



جامعة قاصدي مرباح - ورقلة -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية في الجزائر

-دراسة الإدارة المحلية لولاية ورقلة-

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية

تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية

الأستاذ المشرف

الدكتور: قاسم ميلود

إعداد الطالب

حرشاو مفتاح

الرقم	الاسم واللقب	الرتبة	المؤسسة	الصفة
01	بوحنية قوي	أستاذ التعليم العالي	جامعة ورقلة	رئيسا
02	قاسم ميلود	أستاذ محاضر أ	جامعة ورقلة	مشرفا ومقررا
03	شليغم غنية	أستاذ محاضر أ	جامعة ورقلة	مناقشا
04	مجدوب عبد المومن	أستاذ محاضر أ	جامعة ورقلة	مناقشا

الإهداء

إلى...

الوالدين الكرمين أطال الله في عمرهما .

إلى من لهم حق عليا إعترافا بفضلهم وتقديرا لجميلهم إخواني .

إلى كل الأصدقاء.

إلى كل من ساعدني في إنجاز هذا العمل بجهده أو نصيحته أو بدعوة في ظهر الغيب.

شكر وعرفان

بداية الشكر والحمد لله عز وجل الذي وفقني إلى إنجاز هذا العمل.

كما يسرني أن أتقدم بخالص شكري وعظيم تقديري إلى الدكتور ميلود قاسم لتفضله بالإشراف على هذا العمل البحثي حيث لم يضمن علي لحظة واحدة، وكان من عظيم أخلاقه وتوجيهاته القيمة أكبر الأثر على نفسي في إنجاز هذا العمل البحثي فجزاءه الله عني كل خير .

وكما أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى أعضاء لجنة المناقشة على تشريفها الباحث بقبول الاشتراك في لجنة المناقشة للحكم على الرسالة بما يحمله ذلك من دلالة وتكريم للباحث فجزاهم الله عني كل خير.

مفتاح

مقدمة

تُعد العلاقة بين الإدارة و المواطن من أهم الانشغالات سواء على الصعيدين الدولي أو الداخلي نظراً للمرحلة الراهنة التي تعرف استكمال بناء دولة الحق والقانون والتطور السريع للمحيط الدولي الذي يفرض على الدول التماشي مع المواثيق الدولية سيما منها ما تعلق بتكريس ثقافة حقوق الإنسان في الحياة العامة التي تختزل مفهوم "السلطة" وامتيازاتها التي تحتكرها الإدارة و أعوانها و مفهوم "المواطن" و ليس الزبون كطرف ضعيف جدير بالحماية.

وتواجه الإدارة اليوم وأكثر من أي وقت مضى كثير من التحديات في ظل التطور السريع الذي شهده العالم في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية خاصة في مجال تحسين نوعية الخدمة العمومية المقدمة للجمهور إذا ما أرادت هذه الإدارة أن تعيش في حالة من الديناميكية والتطور السريع.

ورغم التطور الإيجابي لكثير من الممارسات الإدارية في ظل متغيرات اقتصادية واجتماعية حاصلة على المستوى العالمي فلا تزال هذه الممارسات دون مستوى طموحات وتطلعات المواطنين والمتعاملين مع الإدارة خاصة في الدول العربية، ومنها الجزائر التي تسجل فيها الإدارة العمومية العديد من مظاهر الجمود و الركود..

ومن هنا فالحديث عن علاقة الإدارة بالمواطن والمتعاملين معها وتشخيص الإختلالات التي تعرقل تحسين هذه العلاقة والتعرف على أسباب هذه الإختلالات وتقديم الحلول المقترحة في هذا الشأن يتمحور حول توفير خدمات ذات جودة عالية وتجاوز الأساليب الكلاسيكية في التسيير، فجل الدول التي انكبت على تحديث إدارتها مرت أساسا من تحسين علاقة المواطن بالإدارة وذلك بوضع قوانين وضوابط في هذا الميدان، فعلاقة المواطن والإدارة علاقة متكاملة بين معرفة للواجبات وتحديد للحقوق تحكّمها تعليمات وتقيدها قوانين لما يضمن العدالة والإنصاف للمواطن.

➤ أهمية الموضوع:

يتبوأ موضوع الدراسة أهمية بالغة باعتباره ضمن موضوعات حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، كما أنه ضمن الأولويات لدى الحكومات الراجعة في إعادة كسب الثقة بين مؤسساتها وإدارتها العمومية وبين مواطنيها خاصة تلك التي تعاني من تدني مستوى الخدمات بصفة تهدد حقوق المواطنين، مما جعل من ضرورة إصلاح الخدمة العمومية والحد من المظاهر السلبية

للبيروقراطية من أولويات الحكومات، ويتم ذلك عن طريق تبسيط الإجراءات الإدارية وتسهيل الحصول على الخدمة دون اللجوء إلى طرق غير قانونية.

➤ أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى ما يلي:

* معرفة الجوانب السلبية للتنظيم البيروقراطي الجزائري ومدى التزام هذا الأخير في تقديم خدمة عمومية جيدة.

* تهدف الدراسة إلى معرفة أهم الأسباب التي تقف عائقا أمام الإدارة في مجال تقديم الخدمات العامة والعمل على تفاديها من خلال وضع إستراتيجية مناسبة.

* تهدف الدراسة إلى معرفة أهم الآليات القانونية والحلول المقدمة لمعالجة مشكلة تأخير تقديم الخدمة العمومية داخل القطاع الحكومي.

* تهدف الدراسة إلى التحقق من صحة الفرضيات المطروحة بغية الوصول إلى نتائج من أجل تقديمها للجهات المعنية.

➤ أسباب اختيار الموضوع:

الأسباب الذاتية:

* الرغبة في تناول هذا الموضوع كون ظاهرة البيروقراطية أصبحت تلازم المواطن كلما اتجه صوب الإدارة من أجل الحصول على خدمة عمومية جيدة وذلك بسبب كثرة التعقيدات الإدارية وعليه غالبا ما يلجأ المواطن إلى استعمال الوساطة من أجل الحصول على هذه الخدمة.

* الرغبة في معالجة الموضوع وتحليله بطريقة أكثر واقعية من خلال فحص وتحليل أرشيف المصالح التابعة للبلدية ذي الصلة المباشرة مع المواطنين.

* إثراء المكتبة بموضوع مهم يحتاج لكثير من الدراسات والتحليل من أجل معرفة أسباب الأمراض البيروقراطية داخل الإدارة الجزائرية منذ نشأتها.

الأسباب موضوعية:

* عجز الإدارة الواضح عن تقديم خدمات ذات جودة تمكن من تمتع المواطن بحقوقه وحرياته الأساسية كاملة وهذا راجع إلى التقيد بالقوانين المكتوبة .

- * غياب رؤية واضحة حول مضامين الإصلاح الإداري والنتائج التي تم تحقيقها من كل الإصلاحات التي تمت خاصة على مستوى الجماعات المحلية.
- * يعد موضوع البيروقراطية من المواضيع الكلاسيكية التي تحدثت عنها جل النظريات الإدارية وعبر المراحل المختلفة لتطور هذا الفكر.
- * معرفة الجوانب التي تم التركيز عليها من جانب السلطة المركزية في عملية الإصلاح

الإداري

➤ أدبيات الدراسة:

لقد اعتمدنا في دراستنا للموضوع على مجموعة من الأدبيات السابقة التي تناولت موضوع البيروقراطية أو الخدمة العمومية، ولكن ما يلاحظ هنا هو نقص الدراسات التي تناولت الموضوع من الناحية الميدانية إلا أن هناك مجموعة من الأدبيات التي تم الاستعانة بها لأنه لا يمكن لأي دراسة أن تنطلق من فراغ وهذه الأدبيات هي على النحو التالي:

- **الخدمة العمومية بين تطبيقات النصوص القانونية والواقع الجماعات المحلية نموذجاً** : كتاب للمؤلف زين الدين بومرزوق بدأ المؤلف بطرح أسئلة حول الخدمة العمومية ودوافع تطويرها، إضافة لمفهوم المرفق العام، أنواع المرفق العام، وأسئلة حول وظائف الدولة التقليدية والحديثة، وأهمية اللامركزية في إنجاح تطبيقات الخدمة العمومية، وغيرها من القضايا المرتبطة بالخدمة العمومية محاولا الإجابة عن الإشكالية التي انطلق منها والتي تتمثل في عجز المرفق العام عن تقديم خدمة عمومية للمستهلك وهل يكمن العجز في النصوص القانونية التي لم تواكب التطور الحاصل أم أن الإشكالية في طبيعة المرفق العام أو في عدم كفاءة الأعوان المكلفين بتقديم الخدمة وخلص المؤلف إلى تقديم جملة من الاقتراحات والتوصيات من أجل الرقي بالخدمة العمومية بشكل عام.

- **البيروقراطية في التنظيم بين الرؤى النظرية والإمبريقية**: رسالة دكتوراه في علم الاجتماع للطالبة سميرة لغويل حيث تناولت الدراسة موضوع التنظيم البيروقراطي من ناحية التنظير حيث أوضحت أن أزمة المجتمع الغربي كانت الباعث الأساسي للتنظير للبيروقراطية وعلى اعتبار أن هذه النظريات ليست حكرا على هذه المجتمعات فإنها تتطلب إبراز قضية المحاكاة السوسيو تنظيمية، وأهم ما ميز هذه الدراسة هو إرفاقها بدراسة ميدانية تحليلية وهو ما يعطي الدراسة مصداقية خاصة من ناحية النتائج وخلصت الباحثة إلى جملة من النتائج والتوصيات من بينها أن الاحكام الصادرة

في حق التنظيم على مستوى المؤسسة يجب أن تكون محددة بدقة في شكل قيم مضبوطة وليست مجرد أقوال وأحكام مسبقة .

- دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر: رسالة ماجستير للطالب عبد الكريم عاشور حيث حاول من خلالها إبراز دور الإدارة الإلكترونية كمفهوم جديد في عملية ترشيد الخدمة العمومية من خلال نموذج الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر على اعتبار نجاح التجربة في الولايات المتحدة الأمريكية في مقابل فشلها في الجزائر، وخلص الباحث إلى جملة من التوصيات من بينها أن الإدارة الإلكترونية أصبحت مطلبا ضروريا وملحا من أجل ترشيد الخدمة العمومية وتجاوز العراقيل والإجراءات البيروقراطية مع اختلاف نماذج تطبيقها من دولة لأخرى.

أما الدراسة التي سنقوم بها فسأحاول من خلالها التركيز على الجزء الغائب في هذه الدراسات السالفة الذكر وذلك من خلال دراسة تأثير البيروقراطية على الخدمة العمومية في الجزائر من خلال دراسة حالة الإدارة المحلية والوصول إلى نتائج يمكن تعميمها.

➤ مشكلة الدراسة :

يعد موضوع البيروقراطية من المواضيع الجديرة بالاهتمام خاصة في الدول التي تتميز بضخامة جهازها الإداري ويزداد الأمر تعقيدا إذا ما تعلق الأمر بتأثير هذه الظاهرة على نوعية الخدمات المقدمة على مستوى الجهاز الحكومي، وعليه فإن محاربة ظاهرة البيروقراطية ليس القضاء على الجهاز الإداري البيروقراطي وإنما في معرفة التأثير السلبي لها والتمثل في الإجراءات الإدارية المعقدة والتي أصبحت تلازم الإدارة الجزائرية وتقف عائق في سبيل تقديم وتطوير الخدمة العمومية. ومن هذا المنطلق تنحصر مشكلة الدراسة في التعرف على التأثير السلبي لظاهرة البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية في الجزائر من خلال دراسة حالة، وعليه يمكن تحديد مشكلة الدراسة في التساؤل الرئيسي التالي:

كيف تساهم البيروقراطية في التأثير على مسار تحسين الخدمة العمومية في الجزائر ؟

ويتفرع على هذا التساؤل أسئلة فرعية هي:

- ما المقصود بالبيروقراطية ؟ وماهي مظاهرها؟.

- ما مفهوم الخدمة العمومية ؟ وإلى ما يعزى فشل الجهاز الإداري في تقديم خدمة عمومية في المستوى المطلوب؟.

- ما هي أهم الآليات القانونية والمؤسسية التي يمكن أن تساهم في تطوير وتحسين الخدمة العمومية على مستوى الأجهزة الحكومية؟.

➤ فرضيات الدراسة:

تنتقل الدراسة من الفرضيات التي تحاول التحقق من صدقها أو نفيها والتي لها علاقة بالإشكالية وهي:

- يعكس حجم اللوائح والقوانين التنظيمية في النظام الإداري الجزائري حرص السلطة السياسية على المحافظة المستمرة لوحدة البناء الهيكلي الإداري وهذا ما أنتج التصادم الواضح بين سياسة الحكومة في تحسين الخدمة العمومية مع الإجراءات البيروقراطية المطلوبة .

- كلما قامت السلطات بإصلاحات الجهاز البيروقراطي أدى ذلك إلى اصلاح الخدمة العمومية.

➤ مناهج وإقتربات الدراسة

إن أي دراسة علمية تتطلب استخدام المناهج والمقتربات والأدوات العلمية والتي تعد أحد المتطلبات الأساسية لأي بحث علمي للوصول إلى الأهداف التي يسعى الباحث لتحقيقها وهي على النحو التالي:

✓ المنهج الوصفي:

سوف تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي وهو المنهج الذي يهتم بدراسة الظاهرة كما هي في الواقع ويهتم بوصفها وصفا دقيقا ويعبر عنها تعبيراً كئيفياً أو كئياً، كما تكمن أهمية هذا المنهج في ملائمة لدراسة بعض الموضوعات الإنسانية، حيث اعتمدنا على هذا المنهج في وصف وتحليل البيروقراطية كظاهرة اجتماعية وأهم مظاهرها ونظريتها وكذلك وصف وتحليل لمفهوم الخدمة العمومية وأنواعها والمبادئ التي تضبطها.

✓ منهج دراسة الحالة:

وللقيام بدراسة الحالة وجب علينا الاعتماد على منهج دراسة الحالة من خلال التطرق إلى موضوع تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية "دراسة حالة الإدارة المحلية لولاية ورقلة"، وذلك من خلال أخذ بلدية ورقلة كنموذج للدراسة وسوف يتم الاستعانة ببعض الأساليب البحثية كالملاحظة

والمقابلة. ولقد استخدمنا هذا المنهج من خلال دراسة حالة البلدية و بالأخص دراسة حالة المصلحة المعنية بالدراسة والتركيز عليها من مختلف الجوانب ذات العلاقة والصلة بالموضوع بما يخدم الدراسة من كافة النواحي.

وتم في هذه الدراسة استخدام **مقترح البيروقراطية** من خلال توضيح دور الإطار والكفاءات من المورد البشري المتخصص في الإدارة المحلية ودوره في تحسين الخدمات على مستوى الوحدات الإدارية .

كما استخدمنا في الدراسة **المقترح القانوني** حيث يعتمد على هذا المقترح من خلال دراسة بعض التشريعات والقوانين والتي تنظم الإطار القانوني للجماعات المحلية والتي تمثل البلدية أحد نواة تكوينها، كما يتضمن التشريعات التي تضعها الدولة والتي تتعلق بمجال تكوين الأفراد الذين يعملون على مستوى الجماعات المحلية.

➤ مصطلحات الدراسة:

من المصطلحات التي لا بد من تحديدها في هذه الدراسة ما يلي:

- **البيروقراطية**: يشير مفهوم البيروقراطية بوجه عام إلى تلك الإجراءات والتعقيدات الموجودة على مستوى الإدارة بمعنى تمسك الموظف بجملة القوانين حرفياً، (التربع على المكتب بجرة قلم).

- **الخدمة العمومية**: يشير مفهوم الخدمة العمومية إلى تلك العملية التي تقوم بها الهيئات العمومية من خلال توفير الخدمات للمواطنين على أساس العلاقة التي تربطهم بها.

الإدارة المحلية: هي شكل من أشكال التنظيم الإداري المحلي بموجبه يتم توزيع المهام بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة.

➤ هيكلية الدراسة:

تم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول يحتوي كل فصل على ثلاثة مباحث وهي على النحو

التالي:

- **الفصل الأول: جدلية البيروقراطية والخدمة العمومية (نظرية التنظيم المعاصر)**

وقد قسم هذا الفصل إلى المباحث التالية

- المبحث الأول: البيروقراطية، المفهوم، التطور والنظرية.
- المبحث الثاني حوكمة الخدمات العمومية من خلال الإصلاح البيروقراطي
- خلاصة واستنتاجات.

• الفصل الثاني البيروقراطية والخدمة العمومية في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح

وقد قسم هذا الفصل إلى المباحث التالية:

- المبحث الأول: تحديد الهوية البيروقراطية للإدارة الجزائرية
- المبحث الثاني انعكاسات المظاهر السلبية للبيروقراطية على الخدمة العمومية
- المبحث الثالث: علاقة البيروقراطية بالخدمة العمومية
- خلاصة واستنتاجات

• الفصل الثالث تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية من خلال دراسة الإدارة

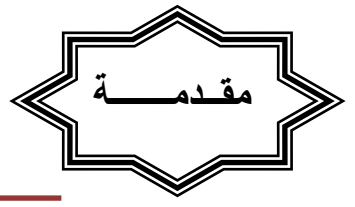
المحلية بلدية ورقلة نموذجا.

وقد قسمنا هذا الفصل إلى المباحث التالية:

- المبحث الأول موقع بلدية ورقلة
- المبحث الثاني الإطار القانوني والتنظيمي للبلدية
- المبحث الثالث: مراحل دراسة الحالة
- خلاصة واستنتاجات

➤ عوائق الدراسة:

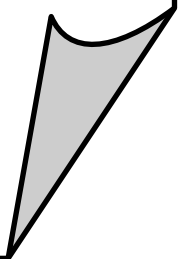
لا يمكن لأي بحث أن يكون خاليا من الصعوبات التي قد تعيق للوصول إلى الأهداف المسطرة ، وقد واجهت هذا البحث صعوبة الحصول على المراجع لاسيما ما تعلق بالجزء الخاص بالخدمة العمومية خاصة أن بعض هذه الكتب لا تتناول الموضوع بشكل دقيق وبقليل من الموضوعية، كما واجهت الدراسة صعوبة في ما يخص الجانب المتعلق بالفصل التطبيقي من حيث صعوبة الحصول على المعلومات والبيانات على مستوى البلدية محل الدراسة وأزداد الأمر صعوبة عند التعامل مع البيانات نظرا لعدم وجود أرشيف أو سجل يتم فيه تسجيل



أرشيف خاص بكل مصلحة ولهذا تم الاعتماد على الجهد الشخصي من أجل تجميع هذه
البيانات بشكل دقيق حتى تعطي للبحث أكثر مصداقية ممكنة

الفصل الأول:

جدلية البيروقراطية والخدمة العمومية
نظرية التنظيم المعاصر



الفصل الأول: جدلية البيروقراطية والخدمة العمومية - نظرية التنظيم المعاصر -

لقد انطلقت دراسة البيروقراطية الحديثة من منطلق مثالية البيروقراطية الكلاسيكية الفيبرية وعدم قدرتها على تحقيق الفعالية داخل المنظمات الإدارية في ذلك الوقت، حيث تعتمد المنظمة الحكومية في إعداد مخططاتها وإنجاز مهامها وفق النظام البيروقراطي على الأفراد الموجودين داخل التنظيم وهذا بالاعتماد على القواعد الصارمة التي ينص عليها التنظيم من أجل تحقيق الكفاءة، ومع ذلك لا تخلو البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة من الانتقادات حيث تم وصفها على أنها كبيرة الحجم وتتمتع بسلطات واسعة.

وبناء على ما تقدم سننتظر في هذا الفصل إلى كل من الإطار العام للبيروقراطية والخدمة العمومية من خلال عرض التعريف اللغوي والاصطلاحي للمفاهيم محل الدراسة ومحاولة تقديم تعريف إجرائي لكلا المصطلحين ويتخلل هذه المباحث عناصر ذات صلة بالمباحث وسوف يتم ذلك على النحو التالي:

- المبحث الأول: البيروقراطية، المفهوم، التطور، النظرية
- المبحث الثاني: حوكمة الخدمات العمومية من خلال الإصلاح البيروقراطي

المبحث الأول: البيروقراطية، المفهوم، التطور، النظرية

إن التتبع الفكري لما كتب عن البيروقراطية المتمثل في قوة الدولة ونظامها فيمكن البدء فيه من أفلاطون الذي اعتبر العدالة الهدف للحياة الفاضلة ومن واجب الدولة أن تثبت أركان العدالة وذلك من أجل أن يمارس كل فرد وظيفته التي تتناسب قدرته ومواهبه وبناء على ذلك فقد اقترح الطبقات المهيمنة الثلاث التي تحتاجها الدولة .

المطلب الأول: مفهوم البيروقراطية

قبل البدء في تقديم أهم التعاريف الاصطلاحية لمفهوم البيروقراطية سنحاول في البداية التطرق إلى المعنى اللغوي لكلمة البيروقراطية ثم التعرف على مختلف الاتجاهات الفكرية التي قدمت مفاهيم مختلفة للبيروقراطية.

أولاً: الدلالة اللغوية لمصطلح البيروقراطية

كلمة بيروقراطية "Bureaucracy" مكونة من مقطعين الأول "Bureau" وهي تعني المكتب، والثاني "cracy" وهي مشتقة من الأصل الإغريقي "Kratia" ومعناها "The stong" أي القوة والكلمة في مجموعها تعني قوة المكتب أو سلطة المكتب.¹

إن كلمة بيروقراطية ترجمة للاصطلاح الإنجليزي "Bureaucracy" وأصلها غير واضح تماماً فيما عدا الإشارة إلى الأصل الفرنسي، فالنصف الأول من الكلمة يقال إنه يرجع إلى كلمة "burrus" اللاتينية ومعناها لون داكن معمم يتناسب مع المهابة وربما يعبر عن التستر على الأعمال السيئة، وكلمة "la bure" كلمة فرنسية قديمة تعبر عن نوع من الأقمشة يستخدم كغطاء للمكاتب التي يجتمع أمامها رجال الحكومة وقد أطلق بعد ذلك على المكتب كلمة "bureau" اشتقاقاً من القماش، أما المقطع الثاني من الكلمة فيقصد به "حكم" وعلى هذا تكون كلمة بيروقراطية موازية لمعنى "حكم عن طريق مكتب".²

¹ - عامر عوض، السلوك التنظيمي، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2008، ص 35.

² - سيد الهواري، الإدارة، (الأصول والأسس العلمية)، القاهرة، مكتبة عين شمس، 1976، ص 537.

وإذا تجاوزنا الجذور التاريخية لظاهرة البيروقراطية نحو تحديد الاتجاه التاريخي لها فمن الناحية التاريخية هناك اختلاف في الرأي والاتجاه حول أصل الكلمة، حيث يرى اتجاه بأن البيروقراطية ليست مفهوما حديثا بل وجدت حينما وجدت التنظيمات، فالبيروقراطية كمفهوم وظاهرة اجتماعية ليست حديثة ولكن دراستها من الناحية العلمية هو الجديد، ويعتبر "ماكس ويبر" أول من استعمل البيروقراطية كوسيلة لتطوير المجتمعات الحديثة وتنظيمها تنظيمًا عصريًا حيث اعتبرها نظامًا يتناسب مع المجتمع الصناعي في غرب أوروبا.¹

وقد ورد مصطلح البيروقراطية بمعناها الحالي عام 1745 ويعد الوزير الفرنسي "فاسان دي جورناي" أول من استخدم مصطلح البيروقراطية ثم أصبح المصطلح مستخدمًا في الأدب الاقتصادي والاجتماعي تعبيرًا عن حكم المكاتب وتحكم الموظفين في الحياة الاجتماعية ودخل التعبير اللغة الاشتراكية على أساس كونه معرقلًا للتحويلات الاشتراكية المستهدفة.²

ويعرف قاموس المنهل البيروقراطية (الديوانية) " على أنها تسلط الدواوين الحكومية ونمطيتها الجامدة، أما الديوانيون فهم مجموع موظفي الدواوين منظور إليهم من حيث نفوذهم في الدولة، في حين تعني كلمة بيروقراطي أو ديواني، موظف إداري في ديوان حكومي يؤدي عمله بنمطية جامدة مستغلا سلطته على الجمهور.³

* وفي هذا الاتجاه يشير بعض الباحثين أن الجذور التاريخية لظاهرة البيروقراطية موعلة في الإدارة منذ القدم ونذكر منها:

- البيروقراطية في دولة الصين، - البيروقراطية في الدول الإغريقية، البيروقراطية المصرية في عهد الفراعنة، - البيروقراطية في الإمبراطورية الرومانية. أنظر: عبد العزيز بن صالح بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، دار المسيرة، عمان، 2009، ط1، ص99.

¹ - طاشمة بومدين، التوسع البيروقراطي، الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد السابع، جوان 2012، ص 03.

² - خليل محمد حسن الشماع، خضير كاظم حمود، نظرية المنظمة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2000، ص33.

** إن تحليل فيبر العلمي لعقلانية الديوانية يفرز حدثين متميزين مختلفين في المعنى، ففي المعنى الأول تشير عقلانية الديوانية إلى إعطاء الكفاءة التقنية حدها الأقصى، أما المعنى الثاني فتقوم القوانين بتحديد الوسائل لتفهم غايات التنظيمات المبنية على المعرفة التقنية المعاصرة وتوجه سلوك الأعضاء لتكون بمحاذاة الكفاءة، أنظر: معن خليل العمر، معجم علم الاجتماع المعاصر، دار الشروق للنشر والتوزيع، ط1، 2006، ص137.

³ - سهيل إدريس، المنهل الوسيط، قاموس فرنسي عربي، منشورات دار الآداب، بيروت، 2005، ص184.

أما في اللغة العامية فكثيرا ما تستعمل البيروقراطية كنوع من أنواع الشتم السياسي ويصنفها معارضو دولة الرفاهية والحكومة الكبيرة بأنها الدور الذي يقوم به الأشرار والفاقدون وفي بعض الأحيان يؤخذ بهذا المعنى في كتابات أكاديمية.

من خلال هذا التعريف نستنتج أن مفهوم البيروقراطية يشمل كل ما له علاقة بالدور السلبي للأفراد مما يعرضهم للشتم والنقد وذلك للاعتقاد السائد بفساد هذه الفئة.

ثانيا: الاتجاهات النظرية في تعريف البيروقراطية

هناك مجموعة من الاتجاهات النظرية والاجتهادات الأكاديمية التي حاولت تقديم تعريف للبيروقراطية، ومع أن العديد من الفلاسفة وعلماء الاجتماع هم الذين ساهموا في بلورة الفكر التنظيمي والسياسي للدولة، إلا أن الذين كتبوا عن البيروقراطية ووقفوا عندها نذكر "ماركس"، "موسكا"، "روبرت ميشيلز" وقد جاءت نظرية ماكس ويبر تتويجا للجهود الفكرية التي تناولت البيروقراطية بالدراسة والتحليل، ونظرا لصعوبة الفصل بين الخصائص المميزة للبيروقراطية كنظام للإدارة وبين الأمراض والسلبيات التي تصيب الإدارة سنحاول تقديم بعض الاتجاهات التي تناولت مفهوم البيروقراطية.

1- المفهوم الاشتراكي للبيروقراطية

في المفهوم الاشتراكي للبيروقراطية نجد اجتهادات "كارل ماركس" الذي عالج البيروقراطية انطلاقا من نقده لأراء "هيجل" القائلة بأن البيروقراط يخدمون عامة الناس ويمثلون المصلحة العامة، لكن "ماركس" عاد وانقلب على موقفه حيث وصل في تحليلاته بأن الحكام ومصالحهم تصبح بديلة أو متقدمة على مصلحة الدولة والمجتمع وأن مواقفهم السلطوية تجعلهم قادرين على استغلال نفوذهم وتدفعهم إلى معاداة التغيير أو الثورة على النظام والسلطة .

فالبيروقراطية عند "كارل ماركس" شأنها شأن أي طبقة تاريخية فهي بالضرورة تمر بمرحلتين ، ففي المرحلة الأولى يبرز الطابع التقدمي الثوري الدافع لقوى الإنتاج ، والمرحلة الثانية يتأكد فيها طابعها المحافظ الرجعي حين يصبح وجودها عقبة أمام تطور القوى المنتجة ويتم ذلك حين

تستجمع البيروقراطية من المكاسب والمغانم أكثر ما تحتاجه أو تستطيع احتوائه فتصبح مستغلة لغيرها.¹

وإذا كان "ماركس" قد حصر البيروقراطية على إدارة الدولة فإنه يرى بأن التنظيمات البيروقراطية لا تشكل طبقة اجتماعية وإنما هي فئة اجتماعية متميزة ارتبط وجودها بانقسام المجتمع إلى طبقات اجتماعية إلى جانب تدعيمها للوضع القائم وفرض النظام واستمرار القهر والاستغلال وهي بذلك لا ترتبط بعملية الإنتاج ارتباطاً مباشراً الأمر الذي يجعل استمرارها ووجودها مؤقتاً.² وذهب "ماركس" إلى القول بأن البيروقراطية وثيقة الصلة بظاهرة الاغتراب بحيث يحس بها العامل بسبب بعده عن بيئته الطبيعية وانبثاق ظاهرة تقسيم العمل التي نتجت عن التطور التكنولوجي واغتراب العامل عن أدواته تلك التي تمتلكها طبقة أصحاب رؤوس الأموال، بإضافة إلى رؤيته العمل وعدم سيطرة العامل على الألة وتبعيته لها.³

أما "تروتسكي" (trotsky) فقد كتب عن البيروقراطية حينما وصلت إلى أوج ازدهارها في عهد "ستالين"، حيث يرى "تروتسكي" بازدياد سيطرة البيروقراطية السوفياتية وانتشارها السريع يرجع بالأساس إلى الجذور العميقة لمساوئ التنظيم البيروقراطي وللقضاء على هذه المساوئ يضيف "تروتسكي" لابد أن يخضع لعاملين على المستوى الدولي: يتمثل العامل الأول في مستقبل الثورة الاشتراكية في أوروبا، والعامل الثاني يتمثل في سرعة التنمية الاقتصادية للإتحاد السوفياتي كما يرجع "تروتسكي" ازدهار البيروقراطية بدل من تلاشيتها إلى إغفال "لينين" منذ ثورة 1917 للنظرية الهامة التي تؤكد استمرار الثورة البروليتارية العالمية وللقضاء على البيروقراطية لابد من ازدياد

¹ - عامر الكبيسي، الفكر التنظيمي، (التنظيم الإداري الحكومي بين التقليد والمعاصرة)، دار الرضا للنشر، دمشق، ط1، 2000، ص 79.

² - بلقاسم سلاطينة و إسماعيل قيرة، التنظيم الحديث للمؤسسة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، ط 1، 2008، ص 107.

- لمزيد من المعلومات حول التحليل الماركسي للبيروقراطية أنظر كل من :

- أرنتس ماندل، البيروقراطية تفسير ماركسي، تعريب جريدة المناضل، 2014، على الموقع:

www.almounadil-a.info/article3758.htm .

- S.G Mishra, Democracy In India , Library Cataloguing ,Edition 2008, pp347- 348.

³ - حسين عبد الحميد أحمد رشوان، الإدارة والمجتمع، (دراسة في علم اجتماع الإدارة)، الأردن، مؤسسة شباب الجامعة، 2010، ص 26.

الوعي الثقافي للجماهير ومدى فعالية الحزب لمقاومة الاتجاهات السلبية للبيروقراطية وإحلال روح الديمقراطية لدى الموظفين بدل الأنانية.¹

ويطرح "غوبتا" مفهوم استبدال الدولة (استبدال دون حاكمين) والذي سماه بالاستبدال البنوي والذي اقترضه من "جون غالتونج"² الذي عرفه كوضعية والتي يكون فيها بعض الأشخاص محرومين وممنوعين من تحقيق وإظهار قدراتهم للوصول إلى مبتغاهم، إذن فهو استبدال مجهول مدسوس في بنية السلطة ذاتها على الرغم من أن بعض الطبقات لها مصلحة بتأييد التدرج الطبقي في المجتمع ومعاناة الفقر وهو الأمر الذي تعتبره شيئاً معتاداً، "ففي بلد مثل الهند فإن صانعوا هذا الاستبدال ليس هم فقط من النخبة لكنهم من الطبقة الوسطى المشحونة بحب التوسع التي تحتفل و تستمتع بزيادة القدرة الشرائية للرأسمالية العالمية المستبدة.

إن تحليل "غوبتا" يقترب لحد بعيد من النظرية الكلاسيكية الماركسية التي يعتبر الدولة عبارة عن أداة أو خدمة في يد الطبقات المهيمنة التي تضمن الحفاظ على الوضع الراهن .

أما التعريف الكلاسيكي للبيروقراطية الإمبريالية كما صاغها "ماتيوهولدن" **Mathew Holden** فإنها تعكس فكرة ممارسة المنظمة لنوع من الضغط من أجل تطوير مجموعة خاصة

¹ - علي سعيدان ، بيروقراطية الإدارة الجزائرية ، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 1981 ، صص (32 - 33).

² - Dalila Benbabaali. La violence de la bureaucratie. www.laviedesidees.fr.2013.p03.

تم تصفح الموقع يوم 22-01-2015 على الساعة 22:40.

* ولقد قام غوبتا بدراسة البيروقراطية الهندية من خلال دراسته للمستويات الدنيا للبيروقراطية في الهند حيث تركز نظريته على دراسة اثوغرافية أجريت لدى الإدارة المحلية في المنطقة الريفية للدولة بمنطقة تراب "داس" التي تحول للرئيس بملاحظة عن كتب تفاعل الموظفين و تعاملهم مع السكان ، يعطي غوبتا في المقدمة مثلاً عن معسكر مخصص للتعريف بالأشخاص المسنين الذين يعيشون بحاجة ماسة لأن يضمن لهم نفقتهم ، إن أخذ مثال المعسكر أين تبلغ الرسالة لديوان التطور مستكلفة بتنظيمها، بحيث كانت وليدة صدفة وكانت في غير موضعها هذا من جهة ، أما من جهة أخرى فإن المترشحون نادراً ما يتم أخذ ملفاتهم من أجل إثبات مختلف معايير الأهلية ابتداءً من سنهم الذي يؤشر عليه من طرف طبيب...، إن توزيع النفقات في هذه الحالة يتم بطريقة عشوائية اعتباطية ضد العقلانية البيروقراطية التي تكلم عنها ماكس فيبر. أنظر:

Dalila Benbabaali. *ibid*,p04

من الزبائن ومن ثم التوسع لتصبح إمبريالية في تسطير سلطة الكفاح والتنافس الذي تسعى إليه مجموعة أخرى للتعامل مع نفس الزبائن.¹

2- المفهوم الرأسمالي للبيروقراطية

لقد تناول "جون ستيوارت ميل" ظاهرة البيروقراطية في مؤلفه مبادئ الاقتصاد السياسي وذلك في منتصف القرن التاسع عشر حيث أشار إلى البيروقراطية على أنها نوع من العمل تمارسه جماعة من الموظفين الإداريين المحترفين الذين يعملون مع الدولة، وأن الأعمال الحكومية أصبحت من اختصاص حكام محترفين وهذا ما جعله يعتبر أن البيروقراطية اعتبرت إحدى مسببات شلل الحياة السياسية غير أن "ميل" طور فكرته حينما ميز بين نوعين من أساليب الحكم، الأول نيابي والثاني بيروقراطي وأشار أن النظام البيروقراطي يعمل على تجميع الخبرات وتنمية المعرفة العلمية وصقل مهارات الأشخاص لكنه يتعرض للضعف بسبب الروتين.²

أما "ميشلز" (Michels) فقد استخدم مصطلح البيروقراطية للدلالة على السيطرة والنفوذ الذي يمارسه الموظفون العموميون الذين توظفهم المنظمات الكبرى بناء على مهاراتهم التخصصية وهم بذلك يكونون مراكز قوى وسيطرة تتحكم في هذه المنظمات، وتكون فيها ما يعرف بالأوليغاركية، وقد عمم ميشلز مفهوم الأوليغاركية على كل المنظمات الكبرى للدولة الحديثة معتبرا أن البيروقراطية ضرورة لازمة لهذه الدولة.³

3- المفهوم العلمي للبيروقراطية :

تعد البيروقراطية ظاهرة اجتماعية قديمة تناولها العديد من علماء الاجتماع والسياسية والإدارة بالدراسة والتحليل أما كموضوع خاص بالبحث العلمي فيعود الفضل في ذلك إلى عالم الاجتماع الألماني "ماكس فيبر" والذي يعد رائد النظرية البيروقراطية وأول من تحدث عن الجانب التنظيمي

¹-Joan Gratto Liebler et Charle SRMC Connell, Management Principles for health Professionals, Library of congress, cataloging in Publication ,United states of Amirican,2004,p13.

²- مولود زايد الطيب ، علم الاجتماع السياسي، منشورات جامعة السابع من أبريل، ليبيا، ط1، 2007، ص103.

³- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، (مدخل بيئي مقارن)، دار النهضة العربية، ط1، 1979، ص 87.

للمنظمات وقد هدف من نظريته عن البيروقراطية إلى وصف الجهاز الإداري للمنظمات وكيف يؤثر في السلوك والأداء التنظيمي¹، حيث عرف "ماكس فيبر" البيروقراطية على أنها نوع من التنظيم الشرعي والعقلاني للإدارة والتي تكون منظمة بقواعد محددة خاصة المجردة منها، و يحد كل من التدرج في السلطة والرقابة والاختصاصات والوظائف بنصوص تشريعية وتنظيمية.² وفي هذا السياق يميز فيبر بين ثلاثة أنواع من السلطات والتي تعبر أيضا عن أشكال تنظيمية ممكنة وتتمثل في:

- الشكل الكاريزمي: والذي يؤسس على الخصائص الفردية والخاصة للمسير وبقاء التنظيم في هذا الشكل يتوقف على مدى إمكانية تعويض هذا النوع من المسيرين والتي تعد من الأشياء النادرة التي ارتبطت بنظريات القيادة.
- الشكل التقليدي: ويقوم هذا الشكل على أساس التقاليد والأعراف الإجتماعية السائدة والمسير يملك سلطة مرتبطة بالمكانة الإجتماعية التي ورثها.
- الشكل العقلاني: والتي تكتسب من القواعد والإجراءات المسماة بالبيروقراطية وتمارس السلطة بإجراءات غير شخصية .

ويمكن كذلك تعريف البيروقراطية بواسطة بعض الخصائص الهيكلية الأساسية للتنظيم حيث جرى معظم الكتاب على تعداد الأبعاد الهيكلية للبيروقراطية مع بعض الاختلافات البسيطة في صيغهم سواء في المحتوى أو في التفصيل للميزات وقد تميزت هذه الجهود بالاتفاق الرئيسي بين الكتاب حيث صنف "ريتشارد هول" خصائص البيروقراطية كما جاءت في كتابات " فيبر، ليتواك"، "ميرتون"، وأهم هذه الخصائص والتي تعتبر أهم الخصائص الهيكلية شيوعا للبيروقراطية نوجزها في مايلي:³

¹ - ثروة مشهد، إستراتيجيات التطوير الإداري، دار أسامة، الأردن، ط1، 2010، ص 119.

² - Messoud Mentrí, L'administration En Question reflexion sur les relations administration- administrés. Alger, OPU 1988, P42.

³ - فريل هيدي، الإدارة العامة، منظور مقارن، (ترجمة محمد قاسم القيروني)، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1979، ص 43.

- تسلسل سلطوي دقيق التعريف
- تقسيم العمل على أساس التخصص الوظيفي.
- نظام من القواعد يغطي حقوق شاغل الوظيفة وواجباته.
- نظام من الإجراءات يتعلق بأوضاع العمل.
- اللاشخصية في العلاقات بين الأفراد داخل التنظيمات.
- اختبار الموظفين وترقيتهم على أساس المؤهلات الفنية.

وهناك اتجاه آخر في تعريف البيروقراطية من خلال التركيز على بعض السمات السلوكية أو إضافة هذه السمات إلى الخصائص الهيكلية، لكن أحد الخيارات هو التأكيد على الخصائص الفعالة المرغوبة والعادية والتي ترتبط بتحقيق أهداف التنظيمات البيروقراطية وفي هذا الإطار يشدد "فريديريك" (friedrich) على خصائص مثل الموضوعية والدقة والاستمرارية وحرية التصرف وهذه الخصائص بالنسبة له واضحة ومتصلة بشكل شديد بمهمة اتخاذ الموظفين الإداريين للإجراءات وفي المقابل هناك اتجاه يلقي الضوء على بعض الخصائص السلوكية التي تؤدي إلى الاختلال الوظيفي والمرضية وغير المنطقية التي تضر بالأهداف المرجوة منها والتي تساهم في عدم تحقيق الأهداف التي تسعى البيروقراطية إلى تحقيقه.¹ وفي هذا الإطار يعبر "روبرت ميرتون" على أن الهرمية والرسمية والرشد والتخصص الذي أفترض أنها تحقق الكفاءة العالية والدقة في الأداء فهي قد تكون بنفس الوقت معوقة للمرونة وللفاعلية، وهذا يعني أن لكل نظام اجتماعي وإداري نتائج وظيفية إيجابية وأخرى وظيفية أي سلبية.²

وهناك اتجاه ثالث للتعامل مع السلوك البيروقراطي، حيث يعرف "بيتر بلاو" البيروقراطية على أساس مساهمتها في إنجاز الأهداف بأنها تنظيم يهدف إلى تحقيق أقصى كفاية ممكنة في الإدارة وباعتبارها طريقة معترف بها للسلوك الاجتماعي المنظم الذي يستهدف مصلحة الكفاية الإدارية، ويضيف "بلاو" أن المفهوم الشائع للبيروقراطية يتناقض مع المفهوم الحقيقي لها إذ يعتبر أن العداء للبيروقراطية ناتج عن فعالية أجهزتها وليس العكس.³

¹ - المرجع نفسه ، ص 44.

² - عامر الكبيسي، الفكر التنظيمي، المرجع السابق ، ص 83.

³ - محمد فتحي محمود ، الإدارة العامة المقارنة ، عمادة شؤون المكتبات ، المملكة العربية السعودية ، 1999 ، ص 170.

