



جامعة د. مولاي الطاهر - سعيدة -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم العلوم السياسية



التخلف الإداري في الجزائر

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في تخصص العلوم السياسية سياساته عامة و تنمية

إشراف الدكتور:

- جمال زيدان.

إعداد الطالبة:

- مزار بهية.

أعضاء لجنة المناقشة.

- الدكتور: محتيق شيخ.....رئيسا.

- الدكتور. جمال زيدان.....مشرفا و مقروبا.

- الأستاذ يتيم محمد.....مخوفا مناقشا.

الموسم الجامعي.

1437/1436 هـ

2016/ 2015 م.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
خَلَقَ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ
وَالَّذِي يُضَوِّبُ الْمَوْتَاطِئَ
إِذَا رَأَى السَّمَاءَ كَانَتْ
دُخَانًا مُدْبِرًا
وَالَّذِي يُسَوِّدُ الْوَجْهَ
الْكَافِرَ إِذَا كَانُ مِنَ
الْأَعْيُنِ مُعْتَدِرًا
وَالَّذِي يُضَوِّبُ الْمَوْتَاطِئَ
إِذَا رَأَى السَّمَاءَ كَانَتْ
دُخَانًا مُدْبِرًا
وَالَّذِي يُسَوِّدُ الْوَجْهَ
الْكَافِرَ إِذَا كَانُ مِنَ
الْأَعْيُنِ مُعْتَدِرًا

﴿١٠﴾ وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا

فِي الْأَرْضِ قَالُوا إِنَّهَا إِنَّمَا

مُضَلِّحُونَ ﴿١١﴾ إِلَّا الَّذِينَ هُمْ

الْمُفْسِدُونَ وَلَكِن لَّا يَشْعُرُونَ

﴿١٢﴾

الشكر و التقدير

في المقام الأول...أشكر الله تبارك و تعالى بنعم على فضله و كرمه أن أمدني بنعم الصحة و القوة و الصبر و أعانني ووفقني على اكمال هذا العمل المتواضع.و أساله عز وجل علما نافعا و عملا متقبلا.

قال رسول الله صلى الله عليه و سلم"من لم يشكر الناس لم يشكر الله",و لذلك و كما يقتضي واجب الشكر أن اتوجه بجزيل الشكر للمشرف أستاذ."الدكتور جمال زيدان"على توجيهاته و نصائحه القيمة و ملاحظاته التي أسهمت اسهاما كبيرا في اعداد هذا العمل و لم يبخل بأي جهد في سبيل النصح و التوجيه

"فجزاك الله عني خير الجزاء"

كما أتقدم بالشكر و العرفان للأساتذة الفضلاء أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بقبول مناقشة هذه المذكرة متحملين أعباء قراءتها و مراجعتها و نقدها في سبيل اخراجها عملا ناضجا.

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى جميع أساتذة العلوم السياسية بكلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة مولاي الطاهر بسعيدة و إلى كل من ساهم بهذا العمل من بعيد أو قريب.

الإهداء

أهدي ثمرة جهدي هذا

إلى من كلله الله بالهيبة و الوقار، إلى من أحمل اسمه بكل افتخار إلى روح أبي الطاهرة رحمه الله

إلى من استوت الأرض إكراما لها و أبت وجنة إلا أن تكون تحت أقدامها أمي الغالية أطال الله في

عمرها.

إلى أخوتي و أخواتي شيخ - أحمد - فاطمة - نعيمة

إلى بنات أخي وأختي

إلى من تشرفت بصدقتهم أعز صديقتاتي عفاف - هدى - سلطنة - سميرة - مريم - عائشة

إلى كل زميلاتي و زملائي في العمل.

إلى أعز شخص و رفيق دربي أحمد.

و إلى كل زميلاتي و زملائي في شعبة العلوم السياسية 2016/2015

المقدمة

المقدمة

عرفت الإدارة منذ أن وجدت المجتمعات الإنسانية على وجه الأرض ، حيث فرضة عليه ظروف الحياة أن يعيش مع غيره ، ولا يستطيع أن يعيش في عزله لذا أخذ يتعاون وينتسق الجهود مع الآخرين لتوفير مطالب الحياة ولقد أصبحت الإدارة فعلا موردا من موارد المجتمع ، بل أصبحت أهم هذه الموارد جميعا وذلك لمالها من تأثير مباشر وملموس لتحقيق الأهداف الشخصية ، والمؤسساتيه والدولية والقومية وذلك من خلال تطبيق كل الوظائف الإدارية ومما لاشك فيه أن الإدارة في المجتمعات المعاصرة أهمية بالغة في توجيه سياية التنمية إلى مسارها الصحيح ، ذلك لأن بيدها سلطة اتخاذ القرارات التنفيذية لخطط التنمية ، هذا فضلا عن التوسيع الواضح في مجال المؤسسات التي تعتمد بشكل واضح على الإدارة العلمية وتجز مهامها من خلال القرارات الإدارية الحاسمة ، إلا أنا طبيعة التغيرات السريعة وما صاحبها من إستحداث قيم ومعايير جديدة ناهيك عن إدخال أساليب إدارية حديثة تقتضى وجود هيكله إلا أنا طبيعة التغيرات السريعة وما صاحبها من إستحداث قيم ومعايير جديدة ناهيك عن إدخال أساليب إدارية حديثة تقتضى وجود هيكله إدارية عصرية تتوفر لديها المقدر على إستيعاب التغيرات الحاصلة ، وهذا لن يتحقق إلا بالقيام بتنمية إدارية شاملة تتضمن أهداف واضحة لها ومنه تشكل التنمية الإدارية في مجتمعاتنا المعاصر هدفا ووسيلة للنهوض بالمجتمع حتي تستطيع تلك الإدارة أن تدير عمليات التخطيط بكفاءة عالية.

وتعتبر ظاهرة التخلف الإداري من أبرز المشكلات التي اتفقت تقارير الخبراء والمتخصصين على ضرورة مكافحتها وعلاجها خاصة في الدول النامية ، ومن الجدير بالذكر أن هذه الأخيرة تعاني العديد من مشاكل التخلف على سبيل المثال الفساد الإداري الذي نجم

جراء أسباب تاريخية وسياسية ، واجتماعية من ذلك فالتخلف الإداري عائق كبير أمام التنمية الإدارية وتطوير الإدارة.

على غرار الدول المتخلفة ، فالجزائر كإحدى هذه البلدان تعاني تخلف الإدارة على جميع المستويات ككل وخاصة على الجانب التنظيمي وتدني المستوى الأداء ، فضلا عن ذلك تفشي ظاهرة الفساد الإداري التي انجر عنها ما شابه من الرشوة والاختلاس والتبذير وخدمة المصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة .

أهمية الموضوع:

تبرز أهمية الدراسة في طبيعة التخلف الإداري و أثره على الإدارة العامة، و ذلك للبحث عن أسباب و أثر التخلف على الهيكل الإداري و بما أن التخلف الإداري اهم المواضيع التي مست بمدى مصداقية المؤسسات الإدارية.

أدبيات الدراسة :

نتيجة النقص الكبير في الدراسات والبحوث حول التخلف الإداري إلا أن بعض الباحثين في علم السياسة والقانون والإدارة في العقد الأخير بادروا ببعض الدراسات حول هذا الموضوع بكل أشكاله السياسية والإدارية

الأسباب الموضوعية

لعلمنا أن موضوع التخلف الإداري قد أثرى الكثير من الدراسات من حيث الجانب الإداري وكيفية تسيير

الإدارة على حسب تأثيراتها الجانبية ومخلفتها السلبية التي أدت بالجهاز الإداري إلى الاختلال بعدم التوازن ،ويتمثل سبب اختيار هذا الموضوع في العجز الواضح للإدارة العامة عن تحقيق الأهداف الموضوعية لها وتدني مستوى الأداء وتقديم الخدمات .

الأسباب الذاتية

لطالما عانى المواطن من ثقل الإدارة وبيروقراطيتها بحيث أصبحت هذه الأخيرة تشكل هاجسا للمواطن من حيث عملها السيئ والردىء،نهيك عن المصاعب والعراقيل وانتشار ظواهر غريب على مستوى الادارة كالمحسوبية والرشوة والفساد الإداري في كافة قطاعات الإدارة ، ترجع رغبتنا في دراسة الموضوع كوننا مواطنين متعايشين مع الإدارة الجزائرية ، من ذلك فحرصنا الشخصي المتواضع على المساهمة في محاولات فهم الموضوع وطرح بدائل علمية وموضوعية فعالة تشكل جزءا من آلية معالجة تخلف الإدارة والنهوض بمستوى أفضل .

الصعوبات والعراقيل:

من بين الصعوبات التي واجهتنا خلال دراسة موضوع التخلف الإداري عدم وجود تعريف موحد ومحدد، حيث ترجع هذه الصعوبة إلى عدة أسباب من بينها تعقد ظاهرة التخلف الإداري وتشعب معالمها، إختلاف مناهج دراستها، وتنوع خلفيات المشاركين في نقاشها، حيث ينتمون إلى حقول معرفية عديدة مثل العلوم القانونية والسياسية والإجتماعية والإدارية .

إشكالية الدراسة:

يعتبر التخلف الإداري وباءا خطيرا انتشر بجميع أنحاء العالم عامة ودول المتخلفة خاصة فقد كان العائق

الأول إمام عمل الإدارة ومضيها قدما ، ومن جانب آخر تفشي الفساد و تدني مستوى الأداء الإداري .

تبرز إشكالية الموضوع المطروحة كالتالي :

ما أثر التخلف الإداري على التنمية الإدارية في الجزائر ؟

وتتفرع إشكالية الرئيسية إلى:

- 1- ما مفهوم التخلف الإداري ؟
- 2- فيما تتمثل الأسباب والمظاهر الدافعة للتخلف الإداري؟
- 3- ما الآثار والنتائج المترتبة عن التخلف الإداري ؟

الفرضيات:

1 الفرضية الأولى: التخلف الإداري ظاهرة مرضية تعانيها الدول المتخلفة على مستوى الإدارة العامة.

2 الفرضية الثانية: قد تكون الأسباب و المظاهر الدافعة للتخلف الإداري أسباب تاريخية إجتماعية، سياسية.

3 الفرضية الثالثة: الآثار و النتائج المترتبة عن التخلف تبرز في مخلفات تاريخية استعمارية.

منهجية الدراسة:

تستوجب دراستنا لموضوع التخلف الإداري بمختلف مظاهره السياسية، الإقتصادية الإجتماعية والثقافية و أسبابه المتعددة استخدام مجموعة من المناهج .

و أثناء دراستنا لموضوع التخلف الإداري قمنا بإستخدام المناهج التالية :

المنهج التاريخي: استخدمنا هذا المنهج بإعتبار للأسباب و الدوافع التاريخية الإستعمارية التي أبدت بظاهرة التخلف الإداري في الجزائر .

منهج دراسة حالة :قمنا ببناء الدراسة على أساس دراسة حالة الجزائر ،ومحاولة تحليل الوضع الذي تمر به ،وخاصة تغلغل التخلف الإداري على مستوى الإدارات ومدى تأثيره على التنمية الإدارية كعائق أمام الإصلاحات الإدارية .

معايير اختيار الموضوع

يعتبر اختيار موضوع الدراسة مرحلة أساسية وهامة لبناء أي بحث علمي رصين وهدف ،فهو لم ينطلق من العدم وإنما جاء نتيجة لعدة اعتبارات تجعل الباحث يتوجه بالدراسة بهذا الموضوع ،واختياراتنا لموضوع التخلف الإداري كان انطلاقا من أسباب ذاتية وأخرى موضوعية .

الفصل الأول

الأصول النظرية والمفاهيمية للتخلف الإداري

إن التخلف الإداري من الظواهر المرضية التي تعاني منها الدول المتخلفة التي انتهكت كاهل التنظيم الإداري في هذه الدول بمظاهره مما جعلها تعاني من مواكبة الركب الحضاري للدول الرائدة في التنظيم والتسيير وتابعة لها.

الذي تمحور دورها على النقل والتبعية وهذا ما كرس التخلف والتقهقر الإداري مما جعل هذه الدول تواجه تحديات جمة لمواكبة التطورات الحاصلة في التنظيم الإداري.

ولعل من بين أهداف الإدارة المحلية في العالم الثالث عامة والجزائر خاصة التي تمخضت عن جملة من الجهود لتحقيق التنمية الإدارية فاهتمام الإدارة الحديثة بها ينطلق من اعتقاد علمي سليم محواه أن المورد البشري هو الرأسمالي الحقيقي لأي تنمية داخل المنظمات ، فلا يمكن تنمية هذه المنظمات وتطويرها دون تنمية بشرية فالإنسان بطبيعته لديه طاقات وقدرات ذهنية ولاستغلال هذه القوة الذهنية هو المصدر الحقيقي لتميز المنظمات وتنميتها إداريا.

المبحث الأول: ماهية التخلف الإداري

يعتبر التخلف الإداري مشكلة معاصرة للدول النامية والصناعية، إلا أنه في الدول النامية يأخذ بعدا صارخا.

وعليه أمكننا التطرق في هذا المبحث إلى مجموع العناصر المتعلقة بالتخلف بما في ذلك المفهوم وجل المظاهر الأساسية إضافة إلى النتائج التي خلفها هذا الأخير.

المطلب الأول: مفهوم التخلف الإداري

يمكن تحديد مفهوم التخلف الإداري ، بأنه عجز الأجهزة الإدارية عن تحقيق الأهداف ، وقد يرجع ذلك إلى نقص الخبرة المهارة أو الموارد المتاحة وهذا الصدد يقول بيتر درك: بأنه ليس هناك دولة متخلفة اقتصاديا بل هناك دولة متخلفة إداريا فقط ، فكل تجاربنا في الدول النامية تؤكد أن الإدارة هي المحرك الأساسي للتنمية وبدون هذا العنصر لا يمكن تحقيق التنمية حتى ولو وجدت جميع عناصر الإنتاج الأخرى .

فالإدارة تجسيد للنظام قدما بادرت بالنجاح واتصفت بالنزاهة استطاعت تطوير الأجهزة الإدارية والتماشي وفق تكنولوجيا العصر الحديث ، إذ هي زمرة تنظيمات إدارية في كنف النسق الحكومي مهمتها تنفيذ مقتضيات النظام السياسي ويشير معناه أو مدلوله اللغوي إلى التأخر.

أما المفهوم الاصطلاحي فيومي إلى تباطؤ الحركة والتكؤ في النمو والتطور، والتأخر عن ركب الأمم المتقدمة، في كل الأحوال التخلف ظاهرة دونية يتصف بنقص الكفاءة وضعف الفعالية¹

يمكن تحديد معنى التخلف الإداري بأنه قصور أو عجز الأجهزة الإدارية عن تحقيق الأهداف المطلوب منها إنجازها فقد ذلك بسبب نقص المعدات أو الموارد المتاحة².

¹ إبراهيم كنشيت التخلق الإداري، الأربعاء 31 ديسمبر / كانون الأول 2003

² نوال بوكعباش ، تأثير الموارد البشرية على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر، أطروحة ماجستير منشورة ، جامعة الجزائر كلية العلوم السياسية والأعلام ، 2010-2011م،ص 21

والتي لا يكون فيها العجز مقصودا، وليس سببه الاستغلال المقصود من قبل العاملين في الأجهزة الإدارية لوظائفهم لتحقيق منافع أو مكاسب شخصية بل على العكس قد شكل لهم مصدر إزعاج وقلق لما يشعرون من انه سيترتب عليه من إجراءات قد يكون من بينها فقدانهم لوظائفهم .

فالإدارة في الدول المتقدمة تتمتع بالاستقرار النسبي نظرا للتاريخ الطويل الذي مر به من تطور أدت إلى حدوث النظام الإداري على عكس الحال في الدول المتخلفة لكونها لم تتجاوز المراحل الانتقالية من التطور ومعايشة أنماط تقليدية نمطية تعوق استقرار النظام الإداري¹ .

يعرفه الدكتور إبراهيم درويش على انه " عدم قدرة الإدارة كمنثلة في التنظيم الإداري في ترجمة الأهداف المكونة لوظيفة الدولة إلى سياسات ثم تخطيط هذه السياسات من خلال وظيفة التخطيط وصبها في برامج محددة ، ومن بعد تحقيق هذه البرامج في حقائق الحياة في الجماعة من اجل مواجهة مشاكل المجتمع، والوفاء بحلول لهذه المشاكل"²

كما يعرفه الدكتور عاصم الأعرجي التخلف الإداري " عدم قدرة كل أو بعض الأنماط السلوكية التي يتسم بها الجهاز الإداري على إنتاج السلع أو الخدمات العامة، بالكميات والنوعيات المطلوبة ، وعدم قدرتها على توزيع هذه السلع والخدمات على المواطنين بموجب المعايير المرغوبة"³

من التعاريف السابقة نستنتج أن التخلف الإداري يعني عجز الأجهزة الإدارية في الدولة عن القيام بوظائفها فيما يخص تقديم الخدمات للمواطنين بالكمية والنوعية المطلوبة ، وبصفة عامة عجز الأنظمة الإدارية عن القيام بواجباتها في إطار تحقيق أهداف السياسة العامة للدولة.

ويصفه الدكتور مصطفى الحجازي أنه " نمط من الوجوه وأسلوب في الحياة بين كل حركة وتصرف وقيمة وميل وتوجه ومعيار أو علاقات" كما يضيف أيضا بأنه " الذهن المتخلف الذي مازال عاجزا عن إدخال التنظيم على الواقع لأنه يفتقر هو ذاته إلى التنظيم والمنهجية"⁴

¹ نوال بوكعباش ، المرجع نفسه. ص 21.

² إبراهيم درويش، التنمية الإدارية، القاهرة: دار النهضة العربية، 1975، ص 27

³ عاصم الأعرجي، نظم وأساليب وبرامج التنمية الإدارية، المعهد العربي للثقافة العالمية وبحوث العمل ، بغداد ، 1976، ص 03

⁴ د. مصطفى الحجازي، التخلف الاجتماعي، معهد الأنماط العربي، 1976 ص 36

من خلال ما سبق توصل الباحث إلى أن التخلف لصيق بالعقلية الإدارية التي تتسم بصفات منتقاة من الواقع

من كل هذا نستخلص أن التخلف هو عجز عن التنظيم دون وجود منهجية للتسيير لا تستطيع التجاوب مع كل الأنماط الإدارية، بذلك لا يمكننا حتى خلق أفكار جديدة ومبدعة تستميلها من قدراتنا وكفاءتنا.

يتصف أيضا بمجموعة من المواصفات التي قدمها إبراهيم كشت:

- التفكير البدائي البسيط اهتمام بحجم العمل على حساب الكيف والقيمة .

- اهتمام بتعداد الوحدات وإهمال عنصر الجودة والإتقان

- تسليط الضوء على الإنتاج الغزير على حساب النوع الضئيل

- قصور النظر والاهتمام بجانب واحد وإهمال الجوانب الأخرى¹

تحتاج الإدارة إلى التجديد في نظام التسيير وطريقة القيام بالخدمات العمومية إذن قد يمكنها البقاء على فكرة النظام البدائي القديم بل عليها مراعاة الجودة العالية والإتقان في العمل قدر حساب النوع والكم والتوازن بينها.

التخلف الإداري مشكلة ازالية خاصة بالنسبة للدول النامية ففي هذه الدول تكاد هذه المشكلة بلا حل من وقت طويل كما يمكننا تعريفه بأنه :

قصور في حسن التعامل والتصرف الصحيح النابع من الشعور باللامبالاة ويتضح ذلك عندما نقارن بين إدارة الدول النامية والدول المتقدمة.

¹ إبراهيم كشت ، ومضات إدارية ، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع 1999 ، ص 73

فالتخلف الإداري ليس إلا نوعاً من فقدان القدرة على النمو والتكيف والانضباط فتضعف قدرة النمو والمواصلة نحو الأفضل وهذا ما يسمى بالجمود الإداري الذي يصب أربعة من مكوناته التي تشكل إطاراً لاتخاذ القرارات.¹

(1) منظمات الإدارة

(2) التنظيم البيروقراطي

(3) الهيكل الإداري

(4) الأداء الإداري

المطلب الثاني: مظاهر التخلف الإداري

من بين مظاهر التخلف الإداري التي لازالت تعيش في البيئة الإدارية ومنها :

- ضعف الأداء الوظيفي للجهاز الإداري وما يعيشه من مظاهر مختلفة كالإجراءات الروتينية والتعقيد في الأساليب ، مما يجعل الجهاز الإداري عاجزاً عن الوفاء بمتطلبات الخدمة التي تحتاجها الجماهير .
- التنظيم المعقد في الأجهزة الإدارية قياساً بحجم الوحدات الإدارية نتيجة لحدوث توسع أفقي في بناء التنظيم الإداري، كما يرافق ذلك تعدد في مستوياته وكثرة الفواصل بينها، مما يعيق التوصل إلى أحكام عمليات الإشراف والتوجيه بين تضارب في الأنشطة.
- اتصاف الأجهزة الإدارية بالإسراف وارتفاع التكلفة الاقتصادية للخدمات والإنتاج والموارد بذلك التوسع في الإنفاق غير الضروري واستخدام الخبرات الأجنبية بتكاليف عالية.
- إشاعة سلوكيات إدارية متدنية ، إسراف في مال الملكية العامة ، استعمال الهاتف لمصلحة خاصة، تمتع بالوسائل الإدارية، الورق، ماكينات التصوير.²

¹ كشت، المرجع السابق، ص 73.

² درويش، المرجع السابق، ص 27

- تدخل العلاقات الشخصية في علاقات العمل الرسمية في تأدية الخدمات وكان لذلك اثر جد سيء، حيث ساهم في انتشار الرشوة والمحابات على حساب مصالح المواطنين¹.
- تتسم الإدارة باستخدام أسلوب المركزية في إدارة الأعمال مما يعيق سريان العملية الإدارية، إذ يترتب على ذلك تنازع وتفاوت بين المستويات.
- افتقار القيادة القادرة على تسبب الإدارة بأسلوب علمي منظم وفكر محدد وبكفاءة عالية قادرة على الابتكار والانتقال والتغيير في ظل تنمية العمل الإداري وتحقيق صالح العمل، من القيادة تفنقر التدريب والتعليم، فغياب الدور الحقيقي والرئيسي للقائد يعرقل عمل المنظمة بشكل متطور.
- التحايل على القانون وانتعاش الوساطة فبدل توظيف المؤهلين والخبراء في الميدان الإداري نجد استبدالها بمقاييس أخرى غرضها تبادل الخدمات بين الموظفين.
- تضخم الجهاز البيروقراطي حيث توظيف الأفراد وتقاضي الأجور بشكل منتظم وتثبيتهم في العمل قد جاء بنتائج سلبية في مستوى الأداء بتبذير أموال الشعب بدون مردود.
- هجرة الكفاءات من القطاع العام بسبب قلة الحوافز وانهيار المعنويات وانخفاض مستوى الأداء يكمن بالعجز عن الانتقال وتدارك فكرة التغيير نحو الأحسن².
- عدم وجود تحديد واضح لسلطات واختصاصات الجهاز الإداري ومن ثم عدم التجديد السليم للمسؤوليات مما أدى لوجود ثغرات لعدم الكفاءة الإدارية، انعدام التعادل الإداري لأنواع التنظيمات الإداري
- الإجراءات الروتينية تمثل محورا هاما في التخلف الإداري بالإضافة إلى تعقيد هذه الإجراءات.

¹ مهدي حسن زويلف و آخرون، التنمية الإدارية و الدول النامية، الأردن: دار المجدلوي، 1993، ص 25.

² الأعرجي، المرجع السابق، ص 03

المطلب الثاني: مظاهر التخلف الإداري وظروف نشأته

يتبدى التخلف الإداري في صور مختلفة أبرزها:

أ) **التخلف في النظم والهيكل الإدارية** : أن النظم والهيكل الإدارية في الأوعية التي تضم كل التفاعلات والعمليات الأخرى تقنية أو إنسانية وبالتالي فإن تخلفها لاشك انه سيؤثر في كل العناصر الأخرى وبدوره له عدة تجليات:

1- تضخم الأجهزة الإدارية : تتسم الأجهزة الإدارية في الدول المتخلفة إداريا بالتضخم الذي لا مبرر له حيث تعمل هذه الدول إلى إنشاء العديد من الإدارات والأقسام التي يمكن اختزالها في عدد اقل، وما يرافقها من مظاهر التسبب والتواكل والتملص من المسؤولية، فضلا عن التكاليف والخسائر التي تصرف لإنشاء وتجهيز هذه الإدارات والأقسام وصرف أجور ورواتب موظفيها دون عائد يذكر.¹

2- المركزية الشديدة: تمثل إحدى أهم صور التخلف الإداري وحتى في بعض الدول التي تدعي بأنها تأخذ بأسلوب اللامركزية، فإن الممارسة العملية تثبت تركيز السلطة الإدارية ذلك بصورة أوضح في عملية منع القرارات، وإذا كان هذا هو الوجه للمركزية الشديد داخل المنظمات والأجهزة الإدارية فإن الوجه الآخر لها هو العلاقات بين الهيئات المحلية في الدولة، حيث السلطات الحاكمة في بعض الدول إلى تركيز سلطة وإجراءات اتخاذ القرارات فقط في دوائر الهيئات المركزية حتى لو تعلق الأمر بقرارات تخص الهيئات المحلية لمحاافظات، دوائر ، بلديات، وينجر عن هذه الظاهرة العديد من المشاكل على مستوى تحديد الأولويات ونجاح القرارات.

3- البيروقراطية الجامدة: لقد طبقت الجوانب الرسمية للبيروقراطية التي وصفها "بيير" بشكل متطرف في بيروقراطيات العديد من الدول، إلى درجة وصف هذه العملية بأنها المرض البيروقراطي، ففي هذه العملية تتحول عملية حفظ السجلات في البيروقراطية إلى مزيد من الأعمال الورقية غير الضرورية. ويتحول الحياد وعدم وجود مصالح شخصية لدى موظفي الحكومة إلى لامبالاة، كما أن التمسك بحرفية المبادئ البيروقراطية كتطبيق القوانين بشكل حرفي ومراعاة التخصص الدقيق لا يكون فعالا في جميع

¹ درويش، المرجع السابق، ص 70

المواقف التي تتطلب إجراءات طارئة لا يمكن معها الالتزام الشديد بهذه الإجراءات إلى درجة تؤدي إلى تعطيل العمل وضياح الفرص.¹

(ب) **التخلف على مستوى أساليب وطرق وإجراءات العمل:** حيث تتميز

1- عدم الاعتماد على الأساليب العلمية: يجري العمل في الإدارة في كثير من الأحيان على أساسي من محاولات التجربة والخطأ، وعلى أساس من الاجتهادات الشخصية وليس على أساس الاعتماد على الأساليب العلمية، وحتى وإن اتبعت بعض هذه الأساليب في بعض التنظيمات فإنها لا تكون متقدمة وهذا مرجعه عدم ملاحقة أساليب الإدارة العلمية المتقدمة والمتطورة باستمرار.

2- عدم مجاراة التقدم التكنولوجي: يبرز هذا الوجه من التخلف الإداري أكثر فأكثر مع تقدم التكنولوجيات بأنواعها خصوصاً ما يتعلق منها بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتعاني الإدارات في الدول النامية بالتحديد من هذا المشكل وذلك لعدم قدرة هذه الدول الاستفادة من التكنولوجيا الحديثة نظراً لغياب الخبرة والكفاءات الوطنية اللازمة لتشغيل هذه التكنولوجيا.

3- إضفاء طابع السرية الشديدة: تتواجد هذه الظاهرة في بعض الدول النامية، وتقل في البعض الآخر، وتعني أن البيروقراطية في هذه الدول تضيء طابعاً حاداً من السرية على الأعمال الإدارية حتى ولو كانت ناقصة للغاية، السرية هذا ليس مرجعه إلى الفرد الموظف البيروقراطي بقدر ما يعود إلى النظام الإداري بأكمله والذي بدوره يتلفه عن نظام الحكم في الدولة.

وتبعات هذه الظاهرة إعاقة البحوث العلمية التي تهتم بهذه النظم وتعمل على تطويرها وبحث مشكلاتها وأوجه علاجها، كما تحدث انفصالية جادة بين الجهاز الإداري والشعب وقد تؤدي إلى فقدان الثقة بهذا الجهاز كلية.

4- الاهتمام بصورة كبيرة بالشكليات في التنظيمات المختلفة دون الاهتمام بالجوهر والواقع الفعلي الذي يمكن من تحقيق أهداف وخدمات التنظيم.

5- الإسراف وارتفاع التكلفة الاقتصادية للإنتاج أو الخدمة: يعتبر الإسراف من أهم مظاهر التخلف الإداري في الدول النامية، فعلى سبيل المثال فإن الوزارات والمصالح والمؤسسات والهيئات العامة

¹ باري بوزان، ترجمة عبد الهادي مسلم، التطوير الإداري في الدول النامية، عمان: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أساليب دعم قدرات أجهزة التطوير في الدول النامية، 1989، ص 57-58

وغيرها تتجح إلى التوسع في الاتفاق على الأبنية والأثاث والمظاهر الأخرى وهذا يؤدي إلى ارتفاع النفقة الاقتصادية للسلعة، يعتبر إهدارا لثروة الشعب.¹

ج) التخلف على مستوى سلوك الأفراد والجماعات: أحيانا كثيرة تتعلق مظاهر التخلف الإداري بسلوك العاملين وطريقة أدائهم لواجباتهم اليومية في تقديم الخدمات العمومية، هذه التصرفات ذاتها قد يكون مردها إلى الأفكار والمعتقدات السائدة في المجتمع، فتقافة المجتمع هي التي تنعكس في سلوك الأفراد وبالتالي على مدى تقدم الإدارة أو تخلفها وتدهورها ويمكن إيجاز ذلك فيما يلي:

1- التأخر والغياب: يمثل أهم مظهر من مظاهر التسبب وقد يتخذ أكثر من صورة ولأكثر من سبب ومن صورة عدم حضور الموظف أصلا لمقر عمله أو حضوره لغرض التوقيع في سجل الحضور والانصراف ثم الخروج وعدم العودة إلا في اليوم الموالي، أو الخروج من مكتبه إلى مكتب آخر في نفس المصلحة.

2- عدم تخصيص أوقات الدوام الرسمي لانجاز الأعمال : وهي أيضا إحدى مظاهر التسبب والتخلف الإداري، حيث وعلى عكس حالة الغياب والتأخر ، يكون الموظف موجودا بمكتبه طيلة الوقت الرسمي ولكنه لا يقوم بانجاز الأعمال المكلف بها ويضيع الوقت في أعمال أخرى لا تتعلق بالعمل.

3- الإهمال: بمعنى عدم الاهتمام بموارد المنظمة وتجهيزاتها وعدم الحرص عليها، وكذلك الإهمال في طريقة انجاز الأعمال، وترجع أسباب هذه الظاهرة إلى انخفاض أو انعدام الولاء للمنظمة، أو عدم الرضا عن المرتبات وجو العمل بصفة عامة.

4- نقل بعض الممارسات والعادات الاجتماعية إلى مكان العمل: فعلى سبيل المثال الزيارات التي يقوم بها البعض إلى أقاربهم في مكان العمل تستوجب من وجهة نظر الأنماط والعادات والتقاليد ترك أعمالنا والتفرغ لهذه الزيارات التي تناقش مواضيع شخصية بعيدة كل البعد عن مجال العمل الرسمي وان لم يحدث هذا ستحدث المقاطعة الاجتماعية.

د) ظواهر جوهرية للخلل بالجهاز الإداري:

1- اختلال ميزان القوى وجدوى الإصلاح الإداري: تؤكد الشواهد الواقعية في كافة المجتمعات، حتى تلك الدول التي تصنف نفسها بالديمقراطية، انه في حالة اختلال ميزان القوى بين المؤسسات المدنية من

¹ خليل الجميلي ، التنمية الإدارية في الخدمة الاجتماعية، الاسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 1997، ص 58،59،

جانب والمؤسسات العسكرية البوليسية من جانب آخر، فان هذا كفيل بإسقاط كافة الجهود والاتجاهات لأي شكل من أشكال التطوير.

ومن الحقائق المستقرة الواضحة في البلدان المتخلفة أن المؤسسات العسكرية والبوليسية تتمتع بقوة نسبة عالية في مواجهة المؤسسات المدنية وما يرتبط بها من أجهزة تشريعية وقضائية وتنفيذية، حيث تلعب دورا عميقا ملموسا في بناء المناخ السياسي والاقتصادي للمجتمع تؤثر بقوة في قرارات تخفيض الموارد وتوظيف الإمكانيات وتغيرت ذلك سياسات الحماية في مواجهة أي اتجاه للضبط والرقابة، وضعف الرغبة والاستعداد لإدخال أي تغيير يعالج هذا الخلل.

2- التضخم المؤسسي والخلل الإداري: من الظواهر الملفتة للانتباه أن العديد من الدول النامية رغم أنها شهدت نموا في بناء المؤسسات الحكومية المتمثلة في زيادة عدد الوزارات والمنظمات العامة، فضلا عن استحداث وزارة يترأسها وزير للتنمية الإدارية، بجانب العديد من المعاهد والمراكز ذات العلاقة بالتنظيم والإدارة، إلا أن هذا النمو المؤسسي لم يترتب عليه حلا حقيقيا ملموسا لمشكلة الإدارة، ولا تحسنا في الأداء، وإنما ازداد الأمر تعقيدا ومزيد من الأعراض المرضية في إدارة مؤسسات الدولة.

3- التضخم المؤسسي والازدواج في المهام : يصعب على أي متخصص في مجالات التنظيم والإدارة في الدول المتخلفة أن يصل إلى علاقة مهنية منطقية بين حجم الأجهزة الحكومية والمنظمات العامة وماهي مكلفة به من مهام ومسئولة عنه من أهداف، حيث تعمل هذه الأجهزة من خلال هياكل تنظيمية هرمية كبيرة وأخرى متضخمة، وعمالة زائدة غير مؤهلة وبطالة رسمية معلنة، يرتبط ذلك بغياب التنسيق، تداخل في الاختصاصات وأوتنازع السلطات، ما ينتج عنه ضعف المساءلة فيساهم ذلك في ضعف الإمكانيات وإساءة استخدام الموارد.

4- هيمنة الجهاز الإداري الحكومي: مع تعاظم دور مؤسسات الدولة مركز النفوذ لدى الجهاز الإداري الحكومي إذ اتسعت سيطرته على الموارد والثروات القومية دون أن يرتبط ذلك بوضوح الأهداف المخططة والنتائج المستهدفة، فضلا عن ذلك انخفاض فعالية العملية الرقابية وتركيزها على النواحي الشكلية.

من القضايا التي عمقت دكتاتورية الأجهزة الحكومية في هذه الدول ، غياب الرؤية الإستراتيجية لتطوير وتفعيل السلطات التي يفترض أنها تحمي المال العام والموارد القومية وتتأكد من سلامة وكفاءة استخدامها

أدى إلى اكتساب وحدات الجهاز الإداري لخاصية المناعة في مواجهة أي محاولات لقياس وتقييم أداء هذه الوحدات.

5- تزايد الإنفاق غير الفعال على عملية التدريب : من الممارسات الإدارية الواضحة في جهود تطوير الجهاز الإداري في مختلف بلدان العالم الثالث تزايد الإمكانيات والموارد التي توجه للبرامج والدورات التدريبية ، فضلا عن إنشاء مؤسسات للتوجيه ، إلا أن هذه التكاليف الزائدة ونمو الإنفاق على هاته العملية ارتبط بمؤشرات سلبية مماثلة في تدني أداء الأجهزة الحكومية وارتفاع تكلفة أداء الخدمات ، وانخفاض جودتها ، شيوع سلوك الاستغلال الشخصي للمال العام ومراعاة المصالح الخاصة على حساب العامة.¹

المطلب الثالث: نتائج وآثار التخلف الإداري

أ) الآثار الاجتماعية والنفسية للفساد الإداري² :

1- على الفقر ونوعية الحياة : يؤدي الفساد الإداري إلى تفاقم الفقر وتوسع الفجوة بين الأغنياء والفقراء ، حيث يعمل الفساد على تخفيض إمكانيات الدخل لدى الفقراء ، بسبب تضائل الفرص المتاحة وكذلك من خلال الحد من الإنفاق على القطاع العام ، وحرمان بعض الناس من الحصول على الخدمات الأساسية مثل الرعاية الصحية والتعليم وتؤدي أيضا إلى زيادة على الخدمات الحكومية، وهذا بدوره يقلل من حجم هذه الخدمات وجودتها ، مما ينعكس سلبا على الفئات الأكثر حاجة لهذه الخدمات ويؤدي الفساد إلى دفع الرشاوي من أجل الحصول على الوظائف والطعام ومن أجل السكن والممتلكات والمشاركة في الحياة السياسية، كما أن الفساد يسبب الأذى الأكبر للمجموعات الفقيرة ، ويؤدي إلى حرمان بعض الناس من تقلد الوظائف بالرغم من الكفاءة والأهلية، وهذا كله مناقض للمبادئ التي أقرتها الإعلانات العالمية (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان) التي نصت عليها المواد 21،22،23 منه على حق من حقوق كل مواطن وكل فرد في تقلد الوظائف العامة في البلاد والضمانة الاجتماعية والحق في العمل والحماية من البطالة.

¹ مصطفى محمود أبو بكر، الإدارة العامة: (رؤية) إستراتيجية لحماية الجهاز الإداري من حيث التخلف والفساد، الإسكندرية، 2005،

ص 216، 219

² سحر قدوري، مؤسسات المجتمع المدني وامكانتها في الحد من الفساد الاداري متاح على <http://www.hazaha.iq/search-web> :

فالمادة 21 تقر بـ:

1- لكل فرد الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلاده إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون اختياراً حراً.

2- لكل شخص نفس الحق الذي لغيره في تقلد الوظائف العامة في البلاد

3- إن إرادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة، ويعبر عن هذه الإرادة بانتخابات نزيهة دورية تجري على أساس الاقتراع السري وعلى قدم المساواة بين الجميع أو حسب أي إجراء مماثل يضمن حرية التصويت.

المادة 22:

- لكل شخص بصفته عضواً في المجتمع الحق في الضمانة الاجتماعية وفي أن تحقق بوساطة المجهود القومي والتعاون الدولي وبما يتفق ونظم كل دولة ومواردها، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتربوية التي لا غنى عنها لكرامته وللنمو الحر لشخصيته.

المادة 23:

1- لكل شخص الحق في العمل وله حرية اختياره وبشروط عادية مرضية كما أن له حق الحماية من البطالة.

2- لكل فرد دون أي تمييز الحق في اجر متساو للعمل.

3- لكل فرد يقوم بعمل الحق في اجر عادل مرضي يكفل له ولأسرته عيشة لائقة بكرامة الإنسان تضاف إليه، عند اللزوم وسائل أخرى للحماية الاجتماعية.¹

2- **على القيم الأخلاقية** : يؤدي الفساد الى زعزعة القيم الاخلاقية القائمة على الصدق والامانة والعدل والمساواة وتكافؤ الفرص، ويسهم في انعدام المهنية في العمل وانتشار عدم المسؤولية والسلوكيات السلبية لدى الافراد في العمل، ولعل اخطر ما ينتج عن ممارسات الفساد هو ذلك الخلل الجسيم الذي يصيب اخلاقيات العمل وقيم المجتمع، مما يؤدي الى شيوع حالة نفسية لدى الافراد بمشروعية ذلك ، وتجدا له من الذرائع ما يسوغ استمراره، اذ نلاحظ أن الرشوة والعمولة والسمسرة اخذت تتسلل الى نظام الحوافز الجديد في المعاملات اليومية الذي لا يجاريه نظام اخر، وعندما تتفاقم مضاعفات الفساد عي الدخول

¹ www.un.org/ar/docum ، 2016/04/20 ، 17:10

الاساسية التي تفوق احيانا في قيمتها الدخول الرسمية النظامية، مما يجعل الفرد يفقد الثقة في يقية عمله الاصلي وجدواه¹.

3- على التماسك والاستقرار الاجتماعي : ان الفساد الاداري مكرس للتفاوت الطبقي حيث انه يؤدي الى تمكين البيروقراطيين والموظفين ليصبحوا من اصحاب الملايين فحسب بل انه يقود الى تدهور ملايين الموظفين العاديين.

وفضلا عن ذلك فان الفساد الداري يحدث تحولات سريعة وفجائية في التركيبة الاجتماعية، الامر الذي يزيد في احتمالات التوتر وعدم الاستقرار ، حيث يؤثر الفساد في توزيع الدخول، كما ان تفشيته يؤدي الى حصول فئة من الافراد عن مكاسب بطرق غير مشروعة اكثر من غيرهم ويخلق بمرور الوقت حالات من الاجحاف والظلم والحدة في التفاوت في توزيع الدخول والشعور بالاحباط والقهر لدى المحرومين في غياب العدالة² ، هذه الأمور تؤدي إلى العنف والجريمة التي تهدد الاستقرار الاجتماعي.

