

جامعة محمد خيضر بسكرة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



إصلاح الخدمة العمومية في  
الجزائر

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق  
تخصص قانون إداري

إشراف الأستاذة :

بلورغي نورة

إعداد الطالبة:

عفاف سعودي

الموسم الجامعي : 2018/2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ  
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي  
خَلَقَ الْمَوَدَّعَةَ  
وَالْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي  
خَلَقَ الْمَوَدَّعَةَ  
وَالْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي  
خَلَقَ الْمَوَدَّعَةَ

# شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف الخلق سيدنا محمد ﷺ، أحمد الله حمدا كثيرا يليق بجلاله وعظيم سلطانه وجليل عطائه، أن وفقني وأعانني في إتمام هذه الدراسة.

كما يشرفني أن أتقدم لجزيل الشكر والتقدير لأستاذتي المحترمة "بلورنجي نورة" التي تفضلت بالإشراف على هذا العمل وعلى نائحتها القيمة طيلة فترة إنجازها.

كما أتقدم بشكر خاص وعرفان للأستاذ الفاضل "وعيل حكيم" لما قدمه لي من دعم ومساعدة ونصائح.

ولا ننسى خالص الشكر لـ "ميلود" عامل المكتبة الخارجية لوقوفه معنا ومساعدته قدر الإمكان.

والشكر الجزيل إلى جميع الأصدقاء والزلاء الذين كانوا لي سندا ومعونا في مشواري الدراسي.

وأخيرا أقدم شكري وتقديري إلى كل من ساهم في دعمي ومساعدتي بمعلومة أو نصيحة أو دعوى.

# مقدمة

## مقدمة

تعتبر الإدارة الصورة المعبرة عن مدى تقدم الدولة أو تخلفها، فهي تستمد قوتها وصلابتها من قوة القانون كما تعتبر سلطة رابعة، فبعيدا عن كل الإيديولوجيات تبقى هي التجسيد الفعلي والحقيقي للسلطة فالمواطن الجزائري كان يعاني منذ الاستغلال العقبات وحواجز إجرائية وموضوعية تشنح علاقته بالإدارة العمومية وتحول بينه وبين انتفاعه من خدماتها المختلفة، مما جعل الأداء الإداري أكثر سوءا وردائه لفترة طويلة، تولد عنه تدمير وعدم رضا لدى جمهور المنتفعين، فالنسبة للإدارة سواء كان البلد ينعم بالاستقرار السياسي أو يعرف اضطرابا فإن ذلك لا يحد من سلطة الغدارة بل كل وضع يساهم بطريقته في تقوية العديد من المشاكل بالنسبة للمواطن، والتي جعلته يتهمها بالتقصير والتسيب والتحيز، والابتعاد عن دورها الأساسي والجوهري المتمثل في تقديم الخدمات للمواطن وتلبية حاجاته وهضمها لحقوقه فأصبح ينادي بضرورة إصلاح الوضع وتقويمه، فالجزائر بعد تبنيها لنظام التعددية السياسية وفتحها الساحة السياسية أمام مختلف البرامج والمخططات، شكل ذلك عامل داخليا تولدت عنه القناعة لدى سلطات العمومية لاتخاذ كافة السبل الهادفة إلى كسب ود المواطن الذي يعد طرفا هاما في معادلة العقد الاجتماعي كما ساهمت في ذلك عوامل خارجية تمثلت في ضغوطات المنظمات الدولية على كافة أطراف المجتمع الدولي للاهتمام بأداء منظمات الخدمة العمومية والنهوض به وتحسينه، وصاد بذلك موضوع تحسين الخدمة العمومية اشتغلا ومسعى ترمي السلطات العمومية إلى تحقيقه، وبلغت الجهود المبذولة في سبيل ذلك إلى حد إحداث وزارة منتدبة لدى الوزير الأول مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية فهذه الأخيرة تعد من أهم المواضيع التي تحتل الصدارة في الاهتمامات الدول والحكومات الساعية لتقديم أفضل الخدمات وهذا ما تم ترجمته في العديد من الشعارات كعصرنة الإدارة وتقريبها من المواطن لبلوغ مستوى الجودة في تقديم الخدمات، فنظرا لأهمية الخدمة العمومية قامت الجزائر بمواكبة التغيرات المتسارعة التي أقرتها العولمة فهي مطالبة بعصرنة خدماتها العمومية حيث

## مقدمة

جسدتها في العديد من المبادرات لتحسين وتطوير الخدمة العمومية تماشياً مع التطور الاقتصادي والاجتماعي والتقني لاحتياجات المواطنين وذلك عن طريق حملة من الإصلاحات سعياً لرفع مستوى أدائها من حيث تقديم الخدمة.

### I. أهمية الدراسة:

يعتبر موضوع إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر من المواضيع التي تحتل المراتب الأولى أهمية وذلك لعلاقته بتطوير الدولة والنهوض بها في شتى المجالات فالأهمية تكمن في:

1) تأثر كافة برامج ومخططات إصلاح الخدمة العمومية في الوقت الراهن بالحكم الراشد والتي تقتضي بناء قطاع عام وفعال وقادر على تلبية الحاجات العامة للجمهور بقدر من الكفاءة والاحترافية في الأداء.

2) تزايد الاهتمام الأكاديمي بهذا الموضوع يبرز من خلال إقامة المؤتمرات والملتقيات العلمية بغرض تشخيص الاختلالات التي شهدتها واقع الخدمة العمومية واقتراح أفضل السبل للحد منها والرفع من مستوى تقديم الخدمات العمومية على اختلاف أنواعها.

3) بروز الأهمية أيضاً من خلال المؤثرات المحيطة بفكرة تحسين الخدمة العمومية كونها ضماناً من ضمانات أعمال مبدأ التكيف الذي لا يقل أهمية عن المبادئ الأخرى التي تحكم تنظيم المرافق العامة.

### II. أسباب اختيار الموضوع:

ترجع أسباب اختيار هذا الموضوع والمتمثل في إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر إلى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية.

## مقدمة

### الأسباب الذاتية:

انطلاقاً من قناعاتي واهتماماتي الشخصية تناولنا موضوع إصلاح الخدمة العمومية كونه ساهم في تطوير الدولة والنهوض بها في شتى المجالات.

### الأسباب الموضوعية:

نظراً لما يحمله الموضوع من قيمة علمية وسيرويته أي دائماً في تجديد وتطوير بالنسبة للإصلاحات خاصة في المجال الخدماتي في الجزائر ومحدودية الدراسة والأبحاث التي تخصه وهو ما يشجع الباحثين على بذل مجهودات أكبر، محاولة منهم لإثراء الموضوع أكثر.

### III. صعوبات الدراسة:

بطبيعة الحال واجهتنا العديد من الصعوبات نذكر منها قلة المراجع التي تخص موضوع إصلاح الخدمة العمومية بالجزائر وعلى وجه الخصوص قسم الخدمة العمومية مما جعلنا نلجأ إلى جامعات أخرى رغم عدم الإمكانيات واضطرارنا إلى استعمال الانترنت وتصفح المواقع الحكومية للحصول على المعلومات وتتبع الصحافة الإلكترونية للحصول على تصريحات أو آراء من الخبراء أو المسؤولين في هذا الموضوع.

### IV. أهداف الدراسة:

- 1) التماس مختلف الآليات المتبعة للارتقاء بما هو أفضل وأرقى في مجال اصلاح الخدمة العمومية في الجزائر.
- 2) إزالة الغموض والتعرف على المفاهيم التي تمس الموضوع.
- 3) محاولة توضيح وتبيين فحوى هذا الموضوع وتأثيراته ومردوديته على المواطن.

### V. إشكالية الدراسة:

فيما تكمن الآليات الحكومية التي ساهمت في إصلاح وتطوير الخدمة العمومية بالجزائر؟

يمكننا تدعيم الدراسة بتساؤلات فرعية منها.

- 1) ما المقصود بإصلاح الخدمة العمومية؟
- 2) ما هو دور الإصلاح الإداري في تحسين الخدمة العمومية؟
- 3) فيما تتمثل محاولات إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر؟

### VI. مناهج الدراسة:

- 1) **المنهج الوصفي:** ذلك بمناسبة الوصف الدقيق والتفصيلية للموضوع للحصول على نتائج عملية بطريقة موضوعية، ويتجلى الاعتماد على هذا المنهج من خلال سرد وصف أهم الخصائص والعناصر الخاصة لموضوع الدراسة.
- 2) **المنهج التحليلي:** وذلك لما تم تحليله والاستدلال به من النصوص والقوانين التشريعية بمختلف أنواعها ومراتبها وتحليل الجانب القانوني للموضوع المتعلق بفكرة إصلاح الخدمة العمومية بالجزائر والاستدلال من السياسات المتبعة للدولة للوصول إلى جوهر الموضوع واستبيانها، بغرض استنتاج عناصر ومواطن الإصلاح التي يشهدها نظام تقديم الخدمة العمومية في التشريع الجزائري.

### VII. تقسيم الخطة:

في دراستنا لموضوع إصلاح الخدمة العمومية بالجزائر إرتأينا أن تقسيم هذه الدراسة إلى فصل تمهيدي وفصلين أساسيين.



## مقدمة

---

يتمثل الفصل التمهيدي والذي يعتبر كمدخل هادف لموضوع الدراسة في الإطار المفاهيمي للخدمة العمومية، يحمل في طياته تعريفًا للخدمة وخصائصها ومبادئها وأنواعها أما الفصل الأول فتطرقنا فيه إلى دور الإصلاح الإداري في تحسين الخدمة العمومية درسنا من خلاله مفهوم الإصلاح الإداري وعلاقة الإصلاح الإداري بتحسين الخدمة العمومية بالجزائر كما تناولنا في الفصل الثاني محاولات إصلاح الخدمة العمومية بالجزائر ففصلنا أكثر في مفهوم المرفق العمومي والإدارة الإلكترونية.

# الفصل التمهيدي:

الإطار المفاهيمي للخدمة العمومية

تعتبر الخدمة العمومية من المفاهيم الرائدة والمتداولة فهو يشكل في الجزائر مسعى ترمي السلطات العمومية إلى تحقيقه، فضلاً عن كونه مطلباً شعبياً فالخدمة العمومية عامل أساسي في تطور البلاد في شتى المجالات، فنظراً لأهمية الخدمة العمومية وما يمكنها تحقيقه إن تطورت وفق التطورات الراهنة والمتسارعة فقد خصصنا لها فصلاً تمهيدياً يحمل في طياته مبحثين، المبحث الأول يتضمن مفهوم الخدمة العمومية أما المبحث الثاني فيتضمن مبادئ وأنواع الخدمة العمومية.

## المبحث الأول: مفهوم الخدمة العمومية

يتسم مصطلح الخدمة العمومية بالمرونة التي تجعله يحتمل أكثر من معنى، إذ أن مجال الخدمات وإن اتحد في صفته العمومية والتي تعنى انفراد السلطات العمومية في الدولة كأصل عام بتقديم هذه لطالبيها، إلا أنها تختلف من حيث طبيعتها، شكلها، الهيئة المكلفة بتقديمها، لذلك فقد آثرنا أن نتطرق إلى تعريفها وخصائصها والمبادئ والأنواع التي تحكمها في المطالب الآتية.<sup>(1)</sup>

### المطلب الأول: تعريف الخدمة العمومية

من خلال هذا المطلب سوف نتعرف أولاً على معنى الخدمة: عامة ثم تخصص تعريفاً للخدمة العمومية خاصة.

### الفرع الأول: تعريف الخدمة

هناك عدة تعاريف تطرقت لهذا المفهوم واختلفت باختلاف منطلقاتها نذكر منها:

تعريف ستانتون (STANATON1997) يقول أن الخدمة هي النشاطات غير المحسوسة والتي تحقق منفعة للزبون أو المستفيد والتي ليست بالضرورة مرتبطة ببيع سلع أو خدمة أخرى أي أن انتاج خدمة معينة أو تقديمها لا يتطلب استخدام سلعة مادية.<sup>(2)</sup>

أما أليانت GRONOOS فعرفها عام 2000 كما يلي: هي أن نشاط أو سلسلة من الأنشطة ذات طبيعة غير ملموسة في العادة ولكن ليس ضرورياً أن يحدث عن طريق

<sup>(1)</sup> العربي بوعمامة، رقاد حليلة (الاتصال العمومي والإدارة الإلكترونية- رهانات ترشيد الخدمة العمومية)، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، من جامعة الوادي، العدد 9 (ديسمبر 2014)، ص: 40.

<sup>(2)</sup> G. Tocquer. M.Lauglois. **le marketing des services**– Paris: le defi relationnel. Ed dumod.. 1992 p: 21.

التفاعل ليس المستهلك وموظفي الخدمة أو الموارد المادية أو السلع والتي يتم تقديمها كحلول لمشاكل العميل.<sup>(1)</sup>

وبالنسبة إلى الباحث KOILER يرى أن الخدمة عبارة عن أي نشاط أو إنجاز أو منفعة يقدمها طرف لآخر وتكون أساساً غير ملموسة ولا تستنتج منها أي ملكية وإن انتاجها قد يكون مرتبطاً به بمنتج مادي أو لا يكون مرتبط به.<sup>(2)</sup>

كما عرفها Christiane Dumoulin على أنها مجموعة من التصرفات التي تتم قيد زمن محدود ومكان معين من خلال وسائل مادية وبشرية لمنفعة معينة أو مجموعة من الأفراد بالاعتماد على الإجراءات وسلوكيات منظمة.<sup>(3)</sup>

وعرف Jean Lapeyre الخدمة على أنها ذلك النشاط الذي يشكل قيمة اقتصادية للاستجابة لحاجات ورغبات الزبون دون أن يتطلب ذلك الانتاج شيء مادي ملموس.<sup>(4)</sup>

وقد عرفت شوستاك Shostack وبين الخدمة في الجوهر والعناصر المحصلة بها حيث يقول أن هذا التمييز هو أساس يمكن اعتماده لتعريف الخدمة فالجوهر في تعريف الخدمة هو عبارة عن المخرجات الضرورية لمؤسسة الخدمة والتي تشهد تقديم منافع غير محسوسة يتطلع إليها المستفيدون وتكمن أهمية تعريف شوستاك للخدمة أنها تقارنها مع السلعة المادية، فإذا كانت الجوانب غير المحسوسة هي الغالبة أو السائدة قيد

<sup>(1)</sup> هاني حامد المهور، تسويق الخدمات، الأردن، دار وائل للنشر، ط2، 2005 ص: 18.

<sup>(2)</sup> P.Kotler. kheller. Dmauclean. B. Donbois: **Marketing mangement**: 12ème Edition Paris: Education Spéciale Pavatie par Pearson educative. 2006.P: 462.

<sup>(3)</sup> C. Panonlin. Et.Jean Paul **entreprise de services** Paris: Les édiction D'organisation. 2ème tirag 1998. P:20.

<sup>(4)</sup> Scan. Laper. **Grantirade Service**. Paris les éducations D'irrigation. 1998. P: 08.

الدرجة، فإن ذلك يعني أنها خدمة أكثر منها سلعة والعكس صحيح ومن التعريفات السابقة للخدمة تتضح المضامين التالية: (1)

- تكون الخدمة في الغالب غير ملموسة أو غير محسوسة.
- قد ترتبط الخدمة بمنتج ملموس أو مادي أو قد لا ترتبط بذلك.
- لا يمكن تملك الخدمة أو مقدمها وإنما يمكن الاستفادة من عرضها.
- تتألف الخدمة من جوهر تدعمه خدمات تكميلية.

### الفرع الثاني: تعريف الخدمة العمومية

تتعدد التعاريف للخدمة العمومية وتختلف

### أولاً: المعنى الواسع للخدمة العمومية

تعرف الخدمة العمومية كأصل عام بأنها: الحاجات الضرورية لحفظ الإنسان وتأمين رفاهيته والتي يجب توفيرها لغالبية الشعب والالتزام في منهج توفيرها على أن تكون مصلحة الغالبية من المجتمع فهي المحرك الأساسي لكل سياسة في شؤون الخدمات بهدف رفع مستوى المعيشة للمواطنين. (2)

(1) حميد الطائي، محمود الصميدعي وآخرون، الأسس العلمية للتسويق الحديث، الأردن اليازوردي العلمية (3) للنشر والتوزيع، 2006، ص: 199.

(2) العربي بوعمامة، رقاد حليلة، مرجع سابق، ص: 40.

وبالتالي فإن أساس ومبرر قيام الحكام بتقديم الخدمات العمومية عن طريق انشاء المرافق العامة باختلاف أنواعها هو مدى حاجة المواطنين لخدمات هذه المرافق والتي تلبى حاجاتهم العامة التي لا يمكنهم توفيرها لأنفسهم دون تدخل من الحكام.<sup>(1)</sup>

### ثانيا: المعنى الضيق للخدمة العمومية

يطلق على الخدمة العمومية بمعناها الضيق الخدمة المدنية والذي يشكل الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية والمواطنين على مستوى تلبية الرغبات وإشباع الحاجات المختلفة للأفراد من طرف الجهات الإدارية والمنظمات العامة<sup>(2)</sup> وتوضيح هذا المعنى نقدم مثالا عن إحدى الخدمات المدنية التي تقدمها الإدارات العمومية فلو تصورنا أن مواطناً ما يحتاج وثيقة رسمية ولتكن هذه الوثيقة هي بطاقة التعريف الوطنية، فما عليه إلا التقدم إلى الهيئة العمومية المخولة قانوناً بتقديم هذه الخدمة.<sup>(3)</sup>

وتقديم الملف المطلوب في هذه العملية<sup>(4)</sup>، ليتحصل في الأخير على الخدمة المطلوبة في شكل بطاقة التعريف الوطنية من الإدارة العمومية المعنية طبقاً للأشكال المقررة قانوناً.

### ثالثا: الخدمة العامة كعملية ( SERRICERS Process )

حيث يمكن اعتبار الخدمة التي تقدمها المنظمة الحكومية أو العامة على أنها تمثل عمليات ذات طابع تكاملي، تنظيمي على مدخلات وتشغيل ومخرجات وبالنسبة

(1) عاشور عبد الكريم، دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، 2010، ص: 40.

(2) عاشور عبد الكريم، مرجع سابق، ص: 40.

(3) وهي إدارة البلدية طبقاً لتعليمات وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 2393، المؤرخة في 14 سبتمبر 2015 تتعلق بتحويل إصدار بطاقة التعريف الوطنية على مستوى البلديات.

(4) المنظم بموجب القرار الوزاري المؤرخ في 25 مايو 2011، يتعلق بملف طلب بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر. ج.ع. 31 المؤرخة في 2011/06/5 ص: 14.

للمدخلات فإن هناك ثلاثة أنواع يمكن أن تجري عليها عمليات التشغيل لإنتاج الخدمة المطلوبة وهي:

أ) **الأفراد:** إذ يتمثل المواطن طالب الخدمة أحد أنواع الخدمات في عملية الخدمة العامة أي عندما تؤدي هذه العمليات على المواطن بذاته ومثال ذلك عندما يدخل مريض إلى المستشفى فإن عمليات العلاج والوقاية ومختلف الخدمة الصحية تجري عليه بذاته ويجري هذا الأمر على مختلف الخدمة العامة مثل محاكمة الأفراد وسفرهم وغيرها من الأمثلة.

ب) **الموارد (Matériels)** حيث يمكن أن تصبح مختلف الأفراد والأشياء هي أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة التي يتم إجراؤها على الأشياء وليس على الأفراد وتسمى عمليات الأشياء المعلومة مثل خدمة رخص مرور السيارات والخدمة العامة المختلفة في خطوط السكك الحديدية.

ج) **المعلومات:** تمثل أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة العامة ويطلق عليها عمليات تشغيل المعلومات ويعكس هذا النوع الجانب الحديث للخدمة العامة، كمحطة للتطور في تكنولوجيا المعلومات والاتصال، مثل عمليات تحليل البيانات في مراكز المعلومات، وعمليات تشغيل البيانات في مراكز البحوث والجامعات.<sup>(1)</sup>

### رابعاً: الخدمة العامة كنظام

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

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

(1) عاشور عبد الكريم، مرجع سابق، ص: 41.



- نظام تسليم الخدمة ووفق هذا النظام يتم تجميع نهائي لعناصر الخدمة، ثم التسليم النهائي للخدمة، وإيصالها للمواطن طاب للخدمة، ويتضمن مفهوم الخدمة العامة كنظام شكليين:

\* خدمة عامة مرئية أو منظور لمستقبل الخدمة (المواطن).

\* خدمة عامة غير مرئية أو غير منظورة، ويطلق عليها جوهر الخدمة الفني.<sup>(1)</sup>

غير أن بعض الدراسات تميل إلى استخدام تعبير المكتب الأمامي بالنسبة للأجزاء المرئية أو المنظورة في نظام الخدمة، وتعبير المكتب الخلفي، بالنسبة للأجزاء الغير مرئية أو الغير منظورة.

ولتوضيح مفهوم الخدمة العامة كنظام يمكن تقديم أحد الأمثلة انطلاقاً من الخدمات التي تقدمها المنظمات العامة في المجتمع فقد يتوجه مواطن لتسجيل سيارته أو استخراج رخصة لها، فبداية يقوم بتقديم مختلف الوثائق والأوراق اللازمة لدى مكتب الخدمة، ويسدد ما هو مخصص ومطلوب من نقود لمثل هذه الوثائق في الخزينة، وعليه بالانتظار قليلاً لكي تنتهي الخدمة وهنا يمكن القول أن هذا الجزء من الخدمة يمثل الجزء المرئي للمواطن (يراه بنفسه) لأنه يرى الإدارة والموظفين والمعدات الإدارية والأجهزة، غير أنه وحتى يحصل على الخدمة المطلوبة يتطلب الأمر مهام وأعمال أخرى تجري داخل مكتب الخدمة العامة مكتب المرور مثلاً، مثل فحص الدفاتر أو الحاسب الآلي عن تاريخ السيارة والمخالفات، التسجيل، المراجعة الداخلية وكل هذه الأعمال تتم في المكتب الخلفي، الذي لا يراه المواطن وهو ضرورياً لاستكمال الخدمة وتقديمها.<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> ثابت عبد الرحمان ادريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة، دار الجامعية، 2001، ص: 458.

<sup>(2)</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

في الأخير نستطيع الجمع بين كل هاته التعاريف الخاصة بالخدمة العمومية في تعريفي واحد جامع وشامل وهو التعريف الصادر من طرف مدرسة الخدمة العمومية.

"الدولة ليست السلطة التي تقود سيادة انما تآزر خدمة عمومية منظمة ومراقبة من قبل حاكمين ومن هنا يظهر مفهوم الخدمة العمومية".<sup>(1)</sup>

هي كل وظيفة يكون ادائها مضمونا ومضبوطا ومراقبا من قبل الحاكمين لأن تأدية هاده الوظيفة امر ضروري لتحقيق تنمية الترابط الاجتماعي وهيا من طبيعة لا تجعلها تتحقق كاملة إلا بفضل تدخل قوة الحاكمين.

"الدولة هيا تنظيم اجتماعي مشكل اساسا من طرفه مجموعة من المصالح العمومية".

تعرض هذه المصالح على اساس مجموعة من التنظيمات مخصصة لإرضاء بعض الحاجات والمصالح الفردية والجماعية للأمة.

المصالح العمومية هي التنظيمات المشكلة لهيكل الدولة.<sup>(2)</sup>

من هذا التعريف يمكن استنتاج النقاط التالية:

1) تستعمل الدولة بصفة كاملة، الأسواق العمومية كوسيلة للتدخل وهذا معناه أن الإدارة هي التي تنتج منافع للمصلحة العامة وأنها ممثلة من طرف الخدمة العمومية.

المصلحة العمومية، إذا وجدت الإدارة نفسها مدعوة للتكفل بهذه النشاطات فذلك راجع إلى اقتناعها بأن الأشخاص الخاصيين غير قادرين على تأدية المهام الأساسية لمجموع المواطنين.

<sup>(1)</sup> Jacques chevalien. Le service public. Presse universitaire de France 4 (Xendone) 1<sup>er</sup> education 1971. P: 20; P: 21.

<sup>(2)</sup> ثابت عبد الرحمان ادريس، مرجع سابق، ص: 455.

هذه المتطلبات التقنية والاجتماعية والسياسية هي سر حضور الخدمة العمومية وإن سلطة الدولة هي موضوع لاشباع حاجات المواطنين عن طريق الخدمة العمومية.

(2) لكي تصبح الخدمة خدمة عمومية فذلك معناه أن هذه الخدمة تتمتع بمعيار ثنائي فهي من جهة اقتصادية (صناعية تجارية)، أو إدارية ومن جهة أخرى مراقبة الدولة لها تجعلها سياسية.<sup>(1)</sup>

(3) ما هو أساسي في المصلحة العمومية هو مفهوم الهدف، فأى نشاط يؤدي بمفهوم الفائدة العمومية والمصلحة العامة هو بالضرورة غير صادر عن المصلحة العمومية.

ولذلك فإنه عندما تفضل الخدمة العمومية الكبرى (التي من ضمنها مصلحة البريد والاتصالات) لصفاتها التجارية والصناعية، فإن الرأي العام يتهمها بالتخلي عن دورها للخدمة العمومية.

إذن الهدف الأساسي للخدمة العمومية ليست هو تعظيم الربح المادي، بل تعظيم الربح الاجتماعي.<sup>(2)</sup>

### المطلب الثاني: خصائص الخدمة العمومية

يتميز قطاع الخدمة العمومية بمجموعة من الخصائص أهمها:

(1) الصفة المشتركة لكل هذه المؤسسات العمومية هي تمركزها في القطاعات القاعدية كونها كلها قطاعات مهمة لأسباب سياسية، اجتماعية، اقتصادية وغيرها وهذا ما ينفي الفكرة القائلة بأن القطاع العمومي المستشفي مؤسسة مرضية.

(1) ثابت عبد الرحمان إدريس، مرجع سابق، ص: 456.

(2) المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

(2) أغلب هذه المؤسسات للخدمات العمومية موجودة في وضعية اختيارية للسوق، أي أنها متواجدة في سوق الاحتكار الكامل (عارض وطالين متعددين) مثل احتكار الكهرباء والغاز في الجزائر من طرف SONALGAZ واحتكار SNCF للسكك الحديدية لأسباب جغرافية، واحتكار PTT لخدمات البريد والاتصالات، ولذلك فكامل زبائن هذه المؤسسات هو من النوع الخاضع (CAPTIVE).

(3) أغلب هذه المؤسسات للخدمات العمومية هي مؤسسات ضخمة<sup>(1)</sup> كبيرة، من حيث معدل تشغيلها ورقم أعمالها ومعدل استثماراتها المحققة.

(4) ويكون ذلك خاصة إذا تعلق الأمر بالقطاعات القاعدية كالبريد والاتصالات، الطاقة، التنقل ويمكن أن تصبح هذه المؤسسات دولية خاصة في الإطار الضروري.

(5) بالنظر إلى تميز هذه المؤسسات باحتكار التخصص بالإضافة إلى احتكار جغرافي، فإنها مؤسسات لا تمثل الاقليات لأنها تسعى لتمكين البيع لأوسع نطاق من الجمهور، ولذلك فالخدمات العمومية ليست متميزة بعلاقات زبائن النخبة.

(6) إن من مميزات انسحابها من علاقات الزبائن الكثيرة ولذلك تشكل هذه المؤسسات تشكّل هذه المؤسسات وأسلوب تنظيمها وتوعية علاقاتها مع الجمهور، وأسلوب انتاجها يجب أن يكون من نوع خاص.

ليس من أولويات أغلب المؤسسات الخدمات العمومية وحتى ذات طابع الصناعي والتجاري البحث عن الربح المادي بل تحقيق الربح الاجتماعي ولكن مع ذلك فإن عدم البحث المنهجي في هذه المؤسسات عن الربحية لا يعني منحها لأنه في أحيان كثيرة لا يتناقض الربح الاجتماعي مع الربح المادي.<sup>(2)</sup>

(1) Jacques. Chevall, **eropat**, P: 21.

(2) Ibid.

(7) يختلف سلوك منتجي المؤسسات العمومية للخدمات عن سلوك أي مسؤول في مؤسسة عادية وذلك بالنظر إلى طبيعة الانتاج العادي من جهة وإلى القيود والعراقيل التي تعرضها السلطات العمومية والتي يخضع لها المنتج من جهة أخرى مما يقلل هامش تحريكه، ويحدد مبادراته في استخدام تقنيات التسويق.

(8) تتميز المؤسسات العمومية للخدمات بمعيار الرأسمال وذلك بالنظر إلى انتمائها إلى قطاع الصناعات الثقيلة المتميزة بالرأسمال الكبير وبالتجهيزات الضخمة والوحدات الانتاجية المركز والمكلفة، والاستثمارات الواسعة ذات المردودية الضعيفة على المدى القصير، وكمثال على ذلك نذكر: مؤسسات السكك الحديدية، البريد والاتصال، النقل، الكهرباء ولذلك فإن القطاع هو بعيد كل البعد عن المؤسسات الخاصة<sup>(1)</sup> التي ليس بإمكانها مسايرة هذا الريتم.

دخول المؤسسات العمومية للخدمات مهمة أساسية تتمثل في إرضاء أسواقها بأقل تكلفة وللسلطات العمومية وبأحسن طريقة للمستهلك وفي بعض الأحيان لما تطلب منها الدولة خدمات خاصة ربما مخالفة تمامًا لفائدتها الاقتصادية فذلك لكون المزية التي تعود على الاقتصاد الوطني هي أكبر من الخسارة المسجلة لدى هذه المؤسسات.

للخدمات العمومية نظام خاص فهي تخضع لمجموعة من القواعد الموضوعية لغرض المصلحة العامة.<sup>(2)</sup>

(1) Jacques. Chevall, Ibidem, P: 21.

(2) Ibid.

## المبحث الثاني: مبادئ وأنواع الخدمة العمومية

خصصنا هذا المبحث للتفصيل في مبادئ الخدمة العمومية التي يعتبرها البعض أنها من خصائص تميز الخدمة العامة عن غيرها من الخدمات وقد ينظر إلى هذه المبادئ التي تعتبر تقليدية عند بعض الباحثين وفقا لجانبين منها ما يتعلق بالجانب القانوني والإداري لتقديم الخدمة العامة ومنها ما يتعلق بطبيعة المشاريع الهادفة إلى تقديمها، ويمكن أن نعرض هذه المبادئ بصورة عامة في (المطلب الأول)<sup>(1)</sup> أما المطلب الثاني فخصصنا له التطرق إلى أنواع الخدمة العمومية التي تختلف في التقسيم إلا إن جميعها يشترك في كثير من المحاور.<sup>(2)</sup>

### المطلب الأول: المبادئ الأساسية لتقديم الخدمة العمومية

تتمثل مبادئ الخدمة العمومية في:

#### أولاً: الاستمرارية

يجب أن يتسم تقديم الخدمة العمومية بالاستمرارية والانتظام وذلك بإتاحة لأي فرد يحتاجها فل ظل ظروف محددة، إلا في حالات يتعذر على هيئات تقديم الخدمة أن تستمر في تقديمها.<sup>(3)</sup>

#### ثانياً: المساواة

هي مبدأ أساسي في تقديم الخدمة العامة كما أنع عامل من عوامل الديمقراطية الإدارية، مضمون هذا المبدأ أنه ينبغي أن يحصل جميع أفراد المجتمع على الخدمة

<sup>(1)</sup>René Chapus **Droit administrative**, Tome, 15éme Montchrestien, Paris 2001, P: 608.

