

تحولات القانون الإداري في ظل دولة ما بعد الحداثة - قانون الوظيفة العامة نموذجا -

Transformations of administration law in the Postmoderne State - Model of Public function law -

تاريخ الاستلام: 26 /04/ 2021؛ تاريخ القبول : 2021/07/06

ملخص

فرضت التحولات الجديدة لتنظيم دولة ما بعد الحداثة إعادة النظر في أساليب تنظيم الوظيف العمومي، لأجل الاستجابة لمؤشرات النجاحة وتحديث العلاقة بين الإدارة والمواطن. كما استوجبت هذه المفاهيم التركيز أكثر على مفاهيم الفعالية، الكفاءة، الملائمة، النجاحة والعصرنة، للوصول إلى تحقيق حسن الأداء العمومي.

وقد أفرزت كل هذه المقاربات تغيرات جذرية على مستوى مفاهيم القانون الإداري بكل فروعها، ولاسيما على مستوى التنظيم القانوني للوظيفة العامة، من خلال محاولة إدراج مفاهيم وتطبيقات القطاع الخاص على مستوى الإطار القانوني المنظم للوظيف العمومي.

الكلمات المفتاحية: الوظيف العمومي؛ دولة ما بعد الحداثة؛ الموارد البشرية؛ الفعالية؛ حسن الأداء.

بن ورزق هشام

بن أعراب محمد

كلية الحقوق والعلوم السياسية،
جامعة محمد أمين دباغين سطيف2،
الجزائر.

Abstract

The new transformation of the post-modern state obliges to renew the methods of the civil service, to apply the indices of efficiency and to improve the relation between the state and the citizen. These notions required research on efficiency, competence, expediency, modernity, to ensure performance.

These approaches lead to radical changes at the levels of administrative law and mainly on the legal organization of the public service, through the insertion of good private sector practices at the levels of the legal framework of the public service

Keywords: public service; the post-modern state; human resources; efficiency; the performance.

Résumé

La nouvelle transformation de l'état post moderne oblige de renouveler les méthodes de la fonction publique, pour appliquer les indices de l'efficacité et améliorer la relation entre l'état et le Le citoyen. Ces notions nécessitent la recherche sur l'efficacité, la compétence, l'opportunité, la modernité, pour assurer la performance .

Ces approches Conduit à des changements radicaux aux niveaux de droit administratif et essentiellement sur l'organisation juridique de la fonction publique, à travers l'insertion des bons pratiques de secteur privé aux niveaux du cadre juridique de la fonction publique.

Mots clés : la fonction publique ; l'état post moderne ; les ressources humaines ; l'efficacité ; la performance.

* Corresponding author, e-mail: h.benouarzag@mail.com

I - مقدمة

أدت سياسات عصرنة التسيير العمومي ومحاولة تلبية احتياجات مرتفقي الخدمات العمومية، في ظل مقاربة المواطن الزبون ومع التطور الهائل للوسائل الحديثة للإعلام والاتصال إلى التخلي عن النموذج البيروقراطي المركزي لصالح نموذج إداري مفتوح، حيث فرضت التحديات المفاهيمية الجديدة على مستوى وظيفة المرافق العمومية ضرورة استجابة الوظيفة العمومية إلى مؤشرات النجاعة وتحديث العلاقة بين الإدارة والمواطن. كما استوجبت هذه المفاهيم إعادة النظر في أساليب تنظيم الوظيف العمومي والانتقال إلى نظرة جديدة، يكون فيها التركيز أكثر على مفاهيم الفعالية، الكفاءة، الملائمة، النجاعة والعصرنة، للوصول إلى تحقيق حسن الأداء العمومي.

وقد أفرزت التحولات الجديدة التي مست الدولة وأساليب وطرق تنظيم وتسيير الشأن العام، ظهور المناهج الجديدة للتسيير العمومي، لتحل محل الإجراءات التقليدية ولتضمن أكثر تأقلم مع سياق دولة ما بعد الحداثة. فقد انتقلت الدولة من فكرة حل المشاكل في ظل إطار إدارة التسيير إلى منطق مبدأ التكامل والشراكة والتداخل بين فواعل مختلفة في عملية اتخاذ القرار. وقد أفرزت كل هذه المقاربات تغييرات جذرية على مستوى مفاهيم القانون الإداري بكل فروعه ولاسيما على مستوى التنظيم القانوني للوظيفة العامة.

ووفق هذا السياق تطرح هذا البحث إشكالية: كيف أثرت التحديات المفاهيمية الجديدة التي أفرزتها العولمة وأسلوب تنظيم عمل دولة ما بعد حداثة على نظريات القانون الإداري الحاكمة لتنظيم الوظيفة العامة في الدولة ككل؟

ونحاول الإجابة عن هذه الإشكالية من خلال بحث عناصر الخطة التالية:

المحور الأول: تحولات الوظيفة العامة في ظل النظرة الجديدة للعصرنة والنجاعة

المحور الثاني: تأسيس الوظيفة العامة وفق مبادئ حسن الأداء والتنافسية

المحور الأول: تحولات الوظيفة العامة في ظل النظرة الجديدة للعصرنة والنجاعة

تعد سياسات العصرنة الإدارية التي طورت في الدول الغربية ثم في الدول السائرة في طريق النمو، بضغط من المؤسسات الدولية المالية، ترجمة لإدارة التحولات الكلية المتعلقة بمبادئ تنظيم الدولة ككل. وهي محكومة بنفس المبادئ الكلية المتمثلة أساساً في:

- العمل على تخفيض تكلفة موظفي المرفق الإداري.
- تفضيل ومنح الامتياز لحسن الأداء الإداري من خلال تحديد مؤشرات النتائج.
- وضع منظومة تقييم للمؤسسات الإدارية العمومية.
- تحسين الخدمة المقدمة للمرتفقين.
- إدخال المرونة اللازمة على قواعد سير الوظيفة العامة.
- تطبيق أكبر قدر ممكن من تفويض السلطة والمسؤولية، وخاصة من خلال منح الاستقلالية في نشاطات الأداء.

