضافة إلى تطورات أخرى متعلقة بثورة المعلومات والاتصالات والعولمة وما ترتب عنها من انعكاسات على أدوار الدولة التي انتقلت من الدولة الحارسة إلى دولة تنمية تلعب فيها المؤسسات غير الحكومية دورا كبيرا.

وبالتالي تتوضح الفلسفة الكامنة وراء نشأة الحوكمة، وظهرها نتيجة التغيرات الحادثة في طبيعة أدوار الدولة<sup>(4)</sup>.

ومنذ التسعينيات أصبحت الحوكمة مركز كل التحولات التي مست ممارسة السلطة في المجتمعات الحالية على كل المستويات، وفي كل التنظيمات الاجتماعية مهما كانت طبيعتها، وارتبطت الحوكمة في المقام الأول بالدولة وطرق تسييرها وهيكله مؤسساتها، واستوجبت استبدال تقنيات التسيير التقليدية إلى مناهج جديدة لـ "الحوكمة" التي تعبر عن ثورة عميقة في تسيير الدولة<sup>(5)</sup>.

ومن هذا، المنظور تدل الحوكمة عن مجموعة من المعاني أهمها:

- القضاء على الفساد الناتج عن ضعف المساءلة والمحاسبة وغياب الشفافية والمصادقية.

- تعزيز الديمقراطية والحريات وحقوق الانسان وحرية تداول المعلومات.

- تفعيل دور المؤسسات والمنظمات والاهتمام بمواردها البشرية.

- تفعيل النظام اللامركزي ومرافقته بأنظمة مالية وإدارية عصرية<sup>(6)</sup>.

## ثانيا- تعريف الحوكمة

وُضعت عدة تعاريف للحوكمة أغلبها من طرف منظمات إقليمية ودولية وأهم تلك التعاريف ما يلي:

**1- تعريف البنك الدولي:** وصف البنك الدولي مفهوم الحوكمة بالطريقة التي يتم من خلالها ممارسة السلطة في إدارة الموارد المختلفة للدولة، واعتبر أن الحكم الجيد يقوم على ثلاث ركائز هي: النظام السياسي (الهيكل والمؤسسات)، والعملية السياسية (اتخاذ القرارات بخصوص استغلال وإدارة موارد الدولة لتحقيق التنمية)، وقدرة الحكومة على التخطيط وتنفيذ السياسات الملائمة لأوضاعها.

**2- تعريف الوكالة الكندية للتنمية الدولية:** يقصد بالحكم الجيد "ممارسة القوة من المستويات المختلفة للحكومة بأسلوب يحقق الفعالية والأمانة والإنصاف والشفافية والمساءلة"، ووجه الاختلاف هنا هو اقتصار ممارسة القوة على الحكومة دون الفواعل الأخرى<sup>(7)</sup>.

**3- تعريف لجنة المساعدات التنموية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي للتنمية:** يقصد بالحكم الجيد ممارسة السيطرة في المجتمع لإدارة موارده من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

**4- الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية:** تعرف الحكم الجيد بأنه قدرة الحكومة على الحفاظ على السلام الاجتماعي وضمان القانون، وخلق النمو الاقتصادي وضمان الحد الأدنى من التأمين الاجتماعي.

**5- تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP:** يتميز تعريف البرنامج الإنمائي لمفهوم الحكم الجيد بالشمولية، إذ يعتبر الحكم الجيد بأنه ممارسة السلطة الإدارية والاقتصادية والسياسية لإدارة كافة شؤون الدولة، كما يشمل جملة الآليات والعمليات والمسارات والمؤسسات التي يعبر من خلالها المواطنون عن مصالحهم

ويعارضون حقوقهم القانونية ويوقفون بين مصالحهم لتوزيع القوة وإدارة الموارد العامة والمشاكل بشكل فعال استجابة لحاجات المجتمع.

ومن منظور القطاع العام ظهر مفهوم آخر متعلق بحوكمة القطاع العام أو حوكمة الحكومات في نقاشات وزارة المالية الهولندية سنة 2000، ودارت تلك النقاشات والورش حول تفعيل دور حوكمة القطاع العام في هولندا لتكريس وتضافر الجهود من كافة القطاعات الحكومية لدرء حدوث الأزمات الإدارية التي تؤدي بشكل عام إلى هدر المال العام، وفقدان التحكم في النظام الإداري واختلالات في تطبيق الأنظمة والمشاريع المختلفة.

وتعتبر حوكمة القطاع العام مشروعاً وطنياً يبدأ بالإرادة والعزيمة لتكريس الشفافية في القطاعات المشتركة بنظرة أفقية لا عمودية، ويقوم المشروع على محاور عدة من أبرزها معالجة حالات تعارض المصالح وانعدام المسؤوليات وتقليل المخاطر والخسائر المتوقعة بكافة أوجهها، ويعتمد اعتماداً جذرياً على قياس وتقييم الأداء المشترك بين دوائر القطاع العام بشكل متكامل ومتداخل.<sup>(8)</sup>

### ثالثاً- عناصر الحوكمة

وضع البنك الدولي مجموعة من العناصر المكونة للحوكمة واعتمدها كؤشرات فرعية مكونة للمؤشر الكلي للحوكمة، وهي كالآتي:

1- المشاركة والمساءلة: تعبر المشاركة والمساءلة عن مدى مساهمة المواطنين في اختيارهم لحكوماتهم ومجمل الآليات التي تسمح بتسهيل هذا التوجه، بالإضافة إلى حرية التعبير وحرية الانتماء للجمعيات والنقابات وحرية الصحافة.

2- الاستقرار السياسي: ويهتم هذا العنصر برصد مجموع العوامل المعرقة للنشاط الحكومي، ومنها الأفعال والممارسات غير الدستورية أو العنيفة، بما في ذلك العنف السياسي والإرهاب.