أما "ميثيل كروزيه" فقد اهتم بدراسة البيروقراطية من جانب إنساني فربط بين تطورها وتضاؤل الحرية الفردية في ظل مجتمع تتحكم فيه دوائر الدولة من خلال الموظفين المتسللين هرميا والمعتمدين على السلطة الحاكمة وهكذا رثى "كروزيه" لحال أوروبا باعتبارها تنظيما لا يستطيع تصحيح سلوكه عن طريق إدراك أخطائه السابقة، إذ أن القواعد التي تعتمد عليها البيروقراطية غالبا ما يستخدمها الأفراد لتحقيق أغراضهم الشخصية وهي تتعارض أيضا مع الابتكار الإداري.¹

ويعرف "كروزيه" البيروقراطية على أنها تنظيم لا يستطيع تصحيح سلوكه عن طريق إدراك أخطائه السابقة.²

ثالثا: إيجابيات وسلبيات البيروقراطية:

للبيروقراطية إيجابيات وسلبيات يمكن إيجازها في ما يلي:³

1- إيجابيات البيروقراطية :

- تدعو المنظمة البيروقراطية إلى الشرعية والعقلانية والموضوعية وذلك لمنع التأثيرات والولاءات الشخصية.
- المركزية في اتخاذ القرار من أجل القضاء على المحاباة والاجتهادات الشخصية وتحقيق التوازن.
- التنظيم البيروقراطي يستوفي شرط تجزئة التنظيم العام إلى مجموعة من الوحدات الفرعية المتخصصة للغاية
- وحدة الأوامر والتدفق العمودي للأوامر والمعلومات من خلال السيطرة والرقابة على العمل.

¹ - مصطفى سليمان، البيروقراطية بين علم الاجتماع والسياسة والأدب، على الموقع: [:/h://file :mhtml](http://file.mhtml)

تم تصفح الموقع يوم 05-01-2015 في الساعة 22:52

² - Howard E.MOCURDY, **Public administration**, bibliographic Guide to the Literature, Library of congress, Publication data ,1985, P 98.

³ - محمد عبد الستار إبراهيم دهام، "التنظيم البيروقراطي إزاء الفكر الإداري المعاصر"، (إطار نظري)، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، بغداد، العدد الثاني، 2008، ص ص 8 و9.

- قدرة البيروقراطية على أداء الأنشطة المعيارية بكفاءة عالية والتأكيد على وضع الأنشطة المتشابهة بأقسام وظيفية ينتج عنه الاستفادة من اقتصاديات الحجم والتقليل من الازدواجية في الأفراد العاملين والمعدات.
- وضوح المسؤولية التي تقع على كل فرد داخل المنظمة¹.
- 2- سلبيات البيروقراطية:
- يتعامل هذا النموذج بطريقة ميكانيكية من خلال التحديد المسبق والرسمي غير المرن لسلوكيات الأفراد العاملين بمعنى إهمال العلاقات الإنسانية والاجتماعية والدوافع النفسية.
- النظر إلى المنظمة والجهاز الإداري كنظام مغلق بعيدا عن تأثيرات البيئة الخارجية وهذا يتعارض مع الواقع ومع الفكر الإداري الحديث.
- من مثالب التنظيم البيروقراطي هو افتراضه طريقة واحدة مثلى للعمل والسلوك وذلك من خلال عمومية القواعد القانونية والإجرائية.
- التأكيد الزائد على التخصص مما يؤدي إلى خلق وحدات متصارعة تكون فيها الأهداف الفرعية طاغية على الأهداف الكلية وهذا راجع إلى صعوبة تعديل القواعد القانونية.
- الاتصال بين السلطة المركزية والمستويات المختلفة يكون باتجاه الأسفل وهذا ما يؤدي إلى عدم جدوى الرسالة لأن الفرد يميل إلى عدم التعامل مع الأفكار التي تتعارض مع آراءه وأفكاره.²

¹ - Nada Ahmed Abdel-Basset, **Developing Commitment towards Change in**

Bureaucracies, The Case Study of the Egyptian Civil Service Sector, A Thesis Submitted for the Degree of Doctor of Philosophy, University of Stirling , 2009,p (10-11.)

² -ibid ,p 11.

المطلب الثاني: نظرية البيروقراطية

قبل البدء في شرح نظرية البيروقراطية لماكس ويبر وأهم الخصائص التي تميز هذا النموذج يجدر في البداية التطرق إلى العوامل والظروف التاريخية التي أدت إلى ظهور النموذج البيروقراطي الذي صاحب تطور الفكر الإداري خلال عصر الصناعة.

أولاً: عوامل ظهور النظرية البيروقراطية:

بالرجوع إلى السياق التاريخي والأحوال التي نشأت فيها البيروقراطية فلقد كان لظهور الثورة الصناعية* التي بدأت في منتصف القرن الثامن عشر إيذاناً ببداية حضارة صناعية جديدة أسهمت في إضافة العديد من المتغيرات والتطورات كان من أهمها زيادة حجم المصانع والتوسع في استخدام الآلات وكثافة الإنتاج وهذا ما أثر بدوره على التشكيل العام للمجتمع الإنساني وتحوله من مجتمع زراعي إلى مجتمع صناعي اهتم بالبحث عن أفضل الطرق لإدارة العمل والمنظمات بطرق أكثر فاعلية، حيث بدأت منظمات الأعمال تتخذ موقعها من خلال سيطرتها على المجتمع واتجاهها نحو التنافس والبحث عن الربح واحتلال مكانة متميزة في السوق.¹

وفي السياق نفسه أصبح هناك ضخامة في المؤسسات نفسها وظهور مشكلات إدارية خاصة ومعقدة أدت إلى ظهور البيروقراطية لتنظيم العمل، فالحاجة إلى أداء الأعمال المعينة على نطاق واسع أدت إلى ظهور المؤسسات الإدارية الكبيرة، كما ساهم الاقتصاد القائم على النقود (النظام النقدي) والذي يوفر دفع الرواتب المنتظمة والتعويضات مما يخلق قناعة ذاتية وحافزاً للعمل عند الموظف ويساعد على القيام بأداء واجباته البيروقراطية بأمانة وإخلاص ولهذا لم يكن هناك عدد

* ومن أهم النماذج الرئيسية التي ظهرت خلال تلك الفترة لتصدي لهذا التحدي وكونت الفكر الإداري الكلاسيكي والذي ركز على مفهوم التنظيم الرسمي كأداة أو وسيلة أو آلة أو كنظام مغلق حيث يعتبر الأفراد العاملين في هذا التنظيم بمثابة أدوات وآلات تخضع لتعليمات ولوائح وقواعد عمل محددة وصارمة، فالعنصر البشري في ظل النظريات الكلاسيكية لم يكن من العوامل المؤثرة في التنظيم ولقد كان للنظريات الكلاسيكية أثر كبير على فكر الإدارة العامة، وتظم النظريات الكلاسيكية كل من - نظرية الإدارة العلمية (فريدريك تايلور 1856-1915)، - نظرية الإدارة (هنري فايول 1841-1925). - نظرية البيروقراطية (ماكس ويبر 1864-1919):

أنظر، فاتن أحمد أبو بكر، المرجع السابق، ص 63.

¹ - فاتن أحمد أبو بكر، نظم الإدارة المفتوحة، (ثورة الأعمال القادمة للقرن الحادي والعشرين)، إيتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، ط 1، 2000، ص 20.

كبير من المؤسسات البيروقراطية قبل ظهور النظام النقدي وفي هذا يتفق " بلاو" مع "فيبر" في أنه لا يمكن قيام البيروقراطية في ظل نظام يعتمد الاقتصاد فيه على المقايضة.¹

كما ساهم النظام الرأسمالي الإقتصادي الحر على انتشار البيروقراطية لما يتطلبه من وجود حكومة قوية للحفاظ على القانون وضمان الاستقرار كما تطلب أيضا توسع المؤسسات التجارية بحكم ظروف المنافسة كإدخال الأساليب البيروقراطية على الإدارة لزيادة الفعالية .

وكان أول ظهور لنظرية البيروقراطية في ألمانيا في أواخر القرن التاسع عشر، حيث يجمع العلماء والباحثون في مجال الإدارة على أنه يرجع الفضل إلى " فيبر" في وضع نموذج يحدد مفهوما مثاليا للبيروقراطية يتفق مع التوجهات التي كانت سائدة في عصره وقد أصبح هذا النظام من أكثر الأنظمة الإدارية الشائعة بعد الثورة الصناعية مما تطلب ضرورة وجود نظام إداري بإمكانه التعامل مع التوسع الهائل في الإنتاج الصناعي وما رافق ذلك من تعقد في الحياة البشرية وتبين أنه من الصعب أن يستطيع شخص واحد القيام بأعمال متعددة ومعقدة في أن واحد وكان هذا من المبررات التي دفعت ويبر إلى البحث عن تنظيم إداري قادر على ضبط ومراقبة المهام الصناعية المختلفة²، وهذا ما سنفصل فيه من خلال طرح النموذج المثالي للبيروقراطية عند ماكس فيبر.

ثانيا: - ماكس فيبر* والنموذج المثالي للبيروقراطية

يرى "ربرتيوس"³ "R Preshush" أن من أهم الموضوعات التي تركها لنا "فيبر" دراسته عن النموذج المثالي البيروقراطي وذلك من خلال فتحه المجال لدراسة التنظيمات الكبرى فيعدد من الأقطار الرأسمالية ومعرفة الجذور التاريخية لتطور البيروقراطية، حيث عد إسهام فيبر في هذا

¹ - محمد فتحي محمود، الإدارة العامة المقارنة ، المرجع السابق، ص ص(174 - 175).

² - عامر عوض، السلوك التنظيمي الإداري ، دار أسامة للنشر والتوزيع ، الأردن ، ط1، 2008 ، ص35.

*ماكس ويبر عالم اجتماع ألماني (1864-1920) وجاء من أكثر الطبقات ثقافة عالية في ألمانيا وهي الطبقة العليا ودرس القانون في برلين وحصل على وظيفة في جامعة برلين في وقت مبكر، ثم عين في وظيفة أستاذ للاقتصاد في جامعة فرايبورج وانتقل إلى وظيفة مماثلة بجامعة هايدلبرج، وبالرغم من معاناة فيبر للعديد من الأمراض الصحية التي أعفته من أستاذه وأقعدته عن الإنتاج لمدة أربعة سنوات فقد عاش بعد هذه الفترة أحسب أيام حياته كأستاذ متفرغ في مدينة أنفالدريج ، وفي الفترة الأخيرة من الحرب العالمية قبل وظيفة غير دائمة للتدريس في جامعة فيينا ثم وظيفة أستاذ كرسي للاقتصاد بجامعة ميونيخ وفي عام 1919 فاجاه المرض ومات بالفومونيا في نصف العام الدراسي الأخير وهو في أوج قوته العقلية.

المجال إسهاما منهجيا وذلك بفضل النموذج المثالي للبيروقراطية وتحليله التصوري كنوع من مواجهة التنظيمات في العالم الواقعي وما يجب أن يكون عليه من تنظيم شامل وبطرق أفضل. ويتميز النموذج المثالي للبيروقراطية¹ لدى فيبر كنوع من التنظيم التسلسلي والبعد العقلاني الذي يتضمن قطاعات كبيرة خاصة في المجالات الإدارية الكبرى، وقد استعمل "فيبر" هذا المفهوم ليميز به نوع معين من البناء وبصفة خاصة التنظيم العقلاني باعتباره الشريط الأحمر أو الخط الفاصل لمعرفة الكفاءة والفعالية، ولقد رفض "فيبر" التعريفات الشائعة عن البيروقراطية التي ظهرت في العديد من الكتابات المختلفة حيث كان هدفه بناء نمط مثالي خالص للتنظيم العقلاني للبيروقراطية كصفة مجردة لها محاكاة ومقاييس معينة تستخدم من قبل الباحثين والدارسين في مجال التنظيمات البيروقراطية وبعيدا كل البعد عن تلك المفاهيم التي ظهرت قبل "فيبر"²، وضمن هذا الإطار يبدو جليا أن النموذج المثالي البيروقراطي ليس مجرد نظام مفاهيمي فحسب بل يتعدى ذلك فهو فوق كل ذلك يتضمن تحديدا للمفاهيم ويقدم تعميمات ضمنية تحكم العلاقات القائمة بينها خاصة الفرضية التي مفادها أن مختلف الخصائص البيروقراطية تزيد من الفعالية الإدارية فعلى سبيل المثال إذا توصلت دراسة ما إلى أن التسلسل الهرمي الصارم لا يرتبط بالفعالية فإن هذا لا يعني أن هذه العلاقة لا توجد في النموذج البيروقراطي وإنما الأصح أن هذه التنظيمات المدروسة ليست بيروقراطية بالمعنى الكامل.³

ويعد "فيبر" أول من أضاف البعد السوسيولوجي للبيروقراطية متجاوزا بذلك أسلوب الوثائق وارتباط البيروقراطية بالخدمة المدنية، حيث يتمثل البعد السوسيولوجي الذي أضفاه "فيبر" للبيروقراطية هو تصوراته لطبيعة علاقات القوة في المجتمع حيث ناقش ثلاثة نماذج مثالية بسيطة محاولا بذلك البحث عن إجابات لتساؤل رئيسي يتعلق بالأسس التي ترتكز عليها الإدارة الرشيدة أو التنظيم البيروقراطي الرشيد للحكومة، فظهور البيروقراطية الحديثة قد أدى إلى ظهور أنماط جديدة للشخصية تلتزم إلى حد كبير بما يستند إليها من أدوار رسمية، وفي نظر فيبر فإن تطور الإدارة

¹ - يعرف النموذج المثالي على أنه تصور عقلي وبناء فرضي يتم تكوينه على أساس ملاحظة عدة سمات أو خصائص معينة في الواقع.

أنظر: طلعت إبراهيم لطفي، علم اجتماع التنظيم، مكتبة غريب القاهرة، 1993، ص 25.

² - عبد الله عبد الرحمن، علم اجتماع التنظيم، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006، ص 371.

³ - بلقاسم سلاطونية و إسماعيل قيرة، المرجع السابق، ص 127.

من نمطها التقليدي إلى نمط رشيد وانتشارها في جميع المجالات كان مصاحبا للدولة الحديثة ويرجع السبب الرئيسي في الانتشار الطاعي للتنظيمات البيروقراطية الرشيدة على مستوى المجتمع إلى ما تتصف به من أسس رشيدة وقواعد محددة للدور والسلوك وعلاقات العمل والإجراءات القانونية التي تحكم نظام العمل داخل التنظيم البيروقراطي¹.

ثالثا: خصائص النموذج البيروقراطي:

يتصف النموذج البيروقراطي بعدة سمات هيكلية تجعله أكثر التنظيمات كفاءة ودقة في تحقيق الأهداف المحددة²، وفي مايلي أهم خصائص النموذج.

1- تقسم وتوزع نشاطات التنظيم على الأوضاع المختلفة فيه في ضوء القواعد والقوانين أو التنظيمات الإدارية، بحيث لكل موظف مجال محدد من الاختصاصات الرسمية حيث يدرك الموظف أن هذه الاختصاصات هي واجباته الرسمية التي يلتزم بأدائها.

2- وجود نظام ثابت رسمي من القواعد والقوانين تحكم تصرفات الأفراد وتنظم إصدار الأوامر إلى الموظفين كي يقوموا بواجباتهم الرسمية حيث أن هذه القوانين تعمل على التنسيق بين الأنشطة المختلفة كما تجعل العمليات التي تتم داخل التنظيم مستمرة مهما حدث من تغيير في التنظيم مما يؤدي إلى تحقيق الاستقرار دخل التنظيم.

3- يعين الموظف في التنظيم البيروقراطي عن طريق السلطة العليا حيث يشترط في الأفراد المؤهلات المناسبة عن طريق إجراء اختبارات خاصة ويتم ذلك في ضوء مجموعة من المعايير الموضوعية .

4- وجود المعايير التي تأخذ الطابع الرسمي وليس الشخصي ، بحيث يؤدي الموظف مهامه بروح رسمية وبعيدا عن الاعتبارات الشخصية.

4- تفصل البيروقراطية بين الملكية والإدارة حيث لا تعتمد المكانة على المولد والوراثة، ولكنه تستند إلى معايير رسمية وتفضل النشاط الرسمي للموظف.³

¹ - اعتماد محمد علام، دراسات في علم الاجتماع التنظيمي، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة، ط1، 1994، ص142.

² - محمد قاسم القيروني و مهدي حسن زويلف، المفاهيم الحديثة في الإدارة، (النظريات والوظائف)، عمان، ط 3، 1993، ص38.

³ - حسين عبد الحميد أحمد رشوان، الإدارة والمجتمع، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2010، ص ص (135- 136) .

5- تقوم الانظمة البيروقراطية على التدرج الهرمي من حيث قوة السلطة، فالتنظيم البيروقراطي يخضع لمبدأ التدرج من السلطة الأعلى إلى الأسفل ولا يمكن مخالفة تدرجها.

مما تقدم يتضح أن خصائص البيروقراطية تدعو إلى الانضباط في العمل وتحديد أسس واضحة مسندة إلى القوانين والتعليمات بالشكل الذي يتيح للمدربين الإشراف على مرؤوسهم بطريقة كفوة في مقابل ذلك يمكن الآخرين من العمل وفق علاقات رسمية ثابتة .

إن نجاح تطبيق البيروقراطية لا يعني بالضرورة التقيد بالمثالية أو الالتزام الصارم بالإجراءات، فلقد أثبتت الممارسات الإدارية وجود البيروقراطية في كل منظمة وفي أي موقع إداري وإن كان ذلك بنسب متفاوتة تبعا لطبيعة عمل المنظمة ومؤهلات الأفراد العاملين فيها، حيث تحتاج المنظمات العسكرية مثلا إلى بيروقراطية عالية فيما تحتاج منظمات أخرى بيروقراطية أقل كالتعليم والتي تتطلب المرونة وانخفاض شدة الإجراءات.¹

وبعد دراسة النموذج البيروقراطي لماكس فيبر وذكر أهم الخصائص التي يتميز بها سنتطرق إلى بعض النماذج التي ظهرت بعد نظرية البيروقراطية وهي على النحو التالي:

1- نموذج روبرت ميرتون:

يعد " روبرت ميرتون " من الأوائل الذين تنبهوا لما بنموذج " فيبر " من نقاط ضعف، حيث عمل على تطويره وذلك من خلال إضافة العنصر البشري كمتغير أساسي في تحديد السلوك البيروقراطي، حيث رأى "ميرتون" أنه في حالة استقرار السلوك الفردي سيؤدي هذا حتما إلى جمود التنظيم وعليه فإن التركيز على الأنظمة والقواعد قد يؤدي إلى تغلب الوسائل على الغايات حيث تصبح اللوائح والأنظمة مثلا عنصرا أساسيا ومهما في معرفة مهارات وسلوك الموظف مما يؤدي إلى إيمانه بها ومن ثم تصبح هدفا يسعى إليه وليست وسيلة للوصول إلى أهداف المنظمة ويضيف على أن التمسك بالأنظمة والقوانين سيؤدي حتما إلى المزيد من الروتين وأن الخوف من المسائلة يدعو إلى زيادة الرقابة والإشراف وهكذا تستمر العملية في هذه الحلقة المفرغة².

¹ - صلاح عبد القادر النعيمي، الإدارة، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الطبعة العربية، عمان 2008، ص65.

² - إبراهيم عبد الله المنيف، تطور الفكر الإداري المعاصر د.م، 1993، ص106.

ولعل أهم ما أثمر عنه هذا الاهتمام "ميرتون" هو محاولته لبناء النظرية المتوسطة المدى وينطلق في ذلك من ثلاثة مفاهيم ساعدته على نقد النموذج المثالي الفيبري ودراسة البيروقراطية وهذه المفاهيم هي:

أ - الوظائف الكامنة في مقابل الوظائف الظاهرة:

لقد قدم "ميرتون" تفرقة واضحة بين الوظائف الظاهرة والكامنة، حيث تشير الوظائف الظاهرة إلى النتائج الموضوعية التي تحدثها سمة اجتماعية أو ثقافية معينة تلك النتائج تفرض على الأفراد تبعيتها أو التكيف معها فهي نتائج يتوقع الأفراد حدوثها، في حين تشير الوظائف الكامنة إلى النتائج غير المقصودة وغير المقررة .

ولتوضيح ذلك قدم "ميرتون" مثالا، " الوظيفة الظاهرة للاستهلاك الإقتصادي هي الانتفاع، بينما يعد تحقيق الهيبة وتأكيد المكانة العليا- على حد تعبير فييلن- أحد الوظائف الكامنة لهذا الاستهلاك".¹

ب- المعوقات الوظيفية في مقابل الوظيفية:

لكل متغير تنظيمي جانب إيجابي (وظيفي) وجانب سلبي (معوق وظيفي أو لا وظيفي) فإذا أخذنا متغير التخصص الوظيفي فإنه يمكن تحديد جانبيه الوظيفي واللاوظيفي كمايلي:

- كلما زاد التخصص الوظيفي زادت الفعالية التنظيمية هذا الدور الإيجابي لمتغير التخصص يطلق عليه فيبر الإسهام الوظيفي وهو عبارة عن نتيجة إيجابية تؤدي بالنسق إلى تحقيق المتطلبات الوظيفية.

- كلما زاد التخصص الوظيفي كلما زاد تنميط العمل وتكراره على نفس المنوال الأمر الذي يؤدي إلى عدم الرضا والسأم وانخفاض الروح المعنوية وعدم استغلال قدرات الفرد ومن ثم انخفاض الكفاءة والأداء(هذا الجانب السلبي قياسا بالنتائج المرتبطة بالتخصص يطلق عليه ميرتون المعوق الوظيفي).

¹ - عبدالرزاق جلي، الاتجاهات الأساسية في نظرية علم الاجتماع، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 2011، ص ص (187-188).

ج- البدائل الوظيفية:

ترتكز محاولة "ميرتون" على افتراض أساسي مؤداه أن خصائص التنظيم في حد ذاتها تؤدي إلى عدم فعاليته وترسيخ وتدعيم الجوانب الآلية للبيروقراطية الأمر الذي يتطلب البحث عن بدائل وظيفية لتحقيق الكفاية الإدارية.¹

3- نموذج روبرت ميشلز:

ركز "روبرت ميشلز" توجهه حول العمليات السياسية داخل التنظيمات الكبرى محاولاً بذلك إعادة بناء منهج "كارل ماركس" من جديد لكن بأكثر شمولية ذلك أن النظرة المكتملة للأشياء تنتج عن فعل قوي متعدد ذات طبيعة متباينة فلا شك أن النمو الإقتصادي عمل رئيسي في التغيير الاجتماعي ولكن ما أغفله ماركس هو أن هناك قوى أخرى تجعل تحقيق الديمقراطية والاشتراكية على النحو الذي طوره ماركس أمراً بالغ الصعوبة.²

لقد أوضح "ميشلز" أن الديمقراطية الحقيقية مطلب صعب التحقيق في التنظيمات كبيرة الحجم ويزداد الأمر صعوبة في حالة ما إذا كانت هذه الديمقراطية تعني مشاركة كامل أعضاء التنظيم في العمل السياسي المتعلق بإصدار القرارات وعليه فإن المشاركة الكلية لجميع الأعضاء تظل مستحيلة لأن كثير منهم ينتمون إلى طبقات العمال وصغار الموظفين فضلاً على أن كثير من مشكلات التنظيم تنطوي على كثير من التعقيد الذي يفرض وجود معرفة متخصصة ويقابل ذلك تحكم قادة التنظيم في قنوات الاتصال وما يرتبط بها من سلطة مما يدعم أوضاعهم ويزيدها رسوخاً واستقراراً وما يلبث هؤلاء القادة أن يكتسبوا من خلال ممارستهم لوظائفهم معرفة متخصصة ومهارات سياسية تبعدهم عن المشكلات الحقيقية لتنظيماتهم.

وعليه انتهى "ميشلز" على تأكيد فكرة القانون الحديدي للأوليغاركية ذلك لأن كافة التنظيمات الكبرى الحديثة سواء كانت نقابات أو أحزاب سياسية فإنها تكشف عن اتجاه أوليغاركي واضح وهو الذي يحدث التغيير في البناء التنظيمي والذي يظهر استقرار ملحوظ ونتيجة ذلك يمكن القول أن كل تنظيم توجد فيه أقلية تشغل أوضاع الرئاسة في مقابل أغلبية تخضع لحكم هذه الأقلية.³

¹ - بلقاسم سلاطنية ، إسماعيل قيرة، المرجع السابق ، ص146.

² - حسان الجليلاني، التنظيم والجماعات، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2008، ص33.

³ - حسان الجليلاني ، المرجع السابق، ص34.

إن القانون الحديدي لحكم الأقلية قد ساعد على فهم وتفسير تركيز السلطة الرسمية داخل التنظيمات، حيث يرى علماء الاجتماع أن هناك عدد من عمليات المراقبة على القيادة حيث تتنافس الجماعات في أغلب الأحيان على القوة داخل نطاق هذه التنظيمات الرسمية.¹

4- نموذج كولدندر:

إهتم "كولدندر" بمطلب كل من الرقابة من قبل الإدارة العليا وبالنتائج غير المتوقعة للقواعد، خاصة وأن القواعد لازمة لصيانة توازن المنظمة البيروقراطية غير أن الاعتماد على الرقابة بهدف الحفاظ على توازن نظام فرعي في المنظمة يؤدي إلى الإخلال بالنظام الأكبر ويولد نتائج مرتجعة تعود ثانية على النظم الفرعية ويعمل نموذج "كولدندر" على الوجه الآتي:

- يدفع مطلب الرقابة من قبل الإدارة العليا في المنظمة البيروقراطية إلى وضع الإجراءات الرسمية التي تنظم العمل ويؤدي ذلك إلى تقليل ظهور علاقات القوة داخل الجماعة.
- تتفاعل الفروقات في السلطة داخل جماعة العمل مع درجة الاعتقاد بضرورة عدالة المعايير وتميل الجماعة لسلطة قبول المشرفين مما يقلل من التوتر وزيادة التوجه نحو تدعيم القواعد الرسمية.
- تتحول الأدوار المحددة لأعضاء المنظمة في إطار القواعد الرسمية إلى نمط يمثل الحد الأدنى من الأداء المطلوب مما يعني انخفاض الإنجاز الفعلي عن الممكن إنجازه.
- يؤدي الحد الأدنى من الأداء المسموح به إلى حصول فوارق بين الأهداف العامة للمنظمة وبين منجزاتها الفعلية وهذا يخلق الشعور بالفشل لدى الإدارة العليا أي إلى عدم التوازن في النظام الأكبر.
- كاستجابة لعدم التوازن المذكور تندفع الإدارة العليا إلى ممارسة الدقة في الإشراف وإلى إحكامه في إطار النموذج الآلي للمنظمة.
- يؤدي إحكام الإشراف إلى بروز مظاهر علاقات القوة وإلى زيادة مستوى علاقات التوتر في جماعة العمل مما يؤدي إلى الإخلال بتوازنه.²

¹ - ريتشارد و شكافير و روبرت ب.لام، علم اجتماع مقدمة موجزة، ترجمة جمال محمد أبو شب، ص 135.

² - خليل محمد حسن الشماع و حظير كاظم حمود، نظرية المنظمة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، ط 1، 2000، ص 42.

5- نموذج "ميشيل كروزير": "الحلقة الجهنمية للبيروقراطية"

لقد أقر "كروزير" بالمعنى السلبي للبيروقراطية والتي يقرنها بالروتين والجمود والتعقيد الناتج عن الإلتزام بالإجراءات والقواعد الشكلية في تعاملها مع الزبائن حيث قدم نتائج دراسته الميدانية لظاهرة البيروقراطية على مجموعة من المؤسسات العامة في فرنسا ودعم هذه الدراسة بالبيانات والأدلة التي تعكس الآثار السلبية للتنظيم البيروقراطي مؤكدا على عدم تحقق المزايا التي يفترضها النموذج المثالي للبيروقراطية في المنظمات التي أخضعها للتحليل والمشاهدة على خلاف ذلك فقد أثبت عدد من الظواهر السلوكية المدانة التي نجمت عن تطبيقها وهي موجزة كمايلي:¹

- تسببها في انزغال الأفراد عن بعضهم وشيوع المنافسة المقيتة بينهم وضعف العلاقات الجماعية والتعاونية لديهم.
 - تمسكها بالمركزية الشديدة وحرصها للصلاحيات في قمة الهرم وحرمان مستويات التنفيذ التي تمتلك المعلومات الهامة بسبب تعاملها مع الجمهور من المشاركة في اتخاذ القرارات.
 - ضعف الانتماء والولاء للمنظمات مما يتسبب في تجاهل مستويات التنفيذ لأهداف المنظمة وأحيانا تعمدهم في إفشالها وعدم الاكتراث بمصالحها وممتلكاتها.
- ويخلص "كروزير" أن المشكلة الحقيقية في النموذج البيروقراطي هي عدم رغبة الموظف في تحمل المسؤولية في اتخاذ القرارات لأن ذلك سيؤدي إلى اهتزاز الاستقرار الذي يتمتع به ذلك الموظف محتما بمجموعة من القواعد واللوائح والتعليمات ويولد هذا انخفاض إنتاجية العاملين وتدهور روحهم المعنوية بحيث يصعب عليهم التكيف مع المشاكل والظروف المتغيرة مما يزيد الهوة بين الإدارة وجمهور المستفيدين.²

المطلب الثالث: البيروقراطية في الدول المختلفة

سنحاول في هذا المطلب التطرق إلى البيروقراطية في الدول المعاصرة والدول النامية وذلك من خلال ذكر أهم الخصائص والعوامل التي أدت إلى نجاحها في الدول المعاصرة في مقابل

¹ - عامر الكبيسي، المرجع السابق، صص (90-91).

² - إبراهيم عبد الله المنيف، المرجع السابق، ص108.

عوامل فشلها في الدول النامية.¹ وذلك من أجل معرفة خصائص الجهاز البيروقراطي في هذه الدول لأن التنظيم البيروقراطي فيها يقوم على درجة كبيرة من التخصص وعلى درجة عالية من الكفاءة وهذا ما من شأنه تقديم الخدمات العامة للمواطنين وعلى درجة كبيرة من الدقة.

أولاً: البيروقراطية في الدول المعاصرة وعوامل نجاحها

لقد ورثت الحضارة الغربية عن الحضارات القديمة أصول التنظيم وعملياته وهي بذلك لم تقف عند هذا الحد بل عملت على بلورة الأفكار التنظيمية وصلقلها وإعادة صياغتها في نظريات جديدة سرعان ما كان لها الأثر في دفع الفكر التنظيمي حيث لم يكن الفكر الغربي في بدايته يهتم بنفس القيم والأخلاقيات التي شغلت الفكر الإداري والتنظيمي في العصور السابقة بقدر ما كان مهتماً بالقيم المادية التي سيطرت على الفكر والحضارة الغربية بوجه عام.²

إن المفهوم الأوروبي للبيروقراطية يميز بين اتجاهين، حيث يمثل الاتجاه الأول المفهوم اللاتيني للبيروقراطية وتعد ألمانيا وفرنسا على رأس هذه الدول حيث تأثرت هذه الدول بالثقافة القانونية الرومانية، وتعد ألمانيا من أول الدول التي وضعت أساليب سليمة لاختيار الموظفين فبداية من القرن السادس عشر تحولت الدولة من نظام الإقطاعيات إلى نظام الإدارة العامة وأصبح الموظفون العاملون بالإقطاعيات موظفون محليون يعملون بالوظائف المدنية والعسكرية، وفي فرنسا أصبح هذا البلد مهداً للمركزية الإدارية حيث استخدم ملوك فرنسا المركزية كأسلوب فعال في القضاء على الإقطاع وتحقيق الوحدة الإدارية وذلك عن طريق تعيين رقباء يقومون بدور الحكام في الأقاليم حيث تعتمد عليهم في تنفيذ سياستها الخاصة بالتوسع في الخدمات العامة والخاصة بالتنمية الاقتصادية.³

وما يمكن أن نستخلصه بالنسبة للمفهوم البيروقراطية لدى الدول اللاتينية هو تركيزها على الجانب السلبي للبيروقراطية وعدم الاهتمام بتطوير علم الإدارة .

¹ - للأمانة العلمية فقد تم الاعتماد في شرح خصائص الأنظمة الإدارية في الدول المتقدمة والدول المتخلفة على :

- فرييل هيدي، الإدارة العامة، منظور مقارن، (ترجمة محمد قاسم القيروتي) ، المرجع السابق، ص 115 وما بعدها.

² - سميرة لغويل، البيروقراطية في التنظيم بين الرؤى النظرية والإمبريقية، (رسالة دكتوراه، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية ، جامعة الحاج لخضر، باتنة)، 2011، 2012، ص46.

³ - محمد محمد عبد الوهاب ، البيروقراطية في الإدارة المحلية ، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة ، 2004 ، ص ص (22-25) .

أما الاتجاه الثاني فيتمثل في المفهوم الأنجلو سكسوني للبيروقراطية والذي تمثله الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا فهو معاكس تماما للمفهوم اللاتيني فهو يدرس البيروقراطية من الجانب الإيجابي حيث استطاعت بريطانيا أن تخلص إدارتها من المشكلات البيروقراطية نظرا لعدم تمسكها بحرفية القوانين والتعليمات والإصلاحات التي عرفها التنظيم الإداري والتطوير المتزايد للعلم الإداري، أما الولايات المتحدة الأمريكية فإن القادة الإداريين يواجهون كثير من المشاكل البيروقراطية من بينها أن رؤساء الأجهزة المركزية يعارضون تفويض سلطتهم لغيرهم مما يؤدي إلى تعقيد الإجراءات الإدارية غير أن الولايات المتحدة الأمريكية قد بادرت بالاتجاه نحو التكنولوجيا واهتمت باختيار القادة المتخصصين الأكفاء وتعيينهم في المناصب الإدارية العليا.¹

مما تقدم يمكننا ذكر العوامل و الخصائص التي تميز النظم الإدارية في الدول المتقدمة والتي ساهمت في نجاح البيروقراطية في مجال تقديم الخدمات العامة على درجة كبيرة من التطور والاحترافية على الرغم من وجود بعض الاختلافات بين البيروقراطيات إلا أننا سنركز على العوامل المشتركة بينهما والتمثلة في العوامل السياسية والإدارية بدرجة كبيرة وهي على النحو التالي:

- إن التنظيم الحكومي في هذه الدول على درجة عالية من التخصص ومن ذلك فإن توزيع الأدوار السياسية يتم على أساس المعايير الموضوعية وليس على وفقا لمعايير فردية وهذا ما يفسر على أن البيروقراطية على درجة عالية من التخصص وكذلك على درجة عالية من الكفاءة خاصة في تولي الوظائف الإدارية .
- إن الكفاءة والجدارة في تولي الوظائف الإدارية تعد من أهم العوامل التي تساهم في تقديم الخدمات العامة للمواطنين حيث تكون نوعية الخدمات المقدمة على درجة كبيرة من الدقة والنوعية وهذا راجع إلى إعطاء الفرصة للأفراد ذوي الخبرة والتخصص في إبداء الرأي والمساهمة في تنفيذ الخطط ومشاركتهم في اتخاذ القرار مما ينعكس إيجابيا على البيئة المحيطة بمجال العمل الإداري.
- وجود علاقة قوية بين السلطة السياسية والشرعية التي تقوم في هذه الدول حيث يوجد تعاون بين المواطنين والقادة السياسيين بشكل فعال مما يقلل من احتمال التناقض بين السلطة

¹ - علي سعيدان ، بيروقراطية الإدارة الجزائرية ، المرجع السابق، صص(28-29).

والشرعية لأن النظام السياسي يترجم المطالب الشعبية إلى مجموعة قرارات دون أن يتركها خارج مجالها السياسي .

- الاهتمام الشعبي الواسع بالنظام السياسي دون أن يعني هذا بالضرورة وجود مشاركة فعالة من كل مواطن بشكل تام في اتخاذ القرارات السياسية، إن عملية التحديث لا ترتبط عموماً بأي نظام معين كما لا تتضمن بالضرورة وجود حكومة ديمقراطية ممثلة لجميع الشعب وعلى الرغم من هذا فإن بعض الخصائص تشترك فيها الدول المتقدمة وهي أن عملية التطور تبدأ بنظام القلة حتى تتحول إلى شكل من أشكال حكم الشعب .

ولتوضيح مدى تماسك الأجهزة البيروقراطية في الدول المتقدمة فإنها تتميز بمجموعة من الخصائص المشتركة والتي تساعد على تنفيذ البرامج والخطط في جميع المجالات خاصة ما تعلق الأمر بمجال تقديم الخدمات العامة وهذه الخصائص هي:

- يعد جهاز الخدمة المدنية في الحكومات المتقدمة على درجة كبيرة من الضخامة والتعقيد والأهمية، حيث تتحد مهمة هذا الجهاز البيروقراطي في تنفيذ القرارات السياسية حيث يغلب على هذه البيروقراطيات المواصفات الهيكلية والسلوكية التي حددها ماكس فيبر .

- يتميز الجهاز البيروقراطي في الدول المتقدمة بالتخصص مما يتطلب وجود كوادر بشرية وفنية من المجتمع وهذا ما يعكس مدى النشاطات الحكومية المتزايدة والمتطلبات الفنية اللازمة لنجاحها.

- تتميز البيروقراطية في الدول المتقدمة بمواصفات مهنية وهي اعتبار الخدمة العامة مهنة كباقي المهن وينتج هذا الاتجاه المهني بسبب اعتماد معايير الكفاءة والجدارة كأساس للتعيين في الوظائف مع التأكيد على أهمية التكوين والتدريب كأساس لأداء مختلف الأعمال.

- تخضع البيروقراطية في الدول المعاصرة إلى رقابية سياسية فعالة تمارسها مؤسسات سياسية محددة وهذا بسبب الاتجاه التخصصي للبيروقراطية في تلك الدول، فالبيروقراطيات الغربية المعاصرة قد أصبحت متسعة الأفق ولا تنشغل إلا حينما تمس الأهداف السياسية المصالح المهنية.

- أن البيروقراطية في الدول المتقدمة والمؤسسات المنافسة لها في النظام السياسي قد تقدمت وتطورت معا على فترة طويلة حيث تميز التقدم السياسي والإداري بالتوازي والانسجام ولو حصل غير ذلك لكان للبيروقراطية السلطة العليا على النظام السياسي على عكس ما حصل في الدول النامية .

ثانيا: البيروقراطية في الدول النامية وعوامل فشلها

تعد البيروقراطية من أهم المشاكل التي تواجهها الدول النامية* ، في إفريقيا وأسيا وأمريكا اللاتينية وذلك لأن روافد كل المشكلات المتمثلة في نقص التغذية والانفجار السكاني وسوء استغلال الموارد البشرية والمادية تصب جميعا في قصور الأداء البيروقراطي وعجز الأجهزة الإدارية المتوارثة عن العهد الإستعماري عن مواجهة المعضلات القائمة إذ تحمل الأجهزة الإدارية للدول النامية بذور التخلف وانعدام التخطيط حيث وجدت أصلا في ظل السيطرة الاستعمارية لتحقيق أغراض بيروقراطية معينة وضمن حدود لا تحقق خدمة الجماهير.

ولفهم البيروقراطية في الدول النامية بصفة عامة وفي الدول الإفريقية بصفة خاصة كما يقول الأستاذ "ديفيد إيرناتي" يجب أن نكون على علم تام وكامل بمدخل السياسة الإفريقية بسبب أن الوزارات الحكومية هي التي تمثل أقوى المؤسسات السياسية في هذه البلدان بأجمعها، وبضيف بأنه إذا كان الاستعمار يفخر بأنه زرع في الدول النامية بذور المؤسسات الديمقراطية كالأحزاب السياسية والنقابات والمجالس النيابية فإن ذلك لا يمكن مقارنته سوى بالدكتاتورية البيروقراطية.¹

وفي واقع الأمر فإن الإدارة في الدول النامية تعد إدارة التنمية ذلك أن الحكومة تقوم بدور رئيسي هام وتكاد تتحمل كافة المهام والمسؤوليات المتعلقة بالتنمية في ظل غياب القطاع الخاص الفعال في بعض الدول وعليه فإن المهام التي تضطلع بها الحكومة تزداد ازديادا مضطردا وبمعدل

* يشير مصطلح البلدان النامية إلى تلك البلاد والمناطق والشعوب والدوائر التي لم تشارك بشكل إيجابي في عملية النمو الإقتصادي والاجتماعي الضخمة التي حققتها بعض الشعوب البشرية خلال الفترة من الثورة الصناعية وحتى الحرب العالمية الثانية ، وليس معنى هذا أنها لم تشارك بشكل إيجابي كعامل مؤثر ومستفيد رئيسي وإنما اقتصر دورها على المساهمة السلبية أو المشاركة التابعة التي تعيش على ما يمد إليها من البلاد المتقدمة، أنظر: أحمد عبد الرؤوف درويش، قضايا التنمية في الدول النامية، (مقدمة في سسيولوجيا التنمية) ، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، ط1، 2013، ص16.

¹ - علي سعيدان ، المرجع السابق ، ص 37.

سريع وتضطر الحكومة إلى التدخل بصفة في المجالات الاقتصادية حتى في الدول التي لا تميل إلى سيطرة القطاع العام، وبحكم طبيعة الإدارة العامة في ميولها نحو الروتين والقيود وكل الأطر البيروقراطية ولكن ذلك لا يلغي كونها إدارة التنمية في الدول النامية ولعل هذا التباين بين طبيعة الإدارة العامة وبين الدور المنتظر أن تؤديه كإدارة تنمية هو سبب النكسة في تنفيذ برامج التنمية وتحقيق الأهداف المخطط لها.¹

وفي هذا المجال يمكننا ذكر أهم الخصائص أو السمات التي تميز الإدارة العامة في الدول النامية والتي شكلت في مجملها مجموعة من العوامل التي ساهمت بشكل كبير في فشل الإدارة في هذه الدول عن أداء مهامها والمتمثلة في تقديم الخدمات العامة في مختلف المجالات ولأهم هذه العوامل مايلي:

أ- العامل التاريخي:

إن الإدارة العامة في الدول المتخلفة يغلب عليها طابع التقليد حيث حاولت معظم هذه الدول بعد نيل استقلالها إلى الحفاظ على النمط الإستعماري نموذج لا يتوافق وبيئتها الإدارية من خلال نقل الصورة الحقيقية للبيروقراطية الغربية وهذا ما يعكس المظاهر الحقيقية المستعارة من تلك الدول وفي هذا الصدد يصف " كنجزلي" (kingsley) بشكل جيد بعض المظاهر والتي هي مرآة لنفس الخصائص الموجودة في الدول المتقدمة وعلى سبيل المثال فإن تنظيم المكاتب وسلوك الموظفين المدنيين ومظهر المكتب العام في الدول النامية يكاد يكون نفسه الموجود في الدول المستعمرة . ويرجع فشل الإدارة في الدول النامية إلى الإرث الاستعماري ومدى تأثيره ذلك أن النموذج الإداري للدول الاستعمارية يتناسب مع متطلبات هذه الدول وليس مع الحكومات الوطنية في الداخل حيث تتميز الإدارة في تلك الدول بأنها تقتصر على فئة محدودة نخبوية متسلطة وذات نظرة أبوية إن تأثر الأنظمة الإدارية للدول النامية بالأنظمة الخارجية ورثا جهازا إداريا عجز عن توفير الخدمة العمومية في مختلف المجالات والتي تعد موضع اهتمام لدى تلك الدول حيث لا تزال هناك

¹ - أسامة عبد الرحمن ، "البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية" ، الكويت، سلسلة عالم المعرفة يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، عدد 57 يونيو، 1982، ص 21.