وكل هذه العناصر تشكل اليوم ما يسمى بعناصر المنظور الجديد للتسيير الحديث، الذي يقوم أساسا على أساس إدخال آليات تسيير القطاع الخاص في تسيير القطاع العام ككل.¹

أولا/ استلهام التنظيم القانوني للوظيفة العامة لمقاربات تسيير القطاع الخاص
قامت نظم التسيير العمومي الحديث، بإدخال تغييرات عميقة على مستوى قانون الوظيفة العامة، وفق مقاربة مستوحاة من تقنيات القطاع الخاص. فالتوجه الجديد لعصرنة وتنظيم الوظيف العمومي، يركز على مقاربة الموارد البشرية من خلال اعتماد تطبيقات القطاع الخاص لتسيير الموارد البشرية على مستوى الوظيف العمومي.

1- منح المسؤولية للمسيرين كما يتم في المقاولات

تعرف الإدارة على أنها " عملية اتخاذ القرارات التي تحكم سلوك الأفراد في استخدامهم الموارد البشرية والمادية المتاحة، لتحقيق أهداف محددة على أحسن وجه". ويسود في الإدارة العامة الحديثة استخدام مصطلح **management** الذي يركز على البعد الاجتماعي للإدارة، أي إبراز أهمية الجانب الإنساني والبشري للمؤسسة أو المرفق العام. وقد صاحب هذا المنطق العديد من التحولات في مفاهيم الإدارة العامة.²

وقد عرف التسيير العمومي بصفة عامة تشخيصا يتهمه بعدم الفعالية وعدم الإنتاجية، مع كونه مكلف ومفتقر إلى الكفاءة والفعالية. لذلك اتجهت مفاهيم التسيير الحديث إلى تطبيق طرق ومناهج القطاع الخاص على الإدارة العامة، مما يعني أن تخضع الإدارة العامة لآليات عمل السوق.³

وذلك من خلال إعادة تحديد مشروع المرفق العام وتفصيل الأهداف وتوضيح المهام المرجوة منه، بشكل يخدم هدف تحفيز موارده البشرية وتقوية إدراج الأعدان العموميين وإعطاء مقاييس مرجعية، يمكن من خلالها ممارسة رقابة أكثر فعالية على تسيير المرفق العام. لكن هذه المقاربة تفترض أن يكون للمرافق العامة الحد الأدنى من الاستقلالية في التسيير.⁴

لقد أدركت المؤسسات الأهمية الإستراتيجية للموارد البشرية كمسألة حيوية للنجاح. وأن المورد البشري هو الأساس في اكتساب الميزة التنافسية لها. كما سلطت الضوء على محورية الموارد البشرية في تطوير أساليب تفكير جديدة ووضع ديناميكيات جديدة اقتناعا بمكانة الفرد، تحت تأثير الثورة الهائلة من تكنولوجيا المعلومات وتأثيرات العولمة المختلفة.⁵

2- التشعب بقيم القطاع الخاص في نظام التسيير الإداري

يعد استلهام روح وقيم التسيير التي تعرفها المقاولات ومحاولة تطبيقها على القطاع العام، قلب سياسات العصرنة. ووفق هذا السياق تحتاج علاقة الإدارة بالمواطن إلى التشعب أكثر بقيم القطاع الخاص في تقديم الخدمة للمرتفقين وترقيتها. مما يستوجب أن يقوم المرفق العام المكلف بتقديم خدمة ما، بدراسة منهجية لاحتياجات مرتفقي الخدمات العمومية وما ينتظرونه من ذلك المرفق، من أجل وضع سياسة استباقية وإرادية في إدارة وإشباع رغبات المواطنين، لخدمة وتنمية وترقية النجاعة في المرفق العمومي. وكذا تفعيل وتعزيز الرقابة المالية وتعزيز ديناميكية التسيير وتوضيح

الأهداف ومتابعة الأداء وترقية طرق الشفافية في تقييم الأداء وتعدد مقاييس حسن الأداء.⁶

وكل هذه المقاربات تفرض إعادة النظر في الإطار القانوني الذي ينظم ويتحكم في المرفق العمومي، على اعتبار أن هذا الإطار يقف حجر عثرة في وجه التسيير الحديث للإدارة. فهو ينتمي إلى نموذج الدولة السابقة على نموذج دولة ما بعد الحداثة.⁷

وتعرف مجتمعات الألفية الثالثة تحولات عميقة، تشمل كل مستويات النسيج الاجتماعي وكذا المؤسسات الاقتصادية والثقافية والسياسية، ويأتي القانون ليترجم هذه التحولات ويحاول تأطيرها. ويظهر أننا في عصر جديد تعاد فيه هندسة المجتمع الإنساني وتشكيله من جديد. ووفق هذه المفاهيم الجديدة يؤسس مجتمع بشكل جديد وتقوم السياسة والإدارة العامة على مبادئ جديدة.⁸

