

مكانة النموذج البيروقراطي في ظل الإدارة الالكترونية

أ.السعيد كليوات

جامعة بالمسيطة

مقدمة:

لقد ظل النموذج البيروقراطي لماكس فيبر يشكل مسحا معرفيا شاملا في مختلف الدول ، المتقدمة منها و النامية . غير أن التطور الحاصل في تكنولوجيا الإعلام والاتصال قد نقل النمط التقليدي للإدارة وممارستها المختلفة إلى نمط جديد قائم على مفهوم الإدارة الالكترونية.

لذلك سيتم التطرق في هذه الدراسة إلى القيمة العلمية للنموذج البيروقراطي مع التركيز على عملية الانتقال نحو الإدارة الالكترونية كآلية لعصرنة الإدارة الجزائرية. لذلك ارتأينا طرح الإشكالية البحثية التالية :

• ما هي مكانة النموذج البيروقراطي في ظل عملية الانتقال نحو الإدارة الالكترونية كآلية لعصرنة الإدارة الجزائرية ؟
و انطلاقا من الإشكالية البحثية السابقة فإنه لا ينبغي لأي باحث حصيف وهو يعالج هذا الموضوع أن يتناسى الرؤية المنهجية التي تمكنه من استقراء مكانة النموذج البيروقراطي في ظل عملية الانتقال نحو الإدارة الالكترونية كآلية لعصرنة الإدارة الجزائرية.

و على هذا الأساس وظفت بعض المناهج والاقتربات النظرية و التي تعتبر طرائقا لوصف و تحليل الظواهر الاجتماعية عموما . و لهذا سنركز على بعض المناهج الاقتربات التي تناسب موضوعنا و منها :

أ- المنهج الوصفي :

في سياق موضوعنا شكل المنهج الوصفي خطوة ايجابية في تحليل و تفسير متغير مكانة النموذج البيروقراطي من خلال عملية الانتقال نحو الإدارة الالكترونية كآلية لعصرنة الإدارة الجزائرية ، لذلك يعتبر هذا المنهج طريقة من طرق التحليل العلمي و تنظيم للظاهرة المدروسة ووصف لها و جمع للمعلومات و تحديد للمشكلة و تقييم للظاهرة.

ب- الاقتراب القانوني:

كما قمت أيضا بتوظيف الاقتراب القانوني ، الذي يعتبر من الاقتربات الأولى التي استخدمت في دراسة الإدارة العامة ، كما يرجعه بعض الباحثين إلى ودرو ويلسون : Woodrow wilson (1856-1924) من خلال مقالته دراسة الإدارة العامة: Study of public Administration في سنة 1887.

وقد قمت باستخدام هذا الاقتراب في دراسة الإطار القانوني و التنظيمي للإدارة الجزائرية في ظل الإدارة الالكترونية كآلية لعصرنة الإدارة الجزائرية.

في البداية تعتبر النظرية البيروقراطية بحق بداية التنظيم الإداري العلمي من خلال الجهاز الإداري للمنظمات العامة ، وكيف يؤثر هذا الأخير على الأداء والسلوك التنظيمي للأفراد .

لذلك قصد ماكس فيبر " بتعبير البيروقراطية أن يصف النموذج المثالي للتنظيم والذي يقوم على أساس التقسيم الإداري والعمل المكتبي " ¹، غير أن مصطلح البيروقراطية بات من المفاهيم الغامضة لما يحمله من معاني متعددة وفق الهدف من استعماله أو وفق الممارسات الإدارية المختلفة ومع ذلك " فكلمة البيروقراطية قد أظهرت قدرة كبيرة على الاستمرار في التداول " ².

لذلك فمصطلح "بيروقراطية: Bureaucracy مركبة من كلمتين هما : Bureau وتعني المكتب و cracy وهي مشتقة من الأصل الإغريقي: Kratia ومعناها أن تصبح قويا : to be strong ، وبذلك تعني العبارة سلطة المكتب أو حكم المكتب"³ أما في أصلها اللاتيني فتعني " Burus أي اللون المعتم غير الواضح "⁴ .

لذلك فهناك تعاريف مختلفة لمصطلح البيروقراطية تأخذ الكثير من الدلالات ، فقد عرفها القاموس الأكاديمي الفرنسي بأنها " القوة والنفوذ اللذان يمارسهما رؤساء الحكومة وموظفو الهيئات الحكومية من خلال هيئات إدارية "⁵ .

أما الأستاذ عمار بوحوش فيرى أن الجهاز البيروقراطي " يعتبر جسرا يربط بين الحكام والمحكومين ، والجهاز البيروقراطي غير منحاز في رأيه وهو أداة التنمية وتطوير الولاء للدولة وللمؤسسات الوطنية "⁶ .

وعند الأستاذ كمال الغالي فالبيروقراطية تبدو " لغويا حكم المكاتب ونفوذ المكاتب "⁷ .

وفي سياق آخر فالبيروقراطية في الأساس نمط معين من التنظيم الإداري " قصد منه كأي نمط آخر من التنظيم من أجل أن يكون الأداة التي تحقق أفضل استخدام للموارد البشرية والمادية المتاحة من أجل الوصول إلى الأهداف المطلوب إنجازها "⁸ . وباختصار فالبيروقراطية هي ذلك التنظيم الإداري العلمي العقلاني.

• دراسات ماكس فيبر للبيروقراطية :

يعتبر ماكس فيبر: Max weber (1864-1920) فيلسوفا و عالم اجتماع ألماني ساهم بشكل كبير في تطوير أول نظرية كلاسيكية للإدارة العامة سميت بالنظرية البيروقراطية ، تجاوزت تحليل المشروعات الخاصة إلى البحث في تركيب المجتمع و بناء مؤسساته الإدارية ، بحيث يقول ماكس فيبر في هذا السياق " إن الشكل البيروقراطي من التنظيمات الإدارية هو الشكل الذي يتم بناؤه على أساس مجموعة من القواعد و الإرشادات العقلانية و الرسمية "⁹ .