3- فاعلية الحكومة: ويقصد بها مدى جودة الخدمات العامة والوظيفة العمومية



ودرجة استقلاليتها عن الضغوطات السياسية، وجودة السياسات العمومية التي تتبناها الحكومة كجهة شرعية وأصيلة.

**4- جودة التشريعات:** ويقصد بها قدرة الحكومة على صياغة سياسات وتشريعات قادرة على المساهمة في تنمية وتطوير القطاع الخاص.

**5- دولة القانون:** ويقوم هذا الأساس على مدى ثقة واحترام المسؤولين الكبار لقواعد المجتمع، وخصوصا الالتزام بالأحكام القضائية وتنفيذها.

**6- مراقبة الفساد:** ويقصد بالفساد ممارسة السلطة العمومية للأغراض الخاصة، وهيمنة النخبة على الدولة من أجل تحقيق مصالح شخصية.<sup>(9)</sup>

### المحور الثاني: الإصلاح الإداري، إطار مفاهيمي ونظري

يعتبر مفهوم الإصلاح الإداري من المفاهيم التي حظيت بعناية كبيرة من قبل الدارسين والعلماء؛ في عدة حقول معرفية للوصول إلى أفضل المستويات من فاعلية العمل الحكومي الإداري وأحسن سبل وطرق تقديم خدمات عمومية.

#### أولا- تطور حركة الإصلاح الإداري

بدأت حركة الإصلاحات التي تمس القطاع العام وإعادة تجديد هيكل الدولة في الثمانينيات، بفعل الأزمات المالية المتلاحقة وفقدان القطاع العام لفاعليته واعتبار ذلك عائقا للتنمية والازدهار، حيث كان ينظر إلى أن آليات السوق هي الوحيدة الكفيلة بحل كل المشاكل وإزالة كل معيقات التنمية، وبموجب ذلك كان يجب تقليص تدخل الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية باستثناء التدخل الذي يراعي ميكانيزمات السوق، ومن هذا المنطلق ظهر تيار التسيير العمومي الجديد NMP أو "تجديد الحكومة" Reinventing government لجعل الدولة وطرق تسييرها أكثر نجاعة وأقل تكلفة، واعتبر هذا التوجه مقدمة لظهور مفاهيم وأنماط جديدة للإصلاح الإداري والتي تقوم على مبادئ كأهمية النتائج مقابل

العمليات، تقليل المستخدمين downsizing، التكيف للحصول على الحجم المرغوب rightsizing والنظام النحيف والتركيز على الأدوار القيادية بدل أدوار التسيير، وبالتالي فالتسيير العمومي الجديد لفض كل المفاهيم القديمة كالخدمة العمومية والتسيير الهرمي ونمط الجهاز البيروقراطي التقليدي وأصبح التركيز على مبدأ نجاعة التدخل العمومي كغاية للإصلاح الإداري.

وفي نفس تلك الفترة فرضت مؤسسات بروتون وودز على الدول النامية تخفيض نسب الإنفاق العمومي للحد من الأزمات الاقتصادية وتطوير التنمية وتخفيض عجز ميزانيتها، لذا دعيت أغلب حكومات الدول النامية لتبني برامج التعديل الهيكلي، غير أن النتائج التي وصلت إليها كانت عكسية نتيجة الأداء الحكومي الضعيف في حين أن دول الشمال اعتمدت على آلية التسيير العمومي الحديث الرامي لرفع نجاعة القطاع العام وتخفيض التكاليف.

وبمرور فترة على تطبيق تلك البرامج اتضح أنها قاصرة على مواجهة المشاكل الرئيسية في مجال حوكمة القطاع العام، الذي يرتبط أساسا بالطبيعة السياسية والمؤسسية للدول التي تبنت تلك البرامج، فقد كانت نتائج تلك السياسات كارثية على دول شرق أوروبا ذات الاقتصاديات الأكثر مركزية، والأثر العكسي للنزاعات في بعض الدول الإفريقية وبرز ظاهرة الدول الفاشلة، أما في دول أمريكا وبعض الدول الصناعية فقد نجم عن تلك السياسات ارتفاع نسب الفقر وعدم المساواة. لذلك اعتبر أنصار مفهوم "دولة الحد الأدنى" "état minimaliste" أنه يجب النظر والتركيز على فعالية وجودة المؤسسات بغض النظر عن حجم الجهاز الحكومي.<sup>(10)</sup>

### ثانيا- الإطار المفاهيمي

يختلف مفهوم الإصلاح الإداري بين الأكاديميين والسياسيين والممارسين في الجهاز الإداري، كما يختلف بحسب منظومات الدول المتقدمة والدول النامية.



فالإصلاح الإداري في الدول المتقدمة يقصد به عملية التغيير في الهياكل أو الإجراءات الإدارية ضمن الخدمات العامة عندما تصبح هذه الخدمات غير متوافقة مع البيئة الاجتماعية والسياسية، أما في الدول النامية فالإصلاح الإداري يعبر عن عملية تحديث وتغيير في المجتمع لتحقيق التحول الاجتماعي والاقتصادي.

وبحسب منظمة الأمم المتحدة، فإن الإصلاح الإداري هو التأثير والاستخدام المعتمد على السلطة من أجل تطبيق معايير جديدة للنظام الإداري، وتغيير الأهداف والهياكل والعمليات وتحسينها خدمة للتنمية.

ومن خلال هذا التعريف الذي يربط بين الإصلاح الإداري كعملية تقوم بها السلطة السياسية؛ أي تأثر هذا المفهوم بالسلطة السياسية وتوجهاتها، كما يربط هذا التعريف مفهوم الإصلاح الإداري بالهدف الذي يرمي إليه ألا وهو تحقيق التنمية كغاية نهائية.

كما أصبح مفهوم الإصلاح الإداري مفهوماً واسعاً لا يقتصر على الاهتمام بالمؤسسات وبيئتها الداخلية فحسب، فبالنظر لارتباط هذا المفهوم بالمفاهيم الحديثة كالتسيير العمومي الجديد أصبح من الواجب أن يراعي مختلف العوامل الاقتصادية والثقافية والتاريخية والسياسية في الدولة (عوامل البيئة الخارجية).

