



جامعة باتنة 1 الحاج لخضر
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



عصرنة الإدارة العمومية الجزائرية في ظل التحديات والرهانات

أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه العلوم في الحقوق
تخصص: قانون إداري وإدارة عامة

إشراف الأستاذة الدكتورة:
فريدة مزياني

إعداد الطالب:
مولاي لحسن بن فرحات

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الدرجة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
بن عشي حفصية	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة 1	رئيسا
مزياني فريدة	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة 1	مشرفا ومقررا
خزار لامية	أستاذ محاضر أ	جامعة باتنة 1	عضوا مناقشا
شاوش حميد	أستاذ محاضر أ	جامعة قالمة	عضوا مناقشا
بدايرية يحيى	أستاذ محاضر أ	جامعة تبسة	عضوا مناقشا
بهاول سمية	أستاذ محاضر أ	جامعة سطيف 2	عضوا مناقشا

السنة الجامعية:

2022 – 2023

إهداء

إلى أمي الحبيبة وروح أبي الطاهرة، براً بهما واعترافاً لجميلهما ووفاءً لعطائهما.

﴿ وَخَفِضْ لَهُمَا جَنَاحَ الذُّلِّ مِنَ الرَّحْمَةِ وَقُلْ رَبِّ ارْحَمْهُمَا كَمَا رَبَّيْنِي صَغِيرًا ﴾ (24)

سورة الإسراء، الآية 24.

إلى زوجتي وأبنائي...

﴿ وَالَّذِينَ يَقُولُونَ رَبَّنَا هَبْ لَنَا مِنْ أَزْوَاجِنَا وَذُرِّيَّاتِنَا قُرَّةَ أَعْيُنٍ وَاجْعَلْنَا لِلْمُتَّقِينَ

﴿ 74 ﴾ إِمَامًا

سورة الفرقان " الآية 74".

إلى إخوتي وجميع الأهل والأقارب والأصدقاء.

كلمة شكر وتقدير

الحمد لله الذي أعانني على إنجاز هذا البحث، ويُذكر لأهل الفضل علينا بعد الله سبحانه كل جميل

وحسن صنيع.

" من لم يشكر الناس لم يشكر الله " حديث شريف.

وأخص بالشكر والإمتنان والتقدير الاستاذة الدكتورة "مزياني فريدة"، المشرفة على البحث

وذلك على صبرها معنا في تقديم النصح والإرشاد والآراء النيرة وعلى كل ما بذلته من جهد

والذي كان لتوجيهاتها وملاحظاتها القيمة.

كما أتوجه بخالص الشكر والتقدير والعرفان لكل أساتذة كلية الحقوق جامعة الحاج لخضر باتنة،

خاصة أولئك الذين لم ييخلوا علينا بالنصح والتوجيه، وعلى تحفيزهم لنا ودفعنا لإتمام هذا

البحث.

كما أتوجه بالشكر إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة، الذين شرفونا بحضورهم

لمناقشة هذه الأطروحة.

ولا يفوتني أن أتقدم بعظيم الشكر ووافر الإمتنان إلى كل من ساهم بالتشجيع أو المساعدة قبل

وأثناء إعداد البحث.

مقدمة

مقدمة

تحتل الادارة العمومية، في عالمنا المعاصر، مكانة مرموقة ضمن المجموعة الوطنية باعتبارها أداة ومظهرا من مظاهر ممارسة سلطة الدولة، فإلى جانب الاضطلاع بدور مهم في النظام المؤسساتي، فهي مطالبة لاسيما في الدول النامية، بالتكيف مع مقتضيات ومتطلبات العصرية، من خلال مواكبة التطور التكنولوجي المذهل والتحكم في مواردها كما ونوعاً، بتسخيرها وتعبئتها في خدمة التنمية المستدامة.

إن عصرية الادارة العمومية وتطويرها، يعد في الدول الحديثة ذات التقاليد الراسخة، بمثابة مشروع سياسي بالدرجة الأولى، إلى جانب المشاريع السياسية الأخرى، وهذا ما جعلها ظاهرة تثير اهتمام الأخصائيين في علوم الإدارة العامة ومسيرين في هذا القطاع.

فوظائف الادارة العمومية، شأنها شأن الوظائف الاقتصادية، التجارية والمصرفية، في حاجة ملحة إلى تأقلم مستمر يتلاءم مع التحولات السياسية والاقتصادية الجارية، التي تتطلب المرونة في المعاملات والترشيد في التسيير والديناميكية في التغييرات المؤسساتية. وبعبارة أخرى إلى إعادة تكييف وتأهيل دورها ومواردها، بما يمكنها من الانصهار مع محيطها الداخلي والخارجي.

كما أن الإدارة المعاصرة، لم تعد إدارة سلطوية بل إدارة خدمات قائمة على الأهداف والنتائج تعتمد على استراتيجية واضحة، لا سيما في مجال الموارد البشرية، حيث أن بقاء مرافقها من زوالها مرهون بمدى تحقيق الغرض من إنشائها، وفي حدود التكلفة المخصصة لها، فهي مطالبة أكثر من أي وقت مضى، بالعمل على تعبئة وتنمين الموارد البشرية المتاحة، لاسيما الكفاءات منها.

إن اعتماد إستراتيجية واضحة المعالم والأهداف داخل الإدارات العمومية، يرتبط أساسا بالقرارات طويلة الأجل التي تتخذ لتحقيق رؤيتها ورسالتها في مسعى موحد وشامل ومتكامل يراعي التحديات والرهانات التي تواجهها.

فالعديد من الادارات تسعى في عالمنا المعاصر، إلى تحسين علاقاتها مع المواطن بشكل دائم من خلال الاصغاء الى انشغالاته وتلبية متطلباته، وفي نفس الوقت هي ملزمة بتحقيق الفعالية والنجاعة في أداء الخدمة العمومية.

وإذا كانت عصرية الادارة العمومية من الانشغالات الكبيرة للعديد من الدول، نظرا لمكانتها ودورها في المجتمع، لاسيما من الناحية الاقتصادية، وما تفرزه من انعكاسات، سواء على المدى القصير،

كضرورة التحكم في التكاليف، أو على المدى المتوسط، من خلال دعم التسيير الرشيد للموارد من أجل تحقيق الاهداف المرجوة بنجاحة.

فإن الجزائر، باعتبارها جزءا من هذا العالم، معنية كغيرها من الدول بمواكبة المتغيرات المتسارعة التي أفرزتها العولمة، فهي مطالبة بعصرنة ادارتها العمومية كونها الأداة الأساسية لتحقيق التغيير، وهذا ما إذا أرادت أن تسير التطورات المذهلة التي يشهدها العالم وتلتحق بركب الدول المتقدمة.

لقد جعلت الحكومة الجزائرية موضوع عصرنة الادارة العمومية في صميم اهتماماتها، لا سيما في ظل الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها البلاد، وما ترتب عنها من اتخاذ قرارات تهدف الى تحسين الخدمة العمومية التي تعتبر من أهم وظائف الدولة، وذلك سعيا لتحقيق رضا المواطن واستقرار المجتمع.

وتجسدت تلك القرارات، خاصة، في الاعتماد على الحكومة الالكترونية باعتبارها أحد متطلبات العصرنة لما يشهده العالم اليوم من تطور سريع لتكنولوجيات الاعلام والاتصال NTIC، ولما تلعبه هذه الاخيرة من دور كبير في تحسين الخدمة العمومية وتأثيرها على فعالية ونجاعة المؤسسات والادارات العمومية.

وإذا كان سعي الدولة في تجسيد مشروع الجزائر الالكترونية يعتبر نقطة تحول في مجال تطوير الخدمات العمومية لا سيما في بعض القطاعات المهمة كوزارة الداخلية مثلا من خلال تخفيف حجم الملفات المطلوبة من المواطن ورقمنة السجلات الخاصة بالحالة المدنية، وبطاقات التعريف وجوازات السفر البيومترية... إلخ، وغير ذلك من مظاهر تطبيق الادارة الإلكترونية.

وبالرغم من الإرادة السياسية لتطوير الادارة العمومية، والجهود المبذولة من طرف الدولة من خلال المراهنة على العامل التكنولوجي والمادي لتحقيق مسعى العصرنة، مازالت الإدارة العمومية تتعدت بمختلف الصفات الذميمة كالرشوة والمحسوبية والبيروقراطية، والفساد وكافة اشكال الاضرار بالاقتصاد الوطني، وما شهدته الجزائر من تفشي للفساد في السنوات الأخيرة، والأرقام الخيالية للأموال المنهوبة التي كشفت عنها العدالة الجزائرية مؤخرا خير دليل على ذلك.

وعليه، فإن معرفة أهم التحديات والرهانات التي تواجه الإدارة العمومية الجزائرية بات أمرا ضروريا لتحقيق المسعى الشامل للعصرنة. لهذا ارتأينا وسم الاطروحة بالعنوان التالي: عصرنة الادارة العمومية

الجزائرية في ظل التحديات والرهانات

يستمد هذا البحث أهميته في كونه يبرز دور الإدارة المعاصرة في تحقيق أهداف الدولة والمجتمع في نفس الوقت، من خلال تحقيق الفعالية والنجاعة في أداء الخدمة العمومية وتحسين علاقة الإدارة بالمواطن واسترجاع الثقة بينهما.

وما يزيد من أهمية هذه الدراسة هو تسليط الضوء على العنصر البشري لا سيما إدارة الكفاءات كرهان أساسي لتحقيق مسعى العصرية، الى جانب الحكومة الالكترونية.

كما أن موضوع عصرية الإدارة العمومية العمومية يعتبر من المواضيع التي حظيت بإهتمام الدول لا سيما المتطورة منها، مما جعله يشكل أولوية من أولويات الدولة الجزائرية لارتباطه بمبدأ الحكم الراشد وعلاقته بتحسين الخدمة العمومية التي لها الأثر البالغ على الجانب الاقتصادي والاجتماعي للدولة.

إن خوضنا في هذا الموضوع نابع عن أسباب ذاتية وأخرى موضوعية، يمكن حصرها في النقاط التالية:

◀ إن العمل في قطاع الإدارة العمومية ثم الانتقال للعمل في القطاع الاقتصادي خاصة في ميدان الموارد البشرية يشكل عاملا قويا في اختيار هذا الموضوع بحيث يعكس رغبتنا في البحث عن إمكانية نقل أساليب المناجمنت المعتمدة في هذا القطاع إلى المؤسسات والإدارات العمومية.

◀ إن التخصص في القانون الإداري والإدارة العامة يعتبر سببا رئيسيا في اختيار موضوع يجمع بين الجانب القانوني والجانب الفني.

◀ إن هذا الموضوع فيه عنصر من الجودة والحدثة في الجزائر، حيث لم يتطرق له الكثير من الباحثين.

إذن في خضم المعطيات سالفة الذكر، نتوخى من خلال هذه الدراسة السعي إلى بلوغ جملة من الأهداف، يمكن إيرادها بإيجاز كما يلي:

◀ إبراز ماهية الإدارة العامة من خلال معرفة طبيعتها وأهم وظائفها.

◀ محاولة إجلاء الغموض على مفهوم عصرية الإدارة العامة.

◀ التطرق الى أهم التحديات التي تواجه عصرية الإدارة العمومية.

◀ معرفة ما تقتضيه عصرية الوظيفة العمومية من رهانات.

◀ إبراز دور الحكومة الالكترونية في تحقيق مسعى العصرية.

◀ التعريف بإدارة الكفاءات كرهان أساسي لعصرية الإدارة العمومية.

◀ إبراز مدى نجاح تجربة الحكومة الالكترونية في الجزائر.

◀ معرفة مدى إمكانية تطبيق إدارة الكفاءات في الإدارة العمومية الجزائرية في ظل قيامها على القوانين الأساسية العامة والخاصة.

◀ إبراز دور عصرنة الإدارة في مكافحة الفساد وترشيد الخدمة العمومية.

إنطلاقاً من الطروحات المتقدمة في هذه التوطئة، تتضح معالم الإشكالية وتبرز جوانبها التي ارتأينا

بلورتها في التساؤل الرئيسي التالي:

ماهي أهم التحديات والرهانات التي تواجه عصرنة الإدارة العمومية الجزائرية؟

وللإجابة على هذه الإشكالية، قمنا بطرح مجموعة من الأسئلة الفرعية التالية:

◀ كيف تشكل العلاقة بين الإدارة بالمواطن تحد لعصرنة الإدارة العمومية؟

◀ كيف تساهم الفعالية والنجاعة في عصرنة الإدارة العمومية؟

◀ ما مدى تأثير التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال على الإدارة العمومية؟

◀ ما مدى اعتبار إدارة الكفاءات كرهان أساسي لعصرنة الإدارة العمومية؟

◀ إلى أي مدى تساهم عصرنة الإدارة في مكافحة الفساد وتكريس الحكم الرشيد؟

قصد الإحاطة والإلمام بأهم أبعاد ومضامين الدراسة، وبغية الإجابة على التساؤلات المطروحة، تم الاعتماد على ثلاث مناهج مع وجود تكامل وترابط بينها، وبشكل ينسجم مع محاور البحث حيث تم الاستعانة بالمناهج التالية: التاريخي، الوصفي والتحليلي.

فالأول يبرز عند تناول مراحل تطور الإدارة العامة من خلال التطرق إلى مختلف النظريات الأساسية لتطور الفكر الإداري.

أما المنهج الوصفي فاستعمل لمعرفة جوانب ظاهرة الإدارة العامة وظاهرة الإدارة المعاصرة.

فيما يخص المنهج التحليلي فيبرز من خلال تحليل المواد والنصوص القانونية المتعلقة خصوصاً بالوظيفة العمومية.

قصد الإلمام بحديثيات ومتطلبات البحث، تم إدراج مضامينه، وعرض محتوياته في ثلاثة فصول، وقد تم التمهيد والاستهلال بمقدمة عامة، تم من خلالها طرح الإشكالية بجوانبها المعروفة منهجياً، ثم قمنا بتقسيم هذه الدراسة على النحو التالي:

الباب الأول تحت عنوان الإطار المفاهيمي للإدارة العامة تضمن فصلين: الفصل الأول خصصناه لماهية الإدارة العامة، تطرقنا فيه إلى مفهومها بإبراز طبيعتها وأهم التطورات التي شهدتها الفكر الإداري، وأهم وظائفها. الفصل الثاني خصصناه لماهية عصرنة الإدارة العامة تعرضنا فيه إلى مفهوم عصرنة الإدارة

والاتجاهات الفكرية للإدارة المعاصرة، علاقتها بالخدمة العمومية، مبادئها وخصائصها، ثم تطرقنا إلى حتميات عصرنة الإدارة العامة.

أما الباب الثاني فقد جاء بعنوان **تحديات عصرنة الإدارة العمومية ورهاناتها**، حيث قسمناه إلى فصلين تطرقنا في الفصل الأول إلى المتطلبات التي تقتضيها العصرنة بدءا بضرورة تحسين علاقة الإدارة بالمواطن، تحقيق الفعالية والنجاعة والتكيف مع انعكاسات العولمة لا سيما التطور التكنولوجي المذهل، ثم تناولنا في الفصل الثاني أهم الرهانات التي من خلالها يتحقق مسعى العصرنة والمتمثلة في الحكومة الالكترونية كآلية فعالة لمكافحة الفساد وترشيد الخدمة العمومية، وإدارة الكفاءات لتحقيق **مسعى العصرنة**.

الباب الثالث المعنون بـ **تطبيقات العصرنة في الإدارة العمومية الجزائرية**، فقد تضمن فصلين: الأول بعنوان **واقع عصرنة الإدارة العمومية الجزائرية في ظل التحديات الراهنة** تناولنا فيه مبررات عصرنة الإدارة العمومية واستحداث هيئات لتطوير الخدمات العمومية، ثم التدابير المتعلقة بتحسين علاقة الإدارة بالمواطن، وفي الفصل الثاني تطرقنا إلى مدى نجاح الإدارة العمومية الجزائرية في كسب رهانات العصرنة لا سيما تجربة الحكومة الالكترونية و تسيير الكفاءات و أخيرا إلى مسألة مكافحة الفساد وترشيد لخدمة العمومية في الجزائر.

للتوصل في الأخير إلى خلاصة شاملة كخاتمة عامة للموضوع تضمنت جملة من النتائج التي تعتبر بمثابة أرضية للاقتراحات والتوصيات، والآفاق المستقبلية التي تسمح للباحثين بإثراء المزيد من البحوث العلمية.

الباب الأول
الإطار المفاهيمي
لعصرنة الإدارة العامة

الباب الأول: الإطار المفاهيمي لعصرنة الإدارة العامة

مما لا شك فيه أن للتطور الحضاري أثرا واضحا على وظيفة الدولة وتدخلها في كافة الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ولقد شهد القرن الحالي زيادة واضحة في المسؤوليات والالتزامات الملقاة على عاتق الدولة، بعد أن تغير نشاطها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة لتحقيق مستوى معيشي ملائم لجميع أفراد الشعب¹.

وهذا ما جعل الإدارة العامة تحضى بأهمية بالغة لتحقيق الإصلاحات المنشودة، ورفع الكفاءة الإدارية، وتحقيق الأهداف والوصول إلى النتائج بأقصر الطرق وأقل تكلفة.

كما أن تطبيق الأساليب العلمية الحديثة في الإدارة أضحت هو السبيل الأمثل لحل المشاكل الإدارية، والقضاء على كل ما يصيب الجهاز الإداري من إنحراف وفساد².

وإذا كانت الدول المتقدمة قد أبدت اهتماما متزايدا بالأخذ بالمبادئ وأساليب الإدارة الحديثة، وعلى رأس تلك الدول الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا وفرنسا.

فإن الدول السائرة في طريق النمو بحاجة إلى ثورة إدارية تهدف إلى عصرنة شاملة لمنظومتها الإدارية لتحقيق ما تصبو إليه من تقدم في شتى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وعليه سنتناول من خلال هذا الباب التطرق إلى ماهية الإدارة العامة في الفصل الأول وعصرنتها في الفصل الثاني.

¹ أحمد عبد العال صبري جليبي، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، ص 19.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2006، ص 12.

الفصل الأول

ماهية الإدارة العامة

الفصل الأول: ماهية الإدارة العامة

تعد مسألة تحديد ماهية الإدارة العامة من أدق المسائل وذلك نظرا لخصائصها وطبيعتها المتغيرة التي يجب أن تتماشى مع التطور الدائم والمستمر لحاجيات المواطن ومتطلباته. فمن الصعوبة بمكان تحديد معيار جامع مانع للإدارة العامة، حيث أن كل تعريف لها يركز على جانب أو أكثر من الجوانب التي تتناولها، وذلك بالنظر الى طبيعتها المتمثلة في كونها علما وفنا في نفس الوقت.

وبناء على ذلك سنحاول التطرق في مبحث أول الى مفهوم الإدارة العامة من خلال الإشارة الى تعريفها وتحديد طبيعتها واهم التطورات التي شهدتها الادارة العامة، وفي مبحث ثاني الى أهم وظائفها.

المبحث الأول: مفهوم الإدارة العامة

إن التطرق الى مفهوم الادارة العامة يقتضي منا إبراز أهم التعريفات التي وردت بخصوصها وتحديد طبيعتها (المطلب الأول)، وبيان أهميتها وخصائصها (المطلب الثاني) وكذا أهم التطورات التي شهدتها الادارة العامة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تعريف الإدارة العامة وتحديد طبيعتها

قبل التطرق الى مسألة تعريف الإدارة العامة وتحديد طبيعتها يجدر بنا أن نوضح أولا معنى إصطلاح الإدارة وبيان أهم خصائصها.

الفرع الأول: تعريف الإدارة وبيان خصائصها

أولا: تعريف الإدارة

ذهب ليونارد هوايت "Leonard white" - عالم الإدارة العامة الأمريكي - إلى أن الإدارة هي "فن قيادة وتنسيق ورقابة عدد معين من الأفراد بقصد إنجاز بعض الأغراض أو الأهداف"، ووصف ديل "Dale" الإدارة بأنها "جعل الأشياء تنفذ من خلال أشخاص آخرين وذلك عن طريق تنسيق جهودهم وتنظيمها وإرشادها والرقابة عليها"¹

¹- نعمة عباس الخفاجي، صلاح الهيثي، تحليل أسس الإدارة العامة "منظور معاصر"، دار البيازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص 21.

ونظر للإدارة بأنها "مجهودات بشرية تعاونية رشيدة موجهة لإنجاز الأهداف"، هكذا فإنه مهما تنوعت تعريفات "الإدارة" فإن الحاجة لها تبرز حينما توفرت العناصر الآتية¹:

- الجهد المادي والإنساني المبذول.

- العمل التعاوني.

- الأهداف المنشودة.

- المعرفة المنظمة.

- التوجيه، والتنسيق والرقابة.

- أبعاد المكان والزمان المعينين.

وقد أشار دروكر "Drucker" أن الإدارة مهنة واحتراف، والإدارة شيء مستقل عن الملكية أو الرتبة والسلطة، فهي وظيفة موضوعية ينبغي أن تكون مبنية على أساس متين من مسؤولية الأداء والالتزام به، وهي احتراف، وعمل تخصصي ونظام.

وهكذا فإن الإدارة تعني في معناها الواسع توجيه الجهد البشري لتحقيق هدف معين، وهذا المعنى ينطبق على كل أنواع الإدارة، الخاصة منها والعامة.

ولكننا سنرى فيما بعد أن هناك اختلافات عديدة بين الإدارة الخاصة وإدارة الأعمال والإدارة العامة.

ويحتاج النشاط البشري في كافة صورته إلى الإدارة بهذا المعنى الواسع، حيث لا بد من تواجد قدر معين من التعاون والتنسيق بين الجهود في سبيل الوصول إلى الهدف المنشود، وينطبق هذا المعنى على كل التنظيمات الإدارية سواء كانت عامة كالوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية أو خاصة كالشركات التجارية والصناعية والجمعيات الخيرية.

¹ - Marcel Guenoum, Le Management De La Performance Publique Locale, Etude De L'utilisation Des Outils De Gestion Dans Deux Organisations Intercommunales, These Pour L'obtention Du Doctorat En Sciences De Gestion De L'universite Paul Cessane , Institut De Management Public Et De Gouvernance Territoriale ,2009,P61.

ثانياً: خصائص الإدارة

تتلخص تلك الخصائص في أنها إنسانية من ناحية، وضرورية من ناحية أخرى، وأخيراً فهي تسعى نحو تحقيق هدف معين¹.

1. الخصيصة الأولى: إنسانية الإدارة

بما أن الإدارة كما عرفناها تنصب على المجهود البشري، وتعتمد على العلاقات الإنسانية والتعاون الجماعي، فهي إذن ليست آلية تركز على الأشياء، ولكنها تتميز بالطابع الإنساني، ولهذا فإن نجاح الإدارة يتوقف على العنصر البشري فيها.

واعتماد على الإنسان في عملية الإدارة على الآلات الحاسبة والأجهزة الإلكترونية الحديثة لا يغير من هذا الطابع، لأن الإنسان هو الذي يدير الآلة ويستخدمها في أغراضه، وهو الذي اخترعها من قبل، فهو إذن سيد الآلة والمتحكم فيها.

وبناء على ذلك فإننا نعتقد إن أي تصور مخالف لتلك الحقيقة هو محض خيال وتصور خاطئ من أساسه. ولهذا فإن نجاح الإدارة يعتمد في المقام الأول على مقدار ما يبذله أفرادها من جهد وعلى درجة إخلاصهم وتقانيهم في العمل.

ومن هنا برز الاهتمام داخل المنظمات الإدارية بتنمية العلاقات الإنسانية بين العاملين فيها، وتطبيق نظام الحوافز المادية والمعنوية على حد سواء.

وتمثل العلاقات الإنسانية المظهر الاجتماعي لخصيصة إنسانية الإدارة، حيث يحد التنظيم الإداري في النشاط الاجتماعي وإرساء العلاقات الإنسانية على أسس قويمية المجال لكي تشيع روح التعاون والحماس بين أفراد المنظمة الإدارية.

2. الخصيصة الثانية: ضرورة الإدارة

الإدارة كما عرفناها هي توجيه للجهد البشري من أجل تحقيق هدف معين، أيان لكل نشاط بشري هدف محدد يسعى إلى الوصول إليه، وفي سبيل تحقيق هذا الهدف لا بد من توجيه هذه الجهود، ولا يعقل أن يترك الأمر لكل عضو في جماعة أو منظمة إن يتصرف بالطريقة والأسلوب الذي يراه مناسباً من تلقاء نفسه، وذلك لأنها إذا حدث هذا الفرض فستكون النتيجة هي فشل تلك الجهود في الوصول إلى هدفها،

¹ حسين عثمان محمد عثمان، دروس في الإدارة العامة، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، مصر، 1990، ص 35.

نظرا لما سيقع حتما من خلافات ومشاحنات بين أعضاء تلك الجماعة مما ينتج عنه فوضى واضطراب في نشاط تلك الجماعة.

ولهذا كان لابد من وجود هيئة خاصة تقوم بتوجيه وتنسيق جهود أفراد تلك المنظمة نحو الهدف المنشود، هذه الهيئة هي التي تعرف بمجلس الإدارة.

وعادة ما يتألف هذا المجلس من عدد محدد من ذوي الكفاءات، وأصحاب القدرات الفنية الذين يمثلون التخصصات والأنشطة المختلفة للمنظمة الإدارية، ويرأس المجلس رئيس مجلس الإدارة حيث يوكل إليه تمثيل تلك المنظمة في تعاملها مع الغير وأمام القضاء وفي الإشراف على تنفيذ سياسة المنظمة وتوجيه نشاطها ومتابعة قرارات مجلس الإدارة.

وهكذا يتضح لنا ضرورة الإدارة وحتميتها، سواء في النشاط الخاص كإدارة الشركات والهيئات والجمعيات التي تباشر نشاط تجاري أو زراعي أو صناعي، وأيضا على صعيد النشاط الحكومي في إدارة الجيش أو الشرطة أو المؤسسات والشركات العامة أو المستشفيات وغيرها من المصالح الحكومية.

3. الخصيصة الثالثة: الإدارة وسيلة لتحقيق هدف معين

لكل إدارة هدف أو أهداف معينة انشأت من أجل تحقيقها، ولعل هذه الخصيصة بالذات هي التي توضح لنا الفرق بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة.

فمن الطبيعي إن تسعى الإدارة الخاصة إلى تحقيق الربح عن طريق الاستخدام الأمثل للوقت والجهد والمال، ولكن الإدارة المعاصرة يجب أن يكون هدفها في الأساس هو تحقيق المصلحة العامة عن طريق إشباع الحاجات العامة.

ولكن الأمر يختلف من مجتمع لآخر، لفلسفة ونظام كل مجتمع، فالأصل في النظام الرأسمالي الإدارة الخاصة تسعى لصالحها الخاص ويحركها باعث الربح المالي، أما في النظام الاشتراكي فيجب إن يكون غاية الإدارة الخاصة تحقيق المصلحة العامة كذلك، أي إشباع حاجات المجتمع دون استغلال مع المشاركة في تنفيذ خطط التنمية القومية.

بيد أنه لا يمكن غض الطرف تماما عن فكرة الربح، أو على الأقل التوازن بين النفقات والمصروفات، بالنسبة للمرافق العامة الصناعية والتجارية كمرقق الكهرباء والغاز ومرقق المواصلات - لان أنشطة هذه المرافق تماثل النشاط الخاص.

ومع ذلك فإن فكرة مجانية المرافق العامة تطبق في كثير من دول العالم مع وجود فروق في مجالات التطبيق ونوعيتها، ويحدث ذلك بصفة خاصة في المرافق العامة الإدارية، كمرفق التعليم، والصحة والشرطة.

وبجوار هذه المجانية المطلقة توجد مجانية نسبية على فئات معينة من الأفراد أو الهيئات لأغراض مختلفة¹.

وخلاصة القول إن القاعدة العامة هي سعي الإدارة العامة إلى إشباع الحاجات العامة بهدف تحقيق المصلحة العامة، في حين نجد إن الإدارة الخاصة تبغي في الأصل تحقيق صالحها الخاص، المتمثل في الربح².

الفرع الثاني: تعريف الإدارة العامة

تعتبر الإدارة العامة من أحدث العلوم الاجتماعية ظهوراً وإستقلالاً، وما زالت تتميز بالتطور السريع والمتلاحق في الأسس والنظريات المختلفة التي تقوم عليها، ورغم ذلك فقد وضعت تعريفات كثيرة لها، سوف نتعرض لها بشيء من التفصيل.

أولاً: التعريفات المختلفة للإدارة العامة

وضعت تعريفات عديدة للإدارة العامة من جانب كثير من الكتاب والباحثين فيها، وكل تعريف من تلك التعريفات يعبر عن وجهة نظر واضحة أوبالأحرى يبرز الزاوية التي ينظر منها صاحب التعريف إلى الإدارة العامة، فمنهم من ينظر إليها من زاوية سياسية، ومنهم من يعرفها من ناحية النشاط الإداري البحث، وفريق ثالث يعرفها عن طريق بيان أنواع النشاط الذي تشمله الخ وسوف نتعرض لتلك التعريفات المتعلقة بالإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، البلد الذي ولدت ونمت فيه الإدارة العامة، وفي فرنسا، وأخيراً في مصر³.

¹ - حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 36.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 15.

³ أحمد عبد العال صبري جلبي، المرجع السابق، ص 22.

أ - في الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة:

يعرف الأستاذ ليونارد هوأيت الإدارة العامة بأنها " تتكون من جميع العمليات التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة"¹ ، وهذا التعريف شامل لعمليات عديدة ومتنوعة ابتداء بإبرام المعاهدات وانتهاء بتحصيل الخطابات.

ويقول مارشال ديموك Dimock " إن الإدارة تختص بماذا وكيف عن الحكومة، فماذا: هي الموضوع، وهي المعرفة الفنية بمجال يمكن الإداري من إن يؤدي أعماله، وكيف: هي الطرق الفنية في الإدارة، وهي المبادئ التي تنفذ تبعاً لها البرامج التعاونية وتحقق النجاح، وكل منهما لا غنى عنه وهما معا يكونان ما يسمى بالإدارة".

أما الأستاذ Phiffner فيقول الإدارة العامة قطاع متخصص من الميدان الشامل وهو الإدارة ويمكن تعريفها - في المعنى الواسع - بأنها تنسيق الجهود المتعددة بقصد تحقيق السياسة العامة " في حين نجد إن الأستاذ الانجليزي Gladden يعرفها بأنها تتضمن " كل أنواع النشاط الذي يباشره الرؤساء الإداريون في الإدارات العامة التي تغطي النشاط الإداري للحكومة"².

ب - في فرنسا:

يتمثل الاتجاه الغالب في فرنسا في قيام فقهاء الإدارة العامة بتعريفها عن طريق تحديد مهامها، فيقسم الأستاذ charles debbasch تلك المهام إلى قسمين رئيسيين، مهام خارجية، ومهام داخلية. فالمهام الخارجية للإدارة تضعها مباشرة في اتصال مع الجمهور، وهي تتضمن أربعة أنواع: مهام سيادية تتمثل في الدفاع والبوليس والقضاء، ومهام اقتصادية، ومهام تعليمية وثقافية، وأخيراً المهام الاجتماعية. وبالنسبة للقسم الثاني من تلك المهام - أي المهام لداخلية فهي تهدف إلى التوظيف الأفضل للإدارة، أي أن الأمر يتعلق بتنظيم مراتب وإدارة الأفراد، واستعمال الوسائل المادية الضرورية، وتعزيز الإجراءات الأساسية، وأخيراً تأمين الرقابة على الإدارة. ويعدد الأستاذ Bernard Gournay وظائف الإدارة العامة على نحو مشابه لما قام به الأستاذ ديباش، حيث يضعها في أربع مهام رئيسية على النحو التالي³:

¹- موسى خليل، الإدارة المعاصرة، المبادئ-الوظائف-الممارسة، المؤسسة الجامعية لدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2011، ص 27.

²- موسى خليل، المرجع السابق، ص 28.

1- Bernard Gournay, Introduction de la science administrative, Librairie armand colin, Paris ,1966. p17.

◀ المهام السيادية les missions souverainte: وتتضمن بدورها ثلاثة مهام:

◀ سيادية خارجية (كالدفاع والأمن القومي للعلاقات الخارجية).

◀ سيادية داخلية كالبوليس أو الأمن الداخلي والقضاء

◀ سياسية بحتة وهذه تشمل إدارة المؤسسات السياسية (انتخابات المجالس النيابية) والعلاقات مع المؤسسات الدينية وإعلام الرأي العام بالأهداف السياسية.

◀ المهام الاقتصادية: les missions économiques

وذلك مثل اختصاصات الدولة المتعلقة بالنقود (إصدار النقود يعتبر في نظر جانب من الكتاب وظيفية سيادية)، وأيضا دور الدولة في مختلف قطاعات الحياة الاقتصادية (الطاقة، المحاجر، النقل (الاتصالات اللاسلكية، الصناعات التمويلية، الزراعة والصيد الخدمات ... الخ). وكذلك بالنسبة لمختلف الوظائف والمشكلات الاقتصادية المشتركة لجميع القطاعات (البحث التطبيقي، الإنتاجية، الأيدي العاملة والتأهيل المهني، الاستثمارات، الائتمان، الأسعار، الضرائب، والتجارة الخارجية ... الخ).

◀ المهام الاجتماعية : Les missions sociales :

وتتضمن أعمال في ميدان الصحة، والنشاطات على الصعيد الإسكان والعمران، الدفاع عن حقوق ومصالح الطبقات الاجتماعية المهنية (وخاصة العمال)، توزيع الدخول لمصلحة الضعفاء اجتماعيا، وأخيرا صيانة التركيبات الاجتماعية (السياسية الأسرية، الرقي الاجتماعي ...)

◀ المهام التعليمية والثقافية: les missions educatives et culturelles:

وتشمل البحث العلمي، تعليم الأطفال والشبان (تعليم عام، مهني، فني، رياضي) بما في ذلك الأنشطة المختلفة لصالح الشباب، تنظيم أوقات الفراغ والأنشطة الثقافية الموجهة إلى البالغين. وأخيرا تطوير الأنشطة الفنية (الحفاظ على الثروة الفنية التاريخية، تشجيع الإبداع الفني، ونشر الأعمال الفنية).

أ - في مصر:

رغم حداثة دخول الإدارة العامة إلى ميدان الدراسة والبحث العلمي في مصر بالمقارنة ببعض الدول الأخرى كالولايات المتحدة وانجلترا وفرنسا، فقد وضعت عدة تعريفات من جانب عدد من العلماء وأساتذة الإدارة العامة.

فالدكتور عبد المالك عوادة يعرف الإدارة العامة بأنها " تتكون أساسا من مجموع العمليات والإجراءات والخطوات التي هدفها تنفيذ السياسة العامة التي تعتنقها حكومة ما أو تصل إلى الحكم معتنقة الرغبة في تنفيذها"¹. ومن الواضح إن التعريف يربط بين الإدارة العامة والسياسية. ويعطي الدكتور علي عبد المجيد عدة تعريف شامل للدارة العامة بأنها " النشاط الخص بقيادة وتوجيه وتنمية الأفراد وتخطيط ومراقبة العمليات الخاصة بالعناصر الرئيسية في المشروع لتحقيق أهدافه المجددة بأحسن الطرق وأحسن التكاليف"².

ويحدد الدكتور إبراهيم درويش تعريفا للإدارة العامة في أنها " مجموعة الأنماط المتشابهة المختلفة المتعلقة بعملية صنع القرارات ، وتنفيذها المتمثل في النشاطات المختلفة التي تصدر من المؤسسات العامة في داخل المؤسسات السياسية الرسمية في النظام السياسي"³.

ويعرف الدكتور إبراهيم شيحة الإدارة العامة بأنها " مجموعة الأنماط المتشابهة المتعلقة بصنع وتنفيذ القرارات الإدارية (العملية الإدارية) والتي يقوم بها جهاز إداري تحقيقا للسياسة العامة التي تستهدفها الدولة"⁴.

ومن الواضح تأثر التعريفات التي وضعت الإدارة العامة من جانب أساتذة الإدارة العامة في مصر بالتعريفات السابق عرضها، ولا سيما التعريفات التي وضعها الأساتذة الأميركيون وهذا ناتج بالطبع عن حداثة الاهتمام بدراسات وأبحاث الإدارة العامة في مصر، ويلاحظ من التعريفات السابق ذكرها ما يلي:

« الارتباط وثيق بين الإدارة العامة والسياسة، فالإدارة العامة تنفيذ للسياسة العامة للدولة، وهذا الجانب قد برز جليا في معظم التعريفات التي أوردناها. وعلى الرغم من ان هذا الارتباط حقيقة مسلم بها الا انه قد نتج عنه إهمال ذكر دور المنظمات الخاصة في تنفيذ جانب من السياسة العامة في أحيان كثيرة.

¹ عبد المالك عوادة، الإدارة العامة والسياسة، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، 1963، ص 21.

² علي عبد المجيد عوده، الأصول العلمية للإدارة والتنظيم، الجزء الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1968، ص 30.

³ إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1975، ص 25.

⁴ إبراهيم شيجا، أصول الإدارة العامة، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، مصر، 1979، ص 21.

- ◀ نشاط السلطة التنفيذية هو ميدان تطبيق الإدارة العامة، تشمل الإدارة العامة في معناها الواسع كافة أوجه نشاط الدولة من إبرام المعاهدات إلى توزيع الخطابات، أي ان الإدارة العامة تتضمن تخطيط وتنظيم وتنسيق ورقابة الجهاز العام للدولة من اجل تحقيق أهدافها.
- ◀ شمول الإدارة العامة للأعمال الحكومية والإدارية للسلطة التنفيذية، فليس من السهل وضع حد فاصل يقطع كل صلة بين عملية وضع السياسة العامة للدولة وتنفيذ هذه السياسة، وذلك لأنه في الواقع العملي نجد إن هناك ارتباطا وتداخل وتشابك بين المرحلتين، كما يرجع ايضا إلى ان علم الإدارة العامة ينظر إلى الوزراء على أنهم يشتركون في وضع السياسة العامة للدولة من ناحية، ويقومون، من ناحية أخرى، بإدارة الجهاز الإداري للدولة كل في نطاق وزارته.
- ◀ قصور التعريفات السابقة عن تحديد معنى واضح للإدارة العامة حيث ان معظم هذه التعريفات تستخدم مصطلحات لم تعرف بعد، أي أنها تلجا في تعريفها للإدارة العامة إلى مصطلحات مجهولة المعنى كاللتنظيم والتنسيق والرقابة وغيرها. وهذا ناتج -كما ذكرنا من قبل - عن محاولة تعريف الإدارة العامة قبل دراسة محتواها والموضوعات التي تتضمنها، فكانت النتيجة إن معظم هذه التعريفات قد أعطتنا - في حقيقة الأمر - معنى غامض وغير محدد للإدارة العامة.
- ◀ اختلاف مجال الإدارة العامة في النظامين الانجلوسكوني واللاتيني نتيجة للاختلاف بين النظامين الانجلوسكوني واللاتيني، نجد إن دول النظام الانجلوسكوني تطبق المبادئ التي يتضمنها علم الإدارة العامة على المشروعات العامة والمشروعات الخاصة على حد سواء.
- أما في فرنسا والدول التي سارت على نهجها، كمصر وبلجيكا، فإن الأمر يختلف تماما، حيث يوجد قانون إداري مستقل، ويوجد قضاء إداري مستقل يتمثل في مجلس الدولة يتولى الفصل في المنازعات الإدارية. ولهذا فإن الإدارة العامة في الولايات المتحدة تتمتع بمجال واسع للتطبيق على النشاطين العام والخاص معا، وهذا ما لاحظناه في تعريفات أساتذة الإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية. ويرجع السبب بطبيعة الحال إلى عدم وجود قانون إداري مستقل هناك كما هو الحال في فرنسا ومصر وإلى خضوع الدولة والأشخاص الإدارية الأخرى لنفس القانون الذي يخضع له الأفراد والجماعات الخاصة¹.

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، الدار المصرية الحديثة، الإسكندرية، مصر، 1980، ص20.

أما في الجانب الآخر، أي في النظام اللاتيني، فإن وجود قانون إداري مستقل أدى إلى تقلص نطاق تطبيق علم الإدارة العامة، وإنحصار هذا النطاق في المبادئ والأساليب الفنية للإدارة، تاركاً دراسة الجانب القانوني بأكمله للقانون الإداري.

وكخلاصة، يمكن القول أن وضع تعريف جامع مانع لعلم حديث كالإدارة العامة، التي تتميز بالتطور والنمو السريع، هي مسألة عسيرة في الوقت الحاضر.

ومع ذلك فإن التعريفات التي وضعت للإدارة العامة قد حققت فائدة لا تتكرر، لأنها ألقت الضوء على موضوعات ومبادئ الإدارة العامة قبل الدخول في الدراسة التفصيلية لتلك الموضوعات.

الفرع الثالث: طبيعة الإدارة العامة

حظي هذا الموضوع باهتمام كبير من كتاب الإدارة العامة، وانقسمت الآراء وتشعبت الاتجاهات إلى ثلاثة اتجاهات.

فمنهم من يقول بالطبيعة الفنية الإدارة العامة، ومنهم من يركز على الطابع العلمي للإدارة العامة، والاتجاه الثالث ينادي بالطبيعة المختلطة أي بالإدارة الفنية العلمية.

وبناء على ذلك سنتولى دراسة تلك الاتجاهات، ثم نقوم بتحليلها محددين موقفنا من هذه المسألة، وذلك في أربعة مطالب متتابعة¹.

أولاً: فن الإدارة العامة

يقصد بالفن Art المهارة الشخصية والقدرة الذاتية في ممارسة عمل معين في أناة وصبر، فهو يركز على المواهب الفردية للإنسان واستعداده الفطري للإبداع في نشاط معين من الأنشطة البشرية.

ولهذا فإن الفن يرمز إلى ما يجب إن يكون، على عكس العلم الذي يدرس ما هو كائن بالفعل.

ومع ذلك فإن الفن يحتاج - في معظم الأحوال - إلى معرفة الأسس والمبادئ العلمية المتعارف عليها في كل فرع من الفروع، لأن الموهبة لا بد لها في عالم اليوم من الدراسة والمعرفة لكل تصقل وتنمو وتعطي العطاء المرجو منها².

ونظراً للدور الرئيسي الذي يلعبه الإداري في توجيه وقيادة المنظمة الإدارية نحو تحقيق الأهداف التي انشأت من أجلها، أعلن جانب من الكتاب بأن الإدارة العامة فن وليست علم.

¹ - علي عبد المجيد عبده، المرجع السابق، ص 32.

² - إبراهيم درويش، المرجع السابق، ص 29.

أي إن الإدارة العامة في نظر هذا الفريق موهبة واستعداد شخصي يولد مع الإنسان ولكنه لا يكتسب. ويدلل أنصار هذا الاتجاه على فنية الإدارة العامة بالنجاح الذي تحقق في الحضارات القديمة سواء في الإدارات المدنية أو على صعيد الإدارات العسكرية. فلقد طبقت على مراحل التاريخ المختلفة أسس العملية الإدارية من تخطيط وتنظيم وتنسيق وتوجيه ورقابة، بدرجات متفاوتة اعتماداً على المواهب الفردية والقدرات الشخصية، وأدى ذلك إلى نتائج ناجحة في معظم الأحوال، قبل انيأتي القرن العشرين، ويبرز فيه الطابع العلمي للإدارة العامة.

ثانياً: علم الإدارة العامة

يعتمد المنهج العلمي على الملاحظة والتجربة، واستنباط النتائج والقياس عليها من أجل الوصول إلى قوانين ثابتة وقواعد علمية مؤكدة. فالعلم يهدف إلى الكشف عما هو كائن بالفعل من الظواهر والشواهد المختلفة وذلك على خلاف الفن الذي يوحى إلى ما يجب أن يكون.

والإدارة العامة الحديثة أصبحت لها صفات وخصائص العلم الحقيقي، فهي تحتوي على موضوعات محددة تقوم بدراستها بالأسلوب والمنهج العلمي بالتحديد السابق، من استنباط المبادئ والقواعد العلمية التي تحكم نشاط المنظمات الإدارية، ثم وضع هذه القواعد وتلك الأسس في إطار علمي سليم للاستعانة بها في تطوير وترشيد النظم الإدارية المختلفة.

ولقد تأكد الطابع العلمي للإدارة العامة منذ إن نشرت المؤلفات العلمية للمهندس الأمريكي فردريك تايلور F. Taylor والمهندس الفرنسي هنري فايول H. Fayol في أوائل القرن الحالي.

ولهذا فإن جانباً من كتاب الإدارة العامة يرون أنها علم بمعنى الكلمة وليست فن من فنون، لأن الإدارة العامة الحديثة تعتمد على المبادئ العلمية في كافة العمليات الإدارية التي تحتوي عليها من تنظيم وتخطيط وتنسيق ورقابة.

وينتقد أنصار هذا الاتجاه - مذهب إليه الاتجاه الأول من التأكيد على فنية الإدارة العامة، حيث يخللون العوامل التي بنى عليها أصحاب الاتجاه الأول وجهة نظرهم فيرون أنها ترجع إلى تأخر ظهور الإدارة العامة كنظام دراسي وسبق ظهورها كنشاط في واقع الحياة، مما أدى إلى التركيز على النشاط الإداري والنظر إلى العملية الإدارية كواقع تطبيقي¹.

¹ - إبراهيم درويش، المرجع السابق، ص 30.

ومن ناحية ثانية يقولون انه قد حدث خلط بين السلوك الإنساني في الإدارة العامة وبين شخصية الفرد، وان أنصار الاتجاه الأول، قد تأثروا بما تتضمنه العملية الإدارية في مختلف مراحلها من محسوسات الحكمة والقيادة.

ويضيف البعض فوق ما تقدم إن أثر المهارة الشخصية للإداري على حسن سير الإدارة، لا يعني في الحقيقة انعدام مبادئ علم الإدارة العامة أو يقلل على أهميتها، فقد تختلف درجة نجاح تطبيق نفس المبدأ حسب كفاءة القائم على التطبيق، فان هذه الكفاءة أو تلك المهارة الظاهرة ليست في واقع الأمر إلا الدقة في تطبيق المبدأ العلمي.

وأخيرا يرى الجانب من أنصار علمية الإدارة العامة إن أصحاب الاتجاه الأول قد خلطوا بين الدراسة والتطبيق ، حيث إن الإدارة العامة علم له مبادئه مثل بقية العلوم الإنسانية الأخرى ، وله أساليبه الخاصة في البحث والدراسة ، ولكن التطبيق - شأنه شأن بقية العلوم الإنسانية - فن أساسه المهارة الشخصية والقدرة الذاتية فيمن يتولى الإدارة ،" والقول بغير ذلك يؤدي إلى اعتبار الدراسات الأخرى كالتطب والحقوق والاقتصاد تجمع بين العلم والفن ، وهذا ما لم يقل به أحد"¹.

ثالثا: الإدارة العامة علم وفن

يتجه معظم كتاب الإدارة العامة إلى القول بالطبيعة المختلطة أو المزدوجة للإدارة العامة، إي أن الإدارة العامة تجمع بين صفات الفن وخصائص العلم.

فالعلاقات الإدارية تستند في الوقت الحاضر على مبادئ وأسس علمية موضوعية، ويطبقتها رجال الإدارة لحل المشكلات الإدارية التي تعترض سير نشاط المنظمة الإدارية في سعيها نحو تحقيق أهدافها. فعلم الإدارة العامة يحل المشكلات والمصاعب الإدارية المختلفة، ويحدد أسبابها، ويضع الحلول المناسبة لها، بناء على النتائج التي يصل إليها البحث، وهكذا يتم التوصل إلى مبادئ وقواعد إدارية على أساس علمي صحيح².

ويجمع أنصار الطبيعة المزدوجة الإدارة العامة على أن ثمة فارق بين ثبوت الصفة العلمية للإدارة العامة بالمعنى السابق تحديده، وبين العلوم الطبيعية والعلوم الرياضية، لان الصفة العلمية الخاصة لم تثبت إلا للعلوم الطبيعية التي تتصف بمبادئها وقواعدها بالثبات والدقة، بخلاف العلوم الاجتماعية التي ينتمي إليها

¹- فؤاد العطار، مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1974، ص15.

²- عبد الكريم درويش، ليلي تكلا، أصول الإدارة العامة، المكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، مصر، 1976، ص 59.

علم الإدارة العامة، كالاقتصاد والسياسة وعلم النفس وغيرها من العلوم التي لا تتمتع بهذه الصفة العلمية الخاصة.

ويرجع ذلك إلى عدم وصول هذه الطائفة الأخيرة إلى ما للعلوم الطبيعية من انضباط ودقة ودوام، لأن المبادئ والقواعد التي تتضمنها العلوم الاجتماعية لها صفة النسبية.

والعلة في نسبية العلوم الاجتماعية يعود إلى كون العنصر البشري هو جوهر دراساتها وأبحاثها، ومن حوله يدور اهتمامها، والعنصر الإنساني بطبيعته متغير، ويختلف باختلاف الظروف والبيئة والزمن وتطور المجتمع نفسه، بيد إن الجانب العلمي لا يكفي وحده في نظر أصحاب هذا الاتجاه، لأنه لا بد من وجود الجانب الفني كذلك.

فهم يقولون بأن القدرات الفردية والملكات والمواهب الذاتية لا بد من توافرها في إدارة المنظمة الإدارية في كافة مراحل العملية الإدارية، وأن نجاح الإدارة يتوقف على مدى اجتماع المقدرتين العلمية والفنية لدى القائمين عليها.

فالإداري الناجح تتوفر فيه صفات شخصية معينة تجعله قادراً على مواجهة المشاكل، ووضع الحلول لها، وتطبيق المبادئ العلمية في الوقت المناسب وبالكمية الصحيحة دون ما تردد أو وقوع في أخطاء، وبذلك "تصبح الإدارة الحسنة هي فن استخدام العلم في العملية الإدارية"¹.

وهكذا نجد أن الإدارة العامة علم بالقدر الذي تكشف عنه البحوث والتجارب من قواعد وتوجيهات، وهي فن من حيث إن التزام القواعد العلمية لا يؤدي إلى نتائج متماثلة في كل الحالات.

وبمعنى آخر هي " علم فيما يتعلق بدراسة أصولها، وفن فيما يتعلق بتطبيقها، فالعلم يرسى للإداري ما ينبغي إن يلتزم به من قواعد ومبادئ، والفن يتيح له تطبيق تلك المبادئ بأكبر قدر من الفعالية".

وهكذا قطع أنصار هذا الاتجاه بأن طبيعة الإدارة العامة هي طبيعة مزدوجة تجمع بين العلم والفن معا. بالرغم الأهمية الكبيرة للجانب الفني في تطبيق مبادئ الإدارة العامة، وحاجة الإداري الناجح إلى قدر معين من المهارة الشخصية والقدرة الذاتية، إلا إن هذا لا يغير على الإطلاق من طبيعة الإدارة العامة كعلم إنساني مستقل له فلسفته ومناهجه وأصوله الخاصة به.

¹ - عبد الكريم درويش، والدكتورة ليلى تكلا، المرجع السابق، ص 61.

المطلب الثاني: أهمية الإدارة العامة وخصائصها

يسود فهم عام بأن الإدارة العامة هي الحكومة أو الجهاز الإداري أو المنظمات العامة، بينما نجد أن الإدارة العامة هي أوسع من ذلك، إذ تمثل مجموعة الأنشطة التي تمارسها الحكومة من خلال جميع قطاعات وأجهزة المجتمع من أجل تحديد الموارد والإمكانات وتوفيرها والتفكير بسلامة تخصيصها وحسن استثمارها بهدف توفير خدمات ومنتجات عامة للجمهور.

كما أدى مستوى النضج للإسهامات الفكرية، إلى بلورة خصائص رئيسة تتميز بها الإدارة العامة¹.

الفرع الأول: أهمية الإدارة العامة

وتكمن أهمية الإدارة العامة في كون أنشطتها تمس حياة جميع المواطنين في كافة أنحاء الدولة، حيث تخدم أجهزة الإدارة العامة مصالح جميع المواطنين من خلال ما تقدمه لهم من خدمات ورعاية، فالأدوار المختلفة التي تقع على كاهلها تشمل كافة المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية والأمنية، كما تشتمل على مسؤولية وضع السياسات العامة للدولة وتكثيلها والقيام بتنفيذها. وتوجد العديد من العوامل التي ساهمت بشكل فعال في زيادة أهمية الإدارة العامة في الدول والمجتمعات المعاصرة، كما ساهمت في ظهور حقل الإدارة العامة كحقل مستقل، وتتجلى أهم هذه العوامل فيما يأتي²:

أولاً: اتساع الدور الحكومي:

حيث لم يعد الدور الحكومي مقتصرًا على المحافظة على الأمن الداخلي والممتلكات وحماية حدود الدولة من الأعداء، كما كان قديماً. بل امتد ليشتمل على مواجهة جميع المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمواطنين، وارتبط بذلك توسع حقيقي حجم السلطة التنفيذية للدولة فتضخمت أعداد الوزارات وزاد عدد الوحدات الحكومية، كما ارتبط ذلك باتساع دور الدولة زيادة تأثير الموظف العام في مصالح المواطنين.

ثانياً: زيادة انتشار المشكلات الإدارية في المنظمات الحكومية:

وكان من أهمها تعقد الإجراءات الإدارية كالتمسك بحرفية القوانين والتعليمات، وظهور الفساد الإداري مثل إساءة استعمال السلطة الرسمية والرشاوي، وأثر ذلك سلباً في تحقيق مصالح المواطنين، مما تطلب

¹ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1980، ص 22

² - حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 45.

الاهتمام بدراسة تلك المشكلات ومعرفة أسبابها والبحث عن أساليب وأدوات مختلفة لمواجهتها والقضاء عليها.

ثالثا: التطورات التكنولوجية:

أصبح التطور التكنولوجي سمة من سمات المجتمعات المعاصرة، كما أصبح لذلك التطور تأثيره الهام في زيادة الاهتمام بالإدارة العامة، حيث أصبحت تفرض المشكلات المتعلقة بنقل وتطوير التكنولوجيا ضرورة الاهتمام بها في المنظمات الحكومية باعتبار أن التكنولوجيا المعاصرة ذات تأثير هام على الهيكل التنظيمي وأساليب العمل في الوحدات الحكومية.

رابعا: زيادة أعداد الدارسين لعلم الإدارة العامة

فقد ظهر الكثير من الكتاب والعلماء والباحثين الذين تناولوا بالدراسة والتحليل الموضوعات المختلفة لهذا الحقل، كذلك ازدادت أعداد الدارسين للإدارة العامة ممن هم مسئولين تنفيذيين ومديرين وقادة يعملون في القوات المسلحة والمستشفيات والحكومات المحلية والمدن، والمدارس، وكذلك ازدادت أعداد المعاهد المتخصصة بالإدارة العامة، فمنها مثلا تأسس المعهد الدولي للعلوم الإدارية، والمنظمة العربية للتنمية الإدارية، فضلا عن استحداث أقسام للإدارة العامة وشؤونها في منظمة الأمم المتحدة كمنظمة دولية.

لقد اختلف الفلاسفة وأصحاب النظريات السياسية، فيما مضى في موقفهم تجاه الإدارة العامة، إلا أن الفلاسفة المعاصرين يكاد أن يجمعوا اليوم على ضرورة وجود حقل الإدارة العامة لتحقيق التنمية في دولة الرفاهية¹.

وذهب هؤلاء إلى وجود حقل الإدارة العامة، وضرورة تدخلها في حياة الأفراد والجماعات، وتنظيم شؤونهم العامة منها والخاصة لتلبية احتياجاتهم التي يصعب تحقيقها من دون تدخل الإدارة العامة وتنظيمها لمختلف مجالات الحياة، ويفرض هذا الحاجة لمفهوم حديث لدولة الرفاهية الذي شاع وساد الالتزام به مع مطلع النصف الثاني من القرن العشرين، في أغلب الدول المتطورة، وهكذا ازدادت خطورة أجهزة الإدارة العامة وأهميتها تبعا للتطور الفلسفي وتطور المفاهيم والظروف المحيطة بها)².

¹ - إبراهيم شيحا، المرجع السابق، ص 31.

² - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 52.

إن أهمية أجهزة الإدارة العامة في الدول النامية كان أكبر منه في الدول المتقدمة، فالتنمية الاقتصادية والاجتماعية تعني قبل كل شيء الإدارة، وأصبح من الواضح تماما بعد الحرب العالمية الثانية أن الإدارة العامة هي العامل الحاسم في التنمية الاجتماعية والاقتصادية للدول.

الفرع الثاني: خصائص الإدارة العامة

أدى التوسع الهائل في الأدوار التي تؤديها الإدارة العامة والأنشطة والمجالات التي تشملها والمشكلات التي تعالجها وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية، إلى وجود عدة خصائص تتصف بها الإدارة العامة لعل من أهمها¹:

أولاً: حتمية الإدارة العامة

تعتبر الإدارة العامة حتمية تاريخية وواقعية لا بديل عنها في تحقيق الأهداف، فهي تتحمل عبء تحقيق التنمية الشاملة في الدول النامية، كما تتحمل أيضا عبء التطور الهائل الحاصل في الدول المتقدمة، وقد أثبتت الوقائع والأحداث التاريخية على أنه مهما بلغت الإدارة الخاصة من هيمنة وشمول واتساع في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، فإن الإدارة العامة تبقى خياراً استراتيجياً لا يمكن للدول والمجتمعات الاستغناء عنه.

ثانياً: الإدارة العامة ذات طابع سياسي

يوجد إتفاق واسع بين علماء الإدارة العامة ومفكريها على وجود ارتباط وثيق بين حقل الإدارة العامة وحقل السياسة، ويتجسد ذلك في البناء السياسي والدستوري للدولة. وإذا كان هناك إتفاق على أن الدولة تمثل أعلى الجماعات الإنسانية، فإن الحكومة تمثل أعلى المؤسسات السياسية، فالحكومة هي المؤسسة التي من خلالها تتحول إدارة الجماعة - وباسم الدولة - إلى قواعد شرعية عامة ملزمة للحكومة والمواطنين بها، وفي داخل الحكومة يبرز دور الإدارة العامة كأداة منبثقة من الإدارة الأم المتضع سياسات وأهداف الجماعة السياسية والتي تشكلت عن طريق الحكومة - موضع التنفيذ، ومن هنا كان التلازم بين حقل السياسة وحقل الإدارة العامة أو بين سلطة الحاكم وأداة التنفيذ. فتصبح الإدارة العامة الأساس لتحقيق الأهداف وتنفيذ السياسات، وصنع القرارات واقتراح القوانين، وينعكس ذلك على الأسلوب الذي تمارس به المنظمات العامة أنشطتها وأعمالها المختلفة، ومن ثم يمكن القول بصفة أساسية أنه يمكن فهم الإدارة العامة بدراسة الاعتبار والعوامل السياسية التي تعمل بها وفي إطارها هذه الإدارة.

¹ - فؤاد العطار، مبادئ علم الإدارة العامة، ص24.

ثالثا: الشكل التنظيمي للإدارة العامة

يقصد به هياكل تنظيم الإدارة العامة بمختلف صورها ومستوياتها، وبها تتضمنه من مؤسسات مختلفة وعلاقتها ببعضها. ويتضمن التنظيم السلطة، والقوى البشرية والمادية، ويحدد شكل الإدارة العامة البناء الهرمي للجهاز الإداري وما يتضمنه من مستويات إدارية مختلفة. كما يحدد العلاقات التي تحكم تلك المستويات، وتشتمل على الوزارات، والدوائر المركزية، والمؤسسات الحكومية، والسلطات المحلية والشركات العامة وغيرها من التنظيمات الرسمية وشبه الرسمية.

ويتسم شكل الإدارة العامة - هيكلها التنظيمي - بأنه معقد التركيب، فالإدارة العامة نظام متشابك ومتفاعل مع الكثير من النظم الفرعية الأخرى، لذا فإن الهياكل التنظيمية الفرعية للإدارة العامة تتسم بالتداخل، فبالإضافة إلى البنية الهيكلية الرسمية لمنظمات الإدارة العامة توجد هياكل علاقات وعمليات أخرى من أهمها هيكل العلاقات الاجتماعية، وهيكل العلاقات الوظيفية، وهيكل قوة النفوذ، وهيكل مراكز اتخاذ القرارات، وأن تفاعل تلك الهياكل مع هيكل السلطة يؤدي إلى إحداث مراكز جديدة لاتخاذ القرارات، وأن تفاعل تلك الهياكل مع هيكل السلطة يؤدي إلى إحداث مراكز جديدة لاتخاذ القرارات تختلف عن المواقع التي يحددها هيكل السلطة الرسمية¹.

رابعاً: سعي الإدارة العامة إلى تحقيق الصالح العام

تتجه أهداف الإدارة العامة نحو تحقيق الصالح العام وذلك وفق الإدارة العامة، لذا فإن كل المنظمات تسعى أساساً إلى تطبيق مفهوم الصالح العام من خلال التخفيف أو الحد من المعاناة الاقتصادية والاجتماعية لأفراد المجتمع وجماعته، وتقديم ضمانات لتحقيق العدالة في الفرص المتاحة للجميع وتوفير العيش الكريم.

خامساً: تركيز الإدارة العامة على البعد الإنساني

يعتبر العنصر البشري هو البعد الأساسي في الإدارة العامة حيث تتوقف فاعلية هذه الإدارة على الموارد البشرية وليس على التنظيمات القائمة.

سادساً: تميز الإدارة العامة وإدارة الأعمال

بدون شك فإن حقيقة التشابه والاختلاف بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال هو نتاج طبيعي لخصائص كل منهما، وللعلاقات القائمة بين كل من الإدارتين والبيئة المحيطة بها، وظروف عملها،

¹ - فؤاد العطار، المرجع السابق، ص 27.

وإجراءاتها، ووسائل السيطرة على سلوكها، ولعل من أوائل الذين نادوا بوجود ذلك التشابه (تايلور) وتلاميذه إذ تبنوا فكرة وجود طريقة واحدة فقط في إنجاز العملية الإدارية الواحدة التي سموها الطريقة المثلى، وقد حدا (فايول) حذوهم بمبادئه لأن يكون علم الإدارة علا واحدا يتضمن مبادئ وأسس قابلة للتطبيق في مختلف الميادين حكومية كانت أو خاصة، إذ أن المبادئ التي تم استخلاصها في إدارة المشروعات الخاصة يمكن أن تطبق كذلك على إدارة الشؤون الحكومية¹.

لقد ساد هذا الاتجاه في الولايات المتحدة إلى حد كبير وكان من أبرز مؤيديه الرئيس ويلسون في بحثه سابق الذكر - الذي أبرز فيه الصلة الوثيقة بين الإدارة العامة وحقل المشروعات العامة، فالإدارة العامة في هذا الاتجاه ليست سوي مشروع كبير، يشبه أي مشروع كبير آخر في إدارة الأعمال، وما يسري على المشروع الخاص يسري على الإدارة العامة بالضرورة، وهناك من تبنى الفكرة القائلة بوجود اختلافات جوهرية بينهما وفي مقدمتهم جلادن Gladen.

لقد وضع البعض الاتجاه المنافي للفوارق بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة ضمن المدرسة الحديثة بينما وضع الاتجاه المؤكد للفوارق بينهما، ضمن المدرسة التقليدية، وما يهيم بهذا الصدد هو حصر أوجه التشابه والاختلاف في نقاط أساسية وكما يأتي²:

I. التشابه بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال:

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أنه لا توجد فروق جوهرية بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال وإن وجدت ففي الإطار الخارجي وليس في الجوهر والمحتوى وأن جوانب التشابه عديدة منها:

1. إن الإدارات الحكومية لم تعد مقتصرة في نشاطاتها على مجرد تقديم الخدمات العامة للمواطنين ولم تقتصر وظيفتها على مجرد تقديم المنافع العامة لهم وإنما أصبحت تلعب دورا حيويا ومباشرا في كثير من مجالات النشاط الصناعي، أو الزراعي أو التجاري بهدف المساهمة في دفع عملية التنمية في المجتمع، وبذلك فإنها تلعب دورا اقتصادية مناظرة للمؤسسات القطاع الخاص، وقد أسست لذلك مشروعات عامة سميت بالمؤسسات العامة والشركات العامة في العديد من الدول، كذلك فإن الإدارات الحكومية أصبحت تأخذ بمبدأ الوظيفة المؤقتة (التعاقدية) وخاصة في هذه المؤسسات والشركات. كما أنها أصبحت تتأثر نتيجة هذا النشاط بظروف السوق وتحولاته، وتعيش حالة من المنافسة أو الاحتكار مع غيرها من مؤسسات حكومية أو مؤسسات القطاع الخاص.

¹ - نعمة عباس الخفاجي، صلاح الهيبي، المرجع السابق، ص 52.

² - منال طلعت محمود، أساسيات في علم الإدارة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 20.

2. إن إدارات الأعمال أصبحت تدرك أهمية وظيفتها الاجتماعية إلى جانب وظيفتها الاقتصادية الهادفة إلى تحقيق أكبر قدر من الربح، وذلك بعد أن تأكد لها قيامها بالوظيفة الاجتماعية يساعدها على تحقيق الفعالية الإدارية المطلوبة، كما يؤدي إلى تأييد ودعم المجتمع لها، وقبوله أنشطتها وإنتاجها، ومن ثم تتحقق وظيفتها الاقتصادية بصورة أفضل، وقد تغيرت نظرتها ليصبح هدفها تحقيق ربح عادل بالإضافة إلى زيادة اهتمامها بالمسؤولية الاجتماعية).

3. إن قيام الدولة بدور في مجالات التنمية الاقتصادية والتجارية جعلها تنشي مؤسسات وشركات تشبه في إدارتها وهدفها إدارة الأعمال، مما أحدث تقارباً بين الإدارتين.

4. يوجد إطار واحد للإدارة أياً كان شكلها سواء أكانت عامة أم خاصة، وبالتالي يمكن القول بوحدة نظرية الإدارة في كل منها. إن معنى الإدارة لا يعكس تقديم نوع معين من الخدمات للآخرين، إنا يعني تقديم جميع الخدمات وليس نوعية بحد ذاته منها وذلك بغض النظر عن وصفها، وإن علم الإدارة بصفة عامة ينطبق على كل منها بغض النظر عن حجم كل منها أو غايته وإن طبيعة المشكلات لهذا العلم واحدة بحيث تنطبق على كل من الإدارة العامة والإدارة الخاصة بالإضافة إلى الوسائل المستخدمة في حل تلك المشكلات. لذلك فإن مبادئ الإدارة تتأثر فيهما كما تتماثل أيضاً عناصر العملية الإدارية مجسدة بوظائف التخطيط، والتنظيم، والتوجيه والرقابة في كل منها كذلك.

5. لقد تطورت بعض منظمات الأعمال وأصبح حجمها يضاهي أو يفوق حجوم المنظمات العامة، وخاصة بعد انتشار ظاهرة الاندماج وظهور الشركات متعددة الجنسيات والعبارة للحدود.

II. الاختلاف بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال:

تختلف الإدارة العامة عن إدارة الأعمال في النقاط التالية¹:

1. ترتبط الإدارة العامة بالحكومة وتعني بتنفيذ السياسات العامة، وقد تتأثر ولكن لا تخضع لظروف السوق وتقلباته، أما إدارة الأعمال فترتبط بأعمال القطاع الخاص وتعني بتنفيذ أهداف المشروعات التجارية أو الاقتصادية المختلفة، وتخضع بذلك لتقلبات السوق وأوضاعه.

2. لا تهدف الإدارة العامة إلى تحقيق أرباح (كهدف أساسي) وتهتم بتقديم الخدمات والمنافع العامة للمواطنين من خلال السعي إلى تحقيق المصالح المتسارعة في الاقتصاد العالمي والإقليمي، والمحلي، وفي الأدوار الجديدة للدولة وفي قيادة وتوجيه الاقتصاد الوطني، وتأثيرات العولمة، وتوجهات الخصخصة

¹ - منال طلعت محمود، المرجع السابق، ص21.

القطاع العام، وفلسفة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والتفاعل الواسع مع الإدارة الإلكترونية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتبني المنظرين في مجال الإدارة العامة للأفكار والتوجهات الحديثة في إدارة الأعمال.

3. من الناحية العضوية، فإن الإدارة العامة تتشكل من الجهاز الإداري للدولة وما يضمنه من مصالح وإدارات ومرافق عامة، أما الإدارة الخاصة، فتضم من الناحية العضوية والمشروعات والفرق واضح بين الحالتين، فالأجهزة الأولى هي من صنع الدول، أما الثانية فهي من صنع الأفراد.

4. ودون شك فإن هذا الاختلاف واضح مع ضرورة ملاحظة أن هناك كثيرا من المشاريع الخاصة تؤول ملكيتها إلى الدولة عن طريق التأميم مع أنها من صنع الأفراد أساسا وأن هناك كثيرا من المرافق العامة والمشاريع العامة تؤول ملكيتها إلى الأفراد عن طريق الخصخصة مع أنها من صنع الدولة بادئ الأمر.

5. من حيث المنافسة، فإن نشاط الإدارة العامة يتم بعضه بعضا، فالتنسيق القائم بين مختلف الإدارات العمومية، تهدف إلى منع التداخل في الصلاحيات والأنشطة، بحيث يصعب وجود منافسة بينها، في حين تهيمن المنافسة الحرة على الإدارة الخاصة، والتي تقوم أساسا على الإقدام واقتناص الفرص وتجنب المخاطر وكل ذلك في سبيل تأمين الربح المادي وتجنب الخسارة.

6. من الناحية الموضوعية، فإن الصفة الأساسية لعمل الإدارة العامة، إنما تتمثل في ابتعادها عن الطبيعة المطلقة وذلك لأن نشاطها أساسا يقوم على اعتبارات سياسية محددة وهو ما تبتعد عنه الإدارة الخاصة التي تسيرها فكرة الربح، فتكون قراراتها وتصرفاتها موضوعية بشكل مطلق، إذ أنها تنتهج أفضل السبل والوسائل لتحقيق المزيد من الربح.

7. في الدول التي تنهج النظام المغلق تعتبر الوظيفة دائمة، فحتى في حالة الغاء الوظيفة فإن الموظف يظل في خدمة الدولة ويتقاضى أجره، ويختلف الوضع تماما في الإدارة الخاصة، فالوظيفة ذات طابع تعاقدية ويعتمد بقاء الموظف على حسب الحاجة إليه.

8. تكون معايير اتخاذ القرار في الإدارة العامة تدخل الاعتبارات السياسية والاجتماعية ويتخذ القرار بعد مداولات ومناقشات طويلة وهو في الأخير ليس قرار شخص واحد، أما في إدارة الأعمال، فيؤخذ بعين الاعتبار المعايير الموضوعية والاقتصادية ونادرا ما يؤخذ بغيرها، ويرجع ذلك بسبب الهدف الجوهري للإدارة الأعمال وهي الربح المادي.

9. إذا كانت المسؤولية تعرف بأنها الدرجة التي تكون المؤسسة أو المنظمة مسؤولة تجاه الآخرين فيما يتعلق بأدائها، فالإدارة العامة تكون مسؤولة أمام جهات متعددة، فهي مسؤولة أمام الجمهور وأمام السلطة التشريعية وغير ذلك، أما في القطاع الخاص، فالمسؤولية أمام مجلس إدارة المؤسسة فقط.

10. تختلف الإدارات من حيث الإيرادات والمصروفات والجهة المسؤولة، ففي القطاع العام توجد مصادر متعددة الإيراد، تتنوع من الضرائب إلى الإصدار النقدي والرسوم وغيرها الكثير، وتتنوع أيضا أوجه الانفاق على الصحة والتعليم والمواصلات وغيرها الكثير أيضا، وبالنسبة لإعداد الميزانية فهي تأخذ وقت طويل بسبب تعدد الجهات المشاركة، أما في القطاع الخاص فإن إيرادهم يعتمد بشكل كبير على الاستثمارات الخاصة بهم وهناك اقتصاد في النفقات لتحقيق أكبر نسبة أرباح وإعداد الميزانية منوط بإدارة داخل المنظمة ، لذلك فهي لا تأخذ وقت طويل .

ويمكن عرض أوجه اختلاف الإدارة العامة عن إدارة الأعمال كما يلي:

الجدول رقم (01) أوجه الاختلاف بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال

العنصر	إدارة الأعمال	إدارة عامة
الهدف	إدارة تسعى إلى تحقيق الأهداف المادية بدرجة أساسية ، مثل زيادة الربح وتعظيمه عامة	تسعى بدرجة أساسية إلى تحقيق المصلحة العامة للدولة والمسؤولية الاجتماعية
المستفيدون	يتسفيد بدرجة أساسية صاحب العمل أو المساهمون في الشركة ثم العملاء أو الجمهور الخاص بالشركة	المستفيد الأول هم افراد المجتمع أي الجمهور الكبير من افراد المجتمع
المسؤولية	تتخصر مسؤولية الإدارة أمام مجلس الإدارة أو صاحبها فقط ، ثم المجتمع في حالات نادرة	تتحمل مسؤولية عامة أمام الحكومة والأجهزة الرقابية والجمهور بشكل عام
طبيعة النشاط	تتولى الأنشطة ذات الطابع الاقتصادي الاستثماري التجاري	تتولى الأنشطة التي تحقق المصلحة العامة .
حجم الأعمال	تحدد حجم الأعمال حسب مصادر العلاقة بين التكلفة والعائد	تحدد حجم أعمالها حسب المنفعة العامة ومصلحة المجتمع

المصدر: منال طلعت محمود، أساسيات في علم الإدارة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية،

جمهورية مصر العربية، 2003، ص23.

المطلب الثالث: تطور الإدارة العامة

إن معرفة تطور الإدارة تاريخياً، يتطلب منا تسليط الضوء على الأفكار والتجارب الإدارية، بالإضافة إلى مفاعل التطورات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي ألقت بتأثيراتها على علوم وأساليب الإدارة التطبيقية في ميدان الأعمال خلال مراحل نموها وتطورها.

الفرع الأول: تطور الفكر الإداري

ما نشهده في عالم الإدارة وممارساته يستند في تراكماته إلى آلاف السنين، حين برع المصريون القدامى في عملية التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، عند بنائهم الأهرامات؛ حيث عبر عنهم الخبير الإداري بيتر دريكر Peter Drucker، حين قال: "إن أفضل مدراء التاريخ على الإطلاق هم أولئك الذي صمموا ونظموا بناء الأهرامات المصرية"¹.

لقد نصب حمورابي نفسه حاكماً على بلاد ما بين النهرين، وأدارها تحت سيطرته، باستخدامه التشريعات التي طورها والقوانين التي سنّها، لتكون نظاماً للحكم والرقابة، والمحاسبة، والعدالة التي تنهل منها البشرية حتى يومنا هذا كأساس للنظام والحكم المؤسساتي للدول².

ومن الأمثلة على عمق تاريخية هذا العلم هي مساهمات الفلاسفة الأوائل العظام في علم الإدارة ومفاهيمه الحديثة؛ لقد كانت مساهمة أفلاطون في (التخصّصية)، والفارابي في (خصائص القيادة)، وابن سينا في (الإدارة الطبية).

وفي المرحلة التي سبقت الثورة الصناعية (القرن الثامن عشر)، كانت المؤسسات الإنكليزية بأشد الحاجة إلى الإدارة على مستوى الدولة والجيش.

تلك الحاجة للإدارة كانت لمواجهة متطلبات الدولة في شق الطرق وبناء الجسور، في إقامة المحاكم ومراقبة التجارة في حل النزاعات، وجمع الضرائب، وإدارة المدن والأراضي.

ولقد ساهم الدين الإسلامي الحنيف في تعميق المفاهيم الإدارية، من خلال استخدام القيم والأخلاق وأهمية التنظيم الإداري، والدعم الاجتماعي للأفراد، الصدق والانضباط، الحث على العمل والجد والمثابرة، والتسامح والتوجيه في العمل الذي يشكل المحرك الهام لتنظيم العلاقة بين الأفراد والمنظمات.

ولعل المثال الأبرز على المساهمة في تطور المفاهيم المتقدمة لعلم الإدارة، هو المؤسسات العسكرية التي تؤكد على وحدة القيادة، التفويض للسلطة ومركزيتها وعلى التدريب.

¹ - موسى خليل، المرجع السابق، ص 30 .

² - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 72 .

أولاً: رواد الإدارة

لقد دفعت الثورة الصناعية إلى الاستعانة بالأعداد الهائلة من العمال والموظفين، وهذا ما أدى بدوره إلى البحث عن المديرين والمشرفين وتدريبهم، لمواجهة التحديات الصناعية والتسويقية وغيرها. إذا وجدت هذه المرحلة الحاجة إلى الرؤساء والمرؤوسين حيث عمل المديرين على تنقيف وتعليم وتدريب العمال على أسس ومبادئ وقواعد العمل، من خلال التوجيه والتدريب على العمليات المطلوب القيام بها.

أما رواد هذه المرحلة، فهم¹ :

1. روبرت أوين **Robert Owen 1771-1858**: هو أول بريطاني اهتم بإدارة الأفراد. كمدير لمصنعه، اهتم بعماله وموظفيه، ولم يعاملهم كأدوات أو كآلات. لقد اعتبر أوين أن عمال المصانع تزداد إنتاجيتهم إذا عرفنا كيف نزيد من حوافز العمل (إعطاء ساعة ونصف كاستراحة للولد عند الغداء من أصل 13 ساعة، واعتماد عمر 10 سنوات هو الحد الأدنى لتشيغيلهم).

2. شارل باباج **Charles Babbage 1792-1871**: هو "عبقري ووالد الحساب الحديث" بعد مساهمته بتطوير مدرسة الرياضيات الإنكليزية الحديثة. وهو الذي استخدم الرياضيات في علم الإدارة، بهدف تحسين الكفاءة الإنتاجية بالإضافة إلى إيمانه بنظرية أوين. لقد ساهم باباج في ظهور أول آلة حاسبة ميكانيكية، وفي اختراع الموتور التحليلي.

هو أول من أعطى الأفكار الإبداعية في مجال الأجور، حيث اعتبر أن العمال يستحقون الاستفادة من المشاركة ببعض الأرباح من خلال: العلاوات على الراتب أو قسم من الأرباح في مجال تحقيقها².

3. هنري تاون **Henry Towne 1844-1924**: هو مهندس وميكانيكي لشركة يال وتاون. دعا إلى الاعتماد على الإدارة كحقل خاص وتكافئها مع حقل الهندسة، وهو آمن بإمكانية الاستفادة من مهارات كل من الحقلين: الإدارة والهندسة عند إدارة المنظمات، بالرغم من اعترافه بصعوبة ذلك.

¹ - موسى خليل، المرجع السابق، ص33.

² Walid LAGGOUN, "les réformes administratives, un état des problématiques", la revue Idara, volume 9, N°1, Ecole Nationale d'Administration, Alger, 1999, p186.

الفرع الثاني: تطور النظرية الإدارية

تتابعت النظرية الإدارية منذ مئة عام على الأقل، حيث كان المدير هو الرئيس والمسؤول الحازم عن كافة شؤون وشجون إدارته، والملم بكل التفاصيل، وكانت الإدارة مبسطة ومعتمدة على التدرج الهرمي حيث تصدر القرارات من الأعلى إلى الأسفل.

ومرت هذه النظريات من النظرية العلمية حتى الإدارة الحديثة في عصرنا هذا، حيث اختلفت وتوعدت الاختصاصات وازداد عدد وحجم المنظمات، واشتدت المنافسة والسيطرة في الأسواق، واحتدمت عمليات الدمج والتملك، وأصبحت طرق ووسائل التمويل والاستثمار أكثر صعوبة ومشاكل. لقد قسمنا هذه النظريات حسب تطورها مرحليا إلى أربع على الشكل الآتي¹:

أولاً: نظرية الإدارة الكلاسيكية la théorie classique:

وتعتبر أقدم النظريات وربنا أكثرها شيوعاً. وتضمنت هذه النظرية ثلاثة تصنيفات:

1. الإدارة العلمية la gestion scientifique:

تركز هذه الإدارة على الدراسة العلمية لطرق العمل التي تعتمد على الحقائق والثوابت، وليس على التخمين والحدس وما شابه؛ وأوجدت لذلك بعض المفاهيم والتقنيات التي تسهل عمل الإدارة وتزيد إنتاجيتها. ومن أشهر وأبرز رواد هذه الإدارة:

أ- فريدريك تايلور Frederick Taylor 1856-1915: يعتبر هذا الباحث مؤسس الإدارة العلمية الحديثة؛ لذلك لقب بـ "أبو الإدارة العلمية". لقد تدرج فريدريك تايلور من عامل مبتدئ في أحد مصانع الصلب إلى كبير المهندسين المراقبين. لقد اهتم تايلور بزيادة إنتاج العمال الذين خبر نفسيتهم وطرق تهربهم من العمل، وعين مراقبا على الأعمال الحديثة.

وبسبب تقديراته العملية التي تستند إلى الاعتقاد العلمي: أنه لو عمل العمال ما يتوقع منهم بكافة طاقتهم بشكل سليم، لزداد الإنتاج ثلاثة أضعاف عما هو عليه. وبعد تجارب عدة فاشلة لتحقيق ذلك الاعتقاد، قرر تايلور البدء بمرحلة جديدة من خلال نظريته العلمية التي اهتم بها بمعالجة الأمور التالية:

- تحديد الوقت المناسب الذي تتطلبه أية حركة أو وحدة إنتاجية.
- دراسة الحركات والأدوات والآلات المستخدمة والتي سميت فيما بعد بدراسة "الزمن والحركة" بهدف التوصل إلى أقل عدد ممكن من الحركات التي يؤديها العامل حتى ينجز عمله بأقل وقت وجهد.

¹ - موسى خليل، المرجع السابق، ص35.

- تطبيق مبدأ المكافأة على الوحدة الإنتاجية، حيث تبرز كفاءة العامل، ويزيد مدخوله بالنسبة نفسها.
- اعتبار الإدارة علماً كباقي العلوم، باتجاه تطبيق وإحلال الطرق العلمية المدروسة في المؤسسات، بدلا من إتباع أساليب مختلفة في كل حالة، ما يؤدي إلى توفير الوقت والجهد ويزيد الإنتاج، ويرتفع بالتالي دخل الفرد. هذا بالإضافة إلى ضرورة اختيار العمال بطريقة علمية، وتدريبهم على العمل وفق تلك الأساليب.

ولكن تايلور تناسى أو أهمل في نظريته الجوانب الإنسانية والفنية بالنسبة للعمال.

لقد نشر تايلور أول كتاب في موضوع الإدارة الصرف عام 1911 "مبادئ الإدارة العلمية" وذكر فيه أن للمديرين عدة وظائف أهمها:

- إحلال الطرق العلمية بالمقارنة مع الطرق البدائية والعشوائية أو القواعد التقديرية في تقدير عمل الأفراد.

- تقسيم العمل بين العمال والمديرين بشكل عادل، مع ضرورة التخطيط وتنظيم العمل.

- اختيار العمال وتدريبهم على أسس علمية.

- التعاون بين العمال والمديرين على أساس الطريقة العلمية.

- الرقابة المستمرة من قبل المديرين على العمال، للتأكد من زيادة الإنتاج وتحقيق الأهداف.

ب- هنري غانت Henry Gantt 1861 - 1919: لقد عدل غانت نظرية تايلور القائمة على "نظام إنتاج الوحدات" واستبداله بنظام آخر يعتمد مفهومه على "نظام أجر المهمة والمكافأة"، وذلك باستخدام تقنيات علمية أخرى تساعد الإدارة العلمية على الانتشار؛ ويعتقد غانت أن هذا النظام يرفع من الحوافز المادية عند العمال.

ومن أشهر تلك التقنيات المتبعة ما سمي: خريطة غانت plan de Gantt: وهي عبارة عن رسم أو جداول تبين وتحدد للعامل المهام الواجب إنجازها والآلات التي يمكن استخدامها. استند نظام غانت على الفكرة التالية:

تحديد أهداف الإنتاج، وفي حالة تحقيق العامل للهدف يعطى مكافأة إضافية على أجره اليومي: أما في الحالة السلبية، يعطى العامل أجره اليومي فقط، مع الملاحظة أن المديرين يستفيدون، بدورهم، من المكافآت، إذا ما تحققت الأهداف المحددة على شكل علاوات مخصصة لذلك.

تـ فرانك وليليان جلبرت Frank et Liliane Gilbert 1878 - 1972 / 1868 - 1924: لقد سعى فرانك وزوجته ليليان جلبرت إلى تطوير الإدارة؛ وتأثر فرانك كثيرا بأعمال تايلور من حيث دراسة الحركات، ومراقبة النشاط العمالي وتقييم الأداء.

أما ليليان، التي نشرت كتاب علم النفس والإدارة، فقد بينت أهمية الترابط بين هذين العلمين، وتأثير تطبيقات علم النفس على العملية الإدارية؛ وهي التي صاغت تعريفا آخر للإدارة العلمية؛ حيث رأت أن الدراسة العلمية للإدارة تتطلب من المديرين التركيز على التحليل الذي يقسم بموجبه المدير النشاط الوظيفي إلى أجزاء وعناصر، وعلى التركيب الذي يستلزم منه وضع وتركيب تلك العناصر اللازمة للأداء الجيد الهادف إليه النشاط الوظيفي.

2. الإدارة الإدارية le management administratif:

لقد ركزت هذه الإدارة على أداء المديرين وليس على الأفراد في ممارستهم للوظائف الإدارية. ومن أبرز رواد هذه الإدارة¹:

أ- هنري فايول Henry Fayol 1841 - 1925: ركز هذا المهندس والخبير الفرنسي في كتابه "الإدارة الصناعية والعامة" على الوظائف الرئيسية للإدارة بعد أن صنف دراستها ووزعها إلى عدة وظائف: التخطيط - التنظيم - القيادة - التنسيق والرقابة.

لقد أطلق فايول مبادئه الإدارية الأربعة عشر والتي اعتبر تطبيقها معيار المديرين الناجحين ليس في المؤسسات التجارية فحسب، إنما في المؤسسات العامة والدينية والاجتماعية وهي على الشكل التالي²:

- تقسيم العمل: أي التخصصية في تنظيم وتنفيذ الأعمال.
- السلطة: تعني حق المديرين بإصدار الأوامر لإنجاز النشاطات.
- الانضباط: يستلزم احترام أفراد المؤسسة للقواعد والعقود التي تدير المؤسسة.
- وحدة الأمر أو القيادة: تعني تلقي الأفراد للأوامر من رئيس واحد من دون سواه.
- وحدة التوجيه: ويدل هذا المبدأ على إيجاد رئاسة واحدة وخطة واحدة لكل مجموعة من الأنشطة ذات الهدف الواحد.

¹ - نعمة عباس الخفاجي، صلاح الهيبي، المرجع السابق، ص81.

² - موسى خليل، المرجع السابق، ص43.

- الخضوع للمصلحة العامة: وهذا يتطلب التعاون والتضحية وتنمية روح العمل الجماعي، ووحدة العمل الإدارية والتنظيمية. وهذا ما يؤدي إلى تفضيل مصلحة المجموع على المصلحة الخاصة، وعلى الإدارة التوفيق بينهما.
 - مكافأة الأفراد: تعويض الأفراد ومكافأتهم بشكل عادل يوفر رضى العمال وأصحاب العمل، ويناسب مستوى المعيشة وسوق العمل ووضع المؤسسة.
 - المركزية: ويقصد بهذا تمركز السلطة والقرار بالإدارة الأعلى هرميا بما يحقق مصلحة المؤسسة.
 - سلسلة تدرج السلطة: أي: تسلسل السلطات والرتب الوظيفية من الأعلى إلى الأدنى في السلم الهرمي وعدم خروج الأفراد عن هذا الخط في تنفيذ وتحقيق الاتصال الإداري.
 - الترتيب والنظام: ويستند هذا المبدأ إلى تقسيم الموارد في المؤسسة إلى قسمين: موارد بشرية وموارد مادية، والتنسيق بينهما لتسهيل عمل وأنشطة المؤسسة.
 - المساواة: يؤكد مبدأ جذب وتحضير الأفراد العاملين والإخلاص والتفاني في العمل عن طريق العدل والمساواة في التصرف معهم وتحقيق الأهداف ورعاية حقوقهم والاهتمام بهم.
 - الاستقرار الوظيفي: وهو المبدأ الذي يفسر المرونة مع الموظفين والعمال، كونهم بحاجة إلى بعض الوقت للتكيف مع الوظيفة وشروط العمل فيها؛ وهذا ما يقلل معدلات دوران العمل ويخفض تكاليفه.
 - المبادرة الشخصية والابتكار: يسمح هذا المبدأ للمديرين بدفع موظفهم إلى المبادرة في التعبير وتقديم المقترحات والإبداع في الخطط وابتكار الأفكار والإجراءات لتطوير مفاهيم العمل وممارساته.
 - شعور الانتماء للمؤسسة وروح التعاون: ويبرز هذا المبدأ كفاءة المديرين في تشجيع العاملين وتنمية ارتباطهم وانتمائهم للمؤسسة وثقافتها وإدراكية العمل كفريق، لأن ذلك يحقق النتائج المرجوة للمؤسسة والعاملين فيها.
- لقد وزع فايول هذه المبادئ بين ست مجموعات وظيفية داخل المنشآت والمؤسسات الصناعية على الشكل الآتي¹:

- النشاط الفني: تصنيع - تحويل - إنتاج.
- النشاط المالي: وهو ما يتصل بتكوين رأس المال، وتمويل المشروع وإيجاد فرص الاستثمار الأمثل.
- النشاط التجاري: الشراء - البيع - التبادل.

¹ - موسى خليل، المرجع السابق، ص44.

- النشاط المحاسبي: تسجيل العمليات - وحساب التكاليف، وأعمال الإحصاء - الأرباح - إعداد الميزانيات.
- النشاط الوقائي والضمان: حماية الممتلكات والأفراد والمحافظة عليها (الأمن الصناعي) (والضمان الاجتماعي).
- النشاط الإداري: ويعني وظائف الإدارة التي عرفت فيما بعد بالتخطيط - التنظيم - إصدار الأوامر - التنسيق - والرقابة.

ب- شستر برنارد **Chester Bernard 1886 - 1961**: هو من أنجح الإداريين الرواد في علم الإدارة. ومن أهم إنجازات هذا الباحث والعالم هو كتابه "وظائف المدير" الذي رأى فيه أن عمل المؤسسة يتم عبر تعاون أجهزتها الإدارية، وتنسيق كافة أنشطتها. واشترط لذلك ثلاثة شروط:

- استعداد المديرين الدائمين لخلق التعاون التام بين أفراد المؤسسة.
 - طرح المديرين لهدف المؤسسة المشترك وعمل الأفراد بموجبه.
 - تأمين الاتصال بين العاملين باستخدام الوسائل الأمثل لذلك.
- ويعتبر برنارد صاحب نظرية "القبول بالسلطة" *l'acceptation du pouvoir*، وهو الذي يرى أن مصدر السلطة ليس في الأشخاص الذين يصدر الأوامر بل هي عند المرؤوسين الذين لديهم الاستعداد لتقبل الأوامر أو رفضها. وهذا بالنسبة لبرنارد يتوقف على ما يلي:

- فهم المرؤوسين للأوامر
- تأكد المرؤوسين أن الأوامر تتناسب مع الهدف المشترك الذي تسعى إليه المؤسسة.
- تأكد المرؤوسين أن الأوامر تصب في مصلحتهم ومصلحة جميع العاملين.
- توفر القدرة العقلية والبدنية عند المرؤوسين، لتقبل الأوامر والتقيدها وتنفيذها.

3. الإدارة البيروقراطية **le management bureaucratique** :

لقد ركزت هذه الإدارة على خصائص ومنطق ترشيد عمل الأجهزة الإدارية التي تعتمد على التشريعات والقواعد والإجراءات الواضحة، وتقسيم العمل الإداري وإرسال الهيكليات التسلسلية (التنظيمية) ¹.

¹ - مريزق عدمان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص33.

ويعتبر العالم الاجتماعي الألماني ماكس فيبر **max Webber 1864 - 1920** رائد هذه الإدارة من دون منازع، حيث شغل عدة وظائف عامة وخاصة؛ من مستشار للحكومة الألمانية إلى عمله كأستاذ جامعي وكاتب وعالم اجتماعي، استطاع هذا العالم أن يساهم، عبر كتاباته، بطبع التخصصية العلمية على اتجاهات الإدارة. لقد انتقد فيبر المحسوبيات وسلطات الأمر الواقع التي تنتهجها المؤسسات ذات الطابع العائلي الأرستقراطي وخاصة منها تلك التي كانت تحكم العالم الغربي آنذاك، وعلى وجه التحديد المؤسسات الإنتاجية العسكرية.

كل ذلك دفع فيبر إلى البحث عن نظام يتميز بالعدالة والكفاءة، يطمح إليه كل من المؤسسات والأفراد العاملين.

وهكذا وجد ماكس فيبر في البيروقراطية، كفكر وكعمل، إجابة لطموحاته الفكرية الإدارية، للوصول إلى الكفاية الإنتاجية المطلوبة.

وقد أتى فيبر بمفهوم "البيروقراطية المثالية" *la bureaucratie idéale* ومن أبرز مبادئ البيروقراطية الإدارية التي أتى بها ماكس فيبر على أساس مفهوم البيروقراطية المثالية، هي الآتي¹:

- تقسيم العمل: بناءً على هذا المبدأ تقسم الوظائف إلى أجزاء ونشاطات، وعمليات بطريقة تنظيمية وتخصصية تسهل على الأفراد القيام بعملهم من دون تعقيدات وظيفية؛ وهذا ما يضاعف الكفاءة الإنتاجية عن طريق استخدام الخبرة والتدريب.
- القوانين والقواعد والإجراءات: وهذه العناصر جميعها تشكل نظاماً أو دستوراً ثابتاً للعمل لا يتأثر بتغيير المديرين أو المالكين سوى بأساليب التطبيق المعتمدة، إنما تساعد هذه القوانين والقواعد والإجراءات على التحكم بسلوك الأفراد والمجموعات الوظيفية، وتضبط عملهم نحو تحقيق الأهداف بعيداً عن الغايات والأهداف الشخصية للمديرين.
- اللاشخصانية الوظيفية: يتطلب هذا المبدأ تطبيق القواعد والإجراءات والقوانين الرسمية على جميع الأفراد من دون تمييز واستثناء؛ أي الفصل بين متطلبات الوظيفة وشخصية الموظف. وهذا ما يضمن استمرار العمل الوظيفي وبقاء الأفراد في وظائفهم.
- التسلسل الهرمي الواضح: يعني ذلك التدرج الهرمي للسلطات والمسؤوليات، ما يضمن متابعة الأعمال وتواصلها في كافة مستويات المؤسسة وبين أفرادها.

¹ - موسى خليل، المرجع السابق، ص46.

- التقدم والتطوير المهني: يستند هذا المبدأ إلى تقييم واختيار الأفراد على أساس الجدارة والفعالية والكفاءة، بهدف تطويرهم وتقديمهم وبالتالي استخدام ذلك في عملية ترقيتهم في السلم الهرمي.

ثانياً: الإدارة السلوكية le management comportemental:

لقد اهتم السلوكيون بما أهمله الكلاسيكيون أو فشلوا بتحقيقه في نظرياتهم ومعتقداتهم، إذ اهتم الكلاسيكيون بدراسة تصرفات وسلوكيات الأفراد والمجموعات العاملة داخل المنظمات مع إبراز كافة العوامل المؤثرة على تلك السلوكيات والتصرفات.

وفي هذا الإطار: لقد ركز السلوكيون على قوة المناخ (البيئة) الوظيفي والانسجام كعوامل تزيد محبة العمال لعملهم، وإلى التركيز على تحسين مستوى الأداء؛ ما يستلزم فهم طبيعة العمل والعمال وأسباب ديناميكية وتغيرات سلوكياتهم البشرية.

ومن أبرز رواد هذه الإدارة¹:

1. هوغو منزبرغ Hugo Munizberg 1863 - 1916: هو دكتور في مجالي الطب وعلم

النفوس. لقد آمن هذا العالم بالعلاقة الضرورية بين علم النفس والأداء الصناعي أو المهني، بما

يساعد على حسن انتقاء الأفراد ذوي الحوافز العالية والتي تساعد على الأداء الجيد الفعال.

نشر منزبرغ كتابه: علم النفس والاداء الصناعي عام 1913 ركز فيه على النقاط التالية²:

- دراسة الوظائف واختيار أفضل الأفراد القادرين على القيام بها.
- توفير العوامل النفسية المساعدة للأفراد على مزاوله أعمالهم بأفضل السبل المتوفرة.
- إيجاد السبل الكفيلة ببناء علاقة وطيدة بين العمال ورؤسائهم، للتقريب بينهم، وتحقيق طاعة الأفراد لرؤسائهم وخدمتهم.