و لذلك تعتبر النظرية البيروقراطية الفيبرية أهم الانجازات المعرفية في ميدان العلوم الاجتماعية ، ففضل ماكس فيبر تم وضع الأسس النظرية للمنظمات الإدارية الكبيرة ، من حيث بنائها و هياكلها التنظيمية ، و كذلك أصبحت هذه النظرية تشكل التأطير النظري و التاريخي لمختلف أبحاث و دراسات الفكر الإداري .

بحيث وضع ماكس فيبر : Max Weber نموذج المثالي : Idéal Model للتنظيم البيروقراطي في مقابل مختلف الأشكال التنظيمية التي كانت سائدة في المجتمعات الإقطاعية ونظم الحكم الاستبدادية ، وفي ذلك يرى ماكس فيبر أن " الأنموذج التنظيمي يتسم بالكفاءة والعقلانية ويقصد بالأنموذج المثالي هنا الحالة المعيارية أو القياسية للمنظمة "¹⁰ .

و على هذا الأساس فإن النموذج البيروقراطي الذي أتى به ماكس فيبر لم يأت به من فراغ ، بل إن بداياته في ذلك كانت بدراسة تاريخ المجتمعات و البحث في كيفية تطورها و انتقالها من المجتمعات البسيطة إلى المجتمعات المعقدة كما قال بذلك إميل دوركايم .

و في دراسته للتنظيمات الاجتماعية برز تركيز ماكس فيبر على دراسة الجهاز الإداري للدولة " فالمنظمات الإدارية بصفة خاصة تسير من الغموض إلى التجريب و المعقولة ، فلقد بدأ المجتمع بسيطا غير معقد ومن ثم سادت فيه تكنولوجيات إدارية بدائية ، و حينما تعقدت الحياة الاجتماعية و ظهرت الدولة ، أفرزت نظاما قائما على العقل و الرشد ، فظهرت المنظمات البيروقراطية الحديثة ، فالأجهزة الإدارية على حد قوله في خلال تطورها الطويل كانت تسير من منظمات إدارية بدائية بسيطة التكوين إلى أجهزة إدارية معقدة تختلف اختلافا جوهريا عن النظم الإدارية في التاريخ القديم "¹¹ .

إن هذا التحول و التطور في النظم الإدارية من شكلها البسيط إلى شكلها المعقد ، قد تزامن مع السياق التاريخي لتطور الدولة ذاتها ، فقبل بداية القرن السادس عشر لم تكن فكرة الدولة بالشكل الموجود في النظم السياسية المعاصرة ، بالإضافة إلى

مفاهيم أخرى كتطور النظرية القانونية و خاصة في فكرة الشخصية المعنوية و نظرية الفصل بين السلطات و غيرها من النظريات و المفاهيم التي مهدت و سرعت في ظهور مفهوم الدولة القومية و بالتالي تزايد عدد المنظمات الإدارية و كبر حجمها و تعقدها .

أضف إلى ذلك أن مفاهيم الكفاءة و التخصص و تقسيم العمل و التي تزامنت مع ظهور الرأسمالية و الثورة الصناعية ، و بذلك استطاع ماكس فيبر في تحليله للمنظمات الاجتماعية المختلفة و خاصة الإدارية منها أن يقيم معايير التوظيف على أساس الكفاءة لا المراكز الاجتماعية و معايير الوراثة و القرابة العائلية .

ومن هذا المنطلق مثلت دراسات ماكس فيبر للبيروقراطية نقطة انتقال أساسية في تحليل مختلف المنظمات الإدارية على أساس معيار الكفاءة و الأداء و معيار طبيعة السلطة ، غير أن هذه الأخيرة في نظر ماكس فيبر و جب التمييز بينها و بين مفهوم القوة ، فهذه الأخيرة تعني عنده القدرة على إرغام الفرد على الطاعة دون النظر إلى مقاومته أو اختياراته ، أما السلطة فلها مدلول الطاعة الاختيارية للأوامر ، فالأفراد يرون في تلك الأوامر الحق في إصدارها و في واجب طاعتها . و بذلك يؤسس ماكس فيبر في تحليله للسلطة بالتركيز على ثلاثة نماذج رئيسية لها تشمل السلطة الكارزمية و السلطة التقليدية و السلطة القانونية الرشيدة على النحو التالي :

1- السلطة الكارزمية :

و ينطلق ماكس فيبر في تحليله للسلطة الكارزمية و مدى مشروعيتها من السمات الشخصية و المميزة أو الحارقة التي يتمتع بها القائد أو الزعيم .

وبذلك يصبح مصطلح الكاريزما ذو أصول و مرجعية إغريقية ارتبطت بالأشخاص الذين يمتلكون صفات عالية و قدرة على قيادة الآخرين لا يتوفر عند بقية أفراد المجتمع .

و في كثير من الأدبيات السياسية الحديثة و المعاصرة قادة و زعماء سياسيين و عسكريين ألهموا مقدرة عالية و صفات خارقة في قيادة مجتمعاتهم و حتى جيوشهم في وقت الحروب و الأزمات.

غير أن ماكس فيبر يرى أن الإشكالية في هذا النوع من السلطات أنها غير مستقرة و دائمة ، فارتباط المنظمات الاجتماعية المختلفة بالقائد الملهم عادة ما تحدث قطيعة بعد وفاة هذا القائد أو مرضه ، و بالتالي تدخل تلك المنظمات الاجتماعية المختلفة في مرحلة انتقالية أو مرحلة البحث عن قائد جديد .

وبالمقابل تظهر السلطة الكارزمية في المنظمات الإدارية على أساس معيار الإلتحاق للقائد الإداري الملهم ، ولا توجد الإجراءات و القواعد الإدارية المكتوبة القائمة على معايير السلطة و المسؤولية و الكفاءة و التعيين و الترقية ... ، و بالتالي فبعد الزوال التدريجي للسلطة الكارزمية تتحول السلطة في المجتمع إلى سلطة قائمة على أساس التقاليد و الأعراف.