<sup>(2)</sup> عبد المطلب عبد الحميد، **التمويل المحلي**، الإسكندرية، الدار الجامعية، 2001، ص: 62.

<sup>(3)</sup>René Chapus, Ibidem , P: 608.

العامة وأن تتشابه الضريبة أو الرسم في المواقع المتشابهة، وأن يدفع الجميع بنفس الطريقة ويحصلوا على جميع الضمانات.

هذا المبدأ يتضمن ضرورة توفير الخدمة العامة بدون عوائق وإتاحتها لجميع المواطنين دون استثناء وبصورة عادية.

### ثالثاً: الموائمة

إن المنفعة العامة والخدمة العامة تتطور مع مرور الزمن<sup>(1)</sup> وتطور المجتمعات ومن ثم فمن الضروري وفقاً لهذا المبدأ أن تقدم الخدمة بكفاءة وأن يساير تقديمها تطور حاجات المواطن- الزبون على اعتبار أن هذه الحاجات تتغير وتتطور مع الزمن خاصة وأن المحيط بجميع مجالاته يتميز بالتغير وعدم الثبات.

على غرار المبادئ نجد أن الخدمة تجمع بين عنصرين أساسيين هما الطابع الخدمي والعمومي واللذان تحكمهما الميزات التالية:

1) علاقة عدم البيع: تتميز الخدمات العامة المقدمة من طرف الهيئات العمومية بالمجانبة عموماً أو يؤول الربح فيه إلى الصفر فقد يدفع المرتفق مبلغ رمزي في صورة رسم أو ضريبة في أغلب الأحيان، حيث يتم الحصول على الخدمة دون توفر خاصية التبادل المباشر الذي تتميز به النشاطات الاقتصادية الأخرى (كبيع السلع، أو الخدمات المقدمة من طرف القطاع الخاص) أين يتم دفع الثمن بشكل مباشر.<sup>(2)</sup>

2) المنفعة العامة كهدف أساسي للخدمة العامة: إن الهدف الأساسي للنشاط الحكومي ومن ثم المنظمات المقدمة للخدمة العمومية هو المنفعة العامة.

<sup>(1)</sup> بن عيسى ليلي: أهمية التسيير العمومي، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، قسم علوم التسيير من جامعة بسكرة 2005، ص: 09.

<sup>(2)</sup> بن عيسى ليلي: مرجع سابق، ص: 09.

3) الرقابة العامة تخضع أنشطة الهيئات العمومية ومن ثم الخدمة العامة إلى رقابة متعددة الأطراف منها الوصايا المباشرة، هيئات الدولة فضلا عن المجتمع المدني على أساس أنه الممول الأساسي والفعلي لنشاط هذا المرافق ومع تعدد هذه الأطراف التي تتميز أهدافها أحيانا بالتعارض فإنه كثيرا ما تكون هذه الرقابة فعالة أحيانا وفاشلة أحيانا أخرى حسب الهدف منها وحسب مصلحة كل طرف.<sup>(1)</sup>

### المطلب الثاني: أنواع الخدمة العمومية

نجد الخدمة العمومية منقسمة إلى العديد من الأنواع والتقسيمات، فنقسم كالتالي:

#### - خدمات ضرورية:

لبقاء المجتمع وسلامته وتقدمه مثل الخدمات التعليمية والصحية، وهي خدمات يفترض أن تقدمها وتوفرها الدولة مهما ارتفعت تكلفتها.

#### - خدمات الضرورية:

لأفراد المجتمع باختلاف قطاعاته ومستوياته (خدمات لا يمكن الاستغناء عنها) مثل التموين بالماء، الكهرباء، الغاز والنقل ... الخ، وما يلاحظ على هذا النوع من الخدمات أنها لا تعد حكرا على الدولة أو المشروعات العامة وإنما أصبحت قابلة للتقديم من طرف المشروعات الخاصة وتتم إدارتها على أسس تجارية، حيث تطبق عليها معايير الربحية التجارية.

<sup>(1)</sup> بن عيسى ليلي: مرجع سابق، ص: 10.



- خدمات ذات منفعة اجتماعية وثقافية:

يستفيد منها أفراد المجتمع، إلا أن هذه الخدمات لا تكون ذات أهمية بالنسبة لبعض الأفراد أو المجتمعات<sup>(1)</sup> ومن بين هذه الخدمات نذكر مثلاً: المكتبات العامة، المتاحف والمنتزهات العامة.

- خدمات ذات طبيعة اجتماعية:

يمكن للأفراد أن يؤدوها بأنفسهم عن طريق امكانياتهم الخاصة، إلا أن القصور في تأدية هذا النوع من الخدمات على أكمل وجع قد يؤثر على المجتمع، وهو يستدعى تدخل السلطات العمومية في أداء وتوفير هذه الخدمات ومن بين هذه الخدمات نذكر بصورة أساسية الإسكان مثلاً.

- خدمات رأسمالية:

مكلفة لا تقتصر على الجيل الحالي وإنما تمتد إلى الأجيال المقبلة مثل: بناء المدارس، المستشفيات، الجامعات وغيرها قياساً على التقسيم الفرنسي للخدمة العمومية نستطيع تمييز ثلاثة أنواع لهذه الأخيرة لا تختلف عن التقسيم السابق وإنما هو تقسيم أكثر اختصاراً حيث نجد:<sup>(2)</sup>

- خدمات عامة ترتبط بسيادة الدولة:

وهي خدمات مرتبطة أساساً بالدور التقليدي للدولة، وذلك في مجال العدالة، الأمن، الدفاع، الوطن والمالية العامة ... الخ.

(1) عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي (الاسكندرية: دار الجامعة) 2001، ص: 62.

(2) المرجع نفسه، ص: 63.

- خدمات اجتماعية وثقافية:

والتي تطورت بصورة ملحوظة منذ منتصف القرن التاسع عشر، والتي تشمل عمومًا التعليم، الصحة، المساعدات الاجتماعية ... الخ.

- الخدمات ذات الطابع الاقتصادي:

والتي يطلق عليها عمومًا خدمات عامة صناعية أو تجارية ظهرت هذه الخدمات بشكلها المذكور في القرن العشرين مع التطور الملحوظ لدور الدولة في الحياة الاقتصادية وفي تحقيق رفاهية المواطن في مجال احتياجاته الأساسية في مجال النقل، الاتصالات، الطاقة ... الخ.

إن النشاط الحكومي الذي ينسب إليه تقديم الخدمات العامة بشكل مستمر لاشباع الحاجات العامة للمواطنين لا يهدف إلى تحقيق الربح في هذا النوع من المشاريع، حيث لا تخصص الموارد عادة في مشروعات الخدمات العامة من أجل تقديم سلع وخدمات ضرورية للمواطنين دون النظر إلى قدرتهم على الدفع، إلا أن غياب هدف الربح في هذه المشروعات التي تؤديها الوحدات الحكومية لا يعني أنها تعمل بخسارة وإنما يغيب هنا مقياس الربح الناشئ عن المقارنة بين النفقات والإيرادات.<sup>(1)</sup>

(1) محمد جمال علي هلالي، المحاسبة الحكومية، عمان: دار صفاء للطباعة والنشر، 2000، ص: 22-23.

# الفصل الأول:

دور الإصلاح الإداري في تحسين الخدمة

العمومية

يعتبر الإصلاح الإداري موضوع من المواضيع الهامة، التي خصصت لها الكثير من الدراسات لما له من دور فعال في تحسين الخدمة العمومية التي تدنت بعد تفشي الكثير والعديد من مظاهر الفساد الإداري وعدم مواكبة الخدمة العمومية للتطورات السريعة في العديد من المجالات، ولهذا سعت الدولة الجزائرية جاهدة إلى محاربة الفساد الإداري وذلك بتحسين نوعية الخدمات وحسن الاستقبال، حيث لجأت إلى الإصلاح الإداري سواء على مستوى الإدارات المركزية أو على مستوى الإدارة المحلية.

وبالتالي فالإصلاح الإداري له دور في تحسين الخدمة العمومية وهذا ما سنتطرق إليه من خلال تخصيص الفصل الأول لدور الإصلاح الإداري في تحسين الخدمة العمومية والذي قسمناه إلى مبحثين:

المبحث الأول: يتمثل في مفهوم الإصلاح الإداري

المبحث الثاني: يتمثل في علاقة الإصلاح الإداري بتحسين الخدمة العمومية بالجزائر.

## المبحث الأول: مفهوم الإصلاح الإداري

لقد ظهر مدلول الإصلاح الإداري في المؤتمر الدولي العاشر للعلوم الإدارية المنعقد في إسبانيا عام 1956 فالإصلاحات الإدارية ظهرت مع نشأة الإدارة بقصد تحقيق الرفاهية والازدهار، وهذا ما يؤكد التاريخ عند السوماريين والمصريين والعبرانيين والصينيين منذ 5000 ق.م.<sup>(1)</sup>

كما تميزت فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية بتدخل الدولة وتوسعها في كثير من مجالات الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية وأخذت على عاتقها تحقيق التنمية الشاملة، والتغلب على مظاهر التخلف وقد رافق هذا التوسع إيجاد تنظيمات ومؤسسات وأجهزة إدارية بنى عليها آمال وقيم كثيرة في تحقيق الأهداف التنموية وتنفيذ الخطط ومحصلتها وكذلك بين القدرة الممكنة للإدارة بين قدرتها الفعلية، وجرت محاولات عديدة في أغلب البلدان لتقليص الفجوة وتم تطوير نماذج وأساليب ومداخل عديدة لعلاج هذه المشكلة بغية تحقيق ما تصبو عليه الدول في طريق التنمية<sup>(2)</sup> ففكرة الإصلاح الإداري تتجلى أساساً في محاولة الدول والمنظمات الجادة النظر في تسييرها وهيكلتها وتنظيمها.

جاء الإصلاح الإداري نتيجة تضاعف المؤسسات العامة وعدد الوظائف والموظفين فأصبح الجهاز الإداري لبعض الدول يواجه الكثير من المشكلات التخطيطية والتنظيمية والتنفيذية ما جعله غير قادر على تلبية مستلزمات التطور الجديد ومتطلبات التنمية فهو عملية متواصلة ومستمرة تملئها متغيرات الحياة.<sup>(3)</sup>

(1) أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص: 415.

(2) محمد الصيرفي، الإصلاح والتطوير الإداري كمدخل للحكومة الإلكترونية، دار الكتاب القانوني، ص: 13.

(3) يوسف خلوصي، التنفيذ الفعال للإصلاح الإداري، مؤتمر ساسكي 1971 القاهرة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، أبريل 1973، وثيقة 141، ص: 13.

### المطلب الأول: تعريف وخصائص الإصلاح الإداري

هو كل العمليات الهادفة إلى إعداد أجهزة الإدارة في الدولة بما في ذلك الأفراد والمعدات والوسائل إعدادًا علميًا يجعل تحقيق الدور الاستراتيجي للجهاز أمرًا ليس ممكنًا فحسب ولكن أمرًا اقتصاديًا كذلك.

وهو يستهدف أساسًا تنظيم الجهاز الإداري للدولة بشكل تحقيق أهداف السياسة العامة للدولة بكفاءة وفعالية ومن خلال التغيير الشامل في سلوكيات العاملين وفهمهم وبشكل يؤكد مفهوم الوظيفة العامة كخدمة أولاً ومن ثم يمتد ليشمل الجوانب الهيكلية والتشريعية لأحداث التغييرات السلوكية وتثبيتها ويعطي الأهمية اللازمة للعوامل السياسية والاجتماعية والثقافية باعتبارها مقومات المناخ الضروري لنجاح تلك التغييرات.<sup>(1)</sup>

### الفرع الأول: تعريف الإصلاح

عادة ما يقصد بالإصلاح التغيير إلى الأفضل، أما الإصلاح الإداري فيقصد به إحداث تغيير ينتقل بأسلوب ومستوى الأداء الإداري في مجتمع معين إلى درجة أفضل مما هو مشاهد في الفترة السابقة على الإصلاح، وبالتالي فإن الهدف الأساسي للإصلاح الإداري والمعياري الأوسع لفعاليته يتمثل في إحداث تغيير مادي وفكري في إطار العمل الإداري وأساليبه، بحيث يتم القضاء على مظاهر التخلف الإداري المشاهدة الأمر الذي ينعكس في النهاية على شكل استخدام الموارد المتاحة بأسلوب أفضل وإتاحة قدر أكبر من الإشباع للحاجات.<sup>(2)</sup>

(1) محمد الصيرفي، الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري، ط أولى 2008، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، مصر، 2008، ص: 64.

(2) محمد شوقي أحمد شوقي ومحمد العزازي أحمد ادريس، الإدارة الحكومية الجديدة، مكتبة الجامعة الحديثة/ الزقازيق، مصر 2007، ص: 351.

هناك مفاهيم أساسية كلها مصطلحات تتناول موضوعًا واحدًا يعينه هو تنظيم جهاز الدولة، وحل مشكلاته، وزيادة كفاءة تحقيقه للسياسة العامة للدولة وتوصيله الفعال لبرامجها، نجد الإصلاح الإداري، التنمية الإدارية، التطوير الإداري.

وإن كان البعض قد يلجأ إلى محاولة التمييز بين هذه المصطلحات حيث يرى البعض أن:

- الإصلاح الإداري: قد يقترن بالأسلوب التدريجي المرهلي لتنظيم جهاز الدولة بطريقة غير صارخة.

- التنمية الإدارية: تقترن بالتنمية العنصر البشري في الإدارة، خاصة في المستويات العليا والتنفيذية (مستويات المديرين).

- التطوير الإداري: يمثل العملية الإدارية المهمة التي يمارسها رجل الإدارة في أية منظمة وعلى أي مستوى أو العمل بأسلوب علمي يؤدي إلى التحسن المستمر في الإدارة فبالنسبة لتعريف الإصلاح الإداري بالضبط ليس هناك اتفاق تام حول تحديد مفهوم الإصلاح الإداري حيث اختلف معظم الكتاب والباحثين في تحديد مضمونه فهناك من يبسط هذا المفهوم ويرى أن الإصلاح الإداري يعني: علاج عيوب الإدارة وبما أن الإدارة تمثل طريقة التنفيذ أو الأسلوب التنفيذي لتحقيق هدف معين، فإن الإصلاح الإداري، وفقًا لهذا الفريق، هو علاج العيوب<sup>(1)</sup> التنفيذية المعوقة لتحقيق الهدف المنشود.

ويرى البعض أن التغيير الشامل هو المرادف للإصلاح الإداري فلا معنى للإصلاحات الجزئية، وإنما هناك تحول كامل في الخطط والروح والتفكير وأنماط التنظيم وسلوك العنصر البشري، ومن ثم يمكن تعريف الإصلاح الإداري على أنه الجهود

(1) عالية عبد الحميد عارف، الإصلاح الإداري، المرجعية النظرية وقضايا معاصرة، دار الكتب المصرية، القاهرة، ص:

المنظمة -وبشكل مقصود- لأحداث تغييرات جوهرية في بنية البيروقراطية العامة وإجراءاتها، وفي اتجاهات وسلوك العاملين بها، ومن أجل زيادة الفعالية التنظيمية وتحقيق أهداف التنمية الوطنية.

كما يمكن التفرقة بين مفهومين للإصلاح الإداري:

### أولاً: مفهوم ذاتي

يعني أن الإدارة العامة يجب أن تقوم بالإصلاح الإداري ذاتياً، فهي مطالبة بالتطوير أولاً بأول عن طريق التقييم والمتابعة والرقابة. وهنا ينظر إلى الإصلاح الإداري كنشاط تلقائي ومستمر، فالإدارة العامة مطالبة أن تصحح ذاتها بذاتها بأن تكتشف أولاً بأول مصادر الخلل أو الخطأ في عملياتها وهذا المفهوم للإصلاح الإداري يعبر عن الوظيفة الإدارية في صورتها المتطورة بصفة مستمرة<sup>(1)</sup> وهذا يتطلب:

1) قدرة النظام الإداري على تفعيل عناصر القيادة والمشورة لامتناس عمليات التغيير المستمرة داخله والتطور تبعاً لها.

2) قدرة النظام السياسي والاجتماعي القائم على استيعاب التغييرات التي تأتي إليه من خلال وجود نظام فعال للمعلومات المتبادلة والمرتدة سواء داخل النظام الإداري أو في علاقات الخارجية، وهذا يستلزم أيضاً تفعيل دور عناصر المشورة والتنفيذ داخل الجهاز الإداري.

(1) عالية عبد الحميد عارف، مرجع سابق، ص: 14-15.



ثانياً: مفهوم فوقي أو جبري

يعبر عن عجز النظام الإداري عن اكتشاف أو الإحساس بأوجه الخلل والقصور لديه ذاتياً فيأتي الإصلاح الإداري من أعلى ومن خارج الأجهزة الإدارية أو من خارج المجتمع بأكمله.

وهذا يستلزم وجود قيادة سياسية لها القدرة على قياس درجة رضا المواطنين، وتتضح الحاجة إلى هذا التدخل الخارجي من خلال:<sup>(1)</sup>

(1) عجز الإدارة العامة عن تحقيق الأهداف الموضوعية لها وشيوع عدم الرضا بشكل يلاحظه الجميع، بدءاً بالمواطن ثم المؤسسات السياسية والاجتماعية.

(2) عجز الإدارة العامة عن القيام بواجباتها في الظروف الاستثنائية (كارثة، وباء، زلزل).

(3) عجز الجهاز الإداري عن صياغة خطط طويلة المدى.

وكذلك عجزه عن التعرف على استخدام الأمثل للموارد، أما إذا عجزت القيادة أو النظام السياسي من إدراك الخلل القائم، فإننا نكون أمام نظام تجمدت أوصاله من القاع إلى القمة، وقد ينجح النظام السياسي في هذه الحالة في إخفاء هذه العوارض، لكنه لا يستطيع كبتها إلى الأبد فلا بد من انتشار الإحساس بها.

ويتوقف عجز الإدارة العامة أو الإحساس به على وجود بعض العوامل التي تفرض الوعي بعجز جهازها الإداري فرضاً مهما كانت الأحوال، ومن هذه العوامل:

(1) عوامل سياسية: هزائم عسكرية، تغيير الحكومة أو التعديلات الجذرية في الدستور.<sup>(2)</sup>

(1) عالية عبد الحميد عارف، مرجع سابق، ص: 16.

(2) المرجع نفسه، ص: 16-17.

(2) عوامل اقتصادية: كالأزمات الاقتصادية الحادة مثل: انخفاض قيمة العملة والتضخم والإفلاس والعجز عن المنافسة العالمية.

(3) عوامل اجتماعية: انتشار الجرائم وانعدام الأمن وانتشار الرشوة والفساد.

(4) عوامل ديموغرافية: كالانفجار السكاني أو الهجرة من الريف إلى الحضر وعلى هذا، وبشكل عام يمكن القول: إن الإصلاح الإداري يقصد به تحديث ورفع كفاءة أداء الجهاز الحكومي، وتمكينه من تحقيق أهدافه المحددة له. وبهذا المعنى فإن الأمر لا يقتصر على إدخال أساليب إدارية وتقنية حديثة، وإنما يمتد ليشمل المدخلات والأنشطة والمخرجات والأثر من العملية الإدارية، إذاً يمكن القول أن الإصلاح الإداري هو:

- تغيير جذري وأصيل في الأشخاص والمفاهيم.

- عملية هادفة مخططة ومرسومة.

- عملية استاتيكية (توفر الاستقرار بإقامة نظم إدارية).<sup>(1)</sup>

- عملية ديناميكية (توفر المرونة بإدخال التعديلات المستمرة على النظم الإدارية).

- عملية شاملة لكل عمليات الإدارة.

فالإصلاح الإداري يدور في حول ستة مداخل:

1- المدخل الإداري: يعد من أقدم المداخل ويركز على العملية الإدارية من تخطيط وتنظيم ومتابعة وتقييم.

2- المدخل السياسي: لإعادة تشكيل العلاقة بين الجهاز والسلطة السياسية.

3- المدخل الاجتماعي: لإعادة تشكيل العلاقة بين الجهاز الإداري والمجتمع.

<sup>(1)</sup> عالية عبد الحميد عارف، مرجع سابق، ص ص: 16-17.

4- المدخل الهيكلي: يركز على الهياكل التنظيمية.

5- المدخل السلوكي: يركز على العنصر البشري.

6- مدخل بناء المنظمات: يدمج وجهتي النظر الهيكلية والسلوكية.<sup>(1)</sup>

كما يمكن التمييز بين مدخلين أساسيين للإصلاح الإداري هما:

### 1) المدخل التقليدي (التجربة والخطأ)

ويقوم هذا المدخل أساسًا على إدخال تغييرات جزئية ومتعددة دون خطة عامة تجمعها، وبغض النظر عن عدم توافر الترابط الكامل بينهما وتتصف حركات الإصلاح الإداري من هذا النوع بالرغبة الرئيسية في إحداث الشعور بالتغيير حتى وإن لم يتحقق التغيير المنشود فعلاً كذلك يلاحظ أن حركات الإصلاح الإداري المستندة إلى هذا المدخل لا يتم بناءً على توصيف وتحليل للأوضاع الإدارية السائدة ودون محاولة جديدة لتأصيل تلك الأوضاع واكتشاف العلاقات التبادلية بينها والمتغيرات الأصلية المؤثرة فيها.

ويعتبر المدخل التقليدي في الإصلاح الإداري مرتفع التكلفة بشكل كبير، إذ تميز بأنه لا يتطلب قدرًا كبيرًا من المهارة التحليلية لإحداث تغييرات جذرية في التنظيمات الإدارية القائمة، ويترتب على استخدام هذا المدخل تجاهل المشكلات الحقيقية وفوات الفرص للإصلاح الموضوعي السليم.<sup>(2)</sup>

### 2) المدخل الحديث (البحث العلمي)

ويقوم هذا المدخل في الإصلاح الإداري على أساس القيام بالدراسات الموضوعية السليمة الهادفة إلى:

(1) عالية عبد الحميد عارف، مرجع سابق، ص: 17.

(2) محمد شوقي أحمد شوقي ومحمد العزازي أحمد ادريس، مرجع سابق، ص: 351، 352.

- أ) الكشف عن الأوضاع الإدارية السائدة وتحليلها.
- ب) تحديد المشكلات ومظاهر التخلف الإداري.
- ج) تحديد العوامل والمتغيرات المؤثرة والمنشئة للتخلف الإداري.
- د) اكتشاف أساليب الإصلاح والمقارنة بينها واختيار أفضلها وأكثرها تناسبا مع ظروف الموقف.
- هـ) متابعة التغيير وتقييم النتائج.<sup>(1)</sup>

### الفرع الثاني: خصائص الإصلاح الإداري

إن عملية الإصلاح الإداري ترتبط بالخصائص التالية:

- 1) إن الإصلاح الإداري عملية شاملة وليست جزئية، وإذا كان هناك إصلاح جزئي يكون في الإطار الشامل للإصلاح الإداري.
- 2) إن الإصلاح الإداري عملية مستمرة مع استمرار العملية الإدارية كثيرا من المشاكل قبل تراكمها أو بما يعوق عملية الإصلاح.
- 3) إن الإصلاح الإداري عملية إدارية تحتاج إلى التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة ويحتاج الإصلاح الإداري إلى الإعداد والتخطيط وتوفير المعلومات ومحاولة الإقناع والتنظيم والرقابة على التنفيذ وعلاج المشاكل.
- 4) إن الإصلاح الإداري عملية جماعية حيث تحتاج لتعاون الفريق من قيادة كمثل وكمؤثر في الآخرين بجانب العاملين (قادة، موظفين، جمهور).

<sup>(1)</sup> محمد شوقي أحمد شوقي ومحمد العزازي أحمد ادريس، مرجع سابق، ص: 352.

- (5) إن الإصلاح الإداري يرتبط بالبيئة حيث يتأثر بالعادات والتقاليد والقيم (الثقافة).<sup>(1)</sup>
- (6) يتأثر الإصلاح الإداري بالدرجة الأولى بالإنسان، ولا تقارن عملية استيراد الحلول للمشاكل مثل: استيراد التكنولوجيا (الآلات، المواد).
- (7) ولا يتناول الإصلاح الإداري الجوانب الأخرى مثل الإصلاح في النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويؤثر الإصلاح في هذه النواحي، ويتأثر كذلك بها وهذه النواحي معوقات للإصلاح الإداري.
- (8) إن الإصلاح الإداري مفهوم معياري قيمي أبعاد أخلاقية متعددة ذات أهداف قيمة مختلفة تختلف معايير قياسها، ويقوم هذا المفهوم على دلالة أن التنمية والتطوير شيء مرغوب فيه ويمكن ترجمته إلى برامج وأنشطة إدارية.
- (9) إن الإصلاح الإداري ليس فقط وسيطاً أو أداة لنقل خطط التنمية بل عملية تنموية وسياسية واجتماعية لها جوانب تنفيذية واقتصادية.
- (10) الإصلاح ليس علاجاً فقط لسلبية إدارية، بل أنه مضامين سياسية واجتماعية ووسائل وطرف ليس بالضرورة الاتفاق عليها مسبقاً من قبل من لهم علاقة بالإصلاح.
- (11) ارتباط الإصلاح بعملية تحول من وضعية إلى أخرى.<sup>(2)</sup>

(1) محمد الصيرفي، مرجع سابق، ص: 14.

(2) المرجع نفسه، ص: 14-15.

## المطلب الثاني: مبادئ وأهداف الإصلاح الإداري

إن للإصلاح الإداري مجموعة من المبادئ يرتكز عليها لتحقيق أهدافه.

### الفرع الأول: مبادئ الإصلاح الإداري

إن أساس نجاح الإصلاح الإداري أنه مرتكز على مجموعة من المبادئ هذه المبادئ إن اتبعتها يمضي قدماً وهي كالتالي:

(1) على المواطنين بالفعل أن يحسنوا التعامل مع موظفي الجهاز الإداري، وعدم النظرة إليهم على أنهم خدم لهم أو من طبقة أخرى، وهذه نقطة مهمة تعتبر البدء في إصلاح العلاقة بين الجاز الإداري والمواطنين.

(2) لا بد من وجود رقابة فعالة لأداء الجهاز الإداري باعتباره السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية، ففي حالة تيقن أفراد الجهاز الإداري أن هناك رقابة مستمرة وفعالة عليهم من حين لآخر فسوف يخشون الوقوع في الأخطاء المتكررة التي يقومون بها، بل وسوف يقومون بعملهم على أكمل وجه.

(3) لا بد من تطبيق مبدأ الثواب والعقاب وألا يختفي هذا المبدأ من حياة الموظف<sup>(1)</sup> وذلك أن غياب هذا المبدأ من حياة الموظف كما هو حادث الآن جعله لا يتورع عن القيام بشيء يعلو دون خشية أي شيء، فإذا عدنا إلى تطبيق هذا المبدأ مرة ثانية، وربطنا حوافز الموظف بسلوكياته وأدائه في عمله لعاد الانضباط إلى الجهاز الإداري مرة أخرى.

(4) لا بد من إعادة النظر في أجور موظفي جهاز الدولة فضعف أجور موظفي هذا الجهاز وعدم استطاعته تلبية حاجاتهم اليومية المتحددة بل وعجزه عن مسايرة الارتفاع

(1) هاشم حمدي رضا، الإصلاح الإداري، دار الراية، عمان، 2011، ص: 13.

الجنوني والمتوالي في الأسعار، وكل ذلك جعل هؤلاء الموظفين يشعرون باليأس والإحباط، ومن ثم لم يعد بمقدورهم العطاء الفعال في وظائفهم.

(5) على المواطنين معرفة الإجراءات التي يجب عليهم اتباعها، الأشخاص، الأوراق المطلوبة وذلك أن جهل المواطنين بهذه الإجراءات اللغوية في أيدي موظفي الجهاز الإداري، ولعل من الضروري على الدولة أن تقوم بإصدار دليل للتعامل مع الجهاز الإداري، يتم تحديده أول بأول، بحيث ينتهي التلاعب بالمواطنين ويتسنى لهم استخراج ما يريدونه من أوراق بالسرعة اللازمة.<sup>(1)</sup>

فالإصلاح لا يتحقق إلا بتوافر روح العمل الاجتماعي والأداء الذي يتحقق من خلال تحقيق جذور الولاء والانتماء لدى المواطنين من خلال:

- المساعدة في إعداد كوادر شبابية تتولى قيادة مسيرة للعمل الوطني في المرحلة القادمة وتنقيتها فكرياً بكافة قضايا الوطن لخلق روح الولاء والانتماء.

- توفير الظروف الملائمة لخلق جو ملائم يحقق التعاون التام بين الأجهزة المختلفة على مستوى المحافظة من أجل مسيرة الإصلاح واستغلال الموارد المتاحة محلياً وقومياً لتوفير حياة كريمة للمواطنين.

- النظر إلى الهياكل الإدارية للدولة بحيث يستهدف هذا الأخير تحقيق التنسيق والتكامل بين السياسات العامة والإدارة الفعالة والتكامل لدى السياسات ويتطلب هذا التطوير استخدام نظم معلومات متطورة لدعم القرارات الاستراتيجية التي تتخذ على المستوى.

- تطوير تنظيم الأجهزة ذات الارتباط بأدوار الحكومة التي أعيد تشكيلها ويشمل هذا إلغاء أو تقليص الأجهزة الحكومية.

(1) هاشم حمدي رضا، مرجع سابق، ص: 14.

- تنمية القيادات الإدارية.

- هيكلة أجهزة الرقابة المركزية وتطوير أدوارها.<sup>(1)</sup>

- إلغاء احتكار الجهاز الإداري لبعض الخدمات.

### الفرع الثاني: أهداف الإصلاح الإداري

يقوم الإصلاح الإداري على مجموعة من الأهداف والغايات التي بدونها يفقد أهمية ومبرر مشروعيته، وتتحدد أهداف الإصلاح الإداري بالأهداف الاستراتيجية السياسية العامة للدولة والبرامج الحكومية المرتبطة بها في كافة المجالات وبالمفهوم الذي تتبناه أو تقتضي وتسعى إليه هذه الأهداف لدور وظائف الدولة، بالإضافة إلى ما يفرضه الواقع الإداري نفسه من أهداف، فعملية تحديد أهداف الإصلاح الإداري عملية منظمة ومدروسة قائمة على أسس واعتبارات محددة وتفرضها عوامل وظروف معينة.<sup>(2)</sup>

- معالجة الخلل ومحاربة الفساد باستئصال أسباب المفاصد، وتحسين مستوى الموارد وتحقيق مزيد من الفعالية والانتاجية مع احترام الاعتبارات الانسانية.

