

الإدارة العمومية والمواطن أية علاقة تشخيص الاختلالات وسبل الإصلاح على ضوء التجربة الجزائرية

عمران نزيهة

طالبة دكتوراه

قسم العلوم السياسية - كلية الحقوق والعلوم السياسية -

جامعة محمد خيضر - بسكرة -

Résumé:

Cette étude analyse les difficultés majeures entachent les relations entre l'administration public et les citoyens.

La nécessité d'améliorer les relations de l'administration avec ses usagers et d'instaurer de nouveaux rapports par des prestations de qualité constitue une urgence vitale pour renforcer la confiance entre les deux partie.

ملخص:

تعالج هذه الورقة الإختلالات الرئيسية في علاقة الإدارة العامة ولمواطن، والتي اليوم أصبح تحسينها أكثر من ضرورة للوصول إلى علاقة جديدة مبنية على الشفافية والأداء الجيد لاسترجاع الثقة بين الطرفين.

مقدمة:

تعتبر الإدارة واجهة النظام السياسي وأداته في تنفيذ السياسة العامة وترجمتها إلى إجراءات وأعمال تنفيذية تهدف بالدرجة الأولى إلى توفير الخدمات الضرورية للمواطن وإشباع حاجاته الأساسية، فهي العمود الفقري لجميع النشاطات التي تمارسها بغرض تقديم خدمات عامة ومعاملات للأفراد خاصة.

وإنطلاقا من أن قوة الدولة ومدى ديمقراطيتها يتجسد من خلال إدارة قوية ذات كفاءة وفعالية، ومع بروز الدور الجديد للدولة، ومفهوم جديد للحقوق وحرريات المواطنين، اهتمت العديد من الدول بإنجاز برامج للإصلاح الإداري ركزت في مجملها على أهم محور وهو علاقة الإدارة بالمواطن وهي في الأصل علاقة هذا الأخير بالدولة مادامت الإدارة هي الجهاز التنفيذي والإدارة في الدولة.

وفي هذا السياق عرفت الإدارة العامة في الجزائر قطيعة بين المواطن دفعت الدولة إلى تركيز جهودها لإعادة الوصل بين الطرفين وإسترجاع الثقة الغائبة.

من خلال هذه التوطئة البسيطة تحاول هذه الورقة البحثية تسليط الضوء والإجابة عن تساؤل محوري في مفاده:

ما هي الإختلالات الرئيسية في علاقة المواطن بالإدارة العامة وما هي سبل تجاوزها؟

المحور الأول: تحديد مفاهيم الدراسة:

1. الإدارة العامة:

تباينت التعريفات المتعلقة بالإدارة العامة وتعددت، ويرجع الباحثون هذا التباين إلى الإختلاف في المداخل والخلفيات العلمية والسياسية والإقتصادية والقانونية للإدارة العامة، لذا فقد تم تحديد مفهوم الإدارة العامة من قبل العديد من الباحثين في علم الإدارة وعلم الاجتماع، والاقتصاد والعلوم السياسية والقانون مما جعل المفهوم يصطبغ بعدة صبغات سياسية، قانونية، اقتصادية.....

ونورد أهم التعريفات:

عرفت على أنها: «العمليات المتعلقة بتحقيق أهداف الحكومة بأكبر مقدار من الكفاءة وبما يحقق الرضا لأفراد الشعب»¹

كما عرفت على أنها: «تنظيم وإدارة الأفراد والمواد لتحقيق الأهداف التي تصنعها الدولة»²

واعتبرت كذلك: «الفن والعلم الإداري المطبق في مجالات الأعمال الحكومية»³

وقد تطرق المشرع الجزائري إلى تعريف الإدارة العامة من خلال العديد من النصوص القانونية. فقد أشارت لها المادة 3 من المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، والمادة 14 من القانون 90-02 المؤرخ في 06 فيفري 1990.

ومن مجمل لتعريفات السابقة للإدارة العامة يمكن القول أن جملها يصب في كونها تلك الوسائل المادية والبشرية الموجهة لتحقيق تجسيد أهداف عامة محددة في السياسة العامة للدولة.