2- على الجانب النفسي : ان الاثر الضار الذي يتركه الفساد لا يقتصر على جانب دون الاخر، كما انه لا يتسم بطابع مادي بحث، فالضرر والاحباط اللذان يصيبان جوانب معنوية مهنية في الانسان مثل الكرامة والسمو الروحي والتفاؤل لها نفس الاضرار الاخرى الاكثر مادية، والمواطنون الذين يعيشون بصفة دائمة في ضل الخوف من الايذاء او تضعف معنوياتهم بسبب الفساد المنتشر دون عقاب، او سبب اساءة استعمال السلطة من المؤكد انهم لن يسهموا في برامج التنمية بأقصى ما في وسعهم، وعندما يكون المجتمع فقيرا فان هموم الناس وتفكيرهم - بصورة عامة- يتجه من اجل تأمين الضروريات التي لا بقاء لهم من دونها، وهذا في الواقع يخفض من مستوى الوجود الانساني من منتج الى مستهلك ويحول الحياة من فرصة للكفاح من اجل الاهداف النبيلة الى ساحة صراع من اجل البقاء.

كما ثبت ايضا ان الفساد يرسخ نزعة الانانية لدى الفرد، لان ثقافة الفساد ثقافة مادية تعمل العلاقات الانسانية القائمة على التعاطي والتكافل والاهتمام بمصالح الاخرين وحقوقهم تشجع الجشع والانتهازية والوصول إلى الأهداف بأي وسيلة.

¹ محمود عبد الفضيل، مفهوم الفساد ومعاييره، مجلة المستقبل العربي بيروت: مركز الدراسات الوحدة العربية، عدد 309 ، نوفمبر 2004 ، ص 37

² محمود صلاح الدين الفهمي، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، الرياض: دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب.1995، ص 43

(ب) الآثار الاقتصادية للفساد الإداري:

1- اثر الفساد على النمو الاقتصادي : يؤدي الفساد الى تعطيل النمو الاقتصادي، حيث ان الفساد يسبب ضياع اموال الدولة التي يمكن استغلالها في اقامة المشروعات التي تخدم المواطنين، حيث انه يبدد الثروات والمساعدات والقروض كما حدث في دول نامية كثيرة فانه يكون ذا تكلفة اقتصادية عالية فقد قدرت تكلفة الفساد الاداري في احدى الدول ما بين (60-80%) من مجموع موارد التنمية، كما اظهرت الحوادث الدول النامية (70%) من الموازنة الاجمالية الوطنية ضاعت في أنشطة فساد، في حيث لم يصرف الا(30%) فقط منها على أعمال اقتصادية فعلية¹

2- اثر الفساد على الإيرادات الحكومية : اذا الحكومات تخسر دخولا ضخمة من الإيرادات المالية المستحقة لخزينة الدولة بسبب الرشاوي التي يتقاضاها موظفو الدولة يتجاهلوا جزءا من الانتاج والدخل والواردات في تقييمهم للضرائب المستحقة على الأنشطة الاقتصادية، فضلا عن ذلك فان الحكومات تصدر كثيرا من مواردها عندما يتم تقديم الدعم الى فئات غير مستحقة لكنها تتمكن من الحصول عليه برشوة او نفوذ أو آي وسيلة أخرى².

3- اثر الفساد على الاستثمارات : يؤدي الفساد الى الخفاق في جذب الاستثمارات الى هروب رؤوس الاموال المحلية، ويتسبب في تدهور الموارد بسبب تعارض المصالح الشخصية مع المشروعات العامة التنموية والكلفة المادية الكثيرة على الخزينة لسوء استغلال الموارد العامة للدولة ويؤدي ايضا الى عدم النجاح في الحصول على المساعدات الاجنبية للدولة ، مجردة الكفاءات لغياب التقدير.

(ج) الآثار السياسية للفساد الإداري:

الآثار السياسية، السيئة هي احد الامور التي يسببها الفساد الاداري اذ يؤدي الى انعدام الشرعية وعدم العقلانية في اتخاذ القرارات، وعدم الاستقرار السياسي، والآثار الحقيقية الفتاكة نذكر:

1- غياب مبدأ الشرعية والمشاركة : يقف الفساد الاداري وراء ظاهرة تشوه الهياكل السياسية ويستخدم في بعض الدول كوسيلة لشراء الضمائر والذمم والولاء للنظام السياسي الذي تتقاطع مصالحه مع مصالح مرتكبي الفساد وانصارهم الذين يتحول في المصلحة الى شركاء فعليين للنظام، ونتيجة لذلك يحصل للشرائح العريضة في المجتمع، ومما يضعف شرعية السلطة ومصادقيتها بروز شخصيات مركزية منها

¹ نجم عبود نجم ، المرجع السابق ،ص44

² سحر قدوري، المرجع السابق،ص45

وتورطها في اعمال متعلقة بالفساد، وعدم محاسبتها واستمرارها لكونها قريبة ومحسوبة على السلطة ببناء قاعدة تبادل المصالح، مما ينعكس سلبا على السلطة ويسبب الى سمعتها ومكانتها في حياة المجتمع، ثم زعزعة الثقة بالنظام السياسي بسبب تعرض مصالح المواطنين وبدرجات متفاوتة للضياع والسلب والنهب ويترتب على انعدام الشرعية، ضعف المشاركة السياسية كنتيجة لغياب الثقة وعدم قناعة المواطنين بنزاهة المسؤولين و المؤسسات واجهزة الرقابة و من وجوه عدم المشاركة هذه، عزوف المواطنين عن الادلاء بأصواتهم في المواعيد الانتخابية لعلمهم ان الادارة او الفساد الاداري ستكون له اليد في التلاعب بأصواتهم وتغيير النتيجة التي كانت ستسفر عنها مشاركتهم¹.

2- عدم العقلانية في اتخاذ القرارات : في ظل الفساد الاداري تسود ظواهر التقرد باتخاذ القرار طبقا للمصالح والاهواء الشخصية، وكلتا الظاهرتين تسهم في رداءة وسوء القرارات المتخذة، حيث يتم اتخاذها وحتى المصيرية منها وفقا للمصالح الشخصية والاهداف الخاصة ، وهذا ما يجعل القرارات التي تتخذها الحكومة بعيدة كل البعد عن المصلحة العامة، فالقرار الانفرادي دون الرجوع الى راي الهيئات ومراكز البحوث يكلف الشعب اموالا غير محسوبة، بسبب الاخطاء المقررة والتي تبنى عليها مشاريع وبرامج يكتشف في النهاية عدم صلاحيتها.

3- غياب الاستقرار السياسي : تفرز نتائج الفساد في تكريس السياسية، لأنه يشجع على اعمال القادة الفاسدين الذين لا يمثلون المصلحة العامة، فعدم الاستقرار السياسي والفساد توأمان لا يفترقان وعمليتان متلازمتان، والملاحظ ان الدول التي تعاني عدم الاستقرار السياسي تجدها تعاني من ارتفاع معدلات الفساد الاداري .

وقد بينت الدراسات ان هناك علاقة طردية بين عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية والعنف السياسي ، بمعنى كلما زادت درجة عدم المساواة زاد معدل العنف السياسي وفي احدى الدراسات التي اجريت في 1985 على 5 دول عن العلاقة بين المساواة في توزيع الدخل والقهر الحكومي وانتهت إلى تأكيد العلاقة².

4- فقدان مصداقية وسمعة النظام السياسي : يؤثر الفساد بطبيعة الحال على تمتع النظام السياسي بالديمقراطية وقدرته على احترام حقوق المواطنين الاساسية وفي مقدمتها الحق في المساواة وتكافؤ

¹ بن طلع بن طابع المطيري، معوقات تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، رسالة الماجستير في العدالة

الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية ، قسم العدالة الجنائية ، الرياض ، 2008، ص 108

²المطيري، نفس المرجع السابق ص60

الفرص، كما يحد شفافية النظام وانفتاحه ، والمحملة تكون الاساءة الى سمعة النظام وعلاقاته الخارجية خاصة مع الدول التي يمكن ان تقدم الدعم المادي له ، وبشكل يجعلها تضع شروطا تمس بسيادة الدولة مقابل منح مساعداتها.

(أ) - **الاثار الاقتصادية للتخلف الإداري:** يترك التخلف الإداري اثار شديدة الضرر على النمو الاقتصادي فهو من شأنه يعفيه ويحده من نمو بسبب اهدار الاموال الطائلة التي يمكن ان احسنت الاستفادة منها ان تحقق نمو اقتصاديا معتبرا، وذلك لان التخلف يؤدي الى القيام ببرامج دون دراسة واقعية وواقية، ذلك من سرعة اتخاذ القرارات دون صحتها وكفايتها، فبعد ما تسطر هذه المشاريع وتتجزز يكتشف عدم جدواها نظرا لخطأ في مبنى الهياكل الاساسية.

(ب) - **أثر التخلف الإداري على الكفاءة والفعالية:** يؤدي الى تخفيض مستوى الكفاءة والفعالية في الخدمة العمومية، حيث ان عدم الاعتماد على الاساليب العلمية والطرق الحديثة في تقديم الخدمة العامة يؤدي الى انتاج سلع وخدمات غير ملائمة كما ونوعا للوفاء بحاجات المواطنين التي هي في تزايد وتغير مستمر، والمنظمة الادارية من التخلف في منظمة معزولة عن بيئتها الخارجية لتخلق وسائل الاتصال ووظيفة العلاقات العامة لديها، وبالتالي فهي غير مطلعة على المستجدات العالمية خصوصا فيما يتعلق بالوسائل والاساليب الجديدة لتطوير وتحسين الخدمة المدنية، وهي كذلك معزولة عن حاجات وميول زبائنها وعملائها وبالتالي بعيدة عن توفير هذه الحاجات بالكم والشكل الذي يرغبون به.

(ج) - **أثر التخلف الإداري على نوعية الحياة:** تنعكس الجوانب السابق ذكرها على تعطيل النمو الاقتصادي وتخفيض الفعالية على نوعية الانسان المواطن، وذلك كما للخدمة المدنية من تأثير مباشر في حياته اليومية، فهو بحاجة اليها يوميا للحصول على حاجاته الاساسية من تشغل وتعليم ومعاملات من الهيئات الادارية من تسديد الفواتير أو استخراج وثائق أو دفع ملفات، من ذلك يؤدي الى تدهور الاوضاع الاجتماعية لشرائح واسعة في المجتمع (ضعف التحصيل العلمي، البطالة).

(د) - **الاثار النفسية والمعنوية للتخلف:** ان اسوا اثار التخلف الإداري هي تلك التي يمكن ان يتركها على نفسية ومعنويات الموارد البشرية فانشغال الانسان في الركض وراء الحصول على حاجته اليومية بقطع المسافات الطويلة، او الوقوف في الطوابير الممتلئة، او التردد الذي لا طائل منها على مكاتب الخدمة المدنية لأتفه المتطلبات، ايضا الاحاسيس باليأس والاحباط والتهميش والظلم نتيجة ممارسات البيروقراطية كتعطيل الخدمات .

وخلص القول في هذه الناحية أن التخلف الإداري يمثل عقبة في وجه التنمية البشرية التي هي الاصل اساس التنمية الاقتصادية والتنمية الشاملة.

ج) آثار الفساد على المجتمع:

1- تأثير الفساد على حقوق المواطن :

- يقلل الفساد من اقبال المواطنين على المشاركة السياسية نتيجة عدم اقتناعهم بنزاهة المسؤولين وعدم الثقة بالمؤسسات العامة وأجهزة الدولة
- يؤثر الفساد عن النظام السياسي ويضعف بنية الديمقراطية ويؤدي الى ضياع حقوق المواطنين خاصة حقهم في الحصول على الخدمات العامة والحريات والحقوق السياسية وفي مقدمتها حق المساواة وتكافؤ الفرص وحرية الوصول الى المعلومات وحرية الاعلام.
- يجعل المصالح الشخصية تتحكم بالقرارات التي تتخذها الحكومة حتى وان كانت هذه القرارات مهمة ومصيرية .

- يسيئ الفساد الى سمعة الدولة بين الدول الاخرى وتؤثر ذلك على علاقاتها الخارجية ومشاركتها في القضايا العالمية .

- يؤدي الفساد الى تعليم المواطنين عدم الصدق في الانتماء السياسي اي التظاهر بالولاء لجهة سياسية ما أو حزب معين من اجل الحصول على مصالح او منافع خاصة ودون قناعة تامة بالبرنامج السياسي والاجتماعي والاقتصادي الذي ينادي به هذا الحزب.

- يؤدي الفساد الى اضعاف المؤسسات العامة مثل الوزارات ومؤسسات المجتمع المدني مثل الاتحادات المهنية والنقابات والجمعيات الخيرية ويعزز المؤسسات التقليدية مثل القبيلة والعشيرة وهو ما يحول دون اقامة دولة حديثة ونظام ديمقراطي يتساوى فيه الجميع في الحقوق والواجبات.

2- تأثير الفساد على حقوق المواطن :

- زعزعة القيم الاخلاقية القائمة على الصدق والامانة والعدل والمساواة وتكافؤ الفرص وغيرها
- يسهم في انعدام المهنية في العمل وانتشار عدم المسؤولية والنوايا السلبية لدى الافراد في المجتمع¹.
- يؤدي كذلك الى انتشار الجرائم بسبب غياب القيم وعدم تكافؤ الفرص والشعور بالظلم لدى الغالبية التي تؤدي الى الاحتقان الاجتماعي والحقد بين الشرائع الاجتماعية وزيادة حجم المجموعات المهمشة.

¹ "Naomij caiden" chort changihg the public" vol 39 no .3 publice administration review

3- اثر الفساد الاداري على ايرادات الدولة :

- تخسر الحكومات مبالغ كبيرة من الايرادات المستحقة عندما تتم رشوة موظفي الدولة حتى تجاهلوا جزءا من الانتاج والدخل والواردات في تقويمهم للضرائب المستحقة على هذه النشاطات الاقتصادية بالإضافة إلى ذلك تصدر للحكومات كثيرا من مواردها عندما يتم تقديم الدعم الى فئات غير مستحقة ولكي تتمكن من الحصول عليه برشوة او نفوذ او اي وسيلة اخرى وهذا امر يؤثر بدوره على الأداء الاقتصادي للدولة¹.

4- اثر الفساد الاداري على النمو الاقتصادي :

تشير كثير من الدراسات النظرية والتطبيقية بان الفساد الاداري والمالي له اثارا سلبية على النمو الاقتصادي حيث ان خفض معدلات الاستثمار، ومن ثم خفض حجم الطلب الكلي سيؤدي الى تخفيض معدل النمو الاقتصادي.

- اثر الفساد الاداري على مستوى الفقر وتوزيع الدخل

- يؤدي الفساد الاداري الى توسيع الفجوة بين الاغنياء والفقراء وهذا الاثر يتم عبر عدة طرق اهمها:

- 1- تراجع مستويات المعيشة يؤدي الى تراجع معدلات النمو الاقتصادي وهذا الامر يساعد على تراجع المستويات المعيشية.
- 2- قد يتهرب الاغنياء من دفع الضرائب ويمارسون سبلا ملتوية للتهرب كالرشوة وهذا يساعد على تعميق الفجوة بين الاغنياء والفقراء.

يمكن إجمال الآثار السلبية للفساد الاداري على الاداء الاقتصادي فيما يلي:

- يساهم الفساد في تدني كفاءة الاستثمار العام واضعاف مستوى الجودة في البنية التحتية العامة، وذلك بسبب الرشاوي التي تحد من الموارد المخصصة للاستثمار، وتزيد من تكلفتها، بالإضافة الى تدخل الوساطة في اختيار المشروعات الانشائية وانتشار الغش، الشيء الذي يسئ الى نوعية المنشآت العامة.
- زيادة الانفاق العمومي، فهو يشجع على التهرب الضريبي وتسرب رؤوس الاموال نظرا للتسهيلات التي يستفيد منها رجال الاعمال.
- تبرز ظاهرة الاستخدام الغير الامثل للموارد وضياع الاموال العامة، عن طريق الاستغلال ويمتد ذلك للسيطرة على المال العام، ناهيك عن توظيف موارد الدولة لتحقيق أهداف خاصة².

هاشم حمدي رضا، الإصلاح الاداري، بدون طبعة عمان: دار الراية للنشر، 2011، ص 98-99

² مهدي حسين زويلف، المرجع السابق، ص 47

- التأثير على حجم ونوعية الاستثمارات الاجنبية.
- يرتبط الفساد بتردي حالة توزيع الثروة والدخل، فقد اوضحت الدراسات الاثر السلبي الذي يحدثه الفساد في ما يتعلق بتوزيع الثروة، ومن خلال استغلال اصحاب النفوذ لمواقعهم المميزة في النظام السياسي مما يتيح لهم الاستئثار بالجانب الاكبر من المنافع الاقتصادية التي يقدمها النظام.

آثاره على النواحي الاجتماعية والاقتصادية:

- له تأثيراته البالغة على المجتمع، باعتباره سلوك مرضي مرفوض أساسا والقيم التقليدية تنظر الى نظرة رفض انه يجرح الشعور العام ويمس القيم الحضارية الاخلاقية، سيئ لمصلحة الفرد.
- يترتب عليه وبصورة تلقائية، اضعاف وظيفة القيم الرادعة في المجتمع خاصة، فقد اصبح مقبولا على المستوى العام، يمارسه غالبية الافراد بشكل عادي، وخطر نتائج هذا الخلل عند حصول شخص من هؤلاء الافراد على مستوى الاداء الوظيفي فيعيق دور الوظيفة يؤثر من ذلك على القيم الرادعة لسيرورة العمل¹.

¹ السيد علي الشتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل ، الإسكندرية، المكتبة المصرية للطباعة والنشر، 2003، ص 167.

المبحث الثاني: أسباب التخلف الإداري

تجلى ظهور التخلف الإداري وراء أسباب عديدة أمكننا التطرق إلى البعض منها ومحاولة دراسة مجمل النقاط الأساسية التي ضاعفت تأثير هذه الظاهرة على سير الإدارة وتخلفها.

المطلب الأول: الأسباب الاجتماعية التاريخية.

الأسباب الاجتماعية التاريخية:

الأسباب الحضرية:

تفي وجود فجوة كبيرة بين القيم الحضرية السائدة في المجتمع و بين قيم و قواعد العمل الرسمية المطبقة في أجهزة الدولة لذلك ستكون هناك حالات مخالفة لقيم و قواعد العمل الرسمية تعد استجابة طبيعية للنظام القيمي الحضري، كما أنها تجد و تجري طبيعتها لتقلص الفجوة بين قيم المجتمع و قيم قواعد العمل الرسمية.

انتشار الفقر و الجهل و نفس بالحقوق الفردية، سيادة القيم التقليدية و الروابط القائمة على النسب

والقربانة.

المستوى الدراسي:

إن تأكيد علاقة ممارسات الفساد الإداري بالمستوى الدراسي و التحصيل العلمي ربما تختلف باختلاف المجتمعات، فهناك مجتمعات يحصل فيها الفرد على شهادات عليا بأسلوب غير علمي و غير مشروع و كذلك الحصول على الوظيفة بطريقة غير قانونية و عادلة ما يجعلهم أكثر ميلا لممارسة الفساد، عكس المجتمع الثقافي الذي يكون نظامه التعليمي كفوء و قائم على أسس علمية و جدية و دقة في عمليات التوظيف.

الجنس:

عادة الرجال الموظفين يميلون أكثر للقيام بأساليب و طرق غير قانونية كالاختلاس، و الخيانة فضلا عن النساء اللواتي يرغبن العمل و يخلصن لأداء الوظيفي.

المهنة و التخصص:

من المتوقع أن تكون حالات الفساد الإداري أكثر وضوحاً لدى الإداريين في الوظائف الحكومية أو منظمات الأعمال منها في الوظائف الفنية التخصص، ما يدفعهم للقيام بهذا الارتباك الدنيئ مركزهم المهم في دولة فالشخصيات المهمة لا تدفع ثمنها ما لأن ما يغطي جرائمها الفادحة قوتها و نفوذها الحكومي.¹

العوامل الاجتماعية:

يعتبر قيس المؤمن، بأن القيم و الأعراف الاجتماعية قد تكون سبباً في انحراف الجهاز الإداري عن قواعد و أصول العمل خاصة إن كانت تلك القواعد ذات أصول أجنبية، و هذا راجع للهيمنة الاستعمارية التي تغلغت في المجتمع الحضارية، بالإضافة إلى ضعف الوعي الاجتماعي بقاعدة الحقوق و الواجبات أدى إلى الفساد واستغلال النفوذ، بالإضافة لانتماءات و الوليات القيمة و علاقات القرى² كما يمكننا بلورة الأسباب الاجتماعية إلى عنصرين أساسيين:

01- أسباب معيشية:

و ذلك راجع لضعف الأجور و الرواتب التي يتقاضاها الموظفون الحكوميون الذين تنتج شهيتهم، فيتورطون في الممارسات الفاسدة و كلما قل انكشافه و انخفض الأجر، كلما زاد في احتمالات حصوله و هناك علاقة عكسية بين معدة الفساد و المستوى المنخفض للأجور في القطاع الحكومي مقارنة بالقطاع الخاص أو الصناعي.

02- أسباب انتقالية:

عندما ينتقل الحكم من الدولة الشمولية البيروقراطية، إلى الدولة الوطنية الديمقراطية و من الاستبداد إلى الحركة، فإن الفساد سرعان ما ينتشر و تشج ظاهرتة فيتحكم في المجتمع، إلى درجة أن رجال الأعمال يضمنون فاتورة الفساد، و اعتبار المبالغ المدفوعة كرشوة خصومات ضريبية.

¹ أما عياري، الملتقى الوطني حكومة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي و الإداري (تفشي ظاهرة الفساد الإداري بين التنظير و الواقع العلمي)، بسكرة جامعة محمد خضير، يومي 06-07 ماي 2012.

² فادي عبود (تحديد الفساد و سبل مكافحته) <http://www.kegsterediste.com/2006/p05>

العامل التاريخي:

يتعلق العامل التاريخي بالدول التي كانت تحد سلطة الاستعمار أو الاحتلال بذلك فإن نظامها الإداري قد ارتبط بالبيروقراطية في هذه الدول التي ورثت عن الحقبة الاستعماري حيث أدت إلى عوامل سيئة من حيث الوظيفة و الأداء كون الاستعمار أقام نظام الخدمة المدنية لهدف أساسي من أجل خدمة أغراضه.

و نتيجة الارتباط البيروقراطي المعقد الغير مهياً بأنه صورة للوفاء باحتياجات التسمية في فترة ما بعد الاستقلال فهي غير قادرة أساساً على تلبية الأداء الوظيفي المستحق لأسباب كثيرة أهمها أنها تفتقر للكفاءات.

العوامل البيئية الاجتماعية:

فإن ما كانت العوامل الاجتماعية غير ناضجة و مشبوهة فإنما ستشكل تأكيد أسلوباً دافعاً لممارسات إدارية دنيئة على مختلف المستويات و من الضروري الإشارة هنا إلى أن العوامل الاجتماعية قد لا يتم الانتباه لها و لأثرها و ذلك بسبب وقوع المجتمع تحت تأثير ظاهرة القبول الاجتماعي لهذه العوامل و التي من أبرزها فقدان الحراك الاجتماعي و جهود التفكير و التحجر و عدم قبول التغيير بالإضافة إلى استنزاف التعسف الطائفي والديني.

كما يمكن لهذه الظاهرة أن تتزايد بسبب العوامل الاجتماعية الضارة في بنية و تكوين المجتمعات البشرية و القيم السائدة فيها، إذ تؤدي العادات و التقاليد و الأعراف الاجتماعية دوراً مهماً في نمو هذه الآفة الخطيرة أو اقتلاعها من جذورها و هذه القيم مرتبطة أيضاً بالعلاقات القبلية السائدة في المجتمع.¹

في ظل الأسباب التاريخية للتخلف يحد التسلط الإقطاعي و الاستعماري إرثاً تاريخياً سيئاً لظالما يقي مؤرخاً بمعاصي الدول النامية، حيث عملا في كلتا الحالتين السابقتين علم خلق انتفاضات إنسانية قهرت الفرد وأهانته حتى بمجرد التفكير أو التعبير عن حقوقه فالحق للسادة و الحياة حياتهم و السد المحلي و يليقه المستمر يقوم بإدخال العنف إلى عقول المستعمرين وفي وعيهم أنهم ليسوا بأناس إنما هم أدوات يستعملها هؤلاء لاستغلال مصالحهم و خدماتهم إنما هم كائنات هزيلة مستضعفة لابد أن تبقى على هذا

¹ أمال عياري، نفس المرجع السابق.

الحال بالمنطق أو بالقوة والقسر، ومقدر ما يبغض الإنسان المقهور يصبح إتكاليا ، هذا بدوره يؤكد في ذهن المتسلط أسطورة تفوقه و خرافة غياب وعدم بدمية الفرد.

و من الأمثلة البارزة على نظرة الامبريالية الصهيونية إلى العرب إنها نظرة ازدراء و احتقار هم متعالون ومتفوقون من خلال نشرهم أساطير القدرة على الإنتاج و العلم و الفن أما العربي كائن جاهل، متأخر لا يقبل وفي وقتنا الحالي لا يعرف كيف يستغل يصبح عنف علاقة التسلط مضافا و متفاعلا مع قسوة الطبيعة و اغتباطها هو القانون الذي يحكم حياة التي آدم على مختلف المستويات و أوجها إذ يعمم النموذج الرضوخ على كل العلاقات من الحياة الآخرين و الأشياء هنا تتسم علاقة الرئيس بالمرؤوس، كما هي بين الكبير و الصغير، القوي بالضعيف، فكل مرتبة كانت أم طبيعة، تمنع لا محالة بهذه الصيغة.

في دراستنا السابقة للأسباب الاجتماعية توصلنا إلى أن هذا التخلف الاجتماعي ينجم عن:

- 01- الركود الطبيعي نتيجة العلاقات الإنتاجية البدائية.
 - 02- استبداد ثقافة "المكانة الموروثة للفرد على حساب المكانة المكتسبة للفرد المبنية على إنجازاته و كفاءته".
 - 03- احتقار دور العقل و الثقافة و الحوار و انتشار الخرافات و الفساد.
 - 04- تدني إنتاجية و مساهمة الفرد المادية و المعرفية في الحياة الحضرية.
 - 05- تقشي الأمية و الجهل و نقص الوعي.
 - 06- تخلف القيم المدنية.
- المطلب الثاني: الأسباب السياسية.
- الأسباب السياسية:**

إن محدودية قنوات التأثير الرسمية على القرارات الإدارية إضافة إلى ضعف العلاقة ما بين الإدارة والجمهور و انتشار الولايات الجزئية.

عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث التنفيذية و التشريعية و القضائية في النظام السياسي و بطبيعات السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية و هو ما يؤدي إلى الاختلال بمبدأ الرقابة المتبادلة، كلما أن ضعف الجهاز القضائي و غياب استقلالية و نزاهة يعتبر سببا مشجعا على الفساد.

عوامل البيئة السياسية:

يعتبر هذا البعد أكثر تعرضاً لظاهرة الفساد الإداري في الدول النامية، فهيمنة كبار المسؤولين السياسيين على مختلف نواحي الحياة هي السبب في فساد النظام و عرقلة التغيير، حيث تتمثل هذه البيئة في عدم الاستقرار السياسي، و عدم وجود دستور دائم، عسكرة المجتمع، سيطرة الدولة على وسائل الإعلام و من كل هذا ضعف فعالية المجتمع المدني.

عوامل البيئة القانونية و التشريعية:

تتصف هذه البيئة بعدم النزاهة و الاستقلالية و الخضوع الكامل للسلطة السياسية أو التنفيذية في الدولة ويمكن أن نخلص إلى مختلف القوانين التعسفية و التغيير المستمر فيها، الثنائية في تفسير القوانين و ضعف الجهاز القضائي¹ و هناك عامل آخر يتمثل في ضعف الوعي السياسي و الجهل بالآليات و النظم الإدارية التي تتم من خلالها ممارسة السلطة و هو أمر يتعلق بعامل الخبرة و الكفاءة لإدارة شؤون الدولة.

من جانب آخر هناك أسباب أخرى منها عدم تطبيق نظام المساءلة و العقاب بشكل حازم على جميع أجهزة الدولة، و ضعف الوازع الأخلاقي، و الضعف الإعلامي في النوعية بأضرار الفساد.

كما توجد أسباب قانونية قد تؤدي إلى استفحال هذه الظاهرة فمثلا نص المادة 136 من الدستور و التي تسمح الحالة موظف على القضاء إلا بإذن من الوزير المختص، و هذه المادة ستكون بمثابة عقبة كأداء أمام الجهات الساعية إلى القضاء على مظاهر الفساد الإداري كما أنها تشكل انتهاكا خطيرا لمبدأ استقلال القضاء في وجودها سيتمتع على القضاء محاسبة المخلين كما أنها تقود إلى طي قضايا فساد كبير أضرت بالاقتصاد الوطني.

و قد يرجع الانحراف الإداري إلى سوء صياغة القوانين و اللوائح المنظمة للعمل و ذلك نتيجة لغموض القوانين أو تضاربها في بعض الأحيان، الأمر الذي يجعل الموظف فرصة للتهرب من تنفيذ القانون أو الذهاب إلى تفسيره بطريقة الخاصة التي قد تتعارض مع مصالح المواطنين.²

¹ أمال عياري، الملتقى الوطني، نفس المرجع السابق.

² جريدة الزمان الدولية، العدد 2625-2007/02/21.

هناك ثلاث أوجه لأسباب أهمها:

أ) ضعف الوزراء:

يتمثل بمدى الغموض في تعاملات الوزارة و مدى الانحراف عن الإجراءات و النظم الموضوعية في التعيينات الوظائف و مدى قصور الرقابي في أنشطتها، و من ما يؤدي إلى تنمية الفساد، فوجود رقابة فعالي بعكس في الحقيقة أهمية لمحاربتة في نظر القيادة السياسية فماذا من الهيئات التشريعية و القضائية غير متبلورة بعد فكيف سيجري التعاطي مع هذه المسألة؟ أما إذا علمنا أن بعض القضاة قد سايروا النهج السياسي و أصبحوا سيعون لمنصب اعتماد على لونه الطائفي أو القومي، فإن هناك كارثة بالفعل تصيب البلد أشد من وجود القوات الأجنبية على الأرض.

ب) عدم وجود قيادة سياسية مهتمة بمحاربة ما هو مسيء بالنظام:

و هذا بدوره يعطي الأسوة و المثل لمسؤوليته آخرين للقيام بأعمال فاسدة، مما يزيد الأمر أكثر سوء عندما يشترك المسؤولين أنفسهم في هذا العمل الغير اللائق بمركزهم أو عندما يتغاضون عن مثل هذه التصرفات لأقاربهم و أصدقائهم.

و لنا في عدم وجود صيغة قانونية ملزمة بأن يكشف المدراء و الوزراء مصالحهم المالية بمعنى أن يحمي من يتولى منصبا حكوميا جره أملاكه قبل تولي المنصب و يعد خروجه منه، إشارة لما يعانيه البلد.

ج) الرغبة بالحصول على الحد الأقصى من المحاصة الطائفية أو على نصيب أكبر من الحصة

المقررة:¹

هنا فعل أن الإحساس بالوطني مقابل مراعاة المصلحة الخاصة و البحث عن بناء حياة راقية على حساب ممتلكات الدولة و حقوق شعبها و تحقيق مكاسب غير شرعية من ذلك لا وجود نهائيا لأي انتقاد تجاه شخص مسئول لأنه و بطبيعة الحال سينسحب عنه و كأنما شيئا لم يكن.

¹ خضر عباس عطوان، دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، جامعة النهدين، ص 12.

أسباب الفساد الإداري:

يعتقد أحمد النجار بان:

من أسباب انتشار الفساد الإداري هو غياب الشفافية فيما يتعلق بالأعمال العامة للدولة و بالذات في الدول غير الديمقراطية، كما أن منح الموظفين العموميين سلطات الترخيص بدون رقابة فعالة و بدون مراجعة لذمتهم المالية بشكل صارم إلى جانب ضعف الرواتب الخاصة بالعاملين في أجهزة الدولة في الكثير من البلدان، الشيء الذي يفتح المجال للحصول على الرشاوي و عدم الالتزام بالقانون.

في حين ركز كولن ليز على:

- ضعف فكرة المصلحة العامة، نظرا لحداتها و ما يرتبط بها من أهداف رسمية و كذلك ضعف المؤسسات المهمة بمصلحة الجمهور .
- يتمثل أيضا فيما يعانيه المسؤولون بالإدارة في تأدية وظيفتهم من ناحية و ضغط الأقارب من ناحية أخرى.
- غياب وعي الأشخاص بالقواعد، و حتى لو توفر الوعي بين بعضهم فإنهم لا يلتزمون بالقانون.¹
- و يؤكد ألف برايانتي على بعض المعايير الموضوعية المتعلقة بالمشاكل الخاصة التي تواجه الدولة النامية و صعوبة ضبطها منها:

الانفصال عن الضغوط السياسية:

و هنا نشير إلى قضية هامة، مؤداها التوازن بين حساسية الجمهور و حالة الانعزال عن الضغوط السياسية، و ذلك لأن الولاء الشخصي و الالتزام بقواعد البيروقراطية، مازال يعد قضية أكثر من التمسك بفكرة موضوعية، و من ثم يقضي هذا الازدواج على المستوى الإداري و يبرز العديد من صور الفساد.

¹ <http://www.aljeere.net/2006-2/p04>

نقص المعرفة الوثيقة بالعمل:

أسباب بشرية مادية:

يعد من بين العوامل الكامنة وراء يرون الفساد الإداري، بحيث يتطلب أداء العمل الإداري معرفة و مهارة تفوق معارفهم و مهاراتهم لكي لا يكون أداء العمل أقل، بالإضافة إلى تقصر المعلومات حول الأجهزة والمؤسسات.

الأسباب السياسية متنوعة من أبرزها:

- ضعف المشاركة السياسية (غياب نظام ديمقراطي مشاركاتي قائم على التعددية الانتخابية الحرة والنزاهة و المنتظمة القدرة على إنتاج مؤسسات تمثيلية فاعلة)، مما أدى إلى تهميش دور و مشاركة الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني في إدارة شؤون الدولة مما أنتج صراعا عنيفا حول السلطة اخذ شكل نزاعات مسلحة في بعض الدول.
- انتهاك سلطة القوانين و عدم تنفيذها، و اللامبالاة من طرف رجال الشرطة و الجهاز القضائي، الذي نجده أحيانا متورطا في قضايا الفساد.
- البني الحكومية المتناحرة، يضاف إليها تركيز السلطة بيد صناع القرار معناه غياب قنوات التواصل والحواريين الحكام و المحامين حول قضايا صنع السياسة العامة.
- فيعني الأنظمة الانتخابية، و كلفة حملات تمويلها + غياب الرقابة الكافية للحد من الرشاوي أو التبرع لحملات تمويلها.¹

من خلال تطرقنا لبعض الأسباب السياسية يمكن أن نستخلص النقاط التالية:

- 01- غياب الفصل الدستوري و التطبيقي بين السلطات.
- 02- هشاشة مؤسسات الدولة و ضعف كفاءتها.
- 03- تداعي مكانة الدولة السياسية إزاء العرقية و الطائفية الفرعية.
- 04- تفشي الفساد المالي و الإداري في مؤسسات الدولة و المجتمع.

¹ زراقة فيروز، "الفساد في المجتمع الجزائري، و إستراتيجية الحد منه"، الحكم الرشيد و إستراتيجية التغيير في العالم النامي. ج2،

05- ضعف الإرادة المستقبلية عن (المجموعة السياسية الحاكمة) لحماية المصالح الوطنية العليا.

06- غياب المعايير التنموية عند اختيار الأشخاص للمناصب الرسمية في الحكومة و الدولة و طغيان سلطة (الأنساب الموروثة) مما يجعل الدولة و مؤسساتها المتخلفة مستوطنات لإنتاج الأزمات و مفاقر للفساد الإداري و المالي، و بيئة حاضنته لإدامة الأزمات و تفاهم تداعياتها.

المطلب الثالث: الأسباب البشرية و المادية.

الأسباب الهيكلية:

و تعرف الأسباب الهيكلية إلى وجود هياكل قديمة للأجهزة الإدارية لم تتغير على الرغم من التطور و التغيير في قيم و طموحات الأفراد، و هذا له أثره الكبير في دفع العاملين إلى اتخاذ مسالك و طرق تعمل تحت شأن الفساد بغية محدوديات الهياكل القديمة و ما نشأ عنها من مشاكل تتعلق بالإجراءات و تضخم الأجهزة الإدارية المركزية.

الأسباب البيولوجية و الفيزيولوجية:

و هي جميع الأسباب التي دافعها الأولى و الأساسي هو ما اكتسبه الفرد عن طريق الوراثة و كل ما يتعلق بالخلفية السابقة من حياته و ما تركته من آثار على سلوكياته و تصرفاته.

-ضعف انحسار المرافق و الخدمات و المؤسسات العامة التي تخدم المواطنين.

-غياب حرية الإعلام و عدم السماح لها أو للمواطنين بالوصول إلى المعلومات و السجلات العامة، مما يحول دون ممارستهم لدورهم الرفاهي على أعمال الوزارات و المؤسسات العامة.¹

العوامل الشخصية:

تشير الكثير من الدراسات بأنه هناك علاقة بين خصائص الأفراد و ممارستهم الإدارية الفاسدة و يمكن إجمال هذه الخصائص فيما يلي:

¹ الملتقى الوطني، حكومة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي و الإداري، نفس المرجع لسابق.

العمر:

إن حاجات الموظف الشاب كثرة و موارده قليلة، و لكونه موظفا جديدا و حديث التعيين لابد أن يكرس ذلك لممارسات إدارية فاسدة و يتحايل على بعض القوانين المؤسسة.

مدة الخدمة:

قد يكون كبار الموظفين ممن تكون مدة خدمتهم طويلة على مغرفة تامة بأساليب إخفاء الممارسة الإدارية الفاسدة.

الأسباب المادية و البشرية:

-محدودية وعي المواطنين و ضعف الاتجاهات الثقافية للمجتمع

-هجرة الأدمغة و حرمان أوطانها من نخبة مزورة بالمعارف منكرة لعادات مجتمعا.

-الندرة في القيادات الإدارية بشكل هاجس أمام تحققي التنمية الإدارية، و بندرة القيادات نتيجة المشرفون

الإداريون للاعتماد على غير الكفاءات في الإدارة العليا و بالتالي بلد التخلف الإداري و ثمة هبوط الكفاءة الإدارية¹

-التقليد الأعمى لبرامج البيئة الغربية التي لا تتماشى مع المتطلبات و من ثمة التسيير يتضح حليا نظر

الاقتناس الخاطيء و كثيرا ما يتم استيراد برامج و أساليب في الإدارة لا حاجة لها، ناتج ذلك عن الاعتماد على القيادات التقليدية التي تختلف حتى الاختلاف عن القيادات الإدارية الجديدة.

-شروع ظاهرة التغيرات المستمرة في القيادات الإدارية لأسباب مختلفة، مما يعقد العمل الإداري

الاستمرار، و كما يؤثر سلبا على الهيكل التنظيمي و على سير المنظمة في طرقها الصحيح في سبيل إنجاز الأهداف و تحقيقها.

-عدم كفاءة الاتصالات، التي تعد الدورة الدموية للمعلومات لذا فغياب جهاز كفاء للمعلومات معناه

غياب متطلبات البحث و الاستقاء و مئة صعوبة دراسة المشاكل كل الإدارية.

¹ مهدي حسن زويلف و آخرون، المرجع السابق، ص 27.

- عجم وضوح القواعد و النظم و التعليمات و كثرة مراجع تفسيرها، من قبل جهات متعددة هي كبح لحقوق الإنسان أولاً و ضياعها لوحدة التطبيق، و قد تتطلب الاجتهادات الشخصية على روج القانون و تبعده عن مقاصده.

- غياب العلاقة الإنسانية و الثقة بين الإدارة و لعاملين، لأنه و بين طبيعة سيران العمل الإداري بشكل جيد مستمر لا بد من انسجام الموظفين و تبادل الخبرات¹.

- مقاومة التغير من قبل أفراد لا يؤمنون بالكفاءة لمن يقوم بالتغيير و أن الجماعة الداعية بالتغيير تسعى لتحقيق مصالحها و كذلك الإدارة لا شيء بالعاملين و التغيير بالنسبة إليهم حاجز و مشروع مالي لا يتبنى من الواقع المنظم الذي هم فيه و بالتالي لا يخاطب مشاكلهم الحقيقية.

- عدم تحديد حجم القوى العاملة.

- عدم احترام الزمن.

- عدم التطابق بين اختصاصات العاملين و طبيعة النظام.

- انتشار الأمية و الفساد الأخلاقي و الإداري بطبيعة الحال.

- فقدان التقسيم الموضوعي للعاملين.

- فيما يخص الجانب التقني و الفني هناك نقص في الموارد المالية التي لا بد منها لضمان مدى الخبرات و الكفاءات العالية من أجل التخطيط.

- فجوة بين طموحات الأفراد و القيم الأصلية.

- فجوة كائنة في قيم العمل و القواعد الرسمية.

¹ عبد الغاني البسيوني، أصول علم الإدارة العامة، مصر: الدار الجامعية، 1992، ص 270.