تغرات في مجال الخدمة العمومية وهذا ما يفسر فشل الجهاز البيروقراطي عن القيام بالمهام المنوطة به للأسباب التي تم ذكرها .

ب- لعامل البشري:

تفتقر الإدارة البيروقراطية في الدول المتخلفة إلى العنصر البشري المؤهل والقادر على التخطيط والتنفيذ للبرامج التنموية، إن هذه المشكلة لا تعني النقص العام في الأيدي العاملة بل هناك فائضا في الأيدي العاملة مقارنة بالموارد الأخرى و في هذا الصدد نسجل بطالة وعمالة غير كاملة مزمنة في الاقتصاد في كثير من المراكز الحضرية من غير المؤهلين في حين أن أجهزة الخدمات العامة تعج بالموظفين الزائدين في المستويات الدنيا .

إن أسباب التضخم الإداري في الدول المتخلفة متعددة ومتشابهة بعضها مبرر وبعضها ضعيف التبرير ويمكن تلخيص أهم أسباب التضخم الإداري في مايلي.¹

- زيادة عدد السكان وضرورة تقديم الخدمات العمومية لهم حيث ما وجدوا.
 - نمو دور الدولة وزيادة تطلعات الشعوب في تلقي الخدمات العامة الحكومية في مختلف المجالات الاجتماعية والاقتصادية والتعليمية والصحية.
 - تعلق المواطنين بالعمل الحكومي لمكانته وهيبته وهذا راجع لأسباب اجتماعية.
 - نمو الطابع الريعي للدولة في عدد من البلدان العربية حيث ان نسبة كبيرة من الدخل القومي تكون منشقة من أنشطة ريعية لا ترتبط كثيرا بالعملية الإنتاجية وبالقطاع السلعي.
- وتعد الفجوة بين العدد المطلوب من الإداريين المؤهلين وبين ما هو موجود في الدول المتخلفة مشكلة لا يمكن معالجتها إلا بالجهود التدريبية وهذه المسألة بالذات تحتاج إلى وقت طويل وما يضاعف هذه المشكلة خاصة في المراحل الأولى للاستقلال من حيث ضرورة تأمين كل الوظائف وتسليمها إلى أهالي أصحاب البلد مع القبول باستمرار بعض الموظفين الأجانب خلال فترات الانتقال.

¹ - نزيه الايوبي ، "البيروقراطيات العربية بين تضخم الحجم وتنوع الوظيفة"، المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية ، العدد 108 ، السنة العاشرة، 1988، ص189.

وما يمكن أن نستخلصه من كل ما سبق أن الإنتاجية في الدول المتخلفة في مجال الخدمات العمومية تتشابه إلى حد كبير وتتميز بالضعف ونقص المردودية .

إن الأجهزة البيروقراطية التي تقوم بتقديم الخدمات العامة تتميز بالحجم الكبير قصد تحقيق الاكتفاء الذاتي إلا أن هذا الحجم الكبير عزز بدوره الحاجة إلى التوزيع الأفقي للعمل وإلى تزايد التسلسل الهرمي للصلاحيات مما ولد منظمات شديدة التعقيد، علما أن الإصلاح القائم على الهيكلة يعمل ضمن أولوياته على تغيير الوضعيات والمناصب الخاصة بالأشخاص في مقابل عدم اكتراثه بمميزات وعيوب النظام والتي تتمثل في عدم الوضوح وعدم تحمل المسؤولية الناجمتين عن عدم وجود قنوات الاتصال، وعليه فإن أهم عيوب هذا النظام البيروقراطي الذي يقدم الخدمات العامة هو ضعف السلطة المركزية التي تظهر على أنها قوية لكن في الحقيقة ليس لها أي تأثير على المرؤوسين كما يكمن عيب النظام البيروقراطي في الصعوبة في التأقلم والتغيير ولا يمكن أن يكون إلا عن طريق الأزمات وتغيير المنظومة المؤسساتية بالشكل الكامل.¹

المبحث الثاني: حوكمة الخدمات العمومية من خلال الإصلاح البيروقراطي

يتناول هذا المبحث الإطار العام للخدمة العمومية من خلال تقديم مفهوم الخدمة العمومية وكذلك أنواع المرافق العامة وأهم المبادئ التي تضبط سير هذه المرافق وأخيرا أهم المقاربات الجديدة في عملية التسيير الإداري والتي تعتبر كأساس لعملية الإصلاح البيروقراطي والمتمثلة في مقارنة الحكم الراشد والإدارة الإلكترونية .

المطلب الأول: مفهوم الخدمة العمومية

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

¹ - رفاع شريفة ، "نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية "، مجلة الباحث ، العدد السادس، جامعة ورقلة ، 2008، ص 112.

والمنظمات العامة ، بحيث يمكن اعتبار الخدمة التي تقدمها المنظمات الحكومية والعامة على أنها تمثل عمليات ذات طابع تكاملي تتطوي على مدخلات وتشغيل مخرجات¹.

وتعرف كذلك الخدمة العمومية على أنها كل وظيفة يكون أداؤها مضمونا ومضبوطا ومراقبا من طرف الحاكمين لأن تأدية هذه الوظيفة يعد أمرا ضروريا لتحقيق وتنمية الترابط الاجتماعي وهي من طبيعة لا تجعلها تتحقق كاملة إلا بفضل تدخل قوة الحاكمين².

من خلال هذا التعريف يمكن القول أن الدولة هي من يقوم بتوفير الخدمة العمومية للمواطنين لتحقيق الترابط الاجتماعي ودون تدخل من الدولة فإن الخدمة لا تتحقق بالصورة الكاملة.

أولاً: مقاربات مفهوم الخدمة العمومية:³

نظرا لعدم وجود اتفاق حول مفهوم الخدمة العمومية خاصة من الناحية القانونية حيث تعددت التعاريف التي قدمت مفهوم الخدمة العمومية واختلفت وذلك حسب الزاوية التي ينظر إليها كل تيار أو نظرية أو مقارنة ولهذا سنحاول تقديم هذا المفهوم وفق المقاربات التالية:

1- المقاربة الإجتماعية:

حسب المقاربة الإجتماعية تعرف الخدمة العمومية على أنها النشاط المنجز والمقدم وبشكل دقيق طبيعة الخدمات المقدمة للمواطن، في مقابل ذلك يرى المجتمع أن الحاجيات والسلع المقدمة ضمن الخدمة العمومية ترتبط بتلبية حاجات محددة .

وفق هذه المقاربة وفي هذا الإطار وجب التمييز بين نوعين من الخدمات، الأولى والمصنفة على أنها ضرورية لسير الحياة الإجتماعية وهذا بالنظر إلى المستوى المعيشي أو مستوى ثروة المواطنين بالإضافة إلى التطورات التكنولوجية الحاصلة، أما النوع الثاني من الخدمات والتي لا يمكن استغلالها إلا في إطار جماعي وهي من مسؤولية الدولة توفيرها لارتباطها بقيد خاص بالتنظيم ومثال ذلك الخدمات غير المسوقة .

¹-Jaques Chevallier , « **le service public** » ,de France, France1^{er} éditions , pressuni versitaires , 1971.p21.

²- برانيس عبد القادر، تسويق الخدمات والخدمات العمومية، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط1، 2014، ص56.

³-رفاع شريفة، نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية .¹نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة، (رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر)، 2007، 2008 ، ص 3.

ويعد الانشغال الخاص بالمساواة المحور الرئيسي في المقاربة الإجتماعية للخدمة العمومية والتي يمكن أن تتعداه لطلب المجانية وفي هذه الحالة نجد المواطن يفرق بين الخدمات المدفوعة الأجر وتلك المقدمة بالمجان مع تواجد حالات وسطية مدفوعة بشكل جزئي. ما يمكن أن نستخلصه من هذه المقاربة في مفهومها للخدمة العمومية هو تركيزها على توفير الخدمة للمواطن مع التركيز على القيم الإجتماعية كالمساواة في الحصول على الخدمة مع ضمان مجانيتهما في غالب الأحيان بحكم أن من يقوم على تقديمها هو الدولة.

2- المقاربة الاقتصادية:¹

وفق هذه المقاربة بدأ الاهتمام بالخدمة العمومية بعد الثورة الصناعية حيث ظهرت عدة نظريات اقتصادية وعبر فترات زمنية متلاحقة حيث تباين وجهات النظر بخصوص دور الدولة في الحياة الاقتصادية ومن بين هذه النظريات النظرية الماركنتيلية ونظريات اقتصادية فيزيوقراطية.

فالمركنتليون عملوا بدورهم على تأسيس ما يسمى حالياً بالاقتصاد السياسي منهجا يعمل على تطوير قوى الدولة في تخصصات معينة و ظهر معه تأسيس أول المؤسسات العمومية و شبه العمومية حيث ظهر معها القانون الإداري .

أما الفيزيوقراطيون فقد تبنا اتجاه مخالف فهم ضد تدخل الدولة في الاقتصاد فحسب رأيهم تدخل الدولة في الاقتصاد غير شرعي يعمل على تراجع قطاع الزراعة والتجارة وعلية لازدهار الاقتصاد ربطوه بالتبادل الحر سواء اعلى المستوى الداخلي أو الخارجي حيث تتواجد السوق الحرة ويكون التنافس على مستواه بشكل طبيعي و عفوي.

أما بالنسبة للفكر الليبرالي بالرغم من قيامه على فكرة أن ازدهار الاقتصاد يكون بتشجيع التنافس وازدهار المنفعة الفردية يتحقق عن طريق قوانين السوق حيث تحرير العرض والطلب يعمل على تحديد الأسعار والمداخل والتوازن الاقتصادي، إلا أن "آدم سميث" لا يعترض على تدخل الدولة بل يؤكد أنه كلما كانت المنفعة الخاصة غير قادرة على تحقيق النفع العام، فعلى الدولة في هذه الحالة التدخل لحل هذه المشكلة وهي منبع فكرة الدولة الحارسة (حماية المجتمع ضد أنشطة العنف، حماية أفراد المجتمع ضد عدم تحقيق العدالة، القيام ببعض الأنشطة العمومية) ، وعليه يمكن القول أن الخدمة العمومية في هذه الفترة وجدت دعما ضمن أدبيات الاقتصاد السياسي.

¹ - رفاع شريفة، المرجع السابق، ص04.

وما يمكن أن نستنتجه من المقاربة الاقتصادية في تحديد مفهوم الخدمة العمومية هو اختلاف التوجهات الفكرية للمنظرين من حيث إعطاء المفهوم تفسير حسب الأفكار التي يتبناها ومن جملة ذلك هناك من يدعو إلى تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وهناك من يدعم قانون العرض والطلب والمنافسة وما يهم هنا هو أن مفهوم الخدمة العمومية كان موجود في أدبيات الاقتصاد.

3- مفهوم الخدمة العامة وفق المشرع الجزائري

وبالحديث عن الإطار القانوني للخدمة العامة في الجزائر فإن المشرع لم يقدّم تعريف واضح ولكن ينعكس ذلك ضمناً في كثير من النصوص واللوائح مع الإقرار أن المفهوم يحتوي على العديد من المعاني، وعليه فإن مفهوم الخدمة العامة في سياق المؤسسات الجزائرية يمكن أن يغطي المعاني التالية.¹

- المعنى المؤسسي والذي يشير إلى العمل الذي تقوم به الإدارة.
- المعنى القانوني والذي ينطوي على تطبيق القانون العام.
- المعنى الاجتماعي والذي يشير إلى مفهوم التضامن والتماسك الاجتماعي.
- المعنى الاقتصادي والذي ينطوي على إنتاج السلع العامة ونهجا لتخصيص الموارد وتقييم النتائج.

وهناك من يركز في تعريفه للخدمة العامة المقدمة على محورين.²

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 مخرجات، وبالنسبة للمدخلات فإن هناك ثلاثة أنواع مختلفة يمكن أن تجري عليها عمليات التشغيل لإنتاج الخدمة المطلوبة:

¹-Mehamed Chérif Belmihoub, Rapport sur Les innovations dans l'administration

et la gouvernance dans les pays méditerranéens, Cas de l'algérie ,Algérie ,Avril

2004 , p05.

²- ثابت عبد الرحمن إدريس: المدخل الحديث في الإدارة العامة، الدار الجامعية، القاهرة، 2003، ص ص (455-461).

أ-الأفراد: (people)

يعد المواطن طالب الخدمة أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة العامة عندما تؤدي هذه العمليات عليه بذاته، وتسمى هذه الحالة عمليات تشغيل الأفراد ومن الأمثلة على ذلك عند محاكمة أحد الأشخاص داخل قاعة المحكمة فإن الخدمة القضائية تجري على المتهم بذاته 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 عمليات الخدمة العامة الصحية والتعليم وغيرها.

ب-الموارد: (materials)

كما بإمكان أن تكون الأشياء والموارد أحد أنواع المدخلات في عملية الخدمة المقدمة من طرف المنظمات العامة، أي أن عمليات الخدمة يتم إجراؤها على الأشياء ويطلق على هذه الحالة عمليات تشغيل الأشياء المملوكة ومن الأمثلة على ذلك عملية خدمة الضرائب على المباني والعقارات وعمليات خدمة رصف الطرق وغيرها من الأمثلة .

ج- المعلومات: (information)

تمثل المعلومات أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة المقدمة من المنظمات العامة وهنا يتم القيام بعمليات التشغيل اللازمة للخدمة على المعلومات، حيث يطلق عليها عمليات تشغيل المعلومات، ويعد هذا النوع من مدخلات عمليات الخدمة الجانب الحديث للخدمة العامة والذي يعكس بدوره التطور الباهر في تكنولوجيا المعلومات، ومن الأمثلة على هذا النوع من المدخلات في عمليات الخدمة العامة خدمات تحليل البيانات في المراكز القومية والجامعات وعمليات الخدمة المالية والمحاسبية.

ثانيا: مفهوم الخدمة العامة كنظام

وفقا لمفهوم النظم فإنه يمكن النظر إلى الخدمة المقدمة من المنظمات العامة كنظام يتكون من الأجزاء الرئيسية التالية:

أ- نظام عمليات تشغيل أو إنتاج الخدمة " opération system service " حيث تتم من خلاله عمليات التشغيل على مدخلات الخدمة من أجل إنتاج العناصر الخاصة بالخدمة.

ب- نظام تسليم الخدمة "service delivery system" والذي يتم من خلاله التجميع النهائي لعناصر الخدمة وبعدها التسليم النهائي للخدمة للمواطن ويحتوي مفهوم الخدمة كنظام شكلين:

- خدمة عامة مرئية لطالب الخدمة (المواطن) حيث يلاحظ أن هناك أجزاء من هذا النظام تعد منظورة أو مرئية مثل أن يتقدم المواطن لتسجيل سيارته أو استخراج رخصة السيارة فعليه أن يقدم في البداية الأوراق اللازمة لذلك وفي هذه الحالة فهو يتعامل مع الموظفين والأجهزة والمكاتب ويمثل هذا الجزء من الخدمة بالجزء المرئي للمواطن.
- خدمات عامة غير مرئية ويطلق عليها جوهر الخدمة الفني حيث أن المواطن قد لا يعلم بوجود هذه الأجزاء أصلاً وهي الأنشطة التي يتم القيام بها داخل المكاتب مثل الفحص في الدفاتر أو الحاسب الآلي والتسجيل والمراجعة وغيرها وتتم هذه الأعمال في الجزء الخلفي الذي لا يراه المواطن ويمثل هذا الجزء من الخدمة بالجزء غير المرئي.

المطلب الثاني: أنواع الخدمة العمومية

يمكن تقسيم نظم الخدمة العمومية إلى نظام الخدمة المفتوح ونظام الخدمة المغلق.

أولاً: نظام الخدمة العمومية المفتوح:¹ حيث يتم النظر في النظام المفتوح إلى الوظيفة على أنها مثل أي مهمة مجتمعية يتم إعداد الفرد لها ويفرغ لممارستها طول حياته العملية وتقوم المؤسسات العمومية وفق هذا النظام باستقطاب عدد من العاملين وفقاً لنوع الخدمة، حيث يتم تعيين العاملين تبعاً لمتطلبات العمل الحقيقية بغية تقديم خدمة محددة في الهيكل التنظيمي للمؤسسة العمومية، ويمتاز نظام الخدمة العمومية المفتوح بمجموعة من الخصائص تتمثل في مايلي:

1- البساطة: ويظهر ذلك من خلال

- لا تبذل المؤسسات العمومية أي جهداً في إعداد الموظفين الذين يتوجب عليهم إعداد أنفسهم وتحمل نفقات هذا الإعداد.

¹ - عبد الحميد محمود النعيمي، مبادئ الإدارة العامة، دم، 1997، ص 66.

- لا مسؤولية الإدارة عن تدريب العمال أثناء العمل سواء في دورات تدريبية أو غيرها بل الموظف هو المسئول عن تحسين مستواه بنفسه.

2- مرونة النظام: تترجم حرية الإدارة في التخلي وإلغاء أي وظيفة معينة لم تعد الحاجة إليها قائمة، كما يمنح هذا النظام هامش حرية للموظف كي يبحث عن وظيفة أخرى تتناسب مع ميوله واستعداداته.

3- اقتصادية النظام: يتم التعيين في الوظيفة وفق احتياجات العمل، بالإضافة إلى الإنفتاح على المجتمع وعدم تمييز العاملين الحكوميين عن غيرهم من العمال في القطاعات الأخرى.

ثانيا: نظام الخدمة العمومية المغلق¹: وفق هذا النظام غالبا ما تقوم الإدارة بعمليات إعداد الموظفين قبل التحاقهم بالعمل واستمرار التدريب أثناءه بغية رفع المستويات المهنية وتنمية القدرات ويرتكز نظام الخدمة العامة على محورين هما كالتالي:

1- قانون الموظفين: هو عبارة عن مجموعة قواعد قانونية محددة لمختلف العاملين في المنظمات الحكومية تجعلهم يتميزون عن غيرهم من الموظفين في القطاعات الأخرى، حيث ينطوي قانون الموظفين على قواعد خاصة تتعلق بالتعيين والمعاملة المالية والإجازات والمنافع المادية المعنوية كما يحدد كل المسؤوليات والواجبات العامة لكل موظف ومختلف الإجراءات الجزائية الخاصة بإهمال أي شرط من شروط العمل في الخدمة العمومية.

2- حياة مهنية متميزة: على خلاف النظام المفتوح للخدمة العمومية حيث يتم التحاق الفرد فيه من أجل شغل وظيفة محددة، فإن النظام المغلق يتم فيه التوظيف من خلال موافقة الإدارة على استخدام عامل وذلك استنادا إلى العديد من الاعتبارات تتعلق بما ينتظر منه أثناء تواجده في خدمة المؤسسة، وما يمكن أن يقدمه خلال أدائه لوظائف كثيرة.

¹ - المرجع السابق ص ص، (169-170).

المطلب الثالث: أنواع المرافق العامة

المرافق العمومية أنواع متعددة ومختلفة وعليه يمكن تقسيم المرافق العمومية من حيث موضوع نشاطها، كما يمكن تقسيمها على أساس إقليمي ويمكن كذلك تقسيمها من حيث السلطة التقديرية لإنشائها أو عدم إنشائها، وعليه سوف نركز على المرافق العمومية من حيث نشاطها نتيجة تدخل الدولة في معظم المجالات التي كانت من اختصاص الأشخاص الخاصة.

1- المرافق العامة الإدارية

ويطلق على المرافق الإدارية اسم المرافق الإدارية البحتة " **les services proprement administratifs** " والتي تتناول أنشطة تختلف عن تلك التي يزاولها الأفراد كالتعليم والصحة والدفاع والعدالة، فهذه الأنشطة تخضع عموماً لقواعد القانون العام ولا تلجأ لقواعد القانون الخاص إلا على نحو استثنائي ويختص بمنازعاتها القضاء الإداري لا القضاء العادي.¹

وتعد المرافق العمومية الإدارية المرافق التقليدية التي تأسست عليها نظرية المرفق العمومي كأساس للقانون الإداري ويتمحور نشاط هذه المرافق على وظائف الدولة والمتعلقة بحماية الأمن الخارجي والأمن الداخلي وبصفة نسبية تأمين التعليم والصحة أي المرافق التعليمية والصحية وهذا ما يؤدي بالمرافق العمومية الإدارية خضوعها إلى قواعد القانون العمومي، ومن المرافق العمومية الإدارية في الجزائر والتي تدار بأسلوب الاستغلال المباشر نجد مرفق الأمن الخارجي (وزارة الدفاع) ومرفق الأمن الداخلي (وزارة الداخلية) ومرفق القضاء (وزارة العدل) وعلى المستوى المحلي نجد البلدية والدائرة والولاية.²

2- المرافق العامة الاقتصادية

تشمل المرافق الاقتصادية المرافق الصناعية والتجارية " **les services publics Industriels et commerciaux** " ومرافق التوجيه الاقتصادي " **les services publics d'économie dirigée** " والتي يتحدد موضوع نشاطها في مراقبة النشاط الاقتصادي في الدولة من خلال توجيهه حتى يتفق مع المصلحة الوطنية من أجل تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية التي ترسمها الدولة، وقد جرت عدة محاولات فقهية وقضائية لتحديد المرافق العامة الاقتصادية

¹ - طاهر حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، ط2، 2012، ص92.

² - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، سطيف، 2008، ص197.

وتحديدها عن المرافق العامة الإدارية حيث اعتمد البعض على شكل المشروعات أو مظهرها في حين استند البعض الآخر على الطرق والأساليب التي تدار بها هذه المشروعات في حين يرى فريق آخر ضرورة الرجوع إلى الغرض الذي أنشأ المرفق من أجله.¹

ولكي نصنف المرفق العام بأنه اقتصادي يقضي بأن تكون طرق إدارة المرفق العام قريبة من تلك المعتمدة في القطاع الخاص لاسيما فيما يخص اللجوء إلى استعمال قواعد العرف التجاري في التعامل مع العملاء واعتماد نظام محاسبة تجارية، وإدارة المرفق العام من قبل شخص عام لا يعني أن المرفق العام له الطابع الإداري إذ يمكن للشخص العام أن يدير مرافق عامة اقتصادية.²

المطلب الرابع: المبادئ التي تضبط سير المرافق العامة

تقدم المرافق العمومية خدمات ذات قيمة هامة للأفراد إذ تغطي احتياجات ومصالح المجتمع ولكي تتمكن هذه المرافق من أداء هذه المهام فإنها تخضع لمجموعة من المبادئ والقواعد. وتتمثل هذه المبادئ في مايلي:

- ✓ مبدأ مساواة الجميع أمام المرفق العام
- ✓ مبدأ استمرارية المرفق العمومي
- ✓ مبدأ قابلية المرفق العمومي للتغيير والتبديل

أولاً: مبدأ مساواة الجميع أمام المرفق العام:³

يعد هذا المبدأ الأكثر دقة حيث يأخذ صورة قاعدة حقيقية، وعلى الرغم من أنه لم يتم صياغته بهذه الصفة في نص قانوني محدد إلا أنه يجد أصله في نص ذي طابع سياسي وهو الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1948 إذ تؤكد المادة الأولى والسادسة منه على أن

¹ - عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، (دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان)، الدار الجامعية للطباعة والنشر، دت النشر، ص 234.

² - محمد بدران، طرق خصخصة المرافق العامة، (الامتياز، الشركات المختلطة، المرفق العام)، دراسة مقارنة، منشورات حلي الحقوقية، ط1، 2009، ص 34.

³ - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط5، 1990، ص ص(480-481).

الناس يولدون أحرارا ومتساوين في الحقوق وأن القانون يجب أن يكون هو نفسه بالنسبة لجميع المواطنين باعتبارهم متساويين بنظره".

إن المساواة أمام المرفق العمومي ليست إلا النتيجة على المستوى الإداري لهذه الفكرة العامة المتمثلة بالمساواة أمام القانون وتتمخض عن قاعدة المساواة أمام المرفق العمومي نتيجتان هما المساواة في الحقوق والمساواة في الواجبات.

1- المساواة في الحقوق:

وهي تبدو في مظهرين :

أ: المظهر الأول مساواة جميع الأفراد أمام سير المرفق العمومي وفي هذه الحالة يشترط على من يستثمر في المرفق العام أن يقدم خدماته على قدر المساواة لجميع المنتفعين دون محاباة وإلا فإن القرارات التي ترفض استخلاص النتائج من هذه المساواة تصاب بعدم الشرعية، إلا أن هذا المبدأ لا يمنع من إجراء تمييز بين المنتفعين من نفس المرفق وذلك بتصنيفهم في فئات فعلى سبيل المثال بالنسبة لاشتراكات الكهرباء فإن تعريفات تفضيلية يمكن أن تقبل على ضوء كمية وحجم الاستهلاك.

ت-المظهر الثاني المساواة في الحقوق ويتجسد ذلك في أحقية التحاق جميع المواطنين بالوظائف العامة إن المواطنين ليس لهم جميعا حق دخول الوظيفة العامة، إلا أنهم يجب أن لا يتعرضوا لأحد أشكال التمييز من قبل الإدارة إذا توفرت لديهم شروط متساوية.

2- المساواة في الواجبات

فيما يخص الواجبات يمكن الحديث عن مساواة الأفراد أمام التزامات الخدمة الوطنية، الخدمة المدنية أما فيما يتعلق بالأعباء فهي تستهدف الأعباء المالية والضريبية من حيث قيام المواطنين بدفع الضرائب للخزينة العمومية وعدم الانحراف عن القانون من خلال التهرب الضريبي من قبل بعض الأفراد

ثانيا: مبدأ استمرارية المرفق العمومي

باعتبار أن الخدمة العمومية موضوعة من أجل تلبية حاجات ضرورية (كالكهرباء، الماء، الغاز) ولهذا فإن اشتغالها مضمونا بصفة دائمة ومستمرة ودون أي انقطاع، وعليه فإن كانت

الخدمة المقدمة حقيقية ذات مصلحة عامة فإنه من الضروري ضمان استمرارها حتى وإن كانت المؤسسة عاجزة ، لذا لا يمكن للمصالح العمومية هضم حالة حدوث الإنقطاعات في مسيرة الخدمة وهذا ما يفرض أن يتابع نشاط الخدمة العمومية بصفة دائمة ومستمرة.¹

هذا المبدأ مكرس بصفة مباشرة أو غير مباشرة بواسطة عدد من الأحكام التشريعية أو التنظيمية انطلق منها الاجتهاد ليعتبر أن المرافق العامة يجب أن تعمل بطريقة منتظمة ومستمرة ولقد لخص مفوض الحكومة تارديو (Tardieu) وجهة النظر هذه في صيغة مختصرة حول قرار مجلس الدولة في 07 أوت 1909 "الاستمرارية هي روح المرفق العام"².

وعلى سبيل المثال فقد جسد الدستور الجزائري لسنة 1996 هذه القاعدة في المادة 85 الفصل 6 من الدستور والتي تنص "أن رئيس الحكومة يسهر على حسن سير الإدارة العمومية". كما أكد المشرع الجزائري في كثير من الحالات على هذا المبدأ من خلال تجسيده في عدة قوانين منها:³

- المرسوم التنفيذي رقم 88-128 المؤرخ في 28 جوان 1988 المتضمن الموافقة على الاتفاقية الحاصلة بين الدولة والشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية لاسيما المادة 1 من الفصل 2 والتي تنص " الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية تعد مرفقا عموميا أساسيا يفرض تدخل الدولة "، وتضيف المادة 2 "تنفذ جميع الخدمات التي تقدمها الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية حسب مبادئ المرفق العمومي، لاسيما في مجال استمرارية الخدمات وشروط انتفاع المستعملين بها".

- المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية تحت سلطة الوالي في السهر على العمل الإداري ويضمن استمراريته..."

ثالثا: مبدأ قابلية المرفق العمومي للتغيير والتبديل

محتوى هذا المبدأ أن المرافق العامة يجب أن تخضع للتغيير والتبديل حتى تتناسب مع الظروف المستجدة التي تحدث أثناء قيام هذه المرافق بتقديم خدماتها للأفراد، بحيث تتيح للإدارة

¹ - برانيس عبد القادر، المرجع السابق، ص 111 وما بعدها.

² - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 484.

³ - ناصر لباد، ص 204.

العمل على تطوير هذه المرافق لتتمكن من العمل بأسلوب أفضل وبعيدا عن الجمود الذي يؤثر على مستوى ونتيجة أداء الخدمات العامة وذلك بغية الوصول إلى تحقيق الأهداف التي من أجلها تم إنشاء هذه المرافق وهو تحقيق المصلحة العامة.¹

لقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على الاعتراف بحق الإدارة في إجراء ما تراه مناسبا من التعديلات الضرورية من أجل تطوير المرافق العامة، وليس لموظفي المرافق العامة أو المنتفعين بخدماتها حق مكتسب قد يقف عقبة في وجه الإدارة وهي تمارس حقها في تعديل المرافق العامة أو إلغائها باستثناء المرافق العامة الإجبارية وذلك لدواعي تحقيق المصلحة العامة.²

وفي هذا المجال تحرص أجهزة الإدارة المرفقية على متابعة أجهزة المرفق العاملة في تقديم خدمات للجمهور وتثبت دوريا قيمة الفقد في هذه الأجهزة نتيجة لعملية الاستهلاك وتحرص على توفير المبالغ المالية اللازمة لتعويض قيمة الفقد من الأجهزة حيث يتم ربط هذه الإعتمادات ضمن ميزانية الدولة العامة، وفي هذا المجال تلتزم الأجهزة الإدارية بأن تراعي في عمليات التجديد الحصول على أحدث الأجهزة بما يكفل مسايرتها للتقدم العلمي وروح العصر وبما يحقق تطوير الأجهزة المرفقية بالصورة التي تتماشى مع الاحتياجات الجماهيرية.³

وفي الجزائر فقد أكد المشرع على هذا المبدأ فعلى سبيل المثال تنص المادة 6 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 الذي ينظم علاقة الإدارة بالمواطن على " تسهر الإدارة دوما على تكيف مهامها وهيكلها مع احتياجات المواطنين. ويجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة".

المطلب الخامس: الإدارة الإلكترونية والحكم الراشد كأساس للإصلاح البيروقراطي

إن الإدارة البيروقراطية أصبحت اليوم وأكثر من أي وقت مضى تواجه تحديات كبيرة من أجل التحسين في مستوى العمليات الإدارية وذلك من خلال الإصلاح الإداري الذي تقوم به

¹ - عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 147.

² - المرجع نفسه، نفس الصفحة.

³ - محمد فاروق عبد المجيد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات

الجامعية، 1987، الجزائر، ص 79.

الحكومات على مستوى أجهزتها الإدارية بغية إحداث تغييرات كإدخال مقارنة الحكم الراشد والإدارة الإلكترونية كآليات لتحسين نوعية الخدمة العمومية، ولهذا فإن رفع التحدي يتطلب استخدام الإدارة الإلكترونية أو الحكومية والتي تتقاطع في مضامينها مع معايير الحكم الراشد في عملية التسيير من أجل تحسين نوعية الخدمات العمومية، فما مفهوم الإدارة الإلكترونية وهاهي مبادئها ومتطلبات تطبيقها، وما مفهوم الحكم الراشد وما هي معاييرها؟.

أولاً: الإدارة الإلكترونية

يعتبر مفهوم الإدارة الإلكترونية من المفاهيم الحديثة التي ظهرت في منتصف التسعينات من القرن الماضي للتعبير عن التحول الحاصل في مجال عصرنة الإدارة والتحول من نمط الإدارة التقليدية إلى الاستعمال الواسع للانترنت والرقمنة من أجل التسريع في العمليات الإدارية . تعرف الإدارة الإلكترونية على أنها القدرة على تقديم الخدمات الحكومية والحصول عليها بوسائل غير تقليدية وذلك من خلال وسائل إلكترونية حيث تتيح حرية الإطلاع على المعلومات الحكومية وحرية التبادل بينها وبين المستخدمين.¹

وتعرف كذلك على أنها القدرة على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة وذلك بغية تنفيذ مختلف الأنشطة الإدارية إلكترونياً عبر الانترنت في كل مكان وزمان مما يؤدي إلى التحسين في الأداء وتوحيد الإجراءات وسرعة التنفيذ وخفض التكلفة بهدف تحقيق أهداف المنظمات بأقل جهد.²

من خلال ما تقدم يمكن القول أن الإدارة الإلكترونية عبارة عن أسلوب حديث يعتمد على استخدام تكنولوجيا المعلومات والإيصال كالانترنت من أجل تنفيذ العمليات الإدارية وهذا بغية توفير الجهد وريح الوقت داخل المنظمات والإدارات الحكومية.

¹ - سعيد بن محمد القحطاني، تطبيقات الإدارة الإلكترونية وانعكاساتها على المستخدمين من خدمات المديرية العامة للجوازات

بمدينة جدة، (رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2011، ص16.

² - ياسين سعد غالب، الإدارة الإلكترونية وأفاق تطبيقاتها العربية، معهد الإدارة العامة، الرياض، 2005، ص23.

1 - مبادئ الإدارة الإلكترونية:

هناك مجموعة من المبادئ للإدارة الإلكترونية نوجزها في مايلي¹:

- **تقديم أحسن الخدمات للمواطنين:** وهذا يستوجب خلق بيئة عمل تتنوع فيها المهارات والكفاءات المهنية مهنيا لاستخدام التكنولوجيا الحديثة بشكل يسمح بالتعرف على كل مشكلة يتم تشخيصها مع ضرورة انتقاء المعلومات حول جوهر الموضوع والقيام بتحليلات دقيقة مع تحديد نقاط القوة والضعف واستخلاص النتائج واقتراح الحلول المناسبة لكل مشكلة.
- **التركيز على النتائج:** ويتم ذلك من خلال تحويل الأفكار إلى نتائج مجسدة على أرض الواقع مع تحقيق فوائد للجمهور من خلال تخفيف العبء عن المواطنين من حيث الجهد والمال والوقت وتوفير خدمة مستمرة على مدار الساعة كأن يدفع المواطن فواتير الهاتف عن طريق بطاقة الائتمان دون الحاجة إلى التنقل
- **سهولة الاستعمال والإتاحة للجميع:** بمعنى إتاحة مختلف تقنيات الحكومة الإلكترونية للجميع في المنازل والمدارس حتى يتمكن المواطن من التواصل بسهولة.
- **تخفيض التكاليف:** ويعني هذا أن الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات وتعدد المنافسين على تقديم الخدمات بأسعار زهيدة يؤدي بالضرورة إلى تخفيض التكاليف المتعلقة بالخدمات.
- **التغيير المستمر:** وهو مبدأ أساسي في الإدارة الإلكترونية على أساس أنها تسعى بانتظام لتحسين وإثراء ما هو موجود ورفع مستوى الأداء سواء بقصد كسب رضا الزبائن أو التفوق في التنافس.

3- متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية:

إن التحول نحو الإدارة الإلكترونية يتطلب توفر مجموعة من المتطلبات باعتبار أن هذا التحول سوف يتم من النموذج التقليدي إلى نموذج مبني على أساس جديد يركز على استعمال كل ما له علاقة بتكنولوجيا المعلومات والاتصال، ولهذا لا بد من توفر مجموعة من المتطلبات لتطبيق الإدارة الإلكترونية واقعا.

¹ - عمار بوحوش ، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، دار الغرب الإسلامي للنشر ، بيروت ، 2006 ، ص (189-191).

أ- المتطلبات الإدارية: تتمثل المتطلبات الادارية الواجب توفرها عند تطبيق الإدارة الالكترونية في مايلي:

1/ وضع إستراتيجيات وخطط التأسيس: ولوضع هذه الإستراتيجيات يتطلب وجود رؤية مستقبلية مشتركة وواضحة حول مشروع التحول للعمل الإلكتروني ويتم ذلك من خلال تحديد الكيفية التي سيكون عليها مشروع الإدارة الإلكترونية مستقبلا ومختلف ابعاده ومنطقاته من خلال تحديد الدور والهدف الذي يمكن أن يؤديه هذا المشروع في خدمة الأفراد والمنظمات والدولة.¹

2/ القيادة والدعم الإداري: تعد القيادة من أهم العوامل المؤثرة في نجاح أي مشروع إداري وهي كذلك المفتاح الرئيسي لنجاح أو فشل أي منها، كما أن التزام القيادة يعد أمرا ضروريا وأساسيا لدعم إستراتيجية المؤسسة من خلال متابعة القيادة للمشروع وتقديم معلومات المرندة سيضمن نجاح المشروع وتطويره كما يعد اهتمام الإدارة العليا بتطبيق تكنولوجيا المعلومات داخل المؤسسات أحد العوامل المهمة والمساعدة في نجاح تطبيق الإدارة الإلكترونية.

3/ الهيكل التنظيمي: لم يعد النموذج الهرمي التقليدي للمؤسسة والذي واكب عصر النهضة ملائما لنماذج الأعمال الجديدة في عصر تكنولوجيا المعلومات والاتصال، ولهذا نجد المصفوفات والشبكات وتنظيم الخلايا الحية المرتبة بنسيج الاتصالات أحد أهم الهياكل التنظيمية الملائمة للأعمال الإلكترونية، ويتطلب تطبيق الإدارة الإلكترونية إجراء تغييرات في الهياكل والإجراءات والأساليب حيث تتناسب مع مبادئ الإدارة الإلكترونية وذلك من خلال استحداث إدارات جديدة أو إلغاء أو إدماج بعض الإدارات مع بعضها وإعادة الإجراءات والعمليات بما يكفل توفير الظروف المناسبة لتطبيق الإدارة الإلكترونية.²

4/ وضع الأطر التشريعية والقانونية اللازمة لتطبيق الإدارة الإلكترونية: ويتم ذلك عن طريق إصدار القوانين والأنظمة التي تمكن من التحول نحو الإدارة الإلكترونية لأن معظم التشريعات والقوانين نشأت في بيئة تقليدية قد أسست لأداء العمل وفق لمعايير الانتقال واللقاء

¹ - بدر بن محمد المالك ، الأبعاد الإدارية والأمنية لتطبيقات الإدارة الإلكترونية في المصارف السعودية ، (دراسة مسحية)، (رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية ، الرياض 2007)، ص 29.

² - موسى عبد الناصر، "مساهمة الإدارة الإلكترونية في تطوير العمل الإداري بمؤسسات التعليم العالي"، (دراسة حالة كلية العلوم والتكنولوجيا بجامعة بسكرة- الجزائر)، مجلة الباحث، جامعة بسكرة، العدد 9، 2011، ص 90.

المباشر بين الموظف وطالب الخدمة، وعليه فإن الانتقال نحو الإدارة الإلكترونية يتطلب وجود بيئة قانونية وتشريعية مغايرة ومختلفة.

ب - المتطلبات السياسية: ويقتضي هذا وجود إرادة سياسية تدعم عملية التحول نحو الإدارة الإلكترونية من خلال تقديم الدعم المادي والمعنوي وإدخال التغييرات الجوهرية على أساليب العمل في الإدارة، حيث تتوقف فكرة نجاح التحول نحو الإدارة الإلكترونية على مدى التزام القيادة العليا بالجهود المقدمة والمستمرة ولتبني مشروع الإدارة الإلكترونية يتطلب التزام القيادة السياسية بمايلي¹:

- وجود تفهم من القيادة السياسية ودعمها للتغييرات الإدارية والفنية التي يجب اتخاذها للتحول إلى الإدارة الإلكترونية.
- مشاركة ودعم رؤساء الأجهزة ومساعدتهم شخصيا في عملية التحول والتأكد أن موظفيهم التابعين لهم والمتعاملين مع الجهاز بمختلف فئاتهم يدركون الالتزامات المسندة إليهم لتنفيذ عملية التحول.
- تبني الجهاز الحكومي عملية التحول إلى الإدارة الإلكترونية كهدف أساسي ومحوري وهذا يتطلب وجود مرجعية واحدة للتنسيق بين الجهات الحكومية مما يتيح لكل الجهات المشاركة في الجهود ورفع الفاعلية.

ج: المتطلبات البشرية: يعد العنصر البشري من أهم العناصر المهمة في نجاح أي مشروع حيث يلعب دورا مهما وأساسيا في نجاح وتطبيق الإدارة الإلكترونية ولهذا تعد الكفاءات البشرية المؤهلة والمتحكمة في البنية المعلوماتية عن طريق التكوين أحد المتطلبات الأساسية الواجب توفرها عند التحول إلى الإدارة الإلكترونية، وهناك مجموعة من المتطلبات البشرية التي عددها أحد الكتاب هي:

- تحديد الاحتياجات الحالية والمستقبلية من الأفراد المؤهلين في نظم المعلومات والاتصال والبرمجيات.
- العمل على استقطاب أفضل الكفاءات المؤهلة في مجال المعلومات والبرمجيات .

¹ - حماد مختار، تأثير الإدارة الإلكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاتها في الدول العربية، (رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2007)، ص19.

- تطوير وتحفيز الإداريين ومحاولة إيجاد نظم فعالة للحفاظ عليهم.

- إتاحة الفرصة للإداريين للتعامل مع التغيرات الحاصلة في مجال التكنولوجيا المتعلقة بالانترنت ونظم المعلومات.

إلى جانب ذلك هناك متطلبات مالية كتوفر مستوى مناسب من التمويل بحيث يمكن الحكومة من إجراء صيانة وتدريب الكوادر والموظفين والحفاظ على مستوى عالي في مجال تقديم الخدمات العامة بما يتناسب ومواكبة التطورات الحاصلة في مجال التكنولوجيا والرقمنة على المستوى العالمي.

كما يعد توفير العناصر الفنية والتقنية مهمة جدا في هذا المجال حيث تساعد على تبسيط وتسهيل استخدام الإدارة الإلكترونية بما يتناسب مع ثقافة المواطنين كتوحيد أشكال المواقع الحكومية والإدارية وتوحيد طرق استخدامها وإنشاء موقع شامل كدليل لعناوين جميع المراكز الحكومية.¹

ثانيا: الحكم الراشد:

هناك عدة تعاريف قدمت بشأن مفهوم الحكم الراشد حيث عرف على أنه ممارسة السلطة السياسية والإدارية وذلك لتسيير شؤون الدولة على كافة المستويات، حيث يمكن للأفراد والجماعات ممارسة حقوقهم القانونية والتعبير عن مصالحهم والوفاء بالتزاماتهم وتسوية خلافاتهم وذلك عبر مختلف الآليات والمؤسسات الموجودة داخل الدولة.²

وهناك من حصر مفهوم الحكم الراشد في إشكالية فعالية ونجاعة التدخل العمومي والانتقال من المركزية إلى اللامركزية من الدولة المتدخلية إلى دولة ضبط ومن تسيير المرفق العام إلى السير على أساس مبدأ السوق، من السلطة العمومية إلى سلطة الفاعلين العموميين والخواص.³

¹ - العربي بوعمامة ، رقاد حليلة ، "الاتصال العمومي والإدارة الإلكترونية (رهانات ترشيد الخدمة العمومية)" ، مجلة الدراسات والبحوث الإجتماعية، جامعة الوادي العدد التاسع، 2014، ص 39.

