

المحاضرة الثامنة:

٤. التخطيط كآلية لمكافحة الفساد الإداري:

في الواقع قبل الخوض في عملية التخطيط يجب علينا على الأقل الإلمام ببعض جوانب معضلات وتحديات تواجهنا في هذه العملية التي يمكن من خلالها التقليل من عملية الفساد الإداري وتتمثل هذه التحديات في:

١. إن البحث العلمي لم يحقق بعد معالجته لظاهرة الفساد الإداري من حيث أبعادها وطبيعتها التغيرات التي طرأت على صورها وأبعادها في ظروف المجتمعات المعاصرة والعوامل الدافعة إليها ومردوداتها السلبية على التنظيمات الرسمية والمجتمع وأعضائه.

٢. إننا لم نتفق بعد على أساس نظري لتفسير ظاهرة الفساد الإداري، فما تزال مختلف المعالجات التي تقدم للفساد الإداري في مهدها ولم تتوفر بعد الرؤية الواضحة لمصادر الفساد الإداري وعليه يمكن إنتاج العديد من التوجيهات المستخلصة من التجارب لمواجهة المعضلات التي تواجه سياسات وخطط التقليل من تكلفة الفساد كما يلي:

أ. دعم البحوث العلمية في ضوء التوجيهات المعاصرة في مجال الفساد الإداري وتبصير الدول والأجهزة الإدارية المتخصصة في مجال قطاعات الإنتاج والخدمات بأهمية الاستفادة منها بالتخطيط لتقليل نفقات الفساد الإداري.

ب. ضرورة ربط خطط التنمية في مجال الدفاع الاجتماعي بخطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية للدولة وإدراج خطط الرقابة الإدارية والمحاسبة ضمن خطط التنمية.

ج. ضرورة قيام الهيئة الدولية بمجهودات واضحة في مجال التخطيط لتقليل تكاليف الفساد الإداري حتى يمكن الاسترشاد به على مستوى الدولة.

د. ضرورة إسهام الهيئة الدولية في مجال الدفاع الاجتماعي لإقلال تكاليف الفساد ببعض الدول لتكون هذه التجارب بمثابة نماذج تحتفي بها الدول الأخرى.

هـ. توخي الصدق في بعض الدول في عرضها للإحصائيات الجنائية والتخلص من الحساسية الدولية حتى يمكن الاستفادة من تجاربها وتقييمها، وهذا ما ينعكس على الدولة الجزائرية على سبيل المثال إذ أن الإحصائيات المقدمة بعد انفجار أي قضية فساد وخروجها للرأي العام هي إحصائيات مضللة وغالبا ما تكون منافية للواقع الحاصل.

و. تقديم الدعم المالي من الهيئة الدولية لمراكز البحوث الاجتماعية والجنائية لكي تتمكن من توسيع نطاق بحثها في مجال البحث والدراسة وتدريب الفنيين والمختصين وتوسعة نطاق بحثها لشمّل نطاق الفساد الإداري.¹

بقي أمانا اعتبارات علمية أساسية على المستوى المحلي في قياس تكلفة الفساد الإداري والتعرف على آثارها الاجتماعية والاقتصادية تمهيدا لهذا التخطيط من أجل تقليل تكاليفها سواء بالنسبة للأضرار أو من ناحية ما ينفق من قبل الدولة على أساليب الوقاية والعلاج وهذه الاعتبارات العلمية تمثل بحسب علي شتافي:²

- ضرورة فهم ظروف المجتمع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية والشخصية والتنظيمية وتحديد مكامن التوتر في تلك الجوانب التي تشكل الواقع الاجتماعي، إضافة إلى فهم طبيعة التنظيمات الإدارية والثغرات التي يتسرب منها الفساد الإداري إلى قلب التنظيمات الرسمية والمجتمعية وذلك للتعرف على الظروف المهنية لتقشي الفساد بصوره الاقتصادية والاجتماعية والعوامل التي تشكل البناء الدافعي لجرائم الفساد تلك باعتبارها مظاهر تعبيرية للسلوك المنحرف على أن يتم ذلك بروية واضحة لطبيعة الواقع والتنظيمات الإدارية وعلى أسس مهنية محددة في

¹ - د. السيد علي شتافي: مرجع سابق، ص ١٨٠، ١٨٥.
² - المرجع نفسه: ص ١٨٥، ١٨٦.