أدت كل هذه التطورات والتحولات إلى إيجاد مفاهيم جديدة للتسيير العمومي، تركز أساساً على أنماط جديدة للتنظيم وتثمين إدراج الأشخاص، للبحث على الاستقلالية والمبادرة واتخاذ القرار، وفق مقارنة الموارد البشرية التي تهدف إلى تحقيق النجاعة والفعالية وحسن الأداء.⁹

لكن يجب الإشارة إلى أن اعتماد آليات القطاع الخاص في تسيير القطاع العام، وبهذا الصدد يجب التنويه إلى أن الإطار القانوني المنظم للموارد البشرية في القطاع العام، يعرف منظورين مختلفين من حيث مدى تقبله وتطبيقه من قبل الدول. فبالنسبة للدول والحكومات غير المتحمسة لحركية الوظيفة العامة والاستجابة لضروريات العصرنة، فإن مدلول تسيير الموارد البشرية في القطاع العام بها، يعني تغيير جزئي يشمل أنظمة الأعوان العموميين من خلال ما يلي:

- * استبدال جزئي للقواعد المطبقة فيما يخص تسيير التوظيف والمستقبل المهني بقواعد جديدة، تسعى إلى إضفاء نوع من المرونة على أداء العمل العام.
- * العمل بعدم ديمومة الوظائف في الإدارة العامة.

- * إدخال تعديلات على نظام التوظيف من خلال الاختيار الحر للمرشحين، الذين يتنافسون فيما بينهم للحصول على منصب ما، حيث تكون الكفاءات المطلوبة لشغله هي الفيصل في حصول أي منهم عليه.
- * اعتبار أجر العون العمومي وشروط العمل، مسائل تفاوضية بين الإدارة المستخدمة والفائز بالمنصب من المترشحين.¹⁰

أما بالنسبة للدول والحكومات المتحمسة لحركية الوظيفة العامة، من أجل الاستجابة لضروريات العصرنة، فإن تسيير الموارد البشرية في القطاع العام يعني إحداث تغيير جذري على طرق ومناهج تعامل الإدارة مع أعوانها وكذا مناهج أدائهم لمهامهم. فهدف تخطيط وتنمية المورد البشري هنا لا يقتصر على مجرد وضع جداول للتدريب والميزانية وإنما القيام بأكثر من ذلك، من خلال إجراء عمليات تحليل عميقة لاحتياجات الموارد البشرية للمعرفة والمهارات، مع الأخذ بعين الاعتبار المتغيرات المختلفة من أجل ربط قيمة المخزون البشري بأهداف المرفق العام الذي يشرفون عليه.¹¹

ثانيا: خصوصيات التنظيم القانوني للوظيفة العامة

يتميز التنظيم القانوني للوظيفة العامة عن التسيير في القطاع الخاص بمجموعة من الفوارق، تتمثل أساسا في: ¹²

1/ الاختلاف في الأهداف النهائية

يخضع التسيير في القطاع الخاص إلى دوافع داخلية للاستمرار والتطور في ظل المنافسة، بينما في تخضع أهداف القطاع العام إلى أهداف خارجية يفرضها القانون بكل جموده. فالإدارة العامة غير مطالبة بتبرير المردودية الاقتصادية لأنشطتها. فالقيمة المضافة مفهوم يستعمل في القطاع الخاص وغير معروف بشكل عملي في تحليل أنشطة المرفق العام، الذي يركز أكثر على مبادئ العدالة والمساواة بغض النظر عن الفعالية الاقتصادية.

2/ عدم خضوع المرفق العام بشكل حاد للمنافسة

تمارس بعض المرافق العمومية احتكارا أو شبه احتكار، يمنحها امتياز عدم الخضوع لقواعد السوق والمنافسة. وهو ما يجعل أنماط التسيير بها غير معنية بضرورة التحديث، لمواجهة خطر المنافسة وعدم الربح.

يظهر المرفق العمومي مسيرا بشكل بيروقراطي، من خلال تعدد مجالات النشاط وتشعبها، وجود الحواجز الإدارية والتقسيمات المختلفة التي لا تسمح بحل المشاكل وتعقد أداء الخدمة العمومية، وضع نظام الوظيفة العمومية وما يترتب عنه من آثار سلبية على أداء العون العمومي، الذي يعاني من ثبات وروتينية مردوديته.

3/ خضوع التسيير العمومي للاعتبارات السياسية

رغم خضوع نشاط المرفق العام للقانون بمفهومه الواسع، إلا أن توجهات الإدارة العمومية تبقى رهينة الاعتبارات السياسية، التي لا تراعي غالبا النجاعة والفعالية. وتخضع المقاولات الخاصة إلى مؤشرات واضحة كمعدلات الربح والمردودية، بينما يصعب خضوع أداء المرفق العام إلى رقابة فعالة وعملياتية، حيث يكفي توافق عمل المرفق العام مع القانون، لاعتباره مقبولا دون النظر إلى مدى ملائمته.