² - عنتر بن مرزوق، معضلة الفساد وإشكالية الحكم الرشيد في الجزائر ، (رسالة دكتوراه ، كلية العلوم السياسية والإعلام ، جامعة الجزائر ، 2013)، ص 125.

³ - خيرة بن عبد العزيز ، دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيح الإداري، مجلة الفكر، العدد الثامن ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، ص 320.

مما تقدم يمكن القول أنه ليس هناك اتفاق في تعريف الحكم الراشد وذلك من خلال تعدد الجهات والرؤى التي ساهمت في إعطاء المصطلح مفهوما حسب الزاوية أو الإيديولوجية التي تنطلق سواء من طرف الأشخاص أو المؤسسات، وعليه فالحكم الراشد هو إمكانية تسيير الشؤون العامة بين المواطنين من جهة وبين الدولة من جهة أخرى على أساس التعاون واعتمادا على معايير الشفافية والمساءلة .

1- خصائص ومقومات الحكم الراشد:

- المشاركة: ويقصد بالمشاركة حق الرجل والمرأة في إبداء الرأي والمشاركة في صنع القرارات وذلك عبر المجالس المحلية المنتخبة بطريقة ديمقراطية وهذا يستوجب توفر الإطار القانوني الذي يسمح بحرية إنشاء الأحزاب والجمعيات.
- سيادة القانون: ومعناه سيادة القانون على الجميع من دون استثناء ومن جملة ذلك الحفاظ على حقوق الإنسان وتنظيم العلاقات بين مؤسسات الدولة من خلال احترام مبدأ الفصل بين السلطات واستقلالية القضاء وهذا ما من شأنه تحقيق العدالة والمساواة بين الجميع.
- المسائلة: ويقصد بالمسائلة خضوع الجميع من صناع القرار في الحكومة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني للمساءلة من قبل الجمهور، كما تعني كذلك القدرة على محاسبة القادة والمسؤولين على إدارتهم للشؤون العامة حفاظا على المصلحة العامة للجميع.
- الشفافية: ويقصد بذلك حق المواطن في الحصول على المعلومات والإطلاع عليها دون عناء، وتعد الحكومة والمؤسسات العمومية والخاصة بمختلف أنواعها المصدر الرئيسي لهذه المعلومات ولهذا نشرها بطريقة علنية حتى يتمكن من الإطلاع عليها.
- الكفاءة والفعالية: ويقصد بها قدرة المؤسسات على تنفيذ الخطط وتحقيق النتائج المرجوة وفق الإمكانيات المتاحة مع الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة.
- الرؤية الاستراتيجية: ويقصد بذلك قدرة القادة والشعوب على امتلاك رؤية واسعة وبعيدة المدى من أجل تحقيق الحكم الراشد والتنمية البشرية وأن تكون لديهم شعور مشترك عما يريدون تحقيقه

خلاصة واستنتاجات

من خلال ماسبق دراسته في هذا الفصل والمتعلق بجدلية البيروقراطية والخدمة العمومية يمكن أن استخلص مايلي:

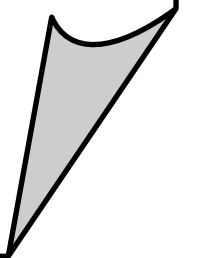
تعتبر البيروقراطية كظاهرة اجتماعية قديمة عرفتها مختلف المجتمعات وذلك منذ وجود التنظيمات البشرية فتطورت عبر الزمن من خلال النظريات التي تناولت البيروقراطية وفق السياق التاريخي لها ونظرا لصعوبة تحديد مفهوم دقيق للبيروقراطية فلقد تعددت التعاريف المقدمة بهذا الشأن وذلك باختلاف التوجهات والإيديولوجيات التي يعتمد عليها كل طرف في تحديد مفهوم البيروقراطية حيث يعتبر ماكس فيبر من بين أبرز من تناول الظاهرة وعدد خصائصها في نموذج مثالي، حيث تلعب البيروقراطية دورا هاما في تنفيذ السياسة العامة للحكومة .

أما الخدمة العمومية فاعتبارها علاقة تربط بين الأفراد والحكومة من أجل تلبية حاجيات المجتمع عبر مرافق عمومية تشرف عليها الدولة كالمرافق الإدارية والاقتصادية والاجتماعية ويتم هذا وفق مبادئ وضوابط تسيير عليها هذه المرافق وهنا تبدو العلاقة بين الجهاز البيروقراطي والخدمة العمومية علاقة تكاملية ولكن هذه العلاقة تختلف من دولة إلى أخرى فمثلا في الدول المتقدمة نجد أن التطور كان متوازيا في جميع المجالات حيث تطورت البيروقراطيات مع تطور النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي كلها عوامل جعلت من البيروقراطية وسيلة لخدمة المواطن في مقابل ذلك نجد البيروقراطيات في الدول المتخلفة قد سبقت في نموها وتطورها تطور النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي ولهذا حافظت البيروقراطية في هذه البلدان على امتيازاتها التقليدية وجعلت من مفهوم الخدمة العمومية وخدمة المواطن أعمال ثانوية نظرا للتعقيدات الإدارية التي تتميز بها في ظل هذه الأنظمة المنغلقة، ولهذا يلعب الإصلاح البيروقراطي دور مهم في سبيل إحداث توازن ولو نسبيا عن طريق تبسيط الإجراءات الإدارية من أجل خدمة عمومية جيدة عن طريق استخدام مقارنة الإدارة الإلكترونية والحكم الراشد في عملية التسيير والمحافظة على سيرورة الجهاز الإداري وفق قواعد مضبوطة ومحددة ووفق ما ينص عليه القانون.

الفصل الثاني:

البيروقراطية والخدمة العمومية في الجزائر

بين الأزمة والإصلاح



الفصل الثاني: البيروقراطية والخدمة العمومية في الجزائر بين الأزمة والإصلاح

إن الإدارة الجزائرية تعاني وبشدة من ظاهرة البيروقراطية ممثلة في الإجراءات الإدارية المعقدة إضافة إلى جمود بعض القوانين وعدم ملائمتها مع التطورات الحاصلة في مجال النظم الإدارية وقد انعكس هذا الوضع بالسلب على الأداء العام للجهاز الإداري خاصة ما تعلق الأمر بمجال تقديم الخدمات العامة والذي يعد أهم محور في أي عملية تنموية هادفة.

كما تعد الخدمة العمومية الجيدة مطلباً ضرورياً في أي مجتمع يعطي المصلحة العامة للأفراد أهمية قصوى على حساب المصلحة الفردية ويعمل على تقليص وإذابة الفوارق بين أفراد المجتمع وكل ما له علاقة سلبية قد تساهم في تأخير تقديم الخدمة المدنية الجيدة.

ومن خلال ما تقدم سنتطرق في هذا الفصل إلى المباحث الثلاثة على النحو التالي:

المبحث الأول: تحديد الهوية البيروقراطية للإدارة الجزائرية

المبحث الثاني: انعكاسات المظاهر السلبية للبيروقراطية على الخدمة العمومية

المبحث الثالث: علاقة البيروقراطية بالخدمة العمومية

المبحث الأول: تحديد الهوية البيروقراطية للإدارة الجزائرية

إن الحديث عن تطور الهوية البيروقراطية في الإدارة الجزائرية لا يمكن فصله عن مجموعة العوامل التاريخية والبيئية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والتي ساهمت في تكوين وتغلغل ظاهرة البيروقراطية مكونة بذلك إدارة تميزت في أغلب الفترات بالمركزية الشديدة، ولفهم خصوصية البيروقراطية الجزائرية يجب أخذ هذه العوامل في الاعتبار، لقد قامت السلطات الأجنبية التي تعاقبت على احتلال الجزائر بإنشاء إدارة ذات خصوصيات تتناسب وطبيعة المستعمر إلا أنها في الغالب طغت عليها الصبغة العسكرية خاصة في فترة الحكم العثماني والاستعمار الفرنسي ورغم محاولة الإدارة الجزائرية التخلص هذه الترسيبات بعد الاستقلال إلا أن بعض السمات مازالت باقية في الإدارة الجزائرية.

من خلال ما تقدم سنتطرق في هذا المبحث إلى تطور البيروقراطية في الجزائر عبر المراحل التاريخية على النحو التالي:

المطلب الأول: الإدارة الجزائرية في العهد العثماني

المطلب الثاني: الإدارة الجزائرية في العهد الاستعماري

المطلب الثالث: الإدارة الجزائرية بعد الاستقلال

المطلب الأول: الإدارة الجزائرية في العهد العثماني

امتاز النظام الإداري الجزائري في العهد العثماني بطابعه العسكري، إذ أعتبر العمل العسكري آنذاك أفضل وسيلة وأقصر طريق لنيل أعلى وأرقى المناصب في السلك الإداري وهذا ما أضفى على صلاحيات الموظفين صبغة عسكرية واضحة مما قلل من الطابع المدني لإجراءات الإدارة الجزائرية آنذاك ولعل هذا راجع إلى طبيعة العنصر العثماني الذي كان يميل إلى الحياة العسكرية ويفضل أسلوبها في معالجة الأمور، كما لعبت الظروف الصعبة التي كانت تعيشها الجزائر تأثيرا في هذا المجال ومن جملة ذلك الثورات المحلية المتعاقبة التي أضرت بسلطة البايليك.¹

وعلى اعتبار أن الإدارة كانت ذات صبغة عسكرية فإن السلطة التشريعية كانت من اختصاص الديوان الذي يضم القادة العسكريين وكبار الدولة، أما السلطة التنفيذية فكانت بيد الداى الذي ينتخبه الديوان و الديوان في الحقيقة هو بمثابة مجلس الوزراء في يومنا هذا وقد اشتهر باجتماعاته اليومية لدراسة المسائل العادية المسجلة في جدول أعمال الديوان ويتكون مجلس الوزراء من الخزناجي وهو بمثابة وزير المالية حيث كان مسئولاً عن خزينة المالية، الأغا وهو قائد الجيش، خوجة الخيل وهو المشرف على أملاك الدولة حيث يعتبر المسئول عن جميع الضرائب وصيانة أملاك الدولة، بيت المالجي وهو المسئول عن المسائل المتعلقة بالوراثة، وكيل الخرج وهو المكلف بالشؤون الخارجية مع الدول الأجنبية، الباشا كاتب وهو الأمين العام للحكومة²، كما قسمت البلاد إلى ثلاث عمالات قسنطينة شرقاً، تيطري وسطاً، وهران غرباً وكان على رأس كل عمالة والي يدعى الباى، أما مدينة الجزائر العاصمة وضواحيها فكانت تحت سلطة "الأغا" وهو بمثابة وزير الحرب أما بخصوص العمالات فكانت مقسمة إلى أوطان وتحت كل وطن قائد يساعده في عمله شيوخ القبائل التابعين له، غير أن هذه الأجهزة كانت تتصف بالضعف في التسيير والتنظيم والمراقبة لافتقادها لعنصر الشعب وانعزالها عنه³، وكانت هذه المرحلة بداية نشوء روح التنافر بين الأجهزة الإدارية المنغلقة على نفسها والمواطنين الذين فقدوا أمل التعاون معها ورفضوا أوامرها ومن هنا بدأ نمو السلوكيات والمساوى البيروقراطية لتضرب جذورا أعمق في تربية أفراد المجتمع الجزائري

¹ - ناصر الدين سعيدوني، ورقات جزائرية، دراسات وأبحاث في تاريخ الجزائر في العهد العثماني، دار البصائر، الجزائر، ط2، 2009، ص 203.

² - عمار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962، دار البصائر، الجزائر، ط3، 2008، ص ص (65-66).

³ - علي سعيدان، بيروقراطية الإدارة الجزائرية، المرجع السابق، ص58.

ولتعميق هذه المساوئ لجأت الإدارة العثمانية إلى مختلف الطرق كان من جملتها تخذير عقول الشعب بنشر الطرق الخرافية لتطمين النفوس وإلى جانب هذه الأمراض الإجتماعية انتشرت كذلك بعض الأمراض الأخرى كتنقيح الهدايا والرشوة للقياد وغيرهم مقابل قضاء بعض المصالح الإدارية.¹

وما يمكن أن نستخلصه من فترة الحكم العثماني في الجزائر أن الإدارة قد تميزت بالتنظيم البيروقراطي المغلق وأبعدت المواطن الجزائري من تقلد أي وظيفة إدارية ونتيجة لذلك فقد رفضت أي محاولة لإجراء إصلاحات أو تغيير في أنماط التسيير بالرغم من أن علاقاتها الخارجية مع الدول الغربية كانت مفتوحة على مصرعيها، ولأن العلاقة بين الإدارة التركية والمواطنين الجزائريين اتسمت بالتنافر ولهذا زاد الصراع بين الإدارة والمواطنين الذين فقدوا الثقة في الإدارة وأصبحوا لا يتعاونون معها للأسباب المذكورة وكان من نتيجة ذلك أن الأهالي رفضوا تسديد ما عليهم من أتاوى وضرائب كانت تستخدم في تمويل الأسطول الذي دخل في حرب مع الأسطول الفرنسي مما ساهم في إضعاف قوة الجيوش البحرية العثمانية وتعرضها للهزيمة الكبرى فكانت بداية تفكك وتراجع المستعمرات العثمانية.²

المطلب الثاني: الإدارة الجزائرية في العهد الاستعماري

سنتطرق في هذا المبحث إلى مراحل الإدارة الجزائرية في العهد الاستعماري على النحو التالي:

المرحلة الأولى: 1830 - 1947

بعد احتلال الجزائر ومنذ عام 1835 قامت السلطات الاستعمارية الفرنسية بإنشاء مؤسسة إدارية مركزية تمثلت في منصب الحاكم العام، حيث كانت مختلف القطاعات والمرافق العامة بالجزائر تعمل تحت سلطة وإشراف هذه المؤسسة المرتبطة مباشرة بوزارة الحرب ما جعلها تكتسي طابع عسكري لمواجهة المقاومة.³ وهذا ما ساهم في إضعاف المواطنين الجزائريين وإبعادهم عن الأجهزة الإدارية.

وقبل ذلك وفي سنة 1834 وفي فترة الحكم الملكي تم تعيين وكيل مدني أوكلت له مهام تسيير الشؤون المدنية، أما الشؤون الحربية فقد أوكلت للقائد الأعلى العسكري في حين أوكلت مهمة التنسيق إلى

¹- علي سعيدان، المرجع السابق، ص 59.

²- ميلود قاسم، علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمات ومحاولات الإصلاح، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 5، 2010، ص 60.

³- محمد الصغير بعلي، المؤسسات الإدارية، (نظرية التنظيم الإداري، الإدارة العامة الجزائرية)، د. م. ص 64.

الحاكم العام وكل هذه المهام الثلاثة تم تطبيقها وفق هذا الأمر الملكي المؤرخ في 22 جويلية عام 1834.

وفي سنة 1845 صدر مرسوم ملكي يقضي بإنشاء حكم مدني في المناطق التي توجد بها جاليات أوروبية، كما تم وفي نفس السنة إنشاء ثلاث مقاطعات بالجزائر هي، الجزائر، وهران وقسنطينة وتوجد في هذه المناطق الأراضي التي تخضع للحكم المدني وأراضي تخضع للحكم العسكري وأراضي مختلطة، وعليه فإن التنظيم جاء لوضع السلطة في قبضة المعمرين بدل من ضباط الجيش لرفضهم تقاسم السلطة مع المدنيين مما استدعى بالحاكم العام للجزائر "بيجو" إلى رفض فكرة تحويل السلطة للمعمرين وأستمر في العمل بالأسلوب القديم والمتمثل في خضوع جميع المسؤولين الإداريين إلى السلطات العسكرية وأستمر هذا الوضع حتى عام 1847، ثم جاءت ثورة 1848 حيث انحازت إلى فكرة إعطاء نفس جديد للسلطة المدنية.¹

وأستمر الوضع على حاله حتى قيام الجمهورية الثالثة حيث رفضت احتكار الإدارة من قبل العسكريين في فرنسا، كما كانت ضد سياسة الاستغلال التي كان ينتهجها الاستعمار الأوروبي ضد السكان الأصليين ومن هذا المنطلق فقد حاول الحكام الفرنسيون خلال هذه المرحلة إعادة النظر في التنظيم الإداري وبالخصوص إعادة صلاحيات الحاكم العام في المناطق المدنية مع منح الجزائر الاستقلال في المجال المالي والإداري.² وقد استمر هذا النمط من التنظيم حتى نهاية الحرب العالمية الثانية ووصول الجنرال "ديغول" إلى الحكم حيث حاول هذا الأخير انتهاج سياسة جديدة خاصة بعد مجازر 08 ماي 1945 محاولا بذلك كسب ود الجزائريين.

وما يمكن قوله خلال هذه المرحلة أن الإدارة الاستعمارية كانت ذات صبغة عسكرية عملت على إبعاد الجزائريين عن ممارسة أي نشاط إداري، وأن جل القوانين التي أصدرتها السلطات الاستعمارية كانت تصب في صالح الأقلية الأوروبية والتي مكنتها من السيطرة على الوضع لفترة طويلة.

¹ - عمار بوحوش، المرجع السابق، ص 132.

² - سليمة مراح التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية، (رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2000)، ص 22.

المرحلة الثانية: 1947-1962

عد قانون 20 سبتمبر 1947 والمتضمن النظام الأساسي للجزائر بمثابة محاولة لإعادة تنظيم البلاد من الناحية السياسية والإدارية، وملخص هذا القانون هو توضيح كيفية إشراك الجزائريين في المسؤوليات الإدارية دون المسؤوليات السياسية وقد نص هذا القانون في مواده الرئيسية على منصب الحاكم العام إضافة إلى الجمعية الجزائرية والتنظيم المحلي للجزائر.

بالنسبة للحاكم العام فإنه يتولى السلطة الرئيسية فهو يضل يمارس السلطة التنظيمية ويعتبر المسئول عن الدفاع وأمن الجزائر وقائد القوات المتمركزة في الجزائر ويؤمن إدارة كل الدوائر المدنية باستثناء العدل والتربية الوطنية المرتبطين مباشرة بوزارتي العدل والتربية في فرنسا إضافة إلى مجلس حكومة مؤلف من ستة أعضاء ويساعده جهاز استشاري، وإلى جانب الحاكم العام أسست الجمعية الجزائرية وهي بمثابة المجلس والذي كان يتكون من 120 عضوا يعينون مناصفة بين الأوروبيين والمسلمين ويعتبر هذا المجلس جمعية إدارية وليست سياسية وذلك لاقتصاص صلاحياته على الأمور الإدارية، كما منح المجلس صلاحيات تنظيمية كانت من قبل من اختصاص الحكومة الفرنسية مثل تأمين إلغاء البلديات المختلطة واستقلال وممارسة طقوس الديانة الإسلامية وتنظيم التعليم باللغة العربية...¹، أما التنظيم المحلي فقد تم التمييز بين ثلاث بلديات وهي كالتالي:²

✓ البلدية التامة:

وهي تشمل كل من المدن في الجهة الشمالية وبعض القرى، وإذ كانت أغلبية المجلس البلدي مكونة من الأوروبيين فشيخ المدينة أو "المير" يكون دائما فرنسيا، وقد أسس شيوخ المدن جمعية استعمارية تملئ إرادتها على الدولة وعلى الحكومة والبلدية عبارة عن إدارة ضخمة تتناسب وقيمة المدينة من حيث الغنى والانتساع والعمران وهي كالإدارات السابقة.

¹ - أحمد محيو، المرجع السابق، ص ص (126 - 127).

² - أحمد توفيق المدني، هذه هي الجزائر، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1956، ص ص (102 - 103).

- أنظر: محمد العربي سعودي، المؤسسات المحلية في الجزائر، (الولاية - البلدية)، 1962 - 1956، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 2011، ص 170 وما بعدها.

✓ البلديات المختلطة:

وهي توجد في الجهات التي يقل فيها العنصر الأوروبي ولذا خلقوا لها نظاما خاصا كي لا تكون بلدية عربية ولا وطنية، حيث يدير هذه البلدية موظف فرنسي مطلق التصرف يدعى المدير وله مجلس ينتخب الفرنسيون أغلبيته بينما تعين الإدارة جماعة من أعوانها لتمثيل المسلمين ورغم أن دستور عام 1947 قد أعلن إلغاء هذا النظام إلا أنه بقي موجودا إلى غاية إعلان الثورة.

✓ البلديات الخاصة:

توجد هذه البلديات في الجنوب العسكري ولا ينتخب السكان أحد فيها، فالفرنسيون فيها هم رجال السلطة العسكرية والمسلمون فيها هم أعوان تلك السلطة من قياد وغيرهم والقائد في الاصطلاح الجزائري هو موظف صغير مسلم يختارونه غالبا من قدماء المحاربين ليكون حارسا للنظام في القرى والمداشر والبادية مهمته إعانة السلطة على استخلاص الضرائب ويجند لها الناس ولا تدفع له الإدارة مرتبا يكفيه بل تكتفي بالتعاضي عن الأساليب التي يسلكها لكسب عيشه و توسيع ثروته.

كما عرفت الإدارة الجزائرية في ظل الاستعمار الفرنسي تنظيما إداريا إبان ثورة التحرير فبعد انعقاد مؤتمر الصومام عام 1956 انبثقت عنه قرارات سياسية وإدارية لتنظيم أمور البلاد حيث انبثق عن هذا المؤتمر مؤسستين هما المجلس الوطني للثورة الجزائرية الذي يضم 34 عضوا نصفهم دائمون والنصف الآخر أعضاء مستخلفون ثم ارتفع العدد ليصل عام 1957 إلى 54 عضوا ويعمل المجلس على اتخاذ وتنفيذ القرارات، أما المؤسسة الثانية فتتمثل في لجنة التنسيق والتنفيذ وهي بمثابة جهاز تنفيذي للمجلس الوطني للثورة.¹

أن ما يمكن أن نستخلصه بالنسبة لما تركه الاستعمار الفرنسي من آثار أكيدة وبليغة على المنظومة الإدارية الجزائرية سنورده في النقاط التالية:²

- أن السلطات الفرنسية مهما كانت طبيعتها أدركت منذ احتلالها للجزائر أنه لا بد من القضاء على البنى التقليدية من خلال فسخ الصبغة القبلية عن كل الهيئات والمؤسسات، وتمت هذه العملية تحت

¹ - أعثامنة جباد، الإصلاحات الإدارية والتعددية السياسية في الجزائر (1990-1992)، (رسالة ماجستير، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 1995)، ص 18.

² - عبد الحميد قربي، الإدارة الجزائرية مقارنة سسيولوجية، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2008، ص 65.

العنوان الفرنسي "détribalisation" حيث تم إستبدال القبيلة بالدوار ثم الدوار بالبلدية وهو الأمر الذي يعبر لوحده عن السياسة المستمرة للإستعمار نظرا لما لحق المجتمع الجزائري من تفكك ثقافي واجتماعي واقتصادي.

- لم تقم السلطات الإستعمارية بتفكيك بعض الهياكل والمؤسسات التي كانت قائمة في عهد العثمانيين والأمير عبد القادر ما دامت تخدمها وتساهم في تحقيق أهدافها، فقد أبقي الإستعمار على وظيفة القائد والأغا مثلما أنه أخذ ببعض الوظائف من تنظيم الأمير مثل وظيفة الخليفة.

- قامت السلطات الفرنسية بإسترداد المؤسسات والهياكل التي كانت قائمة في فرنسا حتى تتلاءم مع الجالية الفرنسية الموجودة في الجزائر ومن الأمثلة على هذه الهياكل البلديات كاملة الصلاحيات والعمالة وغيرها.

المطلب الثالث: الإدارة الجزائرية بعد الاستقلال

لقد أكد العديد من الدارسين والمحللين لتاريخ الإدارة الجزائرية أهمية آثار الماضي ووزن الهياكل الموروثة عن مرحلة الاستعمار التي لا يستهان بها، وفي هذا الصدد يرى "شعبان بن أفزوج" أنه ليس من باب الصدفة أن تكون الجزائر المستقلة قد اهتمت في أولى خطواتها وقراراتها بالتنظيم الإداري والإقليمي ذلك أنه كان من الضروري التكفل السريع بإعادة بعث حياة اجتماعية أساء إليها الاحتلال، حيث لا يزال الإرث المؤسساتي والقانوني قائما حتى بعد التعديلات التي أدخلت عليه مرات عديدة ولأسباب مختلفة.¹

حيث وجدت الجزائر نفسها بعد الاستقلال تتخبط في مشاكل إدارية كثيرة منها نقص الإطارات اللازمة والقادرة على تسيير البلاد، إضافة إلى وجود فراغ رهيب في مختلف الوظائف الإدارية بسبب انسحاب الفرنسيين من الأجهزة الإدارية وكذلك نقص عدد الجزائريين الذين باستطاعتهم شغل هذه الوظائف وسد الفراغ.²

فبعد الاستقلال ومنذ برنامج طرابلس فقد حذرت السلطات الجزائرية من خطر البيروقراطية وركزت على ضرورة إنشاء إدارة جزائرية مستقلة من حيث الأهداف والتنظيم كون تلك الإدارة التي أنشأت أثناء الفترة الاستعمارية لغرض تحقيق أهداف استعمارية لا أكثر.

¹ - نفس المرجع، ص 68.

² - علي سعيدان، المرجع السابق، ص 47.

وقد تميزت الفترة الممتدة بين 1962 إلى غاية 1965 بعدة محاولات لخلق مؤسسات إدارية وسياسية وذلك للتحكم في زمام الأمور وفي هذه الحالة تعددت الآراء بالنسبة لنوع السلطة المركزية التي تقود البلاد، هل السلطة العليا تتبع من القيادة الحزبية أو من الحكومة التي تخضع للبرلمان وبناتصار فكرة تجسيد السلطة في يد رئيس الحكومة وبحكم النقص الموجود في الأطارات الجزائرية ذات المستوى الرفيع والتكوين الجيد خاصة في الميادين الفنية والإدارية والصناعية فقد انتهجت الحكومة سياسة الاستعانة بالخبراء من الدول المجاورة مع استمرار العمل بالقوانين الأوروبية والتي لا تتعارض مع مبدأ السيادة الوطنية، إضافة إلى انتهاج الدولة سياسة التكوين من خلال إسناد هذه المهمة للجامعة والمدرسة الوطنية للإدارة.¹

وفي الوقت الذي كانت فيه البيروقراطية موضوع انتقادات عديدة في ميثاق الجزائر فإنها لم تثار في الخطاب الرسمي إلا قليلا وفي الفترة الممتدة بين 1965 إلى 1976، وطبقا للبرنامج المسطر في تصريح مجلس الثورة يوم 19 جوان 1965 عمل رئيس الحكومة على بناء الدولة وأجهزتها وتدعيم سلطاتها أكثر مما عمل على التنديد بالخطر البيروقراطي، غير أن رئاسة المجلس أجرت في أواخر 1976 تحقيقا حول البيروقراطية حيث نشرت استمارة عن طريق الصحافة وتم توزيعها على الإدارات والثانويات وكلفت لجنة وزارية مشتركة يرأسها الأمين العام لرئاسة الجمهورية باستخلاص النتائج وتقديم تقرير إلا أن هذا التقرير لم ينشر بصفة رسمية وبعد تحديده للمعطيات الإحصائية لمظاهر البيروقراطية ميدانيا يقترح التقرير ثلاثة أنواع من الإصلاحات، الأجهزة والتنظيم، المناهج والرجال والرقابة والإعلام وهذا ما تضمنه فيما بعد كتابة الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري.²

وفي مقابل ذلك فإنه لا يمكن تجاهل الجهود التي بذلتها الدولة في مجال التشريع والتي أتت بقواعد تنظيمية جديدة خاصة في المجال الإداري حيث كانت هناك جملة من التشريعات كإصلاح العدالة سنة 1963 والقانون الأساسي للوظيفة العمومي سنة 1966 والإصلاح الإداري على المستوى المحلي سنة 1967 (قانون البلدية) وسنة 1969 (قانون الولاية).

وإذا كان الميثاق الوطني قد حدد العلاقة بين الحزب والإدارة فإن دستور 1976 لم يزد عن وضع ما نص عليه الميثاق الوطني، كذلك بالنسبة للميثاق الوطني لسنة 1986 الذي يجسد دور الحزب في

¹ - عمار بوحوش، الإدارة الجزائرية بين التجديد ومحاولات خلق الفعالية في التسيير، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ص 624.

² - محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، (ترجمة رجال بن أعمر ورجال مولاي إدريس)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995،

تحقيق أهداف الثورة، غير أنه في تحديد وظائف الدولة ومهامها لم يركز على رقابة وتوجيه عمل الدولة وهذا ما سمح للجهاز الإداري للقيام بمهامه دون رقابة حزبية.¹

مما تقدم بخصوص تطور الإدارة الجزائرية من العهد العثماني حتى ما بعد الاستقلال يمكن القول أن العامل التاريخي (بغض النظر عن العوامل الأخرى) كان له دور بارز في تحديد معالم وهوية الإدارة الجزائرية نظرا للتأثير البارز لسمات هذا العامل مما أسس لبيروقراطية موروثية وهذا ما يفسر استمرار العمل بالقوانين الفرنسية بعد الاستقلال بالرغم من المحاولات المتكررة لعملية الإصلاح الإداري بعد الاستقلال مما صعب من تكوين وبناء إدارة جزائرية بمميزات خاصة .

¹ - أعثامنة جياذ ، المرجع السابق ، ص ص (109-110) .

المبحث الثاني: انعكاسات المظاهر السلبية للبيروقراطية على الخدمة العمومية

هناك مجموعة من المظاهر السلبية للبيروقراطية والتي تشكل مجتمعة في أي إدارة أحد أهم العقبات في سبيل تطوير مجال الخدمة العمومية بمفهومها العام وذلك لما لهذه السلبيات من تأثير مباشر على الموظف داخل الإدارة حيث تنكس هذه السلوكيات وتصبح عادة تلازم الموظف في أي مصلحة، ولهذا فإن أي محاولة لإصلاح الإدارة العامة دون الأخذ بعين الاعتبار لهذه السلوكيات في محاولة لمعالجتها سوف يقابل هذا الإصلاح بالفشل، وعليه سنحاول إبراز أهم السلوكيات والمظاهر البيروقراطية التي أثرت على السير الحسن داخل الإدارة الجزائرية على النحو التالي:

المطلب الأول: الروتين الإداري

المطلب الثاني : التسبب الإداري

المطلب الثالث: الإساءة وسوء معاملة الجمهور

المطلب الرابع: التحول من سلطة الإدارة إلى إدارة السلطة

المطلب الأول: الروتين الإداري: *la routine administrative*

يعتبر الروتين مجرد تكرار لسلوك معين¹، وذلك للالتزام بتفصيلات العمل الدقيق خاصة في الأمور المتكررة وقد وضعت هذه الإجراءات من أجل ضمان تنفيذ العمل في كل مرة تدعوا الحاجة للقيام به بالطريقة نفسها التي نفذ بها العمل في المرة الأولى²، حيث تقلل هذه الإجراءات من المجهود الفكري والعصبي للموظفين لأنها تجنبهم التفكير فيما يجب عمله في كل عملية روتينية وهذا ما من شأنه توفير الجهد لمواجهة المشاكل الجديدة³، إذ يعتبر الروتين الإداري بهذا المفهوم إجراء إيجابي يمكن من إتمام العملية الإدارية وليس مرضا ولكن قد يصبح الروتين الإداري مرضا خطيرا يهدد التنظيم إذ تعقدت الإجراءات وأصبحت غير ضرورية لإنجاز تلك الأعمال وغير مسايرة لروح القوانين الجاري بها العمل وهذا ما يزيد من سخط المواطن عليها، ويرجع السبب في ذلك إلى عدم الكفاية الإدارية وعدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب والتميز في الصلاحيات والمسؤوليات بين الإدارات ذات الأغراض المتقاربة وصولا إلى بعض أسباب وعوامل نشوء البيروقراطية⁴.

لقد أصبحت البيروقراطية بمثابة العمود الفقري لكل هيئة إدارية أو مصلحة حكومية، فلم تعد أعمال البيروقراطية مقتصرة على الأعمال الروتينية والعمل على تنفيذ أوامر المديرين بل أصبحت في عصرنا هذا النخبة التي تساهم في تطوير وإحداث ازدهار اقتصادي في أي مجتمع شريطة أن تكون ذات كفاءة أو تحطيم مصيره إذا كانت خاملة وغير قادرة على مواجهة المشاكل العويصة التي تقف حجر عثرة في طريق التقدم الإنساني⁵، غير أن الإدارة الجزائرية تميزت في غالب العموم بكثرة الإجراءات وعدم وضوح القرارات التي تصدرها إضافة إلى التباطؤ في أداء العمل وقد أدى هذا إلى ولادة روتين إداري نتجت عنه بيروقراطية شديدة وإهمال الخدمة العامة مما نتج عنه انعدام الثقة بين المواطن والإدارة، وقد ساهم هذا الوضع في انتشار الإنحرافات الإدارية من أجل الكسب المادي وهذا ما خلف بدوره نتائج سلبية في مجال التنمية جعلت المواطن يتذمر من سلوك بعض موظفي الإدارة العمومية نتيجة التماطل في أداء

¹-Michel Crozier, le phénomène bureaucratique, paris, Edition seuluil, 1963, p61.

²-هاني خلف الطراونة، نظرية الإدارة الحديثة ووظائفها، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2012، ص208.

³- سيد الهواري، الإدارة، (الأصول والأسس العلمية)، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1976، ص538.

⁴-علي سعيدان، المرجع السابق، ص48.

⁵-عمار بوحوش، الدور الذي ينبغي أن تلعبه البيروقراطية في نهضة الشعوب الحديثة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 2006، ص37.

المهام وتطبيق التشريعات وافتقاد روح الإبداع مما أثر على نجاح مخططات تسير الموارد البشرية وعلى الخصوص الافتقاد إلى سياسة رشيدة للتوظيف وغياب الانسجام والتنسيق في الإدارة العامة. كما يعتبر الروتين الإداري البطيء ظاهرة مرضية متفشية في معظم إدارتنا التي تطبق القانون الأساسي للوظيفة العمومية وأجهزة الرقابة المالية وليس أدل على ذلك ما يعانيه موظفو وأعاون الدولة الجدد التابعين للتوظيف العمومي من انتظار لتسلم رواتبهم نتيجة الإجراءات الروتينية غير العملية التي تترك الموظفون الجدد ينتظرون مدة طويلة تزيد أحيانا عن ثمانية أشهر ليتقاضوا مرتباتهم مما يتسبب في شعور الموظفين بالملل والقلق ويضعف أيمانهم بالضمير المهني ويقلل من التزامهم بالعمل، ومن هنا تتجمع هذه الأوضاع وتتلاحم ويتسع نطاقها في صفوف المواطنين وتكون سببا أساسيا للعرقلة والركود والجمود.¹

المطلب الثاني: التسبب الإداري

يعرف التسبب الإداري على أنه "إهمال الموظف للواجبات المنوطة به والمنصوص عليها في القوانين واللوائح والقرارات التي تنظم الوظيفة العامة بشكل يؤدي إلى مردود سلبي على الإنتاجية وسير العمل"². ولقد ساهم في ظاهرة التسبب الإداري وارتفاع معدلاتها ترك الأفراد لأماكن العمل أثناء ساعات الدوام الرسمي واضطرارهم للخروج إلى مختلف الأماكن كالأسواق ومراكز التوزيع من أجل تلبية حاجاتهم الضرورية وكذلك عدم بقاء ذوي المناصب العليا في أماكنهم لفترة تمكنهم من إنجاز الأعمال المناط بها إليهم وكذلك عدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب.³

وينطبق هذا الكلام على الإدارة الجزائرية وذلك لانتشار هذه الظاهرة بشكل كبير حيث يعد الحضور المتأخر إلى أماكن العمل والانصراف المبكر والغياب غير المبرر والانحرافات السلوكية الصادرة من طرف الموظفين من أبرز وأهم السمات التي أصبحت تميز الإدارة الجزائرية وهذا ما أثر سلبا على الخدمة العامة بشكل عام وعلى المواطن بشكل خاص وعلى سبيل المثال لا الحصر عندما يتقدم المواطن إلى

¹ - على سعيدان، المرجع السابق، ص 49.

² - محمد بن سليمان الضبعان، التسبب الإداري:

[www.Shura.gov.sa/Arabic/site/mayalah65_derasahtm,\(24-12-2005\),p104](http://www.Shura.gov.sa/Arabic/site/mayalah65_derasahtm,(24-12-2005),p104).

³ - نوري منير وبارك نعيمة، وبن داود وهيبة، الإصلاح الإداري وأهميته في القضاء على التسبب والفساد الإداري وتحقيق التنمية الاقتصادية

المستدامة، نقلا عن موقع :

http://www.univ,chllef.dz/ar/seminaires_2008/décembre2008/com_dic2008_22.pdf.

أحد المرافق العامة من أجل طلب خدمة بسيطة فإنه يتصادف مع أول مشكلة وهي إما غياب الموظف المسئول أو خروجه لقضاء مصالحه الخاصة مما يضطره للانتظار أو الانصراف والعودة في وقت لاحق. ورغم استحداث بعض الإدارات الحكومية هيئات أو أجهزة لمراقبة حضور وغياب الموظفين من خلال التوقيع في السجل عند الحضور والانصراف إلا أن هذه الوسيلة لم تؤتي بالنتائج المرجوة منها ويرجع ذلك لعدم جدية من يشرف على هذه العملية إضافة إلى غياب الرقابة الإدارية باعتبار أن المسئول الأول في غالب الأحيان هو من يتغيب ويتأخر عن العمل لساعات طويلة، وحري بنا أن نتساءل هنا عن المغزى من إنشاء هذه الأجهزة ما دامت لم تحقق النتائج المرجوة منها في مقابل موظفين يتصرفون بمزاجية متقلبة اكتسبوا من بيئة تكثر فيها كل هذه المظاهر البيروقراطية السلبية والتي أثرت على أداء الجهاز الإداري.

المطلب الثالث: الإهمال وسوء معاملة الجمهور

إن التكاثر والإهمال وعدم الاهتمام من ضمن الصفات اللصيقة بمعظم العاملين بالإدارة العامة فما يحفزهم عن العمل هو الرغبة في الحصول على المكاسب المادية أو تحقيق مصلحة شخصية وهم بذلك لا يبذلون في عملهم جهد كافي مقابل الأجر الكبير.¹ وما المشاكل التي يتعرض لها أغلبية المواطنين يوما كفقْدان ملفاتهم أو بعض الأوراق المهمة وتأجيل العمل وعدم إنجازها في وقته والتلاعب والاستهزاء بالجمهور هاهي إلا نوع من الإهمال الذي يعتبر وجهاً آخر من أوجه البيروقراطية في الإدارة الجزائرية وتتجلى صور الإهمال في اتكال بعض الموظفين على البعض الآخر للقيام ببعض أعمال كل منهم وانتشار الفوضى في جل المكاتب وانتقال بعض الموظفين من عمل لأخر كل هذه السلوكيات السلبية خلقت سخطا وتذمرا لدى المواطنين لإحساسهم بعدم الاهتمام في تعاملهم مع مختلف الأجهزة الإدارية.²

وتتجلى صور الإهمال بصورة كبيرة في الدوائر الحكومية خاصة في (البلديات والدوائر والمستشفيات...) فلا يقتصر الإهمال في الأطر التنظيمية والرسمية فقط مثل إهمال القوانين وعدم الالتزام بها بل يتعدى إلى أكثر من ذلك إلى درجة إهمال الموظف البيروقراطي نفسه من خلال غياب أدوات التثقيف المختلفة كالمكتبات والوسائل التي تساهم في تنمية الفكر وزيادة الوعي والإبداع والتجديد،

¹ - حسين عثمان محمد عثمان، أصول علم الإدارة العامة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007، ص91.

² - علي سعيدان، المرجع السابق، ص51.

حيث يساهم الانتشار الواسع لتكنولوجيا المعلومات في الوقت الحالي في إتاحة الفرصة للبيروقراطيين التنفيذيين للإبداع من أجل تقديم خدمات جيدة للمواطنين غير أن هذا العمل غير موجود بل مغيب في المنظمات البيروقراطية فبمجرد دخول أحد المكاتب نلاحظ تسبب وإهمال وتصرفات خارجة عن نطاق واجب الخدمة العامة.¹

ولا شك أن جل القوانين تجرم الإهمال الوظيفي وذلك بغرض حماية ركيزة أساسية للوجود الاجتماعي وهي كف العاملين عن الاستهتار بالمال العام المعهود إليهم صيانتهم أو استخدامه لصالح الشعب وكف الاستهتار بحسن سير الإدارة، والضرب على غفلتهم وعدم مبالاتهم بحسن أداء العمل الوظيفي المسخر في سبيله وعلى توانيهم وتكاسلهم في الحفاظ على مصلحة الإدارة العامة لدرجة تعطل الانتفاع بالمال العام، ويتحقق الإهمال في أداء الوظيفة بالطرق الآتية:²

- التهاون في مباشرة أعمال الوظيفة.
- التراخي أو التقاعس عن أداء ما يجب عليه من أعمال
- القعود عن بذل القدر الذي يبذله الموظف العادي.
- التغيب عن العمل دون إذن وبغير سبب قانوني أو بالتأخر عن المواعيد الرسمية للعمل.

المطلب الرابع: التحول من سلطة الإدارة إلى إدارة السلطة

من المتعارف عليه في أي دولة أن الإدارة وجدت من أجل خدمة المواطن وتقديم الخدمات العامة له ويتم هذا وفق الإطار القانوني و الذي ينظم العلاقة بين الطرفين، إلا أنه في بعض الدول نجد أن الإدارة لا تنقيد بهذه القوانين والتعليمات مما يطرح إشكال كبير حول مدى تسلط الإدارة على القانون لعدة أسباب وفي مايلي نبرز بعض الحالات التي تم فيها وجود تعارض بين سلطة الإدارة وبعض القوانين والتعليمات

¹ - محمد بلعسل، تأثير الذهنية البيروقراطية التقليدية على السياسات الاقتصادية في الجزائر (1999-2000)، (رسالة دكتوراه ، كلية العلوم

السياسية والعلاقات الدولية، التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر، 2015)، ص 113.

² - محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية (دراسة مقارنة بالقانون الإداري) ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن،

ط1، 2011، ص 167.

والتي لها علاقة بتخفيض الإجراءات البيروقراطية داخل الإدارة الجزائرية محاولين البحث في أهم الأسباب التي تؤدي إلى هذا مثل هذا التعارض .