2- السلطة التقليدية :

إن نمط علاقات السلطة في هذا النوع من السلطات يقوم عند ماكس فيبر على أساس التقاليد و الأعراف ، و بالتالي فإن واجب الطاعة و مسألة الحقوق و الواجبات تخضع إلى معيار العادات و الأعراف ، و التي أخذت صفة الإلزام بعد أن توارثتها الأجيال جيلا عن جيل .

و على هذا الأساس تصبح القيادة الإدارية في مختلف المنظمات الإدارية تستند إلى الأعراف ، و بالتالي يوضح ماكس فيبر شكلين من التنظيم الإداري في هذا النوع من السلطات:

أ- التنظيم الإداري ذو الشكل الوراثي : و هو التنظيم الإداري الذي يصبح الموظف فيه تابعا لقائده تبعا للسلطة التي يتوارثها عنه و عن آبائه .

ب- التنظيم الإداري ذو الشكل الإقطاعي : و يرى ماكس فيبر أن هذا الشكل من التنظيم الإداري نتج عن العلاقة التي قامت بين الحاكم أو سلطة الكنيسة و رجال الإقطاع في أوروبا ، و الذين عملوا على استئجار العبيد أو رق الأرض في خدمة المزارع و كذا من يقومون بالوظائف الإدارية .

و يماثل هذا النوع من السلطات السلطة الكارزمية من حيث معايير التعيين و التوجيه التي تخضع إلى صلة الوراثية و القرابة .

3- السلطة القانونية الرشيدة :

لقد شكلت السلطة القانونية الرشيدة كثيرا من الاهتمام في دراسات ماكس فيبر ، فالسلطة عنده توجد داخل التنظيمات و الوحدات الإدارية من خلال الشكل البيروقراطي للتنظيم ، و هذه السلطة تتماشى و التطور الذي وصلت إليه مختلف المؤسسات في المجتمعات الحديثة و المعاصرة ، حيث أن " الشرعية أو قانونية السلطة يمارسها القائد من خلال مجموعة من القواعد و الإجراءات ، و هذه المجموعة التي تمارس من خلال المراكز التي تشغلها المستويات الإدارية المختلفة في التنظيمات الضخمة الحديثة هي التي أطلق عليها فيبر كلمة بيروقراطية " ¹² .

بالإضافة إلى هذا فإن النظام الإداري في إطار هذا النموذج للسلطة " يقوم على إتباع التوجيهات النابعة من المراكز الأعلى ، فالنظام يقوم على فكرة التسلسل الرئاسي و التي هي عماد النظام الإداري " ¹³ .

وعلى هذا الأساس فإن السلطة في هذا النموذج بعيدة كل البعد عن المعايير الشخصية ، فهي منوطة بحكم القانون الذي يحدد حدودها أو كما قال مونتسكيو السلطة تحد من السلطة، و بالتالي فالقواعد القانونية المجردة و العامة هي التي تعطي الأوصاف و المعاني لمبدأ السلطة و المسؤولية ، و فكرة تدرج السلطة ، و مسالة الحقوق و الواجبات في كل من النظام الإداري و النظام السياسي .

و إلى هنا يمكن تحديد أسس و مقومات الأجهزة الإدارية في نموذج السلطة القانونية الرشيدة في العناصر التالية :

أ- الهيكل الهرمي التسلسلي الرشيد المتخصص : يقوم الجهاز البيروقراطي على مبدأ " التخصص و تقسيم العمل و تحديد السلطة و المسؤولية بصورة رسمية ذات شكل قانوني " ¹⁴ .

و بناء على ذلك يتم تقسيم النشاط الإداري إلى أنشطة فرعية بحسب تشابهاها ، بالإضافة إلى معيار التخصص في اختيار الموظفين ، و هذا من أجل تحقيق الكفاءة و القدرة على أداء الوظائف ، كما يتم أيضا ترتيب الوظائف في شكل هرمي تدرجي وفق مستويات إدارية مختلفة، و من باب التحليل المقارن يبدو " الاختلاف واضحا بين الدراسات الفيزية و الإدارة العامة الجديدة من حيث تقسيم الوظائف بين السياسيين و الإداريين ، و التي ترتبط في الإدارة الفيزية بالوضوح و في الإدارة العامة الجديدة بالتداخل " ¹⁵ .

ب- اختيار الموظفين وفق معايير علمية واضحة : و يعبر هذا المبدأ عن اختيار الموظفين و تعيينهم وفق معيار السلطة العليا ، و على أساس معيار الكفاءة العلمية و الفنية عن طريق وضع الاختبارات أو بالنجاح في البرامج التدريبية ، و يؤكد ماكس فيبر في هذا السياق على أن " النموذج البيروقراطي هو أرشد الوسائل لرقابة الموظفين و أكثرها كفاءة في تحقيق أقصى درجة من الكفاءة ، و ينتج ذلك من تفوقه على غيره من حيث الدقة و الاستقرار و الانضباط و بالتالي لا يمكن الاستغناء عنه

16

ج- مجال العلاقات الوظيفية : يرتبط الموظف هنا بالسلطة الإدارية بناء على فكرة الحقوق و الواجبات داخل النظام الإداري ، أما عدا ذلك فالموظف كامل الحرية خارج مجال العمل ، و بذلك يختلف نمط علاقات السلطة بين الرئيس و الرؤوس في نموذج السلطة القانونية الرشيدة عن مختلف أشكال نمط علاقات السلطة التاريخية الأخرى كالعلاقة بين السيد و العبد و الإقطاعي و رق الأرض و التي تمتد لتشمل حتى الحياة الخاصة للموظف.

د- الوظيفة ليست ملكا للموظف : و هذا معناه أن النموذج البيروقراطي كان على النقيض من الأنظمة السابقة التي كانت تباع و تهدي و تورث الوظائف ، و بالتالي بني النموذج البيروقراطي في هذا السياق على حق السلطة العليا في الجهاز الإداري في فصل الموظف أو إحالته على الاستبداد وفق الشروط القانونية .

