

جامعة زيان عاشور الجلفة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق

# إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر

مذكرة نهاية الدراسة لإستكمال متطلبات شهادة الماستر  
تخصص دولة و مؤسسات

إشراف الأستاذ :

لحرش أسعد المحاسن

إعداد الطالب :

قدوري محمد

لجنة المناقشة :

- |              |       |       |                   |
|--------------|-------|-------|-------------------|
| رئيسا        | ..... | د / أ | لعروسي سليمان     |
| مشرفا / مقرر | ..... | د / أ | لحرش أسعد المحاسن |
| مناقشا       | ..... | د / أ | العقون سعد        |

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# الإهداء

إلى والدي الكريمن حفظهما الله و أطال في عمرهما.

إلى زوجتي و أبنائي (محمد مهدي , أحمد أنس, أمينة أسيل )

إلى إخوتي و أخواتي و أبنائهم

إلى كل أصدقاء الدرب و زملاء الدراسة. دون إستثناء

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع

# شكر و تقدير

على الأصل نمشي و الأصل يدفعنا أن نرد الفضل لأصحابه و أن نسدي الشكر لمستحقه ممن أفادونا ولو بكلمة طيبة.

و إنطلاقا من قوله ص "من لا يشكر الناس لا يشكر الله" , و أعترافا مني بأهل الفضل الذين علموني الكثير , أتقدم بالشكر و الثناء العاطر و جميل الوفاء لكل من أسدي لي علما أو أفادني بتجربة أو قدم لي رأيا أو توجيها أو نصحا.

أتقدم بخالص الشكر للأستاذ لحرش أسعد المحاسن على إشرافه و متابعته لهذا البحث و على توجيهاته القيمة و نصائحه الهادفة.

كما أتقدم بالشكر الجزيل الى أساتذتي أعضاء لجنة المناقشة , التي سألتزم بكل توجيهاتها و إنتقاداتها العلمية و الموضوعية.

أتقدم بعظيم الإمتنان لكل أعضاء هيئة التدريس في قسم الحقوق بجامعة زيان عاشور بالجلفة. خاصة الأستاذ حتحاتي محمد , الذي تفضل بقراءة هذا البحث , و الذي كان له الأثر الكبير في تحفيزي للعمل.

تحية عرفان و تقدير لكل أساتذتي الذين أناروا لي الطريق خلال مشواري الدراسي.

كما أتقدم بالشكر الجزيل لكل عمال المكتبات الذين زودوني بما احتاجه من مراجع.

محمد قدوري

لكم مني جميعا فائق الإحترام و التقدير.

مُقَرَّبَاتُ

## مقدمة

لقد شهد العالم منذ نهاية القرن العشرين تغيرات متسارعة سواء من الناحية السياسية، الإقتصادية أو الإدارية و حتى على مستوى المفاهيم، وذلك نتيجة ما عرفته هذه المرحلة من إفرزات ظاهرة العولمة.

و في هذا الإطار تبذل العديد من الدول جهودا كبيرة و تتفق أموالا طائلة و تخصص فترات زمنية طويلة لإعداد الخطط و البرامج التنموية، التي تهدف إلى رفع مستوى أداء الإدارة فيها و تستهدف هذه البرامج و الخطط سياسات التكيف الهيكلي و معالجة المشاكل الإقتصادية و السياسية و الإجتماعية في الدولة، عن طريق إدخال بعض الإصلاحات الهيكلية بهدف إحداث النمو المتواصل و تحسين أداء الحكومة في تقديم الخدمات و بالتالي تحسين أداء المؤسسات العمومية.

و بما أن الإدارة المعاصرة لم تعد إدارة سلطوية، بل إدارة خدمات قائمة على الأهداف و النتائج، حيث أن بقاء مرافقها من زوالها مرهون بمدى تحقيق الغرض من إنشائها فهي مطالبة أكثر من أي وقت مضى بالعمل على تطوير و تحسين نوعية خدماتها. و نظرا للتطور السريع الذي يشهده العالم و خصوصا إكتساح تكنولوجيات الإعلام و الإتصال مجال الإدارة و ظهور مرافق إدارية حديثة، بالإضافة إلى إزدياد طلبات المواطنين المرتفقين لهاته المرافق العمومية مقابل محدودية الإمكانيات، فإن الجزائر مطالبة بتطبيق جملة من الإصلاحات في شتى الميادين بغرض مسايرة التطورات الراهنة و هذا بإتخاذ جملة من التدابير الرامية إلى تحسين الخدمة العمومية و ضمان التوازن و الإتصال بين الإدارة و المواطن.

أما في الجزائر فقبل الخوض في عملية إصلاح الخدمة العمومية يجب دراسة إختلالات الجهاز الإداري و مشاكله و الأسباب التي أدت إلى ذلك، مع إقتراح الحلول المناسبة لها و التي تتناسب مع الدور الجديد المنوط بها من جهة. و التغيرات الحاصلة على الساحة الدولية و المحلية من جهة أخرى، مع الإستفادة من تجارب بعض الدول التي نجحت في عملية الإصلاح و تكييفه مع الواقع الذي تعيشه بلادنا و رصد الإمكانيات و الموارد اللازمة لذلك خاصة في الظروف الحالية التي تعرف فيها الجزائر ارتياحا ماليا يساعدها على تجسيدها على أرض الواقع.

## أ. أهمية إختيار الموضوع:

تلعب الإدارة العامة دورا حيويا في حياة كل دولة، فنشاط الدولة و سيرها مرتبط في جانب كبير منه بالتنوع التي تؤدي بها الإدارة وظيفتها، بحيث أن مهامها هي إنعكاس لمهام الدولة فهي من جهة أداة تنفيذ للخيارات و السياسات المنتهجة من قبلها كما أنها تشكل الوسيط الذي يضمن الإتصال بين الحكومة و المواطنين، و لكن على هذه الإدارة التكيف مع التغيرات الحاصلة في كافة المجالات و على جميع الأصعدة التي تفرض المزيد من الخدمات مقابل محدودية الموارد و الإمكانيات ، إلا أن ذلك لا ينبغي أن يشكل عائقا أمام التسيير الجيد لها إذ أن الإصلاح الإداري يجب أن يعمل على تحسين الإدارة تنظيميا.

تبرز أهمية الموضوع من خلال التطرق إلى متطلبات إصلاح الخدمة العمومية في الوقت الراهن خصوصا مع حرص الحكومة الشديد على تجسيد الإصلاحات و خصوصا بعد المبادرة التي قامت بها الحكومة من خلال إستحداث الوزارة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية. بالإضافة إلى ما تفرضه العولمة من تأثيرات و إنعكاسات على الدول النامية جعلتها تتجه نحو عصنة الخدمة العمومية و ترشيدها.

## ب.دوافع إختيار الموضوع:

و يعود إهتمامي بموضوع إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر إلى العديد من المبررات و الدوافع الملخصة في مايلي :

1. المعاناة اليومية للمواطن من تدني الخدمات العمومية و بطء الإجراءات حيث يقضي أغلب وقته منتقلا بين المصالح الإدارية (المرافق العامة) لأجل قضاء مصالحه. بالإضافة إلى العراقيل البيروقراطية المقننة أحيانا و المفتعلة أحيانا أخرى.
2. إهتمام الحكومة الجزائرية بإصلاح الخدمة العمومية من خلال إستحداث الوزارة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية نفت إنتباهي لهذا الموضوع و أردت الخوض فيه للتعرف على الأقل على مساعي الحكومة لتحسين أداء الإدارة.
3. معرفة آليات إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر.

## ت. أهداف الموضوع :

تهدف هاته الدراسة إلى الوقوف على أهم متطلبات إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر و مدى تطبيقها كما تهدف لمعرفة أهم الإصلاحات التي قامت بها الحكومة الجزائرية من أجل تحسين الخدمة العمومية و إعادة الثقة بين المواطن و الإدارة.

## ث. صعوبات الموضوع:

من أكثر الصعوبات التي واجهتني خلال إعداد هذا البحث ، تعلقه بالجزائر مما يضع أمامي عدة عقبات و لعل من أهمها قلة المراجع و الدراسات المتخصصة في هذا المجال و هذا راجع لحدائث الموضوع ، كما أن وجود بعض المراجع باللغة الفرنسية يطرح إشكالات أخرى تتعلق بالترجمة و خصوصا بعض المصطلحات الأساسية و الهامة قد لا تعكس نفس المعنى في حالة الترجمة. إضافة إلى مشكل التعريف للمفاهيم و الخلط الموجود في المفاهيم لدى الدول العربية مما ينعكس سلبا على مضمون الدراسة.

## تحديد المصطلحات:

**الخدمة العمومية :** ليس هناك إتفاق مرجعي لمفهوم الخدمة العمومية على إعتبار أن هذا المجال مرتبط بالقيم التي تقوم عليها كل دولة، حيث أن مفهوم الخدمة العامة يستمد من مفهوم المرفق العام في القانون الإداري و يقصد بالمرفق العام "ذلك المشروع الذي بواسطته يتولى شخص إداري القيام بعمل لتحقيق المنفعة العامة ، أو يقصد به إشباع حاجة عامة و ذلك بسبب طبيعته<sup>1</sup>.

و يري سليمان الطماوي أن المرفق العام هو مشروع يعمل بإطراد أو إنتظام ، تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين<sup>2</sup>.  
مما سبق نجد أن الخدمة العمومية تتصل مباشرة بإشباع حاجة لفائدة المواطنين.

<sup>1</sup> رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984، ص 12.

<sup>2</sup> حماد محمد شطا ، تطور وظيفة الدولة نظرية المرافق العامة ، الكتاب الأول ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984، ص 87.

**المنظمة** : نستخدم مصطلح منظمة على أي تنظيم مهما كانت طبيعته، نشاطه، حجمه و نوعه، سواء كانت إنتاجية ، تجارية أو خدمية. و لقد تعددت المصطلحات في هذا الصدد حيث نستعمل ، المؤسسة ، الشركة، المنشأة و هي لا تختلف من حيث المقصود.

**الأداء الوظيفي** : يرتبط مفهوم الأداء بكل من سلوك الفرد والمنظمة حيث يحتل مكانة خاصة داخل أية منظمة باعتباره الناتج النهائي لمحصلة جميع الأنشطة بها وذلك على مستوى الفرد و المنظمة و الدولة، وقد تعددت تعريفات الباحثين للأداء حيث عرف أندروود الأداء بأنه " تفاعل لسلوك الموظف، وأن ذلك السلوك يتحدد بتفاعل جهده وقدراته <sup>1</sup>.

**الإجراءات** : تمثل الإجراءات أحد العناصر الأساسية الهامة في المنظمة لعلاقتها الوثيقة بالعملية التنظيمية و خاصة التخطيط، فبعد أن يتم تحديد الأهداف العامة للمنظمة و صياغتها تأتي عملية تحديد الخطوات اللازمة لتنفيذ تلك العمليات و الإجراءات لتحقيق الأهداف. و الإجراءات هي خطوات مرسومة و متسلسلة منطقيا لتحقيق غرض محدد و تشمل الإجراءات كافة الأعمال النمطية و الروتينية كما أنها توجد في جميع المنظمات على اختلاف أنواعها و نشاطها<sup>2</sup>.

**تبسيط الإجراءات** : هي إزالة التعقيد و التكرار و التداخل و التبذير في الوقت و الجهد و المال و عادة ما تتم عملية تبسيط الإجراءات من خلال دراسة علمية لمحاولة تشخيص و تحليل مشاكل العمل و محاولة الوصول إلى الحلول المناسبة لها بقصد الوصول إلى أحسن الطرق المؤدية إلى تحقيق الأهداف بالفعالية و الكفاية الممكنة و ذلك في ظل الإمكانيات المتاحة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> باجابر عادل عبد الله علي ، الاتجاهات نحو المهنة وعلاقتها بالأداء الوظيفي لدى الأخصائيين الاجتماعيين والأخصائيات الاجتماعيات العاملين بالمستشفيات الحكومية المركزية بالمنطقة الغربية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، مكة المكرمة ، جامعة أم القرى ، 1997 ، ص 24.

<sup>2</sup> نائل عبد الحفيظ العوامة، تطوير المنظمات و الأساليب ، عمان ، مؤسسة زهوان للنشر، 1992، ص 85.

<sup>3</sup> زكي محمود هاشم ، أساليب تبسيط الإجراءات ، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، القاهرة ، 1983 ، ص 133.

## الإطار المنهجي:

لمعالجة هذا الموضوع إنتهجنا المناهج الأساسية التالية :

✓ **المنهج الوصفي** : وصف الظاهرة المدروسة و تصويرها كميًا عن طريق جمع المعلومات المقننة عن المشكلة و تحليلها و إخضاعها للدراسات الدقيقة و ذلك في إطار التعريف بإصلاح الخدمة العمومية و ضبط الموضوع من خلال تحديد المحاور الكبرى لإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر.

✓ **منهج تحليل المضمون** : تحليل المضمون المقترن بالأسلوب الوصفي و ذلك لإبراز أهم المتطلبات و الأساليب المنتهجة في إصلاح الخدمة العمومية و ما يتعلق بها من نصوص أخرى تنظمها مع إستنتاج و إستنباط البدائل.

✓ **المنهج القانوني** : بغية دراسة الإجراءات المتخذة كوسائل للإصلاح.

## الإشكالية:

أمام تعدد مطالب المرتفقين و تنوعها و إزدياد حجم الخدمات المقدمة من طرف الدولة بغية إرضاء و إشباع حاجيات المواطنين، و إنطلاقًا من الوضعية الراهنة ترسخت القناعة بأن إصلاح الخدمة العمومية أمر ضروري و عاجل خاصة بعد تجذر الفساد و بلوغ الخدمة العمومية حالة متردية و إفتقاد الثقة بين الإدارة و المواطن. مما يدفعنا إلى طرح التساؤل التالي:

ماهي متطلبات إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، ماهي الطرق و الوسائل الكفيلة بإصلاح الخدمة العمومية ؟

للإجابة على هاته الإشكالية، إقترحنا الخطة التالية :  
مقدمة

## الفصل الأول: متطلبات إصلاح الخدمة العمومية

المبحث الأول : التخفيف من المركزية

المطلب الأول :المركزية الإدارية

المطلب الثاني :اللامركزية الإدارية

المبحث الثاني : محاربة تضخم الهيكل الإداري

المطلب الأول : الهيكل الإداري

المطلب الثاني :تأهيل المرافق العمومية

## الفصل الثاني : آليات تجسيد إصلاحات الخدمة العمومية في الجزائر

المبحث الأول : إستخدام التكنولوجيات الحديثة في مجال الإعلام و الإتصال

المطلب الأول : مفهوم الإدارة الإلكترونية.

المطلب الثاني : التحول نحو الإدارة الالكترونية

المبحث الثاني : إنشاء الوزارة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية

المطلب الأول : التنظيم الهيكلي للوزارة

المطلب الثاني : التوجه نحو البوابات الإلكترونية

الخاتمة.

الفصل الأول :

متطلبات

إصلاح الخدمة العمومية

## الفصل الأول: متطلبات إصلاح الخدمة العمومية.

يرى بعض الباحثين أن ما أنفق على تسميته الإصلاح الإداري يرجع جذوره إلى الدول الغربية فأول حركة للإصلاح الإداري قد ظهرت بداية في الولايات المتحدة الأمريكية في أوائل القرن العشرين داعية أجهزة الإدارة العامة إلى تحقيق الكفاءة في الأداء والإقتصاد في النفقات و لقد كان من ثمار هذه الحركة فصل السياسة عن الإدارة وإعتبار هذه الأخيرة مجالاً مستقلاً.

وقد إنتقل الإهتمام بالإصلاح الإداري إلى الوطن العربي منذ خمسينات القرن العشرين على أثر الاستقلال السياسي لمعظم الدول العربية منذ الفترة التالية للحرب العالمية الثانية ، حيث اتجهت الحكومات العربية نحو بناء جهاز الدولة و ظل الإصلاح الإداري في الوطن العربي منذ ذلك التاريخ موضوعاً أثرياً و شعاراً مرفوعاً و حلماً مطلوباً، عُقدت من أجله المؤتمرات و شكلت اللجان السياسية و الفنية و أستقطبت له الخبرات و الإمكانيات، إلا أن ما تحقق منه دون الطموحات فالجهد و الموارد الكبيرة التي وجهت لعملية الإصلاح خلال ما يقارب نصف قرن قابلها تعثر متزايد في أداء أوضاع الأجهزة الحكومية<sup>1</sup>.

ومن هذا المنطلق قامت معظم الدول العربية بعمليات إصلاح للجهاز الإداري ، عن طريق تحديد جملة من المشاكل و العوائق ، حيث ركزت معظم الدول و من بينها الجزائر على أن الإصلاح يبدأ بحل مشكلة التضخم في أجهزة الدولة و قطاع الإدارة العامة و تقرب الإدارة من المواطن و إعادة الثقة بينهما.

<sup>1</sup> عبد الواسع عبد الغني المخلافي، إدارة الجودة الشاملة ودورها في تحقيق الإصلاح الإداري. رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة دمشق، 2006، ص230.

## المبحث الأول : التخفيف من المركزية

إن البحث في الكيفية التي يمكن بواسطتها إشباع الحاجات العامة للأفراد، من خلال قيام الإدارة بوظيفتها الإدارية، يتطلب إنتهاج تنظيمًا إداريًا ، معينًا حيث يعرف التنظيم الإداري على أنه وسيلة للإدارة العامة لإستخدام طرق وأساليب معينة، بهدف تحقيق أغراضها المحددة بكفاءة و فاعلية و على هذا فالتنظيم الإداري ضروري لابد منه لكي تقوم السلطة الإدارية بوظائفها و تدرك إختصاصاتها من أجل تحقيق أهدافها.

و عليه برز التنظيم الإداري ليوضح تصنيف الأجهزة الإدارية المختلفة في الدولة، و مما تتشكل، و توزيع الاختصاصات الإدارية بينها، وكيفية ممارستها لهذه الاختصاصات<sup>1</sup>. و قد اقتضت دراسة التنظيم الإداري في البداية على وجهة قانونية بحتة، وكانت تبحث على كيفية إنشاء الأجهزة الإدارية، و توزيع الاختصاصات الإدارية بينها، و الأنشطة التي تقوم بها هذه الأجهزة في إطار تنفيذ السياسة العامة للدولة. لكن بمرور إهتمامات علم الإدارة في دراسة التنظيم الإداري، أصبح ينظر إليه ليس فقط من الناحية القانونية و إنما من الناحية الفنية كذلك، إذ يهتم بمستويات التنظيم الإداري، و الموارد البشرية و العناصر المادية المستخدمة لتسيير العمل الإداري لتحقيق أهدافه المرسومة، و وصف و تصنيف الوظائف و توزيع و تقسيم المهام بين مختلف الوحدات الإدارية في التنظيم<sup>2</sup>.

مما سبق نجد أن للتنظيم الإداري صورتان رئيسيتان تأخذ بهما كافة الدول وهما : المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية.

أما المفاهيم الأساسية التي تكتسي أهمية متميزة في هذه الدراسة فهي : المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية، والتي لها طابعا متميزا في ضبط عناصر التحليل والتحكم في الموضوع و نظرا لكونها أكثر ارتباطا بموضوع البحث.

<sup>1</sup> عبد الله بسيوني عبد الغني ، التنظيم الإداري. القاهرة ، منشأة المعارف، 2004 ، ص5.

<sup>2</sup> أحمد رشيد، التنظيم الإداري وتحليل النظم. القاهرة ، دار النهضة العربية، 1984، ص8.

## المطلب الأول: المركزية الإدارية.

إن نظام المركزية الإدارية ليس نظاماً وليد اليوم ، بل هو أسلوب سعت إليه الدول كخيار لتنظيم إدارتها بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في بداية نشأتها، وهذا التنظيم ساعد هذه الدول على ضمان وحدة إقليمها، وتطبيق القانون، و القضاء على النزاعات الإنفصالية التي تكثر عادة عند بداية نشأة الدولة.

تعني المركزية مجموع المهام و الوظائف الإدارية المعهود بها إلى السلطة المركزية في العاصمة التي قد تفوض القيام ببعضها إلى ممثليها في الأقاليم<sup>1</sup> ، و تتضمن تجميع الصلاحيات، و السلطات في أيدي الموظفين العاملين في العاصمة، و ينطلق مبدأ المركزية من المقولة التي تدعي أن كفاءة و فعالية المؤسسة تتزايد من خلال اتخاذ القرارات من طرف شخص واحد، أو رئيس منسق واحد، فهو متخذ القرار النهائي لكل موضوع يعرض عليه، ويمكنه تفويض إتخاذ بعض القرارات إلى مرؤوسيه، أو إلغاؤها بغض النظر عن مشروعيتها<sup>2</sup>.

كما أن الحكومة المركزية في ظل هذا النظام تمارس كل الوظائف الإدارية في العاصمة و الأقاليم المختلفة، من خلال مؤسسات المركزية و فروعها و يعود هذا التوحيد إلى وحدة أسلوب و نمط النظام الإداري في الدولة، و بناء هيكل النظام الإداري على أساس هرم متكون من مجموعة ضخمة من الطبقات المتناسقة يعلو بعضها البعض وتخضع للتدرج أو ما يعرف بالسلم الإداري<sup>3</sup>.

من خلال ما سبق يتضح لنا أن للمركزية الإدارية ثلاثة عناصر و هي : الحصرية ، التبعية الإدارية و السلطة الرئاسية.

<sup>1</sup> توفيق السعيد ، القانون الإداري. دون بلد نشر ، دون دار نشر، طبعة 2006 ص 77.

<sup>2</sup> موسى خليل، الإدارة المعاصرة: المبادئ، الوظائف، الممارسة. ط1 بيروت، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2005، ص 13 .

<sup>3</sup> جمال الدين لعويسات، مبادئ الإدارة . الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2003، ص 153 .

## الفرع الأول : عناصر المركزية

## أولاً : تركيز و حصر السلطة بين أيدي الإدارة المركزية

هي أسلوب إداري يتجلى في تركيز جميع السلطات في أيدي الحكومة المركزية التي يعود إليها أمر البث النهائي في جميع القضايا الإدارية، دون أن تتوفر لممثليها أو مندوبيها على صعيد الوحدات الترابية المحلية سلطة الإنفراد بالقرارات الإدارية أو البث في بعض الأمور الإدارية بصورة مستقلة<sup>1</sup>. وهي أيضا حصر الوظيفة و المهمة الإدارية في الدولة و في أجهزتها حيث تحتكر الإشراف على جميع المرافق و الهيئات الإدارية<sup>2</sup>. و يترتب على الأخذ بالأسلوب الإداري المركزي أن سلطة اتخاذ القرارات من الناحية القانونية تتركز في أعلى قمة الهرم الإداري سواء أكان ذلك في يد رئيس الدولة أو الحكومة، و ليس معنى ذلك أن القرارات لا بد و أن تصدر من الأجهزة الإدارية العليا فقط، و لكن المقصود هو أن الجهاز الإداري الأعلى يبقى دائما هو صاحب حق التوجيه و ذلك بما يصدره الرئيس إلى مرؤوسيه من تعليمات و أوامر و ما يتوفر عليه من سلطات حول مراقبة أعمال المرؤوسين، إذ أن للرئيس حق إجازتها أو إبطالها أو تعديلها أو الحل محلهم في أدائها. إذن فالتنظيم الإداري المتمركز على الأسلوب المركزي يتمثل في شكل هرم إداري ينبثق من القمة حيث تتركز جميع السلطات الإدارية و ينتهي بالقاعدة مروراً بأجهزة و مؤسسات و أفراد ينفذون الأوامر و التعليمات الصادرة عن الحكومة المركزية، و ذلك في ظل التبعية الإدارية للسلطة المركزية إذ أن النظام الإداري التسلسلي يبقى المعيار الرئيسي الذي يتميز به النظام الإداري المركزي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> المهدي بنمير، التنظيم الإداري المحلي بالمغرب. الطبعة الأولى، المغرب، دون دار نشر، 1993، ص 11.