ونظراً للاختلاف الكبير في تحديد تعريف دقيق وواضح وشامل لهذا المفهوم مما دفع نحو استخدام مفاهيم مشابهة ومتداخلة أهمها: <sup>(11)</sup>

**1- التنمية الإدارية:** هي مجموع الجهود الرامية لتحسين مستوى الخدمات المقدمة عبر زيادة حجم الأجهزة الإدارية، وتطوير الوسائل البشرية، ورفع قدرة تلك الأجهزة على التطور والتغيير، وهي من أهم جوانب إدارة التنمية.

**2- التحديث الإداري:** يشير هذا المفهوم إلى الوسائل والأساليب ونمط الثقافة التنظيمية التي تتبناها الدول النامية، تماشياً مع الأساليب والوسائل الموجودة في

الأنظمة الإدارية للدول المتقدمة، وتنطلق هذه الجهود من افتراض ضمني بأن الوسائل والأساليب المنقولة حيادية لا تحمل قيم الدول التي جاءت منها، فالتحديث يقوم على المحاكاة والاقتراس، ومن هذا المنطلق لا يمثل التحديث سوى تغييرات شكلية وجزئية للأجهزة الإدارية، ولا يتميز بالعمق والشمولية المطلوبين.

**3- إعادة التنظيم:** يعبر عن جملة من العمليات والجهود الهادفة لتحسين أداء الجهاز الإداري، عبر إعادة تشكيل الهياكل التنظيمية بالتركيز على بعض الأبعاد دون الأخرى، كالجوانب الفنية والتقنية للأجهزة الإدارية، ونمط توزيع الاختصاصات بين الوحدات المختلفة وشكل العلاقات والاتصالات فيما بينها وشكل التبعية الإدارية، بهدف الحد من تداخل الصلاحيات ولتحقيق درجة عالية من التعاون والتجانس فيما بينها، ونظرا للطابع الميكانيكي لهذا الأسلوب فهو أكثر مداخل الإصلاح شيوعا، لأنه يسمح بالقيام بعمليات حذف أو إضافة أو دمج وحدات إدارية أو تغيير التبعية الإدارية.

**4- التطوير الإداري:** هو الأسلوب الأكثر تعقيدا، ويشتمل على عمليات مترابطة وغير منفصلة تعنى بالنشاط التطويري، ويتسم التطوير بالعقلانية واتباع الأساليب العلمية والتحسين المستمر في أداء الإدارة وعلاج المشكلات ودعم القدرات الإدارية، ويرى بعض الباحثين أن كل القرارات الإدارية في مختلف المستويات يجب أن تتضمن محتوى تطويري، بهدف الوصول إلى أفضل وضع ممكن.<sup>(12)</sup>

### ثالثا- الإطار النظري للإصلاح الإداري

وضعت عدة نماذج نظرية بحسب المدارس الإدارية الكلاسيكية والحديثة والمناهج التي تعتمدها في دراسة عملية الإصلاح الإداري مع إمكانية المزج بينها، ومن أهم تلك النماذج النظرية ما يلي:



**1- نموذج هادف (من الأعلى إلى الأسفل):** يعتبر هذا النموذج تقليدي وعملي بخصوص آلية إدارة الحكومة للعملية الإدارية والتغييرات في تلك الآلية، ويتأسس هذا النموذج على حاجة النخب السياسية ومنتخذي القرار في أعلى الهرم الإداري لإجراء تغييرات إدارية أو إصلاحات، وفقا لحجم تلك الحاجة وقياس نتائج تطبيق هذا النموذج مرتبط بالسياق السياسي، ومن إشكاليات تطبيق هذا النموذج بطء الاستجابة بفعالية وسرعة من قبل موظفي الخط الأمامي أو الإدارة السفلى، كما أن هذا النموذج يتميز بالنخبوية إلى حد كبير في مقارنته للإصلاح وإعادة التنظيم، مما يعيق مشاركة المستفيدين والمتأثرين بنوعية وخيارات الخدمات الإدارية في عملية وضع التصور الإداري لتقديم الخدمة أو الإصلاحات.

**2- النموذج البيئي (من أسفل إلى أعلى):** يقوم هذا النموذج على افتراض أن الأنظمة والهيكل الإدارية يجب أن تتكيف مع ظروف بيئتها؛ سواء الداخلية أو الخارجية التي تشكل العوامل الأساسية للتغيير الذي يمس النظم والهيكل الإدارية. وبالتالي يعتمد هذا النموذج على المقارنة القائمة على قدرة الهيكل الإدارية للتكيف مع البيئة لأجل البقاء والاستدامة.

**3- النموذج المؤسسي:** يأتي هذا النموذج في إطار معالجة اختلافات النموذجين السابقين، كما يأتي في ظل الاهتمام المتزايد بحركة "نظرية المؤسسة الحديثة"، التي تفترض وجوب أن ينبثق الإصلاح الإداري من داخل المؤسسة، ويشمل تعديلات عميقة في القيم التنظيمية الداخلية والثقافة الجماعية والبنوية لجعل التنظيم أكثر تكيفا وديناميكية.

**4- النموذج المتكامل لإدارة الأداء:** يهدف هذا النموذج إلى تنسيق المكونات الحكومية على مستوى متخذي القرار والقيادات العليا والمستوى الوسطي ومقدمي الخدمات الأساسية، وترابط هذه المكونات أثناء عملية الاستجابة

للسياسات والخطط والبرامج من جهة، والخدمات النهائية التي يتلقاها الجمهور والتغذية العكسية، ويستفاد من هذا النموذج في عملية تقييم الخدمات الحكومية وفعاليتها من جهة، كما يساعد هذا النموذج في فهم العلاقات التي تربط بين المكونات الثلاث: الحكومة (إدارات عليا) - مؤسسات الخدمات (إدارات وسطى ومقدمي الخدمات) - المواطن ومنتلقي الخدمات، وبالتالي من خلال هذا النموذج يمكن تحديد أي العلاقات الواجب تقويتها لتحقيق توازن النموذج والسماح كذلك بوضع السياسات والبرامج والخطط الإصلاحية القابلة للتقييم والمراجعة<sup>(13)</sup>.

