

جامعة أحمد دراية



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مذكرة بعنوان

الإطار القانوني لتقديم الخدمة العمومية في ضوء التشريع
الجزائري

مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص: قانون إداري

إشراف الاستاذ الدكتور:

بوكميش لعلی

إعداد الطالبین:

❀ رقيبي سليمة

❀ ناجمي أسماء

لجنة المناقشة

| الاسم واللقب | المؤسسة | الصفة |
|--------------|------------------|----------------|
| باية فتيحة | جامعة أحمد دراية | رئيساً |
| بوكميش لعلی | جامعة أحمد دراية | مشرفاً ومقرراً |
| خدير أحمد | جامعة أحمد دراية | ممتحناً |

السنة الجامعية 2021-2022م

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
People's Democratic Republic of Algeria

Ministry of Higher Education and
Scientific Research
University Ahmed Draia of Adrar
The central library



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة أحمد دراية- أدرار
المكتبة المركزية
مصلحة البحث البيولوجرافي

شهادة الترخيص بالإيداع

انا الأستاذة(ة): يو كميتهن لعلى
المشرف مذكرة الماستر الموسومة بـ: الإحلال القاري من لتقديم الخدمة العمومية في ضوء التشريع الجزائري
من إنجاز الطالب(ة): رؤيتي سليمة
و الطالب(ة): ناحصر أساء
كلية: الحقوق والعلوم السياسية
القسم: الحقوق
التخصص: قانون اداري (ماستر)
تاريخ تقييم / مناقشة: 2022 / 05 / 05

أشهد ان الطلبة قد قاموا بالتعديلات والتصحيحات المطلوبة من طرف لجنة التقييم / المناقشة، وان المطابقة بين النسخة الورقية والإلكترونية استوفت جميع شروطها.
وبإمكانهم إيداع النسخ الورقية (02) والايكترونية (PDF).

- امضاء المشرف:

ادرار في: 2022 / 05 / 05

مساعد رئيس القسم:



إهداء

إلى أمي التي غطتني بدفئها وكانت مثلاً للتضحيات
والحنان، حفظها الله وأطال في عمرها. إلى الذي نفسه
أحب إلي من نفسي والذي حفظه الله وأطال في عمره. إلى
أفراد عائلتي أختوتي وأخواتي وأبنائهم. إلى زوجي حفظه
الله. إلى زميلتي وصديقتي التي ساندتني ووقفت إلى جانبي.
إلى من أناروا لي الطريق في سبيل تحصيل ولو بقدر بسيط
من المعرفة، أساتذتي الأفاضل.

سليمة

إهداء

إلى أمي التي غطتني بدفئها وكانت مثلاً للتضحيات والحنان،
حفظها الله وأطال في عمرها. إلى الذي نفسه أحب إلي من
نفسي والذي حفظه الله وأطال في عمره. إلى أفراد عائلتي أخوتي
وأخواتي وأبنائهم . إلى زوجي حفظه الله. إلى زميلتي وصديقتي
التي ساندتني ووقفت إلى جانبي. إلى من أناروا لي الطريق في سبيل
تحصيل ولو بقدر بسيط من المعرفة، أساتذتي الكرام.

أسماء

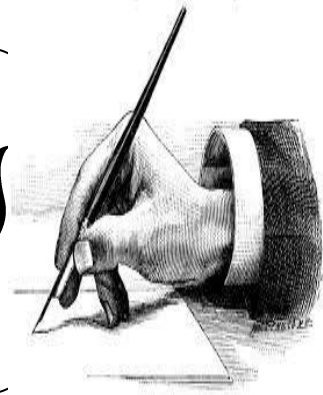
شكر وعرفان

"من لم يشكر الناس ، لم يشكر الله "

صدق رسول الله صلى الله عليه وسلم و عليه نحمد الله عز وجل
الذي وفقنا في إتمام هذا العمل ونتقدم بجزيل الشكر لأستاذنا المفاضل
الدكتور بوكميش لعلى لإشرافه على عملنا هذا والذي لم ييخل علينا
بأي جهد من أجل إخراج هذا العمل بشكل مقبول كما لايفوتنا
تقديم شكرنا إلى كل من ساهم معنا في انجاز هذا العمل المتواضع
من قريب أو من بعيد.



الفهرس



فهرس المحتويات

أ مقدمة

الفصل الاول : الإطار المفاهيمي و القانوني لتقديم الخدمة العمومية

6 المبحث الأول :الإطار المفاهيمي للخدمة العمومية:

6 المطلب الأول :تعريف الخدمة العمومية وخصائصها.

6 الفرع الأول : تعريف الخدمة العمومية .

8 الفرع الثاني : خصائص الخدمة العمومية .

9 المطلب الثاني : أنواع وأهداف الخدمة العمومية .

9 الفرع الثاني :أنواع الخدمة العمومية:.

11 الفرع الثاني : أهداف الخدمة العمومية :

12 المطلب الثالث : أنظمة ومعايير الخدمة العمومية .

12 الفرع الأول :أنظمة الخدمة العمومية .

16 الفرع الثاني :معايير الأساسية لتقديم الخدمة العمومية ..

19 المبحث الثاني : الإطار القانوني للخدمة العمومية في ضوء التشريع الجزائري

19 المطلب الأول : الأساس التنظيمي للخدمة العمومية .

19 الفرع الأول : مفهوم السلطة التنظيمية: .

21 الفرع الثاني :علاقة التنظيم بالحق في الخدمة العمومية .

23 المطلب الثاني : الأساس القانوني للخدمة العمومية .

| | |
|----|---|
| 23 | الفرع الأول : الحق في الخدمة العمومية في مجال القانون العضوي..... |
| 25 | الفرع الثاني: الحق في الخدمة العمومية في مجال القانون العادي..... |
| 28 | الملخص : |

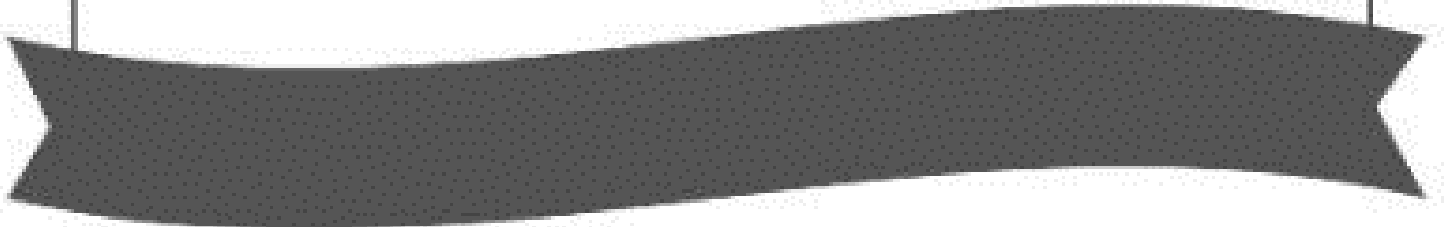
الفصل الثاني : معوقات تقديم الخدمة العمومية وآليات تحسينها

| | |
|----|---|
| 30 | تمهيد: |
| 30 | المبحث الأول : معوقات تقديم الخدمة العمومية |
| 30 | المطلب الأول : الفساد الإداري..... |
| 30 | الفرع الأول : تعريف الفساد الإداري |
| 32 | الفرع الثاني :مظاهر الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية: |
| 36 | الفرع الثالث : آثار الفساد الإداري..... |
| 42 | المطلب الثاني : البيروقراطية الإدارية |
| 42 | الفرع الاول :تعريف البيروقراطية |
| 43 | الفرع الثاني أسباب البيروقراطية : |
| 45 | المبحث الثاني آليات تحسين الخدمة العمومية..... |
| 45 | المطلب الأول : آلية الاصلاح الاداري في الخدمة العمومية: |
| 45 | الفرع الأول : مفهوم الاصلاح الاداري |
| 46 | الفرع الثاني: تأثير الإصلاح الإداري على الخدمة العمومية: |
| 47 | الفرع الثالث: المحاور الإستراتيجية للإصلاح الإداري : |
| 53 | المطلب الثاني: تنمية الموارد البشرية كآلية لتحسين جودة الخدمة العمومية..... |
| 53 | الفرع الأول: مفهوم تنمية الموارد البشرية..... |
| 55 | الفرع الثاني: أهمية الموارد البشرية في المؤسسة: |

| | |
|----|--|
| 55 | الفرع الثالث: تحسين الخدمة العمومية من خلال تنمية الموارد البشرية: |
| 57 | المطلب الثالث: الإدارة الإلكترونية كآلية لتحسين جودة الخدمة العمومية |
| 58 | الفرع الأول : تعريف الإدارة الإلكترونية: |
| 58 | الفرع الثاني : خصائص الإدارة الإلكترونية..... |
| 59 | الفرع الثالث: دوافع التحول إلى الإدارة الإلكترونية |
| 62 | المطلب الرابع: تحسين الخدمة العمومية من خلال الرقمنة |
| 62 | الفرع الأول: أساسيات حول الرقمنة : |
| 63 | الفرع الثاني : أهمية الرقمنة: |
| 63 | الفرع الثالث : مظاهر تطبيق الرقمنة على الخدمة العمومية: |
| 66 | خلاصة الفصل : |
| 68 | خاتمة : |
| 71 | قائمة المصادر والمراجع |



مقدمة



مقدمة:

تطور مصطلح الإدارة مع تقدم المجتمعات ، وتأثرت الإدارة بالتطور الاقتصادي الحاصل في دول العالم ، ففي الجزائر شهدت الإدارة الجزائرية العديد من التغيرات عبر الأزمنة ومنذ الاستقلال ، ترابطا مع مواكبة التغيرات الحاصلة في العالم وكيفية التعامل معها ، فتغير النظام الإداري في الجزائر تبعه تغير في بعض الوظائف والخدمات ، فالمؤسسات في الجزائر شهدت في السنوات القليلة الماضية بعض التحديثات على مستوى تقديم الخدمات العمومية ، ومن أجل ذلك سعى المشرع الجزائري إلى وضع قوانين تحدد كيفية تقديم الخدمات للمواطنين ، فالخدمة العمومية هي حق لكل مواطن ومن أجل خدمة عمومية راقية وضعت بعض النصوص التنظيمية التي تبين كيفية تقريب الإدارة من المواطن ، دون صعوبة ، ودون عناء تنقل ، ولكي تستمر عملية تقديم الخدمات بانتظام صدرت عدة قوانين في هذا المجال و وذلك للتكفل بحماية حقوق المواطن من جهة ، ومحاربة البيروقراطية الإدارية من جهة أخرى ، وتقدم خدمات أفضل للمواطنين ، وتحسين نوعية الخدمات العمومية ،

إشكالية الدراسة :

تدور إشكالية هذه الدراسة حول بحث وتحديد الإطار القانوني لتقديم الخدمة العمومية في ضوء التشريع الجزائري وذلك من خلال محاولة الإجابة عن التساؤل الرئيسي مفاده :

ماهو الإطار القانوني لتقديم الخدمة العمومية في التشريع الجزائري ؟

ويتفرع عن هذا :

1- ما المقصود بالخدمة العمومية ؟

2- كيف نظم المشرع الجزائري الجوانب المتعلقة بالخدمة العمومية وبتقديمها ؟

3- ماهي معوقات تقديم الخدمة العمومية.

3- ماهي الآليات تحسين الخدمة العمومية .؟

أهمية الدراسة :

تتبع أهمية هذه الدراسة من خلال مايلي

1-أهمية تقديم الخدمة العمومية في إشباع حاجيات المواطنين والاستجابة لمطالبهم

أهمية تقديم الخدمة العمومية شعور المواطن بالراحة والرضى عند تعامله مع الإدارة .

كون تقديم الخدمة العمومية هي الآلية التي تتمكن من خلالها الدولة من الاستجابة لاحتياجات المواطنين.أ

أسباب اختيار الموضوع :

يرجع اختيارنا لهذا الموضوع إلى أسباب ذاتية وأسباب موضوعية ، حيث تتمثل الأسباب الذاتية : في ميلنا الذاتي الشخصي لدراسة المواضيع المتعلقة بالخدمة العمومية وكذا تعرض له من نواقص عند تعاملنا مع الإدارة من أجل الاستفادة من الخدمة العمومية .

أما الأسباب الموضوعية ك فتمثل فيما نعيشه ونسمعه من حديث حول الخدمة العمومية وتحسنها ، وجعل الإدارة في خدمة المواطن ، وكذا مانسمعه عن معاناة المواطنين في تعاملهم مع الإدارة بسبب العراقيل البيروقراطية هذا إلى جانب رغبتنا في معرفة الإطار القانوني المتعلق بتحسين الخدمة العمومية في التشريع الجزائري.

أهداف الدراسة :

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية :

1-التعرف على المقصود بالخدمة العمومية وتقديمها وتحسينها .

2- التعرف على الإطار القانوني المتعلق بتقديم الخدمة العمومية في ضوء التشريع الجزائري.

3-التعرف على معوقات التي تواجه تقديم الخدمة العمومية .

4- البحث بوضع آليات يمكن من خلالها تحسين تقديم الخدمة العمومية

المنهج المتبع:

ولقد اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج الوصفي وذلك لوصف الخدمة العمومية و وصف الإطار القانوني المتعلق بها ، وكذا وصف المعوقات التي تواجه تقديم هاته الخدمة ، هذا إلى جانب وصف آليات تحسينها أو تحسين هاته الخدمة ، تم الاعتماد على المنهج التحليلي وذلك لتحليل مختلف النصوص القانونية المتعلقة بموضوع الدراسة .

تقسيم الدراسة :

لإنجاز هذه الدراسة والإجابة على تساؤلاتها تم تقسيمها إلى فصلين وكل فصل إلى مبحثين ، حيث تم التطرق في الفصل الأول إلى مفهوم الخدمة العمومية وأساسياتها والأساس القانوني أما الفصل الثاني فتطرقنا إلى معوقات تقديم الخدمة العمومية وآليات تحسينها.

الصعوبات :

- ولقد واجهتنا عند إعدادنا لهذه الدراسة جملة من الصعوبات :
- قلة الدراسات المتخصصة حول الموضوع خاصة القانونية منها .
- ضيق الوقت .

الفصل الاول : الإطار المفاهيمي والقانوني لتقديم الخدمة العمومية

تمهيد:

إن التكفل الفعلي بقضايا المواطن حاليا لتحسين الخدمة العمومية في المرفق العام ، من أهم انشغالات الحكومة و أجهزتها المختلفة بصفة خاصة والمجتمع بمختلف مؤسساته بصفة عامة ، وأن إدراج هذا الموضوع ضمن برنامج الحكومة إلا دليل على سعي الحكومة للتصدي لظاهرة تراجع الخدمة العمومية التي بدأت تشكل مصدر عدم رضا المواطن ، مما يحتم ضرورة وأهمية استعادة ثقته في الإدارة التي يجب عليها أن تعمل في ظروف تمتاز بالإتقان وتتجنب المحاباة والأساليب السلبية في إدارة شؤونها.

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للخدمة العمومية:

سنحاول في هذا المبحث الإجابة عن التساؤل الأول الفرعي عن إشكالية الدراسة والذي مفاده ماهية الخدمة العمومية

المطلب الأول :تعريف الخدمة العمومية وخصائصها.

يوحي مصطلح الخدمة العامة العمومية يتلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية والمواطنين على مستوى تلبية الرغبات ، وإشباع الحاجات المختلفة للأفراد من طرف الجهات الإدارية والمنظمات العامة.

الفرع الأول : تعريف الخدمة العمومية .

لقد اختلف تعريفات الخدمة العمومية باختلاف آراء الكتاب والباحثون ويمكن إجمالها في المفاهيم التالية :

التعريف الأول : هي عمل أو جهد يبذل لتلبية وسد احتياجات الآخرين أو طلباتهم ، وهي ¹.

أنشطة غير ملموسة قد يرتبط استخدامها باستخدام سلع مادية ملموسة.

¹-عرعار مفيدة، الإدارة الإلكترونية كآلية لتفعيل الخدمة العمومية ،مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر أكاديمي في ميدان الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ورقلة ،السنة 2017/2018 ص19.

الفصل الاول :

الإطار المفاهيمي و القانوني لتقديم الخدمة العمومية

التعريف الثاني : هي عبارة عن تصرفات أو أنشطة أو أداء يقدم إلى طرف آخر ، و هذه الأنشطة تعتبر غير ملموسة ولا يترتب عنها نقل ملكية أي شيء ، كما أن تقديم الخدمات يكون مرتبط أو غير مرتبط بمنتج مادي ملموس .

التعريف الثالث : يعرفها كولتر على أنها أي عمل أو أداء غير ملموس يقدمه طرف إلى طرف آخر من دون أن ينتج عن ذلك ملكية شيء ما.

ومن يقسم هذا المطلب إلى فرعين الفرع الأول يعرف الخدمة العمومية كعملية والفرع الثاني يعرفها كنظام¹.

أولاً: مفهوم الخدمة العامة كعملية :

في هذه الحالة يمكن النظر إلى الخدمة المقدمة من المنظمات الحكومية أو العامة على أنها عملية متكاملة تنطوي على مدخلات وتشغيل ومخرجات وبالنسبة للمدخلات فإن هناك ثلاثة أنواع تجري عليها عمليات التشغيل وهي :

أولاً:الأفراد : إذ يمثل المواطن طالب الخدمة أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة العامة أي عندما تؤدي هذه العمليات على المواطن بذاته²، ومن الأمثلة على ذلك عند محاكمة أحد المواطنين داخل قاعة المحكمة فإن الخدمة العامة تقع على المتهم نفسه ، حيث يتم الفصل في الحكم بعد الاستماع للنيابة والدفاع على هذا الشخص بذاته سواء حكم بالبراءة أو السجن أو الإعدام وبالمثل فإن ذلك ينطبق على الخدمة العامة الصحية والتعليم وغيرها³.

ثانياً: الموارد : حيث يمكن إن تصبح مختلف الموارد والأشياء هي احد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة المقدمة من المنظمات العامة ، أي عمليات الخدمة التي يتم إجراؤها على الأشياء ، وليس على الأفراد وتسمى عمليات الأشياء المملوكة ، مثل خدمات رخص مرور السيارات

¹ - محمد صالح مؤذن ، مبادئ التسويق عمان دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 1999،ص207.

² باحمو مصطفى ،عزيزي عبد القادر المرفق العام ورهان تحسين الخدمة العمومية في الجزائر ،مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري .كلية الحقوق والعلوم السياسية ،قسم الحقوق ،جامعة أدرار ،السنة2018/2019 ،ص.23

³ - عرعار مفيدة ، مرجع سابق ، ص20

ثالثا : المعلومات : تمثل احد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة العامة ويطلق عليها عمليات تشغيل المعلومات، ويعكس هذا النوع الجانب الحديث للخدمة العامة كمحصلة للتطور في تكنولوجيا المعلومات والاتصال ، مثل خدمات تحليل البيانات في مراكز المعلومات ، وعمليات تشغيل البيانات في مراكز البحوث والجامعات ¹.

ثانيا: الخدمة العمومية كنظام :

يمكن النظر إلى الخدمة التي تقدمها المنظمات العامة كنظام يتكون من أجزاء مختلفة تشمل مايلي :

_ نظام عمليات التشغيل وإنتاج الخدمة وفق هذا النظام الخدمة تتم عمليات التشغيل على مدخلات الخدمة لإنتاج العناصر الخاصة بالخدمة .

_ نظام تسليم الخدمة : ووفق هذا النظام تجميع نهائي عناصر الخدمة ثم التسليم النهائي للخدمة ، إيصالها للمواطن طالب الخدمة .

_ خدمة عامة مرئية أو منظورة لمستقبل الخدمة .

_ خدمة عامة غير مرئية ويطلق عليها جوهر الخدمة الفني حيث أن المواطن قد لا يعلم بوجود هذه الأجزاء أصلا وهي الأنشطة التي يتم القيام بها داخل المكاتب مثل الفحص في الدفاتر أو الحاسب الآلي والتسجيل والمراجعة وغيرها وتتم هذه إلا في الجزء الخلفي الذي لا يراه المواطن ويدعي هذا الجزء من الخدمة بالجزء غير المرئي .

الفرع الثاني : خصائص الخدمة العمومية

إن للخدمة العمومية مجموعة من الخصائص التي يمكن ذكرها كالاتي :

- إتاحة الخدمة العمومية لأي فرد يحتاجها في ظل ظروف محددة إلا في حالات يتعذر الهيئات تقديم الخدمة
- المساواة في تقديم الخدمة العمومية وحصول أفراد المجتمع على الخدمة العامة .

