

# جامعة الجزائر "دالي إبراهيم"

كلية العلوم السياسية و الإعلام

قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية

## دور القيادة في التغيير التنظيمي دراسة حالة تحديث الإدارة الجزائرية 1989-2008م.

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع تنظيم  
سياسي و إداري، تخصص: إدارة الموارد البشرية.

إعداد الطالبة:

- كريمة لعرابي

إشراف الدكتورة:

- شبيلة العايب

أعضاء لجنة المناقشة:

د. سعاد العقون.....رئيسا

د. شبيلة العايب.....مشرفا ومقررا

د. أحمد لشهب.....عضوا

د. عمارة ناجي.....عضوا

السنة الجامعية: 2009 / 2010م

# سبحان الذي يغيّر ولا يتغيّر

"اللّهم لا تدعني أصاب بالغرور إذا نجحت ولا باليأس إذا فشلت.

اللّهم إذا أعطيتني نجاحا فلا تأخذ تواضعي، وإذا أعطيتني تواضعا فلا تأخذ اعتزازي بكرامتي".

# أهداء

- إلى روح أستاذي "منصور بلرنب" الطاهرة، عرفانا مني ونيابة عن كل الأسرة الجامعية بمجهوداته الجبارة في ميدان العلم والمعرفة.
- إلى الوالدين الكريمين اللذان رافقاني وشجعاني ماديا ومعنويا طيلة مشواري الدراسي، رغم قساوة الظروف...
- إلى إخوتي وأخواتي الذين شاركوني حلو الحياة ومرها.
- إلى كل من يحمل شعار التغيير الإيجابي للجزائر في قلبه أو فكره أو عمله.
- إلى كل من يبتسم والدموع في عينيه...

**لكل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي.**

كريمة.

# شكر وعرفان

- إلى التي رأيتها دوما رمزا للقيادة، وحظيت بالرضا المستفيض من طرف أتباعها الطلبة، بل ولجت إلى قلوبهم وأبت أن تخرج...
- إلى التي إذا ما كتبت عنها ما تستحق فلن تكفيني أوراق مذكرتي...أستاذتي الفاضلة الدكتورة " شبيلة العايب " الغيرة على علم السياسة.
- أتقدم إليك أستاذتي المحترمة بشكر تخونني اللغة لأوصله إليك بمقداره، و تعجز الكلمات عن وصف عمقه...فشكرا على قبولك الإشراف على عملي...شكرا على اهتمامك الكبير بموضوعي ومتابعته خطوة بخطوة...شكرا على توجيهاتك القيمة وإرشاداتك النيرة...شكرا لمنحي فرصة التعلم بين يديك.
- وبالمثل، أبلغ شكري الجزيل إلى الأستاذة "سعاد العقون" لإعطائي الفكرة الأولية حول هذا البحث، وإلى الأستاذة "دامية سكينه" على توجيهاتها المنهجية الأكاديمية. وإلى كل الموظفين الذين استقبلوني بحفاوة في مقابلاتي معهم، كما أثنى على عمال المكتبة الوطنية، مكتبة المدرسة الوطنية للإدارة والمجلس الشعبي الوطني على عونهم.

لكل هؤلاء، جزاكم الله خيرا، ودمتم في خدمة البحث العلمي

كريمة

# المقدمة

## المقدمة:

باعتبار الإدارة العمومية نظاما مفتوحا على بيئته من جهة، وكون الأوضاع السياسية، الإقتصادية، الإجتماعية والثقافية المحيطة بها تعرف تحولات وتغييرات سريعة ودائمة من جهة ثانية، فإن هذا سيؤدي حتما إلى حدوث تغيير مستمر في ملامح تنظيمها وعملها.

لذا أضحي من الضروري اعتبار التغيير التنظيمي "القاعدة لا الإستثناء" في ضمان استمرارية المنظمة؛ حيث يعد الأداة الحيوية للتعايش والتكيف مع التحديات الجديدة التي تفرضها البيئتين: الداخلية والخارجية على حد سواء.

وسعيا وراء تحقيق نجاعة مخرجات الإدارة العمومية في عصر العولمة والمنافسة، اتجهت الدول إلى الإستثمار في الموارد البشرية التي تعد عصب حياة أي تنظيم، وخاصة القادة منهم. فإذا كانت كفاءة القيادة قديما تقاس بدرجة قدرتها على إرساء النموذج المناسب لتنظيم مستقر ونهائي، فإن التوجهات الحديثة تقيس فعاليتها بمدى قدرتها على إحداث التغيير والتكيف معه بل والإستفادة منه أيضا. فالقائد الحقيقي والفعال يرقى دائما إلى تحقيق الكفاءة والجودة في الأداء، لتكون قدرته على اعتماد التغيير مؤشرا لكفاءته ودليلا على تميزه.

لقد ظهر عجز الإدارة الجزائرية- على غرار مختلف دول العالم الثالث- في تحقيق الغاية من وجودها والتمثلة أساسا في بلوغ النوعية على مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين لنيل رضاهم، والوصول إلى الفعالية داخل العملية التسييرية (التنظيم) نفسها.

وفي ظل تزايد درجة تصلب البيروقراطية الإدارية وجمودها، تعقد الإجراءات وزيادة اتساع الفجوة بين الإدارة والمواطن من ناحية، ورهانات السلطة الجزائرية المتمثلة في إرساء مبادئ الحكم الرشيد، تحقيق الديمقراطية المشاركة ومحاربة كل أشكال الفساد من ناحية أخرى؛ عمدت الدولة إلى إدخال تغييرات هامة على أجهزتها الإدارية، حيث باشرت إصلاحات مست مجموعة من القطاعات الحيوية بغية تحديث الإدارة وعصرنتها بشكل عام.

## - أهمية الموضوع:

تستمد الدراسة أهميتها من عدم وجود علم قائم بذاته يدرس التغيير التنظيمي، ليستند إليه الإداريون والسياسيون لضمان نجاح التغييرات التي يقومون بها تحت أي ظرف أو موقف. ولهذا يتوقف نجاح التغيير على القادة الذين يتولون عملية إعماده و الإنتقال بالمنظمة من الوضع الراهن إلى الوضع الجديد.

تتبع أهمية الموضوع المتناول أيضا من إعتقادي القوي في وجود نقص كبير في مدى استيعاب المنظمات لتلك الأهمية البالغة التي تحتلها القيادة في إنجاح التغيير التنظيمي، والإستجابة المثلى لتحديات المحيط الخارجي- وهذا هو السبب الرئيسي للوضع المتأزم للإدارة الجزائرية- وبالتالي فإن عدم الكتابة عن الموضوع والتأكيد على هذه النظرة يعني استمرار بروز القصور لدور القيادة.

## - مبررات إختيار الموضوع:

إن الرغبة في الكتابة والتوسع في هذا الموضوع الحديث والمعقد في آن واحد، يرجع إلى أسباب موضوعية وأخرى ذاتية.

### أ- الأسباب الموضوعية: تتمثل أساسا في:

- الرغبة في إثبات حقائق علمية، أهمها إبراز دور ومكانة القيادة في نجاح عملية التغيير التنظيمي، عبر دراسة علمية وعملية.
- كون "التغيير التنظيمي" موضوعا فنيا لم يحظ بالإهتمام الذي يستحقه في الفكر الإداري إلا حديثا، وعلى وجه الخصوص مسألة ربطه بالقيادة الكفأة.
- تدني مستوى الخدمات المقدمة من طرف الإدارة العمومية الجزائرية وتآمر المواطنين حيال ذلك.

### ب- الأسباب الذاتية: والتي سأحاول حصرها في النقاط التالية:

- رغبتني في البحث والتدقيق في مواضيع محددة لإثراء معارفي في دائرة تخصصي؛ فموضوع قيادة التغيير يقع في صلب " إدارة الموارد البشرية".
- ميولي الشخصي إلى البحث في المواضيع الحديثة والديناميكية.
- قناعاتي التامة أن تميز معظم الدول المتقدمة في مجال الإدارة العمومية راجع بالدرجة الأولى إلى القيادة الفعالة والرشيدة.
- قلة الإنتاج العلمي في هذا المجال، وندرته في العلوم السياسية.

- تحسيس الجهات الحكومية بضرورة إعطاء الفرصة للنخبة الحاملة للتغيير للنهوض بالإدارة.

- أدبيات الدراسة:

تمّ الإطلاع على عدة كتب ودراسات تطرقت بشكل أو بآخر إلى موضوع التغيير التنظيمي، لعلّ أهمها ما يلي:

أ- الكتب والمجلات: لقد استندت الدراسة إلى كتب ومجلات غنية من حيث المادة والمنهج، أبرزها:

- كتاب دونالد ف. كيتل، ثورة الإدارة العامة العالمية، تر: محمد شريف الطرح، ط1، الرياض: مكتبة العبيكان، 2003. سعى من خلاله الكاتب إلى إبراز إستراتيجية الدول المتقدمة في التغيير الإداري.

- كتاب مهدي حسن زوليف وسليمان أحمد اللوزي، التنمية الإدارية والدول النامية، ط1، عمان: دار مجدلاوي، 1993. عكس الكتاب السابق، كان التركيز هذه المرة منصبا على الدول النامية بتشخيص أوضاعها واقتراح سبل الخروج من تخلفها الإداري.

- كتاب بيتر ج. ريد، القيادة المتميزة: صياغة إستراتيجيات للتغيير، تر: علا أحمد، ط1، القاهرة: مجموعة النيل العربية، 2005. وهو كتاب يهدف إلى بلوغ "قيادة التميز" عبر استيعاب التحديات والرهانات وإتباع خطة عمل إستراتيجية.

- مجلة الإدارة الصادرة عن المدرسة الوطنية للإدارة، وخاصة العدد 25 (2003م) منها. يجمع هذا العدد الصادر باللغة الفرنسية مجموعة المقالات المقدمة خلال أعمال الملتقى الدولي حول "التغيير في الإدارة" المنظم من طرف المدرسة الوطنية للإدارة، 14-15 ديسمبر 2002.

فالكاتبين الأولين يركزان على دول دون أخرى، والثالث وبالرغم من معلوماته القيمة إلا أنه كتاب إداري يصلح أكثر لبحوث إدارة الأعمال. بينما المجلة فهي ليست من المصادر الأولية للبحث، ثم إن تجارب التغيير التي تناولتها كانت جد مختصرة.

ب- الدراسات الجامعية: لقد سبقني الكثير للكتابة حول التغيير التنظيمي، وفيما يلي عرض لأهم الرسائل الجامعية التي تناولت الموضوع سواء كانت وطنية أم أجنبية مرافقة بأهم النقائص المسجلة فيها.



## أولاً: الدراسات العربية:

1- دراسة: **ضامن العنزي، مبارك بنيه.** "التغيير التنظيمي وعلاقته بأداء العاملين"، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية: كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، الرياض، 2004.

كانت دراسته مسحية على العاملين في إدارة مرور الرياض، وكانت أهم النتائج التي توصل إليها:

- إن سبب التغيير التنظيمي من "الأمن الشامل" إلى "إدارة مرور الرياض" هو تحقيق التخصص في العمل، والذي هو من متطلبات العولمة بالإضافة إلى تطوير أساليب العمل.
- أدى هذا التغيير حقيقة إلى تحسين أداء العاملين.

2- دراسة: **البلوي، صلاح بن فالح عبد الله.** "إتجاهات العاملين نحو التغيير التنظيمي"، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية: كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، الرياض، 2005.

كانت دراسته مسحية على العاملين في هيئة الطيران بجدة، وكانت أهم النتائج التي توصل إليها:

- إن سبب تحويل "رئاسة الطيران المدني" إلى "هيئة عامة" هو التوجه نحو الخصوصية.
- هناك نتائج إيجابية عند قياس المزايا الوظيفية بعد التغيير.

الدراستين متشابهتان، وتوصلتا تقريبا إلى نفس النتائج، غير أنهما لم تركزا على دور القيادة في إحداث التغيير وإنجاحه.

## ثانياً: الدراسات الوطنية:

1- دراسة: **بولقريعات، بوجمعة.** "القيادة الإدارية ودورها في تطوير الإدارة الجزائرية"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: معهد الحقوق والعلوم الإدارية، 1982.

توصلت هذه الدراسة إلى إبراز دور كل من: القيادة السياسية، الحكومة، الحزب والقادة الإداريين في تطوير الإدارة.

2- دراسة: **لوصيف، سعيد.** "أنماط القيادة في إطار التغيير التنظيمي في مؤسسة جزائرية"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: معهد علم النفس وعلوم التربية، 1991.

وكانت أهم النتائج التي توصل إليها ما يلي:

- التغيير نوع من التكيف لمواقف وحالات معينة، بواسطته تتمكن المؤسسة من ضمان إستمرارية وجودها كنسق متميز.
- ضرورة ترك الحتمية الكلاسيكية جانبا، وتبني فلسفة تسيير تقوم على التناول النسقي من جهة، والتناول الموقفي من جهة ثانية.

3- دراسة: صياد، باية. "الإصلاح الإداري في الجزائر 1999-2007: دراسة حالة المنظومة التربوية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر:كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2008. وهي أحدث دراسة قرأتها عن الموضوع؛ وكانت أهم نتيجة توصلت إليها الباحثة أن الإدارة التربوية لم تحظ بالمكانة اللائقة ضمن خطط الإصلاح المعتمدة بالجزائر. تعد دراسة بولقريعات بوجمعة جد قديمة تعود إلى سنة 1982م (قبل تبني الإصلاحات الإدارية والسياسية في الجزائر)، بينما ربطت دراسة سعيد لوصيف بين المتغيرين "أنماط القيادة" و"التغيير التنظيمي" ولكنها ركزت على المتغيرات الاقتصادية التي عرفت المؤسسة الجزائرية، ومن ثمة دراسة التغيير من الجانب الهيكلي (تسيير ذاتي، إشترافي..). كما تعتبر هذه الدراسة منحصرة في الجانب النفسي الإجتماعي وبعيدة عن التحليل السياسي للعلاقة بين المتغيرين، وهي أيضا دراسة قديمة تعود إلى سنة 1991م. بينما تعد دراسة باية صياد دراسة متمركزة حول قطاع المنظومة التربوية دون قطاعات الإدارة العمومية الأخرى؛ وبالتالي فهي لا تعطي تقييما شاملا عن الإصلاحات الإدارية في الجزائر.

#### ثالثا: دراسة باللغة الفرنسية:

**Ben Said , Hayet.** « Gestion du changement dans l'administration publique en vue de la modernisation : étude de cas Canadiens et leçons pour le Maroc ». mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maîtrise en Sciences de gestion, Ecole des hautes études commerciales affiliée à l'université de Montréal, avril 2000.

وهي دراسة قامت من خلالها الباحثة بعرض بعض النماذج الناجحة للتحديث الإداري للدول المتقدمة، إلا أنها لم تركز على دراسة الدولة محور التغيير وإنما اكتفت بالحديث عن الإدارة المغربية في خاتمة الموضوع. وبالتالي فهي لم تشخص الأسباب البيئية والتاريخية والسياسية والثقافية للمغرب واكتفت بعرض النماذج الناجحة ليتم استيرادها وتطبيقها بالحرف.

لقد عرضنا بعض الدراسات السابقة في الموضوع، غير أنني سأتناوله من زاوية مغايرة تماما، وهذا بالربط بين المتغيرين "التغيير التنظيمي" و"القيادة" بدراسة نظرية مقارنة بين الدول المتقدمة والدول النامية من حيث نظرتها للتغيير وكيفية إدارتها له، ثم أسقط الوضع على الجزائر لمعرفة أي النموذجين أقرب إلينا عند اعتماد التحديث في الإدارة الجزائرية سنة 1989.

ثم إن غالبية الدراسات المذكورة قد عالجت موضوع التغيير التنظيمي من الجانب الإداري فقط، وكوني طالبة في العلوم السياسية سوف أحاول تدارك هذا النقص بإعطاء الصبغة السياسية والمنظمانية؛ كون الدولة كيان سياسي لا تستطيع تنفيذ سياساتها إلا عبر الإدارة العامة، وهكذا ستكون دراستي - إن شاء الله - من منظور حديث وجديد وليس تكرارا واجترارا للدراسات السابقة.

#### - الإشكالية:

نحن نعيش في عصر أصبح فيه التغيير وكيفية قيادته بنجاح أكبر رهان يواجه القادة الإداريين.

وعليه، فإن سوء الوضع الذي آلت إليه الإدارة العمومية الجزائرية يجعل مشكلة البحث في هذا الموضوع تتمحور حول كيفية إيجاد الحلقة المفقودة بين القيادة ونجاح عملية التغيير في الجزائر.

وعلى ضوء هذا، نطرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى تساهم القيادة الإدارية في إنجاح عملية التغيير؟ وماهي الشروط والمقومات الضرورية لنجاعة هذه العملية؟ ومن ثمة، ما مكانة ودور القيادة في تحديث الإدارة الجزائرية؟؟

ومن أجل تبسيط الدراسة، نطرح التساؤلات الفرعية التالية:

- 1- ما هو البعد الذي اتخذته التغيير التنظيمي في الجزائر؟
- 2- ما هي طبيعة القيادة المختارة لاعتماد التغيير؟ وهل ساهم نمطها القيادي في إدارة التغيير بكفاءة؟؟
- 3- ما هو تقييمنا للتحديث الإداري في الجزائر، وماهي السبل الكفيلة للإرتقاء به إلى الأسلوب الإستراتيجي للتغيير؟؟

#### - حدود المشكلة:

يجمع موضوع التغيير التنظيمي بين ثلاثة علوم: علم الاجتماع، علم الإدارة وعلم السياسة. لذا سيتم الاعتماد على نظرية المنظمات « Les théories des organisations » في التحليل. ثم إن طبيعة الموضوع تفرض التطرق إلى مشروع تحديث الإدارة العمومية في الجزائر دون التعمق في قطاع على حساب آخر، فالغرض من هذه الدراسة هو إعطاء نظرة شمولية عن التغيير الإداري المعتمد للوصول إلى تقييمات عامة وشاملة. وسوف تقتصر الدراسة على المجال الزمني الممتد بين 1989-2008؛ باعتبار الإصلاحات السياسية والإدارية المعتمدة من طرف دستور 1989 هي تغييرات جذرية في مسار الإصلاحات في الجزائر.

#### - الفرضيات:

- للغوص في جوهر الموضوع، بنيت الدراسة على أربعة فرضيات أساسية:
- 1- كان التغيير التنظيمي في الجزائر سطحيا، ركز بالدرجة الأولى على الجانب الهيكلي والمؤسساتي وأهمل مسألة تغيير الذهنيات.
  - 2- كانت قيادة التحديث الإداري تابعة وليست نابعة من البيئة الجزائرية.
  - 3- كلما ابتعدنا عن أساليب العناية برأس المال البشري وتحفيزه وإعطاء عناية أكبر للقيادة، كلما سقطنا في تغيير إداري فاشل.

#### - المناهج والإقترابات:

بغرض تحليل أبعاد الإشكالية المطروحة أعلاه، وإختبار الفرضيات الموضوعية، سأتبع طريقة "عرض الخلل ووصف الحل" بداية من وصف أعراض الإدارة الجزائرية من الناحية الممارساتية وعرض مضمون التحديث وصولا إلى تحليل وتقييم نتائج هذا التغيير. لهذا، سوف أعتمد على عدة مناهج تبدو متباينة نظريا لكنها متكاملة علميا؛ حيث سأستعين بالمنهج الوصفي كمنهج مركزي في الدراسة، لكونه لا يقتصر على جمع المعلومات وتبويبها فحسب، وإنما يتضمن قدرا من التفسير والتحليل لهذه البيانات. حيث يرى محمد عبيدات أن المنهج الوصفي يهدف كخطوة أولى إلى جمع البيانات الكافية والدقيقة حول الظاهرة، وتحليل ما تم جمعه

بطريقة موضوعية كخطوة ثانية للتعرف على العوامل المكوّنة والمؤثرة على الظاهرة كخطوة ثالثة، وهذا خلال فترة زمنية معلومة.<sup>1</sup>

كما سأعتمد على **المنهج البيئي المقارن** في الفصل الثاني عند مقارنة عملية قيادة التغيير بين الدول المتقدمة والدول النامية؛ نظرا لما يسمح به هذا المنهج من إظهار نقاط التشابه والإختلاف بين المتغيرين في ظل البيئة السائدة في هذه الدول. وسأوظف **منهج دراسة الحالة** في الفصلين الأخيرين عند الحديث عن عملية التحديث الإداري في الجزائر، لكونه منهجا يمتاز بالعمق، التركيز على ظاهرة محددة وعدم الإكتفاء بالوصف الخارجي للحالة موضوع الاهتمام.<sup>2</sup>

إلى جانب هذه المناهج، أرى أنه من الضروري بـمكان الإعتماد على أربع مقاربات ينفرد بها هذا البحث عن غيره وهي:

- **مقاربة التشخيص:** لمعرفة مواطن الخلل داخل الإدارة العمومية.
- **المقاربة السوسيوديناميكية:** لدراسة العلاقة بين الأفراد داخل التنظيم والثقافة التنظيمية السائدة لديهم.
- **المقاربة التحليلية (التحليل النسقي):** فلا معنى لعملية التشخيص بدون تقديم تحليل منطقي للدور القيادي ضمن بيئة الإدارة العامة المحيطة، والتي تتصف بالتعقيد وتعدد المتغيرات وتداخلها.
- **مقاربة النوعية:** سوف تساعدنا هذه المقاربة على إسقاط مؤشرات الجودة والنجاعة والفاعلية على الإدارة العمومية الجزائرية في سبيل تقديم تقييم موضوعي لمخرجاتها.
- بالإضافة إلى **نظرية التبعية والإعتماد المتبادل** لفهم العلاقة التي تربط دول الشمال بدول الجنوب.

كما تفرض طبيعة الموضوع أدوات بحث أخرى للوصول إلى التقييم السليم، لذا اعتمدت على الملاحظة المباشرة إلى جانب مقابلات جمعتني بشخصيات من القطاع العمومي سواء كانوا من قادة التغيير أو من منفذيه.

---

<sup>1</sup> محمد عبيدات وآخرون، **منهجية البحث العلمي: القواعد والمراحل والتطبيقات**، ط2، عمان: دار وائل، 1999، ص 46-47.

<sup>2</sup> نفس المرجع الأنف الذكر، ص 45.

## - تصميم الدراسة:

لقد استدعى مضمون البحث تقسيم هذه الدراسة إلى: مقدمة، أربعة فصول وخاتمة؛ وكل فصل يبدأ بتمهيد وينتهي بخلاصة واستنتاجات، كما خصص الفصلين الأولين للدراسة النظرية بينما خصص الفصلين الأخيرين للدراسة التطبيقية، على النحو الآتي:

في المقدمة أعطيت لمحة عن الموضوع وبيئت أهميته، عرضت الإشكالية وحدودها وبنيت لها الفرضيات، قدمت مبررات لاختيار الموضوع، عرضت بعض الدراسات السابقة لإبراز المنظور الذي سأتبعه في البحث، ثم بينت مناهج الدراسة وخطواتها والصعوبات التي اعترضتني خلال البحث، وختمت بتحديد بعض المفاهيم المهمة التي سأتناولها في الدراسة.

خصصت الفصل الأول لإعطاء ماهية كل من التغيير التنظيمي والقيادة الإدارية ثم حاولت الربط بينهما لإبراز العلاقة (فعل/ فاعل).

وتناولت في الفصل الثاني من الجانب النظري دائما مقارنة بين التغيير التنظيمي في الدول المتقدمة والنامية؛ عبر تقديم نماذج لقيادة التغيير من الدول المتقدمة وأخرى من الدول النامية بغرض تحليل الأسباب والعوامل الكامنة وراء إخفاق أو نجاح عملية التغيير.

ثم تطرقت في الفصل الثالث إلى عرض حالة التحديث الإداري في الجزائر عرضا وافيا بتشخيص الأوضاع التي ولدت أزمة الإدارة الجزائرية، تقديم وصفة التحديث وتقييم نتائجه في المرحلة الأخيرة بعد تحليلها.

بينما أفردت الفصل الرابع والأخير لتقديم بعض النماذج من الإدارة العمومية التي مسها التحديث، وأردته أن يكون في أربع ميادين جد حساسة وتعني كل شرائح المجتمع: تربية وتعليم، صحة، تشغيل وعدالة. كما ارتأيت أن تكون الدراسة كمية قدر المستطاع بعرض برامج الحكومات، إعطاء بعض الإحصائيات...إلخ

لأصل في ختام الموضوع إلى جملة من النتائج ساعدتني في إقتراح بعض الحلول لتفعيل القيادة الإدارية في الجزائر لتصبح في مستوى رهانات التغيير.

## - صعوبات البحث:

تتحصر صعوبات البحث في عدم وجود دراسة وافية تبين الجانب العلاقتي بين القيادة والتغيير التنظيمي، ويزداد الأمر صعوبة في دراستها داخل البيئة الجزائرية التي تعرف أزمة متعددة الأبعاد. هذا إلى جانب صعوبة الحصول على الوثائق الرسمية وأخص بالذكر "تقرير لجنة

هياكل الدولة ومهامها" الذي يتساءل الجميع على سبب عدم نشره بالإضافة إلى ندرة الدراسات التقييمية للسياسات العامة في الجزائر.

#### - تحديد المفاهيم:

- الإدارة العمومية: تعرف الإدارة العمومية على أنها النشاط الإداري الذي يقوم به موظفو الحكومة في قطاع السلطة التنفيذية للدولة.<sup>3</sup>

- الإدارة الإستراتيجية: هي مجموعة القرارات والممارسات الإدارية التي تحدد الأداء طويل الأجل للمنظمة؛ وتحتوي على أربع مراحل أساسية ( تشخيص وتحليل وتقييم الأوضاع المحيطة بالمنظمة، صياغة الإستراتيجية، تطبيقها، متابعتها وتقييمها).<sup>4</sup>

- الثقافة التنظيمية: هي مجموعة الإيديولوجيات والقيم والمعتقدات والإفتراسات والاتجاهات المشتركة وأنماط التوقعات التي تميز الأفراد في تنظيم ما.<sup>5</sup>

- الكفاءة: هي القدرة على تحقيق النتيجة المقصودة طبقا لمعايير محددة مسبقا، وتزداد الكفاءة كلما أمكن تحقيق النتيجة تحقيقا كاملا (كلما استخدمت المدخلات استخداما إقتصاديا كلما زادت الكفاءة).

- الفاعلية: تشير إلى مدى صلاحية العناصر المستخدمة للحصول على النتائج المطلوبة، فهي علاقة بين عناصر العملية الإنتاجية من حيث نوعيتها وليس كميتها.<sup>6</sup>

- إدارة التغيير: يرى الدكتور سعيد عامر أنها المعالجة الفعالة للضغوط اليومية المتغيرة التي يتعرض لها الفرد نتيجة للتقدم والتطور في جوانب الحياة المادية وغير المادية والأفكار، والتفاعل

<sup>3</sup> محمد نصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2005، ص 31.

<sup>4</sup> عبد العزيز جميل مخيمر، دليل المدير العربي في التخطيط الاستراتيجي، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005، ص 7-12.

<sup>5</sup> جمال الدين محمد المرسي، إدارة الثقافة التنظيمية والتغيير، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2006، ص 13.

<sup>6</sup> أحمد زكي بدوي، معجم مصطلحات العلوم الإدارية: انجليزي- فرنسي- عربي ، ط2، القاهرة: دار الكتاب المصري، 1994، ص ص 170-171.

معها داخل المنظمات وخارجها من خلال ممارسة العمليات الإدارية بكفاءة وفعالية للوصول إلى الوضع المنشود.<sup>7</sup>

- إدارة الجودة الشاملة: يحصر كايزن (Kaizen) إدارة الجودة الشاملة في احترام العميل، والعمل على إرضائه عن طريق إشباع حاجاته المعلنة والمفترضة، وتقديم له خدمات ذات جودة وفي الوقت المناسب.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> محمد بن يوسف النمران العطيات، إدارة التغيير والتحديات العصرية للمدير، ط1، عمان: دار حامد، 2006، ص

95.

<sup>8</sup> عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرون، بيروت: دار الغرب الإسلامي، 2006، ص 98-99.



## الفصل الأول:

# الإطار النظري للتغير والقيادة الإدارية

## الفصل الأول:

### الإطار النظري للتغيير والقيادة الإدارية

#### **تمهيد:**

تؤكد مقولة **Héraclite DE MILET** الشهيرة: "لا نسبح في نفس النهر مرتين" معضلة عدم إستقرار الأحوال؛ وهذا ما يظهر جليا في تطور ملامح الفكر الإداري وغازرة النظريات الجديدة والمتجددة.

وبهذا تصبح أفكار المدارس الكلاسيكية في الإدارة بالية، وتقنياتها عاجزة أمام التعقد المتزايد للعمليات والأنشطة الإدارية؛ فهي من جهة ترفض التغيير وتتحاشاه ومن جهة أخرى لا تقدم البدائل الملائمة لضمان إستقرار واستمرارية المنظمة.

ثم إن العولمة والمنافسة الشرسة جعلت الدولة تراجع نفسها وتعيد النظر في دورها؛ حيث شهدت مختلف الدول منذ بداية ثمانينيات القرن الماضي مراجعة عميقة بهدف تزويد إداراتها العمومية بالمرونة الكافية حتى تتكيف مع محيطها. غير أن السفينة بدون قبطان لا أحد يضمن عودتها إلى الميناء بسلام. إنها إذن مسألة "الموت أو النمو"، لهذا تعد مسألة قيادة المشاريع الحكومية في ظل التغيير من أكبر التحديات التي تواجه الدول على الإطلاق.

**فما المقصود بكل من القيادة والتغيير التنظيمي؟ وما هي طبيعة العلاقة بين هذين**

**المتغيرين؟**

وللإجابة على هذه التساؤلات، سنحاول في هذا الجزء القيام بدراسة نظرية وافية لكل من التغيير والقيادة الإدارية بغرض الوصول إلى الحلقة الرابطة بينهما.

## 1- التغيير التنظيمي في الإدارة العامة.

سنحاول من خلال هذا العنوان التعرف على ماهية التغيير التنظيمي عبر تحديد مفهومه مقارنة ببعض المفاهيم المجاورة، حاجة الإدارة المعاصرة له، بيان أهدافه وأهميته، لنعرض في الأخير مداخله ومجالاته.

فما هو المقصود بالتغيير التنظيمي؟ وكيف يمكن تمييزه عن بعض المفاهيم المتداخلة والمتداخلة معه إلى حد كبير كالإصلاح والتطوير الإداري؟؟

أ- مفهوم التغيير التنظيمي وأنواعه: إنه من الخطأ بمكان الإعتماد على المعنى القديم السائد للمصطلحات والكلمات، باعتبار أن ذلك المعنى ثابت لا يطوله التغيير. فالمصطلحات مثل الكائنات الحية\*، تكتسب معانيها المختلفة باختلاف الزمن والنظم الاجتماعية.<sup>9</sup> وعلى سبيل المثال كان علماء الاجتماع قديما يستعملون مصطلح التطور أو النمو للذان يحملان معنى التقدم، ومع مرور الزمن أصبح العلماء والإداريون على حد سواء يستعملون لفظ "التغيير" باعتباره مصطلحا محايدا لا يحمل معنى التقييم.<sup>10</sup> وإذا اتجهنا نحو المعنى اللغوي نجد قاموس "الكامل الوسيط" يشير إلى التغيير على أنه التبديل والتحويل والتقلب في الأوضاع.<sup>11</sup> وعلى العموم؛ يصور التغيير ببساطة حالة جديدة مختلفة عن الحالة السابقة.

### - تعريف التغيير التنظيمي:

يعرف كل من لورنس ولورش التغيير التنظيمي على أنه: "التغيير من الواقع الراهن إلى وضع أفضل باستخدام تحليل النظم وتطوير ما هو مشترك بين المنظمة وبيئتها وجماعتها

---

• كل تغيير في المصطلحات وله حكمة، بحيث يحدد المصطلح معنا لا يحدده غيره. مثلا يقول الله تعالى في كتابه الحكيم: " وأن لو استقاموا على الطريقة لأسقيناهم ماء غدقا"، ويقول في موضع آخر: "...سقاها ربهم شرابا طهورا". فإذا تنبنا لفظي "سقى" و"أسقى" اللذان يحملان للوهلة الأولى نفس المعنى، نجد أن لفظ "سقى" في القرآن الكريم يستخدم في الأمر الذي ليس فيه كلفة ومشقة، ففي المثال السابق "...سقاها ربهم شرابا" السقى في الجنة ليس فيها جهد بعكس "أسقيناهم ماء غدقا".

<sup>9</sup> عنيات راجي، المستقبل... وأزمة الفكر العربي (سلسلة معارف إنسانية)، ط1، دبي: مطبعة بن دسمال ومكتبتها، 1993، ص19.

<sup>10</sup> سناء الخولي، التغيير الاجتماعي والتحديث، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 2006، ص13.

<sup>11</sup> يوسف محمد رضا، الكامل الوسيط: قاموس فرنسي-عربي، مكتبة لبنان ناشرون، 2005، ص127.

وأفرادها، بالتعاون مع المستشارين المتخصصين في مداخل التغيير وتقنياته".<sup>12</sup>

يشير هذا التعريف إلى التغيير التنظيمي من حيث الوسيلة المعتمدة لإحداثه، والمتمثلة في التحسين والتطوير لما هو قائم.

ويعرفه هاشم زكي محمود أنه: "محاولة مدروسة لتعديل وظيفة التنظيم الكلي أو أحد أجزائه المهمة لزيادة الفعالية، ويمكن إحداث هذا التغيير بواسطة أعضاء من التنظيم أنفسهم أو بواسطة جهات خارجية متخصصة".<sup>13</sup>

يضيف هذا التعريف "الهدف من التغيير"، حيث تمّ فيه تحديد الغاية منه والمتمثلة في زيادة الفعالية سواء كان التغيير من الداخل أو من الخارج.

كما يعرفه الحلواني أنه: "إجراء أي تعديلات في عناصر العمل التنظيمي، كأهداف الإدارة أو سياساتها أو أساليبها في محاولة لحل مشكلات التنظيم، أو لإيجاد توافق أكبر بين وضع التنظيم وأي ظروف بيئية جديدة تتحقق حوله".<sup>14</sup>

وهو تعريف يركز إلى جانب الهدف من التغيير، على المجالات التي قد يمسه، سواء كانت سياسة المنظمة، أهدافها أو أساليبها.

وينظر كذلك إلى التغيير التنظيمي على أنه "عملية تغيير ملموسة في النمط السلوكي للعاملين، وإحداث تغيير جذري في السلوك التنظيمي ليتوافق مع أهداف التنظيم والعاملين فيه".<sup>15</sup> وقد حصر هذا التعريف التغيير في الجانب الإنساني فقط، بالرغم من وجود أبعاد أخرى كالبعد الهيكلي والتكنولوجي. وعليه فإنه تعريف حسب مدخل التغيير.

بينما يجمع أحمد مصطفى حاطر بين نوع التغيير والهدف منه ومجالاته، حيث يعرف التغيير كالاتي: "هو تلك الجهود التي يجب أن تبذل باستمرار لتطوير المؤسسة سعياً وراء رفع الأداء عن طريق التعديل في الهياكل التنظيمية لمواكبة متطلبات التغيير، وتبسيط نظم العمل

<sup>12</sup> عامر الكبيسي، التطوير التنظيمي وقضايا معاصرة، ج4، ط1، دمشق: دار الرضا للنشر، 2006، ص 45.

<sup>13</sup> صلاح بن فالج عبد الله البلوي، " اتجاهات العاملين نحو التغيير التنظيمي"، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية: كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، الرياض، 2005، ص 45.

<sup>14</sup> مبارك بنيه ضامن العنزي، " التغيير التنظيمي وعلاقته بأداء العاملين"، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية: كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، الرياض، 2004، ص 14.

<sup>15</sup> البلوي، مرجع سابق، نقلاً عن: زهير نعيم الصباغ، " التغيير التنظيمي وتنمية المنظمة"، مجلة العلوم الاقتصادية، العدد 1، 1981، ص 71.

وإجراءاته، مع محاولة تنمية السلوك الإيجابي لدى العاملين وتحقيق بيئة العمل التي تؤثر على الجهاز الإداري وتتأثر به، ذلك بهدف تحقيق التنمية الإدارية بكفاءة عالية وبأقل التكاليف.<sup>16</sup> فالتغيير المقصود هنا هو التطوير التنظيمي (نوع التغيير)، لتحقيق التكيف البيئي والتنمية الإدارية (الهدف منه)، وهذا عبر تبسيط إجراءات العمل ودفع العاملين تجاه التغيير (مجال التغيير).

غير أن التعريف الذي أجده أكثر دقة وملائمة لموضوعي، فيتمثل في تعريف الدكتور علي السلمي الذي ينظر إلى التغيير التنظيمي على أنه: "عملية إحداث تعديلات في الأهداف والهيكل والأنشطة وفي أساليب العمل التنظيمي من أجل تحقيق أمرين:

1- ملائمة أوضاع التنظيم وأساليب العمل والأنشطة مع تغيرات الأوضاع الجديدة في المناخ المحيط بالتنظيم.

2- إستحداث أوضاع تنظيمية، أساليب إدارية وأوجه نشاط جديدة تمكن التنظيم من الحصول على مكاسب وعوائد أكبر.<sup>17</sup>

إستناداً إلى التعاريف السابقة، أنتهي إلى وضع التعريف الإجرائي الآتي للتغيير التنظيمي: "هو ذلك التعديل الذي أدخل على الإدارة العمومية الجزائرية، بهدف تحديثها وعصرنتها، وذلك باستبدال أسلوب الإدارة التقليدية بأسلوب الإدارة الحديثة، وما ينجر عن ذلك من تغيير في الأهداف، السياسات والمهام والثقافات السائدة".

وبالتالي، تجمع التعاريف أن التغيير التنظيمي يسعى لاستبدال الوضع القائم بوضع أفضل حسب المخطط المبسط الآتي:



<sup>16</sup> أحمد مصطفى حاطر، استخدامات الإدارة العامة في الخدمة الاجتماعية والبحوث التقييمية، الإسكندرية: المكتبة الجامعية، 2001، ص 227.

<sup>17</sup> علي السلمي، تطور الفكر التنظيمي، الكويت: وكالة المطبوعات، 1975، ص 256.

- تمييز "التغيير" عن بعض المفاهيم المتداخلة معه: يختلف محتوى التغيير من تطوير وتحسين إلى تجديد وتحديث إلى إحداث تغيير جذري، وهذا ما سنحاول التعمق فيه من خلال التدقيق في معنى ودلالة كل المصطلحات المجاورة للتغيير التنظيمي لتحديد الفواصل والفوارق بينها:

**التطوير التنظيمي (Le développement organisationnel):** يعد مصطلح "التطوير التنظيمي" من أكثر المصطلحات تداخلا مع "التغيير التنظيمي"، حيث نجد العديد من الكتب لا تفرق بينهما. غير أن الحقيقة تبين بعض الاختلافات.

من خلال تعريف كل من فرانش وبييل (French & Bell) للتطوير التنظيمي أنه "مجهود يحظى بالتأييد من الإدارة العليا، وينصب على الأجل الطويل لتطوير أسلوب حل المشكلات في المنظمة، ولتجديد عملياتها، خاصة من خلال التشخيص والإدارة الفعالة والجماعية لثقافة المنظمة، وذلك بمساعدة من الإستشاريين وباستخدام التكنولوجيا والنظريات الخاصة بالعلوم السلوكية التطبيقية"،<sup>18</sup> نستنتج عناصر أساسية للتطوير التنظيمي، تتمثل في:

- هو عملية مخططة، طويلة الأجل، ويتم على مستوى المنظمة ككل.
- يشمل التطوير التنظيمي كل من التنظيم الرسمي، التغيير غير الرسمي، تغيير الثقافة التنظيمية، الهياكل، الأهداف... إلخ
- تتم إدارة التطوير التنظيمي من طرف أخصائيين.
- يهدف التطوير التنظيمي إلى زيادة فعالية المنظمة حتى تكون قادرة على التكيف.<sup>19</sup>
- لا يشير التطوير التنظيمي إلى مجرد الترميم أو التغيير العشوائي.
- يعتمد مفهوم التطوير التنظيمي على مفهوم النظام المتكامل لإحداث التغيير الشامل.

إذن، إن جوهر الاختلاف بين المصطلحين يكمن في كون التغيير التنظيمي أوسع لاتساع نطاق حدوثه فهو أقرب إلى إعادة التنظيم من التطوير التنظيمي، ويعد ضرورة لقيامه. بينما يمثل هذا الأخير (التطوير) أحد التطبيقات الواسعة للإنتشار للتغيير.

---

<sup>18</sup> ثابت عبد الرحمن إدريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2003، ص 374.  
<sup>19</sup> نفس المرجع الآنف الذكر، ص 377.

التنمية الإدارية (Le développement administratif): كثيرا ما يستعمل مصطلح "التنمية الإدارية" كمرادف لـ " التطوير الإداري" كونهما يعبران عن جهد مخطط للتحسين.

يعرف كل من مهدي حسن زوليف وسليمان أحمد اللوزي التنمية الإدارية أنها "النماء الكمي والنوعي للموارد البشرية في النظم الإدارية وفي الهياكل الإدارية وغيرها".<sup>20</sup>

بينما يوضح نواف كنعان أن التنمية الإدارية يقصد بها "تنمية العنصر البشري في الإدارة خاصة في المستويات العليا. بالإضافة إلى تطوير وسائل العمل المرتبطة ارتباطا وثيقا بالعنصر البشري".<sup>21</sup>

وبناء على هذا، فالفرق واضح بين التنمية والتطوير الإداري، فالأولى تركز على تدريب المديرين لإحداث نوع من التغيير والتطوير في مهاراتهم (ينصب التغيير على نظام فرعي داخل المنظمة)، بينما يشمل الثاني التنظيم ككل. وبالتالي فإن مصطلح التغيير التنظيمي أشمل كذلك وأوسع من مصطلح التنمية الإدارية.

الإصلاح الإداري (La réforme administrative): يعرف الإصلاح الإداري على أنه الأسلوب التدريجي المرحلي والمنظم لتنظيم جهاز الدولة بطريقة غير صارخة، وغير ملموسة من حيث واقع التغيير وآثاره. إذ لا يعكس صفة الشمولية في التحول كالتطوير التنظيمي.<sup>22</sup> إن اقتران الإصلاح الإداري بالتغيير القائم على النظرة المتأنية والطريقة المرحلية في التنفيذ، يجعله يتباين عن التغيير التنظيمي لكونه محدود (متواضع) حيث لا يمس جوهر الخل الوظيفي، إذ يسعى إلى التحسين مع إبقاء الوضع القائم (En gardant la forme existante). فهو بذلك يميل إلى تخفيف مساوئ التنظيم وتصحيح الأوضاع الرديئة فيه.

إعادة الهيكلة (La restructuration): يشير مصطلح "إعادة الهيكلة" إلى إعادة تشكيل جديدة "Donner une nouvelle forme" عكس الإصلاح الإداري. وتقوم على استبدال بعض قطاعات الهيكل غير الكفؤة، ويمكن أن يشمل دعائم التغيير الأربعة: الإدارة، الهيكل، النظم والثقافة.

<sup>20</sup> مهدي حسن زوليف وسليمان أحمد اللوزي، التنمية الإدارية والدول النامية، ط1، عمان: دار مجدلاوي، 1993، ص 10.

<sup>21</sup> نواف كنعان، القيادة الإدارية، ط1، عمان: دار الثقافة، 2006، ص 15.

<sup>22</sup> زوليف واللوزي، مرجع سابق، نقلا عن: أحمد رشيد، الإدارة العامة بالدول النامية، القاهرة: دار النهضة العربية، 1979، ص 100.

وللإشارة، فإن الإدارة العليا وحدها يمكنها تقديم مشروع تغيير بهذا الحجم، إذا ما لوحظت علامات تدهور واضحة في عدة مواقع من المنظمة.  
ثم إن إعادة الهيكلة أيضا لا تنفي الأوضاع القائمة، لكنها أكثر عمقا من التغييرات التي ذكرناها سابقا.

**إعادة البناء (La refondation):** تعد عملية "إعادة البناء" من أبرز محاولات التغيير الإداري في الدول المتقدمة، والحقيقة أنها عملية ضخمة ومعقدة. حيث تتضمن تفكيك وإعادة تركيب وبناء المنظمة، لذلك فهي تستدعي الكثير من الجوانب الفنية التي يتوافر عليها الإستشاريين.

تعبّر "إعادة البناء" عن التغيير الجذري، وهي الصورة الأكثر عمقا للتغيير على الإطلاق. كما يصطلح عليه تسمية الهندرة (الإنطلاق من نقطة الصفر)، أو ما يعرف بالثورة الإدارية (La révolution administrative).

ويلجأ المديرون والقادة إلى هذه العملية عندما تصل منظماتهم إلى حد الإفلاس على مستوى الهياكل، الأنظمة أو الثقافة التنظيمية، وبالأخص عندما لا ينجحون في عملية "إعادة التنظيم".<sup>23</sup>

**إعادة التنظيم (La réorganisation):** تشمل عملية "إعادة التنظيم" على وجه الخصوص: خطوط السلطة والمسؤولية والاتصالات، إجراءات العمل وأشكال العلاقات التنظيمية الداخلية. وعادة ما تظهر الحاجة إلى إعادة التنظيم في إحدى الحالات الآتية:

- عندما يثبت عدم فعالية التنظيم الأصلي.
- عند حدوث تغييرات في بيئة العمل أو البيئة الخارجية.
- عند حدوث تغييرات على مستوى القيادات الإدارية للمنظمة.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Dossier : « la conduite du changement : les grands principes », sur le site web : [http://www.anfh.asso.fr/fonctioncadre/gmweb/cadre\\_GM\\_conduite\\_du\\_changement.htm](http://www.anfh.asso.fr/fonctioncadre/gmweb/cadre_GM_conduite_du_changement.htm)

<sup>24</sup> عادل ثابت، سيكولوجيا الإدارة المعاصرة، ط1، عمان: دار أسامة، 2008، ص 44.



**التحديث الإداري (La modernisation administrative):** يقصد بـ "التحديث الإداري" عملية التكيف مع التحولات الجديدة، من خلال إدخال وسائل وأساليب تسيير حديثة، ونمط ثقافة تنظيمية جديدة قائمة على مفهوم الجودة، مع التركيز على الإدارة بالنتائج وليس الإدارة بالوسائل والأهداف.

ويشير الأستاذ **وليد العقون** إلى أن التحديث الإداري مهما اختلفت تسميته من "تحديث وعصرنة الإدارة العمومية" في الجزائر، إلى "تجديد الخدمة العامة: Renouveau du service public" في فرنسا أو "الخطوة التالية: Next step" في بريطانيا، فإن العملية عميقة عمق الرهانات التي تفرضها العولمة، كما يوضح أن التحديث الإداري يسعى أساسا إلى:

- تعميق سياسة اللامركزية للإدارات.

- إدخال وسائل عمل جديدة، وتقنيات تسيير متطورة (إعلام آلي، محاسبة تحليلية... إلخ)
- البحث عن مشاركة أوسع لجميع الموظفين في عملية إتخاذ القرار.<sup>25</sup>

في الأخير، نصل إلى أن جميع المصطلحات السابقة تهدف إلى تنظيم الجهاز الإداري وضمان فعاليته، إلا أن مفهوم التغيير كان أشمل وأوسع منها جميعا، وأن هذه المصطلحات المجاورة له تعبر عن درجة من درجاته، والجدول الآتي يلخص أبرز الاختلافات بينها:

نوع التغيير	منطق التغيير	آثاره
التطوير	التحسين الشامل	تغيير يتصف بالاستمرارية، ومدخل "إدارة الجودة الشاملة" هو أحسن مدخل لقياس آثاره
التنمية	تحسين قدرات القادة الإداريين	تظهر آثاره على مستوى مخرجات قرارات القيادة.
الإصلاح	تحسين تدريجي ومرحلي - ترقيع الأوضاع-	تظهر آثاره على المدى البعيد.
تحديث	التجديد والتحسين والعصرنة	تظهر آثاره في سرعة التنفيذ وجودة الخدمة المقدمة.

<sup>25</sup> Walid Laggoune, « les réformes administratives : un état de problématiques », IDARA , vol: 09, n° 1-1999, p 186.

إعادة هيكلة	القطيعة مع ما هو كائن	لها تأثير مباشر على بعض القطاعات الأساسية
إعادة تنظيم	قطيعة مع الإعراف بالماضي	تغيير خطوط السلطة والمسؤولية، النظم والعمليات.
إعادة بناء	قطيعة كلية وجذرية مع الماضي	آثاره عميقة وسريعة.

### مخطط من إعداد الطالبة.

- أنواع التغيير التنظيمي: إستنادا إلى التعاريف الأنفة الذكر، يمكن تصنيف أنواع التغيير وفق أربعة معايير وهي:

■ **معيار الشمولية:** إذا اعتمدنا على معيار شمولية التغيير، فإننا نميز بين التغيير الشامل الذي يحتوي كافة أو معظم قطاعات التنظيم وجوانبه، وبين التغيير الجزئي الذي يقتصر على جانب واحد كتغيير الآلات والأجهزة. ويعاب على هذا الأخير كونه تغيير غير فعال، وعادة ما تخلق آثاره عدم التوازن بين جهات التنظيم المختلفة.

■ **معيار النوعية:** يمكن التمييز من خلاله بين التغيير المادي والتغيير المعنوي؛ إذ يركز الأول على التغيير الهيكلي والتكنولوجي، بينما يركز الثاني على التغيير النفسي والاجتماعي. غير أن إعتقاد نوع من هذين التغيريين ليس كافيا لإحداث تغيير فعال. ومثال ذلك استحداث الأجهزة والمعدات داخل الإدارة العمومية والإبقاء على سلوك العاملين وأساليب عملهم التقليدية البالية.

■ **معيار السرعة:** إذا أخذنا معيار درجة السرعة التي يتم بها التغيير، فإننا نفرق بين التغيير البطيء والتدريجي والذي يصطلح عليه "الإصلاح الإداري" والتغيير السريع. ولا نستطيع المفاضلة بين هذين النوعين لأن اختيار السرعة المناسبة للتغيير تفرضه الظروف السائدة عند إعتماده.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> زيد منير عبوي، إدارة التغيير والتطوير، ط1، عمان: دار كنوز المعرفة، 2007، ص28-29.

■ **معيار التخطيط:** وهنا يفرق محمد حسن بين التغيّر والتغيير التنظيمي؛ فالتغيير يشير إلى تلك الظاهرة الطبيعية التي تحدث باستمرار في حياة المنظمة دون تخطيط مسبق، نتيجة لاختلال في التوازن بين عدد من العوامل طبيعية كانت أو تكنولوجية. وبالتالي، فالتغيّر يشير إلى "التغيير العشوائي"، بينما يشير التغيير التنظيمي إلى "التغيير المخطط"، الذي يتحكم فيه ويحدد له زمنه وأهدافه.<sup>27</sup>

**ب- محيط التغيير وبيان أهميته:** سنتناول في هذا الجزء كيفية ظهور الحاجة إلى التغيير، ثم نبرز رهاناته لنصل في الأخير إلى بيان أهميته.

- **حاجة الإدارة المعاصرة إلى التغيير المخطط:** إن حاجة الإدارة للتغيير ليس بمسألة جديدة، وإنما تعود إلى زمن بعيد، ونبرز ذلك من خلال العنصرين التاليين:

■ **تطور فكرة التغيير الإداري:** إن الدمار الذي ألحقته الحربين العالميتين بالدول التي كانت أراضيها ميدانا للمعارك الطويلة، جعل تركيز جهود البناء والتشييد والتحديث على عاتق أجهزتها التنفيذية، وهذا من شأنه إغفال العديد من مفاهيم الفكر الرأسمالي والإشتراكي على حد سواء، لإبراز دور الدولة بشكل لم يشهد له نظير.<sup>28</sup>

ومن جهة أخرى، أثبت انتشار التعليم والتكوين والتنظيمات المهنية والتربوية، وتأسيس الحركات السياسية في كل بلد أن قطاع الخدمات يكاد يكون عاجزا عن تلبية المطالب المتزايدة للشعوب، كما يعاب على أجهزة الدولة عدم مبالاتها وتبذيرها للأموال العمومية.

لهذا، كانت أغلب الثورات في التاريخ عبارة عن سخط شعبي تجاه السلطة الحاكمة لفقدان الثقة فيها، ورغبة منهم في القضاء على الأنظمة السياسية التي لا تلبي مطالبهم، وتخضع الإدارة العمومية لهيمنتها المطلقة.<sup>29</sup>

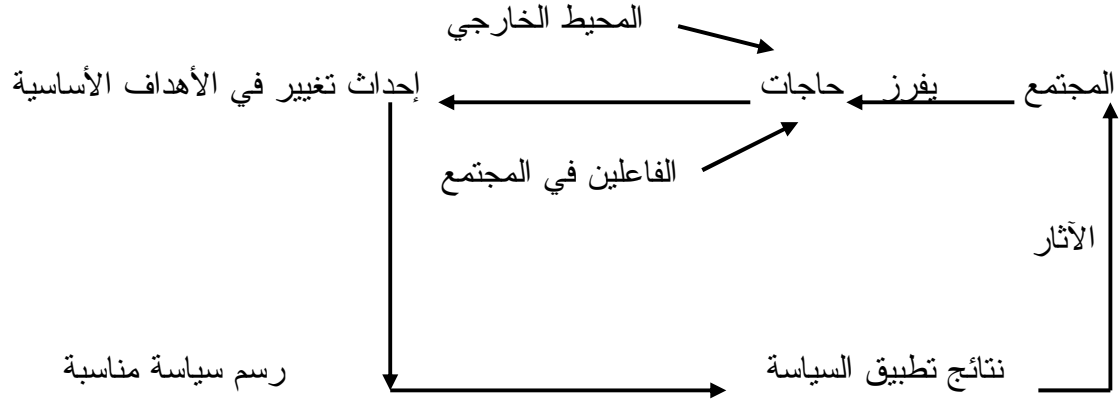
إن هذه المعادلة الصعبة هي التي عجلت بضرورة التغيير داخل الإدارة العمومية، وفرضت أن يكون المواطن هو محور العملية التسييرية.

<sup>27</sup> نفس المرجع الآنف الذكر، ص 21.

<sup>28</sup> محمد مهنا العلي، الإدارة في الإسلام، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، د.س.ن، ص 23-25.

<sup>29</sup> عمار بوحوش، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص 55-56.

▪ **ضرورة وحتمية التغيير:** يعتبر الجهاز الحكومي نظاماً مفتوحاً يتلقى مدخلاته من البيئة الخارجية، ويحولها إلى مخرجات تكون على شكل خدمات وأنشطة لصالح المجتمع، كما هو مبين في المخطط الآتي:



من خلال هذا المخطط، يتضح أن التغييرات الاجتماعية، السياسية والاقتصادية في كل مجتمع هي التي تعجل بإدخال تغييرات غالباً ما تكون عميقة داخل الإدارات العمومية. هذه التغييرات في المحيط الخارجي من شأنها أن تفرز حاجات جديدة للمواطنين، وعند دخول هذه الأخيرة إلى الإدارة العمومية تتحول إلى أهداف.

إن هذه الأهداف ستحدث تغييراً على مستوى أولويات الإدارة التي تتجدد لرسم سياسات لتلبية هذه الطلبات، والتي تعود آثارها على المجتمع. بينما تعمل التغذية الراجعة على تحويل المطالب غير المحققة إلى أهداف إدارية من جديد.<sup>30</sup>

وباعتبار الإدارة العمومية بناء هادفاً، فإن بقاءها مرهون باستمرارية تحقيق المطالب المتزايدة للمواطنين. كما أنها تجد نفسها بين الفينة والأخرى أمام متغيرات تفرض عليها إدخال بعض التغييرات لتحقيق درجة أكبر من الفعالية داخل التنظيم أو جعله أكثر ملائمة مع الظروف المحيطة.<sup>31</sup>

بإختصار، قد تتولد الحاجة إلى التغيير نتيجة إحدى العوامل التالية:

- إدخال التكنولوجيا الحديثة والمتطورة.
- الرغبة في التجديد، التطوير و الابتكار.

<sup>30</sup> شبيلة العايب ، " القيادة الإدارية"، محاضرة مقدمة لطلبة قسم الدراسات العليا في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2008.

<sup>1</sup> إبتسام عبد الرحمن الحلواني، " التغيير ودوره في التطوير الإداري" ، مجلة الإدارة العامة الصادرة بالرياض، العدد 67، جويلية 1990، ص 45.

- الإنطلاق نحو أهداف جديدة، لا يمكن تحقيقها في ظل الظروف الراهنة.

- التطبيق الفعلي للامركزية.<sup>32</sup>

- **رهانات التغيير:** إذا كان التغيير أحد سمات العصر الحديث، فإنه يجب على الإداريين أن يضعوا في أذهانهم أن هدف التغيير لا بد أن يكون نحو الأفضل والأحسن، وليس التغيير لمجرد التغيير.<sup>33</sup> لهذا، فإن عملية التغيير لا تأتي بطريقة عفوية، وإنما تعبر عن عملية هادفة ومدرسة لتحقيق الأهداف المتوخاة منه. وفيما يلي سأحصر تحديات ورهانات التغيير التنظيمي في ثلاث نقاط أساسية:

#### ■ **تكيف الإدارة العمومية مع محيطها:** تتسم البيئة العالمية بالحركية والديناميكية؛ حيث

تساهم ثورة المعلومات والتكنولوجيا عبر شبكة الإنترنت وغيرها من وسائل الإعلام في ترسيخ فكرة "عالمية الإدارة" بالرغم من أنها ليست بفكرة جديدة، حيث قامت كل من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفياتي - عقب الحرب العالمية الثانية - بعولمة الدول التابعة لها<sup>34</sup> وبطبيعة الحال إداراتها العامة، وكحصيلة لهذا التطور، كان ميلاد ونمو جماعة الإدارة المقارنة. فالتطور التكنولوجي المتسارع، يساهم في إحداث تغييرات جوهرية على أنشطة الإدارة العامة وأساليب عملها وكذا نوعية المهارات المتواجدة فيها. ولهذا السبب، ترفع الإدارة العمومية تحدي التعامل بكفاءة مع هذه التغيرات بزيادة الاستثمار في تعليم وتدريب وإعادة تأهيل القوى البشرية على مستوى المنظمة بشكل دوري.

من جهة أخرى، يرى الأستاذ **سعيد مقدم** أن العولمة ظاهرة تترجم الإنتقال (La mutation) وتشجع الاندماج المتنامي للأطراف المستقلة، باعتبارها محورا هاما في الإقتصاد العالمي، إنها نظرة بعيدة عن المفهوم التقليدي المحدد للدولة بالسيادة الإقليمية في ظل تنامي ظهور

<sup>32</sup> دنا جاينس روبنسون وجيمس روبنسون، **التغيير... أدوات تحويل الأفكار إلى نتائج**، إشراف: عبد الرحمن توفيق، القاهرة: مركز الخبرات المهنية للإدارة " بيمك"، 2000، ص 19.

<sup>33</sup> الحلواني، **مرجع سابق**، ص 66.

<sup>34</sup> علي فارزماند، " العولمة والإدارة العامة"، تر: حلمي شحادة يوسف، **مجلة الإدارة العامة** الصادرة بالرياض، مجلد 41، العدد 2، جويلية 2001، ص 383-384.

قوى غير حكومية عملاقة كصندوق النقد الدولي والمنظمة العالمية للتجارة، التي تفرض دون تحفظ من الإدارات العمومية تغيير سلوكها وجعل أنشطتها أكثر عقلانية ورشادة.<sup>35</sup>

ومن جملة التحديات التي تواجه الإدارة العمومية من جراء العولمة:

- تدفع العولمة إلى مزيد من الخصوصية، التي تنمي فرصا أكبر للفساد، وبالتالي تعظيم المصالح الفردية على حساب الجماعة والمجتمع. وهذا ما ينقص من ثقة المواطنين بالقيادة والنظام على حد سواء.<sup>36</sup>

- إن العولمة تعني "التفكير العالمي والتنفيذ المحلي"، ويبدو أن لهذه الفكرة تأثيرا مباشرا على طريقة عمل الإدارة العامة، وهذا ما تتضمنه عبارات: القرية العالمية، العالم الجديد والإدارة العالمية.

- إحتكار وهيمنة الشركات المتعددة الجنسيات\*، التي تقلص شيئا فشيئا من دور الدولة والإدارة العامة في العملية الإنتاجية والتوزيعية.<sup>37</sup>

■ **تحسين جودة الخدمات المقدمة:** إن التحول الذي طرأ على طبيعة الدولة، من دولة الرفاهية إلى الدولة المنافسة، لبروز المنافسة الشرسة للقطاع الخاص المتنامي من جهة، وتجذر الشركات المتعددة الجنسيات في كل دول العالم تقريبا، جعل الدولة تبحث عن مصداقيتها لدى المواطنين، ليصبح بقاءها مرهون بهم. وانطلاقا من هنا، اهتم القادة السياسيون بتحقيق فكرة "الحكم الراشد" بجعل المواطن مؤشرا لإمтиازهم.

إذن، لقد أصبح دور الدولة هو إرضاء المواطن وتحقيق النجاعة في تقديم الخدمة الحكومية وهذا عن طريق مأسسة المطالب الشعبية (l'institutionnalisation des besoins)، بالتحول من أسلوب الإدارة بالوسائل والأهداف إلى الإدارة بالنتائج. وبهذا تصل إلى تحقيق الميزة التنافسية. إن الرهان الذي تحمله الإدارة العمومية في كل دولة سواء كانت متقدمة أو نامية، هو تحقيق الجودة والنوعية على مستوى:

<sup>35</sup> سعيد مقدم، " التنمية والإدارة في ظل تحديات العولمة: حالة الجزائر"، مجلة الإدارة، مجلد 16، العدد 1، 2006، ص 10-11.

<sup>36</sup> فارز ماند، مرجع سابق، ص 402.

\* لعبت هذه المنظمات دورا فعالا في العولمة بواسطة متطلبات الإصلاحات الهيكلية التي أمثلتها وتمليها على الدول النامية، المتلفة للمساعدات المالية العالمية.

<sup>37</sup> فارز ماند، مرجع سابق، ص 384-385.

- التنظيم: تحقيق الجودة داخل العملية التسييرية.
- النوعية في تقديم المنتج للمواطن: سواء كانت سلعة أو خدمة.

**جودة الإدارة العمومية = جودة الخدمة + جودة التنظيم**  
**= تحقيق رضا المواطن والموظف.**

- ومن جملة الأسباب التي جعلت الإدارة العمومية تتجه نحو الجودة ما يلي:
- التذمر المستمر للمواطنين، لتدني جودة الخدمات المقدمة من طرف الجهات الحكومية مقارنة بتلك التي تقدمها المؤسسات المماثلة لها من القطاع الخاص.
  - الضغوط السياسية الخارجية لتغيير وإصلاح الحكومات.
  - معاناة القطاع الحكومي من عدم كفاءته في تخصيص الموارد المالية والفنية والبشرية حسب معطيات التوزيع السكاني والجغرافي الذي يشرف عليه.
  - معاناة الأداء الحكومي من تعقد الإجراءات الروتينية وصعوبتها مما يؤثر سلبا على مخرجاتها.
  - معاناة الإدارات الحكومية من عدم وجود قنوات اتصال فعالة بينها وبين المواطنين، مما يضعف من مصداقية التغذية العكسية.<sup>38</sup>

■ **تحقيق الرضا الوظيفي:** تقدم الإدارة العمومية خدماتها إلى مجموعة عريضة من أفراد المجتمع، وفي سبيل ذلك، فإنها تستهلك الكثير من الموارد المالية. وفي المقابل، يعاني الموظفون في الأجهزة الحكومية من انخفاض فادح في درجة الدافعية نحو العمل؛ وهذا ما يؤثر سلبا على مستوى الخدمة المقدمة وكذا الاستنزاف المفرط للأموال العمومية دون بلوغ الأهداف المطلوبة.

**فما هو المخرج للحفاظ على الموارد البشرية والاستثمار فيها ودفعها إلى العمل بحماس؟**

إن الإدارة الرشيدة، هي تلك الإدارة التي تهدف إلى الاستفادة القصوى من جميع القدرات البشرية المتاحة بالشكل السليم.

<sup>38</sup> صالح سليمان الرشيد، " تحسين جودة الخدمة في المنشآت الحكومية بتطبيق المفاهيم التسويقية الحديثة "، مجلة الإداري الصادرة بعمان، العدد 114، سبتمبر 2008، ص 13-14.

ولضمان التفاعل الإيجابي من طرف الموظفين، اندفعت الإدارة العمومية نحو تحقيق الرضا الوظيفي لهؤلاء، للقضاء على تردي سلوكهم وانتشار أوبئة الفساد، الإهمال، التسبب وضعف المبادأة.

وللوصول إلى هذا المسعى، يرفع الجهاز الحكومي تحدي:

- مكافحة مواطن الخلل، التي تمنع الإدارة من أداء الأدوار المنوطة بها.
- تهيئة مناخ صحي للعمل، تتوفر فيه: فرص المبادأة، التدريب وتحسين المستوى... إلخ.
- توفير الأمن الوظيفي: استقرار وظيفي، حماية إجتماعية ورعاية صحية.
- كما ترى إبتسام عبد الرحمن حلواني، أنه لرفع معنويات الأفراد داخل العمل لابد من:
- الإهتمام بالعلاقات الإنسانية داخل التنظيم، وتبني مبدأ المشاركة في العمل.
- الإستفادة من الوسائل التقنية لتسهيل مهامهم.
- تنمية مهارات الأفراد بالتدريب وصلل مهاراتهم واستثارة قدراتهم عن طريق إشراكهم في حل المشكلات القائمة.
- تشجيع الأفراد على ابتكار أوضاع إدارية أفضل<sup>39</sup>

- أهمية التغيير: لقد تبين من خلال عرض تحديات ورهانات التغيير، ما لهذا الأخير من أهمية بالغة في ضمان إستمرارية المنظمة.

إن التغيير يجعل المنشأة في حيوية وديناميكية دائمتين، ويساعد بذلك على تحقيق التنمية والتقدم بكسر الجمود الذي غالبا ما تجد الإدارة العمومية نفسها مرمية في شباكها.

بالإضافة إلى ما سبق، يمكن حصر أهمية التغيير في النقاط التالية:

- تعديل أنماط سلوك الموظفين، وذلك بدءا من الإعتراف بالحاجة إلى التغيير والتحسين ثم الشروع في تنمية الإتجاهات الجديدة فتنشيتها وتعزيزها لديهم.
- تحسين الكفاءة وزيادة الفعالية الإجرائية للمنظمة على المدى البعيد.
- التغيير أداة لتحقيق الإستجابة للضغوط الإجتماعية، من خلال التركيز على المسعى النسقي، بمعنى تصور المنظمة كنسق يتكون من بيئة داخلية وأخرى خارجية، ويحدث التغيير بتبديل عنصر من عناصر هاتين البيئتين أو مجموعة منها في آن واحد.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> الحلواني، مرجع سابق، ص 67.

<sup>40</sup> يحيى بوشلاغم، "طبيعة الموارد البشرية ودورها في التغيير والتنمية التنظيمية"، مجلة العلوم الإقتصادية، أبريل 2005، ص 132.



**ج- عوامل التغيير، مداخله ومجالاته:** سأتناول هذا العنوان في نقطتين فرعيتين: قوى التغيير ومداخل التغيير ومجالاته.

- **القوى الدافعة إلى التغيير:** من المعروف أن الإدارة العامة تعتمد التغيير التنظيمي مقابل ضمان الاستقرار، وبالتالي، فإن حالة الجمود والثبات يعبران عن الموت البطيء للمنظمة. وعليه، نتساءل: ماهي الدوافع التي تجعل الإدارة العمومية تلجأ إلى التغيير؟

**أولاً: القوى الداخلية:** تعبّر القوى الداخلية للتغيير عن حالة عدم الرضا سواء على طريقة العمل، الإجراءات والسياسات المتبعة في تحقيق الأهداف، هيكل المنظمة ومناخها العام. أو رغبة في تعديل سلوك الأفراد العاملين بالمنظمة. وبالتالي، يمس التغيير في هذه الحالة إما:

■ **الهيكل التنظيمي:** يرى أصحاب النظرية الكلاسيكية أن الهيكل التنظيمي هو المدخل الرئيسي لإحداث التغيير في الإدارة. وأن التغييرات المتعلقة بخطوط السلطة والمسؤولية، تقسيم العمل، توصيف الوظائف، تحقيق اللامركزية وتفويض السلطة، كلها تحدث تغييرات تمس جوانب التنظيم الكلي.

■ **العمليات والأنظمة:** إن التغييرات التي تمس الأنشطة والعمليات الإدارية وأنظمة الاتصالات، عادة ما تكون نتيجة لتغير في أهداف المنظمة مهما كان جزئياً وبسيطاً. فهو يحدث تغييراً في البناء التنظيمي (تقسيم العمل، توزيع المسؤوليات... إلخ). إلى جانب هذا، يمكن أن تظهر ضرورة لتغيير الأساليب الإدارية المتبعة وتطويرها لتتواءم مع المستجدات.

■ **الأفراد:** إن انخفاض الروح المعنوية لدى الموظفين ودوران العمل وتدني الإنتاجية، يفرض على الإدارة إدخال تغييرات تنظيمية لتعديل سلوك الأفراد حسب ما تقتضيه أهداف المنظمة بإدخال قيم إيجابية ونشر ثقافة تنظيمية مشجعة على العمل والإنتاج.<sup>41</sup>

**ثانياً: القوى الخارجية:** تتضمن العوامل الخارجية للتغيير كافة القوى والمؤثرات الواقعة خارج سيطرة الإدارة العمومية، والتي تؤثر على قدرتها في تحقيق أهدافها بنجاحة. وفيما يلي سأحاول إيجاز هذه العوامل:

■ **القوى السياسية:** عموماً، إن الأخذ بأن السياسة تحكم الإدارة حتى في الدول التي تحاول الفصل بينهما مقبول إلى حد بعيد؛ فمن حيث التعريف، تعد الإدارة العمومية الجهاز التنفيذي للدولة. وبالتالي، فإن هذه الأخيرة تملك حق توجيهها ومراقبتها من خلال اللوائح، القوانين والأنظمة. ومقابل ذلك، على الإدارة أن تستجيب لمختلف أبعاد التغييرات الحاصلة على مستوى التشريعات التي تصدرها الحكومات ومختلف الجهات الأخرى لضمان الإنسجام معها.

كما أن مستوى المركزية واللامركزية المطبقة، له أثره في تحديد الاختصاصات التي تمارسها الإدارة العليا للمنظمة، ومدى حريتها في إتخاذ قرارات التغيير على مستوى الأقاليم. وفي السياسة دائماً، نستطيع إدراج نقطتين ذات أهمية وتأثير كبير على المنظمات العامة:

1- العلاقات التي تربط الحكومة بالحكومات الأخرى (العلاقات الدولية)؛ قد تنتعش هذه العلاقات بإدخال تقنيات حديثة أو تبادل الخبرات، وقد تسبب في زعزعة استقرارها خاصة في حالة الحروب والنزاعات الدولية.

2- تلعب جماعات الضغط المتنشرة هنا وهناك كالجمعيات، النقابات المهنية، الأحزاب ووسائل الإعلام إضافة إلى المنظمات المنافسة دوراً كبيراً في تحديد اتجاه التغيير الذي ستسلكه الإدارة العمومية.<sup>42</sup>

لذا، لابد على الإدارة ألا تستسلم لهذه الجهات التي تتلاعب بمصالحها، وأن تتعامل معها بذكاء، تتغلغل بداخلها وتقيم علاقات طيبة معها، وتحدث تغييرات ترضي بها الأغلبية دون المساس بأهدافها الجوهرية المسطرة.

<sup>42</sup> كمال نور الله، البيروقراطية والتغيير، ج 4، (سلسلة دليل القائد الإداري)، ط1، دمشق: دار طلاس، 1991، ص 73-72.

- **القوى الاقتصادية:** لا يختلف إثنان في أن اتجاهات الإقتصاد العالمي نحو الكساد أو الازدهار يخلف آثارا مباشرة على الإقتصاد المحلي، وبالتالي على الإدارة العمومية.
- بينما يؤثر الإقتصاد القومي على الإدارة من خلال:
  - مدى إستقرار الإقتصاد الوطني والإنفاق الحكومي.
  - سياسة الإستثمار للدولة، حيث تضيف المشروعات التي تسطرها الدولة ومتطلباتها من اليد العاملة تغييرات على إدارتها العمومية، إما بخلق هياكل جديدة أو تغيير أنشطتها.
  - يخلف إرتفاع أو إنخفاض مستوى الدخل القومي آثارا مباشرة على توافر النقد لدى المواطنين.
  - التغيير في ظروف الأسواق المحلية والتطور السريع والمستمر يؤدي إلى تغيير أذواق المواطنين، ليتطلعوا دوما نحو الأجود والأفضل، وهذا ما يستدعي إدخال تحسينات مستمرة على الإدارة العمومية.

▪ **القوى الإجتماعية:** إن الإختلافات الإجتماعية المختلفة كالأسر والعشائر من شأنها أن تخلق علاقات إجتماعية خاصة، وهي ذات أهمية بالغة في رسم السياسات الاجتماعية للدولة.<sup>43</sup>

إلى جانب هذا، فإن التطور الإجتماعي يولد حاجات جديدة، يسعى الفرد إلى إشباعها (وهذا ما يؤثر مباشرة على البيئة الداخلية). وبالتالي، تتطلب المستجدات الحاصلة في المجتمع من تطورات ثقافية حضارية ومتغيرات تربوية، إضافة إلى القيم والأعراف السائدة أن تقوم الإدارة العمومية بالإستجابة الواعية بهدف الملائمة والتكيف لضمان بقائها واستمراريتها.

▪ **التغيرات التكنولوجية:** لضمان مكانتها، على الإدارة العمومية أن تواكب التطورات التكنولوجية الحاصلة في العالم لما لها من فوائد (تحسين الخدمة، تسهيل عملية التنفيذ... إلخ) فكل منظمة تتأخر عن هذه التكنولوجيا تقصى من المنافسة، وتقضي على نفسها بنفسها. وحتى الرأي العام يتجه في غالب الأحيان إلى المطالبة بإدخال التطورات التكنولوجية لتسهيل تقديم الخدمة.

- **مداخل التغيير ومجالاته:** تواجه عملية إدارة التغيير في المنظمة العديد من المشكلات المعقدة، وكثيرا ما يصعب على القادة الإداريين تحديد ما يجب عمله بدقة. لهذا، لابد من الفهم السليم لمناهج ومداخل التغيير لاختيار أنسبها للحالة التي تعترض المنظمة؛ إذ يعتمد اختيار أسلوب التغيير على طبيعة المشكلة. وبصفة عامة يوجد ثلاث مداخل للتغيير:

■ **المدخل الهيكلي:** عادة ما تلجأ الدول والحكومات إلى اعتماد إصلاحات إدارية عن طريق إدخال تغييرات هيكلية وبنوية، أو من خلال إعادة توزيع الأدوار والإختصاصات. كما يستعمل هذا المدخل عند إعادة النظر في مهمة المنظمة وأهدافها الجوهرية وتعديل إستراتيجياتها.

وعليه، يساهم التغيير الهيكلي في تغيير طبيعة الوظيفة إما بإثرائها (l'enrichissement de la fonction) أو تبسيطها (la simplification de la fonction) أو توسيع نطاقها (l'élargissement de la fonction) بهدف مشاركة العاملين في المبادرة بالتغيير والأنظمة المرتبطة مثل هيكلة الوظيفة، أنظمة الحوافز... إلخ.