### المحور الثالث: تجربة الإصلاح الإداري في الجزائر

عرفت الجزائر عدة تجارب للإصلاح الإداري لكن أغلبها لم تنبع من إرادة سياسية حاسمة، ولم تخرج دواعي تلك الإصلاحات عن أمرين، فإما أن تكون الإصلاحات بكل أشكالها السياسية والإدارية والاقتصادية شكلا من أشكال تهدئة الأوضاع الاجتماعية بعد الأزمات، أو بدافع اشتراطات المنظمات والمؤسسات المالية الدولية في إطار سياسة منح القروض كبرنامج التعديل الهيكلي (1995-1998).

ومن أولى تجارب الإصلاح الإداري في الجزائر في عهد الرئيس الشاذلي بن جديد الذي أنشأ لجنة إصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطن بقيادة رئيس حكومته قاصدي مباح في جويلية 1989، ثم توقف عمل تلك اللجنة بعد مجيء حكومة مولود حمروش التي كانت تسمى "حكومة الإصلاحات" كونها أطلقت عدة مشاريع لإصلاح الدولة، مست جميع الجوانب ونشرت تحت مسمى "كراريس الإصلاح" برئاسة محافظ بنك الجزائر السيد: الحاج ناصر بوضوية وزراء الحكومة، غير أن الظروف السياسية والأمنية للبلد وتعاقب الحكومات حال دون تطبيق تلك الإصلاحات.<sup>(14)</sup>



- وفي بداية الألفية تبنّت الدولة حزمة جديدة من مشاريع الإصلاح الإداري؛ نظرا لفشل البرامج الإصلاحية السابقة ولأسباب ودوافع أخرى أهمها:
- أزمة العلاقة بين الدولة والمواطن رغم الجهود الرامية لتعزيز ثقة المواطن بمؤسسات الدول، بسبب احتكار السلطة وضعف أداء مؤسسات الدولة.
  - ضعف التحول الاقتصادي والسياسي: إذ عرفت عمليات التحول من الاقتصاد الموجه نحو اقتصاد السوق، وسياسيا من نظام الحزب الواحد نحو التعددية السياسية، عدة أزمات اجتماعية وأمنية فاقمت الأوضاع المعيشية للمواطن.
  - المسألة الوطنية التي شهدتها الجزائر خلال مرحلة التسعينيات.
  - انحرافات الإدارة العمومية وضرورة إصلاحها وتحديثها.
  - الرغبة في استرجاع الشرعية المفقودة وكسب التأييد الشعبي، خاصة بعد انسحاب خصوم الرئيس عبد العزيز بوتفليقة سنة 1999.
  - ضرورة عصنة الجهاز الإداري لرفع قدرته على تنفيذ البرامج التنموية الضخمة (برنامج الإنعاش الاقتصادي وبرنامج دعم النمو الاقتصادي).
  - الاستقرار السياسي والأمني، وتوفير البيئة المناسبة للقيام بالإصلاحات وتحسن الوضع المالي للجزائر.
  - اتساع موجة الإصلاحات على الصعيد الدولي، وتزايد النداءات الدولية المطالبة بتطبيق مبادئ الحكم الراشد، ومن أهم أبعاده إصلاح هيكل الدولة.
  - تشكل النظام العالمي الجديد، وبرز مفهوم العولمة كعوامل غيرت من طبيعة الأدوار الجديدة للدولة<sup>(15)</sup>.
- وترمي هذه الإصلاحات إلى إعادة ضبط طبيعة الأدوار الجديدة للدولة، التي تتشكل من مجموع الصلاحيات المتعلقة بالسلطة العمومية من جهة، وتلك المتعلقة

بالخدمة العمومية من جهة ثانية.

وسوف نركز على أهم المشاريع الإصلاحية التي تبنتها الدولة خلال العشريتين الأخيرتين؛ بالنظر لتمييزها بالعمق وكذا بالبعد الاستراتيجي - نظريا على الأقل -

### أولا: إنشاء لجنة إصلاح هيكل الدولة

تم في نوفمبر 2000 تنصيب لجنة إصلاح هيئات الدولة بموجب مرسوم رئاسي رقم 372-2000 المؤرخ في 2000/11/22 التي تضم 70 عضوا من كبار الموظفين والجامعيين والمنتخبين، وقد دامت أشغالها 9 أشهر وخلصت إلى وضع تقرير مفصل يتناول كافة ميادين الإدارة العمومية والموارد البشرية لدى هيئات الدولة والجماعات المحلية، وقد تعرض هذا التقرير إلى حجم مشروع الإصلاح ودرجة تعقيده وسياق التحولات الوطنية والدولية، وإلى النظام السياسي والمؤسسي، كما أشار إلى الأساس المؤسسي الذي يقوم عليه وشروط نجاح مشروع الإصلاح؛ المتمثلة في ظهور قيم جديدة تعكس بروز عقد اجتماعي جديد.

وأبرز المحاور التي اهتم بها مشروع إصلاح هيكل الدولة ما يلي:

**1- تعزيز دولة الحق والقانون:** وقد أكد هذا المطلب البرنامج الحكومي لسنة 2000 الذي استوجب مطابقة مهام القطاعات العمومية مع متطلبات دولة القانون والمؤسسات، ووضع حد لكل أشكال التعسف وسوء استغلال المال العام، والتجاوزات المغذية لمشاعر الحرمان. وفي إطار هذا المسعى تم إطلاق جملة من التدابير تتمثل فيما يلي:

- مراجعة الإطار التشريعي وإعداد قانون لمكافحة الرشوة لتكييف التشريع الوطني مع اتفاقية الأمم المتحدة ضد أشكال الفساد لسنة 2003، بالإضافة إلى إعداد مشروع مدونة أخلاقية لمهنة القاضي.
- الاهتمام بالموارد البشري في قطاع العدالة من خلال إصدار قانون لحماية القاضي من كل أشكال الضغوطات والمساومات، وإصلاح نظام أجورهم.