¹- عرعار مفيدة ، مرجع سابق ، ص20

- إتاحتها لجميع أفراد المجتمع دون استثناء وبصورة عادلة .
- تلبية الحاجات الجذ ضرورية .
- مساواة كل الأشخاص الذين يجدون أنفسهم في الاتصال مع المصالح العمومية دون أن يكون لهم صفة .
- الخدمة العمومية يجب أن تتلائم مع المصلحة العمومية .
- تلاءم الخدمة العمومية مع التطورات والتغيرات والعمل الجيد على تحسين نوعية وكمية أدائها.
- استمرارية الخدمة العمومية بصورة منتظمة وبدون انقطاع مهما الظروف .¹

المطلب الثاني : أنواع وأهداف الخدمة العمومية

الفرع الثاني :أنواع الخدمة العمومية:

تشتمل الخدمة العمومية على مجموعة من الخدمات المنظمة من طرف الدولة والتي يمكن تصنيفها من حيث طبيعة تحمل تكلفة الخدمة وهو ماسنوضحه من خلال النقاط الثلاث الآتية:أولا : من حيث طبيعة نشاط الخدمة :

وتصنف الخدمة العمومية من حيث طبيعة النشاط إلى مايلي :

1- الخدمات الإدارية :

هي الخدمات التي تقدمها الإدارات العمومية أو المرافق العمومية الإدارية سواءا عل المستوى المحلي أو المركزي مثل :خدمات مرفق الحالة المدنية.

2-الخدمات ذات الطابع الاقتصادي الصناعية والتجارية :

ظهرت هذه الخدمات مع التطور الملحوظ لدور الدولة في الحياة الاقتصادية وفي تحقيق رفاهية المواطن في مجال احتياجاته الأساسية .وهي تتمثل في الخدمات التي توفرها المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية و

¹-عرعار مفيدة ، مرجع سابق، ص20.21

خدمات مؤسسة المياه ومؤسسات الكهرباء والغاز ، والصرف الصحي وتوزيع الوقود وغيرها ، وهي خدمات تتعلق بمستلزمات الحياة الضرورية ويتم إدارتها على أسس تجارية حيث تطبق عليها معايير الربحية التجارية¹.

2- الخدمات الاجتماعية الثقافية :

وهي تتمثل في الخدمات التي تقدمها المؤسسات العمومية ذات الطابع الاجتماعي والثقافي مثل خدمة التمدريس والخدمات الصحية وغيرها ، وهي خدمات يفترض أن تقدمها الدولة مهما ارتفعت تكلفتها لأنها ضرورية لبقاء المجتمع وسلامته ، وقد تطورت هذه الخدمات بصورة ملحوظة منذ منتصف القرن التاسع عشر.

ثانيا : من حيث طبيعة الخدمة المقدمة .

تنقسم الخدمة العمومية من حيث طبيعة الخدمة المقدمة إلى خدمات فردية وخدمات جماعية.

1-خدمات فردية:

تتمثل في الخدمات التي يحصل عليها الفرد دون ارتباطه بجماعة ، حيث يقوم بطلب توفيرها أو يعمل للحصول عليها ، مثل الخدمة الصحية التي يحظى بها بمفرده.

2-خدمات جماعية :

وهي الخدمات التي يحصل عليها الأفراد في إطار جماعة دون أن يقوم الفرد بطلب توفيرها مثل الإنارة العمومية .

ثالثا: من حيث طبيعة تحمل تكلفة الخدمة

تأخذ الخدمة العمومية من حيث طبيعة تحمل تكلفة الخدمة ثلاثة أشكال خدمة مجانية وخدمة بالمقابل وأخيرا خدمة مدعمة .

¹ - باحمو مصطفى ،عزيزي عبد القادر، مرجع سابق ص 27.

1- خدمة مجانية :

وهي الخدمات التي تقدم دون مقابل ، تتحمل تكلفتها كليا الخزينة العمومية للدولة كإدارة الشوارع ، الأمن العمومي ، حملات التلقيحالخ.

2-خدمات بالمقابل :وهي الخدمات التي يتحملها كليا وبشكل مباشر المستفيد منها مثل خدمة الهاتف العمومي و كهرباء المنازلالخ¹.

3-خدمة مدعمة :وهي نوع يجمع بين النوعين السابقين بحيث يتحمل تكلفة هذه الخدمة جزئيا المستفيد منها والباقي يكون على شكل دعم حكومي مثل النقل العمومي ، السلع الاستهلاكية الأساسيةالخ

الفرع الثاني : أهداف الخدمة العمومية :

بالإضافة إلى ما ذكرناه من خصائص الخدمة العمومية وأنواعها فهناك أهداف نلخصها كالتالي :

- القيام بالمشروعات والبرامج المختلفة التي تحتاجها البيئة المحيطة بها .
- تلبية حاجات ذات منفعة عامة .
- المساواة بين أفراد المجتمع والاستفادة من البرامج المتاحة .
- التدريب على تحمل المسؤولية وحسن التصرف .
- احترام النظم العامة ومعرفة قوانينها والعمل بمقتضاها.
- تحقيق النمو والتقدم للمجتمع من خلال المشاريع الخدمة العامة .
- الإيمان بالأهداف العامة والعمل على تحقيقها .
- التعود على الأخذ والعطاء والعمل على تحقيق النفع العام.وبزيادة على ذلك فللخدمة العمومية مبادئ تقوم عليها فهي تعتبر تقليدية عند بعض الباحثين وفقا للجانبين القانوني والإداري ومنها ما يتعلق بطبيعة المشاريع الهادفة إلى تقديمها وهي كالاتي¹ :

¹ -باحو مصطفى ،عززي عبد القادر، مرجع سابق ص.27.

يجب أن يتسم تقديم الخدمة العمومية بالاستمرارية والانتظام ذلك بإيصال أو توفير الخدمة الضرورية للفرد في ظل ظروف محددة .

ب/ المساواة : هي المبدأ الأساسي في تقديم الخدمة العامة وهي عامل من عوامل الديمقراطية الإدارية وهذا يعني على جميع أفراد المجتمع الحصول على الخدمة العامة دون تمييز وبكل سهولة وبساطة وبصورة عادلة .

ج/المواءمة : وفق هذا المبدأ يجب تقديم الخدمة بكفاءة وأن يساير في تقديم حاجات المواطن.

بالإضافة نجد أن الخدمة العمومية تجمع بين عنصرين أساسيين هما الطابع العمومي والخدماتي واللذان تحكمهما الميزات التالية :

1_علاقة عدم البيع : تتميز الخدمات العامة المقدمة من طرف الهيئات العمومية بالمجانة عموما أو بسعر يزول الربح فيه إلى الصفر ، فنجد المرتفق يدفع مبلغ رمزي² .

المطلب الثالث : أنظمة ومعايير الخدمة العمومية

وينقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع ل

الفرع الأول : أنظمة الخدمة العمومية

يمكن تقسيم نظم الخدمة العمومية كما هو معمول به في مجال الوظيفة لدى المجتمعات المعاصرة إلى نظامين:

1-نظام الخدمة العمومية المفتوح .

كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم¹ - طلالش فريد ، أبحري عبد النور، أزمة الخدمة العمومية في ظل النظام الإداري الجزائري من 2014 الى 2019، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، سنة 2018/2019. ص07، ص08.

²-طلالش فريد ، أبحري عبد النور، مرجع سابق، ص07، ص08.

2-نظام الخدمة العمومية المغلقة.

أولا _ نظام الخدمة العمومية المفتوح :إن الوظيفة في هذا النظام ينظر إليها كمهنة مجتمعية يتم إعداد الفرد لها ويتفرع لممارستها طوال حياته العملية ، ومن خصائص هذا النظام نجد :

أ-البساطة :فإدارة وظيفة عامة من هذا النوع تتطلب فعلا جهد كبير في سبيل تصنيف المناصب والوظائف التي يوفرها الهيكل التنظيمي للإدارة ومنقم تحديد المواصفات والمؤهلات اللازمة لكل منها ، و يتوجب أيضا أن تتناسب الأجور مع متطلبات السوق التجارية وهذا يعني أن الأجور لا يمكن تحديدها بشكل تعسفي واستبدادي .

-لأتبذل المؤسسة جهدا في إعداد أنفسهم وتحمل نفقات هذا الإعداد .

-لا مسؤولية للإدارة عن التدريب أثناء العمل سواء تعلق الأمر بدورات تدريبية أو غيرها .

ب-المرونة :فالإدارة العامة إذا وجدت أنها لم تعد بحاجة إلى فئة معينة من الموظفين فإنه لا يقع على كاهلها

مهمة تأمين وظائف أخرى بل تستطيع أن تفصلهم عن العمل بكل بساطة أما إدارات الإدارة إنشاء وظائف جديدة فما عليها إلا أن تعين مواصفاتها وتحدد المؤهلات اللازمة لشغلها.

ج-اقتصادية النظام :إن الإدارة تختار عددا معينا من المرشحين المؤهلين لوظائف معينة بذاتها وغالبا ما يكون هؤلاء المرشحين قد تنقلوا بين وظائف القطاعين العام والخاص ،وبذلك اعتادوا على طرق تحقيق الدخل والإيرادات المتبعة في المشروعات الخاصة ونقلها إلى أعمال الإدارة العامة .

-عنصر الانفتاح على المجتمع وعدم التمييز العاملين الحكوميين عن غيرهم في القطاعات الأخرى¹.

ثانيا _ نظام الخدمة العمومية المغلق :

وفق هذا النموذج تقوم الإدارة غالبا بعمليات إعداد الموظفين قبل التحاقهم بالعمل واستمرار التدريب

¹-طلاش فريد ، أبحري عبد النور،مرجع سابق، ص09.

أثناء العمل بغية رفع المستويات المهنية، وتنمية القدرات، واكتشاف الاستعدادات، كما أن القاعدة العامة للنظام المقفل في الخدمة العمومية هي استمرارية عمل الموظف مع الإدارة ضمن توازن في الحقوق والواجبات، ويرتكز نظام الخدمة العمومية المقفلة على محورين وهما كالآتي:

أ- قانون الموظفين:

هي مجموعة قواعد قانونية محددة الأوضاع مختلف العاملين في المنظمات الحكومية تجعلهم يتميزون عن الموظفين في القطاعات الأخرى، فقانون الموظفين ينطوي على قواعد خاصة، تتعلق بالتعيين، والمعاملة المالية والإجازات والمنافع المادية والمعنوية المختلفة، كما يحدد أيضا كل المسؤوليات والواجبات العامة لكل موظف وتختلف الإجراءات الجزائية الخاصة بإهمال أي شرط من شروط العمل في الخدمة العمومية.

ب- حياة وظيفة متميزة: إذا كان النظام المفتوح للخدمة العمومية يتم التحاق الفرد فيه من أجل شغل وظيفة محددة، فإن النظام المقفل يتم التوظيف وفقه من خلال موافقة الإدارة على استخدام عامل استنادا إلى العديد من الاعتبارات، تتعلق بما ينتظر منه أثناء تواجده في خدمة المنظمة، وما يمكن أن يقدمه طول حياته من خلال أدائه لوظائف كثيرة . يقوم نظام الخدمة العمومية المقفلة على بعض المميزات وهي:

- إمكانية الحصول على الموظفين القادرين على التجاوب مع الإدارة وتفهم أهدافها.
- رعاية الموظفين، وتنمية الحس الوظيفي لديهم، أي الشعور والالتزام بالمصلحة العامة .
- الإعداد والتدريب لدى الإدارة يجعلها تحصل على كل احتياجاتها من العناصر البشرية دون الاعتماد على عناصر خارجية مثل سوق العمل.

* أما عيوب هذا النظام يمكن إجمالها في الآتي:

- صعوبة قيام الإدارة بعمليات ترتيب الوظائف والترقيات والعلاقة، مما يضيف التعقيد في الهياكل الإدارية.
- إشكالات قياس حجم الإنتاجية، ومقارنتها بين القطاع العام والخاص (إنتاجية الموظف).
- كثرة الحقوق والامتيازات للعاملين تؤدي في العادة .

وتمثل إدارة شؤون الأفراد نمودجا آخر لنظام الخدمة المقفلة، حيث أن ما يلاحظ على نظام الخدمة العمومية في فرنسا مثلا هو منحه صفة الموظف العام للمستخدمين في المرافق الحكومية التقليدية (التعليم، الصحة...)

أو مع ظهور بعض النشاطات الجديدة الناتجة عن تطور مؤسسات الإدارة، شملت صفة الوظائف القيادية في هذه المؤسسات دون غيرهم من العاملين في المؤسسات الاقتصادية¹.

¹¹-قوادري عائشة، شيروف سارة، دور الاتصال الخارجي في تحسين الخدمة العمومية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، تخصص اتصال وعلاقات عامة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية قسم علوم الإعلام والاتصال وعلم المكتبات، جامعة قلمة، 2016/2017، ص 21

الفرع الثاني :معايير الأساسية لتقديم الخدمة العمومية ..

اتفق معظم الباحثين في ميدان الإدارة العمومية على مجموعة من المعايير التي تميز الخدمة العمومية ، وهي في الحقيقة مستمدة من المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة والتي تتلخص في المعايير التالية :

1/ معيار المساواة : يعبر هذا المعيار عن عدم التمييز بين المواطنين على أساس الأصل أو المعتقد أو اللون أو الانتماء الحزبي الخ ، فهذا المعيار يفرض المساواة بين المستفيدين في حالة وجودهم في وضعيات متماثلة، ويستمد هذا المبدأ وجوده من الدساتير والمواثيق العالمية وإعلانات الحقوق التي تقضي بالمساواة أمام القانون وبذلك أمام المرافق العمومية

"كل المواطنين سواسية أمام القانون "

تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان وتحويل دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية ، الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومع ذلك فان مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة ليس مطلقا إذ يشترط تماثل المراكز ومع ذلك فان مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة ليس مطلقا إذ يشترط تماثل المراكز من حيث تشابه وتعادل أوضاعهم . فمثلا القاعدة الدستورية تنص على :

تساوي جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أي شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون ، فهنا النص الدستوري يؤكد على مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العامة لجميع المواطنين ، لكن الأمر يقتصر فقط على الذين تتوفر فيهم الشروط التي يحددها القانون .¹

2/ معيار التطور أو التكيف : هذا المعيار يسمح بتكيف محتوى الخدمة العمومية مع التطور الاجتماعي والتقدم التقني من جهة واحتياجات المستفيدين من جهة أخرى، مثل الانتقال من الاعتماد على الإدارة الورقية إلى الإدارة الالكترونية ، لمجارات التطورات التكنولوجية وسرعة انتقال المعلومات والمعطيات .

¹رجال عبد الرزاق،عصرنة وتحسين الخدمة العمومية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية ،جامعة الجلفة 2016/2017.ص6

3/ معيار المجانية النسبية: امتدادا لمعيار المساواة بين المواطنين في حالة ما إذا كانت وضعياتهم متباينة ، من حيث مستوى الدخل ، يتم اعتماد سلم يبين هذا التباين بحيث يدرج في أعلى هذا السلم الخدمات العمومية التي يكون الوصول إليها مجانيا للجميع مثل خدمة الصحة والأمن ... ثم ترتيب الخدمات تنازليا حسب نوعية الخدمة ومستوى دخل المستفيد ، بحيث تتعدد التغيرات وتدرج إلى غاية أسفل السلم ، أين يقتضي معيار المساواة في التعامل ، بالحصول على الخدمة العمومية بمقابل مثل أغلبية الخدمات ذات الصفة الصناعية والتجارية .

4/ معيار الشمولية : انطلاقا من مفهوم الخدمة العمومية كونها خدمة أساسية يكون حق الاستفادة منها مكفولا لكل المواطنين لأنها تعتبر ضرورية ومن ثم فإن هذه الخدمة ينبغي أن تكون في متناول جميع المواطنين والسماح لهم بالوصول إليها بشروط مواتية لقدراتهم ومستويات معيشتهم.

ونرى أن هذا المعيار يقترب من معيار المساواة إلا أنه يمكن أن يجد مرجعيته في مبدأ « عدم التخصيص » أي لا يمكن تخصيص خدمة معينة لفئة معينة من المواطنين إلا وفق الشروط المحددة قانونا ، أي أن كل من توفرت فيه الشروط يستفيد من الخدمة دون تحديد مسبق لشخص بعينه أو فئة بعينها.

5/ معيار الفعالية: الخدمة العمومية هي كل الأنشطة التي يثبت فيها عجز السوق في التصحيح الذي يحصل في حالات الاستغلال غير المتوازن بين مناطق الوطن (خلق الفوارق الجهوية) ، فتوفير بعض الخدمات العمومية الجوارية في مجال النقل ، الكهرباء والغاز والاتصالات والتعليم والصحة والأمن وشق الطرقات في المناطق ذات الكثافة السكانية الضعيفة يسهم في خلق التوازن الجهوي والحفاظ على مزاولة النشاطات الاقتصادية خارج التجمعات السكانية الكبرى. وعليه فإن مثل هذه الخدمات تجعل تهيئة وتنمية هذه المناطق أكثر فعالية¹.

6) معيار التضامن :

الخدمة العمومية ما هي إلا تعبير عن التضامن الاجتماعي بين المواطنين تتولى الدولة قيادته وتجيده ميدانيا من خلال محاربة ظاهرة الفقر والحرمان ، بالمساهمة في تقليص الفوارق بين المواطنين بسبب الدخل أو الإعاقة الصحية ، لذا فالخدمة العمومية تصنف مهامها إلى ثلاثة أصناف وفق معيار التضامن الاجتماعي وهي:

¹-رحال عبد الرزاق، مرجع سابق.ص7 ص8

- 1- مهام تهدف إلى جعل الخدمة العمومية مادية ومالية في متناول المواطنين المهةدين بالفقر والتهمةش .
- 2- مهام تهدف إلى المحافظة على الانسجام الاجتماعي والشعور بالمواطنة .
- 3 - مهام تهدف إلى المساهمة في تشجيع الاستعمال الفعال والعاةل للموارد المشتركة¹ .

¹-رجال عبد الرزاق ، مرجع سابق ص 8

المبحث الثاني :الإطار القانوني للخدمة العمومية في ضوء التشريع الجزائري

وسنحاول من خلال هذا المبحث الإجابة على السؤالين الفرعيين ، كيف نظم المشرع القوانين في إطار إصلاح الإدارة وعلاقتا بالمواطن و تكفيل الحقوق والحريات للمواطن .

المطلب الأول : الأساس التنظيمي للخدمة العمومية

نظمت السلطة التنظيمية الحق في الخدمة العمومية من خلال مرسوم رئاسي خاص ينظم علاقة الإدارة بالمواطن ، وبذلك سنتطرق إلى : مفهوم السلطة التنظيمية من خلال الفرع الأول أما الفرع الثاني فخصصناه لعلاقة التنظيم بالحق في الخدمة العمومية .

الفرع الأول : مفهوم السلطة التنظيمية:

تعتبر السلطة التنظيمية تلك السلطة الممنوحة للإدارة بمقتضى القواعد الدستورية بإصدار قرارات إدارية ملزمة تتصف بالعمومية والتجريد وعدم الشخصية ، كما تعرف على أنها صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات تنظيمية في شكل مراسيم .

فممارسة السلطة التنظيمية أو ما يعرف بالتشريع الفرعي أو اللوائح هو من اختصاص السلطة التنفيذية ، و يقصد بالتشريع الفرعي مجموعة النصوص التي تختص السلطة التنفيذية بوضعها في حدود التي حولها إياه الدستور.¹

ولقد نص التعديل الدستوري 2016 على السلطة التنظيمية في المادة 143 التي تنص على : (يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون . يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول).²

¹ مديحة بن ناجي ، الأساس القانوني والتنظيمي للخدمة العمومية في الجزائر ، مجلة الباحث ، العدد الأول ، جامعة خميس مليانة ، ص 118.

² -مديحة بن ناجي ، المرجع نفسه ص119.

ومن خلال هذه المادة نلاحظ أن الدستور منح لرئيس الجمهورية حق ممارسة السلطة التنظيمية عن طريق مراسيم رئاسية ، أما الوزير الأول فمكلف بتنفيذ وتطبيق القوانين في المجال التنظيمي ، والذي يسمى بالسلطة التنظيمية المشتقة أي توقيع المراسيم التنفيذية. والمجال التنظيمي التطبيقي يعتبر المجال التقليدي للسلطة التنظيمية ويتمثل في اتخاذ تدابير التفصيلية اللازمة لتنفيذ القانون ، فالقانون لا ينفذ من تلقاء نفسه بل يحتاج إلى ما يعبر عنه بمراسيم تطبيق التي تبين الكيفية التي يجب أن يطبق بها قانون ما ، فدرجة اتساع مجال تدخل المراسيم التنفيذية يضيق ويتسع.¹ فإذا كان القانون عاما اتسع دور الوزير الأول في وضع التفاصيل الأزمة أما إذا كان القانون دقيقا يضيق نحل المجال التنظيمي التطبيقي .