■ **المدخل السلوكي:** يهدف هذا المدخل إلى ضمان المشاركة الفعالة لعدد كبير من الموظفين، وهذا من خلال إحداث التغيير على مستوى سلوكهم، وتغيير الثقافات الراسخة لديهم وبناء ثقافة تنظيمية موحدة.

بينما يلخص جمال الدين محمد المرسى مجالات تركيز هذا المدخل في:

- تدريب الموظفين.
- بناء فرق العمل.
- تخطيط المسار الوظيفي
- إدارة الجودة الشاملة.

■ **المدخل الوظيفي والتكنولوجي:** إن إدخال التكنولوجيا الحديثة إلى الإدارة العمومية من شأنه أن يغيّر أسلوب عمل الموظفين لتحقيق الأهداف التالية أو جميعها:

- زيادة الإنتاجية.
- تخفيض التكاليف.

إن هذه المداخل تترجم حرفيا المجالات التي يمسها التغيير والمتمثلة في:

- الأنشطة والعمليات (المدخل الوظيفي والتكنولوجي).

- الأفراد (المدخل السلوكي).

- والهيكل (المدخل الهيكلي).

ولن يكتب النجاح لأي مدخل من المداخل السابقة إذا لم يؤخذ في الاعتبار كل النواحي المنظماتية الآتية أو جزء منها: الموظفون، المهمة، التكنولوجيا، الهيكل والبنية.

كما يجب التنبيه أنه أثناء تطبيق تغيير معين وفق منهج أو مدخل محدد، فإنها تحدث تغييرات متزامنة في العديد من النواحي المتعلقة بالمنظمة، مما يفرض الجمع بين المداخل التي عرضناها سابقا.

---

<sup>44</sup> جمال الدين محمد المرسى، إدارة الثقافة التنظيمية والتغيير، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2006، ص 73-74.

## 2- الإطار النظري للقيادة الإدارية.

إذا كان التغيير شرطاً أساسياً لبقاء المنظمة واستمراريتها، وإذا كانت الرهانات التي ترفعها الإدارة المعاصرة حيال ذلك كبيرة كما سبق وأن ذكرنا، فإن هذا يجعلنا نطرح التساؤل الآتي:  
من سيتولى مهمة التغيير؟ وبصيغة أخرى: من هو الفاعل الأساسي في نجاح عملية التغيير؟

أ- مفهوم القيادة الإدارية: تعد القيادة ظاهرة إجتماعية ذات جذور عميقة تتصل بطبيعة الإنسان، فوجود شخصين أو أكثر في مشروع مشترك يخلق الحاجة لأن يكون أحدهم قائداً والآخرين أتباعاً.

ويشير قاموس "أكسفورد" إلى القائد على أنه الشخص الأكثر أهمية في الجماعة، حيث يقوم بعملية التأثير في أفرادها لجعلهم يقومون بأعمال محددة.<sup>45</sup>

وقد عان مفهوم القيادة كغيره من المفاهيم من عدة مشكلات، كأن يستخدم بالتبادل مع مفهوم آخر (خلط في المفاهيم) أو بتعريفه في ضوء أحد عناصره فقط ليتم تعريف الكل بالجزء. ثم إن غياب تعريف إجرائي متفق عليه يبين حجم المشكلة التي تعاني منها القيادة.<sup>46</sup>

- تعاريف في القيادة الإدارية: مثله مثل "التغيير التنظيمي"، وجدت كما هائلاً من التعريفات لـ "القيادة الإدارية"، وكل فئة من التعريفات تناولت القيادة من زاوية يرى صاحبها ضرورة التركيز عليها.

وأنفق مع الدكتور طريف شوقي في تقسيم التعريفات إلى أربع فئات:

### ■ تعريفات تتمركز حول القائد:

يعرف إيكليس (Eckless) القيادة على أنها: "قدرة المدير على أن ينجز أهداف الجماعة من خلال أفرادها".<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Julia Swannel, the OXFORD modern English dictionary, New york : Clarendon press Oxford, p 604.

<sup>46</sup> طريف شوقي، السلوك القيادي وفعالية الإدارة، القاهرة: دار غريب، 1992، ص.33  
<sup>47</sup> نفس المرجع الأنف الذكر، ص 34.

ويعرفها **ففنر و برشوس (Pfifner & Presthus)** بأنها: "نوع من الروح المعنوية والمسؤولية التي تتجسد في المدير، والتي تعمل على توحيد مرؤوسيه لتحقيق الأهداف المطلوبة، والتي تتجاوز مصالحهم الآنية".<sup>48</sup>

يركز هذين التعريفين على عنصر واحد وهو "القائد"، ويجعلان قيمة العناصر الأخرى، وكأن عملية التأثير تكون فقط عبر طريق واحد (تأثير القائد على المرؤوسين).

#### ■ تعريفات تتمركز حول عملية التأثير:

القيادة عند **كونتز و أدونل (koontz & O'donnell)** تعني "عملية التأثير التي يقوم بها المدير في مرؤوسيه لإقناعهم وحثهم على المساهمة الفعالة بجهودهم في أداء النشاط التعاوني"<sup>49</sup>

بينما يذكر **بيتش (Beach)** كيفية نشأة ذلك التأثير بقوله: "إن القائد الفعال هو الذي يجعل الآخرين يتصرفون على النحو المطلوب من خلال استخدام عدد من الوسائل كالإقناع أو التهديد بالقوة، أو التلويح بالشرعية".<sup>50</sup>

إنها تعريفات تركز على إبراز ثمرة التأثير على الآخرين بجعلهم يقومون بأداء المهمة (faire faire les choses).

#### ■ تعريفات تركز على عملية التفاعل بين مكونات القيادة:

ينظر **جب (Gibb)** إلى القيادة على أنها "تنشأ من عمليات التفاعل بين الفرد والجماعة وأن ذلك التفاعل يحدد طبيعة الدور الذي يؤديه كل منهما".

ومثله، يرى **برنس (Burns)** أن القيادة هي "علاقات متبادلة بين القادة والأتباع، تهدف إلى إشباع حاجات كل منهما"<sup>51</sup>

لقد أعطت هذه التعاريف عمقا أكبر لمفهوم القيادة إلا أنها لا تعد تعريفات شاملة، حيث أهملت الدور الكبير للأتباع في بقاء القائد قائدا.

وفيما يلي أقترح تعريفا إجرائيا أحاول فيه جمع عناصر القيادة.

<sup>48</sup> كنعان، مرجع سابق، ص 98.

<sup>49</sup> نفس المرجع الأنف الذكر، ص 97-98.

<sup>50</sup> شوقي، مرجع سابق، ص 35.

<sup>51</sup> نفس المرجع الأنف الذكر، ص 38-39.

"هي قدرة القائد في التأثير على سلوك الأفراد، وتوجيههم نحو الأهداف المرسومة بما يضمن تأييدهم وتعاونهم وإلتزامهم الإرادي. إلى جانب القدرة على تحقيق رضا الأتباع بصفة مستمرة لقناعته أن مصدر بقائه قائدا هو أتباعه".

- القيادة الإدارية في الإسلام: يقول الله تعالى في كتابه الحكيم: { قال إني جاعلك للناس إماما، قال ومن ذريتي، قال لا ينال عهدي الظالمين }- ومعنى الإمامة هي القيادة-.

وعبر هذه الآية الكريمة، نفهم أن القيادة تمنح لمن يستحقها فعلا ويستطيع المحافظة عليها لأنها أمانة.

وفي نفس السياق، روى مسلم عن أبي ذر رضي الله عنه قال: "قلت: يا رسول الله، ألا تستعملني؟ فقال (ص) : "يا أبا ذر، إنك ضعيف وإثها أمانة، وإثها يوم القيامة خزي وندامة إلا من أخذها بحقها، وأدى الذي عليه فيها".

وفي عظمة مسؤولية القائد دائما، يقول عمر رضي الله عنه: "إنما أمير المؤمنين رجل منكم، ولكنه أثقلكم حملا". فالقائد يكون من الجماعة، ولكنه يقوم بوظائف كبيرة، كاستتباب الأمن والمحافظة عليه، إقامة العدل وإعطاء كل ذي حق حقه، تنفيذ الشريعة وإقامة حدود الله.<sup>52</sup>

كما يستند ابن تيمية إلى قول الرسول (ص) : "إذا خرج ثلاثة في سفر فليؤمروا أحدهم" لهذا روى أن السلطان هو ظل الله في الأرض.<sup>53</sup>

وفي تعريف لأحمد قوراية للقيادة الإسلامية يقول: "هي عملية تحريك الناس نحو الهدف المنشود بواسطة الدين والدنيا في ضوء القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة"<sup>54</sup>

ومجمل القول أن القيادة الإدارية في الإسلام تتصف بالخصائص التالية:

- قيادة وسطية الأسلوب؛ يقول عمر بن الخطاب: "إن هذا الأمر لا يصلح فيه إلا اللين في غير ضعف والقوة في غير عنف".
- قيادة إنسانية؛ يقول تعالى: "واخفض جناحك لمن اتبعك من المؤمنين".
- قيادة ذات مهارة سياسية.

<sup>52</sup> أحمد قوراية، فن القيادة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007، ص 42-48.

<sup>53</sup> نفس المرجع الآنف الذكر، ص 53.

<sup>54</sup> نفس المرجع الآنف الذكر، ص 62.



- قيادة تؤمن بالهدف وتفتح الأتباع عن طريق ضرب القدوة الحسنة (والرسول (ص) أحسن قدوة في الصبر عند نشر رسالته المحمدية).<sup>55</sup>

من خلال التعاريف السابقة، يمكن إستقراء المكونات الأساسية للقيادة الإدارية، وهي: قائد + جماعة + أهداف + تأثير. فالقيادة ظاهرة علاقاتية تحدد بوجود:

- جماعة من الناس.
- هدف مشترك.
- شخص يوجه هذه الجماعة ويسعى لتحقيق الهدف، ويتصف بقدرات ومهارات عالية.
- موقف إجتماعي، بمعنى الظروف المحيطة التي تولد الهدف الذي يلتفت حوله الجميع.

- تمييز "القيادة" عن بعض المفاهيم المتداخلة معه: يتداخل مصطلح "القائد" مع العديد من المصطلحات المجاورة له، نذكر على سبيل المثال: الرئيس، المسير، الزعيم، المانجر...إلخ.

الرئيس (Le président): رغم أن الرئاسة غالبا ما نجدها متداولة في المنظمات الرسمية (منظمات صناعية) بينما القيادة في المنظمات غير الرسمية (السياسية، الرياضية..)<sup>56</sup> إلا أننا نجد "القيادة الإدارية" متوغلة في عالم المنظمات الصناعية كالشركات العامة والخاصة تجارية كانت أو خدماتية، فما هي المعايير التي نميز بها القائد عن الرئيس؟

من خلال الجدول الموالي، سنحاول إبراز مجمل نقاط الاختلاف بين القائد والرئيس.

---

<sup>55</sup> سيد عبد الحميد مرسي، مفهوم القيادة في إطار العقيدة الإسلامية، مكة المكرمة: رابطة العالم الإسلامي، د.س.ن، ص 101-102.

<sup>56</sup> شوقي، مرجع سابق، ص 45.

جدول موضح لأوجه الاختلاف بين القائد والرئيس\*

القيادة	الرئاسة
1- تتبع من داخل الجماعة وتظهر تلقائياً غالباً.	1- تقوم نتيجة لنظام وليس نتيجة لاعتراض تلقائي من جانب الأفراد.
2- تكون مسبقة بعملية تنافس عليها من قبل عدد من أعضاء الجماعة.	2- مصدر السلطة هو النظام الرسمي.
3- الجماعة هي التي تحدد هدفها وليس القائد.	3- تختار الرئاسة الهدف المشترك ولا تحدده الجماعة نفسها بالضرورة.
4- التفاعل الدينامي بين الأفراد شرط أساسي لظهور القيادة.	4- يوجد تباعد إجتماعي أكبر بين الرئيس وأعضاء الجماعة، ويحاول الرئيس الإحتفاظ به كوسيلة للسيطرة على الجماعة ودفعها لتحقيق الهدف.
5- القائد عضو في جماعة يشاركها معاييرها وأهدافها، ويعمل على توطيد الصلة بينه وبين باقي أفراد الجماعة فهو يؤثر في نشاطه وفي أهداف الجماعة، ويتأثر بالجو الإجتماعي السائد الذي ينتج عنه هذا التفاعل.	5- الرئيس عضو في جماعة يختار لها هو الهدف المشترك، وتتميز الجماعة بمشاعر مشتركة قليلة، وهي تسعى لتحقيق هدف الجماعة.
6- سلطة القائد يخلعها عليه تلقائياً أفراد الجماعة الذين يختارونه كقائد ويصبحون أتباعاً له.	6- تستند الرئاسة إلى السلطة والسيطرة. وهكذا لا يمكن تسمية المرؤوسين بدقة "أتباع".
7- تقوم القيادة على مشاعر الحب والإحترام من أجل تحقيق غاية مشتركة.	7- ليس من الضروري أن تقوم الرئاسة على مشاعر الحب والإحترام من أجل تحقيق غاية

\* جدول مقتبس من المرجع: ماهر محمد صالح حسن، القيادة: أساسيات، نظريات ومفاهيم، ط1، 2004، ص 85، متقح بإضافة بعض المعلومات.

<p>مشاركة.</p> <p>8- يقبل الأفراد بالرئيس خوفا من العقاب.</p> <p>9- سلطة الرئيس قابلة للإنتقال من شخص إلى آخر، لأن شخصيته لا تلعب دورا بارزا إلا في حدود سلطته.</p> <p>10- الرئيس يأمر المرؤوسين باحترامه.</p> <p>11- الرئيس يحاول معرفة "من المخطئ".</p> <p>12- الرئيس يتكلم باسمه، يستعمل لفظ "أنا".</p>	<p>8- يشعر الأفراد بالحاجة إلى القيادة.</p> <p>9- سلطة القائد غير قابلة للإنتقال من شخص إلى آخر، لأنها منبثقة من محبة وولاء الأتباع، كما لا تتوقف على السلطات الرسمية.</p> <p>10- القائد يكتسب إحترام الجماعة.</p> <p>11- القائد يحاول معرفة "موقع الخطأ".</p> <p>12- يتحدث القائد باسم جماعته، ويستعمل لفظ "نحن".</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

على ضوء ما سبق نستنتج أن عناصر كل من القيادة والرئاسة متشابهة، وأن الاختلاف بينهما لا يتعدى علاقة كل من القائد والرئيس بالجماعة التي يشرف عليها. وهذا يؤكد أن المفهومين ليسا منفصلين تماما، فيمكن للرؤساء أن يصبحوا قادة إذا ما استطاعوا كسب ثقة مرؤوسيهـم.

**المدير (Le directeur):** الإداري هو كل شخص له مكتب في سلم إداري داخل التنظيم، و إذا احتل أعلى سلطة في الإدارة اصطلح عليه تسمية "المدير". فالمدير هو ذلك المسؤول عن تحقيق نتائج منظمتـه سواء كانت مؤسسة، شركة، مستشفى، وزارة... إلخ<sup>57</sup>

وفيما يلي نعرض جدولا مفصلا لأهم نقاط الاختلاف بين المدير والقائد:

#### جدول موضح لأوجه الاختلاف بين القائد والمدير

المدير	القائد
1- ينطلق المدير من قبول الأمر الواقع ويعمل في حدوده.	1- ينطلق من دراسة الأمر الواقع باحثا عن تحسين وتغيير.
2- وعلى ذلك فإن المدير يقبل الأحوال القائمة.	2- القائد يتحدى الأحوال القائمة.
3- يركز المدير على الهيكلية والنظم والسياسات	3- يركز القائد على شحذ الهمم وإطلاق

<sup>57</sup> ثيودور ليفيت، الإدارة الحديثة، تر: نيفين غراب، القاهرة: الدار الدولية للنشر، 1994، ص18.

الطاقات الكامنة وتسخين البشر.

4- يدعم القائد طريقته في شحذ الهمم بالثقة في الناس وتشجيعهم وربما قبول أخطائهم.  
5- يحاول القائد الابتكار، لذلك فهو يحب التغيير.

6- القائد صاحب شخصية مستقلة لا يخضع لرؤسائه، كما لا يطلب الطاعة العمياء من التابعين.

7- ينظر القائد إلى الأفق وعادة يرى أن السماء هي الحد (والمسألة نسبية).

8- يهتم القائد بالأجل الطويل، ولذلك فله رؤية مستقبلية طويلة المدى.

9- يتساءل القائد - نظرا لاهتمامه بالأجل الطويل والبشر - بماذا ولماذا.

10- يخطط القائد على المستوى الإستراتيجي والصورة الكلية، فهو يدرس الفرص والتحديات ونقط القوة والضعف واختيار المسار الرئيسي.

11- إن التركيز على الأجل الطويل والرؤية المستقبلية والتوجه الاستراتيجي يجعل القائد مهتما بعمل الأشياء الصواب، أي أنها تكون أكثر فعالية.

12- القائد باعتباره - صاحب رؤية وإستراتيجي في تفكيره - يحب المخاطرة. فالتغيير لا يمكن أن يكون محسوبا تماما.

13- يعتمد القائد في حساباته على مشاعره

والإجراءات، وهي طريقته في ضبط الأمور.

4- يدعم المدير الهيكلية والنظم والسياسات والإجراءات بالتفتيش لضمان انضباط الأمور.  
5- واضح أن المدير يحاول ألا يهز القارب على حد التعبير.

6- المدير بمثابة عسكري كلاسيكي جيد يخضع لرؤسائه ويطلب الطاعة من مرؤوسيه.

7- ينظر المدير إلى الحدود الدنيا ويتطلع بطبيعة الأحوال إلى الأحسن.

8- يهتم المدير بالأجل القصير ويريد أن يحقق نتائج ملموسة.

9- يتساءل المدير - نظرا لاهتمامه بالأجل القصير - بكيف ومتى.

10- وبذلك يقال أن المدير يخطط على المستوى التكتيكي وعلى مستوى الأجزاء.

11- إن التركيز على النتائج الملموسة والأجل القصير يجعل المدير مهتما بعمل الأشياء بطريقة صواب أي أن يكون أكثر كفاءة في استخدام الموارد.

12- المدير باعتباره مهتما بالأجل القصير فإنه يسعى إلى تجنب المخاطرة ولذلك يحسبها بدقة تامة في قراراته.

13- المدير يسترشد في قراراته بالمعلومات

وأحاسيسه الداخلية، تلك التي يمكن التعلم منها.  
والحسابات الدقيقة والأرقام، وهي المصادر التي يتعلم منها.

14- يختار القائد تابعيه على أساس شخصيتهم ورؤيتهم المستقبلية وقيمهم وقناعاتهم الذاتية وإمكانياتهم الكامنة.

15- يستشير القائد المرؤوسين ويشحذ همهم ويلهمهم ويصمم أدوارهم ويتقبل المخاطرة المحسوبة في ذلك.

16- علاقة القائد بتابعيه علاقة تطويرية "تغييرية" فهو يحاول أن يحصل على التزامهم بالإقناع.

17- القائد موجّه بالناس والمفاهيم والأفكار... إلخ

18- يعطي القائد قيمة كبيرة للناس والأفكار والرؤى، فهم أصوله الحقيقية.

19- ينظر القائد إلى الموارد البشرية على أنها أصول للوفاء بالاحتياجات التنظيمية الحالية.

20- ينظر القائد إلى التغيير على أنه المبرر من وجوده (raison d'être).

21- ينظر القائد إلى نفسه على أنه وكيل تغيير (Agent de changement).

22- يعرف القائد النجاح على أنه إلتزام التابعين والثقة المتبادلة نحو رؤية مشتركة.

23- يشعر القائد بالملل من رتابة الأحوال وسكونها.

14- يختار المدير تابعيه على أساس معايير كفاءتهم لكي تتفق مع متطلبات مناصبهم وربما من خلال وصف الوظائف.

15- يستخدم المدير في توجيهه مرؤوسيه معايير العقاب والثواب لكي يضمن تحقيق الأهداف.

16- علاقة المدير بمرؤوسيه علاقة "تبادلية"، بمعنى أنه يتبادل معهم المعلومات والأفكار.

17- المدير موجّه بالبرامج والإجراءات والنظم.

18- يعطي المدير قيمة كبيرة للأصول المادية والمالية والتكنولوجية.

19- ينظر المدير إلى الموارد البشرية على أنها أصول للوفاء بالاحتياجات التنظيمية الحالية.

20- يطبق المدير أي تغييرات بترجمة رؤية غيره.

21- ينظر المدير إلى نفسه على أنه "المحافظ" على الأحوال القائمة، يصونها ويرعاها.

22- يعرف المدير النجاح على أنه الإستقرار والإتساق والمحافظة على الجودة والكفاءة في استخدام الموارد.

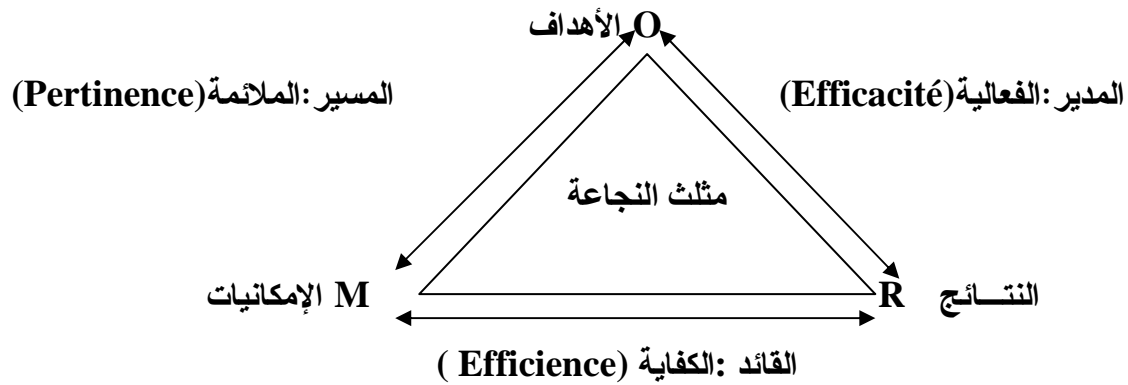
23- لا يريد المدير أن يحدث خلا في النظام الموضوع إلا للضرورة القصوى، إنه لا يحب

المفاجآت.	
24- يعتبر القائد نفسه غير ناجح إذا اختار رؤية غير صائبة أو إذا لم ينجح في توصيل رؤيته إلى تابعيه أو إذا لم يقتنع التابعون بها.	24- يعتبر القائد نفسه غير ناجح إذا اختار رؤية غير صائبة أو إذا لم ينجح في توصيل رؤيته إلى تابعيه أو إذا لم يقتنع التابعون بها.
25- معظم وقت المدير في التخطيط والتنظيم والمتابعة ومهارته هنا في إحكام الخطط والبرامج والإختصاصات...إلخ.	25- معظم وقت القائد في توجيه الناس: في الكلام والإنصات. ومهارته هنا في الإتصال والإنصات النشط.

المصدر: سيد الهواري، **القادة صناع التغيير**، القاهرة: دار الجيل للطباعة، 2005، ص36-41.

عند استقراء الجدول نستنتج أن الجانب الرسمي من لوائح ونظم وسلطة مقننة هي التي تميز المدير عن القائد. إلى جانب هذا يهتم المدير بتحقيق الفعالية، بينما يسعى القائد إلى بلوغ الجودة.

**المسير (Le gestionnaire):** يعرف المسير أنه الشخص الذي يقوم بمراقبة المهام والأعمال وتنظيمها. وبالتالي، فجوهر الاختلاف بين وظيفة المسير ووظيفة المدير تكمن في أن وظيفة المسير تكون في كافة إدارات المنظمة وأقسامها.<sup>58</sup> بينما تختلف عن القائد كونها تكتفي بتحقيق الملائمة عكس القيادة التي تبلغ الجودة، وهذا ما يوضحه مثلث النجاعة:



- يسعى القائد إلى تحقيق نتائج كبيرة بوسائل بسيطة.

- يضع القائد دوما صوب أعينه منطق التحسين.

<sup>58</sup> نفس المرجع الآنف الذكر، ص85.

- الحاضر مهم بالنسبة للقائد من منطلق أنه يضمن بقاء المستقبل، بينما يبقى المدير سجين حاضره.

- مهمة القائد هي خلق طاقات جديدة باستمرار من خلال تنشيط المهارات، وخلق قيمة مضافة معادلتها:  $3=1+1$  (La devise de la synergie)<sup>59</sup>

**الزعيم (Le Zaim):** تعتبر الزعامة نوع قيادي فريد من نوعه، حيث يحظى الزعيم بالثقة العمياء من المجموعة التي يقودها، بل يتفانى الأتباع في خدمته ومساندته في جميع المواقف دونما أدنى مقاومة. وقد قسمها الأستاذ كمال نور الله إلى:

- زعامة مباركة: وهي الزعامة الناشئة بشكل تقليدي موروث، كالزعامة القبلية، زعامة الملوك، زعامة رجال الدين... إلخ

- زعامة ناشئة عن موقف: عندما يدرك الزعيم دوره جيدا فإنه يترك بصماته عبر التاريخ، ومقابل ذلك يحظى بإعجاب وتقدير الجماعة.<sup>60</sup> ومثال ذلك هتلر وستالين ونابوليون... إلخ من خلال ما تقدم، نستنتج أن قدرات وسلوكات الزعيم لا تفوق قدرات وسلوكات القائد الناجح. وعليه، فإن الفرق بين المصطلحين لا يتعدى الاعتبار الكارزماتي السياسي للزعيم. فالفرق بين المصطلحات المذكورة يتركز على نوع الاعتبار القائم: فالرئيس (إعتبار سياسي)، المدير (إعتبار الكفاءة)، الزعيم (إعتبار كارزماتي) والمسير (إعتبار مؤسساتي).

**ب- أهم نظريات القيادة الإدارية:** تعددت نظريات القيادة الإدارية وكذا كيفية تصنيفها، فهناك من صنفها حسب المداخل التي تدرس القيادة إلى نظرية السمات (المدخل الفردي)، نظرية الموقف (المدخل الاجتماعي) والنظرية التفاعلية (المدخل توافقي). وهناك من صنفها حسب أبعاد السلوك القيادي (دراسات جامعة أوهايو، دراسات جامعة ميشيجان، دراسات جامعة هارفارد، نظرية هاوس... إلخ).

كما نجد من يصنفها حسب أنماط القيادة (المصنوفة الإدارية لبلاك وموتون، نموذج ردين الثلاثي الأبعاد، أنساق ليكرت الأربعة في القيادة).

<sup>59</sup> العايب، مرجع سابق.

<sup>60</sup> نور الله، مرجع سابق، ص 273.

أما أنا، وحرصا مني ألا أطيل في سرد النظريات على حساب المباحث والأفكار المتبقية، سأوجز هذه النظريات في أربعة أراها في غاية الأهمية وهي:

- **نظرية السمات:** تقوم هذه النظرية على افتراض مفاده أن هناك مجموعة من السمات والصفات تتوافر في الفرد وتجعل منه قائدا ناجحا. ومن أبرز كتاب هذه النظرية **تيد وبراون (Tead & Brown)** اللذان يؤكدان أن القادة يتميزون بسمات معينة تفوق سمات الرجل العظيم وهي صفات وراثية تولد مع الشخص.\*

ولهذا نتساءل: **ماهي الصفات والسمات التي يجب أن تتوافر في الفرد لكي يكون قائدا؟**

فيما يلي سنصنف هذه الصفات في ثلاث مجموعات:

- صفات جسمية فزيولوجية: الطاقة البدنية، الشكل، السن، القدرات الذهنية.
- صفات نفسية: الثقة بالنفس، المبادرة والمبادأة، الحماسة والطموح، الشعور بالهدف والسعي بحماس لتحقيقه، حسن السلوك (القدوة)...إلخ.
- صفات ذهنية: القدرة على تحمل المسؤولية، طلاقة اللسان، بعد النظر، الشجاعة في إتخاذ القرارات المصيرية، مهارة الإنجاز، قوة تحليل المواقف...إلخ.

ويؤخذ على هذه النظرية أن محور اهتمام أنصارها منصب حول القادة دون تقدير أهمية الجوانب الأخرى للقيادة كالمرؤوسين، الموقف، طبيعة التنظيم، كما أن الكثير من السمات المذكورة آنفا قد تتوافر في القادة وغير القادة. وبالتالي، لم ينتبه المفكرون إلى تحديد هذه السمات تحديدا دقيقا.

أضف إلى ذلك أن أكثر الدراسات التي تمت في إطار هذه النظرية قامت أساسا على قياس هذه الصفات لدى الأشخاص في مركز القيادة (قادة فعليين)، وبالتالي قد تكون هذه السمات هي التي حققت نجاحهم في القيادة، وقد تكون الأسباب غير ذلك.<sup>61</sup>

---

\* وهذا ما تؤكدته دراسات عديدة مثل، دراسة رالف ستوجديل R.Stogdill لخمس عشرة دراسة ميدانية، دراسة أرنيسست ديل على ثمانية شركات اضافة إلى دراسة سيسيل جود C.Good وجاك تايلور عن القيادة. للمزيد من التفاصيل، راجع: كنعان، مرجع سابق، ص 312-318.  
<sup>61</sup> كنعان، مرجع سابق، ص 342-344.



- **النظرية الموقفية:** عكس نظرية السمات التي تعتمد على المدخل الفردي، نجد النظرية الموقفية تحلل القيادة إستنادا إلى المدخل الإجتماعي، وتبين أن تحديد خصائص القيادة لا يرتبط بسمات وخصائص شخصية عامة، وإنما ترتبط بخصائص نسبية مرتبطة بموقف قيادي معين، ويرى **نواف كنعان** أن النظرية الموقفية تقوم حول افتراض مؤداه أن نجاح أنماط القيادة مرتبط بمدى ملاءمتها للموقف الذي تستخدم فيه، فكلما كان النمط القيادي متلائما مع متطلبات الموقف الذي يواجهه، كلما ازدادت فرصة نجاحه في القيادة والعكس صحيح.<sup>62</sup>

ويؤخذ على هذه النظرية، أنه قد يصلح القائد أن يكون قائدا في حالات محددة، لكنه قد لا يستجيب لموقف آخر مع توافر سمات معينة.

- **النظرية الظرفية:** تعتمد هذه النظرية في تفسيرها على المدخل التوفيقي الذي يجمع بين المدخل الفردي (نظرية السمات) والمدخل الإجتماعي (نظرية الموقف).

تنطلق هذه النظرية من الإعتقاد أنه لا وجود لنموذج تنظيمي أو قيادي فعال في جميع الأحوال؛ إذ ليس هناك أفضل نمط وأسلوب قيادي، بل إن الظروف المحيطة بالقائد كالموقف والجماعة والظروف العامة للمنظمة وحتى التفاصيل الصغيرة فيها هي التي تؤثر على القيادة سلبا أو إيجابا، وتجعلها تعتمد أسلوبا معينا.

وتتمثل مجمل العوامل المساهمة في هذه النظرية في: حجم المنظمة، تكيّف المنظمة مع محيطها وتوقعات القائد من الأتباع. ووفقا لهذه النظرية فالقيادة جماعية، تتحدد من حيث الوظيفة والأشخاص القائمين بها.

ولهذا يتعين على القائد التقرب من جماعته والعمل على حفظ تماسكها. وبالتالي، تحاول هذه النظرية معرفة القائد الذي يقود بنجاح في كل الظروف (وليس في موقف معين)، وبهذا تتحدد العلاقة التفاعلية الديناميكية التي تجمع الفرد بالقائد والظروف.<sup>63</sup> فهي نظرية واقعية في تحليلها لعناصر القيادة عكس النظريتين السابقتين.

<sup>62</sup> نفس المرجع الآنف الذكر، ص 358-359.

<sup>63</sup> أحمد معروف، شروط المدير الناجح، ط1، الجزائر: دار الغرب، 2003، ص 34.

- **القيادة التحويلية:** بالرغم من المزايا الكثيرة لنظرية القيادة الظرفية، إلا أن التطورات الحديثة والكبيرة في مجال الإدارة، أثبت عدم كفايتها، ليظهر كم هائل من النظريات الجديدة، أبرزها "نظرية القيادة التحويلية".

- تهتم هذه النظرية بتحديد أربع مهام، يرى أنصارها أنها جد مهمة في الأداء القيادي، وهي:
  - تحديد الرؤية: والمقصود به هو توضيح صورة المستقبل للأتباع، بطريقة تجعلهم متفائلين أمام المصاعب ومتحمسين لبلوغ الأهداف المنشودة والكامنة وراء الرؤية.
  - إيصال الرؤية للأتباع: حتى تكون للرؤية معنى وقيمة، لا بد من إيصالها للأتباع بطريقة واضحة وبأسلوب سهل حتى يؤمنوا بها ويندفعوا نحوها.
  - تطبيق الرؤية: لا يكفي شرح الرؤية وإيصالها إلى الأتباع من قبل القائد، وإنما عليه أن يفسر كل صغيرة وكبيرة طوال فترة تطبيق الرؤية، كما يتأكد من تطابق كل العمليات الإدارية مع هذه الرؤية.
  - رفع إلتزام الأتباع تجاه الرؤية: إذ لا بد على القائد غرس الإلتزام لدى أتباعه بوسائل عديدة منها: إشراكهم في تحديد الرؤية، تفويضهم السلطة...إلخ.

لقد أثبتت الدراسات الحديثة نجاح القيادة التحويلية في جعل الأتباع أكثر حماسا والتزاما بالرؤية، والعمل في شكل فريق. كما يعد هذا النوع من القيادة الأكثر فعالية عند تأسيس المنظمات، الجمعيات، فترات الانتقال والأزمات...إلخ.<sup>64</sup>

وكنتيجة نصل إليها من خلال عرض النظريات المختلفة للقيادة: تعتبر الأزمة من أكثر الظروف التي تفرز وتخلق القائد، ففترة التوترات والمرحلة الإنتقالية التي تعيشها المنظمات من حين لآخر، تدفع القائد لإبراز قدرته على التكيف باستعمال الإمكانيات المتوفرة لديه بفعالية للوصول إلى القرار السليم الذي لا قرار سليم بعده. هذا إلى جانب التحكم الجيد في أتباعه لضمان تجاوبهم والتزامهم.

ج- أنماط ومهارات القيادة: مما سبق نصل إلى أن هناك أساليب كثيرة للقيادة، لهذا نتساءل: ماهو النمط القيادي الأمثل، والذي يكون فعالا في جميع المواقف والظروف التي تتعرض إليها المنظمة؟

- أنماط السلوك القيادي: تعددت الدراسات التي بحثت في أنماط القيادة، ولعل أبرز الدراسات في هذا المجال:

- دراسات جامعة ميشيجان (Michigan) التي حددت نوعين من القيادة: المتجهة نحو الإنتاج (التركيز على المهام)، والمتجهة نحو التركيز على العمال ومحاولة إرضائهم (الاهتمام بالعلاقات الإنسانية).

- دراسات جامعة أوهايو التي خلصت إلى جمع إثنين عشرة بندا يجب توافرها في سلوك القائد وهي: تمثيل الجماعة، مواجهة الصراعات، القدرة على تحمل الغموض، الإقناع، تنظيم بنية العمل، تحمل حرية الأتباع، التمسك بالدور، التقدير، الحث على الإنتاج، الدقة التنبئية، التكامل وتماسك الجماعة والتأثير في الرؤساء.

- دراسات هارفارد التي أظهرت نوعان من القادة: القائد الوجداني الاجتماعي وقائد المهمة.<sup>65</sup>

ويتفق أغلب الكتاب والباحثين حول ثلاثة أنماط قيادية، وهي:

#### ■ القيادة الأوتوقراطية: كانت النظريات الكلاسيكية، وخاصة العلمية منها تركز

اهتمامها على الإنتاج. وهذا ما ذهب ماكجريجور إلى تأكيده من خلال نظرية (X) التي ترى أن الفرد كسول بطبعه، غير طموح، يتهرب من المسؤولية وميال إلى مقاومة كل ما هو جديد. وانطلاقا من هنا، ترى هذه النظرية أنه لابد من تشديد الرقابة على الفرد لكي ينتج، ولهذا يتجه القادة إلى استعمال سلطتهم الرسمية كأداة تحكم وضغط على مرؤوسيه لإجبارهم على إنجاز العمل. كما يركز جميع السلطات في يده، فهو الذي يرسم خطط العمل وكيفية تنفيذها ويلزم الأتباع بطاعته.<sup>66</sup>

إن هذا النوع من القيادة يؤخذ عليه سلبيات عديدة، من بينها:

<sup>65</sup> للمزيد من التوضيح، راجع: شوقي، مرجع سابق، ص 84-97.  
<sup>66</sup> كنعان، مرجع سابق، ص 134-135.

- لا يعير القائد للعلاقات الإنسانية أي اهتمام في معاملته مع الأتباع، فقساوته وصرامته معهم يحد من حيوية ونشاط العاملين ويقتل روح الإبداع لديهم.
- تخوف الأتباع من المسؤولية يجعلهم أكثر اعتمادا على القائد، ويسعون لإرضائه للحصول على الثواب وتجنب العقاب. وبالتالي تكون الجماعة مهددة بالزوال إذا ما انسحب القائد.
- يحاول القائد الأوتوقراطي تقليل فرص الإتصال بين أعضاء الجماعة مما يضعف من روح الفريق ويزيد من الولاء الشخصي والطاعة المطلقة. وفي المقابل يكون الجو السائد في بيئة العمل مليء بالتوتر والضغط وعدم الثقة.

#### ■ القيادة الديمقراطية - الشورية-: تبنى القيادة الديمقراطية على العلاقات الإنسانية

- بين القائد وأتباعه. حيث يحرص القائد على مشاركة كل عضو من الجماعة في عملية تحديد الأهداف وبلورتها، رسم الخطط، تحديد الوسائل وفي تنفيذ خطة العمل. كما يوزع السلطة والمسؤولية على الجميع بتفويض السلطة متى إقتضى الأمر ذلك.
- ولهذا النوع من القيادة مزايا كثيرة، نذكر من بينها:
- شعور الفرد بأهميته وإيجابيته في حياة الجماعة.
  - تنمية قدرات الفرد ومواهبه في مجال عمله، مما يساعد على الابتكار والتجديد للوصول إلى نتائج فعالة.
  - إتخاذ القرارات وحل المشكلات بطريقة جماعية تستند إلى النقد الموضوعي والإيجابي مما يولد الرقابة الذاتية والدائمة.<sup>67</sup>

#### ■ القيادة المتسببة\*: يترك القائد في هذا النوع الحرية المطلقة لمروؤسيه في مجال

- ممارسة نشاطهم، إصدار القرارات وإتباع الإجراءات المناسبة. كما يعتمد عليهم إعتقادا كليا في تحقيق الأهداف، وهذا بتحميل جميع المسؤولية للأتباع في إنجاز المهام.
- ويعاب على هذا النوع من القيادة ما يلي:

- إن ترك الأتباع يحددون أهدافهم في نطاق الأهداف العامة للتنظيم دون الإعتداد على القائد، يجعلهم يتجاهلونه تقريبا بنفس الطريقة التي يتجاهل فيها القائد الأوتوقراطي الجماعة العاملة معه.

<sup>67</sup> قوراية، مرجع سابق، ص 72-73.

\* يطلق على هذا النوع تسميات عديدة، منها: القيادة الفوضوية، القيادة الحرة، القيادة المنطلقة، القيادة الترسلية، القيادة المتساهلة وقيادة عدم التدخل.

- إن الحرية الزائدة في العمل قد تؤدي إلى نتائج سلبية تنعكس على مجموعة معينة من الأفراد. مما يؤدي إلى تفكك مجموعة العمل وفقدان روح الجماعة.
- إن إتجاه القائد إلى تفويض السلطة على أوسع نطاق، وفتح الباب أمام الاتصالات في جميع الإتجاهات لا يساهم في تحقيق الجودة المرجوة، لأن الموظفين يكونون أقرب إلى العبث منه إلى الجد في هذه الحالة. وبالتالي فتح المجال للفوضى العارمة وعدم الانضباط.<sup>68</sup>

والترسيمة الموالية توضح كيفية تغيير القيادة الفذة لأنماط قيادتها حسب الموقف وسلوك الأفراد

---

<sup>68</sup> كنعان، مرجع سابق، ص 253-256.

## سلوك المهمة



1. القائد يصنع القرار.

2. القائد يصنع القرار مع

توضيح ومحاوره المرؤوسين حوله.

3. المشاركة بين القائد

والمرؤوسين في صنع القرار

ويدعم من القائد.

4. يتم صنع القرار من طرف التابعين.

منخفض

عالي

1. منخفض	2. متوسط	3. متوسط	4. عالي	استعداد التابعين
غير قادر وغير راغب (مضمون)	غير قادر ولكن راغب (مضمون)	قادر ولكن غير راغب (مضمون)	قادر وراغب (موثوق به)	القابلية تعتمد على المعرفة الضرورية والخبرة والمهارة.
التوجه نحو القائد		التوجه نحو التابعين		الرغبة تعتمد على الثقة المتبادلة والولاء والدافعية

المصدر: سهيلة عباس، القيادة الابتكارية والأداء المتميز، ط1، عمان: دار وائل،

2004، ص26.

على ضوء ما تقدم، يتضح أن القيادة الديمقراطية هي القيادة المثلى كونها تنمي قدرات الأفراد وتساهم في إشراكهم وتوحيد صفوفهم. غير أن هذا لا يعني أن الأنواع الأخرى سيئة، بل يكفي أن يكون القائد على قدر كبير من الدهاء والذكاء والمهارة لاختيار الأسلوب الأمثل وفقا للموقف الذي يواجهه.

من هنا نتساءل: فيما تتمثل المهارات القيادية؟

## - مهارات القيادة الإدارية: يلم القائد الفعال بثلاث مهارات أساسية:

- **المهارة السياسية (الفكرية):** تساعد المهارة الفكرية القائد على إدراك الظروف المحيطة والمتغيرات الحاصلة؛ وبالتالي تحليل المواقف وفهم تأثير التغييرات التي تحدث في أي جزء من أجزاء التنظيم على غيره.
- تعتبر هذه المهارة أكثر المهارات أهمية على الإطلاق، ونجدها واضحة في الإدارة العليا. ويقوم على إثرها القائد بالإلمام بالجوانب الآتية:
- يقوم القائد في الإدارة العمومية بأداء دور مزدوج: سياسي وإداري، وكلما ارتقى في السلم الإداري زاد الطابع السياسي لدوره وضعف طابعه الإداري، ومثال هذه الحالة الوالي ورئيس الدائرة ورئيس المجلس الشعبي البلدي.
- يكون القائد على دراية جيدة بالبيئة السياسية والاجتماعية التي يعمل في حدودها، ليجعل من قيادته تسير في اتجاه سياسة الدولة ووفقا لعادات وتقاليد المجتمع، ويجعل طموحات الشعب السياسية، الاجتماعية والإقتصادية أهدافا يسعى إلى تحقيقها.
- إحتواء الرأي العام وإقناع المواطنين بالرؤية الموضوعية، وذلك بتبني المشاريع العامة التي تحقق التنمية المجتمعية.
- القدرة على الإستبصار (l'anticipation)، فعند اكتساب هذه المهارة يصبح القائد قادرا على الإحساس بالمشكلات قبل وقوعها، ويوجد لها حولا قبل تفاقمها.<sup>69</sup>

## ▪ **المهارة الإنسانية:** وهي مهارة اكتساب ثقة الأتباع وتعاونهم وخلق روح العمل

- الجماعي بينهم، وبالتالي فهي قوام الإدارة الحديثة.
- ومن السمات المرتبطة بالمهارات الإنسانية للقائد: الإستقامة؛ بمعنى أن يكون قدوة حسنة للجماعة، وهذا ما يساعد على خلق الثقة لدى الأتباع والإطمئنان أن مصالحهم مصانة.
- إلى جانب هذا ، يحرص القائد على استشارة الأتباع واحترام آرائهم، كما يثق في مهاراتهم ويجسد ذلك في فتح مجال "تفويض السلطة".<sup>70</sup>

<sup>69</sup> نفس المرجع الآنف الذكر ، ص 335-337.

<sup>70</sup> نفس المرجع الآنف الذكر ، ص 333-334.

- **المهارة الفنية:** تتعلق هذه المهارة بالجانب التنفيذي؛ ويقصد بها المعرفة المتخصصة لمجال عمل القائد. ويمكن الحصول على هذه المهارة بالدراسة أو الخبرة أو التدريب. وتتميز هذه المهارة بالخصائص التالية:
  - أكثر تحديدا من المهارات الأخرى (السياسية والإنسانية)، بمعنى أنه يمكن التأكد من توافرها لدى القائد بسهولة أثناء أداء عمله.
  - أسهل في اكتسابها من المهارات الأخرى.
  - ترتبط بالمهارة الفنية القدرات التالية:
    - القدرة على الالتزام بالمسؤولية.
    - الفهم العميق للأمور، إلى جانب التخصص في مجال عمل معين.
    - الإيمان بالهدف وإيصاله إلى الجماعة.<sup>71</sup>
    - القدرة على تطوير المنظمة.
    - المبادأة والإبتكار.

ويرى الدكتور **علي السلمي** أن المهارات التي عرضناها يختلف تواجدها داخل التنظيم حسب الترتيب الموضح في الشكل الآتي:

الإدارة العليا	الإدارة الوسطى	الإدارة المباشرة
1- المهارات الفكرية	1- المهارة الإنسانية	1- المهارة الفنية
2- المهارة الإنسانية	2- المهارة الفنية	2- المهارة الإنسانية
3- المهارة الفنية	3- المهارة الفكرية	3- المهارة الفكرية

**المصدر:** علي السلمي، المهارات الإدارية والقيادية للمدير المتفوق، القاهرة: دار غريب، 1999، ص27.

- تأتي المهارات الفكرية في قمة هيكل المهارات اللازمة لشاغلي وظائف الإدارة العليا، تليها المهارات الإنسانية ثم المهارات الفنية في المرتبة الثالثة.
- بالنسبة للإدارة الوسطى، التي تتعامل بشكل أساسي مع مجموعة من الأفراد، فهي تحتاج أولا إلى المهارات الإنسانية ثم تليها الفنية والفكرية.

<sup>71</sup> نفس المرجع الآنف الذكر ، ص 327-330.



- بينما تكون المهارات الفنية هي الأهم لشاغلي المهام التنفيذية التخصصية، التي تتطلب إحاطة كاملة بتفاصيل العمل وقواعد التنفيذ، ثم تأتي بعدها المهارات الفكرية والإنسانية على درجة متعادلة من الأهمية تقريبا.<sup>72</sup>

وفي هذا المقام تجدر الإشارة إلى أن توافر هذه المهام جميعها في الشخص القائد لا يولد إلا النجاح والتفوق، ومثال ذلك أن يكون وزير الصحة طبيبا، وزير الفلاحة مهندسا...إلخ.

من هنا نتساءل: **كيف يوظف القائد هذه المهارات؟**

**د- الوظائف والمهام الرئيسية للقائد الإداري:** إلى جانب الوظائف التقليدية للقيادة الإدارية والمتمثلة في التخطيط، التنظيم، التوجيه والرقابة، يقوم القائد في الإدارة الحديثة بإدارة فريق العمل، بمعنى أنه لا يسير الوظيفة كما في السابق وإنما يسير الفريق الذي يقوم بالوظيفة.

وفيما يلي سنحاول إيجاز هذه المهام في ثلاث وظائف رئيسية:

- **القائد كأداة للتميز المجتمعي:** ويرتبط هذا الدور بتحديد أهداف المجتمع، تحديد الوسائل والإمكانيات وترتيب الأهداف.<sup>73</sup>

وفي سبيل ذلك، يقوم القائد الإداري بالمهام التالية:

■ **توزيع الأدوار وتنظيم العلاقات:** إن أول مهمة يقوم بها القائد هي تحديد دور كل فرد من أفراد جماعته تحديدا دقيقا، بحيث يساوي بين مسؤوليات وسلطات كل عضو، ثم يعمل على التنسيق (coopération) بين هؤلاء الأعضاء بوسائل عديدة كالاتصال، تشجيع التنظيمات غير الرسمية بشكل يسمح بتوحيد الرؤية تجاه تحقيق الأهداف الموضوعة. كما يضبط العلاقات الداخلية للجماعة بكونه مصدر العقاب والثواب على أعمال الأتباع.

■ **التحكم في منطقة التوتر:** فالقائد يتواجد في ميدان مليء بالفاعلين الأحرار (des acteurs libres)، لكل واحد منهم أهدافه الخاصة. ينظر القائد إلى منطق الفاعلين ويبنى إستراتيجيته وفقا له، وبهذا يكون التأثير على النظام وليس على الفاعلين، إما بالعقاب

<sup>72</sup> علي السلمي، المهارات الإدارية والقيادية للمدير المتفوق، القاهرة: دار غريب، 1999، ص 26-27.

<sup>73</sup> قوراية، مرجع سابق، ص 181.

(sanctionner)، وفرض فاعل كفاء مكان الضعيف، أو من خلال التفويض (déléguer) وتشديد الرقابة على المفوض.

■ **تنشيط الأتباع وتعميق شعورهم بالعضوية إلى الجماعة:** يقوم القائد بتكوين فريق عمل، تكون فيه درجة الانتماء عالية، وذلك بتقليص الفوارق الهرمية، الوظيفية والسلطوية، والعمل كفريق واحد يجمعهم هدف واحد. بالإضافة إلى نشر ثقافة تنظيمية موحدة (gérer le culturel) وهذا يتطلب التحكم الجيد في منطقة التوتر. وإذا نجح القائد في تحقيق هذا العنصر، يكون قد توصل إلى تكوين فرقة عمل متمتاز بالتماسك (la cohésion) والترابط (la cohérence) وبسلوك عمل موحد (Une discipline de travail). حيث يضحى كل فرد على مستواه بجزء من حريته لينتقل مع الآخرين نتيجة للثقة المتبادلة بين أفراد الجماعة.<sup>74</sup>

- **القائد كسلطة ووسيط لحل الخلافات:** يحدث الصراع عند تعارض الأفراد والجماعات في الأهداف، أو عندما يحس طرف أن طرفاً آخر يمنعه من تحقيق أهدافه. وبعد الصراع حالة صحية عندما لا يفرز أعراضاً جانبية كما هو الحال في الدول النامية، فالصراع يؤدي إلى تغييرات إيجابية إذا تمت إدارته بشكل جيد.

قد يحدث النزاع بين القائد وأتباعه (مقاومتهم للتغيير مثلاً)، وقد يحدث بين الأفراد، ليقوم القائد بدور الوسيط بين الأطراف المتنازعة.

ولفهم أصل النزاع يتساءل القائد عما إذا كان سبب النزاع هو أحد الأسباب الآتية: تداخل في المهام، تضارب في المصالح، اختلاف في المستوى المعرفي أو اختلاف في الثقافة. إن حسم النزاعات يتطلب من القائد استعمال مهاراته السياسية أولاً في استطلاع وفهم طبيعة الصراع، فإذا نجح في هذه الخطوة استعمل حنكته ومهارته الفنية للوصول إلى أسباب الصراع ومصادره ليسهل عليه الفصل فيه.

كما يلجأ القائد إلى استعمال عدة أساليب لحل النزاعات الناشئة داخل منظمته. ويستند في ذلك إلى سلطته بحكم مركزه، وفيما يأتي سنقوم بمناقشة خمسة أساليب لإدارة النزاع:

<sup>74</sup> العايب، مرجع سابق.

**التجنب:** هو سلوك يهدف إلى تجاهل الصراع لتوفير الوقت؛ وبالتالي فإن هذا التجاهل يحقق حلاً لا أنية، حيث يكون هذا الأسلوب مفيداً لو كانت المشكلة بسيطة وستنتهي من تلقاء نفسها.

**الانسحاب:** في هذه الحالة، وعلى عكس ظاهرة تجنب الصراع؛ فإن الانسحاب يعترف بالصراع غير أن طرفاً من أطراف الصراع ينسحب ويخرج عن موقف النزاع.

**السيطرة والهيمنة:** عندما يتأكد القائد أن الصراع لن يحل إلا بالقوة، فإنه يستعمل عناصر سلطته التحكيمية والدكتاتورية دون أدنى اهتمام بالعلاقات الشخصية بين أطراف النزاع، ويلجأ إلى التهديد بالعقاب، الطرد... إلخ.

**تسوية النزاع:** من مميزاته التفاوض وليس الوصول إلى حل مثالي، وتجدر الإشارة أن هذا الأسلوب لا يجدي عملياً على المدى الطويل لكون النزاع لم يحل بطريقة نهائية.

**مدخل حل المشكلات التعاوني:** يرمي هذا الأسلوب إلى إيجاد حل للصراع يرضى أطرافه في النتيجة النهائية. ويختلف عن الأسلوب السابق "التسوية" في كون القائد يشرك الأطراف المتنازعة في إيجاد الحلول لمشكلاتهم.

وعلى كل حال، فإن وظيفة القائد في حل النزاع تمر بثلاث مراحل أساسية:

- 1- تحديد الصراع: أطرافه، طبيعته، موقعه وإفرازاته.
- 2- تحديد الحلول: يشترك فيها طرفا الصراع بالإضافة إلى الطرف الثالث المتمثل في القائد؛ والذي يلعب دور الوسيط المحايد، وبعد وضع البدائل مع الجماعة واختيار أحسنها، يقوم القائد بوضع القواعد التي تيسر وفقها عملية حل النزاع.
- 3- تنفيذ الحلول وتطبيق الكيفية المثلى للتعامل مع الأطراف المتنازعة.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> تيسفا جيبير ميدين وبيتر شافير، **تحديات القيادة للإدارة الفعالة**، تر: سلامة عبد العظيم حسين، ط1، عمان: دار الفكر، 2005، ص 148-163.

- القائد حامل مشروع التغيير والانتقال (وظيفة القائد التحويلي): عكس الإدارة، كثيرا ما يرتبط مفهوم القيادة بمفاهيم مثل التغيير والتحسين والمجازفة وتحمل المخاطر.

يفكر القائد التحويلي بطريقة مختلفة عن المديرين، إنه ذو ثقة ذاتية عالية، فهو ينظر أبعد بكثير من تابعيه، كما يقول الدكتور سيد الهواري " إنه يرى شيء بعيد برؤية جديدة يعتبر أنه صاحبها وأحيانا يشعر أن وظيفته والمبرر من وجوده في الحياة هو نقل الناس من حوله نقلة حضارية".<sup>76</sup>

وبذلك فهو يتميز عن المدير كونه يملك رؤية لتحسين الوضع في المستقبل، فهو وكيل التغيير ومهمته الأساسية هي تحريك الأتباع تجاهه. فغالبا ما يعتمد القائد الفعال "التغيير المخطط" إما لتحقيق التطور والتحسين المستمر على مستوى الإدارة، وإما للانتقال بالمنظمة نقلة نوعية تستدعي إحداث تغييرات عميقة.

وفيما يلي جدول يلخص أدوار القائد بتقسيم مغاير ومضمون واحد لما عرضناه:

---

<sup>76</sup> الهواري، مرجع سابق، ص78.

## الأدوار القيادية وأساليب تنفيذها.

أساليب تحقيقها	الأدوار القيادية
<ul style="list-style-type: none"> <li>- الوصول إلى أقصى أداء من خلال المثابرة والمعرفة المكتسبة في حقل التخصص.</li> <li>- متابعة التطورات التكنولوجية</li> </ul>	<p><b>الخبير:</b> يمتلك فهما عميقا في مجال عمله وإدارته</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- التقليل من الأعمال الكتابية</li> <li>- تحديد الأنظمة والقيم والقواعد اللازمة لضمان السيطرة والرقابة على النشاطات</li> </ul>	<p><b>المنظم:</b> التأكيد على إنسيابية العمليات في الوحدات والأقسام والتنسيق بينها.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- إن نجاح القائد ينبع من نجاح العاملين وقدراتهم/ إشراكهم في تحمل المسؤولية.</li> <li>- خلق مناخ تنظيمي منفتح.</li> </ul>	<p><b>رجل العلاقات الإنسانية:</b> همه وتركيزه الأول تلبية احتياجات العاملين وتطويرهم</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- دراسة البيئة الخارجية والداخلية وتحديد رسالة المنظمة على ضوء الفرص والتهديدات ونقاط القوة والضعف.</li> </ul>	<p><b>المخطط الإستراتيجي:</b> الرؤية المستقبلية طويلة الأمد</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- التركيز على المبادرات والنشاطات الجديدة.</li> <li>- قيادة التغيير وتشجيع توليد الأفكار.</li> </ul>	<p><b>وكيل التغيير:</b> يستخدم كمفتاح للتطوير والتقدم</p>

**المصدر:** سهيلة عباس، مرجع سابق، ص 144.

على ضوء دراسة هذه المهام المنوطة بالقائد، يتضح جليا أن العصر الحديث يميل إلى قياس كفاءة القائد وتمييزه بناءا على قدرته في نقل المنظمة من وضع إلى وضع أفضل إستجابة وتكيفا مع المحيط السائد. وبالتالي، أميل إلى تصنيف مهمة القائد في التغيير على أنها الوظيفة القيادية العظمى، وأهم مؤشر لفعاليتها.

### 3- قيادة التغيير...قوة الغاية.

في هذا الجزء من الدراسة سنحاول إثبات الارتباط الوثيق بين القيادة والتغيير التنظيمي، واختزاله في العلاقة: فعل / فاعل. (action /acteur).

لقد تبنت المدرسة الكلاسيكية النمط القيادي (x) الذي لا يقبل التغيير بل يقاومه ويتحاشاه، لذلك فإن مقاومة التغيير في هذا النمط كانت تجري بشكل فردي (القائد)، وغالبا ما يكون التغيير مفروضا عليه، فيتعامل معه بحذر شديد.

ومع ظهور الإهتمام بالعلاقات الإنسانية في مطلع الثلاثينات من القرن الماضي، وبرز التنظيمات غير الرسمية، اتسعت دائرة أنماط القيادة لتشمل القيادة الموقفية والتحويلية التي تمتاز بالمرونة والتكيف مع الظروف المحيطة بالمنظمة، لتأخذ عملية "إدارة التغيير" شكلا جديدا يسمح بمشاركة الجميع فيه، ليكون مدخلا لإجراء التطوير والتحديث.<sup>77</sup>

أ- **حاجة التغيير التنظيمي للقيادة:** مثلما تحتاج الإدارة العامة إلى التغيير، فإن التغيير التنظيمي بحاجة إلى قيادة تأخذ بيده.

- **التغيير وديناميكية القيادة:** لم تعد إدارة اليوم مجرد عمل روتيني كما وصفها المدارس الكلاسيكية، بل أصبحت أداة المجتمع لبلوغ التنمية المنشودة؛ فبدون إدارة عامة قوية ومجهزة بقيادة فذة، تتعثر الحكومة وتعجز عن لعب الأدوار المنوطة بها.

فالحاجة إلى التغيير في منظماتنا تستدعي الإستعانة بمديرين قياديين قادرين على التنبؤ بما ستؤول إليه الأوضاع بعد عملية التغيير، آخذين في الاعتبار كيفية تحقيق أهدافهم بما يتماشى والتغيرات العالمية، بتوفير القدر اللازم من المرونة في خططهم للوقوف أمام الحالات الطارئة أو المستجدات غير المتوقعة أثناء عملية التغيير.<sup>78</sup>

لهذا السبب ركزت معظم الدراسات الحديثة أبحاثها حول "إدارة التغيير"، أو ما يعرف بطرق خلق وتكوين "قادة التغيير"؛ لأننا ببساطة أصبحنا بحاجة إلى قادة فاعلين لا إلى مديرين أكفاء.

<sup>77</sup> ظاهر محمود كلاله، الإتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية، عمان: دار زهران، 1997، ص 293-294.

<sup>78</sup> عبوي، مرجع سابق، ص 82.

نحن بحاجة ملحة إلى قادة في الإدارة العمومية، واعيّن بدور الحكومة المعاصرة، بضرورة تقليص التغلغل البيروقراطي وواعين أيضا بكل رهانات وتحديات القرن الواحد والعشرين.

نحن بحاجة إلى قادة يتحكمون في عمليات التغيير المطلوبة؛ من تبسيط في الهياكل التنظيمية، إلغاء بعض المستويات الإدارية، تطبيق اللامركزية وما يتبعها من تفويض للسلطات.

نحن بحاجة إلى قادة يدركون حقا الحاجة إلى التغيير ويؤمنون به ليستطيعوا شحذ الهمم وإقناع الأتباع بهذه الرؤية الحديثة للإدارة العمومية.<sup>79</sup>

يبنى قائد اليوم أكثر من سيناريو للتغيير، ويسعى دائما للعب الورقة الرابعة، لأنه على يقين أن عملية التغيير عملية مكلفة وصعبة، وإن دخل إلى حلبة الصراع لابد أن يحقق مكاسب أكبر من التكاليف.

لذلك نجد القائد الفعال يتحكم في ظاهرة التغيير لجعلها لصالحه دوما، فيبرمجها تارة كوسيلة لبلوغ الأهداف (التطوير نحو الأحسن)، وتارة هدفا في حد ذاته، كما يحرص أن يكون التغيير مخططا وليس عشوائيا لتجنب الآثار الجانبية عندما يفرض عليه فرضا، ويبرمج هو التغيير الذي يراه ممكنا ليتحكم في شكله ووقت حدوثه ويستفيد من إيجابياته.

- التغيير مهمة من: القائد السياسي أم الإداري؟ غالبا ما ينظر إلى الموظفين العموميين، مهما بلغوا من مناصب عليا في الإدارة على أنهم مديرون وليسوا قادة - على الأقل من جانب المواطنين - وربما كان هؤلاء على صواب في جوانب عدة، خاصة إذا امتنع القادة عن خلق فرص التغيير لإظهار قيادتهم بشكل صريح وعلني.

من جهة أخرى، كثيرا ما يحدث تداخل بين المهام السياسية والإدارية داخل الدولة؛ فيعتمد القادة السياسيون إلى طلب تنفيذ سياساتهم من القادة الإداريين عبر الجهاز التنفيذي للدولة.

يعتمد القادة السياسيون "موضوع التغيير" كورقة رابعة في حملاتهم الانتخابية إستنادا إلى مرجعياتهم الراسخة أن التغيير ضرورة لابد منها. وبالتالي، فالقائد الحقيقي هو الذي ينسجم مع التغيير ويسيره لصالحه.

---

<sup>79</sup> الهواري، مرجع سابق، ص 8-9

السياسي الفذ هو الذي يعتمد في تحليله على مقياس SLEPT (العوامل الاجتماعية، القانونية، الإقتصادية، السياسية والتكنولوجية) وكيفية تأثيرها فرادى ومجموعة على السياسات السائدة في الدولة لاستهداف مواطن الخلل التي تستدعي تحسينا وتطويرا، إعادة هيكلة، إعادة بناء...إلخ.

ولعل أحسن مثال نصرته هنا هو الفوز الساحق الذي أحرزه باراك أوباما في الإنتخابات الرئاسية الأمريكية الأخيرة، والذي رفع شعار التغيير (change, we can believe in) بعد دراسة عميقة لمتطلبات المجتمع الأمريكي وتطلعات أفراده نحو التغيير الإيجابي. غير أن هذا لا ينفي الدور البارز الذي يلعبه القادة الإداريين في إدارة التغيير، حيث يقول بيتر.ج. ريد في مؤلفه "القيادة المتميزة":

"... مع ذلك فإن المسؤولين والتبعات الضخمة الملقاة على عاتق معظم كبار الموظفين العموميين لاشك أنها تؤهلهم لأن يكونوا قادة في أي تحليل مبني على مثل هذه المعايير. علاوة على ذلك، فإن مرؤوسهم ينظرون إليهم بالتأكيد على أنهم قادة داخل نطاق الخدمة ونوو تأثير هائل على تحقيق الحكومات (أو عدم تحقيقها) لأهداف السياسة والوعود المقطوعة، ويترتب على ذلك كنتيجة طبيعية أن أفضل من شغلوا مناصب عليا إيان وجود قادة سياسيين متميزين في الحكم مثل مارغريت تاتشر، كانوا متميزين هم أيضا"<sup>80</sup>

ورغم أن النجاح في قيادة التغيير المجتمعي ينسب عادة إلى الساسة، فإن العمل التنفيذي التكيفي الكبير يقع عادة على عاتق القادة الإداريين سواء وافقوا على الجوانب الإيديولوجية للتغييرات المطلوبة تنفيذها أم لا. ولا ينفي هذا دور القادة السياسيين في هيكلة الرؤى وغرس الإرادة السياسية في نفوس الإداريين.

وهذا ما بينه طموح حزب المحافظين البريطاني بقيادة مارغريت تاتشر في إحداث إصلاحات جذرية على الخدمة المدنية بالمملكة، وهذا ما ترجم حجم التغييرات المطلوب تنفيذها من قبل الإداريين. فطموحات رجال السياسة لابد أن ترافق بقيادة إداريين ذوي مهارات متميزة.

وما يمكن قوله باختصار، إن فن قيادة التغيير في الإدارة العمومية قد تطور بشكل مدهش بعدما كان حكرًا على مجال إدارة الأعمال ، والدليل تبوأها مكانة ريادية في بعض المشاريع اعترف بها حتى القطاع الخاص.<sup>81</sup>

<sup>80</sup> بيتر ج. ريد، القيادة المتميزة، تر: علا أحمد، ط1، القاهرة: مجموعة النيل العربية، 2005، ص 74.  
<sup>81</sup> نفس المرجع الأنف الذكر، نفس الصفحة.



وبعدما عرفنا أن قيادة التغيير يتعاون فيها كل من السياسي والإداري للوصول إلى نتائج مثمرة، نتساءل: كيف تتم عملية قيادة التغيير؟ ماهي عناصرها الأساسية، وماهي أهم الخطوات التي يتبناها القائد في هذه المهمة؟

**ب- قيادة التغيير: العناصر، المراحل والنماذج:** لقد أصبح مفهوم قيادة التغيير مفهوما شديدا الرواج في السنوات الأخيرة، فمن الناحية العملية، يقصد به: حل المشكلة، مرافقة التغيير وتطبيق أساليب التكيف.

- **عناصر قيادة التغيير:** قبل البدء في أي تغيير، لابد على القائد أن يتأكد من توافر عناصر قيادة التغيير؛ إذ تتطلب هذه العملية توافر ستة عناصر متكاملة، يستحيل بلوغ التغيير مقاصده في حالة غياب إحداها. وتتمثل هذه العناصر فيما يلي:

**مشروع التغيير (Un projet):** لا وجود لتغيير بدون مشروع، فالقائد يحدد هدف التغيير ويعبر عنه بالرؤية. هذه الأخيرة لابد أن تدرس جيدا الرهانات الحالية والمستقبلية وتأخذ في الاعتبار القيود المتوقعة خلال عملية التنفيذ.

**ميدان التغيير (Le terrain):** قد يكون موقع التغيير مؤسسة عمومية، إدارة مركزية، وزارة... إلخ؛ وبالتالي فإن متغير حجم التنظيم المعني بالتغيير وعدد الموظفين المتواجدين فيه يؤثر بشكل مباشر على نتائج التغيير.

**الدعم السياسي-توفير الإرادة السياسية- (Le soutien politique):** على عكس القطاع الخاص، فالتغيير الإداري في القطاع الحكومي يحظى بالدعم السياسي الكامل، سواء من رئيس الدولة مباشرة أو من وزير القطاع المعني بالتغيير، ويتجلى ذلك من خلال تفعيل القوانين والتشريعات الخاصة بالوظيفة العمومية. وقد يمتد الدعم السياسي إلى التعبئة الشعبية وتشجيع مشاركة مؤسسات المجتمع المدني، لذلك على الإدارة العمومية أن تضمن رعاية الحكومة لمشاريعها بصفة دائمة ومستمرة.

**الموارد البشرية (Les ressources humaines):** لابد من تصنيف الموارد البشرية داخل كل منظمة إلى قادة وأتباع. إن مسؤولية قيادة التغيير تعود إلى القائد الذي يحدد درجة إشراك الأتباع فيها عن طريق التفويض أو الإعتماد على الاستشاريين.

**التوقيت المناسب (Le momentum):** يختار القائد الوقت المناسب لمباشرة التغيير وفقا للفرص المتاحة أمامه: الوضعية المالية، واقع الإدارة العمومية في المنافسة سواء بالمقارنة مع إدارات عمومية أخرى أو مع مؤسسات من القطاع الخاص.

**القيادة (Un pilotage):** في الأخير، ولنجاح التغيير لابد من قيادة تحوز على منهجية تربط جميع العناصر المذكورة آنفا لضمان قيادة التغيير منذ الإعلان عنه إلى غاية مرحلة التنفيذ والمتابعة.<sup>82</sup> وبعد التأكد من توافر جميع هذه العناصر، يقوم قائد التغيير بوضع خطة للتنفيذ، سنتعرف على أهم مراحلها في العنصر الموالي.

- **مراحل قيادة التغيير:** تتعد مراحل قيادة التغيير من مفكر إلى آخر ومن كاتب إلى آخر، فعلى سبيل المثال نجد **جون كوتر\*** في كتابه " قيادة التغيير " ( Leading change ) يحدد ثمانية خطوات لقيادة التغيير وهي:

- 1- خلق إحساس بالإلحاح.
- 2- تكوين الائتلاف أو التحالف الموجّه.
- 3- صياغة الرؤية والإستراتيجية.
- 4- إيصال رؤية التغيير.
- 5- التفويض بالقيام بعمل ذي قاعدة عريضة.
- 6- توليد مكاسب سريعة.
- 7- تدعيم المكاسب وإحداث المزيد من التغيير.
- 8- ترسيخ المناهج الجديدة في الثقافة.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> « la conduite du changement dans les organisations publiques », **regards prospectifs sur l'Etat stratégique**, n°1, juin 2004, paris : commissariat général du plan, p66-67. sur le site web : [www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/044000264.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/044000264.shtml)

\* أستاذ بجامعة هارفارد 1919.  
<sup>83</sup> ريد، مرجع سابق، ص 99-100.

وسنحاول فيما يلي إعادة صياغة هذه المراحل وتقليصها إلى أربع مراحل أساسية:

■ **مرحلة الإعداد للتغيير:** يقوم قائد التغيير في هذه المرحلة بالمهام التالية:

- الشعور بالحاجة إلى التغيير: عادة ما تستشعر القيادة السياسية الحاجة إلى التغيير، ويمكن أن تتولد هذه الحاجة بمقارنة رئيس الدولة أو وزير من الوزراء للأداء العام في الدولة أو في قطاع من قطاعاتها مع مستويات الأداء في دول متشابهة الظروف والإمكانات بشكل يؤكد وجود فجوة في الأداء.

وبالتالي، تظهر للقيادة الفرص الضائعة والتي يمكن استرجاعها عن طريق إدخال تغييرات يقوم بتنفيذها الجهاز الحكومي، لتحسين الأوضاع وتجنب وقوع الإدارة في أزمات لا نهاية لها لو استمر الوضع على حاله.<sup>84</sup>

فالحاجة إلى التغيير تترجم وجود فجوة بين واقع المنظمة (ما هو كائن) وما تريد القيادة تحقيقه (ما يجب أن يكون).

- إختيار قادة التغيير: تقوم القيادة السياسية باختيار قادة إداريين أكفاء قادرين على اعتماد مشروع التغيير بامتياز، والذين تعهد إليهم مسؤولية التشخيص، التخطيط والتنفيذ.

- تشخيص الوضع وتحديد مواطن الخلل: إن التشخيص السليم يتطلب من القائد تحديد القوى الحقيقية الدافعة للتغيير. وفي سبيل ذلك يدرس القائد البيئتين الداخلية والخارجية مستعملا أسلوب التحليل « SWOT » أو ما يعرف بالفرنسية « FFOM » لمعرفة خطوط نجاحه بمقارنة نقاط القوة (Forts) بنقاط الضعف (Faibles) المتواجدة في البيئة الداخلية، ومقارنة نسبة الفرص (Opportunités) بنسبة التهديدات (Menaces) في المحيط الخارجي.

وفي ثاني مرحلة يتساءل القائد ماذا نغير؟ هل المشكل الذي ولد الحاجة إلى التغيير يتعلق بأساليب العمل (نظم ومعدات)، أم الهيكل (لا يتماشى والأهداف الموضوعية) أو يتعلق الأمر بالموظفين (نقص وضعف في الأداء).

- تحديد نمط التغيير: يحدد القائد منطق التغيير: هل يغير لتحقيق التلاؤم مع الظروف المستجدة في البيئة الخارجية (كأن يتم التكيف مع نظام سياسي جديد مثلا، أو للتعامل مع أزمة تصيب الإقتصاد الوطني أو العالمي) أو لتحقيق التطوير (تحقيق إنتاجية أحسن، خدمات أجود) أو رغبة في التحديث لبعث الحياة في المنظمة من جديد (استحداث وسائل وأساليب العمل)... إلخ.<sup>85</sup>

<sup>84</sup> محمد قاسم القيروتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1، عمان: دار وائل للنشر، 2001، ص 67.

<sup>85</sup> نور الله، مرجع سابق، ص 92-93.

- تحديد درجة التغيير: وفقا لنمط ونوع التغيير المرغوب إحداثه، تتحدد درجة التغيير (تعديل طفيف، إصلاح، إعادة هيكلة، إعادة بناء...الخ) وبالتالي تحديد ما إذا كان التغيير يهدف إلى التحسين والتطوير أو إلى إحداث القطيعة مع ما هو كائن (amélioration ou relecture)؛ وهذا لتحديد الوسائل المناسبة لذلك.

#### ■ وضع إستراتيجية التغيير: بمعنى بلورة التغيير في خطة محكمة، واضحة

المعالم يبين فيها القائد الخطوط العريضة للتغيير.

وتعد مرحلة صياغة الرؤية والإستراتيجية أصعب مرحلة على الإطلاق، حيث تتضمن الرؤية الإجابة على التساؤل "ماذا؟" بينما تتناول الإستراتيجية الجوانب الرئيسية المتعلقة بالتساؤل "كيف؟"؛ كأن تكون الرؤية في إحداث تغيير من أجل المساهمة في تحقيق درجة أكبر من الرفاهية الإجتماعية، وذلك بالالتزام بمعايير الجودة في تقديم الخدمة، ولكن الإستراتيجية تركز على كيفية تحقيق هذا المسعى في إطار زمني محدد.<sup>86</sup>

بالتالي، تتحدد في هذه المرحلة المهام التالية:

- تحديد الهدف من التغيير: إن الإستراتيجية المثلى في كل برنامج تغيير تقتضي توضيح الهدف الرئيسي منه، إلى جانب تحديد أهداف أولية (قصيرة الأجل) أو ما يطلق عليه جون كوتر "المكاسب السريعة المحتملة" لتمكين الأتباع من مناصرة عملية تحقيقها.

هنا يظهر دور القائد في خلق هذه المكاسب والتخطيط لحدوثها (المبادأة)؛ لأن عملية التغيير تستغرق وقتا قد يطول أحيانا، ومن الأهمية بمكان التحدث عن النتائج المتوصل إليها في فترات منتظمة للحفاظ على درجة عالية من التعبئة.<sup>87</sup>

- تحديد إستراتيجية التغيير المناسبة: بالموازاة مع متطلبات التغيير ونمطه، يختار القائد الإداري الإستراتيجية المناسبة، فيلجأ إلى إستراتيجية الثورة الإدارية إذا كان هدفه إعادة البناء، أو يتخذ إستراتيجية المرحلية في العمل حيث تكون كل خطوة مكملة للأخرى إذا كان يهدف إلى إصلاح، أو يتجه إلى إستراتيجية التخطيط الشامل إذا رغب في تحسين جو المنظمة أو استحداث أجهزة متخصصة للإصلاح الإداري.<sup>88</sup>

- تحديد طرق التنفيذ: بعد تحديد رؤية وإستراتيجية التغيير، يحدد القائد كيفية تنفيذ المشروع وفق مراحل متسلسلة تضمن الوصول إلى الهدف الموضوع، موضحا الوسائل المعتمدة كإنشاء فرق

<sup>86</sup> ريد، مرجع سابق، ص 105-106.