2.المواطن:

وهو الفرد المقيم بإقليم دولة معينة، ويرتبط بهذه الأخيرة برابطة الجنسية التي تكفل له التمتع بكافة الحقوق المدنية والسياسية، وتجعله في المقابل ملتزما بإزاءها بأداء واجبات⁴

3.العلاقة بين الإدارة والمواطن:

هي علاقة سياسية وقانونية واجتماعية وإدارية مركبة، يصبح بموجها الفرد يتمتع بمركز قانوني وسياسي واجتماعي أمام الدولة والإدارة العامة، متمتعاً بحقوق وحرريات في مواجهة الإدارة العامة ومتحملاً لواجبات والتزامات⁵

فالعلاقة بين الإدارة والمواطن هي علاقة متبادلة تتضمن إلتزامات الإدارة العامة تجاه المواطن وواجبات المواطن وحقوقه اتجاه الدولة.

هذا ما توجهه القوانين من الناحية النظرية على خلاف ذلك من الناحية العملية عرفت العلاقة بين المواطن والإدارة إشكالات ونزاعات جعلت العلاقة إشكالية قائمة في الطرفين ولعل أهم الإختلالات ما سيتم إبرازه من خلال المحور التالي :

المحور الثاني: الإختلالات الرئيسية في علاقة الإدارة بالمواطن

من المؤكد أن الإختلالات التي تعانها الإدارة العامة والمتعلقة تحديدا بتوتر العلاقة بين المواطن والإدارة، هي نتيجة تفاعل جملة هي العوامل والأسباب المتشابكة، فلا يمكن فصل الإدارة العامة اليوم عن ماضيها، فالإدارة العثمانية والفرنسية كان لهما انعكاس وتأثير سلبي على الإدارة العامة في الجزائر اليوم، ورغم الإصلاحات التي انتهجتها الدولة بعد الاستقلال إلا أن الممارسة الواقعية أفرزت إدارة منسلخة متناقضة مع محيطها ميزتها العديد من الإختلالات والتي يمكن تصنيفها إلى صنفين:⁶

1. الإختلالات المرتبطة بالعلاقات بين المرافق العامة:

وهي تمثل الإختلالات الموجودة على المستوى الداخلي للإدارة والتي تتطلب تغيير داخل الإدارة والعلاقة بين التقسيمات الإدارية والمسؤولين الإداريين.⁷

ومن أهم هذه الإختلالات التضخم الكبير في الهياكل الإدارية وكثرة مستوياتها والتي تؤدي إلى بطئ في اتخاذ القرارات، فظاهرة التضخم الإداري وتعدد مستويات بناء التنظيم يلاحظ من خلال تزايد الوزارات والمصالح الحكومية والمؤسسات العمومية، فكثرة المستويات والهياكل يجعل المواطن يبتعد من الإدارة، فهو لا يعرف في أغلب الأحيان أين يجب أن يتجه بقصد الحصول على خدمة معينة إلى جماعة محلية أو جهة أو إلى مصلحة إدارية أخرى أو إلى مؤسسة عامة أخرى وهذه المشكلة ترتبط بعدم توضيح الاختصاصات وتداخلها بين الجامعات المحلية والدولة ومؤسسات هذه الأخيرة⁸

وتشكل المركزية الشديدة أحد الإختلالات المؤثرة والتي تبرز في تركيز السلطة عند كل مستوى تنظيمي معين، وكنتيجة للمركزية الشديدة كثيرا ما يلاحظ المواطن أن جل القرارات البسيطة منها والكبيرة لابد أن تمر على قمة الهرم الإداري مما يستغرق وقتا خياليا لصدور القرار والحصول على الوثيقة.⁹

وتعدد القواعد القانونية والتي تعكس تعقد الإجراءات الإدارية التي تزيد من توتر وانزعاج المواطن الذي يجد نفسه أمام إجراءات بطيئة معقدة ومكلفة بسبب تعدد الجهات الواجب التعامل معها، الأمر الذي يتطلب جهدا ووقتا طويلا دون أن يكون لذلك أسباب منطقية.