ويعتبر منزبرغ والد "السلوك الصناعي" بناءً على اكتشافه الحقل الإداري الجديد الذي سمي فيما بعد

بـ "السلوك الصناعي".

2. ماري باركر فوليت Mary Parker Follette 1933 - 1968: تخصصت في العلوم الاقتصادية

والسياسية، ثم عملت في الحقل الاجتماعي. وعلى عكس ما ركز عليه تايلور (الأداء الفردي)، وركزت

¹ - موسى خليل، المرجع السابق، ص47.

² - Giaouque, D. et Y. Emery, " Repenser la gestion publique : bilan et perspectives en Suisse ", Lausanne, Suisse, Presses polytechniques et universitaires, 2008, p27.

فوليت على الأداء الجماعي للأفراد؛ لأنه باعتقادها أن أعضاء المنظمات يتأثرون عادة بالمجموعات التي يعملون معها؛ وهذه الأخيرة لديها القدرة التي تمكنها من السيطرة على نفسها وعلى نشاطاتها. لقد اهتمت فوليت أيضا "بديموقراطية العمل" والعلاقة بين الرئيس والمروؤوس؛ إنها تبنت مبدأ السلطة المشاركة وليست السلطة الفوقية؛ لأن فوليت تعتقد أن السلطة هي القدرة على التأثير بالافتتاح بهدف التغيير.

3. أبحاث هاوثورن **les recherches de Hawthorne**: اهتمت هذه الأبحاث بمراقبة السلوك البشري أثناء العمل، واستخدمت لذلك وسائل متنوعة كالتلاعب بالإضاءة داخل المصنع وتأثير ذلك على إنتاجية كل مجموعة؛ ووضعت، إضافة لذلك، خططا لإجراء العمال بواسطة الحوافز المادية. لكن ما توصلت إليه هذه الأبحاث، أن ما يزيد إنتاجية الأفراد هو الانتباه لهم والاهتمام بهم، ومعرفة سعادتهم وحاجاتهم بالإضافة إلى طريقة تنظيمهم الاجتماعي، من خلال وضعهم في مجموعات عمل يرتاحون لها وليس الحوافز المادية أو شروط العمل¹.

ولفتت هذه الأبحاث النظر إلى العلاقات غير الرسمية، وما لها من تأثير إيجابي إذا عرفت الإدارة كيف توجهها وترعاها.

4. حركة العلاقات الاجتماعية **le mouvement des relations humaines**: من الملاحظ أن حركة العلاقات الاجتماعية تأثرت بما توصلت إليه أبحاث هاوثورن؛ لذا كانت دعوتها إلى إيجاد أفضل العلاقات والتعاون والمشاركة بين أعضاء المنظمة من رؤساء ومروؤوسين؛ وتجلت فكرتها بدعوة الرؤساء إلى امتلاك المهارات الاجتماعية ومن أبرز رواد هذه الحركة²:

أ- أبراهام ماسلو **Abraham Maslow 1908 - 1970**: إشتهر ماسلو بنظريته "الحاجات التصاعدية" التي عالجت الحوافز الإنسانية والوظيفية لإشباع حاجات الفرد في المنظمات؛ حيث قسمت تلك النظرية الحاجات إلى خمسة مستويات هرمية: الحاجات الفيزيولوجية (المستوى الأدنى)، حاجات الأمان، حب الآخرين، الاحترام والتقدير للآخرين وتحقيق الذات.

ب- دوغلاس ماغريغور **Douglas Megregor 1906 - 1964**: ليس بعيدا عن المفاهيم التي قدمها ماسلو، طور ماغريغور نظريتين مختلفتين حول الإدارة؛ عرفت الأولى بنظرية "إكس" **X theory**، وهي

¹ - مريزق عدمان، المرجع السابق، ص35.

² - موسى خليل، المرجع السابق، ص48.

قريبة من النظرية العلمية؛ والنظرية الثانية هي نظرية Y theory، والتي تشابهت في مضمونها حركة العلاقات الاجتماعية.

5. العلم السلوكي المؤسسي: والذي عرف حديثا بعلم السلوك التنظيمي: ينظر هذا العالم إلى الواقع الداخلي للمنظمات، على أنه من غير السهل معرفة السلوك البشري أو التكهن به، نظرا لتعقيداته الفردية والجماعية الشخصية والوظيفية؛ لأن تحسين أداء الفرد هو ليس بالضرورة نتيجة سعادتهم في العمل؛ إنما قد يكون نتيجة لإثبات القدرة والموهبة وتحمل المسؤولية والذكاء أو ما شابه.

ولهذا، ركز علم السلوك المؤسسي على اعتماد التخصص العلمي واستخدامه في تطوير ونجاح علم الإدارة ومن هذه العلوم والتخصصات، علم النفس، علم الاجتماع، علم الاقتصاد، علم الأنثروبولوجيا وعلم الطب.

ثالثا: النظرية الإدارية الكمية *la théorie de gestion quantitative*

استندت هذه النظرية إلى الطرق العلمية التي تساعد على استثمار الموارد البشرية والمادية بأفضل السبل والوسائل وأقل الأخطاء الإنسانية والتقنية، واستخدمت لذلك بحوث العمليات والخطط والعلوم الرياضية والفيزياء؛ وهذا ما استخدمه بداية جنرالات بريطانيا في الحرب العالمية الثانية لتقليل الأخطاء التكتيكية كما ساعدتهم على اتخاذ قراراتهم العسكرية، ولم تقتصر استخدامات التقنيات العلمية في المجالات والمؤسسات العسكرية بل تعدتها إلى مؤسسات الأعمال والتجارة، بل وساهمت في ظهور النظرية الإدارية الكمية¹.

اعتمدت هذه النظرية على الرياضيات والإحصاء والمعلوماتية في اتخاذ القرارات الإدارية، لتحسين الكفاءة الإنتاجية للمنظمات. وتتفرع إلى ثلاثة أقسام²:

1. العلم الإداري: يعتمد هذا العلم على استعمال الموديلات الرياضية والبيانات والجداول في اتخاذ القرارات الإدارية النوعية، وهذه هي، علميا، خصائص بحوث العمليات الحديثة.

2. إدارة الإنتاج: تهتم هذه الإدارة بمسؤولية واختصاصات إنتاج وتوزيع سلع وخدمات المؤسسات؛ بالإضافة إلى مراقبة المخزون، جدولة الأعمال، تخطيط الإنتاج وتوزيعه، تحديد أماكن الإنتاج ومراقبة نوعيته.

¹ - مريزق عدمان، المرجع السابق، ص35.

² - المرجع نفسه، ص36.

3. إدارة المعلوماتية: تعنى هذه الإدارة بشكل أساسي باستخدام أجهزة المعلوماتية (الكمبيوتر) لتخزين المعلومات والإحصائيات وتسهيل استخدامها من كافة الأقسام والمستويات الإدارية في المؤسسة، إضافة إلى مساعدتها الإدارة على تبادل المعلومات والمراسلة بالسرعة والدقة التي يحتاجها النشاط الإنتاجي واتخاذ القرارات الإدارية.

المبحث الثاني: وظائف الإدارة العامة

للإدارة العامة مهام تنظيمية وتخطيطية وقيادية، تتعلق الأولى بتحديد ما هو ممكن من أهداف منشودة وتخطيط العمل الإداري، ويدخل في وظيفة التصور عملية التنبؤ وما يتبعها من إعلام وتنظيم وإحداث وترتيب للمصالح الإدارية المتخصصة. أما الوظائف القيادية، فهي مهام توجيه وتحضير الأعمال وإصدار الأوامر وتنفيذها ومراقبة استخدام الوسائل اللازمة لذلك. هناك مهام ووظائف إدارية أخرى ذات طابع فني وسلوكي لا يتسع المجال لذكرها، وهي وظائف: التفويض، التنسيق، الاتصال، التحفيز والتقييم الإداري¹.

المطلب الأول: التخطيط الإداري

يعتبر التخطيط إحدى أهم الوظائف الإدارية في المنظمات إذا لم نقل أهمها على الإطلاق، لقد تعددت وتنوعت تعريفات التخطيط، ولكنها تركزت جميعها على مفهوم واحد هو: "أن التخطيط عملية التنبؤ بالمستقبل في مجال معين مع تحديد احتياجات ومتطلبات ذلك والاستعداد لمواجهة"، وذلك من خلال استشراف الوسائل والادوات والموارد الضرورية والملائمة ضمن جدول زمني محدد لتحقيق أهداف مرسومة سلفاً بواسطة السياسات والإجراءات التي تنفذ عن طريق اتخاذ قرارات الوظيفية على المستوى كافة المستويات الإدارية.

الفرع الأول: تحديد الأهداف

تمثل عملية تحديد الأهداف المسار العقلاني والرشيد لجميع تصرفات وممارسات وجهود الإدارة والعاملين في المنظمات على اختلاف أنشطتها ومستوياتها، لأن الأهداف تعبر عن جوهر وجودية المنظمات وعناصر محيطاتها.

¹ - موسى خليل، المرجع السابق، ص50.

وتكمن أهمية تحديد الأهداف في كونها الخطوة الأولى لوضع الخطط والاستراتيجيات والسياسات الإدارية، كما تحدد الاتجاه العام وبوصلة المجهودات والأنشطة الجماعية والفردية والتنسيق بينهما، بالإضافة الى تقوية الدوافع لدى الأفراد وتوفير معايير تقسيم أداء الإدارة والعاملين¹.

أولاً: فوائد ومزايا الأهداف:

- تحسين الأداء وزيادة معدلاته
- توضيح نتائج العمل وشروط التقيد به والتوقعات المرغوبة لدى كافة الأطراف
- تسهيل عملية الرقابة الإدارية وتصحيح الانحرافات
- زيادة عامل التحفيز الإداري الذي يضاعف مستوى الأداء والنجاعة

ثانياً: أنواع الأهداف:

ويمكن تصنيفها الى ثلاثة أهداف هي:

1. الأهداف الرسمية:

وهي الأهداف المعلنة والمكتوبة للمؤسسات ومنظمات الأعمال ويعبر عنها بالأهداف العامة والتي تمثل الغايات النهائية التي تسعى المنظمة لتحقيقها كهدف الاستمرار والنمو. وتعتبر الإدارة العليا هي المسؤولة عن رسم ومتابعة وتنفيذ الأهداف الرسمية. ومن هذه الأهداف:

- زيادة حصص المساهمين وتعظيم أرباح الشركاء
- تحقيق النمو العام للمنظمة
- تحسين وزيادة معدلات الأداء
- تحسين مستوى الجودة والقدرة التنافسية
- تطوير نوعية خدمات الزبائن والمجتمع

الأهداف التنفيذية:

أو ما نسمى بالأهداف الأنشطة الوظيفية، وكما يعبر عنها بيتر دروكر PeterDrucker انه يوجد ثمانية مجالات ترسم من خلالها الأهداف وعبرها تنفذ وتحقق وهي²:

¹ - نعمة عباس الخفاجي، صلاح الهيبي، المرجع السابق، ص91.

² - موسى خليل، المرجع السابق، ص 56.

- المركز السوقي والقوة التنافسية
- الربحية
- الابتكار والإبداع
- الإنتاجية
- أداء المديرين
- أداء العاملين
- الموارد المادية (فيزيائية ومالية)
- المسؤولية العامة الاجتماعية

2. الأهداف العملياتية:

وتقع على عاتق الإدارة اللامركزية، وهي تهتم بالمعايير العائدة إلى مفردات الأداء والتصرف في تنفيذ النشاطات ودرجات الالتزام بالوقت ومستويات الانجاز لدى مديري وموظفي هذه المستويات من الهيكلة الإدارية والوظيفية.

ثالثا: مستويات الأهداف

يمكننا تقسيم الأهداف إلى ثلاثة مستويات نوعية في المضمون والأبعاد وفقا لثلاثة معايير أساسية:

1. المستوى الزمني:

إذا كانت النتائج المتوقعة في المستقبل البعيد أو ذات اجل طويل وأبعاد شاملة وتطاول القضايا الوجودية للمنظمة فهي أهداف إستراتيجية وهي تدل على الأهداف الرسمية، أما أهداف الأمد المتوسط، فهي أهداف تكتيكية أو مانسميها الأهداف الوسيطة المستمدة من الأهداف الإستراتيجية بل وتخدمها، وهي ذات أبعاد محددة ومقاييس أكثر دقة وتحديدا، وقد تكون قصيرة الأمد وهي من مسؤولية الإدارة الوسطى، أما الأهداف العملياتية أو أهداف الأجل القصير وقد تكون أيضا تكتيكية ولكنها تقع على عاتق الإدارة الدنيا في الوحدات والأقسام، وهي سهلة التحقيق ومنتمة للأهداف التكتيكية.

2. معيار التداخل: facteur d'interférence

بالنسبة لتداخل الأهداف، نميز بين الأهداف العامة التي تمثل الغايات النهائية للمنظمة، والأهداف الفرعية على مستوى الأقسام والوحدات التي يجب إن تتسجم وترتبط بالأهداف العامة، بالإضافة إلى الأهداف التكميلية، وهي أيضا تعتبر نهائية ولكنها تعني مجموعات العمل وأطراف المنظمة كأهداف العاملين وأهداف العملاء أو الموردين.

رابعاً: صياغة الأهداف

تخضع عملية صياغة الأهداف لبعض الشروط الضرورية التي تتمثل في تطبيق أسلوب **S.M.A.R. T** الذي يمكن تلخيصه بما يلي¹:

- أن تكون الأهداف محددة وصریحة وواضحة **Spécifique** لا تقبل التأويل والتفسير المختلف
- أن تكون أهدافاً قابلة للقياس **Mesurable** كما ونوعاً.
- أن تكون معتمدة أو متفق عليها **Agréée** من الإدارة العليا والمستويات التنفيذية
- أن تكون أهداف واقعية وقابلة للتنفيذ **Réalisable** في ظروف المنظمة الموضوعية ومحيطها وبإمكاناتها المتوفرة
- أن تكون محددة بوقت أو فترة زمنية معينة **Temporaire**.

خامساً: الإدارة بالأهداف

يعتبر هذا النوع من الإدارة من أهم الإدارات الحديثة، وهي الإدارة المتمثلة بالإدارة المشاركة أو الإدارة الديمقراطية التي تقضي بمشاركة الإدارة والعاملين بتحديد أهداف المنظمة وشكل النتائج المتوقعة وميادين العمل المستوجب على كل فرد منهم القيام به لتنفيذ تلك الأهداف المحددة بالإضافة إلى المشاركة في تقييم الأداء العام للمنظمة.

يوفر التطبيق السليم للإدارة بالأهداف، المزايا التالية:

- تحسين وتطوير عملية التخطيط
- تطوير معايير وأسس تقييم الأداء والتقدم في العمل
- إثارة الدافعية والحماسة والتحفيز لدى العاملين
- توضيح وتحسين دور المديرين في كافة المستويات الوظيفية
- توفير مصادر مهمة مباشرة ومستمرة للمعلومات المرتردة (تغذية مرجعية)
- تحسين وتطوير مستوى الاتصال بين الإدارة والمرؤوسين
- زيادة كفاءة وفعالية التنسيق الإداري بين الأقسام والوحدات الوظيفية.
- تفعيل المبادرة والرقابة الذاتية.

¹ - موسى خليل، المرجع السابق، ص 58.

الفرع الثاني: عناصر التخطيط وخصائصه

لتحقيق أهداف التخطيط يجب معرفة أهم عناصره والسمات التي تميزه عن الوظائف الأخرى التي تتميز بها الإدارة العامة.

أولاً: عناصر التخطيط

تتمثل عناصر التخطيط في أربعة نقاط أساسية هي الوحدة، الاستمرارية، المرونة والوضوح.

1. **وحدة التخطيط:** وتعني عدم تعدد وازدواجية برامج العمل، وبتعبير آخر لا يعتمد سوى برنامج عمل واحد قابل للتطبيق، وهذا لا يعني عدم تقسيط الخطط إلى أجزاء متعددة ومتخصصة.
2. **استمرارية التخطيط:** وتعني استمرارية ممارسة المهام والأعمال المخططة بغض النظر عن تبدل الأشخاص لأية أسباب أي: وضع خطط بديلة لمواجهة المصاعب الفنية والمالية والبشرية.
3. **مرونة التخطيط:** وهي من أهم العناصر والسمات الأساسية لاستجابتها ومسايرتها لما قد يطرأ من تغييرات وتعديلات واقعية ظرفية، وهذا ما يجعل الخطط ذات قابلية وصلاحيّة دائمة التنفيذ.
4. **وضوح التخطيط:** يقصد بعناصر الوضوح وضع الخطط بصورة غير متعارضة أو متناقضة مع التوقعات والأهداف الإدارية والعمالية من حيث تحقيق الأهداف المنوطة بهذه الخطط وذلك يكون من حيث توضيح أساليب العمل والتوجيهات والأوامر المتعلقة بتنفيذ المهام والأنشطة وغاياتها المرحلية وبعيدة المدى.

ثانياً: خصائص التخطيط

تتمثل خصائص وسمات التخطيط، فيما يلي¹:

1. **الموضوعية:** ويقصد هنا أن تقوم الخطة على معايير ودراسات علمية وتستند إلى منطق عقلاني، وجداني وواقعي من حيث الحقوق والالتزامات بعيداً عن الاعتبارات الشخصية للأطراف المعنية.
2. **الثبات والاستقرار:** وهنا لا يقصد طبعاً الجمود وعدم التغيير بل يعني بذلك عدم تعديل الخطط جوهرياً في كافة مراحل تنفيذها، مع ما يتطلب ذلك من توازن مع مستلزمات مرونة التخطيط من حيث المفاجآت والتفاصيل.
3. **ترشيد الإنفاق:** يتمثل في الاقتصاد في تكاليف إعداد الخطط وتنفيذها من حيث التوفير بالمبالغ المدفوعة للمشاركين (أجور - رواتب - مكافآت) وبالمبالغ الاستهلاكية أو الإنتاجية، وكل ما يعني بهذا هو

¹ - منال طلعت محمود، المرجع السابق، ص 53.

الاستخدام الأمثل للموارد المادية والبشرية المتاحة والاستفادة الأكبر منها لتحقيق أهداف الخطط الموضوعية، وهذا ما يستنتج من خلال الفارق المحسوب بين عوائد الخطة وتكلفتها ماليا ومعنويا. وبعبارة أخرى الابتعاد وتجنب كافة مظاهر الإسراف والهدر وعلى العكس من ذلك الالتزام بمبدأ الأولويات المهمة والملحة والعاجلة في ترتيبها من حيث الجهد والوقت والمال.

4. السلامة المنطقية والعلمية: أي خضوع إعداد الخطة في كافة مراحلها لمبدأ القدرة العلمية والخبرة التخطيطية ولا يسمح فيها بالارتجال أو الطرق العشوائية.

الفرع الثالث: مراحل التخطيط وفاقه

تمر عملية التخطيط بعدة مراحل وتتجسد عبر فترات زمنية متراوحة المدى بين بين القصيرة، المتوسطة والطويلة وذلك حسب الخطة المحددة.

أولاً: مراحل التخطيط

تتمثل مراحل عملية التخطيط فيما يلي:

1. **تحديد الأهداف والسياسات:** ويتضح من ذلك الربط الموضوع بين الإمكانيات البشرية والمادية المتاحة ومدى قدرتها على الوفاء بمتطلبات المرحلة المخطط لها وبين الأهداف المتناسقة لكل من الإدارة والجهاز التنفيذي، بالإضافة إلى وضع السياسات والتوجيهات الملائمة للعنصر الأول من هذه العملية ضمن الشروط الموضوعية التالية¹:

-الدقة في تحديد السياسات والتوجيهات العامة للخطط-

-موضوعية السياسات والتوجيهات وملاءمتها مع الأهداف المرسومة واستقرار تلك السياسات.

2. **تحديد وسائل التنفيذ:** وذلك من خلال التوعية العامة بشأن الموارد المادية والبشرية المستخدمة للتنفيذ ورسم التوازن بين القطاعات المختلفة وعدم ازدواجية التنفيذ وعدم التناقض بين مراحلها.

3. **جمع البيانات والإحصاءات أو جمع المعلومات:** تعد هذه المرحلة من أكثر الركائز الأساسية لضمان سلامة الخطة وقدرتها على النجاح، فضلا عن عملية تقسيمها وتصنيفها لهذه البيانات بدقة وتحديد حتى تأتي التنبؤات أكثر دقة وصحة في تحديد القرارات والنتائج المتوخاة.

وعملية جمع البيانات والإحصاءات هي عملية مستمرة منذ الإعداد وحتى التنفيذ، ما يساعد على كشف الصعوبات والمشاكل التي قد تواجه التخطيط ومراحل تنفيذه.

¹ - منال طلعت محمود، المرجع السابق، ص 55.

ولهذا من الضروري التأكيد على نوعية البيانات والمعلومات المستقاة وكيفية تحليلها واستخدامها الأمثل، ما يتطلب اختيار المصادر المثالية لجمع المعلومات والبيانات اللازمة للتخطيط بالإضافة لاختيار العناصر الكفاءة للتنفيذ واستخدام المعلومات التي قد تكون غريزة وتحتاج إلى تصنيف دقيق وتبويب وتوزيع مناسبين لاستخدام الأمثل، ما يحتم علينا استبعاد المعلومات غير المنتجة.

4. المفاضلة بين الخطط الأصلية والبدئية: لابد من وجود خطط بديلة إلى جانب الخطة الأساسية (الأصلية) لتحل محلها جزئياً وفقاً لما تقتضيه الظروف الموضوعية للتنفيذ، وهذا ما يسند إلى الأجهزة الإدارية التنفيذية للخطط الأصلية.

5. الجدول الزمني لتنفيذ الخطط (البرمجة التنفيذية): وهذه الخطوة هي بالغة الأهمية والخطورة لطابعها الداخلي في فترات التنفيذ والأوليات، لذلك من الضروري تقسيم كل خطة إلى مجموعة مترابطة متكاملة ذات التوقيت الزمني المختصر والمحدود.

6. إقرار الخطة: تمثل هذه المرحلة الإقرار والاعتماد النهائي للخطة بحيث تصبح رسمية وشرعية وملزمة التنفيذ على كافة الأطراف المعنية داخل المنشأة وخارجها، وتخرج على شكل قرار إداري من السلطة العليا بعد مناقشتها بصورة جماعية واستكمال كافة مراحلها ووضع الضوابط الإجرائية لتنفيذها من أجل ضمان نجاحها.

7. المتابعة والتقييم:

وتشمل هذه المرحلة جانبيين مهمين:

- التعرف على كثر على ما يتم انجازه لتحقيق أهداف الخطة، والأدوار الموزعة ومطابقة ذلك عملياً مع ما سبق وحدد في التخطيط، وهذا ما يمكن من تلاقي أوجه القصور والثغرات التي قد تنشأ خلال عملية التنفيذ العملي، ويساعد على تحديد أشكال التعديلات الضرورية لمعالجة الخلل الحاصل.

- متابعة وتقييم العلاقات الضرورية بين المشاركين على اختلاف مستوياتهم لانجاز العمل فردياً وجماعياً.

ثانياً: أفاق التخطيط

الأفاق هي عبارة عن الفترات الزمنية التي تأخذها الخطط لمستلزمات تنفيذها وتنقسم إلى¹:

¹ - منال طلعت محمود، المرجع السابق، ص 56.

أولاً: التخطيط الطويل الأمد

وتتراوح فتراته بين عشرة إلى عشرين عاما (تختلف باختلاف حجم ونشاط وإمكانات وقدرات المنظمات)، وهذا التخطيط يتوافق مع مستوى الخطط الإستراتيجية التي تتولاها الإدارات العليا في المنظمات.

ثانياً: التخطيط المتوسط الأمد

ويمتد بين فترة سنة وخمس سنوات إلى حدود ثماني سنوات، وهو المدى الذي يطبق في مستويات التخطيط التكتيكي ويحدده مديرو الأقسام والوحدات أو مديرو المؤسسة في المستوى الواسطي للتنظيم الإداري.

ثالثاً: التخطيط القصير الأمد

وهو التخطيط الذي لا تزيد مدته على السنة الواحدة، والذي يشمل النشاطات والفعاليات التنفيذية، وهو ما تعتمد عليه الخطط العملية ضمن مسؤولية الإدارات الدنيا والإشرافية في العمل الإداري والتنظيمي.

الفرع الرابع: مشاكل ومعوقات التخطيط

"إن التخطيط الفعال والناجح لا يعوض عن عجز أو ضعف الإدارة الجيدة يمكنها تعويض عجز التخطيط الضعيف"، ومن هذه المقولة يمكن ملاحظة أن التخطيط ومهما تكن كفاءة وفعالية الإدارة يمكن إن يواجه بعض المشاكل والعوائق ذات الطابع البشري والمادي والفني، والتي يمكن إيجازها على الشكل التالي¹:

أولاً: المشاكل والمعوقات البشرية

وتتمثل في:

- نقص الكادر الفني والإداري البشري (عدم وجود المخططيين أصلاً) لكافة المستويات.
- عدم أهلية المخططيين في الإعداد واتخاذ القرارات
- انعدام الرغبة أو الدوافع نحو المشاركة في عملية التخطيط، وعدم معرفتهم لمهامهم المكلفين بها.
- انعدام الرقابة والمتابعة الفعالة لحسن سير أعمال التنفيذ للخطط ومدى التقدم أو التراجع في تحقيق الأهداف.

¹ - موسى خليل، المرجع السابق، ص 62.

ثانياً: الصعوبات الإجرائية

ونلخصها في النقاط التالية:

- عدم اختصار الإجراءات التخطيطية والخطوات عند ضرورة الإلحاح والإسراع في انجاز الخطة لأهدافها في أقصر وقت ممكن.
- عدم مشاركة اختصاصي التخطيط في صنع القرار وإصداره جانب الإدارات العليا
- تغليب الاعتبارات والتوجهات السياسية العامة في مجال الإدارة على الاعتبارات الموضوعية الفنية اللازمة لنجاح التخطيط.
- عدم ملاءمة التنظيم الرسمي المعتمد من حيث الهيكله والإجراءات.
- مركزية إصدار الأوامر وعدم استخدام التفويض في إقرار وتنفيذ الخطط ما يعزز التسلط والفردية في اتخاذ القرارات.

ثالثاً: النقص المالي والعجز الفني

أهم مظاهر هذا النقص في الموارد المالية وعجز الإمكانيات والقدرات الفنية في التخطيط يمكن تلخيصها بما يلي:

- عدم صحة تقدير حجم ونوع الموارد المالية والكفاءات الفنية اللازمة لتنفيذ الخطط وتوظيفها وإدارتها، وهذا ما يسمى " بعيب عدم الواقعية في التخطيط"
- الخطأ في توظيف الموارد المالية والقدرات الفنية المتاحة وسوء توزيعها وعدم القدرة على تنسيقها وتوازنها حسب مراحل التخطيط وأولوياته.
- عدم وجود القدرات المالية لتلبية مستلزمات التخطيط والإيفاء بأهدافه بسبب عدم تنوع وتعدد مصادر التمويل، أي اعتماد هيكل تمويلي واستثماري خاطئ
- الخطأ في تقدير العوائد أو النتائج المخططة على ضوء الموارد والإمكانات المخصصة لذلك.
- تفشي الفساد والانحراف المالي والأخلاقي في الجهاز الإداري في مستويات التخطيط والقرار بشكل خاص.
- الخطأ في تحديد الأولويات الاتفاقية قياساً على الموارد والإيرادات المالية والعينية المخططة.
- الغرق في الإشكاليات العامة التي تزيد مظاهر الإنفاق، وتضعف القدرات التمويلية كفاءتها على حساب الإجراءات الأساسية والخطوات الرئيسية للخطط ونتائجها.

المطلب الثاني: التنظيم الإداري

تعتبر وظيفة التنظيم من الأركان الأساسية للإدارة، لما لها من أهمية في تحديد مرتكزات عمل تلك الإدارة، ووضع الهيكليات الإدارية المختلفة التي يمكن الاستفادة منها لتحسين مستوى الأداء الوظيفي للعاملين، بهدف تحقيق الأهداف المحددة وفق الخطط الموضوعية، والوصول إلى النتائج المرجوة بنجاح وتميز ضمن الشروط الموضوعية المحيطة داخليا وخارجيا¹.

الفرع الأول: تعريف التنظيم

لقد عرف دونيل التنظيم بأنه " تجميع أوجه النشاط اللازمة لتحقيق الأهداف وتنفيذ الخطط وإسناد هذه النشاطات إلى إدارات تنهض بها، وتفويض السلطة والتنسيق بين الجهود المبذولة "².
بينما اعتبر ايرويك التنظيم بأنه " ترتيب الأنشطة في مجموعات يمكن إسنادها إلى أفراد " في حين عرفه " لويس الن " بأنه " العمل الذي يؤديه المدير لإنشاء هيكل تنظيمي سليم، ويفوض السلطات، ويحدد المسؤوليات، ويبني علاقات العمل التي تسهل تحقيق الأهداف "
كمبول وصف التنظيم " بالمعاون أو المساعد للإدارة من خلال ما يتضمنه من تحديد الإدارات والأفراد الموكل إليهم تنفيذ الأعمال، والاختصاصات والعلاقات بين الإدارات والأفراد".
أما ديفيز فحدد التنظيم " كوظيفة توفر الظروف الأساسية والعلاقات اللازمة للتنفيذ الاقتصادي -الفعال للخطط، وهذا يشمل التجهيز والإعداد والتكليف المسبق لتلك العوامل والقوى التي حددها التخطيط "³.

الفرع الثاني: أهداف التنظيم

للتنظيم الإداري أهدافه المنبثقة من كل من أهداف العملية الإدارية عامة والترجمة الواقعية لها خاصة، إذا هناك هدف عام للتنظيم تتوحد وتنسق كافة الجهود في المؤسسة لتحقيقه، ويتفرع عن ذلك الهدف العديد من الأهداف الجزئية (الفرعية) تتوزع مسؤولية إنجازها على كافة الوظائف والوحدات التي يتكون منها التنظيم بشكل يتناسب وسلطات كل منها وما تستلزم من إمكانات مادية وبشرية.

1 - منال طلعت محمود، المرجع السابق، ص 64.

2 - موسى خليل، المرجع السابق، ص 72.

3 - المرجع نفسه، ص 72.

أولاً: المواصفات العامة لأهداف التنظيم

وتتمثل في:

1. الواقعية وعدم المغالاة: بمعنى ألا تتجاوز الأهداف التنظيمية، في طبيعتها ومناهجها، حدود الطاقات والإمكانات المتاحة للمنظمة لتحقيق تلك الأهداف.
2. الوضوح والدقة: أي تحديد هذه الأهداف جملة وتفصيلاً بصورة تمكن كافة الوحدات والأقسام التنظيمية من أداء دورها الموزع عليها بشكل صحيح ومنضبط بعيداً عن التضارب والتعارض فيما بينها في سعيها إلى تنفيذ الجزء الخاص بكل منها لتحقيق الأهداف.
3. المصدقية: يجب أن تكون أهداف التنظيم تعبيراً صادقاً عن فكرة المصلحة العامة التي لا يمنع تحقيقها أية مصالح ذاتية أو شخصية لمسؤولي التنظيم وأعضائه، بل تشملها وتتداخل معها.
4. التعددية: من الخطأ الاعتقاد بعدم تفرع أهداف جزئية عن أي هدف تنظيمي وهذه ميزة عامة لكافة أهداف العملية التنظيمية.

ثانياً: المواصفات الخاصة لأهداف التنظيم

وتتمثل في:

1. التدرج الإلزامي: بمعنى إن الهدف العام من التنظيم كله يجب إن يحكم غيره من الأهداف المتفرغة عنه والموزعة على مختلف الوحدات والأقسام، بالإضافة إلى الأهداف الخاصة بالعاملين، ونقصد عدم سعي كل عنصر من هؤلاء إلى تحقيق جزئه من الأهداف بطريقة تتناقض مع الهدف العام للتنظيم، وهذا ما يوضح ما تشير إليه عبارة "تقييد التنظيم في حركته ومساره بوحدة الهدف".
2. الطبيعة الإنسانية: أي عدم إهدار العوامل والمضامين الاجتماعية - الإنسانية للعلاقات التنظيمية، وهو ما يعني إن هدف التنظيم الكلي الشامل يكون مراعيًا عند تحقيقه مصالح أعضائه الخاصة والذاتية ما لم تتعارض مع الهدف العام.

الفرع الثالث: مبادئ التنظيم الفعال

وتتمثل مبادئ التنظيم وقواعده الإجرائية العوامل التي تتحكم في بناء التنظيم الإداري والمؤثرة في العملية الإدارية وأداء وظائفها ونجاحها، ويمكننا تلخيص تلك المبادئ والأسس في أربعة جوانب رئيسية شمولية على الشكل التالي¹:

¹ Bernard PECHEUR, " Carrière et emploi : une problématique complexe", Article publié dans : revue des cahiers de la fonction publique et de l'administration, N°144 , Paris,1996,P-P, 4-5.

أولاً: مبدأ وحدة القيادة وإصدار الأوامر

بناء على هذا المبدأ، يعتبر كل مدير أو مسؤول أو موظف أو عامل في الهرمية التنظيمية مسؤولاً عن كل ما يقوم به وينفذه أمام قائد أو مسؤول أو مدير أعلى واحد يتلقى منه الأوامر والتعليمات ويستمد منه السلطات وفي الوقت نفسه يكون هو نفسه على رأس الهرم الذي يشغله حسب وظيفته في وحدته أو قسمه وهو الذي يأمر ويصدر التعليمات والتوجيهات إلى من تشملهم صلاحياته وسلطاته.

ثانياً: التوزيع المتجانس لمهام العمل

وهذا يعني أن يكون الأساس في إنشاء وحدات التنظيم وأقسامه وتبعية الأفراد تنظيمياً إليها، قائماً على مبدأ التخصص النوعي والتماثل في طبيعة الأعمال والمهام التنفيذية، وهذا يشمل طبعاً مبدأ ضم أو إدراج الأعمال والوظائف وفقاً لتشابهها أو ترابطها فيما بينها في مجموعات عمل متقابلة.

ثالثاً: مبدأ الإشراف بحدود الممكن

في إطار التنظيم الإداري، نجد إن لكل مشرف أو مدير أو قائد أو رئيس في مختلف المستويات الإدارية نطاقاً للتمكن والتحكم لا يقدر على تجاوزه إن من حيث عدد الأفراد أو السيطرة والتوجيه أو من حيث حجم الأعمال المسؤول عن أدائها وتحقيق أهدافها، وهذا لا يتم طبعاً بشكل رقمي، إنما هو تقييم نسبي كما ونوعاً حسب طبيعة الأشخاص العاملين ومزايا شخصياتهم. لذلك فإن تطبيق هذا المبدأ، يستوجب عدم خروج العمل الإداري عموماً والعملية التنظيمية خصوصاً، عن إطار القدرات البشرية المحدودة للأفراد العاملين وفقاً لما هو مخطط ومتفق عليه على أساس ما تتمتع به مجموعات العمل من مهارات وكفاءات عملية وسلوكية فعالة ضمن الظروف المكانية والزمانية المؤاتية لضمان نجاح التنظيم في تحقيق الأهداف المنشودة.

رابعاً: مبدأ عدم تركيز السلطة

إن تركيز السلطة في مجال التنظيم الإداري من شأنه أن يشل فاعلية وقدرة العاملين عن إنجاز المهام المسندة إليهم، في حين إن تخويلهم القدر الملائم والمناسب من السلطات عن مسؤولياتهم يحقق أفضل النتائج على مستوى العملية بأكملها.

لذلك نجد في الوقت الحاضر اتجاهاً عاماً في كافة المنظمات خاصة أو عامة، نحو تبني مبدأ اللامركزية الإدارية والتفويض السلطوي بالقدر المناسب للظروف الموضوعية لكل مهمة وكل منظمة أعمال، لما لذلك من نتائج إيجابية واستجابة لروح التعاون المثمر بين الرؤساء والمرؤوسين.

الفرع الرابع: أنواع التنظيم الفعال

يمكن تقسيم التنظيم الإداري من حيث طبيعة الروابط القائمة بين أعضاء إلى نوعين متقابلين¹:

أولاً: التنظيم الرسمي

يعتمد منطق التنظيم الرسمي على الالتزام الكامل والحرفي بما تقرره السلطات العليا الرسمية المختصة ببناء التنظيم وتحديد حركة اتجاهه بصورة محددة، وفقاً لبعض الأعراف والتقاليد المستقرة وواجبة التطبيق من دون تحريف أو خروج جزئي عنها وغير قابلة للتعديل أو التبديل، في قالب رسمية مستندة إلى مبادئ تقسيم العمل والتخصصية ونطاق الإشراف والتحكم ووحدة القيادة والسلطة بصورة جامدة.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن التنظيمات الرسمية قد سادت واشتقت من مراحل زمنية سابقة ارتبطت بالنظريات الإدارية التقليدية للعلماء الأوائل خاصة منهم ماكس فيبر، فردريك تايلور وهنري فايول، الذين بنوا نظرياتهم الإدارية على تكوين التنظيم الإداري من الوحدات والأقسام المترابطة في السلطة ممتدة بينها جسور وقنوات اتصالية صاعدة وهابطة موزعة الاختصاصات والصلاحيات بصورة محددة وواضحة.

ثانياً: التنظيم غير الرسمي

لقد أثمرت انتقادات وجهود علماء الإدارة المستحدثين وأصحاب مدرسة العلاقات الإنسانية والسلوكية الاجتماعية في إدخال نمط التنظيم غير الرسمي كشكل مكمل للتنظيم الرسمي لإيجاد التوازن المطلوب في العملية التنظيمية لضمان نجاح تنفيذ المهام والأهداف، وأول من نجح في هذا المجال وطبق نظرية التنظيم غير الرسمي الفعال في نجاح العمل وتحقيق أهدافه هي تجارب هرثون التي أكدت وجود معامل ارتباط سلبي أو إيجابي انخفاضاً أو ارتفاعاً بمعدلات الإنتاج بين الظروف الإنسانية والاجتماعية للعاملين وبين حجم الإنتاج وكيفية تحقيقها؟

وترتكز فكرة التنظيم غير الرسمي على الروابط الاجتماعية والعلاقات الداخلية في مجال العمل وبين فرق ومجموعات العمل ووحدات وأقسام التنظيم الفرعية، وهي بالتبعية تنظيمات غير مقننة أو محددة رسمياً، بل محركها ودافعها وأهدافها كلها محكومة بالإطار الإنساني والاجتماعي الواقعي لطبيعة وظروف العلاقة البشرية بين العاملين ويدينون بها لقيادة غير رسمية من بينهم ولاء وتلبية لأوامرها من منطلق

¹ - موسى خليل، المرجع السابق، ص 78.

تأثيرها الواقعي عليهم ، بحيث تتحكم في حجم ونوع معدلات إنتاجيتهم بطريقة غير رسمية تكمل الوسائل الرسمية إذا توافقت معها ، وتعرفلها إن تعارضت معها .

لذلك من الواجب على الإدارة أو القيادة المسؤولة عن التنظيم اخذ هذه العلاقات أو التنظيم غير الرسمي بالحسبان واستيعابه وتوجيهه وتحويله بعقلية موضوعية إنسانية إلى أداة فعالة ايجابية كجزء مثمر من نجاح العملية الإدارية والإنتاجية وليس مجابهته وقمعه.

الفرع الخامس: العوامل التي تتحكم بالتنظيم الإداري

في الواقع العملي هناك مجموعة من العوامل تفرض على المنظمات شروط إتباع الأسلوب التنظيمي الأنسب لها بين المركزية واللامركزية الإدارية، ومن أهم تلك العوامل¹:

أولاً: حجم المؤسسة

من الطبيعي إن تميل المؤسسات ذات الحجم الكبير إلى تطبيق اللامركزية الإدارية، وكلما كبر حجم المنظمة كلما زادت حجم القرارات الواجب اتخاذها كلما وجدت الإدارة العليا صعوبة لإيجاد الوقت والمعرفة التامة في متابعة ذلك وتنفيذه بشكل يضمن لها النجاح وخاصة في مجال زيادة عدد المنتجات أو الزبائن أو الأسواق أو عدد الوظائف والموظفين.

ثانياً: طبيعة المحيط

سواء أكان المحيط داخليا أم خارجيا فانه يفرض نوعا معينا من الأسلوب التنظيمي لان له عدة خصائص فاعلة تتطلب من إدارة المؤسسة الاستعداد لها والتنبؤ بها وقد تطلب أسلوبا مركزيا أو لامركزيا من حيث السرعة والدقة والسهولة والقدرة على التحكم والمواجهة والوفاء بالالتزامات ودقتها. فالمحيط الثابت يسهل على المنظمة إتباع المركزية، بينما المحيط المتحرك يحتم على المنظمة إتباع اللامركزية الإدارية واستتفارا كاملا لقدراتها وأجهزتها لمجابهة المستقبل.

ثالثاً: التوسع الجغرافي

تعني بذلك نمو وازدياد حجم العمليات وعدد فروع المؤسسة، ما يستدعي نظاما لا مركزيا، لصعوبة المتابعة واتخاذ القرارات والإمام بالتفاصيل الموقعية ومعطيات الاستجابة لها والتحكم بها، ما يتطلب تركها للمديرين الإقليميين بإعطائهم الصلاحيات اللازمة لذلك.

¹ - موسى خليل، المرجع السابق، ص 79.

رابعاً: التكنولوجيا المعتمدة

إن التكنولوجيا المعقدة تستلزم نظاماً إدارياً لامركزياً نظراً لدقتها وحساسية عملياتها وسرعة تطورها، ما يحتم ترك خيارات التعامل معها والتحكم بها للإدارات المباشرة ميدانياً، بأسلوب تعاوني مع قمة الهرم بما يضمن شروط تطويرها وتحديثها أيضاً.

خامساً: استراتيجية المؤسسة

يعتبر ألفريد شاندلير إن الهيكلية التنظيمية تتبع الاستراتيجية وإن الاثنين على علاقة تفاعلية كعلاقة المؤسسة مع محيطها.

فاستراتيجية الدفاع مثلاً تحتاج إلى أسلوب تنظيمي رقابي متشدد حذر ومركزي ومستمر ودقيق، وكل ذلك من مواصفات المركزية.

أما الاستراتيجية الرائدة أو الإبداعية، فهي تعتمد على المديرين الطموحين الأكفاء الذين يسعون دائماً إلى اكتشاف أسواق جديدة وسلع جديدة وهم مميزون ويعتمدون على التطور التقني لذلك من الضروري والمحتم اعتمادهم على لامركزية إدارية لحركتهم وقراراتهم أو بتعبير آخر على التقسيمات الإدارية التقسيمية أو التخصصية.

إلى جانب العوامل، السابقة الذكر، المؤثرة في التنظيم الإداري، يمكن إضافة العوامل التالية:

- الكفاءات والمهارات الإدارية.
- الأسلوب الإداري.
- طبيعة النشاط الإداري.
- الموارد والقدرات المالية.
- ثقافة المؤسسة.

المطلب الثالث: التوجيه الإداري

يشكل التوجيه جميع الفعاليات الهادفة إلى قيادة الجهود التي يبذلها المرؤوسون لإنجاز أعمالهم بصورة تصرفات ترضي رؤسائهم، تركز هذه الوظيفة الرئيسية من وظائف الإدارة على إصدار الأوامر والتعليمات في إطار الواجبات والمهام الموكولة للمرؤوسين من عمال وموظفين كضرورة أساسية لتوفير البيئة التصرفية السليمة للتنفيذ الناجح الذي ينجزه العاملون بأقصى رضى والذي يخلق الوعي والإدراك

المطلوب لذلك وبالتالي هذا العامل الرئيسي الذي ينجح معه التحفيز والدافعية التي تواكب كفاءة وفعالية الانجاز¹.

ومن هذه الأهمية التي يتميز بها التوجيه يمكن تعريفه بأنه: الاتصال بالمرؤوسين وإرشادهم وترغيبهم أو دفعهم إلى العمل لتحقيق الأهداف المرسومة، إذا يشمل التوجيه عنصرين رئيسيين²:

- الاتصال بين الرئيس والمرؤوس (إصدار الأوامر والتعليمات والحصول على التعليمات والإرشادات).

- القيادة وتنمية التعاون الإخباري والمعلوماتي.

الفرع الأول: خصائص التوجيه الفعال والناجح

من الصفات الواجب توفرها في أنشطة وفعاليات وظيفة التوجيه نركز هنا على أهمها³:

أولاً: قابلية الأوامر والتعليمات للتطبيق

إذا اعتقد المرؤوسون إن المهمة أو العمل الذي يقومون به غير معقول أو أنه خارج عن قدراتهم وإمكاناتهم، فإن ذلك سيؤدي طبعاً إلى انخفاض معنوياتهم وفي بعض الأحيان إلى عدم طاعتهم الأوامر وعدم تنفيذها كما يتوجب عليهم ذلك، إذا على المديرين اخذ بعين الاعتبار وجدية وخاصة على مستوى تقدير حجم ونوع الكفاءات والخبرات والمهارات الإدارية المطلوبة والمناسبة فعلاً لتنفيذ الأوامر والتوجيهات، مع تحديد الموارد والفنية المساعدة بالضرورة لذلك.

ثانياً: وجوب كمال الأوامر والتعليمات

يجب إن تحتوي كافة التوجيهات كل ما يحتاج إليه المرؤوسون من المعلومات المتعلقة بطبيعة وأهمية عملهم وعلاقاتهم الوظيفية كما ونوعاً وأهدافها الكلية مع تحديد كافة طرق العمل الواجب إتباعها والوقت المناسب والمقبول للانجاز على إن يترك لهم بعض حرية التصرف المعقول بحدود موضوعية الظروف المحيطة بالعمل.

¹ Mohmed Cherif BELMIHOUB, "la réforme administrative en Algérie : innovation proposées et contrainte de mise en œuvre", Forum EuroMéditerranéen sur les innovations et les bonnes pratiques, Tunis, 15-17 juin 2005, P 10.

² - موسى خليل، المرجع السابق، ص 89.

³ - منال طلعت، المرجع السابق، ص 101.

ثالثا: وضوح التعليمات

ويقصد بذلك جعل الذين تصدر إليهم الأوامر والتعليمات قادرين على فهمها بالمضمون والشكل المطلوبين من الإدارة صاحبة الصلاحية، ويكون ذلك عن طريق استخدام صياغات مبسطة قدر الإمكان بكلمات سهلة وواضحة مناسبة لمستوى من يصدر إليهم الأوامر.

رابعا: التعليمات المكتوبة

قد تواجه الأوامر والتعليمات الشفهية بعض العوائق والمشاكل من حيث الوقت اللازم وعدد ونوع المهمات الواجب تنفيذها في هذا العمل، لذلك فإن الميزة الأساسية للتوجيه المكتوب هي أنه يعد ويحدد وينظم بعناية وتفكير مسبق من الرؤساء، وهو يخضع في هذه الحالة للدراسة والدقة التي تقلل من أخطاء الممارسة التوجيهية والاتصالية تهيؤ لعوامل نجاح التوجيه بالشكل الذي يحقق أهدافه المطلوبة تخطيطا وتنظيما، وعلى أساس ذلك فإن الأوامر والتعليمات المكتوبة تكون أكثر ملائمة في الحالات التالية¹:

- عندما يكون عدد المرؤوسين الصادرة إليهم الأوامر كبيرا حيث توزع عليهم نسخ منها إذا استمر تطبيق الأوامر لمدة طويلة.
- عندما تكون الأوامر والتعليمات ذات طبيعة معقدة وتفصيلية يصعب ذكرها أو تذكرها.
- إذا كانت الأوامر والمعلومات الصادرة تعالج أمورا ومهمات وقائية على أهمية كبيرة من الخصوصية التي تهم المنشأة ويترتب على إهمالها نتائج خطيرة ومسؤولية كبيرة.

خامسا: متابعة تنفيذ الأوامر

إن إصدار الأوامر والتعليمات لوحده لا يكفي أبدا للتنفيذ المطلوب لتحقيق الأهداف ورفع كفاءة المنظمة، بل من الضروري والواجب التأكد من صحة التنفيذ وعدم تجاهل الأوامر الصادرة أم جهلها أو إهمالها أو تحريفها، وذلك عن طريق تعقب ومتابعة تنفيذها بصورة مستمرة وفعالة. وقد تم تعقب أو متابعة الأوامر عن طريق الإجابة الخطية على التعليمات وحدود التعامل معها وأسباب الإعاقة إذا وجدت، وقد يطلب المرؤوسون أحيانا إهمالهم أو تحديد وقت أكثر مناسبة لهم مبينين الأسباب الموجبة لذلك.

ولكل الأسباب، نجد من المهم جدا بهدف التحكم الفعال لإجراء المتابعة الجدية والناجحة إن يوضع نظام أو برنامج عملي متضمنا كافة الخطوات الضرورية والوسائل الفعالة الكفوة الملائمة لتحقيق ذلك.

¹ عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، الإدارة الأصول العلمية والتوجهات المستقبلية، المكتبة العصرية، المنصورة، مصر، 2006، ص

أما من حيث الفعاليات العملية للمتابعة، فإن تحديد المهام والأنشطة الواجب إنجازها مع ما تلزم من وقت وتكاليف في حدودها الدنيا والقصوى¹.

سيؤثر ذلك بالتأكيد على مظاهر وحدود النجاح والفشل للتنفيذ بل سيدلل أيضا على عوامل الهدر والإسراف بالمال والجهد المبذول في كافة النواحي والطرق المستخدمة لذلك. ومن فإن من الضروري توضيح تلك الأمور والملاحظات مع الإشارة إلى ضرورة إمكانية سحب الأوامر ووقف التعليمات إذا ما انتفت الحاجة إلى ذلك.

الفرع الثاني: أهداف التوجيه

وتشتمل هذه العملية على بيان أسباب إصدار الأوامر، لأنها لا تشمل على جميع التفاصيل الدقيقة، ولا بد هنا من الشخص المأمور من تقرير ماهية تلك التفاصيل، ومن الواجب أيضا معرفة الأهداف التي يرمي إليها التوجيه لدفع المرؤوسين إلى حسن التصرف وهنا العمل على منع التناقض بين الأساسي والثانوي في فهم بعض المرؤوسين، ويتوقف مستوى الاهتمام بشرح وتوضيح أسباب ودوافع إصدار الأوامر على العوامل التالية²:

- مستوى الحرية التي يتمتع بها المرؤوسون في اتخاذ قرارات ثانية لدى تنفيذهم للعمل، فكلما زادت حريتهم في ذلك كلما ازدادت حاجتهم إلى معرفة الأهداف وأبعادها ومسبباتها.
- قدرة المرؤوسين على إدراك كافة النواحي التي ترتبط بها التعليمات.
- مساهمة التوجيه في تدريب المرؤوسين على تنفيذ النشاطات يسهل عملية فهمهم للأوامر الصادرة وربط بعضها ببعض.
- كفاية الوقت المخصص بعد التنفيذ للمناقشة وشرح الأسباب وبيان علاقتها مع النشاطات الأخرى.
- درجة غرابة التعليمات بالنسبة للمرؤوسين، فكلما كانت التعليمات والأوامر غير مألوفة للعاملين المنفذين كلما كانت الحاجة لديهم أكبر لبيانها وشرح أسبابها.

المطلب الرابع: الرقابة الإدارية

إن المؤسسات والمشروعات التي تنشأ التغيير والتطوير الإيجابي لا بد لها من ممارسة وظيفة الرقابة الإدارية على كافة أعمالها وفي جميع مستوياتها الوظيفية³.

¹ Rapport public, réflexion sur la fonction publique, Conseil d'état, France, 2003, p 104.

² - موسى خليل، المرجع السابق، ص 91.

³ - مريزق عدمان، المرجع السابق، ص 43.

وتعرف الرقابة بـ "أنها الفعل أو العمل الموجه المحدد بمعايير وخطوات نحو جعل العمليات التشغيلية والإدارية وأجهزتها متطابقة مع المقاييس والغايات المحددة مسبقا والمخططة لتحقيق الأهداف والوصول إلى النتائج المرجوة، كل ذلك بهدف معرفة الانحرافات والأخطاء ومسبباتها ونتائجها على النشاط العام للمؤسسة بغية تصحيحها بالطرق والوقت الملائمين، لتقليل الخسائر أو استبعادها وضمان القدرة على معالجة النتائج وإعادة الأمور إلى مسارها الطبيعي أو التأكد من إن الذي خطط للانجاز قد أنجز فعلا وضمن المرسوم المتوقع إمكانية وجهودا على مستوى الإنتاجية- الموازنات - جودة ونوعية المنتوجات - جهود وسلوك وتصرفات الموظفين والعمال ، وهذا ما يؤدي إلى رفع مستوى أداء المؤسسة وفعاليتها في تحقيق أهدافها.

والهدف المركزي الاستراتيجي للرقابة الإدارية الفعالة والناجحة هو استباق حدوث الأخطاء والانحرافات في المستقبل وتجاوزها بأقل الخسائر ماديا وبشرياً، ويستند مفهوم الرقابة على انجاز المهام التالية¹:

- متابعة تقدير الوظائف والأعمال التي تم انجازها كما ونوعا مقارنة مع ما هو محدد سلفا.
- كشف الأخطاء والانحرافات المرتكبة ومسبباتها في سير الأعمال وأداء العاملين بغية عدم تكرارها.
- وضع الحلول المناسبة والكفيلة بإصلاح ومعالجة الخلل أو القصور، كان ذلك بوسائل عقابية أو توجيهية أخرى تحقق الهدف.
- استمرارية تحقيق التكامل بين كافة الوظائف الإدارية ووظائف المؤسسة استنادا إلى معايير التوازن المطلوب بينها لتحقيق معدلات انجازاتها كل في اختصاصه.

الفرع الأول: أهداف الرقابة

إن أهداف هذه الوظيفة الاستراتيجية والخطيرة والتي تضع المؤسسات أحيانا في خانة الإفلاس والضياع إذا لم تمارس في اتجاهها وأسلوبها الصحيحين، فإن هذه الأهداف تتجاوز عملية كشف الأخطاء والانحرافات، إلى عملية الإصلاح الإداري لما تتضمنه هذه العملية من إعداد ومتابعة وتقويم، إلى تنمية روح الإبداع والابتكار عن طريق كشف وتحديد الجهود الخلاقة التي تستحق الثناء والتشجيع، وهي أيضا تلامس معاني الثواب والعقاب في مغزاه الإيجابي التصحيحي والتطويري للوظائف والأعمال والسلوك البشري انفراديا وجماعيا، عاما وخاصا.

¹ - موسى خليل، المرجع السابق، ص 95.

ومن أهم الأهداف المركزية لوظيفة الرقابة الإدارية¹:

أولاً: الهدف الإصلاحي

ويقوم على دعامتين: تشخيص الداء أو المرض أو الانحراف (الخطأ) الإداري، ووصف الدواء الناجح أو العلاج الأنسب والملائم أو الحل الأفضل مادياً، بشرياً، وزمنياً للأخطاء والانحرافات وتصحيحها.

ثانياً: الهدف التشجيعي

ويتمثل بالتحفيز، إذ تسعى الرقابة نحو ترسيخ مبد الرعاية الكاملة والمتساوية لحقوق ومزايا العاملين وضمان مكافأة وإثابة السلوكيات والجهود الملتزمة والمبدعة، كما هي كفيلة بمعاينة المقصرين في واجباتهم.

ثالثاً: الهدف العقابي

يمثل الوجه أو الطابع الجزائي من المعالجة على ما ارتكب من أخطاء عبر تحديد المسؤولية وجوانب الخلل الحاصل بهدف عدم التكرار ووقف الضياع وهدر الوقت والجهد، ولكن مع ضمان عدم التعسف والظلم، لان من شان ذلك تضييع الهدف الايجابي للرقابة.

الفرع الثاني: أنواع الرقابة

تنقسم الرقابة إلى عدة أنواع تتوزع بين رقابة داخلية ورقابة خارجية، ولكنها بمجملها مقيدة بسلامة أساليبها الفنية وكفاءة وفعالية العاملين فيها وحجم ونوعية أهدافها.

أولاً: الرقابة الداخلية أو الذاتية

وتنقسم إلى نوعين²:

1. الرقابة القيادية أو الرأسية:

ويمارسها كل شاغلي الوظائف القيادية والإدارية الرأسية في المنظمات كإحدى مهامهم ومسؤولياتهم في حدود صلاحياتهم الوظيفية للإدارات التي يتولونها، وهي رقابة بأسلوب مباشر بين الرئيس والمرؤوس من دون أجهزة وسيطة وخاصة في المنظمات الصغيرة الحجم.

¹ - منال طلعت، المرجع السابق، ص 105.

² - موسى خليل، المرجع السابق، ص 99.

2. الرقابة الجماعية والفنية المتخصصة:

وتقوم بهذه الرقابة لجان إدارية أو مجلس رقابي، أو تستند هذه الرقابة إلى لجان أو أجهزة فنية متخصصة مشكلة من ذوي الاختصاص والدراية والخبرة في مجال التفتيش والفن الرقابي، وتعمل هذه اللجان والأجهزة بطبيعة الحال ضمن التزامها بالقوانين والأنظمة السائدة في المنظمة.

ويطبق هذا النوع الرقابي إجمالاً في المنظمات الكبيرة من حيث حجم نشاطها وهيكلتها الإدارية.

ثانياً: الرقابة الخارجية وأجهزة الوصاية

وتنقسم أيضاً إلى نوعين: رقابة التشريعية ورقابة القضائية

وهذان النوعان من الرقابة مفروضان بواسطة هيئات منفصلة ومستقلة عن إدارة المنظمات عامة كانت أم خاصة، وهما يتقيدان بما يفرضه القانون العام والتشريع القضائي أما الرقابة التشريعية، فتستند إلى المجالس النيابية (البرلمانية) والرقابة القضائية تستند إلى الهيئات القضائية ذات الاختصاص القضائي وهدفها التحقق من مشروعية أعمال الإدارة وملاءمتها للقيام بواجباتها ووظائفها.

ثالثاً: رقابة الرأي العام *la contrôle de l'opinion publique*:

وتتمثل هذه الرقابة برقابة المجتمع أفراداً وجماعات وأحزاباً على الإدارة العامة وأدائها ونتائج أعمالها وفقاً لمصالح المجتمع وأفراده سلبياً وإيجابياً، وأيضاً تتمثل بالسوق الذي يشكل ميدان العمل النهائي للمؤسسات الخاصة والتي تتأثر بالمجتمع أيضاً بشكل عام، ورقابة السوق هي في الحكم على نوع المنتجات وأسعارها وتوفرها كما ونوعاً في الوقت والمكان المناسبين لتلبية حاجات المستهلكين بما ينعكس سلبياً أو إيجابياً على أداء المؤسسات وقدرتها على المنافسة مع غيرها.

ولا ننسى في هذا الإطار رقابة وتأثير الأطراف والأدوات الرقابية الأخرى من الرأي العام كالنقابات المهنية والجمعيات الفكرية والثقافية والقنوات الإعلامية المتعددة والتي تضغط جميعها لتصحيح مسار المؤسسات العامة والخاصة لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والسياسي للمجتمع¹.

الفرع الثالث: أدوات الرقابة

تتعدد وتتوزع الأدوات الرقابية المستخدمة تبعاً للجهات الرقابية، وبسبب اختلاف الأهداف الكامنة وراء الرقابة، ولكن يمكننا تحديد أهم الأدوات المستخدمة والمتفق عليها في العام والخاص وهي²:

¹ - مريزق عدمان، المرجع السابق، ص 45.

² - موسى خليل، المرجع السابق، ص 101.

أولاً: الملاحظات الإدارية

ويتم ذلك عن طريق جميع المعلومات والبيانات التي تتضمنها الملاحظات الإدارية للرؤساء الموظفين المباشرين للعمل عن العاملين تحت إشرافهم وسلطتهم وما يلمون به عن نوعية المشاكل التي تعترضهم.

ثانياً: التقارير الإدارية

تتعدد وتتوزع التقارير الإدارية بحسب المعيار المتبع في تقسيمها:

أما من حيث الاعتبار الفني فهناك التقارير الإحصائية أو البيانية، وتقارير ذات طبيعة إدارية أو مالية أو قانونية.

من حيث التوقيت الزمني نجد التقارير الدورية وأخرى استثنائية.

أما من حيث الأسلوب فتقسم إلى تقارير شفوية وتقارير كتابية (اجتماعات، مقابلات، رسائل ومكاتبات مختلفة).

ويعتبر أهم تلك التقارير الإدارية وأكثر فائدة في مجال وظيفة الرقابة الإدارية، تلك الخاصة بكل من سير العمل ومدى التقدم في إنجازها، وتلك المتعلقة بسلوك العاملين ومدى القصور أو الكفاءة في الأداء.

ثالثاً: الشكاوى الإدارية

تمثل الطلبات المقدمة إلى الأجهزة الرقابية بهدف تحريك نشاطها وعملها إزاء التحقيق حول حادثة أو واقعة أو خلل معين في بعض الأعمال أو السلوكيات، وقد تتخذ هذه الشكاوى تسميات عديدة مثل: (البلاغات، المقترحات، التظلمات، الطعون) وكلها تعني كشف عن خلل سلوكي أو وظيفي.

والمطلوب في هذا النوع من الأدوات، هو الاهتمام بوضع تنظيم دقيق يحكم كيفية الاستفادة من تلك الشكاوى وتحديد وسائل تقديمها والجهات المعنية بحلها، ولتحقيق ذلك من الواجب إن يستند التنظيم هذا إلى القواعد التالية¹:

- تحديد الجهات المختصة بتلقي الشكاوى ومعالجتها، بشكل حاسم وواضح
- التزام السرية وعدم كشف مصادر تلك الشكاوى أو مقدميها، تجنباً لظاهرة الخوف الرقابي وسلبياته.
- مقابلة وتقريب جهات تلقي الشكاوى مع مقدميها تيسيراً لعملهم

¹ - مريزق عدمان، المرجع السابق، ص47.

- إلزام مقدمي الشكاوى والمعنيين بضوابط الموضوعية وسرد الحقائق المسندة
- إتباع التوقيت الملائم لتقديم الشكاوى وبتتها.
- معاقبة مقدمي الشكاوى المغرضة وعدم الاكتفاء بحفظها وتجنب أثارها، مع تقديم ترضية معنوية للمتضررين منها.

الفرع الرابع: شروط و ضمانات تحقيق أهداف الرقابة وفعاليتها

بالإضافة إلى المواصفات والشروط السابقة لتنفيذ الرقابة الإدارية المثلى، يتعين توفير مجموعة من الضمانات والشروط الأساسية لتحقيق ذلك أهمها¹:

أولاً: الاتصال التبادلي الفعال

من أهم عناصر الرقابة الفعالة وتحقيق أهدافها هو توفير كافة الوسائل والأجهزة الاتصالية المستحدثة التي تيسر وتسهل الربط بين كافة أطراف العلاقة الرقابية بين رؤساء ومروؤسين وإدارة وفنيين وأخصائيين ورقابيين

ثانياً: التنفيذ الفوري لمقترحات الرقابة الفنية

إن النتائج والحلول التي تتوصل إليها الرقابة الفنية لا يمكن لغيرها تحقيقها، لذلك لابد من تواجد التنسيق والتفاعل التام بين الأجهزة الرقابية الإدارية والفنية منها وتنفيذ مقترحات هذه الأخيرة، ولو تكن هناك لجان فنية لذلك.

ثالثاً: تدعيم أجهزة الرقابة وتطويرها

إن ضمان فعالية الرقابة الإدارية تحتم إعادة النظر والمراجعة الدائمة لكافة الأدوات والوسائل والأساليب والأجهزة الرقابية المستخدمة، وذلك بغرض الوقوف على مدى كفاءتها وصلاحيتها في تنفيذ مقتضياتها بما يلائم المرحلة الزمنية المطبقة خلالها والأعمال والعاملين الخاضعين لها، بالإضافة إلى ضرورة مواكبتها العلمية والعملية لدرجة التطور في المحيط الداخلي والخارجي.

رابعاً: علانية ووضوح الإجراءات الرقابية

إن علانية الإجراءات الرقابية توفر لكافة أطراف العملية الرقابية من قائلين بها وخاضعين لها، عدم التعسف في استخدام أدواتها وأساليبها، بالإضافة إلى تعزيز الثقة والتعاون والتكامل بين جهودهم لإنجاح أهداف الرقابة.

¹ - موسى خليل، المرجع السابق، ص102.

أما وضوح الإجراءات فيشمل وضوح تحديد خطة العمل الرقابي وسياساته وجدوله الزمني وسير نشاط العاملين فيه، بالإضافة إلى تحديد وإعداد الوسائل والأدوات المناسبة لذلك، وهذا ضمانه لنجاح الرقابة وعمومية نتائجها.

خامسا: تحديد الوسائل والأهداف الرقابية

من الواجب أولا تحديد ماهو ضروري كما ونوعا من الوسائل والأدوات المستخدمة في العمل الرقابي لأنه لكل واحدة منها دورها الأساسي المتحكم وفاعلية خاصة وأثار ونتائج، ويحكم ذلك معياران¹:

- ملاءمة طبيعة الأعمال الخاضعة للرقابة ولتنوعية العاملين المكلفين بها
- تحقيق وتقدم الأهداف والنتائج الإصلاحية المتوقعة من استخدام تلك الوسائل والأدوات العلاجية على أهدافها القمعية والعقابية.

سادسا: تنظيم الضوابط والمعايير الرقابية

من أهم ضمانات فعالية ونجاح العمل الرقابي ولجانته وأفراده هب الالتزام المستمر بتطبيق الضوابط والمعايير الموضوعية طيلة ممارسة هذه المهمة، بعيدا عن المعايير الشخصية غير المنضبطة والمتغيرة، بل التزاما بأخلاق الحياد والتجرد والاستقلالية المهنية ومعايير المصلحة العامة وشروطها وشفافية الوظيفة ومبادئها.

¹ - مريزق عدمان، المرجع السابق، ص48.

الفصل الثاني

ماهية عصرنة الإدارة العامة

الفصل الثاني: ماهية عصرنة الإدارة العامة

إن الواقع الإداري الجديد جعل الإدارة تتخلى عن مفاهيمها وتقنياتها القديمة غير الملائمة مع الواقع المعاصر، ومن هنا نشأت "إدارة حديثة وعصرية" تتبنى مجموعة من الأفكار والمفاهيم التي أوجدتها الظروف الجديدة للعولمة، والتي تمثل إطاراً فكرياً متكاملًا يشكّل نموذجاً فكرياً جديداً ناتج عن حصيلة هائلة من الدراسات التي قدّمها باحثون أكاديميون، فضلاً عن تقنيّات وممارسات إدارية ناجحة في منظمات متميّزة.

ويمكن لكل ممارس ومُهمّته بالعمل الإداري أن يسترشد به في عمله، ليس كنموذج أوحده في مختلف التطبيقات، ولكن تتباين عناصره وتختلف أهميته النسبية في كلّ حالة وحسب المعطيات الموجودة، ولكنها جميعاً ستكون متّفقة في الأصول العامة والتوجّهات الفكرية الأساسية.

ويعتبر تطور الإدارة العامة الحديثة واحد من أكثر الاتجاهات الدولية المعاصرة اللافتة للنظر، فقد هيمنت الإدارة العامة الحديثة على برامج الإصلاح الإداري في العديد من دول العالم، وقد تم تطبيقها بصورة كاملة في كل من المملكة المتحدة، نيوزلندا، أستراليا، هولندا، السويد، والولايات المتحدة الأمريكية وكندا، وقد ظهر هذا النموذج أو الإطار بأسماء مختلفة، الإدارة العامة الجديدة، نموذج ما بعد البيروقراطية، الإدارة العامة بناء على نظام السوق وإعادة اختراع الحكومة.

وتتطلق فكرة إعادة اختراع حكومة جديدة من المبررات التالية¹:

- أن الحكومة ليست شراً لا بد منه كما يتصور الكثيرون، فهي ضرورية وهامة لكل المجتمعات المتحضرة.
- أن حكومات عصر الصناعة بمركزيتها وبيروقراطيتها والتي تعمل بطرق روتينية متشابهة، لا ترقى إلى مستوى التحديات والمتغيرات السريعة التي تواجه عصر المعلومات.
- أن العاملين في الحكومة ليسوا هم أساس المشكلة المتمثلة في تراجع الإنتاج والخدمات، ولكن النظام الإداري الحكومي.
- أن المشكلات التي يواجهها القطاع العام في العصر الحاضر، ليست بسبب الإدارة الليبرالية ولا بسبب الإدارة المحافظة، بل بسبب افتقاد الإدارة للفعالية.

¹ Mustapha CHAKER, Administration publique et développement économique, Thèse de doctorat en Droit, Paris , Septembre 1975, p 167.

- أن نجاح أي حكومة في مسعاها للتطور، لا يتأتى إلا من خلال هدفها الأسمى والمتمثل في العدالة وتكافؤ الفرص.

المبحث الأول: مفهوم عصرنة الإدارة العامة

تعد العصرنة La Modernisation مسعى متكاملًا ومتواصلًا يمتد ليشمل التنمية الاقتصادية والإدارية والسياسية للعديد من الدول.¹ يرتكز في ذلك على مرجعيات الاستراتيجيات والوسائل المتبناة عبر السنين، غايته التحكم في توجيه التطور الاقتصادي، وإعادة الاعتبار للمؤسسات وتعزيز التنمية الإدارية، وصولًا إلى تحديد المسؤولية السياسية والقانونية للسلطات العمومية، والوقوف على قدرتها في التسيير بفعالية و جدارة.

ويعود مفهوم عصرنة الإدارة، إلى بداية الثمانينات (1980)، حيث برز مع ظهور أسس وأساليب «المناجمنت العمومي الجديد» "Le nouveau Management Public" الذي تعود أولى معالم ظهوره في الدول الانجلكسونية، وانتشر لاحقًا في معظم دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.²

وعلى عكس التسيير العمومي التقليدي الذي يستمد مبادئه من العلوم الإدارية والقانونية، فإن أفكار ومعالج التسيير العمومي الجديد مستوحاة من العلوم الاقتصادية ومن سياسات التسيير في القطاع الخاص، ومن أهم أسباب ظهور هذا النوع هو الرغبة في تحسين ومعالجة الاختلالات التي ميزت التسيير العمومي التقليدي، والتي من بينها البيروقراطية، وكذا محاولة الارتقاء بالإدارة العامة إلى مستوى الفعالية والنجاعة.

فالإدارة العامة المعاصرة هي عبارة عن فلسفة وأسلوب لإدارة القطاع العمومي بروح وتقنيات ومنهجيات تطبق بنجاح في القطاع الخاص، وتستند إلى نقلة نوعية في ثقافة الإدارة تؤكد على مركزية المواطن (التوجه بالمواطن).

هذا المفهوم الجديد الذي كرسه تجارب بعض الدول يقوم على تحسين مستوى الأداء في المنظمات العامة من خلال إصلاح أنماط التسيير فيها وكذلك ترشيد استغلال الموارد العمومية، فالتغيير الذي يحمله هذا الاتجاه الجديد في طياته يقوم على محاكاة قواعد تسيير المنظمات الاقتصادية الخاصة وآليات السوق.

¹ سعيد مقدم، "واقع ومقتضيات الإدارة العمومية في الجزائر"، مجلة إدارة، العدد 02، المدرسة العليا للإدارة، الجزائر، 1993، ص

.101

² Bernard PECHEUR, "Carrière et emploi : une problématique complexe", op cit, P7.

وتسعى الدول النامية للحاق بركب التطور وقد أصبح من المسلمات المتفق عليها أن الإدارة الحديثة عنصر من عناصر التنمية وذات تأثير حيوي ومباشر في تحقيق حلم هذا الوطن والارتقاء بشعبه الي مدارج متقدمة من العيش الكريم والحياة الآمنة واشباع حاجاته الأساسية وتلبية متطلباته الآنية والمستقبلية¹. ومن هذا انبعثت الحاجة الي جهود متعددة ومتلاحقة لعصرنة الادارة علي المستويين المحلي والعربي فعلي المستوي المحلي قامت كل دولة من الدول العربية بإنشاء العديد من الاجهزة والمؤسسات المتخصصة في مجال الاصلاح الاداري، أما عربيا فقد قامت الدول العربية بإنشاء المنظمة العربية للعلوم الادارية من خلال برامجها التكوينية والتدريبية والاستشارية والبحثية في مسيرة التطوير الاداري للعديد من الاجهزة الخدمائية والمؤسسات الانتاجية التي نمت وتكاثرت نتيجة للطموحات التنموية والتغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي عاشتها الدول العربية².

المطلب الأول: تعريف عصرنة الإدارة

تعتبر عصرنة الادارة من أهم المدخلات التي تنطلق منها كفيات تحسين وتقديم الخدمات العمومية، نظرا لما تحويه من برامج وخطط تضمن التكفل الأمثل بالاحتياجات والمتطلبات اليومية للمواطن، وكذا التحيين المستمر لأداء الإدارات والمؤسسات العامة للدولة. ولقد استعملت مصطلحات كثيرة للإشارة إلى تحسين عمل المنظمة مثل التنمية والتطوير، الإصلاح، التغيير، التخطيط والعصرنة، إلا أن هذه الأخيرة تعتبر أكثر المصطلحات استعمالا، وذلك لكونها مرتبطة بالعصر الذي تواكبه مما يجعلها ذات مدلول عام وشامل³، ولا تقتصر على اصلاح محدود من حيث الزمان و المكان.

حيث عرف فارقاس صابويا Vargas Saboya العصرنة بأنها: " تحويل هيكله وشكل المنظمة على النحو الذي يجعلها تواكب عصرها، وتتأقلم مع التطورات التي تحدث في العالم"⁴. وتعني العصرنه عملية تكيف دائمة ومستمرة للبنى الإدارية ومهامها، مع مهام الدولة، وهي مواكبة دائمة لروح التجديد والتحديث التي يتطلبها النظام السياسي غير المتحجرو المجتمع الديناميكي.

¹ Mohmed Cherif BELMIHOUB, op cit, P 15.

² - محمد أحمد سيد أحمد، الإصلاح الاداري بين النظرية والتطبيق (حالة وزارة العمل والخدمة المدنية العامة وتنمية الموارد البشرية، الإدارة العامة للتنمية والتطوير الاداري 2000 - 2005)، رسالة مقفمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص الإدارة العامة، معهد دراسات الإدارة العامة والحكم الاتحادي، كلية الدراسات العليا، جامعة الخرطوم، السودان، 2006، ص 34.

³ Walid LAGGOUN, "les réformes administratives, un état des problématiques", op cit, p186.

⁴ - Giaouque, D. et Y. Emery, " op cit, p30.

كما تعرف عصرنة الإدارة بأنها: "عملية تطهير الإدارة من مشاكلها وإيجاد الحلول المناسبة لها، والمتلائمة مع روح التحديث ومع التطور العلمي والتكنولوجي، بما يؤدي إلى إدخال واستخدام أفضل الطرق والأساليب العقلانية، لتحقيق أهداف المنظمة القائمة على إشباع حاجات المواطنين بأكبر قدر من الفعالية والنجاعة"¹

كما عرفت العصرنة الإدارية بأنها: "تكثيف الجهود الرامية إلى اصلاح الهياكل التنظيمية بحيث تكون قواعد العمل وتنظيماته واضحة ومحددة حتى لا يكون هناك لبس في فهمها ومجال واسع للاجتهادات الشخصية في تفسير مضامينها كما تشمل الجهود الإدارية ايضا على ضرورة الحد من الروتين الإداري واعتماد سياسة التدوير الوظيفي وتسهيل اجراءات العمل والبعد عن التعقيدات الإدارية الى جانب تفعيل مبدأ الكفاءة في شغل الوظائف الإدارية العامة"².

ويمكن القول بأن الإدارة المعاصرة مصطلح واسع النطاق، شديد التعقيد يستخدم لوصف موجة إصلاحات القطاع العام التي اجتاحت العالم، بحيث تسعى تلك الإدارة إلى تعزيز كفاءة ذلك القطاع وتحسين خدماته.

المطلب الثاني: الاتجاهات الفكرية الحديثة والنظريات المعاصرة للإدارة العامة

قاد التراكم المعرفي النظري والعملية في حقل الإدارة العامة خاصة خلال العقدين الأخيرين من القرن العشرين، وما تبع ذلك، التراكم في الربع الأول من القرن الحادي والعشرين إلى بروز اتجاهات فكرية ونظريات إدارية تحمل سمة المعاصرة تحليلاً لسلوك الإدارة العامة.

الفرع الأول: الاتجاهات الفكرية الحديثة للإدارة العامة

يعتمد الفكر الإداري المعاصر في مكوناته وتفسيره على منطق التنوع، والحوكمة، والريادة، والجودة، والمواطنة والرمزية.

أولاً: منظور التنوع

يركز هذا المنظور على الاستفادة من منطق التنوع في دراسة الإدارة العامة وتحليلها. وأن جوهر منطق التنوع ينطلق من الإيمان الواعي المدرك لفلسفة: الاختلاف والتماثل، والبحث عن المشتركات عبر الحوار والدبلوماسية وتبادل الآراء والتجارب بين قادة مؤسسات الدولة، التشريعية، والتنفيذية والرقابية وحتى مؤسسات المجتمع المدني.

¹ - سامي محمود احمد البحيري، مداخل الإصلاح الإداري - التطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء، بحث مقدم للحصول على درجة الماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، لندن، المملكة المتحدة، 2011، ص32

² - نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهيثي، المرجع السابق، ص82.

إن نجاح الأجهزة الحكومية في تحقيق دولة الرفاهية يعتمد على مؤسسة التنوع في المجالات الآتية¹:

- تنوع في طبيعة مهام الإدارة العامة وأهدافها.
- تنوع في معرفة، وتعلم، وخبرات وحكمة قادة الأجهزة المركزية للإدارة العامة.
- تنوع في هرمية سلطات الإدارة المحلية.
- تنوع بمراد وقدرات وجاهزية الإدارة العامة حاضرا ومستقبلا.
- تنوع في لغة التأثير بالرأي العام وإدارة العلاقات العامة مع المواطنين.
- تنوع في آليات التمثيل، والتنسيق والتكامل ما بين أجهزة الدولة العصرية.
- تنوع في البناء الثقافي ذا الطابع الروحي والعقائدي للإدارة العامة.

ثانيا: منظور الحوكمة

وهو منظور معاصر يؤكد على وجود مؤسسات رقابية متخصصة وفعالة تؤدي دورا رقابيا على الإدارة العليا وجميع المؤسسات الحكومية، والغاية هنا هي ضمان مصلحة جميع الأطراف ذوي العلاقة في المؤسسات العامة (الأطراف الداخلية والأطراف الخارجية بما فيها منظمات المجتمع المدني والتزامات الدولة والدول المجاورة والدول الصديقة).

وتتمثل المتطلبات الأساسية لنجاح الحوكمة كالاتي²:

- الاقتصادية (التكلفة، العوائد المباشرة وغير المباشرة، الموارد الملموسة وغير الملموسة، المادية، والمالية والمعنوية).
- الفاعلية غير المحدودة: فاعلية نظم المعلومات.
- ثقة العاملين، والتوتر، والحوافز، والمصادقية.
- تحقيق التوازنات بين الأطراف ذوي المصالح المختلفة (المؤسسات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية والرقابية والسلطات بأنواعها مع الموارد المادية، والمالية والبشرية المخصصة والمتوقع تخصيصها).
- خصائص المجتمع من حيث الوعي، والأخلاق، والثقافة، والقدرات، والآمال، والطموحات، والضمير، والقيم، والمرونة والتكيف.

¹ - نعمة عباس الخفاجي، صلاح الهيثي، المرجع السابق، ص83.

² - المرجع نفسه، ص84.

ثالثا: منظور الريادة

يهتم هذا المنظور في الإدارة العامة بما يأتي¹:

1- بناء القيادة الإستراتيجية ودورها في عملية الإدارة الإستراتيجية، حيث تعرف القيادة الإستراتيجية على إنها القدرة على التوقع والتصور، والحفاظ على المرونة، وتفويض الآخرين وإحداث التغيير الإستراتيجي عند الضرورة.

2- الريادة الإستراتيجية للموارد البشرية: بالانتقال من إدارة الافراد الى تخطيط الموارد البشرية وتميئتها وصيانتها لتحقيق الأهداف المسطرة.

3- المشاريع الريادية: وهي المشاريع التي تساهم بعمليات التنمية الشاملة والتحويلات الجذرية في مختلف قطاعات الدولة ومنها على سبيل المثال:

- الحكومة الإلكترونية.
- اقتصاد المعرفة.
- الشراكة الإستراتيجية.
- إدارة الجودة الشاملة للخدمات العامة.

رابعا: منظور الجودة الشاملة

يتبنى هذا المنظور منطق الاهتمام الشامل والمتكامل بالجودة أساسا لتمييز المؤسسات العامة، وركيزة لإدارة الأداء وفق بطاقة الأداء المتوازن وفق نظرة متكاملة في اهتمامها بكل من نتائج عمليات تقديم الخدمات العامة، ونتائج الإنفاق والعوائد المالية والاجتماعية، ونتائج إبداع الموظفين ونضجهم المعرفي والتعليمي وإنعكاس ذلك على جودة الخدمات العامة وما يترتب عليه من تخفيف الأعباء المالية التي يتحملها المواطن لقاء حصوله على تلك الخدمات، وكذلك نتائج إدارة العلاقات مع المواطنين كطالبي ومستخدمي الخدمات العمومية ودرجة التزام الأجهزة الحكومية بتقديمها ضمن أبعاد جودة تلك الخدمات.

ولقد امتد منظور الجودة في حقل الإدارة العامة ليشتمل على المجالات أدناه²:

- جودة الموارد البشرية.
- جودة القيادات المؤسسية.
- . جودة الخدمات العامة.

¹ - نعمة عباس الخفاجي، المرجع السابق، ص84.

² - المرجع نفسه، ص85.

- جودة المعلومات.
- جودة المعرفة.

خامسا: منظور المواطنة

إنه منظور معاصر يرجح الاهتمام بالجوانب غير الملموسة في الإدارة العامة باعتبارها الراعي الأكبر والأشمل عبر مختلف مؤسساتها التشريعية والقضائية، والتنفيذية والرقابية. تتضمن دولة القانون تأكيد لا يقبل اللبس ولا الغموض، على أبعاد المواطنة المتمثلة بالآتي¹:

- الإرادة الوطنية.
- القيم المؤسسية.
- المناخ الأخلاقي للعمل،
- الأبعاد الروحية والمعنوية في المؤسسات الحكومية.
- منظومات الشفافية وبناء الثقة بالعلاقات بين المواطنين والدولة.
- السمعة والمكانة الاجتماعية للموظف العام.
- رسالة الواجبات والحقوق.
- المواطن، والموظف هما رسولا الدولة للمجتمع وبالعكس.

تجسد هذه الأبعاد جوهر رأسمال الاجتماعي، وما يرتبط بها من مقدرات التفكير الإبداعي والذكاء الاستراتيجي الذين يشكلان رافدين لبناء سيناريوهات السياسة العامة للدولة في تصميم بنائها المؤسسي الداخلي، وتصميم دبلوماسيتها مع الدول التي ترتبط معها بعلاقات وترتبط معها باتفاقيات ومواثيق دولية وإقليمية. يخضع منظور المواطنة لمنطق المسؤولية الاجتماعية التزاما وانتهاء واحتراما لقيم ومعتقدات وطقوس المجتمع باعتبار الدولة راعية وحامية ومطورة ضمن فلسفة المدينة الفاضلة.

سادسا: منظور القيم أو الرمزية

إنه اتجاه يستمد جذوره بل ينبثق من أصالة التراث الحضاري للمجتمع، والتكوين الثقافي للدولة ومدى رسوخ تقاليدها، وقوانينها، وسياساتها وأنظمتها ضمن منظوماتها العامة ومنظومات الأعمال الخاصة باعتبارها المظلة التي ترسم في ظلها التوجهات المستقبلية للدولة ويشخص دورها في اعتماد المنظور الرمزي لإدارتها، ويمكن ذكر جوانب تعلن في جوهرها عن منطق الرمزية وهي:

¹ - نعمة عباس الخفاجي، صلاح الهيثي، ص86.

- الشفافية في تشريع القوانين وتطبيقها.
- احترام المواهب الفائقة.
- الحكمة المؤسسية.
- الضمير المؤسسي
- التميز النوعي.
- لغة التفوق بالنتائج.

يتطلب ذلك بناء نسيج ثقافي وجاهزية نفسية، ومعرفية واجتماعية، وأن تكون عقول قيادات الدولة بمختلف مستوياتها والموظفين تتسم بالمرونة، وقبول الرأي الآخر، والتطلع نحو التطور والسعي لإحراز الفوز والمكانة القيادية المتحدية لمؤسسات الدولة ودورها الريادي في خدمة المواطنين، وإبراز الوجه الحضاري الحي المتجدد الذي يشكل رمزا للبقاء والنضوج حاضرة متحققة ومستقبلا متوقعة مرتقبة.

يتيح تحليل الفكر المعاصر للإدارة العامة حزمة من الأفكار الخلاقة التي تسمح بالغوص في أعماق فضاءات الإدارة العامة ذات الطابع الفلسفي النظري والعملي، وكذلك استخدامه في معرفة الجانب الأخلاقي والسلوكي الذي يصمم عمليات الإدارة العامة ويرسم توجهاتها المستقبلية بلغة كاريزماتية والتفكير بذكاء والتعلم والإبداع لغرض بناء منظومات معرفية تحقق حكمة الإدارة العامة نجاحه، وتميزة وتفوقه بأدائها وبمواطنتها انتماء والتزاما، وروح وإرادة.

الفرع الثاني: النظريات المعاصرة للإدارة العامة

أدى تطور الفكر الإداري الى بروز نظريات إدارية حديثة، والتي تعد امتدادا وتكملة لما تطرقنا اليه في المبحث الأول من الفصل الأول المتضمن مفهوم الإدارة العامة. ومن أهم النظريات الإدارية المعاصرة في هذا المجال¹:

أولا: نظرية النظم *théorie des systèmes*:

لم تهتم هذه النظرية فقط بكيفية أداء المؤسسات، بل اهتمت أيضا بعلاقة هذه المؤسسات مع محيطها. لقد اعتبر رواد هذه النظرية كينث بولدينغ Kenneth Boulding ولوديك برتالونفي Ludwig van Bertalanffy المؤسسة مجموعة من الأجهزة العاملة ذات الموارد المتنوعة، التي تشكل بدورها عمل المؤسسة؛ واعتبر هؤلاء الرواد النظام مجموعة من الأجزاء المتداخلة التي تعمل ككيان واحد لتحقيق

¹ - Jean François AUBY, Management public, introduction générale, Edition DALLOZ, Paris, France, année 1996, p 03.

الأهداف المشتركة للمنظمة، وأن تماسك هذه الأجزاء وتكاملها يقوي النظام الكلي، وإن الحالة المعاكسة لذلك تجعل النظام معرضاً للانحيار. ولقد انقسمت النظم إلى قسمين:

أ- **النظم المغلقة les systèmes fermes**: يستند هذا النظام إلى مبدأ "امتلاك" المنظمة لمواردها الداخلية وعدم اعتمادها على محيطها لكي تبقى وتستمر، وهذا طبعاً ما لا نراه إلا نادراً إذا لم نقل إنه لا وجود لهذا النظام في الواقع العملي المعاصر.

ب- **النظم المفتوحة les systèmes ouverts**: وهذا النظام يجعل المؤسسة في بحث دائم عن موارد محيطها، لكي تبقى وتستمر؛ وفي الواقع هذه حقيقة شبه ثابتة، لأن المؤسسة جزء لا يتجزأ من محيطها واستثمار موارده وحاجة أسواقه وعناصر إنتاجيته. يسمح النظام المفتوح للمؤسسات بالحصول على الطاقات الجديدة من محيطها كمدخولات ومعلومات مرتدة لمواجهة متطلبات الاستمرار، بالإضافة إلى تزويدها بمستلزمات مواجهة التعقيدات والتحديات والصعوبات التي يفرضها المحيط الخارجي؛ وهذا ما يجعل من هذا النظام وسيلة لإظهار أهمية المؤسسة كنظام ومشروع بالنسبة للمجتمع في إطار تلبية حاجاته ورغباته.

ثانياً: النظرية الموقفية la théorie positionnelle

لقد بنت هذه النظرية "موقفها" على أساس المتطلبات التي تفرضها ظروف المؤسسات، وحسب شروط تحققها، لذلك حملت هذه النظرية شعار "حسب" أي: أن الحلول المناسبة للمشاكل الإدارية، هي مرتبطة بالظروف والعوامل المحيطة بها. بمعنى آخر، أنه لا وجود للحلول السحرية لتطبق على كل المشاكل والتحديات والمواقف التي تواجه الإدارات في كل مكان وزمان؛ بل على العكس هناك حلول ملائمة لهذا الموقف أو ذاك أو لا يلائم البعض الآخر.

ثالثاً: المدارس الحديثة في علم الإدارة

أدى تطور علم الإدارة في النصف الثاني من القرن العشرين؛ إلى ظهور عدة تغيرات حصلت في الميادين العلمية والاجتماعية والسلوكية والاقتصادية، والتي غيرت الكثير من المفاهيم والنظرة إلى طبيعة المشاكل التي واجهت وتواجه المؤسسات. ولا بد من الإشارة هنا إلى أهم تلك المدارس، التي أصبحت اليوم قاعدة للممارسات الإدارية في شتى المؤسسات والمنشآت الاقتصادية.

أ. مدرسة الإدارة بالأهداف **M.B.O.**: إن الرائد الأول لهذه المدرسة المعاصرة هو بيتر دريكر P. Drucker الذي عرض أسسها في كتابه الصادر عام 1954 "الإدارة بالتطبيق" على الشكل التالي¹:

- لكل منصب في التنظيم هدف يرتبط بالهدف العام ويتفرع عنه.
- الحكم على فاعلية الفرد مقرون بمدى تحقيقه للهدف؛ أي النتائج.
- تحدد الأهداف بالمشاركة بين الرئيس والمرؤوس.

ب. المدرسة اليابانية: ساهمت هذه المدرسة في نجاح اليابان على الصعيد الاقتصادي العالمي، وتقوم على الأسس التالية:

- المشاركة في اتخاذ القرارات.
- العمل بروح الفريق.
- الاهتمام بالتدريب
- ضمان العمل مدى الحياة للعاملين.
- الاهتمام بالجودة.

المطلب الثالث: علاقة عصرنة الإدارة بالخدمة العمومية

تتجسد الخدمة العمومية بأنماطها الحديثة، عبر كافة مستويات الممارسات الإدارية، ويعبر عنها بوجود خدمات عامة ومتاحة للمواطن بغض النظر على المستوى الاجتماعي من أجل تحقيق المواطنة والمقاصد العليا للإدارة في الدول التي تسعى للحاق بركب الدول المتقدمة، وتحقيق مقومات التنمية الشاملة، التي تعنى بالمواطن، وبالتالي كافة أفراد المجتمع من حيث تقريب الإدارة من المواطنين واستحداث وسائل ومهارات جديدة، وتهيئتهم لقبول الأفكار المستحدثة مما يمكنها ويمكنهم من الانفتاح والاستفادة من المشاريع والبرامج الجديدة المعتمدة من طرف الدولة ومسايرتها، وتكوين الاتجاهات التي تستلزمها عملية التحديث، وبناء الدولة العصرية والتنمية الذاتية لمواطنيها، والتي تمثل نقطة البداية السليمة لتحديث أي مجتمع.

وترتبط الخدمة العامة ارتباطا وثيقا بالإدارة العامة من حيث وجودها وتنظيمها ومدى تطورها، وبهذا الاعتبار يتطلب بحث ترقية الخدمة العمومية إلقاء الضوء على واقع التنظيم الإداري والأسس التي يقوم

¹ موسى خليل، المرجع السابق، ص 112.

عليها، والأهداف الكبرى التي يسعى لتحقيقها من جهة، وأثر استقرار المبادئ والقيم الإدارية الحديثة على الخدمة العمومية باعتبارها الغاية الأساسية لذلك التنظيم من جهة ثانية.

كما يبدو أن اهتمام الدول بالإصلاحات الإدارية في السنوات الأخيرة ينبع أساسا من الاهتمام البالغ بتحسين الخدمة العمومية التي كانت جد متردّية، والتعبير على تمسك الدولة بصورة عامة وللإدارة بصفة خاصة بتحسين الخدمات العامة الضرورية المقدّمة من طرفها، والتي ترصد لها المبالغ والاعتمادات المالية الضرورية بشكل سنوي، مع التقييد بضرورة تحسين نوعية وجودة هذه الخدمات. وتتمثل علاقة عصرنة الإدارة بالخدمة العمومية، في النقاط التالية¹:

«تعتبر العصرنة عملية إحداث تغيير ينتقل بأسلوب ومستوى الأداء الإداري في مجتمع معين إلى درجة أفضل مما هو مشاهد في الفترات السابقة، وتتحدد مواطن التغيير واتجاهاته ومداه من خلال الدراسة الموضوعية والعلمية للمواقف الإدارية السائدة في الحالة المراد عصرنتها، وبالتالي فهي عمليات هادفة إلى إعداد أجهزة الإدارة في الدولة بما في ذلك الأفراد والمعدّات والوسائل اعدادا علميا يجعل تحقيق الدور الاستراتيجي للجهاز الإداري أمرا ليس ممكنا فحسب ولكن امرا اقتصاديا كذلك، وعليه فعمليات العصرنة الإدارية تعتبر تغيير مقصود في هياكل وأفراد وأساليب الإدارة من شأنه تحسين مستوى مخرجات الجهاز الإداري استهدافا لخدمة المواطن وتماشيا مع الأهداف القومية المعتمدة².

«تتمكن أهمية عصرنة الأجهزة الإدارية والحكومية كضرورة لتكيف مع التحولات العولمة في كونها تمثل العصب الأساسي للدولة، والحلقة الأساسية في الإصلاح الاقتصادي بشكل عام، بالإضافة إلى أهمية دور الأجهزة الإدارية في تنفيذ السياسات العامة للدولة. فالسياسة العامة هي مخرج للحكومة ومدخل أساسي للجهاز الإداري في النظام السياسي نفسه. فالسياسات الإصلاحية قد تكون جيدة وعندما لا يتوفر لها التنفيذ الفعال ينعكس سلبا على تحقيق الأهداف والغايات. كما يرتبط الإصلاح الإداري بمنظومة الحكم الراشد وآلياته من المساءلة والمراقبة والشفافية³.

«تمثل عصرنة الخدمة المدنية كسلسلة من التغييرات الكبيرة في الفكر الإداري نحو التنمية والتطوير محصلة أو نتيجة لتراجع وضعف المستويات التنظيمية، حيث أصبح تدني مستوى الخدمة العامة وتراجع

¹ Mohamed Cherif BELMIHOUB, op.cit, p8.

² - صياد باية، الإصلاح الإداري في الجزائر خلال الفترة 1999-2007 (دراسة حالة المنظومة التربوية)، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسية والإداري، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008، ص 15.

³ - مريزق عدمان، قاسم كريم، المرجع السابق، ص 07.

جودتها، أحد السمات الأساسية التي تتصف بها مؤسسات الخدمة المدنية في دول العالم الثالث، مما جعل مبررات العصرنة قائمة والتي تعني بناء قطاع عام يتسم بالكفاءة والفعالية، وقادر على خدمة حاجات الجماهير، وبالتالي فأساس إصلاح الخدمة العمومية هو خلق قطاع عام كفؤ وفعال، يتميز بمعرفة رغبات المستهلكين، تقليل الروتين، له مواصفات المرونة واليسر في تقديم الخدمات العامة للمواطنين¹.

«ترتبط عمليات عصرنة الإدارة بالخدمة العمومية من خلال عمليات تنظيم الأجهزة الإدارية وتنمية الأفراد العاملين بها وتحفيزهم ورعايتهم، مع الأخذ في عين الاعتبار علاج الأخطاء السابقة الناتجة عن سوء التنظيم أو وقوع أخطاء في اختيار أو أداء الأفراد لمقابلة الاحتياجات المماثلة والمتطلبات المستقبلية المتوقعة لمواجهة مقتضيات عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية²، وهو ما يؤكد على التغيير في أجهزة الدولة بأقل تكلفة وبأعلى مستوى من الكفاءة، تأهيلا للجهاز الإداري لأداء دوره في المجتمع والتغلب على المشكلات التي تواجهه.