عوامل البيئة الثقافية:

كلما اتسمت البيئة الثقافية بالانفلاق و الخوف من الانفتاح و الميل إلى الجمود فإن بذور الفساد تزرع على مستوى جميع القيم الايجابية و تنعكس سلبيا لتفعيل وسائل مكافحة و معالجة الأوضاع المتأزمة بسلوك مثقف و واعي نابع بأفكار بناءة.¹

التطورات المعلومات و التقنية:

استثمار الثقافة و سرعة انتقال المعلومات و كثافة الاتصالات أفرزت حالات الفساد و التزوير و الاحتيال ضمن آليات وسائل الاتصال كالانترنت، حيث قدر الخبراء خسائرها بالملايين الدولارات الأمريكية خاصة بطاقات الائتمان مع ما يتبعها اختراق للنظام المصرفي، كما استحدثت أنظمة التجارة الالكترونية، و تطوير التعاملات المالية و تنظيم تدفقات حركة الأموال و انفتاح الأسواق المالية العالمية و قابلية العملة للتحويل مع إلغاء الرقابة على الصرف تبقى محفوظة بالمخاطر، لأنه من وجهة نظر صندوق النقد الدولي (INF) هذه الإجراءات قد تزيد من فتح قنوات إضافية لعمليات غسل الأموال.

حالات اختراق أنظمة اتصالات خاصة، عادة ما تكون لمؤسسة رسمية أو أمنية أو عسكرية (الفرضية أو الجوسسة الالكترونية) من أجل الكشف عن إصرار اقتصادية أو عسكرية تعرض أمنها القومي لخطر كما تعرض أنظمتها الالكترونية لعمليات تخريبية مكلفة ماديا و هذا ما جعل دولا كفرنسا تطالب بالتنظيم الحكومي لشبكة الانترنت بهدف محاربة جرائم الاحتيال و التخريب و غسل العملة و التجنس الالكتروني² على أن الاستفادة من تكنولوجيا الإعلام و الاتصال شددت لتطال الأنظمة الانتخابية، فيما يعرف اليوم بالتصويت الإلكتروني، لشكل من أشكال الديمقراطية الالكترونية، مع إمكانية تزوير نتائجها + إمكانية شراء أصوات الناخبين، رغم تطمينات القائمين عليه بأنه نظام آمن و فعال و هو ما يستدعي تطوير نظم الحماية و الرقابة و تدعيم إجراءات الشفافية³

¹ الملتقى الوطني، حكومة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي و الإداري، نفس المرجع السابق

² عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد و الإصلاح، دمشق: منشورات إتحاد الكتاب العرب، 2003، ص ص 112-120.

³ داود، نفس المرجع السابق، ص ص 120-121.

العوامل المؤسسية و التنظيمية:

تتعدد الأسباب التنظيمية التي تقف وراء الممارسات الإدارية الفاسدة في المنظمات الحكومية و الخاصة، فأغلب هذه الأبعاد المؤسسة و التنظيمية تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر في السلوك الإداري بحيث تجعل منه سلوكا منحرفا أو منضما و يمكن الإشارة أيضا إلى بعض العوامل الأخرى:

ثقافة المنظمة:

إن عدم وجود ثقافة تنظيمية قوية و متمسكة و إيجابية تؤدي إلى التزام عال و التحلي بأخلاقيات إدارية سياسية، قد يكون سببا في انحلال السلوك المنظمي لأفراد المنظمة ما يرافقه شيوع التصرفات اللامرغوب فيها.

حجم المنظمة:

غالبا ما يكون كبر الحجم خصوصا في الأدوات العمومية مرتبكا بوجود ترميل إداري و بطالة مقنعة وبيروقراطية عالية، و هذه كلها تؤدي بدورها إلى ممارسات غير قانونية لضمان السيطرة عليها.

ضعف النظام الرقابي:

حيث يجعل من الممارسات الفاسدة روتنا ساريا بمر دون مساء أو حساب، فمن لمان الإدارة العمومية مدعوة لإعادة النظر باستمرار في نظمها الرقابية و أساليب تقسيم الأداء لديها فقد تطورت هذه النظم كثيرا وأصبحت متاحة للمسؤولين الكثير من الأدوات الفاعلة التي تساعد في ضبط حالات الفساد.

العلاقة مع المسؤولين في الإدارات العليا:

و هذه قد تكون سببا لممارسات إدارية فاسدة تنتج عن استغلال النفوذ هؤلاء المسؤولين و الاحتماء بهم سواء كانت العلاقة قرابة أو ارتباط مصالح.

ربعية العمل المؤسسي:

إن درجة وضوح العمل و أهداف المؤسسات و منظمات الأعمال و شفافية عملها له أثر كبير في تقليل حالات التخلي و الفساد، أما المؤسسات التي تقتضي طبيعة عملها الكثير من السرية و السرعة، لديها موارده كثيرة بعيدة عن الرقابة الشعبية و الإعلامية بسهولة تستطيع إخفاء جرائم المفسدين و التغطية عن أعمالهم.

الهيكل التنظيمية و هيكل السلطة:

إن عدم وضوح الصلاحيات و السلطات و عدم تناسب الهيكل التنظيمي مع طبيعة العمل، دون وجود وصفا وظيفي واضح يزيد احتمال وجود أنواع عدة من التخريب في التزوير و غيرها داخل الكيان الإداري.

البطالة المقنعة:

إن وجود أعداد كبيرة من العاملين لا يمارسون أعمالا فعلية قد يكون السبب وراء نفس هؤلاء الموظفين في الطلبات و تعقيد سير المعاملات لغرض الرشوة و الابتزاز.

عدم الاستقرار الوظيفي:

شعور الموظف هنا و خاصة في الإدارات العليا من أن يشغل منصبه و لفترة محددة تجعله شخصا ينتظر لغرض شراء و بناء النفوذ و توصيل العلاقات على حساب مصلحة قصد مراعاة صالحه الخاص به.

عوامل بيئية اقتصادية:

يشكل الاقتصاد مدخل لجميع الأعمال المسيئة بصورة النظام الإداري، فالسياسات الاقتصادية و النقدية المرتجلة بالدولة و الأزمات الاقتصادية بسبب الحروب و الكوارث أو سوء التخطيط تشجع في فتح بوابة واسعة أمام جل أنواع الفساد و تخلق الأنظمة الإدارية ككل.

و بصفة عامة تستطيع أن تبرهن باعتبار البطالة انخفاض الأجور و تدهور قيمة العملة و محدودية فرص الاستثمار، و عدم فعالية نظم الرقابة الاقتصادية و المالية في المؤسسات من أبرز العوامل المتعلقة بالتدمير و الشعب و النشأة الأخلاقية.

خلاصة الفصل الأول:

أصبح التخلف الإداري من بين العوائق والحواجز التي تقف حجرة عثرة في سبيل تحقيق التنمية الإدارية والنهوض بالإدارة وتطويرها، فلادول المتخلفة قد أنهكتها هذه الظاهرة وجعلها تعاني من الضعف في التسيير والأداء الإداري، فقد تحتمت الظروف القاهرة التي عاشها هذه الدول تحميل مسؤولية النتائج على جميع المستويات عامة وعجزها الإداري خاصة.

الفصل الثاني

دوافع و مظاهر التخلف الإداري في الجزائر

إن التخلف الإداري ظاهرة وخيمة على الإدارة بحد ذاتها، تحمل في طياتها خلفيات عديدة برز وجودها أثناء الحقبة الإستعمارية حيث تركت هذه الأخيرة آثار بسمية أدت إلى إنهيار الهيكل الإداري تذي مستوى الإدارة الجزائرية.

ما سنتطرق إليه في هذا الفصل أهم الدوافع و المظاهر التي ساهمت بإصابة الجهاز الإداري بالورم الخبيث ألا و هو الفساد الإداري الذي ساد جميع زوايا المؤسسات و المنظمات الإدارية بدافع مراعاة المصالح الشخصية الخاصة على حساب المصلحة العامة للمواطنين.

المبحث الأول: دوافع نشأة التخلف الإداري في الجزائر.

نشأ التخلف الإداري بالجزائر إبان تواجد الاستعمار الفرنسي الذي خلف آثار أدت بهيمنة النظام الفرنسي على جميع أطراف البلاد بما في ذلك الإدارة إذ ساهم في ذلك في غزو المؤسسات من خلال التسيير وفق مبادئ فرنسية محتمة هنا الدافع الأول و التاريخ الأخير عن تخلف الإدارة الجزائرية.

المطلب الأول: الدوافع التاريخية للتخلف الإداري في الجزائر.

الإدارة الجزائرية في فترة الحزب الواحد.

أكد الكثير من الباحثين و المحللين و الدارسين لتاريخ الإدارة الجزائرية أهمية آثار الماضي و وزن الهياكل المورثة عن مرحلة الإستعمارية، و يرى " شعبان بن قزوح" أنه ليس من باب الصدفة أن تكون الجزائر المستقلة قد اهتمت في أولى خطواتها و قراراتها بالتنظيم الإداري و الإقليمي، كما يرى أن الإرث المؤسسي و القانوني لا زال قائما حتى بعد التعديلات التي أدخلت عليه مرات عديدة و لأسباب مختلفة و يتحكم ضمنا و في بعض الأحيان ظاهريا في قطاعات كاملة للحياة¹.

و بالمقارنة مع الإدارة الفرنسية التي عرفت استقرار فغن الإدارات في الجزائر عرفت تحولات عديدة ورهيبة في آن واحد تميزت بالانحياز و التفضيل الواضح للسكان الأوروبيين من خلال تطبيق نفس القوانين الفرنسية و منحهم امتيازات كثيرة و متعددة، بينما كانت تخضع المناطق الجزائرية

¹ جاء في ميثاق طرابلس بعد الإنتهاء من الثورة أنه لا بد من الكفاح من أجل تحسين الديمقراطية الشعبية، بتقوية بنية الأمة و القضاء.

على الجانب الأمني وحصر الضرائب كما أشار إلى ذلك " أحمد محيو" ففرنسا بتنظيمها الإداري وضعت قبل الاستقلال قد قصدت تحقيق أهداف لصالحها في مختلف المجالات منها الاقتصادية و السياسية و الثقافية في آن واحد، و هذا ما أدى إلى انبثاق مجتمعين: المجتمع الكولوني الأوربي بمختلف فئاته و طبقاته و المجتمع المستعمر .

و من هذا المنطلق يمكن ان نرى الجزائرية قد مرت بعدة مراحل و فترات متزامنة سنقوم بشرحها فيما يلي:

الإتجاه الإشتراكي للإدارة العامة الجزائرية:

الإجتماعية و التي كانت قائمة على الذهنية الإقطاعية و استعادة القيم التي سعى الإستعمار إلى مسها وقد استعملت وثيقة طرابلس كلمة اشتراكية كاختبار من اختبارات جبهة التحرير الوطني كدليل على الطابع الشعبي للثورة الجزائرية في نطاق و أهداف النشاط و العمل و قد كان للاختيار الإشتراكي في بداية الاستقلال مبررات عدة عدم تقليل و إتباع نهج الاستعمار حيث تأكد النصوص القانونية الإشتراكية اختيار الشعبي لا رجعة فيه و عبر عليه في الميثاق الوطني و هو السبيل الوحيد لاستكمال الاستقلال الوطني كما ركزت على أن الثورة الجزائرية ثورة اشتراكية شعارها" من الشعب إلى الشعب" و هي بذلك توسيع نشاط العمل الإداري فكان من اهدافها:

-دعم الاستقلال الوطني و إقامة مجتمع متحرر من استغلال الإنسان لآخيه الإنسان.

-ترقية الإنسان من خلال توفير تفتح شخصيته و ازدهارها.

-لقد أثر الإتجاه الإشتراكي على الإدارة العامة من حيث الأجهزة و أساليب التسيير¹.

أ. **الأجهزة:** إن الاعتماد على النظام الإشتراكي أدى إلى تعدد و تنوع النظم الاجهزة الإدارية وازدياد عدد الموظفين و تنوع عدد الوظائف و تطور النظم القانونية التي تحكم و تحدد مهامه

¹كساس عبد القادر، الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الجزائر ، الجزائر، رسالة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، تخصص تنظيم سياسي و إداري.

بالإضافة إلى توسيع الأجهزة التقليدية و ظهور عدة مشكلات استوجبت معها اتخاذ أنظمة وقائية لمعالجتها حتى لا تتحرف الإدارة عن أدائها و تتمثل هذه المشاكل في:¹

- تكوين و تدريب للعاملين حتى يكونوا في المستوى المطلوب.

- مشكلة التنسيق نظرا لتعدد و تنوع نشاط الإدارة و تداخل أجهزتها فإن ذلك يطرح مشكلة التنسيق حتى لا يحدث تداخل و ضمانا للتكامل و تحصيلا للتعاون بينهما في كافة المجالات والأنشطة.

ب. من حيث أساليب التسيير و الإدارة: لقد أعطت الدولة الاشتراكية لفكرة الديمقراطية، بعدا اشتراكيا، فهي تركز على ديمقراطية الجماعية و الفعالية في تحديد الأهداف و السياسة العامة للدولة و من أساليب الإشتراكية الديمقراطية التي تحكم التسيير من خلال عدة مبادئ.

- التوسع في التطبيق نظام اللامركزية الإدارية المحلية.

- اعتناق و تطبيق الأساليب الاشتراكية في نطاق الإدارة و تسيير الجهاز الإداري للدولة الجزائرية.

- ضرورة توسيع المجلس الشعبي.

السياسة المتبعة في الإدارة خلال فترة الأحادية:

تتمثل الأساس السياسي للعدارة العامة الجزائرية، وجود وثيقة رسمية بين الحزب و الإدارة باعتبار الحزب الواحد هو التنظيم الإداري السياسي الوحيد الشامل و القوة و الدافعة للنظام الإجتماعي.

1. العلاقة بين الحزب و الإدارة العامة الجزائرية:

إن العلاقة بينهما تتمثل من خلال عملية رسم السياسة العامة، فالحزب هو الجهاز السياسي الذي يضطلع بعمليات قيادة التخطيط، التنشيط، التوجيه، و مراقبة السياسة العامة، و الإدارة العامة هي المسؤولة عن تفعيل السياسة العامة و استناد إلى ذلك لا بد أن تكون الحزب قريبا من مواقع السلطة السياسية العليا في الدولة فهو لا يمتلك سلطة تحريك السلطة الرئاسية الإدارية في مواجهة المؤسسات و الأجهزة الإدارية ولا يملك سلطة تعيين الموظفين في الإدارة و السلطة الحلول محل

¹ عبد الحميد قرفي، كتاب الإدارة الجزائرية إدارة مقارنة سوسيولوجي، ط01، القاهرة: دار الفجر للنشر و التوزيع، 2008، ص - ص، 68 - 69.

الإدارة العامة، و اقتراباً من تحديد صور العلاقة بين الحزب و الإدارة العامة في الجزائر يجب تحديد الأسس و الضوابط الدستورية، و الأسس والضوابط الغدارية لهذه العلاقة¹.

أ. الأسس و الضوابط الدستورية و القانونية:

تقر الاحكام الدستورية خلال هذه الفترة بما فيها الميثاق الوطني حتمية استقلال الحزب عن الإدارة العامة إلا ان المتبع للتطورات التاريخية من الاستقلال يلاحظ أن الصراعات القائمة في الحزب كان لها تأثير بالغ على الإدارة العامة، و هو ما يرجح فرضية أن هذه الإدارة العامة تابعة للحزب و تتأثر به، ففي دستور 1963 حددت بعض المواد 23-24-25 أن حزب جبهة التحرير الوطني هو حزب طائفي، جبهة التحرير الوطني تحدد السياسة العامة و تحدد المطامح العميقة للجماهير و هدفها و تنظمها و هي رائدة.

ب. الأسس و الضوابط الإدارية و الفنية:

ت. هناك عدة اعتبارات إدارية و فنية تحكم العمل الإداري و التنظيم الإداري في الدولة تشكل بحد ذاتها ضوابط تساهم في تحديد نطاق العلاقة بين الحزب و الإدارة العامة في الجزائر من خلال:

وحدة السلطة الرئاسية و يتطلب فيها أن يكون للمرؤوسين رئيس واحد يمارس في مواجهته تلك الأعمال فالإدارة العامة ترفض إن يتعدد الرؤساء بالنسبة لمرؤوس واحد لأن ذلك يشكل سببا لأرتباك الموظفين مما ينجم عنها تعدد التوجيهات و لتعليمات و القرارات و يتحتم الاستقلال العضوي للإدارة العامة عن الحزب و يفرض التخصص الوظيفي لكل منهما².

التنظيم الإداري خلال هذه الفترة على مستوى الإدارة المركزية:

تميزت رئاسة الجمهورية في ظل دستور 1963 بكونها المؤسسة الإدارية المركزية الرئاسية اعتباراً من الصلاحيات الموكلة لرئيس الجمهورية في إطار نظام سياسي يقوم على الأحادية و أطلق على تسميته بالتصحيح الثوري و تشكل مجلس الثورة فقد كانت الحكومة هي الجهاز الإداري الأساسي الذي يعمل بتفويض من مجلس الثورة و تحت سلطته و مراقبته عن طريق إصدار رئيسها للأوامر.

¹ كاس عبد القادر، مرجع سابق، ص ص 58 - 59.

² كاس عبد القادر، مرجع سابق الذكر، ص - ص 60 - 61.

تترتب على هذا الوضع إلغاء دستور 1963 إقامة مجلس الثورة للسلكين التشريعية و التنفيذية.

صدر أمر رقم 76-96 المؤرخ في 22/11/76 التضمن إصدار الدستور و الرجوع إلى الشرعية الدستورية مما يدل على اتساع سلطات الرئيس في المجال الإداري من خلا تعيين أعضاء الحكومة وتحديد صلاحياتهم و إصلاح التنظيم الإداري على المستوى المحلي 1967 المتضمن القانون الخاص بالبلدية و قانون 1969 المتضمن المتعلق بالولاية، كما عرفت الجزائر إصلاحا تدريجيا بموجب الأمر 67-24 المتعلق بالبلدية تم الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية الخاص بالتنظيم الإقليمي، و منه نبين على انه التنظيم الجديد للولاية هو مرحلة هامة في وضع المنشآت اللامركزية و هو يمثل نقطة للحدود الترابية المحلية و في سنة 1971 تم إجراء تصحيحات لعدد البلديات حيث استحدثت 15 بلدية مما رفع عددها الإجمالي إلى 691 بلدية، و مع الإصلاح الإداري الذي مس الهياكل و القوانين الجديدة للعمال ثم رفع عدد الولايات من 16 إلى 31 ولاية لما نص دستور الجزائر بموجب الامر رقم 76-97 المؤرخ في 22/11/1967.¹

-المجموعات الإقليمية هي البلدية و الولاية و هذه الاخيرة عرفت في المادة الاولى من أمر 18/01/1967 تنص على أن البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية والاجتماعية القاعدية.²

كما جعل من اتخاذ أي تنظيم إقليمي و تقسيم إداري للبلاد من اختصاص القانون، و ان الدولة الجزائرية اتخذت من اللامركزية أساسيا لتطويرها و تنظيمها و تقريب الإدارة من المواطنين فمضمون اللامركزية يستهدف من الجماعات المحلية كل الوسائل و المسؤولية التي يؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة القتبعة لها، و في سنة 1984 صدر قانون رقم 84-09 الذي يستهدف تحديد الإطار الإقليمي الجديد للولايات و البلديات طبقا لمبادئ اللامركزية و ملائمة القاعدة الإقليمية مع أهداف تنمية البلاد و ترقية السكان الذين يعيشون فيها و كذلك من أجل إنشاء ولايات جديدة و عليه أصبح التنظيم الإقليمي الجديد للبلاد يتكون من 48 ولاية و 1540 بلدية أما

¹ عقون شراف، سياسات الموارد البشرية بالجماعات النحلية، مذكرة لنيل شهادة المتجستير في علوم التسيير جامعة منتوري قسنطينة، 2006/2007.

² أحمد مجبو، ترجمة محمد عرب صاصيلا، محاضرات في مؤسسات الإدارية، الطبعة الخامسة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2009 ص 184.

الميثاق الوطني الصادر في 1986 لم يبتعد عن مضمون الميثاق الوطني الصادر في 1976، خاصة فيما يتعلق بتصوره او نظرتة للتنظيم الإداري المحلي و تم توسيع صلاحيات المجلس الشعبي الوطني و تدعيم الطابع السياسي فهي تعد وسيط بين الإدارة المركزية و البلدية و تنظيمها مستمد من نموذج الغدارة الفرنسية¹.

وما بين فترة 1971-1988 حاول التسيير الاشتراكي في هذه المرحلة توسيع مفهوم المشاركة بحيث يصبح العامل مسيرا على الأقل مشركا في عملية التسيير ،و رغم ذلك فإن الإدارة مازلت تتمتع بالقوة والنفوذ في ظل هذا النظام إذ ثم تدعيم هذا النفورة و القوة بقوانين جديدة لم تعد تسمح حق بالاحتجاج أو الإضراب ضد الإدارة ،وذلك لحماية مصالحها و توجيهها الجديدة و جاء في دراسة أحمد سعدون أن جماعات المصالح المتعارضة في هذه المرحلة تمثلت في الحزب و الإدارة والنقابة ،فالأول يسعى للسيطرة على النقابة مستغلا المادة 120 التي تنص على أن يكون المترشح من حزب جبهة تحرير الوطني ،وبذلك همش دور النقابات و أصبحت ضالا للدولة و تحالف الإدارة مع حزب لخدمة مصلحتها الخاصة باعتبارها المكان الحقيقيان للسلطة .

وقد صدر قانون 131/88 المؤرخ في 1988/07/04 لينظم العلاقات بين الإجارة و المواطن و ما يلاحظ على قانون أنه ركز التحديد الواجبات الإدارية اتجاه المواطن الذي تتمثل في احترامه و حماية حقوقه التي أعترف له بها الدستور و التشريع في ظل هذا القانون ازدادت أمراض البيروقراطية تشددا ،ولم يتم احترام كل البنود القانون لكونه لا يحمل القوة القاهرة لتثبيته² و استمر في هذه الفترة النموذج الإداري الفرنسي في الجزائر بكل أبعاده الثقافية و التقنية و التشريعية حيث كان المواطن الجزائري يحس اتجاه الإدارة بالخوف و عدم الثقة و الرهبة إلى غاية أكتوبر أين تحطمت تلك الهيئة التي كانت على الإدارة وهو صراع بين الاتجاهين متناقضين ،معبرين بقوة عن رفضهم للهوة بين الإدارة و المواطنين أي بين مصالح الإداريين و بين مصالح غالبية المواطنين³

¹ محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، بدون طبعة، الجزائر، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2004، ص 11.

² قاسم ميلود، علاقة الإدارة و المواطن في الجزائر ،جامعة قاصدي مرياح ،ورقلة العدد 2011/06/05، ص 81

³ ناصر قاسمي ،(الصراع التنظيمي و فاعلية التسيير الإداري)، دراسة حالة الجماعات المحلية بولاية الجزائر ،رسالة دكتوراة علم اجتماع التنظيم،جامعة الجزائر 2004-2005، ص 157.

- و خلاصة القول الإدارة الجزائرية في هذه الفترة أي مرحلة الحزب الواحد كل المحاولات التي قامت بها السلطات السياسية و الإدارية من إصلاحات إدارية و قانونية بهدف توسيع النشاط المحلي و توزيع الاختصاصات و تقريب المواطن من الإدارة إلا أنها تميزت بسيطرة الحزب الواحد و هيمنتته على المؤسسات الإدارية و تماشيه مع القوانين الفرنسية ، مما أبق الإدارة في حالة صراع و عجز و تفشي ظاهرة بيروقراطية .

خصائص و مقومات الإدارة العام الجزائرية :

بعد ما حصلت الجزائر على الاستقلال عام 1962 تبنت الجزائر النهج الاشتراكي و اختيار اللغة العربية لغة وطنية رسمية تستمد أحكامها من الدين الإسلامي ، وإعداد الموظفين و تدريبهم حسب اللوائح والقوانين التنظيمية ، وقد حاولت تعامل مع المشاكل التي واجهتها جراء الاستعمار للتغيير و تكيف حسب المستجدات .

العوامل المؤثرة في الإدارة العامة الجزائرية :

إن واقع الإدارة العامة الجزائرية لما توصلت إليه و بما تطمح إليه في المستقبل مؤثرة بعدة عوامل منها :

أ- آثار إدارة الاحتلال : ورثت الجزائر عند الاستقلال إدارة تعكس نظام الاحتلال من نواحي الاجتماعية و ثقافية لها خصائص منها :

- احتكار الفئة الأوروبية مركز القرار و الإشراف و الرقابة تاركتا لجزائريين و ضائق التطبيق و التنفيذ وهذا ما جعل الجزائر تتخذ إجراءات إستعجالية لشغل و ضائق القيادة و المسؤولية .

- تفشي الأمية في أوساط الشعب الجزائري وذلك من أجل إبعادهم عن تولي المناصب ذات المسؤولية في الإدارة .

- اللغة الأجنبية التي ورثت عن الاحتلال مما أدى إلى تعقيد الإدارة الجزائرية وهذا ما كلفها إلى السعي السريع من أجل إحلال اللغة الوطنية¹

ب/ مبادئ الثورة: أن الدولة الجزائرية هي إدارة مؤسسات سياسية ترجع مبادئها إلى ثورة التي غيرت البلاد تغييرا كليا، فالنظام السياسي و الاجتماعي الذي قررت البلاد إقصاءه ودعمه بعد الاستقلال من أجل محو آثار الاحتلال، وذلك لخلق أساليب ووسائل جديدة لتعامل مع المواطنين و توسيع المرافق و المصالح العامة، و الحث على المساهمة الشعبية في التسيير هذه المصالح عن طريق الهيئات المنتخبة و تقريب الإدارة من المواطن عن طريق تسهيل الاتصال و توسيع شبكة المصالح الإدارية و المساواة في التوظيف بين المواطنين المرشحين بالمؤهلات العلمية أو التجربة المهنية.

ج/ الاتجاه الاشتراكي: أن واقع الإدارة الجزائرية مرتبط بالاتجاه الاشتراكي الذي اخترته البلاد منذ الاستقلال، من خلال اتساع القطاع العام وتميزه بإنشاء عدد كبير من المؤسسات الاقتصادية و الثقافية فالتنمية الشاملة للبلاد منظمة في إطار المخططات وتفرض هذه الأخيرة برامج تنموية و تبعثها مراقبته مما الدولة بأجهزتها السياسية و الإدارية المحرك الفعال في نشاط الأمة مما كان لهم الأثر المباشر في ضرورة التنمية المتواصلة للإدارة سواء من محتواها البشري أو من حيث رسائلها التنظيمية²

خصائص الإدارة العامة الجزائرية و الأطر القانونية التي تنظمها :

تمتاز الإدارة الجزائرية بجملة من الخصائص يمكن إجمالها في ما يلي :

1- الإدارة العامة الجزائرية هي إدارة مقلدة أي أنها تحاول نقل صور نماذج البيروقراطية الغربية خاصة النموذج الفرنسي الاستعماري، و يمثل هذا التراث الإداري مظهر مستمر في تأثيره على التنظيم الإداري من خلال السهوب الخاص بالأفراد و الجماعات التي تعمل داخل الإدارة ذلك أن المجتمعات التي تحررت من الاستعمار و حصلت على استقلالها، دخلت مرحلة السيادة فلم تغير

¹. محمد ناصر الصانع، الإدارة العامة الإصلاح الإداري في الوطن العربي، الأردن: منشورات العربية الإدارية ص 345.

محمد ناصر الصانع،

². عبد الحميد قرفي، مرجع سابق الذكر ص 89

حقيقة السلطة فالقوة البيروقراطية المحلية أخذت محل الفئة الأوربية التي كانت تحتل مواقع السلطة قبلها و هي الفئة المتسلطة التي تعرقل كل إصلاح الذي يتمشى و مصالحها ¹.

2- **عدم فصل بين جهاز الإداري** : إن الارتباط بين الإدارة و السلطة السياسية تكون نتيجة الدور الثانوي الذي تقوم به الإدارة و تتضح أكثر من خلال العلاقة بين الإدارة والحزب من خلال مجالات التوصيف حيث كانت المناصب العليا من نصيب الأفراد الذين يختارهم الحزب لكن هذه التبعية أخذت منحى آخر بعد تغييرات التي جاء بها الدستور 1989 فأصبحت الإدارة هي التي تضمن حماية عمل السلطة التنفيذية فهي وسيلة للعمل السياسي في الدولة ذلك أن أغلب القرارات السياسية تتخذ و تدرس داخل المصالح الإدارية المختلفة ².

3- **تدخل العسكري في تسيير وتنظيم الإدارة العامة** : إن تطور نخبة البيروقراطيين العسكريين في الجزائر أدى إلى توسيع مشاركة العسكريين في غدارة شؤون الدولة و إستيلائها على الوظائف والسلطات ، وفي عام 1984 إتخذ إصلاح جديد يظم 25 وزارة و 14 نيابة للوزارة تحت قيادة رئيس الجمهورية³ لكن هذا الإصلاح الشكلي يحمل الخاصية العسكرية كما أن هذا الإصلاح الوزاري ليس بمجلس إداري مدني الذي يعتبره قائد الأركان و من صنف عسكري

مشاكل الإدارة الجزائرية :

لقد تميزت الإدارة الجزائرية بعد الاستقلال بعدة مشاكل نتيجة الحقبة الإستعمارية التي جعلت منها إدارة قمعية عان منها الشعب الجزائري من فراغ مؤسساتي من الأطارات و أزمان إجتماعية كالسكن و الجهل و الأمية و زيادة عدد السكان و الفقر ، و مشاكل إقتصادية و سياسية و إدارية و ثقافية نذكرها في النقاط التالية :

أولا:مشاكل إقتصادية و إجتماعية

¹ محمد ناصر الصائغ ،مرجع سابق الذكر ص 347

² ناصر قاسمي ،(الصراع التنظيمي و فاعلية التسيير الإداري)،أدراسة حالة الجماعات المحلية بولاية الجزائر ،رسالة دكتوراة علم إجتماع التنظيم،جامعة الجزائر 2004-2005، ص 157.

³ عبد الله شريط ،المشكلة الإيديولوجية ،الجزائر :ديوان المطبوعات الجزائرية و قضايا التنمية 1981،ص60.

وهي من الصعوبات والعوائق التي تواجه الدولة و الشعب بالدرجة الأولى و تتمثل هذه المشاكل في ما يلي:

الهوة بين الشعب و الإدارة :

هناك نقائص كبيرة على مستوى الإدارة الجزائرية و على مسويات مختلفة ،ولكن الداء الحقيقي يكمل في وجود حواجز مصطنعة تفصل الشعب عن المسؤولين الإداريين ،حيث نجد الإدارة من جهة و المواطن من جهة أخرى فجوهر المشكلة هو تعقيدات و تدهور الأوضاع داخل الإدارة بسبب سوء تسيير الإداريين و عدم كفاءتهم و سوء العلاقة بين الإدارة و المواطن ،مما خلق أزمة الثقة و عدم التفاهم بينهما ¹

-المبالغة في إنشاء المؤسسات العمومية و الهياكل الإدارية و تضخيمها دون غرد محدد ،أو إنشاءها في مدة محددة لتضل قائمة بوقت غير محدد ،وهي من الأسباب كثيرا في إنتشار البيروقراطية بمفهومها السلبي وبالتالي التأثير سلبا على وظيفه الإدارة مكانتها في المجتمع ²

-إهمال العامل الإنساني في الإدارة الجزائرية وغياب المشاركة للأفراد ل طرح إهتمامهم إحتياجاتهم ³

-إنتشار الجهل وتدني المستوى التعليمي و الثقافي لأفراد :إن الجزائر تعاني من إرتفاع كبير للأمية بالإضافة إلى ضعف الثقافة القانونية و جهل المواطنين للقانون و بالإجراءات الإدارية و بحقوقهم مما يدعاهم فريسة سهلة بالنسبة للموظفين الفاسدين الذين يحاولون إستغلال جهل هؤلاء الأفراد للإقاع بهم وإجبارهم على دفع هدايا لقضاء المعاملة الإدارية بسرعة .

-البطالة و الفقر وتدني القدرة الشرائية :غن إنخفاض مستوى دخل الأفراد وإرتفاع الأسعار يجعل دخله عاجزا عن إشباع حاجته الأساسية والضرورية ،كما أن الفقر و البطالة يعتبران من أهم

¹وسيط الجمهورية ،(ملتقى الوطني تأسيسي حوال هيكلة الإدارة و فعالية المجتمع) سطيف 24،23/07/1997 ص 89.

²سعيد مقدم ،الوظيفة العمومية بين التطور و التحول للمنظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة ،بدون طبعة ،الجزائر :ديوان المطبوعات الجزائرية ،2010،ص134 .

³ناجي عبد النور،تجربة التعددية الحزبية و التحول الديمقراطي ،بدون طبعة ،القاهرة :دار الحساب الحديث ،2010،ص66.

العوامل الإقتصادية التي تدفع إلى قيام بأعمال الفساد ،حيث أن البطالة تعني عدم وجود دخل مشروع من العمل ،و هذا ما يؤدي بالشخص أن ينحرف نحو السرقة و النصب و الإحتيال

تانيا:أسباب قانونية و تنظيمية :

-إن مبدأ المركزية و الإدارية هو أسلوب الذي تتميز به الإدارات الجزائرية ،حيث تواجه الإدارة المحلية مشكلة الوصية المشددة التي تعارض ولا تواكب التطورات الإدارية مما زاد من تعقيد العملية الإدارية وإستفحال ظاهرة الفساد الإداري .

-غياب مقياس للنزاعات و العقوبات داخل الأجهزة الإدارية ،و عدم تشجيع المبادرات الفردية و الجماعية ،و عدم الإكتراث بمشاكل المواطن .

-عجز المكلفين بعدم الإصلاحات الكبيرة المؤسساتية و الإقتصادية التي جاءت بقوانين البلدية و الولاية و إستمرار الفوارق و الإختلالات المسجلة في سياسية الإنسجام و الأجور و المرتبات بين القطاعين الإقتصادي و الوظيفة العمومية ،و عدم الاستجابة لتطلعات الموظفين و الإدارة ¹ .

-غياب القواعد العلمية و الأساليب المنهجية المعاصرة في تنظيم الإداري الجزائري .

- غياب الشرعية السياسية أدى بالقيادة السياسية الى إستخدام الجهاز البيروقراطي كأداة في التحكم والسيطرة السياسية حيث أن التعليمات و القرارات تأتي من المعارضة النظام و الشك في الشرعية ،أذ أن غضب الجزائريين على النظام موجود اخل قلب مشكلة البيروقراطية في الجزائر .

- ان للفساد الإداري أرتباط وثيق بالبيئة الداخلية المنظمة قلة الظروف مشجعة و المحفزة وأخرى مقاومة أو رافضة ،ولقد تناولت العديد من الدراسات أثر العوامل الإدارية على إنتشار الفساد الإداري داخل المنظمات و المرافق العامة و إنتهت إلى حصر الأسباب التي تعد مناخا مناسباً للفساد

1- تضخم الجهاز الإداري و سوء التنظيم :حيث يصعب إنجاز المهام و المعاملات الإدارية .

¹تاجي عبد النور ،المرجع السابق ،ص67.

2- ضعف الرقابة و المساءلة الإدارية :يؤدي ضعف أنظمة الرقابة الإدارية و المالية و المساءلة في المؤسسات و تعدد الأجهزة القائمة بها و إستخدام الأساليب التقليدية و الأجهزة الرقابية التي تعد من أسباب الفساد خاصة في الجزائر .

3-عدم تناسب السلطة و المسؤولية في الجهاز الإداري أي أن الكثير من القادة الإداريين يكون حاملين بالكثير من المسؤولية الكبيرة في الحمل في حين السلطة الممنوحة لهم ضئيلة غير كافية لتجسيد تلك المسؤوليات و تنفيذها على أرض الواقع من خلال دراستنا لواقع الإدارة الجزائرية يتبين لنا أنه كان مسيطرا عليها إستعماري ما نتج عنه جهازا إداريا منهمكا .

المطلب الثاني: الفساد السياسي:

ونحن في صدد هذه الدراسة سنقوم بتحديد مفهوم الفساد الذي يعد من المفاهيم المتداولة في مختلف المجتمعات و الدول وخاصة خلال السنوات الأخيرة.

حيث يمكن إعطاء معنى عام و معاني خاصة، ففي إطار المعنى العام يمكن البدء بالمفاهيم اللغوية التي تساعدنا على الإنطلاق في نفس معنى الفساد، في اللغة العربية حصل ، فعلها فعل، فسادا، فساد أو فسودا أصبح خير صالح و الفساد تحلل و تعقت¹

ومن المفاهيم الغوية للفساد أيضا " أخذ المال ظلما " أو " التلف و العطب" أو الحذب أو " النقل " و " إغتصاب المال" ناهيك عن تفسير بأنه العصيان لطاعة الله طبعاً لتفسير الآية الكريمة " ظهر الفساد في البر و البحر يماسك أيدي الناس ليديقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون"²

وهو أن سبب ظهور الفساد هو إرتكاب الإنسان لأفعال غير مشروعة³

ونقصد بالفساد أيضا العتو، أي بالغ الإفساد أو السحت أي المال الحرام و ما نبث من مكاسب¹،وأفسدت أباراه أي جعله و جعله غير صالح ، و أفسل المال إفساد أخذه بغير حق ، و إستفسل ضل إستصلح،وتغاسن القوم تدابروا و تقاطعوا الأرحام

¹ أنطوان نعمة و " آخرون " المتجدد في اللغة العربية المعاصرة ، بيروت : دار المشرق ، ط، 2001 ص-ص :

1093-1092

² القرآن الكريم ، سورة الروم ، الآية 40

³ محمود الكبسي، رجح المعاني: كتب التفاسير ، المحل 11 ، بيروت: دار الفكر، 1994، ص 168

و إستفسر السلطان قائده إذا أساء إليه حتى استعصى عليه و جاء الفساد بمعنى الحذب، و يقال الأمر مفسده لكن أي فيه فساد²

و قد عرف لسان العرب الفساد بأنه مفسد الصلاح، و في الصحاح فإن المفسدة مند المصلحة، يقول الله تعالى: "...الذين يفسدون في الأرض و لا يصلحون"³

و يقول تعالى: "و إذا قيل لهم لا تفسدوا في الأرض قالوا إنما نحن مصلحون ألا إنهم هم المفسدون ولكن لا يشعرون"⁴

وفي المعجم القانوني فسد الشيء يعني تلف و أصبح مسيء و أراد أمما كان إذن ، يتضح من خلال هذا المعنى اللغوي لكلمة فساد في اللغة العربية يوصفه على أنه تعفن الحلال، إنحراف ، تلف تدريجي، تدهور كل ذلك يؤدي إلى الجيم أو الشخصية الاعتبارية التي يطالبها الفساد لا تعود تقوم بالوظيفة التي ز جدت من أجلها

كان هذا بالنسبة لمعنى فساد في اللغة العربية، و الآن سنتطرق إلى المعاني المختلفة بهذه الكلمة في كل من اللغتين الفرنسية و الإنجليزية كلمة فساد في اللغة الفرنسية لها أربع عشرة و أحيانا أخرى avilissement مترادفا حيث تره أحيانا بمعنى الهبوط و الذل و الهوان

(pourrissement) بمعنى سوء و تدهور الأوضاع

و تارة أخرى بمعنى الفسوق

الإغواء و الإغراء⁵ subordination أما في اللغة الإنجليزية ، فكلمة فساد أو corrupyion مشتقة من الفعل اللاتيني rumpere بمعنى الكسر أو التكسير ، أي أن شيئا ما تم كسره، هذا

¹ عامر الكبسي ، الفساد و العولمة تزامن 8 توأمة الرياض: مكتب الجامعي الحديث، 2005 ، ص 27

²أسامة السيد عبد السميع، الفساد الاقتصادي و أثره على المجتمع ، دراسة فقهية مقارنة، 8 سكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر ، 2009 ، ص، ص17-18

القران الكريم، سورة الشعراء الآية 152 ³

⁴ القران الكريم سورة البقرة الآية 11

⁵ سهيل إدريس ، عبد النور ، المنهل : قاموس فرنسي - عربي ، ط بيروت : دار الآداب و دار العلم للملايين، ط 5 ،

الشيء قد يكون سلوكا أخلاقيا أو اجتماعيا أو قاعدة إدارية ، ذلك أن الموظف يقوم بتكسير قاعدة قانونية أو أخلاقية أو عرف لبلوغ غاية معينة

هذا أو كثير ما يقترن هذا المصطلح في اللغة الإنجليزية بالرشوة Bribery وهو المصطلح الأكثر شيوعا و Graft و هي التحلل و الفوضى التي تسود المجتمع ، كما يستعمل كمرادف للجريمة المنظمة organized Gime أيضا معنى الاختلاس التديليس أو الحياد عن الحق

و حتى يظهر المعنى الغوي لكلمة فساد شكل أدق ، 8 يد من تحديد معناها في الاصطلاح الشرعي القران الكريم و السنة، خاصة و أن الشريعة الإسلامية جاءت لنتهي كالعامل فاسد من أجل إقامة أمة صالحة، فعل حرمت الفساد تحريما قاطعا بالكتاب و السنة و الإجماع فليس هناك ما هو أكمل من البيان القرآني لذلك عرف الفساد بأنه جميع المحرمات و النواهي و المكروهات شرعا أي التي أمر الإسلام باجتنابها¹

فقد ورد لفظ الفساد² و مشتقاته في خمسين (50) موضعا من القران الكريم منها قوله تعالى " و إذا تولى سعى في الأرض لنفيس و يهلك الحرث و النسل و الله لا يحب الفساد "

و قل ورد الفساد في هذه الآية من سورة البقرة مقرونا و التدمير و التخريب في الأرض عامة ، و من جملة إتلاف الزرع و الثمار و إهلاك النسل و قطع الأرحام.