• بداية صدور القانون 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988¹، جاء هذا القانون لتنظيم العلاقة بين المواطن والإدارة، حيث جاء في المادة 42 من القانون حق المواطن في الحصول على خدمات المرفق العام على قدم المساواة وواجب الإدارة في فرض رقابة دائمة وسليمة على نشاطات أعوانها وقابليتهم للمسائلة والحق في الإطلاع على الوثائق الإدارية دون التحجج بمبدأ الكتمان المهني وقد نص القانون كذلك على أن تطلع الإدارة كافة المواطنين على التنظيمات والتدابير التي سطرته

لم يترك القانون فراغا لذلك، حيث تنص المادة 34 منه، على أنه يجب على الإدارة أن ترد على كل الطلبات أو الرسائل أو التظلمات التي يوجهها المواطنون إليها، ولهذا الغرض تستحدث هياكل على المستويين الوطني والمحلي، تكلف على الخصوص بالبحث في عرائض المواطنين، وفي ظل أحكام هذا المرسوم جاءت إرادة الدولة باستحداث منصب وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-113، أنشئ على إثرها وسطاء على مستوى مصالح الولاية لتولي مهمة النظر في انشغالات المواطنين واستقبالهم، لكن فيما بعد تم إلغاء وسيط الجمهورية والهياكل التي تبعته في أواخر سنة 1999، ليبقى السؤال مطروحا: هل فكرت السلطات العليا في البلاد في أن تنشئ هيئات لاستقبال المواطنين والتكفل بالرد على عرائضهم منذ ذلك الوقت إلى يومنا هذا؟ لكن ما الذي يُجبر الإدارة على تطبيق هذا القانون إذا كان القضاء نفسه والذي أوجد من أجل تطبيق القانون لا تنفذ قراراته، بل إن الكثير من هذه العرائض تضمنت طلبات تنفذ قرارات القضاء، التي تكتسي طابع الشيء المقضي.

غير أن القانون 88-131 لم يطبق ولم يعرف النور إلى غاية يومنا هذا خاصة أنه صدر في وقت عرفت فيه الإدارة الجزائرية انتشارا كبيرا للأمراض البيروقراطية ضف إلى ذلك أن هذا القانون لم يحترم من طرف الموظفين نظرا لفقدانه القوة القاهرة التي تمكنه من التجسيد على أرض الواقع وهو ما أفقده الصفة الإلزامية في كثير من الأحيان نظرا لضعف الرقابة من طرف السلطة المركزية ولتقاعس الهيئات والإدارات المحلية على الامتثال للقانون، كل هذه العوامل السلبية والتي نتجت عن عدم التطبيق السليم للقانون

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي 88-131 المؤرخ في 04 يوليو 1988، المنظم علاقة الإدارة بالمواطن، الجريدة الرسمية ، العدد 27، 1988.ص..

أحدثت شرخا في علاقة المواطن بإدارته واهتزت ثقته فيها وأستمر الوضع على حاله إلى غاية اليوم وهذا ما يطرح إشكالية أن القوانين مجرد نصوص دستورية لا ممارسة واقعية.

• التعليمتين الوزاريين رقم 298 و 321 المؤرختين في 22 سبتمبر و 20 أكتوبر 2013 والمتعلقتين بتدابير إصلاح الخدمة العمومية وتشكل هذه التعليمات إشارة قوية لإرادة الحكومة لتحديث المرفق العام والتغيير النوعي في كيفية تنظيمه وسيره، ومن بين النقاط التي ركزت عليهم هذه التعليمتين مايلي:¹

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

- العمل بنظام التذكرة الذي يسمح باحترام وترتيب مرور الزوار وتفاذي التجاوزات في هذا المجال.

ولكن أغلب إن لم نقل جل الإدارات تعمل عكس ما نصت عليه هذه التعليمتين إذ نجد الهياكل الضرورية لاستقبال المواطنين على مستوى الإدارات والمرافق العمومية على المستوى المحلي غير متوفرة وهو ما يشكل ضغطا متزايدا على المواطنين خاصة في ظل نقص المعلومات وتداخل عمل المكاتب ويرجع هذا الأمر إلى غياب التوجيه الذي كان من المفروض أن يتواجد على مستوى هذه الهياكل التي أمرت الحكومة باستحداثها .

أما فيما يتعلق بنظام التذكرة والذي من شأنه السماح بترتيب مرور الزوار وتفاذي التجاوزات وتسهيل تقديم خدمة عمومية جيدة على مستوى المرافق العامة لم يعرف هذا الإجراء بدوره النور إلا في بعض المرافق العامة على المستوى المركزي ويرجع السبب في ذلك وحسب حدود علمنا أن الإدارات لم تأخذ بهذا الإجراء إطلاقا أو أنها أخذت به إلا أن المواطنين لم يتعودوا بعد على هذا السلوك أو أنهم يحبذون طرق أخرى في قضاء مصالحهم على مستوى المرافق الأكثر استقبالا لهم .

• التعليمات المتعلقة بإسقاط شهادة الخدمة الوطنية² من ملفات التوظيف على مستوى المؤسسات والإدارات الحكومية، حيث شددت التعليمات على أن شهادة إثبات الوضعية اتجاه الخدمة الوطنية غير ملزمة ولن تكون إجبارية في عملية التوظيف مع إمكانية تزويد الإدارات العمومية بهذه الوثيقة في حالة نجاح المتقدم للوظيفة لاحقا.

¹ - التعليمتين الوزاريين رقم 298 و 321 المؤرختين في 22 سبتمبر و 20 أكتوبر 2013 والمتعلقتين بتدابير إصلاح الخدمة العمومية.

² - التعليمات الوزارية الصادرة بتاريخ 13 نوفمبر 2013 المتعلقة بإسقاط شهادة الخدمة الوطنية من ملفات التوظيف.

غير أن هذه التعلّمة لم يعرف لها تطبيقا من الناحية العملية خاصة في الأشهر الأولى من صدورها حيث تشترط المديرية العامة للوظيفة العمومية هذه الوثيقة في ملفات مسابقات التوظيف بالرغم من صدور هذه التعلّمة وبهذا تتواصل فكرة عدم التنسيق بين الحكومة ومختلف الإدارات والمؤسسات إضافة إلى بطء الاستجابة من طرف بعض المؤسسات خاصة الإدارات المحلية منها.

مما تقدم يمكن القول أن معظم القوانين والتعلّمات التي تصدر لتنظيم عمل الإدارة وتحسين علاقة المواطن مع إدارته تبقى مجرد قوانين نظرية يصعب في غالب الأحيان تطبيقها على الواقع ويرجع السبب في ذلك إلى ما يلي:

- غموض بعض النصوص القانونية وعدم وضوحها.
- نقص الإطار المؤهّل في الإدارة الجزائرية والتي لها علاقة بتبسيط وشرح هذه النصوص في ظل غياب نصوص تكميلية.
- نقص الإمكانيات المادية والبشرية في أغلب الإدارات خاصة على المستوى المحلي.
- عدم الاهتمام بفكرة التدريب والتكوين المستمر والذي يتماشى مع المستجدات والتطورات في المجال الإداري.
- غياب فكرة الاستشارة على المستوى المركزي خاصة ما تعلق الأمر بالجماعات المحلية.
- عدم احترام القانون سواء تعلق الأمر بالموظف أو المواطن وانتشار الأمراض البيروقراطية داخل الإدارة الجزائرية.

المبحث الثالث: علاقة البيروقراطية بالخدمة العمومية

في محاولة منا لفهم علاقة البيروقراطية بالخدمة العمومية داخل الإدارة الجزائرية وجب التطرق إلى سياسة التوظيف التي انتهجتها الدولة الجزائرية بعد الاستقلال إلى غاية صدور القانون الأخير للتوظيف العمومية باعتبار أن المورد البشري هو أساس هذه العملية وكذلك فهم علاقة المواطن بالإدارة عبر المراحل المختلفة بعد الاستقلال وكذلك محاولة معرفة محاولات الإصلاح الإداري ويتم ذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: تطور نظام الوظيفة العامة في الجزائر**المطلب الثاني: علاقة المواطن بالإدارة الجزائرية****المطلب الثالث: البيروقراطية والإصلاح الإداري**

المطلب الأول: تطور نظام الوظيفة العامة في الجزائر

لقد تبنت الجزائر بعد الاستقلال نظام الوظيفة العمومية المغلق والذي أفرزته الأحكام القانونية السارية المفعول إبان الحقبة الاستعمارية كقانون 1946 وقانون 1959 والجزائر كغيرها من بلدان العالم الثالث والتي تحررت من الاستعمار فنقلت عن فرنسا مفاهيم وأنظمة وظائفها العمومية ووجدت نفسها مضطرة في هذه الفترة لتبني التركة القانونية والتنظيمية للوظيفة العمومية الموروثة والقائمة على نظام البنية المغلقة، حيث كان من نتائج تبني هذه التركة أن انتقلت الجزائر غداة الاستقلال إلى صورة الإدارة المركزية أو الرديعية والتي كانت تتسم بها الإدارة الاستعمارية.¹

غير أنه منذ عام 1956 وضعت بعض النصوص الرئيسية تتعلق بنظام التوظيف والتي من شأنها تيسير التحاق المواطنين الجزائريين بالوظيفة العامة وأستمر هذا الوضع حتى عام 1959 حيث صدر نظام أساسي جديد للوظيفة العامة بفرنسا وقد امتد هذا النظام إلى الجزائر بمقتضى المرسوم الصادر في 02 أوت 1960 وأستمر العمل بهذا النظام حتى الاستقلال.²

وعليه يمكن أن ميز بين أربعة مراحل مرت بها الوظيفة العمومية في الجزائر من عام 1962 إلى غاية 2006 ومدى انعكاس هذا التطور على مجال الخدمات العامة.

أولاً: المرحلة الانتقالية (1962 - 1966)

و في هذه المرحلة عانت الوظيفة العمومية في الجزائر من عدة مشاكل ونقائص نظرا لانعدام الإطارات والكفاءات لهذا استمر العمل بأحكام وقوانين الوظيفة العمومية الموروثة عن الاستعمار حيث وقع

¹ - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 99.

² - محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 1989، ص 146.

* وأمام هذا الوضع المعقد للسلطات العمومية غداة الاستقلال لم يبق عليها إلا اتخاذ احتياطات تمكنها من مجابهة المشاكل الراهنة وفي هذا السياق تجدر الإشارة هنا إلى مجموعتين من النصوص يمكن إدراجها في هذا المجال، استهدفت المجموعة الأولى إعادة الحقوق المهنية للموظفين الذين عزلوا عن مناصبهم نتيجة مشاركتهم في حرب التحرير الوطني ومن جهة أخرى إدماج الموظفين الذين كانوا ينتمون إلى الإطارات الفرنسية والمغربية والتونسية وتشمل هذه المجموعة على ثلاثة نصوص أساسية هي: - أمر 62 في 06 جويلية 1962 الذي أعاد للموظفين الذين عزلوا عن مناصبهم نتيجة

على كاهل الحكومة الجزائرية مهاماً جسيمة ومن بين هذه المهام هو العمل على تحقيق الإصلاح الإداري في الدولة غير أن هذه المهمة لم تكن سهلة لأن الإدارة الجزائرية لم تكن قد تهيأت بعد لتحقيق الإصلاح ويرجع ذلك لعدم وجود الأطارات الفنية اللازمة في هذا المجال لأنه لم يكن هناك من الموظفين العموميين الجزائريين سوى عدد محدود من الموظفين عديمي الخبرة كلفوا بتطبيق التشريعات الفرنسية في الوقت الذي لم يكن قد اكتمل تأهيلهم لممارسة مسؤولياتهم الجديدة الأمر الذي أدى إلى تفشي ظاهرة البيروقراطية في أعمال الوظيفة العامة.

ومن مميزات هذه المرحلة انعدام التوازن والانسجام في هياكل الوظيفة العمومية إلى جانب اصطدامها بجملة من الظواهر نذكر منه.¹

* كثرة النصوص التشريعية والتنظيمية الموروثة منها والجديدة والتي غالباً ما يتعذر على المسيرين التحكم فيها لتناثرها من جهة ونقص التأهيل لدى الأعوان المكلفين بتطبيقها من جهة أخرى.

* المعاناة من ندرة التأطير ومن انعدام التوازن في تعداد المستخدمين بسبب الفراغ الذي خلفه الاستعمار ولا سيما الهجرة المكثفة للعديد من الموظفين الفرنسيين.

مشاركتهم في حرب التحرير الوطني حقوقهم المهنية ، - أمر 62-040 في 18 سبتمبر 1962 والمتعلق بإدماج الموظفين التابعين للإطارات الفرنسية والمغربية والتونسية في الإطارات الجزائرية، - مرسوم 62-528 في 18 سبتمبر المتعلق بتطبيق الأمر السابق.
ومن النصوص التي تدخل ضمن المجموعة الثانية والتي كانت الغاية منها وضع نظام انتقالي للتوظيف يمكن الإدارة من سد الحاجيات المتزايدة على شتى مستويات السلم الإداري ، ومن أهم هذه النصوص: - مرسوم 62-502 في 19 جويلية 1962 المتعلق بالانتداب إلى بعض الوظائف، - مرسوم 62-503 في 19 جويلية 1962 الذي حدد الإجراءات الكفيلة بتسهيل الدخول إلى الوظيفة العمومية.
أنظر بخصوص هذا الموضوع، هاشمي حربي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية ، دارهومة ، الجزائر ، 2010، صص (40-41).

¹ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص112.

ثانيا: مرحلة الإصلاح والتنظيم (1966 إلى 1978)

حيث قام الرئيس بومدين بإعادة تنظيم الدولة من خلال فتح ورشة خاصة بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية ابتداء من سبتمبر 1965 إذ أخضعت اللجنة الوزارية في جانفي 1966 لمختلف الدوائر الوزارية بالإضافة إلى الحزب والنقابة وبعد مداولة مجلس الوزراء ثم المصادقة على القانون الأساسي في ماي 1966 ونشر في شهر جوان، والشئ الملاحظ أن مديرية الوظيفة العمومية كانت مرتبطة بوزارة الداخلية وهذا ما يبين أن الرئيس بومدين قد تبنى نفس السياسة السابقة فكانت الإدارة تخضع للسلطة السياسية المطلقة.¹

وقد صدر هذا القانون بموجب الأمر رقم 66-131 المؤرخ في 02 جوان 1966 وجاء هذا القانون تعبيرا عن طبيعة الدولة المركزية والتي أخذت على عاتقها مسؤولية التنمية الإجتماعية والاقتصادية للمجتمع الجزائري حيث جسد هذا القانون تبني مفهوم نظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة والمركزة على مفهوم المسار المهني والذي يضمن للدولة أعوان دائمين يسخرون حياتهم المهنية لخدمة الدولة ويستفيدون خلالها من الاستقرار والتكوين المستمر قصد تطوير كفاءاتهم، لكن التطور الإقتصادي الذي عرفته الجزائر خلال الستينات والسبعينات أدى إلى ظهور قطاع اقتصادي متطور أدى إلى استقطاب العديد من الكفاءات الأمر الذي أدى إلى ظهور نقائص مسجلة في القطاع العام.²

لقد عرف نظام الوظيفة العمومية في هذه المرحلة تغيرا جذريا وذلك لعدة مبادئ تميز بها إصلاح عام 1966 وسنوجزها في مايلي.³

***دمقرطة الوظيفة العمومية:** حيث أصبح من الضروري فتح المجال أمام كل الأشخاص الذين تتوفر فيهم شروط الجدارة ولم يكن سلوكهم مناهضا إبان الثورة، ويعتبر مبدأ مساواة المواطنين أمام الوظائف العمومية من أهم المبادئ التي تقوم عليها هذه الضرورة وتتحقق بفضلها ديمقراطية الوظيفة العامة.

¹-Hervé Bleuchot, "Approches idéologique de l'élaboration du statut de la fonction publique en Algérie", In *Revue de l'Occident musulmant et de la Méditerranée*, N° 15-16, 1973, P 212.

²- عقون شراف، سياسة تسيير الموارد البشرية بالجماعات المحلية، (دراسة حالة بولاية ميلة)، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة قسنطينة، 2006، 2007، ص 101.

³- هاشمي حربي، المرجع السابق، ص 107.

***التزام الوظيفة العمومية:** باعتبار الوظيفة العمومية أداة لتنفيذ سياسة الحكومة كان لابد أن تتصهر الجماعات العمومية في بناء المجتمع وانطلاقا من الطابع الإجمالي للثورة فإنه أصبح على عاتق كل موظف أن يتخذ موقفا لا غموض فيه اتجاه الأهداف الأساسية للدولة.

* **استقرار الوظيفة العمومية:** حيث يعد استقرار الوظيفة العمومية من أهم الشروط التي تربط الموظف بالإدارة ارتباطا وثيقا فهو يعطي النظام المهني صفة تربية تزيد قوة وتماسكا ويقدر ما تزيد أقدميه الموظف يستمر في خدمة الدولة.

* **الاهتمام بمنظومة التكوين المهني:** حيث زادت احتياجات الإدارة الجزائرية في هذه المرحلة إلى أعوان الدولة الذين يتمتعون بالكفاءة والتكوين وهذا ما جعل الإدارة مطالبة ببذل جهود معتبرة في مجال الضبط والتكوين وذلك عن طريق تأسيس معاهد ومدارس للتكوين ولهذا صدر المرسوم رقم 52-69 المؤرخ في 12 ماي 1969 والذي يعد الإطار القانوني للتكوين والإتقان في المجال الإداري. وإلى جانب التطور السريع الذي عرفته الوظيفة العمومية في هذه المرحلة فلقد عرفت بعض النقائص منها:

*عجز الإصلاحات واستمرار الفوارق والاختلافات المسجلة في سياسة الانسجام في الأجور والمرتبات بين القطاع الإقتصادي والوظيفة العمومية.
* عدم الاستجابة لتطلعات الموظفين.

كل هذه العوامل جعلت السلطات العمومية تصدر القانون 78-12 المؤرخ في 05 أوت 1978 والمتضمن القانون الأساسي العام للعامل والذي أدى إلى توحيد عالم الشغل.

ثالثا: مرحلة توحيد عالم الشغل (1978 - 1990)

وهي المرحلة التي انطلقت رسميا سنة 1978 وهو التاريخ الذي صدر فيه القانون الأساسي للعامل رقم 12/78 المؤرخ في 05 أوت 1978 واستمرت هذه المرحلة إلى غاية عام 1990.

وكان الهدف من هذه المرحلة الجديدة هو توحيد عالم الشغل والعمل على إعادة تنظيمه وتطويره خاصة ما تعلق منها بحقوق العامل وواجباته في مختلف قطاعات الشغل دون تمييز بينهما وذلك في محاولة للاستجابة لمتطلبات المجتمع ومقتضيات التنمية التي تتطلب ديناميكية ومرونة أكثر في مجال التسيير والإدارة

وفي هذه المرحلة أصدر المشرع الجزائري المرسوم رقم 85 / 59 المؤرخ في 23 مارس 1985 والمتعلق بالقانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال قطاع المؤسسات والإدارات العمومية لكن دون الإفصاح عن طبيعته وترتيبه القانوني هل جاء بديلا للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر سنة 1966 وإذا كان الأمر كذلك فلماذا لم يتم إغائه واستبداله بنص قانوني من نفس الدرجة أو أكثر أم تجاهله نهائيا.¹

وعليه ظل الإشكال مطروحا على مستوى الممارسة العملية بالنسبة للمسيرين والقضاة بخصوص المنازعات الإدارية المطروحة وذلك بسبب اختلاط الأحكام التي تخضع لها الإدارة العمومية وأعاونها ويرجع السبب في ذلك حسب بعض المختصين في القانون والإدارة إلى كون فكرة توحيد عالم الشغل التي جاء بها إصلاح 1978 لم تكن معالمها قد تبلورت وترسخت في ذهن المشرع على اعتبار أنه لم يلغي القانون الأساسي للوظيفة العمومية لعام 1966 ولم يحتفظ به كمنهج له فلسفته وخصائصه ونطاقه.²

رابعا: مرحلة إصلاح الوظيفة العمومية (1990 - 2006)

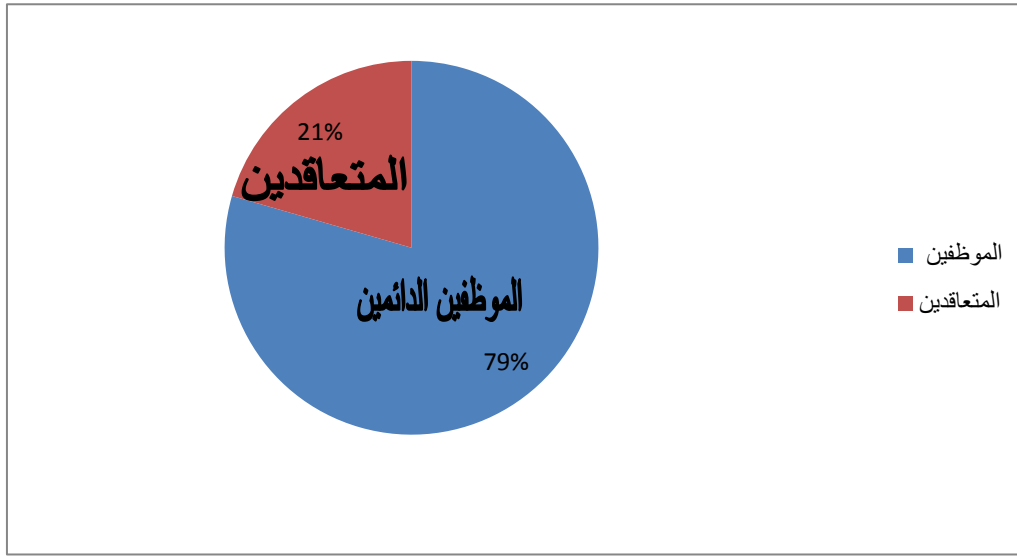
لقد كان لصدور دستور سنة 1989 والمبادئ الجديدة التي كرسها والتي تمثلت خصوصا في الديمقراطية والتعددية والتحويلات الاقتصادية الواسعة من خلال التحول نحو اقتصاد السوق كان لها الأثر البالغ على الوظيفة العمومية الجزائرية والتي أصبحت ملزمة بأن تسير وفق المقاييس والمبادئ الجديدة وأن تحمل في طياتها جميع مات سعى الدولة لتحقيقه من أهداف ومهام بحيث لا تبقى الإدارة تابعة للسلطة السياسية وخاضعة لإرادتها بل يجب أن تكون ذات فعالية وقادرة على تجسيد حقوق موظفيه.

وفي إطار مواصلة الإصلاحات المباشرة التي بادرت بها الجزائر في مختلف القطاعات بادرت السلطات العمومية في ديسمبر 1991 إلى تشكيل مجموعة عمل وزارية مشتركة عهدت إليها مهمة إعداد دراسة شاملة لواقع الإدارة الجزائرية، وقد تمحورت نتائج أعمال هذه اللجنة إلى تقديم جملة من المقترحات هدفت إلى بناء إدارة قوية ملتزمة بالمرفق العام وقادرة على تحقيق فعالية الجهاز الإداري..

¹- سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 139.

²- المرجع نفسه، ص 140.

وفي سنة 2006 تم إصدار القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بموجب الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 ورغم ذلك بقيت الوظيفة العمومية تعيش عدة مشاكل ونقائص وصراعات. ومن خلال ما تقدم حول تطور نظام الوظيفة العامة في الجزائر فقد بلغ عدد موظفي الوظيفة العمومية إلى غاية 31-12-2013 حوالي 1951078¹ موظف، منهم 1152097 موظف دائم و398081 موظف بالمتعاقد، ولهذا سنحاول بالتحليل والتعليق على هذا الأرقام من خلال توزيع العمال حسب الإدارة، نوع الإدارة، نوع نشاط الإدارة، القطاعات الحكومية، وذلك من أجل الرصد الكمي والكيفي لعدد الموظفين الذين يتولون تقديم الخدمات العمومية في مختلف القطاعات التي لها علاقة دائمة بالمواطن وهل العدد كافي للقيام بهذه المهمة لحوالي 40 مليون نسمة من السكان ويتم ذلك من خلال الأشكال والبيانات التالية :



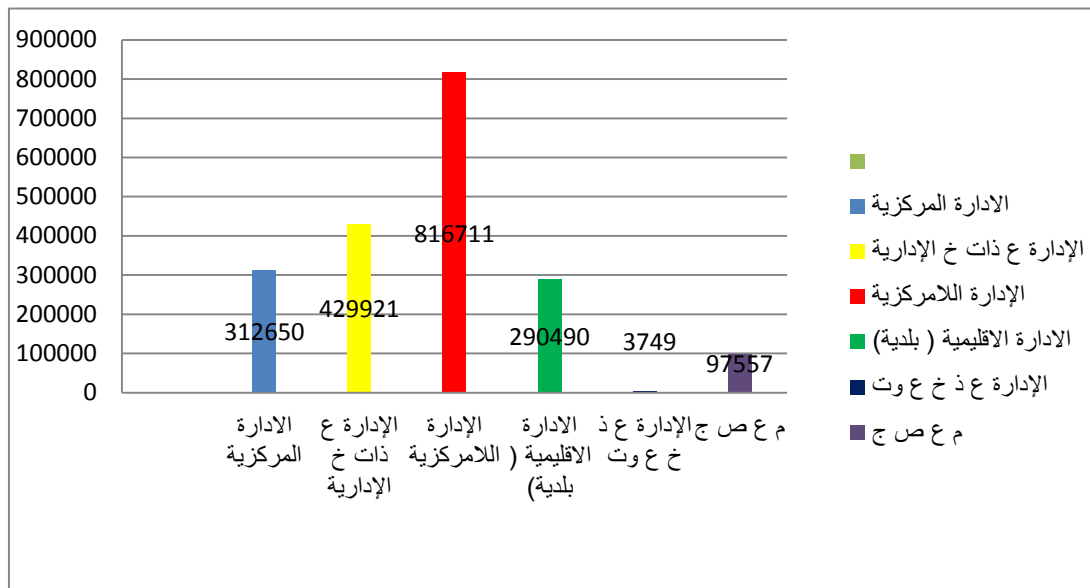
الشكل رقم 1 يوضح توزيع تعدادات الوظيفة العمومية بحسب الطبيعة القانونية لعلاقة العمل

ما يمكن ملاحظته على الشكل رقم 1 أن نسبة الموظفين الدائمين قد بلغ عددهم بنسبة 1152097 تقدر بـ 79%، مقارنة بنسبة للموظفين المؤقتين والذي بلغ عددهم 398081 موظف بنسبة 21% ويرجع السبب في ذلك إلى سياسية التوظيف التي انتهجتها الحكومة في الفترات السابقة وذلك من أجل تغطية

¹ - المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، على الموقع: www.DGFP.g.o.v.dz 2013

العجز الذي كان موجود على مستوى الإدارات حيث كانت أغلب الإدارات والمؤسسات الحكومية تفتقر إلى الإطار والموظفين من مختلف المستويات حتى تتمكن من أداء المهام المنوط القيام بها لاحتوائها على العديد من المرافق العامة ذات العلاقة اليومية مع المواطنين في حين أن الموظفين المؤقتين فعادة ما يربطهم عقد عمل مؤقت مع الإدارة إلى حين التثبيت في المنصب أو إنهاء مدة العمل وقد لجأت الدولة في السنوات الأخيرة إلى سياسة التشغيل عن طريق العقود وهذا لتغطية النقص في عدد الموظفين في الإدارة المحلية في ظل النقص الملحوظ في مسابقات التوظيف على مستوى الإدارة .

الشكل رقم 2 أعمدة بيانية توضح توزيع الموظفين حسب نوع نشاط الإدارة

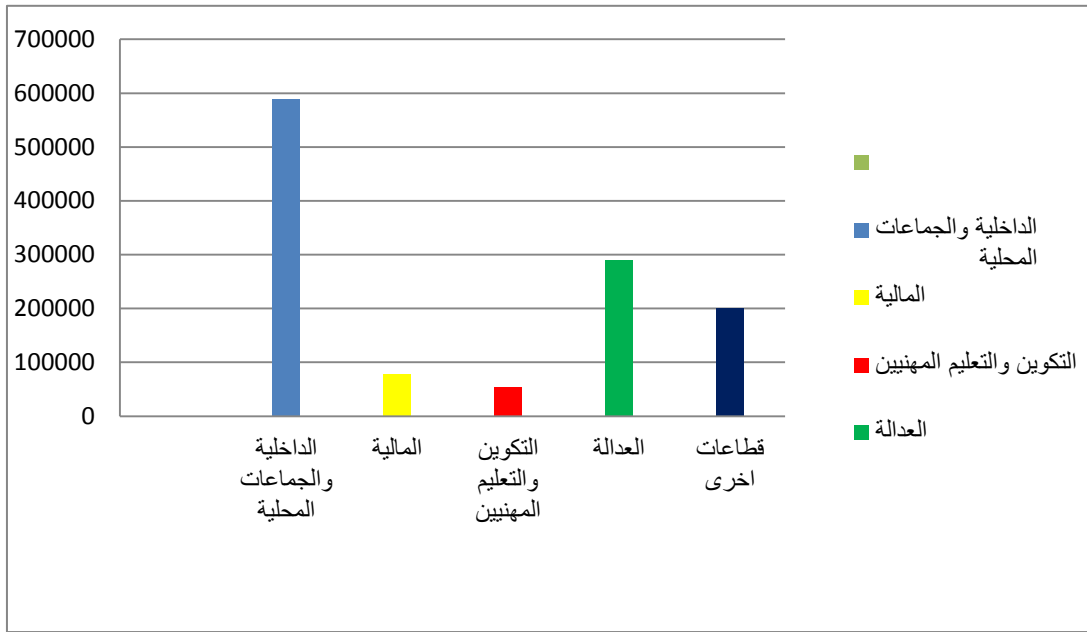


المصدر: المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري

نلاحظ من خلال الشكل رقم 2 والذي يمثل توزيع موظفي الوظيفة العمومية على مستوى الإدارات أن الإدارة غير المركزية أي الإدارات المحلية تحتل المرتبة الأولى من حيث عدد الموظفين بها حيث بلغ **816 711** موظف بنسبة تقدر بـ **41,86%** ويرجع السبب في ذلك كون أن هذه الإدارات تحتاج إلى عدد كبير من الموظفين لتسيير شؤونها نظرا للعدد الكبير للولايات والدوائر والبلديات بإضافة إلى المصالح الفرعية التابعة لها، أما الإدارات العمومية ذات الخصائص الإدارية فتأتي في المرتبة الثانية بـ **429,921** موظف بنسبة **22,04%** للإدارة المركزية فنجد بها **312650** موظف بنسبة تقدر بـ **16,02%** حيث تحتوي على مجموعة من الوزارات والولايات المنتدبة وهو عدد ربما لا يكفي لتسيير هذه المصالح على المستوى المركزي نظرا لتزايد عدد الولايات المنتدبة، أما الإدارة الإقليمية فقد بلغ عدد الموظفين بها

490,290 بنسبة تقدر بـ 14,89%، في حين يرتكز ما يقارب 97557 موظف بنسبة تقدر بـ 5% في الإدارات العمومية ذات الخصائص العلمية ، الثقافية والمهنية، أما المؤسسات العمومية ذات الخصائص العلمية والتكنولوجية فنجد بها 3749 موظف بنسبة تقدر بـ 0,19%.

الشكل رقم 3 أعمدة بيانية توضح توزيع موظفي الوظيفة العمومية حسب القطاعات الوزارية

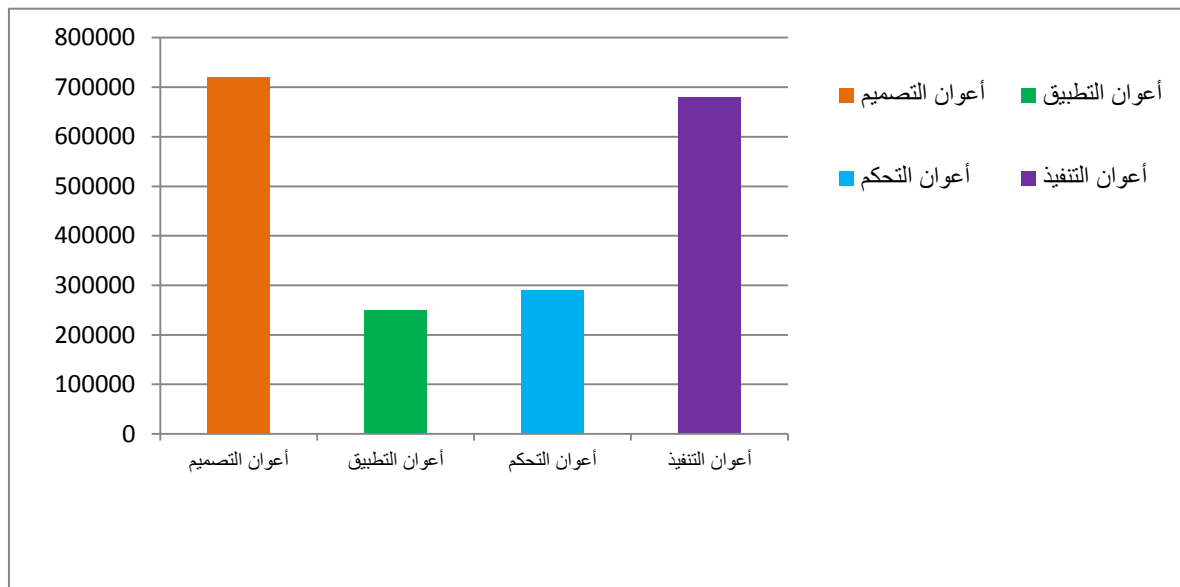


المصدر: المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري 2013

ما يمكن ملاحظته من خلال الجدول رقم 3 أن وزارة الداخلية والجماعات المحلية تحتل الصدارة من حيث عدد الموظفين الذين يشتغلون بها حيث وصل عددهم إلى 588247 موظف بنسبة 30,15% ويرجع السبب في ذلك كون أن وزارة الداخلية والجماعات المحلية تحتوي على العديد من الهياكل الإدارية سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي من ولايات وبلديات وهو ما يجعل السبب منطقي كون أن العدد الهائل من هذه الهياكل لابد أن يقابله عدد يوازيه من حيث عدد الموظفين حتى يمكن تسير الوزارة ، وقد يعود السبب كذلك إلى سياسية الوزارة في استقطاب عدد هائل من الموظفين حتى تتمكن من ملأ المناصب التي كانت شاغرة في وقت سابق .

أما وزارة المالية فقد بلغ عدد الموظفين بها حوالي **78841** موظف بنسبة **4,04%** كونها وزارة لا تحتاج إلى عدد كبير من الموظفين لتسييرها ضف إلى ذلك أن أغلب الموظفين بها من الإطارات، أما قطاع التكوين والتعليم المهنيين فقد بلغ عدد الموظفين **54170** موظف بنسبة **2,78%** ويرجع السبب في ذلك كون أن سياسة التكوين لم تعرف تقدما في بلادنا خاصة مع إجماع الفئات من ذوي المستوى المتدني من الولوج إلى عالم التكوين وغياب سياسة واضحة في هذا المجال ، أما قطاع العدالة فإن عدد الموظفين به قليلا بـ **41750** موظف بنسبة **2,14%** كون أن القطاع لا يحتاج إلى عدد كبير من موظفي الوظيفة العمومية لتسييره، وهناك قطاعات أخرى تشترك كلها في نسب وعدد قليل من موظفي الوظيفة العمومية تقدر بحوالي **201273** موظف بنسبة **10,32%** من أجل تسيير مصالحها الإدارية.

الشكل رقم 4 أعمدة بيانية توضح توزيع الموظفين حسب درجة التأهيل



ما يمكن ملاحظته على الشكل رقم 4 أن أعوان التصميم الصنف 11 فما فوق قدر بـ **731,172** عون بنسبة تقدر بـ **37,48%** كون أن أعوان التصميم تشمل الفئات التي تحمل الشهادات العليا وكذلك الفئات التي تخرجت من المدرسة الوطنية للإدارة والتي يقع على عاتقها تسيير المصالح الإدارية والإشراف عليها مع الإشارة أن هذه الفئة قد ارتفع عددها في السنوات الأخيرة مع التزايد الملحوظ لخريجي الجامعات، أما أعوان التطبيق صنف من 9 إلى 10 فقد عددهم على مستوى الوظيفة العمومية **251780** عون بنسبة تقدر بـ **12,05%** وتشكل هذه الفئة نسبة معقولة في الإدارة الجزائرية والتي يقع على عاتقها مهمة المشاركة في التسيير، أما أعوان التحكم فقد بلغ عددهم على مستوى الوظيفة العمومية **284,265** عون

بنسبة تقدر بـ 14,57% وتمثل هذه الفئة حاملي الشهادات الثانوية والمتوسطة من المستوى التعليمي وترجع كل هذه النسب المتفاوتة إلى سياسة التوظيف المنتهجة على مستوى الوظيفة العمومية بصفة عامة وإلى احتياجات كل إدارة للموارد البشرية بصفة خاصة، أما أعوان التنفيذ فقد بلغ عددهم 683,861 عون بنسبة تقدر بـ 35,05% وهي نسبة كبيرة جدا في الإدارة الجزائرية كون أن هذه الفئة تساهم في تقديم الخدمات على مستوى الإدارات العمومية كما يقع على عاتقها تنفيذ ما يتم التخطيط له من قبل أعوان التصميم .

مما تقدم يمكن القول أن الموارد البشرية تبقى غير كافية في الإدارة الجزائرية خاصة على مستوى المحلي وهذا لتغطية العجز المسجل على مستوى الخدمات العمومية المقدمة للمواطن إذ نسجل نقصا في جل القطاعات خاصة على مستوى المناطق الجنوبية فعلى سبيل المثال فإن عدد الموظفين على مستوى البلديات والمديريات التابعة لها غير كافي مقارنة بتزايد عدد الساكنة كل سنة وهذا ما يؤدي بطئ في تقديم الخدمات العامة .

وما يمكن ملاحظته كذلك أن عدد الموظفين غير كافي لتغطية العجز الموجود داخل الإدارة وهو ما يجعل الخدمة العمومية تسير ببطء وهذا راجع للطلبات المتزايدة على الخدمات من قبل المواطنين.

المطلب الثاني: علاقة المواطن بالإدارة المحلية

إذا اعتبرنا أن الإدارة قد أصبحت في المجتمعات الديمقراطية المعاصرة مجموعة وسائل في خدمة المواطن وليست أداة سلطة عليه، فإن تقريب الإدارة من المواطن من المبادئ التي تسعى كل الدول لتحقيقه والجزائر كغيرها من الدول سعت لتحقيق هذا المبدأ منذ الاستقلال نظرا لأن إدارة الاحتلال كانت بعيدة كل البعد عن المواطن الجزائري.

كل هذه الاعتبارات تعطي الجزائر مفهوما خاصا لمبدأ تقريب الإدارة من المواطن ومن بين ما سعت الجزائر إليه في هذا المجال مايلي:

- مبدأ اللامركزية: حيث بادرت الدولة بإصلاح الإدارة وإقرار مبدأ اللامركزية إذ نجد في ميثاق 1976 مقطعا خاصا يتعلق بالدولة واللامركزية حيث كانت فيه إشارات عديدة إلى الإصلاح الإداري باتخاذ الدولة من اللامركزية أساسا لتطويرها وتنظيمها وجعلها وسيلة من أجل إزالة العراقيل الإدارية حتى تكون غاية أعمال الأجهزة التنفيذية القاعدية من جهة وتحقيق الفعالية وتقريب الإدارة من المواطن من جهة أخرى¹، حيث جاء في الميثاق مايلي، "ولا يتأتى ذلك إلا بإجراء إصلاح إداري يأخذ بعين الاعتبار واقع المجتمع ومتطلبات التنمية ومقتضيات العصر ويكون هذا باعتماد أساليب إدارية حديثة وتخطيط محكم وتكوين راق واختيار رجال أكفاء سياسيا وإداريا مع جعل اللغة الوطنية لغة التكوين والتكامل والعمل لتكثيف الإجراءات وتسهيلها وتوحيدها."

ولقد كان من نتائج اللامركزية إنشاء المجالس الشعبية المنتخبة على مستوى البلديات والولايات وهذا له أثر عميق في تقريب الإدارة من المواطن من حيث تسهيل الاتصال بين المواطن والإدارة وأصبحت للمجموعات المحلية صلاحيات واسعة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أي في جميع المجالات التي تهتم المواطن في حياته اليومية.

يجاد الوحدات الإدارية في جميع مراكز الحياة مهما قل عدد الكثافة السكانية أو الأسلوب العمراني فلقد كان عدد الولايات في الجزائر وقت الاستقلال 15 ولاية إلى جانب اثنين فقط بمناطق الجنوب فتطور في

¹ - سنوسي خنيش ، الإصلاح الإداري وبيعة الإدارة في النظرية والتطبيق، مجلة البحوث الإدارية ، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية العدد الأول ، السنة 23 ، جانفي 2005، ص80.

عام 1974 إلى 31 ولاية وأصبح التنظيم الإقليمي سنة 1983 قائم على 48 ولاية و 1540 بلدية وكل هذا يتطلب إمكانيات ووسائل بشرية وفنية ومادية كبيرة ولكن التمسك الوثيق بمبدأ تقرب الإدارة من المواطن حمل السلطات على مواجهة كل التحديات في ظل الإمكانيات البلاد المحدودة.¹

إن أمراض البيروقراطية السلبية تؤثر بشكل سلبي على علاقة المواطن بالإدارة والسلطة السياسية بصفة عامة، وكما سبق الإشارة إليه فإنه في سنة 1977 قامت رئاسة الجمهورية بتحليل ظاهرة البيروقراطية من خلال توزيع استبان على وسائل الإعلام الوطنية وعلى مختلف الإداريين والمواطنين وهذا بغية الحصول على معلومات ذات طابع اقتصادي واجتماعي وكانت النتيجة المتوصل إليها أن البيروقراطية كظاهرة تخلق لدى المواطن شعور بالقلق وفقدان الثقة.² ومن خلال هذه النتائج انكبت الحكومة على دراسة هذا الملف في اجتماعها في الخامس والعشرين من عام 1978 بغية تحطيم الإجراءات البيروقراطية مستعملة في ذلك الطريقة التقليدية التي انتهجتها اللجنة الوزارية المشتركة المكلفة بدراسة الاستمارة المتعلقة بالبيروقراطية وعليه فإن التدابير التي أقرها مجلس الوزراء قد خصت في أن واحد الأساليب والإجراءات الإدارية فالنصوص والهيكل ثم المناهج والرجال وكان الهدف منها هو تدعيم مفهوم دولة القانون ورفع الستار عن الإدارات من خلال إدخال الشفافية في سيرها.³

وبالرغم من كل هذه الإجراءات التي باشرت بها الحكومة للتخفيف من الإجراءات الإدارية إلا أن الأمراض البيروقراطية مازالت سائدة لأن التغيير والإصلاح الذي تم إحداثه كان بواسطة مراسيم وأوامر دون محاولة جادة في إصلاح الفرد والموظفين الإداريين حيث يعمل الموظفون من هم في الطبقة السفلى والوسطى في الإدارة وكذلك بعض المديرين إلى تقديم وإبراز صورة سيئة لدى المواطنين دون علم السلطة الإدارية العليا وبذلك منع أصحاب التظلمات من الدخول إلى صاحب السلطة الإدارية.