<sup>87</sup> نفس المرجع الذكر، ص 111.

<sup>88</sup> نور الله، مرجع سابق، ص 94-96.

عمل متعددة التخصصات، وخلق حلقات وصل بين فريق المشروع ومجموع الموظفين لشرح برنامج العمل وكل هذا في فترة زمنية محددة (واضحة الآجال).

■ **كسب التأييد:** والمقصود به هو تعبئة الموارد البشرية وإيصال رؤية التغيير إلى مجموع الموظفين وحتى إلى المواطنين في أحيان كثيرة، وضمان تقبلها واقتناع الجميع بقوة الغاية والهدف. فالقائد بحاجة إلى أتباعه كحاجة الملك إلى شعبه؛ وهذا ما تبرزه الحكمة القائلة: « Nous avons vu un peuple vivre sans roi, mais nous n'avons vu aucun roi vivre sans peuple ; le roi a plus besoin de sa Communauté que cette dernière n'a besoin de lui ».<sup>89</sup>

وتكون عملية كسب التأييد على المنوال الآتي:

- تعبئة جمهور المواطنين: لضمان نجاح مشروع تغيير يتعلق بالمجتمع، تلجأ الحكومة إلى خلق تأييد شعبي ليصبح التغيير شأنًا وطنيًا، وتستغل الحكومة وسائل الإعلام للتعريف بالمشاكل الموجودة، نوعها وحجمها لتبين للمواطنين أن الوضع لا يحتمل التأجيل. وإذا كان التغيير شاملاً وجذرياً تتجه الحكومة إلى تجنيد جماعات الضغط وتنظيمات المجتمع المدني من نقابات وأحزاب وجمعيات لدعم التغيير، إضافة إلى إشراك مراكز البحوث والجامعات ومعاهد الإدارة لإعداد أوراق عمل مثمنة للتغيير؛ وهكذا تضمن الإدارة الدعم السياسي والاجتماعي لمشروعها.<sup>90</sup>

- تعبئة الموارد البشرية على مستوى الإدارة العمومية: على القائد أو الفريق الذي يتولى مهمة قيادة التغيير أن يفكر بشكل إبداعي لإيجاد طريقة ذكية لاستمالة أكبر عدد من الموظفين المؤيدين للرؤية الموضوعية، وكيفية بعث الحيوية والدافعية والحماس في نفوس هؤلاء للمضي قدماً في سبيل تحقيق الأهداف.

وتتعرز عملية التعبئة بفتح المجال للمشاركة والتفويض كلما كان ذلك ممكناً، وهذا من شأنه أن يخلق فرصاً لطرح الأفكار والمخاوف لتجنب ظاهرة "مقاومة التغيير" الناشئة عادة عن فرض التغيير من المستويات العليا فرضاً.

<sup>89</sup> Voir : Halim Cherfa, **Le leader pouvoir et charisme**, Anaba : El-Maaref, 2006, p 105.

<sup>90</sup> القريوتي، مرجع سابق، ص 68.

■ **مرحلة التنفيذ والتقييم:** مرحلة يتم فيها التنفيذ، المتابعة والتوجيه، التقييم ودراسة التغذية الراجعة. فبعد توضيح خطة العمل للموظفين وإقناعهم بها، يباشر الجميع العمل وفق المراحل المحددة؛ فالموظف ينفذ والقائد يتابع سير العمل ويقيمه في كل مرحلة، ليبقى المواطن صاحب الكلمة الأخيرة في مدى نجاعة المشاريع التغييرية

- **نماذج التغيير:** يعتبر نموذج **لوين** أكثر نماذج التغيير استعمالاً، لأنه يركز على ثلاث مراحل منطقية سهلة للفهم والتطبيق معاً. وتتمثل هذه المراحل في:

■ **مرحلة الإذابة:** إن أي تغيير يقابل بمقاومة تختلف شدتها من منظمة إلى أخرى؛ لذا يقترح **لوين** في المرحلة الأولى أن يقوم القائد بإذابة هذه المقاومة ويوفر المناخ الصحي للتغيير.

ولهذا، يشخص القائد الأسباب والدوافع الحقيقية للمقاومة والتي تكمن عادة في الخوف من المجهول أو من فقدان المناصب والمكاسب، ويقوم بإذابتها عن طريق تغيير قناعاتهم تجاه التغيير من خلال:

- إعلامهم بالمشاكل التي تواجههم وتعيقهم عن التقدم في العمل، وكذا التطورات البيئية المحيطة المتغيرة وضرورة التكيف معها.
- إشراكهم في عملية التخطيط للتغيير وإيجاد الحلول بصفة جماعية، حتى يحسوا بالمسؤولية إتجاه عملية التغيير وفي إلزامية إنجازها.<sup>91</sup>
- الإتصال المكثف بين مختلف المستويات حتى لا يترك المجال لانتشار الإشاعات.

■ **مرحلة التغيير:** إنها مرحلة إدخال التعديلات التي تسمح للتنظيم بالانتقال من مرحلة إلى أخرى، اعتماداً على سلوكيات ومواقف جديدة؛ إذ يقوم القادة بتغيير القيم والأنظمة والإجراءات والأساليب، باستعمال آليات وميكانزمات عديدة.

ويواكب هذه المرحلة، عملية تدريب الأفراد لاكتساب ممارسات سلوكية ومهارات فنية تخصصية جديدة.

---

<sup>91</sup> ثابت، مرجع سابق، ص 192-193.

■ **مرحلة التجميد:** بعد تسيير القائد لمرحلة القلق بإرساء ضمانات وقناعات

بإيجابية وجدوى التغيير، وبعد تسييره لمرحلة إختلال التوازن أين تكون المنظمة في حالة لا استقرار، تأتي المرحلة الأخيرة والمتمثلة في مرحلة "إعادة الإستقرار"؛ أين يتم تثبيت التوازن الجديد للمحافظة على ما تم تحقيقه<sup>92</sup> بترسيخ المناهج الجديدة في ثقافة الموظفين.

إن تسيير التغيير وإدارته بعناية خلال المراحل الثلاث المذكورة آنفا يضمن للإدارة العمومية الانتقال من الوضع الحالي E.P (Etat Présent) إلى الوضع المرغوب فيه E.D (Etat Désiré) بنجاح وفعالية.

### ج- ظاهرة مقاومة التغيير:

يقول وارين بنيس ( Warren Bennis ) : " القادة الجيرون يشعرون الأفراد أنهم في قلب الأشياء وليسوا على الهامش. حيث يشعر كل منهم أنه أو أنها يحدث فرقا في نجاح المنظمة، وعندما يتحقق ذلك يشعر الناس بالتمركز ويكسب عملهم معنى."

يعي القائد العصري تماما أن استمراره في القيادة قائم على رضا الأتباع عنه؛ ولضمان هذه العلاقة الجيدة بين الطرفين، يجعل القائد من الأتباع بؤرة ركيزة خطته لضمان تغيير ناجح. غير أن الأفراد داخل التنظيم، عادة ما يميلون إلى الاستقرار ويقاومون التغيير، ولعل قطاع التعليم في بلادنا خير مثال على ذلك، إذ لم نستطع التخلص من طرق التدريس القديمة القائمة على التلقين والحفظ لأسباب عديدة سنتناولها بالتفصيل في الفصل الأخير من هذا البحث. فما هي أسباب مقاومة التغيير؟ وما هي سبل التغلب عليها؟

- أسباب مقاومة التغيير: ثمة أسباب وعوامل كثيرة تبرز ظاهرة "مقاومة التغيير" لعل أهمها:

**الخوف من المجهول:** فالموظف يشعر بالرضا والراحة في ظل الأوضاع المألوفة، ويخشى الأوضاع الجديدة التي سيجلبها التغيير (قيم جديدة، طرق عمل جديدة...).

**تهديدات المصالح:** يعتقد معظم الأفراد أن التغيير يهدد مكانتهم ومصالحهم الشخصية، فقد يؤدي إدخال تقنيات حديثة إلى تسريح العمال مثلا، وقد يفقد الفرد مكانته الاجتماعية أو الحزبية أو الوظيفية، وربما يأتي التغيير بقيادات جديدة لم يألفها الأفراد...إلخ، فالجميع متأكد أن التغيير سيأتي بأشياء إيجابية إلا أنهم يتساءلون عما سيفقدون من جرائه، فعلى درجة التهديد تأتي قوة المقاومة.

**تهديد علاقات القوة:** فإحداث تغيير على مستوى سلطات إتخاذ القرار مثلا، يمكن أن يمثل تهديدا لعلاقات القوة المستقرة داخل المنظمة.<sup>93</sup>

**عدم وضوح أهداف وأسباب التغيير:** يولد عدم وضوح دواعي التغيير شعورا لدى الموظفين أن التغيير شكلي وليس جوهري، ولعل السبب الرئيسي في عدم وضوح الأهداف راجع إلى نقص الإتصال، وبالتالي عدم تدفق المعلومات داخل التنظيم وانتشار الإشاعات.

- **سبل التغلب على مقاومة التغيير:** إن الآليات التي يعتمد عليها القائد للقضاء أو الحد من مقاومة التغيير تتمثل أساسا في إضعاف الأسباب المولدة للظاهرة، وهذا عبر:

**المشاركة:** إن إشراك العاملين في عملية تحديد شكل التغيير وكيفية واعتماده يقلل من شدة مقاومته، لأنهم شاركوا فيه عبر مداخلاتهم ومناقشاتهم، وتم الإستماع إلى مخاوفهم وتذمرهم. وبالتالي تقل المقاومة كلما:

- ساهم كل المعنيون في تشخيص المشكلة، وأدركوا أهمية التغيير.
  - تم التغيير بإرادة ووعي جماعي.
  - أبعدت المخاوف التي لا مبرر لها.
  - زادت الثقة بين القادة والأتباع.
  - وضع التغيير موضع رقابة ومراجعة.
  - شعر المعنيون بالتغيير أن هذا الأخير سيجلب لهم نوعا من التجارب المفيدة.
- فبالمشاركة يخلق القادة المناخ الصحي للتغيير ويتفادون المقاومة بتعميق الوعي لدى منفذيه.<sup>94</sup>

<sup>93</sup> محمد المرسى، مرجع سابق، ص 58-60.

<sup>94</sup> زوليف والوزي، مرجع سابق، ص 65-66.



**التعليم والإتصال:** تساعد هذه الإستراتيجية الموظفين على فهم الحاجة إلى التغيير بوضوح، خاصة عند قصور المعلومات المتوفرة عن التغيير أو التحليل الخاطئ للمعلومات المتعلقة به. ومن أشكال وطرق التعليم والإتصال: المناقشات، المذكرات، التقارير والعروض الجماعية. هذه الوسائل من شأنها أن تساعد الأفراد على الإجابة على تساؤلاته الكثيرة (هل سوف أفقد وظيفتي؟ هل سوف تتقادم مهاراتي؟ هل سأبقى كفاء في ظل الوظيفة الجديدة؟ هل سيتأثر راتبي بهذا التغيير؟ هل ستزداد مسؤولياتي؟... إلخ).<sup>95</sup>

**التدريب والتأهيل:** يعتبر المورد البشري الكفاء والمؤهل، المورد الأساسي داخل أي تنظيم؛ فمهما بلغت الإدارة من تقدم في الموارد المالية والتكنولوجية، فإنها لا تستطيع ضمان مستقبلها إذا لم تحسن استغلال مواردها البشرية.

إن أحسن طريقة لاستثمار الموارد والطاقات البشرية التي تحوز عليها المنظمة، هي طريقة التدريب وتنمية المهارات، التي تسمح له باكتساب معارف جديدة تؤهله لأداء الدور الجديد الذي يتطلبه التغيير السريع الحاصل على مستوى البيئتين: الداخلية والخارجية. حيث يصبح الفرد مؤهلاً لاستعمال التقنيات والأساليب الحديثة في مجال عمله، مما يساعد على الاستغلال الأمثل للوقت وهذا ما يعود بالفائدة على الإدارة العمومية.

**التحكم في منطق الفاعلين:** (La maîtrise de jeux des acteurs) ينطلق القائد من فكرة أن الموارد البشرية هي عماد المنظمة، ولكن هؤلاء الأفراد ليسوا متكافئين في المؤهلات. كل الفاعلين يقاومون التغيير لسبب بسيط وهو أن كل فرد يعلم ماذا سيفقد تقريباً؛ لهذا يقوم القائد بالمفاضلة بينهم عبر ثلاثة معايير:

- المعلومات (Les informations) وهي المكاسب الفكرية لكل فاعل.
- المهارة في العمل (Le savoir faire) وهي تعبر عن مستوى كفاءة وتأهيل كل فاعل.
- الشبكات (Les réseaux) تشير إلى النمو الحاصل داخل التنظيمات غير الرسمية، والتي تضمن لكل فاعل حرية التصرف والتجاوب.

كل تغيير يمس المنظمة يهدف بالدرجة الأولى أولئك الفاعلين، ولكن بدرجات متفاوتة. لهذا فأول ما يقابل به التغيير هو "الرفض" وبدرجة أقل "التخوف".

وفي سبيل تسيير الرهانات السلطوية (Gérer les enjeux de pouvoir)، يقوم القائد بإعادة تنظيم علاقات القوة لضمان انسجامها مع الرؤية، ويعتمد في ذلك على التحليل الإستراتيجي لمنطق الفاعلين.

كما يضع القائد أمامه تساؤلات قبل مباشرة مشروع التغيير تساعد على التحليل المنطقي لمنطقة التوتر، منها: ماهي الرهانات؟ من هو الطرف المستفيد؟ ماذا سيجني؟ ومن هو الطرف الخاسر؟ وماذا سيفقد؟<sup>96</sup>

حيث توصل ميشال كروزيي من خلال كتابه « l'acteur et le système » إلى أنه بعيدا عن تطبيق وتنفيذ الأوامر التي تصل من الجهات العليا، فإن الفاعل يحتفظ دائما بقدر من الحرية داخل ما يسمى ب"النظام"، وهذا ما يؤكد الأدوار العديدة التي يمكن أن يلعبها الفاعل، وهذا ما يجعل من دور القائد كبيرا في التحكم في منطقة التوتر والتنبؤ بإستراتيجية الفاعلين (تعاون، مجابهة...)<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> Serge Alecian, Dominique Foucher, **Guide du management dans le service public**, préface de Marc Cabane, 4<sup>ème</sup> tirage, paris : les éditions d'organisation, 1998, p.104-105.

<sup>97</sup> « Crozier, Michel ». **Encarta 2008**, Microsoft R Etude 2008 [DVD] Microsoft corporation, 2007.

## - خلاصة واستنتاجات:

من خلال هذا المدخل النظري للدراسة، نصل إلى استنتاج وجود علاقة وطيدة بين القيادة والتغيير؛ فوظيفة القائد الرئيسية تكمن في تحقيق التغيير الإيجابي للمنظمة. وفي المقابل، إن كل تغيير يتطلب قيادة فعالة لكي يتجسد على أرض الواقع.

يمثل التغيير إذن وسيلة أساسية لضمان إدارة عمومية فعالة وإنسانية. كما تعد قيادة التغيير مسألة أعمق بكثير من مجرد تحقيق الكفاءة في الأداء نظرا لتكاليفها وزعزعتها لاستقرار الأوضاع إضافة إلى صعوبة ضمان نتائجها.

وبالتالي، تتبع الحاجة إلى التغيير من عدم الرضا بما هو كائن، وتطلع القادة إلى الأوضاع التي يجب أن تكون عليها إداراتهم في المستقبل بشكل يضمن تدفق مخرجات الإدارة العمومية باستمرار نظرا للدور المحوري لهذه الأخيرة في حياة المواطن والمجتمع.

لذا يتعين على القادة امتلاك مهارات متميزة لإدارة حالة "عدم التأكد" التي تسود محيط التغيير، وتوفير الخدمات ذات الجودة والنوعية العالية للمستهلكين. فمن الناحية الإستراتيجية، تؤثر شخصية القائد بصفة مباشرة في نجاح التغيير. ثم إن بؤرة ركيزة هؤلاء لبلوغ النجاعة هي أتباعهم؛ فالإنسان محور ووسيلة كل تغيير، إذ ليس هناك أحسن من التغيير القائم على الإقناع ببيان واقع الأوضاع وجدوى التغيير نحو الأفضل لتفادي ظهور المقاومة.

كما ينبغي التركيز على أن التغيير التنظيمي ليس خطوة واحدة بل يتضمن سلسلة من المراحل لا نستطيع تفضيل مرحلة على أخرى وإنما نستطيع تحقيق التوازن بينها كما تبينه المعادلة الآتية:

بلوغ حالة أفضل = إدراك الحاجة إلى التغيير + تحديد الأهداف + وضع الإستراتيجيات +  
التنفيذ السليم + المتابعة والتقييم المستمر.

وإذا كان الأمر كذلك من الناحية النظرية فما هي حالة الواقع العملي داخل الإدارات العمومية في كل من العالمين المتقدم والنامي؟

## الفصل الثاني:

# دراسة مقارنة لقيادة التغيير بين الدول المتقدمة والدول النامية

## الفصل الثاني:

### دراسة مقارنة لقيادة التغيير بين الدول المتقدمة والدول النامية.

#### تمهيد:

تحتل مسألة التنمية المجتمعية الصدارة في مشاريع الدول في ظل تزايد الطلب على الخدمات الحكومية واشتداد المنافسة. وكنتيجة لهذا، ظهرت إلى الأفق عدّة آليات حديثة لقيادة التغيير بالتركيز على الإستثمار في الطاقات البشرية وخلق ما يعرف بالقيمة المضافة وبلوغ الميزة التنافسية.

هذا ما يجعلنا نطرح السؤالين الآتيين:

- ماهي سياسة الحكومات لاسترجاع مكانة جهازها التنفيذي في بلدانها؟
- ماهي طبيعة قيادة التغيير في كل من الدول المتقدمة والنامية، وما هي أهم الأسباب التي ساهمت في اتساع الفجوة بين هذين العالمين؟

سنعتمد في هذا الفصل على المنهج الوصفي عند عرض نماذج التغيير في تجارب الدول، لنلجأ إلى المقاربتين: التشخيصية والتحليلية في المقام الثاني لقياس أبعاد التغيير التنظيمي في كل من الدول المتقدمة والنامية بمقارنة النتائج بالأهداف الموضوعة لبلوغها عبر عملية التغيير.

لهذا الغرض ستكون خطة الدراسة على النحو التالي:

- نماذج لقيادة التغيير من الدول المتقدمة.
- نماذج لقيادة التغيير من الدول النامية.
- عوامل نجاح أو إخفاق قيادة التغيير.

## 1- تجارب لقيادة التغيير من الدول المتقدمة.

تثبتت الدول المتقدمة منذ نهاية الثمانينات من القرن الماضي ما يسمى بـ "الإدارة العمومية الجديدة" (Nouveau Management Public : NMP) لإعطاء نفس جديد لإدارتها العمومية، وجعلها مواكبة لروح العصر. وفيما يلي سنعرض خمسة نماذج للتغيير خاصة بهذه الدول:

أ- التجربة البريطانية: بعد انتخابها سنة 1983 و 1987، أصبحت الوزيرة الأولى مارغريت تاتشر خبيرة في موقعها.

فمن الناحية السياسية، كانت مسيطرة على الأوضاع دونما أدنى معارضة، وحتى الموظفين السامين لم يكونوا في مستوى تحدي هذه المرأة التي كانت تعرف بـ "امرأة من حديد". وفي تقييم لأوضاع المملكة في ظل حكومة 1979/1974 إتضح أنه رغم الإنتصار المحقق في الفالكلاند Folkland للوزير الأول وقوات الدفاع، إلا أنه لا يفيد الموظفين في شيء أمام مشاكل النقابات، التضخم والأزمة البترولية.

هكذا يجد برنامج التحديث الوقت الملائم والمواتي لإدخال تغيير على الإدارة العمومية. فمن كان وراء نجاح هذا التحديث؟ وماهي الفكرة الرئيسية التي يحملها برنامجها ؟

ركزت تاتشر في برنامجها التحديثي على فكرتين أساسيتين وهما الخصخصة وبرنامج الخطوة التالية، لتعرف بريطانيا مشروع ميثاق المواطن بعد رحيلها من سدة الحكم.

- الخصخصة (La Privatisation): لقد كان النموذج التقليدي للإدارة العمومية البريطانية قائما على الفصل الشديد بين القطاع العام والخاص.

وتعود فكرة الخصخصة إلى الإقتصادي الليبرالي Milton FRIEDMAN الذي قدّم اقتراحات جذرية للإقتصاد البريطاني، في محاضرة له ألقاها في لندن. وتتضمن هذه الاقتراحات حذف وظيفة عمومية من بين ستة وظائف (1/6) وتحويل المؤسسات العمومية إلى القطاع الخاص.

وحقيقة، فابتداء من ثمانينيات القرن الماضي، تم اختزال وظيفة عمومية من بين كل خمسة وظائف (1/5) وتمت خصخصة مؤسسات عمومية من جوهر القطاع العام كإدارة السجون.

وفي مقابل تقليص حجم المؤسسات العمومية، قامت الدولة بإنشاء هياكل تنظيمية مستقلة (هيكل لكل قطاع إقتصادي) تحتوي على مصالح إدارية غير وزارية؛ نذكر على سبيل المثال نموذج office of fair المكلفة برقابة قانونية التبادلات التجارية(1974).

في قطاع الصحة ومع زوال عدد كبير من المستشفيات العمومية المسيرة سابقا على المستوى الوطني (National Health Service : NHS)، تحول الكثير منها إلى ما يعرف بـ "Trusts" مسيرة من طرف مجالس إدارية على المستوى المحلي. كما منحت الدولة لبعض الأطباء العموميين ومصالح الصحة المحلية ميزانيات ثابتة، ولهم الحرية في شراء مصالح في مستشفيات من اختيارهم. وهذا للحد من سلطة الأطباء الإستشفائيين أمام المسيرين والأطباء العموميين.

ويتعزز مشروع الخصخصة في بريطانيا بالحد من امتيازات الوظيفة العمومية (وحتى الإمتيازات الخاصة بالموظفين السامين) وهذا بعد سلسلة من الأبحاث التي قادها **Lord RAYNER** : « Efficiency Scrutinies » والمكلف بتحديد موظفين أكفاء لجلب اهتمام الوزير الأول، باقتراح تحسينات في الإنتاجية على مستوى مصالحهم دون إتباع السلسلة الهرمية للسلطة الإدارية.

والتغيير الأكثر أهمية يأتي بعد إضراب الموظفين سنة 1981 حول الأجور. حيث تم حذف دائرة الوظيفة العمومية وأحيل رئيسها إلى التقاعد المسبق، ليتم إدخال نظام الفردانية في الأجور<sup>98</sup> (l'individualisation des salaires) .

---

<sup>98</sup> Christopher Hood, « l'Evolution de la gestion publique au royaume – uni et la suppression des privilèges de la fonction publique », **revue française d'administration publique**, n°70, avril – juin 1994, p 295-298.

- **الخطوة التالية Next Steps\***: يعد نموذج الخطوة التالية من أبرز النماذج الناجحة في قيادة التغيير على الإطلاق، والدليل على ذلك استيراده من قبل العديد من الدول مثل كندا. **فما هو سر نجاحه؟**

▪ **قادة Next Steps**: القيادة السياسية الذكية تختار لنفسها قادة إداريين محترفين لتضمن نجاحها. هكذا اختارت **مارغريت تاتشر** السيد **Peter KEMP** الأمين العام لمكتب وزير الوظيفة العمومية قائدا لمشروع الخطوة التالية. هذه الثقة الكبيرة بعثت فيه شعلة الحماس للوصول إلى نتائج مبهرة، خاصة وأنه مغمور بمساندة الوزير الأول الكاملة.

وقد أحيط **P.KEMP** بفريق حيوي من أمثال مساعدته وذراعه الأيمن **Diana GOLD** **SWORTHY** التي عملت على نشر الرسالة: "اسمعوا إلى كامب ، اقرعوا للسيدة تاتشر." كان **بيتر كامب** يرفع تقارير شهرية إلى الوزير الأول، تحتوي على قائمة بأسماء مرشحي **Next Steps** وعلى عدد الموظفين الذي كان يرتفع بطريقة نظامية من خمسة موظفين (1988) إلى عشرة سنة (1989) ثم عشرون موظفا، ليلعب عدد وكالات الخطوة التالية نهاية 1990 ثلاثون وكالة.<sup>99</sup>

▪ **مضمون Next Steps**: تدور الفكرة الرئيسية لنموذج **Next Steps** حول إنشاء وكالات تنفيذية (تنظيمات مستقلة) مسيرة من طرف رؤساء تنفيذيين يخضعون إلى دورات لتحسين المستوى.

أرادت **تاتشر** من خلال هذه التنظيمات الانتقال من خصوصية التنظيمات العمومية التي أصبحت تعاني من أزمت متعددة إلى إنشاء تنظيمات مستقلة مكلفة بتقديم الخدمات إلى المواطنين، والتي كانت مؤمنة في وقت مضى من قبل الوزارات.

هكذا كان التغيير جذريا في هياكل الدولة، ليمس مباشرة مهام الحكومة وطرق عملها؛ فالحكومة التي كانت تضمن تقديم الخدمات للشعب تجد نفسها كأية منظمة من المنظمات المستقلة،

---

\* نسبة إلى قرار **Robin IBBS** المعنون: « **Improving Management in Government : Next Steps** »

<sup>99</sup> Michael Duggett, « Les conditions préalables nécessaires au changement », **IDARA**, vol :13, n°25, numéro 1-2003, p27-30.



ما يجعلها تدخل إلى مجال المنافسة مع القطاع الخاص لضمان ذات جودة عالية تستجيب لمتطلبات المواطنين.

كانت الثقة بالمشروع كبيرة لدى الموظفين، خاصة وأنه يضمن مناصب شغل جديدة باستحداث هياكل جديدة. وبالتالي لم يحظ مشروع التغيير بالمقاومة خوفا من فقدان الوظيفة. كما سمح هذا المشروع للموظفين البريطانيين بتجسيد طموحاتهم، خاصة وأن قانونهم الأساسي ليس له صلة بالسياسة (ليس منصوص عليه في الدستور\*)، وحتى النقابات والأحزاب لم يعارضوا هذا المشروع (وهذا دليل على حياد الإدارة).

لكن مع فقدان مارغريت تاتشر للسلطة في نوفمبر 1990، أُحيل بيتر كامب إلى التقاعد مجبرا، لتستمر الحكومة بتطبيق برنامج Next Steps إلى غاية 1995.<sup>100</sup>

- **ميثاق المواطن (Charte des citoyens):** يحتل المواطن مكانة خاصة في النموذج البريطاني للإصلاح؛ حيث قام الوزير الأول (المحافظ) **John MAJOR** 1991 بإرساء ميثاق للمواطنين والذي سيجده الوزير الأول **Tony BLAIR** (حزب العمال) سنة 1998.

■ **مضمونه:** يسعى ميثاق المواطنين إلى تحقيق ستة أهداف رئيسية وهي: الجودة، الاختيار، المتطلبات، الوضوح، الإعلام والقضاء على التمييز. وهي كلها تصب في هدف رئيسي يدور حول رضا الزبون ورفع مستوى هياكل القطاع العام.

من خلال هذه الأهداف، حدد الكتاب الأبيض 1996 المعنون "خمس سنوات على ميثاق المواطنين" ستة معايير لمهام الوزارات الحكومية (المركزية) والهياكل التنفيذية (الإقليمية)، وهي:

- تقديم معلومات واضحة ونزيهة على الخدمات.
- الاستشارة الدورية للمواطنين، لقياس مدى نوعية الخدمات المقدمة.
- الإجابة على التساؤلات والرسائل بطريقة سريعة، حيث تقوم كل وزارة بنشر الأرقام المرتبطة بأهدافها.
- عدم ترك الزبائن الذين حددوا مواعيد مع الإدارة ينتظرون أكثر من عشرة دقائق.
- توفير إجراء واحد على الأقل لمعالجة شكاوي المواطنين.
- التطبيق في حدود المعقول، وإيصال الخدمات إلى الجميع.

\* الخدمة المدنية منفصلة عن السياسة في بريطانيا.

وضمامنا منه لجعل المستهلك في جوهر الإصلاح الإداري، دعا **Tony BLAIR** إلى ضرورة تجاوز الحدود المؤسساتية التقليدية، وهذا بإدخال إصلاحات على برنامج "ميثاق المواطن" للحكومة السابقة (المحافظة) .

وتتحدد الإضافات في:

- تحديد النتائج لمستهلكي الخدمات.
- تطوير ميكانزمات تضمن المشاركة المدنية في الخدمات العمومية.
- تطوير مؤشرات التسيير الفعال.<sup>101</sup>

و في هذا الصدد، يوضح **David CLARK\*** أن إدخال هذه التصحيحات على ميثاق المواطن ستساهم في عصرنة وتحديث الحكومة.

وفيما يلي يلخص **Peter FALKONER & K.ROSS** البرنامج السياسي لحزب العمال المتمحور حول ميثاق المواطن في النقاط التالية:

- مراجعة كلية للمواثيق الموجودة.\*\*
- برنامج أولي لميثاق الحماية الاجتماعية.
- وضع فريق رقابة جديد يسهر على نوعية المواثيق.
- ميثاق مزود ببرنامج عمل طموح.
- بناءات مفصلة لتحسين جودة الميثاق.
- بينما أدخل برنامج "Service First" تسع مبادئ جديدة، تمثلت في:
  - تثبيت معايير واضحة للخدمات.
  - اعتماد النظام المفتوح حول جميع المعلومات المتعلقة بالمصالح.
  - إستشارة المواطنين وإدخالهم في العملية التسييرية.
  - جعل الخدمات في متناول الجميع، مع تثمين مبدأ الاختيار.
  - الإنصاف والمساواة في المعاملة.
  - حل المشكلات عند بروزها.

<sup>101</sup> Peter k. Falconer & Kathleen Ross, « Les chartes des citoyens et les prestations des services publiques : leçons à tirer de l'expérience du Royaume – uni », **revue internationale des sciences administratives**, vol : 65, n° 3, septembre 1999, p 399-404.

\* وزير الوظيفة العمومية والعلوم البريطاني في عهد توني بلير.  
\*\* لقد تلى ميثاق المواطن مواثيق أخرى قطاعية: صحة، تربية، تشغيل... إلخ، وقد بلغ عددها 42 ميثاقاً سنة 1998.

- إستعمال الموارد بفعالية.
- التجديد والتحديث بصفة مستمرة.
- العمل مع ممولين آخرين لتقديم أحسن خدمة للمستهلك.<sup>102</sup>

ب- التجربة الأمريكية (إعادة الابتكار): كان القطاع العمومي الأمريكي يعاني من عجز كبير في الميزانية، بالإضافة إلى مشكلة توزيع المهام والمسؤوليات بين الحكومة المركزية والولايات بالرغم من الإصلاحات المتتالية:

- PPBS : Planing Programming Budgeting System.
- ZBB : Zero Base Budgeting.
- MBO : Management By Objectives.

وفي عهد الرئيس كلنتن، باشر نائبه آل غور تغييرا إداريا على مستوى الحكومة الفدرالية عرف بـ "إعادة ابتكار الحكومة"، وهذا بعد مراجعة الأداء الوطني (NPR : National Performance Review) لإبراز مصادر الأزمة.

ففي سنة 1993، وضعت لجنة غور تقريرا بعنوان "إنشاء حكومة تعمل أكثر وتكلف أقل" (Creating a government that works better & costs less).<sup>103</sup>

■ مضمون تقرير آل غور: أكد نائب الرئيس الأمريكي "آل غور" في تقريره NPR أنه يتعين على الحكومة الفدرالية أن تبحث عن الفعالية إلى أن تبلغها، مشيرا إلى ضرورة تخفيض ميزانيات الإدارات التي تسعى إلى تضخيم الجهاز البيروقراطي.

كانت أفكار التقرير تدور حول ضرورة الإبداع داخل الإدارة الحكومية وجلب المعايير المعمول بها في القطاع الخاص لرفع القيود التي كانت تحرمه من القيام بنشاطات تسمح بتشجيع الإبداع والتحرر في القطاع العام للوصول إلى نتائج مبهرة.

<sup>102</sup>. Falconer & Ross, **Op.cit**, p 408-410.

<sup>103</sup> Hayet Ben Said, « Gestion du changement dans l'administration publique en vue de la modernisation : Etude de cas Canadiens et leçons pour le Maroc », **mémoire** présenté en vue de l'obtention du grade de maîtrise en Sciences de Gestion, Université de Montréal : Ecole des hautes études commerciales, 2000, p33-34.

إن المطلوب من الحكومة إذن، هو إعداد إستراتيجية واضحة المعالم والأهداف، ثم ترك مسؤولية تنفيذ المشاريع للمديرين التنفيذيين للتصرف فيها بكل حرية.

كما يبرز التقرير أن نجاح التغييرات الإدارية يتوقف على وجود قيادة قادرة على تنمية الشعور بالمسؤولية والحماس لدى الموظفين الحكوميين لإنجاز المهام المنوطة بهم، قيادة تعمل على لفت الانتباه إلى أهمية المشروع لدى الأتباع، وتؤمن بالإتصال والحوار المتواصل، قيادة تثق في أتباعها وتشاركهم في عملية إتخاذ القرارات.<sup>104</sup>

■ **أهدافه:** حدد تقرير غور مجمل القضايا الكبرى التي ستعالجها الحكومة في مسيرة إعادة بناء نفسها. تتمثل هذه الأهداف في:

**عمل أفضل، تكاليف أقل:** وعدت حكومة كلنتن بإدارة قريبة من المواطن، بسيطة في إجراءاتها وشفافة في معاملاتها. لهذا الغرض، أرسل آل غور فرقاً من المصلحين إلى جميع الوكالات الحكومية للتعرف على فرص تقليل الهدر لتحسين الأداء الحكومي.

جمع غور مقترحات هؤلاء العاملين الإتحاديين في تقرير يتضمن 384 توصية، بعد توفير 108 بليون دولار وإنقاص اليد العاملة الإتحادية بمعدل 12% خلال خمس سنوات.

كما تم إعادة هيكلة التنظيمات الحكومية، بمنح مسؤوليات وسلطات أكثر للولايات والمحافظات بغرض تخفيف الأعباء على الحكومة الإتحادية (المركزية).

**خدمة الزبون:** فوضت الإدارة المركزية إلى جميع الوكالات الإتحادية مهمة تطوير خطط عمل لخدمة الزبون وإعطائه فرص أكبر لاختيار الجهة التي تقدم له الخدمات.

وكانت نتائج إعادة الابتكار في هذا المجال كبيرة، خاصة في إدارة الجمارك والضمان الإجتماعي. كما أكدت حركة الإصلاح أن أكثر من 4000 مقياساً لخدمة الزبون قد استخدمت في أكثر من 570 وكالة، وتم تطوير أكثر من 325 مخبراً لإعادة الابتكار وتقديم الخدمة للزبون، فترضية الزبائن وتوفير احتياجاتهم هي الركيزة الأساسية لإعادة الابتكار.

---

<sup>104</sup> عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرون، بيروت: دار الغرب الإسلامي، 2006، ص 160-162.

حكومة عصر المعلومات: أعطى آل غور سنة 1998 شعارا جديدا لحركة "مراجعة الأداء القومي"، وهي عبارة عن جملة تتكون من أربع كلمات: « America@its best » مستخدما أسلوب الأنترنت إيماننا منه أن تكنولوجيا المعلومات ستكون الجهاز العصبي المركزي للحكومة مستقبلا. إن عصر المعلومات يفرض على الحكومة استخدام الأنترنت لتسهيل الملفات وجعل الخدمات أكثر قربا من المواطنين، وفي متناوله أينما يكون. وبهذا تحسن من كفاءتها وتبلغ رضا الزبون وترتقي لتحقيق أهداف عريضة كبناء أمريكا آمنة وصحية، إقتصاد وطني قوي... إلخ.<sup>105</sup>

ج- التجربة النيوزلندية: تعرف نيوزلندا على أنها الدولة الأولى في العالم التي منحت النساء حق التصويت، وكان ذلك سنة 1839، ثم نظام الرفاه الإجتماعي سنة 1935، كما كانت تعرف بالإقتصاد القوي الذي كان يحافظ على النظام العام.

ومع بداية الثمانينيات، عرف الإقتصاد النيوزلندي ركودا ملحوظا (تراجع تجارة المواد الزراعية، التضخم... إلخ) وكانت نتيجة هذه الأزمة تخلي الحزب القومي للسلطة ليخلفه حزب العمل لأول مرة منذ تسع سنوات؛ لتعين الحكومة السيد Roger DOUGLAS ذو السياسة الليبرالية على رأس وزارة المالية. يجزم الكثير من المحللين أن الإصلاحات المطبقة في نيوزلندا تبقى أكثر الجهود شمولاً رغم أن الإصلاحات البريطانية هي الأكثر رواجاً.

■ مضمون الإصلاحات: على نفس طريقة المملكة المتحدة تقريبا، جمع المصلحون بين النظريات الاقتصادية\* وأفكار الإصلاح الإداري المقتبسة من القطاع الخاص. هكذا قاد أولئك المصلحون حملة طموحة لإعادة صياغة الإدارة العمومية، من خلال جعل الحكومة تقرر ما يجب فعله ثم تقوم بإسناد المهام إلى من يستطيع القيام بها بأكثر كفاءة وأقل تكلفة لتجعل من المديرين مسؤولون عن النتائج.<sup>106</sup>

<sup>105</sup> دونالد ف. كيتل، ثورة الإدارة العامة العالمية، تر: محمد شريف الطرح، ط1، الرياض: مكتبة العبيكان، 2003، ص 43-57.

\* سميت طريقة إصلاح Roger Douglas المثقلة بالنظريات الإقتصادية بطريقة روجر نوميكس (نظرية روجر الإقتصادية).

<sup>106</sup> كيتل، مرجع سابق، ص 27-30.

- وقد قسمت **جون بالوت** إستراتيجية نيوزلندا في الإصلاحات إلى أربعة مراحل أساسية، وهي:
- 1985/1978: تشير هذه الفترة إلى المرحلة الإدارية، وفيها تمّ تقديم الإدارة الحكومية بأسلوب القطاع الخاص.
  - 1991/1986: عرفت هذه الفترة بمرحلة التسويق، حيث برزت فيها المنافسة، العقود، إقتصاد السوق... إلخ.
  - 1996/1992: قامت الحكومة في هذه المرحلة بتأمين نظرة شاملة للإصلاح.
  - بعد 1997: تشير هذه الفترة إلى مرحلة القدرة على التكيف مع السياسات الموضوعة.<sup>107</sup>
- **أهداف الإصلاح:** كانت هذه النظريات مستندة إلى نظريات إقتصادية قوية، رغبة من المصلحين للوصول إلى بلوغ الأهداف الآتية:

**الخصوصية:** كانت الحكومة النيوزلندية تحول عملياتها نحو القطاع الخاص كلما كان ذلك ممكنا. كما قامت بتطوير شركات تحوز عليها لتأمين أكبر عائد للمواطنين الذين يدفعون الضرائب.

**التخطيط الاستراتيجي:** ابتداء من سنة 1992، تكون نيوزلندا أول حكومة تستعمل طريقة المحاسبة - ميزانيات الإستحقاق - لتقدير كلفة برامجها. وقد تعززت هذه المبادرة بصدور قانون المسؤولية المالية سنة 1994 الذي يلزم الحكومة بتحديد أهدافها المالية وأن تقدم تقريرا على إنجازاتها.

**الإستراتيجية المحددة:** بعد تحديد الحكومة لأهدافها الإستراتيجية، يقوم الموظفون بنقل أهداف السياسة العريضة في شكل استراتيجيات محددة إلى الوكالات لتقوم بتنفيذها. هكذا تحولّ الحكومة المدخلات (المصادر المستعملة: الضرائب خاصة) إلى مخرجات (فعالية وجودة في الأداء) من خلال استغلال ميزانيتها استغلالا عقلانيا.

**التعاقد على أساس الأداء:** جعلت الإصلاحات المباشرة في نيوزلندا الرؤساء التنفيذيين في قلب الإدارات العمومية، ومنحتهم الحرية في تعيين وفصل العاملين ودفع أجورهم. وحتى الرؤساء التنفيذيين أنفسهم انتقلوا من الخدمة مدى الحياة إلى الخدمة عن طريق عقود مدتها خمس سنوات. وكنتيجة، استطاعت نيوزلندا مثلها مثل بريطانيا تحقيق:

<sup>107</sup> نفس المرجع الأنف الذكر، ص 32.

- خدمة الزبون.
- سيادة العمل.
- تقليص حجم الموارد البشرية.
- قياس الأداء.<sup>108</sup>

**د- التجربة الكندية:** على غرار النماذج السابقة، بدأت كندا مسيرة الإصلاحات بتشخيص الأوضاع العامة؛ ففي سنة 1984 (حكومة Mulroney) أنشأت لجنة لإعادة النظر بعمق في البرامج الفدرالية لدعم وتعزيز بعضها أو إلغاء وإقصاء أخرى لكونها لم تعد ترقى إلى تطلعات الكنديين.

لقد عرفت كندا برنامجين متميزين في مجال قيادة التغيير وهما:

- **الوظيفة العمومية 2000 (F. P 2000):** أعلن الوزير الأول في 12 ديسمبر 1989 عن مشروع "الوظيفة العمومية 2000"، استعدادا من الحكومة لرفع تحديات القرن الواحد والعشرين. دعم الوزير الأول دفاعه عن المشروع بإبراز حتمية التحديث لبلوغ الأهداف التالية:
- وظيفة عمومية توحد البلاد بكل مناطقها وتترجم المجتمع والثقافة الكندية.
- إرساء مؤسسات ديمقراطية، فالوظيفة العمومية الجيدة تعيش في وسط ديمقراطي وتعكس متطلباته.
- وظيفة عمومية تمنح السلطة للمسيرين المتعاملين مباشرة مع المواطنين.
- وظيفة عمومية تتصف بالعدالة والإنصاف في التوظيف.
- ضمان وظيفة عمومية فعالة وتنافسية تسعى إلى بلوغ التميز في أدائها.
- وظيفة عمومية تكون كفاءات وإطارات تعتمد عليها الحكومات المتعاقبة في عملية تهيئة الهياكل القاعدية الإقتصادية والإجتماعية بما يضمن استقرار الوظيفة العمومية.
- ضمان وظيفة عمومية ذات نظام تسيير واضح المعالم، توزع فيه الأدوار على الموظفين على أساس الجدارة والإستحقاق.
- إعتبار الموظفين الورقة الراحبة للتنمية.

اقتتعت الحكومة الكندية بضرورة تطبيق فكرة "ماذا نفعل؟ وبالأخص: كيف نفعله؟". ومن خلال الأهداف المعروضة أعلاه، نجد أن أهم غاية تصبو إليها "وظيفة عمومية 2000" هي إلغاء القواعد الهامشية غير الفعالة لكي تصبح قواعد الوظيفة العمومية كلها ضرورية وذات أهمية. ولهذا الغرض، لابد من وضوح عملية القيادة والإدارة على المستوى المركزي (الوزارات) وتفويضها إلى المصالح التنفيذية مع مشاركة الجميع في عمليتي الإعداد والتنفيذ.<sup>109</sup>

وفي سبيل تحقيق الأهداف السابقة، حدد مشروع التحديث الكندي مجموعة من المبادئ للوظيفة العمومية نلخصها في الآتي:

- وظيفة عمومية حيادية، بعيدة عن تعظيم دور السياسة.
- إنصاف وعدالة ومساواة في التوظيف.
- التفويض كلما كان ذلك ممكناً.
- تخفيف حدة الرقابة على الأجهزة الإدارية اللامركزية.
- نشر فلسفة التقييم على أساس النتائج.
- نظام تسيير بسيط وفعال.
- نشر ثقافة خدمة الزبون.

وفي تقييم أولي (تقرير جوان 1992)، تمّ التوصل إلى تقليص فعلي في عدد المستويات الهرمية، وهذا ما يسمح بمرونة أكثر، فعالية أكبر وتفويض أوسع إلى المناطق.<sup>110</sup>

- أجهزة الخدمات الخاصة (O.S.S: Organismes de Services Spéciaux): بالموازاة مع مخطط الخوصصة المطبق، استوحت الحكومة الكندية فكرة « Next Steps » البريطانية لإنشاء أجهزة للخدمات الخاصة. وهذا إثر الركود والتراجع الإقتصاديّين الذين شهدتهما البلاد في الثمانينات وبداية التسعينات.

تعد هذه الأجهزة وحدات تنفيذية منفصلة عن الوزارات، وتتمتع بقدر كبير من المرونة في التسيير. ومقابل ذلك تتحمل هذه الأخيرة المسؤولية الكاملة عن النتائج، ومن خصوصياتها:

---

<sup>109</sup> Ben Said, **Op.cit**, p 170-173, tiré du : (Synopsis) ministre des approvisionnement et services Canada, « Le gouvernement du Canada, Fonction publique 2000 » **le renouvellement de la fonction publique du Canada.**, 1990.

<sup>110</sup> Ben Said, **Op.cit**, p 40-41.



- ذات حجم صغير، يضمن الفعالية في تقديم الخدمة.
- ترسم أهدافها بناء على حاجات زبائنهم.
- عوائدها محددة وفق معايير ثابتة.
- تعمل هذه الوحدات بواسطة عقود محددة الأجل، مع احترام الإطار السياسي الذي ترسمه الوزارات.

وفي تقييم آخر سنة 1993، استطاعت الحكومة الليبرالية التحكم في النفقات العمومية وضبطها، حيث توصلت إلى تخفيض العجز في النفقات عن طريق:

- إلغاء 45.000 وظيفة في ظل ثلاث سنوات.
- إحتواء نفقات البرامج والمشاريع (10,4 مليار مابين 1996/1998).
- تحديد المسؤوليات وتوزيعها على المناطق.
- الإعلان عن خوصصة أنشطة جديدة.<sup>111</sup>

إلى جانب النتائج الإيجابية المحققة في تجربة التحديث الكندية، فإننا كثيرا ما نسمع عن نجاح التحديث في منطقة كيبك **Québec** خاصة في مجال الصحة، التنمية المحلية والتربية. وهذا إن دل على شيء إنما يدل على نجاعة التحديث على المستوى الإقليمي. وباختصار شديد، نقوم بعرض أبرز مراحل التحديث في هذه المنطقة:

- المرحلة الأولى: 1975/1965: كان فيها تدخل السلطات المركزية شديدا، حيث كانت كندا آنذاك تطبق نظام التسيير العام.
- المرحلة الثانية: 1985/1976: عرفت هذه المرحلة تغييرا في الإقتراب المتبع من طرف الحكومة المحلية فكان الانتقال من نظام التسيير العام إلى نظام التسيير بالبرامج والمشاريع بإعطاء الأولوية للتنمية المحلية في إطار عدم التركيز واللامركزية. وعن هذه المرحلة يقول الكاتب **Gagné (1997)**: *« Au cœur de cette période, nous observons plus particulièrement un changement de perspective qui se manifeste par le passage d'une approche par le haut et globale à une approche par le bas plus atomisée »*

<sup>111</sup> Ben Said, **Op.cit**, p 42-43.

- منذ سنة 1986: عرفت منطقة كبيك على غرار مختلف مناطق كندا تغييرا جذريا في فلسفة التسيير؛ حيث انتقلت من الإهتمام بالوسائل إلى التركيز على النتائج.<sup>112</sup>

**هـ- التجربة الفرنسية:** اشتهرت فرنسا بمشروع التحديث « La LOLF » الذي عرف رواجاً كبيراً نظراً لاقتراحه بضبط ميزانية الدولة. وهذا لا يعني تجاهل برامجها الإصلاحية الأخرى، لذلك سنحاول تقسيم الإصلاحات الفرنسية إلى مرحلتين أساسيتين: المرحلة الأولى (التغييرات الإدارية الواقعة ما بين 1973/2000) والمرحلة الثانية (منذ 2001: قانون La LOLF).

- **التغييرات الإدارية الأولى (1973/2000):** شهدت فرنسا في سبعينيات القرن الماضي محاولات عديدة لتقريب الإدارة من المواطن؛ حيث تم إنشاء وسيط للجمهورية (قانون 3 جانفي 1973)، ومع تقدم تكنولوجيات الإعلام الآلي، عمدت الدولة إلى سن قانون "حماية الحريات الشخصية" سنة 1978. لتتظم بعدها كيفية الدخول إلى الوثائق الإدارية في الحاسوب بإصدارها لقانون 17 جويلية 1978.<sup>113</sup>

غير أن العديد من الكتاب يرجعون بداية الإصلاح إلى سنة 1982 (سنة صدور قانون اللامركزية)؛ نظراً للتحويل الكبير الذي حققته الحكومة على مستوى التسيير العمومي بتطبيقها لهذا القانون كأول خطوة للتحديث الإداري.

ووفقاً لهذا التغيير، وزعت صلاحيات التسيير بين المركز والأقاليم، حيث أصبح التقسيم الإداري يتضمن: الدولة (l'Etat) في العاصمة باريس، المناطق (26 régions)، المقاطعات (départements) والبلديات (communes).

وتعزيزاً لهذه المبادرة، صدر قانون تحويل الكفاءات « loi de transfert des compétences » ليصنف الوظائف في ثلاثة أنواع:

1- الوظيفة العمومية للدولة.

2- الوظيفة العمومية الإقليمية (1984).

<sup>112</sup> Ibid, p 44-46.

<sup>113</sup> « Moderniser les services rendus aux usagers ». Sur le site : <http://www.ladocumentationfrançaise.fr/dossiers/modernisation-etat/services-rendus-usagers.shtml> .(16/04/2003,14h:33,18,03 ko)

### 3- الوظيفة العمومية الإستشفائية (1986).<sup>114</sup>

بينما سجل سنة 1989، تطبيق الحكومة لنظام "الخدمة العمومية الجديدة" N.M.P. الذي يركز على أربعة محاور أساسية:

**سياسة تجديد علاقات العمل:** لخلق جو عمل أكثر ديناميكية، تم إدخال آلية الحوار الاجتماعي لتكييف المشكلات اليومية للمواطنين، إلى جانب تحديث نمط تسيير الموارد البشرية (تكوين مستمر، إعادة النظر في نظام الأجور، تصنيف الوظائف... إلخ)

**سياسة تنمية المسؤوليات:** وهذا من خلال تفويض المشاريع إلى المصالح المتواجدة على المستوى الإقليمي، لمنح مسؤولية أكبر لهذه الجهات، مما يجعل قواعد العمل (المالية والمحاسبية خاصة) مرنة في ظل إعطاء استقلالية إدارية أوسع للمصالح.

**سياسة تطوير البرامج:** وهذا بالاعتماد على وسائل تسيير كمية حديثة كالمحاسبة التحليلية والجدول الإحصائية، وتساهم هذه البرامج بتقييم عملية التحديث بصورة دقيقة وكذا التعرف على مواطن الخلل بسهولة.

**سياسة خدمة الزبون:** وهي سياسة تعتمد الدولة لإرساء علاقة شراكة بين الإدارة العمومية والمواطنين المستهلكين للخدمات، مما يعظم درجة تفتهم فيها.

وما ميز فترة التسعينات، هو انطلاق حركة عدم التركيز (La déconcentration)، ليستقبل الوسط الإداري الفرنسي "نظام عدم التركيز" كعنصر مكمل لعملية تحديث القطاع العام، بعد مرور عقد على النظام اللامركزي.

ووفقا لذلك، اتبعت الدولة سياسة تحجيم أعباء الإدارات المركزية بتقليص عددها من 220 إلى 150 وحدة إدارية، بالإضافة إلى نقل بعض الموظفين من باريس إلى مختلف المناطق الأخرى.<sup>115</sup>

بينما شهد النصف الثاني من التسعينات تطورا كبيرا إثر إدخال تكنولوجيا الإعلام والاتصال إلى معظم الإدارات ضمن مشروع "الإدارة الالكترونية".

<sup>114</sup> « La réforme de l'Etat en quelques dates : de 1945 à 2000 ». Sur le site : <http://www.ladocumentationfrançaise.fr/dossiers/modernisation-etat/chronologie.shtml>

(16/04/2003, 14h:33, 32,6 ko)

<sup>115</sup> Ben Said, **Op.cit**, p20-24.

وتتغير الوجهة في عهد حكومة **Lionel JOSPIN** ويشد النقاش في البرلمان (2000/1998) حول العجز المسجل في تسيير النفقات العمومية والدور المحتشم للبرلمان في الجانب المالي (الرقابة على الأموال العمومية)، هذا ما ولد إرادة سياسية لتحديث وعصرنة قواعد مالية الدولة التي كانت تسيير وفق أمرية 1959.

- **قانون la LOLF (منذ 2001)**: عرفت فرنسا في مطلع هذه العشرية أعمق تحديث في تاريخ إدارتها العمومية، وهذا بتبنيها للقانون العضوي المتعلق بقانون المالية الصادر في 01 أوت 2001 (Loi Organique Relative au Lois de Finances). والموضوع حيز التنفيذ ابتداء من 1 جانفي 2006.

إنه يعتبر بمثابة تحدي أمام السيادة الفرنسية لترشيد نفقاتها العمومية، واعتماد طريقة جديدة في الحكم بالانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج. وفي هذا الصدد يقول **Didier MIGAUT\*** في سبتمبر 2005 أن تنفيذ La LOLF وإنجازه هو مفتاح التسيير العمومي المسؤول والفعال.<sup>116</sup>

اعتمدت الحكومة الفرنسية قانون LOLF كدعامة أساسية لإصلاح الدولة، من خلال:

- **الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج**: أرسى هذا القانون قواعد جديدة لإعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة وتحسين فعالية السياسات العامة. لذا سطرت الحكومة ثلاثة نتائج لبلوغها وهي: الإستجابة لمعايير إجتماعية وإقتصادية، جودة الخدمة ونوعية التسيير. هذا القانون من شأنه كذلك أن يبعد الوزراء والمسؤولين من الحديث المركز على حجم الوسائل والأموال المرصدة لسياساتهم، للحديث عن النتائج الملموسة والمحقة من جراء استعمال تلك الأموال والوسائل (تغيير في الثقافة التسييرية).

---

\* نائب بالبرلمان الفرنسي.

<sup>116</sup> « Chronologie : préparation et mise en place de la réforme ». sur le site :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/lolf/chronologie.shtml>

(16/04/2003, 114h :36,72,9ko)

- **التقييم الفعال للسياسات العامة:** إن تنفيذ قانون LOLF من شأنه أن يخلق الجو الملائم للتقييم السليم للسياسات العامة للدولة، وهذا بمقارنة نتائج الأعمال مع أهدافها ووسائلها. حيث يفرض هذا القانون على كل وزارة تحديد أهدافها في برامج، ويرفق كل هدف بمؤشرات ملموسة (قيم ثابتة) تسمح للمسؤولين بقياس أدائهم بأنفسهم.

- **إصلاح الإدارة الإقليمية:** نتيجة لقوانين اللامركزية المتتالية وتنامي المسؤوليات الملقاة على عاتق الإدارات المحلية، كان لزاما على الدولة أن تتكيف مع هذا الوضع الجديد، حيث قامت بإصلاح الإدارة الإقليمية (مناطق، محافظات، مقاطعات وبلديات) مع تعزيز دور المحافظ (le préfet).<sup>117</sup>

▪ **قادة LOLF:** باعتبار المسؤولين التنفيذيين أقرب من المواطن، ركز قانون LOLF على إشراك المسيرين العموميين في قيادة وإدارة مالية الدولة. فالمسؤول عن البرامج يفوض مهامه في الميدان إلى مسئول تنفيذي BOP\*، ويسير هذا الأخير الوسائل الموضوعة بين يديه (أفراد + قروض مالية) بحرية مطلقة. وتجدر الإشارة هنا، إلى أن المحافظ يلعب دورا بارزا بإبداء رأيه حول الميزانية التنفيذية للبرامج BOP، وضمان التناسق بين BOP و الأعمال الإقليمية الأخرى (خاصة المشاريع التي تمس الإستراتيجية التنموية الشاملة للدولة).<sup>118</sup>

وفيما يلي نوجز أبرز الهياكل التي أشرفت على قيادة التحديث في فرنسا:

- 2003: إنشاء مندوبية تحديث التسيير العمومي وهياكل الدولة DMGPSE .
- مندوبية للمستهلكين والتبسيط الإداري DUSA.
- وكالة لتنمية الإدارة الالكترونية ADAE.

---

<sup>117</sup> « D'une logique de moyens à une logique de résultats ». Sur site : <http://www.performance-publique.gouv.fr/la-performance-de-laction-publique/lessentiel/dune-logique-de-moyens-a-une-logique-de-resultats.html> (03/06/2009, 45,8ko).

\* Responsable BOP : responsable de Budget Opérationnel de Programme.

<sup>118</sup> « Les nouveaux acteurs de la LOLF ». Sur le site : <http://www.performance-publique.gouv.fr/la-performance-de-laction-publique/lessentiel/lesnouveaux-acteurs-de-la-lolf.html>. (03/06/2009, 42,2ko).

هذه الآليات المذكورة كانت تحت تصرف وزير الوظيفة العمومية وإصلاح الدولة وتهيئة الإقليم، لتتحول إلى سلطة الوزير المكلف بالميزانية والإصلاح المالي.

- 30 ديسمبر 2005: إنشاء المديرية العامة لعصرنة الدولة DGME.<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup><http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/modernisation-etat/questions-reponses.shtml>. (16/04/2003, 14h:35, 25,6ko)

## 2- تجارب لقيادة التغيير من الدول النامية.

بنفس المنهجية التي وظفناها في تشخيص نماذج التغيير في الدول المتقدمة، سوف نعرض خمسة تجارب للتغيير من الدول النامية، لتكون المقارنة أقرب إلى الدقة، بالرغم من كون معظم تجارب التغيير الإداري في هذه الدول متشابهة وتطبعها السطحية والشكلية، وهذا ما سنتأكد منه في الجزء الموالي.

تفتقر الدول النامية إلى الديمقراطية الحقيقية، والتي تترجم في غياب الشفافية والفصل بين السلطات لتطغى السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، والصراع الدائم للنخب حول السلطة، بالإضافة إلى ضعف القدرات العلمية والتقنية في هذه البلدان وهذا ما أثر بشكل مباشر على تبعية إدارتها العمومية لدول المركز.

إنطلاقاً من هنا، نتساءل: ماهو الشيء البارز في قيادة التغيير في الدول النامية؟ وهل استطاعت هذه الأخيرة وضع نماذج تغيير نابغة، أم أنها اكتفت باستيرادها جاهزة من الدول الغربية؟؟

أ- التجربة اللبنانية: إن الوضع الإداري اللبناني معقد للغاية، نظراً لمخلفات الإستعمار التي لا يمكن إزالتها على المدى القصير، حيث عانت لبنان من ويلات الإستعمار لسنوات عديدة، إلى جانب الحصار والحروب الأهلية. فكيف أثرت الأوضاع السياسية المتدهورة على مخرجات إدارتها العمومية؟

لم توفر لبنان محاولات الإصلاح للنهوض بجهازها الإداري منذ الإستقلال، وفيما يلي نذكر مبادرتين هامتين ضمن هذه الإصلاحات ألا وهما: الورقة الإصلاحية وخلوة فقرا.

- الورقة الإصلاحية (1997): عقد رئيس الجمهورية اجتماعاً في بعداً يوم 1997/11/24 مع رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، وقد تم إثراء وضع ورقة إصلاحية للوضع المالي والاقتصادي والإداري في لبنان. وكان أبرز ما جاء في هذه الورقة:

## ■ تعزيز النمو في القطاع المالي والإقتصادي: من خلال

- إنشاء البطاقة الضريبية لجميع المواطنين.
- اعتماد ضريبة مبيعات بنسبة 1% لدى جميع المؤسسات والمهن الحرة، وتخصص هذه الضريبة لتسديد أقساط الدين العام بالعملات الأجنبية.
- إخضاع جميع شاغلي الأملاك البحرية للرسوم.
- التشدد في ربط دوائر ضريبة الدخل مع الدوائر الجمركية لتحديد قيمة المستوردات السنوية حسب البيانات الجمركية.
- إعادة النظر في الإعفاء من رسم مغادرة الأراضي اللبنانية.
- إلغاء نظام تقاعد الرؤساء والنواب.
- إلغاء تعويضات مستشاري الوزراء.
- تخفيض النفقات في ميزانية 1998.
- تفعيل المستشفيات العمومية وإلغاء التعاقد مع المستشفيات الخاصة.
- بالإضافة إلى عصر النفقات في مجال الرحلات والسفر، نفقات الطبيب في الخارج... إلخ.

## ■ تعزيز النمو في القطاع الإداري: من خلال:

- إعادة النظر في هيكلية الدولة (دمج وزارات ، دمج مؤسسات عمومية).
- تفعيل أجهزة الرقابة (إعادة تنظيم المعهد الوطني للإدارة والإنماء).
- إعادة النظر في قانون الموظفين بغرض تحديثه وتكييفه.
- بالإضافة إلى إصلاحات ثانوية كمنع استعمال سيارات الدولة لقضاء الأغراض الشخصية وغيرها.<sup>120</sup>

- **خلوة فقرا (2001):** في بداية عهدة الرئيس إميل لحود رفعت شعارات عديدة للتغيير ومكافحة الفساد في لبنان؛ حيث صدر قرار يتضمن تنظيمًا جديدًا للمديرية العامة لرئاسة الجمهورية، كما تم إنشاء "مكتب الشكاوي" في القصر الجمهوري، وخلال أشهر فقط بلغ عدد الشكاوي حسب جريدة النهار اللبنانية 7791 شكوى، إلا أن العمل في هذا المكتب سرعان ما توقف.

<sup>120</sup> طارق المجذوب، الإدارة العامة: العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005، ص 860-869.



وفي مارس 2001، عقدت خلوة في منتجع فقرا بين رئيس مجلس النواب نبيه بري ورئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري. حيث تم الإتفاق حول نقاط عدة أهمها:

- البدء الفوري بتنفيذ المشاريع في جميع المناطق.
- خفض نفقات الإدارات العمومية.
- خفض خدمة الدين.
- التوقف عن التوظيف في كل إدارات الدولة.
- الشروع في خوصصة بعض القطاعات.
- إعتتماد الوسائل والميكانزمات الضرورية لجعل لبنان مركزا ثقافيا، ماليا وإقتصاديا.

ورغم أن مجلس الوزراء قد وافق على ما جاء في "خلوة فقرا" وقبلها "الورقة الإصلاحية"، إلا أن الإصلاحات لم تحظ بالتطبيق المطلوب، حيث اعترضتها عقبات كبيرة أثارتها القوى السياسية.<sup>121</sup>

وللإشارة كان مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية يصدر نشرة شهرية منذ أفريل 2001 لعرض نشاطات المكتب وتعميم المبادئ الإدارية، كما أتيح له نشر عدد من التقارير والمنشورات حيث تم جمع أكثر من أربعة آلاف دراسة متعلقة بالقطاع العام.<sup>122</sup> رغم هذا فقد أحبطت جميع مبادرات الإصلاح، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على الإهمال وعدم وجود إرادة سياسية حقيقية للإصلاح. وإلا لماذا دفع أموال طائلة في دراسات ومشاريع ثم نسيانها في الأدراج؟

فباعتبار أن تحديث الإدارة العمومية متوقف على استقرار النظام السياسي، ألم يحن الوقت بعد للإعداد الجدي لتغيير ثقافة اللبنانيين بشكل يجمع الطوائف والمذاهب لإرساء الإستقرار السياسي ليتفرغ القادة إلى إصلاح إداري جدي وشامل؟

<sup>121</sup> نفس المرجع الأنف الذكر، ص 870-871.

<sup>122</sup> نفس المرجع الأنف الذكر، ص 879.

ب- التجربة الأردنية: على غرار معظم دول العالم، أدخلت الأردن على إدارتها العمومية عدة إصلاحات، لعل أبرزها الإصلاحات الأخيرة التي وضعها الملك "عبد الله الثاني ابن الحسين".

■ مضمون الإصلاح: إن العصر الحالي بمتغيراته الكثيرة والمتسارعة تملّي طريقة

جديدة للتخطيط التنموي للدول لضمان التكيف مع المستجدات الداخلية والخارجية.

اعتمد الملك عبد الله الثاني الفكرة القائلة أن الإصلاح الاقتصادي هو أساس الإصلاح السياسي للوصول إلى تنمية مستدامة، وأن المواطن الأردني هو محرك الحركة التنموية، فكانت خطته تركز أساساً على تفعيل الموظفين على مستوى المحافظات (تفعيل الإدارة اللامركزية)، وهذا بتعزيز دور المحافظ من خلال:

- تفعيل دور المحافظ في الإشراف على المشاريع التنموية ومتابعتها.
- تحديد احتياجات المحافظات على اختلافها الديمغرافي، الطوبوغرافي وإمكانياتها الطبيعية والبشرية.
- المشاركة في وضع الخطط التنموية وإعداد الميزانيات (وضع تصورات لمشاريع تخدم المجتمع المحلي ورفعها لصانعي القرار).
- العمل على تهيئة البيئة الصحية للاستثمار على مستوى المحافظات.

■ وسائل الإصلاح: تنفيذاً للمبادرة الملكية التي تنص على تكليف المحافظين بمهام

المتابعة والإشراف على مستوى أقاليمهم، فقد جاء تقرير متابعة تنفيذ سير العمل على المشاريع التنموية سنة 2002.

ولتفعيل هذا الإجراء تم إنشاء الهياكل التالية:

- إستحداث وحدات للتنمية في كل المحافظات وربطها بوحدة التنمية في مركز الوزارة.
- تشكيل مجلس للتنمية في كل المحافظات.
- تشكيل وحدة تنمية في وزارة الداخلية، مجهزة بكافة الأجهزة الفنية واللوجستية.
- تشكيل لجان فنية لمتابعة المشاريع التنموية.<sup>123</sup>

<sup>123</sup> زيد منير عبوي، إدارة التغيير والتطوير، ط1، عمان: دار كنوز المعرفة، 2007، ص 89-91.

تشهد المملكة الأردنية الهاشمية استقرارا سياسيا نسبيا مقارنة بـلبنان. ومن حيث مادة التحديث فإنها كانت مركزة على تقريب الإدارة من المواطن ما أمكن، وذلك بإصلاح الإدارات الإقليمية لجعلها أكثر فعالية، وجعلها محركا لعجلة التنمية الوطنية. إلا أن هذه الإصلاحات عرفت محدودية كبيرة في مجال التطبيق، فإذا كان مضمون الإصلاح صائبا - كما جاء في العرض-، فهل تعثر نجاحه راجع إلى عدم التشخيص السليم للأوضاع من طرف القادة أم إلى عدم كفاءة القائمين على تنفيذه؟

**ج- التجربة الموريتانية:** مثلها مثل الأردن، ركزت موريتانيا بؤرة اهتمامها على الإصلاحات الاقتصادية، غير أنها شهدت فترتين متميزتين في مسيرة الإصلاح وهما:

- **الإطلاقة العسيرة:** نشأت الإدارة الموريتانية في بيئة بدوية، وفي مجتمع يطبعه التمايز العرقي؛ حيث لم تعرف البلاد كلمة الإدارة إلا مع مجيء الاستعمار الفرنسي في أواخر القرن التاسع عشر. فهل كان لهذه الجذور التاريخية والاجتماعية والسياسية والإدارية وقع على التغييرات الإدارية المتخذة في هذه الدولة؟

على عكس جميع مستعمراتها، لم تترك فرنسا عقب الاستقلال (1960) أي تجهيزات مدنية أو بنى تحتية.

هكذا تنطلق موريتانيا في بناء دولتها من الصفر، ويزداد الوضع تعقيدا مع الجفاف الذي يميز المنطقة، والذي أفرز ظاهرة الهجرة نحو المدن.

وإلى غاية تاريخ 1986، لم يكن ينظر إلى الإدارة العمومية على أنها عامل للتقدم، بل ظلت وسيلة تحكم لا أكثر. لتهب رياح التغيير فعلا عندما أعلن الرئيس عن عزمه في إقامة حكم محلي<sup>124</sup> أفرز 208 بلدية، ودعمت بالديمقراطية التعددية من خلال دستور 1991 الضامن للحريات الأساسية والفاصل بين السلطات الثلاث والمكرس لمبدأ الانتخاب العام المباشر لشخص رئيس الجمهورية...

<sup>124</sup> المدرسة الوطنية للإدارة (نواكشوط)، " الإدارة العامة في الجمهورية الإسلامية الموريتانية"، مقال في كتاب: الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، تحرير: ناصر محمد الصانع، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986، ص 710-718.

وبالموازاة مع هذه الإصلاحات السياسية، باشرت الحكومة الموريتانية إصلاحات إقتصادية سنة 1992 لإرساء مبادئ الإقتصاد الكلي، تحرير الأسعار والأسواق، تحسين الإطار القانوني للأعمال الحرة، تعزيز تنمية القطاع الخاص ومركزة مهام الدولة حول وظيفة التنظيم.<sup>125</sup>

#### - أهم التغييرات الحديثة (1998-2001):

##### ▪ السياسات الجبائية والمالية:

- تجميد عملية التوظيف في القطاع العمومي (صحة وتربية) خلال الفترة 1992-2001.
- إصلاح نظام الأسعار 1997-2000.
- تحويل مسؤولية تحصيل رسوم الـ TVA إلى المديرية العامة للضرائب 1998.
- إعداد دراسة حول الضرائب المباشرة 1998-1999.
- تطبيق النظام الجديد لبرمجة ومتابعة الاستثمار العمومي في موريتانيا 1999.
- تطبيق برنامج الإصلاح الضريبي المباشر وغير المباشر سنة 2000.

##### ▪ السياسات النقدية وإصلاح القطاع المالي:

- بروز ثلاث بنوك تجارية برؤوس أموال خاصة. (1992-2000)
- خوصصة الشركة الوطنية للتأمين سنة 1996 وتحرير القطاع سنة 1998.
- إعداد الإطار القانوني للمالية الجزئية 1998.
- إعداد إستراتيجية تنمية للمالية الجزئية سنة 2000.

##### ▪ أنظمة التبادلات التجارية:

- إعادة الهيكلة النقدية 1998.
- إلغاء إلزامية تدخل البنك المركزي في كل عمليات التصدير 1995-2001.
- الحد من تقليص التبادلات الخارجية 1998.

##### ▪ المؤسسات العمومية وتنمية القطاع الخاص:

- تبسيط إجراءات إنشاء المؤسسات من خلال إنشاء مديرية للاستثمار الخاص DPIIP.

---

<sup>125</sup> Mohamed Lamine Ould Haless, « le changement dans l'administration », IDARA, vol : 13, n 1-2003, n° 25, p95.

- سن قانون سنة 1998 يترجم مصادقة الحكومة على معاهدة فيينا حول قانون الأعمال.
- تطبيق نص قانوني حول استقلالية الغرفة التجارية.
- التقليل من حصص الدولة في بعض المؤسسات وخصوصة الأخرى بالكامل مثل NASR.

#### ■ قطاع الاتصالات:

- وضع سياسة تنمية لقطاع الاتصالات 1998.
- سن قانون مؤطر لتحديث القطاع 1999.
- سن قانون خاص بالخدمات البريدية 1999.
- فصل نشاطات البريد عن الاتصالات 1999.
- خصوصية شركة الاتصالات الموريتانية MAURITEL سنة 2001.

#### ■ قطاع الطاقة، المياه والتهئية:

- إعداد سياسة تنمية لقطاعي المياه والطاقة 1998.
- إنشاء وكالة للإنارة الريفية 1999.
- وضع قانون لتسيير الكهرباء 2001.
- إعداد قانون يسمح بتحويل أغلبية أسهم SONELEC (الكهرباء) للقطاع الخاص 2001.

#### ■ قطاع النقل:

- إعداد مرسوم متعلق بتحرير النقل الجوي والبري 1998.
- خصوصية الخطوط الجوية الموريتانية Air Mauritanie 2000.
- تحرير أسعار النقل البري 2001.<sup>126</sup>

#### ■ التنمية الحضرية:

- تحقيق اللامركزية في تسيير الهياكل القاعدية على المستوى المحلي 1994-1999.
- تبني سياسة تنمية للقطاع الحضري 2001.
- إعداد دراسة حول إصلاح الجباية البلدية 2001.

<sup>126</sup> Ibid, p 105-107.

## ■ الإدارة:

- تحضير قانون جديد للصفقات العمومية 1999-2001.
  - تحديث النظام القضائي 1999.
  - تحسين الإطار القانوني والتنظيمي لتنمية نشاطات القطاع الخاص 1999-2000.
  - إعادة هيكلة الإدارات الاقتصادية والمالية الرئيسية (وزارة المالية، الشؤون الاقتصادية والتنمية، الصيد والاقتصاد البحري، المناجم والصناعة، التجارة، السياحة وبنك موريتانيا) 1998-2000.
  - التوجه نحو الحكم الراشد 1999.
  - إنشاء قسم مكلف بالتكنولوجيات الحديثة 2001.
- هذا إلى جانب إصلاحات أخرى خصت مجال التربية الوطنية، الصحة، الصيد، المناجم، التنمية الريفية، ترقية المرأة والقضاء على الفقر... إلخ.<sup>127</sup>
- لقد نصت مختلف السياسات على إصلاحات اقتصادية، مؤسساتية وإدارية كبيرة غير أنها تجاهلت تغيير ذهنية كل من الإداري والمستهلك.
- وفي هذا الصدد يذهب الأستاذ محمد لمين ولد حالس\* إلى ربط العلاقة بين الإدارة والمستهلك بالعوامل السوسيوثقافية التي أفرزت التعقيدات الإدارية والسلوك المتسبب للموظف.
- فالاستعمار يسعى دائما وأبدا إلى طمس الشخصية الوطنية وهذا ما يلخصه قانون
- FANON** بقوله:

« la destruction de l'originalité du peuple de procéder coûte que coûte à la dégradation des formes d'existence susceptibles d'évoquer de près ou de loin une réalité nationale ».

وهذا ما كان له تأثيرا مباشرا على سلوك الموظف الإداري الذي يرسم من الإدارة العمومية منتوجا نقيًا للإدارة الاستعمارية، فيعتبر الوظيفة مسألة شخصية ويسهل التعاملات الالقانونية مع المستهلك الذي يسعى إلى الحصول على الخدمة بالطرق السريعة (مصالح الجماعات التقليدية: عائلات، عشائر وقبائل).<sup>128</sup>

<sup>127</sup> Ibid, p 109-110.

\* عميد كلية الآداب والعلوم الإنسانية بجامعة نواكشوط.

<sup>128</sup> Ould Haless, Op.cit, p 96-98.

وما زاد الطين بلة، تلك التعقيدات البيروقراطية ابتداءً من محدودية كفاءة القادة على مستوى إتخاذ القرار إلى غاية ضعف التنفيذ والمتابعة.