هـ- " ثبات المرتب و دوام الوظيفة " ¹⁷ : حيث يتم مكافأة الموظف في النظام البيروقراطي بتقديمه أجرا نقديا يتناسب مع الوظيفة التي يؤديها .

و- اعتماد التنظيم البيروقراطي على نظام من السجلات المكتوبة الرسمية: إن فكرة الحقوق و الواجبات داخل المنظمات الإدارية تخضع في الأساس إلى مجموعة من القواعد و الإجراءات التي تنظمها ، و بذلك تصبح كل التصرفات و الأعمال الإدارية و مختلف عمليات الاتصال و تبادل المعلومات مرتبطة بسجلات مكتوبة ملزمة للكل يمكن الرجوع إليها عند الحاجة ز- الرقابة على أعمال الموظف : يتم مراقبة سلوك الموظف عند أدائه لوظائفه وفق قواعد قانونية رشيدة من أجل تنظيم الجهاز الإداري ورفع كفاءته .

ح- البعد عن العوامل الشخصية : إن فكرة الرشد و العقلانية في أداء الوظائف داخل التنظيم البيروقراطي إنما المهدف منها الابتعاد عن العوامل الشخصية و عدم شخصية السلطة ، و بالتالي يصبح مصدر السلطة تلك النظم القانونية الموجودة داخل النظام الإداري .

وإضافة إلى هذه الأسس التي يقوم عليها النموذج البيروقراطي لماكس فيبر ، فهناك أيضا من ينظر إليها على اعتبار أنها سمات للتنظيم البيروقراطي تتحدد من خلال زاوية العلاقات الداخلية للجهاز الإداري وزاوية علاقة الجهاز الإداري بالمواطنين وذلك على النحو التالي:

أولا : العلاقات الداخلية للجهاز الإداري : وهي تشمل :

أ- " الحرفية : professionnalisation : وتعني ممارسة الأعمال الإدارية بواسطة أفراد متخصصين يمتلكون مؤهلات محددة بحيث تكون الوظيفة العامة مهنة تتطلب معرفة متخصصة " ¹⁸ وهي تتميز بالخصائص التالية :

- ديمومة وثبات الوظيفة وحصانتها القانونية وفق الحقوق والواجبات والمكافآت والعقوبات و حيادتها عن الحياة السياسية .

- التخصص والتأهيل : أي أن يكون اختيار الموظفين عن طريق إجراء الاختيارات ووفقا للإجراءات القانونية وكذلك بالاعتماد على عنصر التدريب.

ب- التسلسل الهرمي : hiérarchie : وذلك في أن يسود العلاقات الداخلية نظام تسلسلي هرمي تكون عملية الاتصال فيه عمودية من الأعلى إلى الأسفل ، والأوامر والقوانين كذلك من الأعلى إلى الأسفل ، ويمكن القول أن لهذا التسلسل الهرمي ما يبرره ففي الجانب الفني يتمشى ذلك مع مبدأ وحدة الأوامر وضرورة التنسيق من الأعلى إلى الأسفل، وكذلك هناك مبرر قانوني ينطلق من اعتبار الجهاز الإداري جهاز خاضع إلى منظومة قانونية موضوعة بشكل تسلسلي هرمي .

ج- الوحدة الإدارية ومركزية اتخاذ القرار : وذلك اعتباراً من أن جميع الأجهزة الإدارية البيروقراطية قائمة على الاتجاه العمودي المركزي في فرض الأوامر والقوانين إما وفق أساس وظيفي كالوزارات وتقسيماتها المختلفة أو على أساس جغرافي كالمقاطعات الإدارية وتقسيماتها ، واتجاه ثاني أفقي قائم على التكامل والتنسيق ووحدة الجهاز الإداري .

ثانيا : علاقة الجهاز الإداري بالمواطنين : تتميز علاقة الجهاز الإداري البيروقراطي في إطار علاقته بالمواطنين بالسّمات التالية :
أ- التحفظ : وذلك في أن تكون هناك " مسافة فاصلة بين الجهاز الإداري والمواطنين لمنع أي تدخل في سير الأعمال الوظيفية الداخلية لتأمين حالة الاستقلال في عملية اتخاذ القرار وإصدار الأحكام دون تأثيرات خارجية طبقاً لإجراءات قانونية محددة مسبقاً بحيث يكون المواطن غير قادر على التدخل للتأثير في مضامين القرارات التي تخصه " ¹⁹ .

ب- السرية والغموض : فلنكن يتجنب الجهاز الإداري البيروقراطي مختلف الضغوط الخارجية عليه ويبقى بعيداً عنها عليه أن يعتمد على مبدأ السرية والغموض .

ج- الهيمنة و الخضوع : وهي نتيجة منطقية لمبدأ التحفظ بحيث يعمل الجهاز الإداري البيروقراطي على خلق نظام داخلي قائم على جملة من الأوامر والقوانين تلزم كل المواطنين بالخضوع إليها ، وبذلك يجد مبدأ الهيمنة والخضوع شرعيته في النصوص القانونية التي يضعها الجهاز الإداري البيروقراطي .

وتأسيساً على ما سبق ذكره فإن نموذج ماكس فيبر الذي يوصف بالنموذج المثالي ، نلاحظ من خلال الخصائص والمبادئ التي قام عليها أن المنظمات العامة أو البيروقراطيات العامة كلها قد تقترب أو تباعد بدرجات متفاوتة من تلك المبادئ التي وضعها ماكس فيبر ، وهذا بحسب طبيعة الأجهزة البيروقراطية للدول المختلفة و علاقتها بأنظمتها السياسية ، و بالعوامل البيئية المختلفة التي قد تزيد أو تضعف من كفاءة و فعالية تلك النظم الإدارية ، و هذا لأن " مشكلات الإدارة عميقة مثل مشاكل المجتمع ككل " ²⁰ .

أضف إلى ذلك أن " القواعد البيروقراطية إذا تم استخدامها بشكل جيد في إدارة الشؤون العامة ، فهي التي تحمي المواطن من التعسف و الاستبداد " ²¹ .