- إعادة تنظيم الجهاز الإداري للدولة في صيغة جديدة تستجيب للأدوار الجديدة تكيفاً مع التحولات الداخلية والخارجية لمحيط الدولة، مما يحسن من مستوى الأداء في الجهاز الإداري وزيادة درجة الفعالية بإدخال تقنيات جديدة في التسيير التقديري للموارد البشرية.

(1) محمد نصر مهنا، التحديث في الإدارة العامة والمحلية، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، 2005، ص: 353.

(2) باية صياد، الإصلاح الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير من جامعة الجزائر، 2008، ص: 21.



- تحسين الأداء الوظيفي للعاملين في الجهاز الحكومي بشتى مستوياتهم<sup>(1)</sup> الوظيفية وتحسين مستوى الأداء المؤسسي للقرارات والدوائر والمؤسسات العامة من خلال إيجاد أساليب ونماذج تقييم فعالة.

- تطوير وتحسين أداء الخدمة العمومية من خلال تخطيط تنمية الموارد البشرية وتدريبها وصقل مهاراتها نظرياً وعملياً مع التركيز على حسن انتقاء العنصر البشري وتأهيله وإعداده وتدريبه والعناية به في مساره الوظيفي.<sup>(2)</sup>

- ترشيد عمليات الانفاق الحكومي عن طريق وضع وضبط آليات تسيير مالي فعالة والتركيز على اقتصاديات التشغيل من خلال تخفيض البرامج والأجهزة والإعداد الزائدة من العاملين<sup>(3)</sup>، وتعزيز الرقابة على المال العام بغرض الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة ورفع مستوى الإنتاجية وتحسين مستوى الكفاءة والفعالية وتطوير القدرة التنافسية للجهاز الحكومي وتحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين من خلال تبسيط الإجراءات والتسريع في انجاز المعاملات وتحديث الوسائل المستخدمة وتحقيق المرونة في أساليب العمل.

- استحداث منظومة قيم جديدة في إطار العلاقة بين الإدارة والمواطن وذلك بإعادة صياغة ميثاق هذه العلاقة والأخذ بعين الاعتبار السياق العام الجديد لمهام الدولة من جهة، وتطلعات المواطن من جهة أخرى، وتحسين أساليب التعامل مع المواطنين وتعزيز مفهوم ضرورة الاستجابة لمطالبهم لاعتبار أن تقديم الخدمة للمواطنين هو مبرر وجود الأجهزة الإدارية، ويتم ذلك من خلال إظهار مزيد من الشفافية في عمل الموظفين والأجهزة الإدارية وتعزيز مفهوم المساءلة والمسؤولية الجماعية.

(1) زاهر الخطيب، الإصلاح الإداري في لبنان، منشورات المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 1991، ص: 17.

(2) المرجع نفسه، ص: 17.

(3) محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر، عمان، 2001، ص: 45.

- تحسين أداء الجهاز الحكومي من خلال إزالة ازدواجية بين النشاطات التي تقوم بها الدوائر الحكومية وإيجاد التكامل والترابط بين النشاطات المتشابهة بما يخفض من تكلفة الأجهزة الحكومية ويمكن أيضًا تحديد أهداف أخرى للإصلاح الإداري تتمثل في: أولاً: إحداث تغيير جذري للقضاء على النظام الموروث الذي يعرقل عملية تطور المجتمع وازدهاره.

ثانياً: يتعلق الهدف الثاني للإصلاح الإداري بتطوير اللامركزية وتوسيع المسؤوليات والسلطات الإدارية وفق مبدأ التفويض الإداري.

ثالثاً: يتمثل في تطوير العلاقات الانسانية والاهتمام بالعنصر البشري.

رابعاً: يتضمن الجانب التقني الذي يتمثل في عدم حياد التكنولوجيا المتطورة وربطها مع واقع البيئة الاجتماعية.<sup>(1)</sup>

خامساً: المراقبة السياسية لوضع حد لظاهرة التسلط الإداري، وهنا يبرز عنصر المشاركة الشعبية.<sup>(2)</sup>

### المطلب الثالث: الأساس القانوني لفكرة إصلاح الخدمة العمومية

إن إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر يشكل مسعى وانشغالا لدى السلطات العمومية، وهو ما سينعكس بالضرورة على الحركة التشريعية والتنظيمية لتجسيد هذا المسعى على أرض الواقع، لذلك فإن فكرة إصلاح أو تحسين الخدمة العمومية في التشريع الجزائري تجد أساسها القانوني في الأحكام التشريعية وهذا سنتطرق إليه في الفرع

(1) أحمد رشيد، إدارة التنمية، دار النهضة العربية، القاهرة 1975، ص: 101.

(2) المرجع نفسه، ص: 101.

الأول، والأحكام التنظيمية وهذا سنتطرق له في الفرع الثاني، وأيضًا أحكام التشريع الفرعي المتمثلة في التعليمات الوزارية نتطرق إليه في الفرع الثالث.

### الفرع الأول: على صعيد الأحكام التشريعية

سوف نتعرض في هذا الفرع إلى الأحكام التشريعية التي تعد أساسًا قانونيًا لإصلاح أو تحسين الخدمة العمومية والمتمثلة في أحكام التشريع الأساس (الدستور) وأحكام القانون وهنا كمثال قانون البلدية.

#### أولاً: أحكام الدستور

تجد فكرة تحسين أو إصلاح الخدمة العمومية في الدستور الجزائري ضمن أحكام المادة 99 من دستور 1996 المعدل والمتمم، والتي تنص على الصلاحيات التي يختص بممارستها الوزير الأول ومن بينها سهر هذا الأخير على حسن سير الإدارة العمومية<sup>(1)</sup> ويكون ذلك عن طريق إصداره للمراسيم التنفيذية المتعلقة بحسن سير كافة الإدارات العمومية التابعة لمختلف القطاعات.<sup>(2)</sup>

#### ثانياً: أحكام القانون رقم 11-10

تجد فكرة إصلاح أو تحسين الخدمة العمومية أساسها القانوني في أحكام قانون البلدية 10-11 ضمن نص المادة 3 منه إذ نصت فقرتها الثانية على أن البلدية تساهم مع الدولة في الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه فضلاً عن مساهمتها في

(1) انظر المادة 99 فقرة 5 من دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06/03/2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14 المؤرخة في 07/03/2016.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط3، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2013، ص: 207.

إدارة وتهيئة الإقليم، وهو الأمر الذي يتأتى من خلال سهرها على التحسين الدائم لنوعيته خدماتها المقدمة للجمهور.<sup>(1)</sup>

### الفرع الثاني: على صعيد الأحكام التنظيمية

تتعدد المراسيم التنظيمية الخاصة بتحسين الخدمة العمومية في الجزائر، غير أننا نقصر دراستنا في هذا الفرع على المراسيم التي تعد أساساً قانونياً لها وهي كالتالي:

#### أولاً: المرسوم رقم 88-131

تجد فكرة تحسين الخدمة العمومية أساسها القانوني في المرسوم رقم 88-131 الناظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن<sup>(2)</sup> وهو ما يدل على أن تحسين الخدمة العمومية ليس بالانشغال الحديث للسلطات العمومية في الجزائر، بل سبق تنظيمها والنص عليها من قبل، ونجد أن هذا المرسوم قد اعتبر بأن تحسين الخدمة العمومية يعد أحد التزامات الإدارة<sup>(3)</sup>، ونص في مادته 1121 على ما يلي: "يجب على الإدارة حرصاً منها على تحسين نوعية خدماتها باستمرار وتحسين صورتها العامة باعتبارها تعبيراً عن السلطة العمومية أن تسهر على تبسيط إجراءاتها وطرقها ودوائر تنظيم عملها وعلى تخفيف ذلك" ثم ذكر مرسوم الآليات التي تلزم الإدارة باتباعها في سبيل حرصها على تحسين نوعية خدماتها، أهمها:

- تطوير أي إجراء ضروري لتلاؤمها الدائم مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير.

<sup>(1)</sup> القانون رقم 10-11، المؤرخ في 22-06-2011، يتعلق بالبلدية جريدة رسمية عدد 37 المؤرخة في 03-07-2011، ص: 4.

<sup>(2)</sup> المرسوم رقم 88-131، المؤرخ في 04-07-1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، جريدة رسمية عدد 27 المؤرخة في 06-07-1988، ص: 1013.

<sup>(3)</sup> إذ خصص لذلك قسماً خاصاً تحت عنوان "التحسين الدائم لنوعية الخدمة"، وهو القسم الرابع من الفصل الثاني من المرسوم والذي ورد تحت عنوان: "التزامات الإدارة".

- الحرص على أن تقتصر الأوراق المطلوبة من المواطنين على الوثائق اللازمة لدراسة الملف.

- تسليم الوثائق والعقود التي لا يتطلب تسليمها أجلا معينًا فورًا.<sup>(1)</sup>

### ثانيا: المرسوم الرئاسي رقم 03-16

نجد فكرة تحسين الخدمة العمومية أساسها القانوني أيضا في المرسوم الرئاسي 16-03 المنشيء للمرصد الوطني للمرفق العام<sup>(2)</sup> وللإشارة فإن هذا المرسوم صدر ضمن مسعى رئيس الجمهورية الرامي إلى مواصلة الإصلاحات الخاصة بعصرنة خدمات المرفق العمومي من خلال الاستجابة لتطلعات المواطن ومقتضيات التطور التكنولوجي والتمدن والحداثة.<sup>(3)</sup>

أما عن كون اعتبار هذا المرسوم أساسًا قانونيًا لفكرة تحسين الخدمة العمومية في التشريع الجزائري فإن ذلك يتجلى من خلال نصوصه، خاصة منها المتعلقة بمهام المرصد الوطني للمرفق العام، والتي تنص في مجملها على دور المرصد في تحسين الخدمات المقدمة من قبل المرافق العامة وضمان تكييف هذه الأخيرة مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية ويكون ذلك باقتراحه لعناصر وقواعد وإجراءات ذلك والقيام بعمليات التنسيق بين مختلف القطاعات الوزارية لضمان انسجام هذه العملية على كافة الأصعدة وعلى مستوى كل القطاعات.<sup>(4)</sup>

(1) انظر: المواد من 21 إلى 30 من المرسوم 88-131، السابق ذكره.

(2) المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المؤرخ في 07-01-2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، جريدة رسمية عدد 02 المؤرخة في 13-04-2016، ص: 13.

(3) أنظر الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية

تاريخ الإطلاع 20/04/2018

<http://www.interieur.gov.dz/Dynamics/frmitem.aspx?html:10540&:38>

(4) أنظر المواد من 3 إلى 7 من المرسوم الرئاسي رقم 16-03 السابق ذكره.

ثالثًا: المرسوم التنفيذي رقم 14-93<sup>(1)</sup>

تعد أحكام هذا المرسوم التنفيذي أيضًا أساسًا قانونيًا لفكرة تحسين الخدمة العمومية في التشريع الجزائري، ويتجلى ذلك من خلال العديد من نصوصه والتي نصت في مجملها على الصلاحيات التي يمارسها المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري والكفيلة بتحقيق التحسين المرجو في نوعية الخدمات الصادرة عن الهيئات والإدارات العمومية، ومنها:

- دراسة سير الإدارة العمومية وتقييم ذلك، واقتراح كل تدبير يرمي إلى تحسينه وتحقيق نجاعته.

- المبادرة بكل عمل لتجديد الإدارة العمومية وعصرنتها باللجوء إلى التقنيات الحديثة في التسيير وتكنولوجيات الإعلام والاتصال.

- دراسة واقتراح كل تدبير من شأنه تثمين العمل الإداري وتحسينه.<sup>(2)</sup>

كما أن هناك العديد من النصوص التنظيمية التي تعد أساسًا قانونيًا لفكرة تحسين الخدمة العمومية في التشريع الجزائري.<sup>(3)</sup>

الفرع الثالث: على صعيد التشريع الفرعي

تجد فكرة تحسين أو إصلاح الخدمة العمومية أساسها القانوني أيضًا في التعليمات الوزارية والتي تعد نوعًا من أنواع التشريع الفرعي، وإعمالًا للمفهوم الضيق للخدمة

<sup>(1)</sup> المرسوم التنفيذي رقم 14-93، المؤرخ في 03-07-2014، يحدد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، جريدة رسمية عدد 41 المؤرخة في 06-03-2014، ص:7.

<sup>(2)</sup> أنظر: المادة 02 من نفس المرسوم التنفيذي.

<sup>(3)</sup> انظر على سبيل المثال: المرسوم التنفيذي رقم 94-247، المؤرخ في 10-08-1994، يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والإصلاح الإداري، جريدة رسمية عدد 53 المؤرخة في 21-08-1994، ص: 13، وانظر أيضًا المرسوم التنفيذي رقم 13-381 السابق ذكره.

العمومية المذكور آنفاً، كمثال التعليمات الوزارية الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية ونذكر أهمها:

**أولاً: التعليمات الوزارية رقم 2011/1599<sup>(1)</sup>**

صدرت هذه التعليمات لتنفيذاً للتعليمات المعطاة من طرف رئيس الجمهورية خلال اجتماع مجلس الوزراء<sup>(2)</sup> والمتعلقة بسهر الحكومة على تحسين أداء الخدمة العمومية، وتضمنت هذه التعليمات الوزارية النص على العديد من الإجراءات الهادفة إلى إقامة الانضباط في علاقة الخدمة التي تربط الإدارة بالمرتفقين.

**ثانياً: التعليمات الوزارية رقم 2014/1435<sup>(3)</sup>**

جاءت هذه التعليمات الوزارية أيضاً ضمن إطار عام وهدف أسمى للسلطات العمومية الجزائرية والمتمثل في عصنة الإدارة المركزية والجماعات الإقليمية، وذلك عن طريق التحسين الأكيد لنوعية العلاقة بين الإدارة والمواطن، ونصت على إجراءات كفيلة بتحقيق ذلك.

<sup>(1)</sup> تعليمات وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1599 مؤرخة في 25 ماي 2011، تتعلق بتخفيف الملفات الإدارية والاجراءات وتحسين الخدمات الصادرة عن الإدارات المحلية.

<sup>(2)</sup> وكان ذلك في 03-02-2011 انظر الموقع الالكتروني لرئاسة الجمهورية

تاريخ (2018/03/28). <http://www.el-Mouradia.dz/arabe/president/activites/presidentactive>.

الساعة 9:40، الإطلاع

<sup>(3)</sup> تعليمات وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1435، مؤرخة في 13-02-2014، تتعلق بالشروع في العمل بالسجل الوطني الأوتوماتيكي للحالة المدنية.

ثالثا: التعليم الوزاري رقم 2014/1469<sup>(1)</sup>

صدرت أيضا هذه التعليم الوزاري بهدف التحسين المستمر للخدمات المقدمة للمواطنين في مجال استخراج مختلف وثائق الحالة المدنية وعدم عرقلة مصالحهم المرتبطة بهذه الوثائق وتضمنت النص على اجراءات عديدة في هذا المجال، إذن نجد أن هذه التعليمات الوزارية تشكل أساسا قانونيا لفكرة تحسين الخدمة العمومية في التشريع الجزائري نظرا لمضمونها والآليات التي تنص عليها.

---

<sup>(1)</sup> تعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1469، مؤرخة في 22-02-2014 تتعلق بتسجيل البيانات الهامشية على هامش عقود سجلات الحالة المدنية.



## المبحث الثاني: علاقة الإصلاح الإداري بتحسين الخدمة العمومية بالجزائر

في ظل المتغيرات الهائلة التي شهدتها دول العالم في القرن العشرين والتي استمرت أكر حدة في القرن الحالي، فإن الإصلاح الإداري أصبح متطلبًا ملحًا من أجل القضاء على الفساد والتسيب الإداري، وبالتالي تحقيق التنمية وتحسين الخدمة العمومية، مما دفع الدولة الجزائرية للقيام بجهود معتبرة في هذا المجال إذ ما قرنت بجهود الإصلاح الإداري في الدول النامية وهذا بالرغم من المعوقات التي واجهت هذه الجهود.

### المطلب الأول: دوافع الإصلاح الإداري في الجزائر

ترتبط الحاجة إلى الإصلاح الإداري لبلد معين ارتباطًا وثيقًا بظروف منظومته الإدارية والبيئية التي تطورت داخلها، فقد ورثت الجزائر بعد الاستقلال قاعدة تحتية مشلولة مع إدارة هشة تواجه حالات صعبة<sup>(1)</sup> مما جعلها تقوم بإصلاح إداري شامل يمس كل هياكل الدولة ومهامها وكذا تعميم الأنماط التشاركية لتسيير على كافة المستويات، وقد كان الهدف الأساسي تحويل المواطن من مجرد محكوم إلى شريك كامل في تسيير الشؤون العمومية.<sup>(2)</sup>

ومن خلال ما سبق سنحاول التطرق إلى أسباب عديدة التي جعلت الجزائر تقوم بعملية الإصلاح الإداري.

### أولاً: الأسباب السياسية: تمثلت في:

(1) تكريس المسار الديمقراطي وتعزيز دور المنظمات والجمعيات والمجتمع المدني.

(2) تعزيز الحريات المدنية وحقوق الإنسان

(1) بن فريجة مصطفى، الإصلاح الإداري ووضعيته بين النظري والتطبيقي في الجزائر، مذكر ماجستير في الإعلام والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية من جامعة الجزائر، 2002، ص: 16.

(2) هاشم حمدي رضا، الإصلاح الإداري، عمان، دار الراية، 2011، ص: 210.

(3) تعزيز مؤسسات الدولة وتحقيق الثقافة في التسيير الإداري.

### ثانيا: الأسباب الاقتصادية

وذلك في نطاق التغييرات الاقتصادية التي شهدتها الجزائر في إطار ما يعرف بالتحريك الاقتصادي والانفتاح على السوق، فمثل هذا التغيير الذي يتبع إدخاله على السياسات الاقتصادية يتطلب بالمقابل تغييرات جوهرية في الإدارة العامة في الاتجاه الذي يتوافق مع هذه السياسات من خلال مايلي:

- (1) تقليص حجم الجهاز الحكومي وضبط هيكله الإدارية والوظيفية من خلال بقاء الضرورية منها فقط لأداء أدوار الجهاز الحكومي بعد إعادة تشكيلها.
- (2) الاهتمام بتحسين المؤشرات الجيدة والفعالة في الإدارة العامة.

### ثالثا: الأسباب الاجتماعية

في ظل مجموعة التحولات الاجتماعية التي شهدتها البلاد والتي تشمل تطوع المجتمع لمستويات معيشية أفضل والإحساس المجتمعي بأعراض العجز الذي يعاني منها الجهاز الإداري إضافة إلى الضغط الشعبي لتحسين الخدمات وتحقيق العدالة الاجتماعية.<sup>(1)</sup>

### رابعا: الأسباب الإدارية

وذلك في إطار تحديد قدرة الجهاز الإداري لتقديم مستويات أفضل من الأداء وسيما أن الجهاز الإداري يعاني العديد من مظاهر العجز والخلل، ما وُلدَّ أزمة ثقة بين المواطن

(1) رفيق مرسلي، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين الحتمية ومعوقات التطبيق دراسة حالة الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية من جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، ص: 30.

وأجهزة الإدارة العامة والناطقة أساسًا من عدم رضا المواطن عن الخدمات التي تقدمها الإدارة.<sup>(1)</sup>

### المطلب الثاني: تقريب الإدارة من المواطن في الجزائر

يتضح جليا أن أمراض البيروقراطية قد أثرت تأثيرًا مباشرًا في علاقة المواطن والسلطة السياسية وهذا حل رئاسة الجمهورية في مطلع 1977 إلى تحليل ظاهرة البيروقراطية من خلال الاستبيانات التي وزعت على وسائل الإعلام الوطنية على إداريين ومواطنين، قصد الحصول على معلومات ذات طابع اجتماعي واقتصادي، والنتيجة التي استخلصتها رئاسة الجمهورية، هي أن الأعمال البيروقراطية المعقدة في مضامينها، تركت انطباع سيء لدى المواطنين أن البيروقراطية ظاهرة تخلق شعور من اللأمن وفقدان الثقة ومضيعة للوقت وتعطيل الأعمال والمشاريع، ومن خلال هذه النتائج باشرت رئاسة الجمهورية بشن حرب ضد الاجراءات الروتينية المعقدة، حيث أصدرت تعليمات إلى السادة<sup>(2)</sup> الوزراء وكتاب الدولة تطلب منهم إلغاء بعض الأوراق المكونة للملف الإداري، وتخفيف الاجراءات الإدارية، قصد محاربة مساوئ البيروقراطية.<sup>(3)</sup>

فالأجهزة الإدارية الرامية أساسًا لسد احتياجات الجمهور في شتى المجالات الأمر الذي يضفي على هذه العلاقة أهمية بالغة باعتبارها الوسيلة المثلى بيد السلطات العامة لوضع تلك الخدمات حيز التطبيق اتجاه المواطنين الذين ما فتئت علاقتهم تتوطد وتتوثق باستمرار كظاهرة اجتماعية يتحدد بمقتضاها مدى تطور ورقي العلاقة بين الإدارة والمواطن.

<sup>(1)</sup> ناصر دادي عدون، إدارة الموارد البشرية والسلوك التنظيمي، الجزائر: دار المحمدية العامة، 2004، ص: 161.

<sup>(2)</sup> قاسم ميلود: علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر، بين الأزمة ومحاولة الإصلاح، مجلة دفاتر السياسية والقانون،

تصدر عن جامعة ورقلة، العدد 5، 2011، ص: 79.

<sup>(3)</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

إن المواطن هو الأساس الذي تقوم عليه الدولة والمجتمع، وهو مستقل وحر، ولهذا يجب حماية حقوقه وحياته ولتحقيق ذلك كان يجب تقييد نفوذ السلطة والأفراد في الدولة، وحقوق الإنسان تأتي من كون الإنسان مخلوقاً<sup>(1)</sup> بشرياً بغض النظر عن ديانته، عرقه، وجنسه، فحقوق الإنسان تخص الفرد لكونه إنساناً، وهي مستمدة من طبيعة الإنسان، فالسلطة لا تمنحها وهي غير متعلقة بهذه السلطة، ولا يجوز للسلطة حرمان الفرد منها لهذا تسمى حقوق طبيعية أو حقوق أساسية أما الحقوق الطبيعية فهي: حق الحياة، الحق في الحرية، حق المساواة، حق الكرامة، حق التملك والحق في الإجراءات القانونية المنصفة.

وتعتبر حقوق المواطن جزءاً من الحقوق الطبيعية وعلى كل دولة ديمقراطية أن تعترف بحقوق المواطن لجميع المواطنين بغض النظر عن العرق، الأصل، القومية والديانة وما شابه، ولا يجوز للدولة حرمان الإنسان من حقوق الإنسان الطبيعية وتحظر على الدولة المس بحق المواطن، وواجب الدولة أن تحترمها وتحميها، لأن هذا شرط ضروري لتحقيق الديمقراطية، وحقوق الإنسان والمواطن ليست مطلقة فهي متضاربة مع بعضها البعض وكثيراً ما تتضارب مع قيم ومصالح أخرى في الدولة<sup>(2)</sup> ولذلك عند وجود تضارب بين الحقوق نبحث عن التوازن الذي يضمن بأن يكون المساس بالحقوق قليلاً، وكثيراً ما تحدث هذه الإشكالية عند اتصال المواطن بالإدارة والعكس وعليه فقد أصبحت علاقة المواطن بالإدارة تحظى باهتمام كبير نظراً لازدياد وتدخل المواطن في المشاركة الإدارية من جهة وتطور وظيفة الإدارة من جهة أخرى، وحتى تنظم هذه العلاقة سارع المشرع الجزائري إلى وضع أسس لصيانة هذه الروابط المشتركة، ونظراً لخصوصية الإدارة العامة في الجزائر ألزمها القانون الجزائري بضرورة حماية حريات المواطن وحقوقه

تاريخ الإطلاع (2018/03/19) الساعة (9:40) [www.elkhar.com/press/article/9635](http://www.elkhar.com/press/article/9635) <sup>(1)</sup>

<sup>(2)</sup> الموقع نفسه.

الذي اعترف بها الدستور والتشريع المعمول به في هذا الجانب بالإضافة لإحترام الانسان والحفاظ على كرامته<sup>(1)</sup> ويعتبر المرسوم رقم 85-95 المؤرخ في أول رجب عام 1405 الموافق 23 مارس 1985 المعدل والمتمم في 88-131 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق 4 يوليو سنة 1988 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية المنظم لعلاقة الإدارة والمواطن<sup>(2)</sup> في الجزائر حيث أعطى حقوقاً للمواطن منها الحق في إعلامه بكل التنظيمات والتدابير التي تسطرها، كما يتعين عليها أن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم المواطنين، وفي الصدد نفسه، أعطت المادة 12 من المرسوم نفسه الحق الكامل في استقبال المواطن، إما لتوجيهه وإرشاده أو لتسجيل طلباته والسعي على توفيرها.

أما في الجانب الخدماتي أوجب القانون على الإدارة تحسين خدماتها وتحسين صورتها العامة من تبسيط الإجراءات وتخفيف الأعباء على المواطن، وهذا ما نصت عليه المادة 21 وما يليها من المرسوم 88-131، وللإشارة فإن قانون البلدية 11-10 في المادة 11 والمادة 12 منه أدرج مشاركة المواطنين في تسيير البلدية واستشارتهم خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية<sup>(3)</sup> وفي مقابل هذه الحقوق، وحتى تتحقق فكرة التوافقية أفرد المرسوم 88-131 واجبات على المواطن الذي يتصل بالإدارة العمومية، انطلاقاً من احترام الموظف والتحلي بالانضباط والحسن المدني، وصولاً إلى ترسيخ سلطة الدولة من خلال كل التصرفات الصادرة من المواطن.

(1) نفس الموقع السابق.

(2) انظر المرسوم السابق، المتضمن لعلاقة الإدارة بالمواطن.

(3) قاسم ميلود: مرجع سابق، ص: 81.

فبرغم هذه النصوص القانونية والتعليمات الصادرة لتنظيم علاقة المواطن بالإدارة إلا أن البيروقراطية هنا أبرز المشكلات التي يعاني منها المواطن وحتى الإدارة العامة لإعاقتها عن القيام بمهامها وواجباتها في تنفيذ وتحقيق أهدافها، ويعود ذلك لظروف سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية والتي بدورها ارتبطت ببيئات معينة لبلد ما وانعكست آثارها بالتالي على نوعية الإدارة العامة، فمثلا البلاد النامية لها ظروفها التي ساهمت في تكريس البيروقراطية بها، كما ساهم الاستعمار في التأثير على شخصية ونفسية بل وطموح الإنسان المستعمر وبالتالي انعكس على أدائه في العمل من حيث الجهد المطلوب أن يبذله ومدى حماسه لعمله ورضاه الوظيفي.<sup>(1)</sup>

وكنتيجة لمحاولة إصلاح العلاقة بين المواطن والإدارة فقد تم إرساء وظيفة الوسيط الإداري على مستوى كل الولايات حيث يقومون باستقبال تظلمات المواطنين وهذا ما جاء في المادة 34 من مرسوم 88-131 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق 4 يوليو سنة 1988 والتي تقول: "يجب على الإدارة أن ترد على كل الطلبات أو الرسائل أو التظلمات التي يوجهها المواطنون إليها ولهذا الغرض تحدث هياكل في المستويين الوطني والمحلي تكلف على الخصوص بالبت في عرائض المواطنين" ويتم تعيين الوسيط بقرار من الوالي من بين المواطنين، وكان ملزماً أن يقدم جدولاً في شهر مقسم إلى ثلاثة أقسام، الأول يحمل المشاكل التي تم حلها، القسم الثاني يضم المشاكل التي لا يستطيع حلها وأما القسم الثالث فتسجل الملفات التي بقيت بدون حل، وبالرغم من نية السلطة في التخفيف من تعسف الإدارة وكذا الأضرار المادية<sup>(2)</sup> والمعنوية الناجمة على أعمال البيروقراطية الهجينة عن طريق تعيين وسيط إداري، إلا أن طريقة التعيين وشروط التعيين تجعل الوسيط في تبعية دائمة للوالي إذ لم يحقق الوسيط النتائج الذي أنشأ من أجلها لأنه لا

(1) قاسم ميلود: مرجع سابق، ص: 81.

(2) المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

يملك الأدوات القانونية والاستقلال الكافي ليقوم بدوره الرقابي والوظيفي، وكذا الكفاءة القانونية التي تؤهله لفهم وتحليل الطعون الواردة.

وخلاصة القول، أن كل المحاولات السياسية والإدارية التي بادرت بها القيادة السياسية قد فشلت في احتواء أزمة علاقة الإدارة مع المواطن، ما دامت القيادة لم تشعر بضرورة تغيير الذهنيات والسلوك، ويجب أن نشير بأن الأجهزة الرقابية الداخلية والخارجية من مجالس محاسبة، مرصد حقوق الإنسان، فهي لم تلعب أدوارها كأدوات وأجهزة رقابية فعالة في تقويم الانحرافات، ويجب أخيراً أن نفهم أكثر ضرورة<sup>(1)</sup> بث الروح والأفكار الديمقراطية وإعادة الاعتبار الفعلي للرقابة الشعبية وكذا تنمية الوعي والحس السياسي والشعور بالمسؤولية، وإذا استطعنا أن نوفر الجو الديمقراطي المطعم بالقيم الخلقية لاستطعنا فك أي نزاع قد يطرأ بين الإدارة والمواطن، وكتدعيم لأجهزة الدولة لمقاومة ظاهرة البيروقراطية، فقد جاء في عام 1994 كلمة لليمين زروال قال: "لن يتم القضاء على البيروقراطية والاستبداد والتعسف والمحسوبية، إلا بالقطية التي تظل الهدف الأساسي في القضاء على مثل هذه المظاهر وهذه التصرفات... لا يمكن تحقيق ذلك إلا بإجراء تغيير جذري في هيكل الدولة التي ينبغي مستقبلاً أن تخضع لقواعد جديدة... بتعزيز مؤسسات الدولة وإعادة الاعتبار للخدمة العمومية وإقامة علاقة متينة بين الإدارة والمواطن".<sup>(2)</sup>

### المطلب الثالث: تحسين جودة الخدمة العمومية في الجزائر

في هذا الجانب والمتمثل في تحسين جودة الخدمة العمومية في الجزائر وقصد إعادة الاعتبار للخدمة العمومية وتحسينها، دعا الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية محمد الغازي، بإدارة فعالة وشفافة خالية من ظاهرة البيروقراطية، إلى وضع خدمة عمومية

(1) قاسم ميلود: مرجع سابق، ص: 81.