المطلب الرابع: مبادئ الإدارة العامة المعاصرة

تركز الإدارة العامة المعاصرة على النتائج مع مراعاة الفعالية والنجاعة وجودة الخدمة العمومية، كما تعمل على استبدال الهياكل التقليدية، التي تمتاز بهرمية كبيرة ومركزية شديدة، بأنظمة حوكمة غير مركزية.

بالإضافة الى تشجيع حرية اقتراح البدائل في تسيير الخدمات العمومية وتبني أنظمة تسيير تسمح بتحسين العلاقة بين التكلفة والفعالية، والعمل على جعل التنظيمات العامة في وضعية تنافسية³.

ووفقا "لدافيد جيوك" تقوم الإدارة العامة الجديدة على ثلاثة عشر مبدأ تتمثل في :⁴

«إدخال مبدأ التنافس بين مختلف المصالح الإدارية.

«انفتاح المصالح الإدارية من المرتفقين والتقرب منهم كما هو الحال بالنسبة لعملاء المنظمات الخاصة.

«التركيز على مخرجات النظام والآثار الإيجابية الواردة من محيطه دون التركيز على مدخلاته.

¹ - فكراشة سفيان، كوشي خديجة، آفاق تأهيل المرافق العامة في الجزائر (مشروع تأهيل وهيئة واد الحراش مرفق سياحي)، مداخلة مقدمة إلى الملتقى الوطني حول اصلاح الخدمة العمومية وتأهيل المرفق العام (الواقع، التحديات، الآفاق)، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة على لونيبي البلدة 2، يومي 17، 18 ديسمبر 2014، ص 04.

² - صياد باية، المرجع السابق، ص 16.

³ - Marcel Guenoum, Le Management De La Performance Publique Locale, op cit, 2009, P61.

⁴ - بن عيسى ليلي، أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي: دراسة حالة : جامعة محمد خيضر، بسكرة، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، تخصص تسيير عمومي، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005-2006، ص 55-56.

- «تسيير المنظمات على أساس المهام الموكلة إليهم والأفاق التي يتطلع إليها التنظيم والتخلي عن التسيير القائم على القواعد والإجراءات الشكلية والرسومية.
- «تغيير النظرة إلى متلقي الخدمات الإدارية من مستعمل إلى اعتباره زبون.
- «التسيير من منظور التنبؤ بالمشاكل ومحاولة اتقائها وليس التسيير من منظور معالجة المشاكل بعد حدوثها.
- «التسيير بإرادة تحسين الإيرادات وليس التسيير بمنطق إنفاق الأموال.
- «تفويض السلطة للمستويات اللامركزية وتشجيع التسيير بالمساهمة.
- «تبني آلية السوق كبديل للفنيات التقليدية والممارسات البيروقراطية.
- «الفصل في عمليات التسيير بين المستويات الاستراتيجية (أي المستوى السياسي) ومستويات التسيير العملي والتكتيكي (أي مستوى المصلحة الإدارية).
- «رفع مستوى الاستقلالية في المصالح الإدارية، باللجوء إلى الأشكال التعاقدية بينها وبين الجهات الوصية.
- «تخصيص ميزانية لإقامة الشراكة والعقود مع الجهات الوصية وكذلك صياغة مؤشرات الأداء بغرض التقييم البعدي لأداء الإدارة ومستوى كفاءة التنظيم.
- «تشجيع ربط علاقة شراكة بنشاط الإدارة بصورة مباشرة أو غير مباشرة.
- وبالتالي تتضمن الفلسفة الأساسية للإدارة العامة الجديدة المبادئ التالية:
- تركيز ثقافة الإدارة على مركزية الزبون.
 - الشفافية بشأن تخصيص الموارد والنتائج المتحققة.
 - التنظيم الذي يعزز من الرقابة غير المركزية من خلال عدد متنوع من الآليات لتقديم الخدمات.
 - تمثل الإدارة العامة الجديدة فكرة سلسلة من العقود المتتالية التي تؤدي إلى تحقيق هدف عام أكبر للموظفين الحكوميين من أجل تحقيق أفضل النتائج في قطاع ما يتولى مسؤوليته.
 - تعتبر الإدارة العامة الجديدة محاولة لنقل أدوات الإدارة من القطاع الخاص بطريقة معدلة إلى الإدارة العامة مثل الشفافية والمزيد من الكفاءة والجودة علاوة على تخفيض التكلفة.

ولقد وضع كل من أسبورن وجابلر في كتابهما إعادة اختراع الحكومة، أهم عشرة مبادئ ينبغي أن تقوم عليها الإدارة الحكومية الحديثة، وتمثل هذه المبادئ فيما يلي¹:

أولاً: حكومة حافزة: إن الرؤية الجديدة للحكومة هي أن تكون حكومة محفزة للغير أكثر من كونها منفذة، إذ إن وظيفتها التأكيد من أن الخدمات المفترض تقديمها قد قدمت بأعلى وأقل تكلفة، أي أننا نحتاج إلى إدارة حكومية قوية حافزة تنشط الغير لتقديم أفضل المعايير أكثر من حاجتنا إلى حكومة تنفذ العمل بنفسها.

ثانياً: حكومة مملوكة للمجتمعات المحلية: يقول أسبورن وجابلر إن تقوية المجتمعات المحلية يجعلها مالكة للخدمات التي تقدم إليها، كذلك فإن المجتمع المحلي يلتزم نحو أعضائه بشكل أكبر من التزام المهني الحكومي نحو أعضاء المجتمع، فأعضاء المجتمع المحلي هم الملاك وهم أصحاب المصلحة الحقيقية.

ثالثاً: حكومة تنافسية: حكومة تساعد على التنافس بدلاً من تقديم الخدمات لأنه عندما تكون هناك منافسة تكون هناك خدمة أفضل، ويأتي دور الإدارة الحكومية دور المراقب والتحقق من أن الخدمة قد قدمت وفقاً للمعايير المطلوبة.

رابعاً: حكومة موجهة بالنتائج: إن إدارة الحكومة بالنتائج من الأساليب الحديثة، فينبغي للإدارة الحكومية أن تسعى للحصول على نتائج حقيقية عن الإنجاز والتركيز على المخرجات.

خامساً: حكومة متوقعة للأحداث: إن الحكومة التي تعمل بروح منظمات الأعمال تركز على الوقاية لتقليل الإنفاق على الحرائق، ولا شك أن الانشغال بالعمل التنفيذي البحث، لا يترك مجالاً لأن تفكر الإدارة فيما يجب التخطيط له أو توقعه من أحداث أو ظروف مستقبلية مستجدة، وعليه فإن كل ما تسعى إليه هو معالجتها وليس التنبؤ بها ومنع حدوثها أو اتخاذ الإجراءات الوقائية.

سادساً: حكومة لا مركزية: لقد أصبحت المركزية من أهم أمراض المؤسسات غير الناجحة، وعلى العكس من ذلك فإن التمكين وتفويض الصلاحيات واللامركزية، هي السمة التي يجب أن تتميز بها المنظمات الحكومية الحديثة، والتي يمكن من خلاله إطلاق الطاقات الإبداعية والابتكار وتحمل المسؤولية خاصة في ظل أنظمة المعلومات الحديثة والمتطورة والتي تدعم المشاركة في اتخاذ القرارات وتحقيق التميز.

¹ - - مريزق عدمان، المرجع السابق، ص78.

سابعاً: حكومة موجهة بالسوق: إن الحكومة التي تأخذ قراراتها بنفسها لتحقيق أهدافها غالباً لا تستطيع الوفاء باحتياجات المستهلكين، لذا فمن الضروري هيكلة السوق أي وضع قواعد العمل، وإتاحة المعلومات، بحيث تكون تحت نظر المستهلكين، ودعم أو تسهيل عمل القطاع الخاص، وزيادة الاستثمار أو الإقلال منه في سوق من الأسواق، واستخدام الضرائب لتصبح حافزاً أو وسيلة لتوجيه السوق، ونحو ذلك من السياسات.

المطلب الخامس: خصائص وسمات الإدارة العامة المعاصرة

تتميز الإدارة العامة المعاصرة بمجموعة من الخصائص والسمات، نحاول التطرق لها من خلال إبراز أهم العناصر التي تميزها عن الإدارة العامة التقليدية، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: خصائص الإدارة العامة المعاصرة

تهدف الإدارة العامة المعاصرة إلى تحسين الأداء العمومي عن طريق خمسة محاور: التخطيط الاستراتيجي، التسيير التشاركي، تسيير الجودة، إدخال تكنولوجيا المعلومات والاتصال مراقبة التسيير¹. وبالرغم من اختلاف مسميات التسيير العمومي الجديد فقد حاول الأكاديميون والباحثين البحث للتعرف على خصائص التسيير العمومي الجديد، فقد حددت له ثلاثة عناصر:

- تغيير في آلية الحكومة.
- تغيير في أسلوب الإدارة.
- تقليص دور الدولة.

أولاً: تغيير في آلية الحكومة

تشمل الإدارة العامة الجديدة تغيير في البناء الهيكلي للحكومة، ويتضمن إعادة الهيكلة للأقسام والإدارات، إنشاء وحدات لتقديم الخدمة، اللامركزية في السلطة والمسؤولية من خلال إعطاء الصلاحيات للمستويات الإدارية الدنيا، والفصل بين السياسة وتقديم الخدمات، وبنادي التسيير العمومي الحديث كذلك إلى تغيير الثقافة التنظيمية، تحسين الجودة، الاستجابة للعملاء، وممارسة المشاركة الإدارية، الاتجاه نحو آلية السوق، واستخدام الموارد بأسلوب يتميز بالفعالية والنجاعة.

وقد اتجهت العديد من دول العالم ومنها المملكة المتحدة، كندا، أستراليا، ونيوزلندا للتركيز على الاستخدام الكفؤ والأمتثل للمدخلات المستخدمة في تقديم الخدمات بما قد يؤدي إلى ترشيد وتقليل النفقات،

¹ - Yvon Pesqueux ,Le Nouveau Management Public Ou New Public Management ,Version 1,22aug,2010,P4.

ففي حالة المملكة المتحدة جاءت الإصلاحات تحت مسمى "financial management initiative" وذلك لرفع مستوى الفعالية الإدارية¹.

وفي مجال اللامركزية وإعطاء صلاحيات أكبر للمستويات الإدارية الدنيا، اتجهت المملكة المتحدة لإصلاح إداري يعرف بمسمى برنامج الخطوات التالية "next step program" وقد بوشر بتطبيق برنامج الخطوات التالية في عام 1988 ويهدف لتقليل التحكم المركزي فيما يتعلق بالرقابة الإدارية والمالية وإعطاء المزيد من المسؤوليات والصلاحيات للعاملين في المستويات الإدارية الدنيا، وفي خطوة أكثر تقدماً في مجال اللامركزية اتجهت المملكة المتحدة لإنشاء وكالات تنفيذية وذلك لتحقيق أهداف محددة.

وفي مجال طبيعة دور الإدارة العامة وعلاقتها بالمواطنين، فقد تبنت العديد من الدول أشكالاً معينة لميثاق المواطن، كميثاق مستخدمي الخدمات في بلجيكا، وميثاق مستخدمي الخدمات العامة في فرنسا، وميثاق جودة الخدمة العمومية في البرتغال، وميثاق المواطن في المملكة المتحدة، وتهدف تلك المواثيق لتحسين الخدمات العمومية بالنسبة للمواطنين وتزويدهم بخيارات متعددة وإمدادهم بالمعلومات المتعلقة بالخدمات.

ثانياً: التغيير في أسلوب الإدارة

ويشمل التغيير في الإدارة من خلال العناصر التالية²:

- تبني القطاع العام لممارسات الإدارة المطبقة في القطاع الخاص والتي تتضمن استخدام نموذج التميز، إعادة الهندسة، إدارة الجودة الشاملة القيمة مقابل النقود، قياس الأداء والحوافز، خدمة العملاء، الربحية وتقليل العمالة.
- التركيز على الفعالية والنجاعة.
- الانتقالات من التحكم في المدخلات الاجراءات والأنظمة باتجاه قياس المخرجات.
- تفضيل الملكية الخاصة، أسلوب التعاقد للخدمات العمومية، واتباع أسلوب المنافسة لتقديم الخدمات.
- تفويض الصلاحيات والسلطات للمستويات الإدارية الدنيا.

¹ - Marcel Guenoum, Le Management De La Performance Publique Locale, op cit P95.

² - Yvon Pesqueux ,Le Nouveau Management Public, op cit, P9.

ثالثاً: تقليص دور الدولة

ويشمل تقليص دور الدولة وفقاً لمفهوم التسيير العمومي الحديث، الاتجاه نحو التخصيص، برامج تخفيض الميزانية، تشغيل الخدمات بأسلوب تجاري، تخفيف القيود الحكومية على القطاعات الاقتصادية.

الفرع الثاني: سمات الإدارة العامة المعاصرة

إن الإدارة العامة المعاصرة التي تحمل سمات المستقبل مع ما تتطلبه من كفاءات ومهارات، لا بد أن تتميز بصفات التجديد التي تواكب المتغيرات العالمية في كافة المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتكنولوجية والثقافية والعلمية، فالإدارة المعاصرة تتسم بكونها¹:

أولاً: إدارة استراتيجية: الإدارة الحديثة هي الإدارة القادرة على الاستشراف والتنبؤ بالمستقبل بشكل مستمر وملائم مع البيئة التي تعمل فيها الإدارة حتى تتمكن من التكيف والتعامل مع المتغيرات المحيطة بها، وإدارتها بأسلوب تخطيطي هجومي وليس دفاعياً بردود الأفعال.

وهي الإدارة التي تتميز بالنفس الطويل في التعامل مع الأجل الطويلة وعدم الانحسار في الأهداف القصيرة الأمد.

ثانياً: إدارة ديناميكية: تتسم الإدارة الحديثة بالمرونة في تخطيطها وتنظيمها والابتعاد عن السكون والجمود في عملية التسيير.

ثالثاً: إدارة الأزمات: إدارة تتعامل بدقة وسرعة في اتخاذ القرارات لمواجهة المتغيرات والمواقف الطارئة والمتسارعة والمعقدة. بالإضافة إلى قدرتها على إدراك الضغوط ومصادرها وأسبابها وابتكار الأساليب لمعالجتها.

رابعاً: إدارة الجودة الشاملة: إدارة تتبع مواصفات الجودة الكلية في كافة وظائف المنظمة وأنشطتها وفعاليتها وأساليبها ووظائفها الإدارية.

خامساً: إدارة التغيير: وهي الإدارة التي لا تتصرف بردة الأفعال على الأفعال والمواقف والمستجدات المحيطة بل على العكس من ذلك، هي الإدارة التي تنتبأ بالمستقبل، وتخطط لأحداثه واتجاهاته التي تراها في مستقبل المنظمة بما يحقق أهدافها المنشودة، مع ما يتطلب ذلك من إدراك المتغيرات المستقبلية وتوقع أشكالها ثم القدرة على السيطرة على مجرياتها وأنشطتها بالاتجاه المستهدف.

سادساً: إدارة ديمقراطية: وهي إدارة العلاقات الإنسانية التي تستخدم أساليب إيجابية ومفاهيم المشاركة الديمقراطية في تحديد الأهداف واتخاذ القرارات والتأثير في سلوك الأفراد والابتعاد عن التسلسل

¹ - نعمة عباس الخفاجي، صلاح الهيثي، المرجع السابق، ص 95.

والديكتاتورية في السلوك الإداري، بل العكس، أي تحسين المعاملة مع هؤلاء والشعور معهم حتى تتمكن من التأثير في سلوكهم.

سابعاً: إدارة في خدمة المواطن: وهي الإدارة الصاغية لانشغالات المواطن واهتماماته والتي تعمل على تقديم خدمة عمومية ذات تجودة للمواطنين وبناء علاقة علاقة يسودها الثقة والتعاون.

ثامناً: إدارة الموارد البشرية والكفاءات: وهي إدارة طورت مفاهيم إدارة الافراد الى تخطيط المورد البشرية وإدارة الكفاءات بمعرفتها وتثمينها وتحفيزها بما يحافظ على المنظمة وتحقيق أهدافها.

وهي الإدارة التي تحافظ على الموارد البشري من خلال تهيئة الظروف الملائمة، عن طريق التدريب الذي يضمن تنمية كفاءاته ومهاراته وتطوير وضعه الوظيفي.

تاسعاً: إدارة الابتكار والابداع والتطوير: وهي الإدارة التي تعتمد على نظم العمل الجماعي الذي يسهل عملية الاستفادة من خبرات فرق العمل ومجموعاته، ما يخلق الابداع الوظيفي والفكري للفرد الموظف وللجماعة، بالإضافة الى استخدام البحث العلمي والتكنولوجيا الحديثة في مجالات إنتاجية ونمو مؤسساتها.

عاشراً: إدارة المعلوماتية: وهي الإدارة القادرة على استخدام نظم المعلومات الشاملة والكاملة بشكل مستمر، وتكييفها على شكل أوامر وتعليمات وتوجيهات متناسبة مع متطلبات الاتصال الإداري السليم الذي يضمن نجاح تنفيذ الوظائف الإدارية والأنشطة المنوطة بأصحابها في كافة مستويات التنظيم حتى تصبح تلك المعلومات بكل قيمها وأبعادها الوظيفية ذات تأثير إيجابي ومثمر على مستوى تحقيق أهداف المنظمة.

المبحث الثاني: حتميات عصرنة الإدارة العامة

تشكل العصرنة ضرورة لا مفر منها بالنسبة للدول التي تسعى الى تحقيق أهداف الإدارة العامة، مما جعل هذه الاخيرة أمام حتمية تفرض عليها إتباع منهجية إدارية تقوم على فكر متميز يُوافق معطيات العصر ويتعامل بإيجابية مع مصادر التغيير ويستشرف في نفس الوقت أوضاع المستقبل، وهذا ما يؤدي إلى تحوُّلات جذرية تمسُّ الادارات والأنماط التي تقوم على قيادتها وإدارة توجُّهاتها، وذلك بالتحوُّل من ادارات تقليدية إلى ادارات معاصرة¹. ويمكن جمع تلك الضرورة في الحتميات التالية:

¹ عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، المرجع السابق، ص 120.

المطلب الأول: الحتميات القانونية والادارية

يعتبر الجانب القانوني والإداري من أهم الجوانب التي تؤثر بشكل كبير على مسألة عصرنة الإدارة العامة، لهذا سنحاول من خلال هذا المطلب التطرق الى أهم الحتميات القانونية والإدارية التي تفرض على الدول تحقيق مسعى العصرنة.

الفرع الأول: الحتميات القانونية

من أبرز الحتميات القانونية التي فرضت نفسها على الدول والتي أدت بها الى السعي لعصرنة ادارتها العامة نذكر مايلي:

أولا: ظاهرة تضخم القواعد القانونية

يتسم القانون اليوم بتزايد في المجالات والظواهر التي يؤطرها بفعل ما تثيره ظاهرتي العولمة والتطور التكنولوجي المتسارع، بالإضافة الى سعة المجال التنظيمي بما يتميز من سرعة في الاصدار وحساسية للتأثير السياسي، كل ذلك أدى إلى الزيادة المفرطة في التشريع والتنظيم إلى درجة يمكن أن يعتبر تضخما قانونيا يأخذ عدة أشكال كتعدد النصوص القانونية وكثافة المواد في النصوص او عدد التعديلات، وهي حقيقة تعد مصدرا لعدم الامن القانوني نظرا لما تؤدي من صعوبة في النفاذ الى القانون سواء على المستوى المادي للعدد الكبير للقوانين المشكلة لنظام قانوني معين أو على المستوى الفكري بسبب انعكاسها على نوعية الاحكام المعيارية¹.

ثانيا: غياب فكرة الأمن القانوني

فالقانون له صلة وثيقة بحقوق وحرّيات المواطنين، ذلك أنه لا بد من توفير سهولة نفاذ مادي وفكري الى القوانين بتوفير اعلام قانوني فعّال وصياغة واضحة وتمكين الافراد من الاطمئنان على استقرار مراكزهم القانونية، كما أن تحقيق دولة القانون يقتضي بالضرورة توفير الامن القانوني بتوفير قوانين واضحة ومعلومة لدى المواطنين تراعي التمكين من الاطلاع عليها اجرائيا وموضوعيا، وهذا ما يسهل لهم المطالبة القضائية بحماية حقوقهم المكتسبة ومراكزهم القانونية.

¹ - آيت عودية محمد بلخير، الابعاد الاقتصادية لمبدأ الأمن القانوني، مداخلة مقدّمة للملتقى الوطني السابع حول الأمن القانوني في الجزائر، مخبر السيادة والعولمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور يحي فارس، المدينة، الجزائر، 11-12 نوفمبر 2014، ص 09، 10.

ثالثاً: التمسك بحرفية النص والتهرب من المسؤولية

إن الرغبة في سيادة القانون وتطبيقه بدقة أو عدم الخروج عليه وعن الاجراءات المتعارف عليها تؤدي - في معظم الاحيان- إلى شل الجهاز الإداري والامتعاض من الأساليب الجامدة التي يعتمد عليها لتقديم الخدمات للمواطن، في الوقت الذي يحتاج الى تلك الخدمة، وهي في الحقيقة أن للرئيس الاداري الحق في حماية نفسه من العقاب وعدم المخاطرة بمستقبله، ولكن المشكل هو ان جمود القوانين وصعوبة تطبيقها بسبب عدم تشابه الحالات وغموضها في بعض الأحيان كل ذلك يدفع الى استغلال النقاط لصالحه وإظهار حرصه على تطبيق القوانين بدقة في حين أنه يستخدمها حسب مزاجه وبقصد إظهار نفوذه وتحكمه في مصير المواطن لأنه يدرك جيداً أن قوة القانون هي امتداد لقوته وتفوقه على الآخرين¹.

رابعاً: جمود التشريعات نسبياً

إن أكبر مشكلة تواجه الإدارة المعاصرة في العالم الثالث بصفة عامة والوطن العربي بصفة خاصة هي قضية مراجعة القوانين وتحديثها بحيث تتماشى مع التغيرات الاجتماعية وروح العصر، والعجيب في الأمر هو أن معظم الادارات لا تفرق بين التغيير الضروري الذي لا بد أن ينبع من المكان الذي تمارس فيه العمليات الادارية وبين التغيير الذي لا بد أن يحظى بموافقة السلطات الادارية العليا ويأخذ الصبغة الشرعية وعلى هذا فإن مراجعة كبار المسؤولين والمرور بالقنوات الرسمية للوصول الى الرؤساء واقناعهم بضرورة التغيير من أكبر العراقيل التي تواجه المسؤول الاداري الذي لا يستطيع أن يغير مجرى الأمور ويستجيب لطلبات الجمهور حتى ولو كان متفهماً لمطالبهم المشروعة².

كما أن عدم مرونة القوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها في المناسبات، حيث أن معظم هذه اللوائح قد صيغت في ظروف معينة، وكانت مناسبة في ذلك الوقت، وبالتالي لم تعد ملائمة للمستجدات التي ظهرت وأصبحت الإدارات مطالبة بتعديل وتطوير هذه اللوائح لتناسب التطورات والمستجدات وفي المقابل فان بعض المؤسسات تعاني من سرعة تغيير التعليمات واللوائح إذ ما يلبث العاملون أن يتفهموها ويعملوا بموجبها حتى يتم تعديلها وإلغائها.

¹ - بوحوش عمار، دور البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة، منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية، دون طبعة، دون سنة نشر، ص 30.

² - المرجع نفسه، ص 31.

الفرع الثاني: الحتميات الإدارية

تتمثل الحتميات الإدارية لعصرنة الإدارة العامة، في النقاط التالية:

أولاً: ضعف أداء الجهاز الإداري

تضطر الدولة في ظل التطورات الاجتماعية والثقافية والسياسية إلى تجديد قدرة الجهاز الإداري لتقديم مستويات أفضل من الأداء، خاصة وأن الجهاز الإداري في الدول المتأخرة عن تحقيق مسعى العصرنة، يعاني من العديد من مظاهر العجز والخلل، وهو ما ولد أزمة ثقة بين المواطن والإدارة العامة، وذلك لعدم رضا المواطنين عن الخدمات التي تقدمها الإدارة خاصة مع مشكلتي البيروقراطية والمحسوبية، ومن هذا المنظور برز الدافع إلى إحداث عدة تغييرات على مستوى الإدارة. انطلاقاً من واقع البيروقراطية التي أدت إلى التعقيدات والإجراءات المتشابكة التي يواجهها المواطن أثناء طلب خدمة عامة من إدارته، وأضحى هذا المفهوم يتجلى في كثير من الخطابات السياسية والأدبيات العامة محذرين من خطورة الممارسات البيروقراطية وما قد ينجر عنه من تأثيرات سلبية على النظام السياسي، المتمثلة أساساً في فقدان الثقة والولاء¹.

ثانياً: تضخم الأجهزة الإدارية

إن ظاهرة توظيف الافراد ومنحهم رواتب منتظمة وتثبيتهم في العمل قد جاءت بنتائج سلبية سواء على مستوى الأداء أو على مستوى تبذير الاموال العامة دون مردود². وقد فرض تضخم وتعدد الأجهزة الإدارية والتخوف من المسؤولية وتجاوز حدود السلطة العامة الذي يؤدي دون محالة الى الروتين الإداري الذي يتطور شيئاً فشيئاً ليطغى على العمل الإداري، فتنشيط الروتين وتعميق الاتجاهات وتشجيع المواطنين للميول المنحرفة لبعض الموظفين تأتي في معظم الأحيان نتيجة جهل المواطنين بحقوقهم من جهة وأساليب عمل البيروقراطيين وتعقيدات الروتين من جهة أخرى، وأن الثبوت في أنماط التسيير التي تفرض نوع من الروتين في الأعمال الإدارية يترك المجال واسعاً لكل فرد من الدولة أن يقتحم باب الإدارة العامة بالرغم من عدم تخصصه في المجال الإداري³.

¹ - قاسم ميلود، علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد الخامس، جوان 2011، ص 69.

² - بوحوش عمار، المرجع السابق، ص 33.

³ - قاسم ميلود، المرجع السابق، ص 77.

والملاحظ هنا أن أعداد العاملين في الإدارات العامة تزداد باستمرار ويصبح من الصعب تخفيضها لأسباب سياسية واجتماعية واقتصادية وما ينتج عنها من تأثيرات سلبية في النظام السياسي الحاكم.

ثالثاً: سيطرة الأساليب التقليدية في أداء الخدمات العمومية

ومن الحتميات الإدارية التي أدت إلى ظهور بوادر العصرنة هو عجز بعض الدول متمثلة في الإدارة العامة للتنمية والتطوير الإداري في اصلاح هياكل الخدمة العامة وتنظيمها والنهوض بها، نتيجة معاناة الإدارة العامة من قلة متابعة الدولة لأدائها على جميع الأصعدة خاصة منها نقص الكفاءة والتدريب وشرح الامكانيات والكوادر العاملة وكذا الاعتمادات المالية المخصصة لها.

رابعاً: فشل النماذج الغربية في إصلاح الإدارة العامة

ولعل أبرز الحتميات التي أدت إلى عصرنة الإدارة إدخال النماذج الغربية في مجال الاصلاح الإداري، الذي أثبت فشله في مختلف الأصعدة نتيجة عدم مراعاة خصوصية الدول العربية، و مثال على ذلك المملكة العربية السعودية حيث دعت مؤسسة فورد الأمريكية عام 1963 لوضع نموذج يوضح فيه كيفية توظيف موظفي القطاع العام، وتم تطبيقه منذ عام 1970 في ديوان الخدمة المدنية غير أن اختبار وتقييم هذا النموذج برهن عكس ذلك وأثبت أن الأسباب تكمن في عدة عوامل بيئية كالتخطيط والوصف الوظيفي، ونظام الرواتب والأجور، والسياسة الاستثنائية وكذا التناقض بين النص النظامي وعملية التطبيق العملي، والمركزية وكذلك العلاقات الاجتماعية والبيروقراطية¹.

خامساً: سوء تسيير الإدارة العامة

لعل اجتماع العديد من المظاهر السلبية في بعض الإدارات كالمجمعات الإدارية المتشعبة، التي تحتوي على هياكل وخلايا يعترتها البطء والتعثر، وتتبع اجراءات معقدة وطويلة منها ما هو مقنن، ومنها ما هو مصطنع وغير لازم، ولعل مما يزيد الأمور تعقيدا كون مجال عمل الإدارة أصبح يوماً بعد يوم أكثر اتساعاً وتطوراً بسبب تكاثر مهام الدولة وتضخم حجمها، وكما جاء في تقرير البنك الدولي حول الإدارة المغربية الصادر في أكتوبر 1995 ، أن العراقيل الإدارية تستلزم معالجة جذرية وسريعة لكونها تشكل تناقضات صارخة بين قطاع خاص نشيط في طريق النمو وإدارة متخلفة².

¹ - العماج بدر الحمود، أسباب فشل تجربة النماذج الغربية للإدارة في دول العالم الثالث (دراسة حالة المملكة العربية السعودية)، مجلة العلوم الانسانية والإدارية، جامعة الملك فيصل، المجلد الثاني، العدد الاول، المملكة العربية السعودية، ذو الحجة 1421هـ - مارس 2001، ص 117.

² - المرجع نفسه، ص 118.

المطلب الثاني: الحتميات السياسية والاقتصادية والاجتماعية

تؤثر طبيعة الانظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة بشكل كبير على الإدارة العامة وتفرض عليها مواكبة مقتضيات العصرنة، ويمكن ابراز أهم الحتميات ذات الطابع السياسي والاقتصادي والاجتماعي في الفروع التالية:

الفرع الأول: الحتميات السياسية

إن المناخ المهيمن على غالبية الإدارات العمومية، قبل فتح التعددية الحزبية في الدول التي تبنت نظام الحزب الواحد، اتسم بعدم الاهتمام بالمواطن وغياب الإنصات بكل أبعاده التنظيمية والاجتماعية، وإبعادهم عن المشاركة في ظل سيادة الاحتكار، وتفكيك كل الأعمال أو الأواصر التي تسهم في نشر وازع التضامن بينهم، وإسناد المهام والمسؤوليات بسوء نية من خلال وضع الموظف في المكان الذي لا يناسبه، أو ربط العمل بشخص على سبيل الاحتكار إلى درجة يصبح معها العمل متوقفا عليه، مما جعل الإدارة تتميز بخنق القدرات الإبداعية للعاملين فيه، و حال دون الإستثمار في الإبداع كظاهرة يجب أن تسود كل أجهزة الإدارة العامة.

ولهذا فإن الإدارة العامة تغيرت بالحتميات السياسية كحتمية التغيير بعد اعتماد مبدأ التعددية التعددية الحزبية، وتحول اقتصاد السوق من النظام الاشتراكي إلى النظام الرأسمالي، وبالتالي أصبحت الإدارة العامة هي الأداة الفعالة لتنفيذ السياسة الجديدة للنظام السياسي وبرامجه وأهدافه، وفي نفس الوقت يستدعي هذا الأمر ضرورة تكييف الإدارة مع الوضع السياسي.

الفرع الثاني: الحتميات الاقتصادية

من أكبر المعوقات التي تقف وراء تدني الخدمات العمومية، خاصة على المستوى المحلي هي نقص الموارد المالية مقارنة بحجم الاحتياجات المحلية، خاصة و أن البلدية ملزمة بضرورة توفير الموارد قبل المبادرة بأي مشروع¹.

كما أن التوسع في القطاع العمومي، عوض أن يؤدي إلى خلق روافد متعددة لتخفيف الأعباء المالية والمجتمعية عن الدولة، وبالتالي تطوير مناهج ادارة المرافق العمومية وتوفير الخدمات، أدى إلى خلق أعباء ثقيلة ومستمرة لمالية الدولة، وجعلت كفاءة هذه المرافق في ترقية الخدمة العمومية على المحك.

¹ - سليمان السعيد، الخدمة العمومية المحلية بين النص والواقع، مداخلة مقدمة الى اليوم الدراسي بعنوان الخدمة العمومية في الجزائر، واقع وآفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، 2015، ص 07.

ولم يقتصر دور الموازنة العامة للدولة على اعتبارها الأداة التي تحقق التوازن بين الإيرادات والنفقات في بعض الدول، بل من الأدوات الهامة لإحداث التوازن الاجتماعي والاقتصادي والسياسي أيضا. وقد أدى التطور الحاصل في القطاع العام ودوره المهم في النشاط الاقتصادي للدولة إلى زيادة الارتكاز على الموازنة العامة كأداة مهمة في السياسة المالية ونتيجة لزيادة مسؤوليات الحكومة في سد الاحتياجات والخدمات العامة للمواطنين حيث أصبح من أولويات الحكومة الأردنية مواجهة الزيادة الطبيعية في عدد السكان، وتوفير خدمات الصحة والتعليم والبنية التحتية باعتبارها أهم القطاعات في الدول المحدودة الموارد.

يضاف إلى ذلك أن العديد من الدوائر الحكومية أصبحت تعاني من الزيادة في النفقات المرتفعة، الأمر الذي يتقل كاهل الموازنة ويأتي على حساب العديد من المشاريع التنموية وقد أدى العجز المتراكم على مر السنوات إلى تفاقم العجز في موازنة بعض الدول، وما يصاحب ذلك من ضعف اقتصادي ينتج عنه مشكلات اجتماعية وسياسية خطيرة.

الفرع الثالث: الحتميات الاجتماعية

تعتبر الخدمة العمومية من الجانب الاجتماعي مهمة إنسانية تعمل على تهيئة الأجواء وتوفير أسباب الرفاهية الاجتماعية بأسلوب منهجي محفز لطاقات الأفراد والجماعات والمجتمعات على حد سواء، وذلك بتدعيم طاقاتهم وقدراتهم وإمكانياتهم وعلاج مشكلاتهم على أساس المساعدة الذاتية والمجتمعية في إطار إيديولوجية المجتمع كما تمثل الخدمة العمومية طريقة علمية لخدمة الإنسان، ونظام اجتماعي يساعد على حل مشكلاته وتنمية قدراته، ويساعد النظم الاجتماعية الأخرى في المجتمع على حسن القيام بدورها، كما يعمل على خلق نظم جديدة تظهر حاجة المجتمع إليه في سبيل تحقيق رفاهية أفرادهم ويمكن بهذا القول اعتبار الخدمة العمومية جميع الأعمال التي من غير الممكن استغلالها إلا في إطار جماعي، تتوفر بشكل إجباري وفق قاعدة المساواة التي ينص عليها القانون، ويكون من الضروري استغلالها بمعزل عن السوق، وهنا تتحمل الدولة مسؤولية توفيره والقيام بها من حيث أدائها ومراقبتها.

وتأسيسا على ذلك فقد اقترنت تلبية حاجات الجمهور بالمشاريع والأعمال التي تنفذ مع الالتزام الأكيد والصارم بتوظيف الموارد الوطنية بالشكل الأمثل، مع مراعاة الجودة والكفاءة وحسن استخدام الموارد للحصول على أفضل المخرجات كما ونوعا وبأقل المدخلات، كما تقتضي توظيف الفعالية من خلال إنجاز الأهداف على ضوء النتائج المرجوة والمحققة لعمل ما، بالإضافة إلى ذلك قدرة المؤسسات والآليات على خدمة الجميع وتلبية الحاجات العامة دون استثناء، بالاعتماد على إطار زمني ملائم يتم من خلاله تقديم

المرفق العام لخدماته، والذي يفرض وجود درجة من التفاعل بين ردة فعل المجتمع تجاه القرارات والعمليات، وسرعة التفاعل من خلال تعديل عملية التنفيذ وأطر القرارات الصادرة عن المرفق العام¹. من هنا تبرز الأهمية الاجتماعية للخدمة العمومية وضرورة صياغة مفهوم حديث يتماشى /ومتطلبات المجتمع المتنامية خلال فترات زمنية متقاربة.

المطلب الثالث: الحتميات التكنولوجية

إن الثورة التكنولوجية في مجال المعلومات والاتصالات عرفت في العشرية الأخيرة تطورا غير مسبق، ما دفع الدول والحكومات إلى ضرورة عصرنة إدارتها بما يتماشى مع هذا التطور. وعليه أصبح لزاما وبات من الضروري الاهتمام بموضوع الحكومة الالكترونية أو الإدارة الالكترونية، لما يكتسبه من أهمية وارتباطه بالخدمة العمومية خاصة وأنه أساس تطويرها بما يؤسس لإرساء نظام الحكم الراشد في البلد. وتعتمد الحكومة الالكترونية في أعمالها ومعاملاتها مع الأفراد والمنظمات على الوسائل الإلكترونية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لاسيما منها شبكة الانترنت، وسائل الإعلام الآلي والفاكس وغيرها، وذلك من أجل السرعة في التنفيذ وتخفيض التكاليف. وتجدر الإشارة الى أن فكرة الحكومة الإلكترونية تتعدى بكثير مفهوم الميكنة إلى تكامل البيانات والمعلومات بين الإدارات المختلفة، واستخدامها في توجيه سياسات وإجراءات عمل الدولة نحو تحقيق أهدافها، استجابة للمتغيرات المتلاحقة داخليا وخارجيا².

المطلب الرابع: الحتميات الناجمة عن تفشي ظاهرة الفساد الإداري

أصبح الفساد طابعا يصبغ الحياة العامة لبعض الدول التي لم تعتمد على ثقافة أخلاقية لتسيير مختلف التزاماتها، ومن ثم تكون مرآة تمكن الفرد من الإلتزام بهذه الثقافة.

¹ - عيل ميلود، المحددات الحديثة للنمو الاقتصادي في الدول العربية وسبل تفعيلها (حالة الجزائر ومصر والسعودية)، دراسة مقارنة خلال الفترة 1990-2010، أطروحة مقدّمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2013-2014، ص 86.

² - سامية يتوجي، أطر رقمنة الإدارة العمومية في مشروع الجزائر الالكترونية، 2013، مجلة معارف، العدد 18، ص ص 200 - 230.

فتبويض الأموال، الرشوة، الاختلاسات، ظهور المافيا بمختلف أنواعها لدليل قاطع على ضرورة عصرنة ادارتها العامة من خلال تفعيل وظيفة الرقابة الفعالة واعتماد الإدارة الالكترونية...، ولا يقتصر دورها على مجرد إصدار قواعد قانونية، و وجود مؤسسات دستورية وقضائية¹.

ويرى جوزيف إسناي أن الفساد الإداري سلوك مخالف للواجب الرسمي بسبب المصلحة الشخصية أو القرابة أو العائلة أو الصداقة، والاستفادة المادية أو استغلال المركز ومخالفة التعليمات لغرض ممارسة النفوذ والتأثير الشخصي، ويدفع هذا السلوك إلى استعمال الرشوة أو المكافئة لمنع عدالة أو موضوعية شخص معين في مركز محترم وكذلك يشتمل على سوء استخدام المال العام مثل التوزيع غير القانوني للموارد العامة من أجل الاستفادة الخاصة.

ويؤكد ناتتيال ليف أن الفساد الإداري هو تقليد غير قانوني يستخدم من قبل الافراد والجماعات للتأثير على مختلف النشاطات الإدارية، ويتمثل في ظهور مؤثرات تدل على أن الذين يشجعون على الفساد هم من بين الذين يسهمون في اتخاذ القرارات بشكل أكبر مما يجب أن تكون عليه الحالة الطبيعية، وبمنظرة أكثر شمولية فإن الفساد الإداري ناتج عن سوء استغلال الوظيفة العمومية والمصادر العامة لتحقيق منافع شخصية أو جماعية بشكل منافي للقانون و الشرع و الأنظمة الرسمية سواء كان هذا الاستغلال بدافع شخصي من الموظف ذاته أو نتيجة للضغوط التي يمارسها عليه الافراد من خارج الجهاز الحكومي ، وسواء كان هذا السلوك تمّ بشكل فردي أم بشكل جماعي².

فانتشار الفساد الإداري بصفة عامة يفقد الجهاز الإداري كيانه لصالح المنظمات الفاسدة بداخله أو بخارجه تحقيقا للمصالح الخاصة و الحيلولة دون تحقيق للأهداف الرسمية المسطرة وهو ما يؤثر على صناعة القرار والذي ينحصر (اتخاذ القرار) على طبقة معينة تعمل على نشر الفساد يدعمهم في ذلك عدم المحاسبة والمساءلة القانونية ومن مظاهر ذلك استغلال المنصب من قبل موظفي الدولة للحصول على مكاسب ومنافع بطرق غير مشروعة ووسيلة ذلك الرشوة في شقيها الرشوة المحلية والدولية³.

¹ - بلودنين أحمد، الازمة السياسية في الجزائر وتضخم اللجان الوطنية للإصلاح، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2006-2007، ص 160.

² - عبد الله بن ناصر آل غصّاب، منهج الشريعة الإسلامية في حماية المجتمع من الفساد المالي والإداري (دراسة تأصيلية مقارنة تطبيقية)، منشورات جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى، الرياض، 2011 ص 47 .

³ - بن رجم محمد خميسي ، حلبي حكيمة ، الفساد الإداري والمالي (مدخل لظاهرة غسل الأموال وانتشارها) ورقة مقدّمة الى الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد الإداري والمالي ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، يومي 06 ، 07 ماي 2012 ، ص 05 .

كما أن للفساد السياسي دور كبير في ظهور الإصلاحات الإدارية كون أن الفساد السياسي يسود في بيئة تساند فيه السياسات العامة للحكومة نظاما بيروقراطيا بحيث يتسم بعدم الاستقرار السياسي و سلب حرية إبداء الرأي من المواطنين ، وحرمانهم من المشاركة في رسم السياسات العامة وعدم إشراكهم في اتخاذ القرارات ، إذ أن تزواج السلطة مع الثروة يؤدي بطبيعة الحال إلى الفساد السياسي ، و بالتالي استغلال الكثير من المسؤولين الحكوميين لمناصبهم لتحقيق أرباح خاصة ومكاسب شخصية ، فتظهر الرشوة والمحسوبية والواسطة والمحاباة كأدوات رئيسية للوصول إلى ذلك المبتغى ، كما لا يقتصر الفساد السياسي على دولة نامية أو متقدمة إلا أنه يكون أكثر تشعبا في الدول المتخلفة الدكتاتورية ، وهي الحقائق التي حملتها وثائق ويكيليكس وكانت بعدها سببا لثورات ما يعرف بالربيع العربي.

المطلب الخامس: الحتميات الناجمة عن روح المنافسة الشديدة

في العصر الذي نعيش فيه لا يمكن تفادي ومواجهة المنافسة القوية والشديدة الحاصلة بين الدول في شتى المجالات الا بوجود إدارة حديثة عصرية قادرة بفضل كفاءاتها وفعاليتها من مواجهة كل التحديات التي أفرزتها العولمة.

حيث يعتقد الكثير بأن قطاع الإدارة العامة غير معني بتحقيق الفعالية لإنعدام المنافسة، غير أن هذا مفهوم خاطئ والحقيقة غير ذلك، فالمنافسة الدولية أصبحت تمثل واقعا حقيقيا وتحديا استثنائيا للمؤسسات والإدارات العمومية الوطنية والمحلية، وليس فقط في القطاع الإنتاجي والصناعي، ولعل أحسن مثال على ذلك هو التعليم العالي والبحث العلمي الذي يعتبر سوقا عالميا يتطور بسرعة مذهلة، ويعرف كميدان حيوي، منافسة حادة (استقبال الطلبة الأجانب، بيع البرامج التعليمية، التعليم عبر الشاشة) - Visio-Conférence..) تفرض على هذا القطاع إعداد إستراتيجية محكمة تسمح له بالتأقلم والتكيف المستمر مع قواعد المنافسة.¹

وعليه فإن دور المؤسسات والإدارات العمومية في تحقيق القدرة التنافسية للبلاد يتزايد كلما تزايدت قدرة المنافسة الدولية، وهذا يتطلب منها بأن تكون أكثر فعالية (الجامعات، مراكز التكوين، هيئات الضبط، الهيئات القضائية، قطاع الصحة، ومختلف المرافق العمومية...)، حتى تكون الدولة أكثر استقطابا من الدول الأخرى.

ولقد أثبتت الدراسة التي قام بها البنك العالمي سنة 2002، والمتعلقة بمقارنة حول جودة الهيئات القضائية لـ 109 دولة، أن هذه المقارنة لها الأثر المباشر على الاختيارات الاستثمارية داخل الدول. على

¹ Rapport publique, réflexion sur la fonction publique, op cit, p 244.

اعتبار أن العوامل التنافسية لا تؤثر على سلوك بلد ما في مجال الاستثمارات و النشاطات الإنتاجية فحسب، و لكن أيضا على النشاطات المتصلة بالبحث و التنمية حيث تتخذ السلوكيات معيارا لتصنيف كل بلد في التنمية الشاملة*.

بالإضافة إلى أن عمليات الضبط، التنظيم والبيروقراطية أصبحت تقاس إلى جانب مقاييس أخرى، على جملة من المعايير منها مبادئ الشرعية *La légalité* والشفافية *La transparence* والديمقراطية *La démocratie*.

فتكاليف هذه العمليات، مقارنة بالفوائد العائدة في شكل خدمات، يمكن أن تكون عائقا تنافسيا يفوق بكثير عائق الموارد المالية، والبنوية بالنسبة للعديد من الدول.

وتجدر الإشارة، إلى أن خصوصية بعض المؤسسات والإدارات العمومية وطبيعة نشاطها، تفرض عليها ضرورة إعادة النظر بصفة دائمة ومستمرة في القوانين والتنظيمات التي تحكمها، فوجود إدارة الجمارك الجزائرية مثلا، في مركز الرهانات التجارية العالمية يجعلها تبحث دائما عن عصرنة طرق ومناهج التسيير وفقا لما يتماشى ومحتوى الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، والأخذ بعين الاعتبار التوصيات المقدمة من طرف المؤسسات والمنظمات الدولية المختصة، من أجل تحقيق انطلاقة نوعية في مجال التجارة الدولية.

* تقرير التنمية للبنك العالمي لعام 2002 الذي صنف الجزائر في المرتبة 106 عالميا في مجال التنمية البشرية.

الباب الثاني
تحديات عصرنة الإدارة
العمومية ورهاناتها

الباب الثاني : تحديات عصرنة الادارة العمومية ورهاناتها

تعتبر عصرنة الادارة العمومية من الانشغالات الكبيرة للعديد من الدول، نظرا لمكانتها ودورها في المجتمع والأهداف التي أنشأت من أجلها.

وفي هذا السياق، سارعت العديد من الدول، على غرار فرنسا، إلى الاهتمام بعصرنة ادارتها العمومية، من خلال القيام بجملة من الإصلاحات نتج عنها صدور القانون رقم 148-2007 المؤرخ في 02 فبراير 2007 المتعلق بعصرنة الادارة العمومية، والذي جاء نتيجة جهود مجلس الدولة الفرنسي، بإعداده تقريراً مفصلاً حول آفاق الادارة العمومية الفرنسية¹.

وتهدف تلك الإصلاحات الى مواجهة التحديات والرهانات التي تواجه عصرنة الادارة العمومية، مما يجعلنا نتساءل بخصوص تلك التحديات وعن أهم المحاور التي يجب أن تراهن عليها الدول لتحقيق مسعى العصرنة.

¹ Rapport public, réflexion sur la fonction publique, op.cit, p 240.



الفصل الأول
تحديات عصرنة الإدارة العمومية

الفصل الأول: تحديات عصرنة الادارة العمومية

إن عصرنة الادارة العمومية، ليست بالأمر الهين، وذلك بالنظر إلى التحديات التي تفرضها العولمة وما تفرزها من انعكاسات.

كما أن اضطلاع الادارة العمومية بمهام المرفق العام، يجعلها أمام تحد صعب، فمن جهة، يجب أن تكون قادرة على تلبية حاجيات المواطن وتحسين علاقتها به وباستمرار في ظل الوعي المتزايد الذي يشهده المجتمع، ومن جهة أخرى القيام بمهام الخدمة العمومية بفعالية ونجاعة أيضا، مما يتطلب منها ترشيد تسييرها وتحسين نوعية خدماتها من حيث الآجال وتكلفة.

و هذا ما أقرته لجنة إصلاح هيئات ومهام الدولة، حيث جاء في الفصل الثاني من تقريرها العام المتعلق بفلسفة إصلاح الدولة وأهدافها، جملة من المبادئ التي ترمي إلى عصرنة الدولة، نذكر منها¹:

1. دولة في خدمة المواطن والمجتمع.

2. دولة فعالة وعصرية.

3. دولة في مستوى رهانات وانعكاسات العولمة.

وهي نفس المبادئ التي كرسها القانون الأساسي العام للوظيفة العامة رقم 06/ 03، حيث يتجلى ذلك بوضوح من خلال قراءة في صياغته القانونية، التي تضمنت جملة من الاهداف العامة، نذكر تلك التي لها علاقة بعصرنة الادارة العمومية، وهي:

أكتييف عمليات الادارة العمومية مع المعطيات والمتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والعلمية والتكنولوجية الجديدة.

ب- العمل على إقامة نظام إداري وطني قوي وفعال ومن اجل الاستجابة الكاملة لتطلعات وانشغالات المواطنين.

وبناء على ما سبق يمكن تلخيص متطلبات ومقتضيات عصرنة الادارة العمومية، في النقاط التالية:

كضرورة تحسين العلاقة بين الإدارة العمومية والمواطن.

كضرورة تحقيق الادارة العمومية للفعالية والنجاعة.

كضرورة تكيف الادارة العمومية مع تطور تكنولوجيات الاعلام والاتصال.

¹ Mohamed Cherif BELMIHOUB, op.cit, p 5.

المبحث الأول: تحسين علاقة الإدارة بالمواطن

إن الإدارة العامة باعتبارها فرع من السلطة التنفيذية في الدولة تتكون من المؤسسات والهيئات والمرافق العمومية والوحدات الإدارية، وتضطلع بمهام الوظيفة الإدارية للدولة والمتمثلة أساسا في الحرص الدائم والمستمر على تنفيذ السياسات والاستراتيجيات والبرامج والقوانين في الحياة العامة، وفي كافة المجالات بهدف تحقيق اهداف المصلحة العامة للمجتمع بصفة عامة، والمواطنين بصفة خاصة عن طريق اشباع الحاجات العامة على اختلاف انواعها¹.

المطلب الأول: مفهوم علاقة الإدارة بالمواطن

تعتبر الإدارة أداة تأثير في حياة المواطنين، تحقيقا للغايات المقصودة والمطلوبة²، فهي تعبر عن ضرورة لا بد منها بالنظر إلى الدور الفعّال داخل أفراد المجتمع، وبالتالي تعتبر علاقة الإدارة بالمواطن من أهم المسائل والموضوعات التي طرحت ولا تزال محل نقاش من طرف رجال الفقه والقانون والإدارة³.

من هذا المنظور فإن محور هذه العلاقة هو المواطن وحلقة الوصل بين الإدارة العمومية وما تقدّمه من خدمات إشباعا لحاجاته اليومية، إلا أن الواقع العملي أثبت عدم وجود مفهوم أو تعريف شامل لعلاقة الإدارة بالمواطن، ليتراوح المعنى الحقيقي لهذه العلاقة بين نظرتين إحداهما ضيقة والأخرى موسّعة.

الفرع الأول: تعريف علاقة الإدارة بالمواطن

لقد أضحت الإدارة بمثابة الهيئة الوحيدة بين كل الهيئات العمومية التي يجد المواطن نفسه على احتكاك يومي بها، حيث لا يستطيع بأي حال من الأحوال، ومهما أوتي من وسائل الكسب أن يستبعدا أو يعرض عن التعامل معها بسبب وجودها الدائم في حياته، وترجمة حقيقية للسلطة العامة لكلا الطرفين باعتبار أن صاحب السيادة هو الشعب، وهو ما أدى إلى ظهور علاقة بين الإدارة والمواطن في كثير من المجالات، هذه العلاقة قد توصف بالشكل الضيق بوصف طالب الخدمة كمواطن، أو بالشكل

¹ - أفشيش زهرة، العلاقة بين الإدارة العامة والمواطن في ظل دولة القانون، مذكرة ماجستير، تخصص الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 06.

² - غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2009-2010، ص 03.

³ - لحاق عيسى، الفساد الإداري كحاجز لعلاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، العدد الاول، مارس 2015، ص 161.

الموسع بوصف طالب الخدمة كمرتفق سواء كان مواطناً أو غير ذلك، وعليه سيتم التعريف بهذه العلاقة وفقاً للنقاط التالية:

أولاً: التعريف المضيّق لعلاقة الإدارة بالمواطن

إن علاقة الإدارة بالمواطن وفقاً للمفهوم الضيق تتيح تأصيل فكرة الفرد المقيم بإقليم دولة معينة يرتبط بهذه الأخيرة برابطة الجنسية، التي تكفل له التمتع بكافة الحقوق المدنية والسياسية والقانونية والاجتماعية والإدارية، والتي يصبح بموجبها الفرد متمتعاً بمركز قانوني أمام الدولة والإدارة العامة، تخوّله الحقوق والحريات في مواجهة الإدارة ومتحملاً للواجبات والالتزامات¹، فهي تعبير عن الرابطة السياسية والاجتماعية ضماناً لأداء الخدمة العمومية على أساس رضا المواطن الذي يعتبر شريكاً أساسياً في عملية اتخاذ القرار الإداري، ويضفي على العلاقة بذلك طابع الاشتراك الدائم للمواطن مع التنسيق وتقاسم المسؤوليات بين الفاعلين في هذه العلاقة².

فعللاقة الإدارة بالمواطن هي ترجمة حقيقية لمبدأ التجاوب مع احتياجات المواطنين والانتقال من فكرة النظام البيروقراطي إلى النظام المفتوح، الذي يمكن من ربط الإدارة بالمواطنين لهدف تأمين نوعية الخدمات وتسهيل الحصول على المعلومات وفقاً للإجراءات والتدابير الحكومية، أخذت بعين الاعتبار الأولويات والموارد المتوفرة لديها، والتنسيق والتخطيط التام لعمليات صنع القرار التي تعتبر واحدة من آليات التسيير وضمان الخدمات العامة للمواطن، وبناءً عليه يكون المواطن على علم بالآليات وضع القرار الذي يعنيه وتحدد حاجياته بغض النظر عن الخلفيات الاجتماعية والسياسية السائدة في محيطه³.

وتعتبر هذه العلاقة كذلك في إطار ضيق عن مدى تحقيق الاستجابة بين الأجهزة الحكومية من جهة والمواطنين من جهة ثانية، انطلاقاً من سعي الأجهزة الحكومية إلى خدمة كافة الأطراف المعنية، والاستجابة لمطالبها خاصة الفئات المهمشة والفقراء ومحدودي الدخل، وبذلك فإن درجة استجابة الحكومة لمطالب المواطنين توضح مدى نجاح الحكومة في الوصول إلى الرشادة والفعالية المطلوبة، وذلك للقضاء

¹ - عمران نزيهة، الإدارة العمومية والمواطن أية تشخيص للاختلالات وسبل الإصلاح على ضوء التجربة الجزائرية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خبضر، بسكرة، العدد الثاني عشر، مارس 2015، ص 477.

² - نويصر أمال، العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر (واقع وآفاق)، مذكرة ماجستير، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كلية العلوم السياسية والاعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، جوان 2008، ص 16.

³ - فؤاد السعد، تقرير حول استراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان، تقرير مقدم من طرف وحدة التطوير الإداري بالتعاون مع الفريق الاستشاري الأوروبي، برنامج إعادة تأهيل الإدارة العامة في لبنان، بيروت، أيلول 2001، ص 13.

على الفساد وتصحيح الأخطاء وضمان المشاركة وإتاحة المعلومات والالتزام بأحكام القانون¹، وبالتالي وجود إتفاقا واسع بين ما يطلبه الجمهور وما تقوم به السلطات الحاكمة من أداء للوظائف الموكلة اليها، وفي حالة عدم وجود هذا التوافق فإن الرأي يختلف ويظهر التباعد وعدم الانسجام، وهذا ما يسفر عن حالة عدم الرضا وعدم الاستقرار في المجتمع².

إن علاقة الإدارة بالمواطن تمكن من الاقتراب أكثر منه لتلبية حاجاته العامة ولا يكون ذلك قطعا إلا إذا كانت هذه العلاقة على درجة من الوضوح، مما يستوجب تجسيد مبدأ الشفافية على أرض الواقع في سبيل دعم التنمية الإنسانية والإدارية، ورفع نسب أداء العمل الإداري، إلى درجة أن مختلف الأجهزة صارت تعمل في بيوت من زجاج كل شيء فيها مكشوف للموظفين والمواطنين على حد سواء³. كما تعبر كذلك العلاقة بين المواطن والإدارة عن القدرات المؤسساتية لأجهزة الدولة لتنفيذ الإصلاحات الكثيرة التي فرضها الالتزام بمحاربة الفساد، وما يتطلب ذلك من كون الإدارة العامة تقوم على المهنية السليمة وتتفادى التعقيدات، وتحديد سلوك الموظفين تجاه المواطنين خاصة من ناحية التقليل من السلطة التقديرية الواسعة للإدارة التي تعتبر أحد أسباب عدم رضا المواطن على أداء الإدارة العمومية في الوطن العربي، مع السماح للقطاع الخاص بالتدخل إلى جانب القطاع العام في تقديم الخدمات العامة⁴.

ثانيا: التعريف الموسع لعلاقة الإدارة بالمواطن

من جانب آخر يمكن التعبير عن علاقة الإدارة بالمواطن بشيء من التوسيع على اعتبار أن للإدارة علاقات متعددة الأطراف والأفراد على اختلاف تصنيفاتهم، الأمر الذي جعل البعض يوسع من هذا المفهوم ليشمل علاقة الإدارة بالمتعاملين معها، فبتعدد فئات الأفراد المتعاملين مع الإدارة طبقا لتعدد مجالات العمل الإداري المختلفة، يؤدي إلى بروز السلوك الإنساني على درجة من الأهمية والخطورة في الوقت نفسه، وذلك في تحديد نتائج العمل الإداري، حيث أن المشروعات الحديثة على اختلاف مجالات

¹ حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية للنشر، الطبعة الأولى الاسكندرية، 2008، ص 266.

² قلاتي عبد الكريم، الاستقرار السياسي وعلاقته بالحكم الراشد والتنمية المستدامة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والأشهار، الجزائر، العدد 23، جويلية 2009، ص 69.

³ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، دار جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2012، ص 162.

⁴ عبد القادر عبد الحافظ الشخلي، التدابير القانونية لمكافحة الفساد، ورقة مقدمة الى أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، أيام 06، 07، 08 أكتوبر 2003، الرياض، منشورات جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الجزء الأول، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2003، ص 14.

نشاطاتها تعتمد على كل الفئات التي تمتلك حق المساهمة في اتخاذ القرار، وصياغة توجهات الإدارة العامة¹.

كما يمكن كذلك التعرّض لتعريف علاقة الإدارة بالمواطن من وجهة نظر موسّعة، إذ لا يكفي إضفاء صفة المواطن على هذه العلاقة فقط بل يمكن التعبير عنها انطلاقاً من مجموع المتصلين بالإدارة على اختلاف تصنيفاتهم، وبالتالي يجب توسيع هذه العلاقة لتشمل مفاهيم أخرى حتى يصبح التعريف أشمل وأعم، خاصة وأن التعريف المضيق يصبح غير مرضي تماماً متى أحال العلاقة على حقوق المواطنة التي ترتبط أساساً بمرجع الجنسية الذي يستثني الأجانب المقيمين في الدولة من مجال العلاقة مع الإدارة، وبالتالي فإن المفهوم الموسع يقضي بربط الإدارة العمومية بمختلف الفاعلين والمتصلين بها، فهي من جهة علاقة مع مختلف جمهور المرتفقين إجمالاً على اعتبار أن هؤلاء منتفعين بخدمات المرفق أو الإدارة على اختلاف نشاطاتها، ويعتبرون انعكاساً للمواطن، وفي وضعية خاصة أمام المرفق، والذي يتميز عن غيره من الأصناف التي لها علاقة بالإدارة، باعتباره أكثر إيجابية وتحديدًا للمستفيد من خدمات المرفق العمومي، والذي يمكن تمييزه عن الغير الذي لا يستفيد من خدمات المرفق العمومي².

وتطبيقاً لمبدأ إقليمية القوانين الذي يفرض تطبيق القانون الإداري تطبيقاً إقليمياً، فقد وجب تطبيقه على جميع مناطق الدولة، وعلى جميع الأشخاص الموجودين على إقليمها وما يقع ضمن حدودها، وبالتالي تتحدد هذه العلاقة على أساس المقيمين سواء كانوا مواطنين أم أجانب، على أساس ما للدولة من سيادة كاملة على إقليمها³، لذا فإن الأجنبي المقيم في الجزائر قد يتصل بالإدارة الجزائرية لاستيفاء الخدمات العمومية التي تقدّمها مختلف المرافق والإدارات العمومية، كالاستشفاء والتعليم والتقاضي وغيرها من الشؤون العامة التي تفرضها مرجعية وجوده في الدولة، وخارج إطار خضوعهم للقانون الدولي الخاص، والمتعلّق أساساً ببعض الوضعيات كالموظّفين والدبلوماسيين الأجانب⁴.

¹ - سرير عبد الله رابح، القرار الإداري، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2011، ص 28.

² - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 10، 11.

³ - خليل احمد حسن قداد، شرح النظرية العامة للقانون في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، (دون طبعة)، الجزائر، 1994، ص 136.

⁴ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 11.

الفرع الثاني: أهمية علاقة الإدارة بالمواطن

إن اختلاف المفاهيم المرتبطة بعلاقة الادارة بالمواطن وتوسّعها تجعل هذه العلاقة ذات أهمية قصوى داخل الدولة ومؤسساتها، خاصة على الصعيد العملي، سواء تعلق الأمر بالإدارة كجهة راعية لمصالح المواطنين وشؤونهم، أو تعلق الأمر بالمواطنين ومختلف المرتفقين كطالبي الخدمات العامة من الادارة، وأهمية ذلك يتجلى من خلال ما يلي:

أولاً: وضوح دور السلطة التنفيذية داخل الدولة

تعتبر السلطة التنفيذية في الدولة أساس تنظيم المرافق العمومية بصفة أساسية، خاصة في ما يتعلق بجانب علاقة الإدارة بالمواطن، كونها أكثر خبرة ودراية بمقتضيات الصالح العام إلى جانب أنها هي المختصة بإصدار القرارات المتصلة بالتخطيط وتنظيم عمليات سير المرافق العامة في شكل لوائح وتنظيمات، استناداً إلى نصوص دستورية وتشريعية.

فالإدارة في جوهرها هي ممارسة للسلطة التنفيذية وتتم في ظل نظام السلطة العامة، عن طريق امتيازات غير مألوفة، فالإدارة ليست سوى أحد النشاطات الحكومية، فإذا كان الحكم يعني ممارسة خيارات سياسية فإن الإدارة هي المعالجة للحاجات اليومية الخاصة بالحياة الوطنية فجميع الأعمال الإدارية أيًا كان مداها السياسي خاضعة للنظام القانوني نفسه، وهي تعبير عن وجهة سياسية للدولة كسلطة تنفيذية عجزت عن تأديتها البرلمانات الحديثة.

ثانياً: تجسيد مبادئ المواطنة داخل الدولة

مما لا شك فيه أن الإدارة جزء مكون للسلطة التنفيذية تضطلع بتحقيق الصالح العام فهي بذلك توضح معالم الانتماء والانتساب إلى دولة ما، وهو ما يعبر عنه بالمواطنة التي تمنح المواطنين إطاراً قانونياً خاصاً يتعلق بالحقوق والواجبات، وهذا الإطار مرتبط بالقوانين الخاصة بكل دولة، وكذا الانخراط في أسلوب معين للعيش والتفكير، وهي صفة المواطن الذي يتمتع بالحقوق ويلتزم بالواجبات التي يفرضها عليه انتماءه إلى وطن ما كواجب الخدمة العسكرية.

وبمجرد استيفاء المواطن لحقوقه وواجباته يتكون الشعور بالانتماء والولاء للوطن وللقيادة السياسية، التي هي مصدر إشباع الحاجات الأساسية إذ يمكن اعتبار صفة المواطنة هي القيام بالواجب والحفاظ على حقوق المواطنين، والتي تفرض المساواة أمام القانون من خلال ضبط العلاقات المختلفة مع الدولة، فلا تتحقق المواطنة إلا إذا علم المواطن حقوقه كاملة لا سيما منها المدنية والسياسية والاقتصادية

والاجتماعية والثقافية والبيئية، وكذا طرق ممارستها والسعي لتحقيقها وعدم التنازل عنها، وبالتالي لا تتجسد المواطنة إلا بتجسيد دولة المواطن، تلك الدولة المدنية التي تمارس الحياد الإيجابي تجاه قناعات ومعتقدات مواطنيها ولا تمارس الاقصاء والتهميش والتمييز تجاههم بسبب معتقداتهم أو اصولهم القومية أو العرقية¹.

فالعلاقة بين المواطن والإدارة تعرف تفاعلاً وتطوراً ملحوظاً على مستوى متطلبات المواطنين الذين أصبحوا أكثر إلحاحاً في طلب خدمات سريعة وذات جودة عالية وقريبة منهم، لذا وجب الانتقال من إدارة إدارية نحو إدارة مواطنة، وذلك باعتماد سياسة شمولية للإصلاح الإداري قوامها تأهيل الجهاز الإداري وإعداده لربح رهان التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الراهنة والمستقبلية، وما تقتضيه هذه العلاقة من ترسيخ سياسات ترقية مفهوم المواطنة وديمقراطية الهياكل والمؤسسات المنتخبة وعصرنة الإدارة².

ثالثاً: تحديد مسؤولية أطراف العلاقة

من جانب آخر فإن أهمية العلاقة بين الإدارة والمواطن تتحدد في شكل مسؤولية كل طرف على حدا، خاصة من ناحية المعوقات التي تحول دون قيام علاقة سليمة بينهما، إذ أن كل طرف يلقي بالمسؤولية على الآخر، ونتيجة لذلك فإن الواقع العملي أثبت ضرورة وجود علاقة قانونية بين الإدارة والمواطن، خاصة في ظل تطور هذا الأخير من ناحية الحقوق والحريات والمطالبة بها، ليتحول في نهاية المطاف كل تجاوز من قبل الإدارة إلى رد فعل من قبل المواطن (مواطن صعب أو منتقد) وبالتالي فإن المواطن له القدر الوافر في تحميل الإدارة المسؤولية في ما وصلت إليه علاقته معها، انطلاقاً من العوامل المباشرة وغير المباشرة وتأثير ذلك في تعامله مع الدولة من خلال إدارتها ومؤسساتها.

وفي المقابل فإن للإدارة المسؤولية الأكبر فيما يخص تحسين أو تراجع العلاقة بينها وبين المواطن، ذلك أنها ذات الوزن الأكبر في المعادلة، إذ هي في خدمة المواطن أساساً وأنه من واجبها المبادرة بالذهاب نحوه لكسب ثقته ورضاه وليس العكس، ويشهد الواقع العملي أن للإدارة مشاكل عديدة تحول دون قيام العلاقة الفعالة ما يوجب تحديد مسؤوليتها.

¹ - أوهايبية فتيحة، مفهوم المواطنة، مجلة دراسات و أبحاث، منشورات مركز الحكمة، العدد الأول، 2012، ص 09.

² - تلعيش خالد، المرفق العام في الجزائر والتحويلات الجديدة في دور الدولة (أزمة الخدمة العمومية في ظل تحديات الحوكمة)، مداخلة مقدمة إلى الملتقى الدولي الأول حول المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن (دراسة قانونية وعملية)، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة الجيلالي بو نعام، خميس مليانة، عين الدفلى، 22 و 23 افريل 2015، ص 140.

إن تلقي المواطن للخدمات يجعل منه عميل بينما يجب ملاحظة أن دوره كمواطن أكبر وأقوى من كونه مجرد عميل، فالمواطنون لهم حقوق وسبل للتصرف ليست متاحة دائما أمام العميل كما أن الحكومة في خدمة الشعب، وهي تؤدي مهام جوهرية من أجل تطور ورفاهية المواطن، في ذات الوقت تحصل الحكومة الضرائب من الشعب وهي مسؤولة أمامهم عن حسن استخدام الأموال المعهودة إليها.

رابعاً: سهولة وضع السياسات العامة داخل الدولة

تعتبر السياسة العامة هي جوهر العمل الحكومي، الذي يبرز توجهات الدولة وأساليبها في مختلف المجالات التي تهم المجتمع والدولة عن طريق البرامج والخطط المعدة من طرف المؤسسات الشرعية للدولة، وبتفاعل مع البيئة التي تنشط فيها لنتج في الأخير ما يسمى بالسياسة العامة، والتي تأخذ مناسبتين، إماً برامج حكومية استقر الأمر على أنها لازمة للدولة والمجتمع كالدفاع والأمن والعلاقات الخارجية والصحة والتعليم وغيرها، أو تكون هذه السياسات العامة لمعالجة مشكلات تحمل الصفة العمومية، وقد تكون هذه المشكلات محققة أو متوقعة¹.

إن أهمية علاقة الإدارة بالمواطن هي التعبير الصريح عن صياغة السياسات العامة بالشكل الذي يتناسب مع الخطط والبرامج التنموية التي تسعى الدولة إلى القيام بها لتلبية الحاجات المتجددة والمتزايدة للمواطنين، عن طريق الاهتمام بالخدمة العمومية وإعطائها المكانة الملائمة لما لها من أهمية بالغة على مستوى المؤسسات والمنظمات والحكومات ويتطلب ذلك تحديد الرؤية السليمة للحكومة لتحليل المعطيات بشكل صحيح لتتمكن من رسم سياسات مناسبة تغطي حاجات الدولة والمجتمع، بإعطاء الفرصة للمنظمات والهيئات الرسمية وغير الرسمية للمشاركة في رسم السياسات العامة مما سيؤثر إيجاباً على الخدمة العمومية².

¹ حلواجي عبد الفتاح، دحة سليم، مدى موازنة تدابير الحكومة الجزائرية لإصلاح الخدمة العمومية مع الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، مداخلة مقدّمة الى الملتقى الدولي الرابع حول ترقية الخدمة العمومية في الدول المغاربية (تحديات ورهانات)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، بالتعاون مع ولاية الوادي، جمعية هانس صيدال الألمانية، ومخبر السياسات العامة وترقية الخدمة العمومية في الجزائر، 09 10 مارس 2016، ص 05،

² دريس نبيل، واقع الخدمة العمومية في الجزائر، مداخلة مقدّمة إلى الملتقى الدولي حول ترقية الخدمة العمومية في الدول المغاربية (تحديات ورهانات)، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، يومي، 09 و 10 مارس 2016، ص 11.

من هذا المنطلق تبرز أهمية العلاقة بين الإدارة والمواطن على الصعيد الوظيفي حيث تلتزم الإدارة العامة ومختلف المرافق والمؤسسات العمومية بتنفيذ السياسة العامة للدولة تجاه مواطنيها، غير أن مفهوم المواطن سرعان ما يتحوّل عن معناه السياسي كعنصر دال على المشاركة في الحكم، إلى مدلول آخر يحمل معنى الخضوع والاحتواء في العمل الإداري بمعنى الانصياع لإرادة الإدارة، هذه الأخيرة سواء كانت حاكمة أو خادمة¹.

الفرع الثالث: الأهداف الأساسية للعلاقة بين الإدارة والمواطن

نظرا للأهمية القصوى التي تحتلّها العلاقة بين الإدارة والمواطن، خاصة أثناء تقديم الخدمات العمومية ومختلف الحاجات الضرورية التي تعبّر عن منطق التضامن والتكامل الاجتماعي لذا تسعى الدول الحديثة أو النامية على حد سواء إلى ترسيخ وتوطيد التعامل مع المواطنين وفقا للأخلاقيات الاجتماعية خدمة للأهداف المسطرة وترقية نماذج التعامل مع المواطنين، دحضا لمختلف المظاهر السلبية التي تقف حائلا بين الإدارة والمواطن، ولعل أهداف هذه العلاقة تختلف من دولة إلى أخرى حسب التصورات العامة للدولة التي تظهر من خلال الإدارات والمؤسسات العمومية من جهة، وكذا احتياجات المواطن من جهة أخرى مع الأخذ بعين الاعتبار القيمة التشريعية لهذه العلاقة، وتهدف هذه العلاقة الى ما يلي:

أولا: اعتبار المواطن أساس العلاقة

يعتبر المواطن كمستفيد من خدمات الإدارة والمرافق العمومية أحد أهم الأطراف المعنية بعملية إصلاح العلاقة ضمن متطلبات الإصلاحات الإدارية والمتأثرة به، إلا أنه يظل مغيبا لسبب أو لآخر حتى في الإدارات ذات الطابع الشعبي كالمستشفيات والجماعات المحلية وغيرها، وفي ظل غياب مشاركة حقيقية له فإنه يبحث عن وسائل تمكّنه من استعادة واستلام حقوقه ولو اضطرّه الأمر إلى دفع رشاوى واستخدام الوساطة والمحسوبية، مما يدفع بالموظفين إلى تعطيل الخدمات العمومية وتطوير الإجراءات الإدارية سعيا وراء الكسب غير المشروع، وبالتالي فإن الحل لهذه المشكلات كلّها يكمن في مشاركة حقيقية وفعّالة للمواطنين في إدارة شؤونهم اليومية².

¹ علي العرنان مولود، العلاقة بين الإدارة والمواطن قراءة في جدلية الإدارة الحاكمة أو الخادمة (الوضع في الجزائر) مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، العدد الخامس والثلاثون، جوان 2011، ص 169.

² كاس عبد القادر، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الجزائر 2006-2007، مذكرة ماجستير، تخصص تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007-2008، ص 132، 133.

إن إدارة الخدمة العمومية بالمفهوم الحديث التي يكون المواطن من خلالها عنصر رئيسي تتم وفقا لإدارة تنظيم معين بشكل يكون فيه الجمهور واعيا بآثار الأنشطة التي يقوم بها التنظيم على محيطه الاقتصادي والاجتماعي، وأنه المستهدف من الأنشطة التي تقوم بها الإدارة وليس فقط المظاهر الذي تعمل من خلالها.

كما أن المواطن يرتبط بالإدارة انطلاقا من كفاءة إدارتها للخدمة العمومية من خلال مدى تكافؤ تنظيمها مع مراكز القوة المتواجدة في المحيط ومسايرتها للأهداف المسطرة التي تظهر من خلال الإطار المؤسساتي الذي يحدد علاقتها وتقبلها بالجمهور، وبشكل عام مدى شرعيتها ويعد هذا الأخير الهدف الأساسي لها¹، الذي يتأسس من خلال ضمان مساواة جميع المواطنين أمام القانون في إطار دولة الحق، ويتجلى ذلك في احترام القوانين التشريعية والتنظيمية، وقيام جهاز إداري وقضائي يتحليان بالنزاهة والشفافية والجدية والفعالية، دون إغفال التشاور والمساهمة المباشرة وغير المباشرة للمواطنين في اتخاذ القرارات الأساسية، وكذلك إشراك الكفاءات المحلية في ذلك².

ثانيا: تجسيد المنفعة العامة الاجتماعية

تتبنى علاقة الإدارة بالمواطن طبقا للمبدأ القائل بتعاضد المسؤولين وأفراد التنظيم الإداري عن مصالحهم وأهدافهم الشخصية لصالح المصالح والاهداف العامة³، ويتم ذلك عن طريق توجيه الطاقات البشرية توجيهها صحيحا نحو خدمة العامة، والوصول إلى الهدف الذي يحقق الصالح العام لجميع أفراد المجتمع، والذي يضمن انتاج أفضل لعملياتها الإدارية⁴.

فالهدف الأسمى لإنشاء جهاز الإدارة العامة هو تحقيق التنمية الوطنية التي تعتبر وجه من اوجه المنافع العامة الاجتماعية والوصول الى خدمة المجتمع ورفاهيته وتمييزها عن إدارة الأعمال التي تقوم أساسا على تحقيق الربح وتتنافس فيما بينها لتحقيق أقصى العوائد، وتتبع علاقة الإدارة العامة بالتنمية من استمرار تميز دور الدولة وتدخلها في العملية التنموية، فتكون الإدارة العامة وسيلة لإدارة التنمية الشاملة من

¹ رفاع شريفة، نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية، مجلة الباحث، العدد السادس، 2008، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، ص 105.

² أحمد الحارثي الوردي، مفاهيم الحكامة الرشيدة والإدارة المواطنة، مجلة ديوان المظالم، العدد الثالث، دوجنبر 2005، مؤسسة ديوان المظالم، الرباط، المملكة المغربية، ص 77.

³ بربر كامل، الإدارة عملية ونظام، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى، لبنان، 1996، ص 32.

⁴ عبد الرحمن بن ابراهيم الضحيان، الإدارة والحكم في الاسلام (الفكر والتطبيق)، الكتاب الأول، دار العلم للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، المملكة العربية السعودية، 1417هـ، ص 13.

خلال سعيها إلى إيجاد أجهزة إدارية تستطيع ترجمة رغبات المجتمع إلى واقع ملموس من خلال ما يتوفر لها من قدرات وكفاءات، عن طريق صياغتها في شكل خطط ليتم تنفيذها بفعالية وفاعلية¹، لتظهر نتائجها في الأخير في شكل منافع اجتماعية وحاجات عامة، يقدرها الرأي العام في وقت من الأوقات وفي دولة معينة، حيث يلتزم الحاكم بتأديتها على أكمل وجه نظرا لأهميتها².

فعلاقة الإدارة بالمواطن في حقيقة الأمر هي تجسيد لمتطلبات المجتمع، بمختلف الطرق، كتحويل بعض المرافق العامة لعوائد مالية لقاء تقديمها الخدمات إلى المواطنين وهذا لا يعني حتما افتقادها لصفة المرفق العام، طالما أن هدفها الرئيسي توفير الخدمات واستمراريتها، الذي يتيح تحقيق النفع العام، كما هو الحال بالنسبة لمرفق الكهرباء والغاز فبقدر ما يسعى لكسب عوائد مالية بقدر ما يعد وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على كل المواطنين، ضمن تحمّل تكاليف الإنتاج التي تدرج ضمن مبادئ العدالة الاجتماعية³.

ثالثا: تجسيد مبدأ الإدارة العادلة والخادمة

تمثل الإدارة العامة الجانب الإيجابي للنشاط الإداري، حيث تبدو فيه الإدارة خادمة تقوم بإسداء خدماتها لعموم المرتفقين، وتتوخى الإدارة في نشاطها الإيجابي تحقيق النفع العام لعموم الجمهور أو لشريحة معينة معلومة بصفاتها لا بذواتها⁴، إذ يتجسد مبدأ الإدارة العادلة والخادمة من خلال إلزامية التعامل مع الجمهور ومتطلباته، عن طريق إبداء المرونة التي تسمح بجعل الخدمات المقدمة لا سيما في مجال سهولة الوصول إلى المعلومات وسير العملية الاتصالية على أتم وجه ممكن، وأن يتم بالإضافة إلى إعطاء هذه المعلومات بدقة إلى المعنيين بها وتبسيطها إلى الحد الذي يحول دون الفهم الخاطئ والمغلوط لها وبالتالي تتحقق الغاية السامية للإدارة، دون أن ينجر عن ذلك عواقب تحول تحقيق الغرض المنشود⁵.

¹ يحيوي نسرين، أثر تخلف الإدارة العامة على تحقيق التنمية في الجزائر خلال الفترة 1999-2017، مجلة القانون المجتمع والسلطة، المجلد الثامن، العدد الأول، 2019، ص 69.

² مخانشة آمنة، تأصيل فكرة المرفق العمومي، مداخلة مقدّمة إلى الملتقى الدولي الأول حول المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن (دراسة قانونية وعملية)، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة الجبالي بو نعامة، خميس مليانة، عين الدفلى، 2017، ص 160.

³ دليلا جلايلة، المبادئ الأساسية التي تحكم المرفق العام، مداخلة مقدّمة إلى الملتقى الدولي الأول حول المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن (دراسة قانونية وعملية)، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة الجبالي بو نعامة، خميس مليانة، عين الدفلى، 2017، ص 58.

⁴ علي العرنان مولود، المرجع السابق، ص 171.

⁵ كاس عبد القادر، المرجع السابق، ص 81.

تتجسد أبرز مظاهر الإدارة العامة العادلة والخادمة تظهر من خلال سعي هذه الأخيرة إلى تفعيل دورها التنموي ما يؤهلها اكتساب مهمة التنمية المحلية والوطنية، باعتبارها الجهاز المسؤول عن ترجمة الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة إلى سياسات وبرامج يتم تنفيذها حسب الأولوية وهي المهمة المنوطة بها من خلال التشريعات والتنظيمات الصادرة بشأنها وهنا تبرز الإدارة العامة كوسيلة ذات أهمية بالغة تخدم أهداف الجماعة الإنسانية، وأداة ضرورية لتوظيف الموارد المتاحة وفقا لمبادئ العدالة في مقابل الاحتياجات المتجددة واللامتناهية للإنسان، فالإدارة العامة نكتسي أهمية بالغة في تطور الأمم وأنها هي السبب في تقدم المجتمعات أو تخلفها، حيث أن الإدارة الناجحة تنشأ دولاً ناجحة، أما الإدارة السيئة فتكرس التخلف في الدول، وتظهر الإدارة العامة من هذا المنظور كأداة أساسية وعامل من عوامل الإنتاج والتنظيم، حيث تساهم في الخروج من مشكلة الندرة التي يتناولها علم الاقتصاد من خلال العقلانية والرشادة في استغلال الموارد المتاحة والفعالية في تحقيق الأهداف العامة.

المطلب الثاني: إرضاء حاجيات المواطنين ضمان لاستمرارية المرافق العمومية الإدارية

بالإضافة إلى عمل المرافق العمومية الإدارية على ضمان مشاركة المواطنين في نشاطاتها وأعمالها لتصبح أكثر ديمقراطية وشفافية، فإن العمل على الاهتمام بميول ورغبات المواطنين وإرضاء حاجياتهم تعتبر احد الوسائل الهامة التي تلعب دورا كبيرا في تحسين علاقة الإدارة العمومية بالمواطنين¹. فلا يمكن للإدارة تحسين هذه العلاقة إذا كانت خدماتها مخالفة أو غير متوافقة مع الاحتياجات الحقيقية للمواطنين، وهذا ما قد يؤدي إلى تباعد بينهما ويزيد من حدة أزمة الثقة التي تعترضهما. وعليه، يجب على المؤسسات والإدارات العمومية أن تعمل على معرفة حاجيات المواطنين وميولاتهم ورغباتهم²، من خلال الإصغاء إليهم، واخذ اقتراحاتهم بعين الاعتبار. وتجدر الإشارة إلى أن تحديد إحتياجات المواطنين ليس بالأمر الهين أو السهل، كما عبر عن ذلك الباحث الفرنسي "ميشال كروزيه" Michel Crozier حيث اعتبر إحتياجات المواطنين كثيرة ومتعددة بل هي غير محدودة، فليس مهما معرفة حاجات المواطنين بقدر ما هو مهم معرفة تصرفاتهم: أي ماذا يفعلون بالخدمات التي تقدمها الإدارة؟³

¹ أحمد الحارثي الوردي، المرجع السابق، ص87.

² Driss Alaoui ISMAILI ,op.cit, p 44 .

³ Michel CROZIER, le management d'aujourd'hui: théories et pratiques, les éditions DEMOS, collection DEMOS, ressources humaines, Paris, France, 1999,p3.

وما يزيد من تعقيد عملية حصر واحتياجات المواطنين في الإدارات العمومية، هو كون الخدمات التي تقدمها لهم الإدارة هي خدمات غير ملموسة، وصعبة التقييم، وهذا عكس المنتوجات المادية التي تنتجها المؤسسات لكونها سهلة التقييم، و التي يمكن معرفة عيوبها ومزاياها، وهذا بمقارنة حجم المبيعات (عامل السوق Le facteur du marché¹).

فلا يمكن اعتبار تزايد عدد المواطنين على طلب الوثائق الإدارية أو تزايد الشباب على أداء الخدمة الوطنية أو زيادة عدد العاطلين المسجلين في مراكز التشغيل للاستفادة من منحة البطالة مقياس لتحديد رضا المواطنين وتلبية حاجاتهم، إذن فالمقاييس مختلفة تماما عن تلك المستعملة في القطاع الاقتصادي والصناعي.

بالإضافة إلى هذه الصعوبة، فإن الإدارات العمومية، بفعل احتكارها للقطاعات التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، لم تكن تهتم بضرورة تأقلم عملها مع الاحتياجات المتغيرة للمواطنين. إلا أن تراجع هيئات الدولة وتدخل القطاع الخاص في تحقيق مهام المرافق العامة، كان له أثرا كبيرا في عمل المؤسسات والإدارات العمومية (المستشفيات، الجامعات، المدارس... الخ) على تأقلمها مع المتطلبات والاحتياجات الجديدة لمواطنين. ولعل هذا يعود إلى ضغوط المواطنين وزيادة درجة الوعي في المجتمعات، و هذا من خلال المطالبة ليس فقط بتلبية حاجياتهم بل العمل على تحسينها أكثر فأكثر².

وبالرغم من وجود عدة تقنيات لتحديد احتياجات المواطنين وتحسين نوعية خدمات الإدارات العمومية كالإهتمام بالاحتجاجات والشكاوى والقيام بالتحقيقات والاستشارات وصبر للآراء.. الخ فإن معرفة تلك الاحتياجات مرهون بمدى قدرة الإدارة على الاستغلال الأمثل لتلك التقنيات وتحليل نتائجها وإعداد مخططات عمل لتلبيتها وتحقيقها، ولن يتأتى لها ذلك إلا بتوفرها على الكفاءات الضرورية للقيام بهذا العمل.

¹Jerome BON, LOUPPE Albert, marketing des services public : études des besoins de la population, les éditions d'organisation, Paris, 1980, p36.

²Jerome BON, LOUPPE Albert, op.cit, p 42.

المبحث الثاني: تحقيق الإدارة العمومية للفعالية والنجاعة

إذا كانت العصرنة بمفهومها الواسع تعني عقلنة التسيير وتكييف أدوات العمل المناسبة لتحقيق أهداف محددة مسبقاً¹، فإن لجنة إصلاح هيئات ومهام الدولة قد حثت في تقريرها على ضرورة ترشيد تسيير موارد قطاع الإدارة العمومية، وتقوية قدرة نشاط المؤسسات والإدارات العمومية بإدخال معطيات جديدة، و معايير لقياس أداء Performance ومردودية هذه الإدارات.²

وعليه، فإن الإدارة العمومية الجزائرية مطالبة، اليوم، بتحقيق هدف أساسي من أهداف العصرنة وهو جعل نشاطاتها أكثر فعالية وفاعلية.

وإذا كانت الفعالية *efficacité*، كما أشرنا سابقاً، تعرف بأنها درجة تحقيق الأهداف مهما كانت الوسائل المستعملة، فإن النجاعة *efficience* تعتبر تلك العلاقة بين النتائج المحصلة والوسائل المستعملة لتحقيقها؛ بحيث ترتبط مباشرة بإنخفاض التكلفة.

ولتحقيق هذين الهدفين المتلازمين، يجب معرفة أن القدرة التنافسية للدول لها علاقة مباشرة بفعالية وظيفتها العمومية وأدائها، كما أن التحكم في التكاليف *la maîtrise des coûts* يعتبر عاملاً أساسياً لتحقيق النجاعة.

المطلب الأول: عقلنة التسيير في الإدارة العمومية لتحقيق الفعالية والنجاعة

إن الدور الذي تلعبه الإدارة العمومية من الناحية الاقتصادية، سواء على المدى القصير، كالتحكم في التكاليف، أو على المدى المتوسط من خلال التسيير الرشيد للموارد البشرية، يتطلب ممارسة رقابة فعالة على الموارد العمومية بالاستعانة بهيئات تدقيق مستقلة، وصولاً إلى التحكم أكثر في النفقات وتفاذي التبذير والرشوة ومعاينة مرتكبيها، إلى جانب ضمان المتابعة والتقييم لبرامج النفقات العمومية وإعداد الحصيلة السنوية.

وفي هذا الصدد، يعمل مجلس المساعدة و التنمية "CAD"، على تقديم خبراته و مساعداته للحكومات فيما يتعلق بإصلاح الإدارة العمومية في مختلف المجالات، منها جمع المعطيات حول الأجراء الخياليين، والأجور، والمساهمة في إعداد البرامج المتعلقة بالإحالة على التقاعد المبكر.

¹ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 157.

² Mohamed Cherif BELMIHOUB, op.cit, p8.

كما تشجع قطاع الإدارة العمومية على تطوير نشاطاته بطريقة تسمح بتقديم خدمات ذات نفع عام بأقل تكلفة، إلى جانب مساعدة الإدارات والمؤسسات العمومي في وضع وتنفيذ برامج إعادة التأهيل لموظفيها reconversion، والتمويل المالي.

إن وجود فائض في تعداد المستخدمين وكثرة الأعوان الخياليين، والممارسات الإدارية المتعلقة بتخصيص مناصب مالية نظرية دون شغلها يعتبر من أكثر المشاكل التي كانت ومازالت تعاني منها الإدارة العمومية الجزائرية، والتي تعبر عن عدم التحكم في التقديرات المالية السنوية لاسيما في مجال فتح واستغلال المناصب المالية.

إن جعل الإدارة العمومية أكثر مهنية واحترافية، يتطلب الاعتماد على مقاربة تقديرية لتعداد المستخدمين والوظائف ضمن منظور يرمي إلى تحسين مستمر لنجاعة نتائجها.

وبهذا الصدد، فإن الجهود التي تبذلها الدولة لتكون لها إدارة متجددة وذات فاعلية، ينبغي تدعيمها بسياسة عقلنة تعداد مستخدمي المؤسسات والإدارات العمومية وضبطها.

وهذا ما حثت عليه تعليمة رئيس الحكومة رقم 2006/02 المؤرخة في 20 أوت 2006، المتعلقة بعقلنة المناصب المالية في قطاع المؤسسات والإدارات العمومية التي جاءت لضبط تعداد مستخدمي قطاع الإدارة العمومية الجزائرية، حيث نصت على " أن طلبات فتح المناصب المالية المعبر عنها من مختلف الإدارات العمومية، عند مناقشة الميزانية، ستكون محل دراسة مشتركة بين مصالح المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للوظيفة العمومية والوزارة المعنية".

و سيتم في هذا الإطار الشروع في¹ :

1. القيام بتحديد للوضع بصفة دقيقة فيما يخص المنصب المالية الشاغرة والمناصب المالية المشغولة على مستوى القطاع المعني بعنوان السنة المالية المنصرمة،
2. تحديد المناصب المالية التي أصبحت شاغرة على مستوى القطاع خلال السنة المالية المنصرمة،
3. تقييم الاحتياجات فيما يخص المناصب المالية التي يعبر عنها القطاع، مقارنة مع التعداد الحقيقي لمستخدميه،
4. التقريب بين تعداد المستخدمين الحقيقي للقطاع وتعداد المستخدمين المحدد وفقا لمقاييس يتم وضعها على أساس معايير موضوعية،

¹ تعليمة رئيس الحكومة رقم 2006 /02 المؤرخة في 20 أوت 2006، المتعلقة بعقلنة المناصب المالية في قطاع المؤسسات والإدارات العمومية مجموعة المنشآت والتعليمات، المديرية العامة للوظيفة العمومية، 2006، ص 37.

وينبغي مواصلة عملية التشاور بين القطاعات على أساس نتائج التشخيص والتقييم التي تم القيام بها، قبل أي فتح للمناصب المالية عن طريق وضع تدابير وآليات ضبط لتعداد المستخدمين.

المطلب الثاني: علاقة الادارة العمومية بالأداء

لم يعد مصطلح الأداء يقتصر على القطاع الخاص، بل أصبح من أهم مبادئ التسيير في القطاع العمومي، وهذا ما نص عليه قانون المالية الفرنسي المصادق عليه في 01 أوت 2001¹. حيث تم اعتماد معيار الأداء في التسيير العمومي، والانتقال من منطق الوسائل moyens إلى منطق النتائج résultats. ولقد اعتمدت أغلب الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE)² طريقة الأداء La démarche de performance في تقييم نشاطها العمومي، وذلك بوضع برامج سنوية للأداء Programme annuel de performance (PAP)، حيث توفر هذه الطريقة أو المنهجية عدة مؤشرات موجهة لقياس فعالية وفاعلية وجودة الإدارات والمرافق العمومية.

وتجدر الإشارة إلى أن اعتماد هذه الدول على طريقة قياس الأداء، إنما جاء نتيجة الصعوبات المالية Les contraintes budgétaires التي عرفت تلك الدول في السنوات الأخيرة، مما جعلها تدرج في الوثائق المتعلقة بالمالية والميزانية مجموعة من الأهداف ومؤشرات النتائج indicateurs de résultats، تسمح بتقييم فعالية النشاطات الممولة من طرف الدولة. كما خولت أغلب هذه الدول مهمة تحديد ومتابعة الأهداف إلى الوزير المكلف بالمالية.

الفرع الأول: مفهوم الأداء

يعرف الأداء بأنه متغير تابع لعاملين هما الفعالية والنجاعة، وذلك على النحو التالي³:
أولاً: تعريف الأداء وفق مفهوم الفعالية: ركز بعض الباحثين في تعريفهم للأداء على الفعالية لوحدها، فلقد اعتبر بأنه مدى تحقيق أهداف المؤسسات، وبالتالي فالفعالية تقاس انطلاقاً من العلاقة بين النتائج المحققة والأهداف.

¹La documentation française, revue bimensuel n°2.907, l'état en quête de performance, Paris, 2006, p2.

² La documentation française, op.cit, p 02.

³ - الهام يحيوي، الجودة كمدخل لتحسين الأداء الإنتاجي للمؤسسات الصناعية الجزائرية، دراسة ميدانية بشركة الإسمنت عين توتة، باتنة، مجلة الباحث، مجلة دورية تصدر عن كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير بجامعة ورقلة، العدد 5، 2007، ص44.

ثانياً: تعريف الأداء وفق مفهوم النجاعة: حصر بعض الباحثين الأداء في بعد واحد هو النجاعة فقط، أي الاستخدام الأمثل للموارد، بحيث تقاس النجاعة انطلاقاً من العلاقة بين النتائج وعوامل الإنتاج المستخدمة¹.

وينظر الكثير من الباحثين إلى عملية تقييم الأداء على أنها مرحلة أو جزء من عملية المراقبة باعتبارها تنصب على الإنجازات المحققة في المؤسسة وتمارس من أجل الإجابة: على ماذا تحقق مما يجب أن يتحقق؟ أما لماذا لم يتحقق الذي كان يجب أن يتحقق؟ فالإجابة عليه هي مرحلة أخرى من مراحل الرقابة ولا يدخل في إطار عملية تقييم الأداء، أي أن هذه الأخيرة تتوقف عند مقارنة النتائج الفعلية مع المؤشرات المرجعية، قم إصدار حكم بشأن أداء مؤسسة، أما الرقابة فهي بالإضافة إلى عملية تقييم الأداء في حد ذاتها، تتضمن أيضاً دراسة الانحرافات إن وجدت لتحديد أسبابها وكذا التدابير الواجب اتخاذها.

وفي هذا الشأن هناك من يرى أن تقييم الأداء هو جزء من عملية الرقابة، فإذا كانت هذه الأخيرة عملية توجيه الأنشطة داخل التنظيم لكي يصل إلى هدف محدد، فإن تقييم الأداء هو استراء دلالات ومؤشرات المعلومات الرقابية².

ويتعلق الأداء في القطاع العمومي بتحقيق الأهداف أو النتائج المرجوة، ويشكل أوسع خلق القيمة، فإذا كانت هذه الأخيرة تتعلق أساساً بزيادة الربح في المؤسسات، فإنها ترتبط في القطاع العمومي بتعظيم الخدمات المقدمة للمواطنين.

كما يقصد بالأداء الحكومي إدارة الموارد المادية والبشرية للمؤسسات الحكومية بالطريقة التي تمكنها من تحقيق أهداف وتطلعات المواطنين انطلاقاً من معايير الفعالية والنجاعة.

ويقصد بقياس الأداء في هذا الإطار التقييم المنظم لمعرفة إلى أي مستوى قدمت الخدمات إلى المواطنين أخذاً بالاعتبار بالمعيارين السابقين، أو العمليات المنظمة لقياس المخرجات والنتائج لمعرفة كم أنجز وأثر ذلك على المستفيدين، حيث يساعد في معرفة التقدم نحو تحقيق الهدف وإبراز نقاط القوة والضعف.