وباختصار فإن النموذج البيروقراطي الذي وضعه ماكس فيبر يتراوح بين الإيجابيات والسلبيات التالية :

أ- الإيجابيات :

- يرى ماكس فيبر أن نموذج المثالي يمكن أن يطبق على كافة المنظمات .
- هو عبارة عن نموذج يتجاوز مختلف الممارسات الإدارية التي كانت موجودة في النظم الإقطاعية الاستبدادية .
- نموذج ماكس فيبر نموذج قائم على مبدأ الشرعية القانونية والعقلانية الموضوعية والرقابية .
- فكرة الحقوق والواجبات تستند إلى القانون لا إلى رغبات الأشخاص والأساليب الارتجالية .
- وأخيراً يرى : Robbins Stephen أن " القوة الرئيسية للبيروقراطية هي قدرتها على أداء الأنشطة المعيارية بكفاءة عالية وأن التأكد على وضع التخصصات المتشابهة بأقسام وظيفية نتج عنه الاستفادة من اقتصاديات الحجم والتقليل من الازدواجية في الأفراد العاملين والمعدات " ²² .

ب- السلبيات :

على الرغم من الإيجابيات التي عرف بها النموذج البيروقراطي إلا أن التطورات السريعة التي يعرفها العالم في البيئة المعاصرة أو مختلف النماذج النظرية الحديثة تؤكد على أن الواقع التطبيقي يبرز وجود جملة من السلبيات لهذا النموذج تمثلت في :

- التطور الذي حدث في الفكر الإداري حمل مفاهيم ونظريات جديدة مثل النظريات السلوكية والعلاقات الإنسانية في الثلاثينات من القرن العشرين حيث برزت دراسات هاوثورن التي أجراها إلتون مايو : Elton Mayo في مصانع وسترن إلكتريك بالولايات المتحدة الأمريكية في فترة (1927 - 1932) .
- تم انتقاد النظرية البيروقراطية انطلاقاً من إهمالها للمتغيرات النفسية والاجتماعية والعلاقات الإنسانية بفعل التسارع الذي حدث في المجتمعات الغربية أصبح حقل الإدارة حقلاً معرفياً تتجاذبه مختلف العلوم كعلم النفس وعلم الاجتماع وعلم السياسة ، بالإضافة إلى ظروف أخرى كالتحول الذي عرفته المجتمعات الغربية في نظمها السياسية وتعدد وتنوع المنظمات لذلك فعلى الرغم من المكانة التي حظي بها النموذج البيروقراطي في كتابات رواد الفكر الإداري و في الواقع العملي للدول المختلفة ، إلا أن مختلف التغيرات الحاصلة في تكنولوجيا الإعلام و الاتصال قد أدت إلى عملية الانتقال إلى مفاهيم جديدة كمفهوم الإدارة الالكترونية كآلية لعصرنة النظم الإدارية المختلفة و مفهوم الشبكات كبديل للبيروقراطية.
- في البداية لقد أسهم مفهوم الحكومة الإلكترونية في إحداث تطوير للحكومة التقليدية و في رقي المجتمعات ، لذا فقد انتهت معانات الكثير من الأفراد في طلب الخدمات و الحصول عليها بفضل التطور في تكنولوجيا الإعلام و الاتصال الذي وفرته الحكومات لخدمة مواطنيها بالدقة و السرعة و الجودة .
- لذلك فإن هذا التطور في الإدارة قد انتقل و ارتقى بما إلى أنماط مختلفة في الإدارة الالكترونية تمثلت في:
- مفهوم الحكومة الالكترونية: و هي التي توصف بأنها جملة التطبيقات التكنولوجية التي تهدف إلى تطبيق تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات في تقديم الخدمات العامة ، و الانتقال من الإدارة التقليدية بالشبائيك إلى الإدارة المعاصرة بمواقع الأنترنت .
- مفهوم التجارة الالكترونية: تتحقق عن طريقها التنمية الاقتصادية بتطبيق تقنية تبادل المعلومات و الخدمات عبر شبكة الأنترنت .
- مفهوم التعليم الالكتروني: يستخدم فيه الحاسوب لتبادل المعلومات ، و تعليم الفرد برامج تدريبية متخصصة .
- مفهوم الشبكات كبديل للبيروقراطية: في إطار الاتجاه نحو مفهوم جديد قائم على إدارة شؤون الدولة و المجتمع معا أصبحت المؤسسات العامة أو البيروقراطية مفاهيم تجاوزتها الإدارة العامة الجديدة من خلال الاعتماد على آليات بديلة ، بحيث " اتسع نطاق القوى المشاركة في صناعة القرارات المتعلقة بتحقيق التنمية و الرفاهة، و ظهر ما يعرف بـ Policy Community (PC) و هو نموذج المجتمعات الذي يضم الأفراد و الجماعات المشاركة في عملية صنع و تنفيذ السياسات ، و نموذج Policy (PN) Network و هو نموذج الاتصالات الذي يعنى بطبيعة العلاقات و الاتصالات بين هذه الجماعات "23.
- و من هذا المنطلق يصبح نظام الحكم قائماً على مجموعة معقدة ، مترابطة و متداخلة من الأنساق المختلفة و التي تضم القطاع العام و القطاع الخاص و منظمات المجتمع المدني و التي تشترك جميعها في توفير و تقديم الخدمات العمومية ، بالإضافة إلى تبادل الموارد و المعلومات ، و بالتالي يبدأ التراجع و الانحسار التدريجي للبيروقراطية التقليدية ليحل محلها نظام الشبكات بين المؤسسات المختلفة.
- و على هذا الأساس شكل مفهوم الحكومة الإلكترونية في الجزائر مشروع إستراتيجية لضمان الفعالية في تقديم الخدمات الحكومية للمواطنين و أن تكون متاحة للجميع ، و من هذا المنطلق أخذت وزارة الداخلية و الجماعات المحلية على عاتقها

عملية تقنين الخدمات الإلكترونية بإطلاق ورشة كبرى لعصرنة الإدارة العامة المركزية و المحلية و ذلك بالوضع التدريجي لنظام وطني للتعريف المؤمن يركز على محورين أساسيين هما:

- محور بطاقة التعريف الوطنية البيومترية الإلكترونية .