(2) المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

ذات نوعية في تناول كل المواطنين بدون استثناء، وأكد محمد الغازي خلال يوم دراسي حول "قطاع النقل والخدمة العمومية" نظمتها وزارة النقل خلال سنة 2014، على وجوب توفير خدمة عمومية ذات نوعية في تناول كل المواطنين بدون استثناء تلبي احتياجاتهم وانشغالاتهم وحسب الوزير فإن عصرنة الخدمة العمومية تتطلب حتما إدارة فعالة وشفافة خالية من ظاهرة البيروقراطية<sup>(1)</sup> مضيفا أنه قد أصبح من الضروري القيام بأعمال منسجمة ومنسقة خاصة في مجال الإعلام والتوجيه وتخفيف الإجراءات الإدارية، قصد إعادة الاعتبار للخدمة العمومية تحسين العلاقة بين المواطن والإدارة كما كشف محمد الغازي، عن تسيير برنامج عملي من أجل جعل المواطن يلمس الإجراءات المتخذة لتحسين الخدمة العمومية على أرض الواقع، مضيفا بأن أولى التدابير ستمس التخفيف من تعقيدات تكوين ملفات المشاركة في مسابقات التوظيف وقال ذات المتحدث أنه "من غير المعقول أن يقوم مترشح لمنصب ما، بجلب ملف كامل ثم لا ينجح في المسابقة ولا يسترجع ملفه"، مشدداً على ضرورة إلغاء هذا الإجراء مستقبلاً بتقليص حجم الملف إلى وثائق بسيطة تستكمل لاحقاً في حال النجاح بالمسابقة.<sup>(2)</sup>

ودعا الوزير إلى العمل على التقليل أكثر من إجراءات إيداع ملفات، حول ضرورة العمل بجدية لتحسين الخدمة العمومية في أقرب وقت، ونوه محمد الغازي بحجم المسؤولية التي كلفه بها رئيس الجمهورية معتبرا إياها تحدياً من أجل استكمال مسار الإصلاحات وأشار إلى تداخل مهمة وزارة تحسين الخدمة العمومية مع باقي الوزارات، كما اعتبر أن

(1) عبد الحلیم كهینه: إنشاء وزارة منتدبة لإصلاح الخدمة العمومية يبحث الأمل: حرب الحكومة على البيروقراطية ... بإلغاء وثائق.

22:49 , تاريخ الإطلاع(2018/03/31). <http://www.elikhbaria.com/ar/permalink/3988.html>.

الساعة:

(2) عبد الحلیم كهینه: مرجع سابق.



وزارته ستعطي الأولوية بصفة استعجالية للقضاء على بيروقراطية الإدارة التي أصبحت مرضاً حقيقياً يتوجب استئصاله.

فقد سعت الدولة الجزائرية لتحسين الخدمة العمومية وتقديمها للمواطنين بوجه أفضل، حيث قامت بعدة إصلاحات إدارية منها إنشاء وزارة مكلفة بالخدمة العمومية حيث مكنت هذه الإصلاحات من تحسين جودة الخدمة العمومية ويمكن تفصيل ذلك فيما يلي:

### 1) تفعيل جهاز الرقابة:

قامت الدولة الجزائرية بتطوير جهاز الرقابة، وذلك<sup>(1)</sup> لتحقيق أهداف من بينها:

أ) هدف المصلحة العامة: تستهدف وظيفة أو عملية الرقابة على أعمال الإدارة في النظام الجزائري لحماية المصلحة من التخريب والفساد والتلاعب والاستغلال والتبذير، فالرقابة على أعمال الإدارة العامة هي ضمان عدم خروج الأنشطة الإدارية عن هدف تحقيق المصلحة العامة.

ب) هدف التحقق والتأكد من شرعية وسلامة النشاط الإداري من الناحية القانونية: تستهدف عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة التأكد والحرص على سلامة ومشروعية الأعمال الإدارية من الناحية القانونية، فإذا ما تم اكتشاف أن الأعمال أو الأنشطة الإدارية قد خرجت عن مبدأ الشرعية السائدة في الدولة وأصبحت غير مشروعية أي مخالفة للقانون وجب إصلاحها أو إبطالها أو إلغاؤها أو تعديلها أو سببها بما يجعلها أكثر تلاؤماً مع أحكام القانون.<sup>(2)</sup>

(1) عاشور عبد الكريم، مرجع سابق، ص: 157.

(2) المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

## (2) الرفع من كفاءة الموظفين:

لتحسين جودة الخدمة العمومية في الجزائر فإن تم القيام بالتدريب والتطوير "في مجال الوظيفة العامة، أي الاهتمام بتدوير وتطوير الكفاءات الإدارية من الحين إلى الآخر وتفعيل البرامج التدريبية لكي تلعب دورها في توجيه الموظف وتحسين أداءه".

## (3) استعمال أجهزة الإعلام الآلي:

يتطلب تحسين وترشيد الخدمات العامة الرفع من مستوى تقديم الخدمات داخل الإدارات العمومية وترقية التعاملات بين الأجهزة العمومية والمواطنين، وبحثا عن تحقيق هذه الأهداف "سعت الجزائر إلى تبني مشروع الحكومة الالكترونية .. الذي شمل وضع شبكات ربط ما بين المؤسسات، وما بين الوزارات، يكون بمثابة البوابة الرقمية الحكومية التي ستسمح بالتواصل مع الهيئات العمومية، باستعمال الوسائل التكنولوجية المتطورة".<sup>(1)</sup>

وضمن مبادرة التحول الرقمي ودفعا لمخططات التحول للخدمة العامة الالكترونية، كشكل من اشكال الحكم الالكتروني عرفت الجزائر بعض المخططات الهادفة إلى تحقيق هذا التوجه وتسريع تطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصال في الإدارات العمومية، اهتمت المحاور الرئيسية الاستراتيجية الجزائر الالكترونية 2013 بما سيحدثه إدخال وتعزيز استخدام تكنولوجيات الاعلام والاتصال في الإدارات العمومية، من تحول في الأساليب التنظيمية والأعمال الحكومية بشكل يعيد النظر في كيفية السير والتنظيم وتكييف الخدمة وكل هذا سنتطرق إليه بالتفصيل في المباحث القادمة.<sup>(2)</sup>

(1) عاشور عبد الكريم، مرجع سابق، ص: 157.

(2) المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

# الفصل الثاني:

مجالات إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر

إن إصلاح وتحسين الخدمة العمومية في الجزائر مسّ العديد من الجوانب وهذا للحصول على خدمة عمومية راقية وذات جودة عالية، فنستطيع القول أن مجالات الإصلاح نظهر من خلال المرافق العمومية، وكذا يتجسد من خلال الإدارة الالكترونية، وهذا ما سندرسه في المبحثين المتمثلين في مفهوم المرفق العمومي أما الثاني فيتمثل في الإدارة الالكترونية.

## المبحث الأول: مفهوم المرفق العمومي

سوف نخصص في مبحثنا هذا دراسة للمرفق العمومي باعتباره يخدم المصلحة العامة وبذلك يحقق الخدمة العمومية.

فمن اجل تنفيذ وإنجاز سياسة الدولة تقوم الإدارة العامة (المركزية واللامركزية) بإحداث المرافق العامة في مختلف المجالات والميادين (جامعات، مستشفيات، مؤسسات النقل، مؤسسات الإعلام.....الخ) تلبية للاحتياجات العامة للمواطنين ولهذا سوف ندرس في المطالب الآتية، تعريفاً للمرفق العام، والمبادئ التي تحكم المرافق العامة وأساليب إدارتها وما إلى ذلك.<sup>(1)</sup>

### المطلب الأول: تعريف وعناصر المرفق العام:

#### الفرع الأول: تعريف المرفق العام:

هناك معياران أساسيان لتعريف المرفق العام سوف نسلط الضوء عليهما وسوف نضيف معيار ثالث نراه متفق عليه من طرف الباحثين وفقهاء القانون الإداري في تعريفه للمرفق العام.

#### أولاً: تعريف المرفق العام عضوياً

يقصد بالمرفق العام حسب رأي الدكتور عمار بوضياف: كل منظمة عامة تنشئها الدولة وتخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات الجمهور، إذ تم اعتبار كل من مرفق القضاء والأمن والدفاع وغيرها مرافق عامة لأنها منظمات أنشأتها الدولة بغرض أداء خدمة للجمهور ويتصف هذا المعنى بالشمولية والإطلاق.<sup>(2)</sup>

(1) محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، التنظم الإداري النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، ص 232.

(2) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 411.

ومن الفقهاء الغربيين الذين عرفوا المرفق العام الفقيه موريس هوريو وعرفه على أنه منظمة عامة تقدم خدمة عامة باستخدام أساليب السلطة العامة.<sup>(1)</sup>

### ثانياً: تعريف المرفق العام موضوعياً

يقصد بالمرفق العام حسب المعيار الموضوعي المادي الوظيفي النشاط أو الوظيفة أو الخدمة التي تلبى حاجيات عامة للمواطنين بغض النظر عن المنظمة أو الجهة أو الهيئة القائمة به.

أي النشاط الذي تقوم به الإدارة العامة بنفسها قصد إشباع حاجيات عامة هو مرفق عام وأن أي نشاط لا يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة لا يمكن اعتباره مرفقاً عاماً. وفق هذا المعيار فإن طبيعة النشاط هي التي تحدد هل هناك مرفق عام أو لا.

وأهم الفقهاء الغربيين الذين عرفوا المرفق العام على هذا الأساس الفقيهان جيز وبونار ونظراً لصعوبة وجودة تعريف كل منهما إلا أن بعض المراجع أدرجت كلا الفقيهان تحت نطاق المعيار الموضوعي ومن ثم فقد اعتمد في تعريفهما للمرفق العام على ما يسعى لتحقيق هذا الأخير.<sup>(2)</sup>

وبالرجوع إلى الفقه الجزائري فنجد أستاذنا محيو عرف المرفق العام على أساس هذا المعيار على أنه:

إن مفهوم المرفق العام لا يمكن أن يكون مفهوماً قانونياً مجرداً وحيادياً وليس له من معنى إلا في ضوء محتواه والغايات الاقتصادية والاجتماعية التي أسندت له والتي يجب تحديدها مسبقاً قبل إعداد النظام القانوني للمرفق العام وتعيين الجهة المؤهلة لإحداث هذا

(1) محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية، 1973، ص 6.

(2) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، 233.

المرفق أو ذلك: من خلال هذا التعريف فإنه يؤكد على أن المرفق العام لا تكون له هذه الصفة إلا إذا كان الهدف من إنشائه ووجوده هو (تحقيق هدف مهما كان نوعه).<sup>(1)</sup>

### ثالثا: التعريف المتفق عليه

مما سبق لا يمكننا إعطاء تعريف جامع مانع شامل لمفهوم المرفق العام إلا إذا جمعنا بين التعريفين السابقين العضوي والوظيفي على أساس أن المرفق العام يقوم على مجموعة عناصر مشتركة بين المشروع والإدارة والآخر مستمد من مضمون نشاط المشروع بحيث لا يمكن الاعتماد على أحد هاذين العنصرين دون الآخر.

ويلقى هذا التعريف رواجًا واسعًا لدى فقهاء القانون الإداري فعرفه الفقيه رولان على أنه: مشروع يمارس نشاطًا ينطوي على نفع عام ويتبع أحد أشخاص القانون العام مباشرة أو بطريقة غير مباشرة ويخضع للنظام القانوني للمرافق العامة.<sup>(2)</sup>

وعرفه الأستاذ عبد ربه عبد الصمد على أنه: كل نشاط تقوم به الإدارة العامة لتعهد به الأفراد ليكون إدارته تحت إشرافها ورقابتها بقصد إشباع حاجة عامة للجمهور على وجه منظم ومطرد.<sup>(3)</sup>

كما عرفه الأستاذ عمار عوابدي بدمجه للمعيار على أنه:

كل مشروع تديره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها ورقابتها بقصد تحقيق المصلحة العامة.

(1) حمدي لقبيلات، القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 272.

(2) المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

(3) عبد ربه عبد الصمد، مبادئ القانون الإداري والتنظيمات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،

وعلى هذا الأساس يمكن أن نأخذ تعريف المرفق العام بجمع المعيارين السابقين لنعطي تعريفاً واضحاً وهو كالاتي: المرفق العام هو كل نشاط تصطلح به الإدارة العامة بنفسها أو بواسطة أفراد عاديين تحت إشرافها ورقابتها بقصد تحقيق النفع العام.<sup>(1)</sup>

### الفرع الثاني: عناصر المرفق العام

مما ورد سابقاً من تعاريف نجد أن المرفق العام يتشكل من أربعة عناصر أساسية سوف نعرضها كالاتي:

- المشروع العام.
- المصلحة العامة.
- السلطة العامة.
- النظام القانوني خاص واستثنائي.

### أولاً: المرفق العام مشروع عام

ويقصد به أنه كل مشروع ينشئه أحد الأشخاص العامة المركزية أو اللامركزية المحلية كالبديية والولاية الإقليمية كالمؤسسات العمومية تعد مرفقاً عاماً ودولة وحدها من تقرر ما إذا كان النشاط يندرج في نطاق المرافق العامة وبالتالي يطبق عليه قانون معين. ويمكن للدولة إدارة مشروعها بنفسها أو إعهاده إلى الأفراد أو الشركات تكون تحت إشرافها ورقابتها.

مما سبق نجد أن المشروع يتضمن ثلاثة عناصر:

- مجموعة الأفراد التي تتولى مهمة توجيه المشروع وإدارته وتنفيذه.
- الهدف من هذا المشروع هو تحقيق غرض معين.

(1) عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 05، الجزائر، سنة 2008، ص



- الاستعانة بالوسائل القانونية والمادية والفنية للقائمين على هذا المشروع. (1)

### ثانيا: المرفق العام هدفه تحقيق المصلحة العامة

من غير المعقول أن يؤسس مرفق عام دون أن يحقق مصلحة عامة ولهذا نجد أن المرفق العام يستهدف دوماً تحقيق المصلحة العامة وإشباع حاجيات الأفراد المختلفة. ونجد تدخل السلطة العامة في إنشائها للمرفق العام اعترافاً صريحاً وتجسيداً لعدم قدرة الأفراد مالياً وفنياً وتجاريًا للقيام بهذا النشاط وعدم قدرة القطاع الخاص على تقديم النفع العام المطلوب وعلى هذا الأساس يعد تحقيق المصلحة العامة من أهم العناصر المميزة للمرفق العام عن غيره من النشاطات التي تهدف إلى تحقيق النفع الخاص أو تجمع بين هذا الهدف وإشباع الحاجة العامة أو النفع العام بحيث يرتب هذا العنصر قاعدة مجانية للمرافق العامة إلا أن تحقيق بعضها للربح لا يعني فقدانها لصفة المرفق العام طالما أن هدفها الأساس هو تحقيق المصلحة العامة. (2)

### ثالثا: خضوع المرفق العام للسلطة العامة

للتمييز المرفق العام والمشروعات الخاصة هناك ركن أساسي ألا وهو السلطة العامة، هذه الأخيرة تمارس رقابتها وإشرافها على المرفق العام لتحقيق المصلحة العامة وإشباعها للحاجات العامة للأفراد. (3)

فارتباط المرفق العام بالإدارة العامة يكون من خلال خضوعه للسلطة العامة سواء كانت للدولة أو غيرها من الأشخاص المعنوية العامة المركزية (الوزارات) واللامركزية الإقليمية أو المصلحية (البلدية والولاية) من خلال عمليتين سالفتا الذكر (الإشراف

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، سنة 1996، ص 150.

(2) علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، الجزء 2، دار الهدى، الجزائر، سنة 2010، ص 10.

(3) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 60.

والرقابة) على تنظيم وسير وعمل المرفق العام، وكذا عملية توجيهه في كل ما يتعلق بإنشائه وتنظيمه وإغائه لضمان عدم انحرافه عن المصلحة العامة لحساب المصلحة الخاصة. (1)

#### رابعاً: الخضوع لنظام قانوني خاص واستثنائي

يعرف النظام القانوني الخاص والاستثنائي على أنه: مجموعة الأحكام والقواعد القانون الخاص بصفة عامة وعن قواعد النظام القانوني الذي يحكم المشروعات الخاصة بصفة خاصة. (2)

ولكي يأخذ المشروع صفة المرفق العام لابد من توافر عنصر رابع وهو النظام القانوني الخاص والاستثنائي وسبب ذلك يرجع إلى ضرورة منح المرافق العامة امتيازات السلطة العامة لتمكينها من تأدية الخدمات وضمان استمراريتها. ويشير هذا العنصر جـدلاً فقهيًا هاماً باعتباره أحد عناصر المرافق العامة فهناك من يرى خضوعه لنظام قانوني خاص ركناً لقيامه، بينما يرى آخرون عكس ذلك.

وبعيداً عن الخلاف الفقهي فإن كل مرفق يخضع لقدرة معينة من القواعد القانونية التي تحكم سيره حسب نوع المرفق من أجل تحقيق أهدافه. (3)

(1) مولود ديدان، القانون الإداري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، بدون سنة، ص 214.

(2) عتيقة بلجبل، فعالية الرقابة الغدارية على أعمال الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، تصدر عن جامعة بسكرة، 2010، ص 36.

(3) مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، سنة 2012، ص 323.

### المطلب الثاني: مبادئ وأساليب سير المرافق العمومية

#### الفرع الأول: المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العمومية

لقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على خضوع المرافق العامة على اختلاف أنواعها لمجموعة من المبادئ العامة التي تضمن استمرار عمل هذه المرافق وأدائها لوظيفتها في إشباع حاجات الأفراد، وأهم هذه المبادئ ما يلي:

#### أولاً: مبدأ مساواة المنتفعين أما المرافق العامة

يجد هذا المبدأ جذوره أساساً في المواثيق والنصوص الدستورية للدول المختلفة التي تطبق مبدأ المساواة أمام المواطنين في الحقوق والواجبات دون أي تمييز وتفرقة، كما هو وارد في الدستور الجزائري في المادة 29 منه التي تنص على ما يلي: "كل المواطنين سواسية أمام القانون" ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرف، أو الجنس أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي.

بالإضافة إلى نص المادة 31 منه التي جاء نصها كالاتي: "تستهدف المؤسسات ضمان المساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية، والاقتصادية والاجتماعية، والثقافية.

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على نسبية هذا المبدأ، فمن مقتضياته المساواة أمام المرافق العامة في المزايا والتي يشترط فيها الانتفاع بخدمات المرفق فيمن يطلبها، وأن يتواجد الأفراد في مراكز قانونية وظروف متماثلة تجاه المرافق العامة مما يستوجب معاملتهم معاملة متساوية في التكاليف والأعباء.<sup>(1)</sup> التي تترتب على هذا الانتفاع، ومن

(1) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 221.

أمثلة مساواة المنتفعين بخدمات المرافق العامة في العبء الضريبي ودفح الرسوم، وهو ما نصت عليه المادة 64 الفقرة الأولى من الدستور: "المواطنين متساوون في أداء الضريبة".

### ثانيا: مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد (مبدأ المساواة)

يعد مبدأ الاستمرارية من المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة، والذي يقصد به استمرار النشاط الذي يقوم به المرفق العام وانتظامه دون توقف أو انقطاع وهذا خدمة للجمهور، وتلبية لاحتياجاته العامة القائمة والدائمة.

ونظراً لما قد يترتب على انقطاع سير المرفق العام من انعكاسات خطيرة، والتي تتمثل في حصول خلل وإضراب في حياة الأفراد والمجتمع، فإن الدولة لا تكتفي بإنشاء المرافق العامة بل تسعى إلى ضمان استمرارها وتقديمها للخدمات.<sup>(1)</sup>

لأن طبيعة نشاطها يستدعي ذلك، ويترتب على تطبيق هذا المبدأ عدة نتائج أهمها:

#### 1. تقييد حق الإضراب:

يقصد بالإضراب توقف الموظفين عن القيام بأعمالهم دون رغبة في إنهاء الخدمة بصورة جماعية متفق عليها بغية الضغط على الإدارة من خلال الاضطراب الذي يحدثه الإضراب، لتحقيق مصلحة خاصة للمضربين، أو رفع ضرر يروونه واقعاً عليهم، أو للاحتجاج على أمر من الأمور.

والحق في الإضراب في التشريع الجزائري حق دستوري، جاء النص عليه في المادة

57 من دستور 1996 المعدل كما يلي:

"الحق في الإضراب معترف به، ويمارس في إطار القانون"

(1) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 222.

يمكن أن يمنح القانون ممارسة هذا الحق، أو يجعل حدودًا لممارسته في ميادين الدفاع الوطني والأمن، أو في جميع الخدمات والأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع. (1)

وبناء عليه صدر القانون رقم 90-11 المؤرخ في 06/02/1990 المعدل والمتمم، والمتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب الذي وضع قيودًا وشروطًا لممارسة الإضراب من طرف موظفي المرافق العامة ضمانًا لاستمرارية تقديم خدماتها للجمهور، وعلى رأسها الالتزام بتقديم ما يسمى: القدر الأدنى من الخدمة، وفقًا لما جاء في المادة 37 وما يليها من هذا القانون.

## 2. تنظيم الاستقالة:

نعني بالاستقالة ترك الموظف لوظيفته وبصفة نهائية إلا أن حرّيته في الاستقالة ترد عليها بعض القيود المتعلقة بالسير المنتظم للموافق العامة، ذلك أنه إذا كان له الحق أن يستقيل من عمله بالمرفق العام، فإنه ليس من حقه أن يترك ويتخلى عن أداء مهامه فجأة، كما يشاء وبدون مراعاة الإجراءات القانونية.

وسعيًا من المشرع الجزائري لضمان استمرارية المرافق العامة فقد نص في قانون الوظيف العمومي على مجموعة من القيود والشروط لتنظم الاستقالة<sup>(2)</sup> في شكل كتابي إلى السلطة صاحبة التعيين، مع بقاء الموظف ملزمًا بتأدية واجباته المتعلقة بمهامه حتى صدور قرار قبول الاستقالة خلال مدة 3 أشهر يمكن تمديدها إلى فترة إضافية أقصاها 6 أشهر بالإضافة إلى اعتبار التوقف المفاجئ عن الخدمة دون مراعاة الإجراءات القانونية في ذلك خطأ مهنيًا جسيمًا بسبب إهمال المنصب، ويضيف قانون العقوبات في هذا

(1) المرجع نفسه، ص ص 222-223.

(2) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 223.

السياق في المادة 115 منه أنه يعاقب الموظفين الذي يقرون بعد التشاور فيما بينهم تقديم استقالتهم بغرض منع أو وقف سير المرفق العام.<sup>(1)</sup>

### 3. الاعتراف بنظرية الموظف الفعلي:

القاعدة العامة أن القرارات الإدارية يجب أن تصدر من الموظف المختص والمعين بطريقة قانونية طبقاً للإجراءات والشروط السارية المفعول، خاصة القانون العام للوظيفة العمومية (الأمر 06-03).

ومع ذلك فإنه يرد على هذا الاختصاص الشخصي استثناء يتمثل في الأخذ بنظرية: الموظف الفعلي أو الواقعي *Fonctionnaire de fait* ومع ذلك، فإن مجلس الدولة الفرنسي كان قد ابتدع منذ مدة نظرية<sup>(2)</sup> الموظف الفعلي، وهو: الشخص الذي يكون قرار تعيينه باطلاً، أو الذي لم يصدر قرار تعيينه أصلاً، مع الاعتماد والأخذ بالقرار والتصرف الصادر عنه واعتباره سليماً وقانونياً ومنتجاً لأثاره، على الرغم من إمكانية متابعته شخصياً، إذ كان الأمر يشكل جريمة.

أ. **الظاهر *Apparence***: حيث يؤخذ بنظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية حماية لمصلحة الأفراد مادام ظاهر الحال والوضع لا يسمح لهم بإدراك بطلان قرار تعيينه كما هو الشأن في حالة انتحال السلطة أو الوظيفة.

ب. **الضرورة *Nécessite***: لقد تم تسوية سلامة وصحة القرارات الإدارية الصادرة عن الموظف الفعلي ضمناً لمبدأ استمرارية المرفق العام ليسير بانتظام واطراد، في حالة الظروف الاستثنائية.<sup>(3)</sup>

(1) المرجع نفسه، ص ص 223-224.

(2) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص ص 259-260.

(3) المرجع نفسه، ص 260.

#### 4. نظرية الظروف الطارئة:

إن نظرية الظروف الطارئة وليدة القضاء الإداري الفرنسي، وهي تطبق بوجه عام على العقود الإدارية والتي مفادها أنه إذا طرأت أثناء تنفيذ العقد الإداري (الصفة العمومية)<sup>(1)</sup> أحداث ووقائع استثنائية عامة (قد تكون اقتصادية أو سياسية أو طبيعية) لم يكن في الوسع توقعها وقت إبرام العقد وخارجة عن إرادة المتعاقدين وليست من صنعها، وترتب عليها إرهاب أحد الطرفين في تنفيذ التزاماته، فإن الطرف المرفق يكون له الحق في مطالبة الطرف الآخر بتقديم المساعدة، وذلك بتعويضه عن الخسائر التي ألتمت به من جراء هذه الحوادث وقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن الهدف من الأخذ بنظرية الظروف الطارئة هو إيجاد توافق ومعادلة بين عاملين هما:

تمكين المتعاقد مع الإدارة من الاستمرار في تنفيذ التزاماته التعاقدية حتى تتمكن الإدارة من تقديم الخدمات العامة التي تعهدت بتقديمها لتلبية لاحتياجات الجمهور من جهة والحفاظ على التوازن المالي للعقد وذلك بتدخل الإدارة والجمهور من جهة والحفاظ على التوازن المالي للعقد وذلك بتدخل الإدارة أو المصلحة المتعاقدة، من خلال تحمل كل أو جزء من الأعباء المالية الإضافية نظير ما تتمتع به من حقوق وسلطات من جهة أخرى.<sup>(2)</sup>

#### 5. عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام:

ضمانًا لاستمرارية المرافق العامة، فقد أقر المشرع الجزائري حماية قانونية متميزة على أملاك وأموال المرافق العامة، سواء كانت حماية مدنية أو جزئية حيث تنص المادة 689 من القانون المدني فيما يتعلق بالحماية المدنية على أنه: لا يجوز التصرف في أموال الدولة، أو حجزها أو تملكها بالتقادم غير أن القوانين التي تخصص هذه الأموال

(1) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 225.

(2) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 225.

لإحدى المؤسسات المشار إليها في المادة 688، تحدد شروط إدارتها، وعند الاقتضاء شروط عدم التصرف فيها.

أما فيما يتعلق بالحماية الجزائية فنجد أن القانون يفرض عقوبات مشددة على كل مساس بأموال وامتلاك المرافق العامة، خاصة إذا كانت ماسة بالاقتصاد الوطني.

وبالإضافة إلى ما سبق فإن القانون يسمح بالاستيلاء على الأموال الخاصة مؤقتاً، بشروط معينة على الرغم من الحماية الدستورية التي تحظى بها الملكية الخاصة وهذا ضماناً لاستمرارية المرافق العامة، وهو ما جاء في المادة 679 من القانون المدني التي تنص على ما يلي: (1)

يتم الحصول على الأموال والخدمات لضمان سير المرافق العمومية باتفاق رضائي وفق الحالات والشروط المنصوص عليها في القانون.

إلا أنه يمكن في الحالات الاستثنائية والاستعجالية وضماناً لاستمرارية المرفق العمومي، الحصول على الأموال والخدمات عن طريق الاستيلاء. (2)

### ثالثاً: مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل والتغيير (مبدأ التكيف)

تعمل الإدارة العامة من خلال المرافق العامة على إشباع الحاجات العامة للأفراد تحقيقاً للصالح العام، وحيث أن تقديم هذه الخدمات بكفاءة وفاعلية يتطلب من غدارة هذه المرافق أن تواكب كل جديد في عالم الإدارة والتقدم العلمي فليس من المصلحة العامة في شيء أن تبقى المرافق العامة تقدم خدماتها بالطرق التقليدية التي بدأت بها، أو أن تحافظ على تنظيمها القانوني كما هو، بل على العكس من ذلك فالإدارة العامة متجددة متطورة تواكب كل جديد في مختلف العلوم والمجالات ومن هنا من حق الجهة القائمة على إدارة

(1) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 226.

(2) المرجع نفسه، الصفحة نفسها.



المرفق العام أن تُدخل على تنظيمه وأسلوب تشغيله.<sup>(1)</sup> وعلاقته مع المنتفعين كل ما من شأنه الإسهام في رفع سوية هذا المرفق وتحسين خدماته، وليس للأفراد المتعاملين مع هذا المرفق أو للموظفين العاملين فيه أي حق مكتسب في بقاء أسلوب إدارته وتنظيمه على ما هو عليه دون تغيير كما كان عند بدأ الانتفاع بخدماته، لأن من المصلحة العامة أن يتابع المرفق العام تطورات الحياة ومتطلباتها.

ومن تطبيقات هذا المبدأ حق الإدارة في تعديل القواعد التي تحكم عمل هذا المرفق، كأن تُعَدِّل في شروط الانتفاع أو في مقدار الرسوم أو آلية تقديم الخدمة، فمثلا قد يقوم أحد المرافق بتعديل شروط تقديمهم للخدمة بحيث تصبح عبر شبكة الإنترنت بدلاً من الطريقة التقليدية بواسطة الورق وعبر مكاتب المرفق كما هو الحال في دوائر ترخيص المركبات، حيث أصبحت هذه الدوائر تقدم جزء من خدماتها عبر شبكة الإنترنت ومن خلال البريد الإلكتروني متجاوزة الإجراءات التقليدية وينطبق هذا المبدأ على كافة طرق إدارة المرفق العام سواء المباشرة أو عقد الامتياز أو غيرها من الطرق، وهذا ما أكده القضاء الإداري الفرنسي في بعض أحكامه، فقد قضى مجلس الدول الفرنسي في هذا المجال بأن الحاجات التي يجب على المرفق العام إشباعها، وكذلك ضرورات استغلاله، ليس ذات طبيعة واحدة لا تتغير....<sup>(2)</sup>

فالدولة لا تستطيع أن تتخلى عن مرفق عام، كمرفق النقل العام مثلا، بمجرد منح امتياز لشركة خاصة، فالامتياز يمثل إبانة أي أنه أسلوب لإدارة المرفق العام إدارة غير مباشرة وليس تخليا عن إدارة المرفق العام أو هجرا له، فالدولة ستتدخل حتماً لتُفرض على حامل الامتياز عند لزوم أداء أكبر من المنصوص عليه في عقد الامتياز، إجباراً على تعديل أحد جانبي هذه المعادلة المالية، وذلك باستعمال السلطة المقررة لها باعتبارها

(1) حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص 312.

(2) حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص ص 312-313.

سلطة عامة، وليست السلطات التي يمنحها إياها العقد... وإن الهدف النهائي لكل ذلك هو ضمان التنفيذ العادي لخدمات المرفق العام مهما كان ما اتفق عليه في عقد الامتياز... وهكذا قرر مجلس الدولة الفرنسي مبدأ قابلية العقد الإداري، وخاصة عقد امتياز المرافق العامة، للتعديل بالإضافة والتعديلات الضرورية لضمان السير العادي للمرفق العام لمصلحة الجمهور وسلطة الإدارة في أن التعديل يحكمها قيذان رئيسيان هما:

1. أن يكون هناك مبرر للتعديل، أي أن يحدث تغيير بالظروف التي كانت قائمة وقت إبرام العقد الإداري مثلاً، أدت إلى تغيير بعض شروطه تحقيق للصالح العام.

2. أن يسري مفعول التعديل بأثر مستقبلي وليس بأثر رجعي.