**د- التجربة السودانية:** كان من بين أهم نتائج مؤتمر الخدمة العامة في السودان المنعقدة في أبريل- ماي 2000 عن واقع الإدارة العمومية هو تدني الكفاءة والفاعلية مع هدر كبير في الموارد. لذا فكر القادة في كيفية جديدة لقيادة التنمية الإقتصادية والإجتماعية في البلاد بكفاءة وفعالية وبلوغ الإمتياز في الأداء؛ وكانت الخطة تتمحور حول التركيز على القيم والثقافة في العمل من خلال:

- التقيد بالقوانين واللوائح.
  - الاعتراف بالأداء المتميز.
  - العدل والشفافية.
  - إرساء الثقة بين القيادات الإدارية والعاملين.
  - تغليب المصلحة العامة على الخاصة.
  - الإلتزام بالرؤية العامة والرسالة الكلية للمنظمة.
  - تشجيع المبادرة والتفكير بصوت مسموع في بيئة العمل الإدارية (إبداء الرأي بشجاعة).
  - توفير المعلومات للزبون.
  - الوعي بالتكلفة وإزالة الهدر.
  - ولإنجاح هذه الإستراتيجية، تم تحديد عمليات في غاية الأهمية، منها:
  - تدريب وتعليم القيادات الإدارية العليا في مفاهيم الجودة والإمتياز، بناء الأداء والتغيير الثقافي وإدارة التغيير.
  - عقد دورات علمية للقادة الإداريين.
  - اعتماد قيادات الإدارة العليا والوسطى لبرنامج وطني للتحسين والتطوير.
  - تطوير ثقافة العمل وتعزيز عمل الفريق.
  - تدريب دائم ومكثف لإرساء ثقافة التغيير.<sup>129</sup>
- ويمكن تلخيص هذه السياسات الإصلاحية في نقطتين:

---

<sup>129</sup> المنظمة العربية للتنمية الإدارية، التطوير الإداري في الوطن العربي (حالات تطبيقية)، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية العربية، 2003، ص 81-85.

- برنامج "إعداد الذهنية لثقافة التغيير" لقادة الخدمة العامة: هو برنامج تدريبي لتفعيل دور القيادات العليا بالدولة في إحداث التغيير المنشود.

كان الهدف من البرنامج هو إلمام المشاركين بأهداف ومحتويات برنامج الولاية الثانية لرئيس الجمهورية، بالإضافة إلى معرفة مداخل تحقيق الإصلاح الإداري المنشود، تطوير الأساليب القيادية...إلخ.

وقد تم تنفيذ عدد من البرامج التدريبية على المستوى الاتحادي والولائي كالاتي:

- وكلاء الوزارات الاتحادية والأمناء العامون بالوزارات الاتحادية.

- قيادات العمل التنفيذي بولايتي الخرطوم والجزيرة.

- أعضاء حكومة ولاية الجزيرة.

- أجهزة الأمن.

وكدعم سياسي لهذه الإصلاحات، عقد وزير الدولة للعمل والإصلاح الإداري د/ تاج السر محجوب 26 لقاء تنويريا لشرح إستراتيجية تنمية وتطوير الخدمة العامة. وقد شملت اللقاءات الجهات التالية:

- وزارات: الصحة، الخارجية والشؤون الداخلية.

- هيئات: جامعة الجزيرة، الهيئة القومية للإذاعة والتلفزيون...

- ولايات: البحر الأحمر، شمال كردفان وكسلا.

- اتحاد نقابات عمال السودان، أجهزة الأمن، الدفاع الشعبي<sup>130</sup>.

- تنصيب لجنة ثقافة وقيم العمل: بالإضافة إلى لجان الخدمة العامة الخمسة المتواجدة، نصبت

لجنة لثقافة وقيم العمل لما لها من أهمية وصلة وثيقة بالأداء الإداري المتميز.

وقد تم وضع الإطار العام لخطة ثقافة وقيم العمل على النحو الآتي:

- اعتبار العمل قيمة اجتماعية وإقتصادية.

- إرساء ثقافة جودة العمل.

- التعاون والمشاركة في مجال العمل.

- حسن استخدام واستغلال الموارد المتاحة.



- إدارة الوقت وحسن استغلاله.
  - تعزيز الانتماء إلى المنظمة.
  - إعلاء قيم الصدق والأمانة والتنافس الشريف في مواقع العمل.<sup>131</sup>
- أما الوسائل المستخدمة لذلك فكانت متنوعة:
- ندوات ومحاضرات.
  - تنظيم جائزة السودان للجودة /التميز.
  - تنظيم لقاءات إذاعية شهرية وإجراء مقابلات مع جمهور المواطنين وأحاديث مع شخصيات مؤثرة في مجال الثقافة وقيم العمل.
  - لقاءات صحفية مع نماذج ناجحة في نشر ثقافة تنظيمية ايجابية وقيم فاضلة في العمل تستحق التقدير.
  - نشرات وكتيبات عن الثقافة المنشودة.
- وأما الفئات المعنية والمستهدفة من هذا البرنامج فهي: الشرطة، الأراضي، الضرائب، المهن الطبية، المهن التعليمية والمحليات.
- وقد خصص لهذا البرنامج مبلغ سبعون مليون دينار عام 2003.<sup>132</sup> وبالتالي، فالسؤال الذي يطرح نفسه بإلحاح هو: ما هو سبب تعثر عملية التحديث رغم أن البرنامج قد ركز على النقطة الأساسية في كل تغيير، والمتمثلة في تغيير الذهنيات!!

**هـ- التجربة الماليزية:** لقد كان المسعى في ماليزيا هو خلق نموذج تغيير مزدوج يمس البعدين: الهيكلي والسلوكي للخدمة العمومية.

ولهذا الغرض، تم إنشاء مؤسسات مدعمة لهذه السياسة مثل:

- وحدة التنمية الإدارية 1966.
- المعهد الوطني للإدارة العمومية 1972 INTAN.
- وحدة الإدارة الماليزية والتخطيط الإداري 1977 MAMPU.

<sup>131</sup> نفس المرجع الأنف الذكر ، ص 89.

<sup>132</sup> نفس المرجع الأنف الذكر ، ص 90-94.

كما عرفت مرحلة الثمانينات برامج تنموية عديدة مثل: Punch Clock, Name Tag وقانون أخلاقيات الخدمة العمومية، كما أطلقت الحكومة برنامجا لخلق ثقافة الجودة في نوفمبر 1989 بعنوان "حركة ثقافة العمل الممتاز"<sup>133</sup> «The excellent work culture movement».

- **فلسفة التغيير:** تقوم فلسفة التغيير الإداري في ماليزيا على المحاور الآتية:

- التركيز على رضا الزبون.
- اعتماد هيكل تنظيمي مرن لإنجاح التغيير.
- خلق مناخ صحي للتجديد.
- اعتماد الشفافية في إتخاذ القرار لتحقيق المصادقية في الأعمال الحكومية.
- إعادة هيكلة التنظيم بشكل يبرز الدور الجديد للخدمة العمومية والتفتح على القطاع الخاص الذي يتحمل العبء الأكبر في التنمية الإقتصادية.
- إدخال مفاهيم وقيم إيجابية في العمل كالجودة، الإنتاجية، الإحترافية لبلوغ درجة عالية من الأداء.
- التوجه نحو النتائج، وهذا بتغيير ثقافة المنظمة من ثقافة مؤمنة بالأهداف والوسائل إلى ثقافة لا تعترف إلا بالنتائج المحققة.<sup>134</sup>

- **تفعيل عملية التحديث (1995):** إنها مرحلة جديدة في التغيير الإداري الماليزي، وتتلخص في وضع استراتيجيات جديدة لبلوغ جودة أعلى وفعالية أكبر. تتعلق هذه الإستراتيجيات بسبعة محاور رئيسية متفرعة إلى سياسات نختصرها على الشكل الآتي:

- **توجيه الخدمات إلى المستهلك:** عبر
  - تطبيق إدارة الجودة الشاملة.
  - تشجيع التجديد والتحديث.
  - إدخال نظام حلقة رقابة الجودة (qcc)
  - التأكيد على ميثاق الزبون.

<sup>133</sup> Ahmad Sarji bin Abdul Hamid Tan Sri Dato' Seri, **The civil service of Malaysia: Towards Efficiency and Effectiveness (Improvement and development in the civil service of Malaysia 1995)**, Malaysia: PNMB, 1996, p 11-12.

<sup>134</sup> **Ibid**, p 13-15.

- تقليل تراكم العمل.

■ تبسيط الأنظمة وإجراءات العمل:

- استعمال الشفافية في اتخاذ القرارات.
- تجسيد نظام المساءلة الإدارية.
- بذل مجهودات للتخلص من الخدمات الورقية (paper-less) في الخدمة العمومية.

■ إدخال التكنولوجيا الحديثة:

- إدخال نظم المعلومات والتكنولوجيات الحديثة إلى الإدارة العمومية.
- تنمية المعلومات التقنية سنة 1995.

■ إرساء سياسة "Malaysia incorporated":

- تقوية الشراكة مع القطاع الخاص.
- تبسيط التنظيمات والإجراءات.
- توسيع مجال انتشار المعلومات.

■ إرساء الهياكل التنظيمية وإدارة الموارد البشرية:

- إعادة هيكلة الخدمة العمومية وترشيدها.
- الخصوصية.
- تنمية الموارد البشرية.

■ المساءلة وأخلاق الخدمة العمومية:

- تحسين الإدارة المالية.
- البحث عن أسباب عدم الرضا.
- إدارة السلوك التنظيمي.

## إدخال قيم التميز:

- استيعاب القيم الايجابية.
- توسيع نطاق الإشراف.<sup>135</sup>

منذ انطلاق سياسة تحديث الخدمة العمومية سنة 1991، شرعت كل الوكالات الحكومية في تطبيق قيم محفزة للعمل كالإبداع، التحديث، العمل الجماعي والمثابرة. وقد كانت لهذه السياسة البسيطة نتائج ملموسة عند عرض برنامج تحديث الخدمة العمومية سنة 1996 (Kuantan, Pahang) خاصة في قطاع التكنولوجيا والإدارة (حوالي 237 تحديث أجري على الخدمة العمومية سنة 1996).<sup>136</sup> كما كان لحلقات رقابة الجودة دورا فعالا في إرساء نوعية الإدارة الشاملة للوكالات الحكومية.

وفيما يخص أهم ركائز نجاح التحديث في ماليزيا يمكن ذكر:

- أولوية المستهلك، التي تعتبر من أحدث الإقترابات في تقديم الخدمة العمومية ولاقت نجاحا كبيرا في الدول الغربية.
- روح الفريق، بإدخال تحسينات على العمل الجماعي.
- إدخال مقاييس للأداء ودمج القيم الايجابية لبلوغ الميزة التنافسية.<sup>137</sup>
- تعميق الإيمان بالعلم.
- تحفيز وتعبئة الإستثمارات الأجنبية في معظم القطاعات.
- مساندة حقيقية وواضحة من السلطات الحكومية للقطاع الخاص.
- التخطيط الإستراتيجي للقضاء على الفقر وتحقيق التوزيع العادل للثروة.
- الرؤية الإستراتيجية للمشروع؛ والتي تهيئ لانتقال ماليزيا إلى مرتبة الدول المتقدمة في السنوات القليلة القادمة (أفاق 2020).<sup>138</sup>

---

<sup>135</sup> للتعمق في هذه المحاور راجع: Tan Sri Dato' Seri , op.cit,p 19SS.

<sup>136</sup> Ibid, p73-83.

<sup>137</sup> Ibid, p217-224.

<sup>138</sup> أنظر: مصطفى محمود أبو بكر، الإدارة العامة: رؤية إستراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التلخف والفساد، القاهرة: الدار الجامعية، 2005، ص124-126.

### 3- عوامل نجاح أو إخفاق قيادة التغيير.

يتفق معظم الكتاب والباحثين أن نسبة النجاح نسبية، خاصة عندما يتعلق الأمر بالإدارة العمومية التي تتصل بالمحيط الخارجي وتتفاعل معه بشكل مستمر. ثم إن عرضنا لتجارب تغيير ناجحة للدول المتقدمة لا يعني أن جميع الدول الغربية قد بلغت الجودة والنوعية في إداراتها العمومية، ونفس الشيء نقوله على الدول النامية، فليس جميع دول الجنوب قد أخفقت في مشاريع التغيير التي اعتمدتها وخير دليل على ذلك تجربة ماليزيا الناجحة في الإدارة.

وبالتالي، نعود لنؤكد أن تصنيفنا كان على أساس الصفات الغالبة لتلك الدول لا غير.

أ- سرّ نجاح قيادة التغيير في الدول المتقدمة: سأحاول بلورة أهم عوامل النجاح في عاملين إثنين وهما مرتبطان أشد الارتباط بشخص القائد.

- نظرة القائد إلى التغيير كإستراتيجية: إن أول درس يمكن استخلاصه من التجارب الناجحة للعديد من الدول، هو ضرورة أن يكون التغيير عميقا في مضمونه حتى تكون آثاره ونتائجه قوية. ويذهب ميشال دوغي في هذا الصدد إلى تلخيص عوامل أربعة للتغيير حتى يكون عميقا:

- تغيير في تصورات القادة السياسيين.
- تطور في متطلبات المجتمع.
- التطور المستمر لنظريات الإدارة الحديثة.
- الشعور بالفشل وبالتالي ظهور الحاجة إلى التغيير.

وفي الحقيقة يكفي توافر شرطان من هذه الشروط حتى يكون التغيير ممكنا، غير أن التغيير الإستراتيجي والعميق يتطلب إدخال جميع تلك المعايير بدرجات متفاوتة.<sup>139</sup>

فإذا عرجنا إلى سياسة التغيير البريطانية نجدها تتميز بقيادة ذات مستوى عال (سياسية كانت أو إدارية)، هذا إلى جانب الثقة العمياء للقاعدة في إيجابية التغيير.

---

<sup>139</sup> Duggett, op.cit, p 19-20.

فعندما كانت فكرة التغيير نابعة من الحكومة نفسها، كانت الإرادة السياسية كبيرة لإنجاحه. ولهذا الغرض تم اختيار قادة إداريين بمستوى ضخامة الأهداف... هكذا كان التكامل بين السياسي والإداري.

والحقيقة أن معظم البريطانيين- باختلاف مذاهبهم السياسية- يعترفون بقيادة تاتشر الفذة والتميزة، وما قضاؤها لفترة طويلة في الحكم وفق انتخابات ديمقراطية إلا دليل على ذلك.<sup>140</sup> ونفس الشيء يلاحظ في التجربة الأمريكية، حيث اعترف المراقبون السياسيون ببراعة قيادة آل غور لجهود الإصلاح، واستمراره في المتابعة الحيوية لكل تفاصيل برنامج "إعادة ابتكار الحكومة" دون ملل أو كلل.

كما يعتبر التغيير الإداري في الدول المتقدمة إستراتيجيا لأنه يتعدى تغيير الهياكل ليصل إلى تغيير الأفكار والاتجاهات السائدة. فالقائد الإستراتيجي لا يسعى إلى بلوغ نتائج جيدة وإنما الوصول إلى نتائج متميزة، وهذا ما تدعمه المقولة: *entre ordinaire et extraordinaire* « *en trouve ce petit mot 'extra', le manager peut devenir leader en créant un climat ou l'innovation peut fleurir* ».

حيث يحرص القائد في الدول المتقدمة عند وضع الرؤية على استعمال الإقتراب « ABCD » لضمان الإئتلاف حول الرؤية، وبذلك إعطاء اتجاه واحد لعملية التغيير وفق الأعمال والأفعال التالية:

**A. Anticiper les objections:** بمعنى استبصار المعارضة على المخطط الموضوع، ليحضر القائد نفسه لإقناعهم بجدوى الرؤية مع إعطاء أمثلة عن نجاحاته السابقة، وتسليح نفسه بالأدلة الإحصائية لتقوية مواقفه. ويظهر هذا جليا في التقارير التي تقيم عمل الحكومة في قطاعاتها المختلفة.

**B. Bénéficier:** الهدف من هذه المرحلة هو ذكر جميع المكاسب التي ستعود على الفرد والجماعة والمنظمة بالإجابة على العبارة "ماذا سأستفيد أنا من هذا التغيير" لكل الجهات المذكورة.

---

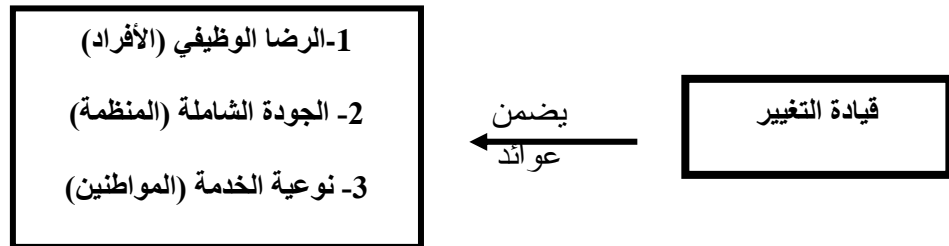
<sup>140</sup> أنظر: تيد، مرجع سابق، ص 71.

**Catégoriser.C:** بمعنى التصنيف الجيد للأعمال، وتحديد الميزانية اللازمة لكل قسم ووحدة إدارية.

**Développer son plan.D:** ويتم تطوير برنامج العمل عن طريق القراءة والبحث وعرض ذلك على جماعة العمل للأخذ بآرائهم.<sup>141</sup>

كما يحمل دعاة التغيير في الدول المتقدمة شعار "الصفحة البيضاء" (table rase)، بمعنى إعلان القطيعة مع الماضي؛ ووفقا لهذا، يتم تغيير طبيعة التفكير (الثقافة) بصفة جذرية. ومن أمثلة هذا النوع من التغيير نجد: الميزانية الصفرية (Budget Base Zéro)، إعادة هندسة العمليات (Le Réengineering des processus).<sup>142</sup>

إذن التغيير في الدول المتقدمة ليس وصفة تملئها الإدارة العليا وتطبقها الإدارة التنفيذية بالحرف الواحد، بل هو نتاج مشترك لكل أفراد التنظيم. ورغم اختلاف نماذج التغيير من دولة إلى أخرى، إلا أن الهدف النهائي واحد وهو بلوغ النجاعة. ولهذا عمدت الدول إلى تقليص حكوماتها « **Faire mieux d'Etat avec moins d'Etat** » وتكثيف برامجها التنموية وجعلها أكثر فاعلية لتقديم خدمات أفضل بالانتقال من فلسفة الإدارة بالأهداف والوسائل إلى فلسفة الإدارة بالنتائج حسب المخطط التوضيحي الآتي:



من إعداد الطالبة.

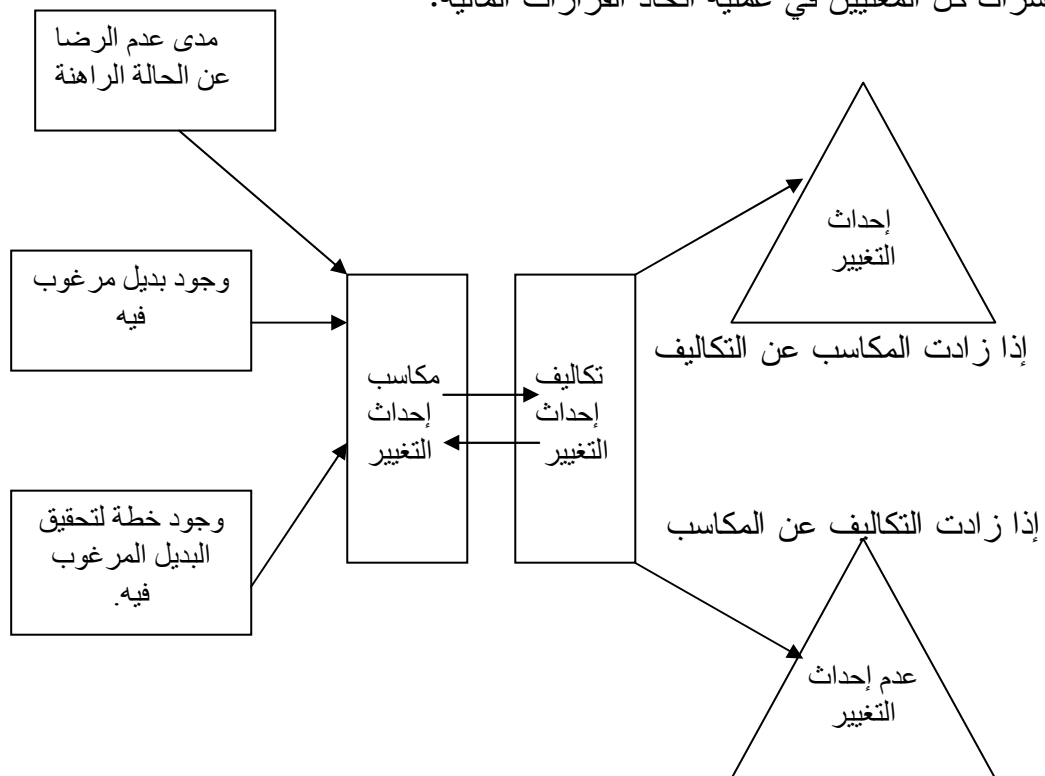
<sup>141</sup> « What is a leader? Leadership skills for management », sur le site: [www.scribd.com/.../Leadership-Skills-for-Managers](http://www.scribd.com/.../Leadership-Skills-for-Managers) (30/11/2009, 9h: 42, 1, 09 Mo).

<sup>142</sup> Weiss Dimitri, **Ressources Humaines**, 2<sup>ème</sup> éd, Editions d'organisation, 2003, p544.

- مرتكزات قوية لقيادة التغيير: تركز معظم التغييرات الإدارية المتخذة في الدول المتقدمة على الخصائص التالية:

■ **إنتاجية أكبر:** فكرت حكومات الدول المتقدمة في ابتكار سياسة قائمة على إنتاج خدمات أكثر، خاصة مع تراجع ثقة المواطنين بالإدارات العمومية. وبدلاً من التركيز على تصميم البرامج في البنى البيروقراطية، سعى المصلحون إلى وضع المواطن الدافع للضرائب في قلب إصلاحهم؛ والعمل على إرضائه بتطبيق فكرة "سيادة المستهلك" (la souveraineté de consommateur).

■ **تكاليف أقل:** إتجهت معظم الدول إلى ضبط ميزانياتها الحكومية، لتكون المحاسبة بالإستحقاق أداة هامة في جعل الحكومة أكثر شفافية؛ خاصة في دول ويستمنستر Westminster. وقد انضمت حتى الدول الاسكندنافية إلى نيوزلندا في سياسة الميزانية التي تدفع من الأعلى إلى الأسفل، أين تضع الحكومة أهدافاً سياسية عريضة وتضع ميزانية كل وكالة بحسبها<sup>143</sup>، كما انتقلت هذه السياسة إلى فرنسا عبر قانون LOLF الذي لقي نجاحاً كبيراً في رقابة فاعلية النفقات العمومية بإشراك كل المعنيين في عملية اتخاذ القرارات المالية.



المصدر: عبوي، مرجع سابق، ص 64.



يمثل الشكل السابق طريقة المفاضلة التي يقوم بها القادة قبل الإعلان عن أي مشروع تغيير، فأحداث التغيير من عدمه متوقف بالدرجة الأولى على حجم المكاسب المتوقعة من جراء مباشرة التغيير الإداري. إذ لا يعقل أن يرمي القائد نفسه في مغامرة تنبئ بالفشل من أولها، فعلى عكس المدير، يبحث القائد عن فرص تكون فيه التكاليف قليلة والإنتاجية (العوائد) كبيرة.

■ **الخصوصية:** اعتمدت دول ويستمنستر كثيرا على الخصوصية وإدخال آليات السوق، وبدرجة أقل على إعادة تنظيم البيروقراطية التقليدية. حيث حاولت اقتلاع البيروقراطية القديمة بجميع أمراضها واستبدالها بمنافسة أكبر لضمان تجاوب أكبر من قبل المواطنين. أما الولايات المتحدة الأمريكية فقد خصصت قليلا، لأن الحكومة الاتحادية لم تكن تملك إلا القليل من شركات الهاتف النقال والطيران لتبنيها. لهذا نجدها تتجه أكثر إلى التعاقد مع القطاع الخاص، بحيث تنفق تسعون سنًا تقريبا من كل دولار اتحادي عن طريق الوكالات والتفويضات، حكومات الولايات، حكومات محلية أو مقاولين من القطاع الخاص أو التطوعي الذين يديرون بعض البرامج الحكومية بالنيابة. ولعل عمق هذه الإستراتيجية تتجلى أكثر في خصوصية أكثر المجالات حساسية في الدولة كالسجون في بريطانيا، الأمن، جمع الضرائب...إلخ.

■ **اللامركزية:** إن الإدارة هي بحث على التنسيق الاجتماعي، وهي الوصفة التي يجمع فيها القادة المصادر المختلفة اختلافا شاسعا: المال، التقنية والموارد البشرية لتنفيذ سياسات معقدة وبرامج ذات منفعة عامة. لذلك سعت الدول المتقدمة إلى تقريب الخدمة من المواطن كلما أتيحت لها الفرصة، فتبنت النظام اللامركزي الذي يقول عنه **ستوكديل** "من الغريب فيما يبدو أن القادة العظام يكتسبون السلطة بالتخلي عنها".

وأحسن مثال في هذا المجال هو نقل سلطات واسعة إلى الحكومات المحلية والولائية في الولايات المتحدة الأمريكية، وأيضا السياسات الفرنسية المعتمدة لتفعيل الإدارة الإقليمية. وهكذا كانت الإستراتيجية الجديدة للتغيير الناجح هو نقل البرامج والمشاريع إلى المستوى الحكومي المنخفض ، وبالتالي نقل المسؤوليات لجعل الحكومة أكثر تجاوبا مع المواطنين.<sup>144</sup>

■ **المسؤولية عن النتائج:** كل النماذج الناجحة التي عرضناها سابقا كانت تضع النتائج والمخرجات في أولوياتها، بدلا من الطرائق والتركيبات. فمقابل الحرية الكبيرة الممنوحة للمسيرين العموميين، تكون مسؤوليتهم كاملة أمام النتائج التي يحققونها. وبالتالي، كان الانتقال واضحا من الطريقة التقليدية التي تعتمد على الأهداف والوسائل إلى الطريقة الحديثة التي تهتم بالنتائج.

والجدول الآتي يعتبر خلاصة لهذه السياسات والإستراتيجيات المتبعة في الدول المتقدمة مبينا درجات تطبيقها:

#### أبعاد إصلاحات الإدارة العامة بالنموذج 1980-1996.

إستراتيجية الإصلاح	نموذج ويستمنستر						الدول الاسكندنافية	النموذج	
	الأمريكي						بريطانيا	نيوزلندا	الدانمارك السويد فنلندا الولايات المتحدة
الخصخصة	عال	عال	متدن	متدن	متدن	متدن	متدن	متدن	متدن
استخدام آليات السوق	عال	عال	متدن	وسط	وسط	وسط	وسط	متدن	متدن
لامركزة	وسط	وسط	وسط	وسط	وسط	وسط	وسط	عال	عال
إدراك الإخراج	عال	عال	متدن	وسط	وسط	وسط	عال	متدن	متدن
إعادة تركيب تقليدي	متدن	متدن	متدن	وسط	وسط	وسط	عال	وسط	وسط
شدة عملية الاستخدام	وسط عال	عال	متدن	وسط عال	وسط عال	وسط عال	وسط عال	وسط	وسط

المصدر: كيثل، مرجع سابق، 88.

ب- أسباب فشل قيادة التغيير في الدول النامية: في البداية، وحتى نكون منصفين في التحليل، لابد من التذكير أن مشاريع التنمية في المجتمعات المتقدمة والنامية لا تنتمي إلى نفس الوحدة الزمنية (temporalité différente)؛ حيث كان للدول المتقدمة متسع من الوقت للتفكير في نموذج الإدارة العمومية الذي يتوافق وخصوصياتها، والذي سيضمن لها تحقيق نتائج مثمرة في مجال التنمية والتطوير الإداري.

بينما وجد قادة الدول النامية أنفسهم غداة استقلال بلدانهم أمام رهان جد صعب، إذ كان لزاما عليهم أن يضعوا هياكل إدارية لتنظيم الدولة وضمان دخولها إلى الساحة الدولية في أقرب

الآجال. لهذا وضعت مجموعة من السياسات للتصدي للتحديات التي تواجهها، ومن أهم هذه السياسات:

التصدي	التحدي
1- مواصلة وتسريع عملية بناء الدولة الوطنية الحديثة، وتحريرها من آليات الهيمنة والفساد وتسلب المصالح الخاصة، وزيادة مداخل العاملين في الدولة.	1- ضعف وتخلف تاريخي موروث، وتعثر مشروع بناء الدولة الوطنية الحديثة تجاه عظم التحديات الماثلة أمامه.
2- رفع حصة الموازنة العامة من الإقتصاد الوطني عن طريق الإصلاح الضريبي، وإصلاح وتطوير القطاع العام، وتوسيع الإستثمار الحكومي المباشر	2- تدني سيادة وفاعلية القانون خصوصاً مع تخلف التشريع والإدارة عن استباق ومواكبة المتغيرات في عمق البنية الإقتصادية-الاجتماعية-الثقافية-البيئية.
3- رفع حصة الوزارات والمؤسسات المعنية بالشأن البيئي والشأن التعليمي والبحث العلمي من الموازنة العامة	3- تآكل موازنة وهيبة الدولة ومؤسساتها بما فيها تلك المولجة أو المتعاملة بأشكال مباشرة أو غير مباشرة بالمسألة البيئية، سلباً بالمنع والمحاسبة، أو إيجاباً بالتطوير والإنماء
4- الإصلاح الإداري والتشريعي الواسع، وتطوير البيئة التشريعية والأذرع التنفيذية القمعية والإنمائية المولجة بجوانب المسألة البيئية.	4- اتساع وتعمق الفساد الإداري والإقتصادي والقضائي ما فاقم من الطغيان المتزايد للمصالح الخاصة على المصلحة العامة، وبالتالي على البيئة بما أنها دوماً قضية عامة.

**المصدر:** "مخاطر الدولة الهزيلة على البيئة في البلدان النامية"، جريدة صادرة عن الشيوعيين

السوريين، يوم 2006/04/22. على موقع:

[http://www.kassioun.org/index.php?&id=184.\(15/04/2003, 05h :05, 152ko\).](http://www.kassioun.org/index.php?&id=184.(15/04/2003, 05h :05, 152ko).)

- نظرة القائد إلى التغيير كرهان: إن خروج الدول الإفريقية، الآسيوية ودول أمريكا اللاتينية من الحكم الإستعماري جعلها تعيش فترة انتقالية طويلة، حيث لم تستطع إحداث القطيعة مع النمط التقليدي ولم تستطع الوصول إلى مرحلة التطور والعصرنة.

وعلى الرغم من أن القرن الجديد يحمل تحديات كثيرة لكافة الدول، إلا أن تلك التحديات تزيد حداثتها لدى الدول النامية نظرا لعدم استعدادها الكافي.<sup>145</sup> وهذا ما دفعها للأخذ بالنظام الإداري الإستعماري لكونه الأقرب إليها.

إن استيراد النماذج المجربة والمجسدة في الدول الغربية، والفهم الضيق لمصطلح التحديث؛ الذي يشير حسب الدول النامية إلى الوسائل والأساليب ونمط الثقافة التنظيمية التي تتبناها والمماثلة لأساليب ووسائل الدول المتقدمة<sup>146</sup> أدى إلى نتائج يرثى لها على المستوى الممارساتي للدول النامية.

يشارك القادة السياسيين للدول النامية في رفع رهان التغيير لإحداث التنمية الإقتصادية والإجتماعية، غير أن معظم الدول الحديثة الإستقلال تعتبر هياكل جوفاء حسب كل من سميث و انجلز، حيث تفتقر هذه الدول إلى الهياكل التنظيمية التي من شأنها أن تضيء مقومات الأمة ومستلزمات التقدم والنمو.<sup>147</sup>

وفيما يلي نعرض جدول لأهم الفروق بين الدول المتقدمة والدول النامية إستنادا إلى معطيات فترة الثمانينيات من القرن الماضي التي عرفت فيها جل الدول المستعمرة إستقلالها.

<sup>145</sup> أنظر: فتحي النادي، " المسؤولية الإجتماعية للإدارة في الدول النامية ودورها في تنمية القدرات الإبداعية للعاملين"، إدارة، مجلد 45، العدد 03، جانفي 2008، ص 35-46.

<sup>146</sup> محمود قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1، عمان: دار وائل، 2001، ص 13-14.

<sup>147</sup> فرييل هايدي، الإدارة العامة: منظور مقارن، تر: محمد قاسم القريوتي، ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1979، ص 167.

جدول يوضح بعض الفروق بين الدول المتقدمة والمتخلفة (1980-1986) حسب مؤشرات ذات دلالة\*.

مؤشرات الفروق	السنة	العالم الثالث		البلدان المتقدمة
الدخل الوطني الخام (حسب عدد السكان بالدولار)	1980	المجموع	البلدان الأكثر فقرا	9838
		900	227	
	1986	884	221	11080
نسبة الاستثمارات في المدخل الوطني الخام	1980	25	19	22
	1986	22	14	21
الصادرات حسب عدد السكان بالدولار	1980	255	26	1235
	1986	192	22	1631
متوسط العمر بالسنوات	1985-1980	53	47	.73

في استقراء للجدول السابق، نلاحظ الفروق الشاسعة بين العالمين النامي والمتقدم بسبب الإختلال الهيكلي في اقتصاديات الدول النامية، حيث بلغ المدخل الوطني الخام للدول المتقدمة أكثر باثنتي عشرة مرة من دخل الدول النامية سنة 1986، وتفوق صادراتها بثمانية أضعاف.

هنا نتساءل: ما الهدف من تهافت الدول الغنية ومراكزها المالية لمساعدة الدول الفقيرة؟ هل كان في نيتها حقا إرساء نظام إقتصادي عادل؟ أم أن هناك مساعي سياسية خفية وراء ذلك؟

أمام العجز الكبير الذي أصاب الميزان التجاري للدول النامية، وأمام عدم قدرتها على دفع آلة الإقتصاد، رحبت هذه الدول بمقترحات المصارف الكبرى لإقراضها قدرا من المال لبعث الحياة في جهازها الإقتصادي، فكانت النقطة التي وسعت الفجوة بين العالمين. إذ كانت القروض بالنسبة للمركز فرصة لإنعاش اقتصادها وتصريف منتجاتها إلى الدول النامية، بينما وجدت هذه الأخيرة

\* جدول أدخل عليه تعديل بحذف بعض المؤشرات، المصدر: محمد العربي ولد خليفة، التنمية والديمقراطية في الجزائر والمنطقة العربية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، د.س.ن، ص 86.

نفسها - بعد مدة زمنية قصيرة- عاجزة عن تسديد ديونها بعدما أصبحت الفوائد تتزايد في ميزانياتها السنوية.

فبعد أزمة بولندا 1980، ثم المكسيك التي أعلنت عجزها عن تسديد الديون سنة 1982، توسعت دائرة العجز لتشمل معظم الدول النامية.

إن هذا الوضع المتأزم يجعل من الديون وسيلة ضغط صندوق النقد الدولي؛ حيث تم تحويل 287,2 مليار دولار ما بين 1981-1982 من دول أمريكا الجنوبية والكاربيي كفوائد ديون إلى بنوك خاصة في الدول المتقدمة. فيما يواصل الدين في الإرتفاع من 267 مليار دولار سنة 1984 إلى 451 مليار سنة 1992، وهذا ما زاد من معدلات الفقر وتدني مستوى المعيشة للدول المدينة.<sup>148</sup>

وفي بداية التسعينيات ازداد الوضع خطورة بعد إقدام الدول النامية على تقليص ميزانياتها بفعل قلة الموارد المالية، وإعادة هيكلة إقتصادياتها وتحرير أسواقها؛ ولعلّ السبب الرئيسي في ذلك هو عدم توافر هذه الدول على المنهجية السليمة لترشيد إقتصادياتها.

وبالتالي، إن التغيير الجذري في النظام الإداري، الذي كان تحت وصاية الشيوعية - الملكية الكلية للدولة لجميع مجالات المجتمع- إلى نظام إقتصاد السوق بآلياته العديدة يعد نوع من الهروب الفوضوي إلى الأمام، دون أدنى استعداد.

فرغبة القادة في تحقيق النمو الإقتصادي والإجتماعي لبلدانهم جعلهم يقبلون الوصفات التي تملى عليهم من الخارج، متناسين بذلك أن أي تغيير يكون مفروضا وتحت ضغوطات أجنبية لن يكتب له النجاح والفلاح.

كما أن الإيديولوجية الفكرية لقيادات الدول النامية وكبار البيروقراطيين بها تميل الى المشاريع التنموية التكتيكية، وتهاب التغييرات الإستراتيجية. وبهذا سقطت الدول النامية في حلقة مفرغة ولم تتمكن من تقليص الفجوة بين الواقع والإنجازات وبين رهان تحقيق الطموحات المتنامية لشعوبها وبين حل المشكلات المتراكمة.

---

<sup>148</sup> نور الدين زمام ، القوى السياسية والتنمية: دراسة في علم الإجتماع السياسي، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007، ص 122-123.

- الحاجة إلى نخبة لقيادة التغيير: يعاب على الدول النامية التدخل الشديد بين السياسة والإدارة إلى درجة استحالة الفصل بين الإثنين.

ولكون استراتيجيات التغيير والإصلاح لا تقود نفسها بنفسها، فهي تحتاج إلى قادة على درجة عالية من المهارة وتتجاوز مجرد استعمال الأساليب التقليدية للإدارة. لذلك يتعين علينا التساؤل حول نوعية وطبيعة هذه القيادة. فهل تتوفر هذه الدول على قيادة قادرة على اعتماد التغيير؟ أم أنها لا تتعدى كونها قيادة تابعة للمركز ومتلقية لأوامره؟

يشير مصطلح النخبة إلى مجموع الأفراد الذين يشغلون مراكز السلطة أو يتمتعون بنفوذ تسمح لهم بالتأثير على القرارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية لبلدانهم، وتختلف تصنيفاتها من مؤلف إلى آخر، وهذا ما سنعرضه في العنصر الموالي.

فرغم الإستقلال السياسي للكثير من الدول النامية، إلا أن ظاهرة عدم الإستقرار هي الغالبة في هذه المجتمعات. ففي دراسة استطلاعية لـ **فون دير مهند Von Der MEHDEN** شملت مائة (100) دولة وجد أن حوالي 3/2 من هذه الدول قد واجهت انقلابات أو محاولات انقلاب للإطاحة بالحكومة، وأنه تمت الإطاحة بـ 11 حكومة من مجموع 15، وبحلول سنة 1969 تم وصول حكومات غير دستورية إلى الحكم في 20 دولة أفرو آسيوية، ويدعم **HEEGER** هذه النتائج بقوله أن كل دولة نامية تقريبا قد مرت بتجربة عدم الإستقرار السياسي بشكل أو بآخر (تمرد، عصيان، إنقلاب عسكري، إغتيالات سياسية... إلخ).

وهذا يعني أن السبب الرئيسي لعدم الإستقرار في الدول النامية يعود إلى صراع النخب الحاكمة المالكة للسلطة مع النخب الواقع خارج فلكه، وتتنوع هذه النخب على النحو الآتي:

■ **القادة السياسيين:** يصنفها **مهند** إلى أربعة نماذج وهي:

- الإستعمارية: هي القيادة السياسية التي عملت بشكل مباشر خلال الفترة الإستعمارية.

- التقليدية: تتبع من جذور المجتمع، وتقوم على أسس: العائلة والدين بالإضافة إلى فئة النبلاء وأصحاب الأراضي.
- الوطنية: هي فئة متمدنة، تميل إلى الثقافة الغربية، عادة ما يكونوا ماركسيين حاملين لمشاريع إصلاحية، يؤمنون بالقومية الوطنية وتحقيق التقدم بتنفيذ برامج التطوير الإقتصادي والاجتماعي.<sup>149</sup>
- الإقتصادية: هي النخبة التي تهتم بالمشاريع التنموية الكبرى للنهوض بالقطاعات الاقتصادية في الدول النامية.

#### ■ التكنوقراطيين: تتميز هذه الفئة بكفاءتها وفعاليتها التقنية، كما أنها نخبة تملك السلطة أكثر

من النفوذ، وتظهر مشروعاتها في وقت الأزمات الاقتصادية والسياسية.

يصنف جيمس بيرنهايم هذه القيادة إلى أربعة أصناف:

- رجال المال الذين يتعاملون مع البورصة.
  - الموزعون الذين يؤمنون تصريف المنتجات.
  - المنظمون الذين يسيرون الشركات الكبرى أو النقابات أو الأحزاب أو الإدارات العامة.
  - صفوة المديرين.
- وهناك من يصنف التكنوقراطيين إلى فئتين: العلماء والمتخصصين في التكنولوجيا، وفئة المديرين.<sup>150</sup>

#### ■ الأحزاب السياسية: لقد ساد عقب الإستقلال نمط الحزب الواحد في أغلب الدول النامية،

فالبيروقراطية التي يسيطر عليها الحزب تزعم أنها ممثلة لجميع مصالح المجتمع، وناطقة باسم الأمة. وهي لا تعتبر من يخالفها في الرأي معارضا بل عدوا للدولة وللشعب. كما تؤمن هذه البيروقراطية أن نمط الحزب الواحد هو النمط الأمثل للحفاظ على الوحدة الوطنية.

إذن يقوم الحزب الطلائعي بقيادة التغيير الإداري، بإضفاء الصبغة السياسية على الإدارة العمومية. ورغم تواجد أحزاب عديدة في وقت لاحق في هذه الدول، إلا أن الوضع لم يتحسن كثيرا، حيث نلصق الذهنية الإشتراكية للأحزاب العتيدة المسيطرة في ظل وجود معارضة شكلية.

<sup>149</sup> هايدي، مرجع سابق، ص 169-170.

<sup>150</sup> زمام، مرجع سابق، ص 215-216.



- **النخبة العسكرية:** يعد التدخل العسكري في الشؤون السياسية ظاهرة بارزة في الدول النامية، مما يؤكد قول كندي أن الحكومات العسكرية في العالم الثالث هي أكثر الأنماط شيوعاً.
- يصنف **FIFNER** الأنظمة السياسية حسب درجة تحكم الجيش إلى ثلاثة أصناف:
  - الحكم العسكري غير المباشر والمحدود؛ يكون فيه تدخل الجيش محدوداً لضمان تحقيق بعض الأهداف.
  - الحكم العسكري الكامل وغير المباشر؛ أين يكون حكم الفئة العسكرية من خلال قادة مدنيين صوريين في المراكز الرسمية.
  - الأنظمة الثنائية؛ يتقاسم فيها الحكم عناصر عسكرية مع عناصر مدنية، كما كان الوضع في دكتاتورية بيرون **Peron** في الأرجنتين.

تذهب قوات الجيش إلى فرض نفسها كقاعدة وليس الإستثناء في الكثير من الدول النامية، مغيرة بذلك شرعيتها المؤقتة في الحكم (حالات الفوضى والحروب) إلى الشرعية الدائمة.<sup>151</sup> عند دخول تلك النخب إلى المجال السياسي، تناط بهم مسؤولية التغيير والتحديث باستعمال الجهاز التنفيذي المتمثل في الإدارة العمومية، فتختلط عليهم الأدوار ليصبح موضوع التغيير موضوع صراع داخل هذه الدول.

إن الأوضاع التي عرضناها، لم تسمح للدول النامية بتكوين قيادات إدارية كفؤة وقادرة على اعتماد التغيير التنظيمي بطريقة سليمة. فالصراع حول السلطة وتعارض مصالح النخب تسبب في مشاكل عديدة على مستوى التنسيق مما عرقل وبشكل كبير عملية التحديث الإداري، وأدى إلى تبني المناهج والخطط القصيرة المدى ولم ينتبهوا إلى أنها أكثر تكلفة وبيروقراطية.

ومهما أظهر هؤلاء القادة من إرادة سياسية للتحديث ، فإنهم غالباً ما يقعون في بركة عدم تحديد الميكانيزمات لإنجاحه. ولعل السبب الرئيسي لهذا الفشل يتمثل في عدم الخبرة والتخصص وليس بالضرورة تدني المستوى التعليمي، فقائد التغيير في بريطانيا **Peter KEMP** لم يلتحق قط بالجامعة، ولم يكمل **توماس جيفرسون** جامعته (رئيس أمريكي سابق) .

<sup>151</sup> هايدي، مرجع سابق، ص 172-174.

إن غياب الحلقة الرئيسية في التغيير الإداري، والمتمثلة في القادة الكفوة لسبب كافٍ لفشل الإصلاحات المتتالية، وهدر الأموال الطائلة في جلب استشاريين وخبراء أجانب . وعليه، تتلخص طبيعة القيادة في الدول النامية أنها قيادات تابعة وليست نابعة من بيئتها، قيادات متقنة ثقافة غربية لكنها في بيئة غير غربية، قيادات جلبت وسائل التغيير ومعداته ووصفته من الغرب لتطبيقها بالحرف الواحد في تربة ليست صالحة لها، في بلدان تختلف عن الدول المتقدمة في العادات، التقاليد، الأعراف وخاصة في الثقافة.

لهذا تترجم محدودية تواجد النخبة الحاملة للتغيير في هذه الدول في الفشل الذريع لمشاريع التحديث، وعدم المبادرة بالتغيير بل الإستجابة له تحت ضغوطات أجنبية (réaction, non action).

ومهما كانت هذه الحقيقة مرّة، فإن ناقوس الخطر قد دق في هذه البلدان معلنا أن الوقت قد حان لإيجاد جيل جديد من القادة الحقيقيين القادرين على التغيير الإيجابي، والمؤمنين به خاصة. فالقيادة تحفة نادرة يجب البحث عنها والحفاظ عليها بتدريبها وتعليمها ومنحها الحرية في التصرف دون تدخل جنرالات أو رجال أعمال أو دين.

- **مرتكزات ضعيفة لقيادة التغيير:** لقد طبع نماذج التغيير في الدول النامية نقاط ضعف كثيرة على مستوى القيادة، نوجزها فيما يلي:

■ **تسييس عمليات التغيير:** عكس ما سجلناه عن حياد الإدارة في الدول المتقدمة، وتكامل القادة السياسيين مع الإداريين، فإن عدم الفصل بين ما هو سياسي وما هو إداري، وعدم منح الإستقلالية في العمل للقادة الإداريين، مشكلة مطروحة بحدة لدى الدول النامية.

وفي هذا الشأن يقول وزير الدولة السابق لشؤون الإصلاح الإداري في لبنان **خاتشيك بابيكان:** "ثمة أمر واحد واضح ومؤكد، هو أن شيئاً لن يتحقق لا اليوم ولا في المستقبل المنظور...إذا بقيت الإدارة مسيسة، وبقيت انتماءاتها مشدودة بين رؤساء الطوائف والأحزاب وأرباب النفوذ والسلطة والمال".<sup>152</sup>

ففي لبنان دائماً، باءت محاولة إصلاح سليم الحص (1998-2000) بالفشل لأنها اصطدمت بحماية ومراجع سياسية لبعض المسؤولين داخل الإدارة، ولأن رأي أجهزة وهيئات الرقابة لا يتقدم على آراء الأطراف المتدخلة في شؤون الإصلاح.<sup>153</sup>

- هكذا بنت الإدارة العامة في الدول النامية فلسفتها على أنها أداة لخدمة الحكام والنخب، وقد كان لهذه العلاقة بين الإدارة والسلطة آثاراً سلبية أهمها:
- إتساع الفجوة بين الإدارة والمواطن، لإحساس هذا الأخير بأن الجهاز الإداري أداة لخدمة الحاكم وليس المحكومين.
  - تغلب عنصر الولاء للأشخاص، على حساب معايير الكفاءة والفعالية خاصة عند اختيار القيادات الإدارية.
  - التغير المستمر للقيادات الإدارية بتغير الحكام، نظراً لعدم الاستقرار السياسي مما يؤدي إلى عدم استمرارية المشاريع التنموية.<sup>154</sup>

وخلاصة القول، لقد أثبتت تجارب الدول المتقدمة أن الأرضية الخصبة لنجاح التغيير التنظيمي يتمثل في الاستقرار السياسي، والذي يعد شرط قليل التوفر في الدول النامية، وهذا ما يجعل تحقيق الإصلاح السياسي أولوية هامة لتحقيق الإصلاح الإداري (مناخ سياسي مستقر = مناخ صحي للتغيير).

فالتحديث والتغيير الإداري السليم يبدأ من دعم مؤسسات المجتمع المدني، حماية حقوق الإنسان، القضاء على فئوية المصالح التي تغطي على المصلحة العامة وتوفير إرادة سياسية فعلية للولوج في عملية التغيير.

- **سطحية التغييرات المعتمدة:** التغييرات المعتمدة في الدول النامية في مجملها تغييرات سطحية، ولم تعبر عن تغييرات حقيقية بل اكتفت بسياسة الترفيعات.

<sup>153</sup> نفس المرجع الأنف الذكر ، ص 876.

<sup>154</sup> محمد فخري الراوي أبو طه، " نظرة في البعد السياسي للتجربة الإدارية في الوطن العربي"، مقال في كتاب: الإصلاح الإداري في الوطن العربي، تحرير: ناصر محمد الصانع، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986، ص 70.

ربما يعود ذلك إلى تغيّر منطق التغيير وأساليبه وأهدافه بتغيير الحكام والقادة؛ فكل قائد جديد يمحو السياسة الإصلاحية للقائد الذي سبقه، وهكذا كانت المخططات التكتيكية وأنية تزول بزوال واضعيها.

فأين هي المبادرات من حجم "إعادة الابتكار" أو « Next Steps » أو « LOLF » التي هزت العالم بنجاحاتها، وعمق وبلاغة رسالاتها؟ لماذا تكتفي دول العالم الثالث برفع الشعارات والإشهار في الخطابات السياسية بإصلاحات لا تتعدى كونها حبرا على ورق؟

إن العيب الكبير، يكمن في اعتماد هذه الدول على الشكلية والرسومية في برامج التغيير، في حين أن فكرها الإداري يتصف بالجمود والبيروقراطية المتصلبة. كما تخصص أموالا طائلة لبناء هياكل إدارية ووزارات للتنمية أو للتخطيط أو للإصلاح الإداري وجلب الإستشاريين من الدول المتقدمة. غير أن تقديس البيروقراطية والمركزية الشديدة للسلطة من جهة، وجمود القيادات ومقاومتها للتجديد والتغيير العميق من جهة أخرى حال دون الوصول إلى نجاعة هذه المشاريع.

■ **تهميش المواطن:** إذا ما نظرنا إلى طبيعة العلاقة القائمة بين الإدارة العمومية والمواطن، نجد أنها في البداية كانت تقترب إلى درجة العبودية، حيث كانت العلاقة في اتجاه واحد، يرسل النظام فيه خدماته إلى المواطن (متلقي الخدمة)، أما التغذية العكسية فنادرا ما كانت تؤخذ بعين الاعتبار.

ورغم أن نظرة الإدارة للمواطن قد تغيرت من الناحية الشكلية في الخطابات السياسية، إلا أن الواقع لم يتغير كثيرا بفعل ثقافة الموظفين العموميين. وما يزيد الطين بلة، هو ضعف النظام الرقابي وعدم استقلالية القضاء من الناحية العملية. وفي هذه الأجواء يجد الفرد نفسه مهماشا في ظل غياب عدالة تضمن له حقوقه ضد احتمال تسلط الإدارة.

من جهة أخرى، تقوم الإدارة العمومية في الدول النامية ببسط هيمنة الفئة الحاكمة وأصحاب المصالح في إطار قانوني، فيقيم البيروقراطيون تحالفات مع كبار الصناعيين والسماسرة لاستنزاف الأموال العمومية. ويتم في المقابل، تهميش كل من لا يدعم النظام القائم، مما يسمح بانتشار الخوف وتشجيع النفاق داخل الإدارات والمؤسسات العمومية.<sup>155</sup>

<sup>155</sup> أسامة شهبان، إدارة الدولة: المفاهيم والتطور، ط1، عمان: دار الشروق، 2001، ص 122-123.

ورغم الموجة الجديدة الآتية من الغرب، والتي تعيد الاعتبار للمواطن، وتضعه في صلب العملية التسييرية لكونه مصدر الضرائب المحركة للمشاريع التنموية؛ نجد الثقافة التنظيمية لشعوب الدول النامية لم تتغير كثيرا، فالإدارة لا تزال تضع في ذهنيتها أنها السيدة والمواطن عبيد لها، والموظفون العموميون لا يزالون يعتبرون الخدمات التي يقدمونها للمواطنين معروفا فيهم وليس واجبا من واجباتهم المهنية.

من جهته، نجد المواطن لم يغير من نظرتة العدائية للإدارة، ومن كونها أداة لخدمة السلطة لا لتلبية مطالبه وحاجاته.

والنتيجة واحدة: استمرارية تدني نوعية الخدمة العمومية والارتفاع المتزايد لسخط المواطنين وتذمرهم من الفساد الذي لحق بإداراتهم.

■ **خصوصية دون مناخ للإستثمار:** برزت الخصوصية كإحدى النتائج الحتمية للعولمة، خاصة بعد تصدع المعسكر الشيوعي.

وتقوم المؤسسات الإقتصادية الدولية - خاصة صندوق النقد الدولي - بتشجيع هذا الإتجاه في الدول النامية بغرض فتح أسواقها أمام الإستثمارات الأجنبية.

من هنا نتساءل فيما إذا كانت سياسة الخصوصية مفروضة على الدول النامية عبر ضغوطات من المؤسسات الدولية أم أنها منتوج تم استيراده من الدول المتقدمة تأثرا بالموضة السائدة ! وعلى المستوى الممارساتي، هل طبقت هذه السياسة بعقلانية أم بصفة عشوائية وغير مدروسة؟؟

تفتقد الأغلبية الساحقة من الدول النامية إلى الحد الأدنى من البنى التحتية وشبكة المعلومات اللازمة لتقديم الخدمات للمواطنين.

وإذا كانت نية هذه الدول من فتح أسواقها للإستثمارات الداخلية والأجنبية، هو تخفيض معدلات البطالة وجذب رؤوس الأموال الأجنبية خاصة، فإن البيروقراطية التقليدية المتصلبة لا تستجيب لديناميكية السوق وحركية رؤوس الأموال.

إن الصيغة العشوائية لخصوصية مؤسسات القطاع العام، واتجاه هذه السياسة في جميع الاتجاهات دون الأخذ في الاعتبار البعد الشاسع بين مناخ الدول المتقدمة ومناخها هو السبب الجوهري في فشل معظم الإصلاحات الاقتصادية في الدول النامية.

فالخصوصية في الغرب، تعمل ضمن قواعد اللعبة الديمقراطية أين الفصل بين السلطات الثلاث، وأين تسليط وسائل الإعلام الأضواء على تجاوزات المسؤولين في الإدارات العمومية، بالإضافة إلى استقلالية تنظيمات المجتمع المدني.<sup>156</sup> فكيف يهيئ المناخ للاستثمار في ظل غياب الاستقرار السياسي والأمن في العديد من الدول النامية؟ ألم يحن الوقت للتخلي عن القوانين البالية والمقيدة لحرية الاستثمار واستبدالها بقوانين محفزة ومشجعة لجلب الأموال الأجنبية؟

إن ما حصل هو استيراد سياسة الخصوصية وتطبيقها بصورة محتشمة لعدم توافر الدول النامية على ميكانيزمات وآليات تطبيق هذه السياسة. إلى جانب عدم ملائمة البيئة السياسية والاجتماعية لهذه الدول لحركية الخصوصية وانتعاشها.

■ **لامركزية شكلية:** إن ظهور الدولة الحديثة في أوروبا، قد صاحبه تركيز شديد في السلطات السياسية. إلا أن التطورات الموضوعية قد غيرت الاتجاه تدريجيا نحو تخفيف ذلك التركيز عن طريق ظهور مؤسسات سياسية على المستوى المحلي، والتي أصبح لها وزن ثقيل في صنع قرارات السياسة العامة.

كما سار هذا التطور جنبا إلى جنب مع التطور الهائل في مهام ووظائف الجهاز الإداري للدولة، ومن ثمة انتشار نشاط الإدارة العمومية في كافة أقاليم الدولة.<sup>157</sup> فهل كان الوضع مماثلا في الدول النامية؟

إن طبيعة المناخ وشساعة الرقعة الجغرافية للدول كموريتانيا والجزائر والسودان، يفرض تقريب الخدمات إلى المواطنين حيثما يتواجدون فرضا. ومهما اختلفت التسميات من ولايات إلى محافظات إلى أقاليم فالمضمون واحد وهو تخفيف العبء على الإدارات المركزية، حيث تبنت غالبية دول العالم هذا النظام الإداري.

<sup>156</sup> نفس المرجع الأنف الذكر، ص 129-132.

<sup>157</sup> أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1975، ص 27.

إن الواقع يثبت شكلية النظام اللامركزي للدول النامية، ويمكن تبرير ذلك بالقيود الكثيرة التي تفرض على القادة الإداريين على المستوى المحلي في تسيير وإدارة شؤون أقاليمهم؛ سواء من الناحية المالية حيث تفتقر هذه الجهات إلى الموارد المالية لمتابعة مشاريعهم التنموية المحلية، أو من ناحية الوصاية الشديدة المفروضة عليهم.

حيث تعد مشكلة الوصاية الإدارية مرض خطير يجتث شرايين الدول النامية، فكيف نفهم وجود لامركزية ولا يستطيع القادة المحليون التصرف بحرية في الميزانيات المخصصة لهم؟ أليسوا هم الأقرب من المواطنين والأدري بمشاكلهم اليومية، وبالتالي، الأعلم بالمشاريع الإستعجالية للمنطقة؟!!!

فاللامركزية بمفهوم الدول النامية هي زيادة في الأعباء، ومضيعة للوقت في انتظار توقعات الجهات الوصية، وزيادة في الإجراءات دون تحقيق الفعالية المرجوة وإنما زيادة التذمر لدى المواطنين وهدر أموالهم ووقتهم في الذهاب والإياب بين الإدارات المركزية والمحلية.

■ **تمميع المسؤوليات:** يتصف الجهاز الإداري للدول النامية بهياكل هرمية كبيرة وهياكل وظيفية ضخمة غالبا ما يمكن دمجها. لكن بقاء الوضع على حاله زاد من انتشار ظاهرة البطالة المقنعة التي تستنزف أموال الخزينة العمومية للدول. وفي ظل غياب الرؤى الإستراتيجية لتفعيل السلطات التشريعية والقضائية التي تسهر في الدول المتقدمة على حماية المال العام والموارد القومية، وتتأكد من سلامة استخدامها، يتم تمميع المسؤوليات داخل الجهاز الحكومي، والتهرب من المسؤولية والعقاب في الدول النامية.

لا أحد ينكر وجود أجهزة رقابية عديدة وتحت تسميات مختلفة في كل دولة، إلا أنها لا تملو السلطة التنفيذية. بل وفي الكثير من الأحيان تلجأ هذه الأجهزة إلى التستر عن فضائح الاختلاسات لكبار الموظفين والمسؤولين في الدولة.

فلا يخجل بعض الوزراء في الدول النامية من أن يدخلوا الوزارات معدومين ويخرجوا منها أثرياء، ما دام قانون "من أين لك هذا؟" موضوع على الرف ولا يسري على الوزراء وكبار

المسؤولين في السلطة. كما يكثر هؤلاء الحديث في خطاباتهم عن الشفافية دون أن يعطوا القدوة فيها، لأنه ببساطة لا أحد سيحاسبهم على أقوالهم وأفعالهم.<sup>158</sup>

وإذا قارنا هذه الوضعية بالسياسة المتبعة في فرنسا مثلاً، أين يحاسب الوزير على كل أورو يصرفه، أو السياسة النيوزلندية القائمة على نظام المحاسبة بالإستحقاق، نجد الأسباب الحقيقية والجوهرية لتزايد الفجوة بين الدول المتقدمة والدول النامية.

فعندما نتحقق المعادلة التي تتساوى فيها السلطة بالمسؤولية، ويحاسب كل وزير وكل موظف في الهرم الإداري على انجازاته، في هذه الحالة فقط تستطيع الدول النامية أن تتحول من الإدارة بالوسائل إلى الإدارة بالنتائج، وبالتالي، تحقيق النجاعة.

وأغلب الظن أن المخرج من كل هذا يكمن في إرساء الشفافية على الأعمال الحكومية، فأين هي الدول النامية من مبادرات بمستوى فتح قناة تلفزيونية خاصة برقابة الإدارة العمومية مثل قناة (LCP : La Chaîne Parlementaire) الفرنسية؟ لما لا تستعين الدول بمثل هذه المبادئ الصالحة في كل زمان ومكان !

وباختصار، تعيش الدول النامية حالة صراع بسبب التغيير الذي يجعلها تستجيب له بدلاً من أن تتجاوب معه. وفي هذا الصدد يقول السيد رفيق حبيب في مؤلفه "التغيير: الصراع والضرورة":  
*إننا بصدد تيار غربي وافد من الخارج، وتيار حضاري نابع من الداخل، وبينهما جهاز الدولة وفيه رؤى سائدة وحاكمة وافدة من الخارج، وجسم بإمكاناته وتفاعلاته نابع من الداخل. لذلك فالدولة لا ترضي أي طرف، لذلك فهي موضوع التغيير وأحد أهدافه الأساسية. والتغيير المراد يحسم تلك الازدواجية، فإن تحقق فإن بديل ما سوف يزول، لذلك فكل طرف في هذا الصراع يحاول أن يمنع الطرف الآخر من النجاح، بل حتى من الوجود".<sup>159</sup>*

وبذلك تسقط الدول النامية على حد تعبير طارق المجذوب في سلسلة من الأكاذيب؛ فمن أكذوبة الديمقراطية المسوخة، إلى خديعة الحداثة الخالية من المبادئ لنصل اليوم إلى أكذوبة الإصلاح الإداري الذي يتولاه فاسدون أو مفسدون.<sup>160</sup>

<sup>158</sup> أنظر: المجذوب، مرجع سابق، ص 630.

<sup>159</sup> رفيق حبيب، التغيير: الصراع والضرورة، القاهرة: مطابع الشروق، (د.س.ن)، ص 31.

<sup>160</sup> المجذوب، مرجع سابق، ص 8.



## - خلاصة واستنتاجات:

لقد أدركت جميع الدول أن الإصلاح الإداري هو مفتاح الإصلاح الإقتصادي والإجتماعي والسياسي، فالأجدر الآن هو الحديث عن دول متقدمة أو متخلفة إداريا لا سياسيا أو إقتصاديا.

لعل أهم نتيجة يمكن استخلاصها من مقارنة عملية قيادة التغيير بين الدول المتقدمة والدول النامية هي أن نجاح نموذج التغيير من عدمه لا يرتبط بمدى تقدم الدولة، بل بمدى إستجابة مشروع التغيير للتحديات والرهانات التي تواجهه.

لقد اعتمدت الدول النامية عدة مشاريع للتغيير، غير أن معظمها باء بالفشل لافتقارها للبعد الإستراتيجي وافتقادها للقيادة الفعالة على عكس الدول الغربية التي بنت مشاريعها التنموية على ركائز قوية.

وبالتالي، فإن التحدي الكبير الذي يواجه الدول هو تحدي توفير قيادات للتغيير وتنمية مهاراتهم باستمرار. فالفرق الجوهرى بين النجاح والإخفاق في عملية التغيير يكمن في كفاءة الفاعل الأساسى للتغيير والمتمثل في القائد.

وبعد عرض نماذج للتغيير من الدول المتقدمة وأخرى من الدول النامية، فالسؤال المشروع الذي يطرح نفسه هو: إلى أي هذه النماذج يقترب نموذج التحديث الإداري المعتمد في الجزائر؟

## الفصل الثالث:

# قيادة التحديث في الإدارة العمومية الجزائرية

## الفصل الثالث:

### قيادة التحديث في الإدارة العمومية الجزائرية.

**تمهيد:**

على غرار مختلف دول العالم، باشرت الدولة الجزائرية - منذ الإستقلال - إصلاحات عديدة على جهازها الإداري بغية تحقيق التنمية الوطنية الشاملة، تجسيدا للحكمة القائلة: 'إذا لم تتقدم تتقدم'.

فرياح التغيير تهب على جميع الدول والحكومات، والفرق يكمن في نتيجة التعامل معه كما لاحظنا في الفصل السابق.

لقد نادت جميع الحكومات المتعاقبة بالتغيير، وكانت النتيجة هي التحول من الإيديولوجية الاشتراكية إلى الليبرالية، ومن الإقتصاد الموجه إلى إقتصاد السوق، ومن سياسة الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية؛ لترافق هذه التغييرات بتحديث على مستوى الإدارة العمومية.

**فماهي طبيعة التحديث المعتمد في الجزائر؟ وكيف تمت قيادته؟**

**هل وفقت القيادة الإدارية الجزائرية في استيعاب مفهوم التغيير أم أنها اكتفت كمثلياتها من الدول النامية باستيراد نموذج غربي وتطبيقه بحذافيره؟؟**

بغرض الإجابة على هذه التساؤلات، سنقوم بدراسة عملية قيادة التحديث الإداري في الجزائر من خلال منهجية تشخيص الخلل ووصف الحل وفق الخطة التالية:

- الإدارة العمومية الجزائرية: الواقع وحتمية التغيير.
- مضمون عملية التحديث الإداري.
- قراءة تحليلية نقدية لعملية التحديث.

## 1- الإدارة العمومية الجزائرية: الواقع وحتمية التغيير.

تعود أزمة الإدارة العمومية في الجزائر إلى عدة عوامل سوف نحاول التعرف عليها من خلال العناصر التالية:

أ- وضع الإدارة الجزائرية على مستوى الممارسات قبل التحديث: عانت الإدارة العمومية الجزائرية منذ الإستقلال من مشاكل عديدة حالت دون أدائها للمهام المنوطة بها، وفيما يلي عرض مختصر لواقع الإدارة الجزائرية قبل 1989.

- الإيديولوجية الاشتراكية للقيادة السياسية ومشروع التنمية: عرفت الجزائر صراعا شديدا حول السلطة عقب الإستقلال، وكل طرف من أطراف الصراع كان يحمل مشروع مجتمع وإيديولوجية خاصة به.

فطالب الكوادر العائدون من المشرق والدول العربية المجاورة بإيديولوجية تنموية للإقتصاد الوطني، وشخصية عربية إسلامية وعالمثالية في السياسة. بينما سارعت الكوادر السياسية القديمة والمتقفة بالثقافة الفرنسية بالإستحواذ على الجهاز الإداري للدولة. وبين هذا وذاك، احتل الجهاز العسكري مناصبا أساسية في الحكومة، ليصل إلى السلطة سنة 1965 عبر انقلاب عسكري قاده العقيد الراحل هواري بومدين، في زمن كان ينظر فيه إلى الحكومات العسكرية في العالم الثالث نظرة حسنة.

فهل تستحق هذه الفئة تسمية القيادة، علما أنها تستمد سلطتها من الشرعية الثورية لا من رضا الشعب (الأتباع) عنها؟

مهما تكن الإجابة، فقد رفعت هذه القيادة عدة تحديات لإعادة بناء دولة قوية، وعرضت عدة برامج لتجسيد تلك الرهانات؛ فوعد القادة بشخصية عربية إسلامية بعد تغلغل اللسان والدين في السياسة، ليصفق القادة المفرنسون لهذه السياسة حتى لا يوصفوا ويتهموا بقلّة الحماسة للغة والدين.

ومن الناحية الإقتصادية، عزم القادة على النضال ضد الإستغلال ببناء إقتصاد وطني قائم على الإيديولوجية الاشتراكية، لتنظيم الفلاحين الذين كانوا يديرون المزارع التي تركها المعمرون بصفة

عشوائية، وإقامة صناعة قوية للنهوض بالإقتصاد<sup>161</sup>. حيث تميزت الفترة الممتدة بين 1962-1966 بالخصائص التالية:

- غياب شبه كلي للصناعات القاعدية، باستثناء بعض الصناعات المنتشرة هنا وهناك.
- إستحواذ الأوربيين على الأراضي الزراعية الخصبة (قاربة 3 مليون هكتار) وإهمالها بعد رحيلهم.
- تمركز الهياكل القاعدية الهامة على الشريط الساحلي للوطن فقط.
- عجز كبير على مستوى الإطارات، وهذا بعد رحيل ما يزيد عن 800.000 إطار أوروبي عند الإستقلال، مما أثر بشكل ملحوظ على الإدارة الجزائرية.
- قطاع بنكي يتكون أساسا من أسهم بنوك خارجية.

لهذه الأسباب قررت القيادة الجزائرية التدخل السريع لتحسين الأوضاع، بتفعيل أربعة إتجاهات رئيسية:

- إنشاء لجان التسيير، لإدارة المؤسسات الصناعية والأراضي الزراعية التي تركها الأوربيون.
- المشاركة واقتناء أسهم في المؤسسات الفرنسية المتواجدة آنذاك. لتتمكن الدولة من استرجاع 56% من شركة البترول S.N REPAL و 20% من شركة الغاز CAMEL...إلخ.
- إنشاء مؤسسات وطنية عمومية لمراقبة قطاعات الإقتصاد الوطني، مثل شركة سونطراك التي تأسست سنة 1963 في قطاع المحروقات.
- إنشاء هياكل مالية متأقلمة مع أوضاع تلك المرحلة، كإنشاء البنك المركزي الجزائري 1962، الصندوق الجزائري للإنماء 1963، تأميم البنوك الخارجية المتواجدة بالجزائر 1966 وإنشاء البنك الوطني الجزائري 1966.

بينما عرفت الفترة الثانية من الأحادية الحزبية، والممتدة ما بين 1967-1987 ما يعرف بالإقتصاد الموجه ذو التخطيط التنموي الشامل الذي سيطر عليه القطاع العام لتحقيق الإستقلال الإقتصادي.

---

غازي حيدوسي، الجزائر: التحرير الناقص، تر: خليل أحمد خليل، ط1، بيروت: دار الطليعة، 1997، ص 13-17<sup>161</sup>.

وكانت إستراتيجية التطوير الإقتصادي والإجتماعي لهذه الفترة تمنح للدولة الدور المحوري والأساسي في كل المجالات المجتمعية. ويترجم هذا الدور من الجانب الإقتصادي: دولة « l'étatisation » وسائل الإنتاج، إنشاء مؤسسات وطنية عمومية، إحتكار الدولة للتجارة الخارجية، مركزية إتخاذ القرارات في شأن الإستثمارات... إلخ.<sup>162</sup>

لقد ركزت الدولة في مشروعها التنموي على القطاع الصناعي، واعتمدت سياسة "الثورة الصناعية" منهجا لها، حيث كان القادة آنذاك يؤمنون بأن بناء الإشتراكية يقوم على التنمية الإقتصادية التي تستدعي ثورة صناعية حقيقية.

تهدف هذه السياسة إلى إعادة بناء الإقتصاد الوطني، لتنتقل من الإقتصاد التقليدي المرتكز على الأنشطة الزراعية إلى الإقتصاد الحديث الذي يضمن التنمية الشاملة لكل القطاعات الإقتصادية عن طريق تزويدها بالمناهج الصناعية الحديثة.

وبالتالي، فمشروع التنمية لا يعني القطاع الزراعي أو الصناعي لوحده، بل إنه يسطر في أهدافه غايات إجتماعية واسعة كالححد من البطالة، تحسين أوضاع العمال ورفع المستوى المعيشي للمواطنين.

ثم إن ديناميكية التنمية الإقتصادية عامة والصناعية خاصة تتطلب إدخال التكنولوجيا الحديثة إلى الإدارات والمؤسسات العمومية، وتكوين عالي المستوى للمسيرين. لهذا الغرض، عمدت الدولة إلى بعث الإطارات الوطنية للتربص وتعلم التقنيات الحديثة في الخارج.

ولتعبئة الجماهير حول هذه الإيديولوجية، تعالت الخطب اللينينية للقادة، لمحو آثار الهياكل الإستعمارية داخل الإقتصاد الوطني، معادين بذلك كل أشكال الإمبريالية، وداعين إلى تحرر

---

<sup>162</sup> Benhalima Amour, «L'économie Algérienne et ses perspectives de développement », revue Algérienne des sciences politiques et de l'information, Alger, n° 2, Hiver 2002-2003, p 9-11.

المجتمع من كل أنواع التبعية، لأنهم كانوا واعين أن التبعية الاقتصادية تقود إلى التبعية السياسية<sup>163</sup>.

**فهل وفقت القيادة في تجسيد خطاباتها على أرض الواقع؟** هذا ما سوف نعرفه عبر فقراتنا اللاحقة. أما السؤال الذي يفرض نفسه هنا بكل إلحاح هو: **ماهي أداة الدولة لتجسيد مشروع التنمية المجتمعية؟**

- **الإدارة أداة للتنمية وموقع للسلطة:** كانت الإدارة خلال الفترة الإستعمارية ليبرالية في طبيعتها، متسلطة في معاملاتها. هذا البعد التسلطي سترثه الإدارة الوطنية بعد الاستقلال، ويزداد قوة على الدوام للحفاظ على النظام العام وتقوية الجسم الإجتماعي وفق الإيديولوجية الاشتراكية.

إن هذه الأسباب تجعل من الإدارة الجزائرية تغيّر من مهمتها من مقدمة لخدمات عامة إلى إدارة تنمية؛ تركز بين يديها القوة الاقتصادية وتحضن مشروع التنمية لتقود الثورة الزراعية والصناعية، على المستوى المركزي والمحلي.

فعمليا، أصبحت الإدارة تحتوي كل الحياة الإجتماعية والإقتصادية، وتضع لذلك الغرض جهاز تسيير بيروقراطي عملاق يعمل كآلة لتصفية المطالب الإجتماعية.<sup>164</sup>

لقد لاحظت القيادة السياسية أنها محور تطوير الإدارة العمومية، نظرا للأوضاع الصعبة التي كانت تعيشها البلاد من جراء الإرث الاستعماري الثقيل، والتخلف الناتج عن قلة الإطارات. لهذا كان على الدولة أن تأخذ على عاتقها مهمة التشييد والبناء عبر جهازها التنفيذي، مع تركيز كل الإمكانيات في يدها حتى تستغل بطريقة عقلانية.

من جهة أخرى، أولت نصوص الميثاق الوطني والدستور دورا هاما للحزب الواحد داخل الإدارة. حيث جاء في المادة 97 من دستور 1976: **"جبهة التحرير الوطني هي القوة الطلائعية لقيادة الشعب وتنظيمه من أجل تجسيد أهداف الثورة الاشتراكية"**.

<sup>163</sup> République Algérienne Démocratique et Populaire, Front de Libération National, **Charte nationale**, Alger : Front de Libération National, 1976, p 78-83.

<sup>164</sup> Issaid Taib, « Les mutations de l'administration : Le regard de la science politique », **IDARA**, vol : 12, n°1-2002, p 118-119.

وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على تغلغل الحزب في مختلف هياكل الإدارة العمومية عبر مناضليه. كما أن الميثاق الوطني يؤكد على ضرورة إسناد مناصب المسؤولية داخل الإدارة إلى مناضلي الحزب العتيد.

وبهذا، يكون تأثير الحزب على الإدارة واضحا كونه المخطط، الموجه والمراقب لأعمالها.<sup>165</sup> فهو موجود داخل المجتمع في وظائف مختلفة بدء من البلدية ووصولاً إلى الإدارة المركزية للدولة.

إن هذا الوضع يطرح إشكالا على مستوى التوظيف، فإذا كانت الإدارة في النظام اللبرالي ينظر إليها على أنها مقدمة للخدمات العمومية للمصلحة العامة، ويدعم ذلك الإطار الدستوري بضمان إنصافها وحيادها، فإن الأمر ليس كذلك في ظل الحزب الواحد أين كانت الإدارة العامة جهازا لخدمة السلطة، والموظف مناضلا في الحزب ومتعهدا بخدمة الثورة الاشتراكية. والوضع يزيد خطورة كلما اتجهنا نحو الوظائف السامية، فهذا النوع من الوظائف ليس مفتوحا على جميع المواطنين وإنما للإطارات المناضلة عضويا في الحزب، وهي قاعدة تم الإعلان عليها في الدستور.