• عصنة العدالة من خلال تزويد هذا القطاع بتجهيزات متطورة للاستجابة لمقتضيات السرعة والفاعلية، وتعزيز التعاون القضائي الدولي وتحديث القوانين لتعزيز حريات المواطنين وحقوقهم الأساسية، وجعل العدالة في متناول الجميع.

**2- إصلاح المنظومة التربوية:** للتماشي مع معايير الجودة والنوعية وتحقيق الأهداف الإنمائية، لذلك حضي هذا القطاع باهتمام كبير ضمن مخطط إصلاح القطاع الحكومي، من خلال تحسين جودة التعليم وإدراج الاستخدام الفعال لتكنولوجيا الإعلام والاتصال وتحديث المناهج الدراسية، كما حضي هذا القطاع من مساعدات دولية قدمها البنك الدولي في إطار برنامج عالمي سنة 2002 الذي يخص 85 دولة من بينها الجزائر لدعم مسار الإصلاحات التربوية.

كما أعلنت اللجنة الأوربية عن برنامج للتربية والتعليم رصد له مبلغ 4 مليون أورو موزعة على 5 سنوات من 2010-2014.<sup>(16)</sup>

**3- إعادة تنظيم الإدارات المركزية:** حول مهامها الاستراتيجية باعتبارها قريبة من السلطة السياسية من جهة، وهمزة وصل مع الجماعات والإدارات المحلية من جهة أخرى، وتنظيم النشاط الحكومي وتحقيق التنسيق الوزاري، ومن الواجب كذلك إعادة تنظيم هيكل الدوائر الوزارية المتشابهة للحد من مشكل تداخل الصلاحيات.

**4- التركيز على محوري اللامركزية وعدم التركيز وتعميقها:** باعتبار أن أزمات الدولة تشتت حداثتها على مستوى الجماعات المحلية، كون هذه الأخيرة لا تقوم بدور الوساطة بين المواطن والدولة كما ينبغي لها، بفعل ضعف اللامركزية الإدارية وهيمنة الإدارة والسلطة المركزية عليها، فالجماعات المحلية تمثل إطارا لتوسيع مجال الديمقراطية والمسؤولية المحلية من أجل جعل البلدية جماعة محلية جوارية والولاية جماعة تضامنية بين البلديات والجهة كفضاء تنموي متجانس ومتوازن، وتكثيف

الإدارة المحلية مع المهام الجديدة للدولة وترشيد الأداء وإضفاء لامركزية على الحكم، لتمكين الأفراد من المشاركة بشكل مباشر في التنمية المحلية، ومن التدابير الواجب اتخاذها في هذا المجال:

- تعزيز مسار اللامركزية والقيم الديمقراطية، وتوسيع مهام الجماعات المحلية في المجال التنموي، وتقديم الدعم المالي اللازم لممارسة هذه المهام.
- تحسين الهياكل على المستوى المحلي، وترقية وتأهيل الكادر البشري، وتعزيز مبدأ الشفافية والرقابة.

**5- تنمية آليات الضبط والمراقبة:** وذلك للتمكن من تصور وتقييم السياسات العمومية، فالأدوار الجديدة للدولة يجب أن تكون مكتملة لا بديلة لدور السوق والقطاع الخاص، كما أن الدولة من خلال الإنفاق العمومي تحاول توفير الوسائل والآليات الضرورية والبيئة الملائمة لتمكين ودعم الأفراد والأعوان الاقتصادية لغرض تهيئة مجهوداتهم.

**6- عصنة المؤسسات والمرافق العمومية باتجاه عقلنة وفتح الأبواب أمام الخواص والمجتمع المدني لتسيير وإنتاج بعض الخدمات العمومية:** مما سيؤدي إلى خفض نسب الإنفاق العمومي، ويتم ذلك كله من خلال تطبيق آليات التسيير الجديدة للمرافق العامة القائمة على المنطق الاقتصادي بالنسبة للخدمات والسلع الموجهة للسوق، ونجاعة التسيير العمومي بالنسبة للخدمات ذات الطابع الاجتماعي مع ضرورة مراعاة معايير الجودة والديمومة.

**7- الاهتمام بالموارد البشري:** باعتباره يمثل وسيلة وشرطا لنجاح الإصلاحات، وذلك من خلال استحداث سياسة جديدة للتوظيف العامة تقوم على تنمية الموارد البشرية وإرساء إطار قانوني مرن، وتحديث أساليب تسيير المستخدمين لتحقيق الانسجام والتوافق مع المهام الجديدة للدولة والجماعات المحلية.



8- بناء الثقة بين الإدارة والمواطن: ويعتبر هذا المحور استراتيجيا الذي ينبغي الاهتمام به، عن طريق التكفل بمختلف احتياجات المواطن في ظل معايير الشفافية والمساواة في الاستفادة من الخدمات العمومية، كما ينبغي ضبط هذه العلاقة بموجب ميثاق يتضمن المبادئ والقواعد العامة قصد تعزيز وإعادة ثقة المواطنين في الدولة، علما وأن هذا المحور كان محل اهتمام الدولة من قبل، إذ تم إصدار مرسوم سنة 1988 متعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن.<sup>(17)</sup>

ومن أجل تحقيق هذا المطلب تم إقرار مجموعة من التدابير أهمها:

- تجسيد مبدأ الخدمات الإلكترونية في الإدارات العمومية.
- التخفيف من الوثائق المطلوبة في ملفات جواز السفر رخصة السياقة، وجميع الوثائق المطلوبة، وإلغاء التصديق على نسخ الوثائق الإدارية.
- وفي إطار تعزيز الإطار المؤسسي للإصلاح الإداري تم بموجب المرسوم التنفيذي 192-03 الصادر في 28-04-2003 إحداث مديرية عامة للإصلاح الإداري موضوعه تحت سلطة رئيس الحكومة والمكلفة بالمهام التالية:
- اقتراح عناصر السياسة الوطنية في مجال الإصلاح الإداري، وضمان تنسيقها ومتابعة تنفيذها بالتشاور مع الإدارات المعنية.