كما ينظر إلى قياس الأداء باعتباره أداة أساسية لبناء منظمة ذات جودة عالية في تقديم خدماتها، وقياس الأداء ليس هدفاً بحد ذاته وإنما وسيلة للتعرف على المشكلات التي توجه المنظمات الحكومية من

¹ - رفاع شريفة، المرجع السابق، ص 115.

² - الهام يحيوي، المرجع السابق، ص 46.

أجل اتخاذ الإجراءات التصحيحية وتتبع مدى التحسن الذي يطرأ على الأداء عقب تطبيق تلك الإجراءات¹.

ويختلف مفهوم الفعالية في المرافق العامة اختلافا جوهريا، لأن مفهوم الربح منعدم تماما ومفهوم الفعالية للتسيير العمومي مرتبط بالمنفعة العامة المقدمة من المرفق العام.

كما أن مفهوم النجاعة مرتبط بالحاجات العامة وذلك بالبحث عن موازنة بين الغايات والنتائج المحصل عليها، ومن هذا المنظور، فمفهوم الفعالية في الإدارة العمومية ينصب على البحث عن أثر برنامج أو سياسة معينة على المجتمع وذلك بمعرفة مدى تحقيقها للأهداف المرجوة.

إن الإدارة التي تعمل لتحقيق أهداف معينة لا يجب أن تكتفي بالنتائج المحققة، لكن أن تبحث هل هذه النتائج كافية أو مناسبة بالمقارنة مع الوسائل المستعملة، وبالتالي فمفهوم الفعالية في التسيير العمومي يتطلب تحديد مفهوم التحكم في الإدارة، وذلك بتحديد درجة الكفاية والفعالية للتسيير المالي للإدارة العمومية.

والنجاعة في الأداء تعني تحديد هل الإدارة سيرت واستعملت الوسائل المادية والبشرية بطريقة اقتصادية لتحقيق الأهداف، وبالتالي، فإن النجاعة هي مرادفة للإنتاجية التي تسمح بقياس المردودية النهائية، ثم أن البحث عن التوازن بين الأهداف المسطرة والنتائج المتحصل عليها صعبة للغاية، خاصة عندما تكون درجة المنفعة العامة صعبة التقييم، وأنه من الصعب معرفة ما إذا كانت النتائج المتوخاة قد تحصلنا عليها فعلا إن صعوبة التقييم الكمي للنتائج المتحصل عليها في غياب معايير كافية لذلك بشكل احد اهم الصعوبات في البحث على النجاعة في التسيير العمومي².

ان البحث على أقل تكلفة يستلزم القضاء على التبذير والاستعمال الأمثل للوسائل المتاحة للمرفق العام، ويتمثل ذلك في جانبين:

- **الجانب الأول:** القضاء على عوامل التبذير: إن آثار التبذير متعددة وتظهر على عدة مستويات وهي عادة ناتجة عن الإهمال في المرافق العامة، ففي مجال المستخدمين مثلا أثر التبذير هو زيادة عدد العمال على الاحتياجات والزيادة في تصنيف رتبهم، وخلق وظائف غير مبررة وتظهر آثار التبذير عادة

¹ - رفع كفاءة أداء الخدمات في الأجهزة الحكومية ... مطلب أساسي للتنمية، منتدى الرياض الاقتصادي، الدورة الثالثة، 2007، ص29.

² - صرامة عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، جامعة ورقلة، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، 8-9 مارس 2005، ص 10.

في الاستعمال المفرط للسيارات الإدارية خاصة خارج أوقات العمل، كذلك استعمال الهاتف لأغراض شخصية.

- **الجانب الثاني:** الاستعمال الأمثل للوسائل: إن المرافق العمومية مزودة بوسائل هامة، لكن من الضروري استعمالها بصفة مثلى، وهو ما يظهر عند إبرام عقود التزود بالمنتجات والتجهيزات وعقود العمل، حيث يجب على المرافق العامة أن تستعمل كفاءات الأعوان من إمكانيات الدراسة الاقتراحات والتفاوض للحصول على أفضل الأسعار وأحسن النوعيات للتجهيزات والخدمات المقدمة من الموردين.

الفرع الثاني: مظاهر إنخفاض الإنتاجية في الإدارة العمومية

تعاني الإدارات العمومية في مجموعة من الدول العربية من انخفاض الإنتاجية، ويمكن عرض بعض المظاهر فيما يلي¹:

- إحداث تغييرات جزئية أو شاملة في الهياكل التنظيمية لمعظم وزارات الدولة عقب كل تغيير وزارى بعيدا عن الأهداف العامة والمهام والاختصاصات التي تمارسها الوزارة، واستحداث العديد من الوحدات التنظيمية داخل الوزارة دون أن يكون ذلك مبنيا على الحاجة التنظيمية للعمل، وقد نتج عن ذلك تكرار الكثير من العمليات الإدارية وتقيد الإجراءات واستخدام أعداد كبيرة من الموظفين.

- غياب المعايير الدقيقة والموضوعية لتحديد المتطلبات من الوظائف من قبل الأجهزة الحكومية، الأمر الذي ساهم في تفشي ظاهرة المساومة على الوظائف عند مناقشة ميزانية الوظائف، والمبالغة في استحداث على الوظائف عند مناقشة ميزانية الوظائف والمبالغة في استحداث وظائف جديدة أو لأغراض الترقيات وفتح التدرج الوظيفي أو لعوامل بيئية ومجتمعية أساسها المجاملات والوساطة، وقد كان من نتائج ذلك التزايد المستمر في الإنفاق على بند الأجور والمرتبات.

- وجود أعداد كبيرة من الموظفين الذين يمارسون أعمالا تختلف عن طبيعة تخصصاتهم، مما يعكس في كثير من الأحيان الضغوط التي تواجهها الأجهزة الحكومية لاستيعاب مخرجات التعليم بغض النظر عن حاجة العمل الذي ترتب عليه وجود عمالة زائدة عن تلك الحاجة في بعض التخصصات ونقص أعداد الموظفين المطلوبين في تخصصات أخرى.

¹ - رفع كفاءة أداء الخدمات في الأجهزة الحكومية المرجع السابق، ص 30.

- غياب الرؤية الاستراتيجية وضعف ممارسة التخطيط الاستراتيجي في الكثير من الأجهزة الحكومية، ويرجع ذلك لعدم إدراك أهمية هذه الجوانب من قبل قادة هذه الأجهزة وانصرافهم إلى الانشغال بالأعمال التنفيذية.
- غياب الهياكل التنظيمية التي عكس أهمية الأنشطة والأدوار التنظيمية لوحدة العمل بمختلف الأجهزة الحكومية، فلا يزال الشكل الغالب للهياكل التنظيمية مرتكزا على التنظيم الهرمي بالمفهوم البيروقراطي، ولا يزال هناك العديد من الشعبعات ومناطق الاختناق الإداري في الهياكل القائمة بما يعوق تقديم الخدمات للجمهور بشكل متميز من حيث المرونة وجودة الأداء.
- إفتقار الكثير من الأجهزة الحكومية إلى الوسائل والتقنيات الحديثة في أداء أعمالها، وحتى بالنسبة للأجهزة التي توجد بها هذه الوسائل والتقنيات، فإنها لا تزال تستخدم بشكل محدود نتيجة عدم التدريب الكاف عليها وغياب الإعداد المسبق لتعامل الموظفين معها.
- تدني نسبة الوقت الذي يخصصه الموظفون لأداء مهام وظائفهم بسبب الشعور بعدم الرضا عن تطبيق مبدأ الثواب والعقاب وانشغال نسبة كبيرة من الموظفين بعمال خارجية يمتلكونها أو يتولون تشغيلها من خلال الآخرين.
- الشعور بالإحباط وعدم الرضا الوظيفي بسبب غياب المعايير الموضوعية لاختيار قيادات الأجهزة الحكومية، وعدم وضوح الفروق بين الموظف المنتج وغير المنتج في تقييم الأداء وعدم عدالة الطرق المستخدمة في الربط بين الأجور ومستوى الأداء.
- تكدس أعداد كبيرة من موظفي القطاع الحكومي في بعض الوظائف غير المنتجة والمتضخمة وظيفيا، مثل الوظائف الكتابية والإدارية.
- إهدار الكثير من الوقت والمال في مجال التدريب نتيجة عدم الجدية في إجراءات الترشيح للمتدربين وغياب التجديد الواضح للاختصاصات والصلاحيات الوظيفية في الكثير من الأجهزة الحكومية، والقصور في إدارة العملية التدريبية من حيث اختيار المدربين والمتدربين ونوعية ومحتويات البرامج وتقييم نتائجها ومتابعة آثارها على مستوى الأداء¹.

¹ - صرارمة عبد الوحيد، المرجع السابق، ص 12.

الفرع الثالث: قياس الأداء العمومي

يعتبر قياس الأداء الحكومي من التوجهات الإدارية الحديثة التي تعمل في القطاع الخاص، ويتم ذلك وفقا لمجموعة من المعايير التي تستخدم لهذه الغاية، ويعتبر قياس أداء الأجهزة الحكومية واستخراج مؤشرات هذا الأداء مهما للحكم على مستوى إنتاجية وفعالية هذه الأجهزة في أداء مهامها وأعمالها فهذا القياس يعبر عن مدى فاعلية هذا الأداء وكفاءته في تنفيذ الخطط والبرامج في هذه المنظمات.

ويتجلى هدفه الأساسي في تحسين هذا الأداء وزيادة إنتاجية والارتقاء به وبما يمكنها من القيام بمهامها على أكمل وجه¹.

أولاً: فوائد قياس الأداء العمومي : وتتمثل فيما يلي :²

- تفادي مشكلة عدم الواقعية في تحديد الأهداف، والتي تجعلها أهدافا هلامية بعيدة عن أي قياس أو تقويم موضوعي.

- الارتكاز على أهداف واضحة قابلة للقياس لإعطاء توصيف دقيق للأعمال المطلوب القيام بها لإنجاز تلك الأهداف، وبالتالي وصف المسؤوليات والالتزامات الوظيفية.

- اتخاذ الإجراءات الوقائية والتصحيحية والتحفيزية في أوقاتها المناسبة.

- تفعيل دور الإدارة المتواصل في تحقيق رضا المستفيد من الخدمة وتجاوز توقعاته والارتقاء بجودة الخدمات المقدمة.

- المساعدة في إعداد ومراجعة الميزانية إضافة إلى المساهمة في ترشيد النفقات وتنمية الإيرادات.

- تحديد وحدات قياس ممكنة لا تتعرض للمشكلات أثناء قياس أداء وحدات الجهاز الحكومي التي تقوم بمسؤولية أداء الخدمات.

ثانياً: صعوبات قياس الأداء العمومي

تبين الأدبيات أن صعوبة قياس الأداء في أية منظمة حكومية ينجم عن القضايا التي ترتبط بطبيعة العمل، في مثل تلك المنظمات، ومن جملة ذلك ما يتعلق بطبيعة الخدمات الحكومية، فمفهوم الجودة في

¹ - مبارك بن فهد القحطاني، إياد عبد الفتاح النصور، قياس أداء المنظمات الحكومية السعودية، دراسة تطبيقية على بعض الإدارات الحكومية في محافظة الخرج، آفاق اقتصادية، مجلة فصلية متخصصة ومحكمة يصدرها اتحاد غرف التجارة والصناعة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مركز البحوث والتوثيق، المجلد 31، العدد 117، 2010، ص193.

² - عاطف فرحة، تقويم أداء أجهزة الإدارة العامة "سوريا نموذج مقترح"، ماجستير إدارة أعمال، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، 2009-2010، ص70.

مجال الخدمات الحكومية يعتبر من المفاهيم التي يصعب تعريفها أو إخضاعها للقياس بسبب عدم دقة وموضوعية نتائج التقويم والقياس التي تعتمد على الأساليب غير الكمية ، لذلك ونظرا لأن المنتج الذي تقدمه الوحدات الحكومية يميل إلى الصفة الخدمية غير الملموسة التي تواجه صعوبة وفي قياس المنتجات النهائية المترتبة عليها، وبالتالي يصعب تحديد درجة العلاقة بين التكاليف والعوائد الناجمة منها .

كما تبرز أيضا صعوبة تعدد وتعارض أهداف وأولويات المنظمات الحكومية، فعادة ما تشهد هذه المنظمة تعدد وتنوع في الأهداف وذلك في الوقت الذي يوجد فيه هدف محدد لكل منشأة خاصة، وبالتالي فإن ذلك التعدد في أهداف الوحدة الحكومية يشكل صعوبة في قياس الأداء ويبرز ذلك بعدم إمكانية تحديد الوزن المناسب الذي يعطي لكل هدف من الأهداف منها.

ويظهر أيضا غياب التحديد الدقيق للمهام التي تقوم بها الأجهزة والوحدات الحكومية، وهو ما يقود إلى خلق الكثير من الصعوبات التي تؤدي إلى الإهمال في المسؤولية وغياب المساءلة ومن هذه الصعوبات:

- تداخل الاختصاصات بين مختلف الأجهزة الحكومية.
- الازدواجية والتضارب في الاختصاصات بالأجهزة.
- غياب التنظيم السليم للأجهزة، وعدم التوصيف الدقيق لواجباتها ومسؤولياتها.
- أما على صعيد الروتين الذي يسيطر على مختلف الأجهزة الحكومية، فهنا تبين الدراسات أن غياب المعايير الكمية التي يمكن الاعتماد عليها في قياس الأداء وفي ظل غياب الأهداف القابلة للقياس الكمي، يبرر اهتمام إدارة المنظمة بتطبيق الإجراءات، في حين تركز أجهزة المسائلة على ضرورة الالتزام بمتابعة سير تلك الإجراءات¹.

ونضيف لذلك الصعوبات المرتبطة بعنصر العمل، خاصة:

- التضخم الوظيفي في المنظمات الحكومية وما يترتب عليه من سلبيات تعمق ازدواجية المسؤولية الإدارية وتداخل الاختصاصات الوظيفية وطول الإجراءات وخلق مستويات تنظيمية غير ضرورية.
- صعوبة تحديد الاحتياجات الفعلية من العمالة المطلوبة بسبب عدم وجود معايير نموذجية لأداء العاملين تستخدم كمؤشرات إرشادية في تحديد حجم العمالة.
- خلق وظائف جديدة دون أن تصاحبها زيادة في عبء العمل الوظيفي داخل تلك المنظمات.

¹ - مبارك بن فهد القحطاني، إيداد عبد الفتاح النصور، المرجع السابق، ص 195.

ويظهر أيضا مفهوم غياب رقابة الملكية الخاصة في المنظمات الحكومية حيث تسود فيها حالة من غياب عنصر الرقابة أو الإهمال في قياس الأداء لعدم توفر الرقابة الفاعلة كذلك التي تمارس في القطاع الخاص.

ويبرز في تلك الأجهزة الضغوط السياسية بسبب ممارسة تلك الأجهزة لاختصاصاتها في إطار مجموعة من القرارات السياسية التي تسعى الحكومة من ورائها إلى تعظيم مكاسبها السياسية والاجتماعية التي يصعب إخضاعها للقياس الكمي.

كما يؤدي التداخل في تقديم نفس الخدمة بين القطاعين الحكومي والخاص بسبب إشراك الأخير في تقديم جزء من هذه الخدمة، إلى صعوبة قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية التي تمارس هذه الطريقة¹.

وفي ظل غياب الشفافية في تلك الأجهزة نجد أن الإدارة تتبنى ازدواجية فيه على الحقائق، بينما يقوم القياس الخارجي عبر صور غير واقعية مضللة تقدمها الإدارة عبر استطلاعات الرأي العام أو المستفيدين من الخدمة التي تقدمها تلك المنظمات.

الفرع الرابع: مداخل تحسين الأداء في الإدارة العمومية:

- للتغلب على الصعوبات الواردة أعلاه يقترح بعض الباحثين والأكاديميين القيام بما يلي:
- السعي نحو صياغة أهداف الأجهزة الحكومية في شكل نتائج محددة قابلة للقياس الكمي.
- ضرورة تبني الدولة سياسة تقسيم أية خدمة تقدم للجمهور إلى نوعين: إما خدمة مجانية، يكون معيار قياس الأداء معيارا اجتماعيا، أو خدمة اقتصادية يكون مقياس الأداء فيها مقياسا اقتصاديا.
- فك التداخل والازدواجية في ممارسة مهام واختصاصات الأجهزة الحكومية لتحديد المسؤولية عن الأخطاء والتجاوزات، من أجل دعم دور جهاز المساءلة في رقابة الأداء.
- تبسيط إجراءات الخدمات التي تقدمها الأجهزة الحكومية للجمهور بما يمكن من وضع معيار زمني لكل منها يسهم في قياس الأداء المؤسسي.
- تطوير الجهاز الوظيفي في الأجهزة الحكومية بما يساعد في إعادة توزيع العمالة مع الاعتماد على التدريب التحويلي لسد العجز في تلك التي بها نقص ودفع فائض العمالة في الأجهزة الأخرى لترك العمل.

¹ - عاطف فرحة، المرجع السابق ص76.

- توجيه الأجهزة الرقابية للعمل بالرقابة بالأهداف، بدلا من الرقابة بالإجراءات.
- تبني سياسة تقديم الأجهزة الحكومية لخدمة متكاملة دون مشاركة وحدات حكومية أو خاصة، بحيث يصبح قياس مستوى أداء الخدمة معبرا عن دور الذي قامت به الوحدة.
- تبني الضوابط الخاصة بالشفافية وإلزام الأجهزة الحكومية بتطبيقها لنقادي الازدواجية في الأداء.
- إن تحسين مستوى كفاءة وفعالية الأداء العمومي لضمان نجاح الإدارات العمومية ، يحتم بالضرورة السيطرة على مختلف الأطراف الفاعلة في التسيير العمومي والتي تشكل المؤثرات والعوامل المحددة لنجاعة الخدمة العمومية التي تعكس مستوى الأداء العمومي ، وتتمثل هذه المؤثرات أساسا فيما يلي :¹
- 1. **تحديد الأدوات القانونية والسياسية:** إن أي برنامج يوضع في إطار تسيير الإدارة العمومية يجب أن يكون مدعوما بأمر أو دعم رسمي يعكس طبيعة وأبعاد المشكلة أو المشاكل المراد معالجتها وحلها، إلى جانب سلطة أو سلطات قانونية مخولة لتنفيذ البرنامج والسياسات المحددة لها، ويتطلب هذا الأمر امتلاك الموظفين العموميين لحقل واسع من المعرفة والخبرة التي تعكس طبيعة كل وظيفة على حدى.
- باختصار ينبغي على الدولة أو النظام السياسي أن يحدد برنامجا عاما مدعوما بقانون من أجل إضفاء الشرعية على نشاطات واختصاصات الموظفين العموميين.
- 2. **تحديد الأهداف والمخططات:** يجب على الإدارات العمومية تحديد الأهداف المراد تحقيقها ووضع برنامج وخطط مستقبلية قابلة للتنفيذ، وأن عدم وجود أهداف وضاحة ومحددة إلى جانب غياب البرامج والخطط اللازمة لتنفيذ الأهداف المنشودة، يعني بالضرورة وجود خلل واضح في الأجهزة الإدارية العمومية ولا يمكن تفاديه أو تداركه، إلا عن طريق تحديد واضح المعالم للأهداف وبرنامج للتخطيط.
- 3. **تحديد الهيكل الإداري والتنظيمي للإدارات العمومية:** ضرورة وجود هيكل تنظيمي يمكن عن طريقه تحديد الأهداف العامة للنظام أو النظم السياسية بعد مراعاة ثلاثة أنواع من العلاقات ذات الإطار الخارجي والداخلي والمتداخل.
- العلاقات الخارجية ذات صلة بالسياسة العامة وما يتصل بها من برامج وخطط عامة تتعلق بعملية التشريع ودور الجماعات غير الرسمية والموظفين العموميين والأفراد الذين معهم المنظمات العمومية، أما العلاقات الداخلية، فإنها تنصب على نوعية العلاقات الرأسية والأفقية داخل المنظمات الإدارية العمومية

¹ - شنوفي نور الدين، المناجمنت العمومي، محاضرات مقدمة للموظفين المترشحين لتربة متصرف، متوفر على الخط، www.e-ecampus.ufc.dz

وأخيرا فإن علاقات التداخل تتمثل في ذلك النوع من العلاقات بين الجهاز المركزي الإداري على مستوى الدولة وبقية الفروع التابعة له على مستوى الولايات أو المقاطعات الإدارية.

4. **تحديد الموارد المالية والمادية:** ضرورة توفير موارد مادية كافية لتحقيق أهداف السياسة العامة للدولة، فتوفر الموارد المالية ذات الصلة بالميزانية العامة والمراجعة والقدرة الشرائية، تعتبر متطلبات رئيسية لتحقيق الأهداف السياسية.

وتتوقف فعالية نشاط المنظمات العمومية إلى حد كبير على حجم الإمكانيات المالية والمادية المخصصة لها لمزاولة أوجه نشاطها، لأن نقص توفير الموارد وانخفاض القدرة على تمويل النفقات العامة يؤثر سلبا على مستوى العوائد المتاحة للموظفين والأعوان العاملين وبالتالي على كفاءة أدائهم خاصة وأداء المنظمات العمومية عامة.

5. **تحديد الموارد البشرية:** ضرورة توفير موارد بشرية مؤهلة ومدربة ولديها القدرة على القيام بواجباتها ومهامها على أفضل وأحسن وجه فالموارد البشرية المؤهلة مثلها في ذلك مثل توافر الموارد المالية تساعد وتعمل على تحقيق الأهداف العامة للدولة، وبالتالي، فإن عدم توفر هذه الأنواع من الموارد المادية والفنية والبشرية قد يفشل أو يعرقل نسبيا من تنفيذ الخطط العامة للدولة، بل أن البعض يذهب إلى القول بأن وجود الموارد المالية الكافية أو الزائدة عن الحاجة قد لا يحقق لوحده أهداف السياسة العامة ما لم تتوفر الكوادر الإدارية المؤهلة التي تحسن استخدام الموارد المالية المتاحة أفضل استخدام¹.

6. **تحديد القيادة الإدارية:** ضرورة الحاجة الماسة إلى وجود عامل القيادة القادرة على رسم توجهات وخطط عمل واضحة تمكن المنظمات العمومية من تحقيق أهداف السياسة العامة في أفضل صورة ممكنة والتأكيد على أهمية وجود القيادة الكفؤة التي تملك القدرة العالية على معرفة التغيرات التي تملك القدرة العالية على معرفة التغيرات البيئية والتنبؤ بها وإمكانية اتخاذ القرارات الاستراتيجية والتشغيلية والتي تتسجم مع المتطلبات البيئية، فالقيادة في الإدارة العمومية عامل حاسم وحيوي في تمكين الأجهزة البيروقراطية من رفع مستوى كفاءتها وفعاليتها .

7. **تحديد أساليب الإشراف:** حتمية العمل على إرساء وتدعيم أساليب إشراف واضحة المعالم في مستوى التسلسل البيروقراطي بقصد العمل على رفع مستوى كفاءة وفعالية منظمات الإدارة العمومية، كما تعتبر الحاجة ماسة جدا لخلق جو أو مناخ حماسي ملائم في المستويات التنظيمية الدنيا حتى يمكن ضمان تحقيق أساليب الإشراف للأهداف المرسومة لها.

¹ - عاطف فرحة، المرجع السابق، ص 72.

8. **تعميم اللامركزية وتفويض السلطة:** إن كفاءة وفعالية المنظمات العمومية يتوقف على مدى مرونة النظم السياسية تجاه قضية اللامركزية وتفويض السلطات، فليجاء النظم السياسية إلى تدعيم قضية اللامركزية الإدارية وتفويض السلطات وتنسيق الجهود بقصد تحقيق أكبر قدر ممكن من الانسجام والتعاون بين الأجهزة العامة يدعم في واقع الامر من كفاءة وفعالية المنظمات العمومية التي قد يصبح بإمكانها في مثل هذه الحالة ترشيد استخدام الموارد المتاحة لتحقيق أهداف السياسة العامة.

9. **توطين مبدأ التعاون:** يجب العمل على تحقيق وتأمين جانب التعاون بين أعضاء المنظمات العمومية من جهة وبينهم وبين المتعاملين مع المنظمات العمومية من جهة أخرى، كما أن التعاون ينبغي أن يمتد أيضا ليشمل العلاقات بين المركز والفروع وبين الإداريين والمتخصصين وبين جماعات المصالح والمشرعين، فالتعاون في إطار المنظمات العمومية يعتبر ركنا أساسيا وعاملا حاسما في دفع الأجهزة البيروقراطية إلى تحقيق أهداف السياسة العامة.

10. **إبراز دور العلاقات العامة:** ضرورة العمل على إبراز وتأكد دور العلاقات العامة ف تمكين منظمات الإدارة العمومية من القيام بواجباتها على أكمل وجه، إن تمكن المنظمات العمومية من بناء والاستمرار في علاقات متينة مع الأفراد المستفيدين من خدماتها يعتبر ركنا أساسيا وهاما في تقييم فعالية أجهزة الإدارة العمومية التي يتوقف نجاحها أو فشلها في الكثير من الأحيان على مدى وطبيعة علاقتها في المواطنين.

11. **الديمقراطية والقيم الأخلاقية:** إن تأكيد منظمات الإدارة العمومية على مسؤوليتها المتعلقة بجميع الأعمال التي تقوم بها بقصد تحقيق أهداف السياسة العامة وإرضاء الجمهور والتزامها بنظم القيم الأخلاقية والديمقراطية يعتبر دعامة وركنا هاما في تدعيم كفاءة وفعالية المنظمات العمومية التي قد تعمل في إطار ظروف بيئية معاكسة تماما لمثل هذه الأهداف والمبادئ.

12. **توفر نظام جيد للاتصال والمعلومات:** يؤدي وجود نظام جيد للاتصال والمعلومات الكافية والدقيقة إلى ترشيد عملية انتقال القرارات وترشيد استخدام الموارد والأموال العامة، كما يؤدي إلى ارتفاع مستوى جودة الخدمة العمومية ويساعد على التكيف البيئي مع التغيرات المستمرة والسريعة.

13. **الاستماع للمواطنين:** إن البناء الاجتماعي والقيم والتقاليد والأطر الأخلاقية تؤثر من جهة على الموارد البشرية التي تحصل عليها المنظمة العمومية من المجتمع وكذلك على قدرتها التسويقية من جهة أخرى، وبالتالي على مستوى أداء المنظمة العمومية، ومن الضرورة تحقيق الرضا العام لجمهور المواطنين لأن التوسع في نشاط الجهاز الإداري للدولة يصبح وسيلة لضياع وهدر الموارد الوطنية أو

عدم استغلالها اقتصاديا بدون الرضا العام للمواطنين المستفيدين من الخدمة أو السلعة وبالتالي تفتقد المنظمات العمومية الثقة في أدائها وكفاءتها.

14. **الحرص على وضع الشخص المناسب في المكان المناسب:** وأن الموارد بأنواعها البشرية والمادية والمالية والمعلوماتية باعتبارها تمثل مدخلات العملية الإدارية والإنتاجية لها تأثير بالغ على فعالية ونجاعة منظمات الإدارة العمومية.

ويعتبر العنصر البشري أهمها تأثيرا باعتباره أهم المحددات المؤثرة على كفاءة المنظمات العمومية من حيث تطبيقها سياسات واضحة للاختيار والتعيين المبنية على أساس وجود وصف وتوصيف للوظائف التي بموجبه يتم توضيح مسؤوليات وواجبات كل وظيفة ومواصفات شاغل هذه الوظيفة ووضع الفرد المناسب في المكان المناسب واعتماد سياسات تدريبية علمية ومخططة تؤدي لوصول الأداء البشري في العمل إلى أقصى حد ممكن بالشكل الذي يحقق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية المتاحة ، واستخدام مجموعة من الأساليب تحفيزية وعادلة وأجور مناسبة لإشباع رغباتهم وزيادة أدائهم لتحقيق أهداف العمل واستخدام قدرات العاملين وطاقاتهم أفضل استخدام¹.

المبحث الثالث: التكيف مع تطور التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال NTIC

في ظل المتغيرات العالمية الجديدة، التي أفرزتها المعطيات الاقتصادية والسياسية والثورة التكنولوجية التي جعلت العلم يفرض نفسه ليكون قوة أساسية من قوى الإنتاج، ظهرت متطلبات كثيرة أوجدتها العولمة لتجعل العالم أشبه ما يكون بالقرية الكونية التي يحكمها وعي جديد هو الوعي الكوني.²

وسط هذه التحولات، شهد القرن الواحد والعشرين قفزات كبيرة في استخدام الإنسان لأدوات وتكنولوجيات مختلفة، من أهمها التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال NTIC.

هذه الأخيرة فجرت ثورة هائلة في نظم الاتصال والمعلومات، وساهمت بذلك في توجيه المؤسسات والمنظمات والمجتمع الدولي إلى مزيد من التقارب، ليصبح من غير الممكن أن تنعزل سياسة واقتصاد بلد ما عما يجري عالميا، حيث أن تيار التغيير الجارف امتد ليشمل مختلف المنظمات سواء كانت إنتاجية أو خدماتية.

¹ - صرارمة عبد الوحيد، المرجع السابق، ص 20.

² سعاد بومائلة و ابوبكر فارس، "اثر التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال في المؤسسة"، مجلة الاقتصاد و المناجحت، العدد 3، كلية العلوم الاقتصادية و التسير، جامعة أبو بكر بالقايد تلمسان، مارس 2004، ص 201.

فالوضع الجديد، دفع واضعي السياسات العمومية ومديري المؤسسات والإدارات إلى تبني توجهات إستراتيجية مستحدثة تسمح بالانفتاح على مجالات حيوية واعتماد أساليب وممارسات متطورة للتكيف مع متطلبات الثورة المعلوماتية واستيعاب المتغيرات العالمية الكبرى.

وكان أهم أوجه هذه التطورات، تغير إستراتيجية تلك المنظمات التي جعلت من أولوياتها تطوير الرأسمال الفكري، والاهتمام بتشجيع التجديد والابتكار عن طريق الاعتماد على هذه التكنولوجيات وتسخيرها لخدمة الموارد البشرية وتطوير قدراتها، بخلق ثقافة ومناخ عمل مناسبين لأهداف تلك المنظمات.

كل هذا أدى إلى ظهور ما يسمى بإدارة المعرفة Knowledge Management، التي أصبح لها دور كبير في تطوير المؤسسات والإدارات، والاهتمام أكثر فأكثر بالموارد البشرية، باعتبارها العمود الفقري للمنظمة، خاصة بعد التحول الذي أحدثته NTIC، حيث تم الاعتماد على المعلومات كعملة جديدة لهذا العصر.

سنتناول أهم السمات الأساسية التي تميز عصر المعلومات، وأهم مظاهر تأثير التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال NTIC على الإدارة العمومية.

المطلب الأول: السمات الأساسية لعصر المعلومات:

إذا كانت العولمة La Mondialisation تعني ذلك التواصل والتفاعل في الأنشطة الإنسانية الذي يتعدى الحدود التقليدية بين الدول والأقطار لاغيا بذلك حدود المكان وقيود الحركة والاتصال بما يحقق أيضا التخفيف من قيود الوقت والزمان، حيث يمكن تعريفها بأنها "تصورا مشتبكا متداخلا للأسس التي يقوم عليها تنظيم العالم الواحد الواسع بلا حدود، المتفتح بلا حواجز وقيود"¹.

فإن هذا يجعلها تتيح الفرص لانتشار واستخدام طاقات تتجاوز الحيز المحلي لأي منظمة في مجالات الإنتاج والخدمات في العصر الحالي، وتحقق الوصول إلى مساحات وشرائح في الأسواق العالمية ومصادر للموارد على اختلاف أشكالها في مختلف أجزاء العالم كان الوصول إليها من قبل أقرب إلى المستحيل منه إلى الممكن.

إن مفاهيم ونظم وأساليب التعامل في مختلف مجالات الحياة التي سادت العصر السابق لم تعد تتناسب مع معطيات العصر الجديد، بل أصبحت عائقا رئيسيا يحول دون الاستفادة من الفرص التي

¹ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 287.

تتيحها العولمة والتقنيات المساندة لها الأمر الذي يوجب البحث في ابتكار وتنمية منظومات جديدة من المفاهيم والنظم و الآليات المتوافقة مع متطلبات العولمة¹.

من جانب آخر، يسود العالم الآن اهتمام غير مسبوق بنتائج البحث العلمي والتطوير التقني وما نشأ عنهما من تراكم معرفي يمثل رصيذا متجددا من المعلومات وتحليلاتها والاستدلالات الناتجة عنها تمس كل قطاعات الحياة وتؤثر على مسيرة وتوجهات النشاط الإنساني في جميع الاتجاهات، الأمر الذي دعا الكثيرين من العلماء والمفكرين لإطلاق اسم عصر المعرفة على المرحلة التاريخية التي نعيشها الآن.

وقد أصبح الانخراط في سلك العولمة يترادف مع "المعاصرة الحديثة"، وتتباين المجتمعات في درجات التهيؤ والاستعداد لهذا الانخراط الذي يقتضي الأخذ بجملته عناصر ثورة العولمة الجديدة، حيث لا يجدي الأخذ ببعض من عناصرها وترك العناصر الأخرى، ذلك حتى تتاح للمجتمع فرص المشاركة في العالم الجديد وإلا يتعرض للتهميش على خريطة العالم.

ومن أهم الملامح كثيرة مميزة لهذا العصر، نكتفي بذكر تلك المتعلقة بقطاع الادارة العمومية سواء محيطها الداخلي أو الخارجي، والتي يمكن تلخيصها فيم يلي²:

-تزايد أهمية العنصر البشري، حيث أن فعالية ونجاعة المنظمة تتطلب الاعتماد على كفاءة الموارد البشرية.

-سمحت التكنولوجيات الحديثة NTIC، بالعمل في الوقت الحقيقي واعتماد السرعة في تبادل المعلومات سواء داخل الإدارة أو بين مختلف الإدارات والهيئات باستغلال شبكات المعلومات المتمثلة في الانترنت Internet والانترانيت Intranet.

-استحدثت في الإدارات والمؤسسات العمومية مفاهيم وأنشطة عمل جديدة مثل الجودة والنوعية في تقديم الخدمات من أجل تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن.

-اختلاف شكل المنظمات بسبب التدفق السريع والكثيف للمعلومات، مع ظهور هياكل تنظيمية جديدة نقل فيها المستويات الإدارية، ويكون الاعتماد على فرق العمل.

-إن ثورة المعلومات سمحت بظهور التكوين الذاتي، والتكوين عن بعد والذي يسمح بتنمية كفاءات الفرد من خلال الاستفادة من التدفق الهائل للمعلومات.

-ادخار الجهد، بالتقليل من التنقلات واعتماد الاجتماعات عن بعد Visio-conférence

¹ عمر وصفي عقيلي، المرجع السابق، ص 30.

² سعاد بومائلة وابوبكر فارس، المرجع السابق، ص 204.

المطلب الثاني: مظاهر تأثير التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال على الادارة العمومية:

إن التحول التكنولوجي حتمية تفرضها التغيرات العالمية، ففكرة التكامل والمشاركة وتوظيف المعلومات، أصبحت أحد محددات النجاح لأي مؤسسة، فقد فرض التقدم العلمي والتكنولوجي المطالبة المستمرة برفع جودة المخرجات، وضمان سلامة العمليات، كلها من الأمور التي دعت إلى التطور الإداري نحو الإدارة الإلكترونية، ويمكن تلخيص الأسباب التي أدت إلى ظهورها في النقاط التالية:¹

1. تسارع التقدم العلمي والثورة المعرفية المرتبطة به: حيث أظهرت الثورة التكنولوجية عدة مزايا لتطبيقاتها العملية في مجالات الحياة الإنسانية، وكذا نوعية الخدمات والسلع، وتمثل هذه الثورة فرصة متميزة للأفراد والحكومات ومنظمات الأعمال، كما أن حجم الاستثمار المتزايد في قطاع التكنولوجيا يتطلب تعظيم الفوائد المرجوة منه وتسخيرها لتسجيل الحياة والرفاه الإنساني عموماً.

2. توجهات العولمة وترابط المجتمعات الإنسانية: ب بروز ظاهرة العولمة والتي تمثل فلسفة جديدة للعلاقات الكونية، حيث لها أبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية وقانونية، وتقدم الثورة التكنولوجية أدوات معرفية وتقنية لخدمة متطلبات العولمة وتحقيق أغراضها.

3. التحولات الديمقراطية وما رافقها من متغيرات وتوقعات شعبية: ساهمت هذه الحركات التي تطالب بالحرية، الانفتاح والمشاركة واحترام حقوق الإنسان، في إحداث تغييرات جذرية في البناء المجتمعي عموماً، وطبيعة الأنظمة السياسية والاجتماعية على وجه الخصوص، وقد رافقت هذه التغيرات ارتفاع مستوى الوعي والتوقعات.

حيث أن الثورة التي أحدثتها تكنولوجيات الإعلام والاتصال جعلت الأساليب التقليدية المعمول بها تفقد أهميتها، وتستدعي إيجاد أساليب جديدة، تسمح لقطاع الادارة العمومية بالتعرف على محيطه الخارجي ورصد المستجدات للتأقلم مع المتغيرات المتسارعة.

كما أن الوعي المتزايد لدى المواطنين والمنتفعين من الإدارات والمؤسسات العمومية، يجعل من الصعب تلبيةها إلا من خلال الاعتماد على تلك التكنولوجيات.

إن استعمال الانترنت Internet يسمح بتحقيق أهداف المؤسسات والإدارات العمومية، وهو ما جعل الاهتمام بهذه التكنولوجيات من الأولويات، خاصة وأنها تسمح بتبادل المعلومات بين تلك الهيئات كما

¹ رأفت رضوان، الإدارة والمتغيرات العالمية الجديدة، بحث مقدم إلى الملتقى الإداري الثاني حول الإدارة الإلكترونية، الجمعية السعودية للإدارة، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، الوزراء المصري، مصر، مارس 2004.

هو الشأن مثلا بالنسبة لمديريات الأمن وإدارة الجمارك مثلا، كما تسمح بتحسين ظروف العمل وعقلنة الوظائف الموجودة.

وتجدر الإشارة إلى انه، ينظر إلى تكنولوجيات الانترنت بأنها فرص لتشكيل شراكة قوية بين الإدارة والمواطن، وذلك بتبادل المعلومات وتبسيطها للسماح لهم باستيعابها، كما أن القدرة على الاتصال المباشر مع المواطنين يسمح بإقامة نوع جديد من العلاقات القائمة على أساس الثقة والتقارب، وهذا ما تسعى الدولة إلى تحقيقه.

كما أن الاعتماد على التكنولوجيات الحديثة التي أفرزتها شبكة الانترنت، تعبر عن حاجة الإدارة إلى ربط جميع أقسامها و مصالحها، من أجل خلق تماسك يسمح بتوحيد كل العناصر الكيفية لها بما فيها الأهداف، العلاقات الوظيفية، الأنشطة، البرامج التنفيذية والموازنات، إضافة إلى توحيد ثقافة المرفق العام وجمع الأفكار¹. ومن هنا يمكن استخلاص أهم التغيرات التي تحدثها هذه التكنولوجيا الحديثة في النقاط التالية:

- تبسيط الإجراءات داخل هذه المؤسسات، وهذا ينعكس إيجابيا على مستوى الخدمات التي تقدم إلى المواطنين، كما تكون الخدمة المقدمة أكثر جودة.
- اختصار وقت تنفيذ وإنجاز المعاملات الإدارية المختلفة.
- الدقة والوضوح في العمليات الإدارية المختلفة داخل المؤسسة.
- تسهيل إجراء الاتصال بين دوائر المؤسسة أو مؤسسات أخرى داخل وخارج بلد المؤسسة.
- إن تقليل استخدام الورق سوف يعالج مشكلة تعاني منها أغلب المؤسسات في عملية الحفظ والتوثيق، مما يؤدي إلى عدم الحاجة إلى أماكن للتخزين حيث يتم الاستفادة منها في أمور أخرى.
- تعمل الإدارة الإلكترونية على تحويل الأيدي العاملة الزائدة عن الحاجة إلى أيدي عاملة لها دور أساسي في تنفيذ هذه الإدارة، عن طريق إعادة التأهيل لغرض مواكبة التطورات الجديدة التي طرأت على المؤسسة، والاستغناء عن الموظفين غير الأكفاء وغير القادرين على التكيف مع الوضع الجديد.
- فيمكن القول أن التكنولوجيات الحديثة تسعى إلى إجراء تحسينات فعالة في المنظمات المعاصرة، حيث أن لها دور كبير في تحسين فاعلية الأداء، واتخاذ القرار من خلال إتاحة البيانات لمن أراها، وتسهيل الحصول عليها بأقل جهد ممكن، كما يمكن اعتبار أن الإدارة الإلكترونية مدخلا معاصرا لتطوير وتحديث المنظمات، والمواجهة والقضاء على كل مشكلات الإدارة التقليدية، حيث أن الإدارة الإلكترونية

¹ سعاد بومائلة و ابوبكر فارس ، المرجع السابق، ص 205.

تعتمد على استخدام التقنيات الإلكترونية المتقدمة ذات التأثير الفعال في حياة الناس، من خلال تقديم الخدمات إلكترونيا بوسائل غاية في السهولة والانضباط والكفاءة¹.

المطلب الثالث: المجتمع الرقمي وشبكة التسيير الإداري

مع بزوغ مطلع الألفية الثالثة، أصبحنا نعيش أكثر فأكثر في عالم متصل، يتجلى من خلال حجمين اثنين كبيرين هما : المجتمع الرقمي la Société numérique من جهة، و شبكة التسيير الإداري بواسطة الإعلام الآلي la gestion administrative en réseau من جهة أخرى². وذلك اعتباراً لما يميز المجتمع الرقمي من فجوات وتكنولوجيات وبرمجيات أفرزها الانتشار المتنامي للتطور التكنولوجي والمعرفي والمعلوماتي والتقني وشبكة الانترنت وما واكب ذلك من مستجدات، كبروز مفاهيم ومصطلحات جديدة، الحكومة الإلكترونية أو الإدارة الإلكترونية، التي مست مجالات عديدة، الاقتصاد الرقمي، النقود، التجارة، التعليم والتسيير، وما رافقها من ظهور تقنيات حديثة وتطبيقات ودعامات ناجعة وفعالة، كان لها الأثر الواضح في المساهمة في تطوير وتحسين الأداء وإسداء الخدمات وتعزيز وسائل الاتصال الحديثة حتى أصبحنا نتحدث عن " إدارة بدون أوراق".

وعلاوة على تلك المجالات الحيوية، شمل التطور التكنولوجي أيضا مجال تسيير الموارد البشرية، أي الموظفون والأعوان العموميين الخاضعين للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وكذا مجال تحسين وتطوير مختلف الخدمات العمومية الموجهة نحو المرتفقين وفق مقتضيات التكيف المستمر والمرونة في المعاملات، والإدارة والترشيد والديناميكية في التغييرات المؤسسية وذلك في سياق توطيد علاقة الإدارة بالمواطن في كنف الثقة والأمانة والتقاني والسرعة والجودة في إسداء الخدمات.

الفرع الأول: المجتمع الرقمي وعلاقته بالدولة والمواطن

يهتم المجتمع الرقمي أكثر فأكثر بالعلاقة بين الدولة والمواطن في اتجاه صورة التمدن والعصرنة والدخول في مجتمع المعلومة، فهو لا يغير في العمق، العلاقات بين الإدارة والمرتفقين بقدر ما يضيف أدوات جديدة وإمكانات التفاعل بفعل قنوات أخرى للاتصال. ومن ثمة نستطيع التحدث عن إدارة موسعة

¹ محمد جمال أكرم عمار، مدى إمكانية تطبيق الإدارة الإلكترونية بوكالة غوث وتشغيل اللاجئين بمكتب غزة الإقليمي ودورها في تحسين أداء العاملين، رسالة ماجستير في مجال إدارة أعمال (غير منشورة)، الجامعة الإسلامية، كلية التجارة، قسم إدارة أعمال، غزة، فلسطين، 2009، ص 35.

² Dagiral.E. Flichy, L'Administration électronique ; une difficile mise en cohérence des acteurs. Revue française d'Administration publique, 2015, Pp.245-256

Administration extensive أين تُقِيمُ النتائج على ضوء "نسبة التغلغل *taux de pénétration* في استخدام المواقع الحكومية (كعنصر مقارنة بين البلدان في هذا المجال) وفق مخططات تقييم مدى الإلمام بتنفيذ تطبيقات الإدارة الالكترونية وقياس حجم استعمال " الانترنت" في أوساط الجمهور، أي ما يعرف باستعمال الإدارة في الخط *l'administration en ligne* ، وبمدى التكيف وطنيا ومحليا بما يتناسب واحتياجات المواطنين، أين يلجأ غالبا بهذا الصدد إلى إجراء استفتاء على مستوى الجمهور المستفيد حول الخدمات المقدمة ونوعيتها، وصولا إلى تحديد صورة واضحة حولها.

أما بخصوص العلاقة بين الدولة والمؤسسات فكثيرا ما أثرت بعض العمليات في إطار المجتمع الرقمي، كالتصريح ودفع الضريبة عن الفائدة المضافة TVA (في الخط) التي تتم وجوبا بواسطة الإدارة الالكترونية، التي سجلت بهذا الصدد تطورا نوعيا في بعض العمليات كالتصريح بالضرائب على دخل الخواص، والحصول على شهادة عدم التعهد *certificat de non gage* لاستخراج البطاقة الرمادية أو في دفتر آخر، والبطاقة الحيوية، وهي من العمليات التي لاتحتاج بالضرورة إلى إصلاح شامل لأنظمة المعلومات¹.

ولهذا فان مشروع المجتمع الرقمي يتوافق مع تحديث أو عصرنة متلازمة لصورة الإدارة وعلاقة الخدمة التي يلتقي في فضائهما كافة الفاعلين المعنيين حول الأدوات الجديدة للعمل ولاسيما منهم المرتفقين المواطنين *les usagers citoyens*، والذي عرف تطورا ملحوظا بفضل الإدارة الالكترونية التي تعمل على أن تكون الإدارة في خدمة المواطن؛ وهي الغاية التي لن تتحقق إلا بمباشرة إصلاح فعلي ومتواصل للإدارة من خلال الاستقبال الذي تخصصه للمواطن ومتابعة مساعيه.

وزيادة على التأكيد والحرص على مكانة الإدارة الالكترونية في حقل عصرنة الدولة، نسجل علاوة الانترنت كافة طرق الاتصال الأخرى بالإدارة التي ينبغي تهذيبها وذلك بتكليف هيئة متخصصة باستعمال معطيات المعلومات الإدارية العامة المقدمة عبر بوابة الانترنت، الأمر الذي يبين مدى الحاجة إلى تمتين الصلة بين هذه الإصلاحات ومسائل تسيير النشاط وتحقيق الإنتاجية كهدف يوجد في قلب نموذج الإدارة الالكترونية التي تعمل وبصفة مكثفة على تركيز منظومة إعلامية آلية في شبكة مفتوحة مرفوقة بإصلاح تنظيمي واسع².

¹ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 4.

² Dagiral.E. Flichy, op cit, PP 257.

الفرع الثاني: التسيير الإداري بواسطة الشبكة

يرمي هذا النوع من التسيير إلى تحقيق غايتين أساسيتين¹:

◀ **الغاية الأولى: تحقيق إنتاجية أكبر:** بهدف الوقوف على حجم التحديات المرتبطة بتنفيذ مخطط الإدارة الالكترونية، نشير إلى التجربة الفرنسية التي وضعت بهذا الصدد مخططا وبرنامجا لتنفيذ تطبيق الإدارة الالكترونية في خلال 04 سنوات (ADELC 2004-2008) قدرت كلفته ب 1.8 مليار أورو على أن تتمكن الدولة من اقتصاد حوالي 05 مليار أورو سنويا ابتداءً من السنة الثالثة من تنفيذه (أي ابتداء من عام 2007) وتحقيق إنتاجية أكبر بفعل تغيير أنظمة الإعلام الآلي aux changements des systèmes d'informations التي تتعكس إيجاباً على نقل الخدمات للمواطن ويتجلى ذلك على الخصوص في حالة الإدارة الجبائية وإصلاح وزارة المالية أين ترتبط تحولات أنظمة المعلومات بتنظيم المصالح، وبالتالي تعرضها لضغط الأعوان. والمعلوم أن النجاح في وضع حيز العمل لنظام معلومات متكامل، ينبغي توخي التدرج progressivement وذلك حتى في الدول التي تتوفر على أسباب النجاح، إذ قد تصل المدة إلى 10 سنوات كاملة.

◀ **الغاية الثانية: تطوير المهن والتنظيمات:** مع مرور الوقت أصبح إصلاح تنظيم الإدارة من المحاور الأساسية لتحديات الإدارة الالكترونية ومن ثم فإن المراقبون يحثون أكثر فأكثر على ضرورة " إعادة هندسة العمليات Administratifs ré- ingénierie des processus ، فالإكتفاء بتوحيد العمليات بجعلها آلية L'automatisation des processus لا يسمح في الواقع بتحقيق تقدم هام في مجال الفعالية. فالتحدي الذي يواجه الإدارة اليوم، يتطلب تطوراً عميقاً في التنظيم الداخلي: إجراءات توزيع المعلومات، مسار القرار التسلسلي، تكييف التشريع.. الخ. أي الانتقال من إدارة فوقية " en silos " إلى إدارة " الشبكة en réseau" بمعنى إعادة تكييف وتهذيب العمليات للسماح بربط والتوفيق بين خطة مفتوحة décroisés للخدمات، وهو ما يمكن أن يتحقق من خلال العمل المشترك للأحكام التقنية.

¹ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص6.

وعليه فإن تحديات "إضفاء الطابع الإلكتروني للإدارة" لا تخص بوابة الخدمات المفتوحة للمرتفقين فحسب، ولكن تشمل البنية التحتية لنظم المعلومات التي تجعل من وجودها أمراً ممكناً طالما كانت تتماشى وتطور المهن والتنظيمات.

الفصل الثاني

رهانات عصريّة الإدارة العموميّة

الفصل الثاني: رهانات عصرنة الإدارة العمومية

إذا كانت عصرنة الإدارة العمومية تتطلب وتقضي تحسين علاقة الإدارة بالمواطن، تحقيق الفعالية والنجاعة، والتكيف مع انعكاسات العولمة، على النحو المشار إليه سابقا، فإن هذا المسعى مرهون بمدى نجاح تجربة الحكومة الإلكترونية في القضاء على مظاهر الفساد الإداري وترشيد الخدمة العمومية، وخاصة مدى كفاءة الموظف العمومي، في تحسين أداء الخدمات العمومية بفعالية ونجاعة وتحسين علاقة الإدارة بالمواطن واسترجاع الثقة بينهما.

المبحث الأول: الحكومة الإلكترونية كآلية لعصرنة الإدارة العمومية

يشهد العالم اليوم تغيرات سريعة في مجال الأعمال، وتمثل التغيرات المعاصرة تحديات جديدة أمام زيادة القدرة التنافسية للدول، والسعي للوصول إلى أعلى نتائج من خلال تطبيق التكنولوجيات الحديثة، وخاصة فيما يتعلق باستخدام الوسائل الإلكترونية مثل الحواسيب الآلية وشبكات الاتصال اللاسلكية، ومع بداية انتشار تقنية الانترنت وتدعيم الدولة لهذا المجال بالخصوص زادت إمكانية إجراء المراسلات بين مختلف الأطراف والمناطق المتباعدة، ولم يعد ذلك مقتصرًا على الشركات والمؤسسات الضخمة، بل أصبح هذا في متناول كل الأفراد.

ومع انفجار عصر الأنظمة الإلكترونية والمعلومات والاتصال، صارت هناك ضرورة ملحة على الدول لإعادة هيكلة مؤسساتها العامة بما يتواءم مع متطلبات الثورة الرقمية وعصر السرعة، وذلك من أجل تهيئة الاندماج في الاقتصاد العالمي الذي تتزايد فيه حدة المنافسة، والسعي إلى عصرنة الأنظمة الإدارية والتربوية والصحية والاقتصادية وغيرها، ومن ثم بدأ التفكير في التحول نحو الحكومة الإلكترونية للتخلص من الأداء التقليدي للحكومة، ولتتحول بذلك إلى نمط حديث من خلال إدخال التقنيات الحديثة في التسيير الداخلي والخارجي، حتى يتم تقديم خدمة عمومية ذات جودة، في أسرع وقت وبأقل تكلفة ممكنة.

المطلب الأول: مفهوم الحكومة الإلكترونية

ظهر مفهوم الحكومة الإلكترونية e-gouvernement وانتشر في التسعينيات من القرن الماضي في مواكبة ازدهار الانترنت، ويعد من المفاهيم الجديدة المرتبطة بثورة تكنولوجيا المعلومات والاتصال والتي أثرت بشكل كبير على القطاع الحكومي وأدائه.

ويشير هذا المفهوم إلى تقديم الخدمات الحكومية للمواطنين وقطاع الأعمال، بالاعتماد على التقنيات وشبكات الاتصال الحديثة بهدف تطوير أداء الأجهزة الحكومية وتحقيق الفعالية في التعامل معها.¹

وتعتبر الحكومة الإلكترونية النسخة الافتراضية عن الحكومة الحقيقية (أي التقليدية) مع فرق بينهما وهو أن الأولى تعيش في شبكات الكترونية وأنظمة معلوماتية، في حين تحاكي الثانية الوظائف التي تتواجد بشكل مادي في أجهزة الدولة.²

وتعد الحكومة الإلكترونية الإطار الشامل والمتكامل للتطبيقات الإلكترونية في المجال الإداري على مستوى أطراف العملية الإدارية كافة، وهذا يعني أن تطبيق أسلوب الإدارة الإلكترونية يعتبر الخطوة السابقة لتطبيق أسلوب الحكومة الإلكترونية في الجهات الحكومية.³

الفرع الأول: تعريف الحكومة الإلكترونية

لقد اختلفت آراء الفقهاء حول تحديد مفهوم الحكومة الإلكترونية، ويعود ذلك إلى اختلاف الجانب الذي يهتم به كل فقيه، كما أن الحكومة الإلكترونية في الوقت الحاضر لا تزال مفهوماً غير متبلور نسبياً، هذا لأنها ما زالت إلى حد كبير في المراحل الأولى من تطورها.

فيعرفها البعض بأنها: "استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصال في الإدارات العمومية متبوعاً بتغييرات على مستوى التنظيم واستعدادات جديدة للأفراد".⁴

ويعرفها البعض الآخر بأنها: "تمط للحكم يستخدم كافة الأنشطة الإلكترونية لتنظيم العلاقات المتشابكة بين الكيانات التنظيمية داخل الدولة الرسمية وغير الرسمية بما يدعم صيانة السياسات وآليات

¹ عبد الحميد بسيوني، الديمقراطية الإلكترونية، دار الكتب العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة - مصر، 2008م، ص11.

² أحمد بن عشاوي، أثر تطبيق الحكومة الإلكترونية على مؤسسات الأعمال، مجلة الباحث، ال عدد7، جامعة ورقلة، ورقلة - الجزائر، 2009م - 2010م، ص288، 289.

³ حسين بن محمد الحسن، "الإدارة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق"، بحث مقدم للمؤتمر الدولي للتنمية الإدارية نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، الرياض، 13- 16 ذو القعدة 1430هـ الموافق 1- 4 نوفمبر 2009م، ص16.

⁴ - E-Gouvernance Les Relations Eta-Citoyens A L'heure Du Numérique Panorma, Enjeux Et Perspectives En Afrique. Publication Performances Management Consulting (Pmc), Avril 2009

تنفيذها ، لتحقيق الديمقراطية وحماية حقوق المواطن والحفاظ على استقلاله وزيادة الكفاءة في توزيع الخدمات الإلكترونية بما يحقق التنمية المستدامة¹.

كما يرى البعض بأن المقصود بالحكومة الإلكترونية هو: "قدرة القطاعات الحكومية على تبادل المعلومات وتقديم الخدمات فيما بينها وبين المواطنين، وبين قطاعات الأعمال بسرعة ودقة عالية، وبأقل تكلفة عبر شبكة الانترنت مع ضمان سرية وأمن المعلومات المتناقلة معتمدة على مبدئين هما: مبدأ تقني: ويتمثل في إعداد المعلومات الكترونياً وتناقلها عبر شبكة الانترنت و ضمان دقتها وسريتها، ومبدأ إجرائي: ويتمثل في تنفيذ المعاملات والخدمات عن بعد مع ضمان صحتها ومصداقيتها".

وتعرف أيضا بكونها "مجموعة من القرارات التي تبين الاطار الذي يتم فيه تطوير مجتمع أساسه المعرفة ، باستعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصال"².

كما تعرف على أنها: "طريقة للتسيير خاصة بالحكومة الإلكترونية التي تسمح لهذه الأخيرة باستعمال الوسائل التكنولوجية لتحسين الخدمات العمومية بتطوير الشفافية والمساءلة في العلاقات بين المواطن والإدارة ، وهذا بتعزيز مجتمع المعلومات وتحقيق الديمقراطية الإلكترونية"³.

وهي أيضا: "مجموعة من الأفعال والسلوكيات التي تتدرج ضمنها المعلومات الإلكترونية للإدارة أين تكون الشفافية والنجاعة هي القاعدة الذهبية لخدمة المواطن"⁴.

من خلال التعاريف السابقة، يمكن استنتاج أن الحوكمة الإلكترونية تعبر نمطا حديثا للتسيير، أسامه استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصال في الإدارة مرفقة بتغييرات على مستوى التنظيم وسلوكيات الأفراد، وتهدف إلى تحقيق مشاركة المواطن وإعادة النظر في دور الحكومة ووظائفها بهدف تحقيق الشفافية والمساءلة في اتخاذ القرارات وتحقيق جودة الخدمات العمومية وتجسيد مبدأ الديمقراطية الإلكترونية، كما يمكن استخلاص الآتي:

- ترتبط الحكومة الإلكترونية ارتباطاً وثيقاً بالإدارة العامة والمؤسسات الحكومية.

¹ - إيمان عبد المحسن زكي، الحكومة الإلكترونية، مدخل إداري متكامل، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009، ص92.

² - Plan Directeur De La Gouvernance Electronique Www, Fonction Publique ,Lu, Consulté Le 25/03/2013/14h:37.

³ Cissi Brahima, Elaboration d'une Stratégie d'appui au Développement De La Gouvernance Electronique au Burkina Faso, 2002, p 89.

www.ntic.net ,consulté le 28/03/2013 .

⁴ - Henri Francois Gautrin, Gouverner Ensemble, Edition Pamphile Le May, Québec, 2012, P123.

- تعتمد الحكومة الالكترونية على المعلومات كمورد أساسي لها.
- تعتمد الحكومة الالكترونية على التقنية الرقمية.
- الحكومة الالكترونية موجودة في بيئة افتراضية رقمية.
- تقوم الحكومة الالكترونية على التعاون مع جميع الأطراف.

الفرع الثاني: أهمية الحكومة الإلكترونية

تتحقق أهمية الحكومة الالكترونية من خلال إدراك حقيقة أن العالم اليوم أصبح يحكم على المجتمع بأنه متقدم أم لا إذا كان يتميز بوجود ثلاثة شروط أساسية وهي: المسائلة والشفافية والحكم الراشد، وفي هذا تتمثل ركائز الحكومة الالكترونية أيضاً.

وبرزت الحكومة الالكترونية بعد أن استمرت في الظهور صور الفساد الإداري والمالي في المجتمع ومؤسساته، كما أن مقتضيات الإصلاح الإداري يلزم المؤسسات الحكومية بنمط الشفافية والوضوح في منهج عملها، وأن تتيح جدية وصول المعلومات عما تقوم به من أعمال للمواطنين وليس فقط استجابة لطلباتهم بل بمبادرات منها.

إن الخدمات المباشرة تعتبر جزءاً من إعادة التصميم الشامل لتوصيل المعلومات والخدمات الحكومية، وبالنسبة للأجهزة الحكومية يستتبع توصيل المعلومات والخدمات إدارة قنوات متعددة للنقل والتوصيل.

وعلى الرغم من استمرار توصيل المعلومات والخدمات بالطرق التقليدية مثل استخدام الهاتف، الفاكس أو الطرق اليدوية، إلا أن الهدف العام هو تحسين الخدمات وتوفيرها.

إن الأساس الجوهري والفعال لقيام الحكومة الالكترونية هو أنها تعد عاملاً مهماً للتخفيف من نسبة العلاقات المشبوهة وغير الشرعية المحتملة عند المسؤولين والعاملين، لأنها تعني أولاً وقبل كل شيء تدفق المعلومات، وعلانية تداولها عبر مختلف وسائل الاتصال فتساهم في تسهيل المهام المطلوبة ضد مختلف أشكال الفساد، وتوفير تواصل المواطنين بصانعي القرارات والقائمين على الأمور لتحفيزهم على محاصرة الفساد.

الفرع الثالث: أهداف الحكومة الإلكترونية:

تهدف الحكومة الإلكترونية بصفة عامة إلى الاستفادة من المميزات الرئيسية لتطبيقها، والتي تتمثل بصورة مباشرة في السرعة والدقة في انجاز المعاملات وتقليل الوقت والجهد والتكلفة، وبصورة غير مباشرة في الفوائد الأخرى الناجمة عنها كمنع التزاحم أمام المصالح الحكومية والقضاء على مشكلة تكديس الأوراق وغيرها من السلبيات التي سيزول أثرها تدريجياً بتطبيق نظام الحكومة الإلكترونية على العمليات الإدارية.

ويمكن ذكر بعض أهداف الحكومة الإلكترونية التي تساعد في إدارة شؤون المنظمات والإدارات ،

فيما يلي ¹:

أولاً: الشفافية: من أجل نجاح استراتيجية الحكومة الإلكترونية ينبغي وجود ضمن الهيئات الحكومية الوضوح والدقة في التعامل مع كل مواطن، والتصريح بالقرارات المتخذة والوضوح والشفافية في مختلف الإجراءات الإدارية ولتحقيق ذلك ينبغي توفر معلومات واضحة ومتاحة للجميع وتوفير الخدمات للمواطن بطريقة بسيطة وصالحة للاستخدام.

ثانياً: الإدماج والمشاركة: لكل مواطن الحق في المشاركة في الأري العام من أجل إتاحة للجميع فرصة الاستفادة من المعلومات والخدمات المتوفرة، ويكون هذا عن طريق برامج الإعلام، أو بإمكان الفرد طرح أفكاره عن طريق الوسائل التكنولوجية من إنترنت، هواتف... الخ.

ثالثاً: الفعالية والنجاعة: تكون النجاعة حفي التنظيم ووظائف الهياكل الحكومية التي تعمل على تقديم الخدمات بتقليل التكاليف وأجال الحصول عليها ، وتحقيق جودة الخدمات حسب متطلبات المواطنين ، ومن اجل الوصول إلى هذا الهدف يجب تبسيط قدر المستطاع الإجراءات الإدارية وتحرير الإدارات والمنظمات والمواطنين من الأعباء الإدارية الثقيلة ، وفي هذا السياق ، بإمكان الادخارات التركيز على الخدمات والإجراءات الضرورية فقط ، وبذلك يستفيد المواطن من الخدمات التي تلبي احتياجاته الحقيقية بأقل وقت وأكثر جودة ، فالبحث عن النجاعة مرتبط بالإصلاح الإداري .

¹ - Plan Directeur De La Gouvernance Electronique ,www, Fonction Publique.fr, Lu, Consulté Le 25/03/2013/14h:37.

رابعا: التنافسية : تسمح الحوكمة الإلكترونية بتحقيق التنافسية¹ للهيئات الحكومية، تخلق محيط ملائم لتطوير أنشطة جديدة وبذلك خلق حكومة اكثر ديناميكية أكثر نشاط تسمح بتسريع الإجراءات وتحقيق الفعالية وهذا يكون بالاهتمام أكثر بالإبداع والبحث في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال .

خامسا: المعرفة: رفع مستوى المعرفة لدى أفراد المجتمع، لكن لا يمكن للحكومة الإلكترونية حل هذه الإشكالية (المعرفة) بل قد تهتم ببعض الجوانب فقط وخاصة المتعلقة بإنتاج المعرفة ونشرها، التنظيم والتكوين في ميادين تكنولوجيا المعلومات والاتصال، إعطاء أساليب جديدة للتعلم، فمن أجل توفير المعلومات أكثر فعالية وشفافية يجب على الحكومة الاعتماد على سياسة نشر معلومات متناسقة ومفهومة من طرف المستفيد وتنويع وسائل نشرها.

الفرع الرابع: الوظائف الإدارية الإلكترونية

يمكن إجراء مقارنة بين وظائف الإدارة الإلكترونية ووظائف الإدارة التقليدية، وتلخيصها في

الجدول التالي:

¹ - قدرة المنظمات العمومية على تزويد المستفيد بخدمات بشكل أكثر كفاءة وفعالية من منظمات القطاع الخاص.

الجدول رقم (02): المقارنة بين الوظائف الإدارية التقليدية والالكترونية.

وجه المقارنة	التقليدية	الإلكترونية
التخطيط	<ul style="list-style-type: none"> - مهمة الإدارة العليا؛ - الخطط طويلة ومتوسطة الأجل؛ - تترجم إلى برامج ينفذها الموظفون؛ - التخطيط من الأعلى إلى الأسفل (عمودي). 	<ul style="list-style-type: none"> - مشترك بين الإدارة والموظفين؛ - إعداد الخطط على فترات قصيرة؛ - الخطط مرنة ومتغيرة؛ - التخطيط الأفقي.
التنظيم	<ul style="list-style-type: none"> - هرمي متعدد المستويات؛ - التقسيمات التنظيمية ثابتة؛ - تركيز السلطة في الإدارة العليا؛ - الاتصالات الرسمية تبعا لخطة السلطة. 	<ul style="list-style-type: none"> - الهياكل التنظيمية الشبكية؛ - التقسيمات التنظيمية المتغيرة؛ - تعدد مراكز السلطة وفرق العمل وذاتية الإدارة؛ - الاتصالات فائقة السرعة.
القيادة	<ul style="list-style-type: none"> - القائد مركز التحكم والتوجيه؛ - القرارات من سلطة القائد ودور الموظفين امداده بالمعلومات اللازمة لدعم اتخاذ القرارات؛ - القائد يدير الآخرين. 	<ul style="list-style-type: none"> - القائد يقدم الاستشارات ويحل المشكلات؛ - القرارات التشاركية لإتاحة الفرصة أمام الموظفين للابتكار والتميز؛ - القائد يدير ذاته قبل أن يديره الآخرين.
الرقابة	<ul style="list-style-type: none"> - مقارنة الأداء الفعلي بالأداء المستهدف لتحديد الانحرافات وتصحيحها؛ - مقارنة المدخلات بالمرجات. 	<ul style="list-style-type: none"> - الرقابة الفورية وهي عملية مستمرة يشارك فيها أكثر من طرف من خلال شبكة الاتصال؛ - قائمة على النتائج.

المصدر: إيمان عبد المحسن زكي، الحكومة الالكترونية: مدخل إداري متكامل، منشورات المنظمة

العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009، ص.106.

الفرع الخامس: محاسن وسلبيات الحكومة الإلكترونية:

أولاً: محاسن الحكومة الإلكترونية:

من أهم مزايا الحكومة الإلكترونية ، يمكن ذكر ما يلي¹:

- إيجاد نماذج جديدة لحل المشاكل السياسية، مثل إدارة اللقاءات السياسية من خلال شبكة الإنترنت.
- سرعة أداء الخدمات بإحلال الحاسوب الآلي محل النظام اليدوي التقليدي، وتطور في تقديم الخدمة للمواطنين، بحيث قلت الفترة الزمنية لأداء الخدمة، ويعود ذلك إلى سرعة تدفق المعلومات والبيانات من الحاسب الآلي بخصوص الخدمة المطلوبة، ومن ثم القيام بها في وقت محدد قصير جداً.
- تخفيض التكاليف، بحيث يلاحظ بأن أداء الأعمال الإدارية بالطريقة التقليدية يستهلك كميات كبيرة جداً من الأوراق والمستندات والأدوات الكتابية، هذا فضلاً على أنه يحتاج إلى العرض على أكثر من موظف وذلك للاطلاع عليه والتوقيع بما يفيد ذلك وإحالاته إلى موظف آخر.
- اختصار الإجراءات الإدارية حيث أن العمل الإداري التقليدي يتسم بالعديد من التعقيدات الإدارية وذلك لأنه يحتاج في معظم الأحيان إلى موافقة أكثر من جهة إدارية على العمل المطلوب.
- وللقضاء على البيروقراطية فإنه بإتباع طريق الحكومة الإلكترونية يمكن تبسيط هذه الإجراءات، فمن خلال موظف واحد يمكن إنهاء المعاملة المطلوبة وهذا من دون رجوع الموظف إلى رؤسائه من أجل حصول على موافقة، بل عليه فقط العودة إلى قاعدة البيانات المعدة سلفاً في إدارته، والتي تعد بمثابة تفويض للموظف.
- الدقة في جودة الخدمة المقدمة بحيث يعتمد نظام الحكومة الإلكترونية على حاسب الآلي، والذي تم إمداده بالمعلومات والبيانات المتعلقة بجميع الخدمات، ومن ثم فإنه لا وجه للخطأ في العمل المقدم عن طريق الأجهزة الإلكترونية.
- القضاء على الفساد الإداري: حيث يمكن لصاحب الخدمة من خلال الدخول إلى الموقع الإلكتروني الخاص بجهة الإدارة تحديد الخدمة المطلوبة، ومراهاها، وإجراءاتها، ومن ثم فإنه لا وجه

¹ - إيمان عبد المحسن زكي، الحوكمة الإلكترونية، مدخل إداري متكامل، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، القاهرة ، 2009 ، ص95.

لعلاقة مباشرة بين أي موظف وطالب الخدمة، ومن ثم تقل فرص انتشار جرائم الفساد من الرشوة وخلافه.

- استخدام البريد الإلكتروني لإيجاد قنوات اتصال بين الحكومة ومنظمات الأعمال ومنظمات المجتمع المدني وكافة الأطراف المشاركة في صنع القرار السياسي.
- تنتقل مسؤولية تطوير المنظمات الحكومية إلى المواطن باعتباره مشاركا في تقييم الأداء الحكومي للخدمات الحكومية الإلكترونية المقدمة على شبكة الإنترنت.
- الشفافية بإتاحة المعلومات التفصيلية عن الأداء الحكومي على شبكة الإنترنت ومن ثم تحجيم الفساد الإدارة وإعطاء المواطن الحق مساءلة الحكومة.
- توفير مصادر تمويل جديدة لمشروعات التنمية تستند على مشاركة منظمات الأعمال.

ثانيا: سلبيات الحكومة الالكترونية:

بالرغم من المحاسن التي تقدمها الإدارة الالكترونية، فإن تطبيقاتها لا تخلُ من كل السلبيات المحتملة، فهي تواجهها العديد من التحديات والمصاعب والمشاكل الإدارية والتقنية التي لا يمكن ازالتها بمجرد التطبيق بل هي في حاجة إلى تدقيق مستمر ومتواصل لتأمين استمرار تقديم الخدمات أفضل وبأقل تكلفة، ووفق خطط بديلة لمواجهة أي تعثر يمكن أن يعتري الحكومة الالكترونية في عملها لسبب ما، خاصة ما يتعلق منها مثلا بالتجسس الالكتروني وبزيادة التبعية وبشلل الإدارة.¹

1. بخصوص التجسس الالكتروني:

غالبا ما يحدث التجسس الالكتروني عن الصيانة غير المصانة لاستعمال نظام الإدارة الالكترونية، فبعدها قاصت دول العالم خاصة المتطورة منها، الاعتماد على العنصر البشري لصالح التقنية أصبح التجسس إحدى هذه المجالات، فالأرشيف كما سبق الذكر تحول إلى أرشيف الكتروني معرض لمخاطر التجسس على الوثائق وكشفها ونقلها وحتى إتلافها، وأن مصدر الخطورة لا يأتي من تطبيق الإدارة الالكترونية دائما وإنما من عدم تحصين الجانب الأمني للإدارة الالكترونية.

¹ - إيمان عبد المحسن زكي، المرجع السابق، ص96.

2. بخصوص زيادة التبعية للخارج:

ينطبق ذلك أكثر على البلدان التي ليست رائدة في مجال التكنولوجيا والمعلومات، إذ هي دول مستهلكة ومستعملة لهذه التكنولوجيات، وبالتالي سيزيد من تبعيتها للدول المتقدمة صناعياً، علاوة على اعتمادها الكلي على تقنيات أجنبية للحفاظ على أمن معلوماتها وتطبيقها على الشبكات الرسمية للدول التابعة مما يعرض أمنها الوطني والقومي للخطر.

ففي القطاع التجاري مثلاً، تتمكن الشركات الكبرى من الحصول على معلومات تعطيها الأفضلية على المنافسة في الأسواق.

3. بخصوص ما يعترى الإدارة من شلل بفعل تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية

كثيراً ما يحدث ذلك بمناسبة التطبيق المتسرع (أي غير المتدرج والمتسلسل) لنظام الإدارة الإلكترونية واستراتيجيتها، بفعل الانتقال دفعة واحدة من النمط التقليدي للإدارة إلى الإدارة الإلكترونية، ومن ثم حدوث تصدع في وظائف الإدارة وتعطيل الخدمات التي تقدمها الإدارة أو إيقافها ريثما يتم الانجاز الشامل والكامل للنظام الإلكتروني.

كما انه يمكن أن يواجه تطبيق نظام الحكومة الإلكترونية بعض المعوقات يمكن حصرها فيما

يلي¹:

- تعقيد الإجراءات الإدارية، وانعدام مرونة الهياكل التنظيمية.
- انعدام التخطيط لبرامج الحكومة الإلكترونية.
- وجود مخاوف على مستوى القيادات الإدارية العليا في بعض الدول من تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية.
- غياب التنسيق بين الإدارات الحكومية المختلفة.
- انخفاض أو يكاد يكون انعدام الخبرات التكنولوجية، والكفاءة العالية في تقديم الخدمات.
- عدم كفاية التدريبات اللازمة للعاملين على الأجهزة الإلكترونية.
- عدم تطور طرق اختيار القائمين على الأجهزة الإلكترونية.
- ضعف طرق تقديم الخدمات التي تقوم بها الكوادر البشرية.
- انعدام أو ضعف الوعي بأهمية التكنولوجيا وتطبيقاتها، بل وتبنى مواقف سلبية منها.

¹ - إيمان عبد المحسن زكي، المرجع السابق، ص 98.

- قلة الموارد المالية اللازمة لتوفر البنية التحتية فيما يتعلق بشراء الأجهزة والبرامج التطبيقية، ومجالات تطوير الحواسيب الآلية، وإنشاء المواقع وربط الشبكات.
- عدم وجود مخصصات مالية كافية لتدريب العاملين في مجال نظم المعلومات.
- عدم متابعة التقدم التقني في المجال المعلوماتي.
- عدم وجود مواصفات ومعايير ثابتة لأجهزة الحاسب الآلي المستخدمة في إنجاز الخدمات.
- عدم اعتماد الوثائق الالكترونية كبديل عن الوثائق التقليدية في إجراء المعاملات سواء ما تعلق منها بالعقود أو توثيق الحقوق والالتزامات.
- ازدياد حجم المخالفات والجرائم الواقعة على المعلومات، منها ما يتعلق بسرقة البريد الالكتروني، أو سرقة بطاقات الائتمان، وكذلك سرقة التوقيع الالكتروني.
- غياب النصوص القانونية المناسبة والواضحة التي تؤسس لمشروع الحكومة الالكترونية.

المطلب الثاني: متطلبات تطبيق الحكومة الإلكترونية

إن تطبيق الحكومة الإلكترونية يتطلب توليفة متكاملة من العناصر الجوهرية التي تتبادل الوظائف والأدوار في سياق تطور عملية التحول الإلكتروني للمؤسسة، وهي ليست وصفة جاهزة أو خبرة مستوردة يمكن نقلها وتطبيقها فقط وبالتالي لا بد من توفر متطلبات عديدة ومتكاملة لتطبيق الحكومة الإلكترونية¹.

الفرع الأول: توفر الإرادة السياسية

إن المبادرة بتحقيق الإصلاحات الإدارية وتنفيذ نظام الحكومة الالكترونية يندرج في إطار مسؤولية وطنية شاملة قائمة على التطبيق السليم لخطة الحكومة الالكترونية والمتابعة والتنفيذ والرقابة وتطوير الشؤون الإدارية والإدارة العامة كمسعى يرمي إلى الولوج إلى مرحلة تفعيل الإدارة الالكترونية بانخراط كافة العاملين وشرائح المجتمع المدني الفعالة باختلاف فئاتهم ومستوياتهم في عملية العصنة الإدارية وصولاً إلى القضاء على الفساد الإداري والتسيب والمحسوبية الخ.. وهي لاشك من الأمور التي لن تتأت في غياب إرادة سياسية حقيقية لإنجاح هذه الإصلاحات التي يرتبط مفهومها في الدول النامية بمشكلات التنمية، لأن الأجهزة الإدارية وأعاونها متخلفة وغير قادرة على تنفيذ خطط التنمية الوطنية بوصفها " إدارة تنمية " .

¹ حسين بن محمد الحسن، المرجع السابق، ص19.

وبناءً على ذلك فلا مناص من عصرنة هذه الإدارة وتأهيل أعضائها حتى تكون قادرة على تحقيق التنمية الشاملة بفعالية وفاعلية، علماً بأن الإصلاح المقصود هنا لا يعني مجرد إجراء تغييرات وتصحيح في النظام الإداري فحسب، بل يعني في الوقت نفسه إحداث تغييرات في الأنظمة الاجتماعية والاقتصادية تواكب التغييرات الإدارية من حيث عملها وتنظيمها وخططها وعمل العنصر البشري¹.

إن الخيارات الإستراتيجية للإصلاح في ظل الدور الجديد للدولة، يجب أن ينطلق من مفهوم الدول الأكثر استجابة لمطالب المواطنين وإيجاد آليات تساعد على زيادة الانفتاح والشفافية وتدعيم الحوافز على المشاركة في الشؤون العامة وتقليص المسافة بين الحكومة والمواطنين؛ ولعل اعتماد أنظمة الإدارة الإلكترونية بهذا الصدد من شأنها التقريب من ذلك.

الفرع الثاني: تحقيق التفاعل بين الإدارة العمومية والمواطن والأطراف ذات المصلحة:

الهدف من هذا التفاعل هو إشراك المواطنين في بحث ومناقشة القضايا ذات الأهمية واستطلاع آرائهم حول بدائل التعامل مع المشكلات العامة، ويتحقق هذا من خلال:

- الاعتماد على العلاقات العامة، فهي فن التعامل مع المواطن وكسب رضاه وثقته وتأييده. ففي ظل الحوكمة الإلكترونية تتجسد هذه الفكرة الإلكترونية بإعطاء أهمية للراي العام وأخذ الإجراءات التصحيحية في حالة وجود اختلال واهتزاز في الثقة والمصادقية بفعل عوامل سوء التفاهم والمعلومات الخاطئة الصادرة من عمال الإدارة.

- توسيع المشاركة الإلكترونية من خلال تشجيع مشاركة المواطن في المسائل المطروحة، مع أشعارهم بأهمية القضايا المطروحة وإبلاغهم بالإجراءات التي تم اتخاذها، وكذلك تجزئة المسائل المعقدة إلى مكونات سهلة الفهم على المواطنين، والاهم التأكد من تلك المعلومات والنماذج المنشورة في المواقع الإلكترونية وتحقيق الاتصال في اتجاهين، بنشر عناوين البريد الإلكتروني للأجهزة الحكومية والمسؤولين الحكوميين.

- تعزيز الديمقراطية الإلكترونية من خلال عملية المحاسبة والمساءلة ويتحقق هذا بتوفير المعلومات الكافية عن أداء الإدارة العمومية ككل عبر الإنترنت والوسائل التكنولوجية المختلفة، ويظهر هذا بنشر مننديات النقاش الإلكتروني الهادفة إلى توسيع دائرة المواطنين في إبداء رأيهم حول السياسات وتحقيق الرقابة التبعية على الممارسات التي تمس الصالح العام إلى جانب نشر وتوثيق محاضر الجلسات

¹ عبد الرحمن تيشوري. الإصلاح الإداري في الدول النامية. مجلة الحوار المتمدن، العدد: 2941، سوريا، 2010.

عبر الأنترنت ، فموضوع الديمقراطية والمشاركة الإلكترونية من المواضيع الشائعة لمعالجة قضايا الحوكمة الإلكترونية ، فإن أي تطبيق خاطئ أو ناقص قد يعرض ثقة المواطنين إلى الخطر .

- فتح مكتب أو مركز للمكالمات: تسمح هذه المراكز بزيادة التقرب من المواطن بمعالجة طلب المواطن باستخدام البيانات المتوفرة، أو المساعدة للإجابة عن كل استفساراته وتزويده بالمعلومات التي يحتاجها، وهي كذلك فرصة للمشاركة والمساءلة، مما يحسن من نوعية الخدمة وزيادة ثقة المواطن بالإدارة.

- الثقة الإلكترونية: حتى يتحقق النجاح لمشاريع الحوكمة الإلكترونية يجب أن تحظى بالثقة داخل وبين قطاعات الحكومة ومع المواطن، فعند القيام بالتخطيط للفكرة، الكثير من القائمين على المشروع يغفلون عن العديد من الحواجز والحدود والعقبات الإدارية التي يجب اجتيازها ولذلك يجب بناء ثقة وإدراك في البداية، ولعل أكبر المخاوف التي تعترى غالبية الأطراف هي في أن التعبير سيؤثر عليهم سلبا.

- وتشمل قضية الثقة الإلكترونية جانبين: الخصوصية أي حماية المعلومات الشخصية والأمان أي حماية مواقع الحكومة من الهجمات وسوء الاستخدام¹.

الفرع الثالث: توفر البنية التحتية التقنية

إن الإدارة الإلكترونية تتطلب وجود مستوى مناسب إن لم نقل عال من البنية التحتية التي تتضمن شبكة حديثة للاتصالات والبيانات، وبنية تحتية متطورة للاتصالات السلكية واللاسلكية تكون قادرة على تأمين التواصل ونقل المعلومات بين المؤسسات الإدارية نفسها من جهة وبين المؤسسات والمواطن من جهة أخرى²، وعليه فإنه ينبغي لتوفير البنية التحتية التقنية وجود ما يلي:

أولاً: بنية تحتية للأعمال الإلكترونية:

ويكون شكلها ماديا صلبا حين تتمثل في التوصيلات الأرضية والخلوية عن بعد، وأجهزة الحاسوب والشبكات وتكنولوجيا المعلومات المادية الضرورية لممارسة الأعمال الإلكترونية وتبادل البيانات إلكترونيا.

¹ حسين بن محمد الحسن، المرجع السابق، ص21.

² - العربي بوعمامة، رقاد حليلة، المرجع السابق، ص 37.

كما يكون شكلها في مجموعة الخدمات والمعلومات والخبرات وبرمجيات النظم التشغيلية للشبكات وبرمجيات التطبيقات التي يتم من خلالها انجاز وظائف الأعمال الالكترونية.

ثانيا: شبكات الاتصال:

يقدم البناء الشبكي للإدارة الالكترونية تنوعا من الشبكات الالكترونية، تبعا لطبيعة الإدارة ومستوى جاهزيتها، وتتحصر أهم هذه الشبكات فيما يلي:

1.الانترنت(الشبكة العالمية): وهي عبارة عن شبكة عملاقة من الحواسيب المتشابكة حول العالم وترتبط المجتمعات بكل قطاعاتها ونشاطاتها المختلفة، تمكن مستعمليها من الوصول إلى المعلومات المختلفة عن طريق هذه الحواسيب¹.

2.الشبكة الداخلية للانترنت:

هي شبكة اتصال خاصة تستخدم الموارد المتاحة للانترنت بغية توزيع المعلومات داخل المؤسسة، ويمكن لمجموعات خاصة فقط من الوصول إليها².

3.الشبكة الخارجية للانترنت:

وهي امتداد للشبكة الداخلية بحيث تسمح لمجموعات خارجية والتي لها علاقة بطبيعة نشاط المؤسسة (كالموردين، الزبائن، أطراف أخرى) بالاطلاع على المعلومات التي يتم عرضها بواسطة الانترنت³.

الفرع الرابع: توفر الكفاءات الضرورية لتفعيل الحكومة الالكترونية

يجب التركيز على العنصر البشري باعتباره المحرك الرئيسي لأي جهاز، ويتم الاهتمام به من خلال تنمية الكفاءات من أجل تفعيل الحكومة الالكترونية من أجل تقديم الخدمات الضرورية بفعالية وفاعلية، وهذه الكفاءات متداخلة تستدعي العمل بروح الفريق وهي كالتالي:

1.الكفاءات التحليلية: تتمثل هذه الكفاءات في القدرة على التفسير والتحليل وهي أساسية ينبغي توافرها في كل مرحلة من مراحل تطوير مشروع الحكومة الالكترونية.

¹ - موسى عبد الناصر، محمد قريشي، أثر تكنولوجيا المعلومات على النظام الإداري في منظمات الأعمال، مجلة العلوم الإنسانية، ع 21، جامعة بسكرة، الجزائر، مارس 2011، ص 41.

² - عصام محمد البحصي، تكنولوجيا المعلومات الحديثة وأثرها على القرارات الإدارية في منظمات الأعمال- دراسة استطلاعية للواقع الفلسطيني، مجلة الجامعة الإسلامية (سلسلة الدراسات الإسلامية)، م14، ع01، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، يناير، 2006، ص 161.

³ - موسى عبد الناصر، محمد قريشي، المرجع السابق، ص 91.

وتبدأ هذه المهارات بتحديد المشكلات ووصف أعراضها والكشف عن السياسات والعمليات والممارسات المسببة لهذه الأعراض، وتحليل حاجات ومتطلبات المستخدمين، وسبل تدفق المعلومات والأعمال، ويتطلب ذلك إجراء بحوث ودراسات استطلاعية أو تشخيصية ومتعمقة أيضا.

2. كفاءات إدارة المعلومات والمعرفة: تبين هذه المجموعة من الكفاءات مدى أسس التعامل مع المعارف والمعلومات كمورد أساسي ذي قيمة عالية ومضافة، وتحتاج هذه المجموعة من الكفاءات إلى التأكد من سلامة محتوى وجودة البيانات والمعلومات ومستويات توافقها مع غيرها من البيانات والمعلومات¹. ويرتبط بذلك تصنيف وفرز وفهرسة البيانات وانتقاء المحتاج إليه منها، والتمكن من تصميم النظم وقواعد أو مستودعات البيانات وملفات البيانات المستخدمة لتقديم عرض المعلومات بشكل منظم، ويرتبط بذلك تصميم واجهات التفاعل ونظم الأمن التي تضمن سلامة وسرية المعلومات المتاحة، والقيام بأنشطة البحث عن المعلومات، والتصنيف، والفهرسة، والحفاظ على سلامة البيانات والمعلومات، وتصميم وبناء القواعد ومستودعات البيانات وتحديد البيانات المتضمنة، وإقرار عمليات جمع البيانات ومعايير ومقاييس الجودة والسيطرة عليها، وتطوير وتنفيذ آليات المشاركة في المعلومات .

3. الكفاءات التقنية: ويمكن القيام بها من خلال تصميم وتنفيذ نظم المعلومات متوافقة مع البنية الأساسية القائمة، وتطوير واجهات التفاعل مع المستخدمين النهائيين بحيث تكون سهلة الاستخدام ومقبولة منهم، وتحويل البيانات من نظام أو شكل ما إلى شكل آخر في إطار نظام المعلومات المتكامل، وإتاحة بياناته وتقاريره للاستخدام بأساليب عديدة، وتصميم وإدارة نظم وشبكات المعلومات المختلفة، وتكوين قواعد ومستودعات بيانات قادرة على توحيد المعلومات واستقطابها من مصادر مختلفة لأغراض الاسترجاع وتوسيع نطاق الاستخدام².

الكفاءات السلوكية: وذلك بمعالجة السلوكيات الناجمة عن المقاومة الهائلة للتغيير من من قبل الموظفين الذين يخشون على مستقبلهم المهني ونفوذهم الاجتماعي بعد تبسيط الإجراءات وتنظيم العمليات الحكومية؛ والتي تعد كفيلا بالقضاء على فكرة الإدارة الالكترونية في مهدها³.

كما يجب ترشيد سلوك الموظف في مهامه والحد من المحسوبية وتحول قيم الشفافية إلى قاعدة أساسية في النسق كالاقتصادي، وكذلك شرح أعمال وأنشطة الإدارة وكذا التوفير السريع للمعلومة وسهولة الحصول

1 - موسى عبد الناصر، محمد قريشي، المرجع السابق، ص 45.

2 - المرجع نفسه، ص 46.

3 - مولاي لحسن بن فرحات، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية الجزائرية، رسالة ماجستير تخصص قانون اداري وإدارة عامة، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2012، ص 136.

عليها، وتبرز هنا الحدود الفاصلة بين مبدأ السر المهني في مدونة أخلاقيات المهنة وحق المواطن في الحصول على المعلومة.

4. كفاءات إدارة مشروع الحكومة الإلكترونية: وتهدف هذه المجموعة من الكفاءات إلى التعرف على تأثير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المستخدمة على بنية العمل، ومدى التعرف على الخدمات المقدمة للمواطنين، وتخطيط الجيد لمشروع الحكومة الإلكترونية وطرق بناء هيكل المشروع، وطرق مراقبة جودة المشروع، وطرق قياس أداة الحكومة الإلكترونية.

الفرع الخامس: تأهيل الإطار القانوني وضمان الأمن المعلوماتي

ويتمثل ذلك في سن القوانين التي تؤكد ضرورة تبني الإدارات العمومية للحكومة الإلكترونية من أجل تحسين جودة الخدمة العمومية وتحديد قانون المعاملات الإلكترونية، وهذا بتحديث القوانين بحيث تتلاءم مع استخدام الوثائق والمعاملات الإلكترونية وإنشاء سياسات تدعم إنشاء الحكومة الإلكترونية لتلافي التعقيدات عن الشروع في التنفيذ.

إلى جانب وضع مقاييس الأخلاق بتقنين هذه المقاييس في إطار قانوني، بحيث ينبغي أن تعلن القوانين واللوائح التنظيمية عن القيم الأساسية الإدارة العمومية وأنها إطار يسمح بتعريف التوجيهات وإصدار التحقيقات واتخاذ العقوبات التأديبية والمتابعات، وهدف هذه المقاييس هو الرفع من مستوى السلوك التي تركز على تحديد وظائف التوجيه والتسيير والرقابة المقيمة لنظام السلوك والأخلاق المعمول بهما.

كما أن التعدي على المعلومات وسرقة البيانات والملفات واختراق الأنظمة وبرامج الحماية، من أهم أسباب تخوف المؤسسات من التعاملات الإلكترونية، ويقصد بأمن المعلومات حماية وتأمين كافة الموارد المستخدمة في معالجة المعلومات، بحيث تؤمن المؤسسة نفسها والعاملين بها، وأجهزة الحاسبات المستخدمة فيها، ووسائط المعلومات التي تحتوي على بيانات المؤسسة عن طريق إتباع إجراءات ووسائل حماية متعددة لضمان سلامة المعلومات التي تعد كنزا ثميناً للمؤسسة يجب المحافظة عليه¹.

¹ عبد الرحمن سعد القرني، تطبيقات الإدارة الإلكترونية في الأجهزة الأمنية، رسالة ماجستير في مجال العلوم الإدارية (غير منشورة)، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، الرياض، السعودية، 2007، ص ص 38-39.

المطلب الثالث: الحكومة الإلكترونية كآلية لمكافحة الفساد وترشيد الخدمة العمومية

لقد ظهرت في دول كثيرة جهود لتحسين وعصرنة الإدارة بما يضمن مكافحة الفساد و تعزيز نزاهة الحكم، وعليه عملت على الالتزام بالتشريعات والمعاهدات وصكوك مكافحة الفساد، وإقامة صلات مع المنظمات والشبكات والخبراء الرائدتين في هذا المجال، ضمن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لدعم وتطوير المؤسسات الحكومية¹، وهو ما نصّت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة الـ60 بقولها " تقوم كل دولة طرف بالقدر اللازم باستحداث أو تطوير أو تحسين برامج تدريب خاصة لموظفيها المسؤولين عن منع الفساد ومكافحته".

وعلى ذلك يمكن القول أن عصرنة الإدارة العمومية وفقا لبعض التجارب الدولية المختصرة، كفيلة بمحاربة الفساد وتحقيق الرّشادة المنشودة².

الفرع الأول: الحكومة الإلكترونية كآلية لمكافحة الفساد

إن الوظيفة الإدارية باعتبارها ركيزة من ركائز تطوير المجتمع، وتنميته، وإنطلاقا من أهمية وحتمية حماية هذه الوظيفة من مخاطر الفساد وجب على البرلمان إضفاء الصفة غير المشروعة على كل الأفعال والسلوكيات الفاسدة التي من شأنها الإضرار بالمصلحة العامة، والقيم الجوهرية في المجتمع، والإهدار بسلامة أهدافها المختلفة والمتنوعة في الدولة³.
وإنطلاقا فعالة في مجال مكافحة الفساد، والبيروقراطية الإدارية تعمل الدول على إصدار عدّة تعليمات تقضي بتخفيف الأعباء على المواطنين، وتخفيف الإجراءات الإدارية⁴.

كما أن العمل على تدوير الموظفين والمسؤولين بشكل مستمر يضمن عدم السماح ببناء بؤر الفساد الإداري على هيئة عصابات منظمة تستفيد من الوظائف العامة التي يكون من الصعب بعد استفحالها

¹ - جيمس غوستاف سيث ، مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم ، التقرير الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم نيويورك ، بتاريخ 13 نوفمبر 1998، ص 21 ، 22 .

² - جوزيف إس ناي ، جون دي دوناهيو ، الحكم في عالم يتجه نحو العولمة ، (ترجمة محمد الشريف الطرح) ، دار العبيكان للنشر ، الطبعة الأولى ، الرياض ، 2002 ، ص 338 .

³ - خالف عقيلة ، الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد ، مجلة الفكر البرلماني صادرة عن مجلس الأمة ، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار ، الجزائر ، عدد 13 جوان 2006 ، ص 65 .

⁴ - قاسم ميلود ، علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح ، مجلة دفاتر السياسة والقانون ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، العدد 05 ، جوان 2011 ، ص 79 .

القضاء عليها، فبقاء المسؤول الإداري فترة طويلة في موقعه يتسبب في تفشي الفساد ويقود إلى بناء شبكات فساد إداري تكون بمثابة سرطان في جسد الدولة¹.

وفي رأينا أن مثل هذه الإجراءات تعد ضمانا للمتعامل مع الإدارة، وللإدارة في حد ذاتها من مظاهر الفساد بشتى أنواعه، فكثرة الوثائق في الملفات الإدارية وتعقيد الإجراءات يخلق الفساد، وتصبح للوظيفة العامة مجالاً للممارسة الفساد، كالرشاوى، والاختلاس، وتبييض الأموال، واستعمال النفوذ والسلطة وغيرها.

ومن أجل القضاء على الفساد وعصنة جهاز الإدارة العامة ، طبقت استخدامات الحكومة الالكترونية، وقد حققت بعض الدول إنجازات عدة في هذا المجال نذكر منها جهاز بلدية سيول المفتوحة في كوريا الجنوبية ، الذي يمثل نموذجا لمكافحة الفساد من خلال جعل عمليات أخذ القرارات والأعمال الفردية للموظفين المدنيين أكثر شفافية² ، وزيادة استخدام تقنية المعلومات في الجهاز الحكومي ليست حكرا على الدول المتقدمة فقط، وهي جزء أساسي من عملية الإصلاح الحكومي في معظم الدول المتقدمة والنامية.

إن استخدام أساليب الحكومة الإلكترونية يقلل من احتكاك المواطن بالموظف العام وما قد ينجم عنه من إجراءات بتسهيل الإجراءات مقابل مبالغ مالية معينة (رشاوى) وهو ما يفسر التطور الكبير الذي شهدته وسائل الإعلام والاتصال، ودورها في مكافحة الفساد، فبوجود الرقمنة صار العالم قرية صغيرة ، وبات من السهل الولوج لأي معلومة أي كان نوعها ، وفي زمن قياسي، بحيث تهدف أصلا إلى :

- تحسين الخدمات والدقة والإتقان فيها.
- تحقيق أفضل اتصال بين مختلف الإدارات.
- إختصار الوقت، وإصدار القرارات السليمة ذات الشفافية والموضوعية، لتوفير المعلومات الدقيقة والصحيحة المنتقاة.
- تقليص المصروفات الإدارية الناتجة عن هدر الوقت واستنزاف الطاقات البشرية.
- السرعة في البحث واستخراج المطلوب.