ثمّ جاء دستور 1989 لقلب المعطيات، لكنه لم يجلب معه حلا نهائيا. فمن الناحية النظرية، إن الإدارة العمومية عادلة والموظف حيادي، ولكن عدم الإستقرار الحكومي الذي ضرب البلاد، ومختلف الإستحقاقات الإنتخابية تري أن الوضع الحقيقي لهذا الحياد بطريقة غير قابلة للنقاش، حيث كان شغل المناصب العليا وبالخصوص بالنسبة لبعض الإدارات يشكل موضوعا للمفاوضات.

هكذا عرف الجهاز الإداري أزمة خانقة وسط المهام المتزايدة عليه؛ فالأقاليم تصغر شيئا فشيئا ومن الضروري تطهيرها، عدد الوزارات ومختلف الإدارات المركزية في تضاعف، عدد الولايات والدوائر والبلديات يتضاعف أيضا من جراء التقسيمات المتتالية للأقاليم (1974 و 1984 للجماعات المحلية)... إلخ.

---

<sup>165</sup> أنظر: بوجمعة بولقرعات، " القيادة الإدارية ودورها في تطوير الإدارة الجزائرية"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: معهد الحقوق والعلوم الإدارية، 1982، ص 144-153.



إذن، لقد ازداد الجهاز الإداري كبرا مع الزمن، كما أن الديمقراطية الإدارية التي كرسها دستور 1989 وعززها دستور 1996، أوجدت أصنافا إدارية جديدة على الساحة الإدارية الجزائرية، كالسلطات الإدارية المستقلة، مجالس المحاسبة والقروض، المجلس الأعلى للإعلام، وسيط الجمهورية على مستوى الحريات العامة. غير أن البعض منها اختفت دون أن تتمكن من تأدية مهامها، وأخرى فشلت أمام صلابة البيروقراطية الإدارية وأخرى لم تتجح بسبب قلة الموارد المالية في زمن الأزمة الاقتصادية.<sup>166</sup>

وعليه، استولت القيادة السياسية على الإدارة وجعلتها أداة لمشروعها التنموي، وسيستها لتصبح في خدمة الإيديولوجية الاشتراكية للدولة، وهكذا استولى مناضلو الحزب على المناصب الحساسة داخل الجهاز التنفيذي ليجعلوا من هذا الأخير مكان امتياز لممارسة السلطة. ورغم الإنفتاح السياسي والتعددية الحزبية، بقيت ذهنية "ملكية العمل الإداري" هي الراسخة لدى معظم الموظفين والولاء للأشخاص أكثر من الولاء للوظيفة هي السائدة. هنا تبرز إلى الوجود إشكالية العلاقة بين الإدارة والسلطة، ومسألة الإدارة كسلطة، وضرورة التمييز بين ما هو سياسي وما هو إداري.

إن هذه التناقضات أفرزت أزمة توزيع حقيقية؛ زادت الأغنياء غنى والفقراء فقرا، وسمحت للطبقات الغنية بالعصرنة والتفتح، وأبقت الطبقات الفقيرة في مشاكلها.

إذن كانت السلطة هي الرهان، لا التحديث ولا التنمية؛ فبعد الصراع الذي حدث على مستوى القمة بين القيادات السياسية حول مقاليد السلطة، انتقل النزاع إلى داخل الإدارة العمومية ليمتلك البيروقراطيون والتكنوقراطيون الجهاز الإداري ويمارسوا من خلاله سلطتهم.

وفي ظل هذه الظروف، يعرف مشروع التنمية الذي رفعتة الدولة فشلا ذريعا كونه لم يدرس بالدقة الكافية، ولم توجد له السلطة الميكانزمات المناسبة. حيث وجد مشروع التنمية نفسه في بيئة يسودها التناقض الشديد؛ فبعد الإستقلال عرفت الجزائر ضبابية في الجهة الحاكمة: هل هي الحزب الواحد أم الدولة؟ هل تثق في القادة السياسيين أم العسكريين؟ هل تريد بمشروع التنمية عصرنة

---

<sup>166</sup> Taib, op.cit, p 120-122.

أم محافظة؟ لتحسم الأمر بتطبيق الاشتراكية بغير وسائلها لتجد نفسها في ندرة فتضطر إلى تغيير وجهتها نحو اللبرالية.

ولما جعلت الدولة من نفسها الفاعل الوحيد والأساسي في عملية التخطيط والتنمية، بإضعاف وإقصاء دور القطاع الخاص وتنظيمات المجتمع المدني، كانت نتيجة الأزمة ثقيلة، وكان عليها أن تتحملها لوحدها (غير أن الآثار مست المواطن أكثر مما مست الدولة).

لقد ترجمت أحداث أكتوبر 1988 سحب الشعب الجزائري لنقتهم من الدولة، فهذه الأخيرة لم تحقق العدالة الاجتماعية التي كان المواطن يحلم بها. وفي المقابل، فقد أصاب الجهاز الإداري جراء كل هذا عدة أعراض وأمراض يصعب علاجها دون إحداث تغييرات جذرية على مستوى الإدارة العمومية.

- بروز أعراض الأزمة على الإدارة الجزائرية: إن التناقضات التي كانت تعيش في كنفها الإدارة الجزائرية، جعلتها تعاني من مشكلات عديدة وشوائب جمة. وهي على العموم مشكلات تتخبط فيها جميع إدارات دول العالم الثالث، وفيما يلي سأحاول إجمالها في عشر نقاط:

■ بيروقراطية متصلبة: يتميز سلوك القادة الإداريين بالحرفية الشديدة في تطبيق أوامر القيادات العليا، مما وسع الفجوة بينهم وبين رؤوسهم من جهة، وبينهم وبين المواطنين من جهة ثانية.

حيث نتج عن صعوبة الإتصال بين القمة والقاعدة، بطء في إتخاذ القرارات وتنفيذها لتعدد مستويات التنظيمات الإدارية، وهذا ما يؤدي في معظم الأحيان إلى شلل الجهاز الإداري واتصافه بالجمود وتعدد الإجراءات.

ورغم أن المواطن قد يحتاج إلى خدمة معينة في ظرف قياسي، إلا أن البيروقراطيين يحتمون بحجة حرصهم على تطبيق القوانين بدقة لحماية أنفسهم من العقاب. غير أنهم يتجاوزون هذه الحقيقة ليظهروا نفوذهم بالتحكم في مصير المواطنين.<sup>167</sup>

<sup>167</sup> عمار بوحوش، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص 214.

■ **المركزية الشديدة:** يبتعد القادة الإداريون في الجزائر من عملية تفويض السلطة والمسؤولية لمن هم دونهم، ويميلون نحو المركزية الشديدة ليتمكنوا من السيطرة على زمام الأمور بأنفسهم. لكنهم بذلك لا يقدّرون حجم المشكلات التي يخلقونها على مستوى التنفيذ.

فمتخذو القرارات لا يحصلون عادة على المعلومات الكافية عند وضع قراراتهم، مما يجعل البيروقراطيين المنفذين للسياسات المتخذة في صعوبة التوفيق بين الالتزام بالإجراءات المسطرة، والاستجابة للاحتياجات الاجتماعية كونهم الأقرب من المواطنين من جهة ثانية.<sup>168</sup>

■ **التهرب من المسؤولية:** إن ما يميز الإدارات الحكومية الجزائرية هو غياب الالتزام والوعي بالمسؤولية لدى أغلبية القادة الإداريين. وهذا ما يسمى بغياب الضمير المهني الذي يشعر الأفراد بضرورة الالتزام بالمعايير الأخلاقية للمهنة.

من جهة أخرى، لقد برزت مشكلة عدم تطابق المسؤولية مع السلطة المخولة للموظفين،<sup>169</sup> وهذا ما يتذرّع به غالبية المسؤولين حتى يتهربوا من المسؤولية الكاملة عن أعمالهم. وتزداد هذه المشكلة تعقيدا كلما اتجهنا نحو الإدارات المحلية؛ فعدم وضوح القوانين المحددة لخطوط السلطة للقادة المحليين، تجعلهم يبتعدون عن الإبداع واتخاذ القرارات الإستراتيجية، ويكتفون بتنفيذ القرارات التي يتلقونها من السلطات والقيادات العليا. وتجدر الإشارة أنه عادة ما يتجه المسؤولون إلى هذه الظاهرة بسبب نقص كفاءتهم أو تخوفا من العقاب.

■ **إستغلال النفوذ:** تقوم القاعدة العامة على أن المسؤولية تكليف لا تشريف، لكن واقع الإدارة الجزائرية يعكس هذه القاعدة، حيث لا يخفى على أحد أن القادة الإداريين يسعون لبلوغ المناصب العليا لتحقيق المصالح الشخصية والأهداف الذاتية لا غير.<sup>170</sup> كما يندفعون نحو بسط نفوذهم والإستئثار بموقعهم وسلطتهم.

<sup>168</sup> نفس المرجع الآنف الذكر، ص 218.

<sup>169</sup> نصير سمارة، ظاهرة التسبب الإداري في الجزائر، الجزائر: منشورات المجلس الأعلى للغة العربية، 2005، ص

56.

<sup>170</sup> عبد الله رابح سرير، "عملية صنع القرار وتطبيقاته في الإدارة العامة بالجزائر"، دكتوراه دولة، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2006، ص 409.

وبطبيعة الحال، يتأثر الأتباع عادة بتصرفات قادتهم، وهذا ما يجعل من الظاهرة منتشرة حتى في وسط المسيرين والأعوان العموميين، فتراهم يقبلون الرشاوى ويختلسون أموال الدولة، ويشعرون المواطنين أنهم يمتلكون وظائفهم لا مجرد موظفين عموميين وضعوا تحت تصرفهم.

■ **الولاء للرئيس وليس للوظيفة:** تنتشر ظاهرة الولاء للرؤساء في الدول النامية بشكل رهيب. فالقيادة الإدارية تحرص أن تظهر بمفردها على مسرح الأحداث وغيرهم أتباعا لها، وتتمسك بكل صغيرة وكبيرة.

على إثر هذا، تذوب شخصية المرؤوسين ويكتفوا بالتبعية التامة لرؤسائهم، محاولين بذلك التقرب منهم والتودد إليهم للحصول على دعمهم ويتغاضوا عن أخطائهم وعيوبهم، منتظرين أن يأتي دورهم ليصبحوا قادة ليمثلوا نفس الدور ويمارسوه على مرؤوسيهـم.<sup>171</sup>

■ **هجرة الكفاءات من القطاع العام:** تعاني الإدارة العمومية الجزائرية من ظاهرة هجرة الإطارات والقادة الأكفاء إلى القطاع الخاص أو إلى خارج الوطن، أين يردّ لهم الإعتبار ماديا ومعنويا (رواتب أعلى، مناخ مشجع للإبداع...).

ومن أبرز الأسباب التي تدفع أولئك إلى الهجرة: نقص الحوافز والوساطة في التعيين والترقية. لتفقد الدولة عناصرها الحية من مواردها البشرية القادرة على تقديم الخدمات الرفيعة بيدها، عندما ساهمت في انهيار معنويات تلك القيادات.<sup>172</sup>

■ **الروتين الإداري:** والمقصود به "الشكليات التي يجب أن تتوفر في المعاملة الرسمية، والممرات التي يجب أن تجتازها قبل أن تصل إلى نهايتها". رغم أن هذا التعريف يوحي بأن الروتين من شأنه أن يجنب العمل الفوضوي ويسهل الأداء الإداري وفق قواعد عامة موحدة، إلا أن تعقيد الإجراءات أصبحت معيقة للعمل. ليشير الروتين الإداري إلى حالة مرضية خطيرة تغلغت بشكل كبير داخل الإدارة الجزائرية.<sup>173</sup>

■ **الفساد الإداري:** إن الخطوة الأولى للفساد تظهر في التمييز بين المواطنين الذين يتجهون

<sup>171</sup> بوحوش، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة، مرجع سابق، ص 213-214.

<sup>172</sup> بوحوش، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة، مرجع سابق، ص 218.

<sup>173</sup> سمارة، مرجع سابق، ص 53-54.

إلى الإدارات العمومية لطلب عمل أو للاستفادة من خدماتها، حيث يسمع تردد عبارات أصبحت متداولة في كل الأجهزة الإدارية: "الأقربون أولى بالمعروف"، "أنا وابن عمي على الغريب"، "أنا وأخي على ابن عمي"... إلخ.

بينما تتمثل الخطوة الثانية للفساد في قبول الرشاوى إما لتسهيل الخدمات أو لإنجاز بعض المعاملات غير الرسمية، ليلبغ الفساد أشده عند وضع الموظف يده على الأموال العمومية. أما الفساد الأكبر، فيتحقق عند تحالف الفساد الإداري مع الفساد السياسي، لتصبح الدولة محلا للنصب والنهب والسرقة<sup>174</sup>. ولسوء الحظ فالإدارة الجزائرية تعرف كل هذه الأنواع، وحتى الخطابات السياسية لا تتكر ذلك.

- **ضعف وخلل إداري:** لقد بدا العجز واضحا في ملامح الإدارة العمومية الجزائرية في تحقيق الأهداف المسطرة لها. وهذا ما يترجم نفور المواطنين وتذمرهم منها. وقد يكون سبب ذلك نقص في الكفاءات أو الموارد المادية والمالية، المهم أن النتيجة واحدة وهي فقدان المواطن ثقته في الإدارة. وتتمثل أهم مظاهر الخلل الوظيفي في:
  - البطء في تقديم الخدمة، نتيجة لتعقيدات بيروقراطية وروتين لا مبرر له.
  - كثرة المصادقات المطلوبة على بعض الوثائق الإدارية، والتي تتطلب أن تمر العملية على أكثر من جهة وفي أماكن متباعدة، دون أن نلمس ثمرة إيجابية في ذلك فالأموال العمومية هي التي تهدر بشكل فضيع.
  - عدم الإهتمام بشكاوى المواطنين.<sup>175</sup>

- **انتشار ظاهرة التسبب واللامبالاة:** إن ظاهرة التسبب « le laisser- faire » متجذرة داخل الإدارة العمومية الجزائرية، وتظهر أكثر في المستويات الإدارية الدنيا التي تتعامل بشكل مباشر مع جمهور المواطنين.

فالأمتلة بالعشرات داخل البلدية الواحدة، أين نجد الموظفين يحترمون أوقات خروجهم من المكاتب بالثانية بينما يصلون متأخرين بنصف ساعة على الأقل يوميا إلى عملهم.

<sup>174</sup> محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1، عمان: دار وائل، 2001، ص 33-40.

<sup>175</sup> نفس المرجع الأنف الذكر، ص 29-30.

كما يؤدي تراخيهم في العمل إلى فقدان الملفات المواطنين، ناهيك عن التماطل في تقديم الخدمة والأخطاء الكثيرة المرتكبة في ملء الوثائق الإدارية. فمن منا لم يلاحظ هذه المظاهر التي تتكرر يوميا أمام أعيننا؟

من خلال التمعن في هذه الأعراض، نصل إلى أن الصفتين الأولتين المتمثلتين في تصلب البيروقراطية والمركزية المشددة، هما اللتان ولدتا باقي الأعراض، إذ تساهمان في قتل روح الإبداع وتضعان الموظف في روتين ممل بشكل يجعله يتهرب من المسؤولية ويتجه إلى كسب تأييد قادته ليصبح يوما ما في مكانهم ويستغل نفوذه، وفي انتظار ذلك يقضي وقته في الكسب المادي السريع بطرق لا أخلاقية وعلى حساب مصالح المواطنين.

**ب- تشخيص الخلل والبحث عن الحل:** إن أعراض الأزمة التي تناولناها سابقا تؤكد إصابة الجهاز الإداري الجزائري بأمراض سنحاول فيما يلي تشخيص موقعها بالضبط:

- دراسة الثقافة التنظيمية للقيادة الإدارية: لقد ورثت الإدارة العمومية على مرّ الزمن إرثا مزدوجا ثقيلًا ساهم في ترسيخ ثقافة تنظيمية متحجرة لدى القادة الإداريين؛

■ الإرث الاستعماري: كانت الإدارة في العهد الاستعماري إدارة سيادة «Administration de souveraineté»، شكلية وجامدة على العموم.

ولقد ورثت الإدارة المستقلة هذه الصفات لتقاوم كل أشكال التغيير، خاصة تلك المتعلقة بالوظيفة العمومية (1966-1985) والجماعات المحلية (1967-1969-1990). ثم إن الأنظمة والقوانين المنظمة للإدارة الجزائرية أصبحت لا تتماشى مع القانون الفرنسي، الذي عرف تطورا كبيرا في فرنسا بينما لا تزال الجزائر وفية للقديم ومتعلقة به.\*

■ الإرث القيادي: لقد حملت الدولة عبء التنمية الوطنية، وهذا ما جعل الإدارة العمومية

---

\* حيث لم تعرف الجزائر قانونا جديدا للوظيفة العمومي إلا في مطلع 2006.

صلبة أمام ضخامة المشروع، لنتميز بخصائص عديدة تدل على صلابتها كالمركزية في اتخاذ القرارات، التخطيط الموجه، الإحتكار الشبه كلي للأنشطة الإجتماعية والإقتصادية.<sup>176</sup>

إن هذا الإرث المزدوج للإدارة سيؤزم من وضعها، خاصة أمام الأوضاع الجديدة للمجتمع الجزائري. فهل سوف تتغير هذه الثقافة السائدة لدى القادة الإداريين بعدما رفع كل من دستور 1989 و1996 تحدي التحديث الإداري للتعايش مع الحقائق الوطنية والتطورات الدولية؟ وهل سوف يسمح القادة الإداريون أن يشاركهم في السلطة آخرون فيما يسمى بتجسيد اللامركزية من خلال قانون 1990؟

وهل ستوفر هذه القيادات المناخ الملائم لاحتضان مشروع الخصخصة والإستثمار لضمان الإنتقال السليم نحو إقتصاد السوق؟

يعيش القادة الإداريون في وسط مليء بالمعوقات التنظيمية، في مقدمتها نجد التنظيم البيروقراطي الذي يعتمد على التسلسل الهرمي وطول الإجراءات، إضافة إلى القوانين التي يجب الرجوع إليها في كل مرة، هذا إلى جانب تهيش الكوادر الإدارية من خلال اللامركزية المكبلة للسلطات والصلاحيات والقائلة للتفويض الحقيقي والإبداع الفعال.

والأخطر من كل ذلك، هو رفض القيادات للتغيير خوفا على مناصبهم ونفوذهم ليتركوا الأوضاع على حالها في جو تسوده الوساطة والرشوة والمحسوبية.

هذه المعوقات تجعل القادة الإداريين الجزائريين يكتفون بصفة المديرين المسالمين، وينطبق عليهم ما كتبه الدكتور عبد الرحمن الشلاش على القيادات العربية:

"...يبدل القادة ثيابهم ليلبسوا ثياب المديرين...محاولين قدر الإمكان الحفاظ على ما هو موجود دون تجاوزه...والإعتماد على السيطرة والإستحواذ... والضبط والربط... والدخول في مناهات الروتين الممل والمعيق لحركة سير العمل... والوقوف طويلا عند الصغائر... والإعتماد على تسيير العمل كفيما اتفق عليه دون تخطيط... مما يؤدي في النهاية إلى ظهور منظمات جامدة لا حراك فيها... ولا روح يبعث الأمل من جديد لحدوث التطوير والتجديد... منظمات تسيير بنفس البرنامج اليومي المعتاد دون حدوث أي تغيير يذكر... وبمرور الزمن تنقل حركة المنظمة الإدارية مما يجعلها غير

---

<sup>176</sup> Walid Laggoune, « Les réformes administratives : Un état de problématiques », IDARA, vol : 9, n° 1-1999, p 187-188.

قادرة على مجازاة التغيرات المستمرة والتطورات المتلاحقة... فتعتمد إلى انتهاج سياسات الترفيع التي لا تؤدي إلا لمزيد من التراجع.<sup>177</sup>

وإذا تعمقنا في تحليل سلوك القادة الإداريين الجزائريين، نجدها قد اكتسبت الثقافة التنظيمية التي هي عليها اليوم لأحد العوامل التالية، أو لتوفرها جميعها في آن واحد:

■ **عدم توفر الكوادر القيادية:** تعاني الجزائر على غرار الدول النامية نقصا حادا في الكوادر القيادية، حيث كان عدد الإطارات الوطنية عقب الاستقلال لا يتجاوز 34.097 إطارا حسبما يوضحه الجدول الآتي:

#### الجهاز الإداري الجزائري سنة 1962\*

نوع الإطارات	العدد	النسبة
إطارات فرنسية	13729	19,6
إطارات جزائرية متخرجة من مدارس الإدارة الفرنسية	22182	31,7
إطارات قادمة من جبهة التحرير الوطني	34097	48,7
المجموع	70008	100

بمعنى أن الإطارات الفرنسية والمفرنسة تتحكم في الإدارة الجزائرية بنسبة 51,3%، لتستولي الإطارات المفرنسة بعد رحيل الفرنسيين على مراكز القرار العليا، وينتشروا في جميع الوزارات ليعزروا التبعية الأبدية للبلد المستعمر، في جميع مجالات الحياة الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية.

<sup>177</sup> عبد الرحمن الشلاش، " القيادة الإدارية والمعوقات التنظيمية"، مجلة الرياض، العدد 14395، 22 نوفمبر 2007، على موقع: <http://www.alriyadh.com/2007/11/22/section.main.html>. (03/04/2008، 12h :45، 41,9 ko).

\* سرير عبد الله، نقلا عن: عبد الحميد براهيم، في أصل الأزمة الجزائرية 1958-1999، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، 2001، ص 67.



وبالرغم من افتقار تلك الفئات للمهارات القيادية، فقد جاهدت للبقاء في مراكزها القيادية وحالت دون ترقية القيادات الإدارية التي تليها في السلم الإداري. مما جعل هذه الأخيرة تشعر بالاستياء والإحباط لتفكر في الانتقال إلى القطاع الخاص أو الهجرة إلى خارج الوطن بحثا عن المغريات المادية والعيش الكريم.<sup>178</sup>

وبهذا تكون الجزائر قد خسرت موارد بشرية ثمينة، كانت ستدفع عجلة التنمية وتنهض بالإدارة العمومية، حيث تركت القيادات الحقيقية مهمشة إما في بطالة قاتلة أو متناثرة ما وراء البحار تفيد بخبراتها بلدانا غير بلدهم.

■ **معايير خاطئة في تعيين القيادات الإدارية:** تعتبر الوظائف القيادية، وظائف محددة على سبيل الحصر عن طريق مرسوم يصدر في هذا الشأن.

حيث تؤكد المادة التاسعة من أمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومي، أن التعيين في هذه الوظائف يخضع لاعتبارات سياسية. كما طغى تأثير الحزب الواحد على اختيارها في ظل الأحادية الحزبية، إضافة إلى استفحال ظاهرة الجهوية والولاء للأشخاص. ونفس الخصائص والاعتبارات نجدها في المرسومين الصادرين سنة 1985 \*<sup>179</sup>.

ورغم الإنفتاح السياسي وإرساء دولة الحق والقانون عبر دستوري 1989 و1996، وإحلال عناصر الموضوعية والجدارة والاستحقاق مقابل المحسوبية والمصلحية والمحاباة التي كانت سائدة، إلا أن بروز نفوذ المؤسسة العسكرية إلى جانب مختلف النخب التي تحاول السيطرة على السلطة، جعل من الوضع لا يختلف كثيرا عن سابقه. والدليل على ذلك ما تفرزه هذه التعيينات الخاطئة من فشل في التسيير، وانتشار آفة الفساد الإداري من رشاوى واختلاسات وتهميش للإطارات الكفوة.

■ **عدم توفر الاستقرار الوظيفي:** من أهم العوامل التي تؤثر على الثقافة التنظيمية لدى القادة الإداريين، هو شعورهم بعدم الاستقرار الوظيفي.

<sup>178</sup> كنعان، مرجع سابق، ص 464-466.

\* أنظر: مرسوم رقم 214/85 المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الحزب والدولة، ومرسوم رقم 215/85 المحدد لقائمة بعض الوظائف العليا غير الانتخابية في الحزب والدولة.

<sup>179</sup> عمر بورنان، "مبدأ اختيار الإطارات العليا وتعيينها في الإدارة الجزائرية"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر:كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 1999، ص 188-190.

وتظهر تبعات ذلك جليا في تخوفهم من المسؤولية وإحجامهم عن المبادرة والمواجهة الجريئة لحل المشكلات. إضافة إلى رجوعهم المستمر إلى رؤسائهم لأخذ مواقفهم على القرارات التي يضعونها، وهذا لإشراكهم في المسؤولية.

وتتعدد الأسباب التي تقف وراء ذلك، فمنها ما هو راجع إلى المحيط الاجتماعي والمهني للقائد، ومنها ما هو راجع إلى عدم استقرار الأنظمة الإدارية وكثرة التعديلات والتنقلات مما يجعل الرؤية والهدف غير واضحين.<sup>180</sup>

وفي قراءة موجزة للتغييرات الحاصلة على الساحة الإدارية الجزائرية<sup>181</sup>، نسجل النقاط التالية:

- تقلد منصب رئيس الحكومة خمسة عشر شخصا خلال الفترة (1962-2008)؛ حيث كان هذا المنصب عند الاستقلال يعرف بالوزير الأول، لتتغير تسميته إلى رئيس الحكومة في ظل دستور 1989 الذي كرس ازدواجية السلطة التنفيذية (رئيس جمهورية + رئيس حكومة)، لتعود تسمية الوزير الأول من جديد إثر التعديل الدستوري الأخير الذي صادق عليه البرلمان بغرفتيه في نوفمبر 2008. لتصبح مهامه من الناحية الشكلية والعملية منحصرة في التنسيق.<sup>182</sup>
- تقلد منصب رئيس الجمهورية ثمانية أشخاص خلال الفترة (1962-2008)؛ وتختلف طريقة وصولهم إلى الحكم من انقلاب إلى تعيين إلى انتخاب تعددي.
- إن تغيير رئيس الجمهورية، عادة ما يتبع بتغيير رئيس الحكومة (الوزير الأول) وطاقمه الحكومي؛ حيث ضمت حكومة بن فليس الأولى 35 عضوا من بينها: 26 وزيرا، 3 وزراء دولة و3 وزراء منتدبين، أما حكومة بلخادم 2007، فقد استقر العدد في 29 وزير و7 وزراء منتدبين.\*
- ثم إن عمليات إلغاء وزارات واستحداث أخرى ودمج أو فصل الوزارات، هي الملاحظة التي تستدعي الوقوف عندها نظرا لما تسببه من عدم استقرار.

<sup>180</sup> كنعان، مرجع سابق، ص 471-472.

<sup>181</sup> أنظر الملحق رقم 05.

<sup>182</sup> للمزيد حول الموضوع راجع التعديل الدستوري في، مجلة النائب الجزائري، العدد 1، ديسمبر 2008، ص 28-29.

\* راجع: المرسوم الرئاسي 07-173 المؤرخ في 4 جوان 2007، الجريدة الرسمية، العدد 37.

- تراوح عدد أعضاء الحكومة الواحدة بين 15-35 عضوا\*\*؛ حيث شهدت حكومة بن بلة الثانية أقل تشكيلة حكومية بـ 15 عضوا بينما تزايد العدد بكثير في ظل الحكومات التالية.

كما تجدر الإشارة إلى أن عدد الوزارات يتحدد وفقا للمشاريع التي تسطرها الحكومة، فإذا كانت سياسة الرئيس تركز على قطاع معين، فإنه يعين لها وزراء منتدبين، وزراء دولة... إلخ. لكن الملاحظ أن هذه السياسة تخلق ازدواجا في المهام وتداخلا في السلطات. بينما تؤدي عملية الدمج والإلغاء لبعض الوزارات والوحدات الإدارية إلى غياب التنسيق وضعف الرقابة الإدارية.

ثم إن تغيير مناصب الوزراء المتكرر، يشعر القيادات الإدارية الأخرى بعدم الاستقرار، ويجعل مهمة تنفيذ سياسات الوزراء المتعاقبين على نفس الوزارة في قمة التعقيد، خاصة عندما تتعارض أفكار هؤلاء الوزراء مع بعضهم<sup>183</sup>، وهذا ما سوف سيكون له وقع كبير - لا محالة - على مستوى القيادات المحلية (ولاية، رؤساء دوائر ورؤساء البلديات).

- دراسة الثقافة التنظيمية للموظف الجزائري: إن القاعدة الكونية تجزم أن الأتباع يتأثرون بقادتهم؛ فالطبيعة المتسلطة وشخصانية الوظيفة وتملكها كلها صفات تأثر بها الموظفون العموميون الجزائريون اقتداء بسلوكيات قادتهم.

هذه الصفات وجدت نفسها في مناخ ينعدم فيه الرضا الوظيفي، فتطورت لتشكل حالة تسبب أصبحت راسخة في ثقافة الموظف الجزائري. ومن أبرز مظاهرها:

- التأخر عن العمل، فالقائد الذي يتأخر عن عمله لا يستطيع معاقبة موظفيه لهذا السبب.
- إستفحال ظاهرة التغيب بشكل خطير، وحتى الأطباء انصرفوا عن أخلاقيات مهنتهم ليزودوا الموظفين إجازات مرضية حتى يتغيبوا لقضاء مصالح وأغراض شخصية ولا يحرّموا من رواتبهم، لتتحمل الخزينة العمومية أعباء هذه التصرفات.
- سوء معاملة الجمهور، فالموظف يشعر المواطن أنه يقدم له معروفا، فالعبوس دائم على وجهه وتدني مستوى الإستقبال لا يخفى على ناظر.

---

\*\* لم يفرض الدستور الجزائري حدا أدنى من الوزارات، فبعد تعيين أعضاء الحكومة يتولى الوزير الأول عملية تنظيم طاقمه بموجب مرسوم تنفيذي يرسم من خلاله صلاحيات كل وزير.

<sup>183</sup> أنظر: سمارة، مرجع سابق، ص 89-90.

- بالإضافة إلى: عدم استغلال الموظف لأوقات الدوام، تفشي روح اللامبالاة، غياب النزاهة في العمل، إنتشار عقلية "البايك"....إلخ.\*

إن نقص مستوى الرضا الوظيفي، عدم استقرار القيادات الإدارية وضعف الإتصال بين الموظفين وقادتهم جعل الفجوة تتسع بين الطرفين، وجعل السلوكيات التي أوردناها قبل قليل تعبر عن ثقافة الموظف الجزائري "ثقافة التسبب" الذي يحتقر وظيفته لكونها لا تؤمن له العيش الكريم.

وفي هذا المقام، طبق الأستاذ نصير سمارة في دراسة له، نظرية ماسلو على واقع بعض الموظفين الجزائريين، بغرض ربط ظاهرة تسببهم بدرجة دافعيتهم إلى العمل والأسباب البيئية المحيطة بهم.

بينت نتائج التجربة اختلالا شديدا لهرم الحاجات لدى الموظف، حيث لا يستطيع هذا الأخير حتى تأمين احتياجاته الفسيولوجية، ناهيك عن الإحتياجات الأمنية، الإجتماعية، إحتياجات التقدير وتحقيق الذات التي أصبحت بالنسبة له أهدافا هامشية أو ثانوية في بعض الحالات. وهذا ما يدفع بالموظف الحكومي إلى مزاوله أعمال حرة لدى القطاع الخاص بعد الدوام لتحسين ظروفه المادية.<sup>184</sup>

وبالتالي، إن تقويم سلوك الموظف الجزائري مرهون بقدرة الوظيفة العمومية على تلبية إحتياجاته الخمسة (هرم ماسلو).

- الأزمة المجتمعية وأثرها على الإدارة العمومية: إن سلوك كل من القادة والموظفين العموميين هو في مجمله ترجمة للأوضاع السائدة داخل المجتمع، حيث عصفت الجزائر أزمة مجتمعية متعددة الأبعاد قادت إلى نفق مظلم لعدة سنوات، ولازلنا نعيش إلى يومنا آثارها. فننتج الأزمة أقوى وأمرّ من الأزمة ذاتها.

لقد اجتمعت الأزمة الإقتصادية بالأزمة السياسية والإجتماعية لينفجر الوضع في 5 أكتوبر 1988، لتجد القيادة السياسية نفسها مرغمة على اتخاذ تغييرات في أقرب الآجال. وهذا ما فعلته حقا؛ عندما شرعت بإدخال إصلاحات إدارية وسياسية شاملة تدعو إلى القطيعة مع الإيديولوجية

\* للشرح المستفيض حول هذه الصفات الأربعة، راجع: سمارة، مرجع سابق، ص 34-60.  
<sup>184</sup> سمارة، مرجع سابق، ص 134-135

السابقة، محاولة الاندماج مع المتطلبات الجديدة للمواطنين والتطورات الحاصلة على الصعيد العالمي.

وفيما يلي، نوجز أبرز الأزمات التي مرت بها الجزائر:

■ **الأزمة الاقتصادية:** باشرت الجزائر في مطلع الثمانينات عملية إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني من خلال إعادة الهيكلة العضوية للمؤسسات التي استهدفت تقليص حجمها وتحديد مهامها وترشيد قراراتها، وإعادة الهيكلة المالية للمؤسسات. ولكن، نظرا للإمكانات المحدودة للبنوك، فإنها لجأت بدورها إلى خزينة الدولة وهذا ما أدى إلى تضخم مالي. كما أن تبعية الاقتصاد الجزائري لقطاع المحروقات جعلها تواجه أزمة عميقة إثر انهيار أسعار البترول سنة 1984، حيث سجل العجز على مستوى ميزانية الدولة في ظل اتساع دائرة المديونية.<sup>185</sup>

وفي هذه الأثناء تتفطن القيادة السياسية إلى التناقض الذي كانت تعيش فيه، فالإيديولوجية الاشتراكية لا تتماشى مع حالة الندرة التي وجدت نفسها تتخبط فيها.

■ **الأزمة السياسية:** طبقت الجزائر في نهاية الثمانينات تجربتها الأولى في الديمقراطية والتعددية السياسية. غير أن التحضير لذلك كان غير كاف من طرف القيادة، حيث تم وضع دستور 1989 بصفة متسارعة وفي أقل من ثلاثة أشهر وهذا استجابة لأهداف ضيقة وآنية.<sup>186</sup>

التغيير إذن جاء تحت ضغط الأحداث، وفي وقت ضعفت فيه القيادة السياسية<sup>187</sup> فالطريقة الارتجالية التي طبعت ظروف وضع الدستور وغلجان الشارع المتعطش إلى الحريات، جعل القيادة السياسية تفتح المجال واسعا أمام تشكل الأحزاب والجمعيات، وتفتح إقتصادها للاستثمار والمنافسة.

<sup>185</sup> سنوسي خنيش، " الإدارة والبيئة في النظرية والتطبيق: دراسة حالة الجزائر"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 1997، ص 300-301.

<sup>186</sup> عمر فرحاتي، "إشكالية الديمقراطية في الجزائر"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: معهد العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 1993، ص 84.

<sup>187</sup> أحمد طالب الإبراهيمي، المعضلة الجزائرية: الأزمة والحل 1989-1998، ط3، 1999، ص 108.

غير أن هذه الحلول الموضوعة لامتصاص غضب الشعب الجزائري الثائر، سرعان ما ولدت أزمة أمنية كانت عواقبها وخيمة على استقرار الدولة. حيث مرت الجزائر بعشرية من الزمن عاش فيها المواطنون بين "إرهاب جماعات مسلحة" و "إرهاب دولة"، عشرية سادها الخوف والرعب، عشرية حمراء بدماء أهل الفكر من كتاب وإعلاميين، وسوداء بأحزان المواطنين البسطاء الذين لم يسلموا فدفعوا ثمن أخطاء لم يرتكبوها.

وببساطة دخلت الجزائر في إشكالية: "من يقتل من؟" وكانت الفاتورة ثقيلة على الدولة التي شلت مؤسساتها ورفعت حالة الطوارئ، ولكن الفاتورة كانت أشد وطأة على المواطنين الذين قتلوا وذبحوا بغير ذنب!

■ **الأزمة الاجتماعية والثقافية:** عرفت الجزائر بعد الإستقلال تزايدا ديمغرافيا كبيرا أدى إلى بروز أزمة السكن، خاصة بعد هجرة سكان الأرياف نحو المدن بحثا عن العمل، وما انجر عنه من اكتظاظ في المدن الكبرى في ظل عدم توفير سياسة توزيع عادلة بين الشمال والجنوب، وبالأخص ما يتعلق بالتشغيل.

أما عن سياسة الصحة والتعليم، فالأرقام كانت تنذر بالخطر، حيث كان معدل الوفيات تجاوز الخط الأحمر (موت 14/1 طفل قبل سنتهم الأولى) والسبب في ذلك راجع إلى سوء تكوين الأطباء بالدرجة الأولى. بينما تشير الإحصائيات المتعلقة بالتعليم أن عدد التلاميذ في المدارس والثانويات 1997/1996 لا يتجاوز 7,8 مليون تلميذ، حيث تعاني المناطق الداخلية والهضاب العليا من أمية فادحة وهذا ما يكبح عجلة التنمية في بلادنا<sup>188</sup>.

■ **قصور القوانين:** تعرف القوانين التي كانت تحكم الإدارة العمومية قبل 1989 أنها قوانين جامدة لا تلبي متطلبات العصر. ثم إن التخلي عن الاشتراكية وانتهاج إقتصاد السوق يفرض مرونة أكبر في التنظيمات حتى تنتعش سياسة الخصوصية والاستثمار. ورغم الإعلان عن حريات كثيرة بموجب دستوري 1989 و1996، إلا أن الإطار القانوني لها يبقى ضيقا. خاصة في مجال (قانوني البلدية والولاية 1990، قانون الإعلام، قانون الأحزاب، قانون الوظيفة العمومي).

إن الأزمات التي عرضناها، أثرت بصفة مباشرة على الإدارة العمومية الجزائرية، باعتبار هذه الأخيرة نظاما مفتوحا يؤثر ويتأثر بمحيطه؛

فالأزمة السياسية عمّقت من ظاهرة البيروقراطية والفساد السياسي والإداري، والأزمة المالية انعكست مباشرة على مدخول الموظفين مما عزز اتجاههم نحو الكسب السريع. كما أن حالة اللاأمن صرفت أنظار القيادة السياسية إلى البحث عن سبل استتباب الأمن والإستقرار، متناسين بذلك المشكلات العويصة التي تتخر جسد الجهاز التنفيذي للدولة.

لقد اجتمعت الأمراض وتوحدت لتعجز الإدارة عن تقديم أبسط الخدمات. وأمام هذه الأوضاع، اتفقت القيادات العليا على ضرورة التغيير، فلا شك أنه المخرج الوحيد للأزمة المتعددة الأبعاد هذه!

إذن، لقد وقع إجماع على اعتماد وصفة التغيير للخروج من الأزمة، ولكن، أي تغيير سيعتمد هؤلاء؟ والأهم من ذلك، هل قاموا بتحديد المنهجية المثلى لقيادة هذا التغيير؟

**ج- رهانات التحديث الإداري:** كل تغيير إداري يحدث استجابة لمجموعة من التحديات والرهانات. وفيما يلي اختصار لرهانات التحديث في الجزائر في نقطتين أساسيتين:

- **تكييف الإدارة العمومية مع محيطها:** تتخذ الإدارة من التغيير سبيلا لها لضمان استقرارها وبالتالي استمرارها ودوامها.

والأسباب الدافعة إلى التغيير تتلخص في مجموعة من المتطلبات الوطنية والدولية:

▪ **على الصعيد الدولي:** إن انهيار المعسكر الشيوعي وبروز الولايات المتحدة الأمريكية كقوة عالمية، غير موازين القوى وأثر بشكل كبير على طابع العلاقات الدولية، خاصة مع إرساء النظام الدولي الجديد الذي كرس منطق السيطرة والإحتكار في العلاقات الإقتصادية والتجارية، وأدى إلى تحول النظام الدولي من التكتلات السياسية والعسكرية إلى التكتلات الإقتصادية.

من جهة أخرى، شهد العالم تطورا كبيرا على المستوى التقني وثورة حقيقية في مجال الإعلام والاتصال.

كل هذه التحديات تدعو الجزائر ألا تبقى على الهامش، وأن تأخذ نصيبها من التحديث لتتجاوز الجمود والبيروقراطية التي تعاني منها أجهزتها الإدارية.

هذا التحول الكبير على المستوى العالمي جعل الجزائر، شأنها شأن باقي دول العالم الثالث، أمام تحدي التكيف مع هذه الأوضاع بدفع اقتصادها إلى منطقة التبادلات الحرة العالمية والتطلع للانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة (OMC) بإتباع سلسلة من الإصلاحات على سياساتها الاقتصادية.<sup>189</sup>

■ **على الصعيد الوطني:** تتلخص مجموعة الرهانات الداخلية في تحقيق التطبيق الفعلي للدور الجديد للدولة من خلال:

- التخلي على النهج الإشتراكي نهائيا عن طريق التكيف مع المفاهيم الجديدة للديمقراطية البرالية.
- التخلي التدريجي لتدخل الدولة في بعض الميادين - دون إلغاء دورها - أين أصبح تواجدها فيها غير ضروريا كالتسيير المباشر للأنشطة الاقتصادية، والإتجاه إلى الميادين أين يكون تواجدها لازما كمراقبة المعايير العامة.
- الإدارة العمومية مدعوة إلى تغيير سلوكها في تعاملها مع الجمهور ومستهلكي الخدمات، من خلال التخلص من شوائب الإدارة التقليدية (الثقل البيروقراطي) وتحسين استقباليها للمواطنين وتبسيط الإجراءات وإبعاد الشكليات.
- تقديم خدمات حكومية نوعية، وضمان تسيير ذو جودة.
- ترشيد العملية الإدارية لبلوغ الفعالية في الأداء وتخفيض التكاليف.<sup>190</sup>
- إدخال تقنيات الإعلام والاتصال الجديدة (NTIC) لتسهيل المعاملات الإدارية واعتماد "الإدارة الإلكترونية" بدل إدارة الأوراق.
- ديمقراطية الإدارة الجزائرية بتطبيقها لمبادئ الحياد، النزاهة، الشفافية والمصادقية.

- **استرجاع الثقة بين الإدارة والمواطن:** إن هيمنة الدولة على مراكز إتخاذ القرار لسنوات طويلة، دون إشراك الفاعلين الفعليين والحقيقيين نتج عنه فساد الجهاز البيروقراطي، وفشل ذريع في سلسلة

<sup>189</sup> Hocine Cherhabil, « La réforme de l'administration en Algérie : contexte, enjeux et conduite du changement », IDARA, vol : 17, n 1-2007, N° 33, p71.

<sup>190</sup> Ibid, p 69-70.



الإصلاحات التي باشرتها منذ الإستقلال في جميع الميادين: تربية وتعليم، الإقتصاد.. إلخ، فوجّهت أصابع الاتهام إلى الدولة تصفها بالعجز والفساد وتبديد الأموال العمومية، وبذلك فقدت اعتبارها أمام موظفيها وزعزعت ثقة مواطنيها في جهازها الإداري.

وباعتبار الدولة فاعل التحديث، سعت إلى استرجاع الثقة بين المواطن والإدارة، عبر سلوك جديد للإدارة العمومية، سلوك يضمن المساهمة الفعلية للمواطن في ديناميكية التغيير. إن هذا المسعى يرمي إلى ترقية ثقافة جديدة للمرفق العام، وترسيخ ثقافة المواطنة في ذهنية المواطنين وبالخصوص لدى الأعوان العموميين.

وفي سبيل ذلك، سطرت حكومة بن فليس (26 جويلية 2002)\* إستراتيجية تضمن للمواطن الحقوق التالية:

- حق المواطن في الأمن والسكينة.
- حق المواطن في الإعلام وشفافية أعمال الإدارة، والحماية من التجاوز في استعمال السلطة.
- تحسين وتبسيط الإجراءات الإدارية.
- المساواة أمام المرفق العام.
- إضفاء صبغة أكثر إنسانية على العلاقة بين الإدارة والمواطن.
- تجسيد حقوق المواطن أمام تجاوزات الإدارة.
- تشجيع إنشاء جمعيات مستعملي المرافق العمومية، والإسهام في تنظيم حوار دائم مع المواطنين.<sup>191</sup>

وبالتالي، تتلخص رهانات التحديث في الجزائر في إدخال التكنولوجيا وتحويل المعرفة إلى خدمات، لمجاعة التطور الحاصل في البيئتين الداخلية والخارجية لتحقيق رضا الموظف والمواطن، وبلوغ جودة الخدمة والمنتوج.

ومهما بلغت درجة النضج لدى النظام السياسي الجزائري، فبمجرد تبنيه لمبادئ دولة الحق والقانون (ديمقراطية، عدالة اجتماعية، انفتاح سياسي واقتصادي)، تكون قد وضعت نفسها أمام تحدي كبير. فهل جئدت الدولة الجزائرية طاقاتها المادية والبشرية للتكيف مع هذا الواقع الجديد؟

\* تجدر الإشارة أن هذا البرنامج لم يغيّر فيه حرف في برنامج أويحيى 2003، أنظر: برنامج حكومة 2003، ص 52-

<sup>26</sup>  
<sup>191</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الحكومة، برنامج حكومة. جويلية 2002، ص 29.

ومن ثم ماهي خصوصية قيادة التغيير في الجزائر مقارنة بالنماذج التي درسناها في الفصل السابق؟

## 2- مضمون التحديث الإداري.

بعد معرفة أهم رهانات التحديث الإداري في الجزائر، سنتطرق إلى جوهر هذا التحديث بدراسة جهاته، فلسفته، محاوره وأهدافه.

في البداية لابد من لفت الإنتباه أن هناك اقترايين إثنين في التعبير الإداري:

**التغيير المؤسساتي الشامل:** يتطلب تغييرا عميقا على كامل الجهاز الإداري. وإن كان يضمن التماسك (La cohérence) إلا أنه يستغرق وقتا طويلا ويستدعي أموالا طائلة لتحقيقه.

**التغيير القطاعي:** بتحديد ميدان واحد لإدخال التغيير عليه.

ولقد حصل أن طبقت الدول الغربية الاقترايين معا، معتمدين في ذلك على منهجية الإصلاحات المحددة « réformes localisées » التي تحمل نظرة شمولية لكنها تتدخل في قطاعات محددة لتغييرها وتطويرها بعناية شديدة. وهي الطريقة التي حاولت الجزائر اعتمادها.<sup>192</sup>

**أ- قادة التحديث الإداري:** لقد مرت كرونولوجيا الإصلاحات الإدارية بتنظيم جهات متخصصة منذ الإستقلال حسب الترتيب الآتي:

- 1966: تم إنشاء المديرية العامة للتنظيم والإصلاح الإداري لدى وزارة الداخلية.
- 1968: تحولت إلى مديرية عامة للتنظيم والإصلاح الإداري والعلاقات العامة.
- 1976: إنشاء مديرية عامة للتكوين والتعاون والإصلاح الإداري.
- 1982: أنشئت كتابة الدولة المكلفة بالوظيف العمومي والإصلاح الإداري لدى الوزير الأول.

---

<sup>192</sup> Laggoune, Op.cit, p 189.

- **1983:** إنشاء لجنة وطنية للإصلاح الإداري لدى كتابة الدولة للتوظيف العمومي والإصلاح الإداري.
- **1984:** إنشاء محافظة الإصلاح والتجديد الإداري محل كتابة الدولة للتوظيف العمومي والإصلاح الإداري.
- **1988:** نص مرسوم 4 جويلية على تنظيم العلاقات بين الإدارة والمتعاملين.
- **1994:** عين وزير منتدب لدى وزير الداخلية مكلف بالجماعات المحلية والإصلاح الإداري.
- **1996:** تعويضه بوزير منتدب لدى وزير الحكومة مكلف بالإصلاح الإداري والتوظيف العمومي.<sup>193</sup>
- **1999:** إنشاء لجنة إصلاح العدالة.
- **2000:** إنشاء لجنة إصلاح المنظومة التربوية.
- **2000:** إنشاء لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها.
- **2003:** إنشاء المديرية العامة للإصلاح الإداري.

والآن سنقوم بعرض قادة التغيير الأكثر فعالية والتي أقسمها إلى ثلاث فئات:

- **لجان الإصلاح:** قام رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة بتتصيب لجان إصلاح ثلاث، منذ إعلانه عن إصلاح الورشات الكبرى للدولة.
- تتعلق الأولى، بلجنة إصلاح العدالة التي نصبها الرئيس يوم 20 أكتوبر 1999، لبحث مواطن الضعف في قطاع العدالة، وتحقيق الأهداف التالية:
- تعزيز دولة الحق والقانون.
- استقلالية القضاء.
- الشفافية ونوعية الخدمة.
- تكييف المنظومة التشريعية مع المتطلبات الوطنية والدولية.

<sup>193</sup> عبد الفتاح بك، "حديث مع السيد عامر حركات، الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والتوظيف العمومي"، مجلة الجيش، فيفري 1997، ص 14-15.

وتتعلق الثانية، بلجنة إصلاح المنظومة التربوية التي نصبت يوم 13 ماي 2000، عبر مرسوم رئاسي رقم 101-2000 والمتضمنة أزيد من 150 عضوا بقيادة عبد الرحمن حاج صالح. ومن بين الأعضاء أساتذة أجانب خاصة من تونس، لبنان وفرنسا (دول فرنكفونية).<sup>194</sup>

بينما تتعلق اللجنة الثالثة بلجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها سنة 2000، تتكون من 70 عضوا من موظفين سامين مسؤولين في المؤسسات الكبرى، جامعيين ومنتخبين، كلهم مارسوا وظائف ذات مسؤولية داخل القطاع العام بقيادة ميسوم سبيح. وقدمت اللجنة تقريرها النهائي حول مختلف ميادين الإدارة العمومية، الموارد البشرية والجماعات الإقليمية في جويلية 2001 (بعد 09 أشهر)<sup>195</sup>

وقد تم اللجوء إلى هذه اللجان لدراسة معمقة حول الأوضاع السائدة في مختلف القطاعات التي نصبت من أجلها. وهذا بالإعتماد على متخصصين وخبراء في الميدان للوصول إلى التشخيص الدقيق للمشكلات واقتراح الحلول لها.

- **الوزارات:** تعتبر الوزارة من أهم الإدارات المركزية في الدولة\* وهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، بل تستمد وجودها من الدولة؛ فيمثل كل وزير في قطاع نشاطه الدولة ويتصرف باسمها، كما يعمل على تنفيذ سياساتها العامة الخاصة بالقطاع الذي يديره.<sup>196</sup>

في مجال التحديث الإداري، يعتبر كل وزير المسؤول المباشر عن ضمان السير الحسن للتحديث في قطاعه. فقائد التغيير الأعلى هو الوزير؛ حيث يقوم هذا الأخير بتفويض بعض الصلاحيات للقيادات الإدارية التي تليه في السلم الإداري وعلى قيادات الإدارات المحلية الذين

<sup>194</sup> لقمان مغراوي، "أزمة الهوية في السياسة التعليمية الجزائرية"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2005، ص 145.

<sup>195</sup> M.c Belmihoub, « La réforme administrative en Algérie : Innovations proposées et contraintes de mise en œuvre », **Forum euro-méditerranéen sur les innovations**, Tunis, 15-17 juin 2005, p07, sur le site web :

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan030357.pdf>.

\* لا تشير الدساتير الجزائرية إلى الشروط الواجبة توافرها في الرئيس الأعلى في الوزارة (الوزير)، مثله مثل رئيس الحكومة.

<sup>196</sup> عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، ط2، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2007، ص 207.

يتعاملون بشكل مباشر مع المواطنين، ومثال ذلك مديريات التربية على مستوى كل ولاية، التي تسهر على تطبيق المناهج والبرامج الجديدة للمنظومة التربوية على المستوى المحلي.

غير أن منهجية التحديث تبرز دور وزارتين في عملية التغيير أكثر من غيرهما، ألا وهما وزارة الداخلية ووزارة المالية.

- **وزارة الداخلية:** تساهم وزارة الداخلية في قيادة التغيير من خلال:
  - تشخيص الإصلاحات القائمة.
  - إعطاء عروض مفصلة عن واقع الإدارات الإقليمية (واقع اللامركزية وتحديد النشاطات التي تحتاج إلى عدم تركيز والتي تحتاج إلى لامركزية، واقع المسيرين المحليين، واقع تطور الخدمات العمومية المحلية، المسائل المتعلقة بالمالية المحلية...الخ).
- **وزارة المالية:** كل عمليات التغيير مرتبطة مباشرة بوزارة المالية مهما كان عمقها، حيث تساهم هذه الوزارة في:
  - ضمان التأطير المالي للإصلاحات الإدارية.
  - هيكلة قانون المالية حسب المتطلبات.
  - التنسيق مع مختلف القطاعات التي يمسهما التحديث.
  - تحديث المحاسبة العمومية.<sup>197</sup>
- **المديرية العامة للإصلاح الإداري (DGRA):** تتمحور مهام المديرية في ثلاث وظائف أساسية:
  - دراسة القواعد العامة المتعلقة بتنظيم إدارات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية وعملها، وتقديم اقتراحات للوزارات المعنية قصد التكيف مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية.
  - وبهذه الصفة تكلف المديرية بـ:
    - دراسة سير الإدارة العمومية وتقييمه.
    - تحقيق التوافق والتوافق بين الحاجات الاجتماعية والاقتصادية وتنظيم الجهاز الإداري.
    - إقتراح، ترقية ودراسة كل تدبير من شأنه تطوير وتثمين الوظيفة العمومي.

<sup>197</sup> Laggoune, **Op.cit**, p 191-192.

- إبداء رأي تقني مسبق حول مشاريع القوانين أو النصوص التنظيمية المتعلقة بتنظيم المؤسسات والإدارات العمومية.
- ترقية المناهج العصرية لتنظيم الإدارة العمومية وعمله، وبهذه الصفة تكلف المديرية بـ:
- المبادرة بكل عمل يسعى إلى تجديد الإدارة العمومية وعصرنتها (NTIC)، مع إدخال تقنيات جديدة للتقييم.
- المبادرة بكل دراسة للإصلاح الإداري التي تباشرها مختلف الدوائر الوزارية.
- توزيع كل دراسة أو وثيقة في هذا المجال على الإدارات العمومية.
- ترقية كل تدبير يرمي إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، من خلال:
- تعميم معرفة الإجراءات الإدارية.
- السهر على تحسين ظروف استقبال المواطنين، إعلامهم وتوجيههم.
- ترقية الأعمال الجوارية والإصغاء إلى مستعملي الخدمة العمومية.<sup>198</sup>
- وبالتالي، فإن وظيفة المديرية تنحصر في تنسيق الأنشطة مع الشركاء الإداريين، تحضير برامج وأجندات الإصلاح لكل قطاع، بالإضافة إلى تكوين الإطارات المكلفة بقيادة الإصلاح.

وبعدما تعرفنا على جهات قيادة التحديث، نتساءل: كيف تمت قيادة التغيير؟ وماهي السبل التي استعملت لإخماد مقاومة التغيير، وضمان الانتقال النوعي نحو الوضع الإداري المنشود؟

**ب- فلسفة التحديث الإداري:** تتضمن منهجية التحديث في الجزائر تطبيق فكرتين أساسيتين وهما:

- **تقييم مسيرة الإصلاحات الأولى:** نص دستور 1989 على إصلاحات سياسية وإدارية جذرية. حيث كانت أهم التغييرات في الجانب السياسي والاجتماعي تتمثل في: التعددية الحزبية، الاعتراف بحرية التجمع وإنشاء الجمعيات، حرية التعبير (ظهور عدة صحف).

<sup>198</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، المرسوم التنفيذي رقم: 03-192 المؤرخ في 28 أفريل 2003، المحدد لمهام المديرية العامة للإصلاح الإداري وتنظيمها، الجريدة الرسمية، العدد 30، الصادرة يوم 30 أفريل 2003، ص 13.

بينما ركز الإصلاح الإداري على الجانب الإقتصادي للدولة لإدماجه في الإقتصاد العالمي؛ حيث أدخلت إصلاحات عديدة على مستوى الإدارات المكلفة بتسيير الإقتصاد الوطني. وبالموازاة، تم فتح القطاع الخاص أمام مختلف قطاعات الدولة ( تعليم، صحة، تشغيل،... إلخ) ومن أهم الإجراءات المتخذة في هذا المجال:

- إرساء سلطات مستقلة للتنظيم (في مجال الاتصالات، المناجم، المحروقات... إلخ)
- وضع قواعد قانونية مشجعة للمنافسة (قانون الإستثمار\* 1993، قانون الخصخصة 1995).
- إنشاء وكالة وطنية مكلفة بتجسيد سياسة تشجيع الإستثمار الخاص.

إن هذه التغييرات تفرض دورا جديدا للدولة، بالإبتعاد عن السيطرة الكاملة في عملية تسيير إقتصادها وفتح المجال لفاعلين جدد عبر منح حرية أكبر للتجارة والصناعة وتشجيع الإستثمار الخاص الوطني والأجنبي. إذ يتطلب الأمر التطوير الدائم لمناخ الأعمال (le climat des affaires) وكسب ثقة المتعاونين الإقتصاديين.<sup>199</sup>

وهذا بدوره يفرض إعادة تنظيم هياكل الإدارة العمومية حتى لا تبقى عقبة أمام الإستثمارات، حيث أبدت الدولة - من خلال التصريحات الرسمية- رغبة كبيرة في التغيير، وخصصت برامج الحكومات المتعاقبة بنودا كثيرة وميكانزمات عدّة لقيادة التغيير تجاه إقتصاد السوق من جهة، وترشيد العملية السياسية والإدارية من جهة أخرى.

غير أن هذه المجهودات لم تكلل بالنجاح المنشود لتحسين نوعية الخدمة العمومية أو لتعزيز المناخ الملائم للإستثمار. فالتطور الذي عرفه مفهوم الإدارة العمومية خلال التسعينات لا يتعدى بعض التحسينات والترقيعات، دون دراسة معمقة حول نموذج الإدارة التي ينبغي إرساؤها. والسبب في ذلك هو ذلك الشرخ الحاصل بين الإطار المؤسسي الرسمي وسبل تنفيذ السياسات لتعزيز التنمية الإقتصادية والاجتماعية. بالإضافة إلى عدم التنسيق بين مختلف الميادين التي مسها التغيير (إقتصاد، عدالة، تربية... إلخ).

إن قيادة التغيير من إقتصاد موجّه وإدارة ريعية إلى إقتصاد حر يسيطر عليه القطاع الخاص يطرح مشكلات حقيقية؛ فأمام هذه الرهانات والتحديات لا نجد سوى مقاومة للتغيير ودفاعا

---

\* المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993 المتعلق بترقية الإستثمار.

<sup>199</sup> Cherhabil, Op.cit, p 70-73.

عن المواقع المكتسبة. وإلا كيف نفسر تأخر مشروع الخوصصة؟ فالمشكلة ليست في الوسائل الإدارية والتقنية بقدر ما كانت في تأخر وتماطل في عملية التنفيذ.<sup>200</sup>

علاوة على كل هذا، فلا يخفى على أحد تأثير حالة اللأمن التي عرفتتها هذه العشرية من الزمن، وهذا ما انطبع على برامج الحكومات كما يوضحه الجدول الآتي:

#### جدول يوضح أهم التغييرات الحاصلة على المشهد السياسي 1989-1999.

الحكومة	الخطوط العريضة لبرنامج الحكومة	ملاحظات عامة على أهم التعديلات
حكومة قاصدي مرباح (1988/11/05) (1989/09/05)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تحقيق العدالة الاجتماعية والنضامن الوطني.</li> <li>- تعميق الديمقراطية.</li> <li>- تأمين دائم للمنتجات الواسعة الإستهلاك للأسرة (إعادة تنظيم منظومة التوزيع).</li> <li>- تأمين إعادة هيكلة المنظومة التربوية والتكوين.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعيين مرباح على رأس الحكومة يعتبر توكيل لإدارة الشؤون السياسية إلى رجل عرف بسمعته وخبرته وتجربته، فهو قادر على ضمان سياسة الإصلاح الإقتصادي والاجتماعي.</li> <li>- لم تدم طويلا هذه الحكومة مما جعلها لا تطبق برنامجها بالكامل.</li> <li>- الاحتفاظ ب 8 وزراء من التشكيلة القديمة وإدخال 14 شخصية جديدة إلى الحكومة أغلبهم تكنقراطيين.</li> </ul>
حكومة مولود	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تطوير أنظمة تسيير السياسات الاجتماعية (عمل، حماية اجتماعية، تربية..)</li> <li>- وضع النص القانوني والتنظيمي المتعلق بالإصلاحات</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- حكومة مغايرة تماما (قطيعة مع النظام المسير للإقتصاد ونظام الحزب الواحد).</li> <li>- تتأكد سمة الإصلاح من خلال البرنامج الذي يعرض تعديلات جذرية</li> </ul>



<p>عاجلة.</p> <p>- رغم بقاء الحكومة نسيباً مقارنة بسابقتها إلا أنها لم تتمكن من استيفاء برنامجها (أحداث جوان 1991 صعدت الأزمة).</p> <p>- فيما يخص تشكيلة الحكومة؛ هناك نزعة كبيرة إلى تجميع الوزارات، مع تجديد 3/2 من فريق مرباح.</p>	<p>السياسية والإقتصادية والإجتماعية تزامناً مع تطوير برنامج العمل.</p> <p>- وضع تدابير قانونية للتطهير المالي والتجاري لوضع حد للتضخم.</p>	<p>حمروش</p> <p>(1989/09/05 -</p> <p>(1991/06/05</p>
<p>- تغيرت الحكومة جذرياً مجدداً؛</p> <p>- إنشاء وزارة مكلفة بالعلاقات مع المجلس الشعبي الوطني والجمعيات.</p> <p>- إنشاء وزارة حقوق الإنسان.</p> <p>- إستحداث اللجنة السامية للدولة</p> <p>عهدت رئاستها إلى محمد بوضياف.</p> <p>- إلغاء وزارة حقوق الإنسان.</p> <p>- إغتيال محمد بوضياف في 29 جوان 1992.</p> <p>- تولي علي كافي رئاسة HCE واستقالة غزالي.</p>	<p>- إسترجاع هبة الدولة.</p> <p>- تنظيم انتخابات تشريعية.</p> <p>- إعادة تفعيل وسيلة الإنتاج.</p>	<p>حكومة أحمد غزالي</p> <p>( 1991/06/05 -</p> <p>(1992/07/08</p>
<p>- تغييرات في تشكيلة الحكومة فقط، حيث تم دخول 17 شخصية جديدة وبقاء 8 وزراء من الحكومة السابقة. بالإضافة إلى حذف كتابات الدولة وإنشاء مهمة وزير مستشار لدى رئيس الحكومة.</p>	<p>- حفظ ودعم الهيبة والكرامة والوحدة الوطنية.</p> <p>- إسترجاع وتعزيز سلطة الدولة.</p> <p>- خوض معركة عارمة ضد الإرهاب والرشوة.</p> <p>- إعادة ثقة الشعب في الدولة.</p> <p>- إعادة بعث المسعى</p>	<p>حكومة بلعيد عبد السلام</p> <p>(1992/07/08 -</p> <p>(1993/08/21</p>

	الديمقراطي. - وضع حد للتردي الإقتصادي، الإجتماعي والثقافي.	
<p>- تعيين ليمين زروال رئيسا للدولة في 30 جانفي 1994 ووزيرا للدفاع.</p> <p>- إبقاء 12 عضوا من التشكيلة القديمة وإدخال 13 شخصية جديدة.</p>	<p>خطة حكومة تعتمد على برنامج عبد السلام.</p>	<p>حكومة رضا مالك (1993/08/21 - (1994/04/11).</p>
<p>- يعتبر مقداد سيفي أول إطار تكنوقراطي من الجيل الجديد يصل إلى مهمة رئاسة الحكومة.</p> <p>- دخول 11 عضوا جديدا إلى الحكومة مع استحداث 5 وزارات جديدة.</p> <p>- استحداث حقيبة للوزير المنتدب المكلف بالجماعات المحلية والإصلاح الإداري.</p> <p>- ترقية بعض المهام التي كان يقودها وزراء منتدبون إلى وزارات (التعليم العالي والبحث العلمي، المؤسسة الصغيرة والمتوسطة..).</p>	<p>عنون برنامجه بـ "البرنامج الإنتقالي"؛ معتمدا فيه على ثلاث مراحل:</p> <p>- المدة الإنتقالية: تضمن استمرارية الدولة.</p> <p>- جمع الشروط اللازمة من أجل تطهير الإقتصاد وإعادة بنائه وتعزيز بنيات الإدارة العمومية المركزية والمحلية.</p> <p>- إعداد التدابير التشريعية الضرورية لتمكين الدولة من الرجوع إلى المسار الإنتخابي.</p>	<p>حكومة مقداد سيفي (1994/04/11 - (1995/12/30)</p>

<p>- الإبقاء على 13 عضوا من التشكيلة السابقة وإدخال 17 عضوا جديدا.</p> <p>- نزع الإصلاح الإداري والوظيف العمومي من وزارة الداخلية وتنظيمه على شكل أمانة للدولة تابعة لرئيس الحكومة.</p> <p>- إرساء القاعدة السياسية التعددية عقب الانتخابات التشريعية، أين يسيطر حزب الـ RND على الحقائق الإستراتيجية (الحزب الفائز).</p>	<p>- التركيز على الجانب الأمني والإقتصادي</p> <p>- إصلاحات جذرية للإطار القضائي، التنظيمي والمؤسساتي.</p> <p>- إصلاح العدالة، تجديد مهام الإدارة العمومية.</p>	<p>حكومة أحمد أويحيى الأولى والثانية</p> <p>(1995/12/31 - 1998/12/15).</p>
<p>- بقاء التشكيلة الحكومية السابقة بصفة شبه كلية.</p> <p>- تعيين وزير جديد للعدل اثر شغور المنصب.</p> <p>- اتسمت المرحلة بتدهور سوق المحروقات.</p>	<p>- التركيز على الجانب السياسي والإجتماعي: سلم اجتماعي.</p> <p>- كما انصب برنامجه حول التحضير والإشراف على ظروف سير الانتخابات الرئاسية 1999.</p>	<p>حكومة إسماعيل حمداني</p> <p>(1998/12/15 - 1999/12/23)</p>

من إعداد الطالبة\*

يتضح من خلال الجدول أنه بالرغم من تركيز بعض برامج الحكومات على الإصلاحات الإدارية والإقتصادية، غير أن التركيز على المجال السياسي والأمني هو الطاغى، وحتى القاعدة العامة تنص على أن الإصلاح لا ينجح إلا في ظل الإستقرار السياسي.

ولهذا السبب، كانت فكرة الرئيس عبد العزيز بوتفليقة للإصلاح سنة 1999، تمتاز بنوع من الرؤية الشمولية، مبتعدة بذلك عن سياسة الترقيعات التي عمّقت من المشكلات بدل حلها.

\* استنادا إلى معلومات: عبد القادر بولسان، **الحكومات الجزائرية 1962-2006**، (طبعة خاصة بوزارة المجاهدين في الذكرى الخامسة والأربعين لعيد الاستقلال والشباب)، الجزائر: دار هومة، 2007، ص 153-267.

وفي كلمته بمناسبة تتصيب لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، دعا رئيس الجمهورية إلى القطيعة مع منهج الإصلاحات السابقة بغرض تفعيلها وإنجاحها قائلاً:

« Les réformes nécessaires qui s'imposent alors pour adopter l'Etat à l'évolution de notre société sont intervenues d'une manière fragmentaire, par à coup, sans vision. Au lieu de poser les problèmes de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat dans leur globalité, on a sans volonté politique affirmée, préféré agir par retouches en mettant délibérément de côté les questions les plus difficiles, les plus sensibles ; c'est-à-dire les plus urgents et les plus attendues, laissant ainsi sans solution les véritables problèmes de fond, ce qui n'a pas manqué d'accroître les contradictions que les réformes avaient précisément pour mission de résoudre, d'agrouper la complexité de l'Etat et d'alourdir considérablement son fonctionnement ».<sup>201</sup>

- الرؤية الجديدة: تحديث الإدارة وسيلة لإصلاح الدولة: بعد الأزمة المأساوية التي عصفت بالبلاد لعشرية من الزمن، اهتزت إثرها الدولة في مؤسساتها وفقدت توازنها وكفاءتها. لذلك، وضع رئيس الجمهورية "عبد العزيز بوتفليقة" في برنامجه السياسي خطة لاسترجاع المصداقية الكاملة للدولة، في ظل السلم النسبي الذي عرفته البلاد.

كانت فكرة إصلاح الدولة منصبة حول قيادة الإدارة العمومية لمسيرة إعادة بناء الدولة لتتوافق مع التطورات المؤسساتية، السياسية، الإقتصادية والإجتماعية التي تفرضها متغيرات البيئتين الداخلية والخارجية.

أمام هذه المتطلبات المؤسساتية والرهانات الإستراتيجية للتغيير، تم تتصيب لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها سنة 2000، والتي حددت الأهداف الكبرى للنظام المؤسساتي للدولة والمتمثلة في: دولة قوية وآمنة، دولة في خدمة المجتمع والمواطنين، تحقيق التماسك الإجتماعي والوقوف أمام رهانات التنمية.<sup>202</sup>

ولتجسيد هذه الأهداف، قررت اللجنة إعادة تحديد دور الدولة في المجالات التالية:

---

<sup>201</sup> Discours de son excellence Abdelaziz Bouteflika, lors de l'installation du comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat, (Alger, samedi 25 novembre 2000), sur le site web : <http://www.amb-algerie.fr/Decouvrir/Discours%20r%C3%A9forme%20Etat.htm> (14/05/2003, 04h :13, 60,2ko)

<sup>202</sup> République Algérienne Démocratique et Populaire, président de la république, **rapport du comité de la réforme des structures et des missions de l'Eta**, juillet 2001, p 66-72.

■ **مهمة السلطة العمومية والخدمة العامة:** تدور مهمة السلطة العمومية في الحفاظ على الأمن والنظام العام، الاستقرار، الدفاع عن مصالح الدولة في الخارج، إرساء العدالة.. الخ. ويتم كل هذا بتعزيز:

- إرساء دولة الحق وتبنيها في مهامها الإستراتيجية.
- إرساء سلطة القانون "القانون فوق الجميع".
- إرساء إدارة عامة مجددة في هياكلها، شفافة في مهامها، كفاءة وفعالة في نتائج أعمالها.
- تحسين صورة الجزائر على الساحة الدولية.
- تعزيز قدرة الدولة على امتصاص التحديات الداخلية والخارجية المرفوعة.

بينما تتمثل المهام الخاصة بالخدمة العمومية في الأنشطة التي تقدمها كل المؤسسات والمنظمات ذات الطابع العمومي والرامية إلى تحقيق المصلحة العامة وتقوية الرابطة بين الدولة والمجتمع. وتتمثل في:

- تحديد مسؤوليات الدولة وفق ادبيولوجياتها الجديدة.
- توجيه دور الدولة نحو الدعم ورقابة الجودة.
- تحديد ميادين تدخل الدولة في التنمية البشرية خاصة ما يتعلق بالتربية، الصحة والحماية الاجتماعية.
- تفعيل سير المناهج الحديثة للخدمة العمومية القائمة على اقتصاد السوق.

- **دور الدولة في إرساء الديمقراطية التعددية:** يتمثل أساسا في تأكيد دورها كحكم في النزاعات والصراعات السياسية والسهر على ضمان احترام القوانين والحريات (التطبيق التدريجي لدولة الحق والقانون). إلى جانب:

- خلق فضاء سياسي يعكس التعبير الجماعي للمجتمع، قائم على احترام القوانين في وظيفتها كوسيط مع المجتمع.
- جعل المواطنة مبدءا أساسيا لممارسة الحقوق المدنية للمواطن.
- تحسين معيشة المواطنين في إطار الحملة ضد التخلف الاقتصادي.<sup>203</sup>

- دور الدولة في المجال الإقتصادي والإجتماعي: يتمثل دورها في هذا المقام في تثبيت ميكانزمات اقتصاد السوق وفق النقاط التالية:

- تقليص حجم التدخل الموجّه للدولة، بوضع ميكانزمات مؤسساتية مشجعة للقطاع الخاص وبعيدة عن المعوقات البيروقراطية في عملها.
- وضع قواعد تنظيم اقتصادية واجتماعية تسمح بإعادة توزيع الثروات بصفة عادلة، بالإضافة إلى الحماية الاجتماعية والتضامن الوطني مع تنظيم سوق العمل من خلال تشريع قوي.
- تجديد أنظمة الحماية الاجتماعية والأمن الإجتماعي.
- تنمية الإنتاج الوطني لتهيئة مناخ الدخول إلى الإقتصاد العالمي.
- إنعاش الإقتصاد الوطني من خلال تنفيذ برنامج الدعم، تشجيع الإستثمار الخاص وحركة رؤوس الأموال.<sup>204</sup>

من خلال هذه القراءة السريعة لدور الدولة الجديد، يتبين لنا أن تحقيق الأهداف المرسومة لن يتحقق إلا في ظل وجود إدارة عمومية في مستوى هذه التحديات.

**فماهي الإصلاحات الرئيسية المقترحة من قبل اللجنة لإعادة الاعتبار للإدارة العمومية ، وجعلها وسيلة للتغيير والتحديث؟**

**ج- محاور التحديث الإداري:** كانت الدولة الجزائرية واعية أن تحقيق التحديث السياسي وبلوغ الحكم الراشد وتبني دولة الحق والقانون لن يكون إلا عبر تحديث جهازها التنفيذي المتمثل في الإدارة العمومية.

لذا اقترحت لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها ستة ميادين كبرى لإصلاح الدولة\* أعيد هيكلتها بما يتماشى مع موضوع بحثي كآآتي:

<sup>204</sup> Ibid, p 77-78.

\* تتمثل في: 1- الإدارة المركزية: تمركز، استقرار، تماسك واستمرارية، 2- الجماعات الإقليمية والإدارة المحلية: لامركزية وعدم تركيز في خدمة الديمقراطية المحلية، 3- المؤسسات العمومية فاعل تحديث الخدمة العمومية، 4- الإستشارة، التنظيم والرقابة وسائل مجددة للتسيير العمومي، 5- أعوان الدولة: سياسة جديدة للموارد البشرية. 6- المواطن: غاية إصلاح الدولة.

- **عصرنة وترشيد الإدارة العمومية:** وهي سياسة مطابقة لتجديد الخدمة العمومية المطبقة في الدول الغربية.

ويتم ترشيد المؤسسات والمنظمات العمومية الجزائرية بإدخال نماذج تسيير القطاع الخاص (تجديد وسائل وأنظمة التسيير)، توسيع مجال تسيير الخدمة العمومية للمؤسسات الخاصة والمجتمع المدني<sup>205</sup> إلى جانب خلق حركية في المجالات الآتية:

- دعم التناسق بين مختلف الإدارات المركزية، وإعادة توزيع المهام بين الإدارات المركزية والإقليمية لإنعاش التنمية الإقتصادية والإجتماعية.
- الإستعانة بأولي الخبرات للتحكم في تكاليف الإدارة العمومية وتقليصها.
- التكامل بين المصالح المكلفة بمحاربة الغش بجميع أشكاله.