- دراسة القواعد العامة التي تتعلق بإدارة الدولة والجماعات المحلية والهيئات والمؤسسات العمومية وعملها، وإعداد ذلك واقتراحه بالاتصال مع الوزارات المعنية قصد التكيف مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية ومع حاجيات المستعملين، ويتم ذلك من خلال دراسة وتقييم سير الإدارة العمومية، والسهر على الموائمة بين حاجات التنمية وتنظيم الجهاز الإداري، واقتراح التدابير التي تسمح بتحسين نجاعة الإدارة العمومية، بالإضافة إلى إبداء الرأي التقني المسبق بخصوص مشاريع النصوص القانونية والتشريعية المتعلقة بتنظيم المؤسسات والإدارات العمومية

وسيرها.

- ترقية المناهج والتقنيات العصرية لتنظيم الإدارة العمومية وعملها، باللجوء إلى تقنيات التسيير والتكنولوجيات الجديدة للإعلام والاتصال.
- ترقية كل تدبير يرمي إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، من خلال تعميم معرفة الإجراءات الإدارية وترقية الأعمال الجوارية والإصغاء إلى المواطنين، والسهر على تحسين ظروف استقبالهم وإعلامهم وتوجيههم.<sup>(18)</sup>

### ثانيا: مشروع الحكومة الإلكترونية

فرض أسلوب الحكومة الإلكترونية نفسه على أغلب حكومات الدول بفعل التحولات التي شهدتها العالم في بداية الألفية، خاصة الثورة التكنولوجية وتأثيرات العولمة والاتجاه نحو ما يعرف بـ "مجتمع المعرفة"، وضمن هذه السياقات ركزت اللوائح المنبثقة عن القمة العالمية حول مجتمع المعلومات SMSI على ضرورة التقليل من الفجور الرقمية وجعل تكنولوجيا الإعلام والاتصال في صميم المسارات الاقتصادية والاجتماعية.<sup>(19)</sup>

وفي ديسمبر 2008 تم إطلاق مشروع الحكومة الإلكترونية في الجزائر تحت مسمى برنامج "الجزائر الإلكترونية 2013"، الذي احتوته الوثيقة الصادرة عن وزارة البريد وتكنولوجيا المعلومات والاتصال بهدف بناء مجتمع المعلومات وتحريك الاقتصاد وجعله رقميا، وتشكل هذه الاستراتيجية من 13 محورا رئيسيا لكل محور أهداف رئيسية تجسيدها على مدى الخمس سنوات التالية، وتتلخص هذه المحاور في استخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال في الإدارة العمومية، وتسريع استعمالها في الشركات وتطوير الآليات والإجراءات التحفيزية الكفيلة بتمكين المواطنين من الاستفادة من تجهيزات وشبكات تكنولوجيا الإعلام والاتصال، ودفع تطوير الاقتصاد الرقمي وتعزيز الشبكة الأساسية للاتصالات ذات التدفق السريع والفائق السرعة، وتطوير الكفاءات البشرية وتدعيم ثلاثية البحث والتطوير



والابتكار وضبط الإطار القانوني، بالإضافة إلى محور الإعلام الرامي للتوعية بدور تكنولوجيا الإعلام والاتصال في مختلف المجالات، كما تتضمن الاستراتيجية محورا خاص بآليات التقييم والمتابعة وتهدف إلى تحديد مؤشرات معينة بغرض المتابعة والتقييم وقياس مدى تأثير تكنولوجيا الإعلام والاتصال على التنمية الاقتصادية والاجتماعية.<sup>(20)</sup>

### المحور الرابع: دور مشاريع الإصلاح الإداري في الجزائر في تكريس الحوكمة

تعتبر الحوكمة من أهم دواعي تبني مشاريع الإصلاح الإداري في الجزائر في بداية الألفية الجديدة، سواء لترميم شرعية النظام السياسي أو استجابة للمتطلبات الداخلية وتنفيذا للتوصيات والاشتراطات الدولية في مجال الإدارة العامة.

ولقياس مدى تحقيق مشاريع الإصلاح الإداري لمتطلبات الحوكمة، اعتمدنا بشكل أساسي على المؤشر السنوي للحوكمة الذي يصدره البنك الدولي، وفق الجدول التالي:

#### الجدول (1): مؤشر الحوكمة في الجزائر

المؤشر السنة	مؤشر الحوكمة العام (من 2.5- إلى 2.5+)	النسبة (من 0 إلى 100 %)	المؤشر الفرعي: فاعلية الحكومة * (من 0 إلى 100 % / 77% المعدل العالمي)
2008	0.63-	31	30
2013	0.53-	35	35
2018	0.44-	37	38

#### المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على إحصائيات البنك الدولي

من خلال الجدول التالي نستخلص أن مؤشر الحوكمة سالب مع ارتفاع طفيف، وهذا يعبر على أن الجزائر لا زالت بعيدة عن المعدلات الإيجابية للحوكمة (من 0 إلى 2.5+)، رغم مرور فترة كافية منذ انطلاق مشاريع الإصلاح الإداري



والسياسي، أما بالنسبة لمؤشر فاعلية الحكومة الذي يعتبر جزء من المؤشر العام للحكومة، فنلاحظ أن النسب المحققة في الجزائر نسب متدنية؛ أي ما بين 30 و38%، والتي تعتبر بعيدة عن المعدلات العالمية المحققة في هذا المؤشر التي تقدر بـ 77%، وذلك يفسر انخفاض جودة الخدمة العمومية وغياب استقلالية الجهاز الإداري عن الضغوطات السياسية، بالإضافة إلى انخفاض جودة السياسات العمومية بشكل عام.