ويقع على إدارة الموارد البشرية في مواجهة حسن الأداء، القيام بمراعاة تحقيق عناصر مختلفة، مثل العمل على احترام المواعيد، التحكم في التكلفة والجودة، إدخال المرونة ومنطق الابتكار وتسيير تعدد وتنوع المنتج أو الخدمات. وتعتمد إدارة الموارد البشرية في تحقيق كل هذه العناصر التي قد تبدوا متناقضة، على مقاربة تنافسية الإنسان المعتمدة أساسا على الاستقلالية والمسؤولية. ¹³

المحور الثاني: تأسيس الوظيفة العامة وفق مبادئ حسن الأداء والتنافسية

يعد تأسيس الوظيفة العامة المنظمة وفق مبادئ حسن الأداء والتنافسية والمحكومة بقواعد مجردة، نتيجة وثمره لعدة عمليات معقدة ودقيقة. ¹⁴ فالمنطق البيروقراطي لقانون الوظيفة العامة ولد سلوكيات بيروقراطية ليس لها أي تبرير قانوني. ¹⁵

أولا/ تنظيم القانوني للوظيفة العامة وفق منطق تسيير الموارد البشرية بالمقاولات

إن تسيير الموارد البشرية في القطاع العام بالنسبة للدول الحديثة يعني أن يعامل العون العمومي كأجير في القطاع الخاص. مما يعني إزالة الاختلاف بين الأنظمة الأساسية للعون أو الأجير. وبالتالي ففي الإدارة أو المقاوله يظهر العون والأجير كرأس مال أو مورد يجب استعماله أحسن استعمال، من خلال إشباع رغباته

واهتماماته للوصول إلى تحفيزه وتثمين قيمته، في إطار تنظيم الإدارة والمقولة على حد سواء.¹⁶

تعد قوانين الوظيفة العمومية الجزائرية ومعظم الدول الإفريقية نسخ للقوانين الفرنسية، حيث أن القانون الإداري السائد يدور حول فكرة المرفق العام وتمتع الإدارة بامتيازات القانون العام والقوة العمومية والمصلحة العامة. وقد اتجه الباحثون إلى اعتماد سياسة تجديد المرفق العام بعد أزمته، وقد عملت هذه الدول على مضاعفة المرافق العمومية الإدارية منها والاقتصادية، ثم تراجعت عنها مع بداية الثمانينات تحت تأثير سياسات التقويم الهيكلي.¹⁷

تعد عملية التطوير والعصرنة في الإدارة العمومية مسعى متكامل شامل كل المجالات وغايته التحكم في توجيه التطور الاقتصادي، تعزيز التنمية الإدارية، إعادة الاعتبار للمؤسسات وصولاً إلى تحديد المسؤولية السياسية والقانونية للسلطات وقدراتها على التسيير بفعالية.¹⁸

وفي ظل إعادة تجديد المرفق العام والخدمة العامة للاستجابة لمنطق التسيير الحديث، فإن الإطار القانوني للوظيفة العامة بها يجب أن يستوحي منطق تسيير الموارد البشرية من المقاولات الخاصة، مع مراعاة الاحتياجات والمصالح المتضاربة والاستثنائية للمرافق العامة.¹⁹

وبدون شك فإن الآليات المدرجة في قانون الوظيفة العامة والتي لا بد أن تستبدل بآليات الموارد البشرية، تعد عقبة في وجه هذا الأداء، حيث تتجه نحو البيروقراطية أكثر من الاتجاه نحو تفعيل التسيير ومنها:

1/ أمن العون وضمانه لوظيفته وتثمين الترقية عن طريق الأقدمية: حيث تعد أنظمة التوظيف العمومي التي تمنح لأعوانها ضماناً للتوظيف طيلة مسارهم المهني، سبباً رئيسياً في عدم فعالية أداء هؤلاء الأعوان. فالإداريين في ظل هذا النموذج غير قلقين حقيقة من حسن أدائهم أو على الأقل ليس مفروضا عليهم أن ينشغلوا بحسن الأداء.²⁰

2/ عدم تناسب نظام التأديب مع التسيير الديناميكي للموارد البشرية: يفرض التسيير الحركي للموارد البشرية، قبول هامش للمناورة يعزز المبادرات الخاصة ويمنح أكثر مسؤولية للعون في اتخاذ القرار، لكن نظم التأديب الجامدة تشكل عائقاً أمام هذا التسيير الديناميكي.

3/ عدم انسجام نظام التنقيط مع ضروريات الاستحقاق: فالمنطق البيروقراطي لأنظمة التنقيط وتقييم العون العمومي، يشكل عائقاً في وجه المبادرة الخلاقة للعون وكذا تثمين جهوده لرفع مردودية المرفق العام.²¹

ومن أجل تعديل هذه الآليات المنظمة قانونياً بغرض التوفيق بين الأداء العمومي وخصوصيات التسيير العمومي، لا بد أن تتفادى الإدارة وتتجاوز المقاربة القانونية والمالية الكلاسيكية في تعاملها مع أعوانها وموظفيها. بل بالمقابل من ذلك لا بد من مراعاة المناخ والعلاقات الاجتماعية، من أجل إدماج مقاربة تسيير الموارد البشرية. وفق منظور القطاع الخاص ومن خلال آلياته، مثل اعتماد التسيير التوقعي للأشغال والوظائف، التكوين، الحوكمة، حلقات الجودة...

إن تحول الاهتمام من إدارة الأفراد على مستوى القطاع العام والإجراءات

المتعلقة بتسيير الأعوان لدى الدول المتطورة، كان يهدف أساساً إلى رفع القدرة التنظيمية وحسن الأداء المؤسسي الذي يركز على:

* يجب أن يراعى الوضع التنظيمي في أي مؤسسة، اعتبار المورد البشري بالدرجة الأولى طاقة ذهنية وقدرة فكرية ومصدر للمعلومات والاقتراحات والابتكارات. فالمورد البشري عنصر فاعل وقادر على المشاركة الإيجابية بالفكر والرأي.

* التسليم بأن الإنسان يرغب في المشاركة وتحمل المسؤولية في أي مؤسسة يعمل بها ولا يقبل بمجرد الأداء السلبي لمجموع المهام التي يحددها له الهيكل التنظيمي. لذلك فإن الإنسان شريك وليس مجرد أجير. مما يعني ارتباط إدارة الموارد البشرية بكل قطاعات النشاط بالمؤسسة.