أما عن جهود الدولة في عصرنة الجهاز الإداري فتتمحور حول:

- عصرنة مناهج العمل وتعميم استعمال الإعلام الآلي وشبكة الإعلام الداخلية (intranet)
- تشجيع التكوين المتخصص\* ورد الاعتبار لمراكز التكوين المهني.
- تخفيف إجراءات وأجال إنجاز المشاريع.
- تطوير وتعزيز الشفافية في المرافق العمومية.<sup>206</sup>

هكذا تكون الخدمة العمومية هي الرهان الأساسي للتحديث الإداري وترشيد النفقات العمومية للتغلب على الخلل والعجز الإقتصادي في الإنفاق، بتحديث المفاهيم، الهياكل وطرق التسيير.

وبالفعل، فقد تخلت الدولة عن بعض القطاعات جزئيا، لتترك مجال التسيير للقطاع الخاص، كما هو الحال في قطاع البريد والاتصالات؛ حيث استطاع هذا القطاع الخروج من سياسة الإدارة

---

<sup>205</sup> République Algérienne Démocratique et Populaire, président de la république, **rapport du comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat**, Op.cit, p 82.

\* في هذا الصدد، تمت إعادة النظر في سياسة التكوين المعتمدة من طرف المدرسة الوطنية للإدارة، ليرتكز التكوين ابتداء من 2008 على تعليم وتكوين الإطارات السامية، وتفتح مسابقة الدخول إلى المدرسة لخريجي الجامعات والمعاهد في تخصصات محددة، وتدوم فترة التكوين ثلاث سنوات.

<sup>206</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الحكومة، برنامج حكومة. سبتمبر 2000، ص 20-21.

التقليدية بخلق المنافسة بين الخواص، ولعل شدة المنافسة بين شركة موبليس، جازي ونجمة في عالم الاتصالات تنبئ بالنجاح الباهر في هذا المجال.

بينما تركت الدولة بعض القطاعات القاعدية بين يديها كالتربية والصحة. كما تم إعادة هيكلة بعض المؤسسات العمومية كالكهرباء والغاز الطبيعي التي تتحول من مؤسسة عمومية صناعية وتجارية تحت الوصاية إلى مؤسسة عمومية اقتصادية وتجارية، وإنشاء مؤسسات عمومية مستقلة لتوزيع المياه والتهئية خاضعة لقواعد تجارية في التسيير.

أما فيما يخص طرق التسيير العمومي، فقد تم إدخال عملية التعاقد وإشراك أفراد من القانون الخاص في استغلال الخدمة العمومية خاصة ما يتعلق بالموانئ، المطارات والطرق السيارة.<sup>207</sup>

- إعادة توزيع المهام بين الإدارة المركزية والمحلية: لقد حظيت الإدارات المركزية بمكانة هامة في مشروع إصلاح الدولة لقربها من السلطة السياسية. ويتمثل تحديثها في إعادة توجيهها نحو المهام الإستراتيجية.

لهذا الهدف، اقترحت لجنة الإصلاح إعادة تنظيمها وتحديد الكفاءات القيادية التي ستقوم بهيكله وتنظيم أعمال الحكومة والتنسيق مابين الوزارات حتى لا تبقى هذه الأخيرة منشغلة بتنفيذ المهام الروتينية (لتصبح مهامها: التنظيم والتنسيق، التنبؤ، الرقابة وتقييم السياسات العامة). بشكل يضمن تماسك واستمرارية الخدمات العمومية.

أما فيما يخص الإدارة المحلية، فقد ركزت لجنة الإصلاح على ضرورة إعادة الاعتبار للجماعات المحلية الموجودة (البلدية والولاية) وإدخال تصنيف إداري جديد قائم على المناطق تعزيزا للديمقراطية المحلية.

إن حضور موضوع اللامركزية بشدة في الخطابات السياسية لدليل على أهميتها البالغة كمبدأ أساسي للتنظيم الإداري، وكونها العمود الفقري لترشيد علاقة الدولة بالأقاليم، باعتبار السلطات المحلية هي الأقرب إلى مشاكل المواطنين اليومية.

---

<sup>207</sup> Belmioub, Op.cit,p 19.



ولهذا، عمدت الدولة إلى تحويل السلطات والكفاءات الإدارية والتقنية إلى هذه الوحدات، إذ سطرت وزارة الداخلية والجماعات المحلية برنامجا لترقية وتأهيل الإطارات على المستوى المحلي عن طريق:

- تزويد الجماعات المحلية منذ سنة 2003 بالإطارات المؤهلة بتعيين 7.500 إطارا جامعيا (تقنيين وإداريين).
- إعادة تشكيل جهاز التكوين عبر استرجاع خمسة مراكز للتكوين المهني وإنجاز ستة مؤسسات أخرى في مختلف مناطق الوطن.
- استرجاع المدرسة الوطنية للإدارة ENA منذ 2005 وإصلاح نظام التكوين بها.<sup>208</sup>

ولترقية مكانة الجماعات المحلية ودورها، تم اتخاذ التدابير التالية من طرف الدولة:

■ **مراجعة قانوني البلدية والولاية: لتكييف الإدارة المحلية مع واقع التعددية السياسية وتأكيد مكانة اللامركزية في مسار التنمية الوطنية، وتعزيزها كفضاء لممارسة الديمقراطية المحلية.**

■ **ترشيد مساهمة الجماعات المحلية:** فيما يتعلق بتسيير الحياة المحلية وذلك عبر تعزيز تكوين أعوان المصالح البلدية خاصة التقنية منها وتحسين الخدمة للمواطن. إلى جانب ترشيد مساهمتها في التنمية الوطنية (تحت سلطة الوالي ممثل الحكومة على مستوى الإقليم)، مع تعزيز الطابع المتجانس والفعال للجهاز التنفيذي للولاية ودعم مخططات التنمية والتهيئة الإقليمية على المستوى الولائي والبلدي.

■ **تحسين الطاقات المالية للجماعات المحلية:** وهذا بتزويد الجماعات المحلية بالوسائل المالية التي تسمح لها بتحقيق أهدافها التنموية، وترشيد نفقاتها بتحميلها المسؤولية أكثر فأكثر في تحديد الوعاء الجبائي وبعض نسب الضرائب وفي تحصيل الضرائب والرسوم.

■ **دعم مشاركة المواطنين في التكفل بالشؤون المحلية:** وهذا بترقية مشاركة

---

<sup>208</sup> [www.interieur.gov.dz/default.aspx](http://www.interieur.gov.dz/default.aspx) (14/05/2005, 16h :24, 351ko).

المجتمع المدني في التكفل بالشؤون المحلية في ظل احترام المهام المسندة للإدارة والمنتخبين المحليين. وبهذا سيتمكن المواطنون من ملامسة الصعوبات التي تعترض سير العمل الإداري بشكل عام.<sup>209</sup>

- **تثمين الموارد البشرية:** باعتبار العنصر البشري هو محرك التنمية في كل بلد، سعت الدولة الجزائرية إلى ترقية ظروف الوظيفة العمومية لضمان جاذبيتها بدء من شروط التوظيف إلى غاية وضع قواعد لنهاية الخدمة مروراً بتقويم شروط التعيين، الترقية، التكوين... إلخ. كانت اللجنة على قناعة أن نجاح التحديث لن يكون إلا عبر الموارد البشرية ذات الكفاءة، وتم فعلاً مراجعة قانون الوظيفة العمومي عبر قانون 06-03 المتضمن قانون الوظيفة العمومية الجديد.\*

لقد تم إعادة النظر في حقوق وواجبات أعوان الدولة بشكل يثمن الموارد البشرية ويساهم في بلوغ النوعية في التسيير بإضفاء المرونة على القوانين وتحديث مناهج إدارة الأفراد بما يتلائم مع الدور الجديد للدولة، حيث تم تحديث قانون أساسي لكل فئة من أعوان الدولة، موظفي الجماعات المحلية، موظفي المؤسسات العمومية، الأساتذة... إلخ.

كما يشجع هذا القانون الجديد عنصر الكفاءة بتحديد راتب الموظف وفقاً لمؤهلاته ومستواه التعليمي، لكي تدرج أقدميته في الوظيفة في المرتبة الثانية.<sup>210</sup> وفي سياستها لتحسين مستوى الكفاءات على المستوى المحلي، قامت الدولة بالإستعانة بالجهات التالية:

- عقد شراكة مع المعهد المتخصص في التسيير والتخطيط لتكوين 425 أمينا عاما للبلدية، 1.500 إطاراً تقنيا وكافة مديري الإدارة المحلية ورؤساء مكاتب الصفقات و 1.557 مفتشاً عاماً ومفتشاً ولائياً.
- عقد شراكة مع المدرسة الوطنية للإدارة لتكوين أزيد من 216 رئيس دائرة موزعين على تسع مجموعات بيداغوجية.
- عقد شراكة مع جامعة التكوين المتواصل لتكوين 1.541 رئيس بلدية.

<sup>209</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الحكومة، برنامج حكومة. سبتمبر 2000، ص 22-25. \* لكن الملاحظ في هذا القانون هو أنه رغم أن المادة 217 من الأمر تعترف بصريح العبارة عن كون الإستقالة حق للموظف، إلا أن هذه الأخيرة لم ترد في حقوقه، وإنما ورد ذكرها في الباب العاشر تحت عنوان "إنهاء الخدمة"، راجع: عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 343.

<sup>210</sup> راجع أمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة يوم 16 جويلية 2006.

هذا إلى جانب مراجعة القوانين الأساسية الخاصة بأعوان وزارة الداخلية والجماعات المحلية.<sup>211</sup>

- وفي نهاية عرض أهم محاور التحديث الإداري، من حقنا أن نتساءل حول عدة مسائل:
- هل حقا كان هناك تأمل نقدي لمراحل الإصلاح السابقة؟
- لماذا نلمس اندفاعا إلى التحديث لدى السلطات الرسمية بينما يظهر الإخفاق كلما اقتربنا من مواقع تطبيق التغيير؟
- ماهو السبب في هذا الشرخ الكبير بين القول والفعل؟؟ هل سببه ضعف في التشخيص أو ضعف في التنفيذ أو ضعف في الإرادة السياسية للقادة؟

هذه الأسئلة وأخرى، سأحاول الإجابة عنها من خلال تحليل نقدي لهذا التحديث في الجزء الموالي.

### 3- دراسة تحليلية نقدية لعملية التحديث الإداري.

لقد عرف قطاع الإتصالات تطورا كبيرا خلال فترة زمنية قياسية، بشكل يسمح للقطاعات الأخرى الإستفادة منه لتحديث إداراتها (إدخال نظام الإعلام آلي)، كما تمكنت الدولة من تقليص ديونها الخارجية من خلال فتح أسواقها وتحقيق التنافس الإقتصادي؛ حيث مثلت خدمة الديون سنة 2003 نسبة 18% مقابل 65% سنة 1999.\*

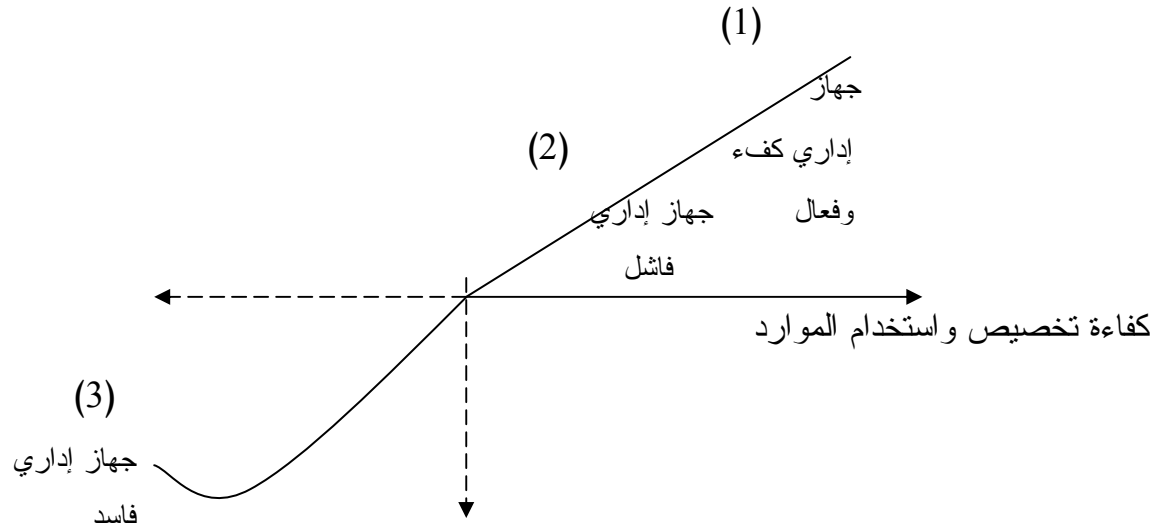
غير أن وتيرة الإصلاحات الإدارية كانت تمشي بخطى متناقلة مقارنة بمرونة وديناميكية المناخ الإقتصادي العالمي.

وفي المقابل، فقد أخفقت سياسات التحديث في العديد من المجالات نتيجة لعقبات كثيرة. وعلى العموم تميّزت عملية التحديث الإداري في الجزائر بصعوبة تقييمها ومحدوديتها. وفيما يلي سوف نحاول تحليل النتائج لمعرفة سبب توجه الإدارة العمومية الجزائرية نحو المنطقة (3) المبينة في المخطط الآتي:

نتائج تقييم أداء الحكومة ووحدات الجهاز الإداري للدولة  
فعالية تحقيق الأهداف

<sup>211</sup> [www.interieur.gov.dz/default.aspx](http://www.interieur.gov.dz/default.aspx) (14/05/2005, 16h:24, 351 ko).

\* راجع: "حديث صحفي مع الصحيفة الاندونيسية "جاكرتا بوست"، تصريحات وأحاديث صحفية 2007-2003، رئاسة الجمهورية: مديرية الصحافة والإتصال، 2008، ص 27.



**المصدر:** مصطفى محمود أبو بكر، الإدارة العامة: رؤية إستراتيجية لحماية

الجهاز الإداري من التخلف والفساد، القاهرة: الدار الجامعية، 2005، ص 21.

أ- من صعوبة التنفيذ إلى صعوبة التقييم: يعتبر التقييم أمراً ضرورياً عقب كل تغيير لمعرفة مدى فعاليته وتحقيقه للأهداف المتوخاة منه.

غير أن تقييم التحديث الإداري يتضمن عدة عناصر يجب تحقيق التناغم والتناغم فيما بينها. وتتمثل هذه العناصر في:

- مدى تحقيق الجودة والفعالية في الأداء.
- مدى تخفيض الكلفة.
- مدى تحقيق رضا الموظف.
- مدى تحقيق رضا المواطن (تأثير "l'impact" نتائج التحديث على المجتمع).
- ومدى تحقيق الملائمة (مدى ملائمة الوسائل مع الأهداف المرسومة).

وبالتالي، يتعين الأمر الرجوع إلى دراسة مدى تطور وتحسن الحياة العامة للمواطنين ومدى رضاهم عن مخرجات الإدارة العمومية. بالإضافة إلى قياس درجة التوازن والاستقرار داخل الإدارة العامة لكون البيئة الداخلية أقرب لحصول القادة على نتائج محددة بعكس البيئة الخارجية التي يصعب التأثير فيها.

فهل استطاعت القيادات الإدارية تغيير الثقافة التنظيمية تجاه أهداف إداراتهم؟ وهل كانت رسالتهم ورؤيتهم للتحديث واضحة؟ وأخيرا: هل استغلت الموارد المتاحة: مادية كانت أو بشرية أحسن استغلال لضمان نجاح التحديث؟

للأسف كل الإجابات ستحمل صفة النفي، لا شيء سوى لمحدودية القيادات الإدارية الجزائرية، والتي سنتعرف على أسباب قصورها في الجزء الموالي.

إن صعوبة تقييم عملية التحديث في الجزائر راجعة إلى أننا لا نزال في المرحلة الإنتقالية، كوننا لم نصل إلى مرحلة جديدة بعد مباشرة التحديث.

Déverrouiller —————> Modifications —————> Reverrouiller

إستقرار —————> تغيير —————> إعادة الإستقرار

يمثل الشكل أعلاه حلقة التغيير عند لوين، وعلى بساطته، أردنا تمثيل حالة التغيير في الجزائر عبره. إن حلقة لوين فتحت ولم تغلق بعد؛ فالمرحلة الأولى للإصلاحات بدأت منذ الإستقلال وتم تفعيلها سنة 1989، وما حصل هو أنه تم فتح جميع القطاعات لإدخال التغيير عليها (تربية، عدالة، ثقافة... إلخ) فأدخلت تعديلات تلوى الأخرى، غير أن الدولة لم تستطع غلق الدائرة، لتفتح المجال لمرحلة التقييم الشاملة.<sup>212</sup>

ألا يحق للمواطن بعد مرور عشرين (20) سنة على التعددية السياسية والانفتاح على اقتصاد السوق أن يتساءل عن النتائج الملموسة لهذه السياسات؟

لقد أصبح الجزائريون واعون بالأوضاع المزرية التي آلت إليها الإدارة العمومية أكثر من أي وقت مضى. ولعلّ قربي من المواطنين داخل الإدارات العمومية يدفعني أكثر للكتابة عن وجهة نظرهم في مدى نجاح التحديث المعتمد.

<sup>212</sup> شبيلة العايب، "القيادة الإدارية"، محاضرة ملقاة على طلبة الدراسات العليا في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2008.

فبعدها يصرح عن نجاح إصلاح العدالة، وإمكانية سحب صحيفة السوابق العدلية في زمن قياسي لا يتجاوز ربع ساعة، طلب منا الإنتظار، ليطول الإنتظار إلى ست ساعات كاملة، وفي هذا الوقت أثرت النقاش مع مواطنات كن ينتظرن معي، فتحدثت عن عدم مطابقة ما يصرح به حول الإصلاحات وما هو واقع، فضحكت إحداهن قائلة: "وهل هناك إصلاح في الجزائر؟ إنها شعارات ترفع في المواعيد الانتخابية لتخمد بعدها. ثم إن كان هناك إصلاح فليبدأوا أولا بالمساواة في مجال التوظيف، فأنا متخرجة منذ سبع سنوات، ولم أتحصل طوال هذه الفترة على منصب شغل ولو بصفة مؤقتة، بينما تمنح وظيفة دائمة لزميلة لي أمام عيني عن طريق مكالمة هاتفية من مسؤول يقربها".

وعن سؤالي لها عما تقوم به في الوقت الحالي، أجابت: "لا تستغربي، فمصري أن أتعلم الحلاقة مع فتيات ليس لهن أي مستوى علمي علني أجد فيها خيرا". سكتت الفتاة مطولا، ثم أضافت: "كنت مليئة بالحماس والديناميكية وكنت أبحث عن مسابقات التوظيف، وأنتقل إلى أي مكان، لكن هذه البلاد قتلت فينا روح الحماس".

إن الحال لا محالة، لا يختلف كثيرا عند غالبية الشباب الجزائري، ففترة الشباب تمتد عندهم إلى سن الأربعين، حيث يقضونها في البحث عن منفذ يقتاتون منه في جو مليء باليأس والخوف من المجهول.

وصلت الساعة الثالثة زوالا، وبدأوا توزيع الصحيفة، لنسمع مواطنا يبلغ الموظفة عن خطأ في كتابة اسمه، وفي حين ذهابها لتصحيحه، تذرّ المواطن، لكنه ضحك مستهزئا: "غير ممكن! إن العملية لا تتعدى نقل الاسم من شهادة الميلاد (copier/coller)، استغرقوا فيها يوما كاملا في ظل وجود أجهزة للإعلام الآلي، وبأخطاء فوق ذلك!!"

من جهة أخرى، تصرخ مواطنة: "لقد انتظرت منذ الصباح لتتهميني أنني لم أودع الطوابع البريدية؟".

الوجهة في مثالي الثاني إحدى المستشفيات الجزائرية، ففي سؤال لي إلى طبيب عام عن تقييمه للخريطة الصحية الجديدة، تأسف الطبيب أولا على الأوضاع التي آلت إليها إدارتنا، ثم أجابني أنه شخصا لم يلمس أي تغيير أو تحسن في القطاع: "كنت أستقبل 40 مريضا في اليوم ولا

يزال الوضع كذلك، ثم إن الإصلاحات مجرد شعارات لا أكثر، إن الطبيب العام مسكين في الجزائر، فهو معرض للنقل إلى المناطق النائية في أي وقت...نحن نعيش حالة لا استقرار".

وحين سألته عن علاقة الطاقم الطبي مع الإداريين، فأجاب: "إنها الكارثة؛ فيما يخص كبار المسؤولين، فلا تصلنا منهم سوى الأوامر، وبالكاد نراهم، أما العمال، فغالبا ما يصل الطبيب باكرا لينتظر وصولهم لفتح قاعات العلاج".<sup>213</sup>

صحيح أن التقييم الشامل يستوجب انتهاء مشاريع التحديث، للاستناد إلى الأرقام النهائية، وإجراء مسح شامل عن تقييم كل من القائمين على عملية التغيير ومتلقي نتائجها؛ غير أن الوضع لا يحتمل الإنتظار أكثر من عشرين سنة لمعرفة اتجاه التحديث ووجهة نظر المعنيين منه. ثم إن المثاليين السابقين يلخصان تقييم كل من المواطنين والموظفين للتحديث، ورغم نسبته إلا أن الوضع حقيقة لا يزال مزرّيا، فثقافة الموظفين لا تزال مليئة بالتسيب والإهمال وتملك الوظيفة، كما لا تزال ثقافة القيادات تقليدية، جامدة وبيروقراطية. وفي المقابل لا يزال رضا المواطنين عن خدمات الإدارات العمومية جد ضعيفا.

**ب- محدودية التحديث:** إذا تعمقنا في تشخيص الأوضاع، نجد أن معظم مواطن الخلل في فشل التحديث تعود إلى محدودية القيادات الإدارية.

"أموال طائلة تخصص، والتسيير يبقى محدودا"، إنها مفارقة عجيبة يعرفها التحديث في الجزائر؛ فبعدما كنا في وقت مضى نتحجج بعدم كفاية الموارد المالية، أصبحت هذه الأموال في يومنا لا تنفق بعقلانية ورشادة، وأصبح القادة السياسيون والإداريون على حد سواء يتباهون في تصريحاتهم بالمبالغ الضخمة المخصصة للإصلاحات، وبذلك يبتعدون عن الحديث عن نتائجها الملموسة.

ويعود الأمر في ذلك إلى إحدى العوامل التالية:

**- ضعف الإرادة السياسية للتغيير:** إن المشكلة الجوهرية في مشروع التحديث الإداري في الجزائر هو غياب القناعة لدى المسؤولين السياسيين. فلإدارة العمومية تأتمر بأوامر القيادات السياسية، فلا تحديث ولا إصلاح إداري دون دعم سياسي.

<sup>213</sup> مقابلة مع الدكتور شريف كركوش، طبيب عام في المؤسسة العمومية للصحة الجوارية بذراع بن خدة، ولاية تيزي وزو، الثلاثاء 28 جويلية 2009، 11:30.

كما أنه غالبا ما كانت برامج الإصلاح في الجزائر تطبق نتيجة لضغوطات خارجية: ثورة شعبية أو ضغط أجنبي. وفي هذا الصدد يقول محمد قاسم القريوتي: "...من النادر أن نتوقع أن تقوم الأجهزة المتورطة في الخلل والفساد بالإعلان عن نفسها ووضع خطط للإصلاح لمعالجة الفساد".<sup>214</sup>

- ولهذا تسود صفة التردد في قيادة التغيير، وهذا ما يؤثر على درجة حماس الفاعلين لتنفيذ برنامج التحديث. ومن أبرز مؤشرات غياب الإرادة السياسية في الجزائر ما يلي:
- عدم رسم المعالم الكبرى والأهداف الإستراتيجية المتوخاة من التحديث. وقطاع العدالة أحسن مثال على ذلك حيث كان الإهتمام منصبا على حل المشكلات الفرعية على حساب المشكلات الأصلية.
- تناقض النظام مع نفسه: احتياطات صرف كبيرة\* والشباب بطالين، يتوسلون القنصليات الأوروبية لمنحهم تأشيرات وآخرين يسلكون البحر في قوارب الموت "الحرقة".
- عدم تنمية الكوادر والقيادات التالية، فالقيادات الجزائرية تتناسى أن أتباع اليوم هم قادة الغد، فلا هم يفوضون سلطاتهم ولا هم ينقلون خبراتهم ومعلوماتهم لمن هم دونهم في السلم الإداري. وهذا من شأنه أن يجعلهم أقل ثقة بأنفسهم وأكثر تبعية لقادتهم، وعندما يترك الرؤساء مناصبهم يظهر ما يسمى بالفراغ القيادي.<sup>215</sup>
- المسؤولون لا يلعبون دور الفاعل في عملية التحديث من جراء الوصاية الشديدة (قادة لكنهم لا يقودون).
- الإهتمام الضيق بالقيادات الإدارية، فالقانون الخاص بالبلدية 09/90 لم يذكر صلاحيات الأمين العام إلا بعد سنة إثر صدور المرسوم التنظيمي 26/91، وإن دل هذا على شيء فإنما يدل على ضعف الرغبة السياسية في التغيير بعدم إعطاء أهمية للقادة الذين تقع على عاتقهم فعالية الإدارة.<sup>216</sup>
- عدم تقييم مشاريع التحديث في جميع مراحلها، قبل، أثناء وبعد التنفيذ.

<sup>214</sup> القريوتي، مرجع سابق، ص 77.

\* بلغ احتياطي صرف الجزائر (30) مليار دولار سنة 2003، حسب تصريحات رئيس الجمهورية لمجلات لبنانية، بيروت، 2003/12/07. راجع تصريحات وأحاديث صحفية 2003-2007، ص 39.

<sup>215</sup> راجع: طريف شوقي، السلوك القيادي وفعالية الإدارة، القاهرة: دار غريب، 1992، ص 257-258.

<sup>216</sup> مياسة أودية، "الفعالية الإدارية في الإدارات المحلية الجزائرية: دراسة حالة بلدية ورقلة 2006-2008"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2008، ص 118.



- **صعوبة في التنفيذ:** غالبا ما ترسم السياسات، وتخصص الأموال اللازمة للقطاعات العمومية بشكل سليم، ليعرف التغيير عقبات عند التنفيذ وهذا ما يؤخر من إمكانية التقييم.

فرغم أن الوضع حساس في الجزائر، إلا أنه ينبغي تحليل الأسباب التي حالت دون حدوث تغيير فعال على أرض الواقع:

- تعاني الإدارة الجزائرية من العجز الكبير في تكوين الكفاءات والبطء الشديد في تقديم الخدمات؛ فبعدما تم اصدار قانون الوظيف العمومي سنة 2006، ينتظر مشروع تطبيق الزيادة في الرواتب أجلا غير مسمى.\*\*

- الجهاز التنفيذي لا يملك أتباعا في المجتمع لقيادة التغيير، فحتى لو دعمت الحكومة بأغلبية برلمانية للمصادقة على مشاريعها، إلا أنها لم تزود في المقابل بإدارة قادرة على تنفيذ التغيير في ظل الظروف المعقدة والمتوترة. فالحقيقة أن الحكومة تفضل دائما العمل لوحدها دون إشراك الفاعلين الفاعلين في التغيير، وهذا ما ينقص من مصداقية وإرادة الدولة في التحديث.

- محدودية قدرة وكفاءة النخب سواء داخل إدارات القطاع العام أو الخاص وحتى على مستوى تنظيمات المجتمع المدني، وهذا ما يحبط كل مشروع مجتمع.

- القطاع الخاص في الجزائر لا يزال في نشأته، وبالتالي، فهو لا يستطيع أن يلعب دورا كبيرا في المشاريع الكبرى، فمؤسساته لا تضع أهدافا واضحة في حين أن اقتصاد السوق بحاجة أكثر من غيره من المجالات إلى إدارة فعالة ومؤسسات تمتاز بالجودة والمنافسة.<sup>217</sup>

ففي مقال صحفي لـ **أحمد مصباح** يتبين أن الجزائر تحتل مراتب متأخرة فيما يخص توفير شروط الإستثمار حسب تقرير « Doing Business » لهذه السنة (2009)؛ حيث صنفت في المرتبة 132 من أصل 181 دولة، بعدما كانت في المرتبة 130 سنة 2008 و 116 سنة 2006. يقوم تقييم البنك الدولي عبر هذا التقرير على عشر مؤشرات، تخص المعايير الأولى: إنشاء المؤسسة، الحصول على رخصة البناء وتشغيل العمالة، تحصلت فيها الجزائر على المراتب التالية بالترتيب: 141، 112 و 118. بينما تحصلت على المرتبة 162 فيما يخص نقل الملكية.

\*\* فإلى غاية كتابة هذه السطور لم تطبق هذه السياسة.

<sup>217</sup> Belmihou, Op.cit, p 21-23.

إن هذه المرتبة لا تعني أن الجزائر لم تقم بمجهودات في هذا المجال، وإنما تعني أن هناك دولا أكثر فعالية وحركية منها<sup>218</sup> وهذا دليل على أن الدولة لا تمشي وفق التطورات الهائلة التي تحصل في المحيط العالمي.

- تعود صعوبة التنفيذ كذلك إلى مقاومة القيادات الإدارية للتغيير خوفا من فقدانهم للمناصب والإمكانيات، فالقوى المثبطة للتحديث هم القادة أنفسهم، فكيف لقادة أن يقودوا تغييرا لا يؤمنون به؟

- غياب التخطيط الإستراتيجي: إن غياب التشخيص السليم للواقع، عدم إعداد دراسات تقييمية وافية عن الوضع الإداري إلى جانب التلاعب بالإحصائيات، جعل من السياسات المتخذة سياسات ترفيعية لا تستأصل الورم من جذوره، والمدرسة الجزائرية خير دليل على ذلك.

فرغم الإصلاحات المعلنة لإصلاح المركزية واللامركزية؛ إلا أن الإدارة المركزية لا تزال تعاني من التضخم: وزارات عديدة لتسيير نفس المجالات أو تتقاسم نفس السياسة، وهذا ما يخلق العديد من المشاكل على مستوى التنسيق، ويتيح المجال للبطالة المقنعة داخل الإدارات الحكومية.

من جهة أخرى، يبين الواقع أن اللامركزية مثبطة في ظل استمرار صلاية البيروقراطية، كما أن مسألة إعادة الإعتبار للإدارات المحلية لا تزال تعاني من الأحكام المسبقة والانتهاكات لغياب الرؤية الواضحة حول درجة اللامركزية التي تريدها الدولة.

وبالتالي، يغلب الطابع التكتيكي على السياسات المتخذة في الجزائر في ظل غياب رؤى بعيدة المدى للقادة. فإلى متى تبقى الدولة ريعية؟ ماذا بعد مرحلة البترول؟ أأن نفكر في سياسات تنموية بديلة؟ لماذا لا نفتدي بدولة تونس الشقيقة التي تفصلنا عنها بعض الكلمترات والتي جعلت من قطاع السياحة قطاعا إستراتيجيا تجني منه أموالا طائلة؟ لماذا لا نبني إستراتيجية للتنمية المستدامة؟ أليس لدينا مناطق سياحية وأخرى فلاحية وأخرى صناعية؟

---

<sup>218</sup> Ahmed Mesbah, « Selon le rapport Doing Business 2009 de la B.M : l'Algérie classée à 132<sup>e</sup> place », l'Expression, 24 juin 2009, p07.

- **ضعف مستوى القيادات المحلية:** يذهب السيد **ياصيف** من مديرية التحديث الإداري إلى الجزم أن تعثر مسيرة التحديث في الجزائر يعود بالدرجة الأولى إلى ضعف تكوين القيادات، وبالأخص تلك المتواجدة على المستوى المحلي.

فالدولة تخصص أموالا كبيرة لاقتناء المعدات والوسائل المادية، وتنسى الإستثمار في الموارد البشرية -المدرسة الوطنية للإدارة ليست كافية لتزويد جميع الإدارات العمومية بالإطارات الكفؤة- وتنسى أن جوهر اللامركزية، وبالتالي الديمقراطية المحلية يكمن في وجود قيادات محلية مسؤولة وقادرة على قيادة التغيير ومواجهة المشكلات اليومية.<sup>219</sup>

فمشكلة الوصاية الإدارية في الجزائر تقتل روح الإبداع، وتجعل الفاعلين الأساسيين غائبين عن عملية التحديث ليتولد عن ذلك تميع المسؤوليات والتهرب منها. **فكيف نعاقب قائدا لم نعطه المسؤولية كاملة على أعماله ولم تتم مشاورته عند اتخاذ القرارات؟**

- **تسييس عملية التحديث:** إن مشكلة السياسي والإداري لا تزال قائمة في الجزائر، وإدارتها العامة لا تزال بعيدة عن صفة الحياد. فالمهم ليس في المسمى، فأني كانت جهة التحديث: مديرية، لجنة، وزارة، المهم هو أن تتحمل تلك الجهة المسؤولية كاملة وتتابع التحديث خطوة بخطوة. لذلك لا بد أن تتمتع الجهة المسؤولة عن التحديث بالاستقلالية التامة لضمان الوصول إلى نتائج دقيقة.

وإذا ما تمعنا في تقرير لجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها، وخطاب رئيس الجمهورية عند تنصيبه للجنة، نجد أن هذه الأخيرة لم تضيف عنصرا جديدا في تقريرها، بل ركزت على النقاط التي تطرق إليها رئيس الجمهورية وأعطت اقتراحات بشأنها، وكأنهم ليسوا هم الخبراء وأهل الميدان!

إن بقاء الوضع على حاله، سيؤدي إلى التشخيص الإيديولوجي وغير العقلاني، تشخيص لا يخدم إلا المصلحة الإيديولوجية للسياسيين.

- **سرية مشروع التحديث:** إن الدول التي تحترم نفسها وتريد حقا التغيير، تعتمد مبدأ الشفافية في جميع أعمالها الحكومية وتوسع من دائرة استشارة المواطنين ما أمكن.

---

<sup>219</sup> مقابلة مع السيد **ياصيف**، موظف في المديرية العامة المكلفة بتحديث وعصرنة الإدارة، 11 جوان 2009، على الساعة العاشرة والنصف صباحا.

إن الغريب في مشروع التحديث والعصرنة الذي انتهجته الجزائر يكمن في السرية الكبيرة التي سادت العملية، فتقرير لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها لم ينشر إلى يومنا، وتقرير لجنتي إصلاح العدالة والمنظومة التربوية أيضا لم يطلع عليها الكثير من أصحاب الشأن. فأين الشفافية وأين مشاركة الفاعلين الحقيقيين في عملية التحديث؟

## - خلاصة واستنتاجات:

لقد تفتنت الحكومة الجزائرية إلى ضرورة إبعاد فكرة الإعتماد الكلي للمواطن على الدولة في كل المجالات. لتتجه نحو توفير البيئة التحتية اللازمة للنشاطات الإنتاجية وتوفير الجوانب فوق اقتصادية في المجتمع كالتشريعات والقوانين المشجعة للخصوصية والاستثمار.<sup>220</sup> (رفع إلزام الدولة عن الإقتصاد).

وإلى جانب المنطق الإقتصادي الجديد، تم تكييف وظائف الدولة مع مبادئ الحكم الراشد عبر إنشاء الغرفة العليا للبرلمان وإدخال آلية المشاركة السياسية في سبيل ديمقراطية المجتمع. ومن البديهي أن ترافق كل هذه التطورات مجموعة من التغييرات على مستوى الإدارة العمومية. غير أن النتائج التي عرضناها تبقى ضئيلة مقارنة بضخامة الأموال المرسدة لها، كما أنها لم تترجم الانتقال الفعلي للمنظمات العامة إلى مستوى تطلعات الشعب الجزائري.

ويعود فشل مشروع التحديث الإداري بالدرجة الأولى إلى عدم توافق الرؤى حول مضمونه ومنهجيته، فالكامل يجمع على حتمية وضرورة التحديث ليتم عرض عدة وصفات، غير أن التغيير قد استغل لغير الديمقراطية في بداية التسعينات ليدفع الجميع ثمن عدم استيعاب المعنى الحقيقي للمفهوم.

**فكيف للتغيير الذي يسعى إلى التطوير والتحسين أن يغيّر وجهته في الجزائر ويسبب في تعميق الأزمة بدلا من حلّها؟**

ورغم النفس الجديد للإصلاحات سنة 1999، فإن النتائج تبين ضعف الرؤية الإستراتيجية للتحديث إلى جانب غياب التأمل النقدي للأوضاع بالإضافة إلى الخلل المسجل على مستوى التشخيص.

فإذا أردنا حقا استدراك الأمور، علينا بإصلاح قادة الإصلاح قبل مباشرة أي تغيير.

<sup>220</sup> مجد الدين خيرى خمّش، أزمة التنمية العربية، ط2، عمان: دار مجدلاوي، 1996، ص 122.

## الفصل الرابع:

# نماذج للتحديث في الإدارة الجزائرية

## الفصل الرابع:

### نماذج للتحديث في الإدارة الجزائرية

#### **تمهيد:**

مست عملية التحديث الإداري في الجزائر مختلف الميادين، ولقد خصصت هذا الفصل لعرض أربعة نماذج لقطاعات عمومية مسها التغيير، على سبيل المثال لا الحصر. وكانت طريقة اختيار هذه النماذج جدّ دقيقة، حيث حرصت أن تكون من القطاعات التي لها علاقة جد مباشرة بالمواطن.

فلا يختلف اثنان في كون التربية و التعليم من العوامل الأساسية القادرة على إحداث التغيير الإيجابي داخل المجتمع. فالمدرسة والجامعة هما طوران متكاملان يشكلان معا البيئة الشرعية للتنشئة الاجتماعية والسياسية الصحيحة، ثم إن بزوغ قيادات لتسيير وتنظيم شؤون الدولة من مهمة هذه المؤسسات.

كما يعتبر قطاع الصحة بالغ الأهمية، حيث يلجأ المواطنون إلى المستشفيات وباقي المؤسسات الصحية لتلقي العلاج يوميا. وبالتالي تقع المسؤولية كاملة على هذه الهيئات في ضمان جودة الخدمة الصحية.

ثم نتطرق في المرحلة الثالثة إلى قطاع التشغيل؛ هذا القطاع الحساس الذي باشرت الدولة فيه عدة محاولات للإصلاح لكنه لا يزال موضوع الساعة، كونه يشغل بال أكبر شريحة في المجتمع الجزائري ألا وهي فئة الشباب.

وفي الأخير سوف ندرس قطاع العدالة الذي عرف تغييرات عميقة لمعرفة مقدار نجاعتها ورضا المواطنين عنها من جهة، ومعرفة مدى وصول الدولة الجزائرية إلى مرتبة "دولة الحق والقانون" من خلال استقلالية القضاء من جهة أخرى.

والمنهجية المتبعة ستركز على تطبيق الجانب النظري للدراسة على المنوال الآتي:

- 1- بيان حتمية التغيير
- 2- القطاع في برامج الحكومات
- 3- محاور التحديث.
- 4- قراءة تحليلية في التحديث.

## 1- قطاع التربية والتعليم.

كان وصف رئيس المجلس الأعلى للدولة الراحل محمد بوضياف للمدرسة الجزائرية بالمنكوبة قاسيا، لكنه واقعي إلى حد بعيد حيث جاء في قوله: "إن منظومتنا التربوية اليوم منكوبة، ولا يمكن للتصريحات المريحة أن تغطي هذا الواقع المؤلم فمنظومتنا التربوية تنتج جيشا من الضائعين تقذف بهم إلى الشارع، كما تنتج حملة شهادات عاطلين عن العمل وكل أولئك المسمون "حيطست" والذين لا يملكون عملا ولا كفاءة"<sup>221</sup>

إن إشكالية دراسة هذا القطاع تنصب حول التساؤلات التالية:

- ماهو الداعي لإصلاح المنظومة التربوية؟ وهل حقا المدرسة الجزائرية بحاجة إلى إصلاح؟
- وإن كان الأمر كذلك، هل استطاعت تدارك النقائص وحل المشكلات التي تتخبط فيها؟
- وإذا تعمقنا أكثر في المسألة، فقرار الإصلاح يخدم من بالدرجة الأولى؟ ومن ثمة، أي مدرسة يريد هؤلاء، وأي نوع من المواطنين يودون تكوينهم؟

أ- **حتمية التغيير:** لقد دافعت النخبة المفرنسة التي كانت تسيطر على الإدارة ولا تزال تحكمها إلى يومنا عن ضرورة إبقاء اللغة الفرنسية في المدرسة وجميع مؤسسات الدولة، وهذا ما أجل تطبيق سياسة التعريب<sup>222</sup> بينما تصدت النخبة المعربة لسياسة التعريب والإنسلاخ عن المدرسة الأصلية.

كان اعتماد المدرسة الأساسية (09 سنوات) سنة 1980 وإلزاميته من أبرز الإصلاحات في قطاع التربية الوطنية<sup>223</sup>؛ حيث كان يضمن الحد الأدنى من التعليم تحت شعار "المدرسة للجميع" لتنتهج الدولة بذلك سياسة الكم بإتباع التعريب و الجزائر أسلوبا ومنهجيا، غير أن هذه السياسة ساهمت في تعميق الأزمة وتدني مردودية المدرسة والجامعة الجزائرية.

---

راجع: علي بن محمد، معركة المصير: الهوية في المنظومة التربوية، ط1، الجزائر: دار الأمة، 2001، ص.188.<sup>221</sup>  
<sup>222</sup> في سنة 1964 تم تعريب السنة الأولى، سنة 1967 عربت السنة الثانية لتصبح بكالوريا 1989 معربة 100%.  
<sup>223</sup> بن محمد، مرجع سابق، ص113.



وبالإضافة إلى سياسة الكم التي أوصلت المدرسة إلى طريق مسدود، فإن حتمية التغيير تتبع أيضا من المحيط السياسي للبلاد والأوضاع السائدة في العالم. فعلى الصعيد الداخلي، إن اتجاه الجرائر نحو الإنفتاح السياسي والتعددية الحزبية من شأنه أن يشكل تحديا بالنسبة للمنظومة التربوية التي يقع على عاتقها تعليم النشء على المبادئ الصحيحة للديمقراطية.

بينما يلاحظ على الصعيد الخارجي الإنتقال السريع للمعلومات من جهة، وعولمة وشمولية الإقتصاد العالمي وكثافة التبادلات التجارية من جهة ثانية. إن هذه الأوضاع الداخلية والخارجية تشكل في مجملها تحديات للمنظومة التربوية حتى تحسن من أدائها وتكيف برامجها ومقرراتها بما يتماشى وهذه المتغيرات.<sup>224</sup>

**ب- التربية والتعليم في البرامج الحكومية:** سوف يتم الاضطلاع من خلال هذا العنوان بالترتيب على البرامج الحكومية الآتية: 1997، 2000، 1997، 2002 و 2004.

- **برنامج حكومة 1997:** كان العنوان المتضمن لهذا القطاع هو " تطوير المنظومة التربوية الوطنية والنهوض بالبحث العلمي"، وكان برنامجا مكثفا ومركزا على النقاط التالية:
- فيما يخص التعليم الأساسي والثانوي:
- تحسين نوعية المدرسة ومردوديتها: تأهيل المدرسين، تحسين البرامج، تعزيز الوسائل التعليمية وتكيف نظم التقييم والتوجيه.
- تحسين سير التربية الوطنية: تدعيم عملية لامركزية التسيير، توظيف مدرسين جدد والتكفل الأمثل بالقانون الأساسي لعمال التربية الجاري إعداده.
- تفتح المدرسة على محيطها: تعزيز المتابعة والوقاية الصحييتين داخل المؤسسات التربوية، رد الاعتبار للتربية المدنية... إلخ
- إلى جانب توفير الشروط القانونية والنظامية المطلوبة لتطوير المدارس الخاصة.

- فيما يخص التعليم العالي:

- إدراج تقويم الجامعة ضمن الأولويات الوطنية.

---

<sup>224</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة التربية الوطنية، إصلاح المنظومة التربوية، ص. 2-3

- تحقيق إصلاح الجامعة من خلال تعزيز الهياكل التربوية القاعدية وهياكل الإسناد: مقاعد بيداغوجية، خدمات جامعية وتعزيز عدد الأساتذة.
- رفع عدد المخصصات العمومية الممنوحة لكل طالب.
- تعزيز الإستثمار في مجال التجهيزات التربوية والعلمية.
- تكريس نظام داخلي جديد لجامعة.
- تكريس القانون الأساسي للمدارس الوطنية العليا الكبرى.
- من أجل بحث علمي أنجع:
  - تعزيز التمويل العمومي للبحث العلمي وتطوير التكنولوجيا في هذا المجال.
  - تثمين نتائج البحث العلمي الوطني.<sup>225</sup>
- **حكومة 2000:** تم التطرق إلى القطاع في ظل هذه الحكومة عند الحديث عن المرافق العمومية والاجتماعية، وفي انتظار نتائج لجنة إصلاح المنظومة التربوية، فإن برنامج الحكومة يسعى إلى:
  - مدرسة عصرية وتنافسية عبر:
    - تعميق ديمقراطية التعليم وتقليص الفوارق الاجتماعية والجهوية في مجال التمدريس.
    - تحسين نوعية التعليم ومردودية المنظومة التربوية من خلال إصلاح البرامج، مراجعة الكتب المدرسية ومواصلة تكوين المكونين، تشجيع البحث التربوي، إدخال تكنولوجيات الإعلام والاتصال إلى المدرسة وتحسين ظروف العمل وبالخصوص الطور الابتدائي.
- جامعة راسخة في الحداثة، من خلال:
  - تحسين جودة المنتوج الجامعي.
  - جعل التحصيل على صلة بالحاجات المعبر عنها في عالم الشغل.
  - جودة التأطير وإدخال الوسائل والمناهج البيداغوجية الحديثة.
  - إبراز أقطاب التفوق ومدارس كبرى لتكوين الإطارات العالية التأهيل.
  - تحسين الخدمات الجامعية.

<sup>225</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الحكومة، برنامج الحكومة. أوت 1997، ص 164-177.

- بحث علمي يساهم بفعالية في الرقي الإقتصادي والإجتماعي:
- تكثيف الجهد الوطني في مجال البحث العلمي على كل من الصعيد المؤسساتي، التنظيمي، المالي والموارد البشرية.
- دعم العلاقة بين الجامعة والمؤسسة بغرض ترقية البحث التطبيقي.<sup>226</sup>
- **حكومة 2002:** تمت برمجة القطاع ضمن الورشات الكبرى التي مسها الإصلاح، وقد جاء فيها عرض محور الإصلاح والتي سنذكرها بالتفصيل في العنوان الموالي لهذه البرامج.
- **حكومة 2004:** هي مواصلة لتطبيق ما جاء في توصيات لجنة الإصلاح:
- فيما يخص إصلاح التربية الوطنية:
- تكوين أساتذة التعليم الابتدائي (من حملة البكالوريا لمدة ثلاث سنوات)، التعليم المتوسط (حملة شهادة الليسانس لمدة سنة) وتكوين أساتذة اللغة الأمازيغية.
- إصلاح البيداغوجيا: إدراج برامج جديدة، دعم تعليم اللغة العربية، توسيع تعليم اللغة الأمازيغية، إدخال اللغات الأجنبية بكيفية مبكرة، إدخال الرموز العالمية... إلخ.
- إعادة تنظيم المنظومة التربوية؛ فبعد إعادة هيكلة التعليم الإلجباري سيعاد تنظيم الطور الثانوي بإدخال التعليم التقني المهني ابتداء من 2005 إلى جانب التعليم الثانوي العام والتكنولوجي.
- فيما يخص إصلاح التعليم العالي:
- رفع تحدي استقبال مليون طالب عند نهاية العشرية، وما يرافق ذلك من تأطير بيداغوجي، إصلاح في مناهج التسيير لاسيما فيما يخص الخدمات الجامعية.
- إعادة تنظيم هيكلية التعليم العالي وتحسين مناهجه للتكيف مع التطورات العالمية (L.M.D)
- وضع مخطط لتكوين المكونين، بتنشيط التعليم ما بعد التدرج، تأسيس مدارس لدراسات الدكتوراه وتسوية مشكلة قانون الباحث الأساسي.
- إصلاح الخدمات الجامعية بترشيد تكاليفها وتحديث نمط تسييرها.
- تطوير البحث العلمي عبر:

<sup>226</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الحكومة، برنامج الحكومة. سبتمبر 2000، ص 74-79.

- إزالة الحواجز من حوله.
- تأهيل هياكل تنفيذ نشاطات البحث العلمي بالاستعانة بالخبرة الدولية.
- دعم البحث الأساسي والتكويني.
- مواصلة تعبئة الكفاءات العلمية.<sup>227</sup>

**ج- محاور التحديث:** في سبيل إرجاع المدرسة إلى مهامها الطبيعية، والمتمثلة في التعليم والتأهيل والتنشئة من ناحية، وتحضيرها لمواجهة تحديات العصرية واستكمال مشروع ديمقراطية التعليم وبلوغ النوعية من ناحية أخرى، تم تنصيب لجنة لإصلاح المنظومة التربوية في 13 ماي 2000، والمتكونة من 160 عضوا من أساتذة وإطارات في التعليم والتربية بقيادة **علي بن زاغو**.

كان الإصلاح في مجمله محاولة لتجسيد سلسلة من التدابير، نلخصها في أربعة محاور:

- **تحسين نوعية التأطير:** يبين ملف تكوين المكونين الذي أعدته وزارة التربية خلال سنتي 1998/1997 ضعف مستوى المعلمين والأساتذة بوضوح خاصة في المجال المعرفي والمهني حيث أن 85% من تعدادهم بحاجة إلى رفع المستوى وتحسينه.<sup>228</sup>

واستجابة لهذه الحتمية، ركزت اللجنة على تحسين التأطير عن طريق:

- تحسين ظروف تكوين المعلمين والأساتذة ورفع مستواهم المعرفي. ولهذا الغرض شرعت وزارة التربية سنة 2004 بتنصيب آلية جديدة تسمح بهيكله الجانب التكويني بالإعتماد على الشهادة الدولية للسياسة في الإعلام الآلي (ICDL).<sup>229</sup>

- رفع مستوى توظيف معلمي المتوسط ومكوني التكوين والتعليم المهنيين.

<sup>227</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الحكومة، برنامج الحكومة. ماي 2004، ص 94-102.

<sup>228</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة التربية الوطنية، مراقبة عملية تطبيق المناهج الجديدة في إطار مخطط التكوين لسنة 2004، فيفري 2004، ص 2-3.

<sup>229</sup> نفس المرجع الأنف الذكر، ص 5.

- وضع نظام جديد للتكوين أثناء الخدمة يكون مكثفا ومنوعا ويستند إلى آلية تحفيز وتشجيع الإطارات.

- إصلاح البيداغوجيا: ويشمل الإصلاح الجوانب التالية:

- دعم تعليم اللغة العربية باعتبارها اللغة الوطنية.
- الإستجابة لمطلب تعليم الأمازيغية باعتبارها لغة وطنية.
- تكيف مضامين التربية الإسلامية والمدنية مع سن التلاميذ.
- إدخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال للتكيف مع تطورات العصر.
- تعزيز تعليم مادتي الفلسفة والتاريخ.
- تعزيز تعليم مادتي الرياضة والتربية الفنية في جميع المستويات.
- استعمال الرموز العلمية العالمية.
- وضع إستراتيجية للحد من أمية الكبار بمنح فرص للتعليم في مواقع العمل.
- إعادة تنظيم المنظومة: تتم عملية إعادة التنظيم وفق مراحل وهي:

**2002-2003:** مرحلة مخصصة لوضع الترتيبات القانونية الضرورية لتأطير فتح مؤسسات التعليم الخاصة في ظل احترام البرامج الوطنية.

**2003-2004:** تمديد فترة التعليم المتوسط إلى أربع سنوات وتقليص التعليم الابتدائي بالمقابل إلى خمس سنوات.

**2004-2005:** تطبيق التنظيم الجديد للتعليم ما بعد الإلزامي في ثلاث تخصصات:

- التعليم التقني والمهني، يحضر لمجموعة من المهن.
- التعليم الثانوي العام والتكنولوجي، يحضر للالتحاق بالتعليم العالي.
- التعليم والتكوين المهني للإستجابة للمتطلبات الاقتصادية.<sup>230</sup>

---

<sup>230</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة التربية الوطنية، إصلاح المنظومة التربوية، مرجع سابق، ص.4-8.  
وللمزيد من التفصيل، راجع برنامج حكومة 2002، ص 41-50.

- التدابير الخاصة بالتعليم العالي والبحث العلمي: كان الهدف الأساسي الذي وضعت له لجنة الإصلاح للتعليم العالي يتمثل في استقبال أكثر من مليون طالب جامعي مع لآفاق 2008.

إن تطوير قطاع التعليم العالي يتمثل أساسا في تحسين مستويات الأداء والمردودية، وهذا بالتركيز على ما يلي:

- مراجعة مضامين التعليم العالي وتكييفها، وهذا بتطبيق نظام ال L.M.D.
  - إصلاح الخدمات الجامعية.
  - رفع فعالية أداء الإدارة الجامعية، وعصرنة طرق تنظيمها وتسييرها.
- هذا إلى جانب تامين البحث العلمي بوضع قانون خاص بالأستاذ الباحث، توفير الموارد المناسبة واللازمة لتحقيق مشاريع بحث وطنية وتحسين مستوى التكوين لطلبة ما بعد التدرج.

كما دعمت هذه الإصلاحات من الجانب التشريعي من خلال ترسانة من النصوص القانونية، أبرزها:

- مرسوم رئاسي يتضمن إنشاء مجلس وطني للتربية والتكوين وتنظيمه وعمله.
- مرسوم رئاسي يتضمن إنشاء مرصد وطني للتربية والتكوين وتنظيمه وعمله.
- مرسوم تنفيذي يتضمن إنشاء مركز وطني بيداغوجي ولغوي لتعليم الأمازيغية وتنظيمه وعمله.
- مرسوم تنفيذي يتضمن إنشاء مركز وطني لإدماج الابتكارات البيداغوجية وتنمية تكنولوجيات المعلومات والاتصال في التربية وتنظيمه وعمله.<sup>231</sup>

**د- قراءة تحليلية في تحديث قطاع التربية والتعليم:** لا نستطيع إعطاء تقييم دقيق حول التحديث في قطاع التربية والتعليم ولا في غيره من القطاعات لكون الإصلاحات لا تزال في طور التنفيذ كما أوضحنا في الفصل السابق، غير أننا سنحاول رصد بعض الملاحظات وتحليلها حسب الواقع الممارساتي للتحديث، وسيكون المقياس في كل مرة هو مدى تحقيق النوعية والجودة الشاملة.

- فيما يخص التربية الوطنية: لقد عانت المدرسة الجزائرية لفترة طويلة- قبل وبعد الإصلاح- من إشكالية اللغة والهوية، وتوقفت في مفترق الطرق بين الأصالة والمعاصرة، بين أنصار "oui"

<sup>231</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة التربية الوطنية، الإصلاحات في جانبها التشريعي.

ومؤيدي "نعم". والملاحظ أن معظم أعضاء لجنة الإصلاح محسوبين على التيار الفرانكفوني بدليل إدراج اللغة الفرنسية في السنة الثانية ابتدائي\*، واللغة الإنجليزية في السنة الأولى متوسط، بالإضافة إلى تعلم المواد العلمية باللغة الفرنسية في الطور الثانوي.

يعود الجدل حول المدرسة الأساسية إلى سنة 1977 (سنة بعد تطبيق أمرية 35/76). إذ وقع رئيس الجمهورية هواري بومدين على 32 مرسوما يقضي بإحالة المجموعة المعدة لهذه الأمرية إلى التقاعد. ولم يعد تحريك القضية إلا في مطلع الثمانينات بعد رحيل وزير التربية آنذاك مصطفى لشرف.

من هنا، نستخلص أن سبب تدهور مشروع الإصلاح راجع بالدرجة الأولى إلى عدم قناعة ورضا القائد الإداري (وزير التربية) بالإصلاح الذي أتاه من طرف القائد السياسي (شاذلي بن جديد).

بينما برزت حركة إصلاحية تغريبية كبيرة، تحمل في طياتها مشروع تغيير تسانده السلطة السياسية. حيث أبدى القادة حسرتهم على رداءة التحصيل العلمي للتلاميذ والطلبة، واستغلوا فترة اللأمن لتوجيه أصابع الاتهام للمدرسة الأساسية على أنها منتجة للإرهابيين.<sup>232</sup>

وكنتيجة لذلك، أنشأ التيار المعرب بقيادة وزير التربية السابق "علي بن محمد" التنسيق الوطنية لدعم المدرسة الأصيلة والمتفتحة للدفاع عن العروبة والإسلام في التدريس. واستعمل كلا الجانبين وسائل الإعلام بكثافة لتمرير مشاريعهما.

بينما يشتكي على المستوى العملي غالبية المعلمين والأساتذة وحتى أولياء التلاميذ من ثقل البرامج التعليمية المدرجة للتلاميذ، خاصة بالنسبة للطور الابتدائي\*\* الذي يعرف اختناقا شديدا في عدد المواد واللغات (فرنسية وأمازيغية).

وقد عرف قطاع التربية نتيجة لذلك عدة إضرابات تثار تارة من طرف الأساتذة وتارة من قبل النقابات وتارة أخرى من طرف التلاميذ.

\* لقد تمت إعادة النظر في هذه المسألة، ليتم إدراج اللغة الفرنسية ابتداء من السنة الثالثة ابتدائي بدلا من السنة الثانية.  
<sup>232</sup> لقمان مغراوي، "أزمة الهوية في السياسة التعليمية الجزائرية"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2005، ص 135-136.  
\*\* وفي هذا الصدد، عقد وزير التربية مؤخرا ندوة لتخفيف برامج الطور الابتدائي للدخول المدرسي 2010/2009.

من جهة أخرى، تعد مسألة التخلي عن الطريقة التقليدية القائمة على التلقين والحفظ واستبدالها بطريقة المحادثة والمشاركة والتحليل من أبرز التحديات المرفوعة في قطاع التربية، غير أن الواقع يثبت أن التلاميذ لا يزالون على طريقتهم الأولى، لا يفقهون في التحليل شيئا.

ثم إن السياسة في الجزائر لم تترك القطاع وشأنه، فعملية تسييسه بادية من خلال التصريحات الرسمية حوله، فوزير التربية الذي يطمح إلى بلوغ نسبة النجاح في شهادة البكالوريا إلى 70% في غضون السنوات القليلة القادمة (حسب تصريح له عقب إعلان نتائج البكالوريا في بداية هذه العشرية)، والنتائج الرسمية التي توضح أننا لسنا بعيدين من تحقيق هذه النسبة، تجعلنا نتساءل: هل تعكس هذه النتائج المستوى التعليمي الحقيقي للتلاميذ؟ ثم لماذا لم يحدد السيد الوزير نسبة معينة لبلوغها في جودة ونوعية الظروف المحيطة بالتحصيل الدراسي؟؟

فالمشكلة المحورية مطروحة على مستوى جودة التعليم وضرورة تهيئة الظروف الملائمة للتحصيل الجيد، فكيف يفكر القادة في بلوغ نتيجة ممتازة بوسائل هزيلة !  
فيالها من مفارقة عجيبة أن يتحدث الوزير عن مسألة "لون المآزر"، وعن إدخال أجهزة الإعلام الآلي إلى مختلف الأطوار التعليمية، في حين أن غالبية المؤسسات التربوية - وبالخصوص تلك المتواجدة في المناطق الريفية والنائية- لا تتوفر على وسائل النقل والتدفئة والإطعام؛ وإكمالية "مناصرة" بترمتين، ولاية تيزي وزو مثال حي على ذلك، ومثيلاتها بالآلاف عبر التراب الوطني.  
فكيف للتلاميذ أن يتابعوا دروسهم في مثل هذه الظروف من الساعة الثامنة صباحا إلى غاية الخامسة مساء، وننتظر منهم نتائج خيالية!

- فيما يخص التعليم العالي: المعروف عن الجامعة الجزائرية أنها تتبع "سياسة التكوين بدون توظيف". فهل هذا راجع إلى أزمة في مضامين التعليم العالي؟ أم عدم توافر الظروف الملائمة للطلاب الجزائري حتى يتلقى تكوينه في الإطار المحدد له؟

إن نظام الـ L.M.D يحتوي برامج متكيفة مع التطورات الحاصلة على المستوى العالمي، ولا أحد ينكر إيجابياتها في ربط التعليم بسوق العمل، غير أنها لا تختلف كثيرا عن البرامج

---

\* مسألة أثّرت في الدخول المدرسي لهذه السنة (2009-2010).



المسطرة لتلاميذ الطور الابتدائي والثانوي في كثافتها؛ مما يجعل الطالب يركز على الحفظ لاكتساب أكبر قدر من النقاط وهذا على حساب الفهم والإستيعاب الصحيح للمواد المقدمة.

كما وجد هذا النظام الجديد نفسه في مناخ غير صحي وبيئة غير بيئية، ورغم هذا لم يسرع المسؤولون إلى تكييفه مع الثقافة الجزائرية وتوفير الشروط اللازمة لنجاحه. ثم إنه نظام يشوبه الغموض فجلّ الطلبة لا يعون ولا ويدركون تداعياته، والدليل على ذلك عدم توضيح مضمونه في دليل حاملي شهادة البكالوريا أو في المنشور الوزاري المتعلق بالتسجيل الأولي وتوجيه حاملي شهادة التعليم الثانوي.

ولعل قطاع التعليم العالي يستطيع الخروج من أزمتته، لو ترك قادة هذا القطاع سياساتهم الشعبوية المتمثلة في بناء العديد من المراكز والجامعات وخلق الكثير من التخصصات دون تأطير أو توفير للكتب، فهذه لا تتعدى سياسة الشهرة والتباهي والمغالطة<sup>233</sup> وهي بعيدة كل البعد عن المبتغى الموضوع.

فقد مرّ العديد من الوزراء على قطاع التعليم العالي دون أن يتركوا أثارا إيجابية عليه؛ فرغم أن عمار تو كان من داخل القطاع إلا أنه تركه منهرا، وهو الذي هدد يوما بغلق الجامعة وكأنها ملك له "ظاهرة تملك الوظيفة". وكون عمر صخري يتقن قيادة القطاع لاحتلاله مناصب كثيرة في التربية والتعليم (عين رئيسا لجامعة الجزائر، وزيرا للتربية، رئيسا للمجلس الأعلى للتربية ثم وزيرا للتعليم العالي)<sup>234</sup> غير أنه لم يضيف شيئا كبيرا لهذا القطاع المريض.

بينما يقع الوزير الحالي رشيد حراوية في تناقض شديد في المنهجية المتبعة؛ فمن جهة يرفع تحدي استقبال 1000 طالب سنة 2008 (مقاربة الكم)، ومن جهة أخرى يستعمل وسيلة مضادة باعتماد الـ L.M.D. (مقاربة النوعية) وهذا ما ينبئ بالمستقبل المجهول للقطاع ولحملة الشهادات المتفائلين باقتحام عالم الشغل.

<sup>233</sup> أنظر: محمد بوعشة، أزمة التعليم العالي في الجزائر والوطن العربي بين الضياع وأمل المستقبل، ط1، بيروت:

دار الجيل، 2000، ص61.

<sup>234</sup> نفس المرجع الأنف الذكر، ص 40-42.

- فيما يخص البحث العلمي: سبق وأن قلنا في الفصول السابقة أن السياسات الناجحة هي تلك السياسات النابعة من المجتمع لا السياسات التابعة لدول المركز، وعليه؛ فإن البحوث والدراسات العلمية هي السبيل الوحيد لإنجاح عملية التحديث والإينماء في بلادنا.

غير أن البحث العلمي في الجزائر مريض، فلا الأساتذة ولا الدكاترة يميلون إلى الكتابة والبحث، وبالتالي فإن رسالتهم العلمية لا تصل إلى مرتبة النوعية حيث يكتفون بالتلقين متناسين أن الحروف تموت حين تقال، وهذا ما تبيّنه وتؤكّده الحكمة الفرنسية:

«Les paroles s'envolent, les écrits restent»

وهنا أيضا تحضرني حادثة قرأتها في كتاب محمد بوعشة؛ فعندما سئل وزير إسرائيلي سابق للدفاع عن الأسرار التي أفشى بها فيما كتبه عن حرب قناة السويس، قال بالحرف " لا تقلق فالعرب لا يقرأون"، فمهما كانت الغاية من هذا التصريح (ربما مجرد إعلان حرب نفسية) إلا أن الواقع لا ينكر صحته.<sup>235</sup> فعدم القراءة والتثقف المنتشرة في الجزائر -على غرار مختلف الدول النامية- في وسط التلاميذ والطلاب وتطول في بعض الأحيان إلى الأساتذة والباحثين، فكيف لباحثين لا يقرأون أن يكتبوا !

إن الأسباب الكامنة وراء ذلك تتلخص في إحساس هؤلاء الباحثين أن لا أحد يحتاج إلى منتوجهم، فالدولة تعتمد سياسة استيراد البحوث الجاهزة.

يعاني الباحث الجزائري حسب الدكتور عمار بوحوش قيودا كثيرة تحول أمام مبادرته بالبحث والدراسة رغم الأموال الطائلة التي ترصد له. وفي تشخيصه لأسباب الأزمة، أكد الدكتور أن صعوبات البحث العلمي في الجزائر تتلخص في ثمان نقاط رئيسية:

- مشكلة التشريع؛ فالقائد الإداري هو الذي يحدد ما يكتبه الباحث وما ينبغي أن يتقيد به، فالمؤسسات همها الوحيد هو أن تحمي نفسها من العقاب، فهي بيروقراطية تهدف إلى تقديس وتكريس القانون.
- عدم وجود إرادة لإنجاح عملية البحث؛ وهذا يظهر جليا في عدم وجود متابعة من طرف المسؤولين.
- عدم وجود إستقلالية مالية لمراكز البحوث.

<sup>235</sup> راجع: بوعشة، مرجع سابق، ص 128.

- سوء التنظيم والتسيير واللامبالاة في التوظيف واستبعاد ذوي التخصص.
- قلة المؤطرين الأكفاء القادرين على قيادة الباحثين وتشجيعهم وتحفيزهم.
- الخلط بين البحث العلمي في مجال العلوم الطبية وعلم الأحياء والرياضيات من جهة، والعلوم الإنسانية من جهة أخرى، فلكل مجال وسائله وطرقه في البحث.
- قلة الوعي بالبحث العلمي، إذ لا بد أن يتحول الباحثين إلى منتجين للأفكار والنظريات في مجال البحث العلمي، والمؤسسات السياسية والاقتصادية والمدارس التطبيقية إلى ورش عمل لتطبيق التوصيات العلمية التي يقترحها كبار المختصين والباحثين.
- عدم وجود ميزانيات لنشر المجالات العلمية المتخصصة، فأغلب الباحثين يتجهون إلى الخارج لنشر ما يكتبون.<sup>236</sup>

إن الحل إذن يكمن في إعادة الاعتبار للبحث العلمي، وجعله كما تقول الدكتورة شبيبة العايب المرجعية لكل القضايا المطروحة في المجتمع، فالسلطة بحاجة إلى منتج الباحث، ولهذا لا بد عليها أن تحافظ عليه وتحفزه ليتقيد بالشروط والقيم العلمية في بحثه، ولا تفرض عليه إديولوجياتها وخياراتها السياسية.<sup>237</sup>

إن الوضع المأساوي الذي آلت إليه المنظومة التربوية بجميع مكوناتها، يعود بالدرجة الأولى إلى عدم توفر شرطي الترابط والتماسك في الفرقة القيادية لمشروع الإصلاح ابتداء من استبدال رئيس اللجنة السيد عبد الرحمن حاج صالح بنائيه بن علي بن زاغو إلى اشتداد الصراع على هوية التعليم: ماهي اللغة الأجنبية الأولى لنا؟ بأي حروف ستدرس الأمازيغية (عربية، لاتينية أم بالتيفناغ)؟ ماهي الصياغة الجديدة لمادة التربية الإسلامية؟؟

والغريب في كل ذلك، ما نشرته جريدة الأحرار الصادرة بتاريخ 28 أفريل 2001 أن أعضاء اللجنة لم يطلعوا على التقرير النهائي بعد إجراء التعديلات عليه<sup>238</sup>!

<sup>236</sup> عمار بوحوش، "أزمة البحث العلمي في الجزائر"، جريدة الشعب، العدد 14892، الصادرة يوم 27/05/2009، ص 4.

<sup>237</sup> زهراء ب، "ضرورة تعاون الدولة والباحثين لترقية البحث العلمي"، جريدة الشعب، العدد 14892، الصادرة يوم 27/05/2009، ص 3.

<sup>238</sup> راجع: مغراوي، مرجع سابق، ص 148-149.

## 2- قطاع الصحة العمومية.

يمر القطاع الصحي في الجزائر بأزمة حادة تترجم في الإضرابات المتعددة للأطباء وشبه الطبيين من جهة، وهجرة هذه الإطارات نحو القطاع الخاص أو نحو الخارج من جهة ثانية وتذمر المواطنين من المعاملة السيئة داخل المؤسسات الصحية من جهة ثالثة. فأين هو الخلل في مجال الصحة العمومية الجزائرية؟ وما هي سبل النهوض بهذا القطاع؟

أ- **حتمية التغيير:** إن مبدأ مجانية العلاج الذي اعتمدته الجزائر سنة 1974 قد انعكس سلبا على نوعية الخدمات خاصة أمام تزايد النفقات الصحية وتكاليف التكفل بالأمراض المعقدة. ومن جملة المشكلات الناجمة عن ذلك، الإقبال المكثف للمواطنين على المستشفيات - رغم تدهور نوعية العلاج والخدمات الصحية بدء من وصول المريض إلى المستشفى إلى غاية خروجه: كيفية التعامل معه، إطعامه، إيوائه...إلخ.

بينما نجد فئة أخرى من المواطنين - حتى الطبقة الفقيرة منهم- تفضل اللجوء إلى القطاع الصحي الخاص رغم تكاليفه الباهضة لضمان النجاعة في الخدمة وحسن الإستقبال، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على فقدان المواطن الثقة في المستشفيات العمومية.

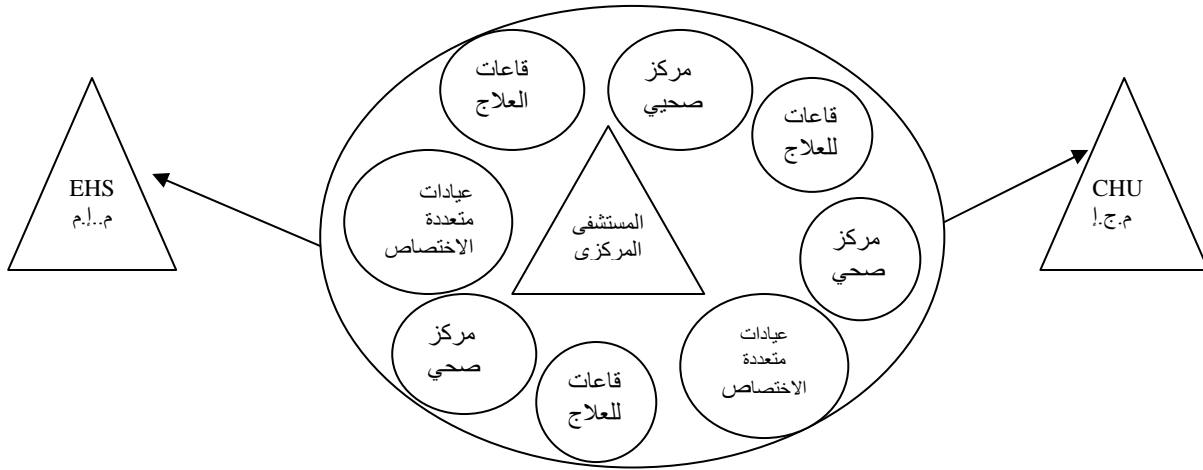
أمام هذا الوضع المتدهور، هل فكرت الدولة في مشروع مجتمع جاد للعناية بالمريض؟ وما هي سياستها للقضاء على الرداءة في المؤسسات الإستشفائية وإرساء منطق النجاعة وجودة الخدمات؟

وإذا عدنا إلى طبيعة الأزمة؟ فكيف نشخصها: هل هي مشكلة تمويل أو تسيير أو هي أزمة صراع بين الإداري والطبي؟

إن التنظيم القديم للقطاع الصحي يوضح مواطن خلل كثيرة مثلما يوضحه المخطط أدناه، حيث نسجل الملاحظات الآتية:

- يتجه المواطن مباشرة إلى المستشفى العمومي الذي يجد نفسه يقوم بوظيفة العيادات المتعددة الإختصاص.

- زيادة الضغط في بعض التخصصات على الهياكل الإستشفائية سواء كانت مراكز استشفائية جامعية CHU، أو مؤسسات استشفائية متخصصة EHS .
- تركيز طلب المواطنين حول العلاج الذي يتطلب تخصصات مهنية عالية كجراحة القلب وطب العيون.
- ظهور محتشم أو شبه منعدم للقطاع الخاص.<sup>239</sup>



### التنظيم القديم للقطاع الصحي

والى جانب مشكلة التضخم في المستشفيات، ظهرت مشكلة التمويل، وأمام هذه الأوضاع والتحديات، عمدت الدولة الجزائرية للاستعانة بنماذج الدول المتقدمة، والتي أحرزت نجاحا في تحقيق جودة الصحة.

ولعل أهم تلك النماذج التي تستحق الذكر هو النظام الصحي البريطاني الذي يقوم على مبدأ زيادة الميزانية الصحية مقابل الحفاظ على المبادئ والقواعد التي يقوم عليها القطاع الصحي البريطاني وهي: العالمية والمجانبة. ولهذا اتجهت الدولة إلى فتح السوق الداخلية وتشجيع المنافسة أين يصبح الأطباء مشترى الخدمات العلاجية من خلال التفاوض على عقود خدمات. كما يمنح للأطباء إقتطاعات ميزانية لخلق المنافسة بين الهياكل الإستشفائية وزيادة قدرتها على جذب المرضى

<sup>239</sup> République Algérienne Démocratique et Populaire, Ministère de la santé et de la population et de la réforme hospitalière, **Application de la nouvelle carte sanitaire**, 12/01/2008, p 02.

وتقديم خدمات علاج نوعية.<sup>240</sup>

فالسؤال المطروح، هل أحسنت الجزائر استيراد هذه النماذج؟ وكيف تم التعبير عنها في مختلف برامج الحكومات؟

ب- الصحة في البرامج الحكومية: بعدما تأكدت حتمية التغيير، قامت الدولة بوضع خطط للتحديث، سوف نحاول التعرف عليها من خلال مختلف البرامج الحكومية:

- برنامج حكومة 1997: تم من خلاله التركيز على تحقيق المسائل التالية:
- ترشيد الهيكل القاعدي الوطني للصحة وتكييفه، بدعم طاقات هياكل العلاج الأساسي التي تخفف الضغط على المستشفيات.
- وفي نفس الإطار، ستحظى العيادات المتعددة الاختصاص والمراكز الصحية وقاعات العلاج بالدعم والانتشار عبر كافة المناطق، خاصة النائية منها.
- رد الاعتبار للمستشفيات غير الجامعية.
- تحسين خدمات مصالح الإستعجالات والعلاجات المتخصصة.
- تعزيز الخريطة الصحية الوطنية وإدماج عقلاني أكثر لإسهام ممارسة الطب الخاص.
- التحسين النوعي لخدمات الهياكل القاعدية الإستشفائية.<sup>241</sup>

- برنامج حكومة 2000: وجاء فيها:

- إعداد خريطة صحية تحصي القدرات البشرية والمادية والتي تدمج القطاع الخاص وتسمح بالتنسيق بين البرامج الوطنية والمحلية للعمل الصحي.
- تنفيذ العلاقات التعاقدية بشكل تدريجي بين مصالح الصحة والجهات الممولة عن طريق إدراج المحاسبة التحليلية وتقييم النشاطات وتحليل التكاليف.
- البحث عن تنويع موارد تمويل الصحة باللجوء إلى شركاء آخرين كالتأمينات الإقتصادية.