ونخلص مما سبق إلى أنه بما أن إدارة المرافق العامة وتنظيمها تتحدد في ضوء الظروف القائمة آنذاك ولما كانت هذه الظروف تتطور وتتغير بصورة دائمة فإنه أيضاً يلزم تطوير المرفق العام سواء من حيث نشاطه أو من حيث أسلوب إدارته، حتى يمكن للمرفق العام أن يواكب الحاجات المتجددة من قواعد سير المرافق العامة بإدارتها المنفردة بما تراه متفقاً مع الصالح العام وأن يكون لها في ذلك سلطة تقديرية واسعة، دون أن يكون لأي فرد لادعاء بحق مكتسب له في استمرار نظام معين.

### الفرع الثاني: أساليب سير المرافق العمومية

#### أولاً: أسلوب الإدارة المباشرة

يعد أسلوب الغدارة المباشرة أو الاستغلال المباشر للمرافق العامة من الأساليب القديمة لإدارة المرافق العامة.<sup>(1)</sup>

ويقصد بهذه الطريقة أن تقوم الدولة بنفسها (أو إحدى الوحدات المحلية) بإدارة المرفق العام مستعينة في ذلك بأموالها وموظفيها، ومستخدمة في ذلك وسائل القانون

(1) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 227.

العام، أي أن تتولى السلطة الإدارية بنفسها إدارة المرفق العام سواء كانت مركزية أم لامركزية بواسطة موظفيها وأموالها وتحت مسؤوليتها وبلاستعانة بوسائل القانون الإداري وامتيازاته.

وتحرص الدول على إتباع هذا الأسلوب من الإدارة في بعض المرافق العامة لعدة اعتبارات، كأهمية وخطورة هذه المرافق في حياة المواطنين، فمنها ما هو ذو طبيعة سياسية يتعلق بكيان الدولة وأمن مواطنيها، بحيث لا يمكن تركه لمبادرات الأفراد مهما كانت إمكاناتهم المادية ومنها ما هو ذو طبيعة فنية تعجز المشروعات الخاصة عن تنظيمها وإدارتها على نحو عام، أولا تجد جدوى في إدارته لانعدام الوازع الذي يحرك النشاط الخاص<sup>(1)</sup> وهو تحقيق الأرباح، وتتمثل هذه الحالات في المرافق العامة الإدارية التقليدية كمرفق الدفاع والأمن والدفاع المدني والصحة....الخ

ولا يقتصر هذا الأسلوب على المرافق العامة الإدارية، وإن كان أكثر استخداما فيها من غيرها، بل يمكن اللجوء إليه في المرافق العامة الاقتصادية كالسكك الحديدية والتلغراف والتلفونات....الخ، قبل أن تتحول إلى أسلوب المؤسسة العامة في إدارتها وكذلك الأمر لا يقتصر على استخدام هذه الطريقة في الإدارة على المرافق الوطنية أو القومية، بل يمكن أن تلجأ له السلطات المحلية في إدارة بعض مرافقها العامة مستخدمة موظفيها وأموالها في الإدارة وعلى مسؤوليتها إذ توسعت المجالس البلدية مؤخرا في إدارة الكثير من المرافق الاقتصادية مباشرة، بهدف تحقيق بعض الأغراض كالحصول على أرباح تسدد بها عجز موازنتها، أو للعمل على خفض الأسعار عن طريق منافسة المشروعات الخاصة....الخ.

وقد أطلق على هذه النزعة: الاشتراكية البلدية.

(1) حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص ص 314-315.

وفي حال إدارة المرافق العامة الاقتصادية بهذه الطريقة فإنها تخضع لقواعد القانون الإداري التي تحكم المرافق العامة الإدارية<sup>(1)</sup> فلا تستقل بميزانية خاصة وإنما يضاف إيراداتها إلى واردات الدولة ولا يمكنها أن تحتفظ بالفائض لنفسها كما أنها تخضع للإشراف والرقابة المباشرة من قبل السلطات المركزية، وبذلك تتبعها في سياستها العامة وبرامجها دون أن يكون لها خصوصية في هذا المجال.

إلا أن هذا الأسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة قد وجّه له بعض الانتقادات لاسيما إذا ما استخدم في إدارة المرافق العامة الاقتصادية وأهم هذه الانتقادات ما يلي:

يقيد الإدارة بإتباع القوانين والأنظمة والتعليمات التي تحد من نشاطها.

كما يؤدي إلى انتشار البيروقراطية في هذا المرافق، حيث يلزم الموظفين بإتباع الأساليب والإجراءات الحكومية الروتينية ويحول بينهم وبين الابتكار والإبداع والتجديد، خشية تعرضهم للمساءلة.

وتخضع هذه المرافق للإجراءات المالية الحكومية في الإنفاق وهي تتسم عادة بالتعقيد وشدة الرقابة وكثرة مراحلها، مما يحول بين هذه المرافق وبين التطور والتقدم وإزاء هذه الانتقادات التي وجهت لطريقة الإدارة المباشرة تم التوجه إلى طرق أخرى في غدارة المرافق العامة تتلافى الانتقادات السابقة.<sup>(2)</sup>

### ثانيا: المؤسسة العامة

يمكن تعريف المؤسسة العامة بأنها: مرفق عام مشخص قانونياً وعليه وخلافاً لطريقة الاستغلال المباشر، فإن طريقة المؤسسة العامة تقتضي منح المرفق العام الاستقلال

(1) المرجع نفسه، ص 315.

(2) حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص 316.

القانوني (المالي والإداري) من خلال إضفاء الشخصية المعنوية عليه بما يترتب على ذلك من نتائج إعمالا للمادة 50 من القانون المدني، في الفقرة 38 وما بعدها.

تهدف طريقة المؤسسة العامة إلى حسن إدارة المرافق العامة ذات الأهمية، وتخفيف عبء تسييرها ومتابعتها عن الجهة الإدارية التي تنشئها، بموجب تمتعها بالاستقلال القانوني المالي والإداري.

**1. الاستقلال المالي (الذمة المالية Patrimoine):** تتمتع المؤسسة العامة بذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للجهة أو الشخص الذي أنشأها، حيث تكون تلك الذمة وعاء لحقوقها والتزاماتها الخاصة بها والمرتبة على نشاطها.

فالمؤسسات العامة التي تنشئها البلدية مثلا: تنفرد بذمة مالية مستقلة عن ذمة البلدية، تكون ضمناً لدائنيها ووسيلة للقيام بمهامها وتسيير شؤونها.<sup>(1)</sup>

**2. الاستقلال الإداري (الأجهزة):** حتى نعمل بصورة منتظمة ومستمرة تقوم المؤسسة العامة على أجهزة وتنظيمات وهيئات خاصة به *organes*، سواء للمداولة أو للتنفيذ، فلجامعة مثلا أجهزتها وهيئاتها الإدارية التي تستقل بها عن وزارة التعليم العالي: مجلس التوجيه، المجلس العلمي للجامعة، رئيس الجامعة.

والمؤسسات العامة تنقسم إلى عدة أنواع فهناك: مؤسسات عامة إدارية وأخرى صناعية تجارية وبهذا الصدد، يلاحظ اعتماد قانون الإدارة المحلية الجزائرية ذلك التقسيم حينما نص في المادة 154 من القانون البلدي الجديد على ما يأتي:

"تكون المؤسسات العمومية البلدية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري ويجب على المؤسسة العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي والتجاري أن توازن بين

(1) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 272.

إيراداتها ونفقاتها تحدد قواعد تنظيم المؤسسات العمومية البلدية وسيرها عن طريق التنظيم" وفي المادة 147 من قانون الولاية على ما يأتي:<sup>(1)</sup>

"تأخذ المؤسسة العمومية شكل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي أو تجاري حسب الهدف المرجو منها"

فظهرت عدة معايير للتمييز بين المؤسسة العامة الإدارية والمؤسسة العامة الصناعية التجارية، ومنها:

أ. **المعيار المادي-الموضوعي:** تكون المؤسسة العامة إدارية إذا كان موضوع نشاطها يتصل بمجال إداري بمعناه الواسع (تعليم عام، صحة عمومية، مساعدة اجتماعية، نشاط ثقافي، نشاط رياضي).

أما المؤسسة العامة الصناعية التجارية فهي تمارس نشاطاً له طابع تجاري: إنتاج مواد (كهرباء وغاز، تحويل ورق) أو تقديم خدمات (نقل عمومي، توزيع مياه الشرب، خدمات الهاتف والبريد).

ب. **المعيار الغائي (الهدف):** لا تسعى المؤسسة العامة الإدارية إلى تحقيق ربح مالي إذ يتجه نشاطها إلى سد احتياجات الجمهور مجاناً (مؤسسات النظافة البلدية، المؤسسات التربوية العامة....الخ)، أما المؤسسات العامة الصناعية التجارية فإنها تحدث للقيام بمهمة اقتصادية تقتضي مراعاة الجانب المالي حيث يجب عليها على الأقل<sup>(2)</sup> الحفاظ على توازنها المالي، إذ تنص المادة 154 من القانون البلدي على أنه:

".....ويجب على المؤسسة العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي والتجاري أن

توازن بين إيراداتها ونفقاتها...."

(1) المرجع نفسه، ص 273.

(2) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 274.

ومع ذلك فإن المؤسسات العمومية الصناعية التجارية تبقى من أشخاص القانون العام (رغم خضوعها في العديد من جوانبها إلى قواعد القانون الخاص، قانون العمل، قضاء عادي....الخ) متميزة ومختلفة بذلك عن كل من: الشركات الخاصة، والمؤسسات العمومية الاقتصادية Entreprises publiques économiques والتي تخضع للقانون التجاري وتعتبر من أشخاص القانون الخاص تخضع للقانون الخاص، ويختص بالفصل في منازعاتها القضاء العادي.<sup>(1)</sup>

### ثالثا: أسلوب امتياز المرافق العامة

تتمثل الطرق الخاصة في إدارة المرافق العامة في مشاركة ومساهمة أشخاص القانون الخاص (طبيعية ومعنوية) في تسيير وإدارة المرافق العامة، وهو ما يتمثل في طريقتين الامتياز والتعويض، على أن يبقى الامتياز أهم طريقة خاصة: فيعرف هذا الأخير على أنه<sup>(2)</sup> تعهد الإدارة العامة مركزية كانت أو لامركزية (الإدارة مانحة الامتياز) إلى شخص طبيعي أو معنوي خاصة (شركة) يدعى حامل الامتياز أو الملتزم أمر إدارة وتسيير المرافق العامة لمدة محددة حيث يتولى هذا الأخير على نفقته وبأمواله وعماله وأدواته وعلى مسؤوليته مقابل التصريح له بالحصول على الرسوم من المنتفعين وما يقدمه من خدمات لهم في إحدى المجالات وعليه فإن استخدام هذا الأسلوب في إدارة المرافق العامة يتم بموجب عقد إداري يسمى "عقد الامتياز" أو "عقد التزام المرافق العامة".<sup>(3)</sup>

فبالرجوع إلى قانون الإدارة المحلية (البلدية والولاية) نجده يشترط على الإدارة العامة

عند اللجوء إلى هذه الطريقة في إدارة وتسيير المرافق العامة ما يلي:

(1) المرجع نفسه، ص ص 274-275.

(2) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 277.

(3) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 229.

1. تعذر إدارة وتسيير المرفق العام بإحدى الطرق العامة (الاستغلال المباشر والمؤسسة العامة).

2. ضرورة إجراء مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي أو الولائي، حسب الحالة.

3. إبرام اتفاق (عقد الامتياز) بين الطرفين شريطة أن يكون مطابقا لدفتر الشروط النموذجي، الذي يحدد القواعد القانونية السارية على المرافق العامة المُدار بهذه الطريقة، والذي تضعه وتُعدهُ الإدارة مسبقا وإيرادتها المنفردة.

4. تصديق على الاتفاق المتضمن "التزام المرفق العام" من طرف الجهة الإدارية المُحوّلة طبقاً للتشريع.<sup>(1)</sup>

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على اعتباره عملاً مركباً ذلك لأنه يتضمن نوعين من الأحكام.

**النوع الأول:** هي أحكام وبنود لائحية وتنظيمية (دفا تر الشروط الإدارية) تضعها الإدارة نفسها وتملك الحق في تعديلها وفقاً لحاجة المرفق وتتعلق هذه الأحكام بتنظيم وسير المرفق العام.<sup>(2)</sup>

**أما النوع الثاني:** هي الأحكام التي تُعرف "بالشروط التعاقدية" التي تحكمها قاعدة "العقد شريحة المتعاقدين" والتي تعبر عن توافق إرادة الإدارة مع إرادة الملتزم، خاصة فيما يتعلق بتحديد مدة الالتزام والالتزامات المالية ولا تتعدى ذلك لتشمل أسلوب تقديم الخدمات للمنتفعين.

وعموماً فإن المرافق العامة التي تدار بهذا الأسلوب تتمتع بنفس امتيازات المرافق العامة الأخرى، ذلك لأنها تهدف لتحقيق النفع العام، فهي تخضع لنفس مبادئ وأسس

(1) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص ص 278-279.

(2) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 229.



سير المرافق العامة السالفة الذكر، بالإضافة إلى تمتع الملتزم بحق شغل الدومين العام أو طلب نزع الملكية للمنفعة العامة، وعليه يترتب على إدارة المرافق العامة بهذا الأسباب النتائج التالية:

أ. عدم اعتبار العامل في هذه المرافق موظفًا عامًا، فهو يخضع في علاقته بالملتزم لأحكام القانون الخاص.

ب. تتمتع الإدارة مانحة الامتياز بسلطة الرقابة والإشراف على ممارسة الملتزم (حامل الالتزام) عمله وفقًا لشروط العقد والمبادئ الأساسية لسير المرافق العامة على أن لا تصل سلطة الإدارة في الرقابة حدًا يغير من طبيعة الالتزام.

ج. سلطة الإدارة في تعديل أحكام الالتزام دون المساس بجوهره مراعاة في ذلك المصلحة العامة، مع حق الملتزم في التعويض عن التزاماته الإضافية أو الأضرار التي تلحق به عند الاقتضاء.<sup>(1)</sup>

د. حق الإدارة في إنهاء عقد الامتياز قبل انقضاء مدته بموجب قرار إداري ولو لم يصدر أي خطأ من صاحب الامتياز، كما قد يصدر الاسترداد بموجب قانون، حيث تلجأ الإدارة إلى المشرع لإصدار قانون استردا المرفق وإنهاء الالتزام وهو ما يحمل غالبًا عند التأميم، وفي الحالتين لصاحب الامتياز الحق في المطالبة بالتعويض.

ر. حق صاحب الامتياز مقابل إدارته وتسييره للمرفق العام في الحصول على المقابل المالي في شكل رسوم يتقاضاها من المنتفعين بخدمات المرفق العام.

و. حق صاحب الامتياز في طلب الإعفاء من الرسوم الجمركية ومنع الأفراد من مزاوله النشاط الذي يؤديه المرفق الذي يسيره.

(1) مولود ديدان، مرجع سابق، ص ص 229-230.

#### رابعاً: أسلوب الاستقلال المختلط

يقوم هذا الأسلوب في إدارة المرافق العامة الصناعية والتجارية على أساس اشتراك الدولة أو أحد الأشخاص العامة مع الأفراد في إدارة مرفق عام، ويتخذ هذا الاشتراك صورة شركة اقتصادية مختلطة، وهذا من خلال كاشف الرأسمال العام والرأسمال الخاص في إدارة وتسيير المرفق.<sup>(1)</sup> مع حيافة الغدارة عادة لأغلبية رأس المال (أكثر من 50%) وهذا حتى تتمكن من ممارسة سلطتها في المراقبة والإشراف وتتم إدارة هذا النوع من المرافق إدارة مختلطة من ممثلي الإدارة حيث يوفر هذا الأسلوب في إدارة المرافق العامة نوعاً من التكافل والتعاون بين الأفراد والسلطة العامة في سبيل الوصول إلى إدارة ناضجة وربح معقول.

كما يعمل هذا الأسلوب على تخليص المرافق العامة من التعقيدات والإجراءات الإدارية التي تظهر لنا في أسلوب الإدارة المباشرة بالإضافة إلى أنه يخفف العبء عن السلطة العامة ويتيح لها التفرغ لإدارة المرافق العامة الوطنية، ويساهم في توظيف رأس مال الخاص بما يخدم التنمية الاقتصادية وتلجأ الإدارة إلى إتباع هذا الأسلوب في إدارة المرافق العامة في عدة حالات نذكر منها:

1. حالة إتباع سياسة اقتصادية واجتماعية معينة تستلزم توجيه نشاط اقتصادي معين يتولاها القطاع الخاص (عندما لا ترى جدوى من تأميمه)، وذلك من خلال تدخلها بموجب حصولها وامتلاكها لجزء من رأسمال الشركات الخاصة سواء بشراء جزء من الأسهم فيها، أو بموجب قرار إداري على أساس امتيازات السلطة العامة، إذ يمكن للإدارة العامة مراقبة نشاط المرفق من الداخل.<sup>(2)</sup>

(1) المرجع نفسه، ص ص 230-231.

(2) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 231.

2. حالة استعمال هذا الأسلوب لدى إنشاء الإدارة العامة للشركات المختلطة يتيح الفرصة للقطاع الخاص (الوطني أو الأجنبي) المساهمة في رأسمالها، اعتقادًا منها أن القطاع الاقتصادي يتطلب أعمال آليات القانون الخاص.

3. حالة عجز صاحب الامتياز على الاستمرار في إدارة وتسيير المرفق لوحده، هنا يمكن للإدارة الاتفاق معه على التحول من أسلوب الامتياز إلى أسلوب الاستغلال المختلط وهذا حتى تتمكن من دعمه ماليًا والإشراف عليه.<sup>(1)</sup>

**المطلب الثالث: أنواع المرافق العمومية ومجالات تدخل الجماعات المحلية في تقديم الخدمة العامة**

#### الفرع الأول: أنواع المرافق العمومية

تتعدد وتتنوع صور وأنواع المرافق العامة من حيث طبيعتها على النحو الآتي:

**أولاً: المرافق العامة من حيث طبيعة أو موضوع نشاطها**

#### 1. المرافق العامة من حيث طبيعة أو موضوع نشاطها

تنقسم المرافق العامة وفقًا لهذا المعيار إلى ثلاثة أنواع هي:

#### أ. المرافق العامة الإدارية:

ويقصد بالمرافق العامة الإدارية، المرافق التي تنشئها أساسًا في النشاط التقليدي للدولة في مجالات التعليم، الصحة، الدفاع، الأمن وغيرها، ويتميز هذا النوع من المرافق العامة بخضوعه أصلاً لقواعد القانون الإداري، واستخدامه للوسائل البشرية والقانونية والمالية التي تستخدمها الإدارة العامة في ممارسة نشاطها.<sup>(2)</sup>

(1) المرجع نفسه، ص 231-232.

(2) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 214-215.

ب. المرافق العامة الاقتصادية (الاقتصادية والتجارية)

هي المرافق التي تزاول نشاطاً ذا طابع اقتصادي في المجال الصناعي والتجاري مماثلاً لنشاط الأفراد العاديين، وتعمل في ظروف مماثلة لظروف عمل المشروعات الخاصة، وتخضع هذه المرافق لمزيج من قواعد القانون العام، قواعد القانون الإداري بما تتسم به من أساليب السلطة العامة في بعض الجوانب (التنظيم والعلاقة مع سلطة الوصاية التي أنشأتها) كما تخضع لقواعد القانون الخاص (القانون التجاري)، وما يسودها من مرونة في جوانب أخرى (العلاقة مع الموردين والزبائن والأمثلة على هذه المرافق كثيرة منها مرفق النقل والمواصلات ومرفق توليد الكهرباء والغاز ومرفق البريد).

وقد اختلف الفقه حول معيار تمييز المرافق العامة الاقتصادية عن المرافق العامة

الإدارية على النحو التالي:<sup>(1)</sup>

المعيار	المرافق العامة الاقتصادية	المرافق العامة الإدارية
شكل المشروع (مظهره الخارجي).	يتخذ شكل مشروعات خاصة كما لو تمت إدارته بواسطة شركة.	يتخذ شكل مشروعات خاصة تتم إدارتها بواسطة الإدارة وتحت رقابتها وإشرافها وباستخدام أساليب السلطة العامة.
الغرض من المرفق.	يقوم بنشاط صناعي أو تجاري يهدف إلى تحقيق الربح.	يهدف لتحقيق المنفعة العامة وإشباع حاجات الجمهور.
القانون المطبق.	يخضع لأحكام القانون الخاص وهو مجرد قرينة على ثبوت الصفة الاقتصادية.	يخضع لأحكام القانون العام.
طبيعة النشاط المرفقي	يقوم بنشاط تجاري بطبيعته طبقاً لموضوعات القانون التجاري.	يقوم نشاط إداري يدخل ضمن مجال القانون الإداري.

ج. المرافق المهنية أو النقابية:

ينصب نشاط هذه المرافق على أبناء مهنة أو حرفة معينة في أشكال وصور متعددة بحيث تراقب وتوجه نشاطها المهني بواسطة هيئات مهنية يخولها القانون بعض امتيازات

<sup>(1)</sup> مولود ديدان، مرجع سابق، ص 215.

السلطة العامة، ويكون أعضاؤها ممن يمارسون المهنة ومن أمثلة المرافق العامة المهنية النقابات المهنية المختلفة كنقابة المحامين والأطباء وغيرها وتخضع هذه المرافق لنظام قانوني مختلط فهي تخضع لنظام القانون العام واختصاص القضاء الإداري في بعض المنازعات المتعلقة بنشاطها غير أن الجانب الرئيسي من نشاطها يخضع لأحكام القانون الخاص فالمنازعات المتعلقة بنظامها الداخلي وعلاقة أعضائها بعضهم ببعض وشؤونها المالية تخضع للقانون الخاص واختصاص المحاكم العادية أما المنازعات المتصلة بمظاهر نشاطها كمرفق عام وممارستها لامتيازات السلطة العامة فتخضع لأحكام القانون العام واختصاص القضاء الإداري ومن ثم فإن المرافق المهنية تتفق مع المرافق العامة الاقتصادية من حيث خضوعها لنظام قانوني مختلط، غير أن نظام القانون العام يطبق بشكل أوسع في نطاق المرافق العامة المهنية ويظهر ذلك في امتيازات القانون العام<sup>(1)</sup> التي يمارسها المرفق في حين ينحصر تطبيقه في مجال تنظيم المرفق في المرافق الاقتصادية.

### ثانيا: المرافق العامة من حيث نطاق نشاطها

تنقسم المرافق العامة بناءً على مدى اتساع نطاق نشاطها الجغرافي أو الإقليمي إلى:

#### أ. المرافق العامة الوطنية:

هي تلك المرافق التي تنشئها السلطات الإدارية المركزية في الدولة من خلال الوزارات أو ممثليها أو فروعها في المدن<sup>(2)</sup> حيث تمارس نشاطها على مستوى كافة أرجاء إقليم الدولة مثل المدرسة الوطنية للإدارة، المكتبة الوطنية، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.

(1) مولود ديدان، مرجع سابق، ص ص 216-217.

(2) المرجع نفسه، ص 217.

### ب. المرافق العامة المحلية (الإقليمية):

هي المرافق العامة التي تنشئها وحدات الإدارة المحلية (البلدية والولاية) حيث تمارس نشاطها في الحيز الجغرافي لإقليم الوحدة المحلية مثل مرفق النظافة البلدية، الديوان البلدي للرياضة، مؤسسة النقل الولائي.<sup>(1)</sup>

### ثالثا: المرافق العامة من حيث مدى الالتزام بإنشائها

تصنف المرافق العامة من حيث توافر عنصر الإلزام في إنشائها إلى نوعين هما المرافق العامة الاختيارية والمرافق العامة الإلزامية.

#### 1. المرافق العامة الاختيارية:

الأصل والقاعدة العامة أن الدولة حرة في إنشاء المرافق العامة وأن سلطتها في هذا المجال تقديرية، وهنا تكون المرافق العامة اختيارية، فالدولة في مثل هذه الحالات تملك التقدير فيما إذا كانت هناك حاجات عامة تقتضي المصلحة العامة أن تتحمل مسؤولية تأمينها وإشباعها أم لا، وأن حريتها هذه لا يقيدتها شيء، فلا يملك الأفراد إلزامها بخلق مرفق معين.<sup>(2)</sup> ومثالها في الجزائر المرافق والأنشطة المحلية وفقاً لقانون البلدية والولاية (المواد من 103 إلى 124 من قانون البلدية، والمواد من 73 إلى 101 من قانون الولاية).<sup>(3)</sup>

#### 2. المرافق العامة الإلزامية:

نظراً لأهميتها وضرورتها تُفرض النصوص على الجهة الإدارية المختصة القيام بإنشاء المرفق العام<sup>(4)</sup> دون أن يكون أمامها الخيار في ذلك وإلا فإنها تكون مخالفة

(1) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 241.

(2) حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص 293.

(3) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 218.

(4) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 242.

لأحكام القانون، ومن أهم صور هذه المرافق مرفق الدفاع الوطني، والأمن والقضاء والصحة والتعليم ومرافق النظافة البلدية وغيرها.

#### رابعاً: المرافق العامة من حيث استقلالها

تنقسم المرافق العامة من حيث استقلالها إلى قسمين هما:

#### 1. المرافق العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية:

يقصد بها المرافق التي يعترف لها قرار إنشائها بالشخصية المعنوية ويكون لها كيان مستقل كمؤسسة عامة مع خضوعها لقدر من الرقابة أو الوصاية الإدارية ويدخل في هذا الإطار المجموعات الإقليمية (البلدية والولاية) والمؤسسات العمومية الإدارية، ويكون هذا النوع من المرافق المتمتع بالشخصية المعنوية مستقلاً ومسؤولاً عن الأخطاء التي يتسبب في إحداثها للغير.<sup>(1)</sup>

#### 2. المرافق العامة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية:

وهي على عكس سابقتها، فهي المرافق التي لا يعترف لها قرار إنشائها بالشخصية المعنوية ويتم إلحاقها بأحد أشخاص القانون العام، وتكون تابعة لها كالدولة والجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) وهي تمثل الغالبية العظمى من المرافق العامة التي لا تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي وحق التقاضي، أما من حيث المسؤولية فهي تقع على الشخص الإداري الذي يتبعه المرفق العام في حالة تسبب هذه المرافق في أخطاء تضر بالغير، ومن أمثلتها الوزارة كمرفق عمومي يخضع للدولة، والدائرة كمرفق تابع للولاية.<sup>(2)</sup>

(1) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 218.

(2) المرجع نفسه، ص 219.

### الفرع الثاني: مجالات تدخل الجماعات المحلية في تقديم الخدمة العامة

نقصد بالجماعات المحلية (البلدية والولاية) فالبلدية عُرِّفت في القانون 10-11 في المادة الأولى: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون".

كما أضاف في المادة الثانية من نفس القانون: "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان ممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".<sup>(1)</sup>

فمن خلال قراءتها لنص المادة الأولى والثانية نستطيع القول أن البلدي أول جهاز إداري على المستوى المحلي وهمزة وصل بين المواطن والغدارة المركزية، خصها المشرع الجزائري بالشخصية المعنوية حتى تتمتع بحق التسيير الذاتي لشؤونها وأعمالها المتعلقة بخدمة المواطن من أجل التسريع في المعاملات.

وتتشكل البلدية من هيئة وإدارة كما يلي:

1. هيئة مداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي الذي يتكون من أعضاء منتخبة من طرف المواطنين لعهدة انتخابية.
2. هيئة تنفيذية يترأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
3. بالإضافة إلى إدارة يُنشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وفي إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما.<sup>(2)</sup>

(1) القانون: رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37، المؤرخة في: 2011/07/03.

(2) المادة 15 من قانون البلدية.



كما أنها تتسع بالشخصية المعنوية، إذ أسند المشرع إدارة هذه الوحدات للسكان أنفسهم كونهم أدرى من غيرهم بغدارة المرافق وقيامهم بواجباتهم هذه الاختصاصات تتحدد بموجب القانون ولا يجوز الانتقال منها إلا بقانون آخر.<sup>(1)</sup>

فقد حدد القانون مجالات تدخل البلدية في تقديم الخدمة العمومية وفصلت فيها التنظيمات، نذكر ما يلي على التوالي:

### أولاً: الخدمة العمومية في المجال الاجتماعي

تعد البلدية المحور الرئيسي للنشاط الاجتماعي ونواة تغيير محلية تقوم خدمة كبير للعائلة والفرد في الميدان الاجتماعي.<sup>(2)</sup>

لهذا أعطى المشرع للمجلس الشعبي البلدي حق المبادرة بإتباع كل الإجراءات التي من شأنها تقديم الخدمات والرعاية الاجتماعية في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما<sup>(3)</sup> المتمثلة في:

1. تشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب شغب.
2. التكفل بالفئات المحرومة أو المعوزة.
3. بناء وصيانة المدارس القرآنية والمساجد المتواجدة على إقليم البلدية والمحافظة عليها.
4. مساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة ولاسيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة.<sup>(4)</sup>

(1) عتيقة بلجبل، مرجع سابق، ص 192.

(2) ناجي عبد النور، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمة العامة (تجربة البلديات الجزائرية). Revue-univ-ourgla.dz 2018/04/18 على الساعة: 21:20.

(3) المادة 89 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

(4) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 134.

### ثانيا: الخدمة العمومية في مجال التهيئة والتنمية

البلدية هي المؤسسة المحلية الرئيسية لتطبيق تدابير حماية البيئة، فقد نص قانون البلدية<sup>(1)</sup> والأوامر التابعة له صراحة على مفهوم البيئة وحمايتها ومكافحة التلوث ويظهر ذلك من خلال:

1. المشاركة في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها. (المادة 108).

2. السهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء في إقليم البلدية وخاصة عند إقامة المشاريع عليها. (المادة 110).

3. اتخاذ جميع التدابير التي شأنها تحفيز وبعث تنمية النشاطات الاقتصادية وتشجيع الاستثمار والترقية. (المادة 111).

4. المساهمة في حماية التربة والمواد المائية والسهر على الاستغلال الأفضل لهما. (المادة 112).<sup>(2)</sup>

### ثالثا: الخدمة العمومية في مجال التعمير والهاكل القاعدية والتجهيز

يمكن استخلاص أهم هذه الصلاحيات فيما يلي:

1. التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها والسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة البناءات للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات والسهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية.

(1) المواد 108 / 109 / 110 / 111 / 112 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

(2) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 132.

2. السهر على المحافظة وحماية الأملاك العقارية والثقافية والحماية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية.
3. المحافظة على الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للبلدية وللدولة.
4. المساهمة في ترقية برامج السكن من خلال تشجيع الجمعيات الهادفة إلى حماية وصيانة وترميم المباني والأحياء.
5. السهر على تسمية كافة المجموعات العقارية والسكنية والطرق المتواجدة بإقليم البلدية بأسماء المجاهدين والشهداء.
6. المساهمة إلى جانب الدولة في إحياء الأعياد الوطنية.<sup>(1)</sup>

#### رابعاً: الخدمة العمومية في مجال التربية والحماية الاجتماعية

تقدم البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقاً للمقاييس والمتطلبات الوطنية ووفقاً للخريطة المدرسية وإنجاز وبناء المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير النقل المدرسي في المناطق النائية والمعزولة والتأكد من ذلك.