كما تجدر الإشارة إلى أن مجال القانون محصور في مادتين 140 و 141 من الدستور أما مجال التنظيم فهو مجال واسع ومطلق حيث يمكن لرئيس الجمهورية إصدار مراسيم رئاسية في كل المجالات إلا المجالات المخصصة للقانون ، غير أنه بإمكانه التدخل في مجال القانون عن طريق التشريع بأوامر ، وبهذا فرئيس الجمهورية هنا يمكن له التدخل في المجال المخصصة للقانون . وبهذا التدخل في الدور الأصيل للبرلمان المتمثل في التشريع .

إذا فممارسة السلطة التنظيمية اختصاص أصلي تملكه السلطة التنفيذية حتى مع وجود البرلمان ، فهو لا يكون في غيبة البرلمان كما هو الحال في التشريع بأوامر أو تشريع الضرورة ولا بناء على تفويض كما هو الحال في تشريع التفويض . إذن هو اختصاص عادي أصيل مستمد من الدستور مباشرة وبإشره رئيس الجمهورية بصفة دائمة .

وبهذا لا يمكننا معرفة مجال السلطة التنظيمية إلا بعد معرفة مجال السلطة التشريعية ، فالتساؤل الذي يطرح ماهي مجالات القانون ؟ بالنسبة لتحديد مجال القانون لم يكن معروفا في ظل دستور 1963 ، أما الدساتير الموالية عرفت تحديد مجال القانون وبالتالي أصبح مجال التنظيم مفتوح².

¹ -مديحة بن ناجي ، مرجع سابق ، ص119.

² -لعجال منيرة ، بومدين محمد ، الأساس القانوني لحق المواطن في الخدمة العمومية في الجزائر ، مجلة الحقيقة و العدد32 ، ص70.

الفرع الثاني :علاقة التنظيم بالحق في الخدمة العمومية

يشمل التنظيم ثلاثة مجالات تتمثل في تنفيذ القوانين ، تنظيم مصالح الدولة والمؤسسات والمرافق العامة وإدارتها ، وحفظ النظام العام ، وأمن الأشخاص والممتلكات .

فعلاقة التنظيم أو التشريع الفرعي بالخدمة العمومية علاقة وطيدة ومتشعبة بسبب تشعب المرافق والإدارات العمومية التي تديرها وتشرف عليها السلطة التنظيمية . صاحبة الاختصاص في التنظيم لكن الإشكال يتعلق بالخدمة العمومية في مسألة إدارية في الغالب ، لكن الحق فيها عبارة عن مسألة دستورية، وبصدور المرسوم رقم 88 / 131 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن تم تنظيم هذه العلاقة ، وهو أول نص نظم هذه العلاقة¹ بطريقة مباشرة . ويتكون هذا النص من 42 مادة مقسمة إلى أربعة فصول ، حيث تناول الفصل الأول أحكام عامة تتعلق ببعض الواجبات التي تقع على عاتق المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية وأعوانها من حيث حماية حقوق وحرية المواطن المعترف بها في الدستور والتشريع المعمول به كما يجب على الإدارة إحترام الإنسان وحفظ كرامته ، وأن تكون علاقتها بالمواطن مطبوعة في جميع الأحوال باللطف والكياسة ، وان يكون ذلك في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها وأن تصدر التعليمات والمنشورات ومذكرات والآراء ضمن إحترام النصوص التي تقتضيها . ويترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة تعويض دون المساس بالعقوبات الجزائية والمدنية والتأديبية التي يتعرض لها المتعسف .²

أما الفصل الثاني من هذا المرسوم فقد تضمن التزامات الإدارة والذي ينقسم إلى أربعة أقسام . قسم يتعلق بإعلام المواطن وقسم يتعلق باستقباله ، أما القسم الثالث فخاض باستدعاء المواطن والقسم الأخير يتعلق بالتحسين الدائم لنوعية الخدمة . ولقد ألزم هذا الفصل الإدارة على السهر دوما على تكييف مهامها وهيكلها مع احتياجات المواطنين وأن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة . وهذا طبقا للمادة 06 من هذا المرسوم .

¹ -مرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن ، الجريدة الرسمية رقم 27 الصادرة بتاريخ 06 يوليو 1988 .

² -المواد 02 و03 و04 و05 من المرسوم 88-131 .

كما يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها، وأن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام .

أما لفصل لثالث فيحتوي على واجبات المواطن ووسائل الطعن ، والذي يحتوي على قسمين اثنين . قسم خاص بواجبات المواطن وقسم خاص بوسائل الطعن ، والذي يحتوي على قسمين اثنين و قسم خاص بواجبات المواطن وقسم خاص بوسائل الطعن الموضوعة تحت تصرف المواطن ، حيث يجب على المواطن أن يساهم في ترسيخ سلطة الدولة وأن يفرض احترامها وهذا طبقا للمادة 31 من المرسوم ، وأما الفصل الرابع والأخير فيتعلق بأحكام ختامية تضمنت مادتين و فأما المادة 41 فألزمت كل وزير بأن يبين ، وبالتنسيق مع الوزراء المعنيين إن اقتضى الأمر ، كيفية تنفيذ التدابير الواردة في هذا المرسوم . أما المادة 42 فنصت على نشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية .

وبهذا فالمرسوم 131/88 تضمن تنظيما لعلاقة الإدارة بالمواطن من خلال إبراز حقوق المواطن وواجباته اتجاه الإدارة وكذا واجبات الإدارة نحو المواطنين ، إلا أن هذا النص التنظيمي استعمل مصطلح الحق مرتين فقط¹.

في المادة 30 فقرة 1 : "يجب على الموظفين أن يؤدوا واجباتهم طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما ولا يقبل منهم أي تذرع ، خصوصا فيما يأتي :

-رفض خدمة ، أو تسليم عقد إداري يحق للمواطن الحصول عليهما قانونا ... "

-في المادة 37 "يحق للمواطن أن يحتج على الإدارة بالتعليمات والمنشورات والمذكرات والإعلانات التي أصدرتها وفي هذا الإطار يجب على الإدارة إن تبلغ للمواطن أي عقد ائو وثيقة يكون مضمون كل منهما ضده "

أما باقي المواد فقد استعمل مصطلح "يمكن " وليس الحق ، خاصة في المادتين 10 و 39 .

¹ - لعجال منيرة ، بومدين محمد مرجع سابق ، ص70.

الفصل الاول :

الإطار المفاهيمي و القانوني لتقديم الخدمة العمومية

أما المادة 39 فنصت على " يمكن المواطن ، زيادة على الطعن المجاني أن يتبعوا جميع السبل القانونية في احتجاجه على القرارات الإدارية وعقودها ومن ذلك المطالبة بالتعويض على الضرر إن اقتضى الأمر".

وبذلك كان من المفروض استعمال مصطلح الحق وليس الإمكانية ، خاصة وأن المادتين 10 و39 تتعلقان بحقوق أصيلة ذات طابع دستوري ، وهو الحق الإطلاع على المعلومات وحق الطعن على قرارات الإدارة ، وحق الحصول على التعويض جراء الأضرار الناتجة عن أعمال الإدارة وقراراتها.¹

المطلب الثاني : الأساس القانوني للخدمة العمومية

لم ينص التشريع الصادر عن البرلمان على الحق في الخدمة العمومية بشكل صريح وواضح ، لكن الدستور نص على أن اختصاصات البرلمان تشمل مجالين أساسيين يتمثلان في القانون العضوي والقانون العادي ، وذلك من خلال المادتين 140 و 141 . واللتين نصتا على أهم الميادين التي يمكن للبرلمان التشريع فيها، وهو ما سنتطرق إليه من خلال الفرعين و يتناول الفرع الأول الحق في الخدمة العمومية في مجال القانون العضوي ، أما الفرع الثاني فخصصناه للحق في الخدمة الوطنية في مجال القانون العادي .

الفرع الأول : الحق في الخدمة العمومية في مجال القانون العضوي

نصت المادة 141 من التعديل الدستوري² 2016 : "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور ، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية :

__تنظيم السلطات العمومية ،وعملها .

__نظام الانتخابات .

__القانون المتعلق بالأحزاب السياسية .

__ القانون المتعلق بالإعلام .

¹ - لعجال منيرة ، بومدين محمد مرجع سابق ، ص70

² - القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري للجمهورية الجزائرية ، جريدة ، رسمية ' رقم 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

_ القانون الأساسي للقضاء ، والتنظيم القضائي .

_ القانون المتعلق بقانون المالية .

تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ، ولأعضاء مجلس الأمة .

يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره ."

ومن خلال هذه المادة نستنتج أن معظم المجالات الواردة في هذه المادة لها علاقة مباشرة بالخدمة العمومية ، فالسلطات العمومية تتولى تقديم خدمات مختلفة سواء تعلق الأمر بخدمات التشريع من طرف البرلمان أو من طرف رئيس الجمهورية عن طريق أوامر من خلال نص المادة 142 من الدستور ، أو تعلقت بالخدمات التي تقدمها السلطة التنفيذية من أجل تطبيق القوانين أو تنظيم المصالح والمرافق العمومية لمختلف الوزارات ¹ .

فالسلطات العمومية في الدولة تهدف أساسا إلى تقديم الخدمة العمومية والمصلحة العامة للأفراد، فالسلطة التشريعية تسن قوانين من أجل احترام الحق في الخدمة العمومية والسهر على إنشاء قواعد قانونية لتنظيم المجتمع، فالبرلمان باستخدام صلاحيته الأصلية وتمثله في سن قوانين فهو بذلك يسن قوانين لتحسين الخدمة العمومية ، كما أن السلطة القضائية تفصل في النزاعات الخاصة بالأفراد ، وهذا كله من خلال مرفق العدالة وما يقدمه من خدمات عمومية للأفراد .

والخدمات العمومية المقدمة من السلطات العمومية تدعم البرنامج الحكومي خاصة إذا كانت تقدم بطريقة ترضي المواطن ، حيث أن الإدارة سواء كانت مركزية أو محلية فهي تلتزم بإنجاز مشروعات تمثل متطلبات المواطنين فوزارة الصحة مثلا تشرف على كل المرافق الصحية من مستشفيات ومراكز طبية ، وزارة التعليم تشرف على كل المرافق العمومية التي تقدم خدمات التعليم، أو من أجل المحافظة على النظام العام والسكينة العامة والصحة العامة، وهو ما يعرف بلوائح الضبط والبوليس ². ومن خلال المادة 141 من التعديل الدستوري 2016 والتي منحت للبرلمان حق التشريع بقوانين عضوية في مجال القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، فهي بذلك تحقق خدمة عمومية وذلك من خلال دور الحزب والذي يعمل على تجسيد مطالب

¹-لعجال منيرة ، بومدين محمد ، مرجع سابق،ص65

²-لعجال منيرة ، بومدين محمد ، نفس المرجع،ص65

وطموحات الشرائح الاجتماعية المختلفة ، وتحويل تلك المطالب والطموحات إلى برامج سياسية وخطط اقتصادية واجتماعية قابلة للإنجاز ، وهو ما يحقق خدمة عمومية للمجتمع.¹

كما أن اختصاص البرلمان يسن القانون المتعلق بالإعلام ، يهدف أساسا لوضع قواعد قانونية تنظم مجالات الإعلام بالشكل الذي يؤدي إلى ضمان الخدمة العمومية في أرقى صورها ، فعلى سبيل المثال هناك خدمة الاتصال السمعي البصري والتي توفر للمواطنين خدمات اجتماعية متنوعة.

وبهذا فمختلف التشريعات الصادرة عن البرلمان والتي تكون في شكل قوانين عضوية تهدف إلى حماية وضمان وترقية الخدمة العمومية للمواطن ، وذلك من خلال المواد الموجودة في هذه القوانين والتي تحرص دائما على تحقيق الخدمات سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ، فالقوانين العضوية المنصوص عليها في المادة 141 من التعديل الدستوري لعام 2016 كلها جاءت من أجل تحقيق الصالح العام وتوفير الخدمات وترقية وتحديث الإدارة الجزائرية ، خاصة وأن القوانين العضوية تتعلق بمجالات حيوية لا يمكن للدستور أن يسعها كلها ، بالإضافة إلى أنها ذات أهمية بالغة ومكانة مهمة في الهرم القانوني .

الفرع الثاني :الحق في الخدمة العمومية في مجال القانون العادي

نصت المادة 140 من التعديل الدستوري 2016 على اختصاصات البرلمان في مجالات القانون العادي ، ومن هذه المجالات تلك المتعلقة بالحق في الخدمة الوطنية المتمثلة في :

- _حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية .
- _التقسيم الإقليمي للبلاد .
- _القواعد العامة المتعلقة بالتعليم ، والبحث العلمي .
- _ القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان .
- _القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل ، والضمان الاجتماعي ، وممارسة الحق النقابي .
- _القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة ، والتهيئة العمرانية¹ .

¹- نفس المرجع ،66.

_النظام العام للمياه.

_الضمانات الأساسية للموظفين ، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي .

_إنشاء فئات المؤسسات .

وفي إطار هذه المجالات أصدر البرلمان مجموعة من القوانين تتعلق بموضوع الخدمة العمومية أهمها القانون التوجيهي للتعليم العالي وقانون المياه.

حيث حدد المشرع في القانون رقم 06/08 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي² ، قواعد العامة التي تطبق على مرافق التعليم العالي ، وهي المرافق التي تقدم التكوين والبحث على مستوى ما بعد التعليم الثانوي . وتساهم هذه المرافق بتقديم خدمات التعليم العالي ، حيث نص على أن الأسرة الجامعية تتشكل من الطلبة ومستخدمي التعليم العالي ، وأن الطالب هو كل من سجل بصورة نظامية في مؤسسات التعليم العالي لمتابعة طور التكوين والذي يشترط الالتحاق به شهادة البكالوريا³ .

كما نصت المواد 44 الى 48 منه على بعض حقوق الطلبة في إطار الخدمة العمومية حيث يستفيد الطالب من خدمات البحث والتعليم العالي ونشر المعارف والنشاطات الثقافية والرياضية ، بالإضافة إلى استفادته من خدمات عمومية، أخرى كالمنحة الدراسية والإعلانات غير المباشرة من الدولة تجسيدا لمبدأ العدالة الاجتماعية ، كما يستفيد من الضمان الاجتماعي والحماية الصحية والنقل والإيواء والإطعام في إطار الخدمات الاجتماعية.

كما نص المشرع من خلال قانون المياه على أن التزويد بالماء الشروب والصناعي والتطهير عبارة عن خدمات عمومية⁴ ، كما تعتبر الخدمات العمومية للمياه من اختصاص الدولة والبلديات ، ويمكن للدولة منح امتياز تسيير الخدمات العمومية للمياه لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام على أساس دفتر شروط

¹ مديحة بن ناجي ، مرجع سابق ، ص120.

² -القانون رقم 99-05 المؤرخ في أبريل 1999 ، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي ' ، جريدة الرسمية رقم 24 الصادرة في 07 أفريل سنة 1999 ، المعدل المتمم بالقانون 08-06 المؤرخ في 23 فيفري 2008 ، جريدة الرسمية رقم 10 الصادرة بتاريخ 27 فيفري 2008.

³ -لعجال منيرة ، مرجع سابق ص 66.

⁴ -المادة 100 من القانون رقم 05-12 المؤرخ في 4 أوت 2005 ، المتعلق بالمياه ، ج ر عدد 60 الصادرة بتاريخ 04 سبتمبر 2005.

ونظام خدمة يصادق عليهما عن طريق التنظيم ، كما يمكنها تفويض كل أو كل جزء من تسير هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام أو القانون الخاص بموجب اتفاقية ، وهذا طبقا للمادة 101 من نفس القانون .

كما نصت المادة 03 من القانون 12/05 على الحق في الحصول على الماء والحق في استعمال الماء وذلك من خلال مبادئ يتركز عليها استعمال الموارد المائية وتسييرها وتنميتها تنمية مستدامة أهمها _الحق في الحصول على الماء والتطهير لتلبية الحاجات الأساسية للسكان في ظل إحترام التوازن الاجتماعي والقواعد التي يحددها هذا القانون في مجال الخدمات العمومية للماء والتطهير .

_ الحق في استعمال الموارد المائية لكل شخص طبيعي ا ومعنوي يخضع للقانون العام أو القانون الخاص في حدود المنفعة العامة وباحترام الواجبات التي يحددها هذا القانون والنصوص التنظيمية المتخذة لتطبيقه .

_تخطيط عمليات تهيئة الري لحشد الموارد المائية وتوزيعا في إطار الأحواض الهيدروغرافية أو الأنظمة المائية الكبرى التي تكون وحدات هيدروغرافية طبيعية مع احترام دورة المياه وبالتنسيق مع توجيهات واليات تهيئة الإقليم وحماية البيئة .

ونصت المادة 137 من نفس القانون على انه تعد تسعيرة خدمات الماء حسب المنطقة التسعيرة وفق الشروط والكيفيات التي تحدد بموجب مرسوم ، كما يمكن مراجعة أسعار خدمات الماء اذا اقتضى تطور الظروف الاقتصادية العامة لذلك، وهو ما نصت عليه المادة 142.

وبذلك فلقد نصت القوانين العضوية على توفير مجموعة من الخدمات العمومية للمواطن وسعت إلى ترقيتها وحمايتها من خلال نصوصها ، فالخدمة العمومية قطاع يقدم عملا جماعيا لجميع أفراد المجتمع ، وتقوم أساسا على مبادئ المساواة ، الاستمرارية والاندماج في النشاطات التي تدخل ضمن التبادلات الاجتماعية، وتظهر أهميتها من خلال التطبيقات والخدمات المقدمة من طرفها ¹.

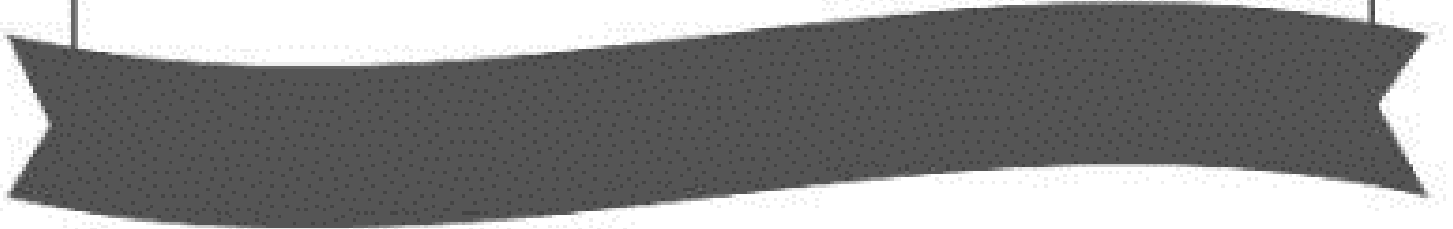
¹-لعمال منيرة ، مرجع سابق صفحة 66

الملخص :

استخلصنا من هذا المبحث أن الخدمة العمومية هي النشاط أو الأداء الذي يقوم به طرف تجاه طرف آخر وتنوع الخدمة العمومية إلى عدة وظائف أو خدمات ونص الأساس القانون على تقريب الإدارة من المواطن وتنظيم العلاقة بينهما ، وهذا ما تم التطرق له في خصائص الخدمة العمومية .



الفصل الثاني:



تمهيد:

لقد عرفت علاقة المواطن بالإدارة في معظم دول العالم الثالث وجود عقبات وعوائق إجرائية وموضوعية تحول دون انتفاع المواطن من خدمات الإدارة المختلفة ، بالشكل الذي يخلق له ارتياحا على مستوى هذه الخدمة ، فاجتهدت هذه الدول إلى محاولة إصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطن من خلال التركيز على العنصر البشري والذي يعتبر محور الجهاز الإداري ، وكذا تحديث الوسائل واستخدام ، الأجهزة الحديثة وتبسيط الإجراءات الإدارية .

المبحث الأول : معوقات تقديم الخدمة العمومية

وفي هذا المبحث سنجيب على السؤال الفرعي الرابع في إشكالية الدراسة، ومن خلاله توضيح المعوقات آثارها على تقديم الخدمة العمومية .