- محور جوازات السفر البيومترية الإلكترونية: " يكون حضور صاحب طلب جواز السفر إجباري لإيداع الملف و أخذ بصمات الأصابع و الصورة الشمسية للهوية و التوقيع و الرقمية " ²⁴ .

وتعد بطاقة التعريف الوطنية البيومترية الإلكترونية وثيقة مؤمنة تماما و ذات شكل أكثر مرونة طبقا لآخر التطورات التكنولوجية في العالم ، حيث تحتوي بالأخص على شريحة إلكترونية و صورة رقمية ، ستضمن للمواطنين الإتمام السريع لمختلف الإجراءات اليومية بسبب ثقتها و استخدامها المتنوعة في إطار الربط ما بين مع القطاعات الأخرى.

و فيما يتعلق بجواز السفر البيومتري الإلكتروني ، و الذي يعد وثيقة هوية و سفر مؤمنة قابلة للقراءة آليا و تحتوي بصفة خاصة على صورة رقمية و شريحة إلكترونية فهو مطابق تماما للمعايير الدولية .

و يعتبر هذا التغيير الذي أقرته وزارة الداخلية و الجماعات المحلية نقلة نوعية في مسارها المهني، و الذي من شأنه أن يحقق تقليصا كبيرا في أوقات إنجاز المعاملات و التسليم مقابل تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين و تقليل التراكم الورقي و الإجراءات البيروقراطية بإحلال الوثائق الإلكترونية بدلا عن الوثائق الورقية .

و من أجل ذلك فقد جسد برنامج الحكومة الإلكترونية اهتمام الجزائر بتطبيق مفهوم الحكومة الإلكترونية و الإدارة العامة الإلكترونية ، و يأتي هذا البرنامج ضمن المبادرات و المشاريع التنموية التي تبناها الجزائر لتحقيق التنمية المستدامة في مختلف جوانب الحياة .

و يتمثل مشروع تنفيذ الحكومة الإلكترونية في:

- تطوير المنظومة التشريعية الوطنية : و الذي يتضمن إعداد قانون ينظم المعاملات الحكومية الإلكترونية و تطوير التشريعات القائمة.

- تطوير البنية المالية : يعمل البرنامج على تطوير المؤسسات ماليا لتصبح أكثر مرونة.

- تطوير الإدارة العامة : و الذي يشمل تطوير أساليب العمل في الجهات المقرر استخدامها للمعاملات الإلكترونية.

- التطوير الفني : يركز هذا البرنامج على استخدام التكنولوجيا الرقمية في الجهات الحكومية لتطوير الطاقات و القدرات اللازمة لإنجاز المشروع ، و كذلك يهتم البرنامج بتحسين الكفاءة التشغيلية و التي تتضمن استخدام أحدث الأجهزة و المعدات و أنظمة قواعد البيانات و تحديث نظام الاتصالات و المعلومات.

- تنمية الموارد البشرية : من خلال العمل على تطوير الموارد البشرية الحكومية بما يتلائم مع مفهوم الحكومة الإلكترونية ، و إعداد خطة مناسبة لتدريب فرق العمل التي يتم تكوينها من جميع الجهات الحكومية التي تشارك في مشروع الحكومة الإلكترونية بهدف القدرة على إدارته كل حسب اختصاصه.

- محور الإعلام : يتم من خلال إعداد خطة تعرف المجتمع بمزايا التحول إلى المجتمع الرقمي و الحكومة الإلكترونية و كيفية الاستفادة من مزاياها .

ولعل أهم خطوة في تفعيل إستراتيجية الجزائر الإلكترونية ما تم تسطيره من مشروع يهدف إلى " عصرنة وثائق الهوية و جواز السفر والحالة المدنية في إطار أهداف إستراتيجية لتحسين فعالية و نجاعة أداء الإدارة ، حيث سيصبح جواز السفر البيومتري الإلكتروني عمليا خلال السداسي الأول من 2010 - 2011 ، علما أنه تم الشروع في تجريب جواز السفر البيومتري

الإلكتروني في عينة من البلديات ، وإطلاق نموذج لشهادة ميلاد خاصة ، وعملية تصوير سجلات الحالة المدنية بواسطة السكان على مستوى عدد من البلديات النموذجية ، في حين يرتقب رقمنة السجل الوطني للحالة المدنية سنة 2013²⁵.

و على هذا الأساس تبرز الحكومة الإلكترونية كقناة رئيسية في تقديم الخدمات العامة التي يستخدمها الجميع في أي وقت و في أي مكان ، و هو ما سيوفر عليها الكثير من الوقت و الجهد و المال ، و متاعب انتقال المواطنين إلى المكاتب الحكومية و الانتظار في طوابير طويلة لإنهاء إجراء روتيني لمعاملة ما.

و في هذا السياق تقوم الحكومة الإلكترونية بدور هام في تحسين جودة الخدمات الحكومية المقدمة من خلال:

- التخفيف من الضغوط على مستوى شبائيك الخدمات العامة و تقليص آجال الانتظار.
- تسهيل المعاملات للمواطنين و ذلك بالتبسيط و التسهيل.
- تقليل استعمال الأوراق بإحلال الوثائق الإلكترونية مكان الوثائق الورقية.
- التوعية بنشر التعامل بالحاسوب الآلي وسط المجتمع ، و محو الأمية المعلوماتية و إيجاد بيئة أعمال أفضل و تنافس تجاري فيما يتعلق بالاقتصاد الرقمي الجديد.