---

<sup>240</sup> راجع: عدنان مريزق، "واقع جودة الخدمات في المؤسسات الصحية العمومية: دراسة حالة المؤسسات الصحية بالجزائر العاصمة"، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر: كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، 2008، ص 162-165.

<sup>241</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الحكومة، برنامج الحكومة. أوت 1997، ص 150-151.

- دعم المصالح العالية التخصص في إطار مواصلة التقليل من التحويل للعلاج في الخارج.
- دعم تحفيز الموارد البشرية وأدائها.<sup>242</sup>

#### - برنامج حكومة 2002: محور البرنامج حول ضرورة:

- إعادة تنظيم المستشفيات والتسيير الناجع لمؤسسات القطاع العمومي وأنشطته بفضل تمويلات كل من الدولة، التأمينات الاقتصادية، الأشخاص غير المحرومين وغير المؤمن لهم اجتماعيا.
- تنفيذ عملية إصلاح المستشفيات.
- اعتماد مخطط متعدد السنوات للميزانية بشكل يسمح بإزالة مديونية المستشفيات.
- إعادة الاعتبار لأدوات التخطيط الصحي، ووضع نظام مدونة للإعلام الصحي بشكل تدريجي.
- تقنين العلاقات بين المنظومة الصحية والضمان الاجتماعي، وجعل هذا الأخير دعامة للأداء الجيد للصحة الوطنية.
- وضع قوانين أساسية جديدة للمؤسسات والمستخدمين.
- وضع برنامج لتأهيل المستشفيات وعصرنتها.<sup>243</sup>

#### - برنامج حكومة 2004: عكس البرامج السابقة، يدخل برنامج حكومة أويحيى 2004 مفاهيم جديدة على قطاع الصحة بالإضافة إلى اقتراح سبل تفعيله عبر:

- تأسيس مشروع "المستشفى المؤسسة".
- مراجعة الإطار القانوني للمؤسسات.
- مراجعة آليات التمويل.
- إعداد الحسابات السنوية الخاصة بالصحة.
- تحديث مدونة تسيير الأعمال الطبية.
- البحث عن بدائل للاستشفاء عن طريق تطوير الاستشفاء النهاري، الإسعاف المتنقل والمقدم في المنزل.<sup>244</sup>

<sup>242</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الحكومة، برنامج الحكومة. سبتمبر 2000، ص 80-82.

<sup>243</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الحكومة، برنامج الحكومة. جويلية 2002، ص 81-84.

<sup>244</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الحكومة، برنامج الحكومة. ماي 2004، ص 84-87.

**ج- مضمون التحديث:** أحست الدولة بقصور سياسة الطب المجاني، ففكرت في إدخال النهج التعاقدي؛ حيث تم التعاقد بين المؤسسات العمومية للصحة وهياكل الضمان الاجتماعي ومديريات النشاطات الاجتماعية الولائية من طرف كل من وزير الصحة والسكان ووزير العمل والضمان الاجتماعي في 16 مارس 2002<sup>245</sup>

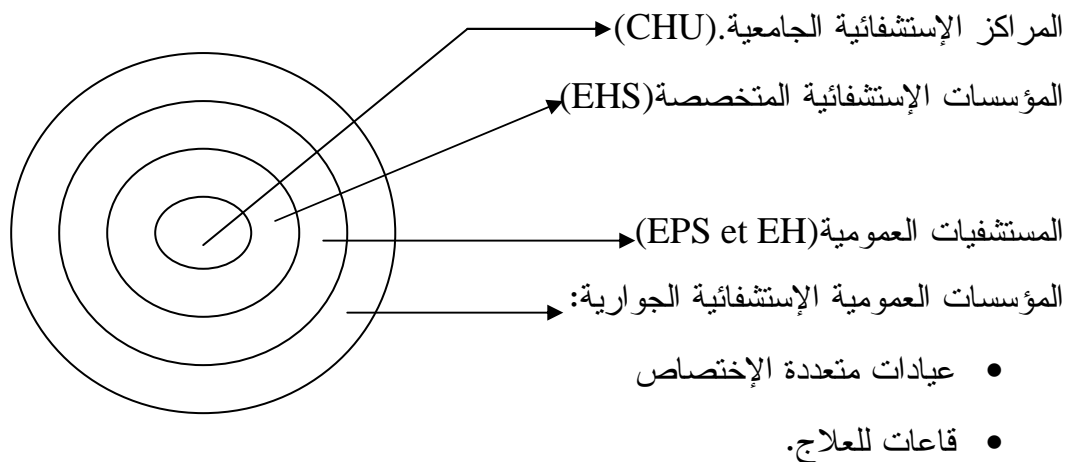
ومن جهة أخرى، صدر مرسوم 07-140 المؤرخ في 19 ماي 2007 الذي يجعل من القطاع الصحي وحدة مستقلة وليس فضاء إداريا. فوضعت وسائل ضخمة لتنفيذ هذه الخريطة الصحية الجديدة والتي نوجزها في خمس وسائل:

▪ **التنظيم (organisation):** إن أهم تغيير طرأ على النظام الصحي بموجب المرسوم السابق هو إلغاء مصطلح "القطاع الصحي" وبرز نماذج مؤسسات صحية جديدة، مع تحديد المهام المناطة لكل منها:

- المؤسسات العمومية الإستشفائية (EPH) وعددها: 192. (Etablissement Public Hospitalier).
- مؤسسات الصحة العمومية الجوارية (EPSP) وعددها 271. (Etablissement Public de Santé de Proximité).

الملاحظ كذلك في التنظيم الجديد هو:

- الفصل بين الهياكل الإستشفائية والهياكل القاعدية بإنشاء مؤسسات الصحة العمومية الجوارية:



<sup>245</sup> أنظر مريزق، مرجع سابق، ص 203-204.



- زوال تسمية المراكز الصحية.
  - تحويل أغلبية المراكز الصحية إلى عيادات متعددة الاختصاص.
- وبالتالي، فإن النظام الصحي قد أعيدت هيكلته وفقا للمرسوم 07-140 إلى ستة مؤسسات (تطبيق فكرة المستشفى المؤسسة) وهي:
- 1- مؤسسات الصحة العمومية الجوارية (EPSP) والتي تضم قاعات العلاج والعيادات المتعددة الاختصاص.
  - 2- المؤسسات الإستشفائية العمومية (EPH).
  - 3- المؤسسات الإستشفائية (EH).
  - 4- المؤسسات الإستشفائية المتخصصة (EHS).
  - 5- المراكز الإستشفائية الجامعية (CHU).
  - 6- المؤسسات الإستشفائية الجامعية (EHU).<sup>246</sup>

■ **إعادة التأهيل والتكيف (réhabilitation & adaptation):** لقد تم التركيز على إعادة تأهيل قاعات العلاج والعيادات المتعددة الاختصاص إلى جانب تزويدها بالأطباء.

○ **قاعات العلاج:** تعد قاعات العلاج الوحدة الطبية الأكثر قربا من المواطن، وهي تؤمن له العلاج القاعدي والأساسي، لهذا لا بد من إنشاء قاعة علاج واحدة على الأقل في كل حي أو قرية.

والرهانات الموضوعية أمام هذه القاعات هي:

- ضمان التوجيه الجيد من طرف الطبيب والفريق شبه الطبي.
- توفير عيادة للعلاج العام (تلقيح، تضميد الجروح... إلخ).
- ضمان الوقاية بإتباع البرامج الوطنية للصحة؛ كوقاية الأم والطفل (التلقيح)، إعلان حملات ضد الأمراض المتنقلة وغير المتنقلة بالإضافة إلى متابعة صحة الوسط.<sup>247</sup>

○ **العيادات متعددة الاختصاص:** تعتبر العيادات متعددة الاختصاص بمقتضى مرسوم 07

<sup>246</sup> République Algérienne Démocratique et Populaire, Ministère de la santé et de la population et de la réforme hospitalière, **Application de la nouvelle carte sanitaire**, Op.cit, p 5.

<sup>247</sup> Ibid, p6.

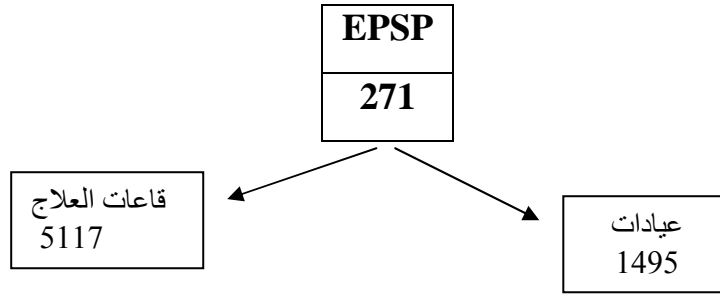
140/ الوحدة القاعدية والأساسية للصحة الجوارية، وهي مرتبطة إداريا بالمؤسسات العمومية للصحة الجوارية.

تغطي هذه العيادات في الوسط الحضري احتياجات 25.000 مواطن، بينما تغطي احتياجات 3.000 إلى 4.000 مواطن في الأرياف.

وباعتبارها من الهياكل الصحية الأساسية، فهي تضمن:

- نشاطات الطب العام.
- نشاطات طب الأسنان.
- الطب الداخلي.
- التوليد.
- طب الأطفال.
- ضمان خدمات التمريض.
- التكفل بالحالات الإستعجالية عن طريق:
- الخدمة 24/24 سا.
- أسرة وكل ما تقتضيه عملية الإيواء.
- توفير سيارة إسعاف واحدة على الأقل.
- القيام بحملات وقاية مثلها مثل قاعات العلاج.
- توفير مخابر للتحليل طبي.

■ **التطوير (Développement) :** لضمان تقديم الخدمات بشكل طبيعى ومستمر، لابد من تزويد قاعات العلاج والعيادات بالأطباء العموميين، أطباء للأسنان بالإضافة إلى الفريق شبه الطبي. وهذا للتكفل الجيد بالحالات الإستعجالية في جميع الهياكل الصحية. وأما عن عدد هذه الهياكل فهي ممثلة في المخطط الآتي:<sup>248</sup>



مخطط من إعداد الطالبة.\*

▪ **الموارد البشرية (Ressources Humaines):** أعارت الخريطة الصحية الجديدة اهتماما كبيرا للموارد البشرية، لكونها العصب الحيوي لنجاح التغيير. وقد ترجم هذا الإهتمام في عدة سياسات منها:

- **تفعيل وترشيد الموارد البشرية الموجودة:** بموجب المرسوم 07-140، يجب على كل مؤسسة صحية تعيين مدير وأربعة نواب له يتكفلون بمهام المالية والمعدات، الموارد البشرية والحفاظ على سلامة الأجهزة الطبية.

والى جانب المدير ونوابه، نجد جيشا من الموظفين في الإدارة والتمريض، ولهذا يتم تعيين المديرين ونوابهم بتوجيه العنصر النسوي إلى المؤسسات الإستشفائية المتخصصة (أمومة، أطفال) بينما يتم تعيين مديري المؤسسات الصحة العمومية الجوارية ونوابهم من أطباء تنسيقيين في القطاع الصحي القديم. ويتم إعادة تنظيم الإداريين الآخرين حسب احتياجات كل مؤسسة صحية.

- **تحسين المستوى والتكيف المستمر:** تم وضع برنامج لتكوين 57.000 عون في الصحة مع آفاق 2009، ويرجى من هذه المبادرة التي بدأت مع مطلع 2006، تحسين القدرة التسييرية للإطارات في مختلف المؤسسات الصحية.

كما وضع برنامج خاص بتنمية قدرات المديرين ونوابهم (القيادات) سنة 2007 وخاصة إطارات EPSP بمعنى 271 مدير و1.084 نائب مدير لمدة ستة أشهر، وهو برنامج مكثف يقدم

\* استنادا إلى معلومات وثيقة وزارة الصحة: تطبيق الخريطة الصحية الجديدة (بالفرنسية)، ص 9

للمتكونين من طرف إدارات في قطاع الصحة، أساتذة جزائريين، مسيري مستشفيات من بلجيكا وفرنسا واسبانيا.<sup>249</sup>

- **التوظيف:** لقد عزز التوظيف في قطاع الصحة من خلال:

- فتح 6.000 منصب مالي شبه طبي سنة 2007.
- فتح 2.300 منصب مالي لتوظيف الممارسين الطبيين.
- توجيه 2.000 ممارس طبي مختص إلى المستشفيات العمومية في الهضاب العليا والجنوب ما بين 2006-2007.
- توظيف 60 إطار مسير من خريجي المدرسة الوطنية للإدارة.

▪ **التمويل (Financement):** لقد تم تعيين محاسبين أكفاء على مستوى المؤسسات الإستشفائية، وهذا بالتعاون مع مصالح من وزارة المالية. ويتم تمويل هذه المؤسسات وفق الجدول الآتي:

**توزيع ميزانية التشغيل حسب طبيعة المؤسسة الصحية لسنة 2008.**

المؤسسات	المبلغ (مليون د.ج)	%
مراكز استشفائية جامعية	39.538.400	24.00
مؤسسات استشفائية عمومية ( بما فيها المؤسسات الإستشفائية)	65.234.770	39.61
مؤسسات استشفائية متخصصة	18.223.800	11.06
مؤسسات عمومية للصحة الجوارية	41.714.500	25.33
المجموع	164.711.470	100

<sup>249</sup> République Algérienne Démocratique et Populaire, Ministère de la santé et de la population et de la réforme hospitalière, **Application de la nouvelle carte sanitaire**, Op.cit, p 11.

يظهر من خلال الجدول أن 39,61% من ميزانية التوظيف تتفق على المؤسسات الإستشفائية العمومية، تليها في المرتبة الثانية المؤسسات العمومية للصحة الجوارية بنسبة 25,33%، بينما لا تستفيد المؤسسات الإستشفائية المتخصصة إلا بـ 11.06% من الميزانية الإجمالية المخصصة للتسيير والمقدرة بـ 164.711.470 د.ج.<sup>250</sup>

**د- قراءة تحليلية في تحديث قطاع الصحة:** من الناحية النظرية، قامت الدولة ببذل مجهودات جبارة للنهوض بالصحة العمومية في بلادنا من خلال وضع تجهيزات وهياكل ضخمة، إدخال التكنولوجيا الحديثة، فقد شهدت الوضعية الصحية للجزائريين تحسنا في معدل الحياة وهذا ما يبينه الجدول الآتي\*:

السنة	2000	2005	2007
معدل الحياة	5,72	5,74	7,75

ونفس الشيء بالنسبة لنسبة وفيات المواليد الجدد<sup>251</sup>:

السنة	2000	2005	2008
نسبة وفيات المواليد الجدد	9,36	7,29	7,25

يتضح من خلال الجدولين أعلاه أن نسبة الحياة في تزايد مستمر، وفي المقابل سجلنا تناقص نسبة الوفيات بالنسبة للمواليد الجدد، وهذا دليل على تحسن مخرجات القطاع مقارنة بما كان عليها قبل سنة 2000.

<sup>250</sup> Ibid, p 11-12.

• استنادا إلى معلومات مأخوذة من جريدة الحوار؛ سامية ج. "الدولة ترصد ميزانية ضخمة تفوق 20مليار دولار لقطاع الصحة"، *يومية الحوار*، العدد 675، الصادرة في 2009/06/8، على موقع:

[www.elhiwaronline.com/ara/index2.php?option=com\\_content&task=view&id=12296](http://www.elhiwaronline.com/ara/index2.php?option=com_content&task=view&id=12296)  
(8/6/2005,15:24,52,7ko

<sup>251</sup> نفس المرجع الآنف الذكر، نفس الصفحة.

ولكن إذا نزلنا إلى الميدان، وقسنا جودة الخدمات الصحية، فإننا نجد أنها لا تزال رديئة مقارنة بمثيلاتها سواء في الدول المتقدمة أو البلدان المجاورة لنا. فرغم وجود مدونة أخلاقيات مهنة الطب، إلا أن الأخطاء الطبية سواء في التشخيص أو الجراحة لا تزال جد منتشرة أمام ضعف المسائلة على الأخطاء الطبية.

هذا إلى جانب انتشار عنصر الإهمال والتسيب واللامبالاة داخل المستشفيات الجزائرية، ما يزيد من درجة تخوّف المواطن الجزائري أن يصاب بمرض ليصبح رهينة للتلاعبات في بلد لا تبدي مستشفياته اعتبارا لمرضاها.

وفي اعتقادي أن الأسباب الجوهرية لأزمة الصحة في الجزائر لا تخرج عن هذه الإعتبارات الملخصة كالآتي:

- تعود رداءة الخدمة في أغلب المستشفيات الجزائرية إلى القصور في رؤية القادة للتحديث؛ فالقادة لم ينظروا للواقع ولم يشخصوه جيدا ليفهموا أنه من أسباب الأزمة هو الصراع بين الإداري والطبي.

فالعلاقات السلطوية داخل المستشفيات تتم بطريقة غير واضحة، وهذا ما ينعكس بصورة مباشرة على المسؤوليات التي تكون غير دقيقة ليتم تمييعها.

- عدم تقدير الموارد البشرية داخل المستشفيات حق قدرها، وهذا بإهمال معادلة جد مهمة. فأكبر نسبة من عمال قطاع الصحة تعود إلى الطاقم شبه الطبي كما هو مبين في الجدول الآتي:

**جدول يوضح زيادة تعداد الطاقم الطبي وشبه الطبي: 2003/1999.**

السنة	1999	2000	2001	2002	2003
الطاقم الطبي	43.624	45.343	47.038	49.184	50.703
الأطباء (عموميين، أخصائيين وأطباء مقيمين).	30.962	32.332	33.654	35.368	36.347
أطباء أسنان	8.086	8.197	8.408	8.618	8.651
صيادلة	4.600	4.814	4.976	5.198	5.705

87.791	87.571	85.853	87.012	86.056	طاقم الشبه طبي
53.348	51.768	48.755	47.742	45.496	مهندسي دولة
24.836	25.752	26.655	28.027	28.545	الملتحقين إلى الوظيفة عبر تربص
9.607	10.051	10.443	11.243	12.015	مساعدين طبيين

**المصدر:** الدليل السنوي لوزارة الصحة والسكان، على موقع: <http://www.ons.dz/>

تشير بيانات الجدول أعلاه إلى تزايد نسبة توظيف الطاقم الطبي والفريق شبه الطبي خلال الفترة الممتدة ما بين 1999 و 2003.

كما تبين أن الفريق شبه الطبي يمثل أعلى نسبة موظفي المؤسسات الصحية، حيث بلغ عددهم سنة 2003: 87.791 موظف مقابل 50.791 موظف تابع للطاقم الطبي. وتدل الإحصائيات كذلك على بداية تطبيق قانون الوظيف العمومي الجديد 03-06. الذي يعطي الأولوية للكفاءات؛ حيث سجل تزايد في توظيف مهندسي دولة وتناقص في توظيف المساعدين الطبيين والمرضيين الملتحقين إلى الوظيفة عبر تربص ابتداء من سنة 2001.

ورغم أن شبكة الأجور الجديدة لقانون الوظيف العمومي 2006 (والذي لم يطبق بعد)، تعيد قليلا من الاعتبار للفريق شبه الطبي، خاصة خريجي المدارس الوطنية منهم - والذين كانوا يتساوون في الأجر مع من التحقوا بالوظيفة عن طريق تربص - إلا أن الفجوة لا تزال كبيرة بين المهام المثقلة التي ترمى على أكتافهم مقابل الأجر الزهيد الذي يتقاضونه مقارنة بموظفين عموميين آخرين.

إن هذه الأوضاع من شأنها أن تشعر المرضى باللامبالاة والتسبب، فلا نستطيع تحميله مسؤولية أكبر بكثير من الكسب المادي الذي يتقاضاه. غير أن هذا لا يبرر الإبتعاد عن أخلاقيات المهنة التي يعاقب عليها الضمير قبل القانون.

- إن الإصلاح من ناحية أخرى، يجب أن ينصب على تأهيل الهيئة الطبية، الإدارية والفنية للسير معا في اتجاه تحقيق رسالة وأهداف المستشفى؛ فعلى الهيئة الإدارية أن تشجع قيام بحوث علمية بطريقة مكثفة حتى يستطيع الأطباء أن يثبتوا جدارتهم.

حيث انتقد رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة الإصلاحات المدخلة على قطاع الصحة وحالة الفوضى العارمة داخل معظم المؤسسات الإستشفائية والمراكز الجوارية. فشراء العتاد الطبي وجلب الخبرات الكوبية والكندية لتسيير هذه المؤسسات قد استنزف أكثر من 10 ملايين دينار جزائري دون فائدة تستحق الذكر<sup>252</sup> ! فلما لا تستغل الكفاءات الوطنية ؟

- يعاني المستشفى كغيره من الإدارات الحكومية في الجزائر من مشكلة الوصاية، فمدير المستشفى مرتبط سياسيا وإداريا بالهيئات الوصية على المستوى المالي، ولا يملك قوة اقتراح اعتمادات مالية إذا احتاج إلى ذلك قطاع التسيير الذي يشرف عليه، وهذا ما يترجم تفاقم المشكلة الفنية في المستشفيات خاصة تلك المتواجدة في المناطق النائية لغياب أبسط أدوات العلاج العادية. وهذا ما نقرأ عنه يوميا في الصحف الوطنية.

- لم نسجل تكاملا بين القطاعين الخاص والعام، وإنما زاد فتح المجال للخواص وضع المؤسسات الإستشفائية العمومية تدهورا؛ حيث تسربت منها خيرة العناصر الطبية سواء كانوا أطباء أو مسيرين أو شبه طبيين الذين وجدوا المناخ الملائم لعملهم في القطاع الخاص.

---

<sup>252</sup> خيرة لعروسي، " فشل خارطة صحية استنزفت أكثر من 10 ملايين دينار"، *يومية الخبر*، الصادرة بتاريخ 2009/03/28، على موقع: [www.elkhabar.com/quotidien/?idc=30&date\\_insert=20090327\(08/06/2005,15h:25,65,1ko\)](http://www.elkhabar.com/quotidien/?idc=30&date_insert=20090327(08/06/2005,15h:25,65,1ko))



### 3- قطاع التشغيل.

لقد خضعت عملية التشغيل في الجزائر إلى عدة سياسات منذ الإستقلال تبعا للإيديولوجيات المتبعة من قبل الدولة.

أ- **حتمية التغيير:** لقد سعت مختلف السياسات التشغيلية في الجزائر إلى إحداث التنمية وخلق مناصب شغل. إلا أن مختلف الشرائح الإجتماعية لا تزال تعاني من البطالة مهما اختلف المستوى التعليمي والتأهيلي لهؤلاء البطالين (متحصلين على تربصات، خريجي الجامعة، تقنيين... إلخ).

لهذا عمدت الدولة الجزائرية إلى تفعيل برامج تشغيلية عديدة في ظل التطورات الإقتصادية التي عرفتها البلاد، وهذا ما يجعلنا نتساءل: **ماهي مختلف السياسات المتخذة لتحديث هذا القطاع في سبيل الحد أو التقليل من آفة البطالة؟ وما مدى نجاعتها في فتح منافذ شغل جديدة؟**

إن التوجه الإشتراكي الذي انتهجته الجزائر عقب استقلالها من الإحتلال الفرنسي جعلها تتبع سلسلة من المخططات التنموية للنهوض بإقتصادها، وتشغيل أكبر عدد ممكن من اليد العاملة. وتتمثل هذه المخططات باختصار في:

- المخطط الثلاثي الأول 1967-1969.
- المخطط الرباعي الأول 1970-1973.
- المخطط الرباعي الثاني 1974-1977.
- المخطط الخماسي الأول 1980-1984.
- المخطط الخماسي الثاني 1985-1989.<sup>253</sup>

---

<sup>253</sup> للتعلم أكثر حول المخططات التنموية، راجع: سميحة يونس، "اتجاهات خريجي الجامعات نحو السياسة الوطنية للتشغيل"، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر: كلية الآداب والعلوم الإنسانية والإجتماعية، قسم علم الإجتماع، فرع تنمية الموارد البشرية 2006، ص 93-105.

والملاحظ خلال هذه المخططات، ذلك الركود الحاد الذي عرفه مشروع التنمية وبالتالي قطاع التشغيل إثر الأزمة الاقتصادية التي عرفتھا البلاد من جراء تراجع أسعار البترول سنة 1986، لتتسع الفجوة بين العرض والطلب.

وفي الوقت الذي اتجه العالم نحو إقتصاد السوق والعولمة، وجدت الجزائر نفسها مضطرة لإعادة تنظيم إقتصادها الوطني، وترجم ذلك بإتباع سياسة الخصخصة وإعادة الهيكلة، فهل حسنت هذه السياسة من الوضع الإقتصادي للوطن؟ وهل سمحت بإيجاد فرص عمل للباحثين عنها؟؟

**ب- التشغيل في البرامج الحكومية:** كان التشغيل من بين القطاعات التي لقيت اهتماما بالغا في برامج الحكومات المتعاقبة.

- **برنامج حكومة 1997:** تطرق هذا البرنامج إلى قطاع التشغيل عند تعرضه إلى محور "تأطير علاقات العمل" ويتضمن في جوهره تعزيز العلاقة بين الإستثمار والتشغيل من خلال:
- إنعاش الأشغال الكبرى بواسطة برنامج خاص، عن طريق:
- تجديد خط السكك الحديدية الرابط بين المحمدية وبشار على امتداد أكثر من 600 كلم.
- إنجاز خط حديدي موازي للخط الحديدي الرابط بين أقصى غرب وأقصى شرق البلاد وتحديثه.
- إنهاء أشغال الطريق العابر للصحراء.
- تكثيف برنامج استصلاح الأراضي في المناطق الجبلية.
- دعم إنشاء مناصب شغل من طرف الشباب، وفي هذا الإطار تم إنشاء ANSEJ ، وفي سبيل هذا تعمل الدولة على:
- تنسيق التراتيب الحالية المبعثرة وإدماجها في مجال ترقية تشغيل الشباب.
- إنشاء شبكة للدعم من طرف شركات الاستثمار.
- تعبئة المساهمة الدولية لهذه العملية عن طريق التمويل أو عن طريق المساعدة الفنية.
- الخصخصة لصالح العمال:
- ستساعد التعديلات المدخلة على قوانين الخصخصة العمال على امتلاك شركتهم في إطار نظام البيع المحلي.

- تساهم الخزينة العمومية في منح رأسمال أساسي للعمال للشروع في هذا الشراء.
- ولإنجاح هذا البرنامج تعمل الحكومة على تكييف تشريع العمل، من تقنين شروط التوظيف، ضمان الحق النقابي وغيرها.
- النشاطات الرامية إلى إحداث مناصب شغل مؤقتة، بتنشيط:
- العمل المأجور القائم على المبادرة المحلية.
- الرجوع إلى نظام عقود ما قبل التشغيل.<sup>254</sup>
- **برنامج حكومة 2000:** تطرق هذا البرنامج إلى التشغيل في محور "ترقية الإستثمار ودعم المؤسسات" تحت عنوان "الإستثمار والتشغيل".
- أكد البرنامج أن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في مجموع القطاعات الإقتصادية ستشكل العوامل الرئيسية لارتفاع التشغيل في الجزائر.
- كما يبقى البناء والتعمير، النشاط الفلاحي، خدمات السياحة وحماية البيئة من القطاعات المهمة في مجال توفير مناصب الشغل.<sup>255</sup>
- **برنامج حكومة 2002:** أشار البرنامج إلى قطاع التشغيل في محور "ترقية التشغيل، محاربة البطالة والتضامن الوطني".
- إقترح البرنامج مجموعة أنشطة للتقليل من ثقل وطأة البطالة من خلال المقاربات التالية:
- مقاربة اجتماعية: تقوم على برامج التشغيل الانتظارية الممولة من طرف ميزانية الدولة.
- مقاربة اقتصادية: تقوم على إنعاش الإستثمارات وتفعيل النشاط الإقتصادي.
- بذل جهود في التكوين المهني وتحويل التخصيص المهني: الأول موجه للشباب المتقدمين لطلب العمل لأول مرة؛ لتحسين مستواهم لخوض عالم الشغل. بينما يتمحور الثاني حول برامج خاصة في رسكلة أشخاص فقدوا عملهم بغرض إعادة إدماجهم.
- برنامج لإنشاء أنشطة للأشخاص البطالين وتكثيفه.
- جعل الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة يعمل بشكل أكثر نجاعة.
- تسخير أكثر ديناميكية وعقلانية لسوق العمل.<sup>256</sup>

<sup>254</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الحكومة، برنامج الحكومة. أوت 1997، ص 137-143.

<sup>255</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الحكومة، برنامج الحكومة. سبتمبر 2000، ص 30-31.

<sup>256</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الحكومة، برنامج الحكومة. جويلية 2002، ص 92-94.

- برنامج حكومة 2004: يشير برنامج أويحيى إلى موضوع التشغيل ضمن عنصر "دعم إجراءات امتصاص البطالة" مركزا على النقاط التالية:

- الإلتزام بإحداث مليوني منصب شغل، حيث سيتم استحداث عدد هام من المناصب من خلال الإستثمار والأشغال الكبرى.
- تجسيد البرنامج التكميلي لدعم النمو الإقتصادي الذي أقره رئيس الجمهورية.
- ترقية الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب والقرض المصغر وعقود ما قبل التشغيل.
- إكمال مشروع إنشاء 100 محل في كل بلدية ليعرضوا على الإيجار.<sup>257</sup>

**ج- مضمون التحديث:** لقد قررت الدولة الكف عن سياسة التشغيل الإجتماعي (المقاربة الإجتماعية في التشغيل)، وبالتالي تخفيض حجم التشغيل. مما انجر عنه تسريح مئات الآلاف من العمال على فترات مختلفة.

تتجه الحكومة، مقابل ذلك إلى تحفيز تشغيل الإطارات الشابة وترقية الشغل الذاتي. ولهذا الغرض، صدر المرسوم التنفيذي رقم 96-296 المؤرخ في 8 سبتمبر 1996، والمتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب ANSEJ لإدماج الشباب البطال في الحياة المهنية؛ وهي هيئة تلعب دور الوسيط مع البنوك للحصول على القرض، خاصة المتعلقة منها بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

وبعد مرور سنتين، صدر المرسوم التنفيذي رقم 98-402 في 2 ديسمبر 1998 المتضمن برنامج عقود ما قبل التشغيل CPE الموجه لحاملي الشهادات الجامعية والتقنيين السامين. ومع مرور سنة، أنشأ برنامج آخر لترقية الشغل الذاتي والإستثمار في المهن الصغيرة والحرفية وتقديم الخدمات عبر برنامج القروض المصغرة سنة 1999.<sup>258</sup>

ومع وصول السيد عبد العزيز بوتفليقة إلى سدة الحكم، ينطلق برنامج الإنعاش الإقتصادي 1999-2004 ليليه البرنامج الخماسي لدعم النمو 2005-2009.

---

<sup>257</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الحكومة، برنامج الحكومة. ماي 2004، ص 82-83.  
<sup>258</sup> يونس، مرجع سابق، ص 109.

وفي حصيلة برنامج الإنعاش الإقتصادي 2004، تم استحداث قرابة 717.000 منصب شغل موزعة على المنوال الآتي:

- 114.000 منصب شغل أجرته المؤسسات العمومية.
- 47.670 منصب شغل أجراه الوظيف العمومي.
- 56.056 منصب شغل أجراه عقود ما قبل التشغيل.
- 30.610 منصب شغل أجراه القطاع الفلاحي.
- 30.610 منصب شغل أجرته المؤسسات الخاصة.
- 18.247 منصب شغل عن طريق ANSEJ.
- 15.700 منصب شغل عن طريق المؤسسات الصغرى.

كما باشرت الحكومة برنامج إحداث 100 محل في كل بلدية لفائدة العاطلين عن العمل في الفترة الممتدة 2005-2009، وهو قرار اتخذه رئيس الجمهورية سنة 2004؛ والذي من شأنه إحداث قرابة 300.000 منصب عمل في مختلف الميادين.

وبالإضافة إلى المبلغ المخصص للنفقات العمومية للإستثمارات المخصصة للفترة 1999-2003 والمقدرة بـ 30 مليار دولار، تم تخصيص مبلغا آخر يقدر بـ 55 مليار دولار لخلق ما يقارب مليوني منصب شغل في حدود 2009.<sup>259</sup>

كما نسجل سنة 2008 مبادرة جديدة في قطاع التشغيل، تمثلت في تغيير سياسة التشغيل المؤقت بإنشاء عقدي DAIP وPID.

إن هذا الجهاز الجديد في التشغيل من شأنه أن يعتمد المقاربة الإقتصادية بدلا من الإجتماعية في التوظيف؛ حيث يقسم مجموع البطالين إلى ثلاث فئات:

- شباب خريجي التعليم العالي والتقنيين السامين المتخرجين من المعاهد الوطنية للتكوين المهني. (عقد إدماج حاملي الشهادات PID لمدة ثلاث سنوات).
- الشباب القادمين من التعليم الثانوي لمؤسسات التربية الوطنية ومراكز التكوين المهني، أو الذين زاولوا تربصا مهنيا. (عقد الإدماج المهني DAIP لمدة سنتان).

---

<sup>259</sup> نفس المرجع الآنف الذكر، ص 111-112.

- الشباب بدون تكوين أو تأهيل. (عقد تكوين والإدماج لسنة واحدة).<sup>260</sup>

والجديد في المشروع هو إشراك القطاع الخاص في عملية التوظيف بتحمل الدولة الجزء الأكبر من رواتب الموظفين المؤقتين\*.

هكذا كانت سياسة التشغيل معتمدة على مشاريع الإستثمار والخصوصية، وهو ما كان واضحا من خلال برامج الحكومات المتعاقبة.

**د- قراءة تحليلية في تحديث قطاع التشغيل:** من خلال قراءة قطاع التشغيل في برامج الحكومات المتتالية نصل إلى وضع مجموعة من الملاحظات.

أول ملاحظة انتبعت لها عند تصفح البرامج، هو عدم استقرار الوزارة التي تضم قطاع التشغيل، فتارة يلصق بالتضامن الوطني، وتارة أخرى بالعمل وأخرى بالضمان الاجتماعي...إلخ. إن تغيير اسم الوزارة التي ينتمي إليها قطاع التشغيل أثر كثيرا على درجة الإهتمام به مقارنة بالقطاعات الأخرى المتواجدة معه في نفس الوزارة. ولعل صدور قانون واحد فقط في كل من الفترة التشريعية الأولى والثانية لدليل على ذلك.\*\*

إلى جانب هذا، نلمس تطورا في محتوى برامج الحكومات، وهذا راجع إلى السياسة الوطنية لتطوير الإقتصاد الوطني إثر انفتاحها على السوق الحرة، وتطبيق إجراءات لإعادة إدماج

---

<sup>260</sup> كلمة وزير العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي "طيب لوح"، تقييم تنفيذ جهاز دعم الإدماج المهني، التجمع الجهوي لولايات الوسط لمديري التشغيل ومفتشي العمل ورؤساء الوكالات التابعة للوكالة الوطنية للتشغيل، الخميس 10 جويلية 2008، ص 6-7. على موقع:

[www.mtess.gov.dz/mtss\\_ar\\_N/.../co\\_100708\\_ar.doc](http://www.mtess.gov.dz/mtss_ar_N/.../co_100708_ar.doc)

\* راجع المرسوم التنفيذي رقم 126-08 المؤرخ في 19 أفريل 2008 المتعلق بإنشاء جهاز المساعدة على الإدماج المهني، الجريدة الرسمية، العدد 22، الصادرة في 30 أفريل 2008، ص19. والمرسوم التنفيذي رقم 127-08 المؤرخ في 30 أفريل 2008 المتعلق بإنشاء جهاز الإدماج الاجتماعي للشباب حاملي الشهادات، الجريدة الرسمية، العدد 23، الصادرة في 04 ماي 2008، ص03.

\*\* قانون رقم 07-98 المؤرخ في 2 أوت 1998 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 94-11 المؤرخ في 26 ماي 1994 الذي يحدث التأمين عن البطالة لفائدة الأجراء الذين قد يفقدون عملهم. وبالنسبة للفترة التشريعية الثانية (2002-2007) صدر قانون رقم 04-18 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 المتعلق بتنصيب العمال ومراقبة التشغيل.

المسرحين، تقليص حجم المؤسسات العمومية، فتح المجال أمام المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. وهذا سعيا للانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة.

وفيما يخص الهيئات المكلفة ببرامج الحد من البطالة، فالملاحظ هو التداخل والتضارب في المهام؛ إذ نجد مهمة الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة CNAC هي نفسها مهمة الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب ANSEJ ، ونفس الإشكال نجده بين هذه الأخيرة ووكالة التنمية الاجتماعية ADS فيما يتعلق بمشاريع القروض المصغرة.<sup>261</sup>

ورغم الميزانية الضخمة المخصصة للإنعاش الإقتصادي والمقدرة بـ 525 مليار دولار إلا أن التأخر والتردد لا يزال مسجلا في قيادات الإصلاح خاصة في ظل عدم وجود توافق ( consensus ) بين الشركاء الاجتماعيين، وضعف فعالية السياسات العمومية القطاعية ، مما أثر بشكل سلبي على سياسة مكافحة البطالة.<sup>262</sup>

لهذا كان لزاما على الجزائر أن تخلق طرقا جديدة لترقية الشغل والحد من البطالة؛ فواقع السوق ومنطقه يفرضان مرونة أكبر في سوق العمل، وتغييرا أعمق في علاقات العمل مما يفرض مناصب شغل دائمة وأخرى مؤقتة.

لكن الملاحظ عندنا، أن 3/2 من مناصب الشغل تنتمي إلى النوع الثاني (المناصب المؤقتة)<sup>263</sup> لذا نجد البطالين وحتى الحائزين منهم على شهادات جامعية يتجهون إلى الأعمال الحرة الذي يمثل أملهم في الحياة.

كما ميز سياسة التوظيف المؤقتة الجديدة (2008)، الغموض وسوء الفهم من طرف البطالين الذين تهافتوا إلى التسجيل معتقدين أن الأمر يتعلق بمنحة بطالة، وحتى القائمين بعملية التسجيل كانوا لا يفقهون في مضمونه شيئا، نظرا لأوامر الجهات العليا المعجلة لتطبيقه قبيل الحملة الانتخابية لرئاسيات 2009.

<sup>261</sup> للمزيد حول الموضوع، أنظر: سعدية قصاب، "اختلالات سوق العمل وفعالية سياسة التشغيل في الجزائر 1990-2004"، دكتوراه دولة، جامعة الجزائر: كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، 2007، ص 200.

<sup>262</sup> أحمد طييب، "دور المعلومات في رسم السياسة العامة في الجزائر: دراسة حالة المرصد الوطني الإقتصادي والإجتماعي"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2007، ص 247.

<sup>263</sup> قصاب، مرجع سابق، ص 199.

من خلال هذا العرض السريع والموجز لسياسة التشغيل في الجزائر، ننتهي إلى نتيجة مفادها أن الفشل الذريع الذي تعرضت إليه سياسات التشغيل والذي ترجم من خلال ارتفاع نسبة البطالة يعود بالدرجة الأولى إلى عدم وجود رشادة لدى القادة السياسيين والإداريين الواضعين لها. فنحن نصدر الثروة لنستورد الفقر على حدّ تعبير الدكتور الراحل منصور بلرنب، فلو كانت هناك دراسات نقدية للميزانية المالية في الجزائر، وتقديم إحصائيات صحيحة ودقيقة حول معدلات البطالة لكان الوضع مختلفا. فإدماج الفئات العاملة بشكل مؤقت ضمن الفئة العاملة ينقص من مصداقية عدد العاطلين عن العمل، فمن غير المعقول إحصاء هؤلاء الذين تنتظرهم البطالة بعد عامين من بداية عملهم على أنهم موظفين.

ثم إن هذه المناصب المؤقتة ضرورية في الإقتصاديات الإنتقالية، تحضيراً منها لإنعاش سوقها، بيد أن هذه السياسة التي انتهجتها الجزائر لملء الفراغ وامتصاص غضب البطالين فيما يسمى بالبرامج المؤقتة - في ظل العجز المتزايد في توفير مناصب دائمة - أتبعها غليان هذه الفئة.

إن قصر نظر القادة في تخطيطهم هو الذي أنتج السياسات الترفيعية التي تحل مشكلا واحدا لتخلق مشاكل عدة؛ فالأوضاع الإجتماعية الرديئة التي يعيشها معظم الجزائريين اليوم، والتي تتذر بالخطر تعكس العلاقة الوطيدة بين فرصة العمل والعيش الكريم.



## 4- قطاع العدالة.

باعتبار العدالة عماد الديمقراطية وضامنة الحقوق وحامية الحريات، وباعتبار القانون هو العنصر المحوري لتحقيق التنمية السياسية، الإقتصادية والإجتماعية بخلق الإطار القانوني الملائم، فإن وضع الفساد الذي تعيشه الجزائر على غرار مختلف الدول النامية، وانتشار مصطلح "الحقرة" الذي دخل بقوة إلى لغة الجزائريين يدعوني إلى طرح تساؤلات عدة حول الموضوع:

- ما هو واقع العدالة الجزائرية؟
- ماذا تحقق على أرض الواقع بعد عشر سنوات من التحديث؟
- هل وصل جهاز العدالة إلى تكريس منطق الفعالية والجودة في الأداء؟
- وهل أصبح المواطن يشعر أنه يستطيع الاعتماد على العدالة لاسترجاع حقوقه المهضومة؟
- وأخيرا، هل ارتقت الدولة إلى منزلة احترام سيادة القانون، وبالتالي بروز العدالة كسلطة قائمة بذاتها لا مجرد جهاز تابع للسلطة التنفيذية؟

أ- **حتمية التغيير:** كانت الجزائر طيلة الفترة الإستعمارية متعطشة للعدل، وبعد استقلالها مباشرة خاضت تجربة العدالة في ظل الحزب الواحد؛ أين كان القضاء مجرد وظيفة تقوم بتقديم الخدمات حسب المعطيات السياسية والإيديولوجية المتبعة آنذاك، وكان ذلك يحتل درجة ثانوية في المشروع الإجتماعي.

لهذه الأسباب، كان التغيير ضرورة ملحة لبناء دولة الحق والقانون. وبالفعل، لقد تجسدت استقلالية القضاء عبر دستور 1989 وعززها دستور 1996، وأصبحت سلطة حامية للحقوق والحريات، مكرسة للمساواة بين المواطنين، ممارسة للرقابة على مشروعية أداء الإدارة وساهرة على تنفيذ القوانين.<sup>264</sup>

---

<sup>264</sup> عبد الكريم جادي، "استقلالية القضاء في الجزائر"، نحو دعم وتعزيز استقلالية القضاء، القاهرة: مؤتمر العدالة العربي الثاني، 22-24 فيفري 2003، ص 1.

ولكن ظروف المرحلة الإنتقالية التي عاشتها الجزائر، من عدم الإستقرار السياسي والمؤسساتي، وحالة اللأمن في أوساط المواطنين، ودخول الدولة في دوامة "من يقتل من؟" إضافة إلى انتشار الفساد السياسي والإداري على حد سواء...

كل هذه الأوضاع رافقها صمت رهيب لجهاز العدالة، فهذا ما بين أنه جهاز مريض ومعتل، وأنه غير قادر على أداء المهام المنوطة به والمكرسة في الدستور.

من جهة أخرى، إن التطور الحاصل في الجانب الإقتصادي والإجتماعي للدولة يفرض وجود قوانين مرنة مساعدة على خلق الإستثمار، وقوانين تتماشى مع الجرائم التي تظهر بين الفينة والأخرى، إذ لم نكن نسمع في وقت مضى عن جريمة تبييض الأموال والجرائم المنظمة.

كما تتبع ضرورة التغيير أيضا لتقريب العدالة من المواطن، بعد انهيار الثقة بين الطرفين وانتشار فكرة أن العدالة الجزائرية تحمي الأقوياء لا الضعفاء، وأن الجهاز القضائي متعفن بمختلف أمراض الفساد والرشوة، فكيف لقاضي يرتشى أن يطبق قوانين ضد الرشوة !!!!

في هذا السياق، أكد رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة على ضرورة أخلة الحياة العامة ومحاربة كل أشكال الفساد، حيث يقول:

"... في هذه المرحلة المتميزة من تطور البلاد التي أصبحت فيها العدالة مطالبة بجهد غير مسبق لأخلة الحياة العامة ومحاربة الفساد بجميع مظاهره وأصنافه... لقد سبق لي التأكيد في أكثر من مناسبة على أنني لن أدر وسعا في سبيل تنظيف المجتمع من كل أصناف الفساد، من رشوة ومخدرات وآفات اجتماعية، كالمحسوبية والمحاباة والامتيازات غير القانونية والاستئثار غير المشروع بالممتلكات العامة. انه لا مناص من استئصال الأمراض وكل أشكال الزيف والانحراف إذا أردنا حقا أن نتقدم، وذلك لأن سلامة المجتمع من الآفات والإلتزام بالحقوق والواجبات هي أبجديات النجاح في أية عملية تنموية"<sup>265</sup>

<sup>265</sup> من كلمة رئيس الجمهورية في الندوة الوطنية حول إصلاح العدالة، 29 مارس 2005.

ب- العدالة في البرامج الحكومية: لمعرفة موقع العدالة ضمن سياسات الدولة، سنقوم بتصفح مختلف البرامج الحكومية.

- برنامج حكومة 1997: يقوم البرنامج على فكرتين أساسيتين:

- إدخال انسجام أكثر على التراتيب التشريعية والتنظيمات القائمة؛ فالتحولات الإقتصادية والسياسية الجديدة قد نجم عنها صدور نصوص قانونية تحمل في طياتها تناقضات مع أحكام لم يتم إلغاؤها. إلى جانب عدم وجود نصوص تنظيمية لبعض القوانين الصادرة لضمان تنفيذها الكامل، ولكي لا يتم تعقيد مهمة المواطنين وضياعهم في الإجراءات البيروقراطية المتعددة، سيتم تتصيب لجنة لتصحيح هذه الوضعية.

- دعم قطاع العدالة وإصلاحه، وهذا من خلال:

- استكمال إقامة مؤسسات السلطة القضائية المنصوص عليها في الدستور، وذلك بإعداد مشاريع القوانين العضوية المتعلقة بمجلس الدولة، المحكمة العليا، المحاكم الإدارية ومحكمة التنازع.

- دعم جهاز القضاء عبر:

- تزويد كل ولاية بمجلس قضاء.
- فتح 100 محكمة جديدة عبر كامل التراب الوطني.
- تعميم الفروع المتخصصة في المجال التجاري، العقاري، البحري، الجمركي... لتلبية الحاجات الإقتصادية الجديدة.
- توفير مزيد من الدعم للعلاقة والتعاون بين الجهاز القضائي والمرصد الوطني لحقوق الإنسان.
- إحلال السلطة الكاملة للقضاء على الشرطة القضائية.
- إنشاء مركز وطني للسوابق القضائية مطلع 1998.
- استكمال مشاريع مراجعة القانون المدني، الإجراءات المدنية، العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية في غضون سنة 1998.
- تطوير هياكل السجون لمضاعفة طاقاتها الإستقبالية.
- تكوين القضاة وتجديد معارفهم.<sup>266</sup>

- **برنامج حكومة 2000:** كان الحديث عن قطاع العدالة في الجزء الأول الذي جاء تحت عنوان " دعم الوثام المدني وتعزيز دولة القانون"، أين يتم التطرق إلى برنامج عمل اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة كما يلي:

- دعم القدرات البشرية والتنظيمية والمادية للعدالة في الإضطلاع بمهامها؛ ويتضمن تكوين القضاة، إعداد القانون الأساسي للقضاة لضمان استقلالية السلطة القضائية ومنحهم مكانة اجتماعية لائقة.

هذا، بالإضافة إلى تحسين مستوى أعوان الضبط، تكوين مساعدي وحتى شركاء العدالة (المحامون، الموثقون والمحضرون).

- التكفل بتكييف التشريع مع التحولات التي عرفت الجزائر والتطلعات المعبر عنها في المجتمع؛ وهذا يتطلب مراجعة عميقة للنصوص الأساسية الأربعة: القانون المدني، الإجراءات المدنية، قانون العقوبات قانون الإجراءات الجزائية.

إلى جانب تقديم بعض الإقتراحات للبرلمان فيما يخص قرينة البراءة، الحجز تحت النظر وغيرهما.

- رد الإعتبار لنظام السجون في مقصده وظروفه عن طريق:

- مراجعة قانون تنظيم السجون.
- ترقية عقوبات بديلة للحبس.
- عصرنة السجون.
- تكوين المساجين.<sup>267</sup>

- **برنامج حكومة 2002:** تم التطرق إلى قطاع العدالة أيضا في الباب الأول "الورشات الكبرى"،

وهذا يدل على الأولوية التي يحظى بها القطاع. ومجمل ما جاء في هذا البرنامج:

- إستكمال تنفيذ البرنامج الإستعجالي لتلبية بعض المطالب الملحة للمجتمع.
- إعداد قانون البرمجة القضائية.
- إعداد برنامج تشريعي مؤسس على:

- تأطير أفضل وحماية أكثر فعالية للحقوق والحريات الأساسية.
- توحيد نمط الترتيبات القانونية مع المعايير الدولية طبقا لإلتزامات الإتفاقية الدولية.

---

<sup>267</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئاسة الحكومة، برنامج الحكومة. سبتمبر 2000، ص 15-18.

○ مطابقة التشريع بغرض ضمان الإنسجام الكامل للترتيبات القانونية الوطنية

والإنصاف في عمل السلطات العمومية.

- إدارة أفضل لمختلف الأسلاك والمهن المساعدة لسير العدالة.
- تكييف الهياكل والوسائل المادية والتقنية.
- تكييف المنظومة القضائية.
- تعزيز دور العدالة في حماية المجتمع ودعم الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية.
- وضع إطار تنظيمي ملائم لتنشيط ومتابعة الإصلاح على مستوى الحكومة.
- إصلاح السجون.<sup>268</sup>

- **برنامج حكومة 2004:** يعتبر في مجمله خطة لمواصلة الإصلاحات بتجسيد ما يلي:

- إستكمال مراجعة الترتيب التشريعي لتكييفه مع المتطلبات الوطنية والدولية.
- تعميق عملية تحديث العدالة لتقريبها أكثر من المواطن، بعقلنة مهامها وتعميم معرفة القانون.
- تطوير الموارد البشرية للعدالة وتثمينها: تجديد معارف القضاة وتكوينهم، دفع القانون العضوي المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء، ومشروع القانون الأساسي للمجلس الأعلى للقضاء. بالإضافة إلى ترقية مهن المساعدين القضائيين من خلال تكوينهم ومراجعة القوانين السارية عليهم.
- مواصلة إصلاح السجون قصد تحسين ظروف الحبس وفق المقاييس الدولية وتطوير إعادة تربية المحبوسين لإعادة إدماجهم في المجتمع وإنجاز مؤسسات عقابية جديدة للتقليل من الإكتظاظ.<sup>269</sup>

<sup>268</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الحكومة، برنامج الحكومة. جويلية 2002، ص 18-26.

<sup>269</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الحكومة، برنامج الحكومة. ماي 2004، ص 24-26.

**ج- مضمون التحديث:** قام رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة إثر إطلاقه لبرنامج إصلاح الورشات الكبرى في الجزائر بتتصيب لجنة خاصة لإصلاح العدالة.

توصلت اللجنة إلى إبراز أربعة حقول لمباشرة الإصلاح فيها وهي:

- **مراجعة المنظومة التشريعية:** عرفت المنظومة التشريعية مراجعتين هامتين منذ بدء الإصلاحات:

▪ **إتخاذ تدابير إستراتيجية 2001:** لقد تم تتصيب لجان على مستوى وزارة العدل لمراجعة النصوص التشريعية الأساسية وهي:

- القانون المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية؛ وتتعلق المراجعة في:
- التحقيق الابتدائي (مراجعة المسائل المتعلقة بالتحقيق الابتدائي وتعزيز السلطة السلمية لضباط الشرطة القضائية).
- التحقيق القضائي (تعزيز حقوق الدفاع وإحداث توازن بين أطراف الدعوى).
- إدخال تعديلات على الحبس المؤقت والرقابة القضائية.
- التعويض عن الأخطاء القضائية.
- القانون المعدل والمتمم لقانون العقوبات؛ كانت المراجعة لتكييف التشريع مع تحولات الإدارة العمومية وخاصة التحولات الاقتصادية الجارية داخل الوطن وخارجه.
- بالإضافة إلى مراجعة النصوص المتعلقة بالجرائم الاقتصادية المرتكبة من طرف مسيري المؤسسات الاقتصادية.
- القانون المعدل والمتمم للقانون المتعلق بالمساعدة القضائية؛ وتهدف المراجعة إلى توسيع مجال الإستفادة من المساعدة القضائية لتسهيل اللجوء إلى العدالة بإضافة باب "المساهمة المالية للمساعدة القضائية" بمنح أتعاب المحامي المكلف بالمساعدة القضائية.
- القانون المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية؛ وتتصب المراجعة حول تعزيز الرقابة القضائية على القرارات الإدارية لتفادي التعسف في استعمال السلطة.<sup>270</sup>

<sup>270</sup> [www.arabic.m-justice-dz/?p=reforme2#](http://www.arabic.m-justice-dz/?p=reforme2#) (16/05/2005, 13h :18, 133ko).

## ■ استكمال مراجعة المنظومة التشريعية: بمعنى مراجعة النصوص الموجودة وإعداد

نصوص جديدة؛ وأهم الإنجازات المحققة في هذا الإطار:

- القانون العضوي 04-11 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء؛ ويهدف هذا القانون إلى إقامة عدالة مبنية على كفاءة القاضي واستقلاليتة بضمان أجر يغنيه عن جميع الإغراءات، الاستفادة من التكوين، حق الإستقرار الوظيفي، نظام تقاعد شبيه بنظام تقاعد الإطارات السامية.

- القانون العضوي 04-12 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 المتضمن تشكيل المجلس الأعلى للقضاء، عمله وصلاحياته؛ ويهدف هذا القانون إلى استرجاع مكانته كضامن لاستقلالية القضاء.

- القانون المعدل والمتمم لقانون العقوبات؛ توسيعه ليشمل تجريم التعذيب، التحرش الجنسي، تبييض الأموال، ضمان الحماية الجنائية لأنظمة الإعلام الآلي.

بالإضافة إلى مراجعة القوانين التالية: القانون المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية، القانون التجاري، القانون المدني، قانون الإجراءات المدنية والإدارية، قانون الأسرة، قانون تنظيم السجون وإعادة تربية المساجين، قانون الجنسية...إلخ.

## ■ إعداد قوانين جديدة: لمواجهة ومحاربة الأشكال الجديدة الإجرام؛ وتتمثل هذه القوانين في:

- قانون محاربة الرشوة؛ وهو قانون يجرم قائمة طويلة من الأفعال من بينها: رشوة الأعوان العموميين الوطنيين، الأجانب أو المنظمات الدولية العامة، الاختلاس، التهريب، الإستعمال غير القانوني للأموال العمومية.

- قانون الوقاية ومحاربة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب.

- قانون الوقاية ومحاربة الإستعمال غير المشروع للمخدرات والمؤثرات العقلية.

## ■ مراجعة النصوص القانونية: من أهمها:

- قوانين منظمة لمهن مساعدي العدالة (محامين، موثقين، محضرين قضائيين...) بالرفع من شروط الإلتحاق بهذه المهن، وإدراج شرط التكوين المتخصص المسبق.

- قانون عضوي متعلق بالتنظيم القضائي (تخصص القضاة، وضع عدالة جوارية، تحسين طرق اللجوء إلى القضاء...).

- مدونة أخلاقيات مهنة القضاء؛ بتحديد واجبات القاضي تجاه وظيفته وزملائه ومختلف مستخدمي العدالة.

- نصوص تنظيمية متعلقة بالقانون الأساسي للقضاء والمجلس الأعلى للقضاء؛ وهذا بإعداد سبعة نصوص تنفيذية.

- المرسوم التنفيذي المتضمن إعادة تنظيم الإدارة المركزية للوزارة؛ بوضع هياكل جديدة.

- مشروع مرسوم تنفيذي يتضمن إنشاء مركز البحوث القانونية والقضائية.

- مرسوم تنفيذي يتضمن ضبط شروط منح خاتم الدولة وكيفيات استلامه واسترده.<sup>271</sup>

- **ترقية الموارد البشرية وتمييزها:** يعتبر القاضي محور النشاط القضائي، لذلك سعت الدولة إلى رفع مستواه من خلال:

▪ **تعزيز إستقلالية القضاء:** وهذا ما يشير إلى الفصل بين السلطات. فللعادلة الإستقلالية التامة للحكم على الأشخاص والإدارات وفق تنظيم قضائي مزدوج يعرف المحاكم والمجالس القضائية والمحكمة العليا، ويقابله مجلس الدولة في المسائل الإدارية.

وتبقى العلاقة التي تربط بين السلطة التنفيذية بالسلطة القضائية على جميع المستويات يحكمها مبدأ المشروعية وهي مستمدة من المادة 134 من الدستور وأحكام القانون الذي يقضي بأن ينظر القضاء بطريق الطعون في القرارات الإدارية خاصة من خلال المنازعات الإدارية؛ كالنظر في دعوى الإلغاء وفي الرقابة على الأعمال المادية للإدارة كإساءة استعمال السلطة. وبغية تكريس وتعزيز هذه الإستقلالية، وضعت الدولة حولا قانونية كفيلة بضمان سلطة قضائية فعلية من خلال القانونين المذكورين آنفا: القانون الأساسي للقضاء والقانون الأساسي المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء.<sup>272</sup>

▪ **تكوين القضاة:** إن التغير الحاصل في جميع المجالات يفرض النوعية في القضاء؛ لهذا اتجهت الدولة إلى تأهيل القضاة وتكوينهم عبر:

- التكوين القاعدي؛ بعدما كانت مدته محددة بسنتين قررت لجنة الإصلاح رفعها إلى ثلاث سنوات، كما أثري برنامج التكوين بمواد جديدة كالإعلام الآلي واللغات.

- التكوين التخصصي؛ هو برنامج أطلق سنة 2000 في تخصصات عديدة.

<sup>271</sup> Idem.

<sup>272</sup> جادي، مرجع سابق، ص 2-3.



- التكوين المستمر؛ يعد فضاء لطرح الإنشغالات المهنية للقضاة، وتبادل الآراء والأفكار فيما بينهم.

السنة	1999	2009
عدد القضاة	2500	3566

#### إحصائيات أفريل 2009 لوزارة العدل.

■ **أمانة الضبط وموظفو الأسلاك المشتركة:** لقد استفاد كتاب الضبط وأعوان الأسلاك المشتركة من تكوين في مجال المبادئ الأولية في استعمال جهاز الإعلام الآلي، كما استفاد أمناء أقسام الضبط من التكوين القاعدي والمتخصص، هذا إلى جانب المحاضرات والأيام الدراسية والملتقيات.

- **عصرنة العدالة:** لقد تم إحداث مديرية عامة مكلفة بعصرنة العدالة لمواكبة عصر تكنولوجيا الإعلام والاتصال.

يمكن رصد أهم ما أنجز في هذا المجال في:

- إنجاز أرضية للإنترنت (ISP) عبر استحداث موقع الكتروني (نوفمبر 2002) يرمي إلى إعطاء معلومات قانونية لعامة الناس.

- تطوير شبكة الأنترانات (INTRANET) لضمان الإتصال الداخلي في قطاع العدالة بشكل يسمح بالعمل الجماعي والمشارك بين مختلف المصالح.

- إنجاز بوابة للقانون توضع تحت تصرف المتخصصين في القانون، يستطيع هؤلاء أن يتصفحوا فيها كل الوثائق المتعلقة بالتشريع، التنظيم، الإتفاقيات الدولية، الجرائد الرسمية... إلخ.

- إنشاء مركز وطني للسوابق العدلية، والذي تم تسليمه في فيفري 2004؛ هدفه هو تقديم خدمة عمومية تتمثل في إعداد ومنح صحيفة السوابق العدلية (رقم 03) في ظروف تتصف بالسرعة والفعالية.

- إنجاز جدول تحليلي؛ توضع بداخله مؤشرات لتطور القطاع.

هذا إلى جانب وضع نظام تسيير ومتابعة المساجين، تسيير أوامر القبض وترقيم الأرشيف القضائي.

- إصلاح السجون: وجوهه التوجه نحو إعادة التربية وإعادة الإدماج الإجتماعي للمساجين، بالإضافة إلى أنسنة ظروف الإحتباس من خلال:
- توسيع طاقات الإستيعاب، ببناء سجون جديدة.
- تحسين ظروف الإحتباس عن طريق:
- الرفع من سعر الوجبة اليومية إلى 56 دج سنة 2001 إلى جانب النظافة والرعاية الصحية.
- التحديث التام لعتاد النوم للمساجين.
- التغطية الصحية (تجهيزات طبية، سيارات إسعاف، توظيف أطباء وشبه طبيين).
- الرفع من عدد زيارات أهالي المحبوسين.
- التكفل بالحصول على الصحف الوطنية اليومية للمساجين من ميزانية الإدارة.
- نشر النظام الداخلي للمساجين.
- إعادة تهيئة غرف المحادثة وحسن استقبال الزوار.
- التنسيق مع وزارة الصحة لتخصيص جناح استشفائي على مستوى المراكز الإستشفائية الجامعية.
- الترخيص للمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية وكذا الصحافة بزيارة المؤسسات العقابية.
- تنمية الموارد البشرية عن طريق تكوين مسيري المؤسسات العقابية، واستفادتهم من دورات لتحسين المستوى، دورات لتكوين المكونين...إلخ.
- دعم نشاط إعادة التربية لضمان اندماج اجتماعي أنجع، حيث برمجت المؤسسات العقابية برامج دروس للأميين، وأخرى لتعليم من لهم مستوى بالإضافة إلى برامج للتكوين المتواصل ومراكز للتكوين المهني.<sup>273</sup>

<sup>273</sup> [www.arabicm-justice.dz/?p=reforme5#](http://www.arabicm-justice.dz/?p=reforme5#) (16/05/2005, 13h :25, 108ko).

د- قراءة تحليلية في تحديث قطاع العدالة: من خلال قراءة برامج الحكومات، وتحليل النتائج المحققة بعد عشر سنوات من إصلاح قطاع العدالة، هذا القطاع الذي تداول عليه ثلاث وزراء وخمس حكومات (عدم استقرار وظيفي) نصل إلى أن هذه الإصلاحات قد عرفت إنجازات كثيرة تستحق التشجيع، وفي المقابل أخفقت في تحقيق أخرى.

وفيما يلي سنحاول تحليل كل ما تحقق لمعرفة إلى أية كفة سنميل عند الفصل في مدى نجاح أو إخفاق برنامج التحديث في هذا القطاع.

نستطيع القول في البداية أن عصرنة العدالة تسمح للمواطن من تتبع ملفه القضائي من خلال شبكة الكترونية تمكنه من معرفة تطورات ملفه، كما تمكنه من تقديم الطعن بالنقض لدى المحكمة العليا دون التنقل إلى العاصمة.

كما تسمح هذه التقنية للمواطن من سحب صحيفة السوابق العدلية (رقم 03) في زمن قياسي مقارنة بما كان يحدث سابقا (ثلاثة أيام إلى أسبوع)، كما يمكنه سحبها من أية محكمة من محاكم التراب الوطني.

وبعدما كان الأمر بالإيداع يسبب مشاكل عديدة كتعطيل مصالح المواطن، أصبح بالإمكان معرفة ما إذا كان شخص ما لا يزال متابعا والأمر بالإيداع ساريا ضده قبل مباشرة رجال الأمن عملية البحث والقبض عليه.<sup>274</sup>

من جانب آخر، فقد سجل تطورا هاما على مستوى إصلاح السجون، فالإهتمام بالتعليم والتكوين جلي من خلال الجداول والأرقام التالية:

<sup>274</sup> نوال مسيخ، "بإمكان المواطن متابعة ملفه القضائي عبر شبكة الكترونية"، جريدة الأمة العربية، العدد 208، الصادرة يوم 2009/04/27، على موقع:

[www.el-oumma.com/ar/content/view/2400/122\\_\(28/7/09,14:05,171ko\)](http://www.el-oumma.com/ar/content/view/2400/122_(28/7/09,14:05,171ko)).

جداول لبعض الإعتمادات المالية لفائدة إصلاح السجون

2007	2002	
50.000.000	23.000.000	الإعتمادات المخصصة لاقتناء العتاد الترفيهي والثقافي

2007	2003	
90.000.000	37.000.000	الإعتمادات المخصصة للتعليم والتكوين

هذه الإعتمادات المالية، استعملت لفائدة السجناء لتوفير لهم العتاد المناسب؛ من عتاد نوم إلى عتاد ترفيهه وتنقيف، بينما خصص جزء منها للتعليم والتكوين داخل السجون، وكانت النتائج جدّ مشجعة كما هو مبين في الجدول الآتي:

2007	2002	
11454	1739	عدد المتمدرسين
453	45	الناجحين في البكالوريا
735	24	الناجحين في المتوسط
10105 (79 تخصص)	1026 (37 تخصص)	عدد المتكويين مهنيًا
307	57	عدد الجامعيين

المصدر: إحصائيات 31 جويلية 2007 لوزارة العدل.

كما اهتمت الدولة بتخفيض الإكتظاظ وبناء سجون جديدة، وترقية المؤسسات العقابية القائمة.

وفي هذا الشأن تحصلت الجزائر على الدعم المالي من الاتحاد الأوروبي بقيمة 17 مليون أورو ليتم تخصيصها لبناء 81 سجنا جديدا ودعم السجون الموجودة بالتجهيزات والمعدات كي تصبح مطابقة للمعايير الدولية.<sup>275</sup>

من خلال هذا العرض الموجز نقرّ أن الأوضاع المادية والمالية قد عرفت تحسنا ملحوظا فيما يخص الأجور، بناء المحاكم والسجون إدخال عتاد عصري لتحديث القطاع... إلخ

في المقابل، نتساءل عن الجوانب الأكثر أهمية في أي إصلاح أو تحديث: مدى رضا "المواطن" ركيزة الإصلاح، والموارد البشرية المتواجدة داخل القطاع "محركي التحديث"؛ لهذا نطرح التساؤل الآتي:

**هل نجحت القيادة في تحقيق استقلالية القضاء؟ وهل أرجعت الثقة للمواطن في عدالته؟**

في منظوري، لقد أخفقت قادة الإصلاح مرة أخرى في تشخيص الأزمة التي تعاني منها العدالة الجزائرية؛ فأسرعت إلى إصلاح الجانب المادي بزيادة الأجور وبناء هياكل جديدة ناسية أو متناسية بذلك أن الإصلاح هو إصلاح الروح وليس الهيكل.

إن تحسين الأوضاع الاجتماعية للقضاة برفع أجورهم ومنحهم نظام تقاعد شبيه بنظام تقاعد الموظفين السامين في الدولة ليس بضامن قطعي على نزاهتهم وحيادهم؛ وفي هذا الصدد يؤكد الباحث في مجال إصلاح العدالة الأستاذ عبد القادر بن داود أنه يتعين إصلاح النفوس قبل النصوص، وأخلقة القضاء قبل تحسين الأوضاع الاجتماعية التي لا تمنع من الإصابة بأمراض الفساد في ظل وجود مناعة أخلاقية ضعيفة.<sup>276</sup>

---

<sup>275</sup> أنظر مقال: أحمد مقعاش، "اليوم العالمي لحقوق الإنسان: إصلاح السجون الجزائرية". على موقع: [www.newsvote.bbc.co.uk/hi/arabic/news/newsid\\_7138000/7138213.stm](http://www.newsvote.bbc.co.uk/hi/arabic/news/newsid_7138000/7138213.stm) (14/05/2005, 11h:22, 33,1ko).

<sup>276</sup> أنظر: عثمان لحياني، "تحسين أوضاع القضاة لا يمنع من الإصابة بأنفلونزا الفساد"، جريدة الخبر، الصادرة يوم: 2009/05/23 على موقع: [www.benbadis.org/vb/showthread.php?t=4079](http://www.benbadis.org/vb/showthread.php?t=4079) (28/7/2009, 14:03, 65,0ko)

ثم إن التباهي بالإنجازات المحققة بالعناية بالمحبوسين وتحسين ظروفهم، يترجم مدى الإبتعاد عن حل المشكلات الرئيسية، فحديث وزير العدل عن المرسوم الصادر في 8 نوفمبر 2005 المؤسس لمنح مساعدات إجتماعية ومالية للمحبوسين المعوزين عند الإفراج عنهم لتمكنهم من تغطية حاجاتهم من أدوية وألبسة ونفقات السفر للإلتحاق بعائلاتهم، وحديثه عن توفير لهم وسائل الإتصال عن بعد بعائلاتهم بالإضافة إلى جملة من التدابير المتخذة لإعادة إدماجهم الإجتماعي من توظيف العديد منهم في إطار عقود ما قبل التشغيل والأنشطة ذات المنفعة العامة<sup>277</sup> يرهق الشباب الجزائري المستقيم الذي يعيش في بطالة لامتناهية.

إن هذا الوضع هو اللاعدل بعينه؛ فكيف لشباب محبوسين أن يستفيدوا من فرص عمل حتى تتحقق سياسة إعادة الاندماج بينما يعاني الملايين من الجزائريين من شبح البطالة؟ ألا تدفع مثل هذه التدابير بالشباب إلى الإتحراف والجريمة حتى يستفيدوا من هذه الإعانات ! ألا يتأسف الشاب الجامعي البطال من كونه حرا، ولكنه لا يستطيع المداومة على قراءة الصحف لوضعه الإجتماعي الصعب، بينما تمنح هذه الصحف من أعباء الإدارة للمساجين يوميا !!

نحن لسنا ضد الأوضاع الحسنة للمساجين، لكن المنطق يقضي أن يستفيد الشباب المستقيم أولا ثم السجناء، فإذا أرادت الدولة تطبيق هذه السياسة المستوردة من الغرب لابد عليها أن تدرس جيدا وضع المجتمع الجزائري، وتعي أن المستوى الإجتماعي لتلك الشعوب ليس متدهورا كما هو الحال عندنا.

فلو فكرت القيادة في قلب المعادلة لكان الوضع مختلفا؛ حيث كان من الأجدر لها عندما شهدت عجزا في عدد السجون أن تحلل الوضع أن معدل الجريمة في ارتفاع، وبدلا من الإسراع في بناء مؤسسات عقابية جديدة للحد من الإكتظاظ، تفكر في معالجة الأسباب الجوهرية للأزمة التي غالبا ما تحصر في البطالة والفقر وتدني المستوى المعيشي. وبهذا لن تكون بحاجة إلى توسيع سعة استقبال السجون.

من جانب آخر، فالسؤال الجوهرى الذي ينبغى أن يطرحه قادة الإصلاح هو "كيف نحقق قضاء مستقلا وعدالة فوق الجميع؟ عدالة نزيهة وذات مصداقية؟

---

<sup>277</sup> من كلمة معالي وزير العدل حافظ الأختام بمناسبة تنصيب اللجنة الوزارية المشتركة لتنسيق نشاطات إعادة تربية المحبوسين وإعادة إدماجهم الإجتماعي، بتاريخ: 30 جانفي 2006.

إن المشكل المطروح هنا يتمثل في وجود قوانين غزيرة معترف بها ومكرسة. لكن الواقع يؤكد إما عدم تطبيقها أو تطبيقها على فئة دون غيرها.

فإذا أخذنا قانون مكافحة الرشوة نجده من الناحية النظرية قانون في القمة، ومن شأنه أن ينتزع الفساد في الجزائر من جذوره وأصوله، غير أن الناحية العملية لا تعكس ما هو منصوص عليه؛ وهذا ما يولد الرغبة في التمرد لدى المواطنين الذين يحسون أن العدالة تحمي الأقوياء لا الضعفاء، وأن العدالة تقف في صف المفسدين بدلا من أن تقضي على الفساد، فكيف لقاضي مرتشي أن يحمي المجتمع من الرشوة؟ وكيف لعدالة تعيش في وسط متعفن أن تحارب الفساد؟

لا أحد ينكر - ولا حتى القيادة السياسية- أن الفساد متجذر في أغلب مؤسسات الدولة؛ وهنا نتساءل عن دور العدالة، لماذا لا تقوم بتطهير المجتمع ومؤسساته من الفساد؟ لماذا يغيب تطبيق هذا القانون عندما يتعلق الأمر بمسؤولين كبار في الدولة؟

يحلم الجزائري، مثله مثل شعوب العالم الثالث برؤية وزراء ومسؤولين سامين يحاكمون مثلهم مثل جميع المواطنين البسطاء المرتكبين للمخالفات، أن يسود العدل الذي هو أساس الحكم، أن يحترم القانون من طرف الجميع، أن يتجسد شعار الذي يتغنى به الساسة "القانون فوق الجميع" فقد ملّ الشعب من الشعارات المجردة والخطابات الرنانة.

ثم إن عدم التبليغ عن الجرائم يعتبر جنحة يعاقب عليها القانون، وفي هذا الصدد نجد الخطابات السياسية للأحزاب سواء في المواعيد الانتخابية أو غيرها لا تخلو من اتهام أطراف في الحكومة وإدارتها العمومية بالفساد واختلاس أموال الشعب. فلماذا لا يتقدم هؤلاء إلى القضاء للتبليغ عن المفسدين؟ ثم بماذا نفسر تصريح مسؤول أن بحوزته قائمة تتضمن أسماء مسؤولين سامين في الدولة ثبت تورطهم في فضائح فساد، ولما دعي لإداعها لدى المحكمة يتراجع عن تصريحاته؟

إن الوضع في مجمله خطير، ويستدعي حولا جوهرية بدلا من الحلول البسيطة المرتكزة على الجانب المادي.

نحن في زمن أصبحت فيه نقابة القضاة هيكلًا تابعًا لوزارة العدل، وفي زمن أصبح فيه حلم المواطن جد بسيط: أن يفصل في قضاياها بصفة عادلة.

إن المخرج الوحيد لهذه الأزمة يكمن في العودة إلى الولاء للمؤسسات لا إلى الأشخاص، والغوص في إيجاد حلول للمشاكل الاجتماعية من بطالة وفقر، والعمل على حماية حرية التعبير في ظل دولة القانون.

الحل كذلك يكمن في إيجاد مناخ مستقر وديمقراطي للعدالة، حتى لا تتعرض إلى الانتهاكات من جهات وفئات معينة؛ وبالتالي تحقيق العدل في توزيع الثروات وإشعار المواطن بأنه محمي من طرف القانون.



## - خلاصة واستنتاجات:

وكخلاصة لما سبق، لا يزال التغيير جد محدودا في المجالات التي تم عرضها بالرغم من انتمائها إلى الورشات الكبرى التي مسها التحديث؛ فالمدرسة والجامعة لا تزالان بين المد والجزر، والتلاميذ والطلبة لا يزالون حقا للتجارب اللامتناهية. والباحث الجزائري لا يزال يعيش التهميش والإقصاء في وطنه. وبينما يهْمس أهم الفاعلين في التغيير من معلمين وأساتذة، تعيش لجنة الإصلاح في تناقضات جمّة.

كما أن التشخيص غير السليم للقادة الإداريين في مجال الصحة هو الذي زاد من تأزم الوضع بدلا من دفعه نحو النجاة والجودة. ليصبح قطاع الصحة مريضا. فكيف له أن يقدم خدمات صحية!