المطلب الأول : الفساد الإداري

الفرع الأول : تعريف الفساد الإداري

هو كل سلوك وظيفي مخالف للأنظمة والقوانين الرسمية ومنحرف عن الأخلاقيات الوظيفية والقيم والأعراف المجتمعية من أجل تحقيق مصلحة شخصية مادية كانت أو معنوية ، أما سعيد الدخيل فيعطي تعريفا أكثر شمولا للمعنى اللغوي لكلمة فساد حيث يأتي هذا الأخير تارة بمعنى الإبطال ، ومرة بمعنى إصابة الشيء بالعطب ، ومرة بمعنى الاضطراب والخلل ، ومرة بمعنى إلحاق الضرر .

كما يعرف أيضا بأنه : انحراف أخلاقي لبعض المسؤولين العموميين ، ويعتبر هذا التعريف من أشمل التعاريف المقدمة للفساد الإداري على أساس أن باقي أنواع الفساد الأخرى سواء الاقتصادي أو السياسي أو القانوني هي نتاج فساد أخلاقي قيمى اجتماعي ، غير أنه لا يمكن الاعتماد على الجانب الأخلاقي فقط في تعريف الفساد الإداري ، لأنه يبقى غير قادر على تفسير بعض مظاهر وأشكال الفساد الأخرى ، وهذا ما دفع إلى ضرورة البحث عن معايير أخرى لتعريفه خاصة وأن البعد الأخلاقي يختلف عن مجتمع لآخر.

والفساد الإداري قد يكون كبيرا أي فساد القمة الذي يمثل أعلى مستويات الفساد في أي دولة أو نظام سياسي ، إذ ينصرف إلى فساد الرؤساء والحكام وكبار البيروقراطية ، ويقوم على شبكة معقدة من العلاقات والمصالح والإجراءات والتكبيات التي يصعب اكتشافها ، ويكون موضوعه أكبر من مجرد تقديم خدمة ، فهو يشمل بنود الإنفاق العام وصفقات السلاح وتلقي الرشاوى والعطاءات ، كما قد يكون الفساد الإداري صغيرا وهو الفساد الذي يقوم به موظف أو أكثر من مجرد تقديم خدمة. أو التغاضي عن إجراء معين مقابل مكسب مادي أو معنوي بسيط ، وتعتبر الرشوة والوساطة من أهم المؤشرات الدالة على هذا المستوى من الفساد ، ويعد الفساد الكبير الأكثر شيوعا وانتشارا في الدول النامية¹ . وتتضح لنا أنه من الأسباب العامة للفساد نذكر منها مايلي :

1-الصلاحيات الواسعة الممنوحة للإدارة ، حيث تستحوذ مؤسسات الدولة على سلطات تشمل معظم النشاطات العامة للمواطنين ، مما يفتح المجال أمام موظفي الإدارة وعمال الدولي لممارسة الفساد ، وتسخير هذه الصلاحيات لتحقيق مكاسب سياسية .

2- الضعف في أداء مؤسسات الدولة ، والذي يتجلى أساسا من خلال :

أ- التراخي في مراقبة ومحاسبة الموظفين المتقاعسين عن أداء واجباتهم الوظيفية .

ب-انعدام المتابعة لمصالح المواطنين، وتلاشي المسائلة عن إهمال المعاملات .

ج- تغييب دور القضاء عن التحقيق بالمخالفات ، والبث في المسائل الخلافية.

وفي المقابل يمكن التخلص من هذا الضعيف المؤسساتي من خلال الإجراءات الجذرية

التالية :

- وضع أصول موضوعية وآلية عملية لصنع القرار الإداري وتنفيذه بكل شفافية و وضوح .

-إنشاء محاكم مستقلة تنظر في الدعاوي الخاصة بأعمال الإدارة العامة.

¹ -إبطاحين غانية ، الفساد الإداري ،مجلة الحكمة للدراسات الإجتماعية ، جامعة العفرون،الجزائر 2013ص01 ص02.

- استحداث وظيفة وسيط الدولة الذي يقوم بالتحقيق في شكاوي المواطنين بشأن معاملاتهم الإدارية لدى مؤسسات الدولة¹.

الفرع الثاني: مظاهر الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية:

للفساد صور وأشكال متعددة تمارس من مختلف نواحي الحياة العملية ولها تأثيرات مختلفة بعضها خطيرة ومدمرة وأخرى أقل خطورة ، كما أن مظاهر الفساد تتنوع بتنوع مجالاتها والأطراف المتطورة فيه ، إضافة إلى تأثير القيام والنصوص التشريعية والقانونية السائدة في المجتمعات في اعتبار ما هو فاسد من غيره²، ومن أهم مظاهر هذه المعضلة في الإدارة الجزائرية ما يلي:

1- الرشوة: إن الرشوة في الفقه هي " ما يعطيه الشخص لقاض أو صاحب سلطة ليحمله على ما يريد، ويدخل في حكم صاحب السلطة كل مكلف بخدمة عامة سواء كان وزيراً مديراً عاملاً، مستخدماً ، أجبيراً، أو عضواً في لجنة أو غيرهم ، وقد حرمها الإسلام في الكتاب والسنة النبوية ، ورغم هذا إلا أن الرشوة تمثل أخطر داء أصاب الإدارة فقد عرفت منحى تصاعدياً واستفحلت بشكل لافت، وأصبحت العملة الجزائرية المتداولة في كل تعاملات المجتمع بدءاً باستخراج وثيقة إدارية وصولاً إلى إبرام الصفقات الكبرى.

إذا كانت الرشوة تشكل جريمة اعتداء على أموال الغير، فإنها تشكل أيضاً جريمة أخلاقية تمس الضمير المهني، واعتداء على ثقة المواطن في إدارته وبلده، ونظراً لخطورة الرشوة على الإدارة الجزائرية فقد تم إنشاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، وعادة ما يلجأ إليها بعض الموظفين من خلال استغلال نفوذهم الوظيفي، وذلك بتعقيد الإجراءات في وجه المواطنين الذين يضطرون في النهاية إلى دفع الرشوة لتسهيل الحصول على الخدمة وتسريع الإجراءات، ورغم أن الرشوة ظاهرة عامة تشمل جميع القطاعات بدون استثناء، إلا أنها تكثر خاصة في عالم الاقتصاد، إذ أصبحت سرطاناً ينخر جسد الإدارة، فحينما تضع

¹-غازي محمد فريج ، الإصلاح الإداري ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت لبنان، 2014 .ص31،ص32،ص33.

² - خالد عيادة عليجات ، الفساد وانعكاساته على التنمية الاقتصادية، الطبعة الأولى ، دار الخليج للنشر والتوزيع ، الأردن عمان 2020، ص 87

الأمانة وتغيب الأخلاق وتصبح المادة هي أساس التعامل بين بني البشر، فلا بد حينها أن تكون الرشوة هي الفاعل الرئيسي في تقديم الخدمات¹.

لاشك أن انتشار مظاهر الفقر والتخلف والحرمان قد أدى إلى سرعة انتشارها ، مما حولها إلى قاعدة عمل متعارف عليها إلى درجة يقتنع معها المواطن بأنه لا يمكن له الوصول إلى حقه إلا بدفع المال أو بتدخل أحد النافذين لصالحه، وهنا لا يعود للجدارة والكفاءة أية قيمة أو فائدة، ولا يعود المواطن يصدق أن باستطاعته إنهاء أي معاملة دون اللجوء إلى الرشوة ، وفي هذا السياق تصبح الأناية أهم من المواطن والمصالح الخاصة أهم من المصالح العامة".

فعلى مستوى إدارة الجمارك أعلن مديرها أنه فصل من العمل مئة من الموظفين العاملين في قطاعه، بينهم سبعة مديرين مركزيين لتورطهم في قضايا الفساد، إضافة إلى المتابعة القضائية ل 530 من موظفي الجمارك بسبب الرشوة والأخطاء المهنية الخطيرة.

أما على مستوى البلديات فقد كشفت مصادر مؤكدة من وزارة الداخلية والجماعات المحلية إدانة 612 رئيس بلدية من أصل 1541 رئيس بلدية على المستوى المحلي، بالتورط في أعمال مشبوهة ذات علاقة بالفساد والرشوة... كما أن 1174 منتخب محلي تورطوا في قضايا مشبوهة وتعاملات غير قانونية خاصة ما تعلق منها بمجال العقار و تحويل الأراضي والتلاعب في منح الصفقات العمومية، أما على مستوى المعاملات الاقتصادية والتجارية الدولية للإدارة الجزائرية فقد أكد تقرير منظمة الشفافية الدولية أن الجزائر تعد من بين أسوأ الدول النامية في مجال الرشاوى والفساد والزيونية.

ما يمكن قوله حول ظاهرة الرشوة في الجزائر أنه مهما تعددت الأمثلة والإحصائيات إلا أن الواقع المزري الذي تعيشه الإدارة الجزائرية، وما يعانيه المواطن من إجراءات بيروقراطية تدفعه إلى دفع الرشوة أبلغ تعبير عن مدى انتشار هذا الداء الخطير الذي يهدد كيان الإدارة الجزائرية.²

2-الاختلاس: تعتبر ظاهرة الاختلاس من أبرز مظاهر الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، إذ أصبحت مهنة جديدة لها أبطارة في الميدان استغلوا مناصبهم الحساسة لتحويل أموال الأمة إلى جيوبهم المثقلة بأموال

¹ - إبطاحين غانية ، مرجع سابق، ص 10 ، ص 11.

² -إبطاحين غانية ، مرجع سابق، ص12.

الحرام غير مكترئين بالعواقب الوخيمة على الدولة والمجتمع. ولا شك أن ما عاشته الجزائر خلال سنوات الجمر قد ساعد العديد من المفسدين الذين حاولوا تحقيق مكاسب مالية كبيرة، مستغلين في ذلك غياب الرقابة والمحاسبة، خاصة وأن القضية الأساسية للنظام السياسي حينها كان تحقيق الاستقرار ومحاربة آفة الإرهاب التي كادت تعصف بكيان الدولة يعتبر العديد من الباحثين أن ظاهرة العنف والإرهاب في الجزائر ما كانت لتكون لولا وجود مجموعة من الظروف، التي ساعدت على ظهورها من بينها العيش الاقتصادي والسياسي لعدد كبير من الشعب، وتركيز السلطة واحتكارها في يد فئة معينة، وعدم المساواة في توزيع ثروات الأمة، ووجود هوة كبيرة بين الفقراء والأغنياء، وانتشار الفساد في الأوساط السياسية والإدارية والمالية، مثل الرشوة، الاختلاس .. وغيرها.

- التسبب الإداري:

يعرف التسبب الإداري عادة بأنه "إهمال الموظف للواجبات المنوطة به والمنصوص عليها في القوانين واللوائح والقرارات التي تنظم الوظيفة العامة، بشكل يؤدي إلى مردود سلبي على الإنتاجية وسير العمل ، وتعد هذه الظاهرة من الأمراض المنتشرة في الإدارة الجزائرية، حيث أن التأخر في الحضور والتعجل في الانصراف هو السمة البارزة لأغلب موظفي الإدارة، وهذا ما يعني إساءة استخدام الوقت الذي يعتبر السلعة الأعلى في حياة الإدارة، ويحدث التسبب عادة عندما لا يحضر العامل ليمارس عمله في الوقت المحدد للعمل، وهذا مع تواطؤ بعض المسؤولين عن تسجيل الدخول والخروج من العمل، أو استغلال فرصة تأخر وصول بعض المسؤولين وانصرافهم المبكر، وهي ممارسات يومية طبيعية عند غالبية المسؤولين في الإدارة الجزائرية.

3- التمييز والمحاباة: ينطلق النمط من مظاهر الفساد بالتمييز بين المواطنين أو بين بعض شرائح المجتمع وفتاته لاعتبارات عرقية أو عقائدية أو طبقية تؤدي في النهاية إلى تفريق

الصفوف وشق الوحدة الوطنية وغرس العداة والحقد في النفوس ، وإضعاف ثقتهم بنزاهة الإدارة وعدالتها¹.

هذا النمط من السلوك الإداري ينتشر بكثرة في الإدارة الجزائرية، من خلال الاعتماد على الروابط الشخصية والعائلية ومحاباة الأهل والأصدقاء بدلا من معايير الكفاءة والجدارة في التوظيف والتعيين أو الحصول على

¹ -عامر خضير الكبيسي ،الفساد والعملة تزامن لا توأمة ، المكتب الجامعي الحديث ، 2005، ص 25.

الخدمات، وعلى الرغم من البعض الأشخاص يعتبرون أن هذا التحيز هو نوع من أنواع التعاون والتآزر إلا أنه في الحقيقة يعد أبشع أنواع التمييز والطبقية والعنصرية، ومن آثار هذه الظاهرة أن ينتقل ولاء الموظف من الولاء للدولة إلى الولاء للشخص المسؤول عن توظيفه .. ويسن تتبع هذا التمييز في التوظيف أن يرى الموظفون أن واجبهم هو خدمة أنفسهم ومناطقهم لأنهم تعينوا أصلا وفقا لهذه الاعتبارات، ولا يروا أن واجبهم هو خدمة كل المواطنين وبنفس الدرجة من المساواة في المعاملة¹.

بالرغم من أن المادة 27 من الأمر 06/03 المتعلق بالقانون الأساسي العام ، للوظيفة العامة تنص (على أنه لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية، كما أن المادة 41 من القانون الأساسي للوظيفة العامة تنص على أنه يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز) ، إلا أن واقع الإدارة الجزائرية لا يخلو من الوساطة والتحيز سواء في الحصول على الوثائق أو في تقلد الوظائف، إلى درجة شيوع فكرة بين الناس أنه إن لم تكن لديك وساطة أو ما يعرف عند العامة " بالمعارف " فإنك لن تحصل على تلك الوظيفة حتى وإن كنت أهلا لها، وتبرز الوساطة والمحسوبية حين ترى معظم الموظفين هم من أقارب وأصدقاء الرؤساء، فكل رئيس عند توليه القيادة يحيط نفسه بحاشية من المقربين، وهذا ما يجسد النظام القبلي أو العشائري المحدد².

- إساءة النفوذ واستغلال المنصب العام: إن الموظف مهما صغرت وظيفته فإنه مخول بجزء من الصلاحيات لأداء وظيفته، وهذا الجزء من الصلاحيات يمكن أن يساء استخدامه فيوجه لأغراض شخصية أو يتم التعسف باستخدام السلطة للإضرار بالآخرين، وتعد ظاهرة استغلال السلطة والنفوذ من أهم مظاهر الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، وهذا ما جعل النظام الإداري الجزائري يبدو على شكل إقطاعيات ومراكز نفوذ موزعة بين الأقارب والحاشية والزبائن، كل ذلك من أجل المحافظة على المراكز والامتيازات المرتبطة به .

4 .، وقد ساهمت المرحلة الانتقالية التي عرفت الجزائر في تفشي ظاهرة الفساد الإداري خاصة مع التحول القيعي الاجتماعي الذي عرفته البلاد في ظل غياب رؤية إستراتيجية واضحة لمكافحة المحسوبية والرشوة والتسيب واللامبالاة.

¹ - إبطاحين غانية ، مرجع سابق ، ص13 ، ص14 .

² - الأمر رقم 06-03 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، مؤرخ في 15 جويلية 2006 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، عدد 46 ، الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006 .

إن الحقيقة التي يتفق حولها جميع الجزائريين هي أن البلد مجتمعا وسلطة وهياكل ومؤسسات غارق حتى النخاع في الفساد، ولاشك أن انتشار هذه الظاهرة رافقه غياب رقابة صارمة¹.

الفرع الثالث : آثار الفساد الإداري

تحدثنا في العناصر السابقة للبحث عن مظاهر الفساد الإداري ، ومن الطبيعي أن يكون الانتشار هذا السلوك الفاسد والمدمر آثار سلبية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية، وهذا ما أكده أنصار المدرسة القيمية والمدرسة ما بعد الوظيفة، حيث يؤدي الفساد حسب أنصار المدرسة الأولى إلى تداعى النسق القيمي السلوكي في المنظمات، ومن ثم في المجتمع عموما، ويؤدي حسب المدرسة الثانية إلى إضعاف السلطة المعنوية والأخلاقية في المجتمع، وإلى زيادة فرص الجريمة المنظمة، وإضافة عبء آخر على دافعي الضرائب وغيرها من الآثار السلبية الأخرى. وفي المقابل نجد الموظفين يشيدون بفوائد الفساد وإيجابياته ، فهو من وجهة نظرهم يوسع الخيارات المتاحة في السوق ويخفف البيروقراطية الإدارية.

و رغم اعتراضنا على هذا الاتجاه وأفكاره والمبررات التي ساقها لتبرير الفساد، إلا أنه ينبغي أن نذكر بإيجابيات الفساد وفوائده التي ساقها أنصار المدرسة الوظيفية.

أولا: الآثار الإيجابية للفساد الإداري:

إنه من الخطأ افتراض أن للفساد آثار سلبية فقط وهذا حسب ما يراه جمع من الفقهاء (المدرسة الوظيفية)، لأن الفساد يمكن أن يكون له آثار إيجابية في مختلف المجالات، وهذا إذا توافرت ظروف معينة، ويسمونه في هذه الحالة بالفساد المنتج. ويقول في هذا المجال كولين ليز (Colin Leyes) في هذا السياق: انه من الخطأ الافتراض بأن نتائج الفساد سيئة تماما، فهو له دور ايجابي في القضاء على الروتين العقيم، وتوفير الحوافز الشخصية القوية للبيروقراطية²، كما يذهب أيضا كارل فريدريك (Carl j. Fariedrick) إلى أن الفساد يخفف من حدة التوترات بطريقة غير قانونية³.

¹-إبطاحين غانية، مرجع سابق ، ص12

² - حاحة عبد العالي ، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه ، تخصص قانون عام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة، 2012/2013 ، ص 92.

³ - حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ص93.

ثانيا: الآثار الإدارية الإيجابية

يرصد أنصار المدرسة الوظيفية بعض الفوائد الإدارية للفساد من بينها ما يلي:

1- قد يساعد الفساد على توضيح القوانين والتنظيمات والتعليمات الإدارية وتعريفها للموظفين غير المنحرفين، فأحيانا قد يوجد بين العاملين من لا يعرف القوانين وعندما يخالفها البعض، فإن في ذلك فرصة للعاملين النزهاء والشرفاء للتعرف على السلوكات التي يعدها القانون فسادا إداريا.

2- إن ارتكاب أفعال الفساد الإداري، قد تؤدي إلى إحداث تغيير في القوانين والتنظيمات والأجهزة الإدارية المختلفة لأجل الحد من مظاهر الفساد، الأمر الذي يسهل ويسيط العمل الإداري.

3- يؤدي الفساد إلى رفع كفاءة الأداء ويؤدي إلى تبسيط الإجراءات وتيسير المعاملات بر بالتالي التخفيف من البيروقراطية والإجراءات الإدارية، وإعطاء الإدارة مرونة أكثر في التعامل مع المواطنين، ويقول ترو برت تلمان" تأكيدا لهذا المعنى أن الإدارات التي تفشي فيها الانحراف والفساد هي تلك التي تقدم فيها الخدمة لعملائها بسرعة أكثر مقارنة مع الإدارات الأخرى التي لم تشهد أي فساد إدارية.

4- إن الفساد الإداري دورا كبيرا في إغراء وجذب أصحاب الكفاءة والخبرة الإدارية للعمل في الأجهزة الإدارية الحكومية، ذلك لأنه بسبب تدني مستويات الأجور والمرتبات التي تمنحها الأجهزة الإدارية الحكومية للعاملين بها، فإن ذوي الكفاءة والخبرة يعزفون عن العمل بها، ويتجهون نحو القطاع الخاص أو يسافرون للعمل في الدول المتقدمة حيث الأجور أعلى¹.

إننا نعتقد أن كل الإيجابيات المذكورة أعلاه واهية ولا أساس لها من الصحة، لأن هناك طرق أخرى لمعرفة القوانين و توضيحها للموظفين، فالتعليمات والمنشورات والدورات التكوينية أيسر وأسرع مقارنة مع الفساد الإداري، الذي يكشف في غالب الأحيان عن مواطن الضعف والنقص في القانون فقط.

أما بالنسبة لكون الفساد الإداري، يؤدي إلى إحداث تغيير في القوانين، فهو قول مردود لأن الذي يقوم القوانين ويكشف مظاهر الانحراف الإداري هو الرقابة الإدارية بمختلف أنواعها وصورها والتي تعمل على سد كل الثغرات التي تعترى القوانين من الناحية العملية. أما بالنسبة للرأي الذي يعتبر أن الفساد يخفف من البيروقراطية، فهو رأي غير سديد، فإن كان الفساد الإداري حقيقة يخفف من الإجراءات الإدارية في بعض

¹ -حاجة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 94

الحالات، ويتجاوزها تماما في حالات أخرى إلا أن هذا لا يتم في جميع الحالات، وإنما يستفيد منه بعض المتعاملين فقط، كما أن تجاوز الإجراءات الإدارية ليس دائما أمرا مفيدا، ذلك لأن هذه الأخيرة وضعت كضمان لاحترام القانون وللحفاظ على المصلحة العامة، ولهذا فتجاوزها قد يخلق كثير من الأضرار الأخرى للمصلح العامة.