- تفعيل تدخل الدولة فيما يتعلق بالتكفل بانشغالات المواطنين في بيئتهم الاجتماعية .
- إتباع سياسات تبسيط و تخفيف الإجراءات الإدارية و كذا مكافحة البيروقراطية ، و ذلك بوضع حد " للسلوكيات البيروقراطية التي تجرد المبادرات وتلحق الضرر الوخيم باقتصاد البلاد و بالتنمية المحلية . كما يجب أن نضع حدا لغياب الشفافية والتواصل الذي يتناقض والحاجة إلى إدارة ناجعة في خدمة المواطنين والإصغاء لانشغالاتهم ، إدارة قادرة على حل مشاكلهم وتعريفهم بحقوقهم ، و واجباتهم ، إدارة تنهض بمهامها كاملة في خدمة الجماعة "26.
- تطوير جودة الخدمات المقدمة للمواطنين في مختلف مجالات الحياة ، و ذلك عن طريق تقريب الإدارة من المواطنين في إطار علاقة التأثير و التأثير أو التفاعل بين البيئة الاجتماعية و الإدارة العامة الالكترونية.
- تسهيل و تسرع الوثيقة المؤمنة ضمانات لأمن تنقل المسافرين على مستوى الموانئ ، المطارات والمراكز الحدودية البرية و سهولة التنقل بفضل مراقبة إلكترونية سريعة لوثائق المسافرين ، بالإضافة إلى التعرف الموثوق الذي تسمح به وثائق السفر البيومترية الإلكترونية.

أما من الناحية العملية فقد أسهمت تكنولوجيا الإعلام و الاتصال في ميلاد الحكومة الإلكترونية و الإدارة العامة الالكترونية بوزارة الداخلية و الجماعات المحلية على مستوى البلديات و الدوائر الحكومية في الإجراءات الجديدة لمعالجة الطلبات المتعلقة بالوثائق الشخصية ب:

- بطاقة التعريف الوطنية البيومترية و الإلكترونية .
 - جواز السفر الإلكتروني و البيومتري .
 - شهادات الميلاد المرقمة و المؤمنة و التي تسلم مرة واحدة في حياة المواطن.
 - تقديم شهادات الميلاد للمواطنين على مستوى كل مصالح التنظيم الإداري لبلديات الوطن وفق شبكة الكترونية.
- و في هذا السياق يتم إيداع ملف جواز السفر الإلكتروني و البيومتري على مستوى الدائرة - المقاطعة الإدارية: مكان الإقامة - أو على مستوى المصالح القنصلية بالنسبة للمواطنين المقيمين بالخارج مرة واحدة لاستخراج جواز السفر، و يتضمن الملف استمارة طلب واحدة متوفرة على الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية أو على مستوى الدوائر و المقاطعات

الإدارية و المصالح القنصلية ، و يتم في هذه الحالة تقديم المعطيات البيومترية : البصمات ، الصورة ، الإمضاء و هذا بعدما يتم رقيمتها عند إيداع الملف.

و لغرض ضمان تأمين وثائق جوازات السفر الإلكترونية و البيومترية و تسهيل الإجراءات لتحديد هوية الطالب تم إدراج عاملين جديدين ضمن الوثائق المكونة للطالب و هما:

- شهادة ميلاد مرقمة مؤمنة خاصة ببطاقة التعريف الوطنية و جواز السفر تسلم مرة واحدة في حياة المواطن.

- إمضاء الضامن خلف الصور الثلاث المكونة للملف و استمارة الطلب و ذلك لغرض التأكد من هوية الطالب.

و بعد المرور بإجراء إيداع ملف الوثائق البيومترية و الإلكترونية و التي تنتهي برقمنة الملف ، يتم تشفير الملف و إرساله عبر شبكة خاصة بوزارة الداخلية و الجماعات المحلية إلى المركز الوطني لإنتاج الوثائق البيومترية و الإلكترونية ، و بالموازاة مع ذلك يتم إرسال و ثقة التحقيق إلى مصالح الأمن . وبهذا يحتوي جواز السفر البيومتري الإلكتروني " شريحة إلكترونية من دون صلة تحتوي على الشهادات الإلكترونية للدولة الجزائرية و على معلومات الحالة المدنية لصاحب الطلب ومعلوماته البيومترية الرقمية من ضمنها صورته الشمسية و توقيع و بصماته "27

و باختصار فإن الإصلاحات التي عرفتها الإدارة الجزائرية في السنوات الأخيرة على المستويات التنظيمية الإدارية من خلال مشروع الجزائر الإلكترونية قد ساهم في انتقال الإدارة الجزائرية إلى نمط جديد من الإدارة الإلكترونية.

مراجع الدراسة:

1. أبوبكر فتن أحمد ، نظم الإدارة المفتوحة . ط1 ، مصر : إيتراك للنشر والتوزيع ، 2001 .
2. الكيالي عبد الوهاب ، الموسوعة السياسية . ج1 ، بيروت : مركز الطباعة الحديثة ، 1979 .
3. الغالي كمال ، الإدارة العامة . دمشق : مطبعة الداودي ، 1979.
4. بوحوش عمار ، « البيروقراطية في النظرية والتطبيق » . حوليات جامعة الجزائر ، العدد 2 ، 1987 - 1988 .
5. بوضياف أحمد ، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية . الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1989.
6. بن حبتور عبد العزيز صالح ، أصول و مبادئ الإدارة العامة . عمان : الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع ، 2000.
7. سلوى شعراوي جمعة ، « حالة علم الادارة العامة في القرن العشرين : رؤية نقدية » . مجلة النهضة ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية ، العدد 1 ، أكتوبر.
8. دهام عبد الستار إبراهيم ، « التنظيم البيروقراطي إزاء الفكر الإداري المعاصر: إطار نظري » . مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية ، العدد الثاني ، 2008.
9. درويش محمد إبراهيم ، محمد محمد بدران ، مبادئ الإدارة العامة . مصر : دار النهضة العربية ، 2008.
10. هيدي فيريل ، الإدارة العامة : منظور مقارن . ط2 ، (تر محمد قاسم القريوتي) ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1979 .
11. نورالله كمال ، البيروقراطية والتغيير . دمشق : دار طلاس للدراسات والتوجيه والنشر ، 1992.
12. عريفج عيد وآخرون ، مبادئ في العلوم الإدارية . عمان : دار زهران ، 2000 .