و قال تعالى أيضا " و لا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها³ ، فقد نهى الله تعالى عن الفساد في الأرض بعد إصلاحها ، و توعده المفسدين بالخيبة و العذاب الشديد و

¹ ابن عبد السلام عز الدين عبد العزيز، القواعد الكبرى ، دمشق : دار القلم، 200، ص-ص : 11-19

² القران الكريم ، سورة البقرة الآية 203

³ القران الكريم ، سورة الأعراف ، الآية 55

الخسران، فهو لا يخفى عليه عمل المفسدين و هو يعلم المفسد من المصلح¹ لقوله تعالى " و الله يعلم المفسد من المصلح " أما بخصوص ، الوعيد والتهديد فيقول الله تعالى " إنما جزاء الذين يحاربون الله و رسوله و يسعون في الأرض فسادا أن يقتلوا..² " و قول تعالى " الذين كفروا و صدوا سبيل الله زدناهم عذابا فوق العذاب بما كانوا يفسدون³ لذلك فإنه حين شرع المولى عز وجل العقوبة لمكافحة الجرائم فإنما لوقاية المجتمع و مكافحته من الرذيلة و حماية المصالح المعتبرة ، إذ العقوبة في الشريعة الإسلامية تقوم أساسا على منع الجريمة و مكافحتها و قبل وقوعها الوقاية خير من العلاج و هذا بلا شك من تدابير الأمن في السلام و الله سبحانه و تعالى يمنع التدافع حصول الفساد الشامل في الأرض ، كما يمنع بإرادته الكونية أهواء الناس من الوصول على فساد كزني شامل للسموات

بالإضافة إلى القرآن الكريم الذي هو غني بالفساد ، فحتى و رد لفظ الفساد في السنة النبوية ، حيث جاءت هي أيضا بأحاديث كثيرة في النهي عن الفساد فقد ورد لفظ الفساد في السنة النبوية ، حيث جاءت أيضا بأحاديث كثيرة في النهي عن الفساد و أسبابه ومنها عن معاوية بن أبي سفيان رضي الله عنه قال : " سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول : " إنما الأعمال كالوعاء إذا طاب أسفله طاب أعلاه، وإذا فسد أسفله فسد أعلاه "

و قوله صلى الله عليه وسلم : " ألا أخيركم بأفضل من درجة الصلاة و الصيام و الصدقة " ، قالوا : بلى يا رسول الله ، قال : " إصلاح ذات البين فإن فساد ذات البين هي الخالقة "⁴

و رغم جميع هذه المعاني التي تم التعرض لها للفظ الفساد ، تجد أن أشملها هو ما قابل المصطلح وناقضها و خالفها سواء كانت تلك المصلحة مادية أو معنوية ، صغيرة أو كبيرة

¹ القرآن الكريم ، سورة البقرة ، الآية 218

² القرآن الكريم ، سورة المائدة ، الآية 35

³ القرآن الكريم ، سورة النحل ، الآية 88

⁴ محمد المدني يوساق ، التعريف بالفساد و صورة من الوجهة الشرعية، الجزائر : دار الخلدونية للنشر و التوزيع ،

هكذا و بعد أن تعرضنا لمختلف المفاهيم اللغوية و الاصطلاحية يمكن إعطاء الفساد معاني خاصة وذلك من خلال تحديد أهم الاتجاهات الكبرى المختلفة التي حاولت تعريف الفساد السياسي

فإذا رجعنا إلى الفكر الإسلامي تجد أن هنالك إسهامات للعديد من المفكرين العرب و المسلمين الذين تكلموا عن فساد الأمراء و المماليك ، و سنحاول في هذه الدراسة أن نقصر فقط على إسهامات " عبد الرحمن بن خلدون¹ " و " عبد الرحمن الكواكبي " و " محمد الغزالي " فأبن خلدون منذ القرن الرابع عشر ميلادي تحدث في مقدمته الشهيرة عن الشرف و الفساد و كأنه يقرأ واقعنا العربي المعاصر قائلاً: " إن أساس الفساد هو الولوج بالحياة المترفة بين أفراد الجماعة الحاكمة " ، و بعد تأكيد ذلك يوضح في حديثه عن الطور الخامس من أطوار الدولة قائلاً: " إنه طور الأشراف و التبدير ، يكون صاحب الدولة في ضل الطور متلفاً بمجامع أولوه في سبيل الشهوات و الملاذ و الكرم على بطانية و في مجالس ، مستفسراً لكبار الأولياء من قومه و ضائع سلفهم جنده بما أنفق من أعطياتهم في شهواته فيكون مخرباً بما كان سلفه يؤسسون ، و هادماً بما كانوا ينسون² "

هذه العبارات البليغة يوجز أبن خلدون آلية الفساد و أسبابه الرئيسية للتأكيد على أن الظاهرة مرض اجتماعي خطير يؤدي إلى الدمار و الهلاك لكل ما بناه المجتمع من قيم و حضارة ، كما تؤكد تلك المختارات أن هذا المرض قديم، و سيظل قائماً فيها إلى أمل غير محدود حتى الآن ، دون أن يعني بذلك بأن على الحكومات و المسؤولين الخضوع لهذه الظاهرة و الإستسلام لها ، أو تعزيز الشعور النكد من أنه لا يمكن عمل أي شيء إزاء الفساد

أما عبد الرحمن الكواكبي فهو لا يختلف كثيراً عن إبن خلدون ، حيث يرى بأن الفساد هو مرادف للإستبداد ، و قل كان متميزاً في معالجته لظاهرة الفساد السياسي كزنه عايش مرحلة حاسمة من تاريخ الأمة العربية و الإسلامية التي شهدت إنتهاكات صارخة من طرف سلاطين الدولة العثمانية التي إعتمدت مبدأً العنف و الإستبداد لإستمرار و جودها في الحكم و الخلافة ، وقد كان هذا التشخيص واضحاً في كتابه " طباعة الإستبداد و مصارع الإستعباد " فما في الكتاب من آراء تدفع

¹ بوساق ، المرجع نفسه ، ص 13

² عبد الرحمن إبن خلدون ، من مقدمة إبن خلدون ، إختيار النصوص سهيل عثمان ، محمد درويش ، دمشق : مطبعة وزارة الثقافة ، 2001 ، ص 244

محمد أبو شومر ، المستبدون في كتاب محظور ، لند : مركز الشرق العربي للدراسات الاقتصادية و الإستراتيجية ، 2004 ، بدون صفحة.

القارئ إلى أن يظن بأن كاتبه ما يزال يعيش اليوم بيننا بالرغم من أنه توفي سنة 1902 ، فهو يضع تعريفاً محكماً للإستبداد ، حيث يقول الإستبداد صفة الحكومة المطلقة التي تتصرف في شؤون الرعية كما تشاء بلا خشية حساب و لا عقاب ، و في تشمل حكومة الفرد المطلقة الذي تولى الحكم بالغبلة أو الوراثة ، كما أن الحكومة قل ما تكون أيضاً مستبدة إذا كان المنتخب غير مسؤول¹ لقد شخص الكواكبي عات تخلي المسلمين ، مرجعاً إياها إلى الإستبداد و الإستتار بالسلطة أطول و قت ممكن من طرف الحكام والسلاطين الذين لا هم لهم غلا البقاء في كرسي الحكم، حيث يقول : " لتسير الأمور لا بد من الرشوة فهي مفتاح أي عمل في ظل الإنهيار الأخلاقي لذلك تتحول الرشوة الوالي إلى حق له تؤديه العامة تظير جهده ، و هو تهدف من هذا المنطق المنحرف لدفاع العامة عن فساد الوالي إلى إبراز أن هذا الخلل الأخلاقي الذي تعاني منه العامة قد أدى إلى خلل في الحياة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية ، لذلك ليس غريباً إن تقفل مروءة و الشهامة لدى الشخصية (بالمعنى العام و الخاص) كما تقفل الترهة و العدل لدى الوالي إن ثمة بلازماً بين فساد الحاكم و المحكوم²

ووصف الفساد عند عبد الرحمن الكواكبي كان دقيقاً كونه عايش هذا الواقع ، حيث نجده يسخر من انتشار الفساد في مدينته (حلب) حتى جعله جزءاً من طبيعتها ، فقال أن أي يأتيها لا بد أن نزاهة بعد فترة أي بعد أن يسري ماؤها في دمة أخلاقه طبيعة ، و كمثل هذه السخرية خير تعبير عن مدى الفساد المتفشي

و نشر مقالا آخر في جريدة الأهرام 1879 ، يفصح فيه مقدار البؤس الذي عاناه الناس في ظل السلطة العثمانية التي تدعي الإصلاح ، فترسل مبعوثين (وزيرين) من أجل القضاء على الفساد فيزيديان المدينة فساداً³ و غيرها من الإصدارات

¹ عبد الرحمن الكواكبي ، طبائع الإستبداد و مصارع الإستعباد ، بيروت : مؤسسة ناصر الثقافية ، 1980 ص30
² ماجده حمودة ، عبد الرحمن الكواكبي فارس النهضة و الأدب ، دمشق : منشورات إتحاد الكتاب العربية ، 2001 ص 20

هو كتاب عبد الحمن الكواكبي و هو أحد أهم كتب السياسة ، وهو كتاب خطير من و جهة نظر الحكام و الرؤساء ممن يرون في نشر أفكاره تعريني سلطانهم و كشتى ليظلو متريعين على سدة الحكم سنوات طويلة ، و هم يرون في الكواكبي محرصاً للإستبداد

³ جان داية ، " صحافة الكواكبي " ، جريدة العرب ، أنطلياس ، فجر النهضة ، ج12 ط1، 2000، ص 174

و كان الكواكبي يرى أن إعلان خطورة إهمال الإصلاح و ضرورة معالجة الفساد قبل إستفحاله وذلك بتنظيف الدولة من الفاسدين سواء أكانوا ولاة أم موظفين ، فيرى ضرورة الإسراع بالعلاج،بعزل المفسدين خشية أن يمتد الفساد في أرجاءها كلها و فلا نجد رجلا صالحا شريفا يتولى أمرها

و لا يمكن الحديث عن الفساد السياسي دون الحديث عن إسهامات المفكرين المسلمين المعاصرين أمثال " محمد الغزالي " الذي تطرق بهذا الموضوع في العديد من كتاباته حيث يرى بأن سبب بلاء الأمة الإسلامية يرجع بالأساس إلى انتشار الفساد في جميع أقطارها و لا شك أن ذلك يعود إلى الالميوعة الفكرية في استعمال مفهوم الشورى التي غابت في تسير الشؤون السياسية للأمة مما أدى إلى تعسف الحكام و حمل الناس على الطاعة و الولاء الأعمى للحكام¹ و هكذا يتضح لنا أن خلال هذه الاتجاهات في الفكر الإسلامي و التي ساهمت في تحديد مفهوم الفساد السياسي أنها إعتمة جميعها على المعايير الأخلاقية و القيمي و الذي غير عن حالة من الفوضى و الانحلال الذي تعيشه الأمة

إلى جانب ذلك ظهرت أربعة اتجاهات كبرى حاولت تحديد مفهوم الفساد السياسي

الاتجاه الأول :

و هو الاتجاه القانوني الذي يتعرف الفساد بأنه خروج عن القوانين و الأنظمة ، أو استقلال غيابها من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية مالية و تجارية أو اجتماعية لصالح الفرد أو لصالح جماعة معينة للفرد له مصالح شخصية معها و عرف أيضا بأنه السلوك المنحرف عن الواجبات الرسمية تحيزا للاعتبارات معينة خاصة مثل الأطماع المالية و المكاسب الاجتماعية و ارتكاب مخالفات ضد القوانين لاعتبارات شخصية² و يربط " جوزيني ناي " J.SNye الظاهرة بمخالفة الواجب الرسمي و انتهاك القواعد القانونية لتحقيق لمنافع الخاصة ، حيث يقول " الفساد سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعا إلى مكاسب خاصة أو معنوية ، أ هو سلوك منطاه انتهاك القواعد القانونية بممارسة أنواع معينة تستهدف لتحقيق منفعة

¹ محمد الغزالي ، الفساد السياسي في المجتمعات العربية و الإسلامية الجزائر ، دار المعرفة ، 2004 ، ص 52

² حمدي عبد العظيم ، عولمة الفساد العولمة (إداري ، تجاري ، سياسي ، دولي) ، الإسكندرية : الدار الجامعية ، ط

خاصة تتمثل أبرز تجليات هذا السلوك في الرشوة و المحسوبية و نهب المال أو استخدامه بطريقة غير مشروعة جريا وراء منافع ذاتية¹ و يوجه خاصة يمكن القول أن الفساد السياسي هو الإخلال المتعمد بقواعد الحياة السياسية و المنصوص عليها في الدستور و المواشي الداخلية للدولة و كذلك المواني و المعايير العالمية التي تم إقرارها بواسطة الهيئات الوطنية²

و نلاحظ من خلال تعريفان ، الفساد من المنظور الاتجاه القانوني ما لازمة عنصرية أو لها مخالفة القانون و النظام و تعليمات المنصب العام بشكل غير منسجم من القيم الأخلاقية السائدة في المجتمع، والثاني هو سوء استخدام المنصب العام أو استغلاله بهدف خدمة أعراض خاصة أو تحقيق منافع شخصية مادية أو معنوية

ورغم أهمية هذا الاتجاه في تعريفه للفساد إلا أنه يظل ناقصا لأن السلوك الفاسد لا يكون فقط بإتيان سلوك أو فعل غير مشروع في سياق مباشرة الوظيفة العامة بل يكون أيضا بالامتناع عن أداء عمل غير مشروع مثلا عدم تطبيق إجراء قانوني معين، كما أنه يظل ناقص لاقتصار استخدامه في الفساد الذي يحدث في القطاع العام دون القطاع الخاص الذي تطرق له الاتجاه الاقتصادي

الاتجاه الثاني:

وهو الاتجاه الاقتصادي السياسي حيث يقوم أنصاره بالاعتماد على منهج الاقتصاد السياسي في تعريفهم للفساد السياسي فجاءت نظريتهم تختلف عن نظرية فقهاء القانون ، حيث تجدهم يميلون إلى استعمال مفهوم أوسع للفساد ، فهم يركزون على الاقتصادية و المالية لذا فإن السلوك أو الفعل الفاسد يشمل القطاع العام و القطاع الخاص في نفس الوقت ، حيث نجد أن التعاريف تركز على استغلال الموظف للمهام الملقاة على عاتقه سواء كانت عامة أو خاصة قصد تحقيق امتيازات

¹ محمد محمود ربيع " و آخرون " ، الكوني : مؤسسة التقدم العلمي ، ج1، 1997 ، ص 489

² ورقة مقدمة في مؤتمر : " بركانيوة عرب ضد الفساد : " تعزيز الشفافية و الحاسة في العالم GOPAC بالتعاون مع منظمة الشفافية الدولية

TRANSPQRENCY INTERNATIONAL و برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNPO و الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية LTA في بيروت 18 نوفمبر 2004

غير مبررة ، مهما كانت طبيعتها ، و يكون الحصول على الكسب غير المشروع كالسيطرة على المال العام ، الرشاوى و العمولات الجوهر و الغاية الرئيسية و في هذا الاتجاه يمكن الاعتماد على التعريف الذي قدمه البنك الدولي حيث وضع تعريفى للأنشطة التي تتدرج تحت تعريف الفساد على النحو التالي " إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص ، فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقول أو طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح بمناقصة عامة كما يتم عندما يقوم و وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشاوى للاستفادة من سياسات

أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين و تحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية¹

و في هذا الاتجاه أيضا يمكن الاعتماد على تعريفى " كليتجارڊ " K.E.KLITGARD الذي علف الفساد بأنه عملية تبادلية بين مجموعة الأطراف (الرئيس - الموظق - الزبون) تكون هذه العملية كنتيجة لعمل عقلاني و حساب للتكاليف و المنافع ضمن سوق الفساد Marché de la corruption إذن هناك عدة أشكال أساسية للتفاعل بين تلك الأطراف في المؤسسات و الأجهزة الحكومية ينتج عنها لمبدأ المحافظة على الحدود بين المؤسسات الذي ينص على أن العلاقات الشخصية و العائلية لا تعني أن تلعب أي دور في القرارات الاقتصادية التي اتخذها الموظفون الالمعنيون في القطاع الخاص أو الحكومة²

الاتجاه الثالث :

من منظور علم الاجتماع السياسي ، حيث اعتمد أصحابه في إطار تحليلهم السوسيولوجي على معايير شخصية أو ثقافية فالفساد حسب رأيهم ممارسة اجتماعية بامتياز ، أي ممارسة تتم في الإطار المجتمعي، يقوم بها أفراد ينتمون إلى فئات اجتماعية محددة تتغذى من فراغات النظام المؤسسي و تغذي لدورها هذه الفراغات و توسعها كما أن ممارسة الفساد تحظى بقيود

¹ محمود عبد الفضيل ، " مدخل مفاهيمي و تاريخي "، في إسماعيل الشدلي و آخرون ، و رقة عمل منشورة مقدمة إلى ندوة الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية ، بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية " 2004، ص 80

² روبرت كليتجار ، السيطرة على الفساد ، عمان : دار النشر ، 1994، ص 129-131
رغام ، الآثار الاقتصادية لظاهرة الفساد الاقتصادي ، دمشق : جمعية العلوم الاقتصادية السورية، 1999 ، ص 52

اجتماعي،تعلق أحيانا بالانتماء القبلي أو وأحيانا أخرى بالانتماء السياسي¹ لذا نجد أصحاب هذا الاتجاه يعرفون الفساد بأنه كل فعل يعتبره المجتمع فاسدا فهم يركزون على الحكم الذي يطلقه المجتمع على مختلف السلوكيات الفاسدة ، و يتضمن الفساد هذه النظرية انحلال و انهيار و عدم الإتفات في التفسير عن السلوكيات الفاسدة و الغير الفاسدة فما كان فاسد بالنسبة للمجتمع معين قد يكون مقبول بالنسبة لآخر ، ذلك و لأن الخصائص التي تختلف من منهج للآخر

إن يتضح من خلال مساهمة اتجاه علم الاجتماع أن الفساد السياسي يرتبط بفعل لا أخلاقي وغير قانوني إلا أن هذا الفعل للأخلاقي يتباين من مجتمع لآخر

كما حظي مصطلح الفساد السياسي باهتمام علماء الفكر الإسلامي و علماء القانون و الاقتصاد والاجتماعية أيضا قدر كبير من الاهتمام من طرف الباحثين في مجال علم السياسي حيث أصبح من بين المصطلحات الأكثر تداولاً في مجال علم السياسة .

مستغلين سلطاتهم لتحقيق منافع شخصية بطرق غير مشروعة ، وهذا النمط من الفساد من أخطر صور الفساد أرجع خطورته إلى بقمة الهرم السياسي في كثير من أشكال النظم السياسي من يتولى القمة بالخروج عن حكم القانون بالمكاسب الشخصية التي تجني الثروات الطائلة ، لذلك يوصف إشرء هذا النمط بأنه " فساد القمة المكثف OP-heavey corruption حيث يجري العمل على أساس آلية تعرف بإطار " الرئيس " العملاء Patron – Client tiers التي تتعامل القصة من خلاله لجني ربع الفساد²

الفساد المؤسسي:

يندرج في شق الفساد السياسي فساد بعض أعضاء السلطات السلطات الثلاث التشريعية التنفيذية والقضائية أو فساد السلطات الثلاث برمتها ، فهو فساد المرأتين التي القدمة من حيث الترتيب في هياكل سلطات الدولة و هنا سنتناول فساد الهيئات المذكورة و نبدأ بفساد الأجهزة التنفيذية و الإدارية أو ما يطلق عليه (الفساد الحكومي) في الأنظمة السياسية ، حيث رصد العديد من

¹يعقوب قيناجي ، " العوامل و الآثار في التنمية الاجتماعية و القيم في إسماعيل الشطي و " آخرون" مرجع سبق ذكره ، ص 255

² داود ، المرجع السابق ، ص-ص-91-92

الحلان تفشي الفساد في هذه الهيئات نتيجة لتقاضي بعض الوزراء و كبار رشاوي و عمولات أو لاختلاسهم الأموال العامة ضمن آلية يطلق عليها

" الفساد الذاتي الداخلي أي ما يعني استغلالهم لمناصبهم استغلالا مباشرا لغرض تحقيق مصالحهم الخاصة حتى لو كان هذا عن طريق تهريب السلع

صور الفساد السياسي:

قد حاول كل باحث تصنيف أنواع الفساد من خلال هذه المعايير مع التركيز على خصوصيات كل مجتمع، الخصوصيات الثقافية و الاجتماعية و الاقتصادية ، وهذا مابرز من خلال الدراسات التي أجريت في العديد من الدول و لا سيما في إفريقيا و التي توصلت إلى نتائج ملموسة في تحليل و تفسير ظاهرة الفساد السياسي و عليه يمكن تصنيف الفساد وفق مجموعة من المعايير أهمها:

1 - حسب طبيعته: يصنف إلى سياسي ، اقتصادي ، إداري ، بيروقراطي ، ثقافي ، أخلاقي.

2 - حسب درجة خطورته: يصنف إلى فساد كبير و فساد صغير

3 - حسب إمتداده و نطاقه الجغرافي: يتفرع إلى فساد وطني،محلي، فساد إقليمي وفساد عالمي

4 - من حيث هناك الفساد المنظم و الفساد غير منظم

5 - حسب درجة ارتباطه ينظم الحكم : فساد عرضي ، فساد مؤسسي و فساد

و الآن تصنيف الفساد نقطة من علميا إثارتها للاقتراب أكثر من هذا المصطلح فإن دراستنا هذه تستعمل على صور ثلاث صور أساسية للفساد السياسي تتمثل في فسادالفساد المؤسسي و الفساد الخزي و.....

أولا:

فساد القمة: فساد القيادة السياسية أو ما يطلق عليه الفساد الرئاسي ، بعد هذا بالدراسة فهو الصورة الواجب دراستها بعمق و التركيز عليها من بين صور الفساد السياسي الأخرى ، حيث تشكل المرتكز الأساس لفساد المستويات الدنيا منها ، و يشمل من النوع من الفساد ذروة الهرم السياسي ، إذ يتصرف إلى فساد الرؤساء و الحكام

فالهئية التنفيذية تعاني صورة اهم الفساد أولا و هي المحايدة حيث يلاحظ في العديد من الدول النامية و خاصة دول إفريقيا أن أي جهاز إداري يحرص على تعنيف أعضاء أسرته في مناصب هامة بهذا الجهاز الاداري.

تحقق لهم بالتالي ثروات طائلة، تكون بفيض العمولات من المستنفذين لتسهيل أصدرات قرارات تشريعية لخدمة مصالحهم دون إصدار قرارات معينة تقبل أعمالهم أو لمستري معلومات سرية عنالمشبوهة هم بذلك بارعون مصالحهم الخاصة الاهتمام بالعامه¹.

يظهر لنا خطورة فساد الهيئات التي تكون مهمتها دائما المراقبة على ممارسات السلطة التنفيذية و كذلك صلاحياتها في إصدار التشريعات فضلا عن ما تتمتع به من حصانات، لذلك يرى الدكتور أكرام بدر الدين أن هذا الشكل من الفساد هو أخطر أنواع الفساد المعروفة إذ ما وجد في البرلمان من السهل أيضا أن يوجد على مستوى الوزارة.

و هكذا يمتد الفساد إلى أقضاء الذي يفترض فيه التخصص و الحياء و الاستقلالية، مما يدي إلى حرمان المواطنين من قاضية الطبيعي الأمر الذي يصير العيب بمبدأ العدالة و فساد القضاء بقي إخضاع القضاة للمعزيات و الضغوط المادة من جانب السلطات الحاكمة.

ثالثا: الفساد الحزبي و الانتخابي:

و يقصد به الأحزاب السياسية و قضايا التمويل و تزوير الانتخابات من خلال شراء الأصوات فإضافة إلى ما تتسم به العمليات الانتخابية في الدول النامية الإفريقية عموما من تدخل الأجهزة الحكومية وتلاعبها بنتائج الانتخابات لضمان فوز مرشحي الحزب الحاكم بأغلبية ساحقة، تتسم هذه العملية أيضا بالفساد و خاصة في الدول التي تأخذ بنظام تعدد الأحزاب، و من مظاهر و صور ذلك الفساد:

ظاهرة المرشح المستقل الذي يستجيب من الانتخابات في آخر لحظة لصالح مرشح الحزب الحاكم مقاب الحصول على مقابل مادي أو معنوي¹.

¹ أحمد وهبان، التخلف السياسي و غايات التنمية السياسية رؤسة جديدة للواقع السياسي في العلم الثالث، القاهرة، الدار الجامعية 2002، 2003. ص ص 68-69.

المدارس الفكرية للفساد:

إن تشخيص ظاهرة الفساد و تحليلها و تحديد أسبابها و مسبباتها قد ادى إلى بروز بغض المدارس الكرية التي حاولت تقديم تفسيرات علمية لها، و قد إختلفت هذه المدارس و تنوعت و تعددت سواء في مسمياتها أو في المعايير التي اعتمدت عليها و من أهم تلك المدارس لاما يلي:

المدرسة التقليدية القيمة:

و هي تلك المدرسة التي تؤكد على أهمية المعايير الأخلاقية و القيم الدينية في تجنب شرور الفساد و أخطاره، فالفساد في تطور هذه المدرسة هو مشكلة انحراف الأفراد عن النظام القيم السائل المجتمع والنابع من غياب أخلقة الإنسان بموت ضمير و تشوه إيمانه ذلك أن الأخلاق أساسى البناء الصحيح للمجتمع و متى فقدت المجتمعات أخلاقها فقدت هويتها و أصبحت عرضة للانحلال و الزوال.

فمن منظور هذه المدرسة أن تتشكل الفساد و نموه غير مرتبط بسياسات أو قواعد و إجراءات فرضتها ظروف البيئة الداخلية أو الخارجية للدول و لكنه مرتبط أساسا بالطبيعة الذاتية للإنسان، فالمجتمع لا يصلح إلا بصالحه و لا يقصد إلا عن طريقه و صلاح الإنسان أو فساده مرتبط بالدرجة الأولى بانتهاج سياسة وقايتة من الفساد بدل الاتجاه نحو سياسة العلاج التي تتطلب تكاليف كثيرة و مجهودات كبيرة و لعل من أهم العوامل الوقائية التي تزيح الوقوع في ممارسة فاسدة هي تلك المشيئة الاجتماعية و التربية الأخلاقية و القيم الدينية التي يحصل عليها الفرد من أسرته و مجتمعه و البيئة المحيطة به فتدني المستوى القيم الأخلاقي هو السبب الرئيسي لفساد الحديد من المسؤولين و الموظفين في مختلف القطاعات.

فرغن أهمية الجانب الأخلاقي الذي ركزت عليه هذه المدرسة في معالجتها لقضي الفساد إلا أن ما يعاب عليها هو إغفالها للجوانب الأخرى المحيطة بالإنسان و المؤثرة على سلوكه، ذلك أنه بن بيئة و كثيرا ما تدفعه ظروفه المعيشية أو التحفيزات المعنوية التي يتحصل عليها من جماعات مصلحة لممارسة الفساد.

¹ إكرام بدر لدين ظاهرة الفساد السياسي في اكرام بدر الدين و "آخرون" ورقة عمل منشورة مقدمة إلى ندوة افساد النظرية و التطبيق، القاهرة: دار الثقافة العربية، 1992، ص 38.

وبذلك فإن التقسيمات التي أطلقها هذه المدرسة غير مستمدة من تحليلات واقعية فالأخلاق ليست ثابتة في جميع المجتمعات لكل مجتمع نظامه الأخلاقي الخاص به و لهذا الأخير مفهومات متضادات أخلاق ممدوحة و أخلاق حيث دعت الضرورة إلى الاستقتاءات و البحث عن مدارس أخرى لمحاولة التفسير والتأكيد و تشخيص ظاهرة الفساد.

المدرسة الايكولوجية:

لقد مثلت المدرسة التقليدية القيمة الأرضية التي حاول باحثوا المدرسة الايكولوجية لانطلاق منها كأساس لدراسة ظاهرة الفساد، و ذلك من خلال محاولتهم تجاوز تلك النظرة المثالية المحافظة القائمة على تفسير الفساد و فق الرؤية الأخلاقية و إخراجها إلى التحليل الدائم الواقعي المستمد من تغيرات البيئة الاجتماعية و السياسة و الاقتصادية الثقافية المحيطة بالفرد و المجتمع فهذه الظاهرة في تشكلها و نموها لإنشاء من فراغ و غنما تكون نتائج الحديد من العوامل المادية الطبيعية التي تقرر ما ظروف البيئة المحيطة فاجتماعيا لا يمكن الحديث عن تشكل الفساد و انتشار بعيدا عن ما يعانیه أفراد المجتمع من اغتراب وطني أو عزل اجتماعي له العديد من الدوافع و الأسباب يأتي في مقدمتها انتشار الفقه المدفع و غياب العدالة الاجتماعية و تكريس الطبيعة و كذا سيادة مظاهر التمييز العنصري أما سياسيا فتتحده عن دور الطبيعة الحاكمة يتوفر للظروف المشبعة عليه و تهيئها للبيئة الحاضنة له، بيئة تتسم بالمبيعات والاستبداد عن طريق اعتمادها لأساليب القهر السياسي و الاستياء الشعبي أما ثقافيا فلا يمكن تفسير الفساد المنتشر بطبيعة التركيبة السيسولوجية ثقافية لمجتمعاتها تلك التي يقل فيها العلم الجهل بناء على الثقافة التقليدية.

و لم تكتف المدرسة التكنولوجية بتحديد أهم العوامل و لأسباب الكاتمة و إنما يسعى إلى محاولة تقديم العلاج الكفيل بالحد منه، و ذلك بين خلال اعتمادها لسياسات مضادة إذ اعتبرت أن الكفاح فيها الضرورة يكون ضد ميساته، و هذا يعني ضرورة العمل على إصلاح البيئة السياسية و الاجتماعية والاقتصادية فرغم واقعيتها إلا أنها لم اسلم من التعرض الانتقادات ذلك أن القيادة ليس حكر على الدول لمتخلفة التي تعاني من مختلف المظاهر و الظروف المشار إليها و إنما صارت ظاهرة عالمية تعانيتها جميع الشعوب و البلدان بما فيها تلك المتقدمة التي تعرف إصلاحا على جميع المستويات.

المدرسة الحديثة:

لم يعد السائد حسب هذه المدرسة مجرد ظاهرة محلية ناتجة عن بعض العوامل الداخلية التي تفرزها ظروف البيئة المجتمعية و لا خلال يصيب القيم الأخلاقية أو الشبيه الاجتماعي للأفراد و المجتمعات كما فسرتة المدرسة الايكولوجية و كذا المدرسة القيمة و إنما صار ظاهرة عالمية عابرة للحدود الإقليمية و محطة للقيود الداخلية بفعل تأثير العوامل الخارجية التي ساهمت في زيادة انتشار الفساد حتى أصبح إحدى حقائق الحياة و وسيلة أساسية تستخدمها أغلب العوامل و الأطراف الرئيسية في عالم الصوم من أجل تحقيقي مختلف المصالح و الامتيازات ذلك أن الفساد الحديث لم يعد مقتصر على الدولة كأحد الفواعل الرئيسية للنظام العالمي الجديد و إنما تعادها ليضم قواعد أخرى كالمؤسسات الإقليمية و الدولية وكذا منظمات لمجتمع المدني.

فالتغيرات العلمية التي فرضتها العوامل على دول العلم الحديث الذي أصبح عبارة عن قريو صغيرة متقاربة رغم تباعد المسافات و اختلاف السياسات و الإيديولوجيات قد ساهمت مساهمة فعالة في توسيع دائرة الفساد و تعدد آليات فجعلته المنظم الفعلي و المحرك الرئيسي للعلاقات الاقتصادية بينها خاصة إذا تعلق الأمر بعلاقة الدول المتخلفة التي بعد لافستاد جزء من ثقافتها و بين الدول المتقدمة التي تعمل وفق قاعدة جلب المصلحة بل يعد من آياتها الرئيسية لتسهيل عمليات التصدير و الاستيراد.

لا يقتصر تأثير التطورات و التغيرات العالمية الحديثة حسب هذه المدرسة على زيادة انتشار الفساد على مستو الدول و المنظمات بل تعددها ليشمل ما انتخابها الثورة الثقافية من خلال وسائلها الاتصالية السريعة و المتعددة¹.

المطلب الثالث : غياب الثقافة التنظيمية :

1- مفهوم الثقافة التنظيمية :

لقد لقيت الثقافة التنظيمية اهتماما كبيرا من الباحثين ، وهذا نظرا لها تأثير على سيرورة العمل والمؤسسة ، فسعى العديد من علماء الإدارة و علم الاجتماع التنظيم إلى التأكيد على أهميتها داخل

¹ عنتر بن مرزوق معضلة الفساد و إشكالية الحكم الرشيد في الجزائر أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه بكلية العلوم السياسية و الاعلام تخصص تنظيمات سياسية و إدارية، 2013.

المؤسسة . ولقد تعددت وتداخلت تعاريف العلماء والباحثين في تعريف الثقافة التنظيمية ، يتوصلوا إلى وضع مفهوم محدد لها .

يعرفها ميشال كروزيه " الثقافة التنظيمية تكمن في قدرة المنظمة على إنتاج مجموعة بشرية بما تحمله من علاقات تباعية وقيادة وعلاقات غير متساوية تكون مقبولة من طرف جميع أعضائها بحيث يستطيعون تحقيق الهدف المشترك من جهة إعادة إنتاج هذه المجموعة من جهة ثانية أي أن الثقافة بهذا المعنى تسمح للفريق أو المجموعة ان تتشكل أو تتكون وذلك بواسطة إنتاج أدوات وطرق الدمج والانتماء لهذه المجموعة أولا وإنتاج الحلول التي تمكنهم من تعبئة قدراتهم وتوحيد مصالحهم من اجل استمرارها ثانيا .

التعريف الإجرائي للثقافة التنظيمية :

هي عبارة عن القواعد والقيم والسلوكيات والذهنيات التي تتكون من خلال الاتصال والعمل اليومي والرموز وتجعل صور المؤسسة تختلف عن باقي المؤسسات¹

وظائف الثقافة التنظيمية :

يرى كل من أن للثقافة أربعة وظائف وهي :

تستخدم الثقافة التنظيمية كأداة تحليلية للباحثين ، حيث تساهم نماذج الثقافة في فهم التنظيمات الاجتماعية المعقدة .

تستخدم الثقافة كأداة للتغيير ووسيلة من وسائل عمليات التطور التنظيمي .

تستخدم كاداة ادارية لتحسين المخرجات الاقتصادية للمؤسسة وأيضا لتهيئة أعضاء المؤسسة اجتماعيا لتقبل القيم التي تحدها الإدارة .

¹نور الدين بوراس ، مذكرة دور القيادة في تنمية الثقافة التنظيمية ، تخصص و تنظيم و عمل ، جامعة محمد خيضر

بسكرة ، 2013 - 2014

تستخدم كأداة للحس الإدراكي لدى أعضاء المؤسسة من البيئة الخارجية المضطربة .

كما نجد أنها تستخدم في تحقيق أربعة وظائف أيضا.

تحديد هوية المؤسسة وإعلامها جميع الأعضاء ، حيث ساهما في خلق العادات والقيم ، وإدراك الأفراد للمعاني يساعد على تنمية الشعور بالهدف العام .

نمو الغرض العام عن طريق اتصالات قوية وقبول الثقافة المكتسبة .

ترويج استقرار النظام من خلال تشجيع الثقافة على التكامل والتعامل بين أعضاء التنظيم وتطابق الهوية

توحيد السلوك أي حدوث الأشياء بطريقة واحدة بين أعضاء المؤسسة ، وفهم المعاني بمفهوم واحد يخدم ثقافة المؤسسة وينسق السلوك في العمل .

الخصائص الرئيسية لثقافة المنظمة :

تتصف ثقافة المنظمة بمجموعة من الخصائص أهمها :

1ثقافة المنظمة نظام مركب :

تتكون الثقافة من عدد من المكونات الفرعية التي تتفاعل مع بعضها البعض وتشكيل ثقافة المنظمة وتشمل الجانب المعنوي من القيم والأخلاق والمعتقدات ، والجانب السلوكي من عادات وتقاليد وآداب وفنون وممارسات عملية ، والجانب المادي من أشياء ملموسة كالمباني والأدوات والمعدات .

ثقافة المنظمة نظام متصل مستمر متكامل:

هي كيان مركب تتجه باستمرار إلى خلق الانسجام بين عناصرها المختلفة لتغيير يطرأ على أحد جوانبه لا يلبث أن يعكس أثره على باقي مكوناتها و لكونها من صنع الإنسان و خلقه , تمارس بواسطة كل أعضاء المنظمة فان كل جيل في المنظمة يعمل على تسليمها للأجيال اللاحقة مع مراعاة أنها لا تنتقل مع جيل الى جيل آخر بطريقة فطرية أو غريزية و إنما يتم تعلمها و توريثها عبر الأجيال في المنظمة عن طريق التعلم و المحاكاة.

3_ثقافة المنظمة نظام متغير متطور تراكمي :

لا تعني الاستمرارية ثقافة المنظمة و تنقلها عبر الأجيال كما هي عليه بل إنها في تغير مستمر ,حيث يمكن إدخال ملامح جديدة عليها ويمكن أنتفقد ملامح قديمة تتزايد الثقافة من خلال ما تضيفه للأجيال الى مكوناتها من عناصر وخصائص وطرق انتظام وتفاعل هاته العناصر والخصائص.

ثقافة المنظمة لها خاصية التكيف.

تغير الثقافة يعني مرونتها وقدرتها على التكيف حتى تتكيف ثقافة المنظمة استجابة لمطالب بيئتها وأهدافها واحتياجات أفرادها وهذا ما يبرز وجود مستويات متكاملة لثقافة المنظمة ,حيث يوجد عموميات ثقافة بين المنظمة,حيث يوجد عموميات ثقافة بين المنظمات وهي المكونات الثقافية التي يشترك فيها أفراد المنظمة التي تعمل في مجال أو نشاط واحد والتي تميزهم عن ثقافة المنظمات الأخرى ، ويوجد خصوصيات ثقافية وهي تلك السمات التي لا يشترك فيها كل أفراد هاته المنظمات تخص منظمة أو قطاع معين داخل المنظمة الواحدة مثال : كالأطباء والمهندسين وغيرهم من أصحاب المهن المختلفة وهناك بدائل الثقافة الخاصة وهي التي توجد لدى فئة مهنية قليلة نتيجة اتصالاتهم بثقافات ومجتمعات متنوعة .

واقع الثقافة في الجزائر :

1 مدخل توصيف لواقع المسألة الثقافية في الجزائر

إن الحديث عن الثقافة والمسألة الثقافية في الجزائر ليس هو حديث عن الثقافة باعتبارها نشاط ذهني مستقل نسبيا بل هو حديث عن الثقافة من حيث آلية من آليات صنع الأحداث من الواقع والتاريخ ،والحديث هنا كذلك هو دعوة لاعادة الاعتبار للثقافة ولأهميتها في عملية التنمية المستدامة ،وإدراك ضرورتها في بناء الاستراتيجيات الوطنية خاصة في مجال الإدارة والتسيير ،لان المسألة الثقافية تعتبر عاملا حاسما في نجاح أو فشل أي سياسة يتبناها المجتمع لتطوير ذاته اقتصاديا وسياسيا واجتماعيا وثقافيا .

فعندما نتحدث عن مسألة الثقافة في الجزائر لا نتحدث عنها كموضوع مستقل وإنما نتحدث عن الثقافة الجزائرية باعتبارها مقوما أساسيا في تحديد مفهوم المجتمع الجزائري في إبعاده الجغرافية والتاريخية والثقافية لهذا يحتل الموضوع مركزا محوريا .

يقول محمد عابد الجابري : أنه إذا كان لنا أن نأخذ بمعطيات عالمنا الراهن فإن المعطى الذي يفرض نفسه هو ان المسألة الثقافية لم تعد في الظل ، بل أنها شئنا أم أبينا تطغى على سطح الأحداث ، أو على الأقل تزاحم وتضايق على هذا السطح غيرها من المعطيات ¹ .

ولقد اشار الأستاذ "مالك بن نبي " منذ عقود إلى ذلك ولكن لم يجد إذانا صاغية فقد وضع كتابه المشكلة الثقافية وأهميتها في تأطير الرؤى والأفكار التي كانت تعتبر إن المعطى الاجتماعي واقتصادي هما العاملان الأساسيان في تحريك الأحداث بوصفها القاعدة والمحرك في حركيان المجتمع .

وللمسألة الثقافية أهمية بالغة في الجزائر للتأثير في تصور الذات ومدلول الانتماء ويظهر ذلك التأثير حتى بين عامة الناس في تصنيف الماضي الثقافي إلى مقاطع منفصلة يمكن بتزها افتراضيا او نكران وجودها أصلا (التعامل مع تراث ما قبل الفتح الإسلامي) ².

نماذج من المشكلات التنظيمية التي تعاني منها المؤسسات الجزائرية .

1\التأخر والتغيب عن العمل . ان ظاهرة التغيب كمشكلة تواجه التنظيمات ، أصبحت موضوعا يشغل بال المفكرين والمتخصصين ، ليس مجال علم الاجتماع والتنظيم وإنما أيضا في مجالات علم النفس التنظيمي ، وإدارة الأعمال ، وإدارة الأفراد والجماعات ³.