لقد عرفت الإدارة الجزائرية منذ الثمانينات جملة من الإصلاحات هدفت إلى إصلاح الدولة بشكل عام وقد زاد التركيز على الإصلاحات في منتصف الثمانينات خصوصا بعد التدهور الاقتصادي الذي عرفتته الدولة نتيجة الأزمة البترولية مما تطلب إعادة النظر في بصفة شاملة في السياسة العامة للبلاد لتخطي الأزمة .

¹ - ناصر محمد الصائغ، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1986، ص 353.

² - علي سعيدان، المرجع السابق، ص 52.

³ - محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، المرجع السابق، ص 61.

ولقد زادت أهمية وضرورة الإصلاح الإداري بعد أحداث أكتوبر 1988 وصدور الدستور الجديد في فبراير عام 1989 والذي أتى بتغيرات عميقة وإصلاح سياسي جذري على كل المستويات حيث شملت كل البرامج السياسية للحكومات المتعاقبة الإصلاح الإداري ولو بدرجات متفاوتة.¹

ولأجل تأكيد نية الدولة في إصلاح علاقة الإدارة بالمواطن فلقد تم استحداث وظيفة الوسيط الإداري على مستوى كل الولايات دوره استقبال تطلعات المواطنين من خلال العمل على حل المشاكل التي بإمكانه أن يحلها، حيث يتم تعيين هذا الوسيط من طرف الوالي من بين الموظفين في الديوان وعليه أن يقدم في الشهر جدولاً مقسماً إلى ثلاثة أقسام، يظم القسم الأول المشاكل التي تم حلها والقسم الثاني يظم المشاكل التي لا يستطيع حلها أما القسم الثالث فيظم المشاكل التي بقيت بدون حل، وبالرغم من إنشاء وظيفة الوسيط الإداري بغية التقليل من الأمراض والإجراءات البيروقراطية إلا أن تبعيته للوالي وعدم امتلاكه للوسائل القانونية والاستقلال الكافي للقيام بدوره الرقابي والوظيفي جعلت من وجوده دون نتائج مذكورة.²

ولما كانت البيروقراطية أمر واقعي داخل الإدارة ولهذا اعتبرت منذ سنة 1984 نقطة البداية للإصلاح الإداري والتي أفرزت في الأخير المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 يوليو 1988 والذي جاء لينظم علاقة الإدارة بالمواطن، وعليه فإن هذا القانون ركز على واجبات الإدارة اتجاه المواطن حيث تنص المادة الثانية (2) من الفصل الأول على أنه " يقع على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية وأعوانها واجب حماية حريات المواطن وحقوقه التي اعترف له بها الدستور والتشريع المعمول به.

وتضيف المادة الثالثة أنه يجب على الإدارة أن تحترم الإنسان وتحفظ كرامته ويجب أن تكون علاقتها بالمواطن مطبوعة في جميع الأحوال باللطف والكرامة.

ما يمكن ملاحظته على نص هاتين الماديتين أنهما ركزتاً على واجبات الإدارة اتجاه المواطن من خلال التركيز على قيم الحرية والحقوق وأن تضبط علاقة الإدارة بالمواطن على أساس الاحترام.

¹-سليمة مراح، المرجع السابق، ص 45.

²-ميلود قاسم، المرجع السابق، ص 80.

وفي نفس السياق وحرصا من الإدارة على تحسين علاقتها بالمواطن فقد نص القانون " على أن ترتب الإدارة أمورها لكي توجه المواطنين في مساعيهم وترشدهم إلى الإجراءات المطلوب إتباعها، ويجب عليها أن تستقبلهم حسن استقبال وفي هذا الإطار يجب أن تعمم إقامة هياكل ملائمة لاستقبالهم.¹

وفي مجال التحسين الدائم لنوعية الخدمة فقد نصت المادة الواحد والعشرون (21) من القانون على "يجب على الإدارة وحرصا منها على تحسين نوعية خدماتها باستمرار وتحسين صورتها العامة باعتبارها تعبيرا عن السلطة العمومية أن تسهر على تبسيط إجراءاتها وطرقها ودوائر تنظيم عملها وعلى تخفيف ذلك، وعليها أن تعد مطبوعات مقننة بسيطة في تصميمها مختصرة ومفهومة في مضمونها وجذابة في شكلها وتقرأ بسهولة، ويجب عليها زيادة على ذلك أن تطور أي إجراء ضروري لتتلاءم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير".

وفي الأخير ورغم محاولات السلطة المركزية في مجال تحسين علاقة الإدارة بالمواطن من خلال برامج الإصلاح الإداري التي تمت في الفترات المتعاقبة إلا أن النصوص القانونية المنظمة لهذه العلاقة بقيت مجرد قوانين ولوائح وجدت صعوبة كبيرة في تجسيدها على أرض الواقع وهو ما يطرح إشكالية إعادة صياغة هذه القوانين المنظمة لهذه العلاقة بما يمكن من تطبيقها ميدانيا وذلك من خلال الأخذ بعين الاعتبار كل العوامل المساعدة على ذلك كإشراك الهيئات المحلية والأخذ بالاقترحات التي تقدمها باعتبارها على علاقة دائمة بالمواطن، والعمل كذلك على نشر ثقافة أن يتحمل كل طرف لمسؤوليته من خلال الالتزام بما ينص عليه القانون إضافة إلى ممارسة الرقابة على مختلف الأجهزة الإدارية من خلال الزيارات المستمرة والتقارير الشهرية.

¹ - المادة 12 من القانون 88-131.

المطلب الثالث: البيروقراطية والإصلاح الإداري

تعد البيروقراطية بتعدد أشكالها واستعمالاتها سواء في البلدان الليبرالية أو الدول النامية حيث لم تبقى على الشكل الذي صوره مفكر علم الاجتماع "ماكس ويبر" بكونه نموذجا مثاليا يمكن من الفعالية وحسن الاداء والشرعية والعقلانية من جهة أخرى، فالتقدم العلمي الذي شهده العالم خاصة خلال خمسين سنة الماضية جعل من نظرية البيروقراطية نظرية قد تجاوزها الزمن حيث عد الإصلاح الإداري أهم وسيلة لمواجهة البيروقراطية .

وبالرجوع إلى خطوات الإصلاح الإداري في الجزائر نجد أنه من بين أهم الاهتمامات التي ركزت عليه الدولة الجزائرية بعد الاستقلال فكان لزاما على الدولة أن تعمل على تطوير الإدارة سواء على المستوى المركزي أو على مستوى الإدارة المحلية حيث أنه في سنة 1966 أنشأ من جديد المكتب المركزي للتنظيم وأساليب العمل تابع للمديرية الفرعية للتنظيم وأساليب العمل بموجب القرار المؤرخ في 17-05-1966¹، حيث أسندت لهذا المكتب مهام ترقية تقنيات التنظيم في الإدارات والمصالح العمومية وتنشيط كل الدراسات الخاصة لتسهيل الاجراءات الادارية ومتابعة تطبيق وسائل وطرق التسيير الاداري و هذا بهدف تحسين مردودية المصالح الادارية، كما أسندت له مهمة تكوين الموظفين.²

هذا فيما يخص التدابير العامة التي شملت الادارات العمومية وخاصة التي لها علاقة مباشرة مع المواطنين، فقد كانت تدابير خاصة بالأعوان العموميين باعتبارهم أهم مورد لتحقيق إصلاح وتطوير الإدارة في الجزائر، وقد شملت هذه التدابير هدفين أساسيين هما التكوين ومراجعة القانون الأساسي للموظفين.

وفي عام 1996 تم إنشاء الوزارة المنتدبة المكلفة بالإصلاح الإداري والوظيفة العمومية بموجب المرسوم 212-96 المؤرخ في 15 يوليو 1996 ولقد تم من خلال هذا المرسوم تحديد صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيفة العمومية على النحو التالي:³

¹ - سليمة مراح، التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية، المرجع السابق، ص42.

²-Missoum SBIH, l administration publique algérienne, Paris, Hachette, 1973p07.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 212-96 والذي يتضمن تحديد صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادرة بتاريخ 15 يونيو 1996، ص08.

- اقتراح عناصر السياسة الوطنية في ميادين الإصلاح الإداري والوظيفة العمومية والسهر على تنفيذها طبقا للقوانين والتنظيمات الجاري العمل بها.
- دراسة وتحضير واقتراح بالتشاور مع الوزراء المعنيين القواعد العامة التي تتعلق بتنظيم الدولة والجماعات المحلية والهيئات والمؤسسات العمومية وتسييرها من أجل تكييفها مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية ولتلبية حاجيات المواطنين بما في ذلك دراسة سير الإدارة العمومية وتقييمه واقتراح كل تدبير يرمي إلى تحسين نجاعة الإدارة العامة .
- ترقية المناهج والتقنيات العصرية لتنظيم الإدارة العامة وعملها من خلال المبادرة بكل عمل لتجديد الإدارة وعصرنتها من خلال اللجوء إلى التقنيات الحديثة في التسيير والتكنولوجيا الجديدة للإعلام والاتصال.
- وفي نوفمبر سنة 2000 تم إنشاء لجنة إصلاح الهيئات وهمام الدولة تابعة لرئاسة الجمهورية،¹ بموجب مرسوم رئاسي حيث تتكون من 70 عضو من بينهم إطارات عليا في المديرية العامة للوظيفة العمومية، تتمتع هذه الهيئة بصلاحيات وسلطات واسعة وحرية كاملة في إعداد مشروع الإصلاح وتقديم الاقتراحات.

وحسب المادة الثانية من المرسوم كلفت اللجنة بدراسة مايلي:²

- دراسة مهام الإدارات المركزية للدولة وهياكلها وسيرها وكذا آليات التنسيق والتشاور والضبط والمراقبة.
- دراسة الجوانب المتعلقة بتنظيم وصلاحيات وسير الجماعات الإقليمية والإدارة المحلية والمصالح المتفرعة للدولة.
- دراسة طبيعة مجمل المؤسسات العمومية والهيئات التي تنهض بالخدمة العامة ومهامها وقوانينها الأساسية وصلاتها مع الإدارات المركزية والمصالح المتفرعة للدولة.
- وفي سنة 2003 تم تأسيس المديرية العامة للإصلاح الإداري بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-192 المؤرخ في 28 أبريل 2003 ، حيث تكلف المديرية العامة للإصلاح الإداري الموضوعة تحت

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 2000-372 المتضمن إنشاء لجنة إصلاح هيئات ومهام الدولة، الجريدة الرسمية رقم 71 الصادرة بتاريخ 26-11-2000.

² - المادة 2 من المرسوم رقم 2000-372، ص 4.

سلطة رئيس الحكومة باقتراح عناصر السياسة الوطنية في مجال الإصلاح الإداري وضمان تنسيقها ومتابعة تنفيذها بالتشاور مع الإدارات المعنية .

ودون الإخلال بصلاحيات الدوائر الوزارية والمؤسسات العمومية الأخرى تتولي المديرية العامة

للإصلاح الإداري المهام الآتية:¹

- دراسة القواعد العامة التي تتعلق بتنظيم إدارات الدولة والجماعات المحلية والهيئات والمؤسسات العمومية وعملها وإعداد ذلك واقتراحه بالاتصال مع الوزارات المعنية قصد التكيف مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية ومع حاجات المستعملين.

- ترقية المناهج والتقنيات العصرية لتنظيم الإدارة العمومية وعملها.

- ترقية كل تدبير يرمي إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن.

والى جانب المدير العام للإصلاح الإداري الذي يمارس مهامه المحددة وفق ما نصت عليه المادة

الثالثة فإن تنظيمه الداخلي يقتصر على ثلاث (3) مديري دراسات يساعدون المدير العام حيث يكفون

بالمهام الآتية:²

- التنظيم والعمل الإداريين.

- العصرية والتطوير الإداريين.

- التقييم والتحليل الاستشراف.

¹ - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي ، 03-92 للمؤرخ في 28 أبريل 2003 الذي يحدد مهام المديرية العامة

للإصلاح الإداري وتنظيمها، الجريدة الرسمية العدد 30، ص13.

² - نفس المرجع ص15.

خلاصة واستنتاجات

من خلال ما تم دراسته في هذا الفصل المتعلق بالبيروقراطية والخدمة العمومية في الجزائر بين الأزمة والإصلاح يمكن استخلاص مايلي:

لقد كان للعامل التاريخي دور كبير في تكوين هوية الإدارة الجزائرية بما هي عليه الآن وذلك من خلال تأثير العامل التاريخي في رسم هوية البيروقراطية الجزائرية عبر الفترات التي مرت بداية من الدخول العثماني إلى غاية الاحتلال الفرنسي ومازال هذا التأثير إلى ما بعد الاستقلال الشئ الذي ساهم في تكوين جهاز بيروقراطي غير مرن.

وعلى اعتبار أن الجهاز البيروقراطي في الجزائر موروث منذ الحقبة الاستعمارية فكان لزاما أن تبقى بعض المظاهر السلبية للبيروقراطية فيما بعد كالمحاباة والمحسوبية والرشوة والإهمال والتي تؤثر بشكل أو آخر على مجال تقديم الخدمات العامة للمواطن، إضافة إلى تسلط الإدارة على منظومة القوانين والتشريعات والتي تتم من أجل ضبط علاقة الإدارة مع المتعاملين معها.

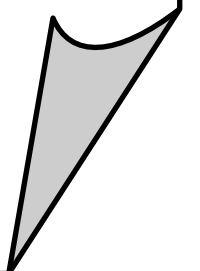
كما سبق وأن ذكرنا فإن الجهاز الإداري هو المنوط به تقديم الخدمات العامة للمواطن ولهذا سعت الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا إلى إصلاح منظومة الوظيفة العامة من أجل توفير المورد البشري الكفاء حتى تتمكن من الدفع بعملية التنمية على مختلف المستويات، كما سعت كذلك إلى ضبط علاقة الإدارة مع المواطن عبر الإصلاحات المتعاقبة في محاولة إلى تقريب الإدارة من المواطن فنجحت في بعض المرات وأخفت في الكثير منها نظرا لغياب رؤية واضحة المعالم في هذا المجال

الفصل الثالث:

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية

من خلال دراسة الإدارة المحلية

بلدية ورقلة نمودجا



الفصل الثالث

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجا

بعد تناولنا لمفهوم البيروقراطية والخدمة العمومية وكذلك معرفة تطور ظاهرة البيروقراطية داخل الإدارة الجزائرية سنحاول في هذا الفصل إسقاط الجانب النظري للدراسة على الواقع العملي وذلك من خلال القيام بدراسة حالة بلدية ورقلة وذلك من خلال دراسة المصلحة التي تم اختيارها ولقد كان اختيارنا للبلدية باعتبارها حلقة وصل بين الإدارة والمواطن وباعتبارها كذلك أحد المرافق القاعدية الهامة المنوط بها تقديم خدمة عمومية للمواطن في المستوى المطلوب .

وبناء على ما تقدم سنحاول التطرق إلى مايلي:

المبحث الأول: موقع بلدية ورقلة

المبحث الثاني: الإطار القانوني والتنظيمي للبلدية

المبحث الثالث: مراحل دراسة الحالة

خلاصة واستنتاجات

المبحث الأول: موقع بلدية ورقلة

سنحاول في هذا المبحث تقديم نبذة تاريخية عن بلدية ورقلة وبعد ذلك الموقع الجغرافي للبلدية وأخيراً الإطار التنظيمي للبلدية محل الدراسة.

المطلب الأول: نبذة تاريخية عن بلدية ورقلة.¹

عرفت منطقة ورقلة وضواحيها (وادي مئة) حضارة تاريخية عريقة بدليل المحتويات والتحف والقطع النقدية الرومانية التي توحى بالتبادلات التي كانت تتم بين الرومان والأفارقة، ويرجع "ابن خلدون" تأسيس مدينة ورقلة إلى بدو زناتة ثم يؤكد بأن الإباضيين بسطوا نفوذهم على المدينة في النصف الأول من القرن الثامن الميلادي بعد سقوط الدولة الرستمية في "تاهرت" ويعتقد المؤرخون أن مؤسس المنطقة إمام الإباضيين (حادور)، حيث ازدهرت تجارة العبيد والذهب والعاج وقد سكن المنطقة تجار مفاوضون وعائلات ثرية حسب وصف الإدريسي هذا الازدهار لم يدم طويلاً نظراً لتكالب الطامعين في الاستحواذ على طريق الذهب حيث إستولى في سنة 1037م أمير القيروان (المعز ابن الزيري) على المدينة ثم دخلها (منصور ابن السلطان الحمادي الناصر) ، ثم عاد الناجون بناء المدينة سنة 1075 وهي مازالت شاهدة إلى يومنا هذا بعد أن خربت مدناً نهائياً "كصدراته"، "وترمونت" و"تامزوغت" من طرف يحي بن غانية الميروقي سنة 1274 وقد خضعت المنطقة للسيادة الفرنسية سنة 1851م ، وقد عرفت المنطقة مقاومات شعبية ضد الاحتلال الفرنسي كانت آخرها المظاهرات العارمة الراضة لفصل الصحراء على الشمال يوم 27-02-1962 إبان المفاوضات إيفيان بين الحكومة المؤقتة والحكومة الفرنسية .

¹ - لقد تم الاعتماد في إعداد هذه البطاقة على وثائق مقدمة من طرف مصالح أمانة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الثاني: الموقع والحدود

تقع بلدية ورقلة في الجنوب الشرقي للبلاد وبالتحديد شمال خط العرض 32 درجة وشرق خط الطول 05 درجة ترتفع على مستوى البحر ب135 متر، يحدها شمالا بلدية أنقوسه ، جنوبا بلدية الرويسات، شرقا بلدية عين البيضاء وبلدية سيدي خويلد وغربا بلدية زفانة ولاية غرداية ، وعن مدينة تقرت ب161 ويتميز الموقع الجغرافي بمجموعة تضاريس تتمثل في العرق الشرقي الكبير والحمادوا ومصب "واد ميا" وتبعد مدينة ورقلة عن العاصمة بمسافة 793 كلم.

المطلب الثالث: التنظيم الإداري

تأسست الحالة المدنية بورقلة سنة 1932 إبان العهد الاحتلال الفرنسي وتأسست كبلدية سنة 1962 ، وكان يسرها مجلس بلدي خاص وقد أصبحت البلدية بحدودها الحالية أثناء التقسيم الإداري لسنة 1984 وتفرغت عنها خمس بلديات مجاورة وهي بلدية الرويسات، بلدية أنقوسه، بلدية سيدي خويلد، بلدية عين البيضاء، بلدية حاسي بن عبد الله.

المبحث الثاني: الإطار القانوني والهيكل التنظيمي للبلدية ورقلة :

تقتضي الدراسة منا التعرض إلى الإطار القانوني للبلدية بصفة عامة والهيكل التنظيمي للبلدية محل الدراسة وذلك من خلال التطرق إلى الإطار القانوني لرئيس البلدية باعتباره المشرف العام على جميع المصالح المكونة وباعتباره كذلك ممثل الهيئة التنفيذية للبلدية وهذا وفق ما نص عليه القانون الجديد للبلدية

المطلب الأول: الإطار القانوني للبلدية

تعد البلدية خلية أساسية في التنظيم الإداري المحلي في الجزائر وقد حظيت هذه الأخيرة باهتمام السلطات المركزية من خلال جملة النصوص القانونية والدراسات التي بينت الإطار القانوني والوظيفي للبلدية وقد صدر أول قانون بلدي بموجب الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967.

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجاً

ويتم إنشاء البلدية وتعيين حدودها بموجب مرسوم رئاسي يصدر من طرف رئيس الجمهورية بناء على قرار من وزير الداخلية، ويتم تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها وتحويله بموجب قرار يتخذ بناء على قرار من وزير الداخلية وبعد استطلاع رأي الوالي وباقتراح من المجلس الشعبي البلدي، وطبقا للقانون رقم 84-365 المؤرخ في 01 ديسمبر 1984 المتضمن تكوين البلديات أصبحت مدينة ورقلة بلدية مسيرة من طرف المجلس الشعبي البلدي.¹

أولاً: رئيس المجلس الشعبي البلدي :

1- اختياره: حسب المادة 65 من قانون البلدية 10-11 يعلن رئيسا المجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا.

إن القانون 10-11 جاء أكثر دقة بذكر عبارة متصدر القائمة، وينصب رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب بمقر المجلس في حفل رسمي يحضره الوالي أو ممثله خلال خمسة عشر يوم على الأكثر التي تلي إعلان نتائج الانتخابات.²

ألزم القانون الجديد للبلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإقامة بصفة دائمة بإقليم بلديته تحت رقابة الوالي، حيث يعود له الترخيص استثناءا بغير ذلك³، وهي مادة غير مسبوقة في قانون البلدية.

يتولى الوالي استدعاء المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال 15 يوما التي تلي الإعلان عن نتائج الانتخابات وهي نفس المهلة التي منحها المشرع لانتخاب الرئيس من طرف المجلس كما سبق ذكره. وقد جاء قانون البلدية بمادة جديدة تنص على إعداد محضر بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده و الرئيس الجديد خلال 08 أيام التي تلي تنصيبه، وترسل نسخة منه إلى الوالي، كما يخطر المجلس

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المرسوم رقم 84 المتعلق بتكوين البلديات المؤرخ في 01 ديسمبر 1984، العدد 67، 1984، ص 2288.

² - المادة 67 من القانون البلدي 10-11.

³ - المادة 63 من القانون البلدي 10-11.

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجاً

الشعبي البلدي بذلك، وأحالت على التنظيم تحديد خصائص ومضمون هذا المحضر الذي يعد محضراً لتسليم واستلام المهام.

2- انتهاء المهام: إضافة إلى حالة الوفاء وانتهاء مدة العهدة تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي

البلدي للأسباب نفسها التي تنتهي بها مهام باقي أعضاء المجلس والمتمثلة في:

*الاستقالة:

وتتمثل في تعبير رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة وكتابة عن رغبته في التخلي إدارياً عن رئاسة المجلس، وتنص المادة 73 من القانون 10-11 على أن يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل دعوة المجلس للاجتماع لتقديم استقالته وتثبت هذه الاستقالة عن طريق مداولة وترسل إلى الوالي.

*التخلي عن المنصب بسبب الإستقالة: يعد متخلياً عن منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل طبقاً لأحكام المادة 73. ويتم إثبات التخلي عن المنصب في أجل 10 أيام بعد شهرين من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله ويستخلف في مهامه.¹

* التخلي عن المنصب بسبب لغياب غير المبرر: وهي حالة جديدة تضمنتها المادة 75 من قانون البلدية 11-10 وتتعلق بحالة التخلي عن المنصب غير المبرر في حالة انقضاء 40 يوم من غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي دون اجتماع المجلس في جلسة استثنائية يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب ويتولى نائب الرئيس شؤون البلدية مؤقتاً طبقاً لأحكام المادة 75.

* إلغاء حالة سحب الثقة: مع تزايد حالات سحب الثقة من رؤساء المجالس الشعبية البلدية وتعطل مصالح المواطنين فإن المشرع حرص في صياغته للقانون الجديد على منع سحب الثقة في السنة الأولى للعهد وكذا في السنة الأخيرة ويجب توفر نصابي ثلثي المنتخبين من أعضاء المجلس يجتمعون في دورة غير عادية.

3- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته واختصاصاته تارة كممثل للبلدية وتارة أخرى ممثل للدولة وفي مايلي نفضل بعض الشيء في هذه الصلاحيات:

¹ - المادة 73 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

1-1 صلاحياته بصفته ممثلا للدولة:

يحوز رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصفة على مجموعة من الصلاحيات والمهام، وتعود هذه المهام للدولة وهي على النحو التالي:

- ضابط الحالة المدنية: لقد أضفت المادة الأولى والثانية من قانون الحالة المدنية وبينت من هم ضباط الحالة المدنية، حيث أضفت على رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية وهذا بقوة القانون ونظرا لاستحالة أن يباشر رئيس المجلس الشعبي البلدي لهذه المهام فقد خول له القانون هذه المهام إلى موظفين يختارهم من بين موظفي البلدية الدائمين وذلك تحت رقابته ومسؤوليته وتمثل هذه الصلاحيات في مايلي:¹
- تلقي التصريح بالولادات وتسجيلها في سجلات الحالة المدنية .
- تحرير وتسجيل عقود الزواج وفقا لأحكام القانون.
- تلقي التصريح بالوفيات وتسجيلها في سجلات الحالة المدنية .
- السهر على حفظ ورعاية السجلات المستعملة ومحفوظات البلدية.
- استلام شهادات الإعفاء من سن الزواج بالنسبة للقاصرين وشهادات الإعفاء بالنسبة لموظفي الأمن.
- الضبط الإداري: تتمثل مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال في مايلي:
- المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأماكن
- ضبط حسن النظام العام في جميع الأماكن العمومية التي يتواجد بها الأشخاص.
- اتخاذ كل الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها.

1-2 صلاحياته بصفته ممثلا للبلدية: باعتبار أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية فهي تحتاج إلى من يعبر

- عن إرادتها ولهذا أسند القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي على أن يمثلها حيث يتمتع بالصلاحيات التالية.
- يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية ، وينبغي عليه المشاركة فيها حسب التزاماته المحددة في هذا القانون.²

¹ - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، (القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، عين مليلة ، الجزائر، 2011، ص40.

² - المادة 78 من قانون البلدية 10 - 11.

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجاً

- وحسب المادة 78 من نفس القانون يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما.
- يرأس رئيس المجلس الشعبي البلدي المجلس وبهذه الصفة يستدعيه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه ويعد مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها، كما يسهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي ويطلع على ذلك وهذا حسب نص المادة 79 و 80 من نفس القانون.
- يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وحسب نص المادة 82 وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للبلدية وإدارتها، وفي هذا الصدد يجب عليه القيام بمايلي:¹

- التقاضي باسم البلدية ولحسابها
- إدارة مداخيل البلدية والأمر بالصرف والنفقات ومتابعة تطور المالية البلدية
- إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا.
- القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.
- اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط.
- ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة.

ثانياً: المجلس الشعبي البلدي:

يتكون المجلس الشعبي البلدي من الأعضاء المشكلين للمجلس حيث يختلف عدد الأعضاء من بلدية لأخرى وهذا يرجع إلى الإحصاء العام للسكان في كل بلدية، إذ أن هناك بعض الدول تتجه إلى زيادة عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بغية إشراك عدد كبير من المواطنين في التسيير المحلي لشؤونهم في حين توجد أنظمة أخرى تتجه إلى تقليص عدد أعضاء المجالس البلدية بغية التحكم في المسائل المطروحة على المجلس.² وبالحدوث عن المجلس الشعبي المنتخب فإن القانون الانتخابي هو من يحدد شغل مناصب المجالس المنتخبة وهذا بحسب عدد السكان وهذا ما نصت عليه المادة 79 من قانون الانتخابات 01-12:

- 13 عضواً في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة
- 15 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000

¹ - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 80.

² - محمد حسن عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، ص 36.

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجاً

- 23 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000
- 33 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000
- 43 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 200.01 نسمة أو يفوقه.

ثالثاً: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي:

يحوز المجلس الشعبي البلدي على مجموعة من الاختصاصات سنورها على النحو التالي:

- في مجال التهيئة والتنمية: يتولى المجلس الشعبي البلدي بإعداد برامج السنوية والمتعددة السنوات والموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها مع الصلاحيات المخولة له قانوناً وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية، كما يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة.¹
- في مجال التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز: تزود البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما بعد المصادقة عليهما بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي.²
- ومن جهة أخرى أعطى القانون للبلدية حق الموافقة عند إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة وبموجب المادة 115 من قانون البلدية وضمن الشروط المحددة في التشريع والتنظيم وبمساهمة المصالح التقنية للدولة تتولى البلدية مايلي:

 - التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها.
 - السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن.
 - السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية.

- في المجال الاجتماعي: وفي هذا الشأن تقوم البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقاً للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها، كما تعمل على تسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان النقل المدرسي.

¹ - المادة 107 و 108 من قانون البلدية 10-11.

² - المادة 113 من قانون البلدية .

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجا

ولما كان التفاوت في الإمكانيات الخاصة بكل بلدية فإنه يمكن لهذه الأخيرة وحسب حدود إمكانياتها أن تتخذ كل التدابير الموجهة بترقية تفتح الطفولة الصغرى وحدائق الأطفال والتعليم الحضري والمساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسلية، كما يقع على عاتق البلدية في هذا الإطار اتخاذ كل التدابير التي ترمي إلى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين لاستغلالها.

- في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق: وفي هذا المجال تتكفل البلدية بإنجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج ، وبموجب المادة 123 من قانون البلدية تسهر هذه الأخيرة و بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولاسيما في المجالات التالية :

- توزيع المياه الصالحة للشرب.
- صرف المياه المستعملة ومعالجتها.
- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.
- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.

المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي

يتكون الهيكل التنظيمي لبلدية ورقلة* والذي يتعلق بتنظيم مصالح البلدية حيث يتضمن ما يلي:¹

- رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- الأمين العام للبلدية (الأمانة العامة): وتظم مصلحة العلاقات الخارجية والتوثيق والإحصاء ومصلحة كتابة المجلس الشعبي البلدي.
- تضطلع الأمانة العامة بدور مهم يتمثل في إدارة الشؤون الإدارية للبلدية بالإضافة إلى إعداد برامج عمل المجلس الشعبي البلدي وتكون الأمانة العامة تحت تصرف الأمين العام الذي يشرف على المصالح البلدية والإعداد لاجتماعات المجلس الشعبي البلدي والتنسيق بين مختلف المصالح.

*- الملحق رقم 2.

¹- تم شرح الهيكل التنظيمي للبلدية بناء على وثائق مقدمة من الأمانة العامة للبلدية.

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجاً

- مصلحة العلاقات الخارجية والتوثيق والإحصاء
- مديرية الإدارة والشؤون الاقتصادية والصفقات: وتظم مصلحة المستخدمين مصلحة المالية
- مصلحة المستخدمين: وتتكفل بتسيير الموارد البشرية حيث يسهر مكتب موظفي الأسلاك الإدارية والتقنية بتسيير كافة الحياة المهنية لمستخدمي أعمال اللجان المتساوية الأعضاء وتوجيهات طب العمل.

أما فرع الموظفين الإداريين فيتكفل متابعة تسيير الحياة المهنية للمستخدمين الإداريين المرسمين وتكوين ملفاتهم و المحافظة عليها وتنظيمها، ويتكفل مكتب إعداد الأجور والمرتبات بإعداد الأجور والمرتبات للمستخدمين والمتعاقدين وجميع لواحقها عن طريق الإعلام الآلي بالإضافة إلى إعداد الجداول الإحصائية لمستخدمي الإدارة البلدية.

- مصلحة المالية: ويتكفل مكتب الميزانية بتحضير ميزانية البلدية وحساباتها الإدارية واتخاذ المداولات والقرارات والجداول المرفقة لهذه المستندات والوثائق المرفقة لها وإرسال الميزانية وتوابعها للإدارات المختلفة.
- أما مكتب تنفيذ النفقات قسم التسيير فيتكفل بتنفيذ قسم التسيير للميزانية وتسديد الاعتمادات المالية ومسك ومتابعة دفتر النفقات والإيرادات .
- مكتب تنفيذ النفقات قسم التجهيز ويتكفل بتنفيذ قسم التجهيز للميزانية ، تسديد الاعتمادات المالية متابعة وتسديد الفواتير ووضعيات الأشغال، متابعة سندات القبض، إعداد مختلف الجداول المتعلقة بقسم التجهيز.
- مصلحة الشؤون الاقتصادية: وتتكفل بمايلي:
 - متابعة المحلات البلدية من خلال:
 - إعداد عقود الإيجار وتجديدها
 - متابعة تحصيل حقوق الإيجار
 - الإشراف على الحجز البلدي
- مديرية البناء والتعمير: وتظم مكتب التعمير ومكتب مراقبة الأشغال.
- يتولى مكتب البناء مراقبة الالتزام باحترام وتطبيق القوانين المتعلقة بالبناء وفقا للرخص المسلمة.

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجا

- دراسة وتسليم رخص البناء والتجزئة والهدم ومختلف الترخيصات المتعلقة بالطرق والشبكات.
- إنجاز التحقيقات الخاصة بالبناء والإحصاءات الدورية والعرضية
- إصدار شهادات المطابقة ورخص الإصلاح والترميم.
- ويتكفل مكتب التنظيم بمراقبة البناءات الفوضوية.
- البت في النزاعات التي تنشأ بين الأفراد والجماعات المتعلقة بالبناء وتسويتها.
- رفع النزاعات التي لم يتم تسويتها إلى مديرية التنظيم والمنازعات.

➤ **مديرية التنظيم والشؤون الإجتماعية والثقافية:** وتظم مصلحة التنظيم ومصلحة المنازعات، مصلحة الشؤون الإجتماعية والثقافية.

- **مصلحة التنظيم:** ويتكفل فرع التنظيم بتسليم شهادات الإقامة وشهادات الإيواء وشهادات عدم العمل
 - التصديق على تصاريح بيع السيارات.
 - المصادقة على الإمضاءات والصور المطابقة للأصل
- **مصلحة المنازعات:** ويتكفل بمايلي:
 - تمثيل البلدية في القضايا المعروضة أمام المحاكم.
 - إعداد العرائض ومذكرات الدفع وإبداء الاستشارات القانونية.
- **مصلحة الشؤون الإجتماعية والثقافية:** وتتكون المصلحة من مكتبين .

أ: مكتب الشؤون الإجتماعية ويتكفل بمايلي:

 - المساعدات الإجتماعية، مساعدة تنفيذ الشبكة الإجتماعية، مسك بطاقةية المستفيدين من المساعدات الإجتماعية ، مسك بطاقةية المعوقين، تنظيم الندوات والمعارض المتعلقة بالجانب الاجتماعي وإجراء مختلف التحقيقات الإجتماعية .

ب: مكتب التمهين وتشغيل الشباب ويتكفل بمايلي:

- تسجيل وتوجيه الشباب الراغبين في التمهين
- المصادقة على عقود التمهين
- التنسيق مع الهيئات المعنية بالتمهين لحل المشاكل التي يتعرض لها الممتهين.

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجاً

- تشغيل الشباب في حدود الإمكانيات المتوفرة.
- دراسة طلبات تكوين التعاونيات الحرفية واعتماد قوانينها الأساسية.
- مصلحة حماية البيئة وحفظ الصحة:
 - السهر على تطبيق كافة القوانين والتنظيمات المتعلقة بالصحة العمومية
 - مراقبة نظافة المحلات التجارية والأغذية المعروضة للبيع ومختلف الأنشطة التجارية.
 - المحافظة على نقاوة المحيط العام.
 - مراقبة الأسواق العمومية والمسالخ وبائعي اللحوم.
- **مديرية التجهيز والصيانة:** وتظم الوسائل العامة و مصلحة الإدارة العمومية وصيانة الطرقات
 - مصلحة الوسائل العامة: ويتكون من المخزن الرئيسي الذي يتكفل المسك اليومي لبطاقات التخزين
 - جرد المخزون بالإعلام الآلي
 - صيانة وترتيب وتوزيع وحفظ قطع الغيار
 - ترتيب وتوزيع المواد العامة
 - مسك سجلات وبطاقات مختلف المواد الخاصة بالكهرباء والإنارة.
 - مصلحة الإدارة العمومية وصيانة الطرقات: وتتكفل بمايلي:
 - صيانة تزييف الطرقات العمومية والمساحات العمومية
 - متابعة مشاريع قطاع الطرقات
 - اجراءات معاينة خاصة بالقطاع.

المبحث الثالث: مراحل دراسة الحالة

تقتضي دراسة هذه الحالة المتعلقة بموضوع تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية "دراسة الإدارة المحلية لبلدية ورقلة " وذلك من خلال التطبيق على المصلحة التي تم اختيارها والمتمثلة في مديرية البناء والتعمير على مستوى بلدية ورقلة وذلك من أجل قياس مدى تأثير هذه المصلحة بالإجراءات البيروقراطية المصاحبة للأعمال الإدارية ، ومن أجل القيام بهذه الدراسة وجب التعرف على موضوع الدراسة بشي من التفصيل وكذلك التعرف على المنهجية وطريقة جمع المعلومات بإضافة إلى مراحل دراسة الحالة وفق المعلومات والبيانات المتوفرة ويتم ذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: موضوع الدراسة

المطلب الثاني منهجية الدراسة

المطلب الثالث: مراحل الدراسة

المطلب الأول: موضوع الدراسة

تتكون هذه الدراسة من شقين الشق الأول نظري ركز بشكل عام على دراسة البيروقراطية والخدمة العمومية في الجزائر من خلال التركيز على تأثير المظاهر السلبية للبيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية ومدى قدرة الأجهزة الإدارية على تقديم خدمة في المستوى المطلوب أما في الجانب الثاني فحاولنا إسقاط الجانب النظري على الواقع من خلال الدراسة الميدانية والتي تمت على مستوى بلدية ورقلة وذلك من خلال اختيار المصلحة ذات العلاقة المستمرة والدائمة مع المواطنين والتي تتمثل في مصلحة البناء والتعمير والهندسة مع التركيز على الإجراءات البيروقراطية وكذلك على الموظف ومدى تأثيره على مسار تقدم الخدمة العمومية خاصة إذا كان هذا الأخير غير مؤهل في أداء وظيفته ولم يتلقى أي تكوين أو تدريب.

وما يمكن ملاحظته في مثل هذه الدراسات هي الصعوبات التي تواجه الباحث أثناء جمع المعلومات والبيانات المتعلقة لموضوع الدراسة بحجة سرية المعلومات الإدارية وعدم وجود أرشيف خاص بالإحصاءات المتعلقة بالبيانات وعلى الرغم من ذلك فقد حاولنا جاهدين تجاوز كل العراقيل من أجل الوصول إلى حقائق ونتائج حول الموضوع محل الدراسة .

المطلب الثاني: منهجية الدراسة

لقد تم الاعتماد في هذه الدراسة على طريقة جمع المعلومات والإحصائيات المتعلقة بالخدمة العمومية في بلدية ورقلة ومدى تأثيرها بالإجراءات البيروقراطية وهذا ما سنقوم بدراسته من خلال التطبيق على مصلحة البناء والتعمير وسنركز بالخصوص على رخصة البناء ورخصة التجزئة باعتبارهما الرخص الأكثر طلبا وعلى اعتبار كذلك أن الإجراءات الإدارية هي نفسها تقريبا بالنسبة لبقية الرخص والشهادات الإدارية ولهذا تم اختيار نموذجين فقط على اعتبار أن هذه المصلحة تعد الأكثر ارتباطا بالخدمات التي يطلبها المواطن على المستوى المحلي ولأن دراسة جل المصالح قد يخرج الدراسة عن نطاقها ومجالها المحدد كما قد يتطلب دراستها مدة زمنية طويلة ولهذا سوف يتم اعتماد مؤشر السرعة والنوعية أي مدة التحضير إلى غاية التسليم وذلك من أجل قياس مدى تأثير الإجراءات البيروقراطية على تحسين الخدمات العمومية بهذه المصلحة وذلك بدراسة الملف من الناحية الإدارية ومن ناحية الإجراءات البيروقراطية المصاحبة للعملية على مستوى المصلحة محل الدراسة ، إلى جانب ذلك أخذ رأي ومدى رضا المواطن حول الخدمات المقدمة من قبل هذه المصلحة.

المطلب الثالث: مراحل الدراسة

ستختصر مراحل دراسة الحالة على مستوى مصلحة البناء والتعمير والهندسة وذلك من خلال دراسة إجراءات إيداع الملف الإداري على مستوى المصلحة المعنية حتى تسليم الرخصة .

➤ مصلحة التعمير والهندسة:

تعمل هذه المصلحة على إعداد وإنجاز الشهادات التالية: رخصة البناء، رخصة التجزئة، شهادة التعمير، شهادة التقسيم، شهادة المطابقة، رخصة الهدم.¹

❖ رخصة البناء :

تعرف رخصة البناء على أنها الرخصة التي تمنحها سلطة إدارية مختصة لإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل تنفيذ أعمال البناء.²

ولتسليم رخصة البناء لابد من إتباع مجموعة من الإجراءات هي على النحو التالي:

أولاً: إجراءات منح رخصة البناء حسب المرسوم 91-176

حسب نص المادة 33 من المرسوم التنفيذي 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1991 والتي تحدد كيفية تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، إلا أن المشرع فرض رخصة البناء على تشييد لبناية من دون النظر للمستفيد من هذا المبنى أيا كان شخصا عاما أو خاصا، حيث لم يفرد إجراءات خاصة لكل منهما للحصول على رخصة البناء، وللحصول على رخصة البناء لا بد من إتباع إجراءات معينة نص عليها التشريع الخاص بالعمران تتمثل في مايلي:

¹ - تجدر الإشارة هنا أننا نقوم بدراسة الإجراءات البيروقراطية على مستوى مصلحة البناء والتعمير من خلال المقارنة بين المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1991 والذي يحدد كيفية التحضير لعقود التعمير وتسليمها للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 26 الصادرة في 01 جوان 1991 والذي تم إلغائه بموجب المادة 94 واستبداله بالمرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015 والذي يحدد كيفية التحضير لعقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 07 الصادرة في 12 فبراير 2015.

² - عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثالث، 2008، ص

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجاً

1- الملف الإداري: ويتكون من مجموعة الوثائق الإدارية الضرورية لتكوين الملف الخاص برخصة البناء*

وهي:

- موضوع الطلب: ويعتبر تقديم الطلب إجراء ضروري للحصول على رخصة البناء بحيث لا يمكن الحصول على هذه الرخصة دون هذا الشرط كما نصت على ذلك قوانين التعمير.
- الملكية: حسب المادة 34 من المرسوم 91-176 ينبغي أن يتقدم بطلب رخصة البناء والتوقيع عليه من المالك أو موكله أو المستأجر لديه المرخص له قانوناً أو الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية، وهنا إشارة إلى أن المشرع لم يجعل طلب الحصول على رخصة البناء قاصرة على المالك فقط .

ونظراً لما يترتب عند منح هذه الرخصة من القيام بأعمال بناء قد تشكل خطراً على الآخرين خاصة إذا خالفت الشروط المنصوص عليها في التشريع ولمقتضيات الأمن والقواعد الصحية ولتحديد المسؤول سواء كان مالك الأرض أو المهندس، ولذلك نصت المادة 35 من نفس المرسوم أن يرفق طلب البناء بملف يشمل على الوثائق التالية:

- تصميم للموقع يعد على سلم 1/200 أو 1/500 يشمل على الوجهة وشبكات الخدمة مع بيان طبيعتها وتسميتها ونقاط الاستدلال التي تمكن من تحديد قطعة الأرض.
- مخطط كتلة البناءات والتهيئة المعد على سلم 1/200 أو 1/500 ويشمل على البيانات التالية :
 - حدود القطعة الأرضية ومساحاتها وتوجيهها ورسم الأسيجة عند الاقتضاء.
 - نوع طوابق البنيات المجاورة أو ارتفاعها أو عددها.
 - ارتفاع البنايات الموجودة أو المبرمجة أو عدد طوابقها وتخصيص المساحات المبنية أو غير المبنية.
 - المساحة الإجمالية للأرضية والمساحة المبنية على الأرض.
 - بيان شبكات قابلية الاستغلال التي تخدم القطعة الأرضية مع مواصفاتها التقنية الرئيسية ونقاط وصل ورسم شبكة الطرق والقنوات المبرمجة على المساحة الأرضية.