العلوم الاجتماعية التي تهتم بدراسة السلوك والفعل الاجتماعي، أي الاستفادة قدر الإمكان من علماء الاجتماع الذين ينشطون في تخصصاتهم والجزائر في الحقيقة ليست في غنى عن هذا الأمر لأنها تملك من هذا المورد البشري ما يؤهلها لان تكون مثال نموذجي في صياغة خطة موجهة لاستئصال الفساد الإداري الذي عشن في مؤسساتنا.

- أن يكون واضحا أمام المخططين لتنمية المجتمع عناصر مجتمع المستقبل والصورة التي يحتمل أن يكون عليها والوسائل الكفيلة بتحقيقها.

- أن تتم عملية التنبؤ باحتمالات المستقبل بالنسبة لدرجة وقوع صور الفساد الإداري الاقتصادية والاجتماعية على أسس علمية، وفهم واضح لقوانين الحركة الاجتماعية وقواعد التنبؤ في علم الاجتماع.

- أن يتم فهم الجانب المعلن من الظاهرة الإجرامية على أسس علمية لتحديد حجمها وتكاليفها وظروفها المختلفة هذا بالإضافة إلى ضرورة فهم الجانب الخفي من الجرائم الاقتصادية المعبرة عن الفساد الإداري داخل التنظيمات الرسمية للوصول إلى صورة تعبر إلى حد ما عن الحجم الفعلي للظاهرة.

- أن يتم حساب التكاليف بأساليب رياضية وإحصائية متقدمة ومحددة لكي نصل إلى التكلفة التقريبية للجرائم الاقتصادية وصور الفساد الأخرى حتى توضع في الاعتبار في إطار الخطط القومية للتنمية على مستوى قطاعات الإنتاج والخدمات.

- أن تدرج خطط الدفاع الاجتماعي في إطار خطط التنمية العامة في المجتمع وان تعتبر جزءا مكملا لخطط التنمية الشاملة على المستوى الاجتماعي والاقتصادي.

إننا نجزم انه ليس من السهل تطبيق مثل هذه المخططات الناجحة على مستوى الإدارة الجزائرية إلا أن الصعب ليس مستحيلا، وان أمل النهوض بهذه الدولة وان طال يتمسك به أي

مواطن رضع من الوطنية وأبى العبودية ورفض أن يهضم حقه بال ناه ولا رادع، وذلك لا يعني أبدا الاصطدام بالحواجز بقدر ما يعني الإصلاح النزيه المبني على الأسس العلمية لسابق ذكرها.

الإصلاح الإداري:

الهدف في هذا التحليل إلى تقديم إطار تحليلي لاستراتيجيات الإصلاح الإداري التي يمكن للدول العربية أن تفاضل بينها لنختار ما يناسب وضعها وظروفها وتأتي صياغة بدائل الاستراتيجيات الممكنة بعد تجارب في بناء المؤسسات الحكومية وفي الإصلاح الإداري في البلاد العربية عامة والجزائر خصوصا بدأ بعضها منذ ما يزيد عن ثلاثين عاما. لذلك فان طرحنا الذي سنقدمه يتمثل في تقديم مفاهيم أساسية حول الإصلاح الإداري كحمية لتكريس حياد الإدارة ثم نمر بعد ذلك بالإصلاح الإداري بعد دستور ١٩٩٦ في الجزائر وأهم العراقيل التي واجهته لتخلص في الأخير إلى الاستراتيجيات الفعالة و الجادة للإصلاح الإداري والتي يعد نطاق الإصلاح بمثابة النقطة المركزية التي ينطلق منها.