ولقد تفشت هاته الظاهرة في كثير من مؤسساتنا الإنتاجية والخدماتية وغيرها في الآونة الأخيرة ،نتيجة من التغيرات الاجتماعية والاقتصادية .

¹، 1999، ص01 محمد عابد الجابري ،المسألة الثقافية في الوطن العربي ، لبنان : مركز دراسات الوحدة العربية ، ط2

²محمد العربي ولد خليفة ، المسألة الثقافية في الجزائر ، جزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 2013، ص09

³عبد المنعم عبد الحي ، علم الاجتماع السماعي ، مصر : المكتب الجامعي الحديث ، ط1، 1984 ، ص101

فالتغيب حسب سارجنت فلورانس هو الوقت الضائع في التنظيمات بسبب غياب العاملين ويعرف هنا بأنه تخلف العامل عن الحضور الى العمل في ظروف كان بإمكانه ان يتحكم فيها ¹.

حوادث العمل :

تلك الإصابات التي تصيب العامل أثناء نادية مهامه في المنظمة ، والتي تؤدي به إلى التوقف عن العمل لوقت طويل وتتعدد اسباب الحوادث ، اذ تعتبر هذه الأخيرة من المشكلات التنظيمية التي افرزها التطور الصناعي يترتب عنها خسائر فادحة على مستوى العنصر البشري إلى جانب تلف العتاد ومعدات العمل.² يتعقل الحادث بالجانب البيولوجي والفزيولوجي او الثقافي وهذه الأسباب تتصل بالخبرة والسن والصحة لانه ومن المعروف وجود التوازن العضوي والنفسي وضرورته لتكيف الموظف مع بيئته التنظيمية حتى تتولى لديه اتجاهات إيجابية .

الصراع التنظيمي :

يعتبر الصراع من العمليات الديناميكية ، داخل البناءات ، ويتلازم وجوده بالقوة وبصفة مستمرة ، لان توزيع القوة وعلاقتها تؤدي الى الصراع الذي يعتبر ناتج عن جوهر القوة فياثر في زيادتها ولا يمكن فصلها عن بعضها البعض في تحليل البناءات الاجتماعية والتنظيمية مع أهمية ربطهما بمتغيرات البيئة الخارجية³.

311 الصراع التنظيمي :

يعتبر الصراع من العمليات الديناميكية ، داخل البناءات التنظيمية ويتلازم وجوده بالقوة بصفة مستمرة، لان توزيع القوة وعلاقتها تؤدي الى الصراع الذي يعتبر ناتج عن جوهر القوة فيؤثر في زيادتها ولا يمكن فصلها عن بعضها البعض في تحليل البناءات الاجتماعية والتنظيمية مع أهمية ربطهما بمتغيرات البيئة الخارجية.

¹ طلعت إبراهيم لظفي ، علم الاجتماع الصناعي ، مصر: دار غريب ، ط1، 1996، ص73

² عبد المنعم عبد الحي ، نفس المرجع السابق ، ص35

³ عبد الله عبد الرحمان ، علم إجتماع التنظيم ، مصر : دار المعرفة الجامعية ، ط2، 2005، ص416.

الأسباب التنظيمية للصراع :

ربما كان اوضح اسباب الصراع في المنظمات هو التنافس للحصول على الموارد المحدودة ، فلا توجد منظمة لديها موارد غير محدودة ، فيكون حول تقسيم الأماكن والأموال والمعدات ، كما تضيف الى ذلك : غموض المسؤولية ، وعدم وضوح السلطة . فالمسؤول يتهرب من مسؤولية دون أداء مختلف الوجبات فالصراع الداخلي يرجع بالاساس الى الخلل البنائي او الوظيفي الذي يعتري الأنساق المشكل منها التنظيم ، عندما لا تكون قواعد صارمة وعادلة .

غالبا ما ينشا الصراع الذي يحدث داخل منظمة :

-التفكك وظهور التكتلات داخل المنظمة .

-إهمال أهداف التنظيم والتركيز على تحقيق أهداف التكتلات الناشئة من الصراع.

-حدوث الكثير من المعارك التي تسودها قيم غير عقلانية ولا رشيدة حيث يتراجع فيها العقل والمصلحة المشتركة أمام الأحقاد والضغائن الشخصية .

الصراع بين مجموعتين :

- تصبح كل مجموعة اكثر ترابطا وتتلاشى أية آثار لفوارق الخبرة او المهارة .

-تعمل على زيادة الجهود المبذولة بغرض تحقيق النصر على الخصوم ¹ .

-يتسم سلوك كل جماعة اتجاه الجماعة الاخرى بعدم اللباقة فيكثر الكذب والنميمة وتزداد الاحقاد.

¹ أحمد جاد عبد الوهاب ، السلوك التنظيمي ، مصر : مطبعة الإشعاع ، ط1، د ت ، ص143.

المبحث الثاني: مظاهر التخلف الإداري في الجزائر.

من مظاهر التخلف الإداري سوء التسيير وتعقيل الأمور وتدني مستوى الأداء الإداري لامن جانب أخلاقي ولا من جانب تنظيمي، وهذه المظاهر بدورها ساهمت في مدى تفعيل الفساد الإداري وتفشيته على مستوى الإدارة وتشويه صورة الهيكل الإداري.

المطلب الأول: التعقيد الإداري و تردّي مستوى الأداء الإداري

في غياب التأطير العلمي و الأخلاقي الراقبين،نتج عن الفاعلين الإداريين ان تحول مجال المسؤولية المحدودة إلى سلطة مطلقة بالرغم من إن القانون يحددها و ينظمها ، ونتج عن التسيير الفاسد مجموعة المظاهر .

1_ على مستوى المنظمة:

_تجميد قدرات الشخص و حصرها في عمل المتكرر يقلل التخصص الإداري

_كبر حجم المؤسسة يؤدي إلى ضياع الموظف و عدم اشباع رغباته النفسية و الاجتماعية.

_التمسك بالقوانين و الأنظمة و عدم التأقلم على محاولة إصلاح او تغيير .

_ استغلال مستوى المسؤولية و حجم السلطة لأغراض ذاتية.

_ تضخم كبير الحجم في قوانين و المراسيم و عدم قدرة الفاعلين على فهمها و ممارستها.

_ تقليص من حجم العلاقات الاجتماعية داخل المنظمة.

ب_ في علاقتها مع الجمهور:

و قد أنجز بفعل التنظيم البيروقراطي المتمثل في عدة نتائج:

_ الإدارة من الفرع البيروقراطي المنغلق المتشدد لا تلبي حاجات المواطنين.

_ ان النمو البيروقراطي الناتج عن الإصلاحات لا يأخذ بعين الاعتبار الخدمة العمومية التي يقدمها للمواطن يقدر ما يحاول ان يثبت جذور السلطة القانونية.

_ ان المواطن يشكو من الإجراءات الشكلية المعقدة خلال تعامله مع المصالح المعنية بفعل تضخم القانون و نقص الثقة.

_ لتماطل و التباطؤ في تأدية الخدمة العمومية و تحويل القضايا من منظمة الى اخرى.

فإذا كانت الإدارة الجزائرية تعيش حالة من الانغلاق البيروقراطي الذي افرز طبقة جديدة أضحت هي التي تمثل السلطة داخل الإدارة و ليست السلطة السياسية هي التي تمثل السيادة، هذا راجع إلى أن الجانب الحيوي المماثل في التنمية الإدارية عاجز على لعب دوره كمحرك و محفز في تحقيق الفائض المالي، وحسب راي فان ظهور المظاهر السلبية للبيروقراطية راجع لعدة أسباب أهمها :

_ ان سياسة توظيف على مستوى الإدارات المحلية و المجموعات المحلية في بداية الامر، كان لا يراعى فيها شروط تكوين و التدريب المستمر

_ ان الإصلاحات الادارية المستمرة للمجموعات المحلية ، لم تركز على نمط التسيير اللامركزي كأسلوب ديمقراطي يشرك الادارة الشعبية في التسيير .

_ ان الجهاز الاداري اصبح الجهاز الوحيد الذي يستهلك في المعدل الدخل القومي الخام.

من خلال عملية التحولات لاتي مست كل القطاعات العمومية ، و في ظل ارتفاع الأسعار و إضعاف الامتيازات الإداريين كيف تتصور علاقة المواطن بالإدارة ؟

و هل يمكن بواسطة الادارة الشعبية ان نقضي تماما على الأمراض البيروقراطية التي نتج عنها جانبين :

_ سياسة الدول في مجال التكوين ، تحديد الإجراءات و تعقيدها ، و تضخم في مجال القوانين

_ تنتج من خلال ذاتية الموظف من حيث أخلاقه .

و في هذا المجال يقول احمد محيو: "يتعلق الأمر بغياب نظرة مستقبلية و تخطيط واقعي لتحقيق التوازن والأهداف ، إن الفارق و الحلول المقترحة من طرف و تخطيط واقعي لتحقيق التوازن و الأهداف ، إن الفارق و الحلول المقترحة من طرف الإدارة سيستنتج عنه اختلال في الوظيفة الذي يفرز كومة من الأوراق و الملفات "

إذا قصور المسؤولين إنما قيام الإدارة و تحديد مراميها و أهدافها، لم تتبع من أناس مختصين في التنظيم الاداري ، و ليست لهم القدرة على تصور قدرة المؤسسات في تجسيد نفسها بنفسها بإشراك الإدارة الشعبية و ربما يطرح سؤال : لماذا يتكرر مصطلح خدمة المواطن ، في كل الخطابات السياسية في حين أن السلطة السياسية تولي الأمر إلى اناس ليست لهم القدرة على تصور طبيعة الخدمة و كفاءات التعامل مع الجمهور ، ولهذا نجد الأمراض التي ما فتئت تنتشر عبر كل التنظيمات الإدارية نذكر منها :

_ الإهمال و سوء معاملة الجمهور.

_ بروز ظاهرة و الوساطة و أثرها على مبدأ تكافؤ الفرص.

_ استغلال وسائل و أدوات الدولة للكيس غير الشرعي.

_ طبيعة الامتيازات و ندرتها ، ساعد في بروز ظاهرة الرشوة

بالإضافة إلى ذلك هناك عوامل اخرى ساهمت في تأزم علاقة المواطن بالادارة

1_ فشل أجهزة الرقابة الداخلية و الخارجية في تأدية وظائفها:

يتفرغ النظام السياسي الجزائري عموماً إلى ثلاث أجهزة تمارس رقابتها على أعمال الإدارة _المجالس الشعبية _ المفتشية العامة للمالية _ مجلس المحاسبة .

لقد اثبتت هذه الأجهزة عدم قدرتها على مراقبة أعمال الحكومة و الإدارة ، نظراً لعدم توفر الأدلة المادية والدعوة الصريحة العلنية و في هذا الصدد تشير الى العناصر التالية:

_ دور النائب البرلماني الذي كرست له كل الصلاحيات للاطلاع على الوثائق و المعلومات اللازمة من الإدارة المعنية و كذا حضوره جلسات المجالس المحلية دون النواب فان الجميع يجمع على دور الادارة في تزيين الحقائق و البيانات و كذا التحجج بفكرة السر المهني ، و من جهة اخرى فان القانون يسمح للمواطن ان يحضر الجلسات و الاطلاع على مداوات المجلس ، الا انه غالباً ما يمنع من الحضور بحجة انها جلسات مغلقة و سرية .

لم يلعب مجلس الحاسبة دوره الفعال في العملية الرقابية حيث يقول حسين بهلول: "...مع الأسف انه رغم النشاط الواسع الذي ايداه مجلس المحاسبة في فتح العديد من الملفات و الاستدعاء العديد للإطارات المسيرة و الشخصيات السياسية قصد التحقيق معها ، و رغم الزوبعة الإعلامية التي رافقت دراسة الملفات إلا أن النتيجة كانت مخيبة للأمل ، فقد صدرت مسؤولين و مركزيون ولكن العجب ان الكثير من الذين ادنوا او حبسوا اطلق سراحهم بعد مدة الحبس بملاحظة البراءة و عرضت عليهم مناصب سيادة العمل"

هنا يمكننا ان ادوات الرقابة الداخلية للدولة أثبتت عجزها الكبير في السيطرة على ظاهرة تسرب أموال الدولة.

_نقص التأطير وعدم العناية بالتكوين :

فتح جهاز التوظيف العمومي _ في مسالة التوظيف _ بدون النظر في الشروط الموضوعية و العلانية في مسالة التوظيف و تشير الإحصاءات الى ان ما بين 1963 الى 1995 انتقل عدد الموظفين من 55594 موظف الى 323428 موظف ، يعني 1/4 عدد سكان الجزائر النشيطين ، الا ان المشكل يتمثل 37 بالمئة من المساعدين الاداريين بدون تاهيل او تكوين وهم يستحوذون على 70 بالمئة من البلديات . يقول "بيتر" ان كان موظف غير كفاء له الرغبة في الترقية ضمن

التنظيم التدريجي الإداري ومع مرور الوقت يتقلد هؤلاء للموظفين مناصب إدارية هامة بكفاءة إدارية ضعيفة .

أما فيما يتعلق بمستوى التأطير ، يظهر أن المجموعات المحلية أقل شأن من الولاية و المركز ، بحيث أن المسخدمين الأقل تأهيلا يظهر باكثر نسبة على مستوى البلديات ب 89.65 بالمئة ثم على المستوى الولائي ب 55394 بالمئة ثم على المستوى الوطني ب 45.14 بالمئة وهنا يجب أن تشير إلى أن الأمراض البيروقراطية التي تواجهها المواطن تبدأ من الولاية ...الخ و تشير التقارير إلى أن 61 بالمئة من الموظفين هم من البلدية و أن نسبة الشباب في الوظيف العمومي أكبر من أي مجال بحيث أول من 30 سنة يبلغ عددهم أكثر من 3800000 موظف أو بين 30_40 سنة يبلغ عددهم 640000 دون أن نسي أن 70 بالمئة من الناتج الوطني الخام يذهب في إطار أجور للموظفين أي بحوالي 300 الف مليار دينار سنويا و يوجه أكثر من 30.72 بالمئة من الموظفين لم يرتقوا ولم يتكونوا من 20 سنة ، و يظهر جليا نقص التأطير و التكوين لدى الموظفين الذين يقعون في الإدارات الوسطى و القاعدية ، يعقل من عملية إيجاد مرونة إدارية لكون أن هؤلاء أما أنهم يفتقدون لثقافة قانونية و أما أنهم يفتعلون العمل المعرقل لإبراز مكانتهم و سلطتهم . بهذه الطريقة فقدت الإدارة الجزائرية مصداقيتها و ترتبت المظاهر السلبية للبيروقراطية مما أدى إلى نوع اللامبالاة و اللامسؤولية . وهنا يجب على الدولة أن تعيد النظر في نمط التسيير الإداري عن طريق برمجة تربية للموظفين تأخذ بعين الاعتبار كيفية ترقية معارفهم ومداركهم و تكييفهم وفق المعطيات الجديدة من التنظيم.

المطلب الثاني: استفحال الفساد الإداري و الأمراض المكتئبة

مفهوم الفساد الإداري:

لقد طور الباحثون عددا من التصنيفات لمفاهيم الفساد و تعريفاته وفقا المدارس الفكرية التي ينتمون إليها و الزوايا التي نظروا منها إلى الفساد و قد تتبع سمسون فبريز Sumpson werner تطور مفهوم الفساد الإداري عبر ثلاث مدارس متميزة فكريا و هي:¹

¹ Simprsonb ? Wernes, new direction in the study of administrative corruption public administration revien, vol 43, no, 02 (1993) pp 147-150.

01- المدرسة القيمية (Normalist):

التي تؤكد على المعايير الاخلاقية و القيم الدينية التي تحارب الفساد و تعده مرضا فرديا هداما للشخص

02- المدرسة الوظيفية Structural Funcional:

التي استندت إلى المنهج النبوي الوظيفي في أطروحتها و عدت الفساد ظاهرة طبيعية ومصاحبة للنمو و ثمنا لا بد من دفعه لدفع عجلة التنمية.

03- مدرسة ما بعد الوظيفة Port Funcional:

التي تسمى بالاتعديلية Nom Revisionionists كرد فعل على تزايد الفساد و آثاره من جهة وعلى عيوب الفلسفة الدرائية التي استندت إليها المدرسة الوظيفية من جهة أخرى، و لقد أعادرواد هذه المدرسة التأكيد على المبادئ الأخلاقية و القيمة للوظيفة العامة أو الخاصة و على ضرورة تطوير استراتيجياته متنوعة لمكافحة الفساد الاداري.

مما تستنتج أن هناك تيارات أساسيات في تعريف الفساد الاداري

أ) التيار المتسامح و المتساهل مع الفساد الاداري:

يعرف الفساد الاداري حسب هذا التيار بأنه سلوك إداري غير رسمي بديل للسلوك الرسمي تحتمه ظروف واقعية و يقتضيه التحول الاجتماعي الذي تتعرض له المجتمعات.

المفهوم القانوني للفساد:

يعتبر علماء القانون أن تفشي الفساد في المجتمعات كان نتيجة خلل أصاب المنظومة القانونية التي تسودها سواء من ناحية الصياغة بوجود بعض الثغرات القانونية التي يستغلها المقسد من أجل تحقيق مصلحته دون التعرض للعقاب، أو من ناحية الأزواجية في تطبيق القوانين، ذلك أن لكل مجتمع قوانينه التي تحكمه و تنظم العلاقات بين مؤسساته و أفرادها و كلما كانت هذه العقوبات مشددة كلما قل حجم الفساد و كلما كانت مخففة كلما تفشى وزاه.

و أمام خطورة ظاهرة الفساد على الدول و المجتمعات فقد حاول علماء القانون المساهمة في تحديد مفهوم له وفق المقاربة القانونية، إذ يستخدم في نظرهم لدلالة على طائفة الأفعال المخالفة

للقوانين و الانظمة الرسمية أو استغلال غيابهما، من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية مالية و تجارية أو اجتماعية لصالح الفرد أو جماعة معينة مصالح شخصية معها أو جريمة ناتجة عن ظاهرة اجتماعية تتمثل في الاستخدام المغرض من قبل الموظف لاجهزة السلطة و الادارة و صلاحياته الوظيفية بهدف الاغتناء الذاتي و بشكل غير مشروع و مخالف للقوانين.

و قد سار على المنوال نفسه كثير من الباحثين في ربطهم للفساد بانتهاك القواعد القانونية، إذ جوزني ناي الفساد سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعا إل مكاسب خاصة أو معنوية، أو هو سلوك مناطه الانتهاك التحايل على القوانين بممارسة أنواع معينة من التأثير تستهدف تحقيق منفعة خاصة إذ تتمثل أبرز تجليات هذا السلوك في الرشوة و المحسوبية، تقديم العطايا لشاغل المنصب العام بهدف تلويث فميزه و ذمته، أولوية القرابة و الصداقة او الانتماء الديني و الجغرافي على الكفاءة و الا استحقاق غي اسباغ النعم و أداء الخدمات، و نهب المال أو استخدامه بصورة غير شعية جريا وراء منافع ذاتية.

و وقتا للتحليل القانوني يتضح أن كل عمل مخالف للقانون يعتبر فسادا، و هو يحدث عادة عند تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة إذ يعبر عن إساءة استخدام المناصب العامة في سبيل تحقيق مصالح خاصة، قد تتمثل هذه المصالح في استفاداتا مادية مباشرة كالاختلاس المال العام أو سرقة ممتلكات الدولة.¹

مفهوم الفساد الإداري في الاصطلاح الشرعي:

كل المعاصي و المخالفات لأحكام الشريعة الإسلامية و مقاصدها و العمل بها فهو بتناول جميع الشر من المحرومات و المكروهات شرعا إذ هو في حقيقة خروج عن منهج الله تعالى يقول الزمخشري: "الفساد: خروج الشيء عن حال استقامته و كونه منتفعا به، حقيقة الصلاح، و هو الحصول على الحال المستقيمة النافعة، و يقول لقرطبي: "الفساد ضد الصلاح و حقيقة العدول عن الاستقامة إلى ضدها ويقول ابن كثير: الفساد هو العمل بالمعصية" و يمكننا القول أن الساد: "هو كل مخالفة و لنص شرعي أو أنفاقي عرقي معتبر" فالفساد هو معصية الله تعالى لأن من

¹ عنتره بن مرزوق، معضلة الفساد و إشكالية الحكم الرشيد في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه بكلية العلوم السياسية و الاعلام (تخصص تنظيمات سياسية و ادارية، 2013).

عصى الله في الأرض، أو أمر بمعصية، فقد أفسد في الأرض لأن إصلاح الأرض و السماء بالطاعة¹.

قد تداول لفظ الفساد في وصف كثير من الأمم و الأقوام و الأشخاص فمن هؤلاء بني اسرائيل بقوله تعالى: "و قضينا إلى بني إسرائيل في لكتاب لتفسدن في الأرض مرتين و لتعلن علو كثيرا"² و قال أيضا: "و يسعون في الأرض فسادا و الله لا يحب المفسدين"³

يأجوج و مأجوج لقوله تعالى: "إن يأجوج و مأجوج مفسدون في الأرض"⁴

كما استخدم هذا المصطلح للدلالة على سفك الدماء و إهلاك الحرب و النشل و التخريب والتدمير كما جاء في قوله تعالى: "و إذ قال ربك للملائكة إني جاعل في الأرض خليفة قالوا أتجعل فيها من يفسد فيها و يفسك الداء"⁵

و من ما أكدته المدرسة الوظيفية فهو من وجهة نظرهم يوسع الخيارات المتاحة في السوق الاقتصادية، و يساعد على البناء المؤسسي، و يقوي الإدارة من خلال إعطائها المرونة، فضلا عن محافظته على الاستقرار السياسي للنظام كونه بديلا عن الاضطراب.⁶

كما تبنى بعض الباحثين معيارا نسبيا للفساد هو معيار الرأي العام و قسم الباحثان الفساد إلى ثلاث أنواع وفق هذا المعيار.⁷

فساد أسود:

هو ما يتفق الجمهور و الموظفون على أن فعلا ما يسيء و وثيقي إدانته.

¹ الدكتور محمود محمد معايرة، الفساد الإداري و علاجه في الشرعية الإسلامية الأردن: دار الثقافة للنشر و التوزيع، 1432هـ - 2011م، ص 74.

² سورة الاسراء: الآية 04.

³ سورة المائدة: الآية 64.

⁴ سورة الكهف: الآية 94.

⁵ سورة البقرة: الآية 30

⁶ Op-cit, p 148.

⁷ J-g peter & s-welch, political corruption in America a search for sefinition and theory political acilinec review vol. 72 no 3 (1978) pp 974-984.

فساد أبيض:

هو الذي يتغاضى عنه الجمهور و لا تجري إدانته رغم التفاف على أنه سيء

المنظمة الرمادية:

تقع بين الاثنين عندما لا يتفق الطرفان الجمهور و الموظفون على إدانة تصرف ما

(ب) على الطرف التقيض من هذا التيار و في التيار الآخر:

الذي يحرم الفساد و يدينه و يتفق على أن الفساد كله أسود و ليس هناك أبيض أو رمادي و من بين تعاريف هذا التيار نذكر:

تعريف قاموس و بشر:

لقد صاغ قانون و تيسر تعريفين للفساد الإداري، ينسجمان و رؤية المدرسة القيمة¹

"إضعاف و إفساد الاستقامة أو الفصيلة أو المبادئ الخلقية أو الحث على العمل الخاطئ بواسطة الرشوة أو الوسائل غير القانونية الأخرى"

"القصور القيم عند الأفراد الذي يجعلهم غير قادرين على تقديم الالتزامات الذاتية المجردة التي تخدم المصلحة للعامة"

و غير بعيد عن هذا التعريف يعرف البنك الدولي الفساد الإداري بأنه: "إساءة استخدام الوظيفة العامة للكسب الخاص".²

و تقترب الشفافية الدولية من هذا التعريف باعتبارها الفساد الإداري سوء استخدام السلطة لعملة لربح أو منفعة خاصة.³

¹ Webster, new collegiate sictionary, (USAF&C. Merriam company) 1975 p 256.

² The word banfo, G oureernance et lute a,ti – corruption disponiblesur: Attp//go- world- banj- org.

³ الشفافية الدولية، مؤشر مر ركات الفساد، نيويورك 2005 ص 03.

و بدورها منظمة الأمم المتحدة تعرف الفساد الإداري كما يلي:

إساءة استخدام القوة العمومية أو المنصب أو السلطة للمنعنة الخاصة سواء عن طريق الرشوة أو الابتزاز أو ايتغلال النفوذ أو المحسوبية أو الغش أو تقديم الإكراميات للتعديل بالخدمات¹ و بالتالي فالفساد الإداري في رأينا يعني كل تصرف ينطوي على إساءة استعمال الصلاحيات الممنوحة للموظف العام، و ذلك باستغلالها لتحقيق مكاسب خاصة (الشخص أو عائلة أو جماعة) على حساب المصلحة العامة، و كذلك كل التصرفات التي من شأنها الإساءة و الأضرار بالمواطنين ماديا أو معنويا أثناء تعاملهم مع أجهزة الإدارة العامة و موظفيها أي أنه يشمل مل تصف من شأنه الإساءة إلى مفهوم الخدمة المدنية التي يفترض أن تتصف بالنزاهة و العدالة و مراعاة المواطنين الذين وجدت لأجل خدمتهم.

أنماط الفساد الإداري:

تتنوع أنواع الفساد الإداري يتنوع القطاعات التي تنتشر و تشيع فيها، و اختلاف المتورطين فيها، ودرجة خطورتها و عمق أثارها لكن هذه الأنماط تتميز يتداخل شديدة فيها بينها و من بين أهم أنماط الفساد الإداري:

01- الرشوة:

عرفت الرشوة عدة تعاريف من ضمنها ميزة مادية عينية أو نقدية يقدمها الراشي فردا أم شركة إلى الموظف المرتشي للحصول على ميزة مقابلة²

02- الاختيال:

عفت جريمة الاختيال بأنها: الاستيلاء على الحيازة الكاملة لمال الغير بواسطة نشوبها الخداع، تستقر عن الاستيلاء على ذلك المال.

¹ الأمم المتحدة، مكتب السياسات الانمائية، شعبية التطوير الإداري و إدارة الحكم مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم نيويورك 1997 ص 09.

² نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2006، ص 226.

و أحيانا يستخدم أصحاب النفوذ الإداري وسيلة الاحتيال يتجاوز القوانين و العبور من خلالها بشكل حال من المسؤولية باستعمال وسائل تدليس و تفسير النصوص بما يحقق أهدافهم، و إيجاد ثغرات في النظام للنفوذ منها إلى أغراضهم.¹

03- الاختلاس:

هو "عبث الموظف العام بما أوْتمن عليه من مال عام بسبب سلطته الوظيفية"²

و ما يغري الموظفين الإداريين بالتورط في هذه المسألة هو الفن السائد لدى بعض فئات المجتمع بأن المال العام ملكية سائبة و ليس لشخص أن يطالب به، و كذلك ملاحظة الموظفين الصغار تزايد ثروات رؤسائهم و زملائهم، دون أن يتعرضوا للعقاب أو المسائلة.

04- التزوير و التزييف:³

يعرف التزوير بأنه تغيير الحقيقية بإحدى الطرق يترتب عنها ضرر للغير، كذلك بانه: "تغيير الحقيقة في محرر بقصد العتور و بإحدى الطرق التي عينها القانون تغييرا من شأنه أن يسبب ضررا.

اما التزييف فإنه:

كل اصطناع لعملة تقليدا لعملة صحيحة و كذلك كل تزوير أو إدخال من الخارج لعملة مزيفة إذا تمت هذه الأمور بقصده وضع العملة المزيفة في التداول أو الغش أو الأضرار".

05- العملات مقابل الصفقات و العقود:

¹ فيصل بن طلع بن طابع المطيري، معوقات تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة و مكافحة الفساد رسالة مقدمة للحصول على درجة الماجستير في العدالة الجنائية جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، قسم العدالة الجنائية، الرياض، 2008، ص 108.

² عامر الكبيسي، الفساد و العولمة الرياض: المكتب الجامعي الحديث، 2005، ص ص 30-31.

³ خالد بن عبد الرحمان بن حسن بن عمر آل الشيخ، الفساد الاداري أنماطه أسبابه و سبل مكافحته نحو بناء نموذج تنظيمي، أطروحة مقدمة للحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، قسم العلوم الادارية الرياض، 2007، ص ص 24-29.

العمولة هي مقدار المال يمثل نسبة مؤوية من قيمة عقد أو صفقة تجارية يحصل عليها الموظف بالتوقيع عليها نيابة عن مؤسسته و يكون الطرف الثاني مقاولا أو موردا و يتم دفع العمولة إما للظفر بالعقد أو الصفقة أو بتفضيل صاحب العمولة الأعلى على من سواه، أو للحصول على مزايا تزيد في الأرباح، و هكذا تكون العمولة ثمن الخيانة و التواطوء و إعطاء الآخرين مالا يستحقونه أو أكثر مما يستحقونه من مال الدولة العام.¹

06- الابتزاز:

و هو ميزة يطلبها الموظف من الآخرين أفرادا أو شركات تحت تأثير التهديد بالضرر

07- المحسوبية و الوساطة:

تعني المحسوبية مجموعة علاقات بين (الرعاة) و (الزبائن) يقدم فيها عادة الرعاة الذين يتمتعون بمركز عال و ثروة نفوذ الرعاية في شكل حماية.²

إن هذا النمط من السلوك الفاصل ينطلق من دوافع قبلية أو عنصرية أو إقليمية أو طائفية، تقوم على التمييز بين الموظفين أو بين المناطق أو بين شرائح المجتمع و فئاته لاعتبارات عرقية أو عقائدية أو طبيعية تؤدي في النهاية إلى غرس العداة و تأليب المواطنين بعضهم على بعض و إضعاف ثقتهم بنزاهة الإدارة و عدالتها.³

أما الوساطة فتعني قيام الأشخاص النافذين بين في الدولة بالتوسط لدى المسؤولين لتعيين أقاربهم في مؤسسات الدولة بغض النظر عن مدة ملائمتهم للعمل، أي هي "إدخال ثالث له إمكانات اجتماعية للتأثير في العلاقات الاجتماعية بين طرفي علاقة اجتماعية في موقف معين".⁴

08- إفشاء المعلومات السرية:

¹ عامر الكبيسي، الفساد و العولمة، مرجع سابق، ص 29.

² جيفري روبرت و الستر إدواره، المعجم الحجيث للتحليل السياسي ترجمة سمير عبد الرحيم الجيلي، ص 71.

³ عامر الكبيسي، الفساد و العولمة، مرجع سابق، ص 30.

⁴ خالد بن عبد الرحمان بن حسن بن

يقصد بها عدم المحافظة على الأسرار الوظيفية و ما تتضمنه من معلومات و بيانات و وثائق أتيح للموظف بحكم منصبه للاطلاع عليها و لم يكن بمقدوره تحقيق ذلك لولا المركز الوظيفي الذي يشغله.¹

09- التسبب الإداري:

يعرف التسبب الإداري بأنه "الحالة التي يتم فيها الأداء الإداري بدون احترام لأي ضوابط او لوائح أو قوانين منظمة و موضوعية لكي يكون الأداء على الوجه الأكمل، و يكون الموظف المتسبب هو ذلك الموظف الذي لا يحترم مواقيت الحضور و الانصراف و يخرج من عمله متى شاء"²

10- التقصير و الإساءة المعتمدة للمنظمة:

و يصدر هذا السلوك من بعض الموظفين للدوافع عبثية و عدائية حيث يقومون بذلك لينقصوا عن حقدهم او ليعبر عن عدم رضاهم عن الإدارة أو النظام و يدخل في هذا النمط العديد من الصور كالإهمال المتعدد للأشياء و المعدات و الموارد الأولية و وسائل النقل، بث إشاعات مغرضة، زرع العداوة بين العاملين، التسبب بالحوادث و الإصابات في محيط العمل

11- إساءة معامل المواطنين:

يتمثل هذا النمط من الفساد الإداري في قيام الموظفين العمومية بتصرفات لا أخلاقية تجاه المواطنين طالبي الخدمة كرفض أداء الخدمة أو التهديد بذلك، التماطل في أداء الخدمة و ترك المواطنين ينتظرون أوقات أطول من اللازمة في الواقع لأدائها، ممارسة العنف المادي و المعنوية كالسب و الشتم و السخرية و الطرد من مكان الخدمة العامة و تجدر الإشارة إلى أن مثل هذه الممارسات تترك أثار نفسية عميقة تولد سخطا عارما على أجهزة الإدارة و موظفيها و تقضي على لاصقة المفروض وجودها بين الطرفين.

¹ محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية و التطبيق دار وائل للنشر و التوزيع، عمان: الأردن، 2001، ص

.41

² التسبب الإداري مناخ على <http://www.dhattalarab.com>

و في الواقع فإنه لا يمكن الفصل بين هذه الأنماط للفساد لأنها تتداخل و تتشابك في الممارسة و تشابه أعراضها و أثارها مما يجعل من الصعوبة أحيانا التفرقة بين نمط و آخر، لكن الأكيد أن أنماط الفساد هذه يدعم بعضها بعضا لتشويه مفهوم الخدمة المدنية و هدفها الأسمى الذي يتمثل في خدمة المواطن.

أسباب الفساد الإداري:

لقد حضى موضوع أسباب الفساد الإداري بدرجة عالية من اهتمام الباحثين و ترجع أهمية هذا العنصر إلى أن مكافحة الفساد و مواجهة آثاره المدمرة لا يكون إلا من خلال معرفة الأسباب و العوامل الكامنة ورائه و قد انقسم المعنيين بأسباب الفساد إلى أربعة تيارات أساسية¹

01- المعنيون بالفساد التقليدي:

ينظرون له كظاهرة بشرية قديمة تهدد المجتمعات و هؤلاء يرجعون الفساد إلى خصائص شخصية و مواصفات ذاتية تميز الفاسدين من غيرهم نم خلال إنحرافهم عن معتقداتهم الدينية و الاجتماعية و تدني مستوى الأخلاق و القيم لديهم.

02- التفسير الايكولوجي:

و يرجع أصحاب الفساد الإداري للعوامل المحلية و الظروف البيئية المجتمعية التي تحيط بالمنظمات و العاملين فيها كالفقر و العوز و تدني الأجور و جمود القوانين.

03- الرؤية التوفيقية:

التي تعطي الخصائص الشخصية و المتغيرات الايكولوجية تأثيرها في تفسير الممارسات الفاسدة و الفساد عند هؤلاء مرتبط بمرحلة التطور و بحرية المجتمعات و ليس حكرا على المجتمعات الفقيرة النامية.²

¹ بن عبد الرحمان ، المرجع السابق، ص 40.

² عامر الكبيسي، الفساد و العولمة، مرجع سابق، ص ص 67-72.

04- الرؤية العصرية المفسرة لأسباب الفساد العالمي الجديدة:

و هي تصنيف لما تقدم من الأسباب سببا آخر تعده الأكثر أهمية و لأسند تأثيرا و يتمثل في العوامل الخارجية الدولية التي تحيط الدول و المجتمعات و تفرض عليها أنماط من النظم و السياسات و الاجراءات.

و عموما فغن أسباب الفساد الإداري عديدة و متنوعة و يمكن إيجازها فيما يلي:

01- المنفذ السياسي للفساد الإداري:

يربط الباحثون هنا بين طبيعة النظام السياس و طبيعة علاقات السلطة و القوة المجتمع و بين ظاهرة الفساد الإداري و الديمقراطي ذلك أن نمو أحدهما يؤثر سلبيا في نمو الآخر فالفساد ينخفض في البلدان الديمقراطية التي تتمتع فيها الصحافة بمزيد من الحريات و الجمعيات الأهلية لمزيد من القوة.

كما أن الحكومات غير الديمقراطية تنتسب في خلق نظم بيروقراطية بالغة التعقيد لتوسيع القاعدة المؤيدة لها و أيضا التوسع في التوظيف مما يؤدي إلى ظهور بيئة يتكاثر فيها الفساد، و غي هذا الصدد يؤكد "Palmer" على أن القادة السياسيين مستعدون للتضحية بكفاءة الجهاز الاداري من أجل بناء التأسيس السياسي حتى و لو كان على حساب فئات أخرى و أولويات خدمة المواطنين على أسره موضوعية و أن الكثير من القادة السياسيين يعمدون إلى ذكاء الصراعات و عدم الثقة بين رؤساء الأجهزة الأمر الذي يؤدي إلى حالة من عدم التعاون و التنسيق بينهما، إضافة إلى تغيير مواقع الموظفين بدعو حرمانهم من بناء إمبراطورية و متجاهلين ثمن هذا على استمرارية القيادة و الخبرة و الروح المعنوية.¹

و في كثير من النظم السياسية تكون المؤسسة التنفيذية أقوى مؤسسات الدولة السياسية بحيث إرادتها على كلا السلطتين التشريعية و القضائية من خلال استحوادها على كل مفاصل الإدارة العامة و مراكز اتخاذ القرار، و هذا يجعل ولاء الإدارة و موظفيها يتجه نحو هذه السلطة و ليس نحو المواطن.

¹ Palmer Mont, the dilemmas of political development » peacock publishers inc n llinois,

1979 p 19.

(ب) المنفذ الاقتصادي:

و المتمثل في السياسات الاقتصادية المرتجلة و سوء توزيع الثروات و الموارد و تباين الدخل أو تخصيص أموال طائلة للقيام بالمهام دون متابعة أو رقابة و مساءلة و التحول السريع و غير المخطط نحو تعظيم دور القطاع الخاص على حساب القطاع العام.¹

و من الأسباب الاقتصادية كذلك ضعف رواتب العاملين في قطاع الخدمة المدنية يضطر هؤلاء إلى العمل بوظائف إضافية و القيام بأنشطة غير مشروعة و نتيجة لذلك ينتشر الفساد في أجهزة الإدارة العامة و بمنطلق علماء الاقتصاد فإن الفساد أصبح ميدانا للقيمة من خلال الموازنة بين تكلفة ممارسة الفساد (عقوبات و غرامات) و قيمة و عائد الفساد فعندما تكون العقوبات الغرامات أقل مما يجب يرتفع عائد الفساد و العكس صحيح.²

(ج) المنفذ القانوني و القضائي:

هذه الأسباب مرتبطة بالخلل القانوني الذي يتضح فسادا كما هو الحال في التطرق في كثرة القوانين و الأنظمة و تداخلها و تشابكها فيما سمي به البعض بالتلوث القانوني، مما ساعد على توفى الفرصة الكاملة لاستغلالها في الفساد الإداري، أو التطرق في ضعف القوانين و محدوديتها و التي أدت إلى التسبب و إطلاق اليد للبحث بالمال العام.³

إضافة إلى أن رجال القانون و القضاة أنفسهم يمكن أن يشكوا مرتعا للفساد بقبول الرشاي و طلبها، و بالإضافة إلى الممارسات الفاسدة للقانون تبين و وجود الثغرات و النقائص القانونية في المواد و الاحكام و عدم تناسب العقوبات المسطرة مع الجرائم و المخالفات الإدارية المرتكبة.

(د) المنفذ الإداري و المؤسسي:

¹ زكي حنوش، مظاهر الفساد في السلوك اليومي للمواطنة العربي الأسباب و وسائل العلاج دراسة حالة جامعة، حلب متاح على موقع الشفافية الكويتية.

² نجم، مرجع سابق، ص 232.

³ الأمم المتحدة، الفساد في الحكومة، الندوة القليمية المتعلقة في لاهية لدائرة التعاون التي للتنمية، ترجمة نادر أبو شيخة، المنظمة العربية للتنمية الادارية 1989، ص 49

يتمثل هذا المنفذ في اضطرار المواطنين إلى إتباع أساليب ملتوية لانجاز أعمالهم بسبب عجز أو تقصير الجهاز الإداري مع غياب الرقابة التي تقود إلى سوء استغلال السلطة و تضم الأجهزة والمؤسسات الحكومية و الذي رافقه إختيار قيادات إدارية غير مؤهلة و قصور سياسات الأجور عن توفير الحد الأدنى لمستلزمات العيش و تراكم الثغرات في القوانين و الانظمة، و تغلغل العناصر المحترفة و المتمرسه في الفساد الإداري إلى المستويات الادارية العليا و ما يليها.

و حتى إذا ما وجدت القوانين التي تمنع الموظفين من ابتزاز المواطنين للحصول على مكافئات غير قانونية، يلاحظ أن جهاز الخدمة المدنية برمته يعاني من فساد كبير يحول دون اعتراض الأفراد خوفا من معاداة موظفي الحكومة و التعرض للأفراد الشخصي، و في ظل هذه الأوضاع يظهر المواطنون عادة إلى رشوة الموظفين و يتمتع موظفو الحكومة في ذات الوقت خاصة في حلقات الدارة العليا و لوسطى بمزايا القوة و بالحصول على امتيازات شخصية في الدولة بشكل قانوني (سيارات) دور سكن، مكافئات، مهام عادية و بصفة عامية فإن الأجهزة الإدارية نفسها يمكن أن تصبح منفذا و مترعا للفساد الإداري عندما تضعف أو تتعدم أخلاقيات الوضعية العامة و كذا عند غياب مفاهيم الشفافية و المساءلة والمحاسبة.¹

هـ) المنفذ الاجتماعي و الشخصي:

ينطوي هذا المنفذ على العديد من العوامل المتعلقة بالبيئة الاجتماعية و الثقافية و اخصائص الفردية، و يمكن أن نذكر من هذه العوامل:

- ضعف الوازع الديني و الأخلاقي.
- ضعف فكرة المصلحة العامة و ما يرتبط بها من أهداف
- غياب وعي الأشخاص بالقواعد و حتى لو توفر الوعي بين بعضهم فإنهم لا يلتزمون بالقوانين.
- سوء التربية الاجتماعية و القومية و تخلق المناخ الاجتماعي العام.
- وجود الأقليات العرقية و الثقافية التي ترى نفسها مظلومة و اعتقادها أن ممارسة أساليب الفساد هي الوسيلة الوحيدة للحصول على حقوقها
- تراجع دور الأسرة الرقابي و الفجوة بين الآباء و الأبناء و تراجع الدور التربوي للمدرسة الجامعية.