#### خامساً: الخدمة العمومية في مجال الرياضة والشباب والثقافة والتسلية والسياحة

1. المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسلية وتقديم مساعدات لهذه الأخيرة.
2. المساهمة في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التسلية ونشر الفن والقراءة العمومية والتنشيط الثقافي والحفاظ عليها وصيانتها.

<sup>(1)</sup> مولود ديدان، مرجع سابق، ص 133.

3. المساهمة في التنمية السياحية من خلال السهر على تطبيق القوانين والأنظمة الرامية إلى تقدم السياحة واتخاذ كل التدابير الرامية إلى توسيع القدرات السياحية للبلدية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها.<sup>(1)</sup>

#### سادسا: الخدمة العمومية في مجال النظافة وحفظ الصحة وطرق البلدية

1. السهر على احترام القوانين المعمول بها والمتعلقة بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولاسيما في مجالات توزيع المياه الصالحة للشرب.

2. صرف المياه المستعملة ومعالجتها.

3. جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.

4. مكافحة نواقل الأمراض المتنتقلة.

5. الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.

6. توفير المرافق العمومية وتنظيمها خاصة في مجال الطرقات وذلك بصيانتها وتجهيزها بالإضاءة العمومية وإشارات المرور.<sup>(2)</sup>

أما بالنسبة للولاية فقد نصت المادة الأولى من القانون 07-12 على أن: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة".<sup>(3)</sup>

(1) المرجع نفسه، ص ص 133-134.

(2) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 134.

(3) القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، المنشور بالجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

وعلى هذا الأساس نستطيع القول أن الولاية هي ثاني ركيزة للتنظيم الإداري اللامركزية بعد الركيزة القاعدية الأولى وهي البلدية وهذا ما نص عليه الدستور الجزائري إذ اعتبر أن الجماعات الإقليمية هي الولاية والبلدية فقط في نص المادة 16 من الدستور سألفة الذكر.

كما تعتبر الولاية كفضاء مكملاً للبلدية في تقديم خدمة عمومية جوارية، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة بما يخولها خدمة المواطن وتلبية حاجاته.<sup>(1)</sup> فتتمثل مجالات تدخل الولاية ودورها في تقديم الخدمة العمومية فيما يلي:

#### أولاً: الخدمة العمومية في مجال التنمية الاقتصادية

بالنسبة للخدمة في مجال التنمية الاقتصادية جاءت مفصلة في المواد من 80 إلى 83<sup>(2)</sup> من قانون الولاية، فأهم ما جاء في المادة 80:

1. إعداد مخطط التنمية من طرف المجلس الشعبي الولائي.
2. تبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريعها والبرامج البلدية للتنمية.
3. اعتماد المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية.
4. مناقشة المجلس الشعبي الولائي مخطط التنمية الولائية وإبداء اقتراحات بشأنها.

أما ما تضمنته المادة 81 من نفس القانون يتمثل في:

1. إنشاء بنك معلومات على مستوى كل ولاية يعمل على جمع كل الدراسات والمعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتعلقة بالولاية.

(1) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 58.

(2) أنظر أحكام المواد، 80، 81 من قانون الولاية 12-07.

2. إعداد جدولاً سنوياً يبين النتائج المحصل عليها في كل القطاعات ومعدلات نمو كل قطاع.
  3. تحديد كفاءات تنظيم هذا البنك وسيره عن طريق التنظيم.
- أما بالنسبة للمخطط المذكور في المادة 80 أعلاه يقوم المجلس الشعبي الولائي بالعديد من الوظائف وهذا تبعا للمادة 82<sup>(1)</sup> التي تنص على ما يلي:
1. تسهيل استعادة المتعاملين من العقار الاقتصادي كما يشجع تمويل الاستثمارات في الولاية.
  2. مساهمته في نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية، ويكون ذلك باتخاذ التدابير الضرورية.
- وما تضمنته المادة 83<sup>(2)</sup> كآآتي:

1. تطوير أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية، وهذا ترقية للإبداع في القطاعات الاقتصادية.
2. العمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين وذلك ضمانا لمحيط ملائم للاستثمار.

### ثانياً: الخدمة العمومية في مجال الفلاحة والري

نصت عليها المواد من (84 إلى 87)، فأهم ما جاء في المادة 84<sup>(3)</sup>:

1. وضع كل عمل حيز التنفيذ في مجال حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي، وهذا مبادرة من المجلس الشعبي الولائي.

(1) أنظر أحكام المادة، 82 من قانون الولاية 07-12.

(2) أنظر أحكام المادة، 83 من قانون الولاية 07-12.

(3) أنظر أحكام المادة، 84 من قانون الولاية 07-12.

2. التشجيع على أعمال الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية وذلك باتخاذ جميع الإجراءات الرامية إلى إنجاز أشغال تهيئة وتطهير وتنقية مجاري المياه في حدود إقليمية.

أما ما تضمنته المادة 85<sup>(1)</sup> من نفس القانون:

الاتصال مع المصالح المعنية بكل الأعمال الموجهة إلى تنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها وذلك مبادرة من المجلس الشعبي الولائي.

أما ما جاء في المادة 86<sup>(2)</sup> منه:

مساهمة المجلس الشعبي الولائي بالاتصال مع المصالح المعنية في تطوير كل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية.

أما عن المادة 87<sup>(3)</sup> جاءت مفصلة كالآتي:

عمل المجلس الشعبي الولائي على المساعدة التقنية والمالية لبلديات الولاية في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية.

ثالثا: الخدمة العمومية في مجال الهياكل القاعدية الاقتصادية

فصلت فيها المواد من (88 إلى 91)، نستهل بمضمون المادة 88<sup>(4)</sup>، والتي تحدثت عن مبادرة المجلس الشعبي الولائي بجميع الأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق

(1) أنظر أحكام المادة، 85 من قانون الولاية 07-12.

(2) أنظر أحكام المادة، 86 من قانون الولاية 07-12.

(3) أنظر أحكام المادة، 87 من قانون الولاية 07-12.

(4) أنظر أحكام المادة، 88 من قانون الولاية 07-12.

والمسالك الولائية وصيانتها والعمل على المحافظة عليها، كما يقوم بتصنيف وإعادة تصنيف الطرق والمسالك الولائية حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به فهذا مجسدا في مضمون المادة 89<sup>(1)</sup> من قانون الولاية 12-07.

كما يعمل المجلس الشعبي الولائي على الاتصال مع المصالح المعنية، بالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات، هذا ما تم التفصيل فيه من خلال المادة 90<sup>(2)</sup> من نفس القانون.

أما بالنسبة لمبادرة المجلس الشعبي الولائي بالأعمال التي ترمي إلى تشجيع التنمية الريفية خاصة في مجال الكهرباء وفك العزلة فتضمنته المادة 91<sup>(3)</sup> من نفس القانون.

#### رابعا: الخدمة العمومية في مجال التربية والتكوين المهني

هذا ما نجده مجسدا في المادة 92<sup>(4)</sup>:

1. العمل على إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني والتكفل بصيانتها والمحافظة عليها من قبل الولاية وهذا تطبيقا للخريطة المدرسية والتكوينية.
2. تجديد تجهيزاتها المدرسية على حساب الميزانية غير الممركزة للدولة المسجلة في حسابها.

#### خامسا: الخدمة العمومية في مجال النشاط الاجتماعي

هذا ما فصلت فيه المواد من (93 إلى 99)، فتضمنت المادة 93<sup>(5)</sup> ما يلي:

1. تشجيع المجلس الشعبي الولائي ومساهمته في برامج ترقية التشغيل.

(1) أنظر أحكام المادة، 89 من قانون الولاية 12-07.

(2) أنظر أحكام المادة، 90 من قانون الولاية 12-07.

(3) أنظر أحكام المادة، 91 من قانون الولاية 12-07.

(4) أنظر أحكام المادة، 92 من قانون الولاية 12-07.

(5) أنظر أحكام المادة، 93 من قانون الولاية 12-07.



2. التشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين اتجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها.

أما عن ما تضمنته المادة 94<sup>(1)</sup> من نفس القانون نجد:

1. إنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانات البلديات من قبل المجلس الشعبي الولائي.

2. السهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية.

3. اتخاذ كل التدابير لتشجيع إنشاء هياكل مكلّفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور في المواد الاستهلاكية.

أما عن المادة 95<sup>(2)</sup> فجاءت بالتالي:

مساهمة المجلس الولائي بالاتصال مع البلديات في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الاسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها.

فبالنسبة للمادة 96<sup>(3)</sup> نجد ما يلي:

مساهمة المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع البلدية في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي وحماية الأم، مساعدة الطفولة، مساعدة المسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، التكفل بالمشردين والمختلين عقليا وتحديد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

(1) أنظر أحكام المادة، 94 من قانون الولائية 07-12.

(2) أنظر أحكام المادة، 95 من قانون الولائية 07-12.

(3) أنظر أحكام المادة، 96 من قانون الولائية 07-12.

أما ما جاء في المادة 97<sup>(1)</sup>:

1. مساهمة المجلس الشعبي الولائي في إنشاء الهياكل القاعدية والثقافية والرياضة والترفيهية.
2. التشاور مع البلدية وكل الهيئات الأخرى المكلفة بترقية هذه النشاطات.
3. تقديم المساعدات والمساهمة في برامج النشاطات الرياضية والثقافية الخاصة بالشباب.

في المادة 98<sup>(2)</sup> نجد:

1. مساهمة المجلس في حماية التراث الثقافي والفني والتاريخي والحفاظ عليه.
2. تطوير كل عمل يرمي إلى ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي.
3. اقتراح كل التدابير الضرورية لتثمينه والحفاظ عليه.

أما بالنسبة لآخر مادة تعلق بالخدمة العمومية في مجال النشاط الاجتماعي تمثلت

في المادة 99<sup>(3)</sup> نصت على:

1. سهر المجلس الشعبي الولائي على حماية القدرات السياحية.
2. تثمين وتشجيع الاستثمار المتعلق بذلك.

#### سادسا: الخدمة العمومية في مجال السكن

وهو ما تجسد في المادتين (100،101)، فالمادة 100<sup>(4)</sup> تضمنت إمكانية المجلس

الشعبي الولائي المساهمة في إنجاز برامج السكن.

(1) أنظر أحكام المادة، 97 من قانون الولاية 07-12.

(2) أنظر أحكام المادة، 98 من قانون الولاية 07-12.

(3) أنظر أحكام المادة، 99 من قانون الولاية 07-12.

(4) أنظر أحكام المادة، 100 من قانون الولاية 07-12.

أما المادة 101<sup>(1)</sup> تضمنت:

1. مساهمة المجلس الشعبي الولائي في عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية.
2. المحافظة على الطابع المعماري.
3. مساهمة المجلس الشعبي الولائي في برنامج القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربه، وذلك بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية المعنية.

---

(1) أنظر أحكام المادة، 101 من قانون اللائحة 07-12.

## المبحث الثاني: ماهية الإدارة الإلكترونية

من خلال هذا المبحث سوف نتطرق إلى أهم النقاط المتعلقة بالإدارة الإلكترونية من خلال ما سنعرضه في المطالب الثلاثة.

فالأول نحاول ضبط ما قدم من تعاريف لمختلف الكتاب ودارسي مجال الإدارة والثانية أساليب وتقنيات تقديم الخدمة العمومية إلكترونيا وأما الثالث فسوف نتطرق من خلاله إلى وظائف ونماذج لتطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائري

### المطلب الأول: مفهوم الإدارة الإلكترونية

في هذا المطلب نحاول التطرق من خلال فروعها إلى تعريف الإدارة الإلكترونية وخصائصها والمبادئ التي تحكمها، والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها

### الفرع الأول: تعريف الإدارة الإلكترونية

إن فكرة الإدارة الإلكترونية تتعدى بكثير مفهوم الميكنة الخاصة بإدارات العمل داخل المؤسسة، إلى مفهوم تكامل البيانات والمعلومات بين الإدارات المختلفة، واستخدام تلك البيانات والمعلومات في توجيه سياسة وإجراءات عمل مؤسسة نحو تحقيق أهدافها، وتوفير المرونة اللازمة للاستجابة للمتغيرات المتلاحقة سواء الداخلية أو الخارجية<sup>(1)</sup>

فتعتبر منظومة الأعمال والأنشطة التي يتم تنفيذها إلكترونياً وعبر شبكات الاتصال وهي وظيفة إنجاز الأعمال باستخدام النظم والوسائل الإلكترونية<sup>(2)</sup>

كما تعتبر الإدارة الإلكترونية أحد سمات تطبيق الأعمال الإلكترونية خاصة بعد انتشار الانترنت واستخدامها في تغير وتطوير أسس ومبادئ إدارة الأعمال، فقد فتحت

(1) محمود حسين الوادي، بلال محمود الوادي، المعرفة والإدارة الإلكترونية وتطبيقاتها المعاصرة، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص 290.

(2) سعد غالب ياسين، الإدارة الإلكترونية وافاق تطبيقاتها العربية، الطبعة الأولى، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص ص 24، 25.

أبوابا عديدة وبلا حدود للدخول المستمر في مجالات جديدة وإضافة مزايا عديدة والمحافظة على الميزة التنافسية والتعامل مع العولمة وإضافة أنشطة جديدة في الأسواق الحالية والمرتبقة. (1)

فالإدارة الالكترونية عبارة عن استخدام نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصال وخاصة شبكة الانترنت في جميع العمليات الإدارية بغية تحسين العملية الإنتاجية وزيادة كفاءة وتنفيذ كل الأعمال والمعاملات من خلال استخدام شبكات الاتصال الالكترونية. (2)

كما أن الإدارة الالكترونية هي الانتقال من إنجاز المعاملات وتقديم الخدمات العامة من الطريقة التقليدية اليدوية إلى الشكل الالكتروني من أجل استخدام أمثال للوقت والمال والجهد وتقديم الخدمات عبر شبكة الانترنت بدون أن يضطر العملاء إلى الانتقال من الإدارات شخصيا لإنجاز معاملاتهم فهي استراتيجية إدارية لعصر المعلوماتية تعمل على تحقيق خدمات أفضل للمواطنين والمؤسسات مع استغلال أمثال لمصادر المعلومات المتاحة من خلال توظيف الموارد المادية والبشرية والمعنوية المتاحة في إطار إلكتروني حديث، من أجل استغلال أمثال للوقت، والمال والجهد وتحقيق المطالب المستهدفة بالجودة المطلوبة. (3)

كما نجد الإدارة الالكترونية معرفة كآلاتي هي تكامل البيانات والمعلومات بين الإدارات المختلفة واستخدام تلك البيانات والمعلومات في توجيه سياسة وإجراءات عمل

(1) محمد عبد الفتاح رضوان، الإدارة الالكترونية وتطبيقاتها الوظيفية، الطبعة الأولى، المجموعة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2013، ص 19.

(2) محمد سمير أحمد، الإدارة الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2009، ص 42، 43.

(3) صدام الخمايسة، الحكومة الالكترونية طريق نحو الإصلاح الإداري، الطبعة الأولى، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن، 2013، ص ص 78، 79.

المؤسسة نحو تحقيق أهدافها وتطوير البنية وإجراءات عمل المؤسسة بصورة تحقق تكامل الرؤية وأداء الأعمال. (1)

كما عُرِّت أيضا على أنها استخدام خليط من التكنولوجيا لأداء الأعمال والإسراع بهذا الأداء وإيجاد آلية متقدمة لتبادل المعلومات داخل المنظمة بينهما وبين المنظمات الأخرى وتعتبر العملية الإدارية القائمة على الإمكانيات المتغيرة للانترنت وشبكات الأعمال في التخطيط والتوجيه والرقابة على الموارد والقدرات الجوهرية من أجل تحقيق الأهداف من خلال استخدام شبكات الاتصال. (2)

ومن هذه التعاريف نستنتج أن الإدارة الالكترونية هي استخدام المعلومات والبيانات وتكنولوجيا من شبكة الانترنت في جميع العمليات الإدارية وإنجازها بشكل إلكتروني من أجل تحسين الخدمات العامة والزيادة في الإنتاجية والكفاءة وتنفيذ كل الأعمال والمعاملات من خلال استخدام شبكات الاتصالات ومنه نستخلص أن للإدارة الالكترونية مجموعة من الخصائص، نذكر أهمها.

1) إدارة بلا ورق: حيث أن الإدارة الالكترونية تعتمد على البريد الإلكتروني والأرشيف الإلكتروني والرسائل الصوتية والأدلة والمفكرات الالكترونية، ونظم المتابعة الالكترونية.

2) إدارة بلا مكان: حيث أن الإدارة الالكترونية تقوم على الاجتماعات والمؤتمرات الالكترونية واستخدام التلفون المحمول والعمل عن بعد والتعامل مع المؤسسات الافتراضية.

3) إدارة بلا زمان: أنها تعمل على مدار اليوم والأسبوع والشهر والسنة ولا تتقيد بحدود زمنية. (3)

(1) محمود حسين الوادي، بلال محمود الوادي، مرجع سابق، ص ص 190، 191.

(2) محمد محمود المكاوي، الإدارة الالكترونية، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2011، ص60.

(3) محمود عبد الفتاح رضوان، مرجع سابق، ص19.

- 4) تقوم الإدارة الالكترونية على النظم المتطورة والبعد عن التنظيمات الجاهدة، حيث المؤسسات الشبكية والذكية والتي تقوم على أساس المعلومات والمعرفة.
- 5) إدارة الملفات والوثائق بدلا من الحفظ والكتابة واستخدام البريد الالكتروني والصوتي بدلا من الصادر والوارد وتحتاج إلى أنظمة إلكترونية مثل أنظمة التحصيل المجمعة والخدمة عن بعد والشراء الالكتروني وأنظمة المتابعة الفورية وأنظمة تخطيط الموارد ونقاط البيع الالكترونية والتجارة الالكترونية والبنوك الالكترونية... الخ<sup>(1)</sup>
- 6) الاعتماد على الأرشفة الالكترونية بدلا عن الأرشفة الورقية.
- 7) تسريع عملية صناعة واتخاذ القرارات الإدارية والمالية والتسويقية.
- 8) التعامل مع شريحة أكبر من أفراد الجمهور وفي وقت واحد وتسهيل وسيط سيطرة الإدارة ومتابعتها للأعمال على الوحدات والأقسام الإدارية فيها.
- 9) تهتم الإدارة الالكترونية باكتشاف المشاكل والصعوبات مع التركيز على الإجراءات التنفيذية والإنجازات.
- 10) الاعتماد على شبكات الاتصال والمعلومات في تقديم الخدمات للمواطنين والوسائل الحديثة والمتطورة.
- 11) توفير بنية تحتية جيدة لكل من الانترنت والتي هي عماد العمل الالكتروني في تقديم الخدمات للمواطنين.<sup>(2)</sup>

### الفرع الثاني: مبادئ الإدارة الالكترونية.

تقوم الإدارة الالكترونية على العديد من المبادئ والتي تتمثل فيما يلي:

(1) محمود عبد الفتاح رضوان، مرجع سابق، ص 21.

(2) مزهر شعبان العاني، شوقي ناجي جواد، الإدارة الالكترونية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014، ص 186، 187.

- 1) تقديم أحسن خدمات للمواطنين: إن الاهتمام بخدمة المواطن يتطلب خلق بيئة عمل فيها تنوع المهارات والكفاءات، المهياة مهنيا لاستخدام التكنولوجيا الحديثة بشكل يسمح بالتعرف على كل مشكلة يتم تشخيصها، وضرورة انتقاء المعلومات حول جوهر الموضوع، وتحليلها واستخلاص النتائج واقتراح الحلول المناسبة لكل مشكلة.
- 2) التركيز على النتائج: إن الاهتمام الإدارة الإلكترونية ينصب على تحويل الأفكار إلى نتائج مجسدة على أرض الواقع وإن تحقق فوائد للجمهور، تتمثل في تخفيف العبء عن المواطن من حيث الجهد والمال والوقت وتوفير خدمة مستمرة على مدار الساعة وبصورة دائمة للمواطنين.
- 3) سهولة الاستعمال والإتاحة للجميع: يقصد به<sup>1</sup> دائمة للمواطنين الإدارة الإلكترونية متاحة للجميع في المنازل والعمل والمدارس وغيرها من الأماكن ليتمكن كل مواطن من التواصل مع الإدارة الإلكترونية.<sup>(1)</sup>
- 4) التعبير المستمر: وهو مبدأ أساسي في الإدارة الإلكترونية ذلك أنها تسعى بانتظام لتحسين وإثراء ما هو موجود، ورفع مستوى الأداء سواء بقصد إرضاء الزبائن أو بقصد التفوق في مجال المنافسة وهذا التغيير والاستمرارية فيه من أجل تحسين المستمر والمتواصل في تقديم الخدمات للمواطنين.
- 5) التفكير بالمستفيد للإدارة الإلكترونية: تتولى الإدارة الإلكترونية مهمة إعادة التفكير بكيفية التنظيم من منظور المواطن والمستفيد والوظائف التي يجب أن تقدمها لهم وللوصول إلى هذا الهدف يجب أن تركز الإدارة الإلكترونية على احتياجات الزبائن قبل كل شيء وبعد ذلك تعمل باتجاه تصميم نظم تساعد على تلبية هذه الاحتياجات.
- 6) التوازن بين شفافية المعلومات وخصوصية المواطن: توفر الإدارة الإلكترونية بيئة مفتوحة لتبادل ونشر وتوزيع المعلومات واحترام حقوق المواطن.

(1) عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، طبعة الأولى، دار الغرب الإسلامي للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2006، ص 189.



- (7) الرؤية الإستراتيجية: يتطلب وجود رؤية إستراتيجية شامل وأهدافا إستراتيجية قابلة للتحقيق من أجل الوصول إلى مجتمع المعلومات. (1)
- (8) توفير التسهيلات الممكنة للمواطنين بشكل يسمح لهم بالتعامل مع المواقع المختلفة والوصول إليها بسهولة وإتاحة الفرص أمام الجميع للاستفادة منها. (2)

### الفرع الثالث: أهداف الإدارة الإلكترونية

تسعى وتعمل الإدارة الإلكترونية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف والتي تتمثل في:

- 1) تقديم الخدمات للمستفيدين بصورة مرضية وفي كل الأيام وبشكل مستمر.
- 2) تهدف الإدارة الإلكترونية إلى إيجاد مجتمع قادر على التعامل مع معطيات العصر والتقنيات الحديثة.
- 3) تهدف إلى تحقيق السرعة المطلوبة لإنجاز إجراءات العمل وبتكلفة مالية مناسبة وتلبية حاجيات المستفيدين. (3)
- 4) تعمل على تفعيل عملية صنع القرار واتخاذها وترشيدها وذلك من خلال توفير القدرة على تقديم المعلومات اللازمة لأي قرار في الوقت المناسب وتهدف إلى حصر وتخفيض التكاليف المالية وتخفيض الجهود المتعلقة بالإدارة.
- 5) إيجاد وسائل وأساليب أكثر فعالية ووضعها في متناول المؤسسات الحكومية مما يمكن الغدارات العامة فيها على تلبية الحاجات وتقديم الخدمات باستمرار للمواطنين.
- 6) تهدف إلى إلغاء نظام الأرشيف الورقي واستبداله بنظام أرشفة إلكترونية مع ما حمله من ليونة في التعامل مع الوثائق لأكثر من جهة في وقت واحد.

(1) محمد سمير أحمد، مرجع سابق، ص ص85، 86.

(2) عادل حرحوش المفرجي، أحمد على صالح، بيداء ستار البياتي، الإدارة الإلكترونية مرتكزات فكرية ومتطلبات تأسيس عملية، الأولى، المنظمة العربية للتنمية الإدارية للنشر والتوزيع، الطبعة القاهرة، مصر، 2007، ص28.

(3) محمود القدوة، الحكومة الإلكترونية والإدارة المعاصرة، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص ص124، 125.

(7) استخدام التقنيات الرقمية الحديثة من حلول وأنظمة لتطوير العمل الإداري وتوفير المعلومات والبيانات لأصحاب القرار بالسرعة والوقت المناسبين ورفع مستوى العملية الرقابية واستعاب أكبر عدد من العملاء. (1)

(8) وتهدف الإدارة الالكترونية أيضا إلى تعميق مفهوم الشفافية والبعد عن المحسوبية والحفاظ على حقوق الموظفين من حيث الإبداع والابتكار وحرية في العمل. (2)

(9) تعمل على زيادة الترابط بين العاملين والإدارة العليا ومتابعة وإدارة كافة الموارد والحفاظ على السرية المعلومات وتقليل مخاطر فقدانها وتعمل على التعلم وبناء المعرفة من خلال توفير البيانات والمعلومات. (3)

### المطلب الثاني: وظائف ونماذج لتطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر.

من خلال هذا المطلب سوف نتعرف أولا على وظائف الإدارة الالكترونية في الفرع الأول ثم نقدم نماذج لتطبيق وتفعيل الإدارة الالكترونية في الجزائر كفرع ثاني.

### الفرع الأول: وظائف الإدارة الإلكترونية.

في هذا الفرع سوف نتطرق إلى الوظائف التي تركز عليها الإدارة الالكترونية والتي تتمثل فيمايلي:

### أولا: التخطيط E-Planning

يختلف التخطيط الالكتروني عن التخطيط التقليدي في السمات هي:

(1) أن التخطيط الالكتروني يمثل عملية ديناميكية في اتجاه الأهداف الواسعة والمرنة، والأنية، وطويلة الأمد والقابلة للتجديد والتطوير المستمر والمتواصل.

(2) أنه عملية مستمرة بفضل المعلومات الرقمية دائمة التدقيق.

(1) صدام الخمايسة، مرجع سابق، ص 80.

(2) محمد سمير أحمد، مرجع سابق، ص 73.

(3) محمود حسين الوادي، بلال محمود الوادي، مرجع سابق، ص ص 291، 292.

(3) أنه يتجاوز فكرة تقسيم العمل التقليدية بين الغدارة وأعمال التنفيذ فجميع العاملين يمكنهم المساهمة في التخطيط الالكتروني في كل مكان وزمان.

والإدارة الالكترونية تتميز بالسرعة والتغير الشبكات سواء المحلية أو العالمية مما يحقق لها الوصول إلى أفكار جديدة ومتطورة غير متوفرة في الأسواق والمنتجات التقليدية وهذا ما يميز عملية التخطيط الالكتروني على حساب التخطيط التقليدي. (1)

### ثانيا: التنظيم E-organizing

يمكن إجمال هذه التغيرات في مجال التنظيم بالشكل الآتي:

(1) الهيكل التنظيمي: الانتقال إلى التنظيم المصفوف أو المشروع والعمل في فرق جماعية والانتقال على وحدات تنظيمية مصغرة والعمل في هيكل غير محدد بتنظيم أفقي.

(2) التقسيم الإداري: الانتقال من التقسيم الإداري التقليدي إلى التنظيم العلوي المتوسع القائم على تحالفات داخلية وخارجية.

(3) سلطة الأمر: الانتقال إلى سلطة الوحدات الاستشارية وإلى الوحدات المستقلة والفرق المدارة ذاتيا إلى تعدد الرؤساء المباشرين بدل رئيس مباشر.

(4) الرسمية: الانتقال من التعليمات الحرفية إلى السياسات المرنة، وإدارة الذات الفرق المدارة ذاتيا والعمل بجدول العمل المرنة والمتغيرة.

(5) المركزية واللامركزية في الإدارة الالكترونية:

أ/ المركزية تعد مراكز السلطة.

ب/ اللامركزية هي الوحدات المستقلة وفرق مدارة ذاتيا. (2)

(1) عاشور عبد الكريم، مرجع سابق، ص 30.

(2) محمود القدوة، مرجع سابق، ص 57، 58.

### ثالثا: الرقابة E-controlling

إذا كانت الرقابة التقليدية تركز على الماضي لأنها تأتي بعد التخطيط والتنفيذ، فإن الرقابة الإلكترونية تسمح بالمراقبة الآنية من خلال الشبكة الداخلية، مما يعطي إمكانية تقليص الفجوة الزمنية بين عملية اكتشاف الانحراف أو الخطأ، وعملية تصحيحه كما أنها عملية مستمرة متجددة تكشف عن الانحراف أولا بأول.

من خلال تدفق المعلومات والتشبيك بين المديرين والعاملين والموردين والمستهلكين فالجميع يعمل في الوقت نفسه، وهو ما يؤدي على زيادة تحقيق القفة الإلكترونية والولاء الإلكتروني سواء بين العاملين والإدارة أو بين المستفيدين والإدارة، مما يعني أن الرقابة الإلكترونية تكون أكثر اقترانا من الرقابة القائمة على الثقة.<sup>(1)</sup>

### رابعا: القيادة

أدى التغير في بيئة الأعمال الكترونية، والتحول في المفاهيم الإدارية إلى إحداث نقلة نوعية كان من نتائجها الانتقال على نمط القيادة الإلكترونية، والتي تنقسم للأنواع الثلاثة التالية:

#### 1) القيادة التقنية أو الإلكترونية الصلبة:

فهي قيادة تقوم على استخدام التكنولوجيا الانترنت من أجل إدارة أعمالها فهي تتحسن لكل تطور تكنولوجي في زمن سريع وقصير وسرعة الحركة مع القدرة على التصريف والعمل في أي وقت، هي قيادة الطوارئ داخليا تحدد أساليب جديدة وأن بيئة الأعمال أصبحت الأساس بمعدلات غير مسبوقه وأن القائد هذا يلعب أدوارا مختلفة مثل معالجة اضطرابات، مخصصا الموارد بعين مفتوحة دائما.

(1) عاشور عبد الكريم، مرجع سابق، ص31.

## (2) القيادة البشرية الناعمة:

هناك وجهة نظر أخرى ترى أن القيادة الالكترونية ستكون ذات حسن إنساني كبير، وذلك لأن التكنولوجيا الراقية بحاجة إلى عاملين ذوي تخصصات ومؤهلات عالمية ومبتكرين وحرفيين نادرين وهذه التقنيات تتطلب إدارة جديدة لا تعمل على وقف سلطة الأوامر وهرمية الاتصالات والمعلومات والتفاعلية الشبكية وهي عمل معرفي وليس من خلال الآلات، بالرغم من تباعد العاملين جغرافيا وعدم وجود إشراف واحد مباشر. (1)

## (3) قيادة ذاتية:

ترتكز القيادة على جملة من المواصفات، يجب أن يتصف بها القائد ضمن إدارة الأعمال عبر الانترنت، وهو ما يجعل قيادة الذات تتصف بالقدرة على تحفيز النفس، والتركيز على إنجاز المهمات والرغبة في المبادرة، إضافة إلى المهارة العالية، ومرونة التكيف مع مستجدات البيئة المتغيرة. (2)

## الفرع الثاني: نماذج عن الخدمات العامة الالكترونية في الجزائر.

قد سعت الجزائر إلى عصنة الخدمات العامة المقدمة للمواطنين، وذلك لتطبيقها للإدارة الالكترونية في مختلف القطاعات ومن أبرزها.