وفي قطاع التشغيل، لم تصل الدولة إلى وضع حل نهائي لمشكلة البطالة المتفاقمة، لتكتفي بالسياسات الترقيعية التي لا تسمن ولا تغني من جوع في نتائجها. فمتى ستهب رياح التغيير الجذري على هذا القطاع!

بينما سجل قطاع العدالة تحسنا في المجال المادي والتقني ليعرف تدهورا في بلورة الحلول للمشكلات الأساسية والجوهرية، غير أن التحديث من الجانب التقني فقط يبقى محدودا ويعطي نظرة ضيقة للمفهوم. وهكذا تبقى نظرة المواطن نحو العدالة ثابتة "عدالة غير عادلة". فأين المفر إذا وقع اختيار القادة على هذا النوع من الحلول!

ألم يحن الوقت لإيجاد سبل تطبيق خطاب الرئيس السابق "شاذلي بن جديد" الذي ألقاه قبل 27 سنة:

"...إنه من غير المعقول أن نعيش سياسيا عالية على شهداء حربنا التحريرية، ونعيش إقتصاديا عالية على ثروة زائلة... علينا أن نحارب التلوث البترولي الذي يصيب الفكر والسلوك ويجعل من النفط مرادفا للتواكل والسلبية والإعتماد المطلق على الدولة".<sup>278</sup>

---

<sup>278</sup> خطاب الرئيس الشاذلي بن جديد رئيس الجمهورية والأمين العام لحزب جبهة التحرير الوطني حول وضع الأمة، 18 جانفي 1982، رئاسة الجمهورية: مديرية الإعلام، ص 165-166.

خاتمة

## خاتمة:

خلاصة القول، تكمن جودة الإدارة العمومية في قدرتها على التكيف مع التغيير. كما أن تحقيق التحديث في المجال الإقتصادي والسياسي والإجتماعي مرهون بتحديث الإدارة العمومية، وأن هذه الأخيرة لا يمكنها أن تزدهر إلا في إطار نظام سياسي مستقر، يتسم بالعدالة الإجتماعية والحكم الرشيد.

وفي اعتقادي، تعاني الجزائر قصورا في توفير القيادة كسلوك وممارسة، وهذا ما انعكس سلبا على مخرجات إدارتها. إذ نحن بحاجة إلى قيادة في التعليم، وأخرى في الصحة، وأخرى في السياحة... فجل القطاعات تفنقر إلى القيادة الفعالة والقدرة على اعتماد التغيير والتحديث بنجاح. والحاصل هو أن الجزائر تملك إمكانات التقدم غير أنها تتأخر، وهذا ما جعل القادة الإداريون، مثلهم مثل المواطنين يدركون عدم نجاعة سياسة الطبيب الذي يضحي بالأم لإنقاذ المولود، فكّلمهم ملّوا من السياسات الترفيعية التي تخدّر الأوضاع لفترة زمنية وجيزة لتعود إلى الانفجار بعد ذلك. فالواقع ينذر بالخطر، وتضييع الوقت وإهدار الأموال في مثل هذه البرامج لا يفيد أي طرف.

وبعد التشخيص والتحليل، نصل إلى عرض أهم النتائج الخاصة بهذا الموضوع، والتي قد ترهق أصحاب القرار، ولكن القصد منها ليس إدانة زيد أو عبيد، وإنما البحث عن الحلول الكفيلة لإنجاح برامج التغيير في الجزائر، ووضع حدّ لحالة المد والجزر بين الآلام والآمال التي يعيشها المواطنون.

فمن خلال الفصل الأول، وبعد إبعاد اللبس الحاصل حول مصطلحي "القيادة" و"التغيير التنظيمي"، توصلنا إلى أن القادة هم صنّاع التغيير، وأنهم الحلقة الأساسية في كل مشروع تنموي. والمنظمة التي لا تستطيع الصمود والمنافسة سيكون مآلها الإقصاء. لهذا لا بد من معالجة مشكلة ضعف القيادة في بلادنا.

كما أن عملية التغيير لن يكتب لها النجاح إلا إذا كانت عقلانية ومنطقية وإرادية. ولن تبلغ درجة الجودة والفعالية إلا إذا جمعت بين الشمولية والتكامل والديمومة.

وبدراسة النماذج الأجنبية في قيادة التغيير، نتوصل إلى أن الفكرة التقليدية القائمة على أن الدولة هي الفاعل الأساسي والوحيد في تقديم المنتجات والخدمات، لا تزال سائدة لدى المواطنين في الدول النامية، الذين يترقبون كل شيء من الدولة. وفي حين تتجه الدول المتقدمة إلى تفعيل إداراتها العمومية وجعلها تكلف أقل وتنتج أكثر، بإعتماد تغييرات عميقة تتعدى الإطار التنظيمي، تبقى المفارقة عجيبة في الدول النامية بين كثرة الإقتراحات والبرامج الحكومية للتغيير وكثافة القوانين دون أن يتجسد ذلك على أرض الواقع، ليكون التغيير بذلك مجرد رسالة بدون مضمون.

وبذلك نصل إلى أنه رغم الطابع العالمي للتغيير إلا أنه يقابل بخصوصية كل دولة من حيث قيادته وفق المحيط السياسي والتاريخي والثقافي السائد فيها.

وبالتالي، لا يملك التغيير وصفة صالحة لكل زمان ومكان فما يصلح في المكسيك مثلاً لن يصلح بالضرورة في الجزائر، وما نجح في القرن الماضي قد لا ينجح في القرن الحالي. وإذا كنا لا نستطيع الجزم بوجود طريقة تضمن نجاح التغيير بصفة دائمة، فإن التغيير بالمشاركة واعتماد نمط القيادة التحويلية من شأنه أن يجلب نتائج مثمرة في الغالب ويسمح ببلوغ الميزة التنافسية.

ومن خلال دراسة التحديث داخل الإدارة العمومية الجزائرية نصل إلى تصنيفه في خانة المحدودية والجزئية لعدة عوامل أهمها:

- غياب الفاعلين الأساسيين في عملية التحديث؛ فالقيادات الإدارية المتواجدة على المستوى المحلي خاصة مرهقة بمشكلة الوصاية، فهي لا تشارك في عملية إتخاذ القرار وتكتفي بتسمية القيادة دون أن تمارس فحواها. وهذا ما يؤدي كذلك إلى تمييع المسؤوليات والتهرب من العقوبة.

- الوقوع في التشخيص غير السليم للواقع، وهذا ما يجعل من الوسائل المستخدمة غير ملائمة لنوع وحجم التغيير المعتمد.

- فرق شاسع بين الخطاب السياسي والواقع الممارساتي؛ فشتان بين القول والفعل، حيث استخلصنا من تصفح برامج الحكومات المتعاقبة، كثافة الخطط التنموية والتطويرية لكي لا نسجل شيئاً كبيراً على أرض الواقع بشأن تلك الإلتزامات.

- إحتماء القادة الإداريين وراء فكرة "استمرارية التغيير"؛ حيث تستعمل هذه المقولة العزيزة على القادة السياسيين والإداريين لتبرير تماطل أعمالهم.

- إقصاء السياسات السابقة؛ فكل قائد جديد يرفع حملة ضد سابقه، دون أن يضع تقويماً موضوعياً لتلك المرحلة.

- غزارة القوانين (inflation des textes) دون أن ترافقها الصرامة في التطبيق؛ ومثال ذلك قانون مكافحة الفساد وقانون الوظيف العمومي.
- عدم شمولية عملية التحديث؛ فرغم إدخالها إلى جل القطاعات الحكومية إلا أن مسألة التنسيق والتجانس فيما بينها تبقى ضعيفة ومحدودة.
- تردد وغياب الجدية في التطبيق وهذا لغياب الرقابة والمساءلة؛ فالبرلمان ومؤسسات المجتمع المدني وأجهزة الإعلام مغيبة في أداء دورها الرقابي وفصح التجاوزات والتلاعبات التي تحدث داخل الإدارة العمومية.
- كما سجل إشكال كبير حول منهجية التحديث؛ فالوسائل متوفرة والأهداف مسطرة لكن الحلقة المفقودة تكمن في توفر الإجماع والوفاق حول كيفية الوصول إلى وضع الرؤية حيز التنفيذ.

وفي سبيل تفعيل قيادة التغيير، نضع مجموعة من الإقتراحات التي لا ندعي كونها حلولا نهائية للمشكلة المطروحة، وإنما جوانب ينبغي التركيز عليها لبناء قيادة تحويلية في الجزائر:

- ليس هناك إشكال في استيراد نماذج التحديث الناجحة من دول أخرى، ولكن المهم هو تكييفها مع طبيعة وثقافة وقيم المجتمع الجزائري. فالأفكار جيدة: الانتقال من المقاربة الكمية نحو المقاربة النوعية في التعليم، ومن المقاربة الإجتماعية إلى المقاربة الإقتصادية في التشغيل، تقريب الإدارة من المواطن: عدالة جوارية، صحة جوارية... إلخ إلا أن الإخفاق يكمن في منهجية تجسيد هذه الأفكار.
- ضرورة خلق إطار مرجعي تعود إليه الإدارة العمومية لتهيئة الظروف الملائمة لتحسين جودة الخدمات، بالإضافة إلى وجوب دعم القيادات السياسية لمشاريع تطوير الإدارة العمومية وتنميتها.
- الابتعاد عن تسييس الإدارة العمومية واستثمارها من طرف الأحزاب السياسية لتمير إيديولوجياتها، ودعم التكامل لا التداخل بين القادة السياسيين والإداريين.
- القضاء على سياسة اللاعقاب، بمحاسبة كل مسؤول عن نتائج أعماله. وبالتالي الانتقال من إدارة الإجراءات إلى إدارة المسؤوليات.
- تغيير القيادات إذا استلزم التغيير ذلك، وترسيخ فكرة الولاء للمؤسسات لا للأشخاص.
- دعم بروز قيادات جديدة (إحلال القائد البديل) بتنفيذ سياسة التعليم العالي ومدارس ومراكز التكوين، بالإضافة إلى رفع مستوى الإطارات على المستوى المحلي.

- توفير الإرادة السياسية لدى القائمين على مشروع التحديث من خلال إشراكهم في جميع مراحله.
- معالجة المشكلات فور بروزها؛ لكي لا يترك التغيير للصدفة أو للضغوط الخارجية. فالأزمات التي عرضناها في مختلف القطاعات ظهرت كمشكلات ثم أصبحت قضايا، لتتفاقم إلى أزمات مجتمع (نموذج كرة الثلج).
- عدم تجاهل الماضي والهروب إلى الأمام بالإبتعاد عن النقد من أجل النقد وتسمية الأشياء بمسمياتها؛ لمواجهة الحاضر تقوم على الاعتراف بالمجهودات المبذولة بالأمس وتنبؤ الأحسن للمستقبل.
- الإبتعاد عن الحلول الجزئية والنظر بصفة شمولية ومعمقة لحل المشكلات؛ فكلما تحدثنا عن مشكلة إقتصادية فلن نصل إلى أسبابها إلا عبر تشخيص الأوضاع السياسية والاجتماعية، ونفس الشيء بالنسبة للمشاكل السياسية والإدارية والاجتماعية. لهذا لابد من وضع خطة رشيدة لإصلاح وتحديث كل القطاعات بشكل يحقق الإتفاق والتناغم فيما بينها.
- الإعتماد على التخطيط الإستراتيجي والإبتعاد عن السياسات التكتيكية؛ فعن طريق الإستراتيجية الجيدة "يمكن أن تخسر معارك ولكنك ستربح الحرب".
- الإعتماد على الكفاءات للوصول إلى التشخيص السليم، و على التكنوقراطيين في وضع الخطط وبناء منهجية عقلانية لتطبيق التحديث والإنتقال من الخطاب والبرنامج إلى التنفيذ.
- تهيئة مناخ وميكانزمات التحديث وعقلنة التكاليف، والحد من الإفراط في المركزية والتفريط في اللامركزية.
- تطوير أسلوب الإدارة الإلكترونية لتسهيل الوصول إلى المعلومات وتكريس الشفافية والمشاركة؛ فالعصر الحالي يفرض على الدول فرضا إعتماد هذه التقنية، وهذا ما تؤكد

مقولة بيير كلام Pierre KALAME:

- « On ne traite pas les problèmes de demain avec les idées d'hier et les institutions d'avant- hier ».
- تفعيل دور البرلمان في الرقابة والشفافية، وإبعاده عن الدعم المفرط لسياسات الحكومة وتقليص دور السلطة التنفيذية في التشريع بتكثيف إقتراحات القوانين بدل التصديق على مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة.

وصفوة القول، يمثل تحديث وعصرنة الإدارة العمومية واسترجاع ثقة المواطنين بالجهاز التنفيذي للدولة، تحديا حقيقيا لجميع الدول سواء كانت متقدمة أو نامية. ونجاحه مرهون باعتماد الموارد البشرية كوسيلة وغاية له، بإشعارهم أنهم ركيزة كل تغيير مهما كانت درجته، إلى جانب تأهيل القادة منهم لزمن الريادة.

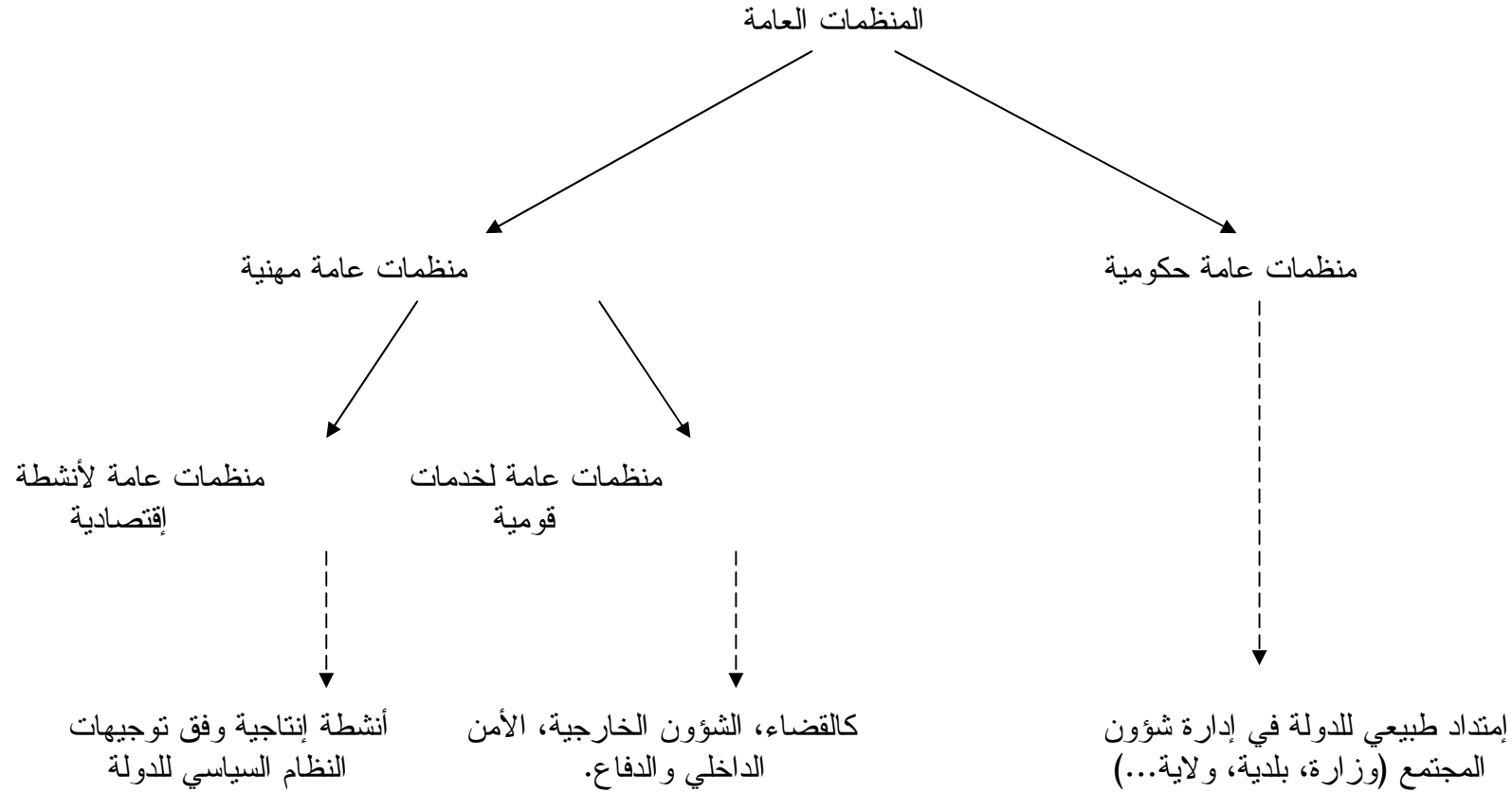
فتوفير الإمكانيات المالية والمادية في ظل ضعف القيادات الإدارية كإضافة العدد (0) إلى طرفي معادلة رياضية، أو ضرب حدودها في العدد (1). وهذا ما يفسر النتائج الضعيفة بعد مرور عشرين سنة من الإصلاحات السياسية والإدارية مقارنة بالأموال الضخمة المرصدة لها.

كما يجب أن يشمل التغيير مستوى القناعات والممارسات على حد سواء، ولا نكتفي بتطبيق الأوامر والقوانين التي لم يشارك فيها أهم الأطراف على حد تعبير ميشال كروزيي: « On ne change pas la société par des décrets ». فالأجدر هو فتح المجال أمام الفاعلين الحقيقيين، علما أن الفاعل ليس بالضرورة من يلعب دورا وإنما من يؤثر في القرار. كما ينبغي التأكيد أن التغيير كثقافة وسلوك وممارسة لا يمكن فرضه بل الإقتناع به.

الملاحق



## ملحق رقم (01): أنواع المنظمات العامة



**المصدر:** من إعداد الطالبة إستنادا إلى معلومات مصطفى محمود أبو بكر، الإدارة العامة: رؤية إستراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف والفساد، القاهرة: الدار الجامعية، 2005، ص 81-82.



## الملحق رقم (03): نظرية التحول الكبيرة

### التهديد الأول:

الفساد المنشوري+الشيللية+ المحسوبية  
+ عدم الإجماع "النظرية المنشورية لريجز"

### التهديد الثالث:

النتائج السيئة لمشاريع التنمية+ الصعوبة  
في تنسيق الابتكارات+ إنعدام التنسيق بين  
المانحين+ معوقات التنسيق القومي "نظريات  
الإدارة والعمليات"

نظام الديمقراطية البرالية: إقتصاد السوق وحكم القانون

البحث السياسي والإداري المقارن

نظريات الإدارة

نظريات العملية

قلب النظام الجديد

- المؤسسات الإقتصادية في الإدارة المركزية  
"نظرية الإقتصاد المؤسسية"
- الآليات الإدارية وطريقة فهمها "نظرية الحياض  
البيروقراطي".

كيف يمكننا تصميم وتطبيق الإصلاحات المطلوبة

كيف يمكننا إستخدام إبتكارات الإدارة الحديثة في عملية التحول

إنتشار الإبتكارات والتشابهات والإختلافات

دستور مؤسس على المبادئ الديمقراطية البرالية والتشريع كأساس لحكم القانون والأحزاب السياسية  
والمجتمع المدني والهيئات الحرة والقضاء المستقل.

### التهديد الثاني:

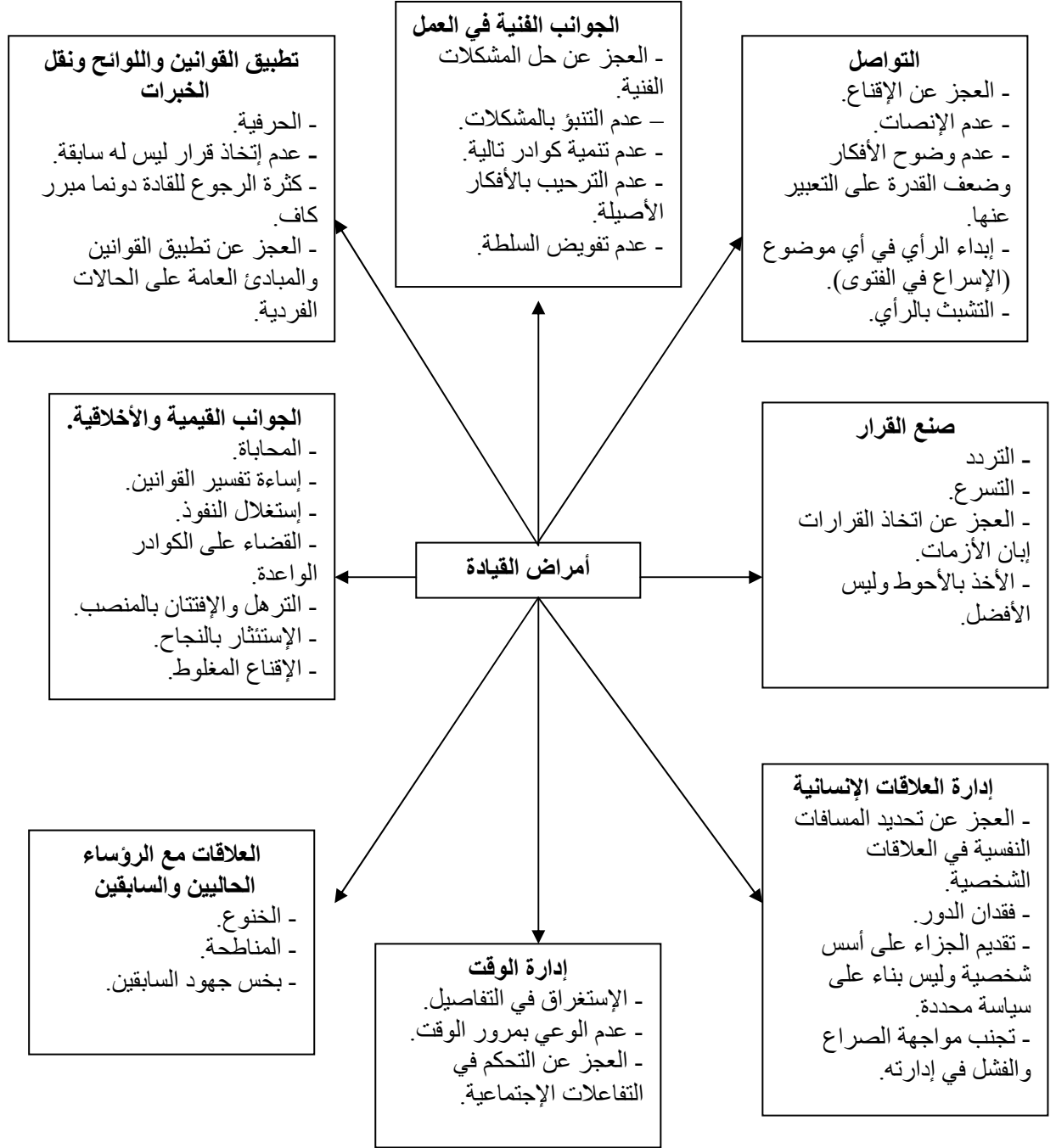
المقاومة والمشاكل الموروثة من الشيوعية  
+ نظام الصفوة الإدارية+ إقتصاد الوصاية  
+ إستمرارية نوعية الثقافة الإدارية السوفياتية  
+ نظرية الهيمنة السوفياتية.

### التهديد الرابع:

تحول أعراف أزمة دولة الرفاهية+  
الفيروس+ عدم كفاية البيروقراطية  
"نظرية دولة الرفاهية"

المصدر: ماركو تيمس، "تحول الدولة ونظرية الإنتقال"، المجلة الدولية للعلوم الإدارية، أبو ظبي:  
معهد التنمية الإدارية، مجلد 5، العدد2، جوان 2000، ص 64.

**الملحق رقم (04): شكل يوضح أوجه القصور في أداء القادة (أمراض القيادة)**



**المصدر:** طريف شوقي، السلوك القيادي وفعالية الإدارة،

القاهرة: دار غريب، 1992، ص 254

**ملحق رقم (05): جدول يوضح تطور تشكيلة الحكومات المتعاقبة 2000/1962\***

الحكومة			فترة التعيين	الدستور	التشكيلة			
الرئيس	الجهاز التنفيذي				الوزراء	وزراء دولة	وزراء منتدبون	كتاب دولة
	وزير رئيس حكومة	أول/	الحكومة					
بن بلة	بن بلة		17 عضوا	سبتمبر 1962 - سبتمبر 1963، مرسوم 1-62، 1962/09/27 (جريدة رسمية رقم 01، 1962/10/26، ص 13).	قانون استفتاءي 1962/09/20 والقانون الداخلي للتجمع الوطني (assemblée nationale).	17		
بن بلة	بن بلة		15 عضوا	سبتمبر 1963 - ديسمبر 1964، مرسوم 373-63، 1963/09/18، (جريدة رسمية رقم 68، 1963/09/18، ص 976).	سبتمبر 1963	11		
بن بلة	بن بلة		17 عضوا	ديسمبر 1964 - جوان 1965، مرسوم 333-64، 1964/12/2 (جريدة رسمية رقم 98، 1964/12/2، ص 1266).	سبتمبر 1963	14	1(رئاسة المجلس).	1 (في الأشغال العمومية)
هوارى	هوارى بومدين		19 عضوا	أمر 10جويلية 1965 (جريدة				

\* جدول معدل، بحذف بعض البيانات.

		1	18	أمر رقم 65-182 الصادر في 10 جويلية 1965	رسمية رقم 58، 1965/07/13، ص 671). - أمر رقم 68-60، 1968/03/07 (جريدة رسمية رقم 20، 1968/03/8، ص 198).			بومدين
2		2 1	18	أمر 10 جويلية 1965	أمر 70-53، 1970/07/21 (جريدة رسمية رقم 63، 1970/7/24، ص 702) - تعديل أمر رقم 75-52، 1975/7/16 (جريدة رسمية رقم 57، 1975/07/18، ص 651).	22 عضوا  تعديل	هوارى بومدين	هوارى بومدين
				استفتاء 19 نوفمبر 1976 حول الدستور (جريدة رسمية رقم 94، 1976/11/24، ص 1040).	بدون تغيير	22 عضوا	هوارى بومدين	هوارى بومدين
1			24	22 نوفمبر 1976	مرسوم 77-73، 1977/04/23، (جريدة رسمية رقم 37، 1977/05/8، ص 519)	25 عضوا	هوارى بومدين	هوارى بومدين
						بدون تغيير	هوارى بومدين	هوارى بومدين
					مرسوم 79-57، 1979/03/8 (جريدة رسمية رقم 11، 1979/03/13، ص	27 عضوا	عبد الغني	شاذلي بن جديد

2			23	22 نوفمبر 1976	175). - تعديل حذف منصبى الوزيرين المستشارين لرئيس الجمهورية (مرسوم 1980/01/13) (جريدة رسمية رقم 4، 1980/01/22، ص51).	تعديل		
3			24	22 نوفمبر 1976	مرسوم 80-176، 1980/07/15 (جريدة رسمية رقم 30، 1980/07/22، ص 794)	27 عضوا	عبد الغني	شاذلي بن جديد
6			26	22 نوفمبر 1976	مرسوم 82-17، 1982/01/12 (جريدة رسمية رقم 03، 1982/01/19، ص67).	32 عضوا	عبد الغني	شاذلي بن جديد
						بدون تغيير	عبد الغني	شاذلي بن جديد
		1	25	22 نوفمبر 1976	مرسوم 84-12، 1984/01/22 (جريدة رسمية رقم 4، 1984/01/24، ص74).	25 عضوا + 1 وزير دولة + 14 نائب وزير	أحمد طالب الابراهيمى	شاذلي بن جديد
					مرسوم 87-246، 1987/11/17 المعدل	24 عضوا	أحمد طالب الابراهيمى	شاذلي بن جديد

			24	22 نوفمبر 1976	للمرسوم 84-12، 1984/01/22 (جريدة رسمية رقم 48، 1987/11/25، ص 1177).			
						بدون تغيير	أحمد طالب الإبراهيمي	شاذلي بن جديد
			22	دستور 23 فيفري 1989	مرسوم 88-235، 1988/11/9 (جريدة رسمية رقم 46، 1988/11/9، ص 1213).	22 عضوا	قاصدي مرباح	شاذلي بن جديد
1	5		15	23 فيفري 1989	مرسوم رئاسي رقم 89-178، 1989/09/16 (جريدة رسمية رقم 40، 1989/09/20، ص 922).	21 عضوا	مولود حمروش	شاذلي بن جديد
					جوبلية 1990	تغيير	مولود حمروش	شاذلي بن جديد
	8		27	23 فيفري 1989	مرسوم رئاسي 91-199، 1991/06/18 (جريدة رسمية رقم 30، 1991/06/18، ص 921).	35 عضوا	سيد أحمد غزالي	شاذلي بن جديد
					سبتمبر - أكتوبر 1991	تغيير	سيد أحمد غزالي	شاذلي بن جديد
					فيفري - مارس 1992	تغيير	سيد أحمد غزالي	شاذلي بن جديد
							سيد أحمد غزالي	محمد بوضياف رئيس المجلس الأعلى للدولة 1992/01/14



								(جريدة رسمية رقم 3، 1992، ص (64)
	4		21	23 فيفري 1989	مرسوم رئاسي 307-92، 1992/07/19 (جريدة رسمية رقم 56، 1992/07/22، ص (1255).	25 عضوا	بلعيد عبد السلام	علي كافي رئيس المجلس الأعلى للدولة (جريدة رسمية رقم 51، 1992/07/5، ص 1141)
3 لدى وزير التربية الوطنية	2 لدى الحكومة				مرسوم رئاسي 390-92، 1992/10/25 (جريدة رسمية رقم 78، 1992/10/28، ص (1632).	تغيير	//	//
					مرسوم رئاسي 421-92، 1992/11/17 (جريدة رسمية رقم 85، 1992/12/2، ص (1773).	تغيير	//	//
1	4		20	23 فيفري 1989	مرسوم رئاسي 201-93، 1993/09/4 (جريدة رسمية رقم 57، 1993/09/5، ص (4).	25 عضوا	رضا مالك	//
2	2		24	23 فيفري 1989 أرضية الوفاق الوطني	مرسوم رئاسي 44-94، 1994/01/3 (جريدة رسمية رقم 7، 1994/02/6، ص 4)	23 عضوا	رضا مالك	ليمين زروال (رئيس دولة).
					مرسوم رئاسي 76-94، 1994/04/2 (جريدة رسمية رقم 20، 1994/04/13، ص	تغيير	//	//

					6). مرسوم رئاسي 94-93، 1994/04/15 (جريدة رسمية رقم 23، 1994/04/19، ص 4)	28 عضوا	مقداد سيفي	ليمين زروال (رئيس دولة).
2	2		24	23 فيفري 1989 أرضية الوفاق الوطني	مرسوم رئاسي 94-233، 1994/08/3 (جريدة رسمية رقم 51، 1994/08/10)	تغيير	//	//
	1				مرسوم رئاسي رقم 95-182، 1995/07/12 (جريدة رسمية رقم 36، 1995/07/12، ص4)	تغيير	//	//
					مرسوم رئاسي رقم 95-257، 1995/08/29 (جريدة رسمية رقم 49، 1995/09/6).	تغيير	//	//
					مرسوم رئاسي 95-324، 1995/10/25 (جريدة رسمية رقم 64، 1995/10/29)	تغيير	//	//
2	3		23	23 فيفري 1989	مرسوم رئاسي 95-380، 1995/11/27 (الجريدة الرسمية رقم 73، 1995/11/25).	28 عضوا	أعيد تعيين مقداد سيفي عبر مرسوم رئاسي 95-379، 1995/11/27 (جريدة رسمية رقم 73، 1995/11/29).	//
2	3		23	23 فيفري 1989	مرسوم رئاسي 95-440، 1995/12/31 (الجريدة الرسمية رقم 1،	28 عضوا	مقداد سيفي (تجديد)	//

					1996/01/7، ص3)			
2	3		23	28 نوفمبر 1996	مرسوم رئاسي 97-211، 1997/06/10 (جريدة رسمية رقم 41، 1997/06/15)	لم يغيروا لتسيير الأمور الجارية	أحمد أويحيى	//
8	3		24	28 نوفمبر 1996	مرسوم رئاسي 97-231، 1997/06/25 (جريدة رسمية رقم 44، 1997/06/29).	35 عضوا	أحمد أويحيى	//
8	3		24	28 نوفمبر 1996	مرسوم رئاسي 98-428، 1998/12/19 (جريدة رسمية رقم 95، 1999/12/20).	35 عضوا	اسماعيل حمداني	//
8	3		24	28 نوفمبر 1996		35 عضوا لم يغيروا من 27 أبريل إلى 23 ديسمبر 1999	إسماعيل حمداني	عبد العزيز بوتفليقة
	2	1	27	28 نوفمبر 1996	مرسوم رئاسي 99-300، 1999/12/24 (جريدة رسمية رقم 93، 1999/12/26، ص 5)	31 عضوا	أحمد بن بيتور	عبد العزيز بوتفليقة
	3	//	26	28 نوفمبر 1996	مرسوم رئاسي 2000-238، 2000/06/26 (جريدة رسمية رقم 39، 2000/07/4، ص 3) وكذلك مرسوم رئاسي 2000-139، 2000/06/26 المكمل للمرسوم الرئاسي رقم 99- 300، 1999/12/24	تغيير	أحمد بن بيتور	عبد العزيز بوتفليقة

	3	3	26	28 نوفمبر 1996	مرسوم رئاسي 256-2000 و 257-2000 المتضمنين على التوالي: تتصيب رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة (جريدة رسمية رقم 54، 2000/08/30، ص 5).	35 عضوا	علي بن فليس	//
--	---	---	----	----------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------	-------------	----

**Source :** Mouloud Mansour, « La fonction gouvernementale en Algérie », **Doctorat d'Etat**, faculté de Droit et des Sciences administratives, 2001, p 309-313.

# قائمة المراجع

## قائمة المراجع

### أ- باللغة العربية:

#### 1/ الكتب:

1. أبو بكر، محمود مصطفى. الإدارة العامة: رؤية إستراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف والفساد. القاهرة: الدار الجامعية، 2005.
2. أبو قحف، عبد السلام. أساسيات التنظيم والإدارة. الإسكندرية: الدار الجامعية، 2003.
3. إدريس، ثابت عبد الرحمن. المدخل الحديث في الإدارة العامة. الإسكندرية: الدار الجامعية، 2003.
4. أحمد رشوان، حسين عبد الحميد. التغيير الإجتماعي والتنمية السياسية للمجتمعات النامية. ط3، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2002.
5. البزم، نضال. فن الإدارة الناجحة. عمان: دار حمورابي، 2007.
6. الأيوبي، نزيه. الإصلاح الإداري والتطوير المؤسسي في العالم العربي في ظل التحديات الإقتصادية الجديدة. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1995.
7. الهواري، سيد. الإدارة: الأصول والأسس العلمية. القاهرة: مكتبة عين الشمس، 1976.
8. (—، —). القادة صناع التغيير. دار الجيل للطباعة، 2005.
9. الطعمانة، محمد محمود، وعبد الوهاب، سمير محمد. الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005.
10. الكبيسي، عامر. التطوير التنظيمي وقضايا معاصرة. ج4، ط1، دمشق: دار الرضا للنشر، 2006.
11. ألموند، غابريال. السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر. (تر: هشام عبد الله)، ط5، عمان: الدار الأهلية، 1998.
12. المنظمة العربية للتنمية الإدارية، التطوير الإداري في الوطن العربي (حالات تطبيقية). القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003.
13. السلمي، علي. تطور الفكر التنظيمي. الكويت: وكالة المطبوعات، 1975.
14. (—، —). المهارات الإدارية والقيادية للمدير المتفوق. القاهرة: دار غريب، 1999.

15. العبيدي، عمر أكرم عبد النبي. الإدارة والتنمية في ليبيا. ط1، بنغازي: منشورات جامعة قاريونس، 1995.
16. العطيّات، محمد بن يوسف النمران. إدارة التغيير والتحديات العصرية للمدير. ط1، عمان: دار حامد، 2006.
17. العلي، محمد مهنا. الإدارة في الإسلام. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، د.س.ن.
18. القيروتي، محمد قاسم. الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق. ط1، عمان: دار وائل للنشر، 2001.
19. الخولي، سناء. التغيير الاجتماعي والتحديث. الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 2006.
20. بوحوش، عمار. الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة. الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984.
21. (— ، —). دليل الباحث في المنهجية وكتابة الرسائل الجامعية. الجزائر: المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، 2002.
22. (— ، —). نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرون. بيروت: دار الغرب الإسلامي، 2006.
23. بولسان، عبد القادر. الحكومات الجزائرية 1962-2006. (طبعة خاصة بوزارة المجاهدين في الذكرى الخامسة والأربعين لعيد الاستقلال والشباب)، الجزائر: دار هومة، 2007.
24. بوعشة، محمد. أزمة التعليم العالي في الجزائر والوطن العربي بين الضياع وأمل المستقبل. ط1، بيروت: دار الجيل، 2000.
25. بوضياف، عمار. الوجيز في القانون الإداري. ط2، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2007.
26. ببير، مايك. إدارة التغيير والتحول. (تر: رياض الأبرش محمد)، (سلسلة هارفارد لأساسيات الأعمال)، لبنان: شركة الحوار الثقافي، 2006.
27. بن محمد، علي. معركة المصير: الهوية في المنظومة التربوية. ط1، الجزائر: دار الأمة، 2001.
28. برامة، عمر. الجزائر في المرحلة الإنتقالية. الجزائر: دار الهدى، 2001.
29. بريدجز، وليام. فن الانتقال والتغيير الإداري، (تر: يونس موسى). عمان: بيت الأفكار الدولية. د.س.ن.

30. جميل مخيمر، عبد العزيز. دليل المدير العربي في التخطيط الاستراتيجي. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005.
31. دراكر، بيتر. الإدارة: المهام، المسؤوليات، التطبيقات. (تر: اللواء عبد الكريم محمد)، ج2، القاهرة: الدار الدولية للنشر والتوزيع، 1996.
32. هايدي، فرييل. الإدارة العامة: منظور مقارن. (تر: القريوتي محمد قاسم)، ط2، دار الفكر للنشر والتوزيع، 1979.
33. هاشم، ناصر. الإدارة المعاصرة بين النظرية والتطبيق. عمان: دار أسامة، 2005.
34. هومه، فيصل. رسالة إلى سيدي الرئيس، الموضوع: وصفة التغيير. الجزائر: دار المعرفة، 2007.
35. ولد خليفة، محمد العربي. التنمية والديمقراطية في الجزائر والمنطقة العربية. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، د.س.ن.
36. زوليف، مهدي حسن و اللوزي، سليمان أحمد. التنمية الإدارية والدول النامية. ط1، عمان: دار مجدلاوي، 1993.
37. زمام، نور الدين. القوى السياسية والتنمية: دراسة في علم الاجتماع السياسي. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007.
38. حبيب، رفيق. التغيير: الصراع والضرورة. القاهرة: مطابع الشروق، (د.س.ن).
39. حجي، طارق. الإدارة والواقع العربي. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية العربية، 2006.
40. حيدوسي، غازي. الجزائر: التحرير الناقص. (تر: خليل أحمد خليل)، ط1، بيروت: دار الطليعة، 1997.
41. طالب الإبراهيمي، أحمد. المعضلة الجزائرية: الأزمة والحل 1989-1998. ط3، 1999.
42. يونس، طارق شريف. الفكر الإستراتيجي للقادة، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005.
43. كاشير، عبد القادر. نحو تنظيم إقتصادي دولي جديد. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1995.
44. كورتوا، ج. الطريق إلى القيادة وتنمية الشخصية. (تر: العيسى سالم)، ط1، دمشق: دار علاء، 1999.
45. كلالده، ظاهر محمود. الإتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية. عمان: دار زهران، 1997.



46. كنعان، نواف. القيادة الإدارية. ط1، عمان: دار الثقافة، 2006.
47. كينل، دونالد ف. ثورة الإدارة العامة العالمية. (تر: الطرح، محمد شريف)، ط1، الرياض: مكتبة العبيكان، 2003.
48. لوب، جاك. العالم الثالث وتحديات البقاء. (تر: فؤاد بلبع أحمد)، (سلسلة عالم المعرفة)، الكويت، 1986.
49. لويس كامل، مليكة. سيكولوجية الجماعات والقيادة، ج2، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1989م.
50. ليفيت، ثيودور. الإدارة الحديثة. (تر: غراب، نيفين)، القاهرة: الدار الدولية للنشر، 1994.
51. لعويسات، جمال الدين. السلوك التنظيمي والتطوير الإداري. الجزائر: در هومة، 2003.
52. مجد الدين، خيرى خمش. أزمة التنمية العربية. ط2، عمان: دار مجدلاوي، 1996.
53. محمد المرسي، جمال الدين. إدارة الثقافة التنظيمية والتغيير. الإسكندرية: الدار الجامعية، 2006.
54. محمد الصائغ، ناصر. الإصلاح الإداري في الوطن العربي. عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986.
55. ميدين، تيسفا جبير و شافير، بيتر . تحديات القيادة للإدارة الفعالة. (تر: سلامة عبد العظيم حسين)، ط1، عمان: دار الفكر، 2005.
56. معروف، أحمد. شروط المدير الناجح. ط1، الجزائر: دار الغرب، 2003.
57. مصطفى حاطر، أحمد. استخدامات الإدارة العامة في الخدمة الإجتماعية والبحوث التقييمية. الإسكندرية: المكتبة الجامعية، 2001.
58. مرقس، سمير. المواطنة والتغيير. ط1، القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، 2006.
59. نجم، نجم عبود. أخلاقيات الإدارة في عالم متغير. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005.
60. نور الله، كمال. البيروقراطية والتغيير. ج 4، ( سلسلة دليل القائد الإداري)، ط1، دمشق: دار طلاس، 1991.
61. نصر مهنا، محمد. تحديث في الإدارة العامة والمحلية. الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2005.

62. سمارة، نصير. ظاهرة التسبب الإداري في الجزائر. الجزائر: منشورات المجلس الأعلى للغة العربية، 2005.
63. عباس، سهيلة. القيادة الابتكارية والأداء المتميز، ط1، عمان: دار وائل، 2004.
64. عبد الحميد مرسي، سيد. مفهوم القيادة في إطار العقيدة الإسلامية. مكة المكرمة: رابطة العالم الإسلامي، د.س.ن.
65. عبوي، زيد منير. إدارة التغيير والتطوير. ط1، عمان: دار كنوز المعرفة، 2007.
66. عبيدات، محمد وآخرون. منهجية البحث العلمي: القواعد والمراحل والتطبيقات. ط2، عمان: دار وائل، 1999.
67. قوراية، أحمد. فن القيادة. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007.
68. راجي، غنيات. المستقبل... وأزمة الفكر العربي (سلسلة معارف إنسانية). ط1، دبي: مطبعة بن دسمال ومكتبتها، 1993.
69. روبنسون، دنا جاينس و روبنسون، جيمس. التغيير... أدوات تحويل الأفكار إلى نتائج. (إشراف: عبد الرحمن توفيق)، القاهرة: مركز الخبرات المهنية للإدارة " بيمك"، 2000.
70. ريد، بيدر. القيادة المتميزة. (تر: علا أحمد)، ط1، القاهرة: مجموعة النيل العربية، 2005.
71. رشيد، أحمد. مقدمة في الإدارة المحلية. مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1975.
72. شوقي، طريف. السلوك القيادي وفعالية الإدارة. القاهرة: دار غريب، 1992.
73. شهوان، أسامة. إدارة الدولة: المفاهيم والتطور. ط1، عمان: دار الشروق، 2001.
74. شهاب، محمد علي. السلوك التنظيمي في التنظيم: دراسات في الفكر الإداري الحديث. (د.م.ن)، 1976.
75. شبحا، إبراهيم عبد العزيز. الإدارة العامة. القاهرة: الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1983.
76. ثابت، عادل. سيكولوجيا الإدارة المعاصرة. ط1، عمان: دار أسامة، 2008.

## 2/ المعاجم:

77. بدوي، أحمد زكي. معجم مصطلحات العلوم الإدارية: انجليزي - فرنسي - عربي. ط2، القاهرة: دار الكتاب المصري، 1994.
78. رضا، يوسف محمد. الكامل الوسيط: قاموس فرنسي-عربي. مكتبة لبنان ناشرون، 2005.

### 3/ المقالات:

79. أوكيل، محمد سعيد. " نحو إصلاح إداري فعال في الجزائر". إدارة، مجلد 08، العدد 01، 1998.
80. الطيب، ماتلو. " مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية". مجلة الفكر البرلماني، العدد 07، ديسمبر 2004.
81. اليوسف، عبد الله. " الرشوة... ظاهرة سيئة، كيف يمكن علاجها؟". رسالة معهد الإدارة، العدد 47، رجب - شعبان 1424هـ.
82. النادي، فتحي. " المسؤولية الاجتماعية للإدارة في الدول النامية ودورها في تنمية القدرات الإبداعية للعاملين". إدارة، مجلد 45، العدد 03، جانفي 2008.
83. الناصر، سامح قاسم. " الرقابة الإدارية والتفتيش الإداري في البلاد العربية". مجلة الإنماء والإدارة، أفريل - ماي 1990.
84. النحاس، صفوت. " الإصلاح الإداري...البيانات ومخاطر القرارات". مجلة التنمية الإدارية، العدد 119، أفريل 2008.
85. السلمي، علي. " الإدارة العامة في العالم العربي وتحديات عصر المعلومات". مجلة الإنماء والإدارة، العدد 36، الربيع الثاني 1997.
86. العكش، فوزي عبد الله. "الإصلاح الإداري في الأردن: دراسة استطلاعية من وجهة نظر العاملين في الجهاز الحكومي". مجلة جامعة دمشق، المجلد 19، العدد 02، 2003.
87. العربي، ساكر. "آثار التحولات الدولية على التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالجزائر". أعمال الملتقى الدولي الأول لكلية العلوم السياسية والإعلام، يومي 22-23 أكتوبر 2003، جامعة الجزائر: منشورات كلية العلوم السياسية والإعلام.
88. العتيبي، سعد بن مرزوق. " دور القيادة التحويلية في إدارة التغيير". ورقة عمل للملتقى الإداري الثالث: "إدارة التغيير ومتطلبات التطوير في العمل الإداري"، جامعة الملك سعود-كلية العلوم الإداري، الرياض-المملكة العربية السعودية، 18-19 صفر 1426هـ.
89. بوديار، محمد. " دور البرلمانات في إقامة نظام عدالة منصفة وفعالة في حماية حق الإنسان في المحاكمة العادلة". مجلة الفكر البرلماني، العدد 14، نوفمبر 2006.

90. بريزنسكي، زيغنيو وآخرون. "السياسة الخارجية الأمريكية: تحديات القرن الواحد والعشرون" - ملخص تنفيذي- شؤون الأوسط، العدد 78-79، بيروت، يناير 1999م.
91. بشلاغم، يحيى. "طبيعة الموارد البشرية ودورها في التغيير والتنمية التنظيمية". مجلة العلوم الاقتصادية، أبريل 2005.
92. جادي، عبد الكريم. "استقلالية القضاء في الجزائر". ورقة مقدمة في مؤتمر العدالة الثاني: نحو دعم وتعزيز استقلالية القضاء، القاهرة، يومي: 22-24 فيفري 2003.
93. جباري، عبد المجيد. "قراءة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته". مجلة الفكر البرلماني، العدد 15، نوفمبر 2007.
94. جفال، عمار. "قوى ومؤسسات العولمة: التجليات والإستجابة العربية". المجلة الجزائرية للعلوم السياسية والإعلامية، العدد 01، شتاء 2001-2002.
95. دريوش مصطفى، "الجماعات المحلية بين القانون والممارسة". الفكر البرلماني، العدد 1، 2002.
96. هيجان، عبد الرحمن بن أحمد. "الواقع العربي يعيش أزمة قيادات... لا أزمة إدارة". رسالة معهد الإدارة الصادرة بالرياض، العدد 49، ذو القعدة- ذو الحجة 1424هـ.
97. هيئة المجلس الشعبي الوطني. "مضمون مبادرة تعديل الدستور". مجلة النائب الجزائري، العدد 01، ديسمبر 2008.
98. هيئة مجلس الأمة. "دور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في تفعيل الإدارة العامة الجزائرية". مجلة الفكر البرلماني، العدد 14، نوفمبر 2006.
99. حلواني، إيتسام عبد الرحمن. "التغيير ودوره في التطوير الإداري". مجلة الإدارة العامة الصادرة بالرياض، العدد 67، جويلية 1990.
100. طيب، سعيد. "التغيير التنظيمي وأثره في تأهيل المؤسسات الإنتاجية". ورقة مقدمة في الملتقى الدولي حول: متطلبات تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الدول العربية، جامعة حسيبة بن بوعلي، 17-18 أبريل 2006.
101. ك، عبد الفتاح. "حديث مع السيد عامر حركات، الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي". مجلة الجيش، فيفري 1997.
102. لباد، ناصر. "السلطات الإدارية المستقلة". الإدارة، مجلد 11، العدد 01-2001، رقم 23.

103. مقدم، سعيد. " التنمية والإدارة في ظل تحديات العولمة: حالة الجزائر". *مجلة الإدارة*، مجلد 16، العدد 1، 2006.
104. " نحو أداء أفضل في القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية". *رسالة معهد الإدارة*، العدد 50، محرم 1425هـ.
105. سائحي، عبد الحق، وخثيري، محمد. " محاولة لدراسة إدارة الجودة الشاملة في المؤسسة الإستشفائية في المؤسسة الإستشفائية الجزائرية". *إدارة*، مجلد 17، العدد 01-2007، رقم 33.
106. سليمان الرشيد، صالح. " تحسين جودة الخدمة في المنشآت الحكومية بتطبيق المفاهيم التسويقية الحديثة". *مجلة الإداري الصادرة بعمان*، العدد 114، سبتمبر 2008.
107. عبد الرحمن الحلواني، ابتسام. " التغيير ودوره في التطوير الإداري". *مجلة الإدارة العامة الصادرة بالرياض*، العدد 67، جويلية 1990.
108. فارزماند، علي. " العولمة والإدارة العامة "، (تر: حلمي شحادة يوسف). *مجلة الإدارة العامة الصادرة بالرياض*، مجلد 41، العدد 2، جويلية 2001.
109. قداري، حرز الله. " مفهوم الحكم الراشد". *مجلة الفكر البرلماني*، العدد 08، مارس 2005.
110. تيمس، ماركو. "تحول الدولة ونظرية الانتقال". *المجلة الدولية للعلوم الإدارية*، أبو ظبي: معهد التنمية الإدارية، مجلد 05، العدد 02، جوان 2000.

#### 4/ الوثائق الحكومية:

111. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية. أمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، *الجريدة الرسمية*. العدد 46، الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006.
112. (\_\_\_\_\_ ، \_\_\_\_\_). قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، *الجريدة الرسمية*. العدد 14، الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006.
113. (\_\_\_\_\_ ، \_\_\_\_\_). مرسوم رئاسي رقم 2000-372 المتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، *الجريدة الرسمية*. العدد 71، الصادرة بتاريخ 26 نوفمبر 2000.

114. ( ) ، ( ) مرسوم تنفيذي رقم 03-192 المحدد لمهام المديرية العامة للإصلاح الإداري وتنظيمها، الجريدة الرسمية. العدد 30، الصادرة بتاريخ 30 أفريل 2003.
115. ( ) ، ( ) مرسوم تنفيذي رقم 08-126 المؤرخ في 19 أفريل 2008 المتعلق بإنشاء جهاز المساعدة على الإدماج المهني، الجريدة الرسمية. العدد 22، الصادرة في 30 أفريل 2008.
116. ( ) ، ( ) مرسوم تنفيذي رقم 08-127 المؤرخ في 30 أفريل 2008 المتعلق بإنشاء جهاز الإدماج الإجتماعي للشباب حاملي الشهادات، الجريدة الرسمية. العدد 23، الصادرة في 04 ماي 2008.
117. ( ) ، ( ) مصالح رئيس لحكومة. برنامج الحكومة. أوت 1997.
118. ( ) ، ( ) برنامج الحكومة. سبتمبر 2000.
119. ( ) ، ( ) برنامج الحكومة. جويلية 2002.
120. ( ) ، ( ) برنامج الحكومة. ماي 2004.
121. ( ) ، ( ) وزارة التربية الوطنية. إصلاح المنظومة التربوية.
122. ( ) ، ( ) وزارة التربية الوطنية. مرافقة عملية تطبيق المناهج الجديدة في إطار مخطط التكوين لسنة 2004، فيفري 2004.
123. ( ) ، ( ) وزارة التربية الوطنية. الإصلاحات في جانبها التشريعي.

## 5/ المواد غير المنشورة:

### أ- أطروحات الدكتوراه:

124. سرير، عبد الله رابح. "عملية صنع القرار وتطبيقاته في الإدارة العامة بالجزائر". دكتوراه دولة، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2006.
125. عدمان، مريزق. "واقع جودة الخدمات في المؤسسات الصحية العمومية: دراسة حالة المؤسسات الصحية بالجزائر العاصمة". أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2008.
126. قصاب، سعدة. "اختلالات سوق العمل وفعالية سياسة التشغيل في الجزائر 1990-2004". دكتوراه دولة، جامعة الجزائر: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2007.

### ب- رسائل الماجستير:

127. أودية، مياسة. "الفعالية الإدارية في الإدارات المحلية الجزائرية: دراسة حالة بلدية ورقلة 2006-2008". رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2008.
128. أونسلي، كهينة. "الحضارة التنظيمية ودورها في فعالية إدارة تسيير الموارد البشرية بين النظرية والتطبيق". رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2006.
129. البلوي، صلاح بن فالح عبد الله. "اتجاهات العاملين نحو التغيير التنظيمي". رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية: كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، الرياض، 2005.
130. أفشيش، زهرة. "العلاقة بين الإدارة العامة والمواطن في ظل دولة القانون". رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية: تخصص الإدارة والمالية العامة، 2002.
131. بولقريعات، بوجمعة. "القيادة الإدارية ودورها في تطوير الإدارة الجزائرية". رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: معهد الحقوق والعلوم الإدارية، 1982.
132. بوروش، سليمة. "الإدارة الجزائرية والتحولت الجديدة ابتداء من سنة 1989". رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية: تخصص الإدارة والمالية العامة، 2002.

133. بورنان، عمر. "مبدأ اختيار الإطارات العليا وتعيينها في الإدارة الجزائرية". رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 1999.
134. بلخيرة، محمد. "التحولات السياسية في الإتحاد السوفييتي وأثرها على الدول العربية الوطنية". رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2004.
135. بن مرزوق، عننرة. "الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية: دراسة ميدانية لولاية برج بوعريرج". رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2008.
136. حميدي، لخضر. "مشكلة التغيير عند مالك بن نبي". رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم الفلسفة، 2005.
137. طيلب، أحمد. "دور المعلومات في رسم السياسة العامة في الجزائر: دراسة حالة المرصد الوطني الإقتصادي والاجتماعي". رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2007.
138. يونس، سميحة. "اتجاهات خريجي الجامعات نحو السياسة الوطنية للتشغيل". رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر: كلية الآداب والعلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم الاجتماع، 2006.
139. كاس، عبد القادر. "الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الجزائر 2006-2007". رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2008.
140. لوصيف، سعيد. "أنماط القيادة في إطار التغيير التنظيمي في مؤسسة جزائرية". رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: معهد علم النفس وعلوم التربية، 1991.
141. محفوظ، سيدي محمد ولد محمد. "الإدارة وإشكالية التنمية في موريتانيا: دراسة في مسار الإصلاح الإداري 1960-2000م". رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2002.
142. مغراوي، لقمان. "أزمة الهوية في السياسة التعليمية الجزائرية". رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2005.



143. فرحاتي، عمر. "إشكالية الديمقراطية في الجزائر". رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: معهد العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 1993.
144. صياد، باية. "الإصلاح الإداري في الجزائر 1999-2007: دراسة حالة المنظومة التربوية. مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2008.
145. قمانه، محمد. "الثقافة التنظيمية وإدارة التغيير : دراسة ميدانية لمؤسسة المضخات والصمامات الجزائرية "بوفال" ". رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم الاجتماع، 2005.
146. قندوز، فاطمة الزهراء. "الاستثمار في ظل الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر خلال التسعينات". رسالة ماجستير. جامعة الجزائر: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2002.
147. خنيش، سنوسي. " الإدارة والبيئة في النظرية والتطبيق: دراسة حالة الجزائر". رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 1997.
148. شايب، سعاد. "الطبيب في القطاع الصحي العام بين أداء المهنة وظروف العمل: دراسة ميدانية للأطباء في مستشفى مصطفى باشا الجامعي بالجزائر العاصمة". رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم الاجتماع، 2007.
149. ضامن العنزي، مبارك بنيه. "التغيير التنظيمي وعلاقته بأداء العاملين". رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية: كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، 2004.

### ج- المحاضرات:

150. العايب ، شبيبة. " القيادة الإدارية"، محاضرة مقدمة لطلبة قسم الدراسات العليا في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2008.
151. بلرنب، منصور. "رسم السياسات العامة في الجزائر". محاضرة مقدمة لطلبة قسم الدراسات العليا في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2008.

## 6/ الجرائد:

152. بوحوش، عمار. "أزمة البحث العلمي في الجزائر". **جريدة الشعب**، العدد 14892، الصادرة يوم 27/05/2009.
153. ب، زهراء. "ضرورة تعاون الدولة والباحثين لترقية البحث العلمي". **جريدة الشعب**، العدد 14892، الصادرة يوم 27/05/2009.

## 7/ المواقع الإلكترونية:

154. الشلاش، عبد الرحمن. "القيادة الإدارية والمعوقات التنظيمية"، **مجلة الرياض**، العدد 14395، نوفمبر 2007. على موقع:  
<http://www.alriyadh.com/2007/11/22/section.main.html>. (03/04/2008, 12h:45, 41,9 ko).
155. ج، سامية. "الدولة ترصد ميزانية ضخمة تفوق 20مليار دولار لقطاع الصحة". **يومية الحوار**، العدد 675، الصادرة في 08/06/2009، على موقع:  
[www.elhiwaronline.com/ara/index2.php?option=com\\_content&task=emailform&id=12296&itemid,92/](http://www.elhiwaronline.com/ara/index2.php?option=com_content&task=emailform&id=12296&itemid,92/) (08/06/2005, 16h:24, 53ko).
156. لحياني، عثمان. "تحسين أوضاع القضاة لا يمنع من الإصابة بأنفلونزا الفساد"، **جريدة الخبر**، الصادرة يوم: 23/05/2009 على موقع:  
[www.benbadis.org/vb/showthread.php?t=4079](http://www.benbadis.org/vb/showthread.php?t=4079) (28/7/2009, 14:03, 65,0ko)
157. لعروسي، خيرة. "فشل خارطة صحية استنزفت أكثر من 10 ملايين دينار"، **يومية الخبر**، الصادرة بتاريخ 28/03/2009، على موقع:  
[www.elkhabar.com/quotidien/?idc=30&date\\_insert=20090327](http://www.elkhabar.com/quotidien/?idc=30&date_insert=20090327) (08/06/2005, 15h:25, 65,1ko)
158. مسيخ، نوال. "بإمكان المواطن متابعة ملفه القضائي عبر شبكة الكترونية". **جريدة الأمة العربية**، العدد 208، الصادرة يوم 27/04/2009. على موقع:  
[www.el-oumma.com/ar/content/view/2400/122](http://www.el-oumma.com/ar/content/view/2400/122) (28/7/09, 14:05, 171ko).

159. مقعاش، أحمد. "اليوم العالمي لحقوق الإنسان: إصلاح السجون الجزائرية". على موقع: [www.newsvote.bbc.co.uk/hi/arabic/news/newsid\\_7138000/7138213.stm](http://www.newsvote.bbc.co.uk/hi/arabic/news/newsid_7138000/7138213.stm) (14/05/2005, 11h:22, 33,1ko).

160. "مخاطر الدولة الهزيلة على البيئة في البلدان النامية"، جريدة صادرة عن الشيوعيين السوريين، يوم 2006/04/22. على موقع: <http://www.kassioun.org/index.php ?&id=184>. (15/04/2003, 05h :05, 152ko)

## 8/ مراجع أخرى:

170. خطب ورسائل عبد العزيز بوتفليقة: جانفي - جوان 2006. (الجزء الأول)، الجزائر: مديرية الصحافة والاتصال، نوفمبر 2007.

171. خطب ورسائل عبد العزيز بوتفليقة: جويلية - ديسمبر 2006. (الجزء الثاني)، الجزائر: مديرية الصحافة والاتصال، نوفمبر 2007.

172. تصريحات وأحاديث صحفية 2003-2007، الجزائر: مديرية الصحافة والاتصال، 2008

173. خطاب الرئيس الشاذلي بن جديد رئيس الجمهورية والأمين العام لحزب جبهة التحرير الوطني حول وضع الأمة، 18 جانفي 1982، رئاسة الجمهورية: مديرية الإعلام. د.س.ن.

174. كلمة معالي وزير العدل حافظ الأختام بمناسبة تنصيب اللجنة الوزارية المشتركة لتنسيق نشاطات إعادة تربية المحبوسين وإعادة إدماجهم الاجتماعي، بتاريخ: 30 جانفي 2006. على موقع:

[www.arabic.mjjustice.dz/fichiersdiscours/dest%5B147%5D.doc](http://www.arabic.mjjustice.dz/fichiersdiscours/dest%5B147%5D.doc)

175. كلمة وزير العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي "طيب لوح"، تقييم تنفيذ جهاز دعم الإدماج المهني، التجمع الجهوي لولايات الوسط لمديري التشغيل ومفتشي العمل ورؤساء الوكالات التابعة للوكالة الوطنية للتشغيل، الخميس 10 جويلية 2008. على موقع:

[www.mtess.gov.dz/mtss\\_ar\\_N/.../co\\_100708\\_ar.doc](http://www.mtess.gov.dz/mtss_ar_N/.../co_100708_ar.doc)

## **b- Ouvrages en français :**

### **1/ Livres :**

176. ALECIAN, Serge & FOUCHER Dominique. **Guide du management dans le service public.** (préface de CABANE Marc), 4<sup>ème</sup> tirage, paris : les éditions d'organisation, 1998.
177. BADIE, Bertrand. **Le développement politique.** 5<sup>e</sup> Edition, paris : Ed ECONOMICA, 1994.
178. CHERFA, Halim. **Le leader : pouvoir et charisme.** Anaba : El-Maaref, 2006.
179. DIMITRI, Weiss. **Ressources Humaines.** 2<sup>ème</sup> éd, Editions d'organisation, 2003.
180. LIVIAN, Yves Frédéric. **Introduction à l'analyse des organisations.** Paris : Ed ECONOMICA, 1995.

### **2/ Articles:**

181. BENHALIMA, Amour. «L'économie Algérienne et ses perspectives de développement ». **Revue Algérienne des sciences politiques et de l'information**, Alger, n° 2, Hiver 2002-2003.
182. BENKAHLA, Karim. « Les analyses du changement organisationnel : quelques questions théoriques, méthodologiques et épistémologiques ». **article présenté au colloque ( La flexibilité : condition de survie ?)** organisé par l'ISCAE, Tunis, 10-11 mars 1999.
183. CAZALIS, Pierre. « La mutation du profil de compétences des cadres supérieurs de la fonction publique au Québec ». **Revue française d'administration publique**, N° 70, avril- juin 1994.

184. CHERHABIL, Hocine. « La réforme de l'administration en Algérie : contexte, enjeux et conduite du changement ». **IDARA**, vol : 17, n 1-2007, N° 33
185. DUGGETT, Michael. « Les conditions préalables nécessaires au changement », **IDARA**, vol :13, n°25, numéro 1-2003.
186. FALCONER, Peter k. & ROSS, Kathleen. « Les chartes des citoyens et les prestations des services publiques : leçons à tirer de l'expérience du Royaume – uni ». **Revue internationale des sciences administratives**, vol : 65, n° 3, septembre 1999.
187. GRATACAP, Anne. « Changement organisationnel et processus de décision : pour une définition et une opérationnalisation du concept d'irréversibilité en management stratégique ». A.T.E.R à l'université de Paris.
188. HOOD, Christopher. « L'Evolution de la gestion publique au royaume – uni et la suppression des privilèges de la fonction publique ». **Revue française d'administration publique**, n°70, avril – juin 1994.
189. LAGGOUNE, Walid. « Les réformes administratives : un état de problématiques ». **IDARA** , vol: 09, n° 1-1999.
190. « Le changement dans l'administration ». **Actes du colloque international, IDARA**, N°25, 2003.
191. Les cahiers du Management. « L'art de piloter le changement ». **L'expansion**, n° 728, mars 2008.
192. MANNING, Nick. « L'héritage du Nouveau Management Public dans les pays en développement ». **Revue internationale des sciences administratives**, vol : 67, N° 2, juin 2001.
193. OULD HALES, Mohamed Lamine. « Le changement dans l'administration ». **IDARA**, vol : 13, n 1-2003, n° 25.
194. PASCALLON, Pierre. « Le développement culturel et les pays du tiers monde ». **Revue Tiers Monde**, vol : XXIV, n° 95, septembre 1983.

195. PERRET, Véronique. « La gestion du changement organisationnel : Articulation de représentations ambivalentes ». **Article présenté à la 5<sup>ème</sup> conférence internationale de management stratégique**, 13-14 mai 1996.
196. PICHAULT, François et CORNET, Annie. « Approches du changement et modes d'évaluation : la notion de performance revisitée ». EAA, ULg, Belgique, A.G.R.H 96.
197. RAHMANI, Ahmed, « La culture de service public : l'alibi aux valeurs d'une administration moderne ». **IDARA**, N° 23.
198. SHAMSUL, Haque. « Relation entre les citoyens et l'administration publique : Analyse des changements ». **Revue internationales des sciences administratives**, vol : 65, N° 03, septembre 1999.
199. TAIB, Issaid. « Les mutations de l'administration : Le regard de la science politique ». **IDARA**, vol : 12, n°1-2002.

### **3/ Documents officiels :**

200. République Algérienne Démocratique et Populaire, Front de Libération National. **Charte nationale**. Alger : Front de Libération National, 1976.
201. République Algérienne Démocratique et Populaire, président de la république. **Rapport du comité de la réforme des structures et des missions de l'Eta**. juillet 2001.
202. République Algérienne Démocratique et Populaire, Ministère de la santé et de la population et de la réforme hospitalière. **Application de la nouvelle carte sanitaire**. 12/01/2008.

#### 4/ Thèses :

203. BEN SAID, Hayet. « Gestion du changement dans l'administration publique en vue de la modernisation : étude de cas Canadiens et leçons pour le Maroc ». **mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maîtrise en Sciences de gestion**, Ecole des hautes études commerciales affiliée à l'université de Montréal, avril 2000.
204. MANSOUR, Mouloud. « La fonction gouvernementale en Algérie ». **Doctorat d'Etat**, faculté de Droit et des Sciences administratives, 2001.

#### 5/ Journaux:

205. MESBAH, Ahmed. « Selon le rapport Doing Business 2009 de la B.M : l'Algérie classée à 132<sup>e</sup> place ». **l'Expression**, 24 juin 2009.

#### 6/ sites Web:

206. BELMIHOUB, M.c. « La réforme administrative en Algérie : Innovations proposées et contraintes de mise en œuvre ». **Forum euro-mediterraneen sur les innovations**, Tunis, 15-17 juin 2005. sur le site:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan030357.pdf>.

207. « la conduite du changement dans les organisations publiques », **regards prospectifs sur l'Etat stratégique**, n°1, juin 2004, paris : commissariat général du plan, p 66-67. Sur le site web :

[www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/044000264.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/044000264.shtml)

208. « La modernisation du secteur public : l'administration ouverte ». Sur :

www.oecd.org/publications/pol-breif/index-fr.htm,juin2005. (10/03/2003, 12h: 46, 127ko).

209. Dossier : « la conduite du changement : les grands principes », sur le site web :

[http://www.anfh.asso.fr/fonctioncadre/gmweb/cadre\\_GM\\_conduite\\_du\\_changement.htm](http://www.anfh.asso.fr/fonctioncadre/gmweb/cadre_GM_conduite_du_changement.htm)

210. « Moderniser les services rendus aux usagers ». Sur le site :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/modernisation-etat/services-rendus-usagers.shtml> .(16/04/2003,14h:33,18,03 ko)

211. « La réforme de l'Etat en quelques dates : de 1945 à 2000 ». sur le site :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/modernisation-etat/chronologie.shtml> .(16/04/2003,14h:33,32,6 ko)

212. « Chronologie : préparation et mise en place de la réforme ». sur le site :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/lolf/chronologie.shtml> .(16/04/2003,14h:36,72,9ko)

213. « D'une logique de moyens à une logique de résultats ». sur site :

<http://www.performance-publique.gouv.fr/la-performance-de-laction-publique/lessentiel/dune-logique-de-moyens-a-une-logique-de-resultats.html> (03/06/2009, 45,8ko).

214. « Les nouveaux acteurs de la LOLF ». Sur le site :

<http://www.performance-publique.gouv.fr/la-performance-de-laction-publique/lessentiel/lesnouveaux-acteurs-de-la-lolf.html> . (03/06/2009, 42,2ko).

215.<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/modernisation-etat/questions-reponses.shtml> . (16/04/2003,14h:35, 25,6ko)

216. [www.scribd.com/.../Leadership-Skills-for-Managers](http://www.scribd.com/.../Leadership-Skills-for-Managers) (30/11/2009,9h:42, 1,09 Mo)

217. [www.ons.dz/](http://www.ons.dz/)

[www.arabic.m-jusice-dz](http://www.arabic.m-jusice-dz)218.

[www.interieur.gov.dz/](http://www.interieur.gov.dz/)219.



## 7/ Autres ouvrages:

220. Discours de son excellence Abdelaziz Bouteflika, lors de l'installation du comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat, (Alger, samedi 25 novembre 2000). Sur : <http://www.amb-algerie.fr/Decouvrir/Discours%20r%C3%A9forme%20Etat.htm> (14/05/2003, 04h :13, 60,2ko)
221. « Crozier, Michel ». **Encarta 2008**, Microsoft R Etude 2008 [DVD]Microsoft corporation, 2007.

## C- English documentation :

### 1/ Books :

222. BENOWITZ, Ellen A. **Principles of Management**. New York: Hungry Minds, 2001.
223. DENT, Fiona Elsa. **The leadership pocket book**. U.K: Management pocket books Ltd, 2003.
224. SANDLER, Len. **Becoming an extraordinary manager**. New York: AMACOM, 2008.
225. SICHONE, Billy C. **The rare jewel of effective leadership: a guide for potential and established dynamic leaders**. 2<sup>nd</sup> Edition, Zambia: Mongu, 2004.
226. TAN SRI DATO'SERI, Ahmad Sarji bin Abdul Hamid, **The civil service of Malaysia: Towards Efficiency and Effectiveness (Improvement and development in the civil service of Malaysia 1995)**, Malaysia: PNMB, 1996.

### 2/ Dictionaries:

227. SWANNEL, Julia. **The OXFORD modern English dictionary**. New York: Clarendon press Oxford.

# المحتويات

# المحتويات

الموضوع	الصفحة
إهداء	
شكر وعرفان	
المقدمة.....	أ - ك
أهمية الموضوع	
مبررات اختيار الموضوع	
أدبيات الدراسة	
الإشكالية	
حدود المشكلة	
الفرضيات	
المناهج والمقاربات	
تصميم الدراسة	
صعوبات البحث	
تحديد المفاهيم	
الفصل الأول: الإطار النظري للتغيير والقيادة الإدارية.....	1 - 59
تمهيد.....	02
1- التغيير التنظيمي في الإدارة العامة.....	03
أ- مفهوم التغيير التنظيمي وأنواعه.....	03
ب- محيط التغيير وبيان أهميته.....	11
ج- عوامل التغيير، مداخله ومجالاته.....	17
2- الإطار النظري للقيادة الإدارية.....	22
أ- مفهوم القيادة الإدارية.....	22
ب- أهم نظريات القيادة الإدارية.....	31
ج- أنماط ومهارات القيادة.....	35
د- الوظائف والمهام الأساسية للقائد الإداري.....	41
3- قيادة التغيير... قوة الغاية.....	46
أ- حاجة التغيير التنظيمي للقيادة.....	46

ب- قيادة التغيير: العناصر، المراحل والنماذج.....	49
ج- ظاهرة مقاومة التغيير.....	55
خلاصة واستنتاجات.....	59

## الفصل الثاني: دراسة مقارنة لقيادة التغيير بين الدول

المتقدمة والدول النامية.....	113-60
تمهيد.....	61
1- تجارب لقيادة التغيير من الدول المتقدمة.....	62
أ- التجربة البريطانية.....	62
ب- التجربة الأمريكية.....	67
ج- التجربة النيوزلندية.....	69
د- التجربة الكندية.....	71
هـ- التجربة الفرنسية.....	74
2- تجارب لقيادة التغيير من الدول النامية.....	79
أ- التجربة اللبنانية.....	79
ب- التجربة الأردنية.....	82
ج- التجربة الموريتانية.....	83
د- التجربة السودانية.....	87
هـ- التجربة الماليزية.....	89
3- عوامل نجاح أو إخفاق قيادة التغيير.....	93
أ- سرّ نجاح قيادة التغيير في الدول المتقدمة.....	93
ب- أسباب فشل قيادة التغيير في الدول النامية.....	98
خلاصة واستنتاجات.....	113

## الفصل الثالث: قيادة التحديث في الإدارة العمومية الجزائرية.....

تمهيد.....	115
1- الإدارة العمومية الجزائرية: الواقع وحتمية التغيير.....	116
أ- وضع الإدارة الجزائرية على مستوى الممارسات قبل التحديث.....	116
ب- تشخيص الخلل والبحث عن الحلّ.....	126

ج- رهانات التحديث الإداري.....	135
2- مضمون التحديث الإداري.....	138
أ- قادة التحديث الإداري.....	138
ب- فلسفة التحديث الإداري.....	142
ج- محاور التحديث الإداري.....	150
3- دراسة تحليلية نقدية لعملية التحديث الإداري.....	155
أ- من صعوبة التنفيذ إلى صعوبة التقييم.....	156
ب- محدودية التحديث.....	159
<b>خلاصة واستنتاجات .....</b>	<b>164</b>
<b>الفصل الرابع: نماذج للتحديث في الإدارة الجزائرية.....</b>	<b>165-216</b>
<b>تمهيد.....</b>	<b>166</b>
1- قطاع التربية والتعليم.....	167
أ- حتمية التغيير.....	167
ب- التربية والتعليم في البرامج الحكومية.....	168
ج- محاور التحديث.....	171
د- قراءة تحليلية نقدية في تحديث قطاع التربية والتعليم.....	173
2- قطاع الصحة العمومية.....	179
أ- حتمية التغيير.....	179
ب- الصحة في البرامج الحكومية.....	181
ج- مضمون التحديث.....	183
د- قراءة تحليلية نقدية في تحديث قطاع الصحة.....	188
3- قطاع التشغيل.....	192
أ- حتمية التغيير.....	192
ب- التشغيل في البرامج الحكومية.....	193
ج- مضمون التحديث.....	195
د- قراءة تحليلية نقدية في تحديث قطاع التشغيل.....	197
4- قطاع العدالة.....	200

أ- حتمية التغيير.....	200
ب- العدالة في البرامج الحكومية.....	202
ج- مضمون التحديث.....	205
د- قراءة تحليلية نقدية في تحديث قطاع العدالة.....	210
خلاصة واستنتاجات.....	216
خاتمة.....	217
الملاحق.....	223
قائمة المراجع.....	236
المحتويات.....	257