أما الحجة الأخيرة التي ترى أن الفساد الإداري عامل جذب لليد العاملة ذات الخبرة والكفاءة هي باطلة فالفساد يلعب دور المنفر و الطارد لهذه الفئة من العاملين، فهو لا يجذب إلا المنحرفين ولا يمكن لهذه الفئة الأخيرة أن تسهم في خدمة وتحسين العمل الإداري، كما أن اليد العاملة ذات الخبرة والكفاءة يمكن جذبها بوسائل أخرى مشروعة و أكثر فعالية كزيادة الأجور مثلا.¹

الآثار السلبية للفساد الإداري

للفساد الإداري آثار سلبية وخيمة على جميع الأصعدة والمجالات سياسية أو إدارية أو اجتماعية، فهو وابن جني من ورائه بعض المنحرفين إداريا كسبا، إلا أن الآثار السلبية التي تنعكس على المجتمع أكثر بكثير من الفوائد التي يجنيها هؤلاء من وراء الفساد، إذ أنه مرض خطير إذ انتشر في مجتمع ما دمره لا محالة، هذا ما قال به غالبية الفقه وعلى رأسهم أنصار المدرسة القيمية وما بعد الوظيفة، ويمكن حصر أهم الآثار السلبية فيما يلي:

أولا : الآثار الاقتصادية السلبية:

يؤثر الفساد على الأداء الاقتصادي من خلال آليات متنوعة، فرغم أن أنصار الفساد المنتج و الفعال يوردون بعض إيجابيات الفساد في هذا الجانب، كإخفاض تكاليف الصفقات إلا أن تأثيره على الاقتصاد كبير، ومن أبرز الآثار السلبية في هذا المجال نذكر ما يلي:²

ثانيا: الآثار الإدارية السلبية:

إن المتتبع لأدبيات الكتابة في مجال الفساد الإداري، يلاحظ بوضوح أنها غالبا ما تركز في دراستها على انعكاسات هذه الظاهرة على الجانب السياسي والاقتصادي والاجتماعي في المقام الأول، وبهذا التوجه فإن

¹ -حاجة عبد العالي، مرجع سابق، ص 94

² -حاجة عبد العالي، مرجع سابق، ص 95 ص 96.

الكتابات تغفل إلى حد بعيد الآثار الإدارية السلبية للفساد الإداري، ففيما تتمثل هذه الآثار؟. ومما لا شك فيه أن للفساد آثار سلبية مدمرة على الجهاز الإداري بالدولة نستعرضها فيما يلي:

1- تحويل عملية التخطيط إلى عملية صورية (الفساد أثره على عملية التخطيط).

يعتبر التخطيط من أهم وظائف الإدارة العامة في أي دولة، حيث يعد الآلية التي يمكن من خلالها تحديد أهداف المجتمع والوسائل التي يمكن من خلالها تحقيق هذه الأهداف، ورغم أهمية التخطيط في تفعيل دور الجهاز الحكومي في تحقيقه للأهداف المناطة به، إلا أن انتشار الفساد الإداري قد جعل من التخطيط عملية صورية أو شكلية في كثير من الأجهزة الحكومية، وبالتالي أضعفت دوره في التنمية الإدارية وخاصة في دول العالم الثالث.

إن هذا الأثر السيئ لانتشار الفساد في الجهاز الإداري، جعل حتى المسؤولين في الأجهزة المركزية للتخطيط غير متحمسين على الإطلاق لإعداد هذه الخطط التنموية، سواء من حيث جمع المعلومات الدقيقة أو التفكير في بدائل إبداعية لمواجهة مشكلات المجتمع أو حتى الحرص على متابعة وتنفيذ الخطط.

لهذا فإن كثير من الأجهزة الحكومية لا تتردد في تقديم خططها على أساس مراجعة خطط السنوات السابقة وإدخال ما يمكن إدخاله من تعديلات بسيطة شكلية، إرضاء لمتطلبات أجهزة التخطيط المركزي و التعود على عمل الروتين السنوي في هذا المجال. كما أضحت أجهزة التخطيط بموظفيها، تمثل عبئا على الدول التي يقع فيها، لأنها ليست إلا مجرد أجهزة إدارية لا معنى لها إطلاقا.

2- الحد من فاعلية نتائج جهود التنظيم الإداري (الفساد وأثره على عملية التنظيم)

لا تقل أهمية عملية التنظيم عن التخطيط بالنسبة للجهاز الحكومي لتحقيق أهدافه، ولقد درجت أجهزة القطاع العام في كل دولة على إنتاج أساليب يمكن من خلالها تنظيم أجهزتها الإدارية سواء على المستوى الوطني أو المحلي، وعلى إعداد ومراجعة القوانين والتنظيمات التي تحكم عمل الأجهزة الحكومية، بما يجعلها قادرة على التجاوب ومتطلبات عصرها وتحقيق مبدأ الكفاية و الفعالية في أدائها، هذا بالإضافة إلى إعادة النظر في أهداف ومهام ووظائف الكثير من الأجهزة الحكومية بما يحقق الأهداف السابقة¹.

¹--حاجة عبد العالي ، مرجع سابق ص 102

وبهذا فإن تغلغل الفساد في الجهاز الإداري للدولة يمثل أكبر معوق للحد من فاعلية أي جهود يمكن القيام بها من أجل تحقيق عملية الإصلاح الإداري، مادام هناك أشخاص يستطيعون أن يقاوموا هذه الجهود وأن يحققوا في الوقت نفسه مصالحهم الشخصية.

3- الانحراف بمقاصد القرار عن المصلحة العامة:

لا تقتصر آثار الفساد الإداري على مجرد الإخلال بعملية التخطيط والتنظيم، بل إن الأمر يتعدى ذلك إلى الانحراف بالقرار عن المصلحة العامة، حيث يعمد الموظفون المستفيدون من انتشار الفساد إلى تحقيق مكاسب خاصة على حساب المصلحة العامة مستعينين في ذلك بالتنظيمات الخاصة غير الرسمية التي تعمل البعض منها داخل الجهاز الحكومي، والتي يطلق عليها بـ "اللوبي أو جماعات الضغط"، هذه الجمعيات تمتلك القدرة على الحصول على المعلومات الدقيقة عن المشاريع المهمة أو تلك التي تنوي الحكومة تنفيذها، وإلى جانب قدرة هذه التنظيمات على الوصول إلى المعلومات فإنه لديها القدرة على بناء شبكة واسعة من العلاقات غير الرسمية التي يمكنها من خلالها، إقناع متخذي القرار بمطالب ورغبات جماعة الضغط، حتى ولو كانت هذه المطالب غير مشروعة ومناقضة للمصلحة العامة.

4- إعاقة جهود الرقابة الإدارية:

إن استثناء الفساد في القطاع العام أدى إلى تعطيل وعرقلة الأجهزة الرقابية عن القيام بمهامها الفعلية، وذلك من خلال عدم تزويدها بالتقارير المطلوبة عن سير الأجهزة الحكومية، لتتمكن على ضوء هذه التقارير من مراقبة أداء الجهاز الإداري بما يحقق الغاية لإنشائها، بل إنها وإن¹ زودت بتقارير، فهي في الغالب قديمة يصعب إصلاح ما تتضمنه من أخطاء وملاحظات، ويجعل تتبع هذه التقارير أمراً روتينياً لا يضيف للجهاز الحكومي أي قيمة فعلية، إن لم يكن يساعد على توطيد الفساد.

5- تدني أخلاقيات الوظيفة وانتشار القيم العامة السلبية:

من بين آثار الفساد الإداري هو انتشار القيم السلبية داخل الجهاز الإداري، وتدني في المقابل أخلاقيات الوظيفة العامة، الأمر الذي يؤثر مباشرة في كفاءة أداء الجهاز الإداري وفعالته ويمكن حصر بعض القيم

¹-إيطاين غانية ، مرجع سابق ،ص103

السلبية فيما يلي: أتدني وتراجع الكفاءة الإدارية في الأجهزة الحكومية، نظرا لعدم مراعاة الموضوعية عند التعيين أو الترقية.. و لأن التعيين في الدول النامية يعتمد على القرابة و المحاباة والمحسوبية والرشاوى.

عدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، الأمر الذي يؤدي إلى تدهور وتراجع مردودية الجهاز الإداري ومستوى الإنتاج وإلى تعثر التنمية.

ب- انتشار الانتهازية ومحاولات توريث الوظائف العامة في مختلف المستويات الإدارية.

ج- تدني مستوى و ولاء وإخلاص الموظفين العموميين للجهاز الحكومي، مما أدى إلى تدني نوعية وجودة المنتج أو الخدمة التي يقدمها الجهاز للمستفيدين منه .
وحل المشكلات، مما يؤدي إلى تعطيل مصالح المواطنين.

د- إفساد العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين، حيث تقوم هذه العلاقة على استبداد الرؤساء بالسلطة وعدم ثقتهم في مرؤوسيه، وهو ما يؤدي إلى الجمود وعدم المرونة في اتخاذ القرار لمواجهة

هـ- يؤدي الفساد الإداري إلى هجر الكفاءات وأصحاب الخبرات والمؤهلات العليا من الدول النامية إلى الدول المتقدمة، الأمر الذي يؤدي إلى عدم كفاءة وفعالية الأجهزة الإدارية. ويؤدي الفساد الإداري إلى إخفاق السلطة الرسمية وذلك بخلق مستوى آخر موازي لها، مما يؤدي إلى عدم فعالية بعض القرارات التي تتخذها السلطة الرسمية، فتفقد بذلك قدرتها وهيبتها،

ز- كما قد يعتمد موظفي الجهاز الإداري إلى تعطيل مصالح المواطنين، إمعانا واستظهارا للأهمية وتدليلا على أن السلطة التي بين أيديهم هي وحدها التي تتحكم في هذه المصالح ومثل هذه التصرفات تعد سلوكا بيروقراطيا سيئا لا يتفق إطلاقا مع المثل والقيم التي يجب أن يتحلى بها الموظفين العموميين.

الآثار القانونية السلبية للفساد:

إن لظاهرة الفساد آثار وخيمة على كل من المنظومة القانونية والقضائية للدولة نجملها فيما يلي: 1- ظهور تشريعات جديدة لا تحقق الردع الكافي، وتساعد الفاسدين على الهروب من العقاب، وذلك كثرة ما بها من ثغرات قانونية.

2- عدم جدوى وفعالية تطبيق القوانين نتيجة فساد القائمين على تنفيذها من العاملين بالأجهزة الأمنية و الرقابية والقضائية.

3- ظهور جرائم غسيل الأموال نتيجة لمحاولة الفاسدين إخفاء متحصلات جرائم من أعين الأجهزة الأمنية¹.

4- بطء إجراءات المحاكمة، حيث يلجأ المفسدون إلى عرقلة إجراءات العدالة و المحاكمة، حتى تفقد القضية، الردع العام المقصود منها، باستخدام أساليب ملتوية للتهرب من المسؤولية القانونية. 5- هروب و فرار المتهمين لخارج البلاد مع ذويهم، صحبة ما قاموا بجمعه من أموال ناتجة عن نشاط الفساد الإداري، ومثال ذلك قضية الخليفة.

المطلب الثاني : البيروقراطية الإدارية

الفرع الاول :تعريف البيروقراطية

- البيروقراطية: إن البيروقراطية من الناحية اللغوية كلمة تتكون من شقين الأول

Bureau ويعني مكتب ، والثاني Cracy ويعني القوة أو السلطة، وبذلك فالبيروقراطية تدل في مجموعها على قوة المكتب أو سلطة المكتبة.

ويعتبر ماكس فيبر Max Weber من أشهر من كتب عن البيروقراطية التي وصفها بالمثالية، وهو يعني بالمثالية الظهور النقي للبيروقراطية، وهي قريبة من مفهومه عن القيادة الرشيدة الشرعية التي ذكرها في مقالته "النماذج الرئيسية للسلطة"، وهو يعتبر أن القيادة الرشيدة هي قلب البيروقراطية ، ويتميز النموذج البيروقراطي بعدة خصائص منها:

- تقسيم العمل والتخصص بشكل واضح ومحدد، تسلسل واضح ومحدد للسلطة .

- يتم إنجاز كل عمل وفق الأنظمة والقواعد المجردة لضمان التوحيد والتماثل بين مختلف الأنشطة المركزية في اتخاذ القرارات الرسمية في التعامل وتعتمد في التوظيف على الكفاءة والترقيات على الأقدمية.²

1-حاحة عبد العالي ، مرجع سابق، ص103

2-إيظاحين غانية، مرجع سابق، ص 14

الفرع الثاني أسباب البيروقراطية :

هناك العديد من الأسباب التي تؤدي إلى ظهور و انتشار البيروقراطية في المنظمات الإدارية وهي كالاتي :

أ/الأسباب القانونية :

للبيروقراطية الإدارية أسباب قانونية عديدة يمكننا ذكر بعضها على النحو التالي :

عدم وضوح القوانين :

يعود الانحراف الإداري إلى سوء صياغة القوانين و لوائح المنظمة للعمل و ذلك نتيجة لغموض مواد القوانين أو تضربها في بعض الأحيان ، الأمر الذي يعطي الموظف فرصة للتهرب من تنفيذ القانون أو تفسيره بطريقة خاصة.

- تعطيل بعض القوانين و عدم تطبيقها : و يظهر ذلك في تطبيق النصوص القانونية تغييرها تبعا

الأطراف العلاقة و المحاباة و التساهل لصالح الأقوياء و الأغنياء على حساب الضعفاء

فغالبا ما تكون هذه النصوص معطلة أو لا يتم تفعيلها بشكل مناسب.

- جمود و قصور الكثير من القوانين : ونقصد هذا القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد الإداري

فقصورها و عدم تنظيمها للسلوكات الفاسدة المستجدة التي ينفذ منها الفاسدين مستغلين الفراغ أو السكوت القانوني عنها، كما قد تكون هذه القوانين و التنظيمات قديمة و غير مواكبة للواقع فتظل حبرا على ورق.

ب/السياسة العامة للدولة كسبب من أسباب انتشار البيروقراطية الإدارية : يمكن للسياسة العامة للدولة أن تكون سببا في انتشار البيروقراطية ، ويظهر ذلك من خلال تغيير نظام الحكم و عدم كفاية المرتبات الحكومية .

-التغيير في نظام الحكم : تواجه بعض الدول و خصوصا النامية تغييرات في أنظمة الحكم فتتقلب من ديمقراطية إلى ديكتاتورية و العكس ، الأمر الذي يخلق جوا من عدم الاستقرار السياسي وتغيير في صفوف القادة .

- عدم كفاية المرتبات الحكومية : يعاني الكثير من الموظفين و خصوصا في الدول النامية من نقص كبير في الرواتب و الامتيازات ، مما يعني عدم القدرة على الوفاء بمتطلبات المعيشية مما يلجأ الموظف إلى تقبل الرشاوى . و هي كثيرة و متعددة و يمكننا تلخيصها في النقاط التالية :- كثرة القيود الإجرائية في الأجهزة الإدارية : إن كثرة الإجراءات تؤدي إلى حدوث اختناقات في مراحل الحصول على الخدمة معينة مما يؤدي في النهاية إلى سوء تقديمها ، وشعور المواطن بعدم الرضا بالخدمات التي تقدمها الأجهزة الإدارية¹ .

- تضخم عدد العاملين : يعود كثرة العاملين بسبب تهافت أغلب المتعلمين على تولي الوظائف العامة بهدف الحصول على المكانة الاجتماعية المرموقة ، فهذا يعد صورة استيلاء المواطنين على المراكز الحكومية.

د/ الأسباب المتعلقة بالموظف : يمكن للموظف أن يؤدي إلى انتشار ظاهرة البيروقراطية و هي كما يلي :

- تجنب الموظف للمسؤولية : إن تطبيق القوانين تطبيقا أعمى ، يؤدي إلى نتائج غير مقبولة فالموظف بطبعه يسعى بكل الطرق إلى إرضاء رؤسائه ، حتى يكون في مقدمة سلم الترقية هذا بخلاف ما هو موجود في العمل الخاص ، فالموظف في جهة الإدارة عبد للروتين على عكس العمل في القطاع الخاص .

- سلوك الموظف و ترتيبه : فهناك العديد من العاملين نشئوا في بيئة اجتماعية لا تهتم كثيرا بغرس القيم و الأخلاق الدينية في ذاتهم مما يؤدي إلى سلوكيات غير حميدة² .

¹ -طلاش فريد ، أبحري عبد النور ، مرجع سابق ،ص53.

² -طلاش فريد ، أبحري عبد النور ، مرجع سابق ،ص54

المبحث الثاني آليات تحسين الخدمة العمومية

سنحاول في هذا الفصل الإجابة عن السؤال الفرعي الرابع في إشكالية الدراسة والذي مفاده ماهي الآليات لتحسين الخدمة العمومية؟ .

المطلب الأول : آلية الاصلاح الاداري في الخدمة العمومية:

إن الرفع من مستوى تقديم الخدمات داخل الإدارة يوجب تحسين الخدمة العمومية، وترقية التفاعلات بين الأجهزة العمومية والمواطن، وبمخا عن تطبيق هذه الأهداف لابد على الدول أن تطبق الإصلاح الإداري فهو احد الآليات الضرورية لتحقيق خدمة عمومية مميزة في أي بلد ، لهذا فجميع الدول تقدر قيمة الإصلاح الإداري ، بغية إجراء تغيرات جذرية وأساسية وفق أسس علمية، وهذا لترقية الخدمة العمومية، لسد حاجيات المجتمع وهذا ما يتم علاجه في هذا الفصل الثاني من خلال مبحثين الأول يتطرق إلى أسس الإصلاح الإداري في الخدمة العمومية، والثاني ندرس فيه إستراتيجيات الإصلاح الإداري¹.

الفرع الأول : مفهوم الاصلاح الاداري

- يوجد العديد من التعاريف التي تناولت مفهوم الإصلاح الإداري واختلفت باختلاف وجهات نظر الكتاب والباحثين ، حيث ركز كل باحث منهم على جانب معين من جوانب الإصلاح وفي مايلي رصد لأهم هذه التعاريف .

هو عبارة عن خطة أو برنامج تتضمن مجموعة من الإجراءات والتدابير التي تستهدف معالجة كافة أوجه القصور والخلل في طرق وأساليب وأدوات وتقنيات ومهارات النظام الإداري المشكلة عبر السنين والتي تتبدى في عدم مقدرته على ممارسة النشاطات الإدارية المختلفة بكفاءة عالية من أجل إعداد وتنفيذ الخطط والبرامج التي تخص عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية بشكل شمولي².

¹ - نسيم الواعر، الإصلاح الإداري ودوره في تحسين الخدمة العمومية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، شعبة العلوم السياسية كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم السياسية ، جامعة أم البواقي ، سنة 2016/2015، ص23.

² - بواشري أمينة، الإصلاح الإداري في الجزائر، المجلة العلمية لجامعة الجزائر ، العدد11 ، جامعة الجزائر، 2018 .

ويعرف أيضاً بأنه تغيير مقصود في هياكل وأفراد وأساليب الإدارة من شأنه تحسين مخرجات الجهاز الإداري استهدافاً لخدمة المواطن تماشياً مع الأهداف القومية المعتمدة".

الفرع الثاني: تأثير الإصلاح الإداري على الخدمة العمومية:

لقد مرت الجزائر بفترة من التغيير في مجال تقديم وإيصال المعلومات مما دفع بالحكومة الجزائرية إلى الإصلاح الإداري الذي أصبح متطلباً ملحاً من أجل القضاء على الفساد والتسيب الإداري وبالتالي تحقيق التنمية، ونجد دوافع هذا الإصلاح ما يتعلق بالمسؤولين الحكوميين الذين يقومون باستحداث طرق جديدة لتطوير العمل الحكومي والإداري ولزيادة الكفاءة في توصيل الخدمات، وفي بعض الأحيان نجد أن هذه الدوافع تتعلق بالضغوط التي يمارسها المواطنون من أجل تحسين الخدمة العمومية بحيث تصبح هذه الضغوط دافعا قويا لعصرنة المرافق العامة، مما دفع بالدولة الجزائرية للقيام بجهود معتبرة في هذا المجال.