<sup>2</sup> توفيق السعيد، مرجع سابق، ص 77.

<sup>3</sup> المهدي بنمير، مرجع سابق، ص 11.

### ثانيا: خضوع موظفي السلطة المركزية لنظام السلم الإداري (التبعية الإدارية)

من مميزات النظام المركزي التبعية الإدارية للسلطة المركزية، بحيث أن التسلسل الإداري يبقى هو المعيار الرئيسي الذي يتميز به هذا النظام. بمعنى أن الموظفين الإداريين يخضعون لأوامر و تعليمات الموظفين الأعلى درجة منهم، و هذه السلطة تتضمن حق التوجيه و المراقبة و التأديب بما في ذلك إعطاء الأوامر و التعليمات و إلغاء القرارات الإدارية المتخذة من قبلهم لأسباب تتعلق بعدم شرعية هذه القرارات فحسب و إنما لأسباب تتعلق بعدم شرعيتها أو ملاءمتها أيضا<sup>1</sup>.

و التبعية الإدارية تعني أن موظفي الدولة يتوزعون حسب وظائفهم و ضمن رتب تدرجهم في السلم الإداري، فالعلاقات التسلسلية تولد عنصر التبعية الإدارية بين الرؤساء و المرؤوسين داخل الإدارة العامة بهدف تحقيق المهام المحددة لها<sup>2</sup> فالمقصود من التبعية الإدارية هو التبعية المتدرجة التي تحكم موظفي و أعمال هذه الإدارات في علاقاتهم بالسلطة الرئاسية. ونظام السلم الإداري يقتضي خضوع الموظف الأقل درجة للموظف الأعلى درجة حتى تنتهي إلى الوزير الذي يخضع له الجميع<sup>3</sup>.

### ثالثا : السلطة الرئاسية

هي العنصر الأساسي في تحديد الصفة المركزية لأي جهاز إداري<sup>4</sup>، و هي لها أهمية كبرى في نظام المركزية الإدارية على مختلف مستوياته<sup>5</sup> فهي جوهر النظام الإداري المركزي. و تتميز السلطة الرئاسية بأنها تطل جميع المرؤوسين حيث أن جميع الموظفين يخضعون لرؤسائهم في الإدارة<sup>6</sup>، بمعنى أن السلطة الرئاسية هي خضوع الموظف الأقل درجة من حيث وضعيته القانونية للموظف الأعلى درجة، و كل موظف يوجد في مركز إداري أعلى يمارس سلطاته على الموظفين الموجودين في الرتبة الدنيا حتى الوصول إلى القاعدة التي تضم الموظفين الصغار<sup>7</sup>، و يؤكد الفقه على أن السلطة الرئاسية ليست حقا شخصيا و لا مطلقا لصاحبه و لكنها

<sup>1</sup> المهدي بنمير، مرجع سابق، ص 15.

<sup>2</sup> توفيق السعيد، مرجع سابق، ص 77.

<sup>3</sup> سليمان محمد الطماوي، ميادئ القانون الإداري دراسة مقارنة. دون بلد نشر، دون دار نشر، الطبعة 1977 ص 94.

<sup>4</sup> توفيق السعيد، مرجع سابق، ص 78.

<sup>5</sup> مليكة الصروخ، القانون الإداري دراسة مقارنة، دون بلد نشر، دون دار نشر، طبعة 2001، ص 84.

<sup>6</sup> توفيق السعيد مرجع سابق ص 78.

<sup>7</sup> محمد يحيى المغرب الإداري طبعة 2004 ص 94.

مجرد اختصاص يمارسه الرئيس على مرؤوسيه وفقا للقوانين والنصوص التنظيمية الجاري العمل بها. و هكذا يتبين من خلال ما سبق أن للرئيس بعض السلطات يتمتع بها على حساب أعمال مرؤوسيه يأخذ بعضها صورة التوجيه من طرف الرئيس، لإعانة المرؤوس على تفهم القوانين. بينما يأخذ البعض الآخر صورة التعقيب لإرجاع تصرفات المرؤوس إلى حكم القانون والأنظمة المعمول بها.

### 1. سلطة التوجيه:

و بخصوص سلطة التوجيه فإن الرئيس يمارس على مرؤوسيه السلطة بإصدار أوامر و تعليمات و منشورات و دوريات يوضح لهم فيها ويبسط المقتضيات القانونية و النصوص التنظيمية الواجب عليهم تطبيقها، و قد تكون هذه المنشورات و الدوريات محددة و موجهة إلى مرؤوس بعينه، و قد تكون عامة و مجردة موجهة إلى سائر المرؤوسين أو لصنف محدد منهم<sup>1</sup>، و هذه التعليمات و المنشورات الهادفة لتوجيه و ضمان حسن سير المرافق العامة الإدارية لا تعتبر من قبيل القرارات الإدارية النهائية و إنما هي إجراءات مصلحة داخلية موجهة إلى موظفي الجهاز الإداري، و على هذا الأساس لا يجوز للموظف المرؤوس أن يخرج عن الطاعة الواجبة لهذه الأوامر. و حينما تتعدى هذا النظام و تكون لها الانعكاسات السلبية على الوضعية القانونية للمواطنين كان ممكنا الطعن فيها بدعوى الإلغاء بسبب التعسف في استعمال السلطة، و في اغلب الأحيان فإن هذه التعليمات و الدوريات و المنشورات ليس لها قيمة خارج إطار الجهاز الإداري<sup>2</sup>.

### 2. سلطة التعقيب والرقابة على أعمال المرؤوس :

وتتمثل سلطة التعقيب فيما يخوله القانون للرئيس من حق في إجازة أعمال مرؤوسيه و تعديلها و إلغائها و التصديق عليها، و إقرار العمل الإداري من طرف الرئيس إما أن يكون صريحا أو ضمنيا. قد يكون صريحا إذا اشترط المشرع ذلك، بحيث إذا سكت الرئيس الإداري عن إقراره لا يصبح نهائيا، و تشمل سلطة التعقيب أيضا ما يخوله القانون للرئيس من حق سحب أو إلغاء أو تعديل القرارات و أعمال المرؤوس، و الرئيس يتولى سلطة التعقيب و الرقابة ليس فقط من زاوية

<sup>1</sup> عبد الرحمان البكريوي ، الوجيز في القانون الإداري المغربي، دون بلد نشر ، دون دار نشر ، 1990، ص65.

<sup>2</sup> محمد يحيى، مرجع سابق، ص95.

المشروعية أي من حيث مدى مطابقتها للقانون بوجه عام<sup>1</sup>. و إنما أيضا من حيث ملاءمتها أو عدم ملاءمتها لحسن سير المرافق العمومية، و تمارس سلطة التعقيب إما تلقائيا من الرئيس أو بناء على تظلم إداري يتقدم به المعنيون بالأمر الذين تضرروا من تصرفات المرؤوسين شرط أن يحترم الرئيس عند استعماله لسلطة التعقيب الحقوق المكتسبة لفائدة الغير<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني : أشكال المركزية الإدارية

لقد تطور مصطلح المركزية كمفهوم و ممارسة تبعا للظروف السياسية و الإقتصادية التي مرت بها دول العالم و من هنا عرفت أدبيات الإدارة الحكومية شكلين من أشكال المركزية و هما :

#### أولا : التركيز الإداري

إن التركيز الإداري يعد أسلوبا إداريا يتجلى في تركيز جميع السلطات الإدارية في أيدي الحكومة المركزية للعاصمة التي يعود إليها أمر البث في جميع الأمور الإدارية دون أن يتوفر على صعيد الوحدات الإقليمية سلطات الإنفراد بالقرار الإداري أو البث في بعض الأمور والقضايا بصورة مستقلة عنها. و هذا الأسلوب في التنظيم والتسيير لا ينطبق مع الظروف الحالية للتسيير الإداري وذلك نظرا لكثرة الإلتزامات و الأعباء التي توجد على عاتق الدولة، و التي لا يمكن تليبيتها و الإستجابة إليها، إذا ما تم التسيير من طرف العاصمة أي المركز. فالتركيز يعد صورة من المركزية المشددة<sup>3</sup>.

بمعنى آخر أن هذه الصورة من صور المركزية الإدارية يقصد بها حصر جميع مظاهر الوظيفة الإدارية في يد السلطات الإدارية العليا في العاصمة، بحيث لا يترك للوحدات الإدارية الدنيا، سواء في العاصمة أو في الأقاليم سلطة البث النهائي في أمر من الأمور بعيدا عن الهيئة المركزية و يترتب على ذلك أن تقتصر مهمة فروع الهيئات المركزية على التحضير و الإعداد و تنفيذ ما أصدره الرؤساء في قمة الجهاز الإداري من قرارات<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> ملكة الصروح ، مرجع سابق ، ص 85.

<sup>2</sup> عبد الرحمان البكريوي ، مرجع سابق 66.

<sup>3</sup> نفس المرجع ، ص.67.

<sup>4</sup> توفيق السعيد، المجمع السابق ، ص 78.

هذا الأسلوب من التركيز الإداري هو أسلوب غير ديمقراطي و ديكتاتوري بل هو أسلوب بيروقراطي يدعم التبعية للمركز و لا يتيح الفرصة للجهات و الأقاليم في الإبداع و إتخاذ القرارات دون الرجوع إلى الحكومة المركزية.

في حين أطلق البعض من الفقهاء اصطلاح "الحصرية الإدارية" على التركيز الإداري و إصطلاح "اللاحصرية الإدارية" على عدم التركيز الإداري على أساس أن المركزية المطلقة تعني حصر السلطة الإدارية في هيئة واحدة ، وأيا كانت التسمية التي أطلقها الفقهاء على هذه الصورة المتشددة من صور المركزية الإدارية، فإن هذه الصورة لا تمنع من أن يمنح القانون أو تخول السلطة المركزية لفروعها و ممثليها بعض الاختصاصات الفنية و الإستشارية طالما أن ذلك لا يمتد إلى التقرير و البث في أمر من الأمور بصورة مستقلة<sup>1</sup>.

و في الوقت الراهن فإن هذه الصورة من تطبيقات المركزية، لا تكاد توجد من الناحية العملية في أية دولة من الدول المعاصرة، ذلك لأنها صعبة التطبيق حتى في الدول المحدودة من حيث المساحة و السكان<sup>2</sup>. الأمر الذي يتعذر معه على أي كان أن يبيث بنفسه في جميع الأمور التفصيلية على حساب ممارسة الأعمال الرئيسية. و كذلك أدى إلى ضرورة توزيع الاختصاصات داخل الجهاز المركزي فظهرت الصورة المعتدلة له أو ما يسمى " بعدم التركيز الإداري"<sup>3</sup>.

### ثانيا عدم التركيز الإداري ( اللاتمرکز )

لقد دأب فقهاء القانون على اعتبار أسلوب اللاتركز أداة من أدوات تخفيف وطأة النمو المركزي في التدبير ، فاللاتمرکز الإداري يعد أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري ، يقضي بتوزيع السلطات الإدارية بين الحكومة المركزية و ممثليها على الصعيد المحلي بحيث تمنح لهؤلاء بعض الصلاحيات و الإختصاصات و السلطات الإدارية مع بقائهم تابعين للحكومة المركزية و معينين من قبلها دون أن يترتب على ذلك إستقلالهم عنها، بحيث يبقون خاضعين لرقابة و إشراف السلطات المركزية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> نواف كنعان ، القانون الإداري . الكتاب الأول، طبعة 1 ، عمان ، دار الثقافة ، ص 153.

<sup>2</sup> عبد الرحمن البكريوي ، مرجع سابق ، ص 67.

<sup>3</sup> نواف كنعان ، مرجع سابق ، ص 154.

<sup>4</sup> توفيق السعيد ، مرجع سابق ص 78-79.

و مؤدى ذلك، أنه يكون لبعض الموظفين التابعين للوزير سلطة اتخاذ بعض الأعمال و القرارات و البت فيها نهائيا دون حاجة إلى طلب المصادقة عليها من طرف الوزير قبل الشروع في تنفيذها<sup>1</sup>.

إن المركزية الإدارية أسلوب لجأت اليه معظم الدول لما له من مزايا نذكر منها :

1. تقوي السلطة العمومية و الحكومة،
2. تحقيق العدالة والمساواة بين الأفراد أمام الخدمات التي تقدمها لهم السلطة المركزية،
3. تقلل من النفقات العامة المركزية.

و بالمقابل فإن وحدة الإدارة و تسيير الجهاز الإداري والوظيفة الإدارية الضخمة في الدولة الحديثة يعد غير كاف وفق هذا الأسلوب وذلك للأسباب التالية : بالنظر إلى تركيز وحصص سلطة التقرير و البت النهائي في شؤون الوظيفة الإدارية في الدولة في يد سلطات الإدارة المركزية في العاصمة، أصبح أمرا متناقضا ومتافيا مع المفهوم الحديث للديمقراطية، ومع مفهوم مبدأ الديمقراطية الإدارية، و متناقضا مع تطلعات و وعي الشعوب سياسياً واجتماعياً، إضافة إلى تزايد دور الدولة في الحياة العامة في الدولة الحديثة و تزايد وظائفها و أعبائها الإدارية يجعلها من المستحيل أن تدير دواليب آلة الأجهزة الإدارية بواسطة الإدارة المركزية وحدها، و بظهور مفهوم "الدولة النازمة" في الوقت الراهن قلل من دور المركزية الإدارية إلى حد الإشراف والتوجيه ليس إلا تاركا المجال الواسع للامركزية الإدارية<sup>2</sup>.

تجدر الإشارة، إلى أن هذا الأسلوب يجعل الإدارة غاية قائمة بذاتها، فيما أن الإدارة في واقعها هي وسيلة تهدف إلى تحقيق متطلبات المصلحة العامة والتطور الاجتماعي و الإقتصادي، كما أنه يساهم في تعميق الانفصال بين الإدارة و المواطنين وانعدام الثقة بينها، ويعقد الإجراءات و يباليغ في البيروقراطية والروتين الإداري، ولا يشجع على الابتكار ولا يزيد من روح المثابرة في العمل لدى الموظفين في الوحدات الإدارية، لاسيما عند عدم الاستجابة لميول سكان الوحدات المحلية بسبب عدم مرونة هذا النظام<sup>3</sup>، ولهذا برزت اللامركزية الإدارية كمجال واسع للتنظيم الإداري.

<sup>1</sup> عبد الرحمان البكريوي ، مرجع سابق ، ص 67.

<sup>2</sup> المعاني أيمن عودة، الإدارة المحلية ط1 ، الأردن ، دار وائل للنشر و التوزيع ، 2010 ، ص 28.

<sup>3</sup> نفس المرجع، ص 28.

## المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية.

إن الإهتمام باللامركزية الإدارية جاء مواكبا للاهتمام بقضية التنمية منذ إنتهاء الحرب العالمية الثانية، إذ أصبح لا ينظر إلى الأسلوب الإداري بالبساطة الذي كان قائما على المركزية و الذي إعتدته الدول في القيام بالوظيفة الإدارية، حيث هناك بعض الجوانب لا بد لها من الإستعانة بأسلوب آخر، خاصة بعدما أصبح من الصعب إن لم نقل من المستحيل أن تقوم الإدارة المركزية بالوظيفة الإدارية في كافة أرجاء الدولة لوحدها، بل لا بد لها من مساعدة من جهات أخرى تتولى إشباع جزء من الحاجات العامة، من خلال ممارسة جزء من النشاط الإداري بشكل مستقل عن السلطة المركزية، وعلى هذا الأساس تتوزع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات أخرى، سواء كانت محلية أو مصلحة، وهذا الأسلوب من أساليب التنظيم الإداري يعرف باللامركزية الإدارية<sup>1</sup>.

وفي هذا السياق، أخذت الإدارة اللامركزية اتجاها عالميا كإجراء تصحيحي للمركزية المفرطة التي رافقت بناء الدولة الحديثة من القرن التاسع عشر و أوائل القرن العشرين، ولذلك أخذت دول العالم المختلفة تتوسع في هذا الإتجاه منذ أوائل التسعينيات من القرن الماضي عندما أدركت أن إدارة الموارد و توفير الخدمات يصعب حصرها في إدارة مركزية واحدة<sup>2</sup>.

يقصد باللامركزية الإدارية تقسيم الوظيفة الإدارية و توزيعها بين السلطة المركزية وبين هيئات مستقلة محلية أو مصلحة تتمتع بالشخصية المعنوية، بحيث تتفرد هذه الهيئات بمباشرة إختصاصاتها المحددة لها قانونا مع خضوعها في نفس الوقت لرقابة و إشراف السلطة المركزية<sup>3</sup>. وتهدف اللامركزية الإدارية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري إلى توزيع سلطة اتخاذ القرارات بين عدة أجهزة إدارية إلى جانب السلطة المركزية، و إن هذه الجهات الإدارية المستقلة الأصل لا تتبع السلطة المركزية كسلطة رئاسية لها، إلا أنها تخضع لنوع من الرقابة و الإشراف من قبلها

<sup>1</sup> محمد سليم العزوي، نظرات حول الديمقراطية ط1 ، عمان ، دار وائل للنشر و التوزيع 2000، ص 77.

<sup>2</sup> عبد العزيز الشخلي، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية- دراسة مقارنة ، ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، سبتمبر 2002، ص 12.

<sup>3</sup> خليل عادل عبد الرحمن، القانون الإداري السعودي، الرياض ، مكتبة مصباح ص 68.

و ذلك من خلال ما يعرف بالوصاية الإدارية، و ذلك من أجل الحفاظ على وحدة الدولة السياسية والدستورية والإدارية<sup>1</sup>.

### الفرع الأول: مقومات اللامركزية الإدارية.

يرتكز النظام اللامركزي الإداري على مجموعة من المقومات وتتمثل فيما يلي:

#### أولاً : وجود مصالح ذاتية متميزة:

يعد الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة مقوم أساسي من مقومات اللامركزية الإدارية لأن فلسفة اللامركزية تنطلق أصلاً من ضرورة مشاركة الوحدات في إدارة مصالح خاصة بإقليم معين، على اعتبارها أكثر كفاءة و فاعلية و إستجابة لحاجات المواطنين و أولوياتهم<sup>2</sup>. إن تنوع الحاجات العامة التي تقوم الدولة بإشباعها من خلال الإدارة المحلية، و هي حاجات عامة تخص كافة أرجاء إقليم الدولة، وبالذات كافة الأفراد في مختلف مدن و ولايات و أقاليم الدولة و يغلب على هذه الحاجات صفة الوطنية، و تعرف بالمصالح الوطنية كالدفاع الخارجي و الأمن الداخلي ، إلا أن هناك حاجات خاصة أو مصالح ذاتية تخص جزء من إقليم الدولة أو سكان منطقة معينة دون سواها من المناطق، و يطلق على هذه الحاجات أو المصالح، المصالح الذاتية تمييزاً لها عن المصالح الوطنية ، إذ من الضروري توافر مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية، فما يهم إقليمياً معيناً لا يهم بالضرورة الدولة كلها، و لهذا و من حسن التنظيم أن تترك الحاجات العامة الوطنية للسلطات المركزية كي تتولى إشباعها، لأن ذلك يؤدي إلى تحقيق المساواة والعدالة والسيطرة على زمام الأمور، بينما تترك الحاجات المحلية لهيئات تمثل سكان الأقاليم كي تقوم بإشباعها، لإعتبارات تتعلق بحسن تقديرهم لهذه الحاجات وشعورهم بأهميتها و ضرورة إشباعها أكثر من ممثلي السلطات المركزية، وإن كانوا يعملون ضمن نطاق هذه الأقاليم<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> محمد سليم العزوي، مرجع سابق ، ص 77 .

<sup>2</sup> حسن عواضة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية ، لبنان ، المؤسسة الجامعية لنشر والتوزيع ، 1983، ص 12.

<sup>3</sup> علي الشطناوي، مرجع سابق، ص 100.

### ثانيا : إستقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية:

إن مشاركة الهيئات اللامركزية للسلطة المركزية في ممارسة الوظيفة الإدارية، و منها سلطة التقرير و البت النهائي في بعض الأمور و إدارة المصالح الذاتية يستلزم تمتع هذه الهيئات بالإستقلال عن السلطة المركزية، فوجود المصالح الذاتية و تمييزها عن المصالح الوطنية و جعلها من إختصاص الهيئات اللامركزية لا يكف لتحقيق اللامركزية الإدارية بل لابد من تمتعها بشخصية معنوية متميزة عن شخصية الدولة والسلطة المركزية وإستقلالها من النواحي الإدارية و المالية عن السلطات المركزية<sup>1</sup>.

#### أ. الإستقلال الإداري للهيئات اللامركزية:

إن تمتع الهيئات اللامركزية بشخصية معنوية مستقلة تعني أن تمنح الشخصية المعنوية لتؤكد إستقلالها وعدم تبعيتها للسلطة المركزية، إذ أنه بموجب هذه الشخصية المعنوية يكون لها كيان قانوني مستقل عن السلطة المركزية، ولها أهلية وجوب وأهلية أداء تتسجم مع طبيعة هذه الهيئات بما يخولها القيام بالتصرفات القانونية المختلفة، بمعزل عن السلطة المركزية و ممثليها، و يعد الإستقلال الإداري إلى جانب الإستقلال المالي من نتائج الشخصية المعنوية<sup>2</sup>. ويتحقق الإستقلال الإداري للهيئات اللامركزية من خلال ما يخوله لها القانون من صلاحيات في إصدار القرارات الإدارية، والبت النهائي في الأمور دون حاجة للرجوع إلى السلطة المركزية فقرارات هذه الهيئات نهائية و تنفيذية، و من مظاهر هذا الإستقلال وجود أنظمة إدارية خاصة بهذه الهيئات تختلف عن الأنظمة المعمول بها لدى السلطات المركزية كأنظمة الموظفين الخاصة بهذه الهيئات لتمكينها من استقطاب الموارد البشرية المؤهلة و القدرة على القيام بمهام ومسؤوليات هذه الهيئات بفعالية و كفاءة<sup>3</sup>.

#### ب. الإستقلال المالي للهيئات اللامركزية:

إذا كان الإستقلال الإداري ذو أهمية، فإنه لا يمكن أن يكون بمعزل عن أهمية الإستقلال المالي و إذا كانت الهيئات اللامركزية تعتمد في تمويلها على الإدارة المركزية، فإن ذلك ينقص من إستقلالها و يجعلها خاضعة للسلطة المركزية التي في مقدرتها أن تمارس رقابة مشددة

<sup>1</sup> خالد الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، عمان، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985، ص 27.