- تصاميم معدة على سلم 1/50 للتوزيعات الداخلية لمختلف مستويات البناية والمشملة على شبكة جر المياه الصالحة للشرب وصرف المياه القذرة والكهرباء والتدفئة والواجهات بما في ذلك واجهات الأسيجة والمقاطع الترشيدية
- أما إذا كانت الأرض مبرمجة على قطعة أرض تدخل ضمن أرض مجزأة ففي هذه الحالة لا بد من إرفاق الملف برخصة التجزئة.
- أما إذا كان البناء لغرض صناعي أو استقبال الجمهور فلا بد من إرفاق الملف بمايلي:
 - وسائل العمل وطاقة استقبال كل محل.
 - طريقة بناء الهياكل والأسقف ونوع المواد المستعملة.
 - شرح مختصر لأجهزة التموين والكهرباء والغاز والتدفئة وجر المياه الصالحة للشرب والتطهير والتهوية.
 - شرح مختصر لأدوات إنتاج المواد الأولية والمنتجات المصنعة وتحويلها وتخزينها والوسائل الخاصة بالدفاع ومحاربة الحرائق.
 - نوع المواد السائلة والصلبة والغازية وكمياتها المضررة بالصحة العمومية وبالزراعة والمحيط والموجودة في المياه القذرة المصروفة وانبعثت الغازات وترتيب المعالجة والتخزين والتصفية.
 - مستوى الضجيج المنبعث بالنسبة للبنىات ذات الاستعمال الصناعي والتجاري والمؤسسات المخصصة لاستقبال الجمهور.
- قرار الوالي المرخص بإنشاء أو توسيع مؤسسات صناعية أو تجارية مصنفة في فئة المؤسسات الخطيرة وغير الصحية والمزعجة.
- دراسة مدى التأثير المنصوص وذلك بالنسبة للمشاريع الملحقة .
- وإضافة إلى ذلك فقد اشترط المشرع أن تعد الوثائق المرفقة بطلب رخصة البناء وتؤشر من قبل مهندس معماري¹ وتستثنى تأشيرة المهندس بالنسبة للأشخاص الذين يصرحون أنهم يريدون تشييد أو تحويل مبنى لهم يوجد في :
 - في إقليم بلديات محددة أو مصنفة طبقا للأحكام التشريعية أو التنظيمية التي تطبق عليهم.
 - لا يتعدى عرض استعمال آخر غير زراعي مساحته 160 مترا مربعا خارج المبنى.

¹ - المادة 36 من المرسوم التنفيذي 91-176. ص 110.

- لا يتعدى عرض استعمال زراعي أرضيته 500متر مربع خارج المبنى.

الشهادات قد تكون ضرورية لتسليم مثل هذا النوع من الرخص.

ولكن تجدر الإشارة إلى أن المدة الزمنية لتكوين الملف الإداري الخاص بطلب الحصول على رخصة البناء تفوق أحيانا السنة نظرا لصعوبة الحصول على كل الوثائق خاصة ما تعلق بعقود الملكية نظرا للإجراءات البيروقراطية التي تتبعها الجهات المعنية في إصدار مثل هذه الوثائق .

إضافة إلى ذلك فإن كثرة الوثائق الإدارية المطلوبة في بعض الأحيان دون ما الحاجة إليها تعطل من تكوينه وهذا ما يجعل المواطن مرهون بالفترة الزمنية من أجل الحصول الخدمة العمومية وإذا احتسبت المدة الزمنية لإصدار الرخصة أو الشهادة فإنها تفوق بكثير ما هو منصوص عليه قانونا فقد تتعدى المدة الزمنية شهرين .

2- المدة الزمنية والجهة المختصة بمنح رخص البناء

إن الجهة المختصة التي يعود لها الحق في إصدار رخص البناء حسب المرسوم هو رئيس البلدية والذي يتصرف باعتباره ممثلا للبلدية والذي يتسلم طلب للحصول على رخصة البناء مرفق بالملف من خمس نسخ والتي تشمل على الوثائق والمستندات والبيانات وبعدها يمنح مودع الطلب مقابل ذلك وصل استلام مدون عليه تاريخ إيداع الطلب، وبعدها يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي ملف الطلب في أربعة (04) نسخ إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير لإبداء رأيها حول المطابقة وذلك في أجل الثمانية (8) أيام الموالية لتاريخ إيداع الطلب.¹ أما إذا كان رئيس البلدية يتصرف باعتباره ممثلا للدولة فإنه يرسل ملف الطلب في أربع (04) نسخ إلى المصلحة المكلفة بالتعمير لإبداء رأيها حول المطابقة وذلك في أجل ثمانية (08) أيام الموالية لتاريخ إيداع الملف على أن يبدي رئيس المجلس الشعبي البلدي برأيه خلال شهر ابتداء من تاريخ إيداع الطلب.

وتتولى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية في هذه الحالة بتحضير الملف ويرصد لها شهران (02) لإعادة ثلاث (03) نسخ من الملف مرفقة برأيها وذلك ابتداء من تاريخ استلام الملف.

أما إذا تعلق الأمر بالوالي أو الوزير المكلف بالتعمير لمنح رخصة البناء فإنه بنفس الإجراءات يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإرسال الملف في أربع (4) نسخ إلى المصلحة المكلفة بالتعمير وذلك في أجل ثمانية

¹ - المادة 40 من المرسوم التنفيذي 91-176. ص 27.

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجا

(8) أيام من تاريخ استلام الملف والتي تقوم بدورها بإرسال أربع (4) نسخ من ملف الطلب مرفقة برأيها قصد إصدار رخصة البناء.¹

ويختص الوالي بمنح رخص البناء في الحالات التالية:

- البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهياكلها العمومية.
- منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة وكذلك المواد الإستراتيجية.
- إقتطاعات الأرض والبنايات التالية:
- الواقعة في السواحل والأقاليم ذات الميزة الطبيعية والثقافية البارزة والأراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي والجيد والتي لا يحكمها مخطط شغل الأراضي.²

أما الوزير فيختص بمنح رخص البناء في الحالات التالية:

إذا تعلق الأمر بمشاريع البناء ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية فإن الوزير المكلف بالتعمير يكون مختصا بمنح هذه الرخصة وذلك بعد أخذ رأي الوالي.³

أن المدة الزمنية التي يتطلبها دراسة ملف رخصة البناء بالنسبة للمرسوم 91-176 هو ثلاثة (03) أشهر من تاريخ إيداع الملف و يبدو أن هذه الفترة طويلة من شأنها تعطيل مصالح المواطنين وقد تزيد عن هذه المدة خاصة إذا لم يستوفي الملف المقدم الشروط القانونية المطلوبة إن المرسوم 91-176 يشترط مدة زمنية تقدر بثلاثة أشهر لدراسة الملف بداية من تاريخ إيداع الملف لكن المدة الحقيقية لدراسة الملف أو الطلب تزيد عن ثلاثة أشهر نظرا لكثرة الملفات المودعة وهو يجعل الخدمة المقدمة على مستوى هذه المصلحة تتسم بالبطء والجدول رقم 1 يوضح عدد الطلبات المودعة و الرخص المسلمة خلال السنوات (2012-2014) على مستوى مصلحة البناء والتعمير ببلدية ورقلة.

¹ - عزري الزين، النظام القانوني لرخص البناء في التشريع الجزائري، مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثامن، جوان، 2005، ص23.

² - لعويجي عبد الله، قرارات الهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2011-2012، ص108..

³ - المرجع نفسه، نفس الصفحة.

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية
من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجاً

الرخصة	السنة	عدد الملفات المودعة	الرخص المسلمة	النسبة المئوية
رخصة البناء	2012	631	281	44%
	2013	512	195	38%
	2014	489	147	30%

جدول رقم 1 يوضح عدد الطلبات المودعة ورخص البناء المسلمة خلال السنوات (2012-2014)

ما يمكن ملاحظته على الجدول رقم 1 والذي يمثل عدد الملفات المودعة والرخص المسلمة على مستوى مصلحة البناء والهندسة بمديرية البناء والتعمير أن عملية دراسة الملفات المودعة تتطلب مدة تفوق المدة الزمنية المحددة في المرسوم التنفيذي والتي تقدر بثلاثة أشهر إذ أنه في سنة 2012 تم إيداع 631 ملف طلب رخصة البناء تم تسليم 281 رخصة فقط بنسبة مئوية تقدر ب 44%، أما في سنة 2013 فقد تم إيداع 512 طلب رخصة بناء لم تعالج وتسلم منها إلا 195 رخصة بنسبة تقدر ب 38% وهذه نسبة قليلة جدا ، أما في سنة 2014 ففقت تم إيداع 489 ملف طلب رخصة بناء على مستوى مديرية البناء والتعمير سلمت منها 147 رخصة فقط بنسبة تقدر ب 30%.

وإذا تم البحث في أسباب عدم منح رخص البناء في هذه السنوات فإنه يمكن إرجاع السبب حسب المصالح المعنية إلى المعالجة البطيئة للملفات نظرا لنقص الموارد البشرية على مستوى مديرية البناء والتعمير وهو ما يطرح إشكالية كثرة الإجراءات البيروقراطية في معالجة مثل هذه الملفات.

إضافة إلى ذلك فإن المصلحة المعنية بتحضير هذه العقود عرفت في السنوات المذكورة عدد كبير من الملفات وهو ما شكل عجزا في معالجتها.

وإذا استثنينا توفر كل الشروط المطلوبة في ملف رخصة البناء فإن المدة الزمنية لدراسة الطلب والرد عليه غير كافية نظرا لتأخر الرد من جل المصالح المعنية بالعملية وهذا ما يؤدي بدوره إلى التأخير في تسليم عقود التعمير على مستوى المصلحة المعنية.

3- صدور القرار المتعلق برخص البناء

يبدو أنه من الطبيعي بعد دراسة الطلب والتحقق في الملف من طرف الجهات المختصة وجب عليها أن تصدر قرار الحصول على رخصة البناء وقد يكون القرار الصادر من هذه الجهات المختصة بالموافقة على منح الرخصة إذا توافرت الشروط القانونية المطلوبة وقد يكون بتأجيل الطلب بسبب عدم توفر الشروط القانونية في الطلب وقد يكون بتأجيل البت في الطلب أو بسكوت الإدارة عن الطلب تماما.¹

1- قرار الموافقة بمنح الرخصة:

ويتم ذلك إذا كان الطالب مستوفي للشروط القانونية المنصوص عليها ولهذا فإن الجهة الإدارية المختصة تصدر قرارها بالموافقة على منح الرخصة حيث تنص المادة 47 من المرسوم التنفيذي 91-76 على مايلي:²

" تبلغ السلطة المختصة المقرر المتعلق بطلب رخصة البناء مرفقا بنسخة من الملف إلى صاحب الطلب وإلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية وتوضع نسخة من هذا القرار تحت تصرف الجمهور بمقر المجلس الشعبي البلدي وتحتفظ السلطة التي سلمت رخصة البناء بنسخة من المقرر".

2- قرار عدم منح الرخصة:

يحق للسلطة المختصة أن ترفض منح رخصة البناء وتتجلى صور الرفض في حالتين:

أ: الحالة التي تستوجب رفض منح الرخصة:

تنص المادة 44 من المرسوم التنفيذي 91-176 على أنه لا يمكن أن يرخص البناء إلا إذا كان المشروع المتعلق به موافقا لأحكام مخطط شغل الأراضي المصادق عليه مطابقا لوثيقة تحل ذلك.

وبمقتضى هذا النص فإن الإدارة ملزمة برفض الرخصة كلما كان المشروع مخالفا لأحكام مخطط شغل الأراضي ويمكن أن يكون محل طعن بالإلغاء.

ب - الحالات التي يجوز للإدارة رفض منح رخص البناء

وفق نص الفقرة الثانية من المادة 44 من المرسوم التنفيذي 19-176 فإن للإدارة سلطة تقديرية في اتخاذ قرار الرفض إذا كان مشروع البناء في بلدية التي لا تملك الوثائق المتعلقة بمخطط شغل الأراضي أو

1 - عزري الزين ، المرجع السابق ، ص25.

2- لعويجي عبد الله، المرجع السابق ، ص114.

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجا

وثيقة تحل محله أو كان غير مطابق لتوجيهات مخطط التهيئة والتعمير أو للتوجيهات المنصوص عليها طبقاً للأحكام المحددة في القواعد العامة للتهيئة والتعمير.

وحسب المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28 ماي 1991 يمكن ذكر الحالات التي ترفض فيها الإدارة منح الرخص وهي كمايلي:¹

1- موقع البناء: من حيث خطورة الزلازل وانزلاق التربة والضحيج والإضرار بالآثار التاريخية.

2- الطرق المؤدية للبناء: من حيث عدم إحترام المسافة القانونية بين مشروع البناء والطريق العمومي .

3- رفض الترخيص بالبناء في حالة وجود مخطط شغل الأراضي أو وثيقة تحل محل ذلك.

3- قرار بتأجيل البت في طلب الرخصة

بغية احترام عدد كبير من البنائيات لأدوات التهيئة والتعمير فإن الإدارة تميل إلى تعليق كل طلب رخصة بناء أثناء إعداد مخططات هذه الأدوات إلى غاية المصادقة عليها وهذا حتى لا تكون مشاريع البناء عائقاً أمام مخططات طور الإنجاز وعليه فإن إجراء تأجيل البت في رخصة طلب البناء يعد إجراءً وقائياً إلا أنه يعتبر مساساً بالمصلحة الخاصة من خلال ترك طالب الرخصة ينتظر فترة طويلة وللتوفيق بين المصلحة العامة والخاصة إذا ما قررت الإدارة تأجيل البت في رخصة البناء فإن ذلك يكون باحترام شرطين موضوعين حسب المادة 64 من القانون رقم 90-29 والمادة 45 من المرسوم 91-176.²

- أن تكون اداة التهيئة والتعمير قيد الإنجاز

- أن لا يتجاوز التأخير مدة سنة واحدة.

4- قرار سكوت الإدارة بعد فوات أجل الرد

إن عدم إجابة الإدارة المختصة عن طلب رخصة البناء لا بالموافقة ولا بالرفض ولا بالتحفظ رغم فوات الآجال القانونية يعني موافقة ضمنية، إن القاعدة العامة تقترض بأن سكوت الإدارة يعني الرفض، أما هنا وكاستثناء يعني سكوت الإدارة موافقة ضمنية إلا أن هذه الموافقة الضمنية قد لا تكون في بعض الأحيان كحالة إجراء تحقيق عمومي مسبق، وحالة المشاريع التي تخضع لقواعد خاصة كالمشاريع التي تتطلب دراسة مضادة

¹ - لعويجي ، المرجع نفسه ، ص115.

² - تكواشت كمال، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر ، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية (تخصص قانون عقاري) ، جامعة باتنة ، 2008-2009، ص 110.

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجا

للزلازل وعندما يكون مشروع البناء يقع في المواقع المحمية والحالة الأخيرة عند وجود بناية قائمة وأراد صاحبها التغيير فيها.¹

ثانيا: إجراءات منح رخصة البناء وفق المرسوم التنفيذي 15 - 19

1- الملف الإداري: بالنسبة للملف الإداري الخاص برخصة البناء وفق المرسوم التنفيذي 15 - 19 المؤرخ في 25 جانفي 2015 فإنه لم يضاف شيئا جديدا حسب المادة 43 من المرسوم ماعدا اشتراط المشرع أن تعد الوثائق المتعلقة بالتصميم المعماري وبدراسة الهندسة المدنية المرفقة بطلب رخصة البناء بالاشتراك بين المهندس المعماري ومهندس في الهندسة المدنية، حيث أضاف تأشيرة هذا الأخير.²

وما يمكن ملاحظته أن الملف الخاص بطلب رخصة البناء لم يعدل من الناحية الإدارية والتقنية ولم يطرأ عليه تغير كبيرا إلا في بعض الجزئيات ويرجع السبب حسب حدود علمنا أن جميع الوثائق المطلوبة في مثل هذه الشهادات ضروري نظرا للنتائج التي قد تترتب على أي قرار بخصوص هذا الأمر .

2- المدة الزمنية والجهة المختصة بمنح رخصة البناء

أما بخصوص طلب رخصة البناء حسب المرسوم التنفيذي 15-19 الجديد الساري العمل به فإنه يرسل طلب رخصة البناء والملفات المرفق به في ثلاث (3) نسخ بدل خمس نسخ وهنا إشارة إلى تقليص عدد الملفات ما دام العدد المنصوص عليه قانونا يحقق العرض المطلوب وثمانى نسخ بالنسبة للمشاريع التي تحتاج إلى رأي المصالح العمومية ترسل هذه الملفات إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره الجهة المختصة لاستلام هذه الملفات على أن يسجل تاريخ إيداع الطلب بوصول يسلمه رئيس المجلس الشعبي البلدي في نفس اليوم بعد التحقق من الوثائق الضرورية، وتجمع المصلحة المختصة المكلفة بتحضير طلب رخصة البناء لكي تفصل باسم المصلحة المختصة الموافقات والآراء تطبيقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها لدى الأشخاص العموميين أو المصالح أو عند الاقتضاء لدى الجمعيات المعنية بالمشروع.

إن الأشخاص العموميين أو المصالح أو الجمعيات عند الاقتضاء التي تمت استشارتهم ولم يصدرها ردا خلال ثمانية (8) أيام ابتداء من تاريخ استلام طلب الرأي كأنهم أصدرها رأيا بالموافقة بعد تذكير مدته ثمان

¹ - تكواشت كمال، نفس المرجع ، نفس الصفحة.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المادة 44 من المرسوم المرسوم التنفيذي 15 - 19. الذي يحدد كفاءات التحضير لعقود التعمير وتسليمها .

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجا

وأربعون (48) ساعة¹، وهنا دلالة واضحة على الالتزام الإدارة بالمدة الزمنية المحددة قانونا حتى تتمكن الجهة المعنية من دراسة جميع الملفات .

أما في حالة ما إذا كان تسليم رخصة البناء من طرف الوالي أو الوزير المكلف بالعمران يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي ملف الطلب مرفقا برأي مصالح التعمير التابعة للبلدية في سبع (7) نسخ إلى مصلحة الدولة المكلفة بالعمران قصد إبداء رأي مطابق وذلك في أجل ثمانية (8) أيام الموالية لتاريخ إيداع الطلب. ويتم تحضير الملف من طرف الشباك الوحيد للولاية، ويجب أن يفصل الشباك الوحيد للولاية الذي يرأسه مدير التعمير أو ممثله في الطلبات في أجل خمسة عشر (15) يوما الموالية لتاريخ إيداع الطلب . ولكن تجدر الإشارة إلا أنه من ناحية الممارسة الفعلية فإن هذا الإجراء لا يمكن تطبيقه نظرا للصعوبات التي تم ملاحظتها على مستوى الشباك الوحيد للبلدية إذ يصعب أن يفصل هذا الأخير في العدد الهائل من الملفات في وقت محدد وهو خمسة عشر يوم بعد إيداع الطلب نظرا للعدد الهائل من الطلبات وهو ما يجعل أمر الحصول على الرخصة مرهون بالمدة الزمنية التي قد تزيد بكثير حسب ما هو منصوص عليه قانونا في المرسوم التنفيذي 15-19.

وعلى مستوى الشباك الوحيد للولاية فالوالي من اختصاصه تسليم رخص البناء المتعلقة بالمشاريع التالية:

- التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات منفعة محلية.
- مشاريع السكنات الجماعية التي يفوق عدد سكانها 200 وحدة سكنية ويقل عن 600 وحدة سكنية.
- أما الوزير المكلف بالعمران فيكون من اختصاصه تسليم رخص البناء الخاصة بالمشاريع الآتية:
- التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات منفعة وطنية.
- مشاريع السكنات الجماعية التي عدد السكنات فيها يساوي أو يتعدى 600 وحدة سكنية .
- الأشغال والبنائيات والمنشات المنجزة لحساب الدولة الأجنبية أو المنظمات الدولية ومؤسساتها العمومية.
- المنشآت المنتجة والناقلة والموزعة والمخزنة للطاقة.

¹ - المادة 47 من نفس المرسوم.

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجاً

ولما كان تسليم رخصة البناء من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي فإن الطلب يتم دراسته على مستوى الشباك الوحيد للبلدية¹ ، حيث تم استحداث هذه الآلية على مستوى البلدية، وتتولى مصالح التعمير على مستوى البلدية وتكفل بمايلي:

- استقبال ملفات الطلب التي يتم إيداعها
- تسجيل الطلبات على سجل مؤشر عليه حسب تاريخ وصولها.
- تحضير اجتماعات الشباك الوحيد.
- إرسال الإستدعاءات مرفقة بجدول الأعمال إلى أعضاء الشباك الوحيد
- استحداث بطاقة إلكترونية متفاعلة للطلبات المودعة والردود المخصصة لها
- ضبط البطاقة الإلكترونية.

أما المدة الزمنية التي يتم فيها الفصل في طلبات رخص البناء على مستوى الشباك الوحيد للبلدية فقد حددت بخمسة عشرة (15) يوم التي تلي تاريخ إيداع الطلب² حتى ولو لم تصدر المصالح المعنية التي تم استشارتها رأيها فإنه بعد مضي المدة المحددة يعتبر القرار قانونياً، وهنا إشارة واضحة أن تقليص المدة الزمنية في دراسة الملفات يعتبر إجراء هاماً بالنسبة لصاحب الطلب الذي يجب أن يبلغ من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد عشرون (20) يوم من تاريخ إيداع الطلب بصفة إلزامية، ولكن يتوقف هذا الأجل استثناءً عندما يكون ملف الطلب موضوع استكمال الوثائق أو المعلومات الناقصة التي ينبغي على صاحب الطلب تقديمها ويسري مفعوله ابتداءً من تاريخ استلام هذه الوثائق أو المعلومات.

وتنص المادة السادسة (6) من هذا المرسوم على أنه يمكن لطالب الرخصة الذي لم يرضه الرد الذي تم تبليغه به أو في حالة سكوت السلطة المختصة في الأجل المطلوبة أن يودع طعناً مقابل وصل إيداع لدى الولاية وفي هذه الحالة يحدد أجل تسليم الرخصة أو الرفض المسبب بخمسة عشر (15) يوم، كما يمكن لصاحب الطلب كذلك أن يودع طعناً ثانياً لدى الوزارة المكلفة بالعمران مقابل وصل إيداع في حالة عدم الرد

¹ - المادة 58 من المرسوم التنفيذي 15-19 المتعلقة بإنشاء الشباك الوحيد للبلدية ، حيث ينشأ هذا الشباك بقرار مضي من طرف رئيس الدائرة يجتمع مرة واحدة أو أكثر حسب الضرورة كل ثمانية أيام بمقر البلدية يتشكل من أعضاء دائمين ،(رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله، رئيس القسم الفرعي للتعمير والهندسة المعمارية والبناء أو ممثله، رئيس مفتشية أملاك الدولة أو ممثله، المحافظ العقاري المختص إقليمياً أو ممثله، مفتش التعمير ،رئيس القسم الفرعي للأشغال العمومية أو ممثله، رئيس القسم الفرعي للرأي ومثله، أما الأعضاء المدعويين يمكن أن يكونوا حاضرين أو ممثلين عند الاقتضاء من طرف ،(رئيس القسم الفرعي للفلاحة أو ممثله، ممثل الحماية المدنية، ممثل مديرية البيئة للولاية، ممثل مديرية الثقافة للولاية، ممثل الصحة والسكان، ممثل الشركة الوطنية للكهرباء والغاز).

² - المادة 48 من المرسوم التنفيذي 15-19 ص.31.

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجا

على الطعن الأول خلال المدة المحددة والتي تلي تاريخ إيداع الطعن وفي هذه الحالة تأمر مصالح الوزارة المصالح الولائية على أساس المعلومات المرسله من طرفهم بالرد بالإيجاب على صاحب الطلب بإخطاره بالرفض المسبب في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تاريخ إيداع الطعن. ولكن وحسب حدود علمنا ومن خلال المعلومات المستقاة من طرف المصلحة المعنية أو من خلال شكاوى وتذمر المواطنين تبين أن المدة المحددة للرد على الطعون تفوق بكثير ما تم النص عليه وفق القانون وفي كثير من الأحيان لا يتم الرد على الطعون وهو ما يطرح إشكالية عدم التزام الإدارة بمواعيدها مما شكل هوة كبيرة بينها وبين المواطن.

❖ رخصة التجزئة:

تعرف رخصة التجزئة على أنها العملية التي تهدف إلى تقسيم ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها إلى اثنتين أو عدة قطع من شأنها أن تستعمل في تشييد بناية.¹

أولاً: إجراءات منح رخصة التجزئة وفق المرسوم 91-176

إن التجزئة كعملية عقارية لا تتم إلا بموجب قرار إداري صادر من سلطة مختصة ببناء على طلب الملك أو موكله الذي عليه أن يرفق طلبه بملف كامل يتضمن مجموعة من الوثائق والتي تكون الملف الإداري والتقني.

1- الملف الإداري : يتكون الملف الإداري لرخصة التجزئة من مايلي:²

- عقد ملكية أو توكيل.
- تصميم للموقع يشمل الوجهة والهيكل القاعدية للخدمة مع بيان طبيعتها وتسميتها وكذا نقاط الاستدلال التي تمكن من تحديد قطعة الأرض.
- التصاميم الترشيدية المعدة على سلم 1/200 أو 1/500 تشمل على البيانات التالية:
 - حدود القطعة الأرضية ومساحتها.
 - منحنيات المستوى وسطح التسوية مع مواصفاتها التقنية الرئيسية ونقاط وصل شبكة الطرق المختلفة.

¹ - لعويجي عبد الله، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 124.

* - الملحق رقم 4.

² - المادة 9 من المرسوم التنفيذي 91-176. ص 44.

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجا

- تحديد القطع الأرضية المبرمجة مع رسم شبكة الطرق وقنوات التموين بالمياه الصالحة للشرب.
- تحديد موقع مساحات توقف السيارات ومساحة الخدمات الخاصة.
- موقع البناءات المبرمجة وطبيعة شكلها العمراني).
- مذكرة توضح التدابير المتعلقة بمايلي:
- طرق المعالجة المخصصة لتقنية المياه المرسبة الصناعية من جميع المواد السائلة والصلبة أو الغازية المضرة بالصحة العمومية والزراعة والمحيط.
- طرق المعالجة المخصصة لتصفية الدخان وانتشار الغازات من جميع المواد المضرة بالصحة العمومية.
- تحديد مستوى الضجيج وانبعث الطفيليات الكهرومغناطيسية بالنسبة للأراضي المجزأة للاستعمال الصناعي.
- مذكرة تشمل على البيانات التالية:
- قائمة القطع الارضية المجزأة ومساحة كل قطعة منها.
- نوع مختلف أشكال الأرض مع توضيح عدد المساكن ومناصب العمل والعدد الإجمالي للسكان المقيمين.
- الاحتياجات في مجال الماء والغاز.
- برنامج الأشغال الذي يوضح المواصفات التقنية للمشاريع والشبكات والتهيئة المقر إنجازها.
- دفتر الشروط يعد حسب النموذج الذي يقرره الوزير المكلف بالتعمير يحدد الالتزامات والاتفاقات الوظيفية وذات المنفعة العامة المفروضة على الأراضي المجزأة وكذا الشروط التي تنجز بموجبها البناءات. ويحدد دفتر الشروط زيادة على ذلك تنظيم الملكيات والمغارس والمساحات الخضراء.
- 2- المدة الزمنية والجهة المختصة بمنح رخصة التجزئة.**
- نظرا لتشابه إجراءات الحصول على رخصة البناء والتجزئة في كلا المرسومين التنفيذيين (91-176 و 15-19) ما عدى في المدة الزمنية التي تم تقليصها ولهذا سوف نركز على أهم الإجراءات التي أتى بها المرسوم الجديد 15-19 سواء ما تعلق بالوثائق الإدارية أو المدة الزمنية.
- إن المدة الزمنية التي يتطلبها لدراسة الملف من أجل تسليم شهادة التجزئة حسب المرسوم 91-176 فهي أربعة أشهر في جميع الحالات ، وعندما كان اصدار رخصة التجزئة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية
من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجا

البلدي الذي يتصرف باعتباره ممثلا للدولة فإنه يرسل ملف الطلب في خمس نسخ إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية لإبداء رأي بالموافقة وذلك في أجل 8 أيام الموالية لتاريخ إيداع الملف.¹ أما مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية فإنه يرصد لها مدة شهرين (60 يوما) من أجل إبداء رأيها في الملف، والجدول رقم 2 يوضح عدد الملفات المودعة وخص التجزئة المسلمة على مستوى مديرية البناء والتعمير خلال سنتي (2012-2014).

الرخصة	السنة	عدد الملفات المودعة	الرخص المسلمة	النسبة المئوية
رخصة التجزئة	2012	260	37	14%
	2013	195	18	9%
	2014	210	21	10%

جدول رقم 2 يوضح عدد الطلبات المودعة وخص التجزئة المسلمة خلال

السنوات (2012-2014)

ما يمكن ملاحظته على هذا الجدول رقم 2 أن عدد الملفات المودعة الخاصة برخصة التجزئة على مستوى مديرية البناء والتعمير يفوق بكثير عدد الملفات التي تم معالجتها، إذ نجد في سنة 2012 تم إيداع 260 ملف طلب رخصة التجزئة لم يتم تسليم إلا 37 رخصة فقط بنسبة تقدر ب 14 % وفي سنة 2013 تم إيداع 195 ملف لم يتم معالجة إلا 18 ملف فقط بنسبة تقدر ب 9 % وفي سنة 2014 تم إيداع 210 تم تسليم 21 رخصة تجزئة بنسبة تقدر ب 10%.

ويرجع السبب في ذلك كما سبق وأن ذكرنا إلى المدة الزمنية القصير لمعالجة هذه الطلبات في ظل نقص الإمكانيات المادية والبشرية على مستوى مصلحة البناء والتعمير ضف إلى ذلك كثرة الوثائق المطلوبة في الملف الإداري والتي تتطلب وقت طويل لفحصها من طرف المصالح المعنية وهوما يشكل عائقا نظرا لتأخر هذه المصالح في الرد في الوقت المحدد.

¹ - المادة 15 من المرسوم 91-176. ص 56.

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجاً

ولما كان تسليم رخصة التجزئة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية فإنه يسلم رخصة التجزئة بالنسبة لجميع الاقطاعات أو البناءات الواقعة في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي بعد الإطلاع على الرأي الموافق للوالي.

وإذا تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة فإنه يرسل نسخة من ملف الطلب إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على المستوى الولائي في أجل الثمانية (8) أيام الموالية لتاريخ إيداع الملف إجراء جوهرياً، ولكن لم يفهم سبب إلزام المشرع هذه المصلحة بإبداء رأيها بالموافقة وهو ما تجنبه المشرع في الفقرة الثانية من المادة 15 بحيث لم يحدد رأي هذه المصلحة.

في حين يختص الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير بمنح رخصة التجزئة في الحالات التالية:¹

- البنايات والمنشآت لحساب الدولة والولاية وهياكلهما العمومية .
- منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع الطاقة وكذلك الموارد الإستراتيجية.
- اقتطاعات الأرض والبنايات الواقعة في المناطق المشار إليها في المواد 45، 46، 48، 49 من القانون 90-29.

ثانياً: إجراءات منح رخصة التجزئة وفق المرسوم التنفيذي 15 - 19

1- الملف الإداري

بالنسبة للملف الإداري الخاص بنفس الشهادة أي شهادة التجزئة فإنه لم يطرأ عليه أي تغيير في عدد الوثائق الإدارية فهي نفس عدد الوثائق المطلوبة حسب المرسوم التنفيذي 15-19 الجاري العمل ما عدى اشتراط تأشيرة المهندس المعماري ومهندس مسح الأراضي عند إعداد الملف البياني والتقني ويتم ذلك من طرف مكتب دراسات في الهندسة المعمارية أو التعمير²، وذلك لخطورة القرار الذي يمكن أن ينتج عن أي مخالفة للمعايير التي ينص عليها القانون ولهذا شدد المرسوم التنفيذي 15-19 الجاري العمل به على هذا الإجراء .

2- المدة الزمنية والجهة المختصة بمنح رخصة

تنص المادة العاشرة (10) من المرسوم 15-19 على أن ترسل رخصة التجزئة والوثائق المرفقة به في جميع الحالات إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويحدد تاريخ إيداع الطلب على وصل إيداع يتم تسليمه من

¹ - لعويجي عبد الله، المرجع السابق، ص 131.

² - المادة 9 من المرسوم التنفيذي 15-19.

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجا

طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي في نفس اليوم بعد التحقق من الوثائق الضرورية التي ينبغي أن تكون مطابقة لتشكيل الملف على النحو المنصوص عليه .

وتجمع المصلحة المختصة المكلفة بتحضير رخصة التجزئة الآراء والموافقات تطبيق للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، ويعد الأشخاص العموميين والمصالح التي تمت استشارتهما ولم يصدروا ردا في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من يوم استلام طلب إبداء الرأي كأنهم أصدروا رأيا بالموافقة.¹

وما يمكن ملاحظته بخصوص المدة الزمنية فإن المشرع عمد إلى تقليص المدة التي حددت بالنسبة للمصالح لإبداء رأيها حول الموضوع فبدل شهرين أصبحت المدة خمسة عشر يوم فقط وهنا دلالة واضحة من السلطة المركزية على تخفيض الإجراءات البيروقراطية من خلال تخفيض المدة الزمنية حتى تتمكن الإدارة من الرد على طلبات المواطنين، ولكن هل هذه المدة كافية للرد على الكم الهائل من الطلبات على مستوى المصالح المعنية أم أن هذه المصالح قد تتجاوز هذه المدة؟.

ولكن حسب حدود علمنا ومن خلال الوقوف على المصلحة المكلفة بدراسة هذه الملفات فقد تبين أن المدة الزمنية والمقدرة بخمسة عشر يوم غير كافية لدراسة الكم الهائل من الطلبات وهو ما عبر عنه كل الموظفين على مستوى المصلحة نظرا لنقص الإمكانيات المادية والبشرية.

وحسب المادة 14 من المرسوم التنفيذي 15-19 يكون إصدار رخصة التجزئة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي والذي يتصرف باعتباره ممثلا للبلدية أو للدولة في حالة مخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو الذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي تتم دراسة الملف على مستوى الشباك الوحيد للبلدية حسب نفس الأشكال المنصوص عليها قانونا

وفي حالة عدم وجود مخطط شغل الأراضي مصادق عليه أو تجاوز مرحلة التحقيق العمومي، أو إذا كان تسليم رخصة التجزئة من اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالعمران تتم دراسة الملف على مستوى الشباك الوحيد للولاية، وفي هذه الحالة يرسل الشباك الوحيد المكلف بدراسة الملف أربعة (4) نسخ من الملف إلى الهيئة في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ إيداع الملف على مستوى البلدية.²

ويعد تسليم رخصة التجزئة من اختصاص الوالي بالنسبة إلى مايلي:

- المشاريع ذات الأهمية المحلية.

¹ - المادة 12 من المرسوم التنفيذي 15-19.

² - المادة 15 من المرسوم التنفيذي 15-19 ، ص 47.

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجاً

- المشاريع غير الواقعة في مناطق غير مغطاة بمخطط شغل أراض مصادق عليه.

إن التفكير في استحداث مثل هذه الآلية الجديدة والمتمثلة في الشباك الوحيد والذي يضم جميع المصالح المعنية داخل مقر البلدية والذي تجتمع مرة كل ثمانية أيام من أجل دراسة الملفات والبت فيها من شأنه ربح الجهد والوقت وتقليص الإجراءات البيروقراطية والدفع بتحسين الخدمة العمومية على المستوى المحلي .

ولكن تجدر الملاحظة أن المدة الممنوحة للمصالح المعنية الموجودة على مستوى الشباك الوحيد بالبلدية والمتمثلة في خمسة عشر (15) يوم غير كافية لدراسة الكم الهائل من الملفات نظرا لنقص الإمكانيات البشرية والمادية الكفيلة لمعالجة مثل هذه الملفات صف إلى ذلك أن أغلبية المصالح المعنية والتي يتم استدعائها للحضور على مستوى الشباك الوحيد بالبلدية لإبداء رأيها في الملفات لا تحضر في غالب الأحيان ما دام أن الملفات ترسل إلى مصالحها فيما بعد ولكن إذا تجاوزنا هذا المشكل المتعلق بحضور المصالح المعنية لشباك البلدية فإننا نعق في مشكل حجية عدم كفاية الوقت للبت في هذه الطلبات الكثيرة .

وحرى بنا أن نتساءل هنا عن المغزى من إنشاء هذه الآلية على مستوى البلدية ما دامت لم تحقق النتائج المرجوة منها رغم المدة القصيرة عن تاريخ إنشائها ولكن يبدو حسب ما تم ملاحظته من خلال حضور أحد الاجتماعات على مستوى الشباك الوحيد بالبلدية والذي يعقد مرة واحدة كل أسبوع على مستوى المصلحة المعنية للبت في الطلبات فإن التقدم في معالجة الكم الهائل من الملفات بقي بطيئا والدليل على ذلك هو النسبة القليلة لعدد الملفات التي يتم الفصل فيها كل أسبوع مقارنة بالعدد الكبير من الملفات التي تم إيداعها بحجية عدم كفاية الوقت المخصص لمعالجتها .

إن المدة الزمنية التي حددها المرسوم التنفيذي والتي تقدر بخمسة عشر (15) يوم غير كافية للفصل في الكم الهائل من الملفات على مستوى الشباك الوحيد للبلدية وهو ما يطرح إشكالية التعارض بين قرارات السلطة المركزية التي حددت هذه المدة دون الرجوع للأخذ برأي الإدارة على المستوى المحلي وبين الإدارة البيروقراطية التي تعمل في الغموض وتحاول في نفس الوقت أن تبين آليات الثقة في نفسها وعلى قدرتها في تحدي القرار المركزي مقابل أي قرار ينتج عنها .

كما تطرح مشكلة نقص الإمكانيات المادية والبشرية على مستوى مصلحة البناء والتعمير بلدية ورقلة عاملا آخر يضاف إلى العوامل الأخرى والتي لها علاقة في تأخير الرد على الطلبات وبالتالي تسجيل مستوى بطيء من الخدمة العمومية لأن العدد الكافي من الموارد البشرية المؤهلة له دور كبير في معالجة الملفات والرد على طلبات المواطنين في الوقت المحدد وهو ما ينقص هذه المصلحة حيث تم تسجيل عدد غير كافي من

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية
من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجاً

الموظفين خاصة في مجال التخصص في الوظائف التي تحتاجها المصلحة والجدول رقم 3 يوضح عدد الموظفين على مستوى مصلحة التعمير والهندسة من حيث العدد ومن حيث المؤهلات اللازمة لشغل المنصب .

الرتبة	العدد	مصلحة التعمير والهندسة
مهندس معماري	3	3 مهندسين على مستوى المصلحة
متصرف إقليمي	1	1 موظف رئيس مصلحة
ملحق للإدارة الإقليمية	1	1 موظف
عون للإدارة الإقليمية	1	1 موظف
عون حفظ البيانات	1	1 موظف
التوظيف على أساس التعاقد .		
عامل مهني من المستوى الأول بالتوقيت الكامل	3	3 موظفين على مستوى مكتب تسليم العقود
عامل مهني من المستوى الثاني بالتوقيت الكامل	1	1 موظف على مستوى مكتب مطابقة البناءات
المجموع	11	/

جدول رقم 3 يوضح عدد الموظفين على مستوى مصلحة البناء والهندسة

ما يمكن ملاحظته على الجدول رقم 3 والذي يوضح عدد الموظفين على مستوى مصلحة البناء والهندسة على مستوى بلدية ورقلة والتي لها علاقة مباشرة بدراسة الملفات المتعلقة برخصة البناء وشهادة التجزئة ومختلف عقود التعمير أنها تفنقر إلى الموارد البشرية المتخصصة في هذا المجال، إذ تتوفر المصلحة على مهندسين فقط والمهندس الآخر تابع لمصالح الولاية وهو ما يشكل عجزاً أمام هذه المصلحة لتغطية جميع المهام المنوطة بها، إذ من غير الممكن أن يتولى موظفين المتابعة التقنية والميدانية لعدد كبير من الملفات على مستوى البلدية والتي يتزايد عدد السكان بها تدريجياً كل سنة .

وما يمكن ملاحظته كذلك أن مصلحة البناء والهندسة تفنقر إلى الموارد البشرية الإدارية وهو ما يعيق عملية استقبال المواطنين والتكفل بملفاتهم إذ تتوفر المصلحة على موظفين فقط عون للإدارة الإقليمية وملحق للإدارة وهو ما يشكل عجزاً في هذا الجانب مما يستدعي في كثير من الأحيان إلى الاستعانة بالفئة المنتمية للتوظيف عن طريق التعاقد والتي تفنقر إلى التخصص والخبرة للقيام بهذه المهام التقنية والإدارية في نفس الوقت وهو ما يستدعي تدخل مسؤول المصلحة المباشر لتغطية العجز المسجل في هذا الجانب في كثير من الأحيان وهذا ما يشكل فراغاً للاستمرار بوتيرة جيدة على مستوى المصلحة في حالة غياب المسؤول المباشر .