¹ المرجع السابق نفسه، الصفحة نفسها.

-توظيف الانتماءات العشائرية و العقلية و العائلية في التعامل الرسمي و في دراسة ميدانية ركزت على دراسة الخصائص الفردية للموظفين¹ في لخدمة المدنية و بعض جرائم الفساد الإداري تم التوصل إلى أن:

-الذكور من الموظفين هم أكثر ارتكابا لجرائم الفساد الإداري من الإناث و يعزى هذا إلى العبء الاقتصادي الملقى على عاتق الذكور مقارنة بالإناث في بعض المجتمعات كما توصلت الدراسات العالمية إلى أن المرأة أقل ميلا للمخاطرة و أكثر التزاما بقيم الولاء و النزاهة.

-أن صغار لسن من الموظفين هم أكثر ارتكابا لجرائم الفساد الإداري، و يعزى هذا إلى أن صغار السن هم أكثر ميلا لمجازفة، و أن الكبار يكونون أكثر محافظة و أشد التزاما بالمعايير السابقة.

-أن المهنيين من الموظفين هم أقل إرتكابا لجرائم الفساد من غير المممين و بيد و ذلك طبيعيا في ضوء المستوى الفاعل للتعليم الذي يتأله المهنيون، فضلا عما دلت عليه الدراسات لعالمية من أنهم أكثر التزاما بالمعايير من غير المهنيين، يضاف إلى ذلك العامل الاقتصادي الذي يقترض مستوى دخل للمهنيين أعلى من لغير المهنيين.

الدوافع التاريخية الاستعمارية:

-مرحلة لتخلف

-منذ حقبة الاستعمار

-الأسباب التي أدت إلى تخلف و هي الحقبة الاستعمارية

الفساد السياسي:

-مثلا وزراء يقعون بأعمال مشبوهة مثل التزوير أو نهب أو سرقة في إدارات

الدوافع الاجتماعية و الأخلاقية:

-البيروقراطية

- أخلاق الموظف

¹ منفذ محمد داغر، علاقة الفساد الاداري بالخصائص الفردية و التنظيمية لموظفي الحكومة و منظماتها لحالة دراسة من دول عربية سلسلة دراسات استراتيجيات مركز الامارات للدراسة و البحوث الاستراتيجية أبو ظبي، الامارات العربية المتحدة، العدد 60، ط1، ص ص 52-53.

الدوافع الأولى للتخلف:

- نقص الراتب الذي يتقاضاه الموظف حيث أنه لا يكفي له سد حاجاته.
 - قلة الكفاءة و لكثير المهنية لإداريين
 - قلة وسائل التطور التكنولوجي و العصرية
 - الوسط الاجتماعي الذي يعيش فيه (بيئة اجتماعية مختلفة)
- الثقافة التنظيمية:**

- النظام الداخلي الخارجي للإدارة السائدة داخل الإدارة
 - غياب المساءلة و الشفافية داخل الإدارة
 - تحفي المسؤولين عن أداء مهام باتفاق
 - سوء التسيير
 - سوء التنظيم التنسيق بين الوحدات الإدارية
- طبيعة الإدارة:**

-التعقيد

-تبني المستوى الأداء الإداري

انعدام الكفاءة:

-إعطاء المسؤولية لأشخاص دون المستوى .

المطلب الثالث: سلبيات الأخلاق الإدارية للموظف العام.

-أخلاقيات الموظف العام الجزائري.

1. مفهوم الوظيفة العامة و الموظف العام.

أ.الوظيفة العامة: لا شك أنه ليس من اليسير وضع تعريف شامل للوظيفة العامة نظرا لتعدد الجوانب التي يمكن النظر من خلالها إلى هذا الموضوع، و عموما فإن الفقه يعرفها من خلال

عنصرين: أولهما موضوعي يتناول الوظيفة العامة على أساس أنها: "مجموعة نشاطات و صلاحيات تعهد لشخص من أجل خدمة المصلحة العامة" أما العنصر الثاني فهو شخصي ينظر إلى الوظيفة العمومية من خلال الشخص الذي يمارسها ألا و هو الموظف العام و الوظيفة العامة حسب الفقيه " أندري لوبادير " تتمثل في مجموع الصلاحيات القانونية التي يمارسها صاحبها من أجل المنفعة العامة و ليست في أي حال من الأحوال مشكلة من الحقوق المالية تعود إلى صاحب الوظيفة التي يمكن امتلاكها.

لا يستقيم تناول الوظيفة العامة دون العودة إلى النظم الفلسفية أو الإطار النظري الذي يتم من خلاله تجديد هذا المفهوم، و بالنظر إلى هذا الموضوع نجد أن الوظيفة العامة يتجاذبها نظامان فلسفيان هما النظام الأمريكي و الفرنسي أم الأول فإنه يقوم على النشاط و يركز على الواجبات التي يقوم بها الموظف و بالتالي فإنه يتم أولا تحديد الوظيفة و خصائصها تحديدا دقيقا ثم تأتي مرحلة تحديد الموظف الذي يضطلع، مما يجعل هذا الأخير مرتبطا بها و لا يمكنه الانتقال إلى وظيفة أخرى نظرا إلى خصوصيات كل وظيفة، إما النظام الفرنسي فإنه يستند إلى الموظف و مؤهلاته لأن الوظيفة في ظل هذا النظام السابق، و من ثم لا يمكن القول أن الوظيفة في النظام الفرنسي مفتوحة لكل من يحمل مؤهلات معينة عكس النظام الأمريكي حيث تمتاز الوظيفة العامة بالدقة اللامتناهية بحيث إذا ألغيت الوظيفة لا يجد الموظف مثيلا لها.

سلبيات الأخلاق الإدارية للموظف العام:

إن تدهور الأوضاع المادية للموظفين في قطاع الوظيف العمومي مما يضع الموظف في موقف حرج قد يجعله في كثير من الأحيان يرتكب أخطاء فادحة و يتصرف بلا أخلاقية بغض النظر عن كونه موظف إداري عام:

- انتشار ظاهرة الخارجين عن القانون سبب عدم احترام التشريعات و القوانين و الأنظمة مما زاد من التخلف الإداري.

- انتشار التسبب الإداري و عدم احترام مواقيت العمل.

- التمييز بين الموظفين، و عدم إحترام مبادئ الوظيفة العمومية و ذلك لوصولهم إليها بطرق غير موضوعية.

- إعتقاد على القرابة عند التوظيف¹.

نعرض في ما يلي بعض الممارسات غير الأخلاقية للموظفين:

1. الرشوة: و هي ميزة مادية (نقدية أو معنوية) يقدمها الراشي (فرد أو شركة) إلى الموظف المرتشي مقابل ميزة معينة.

2. الإبتزاز: و هو ميزة يطلبها الموظف من الآخرين تحت تأثير التهديد بالضرر.

3. إساءة إستخدام السلطة: و هنا نقصد سوء استخدام صلاحيات الموظف لأغراد شخصية أو إلحاق الضرر بالآخرين.

4. الاختلاس: هو خيانة الموظف للأمانة المادية التي في عهده.

5. التآمر: هو التخطيط لإرتكاب عمل غير مشروع²

6. التواطؤ: هو تقديم التسهيلات و الاغراءات من أجل قيام الموظف بارتكاب العمل غير المشروع.

7. غسل الأموال: هو عملية تحويل شكل الأموال التي تم الحصول عليها من جرائم اقتصادية وغالبا ما ترافق هذه العملية مع جرائم تهريب المخدرات.³

-بيئة أخلاقيات الموظف العام في الجزائر :

¹ بوقنور إسماعيل، " التنمية الإدارية و معظلة الفساد الإداري دراسة حالة الجزائر، 1999، 2006.

² نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، مرجع سابق، ص ص: 227-228.

³ نجم عبود نجم، مرجع سابق، ص ص، 229 - 230.

ليست النظريات و المبادئ العلمية وحدها التي تؤثر في السلوك ، إذ أن للقيم و العادات دورا لإستيهاان في توجيه السلوك ، فالقيم في القاعدة التي تشكل منها الموظف ، لذلك فإن العلاقة بين القيم والأخلاقيات علاقة عميقة و وثيقة ، و منها ينجم السلوك سواء كان أخلاقي أو غير أخلاقي.

تعريف أخلاقيات الإدارة :

عرف ريو ببارز أخلاقيات الإدارة بأنها " مجموعة من المعايير و المبادئ التي تهيم على السلوك الإداري و تتعلق بما هو صحيح أو خطأ¹ و نلاحظ في هذا التعريف أن الصحيح و الخطأ معاير نسبة تختلف من مجتمع لآخر ما لم تحكمها مرجعية عليا تعترف لكمالها جميع المجتمعات البشرية.....

و يرى إيفانسيج و زملاؤه أن أخلاقيات الإدارة تمثل خطوطا توجيهية للمديرية ، في صنع القرار . يتفق من التعريف مع سابقه مع مبدأ النسبية إذ أن الخطوط التوجيهية هي سياسات عامة لا بد لها من إستراتيجية كلية تشتق منها ، و في نفس الوقت تسعى لتحقيقها².

يشير فإن فالوك إلى البعد المنهجي لأخلاقيات الإدارة بإعتبارها الدراسة المنهجية للخيار الأخلاقي حتي يتم من خلالها ما هو جيد³.

أما بيترد دروكر من أشهر كتاب الإدارة في القرن الحادي و العشرين فيركز على البعد الموضوعي لأخلاقيات الإدارة بكونها علما مراعي للإعتبار المادي و يعرفها على أنها : " العلم الذي يعالج الإختيارات العقلانية على أساس التقييم بين الوسائل المؤدية إلى الأهداف⁴.

و عليه يمكن أن تعرف أخلاقيات الإدارة بأنها : مجموعة القيم و المبادئ الفاضلة و المعايير الصادقة والتي تشتق من العقيدة الصحيحة و تحكم السلوك الإداري لتحقيق كفاءة المنظمة و رضا أصحاب المصلحة .

و الأخلاق في الفلسفة الإسلامية تنتقل بالإنسان من مجال العقيدة إلى مجال الشريعة من العبادات والمعاملات و العلاقات ، فهناك أخلاق تتعلق بصلة الفرد بنفسه كالحياء و الإتيقان و العبر ، و

¹ نجم عبود نجم ، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير ، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2006 ، ص20.

² نجم عبود نجم ، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير ، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2006 ، ص20.

³ نجم عبود نجم ، نفس المرجع السابق ص 20.

⁴ بيتر درر ، الإدارة ، ترجمة محمد عبد الكريم ، القاهرة ، الدار الدولية للنشر و التوزيع ، 1995 ، ص13.

منها ما يتعلق بصلة الإنسان بخالقية كالطاعة و التعظيم و الشكر و التواضع و عدم الإستكبار و منها ما يتعلق بصلة الفرد.

بالإضافة إلى ما ذكر سابقا هناك العديد من السلبيات لدى موظفي الإدارة منها :

-الإهمال و سوء معاملة الجمهور :

يتصف عد كبير من الموظفين بالإهمال و التكاثر و عدم الإهتمام بواجباتهم و لا يفكرون إلا في تحسين أوضاعهم المادية ، المعنوية دون التقاني في العمل الموكل إليهم ، إضافة إلى روح الإتكال و إنتشار الفوضى في المكاتب ، و إنتقال العاملين من عمل إلى آخر ، و من المشاكل التي يتعرض لها أغلبية المواطنين يوميا فقدان ملفاتهم ، أو بعض أوراقهم ، أو عدم إنجاز العمل في يومه المحدد و تأجيله إلى وقت آخر أو التلاعب و الإستقراء بالجمهور .

الوساطة و المحسوبية :

تمثل في وجهها الإيجابي نوعا من التعاون ، و المأزرة قصد تحقيق مطلب مشروع ، أما في وجهها السلبي فهي تمثل أبشع أنواع التمييز ، ما يكون بمقابل قصد بلوغ الحق ، أو من أجل التجاوز على حقوق الآخرين ، أو على حساب الخدمة العامة و هي غالبا ما تكون بين شخصين أو أكثر ، أو بين شخص و إدارة¹

-التبذير و الكسب غير المشروع :

يعد التبذير ظاهرة من أكثر الظواهر إنتشارا على المستوى الفردي و الحكومي كإستخدام السيارات الحكومية للأغراض الخاصة ، و التوسع في الإنفاق على الأشياء غير الضرورية ، إضافة إلى عدم تقدير المسؤولية عند دراسة المشروعات ، و الإهمال في التنفيذ ، أضف إلى ذلك ظاهرة إختلاس أموال الدولة ، و توجيهها أو أغراضهم الشخصية².

الغياب :

يمثل الغياب أهم مظهر من مظاهر التسيب و قد يتخذ أكثر من صورة و يتم لأكثر من سبب و ما أكثر الأسباب التي تؤدي إلى غياب الموظف و من صورة مثلا.

¹ علي سعيدان ، بيروقراطية الإدارة الجزائرية ، الجزائر : الشركة الوطنية للنشر و التوزيع 1981،ص47.

² علي سعيدان ، المرجع نفسه ص 50-52

عدم حضور الموظف أصلا لمقر عمله أو حضوره لغرض التوقيع في سجل الحضور و الإنصراف ثم الخروج و عدم العودة إلا في اليوم الموالي ، و قد يخرج من مكتبه إلى مكتب آخر في نفس المصلحة و هناك العديد من الوظائف التي تتطلب و في طبيعتها مغادرة المكتب إلى مكتب آخر.

خلاصة الفصل الثاني:

على غرار هذه الدول عانت الجزائر في الأخرى من ظاهرة التخلف الإداري التي تعتبر من مخلفات الإستعمار، الذي جعل من التسيير الإداري بعد الإستقلال في حالة يرثى لها من نقص كبير في الإطارات والكفاءات العلمية والمؤهلات الفنية، مما أدى إلى تعقيل الأمور إداريا وتردي مستواها الإداري، ونتيجة ذلك بروز الفساد الإداري على مستوى الجوانب الأخرى ككل.

الفصل الثالث

الأسباب الحقيقية لمعالجة التخلف الإداري في الجزائر

يتميز الإصلاح الإداري بسمة من السمات الأساسية التي يتصف بها علم الإدارة و تطبيقاته المختلفة في كافة ميادين الحياة الديناميكية و الحركية و سرعة الاستجابة للتطور و التقدم العلمي و التقني و ما يتماشى مع التغيرات الحاصلة في البيئات السياسية و الاجتماعية و الثقافية و غيرها. و لذلك كانت و لا تزال تظهر اتجاهات جديدة في مختلف دول العلم و خاصة المتقدمة منها لتؤكد ضرورة تحديد الانظمة و الهياكل الإدارية و أساليبها و تقنيات عملها من أجل رفع و تحسين مستوى كفاءة الأجهزة.

المبحث الأول: الإصلاح الإداري كألية لتطوير الإدارة الجزائرية

يتميز الإصلاح الإداري بسمة من السمات الأساسية التي يتصف بها علم الإدارة و تطبيقاته المختلفة في كافة ميادين الحياة و هي الديناميكية و الحركية و سعة الاستجابة للتطور و التقدم العلمي و التقني و ما يتماشى مع التغيرات الحاصلة في البيئات السياسية و الاجتماعية و الثقافية و غيرها لذلك مازالت و لا تزال اتجاهات جديدة في مختلف الدول النامية لتؤكد ضرورة تحديث الأنظمة و الهياكل و الأساليب التي من بينها الإصلاح الإداري

المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري و مستوياته

قبل البدء في تقديم تعريف شامل لعملية الإصلاح الإداري لابد لنا من الإشارة إلى عدة من المفاهيم التي تشير إلى عملية إدخال تعديل أو تحويل في الأجهزة الإدارية مثل إعادة التنظيم الإداري التحديث الإداري و غيرها و سوف نحاول أن نورد تعاريف لهذه المصطلحات للتفريق بينهما و بين الإصلاح الإداري.

إعادة التنظيم الإداري يعني التحسين في جزئيات الجهاز الإداري بالمعنى الهيكلي أو الميكانيكي فيتم التركيز على الإصلاح دون الاهتمام بتنمية علاقات عمل سلوكية و بمعزل عن الإطار البيئي الذي يحكم العملية الإدارية¹.

التحديث الإداري:

¹ دبالا الحاج عارف، الإصلاح الإداري، دمشق: دار الرضاء، 2003، ص 13.

هو عملية تهدف إلى تطوير أو تغيير الأدوات التقنية و النظم بحيث يتم الانتقال من وضع إداري إلى وضع إداري أفضل من حيث تلاؤمه مع التقنيات و الأساليب التقنية الحديثة و بما يحقق أكثر كفاءة و فعالية في ممارسة العمليات و تسهيلها.

أما التنظيم الإداري هو مؤطر ضمن عملية أكثر إقطاع هي الإصلاح الإداري لأنه يعمل على التحسين في بعض الهياكل فقط ما التجديد الإداري فيتحسر غالبا في التركيز على تطوير الأدوات التقنية و النظم

وفقا لنظرة الباحثين فإن الإصلاح الإداري مفهوم أشمل من حيث أنه يرتبط بطموحات مستقبلية وتوقعات و متطلبات متحددة طبيعي يسعى لتحقيقها بدرجة عاية من الكفاءة تبعا لعملية من التكيف مع التغيرات البيئية

من هنا سو تستدرج بعض التعاريف للإصلاح الإداري يرتبط الإصلاح بعدة تعاريف و قد تنوعت نظرا لاهتمامات و اختلاف وجهات نظر لكتاب و الباحثين و مداخلهم المختلفة التي بحثوا من خلالها في هذا المفهوم و قد أشارو إلى مشكلة الخلط بينه و بين المفاهيم الآخرة كالتطور الإداري والتنمية الإداري مما ترتب على ذلك دقة اللغة المستخدمة و زيادة المشكلات المرتبطة بالدلالة اللغوية.

أما بالنسبة للوجهة الإدارية في الإصلاح الإداري فهي تشير إلى الجهود المصممة لأحداث تغييرات في أنظمة الإدارة العامة في المواقع التي كانت تعاني من خلل ما يجعلها قادرة على القيام بعملها بالشكل الفعل و الكفاء.

و يرى في زمن الصدد حسن الطيب أن أحد الاختلاف في آراء الكتاب و الباحثين والعرب حول مفهوم الإصلاح الإداري يعود لعوامل عدة منها:

- 01- تعدد الأطروحات السياسية و أفكرية لمفهوم التنمية
- 02- الاتجاهات الفكية و الشخصية للدارسين
- 03- غموض العلاقة بين الصلاح الإداري و المتغيرات البيئية المختلفة¹

¹ دياب الحاج عارف، الإصلاح الإداري الفكري و الممارسة، دمشق: دار الرضا 2003، ص 13.

و يذكر حسن الطيب الإصلاح الإداري في جهد سياسي و إداري و اقتصادي و اجتماعي ثقافي هادف لأحداث تغييرات أساسيةيجابية في سلوك و النظم و العلاقات و الاساليب و الادوات تحقيقا لتنمية قدرات و امكانيات الجهاز بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة و الفعالية في إنجاز أهدافه¹

كما يشير زياني أن الإصلاح يكون نتيجة للاحساس بضرورة تحديث الادارة لتتمكن من تحقيق أهدافها وأن كل محاولة لإصلاح الإدارة يمكن تقييمها بالنسبة للأهداف التي تكمن ورائها

اما حيش فيرى الإصلاح الداري وسيلة تهدف إلى معالجة الحالات المرحلية التي تصيب التنظيم الوظيفي للجهاز الحكومة بغية إعادة مقوماته المادية و البشرية إلا حالاتها السلبية لأداء الوظيفة الماطة بها من قبل المجتمع.

يعرف الإصلاح الإداري أيضا:

01- مجموعة الإجراءات الرامية إلى إزالة خلل ما في النظام الإداري و ذلك من خلال فترة زمنية محددة و غي مواضع معينة.

02- الاصلح الداري مضمون إلى يهدف إلى تشر الوعي و الإجراءات بين المسؤوليات أو السلطات المختصة و المواطنين حول الأهمية و الحاجة إلى أن تبني أحداق المفاهيم والافكار في مجال علم الادارة العصرية في إطار الإدارة العامة.

03- الإصلاح الداري تغيير مقصود وشامل على مستوى لحكومة أو المنظمة في إطار رؤية مستقبلية للقيادة الإدارية تحدد ما يجب تحقيقه من لإصلاحات إدارية لضمان رض الجمهور المستقبل من خلال تبني مفاهيم و نظريات إدارية حديثة يتم على أساسها تنمية الموارد البشرية ماديا و معنويا و تطوي الهياكل و تنشيط الإجراءات و تحديث الأدوات و الوسائل الفنية و لتقنية على أساس التدرج غير المنقطع و المتفاعل مع البيئة الكلية للمنظمة²

و من خلل ما تم ذكره في تعرف الإصلاح الإداري يتمتع لنا أن هذا الأخير له مجموعة

من الخصائص و هي:

¹ الطيب حسن أبشر، مؤسسات التنمية الإدارية أوضاعها الراهنة و آفاق المستقبل، عمان: المنظمة العربية للعلوم لدارية 1984، ص 21.

² سليمان سلامة، الإصلاح الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجيستر إدارة أعمال جامعة دمشق د.ت.ن.

- تغيير جذري و أصي في الأشخاص و المفاهيم
 - عملية هادفة مخططة و مرسومة
 - عملية مستمرة متجددة هدفها يتحرك دائما
 - عملية شاملة و متكاملة تشمل كل مقومات الإدارة وسائر خطواتها¹
- و ينطلق الشامي من كون لادارة العامة مجموعة أجهزة و بنى مادية و بشرية تهدف إلى تأمين مهام الدولة و تحقيق المصلحة العامة و تلبية حاجات و رغبات المواطنين بكفاءة عالية ليصل إلى أن الإصلاح الإداري يعني عملية تكيف دائمة و مستمرة للبنى الدارية و مهامها مع مهام الدولى و هو مواكبة دائمة لروح التحديث و التحديث التي يطلبها النظام السياسي غير المتحجر .

و بالتالي المجتمع الديناميكي، و سواء كان إصلاحا جزئيا أم شاملا فهو عملية تطهير الإدارة من مشاكلها و إيجاد الحلول المناسبة لها أنها المتلائمة مع روح التحديث و مع التطور العلمي و التكنولوجي بما يؤدي إلى استخدام أفضل الطرق الأساليب العقلانية لتحقيق أهداف الإدارة القائمة على إشباع حاجات المواطنين بأكبر قدر من الفعالية².

و أشار الشامي إلى بعض الباحثين يرون أن الإصلاح نهجا سياسيا مستمر موجها إلى ضبط العلاقة بين الادارة و الهيكله و الأساليب و بذلك يكون الإصلاح الإداري عملية مندمجة في المنهج العام للتغيير حيث يتناول زوايا الجهاز الداري و هيكله و جميع تقسماته دون استثناء كما يتأتى تطبيقا لخطة إستراتيجية مسبقة³

الإصلاح الإداري:

يرتبط مفهوم الإصلاح الإداري بالنظرة المتأنيّة و المرحلة في تنظيم جهاز الدولة بأسلوب أكثر رزانة من غيره من الأساليب⁴ فالإصلاح يكون درجة بدرجة حتى يركز على مواقع ضعف الجهاز الإداري ليستطيع بعد ذلك تحسين مستواه و تنظيمه بطريقة أكثر حضارية و تطور فهو يركز على وحدة الجهاز الإداري وتكامله و بالتالي شموله الإصلاح ككل، نظرا لارتباطه بهن بحيث لا يرتبط

¹ درويش عبد الكريم، أصول الإدارة العامة لقااهرة، مصر: مكتبة الأنجلو المصرية، 1968 ص 520.

² الشامي علي، حسين الإدارة العامة و التحديث الإداري، مقارنة نظرية، بيروت: شركة شاديوس، 1995 ص 215.

³ الشامي علي حسن نفس المرجع السابق الذكر ص 212.

⁴ أحمد رشيد، الاصلاح الإداري إعادة التفكي، القاهرة: دار النهضة العربية 1994 ص 2.

تحسين مستوى الإدارة بالإدارة العامة بمجرد زيادة عدة الاجهزى الإدارية التنمية و لا المحاكاة و اقتباس الأساليب النظم المستعملة في دول أكثر تقدما التحديث و لا يمجى إعادة النظم في هيكله التنظيم (إعادة التنظم) كما يرى في عملية الإصلاح الإداري عملية للبناء على ما هو موجود بالضرورة، لأن الأساس الموجود قد لا يكون سليما مما يستوجب تغييره بالكية¹

كما ان للمصطلح مضامين تلقائية تشمل الجوانب السلوكية و التراكم و الاستمرارية و أخرى وضعية تشمل القوانين الانظمة و الاجراءات و الهياكل التنظيمية² و هو يشمل أيضا ضمن عملية التطور ولتحديث و التنمية و ليس العكس حيث يغني إصلاحا و تقويما و تحسينا للأوضاع الراهنة و اطورا لها غي ارتباطها بطموحات مستقبلية يقوم على تقويم واعد وسلوكيات موجودة في النظام الإداري لتحسينها و تطويرها معتمدا المنظور المستقبلي لجهاز و محافظا على الاصل و مجددا و مطورا له.

فالإصلاح الإداري لا يقتصر فقط على العملية الإدارية الفنية بل يشمل التاثيرات المتبادلة مع البيئة الكلية و علاقتها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعى و بهذا يتجاوز الفهم الجزئي للإدارة و المتمثل في صلاحات هيكلية أو تحديث أجهزة و أنظمة محددة كما هو الحال في المفاهيم الأخرى و هو ما ينتقل الإصلاح من مجرد نقل هو إدارية و أدوات حديثة كما هو الحال في مفهوم التحديث الإداري إلى خلق روح الابتكار و الإبداع التنظيمي.

و تتعد التعاريف التي يذكرها بعض المختصين بين كونه جهد يتمثلا بكل العمليات الهادفة إلى إعداد أجهزة الإدارة في الدولة بما في ذلك الأفراد لمعدات و السائل اعداد علميا يجعل تحقيقي الدور الاستراتيجي للجهاز الإداري أمرا بيس ممكنا فحسب و لكت أمرا اقتصاديا كذلك و أنه مجهود تستهدف تتبع مشكلات الجهاز الداري بالاستناد إلى كونه في الدول النامية مظهرا من مظاهر التخلف و أنه في ذاته معوقات التنمية³ بينما يرى آخرون الإصلاح الإداري يستهدف تنظيم الجهاز الإداري لدولة بشكل يحقق اهداف السياسة العامة للدولة بكفاءة و فعابو من خلال التغيير الشامل في سلوكيات العاملين وقيمتهم بشمل يؤكد مفهوم الوظعية لعامة أولا يمتد شاملا للجوانب

¹ محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري في النظرية و التطبيق، عنام دار وائل للطباعة و لنشر، 2001 ص 16.

² عامر الكبيسي، التنمية الاجارية المدخل و التطويات، المجلة العربية للإدارة، س7 عدد 3 1983 ص 24.

³ امين المؤمن و بخرون، التنمية الإدارية، عمان: دار زهران، 1997 ص 85-86.

الشريعية لأحداث التغييرات السلوكية وتثبيتها و يعطي الأهمية اللازمة للعوامل السياسية و الاجتماعية الثقافية ثانيا باعتبارها مقومات المناخ الضروري للناجح تلك التغييرات¹

و لا يعني ذلك أن التدرج غير مفيد و لكن وجب التأكيد على ضرورة وجود استراتيجية و رؤية شاملة تتناول مختلف جوانب لأن التركيز على جوانب سهلة مثل إجراء التغييرات الهيكلية إعادة تنظيم لذيكون فعالا لأن تكامل جهود الإصلاح مسألة ضرورية و قد تؤدي تجزئتها إلى تعقيد جهود الإصلاح و تعتبر فعالة و إلى تحويل الأساليب إلى غايات و انتشغال العاملين في مجال الإصلاح في قضايا شكلية و إجرائية على حساب الاهتمام بالإصلاح الجذري و الحقيقي و الذي يتمثل بالإصلاح منظومة القيم الاجتماعية الأمل و ليس أدل على دور هذه أقسم من مفهوم الوظيفة العامة في الدول النامية حيث تعتبر هذه الأخيرة منصبا و جاه و وسيلة للثراء و ليست عامة يقدمها الموظف للمواطنين الذين يتحملون كلفة راتبه بل يعتبر هذا الأخير الموظف نفسه صاحب سلطة و نفوذ باعطائه الحق في توزيع الحقوق و حجمها على هؤلاء المواطنين الرخص وراء معاملاتهم و حقوقهم ل أن تصلهم او يوصلها لهم على عكس الدول المتقدمة التي تتحدد لكل معاملة وقت محدد كما لا تنسى لغة التخاطب التي يبذل فيها المواطنين أقصى عبارات التودد لأجل قضاء حوائجهم على عكس موظفي الدول المتقدمة الذي يستقبلك بعبارة لا تفارق لسنه هل يمكنني أن ايا عدك؟ مما يعكس الثقافة الإدارية السائدة المستمدة من الثقافة الاجتماعية و هذا الوضع قد جسده فرد ريجز من خلال المراحل التي تمر بها المجتمعات المتخلفة خلال تطورها و حسب درجة تقدمها إلى ثلاثة مراحل هي:²

01- المجتمعات الرعوية الدائمة فمكان العمل الرسمي أو الحكومي هو غرفة غير مخصصة للعمل الرسمي فقط بل للأغراض العامة و الخاصة و يرى أن مستوى الإدارة في هذا لمجتمعات يكون متدنيا

02- المجتمعات الإنتقالية فيسمى مكان فيها SALA كلمة اسبانية تدل على معنى مقارب لكلمة (صالة) أو ديوان باللغة العربية فهو مكان بتصريف الأعمال الرسمي و ديوان الاستقبال

¹ محمد قاسم القريوتي، المرجع السابق، ص 75.

² محمد قسم القريوتي، الإدارة العامة منظور مقارنة، عمان: دار الكر للنشر و التوزيع، 1985، ص 75.

الأحباب و الأصحاب ة القيام بواجب الصياغة تجاههم دن أن يرى في ذلك سلوكا غير مقبول بل عدم القيام به يكون أكثر إجرأا له.

03- المجتمعات الصناعية المتقدمة يعتبر مكان العمل مكتبا Bureau مخصصا فقط لإتمام المهمات الرسمية المحددة بالتعليمات ة لقوانين و يخطر عليهم القيام أثناء وقت الدوام و في أماكن العمل القيام بأي أعمال خارج عن نطاق العمل الرسمي.

و تعود أسباب اختلاف الآراء بين الباحثين حول مفهوم الإصلاح الإداري إلى عدة عوامل:

- لاهتمامات و المنطلقات الشخصية للدراسيين و الإداريين
- الحقائق فكرية و السياسية وراء مفهوم التنمية
- غموض العلاقة بين الإصلاح و التنمية الدارية من جهة و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية من جهة أخرى.

نماذج مفاهيم الإصلاح الإداري:

نموذج البقاء:

تتمثل في اعتماد المنظمة أو الإدارة على الإكتار من التوسع في السكنات و الصلاحيات و صعوبة تنازل الوزارات أو المصالح عن أي منها لفائدة جهات أخرى لتحمي نفسها من الوزارات الأخرى لاعتقادها في حمايتها لتلك الصلاحيات في أساس بقائها و تشير الدلائل المستقاة من التجارب المختلفة لإصلاح أن هذا الصراع على الصلاحيات جزء من الممارسة الإدارية التي ساهمت في عرقلة عملية الإصلاح ولتطوير فالبحت عن تمديد و توسع نطاق الصلاحيات و السكنات يؤدي بالتالي إلى قام الإدارة بتقسيمه بالميل نحو توسيع جهازها و سلطتها و تجاهل العلاقات المتبادلة و المتصلة مع الأجهزة الإدارية الأخرى، و هو ما تلمسه بوضوح في محاولة

الإدارة تنفذ برامجها الإدارية دون النظر أو التنسيق مع الإدارات الأخرى لحماية مصالحها و تبرير وجودها¹ و ذلك سواء في نطاق الصلاحيات او لممارسات على حساب الخطط التنسيقية.

و ستضح ذلك من خلال إيجاد مؤسسات عامة مستقلة و تعمل بشكل مستقل حتى أننا نجد في بعض الدول أن ميزانية هذه المؤسسات تظهر منفصلة عن الميزانية العامة للدولة و تحدد طبقات المقدره مديرها وفي إقناع المؤسسات المعنية وزارة الملية بأهمية النشاط الذي تقوم بجعل اهتماماتها بالإصلاح و التنمية ذاتية بها و تتم بارتباطها بأشخاص ليس بضرورة الإصلاح الذي لا يتعدى كونه وسلية للحماية و البقاء فإن جرى أي تعديل على الانظمة و الهياكل الإداري فإنه لا يتعدى كونه تشكليا ليضمن سيطرة الادارة على التغييرات المحتملة التي قد تمس الإدارة أو التنظيم و يتم التركيز على الهيكلة و القوانين و الاجراءت مع عدم وجود سياسة محددة للإصلاح.

02- النموذج الوصفي:

تعتمد إدارة الصلح الداري في هذا النموذج على محاولة المصلحين القيام بدراسة إدارية جزئية أو شاملة لأمراض إدارية محددية يتم على ضوءها تصور الحل و الإصلاح من خلال تحديد المشاكل و من ثم اختيار الحلول الملائمة لذلك فهي تعتبر الإصلاح الإداري وسيلة لتصحيح .

03- النموذج المعياري أقيمي:

يعتبر هذا النموذج هو الغالب في نماذج الإصلاح الإداري نظرا لاعتماد تجارب الإصلاح المتعددة على فكرة الشرعية المؤسسة في إيجاده و تنفيذه و تجد ذلك جليا في القوانين و تشريعات الإصلاح التي عادة ما تأخذ حكم القانون باعتبارها انعكاسا قيمي لما يراه المصلحون و اتجاها يراه سلوكه و تزدادا هنا تأكيد حينما يكون تفسير ؟أهداف الإصلاح ة سياساته و طرقه مقرونا بالنشطة الدارية و اقترانه بمعرفة تقنية وخبرة إدارة و وضوح هذا المنهج يظهر في أن معظم الإداريين القائمين على الإصلاح أو يشتركون في تحديد يعتمدون في الدرجة الأولى على الاعتماد بأن لدسهم القدرة و الكفاءة على تحديد عناصر وكقطاعات الإصلاح متضمنا أهدافه نظرا لخبرتهم و معرفتهم بمشاكلهم التجارية السائدة و لما يحتاجه كل من الجهاز الإداري الرغبات المراد الاستجابة لها و بناء عليه فغن تحديد الأطر المرجعية للإصلاح من قبل القائمين على الجهاز التنفيذي من

¹ أحمد رشيد، إدارة التنمية الدارية، جدة: دار الشرق 1979، ص 37.

سياسيين و تكنولوجيين يجعل أهدافه ربما نتائج تصب في وقع سياسي و ليس في إدارته للوصول إلى أفضل المساومات و النتائج و قد تكون أهداف الإصلاح وأجهزة مبنية على النوايا الحسنة إلا أن عدم ارتكازها على الدراستين العلمية و عدم تحديدها لمواطن الإصلاح أدى إلى معالجة الإعراض الناجمة عن مشاكل الجهاز الإداري المشاكل في حد ذاتها

و نظرا لكون الأبعاد التي تشملها مناحي و قرارات الإصلاح وفق هذا المنهج ذات صبغة سياسية على اعتبار أنها تمس السياسة العامة و الاستجابة لطموحات و يمال التنمية و عليه قامت السلطة السياسية بتوكيل مهمة الصلح التنفيذي و اتجابه و تنقيره إلى القائمين على الجهاز الإداري ضمن أطر و أهداف ارتتقت ضرورتها و أهميتها من قبل لقادة حيث يتم الإصلاح بناء على معايير قيمة تترجم في قوانين مشروع إصلاح و وفقا لوصفات مسبقة تخلو من المعايير و المقاييس المبنية على الدراسة و المعرفة و يطفئ على هذا النموذج الافتراض المعيار لقيمي المبنى على ادراكات مسبقة

05- النموذج الفعال:

إن هيمنة السلطة السياسية على الأجهزة الإدارية تجعل الإداري مسؤولا أمام سلطة سياسة لدى وضع منهجية الإصلاح مستوياته الإدارة و اطارة فتقديم بما يفرضه عليهم سلطتهم السياسية مما يجعلهم مسئولين أماها و يقاس ذلك بمدى استجابتهم للطلبات التي اوجب إليهم أو حدوده بها مما قلل من فرض الإبداع مما يعدل الإصلاح أداة لا تعين الجهاز الإداري على تطوير فعاليته الذاتية فالنموذج الفعال يفترض أن جهل الإصلاح ممثلا يمكن يقنون به هم مسئولون ذاتيا بالدرجة و لديهم الوعي و الإدراك لمسؤولياتهم الإدارية و الاجتماعية قبل شيء آخر مما يفترض توازن بين جهد الصلاح و تنبيه سياسة دائمة و ديناميكية تهدف إلى الاستجابة للطلبات العامة بمواجهتها المتطلبات الحالية و المستقبلية المصلحة الكلية للإصلاح و هو ما يتطلب من الداري النشاط و الفعالية و الحيوية بقدرته على تحيد المعوقات الدارية إزالتها و محاولة الاستجابة للمتغيرات البيئية و المصالح العامة و في الوقت نغذ فسه الذي يميز فيه الحدود الشرعية لصلاحياته و سلخته و التقديرات المفروضة عليه فإنه يعمل على التقليل من المحظورات و هو ما يتطلب قادة إداريين لهم قدرة تفاوضية و تأثيرية على قوى الضغط الملازمة للجهاز مما يكفل التفاعل المستمر لعملية الإصلاح من ذلك يخرج بحلول مثلما قال ماري باكر فوليت حيث تكن استجابة للمتغيرات البيئية و الرغبات المتمثلة في أهداف الخطط التنموية وتنشيطها التنظيمي المتبنية للإصلاح فكريا و عمال

في حركة دائمة تؤدي صما رها في تحقيقه لكفاءة مطلوبة في العمل وقدرة على الإبداع و التجديد في جهاز الإداري¹.

المطلب الثاني : المداخل النظرية للإصلاح الإداري.

المدخل الشامل

و يقوم المدخل المعاصر الشامل على منهج تحليل النظم حيث يرى من المدخل الحكومة أو المجتمع نظام يتكون من هياكل مختلفة تؤدي وظائف متنوعة، و أن أي اختلال في أحد هذه الوظائف يقود إلى اختلال في الوظائف الأخرى و ذلك بسبب الترابط و التناسق بين تلك الوظائف مجتمعة و أن علاج مشكلة لا تقتصر عليها فقط، و إنما يتعداها إلى النتائج الثانوية التي أحدثتها تلك المشكلة، و بذلك تكون عملية الإصلاح الإداري على أساس المفهوم الشامل بأنها نتائج عدة متغيرات مترابطة تنتمي لأوضاع سياسية و اجتماعية معينة، بالإضافة إلى الواقع الإداري، كما أنها تتضمن تغير اتجاهات الأفراد و الجماعات التي تشكل منهم أجهزة الإدارة و طريقة أدائهم مع الأخذ بالاعتبار المتضامين غير الإدارية الاجتماعية و الحضارية و السياسية، لعملية التغيير، و بذلك يمكن تلخيص نظرة المدخل الشامل إلى عملية الإصلاح الإداري في الجهاز الحكومي بما يأتي.

- (أ) إدخال أنماط تنظيمية جديدة تلائم أنواع النشاط الجديد الذي يتصل به الجهاز الإداري و الذي لم تكن الأشكال التنظيمية و الإدارية التقليدية مناسبة لموافاة احتياجاته تنظيميا.
- (ب) إدخال نظم و قواعد إجراءات جديدة للعمل داخل هذه الأنماط الجديدة و ذلك في مجال لوائح الأفراد و إجراءات العمل و النظم الإدارية لتحقيق أهداف هذه لتنظيمات الجديدة.
- (ج) تحقيق العلاقات الإشرافية و الإدارية و الاستشارية بين التنظيمات الجديدة و التنظيمات القديمة، أي بين لجهاز لحكومي التقليدي و الأنماط الجديدة التي نتجت عن التوسع في أعمال الجهاز الإداري.
- (د) توفير القيادة النشطة المؤمنة بالسياسات الجديدة و الواعية لها على أساس علمي، بحيث تضمن أقصى إمكانيات النجاح.

¹ H.C Met calf and unich 'eds) amicadmistintion, (new yorm : harpet & brothus, 1941

هـ) التركيز على أهمية الموارد البشرية باعتبارها العنصر الحاسم في تنقيح تلك السياسات و أحداث التغيير المطلوب.