<sup>2</sup> حمدي القبيلات، القانون الإداري، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، 2008، ص 52.

<sup>3</sup> سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 175.

على قرارات و نشاطات الهيئات اللامركزية حسب ما تراه مناسبا، وليس كما تراه الهيئات اللامركزية بالضرورة، ولهذا فإن إستقلال الهيئات اللامركزية ماليا يمكنها من تنفيذ مشاريعها و قراراتها التنموية دون حاجة لموافقة السلطات المركزية إذا كان التمويل من خلالها<sup>1</sup>.

### ثالثا : إشراف و رقابة السلطة المركزية:

يعتبر إستقلال الهيئات المحلية و عدم تبعيتها للسلطة المركزية من الأركان الأساسية التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية، و لكن الإستقلال التام أمر غير قائم، لأنه يسبب للدولة العديد من المشكلات كنشوء الكيانات السياسية التي تطالب بالإنفصال عن الدولة مما يهدد وحدتها و سلامة أراضيها، فصحیح أن السلطة المركزية تخلت عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات المحلية، ولكنها احتفظت بحق الرقابة والإشراف عليها، حتى تضمن أنها تسير بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة والمصلحة العامة للدولة، ولهذا فكما لا يمكن تصور وجود المركزية المطلقة لا يمكن أيضا تصور وجود اللامركزية المطلقة، ولضمان الإستقلال و الحد من عيوبه، ولتحقيق متطلبات الإدارة الجيدة وضعت الهيئات المحلية تحت إشراف و رقابة خاصة تمارسها السلطة المركزية ضمن الحدود التي يرسمها القانون.

و تجدر الإشارة، أنه إذا كان عدم التركيز الإداري يقوم أيضا على فكرة توزيع الاختصاصات و أن إتخاذ القرار يكون محليا، إلا أن لكل من عدم التركيز الإداري و اللامركزية الإدارية دلالات مختلفة من الناحية السياسية و العملية، إذ أن عدم التركيز الإداري هو أسلوب من أساليب القيادة و الإدارة من غير أن يكون له أية أهمية ديمقراطية، ذلك أن هذا الأسلوب في الإدارة يضع الإدارة كلها بيد السلطة المركزية أو بيد عمالها، بينما اللامركزية الإدارية فلها أهمية ديمقراطية، حيث تؤدي إلى أن يقوم ذوي العلاقة بإدارة الحد الأقصى من شؤونهم إما مباشرة أو عن طريق ممثليهم<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> خالد الزعبي، مرجع سابق، ص 17.

<sup>2</sup> محمد سليم العزوي، مرجع سابق، ص 77.

## الفرع الثاني : أهمية اللامركزية الإدارية

إن دوافع تطبيق نظام اللامركزية الإدارية هي التي تمثل التجسيد الحقيقي لنظرة اللامركزية و إن النظرة الأساسية لتطبيق اللامركزية الإدارية تكمن في رغبة الدولة المعاصرة في توثيق و تظافر الجهود الرسمية و الشعبية في تقديم الخدمات للمواطنين بصورة تكاملية تدعم الكفاءة و الفعالية و تستجيب لاحتياجات المواطنين<sup>1</sup>.

و رغم ذلك فإن معظم الدراسات النظرية تؤكد أن اللامركزية الإدارية من شأنها تحسين كفاءة تخصيص الموارد، على أساس أن الأجهزة المحلية (إدارات ، مرافق عمومية) لديها معلومات أفضل عن السكان المحليين، و هو ما ينعكس في الاستجابة لمطالبه وإحتياجاته من السلع و الخدمات، ناهيك أن اللامركزية تشجع المنافسة بين المؤسسات المحلية المختلفة.

يكمن جوهر أسلوب اللامركزية الإدارية أن تختص الوحدات اللامركزية بجزء من اختصاصات الوظيفة الإدارية، الأمر الذي يعني التخفيف من المركزية.

و إذا ما تخففت السلطة المركزية من كثير من اختصاصاتها، فإنها بذلك تتفرغ للإختصاصات الهامة التي تحتفظ بها .وهكذا تقوم الوحدات اللامركزية على إختصاصاتها المحددة والقريبة منها، فتجودها ، وتحتفظ السلطات المركزية بالإختصاصات الهامة وتتفرغ لها، وبهذا يحقق الأسلوب اللامركزي أداءً إدارياً جيداً على المستويين المركزي و اللامركزي.

إن تطبيق أسلوب اللامركزية سيساهم حتما في تحسين الخدمة العمومية لما له من مزايا و أهمها:

## 1. الإرتقاء بالوظيفة الإدارية : أن الإعتراف بوجود مصالح ذاتية مستقلة ينتج عنه أداء

أكثر جودة و أكثر ملائمة و هذا لقيام هيئات و مجالس قريبة من هذه المصالح بالوظيفة

الإدارية في الوحدات اللامركزية أو الإقليمية مما يجعل هاته الهيئات في وضع قريب لهذه

المصالح فتكون أقدر على فهمها و تقدير ظروفها.

<sup>1</sup> سلوى شعراوي جمعة، مفهوم إدارة شؤون الدولة و المجتمع ، القاهرة ، مركز دراسات و إستشارات الإدارة العامة ، 2007، ص

2. **تقريب الإدارة من المواطن :** إن الإتصال وقرب المواطن من الإدارة هو السبيل الوحيد لبناء أسس الحكم الراشد فللقضاء على المشاكل الإجتماعية التي يتخبط فيها المواطن في انعدام المرافق العمومية وعدم نجاعتها يكمن في إيضاح علاقات التعاون و الإتصال بين المواطن والإدارة، ومنه لا يمكن تصور إدارة بدون علاقات إتصال و قرب مهما كان مستوى تلك الإدارة، لذلك فالهدف الأساسي الذي وجد من أجله الجهاز الإداري عموما هو تلبية رغبات الجمهور و تأمين أفضل الخدمات له، و لما كان ذلك المبتغى فإنه من حق المواطن أن يراقب و يطلع على أداء الجهاز الإداري محليا و وطنيا و ذلك بإدلاء رأيه بواسطة المجالس الشعبية المحلية و الوطنية التي انتخب فيها، فلذلك ينبغي فتح فضاءات للتفكير و التصور و التقييم و المراقبة لكل ما يتعلق بالعلاقات الداخلية بين المواطنين و ذلك قصد تكريس مبدأ الشفافية في التعاملات و هذا لتجاوز الأساليب الكلاسيكية في التسيير وتقديم خدمات ترضي قاصدي تلك المكاتب قصد تطوير إدارة رشيدة يكون المواطن المساهم الحقيقي فيها.

3. **تبسيط الإجراءات الإدارية :** أن شعور الهيئات و المجالس القائمة على إدارة الوحدات اللامركزية أن الهدف من هذا النظام هو خدمة المواطنين و المنتفعين بخدمات المرافق العامة، فإنها في سبيل تحقيق هذا الهدف تسعى إلى تبسيط الإجراءات الإدارية تسهيلا على المواطنين ، و تخفيفا من النفقات و إقتصادا للوقت و الجهد للعاملين بالوحدات اللامركزية و المتعاملين معها على حد سواء.

## المبحث الثاني : محاربة تضخم الهيكل الإداري.

يمثل التنظيم الإداري أهمية كبيرة خاصة في وقتنا الحاضر لما له من أهمية في حياة المنظمات و إستمراريتها سواء الحكومية منها أم الخاصة، لأنه يهتم بتقسيم العمل و توزيعه بين الأفراد فالتنظيم هو الذي يؤدي إلي توحيد الجهود بغية تحقيق الأهداف فهو يؤدي إلي عدم تداخل الصلاحيات و إبعاد النزاعات حول الإختصاصات، فهو يساعد على الإستخدام الأمثل للكفاءات البشرية من حيث توزيع الأدوار الوظيفية و تحديد النشاطات و تسهيل عمليات الإتصال الإداري بين المستويات الإدارية. فهو يوفر الإطار الذي يتحرك الأفراد داخله، و ينظر له على أنه نموذج و شبكة علاقات عمل بين مختلف المستويات الإدارية، فحتى تقوم المنظمة بتحقيق أهدافها، يجب العمل على تصميم هيكل تنظيمي واضح و محدد يحدد الأدوار و المسميات و المهام داخل التنظيم، فالتنظيم يعتبر من المفاهيم المرتبطة بالعمل الجماعي<sup>1</sup>.

و يعتمد نجاح المنظمة في بناء هيكل تنظيمي ناجح على قدرتها في كيفية العمل علي خلق بيئة عمل مناسبة وقدرتها على تحقيق درجة عالية من التكيف و التطابق و الملائمة بين هيكلها التنظيمي و أهدافها، وكذلك كفاءة العنصر البشري، و كفاءة مواردها المادية و يتبين من خلال ذلك أهمية وجود الهيكل التنظيمي للمنظمة، فمن دون هيكل تنظيمي جيد و مناسب فإن العمليات التنظيمية تسير بشكل فوضوي لا يستند إلى أساس علمي متين حيث تتخبط المنظمة و تتحرف عن مسارها و عن أهدافها فتصبح عديمة الفائدة و تتجه للإندثار و التراجع إضافة إلى هدر الموارد البشرية و المادية، فالهيكل التنظيمي غير الملائم يترتب عليه آثار سلبية من حيث تدني معنويات و حافزيه العاملين و إتخاذ قرارات غير سليمة و تزايد النزاعات التنظيمية و الوظيفية و إنخفاض الطموح و الإبداع و تزايد النفقات<sup>2</sup> و لهذا فان عبئ العمل و المسؤولية التي تحملها الإدارة العليا في الوزارات و الهيئات و المؤسسات و الشركات قد زاد زيادة ملحوظة في السنين الأخيرة ، و يبدو أنه سيزيد في المستقبل القريب<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> اللوزي موسى، التنظيم وإجراءات العمل ، دار وائل للنشر ، الاسكندرية، الطبعة الأولى، 2002 .

<sup>2</sup> اللوزي موسى ، نفس المرجع ، ص 127 .

<sup>3</sup> الهواري سيد ، التنظيم - الهياكل والسلوكيات والنظم ، مكتبة عين شمس، 1980 ، ص 147 .

مما سبق نجد أن التنظيم و إعادة التنظيم عملية مستمرة تلازم الجهاز الإداري و لا تنتهي عند حد معين، طالما أهداف المنظمة تتغير و بيئتها الخارجية في حالة تغير مستمر لذا لا بد من تغير يتلائم مع ذلك في البناء التنظيمي. على سبيل المثال قرار المنظمة تقديم خدمات خاصة جديدة للمستفيدين قد يتطلب إنجاز وحدة متخصصة لتقديم هاته و تزويدها بذوي الخبرة في هذا المجال و في المقابل قلة الطلب على خدمة ما قد يضطر المنظمة إلى الإستغناء أو دمج أكثر من قسم أو وحدة، فالمنظمة التي لا تحدث التغيير التنظيمي اللازم و الذي تمليه الظروف قد تجد من الصعوبة تحقيق أهدافها بسهولة<sup>1</sup>. إضافة إلى أن عملية محاربة تضخم الهيكل الإداري لا تقتصر فقط على معالجة الهيكل التنظيمي للمنظمة بل يجب أن تدعم هاته المعالجة بتأهيل المرافق العمومية و ذلك لإرتباطها إرتباطا وثيقا بالهيكل الإداري و تأثيرها على التنظيم و على نشاط المنظمة.

### المطلب الأول : الهيكل الإداري.

لقد احتل موضوع تصميم الهيكل التنظيمي قلب العملية الإدارية، منذ بدأ الباحثون و الكتاب الأوائل تطوير نظريات التنظيم و الإدارة، و مع تزايد إنتشار المنظمات و توسعها في عصرنا الحالي و تصاعد أهميتها و دورها في مختلف مجالات حياتنا اليومية<sup>2</sup>. و يواجه المدراء في المنظمات، و بصورة مستمرة ضرورة صياغة أسس الهيكل التنظيمي الفاعل و الكفؤ حيث لا يوجد نوع نمطى من البنية التنظيمية التي تصلح لأن تكون نموذجا يحتذى به و يصلح للتطبيق في جميع المنظمات سيما و أن لكل منظمة أهدافها و ظروفها الخاصة بها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> طلق عوض الله السواط ، الإدارة العامة المفاهيم – الوظائف الأنشطة ، دار حافظ لنشر و التوزيع ، دون بلد النشر ، دون سنة النشر ص 103.

<sup>2</sup> حريم حسين، تصميم المنظمة، الهيكل التنظيمي وإجراءات العمل، عمان دار الحامد، ط2 ، 200 ، ص 290.

<sup>3</sup> الشماع خليل، حمود خضير، نظرية المنظمة، دار المسيرة ط 1 ، 2000 ، ص 166.

## الفرع الأول : مفهوم الهيكل التنظيمي

## أولاً : تعريف الهيكل التنظيمي:

يشير مفهوم الهيكل التنظيمي إلى تصميم هياكل تنظيمية تركز على أسس علمية سليمة و يحظى هذا الموضوع باهتمام كتاب و علماء الإدارة لما له من أهمية في حياة المنظمات الإدارية فهو أحد الوسائل داخل التنظيمات رغبة في الوصول إلى الأهداف<sup>1</sup>.

و الهيكل التنظيمي عبارة عن إطار يحدد الإدارات و الأقسام الداخلية المختلفة للمنظمة فمن خلال الهيكل التنظيمي تتحدد خطوط السلطة و إنسيابها بين الوظائف، وكذلك يبين لنا الهيكل التنظيمي الوحدات الإدارية المختلفة التي تعمل معاً على تحقيق أهداف المنظمة.

و يعرف ستونار Stonar الهيكل التنظيمي بأنه " الآلية الرسمية التي يتم من خلالها إدارة المنظمة عبر تحديد خطوط السلطة و الإتصال بين الرؤساء و المرؤوسين"<sup>2</sup>.

و يعرفه فليبيت Fleet بأنه " نظام للسلطة و المسائلة و العلاقات بين الوحدات التنظيمية الذي يحدد شكل و طبيعة العمل اللازم للمنظمة"<sup>3</sup>.

أما روبينس Robins فيعرف الهيكل التنظيمي بأنه " إدارة نصف من خلالها إدارة التنظيم و درجة تعقده و رسميته و مركزيته " و يقصد بالتعقيد مقدار و حجم تقسيم العمل عمودياً و أفقياً و الذي يترتب عليه صعوبة التنسيق، و يقصد بالرسمية درجة اعتماد التنظيم على القواعد التشريعية و التنظيمية و الإجراءات اللازمة لتوجيه السلوك التنظيمي للأفراد و العاملين، أما المركزية فتعني درجة تركيز سلطة اتخاذ القرار في المستويات الإدارية العليا<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> اللوزي موسى، مرجع سابق ، ص 45 .

<sup>2</sup> المدهون موسى ، والجزراوي إبراهيم، تحليل السلوك التنظيمي، الطبعة الأولى ، عمان ، المركز العربي للخدمات الجامعية، 1995 ، ص 433.

<sup>3</sup> نفس المرجع، ص 434.

<sup>4</sup> نفس المرجع، ص 434.

كما يعرفه عبد الباري دره بأنه " ترتيب للعلاقات المتبادلة بين أجزاء و وظائف التنظيم، و يشير هذا المفهوم إلى التسلسل الهرمي للسلطة لغايات تحقيق الأهداف بفاعلية " <sup>1</sup>

و يلاحظ من التعريفات السابقة أن أهم عناصر الهيكل التنظيمي <sup>2</sup> :

1. يحتوي على تقسيمات تنظيمية و وحدات مختلفة.
2. التخصص في العمل، أي وجود مهام محددة.
3. نطاق الإشراف و خطوط السلطة و المسؤولية.
4. مواقع إتخاذ القرار من حيث المركزية و اللامركزية.

### ثانيا: أهمية الهيكل التنظيمي

إن كفاءة وفعالية التنظيم سواء النموذج العضوي أو الآلي ترتبط بالبيئة المحيطة، فهناك علاقة واضحة بين البيئة المستقرة و البيئة المتحركة و درجة تعقيد الهيكل التنظيمي، و هذا التعقيد يتطلب درجة عالية من اللامركزية حتى تتمكن المنظمة من الاستجابة للتغيرات المحيطة.

تتبين أهمية الهيكل التنظيمي كالتالي :

1. ترتيب العلاقات داخل المنظمة.
2. يعد إحدى الأدوات الإدارية التي تساعد التنظيم على الوصول إلى أهدافه.

و تسعى المنظمة من خلال هيكلها إلى تحديد الأهداف التالية:

1. توضيح الإدارات والدوائر والأقسام والشعب داخل المنظمة.
2. توضيح المستويات الإدارية في المنظمة وإختصاصات ومسؤوليات كل مستوى.
3. إبراز مبدأ التخصص وتقسيم العمل.
4. توضيح خطوط السلطة.
5. توضيح العلاقات الرسمية.
6. توضيح نطاق الإشراف.
7. تقليل الازدواجية.
8. توضيح خطوط الإتصال.

<sup>1</sup> عبد الباري دره وآخرون ، الإدارة الحديثة ، المفاهيم والعمليات الطبعة الأولى ، المركز العربي للخدمات الطلابية ، عمان ، 1994 ، ص16.

<sup>2</sup> العميان محمود، السلوك التنظيمي في منظمات الأعمال ، الطبعة الأولى ، عمان ، دار وائل للنشر، 2002 ، ص205 .

9. ترتيب الوظائف والتنسيق بينها.

10. تسهيل عمليات بناء الشعب والأقسام و الدوائر و الإدارات.

إن المفهوم المعاصر للهيكل التنظيمية لا يقف عند حد إعتباره خريطة تنظيمية توضح التبعية الإدارية، والمسؤولية الإشرافية أو مجرد تحديد منضبط للإختصاصات الوظيفية للوحدات الإدارية المكونة للتنظيم المعني، و إنما يمثل مع كل هذا أداة هدفها النهائي إلغاء القوى التي تعرقل أداء المنظمات وتحد من انطلاقها نحو غاياتها<sup>1</sup>.

و يعتمد نجاح المنظمات في بناء هياكلها التنظيمية على قدرتها و إدارتها في خلق بيئة عمل مناسبة لتحقيق درجة عالية من التكيف و التطابق بين الهيكل التنظيمي و الهدف و كذلك كفاءة العنصر البشري و مواردها المادية.

### ثالثا : عناصر الهيكل التنظيمي :

إن الهيكل التنظيمي هو طريقة أو وسيلة لتنظيم الإدارة من خلال مخطط يقوم في شكل هرمي (أجهزة ، هياكل، مديريات، مصالح ، مكاتب) و يأخذ بعين الإعتبار مبدأ التخصص. و تتمثل أهم العناصر الضرورية التي يجب أن تتوفر في الهيكل التنظيمي<sup>2</sup>:

1. **هيكل تنظيمي واقعي و موضوعي:** وضع هيكل يتناسب مع الظروف و الأوضاع السائدة

في الإدارة و تكييفه مع البيئة المحيطة به. كما يفهم من واقعية و موضوعية الهيكل أن يكون ممكن التنفيذ و ليس مجرد هيكل تنظيمي يصعب تطبيقه. كما ينبغي الإعتماد على هيكل تنظيمي لا نشهد فيه التوسع الأفقي ، بمعنى تقليل عدد المستويات الإدارية لتفادي الصعوبات في عملية الإشراف و التوجيه و ما ينجر من صعوبة في إيصال البيانات و المعلومات من أسفل الهيكل إلى أعلى الهيكل.

2. **التدرج و التسلسل الإداري :** إن كل هيكل تنظيمي يجب أن يكون في شكل هرمي تدرجي

توزع فيه السلطات و المسؤوليات على درجات متعددة تعتمد على مبدأ التخصص (أي توزيع الموظفين على مستويات على أساس الخبرة و الكفاءة) و ينبغي أن يربط الهيكل التنظيمي بين قاعدة التنظيم و قمته. و للتسلسل الإداري سمات تتمثل في :

<sup>1</sup> الملتقى العربي الثاني ، حول ترشيد الهياكل التنظيمية في الأجهزة الحكومية ، القاهرة ، جوان 2005.

<sup>2</sup> ملتقى الحكم الراشد في الإدارة العمومية - المدرسة الوطنية للإدارة - 2006-2007 ص 16.

أ. يتسع عند القاعدة و يضيق عند القمة.

ب. تحدد إختصاصات كل وظيفة و مسؤولياتها و واجباتها.

ت. يتم الإتصال الرسمي بين مستويات الإدارة دون تخطي مستوى معين.

3. مرونة الهيكل التنظيمي : على الهيكل التنظيمي أن يتكيف مع المستجدات داخل الإدارة و خارجها مما يستدعي التغيير عند حدوث ظروف ملزمة، و ذلك بهدف مواكبة التطور و التغيير الهام داخل الهيكل التنظيمي.

4. المهام داخل الهيكل التنظيمي : المهام هي عبارة عن مجموع من الأعمال و الأنشطة المجمعة بطرق مختلفة في تنظيم إدارة ما فإن تحديد المهام يسمح بتحديد المسؤوليات داخل الهيكل التنظيمي و تسهيل عمليات التقييم المختلفة، و يستند تحديد المهام على العناصر التالية<sup>1</sup> :

أ. قاعدة التخصص و تقسيم العمل : تعني التوزيع الواضح و الدقيق للإختصاصات المختلفة بالإعتماد على مبدأ التخصص الذي يجعل كل موظف يقوم بوظيفة واحدة لتفادي الإزدواجية في الوظائف، كما يقصد بهذه القاعدة أن الكفاءة تزداد كلما إزداد التخصص في نطاق الإدارة لأن المصلحة تقتضي أن يقتصر عمل كل موظف على نوع واحد من العمل يتفرغ له و يجيده و يتقنه، مما يساعد على تحسين نوعية الخدمات و ربح للوقت.

ب. قاعدة ضرورة تحديد الواجبات و المسؤوليات بدقة : و هي أن يلم الموظف بمقتضيات وظيفته بدقة متناهية في حدود سلطاته و مسؤولياته ، ويجب تحديد السلطات و المسؤوليات تحديدا كتابيا و معروفا من طرف الجميع و ذلك بالنسبة لجميع المناصب و الوظائف الإدارية المختلفة.

ت. قاعدة تجميع الوظائف المتشابهة : قيام الإدارة بتجميع الوظائف المتشابهة تحت سقف إداري واحد و ذلك من أجل تفادي ظاهرة التهرب من المسؤوليات و تقليص الأجهزة المتشابهة.

<sup>1</sup> ملتقى الحكم الراشد في الإدارة العمومية ، مرجع سابق ، ص 17.