2. الإختلالات المتعلقة بالمعاملات مع المواطن:

فالمواطن من خلال تعامله مع الإدارة وأمام ضعف الأداء الوظيفي لهذه الأخيرة فإنه عادة ما لا يتم إنجاز العمل في اليوم المحدد أو تأجيله إلى أجل غير مسمى أو يجد ملفه مفقود فالبطيء في الرد على الطلبات ومعالجة القضايا والملفات تؤدي إلى تدمير المواطن، وإحساسه بالانعزال عن إدارة تعمل على التعالي عليه.¹⁰

فعدم جودة الخدمات وضعف الأداء يجعلها عاجزة عن تلبية مطالب المتعددة والمتزايدة للمواطن، إضافة إلى غياب رؤية شمولية للإستقبال والإرشاد، وعدم وجود شفافية، وغياب قنوات اتصال مفتوحة تمكن من التدفق الحر للمعلومات اتجاه المواطن بالرغم من أنه حق مكفول في الدستور والقوانين والذي يتم التهرب منه تحت غطاء السر المهني الذي لم يتم ضبطه وتحديد مفهومه¹¹

فالمواطن وجد نفسه يتعامل مع إدارة تنقصها الكفاءة والشفافية وانعدام الحوار مما أدى إلى خلق مجال إداري مغلق عليه تغيب فيه كل وسائل الإتصال بينهما ، وتكثر فيه الحواجز فنتج عنه

إنعزال في العلاقة بينه وبين الإدارة، وفرض نموذج من المعاملات والعلاقات ميزتها القسوة والسلطة واللامبالاة¹²

المحور الثالث: سبل تطوير العلاقات بين المواطن والإدارة العامة:

في هذا السياق عرفت الجزائر منذ الاستقلال سلسلة من الإصلاحات ترجمتها العديد من النصوص القانونية كان الغرض الأساسي منها هو تحسين علاقة الإدارة بالمواطن، ولعل أهمها المرسوم التنفيذي 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988 المنظم للعلاقة بين الطرفين، والذي أكد على ضرورة إعادة المصالحة الغائبة بين المواطن والإدارة من خلال إستراتيجية فعالة للحوار، إلى إنشاء هيئة وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي 96-131 إذا تركزت مهام وسيط الجمهورية على رقابة سير عمل الهيئات العمومية في علاقاتها مع المواطنين وإن لم يستمر طويلا وتم إلغاؤه بالمرسوم الرئاسي 99-170 وصولا إلى الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العامة.

ولغرض تحسين العلاقة بين الطرفين يتعين مراعاة النقاط التالية :

1. الاستثمار في العامل البشري:

من خلال ترسيخ ثقافة المرفق العام لدى المواطن والموظف وتكوين هذا الأخير لرفع أداء الإدارة العامة، فالموظف لا بد أن يعي أنه في خدمة المواطن وأنه مجبر على تحسين أدائه وتطوير قدراته وكفاءته لمسايرة تطور حاجات المواطن، وضرورة الانتقال من منطق المواطن المدار إلى منطق المواطن الفاعل.¹⁴

3. تكييف الجهاز الإداري لتطلعات المواطن:

- من خلال تبسيط الإجراءات الإدارية وإعادة النظر في مسائل الهيكل والتنظيم والتسيير.
- تقليص عدد المكاتب والمصالح والأجهزة المتعددة التي تدخل المواطن في متاهات الذهاب والإياب، وتقليص عدد الوثائق الإدارية المطلوبة.
- وضرورة الأخذ بالمفاهيم الجديدة كالحكم الراشد والذي تجسد في عدة نماذج كنموذج التسيير العمومي الجديد الذي يهتم بالنتائج والمخرجات، ويقوم على إصلاح أنماط التسيير في الإدارة العامة ويرسي العديد من المبادئ أهمها التحول إلى اللامركزية، وزيادة كفاءة القطاع العام بإعادة تنظيمه من خلال الاستفادة من النجاحات التي حققتها حركة الجودة في القطاع الخاص.¹⁵
- وضع إطار مرجعي موحد تنصهر فيه الجهود المشتركة للإدارات العامة في مجال التبسيط الإداري، وتكوين وحدات إدارية متخصصة ومدربة ميدانيا على تقنيات التبسيط الإداري.¹⁶

- التوسع في استخدام التقنيات والوسائل التكنولوجية الحديثة خدمة لأهداف التبسيط الإداري، وتوخيا للسرعة والدقة في انجاز المعاملات، وفي هذا السياق يعد المركز الوطني للنداء في الجزائر خطوة هامة في هذا المجال بما يوفره من خلال الخط الأخضر من معلومات للمواطن فيما يتعلق بإعداد الملفات الإدارية المختلفة والتكفل بالشكاوي المتعددة وبالتالي تخفيف الضغط على الإدارة وإفادة المواطن .