١. مفهوم الإصلاح الإداري:

هو تلك المجهودات ذات الأعداد الخاص التي تهدف إلى إدخال تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة من خلال إصلاحات على مستوى النظام جميعه أو على الأقل من خلال وضع معايير لتحسين واحد أو أكثر من عناصره الضرورية. ويقصد بالإصلاح الإداري كذلك تزويد المشروعات العامة والخاصة بأداة إدارية سليمة قادرة على تقديم الخدمات العامة والخاصة في أسرع وقت وعلى أحسن وجه وبأقل تكاليف. وبالتالي فهو يتعلق بتنظيم الإدارة ويتم باستخدام طرق وأساليب علمية لتحقيق أهداف هذه المشروعات بحيث يشمل تكوين الجهاز الإداري كذلك طرق العمل به.

لذلك انصببت الجهود على دراسة مسائل التنظيم الإداري واستحداث مبادئ وأسس الاسترشاد بها في حل التعقيدات الإدارية التي جاءت نتيجة للبيروقراطية.^٣

٢. الإصلاح الإداري بعد دستور ١٩٩٦:

بداية من صدور دستور ١٩٩٦ المتمم لدستور ١٩٨٩ عرفت الجزائر إصلاحات مست جوانب اجتماعية واقتصادية وإدارية فاجأت المواطنين وحتى الملاحظين. حيث تم التركيز فيها على ضرورة تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن لضمان حيادها وضرورة عصنة الإدارة فأصبح الإصلاح الإداري عبارة متداولة كل يوم من طرف رجال السياسة والإعلام وكذلك المواطنين الذين يعانون من فوضى الإدارة وفسادها حتى أصبح موصوف الإدارة وجدت أصلا لخدمة المواطن هو احد العناوين الرئيسية لمعاناته ومن ثمة هناك مبررات لهذا الإصلاح تتمثل في:

- مبررات سياسية حيث أن الإصلاح الإداري أصبح يفرض نفسه بالبحاح لأنه يعتبر ضرورة وطنية لمواكبة الإصلاح السياسي الذي جاء به الدستور.

- اعتبارات إدارية مهنية تتمثل في معالجة التخلق والتردي في أداء الإدارة لكي تكون أكثر استجابة لتطلعات وأمال الشعب ومعالجة الخلل في الإدارة.

- وذلك باستئصال أسبابه وتحقيق المزيد من الفعالية والإنتاجية وكذلك لمحاربة البيروقراطية وتبسيط الإجراءات و القوانين في إنجاز المعاملات الإدارية.

لذلك نجد أن وسائل الإصلاح لا تتوقف عند وضع الخطط والبرامج الإصلاحية بل تفترض إشرافا ومتابعة مستمرة ودائمة.^٤

^٣ - ف م ،فاطمة الزهراء (مذكرة الماجستير) : الوظيفة العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر ٢٠٠٣ ص ٨٨ .

^٤ - المرجع نفسه ،ص ٩٣ .

كما عرفت هذه السنة (١٩٩٦) صدور مرسوم ٩٦_١١٣ المؤرخ في ١٩٩٦/٠٣/٢٣ والمتضمن إنشاء وسيط الجمهورية الذي جاء نتيجة الطلبات المستمرة للمواطن حول ظروف تحسين الأداء داخل الإدارة تماشياً مع الديمقراطية التي لا تتحقق إلا بديمقراطية الإدارة التي تؤدي إلى تحقيق التعاون بينها وبين المواطن على الرغم من التصميم الجديد لمهام الدولة من خلال الإصلاحات الاقتصادية.^٥