* تعمل إدارة الموارد البشرية على تحليل هيكل الموارد البشرية المتاح للمؤسسة وتقييم الطاقات والقدرات مع مقارنتها مع متطلبات الأداء وظروفه، ثم تحديد الفرق بين هيكل الموارد البشرية المراد الحصول عليه وبين الهيكل والمحتوى البشري الحالي للمؤسسة والبحث عن سد هذا الفرق من خلال الاستقطاب والتكوين. مع اعتبار العمل في شكل فريق أو مجموعة سببا في زيادة النتائج والمردودية. لذلك لا بد من العمل على تطوير كفاءات العمل الجماعي وتنمية روح الفريق.²²

* يجب على إدارة الموارد البشرية أن تمنح لأفرادها مهارات اتخاذ القرار وصولاً إلى أسلوب المشاركة في اتخاذ القرارات الذي هو الاتجاه العالمي للموارد البشرية. فتخطيط وتنمية الموارد البشرية ليس هدفاً في حد ذاته، بل هو عملية تبدأ بتحديد الأهداف وتحويلها إلى صورة كمية في صورة نواتج مستهدفة. ثم تحديد الوسائل والموارد الضرورية لتحقيقها وتوفير الموارد البشرية والمالية والتكنولوجية وتحديد وسائل وأساليب استخدامها لتنفيذ الخطة وضمان الاستخدام الأمثل لتلك الموارد من أجل جعل الموارد البشرية لأي مؤسسة:

- **منتجة للسلع والخدمات:** بالقدر المطلوب والكافي في الوقت وبالمواصفات الصحيحة، وهذا هو مفهوم النجاح.

- **مستقرة:** بحيث يكون معدل ونسبة الداخلين في الخدمة والخارجين منها إلى العدد الإجمالي لقوة العمل أقل ما يمكن. مع ضمان احترام القوانين والتنظيمات والإطار القانوني للعمل، الذي من المفروض أن يسعى إلى تفعيل دور الموارد البشرية بالمؤسسة.²³

- **فعالة:** بمعنى الوصول إلى المردودية التي تعني ألا يحقق الأفراد المطلوب منهم فقط، بل يحققونه بأحسن الطرق وأقل التكاليف وفي أقصر وقت.²⁴

- مراعاة سرعة تأثير الموارد البشرية العاملة بالقطاع العام بالمتغيرات التي تطرأ على البيئة الخارجية: مما يوجب تكييف سياسة المؤسسات العامة والخاصة مع هذه المتغيرات. ويستوجب ذلك أن تكون الموارد البشرية شريكة في إعداد وتنمية وتطبيق الخطط الإستراتيجية على مستواها. ومنحها دور المبادرة في التنبؤ والتخطيط، مع فهم تأثيرات العولمة، المنافسة، وسائل الإعلام والاتصال.²⁵

ثانياً: تحسين أداء الوظيفة العامة بتطبيق آليات الإدارة الإلكترونية

أفرزت الثورة العلمية والتكنولوجية تغيير جذري في كيفية ممارسة المهام الإدارية والتنظيمية، على مستوى القطاع العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني، وهو ما

أثمر اتجاها معاصرا لرفع مستوى أداء الإدارة العامة، من خلال استعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال وهو ما أدى إلى ظهور مفهوم الإدارة الإلكترونية على مستوى القطاع العام.

01- ارتباط آليات الإدارة الإلكترونية بتحسين الوظيفة العمومية

فرضت تأثيرات العولمة على الدول ضرورة المحافظة على استقرارها السياسي الداخلي أكثر فأكثر، فصارت الجبهة الداخلية وتماسكها العامل الرئيسي في محافظة الدول على سيادتها ووجودها، ومن هذا المنطلق صار من الضروري تدخل الدولة وبسط سلطتها، من خلال توفير مختلف حاجيات مواطنيها، مما تطلب وجود علاقة قوية بين المواطن والإدارة التي تعد المرأة الصادقة لعلاقة المواطن بالدولة ككل. لذلك فإن من مصلحة الدول أن تكون علاقة الإدارة العامة بالمواطنين علاقة جيدة وأن تكون ادارتها فعالة وقوية، قادرة على تلبية واشباع وتقديم الخدمة العامة بمفهومها الواسع.

وفي ظل البحث عن تلبية واشباع وتقديم الخدمة العامة بمفهومها الواسع تمت مراجعة وتعميق مفاهيم تعزيز التنمية الإدارية وإعادة الاعتبار للمؤسسات الإدارية، وصولا إلى تحديد المسؤولية السياسية والقانونية للسلطات وضمان قدراتها على التسيير بفعالية..

إن عصرنة الدولة وفق هذا التوجه يتزامن وانتشار الفكر الاقتصادي الجديد الذي تطور منذ 40 سنة، فقد مر بمراحل:26

* مرحلة أولى ترجمت فكرة العصرنة بدعم دور الدولة المخططة، الضابطة، المراقبة، المقابلة، وذلك وفق الاعتقاد بأن الدولة وحدها قادرة على تدارك النقص في الاقتصاديات وتحقيق التنمية في إطار الوحدة الوطنية، وبهذا كانت الدولة متدخلة لكن هذه المرحلة انتهت بعد الأزمات الاقتصادية والصدمات البترولية.