### أولاً: عصنة قطاع البريد والمواصلات

في إطار التغيرات والتحولات الجذرية التي شهدتها الجزائر في المجالات الاقتصادية والسياسية، وفي ميدان التكنولوجيا المعلومات والاتصال، تولدت الحاجة إلى القيام بتغيرات وتعديلات جذرية مست قطاع البريد والمواصلات وهو ما يسمى بإعادة الهيكلة ووعيا منها بالتحديات التي يفرضها التطور المذهل الحاصل في تكنولوجيا المعلومات والاتصال، وقد باشرت الجزائر منذ سنوات بإصلاحات.

(1) محمود القدوة، مرجع سابق، ص ص 58، 59.

(2) نجم عبود نجم، الإدارة والمعرفة الالكترونية، دار اليازوردي، عمان، 2009، ص ص 260، 261.

في هذا القطاع والذي يعتبر من القطاعات الهامة التي عرفت تغيرات وتحولات كبيرة من خلال: (1)

إعادة هيكلة قطاع البريد والمواصلات في الجزائر، تجسدت تعديلات قطاع البريد والمواصلات في سن قانون جديد للقطاع في أوت 2000. (2)

والذي جاء ليحد من احتكار الدول لنشاطات البريد والمواصلات مدعما الفصل بين نشاطي التنظيم واستغلال وتسيير الشبكات وتطبيقا لهذا المبدأ تم إنشاء سلطة ضبط مستقلة إداريا وماليا ومتعاملين إحداهما يتكلف بالنشاطات البريدية والخدمات المالية وآخر بالاتصالات، وبالتالي تولد تغيير حاصل في وظائف ونشاطات وزارة البريد والمواصلات إلى المؤسسة العمومية للبريد كمؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري، إلى متعامل المواصلات السلكية واللاسلكية وفق الآتي:

(1) بريد الجزائر: تم فصلها كمؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري.

(2) اتصالات الجزائر: هي مؤسسة عمومية اقتصادية [EPE] شركة ذات أسهم [SPA].

(3) سلطة الضبط: إذ أمام فتح سوق الاستثمار في الاتصالات كانت هناك ضرورة إلى تأسيس نظام سلطة خاصة من الجزائر العاصمة مقرا لها، تعرف سلطة الضبط تضطلع بالعديد من المهام وقد حدثت العديد من التغيرات على قطاع البريد والاتصال وذلك بهدف الوصول إلى تسيير أكثر فعالية ومرونة وتحسين مستوى الخدمات العمومية وذلك من خلال المنافسة بين عدد من المتعاملين المستغلين للخدمات المختلفة. (3)

(1) عاشور عبد الكريم، مرجع سابق، ص ص 137، 138.

(2) قانون رقم 30-2000، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 48 المؤرخة في 06 أوت 2000، المحدد للقواعد المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية.

(3) عاشور عبد الكريم، مرجع سابق، ص ص 137، 138.

تقرر الفصل في هذا الإطار بين الوظائف الثلاثة، التي كانت بيد وزارة البريد والمواصلات وهي وظيفة التسيير، ووظيفة الضبط ووظيفة تحديد السياسات، وتحدث هذه الرؤية بموجب القانون السالف الذكر مع تأسيس وكالتين هما الوكالة الوطنية للموجات ووكالة وطنية للفضاء، وأما وظيفة الاستغلال فحولت فيما يتعلق بالخدمات المالية إلى مؤسسة ذات أسهم برأس مال عمومي وهي اتصالات الجزائر.

وتضطلع سلطة الضبط بالعديد من المهام:

أ) العمل على خلق نوع من المنافسة الفعلية والمشروعة في سوقي البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

ب) التحكيم فيما هو قائم من نزاعات سواء بين المتعاملين أو مع المستعملين.

ت) الحصول على المعلومات الضرورية من المتعاملين للقيام بالمهام المخولة لها.

ث) تقديم ترخيص الاستغلال وكذلك اعتماد تجهيزات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وتجديد كل المقاييس والمواصفات الواجب توفيرها فيها. (1)

إضافة إلى ذلك فقد تم إنشاء المديرية الولائية للبريد تكنولوجيا والإعلام والاتصال، ومواصلة لهذه الإصلاحات ثم تحديد السلطات والمهام الموكلة لوزير البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال وفق الشكل التالي:

1) العمل والسهر على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

2) التأكد من السير العادي لمختلف شبكات البريد والمواصلات والعمل على توفير الشروط الكفيلة بدوام واستمرارية.

3) تقديم الخدمة العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وفق ما تحدده الترتيبات القانونية والتنظيمية.

(1) عاشور عبد الكريم، مرجع سابق، ص ص 137، 138.

4) المساهمة في تحفيز وإعداد المخططات والدراسات وتنفيذ برنامج التنمية المسجلة في القطاع مع تقييم النتائج.<sup>(1)</sup>

### أساليب عصرنة قطاع البريد والاتصالات

اتجهت المؤسسة إلى محاولة العصرنة فقامت بإدراج تكنولوجيا المعلومات والاتصال لتطوير الخدمات المتقدمة للمواطنين ويمكن عرضها فيما يلي:

#### 1) الشباك الإلكتروني: [La carte ccp]

هي بطاقة يتم استعمالها للحصول على خدمات المالية لدى مؤسسة بريد الجزائر والتي تعمل مع وجود الشبكات البريدي عبر الخدمات المالية لدى مؤسسة بريد الجزائر والتي تعمل مع وجود الشباك البريدي عبر القطر الجزائري ومن خلال هذه البطاقة يمكن تحقيق الأهداف التالية:

#### الأمن [Sécurité] التوفر [Disponibilité] السرعة [Rapidité]

حيث يشير عنصر الأمن تأمين العمليات التي تجرى بواسطة البطاقة المغناطيسية وعن طريق الرمز السري يتحقق أمن المعاملات وتتم حماية مصالح المتعاملين وفي حالة الضياع على كل من يجوز على البطاقة المغناطيسية التبليغ الفوري من أجل الحصول على بطاقة جديدة أما التوفر [Disponibilité] فيعني أن هذه البطاقة توفر في كل وقت عمليات السحب دون اللجوء إلى دخول مكتبة البريد مثل الطريق التقليدي واستعمال الصك كما تتيح البطاقة المغناطيسية سحب النقود من خلال طريقة الاستعمال الفوري الذي يساعد في ربح الوقت والاعتماد على بطاقة السحب المغناطيسية والموزعات الآلية للنقود.

(1) صالح بوعبد الله، نماذج وطرق قياس جودة الخدمة، دراسة تطبيقية على خدمات مؤسسة بريد الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية من جامعة سطيف، 2013، 2014، ص ص 19، 20.



كما توفر مؤسسة البريد الجزائري بعض الخدمات الالكترونية وتتمثل فيما يلي:

(1) خدمات الاطلاع على الرصيد: إذ عن طريق إدخال بطاقة السحب البريدية مع تشكيل الرقم السري الخاص بكل مستعمل يحصل الزبون على كشف رصيده وله إمكانية الاحتفاظ بتذكرة خاصة بكشف الرصيد.

(2) خدمات طلب نماذج من الصكوك البريدية: تقدم لكل صاحب حساب بريدي جاري، حيث تمنحه طلب نماذج بعد ملء الاستمارة الالكترونية التي يتم استظهارها على الموزع الآلي.

(3) خدمات الحصول على العمليات الحسابية: من خلال طلب مراجعة لكل عمليات السحب والدفع الالكتروني التي جرت على مستوى حساب بريدي جاري معين.<sup>(1)</sup>

ثانيا: الخدمات العامة الالكترونية في القطاع البنكي:

نتيجة للنمو المتسارع لتكنولوجيا الإعلام والاتصال والحاجة الكبيرة لنوعية جديدة للبنوك غير التقليدية تتجاوز نمط الأداء الاعتيادي، فضم ما يسمى بالبنوك الالكترونية والتي ساهمت وبشكل فعال في تقديم خدمات الكترونية متنوعة وبتكلفة منخفضة.

وفي الجزائر كثر الحديث عن عصرنة قطاع البنوك كون هذا الأخير يمثل أهم أدوات التقدم والنمو الاقتصادي في الجزائر مما استدعى الأمر القيام بالمبادرة نحو التحول إلى الصيرفة الالكترونية E-banking<sup>(2)</sup>

ويعتبر الأمر 11-03 المؤرخ 2003/06/26 المتعلق بالنقد والقرض أول قانون جزائري تضمن التعامل الالكتروني في القطاع المصرفي، ويتضح ذلك من خلال المادة 66 والمادة 69 والمادة 96 حيث تنص على أنه تعتبر وسائل الدفع كل الأدوات التي

(1) عاشور عبد الكريم، مرجع سابق، ص ص141، 142.

(2) كمال آية زيان، حورية آية زيان، الصيرفة الالكترونية في الجزائر، المؤتمر العالمي الخامس، نحو مناخ واستثمار وأعمال مصرفية إلكترونية 4-5 جويلية 2007، جامعة فيلادلفيا، الأردن، ص 2.

تمكن من تحويل الأموال مهما يكن السند أو الأسلوب التقني المستعمل، ومن بين هذه الخدمات. (1)

1) **الصيرفة الالكترونية:** وهي إدخال تكنولوجيا الاتصال في النشاط المالي والمصرفي مع ما يتطلب ذلك من عصرنة كل أنظمة الدفع والسحب الائتمان، التحولات المالية، والخدمات المصرفية مثل كشوف الحسابات، والتنظيم الداخلي للمصرف.

2) **الخدمات الالكترونية داخل البنوك:** توجد العديد من الخدمات الالكترونية داخل البنوك وتتمثل فيما يلي:

أ/ **بطاقة الائتمان:** هي من أشهر الخدمات المصرفية الحديثة فبموجب هذه البطاقة يستطيع المتعاملون الحاملون لها الحصول على ائتمان متفق عليه مع المصارف، وهذه البطاقة تمكن حاملها من الشراء الفردي لاحتياجاته مع الدفع لقيمتها مع احتساب فائدة معينة على كشف الحساب بالقيمة التي تجاوزها العميل نهاية الشهر على كشف الحساب بالقيمة التي تجاوزها العميل نهاية الشهر.

ب/ **النقود الالكترونية:** ظهرت في الجزائر سنة 2005، وهي تأخذ صورة وحدات إلكترونية تخزن في مكان آمن في جهاز الكمبيوتر الخاص بالعميل ويعرف باسم المحفظة الالكترونية ويمكن للعميل القيام بعمليات البيع أو الشراء أو التحويل.

ج/ **البطاقة الذكية:** تعرف البطاقة انتشارا كبيرا، ويرجع ذلك إلى طريقة استعمالها والتي تتسم بالمرونة مقارنة ببطاقة الائتمان، وبالتالي تحتوى البطاقة الذكية على معالج يسمح بتخزين الأموال، وذلك من خلال البرمجة الأمنية وللتوضيح فإن هذه البطاقة تشكل وسيط بين البائع والمشتري والبنك، من خلال الشبكة البنكية الموسعة كبطاقة الائتمان التي تنجز عملها على الحسابات البنكية للبائع والمشتري، ولتوضيح نوع الخدمة التي يقدمها البنك أكثر يمكن القول أنه بإمكان المستهلك صرف نقوده الالكترونية في

(1) القانون رقم 03-15 المؤرخ في 25 أكتوبر 2003، يتضمن المراجعة على الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 والمتعلق بالنقد والقرض، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 64، المؤرخة في 26 أكتوبر 2003.

المحلات أو حتى مواقع التجارة الالكترونية، والتي تعترف وتتقبل النقد الالكتروني كوسيلة للسداد.<sup>(1)</sup>

### ثالثا: الخدمات العامة الالكترونية في قطاع العدل

يمثل مشروع الحكومة الالكترونية الجزائرية، والتي ترمى من ورائه غلى محاولة تحقيق النزاهة، وإقرار العدالة ولتأسيس دولة الحق والقانون، حيث بادرت الجزائر بإجراء سلسلة من الإصلاحات الرامية لتحقيق فعالية فضائها، ولقيام بعصرنة هذا القطاع على جميع النواحي، سواء من حيث الهياكل أو من حيث جودة الخدمات المقدمة وما يؤكد حرص الجزائر على مواصلة تحقيق نجاعة هذا المشروع، هو صدور قانون 03-15<sup>(2)</sup> والمتعلق بعصرنة قطاع العدالة، وقد عرف قطاع العدالة قبل صدوره هذا القانون إنجازات وإصلاحات تتمثل في:

1) إنجاز أرضية الإنترنت: فمنذ نوفمبر سنة 2003 تم تزويد قطاع العدالة بممول للدخول إلى الإنترنت، ذو نوعية رفيعة، من أجل تلبية الأهداف الخاصة بالإدارة والهيئات القضائية وكذا كل المؤسسات المعنية، بالإضافة إلى تعميم الوصول إلى المعلومات لكل موظفي العدالة.

2) استحداث موقع إلكتروني، تم إنشائه أواخر نوفمبر 2003 يرمي غلى إعطاء معلومات قانونية للناس، أما عن المحتوى العالي لهذا الموقع فإنه يتضمن معلومات متنوعة، حول هذا القطاع مهامه، وبرامجه، ونشاطه.<sup>(3)</sup>

بالإضافة إلى أنه بين 2005 و2006، تم إنجاز موقع للمجلس القضائية عبر التراب الوطني، تتضمن معلومات حول نشاط هذه المجالس، كما تم الانتهاء من وضع

(1) كمال آيت زيان، حورية آية زيان، مرجع سابق، ص 43.

(2) قانون رقم 03-15 المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 06، المؤرخة في 10 فيفري 2015، ص 4.

(3) رفيق مرسللي، مرجع سابق، ص ص 155، 156.

الشبكة الداخلية لوزارة العدل لتبديل مختلف المعلومات بين مصالح الوزارة والمجلس القضائية.

(3) إنشاء مركز وطني للسوابق العدالية، يعتبر من أهم الإنجازات في قطاع العدالة تم استلامه في فيفري 2004، وهو مشروع يمثل مرجعية حقيقية للتطور وعصرنة قطاع العدالة.

(4) الشبكات القطاعية لوزارة العدل: تشكل قاعدة تحتية ضرورية بصفة عامة ومطلقة في التطبيقات المعلوماتية لاعتبارها تأخذ في نفس الوقت جانب النوعية والاتفاق إلى جانب الضمانات الضرورية للأمن.

(5) نظام متابعة وتسيير الملفات القضائية من خلال إيجاد وسيلة أكثر سرعة في تسيير المنازعات وبفضل التسيير والمتابعة المعلوماتية للملفات القضائية من يوم إيداع الملف إلى غاية النطق به كذلك من خلاله يمكن معرفة الملفات لكل عمل المتدخلين بما فيها المواطن المعني والمحامين عن طريق الاستشارة الآلية للشباك الإلكتروني

(6) رقمنة الأرشيف القضائي: يرمي هذا المشروع إلى تحسين ظروف حفظ الأرشيف من خلال الاستعانة بالأدوات الحديثة التي تتضمن في نفس الوقت حماية أكبر ضد التلف وضياع الوثائق والسرعة في عمليات البحث والاسترجاع وهذا ما جعل مصلحة الأرشيف تقدم خدماتها العمومية على أكمل وجه للمواطنين.<sup>(1)</sup>

أما بعد صدور قانون 03 /15 فقد تم تحقيق العديد من الإنجازات في إطار عملية تحديث وسائل عمل مرفق القضاء فتمثلت فيما يلي:

(1) وضع منظومة معلوماتية مركزية لوزارة العدل: تم استخدامها من خلال ما تم النص عليه في المادة الثانية من قانون 03 -15 السابق ذكره وذلك للقيام بالمعالجة الآلية للمعطيات المتعلقة بوزارة العدل والمؤسسات التابعة لها.

(1) رفيق مرسللي، مرجع سابق، ص 155 - 156.

(2) التصديق الإلكتروني: تم النص على الطريقة المستحدثة من خلال المادة الرابعة من القانون السالف الذكر، كوسيلة جديدة والمحركات القضائية التي تسلمها وزارة العدل والمؤسسات التابعة لها والجهات القضائية بتوقيع تكون صلته بالمحرر الأصلي مضمونة وموثوقة.

(3) إرسال الوثائق والمحركات القضائية بالطريقة الإلكترونية: نصت المادة التاسعة من القانون 03-15 على السماح بإمكانية التبليغ والمحركات القضائية والمستندات بالطريقة الإلكترونية غير أن هذه المادة اشترطت في الوسائل التقنية التي تستعمل الإرسال العقود والوثائق بالطريقة الإلكترونية والتعرف الموثوق على أطراف التراسل الإلكتروني وسلامة الوثائق المرسلة مع امن وسرية التراسل وحفظ المعطيات. (1)

#### رابعا: الخدمات الإلكترونية المتقدمة في قطاع التعليم العالي

في إطار عصنة الإدارة ومواكبة التغير الحاصل في البيئة الإدارية العامة عملت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي على محاولة الارتقاء بنموذج إداري يتماشى مع أهداف من منظومة التعليم العالي والبحث العلمي إذ يمكن الانطلاق من أهمية تكنولوجيا المعلومات والاتصال كأحد أساسيات الإدارة الإلكترونية و إبراز دورها في مجال التعليم والبحث العلمي والتكوين، إذ أن هناك توجه واضح للارتقاء بالخدمات لمتقدمة للطلبة والأساتذة من خلال الربط بين العديد من الجامعات إضافة إلى توفير الشبكة الأساليب جديدة للتكوين. (2)

اعتمدت مؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي على شبكة الانترنت في العديد من المجالات إذ تتوفر العديد من المخابر، ومراكز البحث والجامعات على تغطية كاملة من

(1) بن اعراب محمد، قراءة في القانون رقم 03-15، المتعلق بعصنة قطاع العدالة من منظور إصلاح خدمات جهاز العدالة، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي حول المرفق العمومي في الجزائر ليومي 13 و 14 ماي، كلية الحقوق والعلوم السياسية وقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة خميس مليانة، 2015، ص 6.

(2) عاشور عبد الكريم، مرجع سابق، ص ص 144، 145.

طرف شبكة الانترنت حيث عملت مختلف الجامعات الجزائرية إلى جانب المراكز على محاولة تفعيل الإدارة الالكترونية من خلال معاينة النقاط " نتائج الامتحانات" عن بعد حيث توفر مختلف الجامعات خدمات إلكترونية عامة بحيث يمكن معاينة نتائج الامتحانات بإدخال رقم التسجيل عن طريق الدخول إلى موقع الجامعة واختيار الكلية والدخول للنتائج وإدخال الرقم السري والرمز ثم الغط للدخول ومعرفة نتائج الامتحانات.

بالإضافة إلى التسجيلات الجامعية بحيث تعرض نتائج البكالوريا غير مواقع الكترونية وتتم عملية التسجيل الجامعي الأولى إلكترونيا وفق المراحل التالية: ملاً وإرسال البطاقة الالكترونية ثم مرحلة الاطلاع على نتائج التوجيه ثم مرحلة تأكيد التسجيل ثم مرحلة الطعون. (1)

#### خامسا: الخدمات الالكترونية على مستوى الادارة المحلية

في ظل انتشار الثورة الرقمية وأمام تزايد الطلب على الخدمات العمومية عملت الجزائر على تحسين الخدمات العامة على مستوى البلديات، وذلك بهدف جعل علاقة الادارة العمومية المحلية بالمواطن أقل تكلفة وأكثر شفافية وأحسن معاملة، وتجسيد ذلك من خلال مشروع البلدية الالكترونية، مما أدى إلى تقليص من عدد الوثائق الإدارية الصادرة عن مصالح الحالة المدنية، وهذا بموجب المرسوم التنفيذي 14-75 (2) الصادر في 26 فيفري 2014 المحدد للقائمة الالكترونية نجد:

(1) بطاقة التعريف الوطنية البيومترية الالكترونية.

(2) جوازات السفر البيومترية والالكترونية.

(1) la préinscription « guide nouveau bachelier », ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, algérie, 2008 ,p,p 6-7 .

(2) المرسوم التنفيذي رقم 14-75، المؤرخ في 17 فيفري 2014، المحدد لقائمة الوثائق الحالة المدنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 11، 26 فيفري 2014، ص 6.

كما جاء المرسوم الرئاسي رقم 17-143 بتحديد لكيفيات إعداد بطاقة التعريف الوطنية وتسليمها وتجديدها يتعلق الأمر بنص يتوج جهود السلطات العمومية الرامية إلى عصرنه الحالة المدنية على وجه الخصوص، وإصلاح المسار والإجراءات الإدارية عموماً.

بالعودة إلى أحكام هذا النص فإن بطاقة التعريف الوطنية هي عبارة عن وثيقة بيومترية تحدد هوية حاملها وتسلم لكل مواطن جزائري بدون شرط السن تحدد مدة صلاحية بطاقة التعريف الوطنية بعشر (10) سنوات للأشخاص البالغين تسع عشر (19) سنة فأكثر وتحدد بخمس سنوات (5) سنوات للقصر الذين يقل سنهم عن تسع عشرة (19) سنة.

ينص محتوى هذا المرسوم الرئاسي على أن إيداع الملفات الخاصة بطلب هذه الوثيقة سيتم على مستوى إحدى بلديات ولاية الإقامة بالنسبة للمواطنين المقيمين في التراب الوطني أو لدى مراكز الدبلوماسية والقنصلية بالنسبة للمواطنين المسجلين في الخارج، فضلاً عن ذلك تجدر الإشارة إلى أن هذا النص الجديد يؤيد إلغاء وإتلاف كل بطاقة تعريف وطنية تم إعدادها ولم تسحب من قبل صاحبها في أجل ستة (6) أشهر من تاريخ إشعاره بالسحب.

من الناحية التقنية: تمثل بطاقة التعريف الوطنية قفزة نوعية فيما يخص إدراج التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال في الأساليب الإدارية، بما أن هذه الأخيرة بيومترية وتحتوي على شريحتين، إذ تتضمن الشريحة الأولى معلومات تخص صاحبها في حين أن الشريحة الثانية تتضمن تطبيقه من أجل التحقق من صاحبها عاد هذا المرسوم الرئاسي أيضا بالتفصيل إلى الإجراءات المتعلقة بتحديد نطاقه التعريف الوطنية، ففي أحكامه النهائية أشار النص أن تاريخ السحب النهائي للنموذج القديم الخاص بهذه الوثيقة يحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.<sup>(1)</sup>

أما بالنسبة لجواز السفر البيومتري فهناك نصوص شرعية وتنظيمية خاصة به تتمثل في:  
 (1) قرار مؤرخ في 09 نو القعدة عام 1431 الموافق 17 أكتوبر سنة 2010 يحدد المواصفات التقنية لمستخرج عقد الميلاد الخاص باستصدار بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر.

(2) قرار مؤرخ في 22 جمادى الثانية عام 1432 الموافق 25 مايو سنة 2011 يتعلق بملف طلب بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر.

(3) قرار مؤرخ في أول صفر عام 1433 الموافق 26 ديسمبر سنة 2011، يحدد المواصفات التقنية لجواز السفر الوطني البيومتري الإلكتروني.

(4) قرار مؤرخ في أول صفر عام 1433 الموافق ل 26 ديسمبر سنة 2011، يحدد تاريخ بداية تداول جواز السفر الوطني البيومتري الإلكتروني.

(5) قانون رقم 03-14 مؤرخ في 24 ربيع الثاني عام 1435 الموافق ل 24 فبراير سنة 2014، يتعلق بسندات ووثائق السفر.<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية

<http://www.interieur.gov.dz/dynamics/frmitem.aspx?htnl:10540&:38>

تاريخ الاطلاع، 2018/05/28

<sup>(2)</sup> الموقع نفسه.



فما نلخص إليه من دراسة هذه القطاعات أن الجزائر تسعى إلى تطوير وتحسين جميع الخدمات العامة المقدمة للمواطنين وفي مختلف القطاعات بأساليب إلكترونية مما جعلها تبذل جهودا قيمة من أجل عصنة كل القطاعات لكنها بالرغم من هاته الجهود التي تبذلها يبقى مستوى الخدمات ضعيفا إذا ما قُرِنَتْ بالدول الغربية والعربية المتطورة في هذا المجال مثل الولايات المتحدة الأمريكية والدول الأوروبية ودول الإمارات وأيضا الكويت التي نجحت بشكل كبير في تطبيق مشروع الحكومة الإلكترونية.

### المطلب الثالث: أساليب وتقنيات تقديم الخدمة العمومية إلكترونيا

فهذا المطلب سنقوم بمعالجة فكرتين والتي نقوم بطرحهما على شكل فرعين فالفرع الأول يعالج أساليب تقديم الخدمة العمومية إلكترونيا أما الفرع الثاني يعالج تقنيات تقديم الخدمة العمومية إلكترونيا.

#### الفرع الأول: أساليب تقديم الخدمة العمومية إلكترونيا

توجد العديد من الأساليب الإلكترونية والتي يتم من خلالها تقديم الخدمة العمومية للمواطن نشرع في ذكرها كالآتي:

#### أولاً: أسلوب الدفع الإلكتروني

إن الدفع الإلكتروني هو المال أو العملة التي تتبادل بصفة إلكترونية، وتتضمن حوالات الأموال الإلكترونية والدفع المباشر ويسمى أيضا النقود الإلكترونية، يسهل من عملية تسديد رسوم الخدمات الإلكترونية أو المنتجات عن طريق الانترنت وتحويل المبالغ المدفوعة لقاء الخدمات، أو شراء المنتجات مباشرة بين المستهلك والمؤسسات المالية والتجارية عبر وسائل آمنة ومضمونة.<sup>(1)</sup>

(1) صدام الخمايسة، مرجع سابق، ص ص 104، 105.

يتطلب تطبيق أعمال ومعاملات الإدارة الإلكترونية استخدام العديد من وسائل الدفع الإلكترونية، حيث تمثل هذه الوسائل ركيزة أساسية لنجاح وتطوير هذه الأعمال والمعاملات وتتمثل هذه الوسائل فيما يلي: (1)

### 1) النقود الرقمية أو الإلكترونية:

هي سلسلة الأرقام الإلكترونية والتي تستخدم للتعبير عن قيم معينة، ويتطلب استخدام هذه النقود الإلكترونية ضرورة تحميل قيم الودائع والنقود الحاضرة على الوسيلة الإلكترونية وذلك مقابل قيمة رمزية.

### 2) أوامر الدفع المصرفية:

تستخدم هذه الأوامر للدفع لشخص معين وفي تاريخ معين وذلك بناء على طلب العميل كانت تتم يدويا أما الآن في بعض المصارف تتم إلكترونيا.

### 3) الهاتف المصرفي:

أنشأت المصارف خدمة الهاتف المصرفي كخدمة يتم تأديتها لمدة 14 ساعة، وتتيح هذه الخدمة للعملاء الاستفسار عن حساباتهم كما تمكنهم من سحب بعض المبالغ وتحويلها لدفع بعض الالتزامات مثل فواتير الغاز والكهرباء... الخ (2)

### 4) البنوك الإلكترونية:

يتم استخدام الحاسب الآلي في المجال البنكي منذ فترة طويلة إلا أن ذلك كان مقتصرًا على تخزين استرجاع البيانات إلا أنه أصبح وسيلة إلكترونية لنقل المنتجات والخدمات البنكية التقليدية والحديثة مباشرة إلى العملاء عبر الإنترنت، وهي بذلك تمكنهم

(1) محمود القدوة، مرجع سابق، ص ص 123، 124.

(2) أحمد محمد غنيم، الإدارة الإلكترونية آفاق الحاضر وتطلعات المستقبل، الطبعة الأولى، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، الأردن، 2002، ص ص 301، 303.

من الوصول لحساباتهم وإجراء العمليات والحصول على المعلومات دون الحاجة إلى التنقل بين فروع البنوك. (1)

وبهذا يمكن إنجاز المعاملات البنكية عبر شبكات الاتصالات الالكترونية، وتقديم الخدمات المختلفة للعملاء إلكترونياً فهي تلعب دوراً هاماً في تلبية حاجات العملاء ويتمثل هذا الدور في.

أ) تزويد العملاء عن طريق شبكة الانترنت بكل المعلومات عن كل الخدمات البنكية.  
ب) تقوم بإصدار النقود الالكترونية وتدعيم وتنشيط استخدام وسائل الدفع الالكترونية .

ج) توفير البنوك الالكترونية خدمات عرض الفواتير الالكترونية وتحصيلها ويستطيع البائعون عن طريقها عرض منتجاتهم، ويقوم المشتريين بزيادة هذه المواقع وطلب المنتجات التي يرغبونها.

و) تقوم البنوك الالكترونية بتقديم يد المساعدة لأصحاب المشروعات الصغيرة حيث يمكنها ممارسة كل أعمالها وأنشطتها بطريقة إلكترونية. (2)

### ثانياً: أسلوب التوقيع الإلكتروني

يقصد به استخدام طريقة أو وسيلة معينة للتحقق من أن صاحب المعاملة هو نفس الشخص الذي قام بإرسالها أو تنفيذها، ويطلق على هذا التوقيع أيضاً بالبصمة الالكترونية. (3)

وهو عملية توقيع الملفات الحاسوبية والمصادقة عليها من قبل شخص أو هيئة ما، ونستطيع بواسطة التوقيع الإلكتروني توقيع أي ملف وإرساله بواسطة البريد الإلكتروني،

(1) محمود أحمد أبو فرة، الخدمات البنكية الإلكترونية عبر الانترنت، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 49.

(2) محمود عبد الفتاح رضوان، مرجع سابق، ص 22.

(3) أحمد محمد غنيم، مرجع سابق، ص 325.

بحيث يكون مستقبلاً هذا البريد متأكد من الشخص الذي أرسل هذا الملف، وذلك بالتحقق من صحة توقيعه الرقمي، كما يمكن استخدام التوقيع الرقمي في توقيع العقود وفي جميع معاملات الخدمة الإلكترونية، ويتم التأكد من خلالها من شيئين:

- (1) ضمان أن الرسالة أرسلت من الشخص الحقيقي وليس شخص آخر.
- (2) ضمان أن الرسالة وصلت فعلاً وبنفس الشكل الذي أرسلت عليه من الشخص الحقيقي ودون تغيير مع سلامة محتوى الرسالة.

ويتم إصدار التوقيعات الإلكترونية في عدة أشكال أساسية يتمثل أهمها في شكل التوقيع الرقمي التقليدي، ويتم إدخاله وقراءته رقمياً من خط اليد أو يتم في شكل مفتاح تشفير شخصي كما توفر بعض المنظمات برامج مجانية تمكن المستخدمين من توقيع المستندات ببرامج وورد أو توقيع الرسائل من برامج أوتولوك الإلكترونية، ويتم تشفير التوقيع الإلكتروني باستخدام نظام التشفير، حيث يضع المرسل علامة خاصة به ويقوم بتشفيرها بالمفتاح الخاص به، ويوفر التوقيع الإلكتروني درجة عالية من التأمين والحماية والخصوصية عن تنفيذ معاملات الإدارة الإلكترونية.<sup>(1)</sup>

### ثالثاً: أسلوب البوابات.

هي مواقع تستخدم نظم الإدارة كمية كبيرة من المحتويات بحيث تصبح أشبه ما تكون ببوابة تخيلية لتلك الدائرة يستطيع المراجع الدخول عن طريقها إلى أغلب الخدمات التي تقدمها الحكومة والمنظمات مباشرة.