التي شرع فيها منذ ١٩٨٨ والقائمة على مبدأ الفصل بين الدولة كسلطة عمومية والدولة المسيرة وعلى الرغم كذلك من إزالة العراقيل الإيديولوجية التي كانت تعيق إنجاز الإصلاحات والمراجعة الدستورية لسنة ١٩٩٦ التي جاءت لتوسيع وتعزيز مبدأ الفصل بين السلطات. فان الإصلاحات الإدارية التي عرفتها الجزائر كانت شكلية في مجملها نتج عنها استمرارية تندر المواطن وتعرته في قضاء حاجاته الإدارية ومصالحه العامة. لان المشاكل التي تعاني منها الإدارة الجزائرية كان لها أثر سيئ على حسن سيرها وسمعتها في المجتمع.

وعليه فان ضعف هذه الإصلاحات يمكن أن نرجعه إلى النظرة التقليدية للقائمين بعملية الإصلاح والى ضعف المسيرين الإداريين. ونتيجة لذلك فان ما يميز الإدارة هو التباهي بالمظاهر فكثيرة هي الإدارات التي أعيد ترميمها بشكل جميل دون أن يقابل ذلك تغير فعال في كيفية الخدمات.

إن الإصلاح الإداري يقتضي أساساً القيام بعمليات واسعة لرد الاعتبار للإدارة وذلك يتوقف على وجود إدارة سياسية حازمة ورأي عام مساند وعنصر بشري مؤهل لان هذه المقومات تلعب دوراً أساسياً في عملية الإصلاح الإداري والذي لا يخرج عن كونه عملية مستمرة

^٥ - المرجع نفسه، نقلاً عن: تقرير حول تقييم واقتراح برامج العمل في قطاع الإصلاح الإداري والوظيف العمومي، المديرية العامة للوظيف العمومي ماي ١٩٩٩ ص ٧.

وشاملة ومتكاملة، يمهد لها بقرار سياسي ويتم التغيير عنها بخطوط مرحلية متواصلة، ولضمان هذه الإصلاحات يجب التركيز على:

٣. استراتيجية الإصلاح الشامل:

وتتمثل في إصلاح جهود الإصلاح الإداري وتناولها بالتطوير لمختلف الأنظمة والممارسات الإدارية وذلك في كل أو أغلب قطاعات ومنظمات الجهاز الحكومي، فهذه الاستراتيجية شبيهة باستراتيجية الإصلاح القطاعي من حيث أنها تشمل مختلف العناصر الإدارية التي تؤثر في أداء الجهاز التنظيمي ولذلك تعتبر هذه الاستراتيجيات بمثابة "ثورة" في أنظمة الجهاز الإداري إذا تم تطبيقها دفعة واحدة وعلى نطاق شامل.

فجاحها يتطلب فضلا عن تبني القيادة السياسية لهدف التغيير والتطوير الإداري الشامل تطويرا في الدور الرقابي للمؤسسة التشريعية وغيرها من مؤسسات الرقابة الخارجية على الحكومة: كما يتطلب كذلك تطويرا في البناء الاجتماعي وهيكل لقيم والسلوكيات السائدة. لذلك فإن احتمال نجاح هذه الاستراتيجية يعتبر أقوى عندما يمر المجتمع ككل بعمليات تنمية وتغيير شاملين.^٦

إن الإصلاح الإداري في هذه الحالة يمثل مقوما رئيسا لنجاح خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية لا يمكن نجاحه إلا بإجراء إصلاح شامل للجهاز الحكومي.

أ. القيادة السياسية:

تلعب القيادة السياسية دورا فعالا في جهود الإصلاح الإداري وتبني أهدافه وخطته وبرامجه، وتبني استراتيجية الإصلاح الإداري الشامل.

^٦ - ناصر محمد الصانع : الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي الإسكندرية ١٩٨٦ ص ١١٢١ / ١١٢٢.