13. عشور عبد الكريم ، « دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر » . (رسالة ماجستير ، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة منتوري - قسنطينة - 2009 - 2010).
14. شريف علي ، مبادئ الإدارة . مصر : الدار الجامعية ، 2001.
15. فريد فاخر أحمد ، الإدارة . د م ن : مطابع الشرطة للطباعة و النشر و التوزيع ، 2002 .
16. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قرار مؤرخ في 25 ماي 2011 ، يتعلق بملف طلب بطاقة التعريف الوطنية و جواز السفر ، الجريدة الرسمية.
17. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، وزارة الشؤون الخارجية ، كلمة عبد العزيز بوتفليقة رئيس الجمهورية في افتتاح ندوة الحكومة والولاية ، قصر الأمم ، 25 جوان 2006 .
18. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قرار مؤرخ في 26 ديسمبر 2011 ، يحدد المواصفات التقنية لجواز السفر الوطني البيومتري الإلكتروني ، الجريدة الرسمية ، العدد 1.

- 1- Amar Anne, Ludové Berthier, The New Public Management : Advantages and Limits .
[https://www.google.dz/search?q=Le+Nouveau+Management+Public+:+Avantages+et+Limites]
- 2-Rodman Peter W, Development Administration : Obstacles , Theories , and
Implications for Planning . [https://www.google.dz/search?q=development+administration].
- 3-Mises Ludwing von, Bureaucracy.[https://mises.org/etexts/Mises/bureaucracy.asp].

الهوامش

- 1 - عطية حسين أفندي ، مرجع سبق ذكره ، ص35.
- 2 - فرييل هيدى ، الإدارة العامة : منظور مقارن . ط 2 ، (تر محمد قاسم القريوتي) ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1979 ، ص42.
- 3 - عيد عريفيج وآخرون ، مبادئ في العلوم الإدارية . عمان : دار زهران ، 2000 ، ص 36 .
- 4 - عبد الوهاب الكيالي ، الموسوعة السياسية . ج 1 ، بيروت : مركز الطباعة الحديثة ، 1979 ، ص 644.
- 5 - أحمد بوضياف ، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية . الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1989 ، ص 357.
- 6 - عمار بوحوش ، « البيروقراطية في النظرية والتطبيق » . حوليات جامعة الجزائر ، العدد 2 ، 1987 - 1988 ، ص76.
- 7 - كمال الغالي ، الإدارة العامة . دمشق : مطبعة الداودي ، 1979 ، ص388.
- 8 - كمال نور الله ، البيروقراطية والتغيير . دمشق : دار طلاس للدراسات والتوجيه والنشر ، 1992 ، ص 17.
- 9 - علي شريف ، مبادئ الإدارة . مصر : الدار الجامعية ، 2001 ، ص 69.
- 10 - عبد الستار إبراهيم دهام ، « التنظيم البيروقراطي إزاء الفكر الإداري المعاصر : إطار نظري » . مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية ، العدد الثاني ، 2008 [http://www.google.dz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd] ، ص 2 .
- 11 - محمد إبراهيم درويش ، محمد محمد بدران ، مبادئ الإدارة العامة . مصر : دار النهضة العربية ، 2008 ، ص ص 118-119.
- 12 - عطية حسين أفندي ، مرجع سبق ذكره ، ص 37.
- 13 - عبد العزيز صالح بن حبتور ، أصول و مبادئ الإدارة العامة . عمان : الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع ، 2000 ، ص 86 .
- 14 - فاخر أحمد فريد ، الإدارة . د م ن : مطابع الشرطة للطباعة و النشر و التوزيع ، 2002 ، ص65.
- 15 - Anne Amar , Ludové Berthier, The New Public Management : Advantages and Limits .
[https://www.google.dz/search?q=Le+Nouveau+Management+Public+:+Avantages+et+Limites] , p 3.
- 16 - محمد إبراهيم درويش ، محمد محمد بدران ، مرجع سبق ذكره ، ص121.
- 17 - فانتن أحمد أبو بكر ، نظم الإدارة المفتوحة . ط 1 ، مصر : إيتراك للنشر والتوزيع ، 2001 ، ص22.

18 - عبد الستار ابراهيم دهام ، مرجع سبق ذكره ، ص 7 .

19 - المرجع نفسه ، ص ص 7- 8 .

20 -

Peter W . Rodman , *Development Administration : Obstacles , Theories , and*

Implications for Planning . [<https://www.google.dz/search?q=development+administration>] , p 43 .

²¹ - Ludwing von mises , *Bureaucracy*. [<https://mises.org/etexts/Mises/bureaucracy.asp>], p 122.

22 - عبد الستار ابراهيم دهام ، مرجع سبق ذكره ، ص 8 .

²⁶- سلوى شعراوي جمعة ، « حالة علم الادارة العامة في القرن العشرين : رؤية نقدية » . مجلة النهضة ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية ، العدد 1 ، أكتوبر 1999، ص88.

²⁴ - ج . ج . د . ش ، قرار مؤرخ في 25 ماي 2011 ، يتعلق بملف طلب بطاقة التعريف الوطنية و جواز السفر ، الجريدة الرسمية ، المادة 6 .

²⁵ - عبد الكريم عشور ، « دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر » . (رسالة ماجستير ،

قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة منتوري - قسنطينة - 2009 - 2010) ، ص 167.

²⁶ - ج . ج . د . ش ، وزارة الشؤون الخارجية ، كلمة عبد العزيز بوتفليقة رئيس الجمهورية في افتتاح ندوة الحكومة والولاة ، قصر الأمم ، 25 جوان 2006 .

²⁷ - ج . ج . د . ش ، قرار مؤرخ في 26 ديسمبر 2011 ، يحدد المواصفات التقنية لجواز السفر الوطني اليومي الإلكتروني ، الجريدة الرسمية ، العدد 1 ، المادة 2 .