ويعزى هذا التراجع إلى فشل أو ضعف نتائج مشاريع الإصلاح الإداري، التي كان من أهم أهدافها ودوافعها تكريس معايير الحوكمة كنهج عصري للتسيير والإدارة ودفع عجلة التنمية، وباعتبار أن إصلاح هيكل الدولة وتبني الحكومة الإلكترونية كانتا من بين أهم المشاريع التي اعتمدها الدولة منذ بداية الألفية الجديدة، لذلك فإن أسباب تراجع مؤشرات الحوكمة في الجزائر راجع بشكل رئيسي إلى قصور في تلك المشاريع الإصلاحية، ومن أهم أسباب ذلك القصور ما يلي:

- التراجع عن دعوات ترشيد أداء الحكم، الذي لم يكن سوى توطئة لاستمرارية النظام السياسي والتكيف مع الظروف الحاصلة، وهو ما تفسره التعديلات الدستورية لسنة 2008 التي ألغت التداول على السلطة، واحتكار رئيس الجمهورية للسلطة التنفيذية بإلغاء منصب رئيس الحكومة واستبداله بمنصب الوزير الأول، ومنح الحق لرئيس الجمهورية بتجاوز السلطة التشريعية ما يمثل انتكاسا للديمقراطية، وفي ظل هذا التراجع يصبح من الصعب تحقيق مشاريع إصلاحية في مجالات أخرى؛ باعتبار أن الإصلاح السياسي يمثل قاعدة لانطلاق المشاريع الإصلاحية في المجالات الأخرى.

- غياب البعد التشاركي الذي يسمح بمشاركة الأطراف الفاعلة، والمعنية بعملية الإصلاح على غرار تجارب ناجحة في هذا المجال مثل كوريا والهند، اللتان



أقرنا مبدأ الحوكمة التشاركية، في حين كانت تجربة الإصلاح في الجزائر انفرادية، وهو ما يفسر ضعف النتائج المحققة.

• عدم تفعيل ميثاق يربط العلاقة بين الإدارة والمواطن مع استمرارية بيروقراطية الإدارة، وتعسف السلطة السياسية والإدارية.

• غياب حكومة قوية وجهاز إداري يلعب دور المحرك التنموي، ويقود تلك الإصلاحات، حيث أقر رئيس الجمهورية في خطاب رسمي بقوله "... لقد عملت ما أستطيع وما زلت أرى هذا الكم من المشاكل ...، لم أجد من ينفذ برنامجي بالطريقة التي أريدها".

• ضعف فاعلية آليات مكافحة الفساد رغم الجهود المبذولة والتدابير المتخذة في هذا المجال، وهو ما تفسره المراتب المتدنية للجزائر وفق تقارير منظمة الشفافية الدولية (المرتبة 92 سنة 2008، والمرتبة 105 سنة 2012)<sup>(21)</sup>.

• أما بالنسبة لمشروع الحكومة الإلكترونية، فقد سجل المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الرأي الصادر بتاريخ 2009/09/16 ملاحظاته حول مشروع الحكومة الإلكترونية في الجزائر، وهي كالآتي:

✓ عدم فصل المشروع بين مضمونه وبين أدوات ووسائل تطبيقه، وغياب التنظيم، وتششتت على مستوى أجهزة التطبيق.

✓ انفصال مشروع الحكومة الإلكترونية عن السياسات العمومية في مجال تكنولوجيا الإعلام والاتصال.

✓ صعوبة استيعاب النسيج المؤسساتي الاقتصادي والاجتماعي لمشروع بهذا الحجم وآجال ضيقة؛ كالتي حددها المشروع بخمس سنوات.

✓ تجاهل المشروع للسلطات المحلية باعتبارها امتداد للدولة والقناة الرابطة بالنسبة للمواطنين، في حين ترمي الإرادة السياسية إلى ترقية تسيير جوارى قائم

على تكنولوجيات الإعلام والاتصال.

✓ عدم وضوح المحاور والنشاطات المكونة للمشروع، وغياب الترابط والانسجام بين المحاور الكبرى والأهداف المتعلقة بها.

✓ اعتماد مشروع الحكومة الإلكترونية على مقارنة قائمة على التجهيز المعلوماتي في تطبيقه ونتأجه على حساب مقارنة قائمة على نوعية البرمجة والمضمون، وهو ما يقلص من فعالية تلك الأدوات، وبالتالي إمكانية عدم الوصول إلى الأهداف المرسومة.

✓ التركيز على تطوير المنشآت القاعدية المتعلقة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال يتعارض مع التجارب الناجحة في هذا المجال، والتي تستند على خدمات ومشاريع ذات مضامين تحقق القيمة المضافة.

✓ اكتفاء مشروع الحكومة الإلكترونية بالنظر إلى المواطن كمستهلك للخدمات الإلكترونية، وليس باعتباره منتج للعلوم والمعرفة وفقا لمفهوم "الطبقة المبدعة"<sup>(22)</sup>.

ومن خلال هذا الرأي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، يتبين أن مشروع الحكومة في الجزائر ولد قاصرا، غير أن هناك بعض الجوانب التي عرفت نجاحا كرقمنة وثائق الحالة المدنية ونظام الضمان الاجتماعي والخدمات الإلكترونية للبريد والمواصلات، وتقدم نسبي في مجال الدفع الإلكتروني، أما بخصوص مساهمة الحكومة الإلكترونية في مكافحة الفساد كأحد الأبعاد المهمة للحكومة؛ فهناك قصور حاد فقد كان من الواجب الاعتناء بالإبرام الإلكتروني للصفقات العمومية قصد تحقيق فاعلية الطلب العمومي.