¹ - عبد الله غالم، بن الضيف محمد عدنان، تفعيل دور الحوكمة كآلية للحد من الفساد المالي والإداري في الوطن العربي مع الإشارة لتجارب دولية، مداخلة مقدمة إلى المنتدى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 06، 07 ماي 2012، ص 14.

² - فاديا قاسم بيضون، الرشوة وتبييض الأموال، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى بيروت، 2017، ص 150.

من خلال هذه الأهداف فإن الحكومة الالكترونية تسعى إلى القضاء على مختلف أشكال الفساد بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، من خلال توفير المعلومات بشكل سريع ، عن طريق الكمبيوتر ومواقع الانترنت مما يقضي على مظاهر الفساد بشكل فعال خاصة عندما تقدم إلى المواطنين معلومات دقيقة، وهذا من شأنه أن يوفر درجة كبيرة من الشفافية والمحاسبة وتبسيط الإجراءات وفي متناول الجميع¹ .

لعل أبرز ما تثيره قوانين الوقاية من الفساد ومكافحته في حماية الوظائف العامة من الفساد الاعتماد على ضرورة احترام الشروط الوقائية من الفساد التي تهدف إلى ضبط مستويات الحكم الراشد في الإدارات والمتعلقة أساسا بالتسيير الراشد والضامن للموارد المادية والبشرية للدولة عبر إشراك كل المؤسسات والفعاليات المجتمعية في عملية صنع السياسة العامة للدولة، والرقابة على صيرورة الأعمال الحكومية الموجهة لعموم المجتمع المستهدف بها، عبر تجسيد المعايير المنتجة للفعالية والنجاعة².

الفرع الثاني: الحكومة الإلكترونية كآلية لترشيد الخدمة العمومية

بدأ استخدام الحكم الراشد من قبل المؤسسات الدولية مع نهاية عقد الثمانينات، وتزايد استخدامه بشكل واسع فيما بعد، وأصبح شائع الاستخدام من قبل خبراء الإدارة كآلية لإدامة التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والإدارية في القطاعات الحكومية والمجتمعية. ويعتبر البنك الدولي أول من بادر باستخدام مضامين ومبادئ الحكم الراشد بشكل واسع كآلية لاستدامة التنمية، إذ عرفه على أنه: " الصورة أو الخلاصة المتوقعة فيما يخص سياسة عامة متتورة ومنفتحة، بيروقراطية متشعبة بأخلاقيات احترافية، طاقم حكومي مسؤول عن أعماله، ومشاركة مجتمع مدني في الشؤون العامة، وكل التصرفات وفقا لقواعد القانون ..."

بالإضافة إلى ذلك يصف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحكم الراشد كما يلي: "...بالإضافة إلى المشاركة والمساءلة والشفافية هو أيضا أي - الحكم الراشد - فعال وعادل ويروج لحكم القانون بإنصاف، فالحكم الراشد يضمن إسماع الأصوات الفقيرة، والأكثر ضعفا ودورها في اتخاذ القرارات من أجل اقتسام مصادر التنمية، والأولويات السياسية والاجتماعية، والاقتصادية المرتكزة والمستندة على الإجماع بين الشركاء الثلاث: القطاع الخاص والدولة والمجتمع المدني " .

¹ - فاديا قاسم بيضون، المرجع السابق، ص 150 .

² - وليد خلاف، دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي، مذكرة ماجستير، تخصص الديمقراطية والرشادة، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2009،

2010، ص 61.

أما من الناحية الأكاديمية، فقد عرف F.X. Marrien الحكم الراشد على أنه: " محصور في إشكالية فعالية ونجاعة التدخل العمومي والانتقال من المركزية إلى اللامركزية، من الدولة المتدخل إلى دولة الضبط، ومن تسيير المرفق العام إلى التسيير على أساس مبادئ السوق، ومن السلطة العمومية الاحتكارية إلى الشراكة مع الفاعلين العموميين والخواص "

من خلال التعاريف السابقة يمكن تعريف الحكم الراشد بأنه: " مجموعة من الآليات والعمليات والمؤسسات التي تحقق التسيير الفعال والناجح للشؤون العامة على كافة المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية"¹.

ويساهم تجسيد مبادئ الحكومة الإلكترونية على مستوى الإدارة العمومية في تحسين جودة الخدمة المقدمة وتكريس مبادئ الحكم الراشد، من خلال ما يلي:

أولاً: زيادة فعالية ونجاعة الحكومة

انعكاس الإدارة الإلكترونية على أعمال المؤسسات الحكومية الداخلية غير الظاهرة للمتعاملين، تتمثل في تحقيق السرعة، والشفافية، وإمكانية المحاسبة، وفعالية وفاعلية عمليات وإجراءات أداء أنشطة الإدارة الحكومية، ويساهم هذا التوجه في تعزيز التفاعل والاتصال بين المؤسسات الحكومية من جهة وبينها وبين المواطنين ومؤسسات الأعمال من جهة أخرى، مما يتيح تحسين مستوى سرعة وجودة صنع القرارات، وتحليل المشكلات المعقدة، وابتكار حلول عقلانية بصدها².

ثانياً: تقديم أحسن الخدمات للمواطنين

تسمح الحكومة الإلكترونية بتقديم خدمات للمواطنين على مدار الساعة يوميا وفي كل أيام الأسبوع بدون معاناة المواطنين ومؤسسات الأعمال في أماكن تواجدهم بدون الانتقال إلى المؤسسات الحكومية المقدمة للخدمات المطلوبة.

ثالثاً: التركيز على النتائج وتقليص تكاليف الإدارة

حيث ينصب اهتمام الحكومة الإلكترونية على تحويل الأفكار إلى نتائج مجسدة على أرض الواقع، من خلال تقديم فوائد للجمهور وتتمثل في تخفيض العبء على المواطنين من حيث الجهد والمال والوقت،

¹ - وليد خلاف، المرجع السابق، ص 75.

² - عبد الله غالم، بن الضيف محمد عدنان، المرجع السابق، ص 18.

توفير خدمة دائمة على مدار الساعة وإنجاز العمل بكفاءة عالية وفي وقت سريع، وكذلك الحصول على الخدمات بصورة مبسطة وميسرة.

كما تساهم الحكومة الإلكترونية في تقليص تكاليف إدارة مؤسسات الدولة من خلال خفض عدد الموظفين والمستندات المستخدمة في تنفيذ المعاملات وكذلك خفض عدد المصالح الحكومية وغيرها، واستخدام بدلا من ذلك الوسائل الإلكترونية في تقديم الخدمات.

رابعاً: التغيير المستمر:

وهو مبدأ أساسي في الإدارة الإلكترونية لأنها تسعى بانتظام لتحسين وإثراء ما هو موجود ورفع مستوى الأداء سواء بقصد ارضاء المواطن أو بقصد التفوق في مجال المنافسة، وفي جميع الحالات فإن الزبون (المواطن) هو المستفيد الأول من هذا التحسين المستمر والمتواصل.

خامساً: تقديم نماذج جديدة من الخدمات الإلكترونية:

وأحسن مثال على ذلك التعليم الإلكتروني E.Learning والذي يعني التعلم باستخدام الحاسبات الآلية و برمجياتها المختلفة سواء على شبكات مغلقة او شبكات مشتركة، و شبكة الأنترنت، وهو تعليم مرن و مفتوح، بالإضافة على تقديم الخدمات الصحية عن طريق الشبكة مثل المعلومات بخصوص الحالة الصحية والوقاية من الأمراض والسجلات الصحية الإلكترونية و الاستشارات عن بعد¹.

سادساً: الطابع الدولي أو العالمي للخدمات الإلكترونية:

تساهم الحكومة الإلكترونية في تقديم خدمات متعددة من خلال الوسائط الإلكترونية (الانترنت) والتي لا تعرف الحدود المكانية أو الجغرافية.

سابعاً: تحقيق الشفافية:

تمثل الشفافية أسلوباً جديداً للتعامل مع جل المشكلات والتي تواجه مسار إمداد المعلومات والخدمات الحكومية للجمهور المستفيدين وذلك لكونها تمثل الوضوح التام في اتخاذ القرارات ورسم الخطط والسياسات والسماح للمتأثرين بالقرارات الإدارية بأن يعملوا بالحقائق والعمليات التي ساهمت في اتخاذ القرارات.

¹ - موسى عبد الناصر، محمد قريشي، المرجع السابق، ص 51.

المبحث الثاني: الإعتداع على إدارة الكفاءات لتحقيق مسعى العصرية

إن من جملة الموارد التي تمتلكها المؤسسة هي المورد البشري الذي يعتبر مصدر مؤثر بشكل قوي في الحياة الاقتصادية والإدارية، ولكن التأثير الإيجابي مرهون بكيفية استعمال واستغلال الموارد والقدرات الشخصية وتوظيفها بشكل فعال، حيث أن سر نجاح أية منظمة يتمثل في قدرة أفرادها على تفجير تلك الطاقة الكامنة، كما أن الأفراد الذين يتوجهون باستمرار إلى الفرص السانحة سيكونون على درجة عالية من الكفاءة وسيحصلون مقابل ذلك على الإحساس بالتحدي والشعور بالرضا بشرط أن يضعوا طاقاتهم حيث تكون النتائج المرجوة.

و تعتبر الكفاءة بمثابة المفتاح الذي يجب أن تمتلكه لتحقيق أهدافها بامتياز، إن إدارة تلك الكفاءة و تسييرها بشكل فعال يعتبر أحد مصادر الإبداع والتجديد ضمن نموذج التسيير الاستراتيجي للموارد البشرية، فحسب "Zarifian" تعد إدارة الكفاءات نمودجا جديدا لتنظيم وتسيير الموارد البشرية وفق بعد استراتيجي¹.

المطلب الأول: مفهوم الكفاءات

يحتل مفهوم الكفاءات مكانة أساسية في إستراتيجية المنظمة، وفي تسيير وتأهيل موارد البشرية، كما يشكل مؤشرا للموارد غير الملموسة ضمن تلك الإستراتيجية. لقد عرفت الكفاءات نشأتها كامتداد للتسيير التقديري للعمالة، إذ تمثل هدفها الأول بالإسهام في تخفيض العمالة الزائدة والنااتجة عن التحول في محيط المؤسسات، وبتوالي السنوات أصبح مصطلح الكفاءات يسمح بتحديد العاملين الذي يمتلكون الكفاءات الجوهرية، والقدرات والمهارات المحورية، الضرورية للمؤسسة بهدف إدماجهم ضمن أقطاب الكفاءات التي تسمح للمؤسسة بحيازة ميزة تنافسية مستدامة².

وإذا كان مفهوم الكفاءات من المواضيع التي نالت اهتمام الباحثين في مجال التسيير، فإن هذا يجعلنا نتساءل عن العوامل التي ساعدت على ظهور مفهوم الكفاءات وأهم التعريفات التي وردت بشأنها وأنواعها وأهميتها.

¹ Pierre-Xavier MESCHI, Le Concept De Compétence En Stratégie Perspectives Et limites, édition Dunod, Paris,2009, p02.

² زهية موساوي، "الإستراتيجية وإدارة الموارد البشرية"، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، العدد 01، 2002، ص 98.

الفرع الأول: العوامل المساعدة على ظهور مفهوم الكفاءات

يبدو من الصعب تحديد توقيت دقيق يبدأ منه التاريخ لنشأة الاتجاه الفكري الجديد، وبشكل عام نستطيع اعتبار فترة السبعينات منطلق له في الولايات المتحدة الأمريكية وفي وقت لاحق في أوروبا، فمفهوم الكفاءات بالمنظور الحالي يعتبر وليد مجموعة هائلة من العوامل التي تتفاعل مع بعضها البعض وأنتجت لنا المفهوم المفترض والحالي للكفاءة، خاصة ما تعلق بالمزاحمة الشديدة والتنافسية الكبير لبيئة المؤسسة إضافة إلى توابع العولمة¹.

يرجع مفهوم "الكفاءة" حسب الكاتب Sainsaulieu إلى عدة عوامل نذكر منها أربعة عوامل رئيسية:²

أولاً: تواجد المؤسسة في سوق تتميز بالتطور والتغيير المستمر مع تزايد طلبات العملاء في توزيع أكثر للمنتجات والخدمات وجودة عالية والطلبات الجديدة للعملاء أدت إلى اشتعال حدة المنافسة خاصة مع ظهور العولمة، مما انعكس مباشرة على طرق الإنتاج وعلى المنتجات وعلى طبيعة العمل في حد ذاتها، وكذا في تطور طرق وأساليب ونظريات الإدارة كطريقة التمكين Empowerment التي تقتضي بمنح العمال صلاحيات وحريات أكبر في اتخاذ القرارات دون الرجوع إلى المشرفين، كل إفرزات هذه التغييرات أدت إلى حتمية قبول إضافة مفهوم الكفاءة إلى قاموس الإدارة وضرورة تنمية هذه الكفاءة باعتماد هذه الطرق لتصب في النهاية في تحقيق الأهداف.

ثانياً: تطور الطرق والأساليب التنظيمية فبعد اختفاء التنظيم العلمي للعمل لتايلور الذي ينادي بشعار الإنسان كآلة وأصبح ينظر للفرد داخل المؤسسة باعتباره مورداً متفرداً ينبغي التعامل معه بحذر فتم الانتقال من الطرق التقليدية في التنظيم لتتماشى مع هذا الفكر الجديد فمثلاً اتجهت إدارة الموارد البشرية في مجال إدارة أفرادها من الاستعانة بتوظيف المناصب إلى توظيف المهارات لأداء عمل ما، حيث اعتمدت هذه الطريقة لتحديد متطلبات مهارات الأفراد لضمان التوظيف الجيد للمهام وتوجيهها نحو تحقيق أهداف الإدارة وهناك تحول آخر من التركيز على المناصب في عملية تحديد السلم الهرمي إلى التركيز على الأفراد وتحديد كفاءاتهم.

¹ Lou von BRIRENDONK, Management des Compétences (évaluation. Développement. Et gestion), édition de boeck, paris, 2004, p15.

² أبو القاسم حمدي، تنمية كفاءات الأفراد ودورها في دعم الميز التنفسية للمؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، بحث للحصول على درجة ماجستير، 2005، ص- ص 30-31.

ثالثاً: كمحصلة للعاملين السابقين فقد أدت تلك التغيرات في الأفكار والنظريات إلى ضرورة وحتمية ضمان الحركية الداخلية في المؤسسة بهدف جعل الموارد البشرية أكثر مرونة لتتلاءم مع التغيرات في العمل التنظيم،... الخ.

لكن بالمقابل فإن ضمان مرونة الموارد البشرية يستلزم اعتماد طرق وبرامج تدريبية قد تكون مكلفة في بعض الأحيان، فتتم الاستعانة باستغلال الكفاءات الموجودة أصلاً لدى المؤسسة عوض تدريبها وذلك عبر معرفتها وتحليلها ومن ثم قياسها.

رابعاً: اعتماد التسيير التقديري للوظائف والكفاءات، الذي يهتم بالتنبؤ والتخطيط للكفاءات والمناصب التي تشكل ضرورة لعمل المؤسسة بشكل جيد وذلك في مدة تتراوح بين الثلاث والخمس سنوات. إن سبب ظهور الإدارة التنبؤية بالمناصب والكفاءات كان استجابة للحاجة إلى تقليص التكاليف المتزايدة في عمليات الاستثمار في الموارد البشرية وكذا عمليات البحث والتطوير و... الخ، فقام هذا التسيير بتوقع وتخطيط ما تحتاج إليه المؤسسة من مناصب وكفاءات في مدة زمنية معينة.

ولإضافة تقوم مبادئ التسيير التقديري للوظائف والكفاءات على توقع ما ستفعله المؤسسة غداً؟ وما هو حجم وتأهيل الأفراد الذين تحتاجهم؟ وأي نوع من الكفاءات مطلوبة؟ وأي تنظيم يناسبهم؟ ومع من ستتعامل المؤسسة في المرحلة القادمة؟¹.

الفرع الثاني: تعريف الكفاءات

عرفت المجموعة المهنية الفرنسية le Medef الكفاءة المهنية بأنها "تركيبة من المعارف و المهارات و الخبرة و السلوكات التي تمارس في إطار محدد، و تتم ملاحظتها من خلال العمل الميداني، و الذي يعطي لها صفة القبول "la validité"².

كما عرفت الكفاءة على أنها "مجموعة من المعارف والمهارات والدراية عند أداء العمل، بمراعاة أولوية تطبيق الأهداف مع توفر إمكانية قياس الأداء"³.

¹ أبو القاسم حمدي، المرجع السابق، ص33.

² A. MEIGNANT, Ressources Humaines : déployer la stratégie, édition liaisons, Paris, 2000, p110.

³ Yeran-YVES BNCK, Le Management des Connaissances et des Compétences En Pratique, Edition D'organisation, France, 2003, P 107.

ولدى Tarondeau الكفاءة تعني: "قدرات خاصة لتوظيف الأصول بكيفية منظمة بغية تحقيق هدف معين، تستغل بأعمال مقصودة وغالية أين تتكون وتثرى بالتعلم".

كما عرفت على أنها: "مزج للموارد لإنتاج أداء"¹.

من التعاريف السابقة ندرك وجود غموض لا يزال يحيط بمفهوم الكفاءة، رغم المدة الزمنية الطويلة نسبيا التي تبدأ معها استعمال هذا المفهوم في ميدان التسيير والاقتصاد، وإذا يبدوا من الصعب وضع محيط نظري لمفهوم الكفاءة قادر على استيعاب جميع هذه الأفكار²، ومن خلال تتبعنا لتطور هذا المفهوم في حقل الإدارة نجد أن اغلب التعاريف تمحورت حول الثنائية الكلاسيكية التالية: المعرفة Savoir، المعرفة العملية Savoir-faire.

غير أن Durant يرى أن هذين العنصرين لا يكفيان لتشكيل الكفاءة بل يجب أن تتوفر الإرادة التي يعبر عنها بالمعرفة السلوكية Savoir-être و التي يعرفها "على أنها قدرة المؤسسة على إدراك تنسيق وتوظيف مواردها لانجاز مجموعة من العمليات ليس بالمعارف والمعلومات فحسب بل أيضا بالعوامل الناجمة عن التعلم، المعرفة العلمية Savoir-faire، والمواقف والمعرفة السلوكية Savoir- être وهو ما يجعلها تكون صعبة التشفير "codifiable"³. و تعني بأنها: "مختلف المعارف والمؤهلات والقدرات والدوافع التي يكون بعض الأشخاص أكثر تحكما فيها من الآخرين مما يجعلها أكثر كفاءة في بعض الأحيان"⁴.

و قد عرفها J.M.Peretti بأنها: "مجموع ثلاث أنواع من المعارف: معارف نظرية ومعرفة عملية (خبرة) وبعد سلوكي أي (الكينونة) معبأة أو قابلة للتعبئة، يستخدمها الفرد لانجاز مهامه بطريقة أحسن"⁵. تجدر الإشارة الى أن معظم هذه التعاريف لا تختلف في اعتبار الكفاءة قدرة، غير أن مصطلح القدرة في حد ذاته وفي هذا السياق كثيرا ما يتداخل مع الكفاءة كما يشير إلى ذلك Nanda "الكفاءات

¹ أحلام خان، تسيير الموارد البشرية ودوره في تحسين أداء المؤسسة الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، بحث للحصول على درجة ماجستير، 2004، ص 36.

² Françoise DELAMARE & Jonathan WINTERTON, "What Is Competence?", Toulouse business school, France, P29.

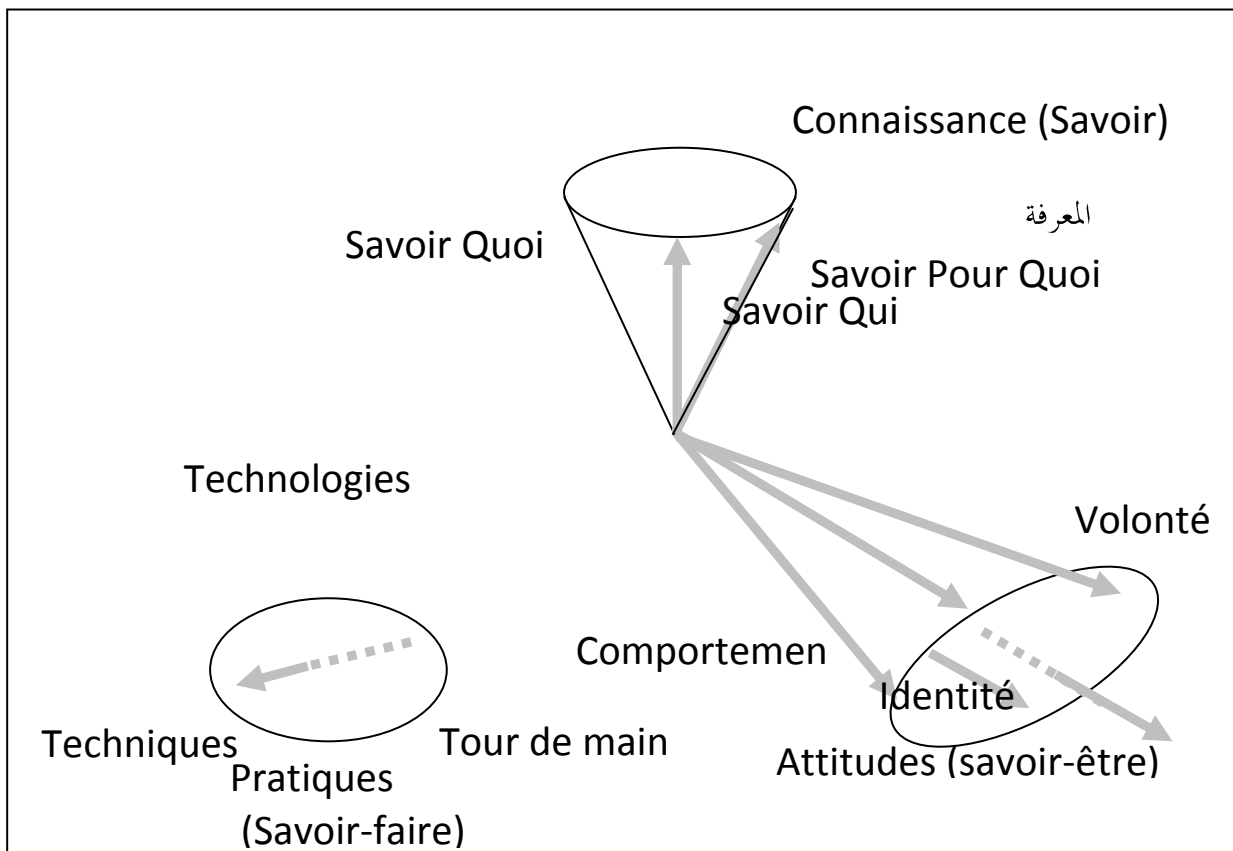
³ عبد المليك مزهودة، "التسيير الاستراتيجي للمؤسسات"، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 04، 2006، ص 13.

⁴ رشيد مناصرية، دور الموارد البشرية في تفعيل إدارة الجودة الشاملة في المؤسسة الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الأغواط، بحث للحصول على درجة ماجستير، تخصص علوم التسيير، 2004، ص 49.

⁵ J.M. PERRETI, gestion des ressources humaines, 8^e édition, librairie Vuibert, 2003, P150.

عرفت بالقدرات والقدرات عرفت بالكفاءات"، بل Chassang في تناوله المؤسسة كمحفظة من القدرات الإستراتيجية اعتبر مصطلح القدرة اشمل من الكفاءة وعرفت القدرات الإستراتيجية على أنها أهلية Aptitude جماعية مميزة تساهم مباشرة في أفضلية وضعية المؤسسة، ولتفادي هذا الإشكال وضع Tarondeau الحدود الفاصلة بين المصطلحين¹.

يتبين مما سبق أن الكفاءة هي القدرة المتميزة على تحويل المعارف المكتسبة والمواقف الشخصية إلى معرفة عملية كينونية *Savoir faire et être*، تطبيق في انجاز وتحقيق الأهداف المتوخاة.² تناول Thomas Durand الأبعاد الثلاثة للكفاءة، و قام بتلخيص كلامه في الشكل رقم 01 الآتي³:



Source : Thomas Durand, *Savoir, Savoir-faire et Savoir être : repenser les compétences de l'entreprise*, <http://www.strategieaims.com/montreal/durand.Pdf>, P 23.

¹ عبد الملوك مزهودة، المرجع السابق، ص 13.

* يقول "رابليز": (والعلم بغير روح ليس إلا خراب الروح)، من كتاب مالك بن نبي "بين الرشاد والتيه"، ص 73.

² Prisca KET, *Savoirs, Qualifications, Compétences : Enjeux pour l'entreprise, Enjeux pour l'école*, édition Dunod, Paris, 2004, P 01.

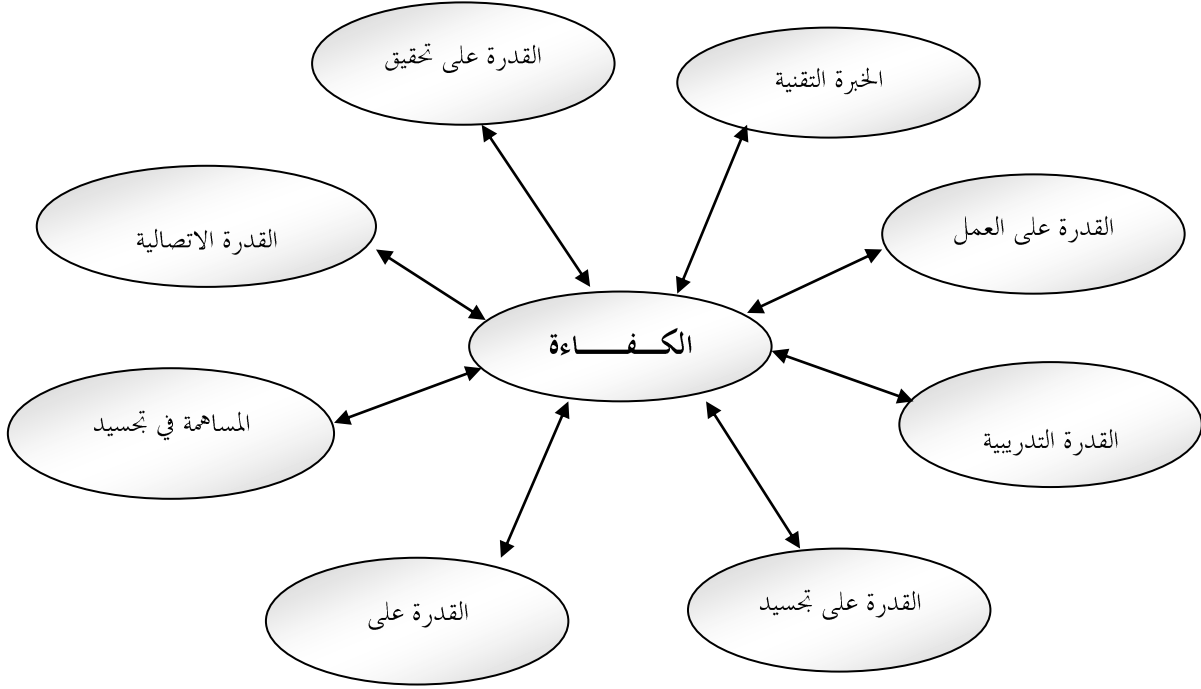
³ Thomas Durand, *Savoir, Savoir-faire et Savoir être : repenser les compétences de l'entreprise*, <http://www.strategieaims.com/montreal/durand.Pdf,P23>.

كما يوجد تعريف شامل للكفاءات أورده كل من Parlier و Gilbert والتمثل في: "مجموع المعارف، القدرات العملية، السلوكيات الموجهة لتحقيق هدف معين في أنماط معروفة أو معطاة".
وعليه فإن مفهوم الكفاءة إنتقل من مفهوم بسيط يدل على قدرة العمالة على التأقلم والاستجابة السريعة لمؤثرات المحيط والتمثلة في التحولات التكنولوجية والمهنية إلى مفهوم أعمق يتمثل في جملة المعارف العلمية والمهارات العملية النوعية التي لا يمكن تقليدها من طرف الآخرين.
حددت الكفاءة بمفهومها الحديث ورتبت على ثمانية مجالات أساسية وهي¹:

- 1- الخبرة التقنية. L'expertise Technique.
- 2- القدرة على العمل. Capacité d'action.
- 3- القدرة على الإبداع والخلق. Capacité créative.
- 4- القدرة التدبيرية. Capacité managériale.
- 5- القدرة على تحقيق النجاعة الشخصية. Efficacité Personnelle.
- 6- القدرة الاتصالية أو العلاقاتية. Capacité relationnelle.
- 7- القدرة على تجسيد ثقافة وقيم المؤسسة. Capacité à la contribution aux valeurs.
- 8- المساهمة في تجسيد أهداف المؤسسة. Capacité la à contribution aux objectifs.

¹ Yeran-YVES BNCK, Le Management De Connaissances Et Des Compétences En Pratique, édition d'organisation, Paris, 2003, P106.

الشكل رقم 02: مجالات مفهوم الكفاءة



Source : Thomas Durand, *Savoir, Savoir-faire et Savoir être : repenser les compétences de l'entreprise*, <http://www.strategieaims.com/montreal/durand.Pdf>,

P 26.

الفرع الثالث: أهمية الكفاءات

أصبحت الكفاءات تحظى بأهمية وألوية كبيرة على جميع مستويات المؤسسة وذلك بداية بالمستوى الفردي ثم الجماعي ثم على مستوى إدارة الموارد البشرية والمؤسسة بشكل عام.

أولاً: أهمية الكفاءات على المستوى الفردي:

يعتبر عنصر الكفاءة بمثابة الورقة الرابحة للفرد، ففي ظل التحديات الجديدة التي يفرزها العالم الجديد الذي يتميز بالصعوبة وعدم التأكد وبيئة العمل المتسارعة التغير أصبحت الكفاءة تشكل أهمية كبرى بالنسبة للفرد للأسباب التالية¹:

1. زيادة خطر فقدان الوظيفة أو المنصب سواء بالنقل أو بالتسريح نظراً لمتطلبات المنافسة التي توجب ذلك؛

2. في حال امتلاك الفرد كفاءة معينة على نحو جيد فإن ذلك سيعزز من فرصة الحصول على مكان في سوق العمل يتناسب مع طموحه؛

¹ J.AUBERT-P.GILLBERT-F.PIGYERE, op.cit, P48.

3. أمام تضخم inflation des diplômes وبالرغم من أهمية المعرفة والشهادات المحصلة عن طريق الدراسات الجامعية فإنها لا توحى بأنها تحقق ميزة تنافسية فإن هذا السبب له شقين الأول يقلص من حظوظ الأفراد في الحصول على عمل، والثاني يحفز الأفراد أكثر نحو تنمية واستغلال كفاءاتهم للحصول على المكانة المطلوبة؛

4. وفي داخل المؤسسة فإن الأفراد لا يمكنهم تحسين وضعيتهم، إلا بامتلاكهم لعنصر التأهيل Qualification وهذا الأخير لا يتأتى إلا بإعطاء عنصر الكفاءة أهمية كبرى.

ثانيا: أهمية الكفاءات على مستوى الجماعي:

تلعب الكفاءة على المستوى الجماعي دورا هاما خاصة بما تعلق بفعالية التسيير للمؤسسة والسير الحسن لنشاطاتها، كما يمكن أن تكون للكفاءة أهمية فيها على هذا المستوى:

1. تساهم فعالية هذه الكفاءة في حل بعض الصراعات والنزاعات بين الأفراد دون اللجوء للسلطة أو للمدير، فهي تساعد على التفاهم الجيد بين الأفراد وتزرع فيهم روح التعاون والتعاقد الكفيل بتجنب جميع هذه النزاعات وذلك لخدمة أهداف المؤسسة.

2. كما هو معلوم فإن الكفاءة لا ترتبط بفرد واحد فقط، فالعمل الناجح داخل المؤسسة يقوم على أساس التعاون والتعاقد بين الأفراد وهي تضمن بذلك إقامة الاعتمادية علاقات التأثير المتبادل ما بين الكفاءات المتكاملة التي تنتج عنها في النهاية نتائج أحسن بكثير من تلك التي يحققها الفرد لوحده.

3. تلعب الكفاءة البشرية دورا هاما في تنمية العمل الجماعي في سبيل تحقيق أهداف المؤسسة وتعتبر هذه الكفاءات بمثابة العامل الفيصل للعمل في عصر المعرفة والمعلومات إذ يتطلب هذا الأخير ضرورة التعامل بالشبكات ما بين الأفراد لضمان السرعة والمصداقية.

4. أمام تعقد الأوضاع والحالات المهنية وإدارتها، كان ولا بد من ضبط سيرها وحركتها وذلك بضمان (الجودة، الأمن، الإنتاجية، البيئة، ... الخ) وأمام الكم الهائل المتدفق من المعلومات والبيانات على المؤسسة من داخل وخارجها أصبح من الضروري وضع حل للتمكن من فرز وتحليل وصياغة هذه المعلومات في شكل معلومات مفيدة تخدم أهداف المؤسسة، وذلك لن يتأتى إلا بالعمل الجماعي للفرق حيث بدأت بعض المؤسسات بتخصيص عمال خاصين بإدارة هذه المعلومات وصياغتها، ولخدمة هذه العملية. لا بد من إعطاء أهمية بالغة لعنصر الكفاءة خاصة وبكل أنواعها نظرا للدور الذي تقوم به في اختصار وتخفيض التكاليف وضمان نجاعة العمل والسير الحسن لظروف العمل.

5. نظرا للتطور السريع في المفاهيم والدراسات والنتائج فقد ظهرت بعض الحاجات الجديدة للمنظمة وذلك مما فرضه الاقتصاد الجديد ومجتمع المعلومات حيث أصبحت بعض المؤسسات تعتمد نظام شبكة الكفاءات المكونة من مجموع الكفاءات الفردية حيث كل فرد يساهم في إثراء هذه الشبكة مما يسهل حل المشاكل المتعلقة بالإنتاج أو التنظيم.

ثالثا: أهمية الكفاءات على مستوى إدارة الموارد البشرية

تتلخص أهمية الكفاءة على مستوى إدارة الموارد البشرية في النقاط التالية¹:

1. تطور الاتجاهات الجديدة في إدارة الموارد البشرية نحو الاهتمام بعنصرين هامين.
2. الانتقال من التركيز على كفاءة الفرد الواحد إلى التركيز على كفاءة الفريق؛
3. تغيير الاتجاهات من الاعتماد على التخصص إلى مبدأ الكفاءات المتعددة Compétences Poly في جميع الوظائف.
4. تغيير أنماط التوظيف وإدارة الأفراد من مجرد عمال دائمين إلى توظيف أفراد ذوي كفاءات قد يكونوا (دائمين أو موسميين أو حتى متقاعدين شركاء أو ... الخ).
5. احتلت الكفاءة مكانة هامة في إدارة الموارد البشرية حيث أصبحت تركز في إدارتها على الكفاءة وليس على الفرد أو المنصب، حيث فرضت التحديات العالمية والسوقية على هذه الإدارة ثقافة (توظيف واستقطاب جديدة تتمثل في ثقافة البحث عن كفاءات بدل الأفراد).
6. تعتمد إدارة الموارد البشرية في كثير من الأحيان في تحرير وتنظيم أعمالها مثل الأجور، العطل، إعداد تقارير الترقية، المسار المهني، ... الخ، كل أعمالها أصبحت قائمة على التكنولوجيا الجديدة، حتى التوظيف أصبح يتم عبر الانترنت مما فرض على إدارة الموارد البشرية إعطاء أهمية كبرى للكفاءات لغرض سد ذلك الاحتياج الدائم والمتزايد للعمل.
7. في سبيل مواجهة تحديات الاقتصاد الجديد تحتاج إدارة الموارد البشرية إلى التعامل مع التقنيات المعلوماتية كما ذكرنا سابقا في جميع مراحلها ولن يتأتى ذلك إلا بنشر وتعميق استخدام تقنيات المعلومات في مختلف المجالات والوظائف عن طريق استحداث وتطوير منظم للتعليم والتدريس يتصف بالسرعة والديناميكية وتوفير فرص التزويد الدائم والمتجدد بالمعلومات والكفاءات.

¹ Loïc CADIN-Francis GUERIN-Frédérique PIGYERE, Gestion de Ressources Humaines- pratique et éléments de théorie, 2 édition, Dunod, Paris, 2002, P119-120.

رابعاً: أهمية الكفاءات على مستوى المنظمة:

- تحتل كفاءات الأفراد عنصراً هاماً في الاعتبارات التي تصنفها المؤسسة والتي تسمح لها بتحقيق مستوى أعلى من النجاح في الأداء الكلي من خلال كفاءات أفرادها فهذه الأخيرة تحتل حيزاً هاماً:
1. في مجال وضع الإستراتيجية أصبحت عملية تنمية الكفاءات من الأولويات التي تقوم عليها الرؤية الإستراتيجية للمؤسسة، حيث أصبحت في كثير من الأحيان هي المحددة والمتحكمة في كل عمليات الإدارة.
 2. تشكل كفاءات الأفراد أحد أهم الموارد الأساسية والإستراتيجية للمؤسسة كما يراه Barney فمن بين الموارد التالية: رأس المال المادي والبشري والتنظيمي.¹
 3. وهو ما ذهب إليه كل من G.Hamel, C.K Prahalad بأن كفاءات الأفراد هي عنصر أساسي في إستراتيجية المؤسسة حيث تنعكس هذه الأهمية دعم الميزة التنافسية التي تكسبها المؤسسة والتي تميزها على باقي المنافسين.
 4. التفكير في التحديد المستمر للكفاءات في المؤسسة - خاصة كفاءات الأفراد - حيث اعتبرت هذه الأخيرة بمثابة نقطة الانطلاق لإحداث الفرق بينها وبين المنافسين.
 5. تعتبر كفاءات الأفراد بمثابة المنقذ الرئيسي للمؤسسة في حالة مواجهتها للتحديات الواقع الجديد الذي أوجدته ظروف العولمة والتطورات التقنية، حيث أصبحت المؤسسة تعتمد على المعرفة عموماً والكفاءة خصوصاً وأعطتها حرية أكبر للعمل دون التدخل المباشر للاستفادة من مزايا الابتكار والإبداع، والشيء الذي دفع بالمؤسسة لذلك هو قناعتها المطلقة بأن رأس مالها الحقيقي ومصدرها الأساسي في خلق القيمة يتمثل في كفاءة.
 6. أصبح الاستثمار في الموارد الإنسانية للمنظمة - بشرط أن يمس الاحتياجات الأساسية - خاصة في مجال الكفاءات يدر بعوائد معتبرة، سواء عوائد ملموسة (أرباح، إنتاجية جيد،... الخ) أو عوائد غير ملموسة (رضا العملاء، ضمان الولاء والعلاقات الجيدة مع العملاء، لذا فإن المؤسسة تولي اهتماماً بالغاً بالاستثمار في هذا المجال خاصة وأن السباق بينها وبين المنافسين يتمحور حول هذه النقطة.
 7. يتوفر الأفراد العاملين على مجموعة موارد شخصية (معارف، مهارات... الخ) وموارد بيئية قد تكون متاحة لهم، لكن جهل هؤلاء وعدم درايتهم وإدراكهم بكيفية التوفيق والتحريك لهذه الموارد لن يعود على المؤسسة بأدنى فائدة، لذا فمن مصلحة - بل من الضروري - أن تقوم هذه الأخيرة بوضع عامل الكفاءة ضمن أولوياتها باعتباره السبيل الوحيد أمامها لاستغلال موارد أفرادها عوض تعرضها للتلاشي والاختفاء

¹ محمد المهدي بن عيسى، "العصر البشري من منطق اليد العاملة إلى منطق الرأسمال الاستراتيجي"، الملتقى الدولي حول التنمية البشرية وفرص الاندماج في اقتصاد المعرفة والكفاءات البشرية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 09-10 مارس، الجزائر، 2004، ص 68.

مع مرور الوقت، إذ وكما هو معلوم أن هذه الموارد إذا لم تستغل وتنمى بصورة مستمرة فسوف تختفي وذلك ما يطلق عليه الكتاب اسم "الكفاءة الميتة"¹.

8. إن كفاءة المؤسسات أصبحت ترتبط أكثر بالقدرات الجماعية وما يترتب عليها من تعاضدية تزيد من فعاليتها، ولا ترتبط فقط بالوسائل والهيكل، كما كان سائدا في مراحل سابق، وقوة المؤسسة لا تكمن في وسائلها وتجهيزاتها، بل تتجسد في مواردها البشرية وكادرها الفني والتسييري وخصوصا قدرته على التواصل والعمل ضمن فريق عمل واضح جدا، إن الوسائل الجديدة والشبكات تساهم في قدر كبير في بناء التنظيم، بما يحقق التطور والتعلم عن طريق فرق العمل الافتراضية وقواعد المعطيات التي تحقق المرونة والاستقلالية وتقاسم السلطة داخل المؤسسة.

رابعاً: أهمية الكفاءات السلوكية و"الأخلاقية":

إن للجانب السلوكي دورا فعالا في القضاء على الكثير من الانحرافات السلوكية المشينة، وذلك أن إشاعة الشفافية على أوسع نطاق تسهم في تدعيم ترسيخ قيم ومبادئ المرفق العام³.

لقد أشار الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ المرفق العام والإدارة في الفصل الأول منه عندما عرف أخلاقيات المهنة على أنها المقاييس الأخلاقية التي توجه سلوك الموظفين العموميين وأكد من جانب آخر على أهداف الميثاق وهي⁴:

-تشجيع الانضمام إلى أطر أساسي من المبادئ والقيم المتفق عليها لضمان تحسين خدمات عمومية ناجعة وفعالة ومحددة تلي احتياجات المجتمع ومستعملي المرفق العمومي.

-تشجيع جهودات الدول الأطراف قصد تحديث الإدارة وتدعيم القدرات لتحسين الخدمات العمومية.

-حث المواطنين على المشاركة في سير عملية تحسين الخدمة العمومية من خلال الاتصال والتشاور والمساهمة الفعالة في الإجراءات الإدارية.

-ترقية القيم الأخلاقية التي تحكم مهام الأعيان العموميين قصد ضمان خدمات شفافة.

-المساهمة في تحسين ظروف عمل الأعيان العموميين والسهر على حماية حقوقهم

بموجب المادة السابعة من الميثاق وتحت عنوان خدمات فعالة وذات جودة عالية أكد الميثاق

على ضمان الإدارة خدمات فعالة وذات جودة عالية مع الاستخدام الأمثل للموارد والمتاحة والسهر على

¹ عبد اللطيف بلغرس، "من أجل إستراتيجية تنمية للكفاءات البشرية في المؤسسات المعرفية في ظل اقتصاد المعرفة" دراسة تحليلية استشرافية"، الملتقى الدولي حول التنمية البشرية وفرص الاندماج في اقتصاد المعرفة والكفاءات البشرية، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية جامعة ورقلة، 10/03/2004، ص 125.

³ -عدمان مريزق ودحية عبد الحفيظ، الإدارة العمومية في ظل التحديات المحلية والعالمية، مجلة حواريات جامعة الجزائر، العدد 24، الجزء الثاني، أكتوبر 2013، ص

إقامة آليات مناسبة تسمح بالقيام بتقييم دوري لمردودية المرفق العام ونوعية الخدمة العمومية المقدمة للجمهور.

لكن يظهر بشكل أكثر وضوحاً تخليق المرفق العمومية بموجب الفصل الثالث الذي يندرج تحت عنوان قواعد سلوك الأعوان العموميين والتي يظهر فيها نقطة مهمتين:

-الإحترافية.

-أخلاقيات وآداب المهنة.

فبالنسبة للأولى أكد الميثاق² على أنه يجب على الأعوان العموميين تأدية مهامهم وواجباتهم باحترافية وفعالية، والتعامل مع الجمهور بأسلوب حضاري ولباقة في علاقاتهم بمستعملي المرفق العام، كما يجب عليهم التصرف بمسؤولية واحترام زملائهم ومرؤوسهم ورؤسائهم.

أما فيما يخص الأخلاقيات والآداب المهنية فقد ألزم الميثاق الأعوان العموميين التحلي بالنزاهة والالتزام التام بالقيم الأخلاقية وأدب المهنة، كما أكد أنه لا يجوز لهم طلب أو قبول أو الاشتراط أو استلام بطريقة مباشرة أو غير مباشرة أي دفع مالي أو هبة أو هدية أو إمتياز مقابل أدائهم لواجباتهم، كما يجب عليهم أن لا يستعملوا بأي حال من الأحوال وظائفهم أو مسؤولياتهم لتحقيق مأرب سياسية أو حزبية ويتعين عليهم والتصرف في كل الأحوال بإخلاص ودون تحيز.

أن ما ورد في الميثاق يؤكد تخليق المرفق العمومي أصبح مطلباً تمليه العواقب الوخيمة لمظاهر الفساد الإداري وكذا ضرورة تنمية كما تفرضه إكراهات التنافسية العالمية وبات يشكل مرتكزا حقيقيا لدى السلطات العمومية²، والتي تتجه نحو إعداد ميثاق للقيم والمبادئ يهدف لتوضيح حقوق وواجبات مستعملي الإدارات العمومية:

وعلى هذا الأساس أصبح من الضروري دعم وتثبيت الأخلاقيات في الحياة العمومية وذلك إعتماذا على⁵:

- توجيه النظام التربوي العام للمجتمع وتعزيز شعور الناشئة بالمسؤولية المدنية وتحقيق
- المواطنة لتدعيم الوعي لديهم بما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات.
- الإنفتاح على الفعاليات المجتمعية الناشئة في مجال تخليق الحياة العامة.

¹ المادة التاسعة من مشروع الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ المرفق العام والإدارة، المرجع نفسه.

² مصطفى الوالي، يسين الضو، الأخلاقيات بالمرفق العام، الوضعية ورهانات الإصلاح، مذكرة تخرج المدرسة الوطنية للمغرب، 2007/2006، ص 25.

³ عدمان مريزق، المرجع السابق، ص 94.

- أعداد موثيق أخلاقية في القطاعات العمومية.

- إرساء ميثاق أخلاقي بينت المواطن والإدارة.

لكن يجب الإشارة إلى أن نجاح هذا المسعى يتوقف على مدى تبني إستراتيجية يشترك كافة المختصين في إعدادها وتبنيها، وكذا توضيح مدى تأثير نجاح تخليق المرفق العمومي وإنعكاساته على حياة المواطن.

بإمكان المواطن بإعتباره الفاعل المباشر المساهمة في تخليق الإدارة العمومية من خلال التحلي بروح المسؤولية والانضباط، وكذا إخبار الجهات المعنية بالسلوكيات الإنحرافية للموظفين العموميين داخل الإدارة وكذا الامتناع عن تقديم الرشاوي لأجل قضاء الأغراض الإدارية مهما كانت الأسباب والدوافع¹. في حين بإمكان المجتمع المدني أن يلعب دورا مهما في المساهمة في تخليق الحياة العمومية، نظرا للطابع الخصوصي لهذا الأخير وتوفره على أليات الإقناع والوعي المناسبة والتي بإمكانها أن تساهم في جعل العلاقات بالمرتفقين والمرفق العمومي يسوده مبدأ الإحترام الصارم للقانون. ومن جانب آخر يبدو أن إلتزام الموظف العمومي كما سبق وقلنا بالمبادئ التي تقرها الموثيق يكون كافيا لتجسيد مرفق عمومي مبني على العلاقات الإنسانية قبل كل شيء.

المطلب الثاني: مفهوم إدارة الكفاءات

إن ظهور إدارة الكفاءات يرجع إلى ظهور بيئة تنافسية جديدة للمؤسسة، هذه البيئة التي أصبحت تركز على الابتكار والمرونة والجودة وخدمة العلاقات، كل هذا أنتج نهجا استراتيجيا جديدا يأخذ بالحسبان العلاقة بين الإستراتيجية وإدارة الموارد البشرية وخاصة إدارة الكفاءات¹. سنتناول تعريف إدارة الكفاءات في الفرع الأول وعلاقتها بإستراتيجية إدارة الموارد البشرية في الفرع الثاني، ثم اهدافها ووظائفها في الفرع الثالث.

الفرع الأول: تعريف إدارة الكفاءات

قبل التطرق إلى تعريف إدارة الكفاءات، نرى بأنه من الضرورة بمكان أن نتطرق بصفة وجيزة إلى تعريف "المناجمنت".

¹ - مصطفى الوالي، سين الضو، المرجع السابق، ص 13.

¹Thierry COLIN, Benoit GRASSER, " La gestion des compétences : vraie innovation ou trompe-l'œil", Université Nancy, p4http://www.ptolemee.com/dares/Textes27fev/colin.pdf, le 11/05/2009.

فكلمة "مناجنت" حديثة في علم التنظيم، لذلك اختلف الباحثون في إعطاء تعريف محدد لها، وتجد هذه الكلمة مصدرها في الكلمة الانجليزية To manage وهي تعادل كلمتي Manier و diriger بالفرنسية بمعنى "تسيير" و هذا منذ سنة 1865، وقد تعني بصفة عامة "الإدارة"¹. و لقد ظهر جدال حاد في فرنسا حول هذه العبارة وذلك بمحاولة إعطائها الطابع الفرنسي المحض، لذلك فقد كانت هناك محاولات عديدة لإيجاد كلمة مرادفة للمناجنت، حيث عبر العديد من الباحثين و الدارسين عن المناجنت بعبارات أخرى لها نفس مدلول الأول كالتجديدrenouveau أو التحديث الإداري Modernisation administrative.

وعلى الرغم من المحاولات العديدة لاستبدال الكلمة الانجليزية Management إلا أن كل العبارات المقترحة لم تستطع اخذ مكان عبارة المناجنت وذلك للنقص الكبير التي تتميز به تلك العبارات مقارنة مع هذه الكلمة الأخيرة. لذلك فضل الكثير من الباحثين الفرنسيين التمسك بهذه العبارة و يظهر ذلك في استعمالها في كل بحوثهم ودراساتهم، واعتقادهم بأنه ليس من المهم فرنسة هذه العبارة بل الأهم من ذلك هو العمل على البحث في المناجنت لإيجاد طرق أخرى فرنسية محضة في التسيير الإداري²، وذلك باعتبار المناجنت وليد الفكر والثقافة الأمريكية المستتبطة من بيئتهم. لذلك استعملت كلمة مناجنت بصفة رسمية في فرنسا من طرف الأكاديمية الفرنسية منذ سنة 1973.

رغم صعوبة إعطاء مفهوم دقيق للمناجنت الذي نشأ وتطور في المؤسسات الخاصة الصناعية والتجارية، إلا أن معظم الباحثين اتفقوا على تعريف المناجنت من خلال مضمونه أو محتواه، فقد عرفه الكثير منهم على انه "مجموعة تقنيات تنظيم وتسيير المؤسسة"³. وأبعد من ذلك فقد اعتبره البعض الآخر أكثر من مجموعة تقنيات فهو "مجموعة من الطرق والأنظمة". كما عرف أيضا بأنه "ذلك الفعل أو القدرة على قيادة منظمة مهما كان حجمها وطبيعتها، تسييرها، تخطيط تطورها ومراقبتها مع الأخذ بعين الاعتبار خصائصها وبيئتها".

¹ Caroline VAYROU, le management public, discours et fonction, université PANTHEAN ASSAS, Paris, année 1995, p03.

² Caroline VAYROU, Op.cit, p3-4

³ Annie BARTOLI, le management dans les administrations publiques, DUNOD, Paris, année 1997, p10.

وقد ذهب الباحثون المعاصرون إلى تعريف المناجمنت بأنه "فن وعلم: فن لأنه يستند على الخبرة والقدرات الشخصية للأفراد وعلم من حيث انه يطبق المعارف العلمية المستنتجة من النظريات العلمية"¹. من خلال هذه التعاريف الأكاديمية للمناجمنت، فإنه لا يمكن تعريفه بالتسيير La Gestion²، لأن ذلك سيؤدي إلى الإنقاص من أهمية المناجمنت بإعتباره فنا وعلمًا في نفس الوقت، فالتسيير عبارة قديمة الاستعمال وذلك للتعبير عن قيادة وتوجيه الوسائل المادية والبشرية لتحقيق أهداف المجموعة أو المنظمة أو الإدارة.

غير أن التطور الذي عرفته المجتمعات وتعقيدها بالإضافة إلى التطورات العلمية والتكنولوجية أدت إلى تعدد الأدوار والوظائف داخل المؤسسة، وهذا ما أدى بالنتيجة إلى البحث في كيفية التسيير لكن بطرق أكثر نجاعة، وأساليب علمية للتحكم أكثر في سير المؤسسات وهذا ما جعل التسيير لا يعتمد فقط، على القواعد التنظيمية فحسب بل يبحث عن طرق جديدة لجعله فعالو يحقق الأهداف المسطرة مع تبادي المخاطر.

وعليه، فإن المناجمنت ليس التسيير في حد ذاته، بل هو "فن التسيير"، أي التسيير الناجح والايجابي، فالمؤسسات الخاصة التي كانت تهدف إلى تحقيق الربح والمردودية عن طريق زيادة الإنتاج بالاعتماد على الطرق التنظيمية أو العلمية وحدها، أصبحت اليوم تحقق تلك الأهداف بالاعتماد على طرق ذاتية تتعلق بشخصية الأفراد الذين لهم مهمة التسيير والقيادة والتوجيه وقدرتهم على تنشيط الأفراد الذين لهم مهمة التنفيذ. فالمناجمنت، بذلك، يعني الإرادة في تحقيق هذه الأهداف لكن بطرق مختلفة عن تلك المستعملة في السابق.

أما إدارة الكفاءات Management des Compétences فهي تعبر عن الاتجاه العام للمؤسسة لبلوغ أهدافها الإستراتيجية من خلال مواردها البشرية وكفاءاتها.³

إن مفهوم إدارة الكفاءات جاء للإجابة على تلك التساؤلات، إذ هناك من يعرف إدارة الكفاءات على أنها: "نظام يهدف إلى تحقيق الاستثمار الفعال للقدرات والمهارات البشرية، من خلال اعتماد استراتيجيات

¹ Raymond Alain THIETART, le management, 7ème édition, fevrier 1995, collection "que –sais-je", p05.

² Caroline VAYROU, Op.cit, p 28.

³ أحمد سيد مصطفى، إدارة الموارد البشرية: منظور القرن الحادي والعشرون، دار الكتب، القاهرة، مصر، 2000، ص 46.

ملائمة وتطبيق أنظمة، وتنفيذ خطط، وبرامج تعمل على تحسين أداء الموارد البشرية، وتمكين المؤسسة من تحقيق ميزة تنافسية في المدى الطويل¹.

وقد تم وضع تعريف شامل لإدارة الكفاءات وهو: "تلك الأنشطة والجهود التي تهتم بتوفير تلك الكفاءات والمحافظة عليها وتنميتها وتوفير لها الظروف المناسبة للعمل والمحفزات الضرورية لبقائها ودفعها نحو بذل أقصى جهد ممكن بشكل يدعم تنافسية المؤسسة"².

الفرع الثاني: أهداف إدارة الكفاءات

من خلال الاعتماد على الية إدارة الكفاءات، تسعى الإدارة إلى تحقيق الأهداف التالية³:

1. تحسين علاقة الإدارة بالمواطن:

تعتبر المعارف السلوكية تلك الكفاءات المكتسبة في مجال العلاقات الإنسانية وتتعلق بالسلوكيات اللائقة والتواصل الجيد والعمل كفريق لتحقيق الأهداف المرجوة وغيرها من التصرفات التي تعكس القيم والمبادئ الأخلاقية التي تقوم عليها المؤسسة أو الإدارة العمومية.

إن الإفتقار إلى المعارف السلوكية سوف يؤدي إلى إنحراف الإدارة العمومية عن الغاية التي وجدت من أجلها والأهداف المنوطة مما سيقال لا محالة من مصداقية الإدارة وصورتها في أذهان الجمهور، وبالتالي فقدان الثقة بينها وبين المواطن.

ويمكن قياس المعارف السلوكية من خلال مدى الإصغاء إلى المواطن المستفيد من الخدمة العمومية وحسن التواصل معه وتلبية حاجياته والإهتمام بإنشغالاته والرد على شكاويه... الخ..

وتجدر الإشارة إلى أن أهمية المعارف السلوكية تزداد كلما زادت المسؤولية المنوطة بالمنصب، وعليه يتطلب شغل المناصب السامية في الدولة اكتساب جيد لتلك المعارف التي يجب أن تتوافق مع أهمية وحساسية المناصب العليا، لا سيما في ظل الوعي المتزايد للمجتمع الناتج عن تأثير تكنولوجيات الاعلام والاتصال خاصة وسائل التواصل الاجتماعي⁴.

ويتجلى تأثير المعارف السلوكية على علاقة الإدارة بالمواطن من خلال عملية التواصل بينهما المبنية على ضرورة المعرفة الجيدة لحاجيات ومبادئ وقيم هذا الأخير، فالافتقار إلى تلك المعطيات والمعارف قد يشكل إنحرافا من شأنه زعزعة الثقة بينهما والتي قد تأخذ وقتا طويلا لإستعادتها.

¹ سملاي يحضيه، المرجع السابق، ص 83.

² Loic CADIN-Francis GUERIN-Frédérique PIGYERE, Op.cit, P 127.

³ Jean Pierre CITEAU, op. cit, P41.

⁴ مولاي لحسن بن فرحات، المرجع السابق، ص 176.

2. تحقيق الفعالية l'efficacité:

يتم تحقيق الفعالية من خلال دمج الموارد البشرية مع الموارد المادية التي تمتلكها المنظمة، لتحقيق الاستخدام الأمثل لهذه الموارد مجتمعة، على اعتبار أن المورد البشري هو المسؤول عن تحقيق الفعالية، وهنا يبرز دور إدارة الكفاءات من خلال وظائفها بجعل المورد البشري مؤهلاً، مدرباً، محفزاً ولديه ولاء وانتماء للعمل والمنظمة، التي تصبح من خلاله قادرة على تحقيق أهدافها.

3. تحقيق النجاعة l'efficience:

إن الفعالية وحدها لا تكفي لتحقيق النجاح والمنافسة والبقاء للمنظمة، فتحقيق النتائج من خلال استخدام كفو للموارد، يجب أن يكون بمستوى عالي من الجودة، وبأقل تكلفة لتحقيق الرضا لدى عملاء المنظمة، أي أن تلبي الخدمات المقدمة للزبائن احتياجاتهم ورغباتهم وتوقعاتهم ومعاملتهم معاملة حسنة، وهنا يبرز دور تنمية الكفاءات.

مما تقدم، يتبين بأن الفعالية والنجاعة، هدفان يكملان بعضهما البعض، فمن خلالهما تتمكن أية منظمة من تحقيق الرضا والسعادة لدى عملائها مما يزيد من قوتها التنافسية وقدرتها على البقاء والاستمرار.

الفرع الثالث: علاقة إدارة الكفاءات بإستراتيجية إدارة الموارد البشرية

لم تعد الكفاءة بمنظورها الجديد ذات مدلول بسيط يعني فقط قدرة الفرد أو الجماعة على الاستجابة الناجعة لمتطلبات منصب العمل أو المهنة التي يقوم بها، بل أصبحت ذات مفهوم شامل ومركب تتوقف على قدرة الفرد والمجموعة والبيئة التنظيمية كلها مع بعضها البعض في التزامن والانسجام Synchronisation، و بذلك أصبحت لها أهمية بالغة في عالم المناجمنت، لارتباطها بالبعد الاستراتيجي للمنظمة¹.

حيث فرضت الظروف الاقتصادية السائدة، تبني أسلوب العمل الاستراتيجي في كافة مجالات العمل فيها، منها مجال الموارد البشرية والكفاءات.

وتعرف إستراتيجية إدارة الموارد البشرية بأنها تلك الممارسة الجديدة و المعاصرة التي ترسم سياسة تعامل المنظمة الطويلة الأجل مع العنصر البشري و خاصة مع الكفاءات.²

¹ عبد اللطيف بالغرسة، المرجع السابق، ص 28.

² صالح مفتاح، المرجع السابق، ص 45.

وتتماشى هذه الممارسة مع إستراتيجية الموارد البشرية المنبثقة عن إستراتيجية المنظمة العامة وظروفها ورسالتها المستقبلية التي تطمح إلى تحقيقها، في ظل البيئة التي تعيشها وما تشتمل عليه من متغيرات.

وتهدف إستراتيجية إدارة الموارد البشرية إلى توفير الكفاءة اللازمة و الضرورية للمنظمة في الوقت المناسب و العمل على تنميتها و تطويرها و تحفيزها لتكون قادرة على تحقيق متطلبات تنفيذ إستراتيجية المنظمة¹.

وعليه فإن أي تغيير يطرأ على إستراتيجية المنظمة، يتطلب إحداث تغيير في إستراتيجية إدارة الكفاءات التي يجب أن تتصف بالمرونة.

وبناء على ما سبق، سنعمد فيما يلي إلى عرض موجز للبعد الاستراتيجي لدور إدارة الكفاءات:

1. أصبح لإدارة الموارد البشرية إستراتيجية تعد جزء من إستراتيجية المنظمة تعمل بشكل متوافق ومتكامل ومنسق معهما لتلبية حاجاتها من الكفاءات.
2. عمل إدارة الموارد البشرية عمل استراتيجي يسعى للإسهام في تحقيق رسالة المنظمة وأهدافها.
3. لإدارة الموارد البشرية رؤية معاصرة تتماشى مع اتجاهات التغيير الذي ساد العالم خاصة في مجالات الإدارة.
4. تتماشى إدارة الموارد البشرية مع القيم التي تشتمل عليها ثقافة المنظمة.
5. هدف إستراتيجية إدارة الموارد البشرية هو وضع تحت تصرف المنظمة الكفاءات اللازمة التي تتميز بالفعالية في تحقيق أهدافها.
6. تحديث برامج وسياسات الموارد البشرية باستمرار، لجعلها منسجمة مع الاتجاهات المعاصرة المتعلقة بالموارد البشري، كأحد أهم مدخلات العمل ونجاح المنظمة.

الفرع الرابع: التسيير التقديري للوظائف والكفاءات آلية فعالة لإدارة الموارد البشرية

يعتبر التسيير التقديري للوظائف والكفاءات مقارنة إستراتيجية لاعتماده أساسا على استغلال المعطيات المستقبلية أو تلك التي تعمل على توضيح مستقبل المنظمة، من خلال توقع التطورات والتحويلات الممكن حدوثها على المدى المتوسط، والتي يمكن أن تمس طبيعة المناصب، الكفاءات أو الحياة المهنية للموظفين. فالأمر هنا لا يتعلق بتسيير مستقبل المنظمة فقط، ولكن العمل على تجنب الاختلالات التي يمكن أن تقع مستقبلا.

¹ عمر وصفي عقيلي، المرجع السابق، ص 34.

هناك عدة تعاريف وردت بشأن التسيير التقديري للوظائف والكفاءات، نذكر منها:

يرى سيتو بأن "التسيير التقديري للوظائف والكفاءات هي العملية التي بمقتضاها تسعى المؤسسة إلى تحقيق التوافق الدائم و المستمر بين مؤهلات عاملها و الوظائف التي يشغلونها و ذلك بمسايرة التطورات التي تطرأ عليهما من حين إلى آخر"¹.

أما بوير واكيلباي فعرفه بأنه "عملية البحث عن الطرق اللازمة لتكييف الموارد البشرية الحالية للمؤسسة مع استراتيجيتها و أهدافها المستقبلية"².

و عرفته كارلن بأنه "عملية تتضمن شقين أحدهما يخص الوظائف والآخر يخص الكفاءات فالتسيير التقديري للوظائف حسبها يعني مجموعة الطرق ولأساليب التي تهتم بمتابعة التطورات التي تحدث على وظائف المؤسسة استجابة لإستراتيجيتها المستقبلية أما التسيير التقديري للكفاءات فيشير إلى مجموعة الإجراءات التي تهتم بتطوير مؤهلات الأفراد ومهاراتها تماشياً ومتطلبات الوظائف في المنظمة"³.

مما سبق يمكن تعريف التسيير التقديري للوظائف والكفاءات بأنه "عملية التقدير المستمر لحجم ونوع الوظائف المستقبلية للمؤسسة ثم البحث عن سبل تهيئة وتأهيل العاملين الحاليين بالشكل الذي يسمح لهم بتغطية تلك الوظائف أو اللجوء إلى سوق العمل عند اقتضاء الضرورة وهو بذلك عبارة عن سيورة تتشكل من مجموعة من المراحل".

وعليه، فإن التسيير التقديري للوظائف والكفاءات يتطلب⁴:

أ-وجود رؤية إستشرافية واضحة حول تطور الوظائف، تمكن من توقع الحاجات المستقبلية من الكفاءات.

ب-التكيف الدائم الذي يضمن التوازن بين الموارد والحاجات.

ت-تسهيل عملية التكيف مع التغيرات الحاصلة (إدارة عملية التغيير).

للتجسيد العملي لمقاربة التسيير التقديري للوظائف والكفاءات، حدد الخبراء مجموعة من الأدوات

التي تحلل الوظائف في المنظمة من منظور نوعي (الكفاءة)، و تتمثل في⁵:

¹ Jean Pierre CITEAU, « Gestion Des Ressources Humaines » 3 eme edition, ed Armond Colin, Dalloz, Paris,2000, P.58.

² Luboyer –Noel EQUILIBEY ,Organisation Théorie Et Application, 2eme édition, édition d'organisation, Paris 2000, P 283.

³ Francaise KERLAN ,Guide De La Gestion Prévisionnelle des emplois et des compétences, 2 éme Edition, Paris,2004 , P 16.

⁴ مولاي لحسن بن فرحات، المرجع السابق، ص 164.

⁵ زهية موساوي، تسيير و تنمية الكفاءات، مجلة الاقتصاد و المناجنت، العدد 3 ، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير، جامعة أبو بكر بالقائد تلمسان، مارس 2004 ، ص 218.

أولاً: انشاء مدونات الوظائف النموذجية:

هي لغة مشتركة ووسيلة إتصال فيما يتعلق بالوظائف بين الأطراف الفاعلة من مسيري الموارد البشرية، الشركاء الاجتماعيين والموظفين، تصف الأنشطة الحالية والمستقبلية قصد اتخاذ القرارات المناسبة للسياسات المتبعة لتسيير الموارد البشرية وتحديد مسارات الحركة ما بين هذه الوظائف.

يعرفها therry et sauret بأنها "تقديم مرتب على شكل قائمة لمجموع الوظائف النموذجية للمنظمة، أومجال وظائف محدد" هذه الوظائف النموذجية في حد ذاتها يتم تصنيفها على أساس عائلات مهنية وعائلات فرعية مهنية استنادا إلى "التقارب مهني" الموجود بينهما بمعنى الوظائف النموذجية التي تمثل مميزات الأنشطة وكفاءات مطلوبة مشتركة.

ويتم إعداد مدونة الوظائف النموذجية من خلال المراحل التالية:

1. جمع المعلومات اللازمة لإعداد المدونة: المصادر القاعدية هي الهياكل التنظيمية، قوائم الأفراد (الملفات الفردية التي تزودنا بمعلومات حول سن الموظفين والأقدمية، كذلك الجنس والمؤهلات المهنية والدبلوم والتصنيف..الخ) و تعد هذه المعطيات مهمة جدا لإحصاء وتصنيف مناصب العمل.
 2. تحديد الوظائف النموذجية: تتمثل في إحصاء كل المناصب الموجودة في المنظمة، حيث يعكس كيفية تقسيم العمل السائد خلال زمن معين.
 3. إعداد تسمية ملائمة مع محتوى الإدارة النموذجية: وهو إعداد هوية مهنية جديدة، تسمية الإدارة النموذجية يهدف إلى توسيمها بعلامة مميزة لها. ويجب أن تكون هذه التسميات ذات معنى ومصداقية.
 4. إقتراح تعاريف مناسبة: الهدف هو خط الحدود الملائمة للوظيفة النموذجية التي تفصلها وتميزها عن غيرها، يشترط في هذا التعريف أن يتضمن جردا لمختلف الأسباب التي تفسر وجود الإدارة، ويجب ألا يتجاوز التعريف 5 أسطر.
 5. تصديق المدونة: الهدف هو التأكد من مدى صحة المدونة قصد الموافقة على إمكانية استعمالها واستغلالها عمليا.
- وعليه يمكن القول بان مدونة الوظائف النموذجية يعتبر بمثابة عامل تغيير في المنظمة، يدفع المسؤولين بادراك مدى الضغوط والعوائق التي تخلفها الحواجز التنظيمية في بنية المنظمة، ويهدف إلى تحسيس الأفراد بواقع المهن في المنظمة.

1. النظام المرجعي للوظائف النموذجية والكفاءات:

إذا إنطلقنا من فرضية فعالية الموظف، فيجب أن تتوفر لديه كل المعلومات الدقيقة واللازمة قبل أن يقوم بتحديد توجهاته. هذه المعطيات تتعلق بالتطورات المحتملة لوظيفته، وللوظائف التي يمكن له ممارستها، والتي توضع ضمن الاحتياجات الأساسية للمؤسسة أو الإدارة، فهي عبارة عن مجموعة من البطاقات الوصفية بمثابة دليل لوظائف وكفاءات المنظمة أو قطاع معين.

2. النظام المرجعي للوظائف النموذجية:

يتمثل في الوصف التحليلي على أساس أربعة محاور لتحديد قائمة الوظائف النموذجية، على أساس الاحتياجات المتطلبة للوظيفة من خلال المعارف، المعارف العملية، المعارف السلوكية. و تتمثل محاور و معايير تحديد الوظائف النموذجية فيما يلي¹:

-التجهيزات: تعني الأدوات والوسائل التي يتم تنفيذ الشغل عن طريقها،

-المعلومة: يقيس هذا المعيار كمية المعلومات المتداولة كداخل الادارة ونوعيتها وقيمتها،

-العلاقات: تقيس الشبكة العلاقاتية بين شاغل الادارة ومحيطه المهني من رؤساء ومرؤوسين ومستشارين.

-المساهمة الاقتصادية للوظيفة: يقيس هذا المعيار القيمة المضافة التي يقدمها المنصب للمنظمة.

ث - النظام المرجعي للكفاءة:

يتضمن النظام المرجعي للكفاءة تحديد المعارف، المعارف العملية، المعارف السلوكية، التي على الموظف تعبئتها لمواجهة حالة عمل معينة، فالنظام المرجعي للكفاءات يتم إعداده انطلاقاً من النظام المرجعي للوظائف النموذجية.

ثانياً: مراحل وضع آلية إدارة الكفاءات في الادارة العمومية:

إن وضع آلية للتسيير التقديري للوظائف والكفاءات من خلال ثلاثة مراحل هي²:

-المرحلة الأولى: وتتعلق بتحديد إحتياجات المؤسسة أو الإدارة العمومية من الموارد البشرية على المدى المتوسط، وذلك بتقييم تطور المهام والوظائف، وكذا تحديد نوعية الكفاءات اللازمة وذلك بمساعدة البطاقة المهنية للوظائف وكذا الوظائف النموذجية.

¹ زهية موساوي، المرجع السابق، ص220.

² المرجع نفسه، ص220.

-المرحلة الثانية: ويتم فيها مقارنة الأهداف المراد تحقيقها من طرف المؤسسة المعنية في المدى المتوسط مع الموارد البشرية المتاحة، ثم القيام بتحديد التعديلات والتصحيحات الواجب القيام بها مع وضع رزنامة لها.

-المرحلة الثالثة: تتم مباشرة التعديلات باستعمال مختلف وسائل تنمية الكفاءات (التوظيف، التكوين، الترقية، النقل أو الحركة..)، وذلك من خلال وضع مخططات فردية وجماعية لتسيير الحياة المهنية. سنحاول التطرق إلى مختلف هذه المراحل بتفاصيل أكثر، وذلك على النحو التالي:

◀ المرحلة الأولى: تحديد الاحتياجات من الكفاءات:

إن تحديد الإحتياجات من الموارد البشرية داخل قطاع الادارة العمومية تعتبر خطوة ذات أهمية بالغة، ونقطة البداية في إعداد مخطط التسيير التقديري للوظائف والكفاءات، لكن قبل ذلك يجب أولاً وكعملية تمهيدية تحليل الموارد البشرية المتاحة والموجودة في المؤسسات والإدارات العمومية بهدف الحصول على صورة فوتوغرافية آنية لهذه الموارد، إذ انه لا يمكن توقع المستقبل دون معرفة الحاضر.

ولا تقتصر عملية تحديد الاحتياجات على الجانب الكمي فحسب، بل النوعي أيضاً (تحليل الأسلاك، الوظائف والمهن، مستوى التكوين..)، حيث يتعلق الأمر بالإجابة عن مجموعة من الأسئلة: ما هي المناصب المشغولة؟ أية مهنة ترتبط بها؟ وأي كفاءة تتطلبها؟ ما هي الفئات التي تشغل هذه المناصب؟ وتتم عملية تحديد الاحتياجات من الموارد البشرية، من خلال الخطوات التالية¹:

1. تحديد الكفاءات إنطلاقاً من مهام المؤسسة أو الإدارة العمومية:

إن قيام المؤسسات والإدارات العمومية بمهامها يتطلب منها تحديد وتوضيح المهن التي يجب أن يشغلها الموظفين لتحقيق تلك المهام.

وتعتبر المهنة مجموعة من الوظائف النموذجية، حيث تتكون كل وظيفة نموذجية من مجموعة من مناصب العمل المتشابهة (مثل منصب رئيس مصلحة أو منصب نائب الرئيس أو السكرتير) أو المتقاربة نسبياً (مثل الرئيس والنائب المحاسب ومساعد).

إن الهدف الأساسي من تحديد الوظائف النموذجية في المنظمة هو تقليل الصعوبات الناجمة عن تعدد الوظائف في المنظمة وتشعب وحداتها وأقسامها، كما أنها تسهل عملية تحديد مخزون الوظائف في المنظمة.

¹ مولاي حسن بن فرحات، المرجع السابق، ص156

ويجب تحديد عائلات أو شعب مهنية، لتلك المهن أو الوظائف النموذجية، بحيث تشكل تلك العائلات فضاء مهنيًا واسعًا يتم خلاله تطوير المسار المهني للموظف.

يمكن أن يتفرع عن تلك العائلات أو الشعب المهنية عائلات الفرعية تمثل نشاطات متقاربة ضمن مجموعة من المهن.

انطلاقًا من هذه المقاربة، يتم تحديد الكفاءات الضرورية أو المطلوبة (المعرفة Savoir، المعرفة العملية Savoir-faire، المعرفة السلوكية Savoir-être) التي تتطلبها كل مهنة أو وظيفة نموذجية، وهذا ما يشكل لنا نظام مرجعي للوظائف النموذجية.

الجدول رقم (3): تحديد الكفاءات انطلاقًا من المهام

المعارف العملية، المعارف السلوكية 11	المعارف	المهنة (الوظائف النموذجية)	العائلة المهنية (الشعبة) 1	المهمة
المعارف العملية، المعارف السلوكية 12	المعارف	المهنة (الوظائف النموذجية)	العائلة المهنية (الشعبة) 2	
المعارف العملية، المعارف السلوكية 13	المعارف	المهنة (الوظائف النموذجية)	العائلة المهنية (الشعبة) 3	

Source : Guide de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des France, juin 2001. compétences, DGAFP,

2. تحديد وتقييم الكفاءات انطلاقًا من الموظفين¹ :

في هذه المقاربة، يتم تحديد الكفاءات المكتسبة compétences acquises للقيام بمهنة أو شغل وظيفة نموذجية انطلاقًا من المؤهلات المحصل عليها عن طريق التكوين الأساسي والمتواصل والخبرة التي اكتسبها الموظف خلال مشواره المهني.

إن تقييم الكفاءات المكتسبة لا يقتصر على الوضعية القانونية الأساسية للموظف، بل يجب الأخذ بعين الاعتبار تنظيم العمل (محيط العمل، العمل الجماعي... الخ).

ويقصد بتقييم الكفاءات "تحليل وتقييم أنماط ومستويات أداء الموظفين وتعاملهم وتحديد درجة كفاءتهم الحالية والمتوقعة كأساس للتقويم أي ترشيد هذه الأنماط والمستويات. وهكذا

¹ زهية موساوي، المرجع السابق، ص 220.

فالتقييم بما يهيئه من معلومات عن نقاط القوة والضعف من فترة لأخرى، يعد وسيلة للتقويم (أي الترشيح والتحسين) من خلال تعظيم نقاط القوة وتضييق أو محو نقاط الضعف.¹ وعليه، فإن عملية تقييم الكفاءات أداة مهمة من أدوات إدارة الكفاءات، فعلاوة على أنها توفر أساسا موضوعيا عادلا للقرارات المتعلقة بالموظفين في استخدامها لحثهم على بذل أقصى جهد وتفاني في العمل، ومن ثم تتيح الاستغلال الأمثل للطاقات البشرية.

بحيث يتم بواسطتها تحديد المساهمات التي يعطيها الفرد لمؤسسته خلال فترة زمنية محددة.

من خلال ما سبق يمكن القول أن عملية تقييم الكفاءات تشمل النقاط التالية:

-الكشف من خلال التحليل عن نقاط القوة لتحسينها ونقاط الضعف لمعالجتها.

-معرفة وتحليل الفروقات بين ما هو مخطط، وما تحقق، أي بين الكفاءة الفعلية والكفاءة المطلوبة اوالضرورية.

-التقييم هو وسيلة للتقويم.

-تحديد مساهمة كل فرد في العمل خلال فترة زمنية محددة.

وتتميز عملية تقييم الكفاءات بأربع خصائص:

-أن تقييم الكفاءات عملية إدارية مخطط لها مسبقا.

-أنها عملية إيجابية لأنها لا تسعى إلى كشف العيوب فقط، وإنما تهتم أيضا بنقاط القوة التي جسدها الفرد أثناء سعيه إلى تحقيق الهدف.

-أنها لا تتضمن إنجاز الواجبات فقط، بل قياس مدى التزام الموظف بسلوكيات العمل المطلوب منه، والنتائج التي تحققت من الالتزام بهذه السلوكيات خلال فترة التقويم.

وعليه يمكن القول، بأن تقييم الكفاءات هي عملية مستمرة، وإن كانت نتائجها النهائية تستخرج على فترات متباعدة. إنها عملية يومية وليست موسمية، وما النتائج النهائية إلا تعبير عن التحليل لكافة الجزئيات والتحركات المتعلقة بالعمل اليومي للموظف. وقد يتم التقييم على أساس سنوي أو نصف سنوي. وقد جرت العادة بأن يتم قياس كفاءة الأفراد الجدد على فترات متقاربة كأن تكون ثلاثة أشهر من أجل وضعهم في المكان المناسب.

و عموما ، يمكن تقييم الكفاءات على النحو التالي: ¹

¹ مولاي لحسن بن فرحات، المرجع السابق، ص159.

3. تقييم الكفاءات الفردية:

يتم تشخيص الكفاءات الفردية بمكوناتها الثلاثة: المعرفة، المعرفة العملية والمعرفة السلوكية، من خلال:

- التقييم الدائم والمستمر للكفاءات: من طرف إدارة الموارد البشرية بشكل مستمر سواء أثناء عمليات التوظيف، الترقية، إعادة ترتيب وتصنيف الموظفين، أو عن طريق التكوين.
- الكشف عن الكفاءات النادرة: حيث يتم تحديد الأفراد ذوي القدرات والمهارات النادرة مثل الخبراء المتخصصين في مختلف المجالات الإستراتيجية، وتحديد مجالات تخصصهم وخبرتهم ودورهم الاستراتيجي، بالإضافة إلى تحديد طرق تسيير معارفهم وكيفية المحافظة عليها..
- الكشف عن الكفاءات الفردية غير المعروفة من طرف الإدارة: بسبب أن البيئة التنظيمية القائمة لم تسمح لهم بإبراز مواهبهم وإمكانياتهم وقدراتهم، إن هذه الكفاءات المخفية تشكل حقا كبيرا من الموارد الداخلية والإستراتيجية التي يجب على الإدارة أن تعمل على اكتشافها واستغلالها لتحقيق الفعالية والنجاحة.

4. تقييم الكفاءات الجماعية:

تتعلق الإدارة في عملية البحث عن الكفاءات الجماعية من فرضية أنها ليست فردية أو مشخصة في أفراد فقط، بل أن فرق ومجموعات العمل داخل المنظمة يمكن أن تكون لديها كفاءة نوعية وخاصة موزعة على مواردها البشرية والتي تشكلت بفعل تفاعل العديد من العوامل مثل البيئة التنظيمية، التكنولوجيا، وخبرة الأفراد فيما بينهم والتي سمحت لهم بامتلاك كفاءات نوعية لاسيما كفريق عمل وليس كأفراد من حيث:

- روح التعاون والتكامل المهني بينهم.
 - القدرة على التنظيم والإبتكار والتطوير وإدارة التغيير.
 - علاقة الاتصال العالية التي تساهم في انتقال المعلومات بفعالية.
- من هنا ندرك أن تلك المجالات تتيح لفرق العمل القدرة و الكفاءة العالية التي يجب على الإدارات والمرافق العمومية البحث عنها والمحافظة عليها وتوظيفها بما يحقق أهدافها الإستراتيجية³⁸.
- وبعد تحديد الكفاءات الجماعية، يجب على تلك الإدارات وضع خريطة بيانية تظهر مواطن تلك الكفاءات من حيث نشاطها، تخصصها ومجالات عملها، بالإضافة إلى تحديد مؤشرات الفعالية في أدائها الحالي والسابق، والتعرف على طبيعة البيئة الملائمة لتوظيف قدراتها ومهاراتها من حيث وسائل العمل وحوافز الأداء، ويكون ذلك عن طريق:

-تشخيص الكفاءات ضمن نشاط محدد: يختلف هذا التشخيص عن سابقه كونه يهتم بتحديد الكفاءات التي تتوفر عليها المنظمة ضمن نشاط معين، قد يكون هذا النشاط عمل تسييري أو تسيير تقني للممتلكات والتجهيزات.

كما تهدف هذه العملية إلى تحديد الكفاءات المتوفرة التي تسمح للمنظمة بانجاز نشاط رئيسي ضمن مسار نشاطاتها الخدمائية.

-تشخيص الكفاءات على أساس المشاريع الإستراتيجية: تهدف هذه المنهجية إلى تحديد الكفاءات التي تمكن الإدارة من إنجاز وتحقيق أهدافها الإستراتيجية.

يمكن القول بأن عملية تشخيص الكفاءات تتطلب وجود نظام تقييم فعال مبني على معايير موضوعية ومقبولة لدى الجميع.

◀ المرحلة الثانية: تحليل الفوارق ما بين الاحتياجات والموارد:

تعتبر هذه المرحلة اقل صعوبة من المرحلة السابقة، حيث يتم من خلالها تحديد وقياس الفروق الكمية والنوعية ما بين النتائج المتوصل إليها من خلال الإسقاط للموارد البشرية والاحتياجات المحددة مسبقا.

وينتج عن هذا التحليل، تحرير تقرير ملخص للفوارق الكبرى ما بين الاحتياجات والموارد البشرية التي من المفروض أن توفرها المنظمة. ولتسهيل هذه العملية يجب عليها تحديد:

-نسبة الوظائف الحساسة التي سوف يتغير مضمونها.

-نسبة الموظفين الشاغلين لهذه الوظائف.

-نسبة الموظفين الشاغلين لوظائف سوف ينخفض مستوى الكفاءة المطلوب لانجازها.

-نسبة الموظفين الشاغلين لوظائف ستتطلب مستقبلا كفاءات جديدة من نفس المستوى التي يمتلكونها حاليا.

و عموما يمكن أن تمس هذه الاختلالات أربعة جوانب¹ :

• **الجانب الكمي**: أن الفوارق التي قد تنجم في المدى المتوسط قد تكون في صفة فائض في تعداد بعض الأسلاك، أو نقص في تعداد فئات أخرى أو عدم التوازن في توزيع الأسلاك والفئات.

• **الجانب النوعي**: إن الاختلالات النوعية صعبة التعديل مقارنة بالكمية، ويمكن أن تكون هناك أخطار في هذا الجانب تتمثل في انعدام التحفيز، أو عدم الرضا، وهذا راجع إلى عدة عوامل منها:

¹ مولاي لحسن بن فرحات، المرجع السابق، ص162.

-نقص التكوين الذي قد يؤدي إلى اتساع الفارق بين كفاءات الموظف ومتطلبات منصب العمل.
-إن التأطير العالي (أكثر من متطلبات المنصب) قد يؤدي بدوره إلى شعور الموظف بعدم الرضا وبالتالي اللامبالاة في العمل، والرغبة في تغيير منصب العمل أو حتى المؤسسة أو الإدارة العمومية.
•**الجانب الهيكلي:** يمكن أن تؤدي سيطرة فئة الشباب التي تفتقر إلى الخبرة والتجربة إلى ارتفاع تكاليف التكوين بالنسبة للمؤسسة أو الإدارة العمومية بالإضافة إلى صعوبة السيطرة على تلك الفئة. كما يمكن أن تؤدي سيطرة فئة الموظفين ذوي الأقدمية، الذين غالبا ما يبحثون على الاستقرار الوظيفي، إلى صعوبة الحركة والتنقل إلى جانب عدم التحفيز.

•**الجانب الثقافي:** إن تحليل الفوارق قد يملي ضرورة التدخل لإجراء تعديلات ومخططات عمل جديدة تتعارض مع الثقافة السائدة في المؤسسة أو الإدارة العمومية، وعليه فإن من بين شروط نجاح هذا المخطط هو تحفيز وتعبئة الموظفين لقبول هذا التغيير، هذا من جهة، ومن جهة أخرى يجب تبني سياسة اتصالية فعالة مع المنظمات والهيئات النقابية، من خلال حوار اجتماعي بناء.

◀**المرحلة الثالثة: تنمية الكفاءات من خلال تحديد السياسة المناسبة لتقليص الفوارق:**

تسمح عملية تحليل الفوارق ما بين الاحتياجات المستقبلية للمؤسسة أو الإدارة العمومية من الموارد البشرية والعرض المتاح منها داخليا وخارجيا، وبعد تشخيص إمكانياتها المالية تقوم المؤسسة أو الإدارة العمومية باتخاذ القرارات الكفيلة والمناسبة لتقليص الفوارق، وتتمثل هذه القرارات في مختلف الإجراءات التعديلية، والتي يمكن تقسيمها إلى إجراءات تعديلية داخلية وأخرى خارجية.

وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن فعالية آلية إدارة الكفاءات تتحقق أكثر بإعطاء الأولوية للإجراءات الداخلية وخاصة منها ما تعلق ببناء الكفاءات وتطويرها، ذلك أن الكفاءة لا يمكن تنميتها إلا داخل المؤسسة أو الإدارة العمومية عن طريق التكوين والخبرة، فالموظف يلتحق بالمؤسسة مؤهلا على الأكثر، ولا يتم تصنيفه ضمن كفاءاتها إلا بعد تكوينه أو على الأقل توجيهه ثم تقييمه للحكم على كفاءته من عدمها.

وتتمثل الإجراءات التعديلية الداخلية، عموما، في¹:

1. **التكوين:** يعتبر من أهم وسائل تنمية الكفاءات، بحيث يعتبر استثمار حقيقي يساهم بتقليص الفوارق من الكفاءات ويهدف إلى تحقيق التوافق بين الوظائف والكفاءات.

¹ زهية موساوي، المرجع السابق، ص222.

2. الحركة والنقل: يأتي نقل الموظف من وظيفة في قسم ما أو مصلحة ما إلى نفس الإدارة في قسم آخر أو مصلحة أخرى نتيجة للفائض الذي يشهده الطرف الأول والعجز الذي يعاني منه الطرف الثاني، كما يمكن أن يكون ذلك استجابة لرغبة الموظف وسعيًا إلى تحفيزه والمحافظة عليه.

3. الترقية: إن الهدف من الترقية كإجراء تعديلي، هو تغطية الوظائف التي تحتاج إلى خبرة في العمل أو أقدمية في المؤسسة أو الإدارة العمومية، كما يمكن أن تكون الترقية وسيلة لإرضاء الموظفين ذوي المؤهلات العالية وتحفيزهم على البقاء في المؤسسة.

أما الإجراءات التعديلية الخارجية فتتمثل في مختلف التدابير ذات العلاقة بالمحيط الخارجي للمؤسسة أو الإدارة العمومية، وأهمها عملية التوظيف الذي من أهم الأعمال التسييرية التي تقوم عليها فعالية النشاط الإداري، ذلك لأنه بالإمكان أن يؤثر إيجابًا أو سلبًا على القدرات التدخلية لتلك المؤسسة أو الإدارة.¹

وعموما، تهدف عملية تنمية الكفاءات إلى تحقيق ما يلي:

- أ. زيادة وتنمية المردودية الحالية والمستقبلية للأفراد
- ب. تحسين الأداء الكلي للمنظمة عن طريق تحسين أداء الأفراد
- ت. تهيئة الأفراد وتحضيرهم لتولي مناصب مستقبلية لتفادي الاصطدام بالتغيرات البيئية المتسارعة
- ث. تحفيز الأفراد وتوفير الدوافع الذاتية للعمل
- ج. دعم الأفراد إلى التعلم والتكيف مع كل الحالات وفي جميع الظروف
- ح. تعليم الأفراد، خاصة المدراء، كيفية اتخاذ القرارات الإستراتيجية الصائبة والدقيقة.

¹ زهية موساوي، المرجع السابق، ص 223.

الباب الثالث
تطبيقات العصرنة
في الادارة العمومية الجزائرية

الباب الثالث: تطبيقات العصرية في الادارة العمومية الجزائرية

إذا كانت عصرية الادارة العمومية من الانشغالات الكبيرة للعديد من الدول، على النحو المشار اليه سابقا، فإن الحكومة الجزائرية قد جعلت موضوع عصرية ادارتها العمومية في صميم اهتماماتها، لا سيما في ظل الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها البلاد، وما ترتب عنها من اتخاذ قرارات تهدف الى ترشيد النفقات العمومية، وتحسين الخدمة العمومية التي تعتبر من أهم وظائف الدولة¹، وذلك سعيا لتحقيق رضا المواطن واستقرار المجتمع.

ولقد تجسدت تلك القرارات، خاصة، في الاعتماد على الإدارة الالكترونية باعتبارها أحد متطلبات الحداثة لما يشهده العالم اليوم من تطور مذهل لتكنولوجيات الاعلام والاتصال NTIC، ولما تلعبه هذه الاخيرة من دور كبير في تحسين الخدمة العمومية وتأثيرها على فعالية المؤسسات والادارات العمومية. وإذا كان سعي الدولة في تجسيد مشروع الحكومة الالكترونية يعتبر نقطة تحول في مجال تطوير الخدمات العمومية لا سيما في بعض القطاعات المهمة كوزارة الداخلية مثلا من خلال تخفيف حجم الملفات المطلوبة من المواطن ورقمنة السجلات الخاصة بالحالة المدنية، وبطاقات التعريف وجوازات السفر البيومترية... وغير ذلك من مظاهر تطبيق الادارة الإلكترونية.

فإنه على الرغم من الجهود الحثيثة المبذولة من طرف الدولة من خلال المراهنة على العامل التكنولوجي في تحقيق مسعى عصرية إدارتها العمومية، مازالت هذه الاخيرة تنعت بمختلف الصفات الذميمة كالرشوة والمحسوبية والبيروقراطية، والفساد وكافة أشكال الاضرار بالاقتصاد الوطني، وما شهدته الجزائر، في السنوات الأخيرة، من تفشي للفساد والأرقام الخيالية للأموال المنهوبة التي كشفت عنها العدالة الجزائرية مؤخرا خير دليل على ذلك.

¹ - آيت عودية محمد بلخير، المرجع السابق، ص 18.

الفصل الأول
واقع عصرنة الإدارة العمومية
في الجزائر

الفصل الأول: واقع عصرنة الإدارة العمومية في الجزائر

إن الدراسة الواقعية لأوضاع الإدارة العمومية في الجزائر، ومن ثم واقع الجهود المبذولة لعصرنة الإدارة وتطورها ينطلق من الحقائق والمورثات التي كانت نتاجا لتعاقب الأنظمة الحاكمة التي عرفتها بلادنا خاصة في عهد الاستعمار الفرنسي الذي حكم على الجزائر بإنتاج وإعادة إنتاج التخلف، كما كرس ظروفًا اقتصادية واجتماعية غاية في التخلف، فرضت نفسها على الجهاز الإداري حتى أضحي بذور انعدام التخطيط منذ البداية.

تزداد حتمية عصرنة الإدارة أكثر في الوقت الذي يتسم فيه الجهاز الإداري بالعجز والخلل وضعف الأداء، حيث تتضاعف أهمية التغيير ليس فقط بمجرد العمل على رفع قدرات الجهاز الإداري لمواكبة التطورات الحاصلة في مختلف المجالات إلى العمل على معالجة نقائص وعيوب الجهاز الإداري ذاته بما يقتضيه ذلك من إحداث تغييرات جذرية وإعادة البناء الهندسي لهياكل ووظائف الإدارة بشكل يؤهلها لتحمل المسؤولية وإحداث تطور أحسن وأفضل لخدمتها اتجاه المواطنين تماشيا مع ضرورات العولمة.

المبحث الأول: مبررات عصرنة الإدارة العمومية الجزائرية

ما يمكن قوله عموما حول الإدارة العمومية في الجزائر أنها تأثرت كثيرا بالعوامل التاريخية التي صاحبت مسار تطورها خاصة فترة الاستعمار التي طمست الهوية الوطنية مخلفة بذلك مجتمعا يتخبط في ظل الجهل والفقر، وبالرغم من عدة محاولات قامت بها الدولة الجزائرية لتطوير وتكييف نمط أداء الإدارة العامة وفق المجتمع الجزائري إلا أنها لم تخرج عن نطاق الترميم وبالرغم من ذلك تعتبر بادرة لإحداث التغييرات الجذرية الفعلية والقضاء على معوقات الأداء الفعال في الجهاز الإداري خاصة بعد اعتماد الجزائر على النظام السياسي الجديد لأنه لا يمكن تصور تعزيز أسس دولة القانون وتكريس العدالة الاجتماعية من دون مرافق عمومية إدارية ناجعة وفعالة، وتتمثل هذه الحتميات في:

المطلب الأول: المبررات السياسية والاجتماعية

إن الإدارة العامة هي الأداة الفعالة لتنفيذ السياسة الجديدة للنظام السياسي وبرامجه وأهدافه، وفي نفس الوقت يستدعي هذا الأمر ضرورة تكييف الإدارة مع الوضع السياسي¹ ولهذا فإن الإدارة العامة تغيرت بالحتميات السياسية التي عرفتها البلاد كحتمية التغيير بعد دستور 1989 الذي عرف التعددية الحزبية،

¹ - بوحوش عمار، المرجع السابق، ص 44.

وتحول اقتصاد السوق من النظام الاشتراكي إلى النظام الرأسمالي أيضا حتمية التغيير في مؤسسات الدولة بعد أن فقدت هيبتها خلال العشرية السوداء وكان لزاما البحث عن تعزيز مؤسسات الدولة عن طريق إعادة البناء الهندسي للمؤسسات، وبناء على ذلك يتمثل التغيير في هذا المجال فيما يلي :

- تكريس المسار الديمقراطي وتعزيز دور منظمات وجمعيات المجتمع المدني.
- تعزيز الحريات المدنية وحقوق الإنسان.
- تعزيز مؤسسات الدولة وتحقيق الثقافية في التسيير الإداري.

كما أن التحولات الاجتماعية والثقافية التي تعرفها البلاد تفرض زيادة في تطلعات المجتمع لمستويات معيشية أحسن، بالإضافة إلى ضغط المواطنين على الدولة لتحسين أداء الخدمة العمومية وتحقيق العدالة الاجتماعية، وذلك من خلال وعيهم واطلاعهم على ثقافات دول العالم.

المطلب الثاني: المبررات الاقتصادية

تماشيا مع مقتضيات الإصلاح السياسي الذي اعتمده الجزائر منذ العام 1989 و الانفتاح الاقتصادي الذي شرعت فيه منذ مطلع التسعينات، بادرت الحكومات الجزائرية المتتالية خلال العقدين الماضيين بعدد من الإصلاحات التي شملت مختلف القطاعات الحيوية في البلاد، و في هذا السياق طرحت وزارة المالية، في منتصف العشرية الماضية، مشروعا طموحا يهدف إلى التكفل بالمنظومة المالية و المحاسبية العمومية بغية عصرنتها و القضاء على ما يشوبها من نقائص و مساوئ، و قد كان من المفترض أن يشرع في مباشرة العمل بالنظام الجديد خلال سنة 2012 غير أن عوائق كثيرة ما زالت تحول دون التجسيد الفعلي لمشروع عصرنة نظم الميزانية¹.