## الفرع الثاني : تضخم الهيكل الإداري

## أولا : التضخم الهيكلي :

إن ضرورة إعادة تنظيم الهيكليات الإدارية للإدارات العامة والمؤسسات العامة، و للقوانين و الأنظمة التي ترعى عملها و التي يعود أكثرها إلى عقود سابقة و التي تقادم عليها الزمن، بهدف عقلنة المهام و المسؤوليات و إعادة تصويبها. و هذا يتضمن إمكانية الدمج و نقل الصلاحيات و إزالة الإزدواجية، الخ...، وكذلك الفصل الدقيق للوظائف الأساسية المتعلقة بصنع السياسات و التخطيط و إدارة الموارد البشرية و الرقابة و التحقيق و التنفيذ و المتابعة.

أما في الجزائر فنتجسد ظاهرة التضخم الإداري على مستوى الأجهزة نظرا لإهتمام الدولة بجميع أدوارها سواء كانت سيادية أو مرافق البنية الأساسية أو أدوار إقتصادية و إستثنائها بها وهو ما ساهم في إحداث توسع أفقي على مستوى التنظيم الإداري بوجود تعدد في مستويات بناء التنظيم، و يمكن ملاحظة ذلك من خلال تطور و تزايد عدد الوزارات بإستمرار من حكومة إلى أخرى و كذا المصالح الحكومية و المؤسسات العمومية و ذلك راجع بالدرجة الأولى إلى الاعتقاد السائد بأن الحل الأمثل لأي مشكلة كبيرة هو إحداث وزارة مستقلة أو جهاز أعلى للتعامل معها، في حين أن ذلك كثيرا ما يؤدي إلى إعطاء المشكلة إطاراً مؤسسيا و ليس إلى حلها مع ضياع كثير من الجهد والمال إبان ذلك<sup>1</sup>.

و يعود كل هذا إلى غياب إطار عام يحدد كيفية تصميم و بناء الهياكل التنظيمية لأجهزة الإدارة العامة و القيام بالمراجعة المستمرة لها للتأكد من قدرتها على تقبل التغيير والتكيف معه و قد تطور عدد الوزارات و الأجهزة طيلة الفترات السابقة بشكل مضطرب بسبب إنشاء وزارات ودمج أخرى في بعضها وقد يعد ذلك مؤشرا على التطور و إتساع العمل للوهلة الأولى، إلا أن في ذات الوقت يدل على التضخم الذي لا مبرر له، مما يستدعي إعادة النظر في مكونات و عناصر الجهاز الإداري للدولة، و هو ما يستدعي ضرورة ملحة لإعادة النظر في الشكل التنظيمي للحكومة، من حيث الأهداف و العلاقات بين الوزارات، لأن كثرتها تؤدي من الناحية الاقتصادية

<sup>1</sup> إبراهيم شحاتة ، الإصلاح الإداري في الدول العربية :ملاحظات عامة و حلول مقارئة ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، مصر

إلى نفقات طائلة لا مبرر لها و من الناحية الإدارية يؤدي ذلك إلى تداخل الاختصاصات الوظيفية و التهرب من المسؤولية وعدم القدرة على إنجاز الأعمال بكفاءة و فاعلية<sup>1</sup> كما يؤدي إلى:

1. صعوبة إحكام عملية الإشراف و التوجيه و ما ينجر عنه من صعوبة إيصال البيانات و المعلومات من القاعدة إلى القمة وكذلك وصول أوامر القمة إلى القاعدة و ما يحدثه ذلك من بطء في عملية إتخاذ القرار و تنفيذ البرامج و الخطط.

2. كثرة الأجهزة الرقابية و ما يترتب عنها من تضارب بشأن مسائل و محتوى التقارير التقويمية.

3. كثرة الأجهزة و اللجان الفرعية مما تزيد من حجم نفقات الدولة المرتبطة بالأجور و الرواتب.

4. طول مدة الاتصالات وتعقيد الإجراءات : و بنظرة فاحصة فإن الواقع الإداري في الجزائر يبين لنا من خلال بعض الأمثلة الواقعية أن محاولات تشجيع الاستثمار تعاني من العبء الذي تفرضه التعقيدات الإدارية من تباطؤ في الإجراءات وحجم الهيئات.

### ثانيا : التضخم الوظيفي:

من أهم المظاهر السلبية للأجهزة الإدارية العدد الهائل للموظفين الذين لا يقومون بمهام واضحة و تعود أسباب هذه الظاهرة إلى غياب منطق واضح تستند إليه عملية التوظيف من خلال تشخيص حقيقي للاحتياجات البشرية فهذه العملية لا تستند إلى معايير موضوعية فكثيرا ما يتم استحداث مناصب وظيفية خارجة عن ضرورة مصلحة المرفق، و هي ظاهرة لها انعكاسات هامة و كبيرة على فعالية العمل الإداري، أساليب سيره و كفاءات أدائه، إن هذه الأعداد الإضافية من العاملين تؤدي إلى ظهور عدة إنحرافات تؤثر على تسيير الموارد البشرية يمكن تلخيصها في جملة من الأعراض المرضية:

أ. التجاوزات التنظيمية : نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر مايلي:

1. عدم احترام أوقات العمل والدوام: إن الأعداد الهائلة من الموظفين ينجز عنها عدم الانضباط واحترام الأوقات الخاصة بالعمل، وذلك نتيجة للفراغ الذي يعانون منه و الروتين القاتل و غياب أعمال حقيقية يشتغلون بها مما يجعلهم يغادرون أمكنة العمل قبل الوقت المحدد وقد يمتد الأمر إلى حد التغيب عن العمل.

<sup>1</sup> محمد الذنبيات، مرجع سابق، ص 59 .

2. **التراخي** : يتميز معظم العاملين بالإدارة العامة و نتيجة للأعداد الكبيرة بالتراخي و الكسل، و لا يدفعهم إلى العمل حبه و إنما الحوافز المادية التي تبذل لهم في سبيل القيام بأعمال كان المفروض عليهم أن يقوموا بها نظير الأجور و المرتبات التي تمنح لهم، لذا فإنهم يقومون بأدنى مجهود أو بما يصطلح عليه بالحد الأدنى للخدمة .

3. **السلبية** : ويقصد بها جنوح الموظف إلى عدم إبداء الرأي و اللامبالاة، و الاكتفاء بتلقي التعليمات من غيره دون مناقشة إيجابية أو رغبة في التطوير و الابتكار، و يعود ذلك إلى انخفاض روح المبادرة و الروح المعنوية لضعف الصلة بالإدارة و فقدان الشعور بالانتماء.

4. **التهرب من المسؤولية** : و يظهر ذلك من خلال تحويل الملفات من إدارة إلى أخرى تهربا من المسؤولية و الإمضاء عليها لأن الإمضاء تترتب عليه مسؤولية الممضي.

ب. **التجاوزات السلوكية**: وتظهر هذه التجاوزات من خلال عدة سلوكيات وأفعال مشينة تقتزن باستعمال السلطة التي تعتبر في حقيقة الأمر هنا من قبل الموظفين تشريفا رغم أنها في الأصل تكليف لا تشريف و نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر<sup>1</sup>:

1. **سوء استعمال السلطة** : إذ يحدث أن يقدم بعض الموظفين و المسؤولين و إنطلاقا من دوافع شخصية و مصلحة بتسخير وسائل الإدارة و الامتيازات التي توفرها لهم المراكز القانونية التي يحتلونها لتحقيق أهداف غير تلك التي وجدت أصلا لتحقيقها و المتمثلة أساسا في المنفعة العامة و تحقيق الصالح العام و ذلك نزولا عند النزوات الشخصية و الأطماع المتزايدة لهم، وما ينجر عنه من إنتهازية وإضطرابات في سير العمل وانخفاض مردوديته.

2. **المحسوبية والمحاباة** : ويقصد بهما عدم إحترام القوانين التي تحكم سير عمليات التعيين و الترقية و اللجوء إلى إعتبرات شخصية دون مراعاة الكفاءة، و غيرها من الإعتبرات الواجب مراعاتها مما ينجر عنه بدون شك شغل الوظائف الهامة في الإدارة من قبل أشخاص ذوي كفاءة منخفضة أو منعدمة و حرمان ذوي الكفاءة منها مما يتسبب في ضعف الأداء ونقص مردودية الموظفين نتيجة لإفتقادهم للكفاءات المطلوبة لشغل تلك المناصب.

<sup>1</sup> إبراهيم شحاتة ، مرجع سابق ، ص 157.

3. الوساطة : وهي أداة عادة ما يلجأ إليها الموظف لأخذ ما ليس مستحق له من إمتيازات مهنية أو غيرها، و يلجأ إليها المواطنون لتسهيل معاملاتهم مع الإدارة و تجاوز التعقيدات البيروقراطية، وقد تؤدي إلى انتشار الرشوة.

### المطلب الثاني : تأهيل المرافق العمومية.

لقد استعملت مصطلحات كثيرة للإشارة إلى تحسين العمل الإداري مثل التنمية و التطوير الإصلاح، التغيير، التخطيط و العصرية، إلا أن هذه الأخيرة تعتبر أكثر المصطلحات استعمالاً و ذلك لكونها ذات مدلول عام وشامل<sup>1</sup>.

تعد العصرية مسعى متكامل و متوصلا يمتد ليشمل التنمية الاقتصادية و الإدارية و السياسية للعديد من الدول<sup>2</sup>. يرتكز في ذلك على مرجعيات الاستراتيجية و الوسائل المتبناة عبر السنين غايته التحكم في توجيه التطور الاقتصادي، و إعادة الاعتبار للمؤسسات، و تعزيز التنمية الإدارية، وصولاً إلى تحديد المسؤولية السياسية و القانونية للسلطات العمومية، و الوقوف على قدرتها في التسيير بفعالية.

إن تأهيل المرافق العمومية يرتكز أساساً على عصرية الوظيفة العمومية و توطيد العلاقة بين الإدارة و المواطن.

### الفرع الأول : عصرية الوظيفة العمومية

تعتبر عصرية الوظيفة العمومية من الإنشغالات الكبيرة للعديد من الدول، نظراً لمكانتها و دورها في المجتمع، لاسيما من الناحية الاقتصادية، و ما تفرزه من إنعكاسات، سواء على المدى القصير أو على المدى المتوسط، من خلال التحكم في التكاليف و دعم التسيير الرشيد للموارد البشرية و إدارة الكفاءات من أجل تحقيق الفعالية و الفاعلية داخل الوظيفة العمومية.

لقد عرفت الجزائر مؤخراً جملة من الإصلاحات تتعلق خصوصاً بتحسين الخدمة العمومية و تبسيط بعض الإجراءات الإدارية، وتوفير الظروف المادية الملائمة التي تتكيف أكثر مع

<sup>1</sup> Walid LAGOUN – Les Réformes Administratives un état des problématiques – la revue IDARA،

Vol 9 N° :01 Ecole Nationale d'Administration، Alger 1999، p 186.

<sup>2</sup> سعيد مقدم ص 101.

حاجيات المرافق العمومية الإدارية، كإقامة المباني الحديثة وتجهيز الإدارات العمومية بمختلف الوسائل التكنولوجية... الخ.

كل هاته الإصلاحات إنما تدل على الإرادة السياسية للدولة من أجل عصنة قطاع الوظيفة العمومية، ومدى رغبتها في تحسين الخدمات و تفادي تكرار ظاهرة فشل الإصلاحات التي قامت بها الحكومة سابقا.

و على الرغم من تلك الإرادة السياسية للحكومات المتتالية لإصلاح الوظيفة العمومية إلا أن الإدارات و المرافق العمومية لا ترقى إلى المستوى المرجو منها و هذا بسبب تفشي مختلف مظاهر الفساد الإداري.

كما أثبتت الوظيفة العمومية الجزائرية عدم انسجامها من ناحية طريقة تسييرها و تشكيلتها البشرية، بسبب الانحرافات العديدة التي تلقاها نظام المسار المهني وتسيير الموارد البشرية في الإدارات العمومية<sup>1</sup>.

كما أن أكبر دليل على فشل الإصلاحات ما تشهده مختلف الإدارات و المرافق العمومية من اضطرابات في الآونة الأخيرة.

إن عصنة الوظيفة العمومية، ليست بالأمر الهين، وذلك بالنظر إلى التحديات التي تفرضها العولمة، فانتقال الجزائر إلى مجتمع تعددي، وتكريس إقتصاد السوق مرهون في جانب كبير منه بوجود وظيفة عمومية مؤهلة وقادرة على تحقيق توجهات السلطات العمومية، من خلال إعداد النصوص الملائمة وتطبيق الإصلاحات المرغوب فيها بصفة فعلية.

كما أن اضطلاع الوظيفة العمومية بمهام المرفق العام، يجعلها أمام تحد صعب، فمن جهة، يجب أن تكون قادرة على القيام بمهام الخدمة العمومية بفعالية، و من جهة أخرى، يتطلب منها ترشيد تسييرها طالما أن من بين أهداف العصنة تحقيق الفاعلية أيضا، و ذلك بتحسين نوعية الخدمات المقدمة في أقرب الآجال الممكنة و بأقل تكلفة.

<sup>1</sup> التقرير العام للجنة إصلاح هيكل الدولة و مهامها، رئاسة الجمهورية، جويلية 2001 ، ص 58.

و هذا ما أقرته لجنة إصلاح هيئات و مهام الدولة، حيث جاء في الفصل الثاني من تقريرها العام المتعلق بفلسفة إصلاح الدولة و أهدافها ، جملة من المبادئ التي ترمي إلى عصنة الدولة، نذكر منها <sup>1</sup> :

1. دولة في خدمة المواطن و المجتمع.

2. دولة فعالة و عصرية.

3. دولة في مستوى رهانات و انعكاسات العولمة.

و هي 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 الأهداف العامة، نذكر تلك التي لها علاقة بعصنة الوظيفة العمومية، و هي <sup>2</sup> :

أ. تكييف عمليات الوظيفة العمومية مع المعطيات و المتغيرات السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية و العلمية و التكنولوجية الجديدة.

ب. العمل على إقامة نظام إداري وطني قوي وفعال من أجل الاستجابة الكاملة لتطلعات و انشغالات المواطنين.

وبناء على ما سبق يمكن تلخيص متطلبات و مقتضيات عصنة الوظيفة العمومية، في النقاط التالية :

أ. ضرورة تحسين العلاقة بين الإدارة العمومية و المواطن.

ب. ضرورة تحقيق الوظيفة العمومية للفعالية و الفاعلية.

ت. ضرورة تكييف الوظيفة العمومية مع انعكاسات العولمة.

<sup>1</sup> Mohamed Cherif BELMIHOUB، op.cit، p 5.

<sup>2</sup> مجلة الفكر البرلماني، مرجع سابق، ص224 .

### الفرع الثاني : توطيد العلاقة بين الإدارة و المواطن

إن تحسين العلاقة بين الإدارة العمومية و المواطن يعتبر من بين أهم المبادئ التي وردت في تقرير لجنة إصلاح هيئات و مهام الدولة، و في الصياغة القانونية للأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، على اعتبار أن تحقيقها سيؤدي بالضرورة إلى تكريس مجتمع سياسي تعددي، المواطنة و دولة 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 للدولة<sup>1</sup>.

و إذا كانت العلاقة مع المرتفقين ( الزبائن) في القطاع الخاص تكتسي أهمية كبيرة و ذلك في سبيل تحسين نوعية منتجات المؤسسات الخاصة، التي تولي أهمية بالغة لآراء و رغبات و ميولات زبائنها، و ذلك قبل إعطاء الشكل النهائي لمنتجاتها، نتيجة المنافسة الشديدة التي تعرفها تلك المؤسسات مع مثيلاتها.

فإن علاقة المرافق العمومية الإدارية مع المواطن مازالت لم ترقى إلى مستوى الإصغاء لتطلعات هذا الأخير ومعرفة انشغالاته و رغباته، مما تسبب في فقدان ثقة بينهما، وذلك راجع إلى عدة أسباب نذكر منها<sup>2</sup>

1. حاجيات إقتصادية و إجتماعية غير مستوفاة.

2. تطور ظاهرة البيروقراطية.

3. محدودية الإصلاحات المشروع فيها.

ولقد أصبحت الإدارة العمومية اليوم، ومع بروز مفهوم جديد لحقوق و حريات المواطنين وانبعث مجتمع مدني تعددي، بالإضافة إلى ضغوط المواطنين الذين يطالبون بتحسين نوعية الخدمات المقدمة اليهم، مطالبة أكثر من أي وقت مضى بإعادة النظر في طرق تسييرها وتحديد التزامات خدماتها تجاه المستفيدين منها، سعياً إلى تحقيق النوعية و الجودة.

<sup>1</sup> التقرير العام للجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها، مرجع سابق، ص 59 .

<sup>2</sup> التقرير العام للجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها، مرجع سابق، ص 527.

و في 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.

و يدخل هذا الميثاق ضمن السياسة العامة للعلاقات بين الإدارة والمواطن، التي تعتمد على المحاور الرئيسية التالية:

- أ. حق المواطنين في الإعلام و في شفافية عمل الإدارة.
- ب. تحسين و تبسيط الإجراءات الإدارية.
- ت. تكييف و مرونة المرافق العمومية الإدارية.
- ث. الحماية القانونية للمواطنين و ترقية ممارسات المواطنة.

إن هذه العملية ليست سهلة، لأنها تتطلب من الإدارة العمومية أن تكون إدارة ديمقراطية تضمن مشاركة المواطنين بأرائهم وانتقاداتهم من جهة، بالإضافة إلى العمل على إرضاء حاجياتهم و هذا لضمان استمرارها<sup>1</sup>

لقد سعت الإدارة الجزائرية إلى تحسين علاقاتها مع المواطنين أو بصفة أدق مع المستفيدين من خدماتها، من خلال قيامها بمحاولات عديدة للإصلاح ، إلا أن هذه التدابير لم تعرف في كثير من الأحيان، التطبيق على أرض الواقع.

و القليل الذي طبق لم يعرف الاستمرار حيث اتسمت الإصلاحات الرامية إلى تحسين علاقة الإدارة بالمواطنين بجزئيتها و قصر عمرها.

ولعل أهم التدابير التي اتخذتها الحكومة الجزائرية هي تلك التي نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 المنظم لعلاقات الإدارة بالمواطنين<sup>2</sup> ، فقد تضمن هذا المرسوم أربعة أبواب و 42 مادة ، أغلبها كانت ترمي إلى إصلاح الخدمة العمومية و تحسين الأداء حيث نص في المادة 03 منه يجب على الإدارة أن تحترم الإنسان و تحفظ كرامته و يجب أن تكون في علاقاتها بالمواطن مطبوعة في جميع الأحوال باللطف و الكياسة.

<sup>1</sup> Driss Alaoui ISMAILI، Qualité du service Public ; composante essentielle du marketing public، la revue IDARA، Numéro Spécial : Renouveau du service public، Volume 2، Numéro 1، Ecole Nationale de l'Administration، Alger 1992 p 39.

<sup>2</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04/07/1988، ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن، الجريدة الرسمية عدد 27 ص 1014.

أما في المادة 06 من نفس القانون فقد حثت على ضرورة التكيف الهيكلي و الوظيفي مع إحتياجات المواطنين حيث نصت " تسهر الإدارة دوما على تكيف مهامها و هيكلها مع إحتياجات المواطنين. و يجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة.

كما تطرق المرسوم إلى الشفافية و إعلام المواطنين بكافة الإجراءات و حسن إستقبال المواطنين و تنظيم هياكل إستقبال من حيث تجهيزها و تزويدها بالوسائل البشرية و المادية حتى يمكنها التكفل بالمواطن منذ دخوله رحاب المصلحة أو الهيئة المعنية في أحسن الظروف الممكنة.

أما المادة 21 فتناولت تبسيط الإجراءات و الطرق و دوائر تنظيم عمله، عن طريق إعداد مطبوعات و إستمارات مقننة بسيطة في تصميمها، مختصرة و مفهومة في مضمونها ، وجذابة في شكلها و تقراً بسهولة. كما يجب على الإدارة أن تطور أي إجراء تراه ضروري لتلائم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم و التسيير، و تقليص عدد الأوراق و قيامها مقام المواطن قدر المستطاع و ذلك بإتصالها مباشرة بالمصلحة أو الهيئة المعنية للحصول على المعلومات التي تراها ضرورية و هذا في إطار عملية التنسيق بين المصالح<sup>1</sup>.

و رغم أهمية هذا النص التنظيمي و ما تضمنه من آليات كفلية بتحسين الخدمة العمومية، إلا أنه بقي مجهولاً من قبل شريحة كبيرة من المواطنين وعرف تجاهلاً كبيراً من قبل الإدارات العمومية الجزائرية.

إن ديمقراطية الإدارة العمومية لا تقتصر فقط على تبسيط الإجراءات بل تعتمد على مشاركة فعالية للمواطنين المستفيدين في كل نشاطات الإدارة لاسيما في اتخاذ القرارات، وفي سبيل تكريس هذه المشاركة فإنه يتوجب على الإدارة، من خلال موظفيها، على تجسيد سياسة الباب المفتوح عن طريق الحوار المستمر مع المواطنين حتى تكسب ثقتهم و رضاهم، بإعتبار أن السلطات المخولة للإدارة هي في الأصل بتفويض من المواطنين أنفسهم.

إن ضمان مشاركة فعالية للمواطنين المستفيدين من خدمات الإدارة يتحقق بتقوية الإتصال بين الإدارة و المواطن<sup>2</sup>.

بالإضافة إلى عمل المرافق العمومية الإدارية على ضمان مشاركة المواطنين في نشاطاتها و أعمالها لتصبح أكثر ديمقراطية و شفافية، فإن العمل على الإهتمام بميول و رغبات المواطنين

<sup>1</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04/07/1988، ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن، الجريدة الرسمية عدد 27 ص 1015.

<sup>2</sup> Driss Alaoui ISMAILI، op . cit، p 44.

و إرضاء حاجياتهم ، تعتبر احد الوسائل الهامة التي تلعب دورا كبيرا في تحسين علاقة الإدارة العمومية بالمواطنين<sup>1</sup>.

فلا يمكن للإدارة تحسين هذه العلاقة إذا كانت خدماتها مخالفة أو غير متوافقة مع الإحتياجات الحقيقية للمواطنين، وهذا ما قد يؤدي إلى تباعد بينهما و يزيد من حدة أزمة الثقة التي تعترضهما. و عليه، يجب على المؤسسات و الإدارات العمومية أن تعمل على معرفة حاجيات المواطنين و ميولاتهم و رغباتهم<sup>2</sup>، من خلال الإصغاء إليهم، واخذ إقتراحاتهم بعين الاعتبار.

وتجدر الإشارة إلى أن تحديد إحتياجات المواطنين ليس بالأمر الهين أو السهل، كما عبر عن ذلك الباحث الفرنسي " ميشال كروزيه" حيث إعتبر إحتياجات المواطنين كثيرة ومتعددة بل هي غير محدودة، فليس مهم معرفة حاجات المواطنين بقدر ما هو مهم معرفة تصرفاتهم: أي ماذا يفعلون بالخدمات التي تقدمها الإدارة؟<sup>3</sup>

وما يزيد من تعقيد عملية حصر و إحتياجات المواطنين في الإدارات العمومية، هو كون الخدمات التي تقدمها لهم الإدارة هي خدمات غير ملموسة، وصعبة التقييم، وهذا عكس المنتجات المادية التي تنتجها المؤسسات لكونها سهلة التقييم، و التي يمكن معرفة عيوبها ومزاياها، وهذا بمقارنة حجم المبيعات<sup>4</sup>.