إن تجارب الإصلاح الإداري في العالم تشير إلى حالات نجاح متميزة كان العامل الأساسي فيها هو المضمون العقائدي الذي أعطته القيادة السياسية لحظة الإصلاح الإداري وفي الحالات التي يكون فيها التصدي لمشكلة الفساد الإداري التي تعاني منها الجزائر. فالدور الذي تلعبه القيادة السياسية في تبني قضية الإصلاح إعطائها الدفع والحسم استمرارية اللازمة تعتبر شرطا أساسيا لنجاح مهمة الإصلاح.

فتشير الدروس المستفادة من تجارب الدول الآسيوية مثلا في مواجهة مشكلات الفساد الإداري بتطبيقها وتبنيها القيادة السياسية لبرامج مسخرة لاقتلاع أسباب الفساد الإداري ودرجة التزامها بهذا البرنامج.^٧

لقد كان الرئيس بوتفليقة محقا حينما ربط بين الفساد الإداري و اللصوصية و الإجرام واعتبر بان ممارسات المسؤولين الذين ستغلون مناصبهم لتحقيق مآرب شخصية على حساب المصلحة العامة تشكل خطرا على السلم الاجتماعي وتتسبب في إشاعة التذمر والإحباط و القنوط في أوساط المواطنين بيد أن هؤلاء المواطنين مازالوا وسيبقون ينتظرون بشغف كبير الآليات العملية و التدابير القانونية الإصلاحية التي ستقف أمام محترفي الابتزاز الذين ظلوا يغتربون من المال العام دون حسيب ولا رقيب، هؤلاء بالتأكيد ليسوا أناسا بسطاء بل هم من تولوا مناصب المسؤولية أو دفة القيادة في مختلف المؤسسات الإدارية و المالية.

وعليه يمكن القول أن مهام القيادة السياسية مؤهلة للقيام بها مما لا يتاح لغيرها من الأطراف، ولذلك فان فعالية الدور الذي تلعبه القيادة السياسية في دفع عملية الإصلاح الإداري يحدد احتمالات نجاح خطط وجهود هذا الإصلاح.^٨

ب. الجمهور :

^٧ - المرجع نفسه: ص ١١٢٨.
^٨ - - المرجع نفسه: ص ١١٢٩.

وكذلك عدم إدراك مستوى مسؤولية المنصب الوظيفي من خلال التصرفات التي لازال يطغي عليها ملامح الفساد الإداري من محاباة، رشوة. محسوبية... الخ كما أن تقديم الحزمة لا زال ينصر إليه علي انه مزية بدلا من كونه تكيفا يتقاضى من جرائه هذا الموظف أجرا كاملا وذلك ما ينعكس علي تصرفات الموظف في عدم استجابته لطلبات المواطن بتجاهله وعدم إعطائه أي اهتمام بالإضافة إلي ذلك فان هذه الإصلاحات غير مدعمة بدراسات وتحليل معمقة تمكن بصفة عقلانية وموضوعية إدماج مختلف الجوانب المتعلقة بالحقائق الاجتماعية والاقتصادية للبلاد كما أن الإدارة لم تساير التحولات القائمة فهي غير منسجمة مع مهام التنظيم وضبط الوتيرة والرقابة، لذلك لم تتمكن من الوقوف عند نقائصها حتى تصلحها، والتي من أهمها الخلل الإداري الصارخ والقيود.

فهذه الإصلاحات ونتيجة للأحداث التي عرفتها البلاد لم تتمكن من تحقيق نتائج ايجابية أدت إلى انسحاب لبعض الإدارات من مجال اختصاصها لاسيما فيما يخص عدم احترام القواعد والإجراءات القانونية ونقص الإعلام وتوجيه المواطن والمساس بالحقوق المكتسبة دون أن ننسي الإشارة إلى النقائص التي تعرفها الإدارة المركزية علي الرغم من اعتماد اللامركزية التي تشكل احد أهم اختيارات الدولة والتي بقيت حاليا غير منسجمة مع مختلف الحقائق الوطنية.