و) التركيز لمكثف على أن تكون مخرجات منظمات الجهاز الإداري و بالأخص الجديدة منها تتسم بالنوعية و الجودة لتحقيق المساهمة الفاعلة في تحقيق الرفاهية الاقتصادية و الاجتماعية.

ثانيا: المدخل التقليدي (الجزئي) للإصلاح الإداري معالجة جزئية للمشكلات الطارئة التي تواجه الحكومة و تنصب على تنظيم لجهاز الإداري في الدولة على أسس علمية سليمة تكفل تحقيق الأغراض المرجوة منه، و يتصل بالتنظيم إعداد جهاز إداري سليم و صالح لأداء المهمة الفخمة الملقاة على عاتقه.

و المدخل التقليدي (الجزئي) ينظر إلى الإصلاح الإداري على أنه¹:

أ) تنظيم لجهاز الإداري من حيث تكوينه و تشكيلاته العلاقة فيما بينهما.

ب) تنظيم أساليب و طرق العمل في هذا الجهاز.

ت) تنظيم شؤون العاملين في هذا الجهاز

ثانيا: مداخل الإصلاح الإداري:

وفقا لما تم ذكره فإننا نجد أن الباحثين في العلوم الإدارية اجمعوا على أن التغيير هو جو عملية الإصلاح، الإداري لكن الاختلاف في ما بينهم كان في تحديد ما الذي يجب تغييره و كيف سيتم التغيير؟ و من خلال طرح السؤال التالي المتعلق بكيفية التغيير يمكن أن يأخذ شكلين.

أولاً: المدخل الإنزامي:

الذي ينبع من إحساس خارجي بوجوده خلل ما أو خطأ ما في الجهاز الإداري الكلي تعيق عمله وتجعله غير قادر على القيام بالتزاماته و تحقيق الأهداف المنوطة به من خلال ملاحظة المجتمع بفئاته لأعراض مرضية معينة تطهر في الجهاز الإداري مثل¹:

¹ سميحة زيدي، الإصلاح الإداري في الجزائر، 2009/12/24، 8:23 pm.

01- عجز الجهاز الإداري في تفهم و تلبية احتياجات المواطنين فيؤدي ذلك إلى انتشار التذمر والشكوى و عدم الرضا.

02- عجز الجهاز الإداري عن التنبؤ بالمستقبل و المشاكل المتوقع حدوثها و الحيلولة دون وقوعها.

03- عجز الجهاز الإداري عن اتجاه القرارات السليمة في الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة مما قد يؤدي إلى تبديد الثروة العامة

و هذا يؤدي بالدولة و القيادات السياسية إلى اتخاذ دورها في وضع برامج الإصلاح التي قد تتبع من أهمية و قناعة تامة بالنتائج و الفوائد التي يمكن أن تتحقق من عملية الإصلاح، و بذلك تكون برامج جدية و هادفة و ملزمة في نفس الوقت أو أن تكون عملية الإصلاح عملية استعراضية خادعة تحاول امتصاص لقيمة الشغل و عدم رضاه من خلال طرح أرقام و صياغة برامج وهمية لا تعاني الواقع و لا تستجيب للحاجات الفعلية. من هنا نجد أن النظام السياسي الناضج و الذي يعتمد أساليب التخطيط والتنظيم و الرقابة بشكلها الفعال فادر على تحقيق نتائج إيجابية من وراء إتباعه لمصل هذا الشكل من أشكال الصلاح.

ثانيا: المدخل الذاتي

ينص هذا المدخل على أن الأجهزة الإدارية يجب أن تمتلك القدرة التصحيح الذاتي المستمر من خلال اكتشاف مواطن الخلل و الضعف بداخلها و العمل على إصلاحها بالشكل الذي يجعلها قادرة على ممارسة دورها المطلوب و هذا يتطلب أن تكون هناك نظام رقابة و متابعة و تقييم فعال و نظام معلومات قادر على تزويد الجهاز الإداري بالتغيرات التي تحدث في البيئة الداخلية و الخارجية لكي يتمكن من الاستجابة لحاجات المجتمع و تحقيق أهداف السياسة العامة و يفترض من المدخل بداخله شروط أساسية في مقدمتها²:

01- قدرة الجهاز الإداري على إدراك ضرورة الإصلاح و التغيير للوفاء بحاجات الجماهير.

02- درجة تقدم النظام الاجتماعي أن القدرة على تقبل نتائج التغيير

¹ هاشم حمدي رضا، الإصلاح الإداري، الطبعة الأولى، عمان: دار الولاية للنشر و التوزيع، 2011، ص 13-14.

² هاشم حمدي رضا، نفس المرجع السابق، ص 15.

03- عدم سيطرة الحلول الوسطى عندما لا تكون في مكانها المناسب لأن هذه الحلول قد توجد نوعا من المحافظة الإدارية.

مبادئ الإصلاح الإداري و مداخله:

أولاً: مبادئ الإصلاح الإداري

يمكن لعجلة الإصلاح الإداري أن تحقق من خلال مجموعة من المبادئ و هي:

01- من أهم المبادئ الإدارية و هي وجود ولاء الشخص إلى منصبه و العمل على إرضاء الشعب، و يجب أن يكون بعيد أتماً عن أبناء دائرته، بل ألا يفكر فيهم من الأساس.

02- على المواطنين أن يحسبوا التعامل مع موظفي الجهاز الإداري و عدم النظر إليهم على أنهم خدم لهم و هذه نقطة مهمة بتفاعل عنها معظم المتعاملين مع الجهاز الإداري، لأنها تعتبر نقطة البدء في إصلاح العلاقة بين الجهاز الإداري و المواطنين.

03- لابد من وجود رقابة فعالة لأداء الجهاز الإداري باعتباره السلطة من قبل السلطة التشريعية - لأنه في حالة تنقيب أفراد الجهاز الإداري من أن هناك رقابة مستمرة و فعالة عليهم من وقت لآخر فسوف يخشعون الوقوع في الأخطاء المتكررة، بل سوف يقومون بعملهم على أكمل وجه ممكن.

04- يجب إعادة النظر في أجور موظفي الجهاز الإداري بالدولة، فتضعف أجور موظفي هذا الجهاز عدم استطاعة تلبية حاجاتهم اليومية يجعل الموظفين يشعرون باليأس و الإحباط وهنا ما ينتج عنه ضعف مقدرتهم على العطاء الفعال في تأدية وظائفهم.

05- على المواطنين معرفة الإدارات التي يجب عليهم إتباعها لاستخلاص الأوراق المطلوبة، لأن جهل المواطنين بهذه الإجراءات يصبحون أعبوية في أيدي موظفي الجهاز الإداري، و لعل من الضروري على الدولة أن تقوم بإصدار دليل للتعامل مع الجهاز الإداري مما ينتج عنه إنهاء التلاعب بالمواطنين و يسهل عليهم استخراج ما يريدونه من أوراق بالسرعة اللازمة¹.

المطلب الثالث: معوقات نجاح الإصلاح الإداري في الجزائر

¹ هاشم، المرجع السابق، ص 16.

1) الاستيراد غير الواعي للنماذج الإدارية في الإصلاح الإداري:

في ظل سياسة التبعية الثقافية و التقليد غير المدروس، اتجهت معظم جهود التطور و الإصلاح الإداري إلى نقل أنظمة و تجارب خارجية تقليد المبادئ و أسس الإدارة بحجة تطوير المناهج و الإصلاح الإداري إذ نجد بعض الدول اقتبست نظم إنجليزية و أخرى فرنسية و غيرها يابانية أو أمريكية.

لا شك أن الاطلاع على تجارب و جهود الآخرين من أجل الإصلاح الإداري تعد عملية مفيدة، إلا أن من الاقتباس الذي لا يراعي الخصائص البيئية بكافة أركانها، و الذي لم يعتبره أو يؤمن على منظومة من الابداع و الابتكار لإيجاد إطار بناء و ظروف هذه الدول و أهدافها كان ذلك سبب فشل غالبية الجهود المبذولة لتحقيق النتائج المستهدفة.

من مصادر الضعف المحيطة بمبادرات الإصلاح الإداري في الدول النامية انعدام الدافع والحافز، و القدرة على الابتكار و خلق الأفكار الجديدة لدى الأطراف ذات العلاقة بقضايا التطور مما سبب لعق سلوك التبعية و احتواء التقليل الأعمى الأجنبي و بالتالي التقليل من فرص النجاح و خيبة النتائج.

02) رسميته و شكله جهود التطوير و الإصلاح الإداري:

يظهر تتبع خطط و برامج الدول المتخلفة في مجال التطوير من أجل تحسين فعالية الإدارة العامة، و قد ركز في ذلك على جانبين أساسيين هما تأسيس المؤسسات الحكومية تحت مسميات وزارة التنمية الإدارية و الإصلاح الإداري أو التنظيم غير ما من الكيانات الرسمية و ما يرتبط بها من لوائح رسمية، و على التدريب المعرفي التشقيق المعلومات من جانب آخر¹. أي أن الجهود اتخذت المدخل اللائق الإجرائي ذي الضيقة القانونية مما نتج عنها قوانين في صفحات معدودة تبعثها مجلدات من القرارات و التعليمات لتفسير الغموض و الاستفسارات حول هذه القوانين.

يمكن القول أن شكلية جهود التطوير و الإصلاح و تمحورها على الجانب الرسمي القانوني الإجرائي، ترجع بدرجة أساسية إلى ممارستها بأسلوب مركزي ينفرد بها شاغل المراكز القيادية و

¹ أبو بكر نفس المرجع السابق، ص 212.

وظائف الإدارة العليا في الجهاز الحكومي مستندين إلى تقارير إلى المركزية ذوي المعرفة المحدودة.

03) الرسمية الشكلية و جهود الفكر الإداري:

تتضمن الهياكل الإدارية في الدول النامية عادة بالأفراد في التمسك بالجوانب الشكلية والإجراءات الرسمية بحجة احترامها و الالتزام بالقواعد و التعامل معها كافيات و ليس كأدوات و وسائل ومن الضروري حمايتها من الاختراق، إلى درجة أن يتم الدفع من حالة الفشل في تحقيق الخطط بحجة تستقبل اللوائح و لا يعتبر خطورة ذلك على تلك الأغراض المرضية من جهود فكري مقاوم للتطوير و إنما امتدت في معظم لدول لتكون تلك القواعد سياج الأمان لحالات الفساد.

04) السيطرة الوهمية غير المهنية لأجهزة الضبط و الرقابة:

من العوائق شديدة الأثر على فعالية الإصلاح في الأحوال العالم الثالث اتجاه السلطة المركزية في الجهاز الداري للدولة إلى تصعيد غالبية الأمور إلى المستويات الدارية الأعلى و ذلك تحت شعار السيطرة و المتابعة و الضبط بحجة التنسيق و التقليل من حدوث المشاكل دون الاتجاه إلى تحميل بالمستوى الأدنى للجهاز بمسؤولياتها بالتخطيط و تحاذ القرارات و المواجهة.

نتج عن هذا الاتجاه أمرين¹:

الأمر الأول:

وجود ذريعة لدى مشاغل الوظائف بالمستويات الأدنى بالجهاز الإداري للتهرب من المسؤولية والتحجج بفقدان السيطرة على الأمور و عدم التمتع بصلاحيات التصرف، دون الاكتراث للصعوبات التي تواجه الأطراف أصحاب المصلحة الخفيفة.

الأمر الثاني:

وجود ذريعة لدى شاغلي الوظائف الإدارية و المراكز القيادية بالمستويات الأعلى يوجدان الجهاز لاتخاذ كافة التدابير للسيطرة و التحكم و تعظيم المصالح و المنافع الشخصية و توجيه

¹ أبو بكر، نفس المرجع السابق، ص 212 - 213.

الإمكانيات وفق رؤية شخصية بعيدا عن الخطة الإستراتيجية في ظل غياب الأسس الرقابية الموضوعية.

نتج عن هذين الأمرين أن غالبية الممارسات للتطوير و الإصلاح الإداري في هذه الدول مجرد شعارات خالية من المضمون الحقيقي لا يترتب عليها مردود حقيقي في آراء المؤسسات و تنظيم الأعمال.

سوء استخدام لموارد البشرية:

نحاول فيما يلي إلقاء نظرة سريعة و فاحصة لشخصية واقع الموارد البشرية في القطاع (الجهاز) الإداري و أهم النقائص المتعلقة بها و ذلك باعتبارها محورا هاما و استراتيجيا في مختلف التنظيمات والأجهزة، فالكثير من الملاحظين يرجع عدم الفعالية التي تعاني منها مختلف الإدارات العمومية في الوقت الراهن بنسبة كبيرة إلى الموظفين الذين سيهمون في هذا الخلل من خلال سوء أدائهم الوظيفي من جهة، و كذا تسريباتهم إلى باقي القطاعات، من جهة أخرى و منه يتبين لنا أهم الاختلافات المتعلقة بالجانب البشري تتركز على ناحيتين هما: الكفاءة و التحفيز.

أولا: غياب الكفاءة

من الملاحظ في أغلب الدول النامية، و منها الجزائر القيام بتوظيف أشخاص لا يتمتعون بالكفاءات اللازمة و ذلك على الرغم من امتلاك جلهم لشهادات جامعية عليا¹ و يتجلى ذلك أساسا من خلال غياب المفاهيم الحديثة المتعلقة بالمهارة و السلوك و هو الطابع العام الغالب على معظم الموظفين الذين يتميزون بعدم الدراية الكافية بالمهام و الوظائف المسندة إليهم مع استبعاد إهمهم بكيفية التصرف في حال وقوع مشكل يتعلق بمتطلبات و مجريات أدائهم لمهامهم، حيث أن بروز مشكلة بغض النظر عن نوعها و حجمها تستدعي الرجوع إلى الرئيس الإداري و تجد ذلك على الخصوص في الجانب المتعلق بعلاقة الإدارة العمومية بالميدان الاقتصادي إذ يعاب على الإدارات و بالخصوص الإقليمية منها عدم قدرتها على تفعيل النشاط الاستشاري، و ذلك لغياب الكفاءات على المستوى المحلي، و التي لها المهارة و القدرة على تصور حلول و إمكانيات خاصة.

¹ أحمد رحمانى، محاضرات التسيير النشيء للمكافئات و الوظائف، المدرسة الوطنية للإدارة، 2005.

و يرجع غياب الكفاءة إلى الأسباب التالية:¹

أ) طبيعة المسار المهني للموظف إذ يتميز بعدم مراعاة قواعد التسيير الحديث للموارد البشرية و اقتصره على التطبيق الحرفي و الجامد للنصوص القانونية و التنظيمية المتعلقة بها لاسيما ما تضمنه المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 و المتعلق بالقانون النموذجي لعمال الإدارات و المؤسسات العمومية، هذا المرسوم الذي أثبت عدم نجا عته فيما يتعلق بالتشجيع على كسب الكفاءات من خلال متعة الأولوية الاقدمية كمعيار لتولي الوظائف الهامة على حساب الكفاءة التي تمنح للموظف القدرة على مواجهة التحديات و تصورات الحلول و التكيف مع المعطيات.

ب) سياسة التوظيف المنتهجة بعد الاستقلال حيث عمدت الدولة و مع النقص الفادح الذي تركه المعمرون و الإدارة الاستعمارية بعد رحيلهم إبان الاستقلال إلى سد الفراغ الناجم عن ذلك بشتى الوسائل و الطرق بما في ذلك المستخدمين الذين لا يتوافرون على الشروط المطلوبة للتوظيف دون الاستناد إلى معايير موضوعية و لعل ذلك ما يفسر سوء الأداء الوظيفي الذي تعاني منه الإدارات العمومية حاليا.

تقع التحفيز من أهم العوامل المساعدة على تحقيق الفعالية في مختلف لقطاعات نظرا لكونه العامل الذي تستغله الإدارة في جذب الموظف إليها و تفجير طاقاته لدفعه من أجل تقديم أفضل ما لديه من خلال إشباع حاجاته و في هذا الإطار سنحاول تشخيص وضعية التحفيز في الإدارة العمومية و ذلك بغية التعرف على النقائص التي يعانيتها سواء في جانبه القانوني أو الميداني و بالرجوع إلى المرسوم رقم 59/85 المذكور سابقا نجد أنه قد أتبعته الإدارة جملة من الوسائل لتحفيز موظفيها و التي تنفرغ إلى وسائل سلبية، غير أنه و بالتمعن في مضمون هذه الوسائل فإننا نستخلص جملة من المآخذ نوجزها فيما يلي:

الصعوبات الميدانية:

سننتظر فيما يلي أهم النقائص التي تتصل بالعملية التحفيزية على المستوى الميداني باستعراض أهم عاملين من عوامل التحفيز و هما عاملا الاتصال و المشاركة.

¹ حلقة دراسة حول الإصلاح الإداري في ظل الانفتاح الاقتصادي، المدرسة الوطنية للإدارة، 2004/2005، ص ص

(أ) عامل الاتصال:

و المقصود هنا كل ما يتعلق بالعملية الاتصالية في الإدارة من حيث صيرورة المعلومات وسياسة استخدامها و انتقالها بين الموظفين، إلا أن الملاحظ في هذا المجال هو ضعف نظام الاتصال القائم حاليا على مستوى الجهاز الإداري ككل و ذلك لعدة اعتبارات لعل من أهمها:

- حصر المعلومات الإدارية الهامة على مستوى فئة محدودة تقتصر عليها دون غيرها و إن تم إيصالها إلى الموظفين فيتم ذلك بطرق الكثير من النقص.

- ضعف فرص الاتصال بين الموظفين و المسؤولين لانسداد القنوات الاتصالية، و الذهنية الجامدة.

- ما تشتكوه الأجهزة الإدارية من نقص إذ لم انعدام الثقة بين المسؤولين و الموظفين.¹

(ب) المشاركة:

تقي المشاركة أخذ جزء من الأمر و البحث فيه، و المشاركة الفعلة تتم عندما يكون أفراد المجموعة الفرصة الكافية لطرح الأسئلة أو الأمور على أجندة العمل و النقاش حولها، و ليعبروا بشكل واضح عن اختياراتهم من المخرجات النهائية أثناء عملية اتخاذ القرارات، كما أنها يمكن أن تتم مباشرة من خلال الممثلين الشرعيين² إلا أن الملاحظ أن الإدارة غير قادرة على ترجمة أهدافها و صعوبة إعطائها معنى لعمل الموظفين مما يضعف عامل المشاركة على مستواها، فالموظف و رغم رغبته في المشاركة لأقس تنتقل المهام المنوط به فحسب بل من خلال تحديد و تسطير الأهداف المرجوة إلا أنه يصطدم بعدم رغبة المسؤولين في ذلك كما نلاحظ أيضا:

- غياب معايير واضحة و موضوعية لاختيار و إعداد القيادات الإدارية.

- غيار وسائل فاعلية لقياس أداء العاملين يتم من خلال التعرف على أوجه القوة و الضعف في الأداء مما يساعد على اكتشاف العاملين الأكفاء و سلوكياتهم و مدى قدراتهم لشغل المناصب.

¹ زهير عبد الكريم، الحكمانية (قضايا و تطبيقات)، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003، ص 55.

² Peter morio, governance public participation, the Word Banska, Washington DC, 1997, p 05.

المبحث الثاني: آليات معالجة التخلف الإداري في الجزائر.

تبرز آليات معالجة التخلف الإداري في الجزائر من خلال تحسين وترقية مستوى الأداء الإداري وتممية القدرات والكفاءات وتسوية المؤهلات الفنية كآلية ضرورية لتحسين صورة عمل الإدارة في سبيل خدمة المواطن وإرضاءه.

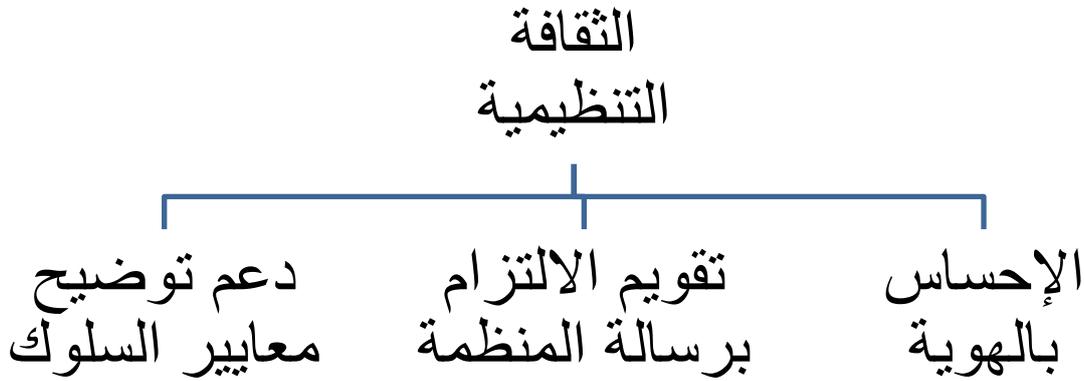
المطلب الأول: تعزيز وتطوير الثقافة التنظيمية للمنظمة الإدارية

1- تزود المنظمة والعاملين فيها بالإحساس بالهوية :

كلما كان من الممكن التعرف على الأفكار والقيم التي تسود في المنظمة كلما زاد ارتباط العاملين برسالة المنظمة وزاد شعورهم بأنهم جزء حيوي منها .

2- إيجاد الالتزام برسالة الشركة :ذلك أن تفكير الناس عادة ما ينحصر حول ما يؤثر عليهم شخصيا إلا إذا أشعروا بالانتماء القوي للمنظمة بفعل الثقافة العامة المسيطرة وعند ذلك يشعرون أن اهتمام المنظمة التي ينتمون إليها أكبر من اهتماماتهم الشخصية ويعني ذلك بأن الثقافة تذكرهم بأن منظماتهم هي أهم شيء بالنسبة لهم.

3- تدعيم وتوضيح معايير السلوك بالمنظمة :فالثقافة تقود أفعال وأقوال العاملين مما يحدد بوضوح ما ينبغي قوله أو عمله في كل حالة من الحالات وبذلك يتحقق استقرار السلوك المتوقع من الفرد في نفس الوقت ويمكن توضيح الوظائف الأساسية للثقافة التنظيمية من خلال الشكل التالي:¹



وذكر الحسيني بأن الثقافة التنظيمية تؤدي عدة وظائف هامة و أساسية على النحو التالي:

¹المصدر:جرينبج جيرالدوبارون روبرت، إدارة السلوك في المنظمات ترجمة رفاعي ،رفاعي و بسيوني إسماعيل الرياض ،دار المريخ للنشر 2004م ص 631

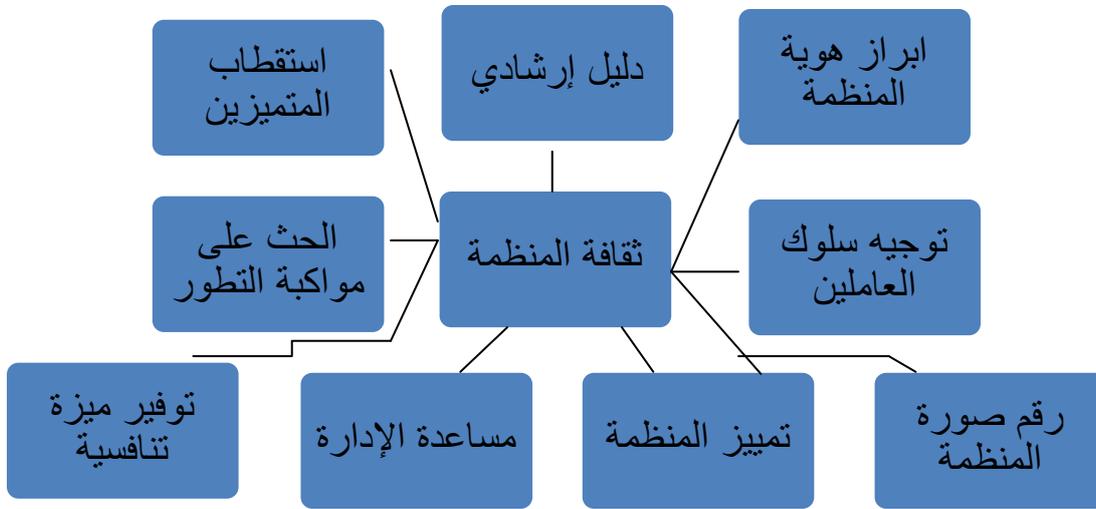
- 1- الثقافة التنظيمية الواضحة تنمي الشعور بالذاتية وتحدد الهوية الخاصة بالعاملين .
- 2- تلعب الثقافة التنظيمية دورا جوهريا في إيجاد الالتزام والولاء بين العاملين ،مما يتغلب على الإلتزام الشخصي والمصالح الذاتية للعاملين .
- 3- تكون إطار للعاملين للاستعانة به لإعطاء معنى واضحا وفاعلا لنشاط المنظم.
- 4- تساهم الثقافة التنظيمية في تحقيق عملية الاستقرار داخل المنظمة ، بحيث تؤكد وجودها كنظام اجتماعي متكامل .

ذكر الرحمان بأنه ترجع أهمية الثقافة التنظيمية إلى دورها في :

- * تكوين دليل إرشادي للإدارة والعاملين لتحديد نماذج السلوك والعلاقات التي يجب إتباعها .
- * تنظيم الإطار الفكري الخاص بتوجيه أعضاء المنظمة الواحدة وتنظيم أعمالهم وإنجازهم .
- * تمييز ملامح المنظمة عن غيرها من المنظمات
- * تسير مهمة الإدارة ومساعدتها على تحقيق أهدافها.
- * منح المنظمة الميزة التنافسية إذا كانت تؤكد على سلوكيات خلاقية كالتفاني في العمل وخدمة العمل.
- * استقطاب العاملين المتميزين والمبدعين.
- * زيادة قابلية المنظمة للتغير ورفع قدرتها على مواكبة التطورات الجارية من حولها.
- * تشكيلها ضغوطا على العاملين بالمنظمة للمضي قدما في عملية التفكير والتصرف بطرق تتسجم مع الثقافة السائدة بالمنظمة

شكل يوضح مستويات الثقافة التنظيمية.¹

¹الهوارى سيد ، الإدارة العامة : الأصول و الأسس العلمية للقرن 12 القاهرة: مكتبة عين شمس، 2002م، ص 292.



الثقافة وفعالية المنظمة :

لقد كشفت الدراسة التي أجراها واترمان وبيترس حول خصائص المنظمات متميزة الأداء وجدا أن هنا هناك علاقة إيجابية بين الثقافة القوية وفعالية المنظمة .فقد وجدا أن أهمية الثقافة وتماسكها هي صفة أساسية في المنظمات متفوقة الأداء والإنجاز ،ففي هذه المنظمات عملت الثقافة القوية على إزالة الحاجة إلى الكتيبات والخرائط التنظيمية والقواعد الرسمية ،فالناس يعرفون ماذا يفترض أن يعملوا،و السلوك المناسب كانت تحده باستمرار الرموز والمراسيم .

و يرى الكاتب جاي بارني أن الثقافة القوية يمكن أن تؤدي إلى إنتاجية اقتصادية أعلى حينما تكون ثقافة المنظمة مصدر ميزة تنافسية ،وذلك شريطة أن تكون هذه الثقافة قيمة أي بمعنى تساعد على الإنجاز والأداء الأفضل وأن تكون نادرة ،وغير قابلة للتقليد .

إن فاعلية المنظمة تتطلب تحقيق التوافق والموائمة بين ثقافة المنظمة وثقافة البيئة الخارجية، والإستراتيجية العامة للمنظمة، والتقنية التي تستخدمها، بمعنى أن تتضمن القيم والمعايير والتقاليد التي تساعد المنظمة على التكيف مع البيئة ومتغيراتها.¹

(2)-الثقافة والهيكل التنظيمي:

تناول العديد من الكتاب والباحثين موضوع العلاقة بين الثقافة والهيكل التنظيمي ويستخلص من الدراسات العديدة، أن الثقافة تؤثر على نوع الهيكل التنظيمي والعمليات الإدارية (اتخاذ القرارات، والاتصالات) وأن مواءمة الهيكل التنظيمي والعمليات الإدارية لثقافة المنظمة يساعد على مزيد من الفاعلية للمنظمة، وهنا لابد من الإشارة إلى الثقافة المتمكنة والقوية التي تعزز وتدعم وتقوي الثبات في سلوك الأفراد وتحديد السلك المطلوب، وهذا يؤدي إلى نوع الرقابة الضمنية التي تحققها الثقافة هي رقابة العقل والروح والجسد.

(3)-الثقافة والانتماء (الولاء) التنظيمي: يتميز العاملون في المنظمات ذات الثقافة القوية بدرجة عالية من الالتزام والانتماء للمنظمة فإجماع الواسع على القيم والاعتقادات المركزية، والتمسك بها بشدة من قبل الجميع يزيد من إخلاص العاملين، وولائهم والتصاقهم الشديد بالمنظمة.

ويحدث هذا عندما تكون القيم السائدة داخل المنظمة والأساليب الإدارية والتعاملية مع الموظفين تتسجم مع الثقافة العامة للمجتمع فالقيم مثل العدل والإنصاف لا يمكن أن تسود في منظمة إذا كانت أهدافها منافية لقيم وأهداف النسق الأكبر الذي هو المجتمع فلا يعقل مثلاً أن نجد هناك ثقافة تنظيمية قوية في مؤسسة لصناعة الخمر في بلاد إسلامية.²

وفي رأي آخر، إن ثقافة المنظمة تؤدي إلى :

-تحقيق التكامل الداخلي بين أفراد المنظمة من خلال تعريفهم بكيفية الاتصال فيهم بينهم والعمل معا بفعالية .

- تحقيق التكيف بين أفراد المنظمة والبيئة والخارجية ذوي العلاقة بالمنظمة .

¹ حرير، المرجع السابق، ص 340

² حسن حرير، نفس المرجع السابق ص 340

- القيام بدور المرشد للأفراد والأنشطة في المنظمة بتوجيه الفكرة والجهود نحو تحقيق أهداف المنظمة ورسالتها.

- تحدد أسلوب وسرعة استجابة أفراد المنظمة لتحركات المنافسين واحتياجات العملاء بم يحقق للمنظمة تواجدها ونموها.

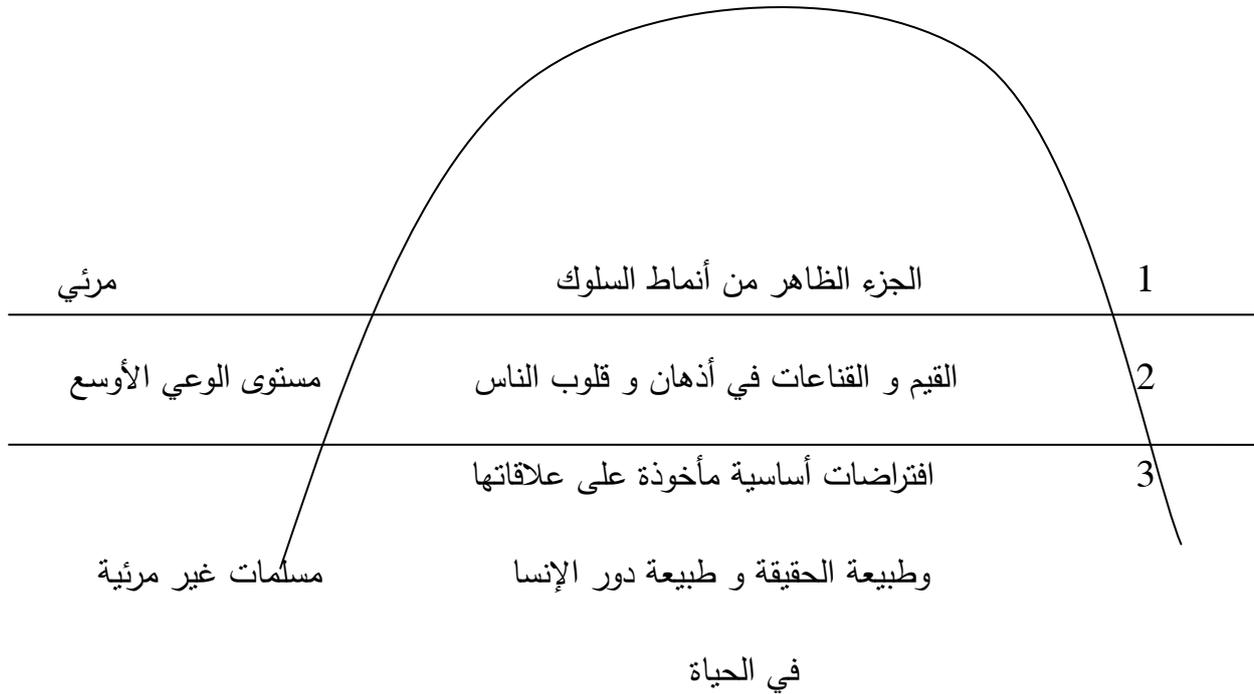
مستويات الثقافة التنظيمية: يمكن التمييز بين ثلاث مستويات لثقافة أي منظمة.

جزء ظاهر من أنماط السلوك .

جزء ظاهر على مستوى الوعي ،عبارة عن قيم وقناعات في أذهان وقلوب الناس.

جزء مسلمت وهي عبارة عن افتراضات أساسية مأخوذة من عملاتها وبالتالي فهي غير مرئية.

ويمكن توضيح مستويات الثقافة التنظيمية من خلال الشكل التالي:



تدفع المنظمة من خلال دورها البارز في المنظمة على خلق مجموع القيم وتمثل ومنها:

القيم الجوهرية: وهي القيم التي تنطلق منها بقية القيم وتمثل عناصر أساسية في المنظمة وغالبا ما تأخذ الطابع الفلسفي الأخلاقي، كالصدق والعدل والاحترام المتبادل، وفي الحقيقة فإن هذه القيم مطلوبة قبل أن تبدأ المنظمة عملها ووضع خططها ومنها على سبيل المثال: التطوير المستمر، الدعم المتواصل.

القيم الأساسية: تمثل خصائص وصفات المنظمة وخدماتها وبرامجها، ومنتجاتها قيما تعمل هذه القيم على تحقيق رؤية ورسالة المنظمة و أهدافها وإذا نجحت المؤسسة في الحفاظ على هذه القيم والالتزام بها فإنها تسبب ظهور القيم في المستوى الثاني، ومنها على سبيل المثال: الجودة، الشمولية.

القيم البنائية: نتيجة الالتزام للمنظمة بالقيم السابقة والعمل من أجل تعضيدها وانتشارها تظهر هذه القيم، فهي مخرجات أو نتائج للقيم السابقة، ومنها على سبيل المثال: الكفاءة الإنتاجية، المسؤولية، الالتزام.

القيم المميزة : وهي القيم التي تنشأ وتتكون بمرور الوقت نتيجة التزام المؤسسة وعملها وثباتها وحفاظها على القيم في المستويات الثلاث السابقة، وتعتبر هذه القيم غايات بعيدة المدى تسعى المنظمة أنتميز وتشتهر بها ومنها على سبيل المثال: منظمة دائمة التعلم، والتجديد وتطور الأداء والإنجاز.

المطلب الثاني: تحسين و ترقية مستوى الأداء الإداري

ماهية الأداء:

إن الأداء عبارة عن نظام متكامل يمثل الأداء الفردي العنصر الأساسي فيه، وهذا يرجع إلى أن العنصر البشري هو العنصر الفعال في الأداء لما يتمتع به من خبرات و قدرات لإنجاز الأعمال.

مفهوم الأداء:

هناك العديد من التعاريف للأداء منها أنه "نتاج جهد معين قام به له فرد أو مجموعة لإنجاز عمل معين"¹

كما يمكن تعريف إدارة الأداء بأنها عبارة عن "عملية أو مجموعة من العمليات لمساعدة الأنظمة على تحقيق أهدافها، وتهتم بوجود فهم مشترك بين المديرين و فريق عملهم عما يجب تحقيقه، ثم إدارة وتطوير العاملين بطريقة تزيد من احتمال إنجازها على المدى القصير و الطويل.

محددات الأداء:

لكي يتم تحديد مستوى أداء العاملين لأبد من معرفة العوامل التي تحدد هذا المستوى، ولذلك ذكر "سليمان"

بأن الأداء يتحدد من خلال ثلاث عوامل هي:

الأول: الدافع الفردي على العمل: إن الدافع يقصد به "مجموع القوى الداخلية التي تتبع من ذاتية الفرد، والتي تحرك و توجه سلوكه في اتجاه معين. و نظرا لأهمية الدوافع بالنسبة للموارد البشرية و لمنظمات فقد أولت الإدارة المعاصرة أهمية خاصة لها، و استفادت من الدراسات الخاصة بعلم

¹ آل سعود الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية، ص 73.

النفس و السلوك التنظيمي في ظهور نماذج مختلفة للدوافع و الرضي الوظيفي و التي أصبح لها تأثير كبير على أداء العاملين و زيادة إنتاجيتهم.

ثانيا: بيئة العمل (مناخ العمل): إن بيئة العمل تتكون من جزأين هما البيئة الداخلية للمنظمة و البيئة الخارجية المحيطة بها، بالنسبة للبيئة الداخلية فهي تتمثل في جميع المكونات للمنظمة من سياسات و قيادات و أنظمة و غيرها

أما البيئة الخارجية فنجد أنها تتكون من ثلاث بيئات، البيئة العالمية و الإقليمية، و البيئة المحلية و كل هذه البيئات لها تأثيرها على المنظمة بالرغم من كونها تقع خارج نطاق سيطرة إدارة المنظمة، لذلك لابد من متابعة عناصر البيئة و التغيرات التي قد تحدث¹.

ثالثا: القدرة على أداء العمل: على إدارة المنظمة أن تكون على معرفة بقدرات الأفراد و دوافعهم واتجاهاتهم و لذلك لكي تستطيع توزيع العمل و المهام على العاملين بطريقة صحيحة أي وضع الرجل المناسب في المكان المناسب و قد ذكر عاشور بأن هناك محاولات من بعض العلماء لإعداد نموذج لمحددات الأداء

يعتمد على ثلاث عوامل هي: الجهد المبذول، و الخصائص الشخصية و إدراك الفرد لدوره الوظيفي. حيث نجد أن الجهد المبذول بين درجة حماس الفرد لأداء العمل و مدى دافعيته للأداء، في حين أن هذه الأخيرة تتوقف على قدراته و خبراته السابقة. أما إدراكه لدوره الوظيفي فيتمثل في سلوكه الشخصي أثناء عمله

رابعاً: تقييم الأداء: إن عملية تقييم الأداء لم يقتصر هدفها الأساسي على سلوك العاملين و تصرفاتهم أثناء أدائهم لأعمالهم، ولكن أصبح يركز على التطوير الإداري بكل أبعاده، حيث تعددت منافع تقييم الأداء و تنوعت حيث أنها يستهدف الكشف عن الطاقات الكاملة لدى العاملين و تطوير ادائهم و تحفيزهم أيضاً إثارة دافعية إدارة المنظمات إلى استخدام مناهج و طرق تقييم الأداء بموضوعية و دقة².

¹ أ ل سعود، المرجع السابق، ص 76.77.

² المرجع السابق، ص 78.

مفهوم تقييم الأداء: هناك عدة تعاريف لعملية تقييم الأداء، منها أنها "تقرير دوري بين مستوى أداء الفرد وسلوكه مقارنة مع مهمات وواجبات الوظيفة المنوط به". كما عرف تقييم الأداء بأنه "ذلك الإجراء الذي يهدف إلى تقييم منجزات الأفراد عن طريق وسيلة موضوعية للحكم على مدى مساهمة كل فرد في إنجاز الأعمال التي توكل إليه.

أهمية تقييم الأداء: يعتبر تقييم الأداء عملية منظمة تهدف إلى تقييم قدرة الموظف و قابليته لتحقيق المهام المطلوب منه إنجازها ونمو شخصيته وتطور أدائه و تنظر المنظمات المعاصرة إلى تلك العملية كأداة هامة تساعد في العديد من مهام التخطيط و التنظيم المتعلقة بشؤون الموظفين، تكمن مجالات الأهمية في النقاط التالية:

الترقية و النقل: حيث تكشف عمليات تقييم الأداء عن قدرات العاملين و بالتالي يتم ترقيتهم إلى وظائف أعلى، كما تساعد في نقل ووضع كل فرد في الوظيفة التي تتناسب قدراته.

تقييم المشرفين و المدربين: حيث تساعد العملية في تحديد مدى فاعلية المشرفين و المدربين في تنمية وتطوير أعضاء الفريق الذي يعمل تحت إشرافهم و توجيهاتهم.

تعديل المرتبات و الأجور: حيث تساهم في اقتراح المكافآت المالية المناسبة للعالميين، و اقتراح زيادة مرتبات و أجور العالميين أو إنقاصه واقتراح نظام حوافز معينة.

تقديم المشورة: حيث تشكل وسيلة لتقييم جوانب الضعف في أداء التعامليين واقتراح إجراءات لتحسين ذلك الأداء عن طريق التدريب مثلا.

أهداف لتقييم الأداء: يهدف تقييم أداء العاملين بشكل رئيسي إلى نقطتين رئيسيتين هما:

التقييم

التطوير

فوائد تقييم الأداء: تعتبر عملية تقييم الأداء لتحديد مدى كفاءة الفرد، إحدى سياسات الإدارة العامة نظرا للفوائد التي تعود من وراء تطبيقها على أسس سليمة تتوافر فيها الموضوعية قدر الإمكان، ومن أهم الفوائد التي يمكن للإدارة الحصول عليها:

الروح المعنوية: عند شعور العاملين بأن جهودهم و طاقاتهم في تأديتهم لأعمالهم هي موضع تقدير واهتمام من قبل الإدارة فإن جوا من التفاهم و العلاقات الحسنة يسود العاملين و رؤسائهم، كما أن تقديم العلاوات و الترقية يتم على بناء تقييم موضوعي و عادل.