إن تأهيل تحسين الخدمة العمومية مرتبط بأهم المحاور المتمثلة في تبسيط الشكليات الإدارية وتقريب الإدارة من المواطن والرفع من كفاءة الموظفين.

لقد ورثت الجزائر بعد الاستقلال قاعدة تحتية هشّة تواجه حالات صعبة المنال، مما جعلها تقوم بإصلاح إداري شامل المدى يمس كل هياكل الدولة ومهامها وكذا تعميم الأنماط التشاركية للتسيير على كافة المستويات، وقد كان الهدف الأساسي تحويل المواطن إلى شريك كامل في تسيير الشؤون العمومية وتقريبه للإدارة.

وعليه فهناك مجموعة من الأسباب المتداخلة والمتعددة التي تدعو لضرورة الإصلاح الإداري.

أ- **الدوافع السياسية:** إن الحتميات السياسية الدافعة للإصلاح الإداري تتمثل أساساً في :

- تكريس المسار الديمقراطي وتعزيز دور المنظمات والجمعيات والمجتمع المدني.

- تعزيز الحريات المدنية وحقوق الإنسان.

- تعزيز مؤسسات الدولة وتحقيق الثقافة في التسيير الإداري.¹

¹-رياحي حميدة، سليمانها، تحسين الخدمة العمومية للمرفق العام في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام، جامعة البويرة، 2018، ص 49 ص 50

- التغيير في القوانين والتشريعات الحالية أو ظهور تشريعات جديدة تؤثر على سياسة المرافق.

ب- الدوافع الإدارية: إن الجهاز الإداري يعاني من مظاهر العجز والخلل، وهو ما خلق أزمة ثقة بين المواطن وأجهزة الإدارة العامة التابعة أساسا من عدم رضا المواطن عن الخدمات التي تقدمها الإدارة، خاصة عندما يتعلق الأمر بالقيود البيروقراطية والعدالة في توزيع الخدمات.

وفي هذا الشأن أكدت لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، أن إصلاح الدولة يسجل في إطار عالمي يرتبط أساسا ، بالتغيرات الحاصلة من جراء العقائد الجديدة للعمولة بكل أشكالها وبالمنطق الجديد للسيطرة والتبعية الذي تفرضه مراكز القوى العالمية¹.

كما نجد أيضا ظهور أهداف جديدة ، أي أنه إذا قام المرفق العام بتغيير أهداف المرجوة منه بأهداف أخرى فهنا ، تحتم عليه هذه الأهداف الجديدة تغييرات جذرية وبالتالي ترقية المرفق العامة وذلك من أجل توفير جو وظروف ملائمة من أجل عناصر المرفق بما في ذلك الموارد والإمكانات، من أجل تحقيق هذه الأهداف الجديدة، ومن أهم دوافع الإصلاح إدراك الحاجة إلى تغيير الهيكل التنظيمي، اللوائح، الأنظمة المتبعة في المرفق وذلك لتصبح أكثر مرونة وقادرة

على الاستجابة الشاملة للضرورات التغيير والتحسين المستمر في الأداء.

الفرع الثالث: المحاور الإستراتيجية للإصلاح الإداري :

إن ظاهرة البيروقراطية، شكلت أزمة حقيقية في الإدارة الجزائرية ككل والمرفق العام على وجه الخصوص، إذ كانت هي الهدف الأساسي من إصلاح الخدمة العمومية من خلال مختلف محاور الإصلاح التي يضمها مجال تحسين الخدمة العمومية والتي تشكل محاور رئيسية للإصلاح.

1- تبسيط الإجراءات الإدارية:

لقد حظي موضوع تبسيط الإجراءات أو الشكليات الإدارية بعناية قانونية حيث أن هناك العديد من المحاور الأساسية التي عاجلتها مختلف الآليات القانونية للعمل على تخفيفها، حيث شكلت هذه الأخيرة محور اهتمام وانشغال بارزين نحو إرساء معالم الحياة مرفق عمومي أكثر بساطة². أكدت التعليمات الوزارية رقم 82

¹-رياحي حميدة ، سليماني مها ، مرجع سابق، ص 52.

² - رياحي حميدة ، سليماني مها ، مرجع سابق، ص 53.

الصادرة عن وزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية في جزء منها على هذه النقطة من خلال المحور المتعلق بمجال تبسيط الإجراءات¹ الإدارية، أشارت هذه الأخيرة إلى مجموعة من الإجراءات التي سيتم اتخاذها بغية تبسيط الحياة الإدارية ولعل أهم هذه الإجراءات:

نشر بطريقة واضحة ومفهومة قائمة الوثائق المكونة للملفات المطلوبة في إجراء أو خدمة.

شكلت هذه الأخيرة محور اهتمام وانشغال " بارزين نحو إرساء معالم حياة مرفق عمومي أكثر بساطة. أكدت التعليمات الوزارية رقم 82 الصادرة عن وزير لدى الوزير الأول المكلف

بإصلاح الخدمة العمومية في جزء منها على هذه النقطة من خلال المحور المتعلق بمجال تبسيط الإجراءات الإدارية، أشارت هذه الأخيرة إلى مجموعة من الإجراءات التي سيتم اتخاذها بغية تبسيط الحياة الإدارية ولعل أهم هذه الإجراءات:

- نشر بطريقة واضحة ومفهومة قائمة الوثائق المكونة للملفات المطلوبة في إجراء أو خدمة.

- تكييف مواعيت الافتتاح وأيام الاستقبال.

- تقليص عدد الوثائق الإدارية المكونة للملفات الإدارية وجعلها مقتصرة فقط على الوثائق الضرورية لدراسة هذه الملفات.

- توفير الوسائل العصرية للاتصال والإعلام وتوجيه المواطنين (الهاتف الأخضر، الموقع الإلكتروني...) قصد تجنبهم تنقلات غير المجدية والعراقل التي لا طائل منها.

- المطابقة للأصل والمصادقة على الوثائق من طرف المصلحة المعنية بالوثيقة المطلوبة.

- جعل اللجوء إلى استدعاء المواطن إجراء استثنائياً مقتصرًا فقط على الحالات التي تقتضيها ضرورات المصلحة.

- تقليص عدد الوثائق الإدارية المكونة للملفات الإدارية وجعلها مقتصرة فقط على الوثائق الضرورية لدراسة هذه الملفات.

¹ -التعليمات الوزارية 82 الصادرة عن الوزير لدى الوزير الأول المتعلقة بتطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية .

- توفير الوسائل العصرية للاتصال والإعلام وتوجيه المواطنين الهاتف الأخرى، الموقع الإلكتروني (...). قصد تجنبهم تنقلات غير المجدية والعراقيل التي لا طائل منها.
- المطابقة للأصل والمصادقة على الوثائق من طرف المصلحة المعنية بالوثيقة المطلوبة.
- جعل اللجوء إلى استدعاء المواطن إجراء استثنائياً مقتصرًا فقط على الحالات التي تقتضيها ضرورات المصلحة. تحت رقم 2013/3138. بتاريخ 31 أكتوبر 2013 تتضمن إعادة تأهيل المرافق العمومية، والتي أكدت على أنه في إطار تنفيذ البرنامج المسطر لإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية فإنه سيتم اتخاذ إجراءات قصد ذلك. وقد شملت الإجراءات التي اتخذتها وزارة الداخلية جانبين أساسيين:
- تقليص أجال إصدار الوثائق: حيث ذهبت البرقية للتأكيد على إلزامية إصدار كل من رخصة السياقة، شهادة الكفاءة، بطاقة المراقبة، بطاقة التقييم (البطاقة الرمادية) بالنسبة للمركبات المقتناة لدى الوكلاء المعتمدين والمرقمة في الولاية، بحيث يكون إصدار هذه الوثائق في نفس اليوم.
- فيما يخص تخفيف الملفات الإدارية: حيث ألغيت بموجبها مجموعة من الوثائق الإدارية فيما يخص ملف طلب ترقيم المركبات مثلاً فإنه تم إلغاء مستخرج من عقود الميلاد رقم 13 وبطاقة الإقامة بحيث أصبح الملف يحتوي فقط على الطلب، نسخة من بطاقة التعريف الوطنية، التصريح بالسرقة أو بالضياع والطابع البريدي¹.
- وجاء القانون 08-14 والمتعلق بالحالة المدنية بمسألة مهمة بإنشائه لما يعرف "بالسجل الوطني الآلي للحالة المدنية" حيث نصت المادة 25 منه على أنه: "يحدث لدى وزارة الداخلية والجامعات المحلية، سجل وطني آلي للحالة المدنية يرتبط بالبلديات وملحقاتها الإدارية وكذا البعثات الدبلوماسية والدوائر القنصلية ويرتبط هذا السجل بالمؤسسات العمومية الأخرى المعنية لاسيما المصالح المركزية لوزارة العدل"².
- وأكدت المادة 25 مكرر 1 على أنه: "يمركز السجل الوطني الآلي للحالة المدنية بواسطة وسيلة رقمية كافة العقود المشار إليها بموجب أحكام هذا القانون والتي تشتمل على سجلات عقود الميلاد، وسجلات عقود الوفيات، وسجلات عقود الزواج بحسب نص المادة 6 من القانون المذكور، كما يشتمل أيضا على

¹ - برقية عاجلة صادرة عن وزارة الداخلية والجامعات المحلية رقم 2013/3138 بتاريخ 2013/10/31.

² - القانون رقم 08/14، المؤرخ في 2014/08/13، المتعلق بالحالة المدنية، الجريدة الرسمية عدد 49، 2014/08/20.

التعديلات والاعتقالات والتسجيلات أو التصحيحات التي يتم تدوينها". والهدف منه هذا الاهتمام القانوني لمحور تبسيط الإجراءات الإدارية هو تحسين سير ونجاعة المرفق العام الذي تقوم عليه حياة المواطن¹.

2- تقريب الإدارة من المواطن:

تتم الإدارة العامة برضى المواطنين وذلك من خلال تقديم الخدمات العامة بجودة عالية وبطريقة مرضية، وإذا كان الخلل في هذه العلاقة فسوف نلمسه من خلال:

- البطء في تقديم الخدمات وعدم تحديد مدة زمنية لإنجاز المعاملات.

- تعدد الإجراءات وطول المسالك التي تمر بها القرارات الإدارية.

- غياب الإجراءات وطول المسالك التي تمر بها القرارات الإدارية.

- غياب موظفي الاستقبال والاستعلامات.

- عدم الاهتمام بالمطالب والعرائض والشكاوى.²

وعليه، سعت الدولة على تحسين استقبال المواطنين وكذا التكفل بشكاويهم بغية تقريب المواطن من الإدارة، على النحو الآتي:

أ- تحسين استقبال المواطنين:

جاءت التعليمات الوزارية السابق الإشارة إليها لتوضيح التدابير التي كانت قد وردت في تعليمات الوزير الأول بتاريخ 20 أكتوبر 2013³ والتي تمحورت حول النقاط التالية:

- تهيئة وتوفير هياكل ملائمة تتوفر على جميع المرافق الضرورية لضمان الاستقبال الحسن للزوار وراحتهم.

- وضع نظام للتذكرة يسمح باحترام ترتيب مرور الزوار وتفادي، التجاوزات في هذا المجال.

- نظام الإعلام الزوار (لوحات الإعلانات، لافتات، ...).

- سجل شكاوى مرقم ومؤشر عليه من طرف مسؤول المؤسسة أو المصلحة المعنية.

¹ - القانون رقم 08/14 ، المؤرخ في 2014/08/13 ، مرجع سابق .

² - رباحي حميدة ، سليمان منها ، مرجع سابق ص 54.

³ - التعليمات رقم 82 الصادرة عن الوزير الأول لدى الوزير الأول ، مرجع سابق.

- حمل الشارة في البذلة من طرف أعوان الشباييك والأعوان المكلفين باستقبال المواطنين لتسهيل التعرف عليهم.

- تعيين موظف ذو كفاءة وسيرة حسنة، كوسيط مسهل بين مختلف المصالح والزوار.

- ضمان رقابة صارمة على سلوك أعوان الشباييك، والأعوان المكلفين بالاستقبال تجاه الزوار على نوعية الاستقبال المخصص لهم.

هذا وقد قام الولاية بإصدار مجموعة من التعليمات والمراسلات نجد مثلا مراسلة والي ولاية تيبازة تحت عنوان "استقبال المواطنين في مقابلات والتكفل بانشغالاتهم وتظلماتهم"، ومن أهم ما تضمنته:

- تكريس يوم الثلاثاء يوم مشترك أسبوعيا لجميع المصالح الإدارية من اجل مقابلة المواطنين والسهر على احترامه من طرف جميع المسؤولين المعنيين.

- إرسال تقارير دورية في شأنها لوالي الولاية بفرض المتابعين واتخاذ ما هو لازم من إجراءات في خصوصها.

ب- التكفل بشكاوى المواطنين:

وردت مسألة التكفل بشكاوى المواطنين في التعليمات المؤرخة في 20 أكتوبر 2013 في النقطة الثالثة منها تحت عنوان "التكفل الفعلي بشكاوى المواطنين" وأكد عليها من جديد مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية في ماي 2014 عندما أكد على عجل "وقد سبق مخطط عمل الحكومة صدور تعليمات رقم 82 المؤرخة في 12 نوفمبر 2013 عن الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية والتي تطرقت لهذه النقطة ونصت على ما يلي:

- ضمان المتابعة الصارمة لدراسة ومعالجة الطلبات والشكاوي والتأكد من أن ردود عطلات وشكاوي المواطنين قد تم التكفل بها بجديّة وبأسلوب سهل ومفهوم.¹

- ذكر الأساس القانوني للرد وكذا الأشكال والآجال والهيئة أو السلطة الإدارية التي يمكن تقديم الطعن المحتمل أمامها.²

¹-التعليمات رقم 82 الصادرة عن الوزير الأول لدى الوزير الأول ، مرجع سابق.

² - رياحي حميدة ، سليمان منها، مرجع سابق ص54.

- تحديد ضمن الرد هوية العون المكلف بدراسة الطلب.

لا يقتصر التكفل بشكاوي فقط بل امتد لشمول حتى المستخدمين حيث أشارت تعليمة وزارة الداخلية تحت رقم 2174 والمتعلقة بالتكفل بالشكاوي وعرض المستخدمين المؤرخة ب 14 ماي 2014 إلى هذه النقطة والتي أكدت على أن هدف هذه التعليمة هو تحديد المسعى الواجب إتباعه من أجل ضمان الفعالية والسرعة في التكفل بشكاوي وعرائض المستخدمين من ممارسة مهامهم كاملة وضمان مسؤوليتهم التامة في مجال تسيير مواردهم البشرية.

ج- الرفع من كفاءة الموظفين :

يعتبر الموظف الأداة الأهم لإنجاح أي عملية إصلاح، والذي يجب أن يكون في مستوى أداء تلك المهام والتسيير الجديدي، وذلك من خلال توفره على الكفاءات والخبرات اللازمة التي تسمح له بقيادة أي عملية إصلاحية، وتوفير الجو الملائم لعمله من خلال تحفيزه بمختلف الوسائل المتاحة من جهة ثانية.

أ- البحث عن الموظف الفعال: بالرجوع للمهام الجديدة الموكلة للمرفق العام في إطار التحولات الجديدة والانفتاح يجب توفر الموظف على مؤهلات نوعية تتعلق أساسا بمضمون التكوين، مستوى الخبرة والتحكم المهنيين، وكذا السمات الشخصية.

ب- ضرورة تفعيل دور الموظف بتوفير ظروف عمل ملائمة: إذ يجب على المرافق العامة تبني مختلف الآليات التي من شأنها أن تؤدي إلى تحسين تحفيز موظفيها وذلك من خلال إعادة النظر في آليات التحفيز القانونية منها والميدانية. لتحسين جودة الخدمة العمومية في الجزائر تم القيام بالتدريب والتطوير في مجال الوظيفة العامة، أي الاهتمام بتدوير وتطوير الكفاءات الإدارية من الحين إلى الآخر وتفعيل البرامج التدريبية لكي تلعب دورها في توجيه الموظف وتحسين أدائه".

إن العمل على تطوير وتنمية الموارد البشرية، يعتبر من أهم عناصر التنمية الإدارية، الاعتمادها على ما يتوافر لدى الموظفين من خبرات ومهارات وكفاءات، وهناك العديد من وسائل تطوير الموارد البشرية منها ما يلي:

- تطبيق المعايير العلمية في سياسات الاختيار والتعيين وتكثيف برامج التعليم الشاملة.

- تطبيق أنظمة حوافز على درجة عالية من الكفاءة والفعالية.

- العمل على تطبيق المفاهيم الإدارية الحديثة¹.

المطلب الثاني: تنمية الموارد البشرية كآلية لتحسين جودة الخدمة العمومية

إن نجاح أي مؤسسة مرهون بوجود أفراد قادرين على بدل الجهود المطلوبة للقيام بكافة أنشطة العمل بكفاءة وفعالية.

وتعد المؤسسات العمومية من أهم المؤسسات التي يفترض أن تضع في أولى أولوياتها و أهم انشغالاتها النهوض بمعارف و مهارات و خبرات مواردها البشرية من خلال تنميتها بما يتماشى ومتطلبات تحقيق أهدافها خدمة المجتمع ككل.

و عليه سنتطرق في هذا المبحث إلى كل من مفهوم تنمية الموارد البشرية ثم أهداف تنمية الموارد².

الفرع الأول: مفهوم تنمية الموارد البشرية

أولاً: تعريف إدارة الموارد البشرية: قبل إعطاء تعريف الإدارة الموارد البشرية يجب إلقاء نظرة على كل من تعريف الموارد البشرية ثم تنمية الموارد البشرية

1- تعريف الموارد البشرية: يعتبر مصطلح الموارد البشرية حديثا حيث حل محل الأفراد الذي كان سائدا أو القوى العاملة.

ومن أهم تعاريف الموارد البشرية نجد:

- الموارد البشرية : هي المورد الوحيد الحقيقي و يؤكد بيتر دركر (Peter drucker) ذلك حيث يقول "إن أي مؤسسة لها مورد واحد حقيقي هو الإنسان"

-الموارد البشرية كما يشير أحمد سيد مصطفى أي دولة أو مؤسسة هي تلك المجموعة من الأفراد القادرين على أداء العمل و الراغبين في هذا الأداء بشكل جاد و ملتزم حيث يتعين أن تتكامل و تتفاعل القدرة مع

¹ - رباحي حميدة ، سليمانها ، مرجع سابق ص55.

² - دربال ياسمينه ، آليات تحسين جودة الخدمة العمومية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم التجارية ، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة جيجل . 2020/2019 .

الرغبة في إطار منسجم و تزيد فرص الاستفادة الفاعلة لهذه الموارد عندما تتوفر نظم تحسين تصميمها و تطويرها بالتعليم و الاختيار و التدريب و التقييم و التطوير و الصيانة

- الموارد البشرية هي مجموع من الأفراد المؤهلين ذوي المهارات و القدرات المناسبة لأنواع معينة من الأعمال و الراغبين في أداء تلك الأعمال بحماس و اقتناع.¹

2- تنمية الموارد البشرية: و يقصد بها: زيادة عملية المعرفة و القدرات للقوى العاملة على العمل في جميع المجالات و التي يتم انتقاؤها واختيارها في ضوء ما أجري من اختبارات مختلفة بغية رفع مستوى كفاءتهم الإنتاجية الأقصى حد ممكن. كما يقصد بتنمية الموارد البشرية" هي مجموعة من البرامج و الوظائف و الأنشطة المصممة لتعظيم كل من أهداف الفرد و المنظمة و الموارد البشرية اصطلاحا يعتبر حديثا حيث اتخذ مضمون الموارد البشرية دلالات تختلف على ما كان عليه مضمون إدارة الأفراد و ذلك لأن الفلسفة الإدارية التي ينهض بها كل من المهتمين لذا قد عرفت تغيرات جوهرية².

3-تعريف إدارة الموارد البشرية:

تعرف إدارة الموارد البشرية على أنها:

- " مجموعة من البرامج و الوظائف و الأنشطة المصممة لتعظيم كل من أهداف الفرد و المؤسسة".
- "إدارة ووظيفة أساسية في المنظمات تعمل على تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية التي تعمل فيها من خلال إستراتيجية تشمل على مجموعة من السياسات و الممارسات المتعددة. بشكل يتوافق هذا الاستخدام مع إستراتيجية المؤسسة و رسالتها ويسهم في تحقيقهما".

¹-محمد توفيق ومان ، تنمية الموارد البشرية في ظل البيئة الرقمية، أطروحة دكتوراه ، تخصص للظلم و عمل، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2016/2015.ص11.

²-محمد توفيق ومان، مرجع نفسه ص12.