- مؤسسة استطلاع الرأي بصفة دورية لدى مختلف فئات المتعاملين مع الإدارة لمعرفة حاجاتهم الحقيقية ومستوى رضاهم عن الخدمات المقدمة لهم.

الخاتمة:

الإدارة العامة في الوقت الراهن و مع تزايد ضغوطات ومطالب المواطن ، وبروز مفهوم جديد لحقوقه وحرياته مطالبة بتحسين نوعية الخدمات التي تقدمها ، وبالتالي إعادة النظر في طرق تسيرها لتقديم خدمة ذات جودة.

- لا يمكن تحسين علاقة الإدارة بالمواطن إلا من خلال إشراكه في القرارات وإقامة حوار دائم ومستمر معه لكسب ثقته، فمشاركته تنبع من كونه هو الأساس ولب العملية تصدر منه المطالب وإليه تعود النتائج.

- اهتمت الجزائر ومنذ الاستقلال بتحسين العلاقة بين المواطن والإدارة من خلال جملة من القوانين التي تحكم الإدارة مع إهمال العنصر البشري فلم تعط اهتمام كبير للمورد البشري بالرغم من أهميته .

- إلزام الإدارة بنشر التعليمات والمناشير ومنح المواطن الحق في الإطلاع على الوثائق والمعلومات الإدارية بصورة مباشرة لخلق أجواء من المصداقية بين الطرفين..

- عصرنة الإدارة العامة من خلال القيام بعمليات تكوينية لإطارات الإدارة وأعاونها، وعصرنة مناهج العمل مع استخدام الإعلام الآلي والشبكة الداخلية الأنترنت.

- يساعد تبني الحكم الراشد في الإدارة العمومية على تجديد مستمر لأنماط تسيرها في إطار جماعي شفاف مبني على المشاركة وقائم على التنسيق في وضع أهداف الإدارة وفي محاولة بلوغ هذه الأهداف، وهو مدخل ضروري لتطوير الإدارة العامة.

الهوامش:

- (1) – زيد منير عبوي وسامي محمد هشام حريز، مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2006، ص 15.
- (2) – حديد محمد موفق، الإدارة العامة: هيكلية الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية، عمان: دار الشروق، 2000، ص 16.
- (3) – المرجع نفسه، ص 16.
- (4) – آمال نويصر « العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر واقع وآفاق » رسالة ماجستير، (جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية)، 2008، ص 5.
- (5) – عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، ج1، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية 1998، ص6.
- (6) – دينا محمد حسن وفاء، المواطنة الفعالة كمدخل لتحسين الأداء في الجهاز الحكومي، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2015، ص 62.
- (7) – الحسن الوزاني الشاهدي « تشخيص الاختلالات الرئيسية في علاقة الإدارة مع المواطنين » متحصل عليه في 15 ديسمبر 2014
www.mmsp.gov.ma/.../arabe_dysfonction_administ_c
- (8) – دينا محمد حسن وفاء، مرجع سابق، ص 63.
- (9) – آمال نويصر، مرجع سابق، ص 73.
- (10) – لعريبي نوال، مرجع سابق، ص 94.
- (11) – Essaid Taib la reforme de l'administration en Algérie »
http://aan.mmsh.univ-aix.fr/Pdf/AAN-1996-35_52.pdf
page web consultée le 03octobre2014
- (12) – عبد الحميد بن عيشة « العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر » أطروحة دكتوراه (جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2010)، ص 363.
- (13) – المرسوم التنفيذي 88- 131، المؤرخ في 04 يوليو 1988.
- (14) – آمال نويصر، مرجع سابق، ص 90.
- (15) – Nassira Touati – La gestion de la qualité dans le Secteur public
www.innovation.cc/francais/intro14_3nassera_touati1.pdf
page web consultée le 20octobre2014
- (16) – دينا محمد حسن وفاء، مرجع سابق، ص 67.