* مرحلة ثانية كانت فيها العصرنة تعني إصلاح إدارة الاقتصاد وتسيير المؤسسات ذات المنفعة العامة، بالإضافة إلى الاهتمام باللامركزية، مشاكل الإدارة المحلية عموما، الاهتمام بالتسيير العقلاني.

وفي نفس السياق ووفق نفس التوجه أعتبرت كفاءة الإدارة وفعاليتها في تقديم الخدمة العامة من مؤشرات الحكم الراشد، فلم يعد يكفي النظر إلى الخدمة العامة في حد ذاتها، بل أصبح إقحام المستهدفين منها في التصور والتنفيذ من المهام الرئيسية للدولة والتنمية. فهذه الحكم الراشد هو تحقيق الكفاءة، تبسيط الإجراءات، لإن إدارة المهام لدولة ما بعد الحداثة تتمتع بخصائص عامة مرتبطة أساسا بغايات مثل: التخصص، المرونة ومواجهة العراقيل الادارية، الخفة والسهولة في التصور والتنسيق.27

وأدت التحولات الجديدة التي مست الدولة وأساليب وطرق تنظيم وتسيير الشأن العام، إلى ظهور المناهج الجديدة للتسيير العمومي، لتحل محل الإجراءات التقليدية ولتضمن أكثر تأقلم مع سياق دولة ما بعد العصرنة. فقد انتقلت الدولة من فكرة حل المشاكل في ظل إطار إدارة التسيير إلى مفهوم إدارة المهام، وفق مقاربة كلية أصطلح على تسميتها بمقاربة الحكم الراشد. حيث تندرج إدارة المهام وفق هذه المقاربة في

منطق مبدأ التكامل والشراكة والتداخل بين فواعل مختلفة في عملية اتخاذ القرار السياسي والإداري، وقد أفرزت كل هذه المقاربات تغييرات جذرية على مستوى مفاهيم الدولة وعلاقة الإدارة العامة بالمواطن.

وقد تزامن البحث عن رفع كفاءة الإدارة ككل مع ثورة المعلومات التي عرفها العالم، مما أدى إلى تأثير تكنولوجيا المعلومات والاتصال على السياسة والاقتصاد، وهو ما أثمر اتجاهها معاصرا لرفع مستوى أداء الإدارة العامة من خلال استعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال وأدى إلى بروز التجارة الإلكترونية والحكومة الإلكترونية.²⁸

ويأتي تطبيق آليات الإدارة الإلكترونية ضمن الإصلاحات التي تتم في إطار مفهوم الحكم الراشد، وقد جاء في تقرير سنة 2005 حول المحكومة في إفريقيا بمناسبة منتدى التنمية في إفريقيا، تم تحديد عشرة ميادين ذات أولوية بالنسبة للدول الإفريقية قصد القيام بتلك الإصلاحات أهمها: تحسين تسيير القطاع العمومي، تطوير تقديم الخدمات العمومية، استغلال تكنولوجيات الاتصال والمعلومات، استغلال الممارسات الجيدة التقليدية التي أثبتت فعاليتها.²⁹

02- مفهوم الإدارة الإلكترونية وفوائد الأخذ بها

يمكن تعريف الإدارة الإلكترونية أنها استخدام تكنولوجيا المعلومات وخاصة تطبيقات الانترنت لدعم وتعزيز حصول المواطنين على الخدمات، التي تقدمها الجماعة المحلية. إضافة إلى تقديم الخدمة لقطاع الأعمال والدوائر الحكومية المختلفة بشفافية وكفاءة عالية.

حيث تتكون الحكومة المحلية الإلكترونية من مستويات متعددة، كالمunicipalities والولايات وكلها مبروطة بروابط الكترونية، تقدم خدمات عن طريق مواقعها مثل خدمة الدفع الإلكتروني، الانتخاب، تقديم المعلومات، تقبل الشكاوى، تقديم وثائق الحالة المدنية. كما تشارك وسائل الإعلام الإلكترونية في هذه العملية.

وقد تغير أسلوب الإدارة من الإدارة الورقية القديمة إلى تقديم الخدمة عبر الانترنت، فهي أسلوب لإدارة الأعمال الحكومية عن طرق التكنولوجيا والاتصالات والمعلومات، لتحسين الأداء الحكومي على نحو يجعله أكثر شفافية وكفاءة وقدرة على توفير الخدمات والمعلومات للمواطن.³⁰

كان النمط القديم من التسيير الحكومي يمتاز بالتعقيدات الروتينية المستهلكة للوقت والجهد، مما يصعب توصيل الحقوق والخدمات. كما أن رؤية المواطنين تتم عبر الهاتف أو بطريقة وجه لوجه، دون استخدام ملائم للتكنولوجيا.³¹

أما نظام الحكومة الإلكترونية فهو يضع المواطنين والمساهمين والجمعيات في قلب الحكومة، للقضاء على التعقيدات الروتينية والتفاعل بين المواطن والحكومة أكثر. فهذا النمط يسمح بالكثير من المرونة، وإتاحة الفرصة للمواطن لتولي مسؤولية إدارة علاقاته مع الحكومة المحلية.³²

كما أن تقديم الخدمات للمواطن المحلي من خلال نمط الحكومة الإلكترونية، يتم بسرعة وبأقل تكلفة من خلال الدخول على الخط ON LINE وليس الدخول في

الصف أو الطابور IN LINE.³³

فضلا عما سبق فإن الإدارة الالكترونية تمتاز بصفة التواصل الدائم غير المحدود فيمكن استخدامها في أي مكان وأي زمان. وتحقق الإدارة الالكترونية العديد من الفوائد على المستوى المحلي سياسيا، اقتصاديا وإداريا، فهي تعمل على:

- تبسيط العمليات وخفض التكاليف من خلال التخلص من الإجراءات المطولة وتقليص زمن تقديم الخدمة.³⁴

- تشجيع ووضع فكرة الإبداع في الإدارة موضع التنفيذ، وضمان تجديد فكر المؤسسات بالمقارنة مع المتغيرات.