- " النشاط الخاص بتخطيط و تنظيم توجيه و رقابة العنصر البشري للمؤسسة من خلال رسم سياسات المتعلقة باختيار و التدريب و الأجور و الحوافز و تقييم الأداء و توفير الخدمات الصحية و الاجتماعية وصولا إلى الإحالة إلى المعاش بهدف تحقيق أهداف المؤسسة و العاملين بها و المجتمع¹ . "

الفرع الثاني: أهمية الموارد البشرية في المؤسسة:

تمثل الموارد البشرية أهمية كبيرة لنجاح أي مؤسسة خدمية كانت أم صناعية، فلا يمكن لأي مؤسسة تحقيق أهدافها. إذا كانت تفتقر إلى الأفراد ذوي المهارات والمؤهلين و القادرين على أداء وظائفهم المطلوبة منهم إنجازها؛ حيث يوضح جيفري فيفر (Jeffrey Pfeiffer) أن أهمية الموارد البشرية و كيفية إدارتها تزداد يوما بعد يوم؛ و على هذا الأساس يرصد أحمد سيد مصطفى أهمية الموارد البشرية داخل المؤسسات من خلال المحاور الأساسية التالية:

- الموارد البشرية أساس الاستقلال و النفوذ الاقتصادي

- الموارد البشرية أداة تنافسية عالمية.

- العقول المبتكرة تخفض فاتورة التكنولوجيا المستوردة.

- العقول المبادأة تعظم القيمة المضافة.

- الموارد البشرية الفاعلة أداة لزيادة الصادرات.

-الموارد البشرية تكمل الثروة القومية .

- استقطاب العقول أصبح ساحة للصراع العالمي² .

الفرع الثالث: تحسين الخدمة العمومية من خلال تنمية الموارد البشرية:

تعتبر الموارد البشرية ركيزة أساسية في مجال جودة الخدمات، بل أهمها على الإطلاق نظرا لأن الاتصال مع طالبي الخدمات يعتمد بشكل كبير على كفاءة و مهارة الموظفين و القيم والأخلاق التي يتمتعون بها فضلا

¹ - سيرينة مانع ، أثر استراتيجيات تنمية الموارد البشرية على أداء الأفراد في الجامعات- دراسة حالة عينة من الجامعات الجزائرية، أطروحة دكتوراه، تخصص تنظيم الموارد البشرية، كلية العلوم الاقتصادية التجارية و علوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2014/2015. ص 14.

² - دربال بمينة ، مرجع سابق. ص 57

عن تلك التي يكتسبونها من نشاطات تنمية الموارد البشرية المنتهجة و المطابقة منبما ينعكس إيجابا على سلوكهم اتجاه طالبي الخدمة، و هو الأمر الذي يعزز من نجاح العلاقة التفاعلية (طالب الخدمة مقدم الخدمة).

إن عملية تحسين و تطوير جودة الخدمة فيما يخص الموارد البشرية تركز على محورين هما:

أولا:تحديد، اكتساب و تطوير الكفاءات الضرورية:

حتى تحقق المؤسسة أهدافها يجب أولا أن تحدد الوسائل الضرورية لذلك خاصة احتياجاتها من الكفاءات، فتطوير أنشطة المؤسسة يجب أن يصاحبه تكييف الكفاءات مع هذه التغيرات، حيث تعرف الكفاءة بأنها: " القدرة على العمل الذي يعتمد على الاستعدادات المعارف و الخبرات، ومن -تبني سياسة حوافز سليمة قائمة على التحفيز المادي و المعنوي في آن واحد. تحقيقا لغاية هامة وهي زرع الولاء والانتماء لدى العنصر البشري و جعله متقبلا لكل شيء جديد بأدنى حد من المقاومة.

3- تشجيع الإبداع والابتكار.

4-زرع روح المشاركة و التعاون لدى العاملين و العمل في فريق.

ثانيا: التحكم في الاستقلالية التنظيمية للموارد البشرية :

يعتبر تكييف الإطار التنظيمي في المؤسسة من محاور تحسين الجودة، فإذا لم يوجد نموذج تنظيمي خاص بالخدمة فإنه ينتج اختلاف في جودة الخدمة المقدمة فخصوصية الخدمة يمكن أن تخلق مشكلة تنظيمية لذلك فعلى المؤسسة أن تأخذ بعين الاعتبار ما يلي:

1 - نتيجة لخصائص الخدمة، لا بد أن تتمتع الموارد البشرية بنوع من الاستقلالية التكيف مع توقعات طالبي الخدمة و إدارة المواقف غير المتوقعة¹.

2-للتخفيف من درجة الاختلاف في أداء الخدمة و التحكم في تناسقها يجب على المؤسسة أن تطبق معايير و إجراءات خاصة بأداء الخدمة.

¹ - دربال يمينة ، مرجع سابق ،ص62

3- إن المشكلة التنظيمية تقود عموماً المؤسسات الخدمية إلى البحث عن أشكال تنظيمية تجمع بين اللامركزية و المراقبة و الاستقلالية و وضع المعايير المرونة و الترابط.

وعموماً يمكن القول أن العلاقة بين تنمية الموارد البشرية و مستوى جودة الخدمة العمومية هي علاقة ارتباط ذلك لأن تقديم خدمة عمومية بمستوى عال من الجودة يستدعي التحسين المستمر لكل العناصر المساهمة في تقديمها و التي يأتي في مقدمتها المورد البشري، فالتحسين المستمر للمورد البشري يكون من خلال تنميته عن طريق تدريبه و تطويره و تهيئة بيئة عمل محفزة على التعلم و التمكين و الإبداع، مما يؤدي إلى ضمان التوصل إلى الأداء المتميز و تجنب الأخطاء و تقليص العيوب و زيادة إدراك الموظفين لمسؤولياتهم في إطار الانتماء للمؤسسة و المساهمة في التحسين المستمر و تقليل الحاجة للإشراف و زيادة الاستقرار و المرونة في عمل المؤسسة .

ومن جهة أخرى يمكن اعتبار العلاقة المتحدث عنها أعلاه علاقة ذات تأثير متبادل و لكن بطريقة غير مباشرة و على المدى الطويل، حيث يعتبر العمل على ضمان الجودة في الخدمات العمومية مطلب أساسي و ذو تأثير إيجابي على تنمية الموارد البشرية في معناها الواسع، ذلك لأن الاستثمار في التعليم و الصحة و الثقافة مثلاً يعتبر تنمية الموارد البشرية على مستوى المجتمع ككل، و يأتي بشماره على المدى الطويل¹.

المطلب الثالث: الإدارة الإلكترونية كآلية لتحسين جودة الخدمة العمومية

يشهد العالم اليوم تطور كبير في العديد من المجالات و أصبحت مفروضة على كل الدول أن تسير هذا الوضع في ظل التطور المستمر و خاصة في مجال المعلوماتية و الاتصال و التطور التكنولوجي الهائل و هذا ما انعكس على الفكر الإداري الذي بدوره سائر الوضع عبر إدارة حديثة بأساليب جديدة و تقنيات متطورة و كامتداد لتطور الفكر الإداري ظهر المصطلح الجديد " الإدارة الإلكترونية و على اعتبار أن الرقمنة آلية من آليات تحسين جودة الخدمة العمومية و ذلك من خلال تبسيط الإجراءات و تحسين علاقة المواطن بالإدارة و لمعرفة مدى مساهمة هذه الآلية في تحسين جودة الخدمة العمومية سوف نتطرق إلى أهم العناصر التي تعكس ذلك.

¹ - دربال مينة ، مرجع سابق ، ص 63.

الفرع الاول: تعريف الإدارة الإلكترونية:

يقصد بالإدارة الإلكترونية استخدام تكنولوجيا المعلومات الرقمية في انجاز المعاملات الإدارية ،وتقديم الخدمات المرفقية ، والتواصل مع المواطنين بمزيد من الديمقراطية ويطلق عليها أحيانا حكومة عصر المعلومات أو الإدارة بغير الأوراق أو الإدارة الإلكترونية .

كما تعرف بأنها : تطوير ونشر وتنفيذ السياسات والقوانين ، وإيجاد البنية الأساسية التي من شأنها تفعيل تقنية المعلومات والاتصال لإيجاد مجتمع معرفي تتوافر فيه خدمات الكترونية آمنة ، وأكثر فاعلية وملائمة لفئات المجتمع المختلفة كما تسخر الإدارة الإلكترونية تقنية المعلومات والاتصال لتحسين العلاقات بين المواطنين ، وقطاع الأعمال وبين مختلف الجهات الحكومية .

ويمكن تعريفها بأنها بديل جديد يعيد النظر في طبيعة العلاقة بين الدولة والمواطن إنطلاقا من التغيير الحاصل في مفاهيم الإدارة العامة ، ومضامين الخدمة العامة كمحصلة للتحويل في عمل الأجهزة والمؤسسات الحكومية ، من الشكل التقليدي على الشكل يتركز أساسا على تقنية الأنترنت .وتعرف أيضا بأنها قدرة القطاعات الحكومية على تبادل المعلومات وتقديم الخدمات فيما بينها وبين المواطن ، وبين قطاعات الأعمال ، بسرعة ودقة عالية ، وبأقل تكلفة عبر شبكة الأنترنت مع ضمان سرية وأمن المعلومات ، المتناقلة المعتمدة على هما : تقني وإجرائي ¹ .

الفرع الثاني : خصائص الإدارة الإلكترونية

إن اختلاف الإدارة الإلكترونية إلى النموذج الحديث المرتبط بالإدارة الإلكترونية أدى إلى تميز هذه الأخيرة بجملة من الخصائص و تلخص فيما يلي:

- 1- تعتبر وحدة مركزية و ذلك من خلال إدارة و متابعة الإدارات المختلفة للمؤسسات
- 2-تركيز نقطة اتخاذ القرار في نقاط العمل بما مع إعطائهم دعم أكبر في مراقبتها
- 3-تجميع البيانات من مصادرها الأصلية بصورة موحدة و تقليص دعم أكبر في مراقبتها

¹ -لييد عماد ،موازي بلال، الخدمة العمومية الإلكترونية في الجزائر، الطبعة الأولى، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والسياسية والاقتصادية ،الجزائر، 2021.

- 4- تجميع البيانات من مصادرها الأصلية بصورة موحدة و تقليص المعوقات لاتخاذ القرار عن طريق.
- 5- توفير تكنولوجيات المعلومات من أجل دعم و بناء ثقة مؤسسية إيجابية لدى كافة العاملين.
- 6- التعلم المستمر و بناء المعرفة و توفير المعلومات للمستفيدين بصورة فورية مع زيادة الترابط بين العاملين و الإدارة العليا و المتابعة و إدارة كافة الموارد.
- 7- صفة التواصل الدائم فهي إدارة بلا زمان إذ تستمر 24 ساعة متواصلة الأمر الذي ينهي معانات الأفراد في طابور الانتقال، و يرفع من جودة الخدمات المقدمة للمواطنين
- وزيادة الانتقال: إن الإدارة الإلكترونية كآلية عصرية في عمليات التطوير الإداري و التغيير التنظيمي تمثل منعرجا حاسما في شكل المهام و الأنشطة الإدارية التقليدية و تنطوي على مزايا أهمها المعالجة الفورية للطلبات و الدقة و الوضوح التام في إنجاز المعاملات.
- 9- من جهة أخرى فيما يتعلق بالتكاليف فإذا كانت الإدارة الإلكترونية في البداية تحتاج إلى مشاريع مالية معتبرة بهدف دفع عملية التحول فإن انتهاج نموذج المنظمات الإلكترونية سوف يوفر ميزانيات مالية ضخمة ، حيث لم تعد الحاجة في تلك المراحل ليد العاملة ذات العدد الكبير.
- 10- أهم خاصية من الخصائص و هي تحقيق الشفافية و التي تعتبر خاصية كاملة داخل المنظمات الإلكترونية هي محصلة لجودة الرقابة الإلكترونية التي تضمن المحاسبة الدورية على كل ما يقدم من خدمات، إذ تعتبر بأنها الجسر الذي يربط بين المواطن و مؤسسات المجتمع المدني و السلطات المسؤولة عن مهام الخدمة العامة¹.

الفرع الثالث: دوافع التحول إلى الإدارة الإلكترونية

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

¹ - أسماء بليلي ، تقنيات الإدارة الإلكترونية في تحقيق المصلحة العامة، الملتقى الدولي حول النظام القانوني للمرفق العام الإلكتروني، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، يومي 26، 27 نوفمبر 2018ءص: 18

إننا نجد في كل دولة هنالك دوافع تظهر في الواقع تدعو إلى التحول إلى الإدارة الإلكترونية على حساب دوافع أخرى، حسب وضع هذه الدولة الاقتصادي و السياسي و أهم هذه الدوافع نجد ما يلي:

1-تسارع التقدم التكنولوجي و الثروة المعرفية المرتبطة به: إن توظيف التكنولوجيا الحديثة لصالح المجتمع و تمكينه من الحصول على فوائد كثيرة، تتمثل في تحسين أداء المؤسسات و إتاحة لها فرص الاستثمار في قطاع التكنولوجيا لتسهيل الحياة و الاستفادة من المزايا التقنية المتوفرة على المستوى الدولي.

2-توجه العولمة نحو تقوية الروابط الإنسانية، حيث اعتبرت دافعا للعديد من الدول لتحسين خدماتها لترتقي إلى المستويات العليا للحصول على شهادة الجودة العالمية لخدماتها من ناحية.

لإرضاء المواطن من ناحية أخرى بعد أن أصبح أمامه معيارا عالميا يستطيع من خلاله مقارنة ما تقدمه دولته من خدمات محلية بما تقدمه من الدول المتقدمة من خدمات راقية لمواطنيها

3- التحولات الديمقراطية: و ما رافقتها من إصلاحات إدارية مطلوبة من كل دولة ترغب في الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية أو تلبية مطالب جمعيات حقوق الإنسان المحلية. إن تغير الأوضاع الدولية فرض واقع أجبر الجميع على الدخول فيها، و الذي لا يستطيع المواكبة سوف يعيش في عزلة دائمة وذلك يعني تضرر الدولة و مواطنيها.

4-تزايد الضغط الشعبي على الحكومات و تطلعات المواطنين للحصول على خدمات أفضل و أسرع وأسهل في الوصول إلى المعلومات: و قد تدعم هذا الوعي الشعبي بشعور كل مواطن بحقه في الوصول على المعلومات و معرفة آليات اتخاذ القرار السياسي.5-حاجة الموظفين الحكوميين للدعم النوعي: من خلال قاعدة معلومات صلبة و نظام عمل متطور وحديث¹.

6-وضع ضغوط شعبية على القيادة السياسية في كل بلد لتمكين المواطن من المشاركة في النقاش وإبداء آرائهم في القضايا التي تمهمهم، ومطالبتهم بخلق منظومة اتصال مفتوحة و أكثر شفافية.

7- الكفاءة في تقديم الخدمات العامة: فالكفاءة العامة تأخذ عدة أشكال منها تخفيض الأخطاء و تحسين الدخل و أيضا تخفيض التكاليف و التقليل من البيروقراطية من خلال إعادة هندسة الإجراءات و هذا يؤدي

¹ - دربال بيمينه ، مرجع سابق ص67.

إلى تقليل الوقت المحدد لتحقيق الأهداف و إعطاء الفرصة للموظفين للحصول على مهارات جديدة و تطوير أنفسهم.

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

وتقديم خدمات جديدة و متطورة: إن تقديم الخدمات بصورة أفضل هي من الدوافع الرئيسية للإدارة الإلكترونية و تركز 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 وإجراءات أفضل من خلال استخدام التقنيات التي تحسن من نوعية الخدمة¹.

10- اللامركزية: هو هدف تسعى إليه الدول ذات المساحات الجغرافية الكبيرة مع وجود تجانس في نوعية الأفراد مع أنه من الصعب على الحكومة الإلكترونية التأثير على المنظمات الكبرى التي اعتمدت على البيروقراطية من فترة طويلة.

11- السيطرة الإدارية: إن التقنية المستخدمة في مشروع الإدارة الإلكترونية تساعد على مضاعفة الرقابة الإدارية المستمرة و المباشرة و توقع الخلل، و تتبع معلومات المواطنين و التقليل من البيروقراطية و يمنع احتكار الحكومة لصالح فئة معينة وهذا ما يحقق تطورا اقتصاديا أسرع واستقرار

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

13-زيادة مساهمة المواطنين: يطالب المدافعون عن الإدارة الإلكترونية بزيادة مساهمة المواطنين في الحكومة، حتى تعطيه شعورا بالمشاركة في اتخاذ القرار، أما من جانب الحكومة فيمكنها الاتصال مع المناطق النائية و الأقليات و إرسال و استقبال المعلومات، و أيضا فتح المجال للعمل لقاءات بين المواطنين من أجل توفير الفرص للأشخاص الذين لديهم نفس الاهتمامات و الآراء و تبعد بينهما المسافات.

¹-دريال يمينة ، مرجع سابق ، ص68

14- الشفافية: إن دعم الشفافية مرتبط بالفساد الحكومي و يزيد من تعقيدات الإجراءات الروتينية. ويجعل من الديمقراطية هدفا مستحيلا، و يزيد من حالات التشاؤم لدى المواطنين، و يقلل من المساعدات الخارجية للدول، فالإدارة الإلكترونية تقلل من الرشاوي و تزيد من الشفافية السياسية، و تزيد من ثقة المواطنين بها.

15- التنمية الاقتصادية لها علاقة مباشرة بالشفافية فالدول التي تتطلع إلى التطوير الاقتصادي يكون لها دافع قوي للاتجاه نحو مشروع الإدارة الإلكتروني و خاصة إذا كانت تتطلع إلى جذب الاستثمارات الأجنبية و تحسين صورتها أمام المستثمرين. فالإدارة الإلكترونية تحسن البيئة التحتية لتقديم الخدمات وهذا جانب من جوانب التزامها بإجراء تغييرات الدخول إلى اقتصاد المعرفة¹.

المطلب الرابع: تحسين الخدمة العمومية من خلال الرقمنة

أصبح الرقمنة دورا كبيرا في تحسين جودة الخدمة العمومية. بفضل متطلبات العمل في البيئي المعرفية و بالتالي يكمن دور الرقمنة كآلية لتحسين جودة الخدمة العمومية في الآتي:

الفرع الأول: أساسيات حول الرقمنة :

لقد دخلت الرقمنة كتقنية حديثة في تقديم الخدمات لدى الإدارة الجزائرية، وضرورة ملحة يرتكز عليها القائمين لتبني أي مشروع قديسهم في تحقيق الأهداف و تحسين تقديم أي خدمة عمومية مما أدى بها إلى تطبيق الإدارة الإلكترونية.

أولاً: تعريف الرقمنة: أعطيت عدة تعاريف للرقمنة نذكر أهمها: الرقمنة أو التحول الرقمي: "عملية تحويل البيانات إلى شكل رقمي، و ذلك لأجل معالجتها بواسطة الحاسب الإلكتروني² و في سياق نظم المعلومات عندما تشير النصوص المطبوعة أو الصور (سواء كانت صور فوتوغرافية أو خرائط)، إلى إشارات ثنائية بالاستخدام نوع من أجهزة المسح الضوئي التي تسمح بعرض نتيجة ذلك على شاشة الحاسب"³.

¹- دريال يمينة ، مرجع سابق ، ص69.

² - خديجة بوخالفة ، مشاريع المكتبات الرقمية بالجامعات الجزائرية بين الجاهزية وآليات التأسيس - دراسة ميدانية المكتبات الجامعية بقسنطينة ، تخصص علم المكتبات ، معهد علم المكتبات والتوثيق ، جامعة قسنطينة ، الجزائر ، 2012/2013 ص81.

³ - خديجة بوخالفة، مرجع سابق ، ص81

الفرع الثاني : أهمية الرقمنة:

للتحول الرقمي العديد من الفوائد الموجهة لتحسين الأداء و جودة الخدمات للجمهور و العملاء للمؤسسات العامة و الخاصة و حتى الشركات نذكر منها باختصار:

1- الفوائد الاقتصادية: و تتمثل في :

توفير المال و الوقت و الجهد على جميع الأطراف المتعاملة إلكترونياً.

مساندة برامج التطوير الاقتصادي، و ذلك عن طريق تسهيل التعاملات بين القطاع العام و الخاص.

- إتاحة فرص وظيفية جديدة في مجالات جديدة مثل إدخال البيانات، و تشغيل وصاية البنية التحتية و أمن المعلومات.

توحيد الجهود تحت بوابة الكترونية واحدة بدلا من تشتيت الجهود و ازدواجية بعض الإجراءات في الحكومة التقليدية.