لقد عرفت الجزائر في إطار ما يعرف بالتحريك الاقتصادي و انفتاح السوق عدة تغييرات اقتصادية، وهذا التغيير يتطلب بالمقابل تغييرا جوهريا في الإدارة العامة يتوافق مع هذه السياسة، ويتمثل هذا التغيير في تقليص حجم الجهاز الحكومي، وضبط هيكله الإداري و الوظيفية من خلال الإبقاء على الضرورية منها فقط وكذا إعادة تشكيل أدوار الجهاز الحكومي وإعادة النظر في وظائفه وذلك بتطوير أدوار الحكومة في بعض المجالات وتقليصها في مجالات أخرى تتعلق ببعض المجالات الاقتصادية والاجتماعية بالإضافة

¹ - ثابتي الحبيب، المرجع السابق، ص 22.

إلى الاهتمام بتحسين مؤشرات الجودة والفعالية في الإدارة العامة بالاعتماد على نظم إدارة الجودة الشاملة¹.

المطلب الثالث: المبررات الإدارية

تضطر الدولة في ظل التطورات الاجتماعية والثقافية والسياسية إلى تجديد قدرة الجهاز الإداري لتقديم مستويات أفضل من الأداء، خاصة وأن الجهاز الإداري عندنا يعاني من العديد من مظاهر العجز والخلل، وهو ما ولد أزمة ثقة بين المواطن والإدارة العامة، وذلك لعدم رضا المواطنين عن الخدمات التي تقدمها الإدارة خاصة مع مشكلتي البيروقراطية والمحسوبية، ومن هذا المنظور يجب أن تقع عدة تغيرات على مستوى الإدارة وتتمثل هذه التغيرات في²:

- عصرنة المرافق العمومية الإدارية وإدخال المعلوماتية في إدارتها وأدائها لمهامها.
 - محاربة مظاهر البيروقراطية والمحسوبية وإعادة الشفافية.
 - استقبال المواطنين والتكفل بطلباتهم وذلك من خلال تحديد أيام لاستقبالهم من طرف (الولاية ورؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية المنتخبة).
 - القيام بأنشطة تكوينية قصيرة وطويلة المدى لفائدة الموظفين لتحسين المستوى³.
 - تخفيف الإجراءات الإدارية وتبسيطها.
 - برنامج تطوير إدارة الموارد البشرية وتنميتها.
 - برنامج تحسين كفاءة الخدمات وتعزيز علاقة الإدارة بالمواطن.
 - برنامج تفعيل استخدام تقنيات المعلوماتية وإنشاء بوابة الحكومة الإلكترونية.
- نخلص مما سبق، أن أي تغيير في الدولة سواء في المجال السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي سيفرض تلقائيا تغييرا في بناء هيكلها ووظائفها وفق هذا التغيير الجديد، وبناء على ذلك استحدثت

¹ - نزلي غنية، المرجع السابق، ص 03.

1- منشور وزاري يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية، الصادر عن وزير الداخلية بتاريخ 2012/11/14.

2- تعليمة الوزير الأول بخصوص إصلاح الخدمة العمومية الصادرة بتاريخ 2013/10/21

الجزائر عدة هياكل في إطار إصلاح الوظيفة العامة للارتقاء بمفهوم الخدمة العمومية إلى مستويات متقدمة ومسايرة للتغيرات الجديد¹.

المبحث الثاني: الهيئات المستحدثة لتطوير الخدمة العمومية في الجزائر

لقد أدركت واقتنعت الحكومة الجزائرية بمدى تأثير المتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتكنولوجية على عمل الإدارة العمومية، ولهذا عمدت إلى استحداث عدة أجهزة لقيادة عملية تحسين وتطوير الأداء الإداري لتحقيق تنمية فعالة وشاملة وهو ما يعبر عن إرادة سياسية فعلية وطموحة، كما يعبر عن النضج والوعي السياسيين الهادفين لتمكين المواطن من تحقيق غايته في معاملة راقية ومتطورة ومن ثم تجاوز حقبة التخلف الإداري،

ومسايرة لهذه المستجدات اعتمدت الجزائر على عدة هيئات لقيادة عملية عصرنة الإدارة العمومية لتحقيق تنمية فعالة وشاملة لتجاوز حقبة التخلف الإداري ومن خلال ذلك نتساءل عن ضرورة التغيير في الإدارة العمومية الجزائرية وأهم الهيئات المستحدثة لهذا الغرض

وتمثلت هذه الأجهزة والآليات فيما يلي²:

المطلب الأول: الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالإصلاح الإداري والوظيفة العمومية

أنشأت هذه الوزارة بموجب المرسوم رقم 212/96 المؤرخ في 15/06/1996 الذي حدد صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي وتمثلت هذه الصلاحيات فيما يلي:

- ✓ اقتراح عناصر السياسة الوطنية في ميادين الإصلاح الإداري والوظيف العمومي والسهرة على تنفيذها طبقا للقوانين والتنظيمات الجاري العمل بها.
- ✓ دراسة وتحضير اقتراح – بالتشاور مع الوزراء المعنيين – القواعد العامة التي تتعلق بتنظيم الدولة والجماعات المحلية والهيئات والمؤسسات العمومية وتسييرها من أجل تكييفها مع

3- مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، استراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان، كانون 2011، ص 02

1- تعليمة الوزير الأول بخصوص إصلاح الخدمة العمومية الصادرة بتاريخ 21/10/2013

التطورات الاقتصادية والاجتماعية وتلبية حاجيات المواطنين، بما في ذلك دراسة سير الإدارة العمومية وتقييمها واقتراح كل تدبير يرمي إلى تحسين نجاعة الإدارة العامة.

✓ ترقية المناهج والتقنيات العصرية لتنظيم الإدارة العامة وعملها من خلال المبادرة بكل عمل لتجديد الإدارة وعصرنتها بالجوء إلى التقنيات الحديثة في التسيير والتكنولوجيات الجديدة للأعلام والاتصال.

✓ ترقية كل تدبير يرمي إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، وذلك من خلال تنظيم وتنشيط كل تظاهرة تجاه الموظفين وتوجههم.

ويعتبر برنامج الحكومة لسنة 2000 آلية من آليات عصرنة الخدمات الإدارية:

وهو البرنامج الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في 27/09/2000 والذي يصنع أهداف الإصلاح التي تعمل الحكومة الجزائرية على تحقيقه لتحسين أداء الإدارة العامة ويكون ذلك عن طريق:

1. عصرنة الإدارة العامة: وتهدف الحكومة من وراء ذلك إلى:

- تكوين إطارات الإدارات العامة وأعاونها، عن طريق رد الاعتبار للتكوين المتخصص ولمراكز التكوين المهني.
- تعميم استعمال الإعلام الآلي وشبكة الإنترنت.
- تخفيف إجراءات وأجال انجاز المهام الإدارية.
- تطوير الشفافية والاتصال داخل الإدارة.

ولقد تم بالفعل تطبيق هذا المشروع بداية من سنة 2009 وهو ما يعرف بمشروع الجزائر الإلكترونية، بحيث باشرت بلدان كثيرة سياسات عمومية لإدخال الرقمنة إلى جميع الميادين الاقتصادية منها والطبية والاجتماعية والإدارية، وتعتبر التجربة الكندية والكورية التجربة الرائدة في هذا المجال.

ومشروع الجزائر الإلكترونية يندرج ضمن هذه الرؤية الرامية إلى بروز مجتمع المعرفة ومحاولة تقليص الفجوة الرقمية وعصرنة الإدارة الجزائرية.

أي أن تجسيد هذا المشروع سينقص عناء المواطنين في الكثير من جوانب الحياة اليومية، فالإدارة الإلكترونية ستوفر عن المواطن مشقة التنقل لاستخراج وثائقه أو الاستفسار حول انشغالاته، وسيكون كافيًا أن يدخل كل مواطن بياناته الشخصية على الشبكة المعلوماتية ليتحصل على وثائقه الضرورية، وهذا فيه

ربح كبير للوقت والمال وحتى اقتصاد للمجهود البشري، وهو بالمثل يعود بالإيجاب على اقتصاد البلاد.

كما سيضيف الكثير، أولاً سيمكن المؤسسات العمومية وحتى الخاصة من سرعة انتشار المعلومات وتحسين عملية الاتصال مع المواطنين، كما أنّ هذا المشروع سيضيف ديناميكية وفعالية أكثر إلى المؤسسات الاقتصادية وسيشجع الاستثمارات الداخلية والخارجية.

2. ترشيد الإدارة العمومية: ويكون ذلك عن طريق¹:

• دعم التناسق بين مختلف الإدارات العامة المركزية والمحلية للإسراع في حركة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

• اللجوء للخبرات الأجنبية، ومنح الامتياز للتحكم في تكاليف مهام الإدارة العامة وتقليصها

• التضامن والتكامل مع مصالح الرقابة لمكافحة مظاهر الغش والاعتداءات على إطار معيشة المواطنين.

3. رد الاعتبار للإدارة العمومية بواسطة:

• محاربة كل أشكال السلوكيات الريعية وللأخلاقية في المرفق العام.

• استعادة سلطة الدولة في محاربة كل أشكال الغش والمساس بممتلكات المجموعة الوطنية.

المطلب الثاني: المديرية العامة للإصلاح الإداري

أنشأت هذه المديرية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 192/03 المؤرخ في 28/04/2003، والذي حدد

مهام المديرية وتنظيمها الداخلي، وتعتبر المديرية بمثابة جهاز دائم لقيادة خطط الإصلاح الإداري².

على كل المستويات وفي كل القطاعات، وقد أوكلت لها مجموعة من المهام بموجب المادتين 2 – 3 من المرسوم المذكور أعلاه، وهي في مجملها تكرار لتلك التي كانت تتكفل بها الوزارة المنتدبة في مجال الإصلاح الإداري.

1-République Algérienne démocratique et populaire, présidence de la république, Rapport générale du comité de la réforme des structures et des mission de l'état, Juillet 2001, pp 63 - 65 .31

1- المرسوم التنفيذي رقم 192/03 المؤرخ في 26 صفر 1424 الموافق لـ 28/04/2003 الذي يحدد مهام المديرية العامة للإصلاح الإداري وتنظيمها، الجريدة الرسمية، عدد 30، ص 08 .

وهي هيئة كانت تخضع لسلطة رئيس الحكومة، وبعد إلغاء رئيس الجمهورية — بمقتضى مرسوم رئاسي سنة 2013 — للمرسوم رقم 180/06 المتضمن إحقاق المديرية العامة للإصلاح الإداري بوزارة الداخلية والجماعات المحلية، أصبحت هذه المديرية تابعة للوزارة الأولى عبر الوزارة المنتدبة المكلفة بالخدمة العمومية، التي استحدثت ضمن آخر تعديل حكومي أجراه الرئيس بتاريخ 11 سبتمبر 2013، وهي الوزارة التي فوض مهمة تسييرها لوالي عنابة السابق.

أما بخصوص الهيكل التنظيمي لهذه المديرية فنجد أنه يأخذ شكل مديريات دراسات، وبالرغم من أن النص لم يتكلم بدقة عن توزيع الاختصاصات والعلاقات الداخلية في هذه المديرية إلا أنه يمكن حصر مهام المدراء الثلاث الذين يساعدون المدير العام للإصلاح الإداري بحيث يتولى كل مدير المهام الموكلة له كلاسب المديرية المسؤول عنها .

ونلاحظ من خلال الهيكل التنظيمي لهذه المديرية أنه يقتصر على العمل الإداري والعصرنة والتقييم دون أي دمج لهذه الآليات في إطار رؤية شاملة، كما أنه وبالتمعن لمهام وصلاحيات هذه المديرية نجد أن دورها يقتصر على مجرد إبداء الرأي حول المسائل المتعلقة بالإصلاح الإداري دون منحها السلطات الكافية لاتخاذ القرارات، ورسم الاستراتيجيات على اعتبارها الهيئة القيادية الأولى لتحسين أداء الإدارة العامة.

المطلب الثالث: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

أنشأت هذه الهيئة قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، وهي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية، وهي الهيئة التي نص عليها قانون 01/06 المتعلق بمكافحة الفساد، وتم إنشاؤها بموجب المرسوم 413/06 الصادر بتاريخ 2006/11/22.¹

لقد تم إدراج الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ضمن الأجهزة القيادية لعملية تحسين أداء العمل الإداري على اعتبار جوهر الإصلاح يمكن أولاً في توفير البيئة النظيفة القابلة لزرع بذور التغيير

1- المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المؤرخ في 01 ذي القعدة 1427 الموافق لـ 2006/11/22 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية

للقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية تسييرها ، الجريدة الرسمية عدد 74، ص ص 17 — 20 .

وقد كلفت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بمجموعة من المهام التي تضمنتها المادة 20 من القانون 01/06 وذلك على النحو التالي¹.

- ❖ اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد وتجسيد مبادئ دولة القانون، وتكريس مبدأ الشفافية.
 - ❖ تقديم التوجيهات واقتراح التدابير ذات الطابع التشريعي والتنظيمي التي ترمي للوقاية من الفساد، وكذا تعاون الهيئة مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.
 - ❖ إعداد برامج لتوعية وتحسيس المواطن بأضرار الفساد وجمع واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها، والبحث عن عوامل الفساد وأسبابه وتقديم تدابير لإزالتها والقضاء عليها.
 - ❖ تلقي التصريحات بالامتلاك الخاصة بالمواطنين العموميين بصفة دورية ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها.
 - ❖ ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيا على أساس التقارير الدورية والمنظمة المدعمة بإحصائيات وتحاليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد الواردة من القطاعات المعنية.
 - ❖ السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيد الوطني والدولي.
- ولضمان فعالية نتائج عمل الهيئة، فقد تم تزويدها ببعض الامتيازات التي من شأنها تسهيل عملها، ففي مجال ضمانات حصول الهيئة على المعلومات، تخول لها المادة 21 من نفس القانون المذكور آنفا أن تطلب من كل الإدارات والمؤسسات والهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص، أو من شخص طبيعي أو معنوي أية معلومات أو وثائق تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد، ويعتبر كل رفض عمدي وغير مبرر لتزويد الهيئة بالمعلومات أو الوثائق المطلوبة جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة والتي يعاقب عليها القانون.

2- القانون رقم 01/06 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق لـ 20/02/2006 الذي يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة

الرسمية عدد 14، ص 08.

المطلب الرابع: استحداث وزارة لدى الوزارة الأولى مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية

لقد استحدثت رئيس الجمهورية هذه الوزارة بموجب تعديل الوزاري سنة 2013 وذلك استجابة لطلبات المجتمع المدني للقضاء على آفة البيروقراطية الحاضرة للفساد الإداري، ويعول على هذه الوزارة كثيرا للقيام بدورها في إعادة الثقة بين المواطن والإدارة، ولقد تم بمقتضى مرسوم رئاسي إلحاق مديريتين لدى هذه الوزارة بعد أن كانت أحدهما تابعة لرئاسة الجمهورية والأخرى للوزارة الداخلية والجماعات المحلية، وتمثل هذين المديريتين على التوالي في المديرية العامة للوظيفة العمومية والمديرية العامة للإصلاح الإداري.

إذن، فإن استحداث قطاع وزاري جديد أوكلت له مهمة إصلاح الخدمة العمومية، يندرج دوره ضمن الأهمية التي لا بد أن توليها الحكومة لتحسين العلاقة بين المواطن والإدارة، وهي المهمة التي تستدعي الكثير من الذكاء والخبرة والإرادة من أجل تسهيل ظروف معيشة المواطن في محيطه.

وبالتالي فهي الفرصة التي يجب أن تستغلها السلطة لإعادة كسب ثقة المواطن التي فقدها، بعدما عايشه من ويلات البيروقراطية وغياب الشفافية في الإدارات.

كما أنه وبالرغم من حداثة هذه الوزارة إلا أنها بدأت في البحث عن الحلول لإصلاح الخدمة العمومية ومن بين هذه الحلول تصريح الوزير المكلف بهذه الوزارة عن إنشاء جهاز جديد خلال سنة 2014 تتمثل مهمته الأساسية في مشاركة المجتمع المدني في إصلاح الخدمة العمومية، بحيث لا يضم الموظفين فقط بل مواطنين من الحركة الجمعوية وكل شخص له الكفاءة الضرورية لإصلاح الخدمة العمومية، ويتمثل هذا الجهاز في "مرصد الخدمة العمومية"، الذي يهدف إلى تحسين الخدمة العمومية خاصة في المناطق المعزولة.

ولقد أكدت هذه الوزارة على إلزامية تطبيق تعليماتها، بحيث أخذت إجراءات في هذا الموضوع كفرض عقوبات على الموظفين المخالفين لتعليماتها من أكبر مسؤول في الإدارة إلى أبسطهم، بحيث تصل العقوبة في بعض الحالات إلى الطرد من الوظيفة وهذا ما ستطبقه في المستقبل القريب¹.

1- المرسوم التنفيذي رقم 192/13 المؤرخ في 26 صفر 1424 الموافق لـ 28/04/2013 الذي يحدد مهام المديرية العامة

للإصلاح الإداري وتنظيمها، الجريدة الرسمية عدد 30، ص 08 .

كما أن إقدام الحكومة على استحداث هذه الوزارة، راجع للخلل المسجل على مستوى الإدارة والذي أدى إلى توترات قوية عرفتها المدن، كما أن تقديم خدمة عمومية جيدة للمواطن يعد حقا من حقوقهم المدنية، وأن المهمة الرئيسية لأي نظام حكومي مهما كان نوعه سواء ديمقراطي، جمهوري أو حتى ملكي هي الوقوف على تقديم الخدمة العمومية التي يستحقها المواطن.

وهو عكس ما نراه اليوم بحيث أصبح المواطن يشترى الخدمة العمومية التي تعتبر حقا من حقوقه وذلك بواسطة مختلف الوسائل السلبية، على غرار الرشوة والمحسوبية وهذا ما يسبب بالمشاكل في تسيير الشأن العام وإنقاص من هبة الدولة.

ولهذا فإن الوزارة المستحدثة هي المخرج الوحيد للنهوض بالخدمة العمومية، إلا أن نجاحها يبقى مرتبط بالمقاربات النظرية التي ستعتمد عليها في ذلك، والمنهج الذي سيسير به الوزير المكلف بها للوصول أولاً لحل المشاكل الهيكلية في التسيير الإداري، وكذا العمل على توفير خدمة عمومية شاملة للمواطن وذلك عن طريق تفعيل الدور الرقابي لهذه الوزارة.

وإلى جانب دور هذه الأخيرة، فإن مفهوم الخدمة العمومية مفهوم شامل ويستلزم تضافر جهود كل القطاعات الأخرى، دون إغفال دور مؤسسات المجتمع المدني والتي يجب أن تلعب دورها كما ينبغي لتوجيه دفة الوزارة لما يخدم مصالح المواطن، بالإضافة إلى إشراك النخب والفاعلين في القطاع.

المطلب الخامس: إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام

في إطار الإصلاحات الهيكلية الرامية إلى إعطاء المزيد من الفعالية لتحسين أداء المرفق العمومي، كانت هناك مبادرة من الحكومة لإنشاء مرصد وطني لإصلاح الخدمة العمومية، فبعدما حدد المحاور التي سيتم التركيز عليها في مجال تحسين الخدمة العمومية أكد مخطط عمل الحكومة على أن إنشاء مرصد وطني بإجراء دراسات وتقديم اقتراحات لتدارك النقائص، ونبذ البيروقراطية وانعدام الفعالية والسلوكيات السلبية، يندرج ضمن الهدف المتمثل في تحديد الخدمة العمومية.

لقد أكد الوزير الأول في تصريح له أن إنشاء هذا المرصد يأتي تطبيقاً لترتيبات تعليمية الوزير الأول المؤرخة في 20 أكتوبر 2013 رغم أن هذه التعليمات لم تشر للمرصد بتات بل كانت مجرد اقتراح أن يؤكد مخطط عمل الحكومة¹.

1- المرسوم الرئاسي 03-16 المؤرخ في 7 جانفي 2016 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية عدد2، ص12.

حيث صرح الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية قبل إلغاء الوزارة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية الصحفية على المعالم الكبرى لهذه الآلية كأداة لتحسين الخدمة العمومية وأوضح هذا الأخير أن الأمر يتعلق "بجهاز استشاري يعد إطارا تشاوريا للتحليل والتقييم والاقتراح في مجال تنظيم وسير الخدمة العمومية وسيضم كافة الشركاء لا سيما الإدارات ومستعملي الخدمة العمومية والمجتمع المدني والخبراء والشخصيات التي تتوفر على كفاءة في مجال الخدمة العمومية".

أن هذا التصريح يوضح الأهمية الكبيرة لهذه الآلية في كونه يعتبر كورشة كبيرة للإصلاح، وكنقطة انطلاق للتشاور حول أنجع السبل والوسائل لتحسين الخدمة العمومية.

وبالفعل فقد صدر المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المؤرخ في 07 جانفي 2016 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام الذي أكد بموجب المادة الأولى والثانية على إنشاء مرصد وطني للمرفق العام كهيئة استشارية تنشأ لدى الوزير المكلف بالداخلية.

ولقد تضمنت من المواد 03 إلى 07 من هذا المرسوم صلاحيات ومهام هاته الهيئة كإطار تشاوري يكلف بتقييم اعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها في ميدان ترقية المرفق العام والإدارة وتطويرها بحيث يكلف المرصد في هذا الصدد باقتراح كافة القواعد والتدابير الرامية إلى تحسين تنظيم المرفق العام وسيره، قصد التكيف مع مختلف التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية الحاصلة وكذا مع حاجات مستعملي المرفق العام، كما يكلف المرصد في مجال عصرنة المرفق العام باقتراح كافة التدابير التي من شأنها المساهمة في قيام الإدارات والهيئات العمومية بتنفيذ البرامج الخاصة بعصرنة المرفق العام حيث يقترح في هذا الصدد حسب ما تحدده مواد هذا الموسم الرئاسي، كل تدبير من شأنه أن يحفز على تطوير الإدارة الإلكترونية بإدخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والإتصال وتعميمها، العمل على وضع أنظمة فعالة من شأنها تسهيل إتصال المواطنين بالمرفق العام وتحسين حصولهم على المعلومة، العمل على إقتراح كل تدبير من شأنه إرساء المهنية والآداب ترقية القيم الأخلاقية داخل المرفق العام، على بعث الثقة والحفاظ عليها بين أعوان المرفق العام ومستعمليه¹.

أما المادة 8 من ذات المرسوم فقد ذهبت لتحديد تشكيلة المرصد والتي تضم تحت رئاسة الوزير المكلف بالداخلية، خمس شخصيات يختارون لخبرتهم من بين الإطارات السامية الذي مارسوا وظائف

¹ - المواد من 3 و 7 من نفس المرسوم.

عليا في الدولة يقترحهم وزير الداخلية والجماعات المحلية، ممثلو القطاعات الوزارية ذو رتبة مدير على الأقل وهم وزارة المالية، الصناعة والمناجم والطاقة، التجارية، السكن والعمران والمدينة، النقل، التربية الوطنية، العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات..... إلخ.¹

ولقد ذهبت 11 من ذات المرسوم لتحديد عدد الدورات التي يجتمع فيها المرصد والتي حددت حسب هذه المادة بأربع دورات عادية في السنة بالإضافة إلى الاجتماع في دورة إستثنائية بطلب من رئيسته أو بطلب من 3/2 أعضائه.

وبمناسبة ممارسته لصلاحياته فإن المرصد الوطني يقوم بإعداد تقارير حول المرفق العام عن طريق مراسلة ترسل إلى الوزير الأول، وأخرى سنوية ترسل إلى رئيس الجمهورية.

ان فكرة المرصد كآلية كانت موجودة من قبل وذلك لموجب مرسومين الأول هو المرسوم الرئاسي 03-406 الموافق لـ 05 نوفمبر 2003 يتضمن إنشاء مرصد وطني للتربية والتكوين والذي أعلى فيما بعد¹ والثاني هو المرسوم التنفيذي رقم 07-05 الموافق لـ 8 يناير 2007 يتضمن تشكيلة المرصد الوطني للمدينة وتنظيمه وعمله وسيره.

حيث عرفت المادة الثانية من المرسوم الرئاسي المرصد الوطني للتربية على أنه "مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"، وهو نفس التعريف الذي عرفه به المرسوم التنفيذي بموجب المادة الثانية منه، في حين أكدت المادة الثالثة من المرسوم الرئاسي على إمكانية إنشاء فروع للمرصد على المستوى الجهوي بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية الوزير المكلف بالتربية الوطنية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

وذهبت المادة الرابعة من نفس المرسوم لتعطي تصورا ومجالا واسعا لاختصاص هذه الأخيرة عندما على أن المرصد جهاز وطني للخبرة والمتابعة والتحليل الإستشراقي لمنظومة التربية والتكوين التي تتشكل من قطاعات التربية والتكوين والتعليم المهنيين والتعليم العالي والبحث العلمي، حيث يستنتج من هذه المادة أن المرصد يشتمل على ثلاثة قطاعات وزارية وهي التربية، التكوين المهني، التعليم العالي والبحث العلمي، وأكدت المادة الخامسة على الاختصاصات المخولة للمرصد من خلاله:

¹ - المادة 8 من نفس المرسوم.

¹ - المادة 11 من المرسوم الرئاسي 16-03 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام

- وضع ترتيبات تمكن من تقديم منتظم لنوعية التربية والتكوين ومستوى تحصيل المتعلمين، ومتابعة تطور أداءات التأطير والمعلمين.
- إنتاج مؤشرات ومعايير سير ومردود ونجاعة منظومة التربية والتكوين.
- نشر دوري لتقارير الدراسات حول واقع منظومة التربية والتكوين في مختلف تركيباتها وحول أداءاتها بالمقارنة مع المعايير الدولية.
- إنشاء بنوك معطيات.

فيما يخص تنظيم وسير وعمل المجلس فهو يديره مجلس توجيه ويسيره مدير يزود بمجلس علمي، ويتشكل من ممثلي لكل من وزير المالية، وزير الشؤون الدينية ووزير التربية ووزير الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، وزير التعليم العالي والبحث العلمي، وزير التكوين والتعليم المهنيين، وزير الشباب والرياضة، وممثل مدير الديوان الوطني للإحصاء، مدير المعهد الوطني للبحث في التربية، مدير مركز الدراسات والبحث في المهن والتأهيلات، وممثلة عن مستخدمي المرصد الوطني يعينهم المدير.

ولا يختلف المرصد الوطني للمدينة عن المرصد الوطني للتربية والتعليم، بحيث نجد تقريبا نفس المعالجة القانونية حيث يسير هذا الأخير بموجب مجلس توجيه ويديره مدير عام ويزود بمجلس علمي، ويتداول مجلس التوجيه في المسائل الخاصة بسير المرصد بحسب نص المادة الثامنة، في حين تتميز تشكيلته بسيطرة ممثلي السلطة التنفيذية مثله مثل المرصد الوطني المتعلق بالتربية.

ان الغرض من التطرق لهذين المرسومين هو محاولة معرفة طريقة المعالجة القانونية لهما وبالتالي معرفة المعايير التي يجب أن تحترم في ظل المرسوم الرئاسي 16-03 المتعلق بالمرصد الوطني للمرفق العام، بحيث يتوجب أن يحترم بعض النقاط لضمان فعاليتها على أرض الواقع منها¹:

- ضرورة تمتعه بالاستقلالية التامة في التسيير.
- التزام التوازن في تشكيلته بين ممثلي السلطة التنفيذية وممثلي المجتمع المدني.
- إعطاء صلاحيات واسعة لهذا الجهاز قصد ضمان تسريع وتيرة تحسين أداء المرفق العمومي، قصد ضمان تسريع وتيرة تحسين أداء المرفق العمومي.

1- المرسوم الرئاسي 16-03 المؤرخ في 7 جانفي 2016 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية عدد2، ص12.

إلا أن قواعد قانونية لهذا المرسوم الرئاسي للأسف لا تعكس احترامه لهاته النقاط، ولعل أهم نقطة تحول دون ضمان أداء أحسن وفعال لهذا الجهاز هو عدم استقلاليته حيث يعتبر جهازا تابعا للوزير المكلف بالداخلية، ضف إلى ذلك الطابع الاستشاري للمرصد، حيث أن صلاحيات تنحصر في مجرى الاستشارة وهو ما تؤكد مواد هذا المرسوم الرئاسي في عبارات عدة: منها يقترح، يبادر، ساهم، يحفز، إلخ... وبالتالي لا يتمتع بصلاحيات قطعة حتى الوسائل القانونية التي يمتلكها المرصد في سبل قيامه بما يناظر به من مهام هي مجرد إعداد تقارير ترسل كمرحلة أولية إلى الوزير الأول وأخرى سنوية ترسل إلى رئيس الجمهورية الأمر الذي تغيب في ظلله القوة الإلزامية كهاته التقارير بسبب طبيعتها القانونية يضاف إلى ذلك كله تشكيله المرصد التي يعدم فيها التوازن ويطغى عليها التمثيل القوي للسلطة التنفيذية على حساب ممثلي المجتمع المدني والهيئات الأخرى.

وكل هذا لا يتمتع من القول أن إنشاء جهاز كهذا يعتبر خطوة مشجعة نحو إنشاء إطار مؤسساتي تشاوري كفيل بترقية وعصرنة المرفق العمومي والعمل على إضفاء المزيد من الفعالية في أدائه.

المبحث الثالث: التدابير المتخذة لتحسين علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر

إن تحسين العلاقة بين الإدارة العمومية والمواطن يعتبر من بين أهم المبادئ التي وردت في تقرير لجنة إصلاح هيئات ومهام الدولة، وفي الصياغة القانونية للأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، على اعتبار أن تحقيقها سيؤدي بالضرورة إلى تكريس مجتمع سياسي تعددي، المواطنة ودولة القانون. حيث يجب أن يكون المواطن في قلب عملية الإصلاح، وهذا لن يتحقق إلا بإشراكه في التسيير العمومي، و إدماج المجتمع المدني في التنظيم المؤسساتي و الإداري للدولة¹. وفي هذا السياق، عملت لجنة إصلاح هيئات ومهام الدولة، على اقتراح ميثاق ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن يهدف إلى تقريب هذه العلاقات أكثر وتحقيق الثقة المتبادلة وتحسين نوعية الخدمات. ويدخل هذا الميثاق ضمن السياسة العامة للعلاقات بين الإدارة والمواطن، التي تعتمد على المحاور الرئيسية التالية:

- حق المواطنين في الإعلام وفي شفافية عمل الإدارة.

- تحسين وتبسيط الإجراءات الإدارية.

¹ التقرير العام للجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها، المرجع السابق، ص 59.

- تكييف ومرونة المرافق العمومية الإدارية.
- الحماية القانونية للمواطنين وترقية ممارسات المواطنة.
- من خلال هذه المحاور الرئيسية، سنحاول التطرق الى الخدمات التالية:
- خدمة استقبال انشغالات وشكاوى المواطنين.
- خدمة تحسين الأداء على مستوى شبابيك الحالة المدنية ومصالح التنظيم العام.
- تخفيف الإجراءات الإدارية.
- خدمة التوجيه، الاتصال والإعلام.
- خدمة تكثيف نشاطات التفتيش والتقييم للمرافق العمومية الإدارية.
- المطلب الأول: خدمة استقبال انشغالات وشكاوى المواطنين:**

في هذا الصدد فإنه بالعودة إلى المرسوم التنظيمي رقم: 131/88 الصادر بتاريخ: 1988/07/04 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، نجده أولى أهمية بالغة لمسألة استقبال المواطن وهذا بموجب المواد 12، 13 و 14 وذلك بأن نص على استقبالهم أحسن استقبال وإقامة هياكل ملائمة لاستقبالهم بتجهيزها وتزويدها بالوسائل البشرية والمادية وترشدهم في مساعيهم.

ورغم ذلك فقد سجلت الدولة عدت ملاحظات بخصوص استقبال المواطنين والتكفل بانشغالاتهم وطلباتهم نذكر منها¹:

- 1- أن بعض المسؤولين المحليين لا يستقبلون المواطنين، وهناك البعض من المسؤولين يقومون بتكليف بعض مرؤوسيههم لاستقبال المواطنين والذين غالبا ما يفتقرون للمؤهلات والقدرات التي تسمح لهم بالمعالجة الملائمة لطلبات المواطن والتكفل بانشغالاته.
- 2- استقبال المواطنين أحيانا في ظروف غير لائقة، وميل بعض المسؤولين إلى تخصيص ردود سلبية للمواطنين، الأمر الذي لا يساهم في تعزيز علاقة الثقة بين المواطن والإدارة.

¹ القرار الوزاري رقم: 1587 المؤرخ في 23 أكتوبر 2013 الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، المتعلق باستقبال المواطنين في مقابلات والتكفل بتطلعاتهم وانشغالاتهم.

3- لا تحضى أحيانا طلبات وشكاوى المواطنين بالمتابعة مما يؤدي إلى الإضرار بمصداقية الإدارة.

وبما أن استقبال المواطنين وممثلي المجتمع المدني يعد بمثابة الوسيلة المثلى لتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، إذ يشكل استقبال المواطنين في هذا الإطار فرصة سانحة لتقوية هذه العلاقة، كما سيمكن ذلك المواطن من التعبير عن انشغالاته أمام سلطة عمومية، والتي ستتعرف بدورها على حقيقة العراقيل البيروقراطية التي تعترض سبيله في مساعيه لدى مختلف المصالح الإدارية.

ومن أجل ذلك، فقد عمدت وزارة الداخلية والجماعات المحلية على إصدار تعليمات صارمة بتخصيص يوم محدد ومشارك لمقابلة المواطنين أسبوعيا وإعلامهم به، على مستوى جميع المسؤولين المحليين: الولاية، الولاية المنتدبون، المدراء التنفيذيين للولاية، رؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، ولتعزيز مصداقية المرافق العمومية الإدارية لدى المرتفقين فقد تقرر عدم السماح بالتفويض الآلي لإجراء المقابلات للمرؤوسين، إلا في الحالات الاستثنائية المبررة والقيام بمتابعة مدى التكفل بتظلماتهم وانشغالاتهم بوضع آليات مناسبة وفعالة.

ولتنظيم هذه المقابلات في أحسن الظروف وبصفة جيدة، تتلاءم مع برنامج عمل المسؤولين المحليين المعنيين، فإنه يتعين القيام بما يلي¹:

1- تحديد يوم مشترك أسبوعيا لجميع المصالح الإدارية من أجل مقابلة المواطنين والسهرة على احترامه من طرف جميع المسؤولين المعنيين؛ ولقد أوضحت وزارة الداخلية والجماعات المحلية من خلال القرار رقم: 1587 الصادر بتاريخ: 2013/10/23 المسؤول المكلف بإجراء المقابلات؛

-بالنسبة لولايات: الجزائر، وهران، سطيف، تيزي وزو، باتنة، الجلفة، البليدة، الشلف، المسيلة، تلمسان، قسنطينة وبجاية، يكلف السادة الأمناء العامون بإجراء المقابلات الأسبوعية تحت إشراف والي الولاية وبمتابعة مستمرة منه وبحضور المديرين التنفيذيين الذين يمكن أن يكونوا معنيين بمحتوى شكاوى المواطنين.

-وبالنسبة لولايات الجنوب المتمثلة في: أدرار، إليزي، تمنراست، غرداية، ورقلة، الوادي، بسكرة، تندوف وبشار، ونظرا لبعده المسافات التي تفصل بعض البلديات عن مقر الولاية وظروف التنقل فإنه

¹ القرار الوزاري رقم: 1587 المؤرخ في 23 أكتوبر 2013 الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، المتعلق باستقبال المواطنين في مقابلات والتكفل بتظلماتهم وانشغالاتهم.

يتعين عليكم إعطاء الأولوية لتنظيم المقابلات من طرف السادة رؤساء الدوائر بحضور رؤساء المصالح المحلية المعنية واتخاذ الإجراءات المناسبة في شأنها، وضمان متابعة مباشرة ومستمرة من طرف والي الولاية الذي يتلقى دوريا تقارير عنها.

هذا الإجراء يمكن أن يكمل بمقابلات دورية مع المواطنين، يجريها والي الولاية بحضور المديرين اللوائيين المعنيين، وذلك بناء على المواضيع الأساسية لتظلمات وانشغالات المواطنين. -أما بالنسبة لباقي الولايات، يتولى والي الولاية شخصا إجراء المقابلات مع المواطنين.

والجدير بالإشارة إلى أن المقابلات التي يجريها الولاية المنتدبون، رؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية مع المواطنين ملزمون باستقبال المواطنين شخصا في مقابلات تنظم وفقا لنفس التنظيم المعمول به على مستوى الولاية وذلك بحضور المسؤولين المعنيين، لاسيما رؤساء الأقسام المعنية بالنسبة لمقابلات الولاية المنتدبين ورؤساء الدوائر، مع رفع تقارير دورية في شأنها لوالي الولاية بغرض المتابعة واتخاذ ما هو لازم من إجراءات في خصوصها.

2- تقرر إنشاء بنية توضع لدى والي، والي المنتدب، رؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية مكلفة بمتابعة تظلمات وطلبات مستعملي المرافق العمومية والتكفل بها.

غير أنه وفي انتظار الإنشاء الرسمي لهذا الهيكل الجديد، فإنه يجب تعيين إطارات مؤهلة للتكفل ببرمجة عمليات الاستقبال ومتابعة شكاوى وتظلمات المواطنين الواردة والذين يجب اختيارهم من بين الموظفين المعروفين بالسيرة والسلوك الحسن، سلامة المسار المهني وتميزهم بحسن الاستماع والاتصال في انتظار صدور النصوص الخاصة بتحديد المعايير اللازمة لفتح هذه المناصب على مستوى كل ولاية، دائرة وبلدية بالإضافة إلى تحضيرهم عن طريق برمجة دورات تكوينية ملائمة، ويجب تفعيلها من أجل السماح لهم باكتساب المؤهلات المتصلة بمنصب العمل.

ولقد أشار القرار رقم: 1587 المؤرخ في: 2013/10/23 السابق ذكره إلى أنه يجب تعيين مسؤول عن الخلية المكلفة باستقبال المواطنين في كل ولاية، دائرة، بلدية قصد المشاركة في المقابلات المنظمة ومتابعة مدى تنفيذ القرارات المتخذة خلالها، يتولى هذا الإطار تحت الإشراف المباشر للوالي لضمان¹:

¹ القرار الوزاري رقم: 1587 المؤرخ في 23 أكتوبر 2013 الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، المتعلق باستقبال المواطنين في مقابلات والتكفل بتظلماتهم وانشغالاتهم.

- المتابعة المنتظمة لتنفيذ القرارات المتخذة خلال المقابلات مع المواطنين.
 - تجميع حصيلة المقابلات التي تم إجراؤها على مستوى الولايات، الدوائر والبلديات.
 - إعداد الحصيلة الشهرية للمقابلات التي تم إجراؤها مع المواطنين والتي تتضمن المعطيات الإحصائية، التحليلية وذات الدلالة، بتحديد: موضوع المقابلات، إجراءات المتابعة التي حظيت بها من طرف المسؤول عن المقابلة ووضع تنفيذ القرارات المتخذة.
- 3- كل مقابلة يجب أن تتخذ بشأنها إجراء إداري قانوني ويجب أن تحصى بمتابعة حقيقية، وأن ترسل الحصيلة المعدة إلى الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية قبل العاشر (10) من الشهر الذي يلي.
- ونرى أن هذه الإجراءات المتخذة تهدف إلى إعطاء مصداقية أكبر لأعمال الدولة والجماعات المحلية في وضع " المرتفق " في صميم اهتمامات السلطات المحلية، وكذا تفعيل ميكانزمات وظيفية لأجل التكفل بتظلمات المواطنين وبفعالية.
- 4- تحسين ظروف استقبال المواطنين بتهيئة وتجهيز قاعات الانتظار وفضاءات الاستقبال بصفة لائقة.
- وتجدر الإشارة، إلى أن المواطنين ذوي الاحتياجات الخاصة لاسيما أولئك الذين يعانون من إعاقات حركية قد وجدوا عدة صعوبات لدخولهم لبعض المرافق العمومية الإدارية كما هو الحال في بعض المصالح البلدية، الدوائر والمقاطعات الإدارية التابعة للقطاع.
- رغم أن التنظيم الجاري به العمل يكفل لهذه الفئة الحق في التمتع بخدمات المرفق العام دون أي تمييز مع باقي المواطنين طبقا للفقرة 02 من المادة 13 من المرسوم رقم: 131/88 السابق ذكره والتي جاء فيها: " وبهذه الصفة يجب عليها أن تضمن للمواطن توجيهها وإعلاما صحيحين، وتساعد كل شخص معوق في إنجاز الإجراءات الإدارية".
- وبما أن الدخول للمرافق هو أول مرحلة في تعامل المواطن مع الإدارة، فقد حدد المرسوم التنفيذي رقم: 455/06 المؤرخ في: 2006/12/11 كليات تسهيل وصول الأشخاص المعوقين إلى المحيط المادي، الاجتماعي، الاقتصادي والثقافي، حيث ألزم المصالح التقنية المختصة بتسيير دخول هاته الفئة من المواطنين إلى البنايات العمومية التي تحتضن الهيئات والإدارات والمؤسسات والمرافق العمومية وذلك من خلال مراعاة المعايير المعمارية اللازمة في كل عملية إنجاز أو تهيئة لمقار إدارية.
- وقد عمدت وزارة الداخلية والجماعات المحلية من أجل تحسين ظروف استقبالهم إلى إصدار تعليمة خاصة للحد من هذه الصعوبات رقم: 49 الصادرة بتاريخ: 2014/01/13 باتخاذ تدابير عاجلة من

أجل تهيئة مداخل مناسبة لهذه الفئة على مستوى المرافق العمومية الإدارية مع مراعاة طابعها الجمالي واندماجها ضمن الطابع العمراني للبنىات المعنية.

أما بالنسبة للبنىات التي هي قيد الإنجاز أو التي سيشروع في إنجازها في المستقبل المنظور فإنه من الضروري تخصيص ممرات مناسبة لفئة المعاقين حركيا.

وأكدت نفس التعلية على أنه في كل الأحوال على الجميع اتخاذ تدابير خاصة لاستقبال فئات المواطنين ذوي الاحتياجات الخاصة (بأنواعها المختلفة) والتكفل بطلباتهم بما يكفل كرامتهم وييسر لهم مساعيهم الإدارية في حدود ما تنص عليه القوانين والتنظيمات المعمول بها.

المطلب الثاني: خدمة تحسين الأداء على مستوى شبابيك الحالة المدنية ومصالح التنظيم العام

نظرا للظواهر السلبية في تقديم الخدمات للمواطنين التي آلت إليها شبابيك الحالة المدنية ومصالح التنظيم العام؛ من جهة لوجود في بعض الشبابيك موظفون معاقبون أو محولون إليها وبالتالي لا يمكن أن ينتظر منهم رد فعل ايجابي من طرفهم، ومن جهة أخرى وجود عمال الإدماج المهني والذين ملئت بهم الشبابيك وليس لهم أية مؤهلات أو تجربة مهنية¹.

ولذلك فقد عكفت وزارة الداخلية والجماعات المحلية من أجل السير الحسن لشبابيك الحالة المدنية والتنظيم العام وتقديمها لخدمات إدارية ذات نوعية على إصدار عدة تنظيمات صارمة في هذا الخصوص، باتخاذ تدابير فورية بإعادة تأطير مصلحة الحالة المدنية للبلديات وكذا مصالح التنظيم العام بانتقاء العناصر الأكثر تأهيلا للإشراف عليها وانتقاء الموظفين المعنيين على مستوى هذه المصالح الحساسة على أساس مقاييس ومعايير الكفاءة المهنية، الجدارة والاستحقاق، السلوك والانضباط، الأقدمية والخبرة، ويشمل هذا الإجراء كذلك العناصر المتفوقين بامتياز والمستخدمين في إطار الشبكة الاجتماعية².

بالإضافة إلى أنه يجب القيام بنشاطات تكوينية (قصيرة المدى أو بالمناوبة) لفائدة أعوان الشبابيك ومسؤولي مصالح الحالة المدنية والتنظيم العام، حول الجوانب القانونية والتنظيمية، وكذا حول تقنيات

¹ التعلية الوزارية رقم 107 المؤرخة في 21 فيفري 2013 عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، والمتعلقة ببرنامج تحسين المرافق العمومية الإدارية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

² البرقية رقم: 49 المؤرخة في 13 جانفي 2014 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، والمتعلقة بفئة المواطنين ذوي الاحتياجات الخاصة، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

الاتصال، وهذا تكملة لبرامج التكوين التي تعكف الإدارة المركزية على إعدادها وتنفيذها ، وإلزامهم بضرورة حمل شارات تعريفية تبين اسم ولقب العون، وظيفته والرقم التسلسلي لشارته، والتي من شأنها أن تساهم في الحد من التصرفات البيروقراطية المشينة؛ ومن حالاتها تجاوز السلطة، الرشوة والمحسوبية. هذه الإجراءات شملت أيضا المسؤولين المحليين ومكاتبهم؛ إذ يجب عليهم وضع لوحة تبين اسم ولقب المسؤول ووظيفته وعرضها بصفة دائمة على مكتب المعني بالأمر، ووضع لوحات على مكاتب المسؤولين تتضمن صفة صاحب المكتب وذلك حتى تكون العلاقة مع المواطن مبنية على المساواة وتتسم بالشفافية والحياد والعدالة.

والجدير بالذكر، إلى أنه يستفيد الموظفين الذين تم انتقائهم في إطار هذه العملية بزيادة تشجيعية خاصة في مرتباتهم بفضل النظام التعويضي الجديد.

المطلب الثالث: تخفيف وتبسيط الإجراءات الإدارية

إن استمرار تفشي ظاهرة المطالبة بالوثائق أو الإجراءات خارج تلك المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات الجاري العمل بها يعد من التصرفات البيروقراطية والمحسوبية في بعض الهيئات الإدارية، التي تحول اليوم دون التقدير المناسب من طرف المواطن للمجهود المبذول من طرف السلطات العمومية فيما يخص تحسين خدمات المرافق العمومية، وتسهم في استفحال وتجدر المواقف السلبية التي ما فتئ المواطن يعبر عنها اتجاه أعمال ونشاطات الإدارات العمومية.

بناء على ذلك، فقد عكفت وزارة الداخلية والجماعات المحلية على تنفيذ برنامج عمل واسع النطاق لإعادة تأهيل المرافق العمومية المحلية التابعة للقطاع بالولايات، المقاطعات الإدارية، الدوائر والبلديات واستعادتها لمهامها في إطار منظور الحدثة وفي سياق النوعية بالتخفيف من المطالبة بوثائق أو إجراءات خارج تلك المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات الجاري العمل بها، وهو ما كرسه المرسوم رقم: 131/88 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن السابق ذكره بموجب المادتين 21 و 22 الآتي ذكرهما على التوالي¹:

¹ المرسوم رقم: 131/88 المؤرخ في: 04 جويلية 1988 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية عدد 27 لسنة 1988، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

"يجب على الإدارة حرصا منها على تحسين نوعية خدماتها باستمرار وتحسين صورتها العامة باعتبارها تعبيرا عن السلطة العمومية أن تسهر على تبسيط إجراءاتها، وطرقها، ودوائر تنظيم عملها وعلى تخفيف ذلك.

وعليها أن تعد مطبوعات واستمارات مقننة بسيطة في تصميمها، مختصرة ومفهومة في مضمونها، وجذابة في شكلها، وتقرأ بسهولة.

ويجب عليها، زيادة على ذلك أن تطور أي إجراء ضروري لتتلاءم مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير".

" يجب على الإدارة أن تحرص لتكون الأوراق التي تطلب من المواطنين محدودة العدد تقتصر على الوثائق اللازمة لدراسة الملف، دون أن تطلب على أية حال وثائق لا يطلبها صراحة التنظيم الجاري به العمل.

كما يجب عليها، أن تقوم مقام المواطن كلما كان ذلك ممكنا، فتتصل مباشرة بالمصلحة أو الهيئة المعنية للحصول على المعلومات التي تراها ضرورية لدراسة الملف المعروض عليها".

ضمن هذا المسعى، تم إصدار التعليمات الوزارية رقم: 1599 المؤرخة في 25/05/2011، التي تم بموجبها التخفيف من الإجراءات الإدارية المتعلقة بتشكيل العديد من الملفات، لاسيما لطلب الحصول على جواز السفر، بطاقة التعريف الوطنية، رخصة السياقة وبطاقة ترقيم السيارات، فحذفت العديد من الوثائق التي كانت مفروضة سلفا على المواطن وقلصت آجال معالجة طلبات المواطنين.

بالإضافة إلى رقمه سجلات الحالة المدنية واعتماد جواز السفر البيومتري الإلكتروني على مستوى كل الولايات والدوائر، وهو ما يشكل في حد ذاته نقلة نوعية مهمة في الخدمات المقدمة، وتبرز أهمية عصرنه المرافق العمومية الإدارية والدور الذي يمكن أن تلعبه في هذا المجال.

و يمكن أن نذكر بأهم الإجراءات التي جاء بها القرار الوزاري رقم 82 المؤرخ في 11 نوفمبر 2013 والصادر عن الوزير المنتدب المكلف بإصلاح الخدمة العمومية وهي كما يلي:

1- ضرورة نشر بطريقة واضحة قائمة الوثائق المطلوبة في كل ملف أو إجراء إداري.

2- تقليص عدد الوثائق المكونة للملفات الإدارية وجعلها مقتصرة فقط على الوثائق الضرورية لدراسة الملفات، أما باقي الوثائق فبإمكان الإدارة أن تطلبها مباشرة من المصلحة المختصة نيابة عن المواطن، وقد صدر في هذا الإطار المرسوم التنفيذي رقم: 75/14 والذي قلص عدد وثائق الحالة المدنية من 34

إلى 14 فقط .

- 3-تقليص آجال إصدار ومعالجة ملفات وطلبات المواطنين.
- 4-جعل استدعاء المواطن مقتصرًا فقط على الحالات التي تقتضيها المصلحة العامة، مع تحديد هوية ممضي الاستدعاء وأسباب ذلك بدقة وساعات الاستقبال.
- 5-إلغاء المصادقة طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارات العمومية: وهو ما أكدته المرسوم التنفيذي رقم 263/14.
- 6-السماح لجميع المسؤولين المعيّنين بمرسوم رئاسي بالمصادقة على الوثائق الإدارية وعدم توجيه المواطن للبلدية للقيام بهذا الإجراء.
- وتأكيدًا للتوجيهات أعلاه جاءت البرقية رقم: 3138 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية في إطار تخفيف وتبسيط الإجراءات الإدارية متضمنة مجموعة التدابير التالية:
- أ-الإلزامية إصدار الوثائق التالية في نفس اليوم وهي: رخصة السياقة وشهادة الكفاءة وبطاقة المراقبة والبطاقة الرمادية.
- ب-فيما يخص تخفيف الملفات الإدارية، تم تخفيف ملف ترقيم المركبات وذلك بإلغاء مستخرج من عقود الميلاد رقم 13 وبطاقة الإقامة وإلغاء فاتورة الشراء وإلغاء مستخرج من عقود الوفاة وإلغاء التصديق على استمارة طلب بطاقة الترخيم.
- ج-كما تم وضع تحت تصرف المواطنين الذين يهمهم الأمر نموذج عقد بيع المركبات موحد والذي يمكن استخراجها من الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية.
- د-كما تم تمديد صلاحية شهادة الإقامة لمدة ستة (06) أشهر بدل ثلاثة أشهر (03).
- ه-توسيع العمل بمستخرج شهادة الميلاد 12خ بالسماح باستعمال نسخة من هذه الوثيقة غير مصادق على مطابقتها للأصل في مختلف الملفات الإدارية.
- و-إلغاء شهادة ميلاد الأب من ملف تجديد جواز السفر
- كما جاءت البرقية رقم 3171 المؤرخة في 2013/04 الصادرة عن وزير الداخلية في هذا السياق وهي تتعلق ببعض التدابير التي من شأنها تخفيف الملفات الإدارية وتسهيل إجراءاتها تمثلت بالأساس في:
- أ-تسليم الوثائق والمستندات المطلوبة لقراءة مسبقة من قبل المواطن قبل إمضائها وتسليمها، أما بالنسبة للمواطنين الذين لا يتقنون القراءة فيتم تكليف موظف استقبال لقراءة محتوى الوثيقة لهم.

ب- وفي حالة ثبوت أن الخطأ واقع في سجل الحالة المدنية الأصلي يتعين على ضابط الحالة المدنية أو الموظف المسؤول إبلاغ المواطن للقيام بإجراءات التصحيح لدى السلطة القضائية المختصة.

المطلب الرابع: خدمة التوجيه، الاتصال والإعلام

نظرا للنقائص التي سجلتها الدراسات التي قامت بها وزارة الداخلية والجماعات المحلية في هذا المجال على مستوى بعض الإدارات المحلية، والتي يمكن إجمالها فيما يلي¹:

- نقص في إعلام المواطنين حول مختلف الخدمات الإدارية لاسيما فيما يخص:
 - الشروط التنظيمية للاستفادة من بعض الخدمات واستحقاقها.
 - الإجراءات الواجب إتباعها لإعداد الملفات الإدارية.
 - آجال معالجة الطلبات.

- نقص وغياب وسائل وإشارات لتوجيه المواطن على مستوى بعض الهيئات وأحيانا وجود وسائل قديمة لم تعد صالحة وتحتاج لإعادة التحيين والضبط.

- غياب اتصال فعال يثمن مجهود الإدارة فيما يخص خدمات المرفق العمومي التي يقدمها.
- استقبال وتوجيه المواطنين من قبل أعوان غير مؤهلين مهمتهم الأصلية هي الوقاية، الأمن والحراسة.

فقد أعطى وزير الداخلية والجماعات المحلية كل العناية اللازمة لمسألة الإعلام والاتصال والتوجيه، من عدت نواحي:

- 1- من حيث استغلال جميع الوسائل المتوفرة محليا لاطلاع المواطن عن الجهود المبذولة محليا لمعالجة النقاط السلبية التي يعاني منها بمناسبة طلبه الحصول على خدمات المرفق العام.
- 2- وضع وسائل الاتصال الضرورية في متناول مستعملي المرافق العمومية لأجل إعلامهم حول مختلف الجوانب التي تهمهم (تكوين الملفات، الإجراءات، آجال معالجة الملفات شروط الاستفادة، ...).
- 3- إنشاء وتنصيب خلية للاتصال في أقرب الآجال في الولايات التي لا تتوفر على ذلك، من أجل تسهيل عملية توجيه المواطنين، أما بالنسبة للولايات التي توجد فيها الخلية فيجب تدعيمها بالكفاءات الضرورية، مع تزويدها بوسائل العمل المطلوبة.

¹ التعليمات الوزارية رقم: 321 المؤرخة في: 20 أكتوبر 2013 الصادرة عن الوزير الأول والمتعلقة بإصلاح الخدمة العمومية،

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

4- ترقية استعمال الوسائط العصرية للاتصال لإرشاد المواطن وتوجيهه، وهذا بالتنسيق مع المصالح المؤهلة للإدارة المركزية.

ونرى من أجل تحسين نوعية الخدمات في مجال الإعلام، الاتصال والتوجيه أن تتخذ الدولة كافة التدابير اللازمة لتكثيف علاقات التواصل مع المواطنين وتسخير الإمكانيات اللازمة لانعكاساتها المباشرة على تحسين علاقة الإدارة بالمواطن.

وقد نصت في هذا الشأن بعض القرارات الوزارية والمنشورات على ضرورة الاهتمام بمسألة تحسين ظروف استقبال المواطنين والتكفل الأحسن بطلباتهم وانشغالاتهم، وذلك من أجل ضمان خدمة عمومية ذات جودة عالية، وأهم الإجراءات المتخذة في هذا الشأن نذكر ما يلي¹:

1- ضرورة تهيئة وتوفير هياكل ملائمة تتوفر على جميع المرافق الضرورية لاستقبال الحس للمواطنين، وذلك بتجهيز قاعات انتظار وفضاءات الاستقبال بصفة لائقة.

2- وضع نظام لإعلام وتوجيه المواطنين كلوحة الإعلانات واللافتات...

3- منع اللجوء إلى أعوان الأمن والوقاية لتولي مهام الاستقبال

4- احترام برنامج المقابلات من قبل المسؤولين المعنيين

5- اعتماد نظام 'التذكرة' مما يسمح باحترام الدور وترتيب الزوار وتقادي التجاوزات.

6- إعطاء الأولوية لفئة المواطنين ذوي الاحتياجات الخاصة في الاستفادة من خدمات المرافق العمومية المحلية وعدم تطبيق نظام الدور عليهم.

7- وضع سجل للشكاوى مرقم ومؤشر عليه من طرف مسؤول المصلحة أو المؤسسة المعنية، مع ضمان المتابعة الصارمة لدراسة ومعالجة الطلبات والانشغالات والتأكد من التكفل بها بجدية.

8- ذكر الأساس القانوني عند الرد على شكاوى المواطنين والآجال والهيئة المعنية بالطعن أمامها.

9- التأكد من مسألة تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية النهائية الصادرة ضد الإدارة.

¹ القرار الوزاري رقم: 82 المؤرخ في 11 نوفمبر 2013 الصادر عن الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية،

المتعلق بـ "تطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية"، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

- 10- تخصيص يوم محدد ومشارك لمقابلة المواطنين أسبوعيا على مستوى جميع المسؤولين المحليين، كما لا يجب السماح بتفويض هذه الصلاحية للمرؤوسين إلا في حالات استثنائية مبررة.
- 11- ضرورة وضع وسائل الاتصال في متناول مستعملي المرافق العمومية لأجل إعلامهم حول مختلف معاملاتهم الإدارية.
- 12- ترقية استعمال الوسائل العصرية للاتصال لإرشاد المواطنين وتوجيههم، كالهاتف الأخضر، الموقع الإلكتروني، البريد الإلكتروني، قصد تجنب المواطن التقلبات غير المجدية.
- وتجسيدا للأهداف السابقة تم إنشاء منصب عالي "المكلف بالاستقبال والتوجيه بالإدارة الإقليمية" ضمن القانون الأساسي لمستخدمي الجماعات المحلية كما تم تجهيز قاعات الاستقبال بأحدث التجهيزات لتوفير الراحة للمواطنين، وتم أيضا وضع مواقع الكترونية في خدمة المواطنين لتقديم طلباتهم أو رفع انشغالاتهم كما تم وضع خط أخضر لاتصال المواطنين والتبليغ عن انشغالاتهم.

المطلب الخامس: خدمة تكثيف نشاطات التفتيش والتقييم للمرافق العمومية الإدارية

إن الإدارة المركزية ومن أجل التصدي لمظاهر البيروقراطية بمختلف أشكالها؛ المحاباة، المحسوبية والرشوة أوجبت على المسؤولين المحليين توخي المزيد من الحرص والملاحظة للأعمال الموضوعة تحت سلطاتهم بأن تخضع باستمرار لبرامج المراقبة، التفتيش والتقييم بالتركيز على العمل مع المواطن بمنطق التسهيل، المرافقة والتخفيف¹.

وقصد الوقوف على النقائص المسجلة على مستوى كل هيئة سواء على مستوى الموارد المادية والبشرية أو على المستوى الوظيفي، التنظيمي والقانوني، فقد تقرر إحداث خلية ولاتية لدراسة تقارير التفتيش والتقييم على المستوى المحلي برئاسة والي الولاية ومشاركة: الأمين العام للولاية، المفتش العام للولاية، مدير التنظيم والشؤون العامة، مدير الإدارة المحلية، رئيس الدائرة، رئيس البلدية المعنية، إضافة إلى كل إطار يمكنه أن يثري أعمال هذه الخلية والمشاركة في نشاطاتها².

¹ التعليمات الوزارية رقم 1599 المؤرخة في 25/05/2011 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، المتعلقة بتخفيف الملفات الإدارية والإجراءات وتحسين الخدمات الصادرة عن الإدارة المحلية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

² التعليمات الوزارية رقم 107 المؤرخة في 21 فيفري 2013 عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، والمتعلقة ببرنامج تحسين المرافق العمومية الإدارية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

إذ يتم من خلالها اتخاذ التدابير التصحيحية اللازمة لمعالجة النقائص المسجلة والتي بدورها يجب تقييمها بصفة دورية، لاسيما وضعية تنفيذ القرارات المتخذة ودراسة آثارها.

وعلى المستوى المركزي سيتم اتخاذ تدابير من أجل متابعة نشاطات هذه الخلايا، بناء على التقارير الشهرية لنشاطات الخلية الولائية، والواجب إرسالها في بداية كل شهر قبل العاشر من الشهر الذي يلي.

وعقب هذه المهام سيتم تقييم مدى ديناميكية والتزام كل مسؤول محلي وفعالية المصالح الإدارية في العمل على تحسين الخدمة العمومية، وأن أي رفض متعنت لأية إدارة أو أي عون عمومي في تنفيذ هذه التدابير، ستتخذ إجراءات عقابية ضدهم سواء إدارية أو جزائية وذلك حسب درجة الخطأ، لكن من حق الدولة حماية موظفيها إذا كانوا مظلومين من طرف المواطنين، وهذا ما نصت عليه المادة 40 من المرسوم رقم: 131/88 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن السابق ذكره: "يتعرض الموظفون لعقوبات تأديبية قد تصل إلى العزل مع الحرمان من حق المعاش في حالة اعتراضهم لسبيل التدابير المتخذة لتحسين العلاقات بين الإدارة والمواطنين، وهذا دون المساس بالعقوبات المدنية والجزائية التي يتعرضون لها طبقا للتشريع الجاري به العمل بسبب أخطائهم الشخصية".

الفصل الثاني
تجربة الحكومة الالكترونية
في الجزائر

الفصل الثاني: تجربة الحكومة الالكترونية في الجزائر

تعد الجزائر كغيرها من دول العالم النامية عرضة لضغوطات العولمة التكنولوجية، حيث أضحت الإدارة الالكترونية مطلبا أساسيا ومعيارا من معايير التقدم الاقتصادي والسياسي والاجتماعي للدول، وبغية التجسيد الفعلي للتحويل نحو الحكومة الالكترونية فقد رسمت الحكومة الجزائرية استراتيجية لمواكبة حركة التقدم في مجال الإدارة الالكترونية وذلك من خلال تبني عديد المبادرات والمشاريع تهدف من خلالها إلى عصرنه الإدارة وذلك بمسايرتها لثورة المعلومات وتكنولوجيا الاتصالات العالمية.

ولقد بدأت بوادر التحويل نحو الإدارة الالكترونية من خلال نموذج عصرنه قطاع العدالة سنة 2003، حيث تعتبر العدالة من أولى القطاعات التي شهدت تقدما ملموسا وذلك بفضل الحركية التي شهدتها من جراء تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصال ويدخل ذلك في إطار الخطة الوطنية لإصلاح قطاع العدالة وتعزيز وتيرة العدالة لخدمة المواطن.

وفي سنة 2008 تاريخ اعتماد مشروع "الجزائر الالكترونية 2013" والذي يمثل الاستراتيجية الشاملة لتعميم تطبيق الإدارة الالكترونية في جميع الإدارات العامة، حيث سنحاول التطرق الى هذا المشروع بالتفصيل لاحقا.

كما أطلقت وزارة الداخلية في أواخر 2013 مشروع "المواطن الالكتروني" لأول مرة في الجزائر والذي يختصر أرشيف كل مواطن في رقم واحد يتبعه مدى الحياة، يمكن من خلاله استخراج جميع الوثائق الإدارية وفق نظام الكتروني يعمل على إصدار مختلف الوثائق في مدة لا تتجاوز 30 ثانية، وهذا ما يخفف من معاناة الجزائريين في استخراج الوثائق، كما تم وضع رقم وطني لكل جزائري وجزائرية يحل محل كل الوثائق، وتقليص الوثائق الإدارية المتعلقة بإصدار رخصة السياقة وجواز السفر وغيرها، والاكتفاء فقط ببطاقة التعريف الوطنية التي ستكون بطاقة رقمية تكون مدة صلاحيتها مدى الحياة¹.

¹ آمنة بن عبد ربه، الجزائر في عصر المعلومات سنة 2013م حصيلة وآفاق، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2005م -

المبحث الأول: المبادرات القانونية لإرساء دعائم الحكومة الالكترونية في الجزائر

حاول المقنن الجزائري في العديد من النصوص القانونية مسايرة التطور الحاصل في تكنولوجيا الإعلام والاتصال بهدف بناء مجتمع المعرفة من خلال سن العديد من القوانين، والتي تدخل ضمن الآليات التي تؤسس لفكرة الحكومة الالكترونية، ونذكر منها:

المطلب الأول: القوانين التنظيمية

هناك جملة من القوانين الصادرة بخصوص الحكومة الالكترونية، وهي:

* المرسوم التنفيذي رقم 98 - 275 المؤرخ في 25 أوت 1998¹، والذي يضبط شروط وكيفيات ممارسة خدمات الانترنت، وقد أنهى هذا المرسوم احتكار الدولة لقطاع الانترنت، مما سمح بظهور مزودين جدد عموميون و خواص.

* المرسوم التنفيذي رقم 2000 - 307 المؤرخ في 14 أكتوبر 2000، والذي يحدد شروط ومعايير تنظيم الانترنت والاستفادة منها وحقوق والتزامات مقدمي الخدمة والإجراءات المتبعة للحصول على الرخصة وحالات سحبها، كما أشار إلى ضرورة تشكيل لجنة منح الرخص لتقديم خدمة الانترنت.

* القانون رقم 03-2000، والذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، والذي يكرس الفصل بين وظائف المتعامل البريدي ومتعامل الاتصالات، وإعادة هيكلة وزارة البريد والمواصلات سمح بميلاد الجزائر للاتصالات و بريد الجزائر، وتم تحديد إطار دستوري لسلطة ضبط مستقلة وحرية وفتحت الأبواب للمستثمرين الخواص، وتكلفت بمنح الرخص للقطاع الخاص سواء المتعلقة بالهاتف النقال أو الثابت وترخيصات موزعي خدمات الانترنت ومراكز النداء².

¹ مرسوم تنفيذي رقم 98 - 275 المؤرخ في 25 أوت 1998م المتعلق بضبط شروط وكيفيات إقامة خدمات الانترنت واستغلالها، الجريدة الرسمية، العدد 36، 26 أوت 1998م، ص05.

² أمّنة بن عبد ربه، المرجع السابق، ص41.

المطلب الثاني: الثقة الرقمية

وتعريف على أنها تلك البيئة المعلوماتية التي تتمتع وتتميز بخصائص الثقة التي تتميز بها البيئة الورقية¹، ومن عناصرها التصديق الالكتروني والإمضاء الالكتروني.

ولاستكمال الترسانة التشريعية للثقة الرقمية في استراتيجية الجزائر الالكترونية: عمل المشرع الجزائري على وضع مجموعة من القوانين منها:

الفرع الأول: الاعتراف بحجية الكتابة الالكترونية

من خلال إصدار القانون رقم 05 - 10 بتاريخ 20 جوان 2005 والمتمم والمعدل للقانون المدني الجزائري، حيث انتقل المشرع من خلاله من النظام الورقي في الإثبات إلى النظام الالكتروني، حيث أصبح للكتابة في الشكل الورقي مكان ضمن قواعد الإثبات في القانون المدني الجزائري، طبقاً لنص المادة 323 مكرر من القانون المدني الجزائري، ويقصد بها الكتابة في الشكل الالكتروني ذات التسلسل في الأوصاف أو الأرقام أو أية علامات أو رموز ذات معنى مفهوم مهما كانت الوسيلة الالكترونية المستعملة ومهما كانت طرق إرسالها، كما يقصد بالوسيلة الالكترونية المستعملة القرص الصلب أو المرن أو في شكل رسائل الكترونية.

الفرع الثاني: التوقيع الالكتروني

اعتمد المقتن الجزائري التوقيع الالكتروني في نص المادة 2/327 من القانون المدني الجزائري، المعدلة بالقانون 05 - 10 المعدل والمتمم للأمر 75 - 58 المتضمن القانون المدني الجزائري، والتي تنص على أن: (يعتمد بالتوقيع الالكتروني وفق الشروط المذكورة في المادة 323 مكرر، وذلك من أجل إضفاء الحجية على المحررات الالكترونية).

¹ نذير غانم وعبد الحميد ربحان ونبيل عكنوش وجميلة معمر، "الثقة الرقمية ضمن إستراتيجية الجزائر الالكترونية 2013 (Algérie E- 2013) واقعتها ودورها في إرساء مجتمع المعرفة"، بحث مقدم للمؤتمر 23 للاتحاد العربي للمكتبات والمعلومات، جامعة قسنطينة - معهد علوم المكتبات و التوثيق، 2013م.

المطلب الثالث: التصديق الالكتروني

حددت ممارسة نشاط مقدمي خدمات التصديق الالكتروني بموجب المرسوم التنفيذي 07 - 162، وهو الأمر الذي يتطلب الحصول على ترخيص تمنحه سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية (ARPT)، وهذا الترخيص يكون مرفق بدفتر الشروط الذي يحدد حقوق وواجبات مؤدي الخدمات والمستعمل لها، والأشخاص الذين يجوز لهم قانوناً ممارسة هذا النشاط يجب أن تتوفر فيهم نفس الشروط لممارس نشاط خدمة الانترنت في الجزائر.

وبالتالي فإن نشاط مقدمي خدمات التصديق يعتبر نشاطا اقتصاديا يخضع للقيد التجاري طبقا للقانون التجاري، وبالتالي تكون جهة التوثيق الالكتروني مسؤولة عن توثيق العقد الالكتروني، الأمر الذي يجعل الوضع تطبيقاً لمهمة الموثق العادي¹.

المطلب الرابع: الدفع الالكتروني

تضمن القانون الجزائري مواد تتعلق بأنظمة الدفع الالكتروني، وفي سنة 2003، بدأ الاعتراف الرسمي بوسائل الدفع الالكتروني من خلال الأمر 03 - 11 المتعلق بالنقد و القرض²، من خلال المادة 69 التي تنص على أنه: (تعتبر وسائل الدفع كل الأدوات التي تمكن الشخص من تحويل الأموال مهما يكون السند أو الأسلوب التقني المستعمل).

المطلب الخامس: الجريمة الالكترونية

أمام الفراغ القانوني في مجال الجريمة الالكترونية تم إصدار القانون رقم 04 - 15 المؤرخ في 10 نوفمبر المعدل والمتمم لقانون العقوبات، والذي ينص على حماية جزائية لأنظمة المعلوماتية، وذلك من خلال تجريم كل أنواع الاعتداءات التي تستهدف أنظمة المعالجة الآلية للمعطيات كالدخول غير المشروع لأنظمة المعلوماتية تغيير أو إتلاف المعطيات...، وفي سنة 2009، تم سن قانون الجريمة الالكترونية، القانون رقم 09 - 04 المؤرخ في 05 أوت 2009، والذي يتضمن القاعدة الخاصة للوقاية من

¹ نذير غانم وعبد الحميد ريجان ونبييل عكنوش وجميلة معمر، مرجع سابق.

² الأمر رقم 03 - 11 المؤرخ في 26 أوت 2003م المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية المؤرخة في 27 أوت 2003م، العدد 53، ص 11.

الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، وتضمن القانون 19 مادة موزعة على ستة فصول.

المبحث الثاني: مشروع الجزائر الالكترونية

أطلقت الجزائر مبادراتها الإلكترونية، التي تجسدت في مشروع الجزائر الإلكترونية 2013، والذي يعتبر من المشاريع الكبرى التي أعدتها وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال بداية من عام 2008، في إطار مشاورات مع جميع الهيئات والدوائر الوزارية، فضلا عن المتعاملين العموميين والخواص الناشطين في مجال تكنولوجيات الإعلام والاتصال كما تم إشراك الاوساط العلمية والأسرة الجامعية في إثراء الأفكار وتوضيح رؤى مختلف الجهات المشاركة في تنفيذ الخطة المتعددة القطاعات لتطوير تكنولوجيات الإعلام والاتصال.

تمحور مشروع الجزائر الإلكترونية 2013 حول ثلاثة عشرة محورا تحدد الأهداف الرئيسية والخاصة، والمزمع تحقيقها على مدى خمس سنوات من ديسمبر 2008 تاريخ إعلان المشروع إلى 2013، بالإضافة إلى ضبط الإجراءات اللازمة لتنفيذها، وتتلخص هذه المحاور في¹:

- 1- تسريع استخدام تكنولوجيات الإعلام والاتصال في الإدارة العمومية.
- 2- تسريع استخدام تكنولوجيات الإعلام والاتصال في الشركات.
- 3- تطوير آليات وحوافز تسمح باستفادة المواطنين من تجهيزات وشبكات تكنولوجيات الإعلام والاتصال.
- 4- دفع تطوير الاقتصاد الرقمي، من خلال تهيئة الظروف المناسبة لتطوير صناعة تكنولوجيات الإعلام والاتصال تطويرا مكثفا.
- 5- تعزيز البنية الأساسية للاتصالات ذات التدفق السريع والفائق السرعة تكون مؤمنة وذات خدمات عالية الجودة.
- 6- تطوير الكفاءات البشرية، من خلال وضع إجراءات ملموسة في مجال التكوين والتأطير الجيد.
- 7- ضبط مستوى الإطار القانوني الوطني، تماشيا مع الممارسات الدولية ومتطلبات مجتمع المعلومات، ومع الأخذ بعين الاعتبار التجربة المعاشة وكل النفاص الملاحظة والصعوبات المسجلة.

¹القرار الوزاري رقم: 82 المؤرخ في 11 نوفمبر 2013 الصادر عن الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية، المتعلق بـ"تطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية" الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

- 8- تدعيم البحث، التطوير والابتكار، بتطوير المنتجات والخدمات ذات القيمة المضافة في مجال تكنولوجيات الإعلام والاتصال.
- 9- دعم الإعلام والاتصال، للتحسيس بدور تكنولوجيات الإعلام والاتصال في تحسين معيشة المواطن والتنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلد.
- 10- تثمين التعاون الدولي في مجال تكنولوجيات الإعلام والاتصال، من خلال المشاركة الفعالة في الحوار والمبادرات الدولية، وإقامة شراكات استراتيجية بهدف امتلاك التكنولوجيات والمهارات.
- 11- آليات التقييم والمتابعة: من خلال تحديد نظام مؤشرات متابعة وتقييم تسمح بقياس مدى تأثير تكنولوجيات الإعلام والاتصال على التنمية الاقتصادية والاجتماعية من جهة، وبإجراء تقييم دوري لتنفيذ المخطط الاستراتيجي "الجزائر الإلكترونية" من جهة أخرى.
- 12- إجراءات تنظيمية، تمحورت حول وضع تنظيم مؤسساتي متناسق على ثلاث مستويات، التوجيه والتنسيق بين القطاعات والتنفيذ.
- 13- توفير الموارد المالية مقرونة بتقييم مالي دقيق إلى أبعد حد ممكن.

المطلب الأول: أهداف مشروع الجزائر الإلكترونية 2013

- هدفت السلطات الحكومية من وراء وضع مشروع الجزائر الإلكترونية إلى تحقيق جملة من الأهداف يمكن إجمالها في الآتي¹:
- تحسين فعالية تدخل الدولة فيما يتعلق بالتكفل بانشغالات المواطنين ووضع قيد العمل السياسة الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية من أجل مواجهة الأزمات.
 - تبسيط وتخفيف الإجراءات الإدارية، وتحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين في مختلف مجالات الحياة.
 - عصرنة وثائق السفر والهوية.
 - مكافحة البيروقراطية التي تشكل كبحا للتنمية.
 - تجسيد مبادئ العدالة الاجتماعية والمساواة.

¹القرار الوزاري رقم: 82 المؤرخ في 11 نوفمبر 2013 الصادر عن الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية، المتعلق بـ"تطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية" الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

- تحقيق السياسة الوطنية الجوارية عن طريق تقريب الإدارة من المواطن.
- حماية المجتمع من آفة الجريمة المنظمة وبالأخص الجريمة المنظمة العابرة للحدود، وكذا ظاهرة الإرهاب والتي تستعمل غالبا تزوير وتقليد وثائق الهوية والسفر كوسيلة لانتشارها.
- وعليه فإن مشروع الجزائر الإلكترونية تتمحور حول هدف أساسي وهو عصرنه الإدارة العمومية وتقريبها من المواطن من خلال الاستثمار في تقنيات المعلومات والاتصال وإدخالها في كل مؤسسات الدولة بشكل يجعل إجراء المعاملات ومنح الخدمات للمواطنين أكثر سرعة وسهولة وأقل تكلفة وأكثر فعالية.

المطلب الثاني: مؤشرات جاهزية الحكومة الإلكترونية في الجزائر

وضعت هيئة الأمم المتحدة في إعلان الألفية في برنامج الحكومة الإلكترونية ضمن مؤشر قياس تطور الحكومة الإلكترونية EGDE، وهو مؤشر مركب يقيس مدى استعداد وقدرة الدول وإدارتها ومؤسساتها الوطنية على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أجل تقديم الخدمات العمومية. ويقيم هذا المؤشر الخصائص التقنية للمواقع الوطنية الإلكترونية على شبكة الانترنت بالإضافة لسياسات الحكومة الإلكترونية المتبعة واستراتيجيات تطبيقها، وبالخصوص قطاعات تقديم الخدمات الأساسية المتمثلة في الصحة، المالية، العدالة، الخدمات الاجتماعية، التربية والتعليم.

ويعبر هذا المؤشر عن متوسط مرجح لثلاثة أرقام قياسية موحدة حول الأبعاد (المعايير) الأكثر أهمية للحكومة الإلكترونية. تتمثل هذه المؤشرات في:

الفرع الأول: مؤشر الخدمة الإلكترونية

يتم تقييم مدى تطبيقه في الدولة بالنظر لثلاث مؤشرات، الأول يتعلق بتعدد البوابات الإلكترونية المفتوحة أو الظاهرة، سواء تعلقت بالإدارة المركزية ونعطي المثال ببوابة المواطن أو على المستوى المحلي مثال: بوابة الصفقات العمومية الولائية.

أما الثاني فيتضمن بوابة الخدمات الإلكترونية، حيث يتم التقييم النوعي للخدمات المعروضة على الانترنت (كيفية تنظيم المرفق وكيفية التواصل بين المرفق والمنفعين، أو تقييم العلاقة الخدمائية بين الإدارة والمواطن (تعداد الخدمات المقدمة إلكترونيا مثل استصدار شهادة ميلاد.

والثالث فتعلق ببوابة المشاركة الإلكترونية، وتتعلق بتقييم مشاركة المواطن في الحياة العامة (التعليق، الاستشارة، تقديم طلبات الولوج للموقع) التواصل بينه وبين الإدارة.

الفرع الثاني: مؤشر البنية التحتية للاتصالات الإلكترونية

وهو مركب المتوسط الحسابي لخمس مؤشرات وهي:

مؤشر عدد المشتركين في الهاتف الثابت (لكل 100 نسمة).

العدد المقدر لمستخدمي الانترنت (نسبة مئوية).

عدد المشتركين في الهاتف النقال الخليوي (لكل 100 نسمة).

عدد الاشتراكات في الانترنت عريض النطاق الثابت (اللاسلكي) (لكل 100 نسمة).

الفرع الثالث: مؤشر رأس المال البشري

يتكون مؤشر رأس المال البشري من أربع مؤشرات:

معدل معرفة القراءة والكتابة لدى البالغين، النسبة الاجمالية للمسجلين في الأطوار التعليمية الثلاث

الابتدائي والمتوسط والثانوي، السنوات المتوقعة للدراسة، متوسط سنوات الدراسة.

يمكن تقييم مؤشر جاهزية الجزائر الإلكترونية بناء على المؤشر العالمي للأمم المتحدة لمدى

تطور الحكومات الإلكترونية، ومدى استخدام الجزائر لتكنولوجيا الإعلام والاتصال لتوفير مختلف

الخدمات للمواطن خلال السنوات من 2010 إلى 2018 حسب الجدول الموالي¹:

جدول رقم (4): مؤشرات جاهزية الحكومة الالكترونية في الجزائر

السنة مع الترتيب	مؤشر الجاهزية الالكترونية او التنمية الحكومية الالكترونية EGDI	مؤشر الخدمة الالكترونية OSI	مؤشر البنية التحتية للاتصالات الالكترونية TII	مؤشر راس المال البشري HCI
131-2010	0.3181	0.0355	0.0412	0.2435
132-2012	0.3608	0.2549	0.1812	0.5463
136-2014	0.3156	0.0787	0.1989	0.6542
150-2016	0.2999	0.0652	0.1934	0.6412
130-2018	0.4227	0.2153	0.3889	0.6640

¹ <http://www.elikhbaria.com/ar/permalink/3988.html>

يبين هذا الجدول المستخلص من التقرير الاممي لسنة 2018 (مؤشر تنمية الحكومات الإلكترونية، تقرير الأمم المتحدة 2018، egovconcepts .com)، أن ترتيب الجزائر ضعيف جدا، بحكم احتلالها المرتبة الثانية عشر (12) عربيا ومائة وثلاثون (130) عالميا، حيث سجل مؤشر تنمية الإدارة الإلكترونية (EGDI) 0.4227، وسجل مؤشر خدمة الإلكترونية (OSI) 0.2153، وسجل مؤشر البنية التحتية (TII) 0.3839، أما مؤشر رأس المال البشري (HCI) فسجل 0.6640، ولم يتغير الترتيب تقريبا في السنوات السابقة أي من 2010 إلى 2016، بما يدل أن مؤشرات الجاهزية لدى الجزائر لازالت غير كافية بل ضعيفة.

المطلب الثالث: برامج تنفيذ مشروع الجزائر الإلكترونية 2013

يأتي مشروع الإدارة الإلكترونية ضمن المبادرات والمشاريع التنموية التي تتبناها الحكومة الجزائرية لتحقيق التنمية المستدامة في مختلف جوانب الحياة، وتتمثل برامج تنفيذه في الآتي¹:
أولا: برنامج تطوير التشريعات: والذي يتضمن إعداد قانون ينظم المعاملات الحكومية الإلكترونية وتطوير التشريعات القائمة.

ثانيا: برنامج تطوير البنية المالية: يعمل البرنامج على تطوير المؤسسات ماليا لتصبح أكثر مرونة
ثالثا: برنامج التطوير الإداري التنفيذي: ويشمل تطوير أساليب العمل في الجهات المقرر استخدامها للمعاملات الإلكترونية.

رابعا: برنامج التطوير الفني: يركز هذا البرنامج على استخدام التكنولوجيا الرقمية في الجهات الحكومية لتطوير الطاقات والقدرات اللازمة لإنجاز المشروع، كما يهتم بتحسين الكفاءة التشغيلية والتي تتضمن استخدام أحدث الأجهزة والمعدات وأنظمة قواعد البيانات وتحديث البنية الأساسية للاتصالات والمعلومات.
خامسا: برنامج تنمية الإطارات البشرية: من خلال العمل على تطوير فكر القيادات الحكومية بما يتلاءم مع مفهوم الإدارة الإلكترونية، وإعداد خطة مناسبة لتدريب فرق العمل التي يتم تكوينها مع جميع الجهات الحكومية التي تشارك في مشروع الإدارة الإلكترونية بهدف القدرة على إدارته.

سادسا: برنامج الإعلام والتوعية: يتم من خلال البرنامج إعداد خطة تعرف المجتمع بمزايا التحول إلى المجتمع الرقمي، وكيفية الاستفادة من مشروع الإدارة الإلكترونية.

¹لوقاسم أمال، التحول الإلكتروني كخيار استراتيجي وضرورة لإصلاح الإدارة الجزائرية، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد الثامن، أكتوبر 2015، ص 31.

المتفحص لمشروع الجزائر الإلكترونية من الناحية النظرية ومن خلال ما تضمنه من محاور وأهداف وإجراءات تنفيذية، يلاحظ أنه مشروع متناسق ومتكامل يجسد مشروع ضخم ضامن لإرساء أسس الإدارة الإلكترونية، يحتاج فقط إلى إدارة سياسية حقيقية وموارد بشرية كفؤة واعتمادات مالية كافية لتجسيده فعلياً على أرض الواقع.

المطلب الرابع: إنجازات مشروع الجزائر الإلكترونية 2013

عملت السلطات الحكومية في مراحل التطبيق الأولى لمشروع الجزائر الإلكترونية على تقديم المعلومات للمواطنين من خلال نشرها على المواقع الحكومية إلى جانب تقديم بعض الخدمات عن بعد بهدف ضمان السرعة والجودة وقلّة التكاليف كخدمة التعليم والخدمات الأكاديمية وخدمات الأعمال والضرائب ووسائل الدفع والأمن والرعاية الصحية والخدمات المالية والنقل ...، في إطار سياسة الدولة الهادفة لتحسين أداء الإدارة العمومية وجعله يتميز بالفعالية والكفاءة، سرعت الجزائر في تطبيق عدة خطوات هامة في مجال عصرة المرفق العام باستعمال الوسائل التكنولوجية الحديثة والتي مست العديد من القطاعات تجسدت في الآتي¹:

- اعتماد جواز السفر البيومتري الإلكتروني وتعميمه في كل الولايات والدوائر، وهو ما يشكل نقلة نوعية مهمة في الخدمات المقدمة، مع وضع خدمة جديدة عبر الأنترنت تمكن طالب جواز السفر البيومتري من متابعة مراحل معالجة ملفات جواز سفرهم.

- رقمنة جميع سجلات الحالة المدنية على المستوى الوطني وإحداث السجل الوطني الآلي للحالة المدنية وربط كل البلديات وملحقاته الإدارية وكذا البعثات الدبلوماسية والدوائر القنصلية.

- تمكين المواطن من استخراج كل وثائق الحالة المدنية بصفة آلية من أي بلدية أو ملحقة إدارية عبر الوطن دون أن يتكبد عناء التنقل.

- إنشاء السجل الوطني الآلي لترقيم المركبات الذي يمكن المواطنين من الحصول على بطاقات الترقيم لمركباتهم بصفة آنية ودون تكبد عناء التنقل إلى ولاية التسجيل.

- تمكين الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج بتقديم طلب الحصول على عقد الميلاد الخاص 12 خ مباشرة عبر خدمة الانترنت والحصول عليه من الممثلة الدبلوماسية أو القنصلية المسجل فيها.

¹بوقاسم أمال، المرجع السابق، ص 33

- تقريب الإدارة من المواطنين عن طريق فتح ملحقات إدارية جديدة للحالة المدنية بالبلديات وربطها بواسطة الألياف البصرية مع مقر البلديات.
- المعالجة النهائية للمشاكل التي يعيشها المواطنون نتيجة إجبارهم على التنقل إلى أماكن ميلادهم لاستخراج شهادات الميلاد التي تخصهم على أساس سجلات الحالة المدنية والشروع في إصدار مستخرجات عقود الميلاد بواسطة الإعلام الآلي في أي بلدية من التراب الوطني.
- وضع برمجيات على مستوى كل البلديات للتبليغ عن الأخطاء المحتملة في شهادات الميلاد للمواطنين، والتي تعالج عن طريق مقارنة الصور الممسوحة ضوئيا للشهادات المعنية المخزنة بالقاعدة المركزية.
- إعداد نظام تسيير ومتابعة الملفات القضائية.
- إعداد شبكة الصحة الجزائرية مع ربط مختلف المؤسسات الصحية.
- إعداد نظام الدفع البنكي والحسابات البريدية، بالإضافة لإنشاء موزعات بنكية (CAB, DAB, TPE) وتوزيع بطاقات السحب والدفع الإلكتروني.
- إنشاء شبكة أكاديمية وبحثية تربط مجموعة مؤسسات التكوين العالي.
- إنشاء شبكة للاطلاع على نتائج إكسابات شهادتي البكالوريا والتعليم المتوسط.
- التسجيل الأولي عن طريق الانترنت للحاملين الجدد لشهادة البكالوريا.
- إنشاء مركز الدراسات والأبحاث في تكنولوجيا الإعلام والاتصال (CERTIC) كنقطة اتصال للبحث.
- التطور في تكنولوجيا الإعلام والاتصال وتدعيم نشاطات تكنولوجيا الإعلام والاتصال في مركز تطوير التكنولوجيات المتقدمة (CDTA) ومركز الإعلام العلمي والتقني (CERIST) و مركز البحث العلمي و التقني لتطوير اللغة العربية (CRSTDLA).
- تحسين الخدمات العمومية وتقريب المرفق العمومي من المواطن جهاز العدالة أيضا حيث أصبح استخراج صحيفة السوابق العدلية رقم 3 وشهادة الجنسية عبر الأنترنت واستفاد من هذه الخدمات أيضا أفراد الجالية الجزائرية المقيمون بالخارج من خلال تمكينهم من سحب صحيفة السوابق العدلية وشهادة الجنسية الجزائرية من الممثلات الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية بالخارج. تنفيذ لاتفاقية موقعة بين وزارتي العدل والشؤون الخارجية.
- إنشاء مركز نداء ووضع رقم أخضر مجاني (7810) تحت تصرف المواطنين ومن ثمة توجيههم.
- تطبيق التسجيل الإلكتروني في تسجيلات الحج.

المطلب الخامس: تطبيقات مشروع الجزائر الالكترونية

ان الجزائر ومقارنة ببعض الدول لا تزال تسير ضمن خطواتها الأولى نحو تكريس الإدارة الالكترونية، إلا أن الخدمات المقدمة على قلتها بدأت آثارها تنعكس على مستوى الجماعات المحلية والقطاعات الحساسة التي لها علاقة مباشرة مع المواطن¹.

الفرع الأول: تطبيقات مشروع الجزائر الالكترونية على مستوى الجماعات الإقليمية

تماشيا مع تبني الجزائر لمشروع الجزائر الالكترونية، عملت الجزائر على تغيير منظومتها القانونية لجماعتها الإقليمية، فأصدرت القوانين: القانون رقم 11 - 10 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 12 - 07 المتعلق بالولاية، والذين كرسا ضمن نصوص العديد من المواد على غرار المواد 17 - 18 - 31 - 33 - 77 - 81 - 83 من فنون الولاية والمواد 11 - 30 من قانون البلدية، ادخال تكنولوجيا الاعلام والاتصال في الممارسات الالكترونية وتعاملات الهيئتين مع المواطن وإحلال التطبيقات الحديث محل التطبيقات الكلاسيكية.

لكن البارز في تطبيق مشروع الجزائر الالكترونية على المستوى المحلي وهو مشروع البلدية الالكترونية "الذكية"، والتي تعرف على أنها نمط عصري ومتطور من الإدارة الرقمية، يتسم بالكفاءة في تقديم الخدمة والتفاعل مع المواطنين وطالبي الخدمة بإتاحة الحصول على الخدمات والمعاملات باستعمال الانترنت". وهي تمثل الانتقال نحو نوع جديد من الخدمات الإدارية العصرية وهي الخدمات عن بعد، حيث سيستغني بواسطتها المواطن عن الاحتكاك مع أي طرف كان، وإبعاد التدخل البشري عن أداء الخدمة العمومية، ومنه القضاء على الممارسات البيروقراطية السلبية باعتماد آلية التوقيع الإلكتروني عن بعد للوثائق الإدارية.

وهو الذي سيساهم في تحسين وترقية نظام تسيير البلدية وطريقة تعاملها مع محيطها من خلال²:
- الاستغلال الأمثل للبرمجيات والأنظمة المعلوماتية بمرافقة كل الموظفين والأعوان لحسن استخدامها.

¹ - فنينش خديجة، واقع بعض الهيئات الحكومية الجزائرية في تبنيها لمشروع الحكومة الالكترونية وعلاقة المواطن بها، مجلة الإصلاحات الاقتصادية والاندماج في الاقتصاد العالمي، مخبر الإصلاحات الاقتصادية، التنمية واستراتيجيات الاندماج في الاقتصاد العالمي، المدرسة العليا للتجارة، المجلد الثامن، العدد السادس عشر، 2006، ص 74.

² - فنينش خديجة، المرجع السابق، ص78.

- أداء الخدمات الإلكترونية باستعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال في العمل الإداري وتسهيل عملية وصول المواطنين للخدمة الإلكترونية (المواقع الإلكترونية، البريد الإلكتروني البوابات...).
- وضع معايير للتسيير وتوحيد تطبيقاتها ووضع الإجراءات اللازمة لحماية الأنظمة من الاختراق وتجديد طرق العمل وطرق تسيير الوثائق (الأرشيف الإلكتروني...)*، وهو ما يحقق في النهاية التنمية الشاملة والمستدامة بكل أبعادها من خلال ترشيد استخدام الموارد البشرية والمادية.
- تم إطلاق هذا المشروع في الثلاثي الأول من سنة 2018 وتمثلت أهدافه* في مايلي:
- القضاء على سلبيات النظام البيروقراطي الذي تحكم بمعظم المعاملات الإدارية وغيرها.
- تقريب الإدارة من المواطن، وتسهيل حياته الإدارية والاجتماعية بتقليل الجهد والوقت والمال واسترجاع ثقته في هيئته المحلية.
- التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلدية وتثمين تسيير الموارد البشرية.
- تحسين مستوى الخدمات بتوفير السرعة والمرونة والكفاءة.
- خفض التكاليف من خلال تقليل تكاليف المعاملات الإدارية وتوفير الإنفاق وترشيده.
- تبني الشفافية من خلال الإعلام الإلكتروني للمواطنين بالقرار والتدابير البلدية.
- تحقيق التنمية الشاملة وترشيد النفقات.
- وتتمثل آليات تجسيد المشروع وتنفيذه في العناصر التالية:
- تمت تهيئة وتطوير الشبكة المحلية والتجهيزات والبرامج المختلفة على مستوى بلدية الجزائر الوسطى كمرحلة تجريبية من خلال:
- الشباك الوحيد الذي يضمن واجهة وحيدة بالنسبة للمواطن وخدمات سريعة متواصلة ومرنة.
- متابعة ومراقبة تحضير وتنفيذ الميزانية وإنجاز الحساب الإداري للبلدية.
- وضع نظام لتسيير النفايات والوقاية والصحة العمومية والبيئة.
- نظام إدارة التراث المحلي ونظام إدارة التخطيط العمراني والطرق المساحات الخضراء.
- نظام تسيير الجمعيات ونظام إدارة الشؤون الاجتماعية.
- نظام إدارة الاجتماعات ونظام لإدارة المنازعات.
- ليتم بعد ذلك، تطوير أنظمة أخرى مثل منصة الخدمات الإلكترونية، تسيير الشؤون الثقافية والرياضية، التشغيل والتمهين، إدارة الصفقات العمومية، الموارد البشرية... الخ.
- ومن أجل تنفيذ مشروع البلدية الإلكترونية تم وضع خطة عمل تتكون من ثلاثة مراحل:

المرحلة الأولى: الانطلاقة كانت من بلدية الجزائر وسط.

المرحلة الثانية: تحليل تأثير التكنولوجيات الجديدة على تنظيم الخدمات.

المرحلة الثالثة: تجريد المعاملات داخل البلدية من الطابع المادي أي بلدية دون ورق.

ولتنفيذ هذا المشروع اتخذت المديرية العامة لعصرنة الوثائق والأرشيف عدة إجراءات تسمح ببناء

البلدية الإلكترونية*.

- تشييد البنية التحتية للشبكة الداخلية وفق المعايير الدولية.
- تشييد مركز بيانات متطور على المستوى المركزي.
- تجريد خدمات البلدية من الطابع المادي والاتجاه نحو استخدام التكنولوجيا.
- وضع الشباك الموحد لتقديم كل خدمات البلدية.
- التكيف بعد الوظيفة: بدراسة سير موظفي البلدية المعنيين بالتنظيم الجديد، ونتائج ادماج التكنولوجيات الحديثة، ومن أجل تحضير برامج تكوين ملائمة تسمح بتحسين الخدمات التي يقدمونها وبالتحكم فيها.
- دراسة واقتراح إجراءات جديدة وبسيطة.
- اقتراح خطة اتصال للبلدية الإلكترونية الجديدة.

وقد أصبح في استطاعة البلديات وفق هذه المخططات إتمام العديد من معاملات المواطنين عبر الانترنت، كما سيكون ممكنا التواصل بين البلدية والمستفيد من الخدمة لتقديم الاستفسارات عبر البريد الإلكتروني، إمكانية تحميل الاستمارات المتاحة على الموقع وإجراء عمليات التسجيل وهي سارية الآن (كالتسجيل للحج عبر منصة إلكترونية بلدية باستغلال السجل الوطني الإلكتروني، في انتظار القيام بإجراء القرعة إلكترونيا، كما سيتم لاحقا إدراج عملية التصويت الإلكتروني).