فلا يمكن إعتبار تزايد عدد المواطنين على طلب الوثائق مقياس لتحديد رضا المواطنين وتلبية حاجاتهم، حيث نجد أن طلب المواطنين للوثائق متغير و هذا حسب الفترة الزمنية و حسب السياسة المنتهجة من طرف الدولة. إذن فالمقاييس مختلفة تماما عن تلك المستعملة في القطاع الاقتصادي و الصناعي.

بالإضافة إلى هذه الصعوبة، فإن الإدارات العمومية، بفعل إحتكارها للقطاعات التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، لم تكن تهتم بضرورة تأقلم عملها مع الإحتياجات المتغيرة للمواطنين . إلا أن تراجع هيئات الدولة وتدخل القطاع الخاص في تحقيق مهام المرافق العامة، كان له أثراً كبيراً في عمل المؤسسات و الإدارات العمومية على تأقلمها مع المتطلبات والإحتياجات الجديدة

<sup>1</sup> التقرير العام للجنة إصلاح هيكل الدولة و مهامها، مرجع سابق، ص 527 .

<sup>2</sup> Driss Alaoui ISMAILI، op . cit، p 44.

<sup>3</sup> Miche CROZIER، Le Management d'aujourd'hui Théories et Pratiques ; les éditions DEMOS، Collection DEMOS، Ressources Humaines، Paris، France 1999، p3.

<sup>4</sup> Jerome BON، Albert LOUPPE، Marketing des services publics étude des besoins de la population، les éditions d'organisation، Paris 1980 ،P36 .

للمواطنين. ولعل هذا يعود إلى ضغوط المواطنين و زيادة درجة الوعي في المجتمعات، و هذا من خلال المطالبة ليس فقط بتلبية حاجياتهم بل العمل على تحسينها أكثر فأكثر<sup>1</sup>. و بالرغم من وجود عدة تقنيات لتحديد احتياجات المواطنين وتحسين نوعية خدمات الإدارات العمومية كالإهتمام بالإحتجاجات والشكاوي والقيام بالتحقيقات و الإستشارات وصبر للآراء..الخ فإن معرفة تلك الإحتياجات مرهون بمدى قدرة الإدارة على الإستغلال الأمثل لتلك التقنيات وتحليل نتائجها و إعداد مخططات عمل لتبليتها وتحقيقها، و لن يتأتى لها ذلك إلا بتوفرها على الكفاءات الضرورية للقيام بهذا العمل.

---

<sup>1</sup> Jerome BON، Albert LOUPPE، op، cit، p 42.

**الفصل الثاني :**  
**آليات تجسيد**  
**إصلاح الخدمة العمومية**  
**في الجزائر**

## الفصل الثاني : آليات تجسيد إصلاحات الخدمة العمومية في الجزائر.

لعل أن أهم آليات تجسيد إصلاح الخدمة العمومية تركز أساسا على إستخدام التكنولوجيات الحديثة في مجال الإعلام و الإتصال لما لها من دور أساسي في هاته العملية، و لهذا نجد أن معظم دول العالم توجهت نحو الإدارة الإلكترونية و الحكومة الإلكترونية تلبية لمطالب المواطنين في تحسين الخدمة العمومية و الجزائر كباقي الدول و لإبراز عزم الدولة على إصلاح الخدمة العمومية قامت بإنشاء وزارة مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية، هاته الأخيرة التي بدأت نتائجها تظهر على الواقع و التي سنتناولها في المبحث الثاني.

### المبحث الأول : إستخدام التكنولوجيات الحديثة في مجال الإعلام و الإتصال.

الإبداع الإداري ليس نتاج مصادفة و إنما هو نتيجة حتمية لأسس علمية و قواعد تتبع، و من أهم هذه القواعد المشاركة بالفكر و إتاحة المعلومات و لقد تغيرت في السنوات الخمس عشر الأخيرة الكثير من المفاهيم التي تحكم عمل المديرين، فلم تعد المشكلة في الإدارة الكلاسيكية المتمثلة في إدارة الأفراد أو الماليات أو الأعمال الإدارية الأخرى، و إنما أصبحت المشكلة التي تواجه المديرين هي إدارة التغيير المستمر الذي يحدث داخل المؤسسة مع إكتسابها لخبرات متزايدة في خضم من المتغيرات الخارجية المستمرة في بيئة العمل المحيطة بها وقد أصبح الاعتماد على تقنية المعلومات و الإتصالات أحد الركائز الهامة التي تنطلق منها الإدارة الحديثة وقد تحكمت ثورة المعلومات و الإتصالات في إدارة التغيير بشكل حاسم و أصبح متاح الآن توظيف المعلومات المتاحة من أجل تحقيق أهداف المؤسسة<sup>1</sup>.

وقد تطورت فكرة توظيف المعلومات في الإدارة تطوراً كبيراً، حيث بدأ هذا التوظيف متمثلاً في شكل تقارير تعبر عن " ما حدث فعلاً داخل المؤسسة، ثم تطور الأمر إلى تحليل تلك التقارير لمعرفة الأسباب وراء حدوث المتغيرات " لماذا حدث . " و أنتقلت التقنيات بعملية توظيف المعلومات إلى مرحلة التنبؤ أي " ماذا سيحدث"، ثم تطورت إلى مرحلة الرؤية المجمعدة للمعلومات والتأثيرات المختلفة للقرارات، ثم إنتقلت إلى المرحلة الأكثر تقدماً وهي توظيف المعلومات من أجل تحقيق الأهداف أو " ماذا نريد أن يحدث" . إتجهت أغلب الدول الى إستخدام هاته التكنولوجيات في المجال الإداري، و لعل إنتشار شبكة الأنترنت كان له الأثر البارز في توجه أغلب الإدارات

<sup>1</sup> رأفت رضوان ، الإدارة الإلكترونية ، مركز المعلومات و دعم إتخاذ القرار، القاهرة، دون دار نشر، دون سنة نشر، ص 2.

الى إستعمال تكنولوجيا المعلومات، حيث ساهمت هاته التكنولوجيا في تطوير الإدارة و ظهور مصطلح ما يسمى بالإدارة الإلكترونية.

### المطلب الأول : مفهوم الإدارة الإلكترونية:

يعتبر مصطلح الإدارة الإلكترونية من المصطلحات العلمية المستحدثة تماما في مجال العلوم العصرية. و هي منهج حديث موجه إلى المنتجات من السلع و الخدمات و سرعة الأداء، و يعتمد على إستخدام شبكة متقدمة للإتصالات لبحث وإسترجاع المعلومات بغية دعم وإتخاذ القرارات الفردية و التنظيمية<sup>1</sup>.

وهي مدخل جديد يقوم على إستخدام المعرفة و المعلومات و نظم البرامج المتطورة و الإتصالات للقيام بالوظائف الإدارية وإنجاز الأعمال التنفيذية، و إعتقاد الإنترنت و الشبكات الأخرى في تقديم الخدمات و السلع بصورة إلكترونية بالإضافة إلى تبادل المعلومات بين العاملين في المنظمة و بين الأطراف الخارجية بما يساعد على إتخاذ القرارات و رفع كفاءة الأداء و فعاليته.

ولهذا المفهوم عدة تعريفات، قد تتشابه أو تختلف في بعض الجوانب، و لكنها في المحصلة تتحدث عن مجال واحد، ألا و هو الإدارة الإلكترونية.

**الفرع الأول : تعريف الإدارة الإلكترونية :** تعرف الإدارة الإلكترونية على أنها منظومة إلكترونية متكاملة تعتمد على تقنيات الإتصالات و المعلومات لتحويل العمل الإداري اليدوي الى أعمال تنفذ بواسطة التقنيات الرقمية الحديثة<sup>2</sup>.

و يمكن تعريف الإدارة الإلكترونية تعريفا إجرائيا بأنها العملية الإدارية القائمة على الإمكانيات المتميزة للأنترنت و شبكات الأعمال في التخطيط و التوجيه و الرقابة على الموارد و القدرات الجوهرية للشركة بدون حدود من أجل تحقيق هدف الشركة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> عامر طارق عبد الرؤوف ، الإدارة الإلكترونية ، دار السحاب للنشر و التوزيع ، مصر ، الطبعة الأولى ، 2007 ، ص 25.

<sup>2</sup> نفس المرجع ، ص 28.

<sup>3</sup> نجم نجم عبود ، الإدارة الإلكترونية ، درا المريخ للنشر ، الرياض ، السعودية ، 2004 ص 127.

و هناك من يعرف الإدارة الإلكترونية بأنها مجموعة الأنشطة الحكومية التي تعتمد على الأنترنت و الإتصالات الإلكترونية عبر جميع طبقات و مستويات الحكومة لتقديم جميع الخدمات و المعاملات للأفراد و الحصول على المعلومات في شتى المجالات بيسر و سهولة.<sup>1</sup>

و تعرف أيضا أنها "مقدرة الحكومة على تحسين الخدمات التي تقدمها إلى المواطن من خلال إستخدام التكنولوجيا".<sup>2</sup>

و عرفت أيضا على أساس أنها شكل من أشكال المعاملات التي يمكن أن تتم إلكترونيا بين أي جهتين حكوميتين مع بعضها البعض أو بين المواطن و أي جهة حكومية على أي مستوى كمصلحة الأحوال المدنية، أو وحدات الإدارة المحلية والحكم المحلي أو مصلحة الضرائب أو غيرها، ليدفع فاتورة الكهرباء أو الماء، أو إنهاء إجراءات معاش أو يستخرج شهادة ميلاد أو حتى ليدلي بصوته في الإنتخابات أو غير ذلك من أشكال التعامل الأخرى.<sup>3</sup>

**أولاً: المبادئ :** يرى الأستاذ الدكتور عمار بوحوش أن من مبادئ الإدارة الإلكترونية الحكومية مايلي<sup>4</sup> :

1. تقديم أحسن الخدمات للمواطنين : وهذا الاهتمام بخدمة المواطن يتطلب خلق بيئة عمل فيها تنوع من المهارات والكفاءات، المهياة مهنيا لإستخدام التكنولوجيا الحديثة، بشكل يسمح بالتعرف على كل مشكلة يتم تشخيصها، و ضرورة إنتقاء المعلومات حول جوهر الموضوع و القيام بتحليلات دقيقة، و صادقة للمعلومات المتوفرة، مع تحديد نقاط القوة و الضعف و إستخلاص النتائج، و إقتراح الحلول المناسبة لكل مشكلة.
2. التركيز على النتائج : حيث ينصب إهتمام الحكومة الإلكترونية (الإدارة العامة الإلكترونية) على تحويل الأفكار إلى نتائج مجسدة في أرض الواقع، و أن تحقق فوائد للجمهور تتمثل في تخفيف العبء عن المواطنين من حيث الجهد، و المال و الوقت، و توفير خدمة مستمرة على مدار الساعة (دفع الفواتير عن طريق بطاقات الائتمان بدون التنقل إلى مراكز الهاتف، الغاز، لتسديد الرسوم، والفواتير المطلوبة).

<sup>1</sup> محمد المتولي ، إدارة الموارد البشرية لتطبيق الحكومة الإلكترونية في الدول العربية ، بحث قدم إلى المؤتمر العلمي الأول الذي نظّمته شرطة دبي في الفترة من 24-26 أبريل 2003 ، ص 18.

<sup>2</sup> عمار ، بوحوش ، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين ، بيروت ، دار الغرب الإسلامي ، 2006 ، ص 182.

<sup>3</sup> خالد الزغبى ، الأعمال الإلكترونية و التجارة الإلكترونية، مجلة الحاسوب ، العدد 46 ، 2000 ص 12.

<sup>4</sup> عمار بوحوش ، مرجع سابق ، ص 189

3. سهولة الاستعمال و الإتاحة للجميع، أي إتاحة تقنيات الحكومة الإلكترونية للجميع في المنازل والعمل والمدارس والمكتبات لكي يتمكن كل مواطن من التواصل.
4. تخفيض التكاليف : ويعني أن الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات، وتعدد المتنافسين على تقديم الخدمات بأسعار زهيدة، يؤدي إلى تخفيض التكاليف.
5. التغيير المستمر : و هو مبدأ أساسي في الإدارة الإلكترونية، بحكم أنها تسعى بانتظام لتحسين وإثراء ما هو موجود، ورفع مستوى الأداء سواء بقصد كسب رضا الزبائن أو بقصد التفوق في التنافس .

**الفرع الثاني : الأهداف :** إن أهداف الإدارة الإلكترونية عديدة جدا و كلها تنصب في زيادة كفاءة و فعالية المنظمة و تخفيض التكاليف من جهة أخرى، و تتمثل أهداف الإدارة الإلكترونية فيمايلي <sup>1</sup> :

1. تطوير الإدارة بشكل عام باستخدام التقنيات الرقمية الحديثة من حلول و أنظمة و التي من شأنها تطوير العمل الإداري، و بالتالي رفع كفاءة و إنتاجية الموظف.
2. محاربة البيروقراطية و القضاء على تعقيدات العمل اليومية.
3. توفير المعلومات و البيانات لأصحاب القرار بالسرعة وفي الوقت المناسبين و رفع مستوى العملية الرقابية.
4. تقليل تكاليف التشغيل من خلال خفض كميات الملفات و الخزائن لحفظها و كميات الأوراق المستخدمة و الإنجاز السريع للمعاملة.
5. تواصل أفضل و إرتباط أكبر بين إدارات المؤسسة الواحدة و الذي من شأنه تقديم خدمات أفضل.
6. إدارة و متابعة المصالح المختلفة بالمؤسسة و كأنها وحدة مركزية.
7. التوجه نحو شفافية العمل الإداري و شفافية المعلومات و عرضها أمام العملاء، المواطنين و الموردين <sup>2</sup>.

<sup>1</sup> عامر طارق عبد الرؤوف ، مرجع سابق ، ص 33-34

<sup>2</sup> علاء عبدالرزاق السالمي ، الإدارة الإلكترونية ، الأردن، دار وائل للنشر ، ص 39.

## الفرع الثالث : الأهمية :

تتجلى أهمية الإدارة الإلكترونية في قدرتها على مواكبة التطور النوعي و الكمي الهائل في مجال تطبيق تقنيات و نظم المعلومات و ما يرافقها من إنبثاق ثورة المعلومات و هي تمثل استجابة قوية لتحديات القرن و التي تشمل العولمة، الفضاء الرقمي و إقتصاديات المعلومات و المعرفة و ثورة الأنترنت<sup>1</sup>.

إن إهتمام العالم المتزايد بتقنيات المعلومات الإدارية لم يأتي من فراغ بل بسبب وجود فوائد كبيرة و لذلك بدأت الدول تتسابق في تطبيق الإدارة الإلكترونية في مؤسساتها و من أهم هذه الفوائد نذكر<sup>2</sup> :

1. تبسيط الإجراءات داخل المؤسسات و هذا ينعكس إيجابيا على مستوى الخدمات التي تقدم للمواطنين، كما تكون الخدمات المقدمة أكثر جودة.
2. إختصار وقت إنجاز المعاملات الإدارية المختلفة.
3. الدقة و الموضوعية.
4. تسهيل إجراء الإتصال بين المؤسسات و الإدارات.
5. إن إستخدام الإدارة الإلكترونية بشكل صحيح سيققل من إستخدام الأوراق بشكل ملحوظ مما يؤثر إيجابيا على عمل المؤسسة.
6. الإدارة الإلكترونية سوف تؤدي الى تحويل الأيدي العاملة الزائدة عن الحاجة الى أيدي عاملة لها دور أساسي في تنفيذ هذه الإدارة، عن طريق إعادة التأهيل لغرض مواكبة التطورات الجديدة التي طرأت على المؤسسة و الإستغناء عن الموظفين الغير أكفاء و الغير قادرين على التكيف مع الوضع الجديد.

<sup>1</sup> ياسين سعد ، الإدارة الإلكترونية و آفاق تطبيقاتها العربية ، معهد الإدارة العامة ، السعودية ، 2005 ، ص 27.

<sup>2</sup> علاء عبدالرزاق السالمي ، مرجع سابق ، ص 37-38

مما سبق يمكن صياغة بعض الخصائص الجوهرية للإدارة الإلكترونية وفق الآتي<sup>1</sup>:

أ. **زيادة الإتقان** : إن الإدارة الإلكترونية كآلية عصرية في عمليات التطوير الإداري و التغيير التنظيمي تمثل منعرجا حاسما في شكل المهام، و الأنشطة الإدارية التقليدية، و تتطوي على مزايا أهمها المعالجة الفورية للطلبات، و الدقة و الوضوح التام في انجاز المعاملات.

ب. **تخفيض التكاليف** : إذا كانت الإدارة الإلكترونية في البداية تحتاج لمشاريع مالية معتبرة بهدف دفع عملية التحول، فان إنتهاج نموذج المنظمات الإلكترونية بعد ذلك سيوفر ميزانيات مالية ضخمة، حيث لم تعد الحاجة في تلك المراحل لليد العاملة ذات العدد الكبير.

ت. **تبسيط الإجراءات** : أمام الحاجة للتحديث، والعصرنة الإدارية عملت جل الإدارات على إدخال المعلومات إلى مصالحها، و حرصت على إستخدامها للإستخدام الأمثل، لما لها من إمكانيات، و قدرات في تلبية حاجات المواطنين بشكل مبسط و سريع، خاصة في ظل تنوع الفئات التي تستهدفها أنشطة المنظمات العامة.

ث. **تحقيق الشفافية** : فالشفافية الكاملة داخل المنظمات الإلكترونية هي محصلة لوجود الرقابة الإلكترونية، التي تضمن المحاسبة الدورية على كل ما يقدم من خدمات، " إذ تعرف الشفافية بأنها الجسر الذي يربط بين المواطن، و مؤسسات المجتمع المدني، من جهة و السلطات المسؤولة عن مهام الخدمة العامة من جهة أخرى، فهي تتيح مشاركة المجتمع أكمله في الرؤية<sup>2</sup>.

و على هذا فإن الإدارة الإلكترونية تسعى الى إجراء تحسينات فعالة في المنظمات المعاصرة الأمر الذي يترتب عنه تحقيق مزايا أساسية تتمثل في تحسين الخدمات المقدمة، تحسين العلاقة بين الإدارة و المواطن و تحسين أداء المنظمات من خلال التأثير على كل الوظائف و الأنشطة بالإضافة الى تحسين جودة أداء العمل عن طريق إستخدام أساليب إلكترونية جديدة تتسم بالكفاءة و الفاعلية و السرعة.

<sup>1</sup> إيهاب خميس أحمد مير ، متطلبات تنمية الموارد البشرية لتطبيق الإدارة الإلكترونية، دراسة تطبيقية على العاملين بالإدارة العامة للمرور بوزارة الداخلية في مملكة البحرين، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007 ص 55.

<sup>2</sup> أحمد ، درويش ، الشفافية والنزاهة حلمنا القادم، " نشرة تكنولوجيا الادارة " ، العدد الثامن، فيفري / مارس 2007 ، وزارة الدولة للتنمية الادارية ، مصر ، ص03

**المطلب الثاني : التحول نحو الإدارة الإلكترونية.****الفرع الأول : دوافع التحول :**

إن موجة التغيير في مجال تقديم و إيصال المعلومات قد دفعت بجميع الحكومات للتحول نحو الإدارة الإلكترونية لذلك نجد هناك عدة تطورات دفعت باتجاه اعتماد الإدارة الإلكترونية منها ما يتعلق بالمسؤولين الحكوميين الذين يقومون بتطوير طرق جديدة لتطوير العمل الحكومي و لزيادة الكفاءة في توصيل الخدمات و أحيانا إستجابة لضغوط المواطنين أو قطاع الأعمال أو لأطراف أخرى لها علاقة بالعمل الحكومي.

و إننا نجد في كل دولة هناك دوافع تظهر في الواقع تدعو إلى التحول إلى الإدارة الإلكترونية على حساب دوافع أخرى، حسب وضع هذه الدولة الإقتصادي و السياسي و أهم هذه الدوافع نجد ما يلي:<sup>1</sup>

**تسارع التقدم التكنولوجي والثروة المعرفية المرتبطة به :** إن توظيف التكنولوجيا الحديثة لصالح المجتمع وتمكينه من الحصول على فوائد كثيرة تتمثل في تحسين أداء المؤسسات و إتاحة لها الفرص للاستثمار في قطاع التكنولوجيا لتسهيل الحياة و الإستفادة من المزايا التقنية المتوفرة على المستوى الدولي.

**توجهات العولمة نحو تقوية الروابط الإنسانية<sup>2</sup> :** حيث اعتبرت دافعا للعديد من الدول لتحسين خدماتها لترتقي للمستويات العليا للحصول على شهادة الجودة العالمية لخدماتها من ناحية و لإرضاء المواطن من ناحية أخرى، بعد أن أصبح أمامه معيارا عالميا يستطيع من خلاله مقارنة ما تقدمه دولته من خدمات محلية بما تقدمه الدول المتقدمة من خدمات راقية لمواطنيها.

**التحولات الديمقراطية :** وما رافقها من إصلاحات إدارية مطلوبة من كل دولة ترغب في الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية أو تلبية مطالب جمعيات حقوق الإنسان المحلية و الدولية. إن تغيير الأوضاع الدولية فرض واقع أجبر الجميع على الدخول فيها، والذي لا يستطيع المواكبة سوف يعيش في عزلة دائمة و ذلك يعني تضرر الدولة و مواطنيها.

<sup>1</sup> عمار بوحوش، مرجع سابق، ص 183

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص 184

تزايد الضغط الشعبي على الحكومات وتطلعات المواطنين للحصول على خدمات أفضل و أسرع وأسهل في الوصول إلى المعلومات : وقد تدعم هذا الوعي الشعبي بشعور كل مواطن بحقه في الوصول إلى المعلومات و معرفة آليات إتخاذ القرار السياسي.

حاجة الموظفين الحكوميين للدعم النوعي : من خلال قاعدة معلومات صلبة و نظام عمل متطور و حديث.

وجود ضغوط شعبية على القيادة السياسية : لتمكين المواطن من المشاركة في النقاش وإبداء آرائهم في القضايا التي تهمهم، ومطالبتهم بخلق منظومة اتصال مفتوحة و أكثر شفافية. الكفاءة في تقديم الخدمات العامة : فالكفاءة تأخذ عدة أشكال منها تخفيض الأخطاء، وتحسين الدخل و أيضا تخفيض التكاليف و التقليل من البيروقراطية من خلال إعادة هندسة الإجراءات و هذا يؤدي إلى تقليل الوقت المحدد لتحقيق الأهداف و إعطاء الفرصة للموظفين للحصول على مهارات جديدة وتطوير أنفسهم.

التسويق : ويشمل التعرف على أفضل الطرق للتعامل مع الأفراد و القطاع الخاص، و تنمية الإحساس لدى المواطنين بأهمية تمركز إهتمام الحكومة حوله و بالتالي أهميته كمواطن له حقوق كما له واجبات.