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية
من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجا

و يمكن إرجاع سبب هذه الطريقة الخاطئة في توزيع الموظفين على مستوى المصالح البلدية إلى السياسة الخاطئة التي يتخذها مسؤولي البلدية في التوظيف نظرا لسهولة إجراءاتها وكثرة طالبيها دعما لحملة امتصاص البطالة وتوفير مناصب الشغل لكن ما يعاب على القوانين أنها تفتقر إلى مواد تمنع تشغيل بعض فئات من الموظفين دون الآخرين في بعض المصالح الحساسة خاص المتعلقة بالتعامل المباشر بالمواطنين. والمتعلقة ببعض الأعمال التي تتصف بالسرية كمصالح الصفقات العمومية والمحاسبة والمنازعات. ومصحة التعمير وهو ما ينعكس بالسلب على الأداء العام لهذه المصالح من خلال كثرة الإجراءات والتعقيدات البيروقراطية

أما فيما يتعلق بالمواطن ومدى رضاه عن الخدمة المقدمة له وسهولة الحصول على الوثائق و الشهادات و الإجراءات المتعلقة بها على مستوى المصلحة المعنية والمتمثلة في مصلحة البناء والتعمير على مستوى بلدية ورقلة ومن أجل معرفة ذلك تم إجراء جملة من المقابلات مع 50 مواطن و طرح من خلالها بعض الأسئلة المتعلقة بالموضوع ، والجدول التالي يوضح ذلك

النسبة المئوية	النسبة المئوية	لا	نعم	السؤال
8%	92%	4	46	- في رأيك هل تعد البيروقراطية من بين أسباب تأخير الخدمة العمومية؟.
70%	30%	35	15	هل أنت راض عن مستوى الخدمة العمومية المقدمة لك؟.
22%	78%	11	39	هل تلتزم المصلحة المعنية بتقديم الخدمة في الوقت المحدد لها قانونا؟
62%	38%	31	19	هل يتعامل معك الموظف بسلوك جيد

جدول رقم 4 يوضح نسبة مدى رضا المواطن من عدمه عن الخدمة المقدمة له

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجا

- ما يمكن ملاحظته على الجدول رقم 4 والذي يمثل مدى رضا المواطن من عدمه عن الخدمة المقدمة له على مستوى مصلحة البناء والتعمير فإنه يمكن تسجيل الملاحظات التالية:
- بالنسبة للسؤال الأول والمتعلق في إذا ما كانت البيروقراطية من بين الأسباب الرئيسية لتأخير الخدمة العمومية فكانت الإجابة 46 بنعم بنسبة تقدر ب92% و 4 ب لا بنسبة تقدر ب 8%.
- ويمكن إرجاع السبب في ذلك إلى أن البيروقراطية تعرف انتشارا واسعا في الإدارة الجزائرية خاصة على مستوى الإدارة المحلية وهو ما أدى إلى تأخير الخدمة العمومية وضعف جودتها ومن بينها صعوبة حصول المواطن على أبسط الوثائق الإدارية نظرا للتعقيدات المصاحبة لها .
- أما السؤال الثاني والمتعلق بمدى رضا المواطن عن الخدمة المقدمة له على مستوى الإدارة فإن الإجابة كانت 15 نعم بنسبة 30% و 35 ب لا بنسبة 70% وهذا ما يفسر أن النسبة الكبيرة من المواطنين الذين تم مقابلتهم غير راضين عن الخدمة العمومية المقدمة لهم من طرف الإدارة ويرجع السبب حسب البعض منهم إلى أن الإدارة تتجاهل في غالب الأحيان رغبات المواطنين في الحصول على الخدمة بل تتجاهل في بعض المرات للطلبات المقدمة لها من طرف المواطنين.
- أما نسبة 30% من العينة والذين أجابوا أنهم راضون عن الخدمات المقدمة لهم من طرف الإدارة فيرجع السبب في ذلك إلى أنهم لا يترددون عن الإدارة كثيرا وإن ترددوا للحصول على الخدمة فغالبا ما يستعملون الوساطة من أجل الحصول على تلك الخدمة وهذا ما يفسر محدودية هذه الفئة ولكن تبقى النسبة الكبيرة من المواطنين غير راضين عن الخدمة المقدمة لهم عموما.
- أما السؤال الثالث والمتعلق بمدى تقديم المصلحة للخدمة في الوقت المحدد لها قانونا فإن الإجابة كانت 39 بنعم بنسبة تقدر ب 78% و 11 ب لا بنسبة تقدر ب 22% وهو ما يفسر كذلك أن أغلبية المواطنين الذين تم مقابلتهم يرون أن الإدارة غير ملتزمة تماما بالمدة القانونية الممنوحة لتسليم بعض الشهادات وهو عكس ما هو منصوص عليه قانونا ويرجع السبب في ذلك حسب البعض أن الإدارة مازالت تعتمد على الوسائل التقليدية في معالجة بعض المسائل الإدارية إلى جانب ذلك تعد المدة القانونية الممنوحة في معالجة بعض المسائل غير كافية .
- السؤال الرابع والمتعلق بمدى معاملة الموظف للمواطن بسلوك جيد على مستوى المصلحة فإن الإجابة كانت 31 نعم بنسبة تقدر ب 62% و 19 ب لا بنسبة تقدر ب 38% ويرجع السبب في ذلك حسب البعض أن

تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجا

الموظف داخل الإدارة مازال يتصرف وفقا لبعض العادات المرتبطة بسلوكه ولا يلتزم بالقانون وهو ما يؤثر بدوره على تقديم الخدمات العامة للمواطن .

من خلال ما تقدم يمكن تسجيل جملة من الملاحظات فيما يتعلق بمدى رضا المواطن عن الخدمات المقدمة له طرف الإدارة وهي:

- تتميز الخدمة العمومية في الإدارة المحلية بضعف وهذا راجع للجملة الإجراءات البيروقراطية المتبعة في دراسة ومعالجة الملفات الإدارية.
- عدم رضا المواطن بشكل كبير على أداء الإدارة المحلية من خلال الخدمات المقدمة له والتي تتميز في الغالب بالبطئ والجمود.
- عدم إحترام الإدارة للمدة القانونية المطلوبة لتسليم بعض الوثائق والشهادات وهو ما فتح المجال لتجاوز المدة القانونية المسموح بها .
- السلوك السيئ للموظف في تعامله مع المواطن وهو ما يجعل العلاقة فيما بينهم دائما ما تنتسم بالتوتر ففي حين يبحث المواطن عن خدمة جيدة يتمسك الموظف بحرفية القوانين وهو ما يجعل مستوى الخدمة المقدمة داخل الإدارة دون المستوى المطلوب.
- غياب هياكل استقبال المواطنين وتوجيههم إلى المصلحة المعنية والإجابة عن استفساراتهم.
- انتشار السلوكيات السلبية والمظاهر البيروقراطية داخل الإدارة المحلية وهذا ما ساهم في توتر علاقة المواطن مع الإدارة .

خلاصة واستنتاجات

من خلال ما تم دراسته في هذا الفصل المتعلق بتأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجاً وذلك بالتركيز على مديرية البناء والتعمير يمكن استخلاص مايلي:

على اعتبار أن الإجراءات البيروقراطية موجودة في معظم الإدارات فإنه من خلال الدراسة الحالة والتي تمت على مستوى مصلحة البناء والهندسة بمديرية البناء والتعمير من خلال المعالجة الكمية والكيفية لطريقة لتسوية الملفات الإدارية فقد لوحظ أن التعقيدات البيروقراطية ما تزال مصاحبة للعمل الإداري من خلال كثرة الوثائق المطلوبة بالرغم من بعض الإصلاحات التي تمت على مستوى المنظومة القانونية .

كما تعد الإمكانيات البشرية غير المؤهلة من بين أهم العوامل المؤثرة على السير الحسن للخدمة العمومية وهذا ما تم ملاحظته عند دراستنا للإجراءات البيروقراطية المصاحبة لتسوية ملفات عقود التعمير بصفة عامة ويرجع السبب في ذلك إلى صعوبة فهم بعض النصوص القانونية المنظمة لعمل المصلحة المكلفة بهذه العملية.

الخاتمة

لقد اشتملت هذه الدراسة على ثلاثة فصول لمعالجة أحد أهم المواضيع الإدارية والمتمثلة في موضوع البيروقراطية ومدى تأثيره على الخدمة العمومية في الجزائر على اعتبار أن البيروقراطية قد زادت في السنوات الأخيرة بشكل كبير داخل الإدارة الجزائرية مما أثر بدوره على الخدمة العمومية المقدمة للمواطن والذي من حقه أن يحظى بخدمة عمومية في المستوى المطلوب

وعلى اعتبار أن الإدارة الجزائرية كما سبق وأن ذكرنا قد عانت من البيروقراطية خاصة في الفترة الاستعمارية حيث كانت تابعة للإدارة الفرنسية مما انعكس سلبا على أدائها وانتشار المظاهر السلبية للبيروقراطية والمتمثلة في المحاباة والمحسوبية، ناهيك عن الفساد الإداري وأستمر هذا الوضع بعد الاستقلال حيث وجدت الإدارة الجزائرية نفسها دون الكفاءات والإطارات التي تمكنها من تحمل مسؤولية تسيير الجهاز الإداري المثقل بمخلفات الإدارة الاستعمارية من موروث سلبي أثر على الاداء العام للجهاز الإداري.

وعلى اعتبار أن الجماعات الإقليمية (البلدية، الولاية) تعد أحد أهم المرافق الإدارية المنوط بها تقديم خدمات عامة لجمهور المواطنين ويزداد الأمر أهمية خاصة إذا تعلق الأمر بالبلدية التي تعتبر قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في التسيير المحلي، إلا أنه ما يمكن ملاحظته على مستوى مصالح البلدية هو انتشار ظاهرة البيروقراطية بمفهومها السلبي داخل المصالح ذات العلاقة المستمرة بالمواطن مما جعل هذا الأخير يتجه إلى بعض التصرفات اللاقانونية كالتعامل بالرشوة مع موظفي المصالح المنوط بها تقديم خدمات عمومية من أجل قضاء مصالحه.

وعلى الإدارة الجزائرية إذا ما أرادت أن تتفتح على الجمهور من أجل تقديم خدمة عمومية راقية لا بد عليها أن تسير التطورات الحاصلة في المجال الإداري على المستوى العالمي ولا يكفي هذا الأمر وحده ما لم يرافقه التدريب الكافي للموظفين من أجل رفع مستوى الاداء بصفة عامة وهذا ما هو حاصل في جميع الدول المتقدمة أين عمدت منذ الأول على بناء جهاز إداري قوي مكون من المورد البشري الكفاء متجاوزة بذلك كل العراقيل والإجراءات البيروقراطية على اعتبار أن الفرد هو من يتحكم في سير كل عملية إدارية وليس اعتبارات أخرى .

وما يجدر الإشارة إليه هو أن الإدارة الجزائرية عرفت حزمة من الإصلاحات الإدارية عبر مراحل مختلفة كان الهدف منها هو الرقي بمستوى الأداء العام للجهاز الإداري، إلا أنه ما يمكن ملاحظته هو كثرة الإجراءات الإدارية وكثرة صدور اللوائح والتعليمات مما صعب على الموظف البسيط أن يتعامل معها في ظل غياب رؤية إدارية للجهاز العام مما ساهم في انتشار البيروقراطية بمختلف مظاهرها خاصة في البلدية والتي تعد أحد المرافق العمومية .

تساهم كثرة الإجراءات الإدارية وعدم وضوح اللوائح التنظيمية وجمودها في عرقلة تحسين الخدمة العمومية ويرجع السبب في ذلك أن القرارات والتعليمات الإدارية التي تأتي دفعة واحدة دون أن يفهم معناها ولا طريقة تطبيقها مما يجعل مسار الخدمة العمومية يتأثر بهذه الإجراءات والتعقيدات الإدارية وهو ما يؤثر بدوره على الموظف حيث يجد نفسه بين صعوبة فهم القرارات واللوائح التنظيمية وبين ضرورة القيام بمهامه الإدارية ولو من باب الضمير المهني الذي يحتم عليه القيام بواجباته.

أما المورد البشري غير الكفاء وغير المؤهل فقد ثبت في كثير من الأحيان أنه مساهم في تأخير الخدمة المدنية ولهذا فإنه يقع على عاتق الدولة بصفة عامة والجماعات المحلية بصفة خاصة أن تعتمد على العنصر البشري الكفاء وذلك من خلال إعداد دورات تدريبية مستمرة لتكوين الموظفين على جميع المستويات لأن ما تشهده المؤسسات الإدارية من تطور وتزايد عدد المواطنين على المرافق العامة للدولة من أجل الحصول على خدمات كل هذه العوامل تحتم على الموظف أن يكون كفئا وقادر على أداء مهامه بكل احترافية وإلا تحول المرفق العمومي إلى مجرد مباني يقصدها المواطن ولا يحصل منها على شيء، وهنا يمكن القول أن الدورات التدريبية التي قامت بها بعض الجماعات المحلية غير كافية من أجل الرقي بالخدمة العمومية خاصة أن أغلب من يسير ويشرف على المصالح ذات العلاقة المستمرة مع المواطن داخل البلدية هو من الأعوان عدمي الخبرة في المجال الإداري وهو ما انعكس سلبا على الأداء العام للجهاز الإداري على مستوى الجماعات المحلية.

إن غياب رؤية إستراتيجية واضحة المعالم في مجال الإصلاح الإداري لم تعد لها الدولة هو من الأسباب التي جعلت الإدارة الجزائرية وخاصة على مستوى الجماعات المحلية تعاني من البيروقراطية ومن تأخر في مجال تقديم الخدمات العامة في مقابل ذلك فإن كثير من الدول قد قطعت أشواطاً كبيرة في هذا المجال أين نجد الخدمات الإلكترونية حيث تحولت مختلف الإدارات إلى تسهيل

العمليات الإدارية عن طريق استخدام تكنولوجيا المعلومات والانترنت، ورغم المحاولات الجادة من طرف الدولة من أجل عصرنه الإدارة عن طريق الخوض في تجربة الإدارة الإلكترونية في بعض القطاعات كالعُدالة إلا أنها لم تعمم على مختلف الإدارات وإن عممت فإنها طريقة تطبيقها قد تشوبها عيوب وهذا راجع إلى الموظف غير المؤهل وكلها عوامل تساهم في انتشار المظاهر البيروقراطية وتأخير تقديم الخدمات العامة في جميع القطاعات خاصة منها ذات العلاقة المستمرة مع المواطن كالبديية على سبيل المثال.

مما سبق يمكن تقديم جملة من الاقتراحات قد تساهم في حل المشكلة المطروحة والمتمثلة في تأثير البيروقراطية على مجال الخدمات العمومية في الإدارة المحلية ويمكن إجمالها في ما يلي:

- 1- ضرورة العمل على مراجعة لمختلف القوانين واللوائح التنظيمية والتي مر عليها وقت طويل وأصبحت غير ملائمة مع ما هو حاصل في مجال التطور الإداري.
- 2- العمل على تحيين بعض النصوص القانونية المنظمة لمختلف المرافق العمومية ومحاولة تكيفها مع مستجدات ومتطلبات المواطنين.
- 3- إعطاء استقلالية أوسع للجماعات المحلية من أجل القيام بمبادرات في مجال الإصلاح الإداري عن طريق الاقتراحات التي تقدمها هذه الأخيرة .
- 4- ضرورة إشراك الموظف في عملية الإصلاح والأخذ بمقترحاته لأن الملاحظة اليومية لهذا الموظف قد أكسبته خبرة حول أهم العراقيل البيروقراطية داخل الإدارة .
- 5- العمل على تنمية القدرات التكوينية للموظف وهذا لن يتم إلا بإعداد إستراتيجية وطنية واضحة المعالم والأهداف من أجل إعداد القادة الإداريين الذين يشرفون على تكوين الموظفين وشرح وتبسيط كل ما يتعلق بالجانب القانوني أو الجانب التسيري ...إلخ.
- 6- على مستوى الإدارة المحلية وعلى اعتبار أن البلدية حلقة وصل بين المواطن والإدارة ووجب على البلدية أن تعمل على استيعاب المواطن من خلال رصد شبابيك للإعلام والاستفسار حول كل المسائل التي تتعلق بمصالحه اليومية.
- 7- ضرورة التخفيف من الإجراءات البيروقراطية وتعميم استعمال تكنولوجيا المعلومات لتسريع العملية الإدارية مما يخفف الضغط على المصالح ذات العلاقة الدائمة والمستمرة مع المواطنين.

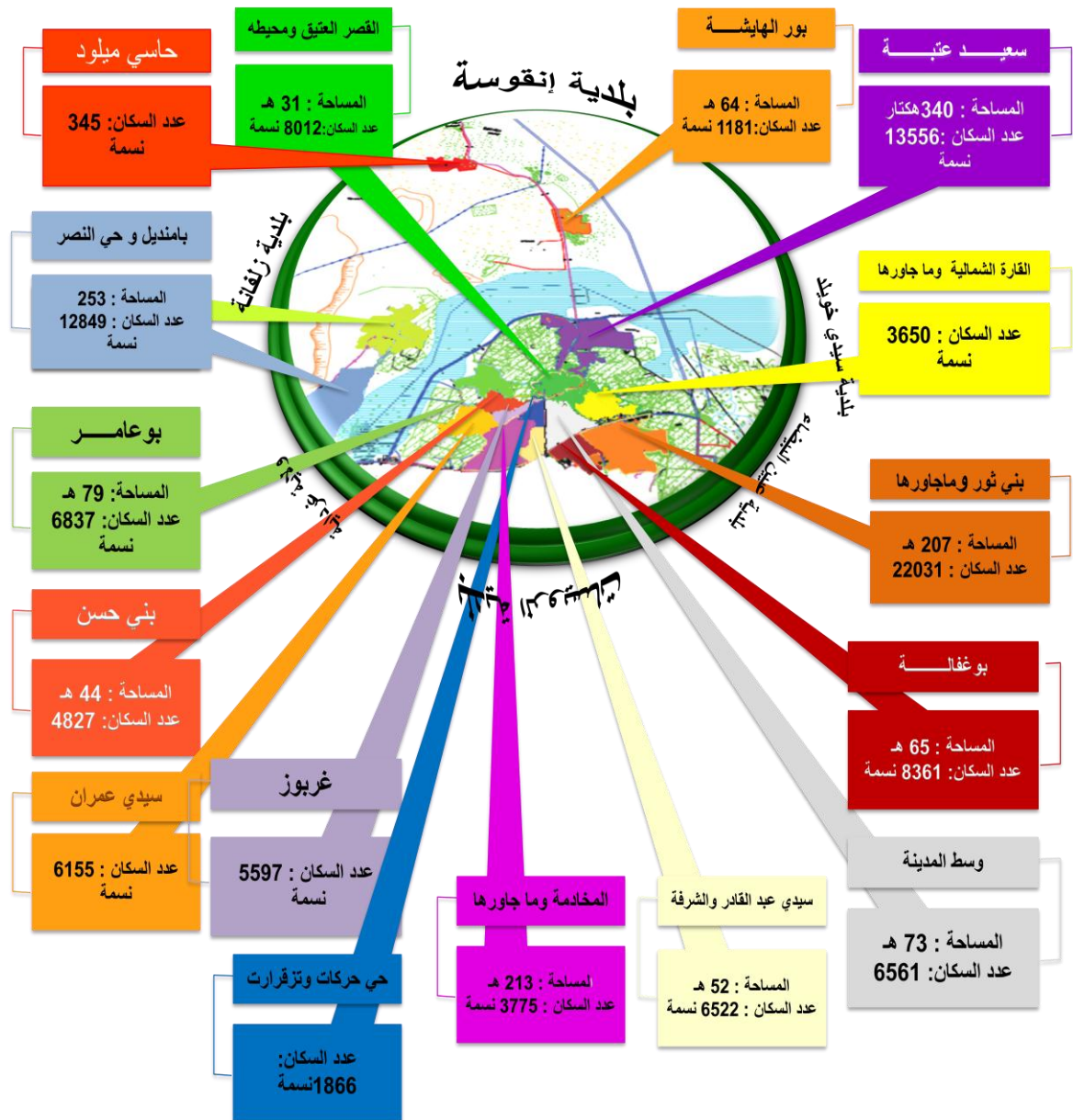
8- ضرورة العمل على تحسين بيئة العمل لأنها المنطلق الأساسي في تحقيق الأهداف الإدارية وخدمة الصالح العام وهذا عكس ما تم ملاحظته أثناء الدراسة الميدانية حيث لا تتوفر بعض المكاتب على أدنى الوسائل والإمكانيات الضرورية.

9- إعادة النظر في التوقيت الخاص بمواقيت العمل خاصة في مناطق الجنوب ومحاولة تكييفها مع الظروف المناسبة للمنطقة وهذا من خلال فتح المصالح ذات الأهمية والتي لها علاقة مستمرة مع المواطنين في أوقات مناسبة حتى يتسنى لهم الاستفادة من الخدمات التي يقدمها المرفق العام.

10- وفي الأخير يلعب الإعلام دورا كبيرا في عملية التوعية بالنسبة للمواطنين والإدارة ولهذا يستحسن أن تعمل الإدارة المحلية على إنشاء فضاء إعلامي يمكن من يقصد هذا المرفق الحيوي أن يتعرف على مختلف المصالح والدور المنوط بها لأنه في غالب الأحيان تنحصر المشكلة الرئيسية في ذهنية الفرد الجزائري الغير قابلة للتبديل والتطور نحو الأحسن سواء تعلق الأمر بالمواطن العادي أو الموظف بمختلف مستوياته في السلم الإداري نتيجة تضافر مجموعة من العوامل النفسية الإجتماعية والبيئية والتي صقلت لنا إنسان جامد وتلك مشكلة أخرى تتطلب دراسة عميقة .

قائمة الملاحق

الملحق رقم 01 الموقع الجغرافي لبلدية ورقلة



المصدر: الأمانة العامة للبلدية

قائمة الملاحق

الملحق رقم 03 نموذج وصل ملف طلب رخصة البناء.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية *****

دائرة *****

بلدية *****

(المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 4 ربيع الثاني عام 1936 الموافق 25 يناير سنة 2015 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها)

ملف رقم

1- إسم ولقب صاحب الطلب.....

2- عنوان صاحب الطلب (رقم ونهج).....

بلدية.....

رقم الهاتف.....

3- نوع

المشروع.....

4- عنوان المشروع.....

.....

5- الوثائق التي تم إيداعها:

- طلب رخصة البناء نموذج خاص

- عقد ملكية أو دفتر عقاري أو نسخة من العقد الإداري +مخطط شغل الأراضي+ القانون الأساسي

إذا كان الملك شخصا معنويا.

قائمة الملاحق

• ملف الهندسة المعمارية:

- 1- مخطط الكتلة.
- 2- التصاميم المختلفة
- 3- مذكرة تتضمن الكشف الوصفي والتقديرى للأشغال والآجال.
- 4- الوثائق المكتوبة التي تدل على البناء يخصص عند الاقتضاء

• الملف التقني:

- 1- مذكرة مرفوقة بالرسومات البيانية الضرورية .
- 2- دراسة الهندسة المدنية.

الملحق رقم 04 نموذج وصل ملف طلب رخصة البناء.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية *****

دائرة *****

بلدية *****

(المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 4 ربيع الثاني عام 1936 الموافق 25 يناير سنة 2015 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها)

ملف رقم

3- إسم ولقب صاحب الطلب.....

4- عنوان صاحب الطلب (رقم ونهج).....

بلدية.....

رقم الهاتف.....

3- نوع المشروع.....

4- عنوان المشروع.....

.....

5- الوثائق التي تم إيداعها

- طلب رخصة التجزئة نموذج خاص

- عقد ملكية أو دفتر عقاري أو نسخة من العقد الإداري + مخطط شغل الأراضي + القانون الأساسي إذا كان

الملك شخصا معنويا.

-

قائمة الجداول والأشكال

1- قائمة الجداول

الصفحة	العنوان	رقم الجدول
114	جدول رقم 1 يوضح عدد الطلبات المودعة ورخص البناء المسلمة خلال السنوات (2014-2012)	01
122	جدول رقم 2 يوضح عدد الطلبات المودعة ورخص التجزئة المسلمة خلال السنوات (2014-2012)	02
126	جدول رقم 3 يوضح عدد الموظفين على مستوى مصلحة البناء والهندسة	03
127	جدول رقم 04 يوضح نسبة مدى رضا المواطن من عدمه عن الخدمة المقدمة	04

قائمة الجداول والأشكال

2- قائمة الأشكال

الصفحة	العنوان	رقم الشكل
81	توزيع الموظفين في الخدمة العامة وفقا لطبيعة القانونية لعلاقة العمل	01
82	توزيع الموظفين حسب نوع نشاط الإدارة	02
83	توزيع موظفي الوظيفة العمومية حسب القطاعات الوزارية	03
84	توزيع الموظفين حسب درجة التأهيل	04

قائمة المراجع:

➤ باللغة العربية:

أولا: الوثائق الحكومية الرسمية:

- 1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 84 المتعلق بتكوين البلديات، **الجريدة الرسمية** العدد 67 المؤرخ في 01 ديسمبر 1984.
- 2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي 88-131 المؤرخ في 04 يوليو 1988 **الجريدة** ، العدد 27، 1988.
- 3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1991 والذي يحدد كفيات التحضير لعقود التعمير وتسليمها، **الجريدة الرسمية** العدد 26 الصادرة في 01 جوان 1991.
- 4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 96-212 المؤرخ في 15 يونيو 1996 والذي يتضمن تحديد صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي، **الجريدة الرسمية** ، العدد 37 يوليو 1996 .
- 5- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 2000-372 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000 المتضمن إنشاء لجنة إصلاح هيئات ومهام الدولة، **الجريدة الرسمية** رقم 71 المؤرخة في 26 نوفمبر 2000.
- 6- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015 والذي يحدد كفيات التحضير لعقود التعمير وتسليمها، **الجريدة الرسمية** العدد 07 الصادرة في 12 فبراير 2015.

ثانيا: القواميس والمعاجم:

- 7- إدريس سهيل، المنهل الوسيط، قاموس فرنسي عربي، منشورات دار الآداب، بيروت، 2005.
- 8- العمر معن خليل، معجم علم الاجتماع المعاصر، دار الشروق للنشر والتوزيع، ط1، 2006 .

ثالثا: الكتب:

- 9- أبو بكر فاتن أحمد، نظم الإدارة المفتوحة، (ثورة الأعمال القادمة للقرن الحادي والعشرين)، ط1، ايتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، 2000.
- 10- إدريس ثابت عبد الرحمن، المدخل الحديث في الإدارة العامة، الدار الجامعية، دون ذكر بلد النشر 2003.
- 11- الجيلاني حسان، التنظيم والجماعات، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2008.
- 12- الدبس عصام، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، (دراسة مقارنة)، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
- 13- الشماع خليل محمد حسن، وحمو خضير كاظم د، نظرية المنظمة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2000.
- 14- الطيب مولود زايد، علم الاجتماع السياسي، منشورات جامعة السابع من أبريل، ليبيا، ط1، 2007.
- 15- القيروتي محمد قاسم، مهدي حسن زويلف، المفاهيم الحديثة في الإدارة، (النظريات والوظائف)، عمان، ط3 1993.
- 16- الكبيسي عامر، الفكر التنظيمي، (التنظيم الإداري الحكومي بين التقليد والمعاصرة)، دار الرضا للنشر، دمشق، ط1، 2000.
- 17- المنيف إبراهيم عبد الله، تطور الفكر الإداري المعاصر، دون ذكر دار النشر، 1993.
- 18- المدني توفيق، هذه هي الجزائر، ب ط، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1956.
- 19- النعيمي صلاح عبد القادر، الإدارة، الطبعة العربية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان 2008.
- 20- النعيمي عبد الحميد محمود، مبادئ الإدارة العامة، دون ذكر بلد النشر، منشورات، 1997.
- 21- النعمان منصور، العمري غسان ديب، البحث العلمي حرفة وفن، ط1، دار الكندي للنشر والتوزيع، عمان، 1998.
- 22- الهواري سيد، الإدارة، (الأصول والأسس العلمية)، مكتبة عين شمس، 1976.
- 23- بعلي محمد الصغير، المؤسسات الإدارية، (نظرية التنظيم الإداري، الإدارة العامة الجزائرية)، دون د م د ت.

- 24- بدران محمد، طرق خصخصة المرافق العامة، (الامتياز، الشركات المختلطة ، المرفق العام)، دراسة مقارنة، منشورات حلي الحقوقية ، ط1، 2009.
- 25- عمار بوحوش ، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962، دار البصائر، الجزائر، ط3، 2008.
- 26- عمار بوحوش ، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، دار الغرب الإسلامي للنشر، بيروت ، 2006.
- 27- بسيوني عبد الغني، القانون الإداري، (دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان)، الدار الجامعية للطباعة والنشر، دم .
- 28- بوسماح محمد أمين ، المرفق العام في الجزائر، ترجمة رجال بن أعمار ورجال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1995.
- 29- حسين عبد الحميد أحمد رشوان، الإدارة والمجتمع،(دراسة في علم اجتماع الإدارة)، مؤسسة شباب الجامعة، 2010.
- 30- جليبي عبد الرزاق، الاتجاهات الأساسية في نظرية علم الاجتماع، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية 2011.
- 31- خرفي هاشمي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية ، دار هومة، الجزائر، 2010.
- 32- درويش، أحمد عبد الرؤوف قضايا التنمية في الدول النامية ، (مقدمة في سسيولوجيا التنمية) ، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، ط1، 2013.
- 33- درويش محمد إبراهيم، بدران محمد محمد، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية القاهرة 2008،
- 34- سلاطنية بلقاسم ، قيرة إسماعيل، التنظيم الحديث للمؤسسة ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، القاهرة ط1، 2008.
- 35- سعيدان علي، بيروقراطية الإدارة الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1981.

- 36- سعودي محمد العربي، المؤسسات المحلية في الجزائر، (الولاية - البلدية)، 1516 - 1962
ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 2011.
- 37- سعيدوني ناصر الدين، ورقات جزائرية، (دراسات وأبحاث في تاريخ الجزائر في العهد العثماني)
ط2، دار البصائر، الجزائر، 2009.
- 38- سويسي عبد الوهاب، المنظمة، (المتغيرات، الأبعاد، التنظيم)، دار النجاح للكتاب، د م، 2009.
- 39- شكافير ريتشاردت، ب.لام روبرت، علم الاجتماع مقدمة موجزة، ترجمة جمال محمد أبو شنب. دم د ت
- 40- طاهر حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 2
2012.
- 41- عبد الرحمن عبد الله، علم اجتماع التنظيم، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006.
- 42- عبد القادر برانيس، تسويق الخدمات والخدمات العمومية، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية
ط1، 2004.
- 43- عبد المجيد محمد فاروق، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي
والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، 1987.
- 44- عبد الوهاب محمد محمد، البيروقراطية في الإدارة المحلية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004.
- 45- علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، (القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011)، دار الهدى
للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، 2011.
- 46- علام اعتماد محمد، دراسات في علم الاجتماع التنظيمي، ط1، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة
1994.
- 47- عوض عامر، السلوك التنظيمي الإداري، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2008.
- 48- عاشور صقر أحمد، الإدارة العامة، (مدخل بيئي مقارن)، دار النهضة العربية، ط1، 1979.
- 49- قاسم محمد أنس، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 1989.
- 50- قرفي عبد الحميد الإدارة الجزائرية مقارنة سسيولوجية، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1،
2008.
- 51- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط5، 1990.

- 52- محمد حسن عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية ، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع ، د س ن.
- 53- محمود محمد فتحي، الإدارة العامة المقارنة، عمادة شؤون المكتبات، المملكة العربية السعودية ، 1999.
- 54- مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 55- مشهد ثروة، إستراتيجيات التطوير الإداري، دار أسامة، الأردن، 2010.
- 56- لباد ناصر ، الوجيز في القانون الإداري ، منشورات ل و ب، سطيف ، 2008.
- 57- لباد ناصر ، الوجيز في القانون الإداري ، مخبر الدراسات السلوكية والدراسات القانونية، سطيف، ط2، 2008.
- 58- هيدي فريل، الإدارة العامة ، منظور مقارن،1 (ترجمة محمد قاسم القيروتي)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979.
- 59- ياسين سعد غالب، الإدارة الالكترونية وأفاق تطبيقاتها العربية، معهد الإدارة العامة، الرياض، 2005.
- باللغة الأجنبية:
- أولاً: بالفرنسية:

61- Michel crozire ,*le phénomène bureaucratique*, paris, Edition seul,1963..

62- Chevallier Jaques: « *le service public* », de France ,France 1^{er} éditions, press univer sitires, 1971.

63- Bleuchot Hervé ,*Approches idéologique de l'élaboration du statut de la fonction publique en Algérie*, In *Revue de l'Occident musulmant et de la Méditerranée*, N° 15-16 , 1973.

64 - Mentr Mesoud, *L'administration En Question réflexion sur les relations administration administres* ,Alger, OPU 1988.

- 65- Mehamed Chérif Belmihoub, *Rapport sur Les innovation dans l'administration et la gouvernance dans les pays méditerranéens: Cas de l'algérie*, Algérie ,Avril 2004 .**
- 66- SBIH Missoum ,*l administration publique algérienne* ,Paris ;Hachette,1973.**
- 67- BENN ADJ TAIB Cherif , *la figure de l administré dans le discours administratif*, la revue Idara ,Volume 02 ,numéro 02,1992**

ثانيا: بالإنجليزية:

- 68- Gratto Liebler , Charles RMc Connelm , *Management Principles for health Professionals*, Library of congress cataloging in Publication, Unted states of Amirican, 2004.**
- 69 -Howard E.MOCURDY, *Public Administration, a Bibliographic Guide*, Library of congress ,Publication data,1985**
- 70-Mishra S.G ,*Democracy In India* , Library Cataloguing ,Editoin 2008.**
- 71-Nada Ahmed Abdel-Basset, *Developing Commitment towards Change in Bureaucracies*, The Case Study of the Egyptian Civil Service Sector, A Thesis Submitted for the Degree of Doctor of Philosophy, University of Stirling , 2009.**

➤ المجلات والمنشورات:

- 71- العربي بوعمامة، رقاد حليلة، الإيصال العمومي والإدارة الإلكترونية (رهانات ترشيد الخدمة العمومية)، مجلة الدراسات والبحوث الإجتماعية، جامعة الوادي، العدد التاسع، 2014.**
- 72- بومدين طاشمة ، التوسع البيروقراطي ، الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي، مجلة دقاتر السياسة والقانون ، العدد السابع ، جوان 2012.**
- 73- خيرة بن عبد العزيز، دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيح الإداري، مجلة الفكر، العدد الثامن، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة ، دون سنة النشر.**

- 74- عبد الرحمن أسامة، البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية، الكويت، سلسلة عالم المعرفة يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، عدد 57 يونيو، 1982.
- 75- عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثالث، 2008.
- 76- عزري الزين، النظام القانوني لرخص البناء في التشريع الجزائري، مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثامن، جوان، 2005 .
- 77- قاسم ميلود، علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمات ومحاولات الإصلاح، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 5، 2012.
- 78- سنوسي خنيش، الإصلاح الإداري وبيئة الإدارة في النظرية والتطبيق، مجلة البحوث الإدارية، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، العدد الأول، السنة 23، جانفي 2005.
- 79- موسى عبد الناصر، مساهمة الإدارة الإلكترونية في تطوير العمل الإداري بمؤسسات التعليم العالي، (دراسة حالة كلية العلوم والتكنولوجيا بجامعة بسكرة، الجزائر)، مجلة الباحث، جامعة بسكرة، العدد 9، 2011.
- 80- م م عبد الستار إبراهيم دهام، التنظيم البيروقراطي إزاء الفكر الإداري المعاصر، (إطار نظري)، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد الثاني، 2008.
- 81- رفاع شريفة، نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية، مجلة الباحث، العدد السادس، جامعة ورقلة، 2008.
- 82- نزيه الايوبي، البيروقراطيات العربية بين تضخم الحجم وتنوع الوظيفة، المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 108، السنة العاشرة، 1988.
- الرسائل و الأطروحات:
- 83- أعتامنة جيا، "الإصلاحات الإدارية والتعددية السياسية في الجزائر" (1990-1992)، رسالة ماجستير، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 1995 .
- 84- تكواشت كمال، «الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر»، رسالة ماجستير في العلوم القانونية تخصص قانون عقاري، جامعة باتنة، 2008-2009.

- 85- مولاي لحسن بن فرحات، "إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006.
- 86- مراح سليمة، "التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2000.
- 87- مرزوق عنتر بن ، معضلة الفساد وإشكالية الحكم الرشيد في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والإعلام ، جامعة الجزائر، 2013.
- 88- عقون شراف ، "سياسة تسيير الموارد البشرية بالجماعات المحلية"، (دراسة حالة بولاية ميلة) ، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، قسنطينة، 2006، 2007.
- 89- عيد محمد القحطاني، "تطبيقات الإدارة الإلكترونية وانعكاساتها على المستخدمين من خدمات المديرية العامة للجوازات بمدينة جدة "، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2011.
- 90- لعويجي عبد الله، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية ، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق ، جامعة باتنة، 2011-2012.
- 91- لغويل سميرة، البيروقراطية في التنظيم بين الرؤى النظرية والإمبريقية، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية ، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011، 2012.

➤ المواقع الإلكترونية:

- 92- المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، على الموقع:
[www .D GF P .g o.v.dz](http://www.DGFPO.v.dz)
- 93- مصطفى سليمان البيروقراطية بين علم الاجتماع والسياسة والأدب،/: mhtml:file://h
تم تصفح الموقع يوم 05-01-2015 في الساعة 22:52.
- 94- محمد بن سليمان الضبعان، "التسيير الإداري":
www.Shura.gov.sa / arabic. site/may alah 65 derasa htm,
- 95- نوري منير و بارك نعيمتهو بن داود وهيبة، "الإصلاح الإداري وأهميته في القضاء على التسيير والفساد الإداري وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة"، نقلا عن موقع :
<http://www.univ, chlef.dz/ar/seminaires 2008/décembre 2008/com dic 2008 22.pdf>.

96 -Jaques Chevallier :l'administration face au

Public:www.cersa.cnrs.fr/IMG/pdf/Publication-2.pdf.

97- Dalila BENBABAALI. **La violence de la bureaucratie**

www.laviedesidees.fr2013 .

الصفحة	فهرس الموضوعات
	الإهداء
	الشكر و التقدير
1	مقدمة
10	الفصل الأول: جدلية البيروقراطية والخدمة العمومية- نظرية التنظيم المعاصر -
11	المبحث الأول: البيروقراطية، المفهوم، النظرية، التطور.
11	المطلب الأول: مفهوم البيروقراطية
21	المطلب الثاني: نظرية البيروقراطية
29	المطلب الثالث: البيروقراطية في الدول المختلفة
36	المبحث الثاني: حوكمة الخدمات العمومية من خلال الإصلاح البيروقراطي
36	المطلب الأول: مفهوم الخدمة العمومية
41	المطلب الثاني: أنواع الخدمة العمومية
43	المطلب الثالث: أنواع المرافق العامة
44	المطلب الرابع: المبادئ التي تضبط سير المرافق العامة
47	المطلب الخامس: الإدارة الإلكترونية والحكم الراشد كأساس للإصلاح البيروقراطي
54	خلاصة واستنتاجات
56	الفصل الثاني: البيروقراطية والخدمة العمومية في الجزائر بين الأزمة والإصلاح
57	المبحث الأول: تحديد الهوية البيروقراطية للإدارة الجزائرية
58	المطلب الأول: الإدارة الجزائرية في العهد العثماني
59	المطلب الثاني: الإدارة الجزائرية في العهد الاستعماري
60	المطلب الثالث: الإدارة الجزائرية بعد الاستقلال
64	المبحث الثاني: انعكاسات المظاهر السلبية للبيروقراطية على الخدمة العمومية

67	المطلب الأول: الروتين الإداري
68	المطلب الثاني التسبيب الإداري
69	المطلب الثالث: الإساءة وسوء معاملة الجمهور
70	المطلب الرابع: التحول من سلطة الإدارة إلى إدارة السلطة
75	المبحث الثالث: علاقة البيروقراطية بالخدمة العمومية
76	المطلب الأول: تطور نظام الوظيفة العامة في الجزائر
86	المطلب الثاني: علاقة المواطن بالإدارة المحلية
90	المطلب الثالث: البيروقراطية والإصلاح الإداري
93	خلاصة واستنتاجات
94	الفصل الثالث: تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية من خلال دراسة الإدارة المحلية بلدية ورقلة نموذجا
96	المبحث الأول: موقع بلدية ورقلة
96	المطلب الأول: نبذة تاريخية عن بلدية ورقلة
96	المطلب الثاني: الموقع والحدود
97	المطلب الثالث: التنظيم الإداري
97	المبحث الثاني: الإطار القانوني والهيكل التنظيمي لبلدية ورقلة
97	المطلب الأول: الإطار القانوني للبلدية
103	المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي
107	المبحث الثالث: مراحل دراسة الحالة
107	المطلب الأول: موضوع الدراسة
108	المطلب الثاني: منهجية الدراسة
109	المطلب الثالث: مراحل الدراسة

130	خلاصة واستنتاجات
131	خاتمة
135	الملاحق
138	قائمة الأشكال والجداول
140	قائمة المراجع
149	الفهرس
151	الملخص

ملخص الدراسة :

تتناول هذه الدراسة إبراز كيفية تأثير ظاهرة البيروقراطية على الخدمة العمومية في الجزائر، من خلال دراسة حالة الإدارة المحلية لولاية ورقلة وتعرضت الدراسة إلى حالة بلدية ورقلة نموذجا في محاولة للإجابة على إشكالية مدى تأثير الخدمة العمومية بالبيروقراطية، وخلصت الدراسة إلى أنه بغية تطوير مسار الخدمة العمومية داخل الإدارة المحلية والدفع بها نحو الأحسن وجب تخفيض الإجراءات البيروقراطية عن طريق إصلاح إداري شامل يأخذ في الاعتبار كل ظروف وإمكانيات بيئة الإدارة المحلية حتى لا يحدث تعارض بينها وبين قرارات السلطة المركزية وحتى تتمكن الإدارة من تقديم الخدمات العامة للمواطنين في مستوى الرهانات والتحديات التي تنتظرها.

كلمات مفتاحية :

البيروقراطية، الخدمة العمومية، الإدارة المحلية، الإدارة، الإصلاح الإداري، الإدارة المركزية، المواطن.

Résumé de l'étude :

Cette étude vise à montrer l'influence de la bureaucratie sur le service public en Algérie a travers le cas de l'administration locale de municipalité de Ouargla comme modèle d'étude dans une tentative de répondre au problème de cette étude: dans quelle mesure le service public est touché par la bureaucratie. L'étude conclue que, pour développer le service public au sien de l'administration locale il faut réduire les procédures bureaucratiques à travers une réforme administrative globale qui prend en compte toutes les circonstances et les possibilités de l'environnement de l'administration locale afin de ne pas créer un conflit avec les décisions des autorités centrales pour l'administration soit en mesure de fournir des service public aux citoyen des enjeux et défis qui l' attende à la hauteur.

Mots-clés: la bureaucratie, service public, Administration locale, administration, La réforme administrative ,l'administratif central. Citoyen.

Abstract :

This study aims to show the influence of the bureaucracy on public service in Algeria through the local municipality administration of Ouargla as a study example trying to respond on the study problem: insofar the public service is touched by the bureaucracy.

The study concludes

that, in order to develops the public within the local administration, it needs to reduce the bureaucratic procedures by a global administrative reform which considers all the circumstances and the possibilities of the local administration environment to avoid any conflict with the decisions of the central authorities in order that the administration will be able to provide public services to the citizens, stakes and defiance's that they are waiting for.

Key words: Bureaucracy, public service, Local Administration, Administration, Administrative reform, Central administration, Citizen.