وقد وضعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية في 02 جوان 2016 موقع إلكتروني على شبكة الانترنت لاستخراج بطاقة التعريف وجواز السفر الإلكتروني البيومتريين، ورخصة سياقة بيومترية (شهر جوان 2019)، على أن يتم استبدال البطاقة الرمادية ببطاقة إلكترونية لتليها عملية دمج جميع وثائق المركبة (التأمين والمراقبة التقنية) في البطاقة المذكورة.

الفرع الثاني: تطبيقات مشروع الجزائر الإلكترونية على مستوى بعض القطاعات الحساسة:

قبل التطرق الى تطبيقات هذا المشروع على مستوى القطاعات ، تجدر الإشارة الى البوابة الرسمية للحكومة الإلكترونية التي تم اطلاقها سنة 2010 تحت اسم بوابة المواطن www.elmouwatin.dz متوفرة بنسختين العربية والفرنسية، شاملة لكل ما يحتاجه المواطن من خدمات ومعاملات تنتشر دوريا معلومات متعلقة بالإجراءات المتخذة والمعلنة عنها، مع إمكانية تحميل استمارات رسمية. الهدف من هذه البوابة تسريع استخدام تكنولوجيا الاتصال بين الإدارة العامة و المواطن وهي عبارة عن نافذة موجهة لتسهيل الاستعلام عن كل المعلومات والبيانات الإدارية عبر خدمة الأنترنت، وتتضمن هذه البوابة خدمات إخبارية، القوانين السارية المفعول، الدلائل والاستمارات والروابط، كما تتضمن أخبار ذات أهمية بالنسبة للمواطن من استفسارات، أسئلة و أجوبة¹.

كما تشمل خدمات متنوعة ومعلومات تخص المواطنة، الأسرة، وسائل التنمية، الحياة العملية، وسائل الراحة، الشركة، الأرقام الهاتفية الخضراء والدليل الخاص بالسفارات، المطارات، البنوك والتأمينات، المراكز الاستشفائية، الولايات، المؤسسات والوزارات، العيادات الخاصة²، بالإضافة إلى هذا نجد النصوص القانونية وخدمات عن بعد واستمارات ومستجدات وملفات متفرقة كما تحتوي أيضا على استطلاع للرأي عن الخدمات المقدمة من طرف الهيئات الحكومية ومحرك بحث. تتوفر البوابة على مجموعة من الروابط المفيدة للمؤسسات الرسمية الجزائرية (وزارة ودوائر) ودوائر فرعية هي بوابة الحالة المدنية، بوابة الحياة المهنية وبوابة الصحة وبوابة السياحة والأسفار...الخ.

1. قطاع التربية الوطنية:

من الاصلاحات التي شرعت فيها الدولة تزويد المؤسسات التربوية بأجهزة الإعلام الآلي وربطها بشبكة الانترنت وتخصيص حصص للتلاميذ في الإعلام الآلي في الطورين المتوسط والثانوي، ولو أنها في الطور المتوسط غير معممة على كل المتوسطات.

- اعتماد نظام التسجيل في شهادة البكالوريا عبر موقع وزارة التربية الوطنية والاطلاع على نتائج شهادة البكالوريا والتعليم المتوسط وشبكة متعامل الهاتف النقال موبيليس.

¹ - بوقاسم أمال، المرجع السابق، ص 41.

² - فنيش خديجة، المرجع السابق، ص 80 .

- تقديم خدمة إلكترونية من خلال الديوان الوطني للتعليم والتكوين عن بعد، كالتسجيل وسحب الاستمارات وتحميل الدروس والامتحانات الخاصة.

2. قطاع التعليم العالي والبحث العلمي:

عملت وزارة التعليم العالي والبحث على تقديم نموذج إداري للارتقاء بأداء هذا القطاع بالارتكاز على تكنولوجيات المعلومات والاتصال.

ومن أهم المشاريع التي طبقت في هذا المجال مشروع Avicenne للجنة الأوروبية، يهدف لدعم مشروع الجامعة الافتراضية والارتقاء بمستوى جامعات البحر المتوسط من خلال إنشاء روابط شبكية بينها بهدف تطوير نظام التعليم عن بعد الذي يعزز بفضل الممون (LEEPAD) الذي يقوم بدور هام في التغطية الشبكية وضمن التوجه نحو انفتاح الشبكة على الزبائن ومؤسسات التكوين، حيث تتوفر على بناء قاعدي للمواد البيداغوجية تسمح بتسهيل عملية التعليم عن بعد وترقيتها.

تم الاعتماد على شبكة الانترنت في العديد من العمليات منها:

- التسجيلات الجامعية لحاملي شهادة البكالوريا الجدد، سواء التسجيل الأولي بملاً بطاقة الرغبات المتاحة على مستوى الموقع الرسمي للوزارة (www.mesrs.dz) أو التسجيل النهائي أو مرحلة الطعون.

- تقديم خدمات بوابات الجامعات بإعلان فتح المسابقات للترشح ونشر النتائج وخدمات المكتبة الافتراضية، والأرضية الرقمية للمجلات العلمية.

3. قطاع العدالة:

يمثل مشروع اصلاح قطاع العدالة في قلب المشاريع الاصلاحية التي باشرتها الجزائر بهدف عصرنة قطاع العدالة وتحقيق دولة القانون، وقد تضمن هذا المشروع الانجازات التالية¹:

- الأنظمة المعلومات الموجهة لخدمة المواطن والمتقاضي بهدف تحسين الخدمات العمومية وشملت:
- الأنظمة الآلية لتسيير الملف القضائي من بداية تسجيل القضية إلى غاية صدور الحكم أو القرار.
- الاطلاع على القضية التي تهمة من خلال تقنية الشباك الإلكتروني.
- النظام الآلي لتسيير المسجونين بوضع بطاقة لكل مسجون منذ لحظة دخوله السجن.

¹ - بوزيان رحمان جمال، تطبيقات الحكومة الإلكترونية في الجزائر، مجلة الاقتصاد الجديد، المجلد الأول، العدد الثامن عشر، 2018، ص 109.

- الأنظمة المساعدة على اتخاذ القرارات ورسم السياسات على غرار:
- الخريطة القضائية (موظفين - أمناء ضبط - قضاة).
- نظام تسيير المسار المهني للقضاة والموظفين.
- نظام تسيير ملفات مساعدي القضاء (خبراء، موقنين، محامين، محافظي بيع بالمزايدة ومترجمين...).
- إمكانية الحصول على شهادة السوابق العدلية والجنسية من خلال تقديم طلب عبر موقع الوزارة على الشبكة¹.
- الاطلاع على منطوق الأحكام أو القرارات الخاصة بكم عبر نافذة: "مآل قضيتك".
- استخراج صحيفة السوابق القضائية رقم (13) عن طريق الانترنت .
- استخراج القسيمة رقم 3 لصحيفة السوابق القضائية عن طريق الانترنت، من طرف المواطنين الجزائريين المقيمين بالخارج أو الأجانب الذين سبق لهم الإقامة بالجزائر
- استخراج شهادة الجنسية الجزائرية عن طريق الانترنت .
- المصادقة على الوثائق الإلكترونية المستخرجة عبر الانترنت .
- سحب المحامين النسخ العادية للأحكام والقرارات والأوامر والمحركات القضائية عن طريق الانترنت .
- التصحيح الإلكتروني للأخطاء الواردة في سجلات الحالة المدنية الموجودة على مستوى الممثلات الدبلوماسية والقنصلية، لفائدة الجالية الجزائرية بالخارج .
- سحب نسخة طبق الأصل من مرسوم التجنس موقعة إلكترونيا عبر الانترنت .
- خدمة التصحيح الإلكتروني للأخطاء الواردة في سجلات الحالة المدنية عبر الانترنت البطاقة المهنية البيومترية لقطاع العدالة².

4. البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية:

بدأت التعديلات التنظيمية في هذا القطاع بصدور قانون البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية رقم 03 - 2000 الذي فتح القطاع نحو المنافسة معززا الفصل بين التنظيم واستغلال وتسيير الشبكات

¹ - فنيش خديجة، المرجع السابق، ص 80.

² - بوالريحان فاروق، شمام عبد الوهاب، نحو إدارة الكترونية متكاملة، مجلة العلوم الانسانية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، العدد الثامن والأربعون، المجلد أ، ديسمبر 2017، ص 154.

وتطبيقا لذلك أنشئت سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية (والتي تحولت بموجب القانون رقم 2018 - 04 إلى سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية، كما تم فصل مؤسسة بريد الجزائر كمؤسسة عمومية اقتصادية).

- عرف مجال الاتصالات تطورا ملحوظا منذ سنة 2000، حيث تم:
- استبدال كل المراكز الهاتفية التماثلية بمراكز رقمية.
- تعميم الربط بالهاتف لكافة البلديات في إطار برنامج الانعاش الاقتصادي.
- إنشاء قواعد لربط الانترنت وتحسينها في إطار التدفق تدريجيا*.
- ومن أهم التطبيقات التي عرفها مجال القطاع:
- خدمة الشباك الإلكتروني، وتتمثل في الأجهزة الآلية لسحب الأوراق النقدية آليا*.
- بطاقة السحب الإلكترونية: هي بطاقة يتم استعمالها للحصول على الخدمات المالية لدى مؤسسة بريد الجزائر، تعمل مع وجود الشباك الإلكتروني. يتمكن المواطن بواسطتها من سحب النقود من أي شبك بريدي موزع أتماتيكي عبر الوطن، وتوفر عناصر الأمن، التوفر، السرعة*.
- وقد باشرت مصالح بريد الجزائر في توزيع هذه البطاقات في جانفي 2007 على مستوى العاصمة ليتم تعميمها لاحقا في كل الولايات، وقد عملت مؤسسة البريد على توفير نفس الخدمات على شبكة الانترنت لتخفيف الضغط على الشبائيك البريدية وتقريب الإدارة من المواطن وتقديم خدمات عن بعد.
- وتقدم مؤسسة البريد بعض الخدمات الأخرى الإلكترونية الأخرى كخدمات الاطلاع على الرصيد وطلب نموذج الصك البريدي للحصول على كشف الحساب.

5. قطاع المالية:

في إطار الإجراءات التي تقوم وزارة المالية لتسهيل وتبسيط التعاملات مع الإدارة الضريبية، قامت المديرية العامة للضرائب بتطوير النظام المعلوماتي الخاص بالمديرية وإطلاق بوابة إلكترونية جديدة سميت "جباية تيك"، على الموقع الإلكتروني: www.jibayatic.dz، تفيد هذه البوابة المكلفين بدفع الضريبة من سرعة تقديم التصريح إلكترونيا، ومتابعة الحالة الجبائية شخصيا، وإمكانية الاتصال والتنسيق عن بعد، وهذا إجراء من شأنه تبسيط الإجراءات الجبائية وتحقيق العديد من المزايا.

يتضح مما سبق أن الإدارة الجبائية في الجزائر وصلت إلى مراحل متقدمة في تطبيق الإدارة الإلكترونية مقارنة بقطاعات أخرى، لكن تجدر الإشارة هنا إلى أن نجاح هذا التطور مرهون بتوعية المكلفين بالضريبة بمدى أهمية استخدام واستغلال نتائج هذا التطور الإداري.

وتكمن أهمية هذه البوابة في النقاط التالية:

◀ تخفيف حجم المهام الملقاة على عاتق أعوان الإدارة الجبائية، من خلال أتمتة الإجراءات الروتينية اليومية والمتكررة؛

◀ تمكين كل الأعوان من الولوج إلى المنظومة المعلوماتية من خلال التأهيل المراقب؛

◀ التبادل السريع للمعلومات المتعلقة بالبيانات ما بين المصالح ومع المصالح الأخرى المؤسساتية من خلال تطوير الواجهات المتعددة؛

◀ تقديم الجداول البيانية في وقت معقول يسمح بتقييم نجاعة المصالح من جميع الأوجه ومتابعة مستوى التحصيل حسب نوع الضرائب وتبعاً لكل قطاع نشاط.

ولعل أبرز ما يؤكد أهمية الإدارة الالكترونية في مواجهة الفساد وتحقيق الحكم الرشيد نجد المجال الجبائي من خلال تفعيل نظام المعلومات الجبائي ، إذ لا يمكن تنفيذ مختلف برامج الرقابة الجبائية دون الإستناد إلى نظام المعلومات الجبائي ، الذي يعتبر العمود الفقري لمصلحتي الوعاء والتحصيل ، ذلك أن وظيفتها تبدأ بجمع البيانات و إدارتها ومراقبتها وحمايتها ، ولهذا الغرض تم إنشاء مديرية مستقلة بالمديرية العامة للضرائب تسمى مديرية البحث عن المعلومات الجبائية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 364/07 المؤرخ في 2007/11/28 .

وعلى ذلك يعتبر الرفع من أداء هذا النظام ليتمكن طالب المعلومات من تحقيق الأهداف المسطرة عن طريق ربط المصالح الضريبية المركزية والمحلية بنظام الإعلام الآلي ، الذي يتيح تتبع مسار المعلومة الجبائية على المستوى الوطني¹.

6. قطاع الجمارك:

يعتبر قطاع الجمارك من القطاعات الهامة في الدولة، كونه يعد أحد الركائز التي يقوم عليها الاقتصاد الوطني، لاسيما الدور الحيوي الذي يلعبه في مسألة الحماية، مراقبة التجارة الخارجية ومكافحة الجرائم الاقتصادية في ظل عولمة الاقتصاد والتجارة الدولية الذي شهده العالم المعاصر بسبب التطور

¹ - بوالريحان فاروق، شمام عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 151 .

التكنولوجي الحاصل في وسائل النقل، الاتصال، تحرير المبادلات التجارية وتكريس مبدأ المنافسة الحرة بين الدول.

كما يقوم قطاع الجمارك بالدور الأمني من خلال مكافحة الغش والتهرب والآفات الكبرى العابرة للحدود (التعبئة ضد آفة التقليد وتبييض الأموال وعموما الجريمة المنظمة العابرة للحدود).

ولتنفيذ ذلك عمدت إدارة الجمارك إلى وضع سياسة، تعد بمثابة ورقة طريق للوصول إلى النتائج المرجوة المتمثلة في حماية وتطوير الاقتصاد الوطني والاندماج في الاقتصاد الدولي خلال الفترة الممتدة ما بين 2016-2019.

7. قطاع التأمينات الاجتماعية:

من بين تطبيقات مشروع الجزائر الإلكترونية رقمنة قطاع التأمينات الاجتماعية، حيث استحدثت وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي أنظمة حديثة على غرار البطاقة الإلكترونية للضمان الاجتماعي "بطاقة الشفاء"، بموجب القانون رقم 01 - 08 المؤرخ في 23 / 03 / 2008 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية ضمن نص المادتين 6 مكرر و65 منه، وقد اتبع بالمرسوم التنفيذي رقم 10 - 116، وهي بطاقة ذات شريحة إلكترونية مدمجة. تسمح هذه البطاقة بتحديد هوية المؤمن لهم اجتماعيا على مستوى صناديق الضمان الاجتماعي في ظل شبكة رقمية وطنية، تتضمن معطيات شخصية وطبوية وإدارية.

تسمح هذه البطاقة بتسريع تعويض المؤمن لهم مباشرة وتفاذي الإجراءات الإدارية الروتينية المعقدة.

المطلب السادس: معوقات تطبيق مشروع الجزائر الإلكترونية

إن وضع استراتيجية متكاملة للتحويل نحو تطبيقات الإدارة الإلكترونية لا يعني أن تطبيقها وتنفيذها سيكون بطريقة سهلة وسلسة، وذلك راجع إلى وجود العديد من العوائق والتحديات التي ستواجه تطبيق هذه الاستراتيجية، ولذلك يجب على أصحاب القرار والمسؤولين على تجسيد مشروع الإدارة الإلكترونية التمتع بفكر شامل ومحيط بكافة العناصر والمتغيرات التي يمكن أن تطرأ وتعيق خطة عمل وتنفيذ استراتيجية الإدارة الإلكترونية، وذلك إما لتفاديها أو لإيجاد الحلول المناسبة لها، ويمكن إجمال أهم المعوقات والتحديات التي تقف أمام تجسيد الإدارة الإلكترونية في الجزائر فيما يلي:

الفرع الأول: المعوقات الإدارية

1. الافتقار إلى التخطيط السليم إلى عملية التحول نحو الإدارة الالكترونية وغموض الرؤية المستقبلية لتجسيدها¹.
2. يلاحظ على القطاعات الوزارية والهيئات وجود عدد غير كافي من الكفاءات التقنية المتخصصة في تكنولوجيا الإعلام والاتصال ورغم الجهود المبذولة من أجل تنمية الكفاءات في هذا المجال إلا أنها تبقى غير منظمة وغير كافية.
3. مشكل التنسيق بين مختلف الفاعلين من هيئات عمومية وخاصة، فمشروع بهذا الحجم يتطلب تنسيقا على مستوى عال لدى السلطات العمومية التي تكون هي مركز وموقع القرار والسلطة.
4. عدم اقتناع القيادات الإدارية بفكر وبفلسفة الإدارة الإلكترونية و عدم قدرتهم على التخلي عن نمط الإدارة البيروقراطية المتعارف عليها لأن حركتهم في مجال الإدارة العامة مقيدة نظرا لمسئولياتهم عن قراراتهم أمام السلطات الوصية والرأي العام، وهو ما أدى إلى وجود مقاومة من جانب العاملين للأفكار والممارسات الإدارية الإلكترونية الجديدة، فكما يقال: "محاولة تطبيق أفكار جديدة بواسطة رجال يعتقدون أفكار قديمة هي مضيعة للجهد والوقت".
5. وجود عراقيل نفسية كما سماها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تعيق الانتقال من النمط التقليدي في التواصل بين مؤسسات الدولة وملحقاتها إلى النمط الرقمي²، وتتعلق هذه العراقيل النفسية بقلة الوعي بأهمية مشروع الحكومة الالكترونية لدى القيادات الإدارية والموظفين الأمر الذي يؤدي إلى أخذها لمواقف سلبية اتجاه المشاريع الجديدة مما يتطلب زيادة الوعي والتغيير التدريجي في هذا المجال.
6. كثيراً ما يتم الاهتمام والتركيز على الإجراءات وعلى الشكليات أو على الوسائل التي تستخدم في تنفيذ السياسات العامة على حساب الوقت والجهد الذي يخصص للعمليات أو الأهداف أو الغايات، فيتم إفراغ السياسات العامة من محتواها.

1 - أحمد بن عيشاوي، أثر تطبيق الحكومة الالكترونية على مؤسسات الأعمال، مجلة الباحث، العدد 07، 2009-2010، ص 292.

2 - احمد شريف بسام، واقع الحكومة الالكترونية في الدول العربية، حالة الجزائر، دراسة وصفية تحليلية لتطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، رسالة ماجستير غير منشور، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر-3-2011، ص 163.

الفرع الثاني: المعوقات المادية والبشرية

1. تأخر استكمال البنية التحتية للاتصالات وتباينها من منطقة إلى أخرى، وعليه فإن الفارق كبير لسد الفجوة الرقمية مع دول العالم المتقدم في هذا المجال¹.
2. اختلاف القياس والمواصفات بالأجهزة المستخدمة داخل المكتب الواحد مما يشكل صعوبة بالربط فيها².
3. محدودية انتشار استخدامات الانترنت في الجزائر، حيث أن نسبة مستخدمي هذه التقنية الواسعة الانتشار عالميا لا يزال ضعيفا في الجزائر.
4. التعاملات المالية الالكترونية التي لا تزال في بدايتها رغم مرور عدة سنوات على شروع السلطات الجزائرية في تعميم التعاملات المالية الالكترونية على مستوى مختلف المؤسسات المالية والتجارية، إلا أن هذه التجربة لا تزال متعثرة، وعلى سبيل المثال أن فئات واسعة من المتعاملين الاقتصاديين وكذا المواطنين يتخوفون من استعمال البطاقة المغناطيسية في سحب أموالهم بسبب كثرة الأخطاء الناجمة عن جهاز السحب الالكتروني.
5. غياب المنافسة في قطاع الاتصال عن طريق الانترنت، بحيث مازال محتكرا من قبل الدولة .
وتتمثل المعوقات البشرية في النقاط التالية :
1. النقص في الكفاءات البشرية المؤهلة والقادرة على تنفيذ السياسات العامة وخاصة المشاريع الفنية عالية المستوى.
2. معوق اللغة خاصة وأن موارد المعلومات الموجودة على الشبكة هي باللغة الانجليزية مقابل ذلك قلة المواقع العربية المتوفرة فيها³.
3. ضعف الوعي بأهمية التكنولوجيا وتبني مواقف سلبية منها في بعض الأحيان.
4. تدني مستوى معيشة وانخفاض معدل الدخل، مما يصعب من الحصول على خدمات الانترنت.

1 - أحمد بن عيشاوي، المرجع السابق، ص293.

2 - فاطمة الزهراء طلحي، رحابلية سيف الدين، معوقات تطبيق الإدارة الالكترونية بالإدارات العمومية الجزائرية- دراسة ميدانية لمجموعة من الإدارات بولاية سوق أهراس، ورقة بحثية مقدمة لفعاليات الملتقى الدولي الأول: المؤسسة بين الخدمات العمومية وإدارة الموارد البشرية-مقاربات نظرية وتجارب عالمية، جامعة السلطان محمد الفاتح، اسطنبول، تركيا، 2012، ص 07.

3 - فاطمة الزهراء طلحي، رحابلية سيف الدين، المرجع السابق، ص 07.

الفرع الرابع: المعوقات التنظيمية والتشريعية

وتتمثل هذه العقبة في محدودية الجانب التشريعي في الجزائر المتخصص في هذا المجال، الأمر الذي يؤدي إلى ظهور العديد من الإشكاليات المتعلقة بتداول المعلومات الالكترونية ونوعيتها، وكذلك طريقة ومكان حفظها وخصوصا الشخصية منها، والجهات المخولة لها هذه الصلاحية، وأيضا حالات وأوقات الاطلاع عليها، وغيرها من المسائل الأخرى .

بالرغم من أن المشرع الجزائري اجتهد في سن العديد من القوانين والتشريعات محاولا من خلالها ضبط وتنظيم المعاملات الإدارية الالكترونية، كالتصديق الالكتروني والتوقيع الالكتروني والجريمة الالكترونية وغيرها، إلا أن فئات كبيرة من المواطنين وقطاع الأعمال مازالت تعتمد على المعاملات التقليدية ما يعني انعدام الثقة مما يتطلب المزيد من القوانين والتشريعات التي تحمي المعاملات الالكترونية وتؤسس لمشروع إدارة الكترونية عصرية تتماشى وتطلعات ورغبات المواطنين.

وأمام التحديات المبينة أعلاه تبرز الحاجة إلى ضرورة إعادة النظر في صياغة مشروع الجزائر الالكترونية وذلك بمحاولة وضع حلول دقيقة لمختلف ما يعترض تطوير برامج تكنولوجيا المعلومات والاتصال، خاصة فيما يتعلق بتطوير المحتوى الرقمي وتوفير الأطر القانونية والتشريعية الضامنة لحماية عملية التحول¹.

ورغم الجهود الكبيرة التي بذلتها الجزائر من أجل تطبيق مشروع الجزائر الإلكترونية على أرض الواقع والتي تدل على وجود إدارة سياسية حقيقية لعصرنة الإدارة العمومية والارتقاء بمستوى الخدمات التي تقدمها للمواطنين، إلا أنها غير كافية ولم تحقق جزءا كبيرا من الأهداف المعلنة في وثيقة مشروع الجزائر الإلكترونية، إذ ما يوجد منها لا يتعدى كونها تطبيقات أولية تتمثل في رقمنة بعض الخدمات، وذلك بفعل المعوقات السابق ذكرها.

¹ - أحمد بن عيشاوي، المرجع السابق، ص293.

المبحث الثالث: مساهمة الحكومة الالكترونية في مكافحة الفساد وتكريس الحكم الرشيد في الجزائر

تعمل الدولة الجزائرية على عصرنه الإدارة العمومية ترشيدا للحكم، عن طريق إصلاح بيروقراطية الإدارة العمومية من خلال البحث عن الوسائل الناجحة والكفيلة لمعالجتها من جهة، ووضع استراتيجية إدارية بديلة، هدفها بناء التنمية السياسية والإدارية الشاملة والمستدامة والمتوازنة من جهة ثانية¹. وأمام هذه التحولات الكبرى على الصعيد الإداري التي ميّزت خاصة السنوات الأخيرة، و أمام حجم التحديات والرهانات الجديدة، وجدت الإدارة العمومية نفسها مدعوة ليس فقط لمتابعة جهودها في مجال التنمية وتطوير التجهيزات الأساسية، بل للقيام بمهام أخرى ذات أهمية خاصة كتهيئة الظروف الملائمة لأجل تشجيع القطاع الخاص وإقامة علاقات جديدة مع شركاء وفاعلين آخرين .

وفي هذا السياق فإن ترشيد الإدارة يقتضي نقلها من المفهوم التقليدي ، أي من مجرد عملية لإنجاز الأعمال عن طريق الآخرين ، إلى اعتبارها عملية التحكم في الموارد المتاحة في المجتمع وذلك قصد تقديم مستوى معيشي معين ، وهذا يعني أن الحكم الرشيد أعطى أهمية كبيرة للإدارة² بهدف حماية الشرعية الدستورية والقانونية للنشاط العام في الدولة أي احترام أسس ومبادئ وأحكام دولة القانون ومبدأ الشرعية القانونية في أعمال المؤسسات الدستورية والهيئات والمرافق الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والقضائية³ .

المطلب الأول: التدابير المتخذة لمكافحة الفساد في الجزائر

أصبح الفساد طابعا يصعب الحياة العمومية في الجزائر ليس فقط بعد أزمة 1991 وإنما امتداد حتمي لسياسات فاشلة ابتداء من عام 1962، مما جعل الدولة ملزمة ببسط قوتها من أجل فرض ثقافة أخلاقية لتسيير مختلف التزاماتها، ومن ثم تكون مرآة تمكن الفرد من الالتزام بهذه الثقافة.

¹ - بومدين طاشمة ، التنمية الإدارية مدخل بديل للإصلاح و التمكين للتنمية السياسية في الجزائر مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية ، جامعة حسيبة بن بوعلي ، الشلف ، العدد الأول السداسي الأول ، 2009 ، ص 49

² - بن عبد العزيز خيرة ، دور الحكم الرشيد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيح الإداري ، مجلة المفكر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، عدد 08 نوفمبر 2012 ، ص 332 .

³ - رسالة مجلس الأمة ، وثيقة برلمانية ، مسؤولية النظام الرقابي الوطني في حماية المصلحة العامة من مخاطر الفساد ، مجلة الفكر البرلماني ، صادرة عن مجلس الأمة ، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار ، الجزائر ، عدد 15 ، نوفمبر 2007 ، ص 10 .

فتبييض الأموال، الرشوة، الاختلاس، ظهور "العصابات" بمختلف أنواعها لدليل قاطع على ضرورة فرض إصلاح شامل، و ذلك لن يتأتى بمجرد إصدار قواعد قانونية ووجود مؤسسات دستورية رقابية كمجلس المحاسبة مثلا أو مختلف الهيئات القضائية... والدليل على ذلك أن كل هذا لم يتمكن من وضع حد لمختلف الاختلالات التي تؤثر على الحياة العمومية¹.

إن الصورة المعروفة عن الفساد في الجزائر هي البيروقراطية التي تبحث عن العمولات والرشاوى والابتزاز للسماح للأفراد الذين هم بلا سلطة ولا دفاع بالحصول على بعض الامتيازات أو تحقيق بعض المصالح الخاصة التي يمكنهم القيام بها أو الحصول عليها بطريقة عادية خاصة بالنظر الى معيار تطبيق القوانين، وتأخذ أشكال الاختلاس وتلقي الهدايا والتلاعب بمحتويات الملفات في الأجهزة الادارية والتلاعب بالاختتام الرسمية وبيع التوصيات والوظائف والترقيات واستثمار موارد الدولة لتحقيق مكاسب شخصية بالإضافة الى التزوير في جمع الضرائب والترقيات الضريبية وانشاء المشاريع الوهمية والتلاعب في تحرير المخالفات النظامية والتدخل في اعمال السلطة القضائية.

وتبرز كل هذه المظاهر في شكل فضائح المالية عبر تمرير المشاريع الكبرى وانشاء التجهيزات والقروض البنكية واجمالا محاولة تحويل أنماط السياسات العامة بطرق غير التي سطرّت لها انطلاقا من اللاوعي المقابل من المواطنين والقائمين على الشؤون العامة في الدولة².

ويعمل المشرع الجزائري في القوانين العقابية على تجريم كافة أنواع الاعتداء العمدي على الأموال، سواء كانت مملوكة للدولة أم للأفراد، إلا أن الأموال العامة تتمتع بقدر أكبر من الحماية إذ يمكن ملاحظة ذلك من خلال تجريم المشرع للاعتداء العمدي أو غير العمدي الذي يقع على الأموال العامة أو خلال تشدده في عقاب الاعتداء الواقع على هذه الأموال بحكم إدارتها وظيفيا عن طريق مرافق عامة وإدارات متخصصة³.

¹ - بلونين أحمد، الازمة السياسية في الجزائر وتضخم اللجان الوطنية للإصلاح، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2006-2007، ص 160.

² - زايري بلقاسم، تحسين إدارة الحكم ومحاربة الفساد شرطا للتنمية المستدامة في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، 2011، ص 59.

³ - نوفل عبد الله صفو الدليمي، الحماية الجزائية للمال العام، (دراسة مقارنة) ، دار هومة للنشر، (دون طبعة)، الجزائر، 2005 ، ص 191 .

حيث أكدت المادة الأولى من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على الأهداف السامية التي يسعى إلى تحقيقها هذا القانون، حيث أكدت على أنه يهدف إلى دعم التدابير الرامية للوقاية من الفساد ومكافحته، تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص، وكذا تسهيل ودعم التعاون الدولي، وقد أكد القانون على دعم النزاهة والأمانة وكذا روح المسؤولية من أجل دعم مكافحة الفساد بحيث تعمل الدولة والمجالس المنتخبة والهيئات العمومية على تحقيق ذلك.

الفرع الأول: حماية الوظيفة العامة للدولة من مخاطر الفساد بواسطة آلية تجريم الفساد

بما أن الفساد ظاهرة ذات آثار مدمرة، يستوجب حتمية تجريم مختلف أشكال المخاطر المحدقة والناجمة عنه بنصوص قانونية رادعة صادرة عن البرلمان¹، سواء كانت مستقلة كقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، أو لها علاقة مع قوانين أخرى كقانون مكافحة التهريب، والقانون المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما وغيرها من القوانين :

1. القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته:

من خلال الجرائم التي جاء بها قانون مكافحة الفساد يمكن تصنيفها إلى ثلاث مجموعات رئيسية هي:

◀ **المجموعة الأولى:** تضم تجريم الرشوة، وهي رشوة الموظفين العموميين الوطنيين والأجانب والرشوة في القطاع الخاص، والرشوة في الصفات العمومية.

◀ **المجموعة الثانية:** تضم تجريم الجرائم المالية وما في حكمها، وهي اختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي أو استعمالها على نحو غير شرعي، الغدر، إساءة استعمال الوظيفة أخذ فوائد بصفة غير قانونية، الإثراء غير المشروع، تبييض الأموال.

◀ **المجموعة الثالثة :** وهذه المجموعة تخص تجريم جرائم النفوذ وهي الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية، الإعفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة أو الرسم، استغلال النفوذ، تعارض المصالح، عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات².

ومن هنا نلاحظ أن هذا القانون في مجمله قانون تجريم ووقاية في نفس الوقت، ففي الشق المتعلق بالتجريم فقد اهتم بالمجالات التي تؤثر على الوظيفة العامة وكذا الإدارة وهذا من خلال تصنيف الجرائم

¹ - خالف عقيلة، المرجع السابق، ص 65.

² - حمليل صالح، تحديد مفهوم جرائم الفساد في القانون الجزائري ومقارنتها بالاتفاقيات الدولية، مداخلة مقدمة إلى الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 02، 03 ديسمبر 2003، ص 02.

على أساس الجسامة خاصة. ويهدف هذا القانون من خلال تجريم هذه الأفعال إلى حماية أمن الدولة وسلامة المجتمع بصفة عامة وفاعلية ودور الوظيفة بصفة خاصة¹.

2. النصوص التكميلية لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته:

كما سبق وأشرنا أن نطاق تجريم المخاطر والأفعال التي تضر بالوظيفة العامة، إنما تركز أيضا بموجب قوانين خاصة ذات الصلة بموضوع الاعتداء على الوظائف العامة فهناك ترسانة من النصوص الخاصة نوجزها فيما يلي:

- ◀ القانون 90/10 المؤرخ في 14/04/1990 المتعلق بالنقد والقرض
- ◀ الامر 11/03 مؤرخ في 26/08/2003 المتعلق بالنقد والقرض
- ◀ الامر 22/95 المؤرخ في 26/08/1995 المتعلق بخصوصة المؤسسات العمومية
- ◀ قانون 07/79 المؤرخ في 21/07/1979 المتضمن قانون الجمارك المعدل
- ◀ القانون 01/05 المؤرخ في 06/2/2005 والمتعلق بالوقاية من تبييض الاموال وتمويل الارهاب ومكافحته، وغيرها من

القوانين ذات الصلة .

الفرع الثاني: دور السلطات القانونية والقضائية في تطبيق إجراءات مكافحة الفساد

وهي تلك الشكليات القضائية في الدعوى العمومية التي تنشأ عند ارتكاب جريمة من جرائم الفساد وتحرك من طرف السلطات القانونية والقضائية:

أولاً: دور السلطات القانونية المختصة في تطبيق إجراءات متابعة جرائم الفساد:

فالسلطات القانونية تتمثل في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وهي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ، تتولى عدة مهام في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته ومن الإجراءات التي تلجأ إليها الهيئة للكشف عن أعمال الفساد ما نصت عليه المواد 20، 21، 22 من القانون 01/06، فمن حق الهيئة المتخصصة تقديم طلبات لأي شخص طبيعي أو معنوي للاطلاع على الوثائق والمعلومات التي رآها مفيدة في تحريّاتها للكشف عن أعمال الفساد وبالتالي يقع على عاتق الإدارات والمؤسسات والهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص الالتزام بما تقدمه الهيئة من طلبات²، وعندما

¹ - خالف عقيلة، المرجع السابق ، ص 76

² - المرجع نفسه، ص 78

تتوصل الهيئة المتخصصة في تحريّاتها إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء، وعلى هذا الأساس فإن الهيئة تتمتع بسلطات ذات صلة بالسلطات القضائية، من جهة أخرى يمكن تصور ممارسة هذه الاختصاصات من طرف البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة.

ثانيا: دور السلطات القضائية المختصة في تطبيق إجراءات متابعة جرائم الفساد:

من المعلوم أن المدعي في الدعوى العمومية هو الهيئة الاجتماعية أو المجتمع صاحب الحق في العقاب ، ولما كان من المستحيل على المجتمع في مجموعه أن يحرك ويباشر الادعاء في الدعوى العمومية حول هذا الأمر إلى النيابة العامة ، فهي ملزمة ومقيّدة بمتابعة إجراءات تحريك الدعوى العمومية ، غير أنه إذا كان الأمر يتعلق مثلا بفرض غرامات مالية أو تحصيل حقوق أو رسوم جمركية فإن الإدارة الجمركية هي التي تمارس الدعوى الجبائية لتطبيق العقوبات الجبائية وتكون النيابة العامة في هذه الحالة طرفا يمارس الدعوى الجبائية بالتبعية للدعوى العمومية وهو ما نصّت عليه المادة 259 من القانون 07/79 المؤرخ في 1979/07/21 المعدل والمتمم .

كما تنص المادة 110 من الدستور 1996 على أنه " لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب أو عضو مجلس الأمة بسبب جنائية أو جنحة إلا بتنازل صريح منه أو بإذن حسب الحالة من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة الذي يقرر رفع الحصانة عنه بأغلبية أعضائه " .

ويبدو واضحا بأن تطبيق إجراءات المتابعة القضائية لجرائم الفساد تتميز بالخصوصية والتي تبرزها خطورة تلك الجرائم وكذا الصفة المتميزة لمرتكبيها ، كما هو الحال مثلا بالنسبة للحالات المنصوص عليها في المادة 572 من قانون الإجراءات الجزائية ، والتي تنص على أنه " إذا كان عضو من أعضاء الحكومة أو أحد قضاة المحكمة العليا أو أحد الولاة أو رئيس أحد المجالس القضائية أو النائب العام لدى المجلس القضائي قابلا للاتهام بارتكاب جنائية أو جنحة أثناء مباشرة مهامه أو بمناسبةها ، يحيل وكيل الجمهورية الذي يخطر بالقضية الملف عندئذ بالطريق السلمي على النائب العام لدى المحكمة العليا فترفعه هذه بدورها إلى الرئيس الأول لهذه المحكمة إذا ارتأت أن هناك ما يقتضي المتابعة وتعين هذه الأخيرة أحد أعضاء المحكمة العليا ليجري التحقيق " .

وتطبيقا لهذه الخصوصية فيناط التحري والاستدلال إلى جانب ضباط الشرطة القضائية بمفهوم المادتين 15 و 19 من قانون الإجراءات الجزائية لأعوان الإدارات والمصالح العمومية حيث وبموجب قوانين خاصة يمكن أن تمنح لهم سلطات الضبط القضائي في عملية التحري والاستدلال عن جرائم الفساد

طبقا للمادة 27 من قانون الإجراءات الجزائية التي تنص على أنه " يباشر الموظفون وأعوان الإدارات والمصالح العمومية بعض سلطات الضبط القضائي التي تناط بهم بموجب قوانين خاصة وفق الأوضاع وفي الحدود المبينة بتلك القوانين. ويكونون خاضعين في مباشرة مهام الضبط القضائي الموكله إليهم طبقا لأحكام المادة الثالثة عشر من هذا القانون ".

المطلب الثاني: ارتباط الحكومة الالكترونية بمكافحة الفساد وترشيد الحكم في الجزائر

لعل الحكومة الالكترونية من الاساسيات العامة في مكافحة الفساد في النظريات الحديثة والتي تبنتها في الكثير من الأحيان المنظمات الحكومية وغير الحكومية عبر الكثير من المراحل، انطلاقا من المصادقة على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد وبداية ظهور الاتجاهات المنادية بتأسيس الحكم الراشد خاصة في الدول النامية وما واجهته هذه التجارب من انعكاسات ومحددات كما هو واقع في الجزائر¹.

إن استخدام أساليب الحكومة الإلكترونية يقلل من احتكاك المواطن بالموظف العام وما قد ينجم عنه من إجراءات بتسهيل

الإجراءات مقابل مبالغ مالية معينة (رشاوى) وهو ما يفسر التطور الكبير الذي شهدته وسائل الإعلام والاتصال، ودورها في

مكافحة الفساد فبوجود الرقمنة صار العالم قرية صغيرة، وبات من السهل الولوج لأي معلومة أي كان نوعها ، وفي زمن قياسي بحيث تهدف أصلا إلى :

- تحسين الخدمات والدقة والإتقان فيها.
- تحقيق أفضل اتصال بين مختلف الإدارات.
- اختصار الوقت، وإصدار القرارات السليمة ذات الشفافية والموضوعية، لتوفير المعلومات الدقيقة والصحيحة المنتقاة.
- تقليص المصروفات الإدارية الناتجة عن هدر الوقت واستنزاف الطاقات البشرية.
- السرعة في البحث واستخراج المطلوب.

من خلال هذه الأهداف فإن الحكومة الالكترونية تسعى إلى القضاء على مختلف أشكال الفساد بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وذلك في إطار متطلبات الحكم الراشد، من خلال توفير المعلومات بشكل سريع، عن طريق الكمبيوتر ومواقع الانترنت مما يقضي على مظاهر الفساد بشكل فعال خاصة عندما

¹ - حمليل صالح، المرجع السابق ، ص 10.

تقدّم إلى المواطنين معلومات دقيقة، وهذا من شأنه أن يوفر درجة كبيرة من الشفافية والمحاسبة وتبسيط الإجراءات وفي متناول الجميع.

الفرع الأول: تفعيل الحكومة الالكترونية في مكافحة الفساد وترشيد الحكم في الجزائر

ما يفسر ارتباط الحكومة الإلكترونية بالدور المهم والامتامي في مكافحة الفساد عن طريق استخدام التكنولوجيا الحديثة للمعلومات من أجل تيسير وفاعلية العمل الإداري، أو الخدمات الإلكترونية، والقضاء على المشكلات الإدارية العتيقة الناجمة عن استخدام الورق وما نجم عنها من بيروقراطية وتعاملات بالرشوة واختلاسات أثرت سلبا على أداء الخدمات للجمهور، وإعادة تنظيم الإدارات الحكومية، وتطوير البنية التحتية المحلية بشكل يؤدي إلى انجاز التعاملات بيسر وسهولة وذات جودة عالية في العلاقات الداخلية والخارجية، وهو ما توفره شبكة المعلومات المحلية (أنترانت) الذي يجمع كل مؤسسات وأجهزة الدولة ويربط بينها، بحيث يتم تداوله والولوج إليه عن طريق الحاسب الآلي الموصل بالجهاز الرئيسي الذي يدير هذا النظام وتقدم نظام معلوماتي حول أنشطة الدولة ومواطنيها والوافدين إليها، ويسمح بالبحث فيه من خلال أية معلومة أو إجراء يخص مؤسسة أو إدارة في الدولة ومثال ذلك عندما يتقدم مواطن بطلب للحصول على قرض يطلب منه إحضار نموذج خاص بعدم الحصول على قرض سابق مصادقا عليه من كل المصارف العاملة بالمنطقة التي يقطن فيها، وبما أن المصارف والبنوك كثيرة خاصة في بعض الولايات الكبرى، فإن العملية تكون صعبة و أحيانا تأخذ وقت كبير وقد تتدخل الرشوة والنفوذ وغيرها مقابل تقديم مثل هذه الخدمات، لذلك فإن نموذج الحكومة الالكترونية يسمح بالحصول على المعلومة في أقصر وقت مع حصانة العملية من كل مظاهر الفساد وبكل شفافية ووضوح.

ولعل أبرز ما يؤكد أهمية الحكومة الالكترونية في مواجهة الفساد وتحقيق الحكم الراشد نجد المجال الجبائي من خلال تفعيل نظام المعلومات الجبائي، إذ لا يمكن تنفيذ مختلف برامج الرقابة الجبائية دون الاستناد إلى نظام المعلومات الجبائي، الذي يعتبر العمود الفقري لمصلحتي الوعاء والتحصيل ، ذلك أن وظيفتها تبدأ بجمع البيانات و إدارتها ومراقبتها وحمايتها ، ولهذا الغرض تم إنشاء مديرية مستقلة بالمديرية العامة للضرائب تسمى مديرية البحث عن المعلومات الجبائية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 364/07 المؤرخ في 2007/11/28 . وعلى ذلك يعتبر الرفع من أداء هذا النظام ليتمكن طالب

المعلومات من تحقيق الأهداف المسطرة عن طريق ربط المصالح الضريبية المركزية والمحلية بنظام الإعلام الآلي، الذي يتيح تتبع مسار المعلومة الجبائية على المستوى الوطني¹.

وعلى ذلك فإن الحكومة الإلكترونية تساهم في تحقيق عدّة مزايا خاصة في مجال تسهيل كشف ومكافحة الفساد عن طريق زيادة شفافية العمال والموظفين والقرارات الصادرة عن الإدارات العمومية التي تتسم بدقة البيانات، وزيادة صوابها، وإيجابية النتائج وعصرنة الإجراءات وتبسيطها، والانتقال من التطوير الداخلي للاستعمال الإلكتروني، التي تربط المصالح الحكومية فيما بينها، وبذلك يتم الانتقال إلى ثقافة المعاملات الإلكترونية التي تربط المصالح الحكومية فيما بينها والسلطات العمومية بالمواطنين، مما يستجيب إلى السماح بالوصول إلى المعلومة عن طريق الوسائل الحديثة، مما يؤدي في كافة الأحوال إلى تقليص الإجراءات البيروقراطية، والتي غالبا ما تؤدي إلى جرائم الفساد كما سبق وأشرنا كالتصريحات الجبائية²، إذ أن فتح قنوات التعاون والاتصال بين إدارة الضرائب ومختلف الشركات تساعد على التحول إلى النظم الإلكترونية ويصبح للدولة الدور الفاعل في هذا التحول الذي يتيح تحقيق الشفافية والوضوح من خلال تتبع المؤسسات والأفراد فيما يخص التطوير والتحويلات في مكافحة الفساد³.

إن نجاح وتطبيق الحكومة الإلكترونية في الجزائر أصبح أمرا ممكنا وضروريا لتطوير الخدمة المقدّمة للمواطن، كالقيام بالعمليات الكبرى على مستوى البنوك ومراكز البريد ومختلف المؤسسات المالية، باستعمال التكنولوجيات الحديثة من أجل دفع حركية إنجاز المهام الموكلة لمؤسسات الخدمة العامة، وتحقيقا لمتطلبات الحكم الراشد التي تقتضي توفير النوعية في عالم التسيير الإداري وتقريب المواطن والمؤسسات بالإدارة والهيئات الرسمية⁴.

¹ - ولهي بوعلام، نحو إطار مقترح لتفعيل آليات الرقابة الجبائية للحد من آثار الأزمة - حالة الجزائر - مداخلة مقدّمة إلى الملتقى العلمي الدولي حول اللازمة المالية والاقتصادية الدولية و الحوكمة العالمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس، سطيف يومي 20، 21 أكتوبر 2009، ص 17،

² - سليم بركات، الحكم الراشد من منظور الآلية الإفريقية للتقييم من طرف النظراء، مذكرة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن خدة بن يوسف الجزائر، 2007/2008، ص 62.

³ - ولهي بوعلام، المرجع السابق، ص 18.

⁴ - عاشور عبد الكريم، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة 2010، ص 170.

الفرع الثاني: محددات تطبيق الحكومة الالكترونية في مكافحة الفساد وترشيد الحكم في الجزائر

تركز بعض الاتجاهات في الجزائر والمنوطة بها عمليات الإصلاح ومكافحة الفساد على أن نجاح الحكومة الالكترونية كتجسيد لمكافحة الفساد وبناء المجتمع الراشد، مرهون بمحددات قد تعوق تقدمه وأن تجاوز هذه المحددات لها بالغ الأثر في نجاح سياسة

مكافحة الفساد، ويمكن إجمالها فيما يلي:

1. إن الحكومة الالكترونية لا تقدم حلا كاملا في مكافحة الفساد خصوصا عندما يتعرف الموظفون الفاسدون على طرق التحايل عليها، لذلك يجب إيجاد دراسات تحليلية للمعلومات الواردة على الأنترنت، وخطط استرشادية في الدوائر المجهزة بالكمبيوتر إلى حد ما والتي تجمعها روابط مشتركة كثيرة مع الشعب ولها تاريخ مشهود بالفساد
2. إن الحديث عن إصلاح وتحديث الإدارة العامة كنموذج لمكافحة الفساد وتحقيق متطلبات الحكامة الراشدة في الجزائر، لا يزال من المبكر جدا تقييم هذه التجربة التي لا تزال قيد التطبيق الأولي، وحتى تكون هذه التجربة ذات فعالية يجب تضمينها بخطوات أخرى تتبعها، عن طريق الإعلانات والتعليم، لإقناع المواطنين بهذا النموذج للقضاء على الفساد ، بالإضافة إلى وجود وسطاء من أجل تحليل المعلومات، وضمان تحقيق هذه التجربة أقصى درجات مكافحة الفساد¹.
3. إن ضعف مؤشر البنية التحتية للتحويل نحو الإدارة الإلكترونية وتدهور واقع استخدام تكنولوجيا المعلومات، يؤثر بشكل كبير على تطوير مبادرة الخدمة الالكترونية.
4. إن ضعف مجتمع المعلومات المتمثل في الأمية التكنولوجية، ساهم سلبا على تكوين مجتمع قادر على مواكبة التحويل الإلكتروني، إضافة إلى معاناة قطاع الإعلام والاتصال المستمر.
5. من جهة أخرى تثار مشكلة التوقيع الإلكتروني، إذ يعترض بلوغ مراحل التوقيع الرقمي أحد الجوانب الحرجة إلى حد ما، خاصة وأنه لإعطاء قيمة ثبوتية للتوقيع الإلكتروني يجب أن تكون الوثيقة الالكترونية غير قابلة لإعادة الاستخدام، وغير قابلة للتغيير، إذ أن التوقيع يصبح ممكن عن

¹ - فاديا قاسم بيضون، المرجع السابق، ص 151، 153.

طريق تحويله إلى جانب التشفير، الذي تختلف عن التوقيع بخط اليد، لأنه غير مرئي، ولكن يقابله سلسلة من الأرقام التناظرية.

أضف إلى كل ذلك نقص التشريع الإلكتروني، إذ أن غياب الإطار القانوني المنظم للمعلومات يضع مرحلة التحول الإلكتروني أمام العديد من الإشكالات التي تتعلق بتداول المعلومات، إذ لحد الآن تفقر الإدارة العامة إلى نص قانوني يعالج مواضيع مرتبطة بحفظ المعلومات، وطريقة التعامل معها عن طريق التكنولوجيا الحديثة.

إن مشروع الحكومة الإلكترونية الجزائر مرهون بوجود المواطن الإلكتروني الذي بحوزته جهاز كمبيوتر، والأكثر من ذلك أن الفوارق الاجتماعية تحد من بلوغ مستوى الحكومة الالكترونية، وتعيق تطبيقها¹.

¹ - عاشور عبد الكريم، المرجع السابق، ص 159 إلى 167.

الفصل الثالث
تطبيق إدارة الكفاءات
في الإدارة العمومية الجزائرية

الفصل الثالث: تطبيق إدارة الكفاءات في الإدارة العمومية الجزائرية

تحتل الإدارة العمومية الجزائرية، المرتبة الأولى بين أرباب العمل من حيث عدد أعوانها، وذلك نظرا للمكانة التي تحتلها داخل المجتمع وطبيعة وكثافة العلاقات التي تنظمها، مما جعلها تمثل في آن واحد رهانا سياسيا وأداة لا مفر من اللجوء إليها لتحقيق عصرنة الدولة.

وإذا كانت إدارة الكفاءات ذات أهمية كبيرة لتحقيق عصرنة الإدارة العمومية كما أشرنا الى ذلك سابقا، وهذا بالنظر إلى المزايا العديدة التي تتصف بها، إلا أن تطبيقها بصفة مباشرة وتلقائية في قطاع الوظيفة العمومية قد يكون سببا رئيسيا في فشل هذه الأخيرة في تحقيق هذه العملية ميدانيا¹.

إن النقل المباشر لتقنيات إدارة الكفاءات في القطاع العمومي، قد يؤدي إلى تبني قرارات بعيدة عن الواقع، فالاستلها من نجاحات القطاع الخاص والاستفادة من الأساليب الناجحة في إدارته أمر مفيد، لكن نقل تلك الآليات دون احترام خصوصيات المرافق العمومية الإدارية² يعتبر خطأ فادحا.

على اعتبار أن القطاع الخاص يحكمه مبدأ وحيد هو مبدأ الربح، غير أن قطاع الوظيفة العمومية تحكمه مبادئ مختلفة تتمثل أساسا في: المساواة، الاستمرارية والتكيف.

إن خصوصية الوظيفة العمومية، واعتمادها على الأنظمة القانونية الأساسية Statuts، تجعل نقل تقنيات وأساليب إدارة الكفاءات من القطاع الخاص مرتبط بمدى احترام هذه الخصوصية، فإذا كانت مرحلة الدراسة والتحليل متشابهة في القطاعين، فإن مرحلة التطبيق تختلف اختلافا كبيرا بين القطاعين، وهذا بالنظر إلى حجم ومرونة كل قطاع وسرعة استجابته.

إذا أردنا النجاح في إدخال هذه الأساليب الحديثة، فلا بد أولا من معرفة كيفية تسيير الوظيفة العمومية لمواردها البشرية، ثم الأخذ بعين الاعتبار، كخطوة ثانية، الصعوبات والعراقيل التي قد تعترض الوظيفة العمومية في اعتماد أساليب إدارة الكفاءات، ثم أخيرا محاولة معرفة أهم المكاسب التي يمكن استغلالها لتطبيق إدارة الكفاءات في هذا القطاع.

ظلت الموارد البشرية في الوظيفة العمومية الجزائرية، إلى وقت قريب، تخضع لمنطق التسيير التقليدي للمستخدمين القائم على إجراء رقابة المشروعية السابقة، قبل أن تعتمد ابتداء من سنة 1995 نظاما جديدا قائما على التسيير التقديري للموارد البشرية القائم على إجراء رقابة المشروعية اللاحقة.

¹ - مولاي لحسن بن فرحات، المرجع السابق، ص 170.

² Christian BATAL , Gestion des ressources humaines dans le secteur public, Edition Organisations , Paris, 1999, P39.

المبحث الأول: تسيير الموارد البشرية في الإدارة العمومية الجزائرية

تعتبر مراقبة تسيير الحياة المهنية للمستخدمين الخاضعين للقانون العام للوظيفة العمومية إحدى المهام الأساسية للمديرية العامة للوظيفة العمومية¹.

وتهدف هذه الرقابة أساسا إلى التأكد من مدى مطابقة مختلف قرارات التسيير الخاصة بالحياة المهنية للمستخدمين مع المبادئ والأحكام القانونية والتنظيمية السارية المفعول في الإدارة العمومية، أي التأكد من:

1. احترام الأسس الجوهرية التي تحكم الوظائف العمومية (مبدأ المساواة للاحتاق بالوظائف العامة، مبدأ استيفاء الشروط القانونية للتوظيف، مبدأ حماية حقوق الموظف..).

2. تطابق القرارات مع القواعد القانونية التي تنظم سير المسار المهني للمستخدمين.

وتتجسد رقابة المشروعية التي تمارسها المصالح المركزية والمحلية للمديرية العامة للوظيفة العمومية في منح تأشيرة مسبقة على القرارات الفردية الخاصة بالمسار المهني للمستخدمين بعد التأكد من أن هذه القرارات مطابقة من حيث طبيعتها ومضمونها وإجراءاتها مع التنظيم المعمول به في هذا المجال.

إن وظيفة مراقبة تسيير المستخدمين حددتها أحكام المرسوم 168/65 المؤرخ في 01/06/1965، وعهدت بها إلى مصالح الوظيف العمومي المركزية، تمارسها في شكل تأشيرة مسبقة visa préalable على كافة مشاريع القرارات ذات الصلة بالاحتاق بالوظيفة العمومية و بالمسار المهني للموظفين.

ولقد شهدت هذه الوظيفة توسعا إلى غاية صدور المرسوم 137/73 المؤرخ في 07 أوت 1973 أين تم انتهاج سياسة عدم التركيز déconcentration الذي كان لها الأثر في انتشار ممارسة نظام مراقبة المشروعية من قبل مصالح الوظيف العمومي.

وفي نفس السياق، وقصد تقريب أجهزة المراقبة من المسيرين المحليين، تم إنشاء مفتشيات ولأئية للوظيفة العمومية بموجب المرسوم 104/76 المؤرخ في 10 جوان 1976، وقد كلفت كل مفتشية على مستوى الولاية ب:

1. رقابة القرارات الخاصة بتسيير المسار المهني لمستخدمي المؤسسات والإدارات العمومية

المحلية

¹ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 322.

2. متابعة تطور تعداد المستخدمين على المستوى المحلي.

3. إبلاغ بصفة دورية، السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية عن كيفية تطبيق التنظيم الذي يحكم مستخدمي الدولة والصعوبات التي تعترض ذلك.

ولقد أدت حركة توسيع مهمة رقابة المشروعية إلى ظهور ثقل وتباطؤ في تسيير الحياة المهنية لمستخدمي الإدارة العمومية وفي تطورهما المنظم، وتفاقت هذه الوضعية مع تزايد حجم عمليات التوظيف التي جاءت للاستجابة للحاجيات الضرورية لمختلف المصالح الإدارية من المستخدمين على إثر توسيع وانتشار نشاطات الإدارة العمومية في مختلف أنحاء البلاد في إطار سياسة عدم التركيز وتقريب الإدارة من المواطن.

ونظرا للصعوبات التي لوحظت في تنظيم تسيير الحياة المهنية، تقرر في سنة 1981 إعفاء بعض القرارات الفردية من التأشيرة المسبقة للوظيفة العمومية، خاصة القرارات التي تخص السير العادي للمسار المهني للمستخدمين (الترسيم، الترقية في الدرجات، التأديب، الانتداب داخل القطاع الإداري...)، والتي لا يترتب عليها اثر مالي أو إمكانية خرق إحدى المبادئ الجوهرية التي تحكم الوظيفة العمومية كالمساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية، وضمان حقوق الموظف... الخ.

وإذا كان التسيير التقليدي للمستخدمين، القائم على الرقابة المسبقة، يسمح للإدارة من التأكد من احترام المبادئ الجوهرية التي تحكم الوظيفة العمومية، وضمان التطبيق الموحد والمنسجم للتنظيم ساري المفعول في مجال تسيير المستخدمين، بالإضافة إلى حماية الموظف من كل أشكال التجاوزات والتعسف، فإن هذا التسيير كان له أثارا سلبية على الوظيفة العمومية الجزائرية التي أصبحت جهازا منقلا بالبيروقراطية والروتين والجمود في العمل، وذلك لانعدام استراتيجيات محكمة في التسيير، وعدم الأخذ بعين الاعتبار الأبعاد الأساسية في تسيير الإدارات والمؤسسات العمومية لا سيما البعد البشري الذي يعتبر محور أساسي لعصرنة الوظيفة العمومية¹.

وبغية تمكين الوظيفة العمومية من مواكبة التطورات العميقة التي طرأت على محيطها الخارجي والداخلي، تم إصدار المرسوم التنفيذي رقم 126/95 المؤرخ في 29 افريل 1995 المعدل والمتمم

¹Ahmed RAHMANI, la gestion prévisionnelle des ressources humaines dans la fonction publique, démarche et mise en œuvre, la revue Idara, volume 02, N°02, Ecole Nationale d'Administration, Alger, 1992, p 23.

للمرسوم رقم 145/66، والمتعلق بإعداد ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي الخاصة بوضعية الموظفين ونشرها.

الهدف من إصدار هذا المرسوم هو اعتماد سياسة توقعية وتنبؤية لتسيير الموارد البشرية، واستبدال النظام السابق لتسيير المستخدمين القائم على إجراء الرقابة المسبقة أو التأشيرة السابقة، بنظام جديد يقوم على إجراء الرقابة اللاحقة 1. Contrôle à postériori.

يتمثل هذا النظام الجديد في المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، والذي تم وضعه لتحقيق الأهداف التالية 2:

- ◀ إدخال أدوات ووسائل عصرية لتسيير الموارد البشرية وعقلنة تعداد المستخدمين.
- ◀ إعادة الاعتبار للمسيرين بتكثيف مسؤولياتهم على كافة قرارات التسيير الخاصة بمستخدميها.
- ◀ إعداد وتطوير نظام تسيير توقعي وتقديرى للموارد البشرية في الإدارات العمومية، بإمكانه التنبؤ بتطور حاجيات الإدارة على ضوء تطور مهامها.
- ◀ تطوير مهمة التدقيق لمصالح الوظيفة العمومية لتمكينها من إجراء تقييم موضوعي ليس فقط على القرارات الفردية المتعلقة بالمسار المهني للمستخدمين بل لتسيير الموارد البشرية في الإدارات العمومية وتحسين فعاليتها.
- ◀ تمكين المديرية العامة للوظيفة العمومية من التكفل بمهامها الحقيقية (التصميم والتنظيم، التوجيه، الضبط والرقابة).
- ◀ إشراك المستخدمين عن طريق الهيئات الاستشارية الداخلية (اللجان المتساوية الأعضاء، لجان الطعن) في تسيير حياتهم المهنية

المطلب الأول: المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية

تنص المادة 6 مكرر من المرسوم التنفيذي 95 / 126 على «في إطار تسيير الحياة المهنية للموظفين والأعوان العموميين في الدولة، يتعين على المؤسسات والإدارات العمومية أن تعد مخططات

¹ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 385.

² المنظمة العربية للتنمية الإدارية، "النظام الجديد لرقابة المصالح المركزية والمحلية للمديرية العامة للوظيفة العمومية في مجال تسيير الموارد البشرية في الإدارة العمومية الجزائرية"، مجلة المنظمة العربية للتنمية البشرية، العدد 383، سنة 2003، ص 37.

سنوية لتسيير الموارد البشرية تبعا للمناصب المالية المتوفرة، ووفقا للأحكام القانونية الأساسية والتنظيمية المعمول بها".

يعد هذا المخطط إطارا نموذجيا لتسيير الموارد البشرية، يتم انجازه من طرف الهيئات والإدارات العمومية المسيرة، بمجرد تقدير وتحديد المناصب المالية. ويتم إخضاعه لمصادقة مصالح الوظيف العمومي، ومصالح المديرية العامة للميزانية¹.

وبما أن مخطط تسيير الموارد البشرية يخضع لإعداد مشترك بين المسيرين ومصالح الوظيفة العمومية، فإنه يكون لزاما على الأطراف المعنية الالتزام بمضمونه و السهر على احترام أحكامه، وكل مخالفة في التسيير و التطبيق يترتب عنها جزاء البطلان المطلق للقرار المخالف للمشروعية، وذلك وفقا لأحكام المرسوم 126/95، والذي يستمد المخطط السنوي منه حجيته².

وإذا كان الأصل أن المخطط السنوي للتسيير غير قابل للمراجعة بعنوان سنة مالية معتبرة، غير انه ونظرا لخاصية التقدير والاحتمال التي يتميز بها إعداد هذا المخطط، وحرصا على مصداقية التسيير والأهداف المتوخاة منه، فإن المرسوم 126/95 أجاز إمكانية المراجعة استجابة لبعض الظروف المستجدة الطارئة التي يمكن أن تحدث خلال السنة المالية أو المدنية كاستبدال مؤسسة بأخرى، أو استخدام مؤسسة جديدة بمهام جديدة وحل المؤسسة الأصلية..الخ.

ويحتوي مخطط تسيير الموارد البشرية على 13 جدولا مقسمة إلى ثلاثة (3) أجزاء موزعة كالتالي³:

1. الجزء الأول: يتعلق بوضعية تعداد المستخدمين في هيئة أو إدارة عمومية، ويحتوي على الجداول من 1 إلى 3، وتتضمن مايلي⁴ :

◀ جدول رقم 01: يتعلق بهيكل تعداد المستخدمين إلى غاية 31 ديسمبر من السنة الميلادية الجارية

في هذا الجدول يجب تبيان تعيينات المستخدمين حسب كل هيئة.

◀ جدول رقم 02: يتعلق بالأجهزة الاستشارية الداخلية، هذا الجدول يجب أن يشتمل على إحصاء

مجموع اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن مع تبيان مراجع قرارات إحداث هذه اللجان

ومدة صلاحيتها.

¹Mohamed Cherif BELMIHOUB, op.cit, p 14.

² سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 377.

³ منشور رقم 11 المؤرخ في 13 ماي 2009، المتعلق بتكليف المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية مع الأطر التنظيمية المتعلقة بالمناصب العليا ونظام التعاقد، مجموعة المنشور والتعليمات، المديرية العامة للوظيفة العمومية، 2009، ص 20.

⁴ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 379.

- ◀ **جدول رقم 03:** يتعلق بالقرارات الخاصة بالامتحانات والمسابقات، هذا الجدول يجب أن يشمل على مجموع القرارات المتعلقة بتنظيم وإجراء الامتحانات والمسابقات المحددة قانونا.
2. **الجزء الثاني:** يتعلق بالتسيير التوقعي للموارد البشرية الخاضع مسبقا لمصادقة مصالح الوظيف العمومي، ويحتوي على الجداول من 4 إلى 9، وتتضمن ما يلي:
- ◀ **جدول رقم 04:** يتعلق بالمخطط التوقعي للتوظيف، في هذا الجدول يجب تبيان المناصب المالية النظرية، المناصب المالية المشغولة، المناصب المالية الشاغرة والنسبة المخصصة لكل نمط توظيف تبعا للنسب المحددة قانونا.
- ◀ **جدول رقم 05:** يتعلق برزنامة عمليات التسيير المتوقعة للموارد البشرية، في هذا الجدول يجب تحديد التاريخ التوقعي لعمليات التسيير للسنة المقبلة.
- ◀ **جدول رقم 06:** معنون بـ"جدول توقعي للإحالة على التقاعد"، في هذا الجدول يجب تبيان عدد حالات الإحالة على التقاعد المقترح خلال السنة الواحدة حسب الأسلاك و الرتب.
- ◀ **جدول رقم 07:** يتعلق بالمخطط التوقعي للتكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات، هذا الجدول يجب يبين حسب الأسلاك والرتب، كل عملية تكوين داخلي أو خارجي، تحسين المستوى وتجديد المعلومات، وذلك بتحديد تاريخ التنظيم، عدد المناصب المقترحة، مدة التكوين، تحسين المستوى وتجديد المعلومات.
- ◀ **جدول رقم 08:** معنون بـ"حركات المستخدمين" هذا الجدول يجب أن يبين حسب الأسلاك و الرتب، التعداد الحقيقي للمستخدمين إلى غاية 01 جانفي من السنة، حركة المستخدمين المتعلقة بالالتحاق بالمؤسسة أو الإدارة العمومية، وحركة المستخدمين المتعلقة بمغادرة المؤسسة أو الإدارة العمومية.
- ◀ **جدول رقم 09:** معنون بـ"الجدول الخاص بمجموع المستخدمين المتعاقدين والمؤقتين"، هذا الجدول محدد بعنوان 31 ديسمبر من كل سنة، يجب أن يبين حسب الأسلاك و الرتب، مناصب العمل، و عدد المستخدمين المتعاقدين و المؤقتين.

3. الجزء الثالث: يتعلق بالمراقبة اللاحقة وتقييم درجة انجاز مخطط التسيير التوقعي للموارد البشرية المنجزة من طرف مصالح الوظيف العمومي، ويحتوي على الجداول من 10 إلى 13، وتتضمن مايلي:

◀ **جدول رقم 10:** معنون بـ "استمارة مراقبة عملية التوظيف على أساس المسابقة"، هذا الجدول يجب أن يبين وضعية التوظيف عن طريق المسابقة أو الاختبار أو الفحص المهني، وذلك بتحديد مراجع قرار فتح المسابقة، الإشهار المتبع لفتح المسابقة أو الاختبار، عدد المناصب الشاغرة، تاريخ انعقاد اللجنة التقنية للدراسة الأولية لملفات المترشحين، عدد المترشحين المقبولين، تاريخ إجراء المسابقات.

◀ **جدول رقم 11:** معنون بـ "استمارة مراقبة عملية التوظيف على أساس الترقية" هذا الجدول يجب يبين حسب الأسلاك والرتب، وضعية التوظيف عن طريق الترقية الاختيارية و التأهيل المهني.

◀ **جدول رقم 12:** معنون بـ "استمارة مراقبة عملية التوظيف عن طريق التكوين" هذا الجدول يجب يبين حسب الأسلاك والرتب، وضعية التوظيف عن طريق التكوين، تحسين المستوى وتجديد المعلومات.

◀ **جدول رقم 13:** معنون بـ "استمارة مراقبة عملية التوظيف على أساس الشهادة " هذا الجدول يجب يبين حسب الأسلاك والرتب، وضعية التوظيف على أساس الشهادات.

المطلب الثاني: تقييم المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية

إن اعتماد هذا النظام الجديد للتسيير التقديري للموارد البشرية يعتبر بمثابة انطلاقة لمسار الإصلاحات في قطاع الوظيفة العمومية الجزائرية، حيث ترتبت عنه عدة نتائج إيجابية نذكر منها:

◀ إدخال واعتماد أدوات تسيير عصرية تهدف إلى معرفة تعداد مستخدمي الإدارات العمومية، حيث تسمح البيانات والمعلومات التي تتضمنها المخططات السنوية،

◀ جرد المؤسسات والإدارات العمومية الموجودة والأطر القانونية والتنظيمية التي تحكمها.

◀ تغيير نظرة وذهنية المتدخلين في مجال تسيير الموارد البشرية (المسيرين، مصالح الرقابة المالية، مصالح الوظيفة العمومية).

- ◀ بروز سياسة التسيير التوقعي في الإدارة العمومية، والتنبؤ المسبق بحاجياتها، وذلك بالتخلي عن التسيير اليومي والروتيني،
 - ◀ تنظيم أفضل للمسار المهني للمستخدمين وتعيين الوضعيات الإدارية للمعنيين،
 - ◀ الوقوف على النقائص التي تميز تسيير الموارد البشرية في الإدارة العمومية، مما يساعد على اتخاذ الإجراءات اللازمة لإزالتها،
 - ◀ إدخال مهمة التدقيق في الإدارة العمومية والتمكين من تقييم نوعية تسيير الموارد البشرية،
- و على الرغم من أن هذا النظام الجديد يعتبر بمثابة قطيعة جذرية مع النظام السابق بتحقيقه للنتائج السابقة، و اعتماده على ميكانيزمات جديدة في مجال تسيير الموارد البشرية¹.
- غير انه لم يرق إلى منطق التسيير التقديري للوظائف والكفاءات، على النحو الذي تمت الإشارة إليه سابقا. وذلك راجع إلى النقائص التالية²:

الفرع الأول: المخطط السنوي أداة تسيير قليلة المرونة لا تسمح بترجيح منطق الكفاءة

إن المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية لا يترك مكانا كافيا لمنطق الكفاءة، ولا يسمح بمعرفة موارد وحاجيات القطاع المعني من الكفاءات بصفة دقيقة، وذلك لعدم وجود نظام مرجعي للوظائف والكفاءات الذي من خلاله يتم تحليل توصيف الوظائف وتحديد الكفاءات الضرورية لها.

كما أن التطور السريع للمهن قد يشكل خطر عدم التناسق بين مواصفات المناصب وكفاءات الأعوان بفعل الاستقرار الكبير للموظفين داخل قطاع الوظيف العمومي.

فالموظف مرتبط مع المؤسسة أو الإدارة العمومية بعقد عمل طويل الأجل، وتطوره في المنصب مرتبط بالأقدمية، كما انه مصنّف في شبكة المؤسسة أو الإدارة العمومية على أساس الرتبة التي ينتمي إليها، وهذا ما يشكل منطق وظيفي وليس منطق كفاءة.

¹ المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المرجع السابق، ص 49.

² مولاي لحسن بن فرحات، المرجع السابق، ص 134.

الفرع الثاني: المخطط السنوي وثيقة مقيدة بمبدأ سنوية الميزانية

بالرجوع إلى أحكام المادة 6 مكرر من المرسوم التنفيذي 95 / 126، والتي تلزم المؤسسات والإدارات العمومية على وجوب إعداد مخطط تسيير للموارد البشرية في إطار زمني محدد وواضح قدر بسنة واحدة، وهذا تماشيا مع التنفيذ النظري للميزانية في الإدارات العمومية الجزائرية.

غير أن هذا المبدأ السنوي لا يكفي لجعل المخطط ذو طابع تقديري أو تنبؤي، على اعتبار أن مخططات التسيير التقديري يتم إعدادها على المدى المتوسط أي من ثلاثة إلى خمس سنوات يمكن توجيه الجهود نحو أفق مستقبلي يسعى إلى تحقيق النتائج المرجوة¹.

كما أن مفهوم المناصب المالية، قد يؤدي إلى اختلالات فيم يخص الاحتياجات الحقيقية من الموارد البشرية، وما تسمح به الميزانية، فخلق منصب مالي يعود إلى القواعد السنوية مما يشكل عائقا لتجديد عمالة المؤسسة أو الإدارة العمومية في ظروف طارئة.

الفرع الثالث: مخطط يعتمد على معطيات كمية وعددية بحتة

إن المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، ورغم شموليته لجميع الوضعيات الإدارية، يبقى يعتمد في تحضيره على معطيات عددية محددة مسبقا مصدرها التعداد السنوي للمستخدمين، وكذا النسب المحددة قانونا فيما يخص الترقية والتوظيف... الخ.

ولهذا فإن تغليب الطابع التعدادي، وانعدام المعطيات المتعلقة بالكفاءات مثل حجم النشاط، تحليل المهن ووصف المناصب، مخطط الحياة المهنية، المعطيات الديمغرافية، التغيرات في طبيعة النشاطات والمحيط... الخ، يجعل المخطط السنوي فارغا من محتواه، وبعيدا عن الغاية التي أنشئ من أجلها، ومنحصرا فقط في الجانب التعدادي البحت².

الفرع الرابع: مخطط يهتم بالمشروعية ومطابقة القوانين ويهمل الجانب الفني

إن جزءا هاما من المعطيات التي يعرضها المخطط السنوي للموارد البشرية، يتعلق باللجان الإدارية وشرعيتها، وكذا الآجال القانونية واحترامها، وذلك على حساب الكفاءة والتسيير الحديث للمرافق العمومية.

¹ Ahmed RAHMANI, la gestion prévisionnelle des ressources humaines dans la fonction publique, op.cit, p 30.

² Ahmed RAHMANI, op.cit, 31.

إن المنطق القانوني المعتمد إلى حد الآن يركز أساسا على مقارنة قانونية وكمية أبعدت الأخذ بعين الاعتبار كفاءات الأعوان.

سنخوض في هذا الموضوع بأكثر تفصيل لاحقا، حين نتطرق إلى مختلف الصعوبات التي تواجه تطبيق إدارة الكفاءات في الوظيفة العمومية.

المبحث الثاني: الصعوبات المتوقعة لعملية تطبيق إدارة الكفاءات في الإدارة العمومية

لقد بات من الواضح أن إدارة الكفاءات ذات أهمية كبيرة بالنسبة للمؤسسة أو الإدارة العمومية، وهذا بالنظر إلى المزايا العديدة التي تتصف بها هذه الأخيرة كما بينا ذلك في سابقا إلا أن تطبيقها بصفة مباشرة وتلقائية على المؤسسة والإدارة العمومية الجزائرية قد يكون سببا رئيسيا في فشل هذه الأخيرة في تحقيق هذه العملية ميدانيا.

وعليه فإن اعتماد أساليب إدارة الكفاءات في قطاع الوظيفة العمومية، يتطلب الأخذ بعين الاعتبار، الصعوبات والعراقيل التي قد تعترض طريق المؤسسات والإدارات العمومية في تسيير مواردها البشرية. وعلى الرغم من تعدد العراقيل و تشعبها إلا أنه يمكن مبدئيا تصنيفها إلى نوعين اثنين لهما علاقة بخصوصية المؤسسات و الإدارات العمومية، وهما¹:

◀ صعوبات ذات طابع تنظيمي وهيكلية.

◀ صعوبات ذات طابع تسييري.

المطلب الأول: صعوبات ذات طابع تنظيمي وهيكلية

لعل من أهم العراقيل والصعوبات التي قد تعترض طريق الوظيفة العمومية في تطبيق إدارة الكفاءات هي تلك المتعلقة بطبيعة القوانين التي تخضع لها المؤسسات والإدارات العمومية، فهي ملزمة، في تسييرها اليومي، بتطبيق قواعد القانون الإداري الذي يعتبر، في الكثير من حالات، غير متطابق إن لم نقل متناقضا مع أساليب إدارة الكفاءات.

بالإضافة إلى تضخم حجم النصوص القانونية التي قد تكون أحد الأسباب الرئيسية التي قد تؤدي إلى تعطيل وإعاقة تطبيق إدارة الكفاءات.

¹Jean Marie PERETTI, Ressources Humaines, vuibert, collection « gestion », 7eme édition, Paris, 2002, p 167.

الفرع الأول: صعوبات ذات طابع تنظيمي

تخضع الوظيفة العمومية في تسييرها لقواعد القانون الإداري وأسس علم الإدارة في آن واحد. فبينما يعتني القانون الإداري، من خلال قواعده، بتنظيم الجانب القانوني لأعمال الإدارة فإن علم الإدارة يهتم بالجانب الفني للنشاط الإداري فهو عبارة عن مجموعة من القواعد الفنية Règles Techniques لضمان حسن سير العمل الإداري¹.

نظرياً، إن القانون الإداري وعلم الإدارة متكاملان فيما بينهما لأن الأول كما سبق الإشارة إلى ذلك، يهتم بالجانب القانوني والثاني بالجانب الفني فكلاهما يؤثر في الآخر. فمجمّل التقنيات والوسائل التي يستخدمها المسير في المؤسسة أو الإدارة العمومية يجب أن تكون شرعية (مبدأ سيادة القانون).

إلا أنه في الممارسة اليومية، فإن هذا التكامل قليل الحدوث وهذا نظراً للقيود العديدة التي تفرضها قواعد القانون الإداري على مسيري المؤسسات والإدارات العمومية كالإجراءات المعقدة والمطولة فتجعل هؤلاء أقل حرية في أداء أعمالهم.

إن تقيد الإدارة بقواعد القانون الإداري قد يشكل صعوبات عديدة في تطبيق تقنيات إدارة الكفاءات في المؤسسات والإدارات العمومية، يمكن تبيان هذه العراقيل من خلال عمليات رئيسية تقوم بها الإدارة العمومية التي تخضع فيها لقواعد القانون الإداري، يمكن أن تخص بالدراسة البعض منها والتي نراها، حسب رأينا، الأهم على الإطلاق وهي عملية أخذ القرارات الإدارية، عملية الرقابة على أعمال الإدارة.

1. عملية أخذ القرارات الإدارية:

إن تكون القرارات الإدارية في القانون الإداري يتطلب توفير شروط لاعتبارها صحيحة هي: الاختصاص، الشكل (الإجراء)، السبب، المحل والغاية². كما يهتم بالآثار القانونية التي تترتب على القرارات السليمة وغير السليمة؛ كيفية تنفيذها و سحبها و الطعن فيها.

¹ عبد العزيز إبراهيم شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، القاهرة مصر، 1994، ص-ص 36-37.

² عمار عوادي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر،

إلا أن تكوين القرارات الإدارية في علم إدارة الموارد البشرية يختلف كثيرا عن تكونها واتخاذها في القانون الإداري؛ فالأول يهتم بالجانب الفني ويقدمه على الجانب القانوني كما يأخذ بعين الاعتبار الظروف المحيطة وتأثير مختلف القوى المتواجدة ودراسة واختيار البدائل المتاحة للتقليل من حدة المخاطر والاتفاق مع الأهداف التي يراد تحقيقها، بينما يولي القانون الإداري أهمية لمدى شرعيتها من الناحية القانونية أي السهر على مدى خلوها من العيوب كعيب انعدام السبب، عيب عدم الاختصاص، عيب مخالفة الشكل والإجراءات، عيب مخالفة القانون وعيب الانحراف في استعمال السلطة.

وإذا كانت عملية التطابق والمقارنة بين القانون وعلم الإدارة قد يساهم بشكل كبير في تطوير عملية اتخاذ القرارات الإدارية، إلا أن المشكلة لا تكمن في حالة القرارات المبرمجة أو المعروفة (المنتظرة) بل إن الإشكالية تطرح في حالة القرارات غير المبرمجة المتعلقة بمشكلات إدارية متجددة أو تلك المعقدة التي تحتاج إلى الإبداع والابتكار.

إن هذا النوع من القرارات الإدارية يتطلب نوع من السرعة والقدرة الكبيرة على تكوينها واتخاذها. لذلك، فإن القانون الإداري قد يشكل عائقا في عملية اتخاذ وتكوين القرارات الإدارية اللازمة وفي الوقت المناسب؛ أي أنه لا يأخذ بعين الاعتبار الظروف المحيطة، المشاكل والمصاعب المطروحة... الخ، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن قواعد القانون الإداري لا تراعي الجانب الفني في القرارات الإدارية بل تجهلها تماما، فلا يهتم نسبة نجاح القرار الإداري في حل المشكلة المطروحة وفي تحقيق الأهداف المنتظرة قدر ما يهتم مدى شرعيتها واحترامها للقواعد القانونية. وهذا ما يؤدي، في غالب الأحيان، بالمسيرين إلى إهمال الجانب الفني والتقني الذي يعتبر الجانب الأكثر أهمية في عملية التسيير وبالاعتناء والاهتمام بتطبيق القوانين والنصوص التنظيمية عند القيام بأعمالها سواء في حالة اتخاذ القرارات أو في عملية الرقابة على أعمالها... الخ.

2. الرقابة على أعمال الإدارة:

إن قواعد القانون الإداري تعمل على ضمان الرقابة على أعمال الإدارة أي رقابة المشروعية البحتة le contrôle de régularité وبمعنى آخر السهر على مدى مطابقة أعمال الإدارة مع قواعد القانون الإداري أي رقابة الملائمة. Le contrôle de conformité.

إن هذه الطرق التقليدية في رقابة أعمال الإدارة وبصفة عامة نشاطاتها قد كانت موضوع نقاش ونقد حادين من طرف العديد من الباحثين وهذا نظرا لعجزها وقصورها والنقائص العديدة التي تميز هذه العملية. يمكن ذكر أهمها فيما يلي¹:

«من النقائص التي تعرف بها هذه الرقابة هي كونها عملية جامدة أي تقتصر على فحص الأعمال ومقارنتها بالقواعد القانونية دون المساهمة في تحسين و تطوير العمل الإداري² بعد استخراج العيوب و تحديد نقاط الضعف.

«إن عملية الرقابة الداخلية تركز، أساسا، على مبدأ التسلسل الهرمي العمودي النازل المبني على إعطاء الأوامر من طرف الرؤساء والتزام المرؤوسين بإطاعتها وتنفيذها ثم مراقبة مدى تطابق الأعمال المنفذة لطبيعة الأوامر لمعطاة التي هي بدورها يجب أن تكون مطابقة للقواعد القانونية الجاري العمل بها.

«إن عملية الرقابة عملية معقدة وهذا نتيجة تعدد الهيئات المكلفة بها.

إن الإدارة، بذلك، تجد نفسها في حالة المساءلة الدائمة عن مدى احترامها للقواعد القانونية في كل مرحلة من مراحل أدائها لأعمالها.

كما أنها تخضع لرقابة وصائية متعددة الجوانب: فهي تخضع، في الجانب المالي، إلى رقابة سابقة للمراقب المالي عن كل مشاريع نفقاتها (كيفية إعداد الميزانية) وعند تنفيذها أي فيما يخص التزاماتها المالية Les engagements de dépenses وللمفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة؛ كما تخضع للرقابة اللاحقة أو البعدية للوظيف العمومي فيما يخص تسيير مستخدميها، هذا بالإضافة إلى رقابة الوزارة الوصية بالنسبة لأعمال الأخرى للإدارة.

وبخلاف ذلك، فقد أصبح للرقابة مفهوم آخر سواء على المستوى الداخلي أم الخارجي. فعلى المستوى الخارجي لم يعد الحديث عن الرقابة بمعناها التقليدي الجامد بل أصبح الاهتمام أكثر بالتقييم L'évaluation وذلك بالتركيز أكثر على مراقبة ومقارنة الفارق بين الأهداف المسطرة والنتائج المحققة مع اقتراح الحلول المناسبة للتقليص في الفارق عن طريق تعديل الأهداف أو تحسين النتائج وهذا

¹ أعمار عوابدي، المرجع السابق، ص 83.

² J. CHEVALLIER, et D.LOSCHAK, Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française, la revue française d'administration publique, Paris, 2001, P66.

بعد تحديد المشكل مع عدم إهمال الجانب المادي في تحقيق وتنفيذ الأهداف لأنه جانب جد هام؛ والمقصود من وراء ذلك ليس مراقبة النفقات و الوسائل وكيفية التصرف فيها فحسب بل تحقيق عامل الرشادة Le critère de rationalité في الإنفاق وفي تنفيذ الأهداف أي النجاعة¹.

كما أن هناك طرق جديدة تقترحها إدارة الكفاءات مثل إعداد لوحة القيادة Le tableau de bord كوسيلة للمتابعة والتوجيه، ووضع نظام للتدقيق الداخلي L'audit interne وهذا لتطوير نظام الرقابة الذاتية داخل هيئات الإدارة لضمان التحسن الدائم لأعمال ونشاطات الإدارة.

الفرع الثاني: صعوبات ذات طابع هيكلية

إن الهيكلية الداخلية للإدارة العمومية القائمة على نظام الأسلاك والرتب قد تكون عائقا أمام تسيير مرن وديناميكي للكفاءات.

فإذا كانت إدارة الموارد البشرية تعتمد على منطق المهنة le métier عموما وعلى منطق الكفاءة خصوصا، فإن تسيير القوانين الأساسية la gestion des statuts على حساب المهن والأفراد، لا تسمح بتكييف الاحتياجات البشرية مع المهام الإدارية وتطوراتها.

كما أن تسيير الأنظمة والقوانين الأساسية، يعتبر تسييرا غير شخصيا gestion impersonnelle ونظريا théorique، في نفس الوقت، على اعتبار أن مسؤول الموارد البشرية في الوظيفة العمومية يقوم بتسيير أسلاكها ورتبها وترقية على أساس الأقدمية، دون مراعاة الجانب الشخصي في التسيير، الذي يعتمد على منطق الكفاءة.

إن اعتماد التسيير التنظيمي الأساسي على المنطق القانوني والكمي، واستبعاد منطق الكفاءة قد يتناقض مع مفهوم "القيمة المهنية" المنصوص عليها في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية²، ويفرغها من محتواها لصالح معيار الأقدمية.

فالتوظيف في سلك معين مع تطور منتظم للمسار المهني على أساس الأقدمية قد اثبت محدوديته في محيط متغير يتطلب مرونة وتكيف أنظمة التسيير.

¹ J.CHEVALLIER et D.LOSCHAK , op.cit, P 66.

² المادة 74 من الأمر رقم 03/06.

المطلب الثاني: صعوبات ذات طابع تسييري

بالإضافة إلى طريقة التسيير السائدة في الإدارة العمومية، التي تجعل من الصعب التجسيد العملي لإدارة الكفاءات، لاعتمادها على المقاربة التaylorية القائمة على المركزية في التسيير، التي كانت صالحة في وقت تميز بالاستقرار، وكذلك سياسة تسيير الموارد البشرية المرتبطة بصفة كلية بالإدارة المركزية.

هناك صعوبات أخرى تواجه الوظيفة العمومية في تسيير مواردها البشرية عموما وكفاءاتها خصوصا، تتمثل في التطبيقات والممارسات الإدارية والتسييرية التي تتنافى مع إدارة فعالة للكفاءات، بالإضافة إلى انحراف الإدارة عن بعض أهداف ومبادئ القانون الأساسي العام لوظيفة العمومية.

الفرع الأول: تطبيقات وممارسات تتنافى مع إدارة فعالة للكفاءات

إن التطبيقات والممارسات الحالية داخل قطاع الوظيفة العمومية تترجم مدى ضعف الإستراتيجية المهنية والاحترافية في مجال تسيير الموارد البشرية¹.

فعلى الرغم من تغير مهام الدولة ودور المؤسسات والإدارات العمومية، بقيت وظيفة تسيير الموارد البشرية محصورة في التسيير الإداري *Gestion administrative*، وذلك بسبب عدم القيام بتقييم شامل ودقيق لتلك المهام². فقليلة هي المؤسسات والإدارات العمومية التي تطلب من مسؤولي تسيير الموارد البشرية القيام بفحص دقيق *Diagnostic* للصعوبات التي تواجهها في مجال تسيير المورد البشري، وإعداد مخططات نشاط *Plans d'action* وتحديد الوسائل الملائمة والمؤشرات الضرورية لمتابعة تحقيق الأهداف.

بالإضافة إلى أن المؤسسات والإدارات العمومية تجد صعوبة في إدخال النظرة المستقبلية في تسيير مواردها البشرية، وذلك بسبب نقص المرونة *la flexibilité* الضرورية التي تسمح بتحقيق الملائمة بين الموارد والحاجيات عن طريق تئمين وتكيف الرأسمال البشري.

فمختلف قطاعات الوظيفة العمومية لا تعرف جيدا مواردها البشرية، خاصة من الناحية النوعية "الكفاءة"، حيث تقتصر مصالح المستخدمين على المعرفة الإدارية للأعوان العموميين (السلك،

¹ مولاي لحسن بن فرحات، المرجع السابق، ص 149.

² Ahmed RAHMANI, la gestion du potentiel humain dans la conduite du changement, revue Idara, , volume 7 numéro 1, Ecole Nationale d'Administration, Alger, 1997, p45.

الرتبة، الاقدمية..الخ). أما المعطيات المتعلقة بالكفاءات فهي محدودة، بالرغم من أنها تشكل القاعدة الأساسية لتسيير الموارد البشرية، لا سيما التسيير التنبؤي والتوقعي *la gestion prévisionnelle*.

الفرع الثاني: انحراف الإدارة عن بعض مبادئ القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

في الكثير من الأحيان، ترجع الصعوبات التي تواجه المؤسسات والإدارات العمومية في تسيير كفاءاتها إلى العراقيل الناجمة عن السلوكيات والممارسات المنحرفة والخطئة داخل قطاع الوظيفة العمومية.

إن ممارسات المؤسسة والإدارة العمومية وانحرافها عن التطبيق السليم لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والفهم الصحيح لتلك المبادئ، كان له الأثر السلبي على التسيير الأمثل للكفاءات. ومن بين مظاهر هذا الانحراف، يمكن ذكر ما يلي¹:

1. الانحراف من مبدأ المساواة *égalité* إلى مبدأ المماثلة *uniformité* في استقطاب وتوظيف

الكفاءات:

إذا كان مبدأ المساواة قد فرض وجوده اقتداء بما جاء في إعلان حقوق الإنسان، الصادر عن الثورة الفرنسية سنة 1789، والذي تبنته المجموعة الدولية في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في سنة 1948، إذ تنص المادة 21 منه على أنه: "يحق لكل شخص الدخول على قدم المساواة في الوظائف العمومية التابعة لبلده" فقد ارتقى إلى المبادئ الدستورية، وأدرج في سائر القوانين الأساسية للوظيفة العمومية المعاصرة، وهذا ما جاء في أحكام الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، حيث نصت المادة 74 منه على "يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية".

ومفاد هذا المبدأ أنه لا يجوز التمييز بين الموظفين على أساس الجنس أو العرق أو الدين أو الأفكار السياسية، كما ينبغي أن يعامل الجميع على قدم المساواة حيث يمكن تحليله كدعوة مباشرة للسلطات العمومية قصد تصور نظام انتقائي يعطي حظوظا متساوية لجميع المترشحين للوظيفة العمومية.

¹ Direction des études, Promotion Averroès, Séminaire d'administration comparée, "La GRH, élément de performance des administrations publique", ENA, Paris, juillet 1999, p 41.

وعلى الرغم من أن هذا المبدأ الذي كرسه القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية¹ لا يتعارض مع إمكانية معاملة الموظفين العموميين بالأفضلية بناء على الكفاءات الفردية، إلا أن هذا التصور لم يتحقق من الناحية العملية.

2. الانحراف من نظام الحقوق والواجبات إلى مجال لحماية الموظف العمومي:

لقد نص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في بابه الثاني، على جملة من الحقوق والواجبات² إلا أنه من الناحية العملية ومن خلال الممارسة اليومية نلاحظ بأن مطالبة الموظفين العموميين بحقوقهم تطغى على الالتزام بواجباتهم. والدليل على ذلك وجود عدة مؤشرات نذكر منها:

◀ صعوبة تطبيق العقوبات التأديبية.

◀ دفاع اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء عن مصالح الموظفين رغم ارتكابهم لأخطاء مهنية تفاديا لإخضاعهم للعقوبات التأديبية.

◀ لجوء الإدارة إلى حلول توفيقية تفاديا لأي احتقان اجتماعي.

إن هذا المحيط الذي يكفل حماية غير مستحقة للموظف العمومي، بتغليب كفة حقوقه على كفة واجباته، إنما يحول دون تحقيق الديناميكية المطلوبة في إدارة الكفاءات، وتلغي روح المبادرة والإحساس بالمسؤولية.

3. مبدأ الأمان الوظيفي لا يشكل قاعدة مطلقة:

يعتقد الكثير من الموظفين العموميين بأن حماية الوظيفة *la sécurité de l'emploi* تعتبر من أهم الضمانات التي يكفلها لهم القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، غير أنه و من خلال تفحص أحكام هذا الأخير نلاحظ بأنه لم ينص على هذه الضمانة في الفصل الأول من الباب الثاني المتعلق بالضمانات و الحقوق.

وإذا كان مبدأ الأمان الوظيفي يعتبر ركيزة أساسية لنظام الوظيفة العمومية المغلق أو المهني القائم على قاعدة الفصل بين الرتبة والمنصب، كما أشرنا إلى ذلك سابقا، فإنه لا يمكن بأي حال من الأحوال تشبيه هذا المبدأ وإصاقه بالضمانات ومختلف أشكال الحماية التي يكفلها القانون الأساسي العام للوظيفة

¹ المادة 74 من الأمر رقم 03/06.

² المواد من 26 إلى 39 من الأمر رقم 03/06.

العمومية، كحرية الرأي، أو الحق النقابي، أو الحق في الإضراب الممنوحة للموظفين العموميين مقابل قيامهم بواجباتهم.

وبما أن القانون الأساسي قد نص على إمكانية العزل والتسريح كعقوبتين يترتب عنهما إنهاء الخدمة وفقدان صفة الموظف¹، فإن مبدأ الأمان الوظيفي ليس له قيمة مطلقة كما يتصور الكثير من أعوان الدولة.

وعليه يمكن القول بأن العائق الأساسي أمام وضع سياسة حقيقية لتسيير الموارد البشرية عموما وإدارة الكفاءات خصوصا في قطاع الوظيفة العمومية، تتمثل في رفض الموظفين قبول فكرة عدم حيازتهم لوظائفهم، بحجة كونهم مرسمين وحائزين Détenteurs لرتبهم. وبالتالي يجب عليهم قبول المرونة والحركية في مسارهم المهني، فالموظفين العموميين ليسوا مالكيين propriétaires لوظائفهم، بالإضافة إلى ضرورة تنمية كفاءاتهم، وذلك بمتابعة التكوين للتكيف والتأقلم مع احتياجات المصالح العمومية.

المبحث الثالث: المكاسب التي تسمح بتطبيق إدارة الكفاءات في الإدارة العمومية

إن كثيرا من القوانين الأساسية قد تم إصدارها وفقا للعادة الإدارية، عن طريق مبادئ القانون العام، مميزاتها الأساسية ليست دائما مطابقة للمبادئ والأسس التي تقوم عليها إدارة الموارد البشرية، لهذا يظن البعض أن هذا المفهوم لا يناسب إدارة الكفاءات، لكن هذا جهل لحقيقة تتمثل في أن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية مكسب يسمح بتطبيق إدارة الموارد البشرية عموما وإدارة الكفاءات خصوصا.

كما يعتقد الكثير بأن مشاكل الإدارة في تسيير مواردها البشرية وكفاءاتها يعود بالدرجة الأولى إلى الصعوبات الناجمة عن جمود القوانين الأساسية التي تعتبر، في نظرهم، عائقا أمام تطوير منظومة الموارد البشرية وأنها لا تستجيب لمتطلبات الحداثة والعصرنة، إلا أنه في حقيقة الأمر ترجع تلك الصعوبات والمعوقات إلى الخروج عن التطبيق السليم لأحكام القانون الأساسي للوظيفة العامة².

¹ المادة 216 ، من الأمر رقم 03/06.

² Direction des études, Promotion Averroès, Séminaire d'administration comparée, Op.cit, p 44.

والجدير بالذكر أن قابلية القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية للتكيف مع القواعد العصرية لتسيير الموارد البشرية لم تعد الآن محل نقاش وتشكيك، فقد أثبتت التطورات الأخيرة في هذا الميدان، أن القاعدة القانونية إذا ما وظفت بصفة عقلانية، لا يمكن أن تكون عائقا للنشاط الإداري ونمو الموارد البشرية¹.

سنتطرق من خلال هذا المبحث إلى تحليل القانون الأساسي العام للوظيفة العامة رقم 03/06، وتحديد دوره في عملية تفعيل الموارد البشرية في الإدارة العامة الجزائرية وتطويرها ودعمها بكافة عناصر الكفاءة والفعالية والنجاعة في أداء وظائفها الأساسية لتحقيق المصلحة العامة وخدمة المواطنين بإشباع حاجاتهم وتلبية انشغالاتهم المشروعة.