ومن العراقيل الأخرى التي حالت دون تقدم هذا المشروع الاستراتيجي، نذكر ما يلي:

- التأخر في استكمال البنية التحتية للاتصالات وتباينها من منطقة لأخرى، مما زاد من الفجوة الرقمية.

- محدودية انتشار استخدامات الانترنت في الجزائر مقارنة حتى بالدول المجاورة.
- محدودية الجانب التشريعي المتخصص في هذا المجال.<sup>(23)</sup>

### خاتمة:

- من خلال هذه الورقة البحثية، تبين لنا أن مشاريع الإصلاح الإداري في الجزائر لم تستطع تكريس مبادئ الحوكمة، وهو ما انعكسه مؤشرات الحوكمة الصادرة سنويا عن البنك الدولي، ويعزى هذا الفشل للأسباب التالية:
- 1- الانفرادية والفوقية في إطلاق مشاريع الإصلاح الإداري في الجزائر، وغياب المشاركة، في حين تقوم الحوكمة على مبدأ المشاركة كشرط مسبق في صياغة السياسات العامة، واتخاذ القرارات وتنفيذها.
  - 2- مقاومة التغيير كعامل رئيسي يعيق أي مشروع إصلاحي تحديتي.
  - 3- قصور استراتيجيات الإصلاح الإداري في الجزائر من حيث الصياغة والأهداف والوسائل.
  - 4- ضعف الإطار المؤسسي للإصلاح الإداري، فهذه المهمة الضخمة موكلة لهيئة واحدة تمثل في المديرية العامة للإصلاح الإداري التي لا تملك صلاحيات واسعة وأغلب قراراتها لا تنسم بالإلزامية.
  - 5- غياب الإرادة السياسية الواضحة للإصلاح الإداري، فأغلب المشاريع الإصلاحية كانت بدافع سياسي بحت؛ كترميم لشرعية النظام السياسي القائم أو استجابة اضطرارية لتوصيات المنظمات الدولية.
  - 6- الحوكمة نهج شمولي؛ واقتصره على ميدان دون الميادين الأخرى خاصة السياسية مصيره الفشل.

## الهوامش والمراجع:

- (1) - فضيلة جنوحات، دور تطبيق الحوكمة ومكافحة الفساد في تحقيق التنمية المستدامة في الدول العربية، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، العدد الأول، جوان 2018، ص-ص: 88-89.
- (2) - سلمية بن حسين، الحوكمة ... دراسة في المفهوم، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي عدد 10، جانفي 2015، ص-ص: 96-98
- (3) - Chevallier Jacques, La gouvernance, un nouveau paradigme étatique, revue française d'administration, publique, Ecole Nationale d'administration, N° 1, 2003, p-p: 204-206.
- (4) - سلمية بن حسين، مرجع سبق ذكره، ص-ص: 184-187
- (5) - Chevallier Jacques, Op.cit, p: 203.
- (6) - سلمية بن حسين، مرجع سبق ذكره، ص: 187
- (7) - نفس المرجع، ص-ص: 202-203.
- (8) - سلمية بن حسين، مرجع سبق ذكره، ص-ص: 202-203
- (9) - Moloney Kimberly, l'administration publique et la gouvernance, Revue internationale des sciences administratives, I.I.S.A, N° 4, 2009, p: 678.
- (10) - Guido Bertucci, le programme des nations unis sur l'administration publique, Revue internationale des sciences administratives, I.I.S.A, N° 2, 2005 p-p: 260-262
- (11) - عمر ملاعب، الإصلاح الإداري مدخلا لتصويب المسار التنموي، دراسات تنموية، المعهد العربي للتخطيط، العدد 62، 2019، ص-ص: 10-16.
- (12) - عبد القادر كاس، الإصلاح الإداري إشكالية المفهوم، النماذج والاستراتيجية، مجلة أنسنه للبحوث والدراسات، جامعة الجلفة، العدد السادس، ديسمبر 2012، ص-ص: 140-142.
- (13) - عمر ملاعب، مرجع سبق ذكره، ص-ص: 12-14
- (14) - فايزة مجبور، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق وعلوم السياسية بجامعة مولود معمري بتيزي وزو، جوان 2015، ص: 53.
- (15) - المرجع نفسه، ص-ص: 54-72.
- (16) - ليلي حسيني، ترشيد أداء الحكم دراسة في الخبرة الجزائرية في ظل إصلاح الدولة، ص-ص: 232-235
- (17) - سمية بلغنون، الإصلاحات الهيكلية والإصلاحات المؤسساتية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2015، ص-ص: 180-184
- (18) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 03-192، مؤرخ في 28 أبريل 2003، يحدد مهام المديرية العامة للإصلاح الإداري وتنظيمها.
- (19) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رأي حول ملف "الجزائر 2013"، ج ر رقم 54، بتاريخ 16 سبتمبر 2009.
- (20) - محمد الشايب، الحكومة الالكترونية كآلية لتوطيد الحكم الجيد، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2009، ص-ص: 184-186

\* فاعلية الحكومة: مؤشر فرعي مكون للمؤشر الكلي السنوي لقياس الحوكمة صادر عن البنك الدولي منذ سنة 1996 ويهتم بجودة الخدمات العامة وجودة الوظيفة العمومية ودرجة استقلاليتها عن الضغوطات السياسية ودرجة جودة صياغة وتنفيذ السياسات العمومية ذات مصداقية.<sup>(21)</sup>  
- ليلي حسيني، مرجع سبق ذكره، ص: 244-247  
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رأي حول ملف "الجزائر 2013"، ج ر رقم 54، بتاريخ 16 سبتمبر 2009.<sup>(22)</sup>  
- نسمة لعرج مجاهد، استراتيجية اقامة الحكومة الالكترونية في الجزائر، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، جامعة ميلة، العدد الثالث، جانفي 2016، ص: 221.<sup>(23)</sup>