2. الفوائد الإدارية: نذكر منها:

-القضاء على البيروقراطية و الروتين الذي يوجد في الحكومة التقليدية.

- الشفافية في التعامل و إلغاء الوساطة و المحسوبية و المجاملة.

-اختصار الهرم الإداري التسلسلي الطويل الذي عادة ما يتبع في الحكومة التقليدية، و الإسراع في تنفيذ الإجراءات الإدارية و اختصارها.

مفهوم إداري جديد يمثل العمل بروح الفريق الواحد و توحيد الجهود.

-تنظيم قواعد عمل جديدة و بيئة عمل جديدة مختلفة تماما عن بيئة الحكومة التقليدية¹.

الفرع الثالث : مظاهر تطبيق الرقمنة على الخدمة العمومية:

تتمثل مظاهر تطبيق الرقمنة على الخدمة العمومية في ما يلي:

¹ - - مريم خالص حسين ،الحكومة الإلكترونية ، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية ، وزارة المالية ، العدد 1 ، سنة ، 2013 ، ص446

- 1- من حيث فعالية منظمات الخدمة العمومية: إن التوجه للخدمات العامة الرقمية (الإلكترونية)، و جعلها بالقرب من المواطنين، سيمكن الإدارة القائمة على توفير الخدمة العمومية من خلال:
 - تسهيل توصيل الخدمات بشكل أفضل للمستخدم بدرجة عالية من الراحة و الملائمة مقارنة بتسليم الخدمة وجها لوجه أو الاتصال المباشر مع المستفيد
 - السرعة في إنجاز المهام، و أداء الخدمات و الحصول عليها، و السهر على إشباع رغبة المواطن.
 - قلة نسبة الأخطاء في أداء و تسليم الخدمة، بسبب الدقة المتناهية التي تتميز الأنشطة الإلكترونية زيادة إلى توفير و اختصار الوقت لصالح طالبي الخدمة، بشكل ينهي مشاكل التعقيد الإداري و المرض البيروقراطي فعالية منظمات الخدمة العامة و حرص هذه الأخيرة على تقديم أحسن الخدمات للمواطن باعتمادها الوسائل التكنولوجية الحديثة.
 - تخفيف العبء عن المواطنين من حيث الجهد و المال و الوقت و توفير خدمة مستمرة على مدار الساعة مثال ذلك : دفع الفواتير عن طريق بطاقات الإئتمان بدون التنقل إلى مراكز الهاتف و الغاز التسديد الرسوم و الفواتير المطلوبة.
 - استقصاء الرأي حول الخدمات داخل المؤسسة و يتم ذلك بقياس الرأي حول تمكن من تنظيم المواعيد وتسجيل أهم الأحداث اليومية.
 - توحيد نماذج العمل المستخدمة بتوحيد الشكل العام للمخرجات من تقارير و دراسات و نماذج العمل الداخلية¹.
 - الإعلان عن أهم الأنشطة التي تقوم بها قطاعات و إدارات المؤسسة.
 - إقبال العاملين غير الفنيين على تعلم استخدام الحاسب للبقاء في دائرة الاتصال الجديدة .
 - التحول من مجرد استخدام النظام إلى الاعتماد عليه.

¹- شريفة رفاع ، نظرية الإدارة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية، مجلة الباحث العدد 06، جامعة بجاية، الجزائر، ديسمبر 2008، ص12 وص13.

- التوثيق الكامل الأنشطة المؤسسة و مخرجاتها على مدار الأعوام و بناء ذاكرة مؤسسية معلوماتية حقيقية تقوم على النتائج التالية:

-توسيع قاعدة البيانات الداعمة للإدارة العليا.

توفير الاحتياجات المعلوماتية من قبل الإدارات.

تقليل المراسلات البريدية و تكلفة وسائل نقل البيانات.

- تقليل تكلفة تصوير المستندات الورقية القابلة للتداول العام.

تقليل و خفض نفقات الإدارة الداخلية إعطاء فرص لتطوير أداء الأعمال في الإدارات المختلفة.

- تحقيق مبدأ شفافية التعاملات الداخلية.

2- على المستوى الخارجي:

-الدقة و سرعة الاستجابة و احترام المواعيد: تتحقق دقة تقديم الخدمة العمومية في إطار الإدارة الإلكترونية من خلال إنجاز الأعمال وفق مقاييس مضبوطة، تحدد من خلال أنظمة معالجة معلوماتية بشكل يحد من الأخطاء الإدارية و يمنع التجاوزات أثناء تقديم الخدمة

أما سرعة الاستجابة و احترام المواعيد فتتحقق من خلال استخدام تقنية الشبكات الوحيد للأنشطة الإدارية المتماثلة.

-تقليل تكاليف الخدمة: و يكمن ذلك في الاتصال عن بعد للحصول على الخدمة العمومية من خلال الاتصال عبر الخط دون الانتقال و اعتماد النوافذ و الشبكات الإلكترونية.

سهولة المحاسبة و وضوح الخدمة: إن توظيف تكنولوجيا المعلومات بشكل كامل في أداء الخدمة العمومية، يؤدي إلى إمكانية المحاسبة على كل جزئيات تلك المهام و الأنشطة من خلال وجود النشر الإلكتروني لكل مراحل الخدمة، إذ لا مجال لإخفاء المعاملات، و لا فرصة للاستئثار بخدمة جهات دون أخرى.¹

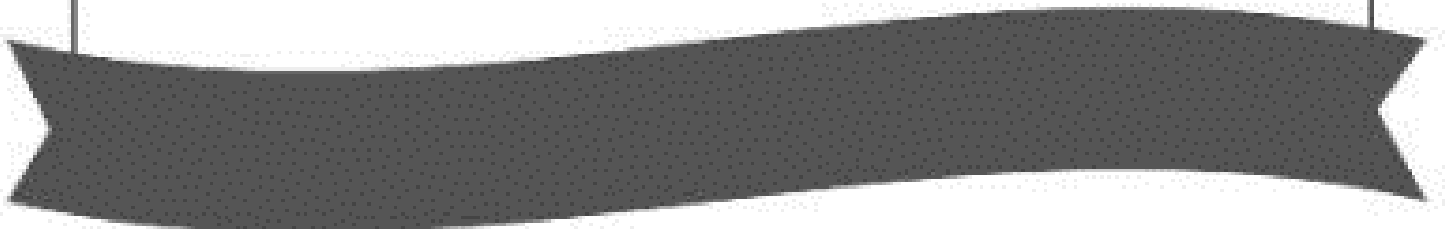
¹-شرفة رفاع، مرجع سابق، ص13

خلاصة الفصل :

إصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطن محور يحظى بأولوية لدى السلطات العمومية من خلال تحسين الخدمات والوصول إلى إدارة إلكترونية بمجهود كبير تم بدله في هذا تشمل في إصلاح الإدارة و تنمية الموارد البشرية و رقمنة الإدارة ، لتبسيط العمل الإداري وتحقيق جودة خدمات المرفق العام وهو ما خلق زخما جديدا يسمح بتحقيق أهداف الحكومة لتجسيد برنامج رئيس الجمهورية ، والوصول إلى إدارة حديثة ، وتخفيف العبء على المواطن ، وذلك من خلال دعم وتنويع الخدمات التي ترفع نوعية العلاقة مع المواطن . وذلك في إطار ترقية وجودة الخدمات العمومية والهدف من هذا خدمة المواطن .



خاتمة



خاتمة :

نستخلص من خلال دراستنا لموضوع الإطار القانوني لتقديم الخدمة العمومية في ضوء التشريع الجزائري أن الجزائر مرت بعدد من التغيرات في مجال إصلاح الخدمة العمومية ، كما أن المشرع الجزائري قام عدة قوانين ومراسيم. في مجال الخدمة العمومية ، كما قد اختص البرلمان بسن قوانين تخدم مختلف فئات المجتمع وتحمي حقوق وحرريات المواطن فعلاقة التنظيم بالخدمة العمومية علاقة وطيدة .ولقد تمكن هذه الدراسة الإجابة عن التساؤلات الإشكالية ، ومن النتائج المتوصل إليها:

–الخدمة العمومية عبارة عن عمل أو جهد يبذل لتلبية وسد احتياجات الآخرين أو طلباتهم ،وهي أنشطة غير ملموسة قد يرتبط استخدامها باستخدام سلع مادية ملموسة .وهدف الخدمة العمومية يتمثل في تحقيق النمو والتقدم للمجتمع من خلال المشاريع الخدمة العامة .وقد اتضح من خلال بحثنا أن الخدمة العمومية تحتوي على أنظمة ومعايير أساسية لتقديمها .

2. أما ما استخلصناه في الجزء الثاني أن المشرع الجزائري وضع قواعد وأسس قانونية وذلك من خلال النصوص القانونية والتنظيمية وهنا تتضح علاقة الخدمة العمومية بالنصوص التنظيمية أنها علاقة وطيدة ومتشعبة بسبب تشعب المرافق والإدارات العمومية التي تديرها وتشرف عليها السلطة التنظيمية ، كما ان العلاقة واضحة بالنسبة للنصوص القانونية فالسلطة التشريعية تسن القوانين من أجل إحترام الحق في الخدمة العمومية والسهر على إنشاء قواعد قانونية لتنظيم المجتمع .

3. كما أنه يستنتج من الجزء الثالث من هذه الدراسة بعض آثار الفساد والبيروقراطية اللذان يعتبران أهم معيقان لسيرورة الخدمة العمومية ويتضح ذلك في نقص التخطيط والحد من فاعلية نتائج الجهود التنظيم الإداري وتدني وتراجع الكفاءة الإدارية .

4.وتوصلنا في الجزء الرابع من الدراسة إلى الآليات التي بإمكانها تحسين تقديم الخدمة العمومية مثل إصلاح الإدارة وتبسيط الوثائق الإدارية وزيادة الكفاءة في توصيل الخدمات ،

تنمية الموارد البشرية تحسن من جودة تقديم الخدمة العمومية بحيث يقدم كل طرف للآخر.

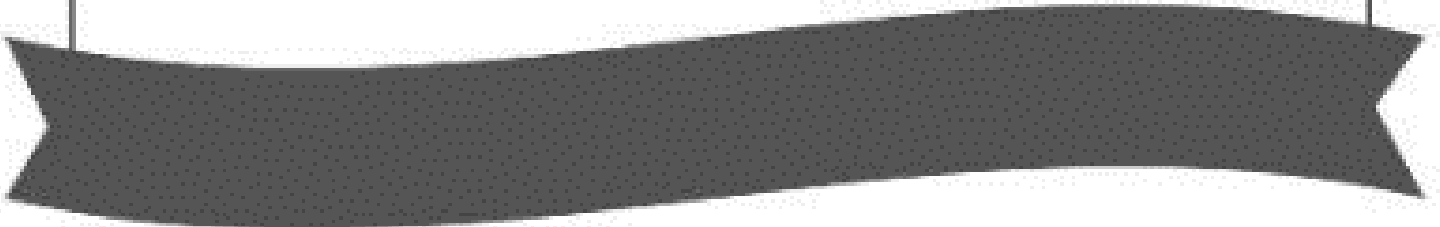
4. ترقية المرفق العام عن طريق عصنة البلديات والخدمة المقدمة للمواطن من خلال إصلاح الإدارة الجزائرية تطور مهارات و كفاءات القائمين على تقديم الخدمة العمومية و جعل اهتمامهم ينصب على تحويل الأفكار إلى نتائج مجسدة في أرض الواقع.رقمنة الإدارة و، وتحويلها إلى إدارة إلكترونية لتسهيل تقديم الخدمات العمومية .

التوصيات :

- توفير الأجهزة الإعلام الآلي في كل المؤسسات والإدارات .
- يجب على الموظف مقدم الخدمة التحلي بالانضباط والمسؤولية .
- محاربة كل أشكال الفساد والبيروقراطية .
- تشجيع الأشخاص على المنافسة .والابتكار .
- تنمية الموارد البشرية وذلك بنشر ثقافة جديدة تسهل حياة الأفراد .



قائمة المصادر والمراجع



قائمة المصادر والمراجع

1-المصادر :

أ)القوانين :

- 1- الدستور الجزائري في 1996 العمل بموجب المرسوم الرئاسي 242/20 المؤرخ في 15/جماد الاول عام 1442 الموافق ل 30 ديسمبر سنة2020 ،يتعلق باصدار التعديل الدستوري المصادق عليه بالاتفتاء الشعبي 1 نوفمبر 2020 في الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 82
- 2-القانون رقم 99-05 المؤرخ في أبريل 1999 ،المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي ' ،جريدة الرسمية رقم 24 الصادرة في 07 أفريل سنة1999،المعدل المتمم بالقانون 08-06 المؤرخ في 23 فيفري 2008 ،جريدة الرسمية رقم 10 الصادرة بتاريخ 27فيفري.2008
- 3-القانون رقم 08/14 ، المؤرخ في 13/08/2014 ،المتعلق بالحالة المدنية ، الجريدة الرسمية عدد49 ، 2014/08/20.
- 4-القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري للجمهورية الجزائرية ، جريدة ، رسمية ' رقم 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

ب) الأوامر

- 1-الأمر رقم 03-06 يتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية ، مؤرخ في 15 جويلية 2006 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، عدد 46 ، الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006

المراسيم :

- 1-مرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن ، الجريدة الرسمية رقم 27 الصادرة بتاريخ 06 يوليو 1988 ..

3- برقية عاجلة صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية رقم 2013/3138 بتاريخ
2013./10/31

2-المراجع :

(أ)الكتب :

1- خالد عيادة عليمات ، الفساد وانعكاساته على التنمية الاقتصادية ، الطبعة الأولى ، دار الخليج للنشر والتوزيع
الأردن عمان 2020.

2- عامر خضير الكبيسي و الفساد والعولمة ، تزامن لا توأمة ، المكتب الجامعي الحديث 2005.

3- غازي محمد فريج ، الإصلاح الإداري ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت لبنان ، 2014

4- ليبد عماد ، موازي بلال ، الخدمة العمومية الإلكترونية في الجزائر الطبعة الأولى ، المركز الديمقراطي العربي
للدراستات الإستراتيجية والسياسية والاقتصادية ، الجزائر ، 2021.

5- محمد الصالح مؤذن ، مبادئ التسويق ، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان .1999

(ب) المجالات العلمية :

1- بليلي أساء ، تقنيات الإدارة الالكترونية في تحقيق المصلحة العامة ، الملتقى الدولي حول النظام القانوني
للمرفق العام الالكتروني ، جامعة محمد بوضياف ، المسيلة الجزائر 2018.

2- سحر عبد الله ، الحملي و الإصلاح الإداري وآليات ، وزارة المالية قطاع الشؤون الاقتصادية ، المجلة
العلمية لقطاع كليات التجارة ، جامعة الأزهر ، العدد العاشر يناير 2013

3- شريفة رفاع نظرية الإدارة الحديثة ، ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية ،
مجلة الباحث ، العدد 06 ، جامعة بجاية الجزائر ، ديسمبر 2008.

قائمة المصادر والمراجع

- 4- عامر الكبيسي ، الفساد الإداري ، رؤية منهجية والتحليل والمعالجة ، المجلة العربية للإدارة ، مسقط ، المجلد 20 ، 2000.
- 5- لعجال منيرة ، بومدين محمد ، الأساس القانوني لحق المواطن في الخدمة العمومية في الجزائر ، مجلة الحقيقة ، العدد 32.
- 6- مديحة بن ناجي ، الأساس القانوني والتنظيمي للخدمة العمومية في الجزائر ، مجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية ، العدد الأول ، جامعة خميس مليانة 2019.
- 7- مريم خالفي ، تحسين الحكومة الالكترونية ، مجلة كلية بغداد ، للعلوم الاقتصادية ، وزارة المالية العدد الأول ، 2013.
- 8- ايظطاحين ، غانية ، الفساد الإداري ، مجلة الحكمة للدراسات الاجتماعية ، جامعة العفرون ، الجزائر 2013.
- ج)المذكرات والرسائل العلمية :
- 1- باحمو مصطفى ، عزيزي عبد القادر ، المرفق العام ورهان تحسين الخدمة العمومية في الجزائر مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة أدرار ، 2019/2018.
- 2- حاحة عبد العالي ، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الاداري في لجزائر مذكرة لنيل شهادة الدكتوراء ، تخصص قانون عام و، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق جامعة بسكرة 2013/2012 .
- 3- خديجة بوخالفة ، مشاريع المكتبات الرقمية ، بالجامعات الجزائرية بين الجاهزية و آليات التأسيس ، دراسة ميدانية المكتبات الجامعية ، بقسنطينة ، أطروحة دكتوراه ، تخصص علم المكتبات معهد علم المكتبات والتوثيق ، جامعة قسنطينة ، الجزائر ، 2013/2012 .

- 4- دربال يمينة ، آليات تحسين جودة الخدمة العمومية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم التجارية ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، قسم العلوم التجارية 2020/2019.
- 5- رياحي حميدة سليمان بها ، تحسين الخدمة العمومي للمرفق العام في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم القانون العام ، جامعة البويرة سنة 2018.
- 6- رحال عبد الرزاق ، عصرنه وتحسين الخدمة العمومية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية ، جامعة الجلفة 2017/2016.
- 7- سيرينة مانع ، أثر استراتيجيات تنمية الموارد البشرية على أداء الأفراد في الجامعات- دراسة حالة عينة من الجامعات الجزائرية، أطروحة دكتوراه، تخصص تنظيم الموارد البشرية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية و علوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2014/2015
- 8- طلاش فريد ، أبجري عبد النور، أزمة الخدمة العمومية في ظل النظام الإداري الجزائري من 2014 إلى 2019، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية ، ق كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، سنة 2019/2018.
- 9- عرعار مفيدة، الإدارة الإلكترونية كآلية لتفعيل الخدمة العمومية ، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر أكاديمي في ميدان الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ورقلة ، السنة 2018/2017 .
- 10 - قوادري عائشة ، شيروف سارة ، دور الاتصال الخارجي في تحسين الخدمة العمومية ، مذكرة تخرج¹¹ لنيل شهادة الماستر ، تخصص اتصال وعلاقات عامة ، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية قسم علوم الإعلام والاتصال وعلم المكتبات ، جامعة قلمة، 2017/2016 ، ص
- ¹¹ - محمد توفيق ومان ، تنمية الموارد البشرية في ظل البيئة الرقمية، أطروحة دكتوراه ، تخصص للظلم و عمل، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2016/2015. ص 11.

قائمة المصادر والمراجع

12- نسيم الواعر، الإصلاح الإداري ودوره في تحسين الخدمة العمومية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة
الماستر ، شعبة العلوم السياسية كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم السياسية ، جامعة أم البواقي ، سنة
2016/2015

الملخص :

إصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطن محور يحظى بأولوية لدى السلطات العمومية من خلال تحسين الخدمات والوصول إلى إدارة إلكترونية مجهود كبير تم بدله في هذا تشمل في إصلاح الإدارة و تنمية الموارد البشرية و رقمنة الإدارة , لتبسيط العمل الإداري وتحقيق جودة خدمات المرفق العام وهو ما خلق زخما جديدا يسمح بتحقيق أهداف الحكومة لتجسيد برنامج رئيس الجمهورية , والوصول إلى إدارة حديثة , وتخفيف العبء على المواطن , وذلك من خلال دعم وتنويع الخدمات التي ترفع نوعية العلاقة مع المواطن . وذلك في إطار ترقية وجودة الخدمات العمومية والهدف من هذا خدمة المواطن ، وتقريب الحياة الادارية والحد من عبئ التنقل عبر المناطق من اجل استخراج الوثائق .

- باللغة الأجنبية

الكلمات المفتاحية : الفساد الاداري ، الاصلاح الاداري ، الادارة الإلكترونية

Sommaire :

Réformer la relation entre l'administration et le citoyen est un axe prioritaire pour les pouvoirs publics à travers l'amélioration des services et l'accès à la gestion électronique, il permet d'atteindre les objectifs du gouvernement d'incarner le programme du Président, d'accéder à une administration moderne et de réduire la charge sur le citoyen, à travers le soutien et la diversification des services qui améliorent la qualité de la relation avec le citoyen La charge de se déplacer à travers les régions pour extraire des documents.

Mots clés : corruption administrative, réforme administrative, gestion électronique

Summary :

Reforming the relationship between the administration and the citizen is an axis that is a priority for public authorities through improving services and access to electronic management. It allows the achievement of the government's goals to embody the President's program, access to a modern administration, and reduce the burden on the citizen, through the support and diversification of services that raise the quality of the relationship with the citizen. The burden of moving across regions in order to extract documents.

Keywords: administrative corruption, administrative reform, electronic management