### رابعاً: أسلوب النماذج الإلكترونية.

هي نماذج إلكترونية تفاعلية عبر الإنترنت، تتيح إدخال البيانات بشكل تفصيلي من قبل المواطن، ومن ثم إرسالها للطرف الثاني لتدخل إلى نظام يقوم بمعالجتها إلكترونياً أو يمكن تطبيق مفهوم النماذج الإلكترونية على العمليات النمطية بين الجهات الحكومية

(1) صدام الخمايسة، مرجع سابق، ص 113.

سواء كانت على شكل نماذج مطبوعة تقرأ آليا أو ملفات إلكترونية ترسل شكل آمن وتقرأ آليا. (1)

**خامسا: أسلوب الخدمة الصوتية عبر التليفون.**

تم إدخال نظام الخدمة الصوتية بالتليفون، وذلك للاستعلام عن أي خدمة من الخدمات الحكومية التي تم تطويرها مما يمكن المواطن من معرفة المستندات المطلوبة والرسوم الواجبة والزمن اللازم لإنجاز الخدمة. (2)

**سادسا: أسلوب التشفير الإلكتروني.**

هو فن حماية المعلومات عن طريق تحويل النص الأصلي إلى نص آخر غير مقروء يدعي النص المشفر، ولا يمكن فك تشفيره إلا من خلال مفتاح سري، يملكه أشخاص محددين، لتحويله إلى نص آخر مقروء بواسطة علم التشفير يمكن من نقل البيانات بشكل آمن عبر الشبكة العنكبوتية، حيث لا يتمكن أحد من الاطلاع عليها إلا الأطراف المعنيين والمسموح لهم بذلك، ويعتبر التشفير أحد النظم الأساسية التي تحقق تأمين وحماية كل الأعمال ومعاملات الإدارة الإلكترونية. (3)

وما نلخص إليه أن تطبيق الإدارة الإلكترونية يتطلب أساليب حديثة ومتطورة غير الأساليب التقليدية التي تعتمد على وسائل بسيطة من أجل التماشي والتطور الحاصل في مختلف المجالات وتلبية حاجات المواطنين وتقديم خدمة عمومية إلكترونية راقية.

**الفرع الثاني: تقنيات تقديم الخدمة العمومية إلكترونيا.**

يتطلب تقديم الخدمة العمومية إلكترونيا تقنيات عديدة ومتنوعة ويقصد بالتقنيات هي تلك البرامج والأنظمة الإلكترونية المستحدثة في مجال الإدارة الإلكترونية، لتحقيق

(1) صدام الخمايسة، مرجع سابق، ص 109.

(2) احمد محمد غنيم، مرجع سابق، ص 323.

(3) محمود القدوة، مراجع سابق، ص ص 121، 122.

أهدافها المختلفة ورفع كفاءة وفعالية أداء المنشأة، ذلك أن تحسين تقديم الخدمة العمومية للمتعامل، يتطلب التحول إلى الحكومة الالكترونية إضافة إلى مجموعة من البرامج التقنية والأنظمة الرقمية.

تتمثل المتطلبات الفنية عن تطبيق الادارة الالكترونية في توافر في تصميم البرمجيات وتظم قاعدة البيانات والجانب المادي والمتمثل في شبكة الحواسيب. (1)

### أولاً: الجانب البرمجي

يعني الشق الذهني من نظم وشبكات تتوزع على فئتين رئيسيتين هما برامج النظام وبرامج تطبيقات.

(1) **برامج التطبيقات:** وتضم برامج تطبيقات عامة مثل مستعرضات الويب، برامج البريد الالكتروني، برامج الدعم الجماعي، الجدول الالكتروني وقواعد البيانات، أما برامج التطبيقات الخاصة فتكون بحكم طبيعتها متنوعة ومتباينة نذكر منها على سبيل المثال البرامج المحاسبية، حزم البرامج المالية وبرامج تخطيط موارد المنشأة.

(2) **برامج إدارة النظام:** فهي في الواقع أكثر تعقيدا من الناحية التقنية مقارنة بغيرها من البرامج ومن أمثلتها Operating Systems، نظم إدارة الشبكة.

أما الشبكات فهي الوصلات الالكترونية الممتدة عبر نسيج اتصالي لشبكات الانترنت.

(3) **نظام الإدارة قواعد البيانات:** هو عبارة عن مجموعة من البرمجيات Software، والتي تتحكم في إنشاء قواعد البيانات وصيانتها واستخدامها، كما تقوم بإدارة أنشطة التخزين، والتحديث والاسترجاع والمعالجة لبيانات القاعدة، وبتعبير آخر يؤدي نظام إدارة قواعد البيانات دور الوسيط البيني، والذي يربط المستفيد بقاعدة البيانات، وهناك عدة برامج يتم تصميمها لإدارة قاعدة البيانات، ولكن أحدثها وأكثرها تطورا كان متمثلا

(1) صدام الخمايسة، مرجع سابق، ص ص 112، 113.

بعائلة: أوراكل: الذي يعد أحد أفضل أنظمة إدارة قواعد البيانات بما يتمتع به من قدرات عالية تسمح تخزين كميات كبيرة من البيانات ويمكن تطبيقه ونقله من اي حاسوب آخر. (1)

ويتطلب تطبيق تصميم قاعدة البيانات به، لكي تغطي احتياجاته من البيانات المتعلقة بأنشطة المنظمة المعينة والمنظمات ذات العلاقة بها.

(4) نظم المعلومات الإدارية: ويقصد بها النظم التي صممت لأداء وظيفة وهي غالبا تتمثل في العمال الروتينية اليومية والتي تقوم بها دائرة حكومية ما مثل الاتصالات الإدارية للصادر والوارد، إدارة ملفات الطبية بالمستشفيات نظم المحاسبة، ونظم شؤون الموظفين.

(5) إدارة حلقة أو سلسلة التوريد: هي تلك الأنظمة والبرامج التكنولوجية التي تعمل على إدارة دورة كاملة للمنتجات والخدمات، بدءا من الحصول على المواد خام حتى التسليم إلى المنتج أو العميل، وهي تسعى إلى تحقيق أعلى درجة من الكفاءة والفعالية. (2)

### ثانيا: الجانب المادي

يتضمن الجانب المادي من المنظمات الفنية مختلف أنواع ونظم ومكونات الشبكات.

#### 1) تصميم الشبكات وأنواعها:

يقصد بشبكات الحواسيب، مجموعة من الحواسيب المترابطة معا بخطوط اتصالات، بحيث يمكن لمستخدميها المشاركة في الموارد المتاحة ونقل المعلومات فيما بينهم وتبادلهم وذلك لغرض تصميم شبكات الحواسيب الضرورية لتطبيق الإدارة الالكترونية واتخذت الشبكات أشكالا وأنواعا مختلفة ناتجة عن التطور الحاصل في مجال تقنيات

(1) عادل حروحش المبرجي، أحمد علي صالح، بيداء ستار البياتي، مرجع سابق، ص ص147، 148.

(2) محمد سمير أحمد، مرجع سابق، ص ص54، 55.

الحاسوب، وبسبب الحاجة إلى المواصفات المرغوبة لأداء الأعمال وتقديم الخدمات للمتعاملين. (1)

## 2) مكونات الشبكات:

لكي تقوم المنظمات ببناء الشبكات وتصميمها لابد من توافر عناصرها الأساسية والتي تكون الشبكة وهذه المكونات متعددة ومختلفة الوظائف ومنها:

أ) **جهاز الخدمة الرئيسي:** يحتاج تصميم شبكة الحواسيب إلى جهاز الخدمة الرئيسي وهو عبارة عن جهاز حاسوب مركزي متطور ذي قدرات عالية في معالجة المعلومات وتخزينها واسترجاعها، يسمى بال خادم أو مجهز الخدمة، يؤمن الاتصال بالشبكة ويقدم العديد من الخدمات.

ب) **الأجهزة الملحقة:** مثل الطابعات، الرسومات وغيرها بحيث يستطيع المستخدم الاستفادة منها في تأدية الأعمال.

ج) **محطات العمل:** هي عبارة عن مجموعة الحواسيب الشخصية الملحقة بالشبكة.

د) **وسائل التوصيل:** هي من المكونات التي تقوم بتوصيل أجزاء الشبكة ببعضها البعض والتي من خلالها تنتقل البيانات والمعلومات في الشبكات.

فتصميم الموقع وواجهة الاستخدام يلعب دورا كبيرا في نجاح الموقع حيث تساعد المستفيد في الوصول المباشر والسريع إلى المعلومات المطلوبة، ومن أهم العوامل المتعلقة بتصميم المواقع وواجهة الاستخدام هم المستفيدين ، حيث يُعتبرون الهدف الأساسي لإنشاء المواقع، لذلك يجب أن يتوافق التصميم مع طبيعة المستفيدين. (2)

(1) عادل حرحوش المبرجي، أحمد علي صالح، بيداء ستار البياتي، مرجع سابق، ص ص 148، 149.

(2) المرجع نفسه، الصفحة نفسها.



فجوهر العمل الإلكتروني أساسا يعتمد على خصائص أساسية هي:

أ) **التخزين Sotage**: ونعني به حفظ المعلومات الكبيرة في أحجام صغيرة وتحويل الملفات الورقية إلى ملفات إلكترونية.

ب) **النقل Transportation**: يعني تحديث المعلومات المخزنة إلكترونيا بسرعة كبيرة وإمكانية نقلها من جهة إلى أخرى، وإن أهم التقنيات للاتصال هي منظومات الانترنت شبكات الانترنت والتي بفضلها تغيرت قواعد العمل، لأنها مكنت قبل كل شيء من استثمار الفرص المتاحة في بيئة تكنولوجيا المعلومات لتحقيق نمو ومكاسب عديدة، وقد ساعدت شبكة الانترنت في هذا السياق التطورات النوعية الهائلة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال، وخاصة بعد زيادة تقنية الأقمار الصناعية ونمو قوة الحاسبة، وظهور تقنيات المعالجة الموزعة والمتوازية.

إن صفحات الويب الموجودة على شبكات الانترنت هي مستندات تزود المستخدمين بالمعلومات التي يحتاجونها، وقد تشرف عليه جامعة، حكومة أو مؤسسة وذلك من أجل تلبية احتياجات، وتقدم شبكات الانترنت جميع الخدمات والتقنيات الويب لمستخدميها، منها خدمة البريد الإلكتروني وتقنية الملفات الإلكترونية المحمولة وخدمة نقل الأخبار، ومن شبكات الانترنت والاكسترانت تستخدم تكنولوجيا المعلومات للانتقال بالمنظمة إلى مستوى العمل بالإدارة الإلكترونية.<sup>(1)</sup>

فالخلاصة أن الإدارة الإلكترونية تعتمد على تقنيات وأساليب إلكترونية حديثة ومعتمدة، والتي تعتبر الأساس والجوهر في القيام بعملها ووظائفها، بأسرع وقت وأقل تكلفة وأحسن خدمة للمواطنين.

(1) سعد غالب ياسين، بشير عباس العلق، الأعمال الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن،

الختامة

## الخاتمة

في ختام دراستنا، المتمثلة في إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، وإمامنا بالموضوع يمكننا القول بأن فكرة إصلاح وتحسين الخدمة العمومية مثلت مسعىً لدى السلطات العمومية خاصة في السنوات الأخيرة، لما تزايد من معاناة للمواطن فيها، وهذا لتدني ورياءة في مستوى الخدمات المقدمة له من قبل هيئات القطاع العمومي لفترة طويلة، حيث غلب على الإدارة العمومية الجزائرية صفة التخلف من خلال المظاهر المرضية للبيروقراطية الإدارية، واستجابة للتطورات والتحويلات العالمية الحاصلة في شتى المجالات، منها التكنولوجية الناتجة عن الثورة المعلوماتية وضرورة التحول نحو العصرية والرقمية وتجسيد قواعد الإدارة الالكترونية لما لها من آثار إيجابية على مستوى تقديمها للخدمات العمومية، خاصة بالنسبة للإدارات التي يحتك بها المواطن مباشرة وبصورة دائمة بهدف تلبية حاجاته العامة والسياسية منها كزيادة اهتمام منظمات المجتمع الدولي بترشيد أداء الحكم في مختلف دول العالم وتقييم هذه الأخيرة وتصنيفها على أساس استجابتها، وتجسيدها لمعايير الرشادة المسطرة دولياً.

فتجسّد مشروع تحسين الخدمة العمومية ينطلق أساساً على المستويات الإدارية، التي تربطها علاقة بالمواطن الذي يشكل محور عملية التحسين لذا ينبغي أن يتم ذلك بالاعتماد على التقنيات الحديثة في مجال تقديم الخدمات العمومية للجمهور، بما يضمن حسن أداء الإدارة للأدوار المنوطة بها.

فمن خلال ما توصلنا إليه في هذه الدراسة توصلنا إلى النتائج التالية:

1. أن قطاع الخدمة العمومية مازال يتعامل مع مسارات التغيير والبناء وإعادة البناء بطريقة التحديث المتدرج في معالجة الاخفاقات والأخطاء المتراكمة بفعل الممارسات الترميمية التي تهدر المزيد من الموارد والجهود، وتستتقد الطاقات والوقت، بالإضافة إلى غياب نظرة مستقبلية في التسيير تسمح لها بمواكبة تلك البيئة المتغيرة.
2. تحسين الخدمة العمومية يعني بناء قطاع عام يتسم بالكفاءة والفعالية، وقادر على تلبية الحاجات العامة للجمهور بتقديم خدمات عمومية عالية المستوى.
3. أن فكرة تحسين الخدمة العمومية تجد أساسها القانوني في التشريع الجزائري في العديد من النصوص على اختلاف أنواعها ومراتبها، ابتداء من الأحكام الدستورية إلى غاية أحكام التشريع الفرعي.

## الخاتمة

4. يشكل العمل على تحسين الخدمة العمومية ضمانا من ضمانات مبدأ التكيف الذي يقوم عليه نظام تقديم الخدمات على مستوى المرافق العامة، نظرا لما يحققه من مسايرة الخدمات وتأقلمها مع تطور الحاجات العامة للجمهور .

5. لتحسين الخدمة العمومية أثر بالغ على مستوى علاقة الإدارة بالمواطن، نظرا لما تحققه لهذا الأخير من ارتياح ورضى على مستويات إشباع حاجاته العامة، بتقديم خدمات عمومية عصرية وبأبسط الطرق وأقصر الآجال.

6. الإصلاح الإداري يجب أن يكون شامل وعلميا ودقيقا وبصفة تدريجية، لكي نصل إلى خدمات عامة مترجمة من هذا الإصلاح.

7. إنشاء وزارة خاصة بإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر كآلية للإصلاح.

8. مدى قوة الدول تقاس بتطور إدارتها وأساليب تسييرها ومخرجات خدمتها العامة.

9. الإدارة أصبحت سلطة حقيقية من خلال الخدمات التي تؤديها.

بناء على النتائج المتوصل إليها من خلال هذه الدراسة، يمكن تقديم بعض التوصيات والاقتراحات:

1. ضرورة تحديث وسائل العمل بمؤسسات الخدمة العمومية لتستجيب للكم الهائل من مطالب المواطنين وخدماتهم بأقل جهد وفي وقت أسوأ.

2. تفعيل الرقابة البناءة التي تقدر الخلل وتعمل على حده.

3. توعية المواطنين لتحقيق النقلة في التعامل مع الطرق الحديثة (التلفزة، الإذاعة).

4. العمل على تأهيل الموارد البشرية وذلك بوضعها تحت التكوين لتتمكن من تحديث معارفها التي تضمن لها الانسجام مع الوسائل التكنولوجية الحديثة، كما تكشف لها الجديد في عالم التواصل وتقنيات التسيير.

قائمة المصادر

والمراجع

## قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

### I (القوانين):

- 1) قانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، المحدد للقواعد المتعلقة بالبريد والمواصلات، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48، الصادر في 6 أوت، 2000.
- 2) قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22-06-2011، يتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية عدد 37 المؤرخة في 03 /07 /2011.
- 3) قانون رقم 15-03 المؤرخ في 1 فيفري 2015، المتعلق بعصنة قطاع العدالة الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 06 الصادر بتاريخ 10 فيفري 2015.
- 4) دستور 1996، المادة 99 الفقرة 05 المعدل بالقانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري في الجريدة الرسمية العدد 14، المؤرخة في 7 /03 /2016.

### II(الأوامر):

- 1) الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المؤرخ في 26 جوان 2013، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 64 الصادرة في 27 جوان 2013.

### III(مراسيم):

#### أ. المراسيم الرئاسية:

1. المرسوم الرئاسي رقم 16، 03 المؤرخ في 07-02-2016 يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية، عدد 02 المؤرخ في 13-14-2016.

#### ب. المراسيم التنفيذية:

- 1) المرسوم رقم 88-131، المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق 4 يوليو سنة 1988 ينظم علاقة الإدارة بالمواطن، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 1013 المؤرخة في 06-07-1988.

## قائمة المصادر والمراجع

(2) المرسوم التنفيذي رقم 94-247، المؤرخ في 10-08-1994 يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية عدد 53 المؤرخة في 21-08-1994.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 14-75، المؤرخ في 26 فيفري 2014 المحدد لقائمة الوثائق الحالة المدنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 41.

(4) المرسوم التنفيذي رقم 14-193، المؤرخ في 03-07-2014 يحدد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، جريدة رسمية عدد 41 المؤرخة في 06-03-2014.

### (IV) القرارات:

(1) قرار الوزاري المؤرخ في 25 مايو 2011، يتعلق بملف طلب بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر جريدة الرسمية، عدد 31 المؤرخة في 05/06/2011.

### (V) تعليمات:

(1) تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1599 مؤرخة في 25 ماي 2011، تتعلق بتخفيف الملفات الإدارية والاجراءات وتحسين الخدمات الصادرة عن الإدارات المحلية.

(2) تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1435، المؤرخة في 13-02-2014 تتعلق بالشروع في العمل بالسجل الوطني الاتوماتيكي للحالة المدنية.

(3) تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1469، مؤرخة في 22.02.2014 تتعلق بتسجيل البيانات الهامشية على هامش عقود سجلات الحالة المدنية.

(4) تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 2393 المؤرخة في 14 سبتمبر 2015 تتعلق بتحويل إصدار بطاقة التعريف الوطنية على مستوى البلديات.

### ثانيا: المراجع

### (I) المراجع باللغة العربية:

#### (1) الكتب:

1. أحمد رشيد، إدارة التنمية، دار النهضة العربية القاهرة، 1975.

## قائمة المصادر والمراجع

2. أحمد محمد غنيم، الإدارة الإلكترونية، آفاق الحاضر وتطلعات المستقبل، الطبعة الأولى، المكتبة العصرية للنشر، الأردن، 2002.
3. أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2001.
4. ثابت عبد الرحمن إدريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة، دار الجامعية، 2001.
5. حميد الطائي، محمود الصميدعي وآخرون، الأسس العلمية للتسويق الحديث، اليازوردي العلمية (3) للنشر والتوزيع، الأردن، 2006.
6. حمدي لقبيلات، القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008.
7. زاهر الخطيب، الإصلاح الإداري في لبنان، منشورات المركز اللبناني للدراسات، بيروت 1991.
8. سعد غالي ياسين، بشير عباس العلاق، الأعمال الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار المناهج للنشر والتوزيع الأردن، 2006.
9. سعد غالب ياسين، الإدارة الإلكترونية وآفاق تطبيقاتها العربية، الطبعة الأولى، دار اليازوردي العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.
10. صدام الخمايسة، الحكومة الإلكترونية طريق نحو الإصلاح، الطبعة الأولى، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع الأردن، 2013.
11. عبد المطلب الحميد، التمويل المحلي، الدار الجامعية الإسكندرية، 2001.
12. علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، الجزء 2، دار الهدى، الجزائر، 2010.
13. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة الجزائر 1996.
14. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، طبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2013.
15. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
16. عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، دار الغرب الإسلامي للنشر والتوزيع، طبعة الأولى، لبنان 2006.



## قائمة المصادر والمراجع

17. عادل حرحوش المفرجي، أحمد على صالح، بيداء ستار البياتي للإدارة الإلكترونية، مرتكزات فكرية ومتطلبات تأسيس عملية المنظمة العربية للتنمية، الطبعة الأولى، الإدارية للنشر والتوزيع، مصر، 2007.
18. عالية عبد الحميد عارف، الإصلاح الإداري، المرجعية النظرية وقضايا معاصرة، دار الكتب المصرية.
19. عبد ربه عبد الصمد، مبادئ القانون الإداري والتنظيمات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
20. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، سنة 2008.
21. علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، الجزء 2، دار الهدى، الجزائر، 2010.
22. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري والنشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة.
23. محمد الصغير بعلي (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر، 2004.
24. محمود القدوة، الحكومة الإلكترونية والإدارة المعاصرة، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
25. محمد الصرفي، الإصلاح والتطوير الإداري كمدخل للحكومة الإلكترونية، دار الكتاب القانوني.
26. محمد الصرفي، الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري كمدخل للحكومة الإلكترونية، دار الكتاب القانوني.
27. مولود ديدان، القانون الإداري، دار بلقيس للنشر، الجزائر.
28. محمود حسين الوادي، بلال محمود الوادي، المعرفة والإدارة الإلكترونية وتطبيقاتها المعاصرة، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
29. محمود أحمد أبوفرة، الخدمات البنكية الإلكترونية عبر الإنترنت، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
30. محمد جمال علي هلايلي، محاسبة الحكومية، دار صفاء للطباعة والنشر، عمان 2000.

## قائمة المصادر والمراجع

31. محمد سمير أحمد، الإدارة الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن 2009.
32. محمود شوقي أحمد شوقي ومحمد العزازي، أحمد إدريس، الإدارة الحكومية الجديدة، مكتبة الجامعة - الجديدة - الزقازيق، مصر، 2007.
33. مزهر شعبان العاني، شوقي ناجي جواد، الإدارة الكترونية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2014.
34. محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر، عمان، 2001.
35. محمد محمود المكاوي، الإدارة الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2011.
36. مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2012.
37. محمود عبد الفتاح رضوان، الإدارة الإلكترونية وتطبيقاتها الوظيفية، الطبعة الأولى، المجموعة العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2013.
38. محمد نصر مهنا، التحديث في الإدارة العامة والمحلية مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية، 2005.
39. نجم عبود نجم، الإدارة والمعرفة الإلكترونية، دار البازوردي، عمان، 2009.
40. ناصر دادي عدون، إدارة الموارد البشرية والسلوب التنظيمي، دار المحمدية العامة، الجزائر، 2004.
41. هاني حامد المهور، تسويق الخدمات، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، الأردن، 2005.
42. هاشم حمدي رضا، الإصلاح الإداري، دار الراية عمان ، 2011.
- (2) الرسائل الجامعية:
1. بن فريحة مصطفى، الإصلاح الإداري ووضعيته بين النظرية والتطبيقي، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2002.
2. بن عيسى ليلي، أهمية التسيير العمومي، مذكرة ماجستير كلية العلوم الاقتصادية، قسم علوم التسيير، جامعة بسكرة، 2005.

## قائمة المصادر والمراجع

3. رفيق مسلي، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين الخدمة ومعوقات التطبيق، دراسة حالة الجزائر، مذكرة ماجستير (كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية) جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011.
4. صالح بو عبد الله، نماذج وطرق قياس جودة الخدمة، دراسة تطبيقية على خدمات مؤسسة بريد الجزائر، رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة سطيف، 2013.
5. عاشور عبد الكريم، دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010.
6. كما آيات زيان، حورية آيت زيان، الصيرفة الالكترونية في الجزائر، المؤتمر العالمي الخامس، حول الاستثمار وأعمال مصرفية الكترونية، جامعة فيلادلفيا، الأردن، 2007.

### (3) المداخلات:

1. بن أعراب محمد، قراءة في القانون رقم 15-03 المتعلق بعصرنة قطاع العدالة من منظور اصلاح خدمات جهاز العدالة، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي حول المرفق العمومي في الجزائر يومي 13، 14 ماي، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة خميس مليانة، 2015.

### (4) المواقع الالكترونية.

1. موقع الالكترونية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية.

<http://www.interieur.gor.dz/Dynamics/frnitem.aspx?html:10540&:38>

2. [www.Elkhbar.com/pres/article/9635](http://www.Elkhbar.com/pres/article/9635).

3. عبد الحليم كهينة، إنشاء وزارة منتدية لإصلاح الخدمة العمومية، يبحث الأمل، حرب الحكومية

على البيروقراطية. <http://www.elikharia.com/ar/permalink/3988html>.

4. عبد النور، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمة العامة (تجربة البلديات الجزائرية)

revue« Unive »ourgl.dz

(II) المراجع باللغة الفرنسية.

- 1) G.Tocquer.M.L.Lauglois.le marketingdes service. Paris : le defi relaionnel eddumod,1992.
- 2) P.Kotler,Kheller, Dmauclean. B ,Donbois Marketing mangement : 12<sup>ème</sup> edition paris : Education spéciale Pavatie par Pearson educative, 2006.
- 3) C.Panonlin,E .t.jean Paul entrprise de services paris :les éducation d'organixtion, 2<sup>ème</sup> tirag 1998.
- 4) Scan. Claper, Grantirade service paris les éducations D'irrigation, 1998.
- 5) Dacques Chevalien, le Service public presse universitaire de France 4(Xondone) 1<sup>er</sup> education 1971.
- 6) Roné chapus, Droit administrative Tome, 15ème Montchrestien, Paris 2001.
- 7) Clap préinxription guide nouveau bachelier , ministere de l'enseigmentent Supérieur et de la recherche xientifique, Algerie .

# فهرس المحتويات

## فهرس المحتويات

الصفحة	المحتوى
أ-هـ	مقدمة
الفصل التمهيدي: الإطار المفاهيمي للخدمة العمومية	
09	المبحث الأول: مفهوم الخدمة العمومية
09	المطلب الأول: تعريف الخدمة العمومية
09	الفرع الأول: تعريف الخدمة
11	الفرع الثاني: تعريف الخدمة العمومية
16	المطلب الثاني: خصائص الخدمة العمومية
19	المبحث الثاني: مبادئ وأنواع الخدمة العمومية
19	المطلب الأول: المبادئ الأساسية لتقديم الخدمة العمومية
21	المطلب الثاني: أنواع الخدمة العمومية
الفصل الأول: دور الإصلاح الإداري في تحسين الخدمة العمومية	
26	المبحث الأول: مفهوم الإصلاح الإداري
27	المطلب الأول: تعريف وخصائص الإصلاح الإداري
27	الفرع الأول: تعريف الإصلاح
33	الفرع الثاني: خصائص الإصلاح الإداري
35	المطلب الثاني: مبادئ وأهداف الإصلاح الإداري
35	الفرع الأول: مبادئ الإصلاح الإداري
37	الفرع الثاني: أهداف الإصلاح الإداري
39	المطلب الثالث: الأساس القانوني لفكرة إصلاح الخدمة العمومية
40	الفرع الأول: على صعيد الأحكام التشريعية
41	الفرع الثاني: على صعيد الأحكام التنظيمية
43	الفرع الثالث: على صعيد التشريع الفرعي
46	المبحث الثاني: علاقة الإصلاح الإداري بتحسين الخدمة العمومية بالجزائر
46	المطلب الأول: دوافع الإصلاح الإداري في الجزائر
48	المطلب الثاني: تقريب الإدارة من المواطن في الجزائر
52	المطلب الثالث: تحسين جودة الخدمة العمومية في الجزائر
الفصل الثاني: مجالات إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر	
58	المبحث الأول: مفهوم المرفق العمومي

## فهرس المحتويات

58	المطلب الأول: تعريف وعناصر المرفق العام
58	الفرع الأول: تعريف المرفق العام
61	الفرع الثاني: عناصر المرفق العام
64	المطلب الثاني: مبادئ وأساليب سير المرافق العمومية
64	الفرع الأول: المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العمومية
71	الفرع الثاني: أساليب سير المرافق العمومية
80	المطلب الثالث: أنواع المرافق العمومية ومجالات تدخل الجماعات المحلية في تقديم الخدمة العامة
80	الفرع الأول: أنواع المرافق العمومية
85	الفرع الثاني: مجالات تدخل الجماعات المحلية في تقديم الخدمة العامة
97	المبحث الثاني: ماهية الإدارة الإلكترونية
97	المطلب الأول: مفهوم الإدارة الإلكترونية
97	الفرع الأول: تعريف الإدارة الإلكترونية
100	الفرع الثاني: مبادئ الإدارة الإلكترونية
102	الفرع الثالث: أهداف الإدارة الإلكترونية
103	المطلب الثاني: وظائف ونماذج لتطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر
103	الفرع الأول: وظائف الإدارة الإلكترونية
106	الفرع الثاني: نماذج عن الخدمات العامة الإلكترونية في الجزائر
118	المطلب الثالث: أساليب وتقنيات تقديم الخدمة العمومية الكترونيا
118	الفرع الأول: أساليب تقديم الخدمة العمومية الكترونيا
122	الفرع الثاني: تقنيات تقديم الخدمة العمومية الكترونيا
128	الخاتمة
131	قائمة المصادر والمراجع
139	فهرس المحتويات

## ملخص:

الجزائر وعلى غرار باقي الدول توجهت في السنوات الأخيرة نحو خطوات جادة في مجال الاهتمام بنوعية الخدمات الصادرة عن هيئات القطاع العام، وهذا استجابة للريشة الشعبية والطموح في الحصول على خدمة عمومية ذات نوعية ومستوى عالٍ، ما يقتضي بناء قطاع عام فعال وقادر على التأقلم وتلبية حاجات الأفراد المتطورة والمتغيرة، مما استدعى إحداث سلسلة من التغييرات على المستوى الإداري الذي يعتبر مقياس لمدى تطور الدول أو تخلفها، والتخلي عن وظائفها التقليدية، واللجوء إلى طرق وأساليب حديثة لتقديم خدمات راقية، ذات جودة رفيعة، فظهرت هاته القفزة من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الحديثة من خلال ترقية المرفق العام وذلك باللجوء إلى استخدام تكنولوجيا المعلومات ضمن أنشطته الخدمية بغية التجسيد الفعلي للتحويل نحو الإدارة الحديثة الإلكترونية، بحثا عن سبل ترشيد وتحسين الخدمة العمومية، فدراستنا هاته جاءت من أجل الوقوف على بؤادر تحسين الخدمة العمومية، والتي تجلت في العديد من المظاهر أهمها: التوجه نحو الإدارة الإلكترونية وتبسيط الإجراءات وتحويل بعض الخدمات العمومية من المستويات الإدارية العليا إلى الإدارات البلدية تجسيدا لمبدأ تقريب الإدارة من المواطن.