المطلب الأول: دور القانون الأساسي العام في تقنين إستراتيجية إدارة الموارد البشرية

إذا كنا قد تطرقنا في المبحث الثاني من الفصل الأول إلى إستراتيجية إدارة الموارد البشرية، سنحاول إجراء عملية مقارنة ومطابقة بين هذه الإستراتيجية وبين الأهداف التي جاء بها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وذلك لمعرفة مدى إمكانية تقنين هذا الأخير لتلك الاستراتيجية في قطاع الإدارة العمومية تقنيا شاملا وكاملا ومرنا وواقعا.

فبالرجوع إلى علم الإدارة يتبين أن مقومات مضمون إستراتيجية إدارة الموارد البشرية تتجسد فيما يلي²:

1. عملية صياغة استراتيجية الموارد البشرية
2. تحديد أهداف ومحاور الإدارة أو المنظمة، وتكييف كل ذلك مع كافة عوامل ومعطيات البيئة الداخلية والخارجية المختلفة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والعلمية والتكنولوجية.
3. عملية تخطيط الموارد البشرية، أي تحديد كافة الاحتياجات البشرية لشغل الوظائف اللازمة لتحقيق الأهداف.
4. تحديد الوظائف "مناصب الشغل" وتحليلها وتوصيفها.
5. تقييم الوظائف.

¹ هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 72.

² عمر وصفي عقيلي، المرجع السابق، ص 27.

6. سياسة استقطاب وتوظيف الموارد البشرية اللازمة لشغل الوظائف المطلوب شغلها على أساس ومبادئ الكفاءة العلمية والمهنية المطلوبة.
7. عملية التكوين والتدريب والتطوير المستمر للكفاءات.
8. تحديد كافة الحقوق والواجبات والضمانات المختلفة للموارد البشرية.
9. تحديد وضبط أسس وطرق التحفيز والترقية.

وبالاستناد إلى أحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العامة رقم 06/03، و بعد قراءة قانونية يتبين بأنه احتوى على 224 مادة مبنية تبويبا منطقيا ومقسمة على احد عشرة بابا، تضمن كل باب عنصر من عناصر مضمون إستراتيجية الموارد البشرية في الإدارة العامة الجزائرية المعاصرة، حيث جاء في صياغته القانونية العناصر التالية¹:

أ- تحديد المرجعيات السياسية والدستورية والقانونية لنظام الوظيفة العامة "إستراتيجية الموارد البشرية" والمتمثلة في الدستور وسياسة الإصلاحات الوطنية الشاملة لتطوير وتجديد النظام الوطني الاجتماعي والاقتصادي والسياسي على أسس ومبادئ دولة القانون والحكم الراشد والعدالة الاجتماعية.

ب- أهداف القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والتي من ضمنها:

- ◀ تكيف مهام الوظيفة العامة "استراتيجية إدارة الموارد البشرية" مع الدور الجديد للدولة.
- ◀ تكيف عمليات الوظيفة العامة مع المعطيات والمتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والعلمية والتكنولوجية الجديدة.
- ◀ ضبط وتقنين قطاع الوظيفة العامة بصورة تضمن وحدته وانسجامه العام وتحديد مسؤولياته باعتباره أداة من أدوات الدولة لأداء مهامها ووظائفها الأساسية.
- ◀ العمل على إقامة نظام إداري وطني قوي وفعال ومن اجل الاستجابة الكاملة لتطلعات وانشغالات المواطنين.

¹ مجلة الفكر البرلماني، المرجع السابق، ص 224.

- ◀ تطوير عملية تسيير الموارد البشرية في نطاق الوظيفة العامة على أسس ومبادئ علمية وقانونية والمتمثلة أساسا في المشاركة والتحفيز والاندماج في خدمة الدولة والمواطنين، واحترام دولة القانون وحقوق الإنسان وحرريات المواطن.
 - ◀ دعم سياسة التكوين كآلية فعالة لتطوير وتنمية الموارد البشرية.
 - ◀ ضمان احترام قيم الحوار والتشاور والحياد والمساواة أمام القانون وفي الحقوق والواجبات بين جميع الموظفين.
 - ◀ تحديد الحقوق والواجبات والضمانات والمسؤوليات المختلفة بصورة جامعة مانعة للموظفين العموميين في الإدارة العامة الجزائرية.
 - ◀ تحديد وتحليل وتوصيف الوظائف "مناصب العمل" العامة.
 - ◀ رسم معالم سياسة شبكة الأجور في نطاق الوظيفة العامة.
 - ◀ تحديد طبيعة العلاقة القانونية بين الموظفين العموميين والإدارة العامة.
- انطلاقا من هذه المقاربة والمقارنة بين عناصر ومقومات استراتيجية إدارة الموارد البشرية في النظرية العلمية وبين عناصر ومقومات هذه الاستراتيجية في نطاق القانون الأساسي العام للوظيفة العامة في الجزائر، يتبين بكل موضوعية ووضوح أن هذا الأخير قد احتوى على هذه الاستراتيجية بعناصرها ومقوماتها.¹

وتتجلى هذه الحقيقة من خلال الاستنتاجات التالية لعملية ملاحظة ودراسة هذا القانون:

- ◀ إن هذا القانون قد قنن بالمدلول القانوني والعلمي لمصطلح التقنين الذي وفر الصياغة القانونية الكاملة والشاملة والمرتبة ترتيبا قانونيا ومنطقيا وفي مجموعة قانونية واحدة.
- ◀ إن هذا التقنين قد امتاز أيضا بالمرونة والواقعية والتكيف مع المعطيات والعوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية والعلمية والتكنولوجية للدولة الجزائرية.
- ◀ كما تميز هذا التقنين بالوحدة التي تضمن توفير كافة الضمانات لمبادئ العدالة والشرعية والمساواة والاستقرار والأمان للموظفين في حياتهم المهنية وبعد تقاعدهم.

¹ مجلة الفكر البرلماني، المرجع السابق، ص 226.

◀ إن كل هذه المزايا والقيم لهذا القانون تشكل في حقيقتها وفي جوهرها عناصر عديدة لفاعلية ورشادة الأداء الوظيفي للإدارة العامة من خلال تحريك حيوية العنصر البشري في الإدارة.

◀ إن عملية تقنين إستراتيجية الموارد البشرية في الإدارة العامة الجزائرية قد اشتملت على عدة مبادئ وأساليب علمية وقانونية مثل مبدأ المساواة ومبدأ حياد الإدارة ومبدأ تحديد المسؤوليات المهنية والإدارية والقانونية في إطار دولة القانون وتحت رقابة القضاء. إن ذلك يعد من أبرز مقومات فاعلية الإدارة العامة في الدولة المعاصرة.

◀ لقد تضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة العديد من الأساليب التي تسمح بتطوير وعصرنة الإدارة الجزائرية، تتمثل أساسا في أسلوب المشاركة والحوار.

يمكن القول بأن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية قد تشبع بالعديد من مقومات وأساليب فاعلية الإدارة العامة وتطويرها نحو الأفضل، غير أن مسألة تكريس وتجسيد هذه الفعالية والنجاحة ستظل مرهونة بالتطبيق السليم والممارسة الجيدة للآليات المنصوص عليها في القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

المطلب الثاني: قانون الوظيف العمومي يوفر عدة آليات مرتبطة بإدارة الكفاءات

إن مبدأ المهنية الذي كرسه نظام الوظيفة العمومية المغلق، والذي تبناه المشرع الجزائري كما أشرنا إلى ذلك في الفصل الأول سابقا بمناسبة تطرقنا إلى طبيعة الوظيفة العمومية في الجزائر، يعتبر من بين الأدوات المخصصة لتشجيع الملائمة بين الموارد والحاجيات *l'adaptation des ressources aux besoins*.

حيث تشكل القواعد المتصلة بوظيفة عمومية مهنية فرصة لتسيير ديناميكي للكفاءات، كما أن هذا المبدأ يسهل عملية التسيير التقديري للوظائف والكفاءات مما يسمح بإعطاء رؤية شمولية لتطور أعداد الموظفين والقدرة على التوقع والتقدير.

كما أن مبدأ الفصل بين الرتبة والمنصب المنصوص عليه في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية¹، يسمح للإدارة الاستفادة من خدمات كل موظف حسب مؤهلاته العلمية و وضعه في المكان المناسب دون التأثير على وضعيته الشخصية.

¹ المادة 5 من الأمر رقم 03/06 .

بالإضافة إلى ذلك، فإن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية قد تضمن العديد من الأحكام التي عكست الإرادة السياسية للدولة في مجال تطوير منظومة الموارد البشرية في قطاع الوظيفة العمومية، حيث يوفر هذا القانون آليات عدة ترتبط بإدارة الكفاءات، نذكر منها:

الفرع الأول: قانون الوظيفة العمومي يوفر آليات لتحليل وتوصيف الوظائف

لقد نصت القوانين الأساسية الخاصة المنبثقة عن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على ضرورة تقييم الرتب والوظائف العمومية، حيث يتم من خلال هذه العملية معرفة الرتب والوظائف المشغولة في الإدارة معرفة دقيقة و تكوين نظرة واضحة بشأنها و التنبؤ بتطورها¹.

وفي هذا الإطار، تتمثل عملية التقييم هذه في تحليل حقيقي للرتب والوظائف، لاسيما على ضوء فحوى المهام التي تتطوي عليها ومجال تدخلها والتأهيل المطلوب (المؤهل أو الشهادة والتكوين المتخصص والخبرة المهنية)، وأنماط التوظيف (الخارجي والداخلي) والتصنيف السلمي والمسؤوليات والتبعات الخاصة والعلاقات الوظيفية الأفقية والعمودية، وتناسب النشاطات مع تطور المحيط المؤسسي والاقتصادي والاجتماعي.

ويمكن اعتبار عملية التقييم هذه كتدقيق حقيقي لاستغلال الموارد البشرية في الإدارة العمومية ضمن منظور تكييف المؤهلات والنشاطات مع أهداف السياسات العمومية.

وهكذا، ومن الناحية العملية، ينبغي إعداد بطاقات تقييم لكل رتبة ومنصب عال ذي طابع عضوي أو وظيفي، حيث يشكل إعداد بطاقات التقييم مرحلة منتظمة مسبقة تسمح للإدارة، في إطار إعادة النظر في القوانين الأساسية الخاصة، بدراسة مدى ملائمة إبقاء أو إلغاء بعض الرتب أو المناصب العليا، وتقويم مهامها أو تكييف شروط التأهيل المطلوبة مع تطورات الوضع.

كما تشكل بطاقات التقييم دعما لأشغال دراسة مشروع القانون الأساسي الخاص، قبل المصادقة النهائية عليه.

¹ التعليم رقم 01 المؤرخة في 6 يناير 2007، المتعلقة بإعداد القوانين الأساسية الخاصة الجديدة تطبيقا لأحكام الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مجموعة المناشير و التعليمات، المديرية العامة للوظيفة العمومية، 2007، ص 77.

ومن شأن هذه البطاقات أن تسمح بتشكيل "مدونة الرتب والمناصب في الوظيفة العمومية"، وتستعمل هذه المدونة كعنصر قاعدي لعصرنة تسيير الموارد البشرية وكأداة مرجعية للاستعمال الأمثل لتعدادات الإدارة العمومية، بهدف تحقيق تنظيم ناجح للعمل وتطور صائب للكفاءات¹.

الفرع الثاني: قانون الوظيفة العمومي يوفر آليات لتقييم كفاءات الموظفين

لقد نص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 06-03 على عدة آليات من شأنها تنمية واثمين كفاءات الموظف استنادا على معايير موضوعية تهدف إلى تحقيق الكفاءة المهنية، الفعالية والمردودية وطريقة الأداء.

بالإضافة إلى إمكانية القوانين الأساسية الخاصة تحديد معايير أخرى تتماشى مع خصوصيات بعض الأسلاك².

وبالرغم من توفير القانون الأساسي العام لتلك الآليات، غير أن الإدارة مازالت تجد صعوبات في تقييم الكفاءات، وذلك ناتج عن الأسباب التالية:

1. عملية التقييم تركز أساسا على التقييط
2. التنصل من تقييم الأداء من طرف الرؤساء المباشرين بشكل موضوعي وجاد، والتخوف من تحمل مسؤولية التقييم.
3. غياب أدوات لتقييم المتكون خلال فترة تمرينه وعدم إعطاء هذا الجانب الأهمية التي يستحقها.
4. عملية الترقية تعتمد أساسا على الأقدمية بدل من الكفاءة والقيمة المهنية للموظف.

الفرع الثالث: قانون الوظيفة العمومي يوفر آلية لمشاركة واسعة للموظفين وممثلهم

وذلك بإنخراط الموظفين في الحوار الاجتماعي le dialogue social، من خلال مشاركتهم في تسيير حياتهم المهنية عن طريق اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، لجان الطعن، واللجان التقنية³.

وتقوم هذه اللجان بوظيفة استشارية تهم عدة مسائل منها:

1. تنظيم سير عمل المصالح العمومية

¹ التعليم رقم 01 المؤرخة في 6 يناير 2007، ص 78.

² المادة 99 من الأمر رقم 03/06.

³ المادة 62 من الأمر رقم 03/06.

2. تتبع المسائل الخاصة بالحياة المهنية للموظفين

3. احترام كافة الضمانات التي يكفلها القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية.

إن هذه المشاركة توفر عدة عناصر وأدوات لإدارة الموارد البشرية وتسيير الكفاءات بطريقة شفافة، نذكر منها على سبيل المثال:

أ- إخبار المعني بالأمر و اللجان المتساوية الأعضاء بالنقطة وتقرير التقييم¹.

ب- إمكانية مراجعة النقطة الممنوحة بناء على طلب الموظف المعني.

كما أنه قبل إرسال أي مشروع قانون أساسي خاص إلى المديرية العامة للتوظيف العمومية، ينبغي أن يكون محل تشاور مع ممثلي المنظمات النقابية، عند الإعداد الخاص وتسجيل كافة الاقتراحات التي قد تساهم في إثرائه².

وإذا كان القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية يضمن حوار دائم وفعال بين الموظف والإدارة، والذي من شأنه أن يحدد احتياجات الموظف، وقياس مدى رضاه من أجل تحفيزه وتثمين كفاءته. فإنه من الناحية العملية غالباً ما تولي قرارات اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء اهتماماً للمشاكل الفردية للموظف أكثر من المصلحة العامة التي تهدف إلى تحقيقها الإدارات العمومية، من خلال ترجيح منطق الكفاءة بالدرجة الأولى.

على الرغم من توفير القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية لتلك الآليات، السابق ذكرها، والتي تسمح بالملائمة بين الموارد والحاجيات، إلا أن سوء استعمال الإدارة لهذه الآليات، قد أدى إلى عدم تمكنها من تسيير مواردها البشرية بشكل فعال وعقلاني.

المطلب الثالث: قانون التوظيف العمومي يكرس مبدأ المرونة ويترك هوامش تصرف للإدارة

بالإضافة إلى الآليات التي يوفرها القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية في مجال إدارة الموارد البشرية عموماً وإدارة الكفاءات على وجه الخصوص، فإن هذا الأخير جاء ليكرس مبدأ المرونة القانونية الأساسية من أجل جعل المؤسسات والإدارات العمومية أكثر تكيفاً مع المتغيرات والتحويلات التي قد تشهدها، وذلك من خلال ترك عدة هوامش تصرف لتلك الإدارات في تسيير مواردها البشرية.

¹ المادة 102 من الأمر رقم 03/06.

² التعليمات رقم 01 المؤرخة في 6 يناير 2007، ص 79.

الفرع الأول: قانون الوظيفة العمومي يكرس مبدأ المرونة القانونية الأساسية

لقد نصت المادة 3 من الأمر رقم 06-03 على أن يحدد تطبيق أحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بقوانين خاصة بمختلف أسلاك الموظفين تتخذ بمراسيم.

وفي هذا الإطار، فإن عدة أحكام من الأمر المذكور أعلاه، تحيل مسألة تحديد كفاءات تطبيقها إلى القوانين الأساسية الخاصة.

ومن البديهي أن يظل القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الرابط المشترك والإطار الموحد لكافة موظفي المؤسسات والإدارات المركزية للدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات القومية التي يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكامه¹.

وإذا كان القانون الأساسي العام يكرس مبدأ الأهداف المشتركة لكافة الموظفين، مهما كانت الإدارة التي ينتمون إليها، قصد ضمان وحدة قطاع الوظيفة العمومية وهويته وانسجامه الكلي باعتباره مصدر الدولة المستخدمة، فإنه يشكل أيضا المنبع الذي من خلاله سيتم إعداد القوانين الأساسية الخاصة التي تطبق على مختلف أسلاك الموظفين.

وبالفعل فإن مبدأ المرونة القانونية الأساسية *la flexibilité statutaire*، يشكل أحد المبادئ المؤسسة لنظام الوظيفة العمومية الجديد.

وفي هذا السياق، فإن الغاية المتوخاة من القوانين الأساسية الخاصة المتخذة في شكل مراسيم، تتمثل في تكييف قواعد القانون الأساسي العام وخصوصية المهام المنوطة بمختلف أسلاك الموظفين.

وتجدر الإشارة في هذا المنظر، إلى أن إعداد القوانين الأساسية الخاصة يجب أن تتدرج ضمن الحقائق الجديدة للإدارة العمومية من جهة، والتحولات السياسية والمؤسسية والاقتصادية والاجتماعية العميقة التي شهدتها البلاد في السنوات الأخيرة من جهة أخرى.

¹ التعليم رقم 01 المؤرخة في 6 يناير 2007 ، ص 73.

وبناء على ذلك، يجب أن تأخذ القوانين الأساسية الخاصة الجديدة بعين الاعتبار مراجع القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي تهدف إلى التشجيع على بروز إدارة عصرية وفعالة، قادرة على الاستجابة لتطلعات المواطنين والسير بأقل تكلفة والتطور مع محيطها.

زيادة على ذلك، فإن الأمر يتعلق بتكليف مهام الوظيفة العمومية مع الدور الجديد للدولة وعصرنة تسيير الموارد البشرية من خلال إدارة وتنمية الكفاءات.

وعليه، وفي إطار إعادة تحديد مهام الدولة، فإن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ترك المجال للقوانين الأساسية الخاصة، من أجل تحصيل أكبر فائدة وخلق حركية لتكليف الكفاءات مع تطور المحيط الداخلي والخارجي، كما يقتضي من القوانين الأساسية الخاصة، إعادة تركيز مختلف أسلاك الموظفين حول مهامها الحقيقية المتعلقة بالمرفق العام و القوة العمومية. وترتبط سلطة الدولة أساسا بقدرتها على ضمان ديمومة المرفق العام واستمراريته والمساواة في الاستفادة من خدماته.

الفرع الثاني: قانون الوظيفة العمومي يترك هامش تصرف للإدارة

يترك القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المجال للمؤسسات والإدارات العمومية لتسيير كفاءاتها، كالتصرف بحرية في العديد من مجالات تسيير الموارد البشرية، نذكر منها:

أولاً: في مجال توظيف الكفاءات:

لقد نص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على ضرورة أن يتم التوظيف عن طريق المسابقة بهدف انتقاء أفضل المترشحين بطريقة سليمة وشفافة¹، وتعتبر طريقة المسابقة على أساس الاختبارات من أكثر الطرق موضوعية، وأقربها إلى تحقيق الفعالية في التوظيف.

وهذا ما جعلها تحظى بعناية خاصة من السلطات العمومية، حيث نصت التعلية رقم 01 المؤرخة في 2007/01/06 الصادرة عن رئيس الحكومة والمتعلقة بإعداد القوانين الأساسية الخاصة الجديدة، تطبيقاً لأحكام الأمر رقم 06-03 على أنه "في إطار القوانين الأساسية الخاصة الجديدة، يجب أن تشكل المسابقة على أساس الاختبارات الطريقة المفضلة من أجل انتقاء المترشحين للالتحاق بالوظيفة العمومية".

وإذا كان القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية قد حدد الطريقة الأكثر فعالية في عملية التوظيف والمتمثلة في المسابقة على أساس الاختبارات، فإنه ترك هامش التصرف للإدارة من خلال:

¹ المادة 80 من الأمر رقم 03/06.

1. منحها الحرية في تحديد أو تغيير موعد إجراء المسابقة

2. إمكانية إلغاء أية مسابقة بحكم سلطتها التقديرية

3. حرية لجنة الاختبارات في تحديد مواضيع المسابقة

وفي نفس السياق، فإن للإدارة حرية التصرف من أجل انتقاء والحفاظ على أحسن الكفاءات، نذكر

منها:

أ. تعتبر فترة التربص من أجل الترسيم هامشا للإدارة من أجل الاحتفاظ أو الاستغناء عن الموظف¹.

ب- بإمكانية اللجوء إلى مبدأ التعاقد حسب الحالة ووفق حاجات المؤسسات والإدارات العمومية².

ثانيا: في مجال تنمية وتثمين الكفاءات:

إضافة إلى عدة هوامش لتصرف المؤسسة و الإدارة العمومية في مجال تنمية الكفاءات مثل

حركات نقل الموظفين العموميين وتكوينهم وترقيتهم، نذكر منها³:

1. تسمح حركات نقل الموظفين المنصوص عليها في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، سواء ذات

الطابع العام والدوري أو ذات الطابع الظرفي، أو التي تكون بإرادة الموظف أو الإجبارية، من إعطاء

هامش مهم للإدارة في عملية نقل موظفيها حسب احتياجاتها الحقيقية.

2. أما فيما يخص التكوين أو التدريب، فإن القانون الأساسي ترك المجال واسعا للإدارة للقيام بدورات

تكوينية مستمرة، بعدما اعتبره حقا أساسيا من حقوق الموظف العمومي.

وبخصوص الترقية، وبالإضافة إلى أداة التقييط المنصوص عليها في القانون الأساسي العام، فإن الإدارات

العمومية يمكنها أن تحدد مناهج التقييم التي تتلاءم مع طبيعة نشاطات مصالحها، وذلك بتطوير أساليب

التقييم بشكل فعال من خلال تحديد أهداف ومعايير تسمح بمعرفة القيمة المهنية للموظف العمومي.

¹ المادة 85 من الأمر رقم 03/06.

² المادة 22 من الأمر رقم 03/06.

³ المواد 38-100-104-156 من الأمر رقم 03/06.

خاتمة

خاتمة

إن الإدارة العمومية الجزائرية لم تعد تضطلع حاضرا برسالتها الكاملة، بفعل التغيرات والتحوليات الجديدة والمستجدة التي يفرضها العالم اليوم، ولم يعد بإمكانها تجنب أو إهمال تطلعات ومطالب المواطن بتحسين الخدمات المقدمة إليه، ومواجهة الوعي المتزايد الذي يعرفه المجتمع، فهي مازالت تتعت بمختلف الصفات الذميمة كالرشوة والمحسوبية والبيروقراطية، والفساد.

كما أن الإدارة العمومية الجزائرية، اليوم، بحاجة ملحة وماسة إلى تحقيق الفعالية والنجاعة في أداء الخدمة العمومية القائمة على الأهداف والنتائج، بالإضافة إلى ضرورة التكيف المستمر مع التطور المذهل لتكنولوجيات الاعلام والاتصال الذي أفرزته العولمة.

وإذا كان من الخطأ القول بأن السلطات العمومية الجزائرية بقيت مكتوفة الأيدي وتقاعت عن محاولة اصلاح الادارة العمومية، والدليل على ذلك الإرادة السياسية من أجل تجسيد الحكومة الالكترونية.

فتبني مشروع الجزائر الالكترونية سنة 2013 من طرف الدولة يعكس مدى حرصها على تحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطن والعمل على تبسيط الإجراءات الإدارية، وكذا عصرنة الهياكل الإدارية وتزويدها بمختلف الأجهزة التكنولوجية الحديثة.

وعليه، يمكن استخلاص عدة نتائج من خلال هذه التجربة، نذكر منها ما يلي:

1. لمسايرة التطور التكنولوجي، أطلقت الجزائر مبادراتها للحكومة الالكترونية، والتي تضمنت مجموعة من الأهداف ومجموعة من الآليات لتنفيذها، وعدم تجسيد مشروع الحكومة في الآجال المحددة له هو راجع إلى عدم التحكم في آليات التنفيذ.

2. تبذل الجزائر جهوداً كبرى من أجل توفير البنية التحتية للحكومة الالكترونية، لكن عدم استكمال البرامج الكبرى مثل، تعميم التدفق السريع وتوفير الحماية القانونية والإطار القانوني التنظيمي، وتوفير الإطارات المدربة لتنفيذ المشروع.

3. تعدد الأهداف من خلال تطبيق هذه التقنيات الحديثة، حيث تتمحور حول التقليل من التعقيدات الإدارية، وتدعيم الشفافية والسرعة والدقة في المعاملات.

4. أن تطبيق هذه التقنيات الحديثة يستلزم توفير البنية التحتية الأساسية لقيامها، والمتمثلة في جملة من المتطلبات الضرورية كتوفير شبكة الاتصالات والحواسيب الآلية وتوسيع انتشار الانترنت وجودتها وسن قوانين وأنظمة خاصة بهذا المجال وإعداد العنصر البشري المؤهل وغيره.

5. تقدم بعض القطاعات العمومية في الجزائر خدمات الكترونية للمواطنين، كقطاع العدالة والجماعات المحلية والتعليم العالي وغيرها...، ولكن المواطن الجزائري يطمح إلى خدمات أكثر، بفعل الوعي المتزايد الذي أفرزته العولمة.

6. تملك الجزائر إمكانات بشرية ومادية، وحسن استغلالها ستكون له الآثار الايجابية على مشروع الحكومة الالكترونية.

وعلى الرغم من الجهود الحثيثة المبذولة من طرف الدولة من خلال المراهنة على العامل التكنولوجي غير أن مشروع الجزائر الالكترونية لم يحقق الأهداف المرجوة ولن يستطيع وحده مجابهة التحديات التي تواجه العصرنة بمفهومها الشامل لاسيما تلك التي تتعلق باسترجاع الثقة مع المواطن من خلال تحقيق الفعالية والنجاعة في أداء الخدمة العمومية.

وعليه نقترح التوصيات التالية:

أولاً: التوصيات المتعلقة بالجانب التكنولوجي

1. الحكومة الالكترونية مشروع غير قابل للاستتساخ، أو التقليد لمجرد مواكبة العصر إنما هو نظام يقوم على استراتيجية واضحة المعالم تتضمن الأهداف التي تراعي خصوصية المجتمع واحتياجاته والإمكانيات المتوفرة، وهذا لزيادة فرص نجاح المشروع.

2. ضرورة استكمال البنية التحتية لتكنولوجيات الإعلام والاتصال خاصة مع اتساع الفجوة الرقمية بين الدول المتطورة والنامية.

3. تكيف البيئة القانونية لتتلاءم مع متطلبات تكنولوجيا المعلومات ولعل أهمها المعاملات الإلكترونية والقانون الخاص بها، ونذكر على سبيل المثال ليس الحصر التوقيع الإلكتروني، المستندات الإلكترونية ووسائل الدفع الإلكترونية... الخ.

4. رقمنة قطاع الجمارك يجب ان يتجسد بشكل أولوي بالنظر لأهميته في إضفاء الشفافية ومحاربة الرشوة والفساد.

5. تكيف وتحديث الجهاز المصرفي الجزائري لجميع المعاملات الإلكترونية مع الغير، وكذلك اعتماد نظام الشبكات الإلكترونية المصرفية وسبل والوقاية من المخاطر المتوقعة.
6. حل المشاكل المرتبطة بالأمن المعلوماتي بالنسبة للمؤسسات العمومية عن طريق التعاون والتنسيق فيما بينها، والاستفادة من التجارب الدولية في هذا المجال، وكذلك قضايا الأمن المتعلقة بالمواطن لكسب ثقته باعتباره عنصر مهم في نجاح مخطط الحكومة الإلكترونية
7. ضرورة انخراط قطاع الأعمال في الاقتصاد الرقمي بفضل ما يوفره لها من سهولة وسرعة في إجراء التعاملات المحلية والدولية وبأقل جهد وتكاليف.
8. تعميم الإنترنت ذات التدفق السريع لضمان جودة وسرعة الاتصال وتحسين نوعية الخدمة الإلكترونية، وتوفير مجانية الإنترنت لاسيما في قطاع التعليم والصحة.
9. نشر الثقافة الرقمية لدى كافة الأطراف الفاعلين وتوعية المواطنين بمزايا هذه التقنيات الحديثة وتقديم التسهيلات الضرورية لهم بخصوص تكاليف اقتناء العتاد اللازم.
10. تكثيف حملات التوعية بأهمية التكنولوجيات الحديثة للمعلومات والاتصال، وما تقدمه من فوائد للأفراد والمؤسسات.
11. دراسة إمكانية خصخصة قطاع الاتصال وفتح الباب أمام المنافسة لتحسين الخدمات وانخفاض تكلفة استخدام الإنترنت لانتشار الثقافة الرقمية الهادفة بين أوساط المجتمع.

ثانيا: التوصيات المتعلقة بالجانب البشري (الكفاءات):

1. اعتماد استراتيجية متكاملة لإدارة الموارد البشرية من شأنها أن تضع الإدارة العمومية الجزائرية في موقع يجعلها قادرة على مواجهة التحولات وتحقيق رسالتها المستقبلية بتغيير أنماط التسيير التقليدي المطبقة تجاه الأعوان العموميين والمتعلقة بحركاتهم ومساهم المهني وجعلهم حيويين أكثر يتمتعون بالثقة والتحفيز والمبادرة.
2. إدخال أساليب "المناجمنت في القطاع العمومي مع مراعاة خصوصياته، وذلك بالأخذ بعين الاعتبار الصعوبات والعراقيل التي قد تواجه تلك العملية، لاسيما من الناحية التنظيمية، الهيكلية والتسييرية.
3. استعمال آلية التسيير التقديري للوظائف والكفاءات بالتحليل الدقيق لمهام ومهن المؤسسات والإدارات العمومية وتقييم تطورها وتحديد نوعية الكفاءات الضرورية لها ومقارنتها بالأهداف المراد تحقيقها في

المدى المتوسط، ومن ثم مباشرة التعديلات اللازمة لتقليص الفوارق بين الكفاءات المطلوبة والكفاءات المكتسبة باستعمال مختلف وسائل تنمية الكفاءات.

4. ضبط التسيير وإجراء تحويل عميق في طرق توظيف واستقطاب الكفاءات.

5. التركيز على عملية تدريب الكفاءات التي يتم من خلالها إكساب الموظفين العموميين الخبرات والمهارات التي يحتاجون إليها لأداء مهامهم بكفاءة، وذلك من خلال تحديد الأهداف والاحتياجات التكوينية بدقة وبطريقة علمية، واعتماد مناهج بيداغوجية تسمح باكتساب الكفاءات الضرورية.

6. تثمين الكفاءات السلوكية و "الأخلاقية" التي تساهم بشكل فعال في القضاء على الفساد والمساهمة في ترشيد الخدمة العمومية.

7. استغلال أهم المكاسب التي يكرسها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وذلك بالنظر إلى دوره في تقنين استراتيجية إدارة الموارد البشرية داخل هذا القطاع، وتوفيره لعدة آليات مرتبطة بإدارة الكفاءات كآلية تحليل وتوصيف الوظائف وتقييم الموظفين، بالإضافة إلى تكريسه لمبدأ المرونة من خلال القوانين الأساسية الخاصة، وتركه هوامش تصرف للإدارة.

ثالثاً: التوصيات المتعلقة بالجانب السياسي والتنظيمي:

1. ضرورة استجابة فئات السلطات العليا السياسية والنقابية والمجتمعية وانخراط السلطات التنفيذية والقوى الحقيقية صاحبة المصلحة في مسار العصرية من أجل تجاوز قوى مقاومة التغيير والإصلاح.

2. إيلاء الثقافة التنظيمية الاهتمام الذي تستحقه، بمعنى تغيير المعتقدات التقليدية للخدمة في ميدان الإدارة العمومية.

3. حسن سير الإدارة، ولاسيما الحكامة في الأموال العمومية والآليات الجديدة والمرونة التي تسمح للبرلمان من الحصول على معلومات أكثر وممارسة وظيفة المراقبة الصارمة على أعمال الحكومة.

نسأل الله تعالى التوفيق والسداد، إنه سميع قريب مجيب.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: باللغة العربية

1. قائمة المصادر

1. النصوص القانونية والتنظيمية

أ - القوانين والأوامر والمراسيم:

1-الأمر رقم 03 - 11 المؤرخ في 26 أوت 2003م المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية المؤرخة في 27 أوت 2003م، العدد 53.

2-الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، جريدة رسمية عدد 46.

3-الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 05 أوت 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، جريدة رسمية عدد 46.

4-القانون رقم 01/06 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق لـ 20/02/2006 الذي يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 14.

5-المرسوم التنفيذي رقم 192/03 المؤرخ في 26 صفر 1424 الموافق لـ 28/04/2003 الذي يحدد مهام المديرية العامة للإصلاح الإداري وتنظيمها، الجريدة الرسمية عدد 30.

6-المرسوم التنفيذي رقم 126/95 المؤرخ في 29 افريل 1995 المعدل والمتمم والمعدل المتعلق بإعداد ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي الخاصة بوضعية الموظفين ونشرها.

7-المرسوم التنفيذي رقم 92/96 المؤرخ في 03 مارس 1996 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم.

8-المرسوم التنفيذي رقم: 363/14 المؤرخ في: 15 ديسمبر 2014 المتعلق بإلغاء الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارات العمومية الجريدة الرسمية عدد 72 لسنة 2014، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

9-المرسوم التنفيذي رقم: 131/88 المؤرخ في: 04 جويلية 1988 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية عدد 27 لسنة 1988، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

10-المرسوم الرئاسي 03-16 المؤرخ في 7 جانفي 2016 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية عدد 2.

11-المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المؤرخ في 01 ذي القعدة 1427 الموافق لـ 22/11/2006 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية تسييرها، الجريدة الرسمية عدد

.74

- 12-المرسوم الرئاسي رقم 372/2000 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000 المتضمن إنشاء لجنة إصلاح هيئات و مهام الدولة، الجريدة الرسمية عدد 71.
- 13-مرسوم تنفيذي رقم 98 - 275 المؤرخ في 25 أوت 1998م المتعلق بضبط شروط وكيفيات إقامة خدمات الانترنت واستغلالها، الجريدة الرسمية، العدد 36، 26 أوت 1998.
- ب-القرارات، التعليمات، المناشير والبرقيات:
- 1-تعليمية الوزير الأول بخصوص إصلاح الخدمة العمومية الصادرة بتاريخ 2013/10/21
- 2-التعليمية الوزارية رقم 107 المؤرخة في 21 فيفري 2013 عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، والمتعلقة ببرنامج تحسين المرافق العمومية الإدارية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
- 3-التعليمية الوزارية رقم:321 المؤرخة في:20أكتوبر 2013 الصادرة عن الوزير الأول والمتعلقة بإصلاح الخدمة العمومية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
- 4-منشور رقم 263 المؤرخ في 9 أوت 1999 المتعلق بالزيادات الممنوحة في إطار تنظيم دورات التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات، مجموعة المناشير والتعليمات، المديرية العامة للتوظيف العمومية.
- 5-منشور رقم 11 المؤرخ في 13 ماي 2009، المتعلق بتكييف المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية مع الأطر التنظيمية المتعلقة بالمناصب العليا ونظام التعاقد، مجموعة المناشير والتعليمات، المديرية العامة للتوظيف العمومية.
- 6-منشور رقم 18المؤرخ في 18 جويلية 2009 المتعلق بكيفيات الإعداد والمصادقة على مخططات التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات للموظفين والأعوان العموميين، مجموعة المناشير والتعليمات، المديرية العامة للتوظيف العمومية.
- 7-البرقية العاجلة رقم: 3138 المؤرخة في 31 أكتوبر 2013 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، والمتعلقة بإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية التابعة للقطاع، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
- 8-البرقية رقم: 49 المؤرخة في 13 جانفي 2014 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، والمتعلقة بفئة المواطنين ذوي الاحتياجات الخاصة، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
- 9-علامة رئيس الحكومة رقم 02 / 2006 المؤرخة في 20 أوت 2006، المتعلقة بعقلنة المناصب المالية في قطاع المؤسسات والإدارات العمومية مجموعة المناشير والتعليمات، المديرية العامة للتوظيف العمومية، 2006،
- 10-التعليمية رقم 01 المؤرخة في 6 يناير 2007، المتعلقة بإعداد القوانين الأساسية الخاصة الجديدة تطبيقا لأحكام الأمر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، مجموعة المناشير والتعليمات، المديرية العامة للتوظيف العمومية.

- 11-التعليمة الوزارية رقم 1599 المؤرخة في 25/05/2011 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، المتعلقة بتخفيف الملفات الإدارية والإجراءات وتحسين الخدمات الصادرة عن الإدارة المحلية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
- 12-منشور وزاري رقم 2102 المؤرخ في 14 نوفمبر 2012 الصادر عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والمتعلق بـ "تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية"،
- 13-القرار الوزاري رقم: 1587 المؤرخ في 23 أكتوبر 2013 الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، المتعلق باستقبال المواطنين في مقابلات والتكفل بتظلماتهم وانشغالاتهم.
- 14-البرقية رقم: 3171 المؤرخة في 04/11/2013 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، والمتعلقة بإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية التابعة للقطاع، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
- 15-القرار الوزاري رقم: 82 المؤرخ في 11 نوفمبر 2013 الصادر عن الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية، المتعلق بـ"تطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية" الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

2. التقيـر:

- 1- تقرير التنمية للبنك العالمي لعام 2002 الذي صنف الجزائر في المرتبة 106 عالميا في مجال التنمية البشرية
- 2- التقرير العام للجنة إصلاح الدولة ومهامها، رئاسة الجمهورية، جويلية 2001.
- 3- تقرير حول استراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان، تقرير مقدم من طرف وحدة التطوير الإداري بالتعاون مع الفريق الاستشاري الأوروبي، برنامج إعادة تأهيل الإدارة العامة في لبنان، بيروت، 2001
- 4- جيمس غوستاف سبيث، مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم، التقرير الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم نيويورك، بتاريخ 13 نوفمبر 1998

II. قائمة المراجع :

1. الكتب:

- 1-إبراهيم شيحا عبد العزيز، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، القاهرة، مصر، سنة 1994.
- 2-أبو السعود محمد أحمد، الاتجاهات الحديثة لقياس وتقييم أداء الموظفين، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.

- 3- إس ناي جوزيف، جون دي دوناهيو، الحكم في عالم يتجه نحو العولمة، (ترجمة محمد الشريف الطرح)، دار العبيكان للنشر، الطبعة الأولى، الرياض، 2002
- 4- آل غصاب عبد الله بن ناصر، منهج الشريعة الإسلامية في حماية المجتمع من الفساد المالي والاداري (دراسة تأصيلية مقارنة تطبيقية)، منشورات جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى، الرياض، 2011
- 5- بسيوني عبد الحميد، الديمقراطية الالكترونية، دار الكتب العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة - مصر، 2008م
- 6- بسيوني عبد الله عبد الغني، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2006
- 7- بلوط حسن إبراهيم، إدارة الموارد البشرية من منظور استراتيجي، دار النهضة العربية، بيروت، 2002.
- 8- بن حبتور عبد العزيز صالح، الإدارة الإستراتيجية- إدارة جديدة عالم متغير- الطبعة الثانية، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، عمان الأردن، 2007.
- 9- بوحوش عمار، دور البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة، منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية، دون طبعة، دون سنة نشر،
- 10- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، دار جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، الجزائر، 2012،
- 11- حروش صالح عادل، مؤيد سعيد سالم، إدارة الموارد البشرية -مدخل استراتيجي-، الطبعة الثانية، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن، 2006.
- 12- الخفاجي نعمة عباس، صلاح الهيثي، تحليل أسس الإدارة العامة "منظور معاصر"، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015.
- 13- خليل موسى، الإدارة المعاصرة، المبادئ-الوظائف-الممارسة، المؤسسة الجامعية لدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2011.
- 14- درويش إبراهيم، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر
- 15- درويش عبد الكريم، ليلي تكلا، أصول الإدارة العامة، المكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، مصر، 1976.
- 16- سرير عبد الله رابح، القرار الإداري، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، الجزائر، 2011
- 17- سعيد سالم مؤيد، أساسيات الإدارة الإستراتيجية، الطبعة الأولى دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2005.
- 18- السلمي علي، خواطر في الإدارة المعاصرة، دار غريب للطباعة والتوزيع، القاهرة، مصر، 2001.

- 19- سيد مصطفى أحمد، إدارة الموارد البشرية-رؤية إستراتيجية معاصرة، الطبعة الثانية، مطابع الدار الهندسية، القاهرة، مصر، 2008.
- 20- شيحا إبراهيم، أصول الإدارة العامة، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، مصر، 1979
- 21- صبري جليبي احمد عبد العال، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008.
- 22- الصيرفي محمد، القيادة الإدارية والإبداعية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007.
- 23- الضحيان عبد الرحمن بن ابراهيم، الادارة والحكم في الاسلام (الفكر والتطبيق)، الكتاب الأول، دار العلم للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، المملكة العربية السعودية، 1417هـ
- 24- طلعت محمود منال، أساسيات في علم الإدارة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2003
- 25- الطماوي سليمان محمد، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1980
- 26- الطماوي سليمان، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1966.
- 27- عبد العظيم حمدي، عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية للنشر، الطبعة الأولى الإسكندرية، 2008
- 28- عبد المحسن زكي إيمان، الحكومة الإلكترونية، مدخل إداري متكامل، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009
- 29- عبد الوهاب محمد رفعت، الإدارة العامة، الدار المصرية الحديثة، الإسكندرية، مصر، 1980
- 30- عبده علي عبد المجيد، الأصول العلمية للإدارة والتنظيم، الجزء الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1968
- 31- عدمان مريزق، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012
- 32- العطار فؤاد، مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1974
- 33- العماج بدر الحمود، أسباب فشل تجربة النماذج الغربية للإدارة في دول العالم الثالث (دراسة حالة المملكة العربية السعودية)، مجلة العلوم الانسانية والإدارية، جامعة الملك فيصل، المجلد الثاني، العدد الاول، المملكة العربية السعودية، 2001
- 34- عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 1999.
- 35- عودة عبد المالك، الإدارة العامة والسياسة، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، 1963،
- 36- قاسم بيضون فاديا، الرشوة وتبييض الأموال، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى بيروت، 2017

- 37- قاسم ميلود، علاقة الادارة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الاصلاح، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد الخامس، جوان 2011،
- 38- كامل بربر، الادارة عملية ونظام، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى، لبنان، 1996،
- 39- محمد عثمان حسين عثمان، دروس في الإدارة العامة، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، مصر، 1990
- 40- المغربي عبد الحميد عبد الفتاح، الإدارة الأصول العلمية والتوجهات المستقبلية، المكتبة العصرية بالمنصورة، مصر، 2006.
- 41- نعبد الله صفو الدليمي نوفل، الحماية الجزائية للمال العام، (دراسة مقارنة)، دار هومة للنشر، (دون طبعة)، الجزائر، 2005 .
- 42- الهيتي خالد عبد الرحيم، إدارة الموارد البشرية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2005.
- 43- وصفي عقيلي عمر، إدارة الموارد البشرية المعاصرة بعد استراتيجي، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2005.
- 2 . الأطروحات والمذكرات العلمية:
- 1.2 أطروحات الدكتوراه:
- 1- مقدم سعيد، الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر في ظل العولمة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، بحث للحصول على درجة دكتوراه، تخصص القانون العام، 2006.
- 2- يحضيه سمالي، اثر التسيير الاستراتيجي للموارد البشرية و تنمية الكفاءات على الميزة التنافسية للمؤسسة، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، بحث للحصول على درجة ماجستير، تخصص علوم التسيير، 2005 .
- 3- ميلود وعيل، المحددات الحديثة للنمو الاقتصادي في الدول العربية وسبل تفعيلها (حالة الجزائر ومصر والسعودية)، دراسة مقارنة خلال الفترة 1990-2010، أطروحة مقدّمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2013-2014.
- 4- لودنين أحمد، الازمة السياسية في الجزائر وتضخم اللجان الوطنية للاصلاح، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2006-2007.

- 5- غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2009-2010.
- 6- بلودنين أحمد، الازمة السياسية في الجزائر وتضخم اللجان الوطنية للإصلاح، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2006-2007

2.2 رسالات الماجستير

1. سنه احمد، حقوق الموظف العمومي في التشريع الجزائري، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، بحث للحصول على درجة ماجستير، تخصص الإدارة و المالية العامة، 2005 .
2. بن عبد ربه آمنة، الجزائر في عصر المعلومات سنة 2013م حصيلة وآفاق، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2005م - 2006.
3. احمد شريف بسام احمد، واقع الحكومة الالكترونية في الدول العربية، حالة الجزائر، دراسة وصفية تحليلية لتطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، رسالة ماجستير غير منشور، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر-3- 2011 .
4. حمدي أبو القاسم، تنمية كفاءات الأفراد ودورها في دعم الميز التنفسية للمؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، بحث للحصول على درجة ماجستير، 2005.
5. بركات سليم، الحكم الراشد من منظور الآلية الإفريقية للتقييم من طرف النظراء، مذكرة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن خدة بن يوسف الجزائر، 2007/2008 .
6. عاشور عبد الكريم، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة 2010 .
7. خان أحلام، تسيير الموارد البشرية ودوره في تحسين أداء المؤسسة الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، بحث للحصول على درجة ماجستير، 2004 .
8. مناصرية رشيد، دور الموارد البشرية في تفعيل إدارة الجودة الشاملة في المؤسسة الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الأغواط، بحث للحصول على درجة ماجستير، تخصص علوم التسيير، 2004.
9. أحمد سيد أحمد محمد، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق (حالة وزارة العمل والخدمة المدنية العامة وتنمية الموارد البشرية، الإدارة العامة للتنمية والتطوير الإداري 2000-2005)، رسالة مقدّمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص الإدارة العامة، معهد دراسات الإدارة العامة والحكم الاتحادي، كلية الدراسات العليا، جامعة الخرطوم، السودان، 2006.

10. البحيري سامي محمود احمد، مداخل الإصلاح الإداري - التطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء، بحث مقدم للحصول على درجة الماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، لندن، المملكة المتحدة .
11. صياد باية، الإصلاح الإداري في الجزائر خلال الفترة 1999-2007 (دراسة حالة المنظومة التربوية)، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسية والإداري، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008.
12. نويصر أمال، العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر (واقع وآفاق)، مذكرة ماجستير، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، جوان 2008.
13. بن عيسى ليلي، أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي : دراسة حالة : جامعة محمد خيضر، بسكرة، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، تخصص تسيير عمومي، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005-2006.
14. أقشيش زهرة، العلاقة بين الإدارة العامة والمواطن في ظل دولة القانون، مذكرة ماجستير، تخصص الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001-2002.
15. كاس عبد القادر، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الجزائر 2006-2007، مذكرة ماجستير، تخصص تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007-2008.
16. بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية الجزائرية، رسالة ماجستير تخصص قانون اداري وإدارة عامة، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2012.
17. سعد القرني عبد الرحمن، تطبيقات الإدارة الإلكترونية في الأجهزة الأمنية، رسالة ماجستير في مجال العلوم الإدارية (غير منشورة)، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، الرياض، السعودية، 2007.
18. خلاف وليد، دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي، مذكرة ماجستير، تخصص الديمقراطية والرشادة، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2009، 2010.

19. عاطف فرحة، تقويم أداء أجهزة الإدارة العامة "سوريا نموذج مقترح"، ماجستير إدارة أعمال، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، 2009-2010.

20. محمد جمال أكرم عمار، مدى إمكانية تطبيق الإدارة الإلكترونية بوكالة غوث وتشغيل اللاجئين بمكتب غزة الإقليمي ودورها في تحسين أداء العاملين، رسالة ماجستير في مجال إدارة أعمال (غير منشورة)، الجامعة الإسلامية، كلية التجارة، قسم إدارة أعمال، غزة، فلسطين، 2009.

3. المجلات العلمية

المنظمة العربية للتنمية الإدارية، النظام الجديد لرقابة المصالح المركزية و المحلية للمديرية العامة للوظيفة العمومية في مجال تسيير الموارد البشرية في الإدارة العمومية الجزائرية، مجلة المنظمة العربية للتنمية البشرية، العدد 383، سنة 2003.

1. أحمد بن عشاوي، أثر تطبيق الحكومة الإلكترونية على مؤسسات الأعمال، مجلة الباحث، العدد7، جامعة ورقلة، ورقلة - الجزائر، 2009-2010 .

2. أوهايبية فتحة، مفهوم المواطنة، مجلة دراسات و ابحاث، منشورات مركز الحكمة، العدد الاول، 2012

3. بن عبد العزيز خيرة، دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيح الإداري، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، عدد 08 نوفمبر 2012 .

4. بوالريحان فاروق، شمام عبد الوهاب، نحو إدارة الكترونية متكاملة، مجلة العلوم الانسانية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، العدد الثامن والأربعون، المجلد أ، ديسمبر 2017 .

5. بوزيان رحمان جمال، تطبيقات الحكومة الإلكترونية في الجزائر، مجلة الاقتصاد الجديد، المجلد الأول، العدد الثامن عشر، 2018.

6. بوقاسم أمال، التحول الإلكتروني كخيار استراتيجي وضرورة لإصلاح الادارة الجزائرية، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد الثامن، أكتوبر 2015.

7. بومايلة سعاد و فارس ابوبكر، اثر التكنولوجيات الحديثة للإعلام و الاتصال في المؤسسة، مجلة الاقتصاد و المناجمنت، العدد 3، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير، جامعة أبو بكر بالقائد تلمسان، مارس 2004.

8. بومدين طاشمة، التنمية الإدارية مدخل بديل للإصلاح و التمكين للتنمية السياسية في الجزائر مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية و الإنسانية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، العدد الأول السداسي الأول، 2009 .

9. الحارثي الوردي أحمد، مفاهيم الحكامة الرشيدة و الإدارة المواطنة، مجلة ديوان المظالم، العدد الثالث، دوجنبر 2005، مؤسسة ديوان المظالم، الرباط، المملكة المغربية.

- 10.خالف عقيلة، الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد، مجلة الفكر البرلماني صادرة عن مجلس الأمة، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الجزائر، عدد 13 جوان 2006 .
- 11.رسالة مجلس الأمة، وثيقة برلمانية، مسؤولية النظام الرقابي الوطني في حماية المصلحة العامة من مخاطر الفساد، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الجزائر، عدد15، نوفمبر 2007 .
- 12.رفاع شريفة، نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية، مجلة الباحث، العدد السادس، 2008، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، ص 105.
- 13.زايري بلقاسم، تحسين إدارة الحكم ومحاربة الفساد شرطا للتنمية المستدامة في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، 2011.
- 14.عبد الرحمن تيشوري. الإصلاح الإداري في الدول النامية. مجلة الحوار المتمدن، العدد:2941، سوريا، 2010.
- 15.عدمان مريزق ودحية عبد الحفيظ، الإدارة العمومية في ظل التحديات المحلية والعالمية، مجلة حوالات جامعة الجزائر، العدد 24، الجزء الثاني، أكتوبر 2013،
- 16.عصام محمد البحيصي، تكنولوجيا المعلومات الحديثة وأثرها على القرارات الإدارية في منظمات الأعمال- دراسة استطلاعية للواقع الفلسطيني، مجلة الجامعة الإسلامية (سلسلة الدراسات الإسلامية)، م14، ع01، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، يناير، 2006.
- 17.علي العرنان مولود، العلاقة بين الإدارة والمواطن قراءة في جدلية الإدارة الحاكمة أو الخادمة (الوضع في الجزائر) مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، العدد الخامس والثلاثون، جوان 2011،
- 18.عمران نزيهة، الادارة العمومية والمواطن أية تشخيص للاختلالات وسبل الاصلاح على ضوء التجربة الجزائرية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الثاني عشر، مارس 2015،
- 19.فنينش خديجة، واقع بعض الهيئات الحكومية الجزائرية في تبنيها لمشروع الحكومة الالكترونية وعلاقة المواطن بها، مجلة الاصلاحات الاقتصادية والاندماج في الاقتصاد العالمي، مخبر الاصلاحات الاقتصادية، التنمية واستراتيجيات الاندماج في الاقتصاد العالمي، المدرسة العليا للتجارة، المجلد الثامن، العدد السادس عشر، 2006 .
- 20.قاسم ميلود، علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد 05، جوان 2011.

21. قلاتي عبد الكريم، الاستقرار السياسي وعلاقته بالحكم الراشد والتنمية المستدامة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والاشهار، الجزائر، العدد 23، جويلية 2009،
22. لحاق عيسى، الفساد الإداري كحاجز لعلاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، العدد الأول، مارس 2015،
23. مبارك بن فهيد القحطاني، إيداد عبد الفتاح النور، قياس أداء المنظمات الحكومية السعودية، دراسة تطبيقية على بعض الإدارات الحكومية في محافظة الخرج، آفاق اقتصادية، مجلة فصلية متخصصة ومحكمة يصدرها اتحاد غرف التجارة والصناعة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مركز البحوث والتوثيق، المجلد 31، العدد 117، 2010 .
24. مجلة الفكر البرلماني، العدد 14، مجلس الأمة، نوفمبر، 2006.
25. مزهودة عبد المليك، التسيير الاستراتيجي للمؤسسات، مجلة الباحث، العدد 04، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2006.
- a. مقدم سعيد، واقع ومقتضيات الإدارة العمومية في الجزائر، مجلة إدارة، العدد 02، المدرسة العليا للإدارة، 1993.
26. موساوي زهية، الإستراتيجية وإدارة الموارد البشرية، مجلة الباحث، العدد 01، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2002.
27. موساوي زهية، تسيير و تنمية الكفاءات، مجلة الاقتصاد والمناجمنت، العدد 3، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير، جامعة أبو بكر بالقائد تلمسان، مارس 2004.
28. يحيياوي الهام، الجودة كمدخل لتحسين الأداء الإنتاجي للمؤسسات الصناعية الجزائرية، دراسة ميدانية بشركة الإسمنت عين توتة، باتنة، مجلة الباحث، مجلة دورية تصدر عن كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير بجامعة ورقلة، العدد 5، 2007 .
29. يحيياوي نسرين، أثر تخلف الإدارة العامة على تحقيق التنمية في الجزائر خلال الفترة 1999-2017، مجلة القانون المجتمع والسلطة، المجلد الثامن، العدد الأول، 2019

4. الملتقيات والأيام الدراسية

1. آيت عودية محمد بلخير، الابعاد الاقتصادية لمبدأ الأمن القانوني، مداخلة مقدّمة للملتقى الوطني السابع حول الأمن القانوني في الجزائر، مخبر السيادة والعولمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور يحي فارس، المدينة، الجزائر، 11-12 نوفمبر 2014.

2. براق محمد، رابح بن الشايب، تسيير الكفاءات وتطويرها، الملتقى الدولي حول التنمية البشرية وفرص الاندماج في اقتصاد المعرفة والكفاءات البشرية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 09-10 مارس 2004.
3. بلغرس عبد اللطيف، "من أجل إستراتيجية تنموية للكفاءات البشرية في المؤسسات المعرفية في ظل اقتصاد المعرفة: دراسة تحليلية استشرافية"، الملتقى الدولي حول التنمية البشرية وفرص الاندماج في اقتصاد المعرفة والكفاءات البشرية، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية جامعة ورقلة، 10/03/2004.
4. بن رجم محمد خميسي، حلومي حكيم، الفساد الإداري والمالي (مدخل لظاهرة غسل الأموال وانتشارها) ورقة مقدّمة الى الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد الإداري والمالي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، يومي 06، 07 ماي 2012 .
5. بن عيسى محمد المهدي، العنصر البشري من منطلق اليد العاملة إلى منطلق الرأسمال الاستراتيجي، الملتقى الدولي حول التنمية البشرية و فرص الاندماج في اقتصاد المعرفة و الكفاءات البشرية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 09-10 مارس، الجزائر، 2004.
6. بوقلقول الهادي، الاستثمار البشري و إدارة الكفاءات كعامل لتأهيل المؤسسة، الملتقى الدولي حول التنمية البشرية وفرص الاندماج في اقتصاد المعرفة و الكفاءات البشرية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 09-10 مارس، الجزائر، 2004.
7. تلغيش خالد، المرفق العام في الجزائر والتحويلات الجديدة في دور الدولة (أزمة الخدمة العمومية في ظل تحديات الحوكمة)، مداخلة مقدّمة إلى الملتقى الدولي الأول حول المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن (دراسة قانونية وعملية)، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة الجبالي بو نعامة، خميس مليانة، عين الدفلى، 22 و 23 افريل 2015.
8. حسين بن محمد الحسن، "الإدارة الالكترونية بين النظرية والتطبيق"، بحث مقدم للمؤتمر الدولي للتنمية الإدارية نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، الرياض، 13-16 ذو القعدة 1430هـ الموافق 1-4 نوفمبر 2009 .
9. حلواجي عبد الفتاح، دحة سليم، مدى مواءمة تدابير الحكومة الجزائرية لإصلاح الخدمة العمومية مع الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، مداخلة مقدّمة الى الملتقى الدولي الرابع حول ترقية الخدمة العمومية في الدول المغاربية (تحديات ورهانات)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، بالتعاون مع ولاية الوادي، جمعية هانس صيدال الألمانية، ومخبر السياسات العامة وترقية الخدمة العمومية في الجزائر، 09 10 مارس 2016 .
10. حمليل صالح، تحديد مفهوم جرائم الفساد في القانون الجزائري ومقارنتها بالاتفاقيات الدولية، مداخلة مقدمة إلى الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 02، 03 ديسمبر 2003 .

11. دريس نبيل، واقع الخدمة العمومية في الجزائر، مداخلة مقدّمة إلى الملتقى الدولي حول ترقية الخدمة العمومية في الدول المغاربية (تحديات ورهانات)، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، يومي، 09 و10 مارس 2016 .
12. دليلة جلايلة، المبادئ الأساسية التي تحكم المرفق العام، مداخلة مقدّمة إلى الملتقى الدولي الأول حول المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن (دراسة قانونية وعملية)، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة الجيلالي بو نعامة، خميس مليانة، عين الدفلى، 2017 .
13. رأفت رضوان، الإدارة والمتغيرات العالمية الجديدة، بحث مقدم إلى الملتقى الإداري الثاني حول الإدارة الإلكترونية، الجمعية السعودية للإدارة، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، الوزراء المصري، مصر، مارس 2004 .
14. سليمان السعيد، الخدمة العمومية المحلية بين النص والواقع، مداخلة مقدّمة الى اليوم الدراسي بعنوان الخدمة العمومية في الجزائر، واقع وآفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، 2015.
15. شرنون محمد، مداخلة حول سياسة ومنظومة التكوين في الوظيفة العمومية، مطبوع غير منشور، الملتقى الجزائري التونسي، فندق الاوراسي، سبتمبر 2005.
16. صرارمة عبد الوحيد، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، جامعة ورقلة، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، 8-9 مارس 2005 .
17. طلحي فاطمة الزهراء، رحايلية سيف الدين، معوقات تطبيق الإدارة الالكترونية بالإدارات العمومية الجزائرية- دراسة ميدانية لمجموعة من الإدارات بولاية سوق أهراس، ورقة بحثية مقدمة لفعاليات الملتقى الدولي الأول: المؤسسة بين الخدمات العمومية وإدارة الموارد البشرية-مقاربات نظرية وتجارب عالمية، جامعة السلطان محمد الفاتح، اسطنبول، تركيا، 2012 .
18. عبد القادر عبد الحافظ الشخلي، التدابير القانونية لمكافحة الفساد، ورقة مقدمة الى أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، أيام 06، 07، 08 أكتوبر 2003، الرياض، منشورات جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الجزء الأول، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2003 .
19. غالم عبد الله، بن الضيف محمد عدنان، تفعيل دور الحوكمة كآلية للحد من الفساد المالي والإداري في الوطن العربي مع الإشارة لتجارب دولية، مداخلة مقدّمة إلى الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 06، 07 ماي 2012.

- 20.غانم نذير وعبد الحميد ريحان ونبيل عكنوش وجميلة معمر، "الثقة الرقمية ضمن إستراتيجية الجزائر الالكترونية 2013 (E- Algérie 2013) واقعها ودورها في إرساء مجتمع المعرفة"، بحث مقدم للمؤتمر 23 للاتحاد العربي للمكتبات والمعلومات، جامعة قسنطينة - معهد علوم المكتبات و الوثائق، 2013.
- 21.فكراشة سفيان، كوشي خديجة، آفاق تأهيل المرافق العامة في الجزائر (مشروع تأهيل وهيئة واد الحراش مرفق سياحي)، مداخلة مقدّمة إلى الملتقى الوطني حول اصلاح الخدمة العمومية وتأهيل المرفق العام (الواقع، التحدّيات، الآفاق)، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة على لونيبي البلدية 2، يومي 17، 18 ديسمبر 2014.
- 22.مجموعة الأعمال الخاصة بالأيام الدراسية حول الوظيفة العمومية من 08 إلى 09 نوفمبر 1994، المديرية العامة للتوظيف العمومي.
- 23.مخانشة آمنة، تأصيل فكرة المرفق العمومي، مداخلة مقدّمة إلى الملتقى الدولي الأول حول المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن (دراسة قانونية وعملية)، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة الجيلالي بو نعامة، خميس مليانة، عين الدفلى، 2017 .
- 24.مفتاح صالح، إدارة الموارد البشرية وتسيير المعارف في خدمة الكفاءات (المهارات)، الملتقى الدولي حول التنمية البشرية وفرص الاندماج في اقتصاد المعرفة والكفاءات البشرية، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة، 2004/03/10.
- 25.ولهي بوعلام، نحو إطار مقترح لتفعيل آليات الرقابة الجبائية للحد من آثار الأزمة - حالة الجزائر - مداخلة مقدّمة إلى الملتقى العلمي الدولي حول اللازمة المالية و الاقتصادية الدولية و الحوكمة العالمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عبّاس، سطيف يومي 20، 21 أكتوبر 2009 .

ثانيا: باللغة الأجنبية

I- Ouvrages :

- 1.AUBERT. J -GILLBERT .P - PIGYERE . F, Management des compétences Réalisation- Concepts -analyses, 2eme éditions, Dunod, Paris,2004.
- 2.AUBY Jean François, Management public, introduction générale, Edition DALLOZ, Paris,France, 1996.
- 3.BARTOLI Annie, le management dans les administrations publiques, DUNOD, Paris, année 1997.
- 4.BATAL Christian, Gestion des ressources humaines dans le secteur public, Edition Organisations , Paris, 1999.
- 5.BNCK Yeran-Yves, Le Management De Connaissances Des Compétences En Pratique, Edition D'organisation, France, 2003.

6. BON Jérôme- LOUPPE Albert, marketing des services publique, études des besoins de la population, les éditions d'organisation, Paris, 1980,
7. BRIRENDONK Lou Von, Management des Compétences (évaluation. Développement. Et gestion), debock, paris, 2004.
8. CADIN Loïc - GUERIN Francis - PIGYERE Frédérique, Gestion de Ressources Humaines- pratique et éléments de théorie, 2 édition, Dunod, Paris, 2002.
9. Cissi Brahima, Elaboration d'une Stratégie d'appui au Développement De La Gouvernance Electronique au Burkina Faso , 2002
10. CITEAU Jean Pierre, « Gestion Des Ressources Humaines » 3 eme édition, édition Armond Colin, Dalloz, Paris, 2000.
11. CROZIER Michel, le management d'aujourd'hui: théories et pratiques, les éditions DEMOS, collection DEMOS, ressources humaines, Paris, France, 1999.
12. EQUILIBEY Luboyer Noël, Organisation Théorie Et Application, édition d'organisation, 2eme édition, Paris, 2000.
13. ESSAID Taïb , Droit de la fonction publique, Editions Distribution Houma, Alger , 2005.
14. Giauque, D. et Y. Emery, " Repenser la gestion publique : bilan et perspectives en Suisse ", Lausanne, Suisse, Presses polytechniques et universitaires, 2008
15. Henri Francois Gautrin, Gouverner Ensemble, Edition Pamphile Le May, Québec, 2012
16. KERLAN Française, Guide De La Gestion Prévisionnelle des emplois et des compétences, 2 éme Edition, Paris, 2004.
17. MEIGNANT Alain, Ressources Humaines : déployer le stratégie, édition liaisons, Paris, 2000.
18. MESCHI Pierre- Xavier, Le Concept De Compétence En Stratégie Perspectives et Limites ; DUNOD, Paris, 2009.
19. PERETTI Jean Marie, Ressources Humaines, Vuibert, collection « gestion », 7eme édition, Paris, 2002.
20. PERRETI Jean Marie, Dictionnaire des ressources humaines, 3e édition, librairie Vuibert, 2003.
21. PERRETI Jean Marie, gestion des ressources humaines, 8e édition, librairie Vuibert, 2003.
22. THIETART Raymond Alain, le management, 7ème édition, février 1995, collection "que –sais-je.
23. VAYROU Caroline, le management public: discours et fonction, université PANTHEAN ASSAS, Paris, année 1995.
24. Yvon Pesqueux ,Le Nouveau Management Public Ou New Public Management ,Version 1, 22aug , 2010

II- Thèses:

1. Marcel Guenoum, Le Management De La Performance Publique Locale, Etude De L'utilisation Des Outils De Gestion Dans Deux Organisations Intercommunales, These Pour L'obtention Du Doctorat En Sciences De Gestion De L'universite Paul Cessane , Institut De Management Public Et De Gouvernance Territoriale ,2009
2. Mustapha CHAKER, Administration publique et développement économique, Thèse de doctorat en Droit, Paris, Septembre 1975.

III- Revues et Articles :

1. Bernard PECHEUR, " Carrière et emploi : une problématique complexe", Article publié dans : revue des cahiers de la fonction publique et de l'administration, N°144 , Paris,1996,
2. CHEVALLIER. J et LOSCHAK. D ,Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française, la revue française d'administration publique,2001.
3. COLIN Thierry, GRASSER Benoit , La gestion des compétences : vraie innovation ou trompe-l'œil, Université Nancy,
4. Dagiral.E. Flichy, L'Administration électronique ; une difficile mise en cohérence des acteurs. Revue française d'Administration publique, 2015
5. DELAMARE Françoise & WINTERTON Jonathan, What Is Competence?, Toulouse business school, France, <http://www.fee-provincial.tn.it/prgleonardo/Leonardo/public/documentation/> consulte le 09/10/2010.
6. E-Gouvernance Les Relations Eta-Citoyens A L'heure Du Numérique Panorma, Enjeux Et Perspectives En Afrique «Publication Performances Management Consulting (Pmc),Avril 2009
7. Hueing, T.C "Are Human Resource practices of effective firms distinctly different from; those of poorly performing ones? Evidence from Taiwanese enterprises", International journal of Human Resource Management, Vol 11, N° 02, 2000.
8. ISMAILI Driss Alaoui, Qualité du service public, composante essentielle du marketing public, la revue Idara, numéro spécial : renouveau du service public, volume2, numéro 1, ENA, 1992.
9. KHARCHI Djamel , la formation dans la fonction publique, Idara, volume 7 numéro 1, ENA, Alger, 1997.
10. La documentation française, revue bimensuel n°2, l'état en quête de performance, 2006.
11. LAGGOUN Walid, les réformes administratives, un état des problèmes, la revue Idara, volume 9, N°1, ENA, 1999.

12. PECHEUR Bernard, Carrière et emploi : une problématique complexe, Article publié dans : Revue des cahiers de la fonction publique et de l'administration, N°144 ; Mensuelle ; Paris, 1996.
13. RAHMANI Ahmed, la gestion du potentiel humain dans la conduite du changement, Idara, , volume 7 numéro 1, ENA, Alger 1997.
14. RAHMANI Ahmed, la gestion prévisionnelle des ressources humaines dans la fonction publique, démarche et mise en œuvre, la revue Idara, volume 02, N°02, ENA, Alger, 1992 .
15. RAHMANI Ahmed: quelle politique de formation pour la Fonction Publique ? la revue Idara, volume 6 , numéro 1 , ENA , Alger , 1996.

IV- Séminaires et journées d'études :

1. Allocution du Directeur général de la fonction publique. Séminaire sur la fonction. Alger 29 et 30 mai 2000.
2. BELMIHOUB Mohmed Cherif., la réforme administrative en Algérie : innovation proposées et contrainte de mise en œuvre, Forum EuroMéditerranéen sur les innovations et les bonnes pratiques, TUNIS 15-17 juin 2005,
3. Direction des études, Promotion Averroès, Séminaire d'administration comparée, La GRH, élément de performance des administrations publiques, ENA, Paris, juillet 1999.

V- Rapports :

1. La documentation française, Rapport publique, réflexion sur la fonction publique, Conseil d'état, France, 2003.
2. Plan Directeur De La Gouvernance Electronique Www, Fonction Publique ,Lu, Consulté Le 25/03/2013/14h:37.
3. République Algérienne démocratique et populaire, présidence de la république, Rapport générale du comité de la réforme des structures et des mission de l'état, Juillet 2001

ثالثا: مواقع الإنترنت:

1. <http://www.dgfp.org.dz>, consulté le 03/04/2010
2. <http://www.dessmrh.org>, consulté le 15/06/2010.
3. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>, consulté le 01/07/2010.
4. [Http : //Www.Strategie-Aims.Com/Montreal/Meschi.Pdf](http://Www.Strategie-Aims.Com/Montreal/Meschi.Pdf) ; Le 15/02/2010.
5. <http://www.feeprovincia.tn.it/prgleonardo/Leonardo/public/documentation>, " La gestion des compétences : vraie innovation ou trompe-l'œil",

Université Nancy, p4 <http://www.ptolemee.com/dares/Textes27fev/colin.pdf>, le 11/05/2009

6. <http://www.e-ecampus.ufc.dz> le 15/09/2016

7. <http://www.ntic.net> , consulté le 28/03/2013 .

8. [http:// www.elikhbaria. com/ar/ permalink /3988. html](http://www.elikhbaria.com/ar/permalink/3988.html) consulté le 10/05/2018

الفهارس

قائمة الأشكال الواردة في البحث

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
159	الأبعاد الثلاثة للكفاءة	1
161	مجالات مفهوم الكفاءة	2

قائمة الجداول الواردة في البحث

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
30	أوجه الاختلاف بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال	1
140	المقارنة بين الوظائف الإدارية التقليدية والالكترونية	2
177	تحديد الكفاءات انطلاقا من المهام	3
220	مؤشرات جاهزية الحكومة الالكترونية في الجزائر	4

فهرس المحتويات

2.....	مقدمة
8.....	الباب الأول: الإطار المفاهيمي لعصرنة الإدارة العامة
10.....	الفصل الأول: ماهية الإدارة العامة
10.....	المبحث الأول: مفهوم الإدارة العامة
10.....	المطلب الأول: تعريف الإدارة العامة وتحديد طبيعتها
10.....	الفرع الأول: تعريف الإدارة وبيان خصائصها
10.....	أولاً: تعريف الإدارة
12.....	ثانياً: خصائص الإدارة
14.....	الفرع الثاني: تعريف الإدارة العامة
14.....	أولاً: التعريفات المختلفة للإدارة العامة
19.....	الفرع الثالث: طبيعة الإدارة العامة
19.....	أولاً: فن الإدارة العامة
20.....	ثانياً: علم الإدارة العامة
21.....	ثالثاً: الإدارة العامة علم وفن
23.....	المطلب الثاني: أهمية الإدارة العامة وخصائصها
23.....	الفرع الأول: أهمية الإدارة العامة
23.....	أولاً: اتساع الدور الحكومي
23.....	ثانياً: زيادة انتشار المشكلات الإدارية في المنظمات الحكومية
24.....	ثالثاً: التطورات التكنولوجية
24.....	رابعاً: زيادة أعداد الدارسين لعلم الإدارة العامة

25.....	الفرع الثاني: خصائص الإدارة العامة
25.....	أولاً: حتمية الإدارة العامة
25.....	ثانياً: الإدارة العامة ذات طابع سياسي
26.....	ثالثاً: الشكل التنظيمي للإدارة العامة
26.....	رابعاً: سعي الإدارة العامة إلى تحقيق الصالح العام
26.....	خامساً: تركيز الإدارة العامة على البعد الإنساني
26.....	سادساً: تميز الإدارة العامة وإدارة الأعمال
31.....	المطلب الثالث: تطور الإدارة العامة
31.....	الفرع الأول: تطور الفكر الإداري
32.....	أولاً: رواد الإدارة
33.....	الفرع الثاني: تطور النظرية الإدارية
33.....	أولاً: نظرية الإدارة الكلاسيكية la théorie classique
39.....	ثانياً: الإدارة السلوكية le management comportemental
41.....	ثالثاً: النظرية الإدارية الكمية la théorie de gestion quantitative
42.....	المبحث الثاني: وظائف الإدارة العامة
42.....	المطلب الأول: التخطيط الإداري
42.....	الفرع الأول: تحديد الأهداف
43.....	أولاً: فوائد ومزايا الأهداف
43.....	ثانياً: أنواع الأهداف
44.....	ثالثاً: مستويات الأهداف
45.....	رابعاً: صياغة الأهداف
45.....	خامساً: الإدارة بالأهداف

46.....	الفرع الثاني: عناصر التخطيط وخصائصه
46.....	أولاً: عناصر التخطيط
46.....	ثانياً: خصائص التخطيط
47.....	الفرع الثالث: مراحل التخطيط وفاقه
47.....	أولاً: مراحل التخطيط
48.....	ثانياً: أفاق التخطيط
49.....	أولاً: التخطيط الطويل الأمد
49.....	ثانياً: التخطيط المتوسط الأمد
49.....	ثالثاً: التخطيط القصير الأمد
49.....	الفرع الرابع: مشاكل ومعوقات التخطيط
49.....	أولاً: المشاكل والمعوقات البشرية
50.....	ثانياً: الصعوبات الإجرائية
50.....	ثالثاً: النقص المالي والعجز الفني
51.....	المطلب الثاني: التنظيم الإداري
51.....	الفرع الأول: تعريف التنظيم
51.....	الفرع الثاني: أهداف التنظيم
52.....	أولاً: المواصفات العامة لأهداف التنظيم
52.....	ثانياً: المواصفات الخاصة لأهداف التنظيم
52.....	الفرع الثالث: مبادئ التنظيم الفعال
53.....	أولاً: مبدأ وحدة القيادة وإصدار الأوامر
53.....	ثانياً: التوزيع المتجانس لمهام العمل
53.....	ثالثاً: مبدأ الإشراف بحدود الممكن

53.....	رابعاً: مبدأ عدم تركيز السلطة
54.....	الفرع الرابع: أنواع التنظيم الفعال
54.....	أولاً: التنظيم الرسمي
54.....	ثانياً: التنظيم غير الرسمي
55.....	الفرع الخامس: العوامل التي تتحكم بالتنظيم الإداري
55.....	أولاً: حجم المؤسسة
55.....	ثانياً: طبيعة المحيط
55.....	ثالثاً: التوسع الجغرافي
56.....	رابعاً: التكنولوجيا المعتمدة
56.....	خامساً: استراتيجية المؤسسة
56.....	المطلب الثالث: التوجيه الإداري
57.....	الفرع الأول: خصائص التوجيه الفعال والناجح
57.....	أولاً: قابلية الأوامر والتعليمات للتطبيق
57.....	ثانياً: وجوب كمال الأوامر والتعليمات
58.....	ثالثاً: وضوح التعليمات
58.....	رابعاً: التعليمات المكتوبة
58.....	خامساً: متابعة تنفيذ الأوامر
59.....	الفرع الثاني: أهداف التوجيه
59.....	المطلب الرابع: الرقابة الإدارية
60.....	الفرع الأول: أهداف الرقابة
61.....	أولاً: الهدف الإصلاحي
61.....	ثانياً: الهدف التشجيعي

61.....	ثالثا: الهدف العقابي
61.....	الفرع الثاني: أنواع الرقابة
61.....	أولا: الرقابة الداخلية أو الذاتية
62.....	ثانيا: الرقابة الخارجية أو أجهزة الوصاية
62.....	ثالثا: رقابة الرأي العام :la contrôle de l'opinion publique
62.....	الفرع الثالث: أدوات الرقابة
63.....	أولا: الملاحظات الإدارية
63.....	ثانيا: التقارير الإدارية
63.....	ثالثا: الشكاوى الإدارية
64.....	الفرع الرابع: شروط و ضمانات تحقيق أهداف الرقابة وفعاليتها
64.....	أولا: الاتصال التبادلي الفعال
64.....	ثانيا: التنفيذ الفوري لمقترحات الرقابة الفنية
64.....	ثالثا: تدعيم أجهزة الرقابة وتطويرها
64.....	رابعا: علانية ووضوح الإجراءات الرقابية
65.....	خامسا: تحديد الوسائل والأهداف الرقابية
65.....	سادسا: تنظيم الضوابط والمعايير الرقابية
67.....	الفصل الثاني: ماهية عصرنة الإدارة العامة
68.....	المبحث الأول: مفهوم عصرنة الإدارة العامة
69.....	المطلب الأول: تعريف عصرنة الإدارة
70.....	المطلب الثاني: الاتجاهات الفكرية الحديثة والنظريات المعاصرة للإدارة العامة
70.....	الفرع الأول: الاتجاهات الفكرية الحديثة للإدارة العامة
70.....	أولا: منظور التنوع

71.....	ثانيا: منظور الحوكمة.....
72.....	ثالثا: منظور الريادة.....
72.....	رابعا: منظور الجودة الشاملة.....
73.....	خامسا: منظور المواطنة.....
73.....	سادسا: منظور القيم أو الرمزية.....
74.....	الفرع الثاني: النظريات المعاصرة للإدارة العامة.....
74.....	أولا: نظرية النظم théorie des systèmes.....
75.....	ثانيا: النظرية الموقفية la théorie positionnelle.....
75.....	ثالثا: المدارس الحديثة في علم الإدارة.....
76.....	المطلب الثالث: علاقة عصرنة الادارة بالخدمة العمومية.....
78.....	المطلب الرابع: مبادئ الادارة العامة المعاصرة.....
81.....	المطلب الخامس: خصائص وسمات الادارة العامة المعاصرة.....
81.....	الفرع الأول: خصائص الادارة العامة المعاصرة.....
81.....	أولا: تغيير في آلية الحكومة.....
82.....	ثانيا: التغيير في أسلوب الإدارة.....
83.....	ثالثا: تقليص دور الدولة.....
83.....	الفرع الثاني: سمات الإدارة العامة المعاصرة.....
84.....	المبحث الثاني: حتميات عصرنة الإدارة العامة.....
85.....	المطلب الأول: الحتميات القانونية والادارية.....
85.....	الفرع الأول: الحتميات القانونية.....
85.....	أولا: ظاهرة تضخم القواعد القانونية.....
85.....	ثانيا: غياب فكرة الأمن القانوني.....

86.....	ثالثا: التمسك بحرفية النص والتهرب من المسؤولية.....
86.....	رابعا: جمود التشريعات نسبيا.....
87.....	الفرع الثاني: الحتميات الإدارية.....
87.....	أولا: ضعف أداء الجهاز الإداري.....
87.....	ثانيا: تضخم الأجهزة الإدارية.....
88.....	ثالثا: سيطرة الأساليب التقليدية في أداء الخدمات العمومية.....
88.....	رابعا: فشل النماذج الغربية في إصلاح الإدارة العامة.....
88.....	خامسا: سوء تسيير الإدارة العامة.....
89.....	المطلب الثاني: الحتميات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.....
89.....	الفرع الأول: الحتميات السياسية.....
89.....	الفرع الثاني: الحتميات الاقتصادية.....
90.....	الفرع الثالث: الحتميات الاجتماعية.....
91.....	المطلب الثالث: الحتميات التكنولوجية.....
91.....	المطلب الرابع: الحتميات الناجمة عن تفشي ظاهرة الفساد الإداري.....
93.....	المطلب الخامس: الحتميات الناجمة عن روح المنافسة الشديدة.....
96.....	الباب الثاني: تحديات عصرنة الإدارة العمومية ورهاناتها.....
98.....	الفصل الأول: تحديات عصرنة الإدارة العمومية.....
99.....	المبحث الأول: تحسين علاقة الإدارة بالمواطن.....
99.....	المطلب الأول: مفهوم علاقة الإدارة بالمواطن.....
99.....	الفرع الأول: تعريف علاقة الإدارة بالمواطن.....
100.....	أولا: التعريف المضيّق لعلاقة الإدارة بالمواطن.....
101.....	ثانيا: التعريف الموسّع لعلاقة الإدارة بالمواطن.....

103.....	الفرع الثاني: أهمية علاقة الإدارة بالمواطن
103.....	أولاً: وضوح دور السلطة التنفيذية داخل الدولة
103.....	ثانياً: تجسيد مبادئ المواطنة داخل الدولة
104.....	ثالثاً: تحديد مسؤولية أطراف العلاقة
105.....	رابعاً: سهولة وضع السياسات العامة داخل الدولة
106.....	الفرع الثالث: الأهداف الأساسية للعلاقة بين الإدارة والمواطن
106.....	أولاً: اعتبار المواطن أساس العلاقة
107.....	ثانياً: تجسيد المنفعة العامة الاجتماعية
108.....	ثالثاً: تجسيد مبدأ الإدارة العادلة والخادمة
109.....	المطلب الثاني: إرضاء حاجيات المواطنين ضمان لاستمرارية المرافق العمومية الإدارية
111.....	المبحث الثاني: تحقيق الإدارة العمومية للفعالية والنجاعة
111.....	المطلب الأول: عقلنة التسيير في الإدارة العمومية لتحقيق الفعالية والنجاعة
113.....	المطلب الثاني: علاقة الإدارة العمومية بالأداء
113.....	الفرع الأول: مفهوم الأداء
116.....	الفرع الثاني: مظاهر إنخفاض الإنتاجية في الإدارة العمومية
118.....	الفرع الثالث: قياس الأداء العمومي
120.....	الفرع الرابع: مداخل تحسين الأداء في الإدارة العمومية
124.....	المبحث الثالث: التكيف مع تطور التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال NTIC
125.....	المطلب الأول: السمات الأساسية لعصر المعلومات
127.....	المطلب الثاني: مظاهر تأثير التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال على الإدارة العمومية
129.....	المطلب الثالث: المجتمع الرقمي وشبكة التسيير الإداري
129.....	الفرع الأول: المجتمع الرقمي وعلاقته بالدولة والمواطن

131.....	الفرع الثاني: التسيير الإداري بواسطة الشبكة.
134.....	الفصل الثاني: رهانات عصرنة الادارة العمومية.
134.....	المبحث الأول: الحكومة الإلكترونية كآلية لعصرنة الإدارة العمومية.
134.....	المطلب الأول: مفهوم الحكومة الإلكترونية.
135.....	الفرع الأول: تعريف الحكومة الإلكترونية.
137.....	الفرع الثاني: أهمية الحكومة الإلكترونية.
138.....	الفرع الثالث: أهداف الحكومة الإلكترونية.
139.....	الفرع الرابع: الوظائف الإدارية الإلكترونية.
141.....	الفرع الخامس: محاسن وسلبيات الحكومة الإلكترونية.
141.....	أولاً: محاسن الحكومة الإلكترونية.
142.....	ثانياً: سلبيات الحكومة الإلكترونية.
144.....	المطلب الثاني: متطلبات تطبيق الحكومة الإلكترونية.
144.....	الفرع الأول: توفر الإرادة السياسية.
145.....	الفرع الثاني: تحقيق التفاعل بين الإدارة العمومية والمواطن والأطراف ذات المصلحة.
146.....	الفرع الثالث: توفر البنية التحتية التقنية.
146.....	أولاً: بنية تحتية للأعمال الإلكترونية.
147.....	ثانياً: شبكات الاتصال.
147.....	الفرع الرابع: توفر الكفاءات الضرورية لتفعيل الحكومة الإلكترونية.
149.....	الفرع الخامس: تأهيل الإطار القانوني وضمان الأمن المعلوماتي.
150.....	المطلب الثالث: الحكومة الإلكترونية كآلية لمكافحة الفساد وترشيد الخدمة العمومية.
150.....	الفرع الأول: الحكومة الإلكترونية كآلية لمكافحة الفساد.
152.....	الفرع الثاني: الحكومة الإلكترونية كآلية لترشيد الخدمة العمومية.

153.....	أولاً: زيادة فعالية ونجاعة الحكومة:
153.....	ثانياً: تقديم أحسن الخدمات للمواطنين.
153.....	ثالثاً: التركيز على النتائج وتقليص تكاليف الإدارة:
154.....	رابعاً: التغيير المستمر:
154.....	خامساً: تقديم نماذج جديدة من الخدمات الإلكترونية:
154.....	سادساً: الطابع الدولي أو العالمي للخدمات الإلكترونية:
154.....	سابعاً: تحقيق الشفافية:
155.....	المبحث الثاني: الإعتماد على إدارة الكفاءات لتحقيق مسعى العصرية
155.....	المطلب الأول: مفهوم الكفاءات
156.....	الفرع الأول: العوامل المساعدة على ظهور مفهوم الكفاءات
157.....	الفرع الثاني: تعريف الكفاءات
161.....	الفرع الثالث: أهمية الكفاءات
161.....	أولاً: أهمية الكفاءات على المستوى الفردي:
162.....	ثانياً: أهمية الكفاءات على مستوى الجماعي:
163.....	ثالثاً: أهمية الكفاءات على مستوى إدارة الموارد البشرية.
164.....	رابعاً: أهمية الكفاءات على مستوى المنظمة:
165.....	رابعاً: أهمية الكفاءات السلوكية و"الأخلاقية":
167.....	المطلب الثاني: مفهوم إدارة الكفاءات
167.....	الفرع الأول: تعريف إدارة الكفاءات
170.....	الفرع الثاني: أهداف إدارة الكفاءات
171.....	الفرع الثالث: علاقة إدارة الكفاءات بإستراتيجية إدارة الموارد البشرية
172.....	الفرع الرابع: التسيير التقديري للوظائف والكفاءات آلية فعالة لإدارة الموارد البشرية

174.....	أولاً: انشاء مدونات الوظائف النموذجية:
184.....	الباب الثالث: تطبيقات العصرنة في الادارة العمومية الجزائرية
186.....	الفصل الأول: واقع عصرنة الإدارة العمومية في الجزائر
186.....	المبحث الأول: مبررات عصرنة الإدارة العمومية الجزائرية
186.....	المطلب الأول: المبررات السياسية والاجتماعية
187.....	المطلب الثاني: المبررات الاقتصادية
188.....	المطلب الثالث: المبررات الإدارية
189.....	المبحث الثاني: الهيئات المستحدثة لتطوير الخدمة العمومية في الجزائر
189.....	المطلب الأول: الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالإصلاح الإداري والوظيفة العمومية
191.....	المطلب الثاني: المديرية العامة للإصلاح الإداري
192.....	المطلب الثالث: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
194.....	المطلب الرابع: استحداث وزارة لدى الوزارة الأولى مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية
195.....	المطلب الخامس: إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام
199.....	المبحث الثالث: التدابير المتخذة لتحسين علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر
200.....	المطلب الأول: خدمة استقبال انشغالات وشكاوى المواطنين:
204.....	المطلب الثاني: خدمة تحسين الأداء على مستوى شبابيك الحالة المدنية ومصالح التنظيم العام
205.....	المطلب الثالث: تخفيف وتبسيط الإجراءات الإدارية
208.....	المطلب الرابع: خدمة التوجيه، الاتصال والإعلام
210.....	المطلب الخامس: خدمة تكثيف نشاطات التفتيش والتقييم للمرافق العمومية الإدارية
213.....	الفصل الثاني: تجربة الحكومة الالكترونية في الجزائر
214.....	المبحث الأول: المبادرات القانونية لإرساء دعائم الحكومة الالكترونية في الجزائر
214.....	المطلب الأول: القوانين التنظيمية

215.....	المطلب الثاني: الثقة الرقمية
215.....	الفرع الأول: الاعتراف بحجية الكتابة الالكترونية
215.....	الفرع الثاني: التوقيع الالكتروني
216.....	المطلب الثالث: التصديق الالكتروني
216.....	المطلب الرابع: الدفع الالكتروني
216.....	المطلب الخامس: الجريمة الالكترونية
217.....	المبحث الثاني: مشروع الجرائر الالكترونية
218.....	المطلب الأول: أهداف مشروع الجرائر الإلكترونية 2013
219.....	المطلب الثاني: مؤشرات جاهزية الحكومة الالكترونية في الجرائر
219.....	الفرع الأول: مؤشر الخدمة الإلكترونية
220.....	الفرع الثاني: مؤشر البنية التحتية للاتصالات الإلكترونية
220.....	الفرع الثالث: مؤشر رأس المال البشري
221.....	المطلب الثالث: برامج تنفيذ مشروع الجرائر الإلكترونية 2013
222.....	المطلب الرابع: إنجازات مشروع الجرائر الإلكترونية 2013
224.....	المطلب الخامس: تطبيقات مشروع الجرائر الالكترونية
224.....	الفرع الأول: تطبيقات مشروع الجرائر الالكترونية على مستوى الجماعات الإقليمية
227.....	الفرع الثاني: تطبيقات مشروع الجرائر الإلكترونية على مستوى بعض القطاعات الحساسة:
232.....	المطلب السادس: معوقات تطبيق مشروع الجرائر الالكترونية
233.....	الفرع الأول: المعوقات الإدارية
234.....	الفرع الثاني: المعوقات المادية والبشرية
235.....	الفرع الرابع: المعوقات التنظيمية والتشريعية
236...	المبحث الثالث: مساهمة الحكومة الالكترونية في مكافحة الفساد وتكريس الحكم الراشد في الجرائر

- 237.....المطلب الأول: التدابير المتخذة لمكافحة الفساد في الجزائر
- 238.....الفرع الأول: حماية الوظيفة العامة للدولة من مخاطر الفساد بواسطة آلية تجريم الفساد
- 239.....الفرع الثاني: دور السلطات القانونية والقضائية في تطبيق إجراءات مكافحة الفساد
- 240.....أولاً: دور السلطات القانونية المختصة في تطبيق إجراءات متابعة جرائم الفساد:
- 240.....ثانياً: دور السلطات القضائية المختصة في تطبيق إجراءات متابعة جرائم الفساد:
- 241.....المطلب الثاني: ارتباط الحكومة الالكترونية بمكافحة الفساد وترشيد الحكم في الجزائر
- 242.....الفرع الأول: تفعيل الحكومة الالكترونية في مكافحة الفساد وترشيد الحكم في الجزائر
- 244.....الفرع الثاني: محددات تطبيق الحكومة الالكترونية في مكافحة الفساد وترشيد الحكم في الجزائر
- 247.....الفصل الثالث: تطبيق إدارة الكفاءات في الإدارة العمومية الجزائرية
- 248.....المبحث الأول: تسيير الموارد البشرية في الإدارة العمومية الجزائرية
- 250.....المطلب الأول: المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية
- 253.....المطلب الثاني: تقييم المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية
- 254.....الفرع الأول: المخطط السنوي أداة تسيير قليلة المرونة لا تسمح بترجيح منطوق الكفاءة
- 255.....الفرع الثاني: المخطط السنوي وثيقة مقيدة بمبدأ سنوية الميزانية
- 255.....الفرع الثالث: مخطط يعتمد على معطيات كمية وعددية بحتة
- 255.....الفرع الرابع: مخطط يهتم بالمشروعية ومطابقة القوانين ويهمل الجانب الفني
- 256.....المبحث الثاني: الصعوبات المتوقعة لعملية تطبيق إدارة الكفاءات في الإدارة العمومية
- 256.....المطلب الأول: صعوبات ذات طابع تنظيمي وهيكلية
- 257.....الفرع الأول: صعوبات ذات طابع تنظيمي
- 260.....الفرع الثاني: صعوبات ذات طابع هيكلية
- 261.....المطلب الثاني: صعوبات ذات طابع تسييري
- 261.....الفرع الأول: تطبيقات وممارسات تتنافى مع إدارة فعالة للكفاءات

262.....	الفرع الثاني: انحراف الإدارة عن بعض مبادئ القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية
264.....	المبحث الثالث: المكاسب التي تسمح بتطبيق إدارة الكفاءات في الإدارة العمومية
265.....	المطلب الأول: دور القانون الأساسي العام في تقنين إستراتيجية إدارة الموارد البشرية
268.....	المطلب الثاني: قانون الوظيف العمومي يوفر عدة آليات مرتبطة بإدارة الكفاءات
269.....	الفرع الأول: قانون الوظيف العمومي يوفر آليات لتحليل وتوصيف الوظائف
270.....	الفرع الثاني: قانون الوظيف العمومي يوفر آليات لتقييم كفاءات الموظفين
270.....	الفرع الثالث: قانون الوظيف العمومي يوفر آلية لمشاركة واسعة للموظفين وممثليهم
271.....	المطلب الثالث: قانون الوظيف العمومي يكرس مبدأ المرونة ويترك هوامش تصرف للإدارة
272.....	الفرع الأول: قانون الوظيف العمومي يكرس مبدأ المرونة القانونية الأساسية
273.....	الفرع الثاني: قانون الوظيف العمومي يترك هوامش تصرف للإدارة
273.....	أولاً: في مجال توظيف الكفاءات:
274.....	ثانياً: في مجال تنمية وتنميين الكفاءات:
276.....	خاتمة
281.....	قائمة المصادر والمراجع
301.....	فهرس المحتويات

ملخص:

إن الإدارة العمومية الجزائرية لم يعد بإمكانها، اليوم، تجنب أو إهمال تطلعات ومطالب المواطن بتحسين الخدمات المقدمة إليه، ومواجهة الوعي المتزايد الذي يعرفه المجتمع اليوم. كما أنها بحاجة ملحة وماسة إلى تحقيق الفعالية والنجاعة في أداء الخدمة العمومية القائمة على الأهداف والنتائج، بالإضافة إلى ضرورة التكيف المستمر مع التطور المذهل لتكنولوجيات الاعلام والاتصال الذي أفرزته العولمة. وعلى الرغم من المساعي الحثيثة للدولة من أجل تحسين أداء الخدمة العمومية وتطويرها من خلال تبنيتها لمشروع الجزائر إلكترونية سنة 2013، إلا أن الإدارة العمومية الجزائرية مازالت تعاني من المظاهر السلبية وتنعت بمختلف الصفات الذميمة كالرشوة والمحسوبية والبيروقراطية والفساد. وعليه، فإنه بالموازاة مع تجسيد مشروع الحكومة الإلكترونية، وجب على الإدارة العمومية الجزائرية المراهنة على الكفاءة لتحقيق مسعى العصرية، والتركيز خاصة على المعارف السلوكية و" الأخلاقية" لمكافحة الفساد وترشيد الخدمة العمومية. **الكلمات المفتاحية:** الإدارة، العصرية، التحديات، الرهانات، المواطن، الفعالية، النجاعة، الأداء، الحكومة الإلكترونية، الفساد، الحكم الراشد، الخدمة العمومية، الموارد البشرية، الكفاءة، التسيير التقديري للوظائف والكفاءات، المعارف السلوكية.

Abstract:

L'administration publique algérienne ne peut plus éviter ou négliger les aspirations et les demandes du citoyen pour améliorer les services qui lui sont fournis, et d'affronter la prise de conscience croissante que connaît la société aujourd'hui.

Elle a également un besoin urgent d'atteindre l'efficacité et l'efficience dans la performance du service public basée sur des objectifs et des résultats, en plus de la nécessité de s'adapter en permanence au développement étonnant des technologies de l'information et de la communication qu'a produit la mondialisation.

Malgré les efforts inlassables du gouvernement pour améliorer la performance du service public et le développer à travers son adoption du projet de l'Algérie Electronique en 2013, l'administration publique algérienne souffre encore d'aspects négatifs et se caractérise par diverses caractéristiques répréhensibles telles que le népotisme, bureaucratie et corruption.

Ainsi, parallèlement à la concrétisation du projet d'e-gouvernement, l'administration publique algérienne doit miser sur la compétence pour réussir l'effort de modernisation, et miser notamment sur les connaissances comportementales et « éthiques » pour lutter contre la corruption et rationaliser le service public.

Mots clés :

Administration, Modernisation, Défis, Enjeux, Citoyen, Efficacité, Efficience, Performance, E-Gouvernement, Corruption, Gouvernance, Service publique, Ressources Humaines, Compétence, Gestion prévisionnelle des emplois et compétences, Savoir Etre.