تقديم خدمات جديدة و متطورة : إن تقديم الخدمات بصورة أفضل هي من الدوافع الرئيسية للإدارة الإلكترونية، وترتكز على تحسين خبرات الأفراد في التعامل مع الحكومة عند تقديمهم للطلبات أو الحصول على خدمات، و يمكن تحسين هذه الخدمات من خلال الكفاءة كما ذكرنا و تشديد المراقبة و إجراءات أفضل من خلال إستخدام التقنيات التي تحسن من نوعية الخدمة.

اللامركزية : هو هدف تسعى إليه الدول ذات المساحة الجغرافية الكبيرة، مع وجود تجانس في نوعية الأفراد مع أنه من الصعب على الحكومة الإلكترونية التأثير على المنظمات الكبرى التي إعتمدت على البيروقراطية منذ فترة طويلة.<sup>1</sup>

السيطرة الإدارية : إن التقنية المستخدمة في مشروع الإدارة الإلكترونية تساعد على مضاعفة الرقابة الإدارية المستمرة و المباشرة، و توقع الخلل، و تتبع معاملات المواطنين، و التقليل

<sup>1</sup> حماد مختار ، تأثير الإدارة الإلكترونية على إدارة المرفق العام و تطبيقاتها في الدول العربية ، مذكرة ماجستير غير منشورة ، التنظيم السياسي و الإداري ، جامعة الجزائر ، 2007 ، ص 30.

من البيروقراطية، و يمنع احتكار الحكومة لصالح فئة معينة، و هذا ما يحقق تطورا اقتصاديا أسرع، و إستقرارًا أكبر<sup>1</sup>.

**طلب المواطنين :** و خاصة لدى جيل الشباب الذي تعود على إستخدام التكنولوجيا الحديثة و التي أصبحت جزءا مهما من روتين حياتهم.

**زيادة مساهمة المواطنين :** يطالب المدافعون عن الإدارة الإلكترونية بزيادة مساهمة المواطنين في الحكومة، حتى تعطيم شعورا بالمشاركة في إتخاذ القرار، أما من جانب الحكومة فيمكنها الإتصال مع المناطق النائية و الأقليات و إرسال و إستقبال المعلومات، و أيضا فتح المجال لعمل لقاءات بين المواطنين من أجل توفير الفرص للأشخاص الذين لديهم نفس الاهتمامات و الآراء و تبعد بينهما المسافات.

**الشفافية :** فالشفافية الكاملة داخل المنظمات الإلكترونية هي محصلة لوجود الرقابة الإلكترونية التي تضمن المحاسبة الدورية على كل ما يقدم من خدمات، " إذ تعرف الشفافية بأنها الجسر الذي يربط بين المواطن، و مؤسسات المجتمع المدني، من جهة، والسلطات المسؤولة عن مهام الخدمة العامة من جهة أخرى، فهي تتيح مشاركة المجتمع بأكمله في الرؤية<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني : تطبيق الإدارة الإلكترونية:

إذا كان تطبيق الإدارة الإلكترونية دفعة واحدة يؤدي إلى خلل في إستراتيجية التطبيق كون الإنتقال نحو واقع معين يرتبط دائما بتهيئة الظروف و المناخ الملائم، فإن أفضل طريقة للوصول إلى تطبيق سليم لإستراتيجية الإدارة الإلكترونية، هو العمل على تقسيم خطة الوصول إلى المرحلة النهائية للإدارة الإلكترونية، بما يتماشى و الظروف المحيطة بالمنظمات، و الهيئات الإدارية التي تشهد عملية التحول الإلكتروني.

لقد قدمت العديد من الإسهامات الفكرية حول المراحل الأساسية لتطبيق الإدارة الإلكترونية، حيث ترى إحدى هذه الإسهامات، أن التحول الناجح من نموذج الإدارة التقليدية التي تتصف بجمود الهيكل التنظيمي و الروتين المميز للوظائف و الأنشطة، و التعقيد البيروقراطي الناتج عن تضخم

<sup>1</sup> نفس المرجع ، ص 30.

<sup>2</sup> أحمد درويش ، مرجع سابق ، ص 03.

الأجهزة الإدارية، و زيادة مستوياتها التنظيمية إلى نموذج الإدارة الإلكترونية، لا بد أن يمر بمراحل ذات أهمية، والتي تشمل ما يلي<sup>1</sup>:

**أولا /مرحلة الإدارة التقليدية الفاعلة:** حيث يتم خلال هذه المرحلة تفعيل الإدارة التقليدية و محاولة تنميتها وتطويرها، و ذلك بالتوازي مع عملية الشروع في تنفيذ مشروع الإدارة الإلكترونية، إذ يستطيع المواطن بذلك تخليص معاملته، و إجراءاته بشكل سهل و بدون أي روتين، أو مماطلة في الوقت الذي يستطيع فيه كل فرد يملك حاسب شخصي، أو عبر الأكشاك، الاضطلاع على نشرات المؤسسات و الإدارات و الوزارات و أحدث البيانات و الإعلانات عبر الشبكة الإلكترونية، مع إمكانية طبع أو استخراج الاستمارات اللازمة، و تعبئتها لإنجاز أي معاملة.

**ثانيا / مرحلة الإدارة الإلكترونية الفاعلة :** يرى أصحاب هذا الاتجاه، و التي يتم من خلالها التخلي عن الشكل التقليدي للإدارة، بعد أن يصبح عدد المستخدمين للشبكة الإلكترونية يقارب 30 بالمائة من المواطنين، و يجب أن يصاحب ذلك توفر الحواسيب، سواء بشكل شخصي أو عن طريق الأكشاك، أو في مناطق عمومية، بحيث تكون تكلفتها أيضا معقولة و يسيرة لجميع المواطنين، مما يتيح و يمكن كل الأفراد من إستعمال الشبكة الإلكترونية لإنجاز أي معاملة إدارية و بالشكل المطلوب و بأسرع وقت، و أقل جهد، و أقل تكلفة ممكنة، و بأكثر فعالية. كمية و نوعية و بذلك يكون الرأي العام قد تفهم الإدارة الإلكترونية، تقبلها، و تفاعل معها، و تعلم طرق إستخدامها.

و الملاحظ للمراحل الخاصة بالتحول للإدارة الإلكترونية التي يقدمها أصحاب هذا التوجه، يجد أنها ركزت على خطة إنتقال تساعد على إندماج المجتمع بشكل تدريجي، لكي يكون هناك تقبل طوعي لإستراتيجية الإدارة الإلكترونية، بما يؤدي إلى تخفيض شدة مقاومة التغيير التنظيمي، التي تنتج غالبا عندما يكون هناك مشروع يتعلق بتحول جذري، و مفاجئ في الأساليب الإدارية. إن وجهة النظر سابقة الذكر قد أولت اهتماما بالمعدات، و الأجهزة الإلكترونية اللازمة و هذا شيء منطقي، انطلاقا من أن التحول للإدارة الإلكترونية يتطلب توفير البنية التحتية الداعمة للأعمال الإلكترونية، غير أن ذلك لا يمكن أن يفتح المجال واسعا لإنجاح مبادرات الإدارة الإلكترونية، لأن هذه الأخيرة تتطلب بالأساس وجود وعي ثقافي، و مستوى علمي مناسب

<sup>1</sup> علي ، حسن باكير المفهوم الشامل للإدارة الالكترونية "، مجلة آراء حول الخليج ، الامارات العربية المتحدة ، العدد 23 ، مركز الخليج للأبحاث ، 2006، alibakeer.maktooblog.com تاريخ الإطلاع 2014/04/01.

يتمشى و بيئة العمل الإلكترونية، فمراحل التحول نحو الإدارة الإلكترونية لابد أن يصاحبه القضاء على الأمية الإلكترونية، عن طريق بناء مجتمع معلومات، و تكوين حلقات التواصل الإلكتروني. مقابل ذلك نتجه بعض الدراسات في تحديد مراحل التحول للإدارة الإلكترونية إلى طريقة تصنيف الخدمات الإلكترونية، و وضعها في شكل إلكتروني على شبكة الانترنت، وتبعاً لذلك يمكن إختصار عملية التحول للإدارة الإلكترونية وفق ما تراه هذه الدراسات في الآتي<sup>1</sup>:

1. الخدمات على الانترنت بطريقة صحيحة تبعاً لنوع الخدمة وتشمل:
    - خدمات شخصية، خدمات تجارية، خدمات تعليمية، خدمات صحية.
  2. الخدمات الإلكترونية تبعاً لمراحل العمر وتشمل:
    - خدمات طلب شهادة ميلاد، الكشف الطبي، الالتحاق بالمدارس، خدمات التجديد، خدمات انتخابية، خدمات التشغيل و التوظيف.
  3. الخدمات الإلكترونية تبعاً لنوع المستفيدين من الخدمة و تشمل:
    - خدمات فردية تقدم للمواطنين، خدمات مؤسسية تقدم للشركات و النوادي.
- و يركز أصحاب هذا الاتجاه دائماً على ضرورة توفير بعض الميكنزمات الضرورية، و التي يجب أن تكون مصاحبة لكل مراحل التحول نحو خدمات الإدارة الإلكترونية والتي تتجسد في الآتي:
1. يجب البدء بالقطاعات الأكثر إلحاحاً و القضاء على الهوة بين النظري و التطبيقي، و إمتلاك الإطارات البشرية المؤهلة.
  2. يجب الحفاظ على أمن المعاملات و التعاملات.
  3. يجب توفير التمويل الكافي بالبحث عن مصدر رسوم دائمة لسد نفقات التشغيل.
  4. توظيف العناصر الماهرة، و إشاعة ثقافة التدريب، و نشر الثقافة الإلكترونية المبسطة و المتقدمة.
  5. توعية المواطنين و الإدارات الحكومية بفوائد و عوائد الإدارة الإلكترونية.

لقد حاول هذا الإقتراح أن يلم بجملته من المراحل الضرورية الخاصة بتطبيق مبادرة الإدارة الإلكترونية، غير أنه يركز بشكل جلي على تقنية الأنترنت كشبكة معلومات يمكن أن يتم الاستناد إليها في تقديم الخدمات الإلكترونية، و يهمل بعض التقنيات الأخرى، والتي هي ضرورية

<sup>1</sup> عبد الرحمن ، تيشوري ، " الإدارة الإلكترونية "، الحوار المتمدن ، العدد 1418 ، ص 41.

في البناء الهيكلي للإدارة الإلكترونية، مثل خطوط الهواتف سواء الثابت أو النقال وكذا تقنية الفاكس.

في حين تركز إحدى الدراسات التي تناولت موضوع الإدارة الإلكترونية الحكومية ( الحكومة الإلكترونية ) على ضرورة توفير ثلاث خطوات متكاملة في تطبيق الحكومة الإلكترونية تشمل الآتي <sup>1</sup> :

1. البدء في عملية ربط كافة المكاتب داخل كل منظمة على حدى إلكترونيا.

2. تعزيز عملية التشبيك الإلكتروني بين كافة المنظمات في الدولة.

3. تعزيز نظم اتصال هذه المنظمات بمؤسسات الحكومة.

مما سبق يمكن إقتراح بعض الخطوات التي يمكن أن تعبر عن عملية إنتقال سلسلة، و ناجحة في تطبيق الإدارة الإلكترونية و التي يمكن حصرها في هذه النقاط <sup>2</sup> :

1. إحداث تحول نوعي ليس بمكننة الوظائف الحكومية فحسب، بل بالتأسيس لمجتمع معلومات له القدرة على التعامل مع المستجدات التقنية.

2. خلق شراكة بين جل القطاعات و المؤسسات، بما فيها المؤسسات العامة، والخاصة التي يجب أن تتقاسم عمليات التحضير، و الإعداد لمرحلة التحول نحو الإدارة الإلكترونية.

3. ضرورة خلق البنية التقنية و التحتية مع مراعاة عنصرى الأمن المعلوماتي، و الخصوصية أثناء تطبيق الإدارة الإلكترونية.

4. تبويب المعلومات :إذ يكتمل هذا العنصر بإيجاد محتوى معلومات كامل مع تيسير الوصول الجماهيري لمختلف تلك المعلومات، و إقامة نظام تصنيف واضح على مواقع خدمات الإدارة الإلكترونية مثل تحديد الشرائح المستهدفة بالخدمة، و هو ما يعرف بالعملاء (التبويب الدقيق و الواضح لأنواع الخدمات المدنية).

5. التأسيس لنظام قانوني كفيل بحماية الإدارة الإلكترونية من مخاطر البيئة الإلكترونية مثل مخاطر القرصنة و التجسس الإلكتروني بهدف إزالة تخوف المتعاملين من مخاطر العمل الإلكتروني، و ما يمكن أن يلحقه من أضرار على مصالحهم أثناء انجاز تعاملاتهم مثل

<sup>1</sup> صلاح ، مصطفى قاسم ، التحديات الأمنية للحكومة الإلكترونية دراسة مسحية لتجربة دبي في دولة الامارات العربية المتحدة قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم الإدارية ، قسم العلوم الإدارية ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، .الرياض ، 2003 ، ص51

<sup>2</sup> عشور عبد الكريم ، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية .رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، 2010 ، ص 28.

تحديد أمن البيانات و المعلومات الشخصية التي يقدمها كل عميل و طالب للخدمة على شبكات الإدارة الإلكترونية المختلفة.

و تمثل مراحل الانتقال أنفة الذكر نقطة أساسية، وهامة في تطبيق الإدارة الإلكترونية، و التي يولى لها قادة مبادرات التحول الإلكتروني إهتماما بالغا، و هو ما يجعل العديد من تلك المبادرات تركز مسبقا على توفير كل الشروط اللازمة، لتحقيق الأهداف المسطرة في برامج ومخططات مشروع الإدارة الإلكترونية.

### الفرع الثالث : متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية

يقضي التحول نحو تطبيق الإدارة الإلكترونية متطلبات عديدة نذكر من أهمها:

أ /المتطلبات الإدارية و الأمنية : تنحصر المتطلبات الإدارية و الأمنية الواجب مراعاتها عند تطبيق الإدارة الإلكترونية في العناصر التالية<sup>1</sup>:

1. وضع استراتيجيات وخطط التأسيس : والتي يمكن أن تشمل إدارة، أو هيئة على المستوى الوطني لها وظائف التخطيط، و المتابعة، و التنفيذ لمشاريع الحكومة الإلكترونية وفي هذه المرحلة لابد من توفير الدعم، و التأييد من طرف الإدارة العليا في الهرم الإداري مع توفير مخصصات مالية كافية لإجراء التحول المطلوب.
2. توفر البنية التحتية للإدارة الإلكترونية: إذ لابد من العمل على تطوير مختلف شبكات الاتصالات، بما يتوافق مع بيئة التحول التي تستدعي شبكة واسعة، و مستوعبة للكم الهائل من الاتصالات، دون إهمال التجهيزات التقنية الأخرى من معدات، و أجهزة، و حواسيب آلية، و محاولة توفيره و إتاحتها للأفراد و المؤسسات.
3. تطوير التنظيم الإداري و الخدمات و المعاملات الحكومية وفق تحول تدريجي : بإعادة تنظيم الجوانب و المحددات الهيكلية، و مختلف الوظائف الحكومية، بما يجعلها تتسجم و مبادئ الإدارة الإلكترونية مثل إلغاء إدارات، إستحداث إدارات جديدة تسير التطور التكنولوجي.

<sup>1</sup> سعيد بن معلا العمري ، مرجع سابق ، ص 21، 18.

4. متطلب الكفاءات و المهارات المتخصصة : و هو ضرورة وجود يد عاملة مؤهلة، تمتلك زادا معرفيا يحيط بمبادئ التقدم التقني، و لها من الخبرة ما يمكنها من أن تصبح موردا بشريا مؤهلا لإستخدام تقنيات المعلومات
5. وضع التشريعات القانونية اللازمة لتطبيق الإدارة الإلكترونية قبل التطبيق عن طريق تحديد الإطار القانوني الذي يقر بالتحول الإلكتروني و أثناء التطبيق أي تكملة للنقائص و الفراغ القانوني اللازم، و الذي يمكن أن يظهر في أي مرحلة من مراحل التحول، و بعد التطبيق بوضع قواعد قانونية ضامنة لأمن المعاملات الإلكترونية و تحديد الإجراءات العقابية الخاصة بفئة المتورطين في جرائم الإدارة الإلكترونية.

و في هذا السياق نجد أن الدول التي اعتمدت تطبيقات الإدارة الإلكترونية لم تصدر تشريعات عامة، تلزم الإدارات و المؤسسات الحكومية بأداء جميع معاملاتها الإدارية مع المواطنين عن بعد بالوسائل الإلكترونية إلى جانب الوسائل التقليدية، حيث أن التشريعات الحديثة في الكثير من الدول الغربية قد يتراوح مضمونها بين إقرار المبدأ، أي الإعلان عن حق المواطن في الحصول على المعاملات الإدارية و الخدمات العامة بوسائل معلوماتية -باستثناء ما يشترط القانون صراحة حضور المعني شخصا إلى المراكز الإدارية لإتمامه-، و بين إلزام الإدارات العامة على تقديم بعض الخدمات الإلكترونية في مجالات أو قطاعات مثل مجال نشر القوانين القرارات الإدارية و المعلومات الإدارية، و مجال وضع نماذج المعاملات الإدارية عبر شبكة الأنترنت، إضافة إلى مجالات التصاريح المالية و الضرورية، بحيث تلزم الشركات التجارية و بعض فئات التجار بتقديم تلك التصاريح إلكترونيا وفق شروط تحدد بأدوات تعاقدية.

6. متطلب الإصلاح الإداري <sup>1</sup> : في إطار الوصول إلى تحقيق تحول ناجح في تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية، يقترح الدكتور علي السيد الباز ضرورة الإصلاح الإداري و الذي يشمل التخصص الوظيفي في تشغيل البرامج الإلكترونية، و خبراء لتأمين المعلومات، و حماية البرامج و التعاملات، و الوثائق أي محاولة إحداث تغييرات جذرية و جوهرية في المفاهيم الإدارية والفنية، و الحاجة إلى قيادات واعية متحمسة و لها القدرة

<sup>1</sup> علي السيد الباز ، الحكومة الإلكترونية والإدارة المحلية ، الإدارة المحلية الإلكترونية العربية ، تاريخ الإطلاع

الإدارية، و ترشيدها، و تطوير العلاقات بين المنظمات الإدارية المختلفة و البحث عن حلول كفيلة تؤدي إلى تحسين إنجاز الخدمة الوظيفية، إضافة إلى ضرورة بسط قواعد الإثبات فيما يتعلق بالتصرفات الإلكترونية كما فعل القانون رقم 230 سنة 2000 في فرنسا والحاجة إلى تشريعات جديدة تخص التوقيع الإلكتروني، و حمايته مثل تشريع اعتماد التوقيع الإلكتروني عام 1998 في الولايات المتحدة الأمريكية.

**ب/ المتطلبات السياسية :** حيث تترجمها وجود إرادة سياسية داعمة لإستراتيجية التحول الإلكتروني، و مساندة لمشاريع الإدارة الإلكترونية، عن طريق تقديم العون المادي، و المعنوي المساعد على إجتياز العقبات وتطوير برامج التحول الإلكتروني و الإدارة الإلكترونية. إذ تمثل مبادرة الإدارة الإلكترونية العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة على الصعيد العربي إحدى النماذج التي وجدت تجنيد سياسي، وإرادة لدى القيادة، حيث انطلقت مبادرة دبي عام 1999 بموجب إعلان رسمي أصدره الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم نائب رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء حاكم دبي، إذ سرعان ما تحولت المبادرة إلى واقع ملموس عبر برنامج عمل يقوم على نقاط منها <sup>1</sup> :

1. اعتماد قناة موحدة لخدمة العملاء، بالتعاون مع إدارة الخدمات الإلكترونية، من أجل تعزيز مستويات الكفاءة والفعالية.
2. تبسيط عمليات الحصول على الخدمات الحكومية اعتمادا على إحداث التقنيات.
3. إبتكار خدمات حكومية جديدة وربط بيئات العمل في الدوائر الحكومية، لتحقيق التكامل الذي يمهد الطريق لمبدأ حكومة بلا أوراق وبدون طابور.
4. تحديث الإجراءات الحكومية ووضع مقاييس متقدمة.
5. توعية المجتمع بجدوى التحول الإلكتروني، وضمان الحد الأدنى من المعرفة، بكيفية استخدام الأدوات التي تمكنهم من الحصول على خدماتهم من الدوائر الحكومية.

**ج / المتطلبات الاقتصادية والاجتماعية :** إذ تشمل العمل على خلق تعبئة اجتماعية مساعدة و مستوعبة لضرورة التحول للإدارة الإلكترونية، وعلى دراية كافية بمزايا تطبيق الوسائل التقنية في الأجهزة الإدارية، مع الإستعانة بوسائل الإعلام، و جمعيات المجتمع المدني في دعم اللقاءات

<sup>1</sup> عشور عبد الكريم، مرجع سابق، ص 25

و الندوات و التجمعات التحسيسية الخاصة بنشر فوائد تطبيق الإدارة الإلكترونية، و برمجة حصص تدريبية على استعمال الآلات التقنية في مختلف المستويات التعليمية ( ثقافة تكنولوجية) مع ضرورة توفير المخصصات المالية الكافية لتغطية الإنفاق على مشاريع الإدارة الإلكترونية دون إهمال الإستثمار في ميدان تكنولوجيا المعلومات و الإتصال، و إيجاد مصادر تمويل لها تمتاز بالديمومة على المستوى المركزي و المحلي.

د/متطلبات البنية التحتية للاتصالات : ترتبط بإيجاد حواسيب إلكترونية و نظم بيانات متكاملة و أكشاك الكترونية في الأماكن العمومية، و الهواتف و الفاكسات، و تعمل بنية الإتصالات على زيادة الترابط بين مختلف الأجهزة الإدارية داخل الدولة من خلال التنمية الإجتماعية و الإقتصادية، التحول الى إقتصاد المعرفة، والإستفادة من الموارد البشرية و رأس المال، و الإهتمام بإصلاح القطاع العام، و إستخدام التكنولوجيا كأداة تمكينية<sup>1</sup>، و تختلف متطلبات الإدارة الإلكترونية بين مبادرة الكترونية و أخرى، و هذا حسب برامج التحول الإلكتروني و تبعاً لحجم المشروع .

<sup>1</sup> عشور عبد الكريم ، مرجع سابق، ص 27.

## المبحث الثاني : إنشاء الوزارة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية.

استحدثت الرئاسة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 13-312 المؤرخ في 11/09/2013 و تعيين أعضاء الحكومة<sup>1</sup>. وزارة منتدبة لدى الوزير الأول مكلف بإصلاح الخدمة العمومية، وذلك نظرا إلى الأهمية الكبيرة التي يكتسبها دور هذه الوزارة خاصة مع ما يعانيه المواطن من بيروقراطية في الإدارات المنتشرة عبر ربوع الوطن. هذا الأمر الذي اعترف به حتى الوزير الأول الذي قال بأن "المواطن لا زال يعاني في تعامله مع الإدارة، الأمر الذي خلق "بؤرا للرشوة"، مؤكدا أنه "من غير المعقول ونحن في سنة 2013 الاستمرار في تسيير الإدارة بطريقة العصور الوسطى في بلد كالجزائر يمتلك كل الموارد البشرية والمالية".