- توفير المعلومات للمواطنين المحليين.

- تعزيز فكرة الحكم الراشد المحلي، فضمن مفهوم الإدارة الالكترونية يمكن للحكومة المحلية الالكترونية تطبيق:

- اعتماد البريد الالكتروني كوسيلة سريعة لنقل المراسلات الإدارية والطلبات والشكاوى وردودها.

- تطبيق أنظمة المحاسبة والموازنة بشكل سريع وفعال.

- نقل الاجتماعات عبر الانترنت من خلال تسجيلها أو بثها الحي على مواقع الجماعة المحلية كالبليات.

- تمكين المواطنين المحليين من ممارسة الديمقراطية المحلية الجوارية والمشاركة، من خلال استعمال تقنيات الاجتماعات الافتراضية ومناقشة ما يهم المواطن بالجماعة المحلية وصبر الآراء والاستشارات حول مسائل محلية معينة.

- إتاحة الفرصة لتحميل محاضر واجتماعات الممثلين لسكان الجماعة المحلية.

- زيادة الكفاءة الإدارية للجماعة المحلية، من خلال تحسين الاتصال الداخلي والخارجي وتحسين مستوى تقديم الخدمات عموما.

إن كل هذه الوسائل كفيلة بتفعيل دور المواطن المحلي في صنع القرار المحلي وتوسيع مفهوم الديمقراطية المشاركة والجوارية. وقد شهدت التحولات الجديدة في الحكم الراشد توجه نحو تقوية النزاهة والشفافية والمساءلة الإدارية، بمساعدة تقنيات الاتصال وتكنولوجيا المعلومات.³⁵

- تحقيق الاتصال الفعال بين مكونات الجماعة المحلية فيما بينها وبينها وبين الجمهور، فتكنولوجيا المعلومات لها دور مهم في تطوير المؤسسات وضمان التفاعل بين متلقي المعرفة والمعرفة. والعمل على تفعيل دور الجماعة لإيجاد معرفة جديدة، ووضع بيئة تشجع المشاركة في المعلومات. حيث يجب التمييز بين إدارة المعلومات، التي هي إدارة بيانات منظمة مرتبة لتلبية احتياجات معينة، بينما إدارة المعرفة هي إدارة البشر وما يفهمونه من المعلومات وكيفية استفادتهم منها. وبهذا يصبح الاستثمار الأكبر في الأفراد والتوظيف.³⁶

الخاتمة

أثرت التحديات المفاهيمية الجديدة التي أفرزتها العولمة وأسلوب تنظيم عمل دولة ما بعد حداثة على تنظيم الوظيفة العامة في الدولة، من خلال محاولة وضع إطار

قانوني يعمل على تفعيل قدرات الموارد البشرية ووضعها في إطار نماذج تسيير وتطوير المورد البشري، وفق منظور القطاع الخاص الباحث عن الكفاءة والنجاعة. وهو ما يستوجب تعديل الإطار القانوني المنظم للوظيفة العمومية، بشكل يسمح له بإدراج مفاهيم وتطبيقات القطاع الخاص.

لكن تنظيم قانون الوظيفة العمومية في الجزائر يعرف نوعا من الخصوصية بحكم الطابع الاجتماعي للدولة، والذي دون شك يعد عقبة في وجه هذا الأداء، حيث تتجه نحو البيروقراطية أكثر من الاتجاه نحو تفعيل التسيير من خلال ضمان أنظمة الوظيف العمومي عدم فعالية أداء هؤلاء الأعوان. فالإداريين في ظل النموذج الحالي غير قلقين حقيقة من حسن أدائهم أو على الأقل ليس مفروضا عليهم أن ينشغلوا بحسن الأداء.

ومن أجل تعديل هذه الآليات المنظمة قانونيا بغرض التوفيق بين الأداء العمومي وخصوصيات التسيير العمومي، لا بد من الإرادة السياسية الجريئة لتجاوز آليات المقاربة القانونية والمالية الكلاسيكية في تعاملها مع أعوانها وموظفيها، وإدماج مقاربة تسيير الموارد البشرية، وفق منظور القطاع الخاص ومن خلال آلياته كالتسيير التوقعي للأشغال والوظائف، التكوين، الحوكمة، حلقات الجودة...

المراجع

1- Jacques CHEVALIER, l'état post modern, 2édition, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 2004.

2- علي غربي، سلطانية بلقاسم، قيرة إسماعيل، تنمية الموارد البشرية، دار الهدى، الجزائر، 2002.

3- Françoise DREYFUS, la nouvelle gestion publique: nouvel instrument du clientélisme ? droit public, librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1997.

4- كامل بربر، إدارة الموارد البشرية اتجاهات وممارسات، دار المنهل اللبناني، ط1، لبنان، 2008.

5- Marcel GUENOUN, Le management de la performance publique locale, Thèse pour l'obtention du doctorat des sciences de gestion, l'université Paul Cezanne Aix-Marseille3, 2009.

6- Simon DOLAN I, Tonia SABA, Jackson SUSAN E..., la gestion des ressources humaines, 4 éditions, Pearson Education, Paris, 2008.p.534

7- حسن راوية، مدخل استراتيجي لتخطيط وتنمية الموارد البشرية، الدار الجامعية، مصر، 2005.