شعار العاملين بمسؤولياتهم عندما يشعر الفرد: بأن نشاطه و أداءه في العمل هو موضع تقييم من قبل رؤسائه و أن نتائج هذا التقييم سياتررب عليها اتخاذ قرارات هامة تؤثر على مستقبله في العمل، فإنه سيشعر بمسؤوليته اتجاه عمله و بالتالي سيبدل المزيد من الجهد لتأديته على أحسن وجه.

تقييم سياسات الاختيار و التدريب

إن عملية التقييم تساعد في الحكم على مدى سلامة و نجاح الطرق المستخدمة في اختيار و تدريب العالميين، فإذا دلت تقديرات الكفاءة على معدلات مرتفعة، باستبعاد العوامل المؤثرة الأخرى، يعتبر هذا دليل على صحة وسلامة الأسلوب المتبع لاختيار العالميين و تعيينهم و أيضا تقييم البرامج التدريبية و معرفة مدى استفادة العالميين منها.

المطلب الثالث: تشجيع البحث العلمي في مجال التنمية الإدارية

لقد أجبرت ظروف التحولات الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية الكبرى لصانعي السياسات على محاولة الفهم العميق لأبعاد العمليات التنموية في الدول المستضعفة، ومنها الجزائر محل دراستنا، إلا أن تلك المحاولات كانت قد تركزت حول عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وحتى الثقافية، ولم تحظى التنمية الإدارية وعلاقتها بالتنمية السياسية الشاملة إلا باهتمام ضئيل.

ومن هذا فإن الجزائر بحاجة إلى إستراتيجية بديلة للتنمية الإدارية في مختلف أجهزتها الإدارية حتى تكون مكملة و متفاعلة مع نسقها الكلي المتمثل في التنمية السياسية الشاملة والمتوازنة، حيث

لا يكون ذلك إلا بالانطلاق من الفهم الصحيح للأبعاد البيئية و الدعوة إلى أسلوب العلاج و الابتعاد عن التقليد الأعمى

كما يرى أحد الباحثين و المؤلفين في الإدارة العامة أن التنمية هي الجهود التي يجب بذلها باستمرار لتطوير الجهاز الإداري في الدولة سعياً وراء رفع مستوى القدرة الإدارية عن طريق وضع الهياكل التنظيمية الملائمة لحاجات التنمية و تبسيط نظم العمل نحو توجه سلوك إيجابي للموظفين يمكنهم من خلاله تحسين بيئة العمل وفي ظل هذا المنظور المعرفي تطرقنا إلي العديد من المفاهيم المتعلقة بالتنمية الإدارية محلها دراسة تنظيمية شاملة وواسعة المجال.

مفهوم التنمية الإدارية: من منظور آخر هي إستراتيجية تدخل شاملة تعتمد على جهد منظم يهدف إلى إحداث التغيير بغية تحسين كفاءة و فعالية الجهات الإدارية لتطوير قدرتها على التجديد و التلاؤم مع المتغيرات السريعة (التقنية السياسية، التشريعية، الاقتصادية) وهي كذلك عملية تدخل هادفة منظمة تسعى إلى جعل عمليات الإدارة وطرقها ووسائلها تتلاءم مع مرحلة التطور التي تمر بها البلدان¹.

تعتبر من أكثر المصطلحات شمولاً تعبر عن حقيقة الموضوع حيث أن الأخير يتسم بالتعددية و الترابط و التأثير المتبادل بين كافة مكوناته الداخلية و الخارجية، و التنمية الإدارية مفهوم نظامي يتكون من عدد الجوانب الهيكلية و الإنسانية الإجرائية بالتشريعية الوظيفية كما انه يرتبط بمفهوم التنمية الشاملة، يمكن نعريها بأنها عملية تغير ايجابي أو أحداث نقلة نوعية و كمية في مختلف الجوانب الإدارية، الفكرية، العلمية. وتشمل واحد من أكثر الجوانب التالية:

الجوانب الهيكلية أو التنظيمية

الجوانب الوظيفية: من علاقات وظيفية مختلفة.

الجوانب الإنسانية من تدريب و اختيار و حوافز.

الجوانب الإجرائية: أساليب و نظم الأعمال اليدوية و الآلية و غيرها.

¹ هاشم حمدي، الإصلاح الإداري، عمان: دار الزاوية للنشر و التوزيع، ط01، 2009، ص 59.

وفي مفهوم آخر للتنمية الإدارية هي ابتداء الهياكل التنظيمية و الملائمة الضرورية وتكييفها على ضوء المتغيرات الوظيفية و البيئية وتدعيمها بالمهارات البشرية الضرورية وتوفير الإمكانيات المادية و الفنية اللازمة و في أسلوبها مراجعة وتعديل وابتداء النظم المتجددة،فتح مجالات التدريب بما ينمي قدرات القوى العاملة.

كما يرى أكرم يوسف: أنها هي "أي نشاط مخطط لتحسين بإضافة معلومات و تغيير و اتجاهات وزيادة المهارات".

ويعرفها إبراهيم سعد الدين: "بأنها كل الأنشطة اللازمة لاختيار و تهيئة العناصر الإدارية و إكسابها القدرات المهارات الاتجاهات التي تؤهلها لأداء عملها لطريقة أفضل و لتصبح أكثر كفاءة وفعالية على تحقيق الاستمرار و النجاح،التطور في عالم يتصف بالتغيير السريع و المنافسة الحادة.

مفهوم التنمية الإدارية: يحظى موضوع التنمية باهتمام بالغ لدى الأوساط الأكاديمية و الممارسة للإدارة في القطاعين العام و الخاص. كما أن مفهومها يواجه مشكلات نظرية و أخرى علمية تعيق الوصول إلى تعريف عام متفق عليه¹.

ظهرت عدة مصطلحات أخرى متداخلة مع مفهوم التنمية منها:

التطوير الإداري إلى المراحل التاريخية التي مرت بها الإدارة كحقل علمي متخصص و ممارسة في واقع التنظيمات الإنسانية المختلفة فالتطور مفهوم وصفي محايد يرتبط بالعنصر الزمني و التاريخي و يمثل سجلا لدورة حياة الإدارة بمختلف جوانب السيرة الفكرية و العلمية لها.

الإصلاح الإداري: يشير إلى معالجة ظاهرة الخلل و المشكلات التي تعاني منها الإدارة أي أن مصطلح الإصلاح مفهوم سلبي يركز على وجود المشكلات و العيوب التنظيمية المختلفة و يحاول تشخيصها وعلاجها. وغالبا ما يميل هذا المصطلح إلى التركيز على الجوانب الإنسانية و الهيكلية مثل:

مكافحة الفساد الإداري بمختلف صوره و إعادة التنظيم الإداري¹.

¹ نائل عبد الحافظ العوامله، إدارة التنمية، الأردن: دار زهران للنشر، 2009، ص 56.

شهدت الدول النامية وغيرها حركة الإصلاح التي تهدف إلى التخلص من مظاهر الخلل و الفساد الإداري و الإنساني و الهيكلي وتعزيز خصائص و سلوكيات الإدارة المعاصرة.

التحديث الإداري أو المعاصرة الإدارية: تعني مواكبة إحداث التطورات و المستجدات الإدارية وتسخيرها لخدمة اغراض الإدارة و يتضمن التحديث الإداري الاستفادة من نتائج المعرفة الإدارية المتقدمة وما توفره من معلومات و أساليب تقنية و غيرها, ويعني أيضا التزام الإدارة بالأصول السائدة في المرحلة الآنية المتغيرة و مواكبتها في انتقالها من زمن لآخر وما يرافق ذلك من محتوى موضوعي ملائم.

مفهوم التغيير التنظيمي و الإداري: فهو مفهوم شمولي أو جزئي محايد و يعني الانتقال (الكمي أو النوعي) من وضع مرحلة لأخرى. كما يعني استبدال الأشياء أو الأساليب أو الناس الموجودة بغيرها و لا يحتمل التغيير بالضرورة مضامين سلبية أو ايجابية, و لكن يشمل كافة المصطلحات السابقة أي إن جميعها تتضمن نوعا من أنواع التغيير و فيما يلي لمحة موجزة عن أهم أنواع التغيير:

التغيير الجزئي مقابل التغيير الشامل وفقا لمحتوى التغيير و القطاعات التي يشملها.

تغيير عشوائي مقابل تغيير مخطط.

تغييرات قصيرة الأمد و أخرى طويلة الأمد

تغييرات هامشية مقابل تغييرات جذرية.

وأخيرا فإن مفهوم التنمية يعتبر من أكثر المصطلحات في هذا المجال شمولا و تعبيرا عن حقيقة الموضوعي حيث يتسم بالشمول و التعددية و الترابط و التأثير المتبادل بين كافة مكوناته الداخلية و الخارجية. فالتنمية الإدارية مفهوم نظامي يتكون من عدد من الجوانب الهيكلية والإنسانية والإجرائية التشريعية والوظيفية كما أنه يرتبط بمفهوم القومية الشاملة في علاقة إيجابية مفتوحة².

¹ باسم الحمري، التنمية الإدارية، ط01، عمان: دار مكتبة الحامد للنشر و التوزيع، 2012. ص 19.

² العوامل، المرجع السابق، ص 58.

خصائص التنمية الإدارية¹:

للتنمية الإدارية مجموعة من الخصائص والمميزات التي تميزها عن غيرها من المفاهيم، يمكن إجمال هذه الخصائص والمميزات كما يلي :

الشمولية: فالتنمية الإدارية شاملة لجميع جوانب المسألة الإدارية والتنظيمات والقطاعات كافة في المجتمع كونها عملية توفير التناسب بين الأبعاد النوعية والكمية للأنماط والضوابط السلوكية للجهاز الإداري من جهة وبين الأبعاد النوعية والكمية للسلع.

مساهمة الجميع في التنمية الإدارية :

أي إشراك جميع المستويات والقطاعات في تفصيل التنمية الإدارية مع تمييز دور السلطات العليا أثرها السلطوي على باقي المستويات الأخرى .

ضرورتها في كل البلدان:

المتقدمة منها والنامية الغنية والفقيرة، على حد سواء تزداد هذه الضرورة أهمية في البلدان النامية.

التنمية الإدارية ذات خصوصية محلية:

اعتبار أن الإدارة هي في الأصل مهنة أو اختصاص محلي .كونها الصورة المعبرة عن مدى تقدم الدولة أو تخلفها لأنها مرتبطة بحضارتها العريقة وعرقها الاجتماعي .

الاستمرارية والتجديد:

فالتنمية الإدارية ليست إصلاحا طرفيا مؤقتا يتعلق بمرحلة معينة كما أن المسائل والظروف الاجتماعية والإدارية جزء منها دائمة التطور والتبدل، وما هو جديد ومناسب اليوم سيصبح في مرحلة تالية قديما وغير مناسب يحتاج إلى إعادة النظر فأرضاء مطلب النمو الذاتي للأفراد حيثما

¹ رفيق مرسل، أساليب الحديثة للتنمية الإدارية ، التغيير و معوقات التطبيق، دراسة حالة الجزائر، قسم تنظيمات سياسية و علاقات دولية، جامعة مولود معمري، 2011، ص 30.

تتحقق أهداف المدراء في الوصول للمراكز الأعلى والشعور بالإنجاز وتغيير أساليب الإنشاء كلما كان ذلك ممكناً¹.

مقومات التنمية الإدارية:

إن تحقيق التنمية الإدارية الناجحة من خلال إتباع سياسات إدارية واضحة تسير عليها الأجهزة الإدارية يتطلب توافر العناصر التالية:

أولاً: العقيدة

وهي ضرورة توافر مستوى عالي من الرغبة والإيمان عند الأفراد العاملين في الأجهزة الإدارية بما في ذلك الرغبة الصادقة عن القيادة العليا، بضرورة العمل الصادق والإخلاص والمحافظة على مستوى الأخلاق الإسلامية الحميدة والاسترشاد بالآيات القرآنية والأحاديث النبوية في المجتمعات الإسلامية .

ثانياً: تطوير القوانين والأنظمة :

و هذا شرط أساسي لإحداث التنمية الإدارية إذ لا بد من دراسته ومراجعة الأنظمة والقوانين المعمول بها التي تحكم سير العمليات الإدارية للتأكد من مدى فلاتمتها وقدرتها على تحقيق الأهداف، كما يجب تحديث وتطوير ما هو بحاجة للتحديث، ووضع أنظمة جديدة حتى لا تكون عائق أمام تحقيق التنمية الإدارية الناجحة².

ثالثاً: تطوير وتنمية الهياكل التنظيمية والإجراءات :

إن نمو وتطوير المنظمة الإدارية يعني زيادة في حجمها وعملياتها الإدارية وكذلك زيادة في عدد الأفراد العاملين بها، الأمر الذي يتطلب ضرورة مراعاة حجم الهيكل التنظيم حتى يتلاءم مع هذه

¹ مرسلي، المرجع السابق، ص 30.

² محمد شاكر عصفور، أصول التنظيم و الأساليب ، ط06، القاهرة: دار الشرق للتوزيع ، 1984، ص 530.

المعطيات وحتى لا يصبح عائق أمام تنمية المنظمات وتطويرها , إذ لا بد من إجراء الدراسات العملية المستمرة للتأكد من ملائمة الهيكل التنظيمي.¹

مداخل التنمية الإدارية:

المداخل التقليدية وهي:

المدخل القانوني: برز هذا المدخل في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين , وذلك لارتباطه الوثيق بالقانون الإداري والدستوري , ويعتقد من تغيير القوانين عند إجراء أي تغيير أو تنظيم للجهاز الإداري , لأن تطوير وتعديل القوانين والأنظمة والتعليمات لا سميا ما يتعلق منه بشؤون الموظفين والشؤون المالية يساهم بشكل ايجابي في تحقيق التنمية الإدارية.

إلى جانب ذلك , لا بد من أن إيجاز كل التفسير في الهياكل التنظيمية قانونيا , كما أن الفساد الإداري ما هو إلا خرق للقانون لصالح المصلحة الخاصة إلا أن هذا الاتجاه يتميز ب:

_ أن تغيير القوانين لا يعني ضرورة تمسك العاملين بها , ولذا فانه من المحتمل عدم حدوث التغيير

_ كما أن هذا الاتجاه يمثل حجر عثرة في طريق أي اتجاه أو أبداع خاصة في الفروق التي يعجز عنها التشريع

_ يهمل هذا الاتجاه اثر الإنسان و سلوكه و توجهاته في عملية التنمية فهو يغفل الجانب البيئي بالإضافة إلى انه يعتبر الجهاز الإداري نظاما مغلقا

ان اعتماد المدخل القانوني ضروري لكنه غير كافي لإحداث تغيير فعلي في إطار العمل و في سلوك الإداريين في تحقيق أهداف التنمية .

ب_ المدخل التنظيمي الإجرائي:

¹ عصفور، المرجع السابق، ص 530.

يعتبر تطوير و تنمية العنصر البشري أهم عناصر التنمية الإدارية لان المديرين و الموظفين هم الذين يتولون مهمة القيام بتنفيذ وظائف الدولة , حيث يعتمد النجاح في تحقيق التنمية الإدارية بقدر كبير على ما يتحقق من نجاح في تطوير تنمية المديرين و الموظفين

وفق هذا المدخل فان عملية الإدارية تستند بقدر كبير إلى مقدرة القيادة على تصميم بناء شبكة المؤسسات , لتعبئة و تنمية موارد الدولة الطبيعية و الإنسانية , كما أنها تعني بناء مؤسسات و هياكل تنظيمية قادرة على الابتكار و الإبداع , و بعبارة واضحة فان اصطحاب هذا المدخل يركزون على التنمية الإدارية تهتم بإصلاح الهرم الإداري و إنشاء هياكل جديدة وأحداث مكاتب و وحدات الإدارية بدون النظر أقسام و دوائر إدارية جديدة.¹

ما يأخذ على هذا المدخل:

- _ تركيز على الجانب الساكن دون وضع الإنسان كعنصر مؤثر
- _ أن الجهاز الإداري يمثل نظاما مغلقا و أن إعادة بناؤه داخليا لا يمكن أن يحقق التنمية الدارية بدون النظر للبيئة الخارجية , و مهما تغيرت الهياكل التنظيمية أو الأساليب فسيظل جوهر العمل الإداري بمعزل عن متطلبات البيئة الخارجية
- _ أن كثرة القيود الإجرائية قد تترك العمل و تقيد حرية الفرد في الإبداع و الابتكار و قد يخلق نقاط اختناق مستمرة

و في الأخير يمكن إغفال هذا المدخل لأنه يظل احد المداخل التي تبدي طابع التنمية و التغيير من اجل نجاح أفضل متمكن

ثانيا_ المداخل الحديثة:

1_ المدخل البشري :

و يتعلق بتطوير الجوانب السلوكية و البدائية للأفراد , المتمثلة في تخطيط القوى العاملة و اختيار العاملين , و تنمية الموارد البشرية و تدريبها , وتطويرها و زيادة مهارتها و كفاءتها الأدائية ,

¹ عصفور، المرجع نفسه، ص 348.

باعتبار أن المدخل القانون و التنظيمي عجزا عن الإجابة على كافة الاستفسارات المتعلقة بالتنمية الإدارية , إذ لا تتحقق بوجود القوانين و الهياكل التنظيمية أو تغيير الإجراءات لوحدها ما لم يرافقه تغيير في السلوك الفرد

يمثل من المدخل المدرسة السلوكية , وكذلك مدرسة العلاقات الإنسانية التي كانت صورة معاكسة تماما للاتجاه التقليدي , إذ لركزت على الإنسان و حاجاته و افترضته كائننا عاطفيا أو مجموعة من المشاعر والانفعالات يجب فهمها و العمل على إرضائها¹.

لذلك يصبح من الأهمية بما كان الاهتمام بتنمية القوى البشرية القادرة على الإشراف و التخطيط و التنفيذ التابعة لمشاريع التنمية وساءا في الحكومة أو القطاعين العام أو الخاص , و لا شك إن رجال الإدارة الحديثة صفات و سمات خاصة تختلف عن رجال الإدارة التقليدية , باعتبار إن هؤلاء يميلون إلى المحافظة على الأوضاع و الاستقرار و يناهضون التغيير و التطوير

من هنا نستطيع أن نقول بان المدير الناجح في ظل سياسة التنمية لابد أن يتسم بصفات , تميزه عن باقي الموظفين العاديين إما وسائل تطوير المديرين و الموظفين فهي تتمحور حول:

_ الاختيار السليم للموظفين و المديرين ن حيث يتم ذلك على أساس الجدارة و يتميز المدير لخصائص التالية:

_ الاستعداد الشخصي للقيادة

_ الاستعداد على سرعة البث في الأمور و اتخاذ القرارات الصائبة .

(ب)مدخل تنمية المنظمات:

يعتبر هذا المدخل امتدادا لمدرسة العلاقات الإنسانية والأبحاث ألتون مايو إذ أكد أنصار هذا المدخل على ضرورة أخذ الإنسان والمنظمة كوحدة دراسية واحدة ،وتركز فلسفة أنصار هذا المدخل على اعتبار أن تنمية قدرات الإنسان عن طريق تطوير مهاراته وتقوده إلى تنمية المنظمة.

¹ عبد الرحمن العيسوي، الكفاءة الغدارية، الإسكندرية: الدار الجامعية، 1999، ص 131.

وكما ركز أنصار هذا المدخل على ضرورة فهم السلوك الإنساني الفردي والجماعي كأساس لتحسين وتطوير العمل الإداري بإتجاه تحقيق الأهداف المحددة، أيضا تطرقوا إلى مفهوم حاجات الإنسان و دوافعه و مفهوم الجماعة وديناميكية

وأساليب القيادة الإدارية حيث عرفت تنمية المنظمات بكونها تنمية مقدره المؤسسة ومهارات العاملين فيها على حل وعلاج المشاكل ومباشرة عملية التحديث بإستخدام نظريات وأساليب العلوم السلوكية التطبيقية ويركز هذا المدخل على المفاهيم التالية:

- أن الإنسان مصدر الإبداع إن أتاحت له فرص المشاركة الجماعية.

الإنسان طموح يحب العمل وهو لم يخلق ضد أهداف المنظمة¹.

كما أن الإدارة ليست هي التي تضع الأفراد في موضع الإحساس وتحمل المسؤولية، بل إن كل مغروس في جوهر العاملين، وما على الإدارة إلا إعانتهم لاكتشاف وتطوير تلك الصفات الإنسانية.

يركز هذا المدخل على فكرة المشاركة الجماعية، على اعتبار أن العمل الإداري عملا جماعيا .

إن معظم مشاكل المنظمات تتبع من مشاكل الإتصالات لذا لابد من تحسين وسائل الإتصالات وتنمية قدرات العاملين البيانية .

ضرورة اتخاذ العلوم السلوكية التطبيقية كأساس وإطار فلسفي وعملي².

من خلال دراستنا لاحظنا بأن التنمية خاصة مشتركة بإعتمادها على عملية التغيير وفق بناء استراتيجي يهدف إلى بلورة عملية التحول من الإدارة البيروقراطية السلبية إلى إدارة التحديث.

¹ عبد الرحمن العيسوي، المرجع السابق، ص 131.
² مهدي حسن زويلف، المرجع السابق، ص 79

خلاصة الفصل الثالث:

من خلال ما تم عرضه في فصل إستراتيجية معالجة التخلف الإداري تم التوصل إلى أن الإصلاح الإداري هو عملية تغيير مخطط تستخدم فيه طرق علمية تمكن الجهاز الإداري من تحديث الأنماط التنظيمية والسلوكية، وإتباع الهياكل الإدارية الملائمة وتكييفها على ضوء هذه الآلية الإصلاح يضيف دور التنمية الإدارية في مجال تطوير الإدارة وترقية مستواها وفق تكنولوجيات جديدة وتطورات حديثة.

الختمة

الخاتمة

يتضح من خلال هذه الدراسة أن الإدارة العامة الجزائرية كانت لها خلفيات تاريخية المتمثلة في وجود الاستعمار الفرنسي الذي ترك آثار على الإدارة الجزائرية من خلال نقل النموذج الفرنسي دون مراعاة خصوصية التركيبة الجزائرية وعدم فصلها بين المصالح العامة و المصالح الخاصة وافتقارها إلى الكوادر الماهرة أي الأشخاص ذوي الكفاءات العالية لتسيير الأمور الإدارية وهذا ما أدى إلى تشكيل نظرة سلبية لدى المواطن الجزائري وعدم اقتناعه بما تقدمه الإدارة الجزائرية من خدمات و ملاحظته للتعفن الذي أصاب الجهاز الإداري وتمثلت مظاهره في المحسوبية و الرشوة واستغلال النفوذ و انعكس ذلك على سياسة التوظيف، وأما فشل الحكومات المتعاقبة في تطوير الجهاز الإداري وزيادة تخلفه و عجزه في مواجهة الضغوطات التي تلازمه ثم تبني مجموعة الاستراتيجيات بداية للإصلاح الإداري لمحاصرة ظاهرة الفساد والقضاء على تداعياتها وذلك بوضع قانون لمكافحة الفساد 01/06، والقانون المتعلق بالتوظيف العمومي 03/06 وبادرت في العديد من المحاولات للنهوض بالجهاز الإداري رغم تبعيتها للقوانين الفرنسية ولهذا لجأت إلى إصدار قوانين جديدة ومشاريع تنموية وذلك من أجل إيجاد الحل الأمثل لتنمية البلاد وتحسين سير العمل وتقديم الخدمات للمواطنين من خلال توفير الأجهزة الإلكترونية وعصرنة الإدارة العامة الجزائرية في جميع أنحاء الوطن وقمنا بدراسة تطور الوظيفة العامة باعتبارها الوسيلة المهمة داخل المنظمات في كل البلدان، ولكن كل هذه المحاولات لقيت نجاحا ولكن بصورة نسبية دلالة على وجود عوائق و سوء تسيير داخل الإدارات وبهذا يجدر بنا أن نؤكد من خلال هذه الدراسة أن الإدارة الجزائرية مازالت بحاجة إلى عمل أكثر وتكثيف جهودها وأنها بحاجة إلى إصلاح عميق يشمل جميع مكوناتها بدءا بالقوانين المنظمة لها وصولا إلى المنظومات الإلكترونية للوصول إلى تنمية إدارية فعالة. ولإحداث تنمية إدارية يجب اتخاذ بعض التوصيات والتدابير اللازمة منها:

- 1- الهيكل التنظيمي اللامركزية، فإنه كلما زادت لامركزية الهيكل التنظيمي زادت الحاجة لممارسة الإدارة أكثر عكس الذي في مركزية التنظيم، واللامركزية عندما تكون في المؤسسة تكون وسيلة للتنمية الإدارية فهي تساعد المدير في التخفيف عنه، والقدرة على التجاوب مع مسؤولياته و توزيع المهام.
- 2- مبدأ الحوار والمناقشة بين المدير والعمال داخل الإدارات و المؤسسات و المناقشة لمعرفة ما يجب عمله وما يجب تركه والأسباب و الدواعي المؤدية إلى ذلك.

الخاتمة

3-المراقبة الدائمة لسير العمل نحو التنمية و التقدم وإعطاء المكافأة للمتفوق كوسيلة لتحفيز بقية الموظفين للعمل.

4- توفير أجهزة مراقبة من الفساد الإداري أو أية انحرافات تعيق سير عمل الجهاز الإداري و تشريع قوانين وعقوبات صارمة لمرتكبيها حتى لا تتكرر مرة أخرى.

5- تدريب الإداريين وتوفير أجهزة ووسائل تدريبية من أجل تنمية الموارد البشرية التي تعد الفئة الأساسية لأي عمل إداري، وإقامة معاهد ومؤسسات تعليمية لتعليم الموظفين كيفية التعامل مع الأجهزة الإلكترونية الجديدة و المتطورة وتغاديا للحوادث.

6- الاستقطاب الجيد للموظفين في مجال التوظيف دون التحيز والمحاباة.

7- الإخلاص والجدية في العمل والثقة بين الرئيس و المرؤوس داخل المنظمات والمؤسسات.

8-تطبيق القوانين واحترامها والقضاء على البيروقراطية .

9- إدخال نظم وقواعد تنظيمية جديدة تتلاءم مع أنواع النشاط الجديد الذي يتصدى له الجهاز الإداري.

10-تنظيم أساليب وطرق العمل في هذا الجهاز من حيث تكوينه و تشكيلاته والعلاقة فيما بينها. الاستنتاجات.

وما يمكن استنتاجه من التحليل السابق من مضمون الموضوع ما يلي.

1-الإدارة العامة ما هي إلا زمرة تنظيمات إدارية في كنف النسق الحكومي مهمتها تنفيذ مقتضيات النظام السياسي.

2-اتساع حجم ظاهرة الفساد و تشابك حلقاتها إلى درجة ترسيخ ثقافة الفساد لدى أفراد المجتمع الجزائري.

3- لا يمكن تحقيق التنمية الإدارية ما لم تقترن بالتنمية الاقتصادية و الاجتماعية.

الخاتمة

4-تبنى الإدارة العامة الجزائرية لنفس القوانين التي تدير الإدارة الفرنسية ما أدى إلى وجود طبقتين تتمثل الأولى في الفئة الحاكمة الثرية التي حلت محل الأوروبيين أما الثانية.تمثلت في الأغلبية المحرومة التي تمثل المواطنين.

علمة المصادر والمرام

قائمة المصادر و المراجع

قائمة المصادر و المراجع.

المصادر:

القرآن الكريم.

الكتب.

1. أبشر حسن الطيب ، مؤسسة التنمية الإدارية (أوضاعها الراهنة و آفاق المستقبل) ، عمان : المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، 1984.
2. ابن خلدون عبد الرحمان ، من مقدمة ابن خلدون ، إختيار النصوص ، دمشق : مطبعة وزارة الثقافة ، 2001.
3. أبو بكر محمود مصطفى ، الإدارة العامة : (رؤية) إستراتيجية لحماية الجهاز الإداري من حيث التخلف و الفساد ، الإسكندرية ، 2005.
4. الأعرجي عاصم ، نظم و أساليب و برامج التنمية الإدارية ، بغداد : المعهد العربي للثقافة العالمية و بحوث العمل ، 1976.
5. بعلي محمد الصغير ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، بدون طبعة ، الجزائر : دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2004.
6. بوزمام فاري ، التطوير الإداري في الدول النامية ، مدخل ، مدخل موقفي لتكامل نظرية الإدارة و السياق ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، أساليب دعم قدرات أجهزة التطوير في الدول النامية ، تقرير إجتماع الخبراء الذي عقده دائرة التعاون الفني للأمم المتحدة في بروكسل ، بلجيكا ، 1989، ترجمة الهادي المسلم ، عمان .
7. بوساق محمد المدني ، التعريف بالفساد و صورته من الوجهة الشرعية ، الجزائر : دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، 2004.
8. حريم حسن ، السلوك التنظيمي ، الأردن : دار الحامل ، 2003.

قائمة المصادر و المراجع

9. حمدي رضا هاشم ، إصلاح الإداري ، ط1، عمان : دار الرياء للنشر و التوزيع ، 2011.
10. خيرى خليل الجميلي، التنمية الإدارية في الخدمة الاجتماعية، الاسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 1997.
11. دررك بيتر : أستاذ إدارة في جامعة " هار فارد " و أشهر علماء الإدارة المعاصرين .
12. ربيع محمود محمد و آخرون ، الكويت : مؤسسة التقدم العلمي ، ج1، 1997.
13. رشيد أحمد ، إصلاح الإداري ، إعادة التفكير ، القاهرة : دار النهضة العربية ، 1994.
14. زراقة فيروز ، الفساد في المجتمع الجزائري ، و إستراتيجية الحد منه ، الحكم الرشيد وإستراتيجية التغيير في العالم ، ج 2 .
15. سيد الهواري ، الإدارة (الأصول و الأسس العلمية للقرن 12) ، القاهرة : مكتبة عين الشمس 2002.
16. السيد علي شتا ، الفساد الإداري و مجتمع المستقبل ، الإسكندرية : المكتبة المصرية لطباعة والنشر ، 2003.
17. الشامي علي حسيني ، الإدارة العامة و التحديث الإداري (مقارنة نظرية) ، بيروت : شركة شاديوس ، 1995.
18. شريط عبد الله ، المشكلة الإيديولوجية ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجزائرية و قضايا التنمية ، 1981.
19. الشيخ داود عماد صلاح ، الفساد و الإصلاح ، دمشق : منشورات إتحاد كتاب العرب 2003.
20. الشيخ داود عماد صلاح ، الفساد و الإصلاح ، دمشق : جمعية العلوم الإقتصادية السورية 1999.

قائمة المصادر و المراجع

21. عبد الحي عبد المنعم ، علم الإجتماع الصناعي ، مصر : المكتب الجامعي الحديث ، ط1 . 1984 .
22. عبد الرحمان عبد الله ، علم إجتماع التنظيمي ، مصر : دار المعرفة الجامعية ، ط2 . 2005 .
23. عبد السميع أسامة ، الفساد الإقتصادي و أثره على المجتمع ، الإسكندرية : دار الجامعة الجديدة للنشر ، 2009 .
24. عبد العظيم حمدي ، عولمة الفساد (إداري ، تجاري ، سياسي ، دولي) ، الإسكندرية : الدار الجماعية ، ط1 ، 2008 .
25. عبد الكريم درويش ، أصول الإدارة العامة ، القاهرة : مكتبة الأنجلو المصرية ، 1968 .
26. عبد الكريم زهير ، الحكمانية (قضايا و تطبيقات) ، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2003 .
27. عبد الوهاب أحمد جاد ، السلوك التنظيمي ، مصر : مطبعة الإشعاع ، ط1 ، د ت .
28. الغزالي محمد ، الفساد السياسي في المجتمعات العربية و الإسلامية ، الجزائر : دار المعرفة ، 2004 .
29. الفهمي محمود صلاح الدين ، الفساد الإداري كمعوق لعملية التنمية الإجتماعية و الإقتصادية الرياض : دار النشر بالمركز العربي ، للدراسات الأمنية و التدريب .
30. قرفي عبد الحميد ، كتاب الإدارة الجزائرية ، إدارة مقارنة سوسيو ليجية ، ط1 ، القاهرة : دار الفجر لنشر و التوزيع ، 2008 .
31. القريوتي محمد قاسم ، الإصلاح الإداري في نظرية التطبيق ، عمان : دار وائل للطباعة والنشر ، 2001 .
32. الكبيسي عامر ، الفساد و العولمة (المكتب الجامعي) ، الرياض ، 2008 .

قائمة المصادر و المراجع

33. كساس عبد القادر ، الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الجزائر .
34. الكواكبي عبد الرحمان ، طبائع الإستبداد و مصارع الإستبداد ، بيروت : مؤسسة ناصر الثقافية ، 1980.
35. لطفي طلعت إبراهيم علم إجتماع الصناعي ، مصر : دار غريب ، ط1. 1996.
36. المطيري فيصل بن طلع بن طاية ، معوقات تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد .
37. معابرة محمد محود ، الفساد الإداري و علاجه في الشريعة الإسلامية ، الأردن : دار الثقافة للنشر و التوزيع ، 1432هـ، 2011م.
38. مقدم سعيد ، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول بالمنظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، بدون طبعة ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجزائرية ، 2010.
39. المؤمن أمين و آخرون ، التنمية الإدارية ، عمان : دار طهران ، 1997.
40. نجم عبود نجم ، أخلاقيات الإدارة في العالم المتغير ، القاهرة : المنظمة العربية لتنمية الإدارية ، 2006.
41. ولد خليفة محمد العربي ، المسألة الثقافية في الجزائر ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 2013.
42. وهبان أحمد ، التخلف السياسي و غايات التنمية السياسية رؤية جديدة للواقع السياسي في العالم الثالث ، القاهرة ، الدار الجامعية ، 2002-2003.

المذكرات:

قائمة المصادر و المراجع

1. بوقنور إسماعيل، " التنمية الإدارية و معضلة الفساد الإداري دراسة حالة الجزائر، 1999-2006.
2. سليمان سلامة، الاصلاح الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير إدارة أعمال جامعة دمشق د.ت.ن.
3. عبد الرحمن العيسوي، الكفاءة الإدارية، الإسكندرية: الدار الجامعية، 1999.
4. عقون شراف، سياسات الموارد البشرية بالجماعات النحلية، مذكرة لنيل شهادة المتجستير في علوم التسيير جامعة منتوري قسنطينة، 2006/2007.
5. عنتر بن مرزوق معضلة الفساد و إشكالية الحكم الرشيد في الجزائر أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه بكلية العلوم السياسية و الاعلام تخصص تنظيمات سياسية و إدارية.
6. فيصل بن طلع بن طابع المطيري، معوقات تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، رسالة مقدمة للحصول على درجة الماجستير في العدالة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية ، قسم العدالة الجنائية ، الرياض.
7. ناصر قاسمي ،(الصراع التنظيمي و فاعلية التسيير الإداري)،أدراسة حالة الجماعات المحلية بولاية الجزائر ،رسالة دكتوراه علم إجتماع التنظيم،جامعة الجزائر 2004-2005
8. نوال بوكعباش ، تأثير الموارد البشرية على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر، أطروحة ماجستير منشورة ، جامعة الجزائر كلية العلوم السياسية والأعلام ، 2010-2011م.

مجلات:

1. جان داية ،" صحافة الكواكبي "، جريدة العرب ، أنطلياس ، فجرالنهضة ، ج12 ط01، 2000.
2. جريدة الزمان الدولية، العدد 2625-2007/02/21.
3. عامر الكبيسي التنمية الاجارية المدخل و التطويات المجلة العربية للادارة س7 عدد 3

قائمة المصادر و المراجع

4. محمود عبد الفضيل، مفهوم الفساد ومعاييره، مجلة المستقبل العربي: مركز الدراسات الوحدة العربية، بيروت، عدد 309 نوفمبر 2004 .

5. مهدي حسن زويلف، التنمية الإدارية و الدول النامية، الأردن: دار المجدلوي، 1993.

ملتقيات:

1. أحمد رحمانى، محاضرات التسيير النشيء للمكافئات و الوظائف، المدرسة الوطنية للإدارة 2005.

2. أحمد مجبو، ترجمة محمد عرب صاصيلا، محاضرات في مؤسسات الإدارية، الطبعة الخامسة الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2009

3. حلقة دراسة حول الإصلاح الإداري في ظل النفطح الاقتصادي، المدرسة الوطنية للإدارة 2004.

4. الملتقى الوطني حكومة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي و الداري (نقشي ظاهرة الفساد الإداري بين التنظير و الواقع العلمي)، بسكرة جامعة محمد خضير، يومي 06-07 ماي 2012.

5. وسيط الجمهورية، (ملتقى الوطني تأسيسي حوال هيكله الإدارة و فعالية المجتمع) سطيف 1997/07/23،24

المواقع الإلكترونية:

1. <http://www.alzeere.net/2006-2/p04>

2. <http://www.shafafeyah.org/index.pjp?ind> & op= entry- view & uden = 1230.

3. www.un.org/ar/docum

4. التسبب الاداري مناخ على [attp://www.dhattalarab.com](http://www.dhattalarab.com)

قائمة المصادر و المراجع

5. سحر قدوري، مؤسسات المجتمع المدني وامكانتها في الحد من الفساد الاداري متاح

على : <http://www.hazaha.iq/search-web>

6. فادي عبود (تحديد الفساد و سبل مكافحته) <http://www.kegsterediste.com/2006/p05>

الفهرس

فهرس المحتويات

| الصفحة | العنوان |
|---|--|
| / | بسملة. |
| / | شكر و تقدير |
| / | إهداء |
| 01 | مقدمة |
| الفصل الأول : التأصيل النظري والمفاهيمي للتخلف الإداري. | |
| 05 | المبحث الأول : ماهية التخلف الإداري. |
| 05 | المطلب الأول: مفهوم التخلف الإداري. |
| 09 | المطلب الثاني: مظاهر التخلف الإداري وظروف نشأته. |
| 16 | المطلب الثالث: نتائج وآثار التخلف الإداري. |
| 27 | المبحث الثاني : أسباب التخلف الإداري. |
| 27 | المطلب الأول: الأسباب الإجتماعية التاريخية. |
| 33 | المطلب الثاني: الأسباب السياسية. |
| 36 | المطلب الثالث: الأسباب البشرية والمادية. |
| الفصل الثاني : دوافع ومظاهر التخلف الإداري في الجزائر. | |
| 46 | المبحث الأول : دوافع نشأة التخلف الإداري في الجزائر. |
| 46 | المطلب الأول: الدوافع التاريخية للتخلف الإداري في الجزائر. |

| | |
|---|--|
| 57 | المطلب الثاني: الفساد السياسي. |
| 72 | المطلب الثالث: غياب الثقافة التنظيمية. |
| 78 | المبحث الثاني : مظاهر التخلف الإداري في الجزائر. |
| 78 | المطلب الأول: التعقيد الإداري وتردي مستوى الأداء الإداري. |
| 82 | المطلب الثاني: استفعال الفساد الإداري. |
| 96 | المطلب الثالث: سلبية الأخلاق الإدارية للموظف العام. حضوركم |
| الفصل الثالث : إستراتيجية معالجة التخلف الإداري في الجزائر. | |
| 103 | المبحث الأول : الإصلاح الإداري كآلية لتطوير الإدارة الجزائرية. |
| 103 | المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري. |
| 111 | المطلب الثاني: المداخل النظرية للإصلاح الإداري. |
| 115 | المطلب الثالث: معوقات نجاح الإصلاح الإداري في الجزائر. |
| 120 | المبحث الثاني : آليات معالجة التخلف الإداري في الجزائر. |
| 120 | المطلب الأول: تقرير وتطوير الثقافة التنظيمية للمنظمة الإدارية. |
| 125 | المطلب الثاني: تحسين وترقية مستوى الأداء الإداري. |
| 130 | المطلب الثالث: تشجيع البحث العلمي في مجال التنمية الإدارية. |
| 137 | خاتمة. |
| 141 | قائمة المصادر و المراجع. |

ملخص :

قد إستفحل التخلف الإداري في الجهاز الإداري ,حيث أصبح من بين العراقيل التي وقفت حاجزا في سبيل تحقيق التنمية ,فالدول المتخلفة التي أنهكها هذا المرض لطالما عانت من التقهقر والضعف في التسيير مما دعى بالضرورة إلى دراسة الموضوع من جانب الأسباب والتوصل إلى النتائج .

وفي الأخير خلق نوع من الآلية التي تساهم في معالجة التخلف خاصة في الجزائر , باعتبارها من الدول النامية التي تعاني الضعف الإداري .

لذا توجب علينا دراسة الموضوع واقتراح بعض الحلول التي يمكن أن تساهم ولو جزئيا من التخلف الإداري ومكافحة الفساد بدوره.

Abstract :

Has ballooned administrative backwardness of the administrative apparatus, where he became one of the obstacles that stood a barrier in order to achieve development, underdeveloped states that this disease weary for i have always suffered from a retreat and weaknesses in management, which essentially called for a study of the subject of the causes and come up with results.

In the latter create some kind of mechanism that contributes to the special handling of underdevelopment in Algeria, as one of the developing countries that suffer administrative weakness.

So we had to study the issue and propose some solutions that can contribute to at least partially from the administrative backwardness and turn the fight against corruption.