وبالتالي، ينتظر الوزير المنتدب المكلف بإصلاح الخدمة العمومية المعين تسهيل أمور المواطن في الإجراءات التي يقوم بها، سواء على مستوى الإدارة أو المؤسسات التي تقدم خدمات عمومية. كما أن هذا القطاع يتطلب مساعدة كل القطاعات الأخرى المعنية بتقديم الخدمة العمومية للمواطن.

حيث إن 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.

من جانبه، أوضح محمد الغازي في تصريح أدلى به للصحافة عقب مراسم التنصيب بأن القطاع الوزاري الجديد الذي كلف بالإشراف عليه يتطلب مساعدة كل القطاعات الأخرى المعنية بتقديم الخدمة العمومية للمواطن الذي "ينتظر منا أن نسهل أمورنا في الإجراءات التي يقوم بها سواء على مستوى الإدارة أو المؤسسات التي تقدم خدمات عمومية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 13-312 المؤرخ في 11/09/2013 الجريدة الرسمية عدد 44، ص 5.

<sup>2</sup> عبد الرحيم حراوي ، جريدة البلاد ، العدد 4204 ، السبت 14/09/2013.

## المطلب الأول : التنظيم الهيكلي للوزارة.

## الفرع الأول : صلاحيات الوزير .

تطرق المرسوم التنفيذي رقم 13-381 المؤرخ في 2013/11/19 الى صلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية حيث يتولى الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية و في مجال إصلاح الخدمة العمومية، مهمة تصور وإقتراح القواعد العامة المتعلقة بتنظيم الخدمة العمومية وسيرها، بالتشاور مع الوزراء المعنيين لتكييفها مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية و لتلبية حاجيات مستعملي المرفق العام. وبهذه الصفة، يكلف على الخصوص بما يأتي<sup>1</sup>:

1. دراسة وتقييم تنظيم الخدمة العمومية و سيرها،
2. إقتراح كل تدبير يهدف إلى تحسين أداء الخدمة العمومية،
3. دراسة و إقتراح كل تدبير يهدف إلى تسهيل الاستفادة من الخدمة العمومية،
4. دراسة و إقتراح كل تدبير يهدف إلى تثمين وتحسين مردود المرفق العام و ترقيته.
5. ترقية الأعمال الموجهة لتحسين نوعية الخدمة العمومية،
6. تنسيق أعمال تبسيط الإجراءات الإدارية و تخفيفها،
7. مساعدة الإدارات و المؤسسات و الهيئات العمومية في إعداد برامجها الخاصة بعصرنة الخدمة العمومية و تنفيذها،
8. التشجيع على تطوير الإدارة الإلكترونية بإدخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام و الإتصال و تعميمها.
9. تحسين ظروف عمل أعوان المرفق العام و ضمان حماية حقوقهم.
10. العمل على تحقيق المهنية و أخلاقيات المرفق العام،
11. ترقية حقوق مستعملي الخدمة العمومية و حمايتهم،

<sup>1</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 13-381 المؤرخ في 2013/11/19 الجريدة الرسمية عدد 59، ص 4.

12. وضع أنظمة وإجراءات فعالة في مجال الإتصال لإعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام، و تحسين حصول المستعملين على المعلومات و جمع آرائهم و إقتراحاتهم و الرد على شكاويهم،
13. وضع آليات ملائمة للمتابعة والتقييم الدوري لخدمات المرفق العام،
14. اتخاذ التدابير الضرورية لبعث الثقة و الحفاظ عليها بين أعوان المرفق العام ومستعمليه،
15. ترقية القيم الأخلاقية المرتبطة بنشاطات أعوان المرفق العام،
16. ترقية ثقافة المردودية والاستحقاق الشخصي لأعوان المرفق العام،
17. تحفيز وتشجيع مشاركة مستعملي المرفق العام و المجتمع المدني في تحسين الخدمة العمومية.

كما يتولى الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية في مجال التعاون و ترقية المبادلات مع الشركاء الأجانب و تنظيم تنفيذها مع السلطات المختصة و بهذه الصفة :

1. يساعد السلطات المختصة المعنية في المفاوضات الدولية و الثنائية و المتعددة الأطراف في ميدان الخدمة العمومية والإدارة.
2. يبادر بالإتصال مع المؤسسات المعنية، باتفاقات التعاون و التبادل في مجال الخدمة العمومية والإدارة و يضمن متابعة تطبيقها.
3. يشارك في نشاطات الهيئات الجهوية والدولية فيما يخص المسائل المتعلقة بالخدمة العمومية والإدارة<sup>1</sup>.

إضافة الى ذلك يتولى الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية إدارة الهياكل والأجهزة الموضوعة تحت سلطته و تنشيطها و تنسيقها. و بهذه الصفة<sup>2</sup> :

1. يمارس السلطة السلمية على مجموع المستخدمين الموضوعين تحت سلطته،

<sup>1</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 13-381 المؤرخ في 2013/11/19 الجريدة الرسمية عدد 59، ص 4.

<sup>2</sup> مرسوم تنفيذي رقم 13-381 نفس المرجع، ص 4.

2. يقدر الحاجات إلى الوسائل المادية و المالية و البشرية الضرورية لسير الهياكل و الأجهزة الموضوعة تحت سلطته،
3. ينفذ الميزانية طبقا للتنظيم المعمول به،
4. يعين في المناصب التي لم تقرر طريقة أخرى للتعين فيها،
5. يبادر بكل عمل في التكوين و تحسين المستوى لصالح المستخدمين الموضوعين تحت سلطته.

كما يمكن أن يقترح الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية إنشاء كل هيكل أو جهاز للتشاور و التنسيق لممارسة صلاحياته. و في هذا السياق قامت الوزارة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية و حرصا منها على تجسيد الإصلاحات بما يلي<sup>1</sup> :

- إتخاذ إجراءات إستعجالية بتحسين الخدمة العمومية في الإدارات، في ظل وجود أعوان شبابيك غير مؤهلين يرتكبون أخطاء مادية يدفع المواطن البسيط ثمنها، وهي الأخطاء التي قال الوزير المكلف بإصلاح الخدمة العمومية بشأنها إنها غير مقبولة، الأمر الذي يفرض إخضاع الأعوان لإعادة التأهيل والتكوين واستبدالهم بأعوان "نجباء" لهم من الكفاءة ما يؤهلهم لذلك. ولتخفيف العراقيل البيروقراطية عن المواطنين أكد الوزير أن التصديق على الوثائق لن تختص به الجماعات المحلية فحسب بل تمنح لكل مصلحة هذه الصلاحية، إلى جانب تسهيل إجراءات الحصول على رخصة البناء من خلال التخفيف من الوثائق المطلوبة، لاسيما ما تعلق بوثيقة رأي المصالح التقنية التي تستغرق وقتا طويلا والمدة التي يتم فيها منح الرخصة. ويشمل هذا الإجراء رخصة السياقة. بينما يبقى التخفيف في الوثائق المطلوبة في جواز السفر وبطاقة التعريف الوطنية قيد الدراسة حسب الوزير المنتدب الذي قال إنها وثائق سيادية يتطلب الفصل فيها وقتا، حيث تم تتصيب لجنة بوزارة الداخلية والجماعات المحلية لدراسة ذلك، نزولا عند رغبة الوزير الأول الذي أولى أهمية لهذه الوثيقة التي تعبر عن السيادة الوطنية، حسبه. و أوضح، محمد الغازي، أن تمديد ساعات العمل في الإدارات العمومية إلى الساعة السابعة مساء لا يشمل كل الولايات، وإنما يقتصر على الولايات التي تضم المدن الحضرية الكبرى، و كشف عن الإجراءات المتخذة مع المديرية العامة للوظيفة العمومية لتسهيل المشاركة في مسابقات

<sup>1</sup> مراسلة الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية بتاريخ 2013/11/12 ص 1.

التوظيف، و يتمثل هذا الإجراء باكتفاء المترشح بتقديم السيرة الذاتية مرفقة بنسخة من شهادة الليسانس على أن يقدم بعد نجاحه في المسابقة ملفه كاملا. وأكد الوزير استعداد وزارته للعمل مع منظمات المجتمع المدني الذي يعتبر شريكا أساسيا في هذه المرحلة، والذي يتوقف عليه إنجاح عملية الإصلاحات التي تعتمده الحكومة إدراجها في الإدارات العمومية. إلى جانب ذلك، حث الوزير المنتدب المواطنين على الإبلاغ عن الرشوة و كل الممارسات المشبوهة التي يتم اللجوء إليها للحصول على وثائق إدارية<sup>1</sup>.

كما شدد الوزير المكلف بإصلاح الخدمة العمومية على ضرورة تقليص عدد الوثائق المكونة للملفات الإدارية وجعلها مقتصرة فقط على الوثائق الضرورية لدراسة هذه الملفات و حل محل المواطن عند الإمكان، لطلب المعلومات الضرورية لهذا الغرض، مباشرة من المصلحة أو الهيئة المعنية، مطالبا باستعمال التكنولوجيات الحديثة للاتصال بهدف تجنب المواطنين التنقل. ضبط الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية محمد الغازي الإجراءات الملائمة لتقديم خدمة عمومية للمواطن دون أية عراقيل، وذلك في مراسلة بعث بها إلى أعضاء الحكومة والولاية يبلغهم فيها بتطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية، مؤكدا الإجراءات المتخذة تدخل في إطار تنفيذ تعليماتي الوزير الأول عبد المالك سلال تحت رقم 298 و 321 المؤرختين في 22 سبتمبر و 30 أكتوبر الفارطين.

وتحت عنوان التدابير الاستعجالية، أوضحت المراسلة المؤرخة في 11 نوفمبر 2013 أن التدابير المشتركة بين كافة القطاعات الوزارية تشكل بالنسبة للمواطن إشارات قوية لإرادة الحكومة لتحديث المرفق العام والتغيير النوعي في كفاءات تنظيمه و سيره، مشددا على ضرورة أن تتمحور هذه الإجراءات حول عمليات استراتيجية رئيسية خاصة في مجال تحسين استقبال المواطنين عبر تهيئة وتوفير هياكل ملائمة تتوفر على جميع المرافق الضرورية لضمان الاستقبال الحسن للزوار وراحتهم، إلى جانب وضع نظام التذكرة يسمح باحترام مرور الزوار وتفادي التجاوزات و نظام لإعلام و توجيه الزوار عن طريق وضع لوحات الإعلانات ولافتات، فضلا عن سجل لشكاوي مرقم ومؤشر عليه من طرف مسؤول المؤسسة أو المصلحة المعنية.

و أكدت المراسلة تعيين وسيط مسهل بين مختلف المصالح و الزوار، واشترطت أن يكون موظفا ذو كفاءة وسيرة حسنة، مشددة على ضرورة ضمان رقابة صارمة على سلوك أعوان الشبايك

<sup>1</sup> مراسلة الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية بتاريخ 2013/11/12 ص 2.

الأعوان المكلفين بالاستقبال تجاه الزوار وعلى نوعية الاستقبال المخصص لهم. وفي مجال تبسيط الإجراءات الإدارية، دعت المراسلة إلى نشر قائمة الوثائق المكونة للملفات المطلوبة لكل إجراء أو خدمة عمومية بطريقة واضحة و مفهومة، وتكييف مواقيت الافتتاح و أيام استقبال المواطنين، إلى جانب تقليص عدد الوثائق المكونة للملفات الإدارية و جعلها مقتصرة فقط على الوثائق الضرورية لدراسة هذه الملفات وحل محل المواطن عند الإمكان، لطلب المعلومات الضرورية لهذا الغرض، مباشرة من المصلحة أو الهيئة المعنية، كما حثت على توفير الوسائل الحديثة للاتصال و الإعلام و التوجيه على غرار الهاتف الأخضر، الموقع الإلكتروني و البريد الإلكتروني بهدف تجنيب المواطنين التنقلات غير المجدية و العراقيل. و أكدت مراسلة الوزير أن تكون المطابقة للأصل و المصادقة على الوثائق من طرف المصلحة المعنية بالوثيقة المطلوبة و جعل اللجوء إلى استدعاء المواطن مقتصرًا فقط على الحالات التي تقتضيها ضرورة المصلحة و عند انعدام طريقة اتصال أخرى<sup>1</sup>.

إن إصدار القانون رقم 14-03 المؤرخ في 24 فيفري 2014، المتعلق بسندات و وثائق السفر جاء تجسيدا للتخفيف عن المواطنين حيث نجد في المادة 08 منه أنه تحدد صلاحية جواز السفر بعشر سنوات (10) و بخمس سنوات (05) للقصر الذين يقل سنهم عن 19 سنة<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني : تنظيم الإدارة المركزية للوزارة

تشتمل الإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية و تحت سلطة الوزير على ما يأتي<sup>3</sup>:

**الأمين العام :** و يساعده مديرا (2) دراسات، و يلحق به المكتب المركزي للبريد و الإتصال و المكتب الوزاري للأمن الداخلي.

**رئيس الديوان :** و يساعده ستة (6) مكلفين بالدراسات و التلخيص و يكلفون على التوالي بما يأتي :

1. تحضير مشاركة الوزير في النشاطات الحكومية و تنظيمها،

<sup>1</sup> مراسلة الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية بتاريخ 2013/11/12 ص 2.

<sup>2</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 14-03 المؤرخ في 2014/02/24 الجريدة الرسمية عدد 16، ص 4.

<sup>3</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 13-382 المؤرخ في 2013/11/19 الجريدة الرسمية عدد 59،

2. تنظيم علاقات الوزير بأجهزة الإعلام وتحضير ذلك،
3. العلاقات مع المؤسسات العمومية،
4. تحضير وتنظيم نشاطات الوزير في ميدان العلاقات الخارجية،
5. إعداد برنامج عمل الوزارة وحصائل نشاطاتها،
6. تحضير أعمال الوزير في ميدان العلاقات العمومية وتنظيم ذلك،

**المفتشية العامة :** يشرف على المفتشية العامة مفتش عام و يساعده اثنا عشر (12) مفتشا. يوزع المفتش العام المهام بين المفتشين بعد موافقة الوزير على ذلك و ينشط المفتش العام أعمال المفتشين و ينسقها، و يمارس عليهم السلطة السلمية. تكلف المفتشية العامة بمهمة إعلام و تقييم تنظيم و سير مصالح الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات و الهيئات العمومية التابعة لها، و الخدمات العمومية و الإجراءات الإدارية و كذا ترشيد إستعمال الوسائل الموضوعة تحت تصرفها و تقترح كل تدبير يهدف إلى ضمان التحسين في هذه المجالات.

أما في المجال الرقابي فتتدخل المفتشية العامة من خلال مهمات دورية فجائية أو معن عنها وتستند في ذلك على المساهمة الفعلية و تعاون المصالح المركزية و المحلية للمؤسسة المعنية و يمكن أن تنجز هذه المهمات بالاشتراك مع مصالح الإدارة المعنية و يترتب على مهمات التفتيش إعداد تقرير يوجه إلى الوزير المكلف بإصلاح الخدمة العمومية كما ترسل نسخة من هذا التقرير و حسب الحالة، إلى الوزير أو مسؤول المؤسسة المعنية<sup>1</sup>.

تكلف المفتشية العامة بتقييم تنظيم و سير الهياكل المركزية و غير الممركزة التابعة للوزير المكلف بإصلاح الخدمة العمومية.

تتدخل المفتشية العامة على أساس برنامج سنوي تعده و تعرضه على الوزير ليوافق عليه، كما يمكنها أن تتدخل بناء على طلب من الوزير، للقيام بكل مهمة تحقيق تملئها و ضعية خاصة.

تلتزم المفتشية العامة بالحفاظ على سرية المعلومات و الوثائق التي اطلعت عليها و تجنب كل تدخل في تسيير المصالح محل التفتيش.

<sup>1</sup> مرسوم تنفيذي رقم 13-382 نفس المرجع، ص 7.

كما تضم الوزارة الهياكل التالية :

### - المديرية العامة للخدمة العمومية.

تكلف المديرية العامة للخدمة العمومية بمهمة تصور و إقتراح القواعد العامة المتعلقة بتنظيم الخدمة العمومية وسيرها، بالتشاور مع الوزارات المعنية و لتكييفها مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية وكذا تلبية حاجيات مستعملي المرفق العام.

تضم المديرية العامة للخدمة العمومية مديرا عاما للخدمة العمومية يساعده مديرا (02) دراسات مكلفين على التوالي ب<sup>1</sup>:

### مدير دراسات مكلف بتحديث الخدمة العمومية وعصرنتها

يضطلع مدير دراسات تحديث الخدمة العمومية و عصرنتها و لاسيما بما يأتي :

1. دراسة و إقتراح كل تدبير يهدف إلى تسهيل الاستفادة من الخدمة العمومية .
2. تنسيق أعمال تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيفها .
3. العمل على ترقية الأعمال الموجهة لتحسين نوعية أداءات الخدمة العمومية،
4. مساعدة الإدارات و لمؤسسات والهيئات العمومية في إعداد برامجها الخاصة بعصرنة الخدمة العمومية وتنفيذها،
5. تشجيع تطوير الإدارة الإلكترونية بإدخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام و الإتصال و تعميمها،
6. العمل على ترقية و وضع آليات ملائمة للمتابعة و التقييم الدوري لأداء خدمات المرفق العام،

مدير دراسات مكلف بترقية أخلاقيات المرفق العام و العلاقات مع المستعملين.

يضطلع مدير الدراسات المكلف بترقية أخلاقيات المرفق العام و العلاقات مع المستعملين لاسيما بما يأتي :

1. العمل على ترقية القيم الأخلاقية في المرفق العام،
2. العمل على ترقية قواعد و مبادئ الشفافية و الفعالية و النجاعة في سير المرفق العام،
3. العمل على الترقية المهنية في المرفق العام،
4. العمل على ترقية ثقافة المردودية و الإستحقاق الشخصي لأعوان المرفق العام،

<sup>1</sup> مرسوم تنفيذي رقم 13-382 نفس المرجع، ص 7.

5. تحفيز و تشجيع مشاركة مستعملي المرفق العام و المجتمع المدني في تحسين الخدمة العمومية،

6. العمل على ترقية حق مستعملي المرفق العام،

7. وضع أنظمة و إجراءات فعالة في مجال الإتصال لإعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام و جمع آرائهم و إقتراحاتهم و الرد على شكاويهم.

كما يساعد المدير العام رئيسا (2) دراسات.

- المديرية العامة للإصلاح الإداري.

- المديرية العامة للتوظيف العمومية.

- مديرية الإدارة العامة.

تكلف مديرية الإدارة العامة بتسيير الوسائل البشرية و المالية و المادية للوزارة، و تضم<sup>1</sup>:

- المديرية الفرعية لتسيير الموارد البشرية،

- المديرية الفرعية للميزانية و المحاسبة،

- المديرية الفرعية للوسائل العامة،

- المديرية الفرعية للإعلام الآلي و الوثائق و الأرشيف،

يحدد تنظيم مديرية الإدارة العامة في مكاتب بقرار مشترك بين وزير المالية والسلطة المكلفة بالتوظيف العمومية في حدود مكتبين (2) إلى أربعة (4) مكاتب لكل مديرية فرعية.

تبقى المديرية العامة للتوظيف العمومية و المديرية العامة للإصلاح الإداري خاضعتين على التوالي للمرسومين التنفيذييين رقم 03-191 و رقم 03-192 للمؤرخين في 28 أبريل سنة 2003 .

<sup>1</sup> مرسوم تنفيذي رقم 13-382 نفس المرجع، ص 8.

**المطلب الثاني : التوجه نحو البوابات الإلكترونية :**

إن الوزارة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية و حرصاً منها على تقريب الإدارة من المواطن و التقليل من معاناته اليومية فقد سعت بالتعاون مع مختلف الوزارات الى ضرورة تفعيل البوابات الإلكترونية و قبل التطرق الى أهم البوابات الإلكترونية في الجزائر و التي جاءت نتاج توصيات الوزارة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية إرتأينا التعريف بالبوابات الإلكترونية.

**الفرع الأول : تعريف البوابة الإلكترونية:**

البوابة الإلكترونية هي عبارة عن مدخل موحد لمجموعة كبيرة من الخدمات الإلكترونية أو التطبيقات التي تشترك في نطاق قطاعي محدد أو الهادفة إلى خدمة جمهور من طبيعة متشابهة، تستطيع الحكومة بناء بوابة الخدمات الإلكترونية والتي تساعد المواطن أو صاحب المؤسسة على إيجاد ضالته من الخدمات التي يريدها ومن دون البحث في العديد من مواقع الوزارات والادارات العامة. يمكن للحكومة أن تقوم بتعميم مفهوم البوابة الإلكترونية أكثر فتستطيع بناء بوابة الكترونية خاصة بموظفي القطاع العام حيث يقومون من خلالها بضبط أوضاعهم الوظيفية مثل التحقق من رصيد إجازاتهم ومستحقاتهم المالية ومتعلقات الضمان الصحي ووصولاً إلى مشاركة المعلومات والمعرفة الحكومية فيما بينهم، وعادة ما يطلق على هذا النموذج اسم بوابة الحكومة-الموظفين من ناحية أخرى، ومن أجل الوصول إلى نموذج الحكومة الإلكترونية الشفافة والتي تعامل المواطن على أنه مركز الخدمة، سوف ينبغي على الحكومة المبادرة ببناء بوابة الخدمات الإلكترونية والتي تجمع تحت مظلتها جميع الخدمات الإلكترونية المذكورة سابقاً وتمكن المواطن من إيجاد الخدمة والاستفادة منها إنطلاقاً من تلك البوابة الموحدة وبدون العودة إلى مواقع انترنت الوزارات المختلفة التي تقوم بتنفيذ الخدمة فعلياً، وهذا ما يسمّى بوابة الحكومة-المواطن و الحكومة-المؤسسات ولا ينتهي الأمر عند هذا الحد، فمن الممكن للحكومة القيام ببناء البوابات الإلكترونية القطاعية مثل بوابة السياحة الإلكترونية والتي تساعد المواطنين الأجانب على إيجاد جميع الخدمات والمعلومات السياحية في الدولة إنطلاقاً من بوابة الكترونية واحدة، بوابة التعليم، الصحة، وغيرها<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> موقع مركز دراسات الحكومة الإلكترونية - لبنان - <http://www.egovconcepts.com/channels/portal/55-2009->

[05-25-10-20-02.html](http://www.egovconcepts.com/channels/portal/55-2009-05-25-10-20-02.html) تم التصفح في 2014/04/01.

أصبحت البوابات الإلكترونية جزء لا يتجزأ من مشروع البنية التحتية الأساسية لأي حكومة إلكترونية، لأنها تمثل الإطار الذي يضم جميع المكونات والنظم الأخرى الضرورية للمواطن والحكومة على حد سواء... مما دفع معظم الحكومات المهتمة بمجال الحكومة الإلكترونية إلى بناء منفذ أو بوابة حكومية متكاملة تدعمها عدة تطبيقات خلفية، تتكامل فيما بينها وتتحد في شكل واجهة تطبيق تهتم بالمواطن، وتركز على المستثمر، بحيث يتمكن بواسطتها من الحصول على جميع الخدمات الحكومية التي يحتاج إليها، مما يحقق للمواطن الشعور بالرضا عن الخدمة ووفائها بمتطلباته وملاءمتها له. ويتكون هذا المنفذ أو البوابة من عدة محركات : محرك بحث، محرك تسجيل وتحقق من الهوية، ومحرك تتبّع معاملات ؛ وموصلات بمزودي الخدمة ويدعمها محرك سداد<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني : أهم البوابات الإلكترونية في الجزائر.