8- Abdelmadjid AMAN, la formation intégrée, méthode de gestion des

compétences : Expérimentation dans une administration publique marocaine, Thèse pour le doctorat de sciences de gestion, l'université Lumière Lyon 2, 2001.

9- Michel PLANE JEAN, la gestion des ressources humaines, 2^éédition, Economica, Paris, 2006.

10- JACQUES Caillosse, le droit administratif contre la performance publique, Revue AJDA, N°03, 1999.

11- سعيد مقدم، التنمية والإدارة في الجزائر في ظل تحديات العولمة، مجلة الإدارة، المجلد 16، العدد 01، 2006.

12- محمود الطعمنة محمد، عبد الوهاب سمير محمد، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2005.

13- محمد بن أعراب، تجربة الإدارة الالكترونية في الجزائر بين مقتضيات الشفافية وتجويد الخدمة وإشكالية التخلص من منطق التسيير التقليدي، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، العدد 19، ديسمبر 2014.

14- عبد الوهاب سمير محمد، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2007.

15- جلوريا ايقانز، الحكومة الالكترونية، ترجمة بدار الفاروق، سلسلة العلوم والتكنولوجيا، الهيئة العامة المصرية للكتاب، مصر، 2008.

الهوامش

1 -CHEVALIER Jacques, l'état post modern, 2^éédition, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 2004, p.72.

2-غربي علي، سلطانية بلقاسم، قيرة إسماعيل، تنمية الموارد البشرية، دار الهدى، الجزائر، 2002، ص ص 9-10.

3-DREYFUS Françoise, la nouvelle gestion publique: nouvel instrument du clientélisme ? droit public, librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1997, p.97.

4 Chevalier Jacques, Op.Cit, p.73.

5- بربر كامل، إدارة الموارد البشرية اتجاهات وممارسات، دار المنهل اللبناني، ط1، لبنان، 2008، ص ص 21، 20.

6-GUENOUN Marcel, Le management de la performance publique locale,

Thèse pour l'obtention du doctorat des sciences de gestion, l'université Paul Cezanne Aix-Marseille3, 2009, pp.81-82.

7-CHEVALIER Jacques, Op.Cit, p.73.

8 -CHEVALIER Jacques, Op.Cit, pp.11-12.

9- DOLAN Simon I, Saba TONIA, Jackson SUSAN E, Schuler RANDALL S, la gestion des ressources humaines, 4 édition, Pearson Education, Paris, 2008. p.534.

10 -DREYFUS Françoise, Op.Cit, p.98.

11- راوية حسن، مدخل استراتيجي لتخطيط وتنمية الموارد البشرية، الدار الجامعية، مصر، 2005، ص ص، 29، 30.

12- AMAN Abdelmadjid, la formation intégrée, méthode de gestion des compétences: Expérimentation dans une administration publique marocaine, Thèse pour le doctorat de sciences de gestion, l'université Lumière Lyon 2,2001, pp.164-166.

13 - PLANE JEAN Michel, la gestion des ressources humaines, 2édition, Economica, Paris, 2006, pp.48-49.

14 - DREYFUS Françoise, Op.Cit, p.95.

15 - CAILLOSSE jacques, le droit administratif contre la performance publique, Revue AJDA, N°03,1999, pp.198-200.

16 - CHEVALIER Jacques, Op.Cit, p.72.

17 - مقدم سعيد، التنمية والإدارة في الجزائر في ظل تحديات العولمة، (مجلة الإدارة)، المجلد 16، العدد 01، 2006، ص. 14

18 - المرجع نفسه، ص. 17

19-DREYFUS Françoise, Op.Cit, p.97.

20 -CAILLOSSE jacques, Op.Cit, p.195.

21- Ibid., p.204.

22- غري علي، بلقاسم سلطانية، إسماعيل قيرة، المرجع السابق، ص، 51-52.

23- DOLAN Simon I, Saba TONIA, Jackson SUSAN E, Schuler RANDALL

S, Op.Cit, p.28.

24 - غربي علي، بلقاسم سلطانية، إسماعيل قيرة، المرجع السابق، المرجع السابق، ص. 19-27.

25 - راوية حسن، المرجع السابق، ص.13.

26- مقدم سعيد، المرجع السابق، ص.18.

27 - CHEVALIER Jacques, Op.Cit, p.72.

28-الطعامنة محمد محمود، عبد الوهاب سمير محمد، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2005. ص.321.

29- بن أعراب محمد، تجربة الإدارة الالكترونية في الجزائر بين مقتضيات الشفافية وتجويد الخدمة وإشكالية التخلص من منطق التسيير التقليدي، (مجلة العلوم الاجتماعية)، جامعة محمد لمين دباغين سطيف2، العدد 19، ديسمبر 2014، ص.77.

30 - عبد الوهاب سمير محمد، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2007، ص.99.

31- جلوريا ايقانز، الحكومة الالكترونية، ترجمة بدار الفاروق، سلسلة العلوم والتكنولوجيا، الهيئة العامة المصرية للكتاب، مصر، 2008، ص.10.

32- المرجع نفسه، ص، ص.17-21.

33- عبد الوهاب سمير محمد، المرجع نفسه، ص.102.

34-عبد الوهاب سمير محمد، المرجع السابق، ص.85.

35- الطعامنة محمد محمود، عبد الوهاب سمير محمد، المرجع السابق، ص، ص.325-332.

36- عبد الوهاب سمير محمد، المرجع السابق، ص، ص.93.85.