تجسيدا لمبادئ إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر قامت معظم الوزارات بإنشاء بوابات إلكترونية و نذكر منها على سبيل المثال :

- **بوابة وكالة عدل : inscription.aadl.dz** وقد لجأت وكالة "عدل- "المكلفة بتأطير انجاز ومتابعة وتوزيع سكنات البيع بالإيجار- للتسجيل عبر شبكة الانترنت بالنسبة للإكتتابات الجديدة من أجل تفادي عناء تنقل المكنّتين الى مقر الوكالة ومشاكل طوابير الإنتظار و الفوضى التي يمكن أن تترتب عن حضور عدد كبير من المواطنين الى هذا المقر في نفس الوقت.

- **وزارة العدل<sup>2</sup> : http://coursdesaffaires.mjustice.dz/affaire/index.php**

لقد قامت وزارة العدل بانجاز ما يلي:

**المركز الوطني لصحيفة السوابق القضائية**

مهمته:

1. جمع كل المعطيات في قاعدة بيانات وطنية يمكن لكافة الجهات القضائية من الاطلاع عليها بواسطة شبكة وطنية.

<sup>1</sup> موقع مجلة المعلوماتية - العدد 09 - 2006 تم التصفح في 01 /04/ 2014

<http://infomag.news.sy/index.php?inc=issues/showarticle&issuenb=9&id=137>

<sup>2</sup> <http://www.eljazayer.com/topic>

## أهدافه:

2. تمكين المواطنين من طلب الصحيفة على مستوى أية محكمة قريبة.
3. إختصار أجال الملفات القضائية عند طلب الصحيفة من طرف القضاة عموما و قضاة التحقيق خصيصا.
4. تمكين الإدارات العمومية الطالبة للصحيفة رقم 02 إتمام ملفاتها في أجال قصيرة.
5. يمكننا من الحصول على إحصائيات شاملة دقيقة و مفصلة حول تصور الإجراء و العود .

## بوابة القانون الجزائري

موقع خاص يتعلق بتقديم معلومات قانونية موجهة بالدرجة الأولى لمحترفي القانون ، و تهدف أساسا للتعريف بالقانون الجزائري على المستوى الوطني والدولي.

## موقع الانترنت

يحتوي موقع الانترنت على عناوين مختلفة منها عنوان يتضمن معلومات عامة عن هيكلية و نشاطات القطاع و الآخر يتضمن معلومات قانونية ذات صبغة عامة موجهة إلى كافة المواطنين و كذا عنوان يقدم خدمات للمواطن مثل إعداد نموذج لطلب صحيفة السوابق القضائية ، كما يتضمن أيضا منتدى لتبادل الأفكار في المجال القضائي. بالإضافة الى إمكانية تتبع مآل الملف القضائي.

- بوابة المواطن<sup>1</sup>. <http://www.elmouwatin.dz>

البوابة تندرج في إطار برنامج الجزائر الإلكترونية الذي يهدف إلى تعجيل استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في الإدارة العمومية، حيث أن لجنة تضم ممثلين عن الوزارات تساهم في إثراء المحتوى إضافة إلى مراقبة كل معلومة قبل نشرها، حيث سيتم تحسين وتطوير البوابة من طرف فوج عمل خاص وفق أنظمة متطورة لتسيير قاعدة البيانات، كما أن بوابة المواطن تنشر أيضا معلومات مبسطة حول النصوص القانونية المتعلقة بالمواطن لتمكينه من الإطلاع بشكل منتظم على الأحكام التنظيمية التي تسمح له بالتعرف على حقوقه وواجباته.

<sup>1</sup> جريدة الشروق اليومي 2011/08/16.

و تتكون البوابة في طبعتيها العربية و الفرنسية من محتوى متنوع مثل الدلائل والنصوص القانونية والخدمات، كما تنشر دوريا معلومات متعلقة بالإجراءات المتخذة والمعلن عنها من قبل السلطات العمومية، حيث يشمل الموقع المتشكل من أبواب القوانين السارية و روابط مفيدة تسمح بالإطلاع على مواقع لهيئات أخرى.

و بهذا سيكون بإمكان الجزائريين عوض البحث في العديد من المواقع الإطلاع على موقع واحد "elmouwatin.dz"، حيث سيجد كل المعلومات الضرورية إضافة إلى إمكانية تحميل استمارات رسمية، حيث ستقدم مختلف المعلومات حول الخدمات العمومية التي تطرحها هذه البوابة الأولى من نوعها، والتي ستلزم جميع الهيئات والدوائر العمومية وحتى المؤسسات الخاصة بالانتباه إلى درجة التأخر الذي تعانيه في هذا المجال وتفادي تعطل المواقع الرسمية على شبكة الانترنت لمختلف الهيئات العمومية والتي عادة ما تبقى خارج الخدمة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> جريدة الشروق اليومي 2011/08/16.

سورة التوبة

## خاتمة

إن الإرادة القوية للحكومة في إصلاح الخدمة العمومية أعطت للإدارة الجزائرية نفسا جديدا في مسيرة تحسين الأداء الإداري و من ثم النهوض بمستوى الإدارة العمومية، و بما أن المواطن هو الفاعل الأساسي في عملية الإصلاح ، فإن أغلب الدول أولت أهمية بالغة لدراسة العلاقة بين الإدارة و المواطن، دراسة دقيقة لتحديد أهم النقاط و المحاور التي يجب التركيز عليها لإعادة الثقة بين المواطن و الإدارة، و هذا لن يكون عن طريق إصدار القوانين و المراسيم و التي بقيت حبيسة أدراج المكاتب كما حصل سابقا مع القانون 88-131 الذي أعطي جملة من الحلول كانت كفيلة بتحسين أداء الإدارة العمومية، بل يجب تظافر جهود كل الأطراف الفاعلة من أجل تجسيد هذا الإصلاح على أرض الواقع عن طريق بسط رقابة مشددة على الإدارات العمومية، و كذلك فتح باب الحوار و النقاش و إعتقاد سياسة الباب المفتوح للتكفل بإنشغالات و شكاوى المواطنين و معالجتها.

مما سبق و من خلال هاته الدراسة يتضح لنا أنه مشكل الإصلاح الإداري ليس مشكل نصوص تنظيمية أو قوانين و لكنه مشكل كيفية تجسيد هاته القوانين على أرض الواقع و إلزام الإدارات بتطبيقها، حيث يتضح لنا جليا ان التدابير المتخذة لإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر قد أتت بثمارها منذ تنصيب الوزارة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية و أستطاعت الى حد كبير إعادة العلاقة بين الإدارة و المواطن من خلال تجسيد جملة من التدابير على أرض الواقع.

و لعل أهم متطلبات إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر ترتكز أساسا على التخفيف من المركزية قصد تقريب الإدارة من المواطن و محاربة تضخم الهيكل الإداري للقضاء على التعقيدات البيروقراطية و تبسيط الإجراءات.

كما أن الخدمة العمومية في الجزائر اليوم بحاجة ماسة و ملحة الى تدابير و إجراءات ناجعة تضمن التكيف و العصرية من خلال المرونة في المعاملات و الترشيد في التسيير، كإدارة خدمات قائمة على الأهداف و النتائج و تسعى الى تحقيق الفعالية و الفاعلية.

أما أهم الآليات و التي تتفق عليها كل الدول هي آلية التوجه نحو الإدارة الإلكترونية عن طريق استخدام التكنولوجيات الحديثة في مجال الإعلام و الإتصال.

حيث تمثل الإدارة الإلكترونية مرحلة حاسمة في الإنتقال نحو الخدمات العامة الإلكترونية و التحول من الإتصال المباشر للمواطنين مع مؤسسات الخدمة العامة، الى التواصل الافتراضي. و بالتالي يتيح تطبيق الإدارة الإلكترونية فرصة القضاء على صفوف الإنتظار و الذهاب الى المؤسسات العمومية طلبا للخدمات و لن تكون هناك حاجة لمراعاة أوقات عمل تلك المؤسسات فكل الإمكانيات سوف تكون مفتوحة. و بالتالي ستساهم الإدارة الإلكترونية بشكل واضح في تحسين الخدمة العمومية و تطوير أداء الإدارة العمومية من خلال :

- تقريب الإدارة من المواطن من خلال التخفيف من المركزية الإدارية و التوجه نحو اللامركزية الإدارية.
- تبسيط الإجراءات و تتمثل في عملية تقليص الوثائق الإدارية و تمديد مدة صلاحية هاته الأخيرة.
- تحقيق الشفافية و تتجسد من خلال مشاركة المواطن المحلي في العمليات الخاصة بالتسيير المحلي.
- تسهيل عملية الرقابة : إن عملية الرقابة دورا مهما في عملية الإصلاح سواء كانت رقابة لاحقة أم سابقة و يمكن جوهر هاته الرقابة في مراقبة نشاط الإدارة و خصوصا الرقابة على الأشخاص و مدى إمتثالهم للقوانين.

إن هذا التصور لا يمكن أن يتجسد بمعزل عن إستراتيجية متكاملة من شأنها أن تضع الإدارة الجزائرية في موقع يجعلها قادرة على مواجهة التغيرات، و تنفيذ الخطة الشاملة للدولة، حيث تعتمد هاته الإستراتيجية على توطيد العلاقة بين الإدارة و المواطن، كونها السبيل الأنجع لتحقيق الأهداف و النتائج المرجوة.

إضافة الى كل هذا كان و لابد على الحكومة و من أجل الوصول بالإدارة الجزائرية الى مستوى النجاعة التوجه نحو تحديث و تخليق المرافق العمومية، و إشراك المواطن و جمعيات المجتمع المدني في عملية الإصلاح.

و في الختام تجدر الإشارة أن تصور المجتمع المدني كفاعل رئيسي في إصلاح الخدمة العمومية، لا ينسجم مع واقع جمعيات و منظمات بعض المجتمعات خاصة مجتمعات الدول الإفريقية. الأمر الذي يتطلب مجهودات توعوية جادة و مستمرة.

كما يجب الإشارة الى المشاكل المرتبطة بتسيير الشؤون العمومية و تنوع الفاعلين، و هنا يدفعنا الأمر الى إستبدال طرق القيادة التي أصبحت تقليدية بميكانيزمات أو آليات أكثر مرونة بهدف التنسيق و الإندماج ومن هنا تظهر فعالية أحسن و أداء أكثر جودة.

# قائمة المراجع

الكتب باللغة العربية

1. إبراهيم شحاتة ، الإصلاح الإداري في الدول العربية: ملاحظات عامة و حلول مقارنة ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، مصر ، 1997.
2. أحمد رشيد، التنظيم الإداري وتحليل النظم ، القاهرة ، دار النهضة العربية، 1984.
3. الشماع خليل، حمود خضير، نظرية المنظمة، دار المسيرة ط1، 2000.
4. العميان محمود، السلوك التنظيمي في منظمات الاعمال، الطبعة الأولى ، عمان، دار وائل للنشر، 2002 .
5. اللوزي موسى، التنظيم وإجراءات العمل ، دار وائل للنشر ، الاسكندرية، الطبعة الأولى، 2002.
6. المدهون موسى ، والجزراوي إبراهيم، تحليل السلوك التنظيمي، الطبعة الأولى ، عمان ، المركز العربي للخدمات الجامعية، 1995.
7. المعاني أيمن عودة، الإدارة المحلية ط1 ، الأردن ، دار وائل للنشر و التوزيع ، 2010.
8. المهدي بنمير، التنظيم الإداري المحلي بالمغرب الطبعة الأولى، المغرب ، دون دار نشر ، 1993.
9. الهواري سيد ، التنظيم - الهياكل والسلوكيات والنظم ، مكتبة عين شمس، 1980.
10. توفيق السعيد ، القانون الإداري ، دون بلد نشر ، دون دار نشر، طبعة 2006.
11. جمال الدين لعويسات، مبادئ الإدارة ، الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2003.
12. حريم حسين، تصميم المنظمة، الهيكل التنظيمي وإجراءات العمل، عمان دار الحامد، ط 2، 2000.
13. حسن عواضة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية ، لبنان ، المؤسسة الجامعية لنشر والتوزيع ، 1983.
14. حماد محمد شطا ، تطور وظيفة الدولة نظرية المرافق العامة ، الكتاب الأول ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984.
15. حمدي القبيلات ، القانون الإداري ، عمان ، دار وائل للنشر والتوزيع ، 2008.
16. خالد الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية ، عمان ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985.
17. خليل عادل عبد الرحمن، القانون الإداري السعودي، الرياض ، مكتبة مصباح .
18. رأفت رضوان ، الإدارة الإلكترونية ، مركز المعلومات و دعم إتخاذ القرار، القاهرة، دون دار نشر، دون سنة نشر.
19. رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984.
20. زكي محمود هاشم ، أساليب تبسيط الإجراءات ، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، القاهرة ، 1983.

21. سلوى شعراوي جمعة، مفهوم إدارة شؤون الدولة و المجتمع ، القاهرة ، مركز دراسات و إستشارات الإدارة العامة ، 2007.
22. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة الطبعة 1977.
23. طلق عوض الله السواط ، الإدارة العامة المفاهيم – الوظائف الأنشطة ، دار حافظ لنشر و التوزيع ، دون بلد النشر ، دون سنة النشر.
24. عامر طارق عبد الرؤوف ، الإدارة الإلكترونية ، دار السحاب للنشر و التوزيع ، مصر ، الطبعة الأولى ، 2007.
25. عبد الباري دره وآخرون ، الإدارة الحديثة ، المفاهيم والعمليات الطبعة الأولى ، المركز العربي للخدمات الطلابية ، عمان ، 1994.
26. عبد الله بسيوني عبد الغني ، التنظيم الإداري ، القاهرة ، منشأة المعارف ، 2004.
27. علاء عبدالرزاق السالمي
28. علي الشطناوي
29. عمار ، بوحوش ، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين ، بيروت ، دار الغرب الإسلامي ، 2006 ،
30. محمد سليم العزوي، نظرات حول الديمقراطية ط1 ، عمان ، دار وائل للنشر و التوزيع 2000.
31. محمد يحيى المغرب الإداري طبعة 2004.
32. مليكة الصروخ ، القانون الإداري دراسة مقارنة ، طبعة 2001.
33. موسى خليل، الإدارة المعاصرة: المبادئ، الوظائف، الممارسة، ط1 بيروت، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2005.
34. نائل عبد الحفيظ العوامة، تطوير المنظمات والأساليب ، عمان ، مؤسسة زهوان للنشر، 1992.
35. نجم نجم عبود ، الإدارة الإلكترونية ، درا المريخ للنشر ، الرياض ، السعودية ، 2004.
36. نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الأول ، ط1 ، عمان دار الثقافة.
37. ياسين سعد ، الإدارة الإلكترونية و آفاق تطبيقاتها العربية ، معهد الإدارة العامة ، السعودية ، 2005.

#### الكتب باللغة الفرنسية

38. Driss Alaoui ISMAILI ، Qualité du service Public ; composante essentielle du marketing public ، la revue IDARA ، Numéro Spécial : Renouveau du service public ، Volume 2 ، Numéro 1 ، Ecole Nationale de l'Administration ، Alger 1992.
39. Jerome BON ، Albert LOUPPE . Marketing des services publics étude des besoins de la population ، les éditions d'organisation ، Paris 1980.
40. Miche CROZIER ، Le Management d'aujourd'hui Théories et Pratiques ; les éditions DEMOS ، Collection DEMOS ، Ressources Humaines ، Paris ، France 1999.
41. Mohamed Cherif BELMIHOUB ، op. cit.
42. Walid LAGOON – Les Réformes Administratives un état des problématiques – la revue IDARA ، Vol 9 N° :01 Ecole Nationale d'Administration ، Alger 1999.

## المقالات العلمية والملتقيات

43. أحمد ، درويش ، الشفافية والنزاهة حلمنا القادم ، " نشرة تكنولوجيا الادارة " ، العدد الثامن ، فيفري / مارس 2007 ، وزارة الدولة . للتنمية الادارية ، مصر .
44. التقرير العام للجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها، رئاسة الجمهورية، جويلية 2001 .
45. الملتقى العربي الثاني ، حول ترشيد الهياكل التنظيمية في الأجهزة الحكومية ، القاهرة ، جوان 2005 .
46. عبد العزيز الشخلي، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية -دراسة مقارنة ، ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، سبتمبر 2002.
47. محمد المتولي ، إدارة الموارد البشرية لتطبيق الحكومة الإلكترونية في الدول العربية ، بحث قدم إلى المؤتمر العلمي الأول الذي نظمته شرطة دبي في الفترة من 24-26 أبريل 2003 .
48. مراسلة الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية بتاريخ 2013/11/12 .
49. ملتقى الحكم الراشد في الإدارة العمومية - المدرسة الوطنية للإدارة - 2006-2007

## المذكرات

50. إيهاب خميس أحمد مير ، متطلبات تنمية الموارد البشرية لتطبيق الإدارة الإلكترونية، دراسة تطبيقية على العاملين بالإدارة العامة للمرور بوزارة الداخلية في مملكة البحرين، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007.
51. باجابر عادل عبد الله علي ، الاتجاهات نحو المهنة وعلاقتها بالأداء الوظيفي لدى الأخصائيين الاجتماعيين والأخصائيات الاجتماعيات العاملين بالمستشفيات الحكومية المركزية بالمنطقة الغربية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، مكة المكرمة ، جامعة أم القرى ، 1997.
52. حماد مختار ، تأثير الإدارة الإلكترونية على إدارة المرفق العام و تطبيقاتها في الدول العربية ، مذكرة ماجستير غير منشورة ، التنظيم السياسي و الإداري ، جامعة الجزائر ، 2007 .
53. صلاح ، مصطفى قاسم ، التحديات الأمنية للحكومة الإلكترونية دراسة مسحية لتجربة دبي في دولة الامارات العربية المتحدة قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم الإدارية ، قسم العلوم الإدارية ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2003 .
54. عبد الواسع عبد الغني المخلافي ، إدارة الجودة الشاملة و دورها في تحقيق الإصلاح الإداري ، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة دمشق ، 2006 .
55. عشور عبد الكريم ، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية ' رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، 2010 .

## الجرائد والمجلات

56. خالد الزغبى ، الأعمال الإلكترونية و التجارة الإلكترونية، مجلة الحاسوب ، العدد 46 ، 2000 .
57. عبد الرحمن ، تيشوري ، " الإدارة الالكترونية" ، الحوار المتمدن ، العدد 1418 .
58. عبد الرحيم حراوي ، جريدة البلاد ، العدد 4204 ، السبت 2013/09/14 .
59. مجلة الفكر البرلماني،

## الوثائق الحكومية :

60. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 88-131 المؤرخ في 1988/07/04 ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 27.
61. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 13-312 المؤرخ في 2013/09/11 يتضمن تعيين أعضاء الحكومة. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 44.
62. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 14-03 المؤرخ في 2014/02/24 يتعلق بسندات و وثائق السفر. الجريدة الرسمية عدد 16.
63. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 13-381 المؤرخ في 2013/11/19 يحدد صلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية. الجريدة الرسمية عدد 59.
64. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 13-381 المؤرخ في 2013/11/19 يحدد تنظيم الإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية. الجريدة الرسمية عدد 59.

## مواقع الانترنت.

<http://coursdesaffaires.mjustice.dz/affaire/index.php>

<http://www.eljazayer.com/topic>

<http://www.elmouwatin.dz>

[inscription.aadl.dz](http://inscription.aadl.dz)

علي ، حسن باكير المفهوم الشامل للإدارة الالكترونية" ، مجلة آراء حول الخليج ، الامارات العربية المتحدة ، العدد 23 ، مركز الخليج للأبحاث ، 2006 alibakeer.maktooblog.com تاريخ الإطلاع 2014/04/01.

علي السيد الباز ، الحكومة الالكترونية والإدارة المحلية ، الإدارة المحلية الإلكترونية العربية موقع مجلة المعلوماتية - العدد 09 - 2006 تم التصفح في 2014 /04/ 01

<http://infomag.news.sy/index.php?inc=issues/showarticle?id=137&issuenb=9>

موقع مركز دراسات الحكومة الإلكترونية - لبنان -

<http://www.egovconcepts.com/channels/portal/55-2009-05-25-10-20-02.html> تم التصفح في 2014/04/01.

# الفهرس

## الصفحة

01	..... مقدمة
08	..... الفصل الأول: متطلبات إصلاح الخدمة العمومية.
09	..... المبحث الأول : التخفيف من المركزية.
10	..... المطلب الأول : المركزية الإدارية.
11	..... الفرع الأول : عناصر المركزية الإدارية
14	..... الفرع الثاني : أشكال المركزية الإدارية.
17	..... المطلب الثاني : اللامركزية الإدارية.
18	..... الفرع الأول : مقومات اللامركزية الإدارية.
21	..... الفرع الثاني : أهمية اللامركزية الإدارية.
23	..... المبحث الثاني : محاربة تضخم الهيكل الإداري.
24	..... المطلب الأول : الهيكل الإداري.
25	..... الفرع الأول : مفهوم الهيكل التنظيمي.
29	..... الفرع الثاني : تضخم الهيكل الإداري.
32	..... المطلب الثاني : تأهيل المرافق العمومية.
32	..... الفرع الأول : عصنة الوظيفة العمومية.
35	..... الفرع الثاني : توطيد العلاقة بين الإدارة و المواطن.
41	..... الفصل الثاني : آليات تجسيد إصلاحات الخدمة العمومية في الجزائر.
41	..... المبحث الأول : استخدام التكنولوجيات الحديثة في مجال الإعلام و الإتصال.
42	..... المطلب الأول : مفهوم الإدارة الإلكترونية.
42	..... الفرع الأول : تعريف الإدارة الإلكترونية.
44	..... الفرع الثاني : أهداف الإدارة الإلكترونية.
45	..... الفرع الثالث : أهمية الإدارة الإلكترونية.
47	..... المطلب الثاني : التحول نحو الإدارة الإلكترونية.
47	..... الفرع الأول : دوافع التحول.

49	..... الفرع الثاني: تطبيق الإدارة الإلكترونية.
53	..... الفرع الثالث: متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية.
57	..... المبحث الثاني : إنشاء الوزارة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية.
58	..... المطلب الأول : التنظيم الهيكلي للوزارة.
58	..... الفرع الأول: صلاحيات الوزير.
62	..... الفرع الثاني: تنظيم الإدارة المركزية للوزارة.
66	..... المطلب الثاني : التوجه نحو البوابات الإلكترونية.
66	..... الفرع الأول: تعريف البوابة الإلكترونية.
67	..... الفرع الثاني: أهم البوابات الإلكترونية في الجزائر.
71	..... الخاتمة.
74	..... قائمة المراجع.